



[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:









| Sl. No. | Particulars                  | 2011           |                |          | 2012           |                |          | 2013           |                |          |
|---------|------------------------------|----------------|----------------|----------|----------------|----------------|----------|----------------|----------------|----------|
|         |                              | Actual         | Budget         | Variance | Actual         | Budget         | Variance | Actual         | Budget         | Variance |
| 100     | Grant-in-aid                 | 1,00,00,000.00 | 1,00,00,000.00 | 0.00     | 1,00,00,000.00 | 1,00,00,000.00 | 0.00     | 1,00,00,000.00 | 1,00,00,000.00 | 0.00     |
| 101     | Grant-in-aid for research    | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 102     | Grant-in-aid for development | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 103     | Grant-in-aid for research    | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 104     | Grant-in-aid for development | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 105     | Grant-in-aid for research    | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 106     | Grant-in-aid for development | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 107     | Grant-in-aid for research    | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 108     | Grant-in-aid for development | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 109     | Grant-in-aid for research    | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 110     | Grant-in-aid for development | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 111     | Grant-in-aid for research    | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 112     | Grant-in-aid for development | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 113     | Grant-in-aid for research    | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 114     | Grant-in-aid for development | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 115     | Grant-in-aid for research    | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 116     | Grant-in-aid for development | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 117     | Grant-in-aid for research    | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 118     | Grant-in-aid for development | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 119     | Grant-in-aid for research    | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 120     | Grant-in-aid for development | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 121     | Grant-in-aid for research    | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 122     | Grant-in-aid for development | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 123     | Grant-in-aid for research    | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 124     | Grant-in-aid for development | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 125     | Grant-in-aid for research    | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 126     | Grant-in-aid for development | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 127     | Grant-in-aid for research    | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 128     | Grant-in-aid for development | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 129     | Grant-in-aid for research    | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |
| 130     | Grant-in-aid for development | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     | 50,00,000.00   | 50,00,000.00   | 0.00     |

1. *What is the main purpose of the study?*

*Journal of Management Studies*, 37(6), 809–826.

to the development of a new generation of leaders who will ensure the future success of the organization.

Downloaded from <http://www.jstor.org/stable/2346112> on Tue, 20 Jun 2016 12:04:05 UTC

www.elsevier.com/locate/jbiotec

[illegible]

Individual

**Abstract**

© 2000 Blackwell Science Ltd

2000-2001 and 2001-2002, the number of children 5 years and under who were immunized against measles was 100%.

[illegible]





[illegible]

| ปีงบประมาณ                          | 2555    |             |           |           | 2556    |             |           |           | 2557    |             |           |           |
|-------------------------------------|---------|-------------|-----------|-----------|---------|-------------|-----------|-----------|---------|-------------|-----------|-----------|
|                                     | งบลงทุน | งบดำเนินงาน | งบอุดหนุน | งบฯ อื่นๆ | งบลงทุน | งบดำเนินงาน | งบอุดหนุน | งบฯ อื่นๆ | งบลงทุน | งบดำเนินงาน | งบอุดหนุน | งบฯ อื่นๆ |
| <b>8. แผนการรายได้เพิ่มเติม</b>     |         |             |           |           |         |             |           |           |         |             |           |           |
| 8.1 ค่าเช่าอาคารพาณิชย์             | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 8.2 ค่าบริการอื่น ๆ ของเทศบาลนครฯ   | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 8.3 เงินปันผล                       | -       | -           | 5,520.0   | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 8.4 ค่าเช่าอาคารพาณิชย์ (ตามปกติ)   | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 8.5 ค่าเช่าอาคารพาณิชย์ (ตามปกติ)   | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 8.6 ค่าเช่าอาคารพาณิชย์             | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 8.7 ค่าเช่าที่ดิน (ตามปกติ)         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 8.8 ค่าเช่าอาคารพาณิชย์ (ตามปกติ)   | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 8.9 ค่าเช่าอาคารพาณิชย์ (ตามปกติ)   | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 8.10 ค่าเช่าอาคารพาณิชย์ (ตามปกติ)  | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 8.11 ค่าเช่าอาคารพาณิชย์            | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 8.12 ค่าเช่าอาคารพาณิชย์            | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 8.13 ค่าเช่าอาคารพาณิชย์            | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 8.14 ค่าเช่าอาคารพาณิชย์ (ตามปกติ)  | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 8.15 ค่าเช่าอาคารพาณิชย์            | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| รวมแผนการรายได้เพิ่มเติม            | 0.00    | 0.00        | 5,520.0   | -         | 0.00    | 0.00        | -         | -         | 0.00    | 0.00        | -         | -         |
| รวมรายได้ 8. รวม                    | 0.00    | 0.00        | 5,520.0   | -         | 0.00    | 0.00        | -         | -         | 0.00    | 0.00        | -         | -         |
| <b>9. แผนการใช้จ่ายเงิน</b>         |         |             |           |           |         |             |           |           |         |             |           |           |
| 9.1 เงินอุดหนุนทั่วไป               | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 9.1.1 เงินอุดหนุนทั่วไป (ตามปกติ)   | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 9.1.2 เงินอุดหนุนทั่วไป (ตามปกติ)   | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 9.1.3 เงินอุดหนุนทั่วไป (ตามปกติ)   | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 9.1.4 เงินอุดหนุนทั่วไป (ตามปกติ)   | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 9.1.5 เงินอุดหนุนทั่วไป (ตามปกติ)   | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| รวมเงินอุดหนุนทั่วไป                | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 9.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ             | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 9.2.1 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ตามปกติ) | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 9.2.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ตามปกติ) | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |
| 9.2.3 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ตามปกติ) | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         | -       | -           | -         | -         |



๑๖. การประเมินผลตามเกณฑ์การวัดที่มหาวิทยาลัยกำหนด

[illegible]



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 เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

2. รายได้ของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ เงินอุดหนุนและเงินโอนจากรัฐบาล และเงินที่ได้จากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

รายจ่ายของรัฐวิสาหกิจ ได้แก่ เงินอุดหนุนและเงินโอนจากรัฐวิสาหกิจ และเงินที่ได้จากการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ

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    | การได้ของกระทรวงสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิ | (69,758.0)  | 36,687.0    | 55,637.9   |
| 32134 | เงินกู้                                  | 62,660.0    | 66,221.0    | 63,263.6   |
| 32116 | เงินและเงินฝาก                           | -           | -           | -          |
| 32171 |                                          | (132,406.0) | (59,534.0)  | (7,622.7)  |
| 33    | 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     | ค่าชดเชยตามพระราชบัญญัติ              | 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     | ค่าตอบแทนในคดีอาญา                    | -           | -           | -          |
| 28     | เงินอุดหนุนอื่นๆ                      | 241,081.0   | 339,875.0   | 28,520.0   |
|        | ดุลการดำเนินงานสุทธิ = (1-2)          | (16,385.0)  | (192,657.0) | 107,618.1  |
| 31     | ธุรกรรมในสินทรัพย์ที่ไม่ใช่การพาณิชย์ | 277,450.0   | 223,620.0   | 198,284.6  |
| 31.1   | การได้ครอบครองสินทรัพย์จากการซื้อ     | 277,450.0   | 223,620.0   | 198,284.6  |
| 31.1.1 | การได้ครอบครองสินทรัพย์จากการซื้อ     | 277,978.0   | 223,667.0   | 203,332.0  |
| 31.1.2 | การได้ครอบครองสินทรัพย์จากการขาย      | (528.0)     | (247.0)     | (5,047.4)  |
| 31.2   | การเปลี่ยนแปลงในอสังหาริมทรัพย์       | -           | -           | -          |
| 31.3   | การได้ครอบครองสินทรัพย์จากการซื้อ     | -           | -           | -          |
| 31.4   | การได้ครอบครองสินทรัพย์จากการขาย      | -           | -           | -          |
|        | ดุลการคลัง = (1-2-31)                 | (293,835.0) | (416,277.0) | (90,666.5) |
|        | Financing = (33-32)                   | 293,835.0   | 416,277.0   | 90,666.5   |
| 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   | เงิน                                   | 59,698.0    | 54,570.0    | 33,025.0    |
| 3323  | เงิน (รวมเงินฝากออมทรัพย์)             | 59,698.0    | 54,570.0    | 33,025.0    |
|       | เงิน (รวมเงินฝากออมทรัพย์)             |             |             |             |
|       | เงิน (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 = (1-2-31)                  | 196.0    | 7,796.0    | 2,730.1    |
|      | กำไรสุทธิ (35-32)                     | (196.0)  | (7,796.0)  | (2,730.1)  |
| ๓๓   | กำไรสุทธิของสินทรัพย์ทางการเงินสุทธิ  | 196.0    | 7,796.0    | 2,730.1    |
| ๓๓14 | เงินกู้                               | -        | -          | -          |
| ๓๓15 | เงินลงทุนพาณิชย์                      | -        | -          | -          |
| ๓๓16 | เงินลงทุนในต่างประเทศ                 | 196.0    | 7,796.0    | 2,730.1    |
| ๓๓   | กำไรสุทธิ                             | -        | -          | -          |
|      | ผลการคลังไม่รวมกำไรสุทธิจากรัฐบาล     | (196.0)  | (37,924.0) | (29,400.0) |

ที่มา : ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง / 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   | ค่าตอบแทนและค่าจ้างนอกจ้าง    | -        | -         | -        |
| 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                                                                   | -     | -       | -       |
| 3212 | เงินอุดหนุนจากต่างประเทศ                                                  | -     | -       | -       |
| 3213 | ต่างประเทศ                                                                | -     | -       | -       |
|      | कुलनोबाध = (1+2+3+321)                                                    | 196.0 | 7,796.0 | 2,730.1 |
| 322  | การได้ครอบครองสินทรัพย์ถาวรเป็นมูลค่าต่ำกว่าในบัญชี<br>การบริหารสภาพคล่อง | 196.0 | 7,796.0 | 2,730.1 |
| 323  | ภายในประเทศ                                                               | 196.0 | 7,796.0 | 2,730.1 |
| 3231 | เงินอุดหนุนจากต่างประเทศ                                                  | 196.0 | 7,796.0 | 2,730.1 |
| 3232 | ต่างประเทศ                                                                | -     | -       | -       |
| 33   | การให้หนี้สินสุทธิ                                                        | -     | -       | -       |
| 331  | ภายในประเทศ                                                               | -     | -       | -       |
| 3312 | เงินกู้จากต่างประเทศ                                                      | -     | -       | -       |
| 3314 | เงินกู้                                                                   | -     | -       | -       |
| 332  | ต่างประเทศ                                                                | -     | -       | -       |
| 3328 | เงินกู้จากต่างประเทศ                                                      | -     | -       | -       |
| 333  | เงินกู้                                                                   | -     | -       | -       |

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กรมการคลังและธนาคารแห่งประเทศไทย

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(1-2-31)                       | (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   |
| ๕๕๙๙  | กำไร                                    | -          | -          | -           |
| ๕๕๙๙๐ | กำไรสุทธิสามัญ                          | (6,106.0)  | (67.0)     | (17,084.0)  |
| ๕๕๙๙๑ | 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 | กู้ยืมเงินจากต่างประเทศ                                          | (6,105.0)         | (57.0)          | (17,084.0)      |
| 3212  | ค่าเช่าประเทศ                                                    |                   |                 |                 |
|       | <b>คุณลักษณะ = (financing - 321) = (1-2-31-321)</b>              | <b>(36,290.0)</b> | <b>58,394.0</b> | <b>44,298.0</b> |
| 322   | การได้ประโยชน์ทางสัมทประโยชน์ทางด้านการเงินสุทธิสำหรับปีงบประมาณ | (13,486.0)        | 147,388.0       | 141,688.0       |
|       | <b>การอุปถัมภ์ภาพลักษณ์</b>                                      |                   |                 |                 |
| 3221  | ภายในประเทศ                                                      | (13,486.0)        | 147,388.0       | 141,688.0       |
| 3222  | เงินอุดหนุนจากต่างประเทศ                                         | (13,486.0)        | 147,388.0       | 141,688.0       |
| 3223  | ค่าเช่าประเทศ                                                    |                   |                 |                 |
| 323   | การกักตุนสินค้าสุทธิ                                             | 22,804.0          | 90,094.0        | 97,390.0        |
| 324   | ภายในประเทศ                                                      | 30,871.0          | 37,703.0        | 77,504.0        |
| 325   | การกักตุนสินค้าสุทธิจากต่างประเทศ                                | 30,871.0          | 37,703.0        | 77,504.0        |
| 326   | เงินกู้                                                          | -                 | -               | -               |
| 327   | ค่าเช่าประเทศ                                                    | (8,187.0)         | 53,291.0        | 10,886.0        |
| 328   | การกักตุนสินค้าสุทธิจากต่างประเทศ                                | (8,187.0)         | 53,291.0        | 10,886.0        |
| 329   | 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 และรักษาสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ซึ่งการดำเนินนโยบายการคลัง เพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าว ควรเป็นหน้าที่หลักของรัฐบาล (Central Government) ซึ่งดูแลภาวะเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ด้านรัฐบาลทบทวนในการดำเนินนโยบายการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดกรอบเขตเพดานหรืออำนาจความน่าเชื่อถือ และการพัฒนาที่ยั่งยืนของท้องถิ่น โดยไม่มีภาระจำป็นต้องทำหน้าทีในการรักษาสถียรภาพทางเศรษฐกิจ เนื่องจากภาพท้องถิ่นมีบทบาทในการดำเนินนโยบายการคลัง เพื่อรักษาสถียรภาพทางเศรษฐกิจด้วย จะมิส่งผลให้การดำเนินนโยบายการคลังโดยรวมของประเทศไม่เป็นเอกภาพ และยุ่งยากแก่การควบคุม เพราะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยมีอยู่เป็นจำนวนมากถึงประมาณ 7,950 แห่ง

ดังนั้น จึงกล่าวได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความจำเป็นต้องมีบทบาทในการดำเนินนโยบายการคลังเพื่อรักษาสถียรภาพทางเศรษฐกิจโดยรวมเลย แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินนโยบายการคลังให้เหมาะสมสอดคล้องกับแนวคំทิศทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละท้องถิ่นนั้น ๆ ทั้งนี้ การกำหนดนโยบายชุดการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งย่อมขึ้นกับปัจจัย ดังนี้

1. ศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการทั้งในด้านต่างๆ เพื่อพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง

2. ขนาดหรือปริมาณของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัย 2 ประการ คือ ประการแรก ความสามารถในการจัดเก็บภาษี (taxable capacity) ของ สภาพ. ซึ่งขึ้นอยู่กับจำนวนและขนาดธุรกิจที่มีอยู่ ซึ่งจะเป็พื้นฐานของภาษีและรายได้ 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 แต่จะต้องเป็นโครงการที่ไม่น่าลดบทบาทที่มุ่งเน้นผู้ลงทุน  
ทั้งนี้ประชาชนต้องรับภาระในการจ่ายค่าบริการเอง

#### 1.1.2 วินัยทางการเงินคลัง

ในการกระจายอำนาจการคลัง การสร้างวินัยการคลังขององค์กรปกครองส่วน  
ท้องถิ่นเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่ง ที่จะทำให้การดำเนินงานของท้องถิ่นมีประสิทธิภาพและ  
โปร่งใส

ในขัณตึกกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนสนับสนุนให้องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่นรักษาวินัยทางการเงินคลังอย่างมาก จะเห็นได้จากในการจัดงบประมาณขององค์กร  
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 * | รายได้จริงสูงกว่ารายจ่ายจริง (%) |
|------------|--------------|---------------|----------------------------------|
| 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       | 65,248       | 66,640        | 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 สามารถจัดหาเงินจากแหล่งที่ไม่ได้มีต้นทุนต่ำสุด และลงทุนในแหล่งที่ให้ประโยชน์สูงสุด โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกิดผลตอบแทนแก่องค์กรสูงสุด ทั้งในด้านผลตอบแทนทางการเงิน และผลตอบแทนในรูปการบริการสาธารณะ และให้มีสภาพคล่องที่เหมาะสมและมีการเสี่ยงน้อยที่สุด

4) ระบบการวินยัติกัญชี จะต้องมีการจัดทำงานการเงินที่เหมาะสมและเป็นไปตามหลักวินยัติที่รับของทั่วไป

5) ระบบตรวจสอบ ควรจะมีระบบการตรวจสอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างหาก โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบและกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นองค์กรที่มีประสิทธิภาพและมีความโปร่งใสมากยิ่งขึ้น

## 1.2 กรอบวินยัติการคลัง และนโยบายบริหารจัดการด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 1.2.1 วินยัติการคลังด้านบุคลากรคลัง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรตระหนักว่าวินยัติด้านบุคลากรคลัง 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 รายจ่ายในโครงการสร้างพื้นฐานต่างๆ 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 ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมด มีรายจ่ายประจำต่ำกว่ารายได้ โดยในช่วงปีงบประมาณ 2538 - 2541 รายจ่ายประจำต่ำกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ แต่ในปีงบประมาณ 2542 ได้สูงขึ้นไปเป็นร้อยละ 61.7 (ตามตารางที่ 4.2)

จากสถิติดังกล่าว แสดงให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบยังมีรายได้ที่จัดเก็บได้เองที่สามารถนำไปใช้จ่ายเพื่อการลงทุนได้อีก อย่างไม่ก็ตาม รายจ่ายลงทุนตามสถิติส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง ซึ่งใช้จ่ายจากเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง ไม่ใช่รายจ่ายลงทุนทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังมีราย

จ่ายลงทุนที่เป็นรายจ่ายพิเศษจากเงินอุดหนุน เงินสะสม และเงินกู้ซึ่งเป็นรายจ่ายนอกงบประมาณ ซึ่งจะต้องมีการวางแผนการประมวณข้อมูลด้านการคลังเพื่อให้เห็นภาพรวมของผลการคลังทั้งระบบ

ตารางที่ 4-2 เปรียบเทียบรายจ่ายประจำ และรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
ปีงบประมาณ 2538 - 2542

หน่วย : ล้านบาท

| ปีงบประมาณ | รายได้ | รายจ่ายจริง |        |        | รายจ่ายประจำ/<br>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 | 19,460 | 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

ด้านในเครื่องมือในการกู้ อาจเป็นพันธบัตร ตราสารอื่นๆ หรือการทำสัญญาเงินกู้ ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์และระยะเวลาของการกู้

รูปแบบการก่อหนี้ อาจแยกตามประเภทลักษณะการกู้ ดังนี้

ก. การกู้เงินเพื่อระดมการขาดดุลงบประมาณ การใช้จ่ายเงินกู้จะต้องอยู่ในงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ ต้องเป็นไปตามรายการที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายการรายจ่ายประเภทนี้ ควรเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุนที่เป็นสาธารณประโยชน์ และไม่มีผลตอบแทนจากการลงทุน

ข. การกู้เงินเป็นโครงการ ซึ่งจะถือเป็นเงินนอกงบประมาณ ควรจะกำหนดให้มีการใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์ในการกู้เงิน รายจ่ายประเภทนี้ควรเป็นโครงการลงทุนที่มีผลตอบแทนจากการลงทุน และสามารถนำกลับมาชำระหนี้ได้

ค. การกู้ในรูปแบบเงินทุนหมุนเวียน (Revolving Fund) ควรเป็นการกู้เพื่อใช้ในการชำระหนี้ในช่วงที่มีรายได้ไม่เพียงพอมาใช้จ่าย ทั้งนี้ ควรเป็นรายจ่ายที่มีความเร่งด่วน

ทั้งนี้ ในการกู้เงินดังกล่าว ท้องถิ่นจะต้องจัดทำแผนงานโครงการลงทุน 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 คณะผู้วิจัยขอเสนอวี้นโยบายการลงทุนด้านการลงทุน 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 และรวมถึงการใช้จ่ายเพื่อซื้อสินค้าและบริการเพื่อเพิ่มทุนในสินทรัพย์ถาวรที่มีอยู่แล้ว 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) ซึ่งได้แก่การซื้อเครื่องอุปกรณ์ การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน หรือการลงทุนในเชิงพาณิชย์ ทั้งนี้ การลงทุนประเภทนี้ท้องถิ่นสามารถได้จากจากรายได้ของท้องถิ่นเอง หรือจากเงินอุดหนุน (เงินสะสม) หรือเงินกู้ ทั้งนี้ ในการลงทุนแต่ละโครงการนั้น ควรจะพิจารณาถึงผลประโยชน์และต้นทุนหรือค่าใช้จ่ายที่จะนำไป เพื่อก่อให้เกิดการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ

แล้วการที่จะประเมินรายจ่ายลงทุนของท้องถิ่นอาจทำได้ยาก เนื่องจากรายจ่ายเพื่อการลงทุนของท้องถิ่น ส่วนใหญ่เป็นลักษณะรายจ่ายสาธารณะ (ยกเว้นรายจ่ายลงทุนในเชิงพาณิชย์) ซึ่งจะไม่สามารถแยกผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้จ่ายได้โดยชัดเจน 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) ที่มีอยู่ไปลงทุนในการ  
ซื้อหลักทรัพย์ ซึ่งอาจจะได้ผลตอบแทนมากกว่าที่ได้ในปัจจุบัน (ส่วนใหญ่ฝากกับธนาคารพาณิชย์  
หรือธนาคารของรัฐ) ผลตอบแทนจากการลงทุนในหลักทรัพย์จะอยู่ในรูปของดอกเบี้ยและเงินปัน  
ผล และอีกลักษณะหนึ่ง คือ กำไรจากการขายหลักทรัพย์ (Capital gain) หรือขาดทุนจากการขาย  
หลักทรัพย์ (Capital loss) ทั้งนี้อัตราผลตอบแทนจากการลงทุน (Yield) จะมากหรือน้อยขึ้นอยู่กับ  
อยู่กับความเสี่ยงของหลักทรัพย์ลงทุนนั้นๆ ทั้งนี้ในปัจจุบันองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นยังไม่มี  
การลงทุนในลักษณะนี้ จึงควรมีกฎหมายรองรับธุรกรรมที่อนุญาตให้ท้องถิ่นนำเงินออมที่มีอยู่ในรูปเงิน  
สะสม นำไปลงทุนในตราสารทางการเงิน โดยเฉพาะตราสารทางการเงินที่ไม่มีความเสี่ยงหรือมี  
ความเสี่ยงน้อย เช่น พันธบัตรรัฐบาล หรือพันธบัตรรัฐบาลเอจ เป็นต้น

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

(1) การลงทุนในโครงการที่ก่อเกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจ หรือการ  
ลงทุนในทรัพย์สินถาวร อาจแบ่งตามหลักเกณฑ์ ดังนี้

ก. หลักเกณฑ์ความสามารถในการจ่ายเงินตอบแทนโครงการลงทุน  
(Self Financing) โดยเงินส่วนที่สมทบของท้องถิ่นอาจจบรวมจากรายได้ของท้องถิ่นเอง หรือ  
มาจากเงินสะสม และส่วนที่เหลือมาจากการกู้ โดยควรกำหนดหลักเกณฑ์เงินตอบแทนโครงการ  
ลงทุนไม่น้อยกว่าร้อยละ 40 เพื่อเป็นการป้องกันไม่ให้เกิดหนี้ถาวรหนี้สูงจนเกินไป ทั้งนี้หลักเกณฑ์  
ของการลงทุนจะต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขของกรมวิทย์ทางภาคจัดด้านการกฤษฎีในส่วนของ  
เขตทุนการกฤษฎี ตามข้อ 1.2.2 ข้างต้นด้วย

ข. หลักเกณฑ์การแบ่งภารกิจด้านการลงทุนในการจัดระบบบริการ  
สาธารณะเนื่องจากในจังหวัดหนึ่งๆ ประกอบด้วยองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นหลายระดับ  
จึงควรแบ่งภารกิจภายในจังหวัดให้ชัดเจน โดยมีหลักเกณฑ์ ดังนี้

1) ธนจ. ควรมีหน้าที่ในการประสานการลงทุนร่วมในโครงข่าย  
พื้นฐานขนาดใหญ่ภายในจังหวัดที่สามารถใช้ประโยชน์ร่วมกันระหว่างองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่น  
ต่างๆ โดยมีการกำหนดสัดส่วนของเงินที่ใช้ลงทุนระหว่างองค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นภายในจังหวัด  
ไม่ว่าจะมาจากเงินรายได้ เงินอุดหนุน เงินสะสม หรือเงินกู้

2) องค์ประกอบของส่วนท้องถิ่นต่างระดับ หรือระดับเดียวกันที่มี  
พื้นที่ติดกันหรือใกล้เคียงกัน ควรมีการลงทุนร่วมกัน โดยมีการพิจารณาแหล่งเงินร่วมกัน

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

4) **ทุนสำรองพิเศษเพื่อชำระคืนเงินต้น** การลงทุนของ อบต. ในโครงการที่ใช้เงินกู้ยืมจะต้องมีการกำหนดให้มีการคืนเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้เป็นสัดส่วนตามระยะเวลาของการกู้ยืมเงินต้น ทั้งนี้ เพื่อเป็นการกู้เงินไว้ใน “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 รายได้จากค่าธรรมเนียมและกิจการพาณิชย์ 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 จะเกิดเงินรายได้ให้ส่งจากหน่วยงานเทศบาลในแต่ละปี และถือว่าเป็นการ

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 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจนำเงินสะสมหรือจ่ายไปพ่วงก่อนได้ 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 ไม่น้อยกว่าระยะเวลากึ่งปี แต่ทั้งนี้ต้องไม่น้อยกว่าสามเดือน และอีกห้าร้อยละสิบห้าของยอดเงิน

ละสมควรเหลือเพื่อสำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินอื่น ๆ และได้ส่งเงินสมทบของเงินทุนส่งเสริมกิจการของ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่มีค่าใช้จ่าย

โดยสรุปแล้วในการบริหารจัดการเงินสะสมของ อบต. ที่บริหารเองโดย อบต. ประสบ ปัญหาอุปสรรค ดังนี้

- การบริหารจัดการด้านบัญชียังไม่เหมาะสม
- ขอบเขตการใช้เงินสะสมเพื่อแสวงหาผลตอบแทนยังมีข้อจำกัด
- ประชาชนในท้องถิ่นยังได้รับประโยชน์ไม่เต็มที่จากการใช้เงินสะสมของ อบต.

โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีใช้เงินสะสมของ 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  
เฉพาะส่วนที่ไม่มีการระดมทุน 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 ซึ่งก็มีกำหนดหลักเกณฑ์การนำเงินรายได้ดังกล่าวด้วย

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 1 ไม่คิดดอกเบี้ยในจำนวนที่เท่ากัน

### 3.2 วิธีการบริหารเงินสะสมของเอกชน

กำไรสะสม คือส่วนของเงินทุนทั้งสิ้นที่เกินกว่าเงินลงทุนของผู้ถือหุ้น หรืออีกนัยหนึ่งก็คือส่วนเกินทุนอันเกิดจากการดำเนินงานเพื่อหารายได้ของบริษัท นับตั้งแต่เริ่มตั้งบริษัทจนถึงปัจจุบัน

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

การจัดสรรกำไรสะสม (Retained Earnings Appropriations) อาจจำแนกย่อยได้ 3 ประเภท คือ

(1) การจัดสรรตามกฎหมาย เป็นอันว่า กำไรสะสมจัดสรรไว้สำหรับเงินทุนที่ได้รับคืนมาเพื่อเป็นหลักประกันต่อเจ้าหนี้ หรือการจัดสรรไว้เป็นสำรองอย่างน้อยหนึ่งในยี่สิบของจำนวนผลกำไรซึ่งบริษัททำมาหาได้จากกิจการ 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 ซึ่งต้องมีความชัดเจนที่ชัดเจนในการนำเงินสดไปใช้ 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                  |      |
|              | ผ่านทั่วไป                              | 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) ใช้จ่ายหมวดเงินเดือน 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

ขึ้นอยู่กับการจัดสรรรายจ่ายประเภทใดเป็นภายในประเภทใดจ่ายขาดได้ 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 แต่เป็นการปันผลคืนให้กับชุมชนหรือท้องถิ่น เมื่อระดับของเงินสะสมทั่วไปเมื่อเทียบกับเงินสะสมทั้งหมด ณสิ้นปี มีจำนวนที่เหมาะสม ( อัตราร้อยละ 50 ของเงินสะสมทั้งหมด) เช่น การให้บริการในรูปของสวัสดิการเพิ่มเติมจากการดำเนินการโดยปกติ ด้านสาธารณสุขที่มีมากกว่าขั้นมาตรฐานที่ให้บริการตรวจรักษาเพิ่มเติมนอกเหนือเวลาทำการปกติ หรือด้านการศึกษาที่มากกว่าขั้นมาตรฐานที่ให้บริการสอนพิเศษภาษาหรือวิชาชีพ หรือการนำประชาชนในท้องถิ่นศึกษาตามสถานที่ท่องเที่ยว หรือต่างจังหวัด ทั้งนี้ การนำเงินส่วนนี้คืนประโยชน์ให้กับท้องถิ่นจะต้องมีการประชาสัมพันธ์หรือตอบถามจากประชาชนส่วนใหญ่ก่อน

#### 4.3 การอนุมัติ

การอนุมัติสำหรับการนำเงินสะสมไปใช้โดยต้องมีการตั้งงบประมาณให้คืน 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 แต่การดำเนินการจำกัคืออยู่ที่ธวองเงินที่ ธปท. ส่งเงินมาให้ในแต่ละปี และไม่สามารรถให้บริการด้านการเงินอื่นๆ อีกได้ เช่น การระดมเงินจากแหล่งอื่นๆ เพื่อขยายการให้บริการ การให้คำปรึกษาทางการเงินแก่ ธปท. ในรูปแบบต่างๆ เป็นต้น ทำให้กิจกรรมของกองทุนดังกล่าวมีเพียงรับเงินสละสลวยและให้กู้ยืมเท่าที่มี 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 เป็นกองทุนที่จัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นที่กักเก็บและรับผลประโยชน์สินทรัพย์ และการรับจ่ายเงินที่รัฐบาลหรือส่วนราชการเป็นเจ้าของ โดยการดำเนินงานของทรัสต์หรือผู้ยารักษากองทุนทรัสต์นี้ในแง่ของหลักกฎหมายแยกความสัมพันธ์กันออกได้อย่างชัดเจน แต่ในทางปฏิบัติแบ่งแยกกันไม่เด่นชัด เนื่องจากในอดีตเป็นเรื่องสำคัญขึ้นอยู่กับความต้องการที่จะกำหนดข้อจำกัดระหว่างสินทรัพย์และหนี้สินที่เกี่ยวข้องว่าจะให้เป็นความรับผิดชอบของทรัสต์เท่านั้น

#### ลักษณะของกองทุนทรัสต์

กองทุนทรัสต์ เป็นกองทุนที่บันทึกการรับจ่ายเงินในการดำเนินงานเกี่ยวกับสินทรัพย์ที่รัฐบาลมิได้เป็นเจ้าของโดยสมบูรณ์ แต่ต้องจัดการรับผิดชอบสินทรัพย์ตามวัตถุประสงค์ใดวัตถุประสงค์หนึ่งโดยเฉพาะ และมักจะจัดตั้งเป็นระยะเวลานาน เพื่อดำเนินการจัดการเกี่ยวกับสินทรัพย์ การรับเงินจ่ายเงินให้เป็นไปตามข้อตกลง การจำแนกกองทุนทรัสต์สามารถแยกได้เป็น 3 ประเภท คือ

1. กองทุนทรัสต์ชนิดจ่ายขาดได้ (Expendable Trust Fund) กองทุนทรัสต์ชนิดนี้กำหนดให้การดำเนินงานภายใต้เงื่อนไขที่ว่าสินทรัพย์ทั้งหมดของกองทุนนี้ทั้งตัวเงินต้นและดอกผลที่เกิดขึ้นสามารถนำไปใช้จ่ายในการดำเนินงานของกองทุนได้ และให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ในการจัดกองทุนทรัสต์ 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 ซึ่งเป็นกรรวมกลุ่มของ อบปท. ด้วยกันเอง โดยมีผู้แทนจาก อบปท. 5 คน (จาก อบต. เทศบาล อบจ. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา อย่างละ 1 คน) ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการเงิน ผู้ทรงคุณวุฒิด้านการพัฒนารอบและผู้ทรงคุณวุฒิด้านกฎหมาย อย่างละ 1 คน และมีผู้จัดการบริหารฯ ร่วมเป็นกรรมการและทำหน้าที่เลขานุการ คณะกรรมการ รวมจำนวนกรรมการทั้งสิ้น 9 คน โดยประธานกรรมการ เลือกมาจากกรรมการ ที่เป็นผู้แทนจาก อบปท. ซึ่งจะเลือกกันเองเป็นคราว ๆ ไป หรือฉลัดกับดำรงตำแหน่ง 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  
การจ้างที่ปรึกษาให้คำปรึกษากับคณะกรรมการเป็นประจำไป

คณะกรรมการจะมีการประชุมกันเดือนละ 1 ครั้ง เว้นแต่มีเรื่องเร่งด่วนเป็นกรณีพิเศษ

### (3) ผู้จัดการ

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

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

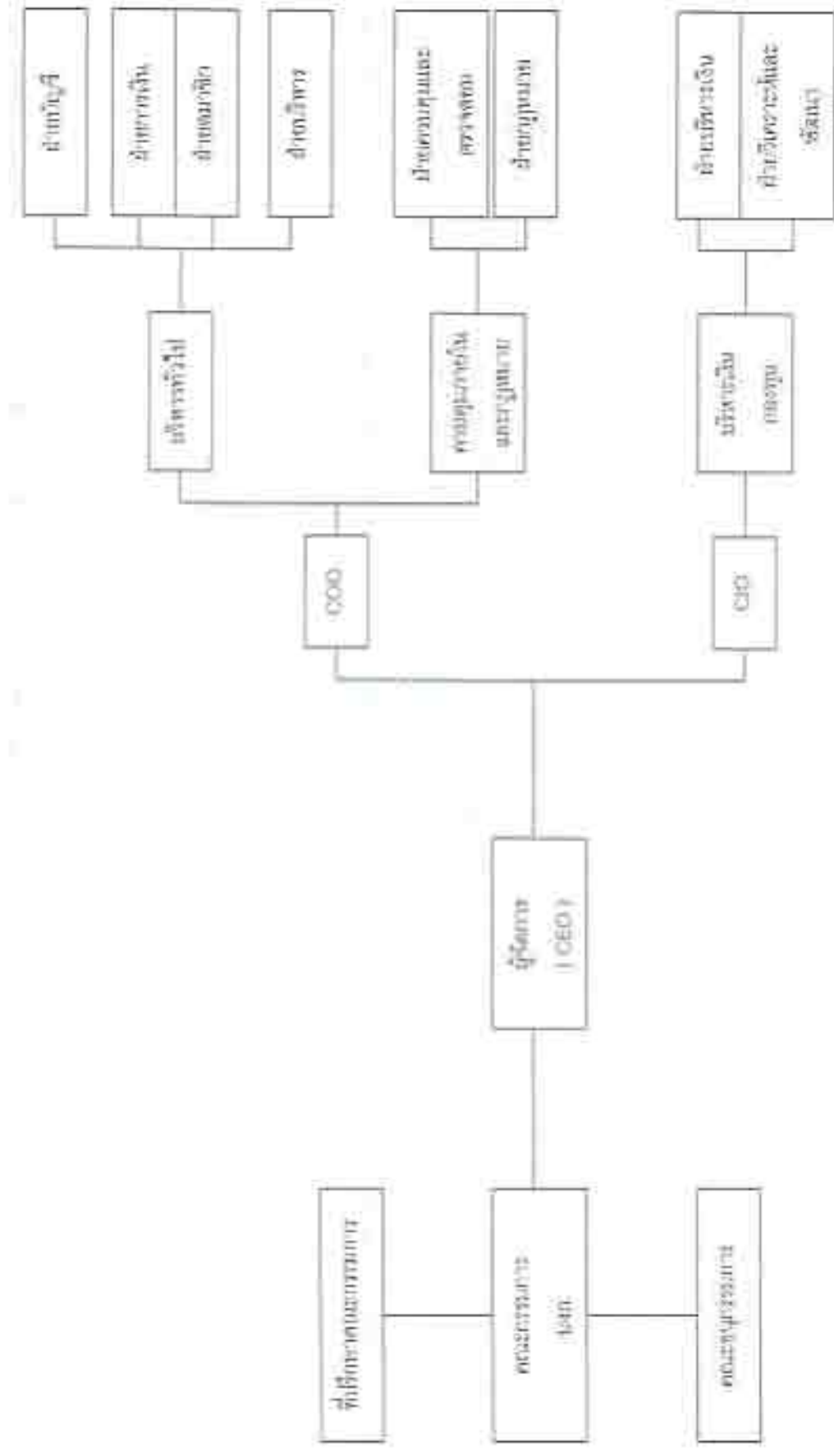
- การดูแลองค์การและการบริหารโดยทั่วไป (back office) ประกอบด้วย ฝ่ายบัญชี ฝ่ายการเงิน ฝ่ายธนาคาร และฝ่ายบริหาร
- จัดการตรวจสอบภายในและกฎหมาย (internal audit and legal) ประกอบด้วย ฝ่ายตรวจสอบ และฝ่ายกฎหมาย

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

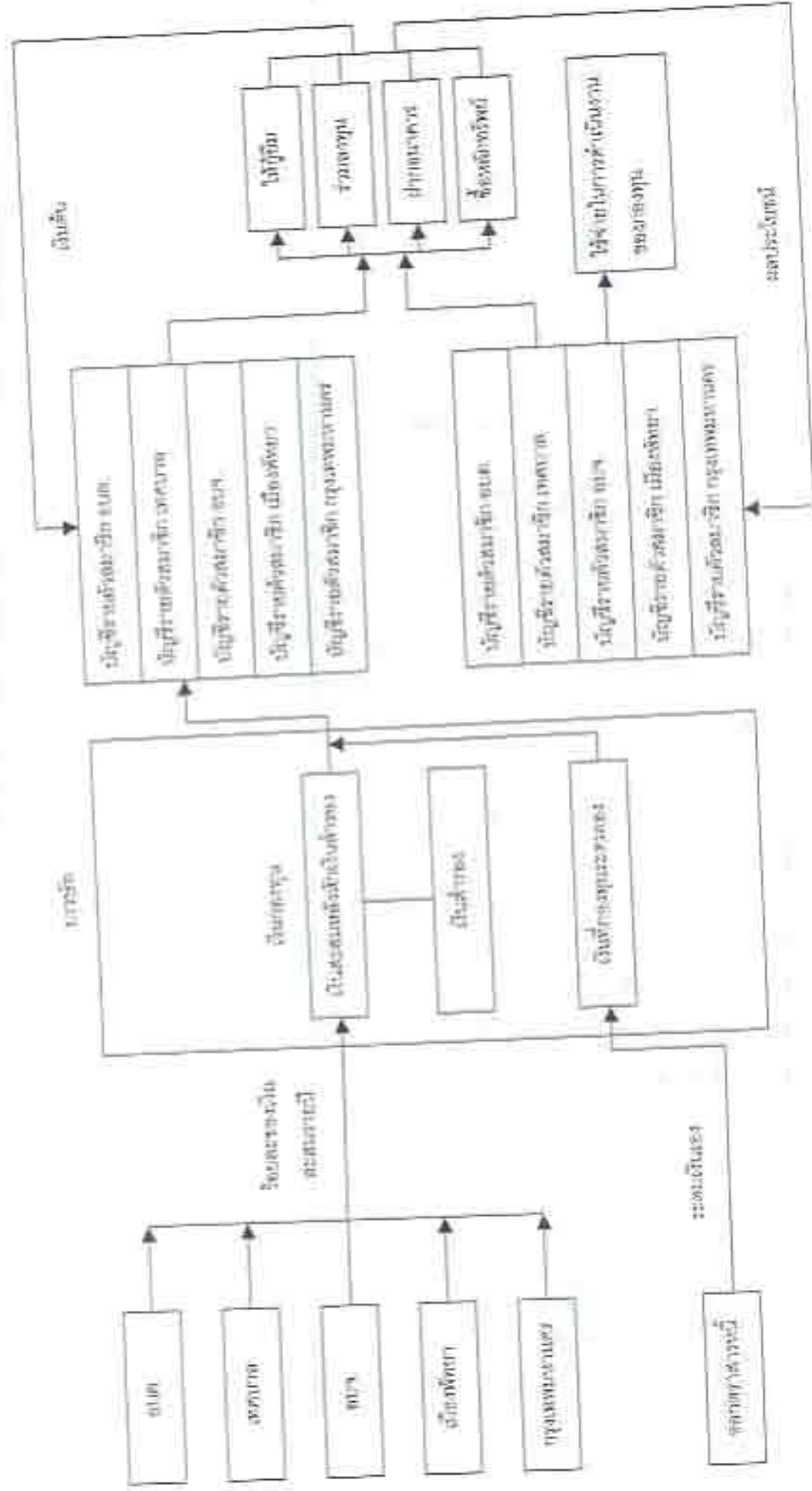
### (4) พนักงาน

บริษัทฯ ต้องมีพนักงานที่เพิ่มเป็นตำแหน่งที่เป็นศูนย์กลางในการทำงานด้านบริหารทั่วไป และด้านบริหารเงินกองทุน และเพื่อรองรับการติดต่อจากธนาคารทั้งประเทศ โดยปล่อยจากหน่วยงานรัฐวิสาหกิจ จึงต้องมีการว่าจ้างพนักงานและผู้จัดการพนักงานประจำในแต่ละหน้าที่ โดยมีคณะกรรมการเป็นนายจ้าง

ผังโครงสร้างองค์กรของบริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น (บจก.)



ผังโครงสร้างทีมงานและทงาที่ใช้ไปของเงินกองทุนในบริษัท



### 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) ออกตราสารของคณะโครงการที่จะไปร่วมลงทุนจำหน่ายแก่ประชาชนทั่วไป 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. กำหนดให้อยู่ในประเภทกองทุนสวัสดิการชุมชนได้เฉพาะรายได้ของกองทุนแต่จ่ายขาดไม่ได้สำหรับเงินต้น ดังนั้น เงินต้นจะเป็นสิ่งที่สูญหายไปไม่ได้ โอกาสในการสูญเสียดังกล่าวจึงเป็นความเสี่ยงของสมาชิกทั้งหมด ในขณะที่ระบบเดิมเวลา อปท. กู้เงิน จากเงินทุนสะสมที่ฝากไว้กับกระทรวงมหาดไทย เงินที่ได้มี 2 ส่วน ส่วนที่ 1 คือเงินสะสมที่ อปท. ส่งมาฝากซึ่งไม่ต้องเสียดอกเบี้ย ในขณะที่ ส่วนที่ 2 คือเงินส่วนที่เกินกว่าเงินสะสมที่ส่งมาฝาก ซึ่งจะถูกคิดดอกเบี้ย ดังนั้น จำนวนเงินที่เป็นความเสี่ยงต่อส่วนรวมจึงมีจำนวนน้อย ส่วนระบบของบรรษัทฯ เงินที่ บงค. ให้ออกและนำไปลงทุน จะแตกต่างจากส่วนที่ อปท. ในฐานะสมาชิกส่งมาสะสมในบัญชีรายตัว

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

การป้องกันข้อผิดพลาดในการดำเนินการของ บงอ. ก็เป็นสิ่งจำเป็นอีกประการหนึ่งที่จะมองข้ามไม่ได้ เนื่องจากหากมีการดำเนินงานที่มีผิดพลาดเกิดขึ้นอย่างส่งผลให้เงินกองทุนมีการสูญเสีย ดังนั้น จึงต้องมีการควบคุมภายใน (compliance and internal control) ซึ่งควรจะขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ บงอ. เพื่อให้มีทั้งกับและดูแลการดำเนินงานทั้งก่อนดำเนินการและในระหว่างดำเนินการให้เป็นไปตามระบบที่วางไว้ 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 เพราะยังไม่มีระบบการถักนิตยาคอน จึงเกิดจากกฎเกณฑ์และระเบียบต่างๆ ที่ทำให้ อปท. ของไทย ที่ผ่านมาจะต้องจัดทำงานงบประมาณแบบเกินดุลหรือลบลุลเท่านั้น ในขณะที่ประเทศต่างๆ มีประสบการณ์ในการถักนิตยาคอน ซึ่งจากการศึกษาข้อมูลจากธนาคารโลก<sup>1</sup> รัฐบาลท้องถิ่นของประเทศต่างๆ มีการถักนิตยาคอน ดังนี้ได้ดังนี้

### ๑. บทเรียนจากต่างประเทศ

#### 1.1 จัดรูปแบบองค์การก่อนนี้

(1) เพื่อชดเชยการขาดดุลภาคท้องถิ่นเงินอุดหนุนอื่น ซึ่งเป็นเรื่องปกติของท้องถิ่นทั่วโลก การกู้เงินมักจะเป็นรูปแบบการเบิกเงินเกินรายได้จากธนาคาร ซึ่งเป็นรูปแบบปกติของการกู้เงิน และบางแห่งจะมีการชดเชยเงินระดับอื่นประมาณ ๑ ถึง ๒.๕% เป็นต้น

(2) เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่งเป็นเรื่องปกติของรัฐบาล แต่ในระดับท้องถิ่นไม่ค่อยได้รับการสนับสนุนมากนัก

(3) เพื่อใช้ซื้อโรงงานและเครื่องจักรที่มีอายุการใช้งานยาว การกู้เงินประเภทนี้จะก่อให้เกิดค่าใช้จ่ายที่ตามมาในด้านค่าเสื่อมและค่าสึกหรบ ทั้งนี้ท้องถิ่นอาจใช้วิธีเช่าซื้อแทนซึ่งเงินเป็นที่ยอมรับมากขึ้น เนื่องจากเป็นการเลี่ยงการซื้อเครื่องจักรที่อาจจะมีอายุที่เทคโนโลยีมีการเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

<sup>1</sup> 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 รัฐบาลไทยหลายแห่งมีการกู้เงินลักษณะนี้ โดยส่วนใหญ่จะกู้โดยการเบิกเงินเกินบัญชีจากสถาบันการเงินของรัฐ ได้แก่ ธนาคารออมสิน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และธนาคารกรุงไทย แต่ยังไม่เคยมีการชดเชยการขาดทางการเงินในรูปแบบเงินระยะสั้น คงจะเนื่องมาจากการกู้เงินจากสถาบันการเงินดังกล่าวเป็นวิธีการที่ง่าย โดย รัฐบาลฯ ใช้เงินฝาก หรือให้ผู้บริหาร รัฐบาลฯ เป็นผู้ค้ำประกัน และวงเงินไม่สูงมากนัก

การก่อหนี้เพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณ ซึ่ง รัฐบาลฯ ไทยไม่เคยมีการกู้เงินในลักษณะนี้ เพราะระเบียบวิธีการงบประมาณที่ผ่านมา ทำให้ รัฐบาลฯ ส่วนใหญ่จัดทำงบประมาณแบบเกินดุลหรือสมดุล นอกจากนี้ เมื่องบประมาณประจำปีมีผลบังคับใช้ หากท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บรายได้ได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ก็จะใช้วิธีปรับลดงบประมาณลง หรือขี้นเงินสะสมมาใช้

การก่อหนี้เพื่อซื้อโรงงานและเครื่องมือเครื่องจักร ซึ่ง รัฐบาลฯ ไทยจะมีการกู้เงินในลักษณะนี้ โดยนิยมกู้เพื่อซื้อเครื่องจักร ด้านรับสร้างและซ่อมแซมถนน แต่ยังไม่มีการก่อหนี้เพื่อใช้ในโครงการลงทุนที่ก่อให้เกิดรายได้ ซึ่งโครงการที่ รัฐบาลฯ ไทยนิยมลงทุน ได้แก่ โครงการในเชิงพาณิชย์ เช่น โรงรับจำนำ ตลาดสด โรงฆ่าสัตว์ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีการก่อหนี้เพื่อสนับสนุนโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาในระยะยาวของท้องถิ่น ได้แก่ โครงการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ 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 ล้านบาทของรัฐ 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<sup>๖</sup> 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 ตั้งแต่ ปีที่ 1, 2, ...,  $n$
  - $n$  = 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

<sup>๖</sup> แนวทางและหลักเกณฑ์การวิเคราะห์โครงการ : สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กันยายน 2540

### 3) อัตราผลตอบแทนของโครงการ (Internal Rate of Return : IRR)

เป็นการคำนวณหาอัตราส่วนที่ทำให้มูลค่าปัจจุบันของผลประโยชน์รวมเท่ากับมูลค่าปัจจุบันของต้นทุนรวม หรืออัตราส่วนลดที่ทำให้มูลค่าปัจจุบันสุทธิ (NPV) มีค่าเท่ากับ ศูนย์ ซึ่งแสดงเป็นสูตร ได้ดังนี้

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

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

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 ขนสมสิน ซึ่งผลสัมฤทธิ์ ธนาคารขอสินเชื่อจะให้รัฐบาลกู้โดยการซื้อพันธบัตรรัฐบาล แต่ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงโดยรัฐบาลออกตั๋วสัญญาใช้เงินให้ธนาคารขอสินเชื่อโดยตรง 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 หรือลงทุนในโครงการพื้นฐาน 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 และความอานาจในการชำระหนี้คืนในอนาคต อย่างไรก็ตาม ถึงแม้ว่าสิ่งเหล่านี้จะเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาและเติบโตของท้องถิ่น และสิ่งที่ไม่ถูกนำไปใช้ในเรื่องที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ต่อท้องถิ่น และประการที่สาม การกู้ยืมหรือก่อหนี้จะเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพ ถ้าผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนในปัจจุบันเป็นผู้รับชำระหนี้ด้วย เช่นเดียวกับภาระหนี้ที่กระจายไปสู่คนรุ่นหลังที่ได้รับประโยชน์จากการลงทุนด้วย

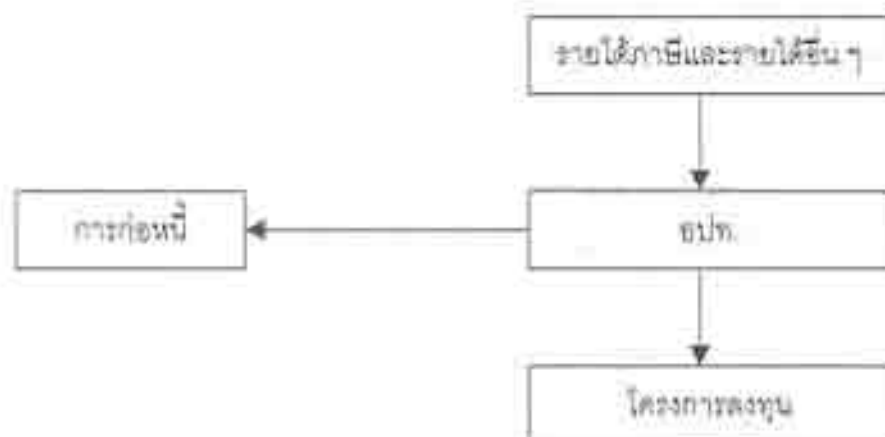
## 2.4 รูปแบบของการก่อหนี้

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 เพื่อมิให้เกิดการดึงงบลงทุนสูงเกินไป จนก่อให้เกิดภาระหนี้ (เงินต้นและดอกเบี้ย) ที่จะเป็นภาระต่องบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งต้องนำเงินรายได้จากภาษีอากรและรายได้อื่นๆ มาชำระหนี้ ซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่นในระยะต่อไปได้ ทั้งนี้ควรกำหนดเพดานหรือขอบเขตการกู้เงินในลักษณะนี้ไว้เพื่อไม่ให้ภาระหนี้มีผลกระทบต่อฐานะการคลังของท้องถิ่น ดังนี้

- 1) กำหนดเพดานการกู้เงินเพื่อชดเชยการขาดดุลงบประมาณไม่เกินร้อยละ 20 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งนี้ท้องถิ่นอาจมีงบลงทุนเกินร้อยละ 20 ของวงเงินงบ

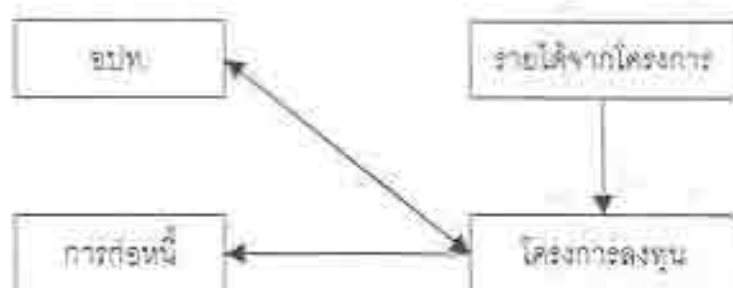
ประมาณรายจ่ายประจำปีได้ โดยท้องถิ่นใช้รายได้ของส่วนหนึ่งในการลงทุน ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับรายได้ในส่วนที่เหลือหลังจากจัดสรรเป็นรายจ่ายประจำ หรือรายจ่ายในด้านการบริหารงานแล้ว

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 ทั้งนี้ในการกู้เงินเพื่อใช้จ่ายในการลงทุนประเภทนี้ควรมีการกำหนดกรอบเขตการก่อกำหนดไว้ 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 ท้องถิ่นอาจออกพันธบัตรในรูปแบบพันธบัตรรายได้ เช่นเดียวกับที่ออกส่วนท้องถิ่นในสหรัฐอเมริกา หรืออาจออกตราทางการเงินอื่นๆ เช่น พันธบัตรลงทุน หรือใบกู้ หรืออาจกู้โดยทำสัญญาเงินกู้กับสถาบันการเงินต่างๆ เป็นต้น

ประเภทที่ 3 การก่อหนี้ประเภทนี้เป็นการทำสัญญาระหว่างท้องถิ่นกับเอกชน ในลักษณะการร่วมลงทุน หรือให้สัมปทานเพื่อสร้างหรือดำเนินโครงการ การกู้ยืมเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินโครงการจะมีรายได้จากโครงการ ความเป็นเจ้าของโครงการ และทรัพย์สินของโครงการเป็นการค้ำประกันการชำระหนี้ ซึ่งอาจแสดงโดยแผนภาพได้ ดังนี้



## 2.5 ความสามารถในการกู้ยืม

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

บทที่ 8

บริษัทค้าประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## บทที่ 8

### บริษัทค้าประกันสินเชื่อบริษัทประกันอสังหาริมทรัพย์ (บสอปร.)

#### 1 ความจำเป็นและความสามารถในการระดมทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

##### 1.1 ตัวชี้วัดความต้องการเงินทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า การที่ อบต. ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาลกลางเพื่อใช้จ่ายในการจัดทำโครงการด้านสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ รวมทั้ง จำนวนเงินที่ อบต. ใช้จ่ายจากเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัดสามจังหวัดสะท้อนถึงความต้องการเงินทุนเพื่อใช้ในโครงการพัฒนาพื้นฐานทางเศรษฐกิจและโครงการลงทุนอื่น ๆ นั้น หากตัวเลขการได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจระหว่างปีงบประมาณ 2537-2542 และการกู้เงินจากกองทุนเงินและผลสัมฤทธิ์ 2 ดังกล่าว พบว่า อบต. ได้ใช้เงินลงทุนในช่วงดังกล่าวประมาณ 120,000 ล้านบาท หรือเฉลี่ยปีละ 20,000 ล้านบาท

ดังนั้น ตัวชี้วัดความต้องการเงินทุนโดยอาศัยข้อมูล พฤติกรรมในอดีตสามารถนำมาสรุปได้ว่า อบต. มีความต้องการใช้เงินเพื่อลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นเฉลี่ยปีละ 20,000 ล้านบาท

##### 1.2 ความสามารถของ อบต. ในการระดมทุน

นอกจากการได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของรัฐบาลกลางเพื่อใช้ในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ ซึ่งถือว่าเป็นการได้รับเงินให้เปล่าเพื่อมาลงทุนโดยไม่มีการผูกพันแล้ว ในทางปฏิบัติ อบต. สามารถระดมทุนจากการขอหนี้ได้ด้วยตัวเอง โดยในระหว่างปีงบประมาณ 2537-2542 อบต. ระดมทุนด้วยการกู้เงินจากแหล่งเงินกู้ของ อบต. เอง (กองทุนเงินสะสม 2 กองทุน) รวม 2,810 ล้านบาท เฉลี่ยประมาณปีละ 468 ล้านบาท

อย่างไรก็ดี อบต. สามารถก่อหนี้จากแหล่งเงินทุนเอกชนได้ตามกฎหมาย ซึ่งเท่าที่ผ่านมาเป็นการกู้แบบเบิกเงินเกินบัญชีเพื่อมาไว้บริหารสภาพคล่องเท่านั้น ยังไม่มีการขอกู้ในลักษณะเป็นเงินกู้โครงการ 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 เมื่อขุมรวมของของผู้ให้กู้ยื่น รายละเอียดเพิ่มเติมที่นำมาใช้ประกอบการพิจารณาให้ผู้ยืมมักจะพิจารณาถึงโอกาสที่จะไม่ได้รับดอกเบี้ยตรงตามจำนวนและเวลาที่กำหนด 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 การจัดหาหลักทรัพย์มาค้ำประกันการกู้เงินดังกล่าวเนื่องจากผู้ให้กู้ได้รับความคุ้มครองหนี้ถึง สองชั้น ทั้งจากเครดิตของผู้กู้เองรวมกับมูลค่าตลาดของหลักทรัพย์ที่ใช้ค้ำประกัน และนอกจากนี้ หลักทรัพย์ค้ำประกันแล้ว อปท. สามารถใช้บุคคลมาค้ำประกันได้ ซึ่งผู้ให้กู้สามารถไปเช็กเรื่องของเงิน เพื่อขอใช้หนี้คืนจากแหล่งที่นอกเหนือจาก อปท. เมื่อมีการผิดสัญญา

ผู้ที่มาค้ำประกันการชำระหนี้ทั้งคอกเบี้ยและเงินต้นของ อปท. เป็นได้ทั้งรัฐบาลกลางหรือ บุคคลอื่นก็ได้ ในกรณีที่มีรัฐบาลกลางเป็นผู้ที่มาค้ำประกันการชำระ 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 บรรษัทค้ำประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรจัดให้มีทุนในเบื้องต้น ประมาณ 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<br>ค้าประกันกรณีต้องรับผิดชอบ                       | ค่าประกันสินเชื่อ             | *      |
| ผลตอบแทนที่จ่ายให้แก่<br>ฝ่ายบริหาร ฝ่ายอำนวยการ<br>และฝ่ายบริหารความเสี่ยง | ค่าใช้จ่ายอำนวยการ            | *      |

\* ยังไม่สามารถประมาณค่าได้

## ๕. ผู้ถือหุ้น

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

ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาลำดับความเกี่ยวข้องและบทบาทในธุรกรรมของนรช.ดังกล่าว จึงกำหนดโครงสร้างได้เป็น ดังนี้

## โครงสร้างผู้ถือหุ้นของบริษัทประกันสินเชื อปท

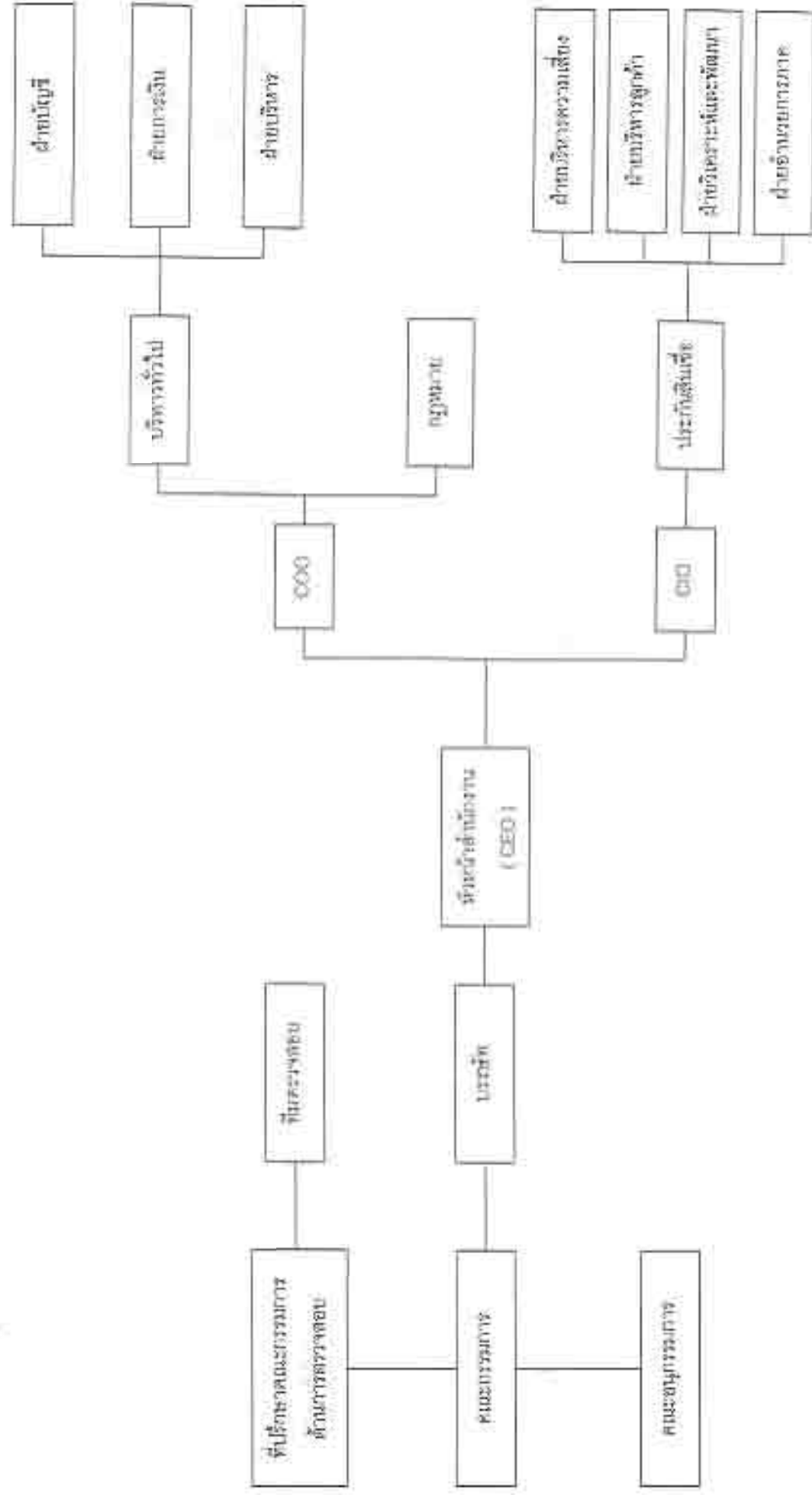
| ประเภทผู้ถือหุ้น                      | สัดส่วนร้อยละ | จำนวนเงิน (ล้านบาท) |
|---------------------------------------|---------------|---------------------|
| 1. สมาคมธนาคารไทย                     | 40            | 140                 |
| 2. บริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น | 30            | 105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

### 7. ผู้บริหาร

ผู้บริหารคือ คณะกรรมการซึ่งเป็นตัวแทนของผู้ถือหุ้นของบริษัทประกันสินเชื อปท. ประกอบด้วยผู้แทนจากสมาคมธนาคารไทย บริษัทเงินทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น อปท. 1 คน (จาก อบต. เทศบาล อบจ. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เลือ กมา 1 คน) ผู้แทนผู้ถือหุ้นรายย่อย 1 คน และมีหัวหน้าสำนักงานบริษัทรวมเป็นกรรมการและทำหน้าที่เลขานุการ คณะกรรมการ รวมจำนวนกรรมการทั้งสิ้น ๖ คน โดยประธานกรรมการเลือกมาจากกรรมการที่เป็น ผู้แทนผู้ถือหุ้น ซึ่งจะเลือกกันเองเป็นคราว ๆ ไป หรือลัดกันดำรงตำแหน่งก็ได้ไม่ร ่วมกัน แต่จะไม่เลือก บุคคลภายนอกมาเป็นประธานกรรมการ ตำแหน่งแผนกโครงสร้างองค์กรเป็นไปตามแผนผังที่แนบ

นอกจากนี้ เพื่อให้คณะกรรมการสามารถทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้กำหนด โครงสร้างของคณะอนุกรรมการเพื่อให้คำปรึกษาและคำแนะนำต่อคณะกรรมการ ในขณะเดียวกัน ก็มีที่ปรึกษาคณะกรรมการสงวนอีก 1 ตำแหน่ง เพื่อทำหน้าที่ตรวจสอบการดำเนินงานของ บริษัทดังกล่าว โดยมีทีมตรวจสอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการ ตำแหน่งการบริหารงานของบริษัท กำหนดให้มีผู้จัดการเป็นผู้ดูแลการบริหารกิจการบริษัทภายใต้กรอบนโยบายของคณะกรรมการ

มุ่งโครงสร้างองค์กรของบรรษัทค้าปลีกให้ทันสมัย



### 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 โดยพลัดจากอำนาจรัฐบาลกลาง จึงต้องมีการว่าจ้างพนักงานและหัวหน้าสำนักงานมาทำงานประจำในแต่ละพื้นที่ โดยมีคณะกรรมการเป็นนายจ้าง

## 8. การค้าประกันและค่าธรรมเนียม

การค้าประกันของบริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถแบ่งได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. การค้าประกันให้กับสินเชื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขอกู้จากสถาบันการเงินเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินเข้าเพิ่มเติมวงเงินที่ขอกู้ ในกรณีที่หลักทรัพย์ที่นำมาค้าประกันมีราคาประเมินต่ำกว่าวงเงินที่ขอกู้

2. การค้าประกันให้กับตราสารหนี้หรือพันธบัตรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเพื่อใช้ระดมทุนจากสาธารณะหรือเฉพาะกลุ่ม เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการระดมทุนจากภายนอกเป็นอัตราที่ต่ำและได้รับความน่าเชื่อถือในการลงทุนจากผู้ซื้อ

บริษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดค่าธรรมเนียมการค้าประกันเป็นช่วงระหว่างร้อยละ 0.5 – 1.25 โดยถือการค้าประกันตามสัดส่วนการค้าประกันของวงเงินสินเชื่อรวม แต่ไม่เกินวงเงินการค้าประกันสูงสุด และหากสินเชื่อรวมมีประเภทสินเชื่อที่เบิกใช้คราวเดียวเต็มวงเงิน ก็ให้ใช้ยอดหนี้ค้างสุทธิเป็นฐานในการคำนวณ และถือปฏิบัติเช่นเดียวกันกับการการค้าประกัน การออกตราสารหนี้หรือพันธบัตรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในเรื่องของค่าธรรมเนียมและฐานในการคำนวณ

สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดจะได้รับการคิดค่าธรรมเนียมเท่าใดนั้น จะขึ้นอยู่กับปัจจัยสำคัญ 2 ประการ กล่าวคือ ประการแรก ความน่าเชื่อถือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ยให้แก่เจ้าหนี้ ซึ่งได้อธิบายมาแล้วในตอนต้น และประการที่สอง จากการประเมินความเป็นไปได้และผลตอบแทนของโครงการที่นำมาค้าประกันเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือในการชำระคืนเงินต้นและดอกเบี้ย ทั้งนี้ โครงการที่เข้าข่ายขอรับบริการการค้าประกันสินเชื่อจากบริษัทนี้ ประกอบด้วย

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

สำหรับการค้าประกันความน่าเชื่อถือให้กับตราสารหรือพันธบัตรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเพื่อใช้ระดมทุนนั้น หลักประกันที่บริษัทประกันสินเชื่อ กำหนดเพื่อรองรับความเสี่ยงที่อาจเกิดขึ้น สามารถแบ่งได้เป็นประเภทของหลักประกันที่สำคัญ ดังนี้

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

ทั้งนี้ บริษัทจะกำหนดสัดส่วนหรือองค์ประกอบของสินทรัพย์และสิ่งทีค้าประกันตามความเหมาะสมและลักษณะโครงการลงทุนที่ระดมเงินทุนจากการออกตราสารหนี้จำหน่าย

## 9. ความรับผิดชอบของบรรษัทประกันสินเชื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บรรษัทมีหลักในการรับผิดชอบในการจ่ายค่าประกันชดเชย ดังนี้

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

2. กรณีค้ำประกันเงิน บรรษัทฯ จะรับผิดชอบในสัดส่วนที่บรรษัทฯ ค้ำประกัน เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นลูกหนี้สถาบันการเงินถูกจัดชั้นถือเป็นลูกหนี้จัดชั้นต่ำกว่ามาตรฐาน หรือขาดการชำระคืนเงินต้นตามที่กำหนดเวลาและจำนวนที่ระบุไว้ในตราสารหนี้ โดยบรรษัทฯ จ่ายเงินให้ทันที

เมื่อบรรษัทฯ ได้แสดงความรับผิดชอบต่อคู่กรณีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว บรรษัทฯ มีสิทธิที่จะบังคับให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นชำระความเสียหายและเบี้ยปรับจากหลักประกันที่ได้วางไว้กับบรรษัทฯ หรือในกรณีที่มีบรรษัทฯ 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 เป็นระบบที่นำผลลัพธ์การรายงานการเปลี่ยนแปลงทางด้านมูลค่าและองค์ประกอบของการเปลี่ยนแปลงด้านปริมาณเพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่ถูกต้องมากขึ้น ระบบนี้จะทำให้รัฐบาลทราบถึงสถานการณ์คลังที่แท้จริงและภาวะผูกพันของรัฐบาล เพื่อจะได้ใช้ประโยชน์ในการวางแผนทางด้านการคลัง อีกทั้งระบบนี้เป็นการยกระดับมาตรฐานของการจัดระบบสถิติการคลังระหว่างประเทศและสอดคล้อง 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 เพื่อบັນลดยกประโยชน์ที่ดินท้องถิ่น 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 เพื่อไม่ให้เป็นการละเมิดการคลังกับรัฐบาล 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

ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินและสมทบใหม่ จำเป็นที่จะต้องแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน 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 “ให้ออกเป็นชื่อบัญญัติท้องถิ่น 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 เพื่อสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ผู้ให้กู้จึงเห็นควรให้มีระบบการค้ำประกันหนี้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดตั้งบริษัทค้ำประกันหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้น

จากความเห็นดังกล่าว คณะผู้วิจัยเห็นว่าควรให้มีการแก้ไขกฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

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

2. ออกระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการกอนหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่กล่าวในข้อ 1 เพื่อกำหนดหลักเกณฑ์ เงื่อนไข และวิธีการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

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

4. แก้ไขพระราชบัญญัติกำหนดอำนาจกระทรวงการคลังในการค้าประกัน 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. รายงานการรับ-จ่ายเงิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 ของกรุงเทพมหานคร.
- กรุงเทพมหานคร. งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2542.
- เทศบาลนครลพบุรี จังหวัดลพบุรี. งบการเงินและบัญชีเทศบาลนครลพบุรี โครงการพัฒนาเมืองหลัก ประจำปี 2542.
- เทศบาลเมืองปิตุธานี จังหวัดปิตุธานี. รายงานงบและฐานะการเงิน ณ วันที่ 30 กันยายน 2542.
- นิพนธ์ บุนนยะปานะ. การบริหารหนี้สาธารณะของรัฐบาล เอกสารวิจัยส่วนบุคคล.
- วิทยาสถ์ป้องกันราชอาณาจักร พ.ศ. 2527 - 2528
- เพอร์ จูมทรัพย์. 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 ทัฬหกร 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  
ระเบียบการก่อหนี้ของประเทศ พ.ศ. 2528

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง. รายงานการคลัง ประจำปี 2542

สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย กระทรวงมหาดไทย. ข้อมูลเพื่อการวางแผนมหาดไทย  
ข้อมูลพื้นฐานปี 2540

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

ศาสตราจารย์ ดร. พณิธ อิมะเดอียะ. 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

