



รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์

โครงการที่ 4

ดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(Local Fiscal Balance)

(เล่มที่ 1)

โดย ดร. สมชัย สัจจพงษ์ และคณะ

กุมภาพันธ์ 2545

บทนำ

บทที่ 1 ปัญหา วิธียจัย และขอบเขตการวิจัย

1 ปัญหา

1.1 องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นไม่มีความเข้าใจอันดีมาทักกับการดำเนินนโยบาย

สู่การคลัง

1.2 องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นยังมีความเข้าใจเรื่องกลไกการคลัง และการใช้ประโยชน์
จากการบริหารจัดการด้านการคลังอย่างไม่ถูกต้อง

1.3 ปัจจุบันองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นยังขาดทัศนคติและแนวทางที่เหมาะสม
ของการมีวินัยทางการคลัง

1.4 ปัจจุบันองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นยังขาดความรู้ความเข้าใจในการคลังที่ไม่
มาตรฐาน

2 วิธียจัย

3 ขอบเขตการวิจัย

3.1 นโยบายเกี่ยวกับสู่การคลังขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น

3.2 การส่งเสริมการขาดดุลและการบริหารการเงินสู่

3.3 ขีดจำกัดในการระดม

3.4 ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการค้าปลีกหนี้

3.5 วิสัยทางการคลังขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น

บทที่ 2 เอกสาร บทความ ข้อมูลและผลงานที่เกี่ยวข้อง

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 3 สถานการณ์ปัจจุบันด้านตุลาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-1
1. กฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับตุลาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-1
1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540	3-1
1.2 พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	3-2
1.3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540	3-3
1.4 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2596	3-4
1.5 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537	3-4
1.6 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528	3-5
1.7 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542	3-6
1.8 พระราชบัญญัติกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541	3-6
2. โครงสร้างตุลาการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-7
2.1 ประเด็นในเรื่องตุลาการคลัง	3-7
2.2 ประมวลภาพตุลาการคลัง	3-9
2.3 วิทยุการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-10
2.4 การบริหารการขาดดุล	3-13
2.5 การบริหารการเงินดุล	3-13
2.6 สภาพปัจจุบันของการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-20
2.7 การออกพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-25
2.8 สภาพและปัญหาของการรายงานฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-34

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 4 แนวความคิดเกี่ยวกับดุลการคลังขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น	4-1
1. การกำหนดนิยามของ "ดุลการคลัง"	4-1
1.1 โครงสร้างของฐานะการคลังตามเกณฑ์คงค้าง	4-3
1.2 คำนวณ	4-4
2. หลักการของการแยกประเภทรายได้	4-6
3. หลักการของการแยกประเภทรายจ่าย	4-16
4. หลักการของการแยกประเภทธุรกรรมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน	4-27
5. หลักการของการแยกประเภทการชดเชยดุลการคลัง	4-31
6. หลักการของการแยกประเภท การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอื่น	4-36
7. หลักการของการแยกประเภทของคํารวมในงบดุล (Balance Sheet)	4-37
8. การรวมฐานะการคลังของภาครัฐบาล (General Government)	4-39
8.1 การรวมฐานะการคลังของรัฐบาลแห่งชาติ	4-41
8.2 การรวมฐานะการคลังของรัฐบาลหลายแห่งในระดับเดียวกัน	4-42
8.3 การรวมฐานะการคลังของภาครัฐบาล	4-42
9. ขั้นตอนในการพัฒนาการจัดทำรายงานฐานะการคลังจากเกณฑ์เงินสดเป็นเกณฑ์คงค้างตามระบบสากล	4-45

สารบัญ

	หน้า
10. กรณีศึกษาการจัดทำภาพรวมฐานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาพรวมฐานการคลังของภาคสาธารณะ	4-47
10.1 การจัดทำฐานการคลังระดับเทศบาล	4-48
10.2 การจัดทำฐานการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	4-50
10.3 การจัดทำฐานการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล	4-51
10.4 การจัดทำภาพรวมฐานการคลังของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล	4-52
10.5 การจัดทำฐานการคลังของภาคสาธารณะ	4-53
 บทที่ 5 นโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	 5-1
1. นโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5-1
1.1 ความหมายของนโยบายการคลัง วินัยการคลัง และนโยบายบริหารจัดการ ด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	5-1
1.2 กระบวนการคลัง และนโยบายบริหารจัดการด้านการเงินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	5-5
1.2.1 วินัยการคลังด้านดูแลการคลัง	5-5
1.2.2 วินัยการคลังด้านการก่อหนี้	5-6
1.2.3 วินัยการคลังด้านการลงทุน	5-8
 บทที่ 6 การบริหารการเกินดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	 6-1
1. เหตุผลและที่มาของการเกินดุล	6-1
2. แนวทางในการบริหารการเกินดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6-2
2.1 การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเกินดุลซึ่งอยู่ในรูปของเงินสะสมในมือ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6-2

สารบัญ

	หน้า
2.2 การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเกินดุลซึ่งอยู่ในรูปของเงินสะสมเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางประเภทต้องนำฝากไว้กับกระทรวงมหาดไทยในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี โดยเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย	5-4
3. การนำเสนอหลักการและแนวทางในการบริหารการเกินดุลอันเป็นผลมาจากการใช้ระบบการลงบัญชีใหม่เพื่อปรับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	5-5
3.1 วิธีบริหารเงินคงคลังของรัฐบาลกลางไทย	5-6
3.2 วิธีการบริหารเงินสะสมของเอกชน	5-7
4. แนวทางในการปรับรูปแบบการบริหารเงินสะสมในมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้เป็นไปตามหลักการใหม่	5-8
4.1 การดูแลเงินสะสมแต่ละประเภท	5-9
4.1.1 เงินสะสมสำรองประเภทที่ 1	5-9
4.1.2 เงินสะสมสำรองประเภทที่ 2	5-10
4.1.3 เงินสะสมทั่วไป	5-10
4.2 หลักเกณฑ์การนำเงินสะสมไปใช้	5-10
4.3 การอนุมัติ	5-11
5. แนวทางในการจัดการเงินสะสมเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝากไว้กับกระทรวงมหาดไทย	5-12
5.1 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้งบริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (บงต.)	5-12
5.2 โครงสร้างขององค์กรและรูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสม	5-13
5.3 รูปแบบการให้บริการของบริษัทฯ เพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง	5-21
5.3.1 การให้กู้ยืมเงิน	5-21
5.3.2 การรวมลงทุน	5-21
5.3.3 การให้คำปรึกษาทางการเงิน	5-21

สารบัญ

	หน้า
5.4 รูปแบบของการบริหารความเสี่ยงของการให้บริการและการตรวจสอบ การดำเนินการที่เหมาะสม	6-22
 บทที่ 7 การบริหารการขาดดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	 7-1
1. บทเรียนจากต่างประเทศ	7-1
1.1 วัตถุประสงค์การก่อหนี้	7-1
1.2 แหล่งและวิธีการก่อหนี้	7-2
2. การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการขาดดุลของ อบต. ไทย	7-5
2.1 หลักเกณฑ์การตัดสินใจในการลงทุน	7-5
2.2 แนวทางการระดมทุน	7-8
2.3 ความจำเป็นในการกู้ยืมเงินของ อบต.	7-12
2.4 รูปแบบของการก่อหนี้	7-12
2.5 ความสามารถในการกู้ยืม	7-16
 บทที่ 8 บรรษัทค้าประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	 8-1
1. ความจำเป็นและความสามารถในการระดมทุนขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	8-1
1.1 ตัวชี้วัดความต้องการเงินทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	8-1
1.2 ความสามารถของ อบต. ในการระดมทุน	8-1
2. ความเชื่อมั่นในการก่อหนี้และชำระหนี้ของ อบต.	8-2
3. รูปแบบในการสร้างความเชื่อมั่นในการก่อหนี้ของ อบต.	8-3

สารบัญ

	หน้า
4. แนวทางการจัดตั้งบริษัทค้าประกันสินเชื่อ อปท.	6-3
5. โครงสร้างของบริษัทค้าประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6-5
6. ผู้ถือหุ้น	6-7
7. ผู้บริหาร	6-8
8. การค้าประกันและค่าธรรมเนียม	6-10
9. ความรับผิดชอบของบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	6-12
บทที่ 9 บทสรุปเพื่อผลสัมฤทธิ์ของผลงานวิจัย	9-1
1. ข้อเสนอแนะเบื้องต้น	9-1
1.1 ระบบรายงานฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายโครงสร้าง	9-1
1.2 ข้อกำหนดด้านวินัยการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9-1
1.3 แนวทางใหม่เกี่ยวกับการจัดการเงินสะสมที่อยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	9-2
1.4 การจัดตั้งบริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (บงต.)	9-2
1.5 การจัดตั้งบริษัทค้าประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (บสอปท.)	9-2
2. กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่จะต้องมีการปรับปรุง แก้ไข	9-3

สารบัญภาพ

		หน้า
แผนภาพที่ 1	โครงสร้างรายรับ-รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร	3-5
แผนภาพที่ 2	โครงสร้างรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)	3-8
แผนภาพที่ 3	รายจ่ายจากเงินสะสมเปรียบเทียบกับรายจ่ายรวม	3-19
แผนภาพที่ 4	รายจ่ายจากเงินสะสมจำนวนตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	3-18

สารบัญตาราง

		หน้า
ตารางที่ 1	รายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2538-2541	3-12
ตารางที่ 2	ชุดการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2532-2540	3-16
ตารางที่ 3	รายจ่ายจากเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2537-2541	3-17
ตารางที่ 4	รายรับจากเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2537-2541	3-20
ตารางที่ 5	รายรับจากเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2537-2541	3-22
ตารางที่ 6	เปรียบเทียบรายรับ-รายจ่าย ของกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2542	3-58
ตารางที่ 7	งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 จำแนกตามด้าน และแผนงาน	3-59
ตารางที่ 8	รายงานการรับ-จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542	3-60
ตารางที่ 9	รายงานสรุปเงินรายรับตามงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542	3-61
ตารางที่ 10	รายงานสรุปเงินรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามงบกลาง และหน่วยงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542	3-62

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 11	รายละเอียดเงินรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเบริยนเทียบกับงบ งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหมวดรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 3-66
ตารางที่ 12	รายละเอียดเงินรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเบริยนเทียบกับ งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงานและแผนงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 3-67
ตารางที่ 13	รายงานสรุปเงินรายจ่ายจากเงินกู้ให้เบิกเลื่อนปี จำนวนตามงบกลาง และหน่วยงาน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541 3-68
ตารางที่ 14	งบแสดงการเคลื่อนไหวของเงินสะสมกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 3-71
ตารางที่ 15	กรุงเทพมหานคร งบเงินรายรับ-รายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 3-72
ตารางที่ 16	งบแสดงฐานะการเงิน กรุงเทพมหานคร ณ วันที่ 30 กันยายน 2541 3-73
ตารางที่ 17	รายรับของเทศบาลและเมืองพัทยา จำแนกตามหมวดปี 2536-2540 3-74
ตารางที่ 18	จำแนกประเภทของภาษีอากรของเทศบาลและเมืองพิทยายปี 2536-2540 3-75
ตารางที่ 19	รายจ่ายของเทศบาลและเมืองพิทยาย จำแนกประเภทตามหมวดรายจ่าย ปี 2536-2540 3-76
ตารางที่ 20	งบแสดงสัการดำเนินงาน ปีงบประมาณ 2542 ของเทศบาลนครสงขลา 3-77
ตารางที่ 21	เทศบาลนครสงขลา งบดุล ณ วันที่ 30 กันยายน 2542 3-78
ตารางที่ 22	รายงานสรุปรายรับจริง ประจำปีงบประมาณ 2542 เทศบาลเมืองปิตตานี 3-79
ตารางที่ 23	รายงานสรุปรายจ่ายจริง ประจำปีงบประมาณ 2542 เทศบาลเมืองปิตตานี 3-80
ตารางที่ 24	รายจ่ายจริงเงินงบประมาณทั่วไป ประจำปีงบประมาณ 2542 เทศบาลเมืองปิตตานี 3-85
ตารางที่ 25	เทศบาลเมืองปิตตานี งบทรัพย์สิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2542 3-86
ตารางที่ 26	เทศบาลเมืองปิตตานี งบหนี้สิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2542 3-87
ตารางที่ 27	เทศบาลเมืองปิตตานี งบเงินสะสม ณ วันที่ 30 กันยายน 2542 3-88
ตารางที่ 28	เทศบาลเมืองปิตตานี งบเงินรับ-จ่าย ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2541 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2542 3-89

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 29 การจัดประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์คงค้าง	4-55
ตารางที่ 30 การจัดประเภทค่าใช้จ่าย (Expense) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์คงค้าง	4-59
ตารางที่ 31 การจัดประเภทรายจ่าย (Outlays) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์คงค้าง	4-64
ตารางที่ 32 การจัดประเภทธุรกรรมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์คงค้าง	4-70
ตารางที่ 33 ตารางทั่วไป ค / ข ง	4-75
ตารางที่ 34 การจัดประเภทการขุดเจาะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์คงค้าง จำแนกตามประเภท รายการ	4-79
ตารางที่ 35 การจัดประเภทการขุดเจาะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์คงค้าง จำแนกตามประเภท sector	4-82
ตารางที่ 36 ตารางทั่วไป ข. จ	4-84
ตารางที่ 37 ตาราง ข งบดุล (Balance Sheet) และรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินสะสม ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)	4-88
ตารางที่ 38 ผลการดำเนินงานของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ องค์การบริหารส่วนตำบลตามระบบสากล	4-90
ตารางที่ 39 รายละเอียดผลการดำเนินงานของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลตามระบบสากล	4-91
ตารางที่ 40 งบรายรับจริงจ่ายจริงของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และ องค์การบริหารส่วนตำบล	4-93
ตารางที่ 41 ผลการดำเนินงานของเทศบาลตามระบบสากล	4-94
ตารางที่ 42 รายละเอียดผลการดำเนินงานของเทศบาลตามระบบสากล	4-95
ตารางที่ 43 งบรายรับจริงจ่ายจริงของเทศบาล	4-102
ตารางที่ 44 รายรับจริงของเทศบาล	4-103

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 45	รายละเอียดรายจ่ายจริงของเทศบาล
ตารางที่ 46	ผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระบบสากล
ตารางที่ 47	รายละเอียดผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัดตามระบบสากล
ตารางที่ 48	งบรายรับจริงรายจริงขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
ตารางที่ 49	งบรายรับจริงขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
ตารางที่ 50	รายละเอียดรายจ่ายจริงขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
ตารางที่ 51	ผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระบบสากล
ตารางที่ 52	รายละเอียดผลการดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตามระบบสากล
ตารางที่ 53	งบรายรับจริงรายจริงขององค์การบริหารส่วนตำบล
ตารางที่ 54	งบรายรับจริงขององค์การบริหารส่วนตำบล
ตารางที่ 55	รายละเอียดรายจ่ายจริงขององค์การบริหารส่วนตำบล
ตารางที่ 56	ผลการดำเนินงานของภาคสาธารณสุขตามระบบสากล
ตารางที่ 57	ผลการดำเนินงานของรัฐบาลตามระบบสากล
ตารางที่ 58	รายละเอียดผลการดำเนินงานของรัฐบาล
ตารางที่ 59	ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามระบบสากล
ตารางที่ 60	รายละเอียดผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามระบบสากล
ตารางที่ 61	ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ
ตารางที่ 62	รายละเอียดผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

บรรณานุกรม

บทที่ 1

ปัญหา วิธีวิจัย และขอบเขตการวิจัย

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการที่ 4 "ตุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น"

คำว่า "ตุลการคลัง" ถือว่ามีส่วนที่สำคัญอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายการคลังของรัฐบาล รัฐบาลจะคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ อย่างระมัดระวังเพื่อกำหนดว่าในแต่ละปีงบประมาณ รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล สมดุล หรือเกินดุล ปัจจัยที่สำคัญดังกล่าวได้แก่ รายรับของรัฐบาลที่คาดว่าจะได้รับ สถานการณ์ของเศรษฐกิจในปีงบประมาณต่อไป และฐานะการคลังของรัฐบาล เป็นต้น สำหรับในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คำว่า "ตุลการคลัง" แหบจะเรียกได้ว่ามีบทบาทน้อยหรือไม่มีบทบาทเลยในการดำเนินนโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ อาจจะมีสาเหตุมาจากการที่กฎเกณฑ์ของกระทรวงมหาดไทยก่อนปี 2541 ได้กำหนดไว้ว่า อบต. ต้องจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลหรือสมดุลเท่านั้น จึงส่งผลให้ อบต. ดำเนินนโยบายตุลการคลังแบบอนุรักษ์นิยม (conservative) ตามลัทธิทฤษฎีหมาย ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมหรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ต่อการพัฒนาท้องถิ่น เนื่องจากไม่ได้มีการใช้ทรัพยากรด้านการเงินอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่

ปัจจุบันยังมีความสับสนเกี่ยวกับนิยามของคำว่า "ตุลการคลัง" ในหมู่นักวิชาการ ผู้บริหารด้านเศรษฐกิจ รวมทั้ง อบต. ด้วย การคำนวณฐานะตุลการคลังโดยใช้นิยามแตกต่างกัน จะทำให้การเปรียบเทียบตุลการคลังระหว่าง อบต. ด้วยกันเอง และฐานะภาพรวมตุลการคลังของ อบต. ไม่สะท้อนฐานะด้านการเงินการคลังที่แท้จริงของ อบต. ซึ่งจะส่งผลต่อการดำเนินนโยบายตุลการคลังในการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ อบต. ส่วนใหญ่ยังใช้ประโยชน์จากการบริหารจัดการด้านการคลังที่ถูกต้องได้อย่างไม่เต็มพิกัด ทั้งนี้ เนื่องจากขาดการเตรียมพร้อมและการวางหลักเกณฑ์อย่างถูกต้องและเหมาะสม

การดำเนินนโยบายตุลการคลังอย่างมีวินัยถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญอย่างมากต่อการมีความยั่งยืนทางการเงินการคลัง (fiscal sustainability) หรือความมีเสถียรภาพด้านการคลังระยะยาว ปัจจุบันนี้ อบต. ยังขาดการวางหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมของการมีวินัยทางการเงินการคลัง โดยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ จะต้องประกอบไปด้วย วินัยการคลังด้านตุลการคลัง วินัยการคลังด้านการใช้จ่าย วินัยการคลังด้านการก่อหนี้ วินัยการคลังด้านการลงทุน และวินัยการคลังด้านการบริหารการเกินดุลและขาดดุล เป็นต้น

การมีระบบรายงานข้อมูลการคลังที่ได้มาตรฐาน โปร่งใส และตรวจสอบได้จะทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินนโยบายตุลการคลังของ อบปท. ที่มีต่อเศรษฐกิจเป็นไปอย่างถูกต้อง และสามารถหาภาพรวมฐานะการคลังของภาครัฐได้ ซึ่งรวมทั้งรัฐบาลกลาง รัฐวิสาหกิจ และ อบปท. การมีระบบรายงานข้อมูลการคลังที่ได้มาตรฐานจะทำให้ทราบถึงความเชื่อมโยงด้านรายได้ รายจ่าย เงินโอน และการกู้ยืมระหว่างหน่วยงานทุกระดับในภาครัฐได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

งานวิจัยของโครงการนี้ได้ทำการศึกษาประเด็นต่าง ๆ เกี่ยวกับตุลการคลังของ อบปท. โดยมีผลการศึกษารูปได้ ดังนี้

(1) นโยบายเกี่ยวกับตุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในอดีตรูปหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรักษานโยบายการคลังอย่างมาก จะเห็นได้จากในการจัดงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย (ก่อนวันที่ 15 กรกฎาคม 2541 ได้กำหนดให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่ำกว่ารายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 (ไม่รวมรายได้จากเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้) และหลังจากวันที่ 15 กรกฎาคม 2541 ได้มีอันคลายระเบียบโดยการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณใหม่ โดยมีการกำหนดเพียงว่าให้จัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้มีประมาณการรายรับ ครอบคลุมงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย โดยไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนของรายจ่ายที่ต้องต่ำกว่ารายได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถจัดทำงบประมาณของตนเองได้ตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ส่วนใหญ่จะมีการทำงานประมาณรายจ่ายต่ำกว่ารายได้ หรือเท่ากับรายได้

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตไม่ได้มีบทบาทในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาเสถียรภาพของเศรษฐกิจโดยรวมเลย ซึ่งเป็นสิ่งที่ถูกต้องเหมาะสมแล้ว เพราะภารกิจในการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจเป็นภารกิจของรัฐบาลไม่ว่าของ อบปท. อย่างไรก็ตาม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินนโยบายการคลังให้เหมาะสมคือสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ งานวิจัยนี้เสนอว่า การกำหนดนโยบายตุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะต้องคำนึงถึงปัจจัย ดังนี้

1. ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการกิจในด้านต่าง ๆ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2. ขนาดหรือปริมาณรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ คือ ประการแรก ความสามารถในการจัดเก็บภาษี (taxable capacity) ของ อปท. ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนและขนาดของธุรกรรมทางเศรษฐกิจที่มีอยู่ ซึ่งจะเป็นฐานของภาษีและรายได้ และประการที่สอง การจัดสรรรายได้จากรัฐบาล ทั้งที่เป็นการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นๆ ให้แก่ท้องถิ่น

3. ความสามารถในการบริหารทรัพย์สิน และหนี้สิน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของการบริหารการเงินอุดหนุน หรือการอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถหารายได้ได้เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการลงทุนในด้านต่างๆ ตามความต้องการได้ทั้งหมด ดังนั้น การศึกษาจึงเสนอว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการพิจารณาแหล่งเงินต่างๆ เพื่อใช้ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งในปัจจุบันและอนาคตให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งแหล่งที่มาของเงินอาจจะมาจาก

1) รายได้ของตนเอง คือ มีการใช้จ่ายในขอบเขตรายได้ที่หาได้ การดำเนินการเช่นนี้มีผลดีในแง่ที่สามารถรักษาวินัยทางการคลังไว้ได้และไม่เป็นปัญหาเรื่องหนี้สินในภายหลัง แต่ก็อาจเกิดผลเสียต่อท้องถิ่นที่ไม่สามารถจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจให้เพียงพอต่อความต้องการของชุมชน ซึ่งจะเป็นปัญหาคอขวดการพัฒนาในระยะยาวได้

2) การกู้ยืม มีข้อดีคือ จะทำให้ท้องถิ่นสามารถลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานได้ในทันที และภาระที่เกิดขึ้นจากการกู้เงินจะกระจายไปถึงคนรุ่นหลัง ที่ได้รับประโยชน์จากการใช้บริการ (ด้วยการชำระภาษีซึ่งนำไปชำระหนี้) แต่มีข้อเสีย คือ มีการระดมดอกเบี้ยสำหรับการใช้เงินรายได้ในอนาคตที่ต้องนำไปชำระหนี้ และข้อจำกัดในจำนวนหนี้ที่จะกู้

3) การลงทุนร่วมระหว่างท้องถิ่นและเอกชน (รวมทั้งการให้เอกชนดำเนินการ) ซึ่งอยู่ในรูปการให้เอกชนทำสัญญาเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการลดภาระทางการเงินของท้องถิ่น แต่จะต้องเป็นโครงการที่ให้ผลตอบแทนที่คุ้มค่าแก่ผู้ลงทุน ทั้งนี้ ประชาชนต้องรับภาระในการจ่ายค่าบริการเอง

การศึกษานี้ได้เสนอว่า การดำเนินนโยบายดูแลการคลังของ อปท. ควรยึดหลักการวินัยการคลัง 3 ประการ ได้แก่ วินัยการคลังด้านดูแลการคลัง วินัยการคลังด้านการก่อหนี้ และวินัยการคลังด้านการลงทุน

1. วินัยการคลังด้านดุลการคลัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคงรักษาวินัยด้านดุลการคลัง โดยควรยึดหลักการมีดุลการคลังเกินดุลหรือสมดุลเป็นเบื้องต้น แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น ซึ่งหมายถึงความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินจะมีสูงขึ้นตามไปด้วย และอาจเกินความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งจะมีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดุลการคลังขาดดุลได้

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีดุลการคลังขาดดุลได้นั้น ครรทีจะได้นำการวางกรอบวินัยในเรื่องนี้ไว้ โดยพิจารณาจากปัจจัยทางด้านรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่น โดยในส่วนของรายจ่าย จะมีการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายลงทุน (capital expenditure) ซึ่งถือว่าเป็นรายจ่ายที่ก่อให้เกิดผลผลิตโดยตรง (productive expenditure) รายจ่ายประเภทนี้จะก่อให้เกิดสินทรัพย์ (capital stock) และความสามารถในการขยายการผลิตเพิ่มขึ้นในอนาคต ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น ตัวอย่างรายจ่ายลงทุน ได้แก่ รายจ่ายในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น การสร้างถนนหนทาง การสร้างระบบชลประทาน เป็นต้น ส่วนรายจ่ายอีกประเภทหนึ่ง คือ รายจ่ายประจำ (current expenditure) ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตโดยตรง (unproductive expenditure) รายจ่ายประเภทนี้ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภค (consumption) เช่น รายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงาน เป็นต้น

ทั้งนี้ หากท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องใช้จ่ายเพื่อการลงทุน และไม่สามารขอใช้จ่ายจากรายได้ของตนเองได้ ก็อาจหาเงินจากแหล่งอื่นๆ เช่น การกู้เงินมาสนับสนุนการลงทุนได้ เนื่องจากการลงทุนดังกล่าวจะมีประโยชน์ในแง่ที่จะก่อให้เกิดผลผลิตแก่ท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ท้องถิ่นจะต้องไม่กู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายในรายจ่ายประจำ หรือรายจ่ายเพื่อการบริโภค

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงได้กำหนดกรอบของวินัยด้านดุลการคลังไว้ คือ รายจ่ายประจำจะต้องไม่สูงกว่ารายได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การขาดดุลการคลังควรจะเกิดจากการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนเท่านั้น

2. วินัยการคลังด้านการก่อหนี้

งานวิจัยนี้เสนอว่า การก่อหนี้ของ อปท. จะต้องดำเนินการโดยมีการออกกฎหมายเฉพาะเพื่อรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะกู้เงินมาใช้จ่ายได้ ซึ่งปัจจุบันอำนาจการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีข้อกำหนดตามกฎหมายไว้แล้วอย่างกว้าง ๆ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินได้จากการขอค้ำประกันบัตร การกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ หรือกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่าง

ประเทศ แต่ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการกู้เงินน้อยมาก และยังจำกัดแหล่งที่กู้เพียงไม่กี่แห่ง คือ จากกองทุนเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และการกู้จากสถาบันการเงินในลักษณะการเบิกเงินเกินบัญชี ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องกู้เงิน ก็จะต้องมีการสร้างวินัยในด้านการก่อหนี้ขึ้น โดยงานวิจัยได้เสนอให้มีการกำหนดนิยามการก่อหนี้ เพดานการก่อหนี้ ตลอดจนรูปแบบของการก่อหนี้ไว้ในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งควรกำหนดนิยามในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

1) นิยามการก่อหนี้

การก่อหนี้ คือ การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแหล่งเงินกู้ในประเทศและต่างประเทศ การเช่าซื้อ และการใช้สินเชื่อด້วยการผ่อนชำระ รวมทั้งการกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงาน

2) เพดานการก่อหนี้

การก่อหนี้จะต้องมีการกำหนดเพดานหรือขอบเขตการก่อหนี้ไว้เพื่อไม่ให้มีภาระหนี้สินสูงเกินกว่าที่จะบริหารได้ โดยมีการกำหนดเป็นอัตราส่วนทางการเงิน ได้แก่ อัตราส่วนรายจ่ายดอกเบี้ยต่อรายได้ที่จำเป็นต่อการดำเนินการ รายจ่ายชำระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) ต่อรายได้รวม หรือต้องไม่เกินประมาณรายจ่าย ยอดหนี้สุทธิ (หนี้-ทุนสำรองพิเศษเพื่อชำระคืนเงินต้น) ต่อรายได้รวม และยอดหนี้สุทธิต่อทุน เพื่อใช้เป็นมาตรฐานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ

3) รูปแบบการก่อหนี้

การก่อหนี้อาจเพื่อใช้ในการชดเชยการขาดดุลงบประมาณ (ทั้งนี้การกู้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจะต้องไม่สูงกว่ารายจ่ายลงทุน หรือไม่ก่อหนี้เพื่อมาใช้จ่ายในรายจ่ายประจำ ตามที่กล่าวมาแล้ว) นอกจากนี้ ท้องถิ่นอาจกู้เงินมาเพื่อใช้ลงทุนในโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะ หรือกู้เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน

ด้านรับเครื่องมือในการกู้ อาจเป็นพันธบัตร หรือการทำสัญญาเงินกู้ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และระยะเวลาของการกู้

3. วินัยการคลังด้านการลงทุน

จากการศึกษาพบว่า อปท. ปัจจุบันยังขาดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการชี้้นำการใช้งบประมาณหรือเงินสะสมในการลงทุน งานวิจัยนี้ได้เสนอข้อกำหนดวินัยการคลังด้านการลงทุน โดยได้กำหนด นิยามการลงทุน ของการได้มาซึ่งทรัพย์สินถาวร (Fixed capital assets) ซึ่งได้แก่สินค้านำคงทน (durable goods) ที่เคลื่อนย้ายไม่ได้ และการได้มาซึ่งทรัพย์สินทางการเงิน (financial capital) ได้แก่ การลงทุนในตราสารทางการเงินต่าง ๆ นอกจากนี้ ได้มีการกำหนด

ประเภทของการลงทุน โดยในการลงทุนในทรัพย์สินถาวรควรมีหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการพิจารณา ดังนี้

- ควรพิจารณาสถานะของทรัพย์สินถาวรและโครงการต่างๆ ที่มีอยู่แล้วว่าพอเพียง และสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นแล้วหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาโครงการต่างๆ ที่จำเป็นที่จะต้องลงทุนเพิ่มขึ้น โดยควรที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในท้องถิ่น หากมีความต้องการหลายโครงการ ก็จะต้องกำหนดลำดับความสำคัญก่อนหลัง
- พิจารณาประมาณการค่าใช้จ่ายในการลงทุน รวมทั้งการบำรุงรักษาที่จะติดตามมาจากโครงการลงทุน เพื่อใช้ในการจัดทำแผนด้านงบประมาณในปีต่อไป
- พิจารณาทหาแหล่งเงินที่จะช่วยสนับสนุนโครงการลงทุน โดยมีการวิเคราะห์ด้านการเงิน โดยมีการประมาณการรายได้ รายจ่าย หรือการกัณฑ์เพื่อใช้จ่ายในโครงการลงทุน
- แผนของโครงการลงทุนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และหลังจากนั้นควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงการลงทุน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและให้ความเห็นชอบต่อไป

สำหรับการลงทุนในการซื้อทรัพย์สินทางการเงิน (Financial Investment) นั้น ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้มีการลงทุนในลักษณะนี้ งานวิจัยนี้จึงเห็นควรให้มีกฎหมายรองรับธุรกรรมที่อนุญาตให้ท้องถิ่นนำเงินออมที่มีอยู่ในรูปเงินสะสม นำไปลงทุนในตราสารทางการเงิน โดยเฉพาะตราสารทางการเงินที่ไม่มีความเสี่ยงหรือมีความเสี่ยงน้อย เช่น พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรรัฐบาลกิจ ตลาดอคมดิน หรือตราสารหนี้เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เป็นต้น

(2) การบริหารการเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : การจัดประเภทและการบริหารเงินสะสมแบบใหม่ และการจัดตั้งบริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (บงถ.)

จากสถิติรายได้และรายจ่ายจริงของ อบต. งานวิจัยนี้พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2538-2542 รายได้จริงของ อบต. สูงกว่ารายจ่ายจริงค่อนข้างสูง โดยในปีงบประมาณ 2538-2539 รายได้สูงกว่ารายจ่ายร้อยละ 34.8 และ 46.0 ตามลำดับ แต่ค่อย ๆ ลดลงในช่วงปีงบประมาณ 2540-2542 เหลือร้อยละ 21.4 18.0 และ 6.0 ตามลำดับ ทั้งนี้ เนื่องจากเป็นช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ งานวิจัยยังพบว่าจากการจัดทำงบประมาณประจำปีของ อบต. ในอดีตจนถึงปัจจุบัน อบต. โดยรวมจะมีเงินสะสมเก็บไว้เป็นจำนวนมาก ทั้งในส่วนที่บริหารจัดการโดย

อปท. เอง และส่วนที่ถูกบังคับโดยกระทรวงมหาดไทยให้กันร้อยละ 10 ของเงินสะสมเข้ากองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และเงินทุนสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินสะสมจำนวนมากของ อปท. นี้เปรียบเสมือนเงินคลังของรัฐบาล หากปีงบประมาณใดรัฐบาลหรือ อปท. มีงบประมาณเกินดุล เงินคลังหรือเงินสะสมจะเพิ่มขึ้น ดังนั้น อปท. ควรจะต้องมีระดับเงินสะสมอยู่ในระดับที่เหมาะสม เช่นเดียวกับรัฐบาลที่จะต้องจัดการบริหารเงินคลังให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ดังนั้น การบริหารเงินสะสมที่มีประสิทธิภาพจึงเป็นสิ่งจำเป็นที่รัฐบาลและ อปท. จะต้องดำเนินการอย่างมีระบบและมีประสิทธิผลสูงสุด

จากการศึกษาพบว่า การบริหารจัดการเงินสะสมของ อปท. ยังมีจุดบกพร่องและปัญหาอุปสรรคสำคัญหลายประการ ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากระเบียบและข้อบังคับปัจจุบัน ได้แก่

1. อุปสรรคในส่วนของเงินสะสมที่บริหารจัดการโดย อปท.

- การบริหารจัดการด้านบัญชียังไม่เหมาะสม
- ขอบเขตการใช้เงินสะสมเพื่อแสวงหาผลตอบแทนยังมีข้อจำกัด
- ประชาชนในท้องถิ่นยังได้รับประโยชน์ไม่เต็มที่จากการใช้เงินสะสมของ อปท.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่เงินสะสมของ อปท. มีเหลือเป็นจำนวนมาก

- วิธีการอนุมัติการเบิกจ่ายและประเภทของการเบิกจ่ายยังไม่ชัดเจนและไม่

คล่องตัว

2. อุปสรรคในส่วนของเงินสะสมของ อปท. ที่บริหารโดยกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และเงินทุนสะสมของ อบจ.

- ไม่สอดคล้องกับยุคการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท.
- การบริหารจัดการยังไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
- ขอบเขตกิจกรรมของกองทุนยังไม่ครอบคลุมความต้องการด้านการเงินแบบ

ครบวงจรในการพัฒนาท้องถิ่น

ดังนั้น งานวิจัยนี้จึงเสนอแนวทางการปรับปรุงการบริหารการเงินดุลหรือการบริหารเงินสะสมของ อปท. ดังต่อไปนี้

1. แนวทางในการปรับปรุงแบบการบริหารเงินสะสมในมือของ อปท.

งานวิจัยนี้เสนอให้ใช้หลักการของการบริหารเงินคลังตามแบบของรัฐบาลมาใช้เพื่อนำระบบบัญชีนาคราเดียวมาใช้ ร่วมกับหลักการสำรองกำไรสะสมของภาคเอกชน เพื่อนำหลัก

ความระมัดระวังและหลักการดำรงอยู่มาใช้ โดยต้องมีการกันเงินสะสมออกเป็นเงินสำรอง 3 ประเภท 2 ประเภทแรก เป็นเรื่องของการจัดการการเงินเพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยมีความเสี่ยงตามสภาพ ในขณะที่ประเภทที่ 3 เป็นเรื่องของการบริหารเงินสด ซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนในการนำเงินสะสมไปใช้ ทั้งนี้พยายามอิงวัตถุประสงค์เดิมในการนำเงินสะสมไปใช้ และการอนุมัติ รวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการลงทุนในหลักทรัพย์ของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจได้โดยไม่ต้องขออนุญาต

งานวิจัยได้กำหนดประเภทของเงินสะสมใหม่เป็น 3 ประเภท ดังนี้

- **เงินสะสมสำรองประเภทที่ 1**

เป็นการกำหนดให้กันสำรองเงินสะสมโดยกฎหมายหรือระเบียบไม่เกินอัตราร้อยละ 10 ของจำนวนเงินสะสมทั้งหมด โดย อปท. สามารถนำเงินดังกล่าวไปลงทุนให้อยู่ในรูปของพันธบัตรรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ หลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ หรือสลากออมสิน/สลาก ธกส.

- **เงินสะสมสำรองประเภทที่ 2**

เป็นการกำหนดให้กันสำรองเงินสะสมเพื่อการระดมทุน ซึ่งการระดมทุนประกอบด้วย

(1) รายจ่ายหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ และหมวดค่าสาธารณูปโภค ไม่น้อยกว่า 3 เดือน ในกรณีที่ยังงบประมาณประจำปีอนุญาตให้จ่ายได้แล้ว แต่ระยะสามเดือนแรกของปีงบประมาณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการตามงบประมาณ

(2) ร้อยละ 25 ของรายจ่ายเพื่อชำระคืนเงินกู้ตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติ โดย อปท. สามารถนำเงินดังกล่าวฝากอยู่ในรูปของเงินฝากธนาคารประเภทเงินฝากประจำ 3 เดือน 6 เดือน หรือ 1 ปี แล้วแต่กรณี

- **เงินสะสมทั่วไป**

เป็นเงินสะสมส่วนที่กันไว้ต่างหากจากสำรองประเภทที่ 1 และ 2 โดย อปท. สามารถนำเงินดังกล่าวไปฝากอยู่ในรูปของเงินฝากธนาคารประเภทออมทรัพย์

นอกจากนี้ เพื่อให้สอดคล้องกับการแบ่งเงินสะสมออกเป็น 3 ประเภท และรูปแบบการบริหารเงินสะสม งานวิจัยนี้จึงได้กำหนดว่ารายจ่ายประเภทใดเป็นการยืมประเภทใดจ่ายขาดได้ ซึ่งได้ตั้งเกณฑ์ไว้ ดังนี้

- การนำเงินสะสมไปใช้โดยไม่ต้องตั้งงบประมาณใช้คืน สามารถใช้ได้เฉพาะการขอเงินสะสมไปใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องอันเป็นกรรมสิทธิขององค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่นและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น โดยให้เงินจากประเภทของเงินสะสมทั่วไปก่อน โดยไม่ต้องตั้งงบประมาณใช้คืน

- การนำเงินสะสมไปใช้โดยต้องตั้งงบประมาณใช้คืน สามารถใช้ได้กับการรอนำเงินสะสมเพื่อการใช้จ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องอันเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นหรือการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องตั้งงบประมาณใช้คืน โดยให้เงินจากประเภทเงินสะสมทั่วไปก่อน ทั้งนี้ รายละเอียดดังกล่าวประกอบด้วย

(1) รายจ่ายในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และต้องเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน

(2) รายจ่ายฉุกเฉินในกรณีที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น

(3) รายจ่ายหมวดเงินเดือนสำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นกรณีที่มีการรับโอน เลื่อนระดับ เลื่อนขั้นเงินเดือน เพิ่มขึ้นตามสิทธิในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายหรือไม่ได้ตั้งงบประมาณจ่ายไว้

(4) รายจ่ายเพื่อจ่ายให้พนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างกรณีที่มีสิทธิได้รับเงินอื่นตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายหรือไม่ได้ตั้งงบประมาณจ่ายไว้

สำหรับการควบคุมกระแสเงินที่ผ่านเข้าออกบัญชีเงินสะสมทั้ง 3 ประเภท งานวิจัยได้เสนอให้ใช้ระบบบัญชีคุมพันบัตระ ๑ บัญชี และระบบบัญชีธนาคารเดียว 2 บัญชี และกำหนดบัญชีรับ-จ่ายที่ธนาคารแยกต่างหากจากกัน โดยกำหนดให้มีการโอนจากบัญชีรับไปบัญชีจ่ายเท่าที่เป็นรายจ่ายที่จะนำไปจ่ายที่กำหนดไว้เท่านั้น

นอกจากนี้แล้ว งานวิจัยนี้ยังได้เสนอให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรเงินสะสมเหมือนการจัดสรรกำไรสะสมเพื่อจ่ายเงินปันผลของเอกชนมาใช้ แต่เป็นการปันผลคืนให้กับชุมชนหรือท้องถิ่นนั้นเมื่อระดับของเงินสะสมทั่วไปเมื่อเทียบกับเงินสะสมทั้งหมด ณ สิ้นปีงบประมาณมีจำนวนที่เหมาะสม (เช่น มากกว่าอัตราร้อยละ 50 ของเงินสะสมทั้งหมด) เช่น การให้บริการในรูปแบบของสวัสดิการเพิ่มเติมจากการดำเนินการโดยปกติด้านสาธารณสุขที่มากกว่า จำนวนฐานที่ให้บริการตรวจรักษาเพิ่มเติมนอกเหนือเวลาทำการปกติ หรือด้านการศึกษาที่มากกว่า จำนวนฐานที่ให้บริการสอนพิเศษภาษาหรือวิชาชีพ หรือการนำประชาชนในท้องถิ่นทัศนศึกษาตามสถานที่ท่องเที่ยว หรือต่างจังหวัด ทั้งนี้ การนำเงินส่วนนี้คืนประโยชน์ให้กับท้องถิ่นจะต้องมีการประชาสัมพันธ์หรือสอบถามจากประชาชนส่วนใหญ่ก่อน

สำหรับการอนุมัติการนำเงินสะสมไปใช้โดยไม่ต้องมีการตั้งงบประมาณใช้คืนนั้น งานวิจัยนี้เสนอให้เป็นอำนาจและดุลยพินิจของฝ่ายบริหารของ อบปท. ส่วนการอนุมัติสำหรับการนำเงินสะสมไปใช้โดยไม่ต้องตั้งงบประมาณใช้คืน ให้เป็นอำนาจและดุลยพินิจของคณะกรรมการที่มีฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองในสัดส่วนเท่า ๆ กัน โดยไม่ต้องเข้าสู่วาระการประชุมของสภา

2. แนวทางในการจัดการเงินสะสมที่ อบปท. ผ่ากไว้กับกระทรวงมหาดไทย

จากการศึกษาจุดบกพร่องของการจัดการเงินสะสมของ อบปท. ที่ผ่ากไว้กับกระทรวงมหาดไทย งานวิจัยนี้ได้เสนอแนวทางในการบริหารเงินสะสมนี้ใหม่ โดยรัฐบาลจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องจัดตั้งสถาบันการเงินเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยครอบคลุมการให้บริการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภทได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร และมีวัตถุประสงค์เป็นศูนย์กลางในการช่วยเหลือทางการเงินภายใต้หลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิก ส่วนผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะถูกจัดสรรให้กับสมาชิกรายตัวตามสัดส่วน ระดมเงินออมและสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

งานวิจัยนี้เสนอให้สถาบันการเงินดังกล่าวอยู่ในรูปของบรรษัท ซึ่งมีกองทุนที่จัดตั้งขึ้นภายในบรรษัทเพื่อบริการที่บัญชีและรับผิดชอบสินทรัพย์ การบริหารให้เกิดประโยชน์ และการรับจ่ายเงินของสมาชิก โดยการดำเนินงานนี้ในแง่ของหลักกฎหมายแยกความสัมพันธ์กันออกได้อย่างชัดเจน ทั้งนี้ การจัดตั้งดังกล่าวจะจัดตั้งเป็น "บรรษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น" เพื่อทำหน้าที่ดูแลและบริหารเงินสะสมของ อบปท. ที่ร่วมกันสมทบเข้าเป็นกองทุนเรียกว่า "กองทุนเงินสะสมเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น"

บรรษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นนี้จะมีหน้าที่ให้บริการแก่สมาชิกในลักษณะเป็นการร่วมคิดร่วมทำ โดยไม่กำหนดผู้หนึ่งผู้ใดมีอำนาจเหนือกว่ากัน ดังนั้นการบริหารและการตัดสินใจควรเป็นการทำงานในรูปคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของ อบปท. ด้วยกันเองทั้งหมด ดังนั้นโครงสร้างที่สำคัญของกองทุนประกอบด้วย เงินกองทุน ผู้บริหาร ผู้จัดการ และบรรษัท โดยองค์ประกอบแต่ละประเภท มีสาระสำคัญ ดังนี้

- เงินกองทุน เงินกองทุนประกอบด้วย

(1) บัญชีเงินราย อบปท. ประกอบด้วย เงินโอน ณ วันจัดตั้งและผลประโยชน์

เงินสะสมรายปีและผลประโยชน์

(2) บัญชีเงินสำรอง ประกอบด้วย เงินสำรองและผลประโยชน์

จากการศึกษาพบว่า ในเบื้องต้น คาดว่า เงินกองทุนจะมีจำนวนอย่างน้อย 2,600 ล้านบาท ซึ่งมาจากการโอนเงินกองทุนจากเงินทุนสะสมของเทศบาล และ ของอบจ. ส่วนในปีต่อไป เงินกองทุนจะเพิ่มขึ้นด้วยเงิน 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง เงินสะสมที่ อบท. ทั้ง 5 ประเภทสมทบมาเข้ากองทุน ซึ่งอย่างน้อยประมาณปีละ 215 ล้านบาท และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารเงินกองทุนดังกล่าว และส่วนที่สอง เงินที่กองทุนระดมเงินทุนเองด้วยการออกตราสารหนี้ และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารเงินดังกล่าว.

• ผู้บริหาร

ผู้บริหารคือ คณะกรรมการ ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของ อบท. ด้วยกันเอง โดยมีผู้แทนจาก อบท. 5 คน (จาก อบต. เทศบาล ผู้ทรงคุณวุฒิ อบจ. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อย่างละ 1 คน) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงิน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย และด้านพัฒนาชุมชน อย่างละ 1 คน และมีผู้จัดการกองทุนร่วมเป็นกรรมการและทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการ รวมจำนวนกรรมการทั้งสิ้น 9 คน โดยประธานกรรมการ เลือกมาจากกรรมการที่เป็นผู้แทนจาก อบท. ซึ่งจะเลือกกันเองเป็นคราวๆไป หรือผลัดกันดำรงตำแหน่ง แต่จะไม่เลือกบุคคลภายนอกมาเป็นประธานกรรมการ

สำหรับงานและความรับผิดชอบที่สำคัญของคณะกรรมการจะดูแลการกำหนดนโยบายการบริหารงาน การให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิก การระดมทุน การกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมต่อปี

นอกจากนี้แล้ว คณะกรรมการสามารถแต่งตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมาเพื่อช่วยดำเนินการกลั่นกรองงานและเสนอความเห็นต่างๆเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ รวมทั้งการจ้างที่ปรึกษาให้คำปรึกษากับคณะกรรมการเป็นปีๆไป โดยปกติคณะกรรมการจะมีการประชุมกันเดือนละ 1 ครั้ง เว้นแต่มีเรื่องเร่งด่วนเป็นกรณีพิเศษ

• ผู้จัดการ

ผู้จัดการจะเป็นผู้ดูแลและจัดการงานทั้งหมดภายใต้นโยบายบริหารและการตัดสินใจของคณะกรรมการ โดยทำหน้าที่เป็น "ซีอีโอ" ซึ่งมาจากการจัดจ้างของคณะกรรมการ เพื่อดูแลงานหลักของสำนักงานที่สำคัญ 2 ประการกล่าวคือ งานด้านจัดการทั่วไปและงานด้านจัดการบริหารเงินกองทุน

(1) งานด้านจัดการทั่วไป แบ่งเป็น

- การดูแลองค์กรและการบริหารโดยทั่วไปประกอบด้วย ฝ่ายบัญชี ฝ่ายการเงิน ฝ่ายสมาชิก และฝ่ายบริหาร
- จัดการตรวจสอบภายในและกฎหมาย ประกอบด้วย ฝ่ายตรวจสอบและฝ่ายกฎหมาย

(2) จัดการบริหารเงินกองทุน ประกอบด้วยฝ่ายบริหารเงิน ฝ่ายวิเคราะห์และพัฒนา และฝ่ายวิชาการ

งานวิจัยนี้ได้กำหนดกรอบเขตและกิจกรรมหลักของบริษัทฯ ไว้ดังนี้

• การให้กู้ยืมเงิน

ให้กู้ยืมเงินแก่ อปท. ที่เป็นสมาชิกกองทุนเป็นลำดับแรก โดยวงเงินที่ให้กู้ยืมและอัตราดอกเบี้ย จะพิจารณาจากตัวโครงการที่จะนำเงินไปใช้ ความเป็นไปได้ของโครงการ จุดคุ้มทุน ผลตอบแทน และฐานะการเงินของ อปท. แต่ละแห่งเป็นหลัก ส่วนเงินที่สมาชิกส่งสะสมมาน้อยแตกต่างกัน จะไม่ถูกนำมาคิดในการพิจารณาให้กู้ เพราะถือว่าทุกคนมีฐานะเป็นสมาชิกเท่ากัน

• การทำหน้าที่ระดมทุนให้กับ อปท. ทั้งประเทศ ผ่านการออกพันธบัตร
บริษัทฯ (Bond Bank)

เพื่อให้ อปท. สามารถมีเงินทุนต้นทุนต่ำเพื่อใช้ลงทุนในโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น แก่ อปท. ข่ายยังไม่สามารถระดมทุนเองผ่านการออกพันธบัตรได้ หรือถ้าทำได้อาจมีต้นทุนสูง ดังนั้น บริษัทฯ จะทำหน้าที่รวบรวมความต้องการเงินทุนของ อปท. ทั้งประเทศแล้ว ดำเนินการระดมทุนลง ซึ่งจะเป็นจำนวนที่สูง (ต้นทุนจะต่ำ) ผ่านการออกพันธบัตรบริษัทฯ แล้ว ค่อยจัดสรรเงินทุนที่ระดมมาได้ตามความต้องการของ อปท.

• การร่วมลงทุน

ร่วมลงทุนในโครงการของ อปท. ที่เห็นว่าสามารถให้ผลตอบแทนที่ดีแก่กองทุน โดยมีวิธีดำเนินการได้ 3 วิธี คือ

- (1) นำเงินกองทุนไปร่วมลงทุน
- (2) ออกตราสารของแต่ละโครงการที่จะไปร่วมลงทุนจำหน่ายแก่ประชาชนทั่วไป และนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายตราสารนั้นไปลงทุนในหลักทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในโครงการ

(3) วิธีผสมระหว่างใช้เงินกองทุนตามวิธีที่ 1 และเงินที่ได้จากการระดมเองตามวิธีที่ 2 ในสัดส่วนที่เหมาะสม

- **การให้คำปรึกษาทางการเงิน และการพัฒนาท้องถิ่น**

อปท. ที่เป็นสมาชิกสามารถขอคำปรึกษาทางการเงินและการพัฒนาชุมชนจากบรรษัทได้ทั้งในเรื่องของการจัดการและการบริหารทรัพย์สิน หนี้สิน และส่วนเงินสะสมที่อยู่ในมือของ อปท. การปรึกษาหารือการจัดทำโครงการพัฒนาของชุมชน รวมทั้งการขอคำแนะนำในวิธีการจัดหาเงินเพื่อสนับสนุนโครงการของ อปท.

(3) การบริหารการขาดดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า การบริหารการขาดดุลการคลังนับเป็นเรื่องใหม่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เพราะยังไม่มีประสบการณ์มาก่อน ซึ่งเกิดจากกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ที่ทำให้มีการจัดงบประมาณแบบเกินดุลหรือสมดุลเท่านั้น ในขณะที่ประเทศต่าง ๆ มีประสบการณ์ในการก่อหนี้ในรูปแบบต่าง ๆ เช่น การกู้ในระยะสั้นเพื่อเสริมสภาพคล่อง การกู้เพื่อใช้ซื้อโรงงานหรือเครื่องจักรที่มีอายุการใช้งานยาว การกู้ระยะยาว เพื่อใช้ในโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนา เป็นต้น โดยมีกรู้จากแหล่งต่าง ๆ หลากหลาย เช่น จากรัฐบาล จากองค์กรระหว่างประเทศ จากสถาบันการเงิน ตลอดจนการขอความเห็นและตราสารทางการเงิน

การศึกษานี้พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยไม่มีประสบการณ์ในการกู้เงินเพื่อใช้ลงทุนในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลได้สนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นโดยการจัดทำบริการโครงสร้างพื้นฐานโดยดำเนินการผ่านส่วนราชการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องหรือผ่านเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นโดยตรง โดยท้องถิ่นไม่ค่อยมีโอกาสมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองเท่าที่ควร ดังนั้น เมื่อมีการกระจายอำนาจการคลังเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้ และมีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดหาบริการโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนโครงการการลงทุนต่าง ๆ ได้ด้วยตนเอง จึงควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถระดมทุนเพื่อใช้ในการลงทุนได้เอง ทั้งนี้ ในปัจจุบันกฎหมายได้ให้อำนาจท้องถิ่นสามารถระดมทุนโดยการก่อหนี้ได้ โดยอาจออกพันธบัตร หรือการกู้เงินจากองค์กรทั้งในและต่างประเทศได้ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายที่ให้อำนาจกระทรวงการคลังกำกับหนี้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย เกี่ยวกับเรื่องการค้าประกันหนี้ให้ อปท. ของรัฐบาลนั้น งานวิจัยนี้มีความเห็นว่า รัฐบาลไม่ควรเข้าไปค้าประกันหนี้ของ อปท. ควรปล่อยให้ อปท. เข้าสู่ตลาดเงินและตลาดทุนเองตามศักยภาพของ อปท. และความ

เป็นไปได้ของโครงการลงทุนของ อบปท. ในทางปฏิบัติแล้ว อบปท. ยังไม่ได้มีการกู้เงินตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ อีกทั้งไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุนของสถาบันการเงินเอกชน ซึ่งจะมีบ้างก็ในรูปการเบิกเงินเกินบัญชี แต่ยังไม่มียกย่อง Term Loan ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการปรับปรุงกระบวนการที่จะให้ท้องถิ่นมีศักยภาพในการหาแหล่งเงินทุนได้เพิ่มขึ้นโดยอิสระและไม่ต้องอาศัยอำนาจจากรัฐบาล เช่น ในการอนุมัติการก่อหนี้ หรือการค้ำประกันหนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในการบริหารการเงินการคลังของตนเองได้ ทั้งนี้ การระดมทุนของท้องถิ่นอาจดำเนินการโดยออกตราสารทางการเงิน ได้แก่ พันธบัตรเพื่อระดมเงินทุนจากประชาชนหรือการกู้เงินจากสถาบันการเงินต่าง ๆ ได้ อย่างไรก็ตาม เห็นควรให้มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อกำหนดกรอบและหลักเกณฑ์ในการก่อหนี้ เพื่อให้ท้องถิ่นมีวินัยในการก่อหนี้ นอกจากนี้ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ให้กู้ จึงเห็นควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร่วมจัดตั้งองค์การค้ำประกันสินเชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น โดยมีการบริหารงานที่เป็นอิสระ และมีการดำเนินงานเยี่ยงสถาบันเอกชนทั่วไป

เนื่องจากงานวิจัยนี้ได้เสนอว่า อบปท. สามารถที่จะมีการขาดดุลงบประมาณได้ หรือมีการกู้ได้ในกรณีลงทุนในโครงการลงทุนที่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่นเท่านั้น ดังนั้น การบริหารการขาดดุล (การทำให้การขาดดุลลดลงจนอยู่ในฐานะสมดุลและเกินดุลในระยะปานกลาง) ในที่นี้จึงประกอบไปด้วย 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรก การเพิ่มรายรับของ อบปท. เพื่อนำมาชำระหนี้ ซึ่งงานวิจัยในส่วนนี้จะไม่พูดถึง (การเพิ่มรายรับและประสิทธิภาพการหารายได้ของ อบปท. จะถูกศึกษาในโครงการที่ 2 ด้านรายรับ) ส่วนที่สอง การลดค่าใช้จ่ายและการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายของ อบปท. (ซึ่งจะถูกศึกษาในโครงการที่ 3 ด้านรายจ่าย) ส่วนที่สาม การบริหารหนี้ที่มีอยู่แล้ว ซึ่ง อบปท. ควรใช้วิธีบริหารหนี้เช่นเดียวกับรัฐบาล (การได้ถอนหนี้ก่อนกำหนด การ refinancing การขอ rollover และการ swap เป็นต้น) ส่วนที่สี่ จะเป็นส่วนที่โครงการนี้จะกล่าวถึง ได้แก่ การก่อหนี้ใหม่อย่างมีระบบและมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เพื่อให้การขาดดุลในระยะปานกลางและระยะยาวปรับตัวลดลงจนเกิดความยั่งยืนทางการเงินการคลังของ อบปท.

งานวิจัยฉบับนี้ได้สรุปวัตถุประสงค์ เหตุผลในการกู้เงินของ อบปท. รูปแบบ ระยะเวลา และความสามารถของการก่อหนี้ของ อบปท. ที่ควรใช้เป็นหลักเกณฑ์เบื้องต้น ดังนี้

1. วัตถุประสงค์ของการก่อหนี้

อบปท. มีความจำเป็นในการก่อหนี้ด้วยวัตถุประสงค์ ดังนี้

- (1) เพื่อชดเชยการขาดสภาพคล่องด้านเงินสดระยะสั้น

- (2) เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ
- (3) เพื่อใช้ในการซื้อโรงงานและเครื่องมือซึ่งมีอายุการใช้งานระยะยาว
- (4) เพื่อใช้ในการลงทุนซึ่งได้ผลตอบแทนในรูปของรายรับจากโครงการ
- (5) เพื่อใช้ในโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาในระยะยาว

การกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดดุลภาคคลังด้านเงินสละระยะสั้นถือว่าเป็นเรื่องปกติสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นทั่วโลก เนื่องจากความไม่สม่ำเสมอของแบบแผนกระแสรายรับของรัฐบาล การเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารถือว่าเป็นรูปแบบปกติของการกู้ยืม แต่อย่างไรก็ตาม อบปท. ควรที่จะสามารถระดมเงินโดยการออกตั๋วเงินระยะสั้นประมาณ 1 ถึง 3 เดือนได้

การกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณนั้นเป็นเรื่องปกติสำหรับรัฐบาล และงานวิจัยนี้ได้เสนอให้ อบปท. ควรที่จะดำเนินการกู้ยืมได้เองโดยไม่ต้องได้รับการอนุมัติจากรัฐบาล

การซื้อโรงงานและเครื่องมือเครื่องจักรก่อให้เกิดปัญหาเสมอ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับกระแสค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถกำหนดได้หรือไม่สม่ำเสมอ เพราะว่าจะผูกพันกับค่าใช้จ่ายจำนวนมากที่ต้องใช้ไปในส่วนเครื่องมือเครื่องจักรที่มีการเสื่อมหรือสึกหรอ การกู้ยืมเงินเพื่อการนี้ควรจะมีการกระจายตลอดอายุการใช้งานของเครื่องมือ ซึ่งอย่างไรก็ตาม อบปท. อาจใช้วิธีเช่าซื้อแทนก็จะเป็นทางเลือกที่ดีอีกทางหนึ่งได้ ซึ่งเริ่มที่จะเป็นที่นิยมมากขึ้นเนื่องจากเป็นการเลี่ยงการซื้อเครื่องจักรที่อาจจะล้าสมัยในยุคที่เทคโนโลยีมีความก้าวหน้าและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

การกู้ยืมเงิน (loan finance) เพื่อใช้ในโครงการลงทุนที่ก่อให้เกิดรายได้เป็นที่ยอมรับใน อบปท. ที่มีการดำเนินโครงการด้านการพัฒนา หรือโครงการด้านสาธารณูปโภคควรจะกู้ยืมเงินมาเพื่อใช้ลงทุนในโครงการประเภทดังกล่าว

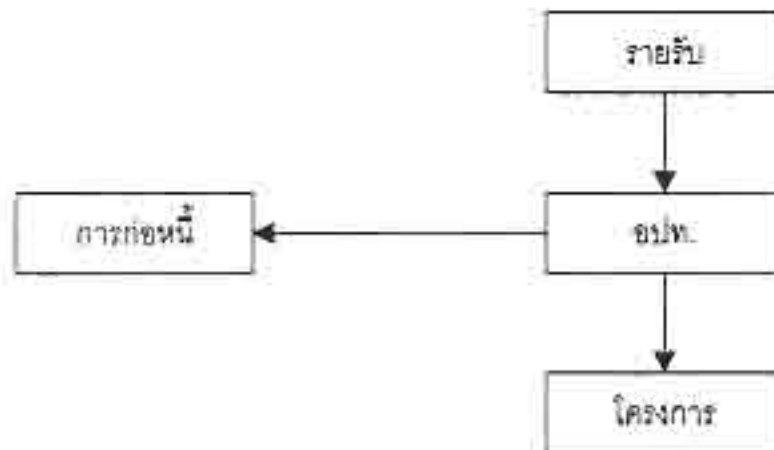
การใช้เงินกู้เพื่อสนับสนุนโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาในระยะยาวของท้องถิ่นที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยตรงนั้นมีลักษณะแตกต่างกันสำหรับท้องถิ่นทั่วโลก จากการศึกษาพบว่า ในปี พ.ศ. 2512 สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนของรัฐบาลท้องถิ่นที่เกิดมาจากการกู้ยืมเงินนั้น แตกต่างกันไปเท่ากับร้อยละ 86 ในแคนาดา เท่ากับร้อยละ 80 ในเบลเยียม เท่ากับร้อยละ 16 ในสวีเดน และเท่ากับร้อยละ 17.5 ในญี่ปุ่น งานวิจัยนี้มีความเห็นว่า อบปท. ควรพิจารณาการกู้ยืมของ อบปท. ตามหลักเกณฑ์ที่ได้กล่าวข้างต้นเป็นกรณี ๆ ไป

2. เหตุผลในการกู้เงินของรัฐบาลท้องถิ่น งานวิจัยนี้ได้กำหนดว่า อบปท. ควรจะกู้หรือไม่ ขึ้นอยู่กับความจำเป็นที่จะต้องมีการลงทุนหรือระบายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือไม่ ซึ่งโครงการลงทุนเหล่านั้นเมื่อสร้างเสร็จจะให้ผลตอบแทนระยะยาว ในระบบเศรษฐกิจที่มีเงินออมอย่างเพียงพอ ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ สถาบันการเงินที่แข็งแกร่งและแนวโน้มของการเจริญเติบโตดี ต้นทุนในการกู้หรือก่อหนี้จะต่ำ สาเหตุสำคัญ 3 ประการที่สนับสนุนให้มีการกู้หรือก่อหนี้ได้แก่ ประการแรก ในทางปฏิบัติรายจ่ายเพื่อใช้ในโครงการลงทุนมักจะมีจำนวนสูง ซึ่งการระดมเงินทุนเพื่อการนี้จากทรัพยากรที่ท้องถิ่นมีอยู่ไม่เพียงพอ ประการที่สอง โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจในอนาคตมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในปัจจุบัน การชะลอการลงทุนด้านนี้จะส่งผลกระทบขยายตัวของเศรษฐกิจและความสามารถในการชำระหนี้คืนในอนาคต อย่างไรก็ตาม สิ่งสำคัญได้แก่ การก่อหนี้จะต้องสนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพ และต้องไม่ถูกนำไปใช้ในสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น ประการที่สาม การกู้หรือก่อหนี้จะเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพถ้าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนในปัจจุบันเป็นผู้รับภาระชำระหนี้

3. รูปแบบของการก่อหนี้ การกู้เงินของ อบปท. และรัฐบาลท้องถิ่นทั่วไปจะมีลักษณะและประเด็นพิเศษหลายประการ ได้แก่ รัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่จะทำธุรกรรมด้านรายรับและรายจ่ายต่าง ๆ ในรูปสกุลเงินของประเทศเป็นหลัก ดังนั้น ยกเว้นสำหรับธุรกรรมบางประเภท (เช่น ไฟฟ้า ท่อเรือ สนามบิน โทรคมนาคม) รัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่จะไม่เกี่ยวข้องกันกับธุรกรรมที่ให้เงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านการย้ายท้องถิ่นหรือธุรกิจ จึงไม่เหมือนการทำธุรกิจของภาคเอกชนทั่วไป และนอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถที่จะล้มละลายแล้วได้ เหมือนกับการล้มละลายของธุรกิจเอกชน ดังนั้น การกู้เงินโดยรัฐบาลท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากการกู้เงินโดยภาคธุรกิจเอกชนในประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น งานวิจัยนี้ได้เสนอให้ อบปท. สามารถกู้เงินโดยอาศัยอำนาจในการเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน (general government borrower) หรือ อบปท. อาจกู้เงินโดยกำหนดให้รายรับบางประเภทเท่านั้น (a limited or non-guarantee obligation) เป็นหลักประกันการชำระหนี้

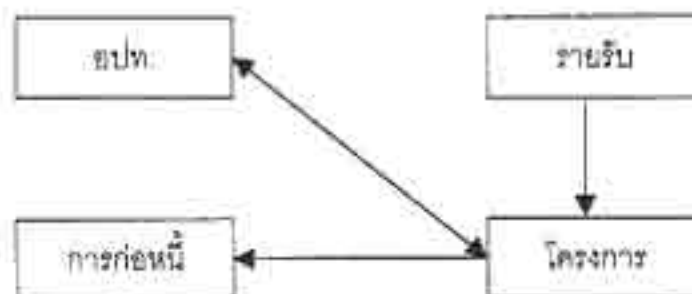
สำหรับกรณีที่ อบปท. กู้เงินโดยใช้รายรับทั่ว ๆ ไปเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ นั้น แผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่า อบปท. ใช้รายรับทั่ว ๆ ไปเพื่อชำระหนี้โดยรัฐบาลเป็นเจ้าของและดำเนินโครงการเอง การดำเนินการเช่นนี้ควรจะเกี่ยวข้องกับการลงทุนในโครงการความปลอดภัยของสาธารณชน (public safety) การศึกษา (public education) การลงทุนด้านสาธารณสุขและสวัสดิการ (health and welfare capital expenditures) ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อท้องถิ่น อบปท. จะก่อหนี้และนำมาใช้ในโครงการลงทุน โดยจะให้รายรับของ อบปท. เพื่อชำระหนี้การกู้ยืม

แผนภาพที่ 1



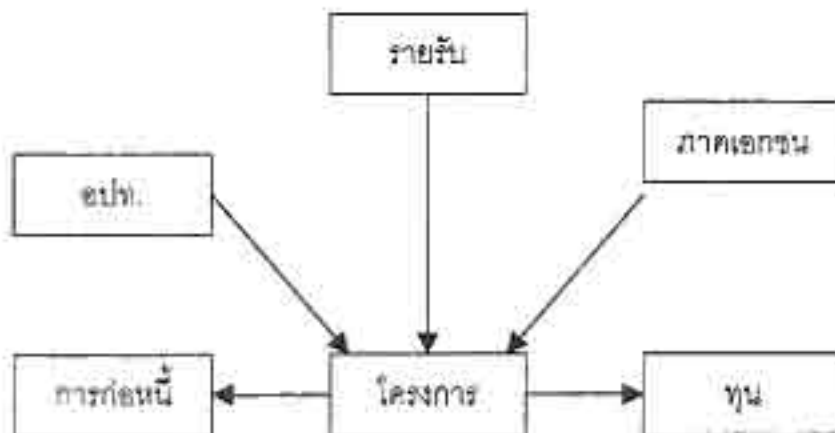
สำหรับกรณีนี้ อปท. กู้ยืมเงินโดยใช้รายรับจากโครงการเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ใน
แผนภาพที่ 2 แสดงให้เห็นว่า โครงการลงทุนเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดรายรับ เช่น จากค่าธรรมเนียม
เป็นต้น ซึ่งจะเป็นแหล่งรายรับสำคัญในการชำระหนี้ การกู้ยืมแบบนี้ถูกค้ำประกันเบื้องต้นด้วย
รายรับจากโครงการ ซึ่งโครงการส่วนใหญ่จะเป็นโครงการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ประปา
กำจัดขยะ ไฟฟ้า ท่าเรือ และสนามบิน เป็นต้น การกู้ยืมดำเนินการโดยโครงการโดยตรง (ซึ่งอาจ
เป็นองค์กรรัฐพาณิชย์ท้องถิ่น) หรือโดย อปท. เอง

แผนภาพที่ 2



สำหรับประเภทของการก่อกำหนดประเภทที่สามจะเป็นการทำสัญญากันระหว่าง อปท. กับ
เอกชนในลักษณะรอนหุ้นส่วน หรือสัมปทานเพื่อสร้าง เป็นเจ้าของหรือดำเนินโครงการ การกู้ยืม
ดำเนินการโดยโครงการโดยมีการใช้รายรับจากโครงการ ความเป็นเจ้าของโครงการ และทรัพย์สิน
ของโครงการเป็นการค้ำประกันการชำระหนี้ (รายละเอียดตามแผนภาพที่ 3)

แผนภาพที่ 3



4. ระยะเวลาของการกู้ยืม

ระยะเวลาเงินกู้ของ อปท. อาจจะมีเงินจาก 24 ชั่วโมง จนถึง 60 ปี สำหรับรายจ่ายเพื่อการลงทุนปกติระยะเวลาของเงินกู้จะเท่ากับระยะเวลาของโครงการ อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาของการกู้ยืมเงินจะขึ้นอยู่กับสภาพของตลาดและประเภทของผู้ให้กู้ยืมด้วย เช่น เงินกู้จากรัฐบาลหรือจากต่างประเทศมักจะมีความยืดหยุ่นให้มีการหมุนเวียนของเงินทุนเร็ว เพื่อกระจายและเพิ่มขนาดและระดับของการพัฒนาที่จะสามารถให้การสนับสนุนได้ นอกจากนี้ ผู้กู้เอกชนหรือนักลงทุนสถาบันจะคำนึงถึงปัจจัย 2 ประการในการกำหนดระยะเวลาของเงินกู้ ได้แก่ ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยระยะสั้น กลาง ยาว ของตลาด และระยะเวลาของการผูกพันหรือหนี้สินที่จะต้องได้รับการชดเชยโดยเงินทุนที่ปล่อยกู้ให้กับ อปท.

5. ความสามารถในการกู้ยืม

ความสามารถในการกู้ยืมเงินของ อปท. ควรจะถูกกำหนดโดยความสามารถของท้องถิ่นในการชำระหนี้ ในกรณีโครงการที่ก่อให้เกิดรายได้ ความสามารถในการกู้ยืมจะขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ของแผนการดำเนินงานและผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ สำหรับโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยตรง ความสามารถในการกู้ยืมควรจะถูกกำหนดโดยสัดส่วนระหว่างเงินกู้กับขนาดของหนี้คงค้าง หรือสัดส่วนของหนี้ต่อรายรับแต่ละปี

การกำหนดความสามารถในการกู้ยืมสำหรับ อปท. ในโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยตรงนั้น ในทางปฏิบัตินั้นดำเนินการได้ยากลำบากมาก ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงคำถามดังต่อไปนี้ด้วย เช่น การลงทุนดังกล่าวจะก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคตหรือไม่ จะใช้ระยะเวลาเท่าไรในการส่งผลให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจ การขยายตัวของเศรษฐกิจดังกล่าวจะก่อให้เกิดการสร้างสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ขึ้น ซึ่งอาจจะเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สินได้

(4) การจัดตั้งบริษัทค้าประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (บสอปท.)

จากการศึกษาพบว่า การที่ อปท. ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาลเพื่อใช้จ่ายในการจัดทำโครงการด้านสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้งจำนวนเงินที่ อปท. ใช้จ่ายจากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถสะท้อนถึงความต้องการเงินทุนเพื่อใช้ในโครงการพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจและโครงการลงทุนอื่น ๆ โดยจากตัวเลขการได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของ อปท. ระหว่างปีงบประมาณ 2537-2542 และการกู้เงินจากกองทุนเงินสะสมทั้ง 2 ดังกล่าว พบว่า อปท. ได้ใช้เงินลงทุนในช่วงดังกล่าวประมาณ 120,000 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ 20,000 ล้านบาท

ดังนั้น ตัวชี้วัดความต้องการเงินทุนโดยอาศัยข้อมูล พฤติกรรมในอดีตสามารถนำมาสรุปได้ว่า อปท. มีความต้องการใช้เงินเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นเฉลี่ยปีละ 20,000 ล้านบาท

นอกจากการได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของรัฐบาลเพื่อใช้ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นการได้รับเงินให้เปล่าเพื่อมาใช้จ่ายโดยไม่มีการผูกพันแล้ว การศึกษานี้ยังพบว่า ในทางปฏิบัติ อปท. สามารถระดมทุนจากการก่อหนี้ได้ด้วยตัวเอง โดยในระหว่างปีงบประมาณ 2537-2542 อปท. ระดมทุนด้วยการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ของ อปท. เอง (กองทุนเงินสะสม 2 กองทุน) รวม 2,810 ล้านบาท เฉลี่ยประมาณปีละ 468 ล้านบาท

อย่างไรก็ดี อปท. สามารถก่อหนี้จากแหล่งเงินทุนเอกชนได้ตามกฎหมาย ซึ่งหากที่ผ่านมาเป็นการกู้แบบเบิกเงินเกินบัญชีเพื่อมาใช้ในการบริหารสภาพคล่องเท่านั้น ยังไม่มีการขอกู้ในลักษณะเป็นเงินกู้โครงการ เนื่องจากสถาบันการเงินยังไม่มั่นใจในการปล่อยกู้ในลักษณะดังกล่าวให้กับราชการส่วนท้องถิ่น

การกู้เงินผ่านตัวกลางที่มีหน้าที่ระดมเงินอยู่แล้ว มักจะเป็นการกู้จากสถาบันการเงิน ในขณะที่การกู้โดยตรงจากผู้ที่มีเงินมักจะเป็นการออกตราสารหนี้ ซึ่งเมื่อวิเคราะห์จากกฎหมายปัจจุบันที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งกู้เงินแล้ว จะเป็น 2 ลักษณะเช่นกัน

งานวิจัยนี้เสนอว่า ไม่ว่าจะเป็นการกู้แบบใดก็ตาม องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นควรจะต้องเตรียมคุณลักษณะในเรื่อง (1) การมีเงินสำรองเพียงพอเพื่อการชำระหนี้ (serviceability) (2) การจัดทำโครงสร้างการรับและจ่ายเงินที่สามารถสะท้อนพฤติกรรมการจัดเก็บภาษีและรายจ่าย (solvency) ของท้องถิ่น และ (3) การจัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (structure) ที่เหมาะสมและแสดงถึงศักยภาพของท้องถิ่น

นอกจากปัจจัยข้างต้นแล้ว เมื่ออยู่บนมุมมองของผู้ให้กู้ยืม รายละเอียดเพิ่มเติมที่นำมาใช้ประกอบการพิจารณาให้กู้ยืมมักจะพิจารณาถึงโอกาสที่จะไม่ได้รับดอกเบี้ยตรงตามจำนวนและเวลาที่กำหนด และโอกาสที่จะไม่ได้รับชำระดอกเบี้ยและเงินต้นตามที่กำหนดไว้ ซึ่งรวมเรียกว่าความเสี่ยงในเครดิตของผู้กู้ ดังนั้น อปท. ดังคำนิยามถึง (1) คุณสมบัติและประวัติของคณะผู้บริหาร อปท. ที่ระดมเงินทุน (character) ในด้านความสามารถในการบริหารและด้านจริยธรรม (2) ความสามารถ (capacity) ในการชำระดอกเบี้ยและเงินต้นตรงตามจำนวนและเวลาที่กำหนด (3) หลักทรัพย์ค้ำประกัน (collateral) ในการลดความเสี่ยงด้านเครดิตลงได้ และ (4) ข้อตกลง (condition) ในการกู้เงิน

ดังนั้น เมื่อ อปท. ถือว่าเป็นนิติบุคคลและเป็นรัฐบาลประเภทหนึ่งที่เรียกกันว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 ระดับความน่าเชื่อถือในเรื่องความเสี่ยงด้านเครดิตในการกู้เงินหรือการออกตราสารหนี้ควรจะเป็นศูนย์ เช่นเดียวกับรัฐบาล

อย่างไรก็ดี เนื่องจาก อปท. เป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้นใหม่ ความพร้อมในเรื่องการมีเงินสำรองเพียงพอเพื่อการชำระหนี้ การจัดทำโครงสร้างการรับและจ่ายเงินที่สามารถสะท้อนพฤติกรรมการจัดเก็บภาษีและรายจ่าย การจัดโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมของท้องถิ่น รวมทั้งคุณสมบัติของคณะผู้บริหาร และความสามารถในด้านการเงินอาจจะยังไม่สมบูรณ์ หรือยังไม่ได้มาตรฐานเท่าที่ควร ทำให้ความน่าเชื่อถือในเรื่องความเสี่ยงด้านเครดิตในการกู้เงินหรือการออกตราสารหนี้ไม่เท่ากับศูนย์เช่นเดียวกับเครดิตของรัฐบาล ส่งผลให้ต้นทุนในการกู้และการจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้จะสูงขึ้นตามความไม่พร้อมของ อปท.

วิธีที่ อปท. สามารถนำมาช่วยลดความไม่พร้อมในหลายสาขาของผู้ให้กู้ได้ดีประการหนึ่ง คือ การจัดหาหลักทรัพย์มาค้ำประกันการกู้เงินดังกล่าวเนื่องจากผู้ให้กู้ได้รับความคุ้มครองหนึ่งถึง

สองชั้น ทั้งจากเครดิตของผู้กู้เองรวมกับมูลค่าตลาดของหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกัน และนอกจากนี้
หลักทรัพย์ค้ำประกันแล้ว อปท. สามารถใช้บุคคลมาค้ำประกันได้ ซึ่งผู้ให้กู้สามารถไปเรียกร้องเงิน
เพื่อชดเชยหนี้สินจากแหล่งอื่นนอกเหนือจาก อปท. เมื่อมีการผิดสัญญา

ผู้ที่มาค้ำประกันการชำระหนี้ทั้งดอกเบี้ยและเงินต้นของ อปท. เป็นได้ทั้งรัฐบาล (ซึ่งงาน
วิจัยนี้ไม่สนับสนุน) หรือบุคคลอื่นก็ได้ ในกรณีที่รัฐบาลเป็นผู้ที่มาค้ำประกันการชำระ คือ ความ
เสี่ยงด้านเครดิตของหนี้ดังกล่าวจะลดลงไปต่ำสุดเท่ากับระดับเครดิตของรัฐบาล ส่วนในกรณีที่
บุคคลอื่นค้ำประกันชำระหนี้ ความเสี่ยงด้านเครดิตของหนี้ดังกล่าวจะลดลงไปได้ในระดับที่ต่ำกว่า
ระดับเครดิตของผู้กู้และผู้ค้ำประกัน เนื่องจากหนี้โน้มน้ำมีประกันถึงสองชั้น

ดังนั้น เพื่อเพิ่มโอกาสในการระดมทุนเพื่อการลงทุนในโครงการพัฒนาท้องถิ่นต่าง ๆ ของ
อปท. งานวิจัยนี้จึงเสนอให้มีการจัดตั้งบริษัทค้ำประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นมา
โดยหลักการในการจัดตั้ง ควรให้ อปท. ทั้ง 5 ประเภท เป็นผู้ร่วมจัดตั้ง และอาจมีสถาบันการเงิน
ภาคเอกชนร่วมด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้ รัฐบาลไม่ควรเข้าไปมีส่วนร่วม ควรให้เป็นเรื่องที่ท้องถิ่น
ดำเนินการเอง โดยมีวัตถุประสงค์และแนวทางดำเนินการ ดังนี้

1. วัตถุประสงค์

เพื่อให้บริการค้ำประกันสินเชื่อส่วนที่ขาดหลักประกัน ทั้งนี้ อปท. ต้องมีหลักประกัน
ในการทวงหนี้ในระดับหนึ่งเท่านั้น หากหลักประกันดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองมูลหนี้ทั้งหมด
สามารถมาขอใช้บริการจากองค์กรค้ำประกันสินเชื่อ อปท. ได้

2. จำนวนทุน ขึ้นอยู่กับขนาดของความต้องการใช้บริการ

3. แนวทางดำเนินการ

จัดให้มีระบบการค้ำประกัน การประเมินความเสี่ยง การประเมินสินเชื่อ ซึ่งค่า
ธรรมเนียมการให้บริการจะไม่เท่ากัน สำหรับ อปท. แต่ละแห่งที่มาขอใช้บริการ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับ
คุณภาพของ อปท. แต่ละแห่ง

4. ขอบเขตการให้บริการ

โครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และโครงการลงทุนต่าง ๆ ของ อปท.
และกิจการที่ อปท. ร่วมทุน ลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวสรุปได้ว่า

(4.1) มีการบริหารงานที่เป็นอิสระเยี่ยงสถาบันเอกชนทั่วไป โดยมีผู้จัดการทั่วไปที่
คัดเลือกจากผู้มีความรู้และประสบการณ์ในด้านการบริหารสินเชื่อโครงการ เป็นผู้บริหารกิจการ
ให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของผู้ถือหุ้นกำหนด

(4.2) มีอำนาจหน้าที่ให้การค้ำประกันสินเชื่อแก่โครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น โดยจะมีรายได้หลักในรูปของค่าธรรมเนียมค้ำประกัน ซึ่งโดยปกติจะคิดเป็นอัตราร้อยละของวงเงินค้ำประกัน

(4.3) โครงการที่จะได้รับการค้ำประกันสินเชื่อ จะเป็นโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจำกัดความให้ครอบคลุมถึงโครงสร้างใด ๆ ที่ใช้ร่วมกันที่อำนวยความสะดวกให้ท้องถิ่นและรวมถึงกิจกรรมใด ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการท้องถิ่นด้วย เช่น กิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ การกำจัดน้ำเสีย และโครงการด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น

(4.4) กำหนดเงื่อนไข (conditionality) ที่จำเป็นและเหมาะสมตามสภาพของแต่ละโครงการไป เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยปกครองท้องถิ่นสามารถชำระหนี้ได้ ได้แก่ การเข้าร่วมกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะจัดเก็บจากการให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน การกำหนดเงื่อนไขการเบิกจ่าย เงื่อนไขการก่อหนี้ใหม่และลำดับชั้น และเงื่อนไขการดำรงหนี้สิน และเงินกองทุน การกำหนดเงื่อนไข ลักษณะโครงการ และการดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามที่ระบุในสัญญาค้ำประกัน เป็นต้น

(5) ระบบรายงานฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามเกณฑ์คงค้าง

จากการศึกษาพบว่า ข้อบกพร่องของการจัดทำรายงานฐานะการคลังของ อปท. ปัจจุบัน มีจุดบกพร่องหลายประการ เช่น ปัญหาหลักการบันทึกบัญชีและนิยามตุลการคลัง ปัญหาการให้นิยามและการจัดประเภทรายได้ ปัญหาการให้นิยามและการจัดประเภทรายจ่าย และปัญหาการจัดทำงบดุลไม่สมบูรณ์ เป็นต้น ปัญหาข้างต้นนี้ส่งผลให้ข้อมูลดังกล่าวไม่สามารถบอกได้ว่า อปท. มีงบประมาณเกินดุล ขาดดุล หรือสมดุลที่แท้จริง ดังนั้น การศึกษาวิจัยของโครงการนี้จึงได้เสนอ นิยามของ "ตุลการคลัง" ใหม่และเสนอการจัดทำระบบสถิติการคลังตามเกณฑ์คงค้าง ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบบัญชีมีความโปร่งใส เหมาะสมต่อการใช้วิเคราะห์และประเมินผล นอกจากนี้ ระบบใหม่นี้เป็นระบบที่นับรวมผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางด้านมูลค่าและผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงด้านปริมาณเพื่อให้ได้งบดุลที่ถูกต้องมากยิ่งขึ้น ระบบนี้จะทำให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบถึงสถานะการคลังที่แท้จริงและภาระผูกพัน เพื่อจะได้ใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางด้านการคลัง อีกทั้งระบบนี้เป็นการยกมาตรฐานของการจัดระบบสถิติการคลังระหว่างประเทศและสอดคล้อง รวมทั้งสนับสนุนกับระบบสถิติเศรษฐกิจมหภาคอื่น ได้แก่ ระบบบัญชีประชาชาติ ดุลการชำระเงิน

พระราชบัญญัติบริหารเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการบริหารเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า "พระราชบัญญัติบริหารเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น พ.ศ."

มีน พ.ศ.

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา

กัมปยังย

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

"องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

"คณะกรรมการ" หมายความว่า คณะกรรมการบริหารเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

"กองทุน" หมายความว่า กองทุนเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

"บรรษัท" หมายความว่า บรรษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น

"รัฐมนตรี" หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด 1
การจัดตั้งบริษัท

มาตรา 5 ให้จัดตั้งบริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น มีสำนักงานใหญ่ ณ สถานที่ที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และจะตั้งสาขาหรือตัวแทนขึ้นตามความจำเป็นก็ได้

ให้บริษัทเป็นนิติบุคคล มีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่เป็นส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตามกฎหมายว่าด้วยวิธีการงบประมาณ

มาตรา 6 ให้บริษัทมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อเป็นศูนย์กลางในการบริหารเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (2) เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารด้านการเงินของให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ
- (3) เพื่อให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มาตรา 7 บริษัทมีอำนาจกระทำกิจการต่าง ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 6 ยานาจเช่นว่านี้ไม่รวมถึงหน้าที่ดังต่อไปนี้

- (1) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่าง ๆ ทั่วๆ ไป ซึ่ง จิตหา ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอนหรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน ตลอดจนรับโอนหรือทรัพย์สินที่มีผู้มอบให้
- (2) ให้กู้ยืมเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของบริษัท
- (4) ลงทุนหรือร่วมลงทุนหาผลประโยชน์
- (5) ประชาสัมพันธ์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทราบถึงนโยบาย ระเบียบ และหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ของบริษัท
- (6) ให้การสนับสนุน ปรึกษาหารือ และแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เกี่ยวกับภาระด้านเงินตราตามกฎหมายตามความจำเป็น หรือตามให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นร้องขอ
- (7) รายงานผลการดำเนินงานของบริษัทต่อคณะกรรมการ ตามที่คณะกรรมการกำหนด
- (8) จัดทำงบดุลและรายงานการรับจ่ายเงินของกองทุน และรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีของบริษัทเสนอต่อคณะกรรมการ

(๕) กระทำรายการขยับขึ้นบรรดาศักดิ์เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่อง ในการจัดการให้สำเร็จตาม
วัตถุประสงค์ของบริษัท

หมวด 2 คณะกรรมการ

มาตรา ๕. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า "คณะกรรมการบริษัทเงินทุน เพื่อ
การพัฒนาที่ดิน" ประกอบด้วย: ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แห่งละ 1 คน และ ผู้ทรงคุณ
วุฒิด้านการเงิน ด้านการบริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้านละ 1 คน และให้ผู้จัดการเป็นกรรมการ
และเลขานุการโดยตำแหน่ง

ในการคัดเลือกผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธี
การและเงื่อนไขตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด สำหรับกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิให้รัฐมนตรีเป็น
ผู้แต่งตั้ง

ให้กรรมการตามวรรคหนึ่ง เลือกรวมการคณะหนึ่ง นอกจากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้จัดการ
เป็นประธานกรรมการ

มาตรา ๖. คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบาย และข้อระเบียบ ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งในการบริหาร กิจ
การของกองทุน

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไขและวิธีการในการรับ เก็บรักษาและจ่ายเงินของกองทุน

(๔) ข้อระเบียบ ข้อบังคับ และคำสั่งเกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล ตลอดจนการ
กำหนดเงินเดือนหรือเงินขึ้น รวมถึงการลงคะแนนและสวัสดิการของพนักงานและลูกจ้าง

(๕) ให้คำปรึกษาและคำแนะนำแก่ผู้จัดการในการดำเนินการตามพระราชบัญญัตินี้

(๖) แต่งตั้งคณะอนุกรรมการหรือคณะทำงาน เพื่อปฏิบัติงานตามที่คณะกรรมการ
มอบหมาย

(๗) ปรึกษาที่ปรึกษา เพื่อให้คำปรึกษาหรือคำแนะนำแก่คณะกรรมการ

(๘) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่พระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นบัญญัติให้เป็นอำนาจ
หน้าที่ของคณะกรรมการ

มาตรา 10 ให้กรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสี่ปี กรรมการซึ่งพ้นจากตำแหน่งอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่จะดำรงตำแหน่งเกินสองวาระติดต่อกันไม่ได้

มาตรา 11 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระตามมาตรา 10 กรรมการพ้นจากตำแหน่ง เมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (4) คณะกรรมการมีมติให้ออกด้วยคะแนนเสียงสามในสี่ของจำนวนกรรมการทั้งหมด
- (5) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (6) ได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก

มาตรา 12 ในกรณีที่มีการการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระ รัฐมนตรีอาจแต่งตั้งผู้ขึ้นเป็นกรรมการแทนได้ และให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งให้ดำรงตำแหน่งแทนอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของผู้ซึ่งตนแทน

มาตรา 13 การประชุมคณะกรรมการต้องมีการประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมด จึงจะเป็นองค์ประชุมถ้าประธานกรรมการไม่มาประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุมการวินิจฉัยชี้ขาด ของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีเสียงหนึ่งในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากัน ให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียเป็นส่วนตัวในเรื่องใด ท่านมิให้เข้าร่วมพิจารณาและ ออกเสียงในเรื่องนั้น

มาตรา 14 คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ หรือคณะทำงานอาจได้รับเบี้ยประชุม ค่าพาหนะ ค่าเบี้ยเลี้ยง ค่าเช่าที่พัก และค่าใช้จ่ายอย่างอื่นในการปฏิบัติหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ โดยให้จ่ายจากเงินกองทุนตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

มาตรา 15 ให้คณะกรรมการคัดเลือกบุคคลให้ดำรงตำแหน่งผู้จัดการจากผู้ซึ่งมี คุณสมบัติ และไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

- (1) มีสัญชาติไทย
- (2) มีอายุไม่เกินหกสิบห้าปีบริบูรณ์

- (3) มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ มีผลงาน และประสบการณ์ที่จะปฏิบัติงานให้แก่
บริษัทได้
- (4) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10
- (5) ไม่เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับ
ความผิดที่ได้กระทำโดยประมาท หรือความผิดลหุโทษ
- (6) ไม่เป็นบุคคลล้มละลาย
- (7) ไม่เป็นผู้มีส่วนได้เสียในสัญญาของบริษัทหรือในกิจการที่กระทำให้แก่บริษัท ไม่
ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อม

มาตรา 16 การดำรงตำแหน่ง การพ้นจากตำแหน่ง และการกำหนดเงื่อนไขในการ
ทดลองปฏิบัติงาน การปฏิบัติงานในหน้าที่ผู้จัดการ และการประเมินผลการปฏิบัติงานให้เป็นไป ตาม
สัญญาจ้างที่คณะกรรมการกำหนด โดยให้มีกำหนดระยะเวลาการจ้างคราวละไม่เกินสี่ปี

เมื่อครบกำหนดระยะเวลาตามสัญญาจ้างตามวรรคหนึ่งแล้ว คณะกรรมการ อาจ
มีมติให้ทำสัญญาจ้างผู้จัดการไปปฏิบัติงานต่อได้อีกก็ได้

ให้ผู้จัดการได้รับเงินค่าจ้าง ค่าตอบแทน และเงินอื่น ตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 17 นอกจากพ้นจากตำแหน่งตามกำหนดระยะเวลาการจ้าง ผู้จัดการพ้นจาก
ตำแหน่งเมื่อ

- (1) ตาย
- (2) ลาออก
- (3) ราชทัณฑ์หมดปีติ หรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 10
- (4) คณะกรรมการมีมติให้เลิกจ้าง

มาตรา 18 ให้ผู้จัดการเป็นผู้บังคับบัญชาพหุงานและถูกจ้างของบริษัท และ รับ
ผิดชอบการบริหารกิจการของบริษัทให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของบริษัท และตามกฎหมาย ระเบียบ
ข้อบังคับ ประกาศ คำสั่ง และนโยบายที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา 19 ให้ผู้จัดการเป็นตัวแทนของบริษัทในกิจการของบริษัทที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก
นิติกรรมที่กระทำโดยฝ่ายหนึ่งหรือสองฝ่าย ข้อบังคับ ประกาศ และคำสั่งที่คณะกรรมการกำหนด ย่อมไม่
ผูกพันบริษัท เว้นแต่คณะกรรมการจะให้มีสัตยาบัน

มาตรา 20 เพื่อประโยชน์ในการกำกับควบคุมและตรวจสอบกิจการภายในของบริษัท ให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบไม่เกินห้าคน เพื่อตรวจสอบการดำเนิน กิจการของ บริษัท

หมวด 3 การจัดตั้งกองทุน

มาตรา 21 ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในบริษัทเรียกว่า “กองทุนเงินสะสมเพื่อการ พัฒนาที่ดิน”

มาตรา 22 กองทุนประกอบด้วยทรัพย์สิน ดังต่อไปนี้

- (1) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้
- (2) เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามอัตราที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด
- (3) เงินเมื่อทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้
- (4) ดอกผลหรือรายได้ของกองทุน
- (5) เงินอื่นที่ได้รับมา

มาตรา 23 เงินกองทุนใช้จ่ายเพื่อกิจการ ดังต่อไปนี้

- (1) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมเงิน
- (2) ให้ความช่วยเหลือ ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารด้านการเงินของให้องค์กร ปก
ครองส่วนท้องถิ่น
- (3) เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของบริษัทและภาวนบริหารกองทุน
- (4) กิจการอื่นโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

หมวด 4 การตรวจสอบ

มาตรา 24 ให้บริษัทวางและรักษาไว้ซึ่งระบบบัญชีอันถูกต้อง และต้องจัดให้มีระบบ การควบคุมและตรวจสอบภายใน

มาตรา 25 ให้บริษัทจัดทำงบดุลและบัญชีกำไรขาดทุนทุกงวดทุกเดือน

มาตรา 26 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจแต่งตั้งให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลอื่นเป็นผู้สอบบัญชีของบริษัท ทำการตรวจสอบบัญชีรวมทั้งการเงินทุกประเภท และเสนอรายงาน ผลการตรวจสอบบัญชีต่อรัฐมนตรีทุกหกเดือน

มาตรา 27 ให้บริษัท รายงานกิจการ งบดุล บัญชีกำไรและขาดทุน ซึ่งผู้สอบบัญชีตาม
มาตรา 25 รับรองแล้วต่อรัฐมนตรีภายในสี่เดือนนับแต่วันสิ้นงวดการบัญชี

ให้บริษัทเปิดเผยและเผยแพร่รายงานกิจการ งบดุล และบัญชีกำไรและขาดทุนตาม
วรรคหนึ่งให้บุคคลภายนอกของส่วนที่ขอเงินทราบด้วย

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

นายกรัฐมนตรี

บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ.

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุผล

โดยที่เป็นการสมควรจัดตั้งบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อช่วยให้
สถาบันการเงินมีความมั่นใจในการให้สินเชื่อแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งผลให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงินจำนวนมากขึ้น จึงเป็นการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีเงิน
ทุนไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น และส่งเสริมบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาท้องถิ่นและ
คุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นให้มากยิ่งขึ้นด้วย จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรของส่วนท้องถิ่น
พ.ศ.

โดยที่เป็นการสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรของส่วนท้องถิ่น

มาตรา 1 พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรของส่วนท้องถิ่น พ.ศ.”

มาตรา 2 พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา 3 ในพระราชบัญญัตินี้
“บริษัท” หมายความว่า บริษัทประกันสินเชื่อองค์กรของส่วนท้องถิ่น
“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรของส่วนท้องถิ่น

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และองค์กรขึ้นตามรัฐธรรมนูญประกาศกำหนด

“หลักทรัพย์” หมายความว่า

- (1) ตัวเงินคลัง
- (2) พันธบัตร
- (3) ตัวเงิน

(4) ชุ่ยหรือใบสำคัญแสดงสิทธิที่จะชื้อหุ้น

(5) หุ้นกู้หรือหุ้นกู้แปลงสภาพ

(6) ตราสารหรือหลักฐานแสดงสิทธิในทรัพย์สินของโครงการลงทุนหรือใบสำคัญแสดงสิทธิในการซื้อตราสารหรือหลักฐานแสดงสิทธิในทรัพย์สินของโครงการลงทุน

(7) ตราสารหรือใบสำคัญหรือหลักฐานแสดงสิทธิอื่นใดที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษา

“สถาบันการเงิน” หมายความว่า

(1) ธนาคารพาณิชย์ตามกฎหมายว่าด้วยการธนาคารพาณิชย์

(2) บริษัทเงินทุน บริษัทหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ ตามกฎหมายว่าด้วยการประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ และธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์

(3) สถาบันการเงินที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นโดยเฉพาะ

(4) สถาบันการเงินอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยได้รับคำแนะนำหรือเห็นชอบจากรัฐมนตรี โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“เงินกองทุน” หมายความว่า เงินที่ชำระแล้ว ซึ่งรวมทั้งส่วนมูลค่าหุ้นทุนสำรอง เงินสำรองที่ได้จัดสรรจากกำไรสุทธิ และกำไรสุทธิคงเหลือจากการจัดสรรแล้ว

“ผู้ถือหุ้น” หมายความว่า ผู้ถือหุ้นของบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

“ประกันซื้อ” หมายความว่า ชื่อหรือคดลงจะชื้อหลักทรัพย์ที่ออกใหม่ทั้งหมด หรือแต่บางส่วนจากผู้ออก เพื่อการจำหน่ายต่อไป

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา 4. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

หมวด ๓

การจัดตั้ง

มาตรา 5. ให้จัดตั้งบริษัทขึ้นตามบทแห่งพระราชบัญญัตินี้ เรียกว่า “บริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และมีฐานะเป็นนิติบุคคล

ให้บริษัทตั้งสำนักงานใหญ่ และจะตั้งสาขาย่อย ณ ที่ใดในราชอาณาจักรก็ได้

มาตรา 6. ความรับผิดชอบของผู้ถือหุ้นแต่ละคน ให้จำกัดเพียงเท่าจำนวนเงินที่ยังค้างชำระมูลค่าของหุ้นที่ตนถือ

มาตรา 7 ให้กำหนดทุนเรือนหุ้นของบริษัทเป็นจำนวนหุ้นตามัญญะตามด้านค่าหุ้น มีมูลค่าหุ้นละหนึ่งร้อยบาท รวมเป็นทุนชำระแล้วสิบล้านบาท

ทุนของบริษัทอาจเพิ่มขึ้นได้ด้วยการออกหุ้นสามัญใหม่ หรือลดทุนได้โดยมติพิเศษของที่ประชุมผู้ถือหุ้น

มาตรา 8 ให้บริษัทเสนอขอออกบัตรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือบุคคลใดๆ ตามที่บริษัท จะกำหนดให้เข้าซื้อหุ้นที่ระบุในมาตรา 7 ตามเวลา วิธีการ และจำนวนที่บริษัทกำหนดและให้ บริษัทจัดส่งออกหุ้นแล้วนั้นได้

ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ต้องมีองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นเข้าซื้อหุ้น ไม่น้อยกว่าถึงหนึ่งร้อยจำนวนหุ้นทั้งหมด และต้องดำรงสัดส่วนการถือหุ้นไว้ไม่น้อยกว่าจำนวน ดังกล่าวด้วย

มาตรา 9 เมื่อมีผู้เข้าซื้อหุ้นที่ระบุในมาตรา 7 แล้วจำนวนหุ้น และได้ชำระเงินค่าหุ้น จนเต็มมูลค่าแล้ว ให้จัดให้มีการประชุมผู้ถือหุ้นโดยไม่ชักช้าเพื่อออกตั้งกรรมการตามจำนวนที่ประชุม ผู้ถือหุ้นกำหนด และเรียกหากรรมการที่กำหนดตามพระราชบัญญัตินี้ หรือกิจการอื่นตามที่จำเป็น

มาตรา 10 ภายในหนึ่งปีบริษัทได้มีผู้ถือหุ้น และได้มีการประชุมผู้ถือหุ้นเพื่อตั้ง กรรมการตามความในพระราชบัญญัตินี้แล้วให้นำบทบัญญัติที่ว่าด้วยบริษัทจำกัดในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาใช้บังคับแก่บริษัทโดยอนุโลมเท่าที่ไม่ขัดหรือแย้งต่อพระราชบัญญัตินี้ ให้กำหนด ระเบียบหุ้นส่วนบริษัทปฏิบัติแก่บริษัทเช่นเดียวกับบริษัทจำกัด

หมวด 2

วัตถุประสงค์

มาตรา 11 ให้บริษัทมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(1) ช่วยเหลือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้รับเงินเชื่อจากสถาบันการเงินจำนวน

มากขึ้น

(2) ช่วยให้เกิดสถาบันการเงินมีความมั่นใจในการให้สินเชื่อแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มากยิ่งขึ้น

(3) เฝ้าระวังกระจายเงินเชื่อไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศได้รวดเร็วยิ่งขึ้น

(4) ช่วยให้การพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบรรลุเป้าหมายตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

มาตรา 12 เมื่อได้มีการประชุมผู้ถือหุ้นตามมาตรา 9 แล้ว ให้บริษัทมีอำนาจกระทำกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ตามมาตรา 11 และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(1) ให้การค้ำประกันสินเชื่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(2) ประกันซื้อ

(3) จัดให้มีเงินมาลงทุนใหม่ด้วยวิธีขายทรัพย์สินที่บริษัทได้มาจากภาระ

ลงทุน

(4) กู้ยืมเงินเพื่อกิจการของบริษัท และให้หลักประกันเงินที่กู้ยืม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(5) ใช้เงินคงเหลืออยู่แก่ของบริษัทซื้อหลักทรัพย์ที่มีมั่นคง

(6) จัดให้ได้มา กิจกรรมสิทธิ์ เช่าหรือให้เช่า จ้างหรือรับจ้าง จ้างนำหรือรับจ้าง และขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใดซึ่งลงนามทรัพย์สิน สิ่งหาทรัพย์สิน หรือหลักทรัพย์

(7) เปิดบัญชีเงินฝากไว้กับธนาคารของรัฐ

(8) จัดให้ได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ หรือเอกสิทธิ์ใดๆ บรรดาที่บริษัทเห็นว่าจะช่วยให้วัตถุประสงค์ของบริษัทสำเร็จผล

(9) ให้คำแนะนำเกี่ยวกับการบริหาร การจัดการ และทางเทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และช่วยเหลือแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นได้รับบริการเกี่ยวกับการบริหาร การจัดการ และทางเทคนิค

(10) สิ่งจำนอง รับรอง หรือค้ำประกันเงินหรือใช้เงินตามตัวเงินเพื่อประโยชน์แห่งกิจการของบริษัท

(11) จัดให้มีการลงคะแนนตามสมควรแก่ลูกจ้าง หรือผู้ที่พ้นจากการเป็นลูกจ้างของบริษัทและครอบครัวของบุคคลเหล่านั้น

(12) กระทำการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเนื่องในการจัดให้ดำเนินกิจการวัตถุประสงค์ของบริษัท

มาตรา 13 บริษัทต้องไม่ลงทุนในกิจการใดที่กรรมการของบริษัทเป็นหุ้นส่วนหรือ เป็นกรรมการหรือเป็นผู้ถือหุ้น หรือมีส่วนได้เสียอย่างหนึ่งอย่างใดอยู่ด้วยไม่ว่าโดยทางตรงหรือทางอ้อม

มาตรา 14 ห้ามมิให้บริษัทซื้อหรือซื้อไว้เป็นประจำซึ่งอสังหาริมทรัพย์ เว้นแต่

(1) เพื่อใช้เป็นสถานที่สำหรับดำเนินกิจการหรือสำหรับลูกจ้างของบริษัท

(2) เป็นการได้มาจากการชำระหนี้ การประกันหนี้ หรือจากการซื้ออสังหาริมทรัพย์ที่
จำนองไว้กับบริษัทจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาลหรือเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์

บรรดาอสังหาริมทรัพย์ที่ตกเป็นของบริษัตาม (2) ให้บริษัทจำหน่ายภายในห้าปี นับ
แต่วันที่ยังหาวิธีขายนั้นตกเป็นของบริษั เว้นแต่รัฐมนตรีจะขยายระยะเวลาให้หรือให้ความเห็นชอบ
เพื่อใช้เป็นสถานที่ตาม (1)

หมวด 3

การบริหาร

มาตรา 15 ในวาระเริ่มแรกก่อนมีผู้ถือหุ้น ให้รัฐมนตรีแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น คณะ
หนึ่งมีจำนวนไม่เกิน มีหน้าที่กำหนดข้อบังคับของบริษัว่าด้วยกิจการต่างๆ ที่มีได้บัญญัติไว้ในพระราช
บัญญัตินี้ และออกหนังสือชี้ชวนเพื่อเสนอขายหุ้นและกระทำหน้าที่และกิจการอื่นซึ่งเป็นหน้าที่ของ
ผู้เริ่มจัดตั้งบริษัท

มิให้นำบทบัญญัติมาตรา 18 (4) และมาตรา 19 (1) มาใช้บังคับแก่การดำรงตำแหน่ง
ของกรรมการที่ได้รับแต่งตั้งตามวรรคนี้

ข้อบังคับของบริษัตามวรรคหนึ่ง ต้องได้รับอนุมัติจากที่ประชุมผู้ถือหุ้นและบริษัทจะ
แก้ไขเพิ่มเติมหรือบังคับได้ต่อเมื่อที่ประชุมผู้ถือหุ้นลงมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของจำนวน
หุ้นที่จำหน่ายได้ทั้งหมด

มาตรา 16 ในการประชุมผู้ถือหุ้น เมื่อมีการเลือกตั้งกรรมการตามมาตรา 9 แล้ว ให้
กรรมการตามมาตรา 15 เป็นอันทันจากตำแหน่งหน้าที่ และให้กรรมการที่ที่ประชุมผู้ถือหุ้นเลือกตั้ง เข้า
รับหน้าที่แทน

มาตรา 17 เมื่อสิ้นรอบปีบัญชีของบริษัทแต่ละปี ให้กรรมการตามมาตรา 9 นอกจาก
ตำแหน่งเป็นจำนวน 1 ใน 3 ของกรรมการทั้งหมดโดยวิธีจับสลาก และให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นเลือกตั้ง
กรรมการเพื่อเข้าดำรงตำแหน่งแทน

เมื่อสิ้นรอบปีบัญชีของบริษัท และทุกสิ้นปีบัญชีถัดไป ให้กรรมการที่หมดวาระพ้นจาก
ตำแหน่งและให้ที่ประชุมผู้ถือหุ้นเลือกตั้งคณะกรรมการขึ้นใหม่ ทั้งนี้ โดยให้คณะกรรมการซึ่งพ้นจาก

ตำแหน่งนั้นยังคงอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินการของบรรษัทต่อไปเพียงเท่าที่จำเป็นจนกว่าคณะกรรมการซึ่งได้รับเลือกตั้งขึ้นใหม่เข้ารับหน้าที่

การเลือกตั้งกรรมการตามวรรคหนึ่งหรือวรรคสอง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดในข้อบังคับของบรรษัท และกรรมการที่ประชุมผู้ถือหุ้นเลือกตั้งต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 19 กรรมการที่พ้นจากตำแหน่งอาจได้รับเลือกตั้งใหม่อีกได้

มาตรา 18 นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา 17 กรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

- (1) ลาข
- (2) ลาออก
- (3) เป็นผู้ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 19
- (4) ที่ประชุมผู้ถือหุ้นของบรรษัทให้ออกในกรณีที่มีการการพ้นจากตำแหน่งตามวรรคหนึ่ง ให้เลือกตั้งบุคคลผู้ที่มีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา 19 เข้าดำรงตำแหน่งแทน

มาตรา 19 กรรมการต้องมีคุณสมบัติตาม (1) และไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม (2) (3) และ (4) ดังต่อไปนี้

- (1) เป็นผู้ถือหุ้น(ของบริษัทไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยละ) หรือเป็นผู้แทนขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นที่ถือหุ้นของบริษัทไม่ต่ำกว่าหนึ่งร้อยละ
- (2) เป็นบุคคลล้มละลาย
- (3) เป็นคนไร้ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ
- (4) เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุกในความผิดเกี่ยวกับทรัพย์สินที่กระทำโดยทุจริต

มาตรา 20 ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่กำกับและควบคุมโดยทั่วไปซึ่งการดำเนินงาน การบริหารกิจการของบรรษัท และให้มีอำนาจกระทำการต่างๆ ที่สมควรจะต้องกระทำได้ อำนาจเช่นว่านี้ให้รวมถึง

- (1) จ่ายเงินของบรรษัทเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายใดๆ ที่เกิดขึ้นในการจัดกิจการและการประกอบกิจการตามวัตถุประสงค์ของบรรษัท การให้สินจ้างแก่กรรมการและลูกจ้างของบรรษัท
- (2) ความคุมให้มีการตรวจคำร้องทุกข์ฉบับที่องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นยื่นขึ้นมายเพื่อขอรับการไต่ถามเงินปันผลของบรรษัท และให้รับไว้พิจารณาเฉพาะแต่ที่เห็นสมควรในทางเทคนิคการเงิน การเศรษฐกิจ และเพื่อประโยชน์ในการส่งเสริมและพัฒนาองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น

มาตรา 21 ให้คณะกรรมการที่มีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารคณะหนึ่งประกอบด้วย
ผู้ซึ่งอยู่ตำแหน่งคณะกรรมการไม่น้อยกว่าสามคนและไม่เกินห้าคน เป็นกรรมการ และให้มีอำนาจและหน้าที่
ตามที่คณะกรรมการมอบหมาย อำนาจและหน้าที่ที่จะมอบหมายให้มันตั้งไม่เป็นภาระเลือกหรือตั้งอำนาจ
และหน้าที่ของผู้จัดการตามมาตรา 22

มาตรา 22 ให้คณะกรรมการแต่งตั้งผู้ซึ่งมีสัญชาติไทยและไม่มีลักษณะต้องห้ามตาม
มาตรา 19 (2) (3) และ (4) เป็นผู้จัดการของบริษัท

ให้ผู้จัดการเป็นผู้บริหารกิจการของบริษัทให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการ
กำหนดและมีอำนาจบังคับบัญชาลูกจ้างของบริษัททุกตำแหน่ง

ให้ผู้จัดการเป็นกรรมการของบริษัทโดยตำแหน่ง

มาตรา 23 ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้จัดการเป็นผู้แทนของบริษัท แต่
ผู้จัดการจะมอบอำนาจให้บุคคลอื่นกระทำการแทนตนเฉพาะในกิจการใดก็ได้

หมวด 4 การค้าประกันเงินกู้

มาตรา 24 ในกรณีที่มีมติของรัฐให้รัฐบาลค้าประกันเงินกู้ที่บริษัทกู้ยืมเงินจากแหล่ง
ให้กู้ยืมในต่างประเทศหรือภายในประเทศ ให้รัฐบาลมีอำนาจค้าประกันเงินกู้นั้นได้แต่จำนวนเงินกู้ที่จะ
ค้าประกัน เมื่อรวมกับเงินกู้ที่การค้าประกันของรัฐบาลยังค้างอยู่ต้องไม่เกินเงินดองเท่าของเงินกองทุน
ของบริษัทเมื่อคำนวณเป็นเงินตราไทย ทั้งนี้ ไม่อาจเป็นการค้าประกันตามอำนาจที่มีอยู่ในกฎหมายใด

การค้าประกันเงินตราต่างประเทศเป็นเงินตราไทยเพื่อทราบแก่ค่าธรรมเนียมของเงินกู้ตาม
วรรคหนึ่ง ให้ใช้อัตราแลกเปลี่ยนเงินตราตามอัตราเฉลี่ยประจำวันที่ทุนหลักทรัพย์กับอัตราแลกเปลี่ยน
เงินตราได้กำหนดไว้ในวันทำสัญญา

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย

ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน

และการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(ฉบับที่...) พ.ศ.

เพื่อให้การบริหารเงินสะสมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปโดยคล่องตัว และมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น อาศัยอำนาจตามความในมาตรา 5 และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 69 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 8 และมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 5 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่...) พ.ศ.”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ 3 ให้ยกเลิกความในหมวด 7 แห่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และให้ใช้ความต่อไปนี้แทน

หมวด 7

เงินสะสม

ข้อ 82 เพื่อประโยชน์ในการบริหารเงินสะสมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ให้จัดสรรเงินสะสมเป็นสามส่วน ดังนี้

(1) เงินสะสมสำรอง ให้กั้นเงินสะสมสำรองไว้ใช้อย่างน้อยร้อยละสิบของจำนวนเงินสะสมทั้งหมด ในรูปของพันธบัตรรัฐบาลหรือรัฐบาลกิจ หรือหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐบาลกิจ

(2) เงินสะสมเผื่อค่าภาระผูกพัน

(3) เงินสะสมทั่วไป ในรูปเงินฝากประเภทออมทรัพย์ในธนาคาร

ข้อ 83 ในการดำเนินการเพื่อประโยชน์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยทนายนิติผู้บริหารขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำเงินสะสมทั่วไปไปใช้ได้แต่เฉพาะในกิจการ ดังต่อไปนี้

(1) ในกรณีจำเป็นเร่งด่วน เพื่อเป็นรายจ่ายในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(2) ในกรณีที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น เพื่อเป็นรายจ่ายฉุกเฉิน

(3) ในกรณีที่งบประมาณไม่เพียงพอที่จะจ่ายหรือไม่ได้ตั้งงบประมาณจ่ายไว้ เพื่อเป็นรายจ่ายในหมวดเงินเดือน สำหรับพนักงานส่วนท้องถิ่นกรณีที่มีการ รับโอนเลื่อนระดับ เลื่อนขั้นเงินเดือน เพิ่มเดิมตามสิทธิในระหว่างปีงบประมาณ

(4) ในกรณีที่งบประมาณไม่เพียงพอที่จะจ่ายหรือไม่ได้ตั้งงบประมาณจ่ายไว้ เพื่อเป็นรายจ่ายให้พนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างกรณีที่มีสิทธิได้รับเงินอื่นตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย

เมื่อมีการอนุมัติให้ยืมเงินสะสมทั่วไปตามความในวรรคหนึ่งแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตั้งงบประมาณชุดให้เงินสะสมทั่วไปให้ครบถ้วนในคราวคราวงบประมาณรายจ่ายครั้งต่อไป หรือในปีงบประมาณต่อไป

ข้อ 54 การวางฎีกาเบิกเงินสะสมทั่วไปตามข้อ 53 ให้ดำเนินการดังนี้

(1) ให้วางฎีกาเบิกจ่ายเงินสะสมทั่วไปไปตลอดจ่ายได้เฉพาะตามจำนวนที่จะต้องจ่ายจริง และจะต้องกำหนดเวลาที่ใช้จ่ายเงิน หรือวางฎีกาเบิกเงินสะสมเป็นงวด ๆ ตามความจำเป็น แต่ทั้งนี้จะต้องไม่เกินระยะเวลาของปีที่ได้รับอนุมัติให้นำเงินสะสมทั่วไปไปตลอดจ่าย

(2) เงินสะสมทั่วไปที่ได้รับอนุมัติให้ยืมไปตลอดจ่าย หากมีเงินคงเหลือหรือยังไม่ได้ยกหนี้ผูกพันในปีนั้น ให้เป็นอันพับไป

ข้อ 55 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายรายละเงินสะสมทั่วไปเพื่อดำเนินการ ตามกำหนดหน้าที่ได้เฉพาะเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิอื่นเป็นการรวมสิทธิ์ของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการที่ประกอบด้วยผู้แทนฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองในสัดส่วนที่เท่าๆ กัน

ข้อ 56 ให้หน่วยงานคลังจัดทำบัญชีและทะเบียนควบคุมเงินสะสมตามแบบที่กรมการปกครองกำหนด และให้จังหวัดโดยผู้ตรวจการสำนักงานท้องถิ่นเป็นเจ้าหน้าทีตรวจตามความ ถูกต้องอย่าง น้อยหกเดือนต่อครั้ง พร้อมรายงานให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบภายในสิบห้าวันนับแต่วันที่ได้ทำการตรวจสอบ

ข้อ 4 ให้ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้รักษาการตามระเบียบนี้

ประกาศ ณ วันที่

พ.ศ. 2544

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ร่าง

ระเบียบกระทรวงการคลัง

ว่าด้วยการกอบกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พ.ศ.

โดยที่สมควรออกระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือเป็นแนวทางปฏิบัติในการกู้เงิน ภายใต้อำนาจตามมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง จึงออกระเบียบไว้ ดังต่อไปนี้

ข้อ 1 ระเบียบนี้เรียกว่า “ระเบียบกระทรวงการคลัง ว่าด้วยการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.”

ข้อ 2 ระเบียบนี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

ข้อ 3 ในระเบียบนี้

“องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้ง

“การกอบกู้” หมายความว่า การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการออกพันธบัตร หรือตราสารหนี้ การทำสัญญาเงินกู้ การเช่าซื้อ การให้สินเชื่อเพื่อการผ่อนชำระ รวมถึงการกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน

ข้อ 4 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกอบกู้ได้เพื่อวัตถุประสงค์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- (1) เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ
- (2) เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) เพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน

ข้อ 5 การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณในวิธีหนึ่ง ๆ ไม่เกินร้อยละ 20 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ วงเงินกู้ดังกล่าวเมื่อรวมกับวงเงินกู้ที่คาดว่าจะกู้ในระบอบ 5 ปีข้างหน้า จะก่อให้เกิดภาระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) ไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

รายจ่ายเพื่อการลงทุน ตามวรรคหนึ่งเป็นรายจ่ายลงทุนที่เป็นสาธารณูปโภคโยธา และไม่สามารถเรียกเก็บค่าตอบแทนจากการลงทุนได้โดยตรง

ข้อ 6 การกู้เงินเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น นอกเหนือจากข้อ 5 ให้กระทำได้ในกิจการลงทุนที่ได้รับผลตอบแทนโดยตรง และเป็นกิจการที่สามารถเรียกทุนคืนได้

การกู้เงินเพื่อกิจการลงทุนตามวรรคหนึ่ง ให้มีการกำหนดขอบเขตการกอบกู้โดยใช้ อัตราส่วนทางการเงินดังต่อไปนี้ อัตราส่วนรายจ่ายต่อกับรายได้ที่จำเป็นต่อการดำเนินการ อัตราส่วนรายจ่ายชำระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) ต่อรายได้รวม อัตราส่วนยอดหนี้สุทธิ (หนี้ – ทุนสำรอง พิเศษเพื่อชำระหนี้สิน) ต่อรายได้รวม และอัตราส่วนยอดหนี้สุทธิต่อทุน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามเกณฑ์ที่ กำหนดโดยคณะกรรมการกอบกู้หนี้ของ (หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น)

ข้อ ๗. การกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน ให้กระทำได้เมื่อมีการขาดสภาพคล่องในระยะสั้น ในกรณีของรายการรายจ่ายที่กำหนดไว้ในกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่เงินรายได้จากภาษี อากรและรายได้อื่น ๆ มีจำนวนไม่เพียงพอในระยะใดระยะหนึ่ง และมีความจำเป็นต้องจ่ายโดยเร็ว

ข้อ ๘. ให้องค์คณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการกอบกู้หนี้ของ (หรือองค์การ ปกครองส่วนท้องถิ่น) ประกอบด้วย คณะกรรมการไม่น้อยกว่า ๖ คน ได้แก่ ประธานกรรมการบริหารของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประธาน สมาชิกสภาท้องถิ่นไม่น้อยกว่า ๒ คน ผู้แทนประชาชนไม่น้อย กว่า ๒ คน ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านการพัฒนาท้องถิ่นไม่น้อยกว่า ๒ คน เป็นกรรมการ และปลัดองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ

ให้องค์กรรมการมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

- (๑) พิจารณาหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการกอบกู้หนี้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- (๒) พิจารณาจัดทำแผนการกอบกู้หนี้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งแผนระยะสั้น ระยะ กลาง และระยะยาว ให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาท้องถิ่น
- (๓) พิจารณาทหาแหล่งเงินกู้และเงื่อนไขการกู้เงินที่เหมาะสม
- (๔) จัดทำประมาณการภาระหนี้ รวมทั้งบริหารหนี้ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อ ๙. ระยะเวลาชำระต้นเงินกู้ต้องไม่เกิน ๑๕ ปี นับแต่วันออกพันธบัตรหรือตราสาร หรือ วันที่สัญญา

ข้อ ๑๐. เมื่อสิ้นปีงบประมาณ ให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศยอดหนี้ค้างพร้อม กับ รายงานการรับ-จ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด โดยเปิดเผย ณ สำนักงานขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น

ประกาศ ณ วันที่

ปัญหา วิจัย และขอบเขตการวิจัย

1. ปัญหา

1.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญน้อยมากกับการดำเนินนโยบาย
ดูแลการคลัง

คำว่า “ดูแลการคลัง” คือความสำคัญที่สำนักงานเจ้าพนักงานควบคุมการกำหนดนโยบายการคลัง
ของรัฐบาล รัฐบาลจะคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ อย่างระมัดระวังเพื่อกำหนดว่าในแต่ละปีงบประมาณ
รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล สมดุล หรือเกินดุล ปัจจัยที่สำคัญที่กล่าวได้แก่
รายรับของรัฐบาลที่คาดว่าจะได้รับ สถานการณ์ของเศรษฐกิจในปัจจุบันประมาณค่าไม่ และฐานะ
การคลังของรัฐบาล เป็นต้น สำหรับในส่วนของการกำหนดกรอบของส่วนท้องถิ่นนั้น คำว่า “ดูแลการคลัง”
แทบจะเรียกได้ว่ามีบทบาทน้อยหรือไม่มีความเกี่ยวข้องในการดำเนินนโยบายการคลังขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ อาจจะมีสาเหตุมาจากการที่กฎเกณฑ์
ของกระทรวงมหาดไทยก่อนปี 2562 ได้กำหนดไว้ว่า อบปท. ต้องจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลหรือ
สมดุลเท่านั้น จึงส่งผลให้ อบปท. ดำเนินนโยบายดูแลการคลังแบบอนุรักษ์นิยม (conservative) ตาม
ตัวบทกฎหมาย ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมหรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ทางเต็มที่ต่อการพัฒนาท้องถิ่น
เนื่องจากไม่ได้มีการใช้ทรัพยากรด้านการเงินอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่

1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ได้รับความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้อง
เกี่ยวกับเรื่องดูแลการคลัง และการใช้ประโยชน์จากการบริหารจัดการด้านการคลัง

ปัจจุบันยังมีความสับสนเกี่ยวกับนิยามของคำว่า “ดูแลการคลัง” ในหมู่นักวิชาการ
ผู้บริหารด้านเศรษฐกิจ รวมทั้ง อบปท. ด้วย การกำหนดฐานะดูแลการคลังโดยใช้นิยามแตกต่างกัน
จะทำให้การเปรียบเทียบดูแลการคลังระหว่าง อบปท. ตัวท้องถิ่นเอง และฐานะภาพรวมดูแลการคลังของ
อบปท. ไม่สะท้อนฐานะด้านการเงินการคลังที่แท้จริงของ อบปท. ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อ
การดำเนินนโยบาย
ดูแลการคลังในการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ อบปท. ส่วนใหญ่ยังใช้ประโยชน์จากการบริหารจัดการ
ด้านการคลังที่ถูกต้องได้อย่างไม่เต็มที่นัก ทั้งนี้ เนื่องจากขาดการเตรียมพร้อมและการวาง
หลักเกณฑ์อย่างถูกต้องและเหมาะสม

บทที่ 1

ปัญหา วิจัย และขอบเขตการวิจัย

1. ปัญหา

1.1 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ความสำคัญน้อยมากกับการดำเนินนโยบาย
อุตสาหกรรมคลัง

คำว่า “อุตสาหกรรมคลัง” มีความสำคัญอย่างมากต่อการกำหนดนโยบายการค้าคลัง
ของรัฐบาล รัฐบาลจะคำนึงถึงปัจจัยต่าง ๆ อย่างระมัดระวังเพื่อกำหนดว่าในแต่ละปีงบประมาณ
รัฐบาลควรดำเนินนโยบายการค้าคลังแบบขาดดุล สมดุล หรือเกินดุล ปัจจัยที่สำคัญที่ควรค่าแก่
การรับของรัฐบาลที่คาดว่าจะได้รับ สถานการณ์ของเศรษฐกิจในปัจจุบันปริมาณคงมี และฐานะ
การค้าคลังของรัฐบาล เป็นต้น สำหรับในส่วนของการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น คำว่า “อุตสาหกรรมคลัง”
แทบจะเรียกได้ว่ามีบทบาทน้อยหรือไม่มีบทบาทเลยในการดำเนินนโยบายการค้าคลังขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ อาจจะมีสาเหตุมาจากการที่กฎเกณฑ์
ของกระทรวงพาณิชย์ ปี 2554 ได้กำหนดไว้ว่า อปท. ต้องจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลหรือ
สมดุลเท่านั้น จึงจะขอให้อปท. ดำเนินนโยบายอุตสาหกรรมคลังแบบอนุรักษ์นิยม (conservative) ตาม
วิสัยทัศน์ที่วางไว้ ซึ่งอาจจะไม่เหมาะสมหรือไม่ก่อให้เกิดประโยชน์อย่างเต็มที่ต่อการพัฒนาท้องถิ่น
เนื่องจากไม่ได้มีการใช้ทรัพยากรด้านการเงินอย่างมีประสิทธิภาพเต็มที่

1.2 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ได้รับความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้อง
เกี่ยวกับเรื่องอุตสาหกรรมคลัง และการใช้ประโยชน์จากการบริหารจัดการด้านการคลัง

ปัจจุบันยังมีความสับสนเกี่ยวกับนิยามของคำว่า “อุตสาหกรรมคลัง” ในหมู่นักวิชาการ
ผู้บริหารด้านเศรษฐกิจ รวมทั้ง อปท. ด้วย การกำหนดฐานะอุตสาหกรรมคลังโดยใช้นิยามแตกต่างกัน
จะทำให้การเปรียบเทียบอุตสาหกรรมคลังระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง และฐานะภาพรวมอุตสาหกรรมคลังของ
อปท. ไม่สะท้อนฐานะด้านการเงินการค้าคลังที่แท้จริงของ อปท. ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการดำเนินนโยบาย
อุตสาหกรรมคลังในการพัฒนาท้องถิ่น นอกจากนี้ อปท. ส่วนใหญ่ยังใช้ประโยชน์จากการบริหารจัดการ
ด้านการคลังที่ถูกต้องได้อย่างไม่เต็มที่นัก ทั้งนี้ เนื่องจากขาดการเตรียมพร้อมและการวาง
หลักเกณฑ์อย่างถูกต้องและเหมาะสม

1.3 ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมของการมีวินัยทางการคลัง

การดำเนินนโยบายสู่การคลังอย่างมีวินัยถือว่าเป็นสิ่งจำเป็นและสำคัญอย่างมากต่อการมีความยั่งยืนทางการคลัง (fiscal sustainability) หรือความมีเสถียรภาพด้านการคลังระยะยาว ปัจจุบันนี้ อบต. ยังขาดการวางหลักเกณฑ์และแนวทางที่เหมาะสมของการมีวินัยทางการคลัง โดยหลักเกณฑ์ต่าง ๆ จะต้องประกอบไปด้วย วินัยการคลังด้านตุลการคลัง วินัยการคลังด้านการใช้จ่าย วินัยการคลังด้านการก่อหนี้ วินัยการคลังด้านการลงทุน และวินัยการคลังด้านการบริหารการเงินและขาดดุล เป็นต้น

1.4 ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดระบบรายงานข้อมูลการคลังที่ได้มาตรฐาน

การมีระบบรายงานข้อมูลการคลังที่ได้มาตรฐาน โปร่งใส และตรวจสอบได้จะทำให้การวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินนโยบายสู่การคลังของ อบต. ที่มีต่อเศรษฐกิจเป็นไปอย่างถูกต้อง และสามารถหาภาพรวมฐานะการคลังของภาคสาธารณะได้ ซึ่งรวมทั้งรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และ อบต. การมีระบบรายงานข้อมูลการคลังที่ได้มาตรฐานจะทำให้ทราบถึงความเชื่อมโยงด้านรายได้ รายจ่าย เงินโอน และการกู้ยืมระหว่างหน่วยงานทุกระดับในภาคสาธารณะได้อย่างถูกต้อง ซึ่งจะเป็ประโยชน์ต่อการกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

2. วิจัย

วิจัยนี้จะประกอบไปด้วย 6 ส่วนด้วยกัน ได้แก่

2.1 รวบรวมข้อมูลเอกสารที่เกี่ยวข้องจากแหล่งข้อมูลต่าง ๆ ทั้งในและต่างประเทศ

2.2 สอบถามข้อมูลภาคสนามจากผู้บริหาร อบต. และผู้นำท้องถิ่นในจังหวัดต่าง ๆ

2.3 ระดมความคิดเห็นจากการสัมภาษณ์ผู้บริหาร อบต. ทุกระดับและทุกภาค

2.4 เดินทางไปต่างประเทศเพื่อศึกษาจากสภาพการณ์จริง และนำส่วนดีมาประยุกต์

ใช้กับกรณี อบต. ของไทย

2.5 ปฏิษานาหรือกับเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องและกรรมการบางท่านในคณะกรรมการกำหนดแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต.

2.6 นำข้อมูลทั้งหมดข้างต้นมาสังเคราะห์และวิเคราะห์ทั้งในเชิงพรรณนาและในเชิงปริมาณวิเคราะห์

3. ขอบเขตการวิจัย

3.1 นโยบายเกี่ยวกับผลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศึกษา และวิเคราะห์ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินนโยบายการคลังอย่างไร จะให้มีการขาดดุล หรือเกินดุลได้หรือไม่ หรือว่าจะไม่สมดุลตลอดเวลา หากมีการขาดดุล และเกินดุลได้ ควรจะขาดดุลหรือเกินดุลในเงื่อนไขใด และจำนวนเท่าใด มีจำนวนจำกัด (Limit) หรือไม่ มีหลักการอย่างไร และมีขีดดุลหรือเกินดุลดังกล่าวแล้วจะมีผลกระทบต่องบประมาณและเศรษฐกิจโดยรวมในระยะสั้นและระยะยาวอย่างไร

นอกจากนั้น จะได้ขอแบบร่างระบบรายงานเพื่อให้ทราบฐานะสุทธิของการคลังท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่น เพื่อให้สามารถนำมาเปรียบเทียบเป็นฐานะสุทธิของภาคการคลังท้องถิ่น เพื่อจะได้นำไปใช้ประโยชน์ในการวิเคราะห์เชิงเศรษฐกิจมหภาคต่อไป

3.2 การชดเชยการขาดดุลและการบริหารการเกินดุล

ศึกษาและวิเคราะห์ว่า หากยอมให้มีการขาดดุลการคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะชดเชยการขาดดุลได้อย่างไรบ้าง และมีเมื่อมีการเกินดุลเกิดขึ้น ท้องถิ่นจะบริหารเงิน อันเกิดจากการเกินดุลอย่างไรบ้าง จะต้องวางระบบงานการบริหารเงินคงคลังของท้องถิ่นอย่างไร

3.3 อำนาจในการก่อหนี้

ศึกษา และวิเคราะห์ความเหมาะสมว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจในการก่อหนี้ได้หรือไม่ และอย่างไร มีขอบเขตในอำนาจแค่ไหน หากยอมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถก่อหนี้ได้ หนี้ที่ก่อควรอยู่ในรูปใด เป็นพันธบัตรรัฐบาลท้องถิ่นหรืออื่น ๆ เงื่อนไขการก่อหนี้เป็นอย่างไร ทั้งนี้ เพื่อวางระบบการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.4 ประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการค้าประกันหนี้

ศึกษา และวิเคราะห์เรื่องการค้าประกันหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยศึกษาถึงความเกี่ยวเนื่องระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และวางขอบเขตการค้าประกันหนี้ โดยพิจารณาว่ารัฐบาลกลางควรค้าประกันหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือไม่ ถ้าควร ควรในกรณีใด ไม่ควรในกรณีใด และมีขอบเขตและเงื่อนไขในการค้าประกันอย่างไร ควรมีการค้าประกันหรือไม่

3.5 วิสัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ศึกษา และวิเคราะห์ว่าเนื้อหาของคำว่า "วิสัยทางการคลัง" ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นอย่างไร ควรเขียนแบบวิสัยทางการคลังของรัฐบาลกลางหรือไม่ และอย่างไร

บทที่ 2

เอกสาร บทความ ข้อมูลและผลงานที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 2

เอกสาร บทความ ข้อมูลและผลงานที่เกี่ยวข้อง

1. จรัส สุวรรณมาลา “ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น” สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) พฤศจิกายน 2538

หนังสือเล่มนี้ได้ศึกษาแนวความคิดพื้นฐานของการกระจายอำนาจ เป้าหมาย ผลกระทบ และภารกิจของรัฐบาลระดับต่าง ๆ และเสนอแนวทางในการพัฒนาระบบการคลังเพื่อการกระจายอำนาจ โดยส่วนที่เกี่ยวกับผลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กล่าวไว้อย่างมาก และมีสาระสรุปได้ดังนี้

ในเรื่องนิยามและการทางการเมืองการคลังที่รัฐบาลอาจนำมาใช้สนับสนุนการกระจายอำนาจ การเมือง การปกครองสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น มี 3 มาตรการหลัก คือ การขึ้นและการขยายได้งบประมาณรายจ่าย และการกู้เงิน

ในเรื่องการกู้เงินนั้น รัฐบาลอาจอนุญาตให้ท้องถิ่นกู้เงินมาใช้ในโครงการลงทุน หรือให้ดำเนินกิจกรรมหลักของตนเองได้ นอกจากนั้น รัฐบาลอาจสนับสนุนการกู้เงินของท้องถิ่นโดยการเป็นผู้นำประกันเงินกู้ยืมของท้องถิ่น หรืออาจจัดตั้งสถาบันการเงินค้ำประกันเงินกู้ให้แก่ท้องถิ่น หรือเป็นสถาบันจัดหาเงินกู้ให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถกู้เงินได้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำและมีความสะดวก ฯลฯ เป็นต้น

2. นางสาวมาตาสิริ จุกนิษฐ นายสมชาย ไตรรัตน์เกษมย์ “พันธบัตรเทศบาล : โอกาสการระดมทุนเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจภูมิภาค” สำนักวิจัยและพัฒนาตลาดทุน สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พฤษภาคม 2538

บทความนี้ได้ศึกษาลักษณะสำคัญของพันธบัตรเทศบาล พร้อมทั้งศึกษาและเสนอแนะทางในการพัฒนาพันธบัตรเทศบาลในประเทศไทย โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

พันธบัตรเทศบาลในประเทศไทย

จากการศึกษาพันธบัตรเทศบาลในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าพันธบัตรเทศบาลในสหรัฐอเมริกาเป็นหลักทรัพย์ที่ได้รับความนิยมและเชื่อถือจากนักลงทุน ทั้งนี้ เนื่องจากผู้ออกพันธบัตรมีคุณภาพดี และมีสิ่งจูงใจ เช่น การได้รับยกเว้นภาษีรายได้ดอกเบี้ยพันธบัตร การมีบริษัทรับประกันพันธบัตร เป็นต้น ประกอบกับมีการกำกับดูแลธุรกรรมในตลาดพันธบัตรอย่างเป็นระบบ รวมถึงมีการ

กำกับดูแลผู้ที่มีส่วนในตลาดพันธบัตรเทศบาล ทำให้การซื้อขายพันธบัตรเทศบาลเป็นไปอย่างคล่องตัว นับได้ว่าพันธบัตรเทศบาลในสหรัฐอเมริกาเป็นเครื่องมือทางการเงินที่สามารถตอบสนองความต้องการในการระดมเงินทุนจากประชาชน เพื่อนำเงินไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่นอย่างมีประสิทธิภาพ

เนื่องจากพันธบัตรเทศบาลเป็นตราสารรูปแบบใหม่สำหรับประเทศไทย ดังนั้น การศึกษาการออกพันธบัตรเทศบาลในประเทศไทยเป็นสิ่งจำเป็น โดยเฉพาะประเด็นดังเช่นการออกพันธบัตรเทศบาลนี้จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อการพัฒนาภูมิภาคมากน้อยเพียงใด เทศบาลท้องถิ่นของไทยมีความพร้อมที่จะระดมทุนและบริหารจัดการโครงการลงทุนด้วยตนเองหรือไม่ มีอุปสรรคอย่างไรบ้างที่ควรได้รับการปรับปรุงแก้ไข ทั้งนี้ เพื่อให้แน่ใจได้ว่าพันธบัตรเทศบาลจะเป็นเครื่องมือทางการเงินที่ประเภทหนึ่งที่จะทำให้ท้องถิ่นสามารถระดมทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม มีข้อสังเกตเพื่อที่จะนำมาประกอบการพิจารณา หรือเพื่อเป็นแนวทางในการศึกษารายละเอียดต่อไปดังนี้

ความต้องการการลงทุนที่เพิ่มขึ้น ในด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจและโครงการพิทักษ์สิ่งแวดล้อม

จากข้อมูลที่ได้จากการคลั่งคลั่งท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย พบว่าในปี พ.ศ. 2536 แหล่งรายได้ที่สำคัญของเทศบาลประกอบไปด้วย รายได้จากภาษีประมาณร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมด และรายได้จากเงินอุดหนุน ซึ่งประกอบด้วย เงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัด รวมประมาณร้อยละ 37 ของรายได้ทั้งหมด ที่เหลือจะมาจากเงินสะสมและเงินกู้ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับรายได้จากแหล่งอื่น ๆ ทางด้านรายจ่ายหลัก ๆ ที่สำคัญจะประกอบด้วย รายจ่ายประจำซึ่งประกอบด้วย รายจ่ายสำหรับเงินเดือนข้าราชการ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนวัสดุและค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน และรายจ่ายประจำอื่น ๆ ซึ่งรวมแล้วประมาณร้อยละ 39 ของรายจ่ายทั้งหมด ส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนและค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง รวมคิดเป็นประมาณร้อยละ 18 ของรายจ่ายทั้งหมด ที่เหลือเป็นรายจ่ายพิเศษและรายจ่ายอื่น ๆ

แม้จะพบว่ารายรับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นมาตลอดตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531-2536¹ แต่ความต้องการลงทุนด้านสาธารณูปโภคและโครงการพิทักษ์สิ่งแวดล้อมก็สูงขึ้นเช่นกัน จากการรวบรวมตัวเลขของงานที่ United State Agency for International Development หรือ USAID ได้ศึกษาเรื่อง การประกันสินเชื่อเทศบาลพบว่าระหว่างปี พ.ศ. 2538-2541 โครงการเพื่อโครงสร้างพื้นฐานซึ่งได้แก่ โครงการบำบัดน้ำเสีย และโครงการกำจัดขยะของเทศบาลทั่วประเทศที่กำลังอยู่ระหว่างดำเนินการก่อสร้างและที่วางแผนไว้สำหรับช่วง 4 ปี จะต้องใช้เงินทุนประมาณ 11.5 พันล้านบาท โดยเป็นโครงการเพื่อบำบัด

¹ คำนวณจากข้อมูลรายรับรายจ่ายของเทศบาลปีงบประมาณ 2531-2536 จากส่วนการคลังท้องถิ่น กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

น้ำเสีย 63 โครงการ โครงการจัดการขยะ 17 โครงการ และโครงการอื่น ๆ อีก 4 โครงการ ซึ่งในปัจจุบัน
ท้องถิ่นได้รับเงินอุดหนุนหรืองบประมาณจากส่วนกลางเท่านั้น ซึ่งย่อมจะไม่เพียงพอต่อความต้องการ
ดังกล่าว นอกจากนี้ การกู้ยืมเงินจากภาคเอกชนก็มีต้นทุนที่สูง อีกทั้งสถาบันการเงินต่าง ๆ ยังไม่ค่อย
ให้ความเชื่อถือต่อความสามารถในการชำระหนี้ของเทศบาลเท่าใดนัก นับว่าเรื่องนี้เป็นปัญหาทางด้านการ
หาแหล่งเงินทุนของเทศบาล

รัฐบาลมีนโยบายที่จะกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่นและสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถระดมทุนได้
ด้วยตนเอง

ในขณะนี้รัฐบาลมีนโยบายการปรับปรุงรายได้ส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเอง
ได้ การปฏิรูปในครั้งนี้จะทำให้ท้องถิ่นมีฐานะภาษีที่กว้างขึ้น รวมถึงเพิ่มอำนาจในการกำหนดอัตราภาษี
ที่จะจัดเก็บตามความต้องการของท้องถิ่น นอกจากนี้ ท้องถิ่นจะสามารถวางแผนการบริหารการเงิน
ของตนเอง รวมทั้งจะเข้ามามีบทบาทมากขึ้นในการตัดสินใจพัฒนาพื้นที่ของตนเอง การปฏิรูปในครั้งนี้
จึงถือได้ว่าเป็นการเตรียมความพร้อมให้ท้องถิ่นเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารการเงิน อีกทั้งทำให้
ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นสำหรับการใช้จ่ายเพื่อการสร้างบริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ
และหากรายได้ดังกล่าวมากพอก็จะเพิ่มความเป็นไปได้ให้แก่เทศบาลในการออกพันธบัตรเทศบาล เพื่อ
ระดมทุนจากประชาชนและเป็นที่ยกย่องดีทั้งทางภาคใต้ให้ความสำคัญในเรื่องนี้ รวมทั้งได้กำหนดให้เป็น
มาตรการหนึ่งในการพัฒนาโครงสร้างทางการเงินของประเทศ และบรรจุไว้ในแผนพัฒนาระบบการเงิน
(1 มีนาคม 2538 - 29 กุมภาพันธ์ 2543) โดยได้กำหนดมาตรการไว้ดังนี้

1. เตรียมการฝึกอบรมผู้บริหาร และพนักงานเทศบาลเกี่ยวกับการจัดหาทุนโดยการออก
พันธบัตรเทศบาล รวมทั้งสนับสนุนให้เทศบาลต่าง ๆ มีความพร้อมในการชำระหนี้ด้วยรายได้ตนเอง
เช่น กู้ยืมเงิน สามารถออกพันธบัตรเทศบาลได้

2. พิจารณากำหนดรูปแบบและขั้นตอนของการพัฒนาพันธบัตรเทศบาลในแนวทางเดียวกัน
กับการออกพันธบัตรรัฐบาลกิจ ที่ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเปิดเผยข้อมูล และการจัดอันดับ
ความน่าเชื่อถือ

3. จัดตั้งบริษัทประกันสินเชื่อเทศบาล เพื่อสนับสนุนนโยบายกระจายอำนาจการบริหาร
ท้องถิ่น และโครงการที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม

4. กำหนดอัตราดอกเบี้ยและวงเงินการกู้ยืม ตลอดจนระเบียบหลักเกณฑ์ในการกู้ยืม ทั้งนี้ เพื่อ
รักษาเสถียรภาพและความมั่นคงในฐานะของเทศบาล

ศักยภาพของเทศบาลในการก่อหนี้

จากการรวบรวมตัวเลขนาง USAID พบว่าเทศบาลหลายแห่งมีความสามารถในการก่อหนี้ไม่ได้ โดยพิจารณาจากความเป็นไปได้ทางเศรษฐกิจ ความสามารถในการบริหารการเงิน อำนาจและความรับผิดชอบทางกฎหมาย นอกจากนี้ USAID ได้ให้ข้อสังเกตว่า เทศบาลใหญ่ ๆ 5 เทศบาล มีความสามารถที่จะก่อหนี้ได้เป็นจำนวนดังนี้

สมุทรปราการ	219,000,000 บาท	สงขลา	192,000,000 บาท
เชียงใหม่	565,000,000 บาท	อุดรธานี	274,000,000 บาท
นครสวรรค์	457,000,000 บาท		

และเมื่อพิจารณาจากทางเกินดุลติดต่อกันของเทศบาลต่าง ๆ ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2531 – พ.ศ. 2536 พบว่าเทศบาล 135 เทศบาลทั่วประเทศมีเงินเกินดุลรวมกันทั้งสิ้น 3.988 ล้านบาท² ซึ่งเมื่อหักเข้ากองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (กสท.) และกัณเงินส่วนหนึ่งสำหรับใช้ในยามฉุกเฉินแล้ว เทศบาลจะมีเงินเหลือเป็นจำนวนมากซึ่งสามารถใช้เป็นฐานสำหรับการชำระหนี้ได้

การก่อตั้งบรรพชัค้ำประกันเงินเชื่อเทศบาล

การที่เทศบาลจะสามารถหาเงินทุนได้ด้วยตนเองนั้น ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดให้แหล่งเงินทุนของเทศบาลหรือท้องถิ่นมีอยู่ 2 ทาง คือ โดยการออกพันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่กฎหมายจะกำหนดไว้ หรือกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งการกู้เงินจากแหล่งดังกล่าวสามารถกระทำได้ตอเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งกระทรวงมหาดไทยได้จัดหาแหล่งเงินกู้ให้แก่เทศบาลคือ กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) โดยกำหนดให้กู้ได้ไม่เกิน 10 เท่าของจำนวนเงินสะสมที่เทศบาลได้ฝากไว้กับกองทุนฯ (เงินสะสม ดังกล่าวกำหนดให้เท่ากับ 1% ของรายได้รวมของแต่ละท้องถิ่น) และกำหนดให้จำนวนเงินที่เทศบาลกู้ยืมนั้นจะต้องนำไปใช้ในการบริการสาธารณะ โดยมีกำหนดระยะเวลาการให้คืนไม่เกิน 15 ปี แต่สิ่งที่ท้องถิ่นประสบปัญหาอยู่ในขณะนี้คือ จำนวนเงินที่เทศบาลสามารถกู้ยืมจากกองทุนฯ ได้นั้นยังไม่เพียงพอต่อโครงการลงทุนทางสาธารณูปโภคต่าง ๆ ดังนั้น ท้องถิ่นจึงต้องหันมากู้ยืมจากสถาบันการเงิน แต่สถาบันการเงินส่วนใหญ่ยังไม่มี ความมั่นใจต่อความสามารถในการบริหารโครงการ และการชำระหนี้ของเทศบาล จึงมีโครงการที่ได้รับอนุมัติให้ปล่อยเงินกู้แก่เทศบาลไม่มากนัก

² คำนวณจากข้อมูลรายรับรายจ่ายของเทศบาลประจำปีงบประมาณ 2531-2536 ส่วนการค้ำชั่งท้องถิ่น

ดังนั้น กระทรวงการคลังได้พยายามที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยกำลังดำเนินการร่างกฎหมายรองรับการจัดตั้งบริษัทค้าประกันสินค้าเพื่อเทศบาลซึ่งอยู่ในแผนพัฒนาระบบการเงิน (2538-2543) องค์การค้าประกันสินค้าเพื่อเทศบาลนี้จะเป็นผู้สนับสนุนการค้าประกันเงินกู้ของราชการ ส่วนท้องถิ่นสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ นอกจากนี้ อาจจะได้พิจารณาร่างกฎหมายเพื่อขยายขอบเขตการดำเนินงานขององค์กรนี้ให้สามารถค้าประกันเงินกู้ให้แก่เอกชน หรือบริษัท เอกชนหรือนิติบุคคลที่เข้ามาจัดทำโครงการให้แก่เทศบาลได้ นอกเหนือไปจากการค้าประกันเงินกู้ ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นแต่เพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ กฎหมายฉบับดังกล่าวจะเปิดโอกาสให้ ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะทางการเงินดี และวินัยทางการเงินเคร่งครัดสามารถที่จะระดมทุน โดยออกพันธบัตรเทศบาลแทนการกู้ยืมจากสถาบันการเงินได้ และอาจพิจารณายกขอบเขต การดำเนินงานของบริษัทค้าประกันสินค้าเพื่อเทศบาลให้ครอบคลุมถึงการค้าประกันพันธบัตร เทศบาลได้ด้วยในอนาคต ความสำคัญของการมีสถาบันค้าประกันพันธบัตรเทศบาลนั้น จะทำให้นักลงทุนมีความเชื่อมั่นต่อความมั่นคงของการลงทุนในพันธบัตรเทศบาล และจะเป็นปัจจัยสำคัญ อย่างยิ่งที่จะทำให้การออกพันธบัตรเทศบาลได้รับความนิยมจากนักลงทุน ตัวอย่างที่ชัดเจน เช่น ในสหรัฐอเมริกาพันธบัตรเทศบาลได้รับความนิยมจากนักลงทุนอย่างมาก นับตั้งแต่ได้มีการก่อตั้ง สถาบันค้าประกันพันธบัตรเทศบาลขึ้นหลายแห่ง รวมถึงการกำกับดูแลให้ผู้รับประกันการจัด จำหน่ายพิจารณาความสามารถ ความน่าเชื่อถือของเทศบาลผู้ออกพันธบัตรอย่างรอบด้านเพื่อให้ เทศบาลสามารถชำระหนี้สินแก่ผู้ถือพันธบัตรได้ตามที่กำหนดไว้ในข้อตกลง

การปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารการคลังส่วนท้องถิ่น

การออกพันธบัตรเทศบาลกล่าวได้ว่าเป็นทางเลือกหนึ่งสำหรับการระดมทุนของท้องถิ่น ดังนั้น การศึกษาถึงปัจจัยต่าง ๆ ที่จะมีผลต่อการสนับสนุนให้เทศบาลสามารถออกพันธบัตรเทศบาลได้เป็นสิ่ง จำเป็น เช่น ความพร้อมของผู้ออกพันธบัตรในเรื่องความสามารถในการบริหารการคลัง วินัยทางการเงิน การคลังในระดับเทศบาลท้องถิ่นว่ามีคุณภาพและมีประสิทธิภาพเพียงพอหรือไม่ นอกจากนี้ จะต้องมีการ พิจารณาบททวนปรับปรุงกฎหมายและระเบียบปฏิบัติที่เกี่ยวข้องเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณรายได้รายจ่ายของท้องถิ่น ทาง USAID ได้ให้ข้อเสนอแนะว่า เทศบาลควรที่จะมีการพัฒนา หลักการทำบัญชีที่เป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป และจำเป็นที่จะต้องให้มีการทำการตรวจสอบบัญชีประจำปี โดยผู้ตรวจลงบัญชีอิสระ นอกจากนี้ ผลการดำเนินงานต่าง ๆ ของเทศบาลจะต้องเปิดเผยสู่ สาธารณชนหลังจากสิ้นงวดงบประมาณภายในระยะเวลาที่เหมาะสม ทั้งนี้ เพื่อให้สาธารณชนได้รับรู้ถึง สถานะทางการเงินของเทศบาลอันจะมีผลต่อการตัดสินใจลงทุน และเป็นการเสริมความมั่นใจว่าจะได้ รับการชำระหนี้สินคืน

องค์ประกอบพื้นฐานที่เกื้อหนุนประโยชน์ต่อการออกพันธบัตรเทศบาลในประเทศไทย

องค์ประกอบพื้นฐานเหล่านั้นได้แก่ สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (เช่น Thai Rating Information Service หรือ TRIS) และตลาดรองตราสารหนี้ องค์ประกอบทั้ง 2 นี้ ถือเป็นองค์ประกอบที่จะมาช่วยรับและสนับสนุนความเป็นไปได้การออกพันธบัตรเทศบาล กล่าวคือ สถาบันจัดอันดับความน่าเชื่อถือ จะทำหน้าที่ในการให้ข้อมูลเพื่อสนับสนุนการตัดสินใจของนักลงทุนที่จะมีต่อความน่าเชื่อถือของเทศบาลที่ออกพันธบัตร ส่วนตลาดรองตราสารหนี้จะเป็นตลาดรองให้แก่ผู้ลงทุนมีความมั่นใจในสภาพคล่องของพันธบัตรที่ซื้อขายได้โดยสะดวก ต้นทุนต่ำ

3. Petersen E. John (1999), "Subnational Debt, Borrowing Process, and Creditworthiness", Paper presented at a Seminar entitled "Intergovernmental Fiscal Relations and Local Financial Management", February 24 – March, 1999, Chiang Mai, Thailand

งานวิจัยฉบับนี้ได้สรุปเหตุผลในการกู้เงินของรัฐบาลท้องถิ่น และรูปแบบของการก่อหนี้ของรัฐบาลท้องถิ่นดังนี้

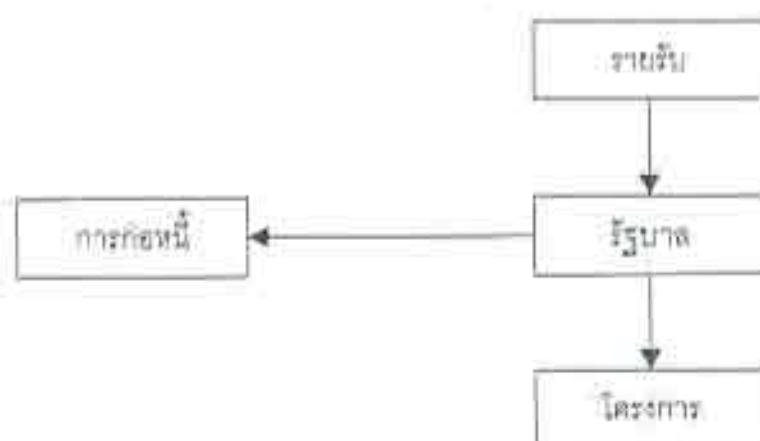
1. เหตุผลในการกู้เงินของรัฐบาลท้องถิ่น ข้อพิจารณาสำคัญที่กำหนดว่ารัฐบาลท้องถิ่นควรจะกู้หรือไม่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นที่จะต้องมีการลงทุนหรือรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือไม่ ซึ่งโครงการลงทุนเหล่านั้นเมื่อสร้างเสร็จจะทำให้ผลตอบแทนระยะยาว ในระบบเศรษฐกิจที่มีเงินออมอย่างเพียงพอ ระบบการเมืองที่มีเสถียรภาพ สถาบันการเงินที่แข็งแกร่งและแนวโน้มของการเจริญเติบโตดี ต้นทุนในการกู้หรือก่อหนี้จะต่ำ ตามเหตุสำคัญ 3 ประการที่สนับสนุนให้มีการกู้หรือก่อหนี้ได้แก่ ประการแรก ในทางปฏิบัติรายจ่ายเพื่อใช้ในโครงการลงทุนมักจะมีจำนวนสูง ซึ่งการระดมเงินทุนเพื่อการนี้จากทรัพยากรที่ท้องถิ่นมีอยู่ไม่เพียงพอ ประการที่สอง โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการเติบโตทางเศรษฐกิจในขนาดย่อมมีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในปัจจุบัน การระดมการลงทุนด้านนี้จะส่งผลต่อการขยายตัวของเศรษฐกิจและความสามารถในการชำระหนี้คืนในอนาคต อย่างไรก็ตาม ดังคำสำคัญได้แก่ การก่อหนี้ขึ้นจะต้องสนับสนุนการเพิ่มผลิตภาพ และต้องไม่ถูกนำไปใช้ในสิ่งที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น ประการที่สาม การกู้ยืมยืมหนี้จะเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพถ้าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนในปัจจุบันเป็นผู้รับภาระชำระหนี้

2. รูปแบบของการก่อหนี้ การกู้เงินของรัฐบาลท้องถิ่นมีลักษณะและประเด็นพิเศษหลายประการ ได้แก่ รัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่จะทำธุรกรรมด้านรายรับและรายจ่ายต่าง ๆ ในรูปสกุลเงินของประเทศเป็นหลัก ดังนั้น ยกเว้นสำหรับธุรกรรมบางประเภท (เช่น ไฟฟ้า ท่าเรือ สนามบิน โรงแรม ฯลฯ) รัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่จะไม่ค่อยเกี่ยวข้องกับธุรกรรมที่ใช้เงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นมีข้อจำกัดด้านการขายท้องถิ่นหรือธุรกิจ ซึ่งไม่เหมือนการทำธุรกิจของ

ภาคเอกชนทั่วไป และนอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถที่จะล้มหลายถาวรได้เหมือนกับภาระหนี้ของธุรกิจเอกชน ดังนั้น การกู้เงินโดยรัฐบาลท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากการกู้เงินโดยภาคธุรกิจในประเด็นที่กล่าวมาข้างต้น รัฐบาลท้องถิ่นอาจกู้เงินโดยอาศัยอำนาจในการเก็บภาษีและรายได้อื่น ๆ เป็นหลักประกันการกู้ยืมเงิน (general government borrower) หรือรัฐบาลท้องถิ่นอาจกู้เงินโดยกำหนดให้รายรับบางประเภทเท่านั้น (a limited or non-guaranteed obligation) เป็นหลักประกันการชำระหนี้

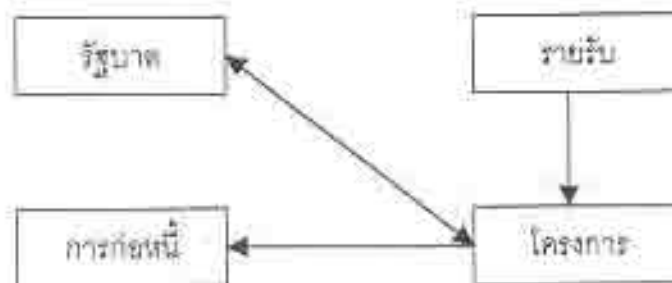
สำหรับกรณีที่รัฐบาลท้องถิ่นกู้เงินโดยใช้รายรับทั่ว ๆ ไปเป็นหลักประกันในการชำระหนี้นั้น แผนภาพที่ 1 แสดงให้เห็นว่า รัฐบาลท้องถิ่นใช้รายรับทั่ว ๆ ไปเพื่อชำระหนี้โดยรัฐบาลเป็นเจ้าของและดำเนินโครงการเอง ในต่างประเทศส่วนใหญ่การดำเนินการเช่นนี้จะเกี่ยวข้องกับการลงทุนในโครงการความปลอดภัยของสาธารณชน (public safety) การศึกษา (public education) การลงทุนด้านสาธารณสุขและสวัสดิการ (health and welfare capital expenditures) ซึ่งกิจกรรมเหล่านี้เป็นกิจกรรมที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อรัฐบาล รัฐบาลจะก่อหนี้และนำมาใช้ในโครงการลงทุน โดยจะให้รายรับของรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อชำระหนี้การกู้ยืม

แผนภาพที่ 1



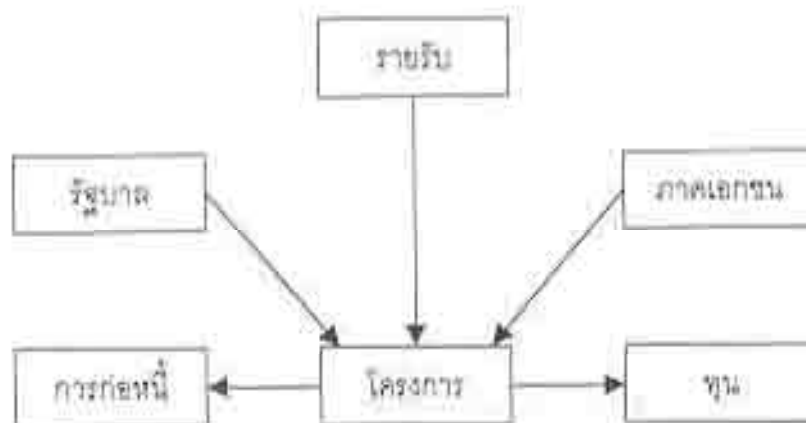
สำหรับกรณีที่รัฐบาลท้องถิ่นกู้ยืมเงินโดยใช้รายรับจากโครงการเป็นหลักประกันในการชำระหนี้นั้น แผนภาพที่ 2 แสดงให้เห็นว่า โครงการลงทุนเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดรายรับ เช่น จากค่าธรรมเนียม เป็นต้น ซึ่งจะเป็นแหล่งรายรับสำคัญในการชำระหนี้ การกู้ยืมแบบนี้ถูกคำประกันเบื้องต้นด้วยรายรับจากโครงการ ซึ่งโครงการส่วนใหญ่จะเป็นโครงการด้านสาธารณูปโภคต่าง ๆ เช่น ประปา กำจัดขยะ ไฟฟ้า ท่าเรือ และสนามบิน เป็นต้น การกู้ยืมดำเนินการโดยโครงการโดยตรง (ซึ่งอาจเป็นองค์กรรัฐพาณิชย์ท้องถิ่น) หรือโดยรัฐบาลท้องถิ่นเอง

แผนภาพที่ 2



สำหรับประเภทของการก่อหนี้ประเภทที่สามจะเป็นการทำสัญญากันระหว่างรัฐบาลกับเอกชนในลักษณะของหุ้นส่วนหรือสัมปทานเพื่อสร้าง เป็นเจ้าของหรือดำเนินโครงการ การกู้ยืม ดำเนินการโดยโครงการโดยมีการใช้รายรับจากโครงการ ความเป็นเจ้าของโครงการ และทรัพย์สินของโครงการเป็นการค้ำประกันการชำระหนี้ (รายละเอียดตามแผนภาพที่ 3)

แผนภาพที่ 3



4. Davey, Kenneth J. (1982) "Domestic Borrowing for Urban Development", Economic Development Institute, World Bank

หนังสือเล่มนี้ได้ศึกษาเกี่ยวกับการก่อหนี้ของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ ดังนี้

1. วิสัยประสงค์ของการก่อหนี้

รัฐบาลท้องถิ่นมีความจำเป็นในการก่อหนี้ด้วยวัตถุประสงค์ ดังนี้

- (1) เพื่อจัดหาการขาดสภาพคล่องด้านเงินสดระยะสั้น
- (2) เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ

- (3) เพื่อใช้ในการซื้อโรงงานและเครื่องมือซึ่งมีอายุการใช้งานระยะยาว
- (4) เพื่อใช้ในการลงทุนซึ่งได้ผลตอบแทนในรูปของรายรับจากโครงการ
- (5) เพื่อใช้ในโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาในระยะยาว

การกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดสภาพคล่องของสำนักงานระดับระยะสั้นถือว่าเป็นเรื่องปกติสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นทั่วโลก เนื่องจากความไม่สม่ำเสมอของแบบแผนกระแสรายรับของรัฐบาล การเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารถือว่าเป็นรูปแบบปกติของการกู้ยืม แต่อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งจะระดมเงินโดยการออกตั๋วเงินระยะสั้นประมาณ 1 ถึง 3 เดือน

การกู้ยืมเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณนั้นเป็นเรื่องปกติสำหรับรัฐบาลกลาง แต่จะไม่ค่อยได้รับการอนุญาตหรือไม่ได้รับการสนับสนุนนักสำหรับรัฐบาลท้องถิ่น

การซื้อโรงงานและเครื่องมือเครื่องจักรก่อให้เกิดปัญหาเสมอ เนื่องจากเกี่ยวข้องกับกระแสค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถกำหนดได้หรือไม่สม่ำเสมอ เพราะว่าจะถูกพันกับค่าใช้จ่ายจำนวนมากที่ต้องใช้ไปในส่วนเครื่องมือเครื่องจักรที่มีการเสื่อมหรือสึกหรบ การกู้ยืมเงินเพื่อการนี้ควรจะมีการกระจายตลอดอายุการใช้งานของเครื่องมือ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลท้องถิ่นอาจใช้วิธีเช่าซื้อแทนก็จะเป็นทางเลือกที่ดีอีกทางหนึ่งได้ ซึ่งเริ่มที่จะเป็นที่ยอมรับมากขึ้นเนื่องจากเป็นการเลี่ยงการซื้อเครื่องจักรที่อาจจะล้าสมัยในยุคที่เทคโนโลยีมีความก้าวหน้าและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

การกู้ยืมเงิน (bank loan) เพื่อใช้ในโครงการลงทุนที่ก่อให้เกิดรายได้เป็นที่นิยมในปัจจุบัน รัฐบาลท้องถิ่นที่ดำเนินโครงการด้านการพัฒนา หรือโครงการด้านสาธารณูปโภคมักจะกู้ยืมเงินมาเพื่อใช้ลงทุนในโครงการประเภทดังกล่าว

การใช้เงินกู้เพื่อสนับสนุนโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาในระยะยาวของท้องถิ่นที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยตรงนั้นมีลักษณะแตกต่างกันสำหรับท้องถิ่นทั่วโลก จากการศึกษาของผู้เขียนพบว่า ในปี พ.ศ. 2512 สัดส่วนของค่าใช้จ่ายด้านการลงทุนของรัฐบาลท้องถิ่นที่เกิดมาจากการกู้ยืมเงินนั้น แตกต่างกันโดยเท่ากับร้อยละ 88 ในแคนาดา เท่ากับร้อยละ 80 ในเบลเยียม เท่ากับร้อยละ 16 ในสวีเดน และเท่ากับร้อยละ 17.5 ในญี่ปุ่น

2. แหล่งและวิธีการของการก่อหนี้

มีแหล่งและวิธีการก่อหนี้ของรัฐบาลท้องถิ่นอยู่ 9 ประการด้วยกัน ได้แก่

- (1) การกู้ยืมจากรัฐบาลในระดับที่สูงกว่า
- (2) การกู้ยืมจากองค์กรระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย และรัฐบาลกลางของประเทศอื่น
- (3) การกู้ยืมจากธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ หรือกองทุนกู้ยืมจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนเงินกู้ให้กับรัฐบาลท้องถิ่น

- (4) การกู้ยืมโดยการออกพันธบัตรและตราสารทางการเงิน
- (5) การกู้ยืมและการเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารของรัฐ
- (6) การกู้ยืมเงินโดยให้ทรัพย์สินของท้องถิ่นเป็นหลักประกัน
- (7) การกู้ยืมเงินภายในประเทศจากกองทุนสำรองต่าง ๆ เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

เป็นต้น

- (8) การเช่าซื้อ
- (9) การได้รับเงินทุนจากคู่สัญญาสำหรับโครงการก่อสร้างต่าง ๆ

มีหลายประเทศที่รัฐบาลท้องถิ่นพึ่งพาการกู้ยืมเงินทั้งหมดโดยตรงจากตลาดการเงิน รัฐบาลท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกาจะกู้ยืมเงินส่วนใหญ่ด้วยการออกพันธบัตร รัฐบาลท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กมักจะรวมกลุ่มกันเพื่อขอรวมกู้ยืมเงินจากธนาคารหรือนายหน้า ในทางกลับกันหลายประเทศที่ตลาดเงินตลาดทุนไม่พัฒนาเท่าที่ควร รัฐบาลท้องถิ่นจะพึ่งพาเงินกู้จากรัฐบาลกลางและสถาบันการเงินกลางของรัฐ

3. ระยะเวลาของการกู้ยืม

ระยะเวลาเงินกู้ของรัฐบาลท้องถิ่นอาจจะเริ่มจาก 24 ชั่วโมง จนถึง 60 ปี สำหรับรายจ่ายเพื่อการลงทุนปกติระยะเวลาของเงินกู้จะเท่ากับระยะเวลาของโครงการ พันธบัตรของรัฐบาลท้องถิ่นสหรัฐอเมริกาที่ออกมาเพื่อลงทุนในโครงการก่อสร้างระยะและการประปาจะมีอายุมากกว่า 30 ปี อย่างไรก็ตาม ระยะเวลาของการกู้ยืมเงินจะขึ้นอยู่กับสภาพของตลาดและประเภทของผู้ให้กู้ยืมด้วย เช่น เงินกู้จากรัฐบาลหรือจากต่างประเทศมักจะมีนโยบายให้มีการหมุนเวียนของเงินทุนเร็ว เพื่อกระจายและเพิ่มขนาดและระดับของการพัฒนาที่จะสามารถให้การสนับสนุนได้นอกจากนี้ ผู้กู้เอกชนหรือนักลงทุนสถาบันจะคำนึงถึงปัจจัย 2 ประการในการกำหนดระยะเวลาของเงินกู้ ได้แก่ ส่วนต่างระหว่างอัตราดอกเบี้ยระยะสั้น กลาง ยาว ของตลาด และระยะเวลาของภาระผูกพันหรือหนี้สินที่จะต้องได้รับการชดเชยโดยเงินทุนที่ปล่อยกู้ให้กับรัฐบาลท้องถิ่น

4. ความสามารถในการกู้ยืม

ความสามารถในการกู้ยืมเงินของรัฐบาลท้องถิ่นควรจะถูกกำหนดโดยความสามารถของท้องถิ่นในการชำระหนี้ ในกรณีโครงการที่ก่อให้เกิดรายได้ ความสามารถในการกู้ยืมจะขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ของแผนการดำเนินงานและผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ สำหรับโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยตรง ความสามารถในการกู้ยืมควรจะถูกกำหนดโดยสัดส่วนระหว่างเงินกู้กับขนาดของหนี้คงค้าง หรือสัดส่วนของหนี้ต่อรายรับแต่ละปี เป็นต้น

รัฐบาลท้องถิ่นบางแห่งในเยอรมัน และสหรัฐอเมริกา กำหนดระดับสูงสุดของการก่อหนี้ เป็นร้อยละของรายรับที่ได้จัดสรรเพื่อการชำระหนี้ (ร้อยละ 15 สำหรับกรณีเยอรมัน) รัฐบาลท้องถิ่น บางแห่งในสหรัฐอเมริกาและแคนาดากำหนดระดับหนี้สูงสุดของรัฐบาลท้องถิ่นเป็นร้อยละของฐาน ภาษีทรัพย์สิน (property tax base) (เช่นราคาประเมินทรัพย์สินทั้งหมดที่พึงจะต้องเสียภาษี เป็นดิน)

การกำหนดครมตามารณในการกู้ยืมสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นในโครงการที่ไม่ก่อให้เกิด รายได้โดยตรงนั้น ในทางปฏิบัตินั้นดำเนินการได้ยากลำบากมาก ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงคำถาม ดังต่อไปนี้ด้วย เช่น การลงทุนดังกล่าวจะก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในอนาคตหรือไม่ จะใช้ระยะเวลาเท่าไรในการส่งผลให้เกิดการขยายตัวของเศรษฐกิจ การขยายตัวของเศรษฐกิจ ดังกล่าวจะก่อให้เกิดการสร้างสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ ขึ้น ซึ่งอาจจะเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สินได้ การพิจารณาาคำตอบต่อคำถามข้างต้นเป็นสิ่งจำเป็น อย่างไรก็ตาม ในกรณีดังกล่าวนี้อาจสรุปได้ เบื้องต้นว่า เครื่องชี้ที่ใช้กำหนดความสามารถในการกู้ยืมของท้องถิ่นได้แก่ คาดการณ์รายได้รายวัน ของท้องถิ่น และแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงด้านการคลังที่ถูกกำหนดแล้วในอนาคต เช่น การมี ภาษีชนิดใหม่ การประเมินราคาทรัพย์สินใหม่ หรือภาษีร่วมที่จะได้รับจากรัฐบาลกลางเพิ่มเติม เป็นต้น

5. Government Finance Statistics Yearbook 1992 "ฐานะดุลการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น ในประเทศต่าง ๆ"

จากตารางที่ 1 นักจะเปรียบเทียบประเทศต่างๆ โดยใช้ข้อมูลจาก GFS Year Book 1999 ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) โดยใช้ตัวอย่างจาก 9 ประเทศ ได้แก่ มาเลเซีย ซิลิปีนส์ ซิสถานอล อังกฤษ ฝรั่งเศส สเปน สหรัฐอเมริกา แคนาดา และนิวซีแลนด์ จะเห็นว่ากลุ่มประเทศ เหล่านี้ก็ได้รับเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูง (ยกเว้นนิวซีแลนด์ที่ได้รับเงินอุดหนุนไม่มากนัก) โดยประเทศ ในกลุ่มอาเซียน คือ มาเลเซียและฟิลิปีนส์มียอดเกินดุลทุกปี แต่กลุ่มประเทศที่พัฒนาแล้วทั้งในยุโรป และอเมริกา มียอดทั้งขาดดุลและเกินดุล และถึงแม้ว่าจะได้รับเงินอุดหนุนสูง แต่ก็มีการกู้เงินเพิ่มมาใช้ จ่ายในท้องถิ่นด้วย จากสถิติดังกล่าวสรุปเป็นรายประเทศได้ดังนี้

- (1) ประเทศไทย (ปี 2532-2540) มีขาดดุลการคลังเกินดุลทุกปี (2,250-5,843 ล้านบาท) ยกเว้นปี 2535 มีขาดขาดดุลเล็กน้อย (25 ล้านบาท) ซึ่งมีผลทำให้เงินสดและเงินฝากเพิ่มขึ้น
- (2) ประเทศมาเลเซีย (ปี 2532-2540) มีขาดดุลการคลังเกินดุลทุกปี (7-439 ล้านริงกิต)

(3) ประเทศฟิลิปปินส์ (ปี 2532-2535) มียอดดุลการค้าลงเกินดุลทุกปี (955-3,038 ล้านดอลลาร์)

(4) ประเทศอิสราเอล (ปี 2532-2539) มียอดดุลการค้าลงขาดดุลทุกปี (442-1,403 ล้านดอลลาร์ New Sheqalim)

(5) ประเทศอังกฤษ (ปี 2532-2540) มีทั้งยอดขาดดุลและเกินดุล ยอดขาดดุล (166-3,687 ล้านดอลลาร์) ยอดเกินดุล (867-5,521) มีการกู้เงินโดยการออกพันธบัตรและตัวเงินภายในประเทศ และมีการกู้เงินจากต่างประเทศ

(6) ประเทศฝรั่งเศส (ปี 2532-2540) มีทั้งยอดขาดดุลและเกินดุล (ยอดขาดดุล 13.8-36.6 ล้านดอลลาร์ ในปี 2532-2539) ยอดเกินดุล (1.9-13.3 ล้านดอลลาร์ ในปี 2539-540) มีการกู้เงินโดยการออกพันธบัตรและตัวเงินภายในประเทศ ไม่มีการกู้เงินจากต่างประเทศ

(7) ประเทศสเปน (ปี 2532-2539) ส่วนใหญ่มียอดขาดดุล (55.8-296.8 ล้านดอลลาร์) และมีเกินดุลเล็กน้อย (13.1 ล้านดอลลาร์ ปี 2539) มีการกู้เงินโดยการออกพันธบัตรและตัวเงินในประเทศ และมีการกู้เงินจากต่างประเทศ

(8) ประเทศสหรัฐอเมริกา (ปี 2533-2540) มีดุลการค้าลงเกินดุล (3.85-14.81 พันล้านเหรียญสหรัฐ) เนื่องจากได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางจำนวนมากสูง ในขณะที่เดียวกันก็มีการกู้เงินภายในในประเทศมาใช้ด้วย ไม่มีการกู้เงินจากต่างประเทศ

(9) ประเทศแคนาดา (ปี 2532-2537) มีดุลการค้าลงขาดดุลตลอด (305-1,869 ล้านดอลลาร์เหรียญแคนาดา) มีการกู้เงินโดยการออกพันธบัตรและตัวเงินภายในประเทศ และมีการกู้เงินจากต่างประเทศ ยอดหนี้คงค้างทั้งในประเทศ และต่างประเทศอยู่ในระดับค่อนข้างสูง (หนี้คงค้างมีจำนวน 54,397 ล้านดอลลาร์แคนาดา ณ สิ้นปี 2537)

(10) ประเทศนิวซีแลนด์ (ปี 2535-2540) มีดุลการค้าลงทั้งเกินดุลและขาดดุล แต่ได้รับเงินอุดหนุนไม่มากนัก

ตารางที่ 1

ฐานะการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ

ปี	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540
ประเทศ									
ไทย (ล้านบาท)	-3,377	4,240	2,250	-25	2,924	2,448	2,295	5,843	5,283
มาเลเซีย (ล้านริงกิต)	214	439	69	13	188	77	7	212	177
ฟิลิปปินส์ (ล้านเปโซ)	1,957	1,229	3,038	2,399					
อิสราเอล (ล้าน New Sheqalim)	-444	-442	-551	-859	-1,403	-945	-1,053	-825	
ญี่ปุ่น (พันล้านเยน)									
อังกฤษ (ล้านปอนด์)	-588	-3,687	-1,888	5,521	2,675	-165	-410	1,491	987
ฝรั่งเศส (พันล้านฟรังก์)	-12.9	-13.8	-36.6	-36.5	-29.9	-32.6	-10.9	1.8	13.3
สเปน (พันล้านเปเซต้า)	-131.0	-187.3	-288.1	-298.8	-215.0	-135.7	-150.2	13.1	
สหรัฐอเมริกา (พันล้าน เหรียญ)		13.72	3.85	14.07	12.03	14.81	8.04	13.06	13.63
แคนาดา (ล้านเหรียญ)	-305	-1,438	-1,889	-1,114	-889	-319			
นิวซีแลนด์ (ล้านเหรียญ)				-67	-41	59	44	-111	-63

ที่มา : Government Finance Statistics Year Book 1999

6. Davey, Kenneth J. (1982) "Domestic Borrowing for Urban Development", Economic Development Institute, World Bank "สถาบันกาวเงินของรัฐบาลที่ให้ความช่วยเหลือด้านเงินทุนแก่รัฐบาลท้องถิ่น"

สถาบันที่จัดตั้งขึ้นมาเฉพาะเพื่อให้เงินกู้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ มีจำนวนมากทวีความสำคัญเพิ่มขึ้น องค์การสหประชาชาติได้สำรวจบทบาทของสถาบันดังกล่าวจำนวน 33 แห่ง ใน 4 ทวีป และมีข้อสรุปดังต่อไปนี้

หน้าที่หลักของสถาบันเหล่านี้ ได้แก่ การเป็นแหล่งเงินกู้ระยะกลางและยาวให้กับรัฐบาลระดับท้องถิ่นต่าง ๆ ในส่วนของโครงสร้างองค์กรนั้นมีความแตกต่างกัน บางแห่งดำเนินการในลักษณะธนาคาร บางแห่งดำเนินการในลักษณะคณะกรรมการเงินกู้ ทรัสต์ หรือกลุ่มสหกรณ์ (Cooperative societies) การบริหารและการจัดการก็มีความแตกต่างกัน กล่าวคือ สถาบันบางแห่ง เช่น British Public Works Loans Board, Kenya Local Authorities Loans Fund และ

Japanese Finance Corporation for Local Public Enterprises ได้ถูกจัดตั้ง กำกับดูแลและบริหารโดยรัฐบาลกลางโดยตรง สถาบันบางแห่ง เช่น Municipal Credit Bank of Belgium ถูกจัดตั้งและบริหารโดยรัฐบาลท้องถิ่นโดยตรง นอกจากนี้ ยังมีสถาบันอีกหลายแห่งที่ถูกจัดตั้งและบริหารร่วมกันระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ยกตัวอย่างเช่น Bank of Netherlands Municipalities ในส่วนของ Fundacomun ซึ่งเป็น Venezuelan Foundation for Community and Municipal Development นั้นถูกจัดตั้งโดยรัฐบาลกลาง แต่รัฐบาลท้องถิ่นได้ถูกเชิญมาเป็นผู้ร่วมถือหุ้น และมีตัวแทนร่วมบริหารด้วย ในบางประเทศ เช่น French Credit Foncier ผู้ร่วมถือหุ้นอาจมาจากภาคเอกชนด้วย โดยทั่วไปแล้วพบว่า ถึงแม้ว่ารัฐบาลกลางหรือรัฐบาลท้องถิ่นจะเป็นเจ้าของสถาบันฝ่ายเดียว แต่อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารสถาบันโดยปกติแล้วจะถูกเกณฑ์มาจากหลายแห่ง ทั้งจากรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และภาคเอกชน เช่น British Public Works Loans Board นั้นจัดตั้งโดยรัฐบาลกลาง แต่ผู้บริหารส่วนใหญ่ถูกคัดเลือกและเกณฑ์มาจากผู้มีความสามารถจากรัฐบาลท้องถิ่นและภาคเอกชน

แหล่งเงินทุนสำคัญของสถาบันมาจาก 6 แหล่ง ได้แก่

(1) รัฐบาลกลาง โดยอยู่ในหลายรูปแบบ ได้แก่ เงินให้เปล่า เงินกู้ เงินร่วมทุน และทุนประเดิม โฉดัดแปลง รายได้จากภาษีที่เก็บจากเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ได้ถูกจัดสรรให้เข้าเงินกองทุนนี้ ในฝรั่งเศสหน่วยงานประกันสังคมของรัฐบาลจะต้องฝากเงินสำรองไว้ที่สถาบัน French Caisse des Depots et Consignations ในโมร็อกโกก็เช่นเดียวกัน หน่วยงานประกันสังคมของรัฐบาลจะต้องฝากเงินสำรองไว้ที่ Fonds d' Equipement Communal และสถาบันได้ใช้เงินดังกล่าวเพื่อปล่อยกู้ให้กับรัฐบาลท้องถิ่นในโครงการที่เกี่ยวกับ การประปา ไฟฟ้า และการคมนาคม

(2) รัฐบาลท้องถิ่น การสมทบเงินทุนมาจากการร่วมทุนถือหุ้น หรือเงินฝากจากเงินสะสมและจากกองทุนบำเหน็จบำนาญ หลายประเทศกำหนดให้รัฐบาลท้องถิ่นฝากรายได้จากภาษีบางประเภท (เช่น ภาษีเครื่องดื่มที่มีแอลกอฮอล์ ในกรณีโรงแก้วเบียร์) หรือฝากรายรับบางส่วนไว้กับสถาบันกองทุน

(3) ตลาดทุน โดยการออกหุ้นในตลาดหลักทรัพย์ เงินฝาก การออกพันธบัตรและตราสารทางการเงิน หรือจากเบี้ยประกันจากการประกันและรับประกันต่อ

(4) ธนาคารออมเงิน ตัวอย่างที่ดีที่สุดเกิดขึ้นในเยอรมนี โดย Federation of Communal Savings Banks รวมทั้ง Egyptian Municipal Savings Banks ได้ฝากเงินสำรองส่วนเกินไว้ที่สถาบัน ซึ่งทำให้สถาบันมีสภาพคล่องหมุนเวียนที่ดี

(5) ถ้าใครจากการดำเนินการได้รับเงินคืนเนื่องจากทุนประเดิมที่เพิ่มขึ้นจากการได้รับดอกเบี้ยเงินกู้ที่ปล่อยให้แก่รัฐบาลท้องถิ่น หลังจากหักค่าใช้จ่ายด้านการดำเนินการแล้ว กองทุนกู้ยืมของรัฐบาลท้องถิ่นในทวีปอเมริกาตะวันออกประสบกับการเพิ่มขึ้นของทุนสะสม เนื่องจากทุนประเดิมที่ได้จากรัฐบาลนั้นไม่ต้องการจ่ายเงินหรือเสียดอกเบี้ย

(6) องค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก และองค์การนานาชาติอื่น ๆ มักจะให้ความช่วยเหลือด้านการพัฒนาท้องถิ่นผ่านกองทุนหรือสถาบันการเงินที่ปล่อยให้แก่กับรัฐบาลท้องถิ่น

สถาบันระดับชาติบางแห่งปล่อยให้แก่กับรัฐบาลท้องถิ่นและหน่วยงานอื่นโดยเน้นเฉพาะบางสาขา ยกตัวอย่างเช่น National Housing Bank ของบราซิล และ Housing and Urban Development Corporation of India ได้เน้นการปล่อยเงินเพื่อสำหรับการลงทุนของรัฐบาลท้องถิ่นเฉพาะด้านการสร้างที่อยู่อาศัย และโครงสร้างพื้นฐานของชนบทที่เกี่ยวข้องเท่านั้น ในบางกรณีสถาบันจะไม่ดำเนินการกิจกรรมด้านการปล่อยเงินเท่านั้น แต่จะให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคและวิชาการเกี่ยวกับการวางแผนและการดำเนินโครงการพัฒนาต่าง ๆ ด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในแวนคูเလာ Fundacomun ซึ่งได้ให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลท้องถิ่นในหลาย ๆ ด้าน ทั้งในด้านสินเชื่อ การประมาณการรายรับ และการฝึกอบรมต่าง ๆ อีกด้วย นอกจากนี้ National Institute of Municipal Development ในโคลัมเบีย ได้ก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ให้ท้องถิ่น เช่น ประปา และกำจัดขยะ เมื่อก่อสร้างเสร็จได้โอนให้กับท้องถิ่นบริหาร และให้รายได้จากโครงการเพื่อการชำระหนี้

7. Frank J. Fabozzi (1997), "Handbook of Fixed Income Securities (Fifth Edition)", McGraw-Hill International, "พันธบัตรเทศบาลของสหรัฐอเมริกา"

1. พันธบัตรเทศบาลคืออะไร

พันธบัตรเทศบาลที่ออกในประเทศสหรัฐอเมริกาคือ พันธบัตรที่ออกโดยรัฐบาลท้องถิ่นหรือหน่วยงานของรัฐ โดยเป็นการกู้ยืมเงินระยะยาวจากผู้ลงทุนเพื่อนำเงินไปใช้ในโครงการต่างๆ ของหน่วยงานหรือออกพันธบัตรเทศบาลนั้น พันธบัตรเทศบาลสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ พันธบัตรภาษีเทศบาล (general obligation bonds) และพันธบัตรรายได้เทศบาล (revenue bonds)

พันธบัตรเทศบาลที่ออกในสหรัฐอเมริกา จะรวมถึงพันธบัตรที่มั่งคั่ง (states) มณฑล (district) รวมถึงหน่วยงานของรัฐ เช่น โรงเรียน มหาวิทยาลัย โรงพยาบาล ฯลฯ ออกมาเพื่อระดมทุนจากประชาชนทั่วไปเพื่อนำไปใช้ในโครงการต่างๆ ของผู้ออกพันธบัตร เช่น การสร้างถนน การสร้าง

โรงงานผลิตไฟฟ้า การสร้างโรงพยาบาล การสร้างโรงงานบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น พันธบัตรเทศบาลทั้ง 2 ประเภทข้างต้น มีรายละเอียดที่น่าสนใจดังต่อไปนี้

1.1 พันธบัตรภาษีเทศบาล (general obligation bonds) เป็นตราสารที่ออกโดยองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เทศบาลเมือง เทศบาลจังหวัด โรงเรียนของรัฐ โรงพยาบาลของรัฐ ฯลฯ เพื่อนำเงินที่จะรวมได้ไปใช้ในโครงการต่างๆ โดยทั่วไปลักษณะเฉพาะของพันธบัตรเทศบาลประเภทนี้คือผู้ออกพันธบัตรมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี และจะนำรายได้จากภาษีที่จัดเก็บได้มาทำการไถ่ถอนพันธบัตรและชำระดอกเบี้ย สำหรับผู้ออกพันธบัตรรายใหญ่ เช่น รัฐบาล หรือ มหานครใหญ่ๆ จะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีการขาย ภาษีทรัพย์สิน ฯลฯ ซึ่งมีประเภทของภาษีที่จัดเก็บมากกว่าผู้ออกพันธบัตรรายเล็ก อย่างไรก็ตาม ผู้ที่รับภาระต่อโครงการจะเป็นคนในท้องถิ่นที่เสียภาษีทุกคน

นอกจากนี้ ยังมีพันธบัตรเทศบาลของผู้ออกบางรายที่ไม่เพียงแต่จะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเท่านั้น แต่ยังมีรายได้เพิ่มเติมจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียม เงินช่วยเหลือแบบได้เปล่า ค่าบริการพิเศษ ซึ่งสามารถสร้างรายได้เพิ่มเติมนอกเหนือไปจากรายได้จากการเก็บภาษี ซึ่งพันธบัตรประเภทนี้รู้จักกันในชื่อของ Double-barreled ทั้งนี้สืบเนื่องมาจากความสามารถในการหารายได้มากกว่าหนึ่งทางนั่นเอง

1.2 พันธบัตรรายได้เทศบาล (revenue bonds) พันธบัตรประเภทนี้ออกโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อนำเงินไปใช้ในโครงการต่างๆ โดยกำหนดให้เป็นภาระเฉพาะเจาะจง เช่น โครงการสร้างโรงงานผลิตกระแสไฟฟ้า โครงการควบคุมมลภาวะ โครงการกักตุนน้ำเสีย ฯลฯ ผู้ออกพันธบัตรถูกพันธที่จะต้องแบ่งรายได้ที่เก็บจากการให้บริการของโครงการเพื่อนำมาชำระเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ถือพันธบัตร ดังนั้น ผู้ที่รับภาระที่แท้จริงจึงเป็นผู้ให้บริการของโครงการนั้นๆ ตัวอย่างของพันธบัตรประเภทนี้ เช่น

พันธบัตรรายได้สนามบิน (airport revenue bond) ผู้ออกพันธบัตรประเภทนี้มีรายได้สำคัญมาจากค่าธรรมเนียมที่เก็บจากผู้มาใช้บริการของสนามบิน ได้แก่ ค่าธรรมเนียมการจอดอากาศยาน (landing fees) ค่าธรรมเนียมสัมปทาน (concession fees) ค่าธรรมเนียมเชื้อเพลิงของสายการบิน (airline fueling fees) หรือค่าธรรมเนียมที่เก็บจากสายการบินที่มาใช้เครื่องอำนวยความสะดวกของทางสนามบิน ฯลฯ เป็นต้น

พันธบัตรรายได้มหาวิทยาลัยและพันธบัตรรายได้วิทยาลัย (college and university revenue bonds) พันธบัตรประเภทนี้มีรายได้จาก ค่าเล่าเรียน ค่าเช่าหอพัก หรือรายได้อื่นๆ ที่ได้จากทรัพย์สินของทางมหาวิทยาลัย

พันธบัตรรายได้เพื่อที่อยู่อาศัย (housing revenue bonds) เป็นพันธบัตรที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐ หรือองค์ท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการหาเงินทุนเพื่อโครงการบ้าน และที่อยู่อาศัย สำหรับประชาชนที่ซื้อบ้านของตนเองเป็นครั้งแรก หรือ สำหรับทหารผ่านศึก และผู้สูงอายุ

นอกจากนี้ ยังมีพันธบัตรรายได้ชนิดอื่นๆ อีก เช่น พันธบัตรเพื่อควบคุมมลภาวะ (pollution control bonds) พันธบัตรเพื่อเงินกู้นักเรียน (student-loan bonds) พันธบัตรเพื่อพลังงาน (power bonds) พันธบัตรทางด่วน (toll roads bonds) พันธบัตรท่าเรือ (seaport bonds) หรือ พันธบัตรรายได้อื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการขนส่ง ฯลฯ

1.3. พันธบัตรเทศบาลที่มีลักษณะเฉพาะอื่น ๆ นอกเหนือจากพันธบัตรเทศบาลที่มีลักษณะดังกล่าวข้างต้นแล้ว ได้มีการคิดค้นพันธบัตรเทศบาลรูปแบบใหม่ๆ ที่มีลักษณะพิเศษเฉพาะตัวต่าง ๆ กันออกไป เช่น

Letter of credit-backed bonds พันธบัตรเทศบาลประเภทนี้มีการรับประกันโดย L/C ของธนาคารพาณิชย์ นอกเหนือไปจากกระแสเงินสดของผู้ออกพันธบัตร

Life care revenue bonds คือพันธบัตรที่ออกมาเพื่อนำเงินไปใช้ในการสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนผู้สูงอายุ เช่น บ้านพักคนชรา รายได้ของโครงการดังกล่าวจะมาจากเงิน ก่อนที่ผู้อาศัยชำระให้

Municipal utility district revenue bonds เป็นพันธบัตรที่ออกมาเพื่อนำเงินมาสนับสนุนโครงการสาธารณูปโภคในเขตพื้นที่ เช่น ประปา ถนน ฯลฯ ซึ่งพันธบัตรประเภทนี้จะขึ้นอยู่กับความสำเร็จของโครงการที่เกี่ยวข้องด้วย ได้แก่ โครงการบ้านจัดสรร ศูนย์การค้าและสำนักงานที่เกิดขึ้น ซึ่งรายได้จากโครงการดังกล่าวนี้ขึ้นกับโครงการสาธารณูปโภคนั้นๆ

Trouble city bailout bonds พันธบัตรประเภทนี้ออกมาเพื่อนำเงินไปแก้ปัญหางบประมาณที่ขาดดุลงบประมาณของเมืองใหญ่ๆ เช่น New York State Municipal Assistance Corporation of the City of New York Bonds (MAC), State of Illinois Chicago School Finance Authority

Tax allocation bonds พันธบัตรประเภทนี้จะนำเงินเพื่อใช้ในการก่อสร้างอาคารสำนักงานต่างๆ และอาคารในมณฑลพื้นที่ที่เคยเสื่อมโทรมมาก่อน โดยพันธบัตรจะอาศัยรายได้จากภาษีทรัพย์สินที่เก็บจากอสังหาริมทรัพย์ที่ได้รับการพัฒนาเพื่อนำมาชำระดอกเบี้ยและเงินต้น

Municipal notes เป็นพันธบัตรเทศบาลที่มีระยะเวลาครบกำหนดไต่ถอนสั้น (ไม่เกิน 3 ปี) พันธบัตรประเภทนี้ได้แก่ Tax anticipation notes (TANs), Revenue anticipation notes (RANs), Grant anticipation notes (GANs), Bonds anticipation notes (BANs), Tax-exempt commercial paper ซึ่งพันธบัตรเทศบาลระยะสั้นนี้ ส่วนใหญ่จะครบกำหนดไต่ถอนภายใน 12 เดือนโดยที่ TANs และ RANs จะเป็นการกู้ยืมของเทศบาลเพื่อนำเงินไปทำให้กระแสเงินสดที่มีปกติเข้าสู่สมมูล กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เป็นการปรับสภาพคล่องในระยะสั้น โดยคาดหวังว่าจะมีกระแสรายได้มาจากการเก็บภาษีหรือรายได้อื่นๆ มาชำระคืน

1.4 การออกพันธบัตรเทศบาลในสหรัฐอเมริกา

ในสหรัฐอเมริกามูลค่าการออกพันธบัตรเทศบาลระยะสั้นมีสัดส่วนลดลง แต่การออกพันธบัตรเทศบาลระยะยาวมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2523 อย่างเห็นได้ชัด กล่าวคือ ในปี พ.ศ. 2523 ได้มีการออกพันธบัตรเทศบาลมูลค่าทั้งสิ้น 76.2 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ แบ่งเป็นพันธบัตรระยะสั้นร้อยละ 36 และพันธบัตรระยะยาวร้อยละ 63.6 เทียบกับในปี พ.ศ. 2536 มีการออกพันธบัตรเทศบาลมูลค่ารวม 335.3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ แบ่งเป็นพันธบัตรระยะสั้นร้อยละ 13.6 และพันธบัตรระยะยาวร้อยละ 86.4

สำหรับการออกพันธบัตรเทศบาลระยะยาวนั้น พบว่าองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกานิยมการออกพันธบัตรรายได้เทศบาลมากกว่าพันธบัตรภาษีเทศบาล กล่าวคือในปี พ.ศ. 2536 มีการออกพันธบัตรเทศบาลระยะยาวมูลค่าทั้งสิ้น 289.8 พันล้านดอลลาร์สหรัฐ แบ่งเป็นพันธบัตรภาษีเทศบาลร้อยละ 31.8 และพันธบัตรรายได้เทศบาลร้อยละ 68.2

2. ลักษณะสำคัญของพันธบัตรเทศบาล

2.1 การไถ่ถอน พันธบัตรเทศบาลโดยทั่วไปมีโครงสร้างการไถ่ถอนใน 2 ลักษณะคือ การไถ่ถอนเป็นงวดๆ (serial bonds) หรือ การไถ่ถอนงวดเดียวเมื่อครบอายุ (term bonds) ทางด้านการไถ่ถอนเป็นงวดๆจะมีการชำระคืนเงินต้นเป็นบางส่วนในแต่ละปี ส่วนการไถ่ถอนเมื่อครบอายุนั้น ผู้ออกพันธบัตรต้องกันเงินส่วนหนึ่งสำหรับไถ่ถอนพันธบัตร (sinking fund) ไว้ล่วงหน้าเป็นงวดๆ อย่างไรก็ตาม ผู้ออกสามารถซื้อคืนพันธบัตรก่อนครบกำหนด และผู้ถือพันธบัตรสามารถขายคืนก่อนได้เช่นกัน หากมีเงื่อนไขกำหนดไว้

2.2 ชนิดของพันธบัตร พันธบัตรเทศบาลมีทั้งชนิดที่ระบุชื่อผู้ถือพันธบัตร (bearer bonds) และชนิดที่ระบุชื่อผู้ถือพันธบัตร (registered bonds) โดยชนิดแรกนั้นจะมีใบคูปอง (coupon) แยกมากับพันธบัตร ซึ่งผู้ถือพันธบัตรจะต้องนำคูปองนี้ไปยื่นต่อตัวแทนของผู้ออกพันธบัตรเพื่อรับดอกเบี้ย สำหรับประเภทที่ระบุชื่อผู้ถือพันธบัตรนั้น ผู้ออกพันธบัตรจะชำระดอกเบี้ยให้แก่ผู้ถือพันธบัตรตามสมุดทะเบียน ทั้งนี้ ทางการสหรัฐฯได้กำหนดให้พันธบัตรเทศบาลที่ออกมาภายหลังวันที่ 1 กรกฎาคม 2525 จะต้องเป็นพันธบัตรชนิดที่ระบุชื่อผู้ถือพันธบัตรเท่านั้น

2.3 อัตราผลตอบแทนของพันธบัตรรัฐบาล ลักษณะการจ่ายผลตอบแทนของพันธบัตรเทศบาลในสหรัฐอเมริกาจะมีทั้งกำหนดอัตราดอกเบี้ยคงที่ตลอดอายุพันธบัตร (fixed rate) หรืออัตราลอยตัว (floating rate) โดยจ่ายดอกเบี้ยปีละ 2 ครั้ง หรือไม่จ่ายอัตราดอกเบี้ย (zero-coupon) แต่ผู้ออกพันธบัตรจะขายพันธบัตรในราคาต่ำกว่าราคาหน้าตั๋ว (par value) และผู้ถือพันธบัตรจะได้เงินคืนเท่ากับราคาหน้าตั๋วเมื่อพันธบัตรครบอายุ

2.4 กลุ่มผู้ลงทุน กลุ่มผู้ลงทุนในพันธบัตรเทศบาลที่สำคัญคือ นักลงทุนที่เป็นบุคคลธรรมดา ธนาคารพาณิชย์ บริษัทประกัน และกองทุนรวม โดยมีสิ่งจูงใจจากการได้รับยกเว้นภาษี ดอกเบี้ยพันธบัตร ดังนั้น การลงทุนมากน้อยเพียงใดของผู้ลงทุนแต่ละกลุ่มจึงขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ย และอัตราภาษีในขณะนั้น กลุ่มผู้ลงทุนที่ได้กลายมาเป็นกลุ่มผู้ลงทุนหลักของพันธบัตรเทศบาลคือ กลุ่มบุคคลธรรมดา ในปี พ.ศ. 2523 พบว่าร้อยละ 21.89 ของพันธบัตรเทศบาลในสหรัฐอเมริกาจะถือโดยบุคคลธรรมดา และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 38.23 ในปี พ.ศ. 2536

2.5 การค้าประกันพันธบัตร ในสหรัฐอเมริกาบริษัทที่รับค้าประกันพันธบัตร โดยเป็นข้อตกลงที่บริษัทประกันจะชำระเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ถือพันธบัตรในกรณีที่ผู้ออกพันธบัตรไม่สามารถชำระเงินจำนวนดังกล่าวได้ โดยบริษัทค้าประกันจะได้รับค่าตอบแทนในรูปแบบของค่าธรรมเนียมการค้าประกันจากผู้ถือพันธบัตร และข้อตกลงนี้จะคุ้มครองไปจนถึงกำหนดวันไถ่ถอน ในกรณีทั่วไป อัตราผลตอบแทน (yield) ของพันธบัตรที่มีการค้าประกันจากผู้ค้าประกันที่ได้รับจะต่ำกว่าพันธบัตรที่ไม่มีการค้าประกันประมาณร้อยละ 0.25 หรือ 0.5 อย่างไรก็ตาม อัตราดอกเบี้ยของพันธบัตรที่มีการค้าประกันยังคงสูงกว่าพันธบัตรที่ได้รับการจัดอันดับความน่าเชื่อถือระดับ AAA ซึ่งเป็นพันธบัตรที่ไม่ได้มีการค้าประกัน ในปี พ.ศ. 2533 ร้อยละ 25 ของพันธบัตรเทศบาลที่ออกในสหรัฐอเมริกาคือพันธบัตรที่มีการค้าประกัน และเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 37.7 ในไตรมาสที่ 1 ของปี พ.ศ. 2536⁴ ในปัจจุบัน บริษัทค้าประกันพันธบัตรเทศบาลที่เป็นที่รู้จักดี ได้แก่ Municipal Bond Investors Assurance Corporation (MBIA), American Municipal Bond Assurance Corporation (AMBAC), Financial Guaranty Insurance Company (FGIC) และ Capital Guaranty Insurance Company

2.6 การจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (credit ratings) นักลงทุนสถาบันส่วนใหญ่ที่ลงทุนในพันธบัตรเทศบาลมักมีนโยบายวิเคราะห์ความน่าเชื่อถือของพันธบัตรเป็นของตนเอง ในขณะที่นักลงทุนประเภทอื่น ๆ จะอาศัยการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (credit rating agency) ซึ่งเป็นที่ยอมรับ เช่น Moody's, Standard and Poor's ในปี พ.ศ. 2536 มีพันธบัตรเทศบาลระยะยาวร้อยละ 87.5 และร้อยละ 84 ที่จัดอันดับความน่าเชื่อถือ โดย Moody's และ Standard and Poor's ตามลำดับ⁵

3 ตลาดแรกของพันธบัตรเทศบาล

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการระดมทุนโดยการออกพันธบัตรเทศบาลเป็นจำนวนมากใน

⁴ Municipal Market Developments, Public Securities Association, November 1993, P.3

⁵ Public Securities Association: The U.S. Municipal Securities Market, 1994

แต่ละสัปดาห์ รัฐบาลท้องถิ่นออกพันธบัตรได้โดยการเสนอขายพันธบัตรแก่ประชาชนทั่วไป (public offering) หรืออาจเสนอขายโดยเฉพาะเจาะจงแก่นักลงทุนเฉพาะกลุ่ม (private placement) เมื่อผู้ออกพันธบัตรเสนอขายพันธบัตรแก่ประชาชนทั่วไป พันธบัตรดังกล่าวจะต้องมีผู้รับประกันการจำหน่าย (underwriter) ซึ่งอาจเป็นหน่วยงานวามิชนกิจ หรือฝ่ายพันธบัตรเทศบาลของธนาคารพาณิชย์ ในการเลือกสรรผู้รับประกันการจำหน่าย อาจใช้วิธีการประมูลแข่งขัน (competitive bidding) หรือการเจรจาต่อรองกับผู้รับประกันการจำหน่าย (negotiate bidding) ทั้งนี้ ทางกำหนดให้พันธบัตรภาษีเทศบาลต้องมีการคัดเลือกผู้รับประกันการจำหน่ายโดยผ่านวิธีประมูลแข่งขันเท่านั้น แต่สำหรับกรณีพันธบัตรรายได้เทศบาลไม่ได้มีข้อบังคับเกี่ยวกับวิธีการคัดเลือกผู้รับประกันการจำหน่ายแต่อย่างใด จากตัวเลขการเสนอขายพันธบัตรเทศบาลในปี พ.ศ. 2538 พบว่า พันธบัตรเทศบาลส่วนใหญ่ จะใช้การจำหน่ายโดยวิธีการเจรจาต่อรองมากกว่าวิธีการประมูลแข่งขัน กล่าวคือ พันธบัตรเทศบาลที่เสนอขายแก่ประชาชนด้วยวิธีการเจรจาต่อรองคิดเป็นร้อยละ 80 ของพันธบัตรเทศบาลที่ออกมาทั้งหมดในปีนั้น เนื่องจากความนิยมแพร่หลายของนักลงทุนต่อพันธบัตรรายได้เทศบาลนั่นเอง

4 ตลาดของของพันธบัตรเทศบาล

ในประเทศสหรัฐอเมริกา พันธบัตรเทศบาลมีการซื้อขายในศูนย์ซื้อขายหลักทรัพย์ (over-the-counter) โดยมีธนาคาร นายหน้า ผู้ค้ารวม 2,600 รายทั่วประเทศ ตลาดซื้อขายพันธบัตรเทศบาลมีทั้งผู้ซื้อขายพันธบัตรรายย่อย ได้แก่ บริษัทนายหน้าค้าหลักทรัพย์ท้องถิ่น ธนาคารของท้องถิ่น และผู้ซื้อขายรายใหญ่ ๆ ได้แก่ บริษัทนายหน้าค้าหลักทรัพย์รายใหญ่ และธนาคารที่มีความสัมพันธ์ทางวามิชนกิจกับผู้ออกพันธบัตร และพบว่าในปี พ.ศ. 2538 การซื้อขายพันธบัตรเทศบาลในตลาดโดยเฉลี่ยประมาณ 3 พันล้านดอลลาร์สหรัฐต่อวัน หรือคิดเป็นร้อยละ 1.27 ของมูลค่าการซื้อขายหลักทรัพย์ภาครัฐบาลทั้งหมดในตลาด หรือเท่ากับร้อยละ 32.25 ของมูลค่าการซื้อขายตราสารทุนภาคเอกชนทั้งหมดในตลาด ทั้งนี้ มูลค่าของพันธบัตรเทศบาลที่มีอยู่ในตลาดจำนวนประมาณ 1,300 พันล้านดอลลาร์สหรัฐฯ สามารถคิดเป็นกว่าร้อยละ 10 ของมูลค่าหลักทรัพย์ทั้งสินในตลาด

5 กฎระเบียบเกี่ยวกับตลาดพันธบัตรเทศบาล

ในปี พ.ศ. 2518 สมาชิกวุฒิสภาสหรัฐอเมริกา ได้แก้ไขกฎหมายหลักทรัพย์ เพื่อขยายขอบเขตอำนาจของกฎหมายให้ครอบคลุมการกำกับดูแลตลาดพันธบัตรเทศบาล รวมถึงเพิ่มอำนาจของคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ (SEC) ในการกำกับดูแลตลาดพันธบัตรเทศบาลได้โดยตรง โดยการกำหนดให้ SEC ก่อตั้งคณะกรรมการพิจารณาการออกหลักทรัพย์หลักถิ่นเทศบาล หรือ Municipal Securities Rulemaking Board (MSRB) ซึ่งประกอบด้วยคณะกรรมการ 15 คน โดยเป็นตัวแทนจากผู้ค้าที่เป็นบริษัทนายหน้าค้าหลักทรัพย์ ผู้ค้าที่เป็นธนาคารพาณิชย์ และบุคคลภายนอก

ซึ่งมีคุณสมบัติตามที่ MSRB กำหนดฝ่ายละ 5 คน ให้เป็นองค์กรอิสระและเป็นหน่วยงานที่มีภาระกำกับดูแลกันเอง (self-regulatory agency) โดยมีความรับผิดชอบในการพัฒนากฎระเบียบเพื่อกำหนดคุณสมบัติของธนาควาญหน้า ผู้ค้า ในตลาดพันธบัตรเทศบาล โดยให้นายหน้า ผู้ค้า อยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมของสมาคมนายหน้าหรือขายหลักทรัพย์แห่งชาติ หรือ National Association of Securities Dealers (NASD) ส่วนธนาคารที่ทำหน้าที่เป็นผู้ค้ำประกันจะให้ยื่นอยู่กับ 3 หน่วยงานด้วยกัน คือ Federal Deposit Insurance Corporation, Federal Reserve Board และ Office of the Comptroller of the Currency อย่างไรก็ตาม SEC มีอำนาจในการพิจารณาอนุมัติกฎเกณฑ์ของ MSRB ที่จะออกนั้น นอกจากนี้ ยังกำหนดให้นายหน้าผู้ค้าที่เข้าร่วมเกี่ยวกับพันธบัตรเทศบาลต้องจดทะเบียนกับ SEC อีกด้วย

SEC มีอำนาจในการดูแลให้มีการเปิดเผยข้อมูลของผู้ที่ทำหน้าที่เสนอขายพันธบัตรเทศบาลต่อประชาชนในตลาดแรก โดยได้กำหนดมิให้นายหน้าหรือผู้ค้าใดทำการรับประกันการจำหน่ายให้แก่ผู้ออกพันธบัตรเทศบาลที่ไม่มีการเปิดเผยข้อมูลอย่างเพียงพอ และกำหนดให้ผู้ทำการรับประกันการจำหน่ายมีหน้าที่ในการดูแลให้มีการเปิดเผยข้อมูลของผู้ออกพันธบัตรมีความถูกต้องสมบูรณ์ตามความเป็นจริง

ในส่วนของการตลาดรอง แม้ผู้ออกพันธบัตรจะไม่ถูกควบคุมให้มีการเปิดเผยข้อมูลภายหลังจากการที่ทำการเสนอขายไปครั้งแรก แต่เนื่องจากนักลงทุนเริ่มตื่นตัวเกี่ยวกับความน่าเชื่อถือและฐานะทางการเงินของผู้ออกพันธบัตรมากขึ้น การเปิดเผยข้อมูลสู่สาธารณะซึ่งจะมีผลต่อนักลงทุนและการซื้อขายในตลาดรอง จึงต้องอยู่ภายใต้ข้อกำหนดการป้องกันการกระทำฉ้อโกง (antifraud provision) โดยผู้ออกพันธบัตรไม่สามารถอ้างได้ว่า การเปิดเผยข้อมูลของผู้ออกพันธบัตรมิได้มุ่งให้เกิดผลกระทบต่อการซื้อขายพันธบัตรเทศบาลในตลาดก็ตาม ทั้งนี้ ให้ถือว่าข้อมูลต่าง ๆ ที่ออกเผยแพร่มาจากผู้ออกพันธบัตรจะต้องเชื่อถือได้และมีการสื่อสารอย่างถูกต้องไปสู่สาธารณะ

สำหรับการที่ผู้ลงทุนในพันธบัตรเทศบาลได้รับการยกเว้นมีต้องเสียภาษีเงินได้จากดอกเบี้ยพันธบัตรเทศบาลนั้น ในปี พ.ศ. 2529 ทางกรได้ออกกฎหมายปฏิรูปภาษี หรือ The Tax Reform Act ซึ่งกำหนดให้พันธบัตรที่ออกมาก่อน 15 สิงหาคม 2529 ยังคงได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ ส่วนพันธบัตรที่ออกมาหลังจากนั้นให้พิจารณาถึงประเภทของพันธบัตร และวัตถุประสงค์ของการออกพันธบัตรดังกล่าวในการให้การยกเว้นภาษีเงินได้ดอกเบี้ย อย่างไรก็ตาม แม้รายได้ดอกเบี้ยของพันธบัตรเทศบาลจะได้รับการยกเว้นภาษี แต่กำไรที่ได้จากการขายพันธบัตรเทศบาล (capital gain) นั้นมิได้รับการยกเว้นภาษีไปด้วย

8. www.mainebondbank.com “วิธีการออกพันธบัตรของรัฐ Maine โดยผ่าน Bond Bank”

หน่วยงานราชการระดับท้องถิ่นในรัฐ Maine ไม่ว่าจะเป็นเมือง เทศบาล จังหวัด (counties) ที่ประสงค์จะระดมเงินทุนจากตลาดการเงินระดับชาติ ผ่านวิธีการขายพันธบัตรเพื่อนำเงินมาใช้ในการดำเนินการบริการสาธารณะ ระบบสาธารณูปโภค และบริการต่าง ๆ ซึ่งหน่วยงานดังกล่าวสามารถดำเนินการได้โดยผ่านกลไกหรือเครื่องมืออย่างหนึ่งของรัฐ Maine ซึ่งกำหนดไว้ในกฎหมายของรัฐ Maine ให้มีหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งที่เรียกว่า Maine Municipal Bond Bank หรือธนาคารเพื่อการออกพันธบัตรแห่งรัฐ Maine (MMBB)

ธนาคารเพื่อการออกพันธบัตรแห่งรัฐ Maine (MMBB) ถูกจัดตั้งขึ้นมาโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาเงินทุน หรือเป็นแหล่งเงินทุนให้แก่หน่วยงานระดับท้องถิ่นในรัฐ Maine ซึ่ง MMBB เป็นหน่วยงานอิสระที่มีคณะกรรมการเป็นผู้ดำเนินการ โดยคณะกรรมการดังกล่าวประกอบไปด้วย Treasurer of State Superintendent of Banking และกรรมการที่ผู้ว่าราชการรัฐแต่งตั้งอีก 3 คน รวมเป็น 5 คน

หลักการทำงานของกลไก MMBB ได้แก่ การขายพันธบัตรในชื่อของ MMBB ซึ่งเป็นพันธบัตรที่ยกเว้นภาษี (Tax-exempt) และพันธบัตรที่นำไปหักภาษีได้ (deductible) และเมื่อ MMBB ขายพันธบัตรได้จะนำเงินดังกล่าวมาให้หน่วยงานราชการท้องถิ่นที่แจ้งและยื่นโครงการไว้ในรูปของการซื้อพันธบัตรของหน่วยงานดังกล่าว

สำหรับขั้นตอนในการดำเนินการขอู้จาก MMBB ในรูปพันธบัตรของหน่วยงานราชการท้องถิ่นนั้น หน่วยงานดังกล่าวจะต้องยื่นโครงการให้คณะกรรมการของ MMBB พิจารณา โดยจะพิจารณาวัตถุประสงค์ของโครงการ ต้นทุนในการดำเนินการ กำหนดการในการก่อสร้างโครงการรายได้ที่ท้องถิ่นจะได้ และปัจจัยด้านการเงินและเศรษฐกิจ และเมื่อคณะกรรมการอนุมัติ โครงการดังกล่าวจะเข้าคิวรอการขายเป็นพันธบัตรของ MMBB

อย่างไรก็ดี ก่อนที่หน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นจะกู้เงินโดยการขายพันธบัตรให้ MMBB ได้ ต้องผ่านความเห็นชอบตามกระบวนการกฎหมายหรือขั้นตอนการพิจารณาของท้องถิ่นนั้น ๆ ก่อน และจะต้องแล้วเสร็จก่อนที่ MMBB จะนำพันธบัตรที่ดูแลโครงการของท้องถิ่นนั้น ๆ ออกขาย

ส่วนขั้นตอนการขายพันธบัตร MMBB นั้น ใน ๖ ปี จะมีการเสนอขายอย่างน้อย 2 ครั้ง ในราวเดือนพฤษภาคม และพฤศจิกายน โดยจะเป็นการ pool โครงการต่าง ๆ ของหน่วยงานราชการท้องถิ่นที่ผ่านการอนุมัติแล้ว และมีจำนวนเพียงพอที่จะออกเป็นพันธบัตรในชื่อของ MMBB เหตุผลที่สำคัญใน pool ความต้องการแล้วให้ MMBB ออกพันธบัตรให้นั้นมี 2-3 ประการ คือ

- 1) การขายพันธบัตร lot ใหญ่ ๆ จะเป็นประโยชน์ในการดึงดูดความสนใจของนักลงทุน และมีการกระจายออกไปอย่างกว้างขวาง
- 2) ตั๋วบิลของ demand ในระดับชาติได้
- 3) เนื่องจากพันธบัตรของ MMBB มีเครดิตน่าลงทุน อันเป็นผลมาจากการที่ S&P's และ Moody's ได้จัดอันดับไว้ ทำให้ต้นทุนในการออกพันธบัตรและดอกเบี้ยของ MMBB ถูกกว่าการที่หน่วยงานราชการท้องถิ่นจะออกพันธบัตรเอง ในปัจจุบันนั้น rating ที่ S&P's คือ A+ และของ Moody's คือ Aa3

กล่าวโดยสรุป หลักการที่สำคัญของกลไกนี้ คือ การ pool ความต้องการของท้องถิ่นในการระดมเงินทุนเพื่อดำเนินโครงการบริการสาธารณะ และจัดให้มีหน่วยงานเป็นผู้ออกพันธบัตร ระดมเงินจากตลาดเงินมาให้ท้องถิ่นผู้ถือหนี้หนึ่ง ซึ่งได้มีการคำนวณค่าใช้จ่ายและโอกาสในการระดมเงินแล้ว จึงจัดให้มีระบบนี้ในรัฐ Maine

ปัจจุบัน MMBB ดูแลกลุ่มโครงการที่ได้ออกพันธบัตรไปเพื่อระดมทุนให้หน่วยงานราชการ ส่วนท้องถิ่นใน Maine 3 กลุ่มด้วยกัน กล่าวคือ

1. กลุ่ม General Tax-Exempt Fund เป็นการระดมทุนโดยการออกพันธบัตรที่ได้รับยกเว้นภาษีเงินได้ของ Federal และ ภาษีเงินได้ของรัฐ Maine
2. กลุ่ม Special Obligation Taxable Fund เป็นการระดมทุนโดยการออกพันธบัตรที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ในรัฐ Maine เพียงอย่างเดียว
3. กลุ่ม Sewer and Water Fund เป็นการระดมทุนโดยการออกพันธบัตรที่ได้รับการยกเว้นภาษีเงินได้ของ Federal และของรัฐ Maine ซึ่งนอกจากเงินจากการออกพันธบัตรแล้ว โครงการดังกล่าวของ Sewer and water ยังได้รับการอุดหนุนจากกองทุนหมุนเวียนของรัฐ Maine ที่เกี่ยวข้องกับโครงการนั้น ๆ

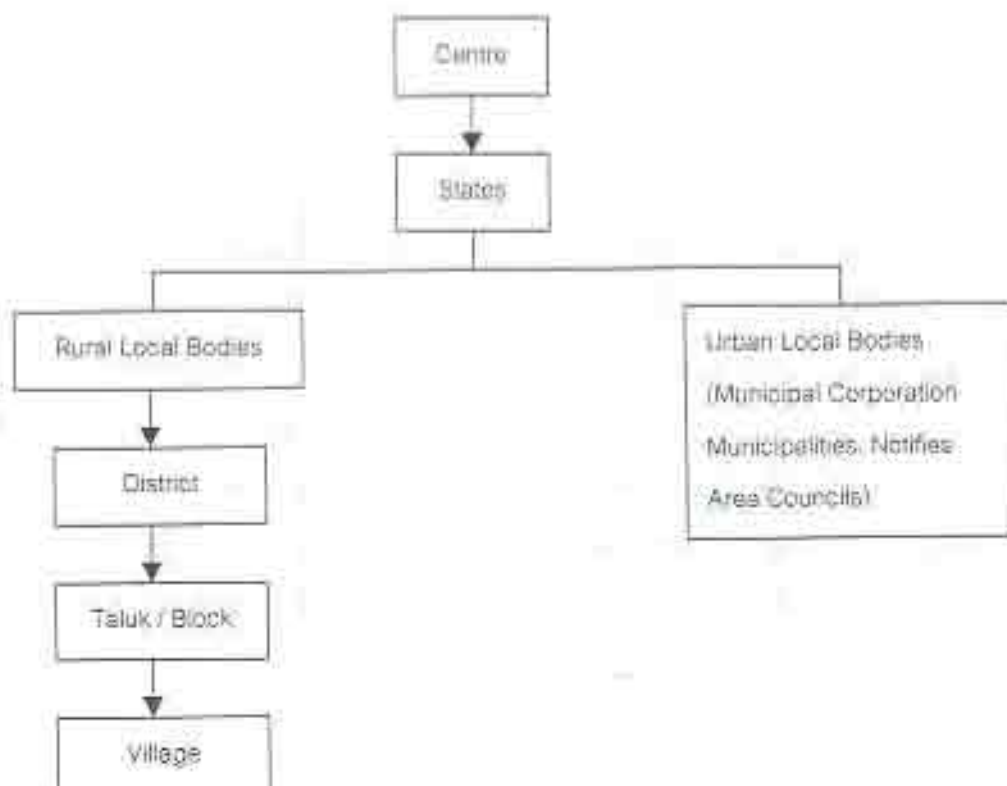
นอกจากการดูแลการออกพันธบัตรเพื่อสาธารณะของรัฐ Maine แล้ว MMBS ยังได้ดูแลกองทุนที่ใช้สนับสนุนการศึกษาของโรงเรียนในรัฐ Maine ซึ่งเงินทุนไม่ได้มาจากการออกพันธบัตร แต่มาจากหลาย ๆ แหล่งในรัฐ และแหล่งอื่น ๆ เพื่อนำมาปล่อยกู้ให้กับโรงเรียนเพื่อใช้ในการซ่อมแซมและพัฒนา

MMBS สามารถลงทุนได้ตามที่รัฐ Maine ได้กำหนดกรอบและแนวทางไว้ คือ ลงทุนใน U.S. Treasury Bill ทั้งที่ออกโดยหน่วยงานของรัฐบาลกลาง รัฐบาลท้องถิ่น และ state

9. M. Govinda Rao (2000) "Fiscal Decentralization in Indian Federalism", Institute for Social and Economic Change

รัฐธรรมนูญของอินเดียได้มีการกำหนดอำนาจในการหารายรับและอำนาจในการใช้จ่ายให้กับรัฐบาล 3 ระดับ ได้แก่ ระดับรัฐบาลกลาง (Union or Centre) ระดับรัฐ (State) และระดับท้องถิ่น (Local Bodies) รายละเอียดตามแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1
โครงสร้างรัฐบาลในแต่ละระดับในอินเดีย



ปัจจุบันมีรัฐ 28 รัฐ และมีรัฐบาลระดับท้องถิ่นมากกว่า 250,000 แห่ง รัฐธรรมนูญได้ระบุขอบเขตอำนาจด้านกฎหมาย การบริหาร การศาล และการเงินภาคจัดตั้งให้กับสหพันธ์และรัฐ นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญกำหนดให้ประธานาธิบดีแต่งตั้งคณะกรรมการการเงิน (Financial Commission) ทุก ๆ 5 ปี เพื่อทบทวนด้านการเงินของสหพันธ์และรัฐ และเสนอแนะการถ่ายโอนรายได้ภาษีและเงินอุดหนุนให้กับสหพันธ์และรัฐภายในระยะเวลา 5 ปี คณะกรรมการด้านวางแผน (Planning Commission) มีบทบาทให้การให้ความช่วยเหลือแก่รัฐบาลพื้นฐานของอุตสาหกรรมที่ถูกกำหนดโดยสภาพัฒนาแห่งชาติ (National Development Council) และระบุเงินโอนที่มีการกระจายวัตถุประสงค์ของการใช้เงินให้กับสหพันธ์อีกด้วย

ด้านรับรัฐบาลระดับต่ำกว่ารัฐ ซึ่งได้แก่ท้องถิ่นมากกว่า 250,000 แห่งนั้น ประมาณ 300 แห่ง อยู่ในชุมชนเมือง ส่วนที่เหลืออยู่ในชุมชนชนบท ในส่วนของรัฐบาลท้องถิ่นในชุมชนชนบทเอง ก็ยังแบ่งเป็น 3 ระดับ ได้แก่ District Taluk / Block และ Village ตำบลรับรัฐบาลท้องถิ่นในชุมชนเมืองนั้น ประกอบด้วย Municipal Corporation ในเมืองใหญ่ Municipalities ในเมืองและตำบลเล็ก ๆ และ Nagar Panchayats ในเมืองหรือตำบลที่เล็กมาก ๆ รัฐบาลระดับรัฐได้ถ่ายโอนอำนาจในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมบางชนิดให้กับ Village และรัฐบาลท้องถิ่นในชุมชนเมือง รัฐยังกำหนดระบบของการแบ่งรายได้ของรัฐ และการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐบาลท้องถิ่นในชุมชนเมืองและในชุมชนชนบทอีกด้วย รัฐแต่ละรัฐจะต้องแต่งตั้งคณะกรรมการการเงินประจำรัฐ (State Financial Commission) เพื่อทบทวนการเงินของรัฐบาลท้องถิ่นและการแบ่งรายได้ รวมทั้งเงินอุดหนุน นอกจากนี้ โครงการของสหพันธ์หลายโครงการได้ถูกดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่น และเงินทุนได้ถูกจัดสรรมาให้อาจรัฐ

รัฐธรรมนูญกำหนดอำนาจในการกอบนี้ให้กับสหพันธ์และรัฐ รัฐสามารถกู้ยืมได้จากตลาดการเงินและจากสหพันธ์ อย่างไรก็ตาม หากรัฐต้องการกู้ยืมจากสหพันธ์จะต้องได้รับหนังสือยินยอมจากสหพันธ์ ซึ่งในปัจจุบันรัฐเป็นหนี้สหพันธ์จำนวนมาก ซึ่งการกู้ยืมนี้ถูกกำหนดโดยกระทรวงการคลัง ธนาคารกลางของอินเดีย และคณะกรรมการด้านวางแผน จากตารางที่ 1 สรุปภาพรวมของรายรับและรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละระดับ สำหรับในปี 1997-1998 ฐานะการคลังรวมของรัฐบาลทั้งสามระดับขาดดุลประมาณร้อยละ 15 ของ GDP ซึ่งการขาดดุลจำนวนมากจะอยู่ที่รัฐของระดับท้องถิ่น ขณะที่การขาดดุลที่ระดับสหพันธ์เท่ากับร้อยละ 4.4 ของ GDP การขาดดุลของรัฐและท้องถิ่นเท่ากับร้อยละ 11.7 ของ GDP นอกจากนี้ การขาดดุลที่สูงมากของรัฐบาลท้องถิ่นนั้นจะกระจุกตัวอยู่ที่รัฐบาลท้องถิ่นในชุมชนเมือง ได้แก่ ในรัฐ 2 รัฐ คือ Andhra Pradesh และ Maharashtra

บทที่ 3

สถานการณ์ปัจจุบันด้าน

ตุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 3

สถานการณ์ปัจจุบันด้านผลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. กฎหมาย กฎเกณฑ์ ระเบียบที่เกี่ยวข้องกับผลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

มาตรา 284 ระบุว่า "องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยชอบ"

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ให้เป็นไปตามกฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มเติมให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญ ดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงการระดมเงินที่รัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้ว คณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาพบทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาไม่เกินห้าปีนับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่

มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจ และหน้าที่ และการจัดสรรภาษีและอากรที่ได้กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจ เพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภา แล้วให้มีผลใช้บังคับได้

จากบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้ว่ารูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยในอนาคตนั้นจะต้องมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการพัฒนาและมีอิสระในการบริหารการเงินการคลังของตนเองเพิ่มมากขึ้น ซึ่งปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่จะทำให้ความมีอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดขึ้นได้ ได้แก่ การที่ท้องถิ่นสามารถหารายได้หรือได้รับการปันส่วนรายได้ของตนได้ รวมทั้งสามารถที่จะจัดหาเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นจากแหล่งเงินทุนต่าง ๆ ได้เพิ่มมากขึ้น

1.2 พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัตินี้มีสาระสำคัญในส่วนของการบริหารการคลัง ดังนี้

1. ให้มีคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการจัดทำแผน แผนปฏิบัติการ และหลักเกณฑ์ขั้นตอนของการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น การปรับปรุงสัดส่วนภาษีอากรและรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณ และการรักษาวินัยทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ศึกษาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

2. กำหนดแนวทางในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ รวมทั้งแนวทางในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการพาณิชย์และการทำกิจการ เงินอุดหนุน รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตรและเงินกู้ยืม เป็นต้น ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งรายได้และควรได้รับรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด

3. กำหนดรายละเอียดหลักของแผนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดแผนการกระจายอำนาจ

พระราชบัญญัตินี้ได้กำหนดไว้แต่เพียงแนวทางในการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมมากขึ้น เพื่อรองรับกับอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เพิ่มมากขึ้น แต่ไม่มีบทบัญญัติในมาตราใดที่กำหนดให้ต้องดำเนินการกระจายอำนาจในการกำหนดนโยบายและการบริหารการเงินการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญ ซึ่งในส่วนนี้จะต้องอยู่ภายใต้อำนาจการควบคุมดูแลและการเสนอแนะของคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ และหน่วยงานราชการอื่นที่เกี่ยวข้องต่อไป

กฎหมายแม่บทที่กำหนดกรอบเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ ประเภทของรายจ่าย รวมทั้งแหล่งที่มาของรายได้และเงินทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ได้แก่ พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ส่วนรายละเอียดและหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องนั้น พระราชบัญญัติจัดตั้งได้กำหนดให้ตราขึ้นเป็นขานบัญญัติในรูปของระเบียบกระทรวงมหาดไทยหรือรื้อบัญญัติท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1.3 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ต้องทำเป็นข้อบัญญัติซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และได้กำหนดประเภทของรายได้และรายจ่ายซึ่งทางมีของ อบจ. เอาไว้ ส่วนวิธีการในการบริหารการคลังและการงบประมาณของ อบจ. ให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

รายได้ของ อบจ. ในส่วนที่มีข้อผูกพันต้องชำระคืน ได้แก่ พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ และเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

ในอดีตการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ซึ่งในข้อ

20 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดต้องทำงบประมาณที่ตั้งรายจ่ายไว้ต่ำกว่ารายรับ (เกินดุล) และตามปกติจะต้องมีรายรับสูงกว่ารายจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ทั้งนี้ ให้หักเงินกู้ เงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายจากเงินสะสม เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและหน่วยงานอื่นทุกประเภท ออกจากประมาณการรายรับก่อนที่จะนำมาคิดหาอัตราส่วนร้อยละ 2

1.4 พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาลต้องทำเป็นเทศบัญญัติซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาเทศบาล และได้กำหนดประเภทของรายได้และรายจ่ายซึ่งอาจมีของเทศบาลเอาไว้ ส่วนวิธีการในการบริหารการคลังและการงบประมาณของเทศบาลให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

รายได้ของเทศบาลในส่วนที่มีชื่อผูกพันต้องชำระคืน ได้แก่ พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ หรือเงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ

ในอดีตการจัดทำงบประมาณของเทศบาลนั้นเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของเทศบาล พ.ศ. 2528 ซึ่งในข้อ 19 ได้กำหนดให้เทศบาลต้องทำงบประมาณที่ตั้งรายจ่ายไว้ต่ำกว่ารายรับ (เกินดุล) และตามปกติจะต้องมีรายรับสูงกว่ารายจ่ายไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ทั้งนี้ ให้หักเงินกู้ เงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายจากเงินสะสม เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและหน่วยงานอื่นทุกประเภท ออกจากประมาณการรายรับก่อนที่จะนำมาคิดหาอัตราส่วนร้อยละ 2

1.5 พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ต้องทำเป็นข้อบังคับ ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล และโดยอนุมัติของนายอำเภอ (และโดยความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี) และได้กำหนดประเภทของรายได้และรายจ่ายซึ่งอาจมีได้ของ อบต. เอาไว้ ส่วนวิธีการในการบริหารการคลังและการงบประมาณของ อบต. ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลในส่วนที่มีข้อผูกพันต้องชำระคืน ได้แก่ เงินกู้จาก
กระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภา อบต. ตามระเบียบ
ของกระทรวงมหาดไทย

ในอดีตการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้นเป็นไปตามระเบียบ
กระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538 ข้อ 16 ได้
กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลต้องทำงบประมาณที่ตั้งรายจ่ายไว้ต่ำกว่ารายรับ (เกินดุล)
และค่างบตั้งประมาณการรายจ่ายต่ำกว่ารายรับไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ทั้งนี้ ให้หักเงินกู้ เงินที่
อนุมัติให้จ่ายขาดจากเงินสะสม เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและหน่วยงานอื่นทุกประเภท และเงินที่
งบประมาณรายจ่ายหนึ่งช่วยเหลืออีกงบประมาณรายจ่ายหนึ่ง นอกจากประมาณการรายรับก่อน
ที่จะนำมาคิดหาอัตราร้อยละ 2

1.6 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครต้องทำเป็นข้อบัญญัติ ซึ่ง
ต้องผ่านความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร และได้กำหนดประเภทของรายได้และรายจ่าย
ซึ่งอาจมีได้ของกรุงเทพมหานครเอาไว้ ส่วนวิธีการในการบริหารการคลังและการงบประมาณของ
กรุงเทพมหานครให้กรุงเทพมหานครจัดทำเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

รายได้ของกรุงเทพมหานครในส่วนที่มีข้อผูกพันต้องชำระคืน ได้แก่ การจำหน่าย
พันธบัตรเมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและตราเป็นข้อบัญญัติ เงินกู้จากกระทรวง
ทบวง กรม องค์การ นิติบุคคลต่าง ๆ รวมทั้งเงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศหรือองค์การ
ระหว่างประเทศ ซึ่งตราเป็นข้อบัญญัติและได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครนั้นเป็นไปตามข้อบัญญัติ
กรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2539 (แก้ไขครั้งที่ 3 เมื่อ พ.ศ. 2536) ข้อ 8 ได้
กำหนดเป็นหลักการให้กรุงเทพมหานครต้องจัดทำงบประมาณแบบเกินดุลหรือสมดุล เว้นแต่จะมี
ข้อยกเว้นให้สามารถจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลได้ โดยข้อ 8 ของข้อบัญญัติดังกล่าวระบุว่า
“การจัดทำงบประมาณห้ามมิให้ตั้งรายจ่ายประจำสูงกว่ารายได้ประจำ เว้นแต่รายจ่ายพิเศษจาก
เงินสะสมจ่ายขาดที่สภากรุงเทพมหานครได้ให้ความเห็นชอบแล้ว หรือรายจ่ายพิเศษจากเงินกู้”

1.7 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพญา พ.ศ. 2542

กำหนดให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีของเมืองพญาต้องทำเป็นข้อบัญญัติ ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาเมืองพญา และได้กำหนดประเภทของรายได้และรายจ่ายซึ่งชาวจังหวัดเมืองพญาเอาไว้ ส่วนวิธีการในการบริหารการคลังและการงบประมาณของเมืองพญาให้เป็นไปตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

รายได้ของเมืองพญาในส่วนที่มีข้อผูกพันต้องชำระคืน ได้แก่ การจำหน่ายพันธบัตรเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการคลังร่วมกันและตราเป็นข้อบัญญัติ เงินกู้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และถ้าเป็นเงินกู้จากต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังด้วย และตราเป็นข้อบัญญัติ

1.8 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ในปัจจุบันกระทรวงมหาดไทยได้ตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ขึ้นมาใช้บังคับเพื่อเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ด้านการจัดทำและบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลักการทั่วไป ซึ่งแตกต่างจากในอดีตที่มีการตราระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้บังคับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะประเภท โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 นี้มีผลใช้บังคับกับการจัดทำและบริหารงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพญา และองค์การบริหารส่วนตำบล ยกเว้นกรุงเทพมหานคร ที่เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่อยู่ภายใต้บังคับของระเบียบฉบับนี้

ตามหลักการในการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อนวันที่ 15 กรกฎาคม 2541 (ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540) ของเทศบาล พ.ศ. 2528 และขององค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2538) นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลไม่ได้ เนื่องจากระเบียบจะกำหนดให้ต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยมีประมาณการรายจ่ายต่ำกว่ารายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 โดยไม่ให้คำนวณรวมเงินที่ได้รับอนุมัติให้ยืมจากเงินสะสม และเงินอุดหนุน

จากรัฐบาลหรือหน่วยงานอื่นเป็นประมาณการรายรับในการนำมาคิดหาอัตราส่วนประมาณการ
รายจ่ายต่อรายรับดังกล่าว

แต่ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย พ.ศ. 2541 หลังวันที่ 15 กรกฎาคม 2541 นั้นได้
เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณใหม่ โดยเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นสามารถจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของตนได้ตามความเหมาะสม โดยได้ยกเลิก
สัดส่วนร้อยละของงบประมาณรายจ่ายต่อประมาณการรายรับตามระเบียบเดิมไป

2. โครงสร้างบุคลากรคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1 ประเด็นในเรื่องบุคลากรคลัง

จากข้อกำหนดตามกฎหมายการบริหารงาน และระเบียบที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณ หรือ
การรับ-จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจสรุปประเด็นในเรื่องบุคลากรคลังได้ดังนี้

1. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้แสดงให้เห็นถึง
นโยบายของประมาณในแต่ละปี ว่ามีการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล สมดุล หรือเกินดุล แต่แสดง
รายการรวมที่เป็นรายรับ และรายจ่าย เท่านั้น

2. เมื่อพิจารณาในโครงสร้างของรายรับ-รายจ่ายแล้ว จะเห็นว่าการแยกรายการส่วน
ที่เป็นรายรับและรายจ่ายประจำปีออกจากรายรับและรายจ่ายพิเศษ ซึ่งส่วนที่เป็นรายรับและรายจ่าย
พิเศษนี้จะมีรายการที่สำคัญคือ รายการรับ-จ่ายจากเงินกู้และเงินสะสมจ่ายขาด ทั้งนี้ในโครงสร้าง
รายรับ-รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น มีข้อแตกต่างกันบ้าง สรุปได้
ดังนี้

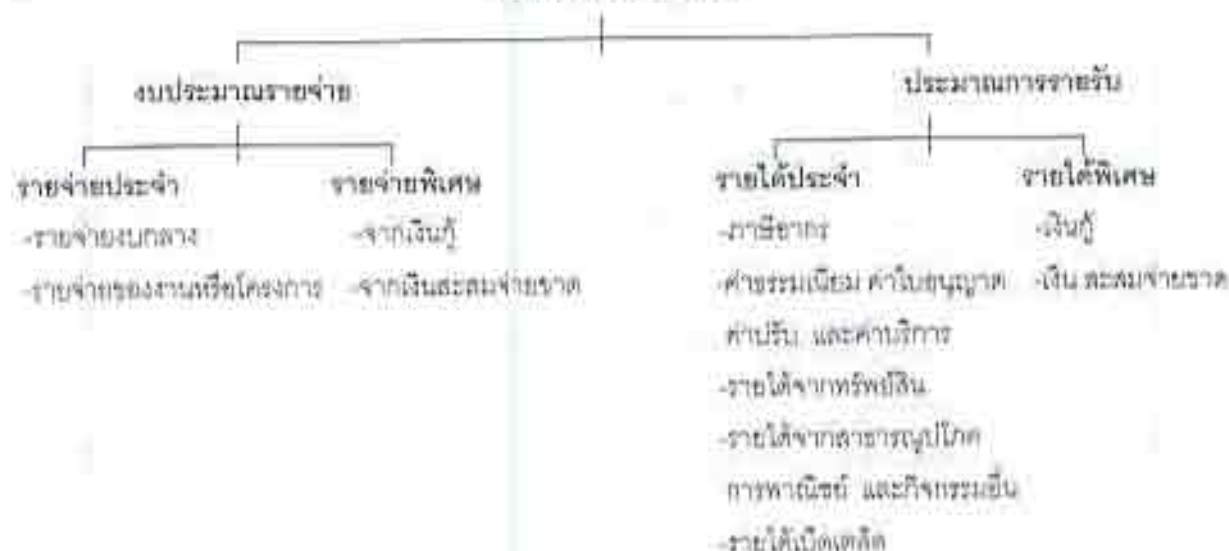
(1) โครงสร้างรายรับ-รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร (ตามแผนภาพที่ 1) จะเห็นว่างบ
ประมาณประจำปี จะแยกเป็นรายรับและรายจ่าย ซึ่งส่วนที่เป็นรายรับจะประกอบด้วยรายได้ประจำ
และรายได้พิเศษ ซึ่งตามข้อกำหนดรายจ่ายประจำปีจะต้องไม่สูงกว่ารายได้ประจำ ดังนั้น หากมีความ
จำเป็นต้องใช้จ่ายในโครงการใดนอกเหนือจากรายจ่ายประจำปี ซึ่งถูกกำหนดด้วยรายได้ประจำแล้ว
ก็จะต้องใช้จ่ายรายได้พิเศษ ซึ่งได้จากเงินกู้หรือจากเงินสะสมจ่ายขาด ทั้งนี้ ในส่วนของเงินอุดหนุนจาก
รัฐบาลจะแสดงไว้ต่างหาก ไม่ได้รวมไว้ในรายการรายรับและรายจ่ายงบประมาณประจำปี แต่มีการเสนอ
การจัดสรรเงินอุดหนุนพร้อมกับการเสนองบประมาณประจำปี

(2) โครงสร้างรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น นอกเหนือจาก
กรุงเทพมหานคร (ตามแผนภาพที่ 2) จะเห็นว่างบประมาณรายจ่ายประจำปีจะประกอบด้วยงบ

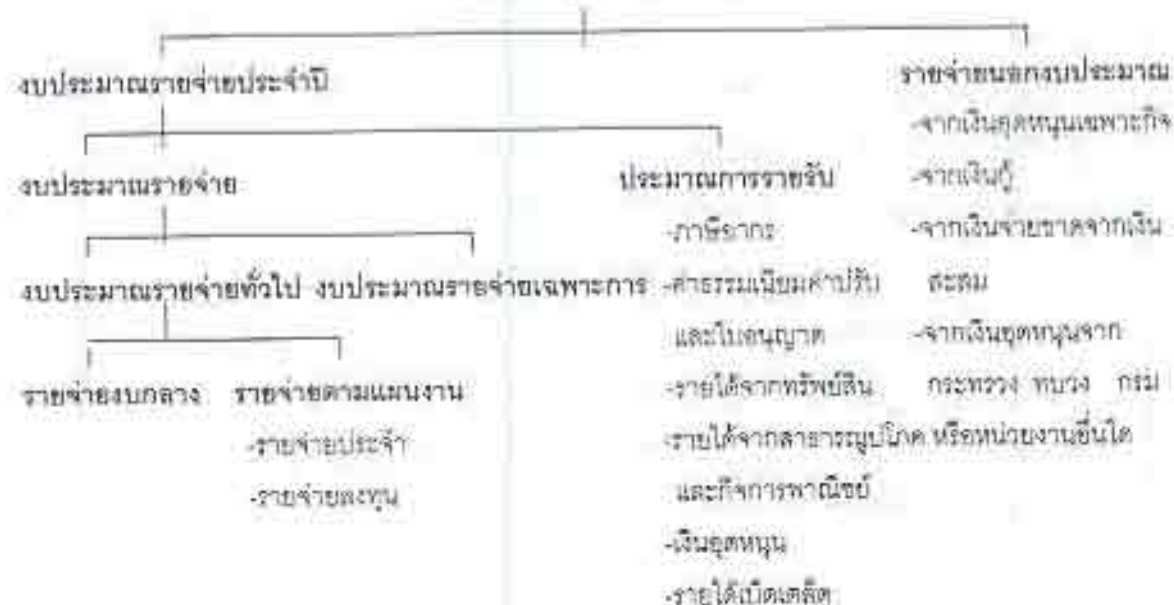
ประมาณรายจ่ายและประมาณการรายรับ นอกจากนี้ ยังมีรายจ่ายที่ไม่รวมอยู่ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรือเป็นรายจ่ายนอกงบประมาณซึ่งรายจ่ายประเภทนี้จะมีที่มาของรายรับเพื่อใช้ดำเนินการ

ในเรื่องนั้นๆ เป็นการเฉพาะ ได้แก่ รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จากเงินกู้ จากเงินยืมขาดจากเงินสะสมและจากเงินอุดหนุนจากกระทรวง ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นใด

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างรายรับ-รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร
งบประมาณประจำปี



แผนภาพที่ 2 โครงสร้างรายรับ-รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)



2.2 ประมวลภาพดุลการคลัง

ในการประมวลภาพดุลการคลัง หรือฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีการจัดรวมรายการต่างๆ ไว้ด้วยกันทั้งส่วนที่เป็นรายได้-รายจ่ายของเงินในงบประมาณและนอกงบประมาณ และแยกรายการการชดเชยดุลการคลังไว้ต่างหาก ซึ่งในกรณีนี้คือการใช้เงินกู้ และการใช้เงินสะสมจ่ายขาด เพื่อจะได้ทราบดุลการคลังที่แท้จริง ทั้งนี้ จะใช้การจัดรูปแบบฐานะการคลังตามระบบ GFS (Government Finance Statistics) เพื่อใช้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับทุกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสามารถนำมาประมวลรวมเป็นฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดของประเทศ

จากการศึกษากระบวนการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน จะเห็นว่ารายรับมีบทบาทในการกำหนดรายจ่ายอย่างมาก ดังนั้นท้องถิ่นส่วนใหญ่จะทำงานงบประมาณแบบเกินดุล หรือสมดุล (เฉพาะรายจ่ายประจำและรายได้ประจำ) ซึ่งกระบวนการการจัดทำงบประมาณสรุปขั้นตอนได้ ดังนี้

1. หน่วยงานต่างๆ ภายใต้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายตามแบบและหลักเกณฑ์พร้อมรายละเอียดที่กำหนด
2. เจ้าหน้าที่งบประมาณ วิเคราะห์งบประมาณของหน่วยงานต่างๆ แล้วเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่น
3. จัดทำร่างงบประมาณรายจ่ายประจำปี เสนอเพื่อขออนุมัติจากสภาท้องถิ่น

จะเห็นได้ว่ากระบวนการจัดทำงบประมาณจะเป็นลักษณะเสนอขึ้นมาจากระดับล่าง (Bottom-up Process) ขึ้นมาสู่เจ้าหน้าที่งบประมาณ ซึ่งจะต้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณให้อยู่ภายใต้ประมาณการรายรับ โดยจัดลำดับความสำคัญของงาน/โครงการ โดยพิจารณาจากแผนพัฒนาท้องถิ่นซึ่งมีแผนประจำปี และแผน 5 ปี ที่จะต้องจัดทำตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการวางแผนพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2541

ดังนั้น หากมีการถ่ายโอนภารกิจให้บริการแก่สาธารณะที่รัฐบาลดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในขณะเดียวกันมีการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจที่เพิ่มขึ้น ย่อมจะทำให้ทิศทางของดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไปด้วย

2.3 วินัยการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งเน้นวินัยทางการคลังโดยมีการใช้จ่ายภายในขอบเขตของความสามารถในการหารายได้ ดังนั้นรายรับจึงเป็นตัวกำหนดรายจ่าย ซึ่งจะเห็นได้จาก ผลการรับ-จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อพิจารณาตามระบบรายงานของท้องถิ่นเอง (โดยรายรับและรายจ่ายจะรวมรายการรับ และจ่ายจากเงินสะสมจ่ายขาดและเงินกู้ด้วย) จะแสดงยอดรายรับสูงกว่ารายจ่าย (ตามตารางที่ 1) ในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท โดยกรุงเทพมหานครจะมีขนาดของการรับ-จ่ายมากที่สุด รองลงมาได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และเมืองพัทยาตามลำดับ และส่งผลให้ภาพรวมการรับจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับมากกว่ารายจ่าย และนำไปสู่เงินสะสมที่เพิ่มขึ้นซึ่งสามารถนำกลับมาใช้ในการบริหารงานในปีต่อ ๆ ไป

อย่างไรก็ตาม ขนาดของรายรับสูงกว่ารายจ่ายในแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะแตกต่างกัน โดยในช่วงปีงบประมาณ 2538-2541 เทศบาลมีขนาดของรายรับสูงกว่ารายจ่ายรวมกันสูงที่สุด รองลงมาได้แก่ กรุงเทพมหานคร สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ มีการเปลี่ยนแปลงขนาดของรายรับและรายจ่าย เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่ เกี่ยวกับระเบียบบริหารงานส่วนท้องถิ่น ได้แก่ พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งทำให้มีการจัดตั้งอบต. เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบชุมชนที่อยู่นอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาลและมีพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 เพื่อเปลี่ยนแปลงรูปแบบและอำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดใหม่ไปเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับจังหวัด นอกจากนี้มีพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงงานสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 เพื่อยกฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาลตำบลทั้งหมด ให้ออกคล้อยกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยปี 2540 ที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ทั้งนี้การเปลี่ยนแปลงกฎหมายดังกล่าวได้มีผลให้ขนาดของรายรับและรายจ่ายเปลี่ยนแปลงไปด้วย แต่โดยภาพรวมแล้วขนาดของรายรับและรายจ่ายจะเพิ่มสูงขึ้นมาก ตั้งแต่ปี 2541 และจะมีขนาดใหญ่ขึ้นอีกเมื่อมาตรวจการกระจายอำนาจการคลังภายใต้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีผลบังคับใช้

การกำหนดให้รายจ่ายต่ำกว่ารายรับดังกล่าว แม้จะมีผลดีในแง่การรักษาวินัยการคลัง แต่ก็ก่อให้เกิดผลเสียในแง่ที่ท้องถิ่นไม่สามารถจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานให้เพียงพอกับความต้องการของชุมชน ซึ่งจะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศในระยะยาว ดังจะเห็นได้จากรายงานการศึกษา

ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาจัดตั้งบริษัทประกันสินเชื่อเทศบาล ซึ่งจัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังเมื่อปี 2539 ได้กล่าวถึงการประมาณการความต้องการเงินทุนเพื่อจัดทำโครงการด้านสิ่งแวดล้อมในเมืองของเทศบาลทั่วประเทศไทยในระยะ 10 ปีข้างหน้า (ประมาณการโดยธนาคารพัฒนาเอเชีย) ว่ามีจำนวนสูงถึง 95 พันล้านบาท ในขณะที่แหล่งทุนมีอยู่เพียงประมาณ 27 พันล้านบาท ซึ่งเท่ากับขาดแคลนเงินทุนอย่างร้าย 68 พันล้านบาท และถ้ารวมโครงการสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นอื่น ๆ ด้วยก็จะขาดแคลนเงินทุนถึง 120 พันล้านบาท ดังนั้น จึงควรมีการสนับสนุนให้เงินทุนจากระบบการเงินมีการจัดสรรไปสู่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นอย่างเพียงพอ โดยการจัดตั้งบริษัทประกันสินเชื่อเทศบาล เพื่อทำหน้าที่ค้ำประกันสินเชื่อจากธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินที่ปล่อยให้แก่โครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น ทั้งนี้ ในการกำกับดูแลการก่อหนี้ของเทศบาล ควรให้เป็นไปตามกลไกตลาดเพื่อให้ตลาดการเงินสามารถจัดสรรเงินทุนไปยังเทศบาลอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด ขณะเดียวกันตลาดการเงินก็จะช่วยสร้างวินัยทางการเงินให้กับเทศบาลด้วย และเพื่อควบคุมการก่อหนี้ของท้องถิ่นให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม ในระยะแรกจึงเทศบาลยังไม่ควรมีความคุ้นเคยกับการกู้เงินจากสถาบันการเงินเอกชน รัฐบาลจำเป็นต้องมีการควบคุมอย่างใกล้ชิด เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาการชำระหนี้ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงิน

ตารางที่ 1 รายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2538-2541

หน่วย : ล้านบาท

	2538	2539	อัตราเพิ่ม (%)	2540	อัตราเพิ่ม (%)	2541	อัตราเพิ่ม (%)
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวม							
รายรับ	67,499.8	68,152.9	9.0	101,753.3	49.3	108,752.7	(1.0)
รายจ่าย	58,353.2	61,362.5	5.2	86,901.8	41.6	88,969.3	2.4
รายรับสูงกว่ารายจ่าย	4,146.6	6,790.4	63.6	14,851.5	118.7	11,783.4	(20.7)
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด							
รายรับ	10,174.4	8,158.7	(19.8)	6,495.9	(20.4)	5,220.8	(19.0)
รายจ่าย	9,903.0	7,577.3	(23.9)	4,613.7	(39.1)	3,955.4	(14.3)
รายรับสูงกว่ารายจ่าย	271.4	581.4	114.2	1,882.2	223.7	1,265.4	(32.6)
2. เทศบาล (รวมสุขาภิบาล)							
รายรับ	24,069.9	28,752.3	19.5	31,963.3	11.2	33,644.6	5.2
รายจ่าย	22,839.6	25,255.4	10.6	28,025.7	11.0	30,175.3	7.7
รายรับสูงกว่ารายจ่าย	1,229.4	3,496.9	184.4	3,937.6	13.2	3,469.3	(12.3)
3. องค์การบริหารส่วนตำบล							
รายรับ	-	-	-	27,051.2	-	26,688.8	(1.3)
รายจ่าย	-	-	-	10,951.5	-	21,844.3	9.5
รายรับสูงกว่ารายจ่าย	-	-	-	7,099.7	-	4,844.5	(31.8)
4. เมืองพัทยา							
รายรับ	335.9	352.2	4.9	288.2	(18.2)	292.8	1.6
รายจ่าย	315.7	331.9	5.1	276.4	(16.1)	223.5	(19.7)
รายรับสูงกว่ารายจ่าย	20.2	20.3	0.5	9.8	(51.7)	69.3	607.1
5. กรุงเทพมหานคร							
รายรับ	27,920.6	30,889.7	10.6	35,934.7	16.3	34,905.7	(2.9)
รายจ่าย	25,295.0	28,197.9	11.5	34,032.5	20.7	32,770.8	(3.7)
รายรับสูงกว่ารายจ่าย	2,625.6	2,691.8	2.5	1,902.2	(29.3)	2,134.9	12.2

ที่มา : 1. ส่วนการคลังท้องถิ่น สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครอง

2. กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

2.4 การบริหารการขาดดุล

ด้วยเงื่อนไขของกฎหมายและระเบียบต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะจัดทำงบประมาณแบบสมดุลหรือเกินดุลเท่านั้น ดังนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยยังไม่เคยมีประสบการณ์ในการบริหารการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งแตกต่างจากรัฐบาลที่มีประสบการณ์ในการบริหารการขาดดุลมาเป็นระยะเวลานาน แม้กระทั่งปัจจุบันนี้รัฐบาลก็ยังต้องให้ความระมัดระวังในการบริหารจัดการด้านการขาดดุลงบประมาณอย่างมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นแล้วจะส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพของฐานะการคลังของรัฐบาล และส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโดยรวม

อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันนี้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะจัดทำงบประมาณได้แบบยืดหยุ่นมากขึ้น ซึ่งหมายความว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลได้ และหากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตัดสินใจว่าจะดำเนินนโยบายการคลังแบบขาดดุล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดทำและวางแผนในรายละเอียดการขาดดุลงบประมาณ ด้วยวิธีต่าง ๆ ที่เหมาะสมต่อสภาพแวดล้อมและสถานะขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และความสามารถในการชำระหนี้ของท้องถิ่นนั้น

คำถามจึงอยู่ที่ว่า ท้องถิ่นควรจะบริหารจัดการกับการขาดดุลอย่างไรในอนาคต จะเกี่ยวข้องกับกรณีของรัฐบาลหรือไม่ มีเครื่องมือด้านการเงินการคลังอะไรบ้างที่ท้องถิ่นสามารถเลือกใช้และเหมาะสมต่อสถานะด้านการเงินของท้องถิ่น และก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อท้องถิ่น นอกจากนี้ จะต้องพิจารณาเงื่อนไขว่าเมื่อไรถึงจะให้ท้องถิ่นดำเนินนโยบายแบบขาดดุลได้ ขนาดของการขาดดุลควรเป็นเท่าไร นโยบายการบริหารการขาดดุลและขนาดของการขาดดุลของแต่ละท้องถิ่นควรจะเหมือนกันหรือต่างกันหรือไม่อย่างไร คำตอบของคำถามทั้งหลายข้างต้นปรากฏในบทต่อไปของรายงานฉบับนี้

2.5 การบริหารการเงินดุล

เนื่องจากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลหรือเกินดุล ส่งผลให้เงินสะสมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การศึกษาในส่วนนี้จะวิเคราะห์เกี่ยวกับประเด็นต่าง ๆ ของการบริหารการเงินดุลจากเงินสะสมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือว่าเป็นเงินคลังของท้องถิ่น

2.5.1 ความหมายของเงินสะสม

เงินสะสม คือ เงินสดในมือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับที่เป็นเงินสดสูงกว่ารายจ่ายที่เป็นเงินสด ซึ่งรายรับในที่นี้คือ รายได้ ทั้งที่เป็นภาษีอากร และไม่ใช่อาชีอากร รายได้จากเงินอุดหนุน รวมทั้ง รายรับจากเงินกู้ และเงินสะสม ส่วนรายจ่าย คือ รายจ่ายประจำ และรายจ่ายพิเศษจากเงินอุดหนุน รายจ่ายจากเงินกู้ และเงินสะสม ดังนั้น เงินสะสม ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง (Stock) จะคำนวณได้จากยอดเงินสะสม ณ สิ้นงวดก่อน บวกกับการไหลเข้าสุทธิของเงินสะสมในงวดนี้ (Flow)

2.5.2 สาเหตุที่เงินสะสมเพิ่มขึ้นหรือลดลง

สาเหตุที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมียอดเงินสะสมเพิ่มขึ้น เนื่องจากลักษณะของการกำหนดงบประมาณรายจ่าย ซึ่งโดยทั่วไปจะถูกจำกัดด้วยรายได้ ดังจะเห็นได้จากก่อนปีงบประมาณ 2542 ระเบียบวิธีการงบประมาณได้กำหนดให้ท้องถิ่นต่างๆ (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยมีประมาณการรายจ่ายต่ำกว่าประมาณการรายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 (รายได้ที่นำมาคำนวณไม่รวมเงินกู้ เงินสะสมจ่ายขาด และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล) สำหรับงบประมาณของกรุงเทพมหานคร มีเพียงข้อกำหนดว่าให้ตั้งรายจ่ายประจำไม่ให้สูงกว่ารายได้ประจำ อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ที่กำหนดเป็นร้อยละดังกล่าว โดยมีเพียงข้อกำหนดว่าเงินรายจ่ายประจำปี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้มีประมาณการรายรับประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดงบประมาณของตนได้อิสระขึ้น แต่โดยทั่วไปแล้วยังคงทำงบประมาณรายจ่ายต่ำกว่าประมาณการรายได้หรือเท่ากับประมาณการรายได้

ส่วนสาเหตุที่ทำให้เงินสะสมลดลง เนื่องจากมีระเบียบที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เงินสะสมของตนเองได้ อาจอยู่ในลักษณะการยืมเงินสะสม หรือการจ่ายขาดเงินสะสม ซึ่งระเบียบปัจจุบันที่ให้คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ซึ่งสรุปได้ดังนี้

(1) การยืมเงินสะสม

ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจยืมเงินสะสมในส่วนที่เก็บรักษาไว้เองทดรองจ่ายในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ โดยได้รับอนุมัติจาก

สภาพท้องถิ่น นอกจากนี้ ขยายเงินสะสมในการมีลูกเงินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น หรือในกรณีที่มีรายจ่ายจากการรับโอนเงินระดับ เลื่อนชั้นเงินเดือน ของพนักงานท้องถิ่น และงบประมาณที่ตั้งไว้ไม่พอ หรือไม่ได้ตั้งงบประมาณไว้ โดยผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจอนุมัติโดยไม่ต้องขออนุมัติจากสภาท้องถิ่น การยืมเงินสะสมดังกล่าว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกันเงินสะสมไว้สำรองจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ไม่น้อยกว่า 3 เดือน และจะต้องมีการตั้งงบประมาณชุดใช้เงินยืมสะสมในการตั้งงบประมาณครั้งต่อไป หรือในงบประมาณถัดไป

นอกจากนี้ หากในระยะ 3 เดือนแรกของปีงบประมาณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพียงพอ ก็อาจนำเงินสะสมทดรองจ่ายไปพลากรก่อนได้ แต่เฉพาะในหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค

(2) การจ่ายขาดเงินสะสม

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจจ่ายขาดเงินสะสม เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เมื่อได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไข คือ

1) ทำได้เฉพาะกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการบริหารกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือจัดทำเพื่อวางโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ใช้เป็นสาธารณประโยชน์ หรือกิจการที่เป็นการเพิ่มพูนรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกิจการที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน

2) ได้กันเงินสะสมไว้เพียงพอที่จะสำรองจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ไม่น้อยกว่าระยะเวลาที่เหลือ แต่ต้องไม่น้อยกว่า 3 เดือน และอีกร้อยละ 25 ของยอดเงินสะสมคงเหลือเพื่อสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินอื่นๆ

3) ได้ส่งเงินสมทบกองทุนส่งเสริมกิจการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แล้ว ซึ่งปัจจุบันมีกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (กสท.) และเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสจ.) ซึ่งเทศบาลทุกแห่งและองค์การบริหารส่วนจังหวัดทุกแห่ง จะต้องส่งเงินสะสมในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปีงบประมาณทุกปี

จากการที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้สูงกว่ารายจ่าย จึงมีผลให้ดุลการคลังเกินดุลจากตารางที่ 2 ซึ่งแสดงดุลการคลังในช่วงปีงบประมาณ 2532 - 2540 ตามระบบ Government Finance Statistics (GFS) ของกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) ซึ่งเป็นระบบที่ใช้ในการกำหนดนิยามของดุลการคลังจะเห็นว่ายอดดุลการคลังเกินดุลทุกปี ยกเว้นปี 2535 ซึ่งขาดดุลเล็กน้อย ซึ่งมีข้อสังเกตว่าการเกินดุลดังกล่าวเมื่อเทียบกับยอดเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแล้วค่อนข้างสูง ประมาณร้อยละ 50 ในช่วงปี 2532 - 2533 และลดลงเหลือประมาณ

ร้อยละ 20 ในช่วงปี 2539-2540 ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการเกินดุลดังกล่าวเกิดจากเงินอุดหนุนของรัฐบาล และส่วนหนึ่งก็กลับไปอยู่ในรูปของเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 2 ดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ปีงบประมาณ 2532 - 2540

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้ประจำ	เงินอุดหนุน	รายได้ประจำ และเงินอุดหนุน	รายจ่าย	ดุลการคลัง
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(3)-(4)
2532	16,339	7,138	23,477	20,100	3,377
2533	20,170	8,480	28,650	24,410	4,240
2534	24,979	9,674	34,653	32,403	2,250
2535	28,332	10,850	39,182	39,207	-25
2536	34,420	8,849	43,269	40,345	2,924
2537	39,392	10,587	49,979	47,533	2,446
2538	43,376	11,077	54,453	52,158	2,295
2539	56,054	25,623	83,677	77,834	5,843
2540	64,565	29,862	94,427	89,144	5,283

ที่มา : Government Finance Statistics Year Book 1999

2.5.3 การใช้จ่ายจากเงินสะสม

การใช้จ่ายจากเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นลักษณะรายจ่ายพิเศษนอกเหนือจากรายจ่ายตามงบประมาณประจำปี โดยในช่วงปีงบประมาณ 2537 - 2541 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายจ่ายจากเงินสะสมรวมกัน 9,565 ล้านบาท ทั้งนี้ การใช้จ่ายจากเงินสะสมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากประมาณ 1,200 ล้านบาท ในปี 2537 เป็นประมาณ 2,700 - 2,800 ล้านบาท ในปี 2540-2541 ซึ่งคิดเป็นประมาณร้อยละ 2-3 ของรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด (ตามตารางที่ 3)

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ใช้จ่ายจากเงินสะสมมากที่สุด ได้แก่ เทศบาล (รวมสุขาภิบาลเดิม ซึ่งได้ยกฐานะเป็นเทศบาล ซึ่งมีจำนวนรวมทั้งสิ้น 1,129 แห่ง) รองลงมา ได้แก่ กรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษขนาดใหญ่ นอกจากนี้เมื่อมีการตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบใหม่ คือ องค์การบริหารส่วนตำบล

(อบต.) และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขึ้นได้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงลักษณะและขนาดของการใช้เงินสะสม เนื่องจากพื้นที่และภารกิจได้เปลี่ยนแปลงไป โดย อบต. มีขนาดของการใช้เงินสะสมเพิ่มขึ้นในช่วงแรกของการจัดตั้ง เนื่องจากมีรายจ่ายเพิ่มขึ้นจากการโอนย้ายบุคลากร หรือการบรรจุใหม่ ค่าวัสดุอุปกรณ์ ค่าใช้สอย ตลอดจนเป็นรายจ่ายตามภารกิจด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น ส่วน อบจ. มีขนาดของการใช้เงินสะสมลดลง เนื่องจากการยกฐานะของสภาตำบล (เดิมอยู่ในความดูแลของ อบจ.) เป็น อบต. ซึ่งสามารถบริหารงบประมาณ และภารกิจของตนเอง

ตารางที่ 3 รายจ่ายจากเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ปีงบประมาณ 2537 – 2541

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ \ ประเภทท้องถิ่น	2537	2538	2539	2540	2541
องค์การบริหารส่วนจังหวัด	49.0	226.5	40.7	17.4	40.0
เทศบาล (รวมสุขาภิบาล)	779.7	967.1	946.1	1,345.7	1,379.3
องค์การบริหารส่วนตำบล	-	-	-	806.5	1,326.3
เมืองพัทยา	10.8	9.0	27.9	25.0	17.3
กรุงเทพมหานคร	374.3	266.6	264.0	654.2	-
รวมรายจ่ายจากเงินสะสม	1,213.8	1,469.2	1,278.7	2,848.8	2,762.6
รายจ่ายรวมทั้งสิ้น	61,791.1	56,953.2	61,382.5	86,904.8	88,969.3
สัดส่วนรายจ่ายจากเงินสะสม ต่อรายจ่ายรวม (%)	2.3	2.5	2.1	3.3	3.1

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร

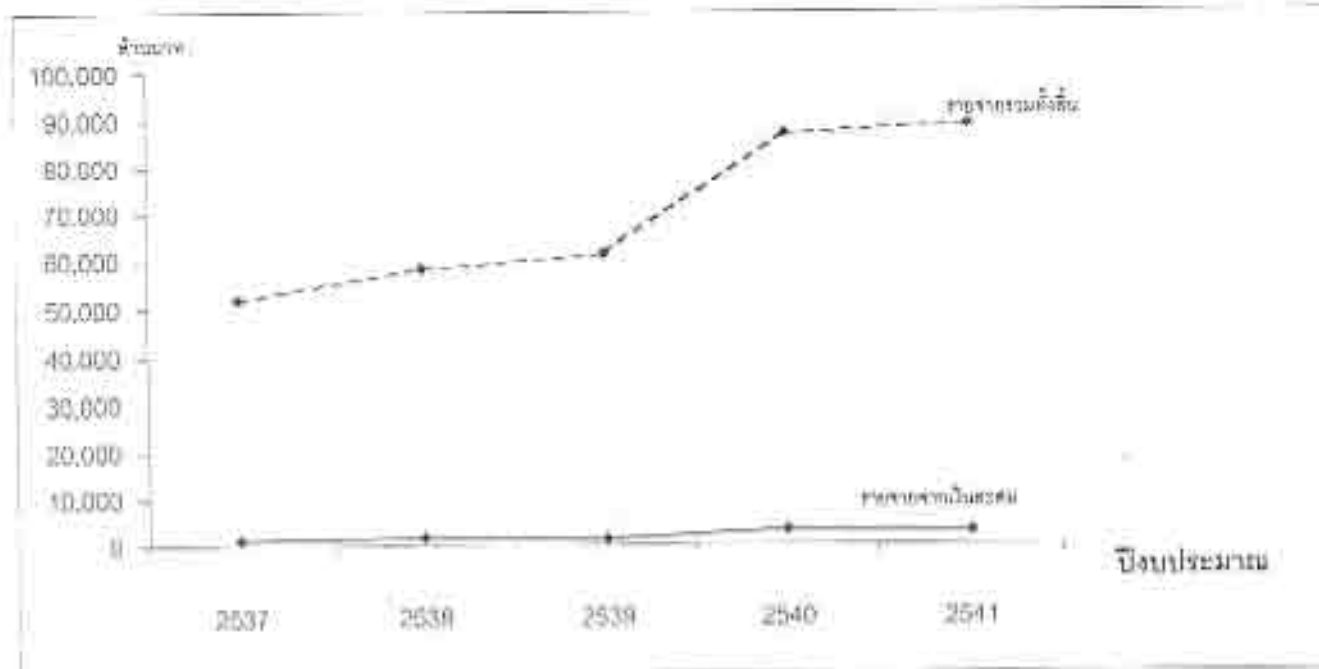
2.5.4 ขนาดของเงินสะสม

เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบัน (พฤษภาคม 2543) มีจำนวนถึง 7,952 แห่ง โดยแยกเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด 75 แห่ง เทศบาล 1,129 แห่ง (เป็นเทศบาลนคร 20 แห่ง เทศบาลเมือง 78 แห่ง และเทศบาลตำบล 1,031 แห่ง) องค์การบริหารส่วนตำบล 6,746 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กรุงเทพมหานคร 1 แห่ง และเมืองพัทยา 1 แห่ง จึงยังไม่ได้มีหน่วยงานใด ประมวลข้อมูลด้านเงินสะสมรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดไว้

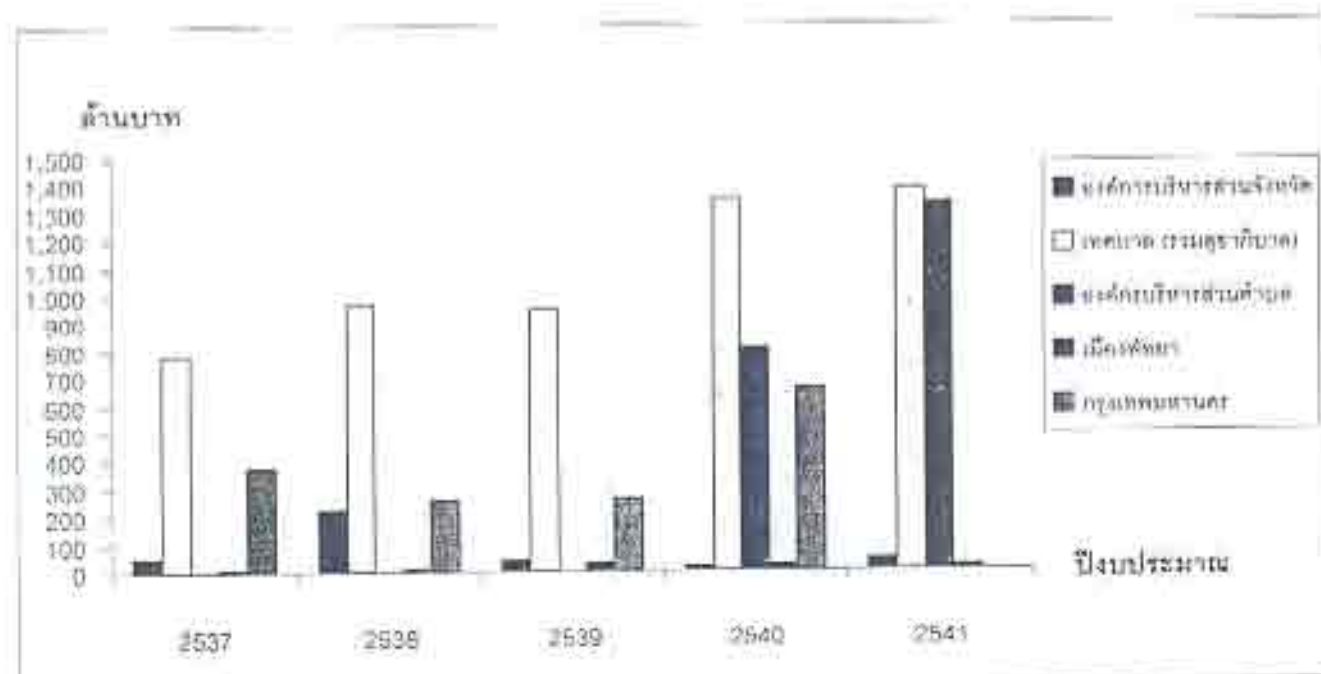
สำหรับตัวอย่างข้อมูลยอดเงินสะสม สำหรับ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท บางแห่งที่สำรวจได้ ได้แก่ (ยอดเงินสะสม ณ ต้นปีงบประมาณ 2542)

กรุงเทพมหานคร	8,385.95	ล้านบาท
เมืองพัทยา	161.90	ล้านบาท
เทศบาล		
- เทศบาลนครหาดใหญ่	1,053.6	ล้านบาท
- เทศบาลนครขอนแก่น	254.2	ล้านบาท
- เทศบาลนครพระนครศรีอยุธยา	78.3	ล้านบาท
อบจ.		
- อบจ.สงขลา	51.3	ล้านบาท
อบต.		
- อบต.เคอหงส์ สงขลา (อบต.ชั้น 1)	16.8	ล้านบาท
- อบต.พันปาดอง เชียงใหม่ (อบต.ชั้น 5)	1.1	ล้านบาท

แผนภาพที่ 3 รายจ่ายจากเงินสะสมเปรียบเทียบกับรายจ่ายรวม



แผนภาพที่ 4 รายจ่ายจากเงินสะสม จำแนกตามประเภทองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น



2.6 สภาพปัจจุบันของการกักหนึ้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปัจจุบัน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี 5 ประเภท ได้แก่ (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) (2) เทศบาล (3) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) (4) กรุงเทพมหานคร (5) เมืองพัทยา ซึ่งองค์กรทั้ง 5 ประเภทมีรายรับมาจาก 3 ทาง ได้แก่ จากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมที่เรียกว่ารายได้ จากการกู้เงิน และจากการนำเงินสะสมมาใช้ ทั้งนี้ งานวิจัยในส่วนนี้จะให้ความสำคัญกับรายรับการกู้เงิน ซึ่งอาจมีส่วนที่เกี่ยวข้อกับเรื่องอื่นๆบ้าง แต่จะไม่กล่าวถึงรายรับจากการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม

2.6.1 การกู้เงินของเทศบาล

การกู้เงินหรือกักหนึ้ขององค์กรใดๆก็ตาม ไม่ว่าจะเป็นในระดับประเทศหรือระดับท้องถิ่น เป็นการดำเนินการที่มีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับเรื่องของรายจ่ายขององค์กรนั้นๆ ซึ่งในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อาจกล่าวได้ว่าเทศบาลเป็นองค์กรที่มีการกู้เงินมากที่สุด (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 รายรับจากเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2537-2541
หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ หน่วยงาน	2541	2540	2539	2538	2537
อบจ.	59	63.1	76.4	19.6	18.7
เทศบาล	792	337	67.6	334.7	187.6
สุขาภิบาล	-	135.7	135.7	224.2	199.6
อบต.	113.9	157	-	-	-
กทม.	-	-	-	-	-
พัทยา	-	-	-	-	-
รวม	965	692.8	279.7	578.5	405.9

ที่มา: กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

รวบรวมโดยกองนโยบายการคลังท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

จากตารางที่ 4 แสดงให้เห็นว่าการกู้เงินทั้งหมดแบ่งได้เป็น 2 ช่วง ช่วงแรก ระหว่างปีงบประมาณ 2537-2539 มีเทศบาลและสุขาภิบาลเป็นผู้กู้รายใหญ่ ช่วงที่สอง อบต. เป็นผู้กู้รายใหญ่เพิ่มขึ้น โดยในปี 2541 สามารถแบ่งสัดส่วนการกู้ของแต่ละองค์กรได้ว่า เทศบาล มีสัดส่วนการกู้สูงสุดถึงร้อยละ 82.1 ในขณะที่ อบต. มีสัดส่วนร้อยละ 11.8 และ อปท. มีสัดส่วนร้อยละ 6.1

ดังนั้น เพื่อให้เกิดความเข้าใจในภาพรวมของการกู้เงิน ในขั้นนี้ขอยกตัวอย่าง เทศบาล เป็นตัวแทนในการสร้างความเข้าใจ โดยใช้ความสัมพันธ์ของรายจ่าย ที่จำเป็นต่อหาเงิน มาใช้จ่าย และในบางกรณีก่อให้เกิดการกู้เงิน และในกรณีที่ไม่ได้มีการกู้เงิน เทศบาลก็มีวิธีหาเงิน มาสนับสนุนรายจ่ายได้

การกำหนดรายจ่ายของเทศบาลจะสอดคล้องกับภารกิจและหน้าที่ตามที่ กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีแหล่งสนับสนุนรายจ่ายที่สำคัญจากเงินงบประมาณประจำปี และ เงินอุดหนุนประเภทต่างๆ นอกจากนี้ในบางกรณีก็ต้องให้เงินสะสมของเทศบาลที่มีอยู่ อย่างไรก็ดี งบประมาณรายจ่ายของเทศบาลส่วนใหญ่จะถูกใช้ไปกับรายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายในการบริหารโดยทั่วไป ในขณะที่ส่วนที่เหลือถูกใช้ไปในรายจ่ายพัฒนา ดังนั้น รายจ่ายในส่วนที่เป็นโครงการลงทุนในปัจจุบัน จะได้รับการสนับสนุนจากเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ

เงินอุดหนุนประเภทต่างๆที่กล่าวถึงนั้น เป็นการให้ความช่วยเหลือเชิงนโยบาย ของรัฐบาลกลาง โดยการจัดสรรเงินงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนแก่เทศบาล ปัจจุบัน เทศบาล จะได้รับเงินอุดหนุน 3 ประเภท กล่าวคือ ประเภทที่หนึ่ง เงินอุดหนุนทั่วไป คำนวณจากรายหัวของ ประชากรในพื้นที่ ในอัตรารายหัวละ 150 บาท ประเภทที่สอง เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จ่ายตาม สัดส่วนขององค์กร องค์กรใหญ่จะได้น้อยกว่าองค์กรขนาดเล็ก และประเภทที่สาม เงินอุดหนุน เมืองลักษณะพิเศษ เพื่อใช้ทำโครงการพื้นฐาน สำหรับวิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนแต่ละประเภท นั้น เทศบาลแต่ละแห่งจะได้รับเงินอุดหนุนประเภทที่หนึ่งเหมือนกันหมด ส่วนเงินอุดหนุนประเภท ที่อื่นๆ จะได้รับเงินอุดหนุนประเภทที่สองหรือสาม อย่างใดอย่างหนึ่งเท่านั้น ซึ่งการจัดสรรเงิน อุดหนุนทั้ง 3 ประเภทนี้จะไม่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของเทศบาล โดยจะจัดทำ แยกต่างหากจากกัน

โดยปกติ เทศบาลไม่สามารถจัดตั้งงบประมาณที่มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ โดย ต้องจัดทำเป็นงบประมาณแบบสมดุลและเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติเป็นเทศบัญญัติ อย่างไรก็ตาม เมื่อ งบประมาณรายจ่ายมีผลใช้บังคับแล้ว ในระหว่างปีงบประมาณ อาจเกิดเหตุการณ์ที่การจัดเก็บ รายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ ทำให้รายได้ของเทศบาลที่เตรียมไว้สำหรับการใช้จ่ายในปี ไต ๆ ไม่เพียงพอ เทศบาลมีแนวทางดำเนินการ โดยปรับลดรายจ่าย ซึ่งจะปรับลดรายจ่ายลงทุน

และพัฒนาที่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการเป็นลำดับแรก และพยายามไม่ให้กระทบรายจ่ายประจำ ส่วนในกรณีที่มีความจำเป็นที่รายได้ยังไม่เพียงพอต่อรายจ่ายลงทุนและพัฒนาในโครงการที่ดำเนินการอยู่ เทศบาลมีวิธีที่จะบริหารดูแลการคลังด้วยเงินสะสมของเทศบาล โดยสามารถยืมเงินสะสมที่มีอยู่ไปใช้ไปพลางก่อน และตั้งให้คืนในปีถัดไป หรือใช้วิธีจ่ายขาดเงินสะสมก็ได้ นอกจากนี้แล้วในกรณีที่เป็นโครงการลงทุนและพัฒนา หากเทศบาลมีความจำเป็นต้องดำเนินการก่อนมีรายได้เข้ามา เทศบาลสามารถกู้ยืมจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลได้ ซึ่งกองทุนดังกล่าวจะมาจากเงินสะสมของเทศบาลเอง ทั้งนี้เงินสะสมของเทศบาลก็คือ เงินรายได้ที่สุทธิต่อจากรายจ่ายของเทศบาลในแต่ละปี ซึ่งเทศบาลจะต้องส่งเงินสะสมจำนวนหนึ่งฝากไว้กับกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี และมีส่วนหนึ่งอยู่ในมือของเทศบาลเอง ซึ่งตัวเลขรายรับจากเงินสะสมของเทศบาลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ ปรากฏในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 รายรับจากเงินสะสม ปีงบประมาณ 2537-2541

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ หน่วยงาน	2541	2540	2539	2538	2537
อบจ.	233	50.1	56.4	228.6	44.8
เทศบาล	853.4	806.3	608.5	627.2	523.1
สุขาภิบาล	-	399.8	388.1	269.4	235.7
อบต.	2645.5	2263.7	-	-	-
กทม.	-	3636.10	1836.3	3581.5	4818.5
พิทข.	-	25	27.9	8	10.8
รวม	3731.9	7181	2919.2	4695.7	5831.1

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย

เมื่อศึกษาถึงการกู้ยืมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ พบว่ามีลักษณะการดำเนินงานที่คล้ายกัน ซึ่งสามารถแยกได้ว่า กรณีที่การจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และกรณีเป็นรายจ่ายในโครงการลงทุนและพัฒนาที่เร่งด่วนและใช้เงินจำนวนมาก โดยกรณีที่การจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย องค์การปกครองจะมีวิธีบริหารจัดการภายในก่อนโดยจะไม่พยายามปรับลดรายจ่ายที่จำเป็นและสำคัญเป็นหลัก และอาจนำเงินสะสมที่ขุดในมือมาใช้ไปพลางก่อน และตั้งงบประมาณชดเชยในปีถัดไป หรือเป็นการจ่ายขาดเงินสะสม หรือในบางกรณีมีการขาดสภาพคล่องกระทันหันอาจใช้วงเงินเบิกเกินบัญชีจากธนาคารพาณิชย์ ส่วนกรณีเป็นรายจ่ายใน

โครงการลงทุนและพัฒนาที่เร่งด่วนและใช้เงินจำนวนมาก องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะกู้เงินสะสมของตนเองที่ฝากไว้กับกองทุนต้นสังกัด กล่าวคือ กู้จากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลและเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

ดังนั้น สรุปได้ว่าแหล่งกู้ยืมที่สำคัญขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบัน ก็คือกองทุนเงินสะสมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต่อไปเป็นการศึกษาถึงการกู้ยืมเงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลและเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

2.6.2 หลักเกณฑ์และวิธีการกู้ยืมเงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลและเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

หลักเกณฑ์และวิธีการดำเนินการกู้ยืมเงินจากกองทุนทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย โดยการกู้ยืมเงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2518 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 7) พ.ศ. 2542 ส่วนการกู้ยืมเงินจากเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541

(1) การกู้ยืมเงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล

กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลดังกล่าวเกิดจากเทศบาลแต่ละแห่งนำส่งเงินสะสมของตนในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี ไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อฝากในธนาคาร ภายใน 3 เดือนแรกของปีงบประมาณ โดยมีคณะกรรมการอำนวยการเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (กสท.) ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ตัวแทนส่วนราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงมหาดไทย 6 คน ตัวแทนจากนายกเทศมนตรี 10 คน รวมทั้งสิ้น 17 คน เป็นผู้ดูแลและบริหารการนำเงินทุนสะสมไปใช้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้กู้ยืม และเมื่อมีรายได้เกิดขึ้น เงินรายได้ดังกล่าวก็จะอมทบอยู่ในเงินทุนสะสมนั้นด้วย ซึ่งมีหลักเกณฑ์การนำเงินรายได้ไปใช้

โดยหลักการ เทศบาลสามารถกู้เงินทุนส่งเสริมฯ ได้เฉพาะเพื่อไปใช้จ่ายในกิจการสาธารณูปโภค หรือกิจการขยายตัวของเทศบาล โดยสามารถผ่อนชำระได้ไม่เกิน 15 ปี ภายในวงเงินไม่เกิน 10 เท่าของเงินสะสมของเทศบาลผู้ขอกู้ ซึ่งได้ส่งฝากไว้กับเงินทุนส่งเสริมฯ โดยไม่เสียค่าบวกราย แต่หากในกรณีที่มีกู้เกินเงินสะสม เงินกู้เฉพาะส่วนที่เกินก็เสียดอกเบี้ยร้อยละ 4 - 8 ตามแต่วัตถุประสงค์ในการกู้ กล่าวคือ

(1.1) ใช้ในกิจการลงทุนที่เทศบาลได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรงและเป็นกิจการด้านสาธารณูปโภค หรือเป็นกิจการประเภทที่มีใช้การลงทุน แต่เป็นการบริการสาธารณะที่

ประชาชนได้รับประโยชน์ร่วมกันโดยตรง เช่น การประปาและไฟฟ้า การก่อสร้างถนน พ่อบรรยาย
น้ำ สะพาน รถคันเพลิง รถขนขยะ เป็นต้น ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 4

(1.2) ใช้ในกิจการประเภทลงทุนที่เทศบาลได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรง
ทั่วไป และสามารถเรียกทุนคืนได้ในระยะสั้น เช่น การสร้างตลาด โรงฆ่าสัตว์ อาคารพาณิชย์
 เป็นต้น ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 7

(1.3) ใช้ในกิจการประเภทดำเนินการช่วยเหลือประชาชนตามนโยบาย
รัฐบาล แต่ได้รับประโยชน์ตอบแทน เช่น กิจการสถานธนาภิบาล เป็นต้น ให้คิดดอกเบี้ยในอัตรา
ร้อยละ 6

(1.4) ใช้ในกิจการประเภทอื่น ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 8

ในแต่ละปี เทศบาลจะได้รับดอกเบี้ยจากเงินทุนสะสมของตนที่ฝากไว้เฉพาะ
ส่วนที่ไม่มีภาระผูกพัน ในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี

(2) การกู้ยืมเงินจากเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

เงินทุนสะสมดังกล่าวเกิดจาก อบจ.แต่ละแห่งนำส่งเงินสะสมของตนใน
อัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี ไปยังกรมการปกครอง เพื่อฝากในธนาคาร ในระยะ 3
เดือนแรกของปีงบประมาณถัดไป โดยมีคณะกรรมการควบคุมเงินทุนสะสมขององค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด (กสอ.) ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ตัวแทนส่วนราชการส่วนกลางใน
สังกัดกระทรวงมหาดไทย 6 คน ตัวแทนจากนายก อบจ. 4 คน และตัวแทนจากปลัด อบจ. อีก
4 คน รวมทั้งสิ้น 15 คน เป็นผู้ดูแลและบริหารการนำเงินทุนสะสมไปใช้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้
กู้ยืม และเมื่อมีรายได้เกิดขึ้น เงินรายได้ดังกล่าวก็จะสมทบอยู่ในเงินทุนสะสมนั้นด้วย ซึ่งก็มีการ
กำหนดหลักเกณฑ์การนำเงินรายได้ดังกล่าวด้วย

โดยหลักการ อบจ. สามารถกู้เงินทุนสะสมฯ ได้เฉพาะเพื่อไปดำเนินการกิจการ
อันเป็นการลงทุนเพื่อบังเกิดผลโดยตรง หรืออาจเป็นกิจการอื่นตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่น
จะอำนวยความสะดวกแก่ราษฎร โดยสามารถผ่อนชำระได้ไม่เกิน 15 ปี ภายในวงเงินไม่เกินวงเงินทุน
สะสมของ อบจ. ผู้ยืมกู้ โดยไม่เสียค่าปีนยืม แต่ดำเนินการในกรณีที่เกินวงเงินทุนสะสม เงินกู้เฉพาะ
ส่วนที่เกินก็เสียค่าปีนยืมการเพิ่มดอกเบี้ยร้อยละ 6-8 ตามแต่วัตถุประสงค์ในการกู้ กล่าวคือ ถ้ากู้
ไปใช้ในกิจการลงทุนที่ อบจ. ได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรงและเป็นกิจการที่สามารถเรียกเงิน
ทุนคืนได้ ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราไม่เกินร้อยละ 8 ส่วนในกรณีที่ อบจ. กู้ยืมไม่ใช้ในกิจการ
สาธารณะที่ประชาชนได้รับประโยชน์ร่วมกันโดยตรง ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราไม่เกินร้อยละ 6

ในแต่ละปี อบจ. จะได้รับดอกเบี้ยจากเงินทุนสะสมของตนที่ฝากไว้ในอัตรา
ไม่เกินร้อยละ 5 ต่อปี

2.7 การออกพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.7.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล

กฎหมายที่เป็นฐานให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลสามารถออกพันธบัตรได้มีดังนี้

1. พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 73 บัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดอาจมีรายได้จากพันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้

2. พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 66 บัญญัติให้เทศบาลอาจมีรายได้จากพันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

กฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลได้กำหนดให้อำนาจแก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลที่จะออกพันธบัตรเพื่อระดมทุนจากประชาชนได้ แต่การออกและจำหน่ายพันธบัตรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลนั้นจะต้องมีกฎหมายบัญญัติหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการของการออกและจำหน่ายพันธบัตรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลรองรับด้วย ซึ่งคำว่า "กฎหมาย" ในที่นี้น่าจะหมายถึง พระราชบัญญัติหรือพระราชกำหนดเท่านั้น ไม่น่าจะตีความให้รวมไปถึงพระราชกฤษฎีกาหรือระเบียบของกระทรวงมหาดไทย เพราะถ้า พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และ พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 ประสงค์ที่จะให้การออกพันธบัตรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดกระทำโดยกฎหมายในลำดับรองก็มาถึงกำหนดลำดับศักดิ์ของกฎหมายเอาไว้ให้ชัดเจนเหมือนในกรณีอื่น ๆ

เมื่อพิจารณาถึงกฎหมายแม่บทในการออกหุ้นกู้ (หากจะตีความว่าพันธบัตร คือหุ้นกู้ ประเภทหนึ่งที่ออกโดยองค์กรซึ่งไม่มีทุนเรือนหุ้น) จะพบว่ามีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับกรณีดังกล่าว ได้แก่ พระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 แม้ว่ากฎหมายดังกล่าวจะกำหนดคำนิยามของคำว่า "หุ้นกู้" หมายถึง ตราสารแห่งหนี้ไม่ว่าจะเรียกชื่อใดที่แบ่งเป็นหน่วย แต่ละหน่วยมีมูลค่าเท่ากันและกำหนดประโยชน์ตอบแทนไว้เป็นการล่วงหน้าในอัตราเท่ากันทุกหน่วยโดยบริษัทออกให้แก่ผู้ให้กู้ยืมเงินหรือผู้ซื้อ เพื่อแสดงสิทธิที่จะได้รับเงินหรือผลประโยชน์อื่นของผู้ถือตราสารดังกล่าว และกฎหมายได้กำหนดคำนิยามของคำว่า "บริษัท" ไว้ว่าหมายความว่า บริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด และนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจ แต่ลักษณะขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลนั้นเป็นนิติบุคคลที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นเพื่อทำหน้าที่ในการปกครองและพัฒนาท้องถิ่นตามหลักการกระจายอำนาจเป็นหลัก แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะสามารถประกอบกา

พาณิชย์ได้ภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายกำหนด แต่ก็เกินไปเพื่อทำให้บริการหรือการจัดให้มีกิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการแก่บุคคลในท้องถิ่นตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ มิได้มีวัตถุประสงค์ในการประกอบธุรกิจแต่อย่างใด ด้วยเหตุนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า จนกระทั่งปัจจุบันนี้ยังไม่มีกฎหมายใดบัญญัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลสามารถออกพันธบัตรตามที่กฎหมายจัดตั้งได้ให้อำนาจไว้ได้

เมื่อโครงสร้างทางกฎหมายปัจจุบันยังไม่เปิดโอกาสให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลออกพันธบัตรจำหน่ายแก่ประชาชนได้ จึงไม่มีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการจำหน่ายหรือเสนอขายพันธบัตรต่อนักลงทุนหรือประชาชนทั่วไป

นอกจากประเด็นทางกฎหมายในการออกพันธบัตรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลแล้ว ยังคงมีประเด็นที่จะต้องพิจารณาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการออกพันธบัตรขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลในอีก 2 กรณี คือ กรณีแรก ข้อจำกัดทางด้านความพร้อมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล ทั้งด้านการบริหารงานทั่วไป การบริหารและวินัยการคลังและงบประมาณ การจัดเก็บรายได้ และประสิทธิภาพของบุคลากร และกรณีที่สอง คือ ข้อจำกัดทางด้านปริมาณความต้องการพันธบัตรและตลาดของพันธบัตร

2.7.2 องค์การบริหารส่วนตำบล

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดประเภทของรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีไว้ดังนี้ (มาตรา 82-83)

1. รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
2. รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
3. รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
4. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนด
5. เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
6. รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
8. รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล
9. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ โดยได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

ดังนั้น เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติแห่งกฎหมายจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเปรียบเทียบกับกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น จะเห็นได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลนั้นไม่สามารถที่จะมีรายได้จากการก่อหนี้ที่ต้องมีภาระผูกพันในการชำระคืน เว้นแต่เป็นการกู้ยืมเงินจากหน่วยงานราชการตามที่กฎหมายกำหนดไว้ ซึ่งรวมไปถึงการที่องค์การบริหารส่วนตำบลไม่อาจที่จะออกพันธบัตรเพื่อระดมเงินสำหรับนำมาเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

2.7.3 กรุงเทพมหานคร

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 117 บัญญัติให้กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากการจำหน่ายพันธบัตรเมื่อได้รับความเห็นชอบจาก คณะรัฐมนตรีและตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ภายใต้โครงสร้างกฎหมายปัจจุบัน กรุงเทพมหานครสามารถที่จะออกพันธบัตรได้ โดยการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบการออกพันธบัตรของ กรุงเทพมหานคร และจัดทำเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกำหนดจำนวนเงิน อัตราดอกเบี้ย ระยะเวลาของพันธบัตร และเงื่อนไขวิธีการในการออกพันธบัตร ซึ่งร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยการออกพันธบัตรของกรุงเทพมหานครนั้นถือเป็นร่างข้อบัญญัติที่เกี่ยวกับการเงิน ซึ่งการเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าวเข้าสู่การพิจารณาของสภากรุงเทพมหานครจะกระทำได้โดยการเสนอของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือสมาชิกสภากรุงเทพมหานครไม่น้อยกว่า 1 ใน 5 เป็นผู้เสนอ โดยผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครรับรอง หรือประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งในเขตกรุงเทพมหานคร จำนวน 50,000 คนเข้าชื่อเสนอร่างข้อบัญญัติดังกล่าว และมีสภากรุงเทพมหานครผ่านร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครดังกล่าวแล้ว กรุงเทพมหานครก็สามารถที่จะออกพันธบัตรเพื่อระดมเงินเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานครตามที่กำหนดไว้ในมาตรา 117 (7) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครได้

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนดประเภท รายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. 2533 ว่าด้วยเรื่องประเภทรายรับ ได้บัญญัติจำแนกประเภทรายรับของกรุงเทพมหานครไว้ดังนี้

ข้อ 6. รายรับ ประกอบด้วยรายได้ประจำและรายได้พิเศษ

ข้อ 7. รายได้ประจำ จำแนกดังนี้

- (1) ภาษีอากร คือ รายได้ประเภทภาษีอากร ซึ่งกรุงเทพมหานครจัดเก็บ หรือส่วนราชการอื่นจัดเก็บแล้วโอนทั้งหมดหรือบางส่วนให้ กรุงเทพมหานคร ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับและค่าบริการ คือ รายได้ประเภท ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ และค่าบริการที่กรุงเทพมหานคร จัดเก็บ หรือส่วนราชการอื่นจัดเก็บ แล้วโอนทั้งหมดหรือบางส่วนให้ กรุงเทพมหานครตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สิน คือ รายได้จากดอกเบี้ยพันธบัตร เงินปันผล ดอกเบี้ยเงินฝาก และรายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร หรือ ทรัพย์สินที่อยู่ในความควบคุมดูแลของกรุงเทพมหานคร
- (4) รายได้จากการสาธารณูปโภค การพาณิชย์และกิจกรรมอื่นของ กรุงเทพมหานคร คือ รายได้จากการสาธารณูปโภค การพาณิชย์ของ กรุงเทพมหานคร การทำกิจการร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (5) รายได้เบ็ดเตล็ด คือ รายได้ที่ไม่เข้าลักษณะหนึ่งลักษณะใดดังกล่าวข้างต้น

ข้อ 8. รายได้พิเศษ จำแนกดังนี้

- (1) เงินกู้ คือ รายได้จาก
 - 1.1 เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
 - 1.2 เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ
- (2) เงินสะสมจ่ายขาด คือ เงินสะสมที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการ กรุงเทพมหานครให้จ่ายขาดโดยได้รับความเห็นชอบจากสภา กรุงเทพมหานคร

เนื่องจากระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. 2533 เป็นระเบียบที่ออกโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529 ดังนั้น ระเบียบดังกล่าวจึงมีผลทางกฎหมายใช้บังคับกับการจัดทำงบประมาณภายในส่วนราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งเจ้าหน้าที่และผู้ที่เกี่ยวข้องกับการงบประมาณของกรุงเทพมหานครจะต้องถือปฏิบัติตาม

การที่ระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. 2533 นั้น ได้กำหนดประเภทรายรับของกรุงเทพมหานครไว้เป็นรายได้ประจำซึ่งเป็นรายได้ที่ได้จากการจัดเก็บภาษี รายได้จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร และรายได้จากเงินที่ได้รับโดยไม่มีพันธะที่ต้องใช้คืน และเป็นรายได้พิเศษซึ่งเป็นรายได้จากเงินกู้ (ตามมาตรา 117 (8) และ (11) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528) และเงินที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายขาดจากเงินสะสม โดยมีได้กำหนดให้รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตรตามมาตรา 117 (7) เป็นรายได้ซึ่งถือกำหนดเป็นรายรับตามการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณของกรุงเทพมหานครด้วยแล้ว ดังนั้น ในทางกฎหมายจึงอาจตีความได้ว่ากรุงเทพมหานครไม่อาจนำเอาเงินได้จากการจำหน่ายพันธบัตรของกรุงเทพมหานครมากำหนดเป็นรายรับในการจัดทำงบประมาณ ซึ่งมีผลทางกฎหมายทำให้บทบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ที่กำหนดให้รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตรเป็นรายได้ประเภทหนึ่งของกรุงเทพมหานครนั้นไม่อาจเกิดผลในทางปฏิบัติได้ เพราะการเสนอประมาณการรายรับและรายจ่ายของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครเพื่อจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครตามข้อ 6 แห่งข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529 นั้น จะต้องปฏิบัติตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ

ในประเด็นนี้ ยังไม่เกิดปัญหาในทางปฏิบัติขึ้นเนื่องจากนับแต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. 2530 มีผลใช้บังคับ ยังไม่ปรากฏว่ากรุงเทพมหานครได้มีแนวคิดในการออกพันธบัตรเพื่อนำมาเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ของกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด และในอนาคตหากกรุงเทพมหานครประสงค์ที่จะออกพันธบัตรเพื่อนำมาเป็นรายได้และเป็นส่วนหนึ่งของรับในการจัดทำงบประมาณแล้ว ก็สามารถกระทำได้ โดยการแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบกรุงเทพมหานครดังกล่าว ด้วยการกำหนดให้รายได้จากการ

จำหน่ายพันธบัตรที่ได้รับความนิยมชอบจากคณะรัฐมนตรีและตราเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร แล้วถือเป็นรายได้พิเศษประเภทหนึ่งตามข้อ 8 แห่งระเบียบกรุงเทพมหานครฯ

นอกจากปัญหาทางกฎหมายที่กล่าวมาข้างต้น ยังอาจเกิดประเด็นปัญหาทางกฎหมายในกรณีของการเสนอขายพันธบัตรกรุงเทพมหานครต่อประชาชนเป็นการทั่วไปขึ้นตาม มาได้ เนื่องจากพันธบัตรถือเป็นหลักทรัพย์ประเภทหนึ่งตามมาตรา 4 (2) แห่งพระราชบัญญัติ หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 แม้ว่าการออกพันธบัตรกรุงเทพมหานครจะกระทำได้ โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แต่การ ที่กรุงเทพมหานครจะเสนอขายพันธบัตรดังกล่าวต่อประชาชนเป็นการทั่วไปนั้น ย่อมต้องตกอยู่ ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งถือเป็นกฎหมายแม่บทที่ใช้บังคับ กับการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนของทุกหน่วยงานและองค์กรทั้งภาครัฐและเอกชน เว้นแต่ จะมีบทบัญญัติยกเว้นไว้ในพระราชบัญญัติมิให้ใช้บังคับกับการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน ของหน่วยงานหรือองค์กรใดเป็นการเฉพาะ

เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติในมาตรา 63 และ 64 ซึ่งเป็นบทบัญญัติยกเว้น ไม่ให้ใช้บังคับพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ เรื่อง การเสนอขายหลักทรัพย์ต่อ ประชาชน จะเห็นได้ว่า กฎหมายได้ยกเว้นการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอขายหลักทรัพย์ต่อ ประชาชนสำหรับกรณีดังต่อไปนี้

1. ยกเว้นสำหรับการเสนอขายหลักทรัพย์ประเภทตั๋วเงินคลัง พันธบัตรรัฐบาล พันธบัตรธนาคารแห่งประเทศไทย พันธบัตรที่กระทรวงการคลังค้ำประกันต้นเงินและดอกเบี้ย และ พันธบัตรอื่นใดที่คณะกรรมการ ก.ล.ด. ประกาศกำหนด (ปัจจุบันยังไม่มีมีการประกาศกำหนด ประเภทหลักทรัพย์ที่ได้รับการยกเว้นเพิ่มเติมจากที่กำหนดไว้ในกฎหมาย) ซึ่งเป็นหลักทรัพย์ ประเภทที่ไม่มีความเสี่ยงต่อการลงทุน

2. ยกเว้นสำหรับการเสนอขายหลักทรัพย์ในลักษณะดังนี้

2.1 การเสนอขายหน่วยลงทุนที่ออกใหม่ของบริษัทหลักทรัพย์ที่ได้รับ อนุญาตให้จัดการกองทุนรวม

2.2 การเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนหรือบุคคลใด ๆ ที่มีมูลค่าของ หลักทรัพย์ทั้งหมดน้อยกว่าจำนวนเงินที่คณะกรรมการ ก.ล.ด. ประกาศกำหนด

2.3 การเสนอขายหลักทรัพย์ที่มีลักษณะ ประเภท หรือจำนวนของผู้ลงทุน ตามที่คณะกรรมการ ก.ล.ด. ประกาศกำหนด

สำหรับหลักทรัพย์ประเภทพันธบัตรของกรุงเทพมหานครที่กระทรวงการคลังมิได้
ค้ำประกันเงินต้นและดอกเบี้ยนั้น ยังคงเป็นประเด็นการตีความทางกฎหมายว่าจะตกอยู่ภายใต้
ข้อยกเว้นในการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์การเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชนตามกฎหมายหลัก
ทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ โดยถือว่าพันธบัตรกรุงเทพมหานครนั้นเป็นพันธบัตรของรัฐบาล
ประเภทหนึ่งได้หรือไม่ เพราะเมื่อพิจารณาจากพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
พ.ศ. 2535 แล้วจะไม่พบคำนิยามของคำว่า "พันธบัตรรัฐบาล" หรือ "รัฐบาล" เอาไว้ว่าให้หมาย
ความถึงหน่วยงานในระดับใด แต่เมื่อพิจารณาจากลักษณะของหลักทรัพย์ที่ได้รับการยกเว้นไม่
ต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน จะเห็นได้ว่าเป็นการยก
เว้นให้เฉพาะหลักทรัพย์ที่ธนาคารแห่งประเทศไทยหรือกระทรวงการคลังเป็นผู้รับภาระที่จะชำระ
หนี้คืนตามเงื่อนไขที่กำหนดในหลักทรัพย์แต่ละชนิด ไม่รวมไปถึงพันธบัตรที่หน่วยงานของรัฐ ส่วน
ราชการ หรือรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ เป็นผู้ออกโดยที่กระทรวงการคลังมิได้ค้ำประกัน

เมื่อพิจารณาประกอบกับลักษณะของรัฐบาลเปรียบเทียบกับองค์การปกครอง
ส่วนท้องถิ่น จะพบว่ารัฐบาลนั้นมิได้มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย ซึ่งหน่วยงานที่จะสามารถ
ออกนี้ผูกพันรัฐบาลได้ตามกฎหมายนั้นหมายความว่าเฉพาะกระทรวงการคลังเท่านั้น ส่วนองค์การ
ปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นซึ่งรวมถึงกรุงเทพมหานครนั้น ย่อมมีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายจัด
ตั้งและสามารถดำเนินการก่อนนี้ผูกพันตนเองได้ภายใต้เงื่อนไขและวิธีการที่กฎหมายจัดตั้งขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดไว้

ด้วยเหตุนี้ หากกล่าวโดยสรุปว่า แม้การออกพันธบัตรกรุงเทพมหานครจะ
สามารถกระทำได้อยู่ภายใต้กรอบของกฎหมายปัจจุบัน แต่การจะนำพันธบัตรกรุงเทพมหานครออก
จำหน่ายแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปย่อมต้องปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ
หลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 โดยถือว่ากรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นเจ้าของหลัก
ทรัพย์ตามความในมาตรา 65 เว้นแต่จะเป็นการออกพันธบัตรโดยกระทรวงการคลังเป็นผู้ค้ำ
ประกัน หรือเป็นการนำพันธบัตรกรุงเทพมหานครออกจำหน่ายเป็นการเฉพาะเจาะจง (Private
Placement)

2.7.4 เมืองพิทยา

พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพิทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 89 บัญญัติให้เมืองพิทยาอาจมีรายได้จากจำหน่ายพันธบัตรเมื่อได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกัน และตราเป็นข้อบัญญัติแล้ว

(ประเด็นทางกฎหมายเกี่ยวกับการเสนอขายพันธบัตรเมืองพิทยาต่อประชาชนเป็นการทั่วไปนั้น เหมือนกับกรณีการเสนอขายพันธบัตรของกรุงเทพมหานคร)

นอกจากนี้ ยังมีประเด็นเกี่ยวกับการค้าประกันพันธบัตรของเมืองพิทยาโดยกระทรวงการคลังเพิ่มเติม เนื่องจากตามพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 ได้ให้อำนาจแก่กระทรวงการคลังในการค้าประกันหนี้ของส่วนราชการ หนี้ขององค์การของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และหนี้ของสถาบันการเงินได้ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ซึ่งในมาตรา 3 แห่งพระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดนิยามของคำว่า "ส่วนราชการ" ให้หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และให้หมายความรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร แต่ไม่ได้หมายความรวมถึง "เมือง พิทยา" ดังนั้น การที่จะเสนอขายพันธบัตรของเมืองพิทยาต่อประชาชนเป็นการทั่วไปด้วยการขอให้กระทรวงการคลังเป็นผู้ค้าประกัน เพื่อที่จะหลีกเลี่ยงการปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ พ.ศ. 2535 จึงเป็นสิ่งที่ไม่น่าจะกระทำได้อย่างได้โครงสร้างของกฎหมายในปัจจุบัน

การตรากฎหมายเพื่อให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล จะต้องคำนึงถึงรูปแบบและลักษณะของกฎหมายที่ใช้เป็นฐานอำนาจในการออกพันธบัตรของทั้งสององค์กรด้วย ว่าควรจะกระทำในลักษณะของพระราชบัญญัติให้อำนาจโดยทั่วไป ส่วนการออกพันธบัตรแต่ละครั้งให้กระทำเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นเฉพาะกรณีไป หรือเป็นพระราชบัญญัติให้อำนาจโดยทั่วไป และให้อำนาจท้องถิ่นออกกฎหมายท้องถิ่นให้อำนาจในการออกพันธบัตรแก่ตนเองเป็นการทั่วไป หรือเป็นพระราชบัญญัติที่ให้อำนาจท้องถิ่นออกพันธบัตรได้เป็นการเฉพาะกรณี (ซึ่งกรณีสุดท้ายนั้น ดูจะไม่เหมาะสมในทางปฏิบัติเนื่องจากการเสนอพระราชบัญญัติจะต้องใช้เวลานาน และต้องเป็นเรื่องราวรวมของประเทศ)

2.7.5 ปัญหาและข้อขัดข้องในการปฏิบัติขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการก่อหนี้

ยังไม่มีเอกสารอ้างอิงชัดเจน แต่น่าจะเป็นเรื่องความพร้อมของบุคลากรและระบบ วิธีปฏิบัติ และการไม่เคยมีประสบการณ์ในการกู้มาก่อน รวมทั้งความไม่เข้าใจในระบบการนำเงินในอนาคตมาใช้ก่อนซึ่งแตกต่างจากระบบการอุดหนุนในอดีต

ในเรื่องความพร้อมของบุคลากรและระบบ เท่าที่ค้นคว้ามาได้ อาจจะไม่ใช่วิธีการก่อหนี้ก็ตาม แต่เป็นปัญหาและข้อขัดข้องในเรื่องการเงิน การคลัง และงบประมาณ ปรากฏในรายงานการวิจัยเรื่องปัญหาการบริหารงานขององค์การบริหารส่วนตำบล ของสถาบันดำรงราชานุภาพ สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี 2540 โดยสามารถสรุปปัญหาการบริหารงานของ อบต. ในด้านการบริหารการคลังและงบประมาณที่น่าจะเกี่ยวข้องกับความสำเร็จในการก่อหนี้ได้ 6 ประการ ดังนี้

1. การขาดฐานข้อมูลที่สมบูรณ์ในการประมาณการรายรับ และร่างงบประมาณรายจ่าย อบต. ทำให้ไม่อาจคาดการณ์หรือพยากรณ์ในเรื่องการบริหารการจัดเก็บรายได้ให้เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด
2. โครงการพัฒนาส่วนใหญ่เป็นโครงการพื้นฐาน และไม่ค่อยมีโครงการที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนด้านอื่นๆ
3. การไม่เข้าใจกระบวนการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณ และไม่มีการกำหนดสมัยประชุมเรื่องดังกล่าวไว้ชัดเจน ประกอบกับบุคลากรที่ทำหน้าที่ปลัด อบต. ยังขาดความชำนาญ ทำให้กระบวนการจัดทำร่างข้อบังคับงบประมาณล่าช้า
4. การไม่ค่อยให้ความสำคัญกับแผนพัฒนาตำบล และความสับสนระหว่างแผนพัฒนาตำบล และแผนพัฒนา อบต.
5. การขาดการประสานงานในการก่อสร้างโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานระหว่าง อบต. ที่มีพื้นที่ติดต่อกัน
6. การไม่ทราบแหล่งที่มาของเงินในบัญชีเงินฝากของ อบต.

สำหรับ ความไม่เข้าใจในระบบการนำเงินในอนาคตมาใช้ก่อนแล้วมีภาระผูกพันต้องชำระคืนนั้น อาจจะพิจารณาเปรียบเทียบได้จากแนวความคิดในการขยายฐานภาษีเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองอย่างเพียงพอด้วยการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษี แต่มักจะมีผลกระทบต่อการเมืองในระดับท้องถิ่นและกระทบต่อความนิยมของคณะผู้บริหารขององค์กรนั้นๆ ซึ่งกำหนดนโยบายดังกล่าว ซึ่งประชาชนมองว่าเป็นการเพิ่มภาระให้กับประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ในขณะที่ตามระบบปัจจุบัน เมื่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี

น้อยหรือไม่เพียงพอ ก็มักจะได้รับการอุดหนุนจากรัฐบาลกลางโดยไม่ต้องมีการตั้งงบชำระคืนในอนาคต ดังนั้น วัฒนธรรมการยอมรับแต่เงินอุดหนุนนี้เป็นอันตรายต่อความเป็นอิสระและความแข็งแกร่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นปัญหาต่อศักยภาพการพัฒนาต่อไป

2.8 สภาพและปัญหาของการรายงานฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.8.1 รายงานฐานะการคลังของไทยในปัจจุบัน

การจัดทำฐานะการคลังของรัฐบาลเป็นการแสดงถึงผลการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งถือเป็นส่วนที่สำคัญที่สุดของระบบเศรษฐกิจของประเทศ ทั้งนี้เพราะภาครัฐเป็นภาคเศรษฐกิจที่ใหญ่ที่สุด และมีการใช้ทรัพยากรของประเทศจำนวนมาก การดำเนินนโยบายใดๆ ของรัฐบาลจะส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม เนื่องจากภาครัฐสามารถดึงอุดหนุนทรัพยากรจากภาคเอกชนมาใช้เอง และสามารถที่จะกระจายทรัพยากรออกไปให้แก่ภาคเอกชน ดังนั้น กิจกรรมของรัฐ จึงกระทบต่ออุปสงค์โดยรวมของระบบการเงินของประเทศ โดยผ่านเครื่องมือทางการคลัง ได้แก่ การจัดเก็บรายได้ภาษีอากร การใช้จ่ายงบประมาณ และการกู้เงิน การจัดทำฐานะการคลังจึงมีความสำคัญในการวัดผลการดำเนินงานของรัฐบาล และการวิเคราะห์ผลกระทบของการดำเนินนโยบายการคลังของภาครัฐต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ในปัจจุบันรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการจัดทำรายงานฐานะการคลังที่แตกต่างกัน ดังนี้

(1) รัฐบาลมีรูปแบบการรายงานฐานะการคลังหลายรูปแบบที่สำคัญดังนี้

(1.1) ฐานะการคลังตามกฎหมายงบประมาณ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นการวางแผนการรับจ่ายเงินงบประมาณล่วงหน้า ประกอบด้วย การประมาณการรายได้ วงเงินงบประมาณที่รัฐบาลสามารถใช้จ่ายได้ และการกู้เงินในกรณีที่รัฐบาลจัดทำงบประมาณขาดดุล การจัดทำรายงานฐานะการคลังตามกฎหมายงบประมาณจะจัดทำปีละครั้งในการเสนอพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(1.2) ฐานะการคลังตามระบบงบประมาณ เป็นการบันทึกบัญชีของรัฐบาลตามเกณฑ์เงินสด โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประโยชน์ในการบริหารเงินสดของรัฐบาล เพื่อให้รัฐบาลมีเงินสดเพียงพอในการใช้จ่ายและดำเนินงาน เนื่องจากในรายงานนี้จะบันทึกการรับและจ่ายเงินจากคลังในระยะเวลาใดเวลาหนึ่ง ซึ่งทำให้ทราบถึงระดับเงินคงคลังที่เหลืออยู่ ณ ระยะเวลาใดเวลาหนึ่งว่ามีจำนวนเท่าใด การจัดทำรายงานฐานะการคลังตามระบบงบประมาณจะจัดทำเป็นรายเดือน

(1.3) ฐานะการคลังตามระบบบัญชีการคลัง (Treasury Account) เป็นการบันทึกบัญชีของรัฐบาลตามเกณฑ์เงินสด เช่นเดียวกับฐานะการคลังตามระบบ

ประมาณ แต่มีข้อแตกต่างที่สำคัญ คือ รายรับตามระบบบัญชีการคลังจะไม่นับรวมรายรับจากการกู้ยืมเงิน และรายจ่ายตามระบบนี้ก็จะไม่นับรวมรายจ่ายชำระต้นเงินกู้ โดยจะย้ายทั้ง 2 รายการไปเป็นการชดเชยดุลการคลัง วัตถุประสงค์ในการจัดทำฐานะการคลังตามระบบบัญชีการคลัง คือ เพื่อให้เป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์นโยบายการคลัง เนื่องจากการจัดทำฐานะการคลังตามระบบนี้รวบรวมข้อมูลการดำเนินงานของรัฐบาลเฉพาะที่มีการเบิกจ่ายเงินจากคลัง จึงทำให้ภาพการดำเนินงานของรัฐบาลไม่ครบถ้วน โดยมีการจัดทำรายงานเป็นรายเดือน

(1.4) ฐานะการคลังตามระบบ GFS (Government Finance Statistics) เป็นระบบสถิติการคลัง ซึ่งกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (IMF) กำหนดไว้เพื่อให้ประเทศสมาชิกจัดทำและรายงานในหนังสือสถิติ Government Finance Statistics ฉบับรายปี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประโยชน์ในการวิเคราะห์นโยบายการคลังต่อระบบเศรษฐกิจ และเพื่อให้ใช้วิเคราะห์เปรียบเทียบระหว่างประเทศ สถิติการคลังตามระบบ GFS จะรวบรวมข้อมูลการดำเนินงานกิจกรรมของรัฐบาลทั้งหมดที่เกิดขึ้น ทั้งที่มีการเบิกจ่ายเงินจากคลัง และเงินนอกงบประมาณที่หลุดจากระบบบัญชีของรัฐบาล จึงทำให้เห็นภาพการดำเนินงานของรัฐบาลที่สมบูรณ์ การจัดทำรายงานฐานะการคลังตามระบบ GFS จะจัดทำเป็นรายปี เพื่อส่งให้ IMF รวบรวมและเผยแพร่แก่ประเทศสมาชิกทั่วโลก

(2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการจัดรูปแบบการปกครองหลายรูปแบบที่แตกต่างกัน ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล (ปัจจุบันได้ยกเลิกแล้ว) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเขตการปกครองพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา การจัดทำรายงานแสดงฐานะทางการเงินขององค์การปกครองแต่ละรูปแบบก็จะมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน และมีการจัดทำรายงานเพื่อเผยแพร่ปีละครั้ง ซึ่งกรมการปกครองจะทำหน้าที่รวบรวมข้อมูลของเทศบาล สุขาภิบาล อบจ. และ อบต. ทุกแห่ง รวมทั้งเมืองพัทยา โดยเก็บรวบรวมสถิติการการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณ ซึ่งได้เผยแพร่ข้อมูลเป็นประจำทุกปี ส่วนกรุงเทพมหานครได้จัดเผยแพร่ข้อมูลทางการเงินและการรับจ่ายเงินของตนเอง โดยมีรายละเอียดของรายงาน ดังนี้

(2.1) กรุงเทพมหานคร มีการจัดทำรายงานทางการเงินหลายรูปแบบ ดังนี้

(1) ฐานะการคลังตามกฎหมายงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นการวางแผนการให้จ่ายเงินล่วงหน้า โดยกำหนดเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

กรุงเทพมหานคร ได้จัดทำเอกสารงบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ เพื่อเสนอของ
งบประมาณต่อสภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยข้อมูลประมาณการรายรับ และการกำหนดวง
เงินงบประมาณเพื่อให้จ่ายประจำปี โดยทั่วไปในการกำหนดวงเงินงบประมาณจะยึดวงเงินจาก
การประมาณการรายรับเป็นหลัก โดยมีรายละเอียดการประมาณการรายรับจำแนกตามประเภท
รายได้ และงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามแผนงาน จำแนกตามลักษณะงาน จำแนกตาม
หมวดรายจ่าย และจำแนกตามหน่วยงาน (รายละเอียดตามตารางที่ 6 และ 7)

(2) รายงานการรับ-จ่ายเงินประจำปีงบประมาณของกรุงเทพมหานคร
ซึ่งเป็นข้อมูลการรับ-จ่ายเงินจริงตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้กำหนดไว้ โดยยึด
หลักเกณฑ์การลงบัญชีตามเกณฑ์เงินสด ซึ่งได้พิมพ์เผยแพร่ข้อมูลเป็นการทั่วไป และได้เสนอให้
สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินรับรองความถูกต้อง ประกอบด้วยข้อมูล ดังนี้

(2.1) ฐานการคลังตามระบบงบประมาณ หรือรายงานการ
รับ-จ่ายเงินงบประมาณรายจ่าย เป็นการแสดงข้อมูลจริงของรายรับรวม รายจ่ายรวม และดุล
การรับ-จ่ายเงิน หรือดุลงบประมาณเท่านั้น ซึ่งเป็นส่วนต่างของรายรับรวมและรายจ่ายรวม ราย
รับรวมในที่นี้จะแยกเป็น รายได้ประจำและรายได้พิเศษ สำหรับรายจ่ายแยกเป็นรายจ่ายรวม
ตามงบประมาณปีปัจจุบัน และรายจ่ายตามงบประมาณปีก่อน รายจ่ายตามงบประมาณปี
ปัจจุบันประกอบไปด้วยรายจ่ายประจำและรายจ่ายพิเศษ ส่วนรายจ่ายตามงบประมาณปีก่อน
เป็นรายจ่ายจากเงินกู้ไว้เบิกเหลื่อมปีแยกเป็นปีงบประมาณต่างๆ นอกจากนั้นแล้วในรายงานยัง
แสดงให้เห็นถึงดุลของงบประมาณรายจ่ายปีปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลต่างของรายรับรวม และรายจ่าย
ตามงบประมาณปีปัจจุบัน รวมทั้งเปรียบเทียบข้อมูลระหว่างประมาณการและการรับ-จ่ายจริง ซึ่ง
รวมถึงเงินกู้ไว้เบิกเหลื่อมปีด้วย (รายละเอียดตามตารางที่ 8)

(2.2) รายงานสรุปเงินรายรับตามงบประมาณรายจ่าย เป็นราย
ได้จริงที่กรุงเทพมหานครได้รับในแต่ละปีงบประมาณ โดยจัดเก็บเองตามที่กฎหมายกำหนด หรือ
ส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องจัดเก็บแล้วโอนทั้งหมดหรือจัดสรรบางส่วนให้กรุงเทพมหานครตามที่
กฎหมายกำหนดไว้ รายรับจำแนกตามประเภทรายรับประกอบด้วยรายได้ประจำและรายได้พิเศษ
รายได้ประจำ ได้แก่ ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ และค่าบริการ รายได้
จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ด ส่วนรายได้พิเศษ
ได้แก่ เงินสะสมจ่ายขาดเป็นรายรับจากเงินสะสม¹ (เทียบเท่ากับเงินคงคลังของรัฐบาล) ซึ่งนำ
มาใช้จ่ายโดยไม่ต้องขอใช้คืนในภายหลัง นอกจากนั้นยังมีรายงานรายละเอียดเงินรายรับของ

¹ เงินสะสม เป็นเงินที่เหลือจ่ายจากเงินรับจริงตามงบประมาณรายจ่ายเมื่อสิ้นปีงบประมาณ สะสมเป็นเงินคง
คลังของกรุงเทพมหานคร เพื่อสำรองจ่ายในกรณีฉุกเฉิน

กรุงเทพมหานคร โดยแยกเป็นรายละเอียดของภาษีอากรที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง และส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ รวมทั้งรายละเอียดของรายรับประเภทต่างๆ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ได้รับจากรัฐบาลแยกตามแผนงานและงบกลางด้วย (รายละเอียดตามตารางที่ 9)

(2.3) รายงานสรุปเงินรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่าย เป็นรายจ่ายจริงที่กรุงเทพมหานครได้รับอนุมัติให้ใช้จ่ายได้ตามกฎหมาย รายจ่ายจำแนกได้ 3 ลักษณะ คือ จำแนกตามงบกลางและหน่วยงาน จำแนกตามหมวดรายจ่ายและจำแนกตามแผนงาน

(2.3.1) รายจ่ายจริงจำแนกตามงบกลางและหน่วยงานแยกเป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายพิเศษเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานคร ได้แก่ งบกลาง สำนักเลขาธิการสภากรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักผู้ตรวจราชการกรุงเทพมหานคร สำนักนโยบายและแผนกรุงเทพมหานคร สำนักการแพทย์ สำนักอนามัย สำนักการศึกษา สำนักการโยธา สำนักการระบายน้ำ สำนักรักษาความสะอาด สำนักสวัสดิการสังคม สำนักการคลัง สำนักเทศกิจ สำนักพัฒนาชุมชน สำนักการจราจรและขนส่ง สำนักสิ่งแวดล้อม และสำนักงานเขตทุกแห่ง (รายละเอียดตามตารางที่ 10)

(2.3.2) รายจ่ายจริงจำแนกตามหมวดรายจ่าย ประกอบด้วย รายจ่ายประจำ และรายจ่ายพิเศษ รายจ่ายประจำเป็นรายจ่ายที่กรุงเทพมหานครใช้จ่ายเป็นประจำ ได้แก่ งบกลาง เงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น ส่วนรายจ่ายพิเศษเป็นรายจ่ายจากเงินระดมจ่ายขาด และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจการ ซึ่งได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้ใช้จ่ายในโครงการเพื่อพัฒนา เช่น โครงการโครงสร้างพื้นฐาน เป็นต้น โดยแยกรายจ่ายพิเศษตามหมวดรายจ่าย ได้แก่ งบกลาง ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เงินอุดหนุน และรายจ่ายอื่น (รายละเอียดตามตารางที่ 11)

(2.3.3) รายจ่ายจริงจำแนกตามแผนงาน 7 แผนงาน ได้แก่ ด้านการโยธาและระบบจราจร ด้านการระบายน้ำและน้ำบาดาลเสีย ด้านการบริหารทั่วไป ด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย ด้านการสาธารณสุข ด้านการพัฒนาและบริการสังคม และด้านการศึกษา โดยในแต่ละแผนงานจะประกอบด้วยแผนงานย่อย นอกจากนั้น รายจ่ายตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ ยังมีการเบิกจ่ายเงินที่ได้รับอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาลมาดำเนินการจำแนกตามแผนงานและงบกลาง และมีรายงาน

รายละเอียดเงิน รายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายจำแนกตามหน่วยงาน และแผนงาน (รายละเอียดตามตารางที่ 12)

(2.4) รายงานสรุปเงินรายจ่ายจากเงินกันไว้เบิกเหลือในปี

จำแนกตามงบกลางและหน่วยงานโดยแยกเป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายพิเศษเปรียบเทียบกับเงินกันไว้เบิกเหลือมีของหน่วยงานในสังกัด และแยกเป็นรายปีงบประมาณที่กันเงินไว้ (รายละเอียดตามตารางที่ 13)

(2.5) งบแสดงการเคลื่อนไหวของเงินสะสมกรุงเทพมหานคร

เป็นการแสดงให้เห็นถึงการเคลื่อนไหวของเงินสะสมของกรุงเทพมหานครว่ามีรายการใดบ้างทำให้เกิดการเพิ่มขึ้นหรือลดลงของเงินสะสมในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งกระทบต่อยอดเงินสะสมต้นปีงบประมาณเปลี่ยนแปลงไปเท่าไร และทำให้ทราบถึงยอดเงินสะสมปลายปีงบประมาณ (รายละเอียดตามตารางที่ 14)

(3) งบเงินภายใน-รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ซึ่งจัดทำเผยแพร่

ข้อมูลในเอกสารงบประมาณโดยสังเขปประจำปีงบประมาณ และรายงานการรับ-จ่ายเงินประจำปีงบประมาณของกรุงเทพมหานคร เป็นการบันทึกบัญชีตามเกณฑ์เงินสด ประกอบด้วยการรับจ่ายเงินตามงบประมาณ และการรับจ่ายเงินนอกงบประมาณ โดยแบ่งบัญชีออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านรายรับและด้านรายจ่าย ด้านรายรับประกอบด้วยเงินคงเหลือต้นงวด ได้แก่ เงินสดและเงินฝาก รายรับตามงบประมาณ ได้แก่ รายได้ประจำและรายได้พิเศษซึ่งหมายถึงรายจ่ายจากเงินสะสมจ่ายขาด รายรับจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณ รายจ่ายประจำปี และเงินนอกงบประมาณอื่นๆ ได้แก่ เงินเพื่อลืมหืมจ่ายครบกำหนด เงินยืมเงินสะสมเป็นเงินรองจ่ายและทดรองราชการ เงินรับฝากเงินยืมเงินสะสมเฉพาะโครงการ เงินทดรองราชการ เงินยืมใช้ในราชการ เงินรับฝาก และเช็ดขีดซื้อ เมื่อรวมรายการทางด้านรายรับทั้งหมด จะได้รายรับรวมจำนวนหนึ่ง

ในทำนองเดียวกันด้านรายจ่ายประกอบด้วย รายจ่ายตามงบ

ประมาณปีปัจจุบัน ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายปี ได้แก่ รายจ่ายประจำและรายจ่ายพิเศษซึ่งหมายถึงรายจ่ายจากเงินสะสมจ่ายขาด รายจ่ายจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งไม่ได้กำหนดไว้ในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี เงินกันเลื่อนขึ้นเงินเดือนและค่าจ้างประจำ เงินเพื่อลืมหืมจ่ายครบกำหนด รายจ่ายตามงบประมาณปีก่อน และเงินนอกงบประมาณอื่นๆ ได้แก่ เงินยืมเงินสะสม เป็นเงินรองจ่ายและทดรองราชการ เงินรับฝากเงินยืมเงินสะสมเฉพาะโครงการ เงินทดรองราชการ เงินยืมใช้ในราชการ เงินรับฝากและเช็ดขีดซื้อ เมื่อรวมรายจ่ายดังกล่าวเข้ากับเงินคงเหลือปลายงวด จะได้ยอดรวมด้านรายจ่ายจำนวนหนึ่ง ซึ่งจะต้องเท่ากับยอดรายรับรวมพอดี ซึ่งอาจจะเขียนเป็นสมการได้ดังนี้

เงินคงเหลือต้นงวด + รายรับ = รายจ่าย + เงินคงเหลือปลายงวด
นอกจากนั้นแล้ว กรุงเทพมหานคร ยังมีการจัดทำรายงานการรับจ่ายเงินนอกงบประมาณ ซึ่งไม่ใช่
เงินของกรุงเทพมหานครเอง เพื่อให้ประโยชน์ภายในหน่วยงานด้วย (รายละเอียดตามตารางที่ 15)

(4) งบดุล กรุงเทพมหานครยังจัดทำงบดุลหรืองบแสดงฐานะการเงิน
ณ เวลานั้น ซึ่งเป็นการแสดงยอดสินทรัพย์เฉพาะเงินสดและลูกหนี้ ได้แก่ เงินฝากธนาคาร
เงินยืมเงินสะสมเป็นเงินรองจ่ายและทดรองราชการ และเงินทดรองราชการ โดยไม่บันทึก
สินทรัพย์ทุนถาวร ในระบบบัญชีแต่ลงทะเบียนคุมพิสดารได้ (ทะเบียนครุภัณฑ์และทะเบียน
อสังหาริมทรัพย์) ตามราคาทุนที่ซื้อหรือได้มา โดยไม่มีการคิดค่าเสื่อมราคา ส่วนยอดหนี้สิน
และเงินสะสม ได้แก่ เงินรับฝากจากหน่วยงานต่างๆ เงินรับฝากเงินยืมเงินสะสม เงินเหลือจ่าย
สำรองเงินกันไว้จ่ายปีก่อน เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินสะสม ที่ตามมา กรุงเทพมหานคร
เคยส่งงบแสดงฐานะการเงินให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดินเพื่อตรวจสอบ (ส่ง) แต่เนื่องจาก
ส่ง ไม่ได้ รับรองความถูกต้องให้กรุงเทพมหานคร จึงจัดทำงบดังกล่าวเพื่อให้ประโยชน์ภายใน
หน่วยงาน ไม่ได้เผยแพร่เป็นการทั่วไป นอกจากนั้นแล้ว กรุงเทพมหานครยังมีการจัดทำงบ
สะสมและงบทรัพย์สิน งบเงินสะสมแสดงยอดเงินสะสมต้นปีงบประมาณ เมื่อรวมกับการรับจ่าย
เงินตามข้อบัญญัติถึงประมาณรายจ่ายประจำปีในระหว่างปี และการกันไว้จ่ายจะได้ยอดเงิน
สะสมปลายปีงบประมาณ ส่วนงบทรัพย์สินแสดงรายการทรัพย์สินประเภทต่างๆ ได้แก่
อสังหาริมทรัพย์ สิ่งหาทรัพย์สิน ทรัพย์สินอื่นๆ ทรัพย์สินของสำนักงานต่างๆ โดยแสดงยอดสิน
ทรัพย์ต้นปีงบประมาณ เมื่อรวมกับการรับเพิ่มและการจำหน่ายจากปีระหว่างปี จะได้ยอดสิน
ทรัพย์ปลายปีงบประมาณ (รายละเอียดตามตารางที่ 16)

(2.2) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนอกเหนือจากกรุงเทพมหานคร
ได้แก่ เทศบาล สุขาภิบาล อบจ. และ อบต. ทุกแห่งทั่วประเทศ รวมทั้งเมืองพัทยา ได้มีการจัดทำ
งบแสดงฐานะการเงิน ประกอบด้วยงบบัญชีที่สำคัญ คือ งบดุลและงบแสดงผลการดำเนินงาน
หรือรายงานรับจ่ายเงินงบประมาณ ซึ่งอาจเรียกแตกต่างกันระหว่างองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
ในแต่ละรูปแบบ โดยส่งรายงานดังกล่าวมาให้กรมการปกครองเพื่อรวบรวม จัดทำสถิติการคลัง
ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันได้พิมพ์เผยแพร่เฉพาะสถิติของเทศบาลและเมือง
พัทยา โดยแยกเป็นตารางรายรับ (รายละเอียดตามตารางที่ 17) รายละเอียดของการจำแนก
ประเภทภาษีอากร (รายละเอียดตามตารางที่ 18) และตารางรายจ่าย (รายละเอียดตามตาราง
ที่ 19) นอกจากนั้นแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังส่งรายงานให้สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน
เพื่อตรวจสอบเป็นประจำทุกปี รายละเอียดของงบแสดงฐานะการเงิน และรายงานที่องค์การ
ปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำขึ้น มีดังนี้

(1) เทศบาลนคร ซึ่งอยู่ในโครงการพัฒนาเมืองหลัก มีทั้งหมด 20

แห่ง ได้แก่ เทศบาลนครสงขลา เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนคร
เชียงใหม่ เทศบาลนครนครราชสีมา เทศบาลนครนครสวรรค์ เทศบาลนครตรัง เทศบาลนคร
นครปฐม เทศบาลนครนครศรีธรรมราช เทศบาลนครนนทบุรี เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาล
นครพระนครศรีอยุธยา เทศบาลนครพิษณุโลก เทศบาลนครยะลา เทศบาลนครระยอง เทศบาล
นครลำปาง เทศบาลนครสมุทรปราการ เทศบาลนครสมุทรสาคร เทศบาลนครอุดรธานี และ
เทศบาลนครอุบลราชธานี มีการจัดทำงบการเงินและบัญชีประจำปี และรายงานรับจ่ายเงินเพื่อ
เผยแพร่เป็นการทั่วไปประกอบด้วยข้อมูล ดังนี้

(1.1) งบแสดงผลการดำเนินงาน เป็นการแสดงให้เห็นถึงการ
รับจ่ายเงินจริงของรายได้เพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายเพื่อการดำเนินงาน และผลการ
ดำเนินงานซึ่งเกิดจากรายได้ลบด้วยรายจ่ายตามงบประมาณที่กำหนดไว้ในเทศบัญญัติงบประมาณ
รายจ่ายประจำปี โดยมีรายละเอียดของรายได้ ได้แก่ รายได้ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม
ค่าปรับและค่าใบอนุญาต รายได้จากสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่น และกิจการ
อื่นทั่วไป เงินอุดหนุนเฉพาะกิจใช้ไป ดอกเบี้ยเงินฝาก รายได้เบ็ดเตล็ด และเงินได้อื่น ส่วนราย
จ่ายจะจำแนกตามแผนงาน ได้ 12 แผนงาน ได้แก่ แผนงานบริหาร แผนงานคลัง แผนงานป้อง
กันและบรรเทาสาธารณภัย แผนงานพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว แผนงานการศึกษา แผน
งานส่งเสริมสุขภาพ แผนงานการแพทย์ แผนงานขนานมือและสิ่งแวดล้อม แผนงานสวัสดิการและ
สังคม แผนงานวิชาการและแผนงาน แผนงานช่าง และแผนงานเทศพาณิชย์ (รายละเอียด
ตามตารางที่ 20)

นอกจากนั้นแล้ว งบแสดงผลการดำเนินงานยังมี
รายละเอียดการแยกประเภทรายจ่ายของแต่ละแผนงานตามหมวดรายจ่าย ได้แก่ เงินเดือนและ
ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าสาธารณูปโภค ค่าวัสดุ เงินอุดหนุน รายจ่ายอื่น ดอกเบี้ยเงิน
กู้ยืม และรายจ่ายงบกลาง โดยมีรายละเอียดแยกหมวดรายจ่ายตามแผนงานย่อยให้เห็นชัดเจน

(1.2) งบดุล เป็นงบแสดงฐานะการเงิน ซึ่งแสดงยอดทรัพย์สิน
หนี้สินและกองทุนของเทศบาลนคร ยอดทรัพย์สินประกอบด้วย ทรัพย์สินถาวรในราคาทุน โดย
ไม่มีการหักค่าเสื่อมราคา ได้แก่ ที่ดิน อาคารและสิ่งก่อสร้าง เครื่องจักรและเครื่องมือ เครื่องตก
แต่งและติดตั้ง เครื่องใช้สำนักงาน และยานพาหนะ ทรัพย์สินหมุนเวียนสุทธิ ได้แก่ เงินสด
ลูกหนี้ รายได้และทรัพย์สินหมุนเวียนอื่นหักด้วยหนี้สินหมุนเวียนอื่น และทรัพย์สินอื่น ได้แก่ เงิน
ฝากกองทุนส่งเสริมเทศบาล และเงินฝากกระทรวงมหาดไทย ยอดหนี้สินของเทศบาลนครจะเป็น
การกู้ยืมเงินระยะยาวจากกองทุนส่งเสริมเทศบาล และยอดกองทุนประกอบด้วยเงินสะสมมีัด
ส่วนมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินกองทุน รองลงมาเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ได้รับจากจัดสรรจาก

รัฐบาล เงินช่วยเหลือเงินสะสมและทรัพย์สินรับบริจาค ทั้งนี้เทศบาลนครใช้หลักการลงบัญชีตามเกณฑ์คงค้าง (Accrual basis) (รายละเอียดตามตารางที่ 21)

นอกจากนั้นแล้ว ยังมีรายละเอียดของบัญชีย่อย ซึ่งเป็นส่วนประกอบของทรัพย์สิน หนี้สินและทุน ในงบดุล โดยมีรายละเอียด ดังนี้

บัญชีทรัพย์สินถาวรในราคาทุน เป็นการแสดงรายละเอียดของทรัพย์สินถาวรที่ปรากฏอยู่ในงบดุล โดยแยกออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก คือ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ได้แก่ ที่ดิน อาคารและสิ่งก่อสร้าง ประเภทที่สอง คือ ครุภัณฑ์ ได้แก่ เครื่องจักรและเครื่องมือ เครื่องตกแต่งและติดตั้ง เครื่องใช้สำนักงาน ยานพาหนะ และโครงการระหว่างดำเนินการ โดยแสดงยอดทรัพย์สินยกมา (คั่นงวด) รวมกับทรัพย์สินรับเพิ่มในงวดนี้ หักด้วยการจำหน่ายบัญชีในงวดนี้จะได้ยอดทรัพย์สินยกไป (ปลายงวด)

บัญชีเงินสดในมือและเงินฝากธนาคาร จะเป็นรายละเอียดของจำนวนเงินสดที่อยู่ในมือและเงินฝากธนาคารต่างๆ ว่ามีอยู่จำนวนเท่าใด เป็นเงินฝากประเภทใด ลอสมทรัพย์สินหรือประจำ

บัญชีลูกหนี้รายได้ เป็นรายละเอียดของลูกหนี้ที่ค้างชำระค่าภาษีและประเภทใดว่ามีจำนวนเท่าใด เช่น ลูกหนี้ รายได้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ลูกหนี้รายได้ภาษีน้ำรั้งท้องถิ่น และลูกหนี้รายได้ภาษีป้าย

บัญชีทรัพย์สินหมุนเวียนอื่น ได้แก่ ลูกหนี้เงินยืมเงินสะสม ลูกหนี้ตามบัญชีคุมผู้ไม่ยื่นประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน

บัญชีหนี้สินหมุนเวียนอื่น ได้แก่ เงินรับฝากอื่น เงินกู้ยืมกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (กสท.) เงินสำรองเงินสะสม และเงินประกันสัญญา เป็นต้น

บัญชีทรัพย์สินอื่น ได้แก่ เงินฝาก กสท. และเงินฝากกระทรวงมหาดไทย (เงินทดแทนพนักงาน)

บัญชีหนี้สินอื่น ได้แก่ เงินทดแทนพนักงาน

บัญชีเงินกู้ยืมระยะยาว เป็นการกู้ยืมจาก กสท. โดยมีรายละเอียดของโครงการเงินกู้ วงเงินกู้ วัตถุประสงค์เงินกู้ และดอกเบี้ย จำนวนต้นเงินกู้ค้างชำระ

(2) เทศบาลเมือง มีการจัดทำรายงานงบแสดงฐานะทางการเงิน งบทรัพย์สิน งบหนี้สิน งบเงินสะสม งบเงินรับ-จ่าย รายงานสรุปรายรับจริง และบัญชีรายละเอียด รายงานสรุปรายจ่ายจริง และบัญชีรายละเอียด งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ และบัญชีรายละเอียด และบัญชีแยกประเภทอื่น ได้แก่ บัญชีเงินลูกหนี้-เจ้าหนี้ รายละเอียดลูกหนี้คงค้าง บัญชี

เงินฝากทั่วไป บัญชีรายละเอียดเงินยืมเงินสะสม และรายละเอียดเงินฝากมีัดจำประกัน เป็นต้น โดยได้มีการจัดทำรายงานงบแสดงฐานะการเงินเพื่อเผยแพร่เป็นประจำปี รายละเอียด ของข้อมูล มีดังนี้

(2.1) รายงานสรุปรายรับจริง-รายจ่ายจริง เป็นการแสดงงบการดำเนินงานของเทศบาล ซึ่งประกอบด้วยรายรับ-จ่ายจากงบประมาณทั่วไป และงบประมาณเฉพาะการ ซึ่งผลแตกต่างของรายรับจริง และรายจ่ายจริง คือ ดุลการดำเนินงานจากงบประมาณ ปีปัจจุบันตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี (รายละเอียดตามตารางที่ 22)

รายงานสรุปรายรับจริง แยกออกเป็นรายรับตามงบประมาณทั่วไปและงบประมาณเฉพาะการ รายรับตามงบประมาณทั่วไป ประกอบด้วย รายได้ และเงินได้อื่นๆ รายได้แยกเป็น 6 หมวด ได้แก่ หมวดภาษีอากร หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต หมวดรายได้จากทรัพย์สิน หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด และหมวดเงินอุดหนุน ส่วนเงินได้อื่นๆ เป็นรายรับจากเงินกู้และเงินสะสมจ่ายขาด

ส่วนรายรับตามงบประมาณเฉพาะการประกอบด้วย งบประมาณเฉพาะการของกิจการประปา และสถานขนานูบาล โดยแยกเป็นรายได้และเงินได้ขึ้น ซึ่งในรายงานมีการเปรียบเทียบระหว่างประมาณการและรายรับจริงด้วย นอกจากนี้ ยังมีบัญชีรายละเอียดงบประมาณทั่วไปและงบประมาณเฉพาะการแยกการย่อยให้เห็นชัดเจน พร้อมทั้งเปรียบเทียบประมาณการและรายรับจริงด้วย

รายงานสรุปรายจ่ายจริง แยกออกเป็นรายจ่ายตามงบประมาณทั่วไปและงบประมาณเฉพาะการ รายจ่ายตามงบประมาณทั่วไปได้มีการจำแนกได้ 2 ลักษณะคือ จำแนกตามประเภทและหมวดรายจ่าย และจำแนกตามแผนงาน สำหรับในรายงานสรุปรายจ่ายจริงตามงบประมาณทั่วไปใช้ในการจำแนกตามประเภทและหมวดรายจ่าย ดังนี้

รายจ่ายงบกลาง ได้แก่ ค่าเช่ารถหน้เงินกู้ และดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินตัวรองจ่าย และเงินช่วยเหลือเฉพาะการ

รายจ่ายของหน่วยงาน แยกออกเป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุนรายจ่ายประจำ ได้แก่ หมวดเงินเดือน และค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทนให้ล้อยวิธดู หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น รายจ่ายลงทุน ได้แก่ หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ซึ่งการจำแนกตามหมวดรายจ่ายของเทศบาลมีลักษณะเช่นเดียวกับของรัฐบาล

รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แยกเป็นรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน โดยมีการจัดหมวดรายจ่ายเช่นเดียวกับรายจ่ายของหน่วยงาน

- รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเพื่อภาระหน้าที่อื่นและกิจการอื่นทั่วไป แยกเป็นรายจ่ายประจำและลงทุน โดยมีการจัดหมวดรายจ่ายเช่นเดียวกับรายจ่ายของหน่วยงาน

- รายจ่ายจากเงินอุดหนุน ค.ส. แยกเป็นรายจ่ายประจำและลงทุน โดยมีการจัดหมวดรายจ่ายเช่นเดียวกับรายจ่ายของหน่วยงาน

- รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ แยกเป็นรายจ่ายประจำและลงทุน โดยมีการจัดหมวดรายจ่ายเช่นเดียวกับรายจ่ายของหน่วยงาน

- รายจ่ายจากเงินสะสมจ่ายขาด แยกเป็นรายจ่ายประจำและลงทุน โดยมีการจัดหมวดรายจ่ายเช่นเดียวกับรายจ่ายของหน่วยงาน

(รายละเอียดตามตารางที่ 22)

ส่วนรายจ่ายจริงจำแนกตามแผนงาน ได้แก่ แผนงานบริหาร แผนงานคลัง แผนงานป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย แผนงานพัฒนาและส่งเสริมการท่องเที่ยว แผนงานการศึกษา แผนงานสาธารณสุขภิบาล แผนงานการแพทย์ แผนงานอนามัยและสิ่งแวดล้อม แผนงานสวัสดิการและสังคม แผนงานวิชาการและแผนงาน แผนงานช่าง และแผนงานเทศพาณิชย์ โดยมีการจัดทำข้อมูลรายจ่ายจริงตามแผนงานในรายละเอียดและหมวดรายจ่ายในรายงานเดียวกัน (รายละเอียดตามตารางที่ 23)

สำหรับรายจ่ายจริงตามงบประมาณเฉพาะการ ได้แยกเป็นงบประมาณเฉพาะการของกิจการประจำและสถานประกอบการ โดยแยกเป็นประเภทและหมวดรายจ่ายเช่นเดียวกับรายจ่ายงบประมาณทั่วไป (รายละเอียดตามตารางที่ 22)

(2.2) งบดุล เป็นงบแสดงฐานะทางการเงินของเทศบาล ซึ่งแสดงยอดทรัพย์สิน หนี้สินและเงินสะสม ยอดทรัพย์สิน แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ ส่วนแรกเป็นสินทรัพย์ทุนถาวรประกอบด้วยหุ้นทรัพย์สินต่างๆ ตามงบทรัพย์สิน และหุ้นในโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาระผูกพันของเทศบาล ในส่วนนี้จะมิยอดเท่ากับส่วนแรกของหนี้สินและเงินสะสม ซึ่งแสดงยอดทุนทรัพย์สินและหุ้นในโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเงินกู้ตามงบหนี้สิน ส่วนที่สองเป็นสินทรัพย์หมุนเวียน ประกอบด้วย เงินยืมเงินยืมของจ่ายและเงินสะสม เงินฝากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล เงินอุดหนุนเฉพาะกิจฝากจังหวัดและค้างจ่าย บัญชีลูกหนี้ และเงินคงเหลือซึ่งเป็นเงินลดและเงินฝากสำหรับยอดหนี้สิน และเงินสะสม แบ่งออกเป็น 2 ส่วนเช่นเดียวกับทางด้านทรัพย์สิน คือ ส่วนแรกเป็นทุนจากทรัพย์สินและหุ้นโรงพิมพ์ส่วนท้องถิ่น ซึ่งเท่ากับทรัพย์สินทุนถาวร รวมทั้งภาระผูกพันของเทศบาล ส่วนที่สองเป็นหนี้สินและเงินสะสมอื่น ได้แก่ เงินฝากค่า

ใช้จ่ายจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ 5% เงินมัดจำประกันสัญญา เงินฝากอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินฝากโครงการมาตรการฯ เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจกันไว้จ่าย เงินฝากทั่วไป และเงินสะสมคงเหลือ (รายละเอียดตามตารางที่ 24)

ในส่วนงบทรัพย์สิน ซึ่งเป็นการแสดงรายละเอียดของทรัพย์สินทุนถาวรที่ปรากฏในงบดุล ประกอบด้วยอสังหาริมทรัพย์และสิ่งทวิมิทรัพย์สิน โดยมีรายละเอียดของอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดิน สำนักงาน-ที่ทำการ-ศูนย์บริหารงาน สถานศึกษา การพาณิชย์ ที่อยู่อาศัย สาธารณะ โบราณสถาน-ศิลปสถาน-อนุสาวรีย์และสาธารณูปโภค ส่วนสิ่งทวิมิทรัพย์สิน ได้แก่ ยานพาหนะและขนส่ง ของใช้สำนักงาน โยธา คนตรี วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์ กีฬางานบ้าน งานครัว และการเกษตร ในการบันทึกทรัพย์สินเหล่านี้จะบันทึกในราคาทุนที่ซื้อมาหรือได้มา และไม่มีการหักค่าเสื่อมราคา (รายละเอียดตามตารางที่ 25)

ส่วนงบหนี้สินเป็นการแสดงรายละเอียดของหนี้สินเทศบาลที่มีอยู่โดยเป็นการกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล เพื่อใช้ในการปรับปรุงและขยายกิจการประปา หรือเป็นเงินทุนหมุนเวียนกิจการสาธารณูปโภค เป็นต้น (รายละเอียดตามตารางที่ 26)

สำหรับงบเงินสะสมเป็นรายละเอียดของเงินสะสมที่ปรากฏในงบดุล โดยแสดงถึงการเคลื่อนไหวของเงินสะสมระหว่างงวดว่ามีจำนวนเท่าไรจากรายการอะไร ซึ่งมีผลให้เงินสะสมต้นงวดเพิ่มขึ้นหรือลด เทียบเป็นเงินสะสมปลายงวดเท่าไร ปัจจุบันที่มีผลกระทบต่องบเงินสะสม ได้แก่ การรับจริง-จ่ายจริง ตามเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการรับและจ่ายเงินขึ้นระหว่างงวด (รายละเอียดตามตารางที่ 27)

(2.3) งบเงินรับ-จ่าย คือ งบแสดงการรับจ่ายเงินงบประมาณทั่วไป โดยแบ่งออกเป็น 2 ด้าน คือ ด้านรายรับ และด้านรายจ่าย ด้านรายรับ ประกอบด้วย เงินคงเหลือต้นงวด ได้แก่ เงินสดและเงินฝาก รายรับจริงตามงบประมาณทั่วไป และเงินลูกหนี้-เจ้าหนี้ที่สำคัญ ได้แก่ เงินยืม และเงินฝากประเภทต่างๆ เมื่อรวมรายการเหล่านี้เข้าด้วยกันจะได้ผลรวมทางด้านรายรับ ส่วนด้านรายจ่าย ประกอบด้วย รายจ่ายจริง เงินลูกหนี้-เจ้าหนี้ ซึ่งมีรายละเอียดเช่นเดียวกับด้านรายรับ และเงินคงเหลือปลายงวด เมื่อรวมรายการเหล่านี้เข้าด้วยกันจะได้ผลรวมทางด้านรายจ่าย ซึ่งจะเท่ากับด้านรายรับพอดี (รายละเอียดตามตารางที่ 28)

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนอกจากกรุงเทพมหานคร มีรูปแบบการจัดทำงบประมาณและรายงานผลการดำเนินงานที่แตกต่างกัน ทำให้กรมการปกครองได้จัดวางรูปแบบและระบบงบประมาณใหม่ เพื่อให้เป็นมาตรฐานและระบบเดียวกัน โดยอาศัยอำนาจตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วน

ท้องถิ่นแห่ง พ.ศ. 2541 ข้อ 8 โดยจะเริ่มใช้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไป รวมทั้งได้ออกระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการบันทึกบัญชีการจัดทำทะเบียน และรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติการ บันทึกบัญชีและการรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยกเว้น กรุงเทพมหานคร เป็นมาตรฐานและรูปแบบเดียวกัน โดยจะเริ่มใช้ในปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไป ซึ่งในระเบียบ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำรายงานต่าง ๆ เสนอหัวหน้าฝ่ายบริหารราชการ ส่วนท้องถิ่น เป็นประจำทุกเดือน ดังนี้

- (1) รายงานรับ – จ่ายเงินสด
- (2) รายงานกระแสเงินสด
- (3) งบทดลอง
- (4) รายงานงบกระทบยอดเงินฝากธนาคาร
- (5) กระดาษทำการกระทบยอดรายจ่ายตามงบประมาณ (จ่ายจากรายรับ)
- (6) กระดาษทำการกระทบยอดรายจ่าย (จ่ายจากเงินสะสม)
- (7) กระดาษทำการกระทบยอดงบประมาณคงเหลือ
- (8) กระดาษทำการกระทบยอดการโอนงบประมาณรายจ่าย

ให้จัดทำงบแสดงฐานะการเงินและรายงานต่าง ๆ ประจำทุก 4 เดือนเพื่อแสดงผลการดำเนินงานและฐานะการเงินเสนอหัวหน้าฝ่ายบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ดังนี้

- (1) งบแสดงฐานะการเงิน
- (2) งบทรัพย์สิน
- (3) งบหนี้สิน
- (4) งบเงินสะสม
- (5) รายละเอียดลูกหนี้ (กค.2)
- (6) รายงานรายจ่ายในการดำเนินงานที่จ่ายจากเงินรายรับตามแผนงาน
- (7) รายงานรายจ่ายในการดำเนินงานที่จ่ายจากเงินรายรับตามแผนงานรวม
- (8) รายงานรายจ่ายในการดำเนินงานจ่ายจากเงินสะสม
- (9) งบแสดงผลการดำเนินงานจ่ายจากรายรับ
- (10) งบแสดงผลการดำเนินงานรวมจ่ายจากรายรับและเงินสะสม
- (11) รายงานรายจ่ายที่ได้รับอนุมัติให้จ่ายจากเงินสะสม

จากระเบียบรอกกรมการปกครองดังกล่าวจะทำให้ได้รายละเอียดของการจัดแยกประเภทรายรับและรายจ่าย ดังนี้

(1) การจำแนกประเภทรายรับ ดังนี้

(1.1) รายได้จัดเก็บเอง ได้แก่

- หมวดภาษีอากร ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษการค้าฆ่าสัตว์ ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกยาสูบ และภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกน้ำมัน หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต

- หมวดรายได้จากทรัพย์สิน ได้แก่ ค่าเช่าที่ดิน ค่าเช่าหรือค่าบริการสถานที่ ค่าดอกเบี้ย และเงินปันผล

- หมวดรายได้จากสาธารณูปโภค และการพาณิชย์ ได้แก่ เงินช่วยเหลือท้องถิ่นจากกิจการเฉพาะการ เงินสะสมจากการโอนกิจการสาธารณูปโภค หรือการพาณิชย์ และรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์

- หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด ได้แก่ เงินที่มีผู้ยืมคืน ค่าขายแบบแปลน ค่าเขียนแบบแปลน ค่าจำหน่ายแบบพิมพ์และคำร้อง ค่ารับของเก่าและถ่ายเอกสาร ค่าสมัครสมาชิกของสมุด รายได้เบ็ดเตล็ดอื่น ๆ ฯลฯ

- รายได้จากทุน ได้แก่ ค่าขายทอดตลาดทรัพย์สิน

(1.2) รายได้ที่รัฐบาลเก็บแล้วจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีบำรุง อบจ. จากภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร 5% ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีการพนัน แลคมียาสูบ ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน อาคาร ประทานบัตรและอนุญาตประมง ค่าธรรมเนียมกสิภัณฑ์ ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาลและใช้น้ำบาดาล ค่าธรรมเนียมสนามบิน

(1.3) รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- หมวดเงินอุดหนุนทั่วไป ได้แก่ เงินอุดหนุนเพื่อการบูรณะท้องถิ่นและกิจการอื่นทั่วไป

- หมวดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ได้แก่ เงินอุดหนุนด้านการศึกษา อุดหนุนเฉพาะกิจจากกรมการปกครอง กระทรวงวิทยาศาสตร์ การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การเคหะแห่งชาติ กระทรวงสาธารณสุข กรมโยธาธิการ และสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท

(2) การจำแนกประเภทรายจ่าย จำแนกออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

(2.1) จำแนกตามแผนงาน แยกเป็น ด้าน แผนงาน งานและงานย่อย/
กิจกรรมที่ปฏิบัติ ได้แก่

- ด้านบริหารงานทั่วไป
 - แผนงานบริหารงานทั่วไป
 - แผนงานการรักษาความสงบภายใน
- ด้านบริการชุมชนและสังคม
 - แผนการศึกษา
 - แผนงานสาธารณสุข
 - แผนงานสังคมสงเคราะห์
 - แผนงานเคหะและชุมชน
 - แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน
 - แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ
- ด้านการเศรษฐกิจ
 - แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา
 - แผนงานการเกษตร
 - แผนงานการพาณิชย์
- ด้านการดำเนินงานอื่น
 - งบกลาง ได้แก่ การชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ยรายจ่าย

ตามข้อผูกพัน เงินสำรองจ่ายและเงินช่วยเหลืองบเฉพาะการ

(2.2) จำแนกตามหมวดรายจ่ายในงบหรือโครงการตามแผนงาน
จำแนกออกเป็น 7 หมวด และรายจ่ายงบกลาง

- หมวดเงินเดือนและค่าจ้าง ได้แก่ เงินเดือน เงินเบี้ยกันตาร
เงินเพิ่มต่าง ๆ เงินประจำตำแหน่ง ค่าจ้างประจำ
- หมวดค่าจ้างชั่วคราว
- หมวดค่าตอบแทน ให้สอย และวัสดุ
 - ค่าตอบแทน ได้แก่ ค่าป่วยการ/ค่าตอบแทนคณะผู้
บริหารและสมาชิกสภา ค่าเบี้ยประชุม ค่าเช่าบ้าน เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร เงินช่วยเหลือค่า
รักษาพยาบาล เงินค่าช่วยเหลือบุตร บำเหน็จลูกจ้างประจำ

- ค่าใช้สอย ได้แก่ รายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งบริการ
รายจ่ายเพื่อนำมาลงทุนหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน รายจ่ายเกี่ยวกับการรับรองและพิธีการรายจ่าย
เกี่ยวเนื่องกับการปฏิบัติราชการที่ไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดอื่น

- ค่าวัสดุ ได้แก่ วัสดุสำนักงาน วัสดุไฟฟ้าและวิทยุ วัสดุ
งานบ้าน งานครัว วัสดุก่อสร้าง วัสดุยานพาหนะและขนส่ง วัสดุเชื้อเพลิงและหล่อลื่น วัสดุวิทยา
ศาสตร์หรือการแพทย์ วัสดุการเกษตร วัสดุโฆษณาและเผยแพร่ วัสดุเครื่องแต่งกาย วัสดุกีฬา และ
วัสดุคอมพิวเตอร์

- หมวดค่าสาธารณูปโภค ได้แก่ ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่า
โทรศัพท์ ค่าไปรษณีย์โทรเลข ค่าบริการทางด้านโทรคมนาคม

- หมวดเงินอุดหนุน ได้แก่ เงินอุดหนุนให้แก่องค์กรระหว่าง
ประเทศ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานของรัฐ หรือองค์กรเอกชนในกิจกรรมเป็น
สาธารณะประโยชน์

- หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

- ครุภัณฑ์ ได้แก่ ครุภัณฑ์สำนักงาน ครุภัณฑ์การศึกษา
ครุภัณฑ์ยานพาหนะและขนส่ง ครุภัณฑ์การเกษตร ครุภัณฑ์ก่อสร้าง ครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ
ครุภัณฑ์โฆษณาและเผยแพร่ ครุภัณฑ์วิทยาศาสตร์หรือการแพทย์ ครุภัณฑ์งานบ้านงานครัว
ครุภัณฑ์โรงงาน ครุภัณฑ์เครื่องดับเพลิง ครุภัณฑ์กีฬา ครุภัณฑ์สำรวจ ครุภัณฑ์ดนตรีและ
นาฏศิลป์ ครุภัณฑ์คอมพิวเตอร์ ครุภัณฑ์อื่น

- ค่าที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ได้แก่ ค่าซื้อหรือแลกเปลี่ยน
ที่ดิน ค่าเช่ากรรมสิทธิ์ที่ดิน ค่าเวนคืนที่ดิน ค่าถมดิน ค่าจัดสวน ค่าติดตั้งระบบไฟฟ้าและ
อุปกรณ์ ซึ่งติดตั้งครั้งแรกในอาคารหรือสถานที่ราชการ ค่าติดตั้งระบบประปาและอุปกรณ์ ซึ่ง
ติดตั้งครั้งแรกในอาคารหรือสถานที่ราชการ อาคารต่างๆ บ้านพัก สนามเด็กเล่น สนามกีฬา
สระว่ายน้ำ สะพาน ถนน รั้ว ปonton ข้างเก็บน้ำ เขื่อน แอ่ง เขื่อนแพ มุ้งลวด เหล็กดัด ค่าออกแบบ
ค่าควบคุมงาน ค่าจ้างที่ปรึกษาซึ่งเกี่ยวกับสิ่งก่อสร้าง

- หมวดรายจ่ายอื่น ได้แก่ ค่าภาษีและค่าธรรมเนียมในการ
ออกของ ค่าภาษีผู้เยาว์ชาวต่างประเทศ ค่าจ้างที่ปรึกษาซึ่งไม่เกี่ยวกับครุภัณฑ์ หรือสิ่งก่อสร้าง

- รายจ่ายงบกลาง ได้แก่ ค่าชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย
รายจ่ายตามข้อผูกพัน เงินทดทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น (กบข.) เงิน
สำรองจ่าย เงินช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ และเงินช่วยค่าทำศพ

2.8.2 ปัญหาและข้อบกพร่องของการจัดทำรายงานฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่า กรรมการปกครองทำหน้าที่ประสานงาน รวบรวม และเผยแพร่สถิติการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด นอกจากนี้แล้ว ยังมีหน่วยงานที่รวบรวมและเผยแพร่สถิติการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีก 2 หน่วยงาน หน่วยงานแรก คือ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง จัดทำสถิติการรับและจ่ายเงินรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และมีรายละเอียดของการรับและจ่ายเงินของเทศบาล อบจ. อบต. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งสำนักงานเศรษฐกิจการคลังจัดทำโดยรวบรวมข้อมูลจากกรรมการปกครองและ กรุงเทพมหานคร หน่วยงานที่สอง คือ ธนาคารแห่งประเทศไทย จัดทำสถิติการคลังรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามระบบ GFS เพื่อจัดส่งให้ IMF เป็นประจำทุกปี ซึ่งธนาคารแห่งประเทศไทยจัดทำโดยรวบรวมข้อมูลจากรายงานของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามจากการศึกษาข้อมูลทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพบปัญหาและข้อบกพร่อง พอสรุปได้ดังต่อไปนี้

1. การจัดทำสถิติการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ซึ่งกรรมการปกครองได้รวบรวมข้อมูลจากแบบสอบถามที่ได้จัดทำขึ้น และเวียนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกรอกข้อมูลและจัดส่งกลับมาให้เป็นรายปี ประกอบด้วยสถิติของรายรับจริง และรายจ่ายจริง ทางด้านรายรับมีรายละเอียดแยกตามประเภทภาษี ส่วนทางด้านรายจ่ายมีรายละเอียดแยกตามหมวดรายจ่ายเฉพาะรายจ่ายจากงบประมาณ ส่วนรายจ่ายจากเงินอุดหนุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากรัฐบาล ไม่มีรายละเอียดการใช้จ่าย ดังนั้น สถิติทางด้านรายจ่ายรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นไม่สามารถจำแนกประเภทรายจ่ายตามลักษณะงานได้เลย ส่วนการจำแนกประเภทรายจ่ายตามลักษณะเศรษฐกิจอาจทำได้บ้างคร่าวๆ เฉพาะรายจ่ายจากงบประมาณเท่านั้น เนื่องจากไม่มีรายละเอียดของรายจ่ายจริงจากเงินอุดหนุน เมื่อนำสถิติการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น รวมกับสถิติการคลังของกรุงเทพมหานคร จึงได้ข้อมูลที่ไม่ครบถ้วนไม่สามารถนำมาวิเคราะห์ภาพรวมทางการคลังของการใช้จ่ายเงินของภาครัฐบาลต่อระบบเศรษฐกิจได้อย่างชัดเจน

- 2 ข้อมูลสถิติการคลังที่กรรมการปกครองได้รวบรวมขึ้นไม่ใช่งบแสดงฐานะการเงิน หรืองบดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น แต่เป็นการแสดงยอดของรายรับและรายจ่าย ซึ่งได้รวมเอารายรับและรายจ่ายจากเงินสะสมและเงินกู้เอาไว้ด้วยทั้ง 2 ด้าน ทำให้ไม่สามารถบอกได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบการดำเนินงานขาดดุล เกินดุล หรือสมดุล

- 3 ตามที่ได้กล่าวไว้ในข้อ 2 ว่าสถิติการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่กรรมการปกครองรวบรวมไม่ใช่งบแสดงฐานะการเงิน การที่กรรมการปกครองต้องออกแบบ

สอบถามเพื่อรวบรวมสถิติการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นนั้น เนื่องจากในงบแสดงฐานะการเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดทำขึ้นและส่งมาให้มีข้อมูลไม่ละเอียดเพียงพอ เช่น ขาดรายละเอียดของการแยกประเภทรายได้ภาษีอากร เป็นต้น นอกจากนั้นแล้วข้อมูลของทั้ง 2 แหล่งมีความแตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากในการกรอกข้อมูลในแบบสอบถามขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นแต่ละแห่ง เป็นการกรอกข้อมูลเฉพาะกิจ หลังจากนั้นอาจจะมีการแก้ไขตัวเลข ซึ่งไม่ได้แจ้งให้กรรมการปกครองทราบแต่จัดส่งงบแสดงฐานะการเงินมาให้กรรมการปกครองภายหลังเมื่อทำการปิดบัญชีแล้ว ซึ่งมีรูปแบบที่แตกต่างจากแบบสอบถามและส่งผลให้กรรมการปกครองล่าช้ากว่า อย่างไรก็ตามกรรมการปกครองไม่ได้จัดทำเป็นภาพรวมงบแสดงฐานะการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นอีก เนื่องจากหน่วยงานที่รับผิดชอบในการรวบรวมสถิติการคลัง และหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านบัญชีของกรรมการปกครองเป็นคนละหน่วยงาน และขาดการประสานงานกัน จึงทำให้เกิดปัญหาของการเก็บรวบรวมข้อมูลที่จะให้ได้ข้อมูลที่ถูกต้องและสมบูรณ์

นอกจากนี้แล้ว หากศึกษารายละเอียดของรายงานงบฐานะการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรายละเอียดพบปัญหา และข้อบกพร่องหลายประการ สามารถวิเคราะห์ได้ตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ดังนี้

(1) กรุงเทพมหานคร

(1.1) ปัญหาหลักการบันทึกบัญชีและนิยามมูลการคลัง

ในหลักการมูลการคลังเป็นผลต่างของรายได้และรายจ่าย ซึ่งเกิดจากการดำเนินกิจกรรมของภาครัฐบาล ตามที่ได้รับเงินจากงบประมาณตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายหรือข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมทั้งจากเงินกู้ เงินโอนและเงินช่วยเหลือที่ได้รับจากรัฐบาลระดับอื่น องค์การระหว่างประเทศและรัฐบาลต่างประเทศ และกิจกรรมจากเงินนอกงบประมาณอื่น หากเป็นกิจกรรมของรัฐบาลแล้ว ควรจะนับรวมอยู่ในรายงานฐานะการคลังของภาครัฐบาล จากการศึกษาและวิเคราะห์รายงานฐานะการคลังของกรุงเทพมหานครแล้วปรากฏว่าไม่มีรายงานใดที่มีข้อมูลครบถ้วนและครอบคลุมตามหลักการตามที่กล่าวมาแล้ว โดยจะได้วิเคราะห์ข้อบกพร่องของรายงานที่สำคัญได้ ดังนี้

1) รายงานการรับ-จ่ายเงินงบประมาณรายจ่ายของ

กรุงเทพมหานคร (ตารางที่ 8) จะแสดงการรับและจ่ายเงินเฉพาะที่ได้รับงบประมาณตามข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีปัจจุบันและปีก่อนเท่านั้น เมื่อหักลบกันระหว่างรายรับรวมและรายจ่ายรวม ตามงบประมาณปีปัจจุบัน จะได้ดุลงบประมาณเฉพาะปีปัจจุบันเท่านั้น และหากหักลบกันระหว่างรายรับและรายจ่ายรวมตามงบประมาณปีปัจจุบันและ

ปีก่อน จะได้ดูการรับ-จ่ายเงิน หรือดูงบประมาณ จากดุลตั้งกล่าวหากนำมาวิเคราะห์ตามหลัก
การบัญชีและนิยามของดูการคลังพบว่า มีการปะปนระหว่างข้อมูล ซึ่งมีการรับ-จ่ายเกิดเงินจริง
และที่ไม่ใช่เกิดเงินที่แท้จริง แต่เป็นเพียงการลงบัญชีเท่านั้น ได้แก่ รายได้พิเศษ ได้แก่ เงินกู้และ
รายได้จากเงินสะสมจ่ายขาดที่ได้ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายเมื่อต้นปีงบประมาณ จึงไม่ถูกต้อง
ตามหลักเกณฑ์เงินสด (cash basis) ที่นำมารวมไว้ในงบการดำเนินงานซึ่งเกิดขึ้นจริง โดย
สามารถวิเคราะห์รายงานการรับ-จ่ายเงินงบประมาณ ของกรุงเทพมหานครได้จากสมการ ดังนี้

รายรับรวมตามงบประมาณ = ดูการคลังตามงบประมาณ

- รายจ่ายรวมตามงบประมาณ

รายได้ประจำ + รายได้พิเศษ = ดูการคลังตามงบประมาณ

- รายจ่ายประจำ - รายจ่ายพิเศษ

รายได้ประจำ + รายได้จากเงินกู้และเงินสะสมจ่ายขาด = ดูการคลังตามงบประมาณ

- รายจ่ายประจำ - รายจ่ายจากเงินสะสมจ่ายขาด

รายได้ประจำ - รายจ่ายประจำ = ดูการคลังตามงบประมาณ

- รายจ่ายจากเงินสะสมจ่ายขาด - รายได้จากเงินกู้และเงินสะสมจ่ายขาด

จากสมการดังกล่าวจะเห็นได้ว่า ผลต่างของรายได้และรายจ่ายรวม
ซึ่งรวมรายจ่ายจากเงินกู้และเงินสะสมจ่ายขาดด้วย จะเท่ากับดูการคลังหักด้วยรายได้จากเงินกู้
และเงินสะสมจ่ายขาด มีผลทำให้ดูการดำเนินงานต่ำกว่าความเป็นจริง เนื่องจากรายได้จากเงิน
กู้ เงินสะสมจ่ายขาดไม่ใช่เกิดเงินจริง จะต้องตัดออกไป ตามหลักการในกรณีที่ดูการคลังขาดดุล
จะชดเชยการขาดดุลได้ด้วยการกู้เงินหรือการนำเงินสะสมมาใช้ ซึ่งจะมีจำนวนเท่ากันกับการ
ขาดดุลพอดี แต่ถ้าหากกรณีที่ดูการคลังเกินดุลจะนำเงินส่วนเกินสมทบเข้าในเงินสะสม หรือ
ชำระคืนเงินกู้ก็ได้

นอกจากนั้นแล้ว ในรายงานนี้ยังขาดข้อมูลการรับ-จ่ายเงินนอกเหนือ
จากงบประมาณตามรัฐธรรมนูญถึงงบประมาณรายจ่ายประจำปี ได้แก่ การใช้จ่ายจากเงินอุดหนุน
ของรัฐบาล ซึ่งในแต่ละปีมีจำนวนมาก ทำให้เห็นภาพการดำเนินงานของรัฐบาลไม่ครบถ้วน

2) รายงานงบเงินรายรับ-รายจ่าย (ตารางที่ 15) ซึ่งเป็นรายงานเดี่ยวที่กรุงเทพมหานครรวมบัญชีการรับและจ่ายเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณได้ครบถ้วน แต่ไม่ได้แสดงดุลการคลังให้เห็นชัดเจนเป็นเพียงการแสดงผลบัญชีทางด้านรายรับ ซึ่งรวมเงินคงเหลือต้นงวดเอาไว้ด้วย และจะเท่ากับบัญชีทางด้านรายจ่าย ซึ่งรวมเงินคงเหลือปลายงวดด้วยพอดี จะเห็นได้ว่าการนำเอาข้อมูลที่มีลักษณะเป็น flow จากการรับและจ่ายเงินรวมกับข้อมูลเงินคงเหลือที่มีลักษณะเป็น stock ซึ่งข้อมูลที่เป็น flow ได้มีการลงรายการรับจากเงินอุดหนุน และรายได้พิเศษจากเงินสะสมที่ตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งการลงรายรับและรายจ่ายจากเงินสะสมจะเท่ากับพอดี เป็นการลงข้อมูลทางบัญชีไม่ใช่เงินที่แท้จริง นอกจากนี้แล้วยังมีรายการอื่นๆ ที่ลงรายการทางด้านรายรับและรายจ่ายทางบัญชีและมีจำนวนที่เท่ากัน ได้แก่ เงินยืมเงินสะสมเป็นเงินของจ่าย เงินทดรองราชการ และเช็คติดช่อง ดังนั้น ในงบเงินรายรับ-รายจ่ายจึงไม่สามารถใช้ในการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานที่แท้จริงได้ เพราะมีการรวมข้อมูลที่เป็นเงินสดและไม่ใช่นเงินสด ซึ่งเป็นข้อมูลทางบัญชีและที่ตั้งประมาณการไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ถ้าหากจะนำรายงานดังกล่าวมาวิเคราะห์หาดุลการคลังของการดำเนินงาน สามารถวิเคราะห์ได้จากสมการดังต่อไปนี้ (เพื่อเป็นการง่ายในการวิเคราะห์สมมติฐานให้เงินนอกงบประมาณเป็น 0)

$$\text{เงินคงเหลือต้นงวด} = \text{รายรับรวม} = \text{รายจ่ายรวม} + \text{เงินคงเหลือปลายงวด}$$

$$\begin{aligned} \text{เงินคงเหลือต้นงวด} + \text{รายได้ประจำ} &= \text{รายจ่ายประจำ} + \text{รายจ่ายจาก} \\ + \text{รายได้จากเงินสะสมจ่ายขาด} &\quad \text{เงินสะสมจ่ายขาด} + \text{เงินคงเหลือ} \\ &\quad \text{ปลายงวด} \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{รายได้ประจำ} + \text{รายได้จากเงินสะสมจ่ายขาด} &= \text{เงินคงเหลือปลายงวด} - \text{เงินคงเหลือต้นงวด} \\ - \text{รายจ่ายประจำ} - \text{รายจ่ายจากเงินสะสมจ่ายขาด} & \end{aligned}$$

$$\begin{aligned} \text{รายได้ประจำ} - \text{รายจ่ายประจำ} &= \text{เงินคงเหลือปลายงวด} - \text{เงินคงเหลือต้นงวด} \\ - \text{รายจ่ายจากเงินสะสมจ่ายขาด} &= \text{รายได้จากเงินสะสมจ่ายขาด} \end{aligned}$$

จากสมการดังกล่าวจะเห็นได้ว่าผลต่างของเงินคงเหลือปลายงวดและเงินคงเหลือต้นงวด เป็นการเปลี่ยนแปลงสต็อกของเงิน ที่รวมเงินสะสมเอาไว้แล้ว ซึ่งหมายถึงเป็น flow ของการรับ-จ่ายเกิดเงินสะสมในช่วงเวลาหนึ่งหรือในระหว่างปีงบประมาณ ถ้าหากมีราย

รับมากกว่ารายจ่ายจะทำให้ยอดเงินคงเหลือปลายงวดสูงขึ้น แต่ถ้าหากมีรายรับน้อยกว่ารายจ่าย จะทำให้ยอดเงินคงเหลือปลายงวดลดลง ดังนั้นรายรับและรายจ่ายได้กระทบยอดเงินสะสมไม่ แล้ว หากนับรวมรายได้จากเงินสะสม ซึ่งเป็นเพียงการลงบัญชีไม่ใช่มีเงินที่แท้จริงจะทำให้เกิดการนับซ้ำ ทั้งนี้ ในทางสถิติการคลังตามเกณฑ์เงินสดถือว่าไม่ถูกต้อง การนับซ้ำนี้จะทำให้ยอดดุลการคลังต่ำกว่าความเป็นจริง ส่วนรายจ่ายจากเงินสะสมไม่ถือว่าเป็นการนับซ้ำ เนื่องจากเป็นการใช้จ่ายในการดำเนินงานของรัฐบาล ซึ่งมีกรใช้จ่ายมีเงินไปจริง และกระทบต่อการลดยอดเงินสะสมเมื่อมีการจ่ายออกจึงถือเป็นรายจ่ายด้วย แต่ถ้าหากเป็นการดึงรายจ่ายเพื่อขอใช้เงินสะสมจะไม่ถือเป็นรายจ่ายเพราะได้บันทึกไปแล้วเมื่อมีการจ่ายจริง และถือเป็นกรนับซ้ำ

(1.2) ปัญหาการให้นิยามและการจัดประเภทรายได้

ในรายงานการรับ-จ่ายเงินงบประมาณ และงบเงินรายรับ-จ่ายของกรุงเทพมหานคร ได้จัดแบ่งรายรับออกเป็น 2 ประเภท คือ รายได้ประจำและรายได้พิเศษ รายได้ประจำเป็นรายได้ทั้งหมด (ยกเว้นรายได้พิเศษ) ที่กรุงเทพมหานครได้รับจากภาษีอากรค่าธรรมเนียม ค่าปรับรายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค การพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ด ส่วนรายได้พิเศษเป็นรายรับจากเงินกู้และเงินสะสมจ่ายขาด จากการที่กระทรวงการคลังของสหรัฐอเมริกาได้กล่าวว่าลักษณะของรายได้ประจำ หมายถึง รายได้ที่หน่วยงานได้รับเป็นประจำ ส่วนรายได้พิเศษ หมายถึง รายได้ที่หน่วยงานได้รับเป็นกรณีพิเศษ ซึ่งการเรียกประเภทรายได้ไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงฐานะของรายได้ที่จัดเก็บตามหลักสากลและไม่ได้สื่อให้เห็นถึงประเภทของรายได้ให้ชัดเจน ทั้งนี้อาจจะเป็นเพราะว่าองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายได้ไม่เท่ากัน การจะจึงยังไม่มีมีความจำเป็นที่จะต้องแยกประเภทรายได้ตามฐานการจัดเก็บ ว่าเป็นรายได้เก็บจากภาษีอากรประเภทใดและมีจำนวนเท่าใด และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรมีประเภทใด และจำนวนเท่าใด

(1.3) ปัญหาการให้นิยามและการจัดประเภทรายจ่าย

ในรายงานการรับ-จ่ายเงินงบประมาณ และงบเงินรายรับ-รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ได้จัดแบ่งรายจ่ายตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีปัจจุบันออกเป็น 2 ประเภท เช่นเดียวกับทางด้านรายรับ คือ รายจ่ายประจำ และรายจ่ายพิเศษ รายจ่ายประจำ หมายถึง รายจ่ายทั้งหมด (ยกเว้นรายจ่ายพิเศษ) เป็นรายจ่ายตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งมีลักษณะเป็นการใช้จ่ายเป็นประจำทุกๆ ปี ส่วนรายจ่ายพิเศษเป็นรายจ่ายจากเงินกู้ และเงินสะสมจ่ายขาด โดยสามารถจำแนกรายจ่ายออกได้ 3 ลักษณะ คือ จำแนกตามงบกลางและหน่วยงาน จำแนกตามหมวดรายจ่าย และจำแนกตามแผนงานในการจำแนก

ประเภทรายจ่ายดังกล่าว ไม่สามารถบอกได้ว่าการจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจอย่างไร คือไม่มีการจำแนกเป็นรายจ่ายประจำในการดำเนินงานขององค์กรปกครองท้องถิ่นว่ามีจำนวนเท่าใด หรือเป็นรายจ่ายลงทุนในการซื้อหรือลงทุนในสินทรัพย์ทุนถาวรมีจำนวนเท่าใด และรวมทั้งในรายงานของกรุงเทพมหานคร ยังไม่ได้จำแนกรายจ่ายตามลักษณะงานตามแบบของรัฐบาล ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการรวมข้อมูลของภาครัฐบาล ซึ่งจะต้องนำมาจัดหมวดหมู่ข้อมูลใหม่

กรุงเทพมหานครยังมีรายจ่ายจากเงินกันไว้เบิกเหลื่อมปี ซึ่งเป็นการให้จ่ายเงินตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายจากปีก่อน เนื่องจากใช้ไม่หมด และขอผูกพันข้ามปีงบประมาณ ซึ่งได้มีการจำแนกเงินกันไว้เบิกเหลื่อมปีตามงบกลางและหน่วยงาน โดยไม่มีการจำแนกตามแผนงานและหมวดรายจ่ายเช่นเดียวกับรายจ่ายตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี ปัจจุบัน ดังนั้น ทำให้ไม่สามารถมีรายละเอียดของข้อมูลรายจ่ายจากงบประมาณจำแนกตามลักษณะงานและลักษณะเศรษฐกิจได้ เนื่องจากขาดข้อมูลของรายละเอียดในส่วนนี้

นอกจากนั้นแล้ว ยังมีปัญหาในการจำแนกรายจ่าย ซึ่งเป็นการให้จ่ายเงินนอกเหนือจากข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีปัจจุบัน ได้แก่ รายจ่ายจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งนี้มีเพียงการจำแนกตามแผนงานอย่างเดียว โดยไม่ได้จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ ได้แก่ รายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน และได้จำแนกตามลักษณะงานเช่นเดียวกับของรัฐบาล จึงเป็นปัญหาที่สำคัญ ซึ่งทำให้ไม่มีภาพรวมรายจ่ายทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร จำแนกตามลักษณะงานและลักษณะเศรษฐกิจที่สมบูรณ์

(1.4) ปัญหาในการจัดทำงบดุลไม่สมบูรณ์

กรุงเทพมหานครมีการจัดทำงบดุลบางส่วน กล่าวคือทางด้านสินทรัพย์แสดงเพียงสินทรัพย์ทางการเงินเท่านั้น ไม่ได้แสดงบัญชีสินทรัพย์ทุนถาวร แต่แสดงในงบทรัพย์สิน แยกต่างหากโดยบันทึกลงในทะเบียนคุมที่ลงทุนในราคาทุนที่ซื้อมาหรือได้มา โดยไม่มีการหักค่าเสื่อมราคาเมื่อใช้สินทรัพย์นั้นไป ดังนั้น งบดุลของกรุงเทพมหานครที่สร้างขึ้นจึงไม่สมบูรณ์ และงบทรัพย์สิน ซึ่งแสดงบัญชีของสินทรัพย์ทุนถาวรไม่ได้มีการประเมินมูลค่าที่แท้จริงว่ามีจำนวนเท่าไร

(2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเงินนอกเหนือจากกรุงเทพมหานคร

ในปัจจุบันการจัดการและบริหารงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น นอกเหนือจากกรุงเทพมหานครทั้งหมดเป็นไปตามหลักการเกณฑ์ที่ได้กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ดังนั้น ลักษณะของการจัดการและบริหารงบประมาณของเทศบาล อบจ. และ อบต. จึงเหมือนกัน

รวมทั้งหลักการบันทึกข้อมูลทางการเงินก็มีลักษณะเหมือนกัน เพียงแต่แตกต่างกันรายละเอียดของรายการย่อยของข้อมูล โดยอาจจะสรุปปัญหาและข้อบกพร่องของรายงานตามที่ได้ศึกษามามีดังนี้

(2.1) ปัญหาหลักการบันทึกบัญชี และนิยามตุลการคลัง

ตามที่ได้กล่าวแล้วว่าตุลการคลังเป็นผลต่างของรายได้และรายจ่ายจากการดำเนินงานกิจกรรมของภาครัฐบาล โดยไม่คำนึงถึงว่ากิจกรรมนั้นมีแหล่งของเงินมาจากไหน อาจจะมาจากงบประมาณ เงินกู้ เงินอุดหนุนและเงินอื่น ๆ หากเป็นกิจกรรมของภาครัฐบาล จะต้องนิบรณข้อมูลทั้งหมดเข้าด้วยกัน จากการศึกษารายงานงบแสดงฐานะการเงินของเทศบาล ได้แก่ รายงานสรุปรายรับจริง-จ่ายจริง ซึ่งแสดงรายการรับจริง รายจ่ายจริง และผลต่างของรายรับจริงและรายจ่ายจริงก็คือ ตุลการคลังนั่นเอง ปรากฏว่าในรายงานได้ครอบคลุมข้อมูลทั้งจากงบประมาณและนอกงบประมาณได้ครบถ้วน โดยแยกการดำเนินงานของเทศบาลและเทศพาณิชย์ ซึ่งเป็นกิจการเชิงพาณิชย์ที่อยู่ภายใต้การดูแลและควบคุมของเทศบาล คือ กิจการประปา และสถานอนามัยแะหรือออกกันให้เห็นได้ชัดเจน แต่ในการรายงานได้รวมรายรับจริงของเทศบาลและเทศพาณิชย์เองไว้ด้วย ส่วนรายจ่ายจริงก็ได้รวมรายจ่ายเทศบาลและเทศพาณิชย์เอาไว้เช่นกัน ทำให้ได้ตุลการคลัง ซึ่งเกิดจากผลต่างของรายรับจริงและรายจ่ายจริงของเทศบาลและเทศพาณิชย์ โดยไม่แยกเป็นตุลการคลังเฉพาะจากงบประมาณทั่วไปเอาไว้ ซึ่งมีหลักการรวมสถิติการคลังตามระบบสากล เนื่องจากหน้าที่ของภาครัฐบาลเพื่อจัดหาสินค้าและบริการให้แก่ชุมชนในราคาต่ำหรือในราคาที่ไม่เป็นไปตามกลไกตลาด (nonmarket price) แต่เทศพาณิชย์ผลิตสินค้าและบริการให้ชุมชนโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลกำไรเป็นราคาตลาด (market price) ดังนั้นในการรวม (consolidation) ของสถิติการคลัง จึงควรที่จะเอาเฉพาะผลลัพธ์หรือตุลของการดำเนินงานกิจการเทศพาณิชย์มารวมเข้ากับสถิติการคลังของเทศบาล กล่าวคือ ถ้าเทศพาณิชย์ได้ผลการดำเนินงานเกินตุล ควรนำมารวมทางด้านรายได้ของเทศบาล แต่ถ้าหากขาดตุลควรนำมารวมเป็นรายจ่ายของเทศบาล

นอกจากนั้น หากวิเคราะห์เฉพาะงบประมาณทั่วไปแล้วจะเห็นว่า การจัดทำบัญชีมีลักษณะคล้ายกับของกรุงเทพมหานคร กล่าวคือ ทางด้านรายรับแยกเป็นรายได้และเงินได้อื่น ซึ่งรวมถึงเงินกู้และเงินสะสมจ่ายขาดด้วย ซึ่งได้กล่าวไว้แล้วว่า เงินสะสมจ่ายขาดเป็นเพียงข้อมูลทางบัญชีไม่ใช่เม็ดเงินที่แท้จริง ในการรวมรายได้จากเงินสะสมจ่ายขาดเป็นรายรับจึงเป็นการนับซ้ำและทำให้ตุลการคลังต่ำกว่าความเป็นจริง

ในการศึกษางบเงินรับ-จ่ายของเทศบาล ซึ่งมีลักษณะเช่นเดียวกับงบเงินรายรับ-รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร คือ เป็นทั้งบแสดงการรับจ่ายเงินงบประมาณทั่วไป

และเงินลูกหนี้ –) จำนวนนี้ โดยเป็นบัญชีรับ-จ่ายเงินของงบประมาณ ซึ่งเป็นเพียงรายงานเดียวที่ครอบคลุมการรับจ่ายเงินทั้งหมดของเทศบาล แต่รายงานนี้ไม่ได้แสดงมูลการคลังให้เห็นชัดเจน เป็นเพียงบัญชีแสดงการไหลเข้าและไหลออกของเงิน ซึ่งบัญชีด้านรายรับเท่ากับบัญชีด้านรายจ่าย จะเห็นได้ว่าเป็นการรวมเอาข้อมูลที่มีลักษณะเป็น flow และข้อมูลที่เป็นสต็อกเข้าด้วยกัน ซึ่งทำให้เกิดการนับซ้ำขึ้นตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในการวิเคราะห์งบของกรุงเทพมหานคร

(2.2) ปัญหาการให้นิยามและการจัดประเภทรายได้

ในรายงานสรุปรายรับจริงของเทศบาล ในส่วนของรายรับจากงบประมาณทั่วไปได้จัดแบ่งรายรับออกเป็นรายได้ และเงินได้อื่น ซึ่งในรายละเอียดของเงินได้อื่นมีรายรับจากเงินสะสมจ่ายขาดรวมอยู่ด้วย โดยเป็นตัวเลขทางบัญชีไม่ได้มีเงินจริง ดังนั้นไม่ควรที่จะนำมาบันทึกเป็นรายรับในเกณฑ์เงินสด นอกจากนี้ไม่ควรที่จะนำเอารายรับจากงบประมาณเฉพาะการรวมเข้ากับรายรับจากงบประมาณ เนื่องจากลักษณะการดำเนินงานของเทศบาลและเทศบาลนิคมแตกต่างกัน

(2.3) ปัญหาการให้นิยามและการจัดประเภทรายจ่าย

ในรายงานสรุปรายจ่ายจริงได้มีการจำแนกรายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน โดยมีการแยกในรายละเอียดว่าเป็นรายจ่ายประจำหรือรายจ่ายลงทุนจากแหล่งเงินใด เช่น รายจ่ายของหน่วยงานซึ่งได้รับจากงบประมาณ รายจ่ายจากเงินอุดหนุน และรายจ่ายจากเงินสะสมจ่ายขาด นอกจากนั้น ยังมีรายจ่ายงบกลาง ประกอบด้วย รายจ่ายชั่วคราว เงินกู้และดอกเบี้ยซึ่งตามหลักการแล้วการชำระคืนเงินกู้ไม่ควรที่จะนับเป็นรายจ่าย เพราะได้นับเป็นรายจ่ายไปแล้ว เมื่อมีการเบิกจ่ายเงินกู้ซึ่งใช้ในโครงการต่างๆ ถ้าหากนับการชำระคืนเงินกู้เป็นรายจ่ายอีก ก็จะทำให้การนับซ้ำขึ้น ดังนั้น รายการนี้ควรจะเป็นการชดเชยมูลค่าการคลัง ในงบกลาง ยังมีบางรายการที่ไม่สามารถจำแนกได้ว่าเป็นรายจ่ายประจำหรือลงทุน เช่น รายจ่ายตามข้อผูกพันเงินดำรงจ่าย และเงินช่วยเหลือเฉพาะการ ขยายไปอีกตาม ในการจำแนกประเภทรายจ่ายประจำและลงทุนได้จัดแบ่งอย่างพยายามๆ ให้อธิบายหมวดหมู่ลักษณะที่ดินและสิ่งก่อสร้างเป็นรายจ่ายลงทุนเท่านั้น ที่เหลือเป็นรายจ่ายประจำทั้งหมด ซึ่งตามหลักการதாகแล้วมีการแยกในรายละเอียดมากกว่านี้ เช่น รายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างของพนักงานหรือลูกจ้างที่ทำงานในโครงการลงทุนจะต้องถือเป็นรายจ่ายลงทุนด้วย ลักษณะที่ดินและสิ่งก่อสร้างที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ทางการทหารให้จัดประเภทเป็นรายจ่ายประจำ ยกเว้นในกรณีที่ใช้จ่ายของทหารจัดทำขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์ให้บริการแก่พลเรือนจึงจัดอยู่ในงบลงทุน ได้แก่ โรงพยาบาลของทหาร ให้บริการแก่คนทั่วไป เป็นต้น

(2.4) ปัญหาในการจัดทำงบดุล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้จัดทำงบดุลได้ครบถ้วน คือ ทางด้านสินทรัพย์ประกอบด้วยสินทรัพย์หมุนเวียนและสินทรัพย์ถาวร แต่อย่างไรก็ตามการลงบันทึกของมูลค่าสินทรัพย์ถาวรให้มูลค่าราคาทุนตามที่ซื้อมาหรือได้มา โดยไม่มีการคิดค่าเสื่อมราคาหรือตีราคามูลค่าสินทรัพย์ที่ใช้หมดไป และไม่ได้มีการประเมินมูลค่าสินทรัพย์ที่แท้จริงว่ามีจำนวนเท่าใด

เปรียบเทียบรายรับ-รายจ่าย ของกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

หน่วย : บาท

รายรับ - รายจ่าย	จำนวน (บาท)	ร้อยละ
รายรับจากนอกงบประมาณ		
1. รายรับจากกรุงเทพมหานคร		
รายได้ประจำ		
(1) ภาษีอากร	21,796,300,000	99.92
(2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ และค่าปรับ		
และค่าปรับ	335,880,000	1.44
(3) รายได้จากทรัพย์สิน	1,522,790,000	6.38
(4) รายได้จากสิ่งอื่นที่เป็นประโยชน์ทางภาษี		
(5) รายได้อื่นๆ	305,050,000	1.64
รวมรายได้ประจำ	24,000,000,000	100.00
รวมรายได้อื่นๆนอกงบประมาณ	24,000,000,000	100.00
2. รายรับจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา		
2.1 ภาษีเงินได้	201,560,000	100.00
รวมรายได้อื่นๆ	201,560,000	100.00
2.2 ภาษีเงินได้	287,544,000	100.00
รวมรายได้อื่นๆ	287,544,000	100.00
รวมรายได้อื่นๆนอกงบประมาณ		
รวมรายได้อื่นๆนอกงบประมาณ	24,460,124,000	100.00

ที่มา :

รายรับ - รายจ่าย	จำนวน (บาท)	ร้อยละ
รายจ่ายจากนอกงบประมาณ (ระดับต้น)		
1. งบดำเนินงานทั่วไป	4,432,372,850	18.19
2. การบริหารและพัฒนา		
รวมงบบริหาร	3,847,316,000	14.97
3. การบริหารและพัฒนา	4,997,560,950	20.50
4. การบริหารและพัฒนา	3,172,523,500	13.02
5. การบริหารและพัฒนา	1,889,055,800	7.75
6. การบริหารและพัฒนา	3,629,824,500	14.89
7. การบริหารและพัฒนา	2,231,926,100	9.36
8. การบริหารและพัฒนา	371,130,000	1.52
รวมงบบริหารจากนอกงบประมาณ	24,371,130,000	100.00

งบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542

จำแนกตามตำแหน่งและแผนงาน

หน่วย : บาท

แผนงาน	งบประมาณปี 2542	คิดเป็นร้อยละ
ด้านทนายพิทักษ์ทั่วไป	4,432,372,860.00	18.46
1. แผนงานบริหารทั่วไป	217,122,000.00	0.90
2. แผนงานบริหารงานปกครองและระบอบ	583,208,900.00	2.43
3. แผนงานบริหารการคลัง	1,148,302,000.00	4.76
4. แผนงานบริหารงานบุคคล	72,019,500.00	0.30
5. แผนงานส่งเสริมระบบบริหาร	2,410,040,960.00	10.05
ด้านการรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย	3,647,616,300.00	15.19
1. แผนงานบริหารทั่วไป	53,811,700.00	0.22
2. แผนงานพัฒนาและส่งเสริม	53,988,900.00	0.23
3. แผนงานรักษาความสะอาด	3,154,753,200.00	13.14
4. แผนงานรักษาความสะอาดเป็นระเบียบเรียบร้อย	384,990,500.00	1.60
ด้านทรัพยากรและระบบจราจร	4,943,886,960.00	20.82
1. แผนงานบริหารทั่วไป	75,336,750.00	0.31
2. แผนงานพัฒนาการขึ้นที่ดินและระบบจราจร	239,791,200.00	1.22
3. แผนงานการโยธา	3,057,782,100.00	12.87
4. แผนงานพัฒนาการโยธาและระบบจราจร	1,549,776,900.00	6.42
ด้านสาธารณูปโภคและน้ำประปา	3,172,523,500.00	13.23
1. แผนงานบริหารทั่วไป	15,050,700.00	0.08
2. แผนงานพัฒนาระบบประปา	971,016,100.00	4.05
3. แผนงานจัดการระบบน้ำและน้ำเสีย	1,583,181,500.00	6.68
ด้าน		
4. แผนงานควบคุมคุณภาพน้ำ	519,756,300.00	2.17
5. แผนงานจัดการคุณภาพน้ำ	10,554,500.00	0.33

แผนงาน	งบประมาณปี 2542	คิดเป็นร้อยละ
ด้านการพัฒนาและบริหารสังคม	1,889,046,800.00	7.87
1. แผนงานบริหารทั่วไป	29,606,200.00	0.12
2. แผนงานพัฒนาและบริหารสังคม	791,725,100.00	3.39
3. แผนงานบริหารการคลัง	487,514,400.00	2.03
4. แผนงานพัฒนาระบบ	983,207,000.00	1.89
5. แผนงานส่งเสริมบริหาร	126,934,100.00	0.63
ด้านการสาธารณสุข	3,628,824,900.00	15.13
1. แผนงานบริหารทั่วไป	307,521,700.00	1.28
2. แผนงานบริหารด้านสาธารณสุข	2,012,465,100.00	8.39
3. แผนงานพัฒนาและบริหารสาธารณสุข	184,976,800.00	0.77
4. แผนงานพัฒนาและส่งเสริม	114,530,400.00	0.48
5. แผนงานอนามัย	1,008,930,900.00	4.21
ด้านการศึกษา	2,231,920,100.00	9.30
1. แผนงานบริหารทั่วไป	192,820,700.00	0.80
2. แผนงานพัฒนาระบบการศึกษา	158,492,800.00	0.66
3. แผนงานพัฒนาระบบศึกษา	1,890,606,800.00	7.84
รวม 7 ด้าน 31 แผนงาน	11,229,561,550.00	46.45

ตารางที่ 8

รายงานการรับ - จ่ายเงินงบประมาณจากเจ้ากระทรวงมหาดไทย

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542

รายการ	งบประมาณทั้งสิ้น	รับเงิน/จ่ายเงิน	เงินที่ได้รับหรือส่ง	เงินที่ได้รับหรือส่งสุทธิ	รวมเงินรับ/จ่ายสุทธิ	งบประมาณ
1. รายรับ						
1.1 รายได้ประจำ	24,000,000.00	23,073,253.98	-	-	24,073,243.98	826,706,310.78
1.2 รายได้พิเศษ	1,641,300.00	1,641,000.00	-	-	1,641,000.00	-
รวม	25,641,300.00	24,714,253.98	-	-	24,714,253.98	826,706,310.78
2. รายจ่าย งบประมาณประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542						
2.1 รายจ่ายประจำ	24,000,000.00	16,541,871.23	5,704,348.29	5,704,348.29	22,246,210.63	1,253,700,380.37
2.2 รายจ่ายพิเศษ	1,641,300.00	1,501,407.35	22,005,268.46	22,005,268.46	1,524,092.42	116,907,572.34
รวม	25,641,300.00	18,043,278.58	5,727,023.56	5,727,023.56	23,770,312.05	1,870,607,940.71
3. รายจ่ายตามงบประมาณปีอื่น						
3.1 รายจ่ายจากเงินที่ได้รับหรือส่ง	40,809,738.04	-	-	-	-	40,809,738.04
3.2 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2536	47,514,094.53	38,172,725.40	-	-	38,172,725.40	9,340,369.11
3.3 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2537	229,208,360.88	437,481,112.30	60,909,397.47	60,909,397.47	195,480,509.77	30,807,851.11
3.4 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538	1,308,445,199.92	633,122,355.17	542,417,486.48	542,417,486.48	1,175,539,193.65	32,900,336.27
3.5 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2540	3,746,871,949.95	2,242,103,968.82	1,010,794,191.26	1,010,794,191.26	3,352,984,660.66	393,687,299.90
3.6 ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2541	10,110,109,587.00	7,241,596,101.00	7,251,681,969.58	7,251,681,969.58	9,493,478,070.58	610,622,496.42
รวม	15,382,930,510.33	10,922,553,212.71	3,656,023,546.77	3,656,023,546.77	14,255,656,759.48	1,124,263,750.85
รวมจากจ่ายหรือรับ	41,923,920,510.33	28,435,811,695.25	8,593,127,133.82	8,593,127,133.82	30,078,968,810.77	2,994,951,631.66
4. ดูดเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี						
รายรับ (+) ค่า (-) ค่ารายจ่ายตามงบประมาณ	-	8,671,815,346.88	8,727,023,568.76	8,727,023,568.76	-	943,961,929.93
5. ดูดการรับ - จ่ายเงิน						
รายรับ (+) ค่า (-) ค่ารายจ่ายทั้งสิ้น	15,382,920,510.33	3,721,547,696.03	8,593,127,133.82	8,593,127,133.82	13,314,634,829.53	2,068,249,690.78

ตารางที่ ๑

รายงานสรุปเงินบาทตามแบบประมาณการจ่ายของกรุงเทพมหานคร

ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๒

ประเภท	ประมาณการ	เงินจริง	+ หรือ - ค่า	คงเหลือตามการ
๑. รายได้ทั่วไป				
๑. ภาษีอากร	21,736,300,000.00	19,644,151,587.76	-	2,092,148,412.25
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับและค่าบริการ	345,800,000.00	291,245,755.16	-	54,614,244.84
3. รายได้จากทรัพย์สิน	1,322,790,000.00	1,524,085,576.54	+	1,996,576.54
4. รายได้จากสถานะผูกพันบัตร การพาณิชย์และกิจการอื่น	-	730,357.86	+	730,357.86
5. รายได้เบ็ดเตล็ด	355,060,000.00	1,613,082,711.81	+	1,218,030,711.81
รวม	24,000,000,000.00	23,073,293,989.27	-	926,706,010.73
๒. รายได้พิเศษ				
เงินอุดหนุนจากภายนอก	1,641,000,000.00	1,641,000,000.00		-
รวม	1,641,000,000.00	1,641,000,000.00		-
รวม	25,641,000,000.00	24,714,293,989.27	-	926,706,010.73

รายงานสรุปเงินรายได้จากต้นทุนประเมินมูลค่าทรัพย์สินจำนวนตามแบบกลางและหน่วยงาน
ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542

พ.ศ. 2542	งบประมาณรายจ่าย (นับถึงสิ้นปี)	งบประมาณรายจ่าย 30 กันยายน 2543	เกินเกินงบประมาณรายจ่าย	รวมรวมเกินเกินงบประมาณรายจ่าย	รวมรวมเกินเกินงบประมาณรายจ่าย
งบประมาณรายจ่าย	3,672,918,250.00	1,879,617,621.67	1,817,529,454.03	2,897,827,079.60	775,891,208.40
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	34,665,600.00	33,121,330.42	-	33,121,330.42	1,464,283.89
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	103,967,751.00	103,967,751.00	34,500,000.00	35,456,701.00	6,510,388.15
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	31,668,262.67	34,353,362.45	192,607,000	34,746,936.46	2,022,321.68
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	589,404,324.00	658,360,022.16	63,959,454.67	625,369,236.63	63,535,667.17
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	280,457,722.00	91,149,433.59	91,149,433.59	100,153,293.90	26,774,474.79
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	1,504,798,022.00	1,229,792,583.46	408,247,957.47	1,438,133,820.63	66,767,201.37
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	64,294,500.00	34,294,204.74	30,362,145.50	54,462,349.74	30,261,650.26
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	259,391,000.00	95,391,004.58	124,801,631.94	201,191,733.10	39,609,261.90
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	2,113,316,600.00	1,366,234,408.62	671,742,349.28	2,037,976,738.74	75,338,651.27
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	2,222,560,511.00	1,648,871,750.72	600,607,508.50	2,049,379,319.29	22,881,411.72
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	1,104,109,679.00	189,317,310.30	289,574,056.80	1,065,491,867.10	18,668,011.50
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	115,161,754.00	88,313,416.46	6,037,124.46	106,350,540.96	8,211,213.16
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	1,016,439,000.00	1,32,013,527.22	50,230,936.60	152,044,485.23	17,770,494.77
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	1,34,427,333.00	530,454,675.64	622,653,310.21	601,117,386.117	41,305,291.84
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	147,098,861.00	265,748,637.32	77,510,919.65	804,350,656.17	13,741,264.11
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	2,223,228,159.00	1,461,045,971.04	713,667,153.93	2,174,712,227.03	48,545,891.07
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	1,103,260,443.00	834,813,243.42	307,566,669.21	607,734,202.60	170,468,237.34
ส่วนเกินงบประมาณรายจ่าย	146,317,412.00	124,952,519.87	17,684,003.45	197,032,943.49	4,279,491.39

หน่วยงาน	งบดำเนินงาน	งบดำเนินงาน 2563	งบดำเนินงาน 2564	งบดำเนินงาน 2565
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	152,251,590.00	16,816,825.02	48,118,265.75	143,086,610.77
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	167,232,644.00	146,225,041.98	34,251,711.36	162,469,714.35
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	155,075,525.00	134,535,502.03	28,479,735.84	152,945,657.97
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	147,465,647.00	111,861,191.42	28,211,495.35	162,369,296.77
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	108,816,974.00	84,535,091.52	19,808,429.18	104,233,440.69
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	145,400,229.00	95,412,472.87	24,023,008.50	131,535,309.40
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	295,805,430.00	340,898,665.00	10,928,833.23	391,368,559.23
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	115,311,284.00	101,198,123.54	3,750,401.98	110,964,631.49
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	144,352,539.00	127,833,629.53	31,150,423.83	139,013,427.37
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	172,548,947.00	143,917,804.20	38,532,727.99	160,450,442.21
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	146,766,330.00	129,858,311.44	11,530,087.06	136,388,021.50
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	146,350,000.00	135,808,068.71	42,853,937.52	176,671,167.21
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	119,529,424.00	99,768,747.07	16,059,787.00	115,348,554.67
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	153,305,622.00	99,474,755.03	42,616,038.45	142,090,833.48
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	156,404,068.00	112,174,451.53	13,269,140.00	133,561,564.43
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	163,480,505.00	125,766,667.73	33,531,150.87	139,297,818.53
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	138,153,530.00	101,521,122.08	29,603,427.58	131,184,555.66
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	140,812,340.00	108,470,589.37	28,904,177.83	135,318,367.03
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	98,314,899.00	67,383,339.86	26,617,671.52	94,000,911.36
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	100,162,073.00	83,225,962.89	13,956,154.69	96,743,140.77
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	104,518,230.00	77,358,325.84	30,810,010.80	106,008,296.44
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	148,354,318.00	101,521,725.34	80,568,812.44	142,142,538.79
สำนักงานคณะกรรมการอาหารและยา	135,916,567.00	88,219,148.99	36,053,037.56	124,752,199.56

สรุปยอด	งบการเงินรวมประจำปี (ล้านบาท)	งบการเงินรวมประจำปี (ล้านบาท)	งบการเงินรวมประจำปี (ล้านบาท)	งบการเงินรวมประจำปี (ล้านบาท)	งบการเงินรวมประจำปี (ล้านบาท)
งบการเงินรวมประจำปี	36,639,374.00	33,363,830.93	18,843,462.70	11,807,203.63	4,821,880.37
งบการเงินรวมประจำปี	134,406,466.00	87,647,250.00	43,104,575.44	130,022,050.40	1,053,363.62
งบการเงินรวมประจำปี	434,349,634.00	35,050,202.44	33,372,805.43	118,471,807.87	5,778,128.13
งบการเงินรวมประจำปี	26,079,100,000.00	16,541,870,330.43	6,474,546,295.20	22,046,219,637.63	1,253,700,309.37
งบการเงินรวมประจำปี	300,000,000.00	102,427,304.80	22,685,288.50	183,085,653.41	116,900,940.68
งบการเงินรวมประจำปี	37,200,000.00	97,000,000.00	-	57,000,000.00	-
งบการเงินรวมประจำปี	1,284,500,000.00	1,283,950,574.25	-	1,283,950,374.25	625.75
งบการเงินรวมประจำปี	1,641,000,000.00	1,301,427,135.14	22,685,288.50	1,324,032,427.66	116,907,572.34
งบการเงินรวมประจำปี	26,641,500,000.00	16,543,077,472.54	6,727,333,585.75	28,770,315,058.29	1,670,687,940.71

รายละเอียดเงินรายได้ตามงบประมาณจากเจ้ากระทรวงที่เกี่ยวข้องกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณพ.ศ. ๒๕๖๒

ปรีชา จันทน์ ขนเป็ดระมาณ พ.ศ. 2542

หมวดหมู่	รายได้สุทธิ	-	โอนหนี้	หัก/บวกตามรายการ	รวมหนี้คงค้าง	รวมหนี้คงค้างและเงินปัน
	ตามรายการจ่าย	-	โอน	หัก/บวกตามรายการ		หักหนี้คงค้างที่ต่ำกว่า
10. รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ						
รัฐบาล	3,372,103,250.00	+	300,234,536.00	3,672,337,786.00	1,639,533,555.57	3,032,804,230.43
รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ	4,755,280,620.00	-	83,371,638.00	4,671,908,982.00	4,637,346,715.86	4,527,539,715.86
ส่วนราชการ	1,087,720,100.00	-	85,309,050.00	1,002,411,050.00	952,471,560.17	932,473,583.17
ส่วนราชการไม่สังกัดกระทรวง	3,530,333,000.00	+	415,355,990.00	3,945,688,990.00	3,156,604,924.74	3,114,636,234.01
ส่วนราชการใน	353,385,200.00	+	12,983,329.00	366,368,529.00	413,563,526.40	413,009,335.40
ส่วนราชการที่ขึ้นและสังกัดต่าง	7,314,342,140.00	-	533,372,530.00	6,780,969,610.00	2,934,385,573.98	6,408,689,232.14
เงินอุดหนุน	805,521,000.00	-	105,272,400.00	700,248,600.00	530,932,729.91	492,467,795.87
รวมทั้งสิ้น	3,140,636,100.00	+	33,726,636.00	3,174,362,736.00	2,627,321,325.18	2,549,158,835.55
รวมรายการประจำ	324,000,000,000.00		-	324,000,000,000.00	16,347,971,333.43	22,245,249,631.63
11. ภายนอก						
ธนาคาร	-	-	300,000,000.00	300,000,000.00	162,407,784.86	163,093,053.41
ส่วนวิสาหกิจและกิจการต่าง	-	+	1,284,000,000.00	1,284,000,000.00	4,283,998,314.28	4,263,980,324.28
เงินอุดหนุน	-	+	97,000,000.00	97,000,000.00	57,050,000.00	57,000,000.00
รวมรายการพิเศษ	-	+	1,681,000,000.00	1,681,000,000.00	5,503,457,109.14	5,524,082,422.69
รวมรายการทั้งสิ้น	24,000,000,000.00	+	1,681,000,000.00	25,681,000,000.00	18,043,248,472.54	23,770,312,039.29
						1,163,617,572.34
						1,163,617,572.34

ကျေးဇူးတင်ပါသည်။

ราชบัณฑิตยสถานได้ดำเนินการจัดพิมพ์และเผยแพร่เอกสารคู่มือการดำเนินงาน

2452 W. W. ROUNSAFORTH JR.

[illegible]

หน่วยงาน	งบปี/งบไตรมาสที่ 1-3 ปี 67	งบปี/งบไตรมาสที่ 1-3 ปี 66	งบปี/งบไตรมาสที่ 1-3 ปี 65	งบปี/งบไตรมาสที่ 1-3 ปี 64	งบปี/งบไตรมาสที่ 1-3 ปี 63
สำนักงานอัยการ	31,401,283.50	18,088,269.80	12,401,614.10	12,321,404.10	122,113.03
สำนักงานอัยการพิเศษ	59,729,770.00	42,007,392.69	14,765,317.32	2,203,112.48	12,530,265.44
สำนักงานอัยการคดีอาญา	35,732,632.40	30,954,404.23	8,763,228.17	-	3,758,229.17
สำนักงานอัยการคดีอาญา	31,602,826.80	29,184,413.46	2,473,391.84	-	1,470,391.84
สำนักงานอัยการคดีอาญา	34,306,356.66	29,107,111.09	5,493,439.60	-	5,199,439.60
สำนักงานอัยการคดีอาญา	41,255,185.64	41,102,587.36	3,163,576.36	-	3,162,576.36
สำนักงานอัยการคดีอาญา	33,544,114.80	63,174,534.04	1,003,593.78	-	1,003,593.78
สำนักงานอัยการคดีอาญา	30,228,681.16	56,882,459.64	11,254,811.46	2,381,698.46	10,796,227.03
สำนักงานอัยการคดีอาญา	40,300,034.50	34,556,253.53	15,741,428.97	8,635,148.56	7,105,233.41
สำนักงานอัยการคดีอาญา	41,863,567.20	17,765,288.54	4,535,218.08	1,088,769.00	2,570,469.08
สำนักงานอัยการคดีอาญา	25,432,179.00	49,535,147.79	14,226,971.81	8,693,716.28	6,267,203.53
สำนักงานอัยการคดีอาญา	23,797,630.00	72,347,259.00	1,492,380.00	-	1,492,380.00
สำนักงานอัยการคดีอาญา	51,129,168.50	38,392,729.28	11,395,429.22	8,522,000.00	2,414,429.32
สำนักงานอัยการคดีอาญา	32,409,954.00	45,814,327.05	16,833,637.55	9,783,937.83	7,086,099.67
สำนักงานอัยการคดีอาญา	46,888,817.35	43,885,493.26	3,032,329.09	253,009.09	2,277,225.00
สำนักงานอัยการคดีอาญา	51,758,253.00	90,458,134.51	13,340,149.08	12,919,689.82	330,258.27
สำนักงานอัยการคดีอาญา	41,591,041.50	26,907,919.09	14,883,111.47	2,246,246.00	2,396,463.87
สำนักงานอัยการคดีอาญา	58,629,122.00	64,138,486.68	4,465,845.32	-	4,495,645.32
สำนักงานอัยการคดีอาญา	32,987,146.20	24,347,200.20	8,419,040.00	5,663,433.60	2,999,102.00
สำนักงานอัยการคดีอาญา	9,129,214.00	5,363,114.00	88,660.00	-	88,660.00
สำนักงานอัยการคดีอาญา	63,150,088.00	33,402,296.72	29,447,309.28	4,790,964.72	14,616,774.58
สำนักงานอัยการคดีอาญา	44,900,639.50	27,114,483.37	17,395,451.13	11,581,871.94	9,827,319.18
สำนักงานอัยการคดีอาญา	40,141,058.60	24,451,465.09	15,497,533.67	15,235,000.00	263,633.61
สำนักงานอัยการคดีอาญา	11,929,370.00	11,452,105.10	477,144.97	-	477,144.93
สำนักงานอัยการคดีอาญา	38,422,301.67	35,689,987.14	3,732,220.63	2,181,200.00	1,551,220.63
สำนักงานอัยการคดีอาญา	48,344,162.90	43,894,385.72	2,443,155.19	-	2,443,155.19
สำนักงานอัยการคดีอาญา	73,112,771.50	73,493,207.81	5,023,843.67	469,429.09	5,151,414.56

งบแสดงการเคลื่อนไหวของเงินและสมมูลทางการเงิน

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542

รายการ	ประมาณการ	รับเงิน - จ่ายเงิน	± %	รวมจำนวนสุทธิ
เงินและสมมูลทางการเงิน ณ วันที่ 1 ตุลาคม 2541	7,050,701,046.75	7,050,701,046.75	-	-
1)20 รายการเคลื่อนไหวเงินและสมมูลทางการเงิน				
รายการเพิ่มจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2542	24,000,000,000.00	23,073,293,989.22	-	926,706,010.78
- รายได้เงิน	1,641,000,000.00	1,641,000,000.00	-	-
- รายจ่ายเงิน	-	-	-	-
ส่วนเงินและสมมูลเงินที่จ่าย	-	1,124,263,750.65	+	1,124,263,750.65
รวมรายการเคลื่อนไหวเงินและสมมูลทางการเงิน	-	86.22	+	86.22
เงินและสมมูลเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2542	-	5,560.00	+	5,560.00
รวมเงินและสมมูลเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2542	25,641,000,000.00	25,639,663,375.29	+	1,336,626,624.71
2) รายการเคลื่อนไหวเงินและสมมูลทางการเงิน				
รายการเพิ่มจากปีงบประมาณ พ.ศ. 2542	24,000,000,000.00	16,540,571,333.43	-	7,458,428,666.57
- รายได้เงิน	1,641,000,000.00	1,501,407,139.11	-	139,592,860.89
- รายจ่ายเงิน	1,641,000,000.00	1,641,000,000.00	-	-
ส่วนเงินและสมมูลเงินที่จ่าย	-	5,704,349,398.20	+	5,704,349,398.20
รวมรายการเคลื่อนไหวเงินและสมมูลเงิน	-	22,655,268.65	+	22,655,268.65
รวมเงินและสมมูลเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2542	27,282,000,000.00	25,411,312,652.29	-	1,870,687,347.71
รวมเงินและสมมูลเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2542	5,317,701,246.75	8,385,953,364.75	+	3,068,252,118.00

การประเมินผล การเรียนรู้-การอ่าน และจิตวิญญาณของ ม.ร. 25/2

1999

ตารางที่ 16

งบแสดงฐานะการเงิน กลุ่มสหกรณ์การเกษตร

ณ วันที่ 30 กันยายน 2541

สินทรัพย์	หมายเหตุ		มูลค่าตามบัญชี	มูลค่าสุทธิ	หมายเหตุ	
เงินฝากธนาคาร	- กองทุนเงิน สำนักรวมถาวร	18,018,734,546.74			5	746,688,521.42
- กองทุนเงิน สำนักรวมถาวร		244,120,558.45			5	420,563,640.52
- สำนักรวมถาวร		80,190,763.50			6	103,978,340.80
เงินปันผลและดอกเบี้ยเงินฝาก					6	5,727,033,586.73
เงินปันผลและดอกเบี้ยเงินฝาก					6	60,999,387.47
เงินปันผลและดอกเบี้ยเงินฝาก					6	542,417,480.18
เงินปันผลและดอกเบี้ยเงินฝาก					6	1,010,794,691.24
เงินปันผลและดอกเบี้ยเงินฝาก					6	2,251,881,969.55
เงินปันผลและดอกเบี้ยเงินฝาก					6	359,819.75
เงินปันผลและดอกเบี้ยเงินฝาก					6	21,604,649.00
เงินปันผลและดอกเบี้ยเงินฝาก					6	285,952,348.50
เงินปันผลและดอกเบี้ยเงินฝาก					6	824,016,817.29
เงินปันผลและดอกเบี้ยเงินฝาก					6	8,385,953,164.76
เงินปันผลและดอกเบี้ยเงินฝาก					6	19,260,206,698.32
รวมทั้งสิ้น		13,046,205,508.20			(บาท)	

งบแสดงฐานะการเงิน กลุ่มสหกรณ์การเกษตร

จากบริษัทมหาชนและบริษัทอื่น จำนวนตามหมวด ปี 2538 - 2540

บาท, บาท

ปี	ประเภททรัพย์สิน	2536	%	2537	%	2538	%	2539	%	2540	%
1	เงินสด	6,381,590,132.91	40.82	7,270,000,319.27	43.23	6,626,887,313.53	46.44	11,403,648,660.13	48.41	11,273,945,845.75	48.65
2	ค่าตอบแทนจากสิทธิ	300,111,855.36	2.02	410,458,222.95	2.28	483,080,762.21	2.72	567,491,339.00	2.64	611,371,990.04	2.66
3	ทรัพย์สิน	638,067,621.07	6.13	851,520,645.73	4.43	747,487,761.89	4.19	936,792,649.00	4.37	1,086,473,755.22	4.64
4	ส่วนขาดทุน	82,164,933.40	0.56	60,352,696.64	0.58	107,919,955.65	0.61	130,072,883.00	0.61	112,601,272.06	0.49
5	เบ็ดเตล็ด	143,734,472.58	1.16	154,051,196.30	1.04	183,026,889.68	1.03	369,438,050.00	0.70	378,426,650.19	0.75
	รวมรวมได้ 5 หมวด	7,093,918,175.40	89.59	8,572,451,919.99	88.05	10,151,481,902.91	86.99	12,209,444,201.13	88.81	13,482,822,573.25	87.42
6	เงินลงทุนระยะยาว	639,480,788.77	5.15	704,674,399.47	4.37	727,766,774.31	4.09	1,200,537,021.50	5.95	5,177,108,910.36	22.53
7	เงินลงทุนระยะสั้น	3,373,093,048.16	27.10	4,208,407,853.07	28.91	5,770,580,027.33	32.45	7,376,954,293.57	34.33	3,206,326,369.94	13.00
8	เงินลงทุนอื่น ๆ	431,287,530.44	3.48	501,121,353.87	3.30	184,512,543.00	1.04	-	-	230,877,967.00	1.00
	รวมเงินลงทุน	4,441,861,347.37	35.82	5,474,203,716.36	37.87	6,691,861,344.64	37.56	8,577,491,315.37	39.91	8,618,313,147.30	37.49
9	เงินสด	440,480,890.17	3.55	533,007,003.41	3.63	636,165,169.53	3.57	636,392,983.00	2.95	631,256,950.50	3.62
10	เงินกู้	129,379,409.00	1.04	187,573,202.00	1.27	334,646,204.00	1.88	67,655,440.00	0.31	330,969,205.80	1.47
	รวมรายได้	589,860,039.20	4.59	719,640,205.41	4.87	970,811,373.53	5.45	704,048,423.00	3.28	1,168,226,156.70	5.09
	รวมรายได้พิเศษ	5,014,521,377.57	40.41	8,193,333,971.77	41.95	7,662,672,748.17	43.01	8,281,539,738.37	43.19	9,784,539,304.00	42.59
	รวมรวมรับทั้งสิ้น	12,408,438,552.97	100.00	14,786,385,911.76	100.00	17,814,154,521.08	100.00	21,490,983,939.50	100.00	22,977,361,877.25	100.00

จากข้อมูลที่ได้และสามารถคำนวณ

กลุ่มสินทรัพย์ได้

ส่วนที่สมารถใช้เพื่อ

สำนักงานบริหารการคลัง

จำนวนประชากรตามอาชีพของเทศบาลเมืองพิษณุโลก ปี 2536 - 2540

หน่วย : คน

ปี	ประเภทอาชีพ	2536	%	2537	%	2538	%	2539	%	2540	%
1	อาชีพรับจ้างและวัดดิน	800,899,397.40	13.10	1,005,550,836.92	13.83	1,202,275,886.22	13.93	1,391,113,484.36	13.37	1,621,357,024.26	14.45
2	อาชีพรับจ้าง	62,676,042.87	1.01	72,172,633.70	0.98	85,832,410.48	0.99	86,625,535.22	0.83	86,370,713.23	0.77
3	อาชีพรับจ้าง	174,737,410.61	2.83	193,654,264.57	2.86	277,112,232.43	2.83	251,247,311.84	2.41	272,704,394.17	2.64
4	อาชีพรับจ้าง	23,300,522.68	0.39	25,110,514.00	0.35	23,951,049.56	0.29	24,144,775.97	0.23	23,641,855.00	0.21
	รวมอาชีพที่จัดเก็บเงิน	1,070,893,323.46	17.32	1,296,488,218.75	17.83	1,538,371,576.75	17.83	1,753,131,107.34	16.85	2,005,273,976.06	17.87
5	อาชีพรับจ้าง	2,669,547,075.03	43.17	3,135,534,573.53	43.13	3,717,545,191.64	43.68	4,748,114,713.93	45.64	4,977,035,895.65	44.34
6	อาชีพรับจ้าง	145,075,528.73	2.41	202,126,078.11	2.78	271,028,055.42	3.14	317,811,439.15	3.06	314,269,555.00	2.80
7	อาชีพรับจ้าง	607,617,200.80	9.83	703,632,387.59	9.66	795,159,743.29	9.27	842,378,853.25	9.06	935,086,522.00	8.79
8	อาชีพรับจ้าง	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	อาชีพรับจ้างและจ้างสอน	1,885,936,988.00	27.27	1,902,293,961.29	26.58	2,385,682,116.54	26.33	2,642,232,386.46	25.40	2,950,402,803.44	26.29
	รวมอาชีพที่รัฐภาคจัดสรรให้	5,111,146,809.45	82.60	5,973,561,000.52	82.17	7,090,615,736.78	82.17	8,650,517,492.79	83.15	9,218,074,889.09	82.13
	รวมอาชีพทั้งหมด	6,181,840,132.91	100.00	7,270,069,219.27	100.00	8,628,987,313.53	100.00	10,403,648,000.13	100.00	11,223,948,845.75	100.00

จากข้อมูลที่ได้มาจากการสำรวจ

กลุ่มอาชีพรับจ้าง

ส่วนพัฒนาอาชีพให้ดีขึ้น

สำนักงานบริหารการพัฒนากิจการ

จากจำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มีองค์การ จำนวนโรงพยาบาลรวมทั้งหมด ปี 2536 - 2540

บาท บาท

ปี	ประเภทการรับ	2536	%	2537	%	2538	%	2539	%	2540	%
1	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	178,146,717.83	1.17	199,388,546.75	0.94	198,604,752.83	0.92	-	-	178,146,717.82	0.95
2	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	241,866,636.22	1.95	262,631,811.54	1.82	272,970,085.17	1.69	683,085,615.06	3.60	402,431,513.84	1.84
3	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	29,357,879.11	0.26	32,044,654.76	0.23	30,520,880.85	0.19	-	-	64,721,083.75	0.22
4	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	45,665,017.39	0.40	61,522,978.28	0.45	62,980,338.49	0.42	-	-	80,317,138.73	0.39
5	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	424,921,382.61	3.73	465,548,889.83	3.34	534,134,857.44	3.27	684,085,655.85	3.60	701,686,219.54	3.41
6	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	1,662,965,712.93	14.60	1,727,719,211.16	12.30	2,020,321,728.85	12.39	4,207,831,624.50	22.80	2,702,014,790.72	13.84
7	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	710,712,090.38	6.36	866,315,319.49	5.86	1,018,812,206.38	6.23	1,017,780,086.23	7.30	1,488,015,263.80	7.18
8	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	1,467,940,689.75	12.69	1,765,793,710.81	12.59	2,061,364,593.48	12.66	3,766,217,871.77	19.11	2,911,172,182.70	14.26
9	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	87,893,079.61	0.77	702,181,580.79	0.75	57,542,468.95	0.87	138,215,087.00	0.73	168,132,245.44	0.77
10	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	26,318,729.09	0.23	47,528,624.34	0.35	48,023,833.29	0.30	70,880,274.00	0.37	136,047,305.76	0.66
11	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	361,386,827.89	3.17	411,945,421.12	3.09	27,416,128.88	0.17	359,210,245.20	1.89	33,088,165.87	0.16
12	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	4,367,048,889.73	38.31	4,880,916,412.61	35.46	5,334,258,004.73	32.71	8,850,115,197.30	49.40	7,428,419,957.78	35.86
13	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	3,003,565,282.52	26.11	2,467,542,132.24	17.90	3,124,832,261.26	19.16	6,581,082,046.00	47.00	4,583,004,771.50	19.71
14	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	7,863,855,097.52	68.11	2,467,542,132.24	17.90	3,124,832,261.26	19.16	8,850,115,197.30	49.40	4,003,904,771.50	19.71
15	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	8,430,801,972.31	73.47	7,229,518,544.85	53.45	8,438,130,096.26	51.87	17,881,708,143.30	96.40	11,512,384,728.86	55.57
16	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	4,002,855,523.09	34.12	3,144,171,529.43	22.54	6,300,945,649.20	38.83	-	-	1,173,889,253.74	54.37
17	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	419,382,939.00	3.65	666,688,700.45	4.76	646,980,080.71	3.97	-	-	967,055,394.93	4.67
18	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	122,367,092.82	1.08	135,255,254.00	1.42	568,628,304.00	2.26	-	-	408,707,936.86	1.97
19	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	4,541,459,626.42	39.85	5,696,130,183.88	41.01	7,315,812,933.41	44.86	-	-	8,496,652,549.43	41.02
20	จำนวนแพทย์อาสาสมัครที่มี	11,397,034,191.34	100.00	13,710,261,718.36	100.00	16,308,836,947.13	100.00	30,565,793,799.16	100.00	20,716,723,496.86	100.00

รวมจำนวนแพทย์อาสาสมัครทั้งหมด

(จำนวนแพทย์อาสาสมัคร)

จำนวนแพทย์อาสาสมัคร

จำนวนแพทย์อาสาสมัคร

ตารางที่ 21
เทศบาลนครสงขลา
งบดุล
ณ วันที่ 30 กันยายน 2542

ทรัพย์สินในรายการอื่น (หมายเหตุ 1)		(บาท)
ที่ดิน		410,000.00
อาคารและสิ่งก่อสร้าง		168,094,552.82
เครื่องจักรและเครื่องมือ		14,142,019.95
เครื่องคานสับและตัดกิ่ง		7,550,023.88
เครื่องใช้สำนักงาน		38,656,327.27
ยานพาหนะ		120,850,125.11
รวมทรัพย์สินถาวร		348,703,649.03
ทรัพย์สินหมุนเวียนสุทธิ		
เงินสดในมือและเงินฝากธนาคาร (หมายเหตุ 2)		136,413,972.10
ลูกหนี้รายได้ (หมายเหตุ 3)		4,954,530.83
ทรัพย์สินหมุนเวียนอื่น (หมายเหตุ 4)		1,661,432.50
<u>อื่น</u> หนี้สินหมุนเวียนอื่น (หมายเหตุ 5)		13,433,952.52
รวมทรัพย์สินหมุนเวียนสุทธิ		129,599,882.91
ทรัพย์สินอื่น (หมายเหตุ 6)		31,794,405.38
<u>อื่น</u> หนี้สินอื่น (หมายเหตุ 7)		30,118.02
รวมทรัพย์สินอื่น		31,764,289.76
รวมทรัพย์สิน		510,063,921.70
เงินกู้ยืมระยะยาว (หมายเหตุ 8)		15,511,027.18
กองทุน (หมายเหตุ 9)		
ทรัพย์สินทั่วไปบริจาค		15,787,010.00
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ		198,386,121.01
จ่ายขาดเงินสะสม		34,388,955.90
(เงินสะสม)		275,030,624.32
จากนายจ้างทรัพย์สินถาวร		29,040,617.70
รวมกองทุน		494,552,094.52
รวมหนี้สินและกองทุน		510,063,921.70

หมายเหตุประกอบงบการเงินเป็นส่วนหนึ่งของงบการเงินนี้

ตารางที่ 22
รายงานสรุปรายรับจริง
ประจำปีงบประมาณ 2542
เทศบาลเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี

หน่วย บาท

รายการ	ประมาณการ	รายรับจริง	สูงต่ำ
รวมประมาณทั่วไป			
รายรับ			
รายได้			
1. หมวดภาษีอากร	166,136,300.00	147,181,080.76	- 18,957,419.24
2. หมวดค่าธรรมเนียม ค่าขึ้น และใบอนุญาต	2,250,800.00	2,578,347.40	+ 327,547.40
3. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน	16,352,300.00	31,649,824.82	+ 15,297,524.82
4. หมวดรายได้จากสาธารณะูปโภค และเทศพาณิชย์	390,000.00	350,117.07	- 39,882.93
5. หมวดเงินอุดหนุน	400,000.00	1,066,594.26	+ 666,594.26
รวมรายได้ 5 หมวด	185,589,600.00	182,825,464.31	- 2,766,135.69
6. หมวดเงินอุดหนุน	7,623,200.00	7,623,200.00	-
รวมรายได้	193,214,800.00	190,448,664.31	- 2,766,135.69
เงินได้คืน			
1. เงินกู้	-	-	-
2. เงินที่จ่ายคืนจากเงินสะสม	-	-	-
รวมรายได้คืน	-	-	-
รวมรายรับงบประมาณทั่วไป	193,214,800.00	190,448,664.31	- 2,766,135.69
รวมประมาณเฉพาะการ			
รวมประมาณเฉพาะการประจำปี			
1. รายได้	20,674,900.00	18,685,573.17	- 1,989,326.83
2. เงินได้คืน	-	-	-
รวมรายรับงบเฉพาะการประจำปี	20,674,900.00	18,685,573.17	- 1,989,326.83
รวมประมาณเฉพาะการสถานธนาปบาล			
1. รายได้	2,850,000.00	2,576,029.33	- 273,970.67
2. เงินได้คืน	1,300,000.00	1,117,056.91	- 182,943.09
รวมรายรับงบประมาณเฉพาะการ สถานธนาปบาล	3,950,000.00	3,692,086.24	- 257,913.76
รวมรายรับงบประมาณเฉพาะการ	24,624,900.00	22,377,659.41	- 2,247,240.59
รวมรายรับงบทั่วไปและงบเฉพาะการ	217,839,700.00	212,826,323.72	- 5,013,376.28

ตารางที่ 23
รายงานสรุปรายจ่ายจริง
ประจำปีงบประมาณ 2542
เทศบาลเมืองปัตตานี จังหวัดปัตตานี

หน่วย : บาท

รายการ	ประมาณการ	รายรับจริง	สูงต่ำ
ประมาณรายจ่ายทั่วไป			
รวมรายงบกลาง			
ค่าเช่ารถหนึ่งคันและรถสองคัน		-	-
รายจ่ายตามข้อผูกพัน	7,321,700.00	7,144,278.42	- 177,423.58
เงินสำรองจ่าย	3,609,520.00	1,647,994.00	- 2,061,526.00
เงินช่วยเหลือเฉพาะการ	4,872,400.00	2,812,900.00	- 2,059,500.00
รวมรายจ่ายงบกลาง	15,803,620.00	11,505,170.42	- 4,298,449.58
รายจ่ายของหน่วยงาน			
ก. รายจ่ายประจำ			
หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	26,815,015.00	25,609,994.55	- 1,124,020.45
หมวดค่าจ้างชั่วคราว	17,907,900.00	16,830,327.66	- 1,277,572.34
หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	47,967,765.00	32,000,217.21	- 15,967,547.79
หมวดค่าสาธารณูปโภค	1,869,700.00	1,516,662.59	- 353,037.45
หมวดเงินอุดหนุน	3,182,700.00	1,975,362.83	- 1,207,337.17
หมวดรายจ่ายอื่น	10,000.00	-	- 10,000.00
รวมรายจ่ายประจำ	97,753,080.00	77,732,564.80	- 19,939,515.20
ข. รวมรายเพื่อการลงทุน			
หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	72,034,900.00	67,314,501.09	- 4,720,398.91
รวมรายจ่ายเพื่อการลงทุน	72,034,900.00	67,314,501.09	- 4,720,398.91
รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ			
ก. รายจ่ายประจำ			
หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ			
หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ			
ข. รายจ่ายเพื่อการลงทุน			
หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง			
รวมรายจ่ายเงินที่จ่ายจาก			
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ			
รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเพื่อบูรณะท้องถิ่นและกิจการอื่นทั่วไป			
รายจ่ายเพื่อการลงทุน			
หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	7,623,200.00	6,552,800.00	- 1,070,400.00

รายการ	ประมาณการ	รายรับจริง	สูงค่า	
<u>รายได้จากเงินอุดหนุน ส.ส.</u>				
<u>รายจ่ายประจำ</u>				
หมวดค่าครูในหน้าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง				
รวมรายจ่ายจากเงินอุดหนุน				
ส.ส.	-	-		-
<u>รายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป</u>				
<u>รายจ่ายประจำ</u>				
หมวดค่าตอบแทนให้ลูกและวิสัญญี				
รวมรายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป	-	-		-
<u>รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ</u>				
รวมรายจ่ายเฉพาะกิจกรณีพิเศษ				
หมวดค่าครูในหน้าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง				
รวมรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกรณีพิเศษ	-	-		-
<u>รายจ่ายที่จ่ายขาดจากเงินสะสม</u>				
รวมรายจ่ายขาดจากเงินสะสม				
หมวดค่าครูในหน้าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง				
รวมรายจ่ายที่จ่ายขาดจากเงินสะสม	-	-		-
<u>รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของกระทรวงศึกษาธิการ</u>				
วิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม				
หมวดค่าครูในหน้าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง				
รวมรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม				
รวมรายจ่ายทั่วไปทั้งสิ้น	193,214,800.00	163,185,836.31	-	30,028,963.69
<u>สรุปประมาณรายจ่ายเฉพาะการ</u>				
<u>สรุปประมาณเฉพาะการรวม</u>				
<u>รายจ่ายงบกลาง</u>				
ค่าจ้างเหมาเงินกู้และดอกเบี้ย	2,218,743.00	2,218,742.63	-	0.37
รายจ่ายตามสัญญาพันธบัตร	158,025.00	158,025.00	-	7,000.00
เงินสำรองจ่าย	7,000.00	-	-	-
เงินสมทบประกันสังคม	26,282.00	26,245.00		37.00
รวมรายจ่ายงบกลาง	2,410,050.00	2,403,012.63	-	7,037.37

รายการ	ประมาณการ	รายรับจริง		สูงต่ำ
รายจ่ายของหน่วยงาน				
ก. รายจ่ายประจำ				
หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	3,640,950.00	3,628,541.88	-	12,408.12
หมวดค่าจ้างชั่วคราว	1,481,600.00	1,485,902.42	-	15,697.58
หมวดค่าตอบแทนให้วิทยและวัสดุ	3,734,100.00	3,525,282.08	-	208,837.94
หมวดค่าสาธารณูปโภค	4,181,000.00	4,171,695.12	-	9,304.88
รวมรายจ่ายประจำ	13,037,650.00	12,791,401.48	-	246,248.52
ข. รายจ่ายเพื่อการลงทุน				
หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	400,000.00	35,000.00	-	5,000.00
รวมรายจ่ายเพื่อการลงทุน	400,000.00	35,000.00	-	5,000.00
รายจ่ายที่จ่ายจากเงินที่งบประมาณทั่วไป				
ซึ่งช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ				
รายจ่ายเพื่อการลงทุน				
หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง				
รวมรายจ่ายจากเงินที่งบประมาณทั่วไป				
ซึ่งช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ	4,872,400.00	2,629,878.51	-	2,243,521.49
รวมรายจ่ายเฉพาะการประจำปี	20,360,100.00	17,858,292.82	-	2,501,807.38
งบประมาณเฉพาะการสำนักงานพัฒนา				
รายจ่ายงบกลาง				
ค่าเช่ารถยกเบี่ยงเงินกู้ ก.ส.ท.	39,100.00	39,095.98	-	4.02
ค่าเช่ารถยกเบี่ยงเงินกู้ ก.ส.ล.	200,000.00	200,000.00	-	-
เงินสำรองจ่าย				
เงินช่วยเหลืออุดหนุนถึงกรณีพิเศษ	67,000.00	15,000.00	-	72,000.00
รวมรายจ่ายงบกลาง	326,100.00	264,095.98	-	72,004.02
รายจ่ายของหน่วยงาน				
ก. รายจ่ายประจำ				
หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	850,000.00	893,570.00	-	256,430.00
หมวดค่าตอบแทนให้วิทยและวัสดุ	679,900.00	285,173.40	-	294,724.60
หมวดค่าสาธารณูปโภค	41,000.00	24,461.93	-	16,538.07
หมวดรายจ่ายอื่น	627,200.00	627,200.00	-	-
รวมรายจ่ายประจำ	2,098,100.00	1,530,407.33	-	567,692.67

รายการ	ประมาณการ	รายรับจริง	สุทธิ	
รายการของหน่วยงาน				
ก. รายจ่ายประจำ				
หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ	850,000.00	593,370.00	-	256,430.00
หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	579,900.00	285,175.40	-	294,724.60
หมวดค่าสาธารณูปโภค	41,000.00	24,451.93	-	16,538.07
หมวดรายจ่ายอื่น	627,200.00	627,200.00	-	-
รวมรายจ่ายประจำ	2,098,100.00	1,530,407.33	-	567,692.67
ข. รายจ่ายเพื่อการลงทุน				
หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง	12,000.00	12,000.00	-	-
หมวด.....				
รวมรายจ่ายเพื่อการลงทุน	12,000.00	12,000.00	-	-
รวมรายจ่ายเฉพาะการ				
สถานสนามศาล	3,736,200.00	2,913,560.23	-	822,639.78
รวมเงินจากเงินกู้				
รายจ่ายประจำ				
หมวด.....				
หมวด.....				
หมวด.....				
หมวด.....				
รวมรายจ่ายจากเงินกู้				
รวมจากค่าใ้สิทธิ				
รายจ่ายประจำ				
หมวด.....				
หมวด.....				
หมวด.....				
หมวด.....				
รวมจากค่าใ้สิทธิ				
รายจ่ายเพื่อการลงทุน				
หมวด.....				
หมวด.....				

รายการ	ประมาณการ	รายรับจริง	สูงต่ำ
หมวดรายจ่ายอื่น			
เงินอุดหนุนท้องถิ่น	390,000.00	335,117.07	-
เงินรางวัลประจำปี	156,000.00	134,046.83	-
เงินสมทบทุนหมุนเวียน	764,000.00	847,883.01	-
รวมรายจ่ายอื่น	1,300,000.00	1,117,056.91	-
รวมรายจ่ายจากกำไรสุทธิ	1,300,000.00	1,117,056.91	-
รวมรายจ่ายเฉพาะการรณรงค์สนับสนน	3,736,200.00	2,912,560.22	-
รวมรายจ่ายเฉพาะการตั้งถิ่น	24,096,300.00	20,771,852.84	-
รวมรายจ่ายที่ไม่ได้ระบุเฉพาะการ	217,311,100.00	183,957,689.15	-
รวมรายรับทั่วไปและงบเฉพาะการ	217,839,700.00	212,826,323.72	-
รายรับสูงกว่ารายจ่าย		28,868,634.57	

ตารางที่ 25

เทศบาลเมืองบดคานี

งบประมณสิน ณ วันที่ 31 กันยายน 2542

ประเภททรัพย์สิน	ยอดรวมรายการ		เงินบริวารสิน		จำนำของสิน		งบประมณสิน		ทรัพย์สินสิน		สิน	
	บาท	สต.	บาท	สต.	บาท	สต.	บาท	สต.	บาท	สต.	บาท	สต.
ก. สินสินสินสิน												
1. สินสิน	12,007,130	-					12,007,130	-	ก. สินสิน	-	208,831,105	10
2. สินสินสินสินสินสินสินสิน	26,987,928	-	2,917,000	-			29,904,928	-	ข. สินสินสินสินสินสินสินสิน	-	12,423,800	-
3. สินสินสินสิน	54,283,331	-	12,601,888	97			66,885,219	97	ค. สินสินสินสินสินสิน	27	21,794,310	-
4. สินสินสินสิน	42,458,359	-		-			42,458,359	-	ด. สินสินสินสินสินสิน	-	6,978,388	50
5. สินสินสินสิน	11,350,080	-		-			11,350,080	-				
6. สินสินสินสิน	9,558,739	-		-			9,558,739	-				
7. สินสินสินสินสินสินสินสินสินสิน	77,270	-		-			77,270	-				
8. สินสินสินสิน	8,886,047	-		-			8,886,047	-				
9. สินสินสินสิน	1,407,500	-		-			1,407,500	-				
ข. สินสินสินสินสิน												
1. สินสินสินสินสินสิน	85,601,131	-	3,546,000	-			89,147,131	-				
2. สินสิน	13,219,692	-	1,955,500	-			15,175,192	-				
3. สินสินสินสินสินสินสินสินสิน	1,055,455	20	250,400	-			1,305,855	20				
4. สินสินสินสินสินสิน	32,198,760	13	5,434,959	-			37,633,719	13				
5. สินสินสิน	118,945	-		-			118,945	-				
6. สินสินสินสินสิน	548,130	-	488,900	-			1,037,030	-				
7. สินสิน	914,340	-	108,800	-			1,023,140	-				
8. สินสิน	3,415,998	-	527,700	-			3,943,698	-				
รวม	302,192,755	33	27,984,857	27			330,177,612	60			330,177,612	60

ตารางที่ 26

เทศบาลเมืองบัตตานี

งบหนี้สิน

ณ วันที่ 30 กันยายน 2542

	ยอดรวมบาท		รายการคง		จำนวนเงินคงเหลือ		ยอดเงินคงเหลือ		ยอดเงินคงเหลือ		
	บาท	สต.	บาท	สต.	บาท	สต.	บาท	สต.	บาท	สต.	
1. เงินกู้ยืมระยะยาวจากธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนส่งเสริม กิจการเทศบาล รายต้นเงินกู้ 10,170,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี	833,323	99	-	-	833,323	99	27,115	90	-	-	ผู้ถือหุ้นรับโอนและขายกิจการบริษัท ตามสัญญา เลขที่ 806/19/2524 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2524
2. เงินกู้ยืมระยะยาวจากธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนส่งเสริม กิจการเทศบาล รายต้นเงินกู้ 16,570,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี	10,550,813	90	-	-	1,059,132	66	9,539,681	24	289,170	6	ผู้ถือหุ้นรับโอนและขายกิจการบริษัท ตามสัญญา เลขที่ 1076/12/533 ลงวันที่ 5 กันยายน 2533
3. เงินกู้ยืมระยะยาวจากธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนส่งเสริม กิจการเทศบาล รายต้นเงินกู้ 2,000,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี	897,885	34	-	-	210,546	55	687,438	79	39,096	98	ผู้ถือหุ้นรับโอนและขายกิจการ ตามสัญญา เลขที่ 1094/ 9/2534 ลงวันที่ 30 มกราคม 2534
4. เงินกู้ยืมระยะยาวจากธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนส่งเสริม กิจการเทศบาล รายต้นเงินกู้ 2,000,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 4 ต่อปี	1,200,000	-	-	-	200,000	-	1,000,000	-	-	-	ผู้ถือหุ้นรับโอนและขายกิจการ ตามสัญญา เลขที่ 1265/ 11/2537 ลงวันที่ 29 ธันวาคม 2536
5. เงินกู้ยืมระยะยาวจากธนาคารแห่งประเทศไทย กองทุนส่งเสริม กิจการเทศบาล รายต้นเงินกู้ 2,000,000 บาท อัตราดอกเบี้ยร้อยละ 10 ต่อปี	2,000,000	-	-	-	126,490	78	1,874,509	22	200,000	-	ผู้ถือหุ้นรับโอนและขายกิจการ ตามสัญญา เลขที่ 154/12/40 ลงวันที่ 23 ธันวาคม 2540
	15,582,123	23			2428493	98	13153628	25	565,381	96	

ตารางที่ 27

เทศบาลเมืองปาดัง

งบเงินสะสม

ณ วันที่ 30 กันยายน 2542

หน่วย บาท

เงินสะสม				
เงินสะสมเมื่อ 1 ตุลาคม 2541 ต่อมา				212,436,000.00
รับรายได้				11,261,513.00
ลดค่าใช้จ่าย				15,319.75
คงประมาณ	193,214,800.00			
เงินรายได้ตามเทศบัญญัติงบประมาณ	193,214,800.00			
เงินรายได้ตามเทศบัญญัติปีงบประมาณ				
รวมรายได้	193,214,800.00			
เงินรายได้ตามเทศบัญญัติปีงบประมาณ	193,183,836.31	+	30,028,963.69	
รวมรายได้จริง	193,214,800.00			
เงินรายได้ตามเทศบัญญัติปีงบประมาณ	190,448,684.31	-	2,766,135.69	
รวมรายได้				27,262,828.00
เงินสะสม				247,947,105.60
รวมเงินสะสม			เงินสะสม วันที่ 30 กันยายน 2542 งบปี	247,947,105.60

ตารางที่ ๖๘
เทศบาลเมืองไคคานี
งบเงินรับ - จ่าย

ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2541 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2542

เงินรับ	จำนวนเงิน		รวมเงิน		เงินจ่าย	จำนวนเงิน		รวมเงิน	
	บาท	สต.	บาท	สต.		บาท	สต.	บาท	สต.
เงินคงเหลือยกมา เมื่อ 1 ตุลาคม 2541					เงินอุดหนุน (ตามระเบียบกรมการคลัง.4)			189,001,186	72
เงินฝากคลังจังหวัด	78,500	-							
เงินฝากของทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล	22,383,878	29							
เงินฝากธนาคารออมสิน จังหวัด	10,908,567	80							
เงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	139,846,248	76							
เงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (ระดมเงินกู้)	2,328,004	84							
เงินฝากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ จำกัด	156,510,944	96	332,057,584	45				163,185,836	31
เงินรายได้จังหวัด			190,448,664	34	เงินภาษีอากร				
(เงินอุดหนุน) จังหวัด (ตามระเบียบกรมการคลัง.4)			213,833,567	32	เงินอุดหนุน (ตามระเบียบกรมการคลัง.4)				
					เงินฝากคลังจังหวัด	668,539	52		
					เงินฝากของทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล	903,557,775	32		
					เงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน)	238,827,810	20		
					เงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) (ระดมเงินกู้)	246,579,610	76		
					เงินฝากธนาคารกรุงไทย จำกัด	18,103,318	27		
					เงินฝากธนาคารออมสิน จำกัด	138,487,170	02		
					เงินฝากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ จำกัด	154,936,989	46	363,883,119	05
			735,139,016	89				736,139,916	08

บทที่ 4
แนวความคิดเกี่ยวกับตุลาการคลังของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 4

แนวความคิดเกี่ยวกับดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินงานของรัฐบาลในเรื่องการปกครองส่วนท้องถิ่น แยกต่างหากจากการดำเนินงานของภาคเอกชน คือ ภาครัฐบาลดำเนินงานโดยไม่ได้มุ่งเน้นผลกำไรขาดทุนเป็นหลักสำคัญ ดังนั้น เพื่อให้การให้บริการแก่สาธารณะ ดังนั้น ในการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานของรัฐบาลและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเน้นการรายงานเปรียบเทียบรายรับและรายจ่ายประจำปีเท่านั้น

นอกจากนี้แล้ว ในปัจจุบันภาครัฐทั้งในส่วนองค์กรรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการจัดทำงบแสดงฐานะการเงินหรืองบดุลมากนัก ซึ่งจะทำให้งบการแสดงผลฐานะของสินทรัพย์ หนี้สิน และทุนที่ไม่ครบถ้วน กล่าวคือ ไม่มีการประเมินราคาสินทรัพย์สุทธิไว้ที่แท้จริง ไม่มีการคิดค่าเสื่อมราคา หรือไม่ได้นำแสดงสินทรัพย์รวมในงบดุลจะมีเพียงสินทรัพย์ทางการเงิน เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากภาคเอกชนที่มีการจัดทำงบดุลและงบกำไรขาดทุนเพื่อประเมินผลการดำเนินงานและฐานะทางการเงินของธุรกิจอย่างสม่ำเสมออาจเป็นรายเดือน รายไตรมาส หรือรายปี จึงจำเป็นต้องมีการประเมินราคาสินทรัพย์และค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์เพื่อจัดทำงบการเงินดังกล่าว

๑. การกำหนดนิยามของ "ดุลการคลัง"

ในบทบัญญัติของกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือของรัฐบาล ไม่ได้กำหนดนิยามของ "ดุลการคลัง" เอาไว้ แต่จากการศึกษารายงานการเงินของเงินและงบแสดงฐานะการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย พบสรุปได้ว่า ดุลการคลัง คือ ผลต่างระหว่างรายรับและรายจ่ายจริงตามงบประมาณ ซึ่งได้กล่าวมาตั้งแต่บทที่แล้วว่ามีข้อบกพร่องไม่สามารถใช้ ในการวิเคราะห์ฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ชัดเจน และมีธุรกรรมทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น บางรายการไม่ได้รวมอยู่ในรายงานดังกล่าว

ดังนั้น เพื่อพัฒนาระบบการคลังของภาครัฐให้มีความสมบูรณ์และเป็นมาตรฐานสากล ผู้วิจัยเห็นว่าระบบสถิติการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ดีควรเป็นระบบการจัดเก็บข้อมูลการคลังของรัฐบาลที่ให้รายละเอียดครบถ้วน มีความชัดเจน และสามารถนำไปใช้ในการ

วิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายการคลังต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศได้ดี โดยมีลักษณะใกล้เคียงกับของภาคเอกชนมากยิ่งขึ้น นอกจากนี้ ตามการวิจัยเปรียบเทียบกับต่างประเทศได้ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่าระบบสถิติของการคลังตามเกณฑ์ดังกล่าวเป็นระบบที่ดีมีประโยชน์ และเห็นควรสนับสนุนให้รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจัดทำขึ้น

ข้อดีของระบบสถิติการคลังตามเกณฑ์ดังกล่าวมีหลายประการ ดังนี้

- (1) เป็นระบบบัญชีที่ดีมีความโปร่งใส และเหมาะสมในการใช้วิเคราะห์ และประเมินผล การดำเนินงานของรัฐบาล ทั้งนี้เนื่องจากระบบดังกล่าว ครอบคลุมข้อมูลได้ครบถ้วน นอกจากจะ แสดงผลการดำเนินงาน หรือรายงานฐานะการคลังของรัฐบาลแล้ว ยังแสดงบทบาทหรือบทบาท ฐานะการเงินอีกด้วย ซึ่งทำให้ทราบถึงสถานะสินทรัพย์ หนี้สิน และทุนของภาครัฐบาลได้ชัดเจน โดยมีการประเมินราคาของสินทรัพย์สุทธิ รวมทั้งมีการหาค่าการบริโภคสินทรัพย์ทุน ซึ่งมีลักษณะ คล้ายกับค่าเสื่อมราคาด้วย ทำให้สะท้อนให้เห็นถึงสถานะทางการเงินการคลังของรัฐบาลที่แท้จริง
- (2) เป็นระบบบัญชีที่นับรวมผลกระทบของภาวะเปลี่ยนแปลงทางด้านมูลค่า ซึ่งเกิด จากการเปลี่ยนแปลงของราคาหรืออัตราแลกเปลี่ยน และผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงทางด้าน ปริมาณ ซึ่งมีผลให้สถานะสินทรัพย์ หนี้สิน และทุนเปลี่ยนแปลงไปรวมเข้ากับธุรกรรมที่เกิดจาก การดำเนินงานของรัฐบาล เพื่อจะได้งบดุลที่ถูกต้องมากยิ่งขึ้น เช่น การลดค่าเงินจะส่งผลให้ภาระ หนี้สินคงค้างเพิ่มขึ้นทันที ทั้งๆ ที่รัฐบาลไม่ได้กู้เงินเพิ่มขึ้นหนี้สินที่เพิ่มขึ้นนี้ควรที่จะบันทึกในระบบ บัญชีด้วย มิฉะนั้น ยอดหนี้สินคงค้างก็จะไม่ตรงกับภาระที่แท้จริง
- (3) ระบบบัญชีตามเกณฑ์ดังกล่าวจะบันทึกธุรกรรมที่เกิดขึ้นโดยไม่คำนึงว่ามีการรับหรือ จ่ายเงินไปแล้วหรือไม่ ดังนั้น รายการค่ารับและค่าจ่าย หรือรายการรับล่วงหน้า และจ่าย ล่วงหน้า จะต้องถูกนำมาบันทึกในระบบบัญชีทั้งหมด เช่น การซื้อสินค้าล่วงหน้าหรือการค้า ค่าระหนี้การซื้อสินค้าหรือบริการ ภาระคงค้างของการออกพันธบัตรแบบ Zero coupon bonds ซึ่งถ้าหากเป็นการบันทึกข้อมูลตามระบบเกณฑ์เงินสดแล้วธุรกรรมเหล่านี้จะไม่ปรากฏให้เห็นใน รายงานฐานะการคลังของรัฐบาล แต่ในระบบเกณฑ์ดังกล่าวจะมีการบันทึกธุรกรรมเหล่านี้ไว้ทั้งหมด ทำให้รัฐบาลทราบถึงสถานะการคลังที่แท้จริงและภาระผูกพันของรัฐบาล เพื่อจะได้ใช้ประโยชน์ ในการวางแผนทางการเงินการคลังด้วย
- (4) เป็นการยกมาตรฐานของการจัดทำระบบสถิติการคลังระหว่างประเทศให้สูงขึ้น ซึ่งหลายประเทศที่มีความพร้อมสามารถจัดทำระบบบัญชีเกณฑ์ดังกล่าวได้สมบูรณ์แบบแล้ว
- (5) สอดคล้องและสนับสนุนกับระบบสถิติเศรษฐกิจมหภาคอื่น ได้แก่ ระบบบัญชี ประชาชาติ (System of National Accounts 1993) ดุลการชำระเงิน (Balance of Payments)

ดังนั้น ผู้วิจัยเห็นว่า ระบบสถิติการคลังตามเกณฑ์คงค้าง เป็นระบบสถิติการคลังที่ดีและมีประโยชน์ ควรที่จะนำมาใช้ในการเก็บรวบรวมและใช้ในการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

1.1 โครงสร้างของฐานะการคลังตามเกณฑ์คงค้าง

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่าระบบสถิติการคลังตามเกณฑ์คงค้างจะมีลักษณะใกล้เคียงกับระบบบัญชีการเงินของเอกชนที่มีการจัดทำบัญชี (Balance Sheet) ซึ่งเป็นงบแสดงฐานะการเงินของกิจการ ณ เวลาใดเวลาหนึ่ง ประกอบด้วย สินทรัพย์ หนี้สินและทุน โดยเขียนเป็นสมการต่างๆ ได้ดังนี้

$$\begin{aligned}\text{สินทรัพย์} &= \text{หนี้สิน} + \text{ส่วนของผู้เจ้าของ (ทุน)} \\ \text{ทุน} - \text{สินทรัพย์} - \text{หนี้สิน} &= 0\end{aligned}$$

ในการจัดทำบัญชีปลายงวดเกิดจากผลรวมของงบดุลต้นงวด และธุรกรรมที่เกิดขึ้นระหว่างงวด โดยเขียนเป็นสมการ ได้ดังนี้

$$\begin{array}{|c|} \hline \text{งบดุลต้นงวด} \\ \hline \text{(stock)} \end{array} + \begin{array}{|c|} \hline \text{ธุรกรรมระหว่างงวด} \\ \hline \text{(flow)} \end{array} = \begin{array}{|c|} \hline \text{งบดุลปลายงวด} \\ \hline \text{(stock)} \end{array}$$

การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็คือ การวิเคราะห์ถึงธุรกรรมที่เกิดขึ้นระหว่างงวดของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นธุรกรรมที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมตามนโยบายสาธารณะที่รัฐเป็นผู้กำหนด โดยที่โครงสร้างฐานะการคลังหรืองบแสดงผลการดำเนินงานของภาครัฐบาลตามเกณฑ์คงค้าง ดังนี้

รายได้

- ค่าใช้จ่าย

= ผลการดำเนินงานสุทธิ

- การได้ครอบครองเงินสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินสุทธิ

= ผลให้กู้ยืม/กู้ยืมสุทธิ

- = การชดเชยมูลค่าการคลัง
- การได้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินสุทธิ
- + หนี้สินสุทธิ

โดยกำหนดให้เส้นแบ่งกันที่ดุลให้กู้ยืม กู้ยืมสุทธิ ซึ่งจะเท่ากับการชดเชยมูลค่าการคลังนั้นหมายถึง ผลรวมของรายการที่อยู่ในเหนือเส้นจะเท่ากับผลรวมของรายการที่อยู่ใต้เส้น แต่จะมีเครื่องหมายตรงกันข้าม

และสามารถวิเคราะห์ได้จากดุลการคลัง 3 ดุล คือ

ดุลการค้าเงินงานสุทธิ	=	รายได้ - ค่าใช้จ่าย
ดุลให้กู้ยืม/กู้ยืมสุทธิ	=	ดุลการค้าเงินงานสุทธิ - การได้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินสุทธิ
	=	การชดเชยมูลค่าการคลัง
	=	การได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิ - หนี้สินสุทธิ
ดุลนโยบาย	=	ดุลให้กู้ยืม/กู้ยืมสุทธิ - การได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินเพียงเป้าหมายนโยบายสาธารณะสุทธิ
	=	การชดเชยมูลค่าการคลังสำหรับเป้าหมายการบริหารสภาพคล่อง
	=	การได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินเพื่อเป้าหมายการบริหารสภาพคล่องสุทธิ - หนี้สินสุทธิ

1.2 คำนิยาม

(1) ดุลการค้าเงินงานสุทธิ คือ ผลต่างของรายได้กับค่าใช้จ่าย ซึ่งในที่นี้จะรวมถึงการบริโภคสินทรัพย์ทุน (มีลักษณะคล้ายกับค่าเสื่อมราคา) เข้าไปด้วย ทั้งนี้ รายได้และค่าใช้จ่ายในที่นี้หมายถึง รายได้และรายจ่ายประจำ

(1.1) การขาดดุลการดำเนินงานสุทธิ คือ การที่รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานมากกว่ารายได้จากการดำเนินงาน หรือรัฐบาลมีรายได้จากการดำเนินงานไม่เพียงพอ กับค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน

(1.2) การเกินดุลการดำเนินงานสุทธิ คือ การที่รัฐบาลมีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานน้อยกว่ารายได้จากการดำเนินงาน หรือรัฐบาลมีรายได้จากการดำเนินงาน มากกว่าค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงาน

(2) ดุลให้กู้ยืม/กู้ยืมสุทธิ คือ ดุลการดำเนินงานสุทธิหักด้วยการได้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินสุทธิ ซึ่งหมายถึง ผลต่างของรายได้กับค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานหักด้วยผลต่างของรายได้และรายจ่ายจากการขายและการซื้อสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน อันเป็นการรวมหรือการซื้อสินทรัพย์ทุนนั่นเอง

นอกจากนั้นแล้ว ดุลให้กู้ยืม/กู้ยืมสุทธิซึ่งเป็นดุลของรายการที่อยู่เหนือเส้น จะเท่ากับการชดเชยดุลการคลัง (Financing) ซึ่งเป็นดุลของรายการที่อยู่ใต้เส้น มันก็คือ ผลต่างของการได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิ และหนี้สินสุทธิ

(2.1) การเกินดุลให้กู้ยืม/กู้ยืมสุทธิ (มีเครื่องหมาย +) คือ ผลลัพธ์ของดุลการดำเนินงานหักด้วยการได้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินสุทธินั้นมีค่ามากกว่า 0 ซึ่งหมายถึง การที่รัฐบาลมีรายได้จากการดำเนินงานและรายได้จากการขายสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน มากกว่าค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงาน และรายจ่ายในการซื้อสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินหรือรายจ่ายลงทุน หรืออาจจะกล่าวอย่างง่าย ๆ ก็คือว่า รายได้ประจำและรายได้จากทุนมากกว่ารายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน

ส่วนในด้านการชดเชยดุลการคลัง (มีเครื่องหมาย -) ในกรณีที่เป็นดุลนี้ จะหมายถึง ผลลัพธ์ของหนี้สินหักด้วยการได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธินั้นมีค่าน้อยกว่า 0 ซึ่งหมายถึงการให้กู้และการชำระคืนหนี้ มากกว่าการรับชำระคืนและการกู้ยืม หรืออาจจะมีการซื้อสภาพคล่องมากขึ้น เช่น การมีเงินสดในมือเพิ่มขึ้น

(2.2) การขาดดุลให้กู้ยืม/กู้ยืมสุทธิ (มีเครื่องหมาย -) คือ ผลลัพธ์ของดุลการดำเนินงานหักด้วยการได้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินสุทธิ มีค่าน้อยกว่า 0 ซึ่งหมายถึง การที่รัฐบาลมีรายได้จากการดำเนินงานและรายได้จากการขายสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน น้อยกว่าค่าใช้จ่ายจากการดำเนินงานและรายจ่ายในการซื้อสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน หรืออาจจะกล่าวได้อย่างง่าย ๆ ก็คือว่า รายได้ประจำและรายได้จากทุนน้อยกว่ารายจ่ายประจำและรายจ่ายลงทุน

ส่วนในด้านการชดเชยมูลค่าการคลัง (มีเครื่องหมาย +) ในกรณีที่ขาดดุลนี้ จะหมายถึง ผลลัพธ์ของหนี้สินที่ช่วยการได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิและหนี้สินสุทธิ มีค่ามากกว่า 0 ซึ่งหมายถึง การให้กู้ยืมและการชำระคืนหนี้ น้อยกว่า การรับชำระคืนและการกู้ยืม หรืออาจจะมีการถือสภาพคล่องน้อยลง เช่น การเงินลดในมือของตน

(3) **ดุลนโยบาย** คือ ผลลัพธ์ของดุลให้กู้ยืม/กู้ยืมสุทธิที่หักด้วยการได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสำหรับเป้าหมายเพื่อนโยบายสาธารณะสุทธิ ซึ่งหมายถึง ผลต่างของรายได้และค่าใช้จ่ายการดำเนินงาน หักด้วยผลต่างของรายได้และรายจ่ายในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน และหักด้วยผลต่างของการรับและจ่ายเงินในสินทรัพย์ทางการเงิน สำหรับเป้าหมายเพื่อนโยบายสาธารณะ เช่น การให้กู้ยืมแก่รัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินนโยบายของรัฐบาล เป็นต้น

ดุลนโยบายจะเกี่ยวกับการชดเชยมูลค่าการคลังสำหรับเป้าหมายเพื่อการบริหารสภาพคล่อง นั่นก็คือ ผลต่างระหว่างการได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินเพื่อการบริหารสภาพคล่องสุทธิกับหนี้สินสุทธิ

(3.1) **การเกินดุลนโยบาย** (มีเครื่องหมาย +) คือ การที่รัฐบาลมีผลลัพธ์ของดุลให้กู้ยืม/กู้ยืมสุทธิ หักด้วยการได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสำหรับเป้าหมายเพื่อนโยบายสาธารณะสุทธิ มีค่ามากกว่า 0 ซึ่งหมายถึง การที่รัฐบาลมีรายได้จากการดำเนินงาน รวมกับรายได้จากการขายสินทรัพย์ทุนหรือสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน และการรับชำระคืนจากการให้กู้ยืม สำหรับเป้าหมายเพื่อนโยบายสาธารณะ มากกว่าค่าใช้จ่ายการดำเนินงาน รวมกับรายจ่ายในการซื้อสินทรัพย์ทุน และการให้กู้ยืมแก่หน่วยงานอื่น สำหรับเป้าหมายเพื่อนโยบายสาธารณะ

การเกินดุลนโยบาย (มีเครื่องหมาย +) จะมีจำนวนเท่ากับการชดเชยมูลค่าการคลังสำหรับเป้าหมายเพื่อการบริหารสภาพคล่อง (มีเครื่องหมาย -) นั่นคือผลลัพธ์ของหนี้สินสุทธิที่หักด้วยการได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสำหรับเป้าหมายการบริหารสภาพคล่องสุทธิ มีค่าน้อยกว่า 0 ซึ่งหมายถึง การรับชำระคืนจากการให้กู้ยืมหรือการลงทุนในการบริหารสภาพคล่อง รวมกับการกู้ยืมเงินของรัฐบาล น้อยกว่าการให้กู้ยืมหรือการลงทุนเพื่อการบริหารสภาพคล่อง (เป็นการหาผลลบแทน หรือรายได้ รวมกับการชำระคืน

(3.2) **การขาดดุลนโยบาย** (มีเครื่องหมาย -) คือ การที่รัฐบาลมีผลลัพธ์ของดุลให้กู้ยืม/กู้ยืมสุทธิ หักด้วยการได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสำหรับเป้าหมายเพื่อนโยบายสาธารณะสุทธิ มีค่าน้อยกว่า 0 ซึ่งหมายถึง การที่รัฐบาลมีรายได้จากการดำเนินงาน รวมกับรายได้จากการขายสินทรัพย์ทุนหรือสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน และการรับชำระคืนจากการให้กู้ยืม สำหรับเป้าหมายเพื่อนโยบายสาธารณะ น้อยกว่าค่าใช้จ่ายการดำเนินงาน รายจ่ายในการซื้อสินทรัพย์ทุน และการให้กู้ยืมแก่หน่วยงานอื่น สำหรับเป้าหมายเพื่อนโยบายสาธารณะ

การขาดดุลนโยบาย (มีเครื่องหมาย -) จะมีจำนวนเท่ากับการขาดดุล
การคลังสำหรับเป้าหมายเพื่อการบริหารสภาพคล่อง (มีเครื่องหมาย -) นั่นคือผลลัพธ์ของหนี้สิน
หักด้วยได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสำหรับเป้าหมายการบริหารสภาพคล่องสุทธิ มีค่า
มากกว่า 0 ซึ่งหมายถึง การรับชำระคืนจากการปล่อยกู้ยืมหรือการลงทุนเพื่อการบริหารสภาพคล่อง
รวมกับการกู้ยืมเงินของรัฐบาล มากกว่าการปล่อยกู้ยืมหรือการลงทุนเพื่อการบริหารสภาพคล่อง
รวมกับการชำระคืน

(4) รายรับ คือ เงินทั้งหมดที่รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ ซึ่งมีการ
ผูกพันให้ต้องชำระคืนในภายหลังหรือไม่ก็ได้ และจะมีถึงตอนไหนหรือไม่ก็ได้ เช่น รายรับจาก
ภาษีอากรจากการขายทรัพย์สิน หรือจากการกู้เงิน เป็นต้น

(5) รายได้ คือ มูลค่ารวมทั้งหมดของธุรกรรมที่ทำให้ทุนสุทธิของรัฐบาลหรือองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ซึ่งหมายถึงจำนวนเงินทั้งหมดที่รัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นได้รับโดยไม่ต้องมีการผูกพันในการชำระคืนในภายหลัง จะมีถึงตอนไหนจากการรับเงิน
หรือไม่ก็ได้ ยกเว้นจำนวนเงินที่รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจากการขายสินทรัพย์
ซึ่งไม่ถือเป็นรายได้จากการทำธุรกรรมเพราะไม่มีผลต่อการเพิ่มขึ้นของทุนสุทธิ เพียงแต่เปลี่ยนรูป
ของการถือสินทรัพย์ เช่น การขายอาคารหรือการขายหุ้นของวิสาหกิจที่รัฐบาลถืออยู่ เป็นต้น
เป็นการถือเงินสดแทน

รายได้ในที่นี้ประกอบด้วย ภาษีอากร เงินสมทบที่ผู้สังคม เงินช่วยเหลือและ
รายได้อื่น

(6) ค่าใช้จ่าย คือ มูลค่ารวมทั้งหมดของธุรกรรมที่ทำให้ทุนสุทธิของรัฐบาลหรือ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ซึ่งหมายถึง จำนวนเงินทั้งหมดที่รัฐบาลหรือองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นจ่ายออกไปโดยไม่ต้องมีการผูกพันในการชำระคืนให้แก่รัฐบาลหรือองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในภายหลัง จะมีถึงตอนไหนจากการจ่ายเงินหรือไม่ก็ได้ ยกเว้น จำนวนเงินที่รัฐบาล
หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายเพื่อซื้อสินทรัพย์ ซึ่งไม่ถือเป็นค่าใช้จ่ายจากการทำธุรกรรม
เพราะไม่มีผลต่อการลดลงของทุนสุทธิ แต่เป็นการเปลี่ยนรูปของการถือสินทรัพย์ตามที่ได้กล่าว
ไว้ในหัวข้อ (5)

ค่าใช้จ่ายจำแนกประเภทได้ตามลักษณะงานและลักษณะเศรษฐกิจ

(7) การได้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินสุทธิ คือ อุดหนุนของรัฐบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการถือสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน ซึ่งหมายถึงผลต่างระหว่างการซื้อหรือการได้ครอบครอง และการขายหรือการให้หมดไปหรือการลดลงของสินทรัพย์ ทั้งนี้ สินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน ได้แก่ สินทรัพย์ทุนถาวร สินค้าคงคลัง ทรัพยากรธรรมชาติ และสินทรัพย์ที่ไม่มีตัวตน เช่น ลิขสิทธิ์ ดังนั้น จะยกตัวอย่างง่าย ๆ ได้ว่าการได้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินสุทธิ คือ ผลต่างของการซื้อและการขายสินทรัพย์ทุน หรือขายจ่ายเพื่อการลงทุนหักด้วยรายได้ประเภททุน รวมกับการเปลี่ยนแปลงของสินค้าคงคลัง ทรัพยากรธรรมชาติ และสินทรัพย์ที่ไม่มีตัวตน

(8) การได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิ คือ อุดหนุนของรัฐบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการถือสินทรัพย์ทางการเงิน ซึ่งหมายถึงผลต่างระหว่างการให้กู้ยืมหรือการได้ครอบครอง และการใช้หมดไปหรือการลดลงของสินทรัพย์ การดำเนินการอุดหนุนในสินทรัพย์ทางการเงิน ได้แก่ การที่รัฐบาลให้หน่วยงานอื่นกู้ยืมเงินเพื่อดำเนินนโยบายของรัฐบาล หรือการลงทุนของรัฐบาลในหลักทรัพย์ต่าง ๆ เพื่อหวังผลตอบแทน ดังนั้น อุดหนุนในสินทรัพย์ทางการเงินแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ค่ารับเป้าหมายเพื่อนโยบายสาธารณะ และค่ารับเป้าหมายเพื่อการบริหารสภาพคล่อง

(9) การก่อหนี้สินสุทธิ คือ อุดหนุนของรัฐบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของการถือหนี้สิน ได้แก่ การกู้ยืมและการชำระคืนต้นเงินกู้

2. หลักการของการแยกประเภทรายได้

รายได้ หมายถึง มูลค่ารวมของธุรกรรมทั้งหมด ซึ่งทำให้ทุนสุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้น อำหนิรับรายได้ในที่นี้จะมีความหมายกว้าง คือ เป็นรายได้จากการดำเนินงานธุรกรรม ทั้งที่เป็นเงินงบประมาณ และเงินนอกงบประมาณในระบบบัญชีของรัฐบาล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งธุรกรรมของรัฐบาลที่อยู่นอกระบบบัญชีการคลังของรัฐบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น กองทุนนอกงบประมาณต่างๆ ที่มีกฎหมายในการจัดตั้งโดยเฉพาะ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ซึ่งหน่วยราชการได้รับจากแหล่งผู้ให้โดยตรงโดยไม่ผ่านบัญชีการคลังของรัฐบาล เป็นต้น

การลงบันทึกรายได้ตามเกณฑ์ดังกล่าว จะบันทึกเมื่อเกิดธุรกรรม ซึ่งมีผลให้เกิดการเรียกเก็บภาษีหรือรายได้ของรัฐบาลอื่น ซึ่งเจ้าหน้าที่ของรัฐจะทำการประเมินภาษีหรือรายได้ที่รัฐบาลจะได้รับจากบัญชีหรือการแจ้งรายได้เพื่อการประเมินภาษีของผู้ประกอบการหรือบุคคลธรรมดา ในทางปฏิบัติการประเมินภาษีอาจแตกต่างกันจากการประมาณการเก็บภาษีก็ได้ เนื่องจากเมื่อประเมินไปแล้วไม่มีการเรียกเก็บเงินตามที่ประเมินไป ทำให้การประเมินภาษีไม่ตรงความเป็นจริงและไม่ควรบันทึกเป็นรายได้

การจัดประเภทรายได้ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ทางด้านการคลัง สามารถจำแนกได้หลายลักษณะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการใช้และวิเคราะห์ข้อมูล ได้แก่

- **แบบที่ 1** การจัดแยกเป็นรายได้ภาษีอากร และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร โดยจะพิจารณารายได้ภาษีอากรว่าเป็นเงินโอนให้แก่รัฐบาล โดยการบังคับเก็บ และไม่จำเป็นต้องชำระคืนในภายหลัง ส่วนรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรก็เป็นรายได้ที่ไม่บังคับเก็บไม่ต้องชำระคืนและจะมีถึงตอนไหนก็ได้

- **แบบที่ 2** การจัดแยกเป็นรายได้ประจำและรายได้ประเภททุน โดยจะพิจารณาว่ารายได้ประเภททุน คือ รายได้จากการขายสินทรัพย์ทุน ส่วนรายได้ประจำ คือ รายได้ที่เกิดขึ้นทั้งหมดที่ไม่ต้องชำระคืนในภายหลัง

- **แบบที่ 3** สำหรับในที่นี้การจัดประเภทรายได้แยกเป็นรายได้ภาษีอากร เงินสมทบเพื่อสังคม เงินช่วยเหลือ และรายได้อื่น ซึ่งไม่รวมถึงรายได้ประเภททุน เพราะจัดเป็นธุรกรรมของสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน การพิจารณาแยกประเภทของรายได้เพื่อความสะดวกในการวิเคราะห์ฐานการคลังตามเกณฑ์ดังกล่าว ซึ่งในแต่ละประเภทของรายได้ก็จะใช้วิธีการจัดแยกประเภทที่แตกต่างกัน ได้แก่ รายได้ภาษีอากรจัดแยกประเภทตามฐานการจัดเก็บภาษี เงินสมทบเพื่อสังคมจัดแยกประเภทตามบุคคลผู้จ่ายเงินสมทบ เงินช่วยเหลือจัดประเภทตามแหล่งที่ให้เงินช่วยเหลือ และรายได้อื่นจัดประเภทตามชนิดของรายได้

รายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เป็นรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองตามที่กฎหมายกำหนด หรือที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วโอนให้ท้องถิ่นหรือจัดสรรให้บางส่วนตามที่กฎหมายกำหนดไว้ โดยแยกออกเป็นรายได้ภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตค่าปรับ และค่าบริการรายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ด รวมทั้งรายได้จากเงินอุดหนุนจากราคาน้ำมันรวมเป็นรายรับด้วย ในการจัดประเภทรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นตามประเภทรายได้ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ฐานการคลังตามเกณฑ์ดังกล่าว สามารถจัดทำได้ดังนี้

1. รายได้ภาษีอากร หมายถึง เงินโอนที่บังคับจ่ายให้แก่รัฐบาล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่ต้องมีการตอบแทนและชำระคืน ทั้งนี้ไม่รวมเงินสมทบเพื่อสังคมและค่าปรับ เพราะไม่ถือว่าเป็นรายได้ภาษีอากร

การจัดประเภทภาษีอากร จัดแบ่งได้เป็น 6 ประเภทตามฐานภาษี ดังนี้

- (1) ภาษีเก็บจากเงินได้ กำไร และผลตอบแทนจากการลงทุน
- (2) ภาษีเก็บจากเงินเดือน และค่าจ้าง
- (3) ภาษีเก็บจากทรัพย์สิน
- (4) ภาษีเก็บจากสินค้าและบริการในประเทศ
- (5) ภาษีเก็บจากการค้าและธุรกรรมระหว่างประเทศ
- (6) ภาษีอื่นๆ

จากการศึกษาประเภทรายได้ภาษีอากรของท้องถิ่น ปรากฏว่ามีรายได้ภาษีอากรเก็บจากฐานทรัพย์สิน และจากฐานสินค้าและบริการในประเทศเท่านั้น ไม่ปรากฏว่ามีรายได้ภาษีอากรที่เก็บจากฐานเงินได้ กำไร และผลตอบแทนจากการลงทุน จากฐานเงินเดือนและค่าจ้าง และจากฐานการค้าและธุรกรรมระหว่างประเทศ เมื่อพิจารณาในรายละเอียดของลักษณะประเภทรายได้ของท้องถิ่นแล้ว พบว่าบางรายการชื่อไม่บ่งบอกว่าเป็นภาษีอากร แต่ลักษณะของรายได้และฐานการจัดเก็บบ่งบอกว่าเป็นภาษีอากร ซึ่งพอจะวิเคราะห์ไว้ในรายละเอียดได้ดังนี้

1.1 ภาษีเก็บจากทรัพย์สิน เป็นภาษีที่เก็บจากการใช้ หรือความเป็นเจ้าของ หรือการโอนทรัพย์สินหรือความมั่งคั่ง (Wealth) ให้แก่บุคคลอื่น ซึ่งสามารถแบ่งย่อยเป็น 6 ประเภท คือ

- (1) ภาษีสถาปนาที่ดิน
- (2) ภาษีความมั่งคั่งสุทธิ
- (3) ภาษีมรดกและภาษีการให้
- (4) ภาษีเก็บจากธุรกรรมทางการเงินและเงินทุน
- (5) ภาษีทรัพย์สินอื่นโดยไม่ได้จัดเก็บประจำ
- (6) ภาษีทรัพย์สินอื่นที่ไม่สามารถจัดประเภทได้

รายได้ของท้องถิ่นของไทยที่เก็บจากฐานทรัพย์สิน ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน จัดเป็นภาษีสถาปนาที่ดินอยู่ในหัวข้อ (1) และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม จัดเป็นภาษีเก็บจากธุรกรรมทางการเงินและเงินทุน อยู่ในหัวข้อ (4) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.1.1 ภาษีอสังหาริมทรัพย์ เป็นภาษีที่เก็บจากรายได้ หรือความเป็น

เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ที่ดิน ที่ดิน และอาคารต่างๆ โดยจัดเก็บเป็นร้อยละของมูลค่าทรัพย์สิน
ที่ประเมินได้จากขนาด จำนวนที่ตั้ง ค่าเช่า ราคาขาย หรือผลตอบแทนจากการลงทุน

รายได้ภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดประเภท
อยู่ในหัวข้อนี้ ได้แก่

- ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่เก็บจากมูลค่าที่ดิน ซึ่งผู้เป็นเจ้าของที่ดิน
เป็นผู้เสียภาษีให้แก่ท้องถิ่น โดยจะมีการประเมินมูลค่าที่ดินแต่ละแปลง เพื่อใช้เป็นฐานคำนวณ
ภาษี เรียกว่า ราคาปานกลางของที่ดิน โดยจะมีการประเมินราคาใหม่ทุก 4 ปี ซึ่งกฎหมายได้
ยกเว้นการจัดเก็บภาษีให้แก่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินสำหรับการพักอาศัยอยู่ในพื้นที่ขนาดหนึ่ง โดยจะมี
ขนาดเท่าใดขึ้นอยู่กับความเจริญของท้องถิ่น

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่จัดเก็บจากสิ่งปลูกสร้างหรือ
โรงเรือนที่เจ้าของมิได้อยู่อาศัยเอง เช่น ไร่ร้าง หรือใช้เป็นสถานที่ประกอบธุรกิจการค้าจะต้อง
เสียภาษีในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปีของโรงเรือนที่ประเมินขึ้นตามหลักเกณฑ์ประเมินและ
ลักษณะของโรงเรือน

จากลักษณะการจัดเก็บรายได้จากฐานราคาที่ดิน และมูลค่าของ
ผลประโยชน์ที่เกิดจากสิ่งปลูกสร้างของภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินดังกล่าว
มีความชัดเจนว่าเป็นภาษีอสังหาริมทรัพย์ จึงจัดอยู่ในหัวข้อนี้

1.1.2 ภาษีธุรกรรมทางการเงินและเงินทุน เป็นภาษีที่เก็บจากการโอน

ความเป็นเจ้าของทรัพย์สิน การออก การซื้อ และการขายหลักทรัพย์ และเก็บจากเช็คหรือ
รูปแบบอื่นในการจ่ายเงิน

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ ได้แก่
ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เป็นรายได้ที่จัดเก็บจากคู่มาขอให้ทำนิติกรรม
สัญญาเกี่ยวกับการโอน การเช่าและการจำนองที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์ในที่ดิน โดยมีอัตรา
การจัดเก็บ ดังนี้

- ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีทุนทรัพย์ คิดตามจำนวนทุนทรัพย์
ร้อยละ 2 ขณะนี้ได้มีกฎกระทรวงการคลังลดอัตราให้แก่ผู้ประกอบการทางด้านอสังหาริมทรัพย์
และการประเมินหนึ่งเพื่อร้อยละ 0.01

- ค่าจดทะเบียนการโอนมรดกหรือให้ระหว่างบุพการีกับผู้สืบสันดาน
หรือระหว่างคู่สมรส คิดตามทุนทรัพย์ ร้อยละ 0.05

- ค่าจดทะเบียนการจำนองหรือบูริมลิตีฮิ คือตามราคาที่ดินของหรือ บูริมลิตีฮิที่จดทะเบียน และค่าจดทะเบียนการเช่า คือตามค่าเช่าตลอดเวลาที่เช่า หรือเงิน กินเปล่า หรือทั้งสองอย่างรวมกัน ในการนี้เจ้าตลาดฮิดีฮิดให้คำนวณค่าเช่าเท่ากับระยะเวลาการเช่าตามสิบปี) ร้อยละ 1.00

- ค่าจดทะเบียนลิตีฮิ และนิติกรรมไม่มีทุนทรัพย์แปลงละ 10 บาท จากลักษณะการจัดเก็บรายได้ดังกล่าวจึงจัดให้ค่าธรรมเนียมในการ จดทะเบียนลิตีฮิและนิติกรรมเป็นภาษีธุรกรรมทางการเงินและเงินลงทุนถึงแม้ว่าถือเป็นค่าธรรมเนียม ก็ตาม

1.2 ภาษีเก็บจากสินค้าและบริการ เป็นภาษีที่เก็บจากการผลิต การแยก (แยกย่อย) การขาย การโอน การเช่า หรือการพัฒนายสินค้าหรือการให้บริการ รวมทั้งเก็บจาก การใช้สินค้า การอนุญาตให้ใช้สินค้า หรืออนุญาตให้ประกอบกิจการ ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 6 ประเภท คือ

- (1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีการขายหรือภาษีการค้า
- (2) ภาษีสรรพสามิต
- (3) ค่าใช้จ่ายจากการผูกขาดของรัฐบาล
- (4) ภาษีเก็บจากการบริการเฉพาะอย่าง
- (5) ภาษีเก็บจากการใช้สินค้าหรือการอนุญาตให้ใช้สินค้า หรือการประกอบ

กิจการ

- (6) ภาษีเก็บจากสินค้าและบริการประเภทอื่น

รายได้ของท้องถิ่นไทย ที่เก็บจากสินค้าและบริการ ได้แก่ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษี ธุรกิจเฉพาะ และภาษีการค้าจึงเป็น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีการขายหรือภาษีการค้า อยู่ในหัวข้อ (1) ภาษีสุรา แลคณปิยาสูบ และภาษีสรรพสามิตอื่น รวมทั้งภาษีบำรุง ธนจ. จากสถานค้าปลีก อาลุ่มและสถานค้าปลีกน้ำมัน จัดเป็นภาษีสรรพสามิตอยู่ในหัวข้อ (2) ภาษีการพนัน ค่าธรรมเนียมบำรุง ธนจ. จากผู้เข้าพักโรงแรมและค่าธรรมเนียมการใช้น้ำมัน จัดเป็นภาษีเก็บ จากการบริการเฉพาะอย่าง อยู่ในหัวข้อ (4) ภาษีรถยนต์และค่าใบอนุญาตต่างๆรวมทั้งค่า ธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นการให้อนุญาตจัดเป็นภาษีเก็บจากการใช้สินค้าหรือการอนุญาตให้ใช้ สินค้าหรือการประกอบกิจการ อยู่ในหัวข้อ (5) โดยมีรายละเอียดดังนี้

1.2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีการขายหรือภาษีการค้า เป็นภาษีที่เก็บจาก การผลิต การเช่า การโอน การพัฒนายสินค้าและการให้บริการ ซึ่งเก็บจากสินค้าที่ ผลิตขึ้นในประเทศและที่นำเข้ามาจากต่างประเทศด้วย

องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นได้รับจัดสรรรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีการค้าจากรัฐบาล ซึ่งภาษีมูลค่าเพิ่มของไทยเก็บจากผู้ประกอบการที่เป็นผู้ผลิต ผู้ขายส่ง ผู้ขายปลีก ผู้ส่งมอบ ผู้ให้บริการ และผู้นำเข้า จากการขายสินค้าหรือการให้บริการทุกประเภทรวมทั้งนำเข้า ส่วนภาษีธุรกิจเฉพาะเป็นภาษีที่เก็บจากบุคคลธรรมดา และมีนิติบุคคลจากรายรับการประกอบกิจการขายหลักทรัพย์ รายรับจากการประกอบกิจการรับประกันชีวิตและกิจการโรงรับจำนำ และรายรับจากการประกอบกิจการธนาคาร ธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ การประกอบกิจการเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ การรับประกันวินาศภัย และการขายอสังหาริมทรัพย์เป็นการค้าหรือหากำไร สำหรับภาษีการค้าเป็นภาษีที่เก็บจากกำไรของผู้ประกอบการค้ารวมประเภทการค้าทุกประเภท

1.2.2 ภาษีสรรพสามิต เป็นภาษีที่เก็บจากผลิตภัณฑ์เฉพาะอย่างหรือผลิตภัณฑ์ที่ต้องการควบคุม ส่วนใหญ่จะเก็บ ณ ขั้นตอนการผลิตหรือการกระจายสินค้า โดยประเมินภาษีจากมูลค่า น้ำหนัก ปริมาณหรือผลิตภัณฑ์

องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของไทยได้รับจัดสรรรายได้ภาษีสรรพสามิตจากรัฐบาล ได้แก่ ภาษีสุรา ภาษีแอลกอฮอล์ ยาสูบ และภาษีสรรพสามิตอื่น ซึ่งประกอบด้วย ภาษีน้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ภาษีเครื่องดื่ม ภาษिरขยนต์ ภาษिरอจักรยานยนต์ ภาษिरือ ภาษีพนม ภาษีเบตแคชชี และยังรวมถึงภาษีที่ดินบริการที่เก็บจากสถานกอล์ฟและสนามม้า ซึ่งตามหลักเกณฑ์แล้วภาษีทั้งสองประเภทหลังจัดเป็นภาษีที่เก็บจากบริการเฉพาะอย่าง แต่ในทางปฏิบัติ องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นได้รับข้อมูลรวมไม่สามารถแยกออกจากภาษีสรรพสามิตอื่นๆ ได้ ในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิตดังกล่าว เก็บจากสินค้าและบริการที่ผลิตขึ้นในประเทศ รวมทั้งสินค้าที่นำเข้าจากต่างประเทศ โดยเก็บตามมูลค่าหรือเก็บตามปริมาณจากผู้ประกอบการ นอกจากนั้นแล้ว ยังมีภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้าปลีกยาสูบ และสถานค้าปลีกน้ำมันที่กฎหมายอนุญาตให้ อบจ. สามารถจัดเก็บรายได้เองได้จากผู้ประกอบการค้าปลีกทั้งสองประเภท

1.2.3 ภาษีเงินจากบริการเฉพาะอย่าง เป็นภาษีที่เก็บจากการจ่ายเงินสำหรับบริการเฉพาะอย่าง เช่น จากค่าบริการการขนส่ง ค่าเบี้ยประกัน โรงแรมรีสอร์ท ค่าโฆษณา และเงินที่ได้จากการพนัน

องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของไทยมีรายได้ที่เก็บในลักษณะเช่นนี้ ได้แก่ ภาษีกการพนัน เป็นรายได้จากการอนุญาตให้เล่นการพนันและจำนวนเงินที่มีผู้นำมาพนัน ภาษिरอนวมกอล์ฟ เป็นการเก็บภาษีจากค่าสมาชิกและค่าใช้บริการสนามกอล์ฟ ภาษिरสนามม้า เป็นการเก็บภาษีจากค่าผ่านประตูและรายรับที่หักไว้จากผู้เล่นการพนันแข่งม้า ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. จากผู้เข้าพักโรงแรม เป็นการเก็บภาษีจากค่าใช้จ่ายบริการโรงแรม และค่าธรรมเนียม

การใช้สนามบิน เป็นรายได้ที่เก็บจากผู้โดยสารเครื่องบินเพื่อเดินทางภายในประเทศ ซึ่งถือเป็น การเก็บภาษีจากบริการเฉพาะอย่าง

1.2.4 ภาษีเก็บจากการใช้สินค้าหรือการอนุญาตให้ใช้สินค้าหรือการ ประกอบกิจกรรม เป็นภาษีที่เก็บจากการใช้สินค้า ซึ่งรวมถึงการขยกในอนุญาตตามกฎหมายหรือ ระเบียบทางราชการ รวมทั้งค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะเป็นการอนุญาต โดยที่รัฐบาลไม่ได้จัดหา บริการเฉพาะอย่างเป็นการตอบแทน

รายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ที่จัดอยู่ในหมวดนี้ ได้แก่ ค่าใบอนุญาตต่างๆ เช่น ค่าใบอนุญาตรับทำการเก็บหยิกกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ค่าใบ อนุญาตจัดตั้งตลาด ค่าใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการโฆษณา โดยใช้เครื่องขยายเสียง นอกจากนั้นแล้ว ยังมีภาษีอากร และค่าธรรมเนียมที่มีลักษณะการอนุญาตให้ประกอบกิจกรรมบางอย่างได้เช่น ภาษีป้ายเป็นภาษีที่เก็บจากผู้เป็นเจ้าของป้ายที่โฆษณาหรือเครื่องหมายทางการค้า หรือการ โฆษณาต่างๆ ตามขนาดพื้นที่ และการให้สัตยาบัน เมื่อเจ้าของป้ายชำระภาษีแล้วจึงได้รับข อนุญาตให้ติดป้ายประกาศได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย อาคารพาณิชย์ และค่าธรรมเนียม เกี่ยวกับการควบคุมการพาณิชย์และจำหน่ายเนื้อสัตว์เป็นรายได้ที่เก็บจากการขอนุญาตฆ่าและ จำหน่ายเนื้อสัตว์ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการใบอนุญาตการฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบ อนุญาตการพนัน ค่าธรรมเนียมในการขยกหนังสือรับรองการแจ้งการจัดตั้งสถานที่จำหน่าย อาหารหรือสถานที่ละเล่นอาหาร ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับสุสานและ฼าปนสถาน ค่าธรรมเนียม ปิดแผ่นป้ายประกาศหรือเขียนข้อความหรือภาพติดตู่ เก็บบนป้ายหรือเอกสารหรือสิ่ง หรือโปรย แผ่นประกาศเพื่อโฆษณาแก่ประชาชน ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพ สิ่งแวดล้อมแห่งชาติ และค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล และใช้น้ำบาดาล

1.2.5 ภาษีเก็บจากสินค้าและบริการประเภทอื่น เป็นการเก็บภาษีอากร จากสินค้าและบริการ ซึ่งไม่สามารถจัดประเภทตามรายการข้างบนได้ ได้แก่ การเก็บภาษีอากร จากการใช้ทรัพยากรธรรมชาติใช้แล้วหมดไป เช่น ภาษีที่เก็บจากการแยกแร่ น้ำมัน ก๊าซ และ ถ่านหิน เฉพาะจากแหล่งทรัพยากรของเอกชน ไม่รวมถึงการค้าเงินการในที่นี้ของรัฐบาล การคำนวณภาษีเก็บในอัตราคงที่ต่อปริมาณหรือน้ำหนักหรือร้อยละของมูลค่า

รายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้รับจัดสรรค่าภาคหลวง ต่างๆ จากรัฐบาลโดยไม่ตามการแยกได้ว่าเป็นแหล่งทรัพยากรของรัฐบาลหรือเอกชน

2. เงินช่วยเหลือ หมายถึง เงินโอนโดยความสมัครใจ ไม่มีการตั้งข้อจำกัดใน
ภายหลัง ซึ่งได้รับจากหน่วยงานของรัฐบาล หรือองค์กรระหว่างประเทศ โดยแยกเป็นเพื่อนำไป
ใช้จ่ายประจำหรือเพื่อการลงทุน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยได้รับเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล ซึ่งแยกออกเป็น

3 ประเภท คือ

ประเภทแรก เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ได้รับตามจำนวนประชากรของท้องถิ่นแต่ละแห่ง
ซึ่งท้องถิ่นสามารถนำเงินอุดหนุนประเภทนี้ไปใช้จ่ายได้ตามความต้องการ โดยไม่มีเงื่อนไขการ
ใช้จ่าย กล่าวคือ ท้องถิ่นอาจจะนำไปใช้เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน หรือใช้จ่ายในการ
ลงทุนก็ได้ ดังนั้น จึงไม่อาจจะระบุได้ชัดเจนว่าเงินอุดหนุนทั่วไป เป็นรายได้เพื่อการใช้จ่ายประจำ
หรือลงทุน

ประเภทที่สอง เป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ได้รับอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อนำไปใช้จ่าย
เฉพาะโครงการที่รัฐบาลมีนโยบายให้การสนับสนุนเป็นการเฉพาะเจาะจง เช่น ด้านการศึกษา
ด้านสาธารณสุข ด้านการชลประทาน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนประเภทนี้ก็จะมีการใช้จ่าย
ประจำและลงทุนปะปนกันอยู่ ไม่สามารถแยกออกได้ชัดเจน เช่นกัน

3. รายได้ขึ้น หมายถึง รายได้ทั้งหมดที่ไม่ใช่ภาษีอากร เงินสมทบเพื่อสังคม และ
เงินช่วยเหลือ โดยเป็นรายได้ที่มีการตอบแทนหรือไม่ก็ได้ แต่ไม่ต้องการชำระคืนในภายหลัง
ซึ่งสามารถแยกออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สิน
- (2) การขายสินค้าและบริการ
- (3) เงินโอนหรือเงินบริจาค
- (4) รายได้เบ็ดเตล็ดอื่นๆ

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรายได้ประเภทอื่น นอกเหนือจากรายได้ภาษี
อากรและเงินช่วยเหลือ ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จาก
สาธารณูปโภคและการพาณิชย์ รายได้จากทุน และรายได้เบ็ดเตล็ดต่างๆ ซึ่งสามารถนำมาจัด
ประเภทตามชนิดของรายได้ได้ดังนี้

3.1 รายได้จากทรัพย์สิน เป็นรายได้ที่ได้รับจากความเป็นเจ้าของทรัพย์สินของ
รัฐบาล แบ่งออกเป็น 6 ประเภท ได้แก่

3.1.1 ดอกเบี้ย เป็นรายรับดอกเบี้ยจากเงินฝาก หลักทรัพย์ เงินกู้ และ รายรับค้างรับจากดอกเบี้ย ซึ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหมวดนี้ ได้แก่ ค่าดอกเบี้ย

3.1.2 เงินปันผล เป็นรายรับจากการถือหุ้นรวมทุนของรัฐบาลในนิติบุคคล หรือรัฐวิสาหกิจ ทั้งที่เป็นสถานะการเงินและไม่ใช่สถานะการเงิน รวมถึงการนำส่งผลกำไรจาก นิติบุคคลที่รัฐบาลถือหุ้น และเงินโอนผลกำไรจากธนาคารกลาง ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของไทยมีการจัดประเภทรายได้ในหมวดนี้ ได้แก่ เงินปันผล

3.1.3 รายได้จากรัฐวิสาหกิจ เป็นรายได้ของรัฐบาลที่นำส่งจากรัฐวิสาหกิจ หรือ อนุส-corporations ที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ ซึ่งไม่สามารถนำส่งเป็นเงินปันผล

สำหรับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหมวดนี้ ได้แก่ เงินช่วยเหลือจากกิจการเฉพาะการ เงินสนับสนุนจากกรมการปกครอง สาธารณูปโภค หรือการ พานิชย์ และรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์

3.1.4 ผลตอบแทนจากการลงทุนในต่างประเทศโดยตรง เป็นการลงทุนใน ธุรกิจต่างประเทศ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยไม่มีรายได้ประเภทนี้

3.1.5 ค่าเช่า เป็นรายได้จากทรัพย์สินที่ได้รับจากค่าเช่าที่ดินสินทรัพย์ที่ดิน (leased asset) และทรัพย์สินอื่นที่ไม่สามารถผลิตได้และไม่ใช้ทางการเงิน ได้แก่ ค่าเช่า ค่าภาคหลวงที่รัฐบาลเป็นเจ้าของสินทรัพย์ที่ดิน รวมทั้งค่าเช่าอื่นๆ ที่ให้สิทธิในการดัดแปลงไม่ถาวร ที่เกิดขึ้นไม่ได้เฉพาะปลูกขึ้นบนพื้นที่ของรัฐบาล การทำประโยชน์จากแหล่งน้ำธรรมชาติ เพื่อ จัดอุปสงค์ทางพาณิชย์ เช่น ในการตกปลา การได้ประโยชน์ในการชลประทาน การเลี้ยง สัตว์บนพื้นที่ของรัฐบาล

สำหรับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหมวดนี้ ได้แก่ ค่าเช่าที่ดิน ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมป่าไม้ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม อากาศประทานบัตรและธรรมาบัตรประมง และอากรรังนกขี้เถ้า

3.2 การขายสินค้าและบริการ

3.2.1 การขายโดยการผ่านระบบตลาด เป็นรายได้จากการขายของหน่วย งานของรัฐที่เป็น market establishment ซึ่งเป็นการจัดตั้งในเชิงการค้า (enterprise) รวมถึง ค่าเช่าอาคาร สำหรับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหมวดนี้ ได้แก่ ค่าเช่า หรือค่าบริการสถานที่

3.2.2 ค่าธรรมเนียม เป็นค่าธรรมเนียมราชการสำหรับการอนุญาตในเชิง บังคับ และค่าธรรมเนียมราชการอื่น ซึ่งเป็นการขายบริการของรัฐบาล โดยรัฐบาลให้การออก

ใบอนุญาตเพื่อที่จะให้มีการปฏิบัติตามกฎระเบียบ เช่น ในการตรวจสอบคุณภาพหรือความ
สามารถให้ถือเป็นภาระค่าบริการจากรัฐ เช่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรับซื้อ ค่าธรรมเนียมหนังสือ
เดินทาง ค่าธรรมเนียมศาล และค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับวิทยุ โทรศัพท์ ซึ่งรัฐบาลเป็นผู้ให้บริการ
ในการแพร่ภาพและการกระจายเสียง

สำหรับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ใน
หมวดนี้ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการจัดระเบียบจอตยานยนต์ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการ
ควบคุมอาคาร ค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย ค่าธรรมเนียมเก็บและขนมูลจากระหรือสิ่งปฏิกูล
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชน และ
ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้า

3.2.3 การขายโดยไม่ผ่านระบบตลาด เป็นรายได้จากการขายของ
หน่วยงานของรัฐบาลให้แก่ชุมชนหรือสังคม เช่น การขายเมล็ดพันธุ์ซึ่งผลิตขึ้นโดยโรงเรียนอาชีว
การขายเมล็ดพันธุ์พืชกระไรทดลอง การขายเมล็ดพันธุ์ในพิพิธภัณฑ์ ค่าธรรมเนียมการใ
บริการของโรงพยาบาล และคดีนิรของรัฐบาล ค่าธรรมเนียมบำรุงโรงเรียนของรัฐบาล ค่า
ธรรมเนียมการเข้าพิพิธภัณฑ์ สวนสาธารณะและสิ่งอำนวยความสะดวกทางด้านวัฒนธรรม
และนันทนาการ ซึ่งไม่ได้บริหารหรือดำเนินการในเชิงการค้า

สำหรับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหมวดนี้
ได้แก่ ค่าขายแบบแปลน ค่าเขียนแบบแปลน ค่าจำหน่ายแบบพิมพ์และตัวร้อง ค่ารับรองสำเนา
และถ่ายเอกสาร ค่าสมัครสมาชิกห้องสมุด และเงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ

3.3 ค่าปรับ เป็นรายได้จัดเก็บของศาลจากผู้กระทำผิดตามกฎหมายหรือกฎ
ระเบียบของราชการ รวมถึงเงินโทษของรัฐบาลที่ได้รับจากเงินมัดจำตามกฎหมายหรือระเบียบ
ราชการ

สำหรับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหมวดนี้ ได้แก่
ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายการจัดระเบียบจอตยานยนต์ ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายจราจร
ทางบก ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมายการป้องกันและระงับอัคคีภัย ค่าปรับผู้กระทำผิดกฎหมาย
และข้อบังคับท้องถิ่น ค่าปรับกษณคดีสัญญา และค่าปรับอื่น ๆ

3.4 เงินโอนอื่นๆ นอกเหนือจากเงินช่วยเหลือ เป็นเงินบริจาคโดยความสมัครใจจาก
บุคคล เอกชน และสถาบันที่ไม่หวังผลกำไร มูลนิธิที่ไม่ใช่รัฐบาล และแหล่งอื่น ๆ นอกเหนือจาก
รัฐบาลและองค์กรระหว่างประเทศ โดยจะแยกออกเป็น 2 ประเภท คือ เงินโอนเพื่อการใช้จ่าย
ประจำ และเพื่อการลงทุน

สำหรับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหมวดนี้ เป็นเงิน
โอนเพื่อการใช้จ่ายประจำ ได้แก่ เงินที่มีผู้อุทิศให้

3.5 รายได้เบ็ดเตล็ดอื่นๆ เป็นรายได้ที่ไม่สามารถระบุตามรายการข้างต้นได้ ซึ่ง
รวมถึงรายได้จากการขายสินค้าใช้แล้วและของเสีย และรายได้จากการลดหย่อนความเสียหายให้
แก่ทรัพย์สินของรัฐบาล สำหรับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหมวดนี้
ได้แก่ รายได้เบ็ดเตล็ดอื่นๆ

3. หลักการของการแยกประเภทรายจ่าย

รายจ่าย (expenditure) หมายถึง จำนวนเงินทั้งหมดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ใช้จ่ายออกไป ไม่ต้องมีการรับชำระคืนในภายหลัง จะมีถึงครบถ้วนหรือไม่ก็ได้ และไม่ให้เป็น
รายจ่ายชั่วคราวที่ต้นเงินได้ เพราะไม่มีการนับเป็นรายจ่ายไปแล้วเมื่อคนผู้เงินมาใช้จ่ายรายจ่าย
แยกเป็นรายจ่ายประจำ หรือค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน และรายจ่ายเพื่อการลงทุน

ค่าใช้จ่าย (expense) หมายถึง มูลค่ารวมทั้งหมดของธุรกรรมที่ทำให้มูลค่าของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดลง ซึ่งเป็นรายจ่ายเพื่อใช้ในการดำเนินงานไม่ใช่เพื่อซื้อสินทรัพย์
หรือเพื่อการลงทุน เพราะการซื้อสินทรัพย์หรือรายจ่ายเพื่อการลงทุนจะเป็นการเปลี่ยนรูปของ
สินทรัพย์ประเภทหนึ่งไปเป็นอีกประเภทหนึ่งเท่านั้น สำหรับค่าใช้จ่ายและรายจ่ายในที่นี้จะเป็น
รายจ่ายที่มาจากเงินงบประมาณ เงินกู้ เงินช่วยเหลือ และเงินอุดหนุนประเภทอื่น เช่น เงินทุน
หมุนเวียนและกองทุนต่างๆ

การลงทุนที่ค่าใช้จ่ายตามเกณฑ์คงค้าง จะบันทึกเมื่อเกิดธุรกรรม จึงมีผลให้เกิด
ข้อผูกพันตามกฎหมายที่หน่วยงานของรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องจ่ายเงินหรือเสีย
ทรัพย์สินออกไป การซื้อสินค้าหรือบริการจะเป็นการเพิ่มมูลค่าของสินค้าคงคลัง ไม่ใช่ธุรกรรม
ทางด้านค่าใช้จ่าย แต่เมื่อสินค้าคงคลังถูกใช้ไปจึงจะถือว่าเป็นค่าใช้จ่าย โดยจะต้องบันทึกเป็น
ธุรกรรมภายในที่ทำให้สินค้าคงคลังลดลงและเป็นการเพิ่มค่าใช้จ่าย

การจัดประเภทค่าใช้จ่ายเพื่อใช้ในการวิเคราะห์ด้านการคลัง สามารถจำแนกได้ 2
ลักษณะคือ จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ และการจำแนกตามลักษณะงาน การจำแนกตาม
ลักษณะเศรษฐกิจ จะพิจารณาถึงลักษณะของธุรกรรมและผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อภายนอกภาครัฐ

ภาค ส่วนจำแนกตามลักษณะงาน จะให้ข้อมูลเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของรายจ่าย นอกจากนี้
แล้ว รายจ่ายเพื่อให้ได้รับสินทรัพย์ทุน (จัดอยู่ในธุรกรรมของสินทรัพย์และธุรกรรมด้านการเงิน
บางอย่าง (จัดอยู่ในธุรกรรมของการชดเชยมูลค่าการคลัง) สามารถจัดประเภทตามลักษณะงานได้
ดังนั้น การจัดประเภทรายจ่ายทั้งสองลักษณะ สามารถนำมาจัดประเภทแบบไขว้กันได้ (Cross
classification) คือ รายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน จะเท่ากับค่าใช้จ่ายจำแนกตามลักษณะ
เศรษฐกิจ รวมกับรายจ่ายเพื่อให้ได้รับสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ประกอบด้วยรายจ่ายประจำ และ
รายจ่ายพิเศษ รายจ่ายประจำ หมายถึง รายจ่ายจากรายได้ของท้องถิ่นโดยแยกเป็นรายจ่าย
งบกลางและรายจ่ายของหน่วยงาน รายจ่ายงบกลาง หมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้เป็นการ
ทั่วไป โดยไม่แยกไปตั้งจ่ายในหน่วยงานต่างๆ เช่น ค่าเช่ารถนี้เงินกู้และดอกเบี้ย รายจ่ายตาม
ข้อผูกพัน เงินสำรองจ่าย เงินช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ และเงินช่วยค่าทำศพ
ส่วนรายจ่ายของหน่วยงานหมายถึง รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งของ
ท้องถิ่น จำแนกออกเป็น ๑๑ หมวด ได้แก่ หมวดเงินเดือน หมวดค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้าง
ชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน หมวดค่าใช้สอย หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดวัสดุ หมวดค่า
ครุภัณฑ์ หมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้าง หมวดเงินอุดหนุน และหมวดรายจ่ายอื่น สำหรับ
รายจ่ายพิเศษ หมายถึง รายจ่ายที่จากเงินสะสม เงินกู้ หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หรือเงิน
ประเภทอื่น นอกจากรายได้พิเศษได้เงินเป็นประจำ

ในการจัดประเภทรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามลักษณะงานและลักษณะ
เศรษฐกิจ เพื่อใช้ในการวิเคราะห์ผลกระทบของนโยบายทางด้านภาษี ตามเกณฑ์คงค้าง
สามารถจัดทำได้ดังนี้

1. การจัดประเภทค่าใช้จ่ายจำแนกตามลักษณะงาน จัดแบ่งได้ 9 ประเภท ดังนี้
 - (1) ค่าตอบแทนแรงงานให้แก่ลูกจ้าง
 - (2) เงินสมทบเพื่อสังคม
 - (3) การให้สินค้านับเป็นบริการ
 - (4) การบริโภคสินทรัพย์ทุนถาวร (Consumption of fixed capital assets)
 - (5) ค่าใช้จ่ายจากทรัพย์สิน
 - (6) เงินอุดหนุน
 - (7) เงินช่วยเหลือ

(8) ผลประโยชน์พิเศษสังคม

(9) เงินโอนอื่นๆ

จากการศึกษาประเภทรายจ่ายของท้องถิ่นของไทย พบกว่ามีปัญหาในการจัดแยกข้อมูล เนื่องจากรายจ่ายของท้องถิ่นบางรายการรวมเข้าหลายรายการเข้าด้วยกัน ไม่สามารถแยกออกจากกันได้ เช่น ค่าชำระหนี้เงินกู้และดอกเบี้ย ซึ่งรวมค่าชำระต้นเงินกู้และค่าดอกเบี้ยไว้ด้วยกัน ซึ่งค่าชำระต้นเงินกู้ไม่ถือว่าเป็นรายจ่ายเพราะได้นับเป็นรายจ่ายไปแล้ว เมื่อมีการใช้เงินกู้หากนับการชำระหนี้เงินกู้ก็จะเกิดการนับซ้ำได้ ดังนั้นจะต้องแยกออกจากค่าดอกเบี้ยเงินอุดหนุนส่วนราชการ เขตชนหรือกิจการเป็นสาธารณประโยชน์ไม่ได้แยกจ่ายเงินอุดหนุนจากส่วนราชการซึ่งถือเป็นรัฐบาลออกจากเขตชนหรือกิจการเป็นสาธารณประโยชน์ ซึ่งจัดอยู่คนละหัวข้อ ดังนั้นการจัดประเภทรายจ่ายของท้องถิ่นของไทยตามลักษณะเศรษฐกิจสามารถวิเคราะห์และจัดทำได้ดังนี้

4.1 ค่าตอบแทนแรงงานให้แก่ลูกจ้าง คือ ค่าตอบแทนทั้งหมดในรูปแบบเงินค่าหรือสิ่งของที่จ่ายให้แก่ลูกจ้างเพื่อตอบแทนการทำงานของลูกจ้างในช่วงระยะเวลาทางบัญชี ไม่ว่าจะเป็นการจ่ายล่วงหน้า จ่ายขณะทำงาน หรือจ่ายในภายหลัง ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าล่วงเวลา ค่าใช้จ่ายในการดำรงชีวิต ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปและกลับจากที่ทำงานและที่พักอาศัย ค่าใช้จ่ายในวันหยุดราชการหรือวันหยุดประจำปี และค่าเช่าบ้าน รวมทั้งค่าตอบแทนแรงงานในรูปแบบของสิ่งของ ได้แก่ อาหารและเครื่องดื่ม การให้บริการยานพาหนะระหว่างที่พักอาศัยและที่ทำงาน ค่าเครื่องแบบหรือเสื้อผ้าอื่นๆ การให้บริการด้านการรักษาและสถานันทนาการต่างๆ การให้บริการที่จอดรถ สถานที่รับฝากเลี้ยงเด็กในที่ทำงาน รวมถึงมูลค่าดอกเบี้ยที่เสียไปเมื่อไปเงินกู้แก่ลูกจ้างโดยไม่คิดดอกเบี้ย และการขายสินค้าหรือบริการในราคาลดกว่าปกติ จะต้องนำมูลค่าสุทธิที่รัฐจะต้องจ่ายแทนให้แก่ลูกจ้างมาบันทึกในรายการนี้

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้นี้ ได้แก่ รายจ่ายในหมวดเงินเดือน ค่าจ้างประจำ และค่าจ้างชั่วคราว รวมทั้งรายจ่ายในหมวดค่าตอบแทนในรายการ ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ ค่าเบี้ยประชุม และค่าเช่า และรายจ่ายในหมวดรายจ่ายอื่นๆ ค่าเครื่องแบบและเสื้อผ้าอื่น และการให้บริการด้านอื่นๆ ในบางรายการ ก็นำมารวมอยู่ในหัวข้อนี้ด้วย

1.2 เงินสมทบเพื่อสังคม คือ เงินที่จ่ายจากหน่วยงานของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งที่จ่ายตามกฎหมายหรือมีการผูกพันต้องชำระให้กับการประกันสังคมเพื่อให้ลูกจ้างได้รับผลประโยชน์ทางสังคม

1.3 การใช้สินค้าและบริการ เป็นสินค้าและบริการทั้งหมดที่รัฐบาลใช้ในการดำเนินการผลิตสินค้าและบริการ รวมถึงสินค้าและบริการที่ใช้เพื่อการนำสู่รักษาและซ่อมแซมสินทรัพย์ถาวร เพื่อให้อยู่ในสภาพที่ทำงานได้ตลอดอายุการใช้งาน ซึ่งไม่ใช่เป็นการปรับปรุงเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการใช้งานหรือยืดอายุการใช้งานออกไปให้ยาวขึ้น รวมทั้งสินค้าบริการที่ใช้ในการวิจัย พัฒนา มีอุปกรณ์สำนักงานและวิจัยการตลาด และการซื้ออาวุธยุทโธปกรณ์เพื่อการทหาร ก็จัดอยู่ในหัวข้อนี้ โดยไม่รวมถึงสินค้าและบริการที่ใช้เพื่อการผลิตสินทรัพย์ถาวรและสิ่งที่มีค่า (Viluable) สินค้าคงคลัง สินค้าและบริการที่จ่ายเป็นค่าตอบแทนแรงงานในรูปแบบสิ่งของแก่ลูกจ้างของรัฐ สินค้าและบริการที่ได้รับมาเพื่อโอนต่อโดยไม่ได้ใช้ในการผลิต และการช่วยเหลือสินค้าและบริการที่ได้รับจากครัวเรือน

รายการขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ได้แก่ รายการในหมวดของค่าใช้จ่าย เช่น รายการเพื่อไม่ให้ได้มาซึ่งบริการ รายการเพื่อบำรุงรักษาหรือซ่อมแซมทรัพย์สิน และรายการเกี่ยวกับการรับของและพิธีกรรม รายการในหมวดค่าวัสดุ (เช่น วัสดุสำนักงาน วัสดุไฟฟ้าและวิทยุ วัสดุก่อสร้าง ค่าเช่าปรมาณู ค่าโทรศัพท์ ค่าโทรศัพท์ ฯลฯ)

1.4 การบริโภคสินทรัพย์ทุนถาวร คือ การลดลงของมูลค่าคงเหลือของสินทรัพย์ทุนถาวรที่เป็นผลจากการเสื่อมสภาพกายภาพจากเหตุการณ์ปกติ หรือเกิดอุบัติเหตุที่ทำให้เกิดความเสียหาย ซึ่งมูลค่าของสินทรัพย์ถาวร ณ เวลาใดเวลาหนึ่งขึ้นอยู่กับผลประโยชน์ที่จะได้รับจากสินทรัพย์นั้นในช่วงอายุการใช้งานที่เหลืออยู่ มูลค่านี้จะวัดจากมูลค่าส่วนลดในปัจจุบัน (Present Discount Value) ดังนั้น การลดลงของมูลค่าของสินทรัพย์ทุนถาวรวัดได้จากมูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์ที่จะได้รับระหว่างช่วงเบ็ดและบังคับบัญชี ซึ่งมีลักษณะคล้ายค่าเสื่อมราคา ในระบบบัญชีขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นไม่ได้มีการคำนวณค่าเสื่อมราคา เพราะเป็นที่ยอมรับของสินทรัพย์ทุนถาวรตามราคาซื้อหรือมูลค่าที่ได้รับมา และไม่ได้มีการประเมินราคาให้เป็นปัจจุบัน

1.5 ค่าใช้จ่ายจากทรัพย์สิน คือ มูลค่าที่รัฐบาลจ่ายเป็นค่าตอบแทนจากการใช้สินทรัพย์ของบุคคลอื่น ได้แก่ ค่าเช่าที่ดิน และค่าเช่าที่ดิน

รายการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดอยู่ในหัวข้อนี ได้แก่ รายการงบกลาง ค่าชำระดอกเบี้ย ซึ่งในปัจจุบันค่าชำระดอกเบี้ยรวมอยู่ในรายการ ค่าชำระต้นเงินกู้ และดอกเบี้ยยังไม่ได้แยกรายการออกมาให้ชัดเจน จึงเป็นปัญหาในเรื่องการจัดทำข้อมูลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์

1.6 เงินอุดหนุน คือ เงินโอนประจำที่รัฐบาล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจ่ายให้แก่วิสาหกิจ โดยไม่หวังสิ่งตอบแทน ซึ่งเป็นการแทรกแซงหรือมีอิทธิพลต่อการผลิต กระจาย หรือรายได้ของวิสาหกิจ เพื่อให้วิสาหกิจนั้นดำเนินการผลิต กระจาย หรือนำเข้าสินค้าหรือบริการในภาคค้า เพื่อช่วยเหลือผู้ซื้อหรือผู้บริโภค ซึ่งเป็นการอุดหนุนเพื่อการใช้จ่ายประจำไม่ใช่เพื่อการลงทุน

รายการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหัวข้อนี ได้แก่ รายการงบกลาง ในรายการเงินช่วยเหลืองบประมาณรายจ่ายเฉพาะการปราบปรามและการลดฐานานุมาต เป็นต้น

1.7 เงินช่วยเหลือ คือ เงินโอนโดยความสมัครใจและไม่ต้องชำระคืนในภายหลัง ซึ่งเป็นการโอนเงินระหว่างรัฐบาลต่อรัฐบาล หรือระหว่างรัฐบาลกับองค์การระหว่างประเทศ

รายการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ที่จัดอยู่ในหัวข้อนี ได้แก่ เงินบำรุงและอุดหนุนองค์การระหว่างประเทศ และเงินอุดหนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น

1.8 ผลประโยชน์เพื่อสังคม คือ รายการของรัฐบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสวัสดิการ หรือผลประโยชน์ทางสังคมแก่ครัวเรือน ซึ่งเป็นผลประโยชน์จากการประกันสังคม เช่น จากการจัดบำนาญ การลาคลอด การว่างงาน การเกษียณอายุ ฯลฯ หรือเป็นผลประโยชน์ที่ไม่ผ่านการทำการประกันสังคมก็ได้ รวมทั้งผลประโยชน์ทางสังคมหรือสวัสดิการด้านสุขภาพจ้างของรัฐบาล ทั้งนี้ผลประโยชน์ที่ได้รับจะอยู่ในรูปของเงินสด และสิ่งของ ได้แก่ การจ่ายค่าจ้างต่อเดือนในช่วงเวลาที่ขาดงาน เนื่องจากความเจ็บป่วยทางสุขภาพ อุบัติเหตุ การลาคลอด การจ่ายเงินช่วยเหลือเพื่อการศึกษา เงินบำนาญบำนาญ ค่ารักษาพยาบาล เงินที่จ่ายให้แก่กรณีทุพพลภาพหรืออุบัติเหตุเสียชีวิต และค่าพิทักษ์ตามหลักพัน หรือบ้านพักผู้เกษียณอายุ

รายการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหัวข้อนี ได้แก่ รายการงบกลาง เงินช่วยเหลือผู้รับบำนาญของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่มีไร้ตำแหน่งครู

เทศน์) เงินช่วยค่าทำศพ เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร เงินช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล บำเหน็จ
ลูกจ้างประจำ

1.9 เงินโอนอื่นๆ คือ เงินโอนเพื่อวัตถุประสงค์อื่น และรายจ่ายอื่นที่ไม่ได้ระบุไว้
ให้แก่ครัวเรือนสถาบันไม่หวังผลกำไรที่ให้บริการแก่ครัวเรือน รัฐวิสาหกิจ และวิสาหกิจอื่น เช่น
ค่าสมาชิก เงินบำรุง เงินบริจาค อื่นๆ ให้แก่สถาบันไม่หวังผลกำไร รวมทั้งการโอนสิ่งของเช่น
อาหาร เสื้อผ้า สิ่งพิมพ์ บริการโรค ให้แก่การกุศล ส่วนรายจ่ายอื่นๆ ได้แก่ ค่าภาษี ค่าปรับ
ของศาล ค่าชดเชยความเสียหายหรือบาดเจ็บจากภัยธรรมชาติ ค่าชดเชยผู้ได้รับบาดเจ็บหรือ
ทรัพย์สินที่เสียหายโดยเกิดจากหน่วยงานของรัฐ และเงินโอนเพื่อการลงทุนทั้งในรูปแบบเงินสดและ
สิ่งของ

รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหัวข้อ ได้แก่ งบกลาง
ในรายการค่าบำรุงสมาชิกต่าง ๆ

2. การจัดประเภทรายจ่ายจำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ ซึ่งสหประชาชาติ (United
Nations : UN) ได้กำหนดการจัดแบ่งงานของรัฐบาลขึ้น เรียกว่า The Classification of
Functions of Government : COFOG โดยจัดแบ่งได้ 10 ประเภทดังนี้

- (1) การบริหารทั่วไป
- (2) การป้องกันประเทศ
- (3) การรักษาความสงบภายในประเทศ
- (4) การเศรษฐกิจ
- (5) การป้องกันสิ่งแวดล้อม
- (6) การเกษตรและชุมชน
- (7) การสาธารณสุข
- (8) นันทนาการ วัฒนธรรม และศาสนา
- (9) การศึกษา
- (10) การป้องกันด้านสังคม

ในการจำแนกรายจ่ายตามลักษณะงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย
ที่ผ่านมา มีเพียงเทศบาลเท่านั้นที่จัดทำขึ้น อย่างไรก็ตาม กรมการปกครองได้ปรับปรุงระบบ
งบประมาณ มีผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบต้องจำแนกรายจ่ายตามแผนงาน
ซึ่งแบ่งได้ 4 ด้าน ดังนี้

(1) ด้านบริหารงานทั่วไป ประกอบด้วยแผนงานบริหารงานทั่วไป และแผนงานการศึกษาความสงบภายใน

(2) ด้านบริการชุมชนและสังคม ประกอบด้วย แผนงานการศึกษาแผนงานสาธารณสุข แผนงานสังคมสงเคราะห์ แผนงานเกษตรและชุมชน แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน แผนงานการศรัทธา วิถีวัฒนธรรมและนันทนาการ

(3) ด้านการเศรษฐกิจ ประกอบด้วยแผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา แผนงานการเกษตร และแผนงานการพาณิชย์

(4) ด้านการดำเนินงานอื่น

การจําแนกรายจ่ายตามแผนงานขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยดังกล่าว มีข้อดีอยู่หลายประการคือ มีความชัดเจนและสอดคล้องและเหมาะสมกับการหน้าที่ของท้องถิ่นที่มีอยู่ในปัจจุบัน แต่อย่างไรก็ตาม เพื่อให้เป็นมาตรฐานตามระบบสากล COFOG และใช้ในการวิเคราะห์การดำเนินงานของรัฐบาล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจําแนกรายจ่ายตามแผนงานของท้องถิ่นให้เป็นตามลักษณะงานของ COFOG ซึ่งจากการศึกษาเปรียบเทียบรายจ่ายของท้องถิ่นแล้ว พบว่าในปัจจุบันงานที่ไม่อยู่ในความรับผิดชอบของท้องถิ่น ได้แก่ การป้องกันประเทศ การช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ต่างประเทศ งานตุลาการ งานราชทัณฑ์ การเชื้อเพลิงและพลังงาน การขนส่ง การสื่อสาร และการวิจัยและพัฒนาด้านต่างๆ โดยสามารถจําแนกประเภทรายจ่ายของท้องถิ่นในรายละเอียดได้ดังนี้

2.1 การบริหารทั่วไปของรัฐบาล เป็นรายจ่ายขององค์การบริหารของรัฐ การบริหารงานคลัง การบริหารงานต่างประเทศ ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ต่างประเทศ การบริหารงานบุคคล การบริการในด้านสาธารณูปโภคและสวัสดิการ การวิจัยขั้นพื้นฐาน การวิจัยและการพัฒนา การชำระดอกเบี้ยเงินกู้ และเงินโอนให้รัฐบาลระดับอื่น

สำหรับรายจ่ายขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ได้แก่ รายจ่ายด้านบริหารงานทั่วไปโดยเฉพาะแผนงานบริหารงานทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย งานบริหารทั่วไป งานวางแผนสถิติและวิชาการ และงานบริหารงานคลัง รวมถึงรายจ่ายงบกลางค่าชำระหนี้เฉพาะดอกเบี้ยเท่านั้น

2.2 การรักษาความสงบภายในประเทศ เป็นรายจ่ายในการดำเนินการและให้บริการทางด้านงานตำรวจ งานป้องกันอัคคีภัย งานตุลาการ และงานราชทัณฑ์ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรายจ่ายที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ได้แก่ รายจ่ายตามแผนงานการรักษาความสงบ

ภายใน ประกอบด้วยงานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการรักษาความสงบภายใน งานเทศกิจ และงานป้องกันภัยฝ่ายพลเรือนและระบอบสังคม

2.3 การเศรษฐกิจ เป็นรายชื่อในการดำเนินการทางด้านการเศรษฐกิจทั่วไป การพาณิชย์ การแรงงาน การเกษตร การป่าไม้ การประมง การสงวนพันธุ์สัตว์ป่า การเชื้อเพลิง และพลังงาน การเหมืองแร่ การอุตสาหกรรมและการโยธา การขนส่ง การสื่อสาร การอุตสาหกรรมอื่นๆ และการวิจัยและพัฒนาด้านเศรษฐกิจ

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรายชื่อที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ ได้แก่ รายงานตามแผนงานการพาณิชย์ ประกอบด้วยงานกิจการสถานธนาถนาถ งานตลาดสด งานโรงฆ่าสัตว์ รายงานตามแผนงานการเกษตร ประกอบด้วย งานส่งเสริมการเกษตร และงานอนุรักษ์แหล่งน้ำและป่าไม้ รายงานตามแผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา ประกอบด้วยงานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและการโยธา และงานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และรายงานตามแผนงานการศึกษา วิจัยและวิจัย และเน้นหนักการเฉพาะงานวิชาการวางแผนและส่งเสริมการของเที่ยว

2.4 การป้องกันสิ่งแวดล้อม เป็นรายชื่อในการดำเนินการทางด้านการกำจัดขยะ การจัดการน้ำเสีย การลดมลภาวะเป็นพิษ การรักษาระบบนิเวศวิทยาและภูมิทัศน์ และการวิจัยและพัฒนาด้านการป้องกันสิ่งแวดล้อม

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรายชื่อที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ ได้แก่ รายงานตามแผนงานเขตและชุมชน เฉพาะงานกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล และงานบำบัดน้ำเสีย

2.5 การเกษตรและชุมชน เป็นรายชื่อในการดำเนินการทางด้านการพัฒนาด้านการเกษตร การพัฒนาชุมชน การจัดหาเงินทุนโครงการ งานไฟฟ้าถนนและการวิจัยและการพัฒนาด้านการเกษตรและชุมชน

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรายชื่อที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ ได้แก่ รายงานตามแผนงานเขตและชุมชน เฉพาะงานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับเขตและชุมชน งานไฟฟ้าถนน และงานส่วนสาธารณชน รายงานตามแผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน และรายงาน และรายชื่อตามแผนงานการพาณิชย์เฉพาะงานกิจการประมงและงานป่าไม้

2.6 การสาธารณสุข เป็นรายจ่ายในการดำเนินการทางด้านผลิตภัณฑ์ทางเวชกรรม เคมีภัณฑ์และอุปกรณ์การแพทย์ งานสถานพยาบาลผู้ป่วยนอกงานโรงพยาบาล งานบริการ สาธารณสุข และการวิจัยและการพัฒนาด้านการสาธารณสุข

องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของไทยมีรายจ่ายที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ ได้แก่ รายจ่าย ตามแผนงานสาธารณสุข ประกอบด้วยงานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสุข งานโรงพยาบาล งานบริการสาธารณสุขและงานศูนย์บริการสาธารณสุข

2.7 นันทนาการ วัฒนธรรม และศาสนา เป็นรายจ่ายในการดำเนินการทางด้าน นันทนาการและกีฬา การบริการด้านวัฒนธรรม การกระจายเสียงและสิ่งพิมพ์ การศาสนา และการบริการชุมชนด้านอื่น และการวิจัยและการพัฒนาด้านนันทนาการ วัฒนธรรมและการ ศาสนา

องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของไทยมีรายจ่ายที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ ได้แก่ รายจ่าย ตามแผนงานการศาสนา วัฒนธรรมและนันทนาการ เฉพาะงานกีฬา และนันทนาการ งาน ศาสนา วัฒนธรรมท้องถิ่น และงานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ

2.8 การศึกษา เป็นรายจ่ายในการดำเนินการทางด้านการศึกษาในระดับก่อน วิทยาลัย ระดับประถมศึกษา ระดับมัธยมศึกษา การศึกษามัธยมปลายที่ไม่ได้ระดับอุดมศึกษา ระดับอุดมศึกษา การศึกษาที่ไม่ได้ระดับชั้น งานสนับสนุนการบริหารการศึกษา และการวิจัย และการพัฒนา

องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ ได้แก่ รายจ่ายตามแผน งานการศึกษา ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับการศึกษางานระดับก่อนวัยเรียนและ ประถมศึกษา งานระดับมัธยมศึกษา และงานศึกษาไม่กำหนดระดับ

2.9 การป้องกันด้านสังคม เป็นรายจ่ายในการดำเนินการทางด้านการเจ็บป่วยและ ขุพหมาก ผู้สูงอายุ ทุพพลภาพ พิการและคนพิการ ครอบครัวและเด็ก ผู้ว่างงานด้านที่อยู่อาศัย การวิจัย และพัฒนาด้านการป้องกันทางสังคม และการป้องกันทางสังคมประเภทอื่น

รายจ่ายขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของไทยที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ ได้แก่ รายจ่ายตามแผนงานสังคมสงเคราะห์ ประกอบด้วย งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับสังคมสงเคราะห์ และงานสวัสดิการสังคมและสังคมสงเคราะห์

4 หลักการของการแยกประเภทธุรกรรมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน

สินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน ประกอบด้วยสินทรัพย์ทุนถาวร สินค้าคงคลัง
ทรัพย์สินถาวรธรรมดา และสินทรัพย์ที่ไม่มีตัวตน

สินทรัพย์ทุนถาวร คือ สินค้าที่ใช้ในการผลิต สามารถนำมาใช้ได้หลายครั้ง และ
คงมีอายุการใช้งานมากกว่า 1 ปี ได้แก่ อาคาร เครื่องจักร เครื่องมือ อุปกรณ์ต่างๆ และ
software Computer รวมถึงสินทรัพย์ที่เพาะปลูกและแพรวพันธุ์ได้ เช่น ต้นไม้ ปศุสัตว์

สินค้าคงคลัง คือ สินค้าและบริการที่ผู้ผลิตมีไว้เพื่อขาย ใช้ในการผลิต และมีไว้เพื่อ
ที่จะใช้ในอนาคต

ทรัพย์สินถาวรธรรมดา คือ สินทรัพย์ที่ไม่สามารถโอนสิทธิ์เข้ามาได้ เมื่อใช้แล้วจะหมดไป
เช่น ที่ดิน แร่ธาตุ และป่าไม้นานา

สินทรัพย์ที่ไม่มีตัวตน ได้แก่ สิทธิบัตร ลิขสิทธิ์ และเครื่องหมายการค้า

ธุรกรรมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน หมายถึง การได้ครอบครอง และการใช้ไปของ
สินทรัพย์ การได้ครอบครองสินทรัพย์เป็นการได้สินทรัพย์เพิ่มขึ้น โดยการซื้อ แลกเปลี่ยน และ
โอนจากหน่วยงานอื่น ส่วนการใช้ไปเป็นการลดลงของสินทรัพย์โดยการขาย แลกเปลี่ยน และ
โอนให้แก่หน่วยงานอื่น นอกจากนั้น ยังรวมถึงการปรับปรุงซ่อมแซมสินทรัพย์ที่มีอยู่ให้ดีขึ้น
โดยเป็นการยืดอายุการใช้งานให้ยาวขึ้น หรือเพิ่มขีดความสามารถในการทำงาน ไม่ใช่เป็นการ
ซ่อมแซมสินทรัพย์เพื่อให้อยู่ในสภาพการทำงานได้ตามเดิม

การบันทึกธุรกรรมในการได้ครอบครองและการใช้ไปในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทาง
การเงิน หรือเรียกว่าการได้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินสุทธิ จะบันทึกเมื่อความ
เป็นเจ้าของสินทรัพย์เปลี่ยนแปลงไป คือ ได้สินทรัพย์เพิ่มขึ้น หรือลดลง ในกรณีที่มีการซื้อขาย
สินทรัพย์ที่เคลื่อนที่ได้จะบันทึกเมื่อมีการส่งมอบสินทรัพย์ และกรณีที่เป็นสินทรัพย์ที่เคลื่อนที่
ไม่ได้จะบันทึกเมื่อสัญญาที่มีผลทางกฎหมาย ส่วนกรณีที่เป็นการแลกเปลี่ยน และโอนสินทรัพย์
จะบันทึก เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของ สำหรับการได้ครอบครองและการใช้ไปของ

สินค้าคงคลัง จะบันทึกเพิ่มขึ้นเมื่อมีการซื้อ ผลิต และได้สินค้าหรือผลผลิตนั้นมา และจะบันทึกลดลงเมื่อมีการขาย ทั่วไป และยกเลิกสินค้าหรือผลผลิตนั้น ในกรณีที่มีวัตถุดิบหรือสินค้าถูกขโมย หรือเสียหาย จะบันทึกเมื่อรู้หรือเกิดเหตุการณ์ขึ้น

การบันทึกหรือการวัดมูลค่าของสินทรัพย์ จะใช้มูลค่าตลาด (market value) ซึ่งจะแปรตามผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะเกิดขึ้นจากการใช้สินทรัพย์ในช่วงอายุที่เหลืออยู่ กำหนดโดยให้ราคาปัจจุบัน (present discount value) คำนวณจากมูลค่าของสินทรัพย์ระหว่างช่วงเวลาใช้งานที่เหลือ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพของการใช้งานที่มีอัตราลดลงอย่างต่อเนื่องตามอายุการใช้งาน

การจัดประเภทของธุรกรรมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน จำแนกได้หลายลักษณะ คือ จำแนกตามแหล่งที่มาและการใช้ไปของสินทรัพย์ จำแนกตามประเภทของสินทรัพย์ โดยแยกเป็นสินทรัพย์ที่ผลิตขึ้นมาได้ และสินทรัพย์ที่ผลิตขึ้นมาไม่ได้ โดยแบ่งการได้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินเป็น 4 ประเภท ดังนี้

- (1) การได้ครอบครองสินทรัพย์ทุนถาวรสุทธิ
 - (1.1) อาคารและสิ่งก่อสร้าง
 - (1.2) เครื่องจักรและเครื่องมือ
 - (1.3) สินทรัพย์ถาวรประเภทอื่น
- (2) การเปลี่ยนแปลงของสินค้าคงคลัง
- (3) การได้ครอบครองสิ่งมีค่า (valuable) สุทธิ
- (4) การได้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่สามารถผลิตได้สุทธิ

สำนักงานการบันทึกการได้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีการบันทึกสินทรัพย์ทุนถาวร ตามราคาที่ยืมหรือได้มา ไม่มีการวัดมูลค่าให้เป็นปัจจุบัน (เช่น ที่ดิน อาคาร และสิ่งก่อสร้างต่างๆ รวมทั้งการลงบัญชีตามเกณฑ์เงินสดมีการบันทึกว่าเป็นรายจ่ายเมื่อมีการซื้อสินทรัพย์ และเป็นที่ยอมรับรายได้เมื่อมีการขายสินทรัพย์ โดยไม่ได้มีการบันทึกสินค้าคงคลัง แต่จะมีทะเบียนคุมพัสดุ เพื่อใช้ประโยชน์ในการควบคุมและบริหารพัสดุของสินทรัพย์ในการบริหารงานของหน่วยงาน นอกจากนั้นแล้ว รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ยังไม่ได้มีการสำรวจสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินที่อยู่ในความครอบครองของตนเองทั้งหมด ได้แก่ สิ่งมีค่า (valuable) เช่น ศิลปะวัตถุโบราณสถาน โบราณวัตถุต่างๆ ซึ่งเป็นทรัพยากรที่จะประเมินมูลค่าให้ถูกต้องตรงตามที่จะจะเป็น และจากการศึกษาข้อมูลปัจจุบันของท้องถิ่น พบที่จะจัดประเภทธุรกรรมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินได้ ดังนี้

1. การได้ครอบครองสินทรัพย์ทุนถาวรสุทธิ คือ ผลต่างของการได้ครอบครองและการใช้ไปของสินทรัพย์ทุนถาวร หรือการซื้อหักด้วยการขายสินทรัพย์ทุนถาวร โดยแบ่งสินทรัพย์ทุนถาวรออกเป็น 3 ประเภท ดังนี้

1.1 อาคารและสิ่งก่อสร้าง ประกอบด้วย อาคารที่พักอาศัย อาคารที่ไม่ใช่ที่พักอาศัย และสิ่งก่อสร้างอื่น ซึ่งในการก่อสร้างอาคารจะรวมค่าใช้จ่ายในการจัดเตรียมพื้นที่ การตกแต่งภายใน และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ภายในอาคารด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ได้มีการแยกประเภทการได้ครอบครองสินทรัพย์ หรือรายการทางด้านการลงทุนที่เกี่ยวกับอาคารและสิ่งก่อสร้างไว้ค่อนข้างละเอียดพอจะแยกและจัดประเภทได้ดังนี้

1.1.1 อาคารที่พักอาศัย ได้แก่ อาคารที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยรวมถึงโรงเก็บรถจักรยานที่ใช้เป็นที่พักและบ้านที่เคลื่อนที่ได้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีรายการที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้นี้ ได้แก่ รายการในรายการบ้านพัก แยก เรือนแพ มุงหลังคา เอนกัลล

1.1.2 อาคารที่ไม่ใช่ที่พักอาศัย อาคารที่ไม่ใช่ที่พักอาศัย ได้แก่ อาคารสำนักงาน โรงเรียน โรงพยาบาล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย มีรายการที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้นี้ ได้แก่ รายการในรายการอาคารต่างๆ ค่าก่อสร้างหรือสิ่งปลูกสร้างอาคาร ค่าติดตั้งระบบไฟฟ้า ระบบประปาและอุปกรณ์ ซึ่งสิ่งสิ่งครั้งแรกในอาคารหรือสถานที่ราชการพร้อมการก่อสร้างหรือภายหลังการก่อสร้าง

1.1.3 สิ่งก่อสร้างอื่นๆ ได้แก่ ถนน ทางรถไฟ ท่อระบายน้ำ ถนนบิน ท่าเรือ เรือรบ ถนนกักน้ำ ท่อน้ำมัน อนุสาวรีย์ทางประวัติศาสตร์ สัญลักษณ์หรือสิ่งสำคัญ ประจำชาติ ภูมิภาคน ท้องถิ่น และศาสนา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีรายการที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้นี้ ได้แก่ ถนนกักน้ำ ระบายน้ำ ถนนเด็กเล่น สะพาน ถนน รั้ว ประตู สิ่งก่อสร้างอื่น ค่าจัดสวน และศาลมดดิน

1.2 เครื่องจักรและเครื่องมือ ประกอบด้วย เครื่องจักรเพื่อการขนส่ง และเครื่องจักรเครื่องมืออื่นนอกเหนือที่ใช้ในการขนส่ง ซึ่งไม่รวมถึงเครื่องมือเล็กๆ ที่สามารถนำกลับมาใช้ในการผลิตได้หลายครั้ง แสราคาไม่แพงจะถูกจัดเป็นการใช้สินค้าและบริการ โดยไม่ทางเลยียด ดังนี้

1.2.1 เครื่องมือที่ใช้ในการขนส่ง เป็นเครื่องจักรที่ใช้ในการขนย้ายคนและสิ่งของ ได้แก่ ยานพาหนะ รถจักรยานยนต์ รถจักรยาน เรือ รถไฟ เครื่องบิน

องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของไทย มีรายการที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ ได้แก่ รายจ่ายในรายการค่าครูพิเศษพาหนะและขนส่ง ซึ่งถือเป็นการได้ครอบครองสินทรัพย์ ส่วนทางด้านภาษีเงินได้ของสินทรัพย์ของท้องถิ่นของไทยมีรายได้จากการขายทอดตลาดสินทรัพย์ เพียงรายการเดียว โดยไม่แยกเป็นสินทรัพย์ประเภทใด แต่จากการศึกษาพบว่า ส่วนใหญ่เป็นการขายพาหนะ และครุภัณฑ์ต่างๆ ที่รับแล้ว

1.2.2 เครื่องจักรและเครื่องมืออื่น เป็นเครื่องมือทั่วไปและเฉพาะอย่าง ได้แก่ เครื่องใช้สำนักงาน เครื่องคิดเลข เครื่องใช้ไฟฟ้า วิทยุ โทรทัศน์ เครื่องมือสื่อสาร เครื่องมือแพทย์ เครื่องมือตรวจสอบความถูกต้อง และเฟอร์นิเจอร์

องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นของไทย มีรายการที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ ได้แก่ รายจ่ายในรายการหมวดค่าครุภัณฑ์ต่างๆ เช่น ครุภัณฑ์สำนักงาน ครุภัณฑ์การศึกษา ครุภัณฑ์การเกษตร ครุภัณฑ์ก่อสร้าง ครุภัณฑ์ไฟฟ้าและวิทยุ ฯลฯ

2. การได้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่สามารถผลิตได้สุทธิ คือ ผลต่างของการได้ครอบครอง และการใช้ไปของสินทรัพย์ที่ไม่สามารถผลิตได้ โดยแบ่งสินทรัพย์ที่ไม่สามารถผลิตได้ออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ที่ดิน สินทรัพย์ได้ดิน สินทรัพย์แหล่งชีวภาพที่ไม่สามารถเพาะปลูกได้ แหล่งน้ำ และสินทรัพย์ที่ไม่สามารถผลิตได้ขึ้นและไม่มีตัวตน

จากการศึกษาการถือครองสินทรัพย์ที่ไม่สามารถผลิตได้ขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นปรากฏว่า มีการถือครองสินทรัพย์เหล่านี้ แต่ในการดำเนินธุรกรรมจะมีเพียงธุรกรรมของที่ดินเท่านั้น ที่มีการเปลี่ยนแปลงการครอบครองในสินทรัพย์เพิ่มขึ้น โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ที่ดิน หมายถึง ที่ดิน พื้นดิน พื้นน้ำ และการปรับปรุงในด้านคุณภาพและปริมาณของที่ดิน เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการผลิตและป้องกันการใช้ที่ดิน โดยนับรวมค่าใช้จ่ายอยู่ในมูลค่าของที่ดินด้วย เช่น ค่าชดเชยค่าทำเหมือง เวียนปึงกับน้ำท่วมและป้องกันน้ำทะเล การวางป่าเพื่อใช้ประโยชน์จากที่ดินได้ครั้งแรกและการระบายน้ำในที่ดินที่ขุด เป็นต้น

รายจ่ายขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่นของไทย ที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ ได้แก่ รายจ่ายซื้อหรือแลกเปลี่ยนที่ดิน ค่าเช่าเขยกรรมสิทธิ์ที่ดิน ค่าเวนคืนที่ดิน และค่าชดเชยมูลค่าอื่น เป็นต้น

5. หลักการของการแยกประเภทการชดเชยดุลการคลัง

การชดเชยดุลการคลัง (Financing) หมายถึง การเปลี่ยนแปลงมูลค่าของสินทรัพย์ทางการเงินและหนี้สิน อันเนื่องมาจากการดำเนินธุรกรรมของรัฐบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น โดยไม่รวมผลของการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอื่น (Other Economic Flow) หรือหมายถึงผลต่างของการได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิและหนี้สินสุทธิ ซึ่งจะมีค่าเท่ากับผลให้กู้ยืม/กู้ยืมสุทธิ หรือผลของการดำเนินงานสุทธิหักด้วยการได้ครอบครองสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน ตามที่ไว้กล่าวมาแล้วในข้อ 4.1

5.1 การได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิ หมายถึง การดำเนินธุรกรรมของรัฐบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการถือครองสินทรัพย์ทางการเงิน กล่าวคือ เป็นการถือครองสินทรัพย์เพิ่มขึ้น หรือการจำหน่ายสินทรัพย์ออกไป ซึ่งการถือครองสินทรัพย์เพิ่มขึ้นได้จากการให้กู้ การซื้อพันธบัตร ตราสารทางการเงิน หรือหลักทรัพย์ของหน่วยงานอื่น หรือการถือสภาพคล่องเพิ่มขึ้น เช่น การถือเงินสด และเงินฝากของรัฐบาล หรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ส่วนการจำหน่ายสินทรัพย์ออกไปได้จากการจับชำระคืน การขายพันธบัตร ตราสารทางการเงิน หรือหลักทรัพย์ที่รัฐบาลหรือองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นถืออยู่ออกไป หรือการถือสภาพคล่องลดลง เช่น การถือเงินสดและเงินฝากลดลง

การบันทึกธุรกรรมของสินทรัพย์ทางการเงิน มีหลายกรณีขึ้นอยู่กับประเภทของธุรกรรม กล่าวคือ จะบันทึกเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการเป็นเจ้าของสินทรัพย์ เมื่อมีการแปลงสินทรัพย์เป็นเงิน รวมทั้งธุรกรรมที่เกี่ยวกับการจ่ายเงินให้ลูกหนี้หรือการรับชำระคืนจากลูกหนี้ ในการวัดมูลค่าของสินทรัพย์ทางการเงินจะประเมินจากมูลค่าตามราคา ณ จุดที่มีการถือครองหรือจำหน่ายสินทรัพย์ออกไปโดยไม่รวมค่าบริการ ค่าธรรมเนียมและภาษี

การจำแนกสินทรัพย์ทางการเงิน จำแนกได้ 4 ลักษณะ คือ

ลักษณะที่ 1 จำแนกตามประเภทเครื่องมือทางการเงิน (Classification by Financial Instrument)

ลักษณะที่ 2 จำแนกตามภาค / หน่วยงาน (Classification by Sector)

ลักษณะที่ 3 จำแนกตามวัตถุประสงค์ (Classification by Purpose)

ลักษณะที่ 4 จำแนกตามถิ่นพำนักอาศัย (Classification by Residency)

ซึ่งการจำแนกสินทรัพย์ทางการเงินตามวัตถุประสงค์ และตามถิ่นพำนักสามารถ
จำแนกควบคู่กับการจำแนกตามประเภทเครื่องมือทางการเงิน และตามภาค/หน่วยงาน พร้อม
กันไปด้วย ทั้งนี้การจำแนกตามวัตถุประสงค์เป็นไปตามหลักการของกลไกตลาด โดยแยกเป็น
ธุรกรรมที่ไม่ใช่เพื่อการตลาดหรือโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป้าหมายการดำเนินนโยบายสาธารณะ
และธุรกรรมที่เป็นไปตามการตลาดหรือมีวัตถุประสงค์เพื่อเป้าหมายของการบริหารสภาพคล่อง
ซึ่งเป็นการลงทุนเพื่อหวังผลตอบแทน หรือกำไรจากการลงทุน

ส่วนการจำแนกสินทรัพย์ทางการเงินตามถิ่นพำนักอาศัย จำแนกออกเป็นผู้มี
ถิ่นพำนักในประเทศ และผู้มีถิ่นพำนักต่างประเทศ โดยมีรายละเอียดของการได้ครอบครอง
สินทรัพย์ทางการเงินดังนี้ ดังนี้

1. จำแนกตามประเภทเครื่องมือทางการเงิน

1.1 การได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิสำหรับเป้าหมายเพื่อบ
นโยบายสาธารณะ

1.1.1 ในประเทศ

1.1.1.1 หลักทรัพย์นอกเหนือจากหุ้น

1.1.1.2 เงินกู้

1.1.1.3 หุ้นและหุ้นสามัญ

1.1.1.4 อนุพันธ์ทางการเงิน

1.1.1.5 บัญชีค้างรับ/จ่ายล่วงหน้า

1.1.2 ต่างประเทศ

1.1.2.1 หลักทรัพย์นอกเหนือจากหุ้น

1.1.2.2 เงินกู้

1.1.2.3 หุ้นและหุ้นสามัญ

1.1.2.4 อนุพันธ์ทางการเงิน

1.1.2.5 บัญชีค้างรับ/จ่ายล่วงหน้า

1.2 การได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิสำหรับเป้าหมายเพื่อบ
การบริหารสภาพคล่อง

1.2.1 ในประเทศ

1.2.1.1 เงินสดและเงินฝาก

1.2.1.2 หลักทรัพย์นอกเหนือจากหุ้น

1.2.1.3 เงินกู้

1.2.1.4 หุ้นและหุ้นสามัญ

1.2.1.5 อนุพันธ์ทางการเงิน

1.2.1.6 บัญชีค้างรับ/จ่ายล่วงหน้า

1.2.2 ต่างประเทศ

1.2.2.1 เงินสดและเงินฝาก

1.2.2.2 หลักทรัพย์นอกเหนือจากหุ้น

1.2.2.3 เงินกู้

1.2.2.4 หุ้นและหุ้นสามัญ

1.2.2.5 อนุพันธ์ทางการเงิน

1.2.2.6 บัญชีค้างรับ/จ่ายล่วงหน้า

1.2.3 พอร์ตและ SDRs

2. จำแนกตามภาคหน่วยงาน

2.1 การได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิสำหรับเป้าหมาย
เพื่อนโยบายสาธารณะ

2.1.1 ในประเทศ

2.1.1.1 ภาครัฐบาลระดับอื่น

2.1.1.2 ธนาคารกลาง

2.1.1.3 สถาบันการเงินที่รับฝากเงินอื่น

2.1.1.4 สถาบันการเงินอื่นนอกเหนือจากที่สามารถรับฝากเงิน

2.1.1.5 นิติบุคคลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน

2.1.1.6 ครีดิทอเรียและสถาบันที่ไม่หวังผลกำไรที่ให้บริการ

แก่ครัวเรือน

2.1.2 ต่างประเทศ

2.1.2.1 ภาครัฐบาล

2.1.2.2 องค์การระหว่างประเทศ

2.1.2.3 สถาบันการเงิน

2.1.2.4 ผู้มีถิ่นพำนักต่างประเทศอื่นๆ

2.2 การได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิ สำหรับเป้าหมายเพื่อ
การบริหารสภาพคล่อง

2.2.1 ในประเทศ

2.2.1.1 ภาครัฐบาลระดับอื่น

2.2.1.2 ธนาคารกลาง

- 2.2.1.3 สถาบันการเงินที่รับฝากเงินอื่น
- 2.2.1.4 สถาบันการเงินที่นอกเหนือจากที่สามารถรับฝากเงิน
- 2.2.1.5 นิติบุคคลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน
- 2.2.1.6 ครุภัณฑ์และสถาบันที่ไม่หวังผลกำไรที่ให้บริการ

ภาคครัวเรือน

- 2.2.2 ต่างประเทศ
 - 2.2.2.1 ภาครัฐบาล
 - 2.2.2.2 องค์การระหว่างประเทศ
 - 2.2.2.3 สถาบันการเงิน
 - 2.2.2.4 ผู้มีถิ่นพำนักต่างประเทศอื่น
- 2.2.3 ทองคำ และ SDRs

จากการศึกษาข้อมูลทางด้านสินทรัพย์ทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปรากฏว่ามีเพียงการถือสินทรัพย์เพื่อการบริหารสภาพคล่องในรูปของเงินสดและเงินฝากในประเทศจำแนกตามหัวข้อ 2.2.1.1 โดยมีเงินฝากที่ธนาคารพาณิชย์ (ธนาคารกรุงไทย จำกัด) ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและธนาคารอาคารสงเคราะห์ โดยจัดเป็นสถาบันการเงินที่รับฝากเงินอื่น ตามหัวข้อ นอกจากนั้นแล้ว ยังมีเงินฝากของท้องถิ่นที่ฝากไว้ที่คลังจังหวัดท่ามวอ ซึ่งจัดเป็นภาครัฐบาลระดับอื่น ตามหัวข้อ 2.2.1.1 และเงินฝากที่กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล หรือเงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจัดเป็นสถาบันการเงินที่นอกเหนือจากที่สามารถรับฝากเงินตามหัวข้อ 2.2.1.4

5.2 การก่อหนี้สินสุทธิ หมายถึง การดำเนินธุรกรรมของรัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของการถือหนี้สิน หรืออาจจะกล่าวได้ง่ายขึ้น คือ การกู้ยืมสุทธิ ซึ่งหมายถึง การกู้ยืมเพื่อการรับชำระคืน

ในการบันทึกธุรกรรมของหนี้สิน จะบันทึกตามมูลค่าหรือราคา ณ จุดที่มีการจำหน่ายออกตราสารหรือหลักทรัพย์ทางการเงินออกไป หรือเมื่อมีการเพิ่มหรือการลดของเงินต้น ซึ่งจะไม่รวมค่าบริการ ค่าธรรมเนียมและภาษีต่างๆ ที่ทำให้เกิดธุรกรรมนั้นๆ (โดยจะบันทึกขายการเหล่านี้เป็นค่าใช้จ่าย) สำหรับในกรณีที่รัฐบาลหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำหน่ายตราสารหรือหลักทรัพย์ทางการเงินออกไปแล้วเกิดราคาส่วนเพิ่ม (Premium) หรือส่วนลด (Discount)

จากราคาที่เราให้ (Par) จะเป็นทั้งมูลค่าธุรกรรมตามที่มีการจ่ายรับจริง ส่วนเพิ่มหรือส่วนลด จะจัดเป็นดอกเบี้ยที่จะตั้งชำระเป็นรายจ่าย หรือรายรับตลอดอายุของหลักทรัพย์

ถ้าหากมีการจำหน่ายหลักทรัพย์ผ่านผู้ประกันการจำหน่ายจะเป็นทั้งมูลค่าตามที่มีผู้ซื้อจ่าย ส่วนต่างที่มีผู้ซื้อจ่ายกับเงินที่รัฐบาลได้รับจะเป็นค่าใช้จ่ายที่รัฐบาลจ่าย ส่วนรับบริการรับประกันการจำหน่าย ถ้าหากธุรกรรมของหนี้สินอยู่ในรูปของเงินตราต่างประเทศจะต้องแปลงเป็นเงินตราในประเทศ โดยใช้อัตราแลกเปลี่ยนเฉลี่ยระหว่างอัตราซื้อและอัตราขาย ณ วันที่เกิดธุรกรรม

การจำแนกการก่อหนี้สินสุทธิ จำแนกได้ 3 ลักษณะ ได้แก่

ลักษณะที่ 1 จำแนกตามประเภทเครื่องมือทางการเงิน

ลักษณะที่ 2 จำแนกตามภาคหรือหน่วยงาน

ลักษณะที่ 3 จำแนกตามถิ่นพำนักอาศัย

การจำแนกประเภทการก่อหนี้สินสุทธิทั้ง 3 ลักษณะ จะจำแนกเช่นเดียวกับการได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิ แต่ไม่มีการจำแนกตามวัตถุประสงค์โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. จำแนกการก่อหนี้สินสุทธิ ตามประเภทเครื่องมือทางการเงิน

1.1 ในประเทศ

1.1.1 เงินสดและเงินฝาก

1.1.2 หลักทรัพย์นอกเหนือจากหุ้น

1.1.3 เงินกู้

1.1.4 เงินสำรองเพื่อการประกันสังคม

1.1.5 อนุพันธ์ทางการเงิน

1.1.6 บัญชีค้างจ่ายและรับล่วงหน้า

1.2 ต่างประเทศ

1.2.1 เงินสดและเงินฝาก

1.2.2 หลักทรัพย์นอกเหนือจากหุ้น

1.2.3 เงินกู้

1.2.4 อนุพันธ์ทางการเงิน

1.2.5 หนี้สินอื่น

2. จำแนกการก่อหนี้สิน ตามภาค หน่วยงาน

2.1 ในประเทศ

- 2.1.1 ภาครัฐบาลระดับอื่น
- 2.1.2 ธนาคารกลาง
- 2.1.3 สถาบันการเงินที่รับฝากเงินอื่น
- 2.1.4 สถาบันการเงินอื่นนอกเหนือจากที่สามารถรับฝากเงิน
- 2.1.5 นิติบุคคลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน
- 2.1.6 ครุภัณฑ์และสถาบันที่ไม่หวังผลกำไรที่ให้บริการแก่ครัวเรือน

2.2 ต่างประเทศ

- 2.2.1 ภาครัฐบาล
- 2.2.2 องค์การระหว่างประเทศ
- 2.2.3 สถาบันการเงิน
- 2.2.4 ผู้มีถิ่นพำนักต่างประเทศอื่น

จากการศึกษาข้อมูลทางด้านภาระหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า
ท้องถิ่นมีการกู้เงินจำแนกในหัวข้อ 2.1.3 จากแหล่งภายในประเทศ โดยมีการกู้เงินจากกองทุน
ส่งเสริมกิจการเทศบาล เงินทุนและผลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และสถาบันพัฒนาองค์กร
ชุมชน ซึ่งจัดเป็นสถาบันการเงินอื่น นอกเหนือจากที่สามารถรับฝากเงินในหัวข้อ 2.1.4 รวมทั้ง
มีการกู้จากธนาคารออมสินซึ่งจัดเป็นสถาบันการเงินที่รับฝากเงินในหัวข้อ 2.1.3

6. หลักการของการแตกประเภท การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอื่น

การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอื่น เป็นการเปลี่ยนแปลงทุนสุทธิโดยไม่ได้เป็นผลจาก
การดำเนินงานของรัฐบาล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของ
ราคา (revaluation) หรือปริมาณ (change in the volume) ของสินทรัพย์และหนี้สิน ซึ่งทำให้
ทุนสุทธิของรัฐบาลและท้องถิ่นเปลี่ยนแปลงไป

การเปลี่ยนแปลงของราคา เป็นผลจากการเปลี่ยนแปลงของระดับราคาโดยทั่วไปหรือ
ราคาโดยเปรียบเทียบ (relative prices) รวมทั้งการเปลี่ยนแปลงของอัตราแลกเปลี่ยนซึ่งมีผลให้
สินทรัพย์และหนี้สินที่เป็นเงินตราต่างประเทศมีมูลค่าเปลี่ยนแปลงไป

การเปลี่ยนแปลงของปริมาณ เป็นการเปลี่ยนแปลงของสินทรัพย์และหนี้สิน
นอกเหนือจากการมีธุรกรรม ซึ่งเป็นผลจากการ

(1) เหตุการณ์นอกเหนือจากการคาดหมาย (exceptional or unexpected events) เช่น
การสูญเสียจากการเกิดแผ่นดินไหว น้ำท่วม ไฟไหม้ พายุ และอุบัติเหตุต่าง ๆ รวมถึงหนี้เสีย
ซึ่งได้รับการยกเว้นจากเจ้าหนี้ การละทิ้งงานก่อสร้างก่อนที่จะเสร็จสมบูรณ์ สินทรัพย์ค้างมือหรือ
คุณภาพลดลงอย่างรวดเร็วจากสภาพจะเป็นพิษ และการสูญเสียสินค้าคงคลังอย่างคาดไม่ถึง

(2) เหตุการณ์ปกติ (normal events) รวมถึงการค้นพบทรัพยากรใต้ดิน การจก
ทะเบียนลิขสิทธิ์ การเจริญเติบโตของทรัพยากรทางชีววิทยา ซึ่งไม่สามารถคาดคิดได้ และการ
เปลี่ยนแปลงหนี้สินจากการนิยามของผลประโยชน์เพื่อสังคม เช่น แผนการเกษียณอายุเปลี่ยนแปลงไป

(3) การจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐบาลใหม่ (reclassification) โดยเปลี่ยนจาก
หน่วยงานที่ดำเนินงานภายใต้รัฐบาลเป็นหน่วยงานอิสระ เช่น เป็นหน่วยงานใกล้เคียงนิติบุคคล
(quasi-corporation) หรือรัฐวิสาหกิจ หรือเกิดการปรับโครงสร้างของหน่วยงานใหม่ โดยการ
รวมหน่วยงานของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจเข้าด้วยกัน ซึ่งมีผลต่อการเคลื่อนย้ายสินทรัพย์และ
หนี้สินออกจากงบดุลของภาครัฐบาล

การนำเอาหลักการทางด้าน การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอื่น เข้ามาไว้ในระดับที่มี
การคลังของภาครัฐบาลเป็นเรื่องใหม่ ซึ่งเพิ่งจะนำแนวคิดนี้มาใช้ เมื่อมีการจัดทำระบบบัญชี
ตามเกณฑ์ต้องจ้างเพื่อให้บรรลุต้นทาง เมื่อรวมกับธุรกรรมการค้าเงินงานของภาครัฐและการ
เปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจอื่นจะเท่ากับงบดุลปลายงวดพอดี

ถ้าวันองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ยังไม่มีการกำหนดรายการที่เกี่ยวข้องกัน
ข้อมูลในหัวข้อนี้

7. หลักการของถ้อยแถลงประเภทองค์ประกอบในงบดุล (Balance Sheet)

งบดุลของภาครัฐบาล จะแสดงคือค่าของสินทรัพย์ หนี้สิน และทุน ณ เวลาต้นงวด
และปลายงวดของช่วงเวลาทางบัญชี โดยที่สินทรัพย์ลบด้วยหนี้สินจะเท่ากับทุนสุทธิ

สินทรัพย์ของภาครัฐบาล คือ สินทรัพย์ซึ่งภาครัฐบาลเป็นเจ้าของและสามารถก่อให้เกิด

เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากการถือสินทรัพย์ในช่วงเวลาที่กำหนด การจำแนกสินทรัพย์
สามารถแยกเป็นสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน และสินทรัพย์ทางการเงิน

สินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน ประกอบด้วย สินทรัพย์ทุนถาวร สินค้าคงคลัง สิ่งที่มีค่า
และสินทรัพย์ที่ไม่สามารถวัดมูลค่าได้และไม่มีตัวตน

สินทรัพย์ทางการเงิน แยกเป็นเพื่อนนโยบายสาธารณะหรือ nonmarket basis และเพื่
การบริหารสภาพคล่อง (Liquidity management) โดยสามารถจำแนกได้ตามประเภทเครื่องมือ
ทางการเงิน (Financial instrument) ภาคหรือหน่วยงาน (sector of the counter party) และ
ถิ่นพำนักอาศัย (residency of the counter party)

หนี้สินของภาครัฐบาล เป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจที่รัฐบาลจะต้องจัดหาหรือชำระคืน
ไว้ในภาคเศรษฐกิจหรือหน่วยงานอื่น ซึ่งสามารถจำแนกประเภทได้ตามการจัดแยกประเภทของ
สินทรัพย์ทางการเงิน

จากการศึกษาของศูนย์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ปรากฏว่าได้มีการจำแนก
ประเภทสินทรัพย์ออกเป็นอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ สินทรัพย์ที่เป็นอสังหาริมทรัพย์
ได้แก่ ที่ดิน สำนักงาน สถานศึกษา สถานการพาณิชย์ ที่อยู่อาศัยสาธารณะ ในรณสถานที่
ศิลปสถาน-อนุสาวรีย์ สาธารณูปโภค และอื่นๆ โดยบันทึกมูลค่าตามราคาซื้อหรือได้รับมา ไม่มี
การปรับให้เป็นราคาปัจจุบัน ดังนั้น มูลค่าของอสังหาริมทรัพย์จะเท่ากันทุกงวดบัญชี ส่วน
สินทรัพย์ที่เป็นสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ยานพาหนะและขนส่ง ของใช้สำนักงาน และสินทรัพย์ที่
เกี่ยวกับทางด้านโยธา วิทยาศาสตร์ หรือการแพทย์ การเกษตร งานบ้าน งานครัว ก็ทำ คนคือ
เป็นคน สิ่งอื่นทางด้านหนี้สิน จะปรากฏขึ้นจากการกู้เงินจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล
และเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นส่วนใหญ่

1. ในการจำแนกประเภทสินทรัพย์ เพื่อให้ในการวิเคราะห์สามารถจัดประเภทได้
ดังนี้

1.1 **สินทรัพย์ทุนถาวร** ได้แก่ อาคารและสิ่งก่อสร้าง เครื่องจักรและเครื่องมือ
และสินทรัพย์ถาวรประเภทอื่น

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีสินทรัพย์ที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ ได้แก่

สำนักงาน สถาบันศึกษา สถาบันการพาณิชย์ ห้างหุ้นส่วน และสาธารณูปโภค จัดเป็นสินทรัพย์ฐาน
ถาวรประเภทอาคารและสิ่งก่อสร้าง ส่วนยานพาหนะและขนส่ง ของใช้สำนักงานและสินทรัพย์
เกี่ยวกับงานด้านต่างๆ จัดเป็นสินทรัพย์ประเภทเครื่องจักรและเครื่องมือ

1.2 สิ่งมีค่า เป็นสินทรัพย์ที่ถือไว้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเก็บรักษามูลค่าไม่ใช่เพื่อใช้
ในการผลิตสินค้าหรือบริการ ได้แก่ ทองคำ แร่ธาตุที่มีค่าต่าง ๆ สัตว์มีค่า ภาพเขียน และงาน
ศิลปะต่างๆ

สำหรับองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นมีสินทรัพย์ที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ ได้แก่ โบราณ
สถาน-ศิลปวัตถุ-อนุสาวรีย์

1.3 สินทรัพย์ที่ไม่สามารถผลิตได้ ได้แก่ สินทรัพย์ที่ดิน สินทรัพย์ทางแหล่ง
ชีวภาพที่ไม่สามารถเพาะปลูกได้ และสิ่งมีค่า และสินทรัพย์ที่ไม่สามารถผลิตได้และไม่มีตัวตน

องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น มีสินทรัพย์ที่จัดอยู่ในหัวข้อนี้ ได้แก่ ที่ดินและที่
สาธารณะ

8. การรวมฐานการคลังของภาครัฐบาล (General Government)

ก่อนที่จะกล่าวถึงการรวมฐานการคลังการรวมฐานการคลังของภาครัฐบาลจะขอ
กล่าวถึงการแบ่งระบบเศรษฐกิจของประเทศออกตามภาคหรือหน่วยงาน (Sector) ได้ 5 ภาค
ตามคู่มือระบบบัญชีรายได้ประชาชาติ ปี 1993 (The System of National Accounts 1993 :
1993 SNA) ของสหประชาชาติได้ ดังนี้

1. ภาคนิติบุคคลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (The Nonfinancial Corporation Sector)
2. ภาคนิติบุคคลที่เป็นสถาบันการเงิน (The Financial Corporation Sector)
3. ภาครัฐบาล (The General Government Sector)
4. ภาคสถาบันไม่หวังผลกำไร ซึ่งให้บริการแก่ครัวเรือน (The Nonprofit Institutions
Serving Households Sector)

E. ภาคครัวเรือน (The Households Sector)

ในที่นี้จะขอศึกษาเฉพาะภาครัฐบาล ซึ่งแบ่งออกได้เป็น 3 ระดับ คือ

- (1) รัฐบาลกลาง (Central Government Subsector)
- (2) รัฐบาลของรัฐ (State Government Subsector)
- (3) รัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Subsector)

รัฐบาลของประเทศหนึ่งๆ ประกอบด้วย (1) ส่วนราชการต่างๆ (รวมถึงสาขาของส่วนราชการ) หรือหน่วยงานบริหารของรัฐบาล ซึ่งดำเนินงานโดยได้รับเงินจากงบประมาณหรือเงินนอกงบประมาณ (2) กองทุนประกันสังคมและ (3) สถาบันหรือองค์กรที่ไม่แสวงหากำไรและไม่ทำการผลิตตามลักษณะตลาด (Nonmarket Nonprofit Institution : NNPI) ซึ่งรัฐบาลให้เงินสนับสนุนและสามารถควบคุมและกำหนดนโยบายของสถาบันหรือองค์กรนั้นได้ ทั้งนี้หน่วยงานดังกล่าวมีการจัดตั้งโดยผ่านกระบวนการทางการเมือง และมีอำนาจในการบังคับได้ภายในราชอาณาจักรหรือในพื้นที่ที่ได้รับสิทธิชอบ กล่าวคือ หน่วยงานของรัฐมีอำนาจในการบังคับจัดเก็บภาษีอากรทั้งทางตรงและทางอ้อมจากภาคเศรษฐกิจอื่น หรือมีอำนาจในการสั่งการให้หน่วยงานอื่นที่อยู่นอกเหนือจากภาครัฐบาลดำเนินการตามที่รัฐต้องการ นอกจากนั้นแล้ว หน่วยงานของรัฐบาล สามารถถือครองสินทรัพย์ สามารถออกหนี้สิน และประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจกับภาคเศรษฐกิจอื่นได้ และมีการจัดทำบัญชีเป็นของตนเอง

การดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐบาลเป็นไปเพื่อเป้าหมายนโยบายสาธารณะทางด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม หน้าที่ของหน่วยงานรัฐบาล คือ การรับมีตชอบจัดหาสินค้าและบริการให้แก่สังคม หรือภาคครัวเรือนในลักษณะให้เปล่า หรือในราคาที่ไม่เป็นกำไรทางเศรษฐกิจ และยังมีหน้าที่กระจายรายได้และความมั่งคั่งสู่สังคมโดยเงินโอน (transfer)

การรวมฐานะการคลัง (Consolidation) คือ การรวมบัญชีซึ่งเกิดจากการรวมธุรกรรมการค้าเงินและงบดุลของรัฐบาล การรวมธุรกรรมการค้าเงินของรัฐบาล ได้แก่ ธุรกรรมทางด้านรายได้และค่าใช้จ่าย ธุรกรรมของสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน ธุรกรรมของสินทรัพย์ทางการเงิน และกระแสเงินสด ส่วนการรวมงบดุล เป็นการรวมสินทรัพย์ หนี้สินและทุน โดยมีหลักในการรวมสถิติการคลัง 2 ประการ ดังนี้

1. การรวมข้อมูลประเภทเดียวกันเอาไว้ด้วยกัน ได้แก่ รายได้ของหน่วยงานหนึ่งรวมกับรายได้ประเภทเดียวกันของอีกหน่วยงานหนึ่ง ค่าใช้จ่ายของหน่วยงานหนึ่ง รวมกับค่าใช้จ่ายประเภทเดียวกันของอีกหน่วยงานหนึ่ง เป็นต้น

2. การหักธุรกรรมที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานที่ทำการรวมข้อมูล เช่น หน่วยงานหนึ่งให้เงินช่วยเหลือแก่อีกหน่วยงานหนึ่งที่จะทำการรวมข้อมูล ซึ่งจะหักรายการนี้ออกจากค่าใช้จ่ายของหน่วยงานที่ให้ความช่วยเหลือ และหักรายการนี้ออกจากรายได้ของหน่วยงานที่ได้รับเงินช่วยเหลือ

8.1 การรวมฐานการคลังของรัฐบาลแห่งเดียว (Intragovernmental Consolidation)

การรวมฐานการคลังของรัฐบาลแห่งเดียว เป็นการรวมสถิติการคลังจากภาวะดำเนินงานของหน่วยงานราชการต่างๆ กองทุนต่างๆ และองค์การหรือสถาบันไม่หวังผลกำไรที่ได้รับเงินอุดหนุนและได้รับการกำหนดนโยบายโดยรัฐบาลแห่งหนึ่งแห่งใด โดยเป็นการรวมบัญชีจากธุรกรรมทั้งหมดของรัฐบาลแห่งนั้น จากการใช้เงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ ซึ่งรวมถึงเงินกู้จากในประเทศและต่างประเทศ เงินโอนและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลระดับอื่นๆ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ ทั้งนี้มีหลักการในการรวมบัญชีคือ รวบรวมรายการที่เหมือนกันเข้าด้วยกันและหักธุรกรรมที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานที่จะรวมบัญชี เพื่อไม่ให้เกิดการนับซ้ำจากการรวมบัญชีขึ้น

ในกรณีของไทย การรวมฐานการคลังของรัฐบาลแห่งเดียว ได้แก่ การจัดทำฐานการคลังของรัฐบาล ประกอบด้วยการรวมธุรกรรมจากบัญชีการคลัง ซึ่งเป็นธุรกรรมจากเงินงบประมาณและเงินนอกงบประมาณ นอกจากนี้ยังมีธุรกรรมซึ่งอยู่นอกกรอบบัญชีการคลัง ได้แก่ ธุรกรรมซึ่งได้รับเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศแก่หน่วยงานราชการต่างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ทางด้านนโยบายสาธารณะของรัฐบาล และกองทุนต่างๆ ซึ่งมีกฎหมายในการจัดตั้งขึ้นเฉพาะภายใต้ความรับผิดชอบของหน่วยงาน และมีตัวตนจากหน่วยงานราชการรวมเป็นคณะกรรมการบริหารงาน รวมทั้งมีอิสระในการดำเนินงาน มีระบบบัญชีของตนเองและสามารถถือครองทรัพย์สินและหนี้สินได้เอง ซึ่งรวมถึง การดำเนินงานขององค์การอิสระตามรัฐธรรมนูญ องค์การมหาชน และหน่วยงานต่างๆ ที่ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือเงินบริจาค และดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ซึ่งจะมีผลหลักในการรวมสถิติการคลัง 2 ประการตามที่กล่าวมาแล้ว

ในกรณีของประเทศไทยคือว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยหลายรูปแบบ ได้แก่ เทศบาล อบจ. อบต. เมืองพัทยา และ กทม. ดังนั้น ถ้าหากเป็นการรวมหรือขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแห่งเดียวแล้ว หมายถึงการจัดทำฐานการคลังของท้องถิ่นใดท้องถิ่นหนึ่งเพียงแห่งเดียว เช่น เทศบาล อบจ. หรือ อบต. แห่งใดแห่งหนึ่ง หรือการจัดทำฐานการคลังของ กทม. หรือเมืองพัทยา เป็นต้น ซึ่งในการจัดทำฐานการคลัง จะต้องทำการรวมบัญชีของหน่วยงานต่างๆ ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของเทศบาล อบจ. หรือ อบต. แห่งหนึ่ง ทั้งนี้ จะต้องรวมธุรกรรมทั้งหมดที่เกิดขึ้นภายในท้องถิ่นนั้นไม่ว่าจะอยู่ในงบ

ประมาณ หรือลดลงประมาณครึ่งจาก การศึกษาวิจัยในการดำเนินงานของท้องถิ่นพบว่า บางท้องถิ่นมีการจัดตั้งเงินทุนหมุนเวียนขึ้น ซึ่งผลการดำเนินงานไม่ได้ปรากฏอยู่ในรายงาน รายรับ-จ่ายจริง ของท้องถิ่น โดยมีการจัดแยกบัญชีต่างหาก ดังนั้น ในการจัดทำฐานะการคลัง ของท้องถิ่นจะต้องรวมถึงธุรกรรมของเงินทุนหมุนเวียน และธุรกรรมที่เกิดจากการใช้เงินช่วยเหลือ จากรัฐบาลด้วย ซึ่งจะต้องยึดหลักในการรวมสถิติการคลัง 2 ประการ เช่นกัน

8.2 การรวมฐานะการคลังของรัฐบาลหลายแห่งในระดับเดียวกัน (Intergovernmental Consolidation Within One Level of Government)

การรวมฐานะการคลังของรัฐบาลหลายแห่งในระดับเดียวกัน เป็นการรวมสถิติ การคลังจากการดำเนินงานของรัฐบาลที่มีหลายแห่งเข้าด้วยกัน โดยเป็นการรวมบัญชีที่เกิดจาก ธุรกรรมทั้งหมดในการดำเนินงานตามเป้าหมายสาธารณะที่รัฐบาลกำหนดขึ้น ไม่ว่าธุรกรรมนั้น จะอยู่ในขอบประมาณหรือนอกขอบประมาณก็ตาม เช่นเดียวกับการรวมฐานะการคลังของรัฐบาล แห่งเดียว โดยมีหลักการรวมสถิติการคลัง 3 ประการเช่นกัน

ในกรณีของประเทศไทย องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นรัฐบาลท้องถิ่น แต่มีรูปแบบการปกครองหลายรูปแบบ แต่ละแบบก็จะมีหน่วยปกครองที่เหมือนกันจำนวนมาๆ เช่น อบจ. มี 76 แห่งทั่วประเทศ เทศบาลมี 1,129 แห่ง และ อบต.มี 8,742 แห่ง ในการรวม ฐานะการคลังของรัฐบาลหลายแห่งในระดับเดียวกัน ก็คือ การรวมบัญชีขององค์การปกครอง ส่วนท้องถิ่นทั้งหมด เกือบ 9 พันแห่งเข้าด้วยกันเป็นรัฐบาลระดับท้องถิ่นทั้งหมด โดยยึดหลักการ ในการรวมสถิติการคลัง 2 ประการเช่นกัน

8.3 การรวมฐานะการคลังของภาคสาธารณะที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน (Nonfinancial Public Sector)

การรวมฐานะการคลังของภาคสาธารณะที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน เป็นการรวม สถิติการคลังของการดำเนินงานของภาครัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยรัฐบาลและองค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น และผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน เนื่องจากรัฐวิสาหกิจที่ ไม่ใช่สถาบันการเงินเป็นหน่วยธุรกิจที่มีรัฐบาลเป็นเจ้าของมีการบริหารงานใกล้เคียงกับภาค เอกชน แต่มีการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ดังนั้น การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

จึงมีผลกระทบต่อภาคเศรษฐกิจอื่นด้วยเช่นกัน จึงควรที่จะนับรวมผลการดำเนินงานของ
รัฐวิสาหกิจกับสถิติการคลังของภาครัฐบาล เพื่อที่จะได้ภาพรวมของภาคสาธารณะทั้งหมด

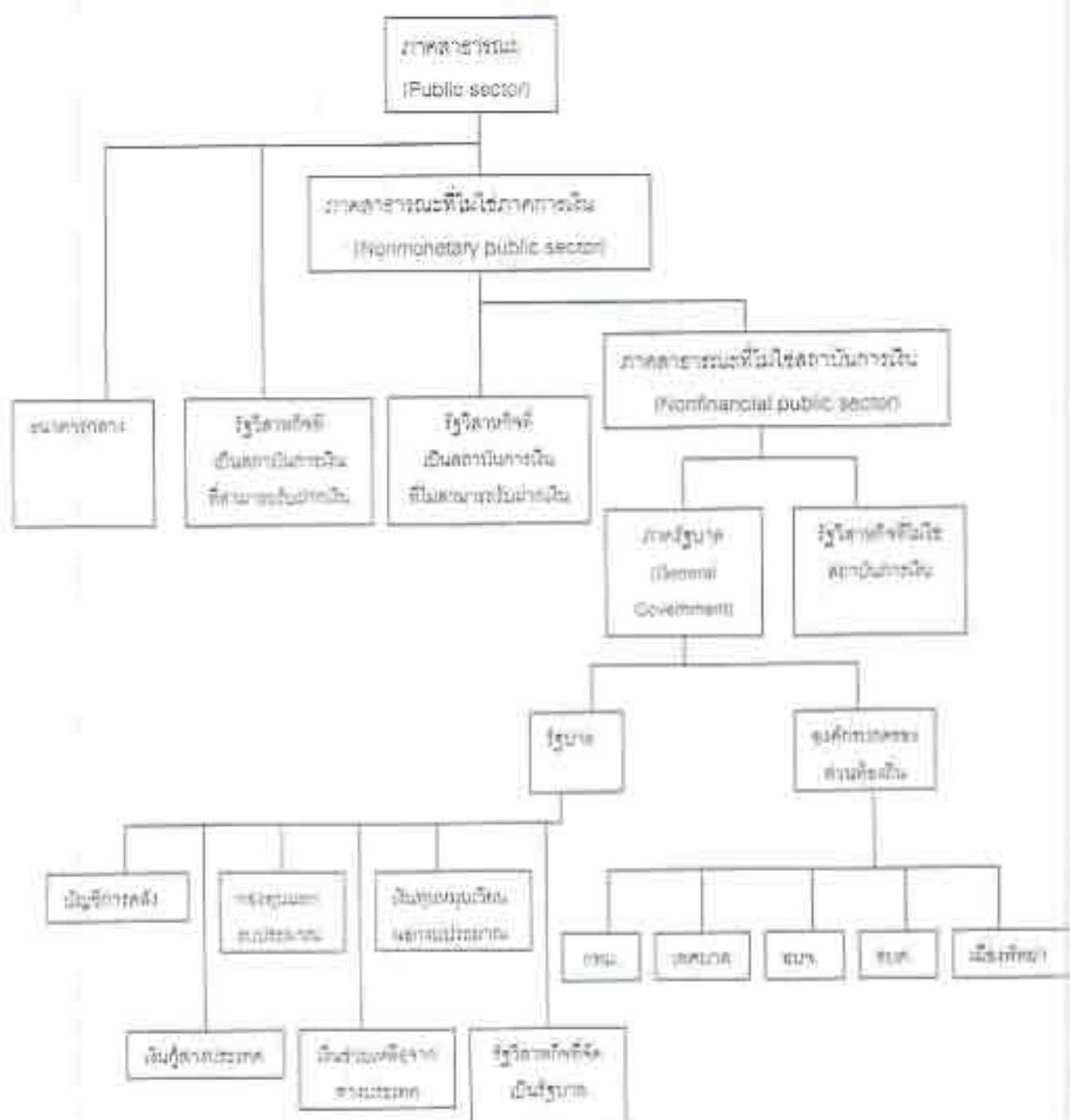
ในปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจอยู่ทั้งสิ้น ๖๖ แห่ง ซึ่งจัดตั้งตามวัตถุประสงค์
หลายประการ เช่น เพื่อให้มีการทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ได้แก่ การไฟฟ้า
ฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค การประปานครหลวง
การประปาส่วนภูมิภาค องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การทางพิเศษแห่งประเทศไทย
การสื่อสารแห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย เป็นต้น การจัดตั้งเพื่อดำเนินตาม
นโยบายพิเศษของรัฐ เช่น ด้านสถาบันการเงิน ได้แก่ ธนาคารกรุงไทย จำกัด ธนาคารออมสิน
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ด้านเกษตรกรรม
และพาณิชย์กรรม เช่น องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร ด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย

ถ้าหับในที่นี้เป็นการรวมผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน
เท่านั้น ซึ่งได้กำหนดนิยามของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน หมายถึง หน่วยธุรกิจที่รัฐบาล
เป็นเจ้าของซึ่งดำเนินการผลิตสินค้าและบริการขนาดใหญ่ในเชิงพาณิชย์ (large scale) เพื่อให้
ให้บริการประชาชนโดยทั่วไป อย่างไรก็ตาม มีรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่มีรายได้ส่วนใหญ่มาจากเงิน
อุดหนุนของรัฐบาล และดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาลซึ่งรัฐบาลสามารถควบคุมและจัดการ
ในการบริหารได้ นอกจากนั้นแล้วการผลิตสินค้าและการให้บริการไม่มุ่งหวังในเชิงพาณิชย์ หรือ
เป็นแหล่งแสวงหาผลกำไร รัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะจัดรวมอยู่ในภาครัฐบาล โดยไม่ถือว่าเป็นภาค
รัฐวิสาหกิจ ในปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจที่จัดรวมอยู่ในภาครัฐบาลทั้งสิ้น 7 แห่ง ได้แก่

1. การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย
2. การกีฬาแห่งประเทศไทย
3. องค์การจัดการน้ำเสีย
4. องค์การสวนพฤกษศาสตร์
5. สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่งประเทศไทย
6. องค์การพิพิธภัณฑ์วิทยาศาสตร์แห่งชาติ
7. สำนักงานกองทุนสงเคราะห์การทำสวนยาง

ดังนั้น การรวมฐานการคลังของภาคสาธารณะที่ไม่ใช้สถาบันการเงิน จึงเป็นการรวมฐานการคลังของรัฐบาล ซึ่งประกอบด้วยฐานการคลังสถานะบัญชีการคลัง การใช้จ่ายจากเงินกู้จากต่างประเทศ และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ การดำเนินงานของกองทุนและเงินทุนหมุนเวียนนอกงบประมาณ การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่จัดเป็นรัฐบาล เมื่อรวมกับฐานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วยฐานการคลังของ กรม, เทศบาล, อบจ. อบต. และเมืองพัทยา จะได้เป็นภาพรวมฐานการคลังของภาครัฐบาล (General Government) ถ้าหาบรวมกับผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช้สถาบันการเงิน จะได้ภาพรวมฐานการคลังของภาคสาธารณะที่ไม่ใช้สถาบันการเงิน รายละเอียดตามรูปภาพ

รูปภาพ โครงสร้างของภาคสาธารณะ



9. ขั้นตอนในการพัฒนาการจัดทำรายงานฐานะการคลังจากเกณฑ์เงินสดเป็นเกณฑ์ของ
คลังตามระบบสากล

ในปัจจุบันระบบบัญชีของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ข้อมูลตามเกณฑ์
เงินสด (Cash basis) คือ มีการบันทึกว่าเป็นรายได้หรือรายจ่าย คือเมื่อได้รับเงินสดเข้ามา หรือ
จ่ายเงินสดออกไปจากคลัง ดังนั้น การที่จะเปลี่ยนระบบการบันทึกบัญชีจากเกณฑ์เงินสดเป็น
เกณฑ์คลังตามระบบสากล จึงต้องมีขั้นตอนการเปลี่ยนแปลง 4 ขั้นตอน ดังนี้

1. Cash basis
2. Modified cash basis
3. Modified accrual basis
4. Accrual basis

1. Cash basis เป็นการบันทึกบัญชีทั้งหมดตามเกณฑ์เงินสด โดยมีรูปแบบการจำแนก
ข้อมูลตามเกณฑ์คลังคลังตามระบบสากล

2. Modified cash basis เป็นการบันทึกบัญชีส่วนใหญ่ตามเกณฑ์เงินสด แต่มีบาง
รายการบันทึกตามเกณฑ์คลัง เช่น การบันทึกค่าดอกเบี้ย จะบันทึกว่าเป็นรายจ่ายเมื่อถึง
กำหนดเวลาที่จะต้องชำระแม้ว่าเงินสดยังไม่ได้จ่ายออกไป โดยบันทึกว่ามีหนี้สินค้างจ่ายเกิดขึ้น

3. Modified accrual basis เป็นการบันทึกบัญชีส่วนใหญ่ตามเกณฑ์คลัง แต่มีบาง
รายการที่บันทึกตามเกณฑ์เงินสด เช่น การซื้อสินทรัพย์ถาวร ตามเกณฑ์คลังจะไม่บันทึก
มูลค่าสินทรัพย์ถาวรทั้งจำนวนเป็นรายจ่ายแต่จะคำนวณหาค่าการบริโภคสินทรัพย์ถาวร ซึ่งมี
ลักษณะคล้ายค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์ถาวรในแง่จะมีต้นทุน แต่เนื่องจากในทางปฏิบัติการ
ประเมินราคาและการหาค่าเสื่อมราคาของสินทรัพย์ถาวรของรัฐบาลทั่วประเทศไม่ใช่เรื่องง่าย
ในขั้นตอนนี้จึงยังคงบันทึกการซื้อสินทรัพย์ถาวรตามเกณฑ์เงินสดอยู่

4. Accrual basis มีการบันทึกธุรกรรมของรัฐบาลตามเกณฑ์คลังทั้งหมด โดยมีการ
จัดทำรายงานผลการดำเนินงานและงบดุลอย่างสมบูรณ์แบบ มีการประเมินราคาสินทรัพย์ถาวร
และมีต้นทุนในราคาตลาดเพื่อหาค่าการบริโภคสินทรัพย์ถาวรในแต่ละปี

10. กรณีศึกษาการจัดทำภาพรวมฐานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ
ภาพรวมฐานการคลังของภาคสาธารณะ

การจัดทำภาพรวมฐานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่นี้จะเป็นการ
จำลองภาพการรวมฐานการคลังของแต่ละรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่น และภาพการรวม
ฐานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกรูปแบบเข้าไว้ด้วยกันทั้งหมด โดยจะทำการ
เปรียบเทียบดุลการคลังตามระบบสากลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรายงานรายรับจริง
จ่ายจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำอยู่ในปัจจุบัน นอกจากนี้แล้ว จะเป็นการจัดทำ
ภาพรวมฐานการคลังของภาคสาธารณะ โดยเป็นการรวมสถิติการคลังของรัฐบาล องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นและผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

เนื่องจากในปัจจุบันนี้ มีข้อจำกัดในเรื่องของข้อมูลที่มีอยู่ จึงกำหนดข้อสมมติฐานในการ
จัดทำข้อมูล ดังนี้

1. การวิจัยครั้งนี้เป็นการศึกษาการจัดทำภาพรวมฐานการคลังขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นในแต่ละรูปแบบจำนวน 3 แห่ง เป็นระยะเวลา 3 ปี ได้แก่

1.1 ระดับเทศบาล ได้แก่ เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครระยอง และ
เทศบาลเมืองจันทบุรี

1.2 ระดับ อบจ. ได้แก่ อบจ.อุบลราชธานี อบจ.แพร่ และ อบจ.สุรินทร์

1.3 ระดับ อบต. ได้แก่ อบต.คูคต อ.ลำลูกกา จ.ปทุมธานี อบต.ห้วยขวาง อ.แมลง
จ.ระยอง และ อบต.พุนพิน จ.สุราษฎร์ธานี

2. กำหนดให้ระบบบัญชีและถาวรบันทึกรายการทั้งหมดยังคงเป็นเกณฑ์เงินสด
เพื่อทราบและตรวจและง่ายในการรวมฐานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับของรัฐบาล

3. การตรวจสอบข้อมูลของข้อมูล นับรวมเฉพาะการคำนวณธุรกรรมตามเทคนิคบัญชี
ข้อบัญญัติและข้อบังคับงบประมาณรายจ่ายประจำปีและเงินต้น รวมถึงการรับจากเงินกู้
และเงินสะสมจ่ายขาด โดยไม่นับรวมธุรกรรมที่เกิดขึ้นนอกงบประมาณ เช่น เงินทุน
หมุนเวียนต่างๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดตั้งขึ้น

4. ในกรณีที่ไม่มีรายละเอียดของรายจ่ายเงินกู้และเงินสะสม จึงตั้งสมมติฐานให้
รายจ่ายจากเงินกู้และเงินสะสมเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน โดยจะเป็นการซื้อสินทรัพย์ที่ไม่ใช่
ทางการเงิน

5. เนื่องจากในปัจจุบันรายจ่ายจากเงินกู้และดอกเบี้ยรวมเป็นรายการเดียว จึงตั้ง
สมมติฐานให้สัดส่วนของรายจ่ายชำระหนี้เงินกู้ดอกเบี้ยเป็น 90 : 10

6. ในกรณีที่ไม่สามารถแยกรายละเอียดของรายจ่ายหมวดค่าตอบแทนให้ลดยและ
วัสดุออกจากกันได้ จึงตั้งสมมติฐานให้สัดส่วนของหมวดค่าตอบแทนเป็นร้อยละ 10 ของหมวดนี้
ทั้งหมด

10.1 การจัดทำฐานการคลังระดับเทศบาล

โดยทั่วไป องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำรายงานรายรับจริงรายจ่ายจริง ตามงบประมาณประจำปี ซึ่งเป็นการแสดงผลการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่ายจากงบประมาณของ
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เนื่องจากตั้งแต่ปีงบประมาณ 2542 เป็นต้นมา รายงานการ
ใช้จ่ายจากเงินกู้และเงินสะสมจ่ายขาดสามารถจัดทำรายงานแยกออกจากงบการเงิน
รายรับจริงรายจ่ายจริงจากงบประมาณ ดังนั้น หากต้องการที่จะทราบถึงผลการดำเนินงานของ
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นให้ครบถ้วนทั้งหมดจะต้องนำข้อมูลทั้ง 2 ส่วนมารวมกัน กล่าวคือ
เมื่อมีการใช้จ่ายเงินกู้ หรือเงินสะสมจ่ายขาดในปีใดก็จะบันทึกลงเป็นรายรับและรายจ่ายของ
ปีนั้นไปด้วย จึงเป็นการบันทึกที่มาของการใช้จ่ายว่ามาจากแหล่งเงินใดบ้าง

สำหรับการจัดทำฐานการคลังตามระบบสากลจะต้องนิยามธุรกรรมทั้งหมดที่องค์
การปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเข้ามารวมอยู่ในสถิติการคลังทั้งหมด ดังนั้น รายจ่ายขาดจาก
เงินสะสมจะต้องลงบันทึกและจัดประเภทรายจ่าย รวมกับรายจ่ายจากงบประมาณประจำปีด้วย
นอกจากนี้แล้ว หากองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกู้เงินมาใช้จ่ายก็จะต้องนิยามรวมเข้าไว้เช่นกัน
ส่วนทางด้านรายรับจะไม่รวมรายรับจากเงินกู้และเงินสะสมจ่ายขาด เพราะทั้ง 2 รายการนี้เป็น
รายรับที่ไม่ได้เกิดจากการดำเนินการกิจกรรมของรัฐบาลในระบบเศรษฐกิจ แต่จะเป็นรายการขาด
ดุลการคลังเพื่ออธิบายถึงแหล่งที่มาของการขาดดุลการคลังว่ามาจากแหล่งใดบ้าง ถ้าชุด
การคลัง ซึ่งเป็นผลต่างระหว่างรายได้กับค่าใช้จ่ายและการดำเนินการธุรกรรมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทาง
การเงินเป็นลบหรือขาดดุลก็จะชดเชยดุลด้วยการกู้ยืม หรือนำเงินสะสมมาใช้ แต่ถ้าหากชุด
การคลังเป็นบวก ก็จะนำไปชำระหนี้เงินกู้ หรือเพื่อยอดเงินสะสมในปีบัญชีให้ลงตัว

จากการศึกษาฐานการคลังของเทศบาลนครระยอง เทศบาลเมืองจันทบุรีและ
เทศบาลนครหาดใหญ่ ระหว่างปีงบประมาณ 2541 – 2543 พบว่างบรายรับจริงรายจ่ายจริงของ
เทศบาลทั้ง 3 แห่ง มีรายรับสูงกว่ารายจ่าย หรือมีฐานะการคลังเกินดุลมาโดยตลอด ทั้ง 3 ปี

รัฐให้บริการตอบแทนไม่ถือว่าเป็นภาษีอากร แต่จะจัดเป็นรายได้จากการขายสินค้าหรือบริการ นอกจากนั้นแล้ว ค่าภาคหลวงไม้ และค่าภาคหลวงแร่ตามระบบสากลไม่จัดเป็นรายได้ในหมวด ภาษีอากร แต่จะจัดเป็นค่าเช่าเนื่องจากเป็นค่าตอบแทนการได้ประโยชน์จากการจัดไม้ และขุดแร่ ในพื้นที่ของรัฐ

ส่วนทางด้านรายจ่ายได้มีการจัดประเภทค่าใช้จ่ายไว้ 6 ประเภท คือ ค่าตอบแทน แรงงานแก่ลูกจ้าง การใช้สินค้าและบริการ การบริโภคทรัพย์สินทุนถาวร ค่าใช้จ่ายจากทรัพย์สิน เงินอุดหนุน เงินช่วยเหลือ ผลประโยชน์เพื่อสังคม และเงินโอนอื่นๆ จากการศึกษาพบว่าการจัดประเภทค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าตอบแทนแรงงานแก่ลูกจ้างประกอบด้วยเงินเดือน ค่าจ้าง และยืมรวม ถึงค่าตอบแทนในส่วนของคุณค่าเวลา ค่าเบี้ยเลี้ยง เงินเพิ่มค่าครองชีพ ค่าเช่าบ้าน และค่าตอบแทนอื่นๆ ที่ให้แก่ลูกจ้างของรัฐ ในส่วนการใช้สินค้าและบริการเป็นการใช้จ่ายประจำไม่ใช่เพื่อการลงทุน การบริโภคทรัพย์สินทุนถาวรคล้ายกับค่าเสื่อมราคาในชั้นนี้ยังไม่มีการพิจารณาวิธีคิดมาตรฐานว่าเป็นการบันทึกความหมายที่เงินสด ค่าใช้จ่ายจากทรัพย์สินเป็นค่าตอบแทนจากการใช้เงินทุนหรือการให้ทรัพย์สินของคนอื่น เช่น ค่าดอกเบี้ย ค่าเช่า ที่ดิน อาคาร สถานที่ หรือทรัพย์สินอื่น เงินอุดหนุนเป็นเงินโอนเพื่อรายจ่ายประจำ ซึ่งเป็นการให้ทุนอุดหนุนแก่กิจการของรัฐวิสาหกิจที่ให้บริการแก่ประชาชน เพื่อให้รายบริการในราคาต่ำกว่าทุน ในที่นี้เทศบาลทั้ง 3 แห่งไม่มีรายจ่ายประเภทนี้ เงินช่วยเหลือเป็นเงินโอนที่ให้แก่รัฐวิสาหกิจระดับอื่น ซึ่งจะคงหักบัญชี เมื่อมีการรวมสถิติเข้าด้วยกัน ผลประโยชน์เพื่อสังคมได้แก่ ค่าใช้จ่ายทางด้านสวัสดิการให้แก่ประชาชน รวมทั้งลูกจ้างของรัฐ เช่น ค่ารักษาพยาบาล ค่าคลอดบุตร เงินบำนาญ บำนาญ และสวัสดิการต่างๆ และเงินโอนอื่นๆ เป็นเงินโอนให้แก่ประชาชนและสถาบันไม่หวังผลกำไร เช่น เงินช่วยเหลือแก่ประชาชนในกรณีเกิดภัยธรรมชาติ และค่าช่วยเหลืออื่นๆ

ถ้ารับรายจ่ายเพื่อลงทุน เช่น ค่าอุปกรณ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ตามระบบสากล จัดอยู่ในธุรกรรมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน ซึ่งเป็นรายจ่ายจากเงินงบประมาณ เงินสะสม รายขาดและเงินกู้

10.2 การจัดทำฐานการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

จากการศึกษารายงานรายรับจริงจ่ายจริงของ อบจ.อุบลราชธานี อบจ.แพร่ และ อบจ.สุรินทร์ ระหว่างปีงบประมาณ 2541 – 2543 พบว่าส่วนใหญ่มีรายรับที่สูงกว่ารายจ่ายจริง หรือเกินดุล ยกเว้น ข้อมูลของ อบจ.อุบลราชธานี ในปีงบประมาณ 2543 ที่มีรายจ่ายจริงสูงกว่า

10.4 การจัดทำภาพรวมฐานะการคลังของเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบล

การจัดทำภาพรวมฐานะการคลังของเทศบาล อบจ. และ อบต. เป็นการรวมสถิติการคลังของรูปแบบการปกครองทั้ง 3 เข้าด้วยกัน โดยเป็นการรวมสถิติของรายการเดียวกันเข้าด้วยกัน เช่น รายได้รวมกับรายได้ รายจ่ายรวมกับรายจ่าย เนื่องจากทั้ง 3 รูปแบบ ไม่มีการดำเนินธุรกรรมระหว่างกัน จึงไม่ต้องทำการหักนับซ้ำ ระหว่างเทศบาล อบจ. และ อบต. ในกรณีศึกษา

จากการจัดทำภาพรวมฐานะการคลังของเทศบาล อบจ. และ อบต. ตามระบบสากล และตามรายงานรับเงินจ่ายจริง พบว่าในปีงบประมาณ 2541 ฐานะการคลังของ อบปท. มีมูลค่าตามระบบสากลเกินดุล 105 ล้านบาท ในขณะที่ตามรายงานรายรับเงินจ่ายจริงเกินดุล 173.8 ล้านบาท แต่ในปีงบประมาณ 2542 เป็นที่น่าสังเกตว่าดุลตามระบบสากลขาดดุล 3.1 ล้านบาท ขณะที่ตามรายงานรายรับเงินจริงเกินดุล 62.7 ล้านบาท อย่างไรก็ตามปีงบประมาณ 2543 ดุลตามระบบสากลเกินดุลถึง 47.3 ล้านบาท สูงกว่าดุลตามรายงานรายรับเงินจ่ายจริงที่เกินดุลเพียง 36.8 ล้านบาท สาเหตุที่สำคัญก็เนื่องจากการนับที่กระจายรับจากเงินกู้และเงินสะสมขาดเป็นรายรับตามรายงานรายรับเงินจ่ายจริง แต่ตามระบบสากลไม่จัดเป็นรายรับ จึงมีผลให้ดุลแตกต่างกัน

(รายละเอียดตามตารางที่ 51-55)

10.5 การจัดทำฐานะการคลังของภาคสาธารณะ

เป็นการรวมสถิติการคลังของรัฐบาล องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด และผลประกอบการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ตามระบบสากล จากการศึกษารายละเอียดระหว่างปีงบประมาณ 2541 – 2543 พบว่าดุลการคลังของรัฐบาลขาดดุลตลอดทั้ง 3 ปี กล่าวคือในปีงบประมาณ 2541 ขาดดุล 293,835 ล้านบาท และขาดดุลเพิ่มขึ้นเป็น 316,277 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2542 เนื่องจากในปีไม่มีการใช้จ่ายจากเงินกู้ต่างประเทศ เพื่อแก้ปัญหาหนี้เศรษฐกิจจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ 2543 รัฐบาลขาดดุลลดลงเป็น 80,666.5 ล้านบาท และทั้ง 3 ปี รัฐบาลขาดดุลด้วยการใช้เงินหรือหนี้สินเป็นส่วนใหญ่

ด้านรับอุตสาหกรรมขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ระหว่างปีงบประมาณ 2541-2543 จากการศึกษาพบว่า อปท. มีฐานะการคลังเกินดุลตลอดทั้ง 3 ปี กล่าวคือ ในปีงบประมาณ 2541 เกินดุล 196 ล้านบาท ฐานะการคลังขององค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นดีขึ้นในปีงบประมาณ 2542 คือเกินดุลสูงขึ้นเป็น 7,796 ล้านบาท และคาดว่าจะเกินดุลลดลงในปี 2543 คือ เกินดุลเพียง 2,730 ล้านบาท ซึ่งเป็นที่น่าสังเกตว่าถ้าไม่รวมรายได้จากเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล จะทำให้ผลการคลังของ อปท. ขาดดุลตลอดทั้ง 3 ปี คือ ขาดดุลสูงถึง 30,966 ล้านบาท ในปี 2541 และขาดดุลเพิ่มขึ้นเป็น 37,824 ล้านบาท ในปี 2542 แต่คาดว่าจะขาดดุลลดลงเป็น 29,400 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2543 จากข้อมูลดังกล่าวทำให้วิเคราะห์ได้ว่า อปท. พึ่งพาเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลจำนวนมาก อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ยังไม่น่าเป็นห่วงเพราะรายได้ของอปท. (จากการดำเนินธุรกรรมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงินยังสูงกว่าเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล) นอกจากนี้เงินที่นำมาใช้เป็นรายจ่ายลงทุน ได้รับมาจากเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลส่วนหนึ่งและอีกส่วนมาจากแหล่งรายได้ของ อปท. เอง

ส่วนผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ ระหว่างปี 2541 - 2543 ผลการศึกษาพบว่า การดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจขาดดุลในปีงบประมาณ 2541 จำนวน 42,395 ล้านบาท ถ้าหากไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินโอนจากรัฐบาล ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจขาดดุลสูงถึง 57,453 ล้านบาท มีการขาดดุลโดยการกู้ยืมหรือก่อหนี้สิน และจากการลดลงของการถือหุ้นหรือพันธบัตรทางการเงิน ได้แก่ เงินสด และลูกหนี้ อย่างไรก็ตาม ดุลในปีงบประมาณ 2542 กลับเกินดุลสูงถึง 56,337 ล้านบาท ทั้งนี้เนื่องจากมีการลดค่าใช้จ่ายของรัฐวิสาหกิจลงอย่างมาก แต่ถ้าหากไม่นับรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ดุลของรัฐวิสาหกิจจะเกินดุลเพียง 38,704 ล้านบาท สำหรับปีงบประมาณ 2543 รัฐวิสาหกิจมีฐานะเกินดุล 27,214 ล้านบาท ถ้าไม่นับรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลแล้วดุลของรัฐวิสาหกิจจะเหลือเพียง 6,175 ล้านบาท

เมื่อรวมผลวิเคราะห์การคลังของรัฐบาล อปท. และรัฐวิสาหกิจ ทั้งหมดเข้าด้วยกัน โดยรวมรายการที่เหมือนกันเข้าด้วยกัน และมีการหักนับซ้ำของธุรกรรมที่เกิดขึ้นระหว่างรัฐบาล และ อปท. รวมทั้งหักนับซ้ำระหว่างรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ การหักนับซ้ำของการให้เงินอุดหนุนและเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลให้แก่ อปท. และรัฐวิสาหกิจออก โดยที่การรับเงินอุดหนุนหรือเงินช่วยเหลือของ อปท. และรัฐวิสาหกิจออกในจำนวนเดียวกับการหักจ่ายชำระเงินอุดหนุนและเงินช่วยเหลือของรัฐบาลให้แก่ อปท. และรัฐวิสาหกิจ จากการศึกษาพบว่าดุลของภาคสาธารณะระหว่างปีงบประมาณ 2541 - 2543 ภาคสาธารณะขาดดุลมาโดยตลอด ในปีงบประมาณ 2541 ภาคสาธารณะขาดดุลสูงถึง 335,034 ล้านบาท และขาดดุลเพิ่มขึ้นเป็น 352,144

ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2542 และคาดว่าจะขาดดุลลดลงเป็น 60,722.4 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2543 ในการขาดดุลดังกล่าวได้รับการชดเชยการขาดดุลมาจากการกู้ยืมเงินหรือการก่อหนี้โดยเฉพาะอย่างยิ่งเป็นการก่อหนี้ของรัฐบาลในระดับที่สูงมาก

(รายละเอียดตามตารางที่ 50-62)

07/07/19 29

การวิจัยประเภททฤษฎีขององค์ประกอบกระบวนการส่วนท้องถิ่น (ยกเว้น กรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์คำสั่ง

[illegible]

รหัส ปีงบประมาณ	รายการ	รหัส พิเศษหมวด ค่าตอบแทน อื่นๆ	รหัส พิเศษหมวด ค่าตอบแทน อื่นๆ	รายการ ค่าตอบแทนพิเศษค่าจ้าง
				3007 - กรมโยธาธิการ 3008 - สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง 14 - ค่าเช่าที่ดิน 141 - ค่าเช่าที่ดินจากทรัพย์สิน 1411 - ค่าเช่าที่ดิน 0203 - ค่าเช่าที่ดิน 1412 - เงินปันผล 0204 - เงินปันผลหรือเงินรางวัลต่างๆ 1413 - ค่าเช่าที่ดินจากทรัพย์สิน 0205 - เงินช่วยเหลือจากกิจการระหว่างประเทศ 0206 - เงินช่วยเหลือจากโครงการความร่วมมือกับ หน่วยงานอื่น 0207 - ค่าเช่าที่ดินจากทรัพย์สินของกรมโยธาธิการและผังเมือง (ไม่รวมในหมวดค่าเช่าที่ดิน) 1414 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการลงทุนในต่างประเทศโดยตรง 1415 - ค่าเช่าที่ดิน 0208 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการลงทุน 0000 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการลงทุน 0010 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0011 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0012 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0013 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0014 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0015 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 142 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 1421 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0202 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 1422 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0124 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0125 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0126 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0127 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0131 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0132 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0133 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 1423 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0202 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0203 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ 0304 - ค่าเช่าที่ดินจากโครงการ

ตารางที่ 30

การจับประเภทค่าใช้จ่าย (Expense) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์เดิมา
จำแนกตามลักษณะเศรษฐกิจ

รหัส ที่เสนอให้	ตาราง ข ตามระบบเกณฑ์เดิมา	รหัส ปัจจุบัน	รายการ
2	ค่าใช้จ่าย		
21	ค่าตอบแทนแรงงานให้ลูกจ้าง		
211	ค่าจ้างและเงินเดือน		
2111	ค่าจ้างและเงินเดือนในรูปแบบเงินสด	100	เงินเดือน
		101	เงินเดือนผู้ปฏิบัติงานองค์การบริหารส่วนจังหวัด
		102	เงินเดือนพนักงาน
		103	เงินเพิ่มต่างๆ
		104	เงินเบี้ยเลี้ยง
		105	เงินประจำตำแหน่งของผู้อำนวยการ
		106	ค่าจ้างประจำ
		107	ค่าจ้างลูกจ้างประจำ
		108	เงินเพิ่มต่างๆ
		109	เงินเบี้ยเลี้ยง
		110	ค่าจ้างชั่วคราว
		111	ค่าจ้างลูกจ้างชั่วคราว
		200	ค่าตอบแทน
		201	ค่าจ้างค่าตอบแทนและค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงาน
		202	เงินค่าตอบแทนประจำตำแหน่งของผู้อำนวยการ
		203	ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงานราชการอื่นที่มิใช่ข้าราชการท้องถิ่น
		204	ค่าเบี้ยประชุม
		205	ค่าตอบแทนการปฏิบัติงานนอกเวลาราชการ
		206	ค่าเช่าบ้าน
2112	ค่าจ้างและเงินเดือนในรูปแบบสิ่งของ		
212	เงินสมทบเพื่อสังคม		
2121	เงินสมทบเพื่อสังคมตามกฎหมาย	224	งบกลาง เงินสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญข้าราชการส่วนท้องถิ่น
		225	งบกลาง เงินสมทบกองทุนประกันสังคม
2122	เงินสมทบเพื่อสังคมที่มีการผูกพันกับองค์กร		

รหัส ที่เสนอใหม่	ตาราง ข. ตามระบบเกณฑ์กลาง	รหัส ปัจจุบัน	รายการ
2411	ดอกเบี้ยจากการประกันสังคม		
2412	ดอกเบี้ยอื่น		
24121	จ่ายให้รัฐบาลระดับอื่นในประเทศ		
24122	จ่ายให้ผู้ที่มิใช่รัฐบาลในประเทศอื่น		
24123	จ่ายให้ผู้ที่มิใช่รัฐบาลที่อยู่นอกประเทศ		
242	ค่าเช่า		
25	เงินอุดหนุน		
251	จ่ายให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน	041	งบกลาง เงินช่วยเหลืองบประมาณสายจ่ายเฉพาะการรวมเข้า
252	จ่ายให้สถาบันการเงินของเอกชน		
253	จ่ายให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน	042	งบกลาง เงินช่วยเหลืองบประมาณสายจ่ายเฉพาะการลดต้นทุนการ
254	จ่ายให้ธุรกิจอื่น ๆ	043	เงินอุดหนุนด้านการการ เอกชน หรือ กิจกรรมเป็นสาธารณประโยชน์ (เฉพาะธุรกิจเอกชน)
26	เงินช่วยเหลือ		
261	ให้แก่งานสาธารณะ		
2611	เพื่อการใช้จ่ายประจำ		
2612	เพื่อการลงทุน		
262	ให้แก่องค์การระหว่างประเทศ		
2621	เพื่อการใช้จ่ายประจำ	401	เงินอุดหนุนองค์การระหว่างประเทศ
2622	เพื่อการลงทุน		
263	ให้แก่หน่วยงานอื่นๆ ของภาครัฐบาล		
2631	เพื่อการใช้จ่ายประจำ		
26311	องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	402	เงินอุดหนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
26312	ส่วนราชการ	403	เงินอุดหนุนส่วนราชการ เอกชน หรือ กิจกรรมเป็นสาธารณประโยชน์ (เฉพาะส่วนราชการ)
2632	เพื่อการลงทุน		
26321	องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น		
26322	ส่วนราชการ		
27	ผลประโยชน์เพื่อสังคม		
271	ผลประโยชน์จากการประกันสังคม		
2711	ประกันเงินทด		
2712	ประกันชีวิต		

รหัส กิจกรรมใหม่	ตาราง ข ตามระบบเกณฑ์สังคม	รหัส ปัจจุบัน	รายการ
272	ผลประโยชน์เพื่อการช่วยเหลือสังคม		
2721	ทุนของเงินสด		
2722	ทุนของสิ่งของ		
273	ผลประโยชน์ทางสังคมด้านรับทุนจากรัฐ		
2731	ทุนของเงินสด	323	งบกลาง เงินช่วยเหลือหรือผู้รับบำนาญของฝ่ายราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีไว้สำหรับคนจน (รคณ.)
		350	งบกลาง เงินช่วยเหลือ
		207	เงินช่วยเหลือการศึกษาบุตร
		208	เงินช่วยเหลือค่ารักษาพยาบาล
		209	เงินช่วยเหลือบุตร
		310	บำนาญลูกจ้างประจำ
2722	ทุนของสิ่งของ		
28	เงินโอนอื่น ๆ		
281	เพื่อการใช้จ่ายงบประจำ		
2811	จากให้ลดภาษีไม่หวังผลกำไร	331	งบผ่าน ค่าใช้จ่ายสมาชิกต่างๆ
		343	เงินอุดหนุนส่วนราชการ เอกชนหรือกิจการเป็นสาธารณะประโยชน์ (เฉพาะกิจการเป็นสาธารณะประโยชน์)
2812	จากให้ลดภาษีเงิน	403	เงินอุดหนุนส่วนราชการ เอกชนหรือกิจการเป็นสาธารณะประโยชน์ (เฉพาะกิจการที่ไม่ใช่ธุรกิจ)
		352	ค่าภาษีผู้ถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน
282	เพื่อการลงทุน		
2821	จากให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่ใช่ธนาคารเงิน		
2822	จากให้รัฐวิสาหกิจที่เป็นสถาบันการเงิน		
2823	จากให้สถาบันการเงินเอกชน		
2824	จากให้หน่วยงานธุรกิจอื่น		
2825	จากให้ลดภาษีไม่หวังผลกำไร		
2826	จากให้ครัวเรือน		
29	เงินโอนให้รัฐวิสาหกิจที่จัดเป็นภาครัฐบาล		(องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มี)
30	เงินโอนให้กองทุนร่วมกับสังคม		(องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มี)
31	เงินโอนให้กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน		

ตารางที่ 31

การจัดประเภทรายจ่าย (Outlays) ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น(ยกเว้น กรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์คงค้าง
จำแนกตามลักษณะงาน

รหัส ที่เสนอใหม่	ตาราง ค. ความระบบเกณฑ์คงค้าง	รหัส ปัจจุบัน	รายการ
7	รายจ่าย		
701	การบริหารทั่วไปของรัฐ	00100	ด้านบริหารงานทั่วไป
7011	องค์การบริหารของรัฐ การบริหารงานคลัง การบริหาร งานสภาพประเทศ		
70111	องค์การบริหารของรัฐ	00111	งานบริหารทั่วไป
			งบกลาง
		000	ค่าบำรุงสมนาธิคดี
		006	เงินสมทบกองทุนน้ำดื่ม น้ำร้อน 04 จังหวัด
			ส่วนท้องถิ่น (งบ.บ.บ.)
		007	เงินสมทบกองทุนประกันสังคม
70112	การบริหารงานคลัง	00112	งานบริหารงานคลัง
70113	การบริหารงานต่างประเทศ		
7012	การตรวจเช็คเอกสารหลักฐานทางประเทศ		
70121	ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศที่มีฐานะยาก		
70122	ความช่วยเหลือทางเศรษฐกิจแก่ประเทศที่มีการระดมเงิน		
7013	การบริหารทั่วไป		
70131	การบริหารงานบุคคล		
70132	การบริหารงานด้านการวางแผนและสถิติ	00132	งานวางแผนสถิติและวิชาการ
70133	การบริหารงานทั่วไปด้านอื่นๆ		งบกลาง
		010	ค่าใช้จ่ายอื่นจากเงินสำรองจ่าย
7014	การวิจัยขั้นพื้นฐาน		
7016	การวิจัยและการพัฒนา การบริการสาธารณะทั่วไป		
7016	การบริหารอื่นที่ไม่ระบุในรายการ		
7017	การชำระหนี้		งบกลาง
		002	ชำระค่าดอกเบี้ยเงินกู้
7018	เงินโอนให้ท้องถิ่น		
702	การป้องกันประเทศ		
7021	งานกองทัพ		
7022	การรักษาความมั่นคง		
7023	การช่วยเหลือทางทหารจากต่างประเทศ		

รหัส ที่เสนอใหม่	สาระ จ. สาระแนบแนบที่คงค้าง	รหัส ปัจจุบัน	รายการ
7024	การวิจัยและการพัฒนา การป้องกันประเทศ		
7025	การป้องกันประเทศประเภทอื่นที่ไม่รวมในรายการ		
703	การศึกษาค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์	00120	แผนงานการศึกษาค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ใน
7031	งานสำรวจ	00122	งานสำรวจ ฉบับกลาง
		003	ค่าใช้จ่ายในการจัดกิจกรรมทางวิทยาศาสตร์และงานวิจัย ในด้านวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีทางวิทยาศาสตร์
7032	งานป้องกันภัยพิบัติ	00125	งานป้องกันภัยพิบัติทางธรรมชาติและภัยพิบัติ
7033	งานศึกษาการ		
7034	งานวิทยาศาสตร์		
7035	การวิจัยและการพัฒนา การศึกษาค้นคว้าทาง วิทยาศาสตร์		
7036	การศึกษาค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์ประเภทอื่นที่ไม่รวม ในรายการ	00121	งานศึกษาทั่วไปเกี่ยวกับการศึกษาค้นคว้าทางวิทยาศาสตร์
704	การเกษตร	00330	แผนงานการพาณิชย์
7041	การเกษตรทั่วไป การพาณิชย์ และการเกษตร		
70411	การเกษตรทั่วไป การพาณิชย์	00331	งานศึกษาการเกษตรและการพาณิชย์
		00333	งานศึกษาการ
		00334	งานศึกษาการ
		ฉบับกลาง	
		012	งานศึกษาการเกษตรและการพาณิชย์
70412	การเกษตร		
7042	การเกษตร การพาณิชย์ การเกษตร และการเกษตร		
70421	การเกษตร	00321	งานศึกษาการเกษตร
70422	การพาณิชย์	00322	งานศึกษาการพาณิชย์
70423	การเกษตรและการพาณิชย์		
7043	การเกษตรและการพาณิชย์		
70431	การเกษตรและการพาณิชย์		
70432	การเกษตรและการพาณิชย์		
70433	การเกษตรและการพาณิชย์		
70434	การเกษตรและการพาณิชย์		
70435	การเกษตร		
70436	การเกษตรและการพาณิชย์		

รหัส ที่เสนอใหม่	ตาราง ค. ตามระบบบัญชีโครงสร้าง	รหัส ปัจจุบัน	รายการ
7044	การประเมินผล: การอุตสาหกรรม และการโยธา	00312	งานก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน
70441	การประเมินผลทรัพยากรธรรมชาติที่มีชีวิตและสิ่ง		
70442	การอุตสาหกรรม		
70443	การโยธา		
70445	การขนส่ง		
70451	การขนส่งทางบก		
70453	การขนส่งทางน้ำ		
70455	การขนส่งทางรถไฟ		
70454	การขนส่งทางอากาศ		
70456	การขนส่งทางท่อและการอื่น		
7046	การสื่อสาร		
7047	การอุตสาหกรรมประเภทอื่น		
70471	การเคหะ, การบริการ และสิ่งอื่นที่เกี่ยวข้อง		
70472	การโรงแรมและภัตตาคาร		
70473	การพักผ่อนหย่อน	00264	งานวิชาการวางแผนและสิ่งอื่นเกี่ยวกับการท่องเที่ยว
70474	โครงการธนาคารประสงค์		
7048	การวิจัยและการพัฒนา: ด้านเศรษฐกิจ		
70481	การวิจัยและการพัฒนา: ด้านเศรษฐกิจทั่วไป การพาณิชย์ และการแรงงาน		
70482	การวิจัยและการพัฒนา: การเกษตร การป่าไม้ การประมง และการพัฒนาพันธุ์สัตว์น้ำ		
70483	การวิจัยและการพัฒนา: ด้านเชื้อเพลิงและพลังงาน		
70484	การวิจัยและการพัฒนา: ด้านเหมืองแร่ การอุตสาหกรรม และการโยธา		
70485	การวิจัยและการพัฒนา: ด้านการขนส่ง		
70486	การวิจัยและการพัฒนา: ด้านการสื่อสาร		
70487	การวิจัยและการพัฒนา: ด้านการอุตสาหกรรมอื่นๆ		
7049	การเศรษฐกิจประเภทอื่นที่ไม่ระบุในรายการ		
709	การป้องกันสิ่งแวดล้อม	00311	งานบริหารทั่วไปเกี่ยวกับอุตสาหกรรมและการโยธา
7051	การกำจัดของ	00244	งานกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล
7052	การจัดการน้ำเสีย	00245	งานบำบัดน้ำเสีย

รหัส ที่เสนอโครงการ	โครงการ ค. ตามระบบเกณฑ์คงค้าง	รหัส ปัจจุบัน	รายการ
7053	การส่งเสริมภาวะเป็นพิษ		
7054	การศึกษาระบบนิเวศวิทยาและภูมิทัศน์		
7055	การวิจัยและการพัฒนา ด้านการป้องกันสิ่งแวดล้อม		
7056	การป้องกันสิ่งแวดล้อมประเภทอื่นที่ไม่ระบุในรายการ		
706	การเกษตรและชุมชน		
7061	การพัฒนาด้านการเกษตร		
7062	การพัฒนาชุมชน	00351 การศึกษาทั่วไป	
		00252 งานส่งเสริมและสนับสนุนความเข้มแข็งชุมชน	
7063	การศึกษาน้ำอุปโภคบริโภค	00332 การศึกษาการประกอบ ธนาคาร	
		011 ในกลุ่มและสื่อมวลชนประเภทสายจากกระทรวงเกษตรและ สหกรณ์	
7064	งานไฟฟ้าชุมชน	00342 งานไฟฟ้าชุมชน	
7065	การวิจัยและการพัฒนา ด้านการเกษตรและชุมชน		
7066	การเกษตรและชุมชนประเภทอื่นที่ไม่ระบุในรายการ	00341 การศึกษาทั่วไปเกี่ยวกับเกษตรและชุมชน	
707	การสาธารณสุข	00220 แผนงานสาธารณสุข	
7071	ผลิตภัณฑ์ทางเภสัชกรรม เครื่องมือและอุปกรณ์ทางการแพทย์		
70711	ผลิตภัณฑ์ทางเภสัชกรรม		
70712	ผลิตภัณฑ์ทางเภสัชกรรมอื่น		
70713	เครื่องมือทางการแพทย์ และ อุปกรณ์ทางการแพทย์		
7072	งานสถานพยาบาลผู้ป่วยนอก		
70721	งานสถานพยาบาลทั่วไป		
70722	งานสถานพยาบาลเฉพาะโรค		
70723	งานสถานพยาบาลกรรม		
70724	งานสถานพยาบาลอื่น		
7073	งานโรงพยาบาล	00222 งานโรงพยาบาล	
70731	งานโรงพยาบาลทั่วไป		
70732	งานโรงพยาบาลเฉพาะโรค		
70733	งานรัฐวิสาหกิจและอุตสาหกรรม		
70734	งานสถานใดพื้นที่		
7074	งานบริการสาธารณสุข	00223 งานบริการสาธารณสุขและงานสาธารณสุขอื่น	
		00224 งานศูนย์บริการสาธารณสุข	
7075	การวิจัยและการพัฒนา ด้านการสาธารณสุข		
7076	การสาธารณสุขประเภทอื่นที่ไม่ระบุในรายการ	00221 การศึกษาทั่วไปเกี่ยวกับสาธารณสุข	

รหัส ที่เสนอใหม่	ตาราง ค. ตามระบบเกณฑ์โครงสร้าง	รหัส ปัจจุบัน	รายการ
708	นันทนาการ, วัฒนธรรม และศาสนา	00280	แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ
7081	นันทนาการ และการกีฬา	00282	งานกีฬาและนันทนาการ
7082	ศาสนสถานด้านวัฒนธรรม		
7083	การบรรพชาอุปสมบทและพิธีทำ		
7084	การศาสนา และการบริการชุมชนด้านอื่น	00288	งานศาสนาวัฒนธรรมท้องถิ่น
7085	การวิจัยและการพัฒนา ด้านนันทนาการ, วัฒนธรรม และ การศาสนา		
7086	นันทนาการ, วัฒนธรรม และการศาสนาประเภทอื่น ที่ไม่ระบุในรายการ	00281	งานอื่นๆที่ไม่เกี่ยวข้องกับศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ
709	การศึกษา	00210	แผนงานการศึกษา
7001	การศึกษา ระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา	00213	งานระดับก่อนวัยเรียนและประถมศึกษา
70011	ระดับก่อนวัยเรียน		
70012	ระดับประถมศึกษา		
7002	การศึกษาระดับมัธยม	00212	งานระดับมัธยมศึกษา
70021	ระดับมัธยมศึกษา		
70022	ระดับมัธยมศึกษา		
7003	การศึกษาระดับมัธยมศึกษาที่ไม่ได้ระบุในรายการ		
7004	การศึกษาระดับอุดมศึกษา		
70041	ชั้นต้นของอุดมศึกษา		
70042	ชั้นที่สองของอุดมศึกษา		
7005	การศึกษาที่ไม่ได้ระบุระดับ	00214	งานศึกษาไม่กำหนดระดับ
7006	งานสนับสนุนการบริหารการศึกษา		
7007	การวิจัยและการพัฒนา ด้านการศึกษา		
7008	การศึกษาประเภทอื่นที่ไม่ได้ระบุในรายการ	00211	งานอื่นๆที่ไม่เกี่ยวกับการศึกษา
710	การป้องกันด้านสังคม	00230	แผนงานสังคมสงเคราะห์
7101	การเจ็บป่วยและสุขภาพ		
71011	การเจ็บป่วย		
71012	สุขภาพ		
7102	ผู้สูงอายุ	งบกลาง	
		005	เงินรายจ่ายที่มิได้มีอำนาจของข้าราชการส่วนท้องถิ่น ที่มีไว้สำหรับอุดหนุน)
7103	พาหนะที่รถวีล	งบกลาง	

รหัส กิจกรรมใหม่	ตาราง ค. ตามระบบเกณฑ์คะแนน	รหัส ปัจจุบัน	รายการ
7104	ครอบครัวในละแวก	013	เงินอุดหนุน
7105	ผู้สูงอายุ	00232	การดูแลสุขภาพเชิงป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ
7106	ด้านที่อยู่อาศัย		
7107	ด้านสังคมและวัฒนธรรมที่มีอยู่ในชุมชน		
7108	การวิจัยและพัฒนาระบบ		
7109	การวิจัยทางสังคมและวัฒนธรรมที่มีอยู่ในชุมชน	00231	การดูแลสุขภาพเชิงป้องกันและส่งเสริมสุขภาพ

รหัส ที่สถานี	ประเภท - ความเหมาะสมกับพื้นที่	รหัส ที่ดิน	ขนาด	ค่าเฉลี่ยพื้นที่ ไร่/ไร่	ค่าเฉลี่ยพื้นที่ ไร่/ไร่	ค่าเฉลี่ยพื้นที่ ไร่/ไร่	ค่าเฉลี่ย ไร่/ไร่
3142	ดินที่ปลูกได้			3142	3142.1	3142.2	3142.3
3143	ดินที่ปลูกได้บางส่วนที่ไม่สามารถเพาะปลูกได้			3143	3143.1	3143.2	3143.3
3144	น้ำ			3144	3144.1	3144.2	3144.3
3145	ดินที่ปลูกได้บางส่วนที่ไม่สามารถปลูกได้และไม่มีค่า			3145	3145.1	3145.2	3145.3

ตารางที่ 34

การจัดประเภทการชดเชยคู่การคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์โครงสร้าง
จำแนกตามประเภทตราสาร (Financial Instrument)

รหัส ที่เสนอใหม่	ตาราง 9 ตามระบบเกณฑ์โครงสร้าง	รหัส ปัจจุบัน	รายการ
32	การได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิ		
321	การได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิสำหรับ เป้าหมายเพื่อยุติภาวะขาดดุลงบประมาณ		
3211	ในประเทศ		
32113	หลักทรัพ์เงินกู้จากผู้อื่น		
32113.1	การได้ครอบครอง (Acquisition)		
32113.2	การโอนคืน (Disposal)		
32114	เงิน		
32115	หุ้นและหุ้นสามัญ		
32117	อนุพันธ์ทางการเงิน		
32118	ปัญชีค้างรับและจ่ายระหว่างปีงบประมาณอื่น		
3212	ต่างประเทศ		
32123	หลักทรัพ์เงินกู้จากผู้อื่น		
32124	เงิน		
32125	หุ้นและหุ้นสามัญ		
32127	อนุพันธ์ทางการเงิน		
32128	ปัญชีค้างรับและจ่ายระหว่างปีงบประมาณอื่น		
322	การได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิสำหรับ เป้าหมายเพื่อการบริหารสภาพคล่อง		
3221	ในประเทศ		
32212	เงินสดและเงินฝาก		การเปลี่ยนแปลงรายปีเงินสดและเงินฝาก
322121	การได้ครอบครอง (Acquisition)		การได้รับเงินสดและเงินฝากเพิ่มขึ้น (รวมเงินของปัญชี ดังต่อไปนี้)
		010	ปัญชีเงินสด
		011	ปัญชีเงินฝากคลังจังหวัด
		012	ปัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจฝากจังหวัด
		013	ปัญชีเงินอุดหนุนฝากคลังจังหวัด
		020	ปัญชีเงินฝากธนาคาร
		021	ประเภทกระแสเงินสด

รหัส ที่เสนอใหม่	ตาราง ๑ ตามระบบเกณฑ์คงค้าง	รหัส ปัจจุบัน	รายการ
322122	การโอนเงินไป (Disposal)	022	ประเภทออเคอร์ทิฟ
		023	ประเภทประจำ
		701	บัญชีเงินฝาก ก.ส.พ. หรือ ก.ส.อ. การจ่ายเงินสดและเงินฝากออกไป (รายการบัญชีดังต่อไปนี้)
		010	บัญชีเงินสด
		011	บัญชีเงินฝากคลังจังหวัด
		012	บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจฝากจังหวัด
		013	บัญชีเงินอุดหนุนฝากคลังจังหวัด
		020	บัญชีเงินฝากธนาคาร
		021	ประเภทกระแสรายวัน
		022	ประเภทออเคอร์ทิฟ
		023	ประเภทประจำ
		701	บัญชีเงินฝาก ก.ส.พ. หรือ ก.ส.อ.
32213	หลักทรัพย์เป็นชนวนเงินจากหุ้น		
32214	เงินกู้		
32215	หุ้นและหุ้นสามัญ		
32217	เงินทุนด้านการเงิน		
32218	บัญชีค้างรับและจ่ายล่วงหน้าประเภทอื่น		
3222	ต่างประเทศ		
32222	เงินสดและเงินฝาก		
32223	หลักทรัพย์เป็นชนวนเงินจากหุ้น		
32224	เงินกู้		
32225	หุ้นและหุ้นสามัญ		
32227	เงินทุนด้านการเงิน		
32228	บัญชีค้างรับและจ่ายล่วงหน้าประเภทอื่น		
3223	ทองคำ และ SDRs		
33	การก่อหนี้สินสุทธิ		
331	ในประเทศ		
3312	เงินสดและเงินฝาก		
3313	หลักทรัพย์เป็นชนวนเงินจากหุ้น		
3314	เงินกู้		

รหัส ที่เสนอใหม่	ตาราง ๑ ตามระบบเกณฑ์ตั้งค่าง	รหัส ปัจจุบัน	รายการ
33141	การได้ครอบครอง (Acquisition)		การกู้เงินจาก กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล เงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เงินจากธนาคารออมสิน เงินจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
33142	การใช้หมดไป (Disposal)		การชำระคืนเงินกู้จาก กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล เงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ธนาคารออมสิน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
3316	เงินสำรองเพื่อสภาพคล่อง		
3317	เงินทุนด้านการเงิน		
3318	บัญชีค้างจ่ายและรับล่วงหน้าประเภทอื่น		
332	ค่าเช่าประเทศ		
3322	เงินสดและเงินฝาก		
3323	หลักทรัพย์นอกเหนือจากหุ้น		
3324	เงินกู้		
3327	เงินทุนด้านการเงิน		
3328	หนี้สินอื่น		

ตารางที่ 35

การจัดประเภทการชดเชยมูลค่าการคลังขององค์ประกอบส่วนท้องถิ่น (ยกเว้นกรุงเทพมหานคร) ตามระบบเกณฑ์ดังกล่าว
จำแนกตามประเภท sector

รหัส ที่เสนอใหม่	ตาราง ข. ตามระบบเกณฑ์ดังกล่าว	รหัส ปัจจุบัน	รายการ
82	การได้ครอบครองของสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิ		
821	การได้ครอบครองของสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิ สำหรับเป้าหมายเพื่อนโยบายสาธารณะ		
8211	ในประเทศ		
82111	ภาครัฐบาลระดับขึ้น		
82112	ธนาคารกลาง		
82113	สถาบันการเงินที่รับฝากเงินอื่น		
82114	สถาบันการเงินอื่นนอกเหนือจากที่สามารถรับฝากเงิน		
82115	มีบุคคลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน		
82116	ครัวเรือนและสถาบันที่ไม่หวังผลกำไร		
8212	ต่างประเทศ		
82121	ภาครัฐบาล		
82127	องค์การระหว่างประเทศ		
82128	สถาบันการเงิน		
82129	ผู้ไม่มีเงินพักอาศัยในประเทศประเภทอื่น		
822	การได้ครอบครองของสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิ สำหรับเป้าหมายเพื่อการบริหารสภาพคล่องในประเทศ		
8221	ในประเทศ		
82211	ภาครัฐบาลระดับขึ้น		การเคลื่อนไหวบัญชีเงินฝากคลังจังหวัด / อำเภอ
822111	การได้ครอบครอง (Acquisition)		การได้รับเงินฝากเพิ่มขึ้น
822112	การให้หมดไป (Disposal)		การจ่ายเงินฝากออกไป
82212	ธนาคารกลาง		
82213	สถาบันการเงินที่รับฝากเงินอื่น		การเคลื่อนไหวบัญชีเงินฝากธนาคาร
822131	การได้ครอบครอง (Acquisition)		การได้รับเงินฝากเพิ่มขึ้น
822132	การให้หมดไป (Disposal)		การจ่ายเงินฝากออกไป
82214	สถาบันการเงินอื่นนอกเหนือจากที่สามารถรับฝากเงิน		การเคลื่อนไหวบัญชีเงินฝากก.ส.ท. และก.ส.ช.
822141	การได้ครอบครอง (Acquisition)		การได้รับเงินฝากเพิ่มขึ้น
822142	การให้หมดไป (Disposal)		การจ่ายเงินฝากออกไป
82215	มีบุคคลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน		
82216	ครัวเรือนและสถาบันที่ไม่หวังผลกำไร		

รหัส ที่เสนอใหม่	ตาราง จ. ตามระบบเกณฑ์คงค้าง	รหัส ปัจจุบัน	รายการ
8222	ต่างประเทศ		
82221	ภาครัฐบาล		
82227	องค์การระหว่างประเทศ		
82228	สถาบันการเงิน		
82229	ผู้ไม่มีถิ่นพำนักในประเทศประเภทอื่น		
8223	ทองคำ และ SDRs		
83	การถือพินิสินสุทธิ		
831	ในประเทศ		
8311	ภาครัฐบาลระดับอื่น		
8312	ธนาคารกลาง		
8313	สถาบันการเงินที่รับฝากเงินอื่น		
83131	การได้ครอบครอง (Acquisition)		การกู้เงินจากธนาคารออมสิน
83132	การให้หมดไป (Disposal)		การชำระคืนเงินกู้เงินกู้ยืมธนาคารออมสิน
8314	สถาบันการเงินอื่นนอกเหนือจากที่ตามมาตรา 8313		
83141	การได้ครอบครอง (Acquisition)		การกู้เงินจาก กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล เงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
83142	การให้หมดไป (Disposal)		การชำระคืนเงินกู้เงินกู้ยืมจาก กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล เงินอุดหนุนขององค์การบริหารส่วนจังหวัด สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
8315	นิติบุคคลที่ไม่ใช่สถาบันการเงิน		
8316	ครัวเรือนและสถาบันที่ไม่ใช่รัฐบาล		
832	ต่างประเทศ		
8321	ภาครัฐบาล		
8327	องค์การระหว่างประเทศ		
8328	สถาบันการเงิน		
8329	ผู้ไม่มีถิ่นพำนักในประเทศประเภทอื่น		

Dr. WILLIAM

www.ingenta.com

[illegible]

ตารางที่ 37

ตาราง ข งบดุล (Balance Sheet) และรายการทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินสดสม ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น

(ยกเว้นกรุงเทพมหานคร)

รหัส ที่เสนอใหม่	ตาราง ข ตามระบบเกณฑ์งบกลาง (งบดุล)	รหัส ปัจจุบัน	งบแสดงฐานะการเงิน
61	ทุนสุทธิ (61+62-63)		
611	สินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน		
6111	สินทรัพย์ถาวร		
61111	อาคารและสิ่งก่อสร้าง		
611111	ที่พักอาศัย		
611112	อาคารที่ไม่ใช่ที่พักอาศัย		
611113	สิ่งก่อสร้างอื่น		
61112	เครื่องจักรและเครื่องมือ		
611121	เครื่องมือในการขนส่ง		
611122	เครื่องจักรและเครื่องมืออื่น		
61113	สินทรัพย์ถาวรประเภทอื่น		
611131	สินทรัพย์ที่สามารถเช่าเช่าได้		
611132	สินทรัพย์ถาวรที่ไม่สามารถเช่าเช่าได้		
612	สินค้างคงคลัง		
6121	สต็อกสินค้า		
6122	สินค้างคงคลังประเภทอื่น		
61221	วัสดุสิ้น		
61222	สินค้าระหว่างการผลิต		
61223	สินค้าสำเร็จรูป		
61224	สินค้าที่ซื้อเข้ามาเพื่อจำหน่าย		
613	สิ่งมีค่า		
614	สินทรัพย์ที่ไม่สามารถผลิตได้		
6141	ที่ดิน		
6142	สินทรัพย์ที่ดิน		
6143	สินทรัพย์ทางแหล่งที่ว่างภาพที่ไม่สามารถเช่าเช่าได้		
6144	แหล่งน้ำ		
6145	สินทรัพย์ที่ไม่สามารถผลิตได้และไม่มีตัวตน		

รหัส ที่เสนอใหม่	ตาราง ข ตามระบบเกณฑ์คงค้าง (งบดุล)	รหัส ปัจจุบัน	งบแสดงฐานะการเงิน
62	สินทรัพย์ทางการเงิน		
621	การได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงิน เป็นหน่วยเพื่อนโยบายสาธารณะ		
6211	ในประเทศ		
62113	หลักทรัพย์อื่นนอกเหนือจากหุ้น		
62114	เงินกู้		
62115	หุ้นและหุ้นสามัญ		
62117	อนุพันธ์ทางการเงิน		
62118	บัญชีค้างรับประเภทอื่น		
6213	ต่างประเทศ		
62123	หลักทรัพย์อื่นนอกเหนือจากหุ้น		
62124	เงินกู้		
62125	หุ้นและหุ้นสามัญ		
62127	อนุพันธ์ทางการเงิน		
62128	บัญชีค้างรับและค้างส่งระหว่างประเภทอื่น		
622	การได้ครอบครองสินทรัพย์ทางการเงิน สำหรับมีเป้าหมายเพื่อการบริหารสภาพคล่อง		
6221	ในประเทศ		
62212	เงินสดและเงินฝาก	010	เงินสด
		011	บัญชีเงินฝากคลังจังหวัด
		012	บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจฝากจังหวัด
		013	บัญชีเงินอุดหนุนฝากจังหวัด
		020	บัญชีเงินฝากธนาคาร
		021	- ประเภทกระแสรายวัน
		022	- ประเภทออมทรัพย์
		023	- ประเภทประจำ
		701	บัญชีเงินฝาก อ.ส.ท. นริธ กสธ
62213	หลักทรัพย์อื่นนอกเหนือจากหุ้น		
62214	เงินกู้		
62215	หุ้นและหุ้นสามัญ		

รหัส ที่เสนอใหม่	ตาราง ๕ ตามระบบเกณฑ์โครงสร้าง (งบดุล)	รหัส ปัจจุบัน	งบแสดงฐานะการเงิน
62217	อู่ทุนทรัพย์ทางการเงิน		
62218	บัญชีค้างรับและจ่ายต่อหน่วยงานอื่น	081	บัญชีลูกหนี้ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
		082	บัญชีลูกหนี้ ภาษีบำรุงท้องที่
		083	บัญชีลูกหนี้ ภาษีเงินได้
		090	บัญชีลูกหนี้ เงินยืมเงินยืมประเภทอื่น
		091	บัญชีเงินขาดบัญชี
		704	บัญชีลูกหนี้เงินยืมเงินยืมสะสม
		705	บัญชีลูกหนี้เงินยืมเงินยืมสะสมล่วงหน้า
		706	บัญชีลูกหนี้เงินยืมเงินยืมขาดบัญชี
6222	ต่างประเทศ		
62222	เงินสดและเงินฝาก		
62223	หลักทรัพย์อื่นนอกเหนือจากหุ้น		
62224	เงินกู้		
62225	หุ้นและหุ้นสามัญ		
62227	อู่ทุนทรัพย์ทางการเงิน		
62228	บัญชีค้างรับและจ่ายต่อหน่วยงานอื่น		
6223	ทองคำ และ SDRs		
63	หนี้สิน		
631	ในประเทศ		
6312	เงินสดและเงินฝาก		
6313	หลักทรัพย์อื่นนอกเหนือจากหุ้น		
6314	เงินกู้	800	บัญชีเจ้าหนี้เงินกู้
6316	เงินสำรองเพื่อการประเมินสิ่งคง		
6317	อู่ทุนทรัพย์ทางการเงิน		
6318	บัญชีค้างจ่ายและรับต่อหน่วยงานอื่น	600	บัญชีรายจ่ายค้างจ่าย
		601	บัญชีรายจ่ายผิดลงใบสำคัญ
		602	บัญชีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจค้างจ่าย
		603	บัญชีเงินอุดหนุนด้านการศึกษาค้างจ่าย
		900	บัญชีเงินรับฝาก
		999	บัญชีภาษีเงินได้

รหัส ที่เสนอใหม่	ตาราง ข ตามระบบเกณฑ์คงค้าง (งบดุล)	รหัส ปัจจุบัน	งบแสดงฐานะการเงิน
632	ต่างประเทศ		
6322	เงินสดและเงินฝาก		
6323	หลักทรัพย์นอกเหนือจากหุ้น		
6324	เงินกู้		
6327	อนุพันธ์ทางการเงิน		
6328	บัญชีค้างขายและรับส่งหนี้ประเภทอื่น		
	รายการบันทึกสรุปราย :		
	ชุดทางการเงินสุทธิ		
	สินทรัพย์ (61+62)		
	หนี้สินประเภทร่องรับโอน		

[illegible]

Item	Description	2011				2012				2013			
		Actual	Planned	Actual	Variance	Actual	Planned	Actual	Variance	Actual	Planned	Actual	Variance
1001	Cost of goods sold												
1002	Cost of goods sold												
1003	Cost of goods sold												
1004	Cost of goods sold												
1005	Cost of goods sold												
1006	Cost of goods sold												
1007	Cost of goods sold												
1008	Cost of goods sold												
1009	Cost of goods sold												
1010	Cost of goods sold												
1011	Cost of goods sold												
1012	Cost of goods sold												
1013	Cost of goods sold												
1014	Cost of goods sold												
1015	Cost of goods sold												
1016	Cost of goods sold												
1017	Cost of goods sold												
1018	Cost of goods sold												
1019	Cost of goods sold												
1020	Cost of goods sold												
1021	Cost of goods sold												
1022	Cost of goods sold												
1023	Cost of goods sold												
1024	Cost of goods sold												
1025	Cost of goods sold												
1026	Cost of goods sold												
1027	Cost of goods sold												
1028	Cost of goods sold												
1029	Cost of goods sold												
1030	Cost of goods sold												
1031	Cost of goods sold												
1032	Cost of goods sold												
1033	Cost of goods sold												
1034	Cost of goods sold												
1035	Cost of goods sold												
1036	Cost of goods sold												
1037	Cost of goods sold												
1038	Cost of goods sold												
1039	Cost of goods sold												
1040	Cost of goods sold												
1041	Cost of goods sold												
1042	Cost of goods sold												
1043	Cost of goods sold												
1044	Cost of goods sold												
1045	Cost of goods sold												
1046	Cost of goods sold												
1047	Cost of goods sold												
1048	Cost of goods sold												
1049	Cost of goods sold												
1050	Cost of goods sold												
1051	Cost of goods sold												
1052	Cost of goods sold												
1053	Cost of goods sold												
1054	Cost of goods sold												
1055	Cost of goods sold												
1056	Cost of goods sold												
1057	Cost of goods sold												
1058	Cost of goods sold												
1059	Cost of goods sold												
1060	Cost of goods sold												
1061	Cost of goods sold												
1062	Cost of goods sold												
1063	Cost of goods sold												
1064	Cost of goods sold												
1065	Cost of goods sold												
1066	Cost of goods sold												
1067	Cost of goods sold												
1068	Cost of goods sold												
1069	Cost of goods sold												
1070	Cost of goods sold												
1071	Cost of goods sold												
1072	Cost of goods sold												
1073	Cost of goods sold												
1074	Cost of goods sold												
1075	Cost of goods sold												
1076	Cost of goods sold												
1077	Cost of goods sold												
1078	Cost of goods sold												
1079	Cost of goods sold												
1080	Cost of goods sold												
1081	Cost of goods sold												
1082	Cost of goods sold												
1083	Cost of goods sold												
1084	Cost of goods sold												
1085	Cost of goods sold												
1086	Cost of goods sold												
1087	Cost of goods sold												
1088	Cost of goods sold												
1089	Cost of goods sold												
1090	Cost of goods sold												
1091	Cost of goods sold												
1092	Cost of goods sold												
1093	Cost of goods sold												
1094	Cost of goods sold												
1095	Cost of goods sold												
1096	Cost of goods sold												
1097	Cost of goods sold												
1098	Cost of goods sold												
1099	Cost of goods sold												
1100	Cost of goods sold												

Code	Description	2014				2015				2016			
		Actual	Est.	Actual	Variance	Actual	Est.	Actual	Variance	Actual	Est.	Actual	Variance
040	Construction of roads	9,300,000.0	3,271,330.0	8,330,000.0	1,069,870.0	3,380,000.0	2,380,000.0	9,000,000.0	14,220,000.0	9,300,000.0	8,330,000.0	9,300,000.0	0.000000
041	Construction of roads	6,000,000.0	2,300,000.0	5,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	4,000,000.0	12,000,000.0	4,000,000.0	4,000,000.0	4,000,000.0	0.000000
042	Construction of roads	4,200,000.0	971,330.0	3,330,000.0	869,870.0	2,380,000.0	1,380,000.0	5,000,000.0	22,220,000.0	5,300,000.0	3,330,000.0	5,300,000.0	0.000000
043	Construction of roads	3,200,000.0	1,300,000.0	3,330,000.0	1,030,000.0	1,380,000.0	1,380,000.0	4,000,000.0	12,220,000.0	4,000,000.0	3,330,000.0	4,000,000.0	0.000000
044	Construction of roads	2,200,000.0	971,330.0	2,330,000.0	1,358,670.0	1,380,000.0	1,380,000.0	3,000,000.0	10,940,000.0	3,000,000.0	2,330,000.0	3,000,000.0	0.000000
045	Construction of roads	1,200,000.0	300,000.0	1,330,000.0	1,030,000.0	1,380,000.0	1,380,000.0	1,000,000.0	10,240,000.0	1,000,000.0	1,330,000.0	1,000,000.0	0.000000
046	Construction of roads	1,000,000.0	671,330.0	1,330,000.0	1,658,670.0	1,380,000.0	1,380,000.0	1,000,000.0	10,240,000.0	1,000,000.0	1,330,000.0	1,000,000.0	0.000000
047	Construction of roads	800,000.0	300,000.0	830,000.0	1,530,000.0	1,380,000.0	1,380,000.0	800,000.0	10,240,000.0	800,000.0	830,000.0	800,000.0	0.000000
048	Construction of roads	600,000.0	300,000.0	630,000.0	1,330,000.0	1,380,000.0	1,380,000.0	600,000.0	10,240,000.0	600,000.0	630,000.0	600,000.0	0.000000
049	Construction of roads	400,000.0	300,000.0	430,000.0	1,130,000.0	1,380,000.0	1,380,000.0	400,000.0	10,240,000.0	400,000.0	430,000.0	400,000.0	0.000000
050	Construction of roads	200,000.0	300,000.0	230,000.0	930,000.0	1,380,000.0	1,380,000.0	200,000.0	10,240,000.0	200,000.0	230,000.0	200,000.0	0.000000
051	Construction of roads	100,000.0	300,000.0	130,000.0	730,000.0	1,380,000.0	1,380,000.0	100,000.0	10,240,000.0	100,000.0	130,000.0	100,000.0	0.000000
052	Construction of roads	50,000.0	300,000.0	50,000.0	50,000.0	1,380,000.0	1,380,000.0	50,000.0	10,240,000.0	50,000.0	50,000.0	50,000.0	0.000000
053	Construction of roads	20,000.0	300,000.0	20,000.0	20,000.0	1,380,000.0	1,380,000.0	20,000.0	10,240,000.0	20,000.0	20,000.0	20,000.0	0.000000
054	Construction of roads	10,000.0	300,000.0	10,000.0	10,000.0	1,380,000.0	1,380,000.0	10,000.0	10,240,000.0	10,000.0	10,000.0	10,000.0	0.000000
055	Construction of roads	5,000.0	300,000.0	5,000.0	5,000.0	1,380,000.0	1,380,000.0	5,000.0	10,240,000.0	5,000.0	5,000.0	5,000.0	0.000000

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

Construction of roads

[illegible]

ตารางที่ 51 : ผลการดำเนินงานของกิจการกับหุ้นส่วนด้วยความเป็นเจ้าของ

หน่วย : บาท

ปี	ปีงบประมาณ	2548				2549			
		งบกำไรสุทธิ	งบกำไรสุทธิ	งบกำไรสุทธิ	งบกำไรสุทธิ	งบกำไรสุทธิ	งบกำไรสุทธิ	งบกำไรสุทธิ	งบกำไรสุทธิ
1	งบกำไรสุทธิ	49,811,709.9	3,456,471.0	67,433,566.4	27,357,436.3	36,837,544.8	27,357,436.3	3,849,855.3	35,209,126.1
2	งบกำไรสุทธิ	13,536,041.4	1,050,463.8	18,047,491.0	12,546,166.5	18,242,736.2	14,011,111.5	1,001,289.5	18,009,801.0
3	งบกำไรสุทธิ	34,475,668.8	2,405,007.2	49,385,957.4	15,311,270.0	20,705,020.4	12,446,325.0	2,807,534.5	16,395,824.1
4	งบกำไรสุทธิ	11,170,878.0	2,778,000.0	13,948,878.0	820,432.8	14,769,310.8	1,045,357.8	1,028,310.9	4,703,895.4
5	งบกำไรสุทธิ	3,206,000.0	44,017.3	3,250,017.3	44,017.3	3,294,034.6	10,501,207.5	460,223.9	12,002,825.7
6	งบกำไรสุทธิ	(3,206,000.0)	(44,017.3)	(3,250,017.3)	(44,017.3)	(3,294,034.6)	(10,501,207.5)	(460,223.9)	(12,002,825.7)
7	งบกำไรสุทธิ	(3,206,000.0)	(44,017.3)	(3,250,017.3)	(44,017.3)	(3,294,034.6)	(10,501,207.5)	(460,223.9)	(12,002,825.7)
8	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
9	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
10	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
11	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
12	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
13	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
14	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
15	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
16	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
17	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
18	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
19	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
20	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
21	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
22	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
23	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
24	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
25	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
26	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
27	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
28	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
29	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
30	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
31	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
32	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
33	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
34	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
35	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
36	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
37	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
38	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
39	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
40	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
41	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
42	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
43	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
44	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
45	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
46	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
47	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
48	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
49	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
50	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
51	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
52	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
53	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
54	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
55	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
56	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
57	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
58	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
59	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
60	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
61	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
62	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
63	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
64	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
65	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
66	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
67	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
68	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
69	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
70	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
71	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
72	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
73	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
74	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
75	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
76	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
77	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
78	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
79	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
80	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
81	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
82	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
83	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
84	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
85	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
86	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
87	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
88	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
89	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
90	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
91	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
92	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
93	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
94	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
95	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
96	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
97	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
98	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
99	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-
100	งบกำไรสุทธิ	-	-	-	-	-	-	-	-

หมายเหตุ : งบกำไรสุทธิรวมของกิจการกับหุ้นส่วนด้วยความเป็นเจ้าของ

[illegible]

Կոդ	Մասնագրություն	2021				2022				2023			
		սեպտեմբեր	օկտոբեր	նոյեմբեր	դեկտեմբեր	հունվար	փետրվար	մարտ	ապրիլ	մայիս	հունիս	հուլիս	օգոստոս
2000 (նվ.)	Համալսարան												
0	Համալսարան												
Համալսարան	Համալսարան												

Տվյալները համալսարանի կողմից հաստատված են:

ตารางที่ ๒๔ ขอบเขตของผลการปฏิบัติงานส่วนกลาง

บาท/คน

ปีงบประมาณ	2564			2565			2566		
	งบลงทุน	งบดำเนินงาน	งบอุดหนุน	งบลงทุน	งบดำเนินงาน	งบอุดหนุน	งบลงทุน	งบดำเนินงาน	งบอุดหนุน
ก. ขอบเขต									
1. ขอบเขตการให้บริการ									
1.1 การให้บริการ-แบบดิจิทัล	1,000,000.0	385,000.0	1,385.0	2,000,000.0	2,200,000.0	454,900.0	15,000.0	400,000.0	2,000,000.0
1.2 การให้บริการด้วยสื่อ	50,000.0	100,000.0	50,000.0	100,000.0	100,000.0	100,000.0	100,000.0	100,000.0	100,000.0
1.3 การให้บริการ	100,000.0	100,000.0	100,000.0	100,000.0	100,000.0	100,000.0	100,000.0	100,000.0	100,000.0
1.4 การให้บริการแบบ...	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0
1.5 การให้บริการ...	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0
1.6 การให้บริการ...	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0
1.7 การให้บริการ...	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0
1.8 การให้บริการ...	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0
1.9 การให้บริการ...	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0
1.10 การให้บริการ...	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0
1.11 การให้บริการ...	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0
1.12 การให้บริการ...	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0
1.13 การให้บริการ...	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0
1.14 การให้บริการ...	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0
1.15 การให้บริการ...	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0	1,000,000.0
รวมงบอุดหนุน...									
2. ขอบเขตการให้บริการ...									
2.1 ขอบเขตการให้บริการ...									
2.2 ขอบเขตการให้บริการ...									
2.3 ขอบเขตการให้บริการ...									
2.4 ขอบเขตการให้บริการ...									
2.5 ขอบเขตการให้บริการ...									
2.6 ขอบเขตการให้บริการ...									
2.7 ขอบเขตการให้บริการ...									
2.8 ขอบเขตการให้บริการ...									
2.9 ขอบเขตการให้บริการ...									
2.10 ขอบเขตการให้บริการ...									

มหาวิทยาลัยสุโขทัยวิทยาเขตพิษณุโลก

ឈ្មោះគម្រោង	ឆ្នាំ ២០២១			ឆ្នាំ ២០២២			ឆ្នាំ ២០២៣			សរុប
	ចំណាយ	ចំណូល	សំណុំ	ចំណាយ	ចំណូល	សំណុំ	ចំណាយ	ចំណូល	សំណុំ	
១. គម្រោងសាងសង់										
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ៦	100,000.0			100,000.0			100,000.0			300,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ៧	150,000.0			150,000.0			150,000.0			450,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ៨	200,000.0			200,000.0			200,000.0			600,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ៩	250,000.0			250,000.0			250,000.0			750,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ១០	300,000.0			300,000.0			300,000.0			900,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ១១	350,000.0			350,000.0			350,000.0			1,050,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ១២	400,000.0			400,000.0			400,000.0			1,200,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ១៣	450,000.0			450,000.0			450,000.0			1,350,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ១៤	500,000.0			500,000.0			500,000.0			1,500,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ១៥	550,000.0			550,000.0			550,000.0			1,650,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ១៦	600,000.0			600,000.0			600,000.0			1,800,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ១៧	650,000.0			650,000.0			650,000.0			1,950,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ១៨	700,000.0			700,000.0			700,000.0			2,100,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ១៩	750,000.0			750,000.0			750,000.0			2,250,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ២០	800,000.0			800,000.0			800,000.0			2,400,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ២១	850,000.0			850,000.0			850,000.0			2,550,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ២២	900,000.0			900,000.0			900,000.0			2,700,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ២៣	950,000.0			950,000.0			950,000.0			2,850,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ២៤	1,000,000.0			1,000,000.0			1,000,000.0			3,000,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ២៥	1,050,000.0			1,050,000.0			1,050,000.0			3,150,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ២៦	1,100,000.0			1,100,000.0			1,100,000.0			3,300,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ២៧	1,150,000.0			1,150,000.0			1,150,000.0			3,450,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ២៨	1,200,000.0			1,200,000.0			1,200,000.0			3,600,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ២៩	1,250,000.0			1,250,000.0			1,250,000.0			3,750,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ៣០	1,300,000.0			1,300,000.0			1,300,000.0			3,900,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ៣១	1,350,000.0			1,350,000.0			1,350,000.0			4,050,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ៣២	1,400,000.0			1,400,000.0			1,400,000.0			4,200,000.0
គម្រោងសាងសង់ផ្លូវជាតិលេខ ៣៣	1,450,000.0			1,450,000.0			1,450,000.0			4,350,00

ตารางที่ 58 ผลการดำเนินงานของภาคสาธารณะตามระบบสากล

หน่วย ล้านบาท

Code	ปีงบประมาณ	2541	2542	2543 P
1	รายได้	1,777,630.0	1,726,705.0	1,850,000.6
	รัฐบาล	757,304.0	744,012.0	789,762.6
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	65,426.0	61,265.0	60,000.0
	รัฐวิสาหกิจ	954,900.0	921,398.0	1,100,238.0
2	ค่าใช้จ่าย	1,800,067.0	1,833,327.0	1,562,514.4
	รัฐบาล	717,469.0	873,316.0	628,975.4
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	42,122.0	53,051.0	40,200.0
	รัฐวิสาหกิจ	840,476.0	706,960.0	893,339.0
	ผลการดำเนินงานสุทธิ = (1-2)	177,563.0	93,378.0	387,486.2
31	ธุรกรรมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน	513,597.0	445,522.0	448,308.6
	รัฐบาล	277,450.0	223,620.0	198,284.6
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	54,270.0	46,166.0	48,200.0
	รัฐวิสาหกิจ	181,877.0	175,734.0	200,724.0
	ผลการสุทธิ=(1-2-31)	(336,034.0)	(352,144.0)	(60,722.4)
	Government(33-32)	336,034.0	352,144.0	60,722.4
32	การได้ของหรือสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิ	(90,303.0)	198,623.0	181,132.0
	รัฐบาล	(70,806.0)	41,496.0	53,797.6
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	196.0	7,796.0	2,730.1
	รัฐวิสาหกิจ	(19,591.0)	147,331.0	124,604.3
33	การก่อหนี้สินสุทธิ	245,731.0	548,767.0	241,854.4
	รัฐบาล	224,077.0	452,964.0	146,304.4
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	-	-	-
	รัฐวิสาหกิจ	21,654.0	95,803.0	95,550.0

หมายเหตุ: 1. รายได้ของรัฐบาล ได้แก่ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และรายจ่ายของรัฐบาล ได้แก่ เงินช่วยเหลือเงินกู้

2. รายได้ของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ เงินอุดหนุนและเงินโอนจากรัฐบาล และเงินกู้ได้จากรัฐวิสาหกิจจากรัฐบาล

รายจ่ายของรัฐบาล ได้แก่ เงินอุดหนุนและเงินโอนแก่รัฐวิสาหกิจ และเงินกู้ได้จากรัฐวิสาหกิจ

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมการปกครองและกรมการคลัง

ตารางที่ 57 ผลการดำเนินงานของรัฐบาลตามระบบสากล

หน่วย: ล้านบาท

Code	ปีงบประมาณ	2541	2542	2543
1	รายได้	757,304.0	744,012.0	789,762.6
2	ค่าใช้จ่าย	773,689.0	936,669.0	662,144.5
	ผลการดำเนินงานสุทธิ = (1-2)	(18,385.0)	(192,657.0)	107,618.1
31	ธุรกรรมเงินสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน	277,450.0	223,620.0	196,284.6
	ผลการคลัง = (1-2-31)	(293,835.0)	(416,277.0)	(90,666.5)
	Financials (33-32)	293,835.0	416,277.0	90,666.5
32	การได้ของกระทรวงอื่นหรือการโอนสุทธิ	(69,758.0)	36,687.0	55,637.9
3314	เงินกู้	62,660.0	66,221.0	63,263.6
3315	เงินและเงินฝาก	-	-	-
3317		(132,406.0)	(59,534.0)	(7,622.7)
34	การก่อหนี้สินสุทธิ	224,077.0	452,964.0	146,304.4

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ตาราง 58 รายละเอียดผลการดำเนินงานของรัฐบาล

หน่วย: ล้านบาท

Code	ปีงบประมาณ	2541	2542	2543
6	รายได้	757,304.0	744,012.0	789,762.6
11	ภาษีอากร	648,258.0	617,431.0	658,031.1
12	เงินสมทบเพื่อการประกันสังคม	8,968.0	17,323.0	21,356.7
13	เงินสมทบอื่น	4,485.0	4,010.0	4,400.0
14	รายได้อื่นๆ	95,593.0	105,248.0	105,234.8
2	ค่าใช้จ่าย	773,689.0	936,689.0	682,144.3
21	ค่าตอบแทนแรงงานและค่าจ้าง	281,119.0	298,143.0	295,102.4
22	ค่าใช้สอยด้านอสังหาริมทรัพย์	178,770.0	173,742.0	182,582.9
23	ค่าเช่าใช้จากทรัพย์สินของรัฐ	-	-	-
24	ค่าใช้สอยจากทรัพย์สิน	8,026.0	44,730.0	58,265.0
25	เงินอุดหนุน	63,053.0	80,178.0	114,135.2
26	เงินช่วยเหลือ	-	-	-
27	ค่าตอบแทนอื่นที่ไม่ได้คิดค่าตอบแทน	-	-	-
28	เงินอุดหนุนอื่นๆ	241,081.0	339,875.0	28,520.0
	ผลการดำเนินงานสุทธิ = (1-2)	(16,385.0)	(192,657.0)	107,618.1
31	ธุรกรรมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่การพาณิชย์	277,450.0	223,620.0	198,284.6
31.1	การได้ครอบครองสินทรัพย์จากการลงทุน	277,450.0	223,620.0	198,284.6
31.1.1	การได้ครอบครองสินทรัพย์จากการลงทุน	277,978.0	223,667.0	203,332.0
31.1.2	การได้ครอบครองสินทรัพย์จากการขาย	(528.0)	(247.0)	(5,047.4)
31.2	การเปลี่ยนรูปแบบในสินทรัพย์	-	-	-
31.3	การได้ครอบครองสินทรัพย์จากการลงทุน	-	-	-
31.4	การได้ครอบครองสินทรัพย์จากการลงทุน	-	-	-
	ผลการคลั่ง (1-2-31)	(293,835.0)	(416,277.0)	(90,668.5)
	Residual (33-32)	293,835.0	416,277.0	90,668.5
32	การได้ครอบครองสินทรัพย์จากการพาณิชย์	(69,758.0)	36,687.0	55,637.9
32.1	การได้ครอบครองสินทรัพย์จากการพาณิชย์	62,650.0	96,221.0	63,260.8
	สำหรับเป้าหมายตามนโยบายสาธารณะ	-	-	-
32.1.1	ภายในประเทศ	62,650.0	96,221.0	63,260.8

Code	ปีงบประมาณ	2541	2542	2543
3211	เงิน	62,650.0	96,221.0	63,260.6
	เงินฝาก			
	เงินฝากออม			
32119	เงินฝากออมทรัพย์	-	-	-
	เงิน			
	เงิน			
3212	เงินฝากออมทรัพย์			
	เงินฝากออมทรัพย์ (1-2-31-321)	(356,485.0)	(512,498.0)	(153,927.1)
321	เงินฝากออมทรัพย์ (รวมเงินฝากออมทรัพย์)	(132,408.0)	(59,534.0)	(7,622.7)
	เงินฝากออมทรัพย์ (รวมเงินฝากออมทรัพย์)			
322	เงินฝากออมทรัพย์	(132,408.0)	(59,534.0)	(7,622.7)
3221	เงินฝากออมทรัพย์	(132,408.0)	(59,534.0)	(7,622.7)
322	เงินฝากออมทรัพย์			
33	เงินฝากออมทรัพย์	224,077.0	452,984.0	146,304.4
331	เงินฝากออมทรัพย์	164,379.0	398,394.0	113,279.4
3313	เงินฝากออมทรัพย์ (รวมเงินฝากออมทรัพย์)	164,379.0	398,394.0	113,279.4
	เงินฝากออมทรัพย์ (รวมเงินฝากออมทรัพย์)			
	เงินฝากออมทรัพย์ (รวมเงินฝากออมทรัพย์)			
3314	เงิน	-	-	-
	เงิน			
	เงิน			
332	เงินฝากออมทรัพย์	59,698.0	54,570.0	33,025.0
3323	เงินฝากออมทรัพย์ (รวมเงินฝากออมทรัพย์)	59,698.0	54,570.0	33,025.0
	เงินฝากออมทรัพย์ (รวมเงินฝากออมทรัพย์)			
	เงินฝากออมทรัพย์ (รวมเงินฝากออมทรัพย์)			
3324	เงิน	-	-	-
	เงิน			
	เงิน			

ตารางที่ 59 ผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามระบบสากล

Code	ปีงบประมาณ	2541	2542	2543 P
๑	รายได้	96,588.0	107,015.0	92,130.1
๒	ค่าใช้จ่าย	42,122.0	53,051.0	40,200.0
	ผลการดำเนินงานสุทธิ = (1-2)	54,466.0	53,964.0	51,930.1
๓	กำไรรวมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน	54,270.0	46,168.0	49,200.0
	ผลการคลัง = (1-2-3)	196.0	7,796.0	2,730.1
	กำไรสุทธิ (35-32)	(196.0)	(7,796.0)	(2,730.1)
๔	กำไรสุทธิของสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิ	196.0	7,796.0	2,730.1
๕๓๑๔	เงิน	-	-	-
๕๓๑๕	เงินและสิ่งสมมูล	-	-	-
๕๓๑๖	เงินลงทุนระยะยาว	196.0	7,796.0	2,730.1
๕๓	การยกหนี้สินสุทธิ	-	-	-
	ผลการคลังไม่รวมกำไรสุทธิจากรัฐบาล	(196.0)	(7,796.0)	(2,730.1)

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานการคลัง / กรมการปกครองและกรมการคลัง

ตารางที่ 60: รายละเอียดผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามระบบสากล

หน่วย: ล้านบาท

Code	ปีงบประมาณ	2541	2542	2543 P
1	รายได้	96,568.0	107,015.0	92,136.1
11	ภาษีเงินได้	57,568.0	50,436.0	49,856.4
12	เงินอุดหนุนจากรัฐบาลท้องถิ่น	-	-	-
13	เงินอุดหนุนอื่นๆ	31,162.0	45,720.0	32,130.1
14	รายได้อื่นๆ	7,858.0	10,859.0	10,133.6
2	ค่าใช้จ่าย	42,122.0	53,051.0	40,200.3
21	ค่าตอบแทนและเงินอุดหนุน	-	-	-
22	ค่าเช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	-	-	-
23	ค่าเช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	-	-	-
24	ค่าใช้จ้างจากบริษัทอื่น	-	-	-
25	เงินอุดหนุน	-	-	-
26	เงินอุดหนุน	-	-	-
27	เงินอุดหนุน	-	-	-
28	เงินอุดหนุน	-	-	-
29	เงินอุดหนุน	-	-	-
30	เงินอุดหนุน	-	-	-
31	เงินอุดหนุน	-	-	-
32	เงินอุดหนุน	-	-	-
33	เงินอุดหนุน	-	-	-
34	เงินอุดหนุน	-	-	-
35	เงินอุดหนุน	-	-	-
36	เงินอุดหนุน	-	-	-
37	เงินอุดหนุน	-	-	-
38	เงินอุดหนุน	-	-	-
39	เงินอุดหนุน	-	-	-
40	เงินอุดหนุน	-	-	-
41	เงินอุดหนุน	-	-	-
42	เงินอุดหนุน	-	-	-
43	เงินอุดหนุน	-	-	-
44	เงินอุดหนุน	-	-	-
45	เงินอุดหนุน	-	-	-
46	เงินอุดหนุน	-	-	-
47	เงินอุดหนุน	-	-	-
48	เงินอุดหนุน	-	-	-
49	เงินอุดหนุน	-	-	-
50	เงินอุดหนุน	-	-	-
51	เงินอุดหนุน	-	-	-
52	เงินอุดหนุน	-	-	-
53	เงินอุดหนุน	-	-	-
54	เงินอุดหนุน	-	-	-
55	เงินอุดหนุน	-	-	-
56	เงินอุดหนุน	-	-	-
57	เงินอุดหนุน	-	-	-
58	เงินอุดหนุน	-	-	-
59	เงินอุดหนุน	-	-	-
60	เงินอุดหนุน	-	-	-
61	เงินอุดหนุน	-	-	-
62	เงินอุดหนุน	-	-	-
63	เงินอุดหนุน	-	-	-
64	เงินอุดหนุน	-	-	-
65	เงินอุดหนุน	-	-	-
66	เงินอุดหนุน	-	-	-
67	เงินอุดหนุน	-	-	-
68	เงินอุดหนุน	-	-	-
69	เงินอุดหนุน	-	-	-
70	เงินอุดหนุน	-	-	-
71	เงินอุดหนุน	-	-	-
72	เงินอุดหนุน	-	-	-
73	เงินอุดหนุน	-	-	-
74	เงินอุดหนุน	-	-	-
75	เงินอุดหนุน	-	-	-
76	เงินอุดหนุน	-	-	-
77	เงินอุดหนุน	-	-	-
78	เงินอุดหนุน	-	-	-
79	เงินอุดหนุน	-	-	-
80	เงินอุดหนุน	-	-	-
81	เงินอุดหนุน	-	-	-
82	เงินอุดหนุน	-	-	-
83	เงินอุดหนุน	-	-	-
84	เงินอุดหนุน	-	-	-
85	เงินอุดหนุน	-	-	-
86	เงินอุดหนุน	-	-	-
87	เงินอุดหนุน	-	-	-
88	เงินอุดหนุน	-	-	-
89	เงินอุดหนุน	-	-	-
90	เงินอุดหนุน	-	-	-
91	เงินอุดหนุน	-	-	-
92	เงินอุดหนุน	-	-	-
93	เงินอุดหนุน	-	-	-
94	เงินอุดหนุน	-	-	-
95	เงินอุดหนุน	-	-	-
96	เงินอุดหนุน	-	-	-
97	เงินอุดหนุน	-	-	-
98	เงินอุดหนุน	-	-	-
99	เงินอุดหนุน	-	-	-
100	เงินอุดหนุน	-	-	-

Code	ปีงบประมาณ	2541	2542	2543 P
321	ภายในประเทศ	-	-	-
3211	เงินกู้	-	-	-
32110	เงินกู้ยืมจากต่างประเทศ	-	-	-
3212	ต่างประเทศ	-	-	-
	คุณประโยชน์ (1-2-3-321)	196.0	7,796.0	2,730.1
322	การได้ครอบครองสินค้าหรือบริการเป็นมูลค่าต่ำกว่าในเป้าหมาย	196.0	7,796.0	2,730.1
	การบริหารจัดการหนี้	-	-	-
323	ภายในประเทศ	196.0	7,796.0	2,730.1
3231	เงินอุดหนุนเงินฝาก	196.0	7,796.0	2,730.1
3232	ต่างประเทศ	-	-	-
33	การดำเนินงานอื่น	-	-	-
331	ภายในประเทศ	-	-	-
3311	เงินอุดหนุนเงินฝาก	-	-	-
3312	ต่างประเทศ	-	-	-
3313	เงินอุดหนุนเงินฝาก	-	-	-
3314	เงินกู้	-	-	-
3315	ต่างประเทศ	-	-	-
3316	เงินอุดหนุนเงินฝาก	-	-	-
3317	เงินกู้	-	-	-

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กรมการคลัง, กรมการคลัง, กรมการคลัง, กรมการคลัง

ตารางที่ 61 ผลการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

หน่วย : ล้านบาท

Code	ปีงบประมาณ	2541	2542	2543 P
1	รายได้	979,958.0	939,031.0	1,121,277.0
2	ค่าใช้จ่าย	640,476.0	706,960.0	893,339.0
	ผลการดำเนินงานสุทธิ = (1-2)	139,482.0	232,071.0	227,938.0
3	ธุรกรรมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่ทางการเงิน	181,877.0	175,734.0	200,724.0
	ผลการคิดง(1-2-3)	(42,395.0)	56,337.0	27,214.0
	financing=(33-32)	42,395.0	(56,337.0)	(27,214.0)
๔	การได้ครองครองสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิ	(19,591.0)	147,331.0	124,604.0
๕๕๕๕๕	กำไร	-	-	-
๕๕๕๕๕	กำไรสุทธิสามัญ	(6,106.0)	(67.0)	(17,084.0)
๕๕๕๕๕	กำไรสุทธิพิเศษ	(13,486.0)	147,388.0	141,688.0
๕๕	การก่อนปีสิ้นสุด	22,804.0	90,994.0	97,390.0
	ผลการดำเนินงานรวมเงินช่วยเหลือจากรัฐบาล	(67,453.0)	38,704.0	6,175.0

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

Code	ปีงบประมาณ	2541	2542	2543 P
32114	เงินกู้	-	-	-
32115	กู้ยืมระหว่างรัฐบาล	(6,105.0)	(57.0)	(17,084.0)
3212	ต่างประเทศ			
	คุณลักษณะ = (financing - 321) = (1-2-31-321)	(36,290.0)	58,394.0	44,298.0
322	การได้ประโยชน์หรือสิ่งตอบแทนจากการเงินสุทธิต่างประเทศ	(13,486.0)	147,388.0	141,688.0
	การอุปถัมภ์จากต่างประเทศ			
3221	ภายในประเทศ	(13,486.0)	147,388.0	141,688.0
32212	เงินอุดหนุนรัฐบาล	(13,486.0)	147,388.0	141,688.0
3222	ต่างประเทศ			
32	การกักเงินสิ่งสนับสนุน	22,804.0	90,094.0	97,390.0
323	ภายในประเทศ	30,871.0	37,703.0	77,504.0
3232	เงินอุดหนุนจากเงิน	30,871.0	37,703.0	77,504.0
3214	เงินกู้	-	-	-
323	ต่างประเทศ	(8,187.0)	53,291.0	10,886.0
3232	เงินอุดหนุนจากเงิน	(8,187.0)	53,291.0	10,886.0
3234	เงินกู้	-	-	-

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

บทที่ 5

นโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 5

นโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. นโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1 ความหมายของนโยบายการคลัง วิชาการคลัง และนโยบายบริหารจัดการด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.1.1 นโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปนโยบายการคลัง มีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือ เพื่อเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ และรักษาสถิติสภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งการดำเนินนโยบายการคลัง เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ควรเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาล (Central Government) ซึ่งดูแลภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ด้านรับบทบาทในการดำเนินนโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดขอบเขตเพียงเพื่ออำนวยความสะดวก และการพัฒนาท้องถิ่นของท้องถิ่น โดยไม่มีส่วนจำเป็นต้องทำหน้าที่ในการรักษาสถิติสภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากบทบาทของท้องถิ่นบทบาทในการดำเนินนโยบายการคลัง เพื่อรักษาสถิติสภาพทางเศรษฐกิจด้วย จะมีผลให้การดำเนินนโยบายการคลังโดยรวมของประเทศไม่เป็นเอกภาพ และยุ่งยากแก่การควบคุม เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีอยู่เป็นจำนวนมากถึงประมาณ 7,950 แห่ง

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องมีบทบาทในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาสถิติสภาพทางเศรษฐกิจโดยรวมเลย แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินนโยบายการคลังให้เหมาะสมสอดคล้องกับความต้องการและสังคมของแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมขึ้นกับปัจจัย ดังนี้

1. ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการทั้งในด้านต่างๆ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2. ขนาดหรือปริมาณของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ คือ ประการแรก ความสามารถในการจัดเก็บภาษี (taxable capacity) ของ อบต. ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนและขนาดธุรกิจที่มีอยู่ ซึ่งจะเป็นฐานของภาษีและรายได้ และประการที่สอง การจัดสรรรายได้จากรัฐบาล ทั้งที่เป็นการจัดสรรภาษีอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นๆ ให้แก่ท้องถิ่น

3 ความสามารถในการบริหารทรัพย์สิน และหนี้สิน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของ
บริหารการเงินดุล หรือขาดดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยทั่วไปองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ไม่สามารถหารายได้ได้เพียงพอ
ที่จะนำไปใช้ในการลงทุนในด้านต่างๆ ตามความต้องการได้ทั้งหมด ดังนั้น องค์การปกครองส่วน
ท้องถิ่นจะต้องมีการพิจารณาแหล่งเงินต่างๆ เพื่อใช้ในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งใน
ปัจจุบันและอนาคตให้เหมาะสมกับท้องถิ่นของตนเอง ซึ่งแหล่งที่มาของเงินอาจมาจาก

1) รายได้ของตนเอง คือ มีการใช้จ่ายในรอบเขตรายได้ขึ้นได้ ซึ่งการ
ดำเนินการเช่นนี้มีผลดีในแง่ที่ว่า สามารถรักษาวินัยทางการเงินคลังไว้ได้ และไม่เป็นปัญหาเรื่องหนี้สิน
ในภายหลัง แต่ก็อาจเกิดผลเสียต่อท้องถิ่นที่ไม่สามารถจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจให้
เพียงพอต่อความต้องการของชุมชน ซึ่งจะเป็นปัญหาต่อการพัฒนาในระยะยาวได้

2) การกู้ยืม มีข้อดีคือ จะทำให้ท้องถิ่นสามารถลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานได้
ในทันที และภาวะที่เกิดจากการกู้เงินจะกระจายไปถึงคนรุ่นหลัง ที่ได้รับประโยชน์จากการให้
บริการ (ด้วยการชำระภาษีซึ่งนำไปใช้เรื่องนี้) และมีข้อเสีย คือ มีการคาดการณ์สำหรับการ
ใช้เงิน รายได้ในอนาคตที่ดีซึ่งนำไปใช้เรื่องนี้ และข้อจำกัดในจำนวนหนี้ที่จะกู้

3) การลงทุนร่วมระหว่างท้องถิ่นและเอกชน (รวมทั้งการให้เอกชนดำเนิน
การ) ซึ่งอยู่ในรูปการให้เอกชนทำสัญญาเพื่อให้บริการแก่ประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งจะเป็นการลด
ภาระทางด้านการเงินของท้องถิ่น แต่จะต้องเป็นโครงการที่นักลงทุนเอกชนที่มุ่งกำไรผู้ลงทุน
ทั้งนี้ประชาชนต้องรับภาระในการจ่ายค่าบริการเอง

1.1.2 วินัยทางการเงินคลัง

ในการกระจายอำนาจการคลัง การสร้างวินัยการคลังขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะทำให้การดำเนินงานของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและ
โปร่งใส

ในขัณตึกกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสนับสนุนให้องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นรักษาวินัยทางการเงินคลังอย่างมาก จะเห็นได้จากการจัดงบประมาณขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย ก่อนวันที่ 15 กรกฎาคม 2541 ได้กำหนด
ให้ตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีต่ำกว่ารายได้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 (ไม่รวมรายได้จากเงิน
อุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้) และหลังจากวันที่ 15 กรกฎาคม 2541 ได้มีผลหลายระเบียบ
โดยการเปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์ในการจัดทำงบประมาณใหม่ โดยมีการกำหนดเพียงว่าให้จัดทำ
งบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้มีประมาณการรายรับ ประกอบงบประมาณรายจ่าย

ประจำปีด้วย โดยไม่ได้มีการกำหนดสัดส่วนของรายจ่ายที่ต้องต่ำกว่ารายได้ ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวได้เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง สามารถจัดทำงบประมาณของตนเองได้ตามความเหมาะสม อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาการจัดทำงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ส่วนใหญ่จะมีการทำงบประมาณรายจ่ายต่ำกว่ารายได้ หรือเท่ากับรายได้

จากสถิติรายได้และรายจ่ายจริงในช่วงปีงบประมาณ 2538 - 2542 รายได้จริงของท้องถิ่นสูงกว่ารายจ่ายจริงค่อนข้างสูง โดยในปีงบประมาณ 2538 - 2539 รายได้สูงกว่ารายจ่าย โดยละ 34.8 และ 46.0 ตามลำดับ แต่ค่อยๆ ลดลงในช่วงปีงบประมาณ 2540-2542 เหลือร้อยละ 21.4 , 18.0 และ 6.0 ตามลำดับ (ตามตารางที่ 4-1) ซึ่งเกิดขึ้นเนื่องจากสถานการณ์หลักเกณฑ์ด้านที่กล่าวข้างต้น

ตารางที่ 4-1 เปรียบเทียบรายได้จริงและรายจ่ายจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ปีงบประมาณ 2538 - 2542

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้จริง *	รายจ่ายจริง *	รายได้จริงสูงกว่า รายจ่ายจริง (%)
2538	42,492	31,510	34.8
2539	46,718	31,996	46.0
2540	64,372	53,012	21.4
2541	65,426	55,454	18.0
2542	60,248	56,640	6.0

หมายเหตุ * เป็นรายได้จริงและรายจ่ายจริง ของงบประมาณในปีนั้นๆ ไม่รวมรายได้และรายจ่ายจากเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร

ดังนั้น การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีการใช้จ่ายภายใต้ขอบเขตของรายได้ที่มีอยู่ หรือการที่ไม่ใช้จ่ายเกินตัว คือ จุดเด่นของการมีวินัยทางการคลัง ซึ่งจุดเด่นนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรที่จะดำรงรักษาไว้ อย่างไรก็ตาม เพื่อเพิ่มบทบาทของท้องถิ่นในการพัฒนาตนเองมากขึ้นการกำหนดนโยบายอุดหนุนการคลัง อาจที่จะต้องมีการเปลี่ยนแปลงไปด้วย จึงจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเพื่อรักษาวินัยการคลังในด้านต่างๆ ต่อไป

1.1.3 นโยบายบริหารจัดการด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในปัจจุบันการบริหารจัดการด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่ภายใต้กฎหมายและระเบียบของส่วนกลาง โดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติ ซึ่งเป็นไปตามรูปแบบของระบบราชการ ทำให้ไม่เกิดความคล่องตัว ดังนั้นจึงควรวางระบบด้านการบริหารจัดการด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นระบบที่ทันสมัยและคล่องตัว โดยควรนำระบบบริหารจัดการในทางองค์กรระดับธุรกิจเอกชนมาใช้ในด้านต่างๆ ดังนี้

1) ระบบแผนงาน จะต้องมีการจัดทำแผนงานที่เหมาะสม มีการกระจายทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม

2) ระบบการบริหารงบประมาณ จะต้องมีการควบคุมการใช้เงินงบประมาณอย่างประหยัด มีประสิทธิภาพ และเป็นไปตามแผนงานที่กำหนดไว้

3) ระบบการบริหารทางการเงิน จะต้องมีการบริหาร และวางแผนด้านการลงทุน การรับ-จ่ายเงินให้เหมาะสมกับการดำเนินงาน สามารถจัดหาเงินจากแหล่งที่ไม่มียึดทุนต่ำสุด และลงทุนในแหล่งที่ให้ประโยชน์สูงสุด โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดผลตอบแทนแก่องค์กรสูงสุด ทั้งในด้านผลตอบแทนทางการเงิน และผลตอบแทนในรูปการบริการสาธารณะ และให้มีสภาพคล่องที่เหมาะสมและมีการเสี่ยงน้อยที่สุด

4) ระบบการเงินที่บัญชี จะต้องมีการจัดทำงบการเงินที่เหมาะสมและเป็นไปตามหลักบัญชีที่รับรองทั่วไป

5) ระบบตรวจสอบ ควรจะมีระบบการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างหาก โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

1.2 กรอบวินัยการคลัง และนโยบายบริหารจัดการด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2.1 วินัยการคลังด้านบุคลากรคลัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรตระหนักว่าวินัยด้านบุคลากรคลัง โดยควรยึดหลักการมีบุคลากรคลังเกินดุลหรือสมดุลเป็นเบื้องต้น แต่เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทภารกิจในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองมากขึ้น ซึ่งหมายถึงความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินจะมีสูงขึ้นตามไปด้วย และอาจเป็นความสามารถในการหารายได้

ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดุลการคลังขาดดุลได้

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีดุลการคลังขาดดุลได้นั้น ควรที่จะได้มีการวางแผนรอบคอบในเรื่องนี้ไว้ โดยพิจารณาจากปัจจัยทางด้านรายได้และรายจ่ายของท้องถิ่น โดยในส่วนของรายจ่าย จะมีการแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ รายจ่ายลงทุน (capital expenditure) ซึ่งถือว่าเป็นรายจ่ายที่ก่อให้เกิดผลผลิตโดยตรง (productive expenditure) รายจ่ายประเภทนี้จะก่อให้เกิดสินค้าทุน (capital stock) และความสามารถในการขยายการผลิตเพิ่มขึ้นในอนาคต ซึ่งจะเป็นส่วนสำคัญที่จะทำให้เศรษฐกิจและความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นดีขึ้น ตัวอย่างรายจ่ายลงทุน ได้แก่ รายจ่ายในโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ เช่น การสร้างถนนหนทาง การสร้างระบบชลประทาน เป็นต้น ส่วนรายจ่ายอีกประเภทหนึ่งคือ รายจ่ายประจำ (current expenditure) ซึ่งเป็นรายจ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตโดยตรง (unproductive expenditure) รายจ่ายประเภทนี้ส่วนใหญ่จะมีลักษณะเป็นรายจ่ายเพื่อการบริโภค (consumption) เช่น รายจ่ายที่เกี่ยวกับการบริหารงาน เป็นต้น

ทั้งนี้ หากท้องถิ่นมีความจำเป็นคือใช้จ่ายเพื่อการลงทุน และไม่สามารถใช้จ่ายจากรายได้ของตนเองได้ ก็อาจหาเงินจากแหล่งอื่นๆ เช่น การกู้เงินมาสนับสนุนการลงทุนได้ เนื่องจากการลงทุนดังกล่าวจะมีประโยชน์ในแง่ที่จะก่อให้เกิดผลผลิตแก่ท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้ท้องถิ่นจะต้องไม่กู้เงินมาเพื่อใช้จ่ายในรายจ่ายประจำ หรือรายจ่ายเพื่อการบริโภค

ดังนั้น จึงควรกำหนดกรอบของวินัยด้านดุลการคลังไว้ คือ รายจ่ายประจำจะต้องไม่สูงกว่ารายได้ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง การขาดดุลการคลังควรจะเกิดจากการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนเท่านั้น ซึ่งอาจแสดงเป็นสมการได้ดังนี้

$$\begin{aligned}\text{ดุลการคลัง} &= \text{รายได้} - \text{รายจ่าย} \\ \text{ดุลการคลัง} &= \text{รายได้} - (\text{รายจ่ายประจำ} + \text{รายจ่ายลงทุน}) \\ \text{ดุลการคลัง} + \text{รายจ่ายลงทุน} &= \text{รายได้} - \text{รายจ่ายประจำ}\end{aligned}$$

จากสถิติในช่วงปีงบประมาณ 2538 - 2542 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมด มีรายจ่ายประจำต่ำกว่ารายได้ โดยในช่วงปีงบประมาณ 2538 - 2541 รายจ่ายประจำต่ำกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ แต่ในปีงบประมาณ 2542 ได้สูงขึ้นไปเป็นร้อยละ 61.7 (ตามตารางที่ 4.2)

จากสถิติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบยังมีรายได้ที่จัดเก็บได้เองที่สามารถนำไปใช้จ่ายเพื่อการลงทุนได้อีก อย่างไม่ก็ตาม รายจ่ายลงทุนตามสถิติส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ซึ่งใช้จ่ายจากเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ไม่ใช่รายจ่ายลงทุนทั้งหมดขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังมีราย

จ่ายลงทุนที่เป็นรายจ่ายพิเศษจากเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้ซึ่งเป็นรายจ่ายนอกงบประมาณ ซึ่งจะต้องมีการวางแผนการประมวณข้อมูลด้านการคลังเพื่อให้เห็นภาพรวมของผลการคลังทั้งระบบ

ตารางที่ 4-2 เปรียบเทียบรายจ่ายประจำ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ปีงบประมาณ 2538 - 2542

หน่วย : ล้านบาท

ปีงบประมาณ	รายได้	รายจ่ายจริง			รายจ่ายประจำ/ รายได้ (%)
		รวม	ประจำ	ลงทุน	
2538	42,492	31,510	20,879	10,631	49.1
2539	46,718	31,996	22,407	9,589	48.0
2540	64,372	53,012	28,942	24,070	45.0
2541	65,426	55,454	31,942	23,512	48.8
2542	60,248	56,640	37,180	19,660	61.7

หมายเหตุ : ไม่รวมรายได้และรายจ่ายจากเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้

ที่มา : กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย และกรุงเทพมหานคร

1.2.2 วินัยการคลังด้านการก่อหนี้ (Borrowing Management Policy)

การก่อหนี้จะต้องดำเนินการ โดยมีกฎหมายรองรับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะกู้เงินมาใช้รายได้ ซึ่งปัจจุบันอำนาจการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีข้อกำหนดตามกฎหมายไว้แล้วอย่างกว้าง ๆ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถกู้เงินได้จากการออกพันธบัตร การกู้จากกระทรวง พนง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่าง ๆ หรือกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ แต่ในทางปฏิบัติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการกู้เงินน้อยมาก และยังจำกัดแหล่งที่กู้เพียงไม่กี่แห่ง คือ จากกองทุนเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง และการกู้จากสถาบันการเงินในลักษณะการเบิกเงินเกินบัญชี ดังนั้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความจำเป็นต้องกู้เงิน ก็จะต้องมีการสร้างวินัยในด้านการก่อหนี้ขึ้น โดยต้องมีการกำหนดนโยบายการก่อหนี้ เพื่อบังคับการก่อหนี้ ตลอดจนรูปแบบของการก่อหนี้ไว้ในกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ซึ่งควรกำหนดนโยบายในเรื่องดังกล่าว ดังนี้

1) นิยามการก่อหนี้

การก่อหนี้ คือ การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแหล่งเงินกู้ในประเทศและต่างประเทศ การเช่าซื้อ และการใช้สินเชื่อด้วยการผ่อนชำระ รวมทั้งการกู้เงินเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินงาน

2) เพดานการก่อหนี้

การก่อหนี้จะต้องมีการกำหนดเพดานหรือขอบเขตการก่อหนี้ไว้เพื่อไม่ให้มีการหนี้สินสูงเกินกว่าที่จะบริหารได้ โดยมีการกำหนดเป็นอัตราส่วนทางการเงิน ได้แก่ อัตราส่วนรายจ่ายต่อกับเมื่อต่อรายได้ที่จำเป็นต่อการดำเนินการ รายจ่ายชำระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) ต่อรายได้รวมหรือต้องงบประมาณรายจ่าย ยอดหนี้สุทธิ (หนี้-ทุนสำรองพิเศษเพื่อชำระคืนเงินต้น) ต่อรายได้รวม และยอดหนี้สุทธิต่อทุน เพื่อใช้เป็นมาตรฐานสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ

3) รูปแบบการก่อหนี้

การก่อหนี้ อาจเพื่อใช้ในการระดมการขาดดุลงบประมาณ (ทั้งนี้การกู้เพื่อระดมการขาดดุลงบประมาณจะต้องไม่สูงกว่ารายจ่ายลงทุน หรือไม่ก่อหนี้เพื่อมาใช้จ่ายในรายจ่ายประจำ ตามที่กล่าวมาแล้ว) นอกจากนี้ ยังอาจกู้เงินมาเพื่อใช้ลงทุนในโครงการใดโครงการหนึ่งโดยเฉพาะ หรือกู้เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียน

ด้านใบเสร็จมือในการกู้ อาจเป็นพันธบัตร ตราสารอื่นๆ หรือการทำสัญญาเงินกู้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และระยะเวลาของการกู้

รูปแบบการก่อหนี้ อาจแยกตามประเภทลักษณะการกู้ ดังนี้

ก. การกู้เงินเพื่อระดมการขาดดุลงบประมาณ การใช้จ่ายเงินกู้จะต้องอยู่ในงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ต้องเป็นไปตามรายการที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายการรายจ่ายประเภทนี้ ควรเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนที่เป็นสาธารณประโยชน์ และไม่มีผลตอบแทนจากการลงทุน

ข. การกู้เงินเป็นโครงการ ซึ่งจะถือเป็นเงินนอกงบประมาณ ควรจะกำหนดให้มีการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้เงิน รายจ่ายประเภทนี้ควรเป็นโครงการลงทุนที่มีผลตอบแทนจากการลงทุน และสามารถนำกลับมาชำระหนี้ได้

ค. การกู้เงินเป็นเงินทุนหมุนเวียน (Revolving Fund) ควรเป็นการกู้เพื่อใช้ในการชำระหนี้ในช่วงที่มีรายได้ไม่เพียงพอมาใช้จ่าย ทั้งนี้ ควรเป็นรายจ่ายที่มีความเร่งด่วน

ทั้งนี้ ในการกู้เงินดังกล่าว องค์เงินจะต้องจัดทำแผนงานโครงการลงทุน แผนระดมเงินทุนอย่างเหมาะสม ซึ่งในแผนงานโครงการลงทุนหนึ่งๆ อาจดำเนินการระดมทุนได้ใน

หลายลักษณะ เช่น การใช้เงินจากรายได้ของท้องถิ่นเอง สัมพันธ์กับค่าใช้จ่ายของโครงการ (Self Financing) โดยส่วนที่เหลือใช้เงินกู้ หรือลักษณะส่งเสริมการลงทุนของภาคเอกชน ทั้งในรูปของการร่วมทุน หรือการให้สัมปทาน โดยกำหนดสัดส่วนของโครงสร้างเงินลงทุนของภาคเอกชนต่อค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการ ซึ่งการลงทุนในลักษณะนี้จะต้องเป็นการลงทุนในเชิงพาณิชย์ ซึ่งไม่ผลตอบแทนที่จะจูงใจให้เอกชนมาร่วมลงทุน โครงการที่ท้องถิ่นอาจทำได้ในลักษณะนี้ เช่น โรงรับจำนำ ตลาดสด โรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น

1.2.3. นโยบายการลงทุนด้านการลงทุน (Investment Policy)

อปท. ปัจจุบันยังขาดหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการขึ้นทะเบียนโครงการหรือเงินสะสมในการลงทุน คณะผู้วิจัยขอเสนอวีถโยบายการลงทุนด้านการลงทุน โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) นิยามการลงทุน การลงทุน (Investment) ในที่นี้คือ การใช้จ่ายเพื่อการลงทุนขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Capital Expenditure) ซึ่งขอกำหนดนิยามดังนี้

(1) การได้มาซึ่งทรัพย์สินถาวร (Fixed capital assets) ซึ่งได้แก่

ก. สินค้าคงทน (durable goods) ที่เคลื่อนย้ายไม่ได้ ได้แก่

สิ่งก่อสร้าง และสินค้าทนทานที่เคลื่อนที่ได้ ได้แก่ อุปกรณ์เพื่อการขนส่ง เครื่องจักรกลและอุปกรณ์อื่น ๆ และรวมถึงการใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการเพื่อก่อตั้งทุนในสินทรัพย์ถาวรที่มีอยู่แล้ว โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุง ขยายการใช้งาน หรือเพิ่มศักยภาพในการใช้งาน

ข. การซื้อที่ดินและทรัพย์สินจับต้องไม่ได้ (Purchases of land and intangible assets) ได้แก่ การซื้อที่ดิน และการได้มาซึ่งทรัพย์สินประเภทสิทธิ สัมปทาน และสัญญาเช่า อื่น ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดิน กรรมสิทธิ์ สิทธิบัตร และเครื่องหมายการค้า

(2) การได้มาซึ่งทรัพย์สินทางการเงิน (financial capital) ได้แก่ การลงทุนในตราสารทางการเงินต่าง ๆ

2) ประเภทของการลงทุน จากนิยามการลงทุนดังกล่าวข้างต้น สามารถกำหนดประเภทลงทุนที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะดำเนินการได้ 2 ประเภท คือ

(1) การลงทุนในทรัพย์สินถาวร (Fixed capital assets) ซึ่งได้แก่ การซื้อเครื่องอุปกรณ์ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน หรือการลงทุนในเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้ การลงทุนประเภทนี้ท้องถิ่นสามารถจ่ายจากรายได้ของท้องถิ่นเอง หรือจ่ายเงินช้อน (เงินสะสม) หรือเงินกู้ ทั้งนี้ ในการลงทุนแต่ละโครงการนั้น ควรจะพิจารณาถึงผลประโยชน์และต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่จะนำไป เพื่อก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ

แล้วการที่จะประเมินรายจ่ายลงทุนของท้องถิ่นอาจทำได้ยาก เนื่องจากรายจ่ายเพื่อการลงทุนของท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นลักษณะรายจ่ายสาธารณะ (ยกเว้นรายจ่ายลงทุนในเชิงพาณิชย์) ซึ่งจะไม่สามารถแยกผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายได้โดยตรง ดังนั้น ในการพิจารณาผลประโยชน์ที่จะได้จากการลงทุนจะต้องพิจารณาทั้งผลประโยชน์โดยตรง (direct benefit) และผลประโยชน์โดยอ้อม (indirect benefit) ซึ่งผลประโยชน์โดยตรง คือ ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากเป้าหมายของการลงทุนโดยตรง เช่น โครงสร้างถนนเข้าในหมู่บ้าน ผลประโยชน์โดยตรง คือ ทำให้การคมนาคมสะดวกขึ้น ส่วนผลประโยชน์โดยอ้อม คือ ผลพลอยได้ที่เกิดจากการลงทุน คือ ทำให้ราคาที่ดินของเกษตรกรสูงขึ้น และปัญหาอาชญากรรมและยาเสพติดลดลง เป็นต้น นอกจากนี้ ก็ต้องพิจารณาค่าต้นทุน ซึ่งก็จะมีต้นทุนโดยตรง (direct cost) และต้นทุนโดยอ้อม (indirect cost) ต้นทุนโดยตรง คือ ต้นทุนที่เกิดขึ้นโดยตรงจากการลงทุน เช่น ในกรณีของโครงการสร้างถนนเข้าหมู่บ้าน ต้นทุนโดยตรง คือ ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างถนน ส่วนต้นทุนโดยอ้อม ได้แก่ การทำลายป่าไม้ในพื้นที่ที่ทำถนนเป็นต้น ดังนั้น การลงทุนของท้องถิ่นในโครงการต่างๆ จะต้องเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ที่เหมาะสม และไม่ควรอนุญาตให้ท้องถิ่นกู้เงินเพื่อลงทุนในโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ หรือกู้มาเพื่อจ่ายเป็นรายจ่ายประจำ

ทั้งนี้ ในการเลือกโครงการลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรพิจารณาหลักเกณฑ์หรือขั้นตอนในการดำเนินงาน ดังนี้

ก. ควรพิจารณาสถานะของทรัพยากรดินถาวรและโครงการต่างๆ ที่มีอยู่แล้ว ว่าพอเพียงและสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นแล้วหรือไม่ แล้วจึงจะพิจารณาโครงการต่างๆ ที่จำเป็นต้องลงทุนเพิ่มขึ้น โดยควรที่จะมีการรับฟังความคิดเห็นจากประชาชนในท้องถิ่น หากมีความต้องการหลายโครงการ ก็จะต้องกำหนดลำดับความสำคัญก่อนหลัง

ข. พิจารณาระมาณการค่าใช้จ่ายในการลงทุน รวมทั้งการบำรุงรักษาที่จะติดตามมาจากโครงการลงทุน เพื่อใช้ในการจัดทำแผนด้านงบประมาณในปีต่อไป

ค. พิจารณาทหารหลังเงินที่จะช่วยสนับสนุนโครงการลงทุน โดยมีการวิเคราะห์ด้านภาษีเงิน โดยมีการประมาณการรายได้ ภาษีอากร หรือการก่อหนี้เพื่อใช้จ่ายในโครงการลงทุน

ง. แผนของโครงการลงทุนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากฝ่ายนิติบัญญัติ และหลังจากนั้นควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนได้รับทราบถึงการลงทุน เพื่อให้ประชาชนเข้าใจและให้ความเห็นชอบต่อไป

(2) การลงทุนในการซื้อทรัพย์สินทางการเงิน (Financial Investment) ได้แก่ การลงทุนในการซื้อทรัพย์สินในรูปของหลักทรัพย์ (Securities) เช่น พันธบัตร หุ้น หรือหุ้นกู้ การลงทุนในลักษณะนี้เป็นการลงทุนทางอ้อม ซึ่งแตกต่างจากการลงทุนประเภทแรกที่เป็น

ลงทุนโดยตรง โดยองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นอาจนำเงินออม (เงินสะสม) ที่มีอยู่ไปลงทุนในการซื้อหลักทรัพย์ ซึ่งอาจจะได้ผลตอบแทนมากกว่าที่ได้ในปัจจุบัน (ส่วนใหญ่ฝากกับธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารของรัฐ) ผลตอบแทนจากการลงทุนในหลักทรัพย์จะอยู่ในรูปของดอกเบี้ยและเงินปันผล และอีกลักษณะหนึ่ง คือ กำไรจากการขายหลักทรัพย์ (Capital gain) หรือขาดทุนจากการขายหลักทรัพย์ (Capital loss) ทั้งนี้อัตราผลตอบแทนจากการลงทุน (Yield) จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับความเสี่ยงของหลักทรัพย์ลงทุนนั้นๆ ทั้งนี้ในปัจจุบันองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นยังไม่มีการลงทุนในลักษณะนี้ จึงควรมีกฎหมายรองรับธุรกรรมที่อนุญาตให้ท้องถิ่นนำเงินออมที่มีอยู่ในรูปเงินสะสม นำไปลงทุนในตราสารทางการเงิน โดยเฉพาะตราสารทางการเงินที่ไม่มีความเสี่ยงหรือมีความเสี่ยงน้อย เช่น พันธบัตรรัฐบาล หรือพันธบัตรรัฐบาลเอกิจ เป็นต้น

3) ขนาดของการลงทุน เนื่องจากองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท มีความแตกต่างกันมาก ทั้งในขนาดของพื้นที่ รายได้ และรายจ่าย ดังนั้น การกำหนดขนาดของการลงทุน ควรมีหลักเกณฑ์การพิจารณา ดังนี้

(1) การลงทุนในโครงการที่ก่อเกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ หรือการลงทุนในทรัพย์สินถาวร อาจแบ่งตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

ก. หลักเกณฑ์ความสามารถในการจ่ายเงินตอบแทนโครงการลงทุน (Self Financing) โดยเงินส่วนที่สมทบของท้องถิ่นอาจจบรวมจากรายได้ของท้องถิ่นเอง หรือมาจากเงินสะสม และส่วนที่เหลือมาจากการกู้ โดยควรกำหนดหลักเกณฑ์เงินตอบแทนโครงการลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดหนี้ถาวรหนี้สูงจนเกินไป ทั้งนี้หลักเกณฑ์ของการลงทุนจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกรมวิทย์ทางมาตรฐานด้านการกฤษฎีในส่วนของการพิจารณาการก่อหนี้ ตามข้อ 1.2.2 ข้างต้นด้วย

ข. หลักเกณฑ์การแบ่งภารกิจด้านการลงทุนในการจัดระบบบริการสาธารณะเนื่องจากในจังหวัดหนึ่งๆ ประกอบด้วยองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นหลายระดับ จึงควรแบ่งภารกิจภายในจังหวัดให้ชัดเจน โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) ธนจ. ควรมีบทบาทในการประสานการลงทุนร่วมในโครงข่ายพื้นฐานขนาดใหญ่ภายในจังหวัดที่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นต่างๆ โดยมีการกำหนดสัดส่วนของเงินที่ใช้ลงทุนระหว่างองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด ไม่ว่าจะเป็นจากเงินรายได้ เงินอุดหนุน เงินสะสม หรือเงินกู้

2) องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นต่างระดับ หรือระดับเดียวกันที่มีพื้นที่ติดกันหรือใกล้เคียงกัน ควรมีการลงทุนร่วมกัน โดยมีการพิจารณาแหล่งเงินร่วมกัน

(2) การลงทุนในทรัพย์สินทางการเงิน เนื่องจากการลงทุนในประเภทนี้จะเป็นการใช้เงินออม (เงินสะสม) ของท้องถิ่นไปใช้ในการลงทุน จึงควรกำหนดหลักเกณฑ์ว่าท้องถิ่นสามารถนำเงินไปลงทุนในตราสารทางการเงินได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของเงินสะสมทั้งหมด และควรลงทุนในหลักทรัพย์เสี่ยง และไม่เสี่ยงในสัดส่วน 40 : 60

4) **ทุนสำรองพิเศษเพื่อชำระคืนเงินต้น** การลงทุนของ อบต. ในโครงการที่ใช้เงินกู้ยืมจะต้องมีการกำหนดให้มีการกักเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้เป็นสัดส่วนตามระยะเวลาของการชำระคืนเงินต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกักเงินไว้ใน “ทุนสำรองพิเศษเพื่อชำระคืนเงินต้น” โดยเมื่อถึงเวลาต้องชำระคืนเงินกู้ อบต. นั้นจะสามารถที่จะใช้เงินจากทุนสำรองพิเศษดังกล่าวเพื่อชำระคืนเงินกู้คืนได้ทั้งหมด เป็นการสร้างความเชื่อถือ (creditworthiness) และการมีวินัยการคลังด้านการลงทุนอีกด้วย

บทที่ 6

การบริหารการเงินมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 6

การบริหารการเงินมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1. เหตุผลและที่มาของการเงินมูล

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นรูปแบบของรัฐบาลแบบท้องถิ่น มีโครงสร้าง การจัดการ การบริหารงบประมาณ การจัดหารายได้ และการใช้จ่ายในลักษณะเดียวกันกับรัฐบาล มีงบประมาณและทรัพย์สินของตนเองเป็นส่วนใหญ่มีฐานะทางกฎหมายเป็นหน่วยงานแผ่นดินและ ทรัพย์สินดินแดนดินซึ่งทำให้ อปท. ต้องมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยต้องจัดทำเป็น ข้อบัญญัติในลักษณะเดียวกันกับพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากสภาผู้แทนของ อปท. และกำหนดประเภทของรายได้และรายจ่าย ซึ่งอาจมีของ อปท. เองได้ ส่วนวิธีการบริหารการคลังและงบประมาณของ อปท. เป็นไปตาม ระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่กำหนด 2 ฉบับ คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ส่วนที่ 1

โดยหลักแล้ว อปท. มีรายรับมาจาก รายรับจากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและ ใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและกิจการพาณิชย์ รายรับจากเงินอุดหนุน และรายได้เบ็ดเตล็ด ในขณะที่การกำหนดรายจ่ายของ อปท. จะสอดคล้องกับการปฏิบัติงาน หน้าที่ตามที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย โดยมีแหล่งเงินสนับสนุนรายจ่ายที่สำคัญจากเงินงบประมาณ ประจำปี และเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ ทั้งนี้ งบประมาณรายจ่ายของ อปท. ส่วนใหญ่จะถูกใช้ไป กับรายจ่ายประจำ เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง และค่าใช้จ่ายในการบริหารโดยทั่วไป ในขณะที่ส่วนที่ เหลือถูกใช้ไปในการจ่ายพัฒนา ดังนั้น รายจ่ายในส่วนที่เป็นโครงการลงทุนในปัจจุบัน จะได้รับ การสนับสนุนจากเงินอุดหนุนประเภทต่างๆ

ในกรณีที่ดินงบประมาณแล้ว อปท. ไม่สามารถนำรายรับไปใช้จ่ายตามงบประมาณ รายจ่ายได้หมด จะเกิดเงินรายได้ที่หลุดจากงบรายจ่ายของเทศบาลในแต่ละปี และถือว่าการ

เกินดุลในชนชั้นปีงบประมาณนั้น เงินที่สามารถจะเหลือใช้จ่ายได้น่าจะเป็นเงินรายรับที่ อปท. จัดเก็บเอง เพราะในส่วนที่ไม่ได้จัดเก็บเองจะเป็นเงินงบประมาณที่ต้องได้รับอนุมัติจากส่วนกลาง และต้องใช้จ่ายเท่าที่ได้จ่ายไปจริงเท่านั้น

2. แนวทางในการบริหารการเกินดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยเรียกเงินที่เหลือในชนชั้นปีงบประมาณ ว่าเงินสะสม ของ ซึ่งหมายถึงเงินที่เหลือจากจากเงินรับจึรงตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมเมื่อวันสิ้นปี และรวมกับเงินเหลือจ่ายปีก่อน ๆ ด้วย สามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภท กล่าวคือ เงินสะสมที่ยังอยู่ในมือของ อปท. เองและเงินสะสมที่ อปท. บางประเภท ต้องนำ ผ่ากัไว้กับกระทรวงมหาดไทยในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี โดยเป็นไปตามระเบียบ ของกระทรวงมหาดไทย

2.1 การดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับการเกินดุลซึ่งอยู่ในรูปของเงินสะสมในมือของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อปท. ไม่สามารถจัดทำงบประมาณที่มีรายจ่ายสูงกว่ารายได้ โดยต้องจัดทำเป็นงบประมาณ แบบสมดุและเสนอต่อสภาเพื่ออนุมัติเป็นข้อบัญญัติ อย่างไรก็ตาม เมื่องบประมาณรายจ่ายมีผลใช้ บังคับแล้ว ในระหว่างปีงบประมาณ อาจเกิดเหตุการณ์ที่การจัดเก็บรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่ วางไว้ จำให้รายได้นั้นของ อปท. ที่เตรียมไว้สำหรับค่าใช้จ่ายในปีใดๆ ไม่เพียงพอ อปท. มีแนวทาง ดำเนินการได้หลายทางกล่าวคือ พยายามปรับลดรายจ่าย ซึ่งส่วนใหญ่จะปรับลดรายจ่ายลงทุนและ พัฒนาที่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการเป็นลำดับแรก และพยายามไม่ให้กระทบรายจ่ายประจำ ส่วนในกรณี ที่มีความจำเป็นที่รายได้ยังไม่เพียงพอต่อรายจ่ายประจำบางประเภท รวมทั้งรายจ่ายลงทุนและ พัฒนาในโครงการที่ดำเนินการอยู่ อปท. มีวิธีที่จะบริหารดุลการคลังด้วยการบริหารเงินสะสมของ อปท. เอง

วิธีการบริหารเงินสะสมสามารถทำได้ 2 วิธี คือ การยืมเงินสะสมมาใช้จ่ายหรือทดรองจ่าย และการจ่ายขาดเงินสะสม

(1) การยืมเงินสะสมมาใช้จ่ายหรือทดรองจ่าย เป็นการยืมเงินสะสมที่มีอยู่ใช้ไปพลาง ก่อน และตั้งใช้คืนในปีถัดไป ในกรณีดังต่อไปนี้

- มีความจำเป็นเร่งด่วนในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น โดยต้องได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น

- ในกรณีฉุกเฉินที่มีสถานการณ์ภัยเกิดขึ้น ให้ผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้ยืมเงินสะสมได้ตามวงเงินที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนดโดยคำนึงถึงฐานะการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ

- กรณีที่มีการรับโอน เลื่อนระดับ เลื่อนชั้นเงินเดือน พนักงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเบิกเงินให้พนักงานส่วนท้องถิ่นนั้นตามสิทธิ หรือกรณีที่พนักงานส่วนท้องถิ่นตลอดจนลูกจ้างมีสิทธิได้รับเงินอื่นตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งหรือหนังสือแจ้งการกระทรวงมหาดไทยในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งงบประมาณรายจ่ายประกาศใช้บังคับแล้ว เป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะจ่ายหรือไม่ได้ตั้งงบประมาณเพื่อการนั้นไว้

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการตามงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำเงินสะสมหรือของจ่ายไปพดลางก่อนได้ และให้กระทำได้เฉพาะรายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ และหมวดค่าสาธารณูปโภค ในช่วง 3 เดือนแรกของปีงบประมาณ

ทั้งนี้ การยืมเงินสะสมดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกันเงินสะสมไว้สำหรับจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ไม่น้อยกว่าสามเดือน และเมื่อมีการอนุมัติให้ยืมเงินสะสมตามความในข้อนี้แล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตั้งงบประมาณชดเชยเงินยืมสะสมให้ครบถ้วนในคราวตารางงบประมาณรายจ่ายครั้งต่อไป หรือในปีงบประมาณถัดไป โดยการยืมเงินสะสมทุกครั้งให้ปัดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ลงนามยืม

(2) การจ่ายขาดเงินสะสม

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้เมื่อได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น โดยมีเงื่อนไขให้กระทำในเฉพาะกิจการดังต่อไปนี้

- กิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การบริหารกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- จัดทำเพื่อวางโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจที่ใช้เป็นสาธารณประโยชน์
- กิจการที่เป็นการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- กิจการที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน

ทั้งนี้ ต้องได้กันเงินสะสมไว้เพียงพอที่จะสำรองจ่ายเป็นเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ไม่น้อยกว่าระยะเวลากี่เดือน แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าสามเดือน และอีกห้าร้อยละสิบห้าของยอดเงิน

ละสมควรเหลือเพื่อสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินอื่น ๆ และได้ส่งเงินสมทบของเงินทุนส่งเสริมกิจการของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

โดยสรุปแล้วในการบริหารจัดการเงินสะสมของ อบต. ที่บริหารเองโดย อบต. ประสบ ปัญหาอุปสรรค ดังนี้

- การบริหารจัดการด้านบัญชียังไม่เหมาะสม
- ขอบเขตการใช้เงินสะสมเพื่อแสวงหาผลตอบแทนยังมีข้อจำกัด
- ประชาชนในท้องถิ่นยังได้รับประโยชน์ไม่เต็มที่จากการใช้เงินสะสมของ อบต.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่ใช้เงินสะสมของ อบต. มีเหลือเป็นจำนวนมาก

- วิธีการอนุมัติการเบิกจ่ายและประเภทของการเบิกจ่ายยังไม่ชัดเจนและไม่

สอดคล้อง

2.2 การดำเนินการที่เกี่ยวเนื่องกับการเกินดุลซึ่งอยู่ในรูปของเงินสะสมที่ อบต. บางประเภทต้องนำฝากไว้กับกระทรวงมหาดไทยในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสม ประจำปี โดยเป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

ในกรณีที่เงินโครงการลงทุนและพัฒนา จาก อบต. มีความจำเป็นต้องดำเนินการก่อนมี รายได้เข้ามา อบต. สามารถกู้ยืมจากกองทุนเงินสะสมของ อบต. ได้ ซึ่งกองทุนดังกล่าวจะมาจาก เงินสะสมของ อบต. 2 ประเภท ซึ่งปัจจุบันมีการจัดตั้งกองทุนเงินสะสมอยู่ 2 กองทุน กล่าวคือ

(1) กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล

กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลดังกล่าวเกิดจากเทศบาลแต่ละแห่งนำส่งเงินสะสม ของตนในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี ไปยังกระทรวงมหาดไทย เพื่อฝากในธนาคาร ภายใน 3 เดือนแรกของปีงบประมาณ โดยมีคณะกรรมการอำนวยการเงินทุนส่งเสริมกิจการ เทศบาล (กสท.) ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ตัวแทนส่วนราชการส่วนกลางในสังกัด กระทรวงมหาดไทย 6 คน ตัวแทนจากนายกเทศมนตรี 10 คน รวมทั้งสิ้น 17 คน เป็นผู้ดูแลและ บริหารการนำเงินทุนสะสมไปใช้ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการให้กู้ยืม และเมื่อมีรายได้เกิดขึ้น เงินรายได้ ดังกล่าวก็จะสมทบอยู่ในเงินทุนสะสมนั้นด้วย ซึ่งมีหลักเกณฑ์การนำเงินรายได้ไปใช้

โดยหลักกอง เทศบาลสามารถให้เงินยืมของตนได้ด้วยตัวเอง ซึ่งต้องมีวัตถุประสงค์ เฉพาะเพื่อไปใช้จ่ายในกิจการสาธารณูปโภค หรือกิจการอื่นอย่างอื่นของเทศบาล โดยตามกฎ ฝอนชำระได้ไม่เกิน 15 ปี ภายในวงเงินไม่เกิน 10 เท่าเงินสะสมของเทศบาลผู้ยืมนั้นได้ส่งฝากไว้ กับเงินทุนส่งเสริมฯ โดยไม่เสียค่าประกัน แต่ดำเนินการนี้ที่กู้เงินเงินสะสม เงินกู้เฉพาะส่วนที่เกิน

ก็เพื่อตอกย้ำร้อยละ 4 – 8 ตามแน้วทิศวัตถุประสงค์ในการปฏิบัติงานเป็นบริการสาธารณะหรือกิจการที่ได้
ผลประโยชน์ตอบแทน ทั้งนี้ ในแต่ละปี เทศบาลจะได้รับดอกเบี้ยจากเงินลงทุนสะสมของคนที่ฝากไว้
เฉพาะส่วนที่ไม่มีภาระผูกพัน ในอัตราร้อยละ 3 ต่อปี

(2) กองทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

กองทุนสะสมดังกล่าวเกิดจาก องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) แต่ละแห่งนำส่ง
เงินสะสมของตนในอัตราร้อยละ 10 ของเงินสะสมประจำปี ไปยังกรมการปกครอง เพื่อบำรุงใน
อนาคต ในระยะ 3 เดือนแรกของปีงบประมาณถัดไป โดยมีคณะกรรมการควบคุมเงินลงทุนสะสม
ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสอ.) ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ตัวแทนส่วน
ราชการส่วนกลางในสังกัดกระทรวงมหาดไทย 5 คน ตัวแทนจากนายก อบจ. 4 คน และตัวแทน
จากปลัด อบจ. อีก 4 คน รวมทั้งสิ้น 15 คน เป็นผู้ดูแลและบริหารการนำเงินลงทุนสะสมไปใช้ ซึ่งส่วน
ใหญ่เป็นการให้กู้ยืม และเมื่อมีรายได้เกิดขึ้น เงินรายได้ดังกล่าวก็จะสมทบอยู่ในเงินลงทุนสะสมนั้น
ด้วย ซึ่งก็มีภาระกำหนดหลักเกณฑ์การนำเงินรายได้ดังกล่าวด้วย

โดยหลักการ อบจ. สามารถใช้เงินสะสมของตนได้ด้วยการกู้ ซึ่งต้องมีวัตถุประสงค์
เฉพาะเพื่อไปดำเนินการอื่นเป็นการลงทุนเพื่อยังมิเสื่อมโดยตรง หรืออาจเป็นกิจการอื่นตาม
อำนาจหน้าที่ตามกฎหมายอื่นจะชำนวนประโยชน์แก่ราษฎร โดยสามารถผ่อนชำระได้ไม่เกิน 15
ปี ภายในวงเงินไม่เกินวงเงินลงทุนสะสมของ อบจ. ผู้ขอกู้ โดยไม่เสียดำเนินการ แต่ดำเนินการที่
เกินวงเงินลงทุนสะสม เงินกู้เฉพาะส่วนที่เกินก็เสียดำเนินการเพิ่มดอกเบี้ยร้อยละ 6 – 8 ตามแน้ว
ทิศวัตถุประสงค์ในการกู้ กล่าวคือ ถ้ากู้ไปใช้ในกิจการลงทุนที่ อบจ. ได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรง
และเป็นกิจการที่สามารถเรียกเงินคืนได้ ให้คิดดอกเบี้ยในอัตราไม่เกินร้อยละ 6 ส่วนในกรณีที่
อบจ. กู้ยืมไปใช้ในกิจการสาธารณะที่ประชาชนได้รับประโยชน์ร่วมกันโดยตรง ให้คิดดอกเบี้ยใน
อัตราไม่เกินร้อยละ 6 ทั้งนี้ ในแต่ละปี อบจ. จะได้รับดอกเบี้ยจากเงินลงทุนสะสมของตนที่ฝากไว้ใน
อัตราไม่เกินร้อยละ 3 ต่อปี

โดยสรุปแล้วการบริหารจัดการเงินสะสมที่เก็บไว้ที่กระทรวงมหาดไทยมีปัญห
อุปสรรค ดังนี้

- ไม่สอดคล้องกับยุคการกระจายอำนาจทางความคิดให้แก่ สปท.
- การบริหารจัดการยังไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด
- รอยร้าวกิจกรรมของกองทุนยังไม่ครอบคลุมความต้องการด้านการเงินแบบ

ครบวงจรในการพัฒนาท้องถิ่น

3. การนำเสนอหลักการและแนวทางในการบริหารการเงินคลังขึ้นเป็นผลมาจากการใช้ระบบการลงบัญชีใหม่ เพื่อปรับใช้กับ อปท. ไทย

ในขั้นนี้ต้องสมมติฐานว่าการเงินคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดจากการมีเงินเหลือจากการใช้จ่าย ณ ตอนสิ้นปี (ซึ่งจริงๆแล้วมาวัดคำนวณการเงินคลังในแต่ละช่วงเวลาที่ต้องการได้) จึงได้ศึกษาการบริหารเงินในลักษณะดังกล่าวขององค์กรประเภทอื่น โดยศึกษารูปแบบของการบริหารเงินคลังของรัฐบาลในฐานะตัวแทนของภาครัฐทั้งหมด และรูปแบบของการจัดการกำไรสะสมของกิจการเอกชน เพื่อประยุกต์เป็นหลักการและแนวทางที่ควรจะเป็นของ อปท.

3.1 วิธีบริหารเงินคลังของรัฐบาลไทย

หลักการบริหารเงินคลังของรัฐบาลเปรียบได้กับการบริหารบัญชีเงินสดของรัฐบาล โดยแบ่งออกบัญชีเงินสดออกเป็น 2 บัญชีซึ่งมีอยู่ที่ธนาคารแห่งประเทศไทย บัญชีที่ 1 เป็นบัญชีสำหรับรับเงินและบัญชีที่ 2 เป็นบัญชีสำหรับจ่ายเงิน และกำหนดวิธีการโอนเงินจากบัญชีรับเงินไปสู่บัญชีจ่ายเงินต้องเป็นไปตามที่กำหนดให้ตามกฎหมายเท่านั้น

บัญชีที่ 1 เป็นบัญชีรับเงิน ซึ่งรับจากเงินรายได้แผ่นดินหรือเงินนอกงบประมาณที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจนำส่งคลัง โดยในสัปดาห์จะฝากไว้ที่บัญชีเงินฝากกระแสรายวันของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่เรียกว่า บัญชีเงินคลังบัญชีที่ 1 ในขณะที่ส่วนภูมิภาคนำส่งหน่วยงานของกรมบัญชีกลางที่เรียกว่าคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอแล้วแต่กรณี

บัญชีที่ 2 เป็นบัญชีจ่ายเงิน เป็นการจ่ายเงินตามที่กำหนดไว้ในงบประมาณประจำปี หรือการจ่ายเงินนอกงบประมาณ เพื่อส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจจ่ายเงินต้องจ่ายเบิกไปใช้จ่าย ทั้งนี้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจต้องดำเนินการยื่นมีการขอเบิกเงินจากคลัง ส่วนกลางเบิกจากกรมบัญชีกลาง ส่วนภูมิภาคเบิกจากคลังจังหวัดหรือคลังอำเภอแล้วแต่กรณี เมื่อผ่านกระบวนการตรวจสอบและอนุมัติแล้ว ในส่วนกลางจะจ่ายให้จากบัญชีเงินฝากกระแสรายวันของกระทรวงการคลังที่ธนาคารแห่งประเทศไทย ที่เรียกว่า บัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 ในขณะที่ส่วนภูมิภาคจะจ่ายให้จากเงินที่เก็บรักษาไว้ที่คลังจังหวัดหรือคลังอำเภอ

เมื่อมีการจ่ายเงินจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 ไปแล้ว กระทรวงการคลังจะให้ธนาคารแห่งประเทศไทยโอนเงินจากบัญชีเงินคลังบัญชีที่ 2 ไม่คิดดอกเบี้ยในจำนวนที่เท่ากัน

3.2 วิธีการบริหารเงินสะสมของเอกชน

กำไรสะสม คือส่วนของเงินทุนทั้งสิ้นที่เกินกว่าเงินลงทุนของผู้ถือหุ้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือส่วนเกินทุนอันเกิดจากการดำเนินงานเพื่อหารายได้ของบริษัท นับตั้งแต่เริ่มตั้งบริษัทจนถึงปัจจุบัน

ทุกสิ้นงวดการบัญชี บริษัทจะจัดท่างบกำไรและขาดทุน เพื่อถามสกำไร หรือขาดทุนสุทธิจากการดำเนินงาน แล้วโอนกำไรสุทธิบัญชีกำไรสะสม บริษัทอาจจะแจกจ่ายกำไรของบริษัทให้แก่ผู้ถือหุ้นในลักษณะเป็นเงินปันผล หรืออาจจะคงไว้ในบริษัทเพื่อขยายกิจการหรือเพื่อวัตถุประสงค์อย่างอื่น กำไรสะสมที่คงไว้ในกิจการอาจแยกออกให้เห็นชัดในลักษณะเป็นกำไรสะสมจัดสรรสำหรับวัตถุประสงค์ต่าง ๆ อาจเป็นการจัดสรรตามกฎหมาย ตามข้อผูกพันหรือตามนโยบายของบริษัท เมื่อบริษัทได้ปฏิบัติตามวัตถุประสงค์แห่งการจัดสรรจนบรรลุผลเรียบร้อยแล้ว ให้โอนบัญชีกำไรสะสมจัดสรรกลับคืนไปสู่บัญชีกำไรสะสม ซึ่งกำไรสะสมจะเพิ่มขึ้นด้วยกำไรสุทธิและจะลดลงด้วยขาดทุนสุทธิอันเกิดจากการประกอบธุรกิจ ซึ่งมีการดำเนินงานหลักคือการผลิตและขายผลิตภัณฑ์

การจัดสรรกำไรสะสม (Retained Earnings Appropriations) อาจจำแนกย่อยได้ 3 ประเภท คือ

(1) การจัดสรรตามกฎหมาย เป็นอันว่า กำไรสะสมจัดสรรไว้สำหรับเงินทุนที่ได้รับคืนมาเพื่อเป็นหลักประกันต่อเจ้าหนี้ หรือการจัดสรรไว้เป็นสำรองระยะน้อยหนึ่งในยี่สิบของจำนวนผลกำไรซึ่งบริษัททำมาหาได้จากกิจการ จนกว่าทุนสำรองจะมีจำนวนถึงหนึ่งในสิบของจำนวนทุนของบริษัท ตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1202

(2) การจัดสรรตามข้อผูกพัน กล่าวคือ อาจมีข้อตกลงกับเจ้าหนี้หรือผู้ถือหุ้นของบริษัทในอันที่จะกันผลกำไรของบริษัทไว้ไม่นำไปจ่ายเป็นเงินปันผล เพื่อเป็นหลักประกันการชำระคืนเงินให้แก่บุคคลดังกล่าวเมื่อถึงกำหนด เป็นอันว่า กำไรสะสมจัดสรรไว้ไถ่ถอนหุ้นกู้ กำไรสะสมจัดสรรไว้ไถ่ถอนหุ้นบริวาร

(3) การจัดสรรตามนโยบายของคณะกรรมการบริหารงานของบริษัท กล่าวคือ คณะกรรมการบริษัทอาจมีนโยบายให้มีการจัดสรรกำไรสะสมบางส่วน หรือทั้งหมดเพื่อวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานทั้งในปัจจุบันและอนาคต คณะกรรมการบริหารบริษัทอาจต้องการให้กันกำไรไว้เมื่อค่าเสียหายหรือค่าใช้จ่ายที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ก็จะถูกกันกำไรไว้สำหรับการนั้น เช่น จัดสรรกำไรสะสมไว้สำหรับหนี้สินหรือการลดราคาสินค้าที่อาจจะเกิดขึ้น หรือจัดสรรกำไรสะสมไว้สำหรับ

การประกันภัยตนเอง และในบางครั้งที่การจัดสรรกำไรสะสมอาจจะจัดทำเพื่อจุดประสงค์ในการเพิ่ม
เงินทุนหมุนเวียนหรือเพื่อย้ายกิจการก็ได้

4. แนวทางในการปรับปรุงแบบการบริหารเงินสดในมือของ อปท. เพื่อให้เป็นไปตาม หลักการใหม่

ใช้หลักการของการบริหารเงินสดซึ่งเพื่อนำระบบบัญชีธนาคารเดียวมาใช้ ร่วมกับหลัก
การดำรงกำไรสะสมของเอกชน เพื่อนำหลักความระมัดระวังและหลักการดำรงอุปมาไว้ โดยต้อง
มีการกันเงินสดออกมาเป็นเงินสำรอง 3 ประเภท 2 ประเภทแรก เป็นเรื่องของการจัดการการเงิน
เพื่อให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยมีความเสี่ยงตามสภาพ ในกรณีที่ประเภทที่ 3 เป็นเรื่องของการ
บริหารเงินสด ซึ่งต้องมีข้อกำหนดที่ชัดเจนในการนำเงินสดไปใช้ ทั้งนี้พยายามเชิงวัตถุประสงค์
เดิมในการนำเงินสดไปใช้ และการอนุมัติรวมทั้งเปิดโอกาสให้มีการลงทุนในหลักทรัพย์ของ
รัฐบาลและรัฐวิสาหกิจได้โดยไม่ต้องขออนุญาต

สำหรับการกันสำรองเงินสดซึ่งแบ่งเป็น 2 ประเภท ประกอบด้วย ประเภทที่ 1 เป็นการ
บังคับให้สำรองโดยกฎหมายหรือระเบียบ และประเภทที่ 2 เป็นการสำรองเพื่อการผูกพัน ส่วนที่
เหลือเป็นเงินสดทั่วไป โดยมีรูปแบบดังนี้

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
แบบแสดงฐานะทางการเงิน
ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 25xx

ทรัพย์สิน

หนี้สินและเงินสะสม

หนี้สิน		XXXX	
เงินสะสม		XXXX	
เงินสะสมยกมาสิ้นงวด		XXXX	
-	สำรองตามกฎหมายหรือระเบียบ	XXXX	
	สำรองเพื่อการผูกพัน	XXXX	
	ส่วนทั่วไป	XXXX	
	รายปีจริงงวดนี้สูงกว่ารายจ่ายจริงงวดนี้	XXXX	
	จ่ายเงินสะสมเพื่อการผูกพัน	XXXX	
	จ่ายเงินสะสมทั่วไป	XXXX	
	รับชำระคืนเงินสะสม	XXXX	
เงินสะสมยกไปสิ้นงวด		XXXX	
รวมทรัพย์สิน	XXXX	รวมหนี้สินและเงินสะสม	XXXX

4.1 การดูแลเงินสะสมแต่ละประเภท

4.1.1 เงินสะสมสำรองประเภทที่ 1

เป็นการอนุญาตให้กู้ยืมสำรองเงินสะสมโดยกฎหมายหรือระเบียบไม่เกินอัตราร้อยละ 10 ของจำนวนเงินสะสมทั้งหมด โดย อบต. สามารถนำเงินดังกล่าวไปลงทุนให้อยู่ในรูปของพันธบัตรรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ หรือหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจ สลากออมสิน หรือสลากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

4.1.2 เงินสะสมสำรองประเภทที่ 2

เป็นการบังคับให้กันสำรองเงินสะสมเมื่อภาระผูกพัน ซึ่งภาระผูกพัน

ประกอบด้วย

(1) รายจ่ายหมวดเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ และหมวดค่าสาธารณูปโภค ไม่น้อยกว่า 3 เดือน ในกรณีที่ยังขาดงบประจำปีอนุญาตให้จ่ายได้ตั้งแต่ระยะสามเดือนแรกของปีงบประมาณ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพียงพอที่จะดำเนินการตามงบประมาณ

(2) ร้อยละ 25 ของรายจ่ายเพื่อชำระคืนเงินกู้ตามงบประมาณที่ได้รับอนุมัติโดย อบต. สามารถนำเงินดังกล่าวมาใช้ในรูปของเงินฝากธนาคารประเภทเงินฝากประจำ 3 เดือน 6 เดือน หรือ 1 ปี แล้วแต่กรณี เป็นหลัก หรือสามารถนำไปซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐบาลที่จจะชดเชยได้ แล้วแต่ความเหมาะสม

4.1.3 เงินสะสมทั่วไป

เป็นเงินสะสมส่วนที่กันไว้สำหรับจากสำรองประเภทที่ 1 และ 2 โดย อบต. สามารถนำเงินดังกล่าวไปฝากอยู่ในรูปของเงินฝากธนาคารประเภทออมทรัพย์

4.2 หลักเกณฑ์การนำเงินสะสมไปใช้

ขึ้นอยู่กับการจัดสรรรายจ่ายประเภทใดเป็นกรณีประเภทใดจ่ายขาดได้ ซึ่งในขั้นนี้ขอยกเกณฑ์ไว้ดังนี้

4.2.1 การนำเงินสะสมไปใช้โดยไม่ต้องตั้งงบประมาณไว้คืน สามารถใช้ได้เฉพาะการรายนำเงินสะสมไปใช้เพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องอันเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น โดยให้เงินจากประเภทของเงินสะสมทั่วไปก่อน โดยไม่ต้องตั้งงบประมาณไว้คืน

4.2.2 การนำเงินสะสมไปใช้โดยต้องตั้งงบประมาณไว้คืน สามารถใช้ได้กับการรายนำเงินสะสมเพื่อการใช้จ่ายที่ไม่ก่อให้เกิดทรัพย์สินหรือสิทธิเรียกร้องอันเป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นหรือการดำเนินการขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องตั้งงบประมาณไว้คืน โดยให้เงินจากประเภทเงินสะสมทั่วไปก่อน ทั้งนี้ รายจ่ายดังกล่าวประกอบด้วย

(1) รายจ่ายในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและต้องเป็นกรณีจำเป็นเร่งด่วน

(2) รายจ่ายถูกเงินในกรณีที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น

(3) รายจ่ายหมวดเงินเคียนลำรับพนักงานส่วนท้องถิ่นกรณีที่มีการรับโอน เลื่อนระดับ เลื่อนขึ้นเงินเดือน เพิ่มเงินเดือนสิทธิในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายหรือไม่ได้ตั้งงบประมาณจ่ายไว้

(4) รายจ่ายเพื่อจ่ายให้พนักงานส่วนท้องถิ่นและลูกจ้างกรณีที่มีสิทธิได้รับเงิน ขึ้นตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยในระหว่างปีงบประมาณ ซึ่งไม่มีงบประมาณเพียงพอที่จะจ่ายหรือไม่ได้ตั้งงบประมาณจ่ายไว้

สำหรับการควบคุมกระบวนเงินที่ผ่านเจ้าออกบัญชีเงินสะสมทั้ง 3 ประเภท จะใช้ระบบ บัญชีคุมพันรปดว 1 บัญชี และระบบบัญชีธนาคารเดียว 2 บัญชี และกำหนดบัญชีรับ-จ่ายที่ ธนาคารแยกต่างหากจากกัน โดยกำหนดให้มีการโอนจากบัญชีรับไปบัญชีจ่ายเท่าที่เป็นรายจ่ายที่จะนำไปจ่ายที่กำหนดไว้เท่านั้น

นอกจากนี้แล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดสรรเงินสะสมเหมือนการจัดสรรกำไรสะสมเพื่อจ่ายเงินปันผลของเอกชนมาใช้ แต่เป็นการปันผลคืนให้กับชุมชนหรือท้องถิ่นนั้น เมื่อระดับของเงินสะสมทั่วไปเมื่อเทียบกับเงินสะสมทั้งหมด ณ วันสิ้นปี มีจำนวนที่เหมาะสม (อัตราร้อยละ 50 ของเงินสะสมทั้งหมด) เช่น การให้บริการในรูปของสวัสดิการเพิ่มเติมจากการดำเนินการโดยปกติ ด้านสาธารณสุขที่มีมากกว่าขั้นมูลฐานที่ให้บริการตรวจรักษาเพิ่มเติมนอกเหนือเวลาทำการปกติ หรือด้านการศึกษาที่มากกว่าขั้นมูลฐานที่ให้บริการสอนพิเศษภาษาหรือวิชาชีพ หรือการนำประชาชนในท้องถิ่นศึกษาตามสถานที่ท่องเที่ยว หรือต่างจังหวัด ทั้งนี้ การนำเงินส่วนนี้คืนประโยชน์ให้กับท้องถิ่นจะต้องมีการประชาสัมพันธ์หรือตอบถามจากประชาชนส่วนใหญ่ก่อน

4.3 การอนุมัติ

การอนุมัติสำหรับก่นำเงินสะสมไปใช้โดยจะมีการตั้งงบประมาณให้คืน ให้เป็นอำนาจและดุลยพินิจของฝ่ายบริหารของ อบต. ส่วนการอนุมัติสำหรับการนำเงินสะสมไปใช้โดยไม่ตั้งงบประมาณให้คืน ให้เป็นอำนาจและดุลยพินิจของคณะกรรมการที่มีฝ่ายบริหารและฝ่ายการเมืองในสัดส่วนเท่า ๆ กัน โดยไม่ต้องเข้าสู่การประชุมของสภา

5. แนวทางในการจัดการเงินสะสมเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฝากไว้กับกระทรวงมหาดไทย

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า อบปท. ควรร่วมกันบริหารจัดการเงินสะสมที่ฝากไว้ที่กระทรวงมหาดไทยเอง โดยร่วมกันจัดตั้งสถาบันการเงินวิสาหกิจเป็นหน่วยงานกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทในการทำหน้าที่เสริมสร้างความแข็งแกร่งด้านการเงินและยกระดับขีดความสามารถในการบริหารการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการะกิจและบทบาทหน้าที่ภายใต้แนวทางการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น

5.1 เหตุผลและความจำเป็นในการจัดตั้ง สถาบันการเงินเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5.1.1 แนวความคิดการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจะทำให้มีการขยายตัวของท้องถิ่นแต่ละแห่งเพิ่มขึ้น จำเป็นต้องมีการระดมทุนเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับการขยายตัว ในขณะเดียวกัน การกระจายอำนาจดังกล่าวมาพร้อมกับการลดลงของความช่วยเหลือทางการเงินและงบประมาณที่ลำคิญจากรัฐบาลอันได้แก่ เงินอุดหนุน ทำให้ อบปท. จะต้องมีบทบาทในการบริหารด้านการเงินและการคลังที่เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งต้องมีการจัดการด้านการเงินที่เหมาะสมและเพียงพอต่อการเจริญเติบโตทางด้านเศรษฐกิจของท้องถิ่น

5.1.2 แนวทางและวิธีในการระดมเงินทุน การบริหารเงิน มีหลายรูปแบบ และการให้บริการด้านการเงินอื่นๆ ถ้าไม่ไกลมาก ประกอบกับโครงสร้างทางเศรษฐกิจของ อบปท. แต่ละแห่งมีความได้เปรียบได้ด้อยต่างกัน ซึ่งจะมีผลกระทบต่อต้นทุนและค่าใช้จ่ายในการระดมทุนแต่ละครั้ง หากได้มีการศึกษาและวิเคราะห์แนวทางที่เหมาะสมแล้ว จะเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นมาก

5.1.3 การขาดแคลนบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการเงินใน อบปท. แต่ละแห่ง ทำให้ไม่มีความจำเป็นต้องมีศูนย์กลางให้บริการด้านการเงินครบวงจร เพื่อให้ให้บริการด้านความรู้ การระดมทุนรูปแบบต่างๆ รวมทั้งเป็นการประหยัดค่าใช้จ่ายของ อบปท. ทุกแห่งในการจ้างบุคลากรที่มีความรู้และความเชี่ยวชาญด้านการเงินเพิ่มเติมซึ่งไม่มีความจำเป็นต้องจ้างเป็นประจำ

5.1.4 ส่วนของ อบปท. ในภาพรวมแล้ว ปัจจุบันยังไม่มีสถาบันการเงินที่ให้บริการแก่ อบปท. เป็นการเฉพาะกลุ่ม เหมือนกับกลุ่มอื่นๆ เช่น กลุ่มเกษตรกร มีธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เป็นศูนย์กลางการให้บริการด้านการเงินครบวงจร กลุ่มประชาชนทั่วไป มีธนาคารออมสิน

เป็นศูนย์กลางการให้บริการด้านการเงินครบวงจร กลุ่มประชาชนผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง และต้องการมีที่อยู่อาศัย มีธนาคารอาคารสงเคราะห์เป็นศูนย์กลางการให้บริการด้านการเงินครบวงจร กลุ่มวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม มีบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมขนาดย่อมคอยให้ความช่วยเหลือทางการเงินเป็นการเฉพาะ และกลุ่มองค์กรเอกชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน มีสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนที่เพิ่งจัดตั้งขึ้นมาใหม่ เป็นศูนย์กลางการให้บริการเช่นเดียวกัน เป็นต้น ในขณะเดียวกัน การหันไปพึ่งสถาบันการเงินภาคเอกชน ก็จะมีภาระค่าใช้จ่ายที่สูงขึ้น

5.1.5 ปัจจุบัน ธปท. แต่ละประเภทมีแหล่งการเงินที่สามารถให้ความช่วยเหลือด้านการเงิน คือ กองทุนเงินสละสลวยของเทศบาลและขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งการบริหารและการจัดการกองทุนทั้ง 2 ดังกล่าวอยู่ที่กระทรวงมหาดไทย ในรูปของคณะกรรมการที่มีผู้แทนจากกระทรวงมหาดไทยและ ธปท. ทำหน้าที่รับเงินสละสลวย บริหารและอนุมัติให้กู้ยืม แต่การดำเนินการจำกัคืออยู่ที่ธววจเงินที่ ธปท. ส่งเงินมาให้ในแต่ละปี และไม่สามารรถให้บริการด้านการเงินอื่นๆ อีกได้ เช่น การระดมเงินจากแหล่งอื่นๆ เพื่อขยายการให้บริการ การให้คำปรึกษาทางการเงินแก่ ธปท. ในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น ทำให้กิจกรรมของกองทุนดังกล่าวมีเพียงรับเงินสละสลวยให้กู้ยืมเท่าที่มี ซึ่งในอนาคตอาจไม่เพียงพอต่อความต้องการเงินทุนของ ธปท.

5.1.6 ปัจจุบันอำนาจในการขอระดมเงินและการกำกับดูแลกองทุนเงินสละสลวยทั้ง 2 แห่ง ยังเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย ดังนั้น เพื่อสอดคล้องกับการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น ควรให้การบริหารเงินสละสลวยดังกล่าวเป็นอิสระจากอำนาจส่วนกลางด้วย

จากเหตุผลและความจำเป็นดังกล่าว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีการจัดระบบการให้บริการทางการเงินเป็นการเฉพาะ และควรอยู่ในรูปแบบของบรรษัท ได้แก่ บริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (บพท.)

5.2 โครงสร้างขององค์กรและรูปแบบการบริหารจัดการที่เหมาะสม

บริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นจะครอบคลุมการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้ง 5 ประเภทได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร โดยมีวิสัยทัศน์และค่านิยมเป็นศูนย์กลางในการช่วยเหลือทางการเงินภายใต้หลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกันในหมู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นสมาชิก และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจะถูกจัดสรรให้กับสมาชิกรายหัวตามสัดส่วน ระดมเงินออมและสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเหมือนเดิม

สถาปนาการเงินดังกล่าวจะให้อยู่ในรูปแบบกองทุนทรัสต์ (Trust Fund) ซึ่งมีจุดเด่นอยู่ที่กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินยังเป็นของเจ้าของ ไม่ได้เป็นของกองทุน และมีกฎหมายขึ้นมาดูแลต่างหาก ทั้งนี้หลักการ ลักษณะ และรูปแบบต่างๆ ของกองทุนทรัสต์ สรุปได้ดังนี้

กองทุนทรัสต์ เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อบริหารจัดการทรัพย์สินและรับผลประโยชน์สินทรัพย์ และการรับจ่ายเงินที่รัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นเจ้าของ โดยการดำเนินงานของทรัสต์หรือผู้ยารักษากองทุนทรัสต์นี้ในแง่ของหลักกฎหมายแยกความสัมพันธ์กันออกได้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติแบ่งแยกกันไม่เด่นชัด เนื่องจากในอดีตเป็นเรื่องสำคัญขึ้นอยู่กับความต้องการที่จะกำหนดข้อจำกัดระหว่างสินทรัพย์และหนี้สินที่เกี่ยวข้องว่าจะให้เป็นความรับผิดชอบของทรัสต์เท่านั้น

ลักษณะของกองทุนทรัสต์

กองทุนทรัสต์ เป็นกองทุนที่บริหารจัดการรับจ่ายเงินในการดำเนินงานเกี่ยวกับสินทรัพย์ที่รัฐบาลมิได้เป็นเจ้าของโดยสมบูรณ์ แต่ต้องจัดการรับผิดชอบสินทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งโดยเฉพาะ และมักจะจัดตั้งเป็นระยะเวลานาน เพื่อดำเนินการจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ การรับเงินจ่ายเงินให้เป็นไปตามข้อตกลง การจำแนกกองทุนทรัสต์สามารถแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. กองทุนทรัสต์ชนิดจ่ายขาดได้ (Expendable Trust Fund) กองทุนทรัสต์ชนิดนี้กำหนดให้การดำเนินงานภายใต้เงื่อนไขที่ว่าสินทรัพย์ทั้งหมดของกองทุนนี้ทั้งตัวเงินต้นและดอกผลที่เกิดขึ้นสามารถนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนได้ และให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในการจัดตั้งกองทุนทรัสต์ ซึ่งการดำเนินงานของกองทุนทรัสต์ชนิดนี้อาจต้องดำเนินงานติดต่อกันไปเป็นระยะเวลานาน เช่น กองทุนเงินอุดหนุนการศึกษา

2. กองทุนทรัสต์ชนิดจ่ายขาดไม่ได้ (Nonexpendable Trust Fund) กองทุนทรัสต์ชนิดนี้ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับสินทรัพย์และการรับจ่ายเงินตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีเงื่อนไขที่จะให้สินทรัพย์ของกองทุนมีจำนวนคงที่หรือเพิ่มขึ้นแต่ลดลงไม่ได้ ตัวอย่างกองทุนชนิดนี้คือ กองทุนเงินไถ่กู้ ซึ่งนำเงินไถ่กู้โดยได้รับดอกเบี้ยเป็นดอกเบี้ยเพิ่มเติม ซึ่งจะมีผลทำให้สินทรัพย์ของกองทุนเพิ่มขึ้น ส่วนเงินต้นที่ไถ่กู้ไปเมื่อครบกำหนดจะเรียกเงินต้นคืน แต่บางครั้งอาจเกิดหนี้สูญทำให้สินทรัพย์ของกองทุนลดลงได้เช่นกัน หรือในกรณีที่น่าสินทรัพย์ของกองทุนออกจำหน่าย เช่น นำเงินลงทุนของกองทุนออกจำหน่าย เช่น นำเงินลงทุนของกองทุนออกจำหน่ายก็อาจเกิดผลทำให้สินทรัพย์ของกองทุนเกิดการจ่ายขาด สินทรัพย์ของกองทุนจะถูกกระทบกระเทือนให้ลดลงได้

3. กองทุนทรัสต์ชนิดจ่ายรายได้เฉพาะรายได้ของกองทุนแต่จ่ายขาดไม่ได้สำหรับเงินต้น (Expendable as to income but nonexpendable as to corpus or principle) กองทุนทรัสต์ประเภทนี้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานติดต่อกันเป็นระยะเวลานาน การปันที่บัญญัติของกองทุนชนิดนี้จึงต้องบันทึกแยกรายการเงินต้น และรายได้แยกจากกันให้ชัดเจน เพราะลักษณะการใช้จ่ายของเงินต้นและรายได้ต่างกัน จะต้องไม่ให้มีการนำเงินต้นไปใช้จ่ายโดยเด็ดขาด ตัวอย่างกองทุนทรัสต์ประเภทนี้ ได้แก่ กองทุนทรัสต์ที่ตั้งขึ้นเพื่หารายได้มาเป็นเงินอุดหนุนการใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่ง เช่น กองทุนเพื่หารายได้มาซื้อหนังสือให้แก่ห้องสมุดประชาชน

สำหรับการนำหลักการกองทุนทรัสต์มาปรับใช้กับสถาบันการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรนำรูปแบบที่ 3 กองทุนทรัสต์ชนิดจ่ายรายได้เฉพาะรายได้ของกองทุนแต่จ่ายขาดไม่ได้สำหรับเงินต้น มาใช้ โดยมีชื่อว่า “กองทุนเพื่การพัฒนาท้องถิ่น” ซึ่งตั้งอยู่ในบริษัท

5.2.1 โครงสร้างบริษัทฯ

เนื่องจากมีความตั้งใจจะออกแบบให้การบริหารของบริษัทฯ แก่สมาชิก เป็นการร่วมคิดไม่ใช่การให้ใครมีอำนาจเหนือใคร ดังนั้นการบริหารและการตัดสินใจควรเป็นการทำงานในรูปแบบคณะกรรมการ ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของ อบต. ด้วยกันเองทั้งหมด โดยไม่ต้องมีการเข้ามาเกี่ยวข้องจากส่วนกลาง ดังนั้นโครงสร้างที่สำคัญของบริษัทฯ ประกอบด้วย เงินกองทุน ผู้บริหาร ผู้จัดการ และตำแหน่งงาน โดยองค์ประกอบแต่ละประเภท มีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) เงินกองทุน เงินกองทุนประกอบด้วย

(1.1) บัญชีเงินขาย อบต. ประกอบด้วย เงินโอน ณ วันที่จัดตั้งและผลประโยชน์ เงินสะสมรายปีและผลประโยชน์

(1.2) บัญชีเงินสำรอง ประกอบด้วย เงินสำรองและผลประโยชน์

ในปีเบื้องต้น คาดว่า เงินกองทุนจะมีจำนวนอย่างน้อย 2,000 ล้านบาท ซึ่งมาจากการโอนเงินกองทุนจากเงินทุนสะสมของเทศบาล ตารางที่ 5-1 และ อนาคต ส่วนในปีต่อไป เงินกองทุนจะเพิ่มขึ้นด้วยเงิน 2 ส่วน คือ ส่วนที่หนึ่ง เงินสะสมที่ อบต. ทั้ง 5 ประเภทส่งมาเข้ากองทุน ซึ่งอย่างน้อยประมาณปีละ 215 ล้านบาท ตารางที่ 5-2 และผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารเงินสะสมดังกล่าว และส่วนที่สอง เงินที่กองทุนระดมเงินทุนเองด้วยการออกตราสารหนี้ผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการบริหารเงินดังกล่าว

(2) ผู้บริหาร

ผู้บริหารคือ คณะกรรมการ ซึ่งเป็นการรวมกลุ่มของ อบปท. ด้วยกันเอง โดยมีผู้แทนจาก อบปท. 5 คน (จาก อบต. เทศบาล อบจ. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อย่างละ 1 คน) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงิน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนาชนบทและผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย อย่างละ 1 คน และมีผู้จัดการบริหารฯ ร่วมเป็นกรรมการและทำหน้าที่เลขานุการ คณะกรรมการ รวมจำนวนกรรมการทั้งสิ้น 9 คน โดยประธานกรรมการ เลือกมาจากกรรมการ ที่เป็นผู้แทนจาก อบปท. ซึ่งจะเลือกกันเองเป็นคราว ๆ ไป หรือผลัดกันดำรงตำแหน่ง แต่จะไม่เลือกบุคคลภายนอกมาเป็นประธานกรรมการ

ตารางส่วนวนที่ 5-1

ประเภท	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
1. สินทรัพย์	2,608.08
2. หนี้สิน	33.71
3. เงินทุน	1,720.53
4. รายได้สะสม	853.85
เงินกองทุนสุทธิ (1-2)	2,574.37

หมายเหตุ เป็นการคำนวณเงินกองทุนสุทธิ (สินทรัพย์ทั้งหมดหักด้วยหนี้สินทั้งหมด) ซึ่งมีความเท่ากับเงินทุนรวมกับรายได้สะสม โดยอาศัยข้อมูลจากงบดุลเงินทุนส่งเสริมกิจการ เทศบาล ณ วันที่ 30 กันยายน 2541 ซึ่งเงินกองทุนสุทธิที่โอนจะประกอบด้วยเงินสด (หลังจากชำระหนี้สินแล้ว) ลูกหนี้คอกเบียร์วัน ลูกหนี้เงินให้กู้ และสินทรัพย์ถาวร

เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล
งบดุลสรุปย่อ ณ วันที่ 30 กันยายน 2541

(บาท)

สินทรัพย์หมุนเวียน	
เงินสดและเงินฝากธนาคาร	965,759,524.71
ลูกหนี้คอกเบี้ยรับ	38,564,329.31
ลูกหนี้เงินให้กู้	1,602,961,589.74
สินทรัพย์ถาวร	<u>776,741.07</u>
รวมสินทรัพย์	<u>2,608,082,184.83</u>
หนี้สินหมุนเวียน	33,707,283.85
เงินทุนและรายได้สะสม	<u>2,574,374,900.98</u>
รวมหนี้สินและทุน	<u>2,608,082,184.83</u>

ตารางคำนวณที่ 2

ประเภท	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
1. เงินทุนคืนปี (1 ตุลาคม 2540)	1,505.48 1/
2. เงินทุนคืนปี (30 กันยายน 2541)	1,720.53 2/
3. เงินทุนเพิ่มเงินระหว่างปี (2-1)	215.07 3/

หมายเหตุ : 1 และ 2 ปรากฏอยู่ในหมายเหตุประกอบงบการเงิน ประจำปีงบประมาณ 2541

ของเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล

3-เทศบาลต้องนำส่งเงินฝากสมทบทุนประจำปีในสัดส่วนร้อยละ 10 ของเงินสะสม
ประจำปี

สำหรับงานและความรับผิดชอบที่สำคัญของคณะกรรมการที่จะครอบคลุมนโยบายการ
ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่สมาชิก การระดมทุน การกำหนดอัตราดอกเบี้ยและผลตอบแทน

นอกจากนี้แล้ว คณะกรรมการดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาเพื่อช่วยดำเนินการ
การกลั่นกรองงานและเสนอความเห็นต่างๆเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะกรรมการ รวมทั้ง
การจ้างที่ปรึกษาให้คำปรึกษากับคณะกรรมการเป็นประจำปี

คณะกรรมการจะมีการประชุมกันเดือนละ 1 ครั้ง เว้นแต่มีเรื่องเร่งด่วนเป็นกรณีพิเศษ

(3) ผู้จัดการ

ผู้จัดการจะเป็นผู้จัดการงานทั้งหมดภายใต้นโยบายการบริหารและการตัดสินใจของคณะกรรมการ โดยตำแหน่งที่เป็น Chief Executive Officer (CEO) ซึ่งมาจากการจัดจ้างของคณะกรรมการ เพื่อดูแลงานหลักของสำนักงานที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ งานด้านจัดการทั่วไปและงานด้านจัดการบริหารเงินกองทุน

(3.1) งานด้านจัดการทั่วไป ภายใต้การดูแลของ Chief Operation Officer (COO) แบ่งเป็น

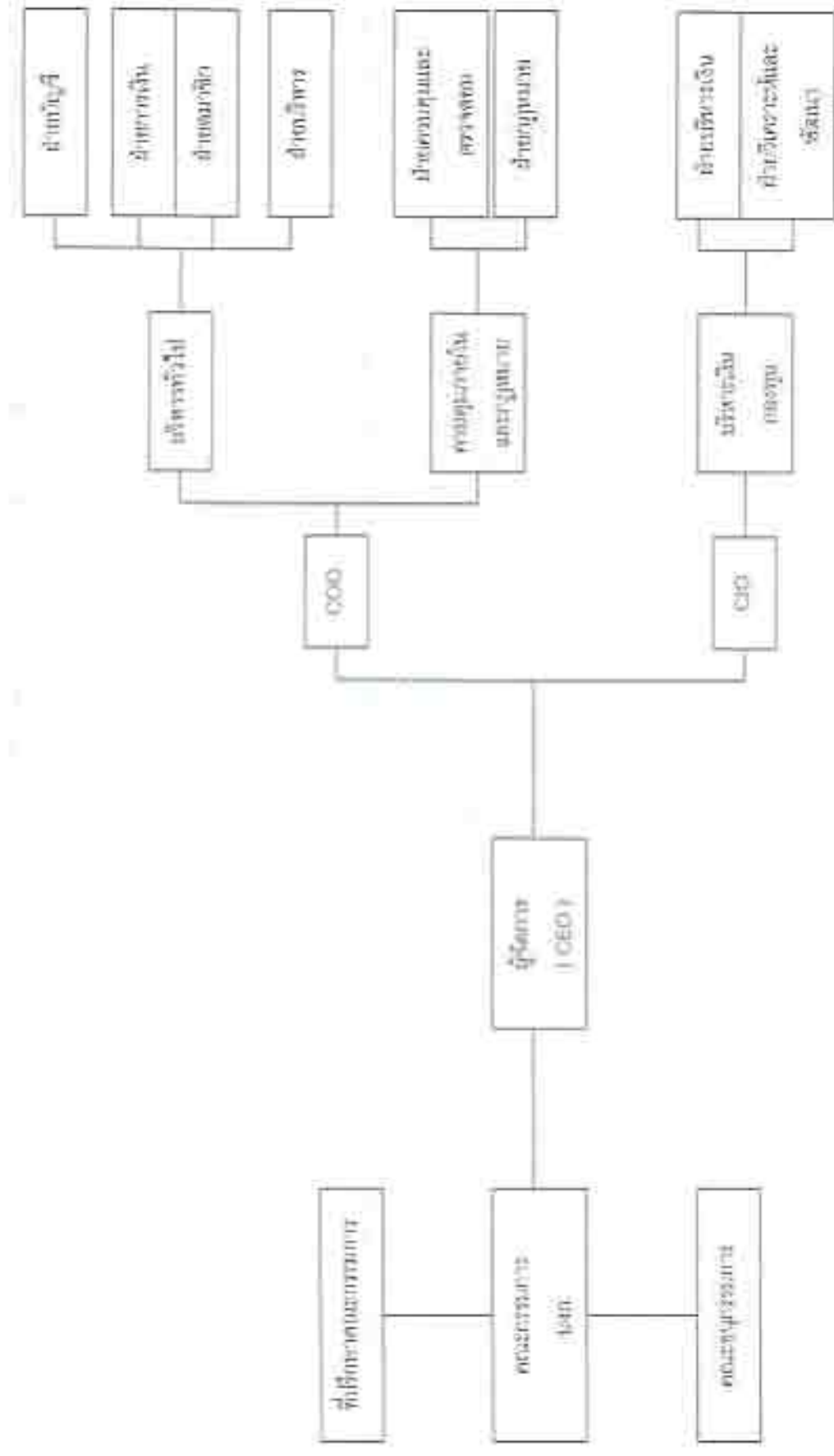
- การดูแลองค์การและการบริหารโดยทั่วไป (back office) ประกอบด้วย ฝ่ายบัญชี ฝ่ายการเงิน ฝ่ายธนาคาร และฝ่ายบริหาร
- จัดการตรวจสอบภายในและกฎหมาย (internal audit and legal) ประกอบด้วย ฝ่ายตรวจสอบ และฝ่ายกฎหมาย

(3.2) จัดการบริหารเงินกองทุน (fund management) ภายใต้การดูแลของ Chief Investment Officer (CIO) ประกอบด้วย หน่วยงานเงิน ฝ่ายวิเคราะห์และพัฒนา

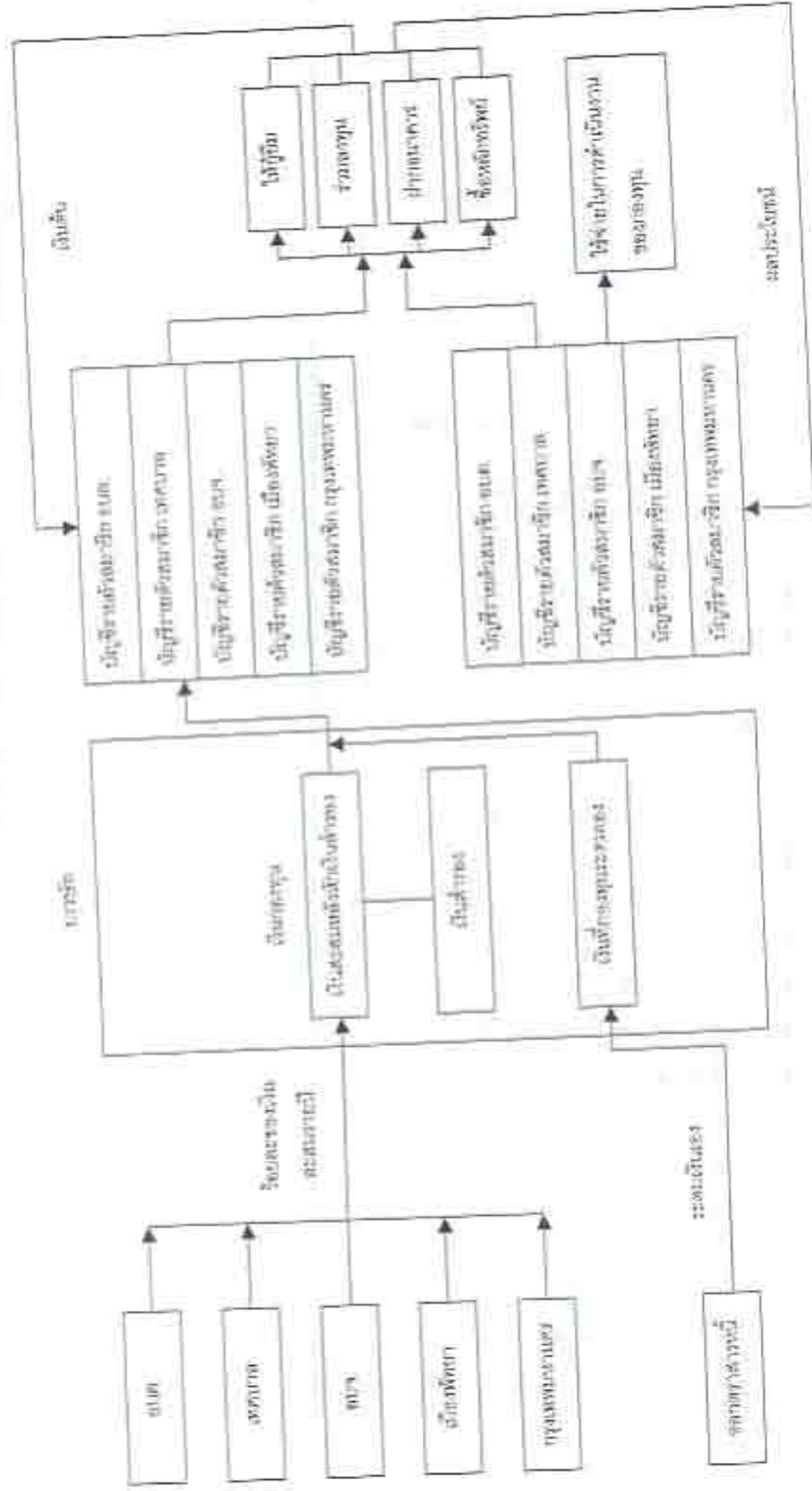
(4) พนักงาน

บริษัทฯ ต้องมีพนักงานที่เพิ่มเป็นตำแหน่งที่เป็นศูนย์กลางในการทำงานด้านบริหารทั่วไป และด้านบริหารเงินกองทุน และเพื่อรองรับการติดต่อจากธนาคารทั้งประเทศ โดยปลอดจากอำนาจรัฐมาแทรกแซง จึงต้องมีการว่าจ้างพนักงานและผู้จัดการมาทำงานประจำในแต่ละหน้าที่ โดยมีคณะกรรมการเป็นนายจ้าง

ผังโครงสร้างองค์กรของบริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (บจก.)



ผังโครงสร้างทีมงานและทงาที่ใช้ไปขอเงินลงทุนในบริษัท



5.3 รูปแบบการให้บริการของบรรษัทเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

ตามที่กล่าวมาแล้วในข้างต้นว่า วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบรรษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น หรือ บงถ. เพื่อใช้เป็นศูนย์กลางในการช่วยเหลือทางการเงินภายใต้หลักการช่วยเหลือซึ่งกันและกัน ดังนั้น รูปแบบของการให้บริการจะไม่ยึดติดกับการให้บริการเพียงอย่างเดียว แต่จะเป็นการให้บริการทางการเงินในลักษณะอื่นด้วย เช่น การร่วมลงทุน การให้คำปรึกษาทางการเงิน เป็นต้น ในขณะเดียวกัน การรักษาสถาบันการเงินของสมาชิกที่ส่งมาจะไม่จำกัดไว้เพียงการฝากธนาคาร แต่จะขยายขอบเขตให้รวมไปถึงการลงทุนในหลักทรัพย์ของรัฐบาลหรือรัฐวิสาหกิจด้วย

5.3.1 การให้กู้ยืมเงิน

บงถ. สามารถให้กู้ยืมเงินแก่ อบต. ที่เป็นสมาชิกกองทุนเท่านั้น โดยวงเงินที่ให้กู้ยืมและอัตราดอกเบี้ย จะพิจารณาจากตัวโครงการที่จะนำเงินไปใช้ ความเป็นไปได้ของโครงการ รุดค้ำหนุน ผลตอบแทน และฐานะการเงินของ อบต. แต่ละแห่งเป็นหลัก ส่วนเงินที่สมาชิกส่งสะสมมากน้อยแตกต่างกันนั้น จะไม่ถูกนำมาคิดในการพิจารณาให้กู้ เพราะถือว่าทุกคนมีฐานะเป็นสมาชิกเท่ากัน

5.3.2 การทำหน้าที่ระดมทุนให้กัน อบต. ทั้งประเทศ ผ่านการออกพันธบัตรบรรษัท (Bond Bank)

เพื่อให้ อบต. สามารถมีเงินทุนต้นทุนส่วนเพื่อใช้ลงทุนในโครงการที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น แต่ อบต. อาจยังไม่สามารถระดมทุนเองผ่านการออกพันธบัตรได้ หรือถ้าทำได้อาจมีต้นทุนสูง ดังนั้น บรรษัทฯ จะทำหน้าที่รวบรวมความต้องการการเงินทุนของ อบต. ทั้งประเทศแล้วดำเนินการระดมทุนเอง ซึ่งจะเป็นจำนวนที่สูง (ต้นทุนจะต่ำ) ผ่านการออกพันธบัตรบรรษัทฯ แล้วค่อยจัดสรรเงินทุนที่ระดมมาได้ตามความต้องการของ อบต.

5.3.3 การร่วมลงทุน

บงถ. สามารถร่วมลงทุนในโครงการของ อบต. ที่เห็นว่าสามารถให้ผลตอบแทนที่ดีแก่กองทุน โดยมีวิธีดำเนินการได้ 3 วิธี คือ

(1) นำเงินกองทุนไปร่วมลงทุน

(2) ออกตราสารของคณะโครงการที่จะไปร่วมลงทุนจำหน่ายแก่ประชาชน

ทั่วไป และนำเงินที่ได้จากการจำหน่ายตราสารนั้นไปลงทุนในหลักทรัพย์ตามที่กำหนดไว้ในโครงการ

[3] วิธีผสมระหว่างใช้เงินกองทุนตามวิธีที่ 1 และเงินที่ได้จากการระดมเองตามวิธีที่ 2 ในสัดส่วนที่เหมาะสม)

5.3.3 การให้คำปรึกษาทางการเงิน

อปท. ที่เป็นสมาชิกสามารถขอคำปรึกษาทางการเงินและการพัฒนาชุมชนจาก บงค. ได้ทั้งในเรื่องของการจัดการและการบริหารทรัพย์สิน หนี้สิน และส่วนเงินสะสมที่อยู่ในมือของ อปท. การปรึกษาหารือหรือการจัดทำโครงการพัฒนาของท้องถิ่น รวมทั้งการขอคำแนะนำในวิธีการจัดหาเงินเพื่อสนับสนุนโครงการของ อปท.

5.4 รูปแบบของการบริหารความเสี่ยงของการให้บริการและการตรวจสอบการดำเนินการที่เหมาะสม

ความเสี่ยงของ บงค. คือ โอกาสในการสูญเสียเงินกองทุน ทั้งนี้เนื่องมาจากการจัดตั้งและประกอบกิจกรรมของ บงค. กำหนดให้อยู่ในประเภทกองทุนสวัสดิการชุมชนได้เฉพาะรายได้ของกองทุนแต่จ่ายขาดไม่ได้สำหรับเงินเดือน ดังนั้น เงินต้นจะเป็นสิ่งที่สูญหายไปไม่ได้ โอกาสในการสูญเสียดังกล่าวจึงเป็นความเสี่ยงของสมาชิกทั้งหมด ในขณะที่ระบบเดิมเวลา อปท. กู้เงิน จากเงินทุนสะสมที่ฝากไว้กับกระทรวงมหาดไทย เงินที่ได้มี 2 ส่วน ส่วนที่ 1 คือเงินสะสมที่ อปท. ส่งมาฝากซึ่งไม่ต้องเสียดอกเบี้ย ในขณะที่ ส่วนที่ 2 คือเงินส่วนที่เกินกว่าเงินสะสมที่ส่งมาฝาก ซึ่งจะถูกคิดดอกเบี้ย ดังนั้น จำนวนเงินที่เป็นความเสี่ยงต่อส่วนรวมจึงมีจำนวนน้อย ส่วนระบบของบรรษัท เงินที่ บงค. ให้อู้และนำไปลงทุน จะแตกต่างจากส่วนที่ อปท. ในฐานะสมาชิกส่งมาสะสมในบัญชีรายตัว

การบริหารความเสี่ยงที่ บงค. จำเป็นต้องนำมาใช้ คือ การให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ความเชื่อมั่นในตัวผู้กู้ รวมถึงฐานะการเงินของผู้กู้ด้วย ซึ่งในกรณีนี้ผู้กู้มีฐานะเป็นองค์กรของรัฐประเภทที่มีความน่าเชื่อถือในระดับหนึ่งอยู่แล้ว ประกอบกับการวิเคราะห์ผลตอบแทนของโครงการ ต้องชัดเจน เพื่อให้เงินกองทุนส่วนรวมมีความเสี่ยงน้อยที่สุดและได้ประโยชน์มากที่สุด ดังนั้น ก่ออปท. จึงต้องดำเนินการบริหารเงินกองทุน เป็นตั้งแต่การจัดทำข้อมูลบัญชีสมาชิกให้ครบถ้วน การปันทิกละรับเงินสะสม การดูแลทรัพย์สินของสมาชิก และการจัดสรรปันส่วนผลประโยชน์ให้แก่บัญชีสมาชิกให้ถูกต้อง นอกจากนี้แล้ว ต้องมีการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการเงินจากโครงการที่ให้อู้และโครงการที่นำไปลงทุน การกระจายและบริหารความเสี่ยงที่อาจจะเกิดขึ้นด้วยการใช้กระบวนการและเครื่องมือเชิงทางการเงินที่เหมาะสม

การป้องกันข้อผิดพลาดในการดำเนินการของ บงอ. ก็เป็นสิ่งจำเป็นอีกประการหนึ่งที่จะมองข้ามไม่ได้ เนื่องจากหากมีการดำเนินงานที่มีผิดพลาดเกิดขึ้นอย่างส่งผลให้เงินกองทุนมีการสูญเสีย ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมภายใน (compliance and internal control) ซึ่งควรจะขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ บงอ. เพื่อให้มีกำกับและดูแลการดำเนินงานทั้งก่อนดำเนินการและในระหว่างดำเนินการให้เป็นไปตามระบบที่วางไว้ ในขณะเดียวกัน ต้องจัดให้มีการตรวจสอบ (audit) ทั้งภายใน และจากบุคคลภายนอกไม่ว่าจะเป็นสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน หรือผู้สอบบัญชีรับอนุญาตเอกชน เพื่อตรวจสอบผลการดำเนินงานที่ผ่านมาด้วย

บทที่ 7

การบริหารการขาดดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารการขาดดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 อปท. แต่ละแห่งควรมีอิสระในการกำหนดนโยบายต่อการจัดตั้งหน่วยงาน โดยคำนึงถึงปัจจัยต่างๆ ทั้งด้านภารกิจ ความสามารถในการหารายได้ และความสามารถในการบริหารจัดการการเงิน และหนี้สิน ซึ่งเป็นส่วนสำคัญในการบริหารการเงินอุด และชำระขาดดุลของ อปท.

ในกระบวนการบริหารการขาดดุลงบประมาณ นั้นเป็นเรื่องไม่ใหม่ อปท. ของไทย เพราะยังไม่มีระบบการถักนิตยาคม จึงเกิดจากกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ ที่ทำให้ อปท. ของไทย ที่ผ่านมาจะต้องจัดทำงานงบประมาณแบบเกินดุลหรือลบลุลเท่านั้น ในขณะที่ประเทศต่างๆ มีประสบการณ์ในการถักนิตยาคม ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลจากธนาคารโลก¹ รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศต่างๆ มีการถักนิตยาคม ดังนี้ได้ดังนี้

๑. บทเรียนจากต่างประเทศ

1.1 จัดรูปแบบองค์การก่อนนี้

(1) เพื่อชดเชยการขาดสภาพคล่องส่วนเงินอุดหนุนอื่น ซึ่งเป็นเรื่องปกติของท้องถิ่นทั่วโลก การกู้เงินมักจะเป็นรูปแบบการเบิกเงินเกินรายได้จากธนาคาร ซึ่งเป็นรูปแบบปกติของการกู้เงิน และบางแห่งจะมีการชดเชยเงินระดับอื่นประมาณ² ถึง 3.5% เป็นต้น

(2) เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งเป็นเรื่องปกติของรัฐบาล แต่ในระดับท้องถิ่นไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนมากนัก

(3) เพื่อใช้ซื้อโรงงานและเครื่องจักรที่มีอายุการใช้งานยาว การกู้เงินประเภทนี้จะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่ตามมาในด้านค่าเสื่อมและค่าสึกหรบ ทั้งนี้ท้องถิ่นอาจใช้วิธีเช่าซื้อแทนซึ่งเงินเป็นที่ยอมรับมากขึ้น เนื่องจากเป็นการเลี่ยงการซื้อเครื่องจักรที่อาจจะล้าสมัยในยุคที่เทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

¹ Davy, Deneigh J. (1982) " Domestic Borrowing for Urban Development." Economic Development, World Bank.

(4) เพื่อใช้ในการลงทุนซึ่งได้รับผลตอบแทนในรูปแบบรายรับจากโครงการการกู้ยืมประเภทนี้ จะใช้ในโครงการลงทุนที่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งเป็นที่นิยมที่จะนำมาดำเนินโครงการด้านพัฒนาหรือโครงการด้านสาธารณูปโภค

(5) เพื่อใช้ในการลงทุนเพื่อการพัฒนาในระยะยาวที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยตรง จะมีลักษณะแตกต่างกันสำหรับท้องถิ่นทั่วโลก บางประเทศจะมีการกู้เงินลักษณะนี้สูง เช่น แคนาดา, เม็กซิโก, มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 80 ของค่าใช้จ่ายด้านการลงทุน ขณะที่สวีเดน ญี่ปุ่น มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10-17

จากวิวัฒนาการของการกู้เงินดังกล่าวข้างต้น จะเห็นว่าหากก่อนหน้านี้โดยการกู้เพื่อชดเชยการขาดสภาพคล่องในระยะสั้น รัฐบาลของไทยหลายแห่งมีการกู้เงินลักษณะนี้ โดยส่วนใหญ่จะกู้โดยการเบิกเงินเกินบัญชีจากสถาบันการเงินของรัฐ ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารกรุงไทย แต่ยังไม่เคยมีการชดเชยค่าเช่าทางการเงินในรูปแบบเงินระยะสั้น คงจะเนื่องมาจากการกู้เงินจากสถาบันการเงินดังกล่าวเป็นวิธีการที่ง่าย โดย รัฐบาลฯ ใช้เงินฝาก หรือให้ผู้บริหาร รัฐบาลฯ เป็นผู้ค้ำประกัน และวงเงินไม่สูงมากนัก

การก่อหนี้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่ง รัฐบาลฯ ของไทยไม่เคยมีการกู้เงินในลักษณะนี้ เพราะระเบียบวิธีการงบประมาณที่ผ่านมา ทำให้ รัฐบาลฯ ส่วนใหญ่จัดทำงบประมาณแบบเกินดุลหรือสมดุล นอกจากนี้ เมื่องบประมาณประจำปีมีล้นบ้างก็ใช้ หากท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ก็จะใช้วิธีปรับลดงบประมาณลง หรือขี้นเงินสะสมมาใช้

การก่อหนี้เพื่อซื้อโรงงานและเครื่องมือเครื่องจักร ซึ่ง รัฐบาลฯ ของไทยจะมีการกู้เงินในลักษณะนี้ โดยนิยมกู้เพื่อซื้อเครื่องจักร ด้านรับสร้างและซ่อมแซมถนน แต่ยังไม่มีการก่อหนี้เพื่อใช้ในโครงการลงทุนที่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งโครงการที่ รัฐบาลฯ ของไทยนิยมลงทุน ได้แก่ โครงการในเชิงพาณิชย์ เช่น โรงรับจำนำ ตลาดสด โรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการก่อหนี้เพื่อสนับสนุนโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาในระยะยาวของท้องถิ่น ได้แก่ โครงการทำนุสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น

1.2 แหล่งและวิธีการก่อหนี้

ท้องถิ่นของประเทศต่างๆ มีแหล่งและวิธีการกู้เงิน ดังต่อไปนี้

(1) การกู้เงินจากรัฐบาลระดับที่สูงกว่า

(2) การกู้เงินจากองค์การระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย และรัฐบาลของประเทศอื่น

(3) การกู้ยืมจากธนาคารเฉพาะกิจของรัฐ หรือกองทุนกู้ยืม ซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนเงินกู้ไว้กับท้องถิ่น

(4) การกู้ยืมโดยการออกพันธบัตร และตราสารการเงิน

(5) การกู้ยืมและการเบิกเงินเกินบัญชีจากธนาคารพาณิชย์ หรือธนาคารของรัฐ

(6) การกู้ยืมเงินโดยใช้ทรัพย์สินของท้องถิ่นเป็นหลักประกัน

(7) การกู้ยืมเงินภายในประเทศจากกองทุนสำรองต่างๆ เช่น กองทุนสำรองเลี้ยงชีพ

เป็นต้น

(8) การเช่าซื้อ

(9) การได้รับเงินทุนจากคู่สัญญา ลำห้วยโครงการก่อสร้างต่างๆ

จากการพิจารณาแหล่งและวิธีการก่อหนี้ของท้องถิ่นของประเทศต่างๆข้างต้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับ อบปท. ของไทย จะเห็นว่า อบปท. ของไทยมีแหล่งและวิธีการกู้เงินที่ค่อนข้างแคบ โดยมีแหล่งที่สำคัญ 2 แหล่ง เท่านั้นคือ แหล่งแรก เป็นการกู้โดยเบิกเงินเกินบัญชี ซึ่งใช้ในกรณีที่ขาดสภาพคล่องชั่วคราวตามที่กล่าวมาแล้ว และแหล่งที่ 2 เป็นการกู้จากกองทุนเงินสะสม ซึ่งมีเฉพาะกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และเงินลงทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ทั้งนี้ การกู้เงินจากกองทุนเงินสะสมดังกล่าว มีข้อจำกัด กล่าวคือ อบปท. สามารถกู้เงินไปใช้จ่ายในกิจการสาธารณูปโภค หรือกิจการอย่างอื่นได้ โดยสามารถผ่อนชำระได้ไม่เกิน 15 ปี ซึ่งเทศบาลสามารถกู้ได้ไม่เกิน 10 เท่าของเงินสะสมที่ฝากไว้ และองค์การบริหารส่วนจังหวัดสามารถกู้ได้ไม่เกินวงเงินสะสมที่ฝากไว้ ทั้งนี้ถ้ากู้เงินสะสมเงินกู้ส่วนที่เกินจะต้องเสียดอกเบี้ย ซึ่งขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการกู้ ซึ่งมีการกู้เพื่อลงทุนด้านสาธารณูปโภค หรือการบริหารสาธารณะที่เป็นประโยชน์ร่วมกันโดยตม เช่น การประปา ไฟฟ้า การสร้างถนน ท่อระบายน้ำสะพาน รวดดับเพลิง รถขนส่ง เป็นต้น และมีการกู้เพื่อลงทุนที่ได้ผลตอบแทนโดยตรง ซึ่งเป็นการลงทุนในเชิงพาณิชย์ เช่น การสร้างตลาด โรงแรมพัสดุ อาคารพาณิชย์ เป็นต้น นอกจากนี้ ก็มีการกู้เพื่อลงทุนในกิจการที่ช่วยเหลือประชาชน เช่น กิจการสถานอนามัย เป็นต้น

นอกจากการกู้เงินที่กล่าวแล้ว ท้องถิ่นยังมีการกู้จากโครงการของรัฐบาลโดยในช่วงที่ประเทศไทยประสบกับภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ตั้งแต่กลางปี 2540 รัฐบาลได้ดำเนินโครงการลงทุนเพื่อสังคม (Social Investment Project - SIP) โดยกู้เงินจากธนาคารโลก และรัฐบาลญี่ปุ่น วงเงินรวม 482 ล้านบาทจากรัฐ เพื่อใช้ในการแก้ปัญหาทางสังคมแก่ผู้ที่ได้รับผล

กระทบจากวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ จึงแนวทางในการดำเนินโครงการลงทุนเพื่อสังคม แบ่งเป็น 2 แนวทาง คือ

แนวทางที่ 1 เป็นการแก้ไขปัญหาระยะสั้น โดยการสนับสนุนทางการเงินแก่กิจกรรม หรือโครงการภาครัฐ (ซึ่งรวมถึงส่วนท้องถิ่น) ที่ก่อให้เกิดการจ้างงานและการเพิ่มรายได้

แนวทางที่ 2 เป็นการแก้ไขปัญหาระยะยาว และสร้างฐานการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการสนับสนุนทางการเงินแก่กิจกรรมและโครงการที่มีผลต่อการปรับโครงสร้างทางสังคมและการกระจายอำนาจ โดยเน้นการเสริมสร้างความรู้และเชิงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการเข้าร่วมกิจกรรมของชุมชนต่างๆ ซึ่งกระทำผ่านกองทุนที่กระทรวงการคลังจัดตั้ง และมอบหมายให้ธนาคารออมสินเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารจัดการ ซึ่งธนาคารออมสินได้ตั้งกองทุนขึ้น 2 กองทุน กองทุนแรก คือ กองทุนเพื่อการลงทุนทางสังคม (Social Investment Fund – SIF) ซึ่งเป็นเงินให้เปล่าแก่กิจกรรม หรือโครงการที่ตอบสนองความต้องการของชุมชน และกองทุนที่ 2 คือ กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (Regional Urban Development Fund – RUODF) ซึ่งมีลักษณะเป็นกองทุนหมุนเวียนเพื่อให้งบประมาณแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะ เทศบาล จำนวน 30 แห่งทั่วประเทศ (ประมาณ 1,200 ล้านบาท) ในระยะเวลาไม่เกิน 15 ปี เพื่อใช้ในโครงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคที่สร้างรายได้ โดยกองทุน RUODF จะเป็นเครื่องมือทางการเงินให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการช่วยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดเตรียมและบริหารโครงการในการพัฒนาขีดความสามารถ เพื่อย้ายการลงทุนของตนเองได้ในระยะยาว กองทุน RUODF นับได้ว่าเป็นโครงการนำร่องของแหล่งเงินทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ซึ่งมีการบริหารโดยคณะกรรมการบริหารกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค ซึ่งจากข้อมูลในช่วงเดือนพฤศจิกายน 2541-พฤศจิกายน 2544 คณะกรรมการฯ ได้มีการอนุมัติโครงการเงินกู้แก่เทศบาล 24 เทศบาล จำนวน 32 โครงการ วงเงินกู้จำนวน 478.79 ล้านบาท ทั้งนี้ โครงการที่เทศบาลขอกู้มาก ได้แก่ โครงการก่อสร้างตลาด โรงฆ่าสัตว์ สถานอนุบาล ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก ห้องสมุดประชาชน ระบบประปา เป็นต้น ซึ่งจากสถิติการกู้เงินจากกองทุน RUODF ดังกล่าว จะเห็นได้ว่า เทศบาลซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ค่อนข้างมีศักยภาพในการกู้เงินยังไม่สามารถเข้าถึงแหล่งเงินเชื่อท้องถิ่นได้เท่าที่ควร เนื่องจาก การกู้เงินเป็นเรื่องใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ค่อนข้างเข้มงวดของกองทุน ทำให้ท้องถิ่นเกิดความสนใจในการกู้เงินน้อย ดังนั้น จึงควรมีการพัฒนา รูปแบบของการสนับสนุนเงินเชื่อให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อให้ท้องถิ่นจะได้สามารถระดมทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นได้เพิ่มขึ้น

2. การกำหนดหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการขาดดุลของ อปท. ไทย

จากการศึกษาวิฤตประสงค์และรูปแบบการก่อหนี้ของท้องถิ่นทั้งของต่างประเทศและของไทยแล้ว เห็นว่าควรวางหลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการขาดดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ดังนี้

2.1 หลักเกณฑ์การตัดสินใจในการลงทุน

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลได้สนับสนุนการพัฒนาท้องถิ่นโดยการจัดหาบริการโครงสร้างพื้นฐานโดยดำเนินการผ่านส่วนราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง หรือผ่านเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นโดยตรง ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ค่อยได้มีโอกาสมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองเท่าที่ควร ดังนั้น เมื่อมีการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถพึ่งตนเองได้และมีศักยภาพเพียงพอที่จะจัดหาบริการโครงสร้างพื้นฐาน ตลอดจนโครงการลงทุนต่างๆ ได้ด้วยตนเอง จึงควรสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถระดมทุนเพื่อใช้ในการลงทุนได้เอง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีเงินหรือเงินอยู่กับความจำเป็นที่จะต้องมีการลงทุน หรือกระจายเพื่อการลงทุน ซึ่งสิ่งที่ควรสนับสนุนให้มีการกระทำนี้ได้ คือ ในกรณีที่มีการลงทุนมีจำนวนสูง และเงินทุนที่มีอยู่ไม่เพียงพอ หรือเป็นโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นต่อการเจริญเติบโตในอนาคต ซึ่งถ้าชะลอการลงทุนแล้วจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น ทั้งนี้ การที่ อปท. จะตัดสินใจลงทุนในโครงการหนึ่งโครงการใดนั้น ควรที่จะได้มีการวิเคราะห์ความเป็นไปได้ในการประมาณการความคุ้มค่าของท้องถิ่น และวิธีการตอบสนองของความคุ้มค่าที่เหมาะสม และเมื่อมีโครงการแล้วจะช่วยให้ปัญหาการขาดแคลนหรือการเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างไร นอกจากนี้ ควรจะวิเคราะห์ความรุนแรงของปัญหา โดยใช้เงื่อนไขของเวลามาใช้ประกอบการตัดสินใจว่าเรื่องใดเป็นเรื่องเร่งด่วนที่ควรดำเนินการ และหากไม่ดำเนินการโครงการจะเกิดผลเสียหายน้อยประชาชน ต่อเศรษฐกิจ หรือสิ่งแวดล้อมของท้องถิ่นอย่างไร

นอกจากนี้ ควรจะมีการวิเคราะห์ความเหมาะสมการลงทุนโครงการ โดยมีหลักเกณฑ์การพิจารณาว่าคุ้มค่าในการลงทุนหรือไม่ โดยใช้ตัวชี้วัดต่างๆ โดยอาจใช้หลักเกณฑ์การ

วิเคราะห์โครงการของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ใช้ในการวิเคราะห์โครงการลงทุนของส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ^๖ โดยใช้ตัวชี้วัดต่างๆ ดังนี้

1) มูลค่าปัจจุบัน (Net Present Value : NPV)

เป็นการวิเคราะห์โดยใช้วิธีกำหนดอัตราส่วนลด (Discount Rate) ให้อยู่กัน แล้วนำไปปรับมูลค่าผลประโยชน์ (Benefit) และต้นทุน (Cost) ในแต่ละปีให้เป็นมูลค่าปัจจุบัน จากนั้นจึงหาค่าความแตกต่างระหว่างผลรวมของมูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์กับมูลค่าปัจจุบันของต้นทุนโครงการ ค่าที่ได้ คือ มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) ซึ่งแสดงเป็นสูตรได้ดังนี้

$$\text{NPV} = \sum_{t=1}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} - \sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

หรือ

$$\text{NPV} = \sum_{t=1}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t}$$

- โดย
- B_t = มูลค่าผลประโยชน์ในปีที่ t
 - C_t = มูลค่าต้นทุนในปีที่ t
 - r = อัตราส่วนลด
 - t = ปีของโครงการ ได้แก่ ปีที่ $1, 2, \dots, n$
 - n = อายุของโครงการ

เกณฑ์การตัดสินใจในการลงทุน คือ NPV มากกว่าศูนย์จะยอมรับโครงการ

2) อัตราผลตอบแทนต่อต้นทุน (Benefit - Cost Ratio : B/C ratio)

เป็นการคำนวณหาอัตราส่วนระหว่างผลรวมของมูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์กับมูลค่าปัจจุบันของต้นทุน ซึ่งแสดงเป็นสูตร ได้ดังนี้

$$\text{B/C} = \frac{\sum_{t=1}^n \frac{B_t}{(1+r)^t}}{\sum_{t=1}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}}$$

เกณฑ์การตัดสินใจการลงทุนคือ B/C มากกว่าหนึ่ง จะยอมรับโครงการ

^๖ แนวทางและหลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กันยายน 2540

3) อัตราผลตอบแทนของโครงการ (Internal Rate of Return : IRR)

เป็นการคำนวณหาอัตราส่วนที่ทำให้มูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์รวมเท่ากับมูลค่าปัจจุบันของต้นทุนรวม หรืออัตราส่วนลดที่ทำให้มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) มีค่าเท่ากับ ศูนย์ ซึ่งแสดงเป็นสูตร ได้ดังนี้

$$\text{IRR คือ } r \text{ ที่ทำให้ } \sum_{t=0}^n \frac{B_t}{(1+r)^t} = \sum_{t=0}^n \frac{C_t}{(1+r)^t}$$

$$\text{หรือ } \text{NPV} = \sum_{t=0}^n \frac{B_t - C_t}{(1+r)^t} = 0$$

เกณฑ์ในการตัดสินใจในการลงทุนนั้นใช้วิธีเทียบ IRR กับค่าเสียโอกาสของเงินทุน ถ้าโครงการมีค่า IRR สูงกว่าค่าเสียโอกาสของเงินทุน แสดงว่าโครงการนั้นมีความเหมาะสมที่จะลงทุน

จากการพิจารณาตัวชี้วัดต่างๆ ที่ควรให้ประกอบการตัดสินใจลงทุนข้างต้นนี้ จะเห็นมีตัวประกอบที่สำคัญ คือ ต้นทุน (Cost) และผลประโยชน์ (Benefit) ของโครงการ

ต้นทุน (Cost) ของโครงการ จะแบ่งเป็นค่าใช้จ่ายทางตรง (Direct Cost) ซึ่งประกอบด้วยต้นทุนคงที่ (Fixed Cost) เป็นค่าที่ดิน ค่าก่อสร้าง เครื่องจักร เครื่องมือ เป็นต้น และต้นทุนในการดำเนินงาน (Operating Cost) เช่น ค่าจ้างแรงงาน ค่าสาธารณูปโภค ค่าใช้จ่ายในการบริหาร เป็นต้น นอกจากนี้ จะต้องพิจารณาค่าใช้จ่ายทางอ้อม (Indirect Cost) ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่เกิดขึ้นจากการมีโครงการ เช่น ปัญหามลพิษ เป็นต้น ทั้งนี้ในการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายทางการเงินจะคิดเฉพาะค่าใช้จ่ายทางตรงเท่านั้น ส่วนการวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายทางเศรษฐกิจจะพิจารณาเฉพาะค่าใช้จ่ายที่แท้จริงที่มีต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมจากการมีโครงการ โดยไม่รวมรายการที่เป็นลักษณะถ่ายโอนเบี่ยงมือโดยไม่ก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างแท้จริง ได้แก่ ค่าภาษี ค่าเสื่อมราคา ค่าชำระหนี้

ผลประโยชน์ (Benefit) ของโครงการ จะแบ่งเป็นผลประโยชน์ทางตรง (Direct Benefit) ซึ่งหมายถึงสินค้าและบริการที่ผลิตได้โดยตรงจากโครงการ นอกจากนี้ จะต้องพิจารณาถึงผลประโยชน์ทางอ้อม (Indirect Benefit) ซึ่งหมายถึงมูลค่าของสินค้าและบริการที่เพิ่มขึ้น นอกเหนือจากวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในโครงการ

นอกจากการพิจารณาหลักเกณฑ์ในการตัดสินใจลงทุนตามที่กล่าวมาแล้ว หากท้องถิ่นจะใช้เงินกู้ในการลงทุน จะต้องแสดงความสามารถในการก่อหนี้ เพื่อให้ผู้ให้กู้มีความเชื่อถือ และเป็นการแสดงความสามารถในการชำระหนี้ โดยใช้อัตราส่วน หนี้สิน (Debt - Equity Ratio) ต่อทุน ซึ่งอัตราส่วนนี้จะสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับเครดิตที่เจ้าหนี้ให้ ซึ่งตามปกติในภาคธุรกิจเอกชน อัตราส่วนนี้จะกำหนดมาตรฐานไว้ต่ำกว่าหนึ่งเท่า แต่สำหรับภาครัฐในส่วนของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐบาลค้ำประกันนั้น อัตราส่วนนี้จะสูงกว่าภาคเอกชน ซึ่งเจ้าหนี้มีความมั่นใจว่า จะได้รับชำระหนี้คืนแน่นอน

2.2 แนวทางการระดมทุน

เมื่อพิจารณาถึงภาครัฐบาลของไทย ซึ่งมีความหมายรวมถึงรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และส่วนท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าในส่วนของรัฐบาลและรัฐวิสาหกิจ มีประสบการณ์ในการระดมทุน โดยการกู้เงินเพื่อนำมาใช้จ่ายในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมเป็นเวลานานแล้ว ในขณะที่ส่วนท้องถิ่นของไทยยังไม่มีประสบการณ์ในการระดมทุน โดยการกู้โดยตรง ในลักษณะ Term Loan แต่จะมีในลักษณะรัฐบาลกู้ไปกับส่วนท้องถิ่น หรือให้กู้ต่อ เช่น กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (RUOF) ตามที่กล่าวมาแล้ว ดังนั้น ในการศึกษาวิจัยจะได้ใช้แนวทางการระดมทุนโดยการกู้ของรัฐบาล และรัฐวิสาหกิจของไทย ประกอบกับการระดมทุนของส่วนท้องถิ่นของประเทศต่างๆ มาประกอบการศึกษาแนวทางการระดมทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

2.2.1 การกู้เงินของรัฐบาล

การกู้เงินของรัฐบาล อาจจำแนกเป็น 2 ประเภทตามแหล่งของเงินกู้คือ

(1) การกู้ภายในประเทศ

รัฐบาลจะกู้เงินภายในประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อระดมการขาดดุลงบประมาณ ทั้งนี้โดยปกติอำนาจตามพระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 และที่แก้ไขเพิ่มเติม โดยได้มีการกำหนดสถานที่ในการกู้ในแต่ละปีว่าจะต้องไม่เกินร้อยละ 20 ของวงเงินงบประมาณ รวมกันอีกร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้สำหรับชำระคืนต้นเงินกู้ และวิธีการกู้ได้กำหนดให้ใช้วิธีออกตั๋วเงินคลัง พันธบัตร ตราสารสั้น หรือทำสัญญากู้ก็ได้ แต่ในทางปฏิบัติที่ผ่านมารัฐบาลจะใช้วิธีการกู้โดยการออกตราสาร 3 ประเภท คือ ตั๋วเงินคลัง พันธบัตร และตั๋วสัญญาใช้เงิน

1) ตั๋วเงินคลัง เป็นหลักทรัพย์รัฐบาลระยะสั้น อายุไม่เกิน 1 ปี ซึ่งจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดสภาพคล่องในการบริหารเงินสด หรือเงินคงคลังของรัฐบาล ซึ่งแต่เดิมจะมีการออกตั๋วเงินคลังในช่วงที่รายได้ของรัฐบาลต่ำกว่ารายจ่าย เช่น ในช่วงต้นปีงบประมาณล่วงหน้า

ราชการจะมีการเบิกจ่ายสูงในกรณีที่รัฐบาลมีรายได้จากภาษีน้อย เพราะยังไม่ถึงเวลาการชำระ ภาษี แต่ในปัจจุบันโดยเฉพาะในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจได้มีการใช้ตัวเงินคลังเป็นเครื่องมือในการ บริหารการเงินในระยะยาวด้วย วิธีการออกตั๋วเงินคลัง รัฐบาลจะมอบหมายให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้จัดจำหน่าย โดยวิธีประมูล

2) พันธบัตร เป็นหลักทรัพย์ระยะยาว ซึ่งแต่เดิมอาจแบ่งตามลักษณะ ผู้ให้กู้ได้ 2 ประเภท คือ พันธบัตรเพื่อกู้เงินจากธนาคารแห่งประเทศไทยโดยตรง ซึ่งมีวัตถุประสงค์ เพื่อใช้จ่ายเฉพาะโครงการ อายุตั้งแต่ 20 - 50 ปี และพันธบัตรเพื่อกู้เงินจากบุคคลทั่วไป ซึ่งมี วัตถุประสงค์เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณประจำปี โดยประเภทพันธบัตรทั้งสองจะมีประเภท พันธบัตรออมทรัพย์ ซึ่งจำหน่ายให้กับบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสาธารณ กุศล เช่น มูลนิธิ สมาคม เป็นต้น พันธบัตรเงินกู้ทั่วไป ซึ่งจำหน่ายให้กับบุคคลทั่วไป และ พันธบัตรลงทุน ทั้งนี้ในปัจจุบันรัฐบาลจะออกแต่พันธบัตรเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ โดย ไม่ได้ขอทุนพันธบัตรเฉพาะโครงการแล้ว อย่างไรก็ตามในช่วงที่มีวิกฤติเศรษฐกิจ รัฐบาลได้ออก พันธบัตรในกรณีพิเศษเพื่อช่วยเหลือกองทุนเพื่อการฟื้นฟู และพัฒนาระบบสถาบันการเงิน ซึ่งมี อายุตั้งแต่ 3 ปี ถึง 20 ปี

3) ตั๋วสัญญาใช้เงิน เป็นตราสารที่ออกสำหรับการกู้เงินจากธนาคาร ขสมสิน ซึ่งผลสัมฤทธิ์ ธนาคารขสมสินจะให้รัฐบาลกู้โดยการซื้อพันธบัตรรัฐบาล แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยรัฐบาลออกตั๋วสัญญาใช้เงินให้ธนาคารขสมสินโดยตรง โดยไม่ผ่านธนาคาร แห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นผู้จัดจำหน่ายพันธบัตรรัฐบาล

(2) การกู้เงินจากต่างประเทศ

รัฐบาลจะกู้เงินจากต่างประเทศ เพื่อใช้จ่ายในการลงทุนตามโครงการ พัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ทั้งนี้โดยอาศัยพระราชบัญญัติให้อำนาจกระทรวงการคลังกู้เงินจาก ต่างประเทศ พ.ศ. 2519 แหล่งที่กู้ได้แก่ จากสถาบันการเงินระหว่างประเทศ ได้แก่ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย เป็นต้น จากรัฐบาลต่างประเทศ ซึ่งเป็นการกู้ระหว่างรัฐบาลกับรัฐบาล เช่น กู้จากญี่ปุ่น สหรัฐอเมริกา เยอรมัน และแคนาดา เป็นต้น นอกจากนี้ ก็มีการกู้จากตลาด การเงินต่างประเทศ เช่น ธนาคารเอกชนต่างประเทศ และการออกพันธบัตรในต่างประเทศ เป็นต้น

นอกจากการกู้เพื่อนำมาใช้จ่ายในโครงการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ตามที่กล่าวมาแล้ว รัฐบาลได้มีการกู้เงินมาเพื่อพัฒนาของทัพ เพื่อปรับปรุงโครงสร้างเงินกู้ต่าง ประเทศ ตลอดจนเพื่อฟื้นฟูเศรษฐกิจ (เช่นช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ) ซึ่งได้มีการกฎหมายให้อำนาจ กระทรวงการคลังในกู้เงินเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวแยกต่างหาก ทั้งนี้การกู้เงินจากต่างประเทศ ของรัฐบาลถือเป็นเงินนอกงบประมาณ โดยไม่ต้องนำมารวมเป็นงบประมาณรายรับ แต่เมื่อ

นำไปแสดงในฐานะการคลังตามระบบสากล (Government Finance Statistics – GFS) แล้ว จะต้องนำรายการกระจายจากเงินกู้ต่างประเทศไปนับรวมเป็นรายจ่าย พร้อมกับลงรายการชุดรายการขาดดุลโดยการกู้เงิน เช่นเดียวกับการกู้เงินประเภทอื่นๆ ของรัฐบาล

(3) การกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ

ในการลงทุนของรัฐวิสาหกิจไม่ว่าจะเพื่อการขยายกิจกรรมเดิมหรือการลงทุนเพื่อเริ่มโครงการใหม่จะต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาล ทั้งนี้แหล่งเงินที่จำเป็นต้องใช้ในการลงทุนด้านเงินกู้ยืม หากเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคล เช่น บริษัทจำกัด หรือรัฐวิสาหกิจที่มีกฎหมายจัดตั้ง ถ้าให้อำนาจรัฐวิสาหกิจนั้นกู้เงินได้ รัฐวิสาหกิจนั้น จึงจะมีอำนาจกู้เงินได้ ส่วนรัฐวิสาหกิจที่มีใช่นิติบุคคล กฎหมายวิธีการงบประมาณก็ให้อำนาจกระทรวงเจ้าสังกัดเป็นผู้ก่อหนี้ให้ อย่างไรก็ตาม หากรัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ให้ รัฐวิสาหกิจจะสามารถได้เงินทุนมาด้วยดอกเบี้ยต่ำ และด้วยเงื่อนไขผ่อนปรนกว่าการกู้ทั่วไป ทั้งนี้ในการค้ำประกันเงินกู้ให้รัฐวิสาหกิจจะมีกฎหมายกำหนดไว้ กล่าวคือ หากเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นบริษัทจำกัด และสถาบันการเงินจะถูกกำหนดโดยพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม ส่วนรัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยกฎหมายเฉพาะ เช่น การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย การรถไฟแห่งประเทศไทย การประปานครหลวง เป็นต้น ไม่มีข้อจำกัดอำนาจการกู้เงิน แต่ในทางปฏิบัติการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจเหล่านี้จะต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในช่วงเวลานั้นๆ ทั้งนี้ ในการที่รัฐบาลค้ำประกันเงินกู้ให้กับรัฐวิสาหกิจ จะต้องพิจารณาฐานะทางการเงินของรัฐวิสาหกิจ เพื่อดูความสามารถในการชำระหนี้ สภาพคล่องในการดำเนินการ ตลอดจนดูภาระหนี้ของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่ง

ทั้งนี้ ในการกู้เงินของรัฐวิสาหกิจ แต่เดิมส่วนใหญ่จะเป็นแหล่งต่างประเทศ แต่ต่อมาในระยะหลังได้มีนโยบายให้รัฐวิสาหกิจกู้เงินจากแหล่งในประเทศทดแทนจากต่างประเทศ ตามการระดมทุนในประเทศจะต้องอำนวยความสะดวก ซึ่งนอกจากจะทำให้ลดวงเงินการกู้จากต่างประเทศแล้วยังช่วยลดความเสี่ยงจากอัตราแลกเปลี่ยน และสนับสนุนการพัฒนาตลาดทุนในประเทศอีกด้วย

2.2.2 การกู้เงินของท้องถิ่นในต่างประเทศ

ในหลายประเทศ มีมาตรการที่ส่งเสริมให้ส่วนท้องถิ่นสามารถระดมทุนได้ตนเอง เพื่อพัฒนาท้องถิ่น หรือลงทุนในโครงการขั้นพื้นฐาน โดยการออกตราสารทางการเงิน ที่นิยมกันแพร่หลาย คือ พันธบัตรเทศบาล เป็นตราสารที่ใช้ในการระดมทุนจากประชาชนทั่วไป เพื่อนำไปใช้ในโครงการต่างๆ ของผู้ออกพันธบัตร

ในหลายประเทศ มีมาตรการที่ส่งเสริมให้ส่วนท้องถิ่นสามารถระดมทุนได้ตนเอง เพื่อพัฒนาท้องถิ่น หรือลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน โดยการออกตราสารทางการเงิน ซึ่งส่วนท้องถิ่นของไทยอาจจะใช้เป็นตัวอย่างแนวทางในการระดมทุนได้ เช่น ในสหรัฐอเมริกาได้มีการระดมทุน โดยการออกตราสารทางการเงิน ได้แก่ พันธบัตรเทศบาล ซึ่งเป็นตราสารที่ใช้ในการระดมทุนจากประชาชนทั่วไปเพื่อนำไปใช้ในโครงการต่างๆ ของผู้ออกพันธบัตร พันธบัตรที่ออกในประเทศสหรัฐอเมริกาอยู่ 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ พันธบัตรภาษี (general obligation bonds) ซึ่งผู้ที่ยกออกพันธบัตรมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี และนำรายได้จากภาษีไปไถ่ถอนพันธบัตร และชำระดอกเบี้ย และอีกประเภทหนึ่งคือ พันธบัตรรายได้ (revenue bonds) ซึ่งการออกพันธบัตรประเภทนี้เพื่อนำไปใช้ในโครงการที่มีการกำหนดให้เป็นการเฉพาะ ซึ่งโครงการเหล่านี้จะเป็นโครงการที่มีรายได้จากการดำเนินงาน และนำรายได้ที่ได้ไปไถ่ถอนพันธบัตรและชำระดอกเบี้ย จะเห็นได้ว่าพันธบัตรทั้ง 2 ประเภท จะแตกต่างกันตรงแหล่งที่มาของเงินในการชำระหนี้ โดยในส่วนของพันธบัตรภาษี ผู้ที่รับภาระหนี้ คือ ประชาชนในท้องถิ่นที่เสียภาษีทุกคน ส่วนพันธบัตรรายได้ ผู้ที่รับภาระหนี้ คือ ผู้ให้บริการของโครงการนั้นๆ เช่น พันธบัตรรายได้สนามบิน พันธบัตรรายได้มหาวิทยาลัย เป็นต้น นอกจากพันธบัตรทั้ง 2 ประเภทนี้ ก็ยังมีการออกพันธบัตรที่มีลักษณะเฉพาะอื่นๆ เพื่อนำเงินมาสนับสนุนโครงการเฉพาะต่างๆ รวมทั้งเพื่อนำไปแก้ปัญหาการขาดดุลงบประมาณ และพันธบัตรระยะสั้น ซึ่งส่วนใหญ่ไถ่ถอนภายใน 1 ปี เพื่อนำเงินไปใช้ในการแก้ปัญหาสภาพคล่อง เป็นต้น

สำหรับการออกพันธบัตรระยะยาวของส่วนท้องถิ่นของสหรัฐอเมริกาจะนิยมออกพันธบัตรรายได้มากกว่าพันธบัตรภาษี ซึ่งผู้ที่ยกออกหนี้ คือ ผู้ให้บริการของโครงการลงทุนนั้นๆ นอกจากนี้การออกพันธบัตรในสหรัฐอเมริกาจะมีทั้งที่มีการค้ำประกัน และไม่มีการค้ำประกัน โดยในส่วนที่มีการค้ำประกันจะเป็นในรูปแบบบริษัทที่รับประกันพันธบัตร โดยบริษัทที่รับประกันจะเป็นผู้ชำระเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่ผู้ถือพันธบัตร ในกรณีที่ยกออกพันธบัตรไม่สามารถชำระเงินคืนได้ โดยบริษัทผู้ค้ำประกันจะได้รับค่าตอบแทนในรูปของค่าธรรมเนียมการค้ำประกันจากผู้ยกพันธบัตร นอกจากนี้ พันธบัตรที่ออกโดยท้องถิ่นก็มีการจัดลำดับความน่าเชื่อถือของบริษัทจัดอันดับความน่าเชื่อถือ (Credit Rating Agency) เช่น บริษัท Moody's และบริษัท Standard and Poor's ซึ่งเป็นบริษัทที่จัดลำดับความน่าเชื่อถือของพันธบัตรรัฐบาลและพันธบัตรรัฐวิสาหกิจของไทยด้วย

2.3 ความจำเป็นในการกู้เงินของ อปท.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ควรจะกู้เงินหรือไม่ขึ้นอยู่กับความจำเป็นที่จะต้องมีการลงทุน หรือรายจ่ายเพื่อการลงทุนหรือไม่ ซึ่งโครงการลงทุนเหล่านั้นจะให้ผลตอบแทนในระยะยาวที่คุ้มค่าต่อการลงทุน โดยมีเหตุผลที่สมควรสนับสนุนท้องถิ่นให้มีการกู้เงินหรือก่อหนี้ได้ ได้แก่ ประการแรก ในทางปฏิบัติรายจ่ายที่ใช้ในโครงการลงทุนมักจะมีจำนวนสูง ซึ่งการระดมเงินทุนเพื่อการนี้จากทรัพยากรที่ท้องถิ่นมีอยู่ไม่เพียงพอ ประการที่สอง โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในขนาดที่ นั้น มีความจำเป็นที่จะต้องดำเนินการในปัจจุบัน หากชะลอการลงทุนจะส่งผลกระทบต่องานเศรษฐกิจ และความสามารภในการชำระหนี้คืนในอนาคต อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าสิ่งเหล่านี้จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและเติบโตของท้องถิ่น และต้องไม่ถูกนำไปใช้ในเรื่องที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น และประการที่สาม การกู้ยืมหรือก่อหนี้จะเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ ถ้าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนในปัจจุบันเป็นผู้รับชำระหนี้ด้วย เช่นเดียวกับภาระหนี้ที่กระจายไปสู่คนรุ่นหลังที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนด้วย

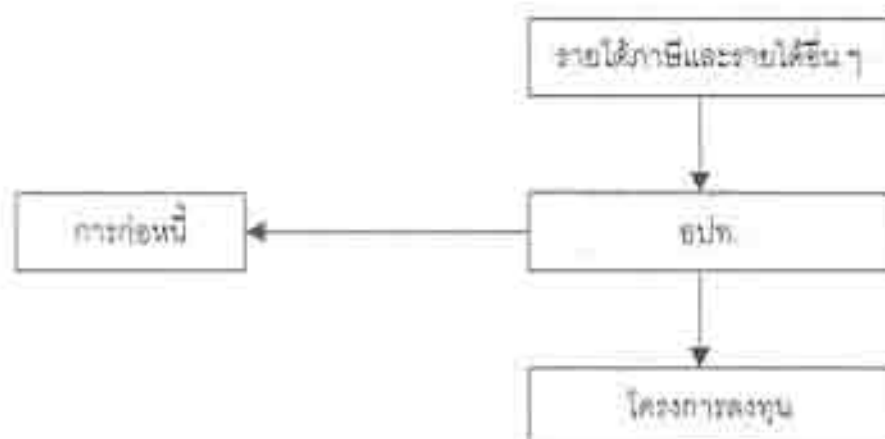
2.4 รูปแบบของการก่อหนี้

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยจะมีลักษณะเหมือนกับส่วนท้องถิ่นของประเทศต่าง ๆ ซึ่งจะมีลักษณะพิเศษ คือ ท้องถิ่นจะทำธุรกรรมด้านรายรับและรายจ่ายในรูปสกุลเงินของประเทศนั้นเป็นหลัก โดยไม่ค่อยเกี่ยวข้องกับธุรกรรมที่ใช้เงินตราต่างประเทศ นอกจากนี้ ท้องถิ่นมีแหล่งที่ตั้งแน่นอน ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ซึ่งไม่เหมือนกับในการทำธุรกิจของภาคเอกชนทั่วไป และไม่สามารถที่จะส่งมอบภาระได้เหมือนกับภาระผลขาดของธุรกิจเอกชน ดังนั้น การกู้เงินของท้องถิ่นจึงมีลักษณะที่แตกต่างจากการกู้เงินของภาคเอกชน แต่จะมีลักษณะที่คล้ายคลึงกับการกู้เงินของภาครัฐอื่นๆ ได้แก่ รัฐบาล และรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ การกู้เงินของท้องถิ่นอาจดำเนินการได้ 2 ประการ คือ การกู้เงินโดยอาศัยอำนาจในการเก็บภาษีและรายได้อื่นๆ เป็นหลักประกันในการชำระหนี้ และการกู้เงินโดยกำหนดให้มีรายได้บางประเภทเท่านั้นเป็นหลักประกันชำระหนี้ ซึ่งรูปแบบของการก่อหนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น 3 ประเภทคือ

ประเภทที่หนึ่ง การกู้เงินโดยใช้รายได้จากภาษีและรายได้อื่นๆ เป็นหลักประกันในการชำระหนี้ การกู้ประเภทนี้เพียงใช้ในโครงการลงทุนเกี่ยวกับสาธารณูปโภค เช่น ลำาน

โครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา สาธารณสุข ซึ่งไม่ก่อให้เกิดรายได้ต่อท้องถิ่น หากท้องถิ่นจะก่อหนี้ และนำมาใช้ใน โครงการลงทุนประเภทนี้ จะต้องใช้รายได้ของท้องถิ่นเพื่อชำระหนี้การกู้ยืม ซึ่งอาจแสดงโดยแผนภาพ ได้ดังนี้

แผนภาพที่ 1



โครงการลงทุนประเภทนี้ ควรเป็นโครงการที่จัดรวมไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของท้องถิ่น โดยนำไปรวมกับรายการรายจ่ายประเภทอื่นๆ และมีการจำแนกประเภทรายจ่ายเป็นงบลงทุนและงบประจำ และเมื่อนำไปเปรียบเทียบกับประมาณการรายได้ประจำปีของท้องถิ่นแล้ว จะเป็นการแสดงยอดสูงสุดงบประมาณ ซึ่งหากงบประมาณรายจ่ายสูงกว่าประมาณการรายได้แล้ว ก็จะเป็นการจัดทำงานประเภทแบบขาดดุล โดยท้องถิ่นอาจกู้เงินมาชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ทั้งนี้ การกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณจะต้องเป็นไปตามกรอบวินัยด้านดุลการคลังตามที่กำหนดไว้ในบทที่ 5 กล่าวคือ การขาดดุลต้องเกิดจากการใช้จ่ายเพื่อการลงทุนเท่านั้น ซึ่งท้องถิ่นสามารถกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลได้ในส่วนที่ไม่เกินงบลงทุน ทั้งนี้ ควรมีการกำหนดเพดานการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณไว้ เพื่อมิให้เกิดการก่อหนี้ลงทุนสูงเกินไป จนก่อให้เกิดภาระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) ที่จะเป็นภาระต่องบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งต้องนำเงินรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่นๆ มาชำระหนี้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่นในระยะต่อไปได้ ทั้งนี้ควรกำหนดเพดานหรือขอบเขตการกู้เงินในลักษณะนี้ไว้เพื่อไม่ให้ภาระหนี้มีผลกระทบต่อฐานะการคลังของท้องถิ่น ดังนี้

- 1) กำหนดเพดานการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณไม่เกินร้อยละ 20 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ท้องถิ่นอาจมีงบลงทุนเกินร้อยละ 20 ของวงเงินงบ

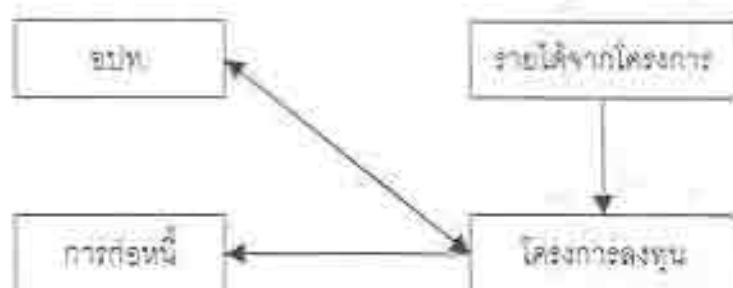
ประมาณรายจ่ายประจำปีได้ โดยท้องถิ่นใช้รายได้ของส่วนหนึ่งในการลงทุน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับรายได้ในส่วนที่เหลือหลังจากจัดสรรเป็นรายจ่ายประจำ หรือรายจ่ายในด้านการบริหารงานแล้ว

2) กำหนดรายจ่ายชำระหนี้ (เงินเดือนและคอกเบี้ย) ไม่เกินร้อยละ 10 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อให้ท้องถิ่นได้ใช้เป็นเกณฑ์การพิจารณาการก่อหนี้ใหม่ ตลอดจนการบริหารหนี้ภาพเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่งบประมาณมากเกินไป

สำหรับเครื่องมือในการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ท้องถิ่นอาจออกพันธบัตรท้องถิ่นเพื่อกู้เงินจากประชาชนทั่วไป ทั้งนี้รูปแบบพันธบัตรอาจจะเป็นแบบพันธบัตรภาษี-เช่นเดียวกับที่ออกโดยส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา โดยควรที่จะได้มีการชี้แจงรายละเอียดของโครงการลงทุนที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่น ตลอดจนแหล่งที่มาของเงินที่ใช้ในการไถ่ถอนพันธบัตร เพื่อให้ท้องถิ่นออกพันธบัตรของมทรัพย์ เช่นเดียวกับที่รัฐบาลออก เพื่อกู้เงินจากประชาชนเพื่อใช้ในการชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งเป็นการออกตราสารหนี้ที่ประชาชนส่วนหนึ่งคุ้นเคยกันอยู่แล้ว และจะเป็นทางเลือกให้กับประชาชนในลงทุนในตราสารหนี้ภาครัฐเพิ่มขึ้น

ประเภทที่สอง การกู้เงินโดยไม่ใช้รายได้จากโครงการลงทุนเป็นหลักประกันในการชำระหนี้ การกู้ประเภทนี้เพื่อใช้ในโครงการลงทุนที่ก่อให้เกิดรายได้ เช่น รายได้จากค่าบริการ หรือจากค่าธรรมเนียม เป็นต้น ซึ่งรายได้ที่ได้รับจากโครงการจะเป็นแหล่งสำคัญในการชำระหนี้ การกู้ยืมประเภทนี้จะถูกค้ำประกันเบื้องต้นด้วยรายได้จากโครงการ ซึ่งโครงการประเภทนี้ได้แก่โครงการด้านสาธารณูปโภคต่างๆ เช่น ประปา ไฟฟ้า ท่าเรือ การกำจัดขยะ เป็นต้น และโครงการลงทุนในเชิงพาณิชย์ เช่น โรงแรม ร้านอาหาร โรงรถ โรงแรม เป็นต้น การกู้ยืมนี้จะใช้เพื่อดำเนินโครงการโดยตรง ซึ่งท้องถิ่นอาจดำเนินการเอง หรือจัดตั้งในรูปแบบของการพาณิชย์ท้องถิ่นก็ได้ ซึ่งอาจแสดงโดยแผนภาพได้ ดังนี้

แผนภาพที่ 2



โครงการลงทุนประเภทนี้ ควรเป็นโครงการที่แตกต่างหากจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งถือว่าเป็นรายจ่ายนอกงบประมาณ ทั้งนี้ในการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนประเภทนี้ควรมีการกำหนดกรอบเขตการกีดกันไว้ โดยใช้อัตราส่วนทางการเงิน ดังนี้

- 1) อัตราส่วนรายจ่ายดอกเบี้ยต่อรายได้ที่จำเป็นต่อการดำเนินการ (Interest Expense / Operating Revenue) ควรน้อยกว่าร้อยละ 10
- 2) รายจ่ายชำระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) ต่อรายได้รวม (Total Servicing Cost / Total Revenue) ควรน้อยกว่าร้อยละ 20
- 3) ยอดหนี้สุทธิ (หนี้ - ทุนสำรองพิเศษเพื่อชำระคืนเงินต้น) ต่อรายได้รวม (Net Debt / Total Revenue) ควรน้อยกว่าร้อยละ 100
- 4) ยอดหนี้สุทธิต่อทุน (Net Debt / Equity) ควรน้อยกว่าร้อยละ 15

ถ้ารับเครื่องมือในการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในโครงการลงทุนที่ก่อให้เกิดรายได้นี้ ทองถิ่นอาจออกพันธบัตรในรูปแบบพันธบัตรรายได้ เช่นเดียวกับที่ออกส่วนของถิ่นในสหรัฐอเมริกา หรืออาจออกตราสารทางการเงินอื่นๆ เช่น พันธบัตรลงทุน หรือใบกู้ หรืออาจกู้โดยทำสัญญาเงินกู้กับสถาบันการเงินต่างๆ เป็นต้น

ประเภทที่ 3 การก่อหนี้ประเภทหนึ่งเป็นการทำสัญญาระหว่างท้องถิ่นกับเอกชน ในลักษณะการร่วมลงทุน หรือให้สัมปทานเพื่อสร้างหรือดำเนินโครงการ การกู้ยืมเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินโครงการจะมีรายได้จากโครงการ ความเป็นเจ้าของโครงการ และทรัพย์สินของโครงการเป็นการค้ำประกันการชำระหนี้ ซึ่งอาจแสดงโดยแผนภาพได้ ดังนี้



2.5 ความสามารถในการกู้ยืม

ความสามารถในการกู้ยืมของท้องถิ่น ควรถูกกำหนดโดยความสามารถในการชำระหนี้ สำหรับโครงการลงทุนที่ก่อให้เกิดรายได้ ความสามารถในการกู้ยืมเงินจะขึ้นอยู่กับความเป็นไปได้ของแผนการดำเนินงาน และผลตอบแทนที่คาดว่าจะได้รับจากโครงการ ส่วนโครงการลงทุนที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้โดยตรง ในทางปฏิบัติถ้ามีการก่อหนี้เฉพาะโครงการจะทำได้ยาก แต่เนื่องจากโครงการเหล่านี้เมื่อได้พิจารณาแล้วว่าจะก่อให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจในขนาดใด จึงเห็นสมควรรวมโครงการเหล่านี้ไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะมีรายได้จากภาษีและรายได้อื่นๆ ของท้องถิ่นเป็นหลักประกัน การชำระหนี้ ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว อย่างไรก็ตาม เพื่อให้ท้องถิ่น มีขีดความสามารถในการกู้ยืมเงินขึ้น จึงเห็นควรให้มีระบบการค้ำประกันหนี้ให้กับท้องถิ่น โดยการจัดตั้งบริษัทค้ำประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะได้อ้างอิงในบทที่ ๘ ทั้งนี้โดยเห็นว่ารัฐบาลไม่ควรเข้าไปค้ำประกันหนี้ของท้องถิ่น ควรปล่อยให้ท้องถิ่นเข้าสู่ตลาดเงินและตลาดทุนตามศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง และความเป็นไปได้ของโครงการลงทุน อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบันถึงแม้จะมีกฎหมายให้ท้องถิ่นสามารถระดมทุน โดยการออกพันธบัตร หรือการกู้เงินได้ และยังมีกฎหมายที่ให้อำนาจ (โดยกระทรวงการคลัง) ค้ำประกันหนี้ให้ท้องถิ่น แต่ในทางปฏิบัติยังไม่มี การกู้และการค้ำประกันหนี้ดังกล่าว การศึกษาจึงเห็นว่า ควรมีการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อให้ท้องถิ่นมีศักยภาพในการหาแหล่งเงินทุนได้เพิ่มขึ้นโดยอิสระ และไม่พึ่งพาอาศัยอำนาจจากรัฐบาล ทั้งในเรื่องการอนุรักษ์การก่อหนี้ หรือการค้ำประกันหนี้ โดยมีการกำหนดกรอบและหลักเกณฑ์เพื่อให้ท้องถิ่นมีวินัยในการก่อหนี้ ดังจะได้กล่าวถึงในบทที่ ๘

บทที่ 8

บริษัทค้าประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บทที่ 8

บริษัทค้าประกันสินเชื่อบริษัทประกันอสังหาริมทรัพย์ (บสอปร.)

1 ความจำเป็นและความสามารถในการระดมทุนของบริษัทประกันอสังหาริมทรัพย์

1.1 ตัวชี้วัดความต้องการเงินทุนของบริษัทประกันอสังหาริมทรัพย์

จากการศึกษาพบว่า บริษัท อปร. ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาลกลางเพื่อใช้ในการจัดทำโครงการด้านสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้ง จำนวนเงินที่ อปร. ใช้จ่ายจากเงินลงทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และเงินลงทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามจังหวัด เพื่อตอบสนองความต้องการเงินทุนเพื่อใช้ในโครงการพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจและโครงการลงทุนอื่น ๆ นั้น หากตัวเลขการได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจระหว่างปีงบประมาณ 2537-2542 และการกู้เงินจากกองทุนเงินและผลสัมฤทธิ์ 2 ดังกล่าว พบว่า อปร. ได้ใช้เงินลงทุนในช่วงดังกล่าวประมาณ 120,000 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ 20,000 ล้านบาท

ดังนั้น ตัวชี้วัดความต้องการเงินทุนโดยอาศัยข้อมูล พฤติกรรมในอดีตสามารถนำมาสรุปได้ว่า อปร. มีความต้องการใช้เงินเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นเฉลี่ยปีละ 20,000 ล้านบาท

1.2 ความสามารถของ อปร. ในการระดมทุน

นอกจากการได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาลกลางเพื่อใช้ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นการได้รับเงินให้เปล่าเพื่อมาลงทุนโดยไม่มีการระดมทุนแล้ว ในทางปฏิบัติ อปร. สามารถระดมทุนจากการออกหนี้ได้ด้วยตัวเอง โดยในระหว่างปีงบประมาณ 2537-2542 อปร. ระดมทุนด้วยการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ของ อปร. เอง (กองทุนเงินสะสม 2 กองทุน) รวม 2,810 ล้านบาท เฉลี่ยประมาณปีละ 468 ล้านบาท

อย่างไรก็ดี อปร. สามารถก่อหนี้จากแหล่งเงินทุนเอกชนได้ตามกฎหมาย ซึ่งเท่าที่ผ่านมาเป็นการกู้แบบเบิกเงินเกินบัญชีเพื่อมาให้บริการสภาพคล่องเท่านั้น ยังไม่มีการออกกู้ในลักษณะเป็นเงินกู้โครงการ เนื่องจากสถาบันการเงินยังไม่มั่นใจในการปล่อยกู้ในลักษณะดังกล่าวให้กับราชการส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ มีสาเหตุสำคัญหลายประการ เช่น

(1) ราชการส่วนท้องถิ่นไม่เคยมีประสบการณ์กู้เงินในลักษณะเงินกู้โครงการ (Term Loan) จากสถาบันการเงิน (Credit record) ทำให้เป็นการยากที่สถาบันการเงินจะประเมินความเสี่ยงของหน่วยปกครองท้องถิ่น

(2) ความไม่มั่นใจในโครงการโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น ซึ่งเป็นการกู้เงินในระยะยาว และเป็นจำนวนเงินสูง ซึ่งอาจประสบปัญหาการล่าช้า และเกิด Cost Overrun ได้

(3) กระบวนการก่อนนี้ และการชำระหนี้ของราชการส่วนท้องถิ่น ยังไม่ชัดเจนตัวและมีความล่าช้า ทำให้ไม่มั่นใจของสถาบันการเงินในการปล่อยกู้กับเทศบาล

2. ความเชื่อมั่นในการก่อหนี้และชำระหนี้ของ อปท.

การกู้เงินผ่านตัวกลางที่มีหน้าที่ระดมเงินอยู่แล้ว มักจะเป็นการกู้จากสถาบันการเงิน ในขณะที่การกู้โดยตรงจากผู้ที่มีเงินมักจะเป็นการออกตราสารหนี้ ซึ่งมีอัตราดอกเบี้ยจากกฎหมาย ปัจจุบันที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งกู้เงินแล้ว จะเป็น 2 ลักษณะเช่นกัน

ไม่ว่าจะเป็นการกู้แบบใดก็ตาม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะต้องเตรียมคุณสมบัติในเชิง (1) การมีเงินสำรองเพียงพอเพื่อการชำระหนี้ (solvability) (2) การจัดทำโครงสร้างการบริหารและจ่ายเงินที่สามารถสะท้อนพฤติกรรมการจัดเก็บภาษีและรายจ่าย (solvency) ของท้องถิ่น และ (3) การจัดทำโครงสร้างทางเศรษฐกิจ (economy) ที่เหมาะสมและแสดงถึงศักยภาพของท้องถิ่น

นอกจากนี้จากร่างต้นแล้ว เมื่อขุมรวมของของผู้ให้กู้มีรายละเอียดเพิ่มเติมที่นำมาใช้ประกอบการพิจารณาให้ผู้ยืมมักจะพิจารณาถึงโอกาสที่จะไม่ได้รับดอกเบี้ยตรงตามจำนวนและเวลาที่กำหนด และโอกาสที่จะไม่ได้รับชำระดอกเบี้ยและเงินต้นตรงตามจำนวนและเวลาที่กำหนด ซึ่งรวมเรียกว่า ความเสี่ยงในเครดิตของผู้กู้ ดังนั้น อปท. จึงต้องคำนึงถึง (1) คุณสมบัติและประวัติของคณะผู้บริหาร อปท. ที่ระดมเงินทุน (character) ในด้านความสามารถในการบริหารและด้านจริยธรรม (2) ความสามารถ (capacity) ในการชำระดอกเบี้ยและเงินต้นตรงตามจำนวนและเวลาที่กำหนด (3) หลักทรัพย์ค้ำประกัน (collateral) ในการลดความเสี่ยงด้านเครดิตลงได้ และ (4) ข้อตกลง (condition) ในการกู้เงิน

ดังนั้น เมื่อ อปท. ถือว่าเป็นนิติบุคคลและเป็นรัฐบาลประเภทหนึ่งที่เรียกกันว่าการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534

ระดับความน่าเชื่อถือในเรื่องความเสี่ยงด้านเครดิตในการกู้เงินหรือการออกตราสารหนี้ควรจะ เป็น ศูนย์เช่นเดียวกับรัฐบาลกลาง

อย่างไรก็ดี เนื่องจาก อปท. เป็นนิติบุคคลที่เกิดขึ้นใหม่ ความพร้อมในเรื่องการมีเงิน ตำรองเพียงพอเพื่อทำการชำระหนี้ การจัดทำโครงสร้างการรับและจ่ายเงินที่สามารถสะท้อน พฤติกรรมการจัดเก็บภาษีและรายจ่าย การจัดทำโครงสร้างทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมของท้องถิ่น รวมทั้งคุณสมบัติของคณะผู้บริหาร และความสามารถในด้านการเงินอาจจะยังไม่สมบูรณ์ หรือ ยังไม่ได้มาตรฐานเท่าที่ควร ทำให้ความน่าเชื่อถือในเรื่องความเสี่ยงด้านเครดิตในการกู้เงินหรือ การออกตราสารหนี้ไม่เท่ากับศูนย์เช่นเดียวกับเครดิตของรัฐบาลกลาง ส่งผลให้ต้นทุนในการกู้และ การจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้จะสูงขึ้นตามความไม่พร้อมของ อปท.

3. รูปแบบในการสร้างความเชื่อมั่นในการก่อหนี้ของ อปท.

วิธีที่ อปท. สามารถนำมาช่วยลดความไม่พร้อมในสายตาของผู้ให้กู้ได้ตีประการหนึ่ง คือ การจัดหาหลักทรัพย์มาค้ำประกันการกู้เงินดังกล่าวเนื่องจากผู้ให้กู้ได้รับความคุ้มครองหนึ่ง ของขึ้น ทั้งจากเครดิตของผู้กู้เองรวมกับมูลค่าตลาดของหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกัน และนอกจากนี้ หลักทรัพย์ค้ำประกันแล้ว อปท. สามารถใช้บุคคลมาค้ำประกันได้ ซึ่งผู้ให้กู้สามารถไปเช็กเรื่องของเงิน เพื่อขอใช้หนี้คืนจากแหล่งที่นอกเหนือจาก อปท. เมื่อมีการผิดสัญญา

ผู้ที่มีค้ำประกันการชำระหนี้ทั้งคอกเบี้ยและเงินต้นของ อปท. เป็นได้ทั้งรัฐบาลกลางหรือ บุคคลอื่นก็ได้ ในกรณีที่มีรัฐบาลกลางเป็นผู้มีค้ำประกันการชำระ คือ ความเสี่ยงด้านเครดิตของ หนี้ดังกล่าวจะลดลงไปต่ำสุดเท่ากับระดับเครดิตของรัฐบาล ส่วนในกรณีที่บุคคลอื่นค้ำประกัน ชำระหนี้ ความเสี่ยงด้านเครดิตของหนี้ดังกล่าวจะลดลงไปได้ในระดับที่ต่ำกว่าระดับเครดิตของผู้ กู้และผู้ค้ำประกัน เนื่องจากหนี้นั้นมีประกันถึงสองชั้น

4. แนวทางการจัดตั้งบริษัทค้ำประกันสินเชื่อ อปท.

หลักการในการจัดตั้ง ควรให้ อปท. ทั้ง 6 ประเภท เป็นผู้ร่วมจัดตั้ง และอาจมีสถาบัน การเงินภาคเอกชนร่วมด้วยก็ได้ แต่ทั้งนี้ รัฐบาลกลางไม่ควรเข้าไปมีส่วนร่วม ควรให้เป็นเรื่องที่ ท้องถิ่นดำเนินการเอง โดยมีวัตถุประสงค์และแนวทางดำเนินการ ดังนี้

1.1 วัตถุประสงค์

เพื่อให้บริการค้ำประกันสินเชื่อส่วนที่ขาดหลักประกัน ทั้งนี้ อปท. ต้องมีหลักประกันในการก่อหนี้ในระดับหนึ่งก่อน หากหลักประกันดังกล่าวไม่เพียงพอที่จะคุ้มครองมูลหนี้ทั้งหมด สามารถมาขอใช้บริการจากบริษัทค้ำประกันสินเชื่อ อปท. ได้ โดยมีวัตถุประสงค์หลักที่สำคัญ คือ

(1) ช่วยเหลือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับสินเชื่อจากสถาบันการเงิน หรือจากการกู้ยืมเงินโดยการขอตราสารหนี้

(2) ช่วยให้อาบันการเงินผู้ให้กู้ยืมหรือผู้ซื้อตราสารหนี้มีความมั่นใจในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.2 จำนวนทุน ขึ้นอยู่กับขนาดของความต้องการใช้บริการ โดยในเบื้องต้นคาดว่าจะต้องการทุนไว้ประมาณ 4,000 ล้านบาท ต่อปี

1.3 แนวทางดำเนินการ

จัดให้มีระบบการค้ำประกัน การประเมินความเสี่ยง การประเมินสินเชื่อ ซึ่งค่าธรรมเนียมการให้บริการจะไม่เท่ากัน สำหรับ อปท. แต่ละแห่งที่มาขอใช้บริการ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับคุณภาพของ อปท. แต่ละแห่ง

1.4 ขอบเขตการให้บริการ

โครงการด้านโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ และโครงการลงทุนต่าง ๆ ของ อปท. และกิจการที่ อปท. ร่วมทุน ลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวสรุปได้ว่า

(1) มีการบริหารงานที่เป็นอิสระเพียงสถาบันเอกชนทั่วไป โดยมีผู้จัดการทั่วไปที่คัดเลือกจากผู้มีความรู้และประสบการณ์ในด้านการบริหารสินเชื่อโครงการ เป็นผู้บริหารกิจการให้เป็นไปตามนโยบายที่คณะกรรมการที่มาจากการเลือกตั้งของผู้ถือหุ้นกำหนด

(2) มีอำนาจหน้าที่ในการค้ำประกันสินเชื่อแก่โครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่น โดยจะมีรายได้หลักในรูปของค่าธรรมเนียมค้ำประกัน ซึ่งโดยปกติจะคิดเป็นอัตราร้อยละของวงเงินค้ำประกัน

(3) โครงการที่จะได้รับการค้ำประกันสินเชื่อ จะเป็นโครงการด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งจำกัดความให้ครอบคลุมถึงโครงสร้างใด ๆ ที่ให้ร่วมกันที่อำนวยความสะดวกให้ท้องถิ่นและรวมถึงกิจกรรมใด ๆ ที่อยู่ภายใต้อำนาจหน้าที่ของส่วนราชการท้องถิ่นด้วย เช่น กิจการสาธารณูปโภคสาธารณูปการ การกำจัดน้ำเสีย และโครงการด้านที่อยู่อาศัย เป็นต้น

(4) กำหนดเงื่อนไข (conditionality) ที่จำเป็นและเหมาะสมตามสภาพของแต่ละโครงการไป เพื่อให้แน่ใจว่าหน่วยปกครองท้องถิ่นสามารถชำระหนี้ได้ ได้แก่ การเข้าร่วมกำหนดอัตราค่าธรรมเนียมที่ราชการส่วนท้องถิ่นจะจัดเก็บจากการให้บริการโครงสร้างพื้นฐาน การ

กำหนดเงื่อนไขการเบิกจ่าย เงื่อนไขการก่อหนี้ใหม่และลำดับชั้น และเงื่อนไขการดำรงหนี้สินและเงินกองทุน การกำหนดเงื่อนไข ลักษณะโครงการ และการดำเนินการก่อสร้างให้เป็นไปตามที่ระบุในสัญญาค้ำประกัน เป็นต้น

1.5 ความสัมพันธ์กับองค์กรอื่น

เป็นการให้บริการควบคู่ไปกับกองทุนเงินสละสมกลางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.6 การกำกับควบคุม

เพื่อระมัดระวังการสูญเสีย จึงต้องมีกำกับการควบคุมและลดความเสี่ยงภัยที่ไม่ให้ผู้ถือหุ้นเสียประโยชน์ โดยผ่านกระบวนการดำเนินการของผู้แทนของผู้ถือหุ้น

5. โครงสร้างของบรรษัทค้ำประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ทุนในการดำเนินงานคำนวณมาจากความสามารถในการให้บริการค้ำประกันสินเชื่อ ซึ่งเมื่อได้มีการประมาณการว่าความต้องการเงินทุนของ อปท. คือปีประมาณ 20,000 ล้านบาท และโดยปกติการขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินทั่วไป หลักประกันที่ใช้ในการคำนวณประกอบการพิจารณาสินเชื่อมักจะถูกตีราคามูลค่าไว้เพียงร้อยละ 80 ดังนั้น หากต้องการให้วงเงินที่ผู้ได้รับการประกันทั้งจำนวน จึงจะต้องได้รับการชดเชยในส่วนที่ขาดหายไปอีกร้อยละ 20 เมื่อคำนวณกลับมาเป็นการระดมทุนค้ำประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะรับผิดชอบ ประมาณร้อยละ 20 ของความต้องการเงินทุนของ อปท. สำหรับช่วงระยะเวลา 1 ปี หรือเท่ากับ 4,000 ล้านบาท

อย่างไรก็ดี บรรษัทค้ำประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องระดมทุนสำหรับการดำเนินงานทั้ง 4,000 ล้านบาท เพราะโครงสร้างทางการเงินสามารถจัดให้มีการสำรองทุนให้เพียงพอต่อสินทรัพย์ที่เกิดจากการให้บริการทางการเงิน ซึ่งโดยปกติอยู่ในอัตราร้อยละ 8-8.5 หมายความว่า ทุน 8-8.5 สามารถก่อให้เกิดสินเชื่อได้ 100 หรือประมาณ 12 เท่าของทุน

ดังนั้น บรรษัทค้ำประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีทุนในเบื้องต้นประมาณ 350 ล้านบาท โดยออกหุ้นเป็นหุ้นสามัญจำนวนหุ้นละ 100 บาท เป็นจำนวน 3.5 ล้านหุ้น ให้กับ อปท. ทั้ง 5 ประเภท ทั้งนี้ มีโครงสร้างหลักที่สำคัญ ดังนี้

โครงสร้างทางการเงินของ
บริษัทค้าประกันสินเชื่อ อปท. (สินทรัพย์)

กิจกรรม	รายการการเงินที่สะท้อนกิจกรรม	ร้อยละ
การค้าประกันสินเชื่อให้แก่ลูกค้า	ไม่ปรากฏในโครงสร้างทางการเงิน แต่เป็นรายการ off balance sheet	-
การบริหารสภาพคล่องและหลักประกันของกิจการ	เงินฝากธนาคาร การลงทุนในหลักทรัพย์ระยะสั้น ระยะยาว	100

โครงสร้างทางการเงินของ
บริษัทค้าประกันสินเชื่อ อปท. (ทุน)

กิจกรรม	รายการการเงินที่สะท้อนกิจกรรม	ร้อยละ
การระดมทุนจากผู้ถือหุ้น	ทุนเรือนหุ้น	100

โครงสร้างทางการเงินของ
บริษัทค้าประกันสินเชื่อ อปท. (รายได้)

กิจกรรม	รายการการเงินที่สะท้อนกิจกรรม	ร้อยละ
ผลตอบแทนจากการค้าประกันสินเชื่อ	ค่าธรรมเนียมการค้าประกัน	-
ผลตอบแทนจากการบริหารสภาพคล่อง	ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร ดอกเบี้ย หรือเงินปันผลจากหลักทรัพย์	-

โครงสร้างทางการเงินของ
บริษัทค้าประกันสินเชื่อ อปท. (ค่าใช้จ่าย)

กิจกรรม	รายการการเงินที่สะท้อนกิจกรรม	ร้อยละ
ความรับผิดชอบต่อหนี้ที่ ค้าประกันกรณีต้องรับผิดชอบ	ค่าประกันสินเชื่อ	*
ผลตอบแทนที่จ่ายให้แก่ ฝ่ายบริหาร ฝ่ายอำนวยการ และฝ่ายบริหารความเสี่ยง	ค่าใช้จ่ายอำนวยการ	*

* ยังไม่สามารถประมาณค่าได้

6. ผู้ถือหุ้น

เนื่องจากรูปแบบของนรช.เป็นการเข้าค้าประกันเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการระดมเงินทุน ดังนั้น โครงสร้างของผู้ถือหุ้นจึงควรประกอบด้วยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับธุรกรรมของนรช.ดังกล่าว กล่าวคือนรช.เงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นในฐานะสถาบันการเงินเฉพาะกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาคณาจารย์ไทยในฐานะที่เป็นศูนย์กลางของคณาจารย์พาณิชย์ ที่เป็นผู้ให้กู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้ง 5 ประเภท ในฐานะที่เป็นผู้กู้ในระบบ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐและประชาชนทั่วไป เพื่อเป็นการเปิดโอกาสให้เข้ามามีส่วนร่วมในธุรกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะก่อประโยชน์ให้แก่ชุมชน

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาลำดับความเกี่ยวข้องและบทบาทในธุรกรรมของนรช.ดังกล่าว จึงกำหนดโครงสร้างได้เป็น ดังนี้

โครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัทประกันสินเชื อปท

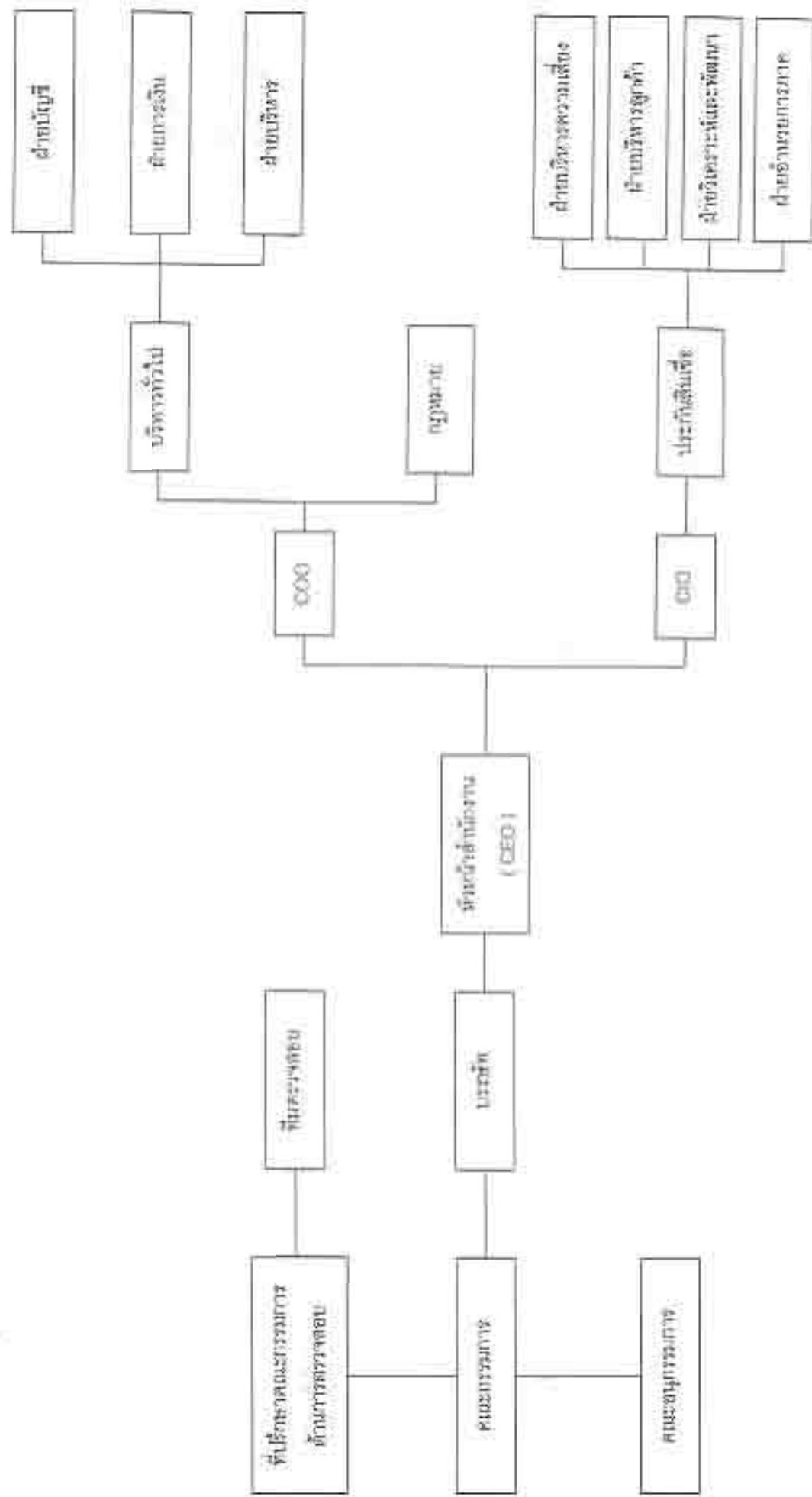
ประเภทผู้ถือหุ้น	สัดส่วนร้อยละ	จำนวนเงิน (ล้านบาท)
1. สมาคมธนาคารไทย	40	140
2. บริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น	30	105
3. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น	15	52.5
4. สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ	10	35
5. ประชาชนทั่วไป	5	17.5
รวม	100	350

7. ผู้บริหาร

ผู้บริหารคือ คณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นของบริษัทประกันสินเชืขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีผู้แทนจากสมาคมธนาคารไทย บริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น อปท. 1 คน (จาก อบต. เทศบาล อบจ. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เลือกรมา 1 คน) ผู้แทนผู้ถือหุ้นรายย่อย 1 คน และมีหัวหน้าสำนักงานบริษัทรวมเป็นกรรมการและทำหน้าที่เลขานุการ คณะกรรมการ รวมจำนวนกรรมการทั้งสิ้น ๖ คน โดยประธานกรรมการเลือกมาจากกรรมการที่เป็นผู้แทนผู้ถือหุ้น ซึ่งจะเลือกกันเองเป็นคราว ๆ ไป หรือลัดกันดำรงตำแหน่งก็ได้ไม่ร้ากัน แต่จะไม่เลือกบุคคลภายนอกมาเป็นประธานกรรมการ ตำแหน่งแผนม้งโครงสร้างองค์กรเป็นไปตามแผนผังที่แนบ

นอกจากนี้ เพื่อให้คณะกรรมการสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนดโครงสร้างของคณะอนุกรรมการเพื่อให้คำปรึกษาและคำแนะนำต่อคณะกรรมการ ในขณะเดียวกัน ก็มีที่ปรึกษาคณะกรรมการสงพากชิก 1 ตำแหน่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของ บริษัทดังกล่าว โดยมีทีมตรวจสอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ตำแหน่งการบริหารงานของบริษัท กำหนดให้มีผู้จัดการเป็นผู้ดูแลการบริหารกิจการบริษัทภายใต้กรอบนโยบายของคณะกรรมการ

ผังโครงสร้างองค์กรของบริษัทค้าประกันสินเชื่อ



ผู้จัดการ

หัวหน้าสำนักงานจะเป็นผู้จัดการงานทั้งหมดภายใต้นโยบายบริหารและการตัดสินใจของคณะกรรมการ โดยทำหน้าที่เป็น Chief Executive Officer (CEO) ซึ่งมาจากการจัดจ้างของคณะกรรมการ เพื่อดูแลงานหลักของสำนักงานที่สำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ งานด้านบริหารทั่วไปและงานด้านประกันสินเชื่อ

(1) งานด้านบริหารทั่วไป ภายใต้การดูแลของ Chief Operation Office (COO) แบ่งเป็น

- การดูแลองค์กรและการบริหารโดยทั่วไป (back office) ประกอบด้วย ฝ่ายนิติ ฝ่ายการเงิน และฝ่ายบริหาร
- กฎหมาย (legal)

(2) งานประกันสินเชื่อ (Credit Insurance Management) ภายใต้การดูแลของ Chief Insurance Office (CIO) ประกอบด้วยฝ่ายบริหารความเสี่ยง ฝ่ายบริหารลูกค้า ฝ่ายวิเคราะห์และพัฒนา และฝ่ายอำนวยความสะดวก

สำนักงาน

บริษัทต้องมีสถานที่เพื่อเป็นสำนักงานที่เป็นศูนย์กลางในการทำงานด้านบริหารทั่วไปและด้านประกันสินเชื่อ และเพื่อรองรับการติดต่อจากผู้ขอใช้บริการทั่วประเทศ โดยพลัดจากสำนักงานรัฐบาลกลาง จึงต้องมีการว่าจ้างพนักงานและหัวหน้าสำนักงานมาทำงานประจำในแต่ละพื้นที่ โดยมีคณะกรรมการเป็นนายจ้าง

8. การค้าประกันและค่าธรรมเนียม

การค้าประกันของบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. การค้าประกันให้กับสินเชื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอกู้จากสถาบันการเงินเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินเข้าเพิ่มเติมวงเงินที่ขอกู้ ในกรณีที่หลักทรัพย์ที่นำมาค้าประกันมีราคาประเมินต่ำกว่าวงเงินที่ขอกู้

2. การค้าประกันให้กับตราสารหนี้หรือพันธบัตรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเพื่อใช้ระดมทุนจากสาธารณะหรือเฉพาะกลุ่ม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการระดมเงินนอกบัญชีในอัตราที่ต่ำและได้รับความน่าเชื่อถือในการลงทุนจากผู้ซื้อ

บริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมการค้ำประกันเป็นช่วงระหว่างร้อยละ 0.5 – 1.25 โดยถือการคำนวณตามสัดส่วนการค้ำประกันของวงเงินสินเชื่อรวม แต่ไม่เกินวงเงินค้ำประกันสูงสุด และหากสินเชื่อรวมมีประเภทสินเชื่อที่เบิกใช้คราวเดียวเต็มวงเงิน ก็ให้ใช้ยอดหนี้ค้างสุทธิเป็นฐานในการคำนวณ และถือปฏิบัติเช่นเดียวกันกับกรณีการค้ำประกัน การออกตราสารหนี้หรือพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของค่าธรรมเนียมและฐานในการคำนวณ

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะได้รับการคิดค่าธรรมเนียมเท่าใดนั้น จะขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ความน่าเชื่อถือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งได้อธิบายมาแล้วในตอนต้น และประการที่สอง จากการประเมินความเป็นไปได้และผลตอบแทนของโครงการที่นำมาค้ำประกันเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย ทั้งนี้ โครงการที่เข้าข่ายขอรับบริการการค้ำประกันสินเชื่อจากบริษัทนี้ ประกอบด้วย

1. โครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน สาธารณูปโภคและสาธารณูปการ
2. โครงการส่งเสริมการท่องเที่ยว
3. โครงการก่อสร้างเคหะชุมชน
4. โครงการสนับสนุนหนึ่งตำบลหนึ่งผลิตภัณฑ์
5. โครงการเพื่อการศึกษาและสาธารณสุข

สำหรับการค้ำประกันความน่าเชื่อถือให้กับตราสารหรือพันธบัตรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเพื่อใช้ระดมทุนนั้น หลักประกันที่บริษัทประกันสินเชื่อ กำหนดเพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น สามารถแบ่งได้เป็นประเภทของหลักประกันที่สำคัญ ดังนี้

1. สินทรัพย์ของโครงการที่ใช้เงินจากการระดมทุนไปก่อสร้าง (asset)
2. รายได้ที่เกิดขึ้นเนื่องจากผลสำเร็จของโครงการที่ใช้เงินจากการระดมทุนไปก่อสร้าง (cash flow)
3. รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลตามพระราชบัญญัติแผนการกระจายอำนาจการคลังฯ ที่กำหนดสัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจะได้รับจากการจัดสรร

ทั้งนี้ บริษัทจะกำหนดสัดส่วนหรือองค์ประกอบของสินทรัพย์และสิ่งทีค้ำประกันตามความเหมาะสมและลักษณะโครงการลงทุนที่ระดมเงินทุนจากการออกตราสารหนี้จำนวน

9. ความรับผิดชอบของบรรษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บรรษัทมีหลักในการรับผิดชอบในการจ่ายค่าประกันชดเชย ดังนี้

1. กรณีค้ำประกันเบี้ย บรรษัทฯ จะรับผิดชอบในอัตราดอกเบี้ยปกติตามสัญญา และในสัดส่วนที่บรรษัทฯ ค้ำประกันเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นลูกหนี้สถาบันการเงินถูกจัดชั้นถือเป็นลูกหนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน หรือขาดการชำระดอกเบี้ยตามที่กำหนดไว้ในตราสารหนี้ โดยบรรษัทฯ จ่ายเงินให้ทุก ๆ 3 เดือน

2. กรณีค้ำเงิน บรรษัทฯ จะรับผิดชอบในสัดส่วนที่บรรษัทฯ ค้ำประกัน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นลูกหนี้สถาบันการเงินถูกจัดชั้นถือเป็นลูกหนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน หรือขาดการชำระค้ำเงินต้นตามที่กำหนดเวลาและจำนวนที่ระบุไว้ในตราสารหนี้ โดยบรรษัทฯ จ่ายเงินให้ทันที

เมื่อบรรษัทฯ ได้แสดงความรับผิดชอบต่อคู่กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว บรรษัทฯ มีสิทธิที่จะบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชำระความเสียหายและเบี้ยปรับจากหลักประกันที่ได้วางไว้กับบรรษัทฯ หรือในกรณีที่บรรษัทฯ เข้าค้ำประกันและมีสิทธิในหลักประกันเป็นลำดับที่ 2 ถัดจากสถาบันการเงินเจ้าหนี้ ก็ต้องให้สถาบันการเงินนำเงินที่ได้จากการขายทรัพย์สินหรือหลักประกันขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดไปหักชำระหนี้ และเมื่อทราบความถูกต้องเสียจริง จึงจะแบ่งความรับผิดชอบระหว่างสถาบันการเงินเจ้าหนี้และบรรษัทฯ

บทที่ 9

บทสรุปเพื่อรองรับผลสัมฤทธิ์ของการวิจัย

บทที่ ๑ บทสรุปเพื่อผลสัมฤทธิ์ของผลงานวิจัย

1. ข้อเสนอแนะเบื้องต้น

1.1 ระบบรายงานฐานการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายที่คงค้าง

คณะผู้วิจัยพบว่า ข้อบกพร่องของการจัดทำรายงานฐานการคลังของ อบต. ปัจจุบันมี รูปแบบที่หลากหลายประการ เช่น มีคุณภาพหลักการบันทึกบัญชีและนิยามคู่การคลัง ปัญหาค่าใช้จ่ายไม่สมบูรณ์ เป็นต้น ปัญหาข้างต้นนี้ส่งผลให้ข้อมูลเชิงผลการไม่สามารถรายงานได้ว่า อบต. มีงบประมาณเกินดุล ขาดดุล หรือสมดุลที่แท้จริง ดังนั้น การศึกษาวิจัยของโครงการนี้จึงได้เสนอ นิยามของ “คู่การคลัง” ใหม่และเสนอการจัดทำระบบสถิติการคลังตามกฎหมายที่คงค้าง ทั้งนี้ เพื่อให้ระบบบัญชีมีความโปร่งใส เหมาะสมต่อการใช้วิเคราะห์และประเมินผล นอกจากนี้ ระบบใหม่นี้ เป็นระบบที่นำผลลัพธ์การรายงานการเปลี่ยนแปลงทางด้านมูลค่าและองค์ประกอบของการเปลี่ยนแปลงด้านปริมาณที่มิได้บรรลุที่ถูกต้องมาพิจารณาขึ้น ระบบนี้จะทำให้รัฐบาลทราบถึงสถานการณ์คลังที่แท้จริงและภาวะสุขภาพของรัฐบาล เพื่อจะได้ใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางด้านการคลัง อีกทั้งระบบนี้จะเป็นการยกระดับมาตรฐานของการจัดระบบสถิติการคลังระหว่างประเทศและสอดคล้อง รวมทั้งเชื่อมโยงกับระบบสถิติเศรษฐกิจมหภาคอื่น ได้แก่ ระบบบัญชีประชาชาติ คู่การชำระเงิน

1.2 ข้อกำหนดด้านวินัยการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะผู้วิจัยได้เสนอแนวคิดเกี่ยวกับวินัยการคลังของ อบต. โดยได้กำหนดวินัยการคลัง ด้านคู่การคลัง วินัยการคลังด้านการก่อหนี้ และวินัยการคลังด้านการลงทุน แนวคิดทั้ง 3 ดังกล่าวจัดได้ว่าเป็นแนวคิดใหม่ที่ อบต. ยังไม่เคยมีประสบการณ์ และยังไม่เคยมีหน่วยงานใด ที่ได้เตรียมความพร้อมและให้ความรู้เกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวแก่ อบต. คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า เนื่องจาก อบต. จะมีบทบาทมากขึ้นในอนาคต อบต. จะมีการใช้จ่ายเพิ่มขึ้น มีงบประมาณเพิ่มขึ้น และมีบุคลากรเพิ่มขึ้น ดังนั้น ในส่วนของทางราชการแนวคิดเกี่ยวกับวินัยการคลังของ อบต. ที่สอดคล้องกับสภาพแวดล้อมใหม่ด้านการกระจายอำนาจการคลัง จึงเป็นสิ่งที่ต้องเร่งดำเนินการ

และสนับสนุนเพื่อให้การกระจายอำนาจการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้อง ทั้งนี้ เพื่อประโยชน์ต่อ สปท. และประเทศชาติส่วนรวม

1.3 แนวทางใหม่เกี่ยวกับการจัดการเงินสะสมที่อยู่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คณะผู้วิจัยได้เสนอวิธีในการบริหารเงินสะสมของ สปท. ใหม่ โดยแบ่งเป็น 3 ประเภท เรียกว่า เงินสะสมประเภทที่ 1 เพื่อให้เงินสงเคราะห์ประโยชน์ เงินสะสมประเภทที่ 2 เพื่อการระดมทุน และเงินสะสมทั่วไป เพื่อบັນลดยกประโยชน์คืนท้องถิ่น ซึ่งระบบนี้คณะผู้วิจัยมีความเชื่อมั่นว่าเป็นระบบที่ดีกว่าระบบที่ใช้ และถูกกำหนดให้ปฏิบัติตามในปัจจุบัน ระบบที่นำเสนอใหม่นี้จะมีความโปร่งใส ทันสมัย ใช้หลักสมมติฐานส่วนที่ดีของการบริหารเงินคลังของรัฐมาใช้ในการบริหาร กำไรสะสมของบริษัทเอกชน ซึ่งคาดว่าจะส่งผลให้การบริหารจัดการเงินสะสมในส่วนที่อยู่กับ สปท. เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

1.4 การจัดตั้งบริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (บงต.)

คณะผู้วิจัยมีความเห็นว่า สปท. ควรร่วมกันบริหารจัดการเงินสะสมในส่วนที่ฝากไว้ที่กระทรวงมหาดไทยของ โดยร่วมกันจัดตั้ง บงต. ซึ่งเป็นหน่วยงานกลางของ สปท. ทุกประเภทในการทำหน้าที่เสริมสร้างความเข้มแข็งแก่ระดับด้านการเงิน และยกระดับขีดความสามารถในการบริหารการเงินของ สปท. เพื่อให้สอดคล้องกับภารกิจและบทบาทหน้าที่ภายใต้แนวทางการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น แนวทางในการจัดตั้งควรจัดขึ้นในรูปแบบบริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น และให้มีขอบเขตภารกิจในการปล่อยสินเชื่อ ร่วมลงทุน ระดมทุนให้กับ สปท. ทั่วประเทศ ผ่านการออกพันธบัตรบรรษัทฯ และให้คำปรึกษาด้านการจัดการการเงินและการพัฒนาให้กับ สปท. ทุกประเภท ทุนประเดิมในการจัดตั้งจะมาจากเงินสะสมของ สปท. ที่ฝากไว้ที่กระทรวงมหาดไทยในกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และกองทุนเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

1.5 การจัดตั้งบรรษัทค้ำประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (บสอสปท.)

จากการศึกษาพบว่า สปท. มีความต้องการเงินทุนเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเป็นจำนวนมาก แต่อย่างไรก็ตาม การเข้าถึงแหล่งระดมทุนของ สปท. นั้นยังมีขอบเขตจำกัด ถึงแม้ว่าจะมีการจัดตั้ง บงต. แล้วก็ตาม ดังนั้น เพื่อรองรับภารกิจที่จะเพิ่มมากขึ้นของ สปท.

ภายใต้สภาพแวดล้อมของการกระจายอำนาจการบริหารและการคลัง เพื่อเพิ่มโอกาสในการได้มาซึ่งแหล่งเงินทุนสำหรับการลงทุนในโครงการที่จะเป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่น และเพื่อสร้างความมั่นใจให้กับสถาบันการเงินที่พิจารณาปล่อยสินเชื่อให้กับ อบต. คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นให้มีการจัดตั้งบริษัทค้าประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น เพื่อเป็นกลไกในการอำนวยความสะดวกด้านการเงินในด้านค้าประกันสินเชื่อและการออกพันธบัตรให้กับ อบต. ทั้งนี้ เพื่อความยืดหยุ่นในการบริหารจัดการด้านโครงการลงทุนของ อบต. นอกจากนี้ คณะผู้วิจัยได้เสนอไม่ให้รัฐบาลต้องเข้าไปรับประกันหนี้ที่ อบต. มีอยู่ หรือที่ อบต. จะทำการกู้ยืมหรือออกพันธบัตรในอนาคต ทั้งนี้ เพื่อไม่ให้เป็นการระดมทุนการคลังกับรัฐบาล และไม่ก่อให้เกิดปัญหา moral hazard

2. กฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่จะต้องมีการปรับปรุงแก้ไข

จากข้อเสนอ 1.1 ถึง 1.5 ข้างต้น หากจะให้เกิดผลขึ้นจริงในทางปฏิบัติ จำเป็นที่จะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบและข้อบังคับที่กระทรวงมหาดไทยดำเนินการอยู่ ซึ่งทั้งหมดจะมีการออกพระราชบัญญัติใหม่เพื่อจัดตั้งสถาบันการเงินของ อบต. ตามข้อเสนอ 1.4 และ 1.5 ข้างต้น

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินและสมทบใหม่จำเป็นต้องแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่าย การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปัจจุบันพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ให้อำนาจท้องถิ่นในการกู้เงินแต่ยังไม่มีกฎหมายที่กำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการกู้เงินของท้องถิ่นไว้ นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการกอบนี้ของรัฐบาลซึ่งได้รวมถึงกอบนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ด้วย ซึ่งสรุปได้ดังนี้

1. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 28 ที่บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่าง ๆ เงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศ โดย “ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี” บทบัญญัติตามกฎหมายดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่าไม่สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น เนื่องจากยังให้อำนาจการบริหารส่วน

กลาง (คณะรัฐมนตรี) ในการให้ความเห็นชอบกับการกู้เงินของท้องถิ่น ซึ่งทำให้ท้องถิ่นยังไม่มีอิสระในการระดมทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นของตนเองอย่างแท้จริง

2. ระเบียบการกอนหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528 ซึ่งเป็นระเบียบที่ออกเพื่อกำกับดูแลการกอนหนี้ของประเทศให้เป็นไปอย่างมีระบบ เป็นระเบียบ และสอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและฐานะการเงินการคลังของประเทศ โดยในข้อ 4 ได้มีการกำหนดนิยามของ “ส่วนราชการ” หมายความว่า กระทรวง ทบวง กรม และให้หมายความรวมถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งคณะผู้วิจัยเห็นว่า การกอนหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจะมีระเบียบแยกต่างหากจากรัฐบาล

3. พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้ำประกัน พ.ศ. 2510 มาตรา 10 ที่บัญญัติให้กระทรวงการคลังมีอำนาจค้ำประกันหนี้ของส่วนราชการ หนี้ขององค์กรของรัฐ หนี้ของบริษัทจำกัดที่เป็นรัฐวิสาหกิจ และหนี้ของสถาบันการเงินได้โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี ทั้งนี้ ในมาตรา 2 ได้กำหนดนิยาม “ส่วนราชการ” ให้หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมืองที่มีฐานะเทียบเท่า และให้หมายความรวมถึง องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล หรือกรุงเทพมหานครด้วย (เป็นรูปแบบของการปกครองส่วนท้องถิ่น ก่อนที่จะมีการจัดรูปแบบเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบในปัจจุบันที่มี 3 ประเภท คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา) คณะผู้วิจัยเห็นว่ารัฐบาลไม่ควรเข้าไปค้ำประกันหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรปล่อยให้ สปท. เข้าดูแลการเงินและตลาดทุนเองตามศักยภาพของตนเอง และความเป็นไปได้ของโครงการลงทุน ทั้งนี้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีฐานะเป็นนิติบุคคลที่มีอิสระในการบริหารการเงินการคลังของตนเองได้ อย่างไรก็ดี การเชื่อมความสัมพันธ์ให้แก่องค์กรให้รู้จริงเห็นว่าควรให้มีระบบการค้ำประกันหนี้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดตั้งบรรษัทค้ำประกันสินเชื่อขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น

จากความเห็นดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรให้มีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. แก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 28 จาก “ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี” เป็น “โดยให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการกอนหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

2. ออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการกอนหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กล่าวในข้อ 1 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. แก้ไขระเบียบการก่อนหน้าของประเทศไทย พ.ศ. 2528 ข้อ 4 ที่นิยาม "ส่วนราชการ" โดยตัดข้อความ "และให้หมายความรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา" ออก

4. แก้ไขพระราชบัญญัติที่กำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 มาตรา 3 ในส่วนนิยาม: "ส่วนราชการ" โดยตัดข้อความ "และให้หมายความรวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล และกรุงเทพมหานคร" ออก

บรรณานุกรม

- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. เอกสารประกอบการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงการปกครองท้องถิ่น.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. ประมวลสถิติการคลังเทศบาลและมีเขตพัฒนา ประจำปีงบประมาณ 2536 - 2540.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. รูปแบบและระบบงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.
- กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. ระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการบันทึกบัญชีทางเงินและรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543.
- กรุงเทพมหานคร. คู่มือแนวทางการปฏิบัติงานและเอกสารการปฏิบัติงานตามงบประมาณแผนงานกรุงเทพมหานคร.
- กรุงเทพมหานคร. รายงานการใช้จ่ายเงิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 กรุงเทพมหานคร.
- กรุงเทพมหานคร. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542.
- เทศบาลนครสงขลา จังหวัดสงขลา. งบการเงินและบัญชีเทศบาลนครสงขลา โครงการพัฒนาเมืองหลัก ประจำปี 2542.
- เทศบาลเมืองปิตุธานี จังหวัดปิตุธานี. รายงานงบและฐานะการเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2542.
- นิพนธ์ บุนนยะปานะ. การบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาล เอกสารวิจัยส่วนบุคคล.
- วิทยาชัย ปิณฑโกษาธนาจิกร พ.ศ. 2527 - 2528
- เพรณี ชุมทรัพย์. หลักการลงทุน มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2521.
- พรณี ธาดาโณคม. วิสัยทัศน์กับการท่อนี้ความประสงค์ของประเทศไทย ผลงานทางวิชาการ.
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534
- พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496
- พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497
- พระราชบัญญัติสมทบตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537
- พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2525
- พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542
- พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน พ.ศ. 2510 และที่แก้ไขเพิ่มเติม
ของศาสตราจารย์ พนม ทัศนกร ณ อยุธยา. การบริหารงานคลังรัฐบาลมณฑล เล่ม 1 และ 2

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
รองศาสตราจารย์ อนันต์ เขียวถาวร. การคลังรัฐบาล ภาควิชาเศรษฐศาสตร์การคลัง
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 7)
พ.ศ. 2542

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนและสมรรถขององค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2541
ระเบียบการกอบกู้หนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. รายงานการคลัง ประจำปี 2542

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย. ข้อมูลเพื่อการวางแผนมหาดไทย
ข้อมูลพื้นฐานปี 2540

ศาสตราจารย์ เกออร์ก เกอร์ติ ทิทมันน์เลิธอร์ม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พิมพ์ครั้งที่ 2 พ.ศ. 2521

ศาสตราจารย์ ดร. พณิธ อิมะเลอียะ. การบริหารเงินคลังของประเทศไทย และวรรณคดีความด้าน
การเงิน การคลัง และทรัพย์สิน

เอกสารการสอนชุดวิชา การคลังและงบประมาณ 33202 หน่วยที่ 9-15. สาขาวิชาวิทยาการจัดการ
มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช พิมพ์ครั้งที่ 12 พ.ศ. 2538

International Monetary Fund. Government Finance Statistics Yearbook 1999

International Monetary Fund. Manual on Government Finance Statistics 1986

International Monetary Fund. Draft Revised Manual on Government Finance Statistics

