

โครงการวิจัยเรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น

ที่ปรึกษาโครงการ
นายวุฒิพงศ์ จิตตั้งสกุล

คณะผู้วิจัย
นายพหล เก้าเอียน
นายสิทธิรัตน์ ดรขมาศ
นางสาวพรทิพา ศรีขจรวุฒิศักดิ์
นายณัฐพล ศรีพจนารด
นายณัฐพล สุภาคุณย์
นายชาญณรงค์ จางกิตติรัตน์
นายกวิน เอี่ยมตระกูล
นางสาวธีราภา ชีร์รัตนสถิต

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

รายงานโครงการวิจัยฉบับสมบูรณ์

(Final Report)

โครงการวิจัย

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น

จัดทำโดย

นายวุฒิพงศ์ จิตตั้งสกุล	ที่ปรึกษาโครงการ
นายพหล เก้าเอี้ยน	หัวหน้าโครงการ
นายสิทธิรัตน์ ดร.คมมาศ	นักวิจัย
นางสาวพรทิพา ศรีขจรวุฒิสักดิ์	นักวิจัย
นายณัฐพล ศรีพจนารถ	นักวิจัย
นายณัฐพล สุภาคุณย์	นักวิจัย
นายชาญณรงค์ จางกิตติรัตน์	นักวิจัย
นายกวิน เอี่ยมมัตระกุล	นักวิจัย
นางสาวธีราภา ธีรรัตนสถิต	นักวิจัย

สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

บทสรุปผู้บริหาร

โครงการวิจัยเรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่นมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างกระบวนการการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Assistance) ระหว่างนักวิจัย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่การคลังท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในเรื่องการประมาณการรายได้ท้องถิ่น การบริหารรายจ่าย และการประเมินฐานะการคลังของ อปท. ผ่านการวิเคราะห์โครงสร้างการคลังและข้อมูลด้านการคลังของท้องถิ่น และเสนอแนะตัวชี้วัดทางการคลัง (Fiscal Indicator) เพื่อเป็นเครื่องมือในการกำหนดทิศทางเป้าหมายและการวางแผนการคลังท้องถิ่น รวมถึงการระดมสมองร่วมกันในการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และข้อจำกัดของการวางแผนการคลังท้องถิ่น เพื่อนำมาใช้กำหนดยุทธศาสตร์ด้านการคลังของท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับสภาพการณ์ของท้องถิ่น

โครงการวิจัยนี้ได้กำหนดและคัดเลือก อปท. ที่เป็นกรณีศึกษา 2 แห่งตามข้อเสนอแนะของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย และสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย และตามเงื่อนไขที่คณะนักวิจัยได้กำหนด ได้แก่ เทศบาลเมืองคูคด และ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ โดยคณะนักวิจัยได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่และผู้บริหารของ อปท. ทั้ง 2 แห่ง ในการวิเคราะห์และระดมสมองเกี่ยวกับแนวทางการวางแผนการคลังท้องถิ่น ใน 2 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ 1) การวิเคราะห์ข้อมูลด้านการคลัง ประกอบด้วยการวิเคราะห์และประมาณการรายได้ การบริหารรายจ่าย การประเมินฐานะทางการคลัง ระดับหนี้สิน และเงินสะสม เพื่อคำนวณและนำตัวชี้วัดด้านการคลังมาใช้ในการกำหนดเป้าหมายเชิงตัวเลข และเสนอแนะให้ใช้กำหนดเป็นทิศทางและแผนการคลังท้องถิ่น และ 2) การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและข้อจำกัด (SWOT Analysis) เพื่อนำจุดแข็งและโอกาสของ อปท. ที่เป็นกรณีศึกษามาใช้พัฒนาเป็นยุทธศาสตร์การคลังของท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับสภาพการณ์ของท้องถิ่น

กรอบแนวคิดของโครงการวิจัยนี้ประกอบด้วย 1) การจัดทำและวิเคราะห์ตัวชี้วัดด้านการคลัง เพื่อใช้กำหนดเป็นเป้าหมายเชิงตัวเลขในการกำหนดแผนการคลังท้องถิ่น ซึ่ง อปท. ควรกำหนดแนวทางในการบริหารจัดการสถานะการคลังเพื่อบรรลุเป้าหมายดังกล่าว หรือประยุกต์ใช้ตัวชี้วัดดังกล่าวในการบริหารจัดการหรือควบคุมสถานะด้านการคลัง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพด้านการคลังของท้องถิ่น 2) แนวทางการประมาณการรายได้ท้องถิ่น เพื่อปรับปรุงให้ อปท. สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายให้มีความเหมาะสมกับรายได้อย่างแม่นยำมากยิ่งขึ้น ซึ่งเพิ่มโอกาสในการจัดหาบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น และ 3) การกำหนดยุทธศาสตร์การคลังจากการวิเคราะห์สภาพการณ์ (SWOT Analysis) ของท้องถิ่น เพื่อวิเคราะห์และนำปัจจัยที่มีผลกระทบต่อสถานะทางการคลังทั้งภายในและภายนอกมาใช้พิจารณาประกอบการกำหนดนโยบายการคลังของท้องถิ่น สำหรับแนวทางการดำเนินโครงการวิจัยจะให้ความสำคัญกับการแลกเปลี่ยนเรียนรู้การระดมสมองร่วมกันระหว่างนักวิจัย ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ด้านการคลังท้องถิ่น และการให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคใน การวิเคราะห์ฐานะการคลัง การประมาณการรายได้ท้องถิ่น การจัดทำและการวิเคราะห์ตัวชี้วัด

ทางการคลัง รวมถึงการวิเคราะห์ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาสและข้อจำกัดต่อการวางแผนการคลังของท้องถิ่น ซึ่งการวิเคราะห์ดังกล่าวในปัจจุบัน อปท. มีเพียงการวิเคราะห์สภาพการณ์ในภาพรวมเท่านั้น มิได้มุ่งเน้นถึงการวิเคราะห์สภาพการณ์ด้านการคลังท้องถิ่น

ผลการศึกษาโครงการวิจัยนี้สามารถสรุปได้ว่า อปท. ที่เป็นกรณีศึกษา ยังคงมีข้อจำกัดในการวางแผนการคลังด้านรายได้ โดยมีโอกาสในการเพิ่มความเป็นอิสระทางการเงินผ่านการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองให้เพิ่มมากขึ้น และมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงวิธีการประมาณการรายได้ให้มีความแม่นยำและใกล้เคียงกับความเป็นจริงมากขึ้นด้านรายจ่าย อปท. ที่เป็นกรณีศึกษามีข้อจำกัดในเรื่องการเร่งรัดรายจ่ายลงทุน ซึ่งเป็นผลมาจากจำนวนบุคลากรที่มีอยู่อย่างจำกัด และไม่มีความคล่องตัวในการเพิ่มบุคลากร เนื่องจากจะทำให้งบประมาณการรายจ่ายด้านงบประมาณเพิ่มขึ้นเกินเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ด้านดุลการคลัง อปท. ที่เป็นกรณีศึกษามีฐานะการคลังเกินดุลมาโดยตลอด แต่การเกินดุลดังกล่าวยังไม่สะท้อนถึงฐานะการคลังที่แท้จริง เนื่องจาก อปท. มีการใช้จ่ายจากเงินสะสม ซึ่งถือเป็นการใช้จ่ายเพื่อจัดหาบริการสาธารณะด้วย จึงควรรวมรายจ่ายดังกล่าวเพื่อประเมินฐานะการคลังที่แท้จริงของท้องถิ่น ด้านหนี้สิน อปท. ยังไม่มีการก่อหนี้อย่างมีนัยสำคัญ โดย อปท. มีขีดความสามารถที่จะดำเนินการได้ในอนาคต ซึ่งนักวิจัยได้เสนอแนะกรอบการก่อหนี้และติดตามภาระหนี้เพื่อบริหารจัดการหนี้สินอย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อรองรับการก่อหนี้ในอนาคตต่อไป นอกจากนี้ อปท. ที่เป็นกรณีศึกษา ยังมีโอกาสในการบริหารจัดการทรัพย์สินให้เกิดรายได้จากเทศพาณิชย์เพิ่มขึ้นได้ โดยไม่ถือเป็นการเพิ่มภาระในการจัดหารายได้ เนื่องจาก อปท. ไม่จำเป็นต้องดำเนินการเอง สามารถจ้างเอกชน หรือดำเนินการในลักษณะให้เช่าทรัพย์สินได้

สำหรับข้อเสนอแนะเชิงนโยบายสำหรับการวางแผนการคลังของ อปท. จากการดำเนินโครงการวิจัยนี้จะให้ความสำคัญกับการวางแผนการคลังเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการสถานะด้านการคลัง 5 ด้าน ได้แก่ รายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง เงินสะสม และหนี้สิน โดยสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

1. ด้านรายได้ อปท. ควรวางแผนการคลัง โดยกำหนดเป้าหมายเพื่อเพิ่มสัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองต่อรายได้รวม โดยบริหารจัดการทรัพย์สินให้เกิดรายได้ และการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินที่มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้นเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ ลดการพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้เป็นการเพิ่มความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายเพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนา อปท. ในอนาคต รวมถึงควรมีการจัดทำประมาณการรายได้ โดยอาศัยปัจจัยที่สะท้อนความสามารถในการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในแต่ละปี หรือสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคมากขึ้น หรืออาจมีการสร้างกระบวนการติดต่อและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการประมาณการรายได้หรือจัดทำงบประมาณรายจ่าย เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น

2. ด้านรายจ่าย อปท. ควรวางแผนการใช้จ่ายเงิน โดยกำหนดสัดส่วนรายจ่ายในหมวดต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยพิจารณาตามความสามารถของตนเองในอดีต พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการจัดทำโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายที่สามารถตอบสนองความต้องการของ

ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างพอเพียง นอกจากนี้ อปท. ควรเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่าย โดยพิจารณาประสานการปฏิบัติงานของบุคลากรภายในหน่วยงานเพื่อให้สามารถเบิกจ่ายได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น รวมทั้งควรพิจารณาการจัดจ้างเอกชนมาทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะแทน อปท. เช่น เก็บค่าธรรมเนียมและเก็บขยะมูลฝอย เป็นต้น เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของ อปท. เนื่องจากเอกชนมีความประหยัดต่อขนาดที่สูงกว่า

3. ด้านบุคลากรคลัง อปท. ควรประเมินฐานะการคลัง โดยพิจารณาบุคลากรคลังที่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม ซึ่งถือเป็นบุคลากรคลังที่สะท้อนการดำเนินงานที่แท้จริงของ อปท. ทั้งหมด ซึ่งหาก อปท. พิจารณาบุคลากรคลังปกติ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีระเบียบกำหนดให้ อปท. จัดทำงบประมาณรายจ่ายไม่เกินประมาณการรายรับ บุคลากรคลังดังกล่าวย่อมเกินดุล อปท. จึงไม่เห็นถึงความจำเป็นของการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และการขยายฐานภาษี จึงมีแนวโน้มที่ อปท. จะมีข้อจำกัดในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในอนาคต หรืออาจจะมีเงินสะสมไม่เพียงพอสำหรับรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉิน

4. ด้านเงินสะสม อปท. ควรพิจารณาถึงแนวการประมาณการรายได้ให้มีความใกล้เคียงกับค่าจริงมากยิ่งขึ้น เพื่อช่วยลดเงินสะสมส่วนเกินที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการประมาณรายได้ที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ซึ่งเป็นการเสียโอกาสในการนำเงินดังกล่าวมากำหนดเป็นงบประมาณรายจ่ายเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยสามารถประมาณการรายได้ให้ต่ำทายมากยิ่งขึ้น

5. อปท. ที่มีสถานะทางการคลังเข้มแข็ง ควรพิจารณาการก่อหนี้เพื่อลงทุนในโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือการบริการสาธารณะโดยมีการบริหารภาระการชำระคืนต้นเงินและดอกเบี้ยเงินกู้ นอกจากนี้ อปท. ควรจัดเตรียมความรู้ด้านการเงินที่จำเป็นต่าง ๆ เช่น การจัดทำสัญญาเงินกู้ที่มีที่เงื่อนไขและข้อยกเว้นกรณีเกิดเหตุสุดวิสัยหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น

Executive Summary

Research on “Improving Efficiency in The Local Government Fiscal Planning” is conducted with an aim to establish a technical assistance process between researchers, local authorities’ executives and staff, in order to enhance local authority’s efficiency in fiscal planning, especially in the areas of revenue projection, expenditure management and fiscal position assessment. These procedures should be carried out via fiscal structure and information analysis, fiscal indicators, as well as a SWOT analysis on fiscal planning to be used in a formulation of appropriate local fiscal strategy.

This research selected 2 local authorities for case studies, namely Kua-Kot Municipal and Tha-It-Tumbon Administrative Organization, according to the recommendation of The National Municipal League of Thailand and Tumbon Administration Organization Council of Thailand, in congruent with the guidelines for selection set by researchers. During the research period, researchers had cooperated with the staff of both local authorities in analyzing fiscal planning in 2 major areas, including the fiscal data analysis and SWOT analysis, in order to develop a proper local fiscal strategy.

Conceptual frameworks of this research comprises 1) Fiscal Indicators analysis and formulation as a numerical benchmark for local fiscal planning, to which achieving these indicators should be set as a target for local authority for improving fiscal planning. 2) Revenue projection for local authority should be improved in its preciseness, which will also improve the efficiency in budget and public services provision. 3) Local fiscal strategy should be derived from SWOT analysis in order to capture all necessary factors. In addition, the methodology in this research focused on the exchange of views and brainstorming between researchers and local authorities’ executives and staff. This also included technical assistance in the fields of fiscal position assessment, revenue projection, formulation of fiscal indicators and fiscal SWOT analysis, which is normally done only at the aggregate level.

The result of this study can be concluded that the two local authorities still face some limitations in fiscal planning. They can increase financial independence via enhancing their own revenue collection and improving revenue projection. They also face an obstacle in capital expenditure disbursement from the lack of staff and a limit on personnel budget imposed by the Ministry of Interior. For fiscal balance, the consecutive surplus position does not reflect the actual fiscal position since their balances exclude the disbursement of their reserves, which should be incorporated into their fiscal position. Although these local authorities have not incurred any significant level of debt, the study recommended the framework and monitoring process that

should assist them to efficiently manage debt in the future. Besides, the study also recommended these local authorities to utilize their assets more commercially in order to raise their own revenue.

Policy recommendations on local authority fiscal planning from this research can also be summarized by each relevant aspect as follows;

1. Revenue: Local authority should set a target to raise the proportion of their own revenue to total revenue via asset management, expansion of taxation map and asset registration coverage in order to enhance revenue collection as well as increase their financial independence, which will be beneficial to their ability to set the direction of development for their own jurisdiction. Moreover, local authority should improve revenue projection method by incorporating factors that reflect their own revenue capacity and macro-economic situation. They should also establish a connection with central government agencies that are responsible for national revenue and budget formulation, such as the Fiscal Policy Office or the Department of Local Administration or Office of The Decentralization to the Local Government Organization Committee.

2. Expenditure: Local authority should set the budget each year that can respond to the need for public services in the area by setting ratios of each expenditure to total expenditure at a proper level according to their past performance and priority. They also need to increase their spending capacity by strengthening the internal cooperation between staff as well as outsourcing some of their responsibilities to private company, such as fee collection, in order to gain from economy of scale.

3. Fiscal balance: Local authority should assess their own fiscal position by factoring in their reserve spending, which will reflect their actual status beyond the surplus requirement that was set by the Ministry of Interior's regulation. Such requirement only makes local authority neglecting the necessity of fiscal planning and can lead to a fiscal shortage or insolvency in the future.

4. Fiscal reserve: Local authority should improve their revenue projection method, as a more precise projection will lead to a decrease in excess reserve and an increase in their capacity to provide public services.

5. Debt: Local authority with robust fiscal position can consider borrowing as a funding option for infrastructure or public services provision. Principal and interest management should also be implemented concurrently. Additionally, local authority should also prepare any essential financial knowledge such as borrowing contract with exceptional clause for natural disaster.

สารบัญ

	หน้า
บทสรุปผู้บริหาร	(1)
Executive Summary	(5)
สารบัญ	(7)
สารบัญตาราง	(10)
สารบัญแผนภูมิ	(14)
สารบัญแผนภาพ	(16)
สารบัญกรอบแนวความคิด	(17)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 เหตุผลและความจำเป็น	1
1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย	2
1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย	3
1.4 กรอบแนวคิดของโครงการวิจัย	3
1.5 วิธีการดำเนินงานวิจัย	6
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	8
บทที่ 2 ทบทวนวรรณกรรม	9
2.1 การวิเคราะห์สถานะทางการคลังของท้องถิ่น	9
2.2 การวางแผนการคลังท้องถิ่น	36
2.3 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ข้อจำกัดและโอกาส ในการวางแผนการคลังท้องถิ่น	42
2.4 การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น	47
2.4.1 ระดับมหภาค	47
2.4.2 ระดับผู้บริหารท้องถิ่น	52
บทที่ 3 การวางแผนการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางในการเพิ่ม ประสิทธิภาพ	54
3.1 โครงสร้างการคลังและข้อมูลด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	54
3.1.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย	54
3.1.2 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	55
3.1.3 สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	57
3.1.4 สรุปโครงสร้างการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	91
3.1.5 ปัญหาอุปสรรคด้านการวางแผนการคลังท้องถิ่น	92

3.2	แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ	93
3.2.1	การวิเคราะห์ข้อมูลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	93
3.2.2	การวางแผนการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	96
บทที่ 4	เทศบาลเมืองคูคต	103
4.1	สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน	103
4.1.1	ประวัติความเป็นมา	103
4.1.2	สภาพทั่วไป	104
4.1.3	ลักษณะโครงสร้างพื้นฐาน	105
4.1.4	ลักษณะทางเศรษฐกิจ	107
4.1.5	ลักษณะทางสังคม	108
4.2	การวิเคราะห์ฐานะทางการคลัง	110
4.2.1	ด้านรายได้	110
4.2.2	ด้านรายจ่าย	127
4.2.3	ด้านดุลการคลัง	135
4.2.4	ด้านเงินสะสม	138
4.2.5	ด้านภาระหนี้	141
4.2.6	การวิเคราะห์ห้วงดุลด้วยตัวชี้วัด	142
4.3	แนวทางการวางแผนการคลัง	145
4.4	ปัญหาอุปสรรค และปัจจัยแห่งความสำเร็จ	148
4.5	การประเมินสถานภาพ และการกำหนดกลยุทธ์	152
บทที่ 5	องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ	161
5.1	สภาพทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ	161
5.1.1	ลักษณะที่ตั้งอาณาเขตการปกครอง	162
5.1.2	ลักษณะการปกครอง	162
5.1.3	ลักษณะโครงสร้างพื้นฐาน	162
5.1.4	ลักษณะทางสังคม	163
5.2	การวิเคราะห์ฐานะทางการคลัง	165
5.2.1	ด้านรายได้	165
5.2.2	ด้านรายจ่าย	181
5.2.3	ด้านดุลการคลัง	186

	หน้า
5.2.4 ด้านเงินสะสม	188
5.2.5 การวิเคราะห์งบดุลด้วยตัวชี้วัด	190
5.3 แนวทางการวางแผนการคลัง	193
5.4 ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยแห่งความสำเร็จ	195
5.5 การประเมินสถานภาพ และการกำหนดกลยุทธ์	200
บทที่ 6 บทสรุป	209
6.1 บทสรุป	209
6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย	215
6.3 ข้อจำกัดในการศึกษาและข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม	216
บรรณานุกรม	218
ภาคผนวก	221

		หน้า
ตารางที่ 1.1	สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิ ของรัฐบาล	2
ตารางที่ 2.1	ตัวชี้วัดทางการเงินการคลังของท้องถิ่น 10 ประการ	11
ตารางที่ 2.2	ตัวชี้วัดความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้น	12
ตารางที่ 2.3	ตัวชี้วัดความสามารถในการจัดสรรงบประมาณ	12
ตารางที่ 2.4	ตัวชี้วัดความสามารถในการชำระหนี้ระยะยาว	13
ตารางที่ 2.5	ตัวชี้วัดความสามารถในการจัดหาบริการสาธารณะ	13
ตารางที่ 2.6	ตัวชี้วัดความยืดหยุ่นทางการเงิน	14
ตารางที่ 2.7	ตัวชี้วัดความเป็นอิสระทางการเงิน	14
ตารางที่ 2.8	ดัชนีชี้วัดสำหรับการวิเคราะห์สภาพคล่องทางการเงิน	27
ตารางที่ 2.9	ดัชนีชี้วัดสำหรับการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางด้านงบประมาณ	29
ตารางที่ 2.10	ดัชนีชี้วัดสำหรับการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว	31
ตารางที่ 2.11	ดัชนีชี้วัดสำหรับการวิเคราะห์ความเพียงพอในการให้บริการสาธารณะ	33
ตารางที่ 2.12	ตัวอย่างลักษณะการวิเคราะห์จุดแข็ง-จุดอ่อน	44
ตารางที่ 2.13	ตัวอย่างลักษณะการวิเคราะห์โอกาส-อุปสรรค	45
ตารางที่ 2.14	ตัวอย่างการให้น้ำหนักค่าคะแนนประเด็นจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค	46
ตารางที่ 3.1	บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 7	58
ตารางที่ 3.2	รายได้ของเทศบาล ปีงบประมาณ 2542 – 2546	67
ตารางที่ 3.3	รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2542 – 2546	68
ตารางที่ 3.4	อัตราการเพิ่ม/ลด รายได้ของเทศบาล ปีงบประมาณ 2542 – 2546	69
ตารางที่ 3.5	อัตราการเพิ่ม/ลด รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2542 – 2546	70
ตารางที่ 3.6	สัดส่วนรายได้ของเทศบาล ปีงบประมาณ 2542 – 2546	71
ตารางที่ 3.7	สัดส่วนรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2542 – 2546	72
ตารางที่ 3.8	รายจ่ายของเทศบาล ปีงบประมาณ 2543 – 2546	76
ตารางที่ 3.9	สัดส่วนรายจ่ายของเทศบาล ปีงบประมาณ 2543 – 2546	77
ตารางที่ 3.10	อัตราเพิ่ม/ลดรายจ่ายของเทศบาล ปีงบประมาณ 2543 – 2546	78
ตารางที่ 3.11	รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2543 – 2546	79

ตารางที่ 3.12	สัดส่วนรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2543 – 2546	80
ตารางที่ 3.13	อัตราเพิ่ม/ลดรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2543 – 2546	81
ตารางที่ 3.14	ฐานะการคลังของเทศบาล ปีงบประมาณ 2543 – 2546	82
ตารางที่ 3.15	ฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2543 – 2546	83
ตารางที่ 3.16	ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ สิ้นเดือนกันยายน	89
ตารางที่ 3.17	ตัวอย่างแสดงรายการย่อยของปัจจัยภายใน/ภายนอก	98
ตารางที่ 3.18	รูปแบบการจัดเรียงการวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ตามรูปแบบ SWOT Analysis	99
ตารางที่ 3.19	การให้น้ำหนักค่าคะแนนประเด็นจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค	99
ตารางที่ 3.20	รูปแบบการจัดเรียงปัจจัยเพื่อประเมินคะแนนถ่วงน้ำหนัก	100
ตารางที่ 4.1	โครงสร้างประชากรของเทศบาลเมืองคูคต ปี 2552 – 2556	108
ตารางที่ 4.2	จำนวนผู้เสียภาษีของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556	109
ตารางที่ 4.3	โครงสร้างรายได้ของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556	113
ตารางที่ 4.4	การเปรียบเทียบรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้ทั้งหมด ของเทศบาลเมืองคูคตกับเทศบาลเมืองทั้งหมด	115
ตารางที่ 4.5	ตัวชี้วัดรายได้ของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556	123
ตารางที่ 4.6	ตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากร และตัวชี้วัดรายได้ต่อผู้เสียภาษี เทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556	124
ตารางที่ 4.7	ตัวชี้วัดรายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2552 – 2556	126
ตารางที่ 4.8	รายจ่ายจริงของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556	128
ตารางที่ 4.9	เปรียบเทียบสัดส่วนรายจ่ายจริงของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556	129
ตารางที่ 4.10	รายจ่ายจริงไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม จำแนกตามหมวดรายจ่าย ของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556	130
ตารางที่ 4.11	ตัวชี้วัดรายจ่ายจำแนกตามหมวดงบรายจ่ายของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556	133
ตารางที่ 4.12	ตัวชี้วัดรายจ่ายจำแนกตามแผนงานของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556	134
ตารางที่ 4.13	ตัวชี้วัดรายจ่ายต่อประชากร และตัวชี้วัดรายจ่ายต่อผู้เสียภาษี เทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556	135

ตารางที่ 4.14	บุคลากรคลังของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556	137
ตารางที่ 4.15	เงินสะสมของเทศบาลเมืองคูคต ณ สิ้นปีงบประมาณ 2552 – 2556	139
ตารางที่ 4.16	ตัวชี้วัดเงินสะสมของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556	140
ตารางที่ 4.17	ภาระหนี้ของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556	141
ตารางที่ 4.18	การวิเคราะห์ห้วงดุลด้วยตัวชี้วัดทางการเงินของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556	143
ตารางที่ 4.19	แนวโน้มมูลค่าทรัพย์สินของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556	144
ตารางที่ 4.20	ตัวชี้วัดทรัพย์สินของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 -2556	145
ตารางที่ 4.21	การประเมินปัจจัยภายในของเทศบาลเมืองคูคต	153
ตารางที่ 4.22	การประเมินปัจจัยภายนอกของเทศบาลเมืองคูคต	154
ตารางที่ 4.23	การประเมินกลยุทธ์เชิงรุกของเทศบาลเมืองคูคต	160
ตารางที่ 5.1	จำนวนประชากรแยกตามเพศและหมู่บ้าน	164
ตารางที่ 5.2	โครงสร้างรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556	167
ตารางที่ 5.3	การเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้ทั้งหมด ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น	168
ตารางที่ 5.4	ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556	177
ตารางที่ 5.5	ตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากรและตัวชี้วัดรายได้ต่อผู้เสียภาษี องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556	179
ตารางที่ 5.6	ตัวชี้วัดรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2552 – 2556	180
ตารางที่ 5.7	รายจ่ายจริงจำแนกตามหมวดรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556	182
ตารางที่ 5.8	ตัวชี้วัดรายจ่ายจำแนกตามหมวดรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556	185
ตารางที่ 5.9	ตัวชี้วัดรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556	185
ตารางที่ 5.10	บุคลากรคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556	187
ตารางที่ 5.11	เงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556	189
ตารางที่ 5.12	ตัวชี้วัดเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556	190

		หน้า
ตารางที่ 5.13	การวิเคราะห์ห้บคูลด้วยตัวชี้วัดทางการเงินของ ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556	191
ตารางที่ 5.14	การวิเคราะห์ทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556	192
ตารางที่ 5.15	การวิเคราะห์ทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556	193
ตารางที่ 5.16	การประเมินปัจจัยภายในของการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ	202
ตารางที่ 5.17	ผลการวิเคราะห์สถานะการคลังด้านปัจจัยภายนอก	203
ตารางที่ 5.18	การประเมินกลยุทธ์เชิงรุกขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ	208

สารบัญแผนภูมิ

	หน้า
แผนภูมิที่ 1.1	กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 3
แผนภูมิที่ 4.1	โครงสร้างรายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2552 - 2556 115
แผนภูมิที่ 4.2	โครงสร้างรายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2556 116
แผนภูมิที่ 4.3	โครงสร้างรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ ปีงบประมาณ 2552 - 2556 117
แผนภูมิที่ 4.4	โครงสร้างรายได้จากเงินอุดหนุนเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 - 2556 118
แผนภูมิที่ 4.5	เปรียบเทียบรายได้รวมจริงกับประมาณการ ของเทศบาลเมืองคูคตปีงบประมาณ 2552 - 2556 119
แผนภูมิที่ 4.6	เปรียบเทียบรายได้จัดเก็บเองจริงกับประมาณการ ของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556 120
แผนภูมิที่ 4.7	เปรียบเทียบรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ กับประมาณการของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556 121
แผนภูมิที่ 4.8	เปรียบเทียบรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปกับประมาณการ ของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556 122
แผนภูมิที่ 4.9	รายจ่ายจริงจำแนกตามหมวดรายจ่ายของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556 130
แผนภูมิที่ 4.10	เปรียบเทียบรายจ่ายจริงในงบประมาณกับประมาณการ ของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556 131
แผนภูมิที่ 5.1	โครงสร้างรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2552 – 2556 169
แผนภูมิที่ 5.2	โครงสร้างรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2556 170
แผนภูมิที่ 5.3	โครงสร้างรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ ปีงบประมาณ 2552 – 2556 171
แผนภูมิที่ 5.4	โครงสร้างรายได้จากเงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556 172
แผนภูมิที่ 5.5	เปรียบเทียบรายได้รวมจริงกับประมาณการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556 173

	หน้า
แผนภูมิที่ 5.6	เปรียบเทียบรายได้จัดเก็บเองจริงกับประมาณการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556
174	
แผนภูมิที่ 5.7	เปรียบเทียบรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้กับประมาณการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556
175	
แผนภูมิที่ 5.8	เปรียบเทียบรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปจริงกับประมาณการ ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556
176	
แผนภูมิที่ 5.9	รายจ่ายจริงจำแนกตามหมวดรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556
181	
แผนภูมิที่ 5.10	เปรียบเทียบรายจ่ายรวมจริงกับประมาณการของ ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 – 2556
183	

สารบัญแผนภาพ

	หน้า
แผนภาพที่ 1.1 ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น	7
แผนภาพที่ 3.1 การจัดการเงินสะสมของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล	90
แผนภาพที่ 3.2 การก่อหนี้ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล	91
แผนภาพที่ 3.3 ตัวอย่างแผนภูมิไขแมงมุมแสดงผลการให้คะแนนถ่วงน้ำหนักของจุดแข็ง (S) จุดอ่อน (W) โอกาส (O) และอุปสรรค (T)	101
แผนภาพที่ 3.4 TOWS Matrix	102
แผนภาพที่ 4.1 ผลลัพธ์การวิเคราะห์กลยุทธ์ที่โดดเด่นของเทศบาลเมืองคูคต	155
แผนภาพที่ 5.1 SWOT Matrix ของการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ	204

สารบัญกรอบแนวคิด

		หน้า
กรอบแนวคิดที่ 2.1	การวิเคราะห์สถานการณ์การคลังท้องถิ่น	10
กรอบแนวคิดที่ 2.2	การวางแผนทางการเงินการคลังท้องถิ่น	40

บทที่ 1

บทนำ

1.1 เหตุผลและความจำเป็น

รัฐบาลได้มีนโยบายสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550 โดยได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งกำหนดให้มีการจัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. เพื่อดำเนินการถ่ายโอนภารกิจระหว่างรัฐและ อปท. และจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. เพิ่มขึ้น โดยมีเป้าหมายสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาลจะต้องไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และร้อยละ 35 ภายในปี พ.ศ. 2544 และ พ.ศ. 2549 ตามลำดับ

อย่างไรก็ตาม ในเวลาต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งมีการกำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นไป โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 การเพิ่มสัดส่วนรายได้ของ อปท. ดังกล่าว ให้เพิ่มขึ้นตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนาให้ อปท. สามารถดำเนินกิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเองและให้เป็นไปตามภารกิจที่ถ่ายโอนให้แก่ อปท. ที่ถ่ายโอนเพิ่มขึ้นภายหลังปีงบประมาณ 2549 เป็นต้นไป ทั้งนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. จะต้องไม่น้อยกว่าที่จัดสรรไว้ในปีงบประมาณ 2549 (126,013 ล้านบาท)

การดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. ดังกล่าวส่งผลให้การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากปีงบประมาณ 2543 (ปีก่อนการบังคับใช้กฎหมายกำหนดแผนฯ) ซึ่ง อปท. มีรายได้รวม 94,721 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 12.63 ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล เป็น อปท. มีรายได้รวม 622,625 ล้านบาท หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 27.37 ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ในปีงบประมาณ 2557 หรือเปรียบเทียบขนาดรายได้ของ อปท. ในปีงบประมาณ 2557 คิดเป็น 6.5 เท่าของปีงบประมาณ 2543 ในขณะที่รายได้สุทธิของรัฐบาลคิดเป็น 3 เท่าในช่วงเวลาเดียวกัน

ตารางที่ 1.1

สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ 2543		ปีงบประมาณ 2557	
	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน
1. รายได้รวมของ อปท.	94,721	100.00	622,625	100.00
1.1 รายได้ที่ อปท. จัดหาเอง	17,404	18.37	56,306	9.04
1.2 ภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้	45,095	47.61	312,819	50.25
1.3 เงินอุดหนุน	32,222	34.02	253,500	40.71
2. รายได้สุทธิของรัฐบาล	749,949		2,275,000	
3. สัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรัฐบาล (%)	12.63		27.37	

หมายเหตุ : ตัวเลขปีงบประมาณ 2543 เป็นตัวเลขจริง

ที่มา : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 14 สิงหาคม 2556

จากสถานการณ์การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท. ดังกล่าวถือเป็นช่วงเปลี่ยนผ่านที่มีความสำคัญในการสนับสนุนและเพิ่มบทบาทของ อปท. ในการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากรัฐบาล ซึ่งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสำนักงานเศรษฐกิจการคลังในฐานะหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลดำเนินนโยบายการคลังในภาครัฐได้เล็งเห็นถึงความสำคัญถึงการสร้างความเข้มแข็งทางการคลังให้แก่ อปท. ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของภาครัฐ ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้เสนอโครงการวิจัยด้านการคลังดังรายละเอียดที่จะนำเสนอต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย

1.2.1 เพื่อสร้างกระบวนการการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ (Technical Assistance) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่นของ อปท. ในเรื่องการประมาณการรายได้ การบริหารรายจ่าย และฐานะการคลังของ อปท.

1.2.2 เพื่อศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างการคลังและข้อมูลด้านการคลังของท้องถิ่น เพื่อกำหนดรูปแบบและเครื่องมือในการวางแผนการคลังท้องถิ่น

1.2.3 เพื่อค้นหาจุดแข็ง จุดอ่อน ข้อจำกัดและโอกาสในการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น

1.2.4 เพื่อจัดทำรายงานผลการศึกษาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น

1.3 ขอบเขตของโครงการวิจัย

ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างการคลังและข้อมูลการคลังของ อปท. ระดับเทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) เพื่อเสนอแนะแนวทางในการวิเคราะห์วางแผนการคลังท้องถิ่น โดยคัดเลือก อปท. นำร่อง 2 แห่ง ในระดับ เทศบาลและ อบต. อย่างละ 1 แห่ง เพื่อเป็นต้นแบบสำหรับ อปท. อื่นต่อไปในการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่นในอนาคต

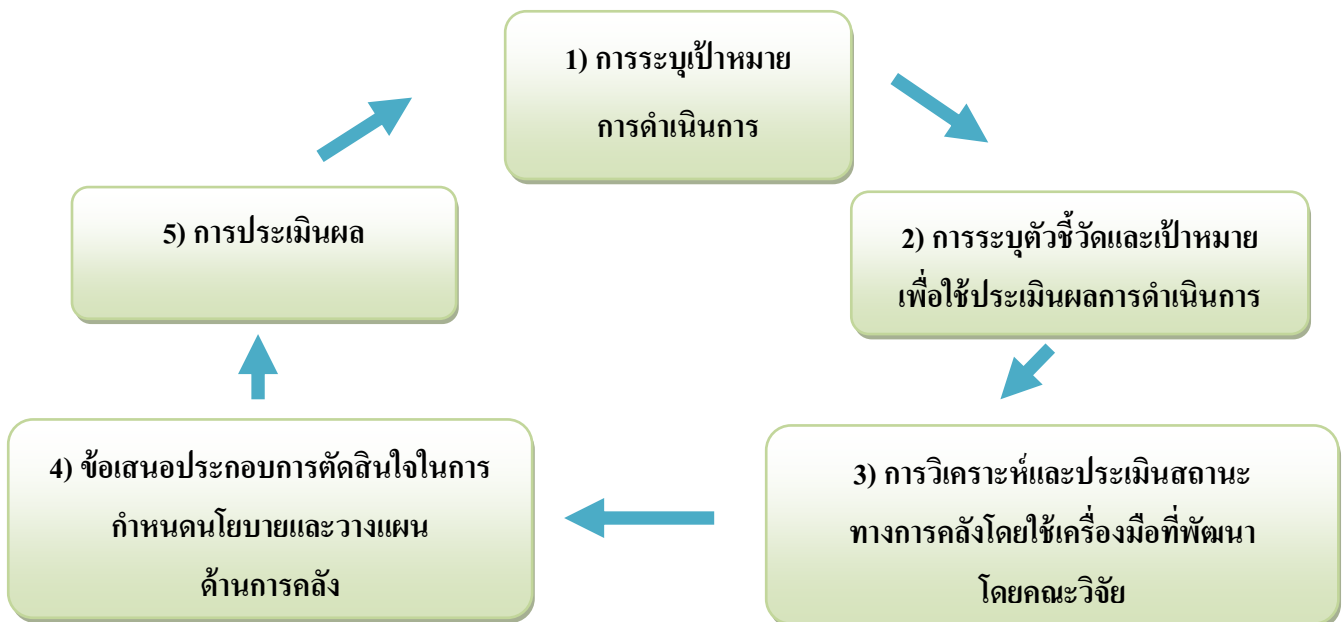
1.4 กรอบแนวคิดของโครงการวิจัย

1.4.1 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์สถานะทางการคลังของ DiNapoli¹

จากแนวคิดการวิเคราะห์สถานะทางการคลังของ DiNapoli คณะผู้วิจัยได้นำมาประยุกต์และพัฒนาเป็นกรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ทางการคลังของ อปท. สำหรับงานวิจัยในครั้งนี้ โดยประกอบด้วย 5 ขั้นตอน ซึ่งมีการดำเนินการต่อเนื่องกันไปเป็นวงจร ดังนี้

แผนภูมิที่ 1.1

กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์ทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



¹ Thomas P. DiNapoli (2550). Local Government Management Guide: Financial Condition

DiNapoli ระบุว่า 4 องค์ประกอบที่ช่วยในการวิเคราะห์สถานะทางการคลัง ประกอบด้วย (1) การนิยามสถานะทางการคลัง (2) ตัวชี้วัดในการประเมินสถานะทางการคลัง (3) การใช้เครื่องมือเพื่อประเมินสถานะทางการคลัง และ (4) การปรับปรุงสถานะทางการคลังผ่านนโยบายและมาตรการ

1.4.1.1 การระบุเป้าหมายการดำเนินการ

เป้าหมายหลักของการดำเนินการที่คณะผู้วิจัยได้กำหนดขึ้นเป็นพื้นฐานในการพัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้ในการกำหนดนโยบายและวางแผนด้านการคลัง ได้แก่ การประเมินสถานะทางการคลังของ อปท. เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและวางแผนด้านการคลัง อย่างไรก็ตาม กรอบแนวคิดนี้เป็นการดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นวงจรดังที่กล่าวมาแล้ว หากในปีต่อ ๆ ไป หรือในการปรับปรุงพัฒนาเครื่องมือในรอบต่อ ๆ ไป อปท. ต้นแบบมีความประสงค์ที่จะเพิ่มเป้าหมายการดำเนินการ เช่น การมีโครงการสถานที่ท่องเที่ยวเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ประชาชนในเขตพื้นที่ของ อปท. และเพิ่มรายได้ของ อปท. เป็นต้น ก็สามารถทำได้โดยการเพิ่มเป้าหมายการดำเนินการดังกล่าว ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเครื่องมือเพิ่มเติม หรือการขยายขอบเขตของเครื่องมือ และเนื่องจากการดำเนินโครงการนี้มีลักษณะของการแลกเปลี่ยนเรียนรู้ระหว่าง คณะผู้วิจัยและ อปท. ต้นแบบ จึงเป็นการช่วยเสริมสร้างศักยภาพของเจ้าหน้าที่ของ อปท. ให้สามารถที่จะพัฒนาเครื่องมือเพื่อให้บรรลุเป้าหมายในการดำเนินการได้

1.4.1.2 การระบุตัวชี้วัดและเป้าหมายเพื่อใช้ประเมินผลการดำเนินการ

ในขั้นตอนนี้เป็นการระบุตัวชี้วัด เพื่อใช้ประเมินผลการดำเนินการ ซึ่งจากการระบุเป้าหมายการดำเนินการในข้อ 1.4.1.1 ได้แก่ การประเมินสถานะทางการคลังของ อปท. เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายและวางแผนด้านการคลัง คณะผู้วิจัยและ อปท. จะร่วมกันระบุตัวชี้วัดเป้าหมายในการดำเนินการซึ่งอาจแตกต่างกันไปสำหรับแต่ละ อปท. ซึ่งจะเป็นการกำหนดร่วมกันระหว่างคณะผู้วิจัยและ อปท.

1.4.1.3 การวิเคราะห์และประเมินสถานะทางการคลัง โดยพิจารณาจากอัตราส่วน (Ratio) และแนวโน้มในอดีต (Trend) ของข้อมูลทางการคลัง

1.4.1.4 ข้อเสนอประกอบการตัดสินใจในการกำหนดนโยบายและวางแผนด้านการคลังจากผลการวิเคราะห์และประเมินสถานะทางการคลังในข้อ 1.4.1.3 จะนำมาสู่ข้อเสนอแนะในการกำหนดนโยบายและวางแผนด้านการคลัง ซึ่งสามารถนำเสนอให้ผู้บริหารเพื่อใช้ประกอบการตัดสินใจ เพื่อให้การดำเนินการบริหารงานด้านการคลังเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด

1.4.1.5 การประเมินผลเป็นการเปรียบเทียบผลการดำเนินการกับเป้าหมาย เพื่อประเมินผลของการดำเนินการ ซึ่งเมื่อประมวลรวมกับปัญหา อุปสรรค และเป้าหมายขององค์กรแล้วจะนำไปสู่การระบุเป้าหมายในการดำเนินการเพื่อนำไปสู่ขั้นตอนอื่น ๆ ต่อไป

1.4.2 กรอบแนวคิดในการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ข้อจำกัดและโอกาสในการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น

กลยุทธ์เป็นสิ่งสำคัญและจำเป็นสำหรับองค์กร เพราะทุกองค์กรต่างใช้กลยุทธ์ในการทำงาน เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ กลยุทธ์ของแต่ละองค์กรจะถูกกำหนดตามลักษณะขององค์กรนั้น ๆ ทั้งนี้ การที่องค์กรจะกำหนดกลยุทธ์ได้ จำเป็นต้องศึกษาสถานภาพหรือสถานะขององค์กรของตนเสียก่อน นอกจากนั้น ยังต้องมีกระบวนการกำหนดกลยุทธ์ที่เหมาะสมสำหรับตนเองวิธีการและเทคนิคในการวิเคราะห์สถานะขององค์กรและกระบวนการกำหนดกลยุทธ์มีหลายวิธีด้วยกัน หนึ่งในวิธีการเหล่านี้ คือ กระบวนการวิเคราะห์

SWOT Analysis ซึ่งย่อมาจากคำว่า Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats และเป็นวิธีการที่รู้จักและใช้กันอย่างแพร่หลาย คณะผู้วิจัยจะประยุกต์ใช้การวิเคราะห์สภาพแวดล้อมและศักยภาพหรือ SWOT Analysis คิดค้นโดย Albert Humphrey เป็นเครื่องมือในการประเมินสถานการณ์ของ อปท. และจะช่วยผู้บริหารของท้องถิ่นให้ทราบถึงจุดแข็งและจุดอ่อนจากสภาพแวดล้อมภายในโอกาสและอุปสรรคจากสภาพแวดล้อมภายนอก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่า SWOT Analysis หมายความว่า การวิเคราะห์และประเมินว่าองค์กรมีจุดแข็ง (Strengths) จุดอ่อน (Weaknesses) โอกาส (Opportunities) และอุปสรรค (Threats) อย่างไร เพื่อที่จะนำไปใช้ในการวางแผนและกำหนดกลยุทธ์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป โดยมีรายละเอียดของวิธีการดังนี้

Strengths คือ จุดแข็ง หมายถึง ความสามารถและสถานการณ์ภายในองค์กรที่เป็นบวก ซึ่งองค์กรนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึงการดำเนินงานภายในที่องค์กรทำได้ดี เช่น ผู้บริหารมีวิสัยทัศน์ สถานภาพทางการเงิน บุคลากร ผลผลิต มีเครือข่ายการจัดจำหน่ายที่ครอบคลุมโดยประเมินค่าเป็นระดับจากสูงสุดไปหาต่ำสุด อย่างไรก็ตามจุดแข็งในบางมิติอาจไม่มีความสำคัญต่อความสำเร็จขององค์กรก็ได้

Weaknesses คือ จุดอ่อน หมายถึง สถานการณ์ภายในองค์กรที่เป็นลบและด้อยความสามารถ ซึ่งองค์กรไม่สามารถนำมาใช้เป็นประโยชน์ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึงการดำเนินงานภายในที่องค์กรทำได้ไม่ดี เช่น ความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรกับตัวแทนจำหน่ายไม่ราบรื่น ต้นทุนการผลิตสูงกว่าองค์กรอื่น โดยการประเมินจะประเมินจากค่าสูงสุดไปหาต่ำสุด

Opportunities คือ โอกาส หมายถึง ปัจจัยและสถานการณ์ภายนอกที่เอื้ออำนวยให้การทำงานขององค์กรบรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึงสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินการขององค์กร เช่น ภาวะเศรษฐกิจดี แนวโน้มราคาน้ำมันลดต่ำลง ทั้งนี้ องค์กรควรพิจารณาโอกาสในมิติของความดึงดูดใจและความน่าจะเป็นที่จะประสบความสำเร็จขององค์กร

Threats คือ อุปสรรค หมายถึง ปัจจัยและสถานการณ์ภายนอกที่ขัดขวางการทำงานขององค์กรไม่ให้บรรลุวัตถุประสงค์ หรือหมายถึงสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นปัญหาต่อองค์กรและมักจะตรงข้ามกับ Opportunities เช่น สภาพเศรษฐกิจตกต่ำซึ่งส่งผลกระทบต่อธุรกิจ กลุ่มลูกค้าและซัพพลายเออร์ มีอำนาจต่อรองมากขึ้น หรือพฤติกรรมผู้บริโภคเปลี่ยนไปในทิศทางที่เป็นผลลบต่อองค์กร เป็นต้น

การวิเคราะห์ปัจจัยต่าง ๆ ทั้งภายนอกและภายในองค์กร ซึ่งจะช่วยให้ผู้บริหารขององค์กรทราบถึงการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทั้งสิ่งที่เกิดขึ้นแล้วและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต รวมทั้งผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ที่มีผลต่อองค์กรธุรกิจและจุดแข็ง จุดอ่อนและความสามารถด้านต่าง ๆ ที่องค์กรมีอยู่จะเป็นประโยชน์อย่างมากต่อการกำหนดวิสัยทัศน์ การกำหนดกลยุทธ์และการดำเนินตามกลยุทธ์ระดับองค์กรที่เหมาะสมต่อไป

1.5 วิธีการดำเนินงานวิจัย

1.5.1 ประชุมหารือร่วมกันระหว่างคณะวิจัยและเจ้าหน้าที่ของสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย (ส.อบต.) และสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) เพื่อร่วมกันจัดทำแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น โดย ส.อบต. และ ส.ท.ท. เป็นผู้ช่วยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างจากเทศบาล และ อบต. อย่างละแห่ง รวม 2 แห่ง ตามหลักเกณฑ์ในการคัดเลือก อบต. ตัวอย่างที่คณะผู้วิจัยกำหนด ดังนี้

1.5.1.1 เทศบาลเมืองหรือเทศบาลตำบล จำนวน 1 แห่ง โดยความเห็นชอบของนายกเทศมนตรีที่ยังคงมีวาระการดำรงตำแหน่งในปีงบประมาณ 2557

1.5.1.2 อบต. จำนวน 1 แห่ง โดยความเห็นชอบของนายกองค์การบริหารส่วนตำบลที่ยังคงมีวาระการดำรงตำแหน่งในปีงบประมาณ 2557

1.5.1.3 ด้านสถานที่ การคมนาคมสะดวกโดยคณะผู้วิจัยสามารถเดินทางโดยรถยนต์จากกรุงเทพมหานครไปยังสำนักงานเทศบาลและ อบต. ที่เข้าร่วมโครงการได้ ภายในระยะเวลาไม่เกิน 3 ชั่วโมง

1.5.1.4 ความพร้อมด้านข้อมูลการเงินการคลัง โดยเทศบาลและ อบต. ที่จะเข้าร่วมโครงการจะต้องจัดทำข้อมูลด้านการเงินการคลัง เช่น ข้อมูลรายได้ รายจ่าย งบดุล ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและแผนพัฒนาท้องถิ่น เป็นต้น และพร้อมที่นำข้อมูลดังกล่าวทั้งในปัจจุบันและย้อนหลัง 3 - 5 ปี มาศึกษาวิจัยร่วมกับคณะผู้วิจัย

1.5.2 ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างข้อมูลทางการเงินการคลังและจัดเก็บข้อมูลเทศบาลและ อบต. ที่คัดเลือกทั้งในส่วนของการสร้างรายได้และรายจ่าย การติดตามและประเมินผลการจัดเก็บรายได้และการเบิกจ่าย ตลอดจนรูปแบบการวิเคราะห์และการรายงานที่เป็นประโยชน์ในการกำหนดนโยบายและวางแผนด้านการคลัง

1.5.3 ประชุมหารือร่วมกับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ด้านการคลังของเทศบาลและ อบต. เพื่อเก็บข้อมูลสำหรับการพัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และวางแผนด้านการคลังของท้องถิ่น

1.5.4 พัฒนาเครื่องมือเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และวางแผนด้านการคลังของท้องถิ่น

1.5.5 ลงพื้นที่นำเครื่องมือที่พัฒนาในการศึกษาไปปรับใช้จริงกับเทศบาล และ อบต. พร้อมทั้งปรับปรุงให้เหมาะสมกับความต้องการใช้งาน

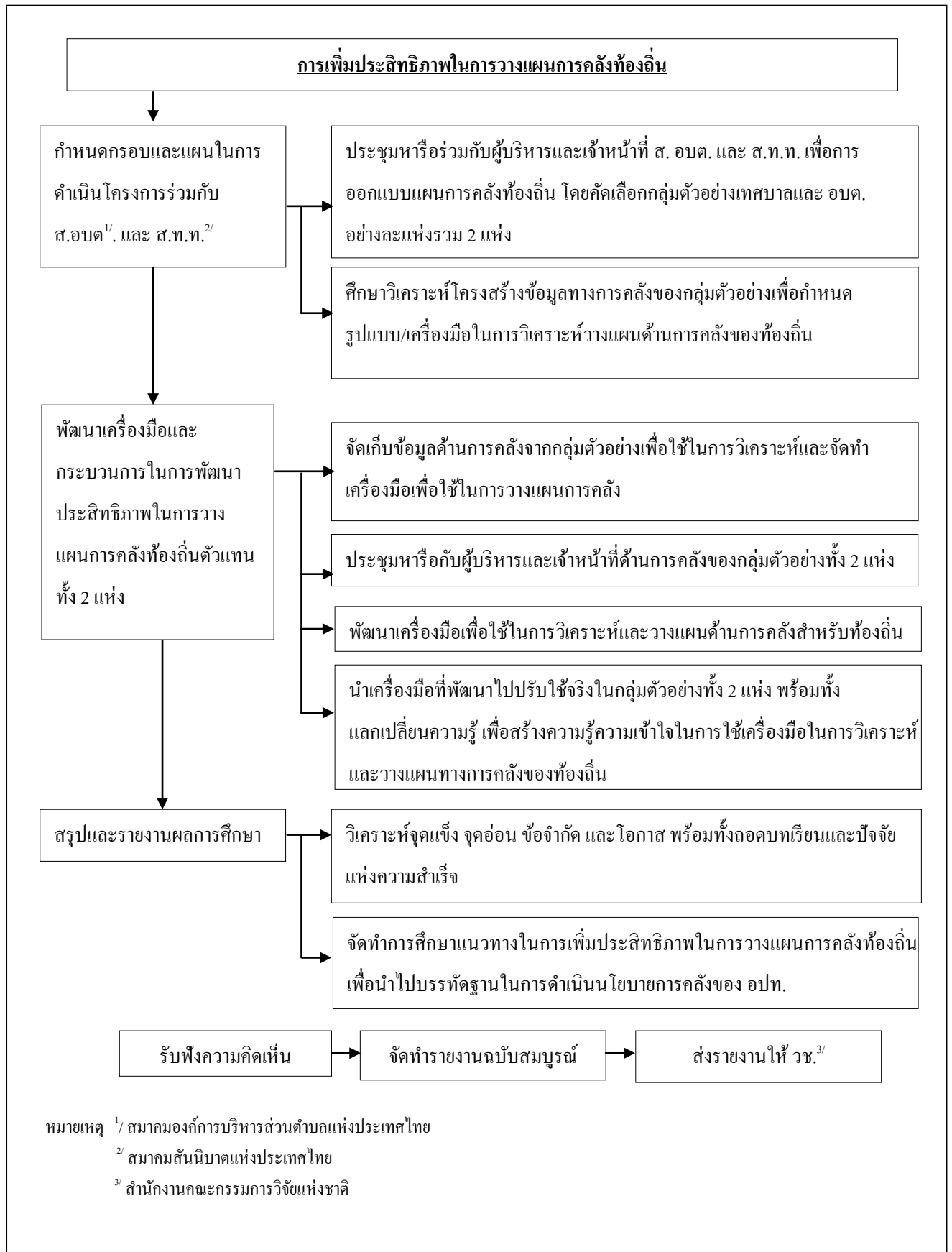
1.5.6 วิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ข้อจำกัดและโอกาส พร้อมทั้งถอดบทเรียน และปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินการ (Critical Success Factors) เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น

1.5.7 จัดทำการศึกษาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น เพื่อนำไปกำหนดแนวทางในการดำเนินนโยบายการคลังของ อบต.

ทั้งนี้ ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยสามารถสรุปได้ตามแผนภูมิต่อไปนี้

แผนภาพที่ 1.1

ขั้นตอนในการดำเนินการวิจัยเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น



1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ผู้บริหาร อปท. ที่เข้าร่วมโครงการสามารถนำเครื่องมือต่าง ๆ ไปใช้ในการวางแผนการคลังท้องถิ่น และกำหนดทิศทางนโยบายและการตัดสินใจทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.6.2 สามารถปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ของผู้บริหาร อปท. ในการให้ความสำคัญกับการวางแผนการคลังท้องถิ่น

1.6.3 รูปแบบและเครื่องมือที่ใช้ในการวางแผนการคลังท้องถิ่น สามารถใช้เป็นต้นแบบในการขยายผลไปสู่ อปท. อื่นๆ

1.6.4 ได้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับปัญหา อุปสรรค และปัจจัยแห่งความสำเร็จในการดำเนินการ

1.6.5 ได้ข้อมูลโครงสร้างทางการคลังของ อปท.

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรม

เนื้อหาในบทที่ 2 นี้จะครอบคลุมการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องกับแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 หัวข้อ ได้แก่ (1) การวิเคราะห์สถานะทางการคลังของท้องถิ่น (2) การวางแผนการคลังท้องถิ่น (3) การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ข้อจำกัดและโอกาสในการวางแผนการคลังท้องถิ่น (4) การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

2.1 การวิเคราะห์สถานะทางการคลังของท้องถิ่น

การวิเคราะห์สถานะทางการคลังของท้องถิ่นเป็นแนวทางหนึ่งในการประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านการคลังของ อปท. ซึ่งในการวิเคราะห์จะต้องพิจารณาข้อมูลทางการเงินที่สำคัญ เช่น อปท. มีรายรับจากแหล่งใดบ้าง เป็นจำนวนเงินเท่าใด ใช้จ่ายหมวดรายได้บ้างเป็นจำนวนเงินเท่าใด รายรับเพียงพอต่อการใช้จ่ายหรือไม่ มีการใช้เงินสะสมเพื่อวัตถุประสงค์ใดบ้างในหมวดรายจ่ายใด มีการก่อหนี้หรือไม่ เพื่อวัตถุประสงค์ใด เป็นต้น โดยทั่วไปการวิเคราะห์สถานะทางการคลังจะพิจารณาข้อมูลจากงบการเงินและรายงานสถิติการคลังของท้องถิ่น โดยวิเคราะห์ข้อมูลในรูปของการพิจารณาสัดส่วนของรายการหมวดย่อยต่างๆ ว่าน้ำหนักความสำคัญอยู่ที่ใด หรือมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นหรือลดลงอย่างไร อย่างไรก็ตามการจัดทำตัวชี้วัดทางการคลังเพื่อวิเคราะห์สถานะทางการคลังเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่มีความซับซ้อนยิ่งขึ้น และสามารถใช้อธิบายขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการดำเนินงานของ อปท. ได้ละเอียดมากยิ่งขึ้น จึงเป็นประเด็นที่ผู้วิจัยได้ศึกษาและค้นคว้าจากผลงานวิชาการทั้งในประเทศและต่างประเทศว่า ตัวชี้วัดทางการคลังเพื่อวิเคราะห์สถานะทางการคลังของท้องถิ่นมีอะไรบ้าง ทำงานอย่างไร หรือนำไปใช้ประโยชน์ได้อย่างไร โดยมีรายละเอียด ดังนี้

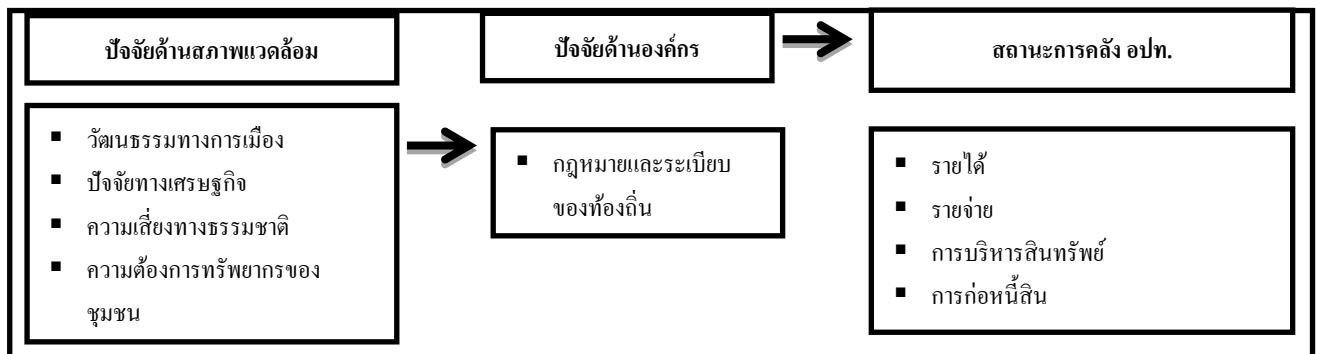
งานวิจัยที่เกี่ยวกับการประเมินสถานะการคลังของท้องถิ่นเริ่มมีบทบาทที่สำคัญมากขึ้นหลังจากประเทศต่าง ๆ ได้มีนโยบายการกระจายอำนาจการบริหารงานจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่น เช่น งานวิจัยของ Beaver and Altman (1968), Groves et al. (1981), Brown (1993) และ Hendrick (2004) เป็นต้น ซึ่งในแต่ละงานวิจัยได้พัฒนาแนวคิดในการประเมินสถานะการคลังท้องถิ่นแตกต่างกันไปตามสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจและสังคมของแต่ละประเทศ โดยมีข้อสรุปที่ให้ความสำคัญกับการประเมินสถานะการคลังท้องถิ่นด้านความสามารถของท้องถิ่นในการชำระหนี้เงินกู้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ซึ่งพิจารณาในบริบทของความเสี่ยงและความเปราะบางทางการคลัง รวมถึงพิจารณาความยืดหยุ่นในการดำเนินนโยบาย

งานวิจัยของ DiNapoli (2007) ได้กำหนดนิยามของสถานะการคลังของท้องถิ่นนอกเหนือไปจากความสามารถในการชำระหนี้เงินกู้ กล่าวคือ ความสามารถของท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน (Financial resources) ในด้านการจัดเก็บรายได้และการใช้จ่าย เพื่อตอบสนองต่อการบริการชุมชนได้อย่างต่อเนื่อง (A continuing basis) ทั้งนี้ สถานะการคลังของท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพจำเป็นต้องพิจารณาจาก

ปัจจัยด้านสภาพแวดล้อม (Environmental factors) และปัจจัยด้านองค์กร (Organization factors) ควบคู่กันไป รายละเอียดดังปรากฏในกรอบแนวคิดที่ 2.1

ตัวอย่างเช่น ในกรณีที่แนวโน้มประชากรของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมกำลังเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุ จำนวนประชากรวัยทำงานของท้องถิ่นมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีฐานรายได้ของท้องถิ่นลดลง จากสถานการณ์ดังกล่าวผู้บริหารของท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องดำเนินนโยบายภายใต้ระเบียบ กฎเกณฑ์ของท้องถิ่น ซึ่งเป็นปัจจัยด้านองค์กร เพื่อตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสถานะการคลังดังกล่าว โดยเพิ่มอัตราภาษีฐานรายได้และลดรายจ่ายด้านการบริการสาธารณะ รวมทั้งการพัฒนาการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถานะการคลังของท้องถิ่นในที่สุด

กรอบแนวคิดที่ 2.1
การวิเคราะห์สถานะการคลังท้องถิ่น¹



ที่มา: DiNapoli (2007)¹

จากการกำหนดนิยามสถานะการคลังท้องถิ่นของ DiNapoli นำไปสู่การกำหนดตัวชี้วัดทางการเงินการคลัง ซึ่งเริ่มมีการศึกษาและประยุกต์เป็นวงกว้าง เพื่อเสนอแนะแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพของสถานะการคลังท้องถิ่น งานวิจัยของ **Brown (1993)** ซึ่งนับเป็นวิจัยต้นแบบที่ศึกษาตัวชี้วัดทางการเงินการคลังของท้องถิ่น 10 ประการ (The 10-Point Test of Financial Condition) สำหรับใช้วิเคราะห์ความเข้มแข็งของท้องถิ่นขนาดเล็ก ซึ่งใช้วิธีการเปรียบเทียบสัมพัทธ์ (Benchmarking) โดยพิจารณาจากการบริหารด้านการคลังของท้องถิ่นหนึ่งกับอีกท้องถิ่น หรือพิจารณาเปรียบเทียบกับแนวโน้มข้อมูลในอดีต

ตัวชี้วัดทางการเงินการคลังของท้องถิ่น 10 ประการได้รับการสนับสนุนจากสมาคมนักการคลังของประเทศสหรัฐอเมริกา (the Government Finance Office Association : GFOA) และงานวิจัยด้านท้องถิ่นอย่างแพร่หลาย เนื่องจากตัวชี้วัดดังกล่าวสามารถนำไปประเมินสถานะการคลังของท้องถิ่นได้สะดวก พร้อมทั้งสามารถเสนอแนะนโยบายของท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ เมื่อนำตัวชี้วัดดังกล่าวจัดประเภทได้ 4 ประเภท ประเภทแรก รายได้ (อัตราส่วนที่ 1-3) ประเภทที่สอง รายจ่าย (อัตราส่วนที่ 4) ประเภทที่สาม

¹ DiNapoli (2007) ได้ปรับปรุงแนวคิดจาก The International City/ Country Management Association (ICMA)

การดำเนินงาน (อัตราส่วนที่ 5-7) และประเภทที่สี่ โครงสร้างหนี้ (อัตราส่วนที่ 8-10) โดยมีรายละเอียดดังปรากฏในตารางที่ 2.1 ดังนี้

ตารางที่ 2.1
ตัวชี้วัดทางการเงินการคลังของท้องถิ่น 10 ประการ

รายการ	อัตราส่วน	ค่าที่พึงปรารถนา
1	รายได้รวม ² /จำนวนประชากร	ค่าน้อย แสดงถึงความสามารถที่จะหารายได้เพิ่มขึ้น
2	รายได้ที่จัดเก็บเอง/รายได้จากการดำเนินงาน ³	ค่ามาก แสดงว่าท้องถิ่นไม่ต้องพึ่งพารายได้จากหน่วยงานภายนอก
3	รายได้จากเงินอุดหนุน/รายได้จากการดำเนินงาน	ค่าน้อย แสดงว่าท้องถิ่นไม่ต้องพึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุน
4	รายจ่ายจากการดำเนินงาน/รายได้รวม	ค่าน้อย แสดงว่าท้องถิ่นมีการใช้จ่ายในโครงการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานอย่างเพียงพอ
5	รายได้รวม/รายจ่ายรวม	ค่ามาก แสดงว่าท้องถิ่นมีฐานะการคลังที่เกินดุล และเข้มแข็งเพียงพอที่จะรองรับความเสี่ยงในระยะยาว
6	ดุลการดำเนินงานเบื้องต้น/รายได้จากการดำเนินงาน	ค่ามาก แสดงว่าท้องถิ่นมีทรัพยากรเพียงพอที่รองรับการขาดรายได้ในระยะสั้น
7	เงินสดและเงินลงทุนระยะสั้น/หนี้สินระยะสั้น	ค่ามาก แสดงว่าท้องถิ่นมีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการจ่ายหนี้ในระยะสั้น
8	หนี้สินระยะสั้น/รายได้จากการดำเนินงาน	ค่าน้อย แสดงว่าท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอสำหรับการจ่ายหนี้ในระยะสั้น
9	หนี้สินทางตรงระยะยาว/จำนวนประชากร	ค่าน้อย แสดงว่ามีความสามารถในการจ่ายหนี้ระยะยาว
10	รายจ่ายชำระหนี้/รายได้รวม	ค่าน้อย แสดงว่าท้องถิ่นสามารถจ่ายหนี้ได้ตามกำหนดชำระ

ที่มา: Brown (1993)

งานวิจัยของ Maher and Nollenberger (2009) ได้ให้ข้อสังเกตว่า งานวิจัยในระยะต่อมาได้พัฒนาและนำแนวคิดของ Brown (1993) เพื่ออธิบายสถานะทางการเงินของท้องถิ่น โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมทางการเงินของตนเองเป็นหลัก เช่น งานวิจัยของ Ritonga et al. (2012) ได้ศึกษาตัวชี้วัดของสถานะการคลังของท้องถิ่นของเทศอินโดนีเซีย⁴ แบ่งออกเป็น 6 ตัวชี้วัด ซึ่งสามารถสรุปได้ ดังนี้

² รายได้รวม (Total Revenue) ประกอบด้วย รายได้จากภาษีและรายได้ที่มีภาษี

³ รายได้จากการดำเนินงาน (Total general fund revenues) คือผลต่างระหว่างรายได้ทั้งหมดกับรายได้จากเงินอุดหนุน

⁴ รัฐบาลอินโดนีเซียได้ออกกฎหมายการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นตาม The Local Government autonomy Act 22/1999 ที่กำหนดให้ท้องถิ่นสามารถบริหารรายได้ รายจ่าย สินทรัพย์ และหนี้สิน ได้เอง

1. ความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้น (Short-term Solvency) คือ การประเมินสภาพคล่องและความสามารถในการชำระภาระผูกพันของท้องถิ่นภายใน 12 เดือน ซึ่งพิจารณาความเพียงพอของสินทรัพย์หมุนเวียนสำหรับการชำระหนี้ระยะสั้น โดยมีวิธีการคำนวณดังนี้

ตารางที่ 2.2

ตัวชี้วัดความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้น

อัตราส่วน	คำที่พึงปรารถนา
(เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด+เงินลงทุนระยะสั้น)/หนี้สินหมุนเวียน	ค่ามาก แสดงว่าท้องถิ่นมีสภาพคล่องเพียงพอสำหรับการจ่ายหนี้ในระยะสั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าท้องถิ่นมีสินทรัพย์หมุนเวียนเพียงพอสำหรับการบริการภายในชุมชน
(เงินสดและรายการเทียบเท่าเงินสด+เงินลงทุนระยะสั้น+ลูกหนี้การค้า)/หนี้สินหมุนเวียน	
สินทรัพย์หมุนเวียน/หนี้สินหมุนเวียน	

ที่มา: Ritonga et al. (2012)

2. ความสามารถในการจัดสรรงบประมาณ (Budgetary Solvency) คือ ความสามารถของท้องถิ่นในการจัดสรรรายได้ให้เพียงพอกับรายจ่ายในช่วงปีงบประมาณหนึ่ง (Period of a Fiscal Budget) ดังนี้

ตารางที่ 2.3

ตัวชี้วัดความสามารถในการจัดสรรงบประมาณ

อัตราส่วน	คำที่พึงปรารถนา
(รายได้รวม-รายได้กรณีพิเศษ ⁵ (Special Allocation Fund Revenue))/ (รายจ่ายรวม-รายจ่ายลงทุน)	ค่ามาก แสดงว่าท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอสำหรับรายจ่ายในการดำเนินงาน (Operating Expenditure)
(รายได้รวม-รายได้กรณีพิเศษ)/(รายจ่ายประจำ)	
(รายได้รวม-รายได้กรณีพิเศษ)/(รายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง)	
รายได้รวม/รายจ่ายรวม	

ที่มา: Ritonga et al. (2012)

3. ความสามารถในการชำระหนี้ระยะยาว (Long-term Solvency) คือ การประเมินความยั่งยืนของท้องถิ่นที่มีต่อข้อผูกพันในระยะยาว หรืออาจกล่าวได้ว่าท้องถิ่นมีสินทรัพย์เพียงพอสำหรับการชำระหนี้สินในระยะยาว

⁵ รายได้กรณีพิเศษ (Special Allocation Fund Revenue) คือ รายได้ที่ท้องถิ่นได้รับมาเพียงชั่วคราว ซึ่งนอกเหนือจากการจัดสรรงบประมาณประจำปีของท้องถิ่น เช่น ท้องถิ่นได้รับเงินช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศเมื่อประสบอุทกภัย

ตารางที่ 2.4

ตัวชี้วัดความสามารถในการชำระหนี้ระยะยาว

อัตราส่วน	ค่าที่พึงปรารถนา
หนี้สินระยะยาว / สินทรัพย์รวม	ค่าน้อย แสดงว่ามีสินทรัพย์หรือการลงทุนในตราสารทุนเพียงพอสำหรับชำระหนี้ในระยะยาว
หนี้สินระยะยาว / การลงทุนในตราสารทุน (Investment equities)	
การลงทุนในตราสารทุน (Investment equities)/สินทรัพย์รวม	ค่ามาก แสดงว่าท้องถิ่นมีกระแสเงินสดจากการลงทุนเพียงพอในการชำระหนี้ระยะยาว

ที่มา: Ritonga et al. (2012)

4. ความสามารถในการจัดการบริการสาธารณะ (Services Level Solvency) คือ การบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่เพียงพอกับความต้องการของชุมชน

ตารางที่ 2.5

ตัวชี้วัดความสามารถในการจัดหาบริการสาธารณะ

อัตราส่วน	ค่าที่พึงปรารถนา
ส่วนของเจ้าของรวม (Total equities) / ประชากรทั้งหมด	ค่ามาก แสดงว่ามีทรัพยากรทางการเงินเพียงพอสำหรับการจัดการบริการสาธารณะ
สินทรัพย์รวม / ประชากรทั้งหมด	
รายจ่ายรวม / ประชากรทั้งหมด	

ที่มา: Ritonga et al. (2012)

5. ความยืดหยุ่นทางการเงิน (Financial Flexibility) คือ ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดหารายได้เพื่อตอบสนองต่อการเพิ่มของภาระผูกพันในอนาคต (Commitment)

ตารางที่ 2.6
ตัวชี้วัดความยืดหยุ่นทางการเงิน

อัตราส่วน	คำที่พึงปรารถนา
(รายได้รวม-รายได้กรณีพิเศษ (Special Allocation Fund Revenue) - รายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง) / (รายจ่ายชำระคืนเงินกู้+ รายจ่ายชำระดอกเบี้ยและค่าธรรมเนียม)	ค่ามาก แสดงว่ามีทรัพยากรทางการเงินเพียงพอสำหรับการก่อหนี้และภาระผูกพันในอนาคตเพิ่มขึ้น
(รายได้รวม-รายได้กรณีพิเศษ (Special Allocation Fund Revenue) - รายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง) / หนี้สินรวม	
(รายได้รวม-รายได้กรณีพิเศษ (Special Allocation Fund Revenue) - รายจ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้าง) / หนี้สินระยะยาว	
(รายได้รวม-รายได้กรณีพิเศษ (Special Allocation Fund Revenue)) / หนี้สินรวม	

ที่มา: Ritonga et al. (2012)

6. ความเป็นอิสระทางการเงิน (Financial Independence) คือ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการจัดสรรทรัพยากรทางการเงิน โดยไม่ต้องพึ่งพารายได้จากหน่วยงานภายนอกทั้งหน่วยงานของรัฐบาลกลางและหน่วยงานต่างประเทศ

ตารางที่ 2.7
ตัวชี้วัดความเป็นอิสระทางการเงิน

อัตราส่วน	คำที่พึงปรารถนา
รายได้ที่จัดเก็บเอง/รายได้รวม	ค่ามาก แสดงว่ามีท้องถิ่นสามารถจัดสรรงบประมาณของตนเองได้อย่างเป็นอิสระ โดยไม่ต้องพึ่งพเงินอุดหนุนจากแหล่งภายนอก
รายได้ที่จัดเก็บเอง/รายจ่ายรวม	

ที่มา: Ritonga et al. (2012)

Griesel และ Leatherman (n.d.)⁶ ได้จัดทำคู่มือเกี่ยวกับการวิเคราะห์สถานะทางการเงินของท้องถิ่นด้วยตัวชี้วัด⁷ สำหรับหน่วยงานของรัฐบาล และหน่วยงานที่ไม่แสวงหากำไร เพื่อประยุกต์ใช้ในการวิเคราะห์และประเมินฐานะการคลังของรัฐบาลท้องถิ่น โดยแบ่งประเภทของตัวชี้วัดออกเป็นหมวดหมู่ ได้แก่ รายได้

⁶ Janet Griesel และ John Leatherman. (n.d.). Guide to Indicators of Financial Condition. Office of Local Government, Department of Agricultural Economics, Kansas State University. สามารถเข้าถึงได้ที่เว็บไซต์ URL: <http://www.ksu-olg.info/assets/docs/Guide_to_Fiscal_Indicators.pdf>

⁷ เป็นคู่มือของสมาคมผู้จัดการเมืองระหว่างประเทศ (International City/Country Management Association: ICMA)

รายจ่าย หนี้สิน ภาระผูกพันในอนาคตที่คาดว่าจะต้องจ่ายแน่นอน การบริหารทุน ข้อมูลเชิงสังคมและทรัพยากรของท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. รายได้ (Revenue)

1.1 รายได้ต่อหัวประชากร

1.1.1 รายได้ดำเนินงานสุทธิต่อจำนวนประชากร

รายได้ดำเนินงานสุทธิ (Net Operating revenue) หมายถึง รายได้ดำเนินงานรวม หักออกด้วย รายได้ที่ต้องกันไว้เพื่อพัฒนาทุน (Capital improvement) และรายได้เพื่อวัตถุประสงค์พิเศษอื่น

การลดลงของรายได้ดำเนินงานสุทธิต่อหัวประชากรจะสะท้อนได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นอาจไม่สามารถจัดหาบริการให้อยู่ในระดับเดิมได้ เนื่องจากต้นทุนในการจัดหาบริการสาธารณะของท้องถิ่นนั้น มีความสัมพันธ์โดยตรงกับจำนวนประชากรของในท้องถิ่น ดังนั้น การลดลงของตัวชี้วัดนี้จึงเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์ โดยรัฐบาลอาจจะต้องเร่งจัดหาแหล่งรายได้เพิ่มขึ้น

1.1.2 รายได้รวมต่อจำนวนประชากร

รายได้รวม (Total revenue) ประกอบด้วย รายได้จากกิจการธุรกิจทั่วไป (General Fund) รายได้จากกิจการธุรกิจพิเศษ รายได้จากเงินให้กู้ยืม และรายได้จากกิจการโครงการลงทุน

ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินและเปรียบเทียบรายได้ท้องถิ่น ซึ่งเปรียบได้ว่าเป็นทรัพยากรของท้องถิ่นกับจำนวนประชากร การเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นของตัวชี้วัดนี้เป็นทิศทางที่พึงประสงค์ เนื่องจากเป็นสถานการณ์ที่แสดงให้เห็นว่า รายได้ท้องถิ่นมีความเพียงพอที่จะตอบสนองความต้องการของประชาชนในทางตรงกันข้าม การเปลี่ยนแปลงลดลงเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งอาจบ่งชี้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นอาจจำเป็นต้องหารายได้เพิ่มขึ้น

1.2 รายได้ดำเนินงานเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกิจต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิ

รายได้ดำเนินงานเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกิจ (Restricted operating revenue) หมายถึง รายได้ของท้องถิ่นตามที่กฎหมายหรือสัญญากำหนดวัตถุประสงค์ในการนำไปใช้อย่างชัดเจน การเพิ่มขึ้นของรายได้เพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะกิจในรูปสัดส่วนต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิจะสะท้อนได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นจะขาดความยืดหยุ่นในการรองรับการเปลี่ยนแปลงสภาพเศรษฐกิจ และความต้องการของประชาชน จึงเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์

1.3 รายได้ดำเนินงานที่ได้รับจากหน่วยงานอื่นของรัฐบาล (Intergovernmental revenue)

1.3.1 รายได้ดำเนินงานที่ได้รับจากหน่วยงานอื่นของรัฐบาลต่อรายได้ดำเนินงานรวม

รายได้ดำเนินงานที่ได้รับจากหน่วยงานอื่นของรัฐบาล หมายถึง เงินโอน และเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง และหน่วยงานอื่นของรัฐ รวมถึงส่วนแบ่งรายได้จากภาษีระหว่างรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น

ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการพิจารณาการพึ่งพาตนเองของท้องถิ่น โดยรายได้ที่ท้องถิ่นจะได้รับจากหน่วยงานอื่นของรัฐบาลถือว่าเป็นรายได้ที่ไม่แน่นอนหรือไม่สามารถควบคุมได้ การเพิ่มขึ้นของตัวชี้วัดนี้

จะบ่งชี้ถึงสถานะอันไม่พึงประสงค์ และบ่งบอกว่ารัฐบาลท้องถิ่นมีความเปราะบางจากการพึ่งพารายได้จากแหล่งภายนอกมากขึ้น

1.3.2 รายได้จากกิจการธุรกิจทั่วไปของกิจการที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้จากกิจการธุรกิจทั่วไปรวม

รายได้จากกิจการธุรกิจทั่วไป (General fund reserve) ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Own sources) หมายถึง รายได้จากกิจการธุรกิจทั่วไปรวม หักออกด้วย รายได้จากกิจการธุรกิจทั่วไปที่ท้องถิ่นได้รับส่วนแบ่งจากหน่วยงานอื่นของรัฐบาล

ตัวชี้วัดนี้จะใช้ในการพิจารณาความสามารถในการพึ่งพาตนเองของท้องถิ่น การเพิ่มขึ้นของตัวชี้วัดนี้จะเป็นทิศทางที่พึงประสงค์ ซึ่งบ่งบอกว่ารัฐบาลท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้

1.4 รายได้เงินโอนเพื่อการดำเนินงานต่อแหล่งเงินของกิจการธุรกิจทั่วไป

แหล่งเงินของกิจการธุรกิจทั่วไป (General fund resources) หมายถึง รายได้จากกิจการธุรกิจทั่วไปของท้องถิ่น รวมกับรายได้เงินโอนจากรัฐบาลกลางเพื่อการดำเนินงานกิจการธุรกิจทั่วไปของท้องถิ่น

ตัวชี้วัดนี้จะพิจารณาความต้องการพึ่งพาเงินโอนเพื่อการดำเนินงานกิจการธุรกิจทั่วไปของท้องถิ่น หากตัวชี้วัดนี้อยู่ระดับต่ำสามารถบ่งชี้ได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นพึ่งพาเงินโอนเพื่อการดำเนินกิจกรรมในท้องถิ่นไม่มากนัก

1.5 รายได้จากภาษีที่สามารถยืดหยุ่นได้ต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิ

รายได้จากภาษีที่สามารถยืดหยุ่นได้ (Elastic tax revenue) หมายถึง รายได้จากภาษีที่จะเปลี่ยนแปลงตามสภาพเศรษฐกิจในระยะสั้น ได้แก่ ภาษีขาย ภาษีเงินได้ และภาษีทรัพย์สิน (กรณีที่มีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินอย่างเป็นประจำ) เมื่อภาวะเศรษฐกิจขยายตัว หรือระดับเงินเฟ้ออยู่ในระดับที่สูงขึ้น รายได้จากภาษีที่มีความยืดหยุ่นจะเพิ่มขึ้นโดยเปรียบเทียบกับรายได้อื่นที่ไม่สามารถยืดหยุ่นตามภาวะเศรษฐกิจ หากรายได้ที่สามารถยืดหยุ่นได้ลดลงในรูปสัดส่วนต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิจะถือเป็นสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์

1.6 รายได้เฉพาะกิจต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิ

รายได้เฉพาะกิจ (One-time) หมายถึง รายได้จากกิจกรรมเฉพาะกิจที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณนี้เท่านั้น และไม่เกิดขึ้นซ้ำในปีงบประมาณถัดไป หรือเป็นรายได้ที่หน่วยงานของรัฐกำหนดให้จัดเก็บหรือรับรู้รายได้ประเภทนี้ภายในช่วงระยะเวลาสั้น ๆ เช่น รายได้จากเงินให้กู้ การเกินดุลของปีก่อนหน้า และเงินช่วยเหลือ เป็นต้น

การเพิ่มขึ้นของรายได้เฉพาะกิจในรูปสัดส่วนต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิย่อมเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์ การพึ่งพารายได้ประเภทนี้เพื่อการจัดทำงบประมาณสมดุลจะบ่งชี้ว่า ฐานรายได้ของท้องถิ่นไม่แข็งแกร่งเพียงพอ

1.7 รายได้จากภาษีทรัพย์สิน (Property tax revenue) ในรูปตัวเงิน

รายได้จากภาษีทรัพย์สินถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของรัฐบาลท้องถิ่น การลดลงของรายได้ดังกล่าวจึงเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์ โดยการลดลงอาจจะบ่งบอกได้ว่าเป็นการลดลงในมูลค่าของทรัพย์สินเอง ความไม่เต็มใจชำระภาษีของเจ้าของทรัพย์สิน หรือความผิดพลาดในการนำส่งภาษีทรัพย์สิน

รวมถึงการจัดเก็บที่ไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ทั้งนี้ การลดลงของรายได้จากภาษีทรัพย์สินอาจจะเป็นทิศทางที่พึงประสงค์ได้ในกรณีที่รัฐบาลมีเป้าหมายในการกระจายการจัดเก็บภาษีโดยให้ความสำคัญกับภาษีประเภทอื่นมากขึ้น

1.8 รายได้จากภาษีทรัพย์สินที่ไม่ได้จัดเก็บต่อรายได้จากภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บได้สุทธิ

รายได้จากภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บได้สุทธิ (Net property tax levy) หมายถึง รายได้รวมจากภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บได้หักออกด้วยภาษีทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้น หรือการลดหย่อน

การเพิ่มขึ้นของรายได้จากภาษีทรัพย์สินที่ไม่ได้จัดเก็บ (Uncollected) ในรูปสัดส่วนต่อรายได้จากภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บได้สุทธิจะสะท้อนถึง สถานะทางการเงินของรัฐบาลท้องถิ่นที่ถดถอยลง ซึ่งอาจเกิดจากภาวะเศรษฐกิจ พฤติกรรมของผู้เสียภาษี รวมถึงการจัดเก็บที่ไม่มีประสิทธิภาพ

1.9 รายได้ค่าใช้บริการต่อรายจ่ายเพื่อการจัดหาบริการ

รายได้ค่าใช้บริการ หมายถึง รายได้จากการจัดเก็บค่าใช้บริการ และค่าธรรมเนียมที่คิดกับผู้ใช้บริการของท้องถิ่น ในขณะที่รายจ่ายเพื่อการจัดหาบริการ (User charges) หมายถึง ต้นทุนในการจัดหาบริการ หากตัวชี้วัดนี้มีสัดส่วนที่ลดลง หรืออยู่ในระดับต่ำจะบ่งชี้ว่า รายได้จากการให้บริการไม่เพียงพอต่อต้นทุนการให้บริการ การจัดหาบริการอาจจะต้องการรายได้ในส่วนอื่นมาสนับสนุน ซึ่งเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์

1.10 รายได้จัดเก็บที่ต่ำกว่าประมาณการรายได้ตามเอกสารงบประมาณต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิ

รายได้จัดเก็บที่ต่ำกว่าประมาณการรายได้ตามเอกสารงบประมาณ หมายถึง รายได้ดำเนินงานสุทธิตามเอกสารงบประมาณ หักออกด้วยรายได้ดำเนินงานสุทธิที่จัดเก็บได้จริง

ส่วนต่างระหว่างรายได้ที่จัดเก็บได้จริงและประมาณการรายได้ตามเอกสารงบประมาณที่เพิ่มขึ้นถือเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์ ซึ่งสะท้อนถึงภาวะเศรษฐกิจที่ไม่เป็นไปตามคาดการณ์ การจัดเก็บที่ไม่มีประสิทธิภาพ และการคาดการณ์ที่ไม่แม่นยำ (Inaccurate)

1.11 องค์ประกอบและเสถียรภาพของรายได้ (Composition/Stability)

การกระจายการจัดเก็บรายได้ให้มีความหลากหลายเป็นสิ่งที่พึงประสงค์ องค์ประกอบของรายได้ที่สมดุลจะช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นมีความยืดหยุ่นในการรองรับภาระทางการเงินต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น โดยไม่ได้คาดหมายไว้

2. รายจ่าย (Expenditure)

2.1 รายจ่ายต่อหัวประชากร

2.1.1 รายจ่ายดำเนินงานสุทธิต่อจำนวนประชากร

รายจ่ายดำเนินงานสุทธิ (Net operating expenditure) ประกอบด้วย รายจ่ายโดยทั่วไป รายจ่ายจากเงินรายได้พิเศษ และรายจ่ายชำระหนี้

การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายดำเนินงานสุทธิต่อหัวประชากรจะบ่งชี้ว่า ต้นทุนในการจัดหาบริการสาธารณะของท้องถิ่นสูงขึ้น หากการเพิ่มขึ้นไม่สามารถอธิบายได้ถึงการเพิ่มบริการประเภทใหม่

ให้กับประชาชนย่อมหมายความว่า รัฐบาลมีภาระรายจ่ายมากขึ้นเพื่อจัดหาบริการในระดับเท่าเดิม ซึ่งเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์

2.1.2 รายจ่ายรวมต่อจำนวนประชากร

การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายรวมต่อหัวประชากรจะบ่งชี้ว่าต้นทุนการจัดหาบริการอาจสูงกว่าความสามารถในการชำระค่าบริการของประชาชน ซึ่งสะท้อนถึงความไม่มีประสิทธิภาพ (Inefficiency) ซึ่งเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์

2.2 จำนวนลูกจ้างรัฐบาลต่อจำนวนประชากร

จำนวนลูกจ้างรัฐบาล ประกอบด้วย จำนวนลูกจ้างประจำ และลูกจ้างชั่วคราว

การเพิ่มขึ้นของจำนวนลูกจ้างรัฐบาลต่อจำนวนประชากรอาจบ่งชี้ได้ว่า รายจ่ายสามารถเติบโตได้รวดเร็วกว่ารายได้ เนื่องจากรายจ่ายบุคลากรของรัฐบาลท้องถิ่นมักจะมีสัดส่วนสูงเมื่อเปรียบเทียบกับรายจ่ายรวม นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของจำนวนลูกจ้างในรูปสัดส่วนต่อจำนวนประชากรอาจจะสะท้อนว่า รัฐบาลท้องถิ่นใช้แรงงานเข้มข้น (Labor-intensive) หรือผลิตภาพของบุคลากรอาจจะลดลง และอาจจะบ่งชี้ว่า รัฐบาลอาจจัดหาบริการสาธารณะให้ประชาชนเพิ่มขึ้น

2.3 ต้นทุนคงที่ต่อรายจ่ายดำเนินงานสุทธิ

ต้นทุนคงที่ (Fixed Costs) หมายถึง รายจ่ายที่รัฐบาลท้องถิ่นควบคุมได้เพียงเล็กน้อยในระยะสั้น เนื่องจากเป็นรายจ่ายตามสัญญา ข้อตกลง กฎหมาย เช่น รายจ่ายชำระหนี้ รายจ่ายบำเหน็จบำนาญ และรายจ่ายค่าเช่า เป็นต้น

การเพิ่มขึ้นของต้นทุนคงที่ในรูปสัดส่วนต่อรายจ่ายดำเนินงานสุทธิอาจบ่งชี้ได้ว่า รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายในส่วนอื่นเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจไม่มากนัก ซึ่งเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์

2.4 รายจ่ายเงินสวัสดิการพนักงานต่อรายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง

เงินสวัสดิการพนักงาน (Fringe benefit) หมายถึง ผลประโยชน์ที่ให้แก่บุคลากร นอกเหนือจากเงินเดือนและค่าจ้าง เพื่อสนับสนุนให้ทำงานดีขึ้น หรือเพื่อให้ผู้ปฏิบัติงานมีความรู้สึกมั่นคงในการปฏิบัติงานกับองค์กร และเมื่อพ้นสภาพแล้ว เช่น สวัสดิการรถรับส่ง สวัสดิการบ้านพัก หรือที่พักราพพนักงาน ประกันชีวิต ประกันสุขภาพ บำเหน็จ และบำนาญ เป็นต้น

การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายเงินสวัสดิการพนักงานในรูปสัดส่วนต่อรายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างจะสร้างแรงกดดันต่อฐานะทางการเงินของรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์

2.5 รายจ่ายดำเนินงานต่อรายจ่ายรวม

รายจ่ายดำเนินงาน (Operating expenditure) หมายถึง รายจ่ายโดยทั่วไป รายจ่ายจากเงินรายได้พิเศษ รายจ่ายชำระหนี้ ในขณะที่รายจ่ายรวม (Total expenditure) ประกอบด้วย รายจ่ายดำเนินงานและรายจ่ายเพื่อดำเนินโครงการลงทุน

การเพิ่มขึ้นรายจ่ายดำเนินงานในรูปสัดส่วนต่อรายจ่ายรวมอาจจะบ่งชี้ได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นเหลือรายจ่ายเพื่อดำเนินโครงการลงทุนไม่มาก ซึ่งถือเป็นข้อจำกัดทางการเงินในการพัฒนาการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้ รายจ่ายลงทุนเป็นรายจ่ายที่สามารถตัดลดได้ง่าย เมื่อสถานะทางการเงินมีความตึงตัว จึงมักจะตัดลดรายจ่ายลงทุนก่อนเป็นสำคัญ ดังนั้น สัดส่วนรายจ่ายดำเนินงานต่อรายจ่ายที่อยู่ในระดับต่ำ จึงถือเป็นสถานการณ์ที่พึงประสงค์

รายจ่ายดำเนินงานถือเป็นรายจ่ายเพื่อกิจการธุรกิจและบริการสาธารณะของท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการเป็นประจำทุกวัน การเพิ่มขึ้นของสัดส่วนรายจ่ายดำเนินงานต่อรายจ่ายรวม จึงสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการจัดหาบริการสาธารณะของท้องถิ่นด้วย อย่างไรก็ตาม สัดส่วนรายจ่ายดำเนินงานต่อรายจ่ายรวมที่อยู่ในระดับต่ำก็อาจเป็นไปได้ใน 2 กรณี กรณีแรกคือ รัฐบาลท้องถิ่นจัดหาบริการสาธารณะในปริมาณและคุณภาพที่ไม่ดีมากนัก และกรณีที่สองคือ รัฐบาลมีขนาดของรายจ่ายลงทุนอยู่ในระดับสูงก็ได้

2.6 องค์ประกอบและเสถียรภาพของรายจ่าย (Composition/Stability)

องค์ประกอบของรายจ่ายที่มีความหลากหลายและสมดุล จะช่วยให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถส่งมอบบริการสาธารณะได้อย่างต่อเนื่อง อย่างไรก็ตาม หากมีรายจ่ายบางประเภทที่มีสัดส่วนสูง โดยเปรียบเทียบกับรายจ่ายประเภทอื่น และมีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ย่อมถือเป็นความเปราะบางของรายจ่าย ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นอาจจำเป็นต้องหาแหล่งรายได้เพิ่มขึ้นเพื่อรองรับในท้ายที่สุด

3. สถานะทางการเงิน (Operating position)

3.1 ดุลการคลัง

3.1.1 ดุลการดำเนินงานต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิ

ดุลการดำเนินงาน (Operating balance) หมายถึง ส่วนต่างระหว่างรายได้ประจำ (Current revenue) และรายจ่ายประจำ (Current expenditure) การขาดดุลการดำเนินงานในรูปสัดส่วนต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิ เป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์ อย่างไรก็ตาม การขาดดุลดำเนินงานในปีงบประมาณหนึ่งยังไม่เป็นที่น่าวิตกกังวล แต่การขาดดุลดำเนินงานหลายปีงบประมาณติดต่อกัน และการขาดดุลในปริมาณเพิ่มขึ้นอาจจะบ่งบอกว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีรายได้ประจำไม่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายประจำต่างๆ

3.1.2 รายได้รวมต่อรายจ่ายรวม

สัดส่วนนี้ใช้เพื่อพิจารณากระแสเงินเข้า - ออกโดยรวม ซึ่งระดับรายได้รวมที่สูงกว่ารายจ่ายรวม จะทำให้ฐานะการคลังมีความมั่นคงมากขึ้น

3.1.3 รายได้จากกิจการธุรกิจทั่วไปต่อรายจ่ายเพื่อกิจการธุรกิจทั่วไป

สัดส่วนนี้ใช้เพื่อพิจารณากระแสเงินเข้า-ออก เกี่ยวกับกิจการธุรกิจทั่วไปของท้องถิ่น ซึ่งระดับรายได้รวมที่สูงกว่ารายจ่ายรวมจะทำให้ฐานะการคลังมีความมั่นคงมากขึ้น

3.2 การเกินดุล (ขาดดุล) ในรูปตัวเงิน

ในมุมมองของธุรกิจ การขาดทุน หมายถึง ค่าใช้บริการที่เรียกเก็บไม่เพียงพอกับต้นทุนการให้บริการ ทำให้การลงทุนหรือพัฒนาโครงการใหม่มีต้นทุนที่สูงขึ้น เนื่องจากอัตราดอกเบี้ยจากเงินกู้เพื่อดำเนินโครงการใหม่มีจะสูงขึ้น

3.3 เงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพัน (Unreserved Fund Balance)

3.3.1 เงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพันต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิ

เงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพัน หรือเงินสะสมที่สามารถใช้จ่ายได้ (Unreserved Fund Balance) เพื่อรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่ไม่คาดคิด การลดลงของเงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพันในรูปสัดส่วนต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิบ่งชี้ว่า รัฐบาลมีความยืดหยุ่นที่จะรองรับสถานการณ์ฉุกเฉินไม่มาก และอาจจำเป็นต้องก่อหนี้เพื่อการลงทุน ยกเว้นเสียแต่ว่าการลดลงของเงินสะสมที่สามารถใช้จ่ายได้เป็นไปโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการลงทุน

3.3.2 เงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพันต่อรายได้จากกิจการธุรกิจทั่วไป

การเพิ่มขึ้นของตัวชี้วัดนี้สามารถบ่งชี้ได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีเงินสะสมที่สามารถใช้ชดเชยในช่วงที่รายได้จัดเก็บได้ไม่เพียงพอใช้จ่ายได้ (Revenue shortfall)

3.3.3 เงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพันต่อรายจ่ายรวม

การเพิ่มขึ้นของตัวชี้วัดนี้สามารถบ่งชี้ได้ว่า รัฐบาลท้องถิ่นมีเงินสะสมที่สามารถใช้เพื่อจัดหาบริการสาธารณะ หรือเพื่อการลงทุนในช่วงเวลาที่มีความจำเป็นได้

3.4 เงินสดและเงินลงทุนระยะสั้นต่อหนี้สินหมุนเวียน

เงินสดและเงินลงทุนระยะสั้นถือเป็นสภาพคล่องของท้องถิ่น การลดลงของเงินสดและเงินลงทุนระยะสั้นในรูปสัดส่วนต่อหนี้สินหมุนเวียนเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์ เนื่องจากเป็นสถานการณ์ที่รัฐบาลอาจจะไม่สามารถชำระหนี้สินและภาระผูกพันในระยะสั้นได้ ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องทำงานให้หนักขึ้นในอนาคต

4. หนี้สิน

4.1 หนี้ระยะสั้น

4.1.1 หนี้สินหมุนเวียนต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิ

ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินความสามารถในการชำระหนี้สินหมุนเวียนของรัฐบาล การเพิ่มขึ้นของหนี้สินหมุนเวียนในรูปสัดส่วนต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิอาจจะนำไปสู่ปัญหาสภาพคล่องของรัฐบาลท้องถิ่นได้

ทั้งนี้ โดยทั่วไปบริษัทจัดอันดับมักกำหนดว่า หนี้สินหมุนเวียนต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิไม่ควรเกินร้อยละ 5

4.1.2 หนี้สินของกิจการธุรกิจทั่วไปต่อรายได้จากกิจการธุรกิจทั่วไป

ตัวชี้วัดนี้ใช้ในการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ของกิจการธุรกิจทั่วไป ซึ่งเป็นภาระผูกพันระยะสั้นทั้งหมด การเพิ่มขึ้นของหนี้สินของกิจการธุรกิจทั่วไปในรูปสัดส่วนต่อรายได้จากกิจการธุรกิจทั่วไปอาจจะนำไปสู่ปัญหาสภาพคล่องของรัฐบาลท้องถิ่นได้

4.2 หนี้ระยะยาว

4.2.1 หนี้พันธบัตรระยะยาวสุทธิต่อมูลค่าประเมิน (Assessed valuation)

หนี้พันธบัตรระยะยาวสุทธิ หมายถึง หนี้จากการกู้โดยตรงของรัฐบาลด้วยการออกหนี้พันธบัตรระยะยาว หักออกด้วยหลักทรัพย์ค้ำประกันที่ไม่ใช่รายได้

มูลค่าประเมิน (Assessed valuation) หมายถึง มูลค่าที่ใช้ในกรณีที่ไม่ว่าราคาตลาด

การเพิ่มขึ้นของหนี้พันธบัตรระยะยาวสุทธิในรูปสัดส่วนต่อมูลค่าประเมินบ่งชี้ว่าปริมาณหนี้มีมากกว่าความสามารถในการชำระ

4.2.2 หนี้ระยะยาวต่อจำนวนประชากร

การเพิ่มขึ้นของหนี้ระยะยาวในรูปสัดส่วนต่อมูลค่าประเมินบ่งชี้ว่าปริมาณหนี้มีมากกว่าความสามารถในการชำระ

ตัวชี้วัดนี้จะใช้ในการประเมินความสามารถในการชำระหนี้ โดยเชื่อมโยงความสามารถในการสร้างรายได้และชำระคืนหนี้กับจำนวนประชากร

4.3 ภาระหนี้สุทธิต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิ

4.3.1 ภาระหนี้โดยตรงต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิ

ภาระหนี้โดยตรง หมายถึง ภาระหนี้ที่ใช้ชำระหนี้พันธบัตรระยะยาว ได้แก่ ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ในส่วนของหนี้พันธบัตรระยะยาว รวมกับดอกเบี้ยเงินกู้ระยะสั้น

การเพิ่มขึ้นของภาระหนี้โดยตรงในรูปสัดส่วนต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิอาจบ่งชี้ว่า รัฐบาลมีความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายลดลง และอาจนำไปสู่สถานะที่ไม่สามารถชำระคืนหนี้ได้

4.3.2 ภาระหนี้รวมต่อรายได้รวม

ภาระหนี้รวม หมายถึง ต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้ของหนี้ทุกประเภท

การเพิ่มขึ้นของภาระหนี้รวมในรูปสัดส่วนต่อรายได้ดำเนินงานสุทธิอาจบ่งชี้ว่า รัฐบาลต้องชำระหนี้ในปริมาณมากจนอาจจะต้องลดการให้บริการสาธารณะ

4.4 หนี้คาบเกี่ยวพื้นที่ระยะยาว (Long-term Overlapping Debt) ต่อมูลค่าประเมิน

หนี้คาบเกี่ยวพื้นที่ หมายถึง หนี้ตามกฎหมายที่ชำระจากภาษีของคนในพื้นที่ท้องถิ่นอื่น

มูลค่าประเมิน (Assessed valuation) หมายถึง มูลค่าที่ใช้ในกรณีที่ไม่ว่าราคาตลาด

โดยทั่วไป หนี้โดยตรง หมายถึง หนี้ที่เป็นภาระของพื้นที่ท้องถิ่นตนเอง ซึ่งแบกรับภาระต้นทุนการจัดหาบริการในท้องถิ่นนั้น ตัวชี้วัดนี้จะใช้พิจารณาหนี้คาบเกี่ยวพื้นที่ อย่างไรก็ตาม สถานะที่รัฐบาลท้องถิ่นจะต้องชำระหนี้แทนท้องถิ่นอื่นมีความเป็นไปได้ไม่มาก

4.5 กำหนดระยะเวลาในการชำระคืนหนี้

ประโยชน์ของการก่อหนี้ คือ เพื่อเป็นเครื่องมือในการยกระดับคุณภาพชีวิต โครงสร้างพื้นฐาน และสิ่งอำนวยความสะดวก อย่างไรก็ตามการกำหนดระยะเวลาในการชำระคืนหนี้ภายในระยะเวลาดังกล่าว เพื่อลดต้นทุนดอกเบี้ย อาจจะสร้างแรงกดดันต่องบประมาณได้

เกณฑ์ชี้วัดของสถาบันจัดอันดับเครดิต ฟิตช์ อีบีเค (Fitch IBCA) คือ การชำระหนี้ต้นเงินร้อยละ 25 ของเงินกู้ภายใน 5 ปี หรือร้อยละ 50 ของเงินกู้ภายใน 10 ปี ในขณะที่ S&P กำหนดว่า การชำระหนี้ต้นเงินร้อยละ 35 ของเงินกู้ภายใน 5 ปี หรือร้อยละ 65 ของเงินกู้ภายใน 10 ปี เป็นแนวทางที่จะได้รับอันดับความน่าเชื่อถือที่สูงกว่า

4.6 หนี้ระยะสั้น

สถาบันจัดอันดับเครดิต ฟิตช์ อีบีเค (Fitch IBCA) ได้กำหนดว่า อัตราการขยายตัวของระดับหนี้ระยะสั้นไม่ควรสูงกว่าอัตราการขยายตัวของรายจ่ายประจำปี

5. ภาระผูกพันในอนาคตที่คาดว่าจะต้องจ่ายแน่นอน (Unfunded liability)

5.1 หนี้เงินบำเหน็จบำนาญต่อมูลค่าประเมินของระบบบำเหน็จบำนาญ (Assessed Valuation)

หนี้เงินบำเหน็จบำนาญที่เพิ่มขึ้นจะสร้างแรงกดดันในการขยายฐานภาษี และลดความสามารถในการใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

5.2 สิ้นทรัพย์ตามแผนบำเหน็จบำนาญต่อรายจ่ายสิทธิประโยชน์ต่อปี

สิ้นทรัพย์แผนบำเหน็จบำนาญ (Pension Plan Asset) หมายถึง เงินสดและหลักทรัพย์ที่เกี่ยวข้องกับรายจ่ายสิทธิประโยชน์ หากสัดส่วนนี้มีค่าลดลงสามารถตีความได้ว่าอาจมีปัญหากับการวางแผนของระบบบำเหน็จบำนาญได้

5.3 จำนวนวันลาของลูกจ้างที่ยังไม่ได้ใช้ต่อจำนวนลูกจ้างของรัฐ

ในกรณีที่รัฐบาลจ่ายเงินให้ลูกจ้าง สำหรับจำนวนวันลาสะสมที่ยังไม่ได้ใช้ จำนวนวันลาของลูกจ้างที่ยังไม่ได้ใช้ที่เพิ่มขึ้นจะถือเป็นต้นทุนกับรัฐบาล ตัวชี้วัดนี้จัดทำขึ้นเพื่อพิจารณาโยบายการลาหยุดทั้งการลาพักผ่อนและการลาป่วย เพื่อป้องกันการสะสมของภาระผูกพันในอนาคตที่คาดว่าจะต้องจ่ายในอนาคต (Unfunded liability)

6. การบริหารทุน

6.1 รายจ่ายค่าบำรุงรักษาสินทรัพย์ถาวรต่อจำนวนสินทรัพย์รวม

หน่วยจำนวนสินทรัพย์จะขึ้นอยู่กับประเภทของสินทรัพย์ เช่น กรณีถนนหน่วยเป็นกิโลเมตร และกรณีสวนสาธารณะหน่วยเป็นตารางเมตร เป็นต้น

โดยทั่วไป รายจ่ายค่าบำรุงรักษาสินทรัพย์ถาวรในรูปตัวเงินควรจะไม่เปลี่ยนแปลงมากเมื่อเปรียบเทียบกับจำนวนสินทรัพย์ หากสัดส่วนของตัวชี้วัดนี้มีค่าลดลงอาจบ่งชี้ได้ว่าสินทรัพย์เสื่อมค่าลง หากตัวชี้วัดนี้มีค่าลดลงอย่างต่อเนื่อง จะนำไปสู่รายจ่ายค่าบำรุงรักษาสินทรัพย์ถาวรที่เพิ่มขึ้นในอนาคต

6.2 รายจ่ายทุนดำเนินงานต่อรายจ่ายดำเนินงานสุทธิ

รายจ่ายทุนดำเนินงาน หมายถึง อุปกรณ์และเครื่องจักรที่มีอายุการใช้งานนานกว่า 1 ปี ไม่รวมรายจ่ายงบประมาณลงทุน (Capital Expenditure) เพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

หากรายจ่ายทุนดำเนินงานต่อรายจ่ายดำเนินงานสุทธิลดลงอาจบ่งชี้ว่า ทุนดำเนินงานมีไม่พอกับความต้องการ หรือถูกตัดลดชั่วคราว จึงถือเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์

6.3 รายจ่ายค่าเสื่อมราคาต่อต้นทุนของสินทรัพย์ถาวรที่เสื่อมค่าได้

รายจ่ายค่าเสื่อมราคาจะคิดกับสินทรัพย์ถาวรที่สามารถเสื่อมค่าได้ (Depreciable asset)

โดยทั่วไปสัดส่วนของตัวชี้วัดนี้ควรจะไม่เปลี่ยนแปลงมาก สินทรัพย์ถาวรที่เสื่อมค่าจะถูกปลดระวางและสับเปลี่ยนด้วยสินทรัพย์ถาวรใหม่ การลดลงของตัวชี้วัดนี้อาจบ่งชี้ได้ว่า สินทรัพย์ถาวรที่ใช้งานอยู่อาจถูกใช้งานเกินสภาพหรืออายุการใช้งาน ซึ่งเป็นการใช้สินทรัพย์อย่างไม่มีประสิทธิภาพ จึงเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์

7. ข้อมูลเชิงสังคมและทรัพยากรของท้องถิ่น

7.1 จำนวนประชากร

การเปลี่ยนแปลงจำนวนประชากรจะนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นแรงขับเคลื่อนให้รัฐบาลท้องถิ่นดำเนินการลงทุน และจัดหาบริการสาธารณะ การลดลงของประชากรอย่างต่อเนื่องจะถือเป็นผลลบต่อรายได้ของรัฐบาล เนื่องจากส่งผลกระทบต่อการทำงาน รายได้ครัวเรือน และกิจกรรมทางเศรษฐกิจ จึงเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์

7.2 อายุมัธยฐาน (Median Age)

อายุมัธยฐานเป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างประชากร เนื่องจากสัดส่วนประชากรผู้สูงอายุต่อประชากรวัยทำงานที่เพิ่มขึ้นอาจส่งผลกระทบต่อทั้งรายได้ และรายจ่ายของท้องถิ่น ด้านรายได้จากระดับเงินเดือนของผู้สูงอายุที่หายไปจากการเกษียณอายุ รายได้จากภาษีทรัพย์สินของผู้สูงอายุที่มักได้รับการยกเว้นภาษี และค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่ยกเว้นให้กับผู้สูงอายุ ขณะที่รายจ่ายในการจัดหาโครงการดูแลผู้สูงอายุกลับเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะการดูแลสุขภาพ สวัสดิการ และการคมนาคม นอกจากนี้ การเพิ่มขึ้นของประชากรก็ส่งผลกระทบต่อรายจ่ายรัฐบาลท้องถิ่นเช่นกัน โดยเฉพาะรายจ่ายด้านการศึกษา สวนสาธารณะ และยุติธรรมสำหรับเด็ก

7.3 รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร

รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรเป็นการประเมินความสามารถในการชำระภาษีของประชาชน หากรายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรเพิ่มขึ้น ประสิทธิภาพการรายได้ของรัฐบาลย่อมเพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน

7.4 จำนวนครัวเรือนยากจน หรือจำนวนผู้ได้รับความช่วยเหลือจากสวัสดิการของรัฐ

สัดส่วนจำนวนครัวเรือนยากจน หรือจำนวนผู้ได้รับความช่วยเหลือจากสวัสดิการของรัฐต่อจำนวนครัวเรือน เป็นตัวชี้วัดที่ใช้ประเมินต้นทุนในการจัดหาบริการสาธารณะและสวัสดิการ เนื่องจากครัวเรือนยากจน หรือครัวเรือนผู้มีรายได้น้อยมักมีความต้องการการช่วยเหลือจากรัฐมากกว่าประชาชนกลุ่มอื่น

7.5 มูลค่าทรัพย์สิน

การเปลี่ยนแปลงมูลค่าทรัพย์สินต่อมูลค่าทรัพย์สินปีที่ผ่านมา เป็นตัวชี้วัดที่ประเมินมูลค่า ณ ราคาตลาด ซึ่งมีความสำคัญเนื่องจากรายได้หลักของรัฐบาลท้องถิ่นมักมาจากภาษีทรัพย์สิน การลดลงในอัตรา การขยายตัวหรือมูลค่า ณ ราคาตลาด ของที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ โรงงาน ถือเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์

7.6 มูลค่าที่อยู่อาศัยพัฒนาใหม่ต่อมูลค่าทรัพย์สินรวม

มูลค่าที่อยู่อาศัยพัฒนาใหม่ และมูลค่าทรัพย์สินรวม ณ ราคาตลาด จะใช้ประเมินต้นทุน ในการจัดหาบริการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย ซึ่งหาตัวชี้วัดนี้มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นอาจบ่งชี้ถึงความต้องการบริการ สาธารณะที่เพิ่มขึ้นจากการเจริญเติบโตของชุมชน

7.7 อัตราของห้องว่าง (Vacancy rate)

สำหรับที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ และอุตสาหกรรม อัตราของห้องว่างจะสะท้อนภาวะการชะลอตัว หรือหดตัวทางเศรษฐกิจ หรือจำนวนอาคารที่การก่อสร้างมีมากเกินไป (Overbuilding)

7.8 อัตราการจ้างงาน (Employment rate)

การเพิ่มขึ้นของการว่างงานและจำนวนตำแหน่งงานที่ลดลงเป็นสถานการณ์ที่ไม่พึงประสงค์ เนื่องจากการว่างงานส่งผลกระทบต่อรายได้ส่วนบุคคล ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดความสามารถในการขับเคลื่อน เศรษฐกิจ ในขณะที่ตำแหน่งงานเป็นเครื่องชี้วัดกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ดังนั้น การว่างงานและตำแหน่งงาน ที่ลดลงจะนำไปสู่การลดลงของรายได้รัฐบาลในที่สุด จึงเป็นทิศทางที่ไม่พึงประสงค์

7.9 กิจกรรมทางธุรกิจ (Business activity)

ตัวชี้วัดกิจกรรมทางธุรกิจที่สำคัญ ได้แก่ จำนวนร้านค้าปลีก จำนวนหน่วยธุรกิจ จำนวน ใบอนุญาตประกอบกิจการ จำนวนยอดใบเสร็จรวม จำนวนพื้นที่อาคารพาณิชย์ ตลาด มูลค่าทรัพย์สินเชิง พาณิชย์ การลดลงของกิจกรรมทางธุรกิจจะส่งผลกระทบต่อฐานะการคลังของรัฐบาลท้องถิ่นจึงเป็น ทิศทางที่ไม่พึงประสงค์ โดยเฉพาะรายได้รัฐบาลท้องถิ่นที่จะลดลงตามภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีรายได้ และ ภาษีทรัพย์สิน

7.10 การกระจุกตัวของภาษี

โดยทั่วไป การกระจายตัวทางธุรกิจจะทำให้รัฐบาลมีความเปราะบางน้อยกว่าการกระจุกตัว ของธุรกิจ และอุตสาหกรรม

ทั้งนี้ งานวิจัยของ DiNapoli (2007) ได้ให้ข้อสังเกตว่า การวิเคราะห์สถานะการคลังท้องถิ่น ควรเริ่ม จากการรวบรวมข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือ ภายใต้ระบบบัญชีและโครงสร้างงบประมาณที่สอดคล้องกับ มาตรฐานสากล ซึ่งข้อมูลดังกล่าวนี้ควรมีความสัมพันธ์กับปัจจัยด้านสภาพแวดล้อมและปัจจัยด้านองค์กร เมื่อดำเนินการวิเคราะห์ข้างต้นเสร็จแล้ว จำเป็นต้องระบุปัญหาของสถานะการคลังท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่ เป็นเรื่องการบริหารงบประมาณ ในด้านรายได้ รายจ่าย สินทรัพย์ และหนี้สิน ซึ่งอาจส่งผลต่อการดำเนิน

นโยบายการคลังของท้องถิ่นในระยะยาว อันนำไปสู่การกำหนดตัวชี้วัดสถานะการคลังท้องถิ่น 8 ประการ ดังนี้

1. อัตราส่วนของเงินสะสมต่อรายจ่ายรวม (Unreserved Fund Balance) คือ เงินสะสมที่ท้องถิ่นสามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อการบริหารจัดการบริการสาธารณะหรือเพื่อการลงทุนในช่วงเวลาที่จำเป็น นอกจากนี้ ค่าดัชนีที่สูงบ่งบอกถึงความสามารถของท้องถิ่นในการรับมือกับเหตุการณ์หรือภาวะฉุกเฉินที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ เช่น ภัยธรรมชาติ

2. ดุลการดำเนินงาน (Operating Deficit) คือ การวิเคราะห์ฐานะการคลังของท้องถิ่น โดยพิจารณาจากผลต่างระหว่างรายได้ และรายจ่าย ในปีงบประมาณ หากรายได้มากกว่ารายจ่าย ฐานะการคลังจะเกินดุลในทางตรงกันข้าม หากรายได้ไม่เพียงพอกับรายจ่ายที่เกิดขึ้น ฐานะการคลังจะขาดดุล ดังนี้

2.1 รายได้ (Gross Revenue) - รายจ่าย (Gross Expenditure) / รายจ่าย (Gross Expenditure)

2.2 รายได้ (Gross Revenue) - รายจ่าย (Gross Expenditure) – รายได้ที่เกิดขึ้นไม่สม่ำเสมอ (One time revenue)⁸ / รายจ่าย (Gross Expenditure)

3. อัตราส่วนต้นทุนคงที่ต่อรายจ่ายรวม (Fixed Costs as a percentage of Total Expenditures) คือ การวิเคราะห์ต้นทุน หรือ รายจ่ายที่เพิ่มขึ้นตามภาวะเศรษฐกิจ ซึ่งจะเป็นปัญหาสำคัญเมื่อท้องถิ่นเกิดวิกฤตทางการเงิน (Fiscal Distress) เนื่องจากการปรับเพิ่มของรายจ่ายดังกล่าวในภาวะเศรษฐกิจถดถอยจะส่งผลให้ท้องถิ่นสูญเสียงบประมาณสำหรับใช้จ่ายสำหรับบรรเทาผลกระทบที่เกิดขึ้น ซึ่งมีสูตรการคำนวณ ดังนี้

3.1 ค่าตอบแทน (Salaries) และผลประโยชน์เกื้อกูล (Fringe Benefits) / รายจ่ายรวม (Gross expenditure)

3.2 ค่าตอบแทน (Salaries) และผลประโยชน์เกื้อกูล (Fringe Benefits) + ความสามารถในการชำระหนี้ (Debt Services) / รายจ่ายรวม (Gross expenditure)

4. อัตราส่วนกระแสเงินสดและการลงทุนต่อหนี้สินหมุนเวียน (Cash and Investments as a Percentage of Current Liabilities) คือ การประเมินสภาพคล่องและความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้น อัตราส่วนดังกล่าวยังมีค่าสูง แสดงให้เห็นว่าท้องถิ่นมีเงินสดและการลงทุนมากกว่าปริมาณหนี้สินหมุนเวียน ซึ่งบ่งชี้ว่าท้องถิ่นมีสถานะทางการเงินที่เข้มแข็ง และมีความคล่องตัวในการชำระหนี้ระยะสั้นสูง แต่ถ้าท้องถิ่นมีหนี้สินหมุนเวียนมากกว่าเงินสดและการลงทุน แสดงว่าท้องถิ่นมีสถานะทางการเงินที่ย่ำแย่ เนื่องจากไม่สามารถหาเงินมาชำระหนี้ได้ และอาจนำไปสู่การล้มละลาย (Financial distress)

5. อัตราส่วนภาษีที่จัดเก็บได้จริงต่อภาษีที่สูงที่สุดที่จัดเก็บได้ (Tax Levy as a percentage of Tax Limit) คือ การวิเคราะห์ภาษีที่จัดเก็บได้จริงต่อภาษีสูงที่สุดที่จัดเก็บได้ภายใต้กฎหมายของท้องถิ่น ทั้งนี้ ท้องถิ่นที่มีสัดส่วนดังกล่าวสูงแสดงว่าการจัดเก็บภาษีรายได้ใกล้เคียงกับเพดานที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ส่งผลให้ท้องถิ่นไม่มีช่องว่าง (Space) ในการปรับเพิ่มฐานภาษีต่อไป

⁸ รายได้ที่เกิดขึ้นไม่สม่ำเสมอ (One time revenue) เช่น ท้องถิ่นได้รับเงินช่วยเหลือจากองค์กรระหว่างประเทศเมื่อประสบอุทกภัย เป็นรายได้ที่ไม่ได้อยู่ในการวางแผนการจัดทำงบประมาณประจำปี ดังนั้น การวิเคราะห์ฐานะการคลังจึงจำเป็นต้องหักรายการดังกล่าวออก

6. หนี้สินระยะสั้น (Short-term Debt Issuance) คือ หนี้สินที่มีกำหนดชำระคืนภายใน 12 เดือน หรือนับจากรอบระยะเวลาดำเนินการที่กำหนดในงบดุล การจัดหาเงินทุนที่มีภาระผูกพันการชำระคืน ในระยะสั้นสูงอาจส่งผลกระทบต่อฐานะทางการเงิน เนื่องจากผู้ให้กู้ อาจเรียกชำระคืนเงินกู้ หรือไม่ต่ออายุเงิน การกู้ให้ ซึ่งในกรณีนี้ท้องถิ่นมีสินทรัพย์ไม่เพียงพอสำหรับการชำระคืนหนี้ จะส่งผลท้องถิ่นขาดสภาพคล่อง และในบางกรณีอาจถึงขั้นล้มละลายได้

7. ระยะเวลาในการเผยแพร่ข้อมูลทางการเงิน (Timeliness of Financial Reporting) คือ การกำหนดให้ ท้องถิ่นรายงานทางการเงินประจำปี (Financial Annual Report) เพื่อติดตามและประมวลผลสถานะทางการเงิน และการคลังของท้องถิ่นว่าเกินดุล หรือขาดดุล มีสินทรัพย์เพียงพอสำหรับการก่อหนี้เพิ่มขึ้นหรือไม่ อย่างไร และมีความประเด็นด้านความเสี่ยงทางการเงินที่ต้องพิจารณาอย่างน้อยเพียงใด

8. อัตราส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมด (Intergovernmental Revenue as a Percentage of Gross Revenue) คือ รายได้จากการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนที่รัฐบาลส่วนกลางโอนให้แก่ท้องถิ่น หากสัดส่วน ดังกล่าวมีค่าสูงแสดงว่าท้องถิ่นไม่มีอิสระในการจัดสรรงบประมาณทางการเงิน ต้องพึ่งพางบประมาณจาก ส่วนกลางเป็นสำคัญ

ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554)⁹ ได้จัดทำคู่มือสำหรับผู้บริหารงานท้องถิ่น โดยมีเนื้อหาสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ (1) กรอบคิดในการประเมินฐานะทางการเงินการคลังของ อปท. (2) ข้อมูลฐานะทางการเงินของเทศบาล ในปีงบประมาณ 2552 จำนวน 972 แห่ง สำหรับใช้เป็นข้อมูลเทียบเคียงผลการดำเนินงาน (Benchmarking) ของ อปท. แห่งต่าง ๆ และ (3) แนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการเงินของอปท. ที่มีความเป็นรูปธรรม

สำหรับกรอบคิดในการวิเคราะห์และประเมินฐานะทางการเงินของ อปท. คือ ดัชนีชี้วัดทางการเงินใน 4 มิติ ประกอบไปด้วย (1) การบริหารสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้น (Cash solvency) (2) ความยั่งยืน ทางด้านงบประมาณ (Budget solvency) (3) ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (Long-term solvency) และ (4) ความเพียงพอในการให้บริการสาธารณะ (Service-level solvency) โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

1. การบริหารสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้น (Cash solvency)

การประเมินสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้น (น้อยกว่า 1 ปี) เป็นการพิจารณาขีดความสามารถของ อปท. ในการดำเนินการกิจประจำวัน การชำระหนี้ และภาระผูกพันต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นในระยะสั้น เพื่อให้ การให้บริการสาธารณะหรือการดำเนินงานด้านต่าง ๆ เป็นไปอย่างเรียบร้อย ทั้งนี้ รายละเอียดของดัชนีชี้วัด มีดังต่อไปนี้

⁹ ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554). การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. คู่มือสำหรับนักบริหารงานท้องถิ่นในยุคใหม่. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. สามารถเข้าถึงได้ที่เว็บไซต์ URL: <http://www.kpi.ac.th/kpith/downloads/55-09-10/ท้องถิ่น/3_การเงิน_อปท.pdf>

ตารางที่ 2.8
ดัชนีชี้วัดสำหรับการวิเคราะห์สภาพคล่องทางการเงิน

ดัชนีชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
1. อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (Current Ratio)	$\frac{\text{สินทรัพย์หมุนเวียน}}{\text{หนี้สินหมุนเวียน}}$	ค่าดัชนีสะท้อนถึงสัดส่วนสินทรัพย์หมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียน ค่าดัชนีที่สูงสะท้อนถึงสภาพคล่องที่สูงและมีขีดความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้น
2. อัตราส่วนเงินสด (Cash Ratio)	$\frac{\text{เงินสดและสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูง}}{\text{หนี้สินหมุนเวียน}}$	ค่าดัชนีสะท้อนถึงขีดความสามารถในการชำระหนี้ในระยะสั้นของท้องถิ่น ถ้าหากมีการเรียกร้องให้ชำระหนี้ในทันที หากค่าดัชนีอยู่ในระดับสูงย่อมสะท้อนถึงสภาพคล่องทางการเงินขององค์กรสำหรับการปฏิบัติงานประจำวันที่สูงตามไปด้วย
3. อัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียน (Current Liabilities)	$\frac{\text{ภาระหนี้สินหมุนเวียน}}{\text{รายรับรวมของอปท.}}$	ค่าดัชนีสะท้อนถึงสัดส่วนของหนี้ระยะสั้น (หนี้สินหมุนเวียน) เปรียบเทียบกับรายรับของท้องถิ่น หากสัดส่วนหนี้สินระยะสั้นอยู่ในระดับสูง ย่อมก่อให้เกิดความตึงตัวในการบริหารสภาพคล่องทางการเงินเพื่อการจัดการบริการด้านต่าง ๆ ได้
4. สัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่น (Tax Receivable Ratio)	$\frac{\text{ลูกหนี้ ภาษี}}{\text{รายได้ท้องถิ่นจากภาษีที่จัดเก็บเอง.}}$	ค่าดัชนีสะท้อนถึงขีดความสามารถในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นโดยการติดตามทวงถามการชำระหนี้ภาษีอากร หากค่าดัชนีอยู่ในระดับสูง หมายความว่าท้องถิ่นมีสัดส่วนลูกหนี้ภาษีอากรที่ยังจัดเก็บไม่ได้ในรอบปีงบประมาณในระดับสูง ส่งผลให้สภาพคล่องทางการเงินลดลง และอาจสะท้อนได้ว่าระบบบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ที่มา: ดร. วีระศักดิ์ (2554)

ทั้งนี้ การจัดทำดัชนีชี้วัดสภาพคล่องทางการเงินไม่ได้ใช้ตัวชี้วัดที่นิยมใช้ในองค์กรธุรกิจภาคเอกชน เนื่องจากตัวชี้วัดดังกล่าวไม่สอดคล้องกับบริบทและข้อเท็จจริงของการบริหารงานท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรภาครัฐ ซึ่งเป็นหน่วยงานที่ไม่แสวงหาผลกำไร เช่น อัตราส่วนทุนหมุนเวียนเร็ว (Quick ratio) อัตราหมุนเวียนของลูกหนี้ (Receivables turnover) อัตราการหมุนเวียนของสินค้าคงคลัง (Inventory turnover) อัตราผลกำไรจากการดำเนินงาน (Operating profit margin) หรืออัตราผลตอบแทนต่อส่วนของผู้ถือหุ้น (Return on equity) เป็นต้น

2. ความยั่งยืนทางงบประมาณ (Budget solvency)

การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางงบประมาณหมายถึงการประเมินว่า อปท. มีความสามารถด้านการเงินที่เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะตามที่ประชาชนต้องการในรอบปีงบประมาณหรือไม่ ซึ่งโดยทั่วไปจะประเมินจากดุลงบประมาณ (Budget balance) การพึ่งพารายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง และระดับเงินสะสม (Reserves) ทั้งนี้ รายละเอียดของดัชนีชี้วัดมีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.9

ดัชนีชี้วัดสำหรับการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางด้านงบประมาณ

ดัชนีชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
1. อัตราส่วนการดำเนินงาน (Operating Ratio)	$\frac{\text{รายรับรวม} \text{ ท้องถิ่น}}{\text{รายจ่ายรวม} \text{ ท้องถิ่น}}$	ค่าดัชนีสะท้อนถึงความเสี่ยงของงบประมาณสำหรับการจัดบริการด้านต่าง ๆ ค่าดัชนีที่เป็นบวกสะท้อนถึงความยั่งยืนในการจัดงบประมาณ (ไม่มีแรงกดดันมากนักต่อการจัดงบประมาณให้สมดุล) และหมายถึงโอกาสที่ท้องถิ่นจะสามารถเพิ่มระดับการจัดบริการสาธารณะได้
2. อัตราส่วนของรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง (Own-Source Ratio)	$\frac{\text{รายได้จากฐานภาษีท้องถิ่น}}{\text{รายจ่ายรวม} \text{ ของท้องถิ่น}}$	ค่าดัชนีสะท้อนถึงขีดความสามารถในการหารายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อระดับรายจ่ายรวมของท้องถิ่น ค่าดัชนีที่สูงหมายถึงความมีเสถียรภาพในการจัดงบประมาณและการจัดบริการสาธารณะเนื่องจากเป็นแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นไม่ต้องรอคอยพึ่งพาจากรัฐบาล
3. ระดับเงินสะสม (Fund Balance)	$\frac{\text{เงินสะสม ที่นำมาจ่ายขาดได้}}{\text{รายจ่ายรวม} \text{ ท้องถิ่น}}$	ค่าดัชนีบ่งบอกถึงขนาดของกันชนทางการเงิน (Buffer) ที่ท้องถิ่นสามารถนำเงินสะสมออกมาใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะหรือเพื่อการลงทุนในช่วงเวลาที่มีความจำเป็นได้ นอกจากนี้ ค่าดัชนีที่สูงยังบ่งบอกถึงขีดความสามารถของท้องถิ่นในการรับมือกับสภาวะวิกฤตหรือเหตุการณ์ต่าง ๆ ที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ เช่น จากภัยธรรมชาติ ฯลฯ
4. อัตราการเปลี่ยนแปลงเงินสะสม (Change in Fund Balance)	ร้อยละการเปลี่ยนแปลงของเงินสะสมตอนต้นปีงบประมาณ และสิ้นปีงบประมาณ เปรียบเทียบกับเงินสะสมตอนต้นปีงบประมาณ	ค่าการเปลี่ยนแปลงของระดับเงินสะสมสะท้อนให้เห็นว่าขีดความสามารถทางการเงิน (Financial buffer) ของ อปท. เพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใดในรอบปีงบประมาณหนึ่งๆ

ที่มา: ดร. วีระศักดิ์ (2554)

ทั้งนี้ ดุลงบประมาณและระดับเงินสะสมในระดับสูงอาจมิใช่สถานะที่พึงประสงค์เสมอไป เนื่องจากการมีดุลงบประมาณในระดับสูงและ/หรือการมีเงินสะสมในระดับสูงอาจหมายความว่า อปท. มิได้พัฒนาโครงการลงทุนหรือจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนอย่างเต็มที่ตามศักยภาพทางการเงินการคลัง ที่มีอยู่ก็เป็นได้ ในกรณีเช่นนี้ การมีค่าดัชนีความยั่งยืนทางงบประมาณในระดับสูงจึงอาจสะท้อนให้เห็นว่า ท้องถิ่นยังมีขีดความสามารถทางการเงินคงเหลือสำหรับการดำเนินโครงการต่าง ๆ เพื่อการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประชาชนได้มากขึ้น ด้วยเหตุนี้ การประเมินความยั่งยืนทางงบประมาณของ อปท. จึงจำเป็นต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการประเมินระดับความเพียงพอของการจัดบริการสาธารณะด้วย

3. ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว (Long-term solvency)

การวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาวเป็นการประเมินถึงความสามารถของ อปท. ในการชำระภาระผูกพันหรือภาระหนี้ระยะยาว (เกิน 1 ปี) ซึ่งมักเป็นหนี้ที่ท้องถิ่นก่อขึ้นเพื่อนำไปลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น เนื่องจากเงินรายรับในแต่ละปี (Recurrent revenue) มิได้เพียงพอที่จะนำไปดำเนินโครงการทั้งหมดได้ในทันที อย่างไรก็ตาม หาก อปท. ก่อหนี้สินเกินตัวและ/หรือนำเงินจากการกู้ยืมมาใช้จ่ายผิดวัตถุประสงค์ เช่น นำเงินมาใช้จ่ายในแผนงานปกติหรือรายจ่ายประจำแล้ว (Operating expenditures) ย่อมส่งผลกระทบต่อพฤติกรรมการคลังอย่างรุนแรง ส่งผลให้ทรัพยากรทางการเงินสำหรับการจัดบริการในอนาคตลดน้อยลง (ส่งผลต่อเนื่องถึงความยั่งยืนในการจัดทำงบประมาณในอนาคต) และเป็นการผลักภาระหนี้ให้แก่คนรุ่นหลังโดยไม่จำเป็น ดังนั้น จึงควรวิเคราะห์ฐานะทางการเงินในด้านภาระหนี้ระยะยาวไว้ด้วย ทั้งนี้ รายละเอียดของดัชนีชี้วัดมีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.10

ดัชนีชี้วัดสำหรับการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาว

ดัชนีชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
1. อัตราส่วนสินทรัพย์สุทธิ (Net Asset Ratio)	$\frac{\text{มูลค่าสินทรัพย์สุทธิ}}{\text{มูลค่าสินทรัพย์รวม}}$	เป็นการประเมินมูลค่าสินทรัพย์ทั้งหมด (สินทรัพย์หมุนเวียนและสินทรัพย์ถาวร) หักด้วยหนี้สินทั้งหมด (หนี้สินหมุนเวียนและหนี้สินระยะยาว) เปรียบเทียบกับมูลค่าสินทรัพย์รวมของท้องถิ่น ค่าดัชนีที่สูงบ่งชี้ถึงขีดความสามารถในการรับมือกับภาระหนี้ของท้องถิ่น หากต้องจำหน่ายสินทรัพย์ทั้งหมดไปเพื่อการชำระหนี้ในอนาคต
2. อัตราส่วนหนี้สินทั้งหมดต่อเงินสะสม (Debt to Reserve Ratio)	$\frac{\text{หนี้สินหมุนเวียน}}{\text{เงินสะสม}} \text{ และ } \frac{\text{หนี้สินไม่หมุนเวียน}}{\text{เงินสะสม}}$	เป็นการประเมินว่าท้องถิ่นมีความสามารถในการชำระภาระหนี้ทั้งหมดมากน้อยเพียงใด จากเงินสะสมที่มีอยู่ หากอัตราส่วนดังกล่าวอยู่ในระดับสูง อาจส่งผลให้ท้องถิ่นต้องนำเงินสะสมมาใช้จ่ายเพื่อการชำระหนี้เพิ่มขึ้น และปริมาณเงินสะสมเพื่อการใช้จ่ายในภาวะฉุกเฉินย่อมลดน้อยลง
3. ระดับหนี้สินระยะยาว (Long-Term Debt Ratio)	$\frac{\text{ภาระหนี้ระยะยาว}}{\text{รายได้รวมของท้องถิ่น}}$	ค่าดัชนีสะท้อนถึงสัดส่วนของหนี้สินระยะยาวเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมของท้องถิ่น หากสัดส่วนหนี้สินระยะยาวอยู่ในระดับสูง ย่อมสะท้อนถึงรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (debt service) ในแต่ละปีในสัดส่วนที่สูงตามไปด้วย และย่อมส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางการเงินและการให้บริการของท้องถิ่นที่อาจลดน้อยลงในอนาคตได้โดยตรง
4. ภาระหนี้ระยะยาวต่อประชากร (Long-term Debt per Capita)	$\frac{\text{ภาระหนี้ระยะยาว}}{\text{จำนวนประชากร}}$	ประเมินภาระหนี้ระยะยาวของท้องถิ่นต่อประชากร หากมีขนาดของหนี้ต่อประชากรในสัดส่วนสูง สะท้อนให้เห็นถึงข้อจำกัดด้านสภาพคล่องทางการเงินและความตึงตัวของการทำงานงบประมาณในอนาคต และย่อมหมายความว่าขีดความสามารถในการก่อหนี้เพื่อการลงทุนในอนาคตน้อยลงไปด้วย

ดัชนีชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
5. ระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt Service Ratio)	$\frac{\text{รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้}}{\text{รายจ่ายรวมของท้องถิ่น}}$	เป็นการประเมินสัดส่วนของงบประมาณเพื่อการชำระหนี้ระยะยาว (รวมดอกเบี้ย) ต่องบประมาณรายจ่ายทั้งหมดของท้องถิ่น ค่าดัชนีที่สูงบ่งชี้ว่าท้องถิ่นมีรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้สูง และส่งผลให้งบประมาณสำหรับการจัดบริการในด้านอื่น ๆ ลดน้อยลง และอาจส่งผลต่อเนื่องให้เกิดความตึงตัวทางด้านงบประมาณเพิ่มมากขึ้น

ที่มา: ดร. วีระศักดิ์ (2554)

การตีความหมายจากการวิเคราะห์ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาวของ อปท. เมื่อค่าดัชนีภาระหนี้ระยะยาวอยู่ในระดับต่ำอาจมีขึ้นได้ใน 2 ลักษณะซึ่งจำเป็นต้องพิจารณาไปควบคู่กัน ในด้านหนึ่งค่าดัชนีที่ต่ำอาจสะท้อนให้เห็นถึงขีดความสามารถในการก่อหนี้เพื่อการลงทุนของ อปท. (Debt financing) เพิ่มขึ้นได้ในอนาคต อย่างไรก็ตามในอีกด้านหนึ่ง การมีค่าดัชนีภาระหนี้ระยะยาวในระดับที่ต่ำอาจมีได้หมายความว่าท้องถิ่นมีความประสงค์ที่จะก่อหนี้ (โดยการระดมเงินผ่านตลาดเงินหรือตลาดทุน) เพื่อการลงทุนพัฒนาโครงการต่างๆ มากนัก ทั้งนี้ เนื่องจาก อปท. ส่วนใหญ่มักมีทัศนคติทางการคลังแบบอนุรักษ์นิยม ไม่นิยมการก่อหนี้ระยะยาวเพื่อการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น แต่มักใช้วิธีการขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือส่วนราชการทดแทน ในกรณีเช่นนี้ ภาระหนี้ระยะยาวของท้องถิ่นจึงอาจต่ำกว่าระดับที่ควรจะเป็นเมื่อเปรียบเทียบกับความจำเป็นในการพัฒนาเมืองให้มีความเจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน ในท้ายที่สุด ดัชนีชี้วัดความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาวของท้องถิ่นอาจให้ความหมายที่ดีเกินกว่าความเป็นจริงได้นั่นเอง

4. ความเพียงพอในการให้บริการสาธารณะ (Service-level solvency)

การประเมินว่า อปท. จัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานอย่างเพียงพอหรือไม่นั้นเป็นประเด็นที่มีความสำคัญยิ่ง หากท้องถิ่นมุ่งประหยัดค่าใช้จ่ายโดยการปรับลดปริมาณหรือคุณภาพของการให้บริการลงเพื่อให้สภาพคล่องทางการเงินทั้งในระยะสั้นและระยะยาวดีขึ้นแล้วนั้นย่อมไม่เกิดประโยชน์อันใดต่อประชาชนในชุมชน ด้วยเหตุนี้ จึงจำเป็นต้องนำเอาการประเมินความเพียงพอของการให้บริการสาธารณะมาเป็นส่วนหนึ่งในการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินของท้องถิ่น ทั้งนี้ รายละเอียดของดัชนีชี้วัดมีดังต่อไปนี้

ตารางที่ 2.11

ดัชนีชี้วัดสำหรับการวิเคราะห์ความเพียงพอในการให้บริการสาธารณะ

ดัชนีชี้วัด	วิธีการคำนวณ	ความหมาย
1. มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (Fixed Assets Per Capita)	$\frac{\text{ทรัพย์สินของท้องถิ่น}}{\text{จำนวนประชากรท้องถิ่น}}$	การที่ท้องถิ่นมีทรัพย์สินและการลงทุนในอุปกรณ์ เครื่องมือ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในปริมาณที่เหมาะสมสะท้อนถึงขีดความสามารถในการให้บริการประชาชน ถ้าหากท้องถิ่นไม่สามารถรักษาระดับการลงทุนในทรัพย์สินที่จำเป็นสำหรับการให้บริการแล้ว ทำให้สูญเสียโอกาสในการให้บริการประชาชนและในการพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน
2. ภาระภาษีท้องถิ่นต่อประชากร (Local Tax Per Capita)	$\frac{\text{รายได้จากภาษีของท้องถิ่น}}{\text{จำนวนประชากรท้องถิ่น}}$	ระดับภาษีท้องถิ่นสะท้อนให้เห็นว่าท้องถิ่นใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีเพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการมากน้อยเท่าใด ค่าดัชนีที่สูงสะท้อนถึงความพยายามในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นและโอกาสในการเพิ่มรายจ่ายเพื่อการจัดการบริการให้แก่ประชาชนได้มากขึ้น
3. ระดับรายจ่ายท้องถิ่นต่อประชากร (Spending Per Capita)	$\frac{\text{รายจ่ายรวม ของท้องถิ่น}}{\text{จำนวนประชากรท้องถิ่น}}$	ระดับรายจ่ายบ่งบอกถึงปริมาณสินค้าและบริการที่ท้องถิ่นจัดให้แก่ประชาชน ทั้งนี้รายจ่ายในระดับสูงสื่อได้ว่าบริการที่ท้องถิ่นจัดให้อยู่ในระดับสูงตามไปด้วย โดยมีสมมติฐานว่าบริการที่ท้องถิ่นจัดให้แก่ประชาชนมีคุณภาพที่เทียบได้กับบริการที่ท้องถิ่นอื่น ๆ จัดให้
4. จำนวนประชากรต่อพนักงานให้บริการ (Service Capability Per Employment)	$\frac{\text{จำนวนประชากรท้องถิ่น}}{\text{จำนวนพนักงานท้องถิ่น}}$	เป็นการประเมินว่าพนักงานท้องถิ่นคนหนึ่งสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ทั่วถึงเพียงใด การมีค่าดัชนีในระดับต่ำ หมายความว่าพนักงานท้องถิ่น 1 คนมีประชาชนที่ต้องดูแลไม่มากนัก จึงหมายความว่า การให้บริการของท้องถิ่นครอบคลุมประชาชนได้อย่างกว้างขวางมากขึ้น

ที่มา: ดร. วีระศักดิ์ (2554)

อย่างไรก็ตาม ดัชนีวัดระดับความเพียงพอในการจัดบริการสาธารณะมีข้อจำกัด 3 ประการ ซึ่งจำเป็นต้องตีความด้วยความระมัดระวัง (1) การบันทึกมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของ อปท. ของไทยเป็นราคาในวันที่ได้สินทรัพย์มาไม่ใช้มูลค่าปัจจุบันในทางบัญชี และไม่ได้เป็นไปตามหลักการบัญชีสากลทั่วไป (Generally Accepted Accounting Principles: GAAP) เช่น ถนน รางระบายน้ำ เป็นต้น นอกจากนั้น ยังไม่มีการหักค่าเสื่อมราคา (Depreciation) แต่ประการใด (2) การประเมินจำนวนประชากรต่อพนักงานท้องถิ่น มีข้อจำกัดเนื่องจากพนักงานท้องถิ่นแต่ละคนมิได้มีการกิจหลักในการให้บริการโดยตรง ทั้งนี้ เนื่องจากพนักงานจำนวนหนึ่งปฏิบัติงานในสายสนับสนุน (Back-office) ดังนั้น หาก อปท. มีจำนวนพนักงานต่อประชากรที่สูงกว่าอาจมิได้หมายความว่าท้องถิ่นแห่งนั้นสามารถให้บริการแก่ประชาชนได้ทั่วถึงกว่าก็เป็นได้ (3) การพิจารณาความเพียงพอของการให้บริการสาธารณะจากสัดส่วนรายจ่ายรวมของ อปท. ต่อประชากรไม่ได้สะท้อนถึงคุณภาพและ/หรือปริมาณของการให้บริการ และไม่สะท้อนถึงความยากง่ายหรือต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะของชุมชนท้องถิ่น ซึ่งท้องถิ่นแต่ละแห่งแต่ละพื้นที่ที่มีความแตกต่างกันพอสมควร ดังนั้น ตัวเลขรายจ่ายต่อประชากรที่สูงจึงอาจมิได้หมายความว่า อปท. แห่งนั้น ๆ ให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างเพียงพอมากกว่าท้องถิ่นที่มีรายจ่ายต่อประชากรในระดับที่ต่ำกว่าก็เป็นได้

อย่างไรก็ดี แม้ว่าดัชนีชี้วัดความเพียงพอของการให้บริการสาธารณะจะมีข้อจำกัดต่าง ๆ ดังกล่าวข้างต้น โดยเฉพาะเมื่อเวลานำมาประยุกต์ใช้ในทางปฏิบัติที่ต้องการสำรวจเปรียบเทียบความเพียงพอของการให้บริการของ อปท. หลายแห่งในเชิงกว้าง (Cross-sectional Comparison) แต่ดัชนีชี้วัดเหล่านี้มักเป็นที่นิยมใช้ มิได้มีความซับซ้อนในการคำนวณ และสามารถให้ข้อมูลที่มีความน่าเชื่อถือได้ในระดับหนึ่ง จึงสามารถนำมาประยุกต์ใช้ในบริบทการปกครองท้องถิ่นไทยได้ในขั้นต้นในระหว่างที่ยังไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับการประเมินความเพียงพอของการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นที่สมบูรณ์กว่านี้

เพ็ญศรี ลิขขุทธิ และสุวัลลีย์ เปี่ยมปิติ (2554)¹⁰ ได้วิเคราะห์งบการเงิน แนวโน้มรายรับ - รายจ่าย และรายงานสถิติการคลังของ อปท. ในเขตจังหวัดสงขลาจำนวน 141 แห่ง ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2548 – 2553 รวมถึงรายงานการขออนุมัติใช้เงินลงทุนสำรองเงินสะสมจากสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดสงขลา โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ดังนี้

1. ด้านรายรับ อปท. ได้รับรายรับจากหมวดภาษีอากรร้อยละ 52.1 ของรายรับรวมทั้งสิ้น ซึ่งเป็นรายรับที่ อปท. ได้รับมากที่สุด รายรับหมวดภาษีอากรแบ่งเป็นภาษีที่ อปท. จัดเก็บเอง และภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งจัดสรรให้ จากการเก็บรวบรวมข้อมูลภาษีที่ อปท. จัดเก็บเอง จัดเก็บได้คิดเป็นร้อยละ 13.7 ของรายได้หมวดภาษีอากรที่ได้รับทั้งสิ้น ดังนั้น ภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งจัดสรรให้คิดเป็นร้อยละ 38.4 จากผลการเก็บรวบรวมข้อมูลสรุปได้ ดังนี้

¹⁰ เพ็ญศรี ลิขขุทธิ และสุวัลลีย์ เปี่ยมปิติ. (2554). การวิเคราะห์สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในเขตจังหวัดสงขลา.

วารสารการบริหารท้องถิ่น. ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม – กันยายน 2554) สามารถเข้าถึงได้ที่เว็บไซต์ URL:

<http://ora.kku.ac.th/RES_KKU/ATTACHMENTS_JOURNAL_PUBLICATION/11839.pdf>

รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ได้แก่ หมาดภาษีอากรร้อยละ 13.7 รายได้ค่าธรรมเนียมและใบอนุญาต ร้อยละ 1.9 รายได้จากทรัพย์สินร้อยละ 1.8 รายได้เบ็ดเตล็ด ร้อยละ 0.8 รายได้จากกิจการพาณิชย์ร้อยละ 0.3 รวมเป็นรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ร้อยละ 18.5

รายได้ที่ได้รับจากรัฐบาล ได้แก่ รายได้จากเงินหมวดภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งจัดสรรให้ ร้อยละ 38.4 (52.1-13.7) รายได้จากหมวดเงินอุดหนุนร้อยละ 43.1 รวมเป็นรายได้ที่ อปท. ได้รับจัดสรรจากรัฐบาล ร้อยละ 81.5 ดังนั้น จะเห็นได้ว่า อปท. ไม่สามารถพึ่งพาตนเองได้ ยังต้องอาศัยรายได้จากการอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาลเป็นจำนวนมาก

2. ด้านรายจ่าย อปท. มีรายจ่ายในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 25.7 ของรายจ่ายรวมทั้งสิ้น เบิกจ่ายในหมวดเงินเดือนค่าจ้างประจำร้อยละ 21.8 หมวดเงินอุดหนุนร้อยละ 16.8 หมวดสาธารณูปโภคร้อยละ 1.3 หมวดงบกลางร้อยละ 7.3 หมวดรายจ่ายอื่นร้อยละ 3.4 รวมเบิกจ่ายเป็นค่าใช้จ่ายประจำร้อยละ 76.4 ดังนั้น จะเห็นได้ว่า อปท. ได้เบิกจ่ายเงินเป็นค่าใช้จ่ายประจำเป็นจำนวนมาก ไม่เพียงพอที่จะพัฒนาศักยภาพของท้องถิ่นและตอบสนองความต้องการของประชาชนให้มีความอยู่ดีกินดีเท่าที่ควร

3. การใช้จ่ายเงินสะสม อปท. ใช้จ่ายเงินสะสมคิดเป็นร้อยละ 51.4 ของรายรับส่วนที่สูงกว่ารายจ่ายจากการเก็บรวบรวมข้อมูลพบว่า อปท. ใช้จ่ายเงินสะสมส่วนใหญ่ในหมวดเงินเดือนค่าจ้างประจำ ค่าตอบแทนผู้บริหาร ค่าจ้างเหมาบริการ เงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง จ่ายสมทบโครงการก่อสร้างต่าง ๆ จัดซื้อรถยนต์ เป็นต้น มิได้นำเงินไปใช้เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขของประชาชนในกรณีเกิดสาธารณภัย หรือเหตุฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน

ทั้งนี้ เพ็ญศรี ลิขฤทธิ์ และสุวัลลีย์ เปี่ยมปิติ (2554) ได้ให้ข้อเสนอแนะเพื่อมิให้ อปท. ต้องประสบปัญหาภาวะวิกฤตทางการเงิน การคลัง และสามารถรักษาเสถียรภาพทางการเงินการคลังให้มีความมั่นคงเป็นที่น่าเชื่อถือ และสามารถแก้ไขปัญหาที่อาจเกิดขึ้นแก่ประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ 6 ประเด็น ดังนี้

1. กรณี อปท. ได้จัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น และแผนพัฒนาสามปี อปท. ควรบรรจุแผนงานโครงการที่ตรงตามความต้องการของประชาชนในแต่ละพื้นที่ให้ได้มากที่สุด โดยต้องให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น

2. นำโครงการที่ได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นมาจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยจัดเรียงลำดับความสำคัญว่าจะดำเนินการโครงการใดก่อนหลัง เพื่อให้การดำเนินการมีประสิทธิภาพ และเกิดประโยชน์สูงสุด มีการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณ และดำเนินการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผน

3. การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. มีการจัดทำงบประมาณเพื่ออุดหนุนหน่วยงานอื่นเป็นจำนวนมาก อปท. ควรมีนโยบายที่ชัดเจนในการจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุน และต้องคำนึงถึงประโยชน์ของประชาชนเป็นสำคัญ

4. จากการวิเคราะห์ด้านรายจ่ายของ อปท. ส่วนใหญ่ อปท. ใช้จ่ายเงินในหมวดค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ ค่าจ้างเหมาบริการเป็นจำนวนมาก รองลงมา คือ ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ และค่าใช้จ่ายในการฝึกอบรมและทัศนศึกษาดูงาน ดังนั้น หาก อปท. เบิกค่าใช้จ่ายดังกล่าวโดยประหยัด และเฉพาะโครงการที่มีความจำเป็น ก็สามารถลดค่าใช้จ่ายในส่วนนี้เพื่อจะได้นำงบประมาณที่เหลือไปใช้ประโยชน์กับประชาชนในด้านอื่นได้อีก

5. อปท. ควรมีการประเมินความสำเร็จของโครงการที่มีการติดตามเร่งรัดการเบิกจ่ายเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการดำเนินงาน ติดตามประเมินผล การใช้จ่ายงบประมาณ และควรมีมาตรการลงโทษหน่วยงานที่ไม่สามารถบริหารงบประมาณให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการเบิกจ่ายที่กำหนดไว้

6. อปท. ต้องประเมินวิเคราะห์ปัญหาการบริหารงบประมาณในปีที่ผ่านมา ๆ มา เพื่อนำปัญหาไปปรับปรุงแก้ไขระบบการบริหารงบประมาณในปีต่อไป เพื่อมิให้ อปท. ต้องประสบปัญหาการใช้จ่ายงบประมาณไม่เพียงพอ และขาดวินัยการเงินการคลัง อปท. ต้องมีมาตรการควบคุมการเบิกจ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนที่วางไว้มีการรายงานทางการเงินและผลการดำเนินงานเพื่อให้ผู้บริหารทราบ และบริหารงบประมาณให้มีประสิทธิภาพเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประชาชน

2.2 การวางแผนการคลังท้องถิ่น

แผนการคลังท้องถิ่นเป็นกระบวนการบริหารที่เกี่ยวกับการจัดทำแผนพัฒนาเพื่อเป็นกรอบทิศทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดเก็บและจัดหารายได้ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น การจัดหาเงินทุนและก่อหนี้ การบริหารและการนำเงินสะสมมาใช้ รวมถึงการจัดซื้อจัดจ้างหรือการพัสดุ การบันทึกระบบบัญชี และการตรวจสอบการคลัง ทั้งนี้ในแต่ละกระบวนการมีประเด็นรายละเอียดที่ต้องให้ความสำคัญอยู่มาก เช่น ในกระบวนการจัดเก็บและจัดหารายได้มีหลายประเด็นที่ท้องถิ่นต้องพิจารณา ได้แก่ การปรับปรุงภาษีที่ อปท. จัดเก็บเอง การเพิ่มอำนาจการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นประเภทใหม่ การปรับปรุงรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และการพัฒนาแหล่งเงินทุน (เงินกู้ยืม) เป็นต้น ดังนั้น เพื่อให้ได้แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผนการคลังท้องถิ่น คณะผู้วิจัยจึงได้ศึกษาและทบทวนวรรณกรรมทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการคลังท้องถิ่น โดยมีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (2549)¹¹ ได้กล่าวถึงนโยบายการคลังท้องถิ่นในขอบเขตที่แคบ โดยแบ่งออกเป็น เรื่องนโยบายรายจ่าย นโยบายรายได้ นโยบายการกู้ยืม นโยบายการบริหารเงินคงคลังหรือเงินสะสม ซึ่งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 ภายหลังการบังคับใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อ อปท. อย่างมาก ผลกระทบประการแรก คือ

¹¹ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2549). นโยบายการคลังท้องถิ่นในอนาคต.

การมีความรับผิดชอบเพิ่มมากขึ้นเนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการของรัฐไปให้ อบต. ดำเนินการ ผลกระทบประการที่สองเป็นผลสืบเนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจนั้นคือ ความต้องการใช้เงินของ อบต. เพิ่มสูงขึ้น เนื่องจากความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเพื่อดำเนินงานภารกิจเหล่านั้นให้แก่ประชาชน ผลกระทบทั้ง 2 ประการจึงเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการกำหนดนโยบายการคลังท้องถิ่น ซึ่งทำให้แนวนโยบายการคลังในแต่ละด้านควรมีลักษณะ ดังนี้

1. นโยบายรายจ่าย ประเด็นสำคัญ คือ การวางแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ อบต. ควรจะคำนึงให้สอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณของรัฐบาล และในภาพรวมต้องมีอิสระในการตัดสินใจในเชิงนโยบายได้ว่าในแต่ละปีจะจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล สมดุล หรือเกินดุล ไม่ใช่ดำเนินการดังที่เคยเป็นในอดีตที่เน้นการจัดทำงบประมาณเกินดุลเป็นหลัก แต่ก็คงไม่ได้หมายความว่าทุก อบต. จะสามารถเปลี่ยนแปลงในเรื่องนี้ได้ทันที คงต้องมีการเตรียมความพร้อมในส่วนของผู้บริหารท้องถิ่น ข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงาน การปรับปรุงหรือจัดสร้างกลไกระบบงบประมาณให้รองรับ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องตระหนักถึงความสำคัญและมีความเข้าใจที่ตรงกัน จะต้องแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ หรือระบบบัญชีให้สอดคล้อง และสุดท้ายต้องตระหนักถึงความสามารถและศักยภาพของ อบต. แต่ละแห่ง ซึ่งเมื่อดำเนินการได้แล้วเราอาจได้เห็น ว่า ในอนาคตเมื่อประเทศประสบปัญหาเศรษฐกิจตกต่ำ รัฐบาลต้องจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ อบต. ก็จะได้เข้ามามีบทบาทร่วมกับรัฐบาลโดยอาจจัดทำงบประมาณที่เน้นให้มีสัดส่วนการลงทุนมากขึ้น หรือในอนาคตหาก อบต. มีศักยภาพเพียงพอก็อาจจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลด้วยก็จะทำให้การแก้ไขปัญหาเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ที่สำคัญที่สุดในอนาคตข้างหน้า การสร้างความเจริญทางเศรษฐกิจ การสร้างงานและการแก้ไขปัญหาความยากจนในท้องถิ่น ก็จะขึ้นอยู่กับกำหนดยุทธศาสตร์รายจ่ายของ อบต. นั่นเอง ดังนั้น อบต. จะต้องตัดสินใจในเรื่องนโยบายรายจ่ายโดยคำนึงถึงปัจจัยข้างต้นว่าต้องการให้ท้องถิ่นของตนไปในทิศทางใด ไม่ใช่ใช้เงินไปเปล่า ๆ และที่ขาดไม่ได้และเป็นหัวใจของการกำหนดยุทธศาสตร์รายจ่ายของ อบต. ก็คือการให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดยุทธศาสตร์รายจ่าย เพราะประชาชนเป็นเจ้าของเงินภาษีที่นำไปใช้จ่าย ดังนั้น อบต. จะต้องเปิดโอกาสหรือจัดให้มีกลไกเพื่อให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมมากยิ่งขึ้นในอนาคต

2. นโยบายรายได้ ก่อนที่ อบต. จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายก็ต้องจัดหารายได้มาก่อน ซึ่งแหล่งที่มาของรายได้ก็จะมาจากภาษีอากรและรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร อย่างไรก็ตามที่ผ่านมามีภาพรวมรายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ อบต. ทั้งหมด ส่วนที่เหลือร้อยละ 90 เป็นรายได้ที่มาจากภาษีที่ฝ่ายรัฐบาลจัดเก็บให้ ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรหรือแบ่งให้ และเป็นเงินอุดหนุน ขณะที่รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองจะมาจากภาษีอากร ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้ายและอากรฆ่าสัตว์ ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน

ทั้งนี้ ตามหลักการแล้วแหล่งรายได้สำคัญของ อบต. ควรจะมารายได้ในส่วนที่ อบต. จัดเก็บเองเป็นหลัก จึงจะทำให้ อบต. มีอิสระ แต่ที่ผ่านมา อบต. ขาดความเป็นอิสระอย่างแท้จริงในการจัดทำงบประมาณ

รายจ่ายของตนเอง เนื่องจาก อปท. ต้องพึ่งพารายได้หรือความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ทั้งนี้ อุปสรรคสำคัญในเรื่องนี้น่าจะมาจากภาษีที่ อปท. จัดเก็บมีความล้าสมัยทำให้ไม่สามารถก่อเกิดรายได้ที่เพียงพอหรือทันต่อการขยายตัวของรายได้รัฐบาลที่มีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว

แนวทางแก้ไข คือ การปรับปรุงภาษีท้องถิ่นให้เป็นฐานรายได้ที่ถาวรและเพียงพอต่อการใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้ ซึ่งจะทำให้รายได้ของ อปท. เพิ่มขึ้นจากรายได้ที่จัดเก็บจากภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน เนื่องจากฐานภาษีที่กว้างกว่าในระบบภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเมื่อเปรียบเทียบกับฐานภาษีที่เรียกเก็บตามระบบภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ใช้ในปัจจุบัน แม้ว่าอัตราภาษีที่จัดเก็บจะต่ำกว่าเดิม นอกจากนี้ การเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่ อปท. โดยการประกาศอัตราภาษีที่จัดเก็บในท้องถิ่นใดก็ให้เป็นอำนาจของ อปท. นั้น ๆ เป็นผู้กำหนด

นโยบายรายได้ที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี อปท. จะต้องให้ความสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีมากยิ่งขึ้น โดย การจัดทำระบบแผนที่ภาษีเพื่อสำรวจฐานทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นของตนเองเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี การติดตามและเร่งรัดการชำระหนี้ของผู้ค้างชำระภาษี รวมถึงการปรับเปลี่ยนบทบาทโดยจะต้องกล้าที่จะลงโทษผู้ไม่ยอมชำระภาษีฯ ซึ่งหากทำได้แล้วเมื่อรวมกับการดำเนินนโยบายรายจ่ายที่เน้นการสร้างงานและความเจริญในอนาคต อปท. ก็จะมีรายได้กลับมาเป็นจำนวนมากเพียงพอที่จะนำไปใช้ลงทุนในเรื่องต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

3. นโยบายการกู้ยืมหรือการก่อหนี้ เป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญมาตรการหนึ่ง แต่การก่อหนี้จะต้องกระทำด้วยความรอบคอบและระมัดระวังอย่างมากเพราะอาจก่อผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจอย่างรุนแรงถึงขั้น อปท. ไม่สามารถชำระหนี้ได้ หรือในท้ายสุดก็เป็นภาระที่รัฐบาลจะต้องเข้ามาแก้ไขปัญหาไม่ว่าจะด้วยแนวทางใดก็ตาม ถึงแม้ในอนาคตพระราชบัญญัติการก่อหนี้สาธารณะจะกำหนดไม่ให้รัฐบาลเข้าไปค้ำประกันการก่อหนี้ของ อปท. ไว้ก็ตาม

ที่ผ่านมา อปท. จำนวนน้อยมากที่มีประสบการณ์ในการก่อหนี้ โดยเฉพาะที่เป็นการกู้ยืมจากสถาบันการเงิน ส่วนใหญ่เป็นการกู้ยืมจากกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดที่อยู่ภายใต้การดูแลของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งเงินที่อยู่ในกองทุนฯ แท้จริงแล้ว เป็นเงินสะสมของ อปท. นั้นเอง ดังนั้น จึงอาจกล่าวได้ว่าการก่อหนี้ยังเป็นเรื่องใหม่สำหรับ อปท. และจะต้องมีการเตรียมความพร้อมในทุก ๆ ด้านก่อนแม้ในข้อเท็จจริงกฎหมายจะเปิดโอกาสให้ อปท. ก่อหนี้ได้

วัตถุประสงค์สำคัญของการก่อหนี้ คือ เพื่อให้ อปท. มีเงินที่จะนำไปพัฒนาในโครงการสำคัญ ๆ ที่ขนาดใหญที่ต้องลงทุนสูงและมีผลตอบแทนในอนาคต ถ้าเป็นการก่อหนี้ในลักษณะนี้แล้วก็ถือว่ามีความเสี่ยงน้อยหรือแทบไม่มีเลยแต่จะมีผลดีต่อการพัฒนาความเจริญท้องถิ่นเป็นอย่างมาก แต่หาก อปท. ไปก่อหนี้แล้วนำไปใช้จ่ายในเรื่องที่ไม่มีความสำคัญและมีผลตอบแทนเชิงเศรษฐกิจแล้ว เช่น เพื่อนำไปจ่ายเงินโบนัสหรือเงินเดือน ก็จะเป็นผลเสียอย่างมาก สิ่งที่ต้องพิจารณาในการก่อหนี้ก็คือ ความสามารถในการชำระหนี้

ในเรื่องนี้จะต้องมีการศึกษาโดยละเอียด ตัวอย่างเช่น หากมีเทศบาลไปกู้ยืมธนาคารเอกชนเพื่อนำมาสร้างตึกที่ทำการเทศบาล แล้วธนาคารพิจารณาให้เงินกู้โดยมองว่า รายได้ของ อปท. ในอนาคตอย่างไรก็ไม่ลดน้อยลงกว่าเดิมเพราะคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. กำหนดเป็นหลักเกณฑ์ไว้ว่า จะต้องจัดสรรเงินภาษีหรือเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. มีรายได้ไม่น้อยกว่าเดิม โดยไม่คำนึงว่า อปท. จะนำเงินไปทำภารกิจที่เพิ่มขึ้นหรือไม่

นอกจากนี้ ยังมีรูปแบบการก่อหนี้อื่น ๆ อีก เช่น การออกพันธบัตรเพื่อระดมทุนซึ่งอาจขายให้แก่ประชาชนหรือสถาบันการเงิน แต่หากจะทำเช่นนี้ได้ก็จะต้องมีการจัดอันดับความน่าเชื่อถือของ อปท. ให้เป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินหรือตลาดทุนก่อน

4. นโยบายบริหารเงินคลังหรือเงินสะสม เป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเงินสดหรือสินทรัพย์ที่ใกล้เคียงกับเงินสดเพื่อใช้ในการดำเนินงาน หรือถ้าเปรียบกับเอกชนก็คือ เงินทุนหมุนเวียนของภาครัฐกิจเองในปัจจุบันสำหรับ อปท. แล้วจะมีข้อจำกัดในการใช้เงินสะสมอันเนื่องมาจากระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่บังคับใช้มาตั้งแต่อดีตที่ให้ความสำคัญกับการควบคุมการใช้จ่ายของ อปท. ทำให้ อปท. มีเงินสะสมค่อนข้างมากแต่ไม่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในทางอื่นได้

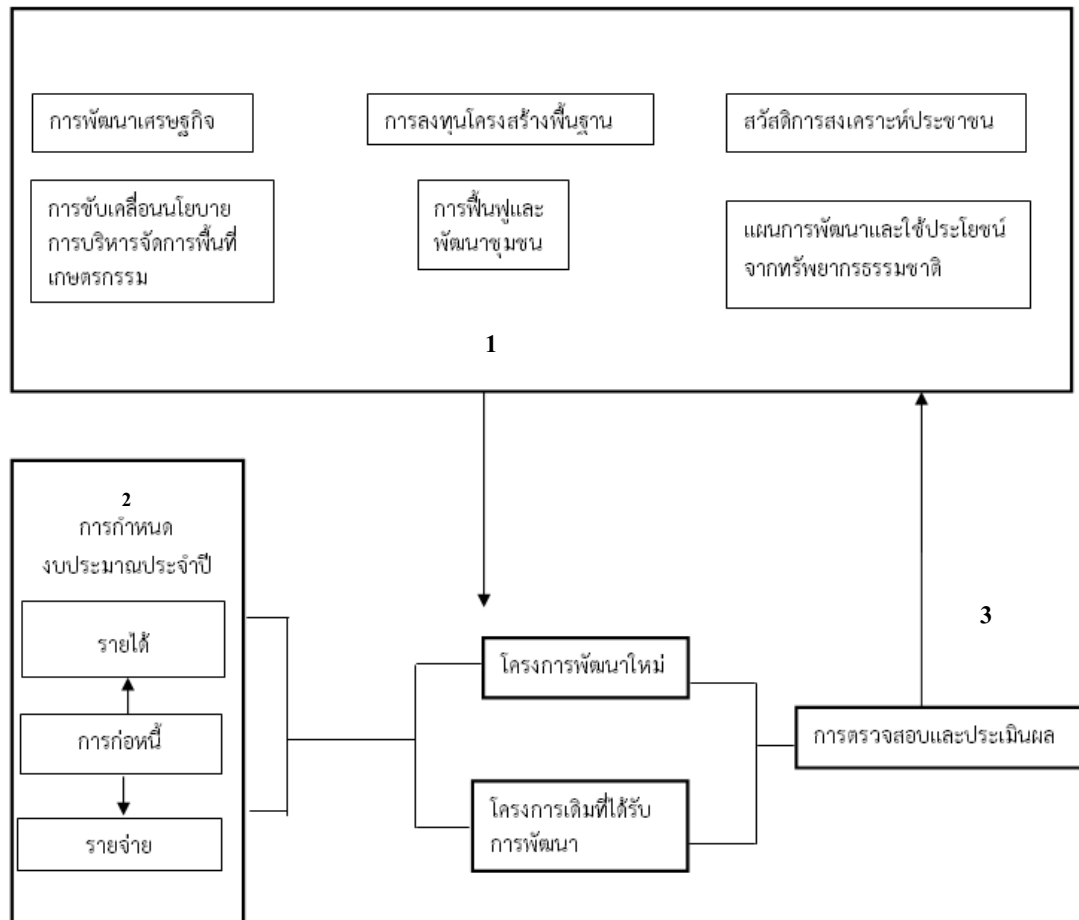
สำหรับแนวทางการบริหารเงินสะสมที่น่าจะเป็นประโยชน์กับ อปท. มากขึ้น คือ การเปิดโอกาสในการนำเงินสะสมบางส่วนที่ อปท. เก็บไว้เองไปลงทุนในพันธบัตรหรือตราสารอื่น ๆ ที่ไม่มีความเสี่ยง เช่น พันธบัตรของรัฐบาล เพื่อก่อให้เกิดรายได้แก่ อปท. แทนที่จะฝากไว้กับธนาคาร ซึ่งอย่างที่ทราบว่าผลตอบแทนหรือดอกเบี้ยก็ต่ำ และถ้าจะทำเช่นนี้ได้ก็ต้องให้กระทรวงมหาดไทยแก้ไขระเบียบหรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องเสียก่อน นอกจากนี้ ทั้ง อปท. และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจะต้องปรับเปลี่ยนแนวคิดในเรื่องเงินสะสมโดยจะต้องพิจารณาว่าเงินสะสมที่มีมากเกินไปก็ไม่ได้เป็นการชี้ถึงความมั่นคงของ อปท. แต่เป็นการเสียโอกาสในการนำทรัพยากรไปก่อเกิดประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ

งานวิจัยของ Huddleston (2005)¹² ได้ให้นิยามการวางแผนการคลังท้องถิ่นที่มีขอบเขตที่กว้างขึ้น โดยเป็นการพิจารณาและกำหนดแนวทางปฏิบัติงานที่บรรลุเป้าหมายและวัตถุประสงค์ในการจัดการบริการสาธารณะของชุมชนทั้งในปัจจุบันและอนาคต แต่อย่างไรก็ตามแนวคิดการวางแผนการคลังแนวใหม่มิได้มุ่งเน้นเฉพาะนโยบายรายได้ รายจ่าย และการก่อหนี้ ดังเช่นในอดีต แต่กลับตระหนักถึงความรับผิดชอบและความโปร่งใส โดยเพิ่มบทบาทการมีส่วนร่วมของประชาคมในการตรวจสอบการดำเนินกิจกรรมของท้องถิ่นเป็นสำคัญ รายละเอียดตามกรอบแนวคิดที่ 2.2 ดังนี้

¹²Huddleston (2005). The Intersection between Planning and The Municipal Budget. Lincon Institute of Land Polciy. สามารถเข้าถึงได้ที่
เว็บไซต์ URL: < <http://www.lincolninst.edu/subcenters/teaching-fiscal-dimensions-of-planning/materials/huddleston-plan-budget.pdf> >

กรอบแนวคิดที่ 2.2

การวางแผนทางการคลังท้องถิ่น



ที่มา: Huddleston (2005)

1. การจัดทำแผนการพัฒนาชุมชน ท้องถิ่นจัดทำแผนการพัฒนาชุมชน ซึ่งให้น้ำหนักและความสำคัญกับการจัดสรรทรัพยากรภายในชุมชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งนี้แผนพัฒนาท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ประเภท มีรายละเอียด ดังนี้

1.1 แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (Development Strategy Plan) หมายถึง ยุทธศาสตร์การพัฒนา เศรษฐกิจและสังคมของท้องถิ่นที่กำหนดแผนงานและแนวทางการปฏิบัติงาน ซึ่งแสดงถึงวิสัยทัศน์ พันธกิจและจุดมุ่งหมายสำหรับการพัฒนาในอนาคต

1.2 แผนพัฒนาประจำปี (Annual Plan) หมายถึง การกำหนดรายละเอียด แผนงานและโครงการพัฒนาที่ทบทวนและจัดทำขึ้นทุกปี ซึ่งจะนำไปสู่กระบวนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ อปท. ในแต่ละปี ซึ่งมีรายละเอียดของโครงการ ดังนี้

1.2.1 การขับเคลื่อนนโยบายการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning)

1.2.2 การพัฒนาเศรษฐกิจ (Economics Development)

1.2.3 การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน (Public Infrastructure)

1.2.4 สวัสดิการสงเคราะห์ประชาชน (Housing Community Services)

1.2.5 การฟื้นฟูและพัฒนาชุมชน (Revitalization Program)

1.2.6 แผนการพัฒนาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ (Natural Resource Development and Protection) เป็นต้น

อาจกล่าวได้ว่าแผนการพัฒนาทั้ง 2 ประเภทมีความสัมพันธ์กันอย่างใกล้ชิด กล่าวคือ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเป็นกระบวนการกำหนดการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นล่วงหน้าให้บรรลุภารกิจ วัตถุประสงค์ นโยบาย และสวัสดิการสูงสุดของประชาชนในท้องถิ่น ในขณะที่แผนพัฒนาประจำปีกำหนดกิจกรรมเพื่อบรรลุเป้าหมายที่ระบุไว้ในแผนยุทธศาสตร์

2. การกำหนดงบประมาณประจำปี เป็นการกำหนดเครื่องมือทางการคลังในด้านรายได้ รายจ่าย การก่อหนี้สาธารณะ ที่เชื่อมโยงกับการวางแผนงบประมาณของท้องถิ่น ซึ่งการจัดทำงบประมาณควรสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาและแผนพัฒนาประจำปีต้องพิจารณาประเด็นอื่น ๆ เพิ่มเติม 4 ประเด็น ดังนี้

2.1 การประมาณการแบบจำลองทางเศรษฐกิจมหภาคที่มีความน่าเชื่อถือ คือ การประมาณการรายได้ รายจ่าย และหนี้สินที่มีสมมติฐานการประมาณการที่สอดคล้องกับตัวแปรเศรษฐกิจมหภาค อย่างไรก็ตามแบบจำลองที่จัดทำต้องพิจารณาควบคู่ไปกับการประมาณการของรัฐบาลกลางเพื่อให้ข้อมูลสอดคล้องประสานกัน

2.2 การจัดลำดับความสำคัญของรายจ่าย คือ การเรียงลำดับของโครงการพัฒนาท้องถิ่นจากโครงการที่มีความสำคัญมากที่สุดไปยังน้อยที่สุด กระบวนการดังกล่าวมีส่วนช่วยให้ฝ่ายบริหารจัดการงบประมาณตอบสนองต่อความต้องการของชุมชนได้มากที่สุด

2.3 การบูรณาการ คือ การอภิปรายและบูรณาการระหว่างฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหารในกรอบรายจ่าย 3-5 ปีกับงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกันมากที่สุด

2.4 การประเมินผลการปฏิบัติงาน คือ การประเมินโครงสร้างและตัวชี้วัดผลผลิตของกรอบงบประมาณรายจ่ายว่าสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ในอีก 3-5 ปีข้างหน้าหรือไม่ อย่างไร

อย่างไรก็ดี ข้อพึงสังเกตที่สำคัญ คือ ท้องถิ่นของประเทศกำลังพัฒนาที่ได้ปฏิบัติตามขั้นตอนทั้ง 4 ข้างต้นแล้ว แต่กรอบรายจ่ายระยะปานกลางอาจยังประสบผลสำเร็จ เนื่องจากสภาพแวดล้อมทางการเงินและการคลังที่ไม่เอื้ออำนวย รวมถึงข้อมูลทางสถิติที่ยังไม่มีความน่าเชื่อถือ

3. การติดตามและประเมินผลโครงการ หลังจากดำเนินการกำหนดโครงการและงบประมาณแล้ว ฝ่ายบริหารจะทราบถึงการพัฒนาของท้องถิ่นทั้งโครงการใหม่และโครงการเดิมที่ได้รับการพัฒนา ซึ่งขั้นตอนต่อไปท้องถิ่นต้องปฏิบัติตามกระบวนการขั้นตอนตามกฎหมายและระเบียบ รวมทั้งแผนงานและงบประมาณที่กำหนดไว้ โดยต้องจัดสรรรายจ่ายอย่างมีเหตุผลและเชื่อถือได้ผ่านกระบวนการบริหารการคลัง ตั้งแต่การงบประมาณ การบริหารการเงิน การตรวจสอบภายใน รวมทั้งการประเมินผลการดำเนินงานตามเป้าหมายหรือตามผลสำเร็จก็ได้

ทั้งนี้ งานวิจัยของสถาบันพระปกเกล้า (2552)¹³ ได้ให้ตัวอย่างการติดตามและประเมินผลโครงการของท้องถิ่น โดยนำตัวอย่างเช่น Fiscal Stress มาเป็นตัวชี้วัดหนึ่งสำหรับผลการดำเนินงานของท้องถิ่น โดยคำนวณค่าปัจจัยทางการคลังต่าง ๆ เช่น จำนวนประชากร อัตราการเติบโตของมูลค่าภาษีการลดลงของมูลค่าภาษี ร้อยละของรายจ่ายทั่วไปเปรียบเทียบกับมูลค่าภาษี การขาดดุลรายจ่ายดำเนินการ เป็นต้น หรือท้องถิ่นในแต่ละประเทศได้ออกแบบระบบเตือนทางการคลัง (Early Warning Fiscal Stress System) ตามบริบททางการเศรษฐกิจการคลังของตนเอง เช่น ประเทศรัสเซียใช้อัตราหนี้ต่อรายได้ต้องไม่เกินร้อยละ 30 สำหรับรัฐบาลกลางและร้อยละ 15 สำหรับท้องถิ่น ในขณะที่ประเทศบราซิลรายได้ปัจจุบันสุทธิ (Net Current Revenues: NCR) ซึ่งควรมากกว่า 3.5 เท่า 2.0 เท่า และ 1.2 เท่าในระดับรัฐบาลกลาง รัฐบาลมลรัฐ และรัฐบาลท้องถิ่นตามลำดับ นอกจากนี้ ก็มีการใช้อัตราส่วนการขาดดุลต่อรายได้ ภาระผูกพันปรับตามความเสี่ยง อัตราส่วนระหว่างหนี้ระยะสั้นกับความต้องการด้านรายจ่าย อัตราส่วนความต้องการกู้ยืมเงินต่อรายได้ เป็นต้น นอกจากนี้ ท้องถิ่นควรเพิ่มบทบาทของชุมชนในการตรวจสอบและติดตามการใช้จ่ายเงินงบประมาณ รวมถึงแสดงบทบาทและความรับผิดชอบของฝ่ายบริหารในการจัดสรรทรัพยากรทางการเงินที่เกิดประโยชน์สูงสุด

กล่าวโดยสรุปการวางแผนการคลังท้องถิ่นมีส่วนสำคัญในการประเมินความพร้อมและศักยภาพของท้องถิ่นในการวางแผน การจัดสรรทรัพยากร การติดตาม และการประเมินผลโครงการว่ามีความสอดคล้องแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนเองหรือไม่ และมีปัญหาและอุปสรรคใดบ้างที่ทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมาย แต่อย่างไรก็ตามการวางแผนที่ดีนั้นควรมีลักษณะและสามารถปรับการพัฒนาได้ตามสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง

2.3 การวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อน ข้อจำกัดและโอกาสในการวางแผนการคลังท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำและประสานแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2546 กำหนดให้มีการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่นไว้¹⁴ โดยมีแนวทางการจัดทำเป็นขั้นตอน 9 ขั้นตอน ได้แก่ (1) การเตรียมการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา (2) การรวบรวมข้อมูลและปัญหาสำคัญ (3) การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่นในปัจจุบัน (4) การกำหนดวิสัยทัศน์และภารกิจหลักการพัฒนาท้องถิ่น (5) การกำหนดจุดมุ่งหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน (6) การกำหนดวัตถุประสงค์การพัฒนาท้องถิ่น (7) การกำหนดและการบูรณาการแนวทางการพัฒนาท้องถิ่น (8) การกำหนดเป้าหมายการพัฒนาท้องถิ่น และ (9) การอนุมัติและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา

¹³ สถาบันพระปกเกล้า. (2552). ธรรมชาติและการคลังท้องถิ่น.

¹⁴ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น: แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติการ และการติดตามประเมินผล. ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น, สำนักพัฒนาและส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. สามารถเข้าถึงได้ที่เว็บไซต์ <[http://www.dla.go.th/work/planlocal/คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น/คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น\(ยุทธศาสตร์ แผน 3 ปี\).pdf](http://www.dla.go.th/work/planlocal/คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น/คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น(ยุทธศาสตร์ แผน 3 ปี).pdf)>

ทั้งนี้ ในขั้นตอนที่ (3) การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่น ในปัจจุบันจะอาศัยกระบวนการวิเคราะห์ SWOT ซึ่งเป็นที่รู้จักและใช้กันอย่างแพร่หลาย โดยเฉพาะในวงการธุรกิจเอกชน คำว่า SWOT ย่อมาจากประเด็นที่ต้องมีการวิเคราะห์ ได้แก่ S-Strength (จุดแข็ง) W-Weakness (จุดอ่อน) O-Opportunity (โอกาส) และ T-Threat (อุปสรรค) ทฤษฎีนี้คิดค้นขึ้นโดย อัลเบิร์ต ฮัมฟรีย์ (Albert Humphrey) ได้นำเทคนิคนี้มาแสดงในงานสัมมนาที่มหาวิทยาลัยสแตนฟอร์ด ในช่วงทศวรรษที่ 1960 - 1970 เพื่อวิเคราะห์ถึงโอกาส และภาวะคุกคามหรือข้อจำกัด อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนา ด้านต่างๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งการวิเคราะห์จุดอ่อนจุดแข็งของท้องถิ่น อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสถานภาพของท้องถิ่นในปัจจุบัน

หลักการสำคัญของกระบวนการวิเคราะห์ SWOT คือ การวิเคราะห์โดยการสำรวจจากสภาพการณ์ 2 ด้าน ได้แก่ (1) สภาพการณ์ภายใน และ (2) สภาพการณ์ภายนอก เพื่อให้รู้จักตนเองและรู้จักสภาพแวดล้อม ในการทำธุรกิจ ในการวิเคราะห์นี้จะช่วยให้ผู้บริหารขององค์กรนั้น ๆ ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ทั้งที่เกิดขึ้นแล้วและแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในอนาคต รวมถึงผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงที่มีต่อธุรกิจของตน ข้อมูลเหล่านี้จะเป็นประโยชน์อย่างมากในการกำหนดวิสัยทัศน์ พันธกิจ กลยุทธ์ และแผนการดำเนินการต่าง ๆ ที่เหมาะสมขององค์กร

S-Strengths คือ จุดแข็ง หมายถึง ความสามารถและสถานการณ์ภายในองค์กรที่เป็นบวก ซึ่งองค์กรนำมาใช้ประโยชน์ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือหมายถึง การดำเนินงานภายในองค์กรที่ทำได้ดี ดังนั้น การวิเคราะห์จุดแข็งจึงพิจารณาจากฐานะการเงิน ความแข็งแกร่งด้านการผลิตการบุคลากร และชื่อเสียงของบริษัท

W-Weakness คือ จุดอ่อน หมายถึง สถานการณ์ภายในองค์กรที่เป็นลบและด้อยความสามารถ ซึ่งองค์กรไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการทำงานเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์หรือ หมายถึง การดำเนินงานภายในองค์กรที่ทำไม่ได้ดี ดังนั้น การวิเคราะห์จุดอ่อนจึงพิจารณาจากข้อเสียของผลิตภัณฑ์ หรือบริษัทที่มีปัญหา ภาพพจน์ในทางลบของบริษัท เป็นต้น

O-Opportunity คือ โอกาส หมายถึง ปัจจัยและสถานการณ์ภายนอกที่เอื้ออำนวยให้การทำงานขององค์กร บรรลุวัตถุประสงค์หรือหมายถึงสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานขององค์กร ดังนั้น การวิเคราะห์โอกาสจึงพิจารณาข้อได้เปรียบหรือปัจจัยที่เอื้อต่อบริษัท

T-Threat คือ อุปสรรค หมายถึง ปัจจัยหรือสถานการณ์ภายนอกที่ขัดขวางการทำงานขององค์กรไม่ให้ บรรลุวัตถุประสงค์หรือหมายถึง สภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นปัญหาต่อองค์กร เช่น การเกิดจลาจล ภาวะเงินเฟ้อ เงินฝืด นโยบายรัฐบาล เป็นต้น ในกระบวนการวิเคราะห์ SWOT การกำหนดเรื่อง หัวข้อ หรือ ประเด็นเป็นสิ่งสำคัญที่จะต้องคำนึง เพราะว่าการกำหนดประเด็นทำให้การวิเคราะห์และประเมินจุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสและอุปสรรคได้ถูกต้อง โดยเฉพาะการกำหนดประเด็นหลักได้ถูกต้องจะทำให้การวิเคราะห์ ถูกต้องยิ่งขึ้น

ปัจจุบันการวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่น หรือการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น ระยะ 3-5 ปี จะใช้กระบวนการวิเคราะห์ SWOT เป็นสำคัญ โดยวิเคราะห์ถึงโอกาสและภาวะคุกคามหรือข้อจำกัดอันเป็นสภาวะแวดล้อมภายนอกที่มีผลต่อการพัฒนาด้านต่างๆ ของท้องถิ่น รวมทั้งการวิเคราะห์จุดแข็ง จุดอ่อนของท้องถิ่น อันเป็นสภาวะแวดล้อมภายในท้องถิ่น ซึ่งทั้งหมดเป็นการประเมินสถานภาพของท้องถิ่นในปัจจุบัน โดยเป็นการตอบคำถามว่า “ปัจจุบันท้องถิ่นมีสถานภาพการพัฒนายู่จุดไหน” สำหรับใช้เป็นประโยชน์ในการกำหนดการดำเนินงานในอนาคตต่อไป

ทั้งนี้ เทคนิค SWOT analysis จะพิจารณาถึงปัจจัยภายใน ได้แก่ จุดแข็ง (Strength-s) จุดอ่อน (Weak-W) และปัจจัยภายนอก ได้แก่ โอกาส (Opportunity-O) และอุปสรรค (Threat-T)

ปัจจัยภายใน ประกอบด้วยปัจจัยด้านต่างๆ ที่ต้องนำมาพิจารณา

- ด้านการบริหาร ได้แก่ การแบ่งส่วนราชการ การวางแผน การประสานงาน การมอบอำนาจ การกำกับดูแล เป็นต้น

- ระเบียบกฎหมาย

- บุคลากร ได้แก่ อัตรากำลัง คุณภาพ วินัย ทักษะ ทักษะคุณธรรม เป็นต้น

- งบประมาณ รวมทั้งความช่วยเหลือต่าง ๆ

- ทรัพยากร เครื่องมือและอุปกรณ์ในการทำงาน ระบบฐานข้อมูล

- การประสานงาน/การอำนวยความสะดวก/ความร่วมมือจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

การวิเคราะห์จุดแข็งเป็นการพิจารณาปัจจัยภายในหน่วยงานว่ามีส่วนดี ความเข้มแข็ง ความสามารถ ศักยภาพ ส่วนที่ส่งเสริมความสำเร็จ

การวิเคราะห์จุดอ่อนเป็นการพิจารณาปัจจัยภายในหน่วยงานว่ามีส่วนเสีย ความอ่อนแอ ข้อจำกัด ความไม่พร้อม เป็นต้น

ตารางที่ 2.12

ตัวอย่างลักษณะการวิเคราะห์จุดแข็ง-จุดอ่อน

ปัจจัย	จุดแข็ง (Strengths)	จุดอ่อน (Weaknesses)
คน	ขยัน กระตือรือร้น ซื่อสัตย์ ท้วมเท ความรู้ดี มุ่งพัฒนาตน	น้อย เฉื่อยชา แดกแยก ไร้ฝีมือ มุ่งประโยชน์ส่วนตัว
เงิน	มาก คล่องตัว เครดิตดี ระบบควบคุมดี มีวินัยสูง	น้อย ติดขัด รั่วไหล ขาดวินัย
เครื่องมือ	เหมาะสม ทันสมัย ประสิทธิภาพสูง	ไม่เหมาะสม ล้าสมัย ขาดร่นบอย ต้นทุนสูง
ทักษะบริหาร	เชี่ยวชาญ มีอาชีพ รอบคอบ มีวิสัยทัศน์ดี	อู้อ้อ ขาดวิสัยทัศน์ อยู่พ้อให้รอดตัว

ที่มา : เอกสารงานนำเสนอคู่มือการวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่น

ปัจจัยภายนอก ประกอบด้วย

- ด้านการเมือง รวมถึงระดับความขัดแย้ง และกลุ่มผลประโยชน์
- ด้านเศรษฐกิจ ได้แก่ เศรษฐกิจรวมในเขตพื้นที่ (เช่น ผลผลิต รายได้ รายจ่าย การออม การลงทุน การใช้ที่ดิน แรงงาน) การเกษตรกรรม การพาณิชย์กรรม การคลัง
- ด้านสังคม
- นโยบายรัฐบาล/กฎหมาย
- เทคโนโลยี

การวิเคราะห์โอกาสเป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่มีสภาพเป็นเช่นไร เหตุการณ์ของโลกของประเทศ ของจังหวัด และของอำเภอที่เกิดขึ้นจะส่งผลกระทบต่อท้องถิ่นอย่างไร มีการเปลี่ยนแปลงใดที่เป็นประโยชน์ หรือเป็นโอกาสอันดีต่อท้องถิ่น โดยจะต้องพิจารณาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครอง และเทคโนโลยี

การวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคหรือข้อจำกัด เป็นการศึกษาสภาพแวดล้อมภายนอกที่เป็นอุปสรรคหรือภาวะคุกคาม ก่อให้เกิดผลเสียหรือเป็นข้อจำกัดต่อท้องถิ่น โดยจะต้องพิจารณาทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง และเทคโนโลยี

ตารางที่ 2.13

ตัวอย่างลักษณะการวิเคราะห์โอกาส-อุปสรรค

ปัจจัย	โอกาส (Opportunities)	อุปสรรค (Threats)
การเมือง	นิ่ง มีเสถียรภาพ สร้างโอกาส นโยบายเอื้ออำนาจ	วุ่นวาย เปลี่ยนแปลงบ่อย นโยบายไม่เอื้ออำนาจ
เศรษฐกิจ	เศรษฐกิจพอเพียง ดอกเบี้ยต่ำ แรงงานคุณภาพราคาถูก	แข่งขัน เน้นความเร็วและรอบคอบ ต้นทุนสินค้าแพง แข่งขัน เอาจริงเอาจัง ไร้ระเบียบ วัฒนธรรมเสื่อม
วิทยาการ	อินเทอร์เน็ต อีเมล ข้อมูล ภูมิปัญญาท้องถิ่น	ไล่ตามไม่ทัน มากเกินไป เกิดช่องว่างของการพัฒนา

ที่มา : เอกสารงานนำเสนอคู่มือการวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่น

การวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินปัจจัยภายนอกและปัจจัยภายใน สามารถพิจารณาได้ ดังนี้

1. การค้นหา จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ต้องเป็นการระดมความเห็นจากกลุ่มคนที่หลากหลาย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นประโยชน์อย่างถูกต้อง แท้จริง

2. เมื่อมีการระดมความเห็นแล้ว ต้องนำมาจัดหมวดหมู่ของประเด็นต่างๆ หากมีข้อขัดแย้ง หรือความไม่ชัดเจนในประเด็น ความเห็นใด ต้องบันทึกไว้เพื่อหาข้อมูลเพิ่มเติม ต้องไม่ใช่วิธีการตัดสินใจเพื่อเลือกอย่างใดอย่างหนึ่งในทันทีเพราะจะทำให้มีการเผชิญหน้ากัน

3. เพื่อเป็นการคัดเลือกประเด็น จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ที่มีการนำเสนออย่างหลากหลาย จึงต้องให้ที่ประชุมพิจารณาให้น้ำหนักคะแนน แล้วนำมาหาค่าเฉลี่ย โดยอาจมีการให้น้ำหนักคะแนนเป็น 4 ระดับในแต่ละด้าน ดังนี้

ตารางที่ 2.14

ตัวอย่างการให้น้ำหนักค่าคะแนนประเด็น จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค

ด้าน	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่มี
จุดแข็ง	3	2	1	0
จุดอ่อน	-3	-2	-1	0
โอกาส	3	2	1	0
อุปสรรค	-3	-2	-1	0

ที่มา : เอกสารงานนำเสนอคู่มือการวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่น

เมื่อมีการจัดลำดับของประเด็นในแต่ละด้านแล้ว จึงดึงประเด็นสำคัญมาพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ อาจดึงประเด็นสำคัญมาเพียงด้านละ 7-10 ประเด็น

4. นำประเด็นมาเข้าตารางวิเคราะห์ (Tows Matrix) เพื่อกำหนดแนวทางการตัดสินใจ โดยใช้การสร้างมิติร่วมระหว่างจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และภัยคุกคาม เพื่อให้ทราบว่าจะสถานะขององค์กรอยู่ในสถานะใดใน 4 สถานะ ดังต่อไปนี้

4.1 SO (สถานการณ์ภายในเป็นจุดแข็งและสถานการณ์ภายนอกเป็นโอกาส)

4.2 WO (สถานการณ์ภายในเป็นจุดอ่อนและสถานการณ์ภายนอกเป็นโอกาส)

4.3 ST (สถานการณ์ภายในเป็นจุดแข็งและสถานการณ์ภายนอกเป็นภัยคุกคาม)

4.4 WT (สถานการณ์ภายในเป็นจุดอ่อนและสถานการณ์ภายนอกเป็นภัยคุกคาม)

ในการวิเคราะห์ SWOT เชิงยุทธศาสตร์ ขอบเขตในการวิเคราะห์ พิจารณาจากเขตการปกครองของ อบต. เป็นหลัก สิ่งต่าง ๆ ที่เป็นประเด็นที่ปรากฏหรือมีอยู่ในเขตการปกครองของ อบต. ถือว่าเป็นปัจจัยภายใน ส่วนประเด็นที่ปรากฏหรือมีอยู่นอกเขตการปกครองของ อบต. ถือว่าเป็นปัจจัยภายนอก

ส่วนการวิเคราะห์ SWOT เชิงโครงการ/กิจกรรม ขอบเขตในการวิเคราะห์ จะใช้หน่วยการบริหารของ อบต. เป็นหลัก สิ่งที่เป็นทรัพยากรในการบริหาร และองค์ประกอบของ อบต. เช่น สภาพท้องถิ่น ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือสิ่งที่ปรากฏหรือมีอยู่ซึ่งอยู่ในขอบเขตที่ อบต. สามารถควบคุม กำกับดูแลได้ ถือว่าเป็นปัจจัยภายใน

ส่วนสิ่งที่ปรากฏหรือมีอยู่แต่ อปท. ไม่สามารถควบคุมกำกับดูแลได้ ไม่ว่าสิ่งนั้นจะอยู่ภายในหรือภายนอกเขตการปกครองของ อปท. ก็ตาม ถือว่าเป็นปัจจัยภายนอก

2.4 การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น

จากการศึกษาพบว่า ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554)¹⁵ ได้จัดทำคู่มือสำหรับผู้บริหารงานท้องถิ่น โดยมีเนื้อหาสำคัญ 3 ส่วน ได้แก่ (1) กรอบคิดในการประเมินฐานะทางการเงินการคลังของ อปท. (2) ข้อมูลฐานะทางการเงินของเทศบาลในปีงบประมาณ 2552 จำนวน 972 แห่ง สำหรับใช้เป็นข้อมูลเทียบเคียงผลการดำเนินงาน (Benchmarking) ของ อปท. แห่งต่าง ๆ และ (3) แนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการเงินของ อปท. ที่มีความเป็นรูปธรรม

สำหรับแนวทางในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการเงินของ อปท. ที่มีความเป็นรูปธรรม ดร.วีระศักดิ์ (2554) ได้แบ่งแนวทางออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ (1) ระดับมหภาค และ (2) ระดับผู้บริหารท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

2.4.1 ระดับมหภาค

2.4.1.1 การพัฒนาระบบกำกับดูแลการบริหารการเงิน (Financial Monitoring System)

ระบบการประเมินฐานะทางการเงินของท้องถิ่นในระดับมหภาคเป็นระบบปฏิบัติการที่ควรได้รับการพัฒนาขึ้นและมีการนำไปใช้อย่างจริงจัง เพื่อให้มีหลักประกันว่าการใช้ทรัพยากรทางการเงินในมือของ อปท. ที่มีมากกว่า 4 แสนล้านบาทต่อปี จะมีความเข้มแข็งและไม่มีปัจจัยเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาวิกฤตการเงินและการบริหารสภาพคล่องทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

กรอบวิเคราะห์ฐานะทางการเงินของท้องถิ่นในครั้งนี้สามารถนำมาใช้เป็นฐานสำหรับการพัฒนาระบบกำกับดูแลฐานะทางการเงินของท้องถิ่นแห่งต่าง ๆ โดยมี 2 ขั้นตอน ดังนี้

1) การพัฒนาระบบการรายงานข้อมูลและประมวลผลฐานะทางการเงินการคลัง

ปัจจุบัน การเก็บข้อมูลการเงินการบัญชีและงบประมาณจากท้องถิ่นแห่งต่าง ๆ ได้มาจากงบแสดงฐานะทางการเงิน งบรายรับ-จ่ายเงินสด ข้อบัญญัติ/เทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีและหมายเหตุประกอบงบการเงิน ซึ่งท้องถิ่นได้จัดทำและรายงานผลให้แก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นรับทราบอยู่เป็นประจำรายไตรมาสและทุกสิ้นปีงบประมาณแล้ว อย่างไรก็ตาม การพัฒนาระบบหรือช่องทางการส่งผ่านข้อมูลเหล่านั้นเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ โดยการประมวลผลแสดงฐานะทางการเงินของท้องถิ่นในภาพรวมของประเทศ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและ/หรือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกอ.) ควรประสานงานร่วมกัน

¹⁵ ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ (2554). การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. คู่มือสำหรับนักบริหารงานท้องถิ่นในยุคใหม่. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. สามารถเข้าถึงได้ที่เว็บไซต์ URL: <http://www.kpi.ac.th/kpith/downloads/55-09-10/ท้องถิ่น/3_การเงิน_อปท.pdf>

ปัจจุบันกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้พัฒนาระบบข้อมูลการเงินการบัญชีอิเล็กทรอนิกส์ของท้องถิ่น (Electronic Local Administration Accounting System: E-LAAS) โดยที่ อปท. แห่งต่าง ๆ จะบันทึกข้อมูลการเงินการบัญชี ข้อมูลพื้นฐานขององค์กร และข้อมูลงบประมาณและการเบิกจ่าย ส่งให้แก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นประจำอยู่แล้ว การดำเนินการพัฒนาระบบข้อมูลฐานะทางการเงินของ อปท.

การพัฒนาระบบการรายงานข้อมูลและประมวลผลฐานะทางการเงินการคลัง จึงควรเป็นการปรับแต่งลักษณะการรายงานข้อมูล (Format) จากฐานข้อมูลดังกล่าวเพื่อให้สามารถประมวลและแสดงผลฐานะทางการเงินของ อปท. ได้ทั่วประเทศ

2) การพัฒนาแนวนโยบายและสังสัญญาณที่ชัดเจนเกี่ยวกับการบริหารการเงินการคลัง และงบประมาณ โดยอิงกับข้อมูลการเงินการบัญชีของท้องถิ่นที่ได้ประมวลผลขึ้น

ที่ผ่านมาการส่งสัญญาณที่ชัดเจนจากส่วนกลางให้แก่ อปท. เกี่ยวกับนโยบาย เศรษฐกิจการคลัง การบริหารการเงินและงบประมาณ หรือมาตรฐานการบัญชีและการดำเนินงานด้านต่าง ๆ มิได้กระทำอย่างเป็นระบบหรือมีข้อมูลสนับสนุนอย่างเพียงพอ ทำให้นโยบายหรือหนังสือสั่งการจาก หน่วยงานที่ทำหน้าที่กำกับดูแลท้องถิ่นในช่วงที่ผ่านมาเกิดขึ้นแบบแยกส่วนเฉพาะเรื่องเฉพาะจุด (Piecemeal) ล่าช้าไม่ทันการต่อข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้น และไม่สะท้อนถึงทิศทางที่ชัดเจนในการบริหาร การเงินการคลังของท้องถิ่นให้มีความเข้มแข็งและมีความเป็นอิสระแต่ประการใด

การดำเนินการในเรื่องนี้อาจอยู่ในรูปของคณะกรรมการไตรภาคีจากภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ ส่วนราชการที่รับผิดชอบดูแล อปท. ผู้แทนของ อปท. และอาจมีผู้แทนจากภาควิชาการ ร่วมกันวิเคราะห์และประเมินสถานการณ์ด้านการเงินการคลังท้องถิ่นจากข้อมูลรายงานฐานะทางการเงินที่ได้ จัดทำขึ้น แล้วจึงพัฒนาเป็นแนวนโยบายบริหารงานคลังท้องถิ่นเพื่อช่วยเสนอแนะทิศทางที่ชัดเจนแก่ อปท. ในการบริหารการเงินการคลังและการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับสถานการณ์บริบทแวดล้อมต่อไป

2.4.1.2 การส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนารอบการก่อหนี้ของท้องถิ่น

ปัจจุบันแม้กฎหมายที่เกี่ยวข้องจะให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการก่อหนี้ได้ก็ตาม แต่กฎระเบียบ ดังกล่าวมักกำหนดเพียงขั้นตอนและผู้มีอำนาจในการอนุมัติการก่อหนี้ระยะยาวของ อปท. เป็นสำคัญ มิได้มีการวางแผนหรือหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนเพื่อส่งเสริมการก่อหนี้เพื่อการลงทุนให้กับ อปท. เท่าใดนัก ผู้บริหารท้องถิ่น จำนวนมากจึงขาดความรู้ความเข้าใจที่เหมาะสมและนำไปสู่การขาดแรงจูงใจในการก่อหนี้เพื่อการลงทุน ในระดับที่ควรจะเป็นสำหรับการพัฒนาเมืองและชุมชน ในการนี้จึงควรส่งเสริมให้มีการพัฒนาแนวทางการลงทุนและการก่อหนี้ (Debt Financing Framework) ของ อปท. และรวมถึงการฝึกอบรมทักษะผู้บริหาร ท้องถิ่นให้มีแนวคิดการทำงานในเชิงรุกและมีทัศนคติที่ถูกต้องในการเพิ่มขีดความสามารถทางการเงิน (Financial leverage) ขององค์กรผ่านการก่อหนี้ในตลาดเงินหรือตลาดทุนตามความจำเป็น มาตรการเหล่านี้ ย่อมช่วยให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความเข้าใจที่ถูกต้องเกี่ยวกับการพัฒนาโครงการลงทุนและการระดม

ทรัพยากรจากตลาดเงินหรือตลาดทุนมากขึ้น ซึ่งอาจมีส่วนส่งเสริมให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความกล้าที่จะคิดริเริ่มโครงการใหม่ ๆ ที่จำเป็นต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นให้เจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืนมากขึ้น

ทั้งนี้ กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังควรร่วมกันพัฒนาแนวทางการลงทุนและกรอบการก่อหนี้ของ อปท. ขึ้น และควรปรับเปลี่ยนฐานคิดไปในทิศทางที่ช่วยกระตุ้นการก่อหนี้สาธารณะเพื่อการลงทุนพัฒนาท้องถิ่นให้มากขึ้น จากเดิมที่ส่วนราชการเหล่านี้มุ่งเน้นเพียงเฉพาะการควบคุมที่เข้มงวดก่อนการก่อหนี้ (Ex ante) มาสู่การกำหนดมาตรการส่งเสริมและดูแลการก่อหนี้ของ อปท. (Disciplinary and Ex post) ตามสมควร อันจะเป็นการช่วยผ่อนคลายกฎเกณฑ์ต่างๆ ที่ไม่จำเป็นในการก่อหนี้ของท้องถิ่นลง ซึ่งจะมีส่วนช่วยกระตุ้นให้ผู้บริหารท้องถิ่นกล้าที่จะริเริ่มการก่อหนี้ผูกพันในระยะยาวเพื่อนำเงินไปลงทุนพัฒนาเมืองตามความเหมาะสมและจำเป็นได้ต่อไป

2.4.1.3 การพัฒนามาตรฐานการบัญชีและการบริหารสินทรัพย์ท้องถิ่นให้มีความเป็นสากล

ปัจจุบัน อปท. ยังมีได้จัดทำมาตรฐานการบัญชีให้มีความเป็นสากล (Generally Accepted Accounting Principles: GAAPs) การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินจึงอาจมิได้ให้ข้อมูลที่ถูกต้องเพียงพอสำหรับการกำหนดนโยบายการจัดบริการสาธารณะและการจัดการทรัพย์สินของท้องถิ่นที่เหมาะสม ยกตัวอย่างเช่น ระบบบัญชีท้องถิ่นในปัจจุบันไม่มีการบันทึกบัญชีรายการครุภัณฑ์และสิ่งก่อสร้างถาวรบางประเภท ครุภัณฑ์และสินทรัพย์ถาวรของท้องถิ่นมิได้มีการปรับค่าเสื่อมราคา ทำให้มูลค่าทางบัญชีของสินทรัพย์ถาวรเหล่านี้มิใช่มูลค่าปัจจุบัน เป็นต้น

ดังนั้น การประเมินความเพียงพอของการจัดบริการสาธารณะจากมูลค่าทรัพย์สินถาวรนี้จึงยังมีข้อตัวเลขที่ต้องเท่าที่ควร นอกจากนี้ การที่ผู้บริหารท้องถิ่นไม่ทราบข้อมูลที่ชัดเจนและถูกต้องว่าสินทรัพย์ถาวรที่อยู่ในความดูแลของท้องถิ่นมีเป็นจำนวนและมูลค่าเท่าใด ทำให้ผู้บริหารท้องถิ่นไม่สามารถวางแผนการใช้ประโยชน์และ/หรือแผนการซ่อมบำรุงสินทรัพย์เหล่านั้นได้อย่างเต็มที่ในช่วงเวลาที่เหมาะสม อันส่งผลต่อเนื่องทำให้การบริหารและใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ต่าง ๆ ขาดประสิทธิภาพ และมีอาจประเมินถึงความคุ้มค่าในการดำเนินงานได้อย่างตรงไปตรงมา

ด้วยเหตุนี้ จึงควรส่งเสริมให้การจัดทำบัญชีของ อปท. มีมาตรฐานเป็นสากล เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีข้อมูลที่ถูกต้องสำหรับการตัดสินใจทางการบริหารและจัดบริการสาธารณะ และเพื่อให้มีข้อมูลทางการเงินการบัญชีอย่างถูกต้องเพียงพอสำหรับการตรวจสอบติดตามประสิทธิภาพประสิทธิผลในการดำเนินงานและการใช้ประโยชน์จากสินทรัพย์ขององค์กร ทั้งนี้ ในระยะสั้นอาจกำหนดให้ อปท. ใช้มาตรฐานการบัญชีภาครัฐที่จัดทำขึ้นโดยสำนักมาตรฐานด้านการบัญชีภาครัฐ กรมบัญชีกลางไปพลางก่อน ส่วนในระยะยาวนั้นกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กรมบัญชีกลาง และสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินควรร่วมกันพัฒนามาตรฐานและนโยบายการบัญชีสำหรับใช้ใน อปท. ขึ้นเป็นการเฉพาะต่อไป

2.4.1.4 การตรวจสอบเชิงการบริหารร่วมกับการตรวจสอบการเงินการบัญชี

ข้อจำกัดของการตรวจสอบติดตามผลทางการเงินการบัญชี (Financial audit) ที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ เป็นการประเมินผลที่ปลายน้ำ (After the fact) หลังจากที่มีการบริหารจัดการหรือปฏิบัติงาน

ตามแนวนโยบายบริหารจัดการที่กำหนดขึ้นแล้ว ผลปฏิบัติการด้านการเงินการคลังจะออกมาดีหรือไม่ดี ส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับนโยบายการบริหารจัดการที่ต้นทาง (Upstream) ว่ามีการกำหนดมาดีมากน้อยเพียงใด เป็นที่น่าเสียดายว่า การตรวจสอบติดตามผลการปฏิบัติงานของท้องถิ่นในปัจจุบัน (โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน) ให้ความสำคัญกับการตรวจสอบทางการเงินการบัญชีเป็นหลักเท่านั้น โดยจะให้ความสำคัญกับการตรวจสอบความถูกต้องของการทำบัญชี การรับ - จ่ายเงิน การจัดซื้อจัดจ้าง และการพัสดุ แต่ยังมีได้มีการตรวจสอบว่านโยบายการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ของ อปท. มีความเหมาะสมหรือมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากน้อยเพียงใด ด้วยเหตุนี้ หากต้องการเพิ่มศักยภาพทางการเงินการคลังท้องถิ่นได้อย่างยั่งยืนแล้วนั้น ควรมีการพัฒนาแนวทางการตรวจสอบด้านการบริหารจัดการของ อปท. (Local management audit) ให้เกิดขึ้นอย่างเป็นระบบและถูกนำไปใช้จริงต่อไป

ประเด็นในการตรวจสอบด้านการบริหารจัดการอาจรวมถึงการวิเคราะห์ (1) ความจำเป็นเร่งด่วนของนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาท้องถิ่น (Policy Priorities) (2) แผนการจัดบริการสาธารณะและการลงทุนของเทศบาล (3) นโยบายการเงินการคลัง การบัญชี และการงบประมาณท้องถิ่น (4) นโยบายการก่อหนี้และการรักษาวินัยทางการเงินการคลัง (5) ประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรบุคคลและสินทรัพย์ถาวร (6) ความคุ้มค่า ต้นทุน และ/หรือประสิทธิภาพประสิทธิผลของการใช้จ่ายงบประมาณท้องถิ่น และ (7) เหตุผลความจำเป็นในการกำหนดกฎระเบียบทางการเงินการคลัง และการงบประมาณท้องถิ่นด้านต่างๆ เป็นต้น

ในการดำเนินการเช่นนี้ มีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาชุดของทักษะและองค์ความรู้ของผู้ตรวจสอบทั้งภายนอก (สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน และกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) และภายใน (หน่วยตรวจสอบภายในของท้องถิ่น) ที่มีความแตกต่างไปจากการตรวจสอบทางการเงินการบัญชีที่คุ้นเคยกันมาแต่เดิม มีการปรับปรุงบทบาทของหน่วยตรวจสอบให้เกิดความสมดุลระหว่างการตรวจสอบทางการเงินการบัญชีและการตรวจสอบในเชิงบริหารจัดการ นอกจากนี้ ควรเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้เสีย (Stakeholders) ในกิจการของ อปท. อาทิสถาบันทางการเงิน ภาคประชาสังคม หรือภาควิชาการ ฯลฯ เข้าร่วมในการตรวจสอบด้านต่าง ๆ อย่างเข้มข้นและเปิดกว้างต่อไป

2.4.1.5 การปรับบทบาทของราชการส่วนกลางและภูมิภาค เพื่อส่งเสริมความเข้มแข็งทางการเงินการคลังท้องถิ่น

อปท. มีสถานะทางการเงินการคลัง (Fiscal entity) และมีตัวตนทางบัญชี (Accounting entity) เป็นของตนเอง ซึ่งแตกต่างไปจากส่วนราชการทั่วไปที่มีฐานะเป็นเพียงหน่วยปฏิบัติการหนึ่งของรัฐบาลที่ไม่จำเป็นต้องดูแลรับผิดชอบฐานะทางการเงินการคลังของตนเอง อปท. แต่ละแห่งล้วนมีอิสระและมีฐานะทางการเงินการคลังของตนเองที่ต้องรับผิดชอบตามแต่สภาพบริบทพื้นฐานและนโยบายบริหารการเงินการคลังที่มีได้ขึ้นต่อกันและกัน มีการระดมทรัพยากรของตนเองในรูปภาษีอากรและรายได้อื่น ๆ

และรวมถึงการมีอิสระในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของตนเองที่ต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับบริบทพื้นฐานและความต้องการเร่งด่วนของประชาชนในชุมชน

ดังนั้น ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจึงควรปรับเปลี่ยนฐานคิดที่มีต่อ อปท. โดยควรคำนึงถึงความเป็นอิสระในการบริหารงานของท้องถิ่นภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย และจำเป็นจะต้องพัฒนาแนวทางสำหรับการส่งเสริมและกำกับดูแล อปท. ขึ้นเป็นการเฉพาะ โดยที่ไม่จำเป็นต้องใช้กฎเกณฑ์หรือมาตรฐานเดียวกันกับราชการส่วนกลางเสมอไป

ความเป็นอิสระของ อปท. ควรนำไปสู่การมีแนวทางการปฏิบัติเฉพาะด้านที่เกื้อหนุนต่อการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในชุมชนท้องถิ่นโดยตรง (มิใช่ตอบสนองต่อความต้องการและ/หรือการสั่งการของราชการส่วนกลาง) ซึ่งควรครอบคลุมถึงความเป็นอิสระในด้าน

- 1) การจัดทำแผนพัฒนาและแผนการดำเนินงานของท้องถิ่น
- 2) การบริหารการเงินการบัญชี การงบประมาณ และการก่อหนี้เพื่อการลงทุน
- 3) อำนาจทางภาษีอากร การบริหารทรัพยากรบุคคลและการบริหารสินทรัพย์ต่าง ๆ ของท้องถิ่น
- 4) มาตรฐานการดำเนินงาน และแนวทางการตรวจสอบทางการเงินการบัญชีและการบริหารจัดการสำหรับ อปท.

ทั้งนี้ ความเป็นอิสระของ อปท. ในด้านต่างๆ ข้างต้นมิได้หมายความว่า การปฏิบัติงานของ อปท. ปราศจากซึ่งกฎเกณฑ์หรือแนวปฏิบัติแต่ประการใด หากแต่หมายความว่า มาตรฐานหรือกฎเกณฑ์ต่างๆ ควรได้รับการพัฒนาขึ้นเป็นการเฉพาะสำหรับ อปท. เท่านั้น และไม่ควรมีอุปสรรคต่อการดำเนินงานของท้องถิ่นในการดูแลทุกข์สุขของประชาชน การนำแนวปฏิบัติที่บังคับใช้กับส่วนราชการทั่วไปบนมาตรฐานเดียวกัน (Uniformity) มาบังคับใช้กับ อปท. ย่อมเป็นเรื่องที่ไม่เหมาะสม และไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นฐานและข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในชุมชนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่มีความแตกต่างหลากหลายอยู่เป็นทุนเดิม

อย่างไรก็ดี ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็คือ ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยังมิได้แสดงบทบาทหน้าที่ไปในทิศทางที่ส่งเสริมต่อความเป็นอิสระและความเข้มแข็งทางการเงินการคลังให้แก่ท้องถิ่นเท่าที่ควร อาทิ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นให้ความสำคัญกับบทบาทในการกำกับและควบคุมการบริหารการเงินการคลังของ อปท. มากกว่าที่จะแสดงบทบาทส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถบริหารกิจการภายในชุมชนท้องถิ่นได้อย่างเป็นอิสระภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจึงยังมิได้มีมาตรการใดๆ ที่เป็นรูปธรรมที่ส่งเสริมให้ อปท. ริเริ่มนวัตกรรมทางการบริหารด้านการเงินการคลังและการจัดบริการสาธารณะของตนเอง ในทำนองเดียวกันส่วนราชการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมบัญชีกลาง ฯลฯ ก็ยังมิได้ให้ความสนใจต่อความเป็นอิสระในการบริหารงานและการจัดบริการสาธารณะของ อปท. อีกทั้งยังมิได้สนใจว่าจะช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งให้กับฐานะทางการเงินการคลังและการดำเนินงานของ อปท. แต่อย่างใด

ส่วนราชการเหล่านี้จึงยังมิได้มีส่วนช่วยพัฒนาระบบการบริหารงานคลังท้องถิ่นที่จำเป็น อาทิ มาตรฐานการเงินการบัญชีและการจัดซื้อจัดจ้างของ อปท. ระบบตรวจสอบติดตามผลด้านการเงิน การบัญชีและการบริหารจัดการของ อปท. หรือแม้แต่วิธีการติดตามผลฐานะทางการเงินท้องถิ่น ส่วนราชการเหล่านี้ต่างมุ่งแสดงบทบาทของการเป็นผู้คุมกฎ (Regulator) ที่เข้มงวดเกินควรจนบ่อยครั้งทำให้ อปท. ขาดแรงจูงใจในการปฏิบัติหน้าที่ในการให้บริการแก่ประชาชนอย่างเต็มที่ตามศักยภาพขององค์กรที่มีอยู่

ดังนั้น หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องจึงควรมีการปรับบทบาทและความสัมพันธ์ทางการคลัง (Intergovernmental Fiscal Relationships) ระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทั้งกับ อปท. ที่เกี่ยวพันใน 4 ประเด็นต่อไปนี้

- 1) ท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้อย่างเป็นอิสระและปราศจากซึ่งแรงกดดันด้านการเงิน หรือจากข้อกำหนดควบคุมที่ไม่จำเป็น
- 2) หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องควรแสดงบทบาทเป็นเพียงผู้ที่กำกับดูแล ให้คำแนะนำ และตรวจสอบผลการดำเนินงานของท้องถิ่นทั้งในเชิงประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการบริหารจัดการ และในด้านความถูกต้องของการดำเนินงาน
- 3) หน่วยราชการที่เกี่ยวข้องควรกำหนดมาตรการส่งเสริม หรือจูงใจให้ อปท. ปฏิบัติหน้าที่ในการดูแลทุกข์สุขของประชาชนอย่างสุดความสามารถทางการเงินการคลัง มีการพัฒนาระบบข้อมูลระบบปฏิบัติการ หรือมาตรการป้องกันและกำกับดูแลตามจำเป็นเพื่อมิให้การปฏิบัติงานของท้องถิ่นก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรของสาธารณะ
- 4) หน่วยราชการที่รับผิดชอบควรทำหน้าที่ส่งสัญญาณในการบริหารการเงินการคลังที่ชัดเจนและเป็นรูปธรรมให้แก่ อปท. ได้รับทราบและเตรียมการรับมือหรือปรับตัวต่อสถานการณ์ต่าง ๆ ได้เป็นการล่วงหน้า

2.4.2 ระดับผู้บริหารท้องถิ่น

ที่ผ่านมาผู้บริหารท้องถิ่นมักจะมีทัศนคติว่า การบริหารการเงินการบัญชีเป็นประเด็นปลีกย่อยเป็นเรื่องในทางปฏิบัติจึงปล่อยให้เป็นที่ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติงานที่ดำเนินการและดูแลข้อมูลต่าง ๆ กันเอง อย่างไรก็ตามในยุคนี้นี้ความคาดหวังของประชาชนที่มีต่อบริการของ อปท. เพิ่มขึ้นตลอดเวลา จึงมีความจำเป็นที่จะต้องกระตุ้นให้ผู้บริหารท้องถิ่นตรวจสอบติดตามฐานะทางการเงินขององค์กรอยู่เป็นประจำ และสร้างให้เป็นวัฒนธรรมการทำงานยุคใหม่ของท้องถิ่นที่มุ่งคำนึงถึงการดูแลทุกข์สุขของประชาชนอย่างเต็มศักยภาพ โดยใช้ประโยชน์จากข้อมูลต่าง ๆ ของท้องถิ่นที่มีอยู่อย่างรอบด้าน

โดยทั่วไป ผู้บริหารท้องถิ่นควรติดตามใน 4 ประเด็นสำคัญต่อไปนี้

- 1) สภาพคล่องของท้องถิ่นอยู่ในระดับเพียงพอสำหรับการให้บริการของท้องถิ่นในเชิงรุกหรือไม่ โดยการประเมินระดับเงินสด และเงินฝากของท้องถิ่น
- 2) มาตรการเพิ่มรายได้ หรือเสริมสภาพคล่องในระยะสั้น เช่น การจัดเก็บค่าบริการประเภทใหม่ และการเร่งรัดติดตามลูกหนี้ภาษีท้องถิ่น เป็นต้น

3) เงินสะสม แหล่งเงินทุนภายในและภายนอก อปท. รวมถึงทรัพยากรอื่น ที่สามารถใช้พัฒนาโครงการลงทุนในการให้บริการสาธารณะเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่น และแก้ไขปัญหาของประชาชน มีจำนวนมากน้อยเพียงใด เพียงพอหรือไม่

4) ขีดความสามารถในการก่อหนี้หากท้องถิ่นจำเป็นต้องระดมทรัพยากรจากตลาดเงินหรือตลาดทุนมีมากน้อยเท่าใด

ในขณะที่หน่วยงานของรัฐบาลส่วนกลาง ได้แก่ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า สมาคมของ อปท. หรือสถาบันการศึกษา ควรจัดให้มีการพัฒนาทักษะและความรู้ความเข้าใจให้แก่ผู้บริหารท้องถิ่นในการใช้ข้อมูลการเงินการบัญชีและการงบประมาณ เพื่อการวางแผนและตัดสินใจเกี่ยวกับนโยบายการเงินการคลังและการจัดบริการสาธารณะให้เหมาะสมกับบริบทแวดล้อมทางสังคมและเศรษฐกิจ และสอดคล้องกับความคาดหวังของประชาชน

การพัฒนาให้ผู้บริหารท้องถิ่นทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายประจำมีความรู้ความเข้าใจในเรื่องดังกล่าวร่วมกันจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งเพื่อสามารถนำพาให้ท้องถิ่นทำงานในเชิงรุกเพื่อการแก้ไขปัญหาเร่งด่วนของประชาชน โดยองค์กรความรู้เกี่ยวกับการใช้ข้อมูลการเงินการบัญชีและการงบประมาณที่จำเป็นมี 8 เรื่อง ประกอบด้วย

1) การวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจสังคมและการกำหนดนโยบายการคลังและงบประมาณของเทศบาล

2) การวางแผนยุทธศาสตร์และการจัดทำงบประมาณ

3) การเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีและรายได้ท้องถิ่น

4) แนวปฏิบัติในการก่อหนี้เพื่อการลงทุน และช่องทางในการระดมทุน

5) การบริหารการเงิน สินทรัพย์ การจัดซื้อจัดจ้าง และการพัสดุ

6) การตรวจสอบผลการดำเนินงานด้านการเงินการบัญชีและการบริหารจัดการ

7) การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินและการพัฒนาระบบข้อมูลการเงินการบัญชีเพื่อการวางแผนและการตัดสินใจ

8) การวิเคราะห์ปัจจัยเสี่ยงด้านการเงินการคลังและกลยุทธ์ในการลดความเสี่ยง เป็นต้น

ทั้งนี้ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องข้างต้นควรร่วมกันพัฒนาองค์ความรู้ที่จำเป็นและนำไปถ่ายทอดให้กับผู้บริหารและบุคลากรของ อปท. เพื่อให้ผู้บริหารและบุคลากรมีความรู้ความเข้าใจที่จำเป็นเพียงพอสำหรับการบริหารงานคลังท้องถิ่นในยุคใหม่

บทที่ 3

การวางแผนการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพ

3.1 โครงสร้างการคลังและข้อมูลด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.1 การปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย

ภายใต้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 กำหนดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินเป็น 3 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 ระเบียบบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนที่ 2 ระเบียบบริหารราชการส่วนภูมิภาค และส่วนที่ 3 ระเบียบบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดย อปท. ในปัจจุบันจัดตั้งขึ้นโดยมีกฎหมายรองรับเป็นการเฉพาะตามประเภทของ อปท. หลักการแนวคิดของ อปท. คือ การเป็นองค์กรของรัฐที่มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่เป็นของตนเอง การกำกับดูแล อปท. ต้องทำเท่าที่จำเป็นตามที่กฎหมายบัญญัติ ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

3.1.1.1 อปท. มีฐานะเป็นส่วนราชการส่วนท้องถิ่นและเป็นนิติบุคคลที่จัดตั้งขึ้นโดยมีพระราชบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรองรับ

3.1.1.2 อำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะภายในท้องถิ่น เช่น การบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ การรักษาความสะอาดถนนและที่สาธารณะ และการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น และยังมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติท้องถิ่นโดยความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร การจัดทำงบประมาณและการจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน เป็นต้น

3.1.1.3 รูปแบบการบริหาร ผู้บริหาร อปท. มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนและมีสภาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สมาชิกสภามาจากการเลือกตั้งของประชาชนเพื่อพิจารณาการออกกฎหมาย (ข้อบัญญัติ) ของฝ่ายบริหารและตรวจสอบการบริหารงานของฝ่ายบริหาร

3.1.1.4 ด้านการคลัง

1) ด้านรายได้ ประกอบด้วย (1) รายได้ที่ อปท. จัดหาเอง (2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ (3) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปี

2) ด้านรายจ่าย เป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ฝ่ายบริหารเสนอ โดยความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัด (กรณีองค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา) หรือนายอำเภอ (กรณีองค์กรบริหารส่วนตำบล) และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร (กรณีกรุงเทพมหานคร)

3.1.1.5 การกำกับดูแล อปท. ทุกประเภทอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทยรวมถึงการออกระเบียบต่าง ๆ ว่าด้วยการเงิน การคลัง การบัญชี การงบประมาณ การโอน การจัดการทรัพย์สินและ

การซื้อ การจ้าง เป็นต้น ยกเว้นกรณีกรุงเทพมหานครซึ่งอำนาจหน้าที่ในการออกระเบียบต่าง ๆ ดังกล่าวเป็นของผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

3.1.2 รูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อปท.¹ แบ่งเป็น 5 รูปแบบ รวม 7,853 แห่ง ได้แก่ องค์การบริหารส่วนตำบล 5,492 แห่ง เทศบาล 2,283 แห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา โดย อปท. แต่ละรูปแบบมีประวัติการจัดตั้งโดยมีกฎหมายรองรับ ดังนี้

3.1.2.1 องค์การบริหารส่วนตำบลเป็น อปท. ที่เกิดขึ้นครั้งแรกตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ต่อมายกเลิกและปรับปรุงเป็นพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ภายหลังเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2475 จึงเกิด “สภาตำบล” ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย และมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญโดยการออกพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงฉบับที่ 5 พ.ศ. 2546

องค์การบริหารส่วนตำบลจะมีสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และมีนายก องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพื่อบริหารท้องถิ่นของตน

สำหรับหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งอยู่ในพื้นที่ชนบทมีลักษณะใกล้เคียงกับเทศบาลตำบล เช่น การบำรุงทางบกทางน้ำ การรักษาความสะอาดถนนและที่สาธารณะ และการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบล มีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีอากรบางประเภทเช่นเดียวกับ อปท. รูปแบบอื่น เช่น ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น และการออกข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยความเห็นชอบจากสภา องค์การบริหารส่วนตำบล และนายอำเภอ

สำหรับระเบียบว่าด้วยการคลัง การงบประมาณ การโอนการจัดการทรัพย์สิน การซื้อ การจ้าง ให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

ในส่วนของการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนตำบล กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจของนายอำเภอ

3.1.2.2 เทศบาล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2486 ต่อมาได้ยกเลิกโดยได้ปรับปรุงใหม่เป็นพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมีการแก้ไขมาจนถึงปัจจุบันเป็นฉบับที่ 12 พ.ศ. 2546 โดยการจัดตั้งเทศบาลเป็นไปตามหลักเกณฑ์ประกาศกระทรวงมหาดไทยซึ่งจะพิจารณาปัจจัยด้านจำนวนประชากรและรายได้เป็นหลัก ซึ่งแบ่งได้เป็น 3 ระดับ ได้แก่

¹ ข้อมูลจำนวน อปท. ณ วันที่ 27 กรกฎาคม 2556 รวบรวมโดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

- 1) เทศบาลตำบล มีจำนวน 2,081 แห่ง
- 2) เทศบาลเมือง ซึ่งเป็นท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งศาลากลางจังหวัดหรือชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 10,000 คน ขึ้นไป มีจำนวน 172 แห่ง
- 3) เทศบาลนคร ซึ่งเป็นท้องถิ่นชุมชนที่มีราษฎรตั้งแต่ 50,000 คนขึ้นไป มีจำนวน 30 แห่ง โดยเทศบาลแต่ละประเภทจะมีสภาเทศบาลที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด และมีนายกเทศมนตรีจำนวน 1 คน ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนเพื่อบริหารท้องถิ่นของตน

สำหรับหน้าที่ของเทศบาลตามที่กฎหมายกำหนดจะเกี่ยวกับเรื่องความเป็นอยู่ของประชาชน เช่น การรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน การบำรุงทางบกทางน้ำ การรักษาความสะอาดถนนและที่สาธารณะ และการกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล เป็นต้น

นอกจากนี้ เทศบาลยังมีอำนาจในการออกเทศบัญญัติโดยความเห็นชอบจากสภาเทศบาล ซึ่งเป็นเรื่องเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีอากร การจัดหางบประมาณ การโอนงบประมาณ การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน เป็นต้น

ประเด็นที่น่าสนใจ คือ เทศบาลจะมีรายได้ การกำหนดรายจ่ายผ่านการออกเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และทรัพย์สินเป็นของตนเอง หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเทศบาลมีสภาพเป็นนิติบุคคลที่แยกออกต่างหากจากรัฐบาลเช่นเดียวกับ อปท. รูปแบบอื่น ๆ ซึ่งสามารถดำเนินการต่าง ๆ ได้ภายใต้ขอบเขตอำนาจหน้าที่ของตนเอง

อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของเทศบาลยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย เช่น การออกเทศบัญญัติต่าง ๆ ต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัด ระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลัง วิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน และการจัดหาพัสดุให้เป็นไปตามที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด และการกำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจัดให้มีการตรวจสอบการคลัง การบัญชี หรือการเงินอื่น ๆ ของเทศบาลปีละครั้ง เป็นต้น

3.1.2.3 องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 ต่อมาได้ยกเลิกโดยได้ปรับปรุงใหม่อีก 8 ครั้ง เป็นพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 และมีการปรับปรุงกฎหมายจนถึง พ.ศ. 2546 อีก 2 ครั้ง

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีข้อแตกต่างจากเทศบาลโดยเขตพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่ง คือ เขตจังหวัด ซึ่งพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จะทับซ้อน อปท. รูปแบบอื่นที่อยู่ภายในจังหวัด

ในส่วนของอำนาจหน้าที่ ได้แก่ จัดทำแผนพัฒนา องค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด และจัดทำกิจการใด ๆ อันเป็นอำนาจหน้าที่ส่วนราชการท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดทำ

สำหรับประเด็นด้านการคลังของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีลักษณะและแนวทางดำเนินการเช่นเดียวกับเทศบาล รวมทั้งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงมหาดไทย

3.1.2.4 กรุงเทพมหานคร จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ต่อมาได้ยกเลิกโดยได้ปรับปรุงใหม่อีก 6 ครั้ง เป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และมีการปรับปรุงกฎหมายจนถึง พ.ศ. 2542 อีก 2 ครั้ง

กรุงเทพมหานคร เป็น อปท. รูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด ซึ่งการบริหารกรุงเทพมหานคร มีสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครที่มาจากการเลือกตั้ง

จุดเด่นของกรุงเทพมหานคร คือ มีการแบ่งเขตและมีสำนักงานเขตภายใต้การบริหารของผู้อำนวยการเขต และมีสภาเขตซึ่งอำนาจหน้าที่ในการพัฒนา สอดส่องและติดตามดูแลการดำเนินการของสำนักงานเขต และจัดสรรงบประมาณเพื่อพัฒนาเขต การออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร และผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร

การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนในกรุงเทพมหานคร รัฐบาลตั้งให้กรุงเทพมหานคร โดยตรง และกรุงเทพมหานครสามารถกู้เงินจากนิติบุคคลต่าง ๆ โดยความเห็นชอบของสภากรุงเทพมหานคร

3.1.2.5 เมืองพัทยา จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ต่อมาได้ยกเลิกโดยได้ปรับปรุงใหม่อีก 2 ครั้ง เป็นพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542

เมืองพัทยา เป็น อปท. รูปแบบพิเศษมีพื้นที่อยู่ในจังหวัดชลบุรีซึ่งการบริหารเมืองพัทยามีสภาเมืองพัทยา และนายกเมืองพัทยาที่มาจากการเลือกตั้ง

จุดเด่นของเมืองพัทยา คือ การตั้งงบประมาณเป็นเงินอุดหนุนเมืองพัทยา รัฐบาลตั้งให้เมืองพัทยาโดยตรง

3.1.3 สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1.3.1 สถานะด้านรายได้

รายได้ของ อปท. ก่อนข้างมีความซับซ้อน เนื่องจากการกำหนดรายได้ไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและไม่ใช่อาชีพของ อปท. ซึ่งมีหลายฉบับตามประเภทของรายได้ เป็นต้น โดยอาจแบ่งรายได้ของ อปท. เป็น 4 กลุ่ม ได้แก่ 1) รายได้ที่ อปท. จัดหาเอง 2) รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้ 3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และ 4) เงินอุดหนุน สรุปได้ดังนี้

1) รายได้ที่ อปท. จัดหาเอง

1.1) ภาษีอากร

1.1.1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 จัดเก็บจากฐานภาษี คือ ค่ารายปีของทรัพย์สิน (หมายความว่าจำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เขาได้ในปีหนึ่ง ๆ) ได้แก่ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือ

สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้น ในอัตราการจัดเก็บร้อยละสิบสองครึ่งของค่ารายปีจากผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือ เจ้าของทรัพย์สิน

1.1.2) ภาษีบำรุงท้องที่ ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 จัดเก็บจากฐานภาษี คือ ที่ดินตามราคาปานกลางของที่ดินที่คณะกรรมการพิจารณาดีราคาปานกลางของที่ดินประเมินในรอบระยะเวลาสี่ปีตามราคาปานกลางของที่ดิน 34 ชั้น ตั้งแต่ชั้นที่ 1 ราคาปานกลางของที่ดินไม่เกินไร่ละ 200 บาท (อัตราการจัดเก็บไร่ละ 50 สตางค์) จนถึงชั้นที่ 34 ราคาปานกลางของที่ดินเกินไร่ละ 30,000 บาท (อัตราการจัดเก็บไม่ต่ำกว่าไร่ละ 70 บาท) จากผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือ เจ้าของที่ดิน

ตารางที่ 3.1

บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 7

ภาษีไร่ละ				
ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน	บาท	สต.	หมายเหตุ
1	ไม่เกินไร่ละ 200 บาท	-	50	(1) ที่ดินที่ใช้ประกอบการกสิกรรมเฉพาะประเภทไม้ล้มลุกให้เสียถึงอัตรา แต่ถ้าเจ้าของที่ดินประกอบการกสิกรรมประเภทไม้ล้มลุกนั้นด้วยตนเอง ให้เสียอย่างสูงไม่เกินไร่ละ 5 บาท
2	เกินไร่ละ 200 บาท ถึงไร่ละ 400 บาท	1	-	
3	เกินไร่ละ 400 บาท ถึงไร่ละ 600 บาท	2	-	
4	เกินไร่ละ 600 บาท ถึงไร่ละ 800 บาท	3	-	
5	เกินไร่ละ 800 บาท ถึงไร่ละ 1,000 บาท	4	-	
6	เกินไร่ละ 1,000 บาท ถึงไร่ละ 1,200 บาท	5	50	
7	เกินไร่ละ 1,200 บาท ถึงไร่ละ 1,400 บาท	7	-	
8	เกินไร่ละ 1,400 บาท ถึงไร่ละ 1,600 บาท	8	-	
9	เกินไร่ละ 1,600 บาท ถึงไร่ละ 1,800 บาท	9	-	
10	เกินไร่ละ 1,800 บาท ถึงไร่ละ 2,000 บาท	10	-	ที่ดินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ก) เศษของไร่ให้คิดในอัตราลดลงตามส่วน (ข) เศษของหนึ่งตารางวา ให้ปัดทิ้ง (2) เมื่อคำนวณภาษีแล้ว เศษของ 10 สตางค์ ให้ปัดทิ้ง
11	เกินไร่ละ 2,000 บาท ถึงไร่ละ 2,200 บาท	11	-	
12	เกินไร่ละ 2,200 บาท ถึงไร่ละ 2,400 บาท	12	-	
13	เกินไร่ละ 2,400 บาท ถึงไร่ละ 2,600 บาท	13	-	
14	เกินไร่ละ 2,600 บาท ถึงไร่ละ 2,800 บาท	14	-	
15	เกินไร่ละ 2,800 บาท ถึงไร่ละ 3,000 บาท	15	-	
16	เกินไร่ละ 3,000 บาท ถึงไร่ละ 3,500 บาท	17	50	
17	เกินไร่ละ 3,500 บาท ถึงไร่ละ 4,000 บาท	20	-	
18	เกินไร่ละ 4,000 บาท ถึงไร่ละ 4,500 บาท	22	50	
19	เกินไร่ละ 4,500 บาท ถึงไร่ละ 5,000 บาท	25	-	
20	เกินไร่ละ 5,000 บาท ถึงไร่ละ 5,500 บาท	27	50	
21	เกินไร่ละ 5,500 บาท ถึงไร่ละ 6,000 บาท	30	-	

ภาษีไร่ละ					
ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน		บาท	สต.	หมายเหตุ
22	เกินไร่ละ 6,000 บาท ถึงไร่ละ 6,500 บาท		32	50	
23	เกินไร่ละ 6,500 บาท ถึงไร่ละ 7,000 บาท		35	-	
24	เกินไร่ละ 7,000 บาท ถึงไร่ละ 7,500 บาท		37	50	
25	เกินไร่ละ 7,500 บาท ถึงไร่ละ 8,000 บาท		40	-	
26	เกินไร่ละ 8,000 บาท ถึงไร่ละ 8,500 บาท		42	50	
27	เกินไร่ละ 8,500 บาท ถึงไร่ละ 9,000 บาท		45	-	
28	เกินไร่ละ 9,000 บาท ถึงไร่ละ 9,500 บาท		47	50	
29	เกินไร่ละ 9,500 บาท ถึงไร่ละ 10,000 บาท		50	-	
30	เกินไร่ละ 10,000 บาท ถึงไร่ละ 15,000 บาท		55	-	
31	เกินไร่ละ 15,000 บาท ถึงไร่ละ 20,000 บาท		60	-	
32	เกินไร่ละ 20,000 บาท ถึงไร่ละ 25,000 บาท		65	-	
33	เกินไร่ละ 25,000 บาท ถึงไร่ละ 30,000 บาท		70	-	
34*	เกินไร่ละ 30,000 บาท ให้เสียภาษีไร่ละ ดังต่อไปนี้ (๑) สำหรับราคาปานกลางของที่ดิน 30,000 บาทแรก ให้เสียภาษี 70 บาท (๒) สำหรับราคาปานกลางของที่ดินส่วนที่เกิน 30,000 บาท ให้เสียทุกๆ 10,000 บาท ต่อ 25 บาท เศษของ 10,000 บาท ถ้าถึง 5,000 บาท ให้ถือเป็น 10,000 บาท ถ้าไม่ถึง 5,000 บาท ให้ปัดทิ้ง *[แก้ไขโดย พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมฯ พ.ศ. 2524]				
35*	*[ชั้นที่ 35 ถึงชั้นที่ 43 ยกเลิกโดย พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมฯ พ.ศ. 2524]				

ที่มา: พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

1.1.3) ภาษีป้าย ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 จัดเก็บจากฐานภาษี คือ ป้าย แสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่น เพื่อหารายได้ไม่ว่า จะแสดงหรือโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษรภาพ หรือเครื่องหมายที่เขียน แกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏ ด้วยวิธีอื่น ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง โดย 1) ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน ให้คิดไม่เกินอัตรา 10 บาท ต่อห้าร้อยตารางเซนติเมตร 2) ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศ ให้คิดไม่เกินอัตรา 100 บาท ต่อห้าร้อยตารางเซนติเมตร และ 3) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทยไม่ว่าจะมีภาพหรือเครื่องหมายใดหรือไม่ และ ป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วน หรือทั้งหมดอยู่ใต้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ ให้คิดไม่เกินอัตรา 100 บาท ต่อห้าร้อยตารางเซนติเมตร จากผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือ เจ้าของป้าย

1.1.4) อากรฆ่าสัตว์ ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ. 2535 จัดเก็บตามประเภทของสัตว์ โดยคิดค่าอากรเป็นมูลค่าต่อตัวตั้งแต่ตัวละ 4-15 บาท

1.1.5) อากรังนกอีแอ่น ตามพระราชบัญญัติอากรังนกอีแอ่น พ.ศ. 2510 จัดเก็บจากผู้รับสัมปทานตามส่วนของจำนวนรังนกที่จัดเก็บได้ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรังนกอีแอ่นซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกำหนด

1.1.6) ภาษีบำรุง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 สำหรับน้ำมันต่าง ๆ และก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์จากการค้าในเขตจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกข้อบัญญัติจัดเก็บได้ไม่เกินลิตรละ 10 สตางค์

1.1.7) ภาษีบำรุง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 สำหรับยาสูบจากการค้าในเขตจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกข้อบัญญัติจัดเก็บได้ไม่เกินมวนละ 10 สตางค์

1.1.8) ค่าธรรมเนียมบำรุง องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 จากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม องค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกข้อบัญญัติจัดเก็บได้ไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าเช่าห้องพัก

1.1.9) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 สำหรับน้ำมันต่าง ๆ และก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์จากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยกรุงเทพมหานครออกข้อบัญญัติจัดเก็บได้ไม่เกินลิตรละ 5 สตางค์

1.2) ไม่ใช่ภาษีอากร

1.2.1) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

1.2.2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

1.2.3) ค่าธรรมเนียมในการเก็บและขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

1.2.4) ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตรับทำการเก็บขนสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

1.2.5) ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตรับทำการกำจัดสิ่งปฏิกูลหรือมูลฝอย ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

1.2.6) ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

1.2.7) ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตจัดตั้งตลาด ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

1.2.8) ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหาร ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

1.2.9) ค่าธรรมเนียมในการออกใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

1.2.10) ค่าตอบแทนรายปีในการอนุญาตปลูกสร้างอาคารหรือสิ่งอื่นใดล่วงล้ำลำแม่น้ำตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2546

1.2.11) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตปิดแผ่นประกาศหรือเขียนข้อความหรือภาพ ติดตั้งเขียนป้าย หรือเอกสาร หรือทั้ง หรือโปรยแผ่นประกาศ เพื่อโฆษณาแก่ประชาชน ตามพระราชบัญญัติรักษาความสะอาด และความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

1.2.12) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตก่อสร้าง ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

1.2.13) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตดัดแปลง ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

1.2.14) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตรื้อถอน ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

1.2.15) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเปลี่ยนการใช้ ตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

1.2.16) ค่าธรรมเนียมการตรวจแบบแปลนก่อสร้างหรือดัดแปลงอาคารตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

1.2.17) ค่าธรรมเนียมการฉีควัคซีน ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

1.2.18) ค่าธรรมเนียมเครื่องหมายประจำตัวสัตว์ ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

1.2.19) ค่าธรรมเนียมใบรับรองการฉีควัคซีน ตามพระราชบัญญัติโรคพิษสุนัขบ้า พ.ศ. 2535

1.2.20) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจัดตั้งสุสานและฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน ตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

1.2.21) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเป็นผู้ดำเนินการฌาปนสถานสาธารณะหรือสุสานและฌาปนสถานเอกชน ตามพระราชบัญญัติสุสานและฌาปนสถาน พ.ศ. 2528

1.2.22) เงินค่าปรับ ตามพระราชบัญญัติจราจรทางบก พ.ศ. 2522

1.2.23) เบี้ยปรับและค่าปรับ ตามพระราชบัญญัติป้องกันและระงับอัคคีภัย พ.ศ. 2542

1.2.24) ค่าปรับจากบุคคลที่ฝ่าฝืนหรือละเว้นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติข้างต้น 1.2.25) รายได้จากทรัพย์สิน ซึ่งเป็นรายได้จากการถือครองทรัพย์สินของ อปท. เช่น ตลาดสด อาคารพาณิชย์ให้เช่า และมีเงินฝากธนาคารและมีรายได้จากดอกเบี้ย เป็นต้น

1.2.26) รายได้จากสาธารณูปโภค เช่น สถานธนาภิบาล

1.2.27) รายได้เบ็ดเตล็ด

2) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บให้

2.1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534

กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งซึ่งได้รับภาษีมูลค่าเพิ่มอันเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล กฎหมายว่าด้วยรายได้สุขาภิบาล กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาและกฎหมายว่าด้วยราชการส่วนท้องถิ่นอื่น (กำหนดให้ อบท. ดังกล่าวมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร) ส่งมอบภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับทั้งจำนวนแก่กระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดสรรแก่ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าวแทน โดยปัจจุบันใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรตามแหล่งกำเนิดภาษีและเกณฑ์ประชากร

ทั้งนี้ ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้กรมสรรพากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น กรมสรรพากรสามารถหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บได้ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันอัตราค่าใช้จ่ายการจัดเก็บตามกฎกระทรวงกำหนดไว้ที่ร้อยละ 3 ของภาษีที่จัดเก็บได้

2.2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534

กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งซึ่งได้รับภาษีธุรกิจเฉพาะอันเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล กฎหมายว่าด้วยรายได้สุขาภิบาล กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยาและกฎหมายว่าด้วยราชการส่วนท้องถิ่นอื่น (กำหนดให้ อบท. ดังกล่าวมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร) ส่งมอบภาษีธุรกิจเฉพาะที่ได้รับทั้งจำนวนแก่กระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดสรรแก่ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าวแทน โดยปัจจุบันใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรตามแหล่งกำเนิดภาษีและเกณฑ์ประชากร

ทั้งนี้ ในกรณีที่ราชการส่วนท้องถิ่นมอบให้กรมสรรพากรเรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพื่อราชการส่วนท้องถิ่น กรมสรรพากรสามารถหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บได้ตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งปัจจุบันอัตราค่าใช้จ่ายการจัดเก็บตามกฎกระทรวงกำหนดไว้ที่ร้อยละ 3 ของภาษีที่จัดเก็บได้

2.3) ภาษีสุรา ตามพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา เสียภาษีสุราเพิ่มขึ้นร้อยละ 10 ของภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีสุราส่งมอบเงินภาษีที่เก็บเพิ่มขึ้นให้แก่กระทรวงมหาดไทย โดยหักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 5 ของเงินภาษีที่จัดเก็บ เพื่อจัดสรรแก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่น ทุกแห่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรภาษีสุราดังกล่าวแทน โดยใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรตามจำนวนประชากร

2.4) ภาษีสรรพสามิต ตามพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิตเสียภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นตามกำหนดในพระราชกฤษฎีกาแต่ไม่เกินร้อยละ 10 ของภาษี (ปัจจุบันกำหนดจัดเก็บ ร้อยละ 10) และให้เจ้าหน้าที่ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บภาษีสรรพสามิตส่งมอบเงินภาษีที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นให้แก่กระทรวงมหาดไทย โดยหักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 5 ของเงินภาษีที่จัดเก็บได้ เพื่อจัดสรรแก่กรุงเทพมหานคร และราชการส่วนท้องถิ่น ทุกแห่งตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรภาษีสรรพสามิตดังกล่าวแทน โดยใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรตามจำนวนประชากร

2.5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์

2.5.1) ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522

กำหนดให้ (1) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินเจ็ดคนเสียภาษีประจำปี ซึ่งคำนวณตามความจุของกระบอกลูกสูบรวมกันของเครื่องยนต์รถยนต์แต่ละคัน (2) รถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคน รถยนต์รับจ้างและรถยนต์บริการ เป็นต้น เสียภาษีตามน้ำหนัก (3) รถจักรยานยนต์ รถพ่วงของรถจักรยานยนต์และรถบดถนน เป็นต้น เสียภาษีคิดเป็นมูลค่าต่อคัน รวมทั้งเงินเพิ่มและค่าธรรมเนียมเว้นแต่ค่าธรรมเนียม แผ่นป้ายทะเบียนรถ สำหรับภาษีและค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ในกรุงเทพมหานคร ให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร ส่วนจังหวัดอื่นให้ตกเป็นรายได้ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาลในจังหวัดนั้น และเมืองพัทยา โดยให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม นับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ดังกล่าวแทน โดยใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรตามแหล่งกำเนิดภาษีและจำนวนประชากร

2.5.2) ตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

กำหนดให้รถซึ่งใช้ในการขนส่งประจำทางและไม่ประจำทาง รถที่ใช้ในการขนส่งโดยรถขนาดเล็กและรถที่ใช้ในการขนส่งส่วนบุคคลเสียภาษีตามน้ำหนักรถ สำหรับภาษีที่จัดเก็บได้ในกรุงเทพมหานครให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร ส่วนในจังหวัดอื่นให้ตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนั้น โดยให้จังหวัดจัดสรรตามหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรภาษีรถยนต์ดังกล่าวแทน โดยใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรตามแหล่งกำเนิดภาษีและจำนวนประชากร

2.6) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 กำหนดให้การดำเนินการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน การรังวัด การจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมหรือการทำธุรกรรมอื่น ๆ เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์และห้องชุดให้ผู้ขอเสียค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดในกฎกระทรวงแต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีท้ายประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 (ในส่วนของค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีทุนทรัพย์ กำหนดให้เรียกเก็บร้อยละ 2 ของราคาประเมินทุนทรัพย์) ในปัจจุบันกำหนดการจัดเก็บแบ่งเป็น 4 กรณี คือ (1) ค่าจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีทุนทรัพย์ เรียกตามจำนวนทุนทรัพย์ร้อยละ 2 (2) ค่าจดทะเบียนโอนมรดกหรือให้ ทั้งนี้ เฉพาะระหว่างผู้บุพการีกับผู้สืบสันดาน หรือระหว่างคู่สมรสเรียกตามจำนวนทุนทรัพย์ ร้อยละ 0.5 (3) ค่าจดทะเบียนการจำนอง หรือบุริมสิทธิ คิดตามราคาที่ยานอหรือบุริมสิทธิที่จดทะเบียน ร้อยละ 1 (4) ค่าจดทะเบียนการเช่า คิดตามค่าเช่าตลอดเวลาที่เช่า หรือเงินกินเปล่าหรือทั้งสองอย่างรวมกัน ร้อยละ 1

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อปท. ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้รายได้จากค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่จัดเก็บใน องค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้เป็นรายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบล นั้น อย่างไรก็ตามนับตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้ออกประกาศให้เงินค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมดังกล่าวข้างต้นที่จัดเก็บในเขตเทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกรุงเทพมหานครให้กรมที่ดินนำส่งเป็นรายได้ให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบลหรือกรุงเทพมหานครนั้น

3) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้

3.1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

สาระสำคัญของพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตามมาตรา 23(4) 24(3) และ 25(6) กำหนดให้เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร อาจมีรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกันแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้วโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ ส่วนหลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรเป็นไปตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด โดยหลักเกณฑ์การจัดสรรมีวัตถุประสงค์ช่องว่างรายได้ระหว่าง อปท. หลักเกณฑ์การจัดสรรจะใช้ตัวแปรต่าง ๆ ได้แก่ รายได้ ประชากรและจำนวนพื้นที่ เป็นต้น

ในทางปฏิบัติปัจจุบันได้มีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เมื่อรวมกับภาษีมูลค่าเพิ่มที่ อปท. ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่ม 1 ใน 9 ของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร และภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละ 5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บ ตามประมวลรัษฎากร รวมกันเท่ากับร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บสุทธิ

3.2) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 กำหนดให้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรจัดเก็บได้ในจังหวัดใดให้ส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละ 5 ของภาษีที่จัดเก็บได้

3.3) ค่าภาคหลวงแร่ ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509 กำหนดให้ผู้ถือประทานบัตรชั่วคราว ผู้ถือประทานบัตร ผู้รับใบอนุญาตซื้อแร่ ผู้ครอบครองแร่อื่นที่ได้จากการแต่งแร่ หรือผู้ประกอบการโลหกรรม ต้องชำระค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ ซึ่งกำหนดให้เรียกเก็บค่าภาคหลวงแร่ดิบๆตามราคาตลาดของโลหะดิบๆในแร่ในอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวงเป็นขั้น ๆ และขั้นสูงสุดต้องไม่เกินร้อยละ 60 ของราคาตลาดโลหะดิบๆในแร่ต่อ 60 กิโลกรัมที่เกินกว่าสามพันบาท และการเก็บค่าภาคหลวงแร่ประเภทอื่น ๆ ตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินกว่าอัตราร้อยละ 20 ของราคาตลาด อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรมเห็นว่าการเรียกเก็บค่าภาคหลวงแร่บางชนิดไม่เหมาะสม ให้รัฐมนตรีกำหนดการเรียกเก็บโดยวิธีประเมิน หรือวิธีอื่นตามหลักเกณฑ์วิธีการ เจื่อนใจ และอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ต้องไม่เกินกว่าอัตราร้อยละ 30 ของราคาตลาด

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อปท. ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ที่มีการจัดเก็บในเขตขององค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม ต่อมาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

ได้กำหนดให้ อปท. อาจมีรายได้จากค่าภาคหลวงแร่² ทั้งนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่ให้แก่ อปท. ตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไป ตามหลักเกณฑ์แหล่งกำเนิดภาษีและจำนวนประชากร

3.4) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514

กำหนดให้ผู้รับสัมปทานเสียค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามมูลค่าปิโตรเลียมที่ขายหรือจำหน่ายได้ในแต่ละเดือนในอัตราร้อยละ 5-15 ของมูลค่าปิโตรเลียม

ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ อปท. ตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดให้ องค์การบริหารส่วนตำบล ได้รับการจัดสรรค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่มีการจัดเก็บในเขตของ องค์การบริหารส่วนตำบล นั้น ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง อย่างไรก็ตาม ต่อมาพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้ อปท. อาจมีรายได้จากค่าภาคหลวงปิโตรเลียม³ ทั้งนี้ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้ออกประกาศกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงปิโตรเลียมให้แก่ อปท. ตามแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นไป ตามหลักเกณฑ์แหล่งกำเนิดภาษีและจำนวนประชากร

4) เงินอุดหนุน แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่

4.1) เงินอุดหนุนทั่วไป หมายถึง เงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายได้ของ อปท. แต่ละแห่งตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด เช่น หลักเกณฑ์รายได้ จำนวนประชากรและค่าใช้จ่ายในการจัดบริการขั้นพื้นฐานของ อปท. เป็นต้น เพื่อดำเนินการใช้จ่ายได้ภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของ อปท. ที่กฎหมายกำหนดและภารกิจต่าง ๆ ที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ อปท. จะต้องมีการจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

4.2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ หมายถึง เงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. แต่ละแห่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดและมีการกำกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินของ อปท. เช่น เงินเดือนครูและค่าจ้างประจำในการจัดการศึกษา เบี้ยยังชีพสูงอายุ และโครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งในแต่ละปีงบประมาณอาจจะแตกต่างกัน เป็นต้น ทั้งนี้ อปท. ไม่ต้องจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี

² ร้อยละ 60 ของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ในเขตพื้นที่ อปท. (แร่ที่จัดเก็บได้บนบกโดยกรม กทผ. ได้รับร้อยละ 40)

³ ร้อยละ 60 ของค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ในเขตพื้นที่ อปท. (ปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้บนบกโดยกรม กทผ. ได้รับร้อยละ 40)

ตารางที่ 3.2

รายได้ของเทศบาล ปีงบประมาณ 2542 – 2546

หน่วย : ล้านบาท

	2542	2543	2544	2545	2546
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง	5,794.00	5,603.82	5,795.37	6,246.58	6,673.51
1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง	2,868.40	3,092.64	3,303.57	3,577.61	3,863.63
1.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	2,338.50	2,544.35	2,706.22	2,988.13	3,228.08
1.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	142.50	151.57	138.69	148.19	154.22
1.1.3 ภาษีป้าย	335.70	347.54	370.28	392.59	420.14
1.1.4 อากรฆ่าสัตว์	38.90	40.01	77.52	38.26	39.99
1.1.5 อากรรั้งนกอีแอ่น	12.80	9.17	10.86	10.44	21.20
1.1.6 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากยาสูบ					
1.1.7 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากน้ำมัน					
1.1.8 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากโรงแรม					
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	2,925.60	2,511.18	2,491.80	2,668.97	2,809.88
1.2.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	799.50	862.39	945.24	1,121.06	1,210.65
1.2.2 รายได้จากทรัพย์สิน	1,641.00	985.57	815.92	730.76	754.42
1.2.3 รายได้จากสาธารณูปโภค	174.70	184.96	183.03	188.87	174.74
1.2.4 รายได้เบ็ดเตล็ด	310.40	478.26	547.61	628.28	670.07
2. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้	12,666.40	12,796.48	15,511.35	13,491.05	14,006.18
2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. จัดสรรรายได้ฯ (1 ใน 9)	4,776.50	4,477.91	5,554.24	1,646.69	1,783.46
2.2 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	705.30	667.81	137.58	335.67	417.38
2.3 ภาษีสุรและเบียร์	813.20	663.64	657.79	1,516.14	758.61
2.4 ภาษีสรรพสามิต	1,768.50	1,894.22	2,835.25	1,852.51	2,841.29
2.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	4,600.40	4,958.12	4,378.38	5,595.62	5,058.52
2.6 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์		116.31	1,833.13	2,060.17	2,926.33
2.7 ภาษีการพนัน		1.61	5.82	12.76	15.33
2.8 อื่นๆ	2.50	16.86	109.16	471.49	205.26
3. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้	0.00		2,247.73	7,025.75	16,688.77
3.1 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ.กำหนดแผนฯ			2,247.67	6,929.26	16,529.35
3.2 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. อบจ.					
3.3 ค่าภาคหลวงแร่				42.99	64.65
3.4 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม			0.06	53.50	94.77
4. รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ (เงินอุดหนุน)	12,923.20	12,240.26	15,821.03	27,845.08	27,062.94
4.1 เงินอุดหนุนทั่วไป		3,799.08	3,629.54	11,983.92	14,005.29
4.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัด		8,441.18	12,191.49	15,861.16	13,057.65
5. รวมรายได้เทศบาล	31,383.60	30,640.56	39,375.48	54,608.46	64,431.40

ที่มา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

รวบรวมโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 28 มีนาคม 2557

ตารางที่ 3.3

รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2542 - 2546

หน่วย : ล้านบาท

	2542	2543	2544	2545	2546
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง	3,014.10	3,182.63	2,913.07	3,864.88	4,231.44
1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง	1,591.00	1,734.57	1,677.00	2,186.66	2,439.59
1.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	819.90	1,017.50	1,012.45	1,405.45	1512.15
1.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	482.40	492.57	442.19	530.38	545.70
1.1.3 ภาษีป้าย	143.20	149.72	141.10	163.89	181.61
1.1.4 อากรฆ่าสัตว์	8.80	10.31	13.19	11.64	15.33
1.1.5 อากรรังนกอีแอ่น	136.70	64.47	68.07	75.30	184.80
1.1.6 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากขาสือบ					
1.1.7 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากน้ำมัน					
1.1.8 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากโรงแรม					
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	1,423.10	1,448.06	1,236.07	1,678.22	1,791.85
1.2.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	246.20	418.48	327.87	682.14	581.81
1.2.2 รายได้จากทรัพย์สิน	899.00	471.88	224.25	95.62	154.33
1.2.3 รายได้จากสาธารณูปโภค	66.10	129.83	164.17	231.81	310.26
1.2.4 รายได้เบ็ดเตล็ด	211.80	427.87	519.78	668.65	745.45
2. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้	10,796.40	12,921.12	19,446.10	22,141.69	26,667.53
2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. จัดสรรรายได้ฯ (1 ใน 9)		147.19	3,331.99	5,732.32	6,429.44
2.2 ภาษีธุรกิจเฉพาะ		22.32	2.20	731.62	647.66
2.3 ภาษีสุราและเบียร์	2,606.80	2,181.96	2,258.51	5,277.75	2,712.68
2.4 ภาษีสรรพสามิต	5,661.30	6,477.26	9,735.00	6,448.90	10,162.51
2.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน		558.12	677.52	273.17	1,797.60
2.6 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์	2,495.60	3,455.68	3,349.69	3,267.96	4,519.43
2.7 ภาษีการพนัน	0.60		22.59		72.22
2.8 อื่นๆ	32.10	78.59	68.60	409.97	325.99
3. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้	355.70	522.37	1,885.33	3,361.49	9,470.99
3.1 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. กำหนดแผนฯ			1,315.22	2,706.43	8,591.98
3.2 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. อบจ.					
3.3 ค่าภาคหลวงแร่	190.30	245.34	202.84	269.80	331.07
3.4 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	165.40	277.03	367.27	385.26	547.94
4. รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ (เงินอุดหนุน)	14,211.80	11,086.08	13,200.58	18,746.32	16,566.96
4.1 เงินอุดหนุนทั่วไป		9,238.47	7,864.71	10,999.26	12,511.06
4.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัด		1,847.61	5,335.87	7,747.06	4,055.90
5. รวมรายได้เทศบาล	28,378.00	27,712.20	37,445.08	48,114.38	56,936.92

ที่มา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

รวบรวมโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 28 มีนาคม 2557

ตารางที่ 3.4

อัตราการเพิ่ม/ลด รายได้ของเทศบาล ปีงบประมาณ 2542 - 2546

	รายได้จริง (ล้านบาท)					เปลี่ยนแปลง (%)			
	2542	2543	2544	2545	2546	2543	2544	2545	2546
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง	5,794.00	5,603.82	5,795.37	6,246.58	6,673.51	(3.28)	3.42	7.79	6.83
1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง	2,868.40	3,092.64	3,303.57	3,577.61	3,863.63	7.82	6.82	8.30	7.99
1.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	2,338.50	2,544.35	2,706.22	2,988.13	3,228.08	8.80	6.36	10.42	8.03
1.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	142.50	151.57	138.69	148.19	154.22	6.36	(8.50)	6.85	4.07
1.1.3 ภาษีป้าย	335.70	347.54	370.28	392.59	420.14	3.53	6.54	6.03	7.02
1.1.4 อากรฆ่าสัตว์	38.90	40.01	77.52	38.26	39.99	2.85	93.75	(50.64)	4.52
1.1.5 อากรรังนกอีแอ่น	12.80	9.17	10.86	10.44	21.20	(28.36)	18.43	(3.87)	103.07
1.1.6 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากยาสูบ						0.00	0.00	0.00	0.00
1.1.7 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากน้ำมัน						0.00	0.00	0.00	0.00
1.1.8 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากโรงแรม						0.00	0.00	0.00	0.00
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	2,925.60	2,511.18	2,491.80	2,668.97	2,809.88	(14.17)	(0.77)	7.11	5.28
1.2.1 ค่าธรรมเนียม ค่ารับ และใบอนุญาต	799.50	862.39	945.24	1,121.06	1,210.65	7.87	9.61	18.60	7.99
1.2.2 รายได้จากทรัพย์สิน	1,641.00	985.57	815.92	730.76	754.42	(39.94)	(17.21)	(10.44)	3.24
1.2.3 รายได้จากสาธารณูปโภค	174.70	184.96	183.03	188.87	174.74	5.87	(1.04)	3.19	(7.48)
1.2.4 รายได้เบ็ดเตล็ด	310.40	478.26	547.61	628.28	670.07	54.08	14.50	14.73	6.65
2. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้	12,666.40	12,796.48	15,511.35	13,491.05	14,006.18	1.03	21.22	(13.02)	3.82
2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. จัดสรรรายได้ฯ (1 ใน 9)	4,776.50	4,477.91	5,554.24	1,646.69	1,783.46	(6.25)	24.04	(70.35)	8.31
2.2 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	705.30	667.81	137.58	335.67	417.38	(5.32)	(79.40)	143.98	24.34
2.3 ภาษีสุราและเบียร์	813.20	663.64	657.79	1,516.14	758.61	(18.39)	(0.88)	130.49	(49.96)
2.4 ภาษีสรรพสามิต	1,768.50	1,894.22	2,835.25	1,852.51	2,841.29	7.11	49.68	(34.66)	53.38
2.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	4,600.40	4,958.12	4,378.38	5,595.62	5,058.52	7.78	(11.69)	27.80	(9.60)
2.6 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์		116.31	1,833.13	2,060.17	2,926.33	N/A	1,476.	12.39	42.04
2.7 ภาษีการพนัน		1.61	5.82	12.76	15.33	N/A	261.49	119.24	20.14
2.8 อื่นๆ	2.50	16.86	109.16	471.49	205.26	574.40	547.45	331.93	(56.47)
3. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้			2,247.73	7,025.75	16,688.77	0.00	N/A	212.57	137.54
3.1 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. กำหนดแผนฯ			2,247.67	6,929.26	16,529.35	0.00	0.00	208.29	138.54
3.2 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. อบจ.						0.00	0.00	0.00	0.00
3.3 ค่าภาคหลวงแร่				42.99	64.65	0.00	0.00	N/A	50.38
3.4 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม			0.06	53.50	94.77	0.00	N/A	89,066	77.14
4. รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ (เงินอุดหนุน)	12,923.20	12,240.26	15,821.03	27,845.08	27,062.94	(5.28)	29.25	76.00	(2.81)
4.1 เงินอุดหนุนทั่วไป		3,799.08	3,629.54	11,983.92	14,005.29	N/A	(4.46)	230.18	16.87
4.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัด		8,441.18	12,191.49	15,861.16	13,057.65	N/A	44.43	30.10	(17.68)
5. รวมรายได้เทศบาล	31,383.60	30,640.56	39,375.48	54,608.46	64,431.40	(2.37)	28.51	38.69	17.99

ที่มา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

รวบรวมโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 28 มีนาคม 2557

ตารางที่ 3.5

อัตราการเพิ่ม/ลด รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2542 - 2546

	รายได้จริง (ล้านบาท)					เปลี่ยนแปลง (%)			
	2542	2543	2544	2545	2546	2543	2544	2545	2546
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง	3,014.10	3,182.63	2,913.07	3,864.88	4,231.44	5.59	(8.47)	32.67	9.48
1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง	1,591.00	1,734.57	1,677.00	2,186.66	2,439.59	9.02	(3.32)	30.39	11.57
1.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	819.90	1,017.50	1,012.45	1,405.45	1,512.15	24.10	(0.50)	38.82	7.59
1.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	482.40	492.57	442.19	530.38	545.70	2.11	(10.23)	19.94	2.89
1.1.3 ภาษีป้าย	143.20	149.72	141.10	163.89	181.61	4.55	(5.76)	16.15	10.81
1.1.4 อากรฆ่าสัตว์	8.80	10.31	13.19	11.64	15.33	17.16	27.93	(11.75)	31.70
1.1.5 อากรรังนกอีแอ่น	136.70	64.47	68.07	75.30	184.80	(52.84)	5.58	10.62	145.42
1.1.6 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากยาสูบ						0.00	0.00	0.00	0.00
1.1.7 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากน้ำมัน						0.00	0.00	0.00	0.00
1.1.8 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากโรงแรม						0.00	0.00	0.00	0.00
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	1,423.10	1,448.06	1,236.07	1,678.22	1,791.85	1.75	(14.64)	35.77	6.77
1.2.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	246.20	418.48	327.87	682.14	581.81	69.98	(21.65)	108.05	(14.71)
1.2.2 รายได้จากทรัพย์สิน	899.00	471.88	224.25	95.62	154.33	(47.51)	(52.48)	(57.36)	61.40
1.2.3 รายได้จากสาธารณูปโภค	66.10	129.83	164.17	231.81	310.26	96.41	26.45	41.20	33.84
1.2.4 รายได้เบ็ดเตล็ด	211.80	427.87	519.78	668.65	745.45	102.02	21.48	28.64	11.49
2. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้	10,796.40	12,921.12	19,446.10	22,141.69	26,667.53	19.68	50.50	13.86	20.44
2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. จัดสรรรายได้ฯ (1 ใน 9)		147.19	3,331.99	5,732.32	6,429.44	N/A	2,163.7	72.04	12.16
2.2 ภาษีธุรกิจเฉพาะ		22.32	2.20	731.62	647.66	N/A	(90.14)	33,155.	(11.48)
2.3 ภาษีสุราและเบียร์	2,606.80	2,181.96	2,258.51	5,277.75	2,712.68	(16.30)	3.51	133.68	(48.60)
2.4 ภาษีสรรพสามิต	5,661.30	6,477.26	9,735.00	6,448.90	10,162.51	14.41	50.30	(33.76)	57.59
2.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน		558.12	677.52	273.17	1,797.60	N/A	21.39	(59.68)	558.05
2.6 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนขนส่งสำหรับทรัพย์สิน	2,495.60	3,455.68	3,349.69	3,267.96	4,519.43	38.47	(3.07)	(2.44)	38.30
2.7 ภาษีการพนัน	0.60		22.59		72.22	(100.00)	N/A	(100.00)	N/A
2.8 อื่นๆ	32.10	78.59	68.60	409.97	325.99	144.83	(12.71)	497.62	(20.48)
3. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้	355.70	522.37	1,885.33	3,361.49	9,470.99	46.86	260.92	78.30	181.75
3.1 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ.กำหนดแผนฯ			1,315.22	2,706.43	8,591.98	0.00	N/A	105.78	217.47
3.2 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. อบจ.						0.00	0.00	0.00	0.00
3.3 ค่าภาคหลวงแร่	190.30	245.34	202.84	269.80	331.07	28.92	(17.32)	33.01	22.71
3.4 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	165.40	277.03	367.27	385.26	547.94	67.49	32.57	4.90	42.23
4. รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ (เงินอุดหนุน)	14,211.80	11,086.08	13,200.58	18,746.32	16,566.96	(21.99)	19.07	42.01	(11.63)
4.1 เงินอุดหนุนทั่วไป		9,238.47	7,864.71	10,999.26	12,511.06	N/A	(14.87)	39.86	13.74
4.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนพัฒนา		1,847.61	5,335.87	7,747.06	4,055.90	N/A	188.80	45.19	(47.65)
5. รวมรายได้เทศบาล	28,378.00	27,712.20	37,445.08	48,114.38	56,936.92	(2.35)	35.12	28.49	18.34

ที่มา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

รวบรวมโดย สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 28 มีนาคม 2557

ตารางที่ 3.6

สัดส่วนรายได้ของเทศบาล ปีงบประมาณ 2542 - 2546

	รายได้จริง (ล้านบาท)					เปลี่ยนแปลง (%)			
	2542	2543	2544	2545	2546	2543	2544	2545	2546
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง	5,794.00	5,603.82	5,795.37	6,246.58	6,673.51	18.46	18.29	14.72	11.44
1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง	2,868.40	3,092.64	3,303.57	3,577.61	3,863.63	9.14	10.09	8.39	6.55
1.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	2,338.50	2,544.35	2,706.22	2,988.13	3,228.08	7.45	8.30	6.87	5.47
1.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	142.50	151.57	138.69	148.19	154.22	0.45	0.49	0.35	0.27
1.1.3 ภาษีป้าย	335.70	347.54	370.28	392.59	420.14	1.07	1.13	0.94	0.72
1.1.4 อากรฆ่าสัตว์	38.90	40.01	77.52	38.26	39.99	0.12	0.13	0.20	0.07
1.1.5 อากรรังนกอีแอ่น	12.80	9.17	10.86	10.44	21.20	0.04	0.03	0.03	0.02
1.1.6 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากยาสูบ						0.00	0.00	0.00	0.00
1.1.7 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากน้ำมัน						0.00	0.00	0.00	0.00
1.1.8 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากโรงแรม						0.00	0.00	0.00	0.00
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	2,925.60	2,511.18	2,491.80	2,668.97	2,809.88	9.32	8.20	6.33	4.89
1.2.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	799.50	862.39	945.24	1,121.06	1,210.65	2.55	2.81	2.40	2.05
1.2.2 รายได้จากทรัพย์สิน	1,641.00	985.57	815.92	730.76	754.42	5.23	3.22	2.07	1.34
1.2.3 รายได้จากสาธารณูปโภค	174.70	184.96	183.03	188.87	174.74	0.56	0.60	0.46	0.35
1.2.4 รายได้เบ็ดเตล็ด	310.40	478.26	547.61	628.28	670.07	0.99	1.56	1.39	1.15
2. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้	12,666.40	12,796.48	15,511.35	13,491.05	14,006.18	40.36	41.76	39.39	24.71
2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. จัดสรรรายได้ฯ (1 ใน 9)	4,776.50	4,477.91	5,554.24	1,646.69	1,783.46	15.22	14.61	14.11	3.02
2.2 ภาษีธุรกิจเฉพาะ	705.30	667.81	137.58	335.67	417.38	2.25	2.18	0.35	0.61
2.3 ภาษีสุราและเบียร์	813.20	663.64	657.79	1,516.14	758.61	2.59	2.17	1.67	2.78
2.4 ภาษีสรรพสามิต	1,768.50	1,894.22	2,835.25	1,852.51	2,841.29	5.64	6.18	7.20	3.39
2.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	4,600.40	4,958.12	4,378.38	5,595.62	5,058.52	14.66	16.18	11.12	10.25
2.6 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์		116.31	1,833.13	2,060.17	2,926.33	0.00	0.38	4.66	3.77
2.7 ภาษีการพนัน		1.61	5.82	12.76	15.33	0.00	0.01	0.01	0.02
2.8 อื่นๆ	2.50	16.86	109.16	471.49	205.26	0.01	0.06	0.28	0.86
3. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้	0.00	0.00	2,247.73	7,025.75	16,688.77	0.00	0.00	5.71	12.87
3.1 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ.กำหนดแผนฯ			2,247.67	6,929.26	6,529.35	0.00	0.00	5.71	12.69
3.2 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. อบจ.						0.00	0.00	0.00	0.00
3.3 ค่าภาคหลวงแร่				42.99	64.65	0.00	0.00	0.00	0.08
3.4 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม			0.06	53.50	94.77	0.00	0.00	0.00	0.10
4. รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ (เงินอุดหนุน)	12,923.20	12,240.26	15,821.03	27,845.08	27,062.94	41.18	39.95	40.18	50.99
4.1 เงินอุดหนุนทั่วไป		3,799.08	3,629.54	11,983.92	14,005.29	0.00	12.40	9.22	21.95
4.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัด		8,441.18	12,191.49	15,861.16	13,057.65	0.00	27.55	30.96	29.05
5. รวมรายได้เทศบาล	31,383.60	30,640.56	39,375.48	54,608.46	64,431.40	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

รวบรวมโดย สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 28 มีนาคม 2557

ตารางที่ 3.7

สัดส่วนรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2542 - 2546

	รายได้จริง (ล้านบาท)					เปลี่ยนแปลง (%)			
	2542	2543	2544	2545	2546	2543	2544	2545	2546
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเอง	3,014.10	3,182.63	2,913.07	3,864.88	4,231.44	10.62	11.48	7.78	8.03
1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง	1,591.00	1,734.57	1,677.00	2,186.66	2,439.59	5.61	6.26	4.48	4.54
1.1.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	819.90	1,017.50	1,012.45	1,405.45	1,512.15	2.89	3.67	2.70	2.92
1.1.2 ภาษีบำรุงท้องที่	482.40	492.57	442.19	530.38	545.70	1.70	1.78	1.18	1.10
1.1.3 ภาษีป้าย	143.20	149.72	141.10	163.89	181.61	0.50	0.54	0.38	0.34
1.1.4 อากรฆ่าสัตว์	8.80	10.31	13.19	11.64	15.33	0.03	0.04	0.04	0.02
1.1.5 อากรรังนกอีแอ่น	136.70	64.47	68.07	75.30	184.80	0.48	0.23	0.18	0.16
1.1.6 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากยาสูบ						0.00	0.00	0.00	0.00
1.1.7 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากน้ำมัน						0.00	0.00	0.00	0.00
1.1.8 ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากโรงแรม						0.00	0.00	0.00	0.00
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	1,423.10	1,448.06	1,236.07	1,678.22	1,791.85	5.01	5.23	3.30	3.49
1.2.1 ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	246.20	418.48	327.87	682.14	581.81	0.87	1.51	0.88	1.42
1.2.2 รายได้จากทรัพย์สิน	899.00	471.88	224.25	95.62	154.33	3.17	1.70	0.60	0.20
1.2.3 รายได้จากสาธารณูปโภค	66.10	129.83	164.17	231.81	310.26	0.23	0.47	0.44	0.48
1.2.4 รายได้เบ็ดเตล็ด	211.80	427.87	519.78	668.65	745.45	0.75	1.54	1.39	1.39
2. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้	10,796.40	12,921.12	19,446.10	22,141.69	26,667.53	38.04	46.63	51.93	46.02
2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. จัดสรรรายได้ฯ (1 ใน 9)		147.19	3,331.99	5,732.32	6,429.44	0.00	0.53	8.90	11.91
2.2 ภาษีธุรกิจเฉพาะ		22.32	2.20	731.62	647.66	0.00	0.08	0.01	1.52
2.3 ภาษีสุรและเบียร์	2,606.80	2,181.96	2,258.51	5,277.75	2,712.68	9.19	7.87	6.03	10.97
2.4 ภาษีสรรพสามิต	5,661.30	6,477.26	9,735.00	6,448.90		19.95	23.37	26.00	13.40
2.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน		558.12	677.52	273.17	1,797.60	0.00	2.01	1.81	0.57
2.6 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์	2,495.60	3,455.68	3,349.69	3,267.96	4,519.43	8.79	12.47	8.95	6.79
2.7 ภาษีการพนัน	0.60		22.59		72.22	0.00	0.00	0.06	0.00
2.8 อื่นๆ	32.10	78.59	68.60	409.97	325.99	0.11	0.28	0.18	0.85
3. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้	355.70	522.37	1,885.33	3,361.49	9,470.99	1.25	1.88	5.03	6.99
3.1 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ.กำหนดแผนฯ			1,315.22	2,706.43	8,591.98	0.00	0.00	3.51	5.62
3.2 ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พรบ. อบจ.						0.00	0.00	0.00	0.00
3.3 ค่าภาคหลวงแร่	190.30	245.34	202.84	269.80	331.07	0.67	0.89	0.54	0.56
3.4 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	165.40	277.03	367.27	385.26	547.94	0.58	1.00	0.98	0.80
4. รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรเพิ่มให้ (เงินอุดหนุน)	14,211.80	1,086.08	13,200.58	18,746.32	16,566.96	50.08	40.00	35.25	38.96
4.1 เงินอุดหนุนทั่วไป		9,238.47	7,864.71	0,999.26	12,511.06	0.00	33.34	21.00	22.86
4.2 เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนพัฒนาจังหวัด		1,847.61	5,335.87	7,747.06	4,055.90	0.00	6.67	14.25	16.10
5. รวมรายได้เทศบาล	28,378.00	27,712.20	37,445.08	48,114.38	56,936.92	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

รวบรวมโดย สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 28 มีนาคม 2557

3.1.3.2 สถานะด้านรายจ่าย

กรอบแนวทางการบริหารด้านรายจ่ายของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

1) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และแก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 และ 3 พ.ศ. 2543 ออกตามความตามความในมาตรา 6 และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 69 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 32 และมาตรา 35 แห่งพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 มาตรา 6 และมาตรา 95 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 มาตรา 5 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

การจัดทำรายจ่ายประจำปีของ อบท. ให้จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะมีประมาณการรายรับประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยการตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายของ อบท. ให้กระทำตามที่กฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการจากกระทรวงมหาดไทย โดยงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบท. สามารถจำแนกเป็น

1.1) งบประมาณรายจ่ายทั่วไป ประกอบด้วย

1.1.1) รายจ่ายงบกลาง ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

1.1.2) รายจ่ายตามแผนงาน จำแนกเป็นสองลักษณะ คือ

1.1.2.1) รายจ่ายประจำ ประกอบด้วย หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ หมวดค่าจ้างชั่วคราว หมวดค่าตอบแทน วัสดุและวัสดุ หมวดค่าสาธารณูปโภค หมวดเงินอุดหนุน หมวดรายจ่ายอื่น

1.1.2.2) รายจ่ายเพื่อการลงทุน ประกอบด้วย หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง

1.2) งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น

นอกจากนี้ งบประมาณรายจ่ายซึ่งตั้งจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป หรือเงินประเภทอื่นที่ต้องนำมาตั้งงบประมาณรายจ่าย ให้จำแนกลักษณะรายจ่ายในลักษณะข้างต้น และให้ระบุประเภทของเงินนั้นในคำชี้แจงประมาณการรายรับและงบประมาณรายจ่ายไว้ด้วย

สำหรับวิธีการจัดทำงบประมาณ สามารถทำได้โดยหัวหน้าหน่วยงานจัดทำประมาณการรายรับและประมาณการรายจ่าย หัวหน้าหน่วยงานคลังเป็นผู้รวบรวมงานการเงินและสถิติต่าง ๆ ของทุกหน่วยงาน เพื่อใช้ประกอบการคำนวณขอตั้งงบประมาณเสนอต่อเจ้าหน้าที่งบประมาณ และเจ้าหน้าที่งบประมาณทำการพิจารณาตรวจสอบ วิเคราะห์ และแก้ไขงบประมาณในชั้นต้น เพื่อเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นเพื่อพิจารณาอนุมัติให้ตั้งเงินงบประมาณประจำปี โดยเจ้าหน้าที่งบประมาณจะรวบรวมและจัดทำเป็นร่างงบประมาณรายจ่ายเสนอต่อคณะผู้บริหารท้องถิ่นอีกครั้งหนึ่ง เพื่อให้คณะผู้บริหารท้องถิ่นได้นำเสนอต่อสภาท้องถิ่น ภายในวันที่ 15 สิงหาคมของทุกปี ทั้งนี้ การพิจารณาให้ความเห็นชอบร่างงบประมาณรายจ่าย

ของสภาท้องถิ่นและการพิจารณาอนุมัติร่างงบประมาณรายจ่ายของผู้มีอำนาจอนุมัติให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับของ อปท. แต่ละรูปแบบ

กรณีการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายต่าง ๆ ให้เป็นอำนาจอนุมัติของคณะผู้บริหารท้องถิ่น ยกเว้นการโอนเงินงบประมาณรายจ่ายในหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ทำให้ลักษณะ ปริมาณ คุณภาพเปลี่ยน หรือโอนไปตั้งจ่ายเป็นรายการใหม่ ให้เป็นอำนาจอนุมัติของสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ การแก้ไข เปลี่ยนแปลงคำชี้แจงประมาณการรายรับหรืองบประมาณรายจ่าย ให้เป็นอำนาจอนุมัติของคณะผู้บริหารท้องถิ่น

การควบคุมงบประมาณให้คณะผู้บริหารท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่งบประมาณรับผิดชอบ ร่วมกันในการควบคุมงบประมาณรายจ่ายและเงินนอกงบประมาณ เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทย โดยมีหัวหน้าหน่วยงานคลังเป็นผู้ช่วยเหลือ และให้มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้ด้วย คือ 1) ควบคุมการรับ และการเบิกจ่ายเงิน 2) ควบคุมบัญชี รายงาน และเอกสารอื่นเกี่ยวกับการรับจ่ายเงิน และหนี้ และ 3) ตรวจสอบเอกสารการรับจ่ายเงิน การขอเบิกเงิน และการ ก่อหนี้ผูกพัน โดย อปท. จะจ่ายเงิน หรือก่อหนี้ผูกพันได้ตามข้อความที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่าย ประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งนี้ ต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการ กระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่าย และมีเงินรายได้เพียงพอที่จะเบิกจ่ายได้ สำหรับการใช้จ่ายเงินอุดหนุน เฉพาะกิจ เงินกู้ เงินยืมจากเงินสะสม หรือเงินอุดหนุนจากรวม ทบวง กรม หรือหน่วยงานอื่นใดที่มี ลักษณะให้ อปท. ดำเนินการตามที่ระบุไว้เป็นการเฉพาะโดยไม่มีเงื่อนไข ให้ อปท. พิจารณาดำเนินการตามที่ ระบุไว้ โดยไม่ต้องตราเป็นงบประมาณรายจ่าย ทั้งนี้ เมื่อสิ้นปีงบประมาณ หากงบประมาณรายจ่าย มีเหลืออยู่ และได้มีการเบิกตัดปีหรือขยายเวลาเบิกตัดปีไว้ให้เบิกจ่ายได้โดยอาศัยงบประมาณรายจ่าย ฉบับเดิมต่อไปได้อีกภายในระยะเวลาที่ขอเบิกตัดปี หรือขยายเวลาเบิกตัดปีไว้ สำหรับการก่อหนี้ผูกพัน งบประมาณรายจ่ายเกินกว่าหนึ่งปีงบประมาณจะกระทำได้อีกเมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และมีเงินรายได้ตามงบประมาณแล้วจึงจะจ่ายได้

กรณีการรายงานให้ อปท. จัดส่งสำเนางบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณ รายจ่ายเพิ่มเติมที่ได้รับอนุมัติให้ประกาศใช้แล้วไปยังผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับ องค์การบริหารส่วนตำบล ให้ส่งนายอำเภอทราบภายในระยะเวลาไม่เกิน 15 วัน นับแต่วันสิ้นสุดการประกาศ และเมื่อถึง สิ้นปีงบประมาณให้ อปท. ประกาศรายงานการรับจ่ายเงินประจำปีงบประมาณที่สิ้นสุด ทั้งงบประมาณรายจ่าย และเงินนอกงบประมาณไว้ เพื่อให้ประชาชนรับทราบภายในกำหนด 30 วัน พร้อมทั้งส่งสำเนารายงาน การรับ – จ่ายดังกล่าวไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อทราบและเก็บเป็นข้อมูลระดับจังหวัด ภายในระยะเวลา 15 วัน เพื่อส่งรายงานให้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทราบต่อไป

2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548 ออกตามความในมาตรา 5 มาตรา 16 และมาตรา 17 แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

การจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของ อปท. และแผนพัฒนาสามปีสามารถทำได้ โดยคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่นจัดประชุมประชาคมท้องถิ่น ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง เพื่อกำหนดแนวทางการจัดทำแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยให้คณะกรรมการสนับสนุนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น รวบรวมแนวทางและข้อมูล และนำมาวิเคราะห์เพื่อจัดทำร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนา แล้วเสนอคณะกรรมการพัฒนาท้องถิ่น เพื่อเสนอผู้บริหารท้องถิ่นและประกาศใช้แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อไป ทั้งนี้ สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลให้ผู้บริหารท้องถิ่นเสนอร่างแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาต่อสภาองค์การบริหารส่วนตำบลเพื่อให้ความเห็นชอบก่อนจะพิจารณาอนุมัติและประกาศใช้ต่อไป สำหรับการแก้ไขเพิ่มเติมหรือการเปลี่ยนแปลงแผนพัฒนา สามารถทำได้โดยผ่านกระบวนการดังที่กล่าวมาข้างต้นอีกครั้ง

ในส่วนของการนำแผนพัฒนาไปปฏิบัติ ให้ผู้บริหารท้องถิ่นประกาศใช้แผนพัฒนาที่อนุมัติแล้ว และนำไปปฏิบัติ รวมทั้งแจ้งสภาท้องถิ่น คณะกรรมการบริหารงานจังหวัดแบบบูรณาการ องค์การบริหารส่วนจังหวัด อำเภอ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และประกาศให้ประชาชนในท้องถิ่นทราบโดยทั่วกัน ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ประกาศใช้และปิดประกาศโดยเปิดเผยไม่น้อยกว่า 30 วัน และให้ อปท. ใช้แผนพัฒนาสามปีเป็นกรอบในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม รวมทั้งวางแนวทางเพื่อให้มีการปฏิบัติให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามโครงการที่กำหนดไว้ โดยให้แต่งตั้งคณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาท้องถิ่น เพื่อการติดตามและประเมินผลแผนพัฒนาต่อไป

สถานะรายจ่ายจริงของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2543 - 2546 ที่รวบรวมจากฐานข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 3.8

รายจ่ายของเทศบาล ปีงบประมาณ 2543 – 2546

หน่วย : ล้านบาท

	2543	2544	2545	2546
1. รายจ่ายงบกลาง	1,219.14	1,343.50	1,634.20	1,835.82
1.1 ชำระหนี้เงินกู้	297.02	332.46	404.60	408.58
1.2 จ่ายตามข้อผูกพัน	571.28	502.04	679.26	893.08
1.3 เงินช่วยเหลืองบเฉพาะการ	92.83	128.41	230.18	200.67
1.4 เงินสำรองจ่าย	197.13	236.55	302.88	321.50
1.5 อื่น ๆ	60.88	144.04	17.28	11.99
2. รายจ่ายประจำ	12,520.19	12,862.98	13,916.14	16,412.12
2.1 เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	3,967.19	3,816.37	3,828.59	4,423.25
2.2 ค่าจ้างชั่วคราว	2,139.68	2,325.31	2,411.03	2,582.69
2.3 ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	5,388.70	5,909.45	6,675.09	8,046.87
2.4 ค่าสาธารณูปโภค	306.22	364.77	398.99	467.99
2.5 เงินอุดหนุน	625.66	368.16	519.78	724.51
2.6 รายจ่ายอื่น ๆ	92.74	78.92	82.66	166.80
3. รายจ่ายเพื่อการลงทุน	7,459.61	6,191.15	14,362.32	16,105.24
3.1 ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	7,459.61	6,191.15	14,362.32	16,105.24
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	21,198.94	20,397.63	29,912.66	34,353.17

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

รวบรวมโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 28 มีนาคม 2557

ตารางที่ 3.9

สัดส่วนรายจ่ายของเทศบาล ปีงบประมาณ 2543 – 2546

หน่วย : ร้อยละ

	2543	2544	2545	2546
1. รายจ่ายงบกลาง	5.8	6.6	5.5	5.3
1.1 ชำระหนี้เงินกู้	1.4	1.6	1.4	1.2
1.2 จ่ายตามข้อผูกพัน	2.7	2.5	2.3	2.6
1.3 เงินช่วยเหลือเฉพาะการ	0.4	0.6	0.8	0.6
1.4 เงินสำรองจ่าย	0.9	1.2	1.0	0.9
1.5 อื่น ๆ	0.3	0.7	0.1	0.0
2. รายจ่ายประจำ	59.1	63.1	46.5	47.8
2.1 เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	18.7	18.7	12.8	12.9
2.2 ค่าจ้างชั่วคราว	10.1	11.4	8.1	7.5
2.3 ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	25.4	29.0	22.3	23.4
2.4 ค่าสาธารณูปโภค	1.4	1.8	1.3	1.4
2.5 เงินอุดหนุน	3.0	1.8	1.7	2.1
2.6 รายจ่ายอื่น ๆ	0.4	0.4	0.3	0.5
3. รายจ่ายเพื่อการลงทุน	35.2	30.4	48.0	46.9
3.1 ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	35.2	30.4	48.0	46.9
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

รวบรวมโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 28 มีนาคม 2557

ตารางที่ 3.10

อัตราเพิ่ม/ลดรายจ่ายของเทศบาล ปีงบประมาณ 2543 – 2546

หน่วย : ร้อยละ

	2543	2544	2545	2546
1. รายจ่ายบกลาง	15.6	10.2	21.6	12.3
1.1 ชำระหนี้เงินกู้	(1.3)	11.9	21.7	1.0
1.2 จ่ายตามข้อผูกพัน	36.1	(12.1)	35.3	31.5
1.3 เงินช่วยเหลือบเฉพาะการ	(0.6)	38.3	79.3	(12.8)
1.4 เงินสำรองจ่าย	(3.2)	20.0	28.0	6.1
1.5 อื่น ๆ	66.3	136.6	(88.0)	(30.6)
2. รายจ่ายประจำ	18.4	2.7	8.2	17.9
2.1 เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	23.4	(3.8)	0.3	15.5
2.2 ค่าจ้างชั่วคราว	0.2	8.7	3.7	7.1
2.3 ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	22.7	9.7	13.0	20.6
2.4 ค่าสาธารณูปโภค	13.2	19.1	9.4	17.3
2.5 เงินอุดหนุน	37.2	(41.2)	41.2	39.4
2.6 รายจ่ายอื่น ๆ	(14.9)	(14.9)	4.7	101.8
3. รายจ่ายเพื่อการลงทุน	32.7	(17.0)	132.0	12.1
3.1 ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	32.7	(17.0)	132.0	12.1
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	22.9	(3.8)	46.6	14.8

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

รวบรวมโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 28 มีนาคม 2557

ตารางที่ 3.11

รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2543 – 2546

หน่วย : ล้านบาท

	2543	2544	2545	2546
1. รายจ่ายงบกลาง	392.08	576.66	760.79	799.06
1.1 ชำระหนี้เงินกู้	3.36	2.86	11.05	6.69
1.2 จ่ายตามข้อผูกพัน	96.86	216.32	309.24	317.81
1.3 เงินช่วยเหลือเฉพาะการ	21.37	8.08	29.03	31.98
1.4 เงินสำรองจ่าย	242.30	263.26	409.57	437.29
1.5 อื่น ๆ	28.19	86.14	1.90	5.29
2. รายจ่ายประจำ	10,279.97	11,814.89	17,206.92	19,573.55
2.1 เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	2,078.08	2,052.71	4,464.23	4,837.95
2.2 ค่าจ้างชั่วคราว	772.06	832.58	1,065.01	1,304.36
2.3 ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	5,743.70	6,691.48	9,289.82	11,054.76
2.4 ค่าสาธารณูปโภค	334.91	426.72	388.94	539.56
2.5 เงินอุดหนุน	1,269.47	1,564.23	1,808.85	1,666.46
2.6 รายจ่ายอื่น ๆ	81.75	247.17	190.07	170.45
3. รายจ่ายเพื่อการลงทุน	9,504.64	8,260.86	10,096.55	15,899.57
3.1 ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	9,504.64	8,260.86	10,096.55	15,899.57
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	20,176.69	20,652.41	28,064.26	36,272.17

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

รวบรวมโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 28 มีนาคม 2557

ตารางที่ 3.12

สัดส่วนรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2543 – 2546

หน่วย : ร้อยละ

	2543	2544	2545	2546
1. รายจ่ายงบกลาง	1.9	2.8	2.7	2.2
1.1 ชำระหนี้เงินกู้	0.0	0.0	0.0	0.0
1.2 จ่ายตามข้อผูกพัน	0.5	1.0	1.1	0.9
1.3 เงินช่วยเหลือเฉพาะการ	0.1	0.0	0.1	0.1
1.4 เงินสำรองจ่าย	1.2	1.3	1.5	1.2
1.5 อื่น ๆ	0.1	0.4	0.0	0.0
2. รายจ่ายประจำ	50.9	57.2	61.3	54.0
2.1 เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	10.3	9.9	15.9	13.3
2.2 ค่าจ้างชั่วคราว	3.8	4.0	3.8	3.6
2.3 ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	28.5	32.4	33.1	30.5
2.4 ค่าสาธารณูปโภค	1.7	2.1	1.4	1.5
2.5 เงินอุดหนุน	6.3	7.6	6.4	4.6
2.6 รายจ่ายอื่น ๆ	0.4	1.2	0.7	0.5
3. รายจ่ายเพื่อการลงทุน	47.1	40.0	36.0	43.8
3.1 ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	47.1	40.0	36.0	43.8
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

รวบรวมโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 28 มีนาคม 2557

ตารางที่ 3.13

อัตราเพิ่ม/ลดรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2543 – 2546

หน่วย : ร้อยละ

	2543	2544	2545	2546
1. รายจ่ายงบกลาง	50.5	47.1	31.9	5.0
1.1 ชำระหนี้เงินกู้	1,580.0	(14.9)	286.4	(39.4)
1.2 จ่ายตามข้อผูกพัน	128.4	123.3	43.0	2.8
1.3 เงินช่วยเหลือเฉพาะการ	(14.5)	(62.2)	259.3	10.2
1.4 เงินสำรองจ่าย	36.9	8.7	55.6	6.8
1.5 อื่น ๆ	76.2	205.6	(97.8)	178.6
2. รายจ่ายประจำ	14.9	14.9	45.6	13.8
2.1 เงินเดือนและค่าจ้างประจำ	21.0	(1.2)	117.5	8.4
2.2 ค่าจ้างชั่วคราว	20.1	7.8	27.9	22.5
2.3 ค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ	11.7	16.5	38.8	19.0
2.4 ค่าสาธารณูปโภค	112.9	27.4	(8.9)	38.7
2.5 เงินอุดหนุน	7.5	23.2	15.6	(7.9)
2.6 รายจ่ายอื่น ๆ	(24.8)	202.3	(23.1)	(10.3)
3. รายจ่ายเพื่อการลงทุน	0.7	(13.1)	22.2	57.5
3.1 ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	0.7	(13.1)	22.2	57.5
รวมรายจ่ายทั้งสิ้น	8.2	2.4	35.9	29.2

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

รวบรวมโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 28 มีนาคม 2557

3.1.3.3 สถานะด้านดุลการคลัง

กรอบแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เกี่ยวกับดุลการคลัง เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 โดยสรุปสาระสำคัญได้ว่า การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีจะมีการประมาณการรายรับประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งประกอบด้วยรายได้จำแนกเป็น 1) หมวดภาษีอากร 2) หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต 3) หมวดรายได้จากทรัพย์สิน 4) หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและกิจการพาณิชย์ 5) หมวดเงินอุดหนุน และ 6) หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด โดยสรุปแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ดังกล่าวจะใช้ประมาณการรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ เป็นกรอบในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย ดังนั้น แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับดุลการคลังจึงมีลักษณะเป็นงบประมาณสมดุลหรือเกินดุล

สถานะดุลการคลังของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2543 – 2546 ที่รวบรวมจากฐานข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 3.14

ฐานะการคลังของเทศบาล ปีงบประมาณ 2543 – 2546

หน่วย : ล้านบาท

	2543	2544	2545	2546
1. รายได้	22,199.44	27,183.99	38,747.30	51,373.75
1.1 รายได้ที่จัดเก็บเอง	5,603.82	5,795.37	6,246.58	6,673.51
1.2 รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	12,796.48	15,511.35	13,491.05	14,006.18
1.3 รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	0.06	2,247.73	7,025.75	16,688.77
1.4 เงินอุดหนุนทั่วไป	3,799.08	3,629.54	11,983.92	14,005.29
2. รายจ่าย	21,198.94	20,397.63	29,912.66	34,353.17
2.1 รายจ่ายงบกลาง	1,219.14	1,343.50	1,634.20	1,835.82
2.2 รายจ่ายประจำ	12,520.19	12,862.98	13,916.14	16,412.12
2.3 รายจ่ายเพื่อการลงทุน	7,459.61	6,191.15	14,362.32	16,105.24
3. ดุลการคลัง (1-2)	1,000.50	6,786.36	8,834.64	17,020.58

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

รวบรวมโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 28 มีนาคม 2557

ตารางที่ 3.15

ฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ 2543 – 2546

หน่วย : ล้านบาท

	2543	2544	2545	2546
1. รายได้	25,864.59	32,109.21	40,367.32	52,881.02
1.1 รายได้ที่จัดเก็บเอง	3,182.63	2,913.07	3,864.88	4,231.44
1.2 รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	12,921.12	19,446.10	22,141.69	26,667.53
1.3 รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	522.37	1,885.33	3,361.49	9,470.99
1.4 เงินอุดหนุนทั่วไป	9,238.47	7,864.71	10,999.26	12,511.06
2. รายจ่าย	20,176.69	20,652.41	28,064.26	36,272.17
2.1 รายจ่ายงบกลาง	392.08	576.66	760.79	799.06
2.2 รายจ่ายประจำ	10,279.97	11,814.89	17,206.92	19,573.55
2.3 รายจ่ายเพื่อการลงทุน	9,504.64	8,260.86	10,096.55	15,899.57
3. ดุลการคลัง (1-2)	5,687.90	11,456.80	12,303.06	16,608.85

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

รวบรวมโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

วันที่ 28 มีนาคม 2557

3.1.3.4 สถานะด้านเงินสะสม

กรอบแนวทางการบริหารเงินสะสมของเทศบาลและ องค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

1) ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมโดยฉบับที่ 2 พ.ศ. 2548 ออกตามความในมาตรา 6 และมาตรา 76 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 69 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 5 และมาตรา 88 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

1.1) เงินสะสม หมายถึง เงินที่เหลือจ่ายจากเงินรายรับตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีและหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และให้หมายความรวมถึงรายรับอื่น ๆ ที่ อปท. ได้รับไว้ภายในสิ้นปีงบประมาณหลังจากที่ได้หักทุนสำรองเงินสะสมไว้แล้วและรวมทั้งเงินสะสมปีก่อน ๆ ด้วย

1.2) ทุนสำรองเงินสะสม หมายถึง ยอดเงินสะสมที่กั้นไว้จำนวนร้อยละ 25 ของยอดเงินสะสมประจำปี โดยที่ทุนสำรองเงินสะสมนี้ให้เพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ของทุกปี

1.3) หลักเกณฑ์และเงื่อนไขการจ่ายเงินสะสมและเงินทุนสำรองสะสม

1.3.1) กิจการตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ละระยะสามเดือนแรกของปีงบประมาณ อปท. ไม่สามารถจัดเก็บรายได้เพียงพอ อปท. อาจนำเงินสะสมทดรองจ่ายไปก่อนได้

กรณีที่ อปท. ได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนที่รัฐบาลระบุวัตถุประสงค์ให้ไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ยกเว้นงบลงทุน แต่ยังมีได้รับเงิน หากมีความจำเป็นต้องใช้เงินก่อน อปท. อาจยืมเงินสะสมทดรองจ่ายไปก่อน เมื่อได้รับเงินงบประมาณดังกล่าวแล้วให้ทำบันทึกส่งใช้เงินสะสมที่ยืมตามวิธีการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

กรณีที่ อปท. ใดมีกิจการพาณิชย์ หากมีความจำเป็นกิจการพาณิชย์อาจขอยืมเงินสะสมของ อปท. ไปทดรองจ่ายเพื่อบริหารกิจการไปก่อนได้ โดยความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและให้ส่งขอใช้เงินสะสมเมื่อสิ้นปีงบประมาณ

กรณีที่ อปท. ถิ่นใด มีผู้รับบำนาญที่ย้ายภูมิลำเนาและประสงค์จะโอนการรับเงินบำนาญไปรับใน อปท. ประเภทเดียวกันในท้องที่ที่ย้ายไปอยู่ใหม่ อปท. อาจยืมเงินสะสมของ อปท. ใหม่ทดรองจ่ายให้กับผู้รับบำนาญนั้นได้โดยอำนาจของผู้บริหารท้องถิ่น และเมื่อได้รับเงินคืนให้ทำบัญชีส่งใช้เงินสะสมตามวิธีการที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด

1.3.2) อปท. อาจใช้เงินสะสมได้โดยได้รับการอนุมัติจากสภาท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไข ดังนี้

1.3.2.1) ให้กระทำได้ในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อปท. เกี่ยวกับบริการชุมชนและสังคม หรือกิจการที่เพิ่มพูนรายได้หรือเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1.3.2.2) ได้ส่งเงินสมทบกองทุนส่งเสริมกิจการของ อปท. แต่ละประเภทเรียบร้อยแล้ว (ร้อยละ 10 ของเงินสะสม)

1.3.2.3) เมื่อได้รับอนุมัติให้ใช้เงินสะสม อปท. ต้องดำเนินการก่องหนู่ผูกพันให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีของปีถัดไป หากไม่ดำเนินการภายในกำหนดให้การใช้จ่ายสะสมนั้นเป็นอันพับไป

ทั้งนี้ ให้ อปท. มียอดเงินสะสมคงเหลือเพียงพอที่จะจ่ายค่าใช้จ่ายประจำ และกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น โดยการจ่ายเงินสะสมให้คำนึงถึงฐานะการคลังและเสถียรภาพระยะยาว

1.3.3) กรณีที่งบประมาณรายจ่ายบังคับใช้แล้ว มีงบประมาณไม่เพียงพอที่จะจ่ายหรือไม่ได้ตั้งงบประมาณเพื่อการนั้นไว้ ให้ อปท. จ่ายขาดเงินสะสมได้ โดยได้รับอนุมัติจากผู้บริหารท้องถิ่นในกรณีต่อไปนี้

1.3.3.1) รับโอน เลื่อนระดับ เลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานส่วนท้องถิ่น

1.3.3.2) เบิกเงินให้ผู้บริหารท้องถิ่น ผู้ช่วยผู้บริหารท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น เลขานุการผู้บริหารท้องถิ่น เลขานุการสภาท้องถิ่น ที่ปรึกษาผู้บริหารท้องถิ่น พนักงานส่วนท้องถิ่น

ซึ่งมีสิทธิได้รับเงินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตลอดจนลูกจ้างซึ่งมีสิทธิได้รับเงินอื่นตามกฎหมาย ระเบียบ คำสั่ง หรือหนังสือกระทรวงมหาดไทย ในระหว่างปีงบประมาณนั้น

1.3.4) ภายใต้บังคับข้อ (1.3.2) ในกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น โดยผู้บริหารท้องถิ่นอนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสมได้ตามความจำเป็นในขณะนั้น โดยให้คำนึงถึงฐานะการเงินการคลังของอปท. นั้น

1.3.5) การจ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมจะกระทำได้อต่อเมื่อยอดเงินสะสมในส่วนที่เหลือมีไม่เพียงพอต่อการบริหาร ให้ขอความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น และขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

ในกรณีที่ปีใด อปท. มียอดเงินทุนสำรองเงินสะสมเกินร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น หากมีความจำเป็น อปท. อาจนำเงินยอดส่วนที่เกินไปใช้จ่ายได้โดยได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น ภายใต้เงื่อนไขให้กระทำได้ในกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อปท. เกี่ยวกับบริการชุมชนและสังคม หรือกิจการที่เพิ่มพูนรายได้หรือเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาของ อปท.

2) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2552 ออกตามความในมาตรา 69 และมาตรา 77 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

2.1) การนำส่งเงินสะสม

2.1.1) เงินสะสม หมายถึง เงินที่เหลือจ่ายจากเงินรายรับของงบทั่วไปตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีและงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และให้หมายความถึงเงินรายรับอื่นที่ อปท. ได้รับไว้ภายในสิ้นปีงบประมาณหลังจากที่ได้หักทุนสำรอง เงินสะสม และลูกหนี้ที่เกิดจากรายได้ค้างชำระประจำปีแล้ว

2.1.2) กำหนดให้เทศบาลทุกแห่งจัดส่งเงินจำนวนร้อยละสิบของเงินสะสมประจำปีไปให้ประธานคณะอนุกรรมการเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลภายในเดือนธันวาคมของทุกปี โดยให้คณะอนุกรรมการฯ นำฝากไว้กับธนาคาร

2.2) การบริหารเงินสะสมและดอกเบี้ยรวมทั้งเงินที่มีผู้อุทิศให้

2.2.1) กำหนดให้มีคณะกรรมการเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาลที่มีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

2.2.1.1) กำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ เพื่อใช้ในการดำเนินกิจการ การบริหารเงินทุน และควบคุมการดำเนินการ

2.2.1.2) พิจารณานุมัติให้เทศบาลกู้ยืมเงิน เพื่อดำเนินกิจการอันเป็นการลงทุนตามอำนาจหน้าที่ของเทศบาล

2.2.1.3) พิจารณานุมัติงบประมาณรายจ่ายของสำนักงานเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล

2.2.1.4) ให้ความเห็นชอบในการกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการบริหารงานบุคคล การคลัง การงบประมาณ การรักษาประโยชน์ทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุ การก่อหนี้ผูกพัน การอนุมัติการจ่ายเงินทุน เงินรายได้และอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการบริหารเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล

2.2.2) หลักเกณฑ์การให้กู้เงินและผลตอบแทนต่อเทศบาล

2.2.2.1) ให้เทศบาลกู้ไปดำเนินการตามอำนาจหน้าที่โดยชำระเงินต้นคืนพร้อมดอกเบี้ยภายในระยะเวลาไม่เกินสิบห้าปี

2.2.2.2) เทศบาลซึ่งมีสิทธิที่จะกู้เงินทุนได้ จะต้องเป็นเทศบาลซึ่งได้ฝากเงินกับเงินทุนและให้กู้ได้ไม่เกินสิบเท่าของจำนวนเงินที่เทศบาลนั้นได้ฝากไว้กับเงินทุน เว้นแต่คณะกรรมการฯ จะพิจารณาเห็นสมควรเป็นอย่างอื่น

2.2.2.3) เกณฑ์คิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้เป็นไปตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด แต่ต้องไม่เกินร้อยละเจ็ดต่อปี

2.2.2.4) ผลตอบแทน ให้จ่ายดอกเบี้ยให้แก่เทศบาลที่ส่งเงินฝากเงินทุนในอัตราตามที่คณะกรรมการฯ กำหนด แต่ต้องไม่เกินร้อยละสี่ต่อปี

3) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2540 ออกตามความในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2534 สรุปสาระสำคัญ ดังนี้

3.1) การนำส่งเงินสะสม

กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่งจัดส่งเงินสะสมในอัตราร้อยละยี่สิบของเงินสะสมประจำปีงบประมาณทุกปีไปให้ประธานคณะกรรมการดำเนินการเงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล เว้นแต่อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจะได้สั่งการเป็นอย่างอื่น โดยให้คณะกรรมการฯ ฝากไว้ ณ ธนาคารออมสิน หรือธนาคารอื่นซึ่งอธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเห็นชอบ

3.2) การบริหารเงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งประกอบด้วยเงินสะสมและดอกผล รวมทั้งเงินอื่น ๆ ซึ่งปลัดกระทรวงมหาดไทยเห็นสมควรจะจัดการเพื่อสั่งให้สมทบ

3.2.1) กำหนดให้มีคณะกรรมการเงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล มีหน้าที่เกี่ยวกับการอำนวยการโดยทั่วไป จัดหาเงินทุนและพิจารณาอนุมัติเงินให้องค์การบริหารส่วนตำบล กู้ไปเพื่อใช้จ่ายในกิจการสาธารณูปโภค หรือกิจการอย่างอื่นขององค์การบริหารส่วนตำบลกับควบคุมการดำเนินการใด ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์แห่งระเบียบนี้

3.2.2) หลักเกณฑ์การกู้เงินและผลตอบแทนแก่องค์การบริหารส่วนตำบล

3.2.2.1) กู้เงินได้เฉพาะเพื่อไปดำเนินการกิจการสาธารณูปโภค หรือกิจการอื่นตามอำนาจหน้าที่ และให้ชำระคืนภายในระยะเวลาไม่เกินสิบห้าปี

3.2.2.2) ต้องเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลซึ่งได้ส่งเงินสะสม และจะกู้ได้ไม่เกินสิบเท่าของจำนวนเงินสะสม เว้นแต่คณะกรรมการฯ ได้พิจารณากำหนดเป็นอย่างอื่น

3.2.2.3) อัตราดอกเบี้ยเงินกู้ให้คิดได้ไม่เกินอัตราร้อยละสิบต่อปี และยกเว้นการคิดดอกเบี้ยสำหรับการกู้ในส่วนของเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลนั้น

3.2.2.4) ผลตอบแทน ให้จ่ายดอกเบี้ยให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลที่ส่งเงินฝากเงินทุน ในอัตราที่คณะกรรมการฯ กำหนด

อย่างไรก็ดี ในกรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล กระทรวงมหาดไทยได้ผ่อนผันไม่ต้องส่งเงินสะสมเข้าเงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล

3.1.3.5 สถานะการก่อหนี้และภาระผูกพัน

กรอบแนวทางการการก่อหนี้ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นไปตามกฎหมายและระเบียบกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

1) พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

มาตรา 66 เทศบาลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

(5) พันธบัตรหรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(6) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่างๆ

การกู้เงินตาม (6) เทศบาลจะกระทำได้ต่อเมื่อได้รับอนุญาตจากสภาเทศบาล และได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว

มาตรา 69 ให้กระทรวงมหาดไทยตราระเบียบข้อบังคับว่าด้วยการคลังรวมตลอดถึงวิธีการงบประมาณ การรักษาทรัพย์สิน การจัดหาผลประโยชน์จากทรัพย์สิน การจัดหาพัสดุและการจ้างเหมาขึ้นไว้

2) พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

มาตรา 83 องค์การบริหารส่วนตำบลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ ได้ เมื่อได้รับอนุญาตจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบล การกู้เงินดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

อย่างไรก็ดี กรณีขององค์การบริหารส่วนตำบล กระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้มีการออกระเบียบหรือหนังสือสั่งการรองรับการก่อหนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลจึงยังไม่สามารถก่อหนี้ได้

3) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรา 28 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับดังต่อไปนี้

(8) รายได้จากการจำหน่ายพันธบัตร

(9) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่างๆ

(10) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ

การออกพันธบัตรตาม (8) การกู้เงินจากองค์กรหรือนิติบุคคลต่างๆ ตาม (9) การกู้เงินตาม (10) ให้ออกเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น โดยให้ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

4) ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ข้อ 34 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะจ่ายเงิน หรือก่อนนี้ผูกพันได้ตามข้อความที่กำหนดไว้ในงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ทั้งนี้ ต้องมีกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งหรือหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยอนุญาตให้จ่าย และมีเงินรายได้เพียงพอที่จะเบิกจ่ายได้

5) หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.3/ว 4715 ลงวันที่ 23 พฤศจิกายน 2554 เรื่อง หลักเกณฑ์ในการพิจารณาการขอกู้เงินขององค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา สรุปลักษณะสำคัญ ดังนี้

5.1) การกู้เงินของเทศบาลจะต้องดำเนินการตามมาตรา 66 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2498

5.2) การขอกู้เงินของเทศบาลต้องผ่านการพิจารณาความเหมาะสมจากคณะกรรมการในระดับจังหวัดก่อนที่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะให้ความเห็นชอบและส่งเรื่องให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยพิจารณาต่อไป

5.3) โครงการที่จะขอกู้เงินจะต้องเป็นโครงการที่จำเป็นเร่งด่วน และปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแล้ว ดังนี้

5.3.1.1) เป็นโครงการตามอำนาจหน้าที่ของ อปท. ซึ่งจะต้องไม่เป็นการสนับสนุนหรือดำเนินการในภารกิจของหน่วยงานอื่น

5.3.3.2) ควรเป็นโครงการที่มีเป้าหมายในการที่จะทำให้เกิดการพัฒนาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม คุณภาพชีวิต ส่งเสริมการประกอบอาชีพและสร้างรายได้ให้แก่ประชาชน การเพิ่มพูนรายได้ให้แก่อปท. และการป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย

5.3.3.3) เป็นโครงการที่อยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่น

5.3.3.4) เป็นโครงการที่ไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อชุมชนทั้งด้านสังคมหรือสิ่งแวดล้อม ซึ่งหากก่อให้เกิดผลกระทบในเรื่องดังกล่าว จะต้องให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือให้ความเห็นในเรื่องดังกล่าว และมีการศึกษาผลกระทบที่จะเกิดขึ้น

5.4) การจัดทำโครงการเพื่อขอความเห็นชอบหรืออนุมัติในการกู้เงินจะต้องแสดงถึงผลสำเร็จสมบูรณ์ของโครงการ และวงเงินที่จะขอกู้ไปใช้ในการดำเนินการทั้งหมดให้ครบถ้วนชัดเจน

5.5) การพิจารณาความสามารถทางด้านการคลังของ อปท. ควรพิจารณาจากข้อมูลรายรับจริงและรายจ่ายจริงย้อนหลัง 3 ปี ข้อมูลรายรับและรายจ่ายที่คาดการณ์ในอนาคตไม่น้อยกว่า 3 ปี ยอดหนี้ที่ก่อขึ้นไว้เดิม โดยจะต้องมียอดหนี้ที่ต้องชำระรวมกันไม่เกินร้อยละ 35 ของงบประมาณรายจ่าย

เพื่อการลงทุนหรืองบประมาณเพื่อการพัฒนา ระยะเวลาการชำระหนี้เงินกู้จะต้องไม่เกิน 10 ปี และเงินสะสม มีจำนวนที่เหมาะสม เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินและจำเป็น และเพียงพอสำหรับเป็นเงินทุนหมุนเวียนในช่วงต้นปีงบประมาณ

6) คำสั่งกระทรวงมหาดไทย ที่ 64/2555 สั่ง ณ วันที่ 31 มกราคม 2555 เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา กู้เงิน

โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยได้มอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาลกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์กรหรือนิติบุคคลต่างๆ รวมทั้งให้ความเห็นชอบในการกู้เงินของเมืองพัทยา ภายใต้กรอบวงเงินไม่เกินจำนวน 50 ล้านบาท

สำหรับสถานะการก่อหนี้ของ อปท. มียอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. ณ วันที่ 30 กันยายน ของปี 2551 – 2555 ดังนี้

ตารางที่ 3.16

ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ สิ้นเดือนกันยายน

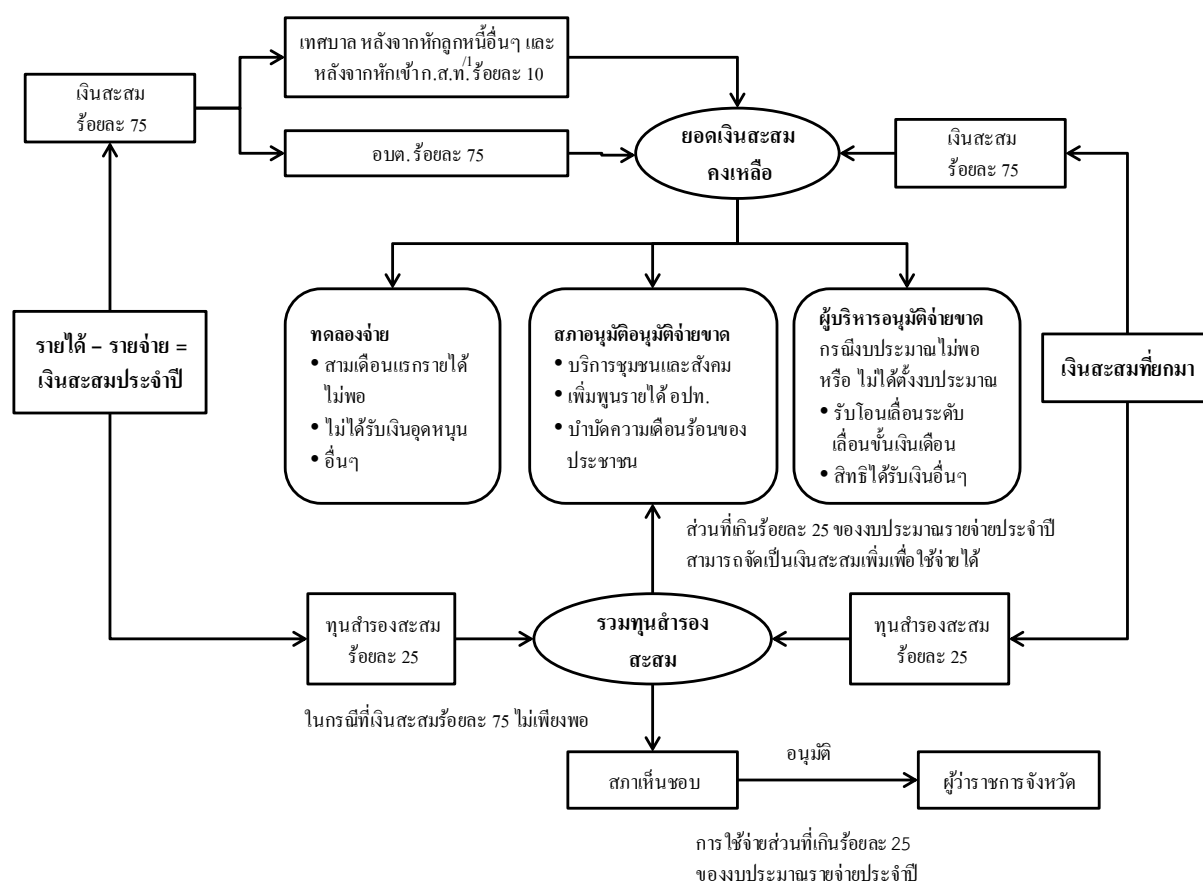
1. ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. (ล้านบาท)	2551	2552	2553	2554	2555
1.1 เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล	6,730	7,359	8,091	8,478	9,478
1.2 เงินสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	1,027	1,217	1,495	1,553	1,533
1.3 ธนาคารพาณิชย์	4,730	5,064	7,691	10,648	12,069
1.4 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ			3,235	6,622	9,288
1.5 กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค	580	619	531	507	452
รวม	13,067	14,259	21,043	27,808	32,820
2. ยอดคงค้างเงินให้กู้ยืมแก่ อปท. (ร้อยละ)	2551	2552	2553	2554	2555
2.1 เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล	51.5	51.6	38.5	30.5	28.9
2.2 เงินสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด	7.7	8.5	7.1	5.6	4.7
2.3 ธนาคารพาณิชย์	36.2	35.5	36.6	38.3	36.8
2.4 สถาบันการเงินเฉพาะกิจ			15.4	23.8	28.3
2.5 กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค	4.4	4.3	2.5	1.8	1.4
รวม	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

ที่มา : สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานกองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค

รวบรวมโดย : สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง วันที่ 21 พฤศจิกายน 2556

แผนภาพที่ 3.1

การจัดการเงินสะสมของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

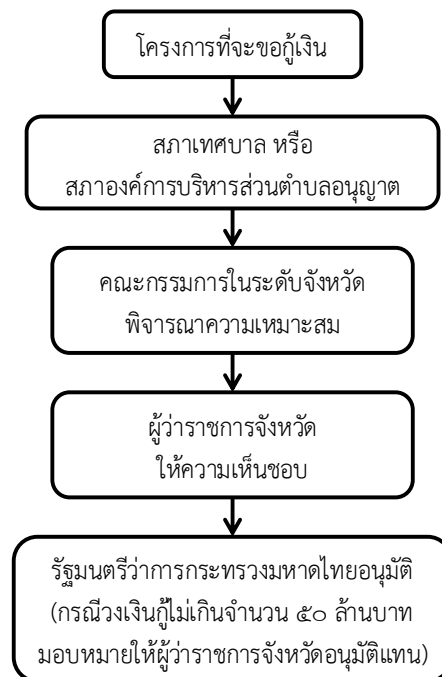


หมายเหตุ: /1 ก.ส.ท. ย่อมาจากคณะกรรมการเงินลงทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล

ที่มา: ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 และระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยเงินลงทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2552

จัดทำโดย: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แผนภาพที่ 3.2
การก่อหนี้ของเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล



3.1.4 สรุปโครงสร้างการคลังของ อปท. อาจแบ่งได้เป็น 3 ด้าน คือ ด้านรายได้ ด้านรายจ่าย และด้านการก่อหนี้

3.1.4.1 ด้านรายได้ ประกอบด้วย

1) รายได้ที่ อปท. จัดหาเอง ประกอบด้วย 1) ภาษีอากร ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรั้งนกอีแอ่น ภาษีบำรุง องค์การบริหารส่วนจังหวัด สำหรับน้ำมันต่าง ๆ และภาษีปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์จากการค้าในเขตจังหวัด ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักในโรงแรม และภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับน้ำมันต่าง ๆ และภาษีปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์จากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร 2) ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้จากสาธารณูปโภค เป็นต้น

2) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

3) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

4) เงินอุดหนุน ซึ่งเป็นเงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ อบท. แบ่งเป็น 2 ประเภท คือ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

3.1.4.2 ด้านรายจ่าย ซึ่งการกำหนดรายจ่ายของ อบท. เป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นก่อนการบังคับใช้โดยแหล่งที่มาของรายได้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ รายได้ที่ อบท. จัดหาเอง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุนทั่วไป ทั้งนี้ แนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวอยู่ภายใต้กรอบประมาณการรายได้ จึงเป็นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในลักษณะดุลการคลังสมดุลหรือเกินดุล

สำหรับในกรณีที่การบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีแล้ว อบท. มีรายรับมากกว่ารายจ่าย เงินที่เหลือจ่ายดังกล่าวจะตกเป็นเงินสะสมโดยกระทรวงมหาดไทยได้กำหนดระเบียบในการบริหารและการจ่ายเงินสะสมของเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยาและ องค์การบริหารส่วนจังหวัด นอกจากนี้ ยังกำหนดให้เทศบาลและเมืองพัทยาดำเนินการส่งเงินสะสมร้อยละสิบเข้ากองทุนของเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดดำเนินการส่งเงินสะสมร้อยละสิบเข้ากองทุนของ องค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีคณะกรรมการบริหารเงินกองทุนของแต่ละกองทุนตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย

3.1.4.3 ด้านการก่อหนี้

1) ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 กำหนดให้เทศบาลอาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ โดยจะกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาเทศบาลและได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแล้ว ซึ่งในปัจจุบันเทศบาลสามารถขอกู้เงินดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

2) ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนตำบล อาจกู้เงินจากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ โดยจะกระทำได้เมื่อได้รับความเห็นชอบจากสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและการกู้เงินดังกล่าวให้เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย อย่างไรก็ตาม ในปัจจุบัน องค์การบริหารส่วนตำบล ยังไม่สามารถขอกู้เงินดังกล่าวได้เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยยังไม่ได้ออกระเบียบรองรับ

3.1.5 ปัญหาอุปสรรคด้านการวางแผนการคลังท้องถิ่น

จากการพิจารณาข้อมูลโครงสร้างการคลังของ อบท. ดังกล่าวข้างต้น พบว่า สัดส่วนรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองต่อรายได้รวมได้รวมมีสัดส่วนที่ต่ำ กล่าวคือ สัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 10 ของรายได้รวม ซึ่งจะเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการวางแผนการคลังในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในระยะยาว เนื่องจากโครงสร้างของรายได้ที่จะต้องพึ่งพารายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้และเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่สูง ซึ่งรายได้ดังกล่าวคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลเป็นผู้กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท. แต่ละแห่ง และในแต่ละปี

อาจมีความแตกต่างกันไปทำให้รายได้ที่ อบต. ที่ได้รับการจัดสรรไม่แน่นอน อันอาจทำให้ อบต. ขาดประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังในระยะยาว

นอกจากนี้ ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2552 ที่กำหนดให้เทศบาลจะต้องส่งเงินสะสมเข้ากองทุนทุก ๆ ปี เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยบริหารเงินสะสม โดยการให้กู้ยืมแก่เทศบาลที่ส่งเงินสะสมเข้ากองทุนนั้น อาจทำให้เทศบาลมีข้อจำกัดหรือขาดประสิทธิภาพในการวางแผนการใช้จ่ายเงินสะสมดังกล่าวเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีที่เทศบาลทำหน้าที่บริหารเงินสะสมเอง

3.2 แนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นผ่านการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ

3.2.1 การวิเคราะห์ข้อมูลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวิเคราะห์ข้อมูลทางการคลังของ อบต. เป็นการประเมินประสิทธิภาพในการดำเนินงานด้านการคลังของ อบต. ซึ่งในการวิเคราะห์จะพิจารณาข้อมูลพื้นฐานทางเศรษฐกิจ เช่น ข้อมูลประชากร ได้แก่ จำนวนประชากรในวัยเด็ก วัยทำงานและผู้สูงอายุ ความหนาแน่นของประชากร จำนวนครัวเรือนและรายได้เฉลี่ยของครัวเรือนจำนวนประชากรว่างงาน เป็นต้น รวมถึงข้อมูลทางเศรษฐกิจ ได้แก่ จำนวนที่อยู่อาศัยจำนวนร้านค้า อาคารพาณิชย์ โรงงานอุตสาหกรรม โรงเรียน สถานพยาบาล จำนวนสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์ และข้อมูลอื่น ๆ เช่น จำนวนทรัพย์สิน ที่ดิน เป็นต้นนำมาใช้ประกอบกับข้อมูลสถิติการคลัง โดยการวิเคราะห์ข้อมูลจะในรูปของการพิจารณาสัดส่วนของรายการต่าง ๆ ว่ามีส่วนมากน้อยเพียงใด ให้น้ำหนักความสำคัญอยู่ที่ใด รวมถึงมีอัตราการการเปลี่ยนแปลงในแต่ละรายการเป็นอย่างไร โดยการวิเคราะห์ข้อมูลทางการคลังของ อบต. สามารถแบ่งออกได้เป็นส่วนๆ โดยมีรายละเอียด ดังนี้

3.2.1.1 รายได้

ข้อมูลรายได้ของ อบต. เป็นข้อมูลที่ค่อนข้างมีความซับซ้อน เนื่องจาก ได้ถูกกำหนดไว้ในกฎหมายหลายฉบับ เช่น พระราชบัญญัติว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีและไม่ใช่ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสามารถแบ่งตามประเภทของรายได้ออกเป็น 4 กลุ่มได้แก่ 1) รายได้ที่ อบต. จัดหาเอง 2) รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้ 3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และ 4) เงินอุดหนุน ซึ่งในการวิเคราะห์ข้อมูลรายได้ในแต่ละกลุ่มจะมีลักษณะที่แตกต่างกันไป ตามแหล่งที่มาของรายได้ ดังนี้

1) รายได้ที่ อบต. จัดหาเอง สามารถแบ่งได้เป็น รายได้ภาษีอากร ประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรั้งนกอีแอ่น ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด และรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่ รายได้จากค่าธรรมเนียมและใบอนุญาตต่าง ๆ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์รายได้ที่ อบต. จัดหาเอง

สามารถวิเคราะห์ได้จากข้อมูลสถิติการจัดเก็บรายได้ เทียบกับรายได้ที่ได้มีการจัดทำประมาณการไว้ ขณะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี หรือเทียบกับการจัดเก็บรายได้ในช่วงเดียวกันในอดีตที่ผ่านมา เพื่อให้ทราบถึงความสามารถจัดเก็บรายได้ของ อปท. รวมถึงการจัดเก็บรายได้ที่ผ่านมาในอดีต และแนวโน้มการจัดเก็บรายได้ในอนาคต นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงข้อมูลฐานภาษีของรายได้ที่ อปท. จัดหาเองในแต่ละรายการ เพื่อให้ทราบถึงการเปลี่ยนแปลงของฐานภาษีแต่ละรายการ ซึ่งจะบ่งชี้ถึงแนวโน้มการจัดเก็บรายได้ของ อปท.

2) รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้ รายได้ของ อปท. ที่รัฐบาลเก็บให้ ได้แก่ 1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 3) ภาษีสุรา ตามพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 4) ภาษีสรรพสามิต ตามพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ 6) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

3) รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ 1) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 2) ค่าภาคหลวงแร่ตามพระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 และพระราชบัญญัติพิกัดอัตราค่าภาคหลวงแร่ พ.ศ. 2509 และ 3) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามพระราชบัญญัติปิโตรเลียม พ.ศ. 2514 ทั้งนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลดังกล่าว นอกจากจะสามารถวิเคราะห์ตามแนวทางรายได้ที่ อปท. จัดหาเองแล้ว ยังสามารถวิเคราะห์ได้จากการเปรียบเทียบสถิติข้อมูลการจัดเก็บรายได้ของ อปท. กับผลการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลที่นำมาคำนวณตามอัตราและสัดส่วนที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้ตามที่ได้มีกำหนดไว้ในกฎหมายต่าง ๆ เพื่อหาเม็ดเงินที่จะส่งผ่านมาถึง อปท. แล้วนำมาเปรียบเทียบกับ ข้อมูลรายได้ที่ อปท. ได้รับมีความสอดคล้องกันหรือไม่

4) เงินอุดหนุน แบ่งได้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งหมายถึง เงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายได้ของ อปท. แต่ละแห่งตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนด เช่น หลักเกณฑ์รายได้ จำนวนประชากร และค่าใช้จ่ายในการจัดบริการขั้นพื้นฐานของ อปท. เป็นต้น เพื่อดำเนินการใช้จ่ายได้ภายในกรอบอำนาจหน้าที่ของ อปท. ที่กฎหมายกำหนดและภารกิจต่าง ๆ ที่ อปท. ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งหมายถึง เงินงบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรให้ อปท. แต่ละแห่งตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดและมีการกำกับหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินของ อปท. เช่น เงินเดือนครูและค่าจ้างประจำในการจัดการศึกษา เบี้ยยังชีพสูงอายุ และโครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์

ข้อมูลเงินอุดหนุนของ อบท. สามารถวิเคราะห์ได้จากความเหมาะสมและสอดคล้องของเงินอุดหนุนที่ได้รับกับหลักเกณฑ์การให้เงินและภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนจากส่วนราชการ

3.2.1.2 รายจ่าย

การกำหนดรายจ่ายของ อบท. เป็นไปตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบจากผู้บริหารท้องถิ่นและสภาท้องถิ่นก่อนการบังคับใช้โดยแหล่งที่มาของรายได้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่าย ได้แก่ รายได้ที่ อบท. จัดหาเอง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งแนวทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายอยู่ภายใต้กรอบประมาณการรายได้ จึงเป็นการจัดทำงบประมาณรายจ่ายในลักษณะดุลการคลังสมดุลหรือเกินดุล โดยงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบท. สามารถจำแนกเป็น 1) งบประมาณรายจ่ายทั่วไป ซึ่งประกอบด้วย รายจ่ายงบกลาง ตามที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นกำหนด และรายจ่ายตามแผนงานจำแนกเป็นสองลักษณะ คือ รายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน และ 2) งบประมาณรายจ่ายเฉพาะการ โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ทั้งนี้ การวิเคราะห์ข้อมูลรายจ่ายของ อบท. สามารถวิเคราะห์ได้จากข้อมูลสถิติการเบิกจ่ายของ อบท. กับเป้าหมายการเบิกจ่ายที่ได้มีการจัดทำประมาณการไว้ ณ ขณะจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีในแต่ละปี หรืออาจจะเทียบกับข้อมูลการเบิกจ่ายในช่วงเดียวกันในอดีตที่ผ่านมา เพื่อให้ทราบถึงความสามารถในการเบิกจ่ายของ อบท. รวมไปถึงความสอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนและเป็นไปตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้

3.2.1.3 ดุลการคลังและเงินสะสม

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบท. จะจัดทำโดยการประมาณการรายรับประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งแนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ อบท. จะใช้ประมาณการรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง ภาษีอากรที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นกรอบในการกำหนดงบประมาณรายจ่าย ดังนั้น แนวทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวในส่วนที่เกี่ยวข้องกับดุลการคลังจึงมีลักษณะเป็นงบประมาณสมดุลหรือเกินดุล และในกรณีที่เงินเหลือจ่ายจากรายรับตามงบประมาณรายจ่ายประจำปีและหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เมื่อดังกล่าวจะกลายเป็นเงินสะสมของ อบท. ทั้งนี้ การวิเคราะห์ดุลการคลังและเงินสะสมของ อบท. สามารถทำได้จากการวิเคราะห์จากข้อมูลสถิติรายรับและรายจ่ายของ อบท. โดยเทียบกับข้อมูลในอดีตที่ผ่านมาหรือเทียบกับช่วงเดียวกันของปีที่ผ่านมา เพื่อให้ทราบถึงเงินสะสมที่สามารถนำมาใช้จ่ายได้ต่อรายจ่ายรวม อัตราการเปลี่ยนแปลงเงินสะสมตอนต้นปีงบประมาณและสิ้นปีงบประมาณ

3.2.1.4 หนี้สิน

อบท. สามารถขอกู้เงินดังกล่าวได้ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ในการวิเคราะห์หนี้สินของ อบท. สามารถวิเคราะห์ได้จากข้อมูลสถิติภาระหนี้สินของ อบท. เทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี เทียบกับในอดีตที่ผ่านมาหรือเทียบกับช่วงเดียวกันปีที่ผ่านมา นอกจากนี้ ยังสามารถวิเคราะห์ได้จากภาระการคืนเงินต้นและรายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้ เพื่อให้ทราบถึงสามารถในการชำระหนี้ของ อบท.

3.2.2 การวางแผนการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การวางแผนการคลังท้องถิ่นเป็นกระบวนการการจัดทำแผนพัฒนาเพื่อเป็นกรอบทิศทางในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดเก็บและจัดหารายได้ การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการใช้จ่ายเงินของท้องถิ่น การจัดหาเงินทุนและก่อหนี้ การบริหารและการนำเงินสะสมมาใช้ และรวมถึง การจัดซื้อจัดจ้างหรือการพัสดุ การบันทึกระบบบัญชี และการตรวจสอบการคลัง โดยในแต่ละกระบวนการมีประเด็นรายละเอียดที่ต้องให้ความสำคัญอยู่มาก เช่น ในกระบวนการจัดเก็บและจัดหารายได้ มีหลายประเด็นที่ท้องถิ่นต้องพิจารณา ได้แก่ การปรับปรุงภาษีที่ อปท. จัดเก็บเอง การเพิ่มอำนาจการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นประเภทใหม่ การปรับปรุงรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และการพัฒนาแหล่งเงินทุน (เงินให้กู้ยืม) เป็นต้น โดยสามารถแบ่งได้เป็น

3.2.2.1 นโยบายรายได้

หากพิจารณาภาพรวมของรายได้ของ อปท. จะเห็นได้ว่ารายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ทั้งหมด ส่วนที่เหลือเป็นรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุน ซึ่งตามหลักการแล้วแหล่งรายได้สำคัญของ อปท. ควรจะมาจากรายได้ที่จัดเก็บเองเป็นหลัก แต่ในอดีตที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่า อปท. ต้องพึ่งพารายได้หรือความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลเป็นหลัก เป็นเหตุให้ขาดความเป็นอิสระในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. เอง ดังนั้น ในการวางแผนการคลังของ อปท. ในส่วนของนโยบายรายได้ อปท. ควรให้ความสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้มากยิ่งขึ้น ประกอบกับมีการจัดทำระบบแผนที่ภาษีเพื่อสำรวจฐานทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ ที่มีอยู่ในท้องถิ่นของตนเองเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี การติดตามและเร่งรัดการชำระหนี้ของผู้ค้างชำระภาษี

3.2.2.2 นโยบายรายจ่าย

การวางแผนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของ อปท. ควรมีความสอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล โดย อปท. แต่ละแห่งควรมีอิสระในการตัดสินใจในเชิงนโยบายในการจะจัดทำงบประมาณแบบขาดดุล สมดุล หรือเกินดุล มากกว่าการเน้นที่การจัดทำงบประมาณเกินดุลเป็นหลัก ประกอบกับยังต้องมีการปรับปรุงหรือจัดสร้างกลไกระบบงบประมาณ การแก้ไขกฎระเบียบต่าง ๆ หรือจัดทำระบบบัญชีต่าง ๆ ให้สอดคล้องกัน นอกจากนี้ อปท. จะต้องตัดสินใจในเรื่องนโยบายรายจ่าย โดยคำนึงถึงความสอดคล้องกับภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนและปฏิบัติตามแผนงานที่ได้กำหนดไว้ ตลอดจนการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายรายจ่ายในฐานะเจ้าของเงินภาษีที่จะนำไปใช้จ่าย

3.2.2.3 นโยบายบริหารเงินคงคลังและเงินสะสม

การวางแผนทางการเงินคลังในส่วนของการบริหารเงินคงคลังและเงินสะสมของ อปท. อปท. ต้องคำนึงถึงระดับของเงินสะสมที่มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ โดยการที่เงินสะสมของ อปท. ที่มีมากเกินไปไม่ได้สะท้อนถึงความมั่นคงของ อปท. แต่จะสะท้อนถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสที่สูงขึ้น นอกจากนี้ ในอนาคตควรมีการแก้ไขระเบียบหรือกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ อปท. สามารถนำเงินสะสมบางส่วนที่เก็บ

ไว้เองไปลงทุนในพันธบัตร หรือตราสารอื่น ๆ ที่ไม่มีความเสี่ยง เช่น พันธบัตรของรัฐบาล เพื่อก่อให้เกิดรายได้แก่ อบต. แทนการฝากเงินไว้กับธนาคาร ซึ่งมีผลตอบแทนที่ต่ำ

3.2.2.4 นโยบายการกู้ยืมหรือการก่อหนี้

การวางแผนทางการเงินของ อบต. ในส่วนของการกู้ยืมหรือการก่อหนี้ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์สำคัญของการก่อหนี้ คือ เพื่อให้ อบต. นำเงินไปพัฒนาในโครงการสำคัญ ๆ ที่ขนาดใหญ่ที่มีเม็ดเงินลงทุนที่สูงและมีผลตอบแทนในอนาคต เช่น โครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในพื้นที่ ซึ่งการก่อหนี้ในลักษณะนี้ถือเป็นการก่อหนี้ที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงน้อยแต่จะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างมีประสิทธิภาพและมีความยั่งยืนในพื้นที่ แต่ในทางกลับกันถ้าหาก อบต. นำไปใช้จ่ายที่ไม่มีผลตอบแทนเชิงเศรษฐกิจ เช่น การนำเงินไปจ่ายเงินโบนัสหรือเงินเดือน จะถือเป็นการก่อหนี้ที่ทำให้เกิดความเสี่ยงมาก และก็จะเป็ผลเสียอย่างมากและไม่ก่อให้เกิดการพัฒนาในพื้นที่ นอกจากนี้ อบต. ยังต้องให้ความสำคัญกับความสามารถในการชำระหนี้ของ อบต. เอง เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาในการชำระหนี้ในอนาคต

3.2.3 การวิเคราะห์ SWOT การวางแผนการเงินของ อบต. เพื่อกำหนดเป็นแนวทางการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการ

การวิเคราะห์สภาพการณ์ (Situation Analysis) และการกำหนดยุทธศาสตร์เป็นแนวทางสำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพการวางแผนการเงินท้องถิ่น ทั้งนี้ เครื่องมือที่นำมาใช้ศึกษาประกอบด้วย 2 แบบจำลองคือ SWOT Analysis และ TOWS Matrix ซึ่งแนวคิดและรายละเอียดได้กล่าวไว้แล้วในบทบทวนวรรณกรรม (บทที่ 2) โดยผลลัพธ์จากการประยุกต์ใช้ SWOT Analysis ทำให้สามารถทราบถึงสภาพการณ์ของหน่วยงานที่นำมาวิเคราะห์ได้ และในส่วนแบบจำลอง TOWS Matrix ทำให้สามารถกำหนดแนวยุทธศาสตร์ต่อยอดในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการได้

3.2.3.1 แนวทางการวิเคราะห์สภาพการณ์โดยอาศัย SWOT Analysis

การประยุกต์ใช้แบบจำลอง SWOT Analysis กับ อบต. ตัวอย่างเช่น ทำให้ทราบถึงสภาพการณ์ของ อบต. ทั้งในมิติของปัจจัยภายนอกและภายใน รวมทั้งปัจจัยในเชิงบวกและลบซึ่งสามารถจัดกลุ่มเป็น 4 กลุ่ม คือ จุดแข็ง (ปัจจัยภายในเชิงบวก) จุดอ่อน (ปัจจัยภายในเชิงลบ) โอกาส (ปัจจัยภายนอกเชิงบวก) และอุปสรรค (ปัจจัยภายนอกเชิงลบ) เมื่อทราบถึงปัจจัยต่างๆ ในแต่ละกลุ่มแล้ว ให้จัดทำคะแนนถ่วงน้ำหนักเพื่อลำดับความสำคัญ และลดจำนวนปัจจัยให้เหลือเฉพาะที่มีนัยสำคัญเท่านั้น หลังจากนั้นจึงนำผลคะแนนมาแสดงผล และศึกษาต่อยอดต่อไป ทั้งนี้ ขั้นตอนในการประยุกต์ใช้ SWOT Analysis มีดังต่อไปนี้

1) เรียบเรียงปัจจัยเชิงกลยุทธ์ การวิเคราะห์ปัจจัยแบ่งเป็น 4 กลุ่ม คือ จุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค โดยผู้วิเคราะห์สามารถกำหนดรายการที่ตายตัวขึ้นมาโดยแบ่งตามปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอก ดังตารางที่ 3.17

ตารางที่ 3.17

ตัวอย่างแสดงรายการย่อยของปัจจัยภายใน/ภายนอก

ประเภท	ปัจจัย
ปัจจัยภายใน (จุดแข็ง/จุดอ่อน)	บุคลากร ฐานะการคลัง ความสามารถในการเข้าถึงเทคโนโลยี รูปแบบการบริหาร
ปัจจัยภายนอก (โอกาส/อุปสรรค)	นโยบายของรัฐ คู่แข่งขัน ภัยธรรมชาติ ความผันผวนทางการเมือง สถานการณ์เศรษฐกิจโลก

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

เมื่อทราบถึงรายการที่เกี่ยวข้องแล้ว ให้วิเคราะห์รายละเอียดตามแหล่งข้อมูลซึ่งสามารถแบ่งออกเป็น 2 แหล่งข้อมูล ดังนี้

1.1) ข้อมูลจากแหล่งปฐมภูมิ (กรณีที่ยังไม่เคยมีการวิเคราะห์ SWOT มาก่อนหรือวิเคราะห์ไว้นานแล้ว) ให้ผู้วิเคราะห์ระดมความคิดและประสบการณ์เพื่อเรียบเรียงปัจจัยที่เกี่ยวข้อง

1.2) ข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิ (กรณีที่เคยมีการวิเคราะห์ SWOT มาก่อนแล้ว) ผู้วิเคราะห์สามารถนำผลการวิเคราะห์จากแหล่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องมาทบทวน โดยแหล่งข้อมูลอาจมาจากแผนยุทธศาสตร์ของ อปท. การตรวจสอบ/ควบคุมภายใน ข้อสังเกตของผู้สอบบัญชี ข้อที่ อปท. ไม่ผ่านเกณฑ์มาตรฐานต่างๆ หรือผลการประเมินที่เกี่ยวข้องอื่น เป็นต้น

ทั้งนี้ ผลจากการสังเคราะห์ในเบื้องต้นให้ผู้ประเมินนำมาจัดสรรตามรูปแบบของ SWOT Analysis ดังตารางที่ 3.18

ตารางที่ 3.18

รูปแบบการจัดเรียงการวิเคราะห์ปัจจัยต่างๆ ตามรูปแบบ SWOT Analysis

ปัจจัยภายใน (จุดแข็ง) Strengths	ปัจจัยภายใน (จุดอ่อน) Weaknesses
-	-
-	-
-	-
ปัจจัยภายนอก (โอกาส) Opportunities	ปัจจัยภายนอก (อุปสรรค) Threats
-	-
-	-
-	-

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

2) การประเมินคะแนนถ่วงน้ำหนักของปัจจัยต่างๆ หมายถึง การระบุคะแนนถ่วงน้ำหนักของแต่ละปัจจัยจากการประเมิน ในข้อที่ 1 ซึ่งเป็นผลคูณระหว่างน้ำหนักและคะแนน โดยมีหลักการประเมินดังนี้

2.1) พิจารณาให้น้ำหนักความสำคัญแก่ปัจจัยในแต่ละกลุ่ม (กลุ่มปัจจัยภายในและกลุ่มปัจจัยภายนอก) โดยกำหนดการให้น้ำหนักเป็นตัวเลขทศนิยมซึ่งมีค่าระหว่าง 1.0 (สำคัญมากที่สุด) จนถึง 0.0 (ไม่สำคัญ) และผลรวมของแต่ละกลุ่มจะเท่ากับ 1.0

2.2) ระบุคะแนนประเมินของแต่ละปัจจัย โดยขึ้นอยู่กับความสำคัญและผลกระทบที่มี โดยอาศัยหลักการให้คะแนน ซึ่งมีหลักเกณฑ์ดังตารางที่ 3.19

ตารางที่ 3.19

การให้น้ำหนักค่าคะแนนประเด็นจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค

ด้าน	มาก	ปานกลาง	น้อย	ไม่มี
จุดแข็ง	3	2	1	0
จุดอ่อน	-3	-2	-1	0
โอกาส	3	2	1	0
อุปสรรค	-3	-2	-1	0

ที่มา : เอกสารงานนำเสนอ. คู่มือการวิเคราะห์ศักยภาพเพื่อประเมินสถานภาพการพัฒนาของท้องถิ่น

ทั้งนี้ รูปแบบการการประเมินคะแนนถ่วงน้ำหนักของแต่ละปัจจัยสามารถนำมาจัดสรรจัดรูปแบบต่อไปได้ (ตารางที่ 3.20)

ตารางที่ 3.20
รูปแบบการจัดเรียงปัจจัยเพื่อประเมินคะแนนถ่วงน้ำหนัก

ปัจจัย	ถ่วงน้ำหนัก	คะแนน	คะแนนถ่วงน้ำหนัก	หมายเหตุ
S2. การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ	0.25	3	0.75	จากผลการประเมินการจัดชั้นคุณภาพการควบคุมภายในของอปท.
S3 ...	0.25	2	0.5	...
W2. ขาดบุคลากร	0.35	-3	-1.05	ผลลัพธ์จากเวทีการระดมสมอง
W4. ...	0.15	-1	-0.15	...
คะแนนรวมในกลุ่มปัจจัยภายใน	1	1	0.05	
O5. การส่งเสริมจากภาครัฐ	0.45	3	1.35	พิจารณาจากเม็ดเงินงบประมาณที่เกี่ยวข้อง
O3. ...	0.05	1	0.05	...
T1. ความผันผวนทางเศรษฐกิจและการเมือง	0.3	-3	-0.9	พิจารณาจากรายงานเศรษฐกิจขององค์กร
T2. ...	0.2	-2	-0.4	...
คะแนนรวมในกลุ่มปัจจัยภายนอก	1	-1	0.1	

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

3) การปรับใช้ผลลัพธ์

3.1) การจัดลำดับความสำคัญของปัจจัยผลลัพธ์จากการคำนวณคะแนนถ่วงน้ำหนักในข้างต้นสามารถนำแต่ละปัจจัยมาจัดลำดับความสำคัญแยกตามกลุ่ม เพื่อคัดกรองให้เหลือเฉพาะปัจจัยที่มีนัยสำคัญเท่านั้น

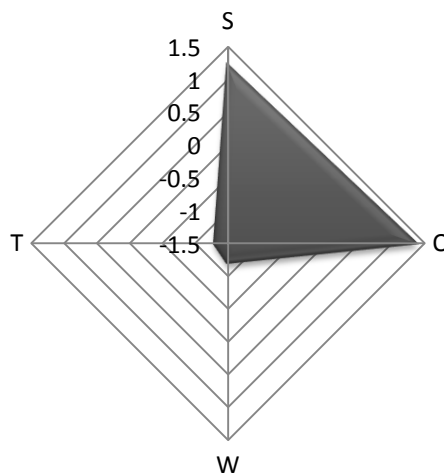
3.2) การวิเคราะห์ขีดความสามารถขององค์กร ผลลัพธ์การให้คะแนนดังกล่าวสามารถนำมาแปลงเป็นคะแนนพิจารณาศักยภาพขององค์กรได้ โดยการอ่านค่าผลลัพธ์เทียบกับศูนย์ ดังตัวอย่างในตารางที่ 3.20 ผลรวมของคะแนนในกลุ่มปัจจัยภายใน (จุดอ่อนและจุดแข็ง) มีค่ามากกว่าศูนย์ หมายถึง อปท.

แห่งนี้มีจุดแข็งค่อนข้างมากถือว่าเป็นข้อได้เปรียบ และพร้อมที่จะพัฒนาในด้านต่าง ๆ ต่อไป ในส่วนคะแนนของกลุ่มปัจจัยภายนอก (โอกาสและอุปสรรค) มีค่ามากกว่าศูนย์เช่นเดียวกัน ซึ่งแสดงถึงความสามารถหลีกเลี่ยงจากอุปสรรคได้ดี รวมทั้งยังสามารถแสวงหาผลประโยชน์จากโอกาสที่มีอยู่ได้ เป็นต้น

3.3) การวิเคราะห์กลยุทธ์ที่โดดเด่น หากนำคะแนนของทั้ง 4 กลุ่ม (จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และอุปสรรค) มาจัดในรูปแบบของแผนภูมิไข่มุม ทำให้สามารถประเมินกลยุทธ์ที่โดดเด่นได้ (รายละเอียดในหัวข้อต่อไป) จากตัวอย่างข้างต้นการวิเคราะห์ SWOT แบบไข่มุม (แผนภูมิที่ 3.3) แสดงให้เห็นว่า อปท. ที่ประเมินตกอยู่ในตำแหน่ง SO ซึ่งถือเป็นสถานการณ์ที่ได้เปรียบมากที่สุด เพราะประกอบด้วยโอกาสจากภายนอก และจุดแข็งขององค์กร มีความโดดเด่นในการดำเนินกลยุทธ์เชิงรุก เป็นต้น

แผนภาพที่ 3.3

ตัวอย่างแผนภูมิไข่มุมแสดงผลการให้คะแนนถ่วงน้ำหนักของ
จุดแข็ง (S) จุดอ่อน (W) โอกาส (O) และอุปสรรค (T)



ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

3.2.3.1 การออกแบบกลยุทธ์

เมื่อทราบถึงสถานภาพจากการวิเคราะห์ SWOT ให้นำผลลัพธ์ดังกล่าวมาจัดแบ่งตามรูปแบบ TOWS Matrix (แผนภูมิที่ 3.4) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อออกแบบยุทธศาสตร์เพิ่มประสิทธิภาพการคลัง โดยรายละเอียดของยุทธศาสตร์สามารถสรุปเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

- 1) กลยุทธ์เชิงรุก (จุดแข็งและโอกาส:SO) — แนวนโยบายที่สามารถใช้ประโยชน์จากจุดแข็งเพื่อเสริมสร้างโอกาสหรือเป็นนโยบายที่รักษาจุดแข็ง/เสริมสร้างโอกาส
- 2) กลยุทธ์เชิงป้องกัน (จุดแข็งและอุปสรรค:ST) — แนวนโยบายที่สามารถใช้ประโยชน์จากจุดแข็งเพื่อหลีกเลี่ยงภัยคุกคามที่อาจจะเกิดขึ้นหรือเป็นนโยบายที่รักษาจุดแข็ง/ป้องกันภัยคุกคามรวมทั้งป้องกันจุดอ่อนใหม่ไม่ให้เกิดขึ้น

3) กลยุทธ์เชิงแก้ไข (จุดอ่อนและโอกาส:WO) — แผนนโยบายที่สามารถใช้ประโยชน์จากโอกาสเพื่อลดจุดอ่อนหรือเป็นนโยบายที่ลดจุดอ่อน/เสริมสร้างโอกาส

4) กลยุทธ์เชิงรับ (จุดอ่อนและอุปสรรค: WT) — แผนนโยบายที่สามารถลดจุดอ่อนและหลีกเลี่ยงภัยคุกคามต่าง ๆ หรือเป็นนโยบายที่ลดจุดอ่อน/ป้องกันภัยคุกคาม รวมทั้งป้องกันจุดอ่อนใหม่ไม่ให้เกิดขึ้น

แผนภาพที่ 3.4

TOWS Matrix

	ปัจจัยภายนอก: โอกาส (O)	ปัจจัยภายนอก: อุปสรรค (T)
ปัจจัยภายใน: จุดแข็ง (S)	กลยุทธ์เชิงรุก:SO	กลยุทธ์เชิงป้องกัน:ST
ปัจจัยภายใน: จุดอ่อน (W)	กลยุทธ์เชิงแก้ไข:WO	กลยุทธ์เชิงรับ: WT

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

บทที่ 4

เทศบาลเมืองคูคต

คณะผู้วิจัยโครงการวิจัยการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น ได้ลงพื้นที่ไปยังเทศบาลเมืองคูคตทั้งหมด 3 ครั้ง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2557 เพื่อนำเสนอความเป็นมา ความสำคัญ และประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการ รวมทั้งเพื่อจัดเก็บข้อมูลด้านการคลัง ได้แก่ รายได้ รายจ่าย คุลการคลัง ทรัพย์สิน หนี้สิน และเงินสะสมของเทศบาลเมืองคูคต ซึ่งจะนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลการคลังดังกล่าวมาใช้พัฒนาเป็นแนวทางการวางแผนการคลังของเทศบาลเมืองคูคต

ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2557 เพื่อนำเสนอแนวคิดในการวางแผนการคลังท้องถิ่น ผลการวิเคราะห์ฐานะการคลังเทศบาลเมืองคูคตในช่วงปีงบประมาณ 2552 -2556 แนวคิดของการประมาณการรายได้ท้องถิ่น การระดมสมองและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส ภัยคุกคาม (SWOT Analysis) ในการวางแผนการคลังของเทศบาลเมืองคูคต

ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เพื่อการระดมสมองและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส ภัยคุกคาม (SWOT Analysis) ในการวางแผนการคลังของเทศบาลเมืองคูคตเพิ่มเติมจากการลงพื้นที่ครั้งที่ 2 และสรุปผลการศึกษาของโครงการวิจัยในส่วนของเทศบาลเมืองคูคต โดยนำเสนอต่อผู้บริหารและเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองคูคต

ทั้งนี้ ผลการศึกษาสภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน การวิเคราะห์ฐานะการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ในช่วง 5 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2552-2556) แนวทางการวางแผนการคลังสำหรับเทศบาลเมืองคูคต การวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunities) และภัยคุกคาม (Threat) ในการวางแผนการคลังของเทศบาลเมืองคูคต รวมทั้งการประเมินสถานการณ์และการกำหนดกลยุทธ์ทางการคลังสำหรับเทศบาลเมืองคูคต มีรายละเอียดดังนี้

4.1 สภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน

4.1.1 ประวัติความเป็นมา

เทศบาลเมืองคูคตเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง ซึ่งตั้งอยู่ในพื้นที่ตำบลคูคต (เป็นบางส่วนของอำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี) ได้รับการยกฐานะจากสุขาภิบาลคูคตขึ้นเป็น เทศบาลเมืองคูคต เมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2539 ตามประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่มที่ 113 ตอนที่ 5 ก ลงวันที่ 6 มีนาคม 2539 โดยมีพันจ่าอากาศเอกประเทือง โลทะกะ เป็นนายกเทศมนตรีคนแรก ดวงตราของเทศบาลเป็นสัญลักษณ์รูป “อนุสรณ์สถานแห่งชาติ” ในระยะเริ่มแรก สำนักงานเดิม ตั้งอยู่เลขที่ 33/51 ถนนพหลโยธิน-ลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี

ต่อมาเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2538 นางวิไล ณะศิริ และนางวิลาวัณย์ วีรานุวัตต์ ได้บริจาคที่ดิน จำนวน 9 ไร่ 1 งาน 20 ตารางวา เป็นมูลค่าที่ดินทั้งสิ้น 93 ล้านบาท ให้แก่สุขาภิบาลคูคต เพื่อใช้เป็นสถานที่ก่อสร้างอาคารสำนักงาน ซึ่งสุขาภิบาลคูคต ได้กู้เงินกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (กสท.) เพื่อก่อสร้างอาคารสำนักงาน จำนวน 16,707,000 บาท ตามสัญญาเลขที่ 61/39 ลงวันที่ 22 มกราคม 2539 กำหนดผ่อนชำระ 10 ปี เมื่อได้รับยกฐานะขึ้นเป็นเทศบาล เทศบาลเมืองคูคต ได้กู้เงิน กสท. ตามสัญญาเลขที่ 1472/94/2541 ลงวันที่ 24 กันยายน 2541 เพื่อชำระหนี้เงินกู้ตามสัญญาเลขที่ ส.ส. 61/1/39 โดยผ่อนชำระปีละ 2,059,821.90 บาท โดยก่อสร้างอาคารสำนักงานใหม่เป็นอาคาร 4 ชั้น ตั้งอยู่เลขที่ 999 หมู่ 18 ตำบลคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี และได้ย้ายจากสำนักงานเดิมมาอยู่สำนักงานใหม่ เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2542 จนกระทั่งถึงปัจจุบัน และได้ก่อสร้างอาคาร 4 ชั้น อีกจำนวน 1 หลัง โดยเชื่อมต่อขยายในปิงบประมาณ 2551 ซึ่งในขณะนี้การก่อสร้างได้เสร็จเรียบร้อยแล้ว

4.1.2 สภาพทั่วไป

4.1.2.1 ลักษณะที่ตั้งอาณาเขตการปกครอง

เทศบาลเมืองคูคตเป็นเทศบาลซึ่งอยู่ในเขตปริมณฑล โดยอยู่ห่างจากอำเภอลำลูกกาไปทางทิศเหนือ ประมาณ 16 กิโลเมตร อยู่ห่างจากจังหวัดปทุมธานี มาทางทิศใต้ ประมาณ 16 กิโลเมตร มีพื้นที่ทั้งหมด 12.475 ตารางกิโลเมตร มีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียงดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับเทศบาลเมืองรังสิต อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี

ทิศใต้ ติดต่อกับเขตดอนเมืองและเขตสายไหม กรุงเทพมหานคร

ทิศตะวันออก ติดต่อกับเทศบาลเมืองลำสามแก้ว ตำบลคูคต อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี

ทิศตะวันตก ติดต่อกับอำเภอเมือง จังหวัดปทุมธานี และเขตดอนเมือง กรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ เทศบาลเมืองคูคตมีอาณาเขตตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งเทศบาล ดังนี้ หลักเขตที่ 1 ตั้งอยู่แนวเส้นแบ่งเขตอำเภอลำลูกกา กับอำเภอธัญบุรี ตรงจุดที่แนวเส้นแบ่งเขตอำเภอลำลูกกากับอำเภอธัญบุรี บรรจบกับแนวเส้นแบ่งเขตอำเภอลำลูกกา กับอำเภอเมืองปทุมธานี

ด้านเหนือ

- จากหลักเขตที่ 1 เป็นเส้นเลียบตามแนวเส้นแบ่งเขต อำเภอลำลูกกากับอำเภอธัญบุรีไปทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ผ่านทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1 กรุงเทพมหานคร-แม่สาย (เขตแดน) ถึงหลักเขตที่ 2 ซึ่งตั้งอยู่ริมคลอง ซอยที่ 1 ฝั่งตะวันออก

- จากหลักเขตที่ 2 เป็นเส้นเลียบริมคลองซอยที่ 1 ฝั่งตะวันออก ไปทางทิศใต้ และทิศตะวันออกเฉียงใต้ถึงหลักเขตที่ 3 ซึ่งตั้งอยู่ปากคลองซอยที่ 1 ฝั่งเหนือตรงจุดที่ปากคลองซอยที่ 1 บรรจบกับคลองซอยที่ 2

- จากหลักเขตที่ 3 เป็นเส้นเลียบริมคลองซอยที่ 2 ฝั่งตะวันตกไปทางทิศเหนือ ระยะ 300 เมตร ถึงหลักเขตที่ 4 ซึ่งตั้งอยู่ริมคลองซอยที่ 2 ฝั่งตะวันตก

- จากหลักเขตที่ 4 เป็นเส้นตั้งฉากกับคลองซอยที่ 2 ไปทิศตะวันออก ถึงหลักเขตที่ 5 ซึ่งตั้งอยู่ตามแนวเส้นขนาน ระยะ 1,200 เมตร กับศูนย์กลางซอยที่ 2

ด้านตะวันออก

จากหลักเขตที่ 5 เป็นเส้นขนานระยะ 1,200 เมตร กับศูนย์กลางคลองซอยที่ 2 ไปทางทิศใต้ ผ่านทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3312 แยกทางหลวงแผ่นดินหลายเลข 1 (สนามกีฬาฐปะเดมิย์)– คลอง 16 ถึงหลักเขตที่ 6 ซึ่งตั้งอยู่ตรงแนวเส้นแบ่งเขตจังหวัดปทุมธานีกับกรุงเทพมหานคร

ด้านใต้

จากหลักเขตที่ 6 เป็นเส้นเลียบตามแนวเส้นแบ่งเขตจังหวัดปทุมธานีกับกรุงเทพมหานคร ไปทางทิศตะวันตก ทิศเหนือและทิศตะวันตกเฉียงเหนือ ถึงหลักเขตที่ 7 ซึ่งตั้งอยู่ตรงแนวเส้นแบ่งเขตจังหวัดปทุมธานี กับกรุงเทพมหานคร ตรงจุดที่แนวเส้นแบ่งเขตจังหวัดปทุมธานี กับกรุงเทพมหานคร บรรจบกับแนวเส้นแบ่งเขตอำเภอลำลูกกา กับอำเภอเมืองปทุมธานี

ด้านตะวันตก

จากหลักเขตที่ 7 เป็นเส้นเลียบตามแนวเส้นแบ่งเขตอำเภอลำลูกกา กับอำเภอเมืองปทุมธานี ไปทางทิศเหนือบรรจบกับหลักเขตที่ 1

4.1.2.2 สภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศ

1) สภาพภูมิประเทศของเทศบาลเมืองคูคตเป็นที่ราบลุ่มอยู่ทางด้านทิศตะวันออกของแม่น้ำเจ้าพระยา และมีคลองส่งน้ำไหลผ่านพื้นที่รวม 3 สาย ได้แก่ คลองหกวาสายใต้ คลองซอยหนึ่งสายใต้ คลองซอยสองสายใต้ ซึ่งทำให้น้ำอุดมสมบูรณ์

2) สภาพภูมิอากาศโดยทั่วไปอยู่ในเกณฑ์ปกติ อากาศไม่หนาวจัดหรือร้อนจัดเกินไป และมีฝนตกตามฤดูกาล

4.1.3 ลักษณะโครงสร้างพื้นฐาน

4.1.3.1 การคมนาคม

ถนนในเขตเทศบาล มีถนนและซอยต่าง ๆ 80 สาย รวมระยะทาง ประมาณ 100 กิโลเมตร เส้นทางคมนาคมในการติดต่อกับจังหวัดและอำเภอใกล้เคียง สามารถใช้เส้นทางในการคมนาคม ได้แก่ ทางบกมีถนนเชื่อมติดต่อระหว่างอำเภอต่าง ๆ ภายในจังหวัดเดียวกัน และจังหวัดใกล้เคียงถนนสายสำคัญ ดังนี้

1) ถนนพหลโยธิน เป็นถนนที่ใช้เป็นเส้นทางไปสู่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

2) ถนนพหลโยธิน-ลำลูกกา เป็นถนนที่เชื่อมกับถนนพหลโยธิน และใช้เป็นเส้นทางไปยังถนนวงแหวนรอบนอกบริเวณอำเภอลำลูกกา เพื่อเดินทางไปจังหวัดทางชายฝั่งตะวันออก เช่น ฉะเชิงเทรา ชลบุรี

3) ถนนวิภาวดีรังสิต เป็นถนนจากเขตดอนเมืองมาเชื่อมกับถนนพหลโยธิน เพื่อเดินทางไปสู่ภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

4) ถนนเลียบบคลองซอยสอง เป็นถนนเชื่อมระหว่างเขตเทศบาลเมืองคูคตกับองค์การบริหารส่วนตำบลคูคต

5) ถนนเชื่อมซอยขึ้นสินธุ์ (39) เป็นถนนไปเชื่อมต่อถนนพหลโยธินเขตกรุงเทพมหานคร สำหรับถนนภายในเขตเทศบาลมีสภาพค่อนข้างดี ส่วนใหญ่จะเป็นถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเกือบทุกสาย

4.1.3.2 การไฟฟ้า

การไฟฟ้าในเขตเทศบาลเมืองคูคตอยู่ในเขตความรับผิดชอบของไฟฟ้าส่วนภูมิภาคศรีสะเกษ และเทศบาลเมืองคูคต ดำเนินการติดตั้งไฟฟ้าสาธารณะตามถนนสาธารณะ โดยมีนโยบายขยายการให้บริการไฟฟ้าสาธารณะให้ทั่วทุกชุมชน และเพียงพอต่อความต้องการของประชาชน เพื่ออำนวยความสะดวก ความปลอดภัย ในชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน โดยส่วนรวมปัจจุบัน เทศบาลให้บริการไฟฟ้าสาธารณะตามถนน ตรอก ซอยต่าง ๆ ในเขตเทศบาลเกือบครอบคลุมพื้นที่และบ้านเรือนของประชาชนในเขตเทศบาลเมืองคูคต มีไฟฟ้าใช้ประมาณร้อยละ 95 หรือ 17,356 ครั้วเรือน ของจำนวนครั้วเรือนทั้งหมด 18,269 ครั้วเรือน

4.1.3.3 การประปา

การให้บริการทางด้านการประปาของเทศบาลเมืองคูคต อยู่ในการควบคุมดูแลของการประปาส่วนภูมิภาคศรีสะเกษ โดยมีบริการประมาณร้อยละ 60 หรือจำนวน 10,962 ครั้วเรือน และอีกร้อยละ 40 หรือ 7,307 ครั้วเรือน มีระบบประปาบาดาลของเอกชนโดยเฉพาะในบริเวณหมู่บ้านจัดสรร

4.1.3.4 โทรคมนาคม

ระบบการสื่อสารที่มีให้บริการ ได้แก่ โทรศัพท์ ในเขตเทศบาลมีชุมสายโทรศัพท์ที่เปิดดำเนินการ 1 แห่ง คือชุมสายโทรศัพท์เขตดอนเมือง ตั้งอยู่ที่หมู่บ้านวังทอง ริเวอร์ปาร์ค โดยประชาชนในเขตเทศบาลที่มีโทรศัพท์ใช้ประมาณร้อยละ 80 หรือ จำนวน 14,616 ครั้วเรือน ไปรษณีย์โทรเลข ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขภายในเขตเทศบาล มีจำนวน 1 แห่ง สามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง ในการจัดส่งจดหมาย พัสดุภัณฑ์ ไปรษณีย์ภัณฑ์ และธนาณัติ ได้แก่ ที่ทำการไปรษณีย์โทรเลขคูคต ตั้งอยู่ที่ หมู่ 8 ตำบลคูคต (ข้างโรงพยาบาลแพทย์รังสิต)

4.1.3.5 สภาพการจราจร

สภาพการจราจรในเขตเทศบาลจะมีการจราจรหนาแน่นบริเวณเขตติดต่อระหว่างเขตเทศบาลกับเขตกรุงเทพมหานคร เนื่องจากปัจจุบันพื้นที่ในเขตเทศบาล ซึ่งเป็นเขตปริมณฑล หรือชานเมือง ส่วนใหญ่จะเป็นที่อยู่อาศัยของประชากรที่จะต้องเดินทางเข้าไปทำงานในเมืองหลวง นอกจากนี้ ยังมีศูนย์กลางรับส่งสินค้าเกษตร ได้แก่ตลาดสี่มุมเมือง ซึ่งมีรถเข้า-ออก ตลาดสี่มุมเมืองประมาณวันละ 7,000 คัน ซึ่งเป็นปัญหาที่เทศบาลไม่สามารถแก้ปัญหาเองได้ เนื่องจากเป็นปัญหาระดับชาติ ที่ต้องมีหลายหน่วยงานที่ต้องเข้ามาช่วยกัน จึงต้องอาศัยรัฐบาลให้การช่วยเหลือในการแก้ปัญหา ซึ่งเทศบาลสามารถดำเนินการได้ เพียงให้การช่วยเหลืออำนวยความสะดวกระดับเบื้องต้น โดยจัดตั้งงบประมาณสนับสนุนการจราจรให้กับ สถานีตำรวจภูธรตำบลคูคต ในส่วนที่จะช่วยบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในเขตเทศบาลได้บ้าง เช่น ป้ายจราจร สีทาถนน จุดที่การจราจรหนาแน่นในถนนพหลโยธิน-ลำลูกกา ได้แก่ ทางแยกวัดโพสพผลเจริญ

ทางแยกเสมาฟ้าครามนคร (ถนนเลียบคลองสองกับถนนพหลโยธิน-ลำลูกกา) จุดหนาแน่นในถนนพหลโยธิน ได้แก่ บริเวณหน้าศูนย์การค้าเซียร์รังสิตและหน้าตลาดสี่มุมเมือง

4.1.4 ลักษณะทางเศรษฐกิจ

4.1.4.1 การเกษตร

ในเขตเทศบาลปัจจุบันพื้นที่ที่ใช้ในการเกษตรกรรมมีเหลือน้อยมากเนื่องจากปัจจุบันมีผู้ลงทุนในด้านที่อยู่อาศัยได้ลงทุนในบริเวณเขตปริมณฑลเพิ่มมากขึ้นเพราะประชาชนมีความต้องการด้านที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น ทำให้มีการขายที่ดินนำไปดำเนินการธุรกิจประเภทที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นตามไปด้วย ส่งผลให้พื้นที่การเกษตรลดลง แหล่งน้ำที่สำคัญ ได้แก่ คลองซอยหนึ่งสายได้ คลองซอยสองสายได้และคลองหกวาสายได้

1) การเพาะปลูก

ปัจจุบันในเขตเทศบาลเมืองคูคต แทบจะไม่มีพื้นที่ที่ใช้ในการเพาะปลูกเลย เนื่องจากเป็นที่รองรับการขยายตัวของประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร ทำให้มีการลงทุนในด้านที่อยู่อาศัยเพิ่มมากขึ้นประกอบกับการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจ โดยมีการตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มมากขึ้น

2) การปศุสัตว์และการประมง

โดยทั่วไปจะเป็นลักษณะการเลี้ยงสัตว์ที่มีทั้งสัตว์ตามบ้านและฟาร์ม ได้แก่ ไก่เนื้อ เป็ด โค กระบือ สุกร ปลาน้ำจืด

3) ระบบชลประทาน

ในเขตเทศบาลไม่มีระบบชลประทาน เพื่อเกื้อหนุนการประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่อย่างใด

4.1.4.2 การอุตสาหกรรม

ปัจจุบันในเขตเทศบาลได้มีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจมีการดำเนินการด้านอุตสาหกรรม ซึ่งมีทั้งโรงงานอุตสาหกรรมขนาดเล็ก จำนวน 12 โรงงาน ขนาดกลาง จำนวน 30 โรงงาน และขนาดใหญ่ จำนวน 55 โรงงาน

4.1.4.3 การพาณิชย์

ในเขตเทศบาลบริเวณในเขตย่านชุมชนจะเป็นอาคารพาณิชย์ มีห้างสรรพสินค้าใหญ่จำนวน 2 ห้าง คือ ห้างสรรพสินค้าคาร์ฟู และศูนย์การค้าเซียร์รังสิต มีตลาดขายส่งสินค้า ซึ่งเป็นของเอกชน ได้แก่ ตลาดสี่มุมเมือง นอกจากนี้ยังมีร้านค้าส่ง - ร้านค้าปลีกต่าง ๆ มากมาย

4.1.4.4 การท่องเที่ยว

ในเขตเทศบาลเมืองคูคตมีแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญทางโบราณสถาน ได้แก่ “อนุสรณ์สถานแห่งชาติ” อยู่ในความรับผิดชอบของกองบัญชาการทหารสูงสุด และเทศบาลเมืองคูคตได้ดำเนินการจัดสร้างตลาดน้ำคูคต โดยได้รับการอนุมัติงบประมาณจากสำนักงานงบประมาณ ภายใต้มาตรการเสริมการพัฒนาชนบทและชุมชน

4.1.5 ลักษณะทางสังคม

4.1.5.1 จำนวนประชากรและผู้เสียภาษี

ณ วันที่ 31 ธันวาคม 2556 มีประชากรในเขตเทศบาลเมืองคูคต จำนวนทั้งสิ้น 46,248 คน เป็นชาย 22,657 คน หญิง 23,591 คน ในช่วงปี 2552 – 2556 จะเห็นได้ว่า จำนวนประชากรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเล็กน้อยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา โดยเพิ่มขึ้นจาก 45,691 คน ในปี 2552 เป็น 46,248 คน ในปี 2556 ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์สถานะทางการคลังของเทศบาลจะใช้จำนวนประชากรเทียบกับรายได้ รายจ่าย และหนี้สิน เพื่อพิจารณาว่า รายได้ของเทศบาลต่อหัวประชากรมีมากน้อยเพียงใด เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของเทศบาลในการหารายได้จากประชากร และเพื่อสะท้อนถึงขนาดของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเทศบาล และวิเคราะห์ว่ารายจ่ายของเทศบาลต่อหัวประชากรมีมากน้อยเพียงใด เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของเทศบาลในการจัดหาบริการสาธารณะและสวัสดิการให้กับประชาชนในเทศบาล รวมถึงวิเคราะห์ว่าหนี้สาธารณะต่อประชากรมีมากน้อยเพียงใด เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงภาระหนี้ต่อประชากรและสามารถประเมินความยืดหยุ่นในการก่อหนี้เพื่อพัฒนาเทศบาลในอนาคตว่ามีมากน้อยเพียงใด หากจำนวนประชากรเพิ่มขึ้น ในขณะที่รายได้นั้น รายจ่าย และหนี้เพิ่มขึ้นในอัตราที่มากกว่า สะท้อนถึงบทบาทของเทศบาลในการบริหารจัดการทางการคลังมีมากขึ้น ทั้งการจัดเก็บภาษี การใช้จ่ายเพื่อจัดหาบริการและสวัสดิการ และการก่อหนี้เพื่อลงทุน ดังปรากฏในตารางที่ 4.1

ตารางที่ 4.1

โครงสร้างประชากรของเทศบาลเมืองคูคต ปี 2552 – 2556

หน่วย : คน

ปีปฏิทิน	2552	2553	2554	2555	2556
จำนวนประชากร	45,691	45,951	45,840	45,919	46,248
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	0.31	0.57	-0.24	0.17	0.72
ชาย	22,141	22,347	22,244	22,265	22,657
หญิง	23,550	23,604	23,596	23,654	23,591

ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

ในปีงบประมาณ 2556 มีผู้เสียภาษีจำนวนทั้งสิ้น 4,116 ราย ประกอบด้วย ผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน 1,574 ราย ผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่ 1,788 ราย และผู้เสียภาษีป้าย 454 ราย ในช่วงปี 2552 – 2556 จะเห็นได้ว่า จำนวนผู้เสียภาษีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงปี 2552 -2554 โดยจำนวนผู้เสียภาษีเริ่มลดลงในปี 2555 – 2556 เนื่องจากผู้ประกอบการได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในปลายปี 2554 ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์สถานะทางการคลังของเทศบาลจะใช้จำนวนผู้เสียภาษีเทียบกับรายได้ รายจ่าย และหนี้สิน เพื่อพิจารณาว่า รายได้ของเทศบาลต่อผู้เสียภาษีมียกน้อยเพียงใด เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของ

เทศบาลในการหารายได้จากผู้เสียภาษีและฐานภาษี และเพื่อสะท้อนถึงขนาดของกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเทศบาล และวิเคราะห์ว่ารายจ่ายของเทศบาลต่อผู้เสียภาษีมาน้อยเพียงใด เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความสามารถของเทศบาลในการจัดหาบริการสาธารณะและสวัสดิการให้กับผู้เสียภาษีในเทศบาล รวมถึงวิเคราะห์ว่าหนี้สาธารณะต่อผู้เสียภาษีมาน้อยเพียงใด เพื่อสะท้อนให้เห็นถึงภาระหนี้ต่อผู้เสียภาษีและสามารถประเมินความยืดหยุ่นในการก่อหนี้เพื่อพัฒนาเทศบาลในอนาคตว่ามีมากน้อยเพียงใด หากจำนวนผู้เสียภาษิลดลง ในขณะที่เดียวกันรายได้ รายจ่าย และหนี้เพิ่มขึ้น สะท้อนถึงบทบาทของเทศบาลในการบริหารจัดการทางการคลังมีมากขึ้น ทั้งการจัดเก็บภาษี การใช้จ่ายเพื่อจัดหาบริการและสวัสดิการ และการก่อหนี้เพื่อลงทุน ดังปรากฏในตารางที่ 4.2

ตารางที่ 4.2

จำนวนผู้เสียภาษีของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556

หน่วย : ราย

ปีงบประมาณ	2552	2553	2554	2555	2556
1. ผู้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน	1,740	1,793	1,839	1,911	1,574
2. ผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่	2,208	2,263	2,065	1,899	1,788
3. ผู้เสียภาษีป้าย	720	742	1,052	1,102	754
ผู้เสียภาษีรวม	4,668	4,798	4,956	4,912	4,116
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	-	2.8	3.3	-0.9	-16.2
ผู้เสียภาษีต่อประชากร (ร้อยละ)	10.2	10.4	10.8	10.7	8.9

ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

4.1.5.2 การศึกษา

ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตเทศบาลจะเป็นผู้ที่จบการศึกษาภาคบังคับขึ้นไปจนถึงระดับอนุปริญญา และปริญญาตรี โรงเรียนที่อยู่ในเขตเทศบาลมีจำนวนทั้งหมด 11 แห่ง แยกเป็น โรงเรียนรัฐบาล 3 แห่ง และโรงเรียนเอกชน 8 แห่ง ในส่วนของเทศบาลเมืองคูคต มีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 1 ศูนย์ คือ ศูนย์พัฒนาเด็กเล็กวัดประยูรธรรมาราม

4.1.5.3 ศาสนาและวัฒนธรรม

ประชาชนในเขตเทศบาลส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธ ประมาณร้อยละ 97 รองลงมา ได้แก่ ศาสนาอิสลาม ประมาณร้อยละ 1.5 ศาสนาคริสต์ ประมาณร้อยละ 1 และอื่น ๆ ประมาณร้อยละ 0.5 ซึ่งมีวัดจำนวน 4 แห่ง วัดประยูรธรรมาราม วัดลาดสนุ่น วัดโพสพผลเจริญ และวัดฟ้าคราม

4.1.5.4 การสาธารณสุข

ในเขตเทศบาลมีโรงพยาบาลเอกชน จำนวน 1 แห่ง คือ โรงพยาบาลแพทย์รังสิต สถานิออนมัย จำนวน 2 แห่ง คือ สถานิออนมัยวัดประยูรธรรมาราม และสถานิออนมัยวัดลาดสนุ่น ศูนย์บริการสาธารณสุขของเทศบาล จำนวน 1 แห่ง ประชาชนในเขตเทศบาลมีส่วนร่วมทุกหลังคาเรือน และสามารถมีส่วนร่วมได้อย่างถูกสุขลักษณะ การกำจัดมูลฝอย ใช้วิธีฝังกลบ จำนวนขยะในปัจจุบันมีจำนวนประมาณ 60-65 ตันต่อวัน เทศบาลมีความสามารถเก็บขยะได้วันละ 60 ตัน

4.2 การวิเคราะห์ฐานะทางการคลัง

การวิเคราะห์ฐานะทางการคลังของเทศบาลเมืองคูคตแบ่งออกเป็น 5 ด้าน คือ ด้านรายได้ รายจ่าย คุณการคลัง หนี้สิน และเงินสะสม โดยในส่วนของรายได้และรายจ่ายจะแบ่งการวิเคราะห์เป็นโครงสร้างรายได้ ในภาพรวม การเปรียบเทียบรายได้จริงกับประมาณการ และการเปรียบเทียบรายจ่ายจริงกับประมาณการ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

4.2.1 ด้านรายได้

4.2.1.1 ประเภทของรายได้ของเทศบาลเมืองคูคต

1) รายได้ที่จัดเก็บเอง

1.1) รายได้จากภาษีอากร ได้แก่

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- ภาษีบำรุงท้องที่
- ภาษีป้าย

1.2) รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต ได้แก่

1.2.1) ค่าธรรมเนียม

- ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตขายสุรา
- ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับใบอนุญาตการพนัน
- ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร
- ค่าธรรมเนียมเก็บขนขยะมูลฝอย
- ค่าธรรมเนียมเก็บขนอุจจาระหรือสิ่งปฏิกูล
- ค่าธรรมเนียมในการออกหนังสือรับรองการแจ้งการตั้งสถานที่จำหน่ายอาหาร

หรือสะสมอาหาร

- ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการทะเบียนราษฎร
- ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับบัตรประจำตัวประชาชน
- ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับโรคพิษสุนัขบ้า
- ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนพาณิชย์

- ค่าธรรมเนียมปิด โปรง ติดตั้งแผ่นประกาศ หรือแผ่นปลิว เพื่อการโฆษณา

1.2.2) ค่าปรับ

- ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบ

เรียบร้อยของบ้านเมือง

- ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายบัตรประจำตัวประชาชน
- ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายสาธารณสุข
- ค่าปรับผู้กระทำความผิดกฎหมายและข้อบังคับท้องถิ่น
- ค่าปรับการผิดสัญญา

1.2.3) ค่าใบอนุญาต

- ค่าใบอนุญาตจัดตั้งตลาด
- ค่าใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายอาหารหรือสถานที่สะสมอาหารในครัว

หรือพื้นที่ใดซึ่งมีพื้นที่เกิน 200 ตารางเมตร

- ค่าใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ
- ค่าใบอนุญาตประกอบการค้าสำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ
- ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร
- ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการโฆษณาโดยใช้เครื่องขยายเสียง

1.3) รายได้จากทรัพย์สิน ได้แก่

- ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร
- ดอกเบี้ยเงินฝากอื่นๆ

1.4) รายได้จากสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์

- เงินช่วยเหลือท้องถิ่นจากกิจการเฉพาะการ สถานชนานูบาล

1.5) รายได้เบ็ดเตล็ด ได้แก่

- ค่าขายแบบแปลนประกวดราคา
- ค่ารับรองสำเนาและถ่ายเอกสาร
- เงินที่มีผู้อุทิศให้
- รายได้เบ็ดเตล็ดอื่นๆ

2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้เทศบาล

2.1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

2.2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ

2.3) ภาษีสุรา

2.4) ภาษีสรรพสามิต

2.5) ค่าภาคหลวงแร่

2.6) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

2.7) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน

3) เงินอุดหนุน

3.1) เงินอุดหนุนทั่วไป

3.2) เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน

เลือกทำ

3.3) เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์

3.4) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

4.2.1.2 โครงสร้างรายได้เทศบาลเมืองคูคตในภาพรวม

โครงสร้างรายได้ของ อบต. ประกอบด้วย 3 แหล่งที่มา ได้แก่ 1) รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเอง ซึ่งเป็นรายได้ที่ อบต. สามารถควบคุมได้มากที่สุด ซึ่งสะท้อนถึงความเป็นอิสระทางการเงินของ อบต. (Financial Independence) โดย อบต. สามารถบริหารจัดการการจัดเก็บ การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ และขยายฐานทั้งในส่วนที่เป็นภาษีอากรด้วยการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน¹ ที่มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในส่วนที่ยังเก็บได้ไม่เต็มศักยภาพและเพดานตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง (2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ อบต. (Revenue Transfer) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 (ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9)² ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราและเบียร์ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน รวมถึงค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น และรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ (Revenue Sharing) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และ (3) เงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป ที่รัฐบาลจัดสรรให้เทศบาลเพื่อช่วยพยุงฐานะรายได้ของท้องถิ่นให้เพียงพอต่อการบริหารทั่วไป และเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้เทศบาลเพื่อใช้ในการดำเนินการตามโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานหรือวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ตามรายละเอียดที่รัฐบาลกำหนด

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ถึงโครงสร้างรายได้ของเทศบาลเมืองคูคตในช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2556 ตามแนวคิดข้างต้นสามารถแสดงได้ดังปรากฏในตารางที่ 4.3

¹ แผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เป็นฐานข้อมูลสำคัญที่รวบรวมข้อมูลทรัพย์สินของประชาชนทั้งของบุคคลและนิติบุคคลในเขต อบต. ได้แก่ แปลงที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ ป้าย และการประกอบกิจการค้า เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของ อบต. และเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ด้านการพัฒนาท้องถิ่นให้เกิดผลสนองตอบความต้องการของประชาชน

² กรมสรรพากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแทน อบต. ในอัตรา 1 ใน 9 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บ ดังนั้น กรมสรรพากรจึงจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรให้แก่ อบต. ในอัตราร้อยละ 0.7 (1 ส่วนของร้อยละ 7) รวมกับภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 6.3 (9 ส่วนของร้อยละ 7) ซึ่งหักร้อยละ 5 ส่งให้ อบจ. ตามพระราชบัญญัติองค์กรบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 แล้วจึงส่งเข้าเป็นรายได้รัฐบาล รวมเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งสิ้นร้อยละ 7.0

ตารางที่ 4.3

โครงสร้างรายได้ของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556

รายได้จริง	ปี 2552	ปี 2553	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556
1. รายได้ที่จัดเก็บเอง (บาท)	50,635,776	53,960,313	61,167,481	54,136,365	61,717,987
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	-1.10	6.57	13.36	-11.49	14.00
สัดส่วนต่อรายได้ทั้งหมด (ร้อยละ)	23.41	19.83	21.11	16.75	17.86
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้	99,126,659	135,300,882	158,732,098	190,294,999	197,226,135
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	-26.67	36.49	17.32	19.88	3.64
สัดส่วนต่อรายได้ทั้งหมด (ร้อยละ)	45.83	49.73	54.79	58.88	57.07
3. รายได้จากเงินอุดหนุน	66,538,812	82,788,384	69,803,008	78,751,688	86,672,004
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	23.94	58.65	-15.69	12.82	10.06
สัดส่วนต่อรายได้ทั้งหมด (ร้อยละ)	30.76	30.43	24.09	24.37	25.08
4. รวมรายได้ทั้งหมด	216,301,247	272,049,579	289,702,587	323,183,052	345,616,125
อัตราการเปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	-9.90	34.71	6.49	11.56	6.94
สัดส่วนต่อรายได้ทั้งหมด (ร้อยละ)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

หมายเหตุ : รายได้จากเงินอุดหนุนรวมเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 4.3 สรุปได้ว่า เทศบาลเมืองคูคตพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้เป็นสัดส่วนสูงที่สุดเท่ากับร้อยละ 45.83 ของรายได้ทั้งหมด ในปีงบประมาณ 2552 และมีสัดส่วนสูงเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 57.07 ของรายได้ทั้งหมด ในปีงบประมาณ 2556 (ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 53.26 ของรายได้ทั้งหมด) ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ได้มีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาเทศบาลเมืองคูคต โดยจะเห็นได้จากเม็ดเงินที่ได้รับ ซึ่งเพิ่มขึ้นจาก 99.12 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 197.22 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2556 ทั้งนี้ หากพิจารณารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้เทศบาลเมืองทั้งหมด³ ต่อรายได้รวมของเทศบาลเมืองทั้งหมด ซึ่งมีค่าเฉลี่ยในช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2556 อยู่ที่ร้อยละ 42.23 ของรายได้รวมของเทศบาลเมืองทั้งหมด จะเห็นได้ว่า ค่าเฉลี่ยดังกล่าวต่ำกว่าค่าเฉลี่ยของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้เทศบาลเมืองคูคต ซึ่งมีค่าเฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกันอยู่ที่ร้อยละ 53.26 ของรายได้รวมของเทศบาลเมืองคูคต แสดงให้เห็นว่า เทศบาลเมืองคูคตพึ่งพา

³ ปีงบประมาณ 2552 - 2553 เทศบาลเมืองทั้งหมดมีจำนวน 141 แห่ง ปีงบประมาณ 2554 เทศบาลเมืองทั้งหมดมีจำนวน 145 แห่ง ปีงบประมาณ 2555 เทศบาลเมืองทั้งหมดมีจำนวน 156 แห่ง และปีงบประมาณ 2556 เทศบาลเมืองทั้งหมดมีจำนวน 172 แห่ง

รายได้ดังกล่าวในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมและจัดหาบริการสาธารณะให้ประชาชนในสัดส่วนที่สูงกว่าระดับโดยเฉลี่ยของเทศบาลเมืองทั้งหมด

ขณะที่รายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเองมีสัดส่วนที่ลดลงจากร้อยละ 23.41 ของรายได้รวม ในปีงบประมาณ 2552 เป็นร้อยละ 17.86 ของรายได้รวม ในปีงบประมาณ 2556 แสดงให้เห็นว่า เทศบาลเมืองคูคตยังต้องพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และรายได้จากการอุดหนุนอยู่เป็นสำคัญ อย่างไรก็ตาม เมื่อเงินที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มขึ้นจาก 50.63 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 61.71 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556 ทั้งนี้ หากเปรียบเทียบรายได้ที่จัดเก็บเองของเทศบาลเมืองคูคตในช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2556 ซึ่งมีสัดส่วนเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 19.79 ของรายได้ทั้งหมดกับรายได้ของเทศบาลเมืองทั้งหมดจัดเก็บเองต่อรายได้รวมของเทศบาลเมืองทั้งหมด ซึ่งมีสัดส่วนเฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกันอยู่ที่ร้อยละ 16.09 ของรายได้รวมของเทศบาลเมืองทั้งหมด แสดงให้เห็นว่า เทศบาลเมืองคูคตสามารถจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บเองได้มีประสิทธิภาพสูงกว่าค่าเฉลี่ยของเทศบาลเมืองทั้งหมด

อย่างไรก็ดี เนื่องจากเทศบาลเมืองมีจำนวนมาก มีความแตกต่างในเชิงพื้นที่ ลักษณะเศรษฐกิจ และภูมิประเทศอย่างมาก หากเทศบาลเมืองใดมีการจัดเก็บรายได้อย่างจำกัดตามลักษณะพื้นที่และฐานภาษีที่จำกัด แม้ว่าจะจัดเก็บได้ต่ำกว่าค่าเฉลี่ย ย่อมไม่ได้หมายความว่าเทศบาลเมืองนั้นด้อยประสิทธิภาพ ในทางตรงกันข้าม หากเทศบาลเมืองใดมีการจัดเก็บรายได้สูงกว่าเฉลี่ย แต่ยังสามารเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บได้ ย่อมหมายความว่าเทศบาลเมืองนั้นยังจัดเก็บรายได้อย่างไม่เต็มศักยภาพ ดังนั้น เทศบาลเมืองคูคต จึงควรยึดถือเกณฑ์ชี้วัดที่อิงกับความสามารถของตนเองในอดีตมากกว่าค่าเฉลี่ยของทุกเทศบาลเมือง

สำหรับสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนลดลงจากร้อยละ 30.76 ในปีงบประมาณ 2552 เป็นร้อยละ 25.08 ในปีงบประมาณ 2556 ซึ่งถือว่าเปลี่ยนแปลงไม่มาก (ค่าเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 26.95 ของรายได้ทั้งหมด) อย่างไรก็ตาม เมื่อเงินรายได้จากเงินอุดหนุนที่เทศบาลเมืองคูคตได้รับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก โดยเพิ่มขึ้นจาก 66.53 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 86.67 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556 ทั้งนี้ หากพิจารณารายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้เทศบาลเมืองทั้งหมดต่อรายได้รวมของเทศบาลเมืองทั้งหมด ซึ่งมีค่าเฉลี่ยเฉลี่ยในช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2556 อยู่ที่ร้อยละ 40.43 ของรายได้รวม จะเห็นได้ว่าสัดส่วนของเทศบาลเมืองทั้งหมดสูงกว่าค่าเฉลี่ยของเทศบาลเมืองคูคต แสดงให้เห็นว่า เทศบาลเมืองคูคตพึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลน้อยกว่าระดับโดยเฉลี่ยของเทศบาลเมืองทั้งหมด

ตารางที่ 4.4

การเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้ทั้งหมดของ
เทศบาลเมืองคูคตกับเทศบาลเมืองทั้งหมด

หน่วย : ร้อยละ

โครงสร้างรายได้	ค่าเฉลี่ยของเทศบาลเมืองคูคต	ค่าเฉลี่ยของเทศบาลเมืองทั้งหมด
1. รายได้ที่จัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมด	19.79	16.09
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ต่อรายได้ทั้งหมด	53.26	42.23
3. รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมด	26.95	40.43

ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

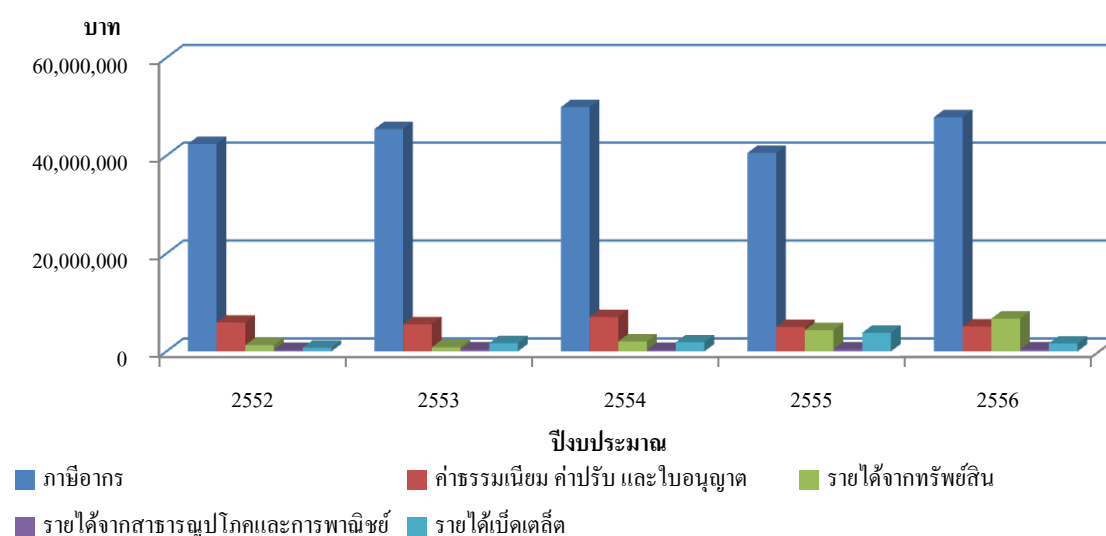
จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

เพื่อให้ทราบถึงองค์ประกอบของรายได้ของเทศบาลเมืองคูคตแต่ละประเภท คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์สัดส่วนและองค์ประกอบของรายได้ของเทศบาลเมืองคูคตทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ 1) รายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเอง 2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และ 3) รายได้จากเงินอุดหนุน ซึ่งจะช่วยให้เทศบาลเมืองคูคตสามารถพิจารณาแนวโน้มขององค์ประกอบของรายได้ประเภทต่าง ๆ และสามารถจัดทำนโยบายและวางแผนการคลังที่เหมาะสมได้ต่อไป โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) รายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเอง

แผนภูมิที่ 4.1

โครงสร้างรายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2552-2556



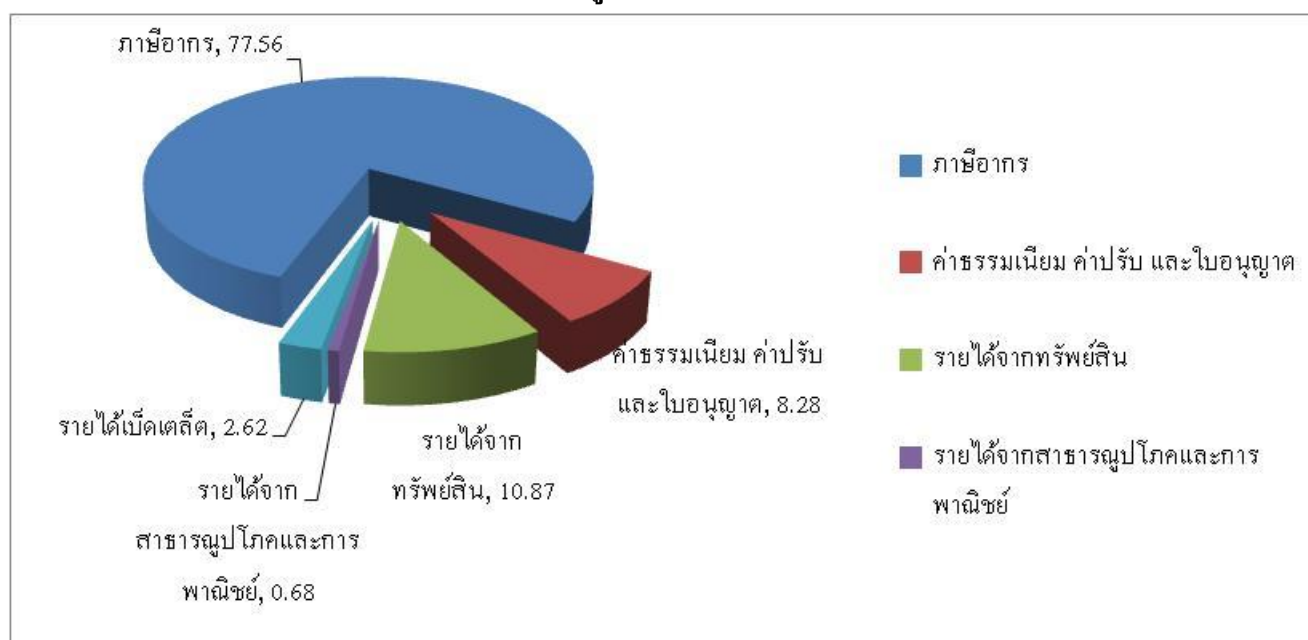
ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 4.1 พบว่าโครงสร้างรายได้ที่จัดเก็บเองของเทศบาลเมืองคูคตในช่วงปีงบประมาณ 2552-2556 มีแหล่งรายได้ที่สำคัญมาจาก ภาษีอากร รองลงมา ได้แก่ รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับและค่าใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ดตามลำดับ ซึ่งทิศทางของรายได้จากภาษีอากรมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องจนถึงปีงบประมาณ 2554 โดยในปีงบประมาณ 2555 รายได้จากภาษีอากรลดลง เนื่องจากผลการจัดเก็บรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินลดลงเป็นสำคัญ อย่างไรก็ดี รายได้จากภาษีอากรกลับเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2556 ในขณะที่ผลการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้ายมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องในช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2556

แผนภูมิที่ 4.2

โครงสร้างรายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2556



ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

ทั้งนี้ จากแผนภูมิที่ 4.2 สามารถสรุปโครงสร้างรายได้สำคัญของเทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บได้เองในปีงบประมาณ 2556 ในส่วนของรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมฯ และทรัพย์สิน ได้ดังนี้

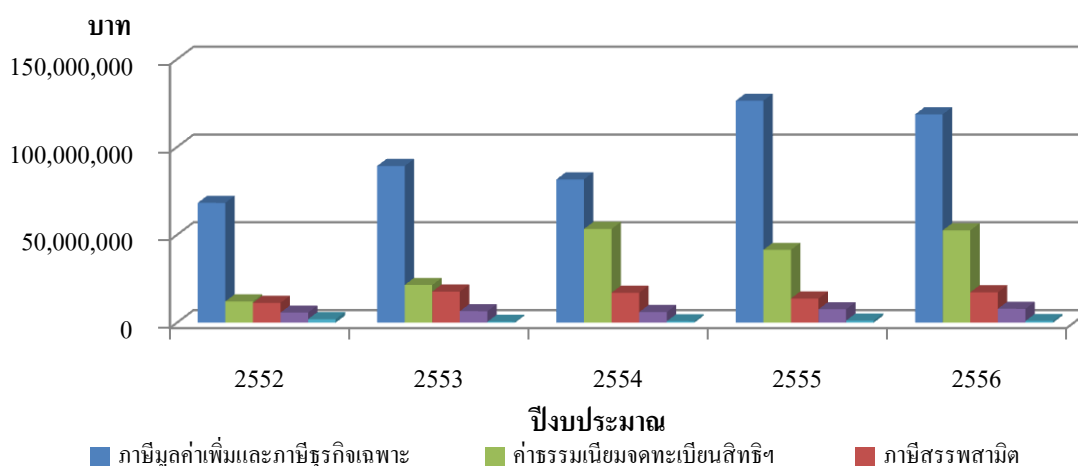
- รายได้จากภาษีอากร มีสัดส่วนสูงที่สุด อยู่ที่ร้อยละ 77.56 ของรายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเองทั้งหมด และส่วนใหญ่เป็นรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- รายได้จากทรัพย์สิน มีสัดส่วนลำดับรองลงมา คือร้อยละ 10.87 ของรายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเองทั้งหมด โดยรายได้จากทรัพย์สินทั้งหมดมาจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

- รายได้จากค่าธรรมเนียมฯ มีสัดส่วนลำดับรองลงมา คือร้อยละ 8.28 ของรายได้ที่เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์เก็บเองทั้งหมด ส่วนใหญ่เป็นค่าธรรมเนียมเก็บและขนขยะมูลฝอย รองลงมา คือ ค่าใบอนุญาตประกอบการค้าสำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้

แผนภูมิที่ 4.3

โครงสร้างรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ ปีงบประมาณ 2552 - 2556



ที่มา : เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 4.3 สรุปได้ว่าโครงสร้างรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ ส่วนใหญ่มาจากภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ รองลงมา ได้แก่ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิฯ และนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม ตามลำดับ อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาแนวโน้มของรายได้ที่เทศบาลได้รับในช่วงปี 2552 - 2556 พบว่ารายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ มีแนวโน้มไม่แน่นอน บางปีเทศบาลได้รับจัดสรรเพิ่มขึ้น บางปีเทศบาลได้รับจัดสรรลดลง ดังนั้น เทศบาลจะต้องวิเคราะห์ว่าแนวโน้มรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะที่ลดลงเป็นผลจากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นชั่วคราวหรือไม่ โดยเทศบาลจะต้องวิเคราะห์สาเหตุว่าเกิดจากปัจจัยภายในที่เทศบาลสามารถควบคุมได้ หรือเกิดจากปัจจัยภายนอกที่เทศบาลไม่สามารถควบคุมได้ เพื่อให้การประมาณการรายได้และวางแผนการคลังเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ รายได้จากค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ยกเว้นในช่วงปีงบประมาณที่รัฐบาลได้ดำเนินมาตรการยกเว้นภาษีอากรและลดอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนกรรมที่ดินของรัฐบาล ซึ่งในปี 2552 เพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจและสนับสนุนการซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ โดยลดอัตราค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวล

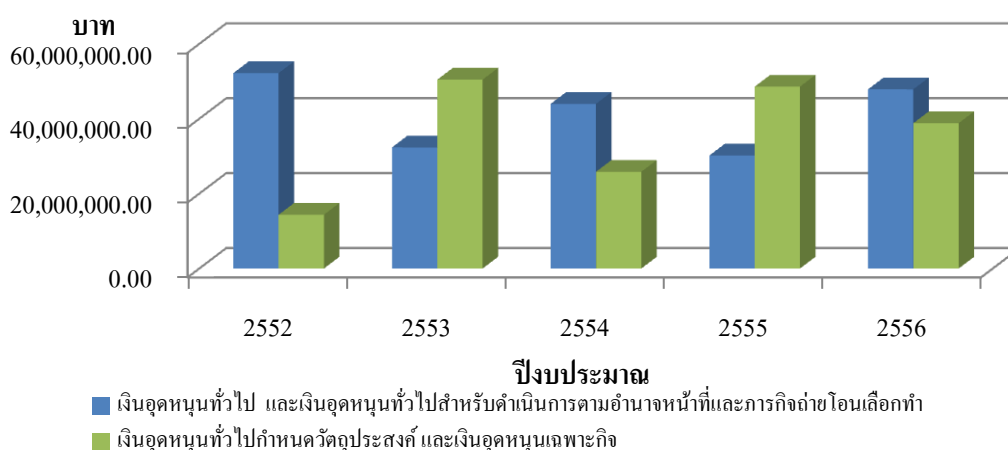
กฎหมายที่ดินจากร้อยละ 2 เป็น ร้อยละ 0.01 ในช่วงวันที่ 29 มีนาคม 2551 – 28 มีนาคม 2553⁴ และในช่วงปี 2555 รัฐบาลได้ออกมาตรการยกเว้นภาษีอากรและลดอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนที่ดินของการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้ที่ประสบอุทกภัยเมื่อปี 2554⁵ ซึ่งผลของมาตรการของรัฐบาลดังกล่าวได้ส่งผลทำให้รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้เทศบาลเมืองคูคตโดยรวมลดลงในปีงบประมาณ 2552 และปีงบประมาณ 2555

ทั้งนี้ การจัดสรรรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้เทศบาลขึ้นอยู่กับการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้กับเทศบาล รวมถึงผลกระทบจากมาตรการภาษีของรัฐบาล ส่งผลให้การประมาณการรายได้ประเภทนี้ของเทศบาลกระทำได้ยาก เมื่อรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายอาจจะส่งผลกระทบต่อรายจ่ายตามโครงการ/แผนงานต่าง ๆ ที่เทศบาลตั้งไว้

3) เงินอุดหนุน

แผนภูมิที่ 4.4

โครงสร้างรายได้จากเงินอุดหนุนเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 - 2556



ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 4.4 สรุปได้ว่ารายได้จากเงินอุดหนุนซึ่งปัจจุบันเป็นแหล่งรายได้ที่มีความสำคัญเป็นอันดับที่ 2 ของเทศบาลเมืองคูคต รองจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ โดยในช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2556 เทศบาลเมืองคูคตมีแนวโน้มรายได้ประเภทเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่เพิ่มขึ้น ในทำนองเดียวกัน เทศบาลเมืองคูคตมีรายได้เงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำที่เพิ่มขึ้น ซึ่งโดยส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนด้านการศึกษา

⁴ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 มีนาคม พ.ศ. 2551 และ 17 มีนาคม 2552

⁵ พระราชกฤษฎีกา ออกตามความในประมวลรัษฎากรว่าด้วยการยกเว้นรัษฎากร ฉบับที่ 548 พ.ศ. 2555 : ว่าด้วยยกเว้นภาษีเงินได้ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ อากรแสตมป์การปรับโครงสร้างหนี้ลูกหนี้ที่ประสบอุทกภัย

ทั้งนี้ เงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์ ซึ่งกำหนดให้ อบต. ดำเนินการกิจกรรมที่รัฐบาลกำหนด ส่วนมากเป็นเงินอุดหนุนด้านการศึกษาเช่นกัน ได้แก่ เงินเดือนครูและค่าจ้างประจำ ค่าอาหารกลางวัน ค่าอาหารเสริม (นม) ค่าครุภัณฑ์สำหรับการจัดการศึกษาภาคบังคับ รวมถึงเงินอุดหนุนโครงการตามนโยบายรัฐบาล เช่น โครงการเรียนฟรี 15 ปี และการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา เป็นต้น สำหรับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจส่วนใหญ่เป็นเงินอุดหนุนเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งภายหลังได้มีการยกเลิกเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์โดยกำหนดเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจแทน

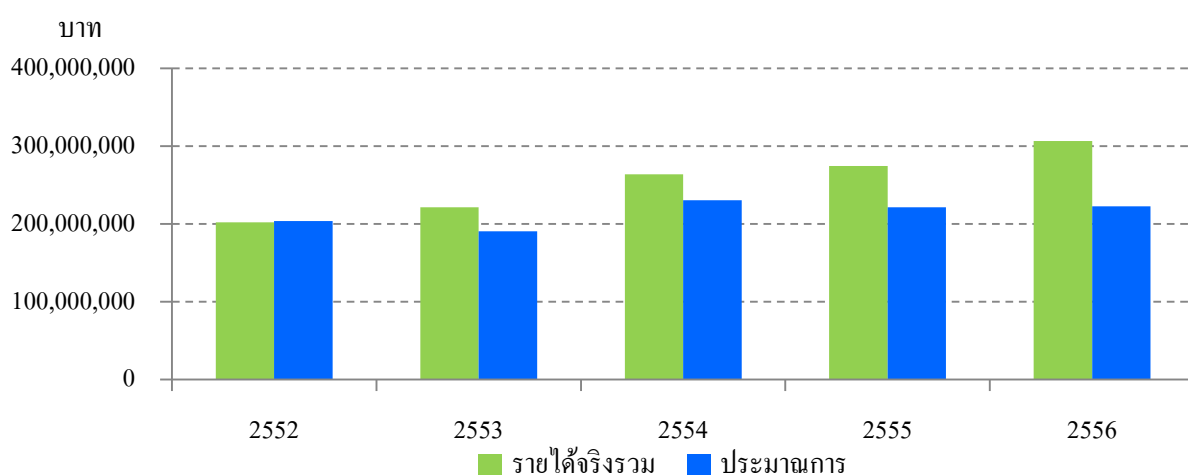
เงินอุดหนุนที่เทศบาลได้รับมีการปรับตัวเพิ่มขึ้นและลดลงตามหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. ทำให้มีอัตราการเปลี่ยนแปลงที่ไม่แน่นอน ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจะมีผลกระทบในเชิงลบต่อการดำเนินนโยบายด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคตที่ยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และไม่สามารถประมาณการเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้

4.2.1.3 เปรียบเทียบรายได้จริงกับประมาณการ

การประมาณการรายได้ของเทศบาลจะประมาณการโดยพิจารณาจากรายได้ปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ โดยทั่วไปการประมาณการรายได้จะตั้งไม่ให้สูงกว่ารายได้จัดเก็บได้จริงในปีก่อน ยกเว้นกรณีที่เทศบาลต้องการตั้งเป้าหมายการจัดเก็บรายได้ให้ท้าทาย ทั้งนี้ เนื่องจากการประมาณการรายได้จากการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลค่อนข้างจะกระทำได้ยาก เพราะขึ้นอยู่กับการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลและหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้

แผนภูมิที่ 4.5

เปรียบเทียบรายได้รวมจริงกับประมาณการของเทศบาลเมืองคูคตปีงบประมาณ 2552 - 2556



หมายเหตุ: การเปรียบเทียบรายได้รวมเป็นการพิจารณาเฉพาะรายได้ในงบประมาณตามเทศบัญญัติ ไม่รวมรายได้นอกงบประมาณจากเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งไม่มีการจัดทำประมาณการ

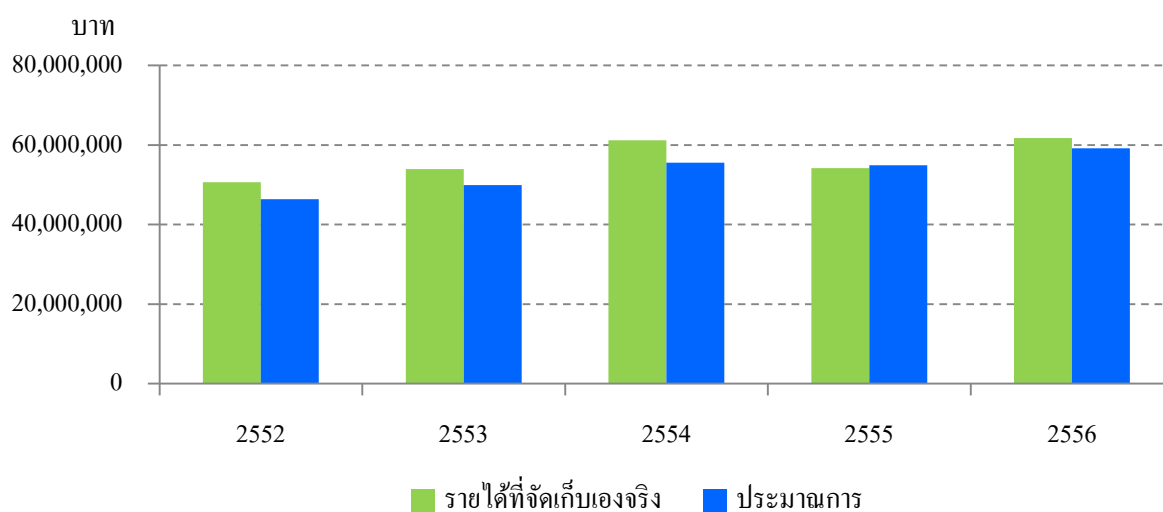
ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 4.5 แสดงให้เห็นว่าในช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2556 เทศบาลเมืองคูคต มีรายได้จริงสูงกว่าประมาณการมาโดยตลอด โดยรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้จริงสูงกว่าประมาณ ค่อนข้างสูงมาโดยตลอด ในขณะที่รายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนทั่วไปสำหรับการดำเนินการตาม อำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำจริงต่ำกว่าประมาณการ โดยตลอดเช่นกัน สำหรับรายได้ที่เทศบาล เมืองคูคตจัดเก็บเองนั้นสูงกว่าประมาณการมาโดยตลอด

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ประมาณการรายได้ของเทศบาลเมืองคูคตจะแตกต่างจากรายได้จริง ในส่วนของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุนเป็นสำคัญ โดยรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บ ให้และแบ่งให้จริงจะสูงกว่าประมาณการ และรายได้จากเงินอุดหนุนจริงจะต่ำกว่าประมาณการ อย่างไรก็ตาม เทศบาลเมืองคูคตยังไม่สามารถประมาณการรายได้ทั้ง 2 ประเภทดังกล่าวให้ใกล้เคียงกับรายได้ที่ได้รับ จริงมากขึ้น จึงมีความเป็นไปได้ที่ความคลาดเคลื่อนในการประมาณการรายได้ในอนาคตจะยังคงมีอยู่

แผนภูมิที่ 4.6
เปรียบเทียบรายได้จัดเก็บเองจริงกับประมาณการของเทศบาลเมืองคูคต
ปีงบประมาณ 2552 – 2556



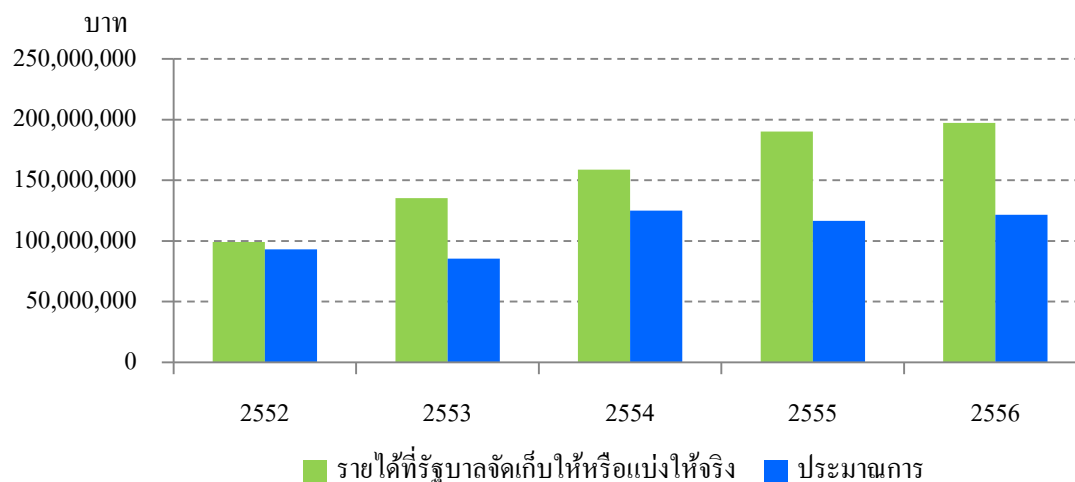
ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 4.6 จะเห็นได้ว่า เทศบาลเมืองคูคตมีแนวโน้มที่จะจัดเก็บรายได้สูงกว่าประมาณการ ส่วนใหญ่เป็นผลจากรายได้จากทรัพย์สิน และรายได้เบ็ดเตล็ดเป็นหลัก ในขณะที่แหล่งรายได้หลัก ได้แก่ รายได้จากภาษีอากร และรายได้จากค่าธรรมเนียมค่าปรับฯ เทศบาลเมืองคูคตมีแนวโน้มที่จะจัดเก็บจริงต่ำกว่าประมาณการเล็กน้อยในปีงบประมาณ 2555-2556 อย่างไรก็ตาม ผลของรายได้จากทรัพย์สินและรายได้เบ็ดเตล็ดที่มีมากกว่าทำให้รายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเองสูงกว่าประมาณการ อย่างไรก็ตาม เทศบาลเมืองคูคตควรวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่ทำให้ผลการจัดเก็บรายได้จากภาษีอากร และรายได้จากค่าธรรมเนียมค่าปรับฯ

ในปีงบประมาณ 2555 – 2556 ต่ำกว่าประมาณการต่อไปว่าเป็นผลชั่วคราว หรือถาวร ซึ่งจำเป็นต้องนำไปจัดตั้งกล่าวมาพิจารณาประกอบการประมาณการรายได้ในปีงบประมาณต่อไปด้วย

แผนภูมิที่ 4.7
เปรียบเทียบรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้กับประมาณการของเทศบาลเมืองคูคต
ปีงบประมาณ 2552 - 2556

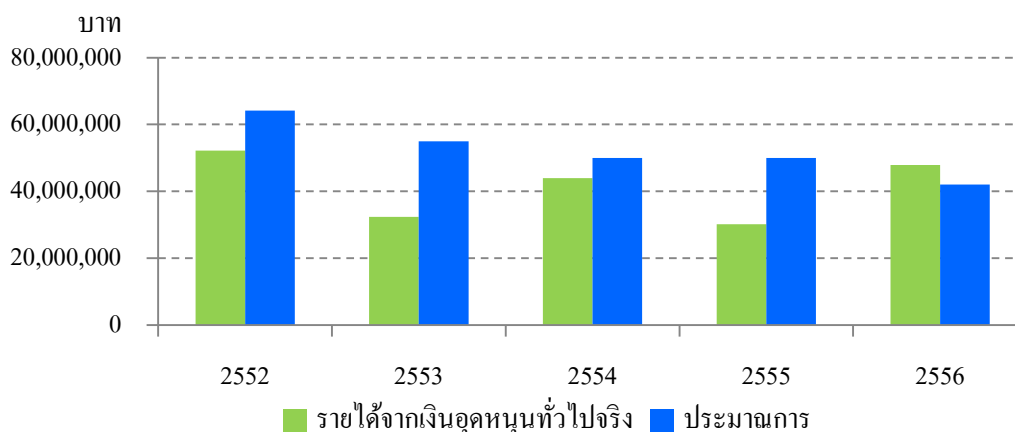


ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 4.7 จะเห็นว่ารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้เป็นรายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตได้รับจริงสูงกว่าประมาณการค่อนข้างสูงอย่างต่อเนื่อง ดังนั้น การประมาณการที่แม่นยำในส่วนของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้จะมีผลต่อการวางแผนการคลังอย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นรายได้สำคัญ และมักมีการประมาณการที่ต่ำกว่าที่ได้รับจริง เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีที่เทศบาลได้รับรายได้จากรัฐบาลล่าช้า หรือไม่สามารถตรวจสอบรายการเงินที่ได้รับจากรัฐบาลได้อย่างทันการณ์ ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของเทศบาลมาก จึงประมาณการแบบอนุรักษ์นิยม (Conservative) ไว้อยู่ในระดับที่ไม่สูงมาก

แผนภูมิที่ 4.8
เปรียบเทียบรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปกับประมาณการของเทศบาลเมืองคูคต
ปีงบประมาณ 2552 - 2556



หมายเหตุ: การเปรียบเทียบรายได้รวมเป็นการพิจารณาเฉพาะรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนในงบประมาณตามเทศบัญญัติ ไม่รวมรายได้นอกงบประมาณจากเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งไม่มีการจัดทำประมาณการ

ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 4.8 จะเห็นได้ว่า เทศบาลเมืองคูคตได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปจริงต่ำกว่าประมาณการในช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2555 โดยมีปีงบประมาณ 2556 เพียงปีเดียวที่เทศบาลเมืองคูคตได้รับรายได้จากเงินอุดหนุนจริงสูงกว่าประมาณการ ทั้งนี้ ในส่วนของรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่มีประมาณการ (ไม่ต้องระบุในเทศบัญญัติงบประมาณ) จึงไม่นับรวมอยู่ในการเปรียบเทียบ

4.2.1.4 การวิเคราะห์สถานะด้านรายได้โดยใช้ตัวชี้วัด

ตัวชี้วัดรายได้เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้บริหารเทศบาลสามารถนำมาใช้เป็นเป้าหมาย หรือตัวชี้วัดผลการดำเนินการตามกลยุทธ์หรือแนวทางที่กำหนดขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บรายได้จากภาษี การขยายฐานภาษี หรือการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการเก็บค่าธรรมเนียม พร้อมทั้งใช้พิจารณาว่า เทศบาลพึ่งพาแหล่งรายได้จากรัฐบาลมากน้อยเพียงใด จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวางแผนการคลังของเทศบาล

ในการศึกษานี้จะใช้ตัวชี้วัดด้านโครงสร้างรายได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแหล่งรายได้หลักของเทศบาล ได้แก่ รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมด รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ต่อรายได้ทั้งหมด และรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมด

ทั้งนี้ ตัวชี้วัดดังกล่าวมีประโยชน์ในการพิจารณาแนวโน้ม และการเปลี่ยนแปลง แนวโน้มของแหล่งรายได้หลักของเทศบาลในแต่ละปี เพื่อประกอบการกำหนดนโยบายด้านการจัดเก็บรายได้ ในปีถัดไป ส่วนเกณฑ์ที่ใช้วัดระดับความเหมาะสมของตัวชี้วัดอาจพิจารณาได้จากข้อมูลในอดีตว่าสัดส่วน ดังกล่าวมีค่าสูงสุดที่เคยจัดเก็บได้เป็นเท่าใด และค่าสูงสุดดังกล่าวเกิดจากความสามารถในการจัดเก็บ และ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บหรือไม่ โดยอาจนำค่าสัดส่วนดังกล่าวมาใช้เป็นเป้าหมายในอนาคตได้ หรืออาจจะ กำหนดเป้าหมายให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันไม่มีเกณฑ์ชี้วัดสำหรับเทศบาลทุกแห่ง เนื่องจากเทศบาลมี จำนวนมาก มีความแตกต่างในเชิงพื้นที่ ลักษณะเศรษฐกิจ และภูมิประเทศอย่างมาก เทศบาลจึงควรมีเกณฑ์ ชี้วัดที่อิงกับความสามารถของตนเองในอดีตมากกว่าค่าเฉลี่ยของทุกเทศบาล

1) ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้

ตัวชี้วัดนี้จะใช้ในการประเมินความเป็นอิสระทางการเงิน (Financial Dependence) ของเทศบาล และระดับการพึ่งพารายได้จากหน่วยงานภายนอก (รัฐบาล) ซึ่งสะท้อนถึงความ เปราะบางจากการพึ่งพารายได้จากแหล่งรายได้ภายนอก

ตารางที่ 4.5

ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้เทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552-2556

หน่วย : ร้อยละ

ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้	2552	2553	2554	2555	2556	เฉลี่ย 5 ปี
1. รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมด	25.07	19.83	21.11	16.75	17.86	20.13
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ต่อรายได้ทั้งหมด	49.09	49.73	54.79	58.88	57.07	53.91
3. รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมด	25.84	30.43	24.09	24.37	25.08	25.96

ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 4.5 ผลจากการวิเคราะห์ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้ของเทศบาลเมืองคูคต สามารถสรุปได้ว่า โครงสร้างการพึ่งพารายได้แต่ละประเภทไม่มีการเปลี่ยนแปลงในช่วงปี 2552-2556 กล่าวคือ เทศบาลเมืองคูคตพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้มากที่สุด รองลงมาคือรายได้ที่รัฐบาล อุดหนุน และรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองในสัดส่วนน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ประเภทอื่น ๆ ทั้งนี้ เทศบาลเมืองคูคตมีสัดส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ต่อรายได้ทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 49.09 ในปีงบประมาณ 2552 เป็นร้อยละ 57.07 ในปีงบประมาณ 2556 มีสัดส่วนรายได้ ที่รัฐบาลอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมดลดลงจากร้อยละ 25.84 ในปีงบประมาณ 2552 เป็นร้อยละ 25.08 ในปีงบประมาณ

2556 และมีสัดส่วนรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมดลดลงจากร้อยละ 25.07 ในปีงบประมาณ 2552 เป็นร้อยละ 17.86 ในปีงบประมาณ 2556

จากลักษณะโครงสร้างรายได้การพึ่งพาและรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นหลักทำให้เทศบาลเมืองคูคตมีความเสี่ยงในการวางแผนการคลัง เนื่องจากเทศบาลเมืองคูคตไม่สามารถประมาณการรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ รายได้จากเงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้อย่างแม่นยำ เนื่องจากเทศบาลจะได้รับรายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราการจัดสรรในแต่ละปี รวมทั้งอาจจะได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอก เช่น โครงการตามนโยบายรัฐบาลต่างๆ การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจในภาพรวม ความล่าช้าในการโอนเงิน และการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้เงิน เป็นต้น ทำให้เทศบาลเมืองคูคตไม่สามารถประมาณการรายได้ดังกล่าวได้อย่างแม่นยำ รวมทั้งไม่สามารถนำเงินไปใช้ในการพัฒนาเมือง คูคตได้ตามที่ต้องการ หรือไม่ตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่

2) ตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากรและตัวชี้วัดรายได้ต่อผู้เสียภาษี

ตัวชี้วัดนี้จะใช้ในการประเมินขีดความสามารถทางการเงินของเทศบาลในภาพรวม และประสิทธิภาพของการจัดเก็บรายได้ของเทศบาล

ตารางที่ 4.6

ตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากร และตัวชี้วัดรายได้ต่อผู้เสียภาษี

เทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556

หน่วย : บาท/คน/ปี

ตัวชี้วัด	2552	2553	2554	2555	2556	เฉลี่ย 5 ปี
1. ตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากร						
1.1 รายได้รวมของเทศบาลต่อประชากร	4,734	5,920	6,320	7,038	7,473	6,297
1.2 รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองต่อประชากร	1,108	1,174	1,334	1,179	1,335	1,226
1.3 รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนต่อประชากร	1,142	1,802	1,523	1,715	1,874	1,611
2. ตัวชี้วัดรายได้ต่อผู้เสียภาษี						
2.1 รายได้รวมต่อผู้เสียภาษี	46,342	56,701	58,455	65,795	83,969	62,252
2.2 รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองต่อผู้เสียภาษี	10,847	11,246	12,342	11,021	14,995	12,090
2.3 รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนต่อผู้เสียภาษี	11,179	17,255	14,085	16,033	21,057	15,922

ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

เทศบาลเมืองคูคตเป็นเทศบาลที่มีจำนวนประชากร 46,248 คน (ปี 2556) สำหรับตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากรนั้น ถึงแม้ว่าจำนวนประชากรจะไม่สะท้อนฐานภาษี หรือผู้เสียภาษีทั้งหมด แต่อาจใช้ประกอบการการตั้งเป้าหมายทางการคลังได้ เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ให้ครอบคลุมมากขึ้น โดยมีจำนวนรายได้ต่อประชากรสูงขึ้น หรือตั้งเป้าหมายเป็นเมืองที่มีกิจกรรมเศรษฐกิจมากขึ้น โดยมีรายได้จัดเก็บต่อประชากรสูงขึ้นได้ โดยจำนวนผู้เสียภาษีในปีงบประมาณ 2556 จำนวน 4,116 ราย คิดเป็นร้อยละ 8.9 ของประชากรทั้งหมดในเทศบาลเมืองคูคต ซึ่งเมื่อนำมาใช้คำนวณตัวชี้วัดรายได้ต่อผู้เสียภาษีจะสามารถสะท้อนถึงฐานภาษี และผู้เสียภาษีในเทศบาลเมืองคูคตได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

จากตารางที่ 4.6 หากพิจารณารายได้รวมต่อประชากรพบว่า รายได้รวมของเทศบาลต่อประชากรเพิ่มขึ้นจาก 4,734 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 7,473 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2556 และหากพิจารณารายได้รวมต่อผู้เสียภาษีพบว่า รายได้รวมของเทศบาลต่อประชากรเพิ่มขึ้นจาก 46,342 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 83,969 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2556 สะท้อนถึงประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ และโอกาสในการเพิ่มรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะและสวัสดิการให้แก่ประชาชนได้มากขึ้น

ทั้งนี้ หากพิจารณารายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเองต่อจำนวนประชากรในพื้นที่แล้ว จะเห็นได้ว่า รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองต่อประชากรมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 1,108 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 1,335 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2556 หากพิจารณารายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเองต่อผู้เสียภาษี จะเห็นได้ว่า รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองต่อผู้เสียภาษีมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 10,847 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 14,995 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2556 ประกอบกับแนวโน้มของประชากรในเขตเทศบาลเมืองคูคตที่เพิ่มขึ้นไม่มากในแต่ละปี สะท้อนให้เห็นว่า ในภาพรวม รายได้จัดเก็บเองต่อประชากรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ซึ่งเป็นทิศทางที่ดี และสะท้อนถึงความพยายามในการจัดเก็บภาษีของเทศบาลเมืองคูคต ซึ่งสร้างโอกาสในการเพิ่มรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะและสวัสดิการให้แก่ประชาชนได้มากขึ้น

ในขณะที่รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนต่อประชากรมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 1,142 บาทต่อคน ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 1,874 บาทต่อคนในปีงบประมาณ 2556 และรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนต่อผู้เสียภาษีมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 11,179 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 21,057 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2556 แสดงให้เห็นว่า เทศบาลเมืองคูคตพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

3) ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง

ตัวชี้วัดนี้จะใช้ในการประเมินขีดความสามารถทางการเงินของเทศบาลจากรายได้ที่เทศบาลสามารถควบคุมได้ในเชิงนโยบายการจัดเก็บรายได้

ตารางที่ 4.7

ตัวชี้วัดรายได้ที่เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์เก็บเอง ปีงบประมาณ 2552 – 2556

หน่วย : ร้อยละ

ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้จัดเก็บเอง	2552	2553	2554	2555	2556	เฉลี่ย 5 ปี
1. ภาษีอากรต่อรายได้จัดเก็บเอง	83.74	84.24	81.61	74.91	77.56	80.41
2. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาตต่อรายได้จัดเก็บเอง	11.65	10.28	11.50	9.19	8.28	10.18
3. รายได้จากทรัพย์สินต่อรายได้จัดเก็บเอง	2.51	1.56	3.34	8.06	10.87	5.27
4. รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ต่อรายได้จัดเก็บเอง	0.61	0.78	0.51	0.80	0.68	0.68
5. รายได้เบ็ดเตล็ดต่อรายได้จัดเก็บเอง	1.49	3.14	3.04	7.04	2.62	3.47

ที่มา : เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 4.7 เมื่อพิจารณาตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง พบว่ารายได้จากภาษีต่อรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองมีส่วนลดลง โดยลดลงจากร้อยละ 83.74 ในปีงบประมาณ 2552 เป็นร้อยละ 77.56 ในปีงบประมาณ 2556 ในส่วนของรายได้จากทรัพย์สินมีส่วนเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 2.51 ในปีงบประมาณ 2552 เป็นร้อยละ 10.87 ของรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองทั้งหมด ในปีงบประมาณ 2556 เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า รายได้จากทรัพย์สินมาจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคารเป็นสำคัญ สำหรับรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับมีส่วนลดลง โดยลดลงจากร้อยละ 11.65 ในปี 2552 เป็นร้อยละ 8.28 ของรายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองทั้งหมด ในปีงบประมาณ 2556 เมื่อพิจารณาในรายละเอียดพบว่า มีการจัดเก็บ 24 รายการ โดยมีรายการที่มีการจัดเก็บอย่างมีนัยสำคัญ คือ ค่าธรรมเนียมเก็บและขนขยะมูลฝอย คิดเป็นร้อยละ 54.2 ของรายได้จากค่าธรรมเนียมฯ ทั้งหมด รองลงมา คือ ค่าใบอนุญาตประกอบการค้าสำหรับกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ คิดเป็นร้อยละ 17.2 ของรายได้จากค่าธรรมเนียมฯ ทั้งหมด

ทั้งนี้ ตัวชี้วัดรายได้ที่เทศบาลเมืองอุตรดิตถ์เก็บทั้ง 3 ตัวข้างต้นสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเชิงนโยบายของผู้บริหาร และใช้ในการวางแผนการคลังของเทศบาล เนื่องจากเป็นรายได้ที่เทศบาลสามารถบริหารจัดการได้เอง ขณะที่รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ และรายได้จากเงินอุดหนุนล้วนเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอก เช่น นโยบายรัฐบาล หรือหลักเกณฑ์การจัดสรร ซึ่งเทศบาลเมืองอุตรดิตถ์ไม่สามารถควบคุมได้

4.2.2 ด้านรายจ่าย

4.2.2.1 โครงสร้างรายจ่ายของเทศบาลเมืองคูคตในภาพรวม

โครงสร้างรายจ่ายของ อปท. ประกอบด้วย (1) รายจ่ายตามงบประมาณหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 ได้กำหนดให้ อปท. จะต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับรายได้ที่ได้รับ กล่าวคือ อปท. ไม่สามารถตั้งงบประมาณเกินกว่ารายได้ที่ได้รับได้ (2) รายจ่ายพิเศษ หรือรายจ่ายนอกงบประมาณ ได้แก่ รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งเป็นรายจ่ายที่รัฐบาลจัดสรรให้ดำเนินโครงการตามที่กำหนดไว้ รายจ่ายขาดจากเงินสะสม รายจ่ายจากเงินกู้ และรายจ่ายจากเงินอุดหนุนที่ได้รับจากส่วนราชการหรือหน่วยงานอื่น ๆ โดยในการรายงานผลการเบิกจ่ายรายจ่ายประจำปีของ อปท. จะแสดงเฉพาะในส่วนของรายจ่ายตามงบประมาณ และรายจ่ายพิเศษ (รายจ่ายนอกงบประมาณ) ที่ไม่รวมรายจ่ายขาดจากเงินสะสม

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ถึงโครงสร้างรายจ่ายของเทศบาลเมืองคูคตในช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2556 ตามแนวคิดข้างต้นสามารถแสดงได้ดังปรากฏในตารางที่ 4.8

ตารางที่ 4.8

รายจ่ายจริงของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556

หน่วย : บาท

รายการ	2552	2553	2554	2555	2556
1. รายจ่ายตามงบประมาณ	195,722,266	177,854,153	219,394,133	216,041,860	264,397,366
อัตราการเปลี่ยนแปลง	-	-9.13	23.36	-1.53	22.38
1.1 งบกลาง	6,962,972	10,723,145	12,796,839	30,417,028	9,163,524
1.2 รายจ่ายประจำ	120,169,783	110,045,124	114,384,026	110,305,397	125,782,398
1.3 รายจ่ายเพื่อการลงทุน	68,589,511	57,085,883	92,213,268	75,319,435	129,451,443
2. รายจ่ายพิเศษ (รายจ่ายนอกงบประมาณ)	22,037,651	76,013,356	29,744,222	53,765,770	45,774,790
อัตราการเปลี่ยนแปลง	-	244.92	-60.87	80.76	-14.86
2.1 รายจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและ เงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์	14,183,210	50,416,669	21,729,145	33,685,420	38,868,441
2.1.1 งบกลาง	0	19,294,709	21,025,457	32,665,488	37,549,707
2.1.2 รายจ่ายประจำ	9,719,860	0	703,688	1,019,932	1,268,734
2.1.3 รายจ่ายเพื่อการลงทุน	4,463,350	31,121,960	0	0	50,000
2.2 รายจ่ายจากเงินสะสม	7,854,441	25,596,688	8,015,077	20,080,350	6,906,349
3. รายจ่ายรวม (ไม่รวมรายจ่ายจาก เงินสะสม) (3 = 1 + 2.1)	209,905,476	228,270,821	241,123,277	249,727,280	303,265,807
อัตราการเปลี่ยนแปลง	-	8.75	5.63	3.57	21.44
1.1 งบกลาง	6,962,972	30,017,854	33,822,296	63,082,515	46,713,231
1.2 รายจ่ายประจำ	129,889,644	110,045,124	115,087,714	111,325,330	127,051,132
1.3 รายจ่ายเพื่อการลงทุน	73,052,861	88,207,843	92,213,268	75,319,435	129,501,443
4. รายจ่ายเพิ่มเติม	0	0	38,000,000	0	53,300,000
4.1 งบกลาง	0	0	760,000	0	1,050,000
4.2 รายจ่ายประจำ	0	0	739,000	0	
4.3 รายจ่ายเพื่อการลงทุน	0	0	36,501,000	0	52,250,000
5. รายจ่ายทั้งหมด (5 = 1 + 2 + 4)	217,759,917	253,867,509	287,138,354	269,807,630	363,472,156
อัตราการเปลี่ยนแปลง		16.58	13.11	-6.04	34.72

ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

นอกจากนี้ การพิจารณาโครงสร้างรายจ่ายของเทศบาลเมืองคูคตว่า รายจ่ายในส่วนใดที่มีบทบาทสำคัญในการพัฒนาเศรษฐกิจและบริการสาธารณะให้ประชาชนจะใช้การเปรียบเทียบสัดส่วนระหว่างรายจ่ายแต่ละประเภทและรายจ่ายรวม โดยสามารถแสดงได้ดังปรากฏในตารางที่ 4.9

ตารางที่ 4.9

เปรียบเทียบสัดส่วนรายจ่ายจริงเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556

หน่วย : ร้อยละ

รายการ	2552	2553	2554	2555	2556	เฉลี่ย
1 รายจ่ายตามงบประมาณ	89.9	70.1	76.4	80.1	72.7	77.8
1.1 งบกลาง	3.2	4.2	4.5	11.3	2.5	5.1
1.2 รายจ่ายประจำ	55.2	43.3	39.8	40.9	34.6	42.8
1.3 รายจ่ายเพื่อการลงทุน	31.5	22.5	32.1	27.9	35.6	29.9
2 รายจ่ายพิเศษ (รายจ่ายนอกงบประมาณ)	10.1	29.9	10.4	19.9	12.6	16.6
2.1 รายจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์	6.5	19.9	7.6	12.5	10.7	11.4
2.1.1 งบกลาง	0.0	7.6	7.3	12.1	10.3	7.5
2.1.2 รายจ่ายประจำ	4.5	0.0	0.2	0.4	0.3	1.1
2.1.3 รายจ่ายเพื่อการลงทุน	2.0	12.3	0.0	0.0	0.0	2.9
2.2 รายจ่ายจากเงินสะสม	3.6	10.1	2.8	7.4	1.9	5.2
3 รายจ่ายเพิ่มเติม	0.0	0.0	13.2	0.0	14.7	5.6
3.1 งบกลาง	0.0	0.0	0.3	0.0	0.3	0.1
3.2 รายจ่ายประจำ	0.0	0.0	0.3	0.0	0.0	0.1
3.3 รายจ่ายเพื่อการลงทุน	0.0	0.0	12.7	0.0	14.4	5.4
4 รายจ่ายทั้งหมด (4 = 1 + 2 + 3)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

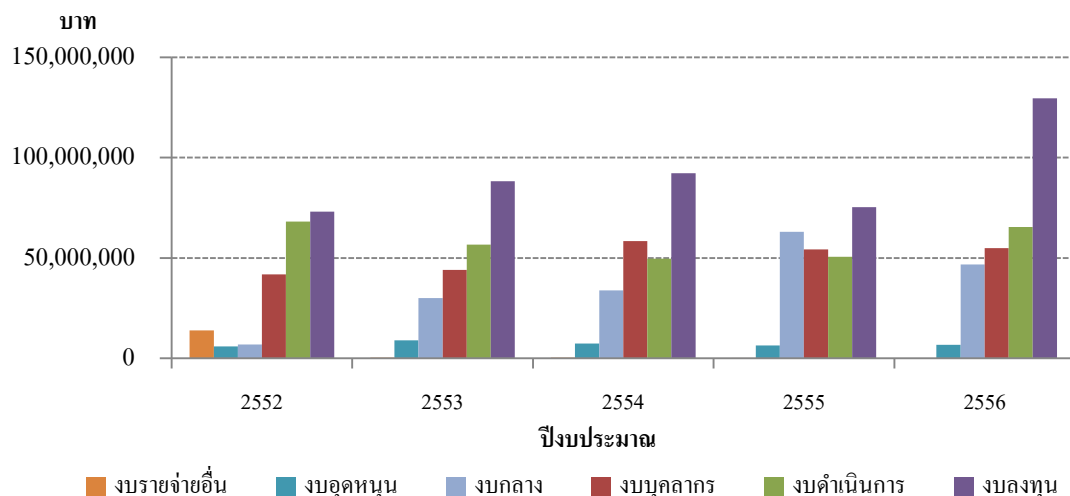
ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 4.8 และ 4.9 พบว่า โครงสร้างรายจ่ายของเทศบาลเมืองคูคตในช่วงปีงบประมาณ 2552 - 2556 มีรายจ่ายส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายตามงบประมาณ คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 77.8 ของรายจ่ายทั้งหมด ส่วนรายจ่ายเพิ่มเติม เทศบาลเมืองคูคตได้จัดทำในปีงบประมาณ 2554 และ 2556 คิดเป็นสัดส่วนต่อรายจ่ายทั้งหมด ร้อยละ 13.2 และร้อยละ 14.7 ตามลำดับ ในขณะที่รายจ่ายพิเศษหรือรายจ่ายนอกงบประมาณ ซึ่งประกอบด้วย รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รายจ่ายจากเงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์ รายจ่ายจากเงินสะสม คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 16.6 ของรายจ่ายทั้งหมด โดยมีรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 11.4 ของรายจ่ายนอกงบประมาณทั้งหมด รายจ่ายจากเงินสะสมเฉลี่ยร้อยละ 5.2 ของรายจ่ายนอกงบประมาณทั้งหมด

แผนภูมิที่ 4.9

รายจ่ายจริงรวมจำแนกตามหมวดรายจ่ายของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 - 2556



หมายเหตุ : รายจ่ายจริงรวม ได้นับรวมรายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ และรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต
จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

ตารางที่ 4.10

รายจ่ายจริงไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสมจำแนกตามหมวดรายจ่ายของเทศบาลเมืองคูคต
ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย : บาท

รายจ่ายรวม	2552	2553	2554	2555	2556
1. งบบุคลากร	41,816,221	44,043,786	58,388,175	54,265,780	54,853,554
2. งบดำเนินการ	68,098,908	56,681,258	49,681,244	50,583,471	65,478,579
3. งบลงทุน	73,052,861	88,207,843	92,213,268	75,319,435	129,501,443
4. งบอุดหนุน	6,015,015	8,948,931	7,329,483	6,426,078	6,719,000
5. งบรายจ่ายอื่น	13,959,500	371,150	344,500	50,000	0
6. งบกลาง	6,962,972	30,017,854	33,822,296	63,082,515	46,713,231
รวม	209,905,476	228,270,821	241,778,965	249,727,280	303,265,807

หมายเหตุ : รายจ่ายจริงรวม ได้นับรวมรายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ และรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ
ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต
จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 4.9 และตารางที่ 4.10 ซึ่งแสดงถึงโครงสร้างรายจ่ายจริงของเทศบาลเมืองคูคตจำแนกตามหมวดรายจ่ายในช่วงปีงบประมาณ 2552 - 2556 สามารถสรุปได้ว่า เทศบาลเมืองคูคตให้ความสำคัญกับรายจ่ายงบลงทุนมากที่สุด (ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) โดยมีรายจ่าย

งบลงทุนเพิ่มขึ้นจาก 73,052,861 บาทในปีงบประมาณ 2552 เป็น 129,501,443 บาท ในปีงบประมาณ 2556 รองลงมาเป็นรายจ่ายงบดำเนินการ (ได้แก่ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค) โดยมีรายจ่ายงบดำเนินการลดลงจาก 68,098,908 บาทในปีงบประมาณ 2552 เป็น 65,478,579 บาท ในปีงบประมาณ 2556 และลำดับถัดมาคือ รายจ่ายงบบุคลากร (ได้แก่ เงินเดือนฝ่ายการเมือง และเงินเดือนฝ่ายประจำ) โดยมีรายจ่ายงบบุคลากรเพิ่มขึ้นจาก 41,816,221 บาทในปีงบประมาณ 2552 เป็น 54,853,554 บาท ในปีงบประมาณ 2556

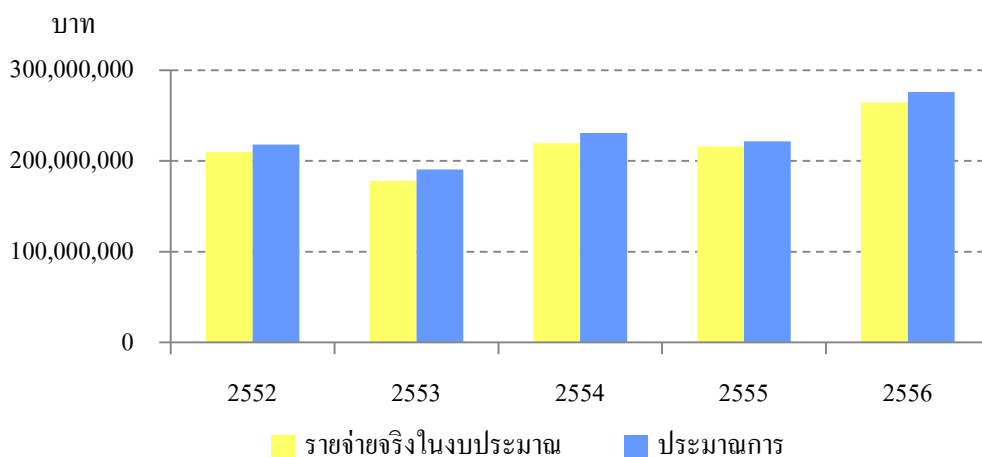
อย่างไรก็ดี สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนดังกล่าวไม่ได้สะท้อนถึงการลงทุนทั้งหมดของเทศบาล เนื่องจากเทศบาลสามารถใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเพื่อการลงทุน โดยใช้จ่ายจากเงินสะสมได้อีกทางหนึ่ง

4.2.2.2 เปรียบเทียบประมาณการและรายจ่ายจริง

การประมาณการรายจ่ายของเทศบาลเมืองคูคตจะพิจารณาจากรายได้ของเทศบาลเป็นหลัก โดย ประมาณการด้านรายได้จะเป็นตัวกำหนดขนาดงบประมาณรายจ่าย ส่วนในการจัดสรรงบประมาณในแผนงานด้านต่าง ๆ จะพิจารณาจากค่าของงบประมาณจากส่วนงานต่าง ๆ ของเทศบาล และจากแผนพัฒนาระยะ 3 ปีของเทศบาล

แผนภูมิที่ 4.10

เปรียบเทียบรายจ่ายจริงในงบประมาณกับประมาณการของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 - 2556



หมายเหตุ : การเปรียบเทียบประมาณการรายจ่ายกับรายจ่ายจริงไม่รวมรายจ่ายนอกงบประมาณ เนื่องจากไม่มีประมาณการในเทศบัญญัติ

ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 4.10 สรุปได้ว่า เทศบาลเมืองคูคตมีการใช้จ่ายเงินในงบประมาณต่ำกว่าประมาณการมาโดยตลอด (ไม่รวมรายจ่ายนอกงบประมาณ เนื่องจากไม่มีประมาณการสำหรับเปรียบเทียบ) ซึ่งเทศบาลจำเป็นต้องใช้งบประมาณภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้ การเปรียบเทียบรายจ่ายจริงกับประมาณการ จะเป็นตัววัดประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่ ทั้งนี้ รูปแบบ

ของการประมาณการรายจ่ายจะมีลักษณะให้รายได้เป็นตัวกำหนดรายจ่าย และประมาณการรายจ่ายแบบล่างขึ้นบน (Bottom-up) ซึ่งประมาณการจากรายจ่ายรายการที่น้อยที่สุดไล่ระดับขึ้นไปรวมเป็นรายจ่ายหมวดที่สูงกว่า รวมทั้งใช้แผนพัฒนา 3 ปี ของเทศบาล ซึ่งเป็นเครื่องมือในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยนำโครงการ/กิจกรรมจากแผนพัฒนา 3 ปี มาใช้ประกอบการจัดทำงบประมาณ เพื่อให้กระบวนการจัดทำงบประมาณเป็นไปด้วยความรอบคอบ และผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.2.2.3 การวิเคราะห์สถานะด้านรายจ่ายโดยใช้ตัวชี้วัด

ตัวชี้วัดรายจ่ายเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้บริหารเทศบาลสามารถนำมาใช้เป็นเป้าหมาย หรือตัวชี้วัดผลการดำเนินการตามกลยุทธ์หรือแนวทางที่กำหนดขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการจัดหาบริการสาธารณะและสวัสดิการให้กับประชาชน รวมถึงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับสาขาเศรษฐกิจที่มีความสำคัญได้อย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งพิจารณาว่าเทศบาลควรใช้จ่ายในแต่ละด้านมากน้อยเพียงใด จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวางแผนการคลังของเทศบาลที่สำคัญ

ในการศึกษานี้จะใช้ตัวชี้วัดรายจ่ายตามหมวดงบประมาณ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าเทศบาลให้ความสำคัญกับรายจ่ายหมวดใด และนำมาใช้ในการวางแผนการคลังในอนาคต เพื่อกำหนดทิศทางของหมวดรายจ่ายแต่ละหมวด ทั้งนี้ ตัวชี้วัดดังกล่าวมีประโยชน์ในการพิจารณาแนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงแนวโน้มของรายจ่ายจริงของเทศบาลในแต่ละปี เพื่อประกอบการตั้งเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่าย และแผนระยะ 3 ปี ของเทศบาล ส่วนเกณฑ์ที่ใช้วัดระดับความเหมาะสมของตัวชี้วัดอาจพิจารณาได้จากข้อมูลในอดีตว่าสัดส่วนดังกล่าวมีค่าสูงสุดในด้านใดเท่าใด และค่าสูงสุดดังกล่าวเกิดจากเหตุการณ์ชั่วคราว หรือถาวร ผลการเบิกจ่ายเมื่อเทียบกับวงเงินงบประมาณสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายหรือไม่ โดยอาจนำค่าสัดส่วนดังกล่าวมาใช้เป็นเป้าหมายในอนาคตได้ หรืออาจจะกำหนดเป้าหมายให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ดี ปัจจุบันไม่มีเกณฑ์ชี้วัดที่ใช้สำหรับเทศบาลทุกแห่ง เนื่องจากเทศบาลมีจำนวนมาก มีความแตกต่างในเชิงพื้นที่ ลักษณะเศรษฐกิจ และภูมิประเทศอย่างมาก เทศบาลจึงควรมีเกณฑ์ชี้วัดที่อิงกับความสามารถของตนเองในอดีตมากกว่าค่าเฉลี่ยของทุกเทศบาล

ทั้งนี้ การวิเคราะห์สถานะด้านรายจ่ายโดยใช้ตัวชี้วัด ประกอบด้วย 1) ตัวชี้วัดรายจ่ายจำแนกตามหมวดงบประมาณ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของรายจ่ายแต่ละหมวดงบประมาณ 2) ตัวชี้วัดรายจ่ายจำแนกตามแผนงาน ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของรายจ่ายแต่ละแผนงาน และ 3) ตัวชี้วัดรายจ่ายต่อประชากร และตัวชี้วัดรายจ่ายต่อผู้เสียภาษี โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ตัวชี้วัดรายจ่ายจำแนกตามหมวดงบรายจ่าย

ตัวชี้วัดนี้จะใช้ประเมินความเพียงพอและความเหมาะสมของงบประมาณในแต่ละหมวดงบรายจ่าย โดยงบบุคลากร⁶ และงบดำเนินการ⁷ เปรียบเสมือนเป็นต้นทุนและประสิทธิภาพในการจัดหาบริการสาธารณะ และถือเป็นงบประมาณรายจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็น (รายจ่ายประจำ) หากงบบุคลากรและงบดำเนินการมีสัดส่วนที่สูง ย่อมสร้างแรงกดดันและความตึงตัวของสถานะทางการคลัง และอาจจะทำให้เทศบาลต้องพิจารณาตัดลดงบลงทุนและงบอื่นที่ตัดลดได้ง่ายกว่า ทำให้โอกาสในการพัฒนาเทศบาลลดลง ดังนั้น หากเทศบาลมีความต้องการที่จะเพิ่มงบลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเศรษฐกิจของเทศบาล หมายความว่า เทศบาลมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมงบบุคลากรและงบดำเนินการ ทั้งนี้ การวิเคราะห์ตัวชี้วัดรายจ่ายจำแนกตามหมวดงบรายจ่ายของเทศบาลเมืองคูคตในช่วงปีงบประมาณ 2552 - 2556 สามารถสรุปได้ดังนี้

ตารางที่ 4.11

ตัวชี้วัดรายจ่ายจำแนกตามหมวดงบรายจ่ายของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย : ร้อยละ

หมวดงบรายจ่าย	2552	2553	2554	2555	2556
1. งบบุคลากร	19.92	19.29	24.15	21.73	18.09
2. งบดำเนินการ	32.44	24.83	20.55	20.26	21.59
3. งบลงทุน	34.80	38.64	38.14	30.16	42.70
4. งบอุดหนุน	2.87	3.92	3.03	2.57	2.22
5. งบรายจ่ายอื่น	6.65	0.16	0.14	0.02	0.00
6. งบกลาง	3.32	13.15	13.99	25.26	15.40
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

หมายเหตุ รายจ่ายจริงรวมรายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แต่ไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม
ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต
จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 4.11 พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2552 - 2556 เทศบาลเมืองคูคต มีแนวโน้มสัดส่วนรายจ่ายลงทุนที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 34.80 ของรายจ่ายทั้งหมดในปีงบประมาณ 2552 เป็นร้อยละ 42.70 ของรายจ่ายทั้งหมดในปีงบประมาณ 2556 ขณะที่แนวโน้มสัดส่วนรายจ่ายงบดำเนินการ ลดลงจากร้อยละ 32.44 ของรายจ่ายทั้งหมดในปีงบประมาณ 2552 เป็นร้อยละ 21.59 ของรายจ่ายทั้งหมด

⁶ งบบุคลากร หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคล ภาครัฐ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าจ้างลูกจ้าง สัญญาจ้าง รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นๆ ในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

⁷ งบดำเนินการ หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานประจำ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นๆ ในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

ในปีงบประมาณ 2556 ส่วนแนวโน้มสัดส่วนรายจ่ายงบบุคลากรมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในช่วงปีงบประมาณ 2554 – 2555 และกลับลดลงในปีงบประมาณ 2556

2) ตัวชี้วัดรายจ่ายจำแนกตามหมวดแผนงาน

ตัวชี้วัดนี้ใช้ประเมินความเพียงพอและความเหมาะสมของงบประมาณในแต่ละแผนงาน ทั้งนี้ การวิเคราะห์ตัวชี้วัดรายจ่ายจำแนกตามแผนงานของเทศบาลเมืองคูคต ในช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2556 สามารถสรุปได้ดังปรากฏในตารางที่ 4.12

ตารางที่ 4.12

ตัวชี้วัดรายจ่ายจำแนกตามแผนงานของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556

หน่วย : ร้อยละ

แผนงานรายจ่าย	2552	2553	2554	2555	2556
1. แผนงานบริหารทั่วไป	27.14	16.85	17.89	19.02	17.29
2. แผนงานการรักษาความสงบภายใน	4.42	3.43	6.98	10.38	4.24
3. แผนงานการศึกษา	6.95	15.63	10.40	7.08	5.81
4. แผนงานสาธารณสุข	3.11	2.06	2.50	1.94	1.90
5. แผนงานสังคมสงเคราะห์	7.35	0.92	0.73	0.85	0.75
6. แผนงานเคหะและชุมชน	40.53	43.36	42.20	32.12	48.24
7. แผนงานสร้างความเข้มแข็งของชุมชน	2.87	1.91	2.91	2.85	4.98
8. แผนงานการศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ	4.14	2.61	2.30	0.42	1.33
9. แผนงานอุตสาหกรรมและการโยธา	0.18	0.08	0.07	0.07	0.06
10. แผนงานงบกลาง	3.32	13.15	14.03	25.27	15.40
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

หมายเหตุ รายจ่ายจริงรวมรายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แต่ไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม
ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 4.12 การวิเคราะห์ตัวชี้วัดโครงสร้างรายจ่ายของเทศบาลเมืองคูคต จำแนกตามแผนงานรายจ่าย 10 แผนงาน ซึ่งประกอบด้วย การบริหารทั่วไป การรักษาความสงบภายใน การศึกษา การสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ หมวดเคหะและชุมชน การสร้างความเข้มแข็งของชุมชน การศาสนาวัฒนธรรมและนันทนาการ การอุตสาหกรรมและการโยธา การพาณิชย์ และงบกลาง จะเห็นได้ว่า รายจ่ายที่สำคัญของเทศบาลเป็นรายจ่ายที่เกี่ยวกับแผนงานด้านการเคหะและชุมชน การบริหารทั่วไป และ งบกลาง ตามลำดับ สำหรับรายจ่ายด้านการเคหะและชุมชน ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานด้านโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญ เช่น การบริหารจัดการขยะในชุมชน การก่อสร้างถนนและท่อระบายน้ำ การก่อสร้างปรับปรุงทางเท้า

การติดตั้งไฟสัญญาณกระพริบเตือนทางแยก การจ้างเหมาเอกชนในการบำรุงรักษาไฟฟ้าสาธารณะ การจ้างเหมาเอกชนในการเก็บขนและกำจัดขยะมูลฝอย เป็นต้น

3) ตัวชี้วัดรายจ่ายต่อประชากร และตัวชี้วัดรายจ่ายต่อผู้เสียภาษี

ตัวชี้วัดนี้จะใช้ประเมินถึงปริมาณสินค้าและบริการสาธารณะของเทศบาล ความเพียงพอของบริการสาธารณะ และสะท้อนถึงต้นทุนของการจัดหาบริการสาธารณะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระค่าบริการสาธารณะของประชาชน

ตารางที่ 4.13

ตัวชี้วัดรายจ่ายต่อประชากร และตัวชี้วัดรายจ่ายต่อผู้เสียภาษี

เทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย : บาทต่อคน

ตัวชี้วัดรายจ่าย	2552	2553	2554	2555	2556	เฉลี่ย 5 ปี
1. รายจ่ายรวมต่อประชากร	4,594	4,968	5,260	5,438	6,557	5,364
2. รายจ่ายรวมต่อผู้เสียภาษี	44,967	47,576	48,653	50,840	73,680	53,143

หมายเหตุ รายจ่ายจริงรวมรายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ แต่ไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม
ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

เทศบาลเมืองคูคตเป็นเทศบาลที่มีจำนวนประชากร 46,248 คน (ปี2556) จากตารางที่ 4.13 จะเห็นได้ว่า ตัวชี้วัดรายจ่ายต่อประชากรนั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 4,594 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 6,557 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2556 ส่วนตัวชี้วัดรายจ่ายต่อผู้เสียภาษีนี้น่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน โดยเพิ่มขึ้นจาก 44,967 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 73,680 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2556 สะท้อนถึงการจัดหาบริการสาธารณะและสวัสดิการของเทศบาลเมืองคูคตที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น

4.2.3 ด้านบุคลากรคลัง

การวิเคราะห์บุคลากรคลังของท้องถิ่น ควรพิจารณาบุคลากรคลังในงบประมาณตามเทศบัญญัติงบประมาณประกอบกับบุคลากรคลังนอกงบประมาณ ซึ่งเป็นรายได้และรายจ่ายที่ไม่อยู่ในเทศบัญญัติงบประมาณ เนื่องจากตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำงบประมาณรายจ่ายไม่เกินรายรับ ดังนั้น บุคลากรคลังในงบประมาณของท้องถิ่นจึงเกินดุลมาโดยตลอด แต่การเกินดุลดังกล่าวไม่ได้สะท้อนถึงผลการดำเนินงานทั้งหมดที่เกิดขึ้นจริง จึงควรพิจารณาบุคลากรคลังนอกงบประมาณด้วย

ทั้งนี้ ดุลการคลังรวมที่ อปท. จัดทำและรายงานในงบแสดงฐานะทางการเงินตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยนั้นไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม (รายการที่ 3 ของตารางที่ 4.13) ซึ่งเปรียบเสมือนดุลการคลังของรัฐบาลที่ไม่รวมการใช้จ่ายจากเงินคงคลัง ทำให้การพิจารณารายจ่ายที่จำเป็นต่อการพัฒนา อปท. อยู่ในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลให้ อปท. ประเมินขีดความสามารถและความจำเป็นในการหารายได้เพื่อรองรับรายจ่ายเอาไว้สูงกว่าที่ควรจะเป็น รวมทั้งทำให้มีการใช้จ่ายจากเงินสะสมอย่างไม่เหมาะสม เช่น มีการตั้งประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายไว้ต่ำกว่าที่ควร แล้วจึงใช้รายจ่ายจากเงินสะสมในภายหลัง เป็นต้น

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้พิจารณาถึง ดุลการคลังรวมที่รวมรายจ่ายจากรายจ่ายจากเงินสะสมและรวมผลกระทบในกรณีที่ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นจากประมาณการและมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมต่อดุลการคลังด้วย เพื่อให้สะท้อนถึง การดำเนินงานที่แท้จริงทั้งหมดของ อปท. (รายการที่ 7 ของตารางที่ 4.14)

ตารางที่ 4.14

ดุลการคลังของเทศบาลเมืองกุคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556

หน่วย : บาท

รายการ	2552	2553	2554	2555	2556
1. ดุลการคลังในงบประมาณ (1.1-1.2)	6,244,512	43,747,258	44,480,353	69,953,490	42,401,079
1.1 รายได้	201,966,778	221,601,411	263,874,486	285,995,350	306,798,444
1.2 รายจ่าย	195,722,266	177,854,153	219,394,133	216,041,860	264,397,366
2. ดุลการคลังนอกงบประมาณ (ไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม) (2.1-2.2)	173,000	31,499	4,098,956	3,502,282	-50,760
2.1 รายได้เงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์และรายได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	14,356,210	50,448,168	25,828,101	37,187,702	38,817,681
2.2 รายจ่ายเงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์และรายจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	14,183,210	50,416,669	21,729,145	33,685,420	38,868,441
3. ดุลการคลังรวม (ไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม) (1+2)	6,417,511	43,778,758	48,579,310	73,455,772	42,350,319
3.1 รายได้รวม	216,322,988	272,049,579	289,702,587	323,183,052	345,616,125
3.2 รายจ่ายรวม	209,905,476	228,270,821	241,123,277	249,727,280	303,265,807
4. รายจ่ายจากเงินสะสม	7,854,441	25,596,688	8,015,077	20,080,350	6,906,349
5. ดุลการคลังนอกงบประมาณรวมรายจ่ายจากเงินสะสม (2-4)	-7,681,441	-25,565,188	-3,916,121	-16,578,068	-6,957,109
6. ดุลงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	0	0	0	0	90,000
6.1 รายได้จริงที่เพิ่มขึ้นจากประมาณการรายได้	0	0	38,000,000	0	53,390,000
6.2 รายจ่ายจริงที่ดั่งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม	0	0	38,000,000	0	53,300,000
7. ดุลการคลังรวม (3+5+ 6)	-1,436,930	18,182,070	40,564,233	53,375,422	35,533,970
7.1 รายได้จริงรวม	216,322,988	272,049,579	327,702,587	323,183,052	399,006,125
7.2 รายจ่ายจริงรวม	217,759,917	253,867,509	287,138,354	269,807,630	363,472,156
8. รายได้รวมสูงกว่ารายจ่ายรวม (ร้อยละ)	-0.66	7.16	14.13	19.78	9.78
9. ทุนสำรองเงินสะสม					
เงินสะสมที่ตกเป็นทุนสำรองเงินสะสม (3×25%)	1,604,378	10,944,690	12,144,828	18,363,943	10,587,580
ทุนสำรองเงินสะสมต้นงวด	32,417,994	34,022,371	44,967,061	57,111,889	75,475,581
ทุนสำรองเงินสะสมปลายงวด	34,022,371	44,967,061	57,111,889	75,475,581	86,063,161

หมายเหตุ : รายจ่ายจริงรวมรายจ่ายนอกงบประมาณในส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ รายจ่ายจากเงินสะสมและรายจ่ายเพิ่มเติม

ที่มา : เทศบาลเมืองกุคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 4.14 สามารถสรุปได้ว่า เทศบาลเมืองคูคตมีผลการคลังรวม (รายการที่ 3 ของตารางที่ 4.14) เกินดุลมาโดยตลอดในช่วงปีงบประมาณ 2552 - 2556 โดยเกินดุลเพิ่มขึ้นจาก 6,417,511 บาท ในปีงบประมาณ 2552 เป็นเกินดุล 42,350,319 บาท ในปีงบประมาณ 2556 เมื่อรวมกับคุดนอกงบประมาณ ส่วนที่เป็นที่รายจ่ายจากเงินสะสมจะพบว่า คุดการคลังรวมขาดดุล 1,436,930 บาท ในปีงบประมาณ 2552 เพียงปีเดียว หลังจากนั้นในช่วงปีงบประมาณ 2553 เป็นต้นไป คุดการคลังรวมเกินดุลโดยเกินดุลเพิ่มขึ้นจาก 18,182,070 บาท ในปีงบประมาณ 2553 เป็นเกินดุล 35,443,970 บาท ในปีงบประมาณ 2556

นอกจากนี้ เพื่อให้สามารถวิเคราะห์ภาพรวมด้านรายได้และรายจ่ายของเทศบาลคูคตทั้งหมด จึงพิจารณาถึงรายได้ที่เพิ่มขึ้นสำหรับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ 2554 และ 2556 ด้วย และพิจารณาถึงรายจ่ายจากเงินสะสม และรายจ่ายเพิ่มเติมในปีงบประมาณ 2554 และ 2556 ด้วย ดังนั้น เมื่อพิจารณารายได้รวมเปรียบเทียบกับรายจ่ายรวมพบว่า (รายการที่ 8 ของตารางที่ 4.14) รายได้รวมต่ำกว่ารายจ่ายรวมในอัตราร้อยละ 0.66 ในปีงบประมาณ 2552 ในขณะที่ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2553 – 2556 รายได้รวมสูงกว่ารายจ่ายรวมในอัตราร้อยละ 7.16 14.13 19.78 และ 9.78 ตามลำดับ

4.2.4 ด้านเงินสะสม

โครงสร้างเงินสะสมของเทศบาลเมืองคูคต ประกอบด้วย 1) เงินฝากที่กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) ซึ่งเทศบาลทุกแห่งต้องจัดส่งเงินจำนวนร้อยละ 10 ของเงินที่ตกเป็นเงินสะสมทุกปี 2) เงินสะสมรูปแบบอื่น ๆ ในลักษณะของลูกหนี้เงินยืมเงินสะสมต่าง ๆ 3) ยอดเงินสะสมที่สามารถจ่ายได้ ซึ่งรวม 4) ยอดเงินสะสมที่อนุมัติให้จ่ายขาดจากเงินสะสมแต่ยังไม่ได้เบิกใช้ และ 5) เงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพัน (Unreserved Fund Balance) รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4.15

ในการวิเคราะห์ระดับเงินสะสมของเทศบาลเมืองคูคตจะพิจารณาถึงระดับเงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพัน ซึ่งเป็นเงินสะสมที่ให้ความยืดหยุ่นกับเทศบาลในการพิจารณาตัดสินใจดำเนินการสะท้อนถึงขีดความสามารถของเงินสะสมที่จะรองรับสถานการณ์ฉุกเฉิน เมื่อมีเหตุจำเป็น และความสามารถในการลงทุน โดยไม่ต้องก่อหนี้ นอกจากนี้ เทศบาลเมืองคูคตมีทุนสำรองเงินสะสม ซึ่งเทศบาลทุกแห่งต้องกันยอดเงินสะสมประจำปีไว้ร้อยละ 25 ของยอดเงินที่ตกเป็นเงินสะสมประจำปี เพื่อรักษาเสถียรภาพการเงิน ทั้งนี้ การจ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมกระทำได้ 2 กรณี ได้แก่ กรณีที่ 1 เทศบาลไม่มีเงินสะสมเพียงพอต่อการบริหารให้ขอความเห็นชอบสภาท้องถิ่น และขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด และกรณีที่ 2 เทศบาลมีทุนสำรองเงินสะสมเกินร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากจำเป็นก็อาจนำส่วนที่เกินมาใช้โดยขออนุมัติสภาท้องถิ่นเพื่อใช้จ่ายเงินสะสมได้โดยไม่ต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัด

ตารางที่ 4.15

เงินสะสมของเทศบาลเมืองคูคต ณ สิ้นปีงบประมาณ 2552 – 2556

หน่วย : บาท

รายการ	2552	2553	2554	2555	2556
1. เงินสะสมรวม (ไม่รวมทุนสำรอง)	123,266,939	131,097,263	179,288,192	221,735,267	249,704,032
อัตราการใช้เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)	6.80	6.35	36.76	23.68	12.61
2. เงินฝาก กสท.	21,644,174	22,097,653	25,345,130	28,979,178	34,488,286
อัตราการใช้เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)		2.10	14.70	14.34	19.01
3. เงินสะสมรูปแบบอื่นๆ *	8,868,266	8,243,860	7,761,779	5,984,236	5,937,516
อัตราการใช้เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)		-7.04	-5.85	-22.90	-0.78
4. เงินสะสมที่สามารถจ่ายได้ (1- 2 -3)	92,754,499	100,755,750	146,181,283	186,771,853	214,790,223
อัตราการใช้เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)		8.63	45.08	27.77	15.00
5. ยอดเงินที่อนุมัติให้จ่ายขาดเงินสะสม แล้ว (แต่ยังไม่ได้นำมาใช้)		7,345,000	1,096,700		
อัตราการใช้เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)		-	-85.07		
6. เงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพัน (4 - 5)	92,754,499	93,410,750	145,084,583	186,771,853	214,787,338
อัตราการใช้เปลี่ยนแปลง (ร้อยละ)		0.71	55.32	28.73	15.00

หมายเหตุ : * เงินสะสมรูปแบบอื่นๆ หมายถึง ลูกหนี้เงินยืมต่างๆ

ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 4.15 ข้อมูลยอดเงินสะสมคงค้างของเทศบาลเมืองคูคต ณ สิ้นปีงบประมาณ 2552 - 2556 แสดงให้เห็นว่า เงินสะสมของเทศบาลเมืองคูคตมีการขยายตัวที่เพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นของเงินสะสมเกิดจากเทศบาลเมืองคูคตมีการเกินดุลการคลังส่งเข้าเป็นเงินสะสมมากกว่าการนำเงินสะสมมาใช้ โดยส่วนหนึ่งของการเกินดุลการคลังอาจจะเป็นผลจากการประมาณการรายได้ที่ต่ำกว่ารายได้จริงทั้งหมดของเทศบาล ซึ่งเทศบาลควรมีการปรับปรุงการประมาณการรายได้ให้มีความแม่นยำมากยิ่งขึ้นต่อไป

อย่างไรก็ดี เงินสะสมที่เพิ่มขึ้นถือเป็นกันชนทางการเงิน (Financial Buffer) ซึ่งเทศบาลสามารถใช้เงินสะสมเพื่อรองรับเหตุการณ์ภัยพิบัติที่มีความร้ายแรง หรือเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ในทางตรงกันข้าม หากเงินสะสมของเทศบาลเมืองคูคตลดลง หมายความว่า เทศบาลเมืองคูคตมีการนำเงินสะสมมามากกว่าการเกินดุลการคลังที่ส่งเข้าเป็นเงินสะสม

ตารางที่ 4.16

ตัวชี้วัดเงินสะสมของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556

หน่วย : ร้อยละ

รายการ	2552	2553	2554	2555	2556
1. เงินสะสมที่ไม่มีภาระผูกพันต่อรายได้รวม	42.88	34.34	50.08	57.79	62.15
2. เงินสะสมที่ไม่มีภาระผูกพันต่อรายจ่ายรวม	44.19	40.92	60.17	74.79	70.82

ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 4.16 หากพิจารณาถึงความยืดหยุ่นในการนำเงินสะสมที่ไม่มีภาระผูกพันในแต่ละปี โดยเปรียบเทียบกับรายได้จริงในปีงบประมาณนั้น ๆ โดยใช้ตัวชี้วัดเงินสะสมที่ไม่มีภาระผูกพันต่อรายได้รวม พบว่าเงินสะสมที่ไม่มีภาระผูกพันต่อรายได้รวม มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 42.88 ในปีงบประมาณ 2552 เป็นร้อยละ 62.15 ในปีงบประมาณ 2556 สะท้อนให้เห็นว่า เงินสะสมของเทศบาลเมืองคูคตมีขีดความสามารถที่จะรองรับช่วงที่รายได้จัดเก็บได้ไม่เพียงพอใช้จ่ายได้ (Revenue shortfall) อยู่มาก

หากพิจารณาถึงความยืดหยุ่นในการนำเงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพันในแต่ละปี โดยเปรียบเทียบกับรายจ่ายจริงในปีนั้น ๆ โดยใช้ตัวชี้วัดเงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพันต่อรายจ่ายรวม พบว่าเงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพันต่อรายจ่ายรวม มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 44.19 ในปีงบประมาณ 2552 เป็นร้อยละ 70.82 ในปีงบประมาณ 2556 สะท้อนให้เห็นว่าเทศบาลเมืองคูคตมีเงินสะสมอยู่ในระดับที่เพียงพอที่จะสามารถใช้เป็นรายจ่ายเพื่อจัดหารบริการสาธารณะ หรือเพื่อการลงทุนในช่วงเวลาที่มีความจำเป็นได้ และมีเงินสะสมอยู่ในระดับที่แสดงถึงความสามารถในการรับมือกับเหตุการณ์หรือภาวะฉุกเฉินที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ (Financial Buffer) เช่น ภัยธรรมชาติที่มีความร้ายแรง และ โรคระบาด เป็นต้น

4.2.5 ด้านภาระหนี้

ตารางที่ 4.17

ภาระหนี้ของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย : บาท

รายการ	2552	2553	2554	2555	2556
1. ยอดคงค้างเงินกู้กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.)	897,681	451,414	0	0	0
2. งบประมาณรายจ่าย	203,787,820	190,400,700	192,581,140	221,421,190	222,645,000
3. ภาระหนี้เงินกู้ (ต้นเงินกู้ + ดอกเบี้ย)	456,818	456,818	456,818	0	0
3.1 รายจ่ายต้นเงินกู้	441,366	446,267	451,414	0	0
3.2 รายจ่ายดอกเบี้ยเงินกู้	15,452	10,551	5,404	0	0
4. เงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพัน	92,754,499	93,410,750	145,084,583	186,771,853	214,787,338
5. จำนวนประชากร	45,691	45,951	45,840	45,919	46,248
6. จำนวนผู้เสียภาษี	4,668	4,798	4,956	4,912	4,116
7. ภาระหนี้เงินกู้ต่องบประมาณรายจ่าย (3/2)	0.21	0.24	0.20	0.00	0.00
8. ยอดคงค้างเงินกู้ต่อเงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพัน (1/4)	0.97	0.48	0.00	0.00	0.00
9. หนี้คงค้างต่อประชากร (บาท/คน/ปี) (1/5)	19.65	9.82	0.00	0.00	0.00
10. หนี้คงค้างต่อผู้เสียภาษี (บาท/คน/ปี) (1/6)	192.31	94.08	0	0	0

ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 4.17 จะเห็นได้ว่าเทศบาลเมืองคูคตมีการก่อหนี้เพื่อการลงทุนจากแหล่งเงินกู้เดียว คือ เงินกู้กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) เพื่อก่อสร้างสถานนันทนาการ ทั้งนี้ เทศบาลเมืองคูคตได้มีการชำระต้นเงินกู้และดอกเบี้ยเงินกู้มาอย่างต่อเนื่องจนถึงปีงบประมาณ 2554 ซึ่งเทศบาลเมืองคูคตสามารถชำระหนี้ได้ทั้งหมด โดยมีภาระต้นเงินกู้ต่องบประมาณของเทศบาลเมืองคูคตอยู่ที่ระดับร้อยละ 0.21- 0.24 ของงบประมาณรายจ่าย ซึ่งถือว่าอยู่ในระดับที่ต่ำ เมื่อเปรียบเทียบกับภาระต้นเงินกู้ของรัฐบาลซึ่งอยู่ที่ประมาณร้อยละ 3 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ในขณะที่ยอดคงค้างเงินกู้ต่อเงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพันในช่วงปีงบประมาณ 2552 -2553 อยู่ในระดับที่ระดับร้อยละ 0.97 – 0.48 ของเงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพัน สะท้อนให้เห็นว่า เทศบาลเมืองคูคตมีความสามารถในการชำระภาระหนี้ทั้งหมดจากเงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพันในระดับสูง หากมีการใช้เงินสะสมเพื่อการชำระหนี้ดังกล่าว เทศบาลเมืองคูคตยังคงมีปริมาณเงินสะสมมากเพียงพอที่จะ

ใช้จ่ายในภาวะฉุกเฉินได้ นอกจากนี้ หากพิจารณาสัดส่วนหนี้คงค้างต่อประชากรพบว่า ในปีงบประมาณ 2552 – 2553 หนี้คงค้างต่อประชากรลดลงจาก 19.65 บาทต่อคนต่อปี เป็น 9.82 บาทต่อคนต่อปี ในขณะเดียวกัน หนี้คงค้างต่อผู้เสียภาษีลดลงจาก 192.31 บาทต่อคนต่อปี เป็น 94.08 บาทต่อคนต่อปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่า เทศบาลเมืองคูคตยังคงมีขีดความสามารถในการก่อหนี้เพื่อการลงทุนในอนาคตอยู่มาก

4.2.6 การวิเคราะห์งบดุลด้วยตัวชี้วัด

การวิเคราะห์งบการเงินในกรณีของ อบท. คือ การวิเคราะห์งบแสดงฐานะทางการเงินคลัง ในหัวข้อ 4.2.1 – 4.2.5 ซึ่งได้มีการคำนวณตัวชี้วัดด้านการคลัง เพื่อประเมินสถานะทางการเงินคลังในแต่ละด้าน โดยส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดที่ใช้ในการพิจารณา 1) ความเป็นอิสระทางการเงิน เช่น รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเอง ต่อรายได้ทั้งหมด รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ต่อรายได้ทั้งหมด และรายได้เงินอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมด เป็นต้น 2) ขีดความสามารถทางการเงิน เช่น รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมด รายได้รวมต่อประชากร รายได้รวมต่อผู้เสียภาษี เงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพันต่อรายได้ และ เงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพันต่อรายจ่าย เป็นต้น 3) ความเพียงพอของบริการสาธารณะ เช่น รายจ่ายต่อประชากร เป็นต้น และ 4) ความยั่งยืนทางคลังของท้องถิ่น เช่น ภาระหนี้ต่องบประมาณรายจ่าย หนี้คงค้างต่อประชากร หนี้คงค้างต่อผู้เสียภาษี เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ตัวชี้วัดดังกล่าวยังคงขาดในส่วน of ตัวชี้วัดสภาพคล่องทางการเงิน ดังนั้น การวิเคราะห์งบดุลด้วยตัวชี้วัดในหัวข้อนี้จะเป็นการพิจารณาและวิเคราะห์งบดุลด้วยตัวชี้วัดทางการเงิน ซึ่งเป็นการวิเคราะห์สภาพคล่องของเทศบาลเมืองคูคต โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

4.2.6.1 การวิเคราะห์งบดุลด้วยตัวชี้วัดทางการเงิน

การวิเคราะห์งบดุลด้วยตัวชี้วัดทางการเงิน ซึ่งเป็นการวิเคราะห์สภาพคล่องของ เทศบาลเมืองคูคต ประกอบด้วย 4 ตัวชี้วัด ได้แก่ (1) สัดส่วนทรัพย์สินหมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียน (Current Ratio) (2) สัดส่วนเงินสดต่อหนี้สินหมุนเวียน (Cash Ratio) (3) สัดส่วนหนี้สินหมุนเวียนต่อรายได้รวม (Current Liabilities) และ (4) สัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นต่อรายได้จัดเก็บเอง (Tax Receivable Ratio) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

หน่วย : เท่า

ตัวชี้วัดทางการเงิน	2552	2553	2554	2555	2556
1. สัดส่วนทรัพย์สินหมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียน (Current Ratio)	2.66	2.50	3.05	3.30	2.78
2. สัดส่วนเงินสดต่อหนี้สินหมุนเวียน (Cash Ratio)	2.60	2.45	2.77	3.03	2.56
3. สัดส่วนหนี้สินหมุนเวียนต่อรายได้รวม (Current Liabilities)	0.37	0.37	0.40	0.40	0.55
4. สัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นต่อรายได้จัดเก็บเอง (Tax Receivable Ratio)	0.08	0.06	0.05	0.02	0.02

ที่มา : เทศบาลเมืองกุคต จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 4.18 การประเมินสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้นของเทศบาลเมืองคูคตด้วยตัวชี้วัดทางการเงินพบว่า เทศบาลเมืองคูคตมีสัดส่วนทรัพย์สินหมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียน (Current Ratio) และสัดส่วนเงินสดต่อหนี้สินหมุนเวียน (Cash Ratio) อยู่ในระดับสูง สะท้อนถึงสภาพคล่องทางการเงินสำหรับการปฏิบัติงานประจำวันที่สูงและขีดความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้นที่สูง และมีสัดส่วนหนี้สินหมุนเวียนต่อรายได้รวม (Current Liabilities) ที่ต่ำ สะท้อนถึงความคล่องตัวของเทศบาลเมืองคูคตในการบริหารสภาพคล่องทางการเงินเพื่อการจัดบริการด้านต่าง ๆ นอกเหนือจากการชำระหนี้ระยะสั้น รวมทั้งมีสัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่น (Tax Receivable Ratio) อยู่ในระดับต่ำ แสดงให้เห็นว่าเทศบาลเมืองคูคตมีความสามารถในการติดตามทวงถามการชำระหนี้ภาษีอากร ซึ่งเป็นปัจจัยที่สะท้อนให้เห็นว่าระบบบริหารจัดการเก็บภาษีของเทศบาลเมืองคูคตมีประสิทธิภาพ

4.2.6.2 การวิเคราะห์ทรัพยากรสินของเทศบาลเมืองกุคต

การวิเคราะห์ทรัพย์สินของเทศบาลเมืองกุดจะพิจารณาใน 2 ประเด็น ได้แก่

1) แนวโน้มของมูลค่าทรัพย์สิน โดยพิจารณาทรัพย์สินจำแนกออกตามประเภทของทรัพย์สิน ได้แก่ สัมหาริมทรัพย์ และอสังหาริมทรัพย์ และ 2) ตัวชี้วัดทรัพย์สิน ซึ่งจะใช้พิจารณาระดับที่เหมาะสมของทรัพย์สิน และการลงทุนในอุปกรณ์ เครื่องมือ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ในปริมาณที่สะท้อนถึงขีดความสามารถ ในการให้บริการประชาชน และโอกาสในการให้บริการประชาชนและในการพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโตได้ อย่างยั่งยืน โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1) แนวโน้มของมูลค่าทรัพย์สิน

ตารางที่ 4.19

แนวโน้มมูลค่าทรัพย์สินของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556

หน่วย : บาท

	2552	2553	2554	2555	2556
ทรัพย์สินรวม	594,708,911	626,370,518	637,711,427	643,180,681	681,395,746
อัตราการเปลี่ยนแปลง		5.32	1.81	0.86	5.94
1. อสังหาริมทรัพย์	433,755,801	453,162,801	459,885,741	460,923,341	482,298,541
อัตราการเปลี่ยนแปลง		4.47	1.48	0.23	4.64
- ที่ดิน	376,996,375	393,996,375	395,338,375	395,338,375	396,010,475
- อื่นๆ	56,759,426	59,166,426	64,547,366	65,584,966	86,288,066
2. สิ่งทอทรัพย์สิน	160,953,110	173,207,717	177,825,686	182,257,340	199,097,205
อัตราการเปลี่ยนแปลง		7.61	2.67	2.49	9.24
- ยานพาหนะ	119,413,877	129,442,877	131,174,177	130,094,018	139,654,018
- เครื่องมือ เครื่องใช้และอุปกรณ์	41,539,233	43,764,840	46,651,509	52,163,322	59,443,187

ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 4.19 แสดงให้เห็นว่า เทศบาลเมืองคูคตมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2556 โดยทรัพย์สินรวมมีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากจำนวน 594,708,911 บาท ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 681,395,746 บาท ในปีงบประมาณ 2556 ทั้งนี้ ทรัพย์สินส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ในหมวดที่ดินเป็นสำคัญ ในขณะที่สังหาริมทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นยานพาหนะและเครื่องมือ เครื่องใช้และอุปกรณ์

2) ตัวชี้วัดทรัพย์สิน

ตัวชี้วัดนี้จะใช้พิจารณาระดับที่เหมาะสมของทรัพย์สิน ซึ่งสะท้อนถึงการประเมินขีดความสามารถในการใช้อสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน เพื่อให้บริการประชาชน และพัฒนาเมือง และขีดความสามารถในการใช้สังหาริมทรัพย์ เช่น เครื่องมือ อุปกรณ์ ยานพาหนะ เพื่อให้บริการประชาชน และพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน

ตารางที่ 4.20

ตัวชี้วัดทรัพย์สินของเทศบาลเมืองคูคต ปีงบประมาณ 2552 – 2556

หน่วย : บาท/คน/ปี

	2552	2553	2554	2555	2556
1. ทรัพย์สินรวมต่อประชากร	13,016	13,631	13,912	14,007	14,734
2. อสังหาริมทรัพย์ต่อประชากร	9,493	9,862	10,032	10,038	10,429
3. สิ่งหาริมทรัพย์ต่อประชากร	3,523	3,769	3,879	3,969	4,305

ที่มา : เทศบาลเมืองคูคต

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 4.20 แสดงให้เห็นว่า ทรัพย์สินรวมต่อประชากรของเทศบาลเมืองคูคต มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มขึ้นจาก 13,016 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 14,734 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2556 เทศบาลเมืองคูคตมีทรัพย์สินและการลงทุนในที่ดิน ยานพาหนะ เครื่องมือเครื่องใช้ อุปกรณ์ และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพิ่มขึ้น สะท้อนถึงโอกาสและความเพียงพอในการให้บริการและจัดสวัสดิการให้กับประชาชนพร้อม ๆ กับการพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม เทศบาลเมืองคูคตควรให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินด้วย โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนใหญ่ของเทศบาลเมืองคูคต

4.3 แนวทางการวางแผนการคลัง

จากการวิเคราะห์ฐานะการคลังของเทศบาลเมืองคูคตในหัวข้อที่ 4.2 พบว่าเทศบาลเมืองคูคตมีแนวโน้มพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้เป็นสัดส่วนสูง ขณะที่รายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเองกลับมีสัดส่วนลดลง แต่รายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บยังถือว่าอยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของเทศบาลเมืองทั้งหมด นอกจากนี้ ระดับเงินสะสมของเทศบาลเมืองคูคตถือว่าอยู่ในระดับที่สูง และมีปริมาณเงินสะสมมากเพียงพอที่จะใช้จ่ายในภาวะฉุกเฉินได้ ในขณะที่การก่อหนี้เพื่อการลงทุน เทศบาลเมืองคูคตใช้เพียงแหล่งเงินกู้เดียว คือ เงินกู้กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) เพื่อก่อสร้างสถานธนาอนุบาล

ทั้งนี้ จากผลการวิเคราะห์ดังกล่าว สามารถนำมาสรุปเป็นแนวทางการวางแผนทางการเงินที่เหมาะสมของเทศบาลเมืองคูคต ได้ดังนี้

4.3.1 ด้านรายได้

การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเมืองคูคตมีการพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้เป็นสัดส่วนสูงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นว่ารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้มีความสำคัญมากขึ้นในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเทศบาลเมืองคูคต อย่างไรก็ตาม รายได้ดังกล่าวโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นภาษีที่เทศบาลใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีและ

ค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมถึงค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น หากรัฐบาลจัดเก็บภาษีได้น้อย อปท. ก็จะได้รับจัดสรรภาษีได้น้อยไปด้วย จึงเป็นรายได้ที่ อปท. ไม่สามารถควบคุมได้ ในขณะที่รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และอยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของเทศบาลเมือง 172 แห่ง (เทศบาลเมืองภูเก็ตอยู่ที่ร้อยละ 20.13 ของรายได้รวม และเทศบาลเมืองทั้งหมดเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 16.09 ของรายได้รวม) แต่ยังคงถือว่ายังมีสัดส่วนอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมด

ดังนั้น เทศบาลเมืองภูเก็ตควรพิจารณาการหารายได้หรือการขยายฐานภาษีด้วยการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินที่มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และนำทรัพย์สินประเภทที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเทศบาลคุณคมมาใช้ประโยชน์ในการหารายได้ เช่น การก่อสร้างที่จอดรถตามแนวรถไฟฟ้า หรือการจัดตลาดนัด เป็นต้น เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของตนเอง ลดการพึ่งพารายได้ที่มาจากรัฐบาล ซึ่งเป็นการเพิ่มความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายเพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนาเทศบาลเมืองภูเก็ตในอนาคต

การประมาณการรายได้ของเทศบาลเมืองภูเก็ตยังมีความแตกต่างจากรายได้จริง โดยเฉพาะในส่วน ของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้อาจจะเป็นผลจากการประมาณการที่อาศัยความรอบคอบสูง เพื่อหลีกเลี่ยงในกรณีที่เทศบาลได้รับรายได้จากรัฐบาลล่าช้า หรือไม่สามารถตรวจสอบรายการเงินที่ได้รับจากรัฐบาลได้ทัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของเทศบาลมาก อย่างไรก็ตาม เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการประมาณการรายได้และการวางแผนการคลังและงบประมาณ เทศบาลเมืองภูเก็ตควรมีการจัดทำประมาณการรายได้ โดยอาศัยปัจจัยที่สะท้อนความสามารถในการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในแต่ละปี หรือสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคมากขึ้น หรืออาจมีการสร้างกระบวนการติดต่อและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการประมาณการรายได้หรือจัดทำงบประมาณ เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อยึดติดตามข้อมูลและแนวโน้มสถานการณ์ด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละปี และนำมาใช้ประกอบการวางแผนการคลังและงบประมาณต่อไป

4.3.2 ด้านรายจ่าย

หากพิจารณาจากโครงสร้างรายจ่ายในงบประมาณของเทศบาลเมืองภูเก็ต จะเห็นได้ว่าเทศบาลเมืองภูเก็ตให้ความสำคัญกับรายจ่ายงบลงทุนมากที่สุด (ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) รองลงมาเป็นรายจ่ายงบดำเนินการ (ได้แก่ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และ ค่าสาธารณูปโภค) และเมื่อพิจารณาถึงการจัดหาบริการสาธารณะและสวัสดิการของเทศบาลเมืองภูเก็ต พบว่ามีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สะท้อนจากตัวชี้วัดรายจ่ายต่อประชากรที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม เทศบาลเมืองภูเก็ตควรมีกำหนดสัดส่วนรายจ่ายในหมวดต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม มีการกำหนดเกณฑ์ชี้วัดความสามารถของตนเองในการบริหารจัดการด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของประชาชน เพื่อใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการจัดทำโครงสร้างงบประมาณที่สามารถตอบสนองความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างพอเพียง

4.3.3 ด้านดุลการคลัง

เทศบาลเมืองคูคตมีดุลการคลังรวมเกินดุลมาโดยตลอดในช่วงปีงบประมาณ 2552 - 2556 โดยเกินดุลเพิ่มขึ้นจาก 6,417,511 บาท ในปีงบประมาณ 2552 เป็นเกินดุล 42,350,319 บาท ในปีงบประมาณ 2556 (ตารางที่ 4.13 รายการที่ 3) อย่างไรก็ตาม ดุลการคลังดังกล่าวยังไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม ซึ่งเปรียบเสมือนดุลการคลังของรัฐบาลที่ไม่รวมการใช้จ่ายจากเงินคงคลัง ทำให้การพิจารณารายจ่ายที่จำเป็นต่อการพัฒนา อปท. และรายจ่ายทั้งหมดที่ใช้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอยู่ในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลให้เทศบาลเมืองคูคตอาจประเมินความจำเป็นในการหารายได้เพื่อรองรับรายจ่ายเอาไว้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น รวมทั้งทำให้มีการใช้จ่ายจากเงินสะสมอย่างไม่เหมาะสม เช่น มีการตั้งประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายไว้ต่ำกว่าที่ควร แล้วจึงใช้รายจ่ายจากเงินสะสมในภายหลัง เป็นต้น ดังนั้น เมื่อพิจารณาการใช้จ่ายจากเงินสะสมและรายจ่ายเพิ่มเติมด้วย จะพบว่า ดุลการคลังรวมขาดดุล 1,436,930 บาท ในปีงบประมาณ 2552 เพียงปีเดียว หลังจากนั้น ในช่วงปีงบประมาณ 2553 เป็นต้นไป ดุลการคลังรวมเกินดุลโดยเกินดุลเพิ่มขึ้นจาก 18,182,070 บาท ในปีงบประมาณ 2553 เป็นเกินดุล 35,443,970 บาท ในปีงบประมาณ 2556

ดังนั้น เทศบาลเมืองคูคต ควรประเมินฐานะการคลัง โดยพิจารณาดุลการคลังที่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม เนื่องจากในทางปฏิบัติ ดุลการคลังดังกล่าวถือเป็นดุลการคลังที่สะท้อนการดำเนินงานที่แท้จริงของ อปท. ทั้งหมด ซึ่งหาก อปท. พิจารณาดุลการคลังปกติ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีระเบียบกำหนดให้ อปท. จัดทำงบประมาณรายจ่ายไม่เกินประมาณการรายรับ ดุลการคลังดังกล่าวย่อมเกินดุล เทศบาลจึงไม่เห็นถึงความจำเป็นของการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และการขยายฐานภาษี จึงมีแนวโน้มที่ อปท. จะมีข้อจำกัดในการจัดทำงบประมาณในอนาคต

4.3.4 ด้านทรัพย์สิน

เงินสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณของเทศบาลเมืองคูคตมีการขยายตัวที่เพิ่มขึ้น เป็นผลจากการที่เทศบาลเมืองคูคตมีการเกินดุลการคลังส่งเข้าเป็นเงินสะสมมากกว่าการนำเงินสะสมมาใช้ เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน และเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลให้มีความยืดหยุ่นในการนำเงินสะสมที่สามารถใช้จ่ายได้ในแต่ละปีอยู่ในระดับที่เพียงพอที่จะสามารถใช้เพื่อจัดหาริการสาธารณะ หรือเพื่อการลงทุนในช่วงเวลาที่มีความจำเป็นได้ และมีเงินสะสมอยู่ในระดับที่แสดงถึงความสามารถในการรับมือกับเหตุการณ์หรือภาวะฉุกเฉินที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ อย่างไรก็ตาม ปริมาณเงินสะสมที่เพิ่มมากขึ้น อาจสะท้อนถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสในการนำเงินไปลงทุนเพื่อสร้างประโยชน์แก่สาธารณะ หรือให้ได้ผลตอบแทนที่มากขึ้น และสะท้อนถึงการประมาณการรายได้ที่ต่ำกว่าค่าจริง ซึ่งทำให้เทศบาลเสียโอกาสที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน ดังนั้น เทศบาลเมืองคูคตควรมีการปรับปรุงการจัดทำประมาณการรายได้ เพื่อให้มีความใกล้เคียงกับค่าจริงมากยิ่งขึ้น

ทรัพย์สินของเทศบาลเมืองคูคตส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินประเภทสังหาริมทรัพย์ในหมวดที่ดิน เป็นสำคัญ ในขณะที่สังหาริมทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นยานพาหนะและเครื่องมือ เครื่องใช้และอุปกรณ์ นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงสัดส่วนทรัพย์สินรวมต่อประชากรของเทศบาลเมืองคูคตยังพบว่า มีแนวโน้ม

เพิ่มขึ้นเช่นกัน สะท้อนถึงโอกาสและความเพียงพอในการให้บริการและจัดสวัสดิการให้กับประชาชนไปพร้อมกับการพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม เทศบาลเมืองคูคตควรให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สิน โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนใหญ่ของเทศบาลเมืองคูคต และควรมีการพิจารณาแนวทางในการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์จากทรัพย์สินที่ตนเองมีอยู่ เพื่อเป็นการสร้างรายได้และความสามารถในการจัดหาบริการสาธารณะของตนเองในอนาคต เช่น การจัดหาประโยชน์และการรองรับการขยายตัวของความเป็นเมืองในบริเวณโครงการรถไฟฟ้า หรือการจัดพื้นที่ตลาดนัด เป็นต้น

4.3.5 ด้านหนี้สิน

เทศบาลเมืองคูคตมีการก่อหนี้เพื่อการลงทุนจากแหล่งเงินกู้เดียว คือ เงินกู้กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) เพื่อก่อสร้างสถานธนาอนุบาล โดยในอดีตที่ผ่านมาเทศบาลเมืองคูคตมีการชำระต้นเงินกู้ และดอกเบี้ยเงินกู้มาอย่างต่อเนื่อง และหากพิจารณายอดคงค้างเงินกู้ต่อเงินสะสมที่สามารถใช้จ่ายได้ จะพบว่า เทศบาลเมืองคูคตมีความสามารถในการชำระหนี้ทั้งหมดจากเงินสะสมที่สามารถใช้จ่ายได้อยู่ในระดับสูง ดังนั้น หากมีการใช้เงินสะสมเพื่อการชำระหนี้ดังกล่าว เทศบาลเมืองคูคตยังคงมีปริมาณเงินสะสมมากเพียงพอที่จะใช้จ่ายในภาวะฉุกเฉินได้ นอกจากนี้ เทศบาลเมืองคูคตยังมีสัดส่วนหนี้คงค้างต่อประชากรที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถในการก่อหนี้เพื่อการลงทุนในอนาคตอยู่มาก ดังนั้น เทศบาลเมืองคูคตอาจมีการพิจารณาโครงการลงทุนก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริการสาธารณะได้เพิ่มขึ้นในอนาคต อย่างไรก็ตาม หากมีการก่อหนี้เพื่อลงทุนในการดำเนินโครงการดังกล่าว เทศบาลเมืองคูคตจำเป็นต้องมีการบริหารก่อหนี้ การชำระต้นและดอกเบี้ยเงินกู้ให้มีประสิทธิภาพเหมือนอย่างในอดีตที่ผ่านมา เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาด้านหนี้สินขึ้นในอนาคต

4.4 ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยแห่งความสำเร็จ

การวิเคราะห์สภาพการณ์ (Situation Analysis) ของเทศบาลเมืองคูคตในส่วนการวิเคราะห์ปัญหา อุปสรรค บทเรียน และปัจจัยแห่งความสำเร็จ ในบทนี้อาศัยแบบจำลอง SWOT Analysis มาปรับใช้ดังที่ได้ อ้างถึงไว้ในเบื้องต้น ทั้งนี้ การปรับใช้ SWOT Analysis กับเทศบาลเมืองคูคตโดยมีการลงพื้นที่เก็บข้อมูล สามารถแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ การวิเคราะห์ปัจจัยภายใน และการวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก ดังนี้

4.4.1 การวิเคราะห์ปัจจัยภายใน

4.4.1.1 จุดแข็ง

1) ปัจจัยทางด้านบุคลากร

- บุคลากรมีทักษะและประสบการณ์สูง
- บุคลากรส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ ทำให้ทราบความต้องการของคน

ในท้องถิ่น

- บุคลากรไม่มีการโอนย้ายทำให้ประสานงานมีประสิทธิภาพ
- ได้รับความเท่าเทียมกันในเรื่องการเลื่อนขั้นเงินเดือนและตำแหน่งหน้าที่

การงาน

2) ปัจจัยทางการจัดสรรงบประมาณ

- มีแหล่งเงินที่ชัดเจนจากการจัดสรรเงินงบประมาณให้ท้องถิ่น
- มีฐานะการคลังที่เข้มแข็ง มีสภาพคล่องสูง และมีศักยภาพในการชำระหนี้สูง
- มีอิสระในการใช้จ่ายเงินในส่วนที่เป็นงบประมาณของเทศบาลเอง

3) ปัจจัยทางด้านครุภัณฑ์

- ครุภัณฑ์มีเพียงพอต่อการปฏิบัติงาน
- มีการปรับปรุง Software ให้เป็นปัจจุบันอยู่เสมอ

4) ปัจจัยเชิงระบบการบริหารจัดการ

• ระบบการบริหารงบประมาณเป็นไปตามแผนดำเนินการประจำปี
ซึ่งสอดคล้องแผนพัฒนา 3 ปี

• มีรายงานฐานะการคลังต่อสาธารณะ สะท้อนถึงความโปร่งใสทางการคลังและธรร
มาภิบาล

• ประชาชนมีส่วนร่วมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น (ผู้แทนประชาชน) รวมทั้ง
วิธีการจัดซื้อจัดจ้างด้วย

• มีระบบแผนที่ภาษีที่สมบูรณ์ มีการปรับปรุงข้อมูลอยู่ตลอด ซึ่งเป็นองค์ความรู้
สำคัญในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี รวมทั้งการวางแผนพัฒนาท้องถิ่น

4.1.1.2 จุดอ่อน

1) ปัจจัยทางด้านบุคลากร

• บุคลากรมีไม่เพียงพอ

• บุคลากรขาดความรู้และประสบการณ์ เช่น ผู้เชี่ยวชาญด้านสิ่งแวดล้อม

• ขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญในเรื่องระบบสารสนเทศและคอมพิวเตอร์ เนื่องจาก
ขาดหน่วยงานกลางในการจัดสรรบุคลากร

- องค์ความรู้จำกัดเฉพาะในพื้นที่

2) ปัจจัยทางการจัดสรรงบประมาณ

• การเบิกจ่ายงบลงทุนไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง อย่างไรก็ตาม
การเบิกจ่ายเงินในภาพรวมมีถึงร้อยละ 70

- มีความไม่ชัดเจนในการจัดกลุ่มข้อมูลรายจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

- การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้รับผลกระทบจากสถานการณ์น้ำท่วมปี 2554 เนื่องจากการย้ายโรงงาน และสถานประกอบการมีการปิดตัว โดยเฉพาะอุตสาหกรรมห่อฟัก

3) ปัจจัยทางด้านครุภัณฑ์

- เครื่องมือเครื่องใช้เกิดการชำรุดเสียหายบ่อยทำให้การบริการแก้ไขปัญหามีต้นทุนต่อความต้องการของประชาชน

- วัสดุอุปกรณ์ขาดการบำรุงรักษาดูแล

- มีปัญหาในการกำจัดขยะ เนื่องจากยังไม่มีความร่วมมือกันในพื้นที่ในการจัดทำระบบกำจัดขยะ

- ปัญหาในระบบบำบัดน้ำเสีย ไม่มีพื้นที่บริหารจัดการน้ำเสีย

4) ปัจจัยเชิงระบบการบริหารจัดการ

- ยังขาดแบบจำลองประมาณการรายได้ที่แม่นยำโดยเฉพาะรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้

- กฎระเบียบในเรื่องการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องถิ่นยังใช้ราคาประเมินที่ดิน พ.ศ. 2521 - 2554 ซึ่งต่ำกว่าราคาตลาดในปัจจุบันมาก ทำให้ที่รายได้จัดเก็บเองต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

4.4.2 การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก

4.4.2.1 โอกาส

1) ปัจจัยเชิงนโยบาย และการเมือง

- นโยบายรัฐบาลมีการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รวมทั้งนโยบายส่งเสริมอื่นๆ
- การก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (Asean Economics Community: AEC)
- การจัดทำโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวเชื่อมโยง ชานเมืองด้านทิศเหนือสู่กรุงเทพมหานครชั้นใน
- มีการประสานกันระหว่าง อปท. เพื่อกำจัดขยะ

2) ปัจจัยจากภาวะเศรษฐกิจ

- มีตลาดค้าส่ง 4 มุมเมือง มีศูนย์การค้าเซียร์รังสิต มีห้างค้าปลีกมาก
- เป็นศูนย์กลางการค้า เนื่องจากมีพื้นที่เชื่อมโยงกับกรุงเทพฯ
- มีพื้นที่ติดกับกรุงเทพฯ ทำให้ความเจริญเข้ามาได้ง่ายกว่า อปท. อื่นๆ ในพื้นที่ใกล้เคียง

3) ปัจจัยทางสังคม

- ชุมชนให้ความร่วมมือกับท้องถิ่นอย่างเต็มที่
- มีเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็งในการดูแลความปลอดภัยและความมั่นคงในพื้นที่

- เป็นชุมชนเมือง มีประชาชนอาศัยหนาแน่น ทำให้มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจมาก
- มีการส่งเสริมด้านการศึกษา โดยประสานกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

อย่างต่อเนื่อง

- ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานต่างๆ ในด้านวัฒนธรรม (โรงเรียนมัธยม)

4) ปัจจัยจากเทคโนโลยี

- มีศูนย์การค้า IT ขนาดใหญ่ในพื้นที่
- ได้รับการพัฒนาบุคลากรจากส่วนกลางในการใช้ระบบต่าง ๆ เช่น ระบบ SIS

4.4.2.2 อุปสรรค

1) ปัจจัยเชิงนโยบาย และการเมือง

- ขาดเสถียรภาพทางการเมืองทำให้การส่งเสริมนโยบายการกระจายอำนาจขาดความต่อเนื่อง
- ความล่าช้าในการจัดทำงบประมาณปี 2558 อาจส่งผลกระทบต่อการจัดสรรงบประมาณ
- ขาดบทบัญญัติบทลงโทษสำหรับผู้หลีกเลี่ยงการจ่ายค่าธรรมเนียมเก็บขนมูลฝอยในพื้นที่

2) ปัจจัยจากภาวะเศรษฐกิจ

- ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ส่งผลต่อรายได้ของท้องถิ่น ทั้งในส่วนที่จัดเก็บเอง จัดเก็บให้ แบ่งให้ และเงินอุดหนุน
- อัตราการว่างงานเพิ่มขึ้น ทำให้อัตราการเข้าพักในเขตพื้นที่ลดลง ส่งผลต่อการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน

3) ปัจจัยทางสังคม

- มีประชากรแฝง มีผลต่อปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหายาเสพติด การจัดสรรสาธารณสุขปภก
- จากสถานการณ์น้ำท่วม มีการย้ายออกของประชากรวัยแรงงาน ซึ่งส่งผลกระทบต่อภาคอุตสาหกรรมในพื้นที่
- ประชากรส่วนใหญ่อยู่ในวัยพึ่งพิง
- เด็กต่างด้าวที่จะเข้ามาเรียน ไม่มีนโยบายที่ชัดเจนในการรองรับ ทำให้ไม่สามารถตัดสินใจได้ทันทีและมีผลกระทบต่อกรขอเบิกจ่ายเงินอุดหนุนด้านการศึกษา (ศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก)

4) ปัจจัยจากเทคโนโลยี

- ขาดระบบกำจัดขยะที่ถูกต้องสุขภาพ

- สัญญาให้บริการอินเทอร์เน็ตของ TOT ไม่เสถียรทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการข้อมูลด้านการคลัง
- ขาดพื้นที่ในการกำจัดขยะในระดับจังหวัด เนื่องจากการขยายตัวของชุมชนเมือง

4.5 การประเมินสถานภาพ และการกำหนดกลยุทธ์

จากผลการวิเคราะห์สถานการณ์เบื้องต้น สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้ โดยมี 3 ขั้นตอน คือ 1) นำปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคตมาสรุปเป็นตารางประเมินสถานภาพปัจจุบันโดยการให้คะแนนถ่วงน้ำหนัก 2) นำผลลัพธ์ในข้างต้นมาประเมินกลยุทธ์โดดเด่น 3) นำผลจากการวิเคราะห์ SWOT มาปรับใช้ใน TOWS โดยเน้นไปเฉพาะกลยุทธ์ที่โดดเด่น เพื่อกำหนดแนวยุทธศาสตร์ต่อขอในการให้ความช่วยเหลือทางการคลังต่อไป

4.5.1 การประเมินสถานภาพปัจจุบันของเทศบาลเมืองคูคต

การประเมินสถานภาพทางการคลังของเทศบาลเมืองคูคตจะช่วยบ่งบอกถึงสภาพการคลังของเทศบาลเมืองคูคตในปัจจุบันว่าเป็นอย่างไร มีจุดแข็งหรือจุดอ่อนอย่างไร และมีโอกาสหรืออุปสรรคเพียงใด นอกจากนี้ ยังช่วยกำหนดตำแหน่งเชิงกลยุทธ์ของเทศบาลเมืองคูคตเพื่อนำไปสู่การวางแผนยุทธศาสตร์ต่อไปด้วย วิธีการวิเคราะห์สถานะการคลังของเทศบาลเมืองคูคตจะมีการดำเนินการ 2 ขั้นตอน คือ การให้น้ำหนัก (Weight) กับปัจจัยในด้านเดียวกัน และการให้คะแนนระดับความสำคัญ

การให้น้ำหนัก (Weight) กับปัจจัยในด้านเดียวกัน เป็นการวิเคราะห์สถานะการคลังของเทศบาลเมืองคูคตโดยจะกำหนดน้ำหนักคะแนนของปัจจัยภายใน (จุดแข็งและจุดอ่อน) รวมกันเท่ากับ 1.00 คะแนน และปัจจัยภายนอก (โอกาสและอุปสรรค) รวมกันเท่ากับ 1.00 คะแนน การให้น้ำหนักกับปัจจัยในด้านเดียวกัน เริ่มจากการคัดเลือกปัจจัยที่สำคัญที่สุดของแต่ละด้าน (ในกรณีของจุดแข็งและจุดอ่อน คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านทรัพยากรและด้านวิธีการปฏิบัติงาน ในกรณีของโอกาสและอุปสรรค คือ ด้านนโยบายและการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม และด้านเทคโนโลยี) และนำปัจจัยเหล่านั้นมาจัดลำดับความสำคัญ และให้ค่าน้ำหนักกับปัจจัยที่มีความสำคัญเรียงจากมากไปน้อยตามลำดับ

การให้คะแนนระดับความสำคัญจะพิจารณาในแต่ละปัจจัยของจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรคว่าเทศบาลเมืองคูคตให้ความสำคัญต่อปัจจัยนั้น ๆ ในระดับใด โดยกำหนดเกณฑ์ดังนี้

กรณีจุดแข็งและโอกาส

3: เทศบาลเมืองคูคตให้ระดับความสำคัญในเชิงบวกมากที่สุด

2: เทศบาลเมืองคูคตให้ระดับความสำคัญในเชิงบวกปานกลาง

1: เทศบาลเมืองคูคตให้ระดับความสำคัญในเชิงบวกน้อยที่สุด

กรณีจุดอ่อนและอุปสรรค

- 3: เทศบาลเมืองคูคตให้ระดับความสำคัญในเชิงลบมากที่สุด
- 2: เทศบาลเมืองคูคตให้ระดับความสำคัญในเชิงลบปานกลาง
- 1: เทศบาลเมืองคูคตให้ระดับความสำคัญในเชิงลบน้อยที่สุด

4.5.1.1 การประเมินปัจจัยภายใน

ผลของการประเมินปัจจัยภายในด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคตสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4.21

ตารางที่ 4.21
การประเมินปัจจัยภายในของเทศบาลเมืองคูคต

	ปัจจัยภายใน	ถ่วงน้ำหนัก	คะแนน	คะแนนถ่วงน้ำหนัก
จุดแข็ง	บุคลากรมีทักษะและประสบการณ์สูง	0.067	2	0.133
	บุคลากรส่วนใหญ่มีภูมิลำเนาอยู่ในพื้นที่ ทำให้ทราบความต้องการของคนในท้องถิ่น	0.067	1	0.067
	มีฐานะการคลังที่เข้มแข็ง มีสภาพคล่องสูง และมีศักยภาพในการชำระหนี้สูง	0.20	3	0.600
	มีรายงานฐานะการคลังต่อสาธารณะ สะท้อนถึงความโปร่งใสทางการคลังและธรรมาภิบาล	0.20	3	0.600
จุดอ่อน	บุคลากรมีไม่เพียงพอ	0.133	-2	-0.267
	การเบิกจ่ายงบประมาณไม่เป็นไปตามแผนปฏิบัติการจัดซื้อจัดจ้าง อย่างไรก็ตามการเบิกจ่ายเงินในภาพรวมมีถึงร้อยละ 70	0.133	-1	-0.133
	เครื่องมือเครื่องใช้เกิดการชำรุดเสียหายบ่อยทำให้การบริการแก้ไขปัญหามันทันต่อความต้องการของประชาชน	0.067	-1	-0.067
	ยังขาดแบบจำลองประมาณการรายได้ที่แม่นยำโดยเฉพาะรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้	0.133	-2	-0.267
คะแนนถ่วงน้ำหนักรวม		1		0.667

ที่มา: จากการระดมสมองระหว่างคณะผู้วิจัย และเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองคูคต

จากการประเมินปัจจัยภายในโดยอาศัยวิธีการให้คะแนนถ่วงน้ำหนัก เทศบาลเมืองคูคตมีคะแนนถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 0.667 ซึ่งมีค่ามากกว่าศูนย์ แสดงว่าของเทศบาลเมืองคูคต มีจุดแข็งที่เหนือกว่าจุดอ่อน ซึ่งพร้อมที่จะเร่งพัฒนาการวางแผนทางการคลังให้ก้าวหน้าต่อไป อย่างไรก็ตามเทศบาลเมืองคูคตยังมีจุดอ่อนที่จำเป็นต้องปรับปรุงเช่นกัน โดยรายละเอียดของจุดแข็ง และจุดอ่อนได้แสดงไว้ในตารางที่ 4.20

4.5.1.2 การประเมินปัจจัยภายนอก

ผลของการประเมินปัจจัยภายนอกด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคตสามารถสรุปได้ดังตารางที่ 4.22

ตารางที่ 4.22

การประเมินปัจจัยภายนอกของเทศบาลเมืองคูคต

	ปัจจัยภายนอก	ถ่วงน้ำหนัก	คะแนน	คะแนนถ่วงน้ำหนัก
โอกาส	การจัดทำโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวเชื่อมโยง ชานเมืองด้านทิศเหนือ กรุงเทพมหานคร	0.111	3	0.333
	มีตลาดค้าส่ง 4 มุมเมือง มีศูนย์การค้าเซียร์รังสิต มีห้างค้าปลีกมาก	0.167	3	0.500
	มีเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็งในการดูแลความปลอดภัยและความมั่นคงในพื้นที่	0.167	3	0.500
	มีศูนย์การค้า IT ขนาดใหญ่ในพื้นที่	0.111	3	0.333
อุปสรรค	ขาดเสถียรภาพทางการเมืองทำให้การส่งเสริมนโยบายขาดความต่อเนื่อง	0.056	-2	-0.111
	ภาวะเศรษฐกิจชะลอตัว ส่งผลต่อรายได้ของท้องถิ่น ทั้งในส่วนที่จัดเก็บเอง จัดเก็บให้ แบ่งให้ และเงินอุดหนุน	0.111	-2	-0.222
	มีประชากรแฝง มีผลต่อปัญหาทางสังคม เช่น ปัญหายาเสพติด การจัดสรรสาธารณสุข	0.167	-3	-0.500
	สัญญาให้บริการอินเทอร์เน็ตของ TOT ไม่เสถียรทำให้เกิดปัญหาในการบริหารจัดการข้อมูลด้านการคลัง	0.111	-2	-0.222
คะแนนถ่วงน้ำหนักรวม		1		0.611

ที่มา: จากการระดมสมองระหว่างคณะผู้วิจัย และเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองคูคต

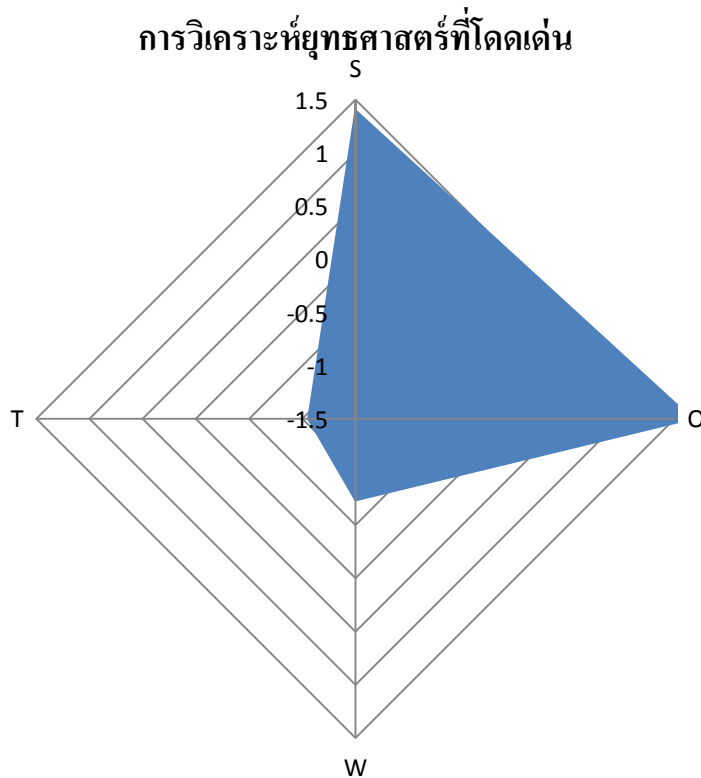
จากการประเมินปัจจัยภายนอกโดยอาศัยวิธีการให้คะแนนถ่วงน้ำหนัก เทศบาลเมืองคูคตมีคะแนนถ่วงน้ำหนักเท่ากับ 0.611 ซึ่งมีค่ามากกว่าศูนย์ แสดงว่าของเทศบาลเมืองคูคตมีการตอบสนองต่อโอกาส และสามารถหลีกเลี่ยงจากอุปสรรคได้ดี รวมทั้งยังสามารถแสวงหาผลประโยชน์ได้ค่อนข้างมากจากโอกาสที่มีอยู่ อย่างไรก็ตาม เทศบาลเมืองคูคตควรตระหนักในประเด็นอุปสรรคที่สำคัญและเป็นสิ่งที่จำเป็นต้องเตรียมปรับกลยุทธ์ในการบริหารให้มีประสิทธิภาพ เพื่อเตรียมรับมือและหามาตรการป้องกันรวมทั้งแนวทางในการแก้ไขปัญหาต่างๆ ภายนอก โดยรายละเอียดของโอกาส และอุปสรรคได้แสดงไว้ในตารางที่ 4.21

4.5.2 การวิเคราะห์กลยุทธ์ที่โดดเด่น

หากนำคะแนนของทั้ง 4 กลุ่ม (จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาสและอุปสรรค) ในข้อ 4.5.1 มาจัดในรูปแบบของแผนภูมิไข่มงม ทำให้สามารถประเมินกลยุทธ์ที่โดดเด่นได้ ในกรณีของเทศบาลเมืองคูคต จากการวิเคราะห์ SWOT แบบไข่มงม แสดงให้เห็นว่ากลยุทธ์ที่โดดเด่นตกอยู่ในตำแหน่ง SO ซึ่งถือเป็นสถานการณ์ที่ได้เปรียบมากที่สุด เพราะประกอบด้วยโอกาสจากภายนอก และจุดแข็งขององค์กร ดังนั้นเทศบาลเมืองคูคต จึงมีความโดดเด่นในการดำเนินกลยุทธ์เชิงรุก

แผนภาพที่ 4.1

ผลลัพธ์การวิเคราะห์กลยุทธ์ที่โดดเด่นของเทศบาลเมืองคูคต



จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

4.5.3 การออกแบบยุทธศาสตร์

การประเมินยุทธศาสตร์ในส่วนนี้อาศัย TOWS Matrix มาประยุกต์ใช้ โดยจะเน้นไปที่กลยุทธ์เชิงรุก (จุดแข็งและโอกาส: SO) ซึ่งเป็นผลลัพธ์จากการวิเคราะห์ในข้อ 4.5.2 ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์สามารถแสดงได้ดังตาราง และสามารถแบ่งตามยุทธศาสตร์การคลัง ดังนี้

4.5.3.1 รายได้

1) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีและการขยายฐานการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับโอกาสทางเศรษฐกิจและทิศทางนโยบายรัฐบาล

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งของเทศบาลเมืองคูคต ในส่วนบุคลากรมีทักษะและประสบการณ์สูง ที่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี มาผสมผสานกับโอกาสด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ได้แก่ แผนการสร้างสถานีรถไฟฟ้าวัดรางเหล็กสายสีเขียวตั้งอยู่ในพื้นที่ รวมทั้งในพื้นที่เทศบาลเมืองคูคตมีตลาดค้าส่งขนาดใหญ่ (ตลาด 4 มุมเมือง ศูนย์การค้าเซียร์รังสิต)

กล่าวคือ การพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นทั้งการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้ในการทำงาน และการพัฒนาบุคลากร จะเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองคูคตที่มีทักษะและความสามารถสูงอยู่แล้ว ให้สามารถจัดเก็บภาษีได้จากโอกาสที่มีอยู่ในมือ เช่น การพัฒนาบุคลากรรองรับการขยายตัวของเมือง ในด้านการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ค่าจอดรถ รองรับ การขยายตัวของเมืองจากการจัดทำโครงการรถไฟฟ้า และรองรับตลาดค้าส่ง 4 มุมเมือง โดยเฉพาะในส่วนของภาษีที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเอง ซึ่งจากตัวชี้วัดทางการคลัง พบว่าสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นหลังจากได้รับผลกระทบจากอุทกภัยในช่วงปลายปี 2554 (ต้นปีงบประมาณ 2555) เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน จะสามารถจัดเก็บได้มากขึ้น เนื่องจากโรงเรือนที่ให้เช่า ที่ใช้ประกอบกิจการค้า และที่ให้ผู้เช่าอยู่อาศัย ได้รับการบูรณะฟื้นฟู โดยในอนาคตจะมีแนวโน้มขยายตัวเพิ่มขึ้นตามโครงสร้างพื้นฐานของโครงการรถไฟฟ้า ส่งผลให้เทศบาลมีโอกาสในการหารายได้เพิ่มขึ้นจากการจัดเก็บภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมในการให้บริการสาธารณะต่างๆ เช่น ค่ากำจัดและขนส่งขยะมูลฝอย เป็นต้น หากเทศบาลเมืองคูคตมีความพร้อมทั้งด้านกำลังคน และระบบการบริหารการจัดเก็บจะส่งผลให้ตัวชี้วัดทางการคลังด้านรายได้ในส่วนของสัดส่วนของรายได้ที่เทศบาลเมืองคูคตจัดเก็บเอง รวมถึงสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองต่อผู้เสียภาษีจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สะท้อนถึงความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบายการคลังตลอดจนศักยภาพและประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองคูคต

2) การสร้างองค์ความรู้ทางการคลังเสริมสร้างศักยภาพในการจัดเก็บรายได้

ยุทธศาสตร์ในกลุ่มนี้เป็นการนำจุดแข็งของเทศบาลเมืองคูคต ในส่วนบุคลากรมีทักษะและประสบการณ์สูง ที่สามารถนำมาสร้างองค์ความรู้ทางการคลังมาดำเนินการร่วมกับโอกาสด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ได้แก่ แผนการสร้างสถานีรถไฟฟ้าวัดรางเหล็กสายสีเขียวตั้งอยู่ในพื้นที่ และในพื้นที่เทศบาลเมืองคูคตมีตลาดค้าส่งขนาดใหญ่ (ตลาด 4 มุมเมือง ศูนย์การค้าเซียร์รังสิต)

กล่าวคือ การปรับปรุงแผนที่ภาษี การนำระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาปรับใช้กับการสำรวจข้อมูลรายได้ในพื้นที่ การปรับปรุงราคาประเมินที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการสร้างองค์ความรู้ ส่งเสริมการจัดเก็บรายได้ และนำมาจัดทำแบบจำลองประมาณการฐานะการคลังที่แม่นยำ เสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลัง สนับสนุนการขยายตัวของเมือง

4.5.3.2 รายจ่าย

1) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายรองรับโอกาสทางเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ด้านการมีฐานะการคลังที่เข้มแข็งมาดำเนินการร่วมกับโอกาสด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ได้แก่ แผนการสร้างสถานีรถไฟฟ้าของรถไฟฟ้าสายสีเขียวตั้งอยู่ในพื้นที่ รวมทั้งในพื้นที่เทศบาลเมืองคูคตมีตลาดค้าส่งขนาดใหญ่ ได้แก่ ตลาด 4 มุมเมือง และศูนย์การค้าเซียร์รังสิต

กล่าวคือ ในการเพิ่มประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายเทศบาลเมืองคูคตสามารถพิจารณาถึงโครงการที่สอดคล้องกับการขยายตัวของเมืองจากการจัดทำรถไฟฟ้าสายสีเขียว และการมีตลาดขายส่งขนาดใหญ่ เช่น การจัดทำโครงการรถรับส่งพนักงานเทศบาลคูคตระหว่างอาคารสำนักงานและสถานีรถไฟฟ้า การจัดทำโครงการเทศพาณิชย์ที่สามารถจัดทำได้ เป็นต้น นอกจากนี้ เทศบาลเมืองคูคต ควรคำนึงถึงความสำคัญของโครงการต่างๆ โดยการวางแผนจัดลำดับความสำคัญในการทำโครงการเพื่อความชัดเจนในการเบิกจ่ายงบประมาณ รวมทั้งยังสามารถเพิ่มประสิทธิผลจากการดำเนินงานได้อีกด้วย

2) การเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการจัดหาบริการสาธารณะ

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ด้านการมีฐานะการคลังที่เข้มแข็ง มาดำเนินการร่วมกับโอกาสด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต เช่น การมีเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็ง เป็นต้น

เนื่องจากเทศบาลเมืองคูคตมีเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็ง ทำให้สามารถจัดจ้างเอกชนมาทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะแทนเทศบาลเมืองคูคตได้ เช่น การจัดจ้างเอกชนทำหน้าที่เก็บค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย เป็นต้น โดยการจัดจ้างเอกชนมาให้บริการเฉพาะด้านข้างต้น สามารถลดภาระค่าใช้จ่ายของเทศบาลเมืองคูคต เนื่องจาก เอกชนมีความประหยัดต่อขนาดที่สูงกว่า จึงสามารถบริหารจัดการได้มีประสิทธิภาพที่มากกว่า และมีต้นทุนต่อหน่วยที่ต่ำกว่า สอดคล้องกับตัวชี้วัดเงินสะสมของเทศบาลเมืองคูคตต่อรายจ่ายที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทำให้เทศบาลเมืองคูคตมีโอกาสนำเงินสะสมในการลงทุนเพื่อพัฒนาบริการสาธารณะได้ หากสามารถดำเนินการตามยุทธศาสตร์นี้ได้สำเร็จ จะทำให้ประชากรในพื้นที่มีโอกาสในการสร้างรายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งนำไปสู่การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นและเป็นการสร้างความเป็นอิสระทางด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคตอย่างยั่งยืนในระยะยาว

ทั้งนี้ เนื่องจาก พ.ร.บ.การบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ได้กำหนดกรอบวินัยทางการคลังด้านการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในมาตรา 35 ซึ่งกำหนดให้การใช้จ่ายงบประมาณประจำด้านเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการ หรือ

พนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นไว้ไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่งผลให้เทศบาลเมืองทุกแห่งต้องบริหารวินัยทางการคลังในด้านนี้ให้ไปเป็นตามที่กฎหมายกำหนดอยู่แล้ว เทศบาลเมือง कुछ จึงไม่ประสบปัญหาแต่อย่างใด โดยตัวชี้วัดงบบุคลากรของเทศบาลเมือง कुछ อยู่ในระดับที่ต่ำกว่าร้อยละ 30 ของงบประมาณทั้งหมด

สำหรับวินัยทางการคลังด้านการใช้จ่ายงบประมาณลงทุนนั้น ยังไม่มีกรอบที่กำหนดเพดาน หรือระดับที่เหมาะสมของการลงทุน และรูปแบบของการลงทุนแต่อย่างใด แต่หากเปรียบเทียบสัดส่วนงบลงทุนต่องบประมาณทั้งหมดของเทศบาลเมือง कुछ จะเห็นได้ว่า เทศบาลเมือง कुछ มีสัดส่วนการลงทุนที่สูงกว่าร้อยละ 30 ของงบประมาณมาโดยตลอด ในขณะที่กรอบวินัยทางด้านการลงทุนของรัฐบาลกำหนดให้งบลงทุนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 ของงบประมาณทั้งหมด

นอกจากนี้ ในส่วนของวินัยทางการคลังด้านการใช้จ่ายจากเงินสะสมมีการกำหนดหลักเกณฑ์และระเบียบการใช้เงินสะสมผ่านการอนุมัติของสภาพท้องถิ่นตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงินและการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 แต่ยังไม่มีการกำหนดกรอบที่กำหนดระดับของการใช้จ่ายจากเงินสะสมที่เหมาะสมแต่อย่างใด

4.5.3.3 หนี้สิน

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังของเทศบาลเมือง कुछ ด้านความโปร่งใสทางการคลัง มาดำเนินการร่วมกับโอกาสด้านการคลังของเทศบาลเมือง कुछ ได้แก่ แผนการสร้างสถานีรถไฟฟ้าของรถไฟฟ้าสายสีเขียวตั้งอยู่ในพื้นที่ รวมทั้งในพื้นที่เทศบาลเมือง कुछ มีตลาดค้าส่งขนาดใหญ่ ได้แก่ ตลาด 4 มุมเมือง และศูนย์การค้าเซ็นทรัล

เนื่องจากเทศบาลเมือง कुछ มีฐานะการคลังที่เข้มแข็งและมีความโปร่งใสทางการคลัง การพิจารณาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจึงเป็นทางเลือกที่สำคัญในการจัดสรรโครงการตอบรับการขยายตัวของเมือง การจัดสรรแหล่งเงินทุนดังกล่าว เป็นการส่งเสริมสภาพคล่องให้กับเทศบาลเมือง कुछ รวมทั้งเพิ่มโอกาสในการหารายได้ของเทศบาลเมือง कुछ อีกด้วย

ทั้งนี้ หากพิจารณาถึงวินัยทางการคลังด้านการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกำหนดไว้เพียงขั้นตอนการพิจารณาอนุมัติเงินกู้ผ่านคณะกรรมการพิจารณาลั่นกรองการกู้เงินของจังหวัด หรือคณะกรรมการพิจารณาลั่นกรองการกู้เงินของกระทรวงมหาดไทย วิธีการชำระเงินกู้ภายใต้มาตรา 67 ตรี และ มาตรา 67 (9) แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 และการตั้งงบประมาณเพื่อชำระเงินกู้ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541 และหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย แต่ยังไม่มีการกำหนดวินัยทางการคลังเกี่ยวกับการรายงานผลการเบิกจ่ายเงินกู้ และการประเมินผลหลังจากเบิกจ่ายเงินกู้เสร็จสิ้นแต่อย่างใด อย่างไรก็ดี ในช่วงที่ผ่านมา

เทศบาลเมืองคูคตไม่มีการก่อกำหนดนี้จึงยังไม่ประสบปัญหาด้านวินัยทางการคลังด้านการก่อกำหนดนี้แต่อย่างใด โดยในอนาคต กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นควรปิดช่องว่างด้านวินัยทางการคลังในการก่อกำหนดนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป

ตารางที่ 4.23

การประเมินกลยุทธ์เชิงรุกของเทศบาลเมืองคูคต

SO		จุดแข็ง		
		บุคลากรมีทักษะและประสบการณ์สูง	มีฐานการคลังที่เข้มแข็ง มีสภาพคล่องสูง และมีศักยภาพในการชำระหนี้สูง	มีรายงานฐานะการคลังต่อสาธารณะ สะท้อนถึงความโปร่งใสทางการคลังและธรรมาภิบาล
โอกาส	การจัดทำโครงการรถไฟฟ้าสายสีเขียวเชื่อมโยงชานเมืองด้านทิศเหนือสู่กรุงเทพมหานครชั้นใน	- พัฒนาศูนย์บริการการขยายตัวของเมืองในด้านการจัดเก็บภาษี - เตรียมการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ค่าจอดรถ	- จัดทำแผนแม่บทระยะปานกลาง/ยาว เตรียมพร้อมสำหรับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน - จัดทำโครงการรถรับส่งพนักงานเทศบาลคูคตระหว่างอาคารสำนักงานและสถานีรถไฟฟ้า	- พิจารณาแหล่งเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำในการจัดสรรโครงการ
	มีตลาดค้าส่ง 4 มุมเมือง มีศูนย์การค้าเซียร์รังสิต มีห้างค้าปลีกมาก	- ปรับปรุงแผนที่ภาษี สํารวจข้อมูล เพื่อเพิ่มศักยภาพในการจัดเก็บ (จากปัจจุบันซึ่งครอบคลุมร้อยละ 80-90)	- จัดทำแบบจำลองประมาณการฐานะการคลังที่แม่นยำ เสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลัง สนับสนุนการขยายตัวของเมือง	
		- แก้ปัญหาการขาดจำนวนบุคลากรทางการคลังโดยการจ้างงานรับเหมาช่วง (Outsource) ในการให้บริการสาธารณะ	- วางแผนการจัดทำโครงการเทศพาณิชย์ (ที่สามารถจัดทำได้ตามกฎหมาย)	
			- วางแผนจัดลำดับความสำคัญในการจัดทำโครงการตามแผนพัฒนา 3 ปี	
	มีเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็งในการดูแลความปลอดภัยและความมั่นคงในพื้นที่		- จ้างเอกชนทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะ	
			- จ้างเอกชนทำหน้าที่เก็บค่าธรรมเนียมเก็บขยะมูลฝอย	

จัดทำโดย : จากการระดมสมองระหว่างคณะผู้วิจัย และเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองคูคต

หมายเหตุ : การประเมินกลยุทธ์เชิงรุกของเทศบาลเมืองคูคต เป็นผลจากการหารือร่วมกันระหว่างคณะผู้วิจัยและเทศบาลเมืองคูคต

บทที่ 5

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

คณะผู้วิจัยโครงการวิจัยการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่นได้ลงพื้นที่ไปยังองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ 2 ครั้ง โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2557 เพื่อนำเสนอความเป็นมา ความสำคัญ และประโยชน์ที่จะได้รับจากการดำเนินโครงการเพื่อจัดเก็บข้อมูลด้านการคลัง ได้แก่ รายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง หนี้สิน และเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ซึ่งจะนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลการคลังดังกล่าวมาใช้พัฒนาเป็นแนวทางการวางแผนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ เพื่อนำเสนอแนวคิดในการวางแผนการคลังท้องถิ่น และแนวคิดของการประมาณการรายได้ท้องถิ่น

ครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 26 พฤษภาคม 2557 เพื่อนำเสนอผลการวิเคราะห์ฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐในช่วงปีงบประมาณ 2552 -2556 เพื่อระดมสมองและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส ภัยคุกคาม (SWOT Analysis) และสรุปผลการศึกษาของโครงการวิจัยในส่วนขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ โดยนำเสนอต่อผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

ทั้งนี้ ผลการศึกษาสภาพทั่วไปและข้อมูลพื้นฐาน รวมทั้งการวิเคราะห์สถานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ในช่วง 5 ปีงบประมาณที่ผ่านมา (ปีงบประมาณ 2552 - 2556) แนวทางการวางแผนการคลังสำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐการวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunities) และภัยคุกคาม (Threat) ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ และสรุปความคิดเห็นและข้อเสนอแนะมีรายละเอียดดังนี้

5.1 สภาพทั่วไปขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้รับการประกาศให้ยกฐานะจากสภาตำบลท่าอิฐเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ (องค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่) เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2539 ตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งกำหนดให้สภาตำบลที่มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ผ่านมามีติดต่อกัน 3 ปีเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 150,000 บาท อาจจัดตั้งเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลได้ โดยทำเป็นประกาศของกระทรวงมหาดไทยและให้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา โดยมีสถานที่ตั้ง ณ หมู่ 9 ตำบลท่าอิฐ อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

5.1.1 ลักษณะที่ตั้งอาณาเขตการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีอาณาบริเวณอยู่ในพื้นที่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา และตั้งอยู่ในเขตการปกครองของอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี โดยครอบคลุมพื้นที่จำนวนทั้งสิ้น

5.76 ตารางกิโลเมตร และมีอาณาเขตติดต่อกับพื้นที่ใกล้เคียง ดังนี้

ทิศเหนือ ติดต่อกับตำบลอ้อมเกร็ดและตำบลเกาะเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี

ทิศใต้ ติดต่อกับตำบลไทรม้า อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี

ทิศตะวันออก ติดต่อกับตำบลท่าทราย อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี

ทิศตะวันตก ติดต่อกับตำบลบางรักน้อย อำเภอเมือง และตำบลบางใหญ่ อำเภอบางบัวทอง จังหวัดนนทบุรี

นอกจากนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีอาณาเขตห่างจากศูนย์ราชการจังหวัดนนทบุรี 12 กิโลเมตร ห่างจากที่ว่าการอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี 17 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพมหานคร 18 กิโลเมตร

ทั้งนี้ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ราบลุ่มติดกับแม่น้ำเจ้าพระยาและในฤดูน้ำหลากประชาชนมักจะประสบปัญหาน้ำท่วมเป็นประจำทุกปี

5.1.2 ลักษณะการปกครอง

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดใหญ่ของการจัดขึ้นองค์การบริหารส่วนตำบลของกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง โดยแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 10 หมู่บ้าน

5.1.3 ลักษณะโครงสร้างพื้นฐาน

5.1.3.1 การคมนาคม

ประชากรในพื้นที่ตำบลท่าอิฐ ใช้เส้นทางคมนาคมหลัก 2 เส้นทาง คือ

การคมนาคมทางน้ำ เนื่องจากพื้นที่ตำบลท่าอิฐติดต่อกับฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา ประชาชนจึงเดินทางโดยใช้เรือโดยสารและเรือส่วนตัวผ่านทางแม่น้ำเจ้าพระยา และคลองบางบัวทอง

การคมนาคมทางบก ทางหลวงแผ่นดินที่ 302 ถนนรัตนาธิเบศร์ และถนนราชพฤกษ์ เป็นเส้นทางหลักในการคมนาคม โดยมีถนนคอนกรีตเสริมเหล็กเชื่อมเป็นเครือข่ายทั่วทุกหมู่บ้าน

5.1.3.2 การไฟฟ้า

พื้นที่ตำบลท่าอิฐ ปัจจุบันอยู่ในเขตบริการของการไฟฟ้านครหลวง โดยบริการครอบคลุมทุกหมู่บ้าน และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐได้ดำเนินการติดตั้งโคมไฟฟ้าแสงสว่างเกือบทุกเส้นทาง

5.1.3.3 แหล่งทรัพยากรทางน้ำ

พื้นที่ตำบลท่าอิฐ หมู่ที่ 5-10 ติดกับแม่น้ำเจ้าพระยา ในขณะที่หมู่ที่ 1 - 4 มีบางส่วนติดกับบางบัวทองซึ่งเชื่อมกับแม่น้ำเจ้าพระยา ดังนั้น แหล่งน้ำทางธรรมชาติจึงเอื้อประโยชน์ในการประกอบอาชีพและวิถีชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น จากความสำคัญของแหล่งน้ำทางธรรมชาติดังกล่าว องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐจึงได้ดำเนินการสร้างประตูเปิดปิด ปากคลองสายสำคัญต่าง ๆ เชื่อมโยงกับแม่น้ำเจ้าพระยา อาทิ ก่อสร้างประตูระบายโดยกรมชลประทานเพื่อระบายน้ำคลองวังแดงหมู่ที่ 9

5.1.3.4 ลักษณะทางเศรษฐกิจ

ลักษณะอาชีพของประชาชนส่วนใหญ่ ประกอบอาชีพรับจ้าง ค้าขาย เกษตรกรรม และอื่น ๆ โดยประชาชนมีรายได้เฉลี่ยคนละ 40,000บาท/คน/ปี และแยกเป็นกลุ่มอาชีพต่าง ๆ ดังนี้

- 1) ผู้ใช้แรงงานรับจ้างทั่วไป คิดเป็นร้อยละ 60 ของประชากรทั้งตำบล ได้แก่ แรงงานรับจ้างทั่วไป แรงงานก่อสร้างและลูกจ้างโรงงานอุตสาหกรรมนอกเขตตำบล
- 2) เกษตรกรรม คิดเป็นร้อยละ 20 ของประชากรทั้งตำบล ได้แก่ การทำสวนและการเลี้ยงสัตว์
- 3) การค้าขายคิดเป็นร้อยละ 10 ของประชากรทั้งตำบล
- 4) พนักงานเอกชน ข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ คิดเป็นร้อยละ 10 ของประชากรรวมทั้งตำบล

นอกจากนี้ ในปัจจุบันตำบลท่าอิฐได้มีการดำเนินการเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ โดยมีขนาดโรงงานอุตสาหกรรมขนาดกลางจำนวน 11 แห่ง แต่ไม่มีโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ส่วนด้านการพาณิชย์ตำบลท่าอิฐมีสถานบริการน้ำมัน และโรงฆ่าสัตว์ จำนวน 3 แห่ง และ 1 แห่ง ตามลำดับ

5.1.4 ลักษณะทางสังคม

5.1.4.1 ประชากร

ในเขตตำบลท่าอิฐ ข้อมูล ณ วันที่ 30 พฤษภาคม 2554 มีจำนวนประชากรทั้งสิ้น 13,525 คน แบ่งเป็นเพศชายจำนวน 6,421 คน และเพศหญิงจำนวน 7,104 คน และมีจำนวนครัวเรือนรวม 5,380 ครัวเรือน รายละเอียดดังนี้

ตารางที่ 5.1

จำนวนประชากรแยกตามเพศและหมู่บ้าน

หมู่บ้าน	จำนวนประชากร (คน)			จำนวนครัวเรือน (ครัวเรือน)
	ชาย	หญิง	รวม	
1. บ้านคลองชมพู	855	1,029	1,884	1,065
2. บ้านคานเรือ	440	509	949	498
3. บ้านคลองขวาง	479	511	990	444
4. บ้านศาลเจ้าปากคลอง	102	125	227	92
5. บ้านลาดสิงห์	1,109	1,306	2,415	1,593
6. บ้านสุเหราสวน	1,048	1,076	2,124	427
7. บ้านสุเหราแดง	340	354	694	198
8. บ้านหัวเตย	611	645	1,256	388
9. บ้านลำพูลาย	439	542	981	292
10. บ้านสุเหราใหญ่	998	1,007	2,005	383
รวม	6,421	7,104	13,525	5,380

ที่มา: สำนักงานทะเบียนราษฎร อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ณ วันที่ 30 พฤษภาคม 2554

5.1.4.2 การศึกษา

ประชาชนส่วนใหญ่ในเขตตำบลท่าอิฐจะเป็นผู้ที่จบการศึกษาภาคบังคับขึ้นไปจนถึงระดับอนุปริญญา และปริญญาตรี โรงเรียนทั้งหมดมีจำนวน 8 แห่ง แยกเป็น โรงเรียนประถมศึกษาจำนวน 5 แห่ง โรงเรียนมัธยมศึกษาจำนวน 3 แห่ง และมีศูนย์พัฒนาเด็กเล็ก จำนวน 4 แห่ง รวมทั้งมีศูนย์การเรียนรู้ชุมชนตำบลท่าอิฐ (กสน.) และศูนย์ถ่ายทอดเทคโนโลยีการเกษตร อย่างละ 1 แห่ง

5.1.4.3 ศาสนาและวัฒนธรรม

ประชาชนส่วนใหญ่นับถือศาสนาพุทธและศาสนาอิสลาม โดยมีศูนย์กลางทางศาสนาอิสลามคือ สุเหร่า จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ สุเหร่าแดง สุเหร่าสวน มัสยิดท่าอิฐ และสุเหร่า 108 และศูนย์กลางทางพุทธศาสนา จำนวน 4 แห่ง ได้แก่ วัดบางบัวทอง วัดท่าอิฐ วัดเชิงเลน และวัดแสงสิริธรรม

5.1.4.4 การสาธารณสุข

ในเขตตำบลท่าอิฐมีโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพ จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลวัดเชิงเลน โรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลวัดบางบัวทอง และโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลท่าอิฐ

5.2 การวิเคราะห์ฐานะการคลัง

การวิเคราะห์ฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐแบ่งออกเป็น 4 ด้าน คือ รายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง และเงินสะสม โดยในส่วนของรายได้และรายจ่ายแบ่งการวิเคราะห์เป็น โครงสร้างรายได้ ในภาพรวม การเปรียบเทียบรายได้จริงกับประมาณการ และการเปรียบเทียบรายจ่ายจริงกับประมาณการ ทั้งนี้ จะไม่มีการวิเคราะห์ด้านหนี้สิน เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการก่อหนี้ได้ตามข้อจำกัดของกฎหมายในปัจจุบัน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

5.2.1 ด้านรายได้

5.2.1.1 ประเภทรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ

1) รายได้ที่จัดเก็บเอง

1.1) รายได้จากภาษีอากร ได้แก่

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- ภาษีบำรุงท้องที่
- ภาษีป้าย
- อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นๆ

1.2) รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต ได้แก่

1.2.1) ค่าธรรมเนียม

- ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์
- ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์
- ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร
- ค่าธรรมเนียมในการตรวจแบบแปลน
- ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนพาณิชย์
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจัดตั้งสถานที่จำหน่ายหรือสะสมอาหาร
- ค่าธรรมเนียมเก็บขนขยะมูลฝอย
- ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

1.2.2) ค่าปรับ

- ค่าปรับการผิดสัญญา

1.2.3) ค่าใบอนุญาต

- ค่าใบอนุญาตเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร

1.3) รายได้จากทรัพย์สิน ได้แก่

1.3.1) ดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

1.4) รายได้เบ็ดเตล็ด ได้แก่

1.4.1) ค่าขายแบบเปลี่ยน

1.4.2) เบ็ดเตล็ด

1.4.3) รายได้อื่น

2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้

2.1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม

2.2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ

2.3) ภาษีสุรา

2.4) ภาษีสรรพสามิต

2.5) ค่าภาคหลวงแร่

2.6) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

2.7) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน

2.8) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

2.9) ค่าธรรมเนียมป่าไม้

2.10) ใบอนุญาตจำหน่ายสุรา

3) เงินอุดหนุน

3.1) เงินอุดหนุนทั่วไป

3.2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

5.2.1.2 โครงสร้างรายได้ในภาพรวม

โครงสร้างรายได้ของ อปท. ประกอบด้วย 3 แหล่งที่มาได้แก่ 1) รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ซึ่งเป็นรายได้ที่ อปท. สามารถควบคุมได้มากที่สุด ซึ่งสะท้อนถึงความเป็นอิสระทางการเงินของ อปท. (Financial Independence) โดย อปท. สามารถบริหารจัดการการจัดเก็บ การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ และขยายฐานทั้งในส่วนที่เป็นภาษีอากรด้วยการจัดทำแผนที่ภาษีที่มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น และการจัดเก็บค่าธรรมเนียมในส่วนที่ยังเก็บได้ไม่เต็มศักยภาพและเพดานตามระเบียบที่เกี่ยวข้อง 2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ อปท. (Revenue Transfer) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2534 (ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และเบียร์ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน รวมถึงค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

และรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ (Revenue Sharing) เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และ 3) เงินอุดหนุนของรัฐบาล ซึ่งแบ่งได้เป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เพื่อช่วยพยุงฐานะรายได้ของท้องถิ่นให้เพียงพอต่อการบริหารทั่วไป และเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์หรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่รัฐบาลจัดสรรให้เพื่อใช้ดำเนินการตามโครงการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจขั้นพื้นฐานตามรายละเอียดที่รัฐบาลกำหนด

ทั้งนี้ การวิเคราะห์ถึงโครงสร้างรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ในช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2556 ตามแนวคิดข้างต้นสามารถแสดงได้ดังปรากฏในตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2

โครงสร้างรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย : บาท

รายได้จริง	2552	2553	2554	2555	2556
1.รายได้ที่จัดเก็บเอง	1,692,309	3,162,765	3,250,462	2,349,445	5,248,930
อัตราการแข่งขันแปลง (ร้อยละ)	-	86.89	2.77	(27.72)	123.41
สัดส่วนต่อรายได้ทั้งหมด (ร้อยละ)	4.39	7.56	4.56	3.93	7.39
2.รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้	26,912,802	30,075,693	60,107,415	46,905,266	56,415,711
อัตราการแข่งขันแปลง (ร้อยละ)		11.75	99.85	(21.96)	20.28
สัดส่วนต่อรายได้ทั้งหมด (ร้อยละ)	69.76	71.87	84.28	78.44	79.45
3.รายได้ที่จากเงินอุดหนุน	9,974,134	8,607,655	7,963,737	10,545,351	9,345,973
อัตราการแข่งขันแปลง (ร้อยละ)	-	(13.70)	(7.48)	32.42	(11.37)
สัดส่วนต่อรายได้ทั้งหมด (ร้อยละ)	25.85	20.57	11.17	17.63	13.16
4.รายได้ทั้งหมด	38,579,245	41,846,113	71,321,615	59,800,062	71,010,614
อัตราการแข่งขันแปลง (ร้อยละ)		8.47	70.44	(16.15)	18.75
สัดส่วนต่อรายได้ทั้งหมด (ร้อยละ)	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 5.2 สรุปได้ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้เป็นสัดส่วนที่สูงที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ประเภทอื่น เท่ากับร้อยละ 69.76 ของรายได้ทั้งหมด ในปีงบประมาณ 2552 และมีแนวโน้มของการจัดสรรรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปีงบประมาณ 2556

มีสัดส่วนสูงถึงร้อยละ 79.45 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ มีบทบาทสำคัญในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาตำบลท่าอิฐ โดยจะเห็นได้จากเม็ดเงินที่ได้รับซึ่งเพิ่มขึ้น จาก 26.91 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 56.42 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556 มีข้อสังเกตว่า รายได้ดังกล่าวในปีงบประมาณ 2554 มีจำนวนสูงสุดจำนวน 60.11 ล้านบาท เหตุสำคัญเนื่องจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวข้อกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นปีที่จัดเก็บได้สูงสุดจำนวน 33.56 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2553 ซึ่งจัดเก็บได้เพียง 7.56 ล้านบาท ขณะที่รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐเก็บเองก็มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเช่นกันจากร้อยละ 4.39 ของรายได้รวม ในปีงบประมาณ 2552 เป็นร้อยละ 7.39 ของรายได้ทั้งหมดในปี 2556 และเมื่อพิจารณาในเม็ดเงินจะพบว่าการจัดเก็บรายได้ของ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเป็น 3 เท่า จาก 1.69 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 5.25 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556 แสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีศักยภาพในการจัดเก็บ รายได้ของตำบลเพิ่มมากขึ้น

ทั้งนี้ สัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนมีแนวโน้มลดลงมาก จากร้อยละ 25.85 ของรายได้ทั้งหมด ในปีงบประมาณ 2552 เป็นร้อยละ 13.16 ของรายได้ทั้งหมดในปีงบประมาณ 2556 แต่เม็ดเงินจากเงินอุดหนุนกลับ มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงเล็กน้อยโดยลดลงจาก 9.9 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 9.3 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556

ตารางที่ 5.3

การเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้แต่ละประเภทต่อรายได้ทั้งหมดของ
องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น¹

หน่วย : ร้อยละ

โครงสร้างรายได้	ค่าเฉลี่ยขององค์การบริหาร ส่วนตำบลท่าอิฐ	ค่าเฉลี่ยขององค์การบริหาร ส่วนตำบลอื่น
1. รายได้ที่จัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมด	5.56	4.36
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ต่อ รายได้ทั้งหมด	76.76	43.73
3. รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมด	17.68	51.91

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐและส่วนระบบสถิติการคลัง สำนักนโยบายการคลัง

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

¹ข้อมูลเฉลี่ยขององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 5,508 แห่ง ประจำปีงบประมาณ 2555

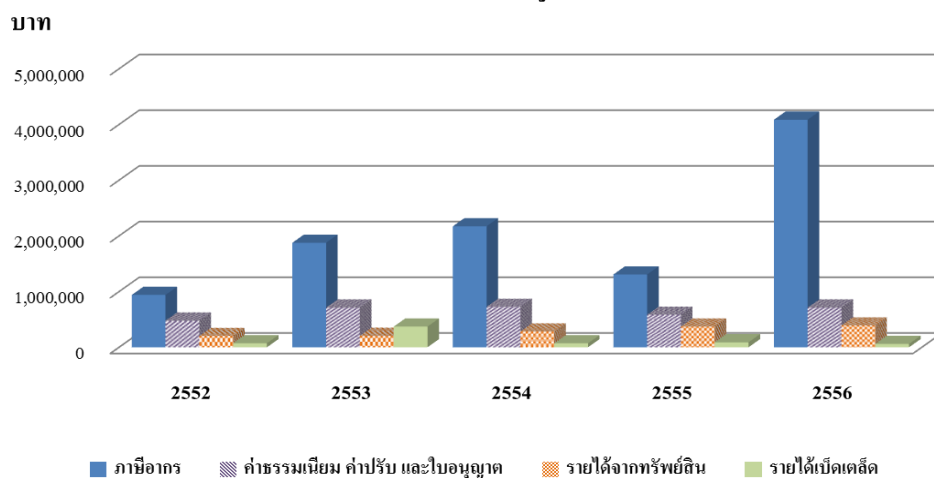
จากตารางที่ 5.3 สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีค่าเฉลี่ยของสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ ในช่วงปี 2552 - 2556 เท่ากับร้อยละ 5.56 และ 76.76 ของรายได้ทั้งหมด ซึ่งสูงกว่าค่าเฉลี่ยขององค์การบริหารส่วนตำบลอื่น จำนวน 5,508 แห่ง ที่มีสัดส่วนของรายได้ดังกล่าวเท่ากับ ร้อยละ 4.36 และ 43.73 ของรายได้ทั้งหมด ตามลำดับ ในขณะที่รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุน มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 17.68 ของรายได้ทั้งหมดต่ำกว่าค่าเฉลี่ยขององค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ซึ่งมีสัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาล คิดเป็นประมาณ 3 เท่า ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

เพื่อให้ทราบถึงองค์ประกอบของรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐแต่ละประเภท คณะผู้วิจัยได้วิเคราะห์สัดส่วนและองค์ประกอบของรายได้ทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐจัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และรายได้จากเงินอุดหนุน ซึ่งจะช่วยให้องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐสามารถพิจารณาแนวโน้มขององค์ประกอบของรายได้ประเภทต่าง ๆ และสามารถจัดทำนโยบายและวางแผนการคลังที่เหมาะสมได้ต่อไป โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) รายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐจัดเก็บเอง

แผนภูมิที่ 5.1

โครงสร้างรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2552 - 2556



ที่มา: องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

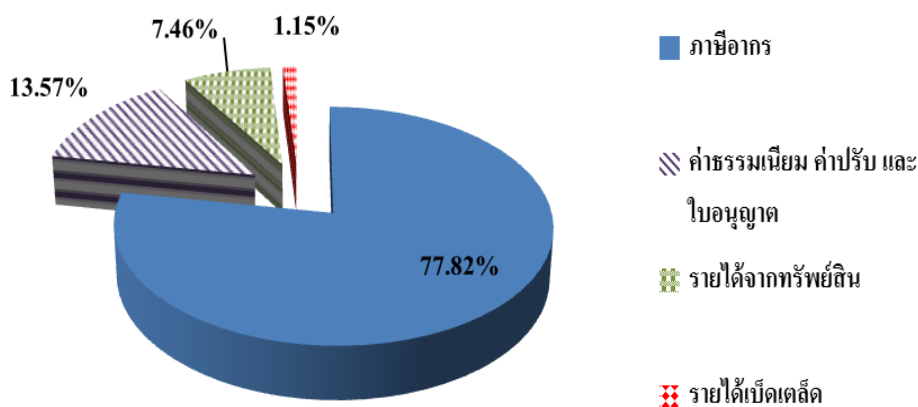
จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 5.1 พบว่าโครงสร้างรายได้ที่จัดเก็บเองขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ในช่วงปีงบประมาณ 2552 - 2556 มีแหล่งรายได้สำคัญมาจาก ภาษีอากร รองลงมา ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และ

ใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้เบ็ดเตล็ดตามลำดับ ซึ่งทิศทางของของรายได้ที่จัดเก็บเอง มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องจนถึงปีงบประมาณ 2554 แต่ในปีงบประมาณ 2555 การจัดเก็บรายได้จากภาษีหดตัวลงร้อยละ 40 เมื่อเทียบกับปีก่อนหน้า เนื่องจากผู้รับการประเมินภาษีได้รับการเลื่อนการประเมินภาษีไปเป็นปีถัดไป² จากปัญหาอุทกภัยใหญ่เมื่อปลายปี 2554 ส่งผลให้จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีป้ายได้ลดลง แต่ในปีงบประมาณ 2556 หลังจากการฟื้นตัวจากปัญหาอุทกภัยใหญ่ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐสามารถจัดเก็บรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีป้ายได้เพิ่มขึ้น

แผนภูมิที่ 5.2

โครงสร้างรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2556



ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 5.2 สามารถสรุปโครงสร้างรายได้สำคัญที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐจัดเก็บได้เองในปีงบประมาณ 2556 ในส่วนของรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้เบ็ดเตล็ด ได้ดังนี้

- รายได้จากภาษีอากร มีสัดส่วนสูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 77.82 ของรายได้ที่จัดเก็บเอง และส่วนใหญ่เป็นรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน

²พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน มาตรา 19 กำหนดให้ผู้รับประเมินอื่นแบบพิมพ์เพื่อแจ้งรายการทรัพย์สินต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในท้องที่ ซึ่งทรัพย์สินนั้นต้องอยู่ในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี แต่ถ้าในปีที่ล่วงมาแล้วมีเหตุจำเป็นอันเกิดจากสาธารณภัยหรือเหตุพ้นวิสัยที่จะป้องกันได้ โดยทั่วไปให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเลื่อนกำหนดเวลาดังกล่าวออกไปได้ตามที่เห็นสมควร

- รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต มีสัดส่วนลำดับรองลงมา คือ ร้อยละ 13.57 ของรายได้ที่จัดเก็บเอง ส่วนใหญ่เป็นค่าธรรมเนียมการเก็บขยะมูลฝอย รองลงมา คือ ค่าธรรมเนียมประกอบกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพ

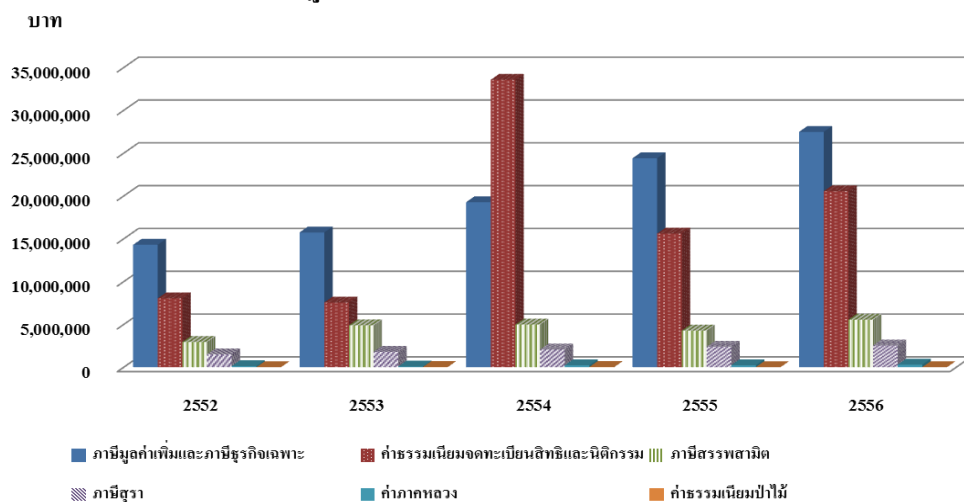
- รายได้จากทรัพย์สิน มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 7.46 ของรายได้ที่จัดเก็บเอง โดยรายได้จากทรัพย์สินทั้งหมดมาจากดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร

- รายได้เบ็ดเตล็ด มีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 1.15 ของรายได้ที่จัดเก็บเอง โดยรายได้ส่วนใหญ่มาจากค่าถมที่ดิน ค่าเช่ารถ และค่าเอกสาร เป็นต้น

2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้

แผนภูมิที่ 5.3

โครงสร้างรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ ปีงบประมาณ 2552 - 2556



ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 5.3 สรุปได้ว่า โครงสร้างรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ส่วนใหญ่มาจากภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ รองลงมา ได้แก่ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ค่าภาคหลวง และค่าธรรมเนียมป่าไม้ อย่างไรก็ตามหากพิจารณาแนวโน้มรายได้จากค่าธรรมเนียมสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ พบว่ามีแนวโน้มที่ไม่แน่นอน โดยสาเหตุน่าจะเกิดจากมาตรการยกเว้นภาษีอากรและลดอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนของกรมที่ดินของรัฐบาล ซึ่งในปี 2552 รัฐบาลมีนโยบายในการกระตุ้นเศรษฐกิจ เพื่อสนับสนุน

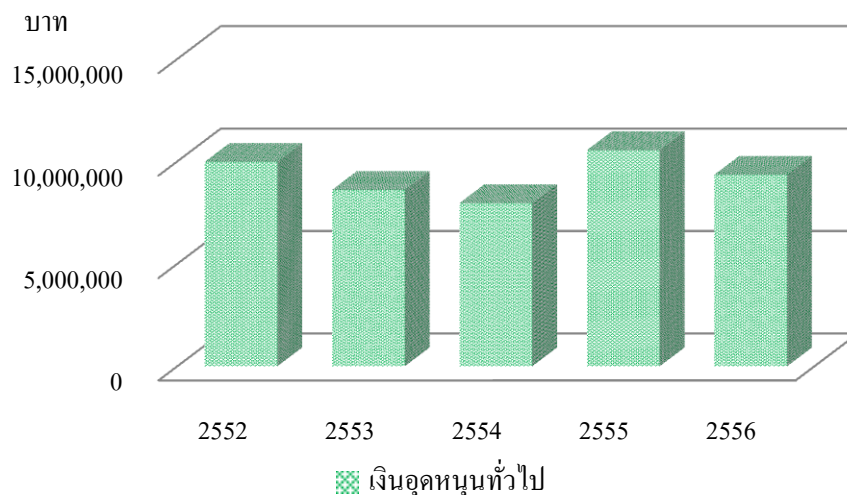
การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ โดยลดอัตราค่าธรรมเนียมสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินจากร้อยละ 2 เป็นร้อยละ 0.01 ตั้งแต่วันที่ 29 มีนาคม 2551-28 มีนาคม 2553 และในช่วงปี 2555 รัฐบาลได้ออกมาตรการ ยกเว้นภาษีอากรและลดอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนของกรมที่ดินของการปรับปรุงโครงสร้างหนี้ของลูกหนี้ ที่ประสบอุทกภัยเมื่อปี 2554 ซึ่งผลของมาตรการของรัฐบาลดังกล่าวได้ส่งผลให้รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและ แบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐโดยรวมลดลง ในปีงบประมาณ 2553 และปีงบประมาณ 2555

ทั้งนี้ การจัดสรรรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ขึ้นอยู่กับการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้กับองค์การบริหารส่วนตำบล รวมถึงผลกระทบจากมาตรการภาษีของรัฐบาล ส่งผลให้การประมาณการรายได้ประเภทนี้กระทำได้ยาก เมื่อรายได้ไม่เป็นไปตามเป้าหมายอาจจะส่งผลกระทบต่อรายจ่ายตามโครงการ/แผนงานต่าง ๆ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐตั้งไว้

3) เงินอุดหนุน

แผนภูมิที่ 5.4

โครงสร้างรายได้จากเงินอุดหนุนองค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556



ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ
จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 5.4 สรุปได้ว่า ในปัจจุบันรายได้จากเงินอุดหนุนเป็นแหล่งรายได้อันดับที่สองของตำบลทำอิฐ ทั้งนี้ แม้ระหว่างปีงบประมาณ 2553 และ 2554 จะได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปลดลงก็ตาม แต่หลังจากนั้นก็มีความโน้มที่จะได้รับเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น

อย่างไรก็ดี เงินอุดหนุนที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐได้รับมีการปรับตัวเพิ่มขึ้นและลดลงตามหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำให้มีอัตราการเปลี่ยนแปลง

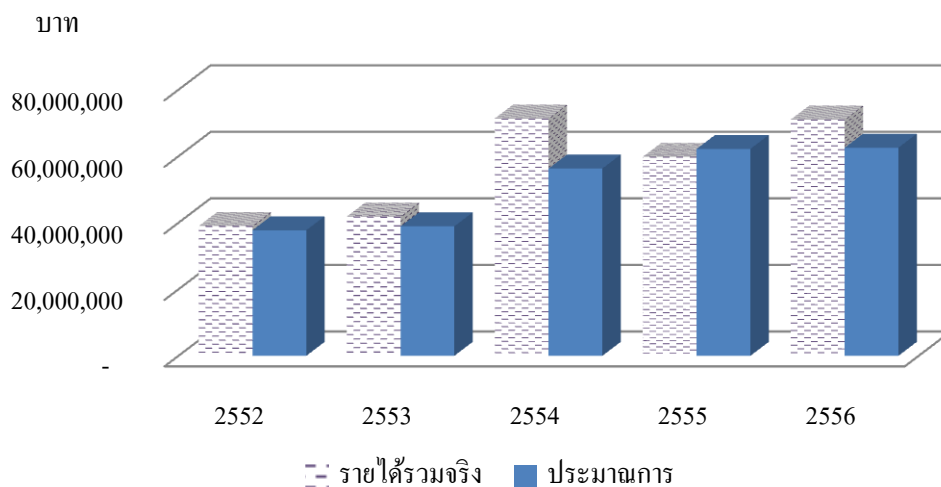
ที่ไม่แน่นอน ซึ่งปัจจัยดังกล่าวจะมีผลกระทบในเชิงลบต่อการดำเนินนโยบายด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐที่ยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล และไม่สามารถประมาณการเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้

5.2.1.3 การเปรียบเทียบรายได้จริงกับประมาณการ

การประมาณการรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐจะประมาณการโดยพิจารณาจากรายได้ปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์ ซึ่งโดยทั่วไปการประมาณการรายได้จะตั้งไม่ให้อีกกว่าฐานรายได้ที่จัดเก็บได้จริงในปีก่อน ทั้งนี้ เนื่องจากการประมาณการรายได้จากการจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนของรัฐบาลค่อนข้างกระทำได้ยาก เพราะขึ้นอยู่กับการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลและหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้

แผนภูมิที่ 5.5

เปรียบเทียบรายได้รวมจริงกับประมาณการขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556



หมายเหตุ : การเปรียบเทียบรายได้รวมเป็นการพิจารณาเฉพาะรายได้ในงบประมาณตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล ไม่รวมรายได้นอกงบประมาณจากเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งไม่มีการจัดทำงบประมาณ

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

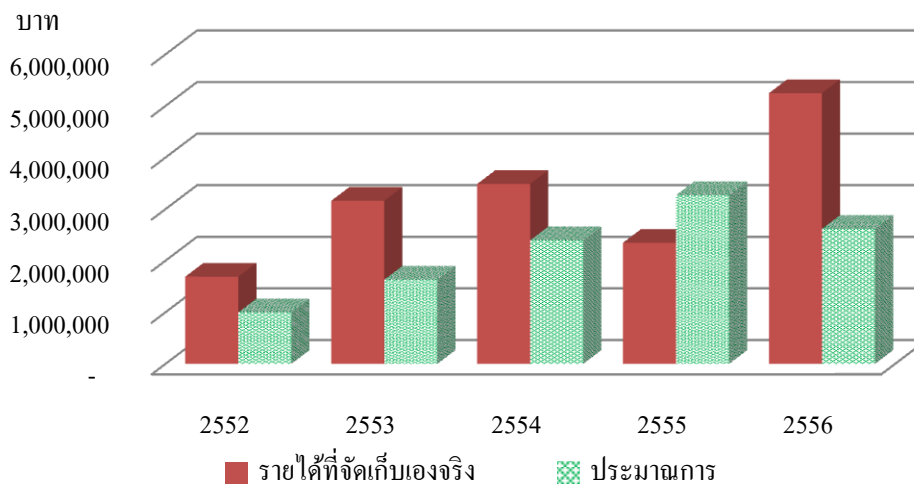
จากแผนภูมิที่ 5.5 แสดงให้เห็นว่าในช่วงปีงบประมาณ 2552 - 2556 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีรายได้จริงสูงกว่าประมาณการมาโดยตลอด ยกเว้นปีงบประมาณ 2555 โดยรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้จริงค่อนข้างสูงมาโดยตลอด แต่ในปี 2555 รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ ได้แก่ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชกำหนดและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาษีสรรพสามิตต่ำกว่าประมาณการ ในขณะที่รายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไป ระหว่างปีงบประมาณ 2552 - 2555 ต่ำกว่าประมาณ

การมาโดยตลอดแต่ปีงบประมาณ 2556 รายได้ดังกล่าวสูงกว่าประมาณการจำนวน 495,973 บาท สำหรับรายได้ที่จัดเก็บเองที่ส่วนใหญ่จัดเก็บได้สูงกว่าประมาณการ แต่ในปีงบประมาณ 2555 รายได้จากภาษีที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีป้าย องค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐจัดเก็บได้ลดลง เนื่องจาก ผู้รับการประเมินภาษีได้รับการเลื่อนการประเมินภาษีไปเป็นในปีถัดไปจากปัญหาอุทกภัยใหญ่เมื่อปลายปี 2554

ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่า ประมาณการรายได้ของตำบลทำอัฐจะแตกต่างจากรายได้จริง โดยรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้และรายได้ที่จัดเก็บเองจริงส่วนใหญ่จะสูงกว่าประมาณการ ขณะที่รายได้จากเงินอุดหนุนจริงส่วนใหญ่จะต่ำกว่าประมาณการซึ่งความแตกต่างระหว่างรายได้จริงและรายได้ประมาณการทำให้มีความเป็นไปได้ว่าในอนาคตจะมีความคลาดเคลื่อนในการประมาณการรายได้ต่อไป

แผนภูมิที่ 5.6

เปรียบเทียบรายได้จัดเก็บเองจริงกับประมาณการขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐ
ปีงบประมาณ 2552 - 2556



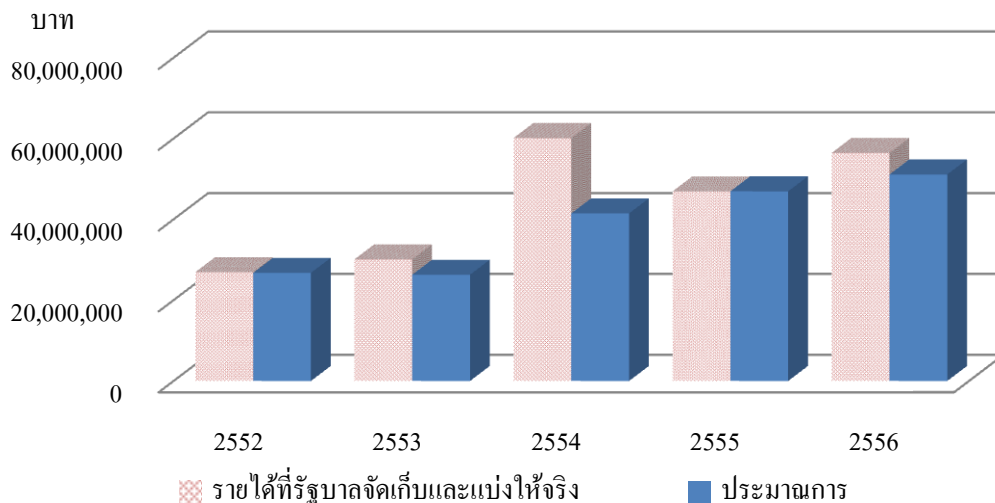
ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 5.6 จะเห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐมีแนวโน้มที่จะจัดเก็บรายได้สูงกว่าประมาณการ ส่วนใหญ่เป็นผลจากรายได้หลักจากภาษีอากรและ รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต ยกเว้นปีงบประมาณ 2555 ที่รายได้จากภาษีได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และภาษีบำรุงท้องที่ และรายได้อื่นๆ ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ใบอนุญาต และรายได้เบ็ดเตล็ดที่จัดเก็บได้จริงต่ำกว่าประมาณการมาก อย่างไรก็ตาม รายได้จากทรัพย์สินและรายได้เบ็ดเตล็ดที่จัดเก็บได้จริงต่ำกว่าประมาณการเล็กน้อย

แผนภูมิที่ 5.7

เปรียบเทียบรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้จริงกับประมาณการ
ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556

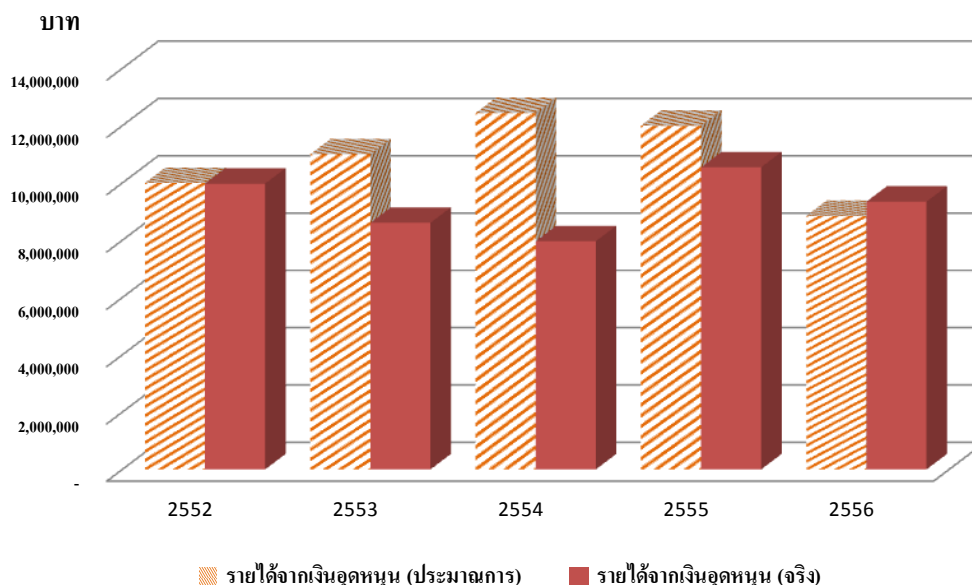


ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 5.7 จะเห็นว่า รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้เป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐได้รับจริงสูงกว่าประมาณการค่อนข้างสูงอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าในปี 2555 รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้จะต่ำกว่าประมาณการเพียงเล็กน้อยก็ตาม ดังนั้น การประมาณการที่แม่นยำในส่วนจากรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้จะมีผลต่อการวางแผนทางการเงินที่มีประสิทธิภาพ เนื่องจากเป็นรายได้ที่สำคัญและท้องถิ่นมักจะประมาณการต่ำกว่าที่ได้รับจริง เพื่อหลีกเลี่ยงกรณีที่ตำบลได้รับรายได้ล่าช้าหรือไม่สามารถตรวจสอบรายงานการเงินที่ได้รับจากรัฐบาลได้อย่างทันการณ์

แผนภูมิที่ 5.8
เปรียบเทียบรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปจริงกับประมาณการ
ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556



หมายเหตุ : การเปรียบเทียบรายได้รวมเป็นการพิจารณาเฉพาะรายได้ในงบประมาณตามข้อบัญญัติ ไม่รวมรายได้นอกงบประมาณจากเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งไม่มีการจัดทำงบประมาณ

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 5.8 จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปจริงต่ำกว่าประมาณการในช่วงปีงบประมาณ 2552-2555 โดยมีปีงบประมาณ 2556 เพียงปีเดียวที่ได้รับเงินอุดหนุนสูงกว่าประมาณการ ทั้งนี้ ในส่วนของรายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่มีการประมาณการ (ไม่กำหนดให้จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย) จึงไม่นับรวมอยู่ในการเปรียบเทียบ

5.2.1.4 การวิเคราะห์สถานะด้านรายได้โดยใช้ตัวชี้วัด

ตัวชี้วัดด้านรายได้เป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐสามารถนำมาใช้เป็นเป้าหมาย หรือตัวชี้วัดผลการดำเนินงานตามกลยุทธ์หรือแนวทางที่เกิดขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บรายได้จากภาษี การขยายฐานภาษี หรือการปรับเปลี่ยนนโยบายด้านการเก็บค่าธรรมเนียม พร้อมทั้งใช้พิจารณาว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐพึ่งพาแหล่งรายได้จากรัฐบาลมากน้อยเพียงใด จึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการวางแผนของรัฐบาล

ในการศึกษาครั้งนี้จะใช้ตัวชี้วัดด้านโครงสร้างรายได้ ซึ่งแสดงให้เห็นถึงแหล่งรายได้หลักของตำบล ได้แก่ รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมด รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ต่อรายได้ทั้งหมด และรายได้จากเงินอุดหนุนรัฐบาลต่อรายได้ทั้งหมด

อย่างไรก็ดี ปัจจุบันไม่มีเกณฑ์ชี้วัดที่สำหรับองค์การบริหารส่วนตำบลทุกแห่ง เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลมีจำนวนมาก และมีความแตกต่างในเชิงพื้นที่ ลักษณะเศรษฐกิจ และภูมิประเทศอย่างมาก องค์การบริหารส่วนตำบลจึงควรมีเกณฑ์ชี้วัดที่อิงกับความสามารถของตนเองในอดีตมากกว่าค่าเฉลี่ยของทุกองค์การบริหารส่วนตำบล

1) ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้

ตัวชี้วัดนี้จะใช้ในการประเมินความเป็นอิสระทางการเงิน (Financial Dependence) และระดับการพึ่งพารายได้จากหน่วยงานภายนอก (รัฐบาล) ซึ่งสะท้อนถึง ความเปราะบางจากการพึ่งพารายได้จากแหล่งรายได้ภายนอก

ตารางที่ 5.4

ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลทำโอฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย : ร้อยละ

ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้	2552	2553	2554	2555	2556	เฉลี่ย 5 ปี
1. รายได้ที่จัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมด	4.39	7.56	4.56	3.93	7.39	5.56
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ต่อรายได้ทั้งหมด	69.76	71.87	84.28	78.44	79.45	76.76
3. รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมด	25.85	20.57	11.17	17.63	13.16	17.68

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลทำโอฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 5.4 ผลการวิเคราะห์ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลทำโอฐ สามารถสรุปได้ว่า ในช่วงปี 2552 - 2556 องค์การส่วนบริหารตำบลทำโอฐพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้มากที่สุด พึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุนรองลงมาเป็นอันดับที่สอง และพึ่งพารายได้ที่จัดเก็บเองในสัดส่วนน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ประเภทอื่นๆ

ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนตำบลทำโอฐมีสัดส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ต่อรายได้ทั้งหมดเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 69.76 ในปี 2552 เป็นร้อยละ 84.28 ในปี 2554 อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555 เป็นต้นมา สัดส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มลดลง ขณะที่สัดส่วนรายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลต่อรายได้ทั้งหมดก็มีแนวโน้มลดลงเช่นกัน โดยลดลงจากร้อยละ 25.85 ในปี 2552 เป็นร้อยละ 13.16 ใน

ปี 2556 แสดงว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐฟุ้งพารายได้จัดสรรจากรัฐบาลลดลง นอกจากนี้ สัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมดมีแนวโน้มเพิ่มจากร้อยละ 4.39 ของรายได้ทั้งหมดในปี 2552 เป็นร้อยละ 7.39 ในปี 2556 สูงกว่าค่าเฉลี่ยย้อนหลัง 5 ปี ซึ่งบ่งบอกว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐมีศักยภาพในการจัดเก็บรายได้เพิ่มมากยิ่งขึ้น

จากลักษณะโครงสร้างรายได้การฟุ้งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และรายได้จากเงินอุดหนุนเป็นหลัก ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐมีความเสี่ยงในการวางแผนการคลัง เนื่องจากไม่สามารถประมาณการรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ รายได้จากเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้อย่างแม่นยำ โดยจะได้รับรายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และอัตราการจัดสรรในแต่ละปี นอกจากนี้ ยังอาจได้รับผลกระทบจากปัจจัยภายนอก เช่น โครงการตามนโยบายของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงทางการเมือง การเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในภาพรวม ความล่าช้าในการโอนเงิน และการกำหนดวัตถุประสงค์ของการใช้เงิน เป็นต้น ดังนั้น อาจส่งผลให้ไม่สามารถนำเงินไปใช้ในการบริการสาธารณะได้ตรงตามความต้องการของประชาชนในพื้นที่

2) ตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากรและตัวชี้วัดรายได้ต่อผู้เสียภาษี

ตัวชี้วัดนี้จะใช้ในการประเมินขีดความสามารถทางการเงินในภาพรวมและประสิทธิภาพของการจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล

ตารางที่ 5.5

ตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากรและตัวชี้วัดรายได้ต่อผู้เสียภาษี องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556³

หน่วย : บาท/คน/ปี

	2552	2553	2554	2555	2556	เฉลี่ย 5 ปี
1. ตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากร						
1.1 รายได้รวมต่อประชากร	2,881	3,094	4,668	3,875	4,450	3,794
1.2 รายได้ที่จัดเก็บเองต่อประชากร	126	234	213	152	329	211
1.3 รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนต่อประชากร	745	636	521	683	586	634
2. ตัวชี้วัดรายได้ต่อผู้เสียภาษี						
2.1 รายได้รวมต่อผู้เสียภาษี	5,963	5,717	13,336	16,497	8,464	9,995
2.2 รายได้ที่จัดเก็บเองต่อผู้เสียภาษี	262	432	608	648	626	515
2.3 รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนต่อผู้เสียภาษี	1,542	1,176	1,489	2,909	1,114	1,646

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐที่มีจำนวนประชากร 15,956 คน (ข้อมูลประมาณการเบื้องต้น ปี 2556) สำหรับตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากรนั้น ถึงแม้ว่าจำนวนประชากรจะไม่สะท้อนฐานภาษี หรือผู้เสียภาษี ทั้งหมดแต่อาจใช้ประกอบการการตั้งเป้าหมายทางการคลังได้ เช่น การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ให้ครอบคลุมมากขึ้น โดยมีจำนวนรายได้ต่อประชากรสูงขึ้น หรือตั้งเป้าหมายเป็นเมืองที่มีกิจกรรมทาง เศรษฐกิจมากขึ้น โดยมีรายได้จัดเก็บต่อประชากรสูงขึ้นได้ โดยจำนวนผู้เสียภาษีในปีงบประมาณ 2556 จำนวน 8,464 ราย คิดเป็นร้อยละ 53 ของประชากรทั้งหมดในตำบล ซึ่งเมื่อนำมาใช้คำนวณตัวชี้วัดรายได้ต่อผู้เสียภาษี จะสามารถสะท้อนถึงฐานภาษี และผู้เสียภาษีในตำบลท่าอิฐได้ชัดเจนยิ่งขึ้น

จากตารางที่ 5.5 หากพิจารณารายได้รวมต่อประชากรจะพบว่า รายได้รวมต่อประชากรมี แนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีจาก 2,881 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 4,450 บาทต่อคนต่อปี ในปี 2556 และหากพิจารณารายได้รวมต่อผู้เสียภาษีพบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 5,963 บาทต่อคนต่อปีในปี 2552 เป็น

³เนื่องจากในปีงบประมาณ 2552 และ 2555 ข้อมูลประชากรที่ได้รับเป็นตัวเลขเดียวกันกับข้อมูลปีก่อนหน้า ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้ประมาณการข้อมูล ประชากรในช่วงเวลาสองปีดังกล่าวขึ้นมา

8,464 บาทต่อคนต่อไปในปี 2556 สะท้อนถึงประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ และโอกาสในการเพิ่มรายจ่าย เพื่อการจัดการบริหารสาธารณะและสวัสดิการให้ประชาชนได้มากขึ้น

ทั้งนี้ หากพิจารณารายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐิจัดเก็บเองต่อประชากรในพื้นที่ จะพบว่า รายได้ที่จัดเก็บเองต่อประชากรและรายได้ที่จัดเก็บเองต่อผู้เสียภาษีมีการขยายตัวเพิ่มขึ้นประมาณ 3 เท่า ในระหว่างปี 2552 และ 2556 ซึ่งเป็นทิศทางที่ดีสะท้อนถึงความพยายามในการจัดเก็บภาษีของตำบลทำอัฐิ ซึ่งสร้างโอกาสในการเพิ่มรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะและสวัสดิการให้ประชาชนเพิ่มขึ้น ในขณะที่รายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาลต่อประชากรและรายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนต่อผู้เสียภาษีมีแนวโน้มไม่แน่นอน ซึ่งบ่งบอกว่าตำบลทำอัฐิมีความเสี่ยงในการวางแผนทางการคลัง หากบางปีได้รับเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่ลดลง จนไม่สามารถนำไปจัดบริการให้กับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างเต็มที่

3) ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บเอง

ตัวชี้วัดนี้จะใช้ในการประเมินขีดความสามารถทางการเงินของตำบลจากรายได้ ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐิสามารถควบคุมได้ในเชิงนโยบายการจัดเก็บได้

ตารางที่ 5.6

ตัวชี้วัดรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐิจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย : ร้อยละ

ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้จัดเก็บเอง	2552	2553	2554	2555	2556	เฉลี่ย 5 ปี
1. ภาษีอากรต่อรายได้จัดเก็บเอง	55.51	59.31	66.82	55.59	77.82	63.01
2. ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาตต่อรายได้จัดเก็บเอง	28.24	22.51	22.34	24.79	13.57	22.29
3. รายได้จากทรัพย์สินต่อรายได้จัดเก็บเอง	11.98	6.46	8.67	15.82	7.46	10.08
4. รายได้เบ็ดเตล็ดต่อรายได้จัดเก็บเอง	4.27	11.72	2.17	3.80	1.15	4.62

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐิ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 5.6 เมื่อพิจารณารายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐิจัดเก็บเองจะพบว่า รายได้จากภาษีต่อรายได้ที่ตำบลทำอัฐิจัดเก็บเองมีสัดส่วนเพิ่มขึ้น จากร้อยละ 55.51 ในปี 2552 เป็นร้อยละ 77.82 ในปี 2556 ในขณะที่รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้เบ็ดเตล็ดต่อรายได้ที่จัดเก็บเองมีแนวโน้มลดลง

ทั้งนี้ ตัวชี้วัดรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐจัดเก็บทั้ง 4 ตัวข้างต้นสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการตัดสินใจเชิงนโยบายของผู้บริหาร และใช้ในการวางแผนการคลังของหน่วยงาน เนื่องจากเป็นรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐสามารถบริหารจัดการได้เอง ขณะที่รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้และรายได้จากเงินอุดหนุนส่วนเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยภายนอก เช่น นโยบายของรัฐบาล หรือหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ท้องถิ่น ซึ่งไม่สามารถควบคุมได้

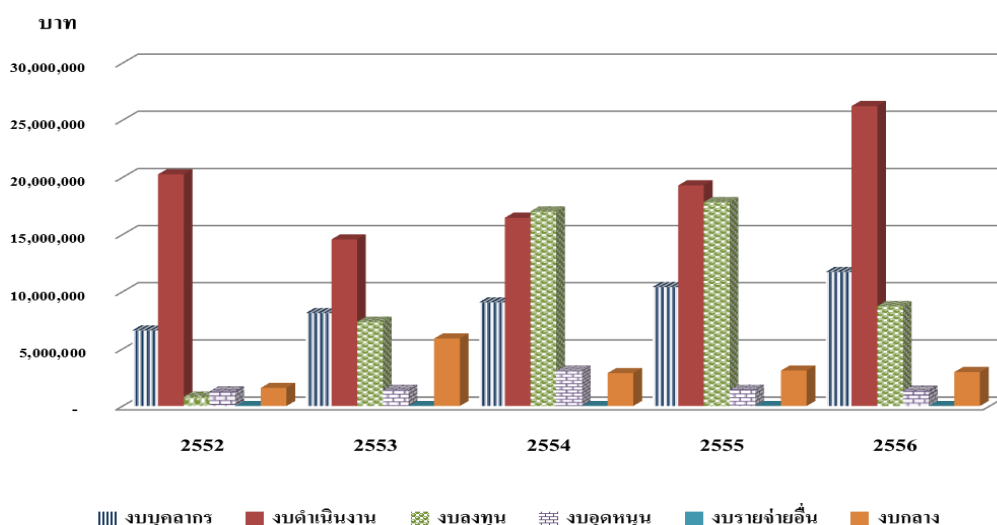
5.2.2 ด้านรายจ่าย

5.2.2.1 โครงสร้างรายจ่ายในภาพรวม

จากการศึกษาข้อมูลโครงสร้างรายจ่ายในภาพรวมขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ คณะผู้วิจัยพบว่าการจำแนกประเภทของรายจ่ายในงบประมาณตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนาการบริหารส่วนตำบล และรายจ่ายนอกงบประมาณในส่วนของรายจ่ายจากรายได้เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (ไม่ต้องจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย) มีข้อจำกัดบางประการ โดยไม่มีการจำแนกรายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน นอกจากนี้ รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจไม่สอดคล้องกับรายได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ ดังนั้น ในการศึกษาครั้งนี้จึงมิได้จำแนกโครงสร้างรายจ่ายออกเป็นรายจ่ายในงบประมาณและรายจ่ายนอกงบประมาณเอาไว้

แผนภูมิที่ 5.9

รายจ่ายจริงจำแนกตามหมวดรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556



ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

ตารางที่ 5.7

รายจ่ายจริงจำแนกตามหมวดรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย: บาท

รายจ่ายรวม	2552	2553	2554	2555	2556
1. งบบุคลากร	6,616,612	8,124,714	9,068,673	10,401,963	11,726,843
2. งบดำเนินการ	20,266,736	14,574,883	16,468,539	19,299,404	26,232,898
3. งบลงทุน	826,800	7,373,000	17,027,682	17,843,968	8,738,917
4. งบอุดหนุน	1,275,141	1,404,420	3,094,347	1,436,323	1,344,810
5. งบรายจ่ายอื่น	-	-	-	-	-
6. งบกลาง	1,590,908	5,909,545	2,886,197	3,104,296	2,973,341
รวม	30,576,197	37,386,561	48,545,438	52,085,955	51,016,809

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

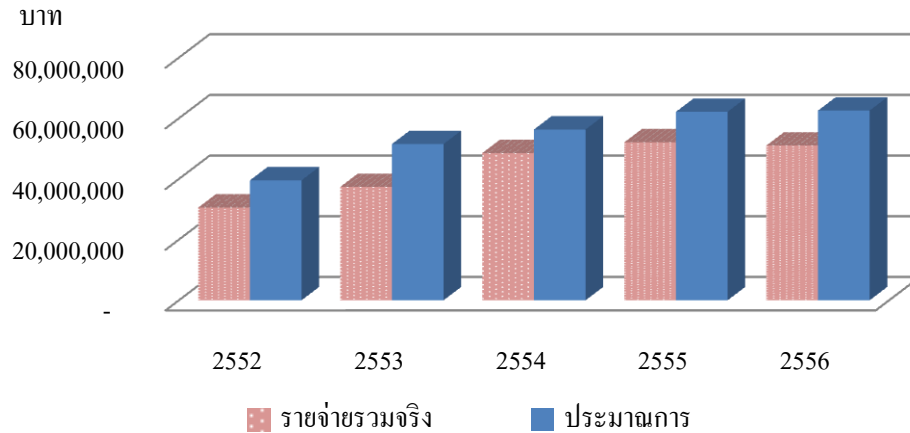
จากแผนภูมิที่ 5.9 และตารางที่ 5.7 ซึ่งแสดงถึงโครงสร้างรายจ่ายจริงขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐจำแนกตามหมวดรายจ่ายในช่วงปีงบประมาณ 2552-2556 สามารถสรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐส่วนใหญ่เบิกจ่ายรายจ่ายดำเนินการ (ได้แก่ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค) โดยมีการเบิกจ่ายเพิ่มขึ้นจาก 20.27 ล้านบาทในปี 2552 เป็น 26.23 ล้านบาทในปี 2556 รองมาเป็นรายจ่ายงบบุคลากร (ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว) โดยเพิ่มจาก 6.62 ล้านบาทในปี 2552 เป็น 11.73 ล้านบาทในปี 2556 ในส่วนเงินอุดหนุนพบว่ามีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน อย่างไรก็ตาม สัดส่วนรายจ่ายเพื่อการลงทุนดังกล่าวไม่ได้สะท้อนถึงการลงทุนทั้งหมดขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ เนื่องจากตำบลสามารถใช้จ่ายเงินนอกงบประมาณเพื่อการลงทุน โดยใช้จ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจและรายจ่ายจากเงินสะสมได้อีกทางหนึ่ง

5.2.2.2 เปรียบเทียบรายจ่ายจริงและประมาณการ

การประมาณการรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐจะพิจารณาจากรายได้ของตำบลเป็นหลัก โดยประมาณการด้านรายได้จะเป็นตัวกำหนดขนาดงบประมาณรายจ่ายส่วนในการจัดสรรงบประมาณในแผนงานด้านต่างๆจะพิจารณาจากค่าของงบประมาณจากส่วนงานต่าง ๆ และจากแผนพัฒนาระยะ 3 ปีของตำบล

แผนภูมิที่ 5.10

เปรียบเทียบรายจ่ายรวมจริงกับประมาณการขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ
ปีงบประมาณ 2552 - 2556



หมายเหตุ : ไม่รวมรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (เนื่องจากไม่ต้องจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย)

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากแผนภูมิที่ 5.10 จะเห็นได้ว่า ในปีงบประมาณ 2552 - 2556 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีแนวโน้มที่จะเบิกจ่ายต่ำกว่าประมาณการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายดำเนินการ เช่น ค่าใช้สอยที่ไม่สามารถเบิกได้ตามเป้าหมายให้เสร็จสิ้นในปีงบประมาณ ดังนั้น จึงมีการเบิกจ่ายเหลือมจายรายจ่ายดังกล่าวในปีงบประมาณถัดไป ซึ่งจะเป็นตัวชี้วัดประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินว่าเป็นไปตามเป้าหมายหรือไม่

5.2.2.3 การวิเคราะห์สถานะด้านรายจ่ายโดยใช้ตัวชี้วัด

ตัวชี้วัดรายจ่ายเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ผู้บริหารองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐสามารถนำมาใช้เป็นเป้าหมาย หรือตัวชี้วัดผลการดำเนินการตามกลยุทธ์หรือแนวทางที่กำหนดขึ้น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้จ่ายเงินงบประมาณในการจัดหาบริการสาธารณะและสวัสดิการให้กับประชาชน รวมถึงการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ พร้อมทั้งให้ความสำคัญกับสาขาเศรษฐกิจที่มีความสำคัญได้อย่างต่อเนื่อง พร้อมทั้งใช้พิจารณาว่า องค์การบริหารส่วนตำบลควรใช้จ่ายในแต่ละด้านมากน้อยเพียงใด จึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการวางแผนการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลที่สำคัญ

ในการศึกษานี้จะใช้ตัวชี้วัดรายจ่ายตามหมวดงบรายจ่าย ซึ่งแสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐให้ความสำคัญกับรายจ่ายหมวดใด และนำมาใช้ในการวางแผนการคลัง

ในอนาคต เพื่อกำหนดทิศทางของหมวดรายจ่ายแต่ละหมวด ทั้งนี้ ตัวชี้วัดดังกล่าวมีประโยชน์ในการพิจารณาแนวโน้มและการเปลี่ยนแปลงแนวโน้มของรายจ่ายจริงขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐในแต่ละปี เพื่อประกอบการจัดทำงบประมาณรายจ่าย และแผนระยะ 3 ปี ขององค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนเกณฑ์ที่ใช้วัดระดับความเหมาะสมของตัวชี้วัดอาจพิจารณาได้จากข้อมูลในอดีตว่าสัดส่วนดังกล่าวมีค่าสูงสุดในด้านใดเท่าใด และค่าสูงสุดดังกล่าวเกิดจากเหตุการณ์ชั่วคราว หรือถาวร ผลการเบิกจ่ายเมื่อเปรียบเทียบกับวงเงินงบประมาณสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการเบิกจ่ายหรือไม่ โดยอาจนำค่าสัดส่วนดังกล่าวมาใช้เป็นเป้าหมายในอนาคตได้ หรืออาจจะกำหนดเป้าหมายให้มีสัดส่วนเพิ่มขึ้น

ทั้งนี้ การวิเคราะห์สถานะด้านรายจ่ายโดยใช้ตัวชี้วัด ประกอบด้วย

1) ตัวชี้วัดรายจ่ายจำแนกตามหมวดงบประมาณซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงบทบาทและความสำคัญของรายจ่ายแต่ละหมวดรายจ่าย และ 2) ตัวชี้วัดรายจ่ายต่อประชากร และตัวชี้วัดรายจ่ายต่อผู้เสียภาษี โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1) ตัวชี้วัดรายจ่ายจำแนกตามหมวดงบประมาณ

ตัวชี้วัดนี้เป็นตัวชี้วัดที่ใช้ประเมินความเพียงพอและความเหมาะสมของงบประมาณในแต่ละหมวดงบประมาณ โดยงบบุคลากร⁴ และงบดำเนินการ⁵ เปรียบเสมือนเป็นต้นทุนและประสิทธิภาพในการจัดหาบริการสาธารณะ และถือเป็นงบประมาณรายจ่ายขั้นต่ำที่จำเป็น (รายจ่ายประจำ) หากงบบุคลากรและงบดำเนินการมีสัดส่วนที่สูง ย่อมสร้างแรงกดดันและความตึงตัวของสถานะทางการคลัง และอาจทำให้ห้องปฏิบัติการบริหารส่วนตำบลท่าอิฐต้องพิจารณาตัดลดงบลงทุนและงบอื่นที่ตัดลดได้ง่ายกว่า ทำให้โอกาสในการพัฒนาองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐลดลง ดังนั้น หากองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีความต้องการที่จะเพิ่มงบลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและเศรษฐกิจ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องควบคุมงบบุคลากรและงบดำเนินการ ทั้งนี้ การวิเคราะห์ตัวชี้วัดรายจ่ายจำแนกตามหมวดงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ในช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2556 สามารถสรุปได้ ดังนี้

⁴ งบบุคลากร หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานบุคคล ภาครัฐได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว และค่าจ้างลูกจ้าง สัญญาจ้างรวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นๆ ในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

⁵ งบดำเนินการ หมายถึง รายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายเพื่อการบริหารงานประจำ ได้แก่ รายจ่ายที่จ่ายในลักษณะค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค รวมถึงรายจ่ายที่กำหนดให้จ่ายจากงบรายจ่ายอื่นๆ ในลักษณะรายจ่ายดังกล่าว

ตารางที่ 5.8

ตัวชี้วัดรายจ่ายจำแนกตามหมวดรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย: ร้อยละ

หมวดงบรายจ่าย	2552	2553	2554	2555	2556
1. งบบุคลากร	21.64	21.73	18.68	19.97	22.99
2. งบดำเนินการ	66.28	38.98	33.92	37.05	51.42
3. งบลงทุน	2.70	19.72	35.08	34.26	17.13
4. งบอุดหนุน	4.17	3.76	6.37	2.76	2.64
5. งบรายจ่ายอื่น	-	-	-	-	-
6. งบกลาง	5.20	15.81	5.95	5.96	5.83
รวม	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 5.8 พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2552 - 2556 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ มีแนวโน้มสัดส่วนรายจ่ายงบบุคลากร งบดำเนินการ และงบอุดหนุนลดลง โดยในปีงบประมาณ 2556 มีสัดส่วนร้อยละ 22.99 51.42 และ 2.64 ตามลำดับ ส่วนแนวโน้มสัดส่วนรายจ่ายงบลงทุนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ในช่วงปีงบประมาณ 2553 – 2555 แต่กลับลดลงในปีงบประมาณ 2556

2) ตัวชี้วัดรายจ่ายต่อประชากร และตัวชี้วัดรายจ่ายต่อผู้เสียภาษี

ตัวชี้วัดนี้เป็นตัวชี้วัดที่ใช้ประเมินถึงปริมาณสินค้าและบริการสาธารณะ ความเพียงพอของบริการสาธารณะ และสะท้อนถึงต้นทุนของการจัดหาบริการสาธารณะ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความสามารถในการชำระค่าบริการสาธารณะของประชาชน

ตารางที่ 5.9

ตัวชี้วัดรายจ่ายองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย : บาท/คน/ปี

ตัวชี้วัดรายจ่าย	2552	2553	2554	2555	2556	เฉลี่ย 5 ปี
1. รายจ่ายรวมต่อประชากร	2,284	2,764	3,177	3,375	3,197	2,960
2. รายจ่ายรวมต่อผู้เสียภาษี	4,726	5,107	9,077	14,369	6,081	7,872

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

องค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐมีจำนวนประชากรรวม 15,956 คน (ปี 2556) สำหรับตัวชี้วัดรายจ่ายต่อประชากรนั้นมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจาก 2,284 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 3,197 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2556 ส่วนตัวชี้วัดรายจ่ายต่อผู้เสียภาษีมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน โดยเพิ่มขึ้นจาก 4,726 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 6,081 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2556 สะท้อนถึงการจัดหาบริการสาธารณะและสวัสดิการของตำบลทำอัฐที่ขยายตัวเพิ่มขึ้น

5.2.3 ด้านผลการคลัง

การวิเคราะห์ผลการคลังของท้องถิ่น ควรพิจารณาผลการคลังในงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณประกอบกับผลการคลังนอกงบประมาณ ซึ่งเป็นรายได้และรายจ่ายที่ไม่อยู่ในข้อบัญญัติงบประมาณ เนื่องจากตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยที่กำหนดให้ท้องถิ่นจัดทำงบประมาณรายจ่ายไม่เกินรายรับ ดังนั้น ผลการคลังในงบประมาณของท้องถิ่นจึงเกินดุลมาโดยตลอด แต่การเกินดุลดังกล่าวไม่ได้สะท้อนถึงผลการดำเนินงานทั้งหมดที่เกิดขึ้นจริง จึงควรพิจารณาผลการคลังนอกงบประมาณด้วย

ทั้งนี้ ผลการคลังรวมที่ อปท. จัดทำและรายงานในงบแสดงฐานะทางการเงินตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทยนั้น ไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม (รายการที่ 3 ของตารางที่ 5.10) ซึ่งเปรียบเสมือนผลการคลังของรัฐบาลที่ไม่รวมการใช้จ่ายจากเงินคงคลัง ทำให้การพิจารณารายจ่ายที่จำเป็นต่อการพัฒนา อปท. อยู่ในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลให้ อปท. ประเมินขีดความสามารถและความจำเป็นในการหารายได้เพื่อรองรับรายจ่ายเอาไว้สูงกว่าที่ควรจะเป็น รวมทั้งทำให้มีการใช้จ่ายจากเงินสะสมอย่างไม่เหมาะสม เช่น มีการตั้งประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายไว้ต่ำกว่าที่ควร แล้วจึงใช้รายจ่ายจากเงินสะสมในภายหลัง เป็นต้น

ดังนั้น คณะผู้วิจัยจึงได้พิจารณาถึง ผลการคลังรวมที่รวมรายจ่ายจากรายจ่ายจากเงินสะสม เพื่อให้สะท้อนถึง การดำเนินงานที่แท้จริงทั้งหมดของ อปท. (รายการที่ 6 ของตารางที่ 5.10)

ตารางที่ 5.10

ดุลการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย : บาท

รายการ	2552	2553	2554	2555	2556
1.ดุลการคลังในงบประมาณ (1.1-1.2)	8,003,048	4,459,552	22,776,177	7,714,108	19,993,805
1.1 รายได้จริงในงบประมาณ	38,579,245	41,846,113	71,321,615	59,800,062	71,010,614
1.2 รายจ่ายจริงในงบประมาณ	30,576,197	37,386,561	48,545,438	52,085,955	51,016,809
1.2.1 รายจ่ายประจำ	28,158,488	24,104,017	28,631,559	31,137,691	39,304,552
1.2.2 รายจ่ายลงทุน	826,800	7,373,000	17,027,682	17,843,968	8,738,917
1.2.3 งบกลาง	1,590,908	5,909,545	2,886,197	3,104,296	2,973,341
2.ดุลการคลังนอกงบประมาณ (ไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม) (2.1-2.2)	71,821	5,000	73,400	799,800	(63,500)
2.1 รายได้เงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์และรายได้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	2,269,551	11,927,019	7,765,000	22,694,185	90,418,940
2.2 รายจ่ายเงินอุดหนุนที่กำหนดวัตถุประสงค์และรายจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	2,197,730	11,922,019	7,691,600	21,894,385	90,482,440
3. ดุลการคลังรวม (ไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม) (1+2)	8,074,869	4,464,552	22,849,577	8,513,908	19,930,305
4. รายจ่ายจากเงินสะสม	19,640,612	23,602,635	24,290,355	10,889,665	4,259,674
5. ดุลการคลังนอกงบประมาณ (รวมรายจ่ายจากเงินสะสม)	-19,568,791	-23,597,635	-24,216,955	-10,089,855	-4,323,174
6. ดุลการคลังรวม (4=1+2+3)	-11,565,742	-19,138,083	-1,440,778	-2,375,747	15,670,631
6.1 รายได้จริงรวม	40,848,796	53,773,132	79,086,615	82,494,247	161,429,554
6.2 รายจ่ายจริงรวม	52,414,538	72,911,215	80,527,393	84,869,995	145,758,923
7. รายได้รวมสูงกว่ารายจ่ายรวม (ร้อยละ)	(22.07)	(26.25)	(1.79)	(2.80)	10.75
9. ทุนสำรองเงินสะสม					
เงินสะสมที่ตกเป็นทุนสำรองเงินสะสม (3×25%)	2,018,717	1,116,138	5,712,394	2,128,477	4,982,576
ทุนสำรองเงินสะสมต้นงวด	35,277,578	22,064,709	23,602,635	18,319,065	13,447,351
ทุนสำรองเงินสะสมปลายงวด	22,064,710	23,602,636	18,319,065	13,447,355	24,632,032

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 5.10 สรุปได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีผลการคลังในงบประมาณ (รายการที่ 1 ของตาราง) เกินดุลมาโดยตลอดในช่วงปีงบประมาณ 2552-2556 โดยเกินดุลเพิ่มจาก 8 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2552 มาเป็น 19.9 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556 ขณะที่ผลการคลังนอกงบประมาณ (ไม่รวมรายได้และรายจ่ายจากเงินสะสม) เกินดุลอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นปีงบประมาณ 2556 ที่ผลการคลังนอกงบประมาณขาดดุลเท่ากับ 63,500 บาท เนื่องจากตำบลมีการเบิกเงินเหลื่อมจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจาก ปีงบประมาณ 2555 มาเป็นปีงบประมาณ 2556 โดยทั้งรายได้และรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีแนวโน้ม เพิ่มขึ้นมาโดยตลอด โดยส่วนใหญ่มาจากโครงการเบี้ยยังชีพผู้สูงอายุที่มีการปรับเปลี่ยนตามนโยบายของรัฐบาล ภายใต้การนำของทั้งนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะและนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ที่เพิ่มรายจ่ายสวัสดิการสังคมให้กับ ผู้สูงอายุสำหรับสาเหตุที่รายจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพิ่มขึ้นสูงถึง 90.48 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556 เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีรายจ่ายเงินอุดหนุนเฉพาะกิจในโครงการก่อสร้างถนนจำนวน 73.87 ล้านบาท เมื่อรวมกับผลการคลังนอกงบประมาณที่เป็นรายจ่ายจากเงินสะสมจะพบว่า ดุลการคลังรวมทั้งหมดขาดดุลลดลงจาก 11.56 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 22.07 ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 2.4 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 2.80 ในปีงบประมาณ 2555 ยกเว้นปีงบประมาณ 2556 เพียงปีเดียวที่เกินดุลเท่ากับ 15.7 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 10.75

5.2.4 ด้านเงินสะสม

เงินสะสมเปรียบเสมือนเป็นกันชนทางการเงิน (Financial Buffer) เพื่อรองรับเหตุการณ์ภัยพิบัติที่มีความร้ายแรง หรือเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน และโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น ทั้งนี้ เงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ รายละเอียดตามตารางที่ 5.11 ดังนี้

ตารางที่ 5.11

เงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย : บาท

รายการ	2552	2553	2554	2555	2556
1. ยอดเงินสะสมคงค้างต้นงวด	35,277,578	22,064,709	23,602,635	18,319,065	13,447,351
อัตราการเปลี่ยนแปลง		(37.45)	6.97	(22.39)	(26.59)
บวก รายรับสูงกว่ารายจ่ายจริง	8,432,104	4,459,552	22,776,177	7,714,108	19,993,805
บวก รับคืนเงินเข้าบัญชีสะสม	53,296	199,580	1,930,000	235,988	457,391
บวก ปรับปรุงรายจ่ายค้างจ่าย (เบิกตัดปี)	37,896				
บวก ปรับปรุงเงินเหลือจ่ายเข้าบัญชีสะสม	18,944				
ลบ ปรับปรุงบัญชีเงินทุนสำรองสะสม	2,108,026	1,114,887	5,694,044	1,928,526	4,998,451
ลบ ปรับปรุงยอดลูกหนี้ภาษีบำรุงท้องที่	6,470	7,320	5,348	3,625	8,390
ลบ รายจ่ายจากเงินสะสม	19,640,612	1,998,998	24,290,355	10,889,655	4,259,674
2. ยอดเงินสะสมคงค้างปลายงวด	22,064,710	23,602,636	18,319,065	13,447,355	24,632,032
อัตราการเปลี่ยนแปลง		6.97	(22.39)	(26.59)	83.17

หมายเหตุ : ไม่รวมรายได้จากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ (เนื่องจากไม่ต้องจัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่าย)

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 5.11 ข้อมูลยอดเงินสะสมคงค้างขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ณ สิ้นปีงบประมาณ 2552 - 2556 แสดงให้เห็นว่าเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีแนวโน้มการขยายตัวที่เพิ่มขึ้น โดยเพิ่มจาก 22.1 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 24.6 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2556 อย่างไรก็ตามในช่วงปีงบประมาณ 2554 ยอดเงินสะสมคงค้างปลายงวดลดลงร้อยละ 22.39 เนื่องจากมีการนำเงินสะสมไปลงทุนในการสร้างตึกและอาคารของที่ว่าการองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ พร้อมกันนี้เนื่องจากตำบลท่าอิฐมีภูมิศาสตร์ที่มีความเสี่ยงต่อการเกิดปัญหาอุทกภัยเป็นประจำทุกปี จึงมีการนำเงินสะสมบางส่วนไปฟื้นฟูและบรรเทาให้กับผู้ประสบอุทกภัย

ตารางที่ 5.12

ตัวชี้วัดเงินสะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย : ร้อยละ

รายการ	2552	2553	2554	2555	2556
1. เงินสะสมที่สามารถนำมาใช้จ่ายได้ต่อรายได้รวม	57.19	56.40	25.69	22.49	34.69
2. เงินสะสมที่สามารถนำมาใช้จ่ายได้ต่อรายจ่ายรวม	72.16	63.13	37.74	25.82	48.28

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 5.12 หากพิจารณาถึงความยืดหยุ่นในการนำเงินสะสมที่สามารถใช้จ่ายได้ในแต่ละปี โดยเปรียบเทียบกับรายได้จริงในปีนั้น พบว่า มีสัดส่วนลดลงจากร้อยละ 57.19 ในปีงบประมาณ 2552 เป็นร้อยละ 34.69 ในปีงบประมาณ 2556 ซึ่งแสดงว่าองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีรายได้ในสัดส่วนที่สูงขึ้นเพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายในการบริการสาธารณะ จึงมีการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายลดลง ในทำนองเดียวกัน อัตราส่วนเงินสะสมที่สามารถนำมาใช้จ่ายได้ต่อรายจ่ายรวมก็มีแนวโน้มลดลงเช่นกัน เนื่องจากที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม หากในอนาคตองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีรายได้ลดลง ก็มีแนวโน้มที่จะนำเงินสะสมมาใช้จ่ายเพิ่มขึ้น ดังนั้น อัตราส่วนดังกล่าวก็อาจเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ ระดับเงินสะสมอยู่ในระดับที่เพียงพอจะสามารถใช้เพื่อจัดให้บริการสาธารณะ หรือเพื่อการลงทุนในช่วงเวลาที่มีความจำเป็นได้ และมีเงินสะสมอยู่ในระดับที่แสดงถึงความสามารถในการรับมือกับเหตุการณ์หรือภาวะฉุกเฉินที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ (Financial Buffer) เช่น ภัยธรรมชาติ และ โรคระบาด เป็นต้น

5.2.5 การวิเคราะห์งบดุลด้วยตัวชี้วัด

การวิเคราะห์งบการเงินในกรณีของ อบต. คือ การวิเคราะห์งบแสดงฐานะทางการเงินคลัง ในหัวข้อ 5.2.1 – 5.2.4 ซึ่งได้มีการคำนวณตัวชี้วัดด้านการคลัง เพื่อประเมินสถานะทางการเงินในแต่ละด้าน โดยส่วนใหญ่เป็นตัวชี้วัดที่ใช้ในการพิจารณา 1) ความเป็นอิสระทางการเงิน เช่น รายได้ที่ตำบลจัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมด รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ต่อรายได้ทั้งหมด และรายได้เงินอุดหนุนต่อรายได้ทั้งหมด เป็นต้น 2) จิตความสามารถทางการเงิน เช่น รายได้ที่ตำบลจัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมด รายได้รวมต่อประชากร รายได้รวมต่อผู้เสียภาษี เงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพันต่อรายได้ และ เงินสะสมที่ปราศจากภาระผูกพันต่อรายจ่าย เป็นต้น 3) ความเพียงพอของบริการสาธารณะ เช่น รายจ่ายต่อประชากร เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การวิเคราะห์ตัวชี้วัดดังกล่าวยังคงขาดในส่วนของตัวชี้วัดสภาพคล่องทางการเงิน

ดังนั้น การวิเคราะห์งบดุลด้วยตัวชี้วัดในหัวข้อนี้จะเป็นการพิจารณาและวิเคราะห์งบดุลด้วยตัวชี้วัดทางการเงิน ซึ่งเป็นการวิเคราะห์สภาพคล่องขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

5.2.5.1 การวิเคราะห์ห้บดุลด้วยตัวชี้วัดทางการเงิน

การวิเคราะห์ห้บดุลด้วยตัวชี้วัดทางการเงิน ซึ่งเป็นการวิเคราะห์สภาพคล่องขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ประกอบด้วย 4 ตัวชี้วัด ได้แก่ 1) สัดส่วนทรัพย์สินหมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียน (Current Ratio) 2) สัดส่วนเงินสดต่อหนี้สินหมุนเวียน (Cash Ratio) 3) สัดส่วนหนี้สินหมุนเวียนต่อรายได้รวม (Current Liabilities) และ 4) สัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นต่อรายได้จัดเก็บเอง (Tax Receivable Ratio) โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ตารางที่ 5.13

การวิเคราะห์ห้บดุลด้วยตัวชี้วัดทางการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย : เท่า

ตัวชี้วัดทางการเงิน	2552	2553	2554	2555	2556
1. สัดส่วนทรัพย์สินหมุนเวียนต่อหนี้สินหมุนเวียน (Current Ratio) และสัดส่วนเงินสดต่อหนี้สินหมุนเวียน (Cash Ratio) ⁶	15.96	6.88	5.14	10.93	10.62
2. สัดส่วนหนี้สินหมุนเวียนต่อรายได้รวม (Current Liabilities)	0.07	0.17	0.13	0.08	0.08
3. สัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่นต่อรายได้จัดเก็บเอง (Tax Receivable Ratio)	0.004	0.002	0.001	0.008	0.001

หมายเหตุ : ตัวชี้วัดทางการเงินอื่นๆ จะปรากฏอยู่ในการวิเคราะห์สถานะทางการเงินตามหัวข้อต่างๆ

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 5.13 การประเมินสภาพคล่องทางการเงินในระยะสั้นขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐด้วยตัวชี้วัดทางการเงินพบว่า ตำบลท่าอิฐมีอัตราส่วนทุนหมุนเวียน (Current Ratio) และอัตราส่วนเงินสด (Cash Ratio) อยู่ในระดับสูง สะท้อนถึงสภาพคล่องทางการเงินสำหรับการปฏิบัติงานประจำวันที่สูง และขีดความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้นที่สูง และมีอัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียน (Current Liabilities) ที่ต่ำ สะท้อนถึงความคล่องตัวของตำบลท่าอิฐในการบริหารสภาพคล่องทางการเงินเพื่อการจัดบริการด้านต่าง ๆ นอกเหนือจากการชำระหนี้ระยะสั้น รวมทั้งมีสัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่น (Tax Receivable Ratio) อยู่ในระดับต่ำ

⁶อัตราส่วนทุนหมุนเวียน(Current Ratio) และอัตราส่วนเงินสด (Cash Ratio) มีค่าเดียวกัน เนื่องจากสินทรัพย์หมุนเวียนของตำบลท่าอิฐมีเพียงเงินสดประการเดียว

แสดงให้เห็นว่าตำบลทำโอฐมีความสามารถในการติดตามทวงถามการชำระหนี้ภาษีอากรซึ่งเป็นปัจจัยที่สะท้อนให้เห็นว่าระบบบริหารจัดการเก็บภาษีขององค์การบริหารส่วนตำบลทำโอฐมีประสิทธิภาพ

5.2.5.2 การวิเคราะห์ทรัพย์สิน

การวิเคราะห์ทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลทำโอฐพิจารณาจำแนกออกตามประเภทของทรัพย์สิน ได้แก่ สังกหามทรัพย์ และอสังหามทรัพย์ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

ตารางที่ 5.14

การวิเคราะห์ทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลทำโอฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย : บาท

	2552	2553	2554	2555	2556
ทรัพย์สินรวม	63,043,752	63,593,213	80,648,301	91,685,588	96,352,776
อัตราการเปลี่ยนแปลง		0.87	26.82	13.69	5.09
1. อสังหามทรัพย์	35,427,006	35,427,006	50,625,006	52,607,006	52,914,006
อัตราการเปลี่ยนแปลง		-	42.90	3.92	0.58
- ที่ดิน	24,788,505	24,778,505	24,778,505	24,778,505	24,778,505
- อาคาร	10,578,501	10,578,501	25,776,501	27,758,501	27,758,501
- อื่นๆ	60,000	60,000	60,000	60,000	367,000
2. สังกหามทรัพย์	27,616,746	28,166,207	30,023,295	39,078,582	43,438,770
อัตราการเปลี่ยนแปลง		1.99	6.59	30.16	11.16
- ครุภัณฑ์	26,759,031	27,308,492	29,165,580	38,191,867	42,280,996
- อื่นๆ	857,715	857,715	857,715	886,715	1,157,774

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลทำโอฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 5.14 แสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทำโอฐมีทรัพย์สินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องในช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2556 โดยทรัพย์สินรวมมีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากจำนวน 63,043,752 บาท ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 96,352,776 บาท ในปีงบประมาณ 2556 ทั้งนี้ ทรัพย์สินส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินประเภทอสังหามทรัพย์ในหมวดที่ดินและอาคารเป็นสำคัญ โดยในปีงบประมาณ 2554 อสังหามทรัพย์ประเภทอาคารเพิ่มขึ้นเป็น 25,776,501 บาท เนื่องจากการก่อสร้างตึกอาคารที่ทำการขององค์การบริหารส่วนตำบลทำโอฐใหม่ จึงทำให้สินทรัพย์ประเภทดังกล่าวเพิ่มขึ้น ในขณะที่สังหามทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นยานพาหนะและเครื่องมือ เครื่องใช้และอุปกรณ์สำนักงาน

ตารางที่ 5.15

การวิเคราะห์ทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ปีงบประมาณ 2552 - 2556

หน่วย : บาท/คน/ปี

	2552	2553	2554	2555	2556
1. ทรัพย์สินรวมต่อประชากร	4,709	4,702	5,279	5,942	6,039
2. อสังหาริมทรัพย์ต่อประชากร	2,646	2,619	3,314	3,409	3,316
3. สังหาริมทรัพย์ต่อประชากร	2,063	2,083	1,965	2,533	2,722

ที่มา : องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

จากตารางที่ 5.15 แสดงให้เห็นว่า ทรัพย์สินรวมต่อประชากรขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยเพิ่มขึ้นจาก 4,709 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2552 เป็น 6,039 บาทต่อคนต่อปี ในปีงบประมาณ 2556 พร้อมกันนี้องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีทรัพย์สินและการลงทุนในที่ดิน อุปกรณ์เครื่องมือและโครงสร้างพื้นฐานต่างๆเพิ่มขึ้น สะท้อนถึงโอกาสและความเพียงพอในการให้บริการและจัดสวัสดิการให้กับประชาชนพร้อม ๆ กับการพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโตได้อย่างยั่งยืน อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐควรให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินด้วย โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนใหญ่

5.3 แนวทางการวางแผนการคลัง

จากการวิเคราะห์ฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีแนวโน้มของสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองต่อรายได้รวมสูงขึ้น ในขณะที่การพึ่งพารายได้จากรัฐบาลในส่วนของเงินอุดหนุนมีแนวโน้มลดลง นอกจากนี้ ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ต่อหัวและการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายต่อหัวขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม จำนวนและอัตราส่วนของเงินสะสมต่อรายได้และรายจ่ายมีความผันผวนในช่วงที่ผ่านมา อันเป็นผลมาจากการนำเงินสะสมไปใช้ในการลงทุนสร้างอาคารที่ทำการขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ทั้งนี้ จากผลการวิเคราะห์ดังกล่าวสามารถนำมาสรุปเป็นแนวทางการวางแผนทางการเงินที่เหมาะสมขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐได้ดังนี้

5.3.1 ด้านรายได้

การจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐเริ่มมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น เห็นได้จากสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองต่อรายได้รวมมีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้น และอยู่ในระดับสูงกว่าค่าเฉลี่ย

ขององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวน 5,508 แห่ง (องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐอยู่ที่ร้อยละ 5.56 ของรายได้รวม และองค์การบริหารส่วนตำบลทั้งหมดเฉลี่ยในปีงบประมาณ 2556 อยู่ที่ร้อยละ 4.36 ของรายได้รวม⁷) สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการหารายได้ของตนเองที่เพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตาม สัดส่วนดังกล่าวยังถือว่าอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมด ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐจึงควรพิจารณาแนวทางการขยายฐานภาษีในพื้นที่ตนเองเป็นอันดับแรก เพื่อให้สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยเร่งพัฒนาระบบแผนที่ภาษีแบบอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐอยู่ระหว่างการพัฒนาบบดังกล่าว) รวมถึงการพิจารณานำทรัพย์สินประเภทที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐมาใช้ประโยชน์ในการหารายได้ เช่น การจัดตลาดนัด หรือการก่อสร้างอาคารที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

การประมาณการรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ โดยเฉพาะในส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ รวมถึงรายได้จากเงินอุดหนุนยังคงมีความคลาดเคลื่อนกับรายได้ที่ได้รับจริง ดังนั้น องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐควรมีการปรับปรุงวิธีการในการประมาณการให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง โดยอาศัยปัจจัยที่สะท้อนความสามารถในการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในแต่ละปีหรือสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคมากยิ่งขึ้นซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐควรมีการสร้างกระบวนการติดต่อและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อคอยติดตามข้อมูลและแนวโน้มสถานการณ์ด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละปี และนำมาใช้ประกอบการวางแผนการคลังและงบประมาณต่อไป

ทั้งนี้ ในส่วนของการประมาณการรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐจัดเก็บเองมักเกิดความผันผวนในกรณีของรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งถือเป็นรายได้หลักที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐจัดเก็บได้เอง ซึ่งหากมีการพัฒนาระบบแผนที่ภาษีแบบอิเล็กทรอนิกส์และมีการนำมาใช้ประโยชน์ได้มากยิ่งขึ้น จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐสามารถประมาณการรายได้ในส่วนนี้ได้แม่นยำมากขึ้นจากฐานภาษีที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์

5.3.2 ด้านรายจ่าย

โครงสร้างรายจ่ายในงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ ประกอบด้วยรายจ่ายด้านงบดำเนินการและงบบุคลากรเป็นสำคัญในขณะที่ยังคงลงทุนได้มีการปรับเพิ่มสูงขึ้นมากในปีงบประมาณ 2554 - 2555 (ร้อยละ 35.08 และ 34.26 ตามลำดับ) แต่กลับลดลงอย่างมากในปีงบประมาณ 2556 (ร้อยละ 17.1) ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐควรมีการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำหรือเพดานของการจัดสรรงบประมาณ

⁷แหล่งที่มา : ส่วนระบบสถิติการคลัง สำนักนโยบายการคลัง

ในแต่ละด้านตามแนวทางการพัฒนาพื้นที่ในระยะปานกลาง โดยเฉพาะสัดส่วนงบลงทุนขั้นต่ำในแต่ละปี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำโครงสร้างงบประมาณที่สามารถตอบสนองความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างพอเพียง

5.3.3 ด้านทรัพย์สิน

เงินสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นในปีงบประมาณ 2554 - 2555 ที่ลดลงจากการนำเงินสะสมไปใช้ในการสร้างอาคารที่ทำการของ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ในขณะที่สัดส่วนเงินสะสมที่สามารถนำมาใช้จ่ายได้ต่อรายได้รวมและ ต่อรายจ่ายรวมอยู่ในระดับร้อยละ 34.69 และ 48.28 ตามลำดับในปีงบประมาณ 2556 ซึ่งถือเป็นสัดส่วนที่สูงและ มีความมั่นคง อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐควรมีการวางแผนการบริหารเงินสะสมที่อาจเกิดการ เปลี่ยนแปลงในระหว่างปีให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม และสามารถรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินได้ โดยเฉพาะ ภัยธรรมชาติ เนื่องจากองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐตั้งอยู่ในพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายจากเหตุการณ์อุทกภัย บ่อยครั้ง

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ในสัดส่วนที่สูงกว่าร้อยละ 50 ของทรัพย์สินทั้งหมด และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการก่อสร้างอาคารที่ทำการในช่วงที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐยังมีอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินที่มีมูลค่ากว่า 24.8 ล้านบาท ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐควรพิจารณาแนวทางในการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์จากทรัพย์สินที่ตนเอง มีอยู่เพื่อเป็นการสร้างรายได้และความสามารถในการจัดหาบริการสาธารณะของตนเองในอนาคตด้วย เช่น การจัดพื้นที่ตลาดนัด หรือการสร้างอาคารที่อยู่อาศัยสำหรับประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ การดำเนินการ ดังกล่าวจะเป็นการรองรับการขยายตัวของความเป็นเมืองและการก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้ามหานครสายสีม่วงที่อยู่ในพื้นที่ ท่าอิฐ เพื่อให้องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐได้รับประโยชน์จากการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวได้อย่างเต็มที่

5.4 ปัญหา อุปสรรค และปัจจัยแห่งความสำเร็จ

จากการวิเคราะห์ฐานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐพบว่าองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีศักยภาพในการจัดเก็บรายได้ด้วยตนเองในระดับหนึ่ง แต่ยังมีปัญหาทางด้านการคลัง เช่น องค์การบริหาร ส่วนตำบลท่าอิฐตั้งอยู่ในพื้นที่ที่มีความเสี่ยงในการประสบปัญหาอุทกภัยเป็นประจำทุกปี เป็นสาเหตุให้เกิดการ จำขาดเงินสะสมเพื่อนำไปบรรเทาปัญหาดังกล่าวเป็นประจำ ซึ่งอาจนำไปสู่การขาดสภาพคล่องของท้องถิ่น ในอนาคต

เพื่อให้ผู้บริหารขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐทราบถึงการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในและ ภายนอกองค์กร ทั้งสิ่งที่ได้เกิดขึ้นแล้วและมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น รวมถึงผลกระทบจาก

การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ที่มีผลต่อองค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐนำไปสู่การพัฒนาความสามารถในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและให้สอดคล้องกับบริบทแห่งความเป็นจริงขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐจึงจำเป็นต้องจัดทำการวิเคราะห์และประเมินสถานภาพ (SWOT Analysis) เพื่อวิเคราะห์จุดแข็ง (Strength) จุดอ่อน (Weakness) โอกาส (Opportunities) และภัยคุกคาม (Threat) ของการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ และนำข้อมูลเหล่านี้ไปใช้ในการกำหนดกลยุทธ์เพื่อพัฒนาความสามารถในการบริหารจัดการการคลังท้องถิ่นต่อไป การจัดทำ SWOT Analysis ในครั้งนี้ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐในการระดมสมองและให้คำแนะนำพร้อมทั้งความคิดเห็นจากการประชุมเชิงปฏิบัติการ ซึ่งสามารถสรุปได้ดังนี้

5.4.1 การวิเคราะห์ปัจจัยภายใน

การวิเคราะห์ปัจจัยภายในเป็นการวิเคราะห์หาจุดแข็งและจุดอ่อนของการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐซึ่งเป็นสภาพความเป็นจริงที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐเป็นอยู่ในปัจจุบันและเป็นปัจจัยที่สามารถควบคุมได้ด้วยตนเองโดยพิจารณาปัจจัยทางด้านบุคลากร ปัจจัยทางการจัดสรรงบประมาณ ปัจจัยทางด้านครุภัณฑ์และปัจจัยเชิงระบบการบริหารจัดการ

5.4.1.1 จุดแข็ง (Strength)

1) ปัจจัยทางด้านบุคลากร ได้แก่

- บุคลากรมีทักษะและประสบการณ์สูง
- บุคลากรเป็นคนที่มีความเข้าใจในลักษณะเฉพาะขององค์การบริหาร

ส่วนตำบลทำอิฐ

- การเมืองท้องถิ่นมีเสถียรภาพ ทำให้นโยบายมีความต่อเนื่อง
- บุคลากรมีความสนใจและการประสานงานที่ดีในการนำเสนอโครงการเพื่อขอรับ

จัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาท้องถิ่น

2) ปัจจัยทางการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่

- มีเงินสะสมเพียงพอในการรับรองเหตุฉุกเฉินทุกปี
- มีสภาพคล่องทางการเงินสูง
- งบประมาณรายจ่ายในส่วนของงบลงทุนสามารถเบิกจ่ายได้ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้

3) ปัจจัยทางด้านครุภัณฑ์ ได้แก่

- มีฐานข้อมูล เช่น แผนที่ภาษี ที่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี

โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการพัฒนาแผนที่ภาษีให้เป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์

4) ปัจจัยเชิงระบบการบริหารจัดการ ได้แก่

- การตรวจสอบการเงินเป็นไปอย่างโปร่งใส
- มีการเผยแพร่ข้อมูลทางการคลังให้ประชาชนได้รับรู้
- มีการจัดทำรายงานทางการคลังและนำเสนอให้แก่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ตามรูปแบบและภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

ตามรูปแบบและภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

5.4.1.2 จุดอ่อน (Weaknesses)

1) ปัจจัยทางด้านบุคลากร ได้แก่

• บุคลากรมีจำนวนไม่เพียงพอต่อปริมาณงาน โดยเฉพาะภารกิจที่อยู่ระหว่างการพัฒนา ระบบ เช่น การจัดทำข้อมูลการคลังในระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดไว้ และการปรับปรุงแผนที่ภาษี เป็นต้น

- พนักงานจ้างมีข้อจำกัดในการพัฒนาความรู้ความสามารถเพื่อนำมาใช้ในการทำงาน

2) ปัจจัยทางการจัดสรรงบประมาณ ได้แก่

• การประมาณการรายได้มีความคลาดเคลื่อน เนื่องจากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้มีหนังสือคำสั่งให้การจัดทำประมาณการรายได้โดยการนำรายได้จริงในปีก่อนมาเป็นฐานในการประมาณการ

• การประมาณการรายจ่ายมีความคลาดเคลื่อนโดยมีแนวโน้มที่งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการจะสูงกว่าที่ประมาณการไว้ ทำให้เกิดการโอนงบประมาณระหว่างรายการ อย่างไรก็ดีงบประมาณรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงทั้งหมดจะไม่เกินวงเงินงบประมาณที่ตั้งไว้

3) ปัจจัยทางด้านครุภัณฑ์ ได้แก่

• ขาดแคลนคอมพิวเตอร์

• ระบบอินเทอร์เน็ตไม่เสถียร ทำให้ไม่สามารถกรอกข้อมูลลงในระบบอินเทอร์เน็ตได้อย่างมีประสิทธิภาพ

• ค่าใช้จ่ายในการบำรุงซ่อมแซมสูงซึ่งเป็นภาระทางการคลัง เช่น ค่าซ่อมแซมรถเก็บขยะ เป็นต้น

4) ปัจจัยเชิงระบบการบริหารจัดการ ได้แก่

• ระบบการคลังแบบอิเล็กทรอนิกส์ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มรูปแบบ

• การเผยแพร่ข้อมูลด้านการคลังยังไม่เพียงพอ เช่น ข้อมูลบนเว็บไซต์ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐไม่มีการปรับปรุงให้เป็นข้อมูลล่าสุด ทำให้ประชาชนเข้าถึงข้อมูลด้านการคลังได้ยาก

5.4.2 การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอก

การวิเคราะห์ปัจจัยภายนอกเป็นการวิเคราะห์หาโอกาสและอุปสรรคที่ส่งผลต่อการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ซึ่งเป็นปัจจัยที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐไม่สามารถควบคุมได้ด้วยตนเอง โดยพิจารณาจากปัจจัยเชิงนโยบายและการเมือง ปัจจัยจากภาวะเศรษฐกิจ ปัจจัยทางสังคม และปัจจัยจากเทคโนโลยี

5.4.2.1 โอกาส(Opportunities)

1) ปัจจัยเชิงนโยบายและการเมือง ได้แก่

- รัฐบาลมีนโยบายในการส่งเสริมการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น รวมทั้งมีนโยบายส่งเสริมอื่น ๆ ให้ อบต. สามารถบริหารจัดการได้โดยตนเอง
- การก้าวเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน (AEC) จะทำให้มีโอกาสในการพัฒนาพื้นที่เพื่อรองรับแรงงานจากประเทศเพื่อนบ้านที่จะเข้ามาทำงานในบริเวณใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานคร
- ในอนาคตจะมีสถานีรถไฟของรถไฟฟ้ามหานครสายสีแดงตั้งอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐส่งผลให้ราคาที่ดินสูงขึ้นและมีจำนวนหมู่บ้านจัดสรรเพิ่มขึ้น ทำให้การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดินในอนาคตมีแนวโน้มที่จะสูงขึ้น

2) ปัจจัยจากสถานะเศรษฐกิจ ได้แก่

- การจัดสรรรายได้จากส่วนกลางมีแหล่งที่มาซึ่งมีความชัดเจน ทำให้สามารถนำรายได้ดังกล่าวไปใช้ในการดำเนินโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องได้ทันที
- การขยายตัวของพื้นที่ทำธุรกิจที่สืบเนื่องมาจากโครงการรถไฟฟ้ามหานครสายสีแดง ส่งผลให้การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้ายมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้น

3) ปัจจัยทางสังคม ได้แก่

- มีการย้ายถิ่นฐานของแรงงานต่างด้าวเข้ามาในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ
- องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐเป็นตำบลमानฉันท์ ทำให้มีโอกาสในการพัฒนาพื้นที่เพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ซึ่งเป็นโอกาสในการสร้างรายได้ของประชากรในพื้นที่และองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

4) ปัจจัยจากเทคโนโลยี ได้แก่

- อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีแบบอิเล็กทรอนิกส์ ซึ่งหากทำแล้วเสร็จจะทำให้ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีเพิ่มสูงขึ้น

5.4.2.2 อุปสรรค (Threats)

1) ปัจจัยเชิงนโยบายและการเมือง ได้แก่

- มีการจัดเลือกตั้งในส่วนที่เกี่ยวข้องกับรัฐบาลส่วนกลางบ่อยครั้ง ทำให้การส่งเสริมนโยบายขาดความต่อเนื่อง
- มาตรฐานการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินแตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ ส่งผลให้ไม่สามารถนำผลการตรวจสอบดังกล่าวมาใช้เปรียบเทียบกับองค์การบริหารส่วนตำบลอื่น ๆ ในพื้นที่ใกล้เคียงได้
- ราคาที่ดินสูงขึ้น ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีโอกาสในการครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยลดน้อยลง

2) ปัจจัยจากสถานะเศรษฐกิจ ได้แก่

- ภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลง ส่งผลให้รายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐทั้งในส่วนจากรายได้จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุนมีจำนวนลดน้อยลง
- องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถกำหนดประเภทภาษีใหม่ได้โดยตนเอง เนื่องจากมีข้อจำกัดทางด้านกฎหมาย
- องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถกู้เงินได้ เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีการจัดทำระเบียบของกระทรวงมหาดไทยขึ้นมารองรับ
- ความไม่ชัดเจนในข้อกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลัง เช่น การบริหารจัดการเงินสะสม และการจัดกิจกรรมหรือโครงการเป็นต้น ทำให้เกิดปัญหาในกระบวนการตีความตามข้อกฎหมาย และเสียโอกาสในการทำประโยชน์ต่อท้องถิ่น

3) ปัจจัยทางสังคม ได้แก่

- เป็นพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยเป็นประจำ จึงจำเป็นต้องเตรียมงบประมาณส่วนหนึ่งไว้รองรับปัญหาเป็นประจำทุกปี ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐสูญเสียโอกาสในการนำเงินดังกล่าวไปใช้ในการลงทุนเพื่อพัฒนาท้องถิ่นด้านอื่นๆ
- การขยายตัวของจำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นอย่างรวดเร็ว จนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่สามารถรับมือได้อย่างทันท่วงที
- การย้ายถิ่นฐานของแรงงานต่างด้าวและประชากรแฝง ทำให้เกิดปัญหาต่าง ๆ เช่น จำนวนอาชญากรรมในพื้นที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐเพิ่มสูงขึ้น ต้นทุนในการให้บริการสาธารณะสูงขึ้น แต่ไม่สามารถจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมได้เท่าที่ควร

4) ปัจจัยจากเทคโนโลยี ได้แก่

- การโอนเงินผ่านระบบ GFMS (ในปัจจุบันมีเพียงภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนกระจายอำนาจ เท่านั้นที่โอนผ่านระบบนี้) ยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากยังไม่สามารถโอนเงินเข้าบัญชีออมทรัพย์ขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐได้โดยตรง

5.5 การประเมินสถานภาพ และการกำหนดกลยุทธ์

ผลวิเคราะห์สถานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐในปัจจุบัน สามารถนำมาประยุกต์ในการศึกษาหาแนวทางเพื่อพัฒนาสถานะทางการคลัง โดยมี 3 ขั้นตอน คือ 1) นำผลวิเคราะห์เบื้องต้นมาสรุปเป็นตารางประเมินสถานภาพปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ โดยการให้คะแนนถ่วงน้ำหนัก 2) การนำผลลัพธ์ในข้อ 1) มาใช้ในการประเมินกลยุทธ์ที่มีความโดดเด่น และ 3) การนำผลวิเคราะห์ของข้อ 2) มาปรับใช้ในการหาเครื่องมือเพื่อพัฒนาขีดความสามารถทางการคลัง (TOWS) โดยมุ่งเน้นไปยังกลยุทธ์ที่มีความโดดเด่น เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ในการให้ความช่วยเหลือทางการคลังต่อไป

5.5.1 การประเมินสถานภาพปัจจุบันขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ

การประเมินสถานภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐจะช่วยบ่งบอกถึงสภาพการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐในปัจจุบันว่าเป็นอย่างไร มีจุดแข็งหรือจุดอ่อนอย่างไร และมีโอกาสหรืออุปสรรคเพียงใด นอกจากนี้ ยังช่วยกำหนดตำแหน่งเชิงกลยุทธ์ขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐเพื่อนำไปสู่การวางแผนยุทธศาสตร์ต่อไปด้วยวิธีการวิเคราะห์สถานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐจะมีการดำเนินการ 2 ขั้นตอน คือการให้น้ำหนัก (Weight) กับปัจจัยในด้านเดียวกัน และการให้คะแนนระดับความสำคัญ

การให้น้ำหนัก (Weight) กับปัจจัยในด้านเดียวกัน เป็นการวิเคราะห์สถานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐโดยจะกำหนดน้ำหนักคะแนนของปัจจัยภายใน (จุดแข็งและจุดอ่อน) รวมกันเท่ากับ 1.00 คะแนน และปัจจัยภายนอก (โอกาสและอุปสรรค) รวมกันเท่ากับ 1.00 คะแนน การให้น้ำหนักกับปัจจัยในด้านเดียวกัน เริ่มจากการคัดเลือกปัจจัยที่สำคัญที่สุดของแต่ละด้าน (ในกรณีของจุดแข็งและจุดอ่อน คือ ด้านบุคลากร ด้านงบประมาณ ด้านทรัพยากรและด้านวิธีการปฏิบัติงาน ในกรณีของโอกาสและอุปสรรค คือ ด้านนโยบายและการเมือง ด้านเศรษฐกิจ ด้านสังคม วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม และด้านเทคโนโลยี) และนำปัจจัยเหล่านั้นมาจัดลำดับความสำคัญ และให้ค่าน้ำหนักกับปัจจัยที่มีความสำคัญเรียงจากมากไปน้อยตามลำดับ

การให้คะแนนระดับความสำคัญจะพิจารณาในแต่ละปัจจัยของจุดแข็ง จุดอ่อน โอกาส และอุปสรรค ว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐให้ความสำคัญต่อบ้างปัจจัยนั้น ๆ ในระดับใด โดยกำหนดเกณฑ์ดังนี้

กรณีจุดแข็งและโอกาส

3: องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐให้ระดับความสำคัญในเชิงบวกมากที่สุด

2: องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐให้ระดับความสำคัญในเชิงบวกปานกลาง

1: องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐให้ระดับความสำคัญในเชิงบวกน้อยที่สุด

กรณีจุดอ่อนและอุปสรรค

-3: องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐให้ระดับความสำคัญในเชิงลบมากที่สุด

-2: องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐให้ระดับความสำคัญในเชิงลบปานกลาง

-1: องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐให้ระดับความสำคัญในเชิงลบน้อยที่สุด

5.5.1.1 การประเมินปัจจัยภายใน

ผลของการประเมินปัจจัยภายในด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐสามารถสรุปได้ ดังตารางที่ 5.16

ตารางที่ 5.16

การประเมินปัจจัยภายในของการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

ผลการวิเคราะห์สถานะการคลังด้านปัจจัยภายใน	ถ่วงน้ำหนัก	คะแนน	คะแนนจากการถ่วงน้ำหนัก
จุดแข็ง (Strengths)			
1. บุคลากรมีทักษะและประสบการณ์สูง	0.143	3	0.43
2. มีสภาพคล่องทางการเงินสูง	0.143	3	0.43
3. มีฐานข้อมูล เช่น แผนที่ภาษี ที่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีให้เป็นระบบอิเล็กทรอนิกส์	0.095	2	0.19
4. การตรวจสอบการเงินเป็นไปอย่างโปร่งใส	0.143	2	0.29
			1.34
จุดอ่อน (Weaknesses)			
1. บุคลากรมีจำนวนไม่เพียงพอ ทั้งในด้านการจัดทำข้อมูลการคลังในระบบอิเล็กทรอนิกส์ที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้กำหนดไว้ การปรับปรุงแผนที่ภาษี กองช่าง เป็นต้น	0.143	-3	-0.43
2. การประมาณการรายจ่ายมีความคลาดเคลื่อนโดยมีแนวโน้มที่งบประมาณที่ใช้ในการดำเนินโครงการจะสูงกว่าที่ตั้งในขั้นแรก ทำให้เกิดการโอนงบประมาณระหว่างรายการ หากแต่ในภาพรวม งบประมาณรายจ่ายที่เกิดขึ้นจริงจะไม่เกินวงเงินที่ตั้งไว้ในขั้นแรก	0.095	-2	-0.19
3. ขาดแคลนคอมพิวเตอร์	0.095	-1	-0.1
4. ระบบการคลังแบบอิเล็กทรอนิกส์ยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเต็มรูปแบบ	0.143	-2	-0.29
			-0.92
คะแนนถ่วงน้ำหนักรวม	1.00		0.42

จัดทำโดย : คณะคณะผู้วิจัย

หมายเหตุ: การกำหนดค่าถ่วงน้ำหนักและคะแนน เป็นผลจากการหารือร่วมกันระหว่างคณะผู้วิจัยและ อบต. ท่าอิฐ

จากตารางที่ 5.16 พบว่า คะแนนจากการถ่วงน้ำหนักขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐได้เท่ากับ 0.42 คะแนน ซึ่งมีค่ามากกว่าศูนย์ แสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีจุดแข็งทางด้านการคลังค่อนข้างมาก ซึ่งถือได้ว่าเป็นข้อได้เปรียบขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐและพร้อมที่จะเร่งการพัฒนาด้านต่าง ๆ ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐให้ก้าวหน้าต่อไป

5.5.1.2 การประเมินปัจจัยภายนอก

ผลของการประเมินปัจจัยภายนอกด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐสามารถสรุปได้ ดังตารางที่ 5.17

ตารางที่ 5.17

ผลการวิเคราะห์สถานการณ์การคลังด้านปัจจัยภายนอก

ผลการวิเคราะห์สถานการณ์การคลังด้านปัจจัยภายนอก	ถ่วงน้ำหนัก	คะแนน	คะแนนจากการถ่วงน้ำหนัก
โอกาส (Opportunities)			
1. ในอนาคตจะมีสถานีรถไฟฟ้าวัดของโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงตั้งอยู่ในพื้นที่ของ อบต. ท่าอิฐ ซึ่งส่งผลให้ราคาที่ดินสูงขึ้นและมีจำนวนหมู่บ้านจัดสรรเพิ่มขึ้น	0.136	3	0.27
2. การขยายตัวของพื้นที่ทำธุรกิจที่สืบเนื่องมาจากโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงในพื้นที่ใกล้เคียง	0.136	3	0.41
3. อบต. ท่าอิฐ เป็นตำบลสมานฉันท์ ทำให้มีโอกาสในการพัฒนาพื้นที่เพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม	0.136	2	0.27
4. อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีแบบอิเล็กทรอนิกส์	0.091	2	0.18
อุปสรรค (Threats)			
1. ราคาที่ดินสูงขึ้น ทำให้ประชาชนในพื้นที่มีโอกาสในการครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยลดน้อยลง	0.136	-1	-0.14
2. ภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัวลง ส่งผลให้รายได้ของ อบต. ท่าอิฐ ทั้งในส่วนของรายได้จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุนมีจำนวนลดน้อยลง	0.136	-3	-0.41
3. เป็นพื้นที่ที่ประสบอุทกภัยเป็นประจำ จึงจำเป็นต้องเตรียมงบประมาณส่วนหนึ่งไว้รองรับปัญหาเป็นประจำทุกปี	0.136	-3	-0.41
4. ระบบ GFMS ยังไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในเชิงปฏิบัติ	0.091	-1	-0.10
คะแนนถ่วงน้ำหนักรวม	1.00		0.08

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

หมายเหตุ: การกำหนดค่าถ่วงน้ำหนักและคะแนน เป็นผลจากการหารือร่วมกันระหว่างคณะผู้วิจัยและองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

จากตารางที่ 5.17 พบว่า คะแนนจากการถ่วงน้ำหนักขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐได้เท่ากับ 0.08 คะแนน ซึ่งมีค่ามากกว่าศูนย์ แสดงให้เห็นว่า องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐอาศัยปัจจัยสนับสนุนในการพัฒนาการคลังท้องถิ่นจากปัจจัยภายในมากกว่าปัจจัยภายนอก อย่างไรก็ดี ผลที่ได้รับแสดงให้เห็น

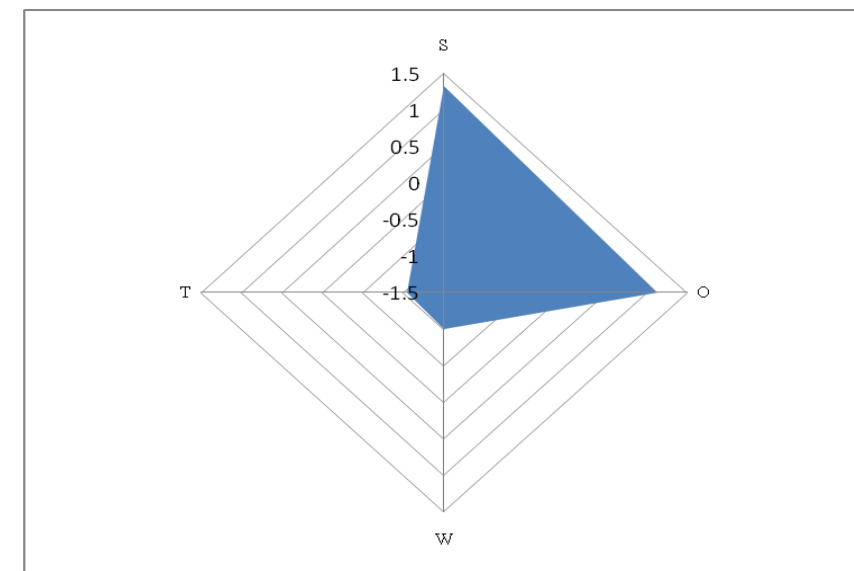
เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐมศึกษภาพในการตอบสนองต่อโอกาส และหลีกเลี่ยงอุปสรรคได้ดีพอสมควร ดังนั้น เพื่อพัฒนาการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐมจำเป็นต้องเร่งหาแนวทางในการแสวงหาผลประโยชน์จากโอกาสที่มีอยู่ในมือให้ได้มากที่สุด

5.5.2 การวิเคราะห์กลยุทธ์ที่โดดเด่น

จากผลการวิเคราะห์คะแนนตามตารางที่ 5.16 และตารางที่ 5.17 แสดงให้เห็นว่าองค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐมมีปัจจัยภายในด้านจุดแข็ง (S) มากกว่าจุดอ่อน (W) และปัจจัยภายนอกในด้านโอกาส (O) มากกว่าอุปสรรค (T) เมื่อนำค่าคะแนนรวมของการวิเคราะห์ปัจจัยภายในและปัจจัยภายนอกมาใส่ในแกน SWOT Matrix จะพบว่าสถานการณ์ทางด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐมอยู่ในตำแหน่งกลยุทธ์เชิงรุก (SO Strategies) ถือเป็นสถานะด้านการคลังที่ได้เปรียบมากที่สุด เพราะประกอบไปด้วยโอกาสจากภายนอก และจุดแข็งจากภายใน

แผนภาพที่ 5.1

SWOT Matrix ของการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐม



ที่มา : คณะผู้วิจัย

5.5.3 การออกแบบยุทธศาสตร์

การออกแบบยุทธศาสตร์ในส่วนนี้ อาศัยวิธีการที่เรียกว่า TOWS Matrix มาประยุกต์ใช้ โดยจะเน้นไปที่ กลยุทธ์เชิงรุก (จุดแข็งและโอกาส: SO) ซึ่งเป็นผลลัพธ์จากการวิเคราะห์ในหัวข้อที่ 5.5.2 ทั้งนี้ ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์สามารถแสดงได้ดังตารางที่ 5.18 และสามารถแบ่งเป็นยุทธศาสตร์การคลังได้ดังนี้

5.5.3.1 ด้านรายได้

1) การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ บุคลากรมีทักษะและการมีฐานข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีมานิคมการ ร่วมกับโอกาสด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ แผนการสร้างสถานีรถไฟฟ้ายาวของ รถไฟฟ้าสายสีม่วงตั้งอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ และการขยายตัวของพื้นที่ทำธุรกิจ ที่สืบเนื่องมาจากโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงในพื้นที่ใกล้เคียง

กล่าวคือการพัฒนากระบวนการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นทั้งการนำระบบอิเล็กทรอนิกส์เข้ามาใช้ในการ ทำงาน และการพัฒนาบุคลากร จะเป็นการสนับสนุนและส่งเสริมให้เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหาร ส่วนตำบลท่าอิฐที่มีทักษะและความสามารถสูงอยู่แล้ว ให้สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยจาก โอกาสที่มีอยู่ในมือ โดยเฉพาะในส่วนของภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ซึ่งจากตัวชี้วัดทางการคลัง พบว่ามีสัดส่วนที่ ก่อนข้างต่ำ เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ จะสามารถจัดเก็บได้มากขึ้นเนื่องจากราคาที่ดินที่สูงขึ้นจากจำนวนหมู่บ้าน อสังหาริมทรัพย์และพื้นที่ทำธุรกิจที่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น รวมไปถึงภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมในการให้บริการ สาธารณะต่างๆ เช่น ค่ากำจัดและขนส่งขยะมูลฝอย ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมที่ดิน เป็นต้น หากทำได้สำเร็จจะส่งผลให้ตัวชี้วัดทางการคลังด้านรายได้ในส่วนของสัดส่วนของรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง รวมถึงสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองต่อผู้เสียภาษีจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น สะท้อนถึงความเป็นอิสระในการกำหนด นโยบายการคลัง ตลอดจนศักยภาพและประสิทธิภาพในการทำงานของเจ้าหน้าที่องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

5.5.3.2 ด้านรายจ่าย

1) การจัดทำโครงการลงทุนเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ การมีสภาพคล่องทางการเงินสูง มาดำเนินการร่วมกับโอกาสด้านการคลังขององค์การบริหาร ส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ การเป็นตำบลสมานฉันท์

กล่าวคือ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีโอกาสในการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว เชิงวัฒนธรรมเนื่องจากการเป็นตำบลสมานฉันท์ ซึ่งในปัจจุบัน สภาพคล่องทางการเงินของ องค์การบริหาร

ส่วนตำบลท่าอิฐมีค่อนข้างสูง สอดคล้องกับตัวชี้วัดทางการเงินในปีงบประมาณ 2552 - 2556 ประกอบกับมีเงินสะสมจำนวนหนึ่งที่สามารถจ่ายขาดมาใช้ในการลงทุนเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวได้ โดยพิจารณาจากตัวชี้วัดเงินสะสมในส่วนของเงินสะสมที่สามารถนำมาใช้จ่ายได้ต่อรายได้รวม และเงินสะสมที่สามารถนำมาใช้จ่ายได้ต่อรายจ่ายรวม ซึ่งทั้งสองตัวชี้วัดมีสัดส่วนค่อนข้างสูง หากสามารถดำเนินการตามยุทธศาสตร์นี้ได้สำเร็จ จะทำให้ประชากรในพื้นที่มีโอกาสในการสร้างรายได้เพิ่มขึ้นจากการค้าขายในแหล่งท่องเที่ยว ซึ่งนำไปสู่การจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้นและเป็นการสร้างความเป็นอิสระทางด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐอย่างยั่งยืนในระยะยาว

2) การเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการจัดหารบริการสาธารณะเพื่อรองรับโอกาสทางเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ การมีสภาพคล่องทางการเงินสูงตามที่กล่าวถึงในข้างต้น มาดำเนินการร่วมกับโอกาสด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ การขยายตัวของพื้นที่ธุรกิจจากโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง

กล่าวคือองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีโอกาสในการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อรองรับโอกาสทางเศรษฐกิจจากการขยายตัวของพื้นที่ธุรกิจจากโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง ซึ่งจะมีการก่อสร้างสถานีรถไฟฟ้าในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ดังนั้น หากพิจารณาควบคู่กับสัดส่วนอสังหาริมทรัพย์ต่อจำนวนประชากรในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐที่มีแนวโน้มสูงขึ้น จะพบว่าเป็นโอกาสอันดีในการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการดำเนินการเชิงพาณิชย์ เช่น การจัดหาพื้นที่การค้า หรือตลาดนัด เป็นต้น ซึ่งจะเป็นการสร้างรายได้ให้กับประชาชนในพื้นที่ รวมถึงองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐได้ในอนาคต

5.5.3.3 ด้านฐานข้อมูล

1) การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีผ่านการพัฒนาระบบแผนที่ภาษีแบบอิเล็กทรอนิกส์

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ บุคลากรที่มีทักษะและการเริ่มพัฒนาระบบฐานข้อมูลเบื้องต้น มาดำเนินการร่วมกับโอกาสด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ การพัฒนาระบบแผนที่ภาษีแบบอิเล็กทรอนิกส์

กล่าวคือองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐสามารถพัฒนาขีดความสามารถในการจัดหารายได้ของตนเองเพิ่มมากขึ้นจากการเร่งพัฒนาระบบแผนที่ภาษีแบบอิเล็กทรอนิกส์ที่ได้เริ่มดำเนินการมาบ้างแล้ว เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับบุคลากรที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ที่มีทักษะและความชำนาญ

ในด้านนี้อยู่แล้ว อันจะเป็นการส่งเสริมประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้และนำไปสู่การสร้างความเข้มแข็ง
ทางการคลังในระยะยาว

ตารางที่ 5.18

การประเมินกลยุทธ์เชิงรุกขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

SO		จุดแข็ง			
		บุคลากรมีทักษะและประสบการณ์สูง	มีสภาพคล่องทางการเงิน	มีฐานข้อมูล เช่น แผนที่ภาษีที่สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี	การตรวจสอบการเงินเป็นไปอย่างโปร่งใส
โอกาส	ในอนาคตจะมีสถานีรถไฟฟ้างดงอยู่ในพื้นที่ของ อบต. ท่าอิฐ ส่งผลให้ราคาที่ดินสูงขึ้นและมีจำนวนหมู่บ้านจัดสรรเพิ่มมากขึ้น	การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่		การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่	
	การขยายตัวของพื้นที่ทำธุรกิจที่สืบเนื่องมาจากโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงในพื้นที่ใกล้เคียง	การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่			
	อบต. ท่าอิฐ เป็นตำบลสมานฉันท์ ทำให้มีโอกาสในการพัฒนาพื้นที่เพื่อเป็นแหล่งท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม		การจัดทำโครงการลงทุนเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว การเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการจัดหารบริการสาธารณะเพื่อรองรับโอกาสทางเศรษฐกิจ		
	อยู่ระหว่างการดำเนินการจัดทำแผนที่ภาษีแบบอิเล็กทรอนิกส์			การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่	การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีผ่านการพัฒนาระบบแผนที่ภาษีแบบอิเล็กทรอนิกส์

จัดทำโดย : คณะผู้วิจัย

หมายเหตุ : การประเมินกลยุทธ์เชิงรุกของ อบต. ท่าอิฐ เป็นผลจากการหารือร่วมกันระหว่างคณะผู้วิจัยและองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

บทที่ 6

บทสรุป

6.1 บทสรุป

คณะนักวิจัยโครงการวิจัยการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่นได้ลงพื้นที่ไปยัง อปท. ที่เป็นกรณีศึกษา 2 แห่งตามข้อเสนอแนะของสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (ส.ท.ท.) และสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย (ส.อบต.) และตามเงื่อนไขที่คณะนักวิจัยได้กำหนด ได้แก่ เทศบาลเมืองคูคด (ลงพื้นที่จำนวน 3 ครั้ง) และ องค์การบริหารส่วนตำบล ท่าอิฐ (ลงพื้นที่จำนวน 2 ครั้ง) โดยคณะนักวิจัยได้ร่วมกับเจ้าหน้าที่และผู้บริหารของ อปท. ทั้ง 2 แห่ง ในการวิเคราะห์และระดมสมองเกี่ยวกับแนวทางการวางแผนการคลังท้องถิ่นใน 2 ประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ 1) การวิเคราะห์ข้อมูลด้านการคลัง ประกอบด้วยรายได้ รายจ่าย คุณการคลังหนี้สิน และเงินสะสม เพื่อคำนวณและนำตัวชี้วัดด้านการคลังมาใช้ในการเสนอแนะแนวทางการวางแผนการคลัง และ 2) การวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส ภัยคุกคาม (SWOT Analysis) เพื่อนำจุดแข็งและโอกาสของ อปท. ที่เป็นกรณีศึกษามาใช้พัฒนาเป็นยุทธศาสตร์การคลังของท้องถิ่น

นอกจากนี้คณะนักวิจัยยังได้นำเสนอแนวคิดของการประมาณการรายได้ท้องถิ่น เพื่อให้ อปท. กรณีศึกษาทั้ง 2 แห่ง สามารถนำแนวคิดดังกล่าวไปประยุกต์ใช้ในการประมาณการรายได้ให้มีความแม่นยำมากยิ่งขึ้น โดยเฉพาะประมาณการรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ ซึ่ง อปท. ที่เป็นกรณีศึกษา ยังประมาณการได้ต่ำกว่าค่าจริงอยู่พอสมควร โดยคณะนักวิจัยเห็นว่าหากการประมาณการดังกล่าวมีความใกล้เคียงกับค่าจริง อปท. จะสามารถจัดทำงบประมาณรายจ่าย เพื่อจัดหาสวัสดิการสาธารณสุขปศุและสาธารณสุขการที่จำเป็นกับประชาชนได้เพิ่มขึ้น และส่งผลต่อรายได้ที่สูงกว่ารายจ่ายสำหรับนำส่งเป็นเงินสะสมลดลง ซึ่งสะท้อนถึงการนำเงินไปใช้ประโยชน์ในการจัดหาบริการสาธารณะอย่างเหมาะสม และลดความเสี่ยงโอกาสของการเก็บเงินสะสมไว้มากเกินไป

ทั้งนี้ สามารถสรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้านการคลัง และยุทธศาสตร์การคลังท้องถิ่นที่ได้จากผลการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส ภัยคุกคาม (SWOT Analysis) ของทั้ง 2 อปท. กรณีศึกษา ได้ ดังนี้

6.1.1 ผลการวิเคราะห์ข้อมูลด้านการคลัง

6.1.1.1 เทศบาลเมืองคูคด

1) ด้านรายได้

การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเมืองคูคดมีการพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้เป็นสัดส่วนสูงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นว่ารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้มีความสำคัญมากขึ้นในการกำหนดทิศทางการพัฒนาเทศบาลเมืองคูคด อย่างไรก็ตามรายได้ดังกล่าวโดยส่วนใหญ่แล้วเป็นภาษีที่เทศบาลใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภท

ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ รวมถึงค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น หากรัฐบาลจัดเก็บภาษีได้น้อย อปท. ก็จะได้รับจัดสรรภาษีได้น้อยไปด้วย จึงเป็นรายได้ที่ อปท. ไม่สามารถควบคุมได้ ในขณะที่รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น และมีสัดส่วนต่อรายได้รวมอยู่ในระดับที่สูงกว่าค่าเฉลี่ยของเทศบาลเมืองทั้งหมด (สัดส่วนรายได้ที่เทศบาลเมืองภูเก็ตจัดเก็บเองอยู่ที่ร้อยละ 20.13 ของรายได้รวม และสัดส่วนรายได้ที่เทศบาลเมืองทั้งหมดจัดเก็บเองเฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 16.09 ของรายได้รวม)

การประมาณการรายได้ของเทศบาลเมืองภูเก็ตยังมีความแตกต่างจากรายได้จริง โดยเฉพาะในส่วนของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้อาจจะเป็นผลจากการประมาณการที่อาศัยความรอบคอบสูงเพื่อหลีกเลี่ยงในกรณีที่เทศบาลได้รับรายได้จากรัฐบาลล่าช้า หรือไม่สามารถตรวจสอบรายการเงินที่ได้รับจากรัฐบาลได้ทัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของเทศบาลมาก

2) ด้านรายจ่าย

หากพิจารณาจากโครงสร้างรายจ่ายในงบประมาณของเทศบาลเมืองภูเก็ตจะเห็นว่าเทศบาลเมืองภูเก็ตให้ความสำคัญกับรายจ่ายงบลงทุนมากที่สุด (ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) รองลงมาเป็นรายจ่ายงบดำเนินการ (ได้แก่ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค) และเมื่อพิจารณาถึงการจัดหาบริการสาธารณะและสวัสดิการของเทศบาลเมืองภูเก็ต พบว่ามีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สะท้อนจากตัวชี้วัดรายจ่ายต่อประชากรที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

3) ด้านดุลการคลัง

เทศบาลเมืองภูเก็ตมีดุลการคลังรวมเกินดุลมาโดยตลอดในช่วงปีงบประมาณ 2552 - 2556 โดยเกินดุลเพิ่มขึ้นจาก 6,417,511 บาท ในปีงบประมาณ 2552 เป็นเกินดุล 42,350,319 บาท ในปีงบประมาณ 2556 (บทที่ 4 ตารางที่ 4.14 รายการที่ 3 ดุลการคลังรวม) อย่างไรก็ตาม ภูเก็ตยังคงกล่าวยังไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม ซึ่งเปรียบเสมือนดุลการคลังของรัฐบาลที่ไม่รวมการใช้จ่ายจากเงินคงคลัง ทำให้การพิจารณารายจ่ายที่จำเป็นต่อการพัฒนา อปท. และรายจ่ายทั้งหมดที่ใช้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอยู่ในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลให้เทศบาลเมืองภูเก็ตอาจประเมินความจำเป็นในการหารายได้เพื่อรองรับรายจ่ายเอาไว้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น รวมทั้งทำให้มีการใช้จ่ายจากเงินสะสมอย่างไม่เหมาะสม เช่น มีการตั้งประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายไว้ต่ำกว่าที่ควร แล้วจึงใช้รายจ่ายจากเงินสะสมในภายหลัง เป็นต้น ดังนั้นเมื่อพิจารณารายจ่ายจากเงินสะสมและรายจ่ายเพิ่มเติมด้วย จะพบว่า ดุลการคลังรวมขาดดุล 1,436,930 ในปีงบประมาณ 2552 เพียงปีเดียว หลังจากนั้นในช่วงปีงบประมาณ 2553 เป็นต้นไป ดุลการคลังรวมเกินดุลโดยเกินดุลเพิ่มขึ้นจาก 18,182,070 บาท ในปีงบประมาณ 2553 เป็นเกินดุล 35,443,970 บาท ในปีงบประมาณ 2556

4) ด้านทรัพย์สิน

เงินสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณของเทศบาลเมืองภูเก็ตมีการขยายตัวที่เพิ่มขึ้น เป็นผลจากการที่เทศบาลเมืองภูเก็ตมีการเกินดุลการคลังส่งเข้าเป็นเงินสะสมมากกว่าการนำเงินสะสมมาใช้ ส่งผลให้มี

ความยืดหยุ่นในการนำเงินสะสมที่สามารถใช้จ่ายได้ในแต่ละปีมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น และสามารถใช้จ่ายเงินสะสมในการรับมือกับเหตุการณ์หรือภาวะฉุกเฉินที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ อย่างไรก็ตามปริมาณเงินสะสมที่เพิ่มมากขึ้นอาจสะท้อนถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสในการนำเงินไปลงทุนเพื่อสร้างประโยชน์แก่สาธารณะ หรือให้ได้ผลตอบแทนที่มากขึ้น และสะท้อนถึงการประมาณการรายได้ที่ต่ำกว่าค่าจริง ซึ่งทำให้เทศบาลเสียโอกาสที่จะจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

ทรัพย์สินของเทศบาลเมืองคูคตส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ ในหมวดที่ดินเป็นสำคัญ ในขณะที่สังหาริมทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นยานพาหนะและเครื่องมือ เครื่องใช้และอุปกรณ์ นอกจากนี้หากพิจารณาถึงสัดส่วนทรัพย์สินรวมต่อประชากรของเทศบาลเมืองคูคตยังพบว่า มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน สะท้อนถึงโอกาสและความเพียงพอในการให้บริการและจัดสวัสดิการให้กับประชาชนไปพร้อมกับการพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน

5) ด้านหนี้สิน

เทศบาลเมืองคูคตมีการก่อหนี้เพื่อการลงทุนจากแหล่งเงินกู้เดียว คือ เงินกู้กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) เพื่อก่อสร้างสถานธนาถ โดยในอดีตที่ผ่านมาเทศบาลเมืองคูคตมีการชำระคืนเงินกู้ และดอกเบี้ยเงินกู้มาอย่างต่อเนื่อง และหากพิจารณายอดคงค้างเงินกู้ต่อเงินสะสมที่สามารถใช้จ่ายได้จะพบว่า เทศบาลเมืองคูคตมีความสามารถในการชำระหนี้ทั้งหมดจากเงินสะสมที่สามารถใช้จ่ายได้อยู่ในระดับสูง ดังนั้นหากมีการใช้เงินสะสมเพื่อการชำระหนี้ดังกล่าว เทศบาลเมืองคูคตยังคงมีปริมาณเงินสะสมมากเพียงพอที่จะใช้จ่ายในภาวะฉุกเฉินได้ นอกจากนี้ เทศบาลเมืองคูคตยังมีสัดส่วนหนี้คงค้างต่อประชากรที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถในการก่อหนี้เพื่อการลงทุนในอนาคตอยู่มาก

6.1.1.2 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

1) ด้านรายได้

การจัดเก็บรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐเริ่มมีแนวโน้มที่เพิ่มสูงขึ้น เห็นได้จากสัดส่วนรายได้ที่จัดเก็บเองต่อรายได้รวมที่เพิ่มขึ้น สะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพในการหารายได้ของตนเองที่เพิ่มสูงขึ้น อย่างไรก็ตามสัดส่วนดังกล่าวยังถือว่าอยู่ในระดับต่ำเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมด ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐจึงควรพิจารณาแนวทางการขยายฐานภาษีในพื้นที่ตนเองเป็นอันดับแรก เพื่อให้สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้น ซึ่งสามารถดำเนินการได้โดยเร่งพัฒนาระบบแผนที่ภาษีแบบอิเล็กทรอนิกส์ (องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐอยู่ระหว่างการพัฒนาแบบดังกล่าว)

การประมาณการรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ โดยเฉพาะในส่วนรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ รวมถึงรายได้จากเงินอุดหนุนยังคงมีความคลาดเคลื่อนกับรายได้ที่ได้รับจริง ดังนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐควรมีการปรับปรุงวิธีการในการประมาณการให้สอดคล้องกับข้อเท็จจริง โดยอาศัยปัจจัยที่สะท้อนความสามารถในการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในแต่ละปีหรือสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคมากขึ้น ซึ่ง องค์การบริหารส่วนตำบล ท่าอิฐควรมีการสร้างกระบวนการ

ติดต่อและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อคอยติดตามข้อมูลและแนวโน้มสถานการณ์ด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละปี และนำมาใช้ประกอบการวางแผนการคลังและงบประมาณต่อไป

ทั้งนี้ในส่วนของการประมาณการรายได้ที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐจัดเก็บเองมักเกิดความผันผวนในกรณีของรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งถือเป็นรายได้หลักที่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐจัดเก็บได้เอง ซึ่งหากมีการพัฒนาระบบแผนที่ภาษีแบบอิเล็กทรอนิกส์และมีการนำมาใช้ประโยชน์ได้มากยิ่งขึ้น จะทำให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐสามารถประมาณการรายได้ในส่วนนี้ได้แม่นยำมากขึ้น จากฐานภาษีที่มีความครบถ้วนสมบูรณ์

2) ด้านรายจ่าย

โครงสร้างรายจ่ายในงบประมาณรายจ่ายขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ ประกอบด้วยรายจ่ายด้านงบดำเนินการและงบบุคลากรเป็นสำคัญ ในขณะที่งบลงทุนได้มีการปรับเพิ่มสูงขึ้นมากในปีงบประมาณ 2554 - 2555 (ร้อยละ 35.08 และ 34.26 ตามลำดับ) แต่กลับลดลงอย่างมากในปีงบประมาณ 2556 (ร้อยละ 17.1) เช่นกัน ซึ่งองค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐ ควรมีการกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำหรือเพดานของการจัดสรรงบประมาณในแต่ละด้านตามแนวทางการพัฒนาพื้นที่ในระยะปานกลาง โดยเฉพาะสัดส่วนงบลงทุนขั้นต่ำในแต่ละปี เพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำโครงสร้างงบประมาณที่สามารถตอบสนองความต้องการด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างพอเพียง

3) ด้านบุคลากรคลัง

องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐมีบุคลากรคลังที่ไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสมในช่วงปีงบประมาณ 2552 – 2556 เกินดุลมาโดยตลอด โดยเกินดุลเพิ่มขึ้นจาก 8,074,869 บาท ในปีงบประมาณ 2552 เป็นเกินดุล 19,930,305 บาทในปีงบประมาณ 2556 (บทที่ 5 ตารางที่ 5.10 รายการที่ 3 ดุลการคลังรวม) อย่างไรก็ตาม ดุลการคลังดังกล่าวยังไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม ซึ่งเปรียบเสมือนดุลการคลังของรัฐบาลที่ไม่รวมการใช้จ่ายจากเงินคงคลัง ทำให้การพิจารณารายจ่ายที่จำเป็นต่อการพัฒนา อปท. และรายจ่ายทั้งหมดที่ใช้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอยู่ในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลทำอิฐอาจประเมินความจำเป็นในการหารายได้เพื่อรองรับรายจ่ายเอาไว้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น รวมทั้งทำให้มีการใช้จ่ายจากเงินสะสมอย่างไม่เหมาะสม เช่น มีการตั้งประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายไว้ต่ำกว่าที่ควร แล้วจึงใช้รายจ่ายจากเงินสะสมในภายหลัง เป็นต้น ดังนั้น เมื่อพิจารณารายจ่ายจากเงินสะสมและรายจ่ายเพิ่มเติมด้วย จะพบว่า ดุลการคลังรวมขาดดุลในช่วงปีงบประมาณ 2552 - 2555 และเกินดุลในปีงบประมาณ 2556 สะท้อนถึงความจำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้เพื่อให้เพียงพอต่อความต้องการใช้จ่ายเงินที่แท้จริงและตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ตามแนวโน้มรายจ่ายรวมที่ผ่านมา

4) ด้านทรัพย์สิน

เงินสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีแนวโน้มขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นในปีงบประมาณ 2554 – 2555 ที่ลดลงจากการนำเงินสะสมไปใช้ในการสร้างอาคารที่ทำการขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ในขณะที่สัดส่วนเงินสะสมที่สามารถนำมาใช้จ่ายได้ต่อรายได้รวมอยู่ในระดับสูงและมีความมั่นคง นอกจากนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ในสัดส่วนที่สูงกว่าร้อยละ 50 ของทรัพย์สินทั้งหมด และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการก่อสร้างอาคารที่ทำการในช่วงที่ผ่านมา อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐยังมีอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดินที่มีมูลค่ากว่า 24.8 ล้านบาท

6.1.2 ยุทธศาสตร์การคลังที่ได้จากผลการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส ภัยคุกคาม (SWOT Analysis)

6.1.2.1 เทศบาลเมืองคูคต

1) ยุทธศาสตร์ด้านรายได้

1.1) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีและการขยายฐานการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับโอกาสทางเศรษฐกิจและทิศทางนโยบายรัฐบาล

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งของเทศบาลเมืองคูคตในส่วนบุคลากรมีทักษะและประสบการณ์สูง ที่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีมาพิจารณาพร้อมกับโอกาสด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ได้แก่ แผนการสร้างสถานีรถไฟฟ้าของรถไฟฟ้าสายสีเขียวตั้งอยู่ในพื้นที่รวมทั้งในพื้นที่เทศบาลเมืองคูคตมีตลาดค้าส่งขนาดใหญ่ (ตลาด 4 มุมเมือง ศูนย์การค้าเซ็นทรัลซิต)

1.2) การสร้างองค์ความรู้ทางการคลังเสริมสร้างศักยภาพในการจัดเก็บรายได้

ยุทธศาสตร์ในกลุ่มนี้ เป็นการนำจุดแข็งของเทศบาลเมืองคูคต ในส่วนบุคลากรมีทักษะและประสบการณ์สูงที่สามารถนำมาสร้างองค์ความรู้ทางการคลังมาดำเนินการร่วมกับโอกาสด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ได้แก่ แผนการสร้างสถานีรถไฟฟ้าของรถไฟฟ้าสายสีเขียวตั้งอยู่ในพื้นที่และในพื้นที่เทศบาลเมืองคูคตมีตลาดค้าส่งขนาดใหญ่ (ตลาด 4 มุมเมือง ศูนย์การค้าเซ็นทรัลซิต)

2) ยุทธศาสตร์ด้านรายจ่าย

2.1) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายรองรับโอกาสทางเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคตด้านการมีฐานะการคลังที่เข้มแข็ง มาดำเนินการร่วมกับโอกาสด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ได้แก่ แผนการสร้างสถานีรถไฟฟ้าของรถไฟฟ้าสายสีเขียวตั้งอยู่ในพื้นที่ รวมทั้งในพื้นที่เทศบาลเมืองคูคตมีตลาดค้าส่งขนาดใหญ่ ได้แก่ ตลาด 4 มุมเมือง และศูนย์การค้าเซ็นทรัลซิต

2.2) การเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการจัดหาบริการสาธารณะ

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคตด้านการมีฐานะการคลังที่เข้มแข็ง มาดำเนินการร่วมกับโอกาสด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต เช่น การมีเครือข่าย

ชุมชนที่เข้มแข็ง เป็นต้น

3) ยุทธศาสตร์ด้านหนี้สิน

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคตด้านความโปร่งใสทางการคลัง มาดำเนินการร่วมกับโอกาสด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ได้แก่ แผนการสร้างสถานีรถไฟฟ้าของรถไฟฟ้าสายสีเขียวตั้งอยู่ในพื้นที่ รวมทั้งในพื้นที่เทศบาลเมืองคูคตมีตลาดค้าส่งขนาดใหญ่ ได้แก่ ตลาด 4 มุมเมือง และศูนย์การค้าเซ็นทรัลซิต

6.1.2.2 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

1) ยุทธศาสตร์ด้านรายได้

การพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจในพื้นที่ ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ บุคลากรมีทักษะและการมีฐานข้อมูลที่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี มาพิจารณาพร้อมกับโอกาสด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ แผนการสร้างสถานีรถไฟฟ้าของรถไฟฟ้าสายสีม่วงตั้งอยู่ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ และการขยายตัวของพื้นที่ทำธุรกิจที่สืบเนื่องมาจากโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วงในพื้นที่ใกล้เคียง

2) ยุทธศาสตร์ด้านรายจ่าย

2.1) การจัดทำโครงการลงทุนเพื่อพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ การมีสภาพคล่องทางการเงินสูง มาพิจารณาพร้อมกับโอกาสด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ การเป็นตำบลสมานฉันท์

2.2) การเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการจัดหาบริการสาธารณะเพื่อรองรับโอกาสทางเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ การมีสภาพคล่องทางการเงินสูง มาพิจารณาพร้อมกับโอกาสด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ การขยายตัวของพื้นที่ธุรกิจจากโครงการรถไฟฟ้าสายสีม่วง

3) ยุทธศาสตร์ด้านฐานข้อมูล

การเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีผ่านการพัฒนาแบบแผนที่ภาษีแบบอิเล็กทรอนิกส์

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ บุคลากรที่มีทักษะและการเริ่มพัฒนาระบบฐานข้อมูลเบื้องต้น มาพิจารณาพร้อมกับโอกาสด้านการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้แก่ การพัฒนาระบบแผนที่ภาษีแบบอิเล็กทรอนิกส์

6.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเกี่ยวกับแนวทางการวางแผนการคลังสามารถแบ่งออกตามสถานะทางการคลังของ อปท. ได้แก่ รายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง เงินสะสม และหนี้สิน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

6.2.1 อปท. ควรเพิ่มสัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเองต่อรายได้รวม โดยพิจารณาการนำทรัพย์สินประเภทที่ดินมาใช้ประโยชน์ในการหารายได้ เช่น การก่อสร้างที่จอดรถ หรือการจัดตลาดนัด และการจัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินที่มีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น เป็นต้น เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของตนเอง ลดการพึ่งพารายได้ที่มาจากรัฐบาลเป็นการเพิ่มความเป็นอิสระในการดำเนินนโยบายเพื่อกำหนดทิศทางในการพัฒนา อปท. ในอนาคต

6.2.2 เพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการประมาณการรายได้และการวางแผนการคลังและงบประมาณ อปท. ควรมีการจัดทำประมาณการรายได้ โดยอาศัยปัจจัยที่สะท้อนความสามารถในการจัดเก็บรายได้รัฐบาลในแต่ละปี หรือสถานการณ์ทางเศรษฐกิจในระดับมหภาคมากขึ้น หรืออาจมีการสร้างกระบวนการติดต่อและประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการประมาณการรายได้หรือจัดทำงบประมาณรายจ่าย เช่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เพื่อคอยติดตามข้อมูลและแนวโน้มสถานการณ์ด้านรายได้และรายจ่ายของรัฐบาลในแต่ละปี และนำมาใช้ประกอบการวางแผนการคลังและงบประมาณต่อไป

6.2.3 อปท. ควรมีการกำหนดสัดส่วนรายจ่ายในหมวดต่าง ๆ ให้อยู่ในระดับที่เหมาะสม โดยกำหนดเกณฑ์ชี้วัดระดับที่เหมาะสมตามความสามารถของตนเองในอดีตในการบริหารจัดการด้าน โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของประชาชน พร้อมทั้งจัดลำดับความสำคัญของโครงการต่าง ๆ เพื่อใช้เป็นกรอบหรือแนวทางในการจัดทำโครงสร้างงบประมาณรายจ่ายที่สามารถตอบสนองความต้องการด้าน โครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างพอเพียง

นอกจากนี้ อปท. ควรเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้จ่าย โดยในกรณีที่บุคลากรมีจำกัด ควรเตรียมการจัดซื้อจัดจ้าง และวางแผนบริหารงานล่วงหน้า รวมทั้งควรพิจารณาประสานบุคลากรภายในหน่วยงานเพื่อให้สามารถเบิกจ่ายได้อย่างรวดเร็วมากยิ่งขึ้น พร้อมทั้งควรพิจารณาการจัดจ้างเอกชนมาให้บริการเฉพาะด้านที่สามารถให้เอกชนดำเนินการได้ เพื่อลดภาระค่าใช้จ่ายของ อปท. เนื่องจากเอกชนมีความประหยัดต่อขนาดที่สูงกว่า จึงสามารถบริหารจัดการได้มีประสิทธิภาพที่มากกว่า และมีต้นทุนต่อหน่วยที่ต่ำกว่า

6.2.4 อปท. ควรประเมินฐานะการคลัง โดยพิจารณาดุลการคลังที่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม เนื่องจากในทางปฏิบัติ ดุลการคลังดังกล่าวถือเป็นดุลการคลังที่สะท้อนการดำเนินงานที่แท้จริงของ อปท. ทั้งหมด ซึ่งหาก อปท. พิจารณาดุลการคลังปกติ ซึ่งกระทรวงมหาดไทยมีระเบียบกำหนดให้ อปท. จัดทำงบประมาณรายจ่ายไม่เกินประมาณการรายรับ ดุลการคลังดังกล่าวย่อมเกินดุล อปท. จึงไม่เห็นถึงความจำเป็นของการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ และการขยายฐานภาษี จึงมีแนวโน้มที่ อปท. จะมีข้อจำกัดในการจัดทำ

งบประมาณรายจ่ายในอนาคต หรืออาจจะมีเงินสะสมไม่เพียงพอสำหรับรองรับเหตุการณ์ฉุกเฉินที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่ายจากเงินสะสมได้

6.2.5 อปท. ควรพิจารณาถึงแนวการประมาณการรายได้ให้มีความใกล้เคียงกับค่าจริงมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยลดเงินสะสมส่วนเกินที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการประมาณรายได้ที่ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น โดยสามารถประมาณการรายได้ให้ต่ำทายมากยิ่งขึ้น เพื่อนำมาตั้งงบประมาณรายจ่ายสำหรับการพัฒนาท้องถิ่นให้ตอบสนองความต้องการของประชาชนมากยิ่งขึ้น

6.2.6 อปท. ควรให้ความสำคัญกับการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สิน โดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์ประเภทที่ดิน ซึ่งเป็นทรัพย์สินส่วนใหญ่ของ อปท. โดยควรมีการพิจารณาแนวทางในการใช้ประโยชน์เชิงพาณิชย์จากทรัพย์สินที่ตนเองมีอยู่เพื่อเป็นการสร้างรายได้และความสามารถในการจัดหาบริการสาธารณะของตนเองในอนาคต เช่น การจัดพื้นที่เพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง และการจัดพื้นที่ตลาดนัด เป็นต้น

6.2.7 อปท. ที่มีศักยภาพ ควรพิจารณาโครงการลงทุนก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน หรือโครงการที่เพิ่มประสิทธิภาพให้กับบริการสาธารณะได้ในอนาคต หาก อปท. มีการก่องหนึ่เพื่อลงทุนในการดำเนินโครงการดังกล่าว อปท. จำเป็นต้องมีการบริหารก่องหนึ่ การชำระคืนและดอกเบี้ยเงินกู้ที่มีประสิทธิภาพ เพื่อไม่ให้เกิดปัญหาด้านหนี้สินขึ้นในอนาคต นอกจากนี้ อปท. ควรจัดเตรียมความรู้ด้านการเงินที่จำเป็นต่าง ๆ เช่น การจัดทำสัญญาเงินกู้ที่มีที่เงื่อนไขและข้อยกเว้นกรณีเกิดเหตุสุวิสัยหรือภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น

6.3 ข้อจำกัดในการศึกษาและข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม

6.3.1 ข้อจำกัดในการศึกษา

6.3.1.1 การศึกษานี้มีกรอบระยะเวลาเพียง 1 ปี (ตั้งแต่เดือนตุลาคม 2555 - กันยายน 2556) ด้วยข้อจำกัดด้านระยะเวลานี้ ทำให้คณะนักวิจัยสามารถศึกษาเจาะลึก อปท. ได้เพียง 2 กรณีศึกษาเท่านั้น คือ เทศบาลเมืองคูคต และ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ทำให้ไม่สามารถวิเคราะห์ให้ครอบคลุม อปท. ทุกประเภท ซึ่งมีความหลากหลายทางลักษณะเศรษฐกิจ ลักษณะพื้นที่ และฐานภาษี และไม่สามารถวิเคราะห์ อปท. ให้ครอบคลุมทุกภูมิภาค ทำให้ขาดตัวแทนของแต่ละภาคที่จะสามารถกำหนดเป็นกรณีตัวอย่างสำหรับแต่ละภูมิภาคได้

6.3.1.2 การคัดเลือก อปท. กรณีศึกษาทั้ง 2 แห่งเป็นไปตามข้อเสนอแนะของสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย และสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ภายใต้เงื่อนไขที่คณะนักวิจัยกำหนด ซึ่งทำให้ อปท. กรณีศึกษาเป็น อปท. ที่มีความพร้อมด้านข้อมูลและมีผลการดำเนินงานและสถานะทางการเงินการคลังที่เข้มแข็งอยู่แล้ว

6.3.1.3 การวิเคราะห์สถานะด้านการคลังโดยพิจารณาจากข้อมูลย้อนหลัง 5 ปีงบประมาณมีข้อจำกัดในการตรวจสอบรายละเอียดของข้อมูลย้อนหลัง เช่น ข้อมูลรายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปและกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งกรณีนี้ที่ อปท. บันทึกรวมเป็นรายการเดียว ขณะที่ข้อมูลรายได้จาก

เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสามารถบันทึกแยกรายการได้ ส่งผลกระทบต่อการจัดทำรายละเอียดของข้อมูลรายได้นอกงบประมาณ และรายจ่ายนอกงบประมาณ

6.3.2 ข้อเสนอแนะเพื่อการศึกษาเพิ่มเติม

6.3.2.1 ควรคัดเลือก อปท. ที่มีปัญหาด้านระบบข้อมูลการคลัง หรือมีข้อมูลการคลังแต่ไม่สามารถนำข้อมูลมาวิเคราะห์ให้ประโยชน์เชิงนโยบายได้อย่างเต็มที่ ซึ่งต้องการความช่วยเหลือทางวิชาการ

6.3.2.2 ควรขยายขอบเขต อปท. กรณีศึกษาให้ครอบคลุมองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล นครเทศบาลตำบล และควรขยายความครอบคลุมของ อปท. แต่ละประเภทในแต่ละภูมิภาค

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

หนังสือและบทความ

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. (ม.ป.ป.). คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น: แผนยุทธศาสตร์การพัฒนา
แผนพัฒนาสามปี แผนปฏิบัติการและการติดตามประเมินผล. ส่วนแผนพัฒนาท้องถิ่น, สำนักพัฒนา
และส่งเสริมการบริหารงานท้องถิ่น. กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.
สามารถเข้าถึงได้ที่เว็บไซต์ <[http://www.dla.go.th/work/planlocal/คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น/
คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น\(ยุทธศาสตร์ แผน 3 ปี\).pdf](http://www.dla.go.th/work/planlocal/คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น/คู่มือการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น(ยุทธศาสตร์ แผน 3 ปี).pdf)>

ดร.วิระศักดิ์ เครือเทพ (2554). การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. คู่มือสำหรับ
นักบริหารงานท้องถิ่นในยุคใหม่. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้า. สามารถ
เข้าถึงได้ที่เว็บไซต์ URL: <[http://www.kpi.ac.th/kpith/downloads/55-09-10 ท้องถิ่น/3 การเงิน อปท.
pdf](http://www.kpi.ac.th/kpith/downloads/55-09-10%20ท้องถิ่น/3%20การเงิน%20อปท.pdf)>

เพ็ญศรี ลิขชฤทธิ์ และสุวลลีย์ เปี่ยมปิติ. (2554). การวิเคราะห์สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นในเขตจังหวัดสงขลา. วารสารการบริหารท้องถิ่น. ปีที่ 4 ฉบับที่ 3 (กรกฎาคม – กันยายน
2554) สามารถเข้าถึงได้ที่เว็บไซต์ URL:
<http://ora.kku.ac.th/RES_KKU/ATTACHMENTS_JOURNAL_PUBLICATION/11839.pdf>

สถาบันพระปกเกล้า. (2552). ธรรมนูญบาตและการคลังท้องถิ่น.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2549). นโยบายการคลังท้องถิ่นในอนาคต.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช (2555) รายได้ท้องถิ่นของไทย (โดยวุฒิพงศ์ จิตตั้งสกุล และพหล เก้าเอี่ยน)

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และ 2550

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

พระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2541

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดทำแผนพัฒนาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2548

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล พ.ศ. 2552

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยเงินทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2540

กฎหมาย ระเบียบและประกาศอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

พระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527

ภาษาอังกฤษ

Huddleston (2005). The Intersection between Planning and The Municipal Budget. Lincoln Institute of Land Polciy. from <http://www.lincolninst.edu/subcenters/teaching-fiscal-dimensions-of-planning/materials/huddleston-plan-budget.pdf> >

Irwan Taufiq Ritonga, Colin Clark, Guneratne Wickremasinghe (2012). Assessing financial condition of local government in Indonesia: an exploration. from

http://businessperspectives.org/journals_free/pmf/2012/pmf_2012_02_Ritonga.pdf>

Janet Griesel and John Leatherman. (n.d.). Guide to Indicators of Financial Condition.

Office of Local Government, Department of Agricultural Economics, Kansas State University, from

http://www.ksu-olg.info/assets/docs/Guide_to_Fiscal_Indicators.pdf>

Maher and Nollenberger. (2009). Revisiting Kenneth Brown's "10-Point Test"

from <http://lgc.uwex.edu/Finance/Inservices/2011/GFRoct09KennethBrownUpdate.pdf>>

Thomas P. DiNapoli. (2007) Local Government Management Guide: Financial Condition Analysis.

ภาคผนวก

รายงานการประชุมหารือโครงการวิจัยประจำปีงบประมาณ 2557

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น

ครั้งที่ 1/2557

วันที่ 23 มกราคม 2557 เวลา 9.00 น. – 16.00 น.

ณ ห้องประชุมสำนักปลัดเทศบาล ชั้น 3 เทศบาลเมืองคูคต จังหวัดปทุมธานี

ผู้เข้าร่วมประชุม

เทศบาลเมืองคูคต

- | | |
|----------------------------------|---------------------------------------|
| 1. นางสาวสุภาภรณ์ โลทะกะ | นายกเทศมนตรี |
| 2. นายวิโรจน์ ปานนุ่ม | รองนายกเทศมนตรี |
| 3. นายอภิโชค อนันต์ไพฑูรย์ | รองนายกเทศมนตรี |
| 4. นายณรงค์ อู่ทรัพย์ | รองนายกเทศมนตรี |
| 5. นายณรงค์ มณีเทพ | ปลัดเทศบาล |
| 6. นายเทกศักดิ์ จันทร์สุทธิ | รองปลัดเทศบาล |
| 7. นางนลพรรณ อาสนพณิชย์ | รองปลัดเทศบาล |
| 8. นางกาญจนา แก้วศิริ | ผู้อำนวยการกองคลัง |
| 9. นายนเรศ ศรีเมือง | ผู้อำนวยการกองช่าง |
| 10. นายยุทธนา มิ่งเมือง | ผู้อำนวยการกองศึกษา |
| 11. นางสาวนรรัตน์ บุญเชิด | ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม |
| 12. นางลำควน ไรจรัตน์ | ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม |
| 13. นางกรณัญศรี วรรณสังข์ | รักษาการผู้อำนวยการกองวิชาการ |
| 14. นายวัชรเกียรติ ธีรการุณวงศ์ | หัวหน้าสำนักปลัดเทศบาล |
| 15. นางสาวลักขมิ ประยงค์ระวิกุล | หัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้ |
| 16. นางสาวปวีณา ตากมล | หัวหน้าฝ่ายแผนที่ภาษี |
| 17. นายปฐวี ไตรเดช | หัวหน้าฝ่ายบริหารงานคลัง |
| 18. นางลัดดา นาคบาง | หัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ |
| 19. นางอรทัย สดวารสมิตร | หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป |
| 20. นางสาวจุฑาทิพย์ มหาพรหมรักษ์ | เจ้าพนักงานการเงินและบัญชี |
| 21. นายพยุสศักดิ์ จันทร์แดง | เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ |
| 22. นางสาวรัตนารักษ์ โพธิ์สังข์ | เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน |
| 23. นางรัชฎาภรณ์ ทะชาญา | เจ้าพนักงานจัดเก็บรายได้ |
| 24. นายปิยะ แสงนิล | หัวหน้าฝ่ายการโยธา |

25. น.อ. พินิจ แหม่มจะโปะ	เลขานุการ
26. นางชนัญญาภา ถินทัศน์	เลขานุการ
27. นางสาวสุกัญญา โลทะกะ	หัวหน้าฝ่ายส่งเสริมการศึกษา

คณะนักวิจัยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1. นายวุฒิพงศ์ จิตตั้งสกุล	ที่ปรึกษาโครงการวิจัย
2. นายพหล เก้าเอี้ยน	หัวหน้าโครงการวิจัย
3. นายสิทธิรัตน์ ครงคมาศ	นักวิจัย
4. นางสาวพรทิพา ศรีขจรวุฒิสักดิ์	นักวิจัย
5. นายฉัฐพล ศรีพจนารถ	นักวิจัย
6. นายชาญรงค์ ชาญกิตติรัตน์	นักวิจัย
7. นายกวิน เอี่ยมตระกูล	นักวิจัย

เริ่มการประชุมเวลา 9.00 น.

นายวุฒิพงศ์ จิตตั้งสกุล ที่ปรึกษาโครงการวิจัย ได้กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัย เรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น” โดยกล่าวว่า การดำเนินโครงการวิจัยจะให้ความสำคัญกับการให้ช่วยเหลือทางวิชาการในประเด็นทางเทคนิค และปัญหาเชิงนโยบายเป็นสำคัญ

นายพหล เก้าเอี้ยน หัวหน้าโครงการวิจัย ได้นำเสนอเกี่ยวกับความสำคัญ ความเป็นมา ขอบเขต และประโยชน์ในการศึกษาโครงการวิจัย เรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น” ซึ่งคณะผู้วิจัยร่วมกับสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทยได้คัดเลือก “เทศบาลเมืองคูคต” เป็นกรณีศึกษา

นางสุภารมย์ โลทะกะ นายกเทศมนตรี ได้กล่าวสรุปเกี่ยวกับการบริหารการคลังของเทศบาลเมืองคูคต โดยสรุปได้ว่าเทศบาลเมืองคูคตไม่มีปัญหาเกี่ยวกับฐานะการคลัง ไม่มีการกู้เงิน และไม่ได้มีเงินอุดหนุนเพื่อก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากเทศบาลเมืองคูคตมีข้อจำกัดทางภูมิศาสตร์ที่เป็นชุมชนเมืองที่มีความหนาแน่นของประชากร เทศบาลเมืองคูคตไม่มีประเด็นปัญหาด้านรายจ่ายประจำ ประเด็นปัญหาหลักด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคตคือ รายได้ที่เทศบาลจัดเก็บเองประเภทภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งราคากลางใช้อัตราที่กำหนดตั้งแต่ปี 2535 และรายได้จากภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน ซึ่งจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดองค์กรเดียว เนื่องจากการกิจกรรมในการซ่อมบำรุงถนนอยู่กับเทศบาล

ด้านการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน ระบบบำบัดน้ำเสียเกินศักยภาพของเทศบาล การบริหารจัดการที่ทึงขะประสบปัญหาเรื่องการเข้าพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันเป็นที่ดินอยู่ในพื้นที่ที่ยกระดับเป็นองค์กรบริหาร ส่วนตำบลทำให้เทศบาลต้องจ้างเอกชนในราคาสูง และกรณีการสร้างเขื่อนกันคลื่น ซึ่งประสบปัญหาชุมชนต่อต้าน จึงต้องหยุดดำเนินการ

ด้านเงินสะสม เทศบาลมีระดับเงินสะสมที่มั่นคง และไม่มีปัญหาในการใช้จ่ายจากเงินสะสม อย่างไรก็ตาม เทศบาลอยากทราบว่า ควรมีเกณฑ์ที่กำหนดว่าเงินสะสมระดับใดถึงเป็นระดับที่มั่นคงเพียงพอ ด้านการกำหนดเงินเดือนและค่าจ้างของข้าราชการมีปัญหาเรื่องระดับเงินเดือนที่แตกต่างกันมากในแต่ละระดับการศึกษา โดยเฉพาะระดับอนุปริญญา และปริญญาตรี

ด้านการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม โดยปกติ เทศบาลจะพบว่า รายได้ของเทศบาลจะมีแนวโน้มสูงกว่าประมาณการในระดับที่สามารถจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมได้ ในช่วงเดือนสิงหาคมของปี และเทศบาลจะพิจารณาโครงการที่จะจัดทำงบประมาณเพิ่มเติมจากแผนพัฒนาเทศบาลระยะ 3 ปี อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ หากเจ้าหน้าที่โครงการมีอัตราค่าจ้างไม่เพียงพอ จึงมักจะไม่มีการจัดทำงบประมาณเพิ่มเติม

โดยสรุปแล้วประเด็นปัญหาหลักของเทศบาลจะอยู่ที่การบริหารจัดการทรัพย์สิน โดยเฉพาะที่ดินเป็นสำคัญ

นายฉัฐพล ศรีพจนารถ นักวิจัย ได้นำเสนอเกี่ยวกับข้อมูลที่จำเป็นสำหรับการวิเคราะห์และวางแผนการคลังท้องถิ่น การวิเคราะห์สถานการณ์คลังท้องถิ่นกรณีศึกษาเทศบาลเมืองคูคตในเบื้องต้น ซึ่งพิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างรายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง เงินสะสม และภาระหนี้ และหลักการการวิเคราะห์งบดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

นอกจากนี้คณะนักวิจัยได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองคูคต ในประเด็นที่เกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น และได้ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลฐานะการคลังของเทศบาลเมืองคูคต จากเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองคูคตเพิ่มเติม เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ฐานะการคลังในรายละเอียด และเสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่นในโอกาสต่อไป

ปิดการประชุมเวลา 16.00 น.

นายฉัฐพล ศรีพจนารถ
ผู้จัดบันทึกรายงานการประชุม

นายพหล แก้วเอี่ยม
ผู้ตรวจรายงานการประชุม

รายงานการประชุมหารือโครงการวิจัยประจำปีงบประมาณ 2557

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น

ครั้งที่ 2/2557

วันที่ 22 เมษายน 2557 เวลา 9.00 น. – 16.00 น.

ณ ห้องประชุมสำนักปลัดเทศบาล ชั้น 3 เทศบาลเมืองคูคต จังหวัดปทุมธานี

ผู้เข้าร่วมประชุม

เทศบาลเมืองคูคต

1. นางกาญจนา แก้วศิริ
2. นางสาวนารัตน์ บุญเจิด
3. นางลำดวน โรจรัตน์
4. นางกรณัญศรี วรรณสังข์
5. นางสาวลักขมี ประยงค์ระวิกุล
6. นางสาวปวีณา ตากมด
7. นายปฐวี ไตรเดช
8. นางลัดดา นาคบาง
9. นางอรทัย สดวารสมิตร

- ผู้อำนวยการกองคลัง
ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม
ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม
รักษาการผู้อำนวยการกองวิชาการ
หัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้
หัวหน้าฝ่ายแผนที่ภาษี
หัวหน้าฝ่ายบริหารงานคลัง
หัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ
หัวหน้าฝ่ายบริหารงานทั่วไป

คณะนักวิจัยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1. นายพหล เก้าเอี้ยน
2. นางสาวพรทิพา ศรีขจรวุฒิสักดิ์
3. นายณัฐพล ศรีพจนารถ
4. นายณัฐพล สุภาดุลย์
5. นายชาญรงค์ ชาญกิตติรัตน์
6. นายกวิน เอี่ยมตระกูล
7. นางสาวธีรภา ธีรรัตนสถิต

- หัวหน้าโครงการวิจัย
นักวิจัย
นักวิจัย
นักวิจัย
นักวิจัย
นักวิจัย
นักวิจัย

เริ่มการประชุมเวลา 9.00 น.

นายฉัฐพล ศรีพจนารถ นักวิจัย ได้นำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดของโครงสร้างการคลังท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย รายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง ทรัพย์สิน และหนี้สิน การวิเคราะห์ฐานะการคลังเทศบาลเมืองคูคต การกำหนดตัวชี้วัดทางการคลัง การวิเคราะห์งบดุลและทรัพย์สิน และแนวคิดในการวางแผนการคลังท้องถิ่น ซึ่งมีส่วนสำคัญในการประเมินความพร้อมและศักยภาพด้านการคลังของท้องถิ่นในการวางแผนการจัดสรรทรัพยากรการติดตาม และการประเมินผลโครงการว่ามีความสอดคล้องแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาของตนเองหรือไม่ และมีปัญหาและอุปสรรคใดบ้างที่ทำให้การดำเนินงานไม่บรรลุเป้าหมาย

ทั้งนี้ จากผลการวิเคราะห์ฐานะการคลังเทศบาลเมืองคูคต สามารถนำมาสรุปผลการศึกษาได้ดังนี้

1) ด้านรายได้

การจัดเก็บรายได้ของเทศบาลเมืองคูคตมีการพึ่งพารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้เป็นสัดส่วนสูงและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น แสดงให้เห็นว่ารายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้มีบทบาทสำคัญมากขึ้นในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาเทศบาลเมืองคูคต

การประมาณการรายได้ของเทศบาลเมืองคูคตยังมีความแตกต่างจากรายได้จริง โดยเฉพาะรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ อาจจะเป็นผลจากการประมาณการที่อาศัยความรอบคอบสูง เพื่อหลีกเลี่ยงในกรณีที่เทศบาลได้รับรายได้จากรัฐบาลล่าช้า หรือไม่สามารถตรวจสอบรายการเงินที่ได้รับจากรัฐบาลได้ทัน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการทำงานของเทศบาลมาก

2) ด้านรายจ่าย

เมื่อพิจารณาจากโครงสร้างรายจ่ายในงบประมาณของเทศบาลเมืองคูคต จะเห็นได้ว่าเทศบาลเมืองคูคตให้ความสำคัญกับรายจ่ายงบลงทุนมากที่สุด (ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง) รองลงมาเป็นรายจ่ายงบดำเนินการ (ได้แก่ ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ และค่าสาธารณูปโภค) และเมื่อพิจารณาถึงการจัดหาบริการสาธารณะและสวัสดิการของเทศบาลเมืองคูคต พบว่ามีการขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง สะท้อนจากตัวชี้วัดรายจ่ายต่อประชากรที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

3) ด้านดุลการคลัง

เทศบาลเมืองคูคตมีดุลการคลังรวมเกินดุลมาโดยตลอดในช่วงปีงบประมาณ 2552 - 2556 โดยเกินดุลเพิ่มขึ้นจาก 6,417,511 บาท ในปีงบประมาณ 2552 เป็นเกินดุล 42,350,319 บาทในปีงบประมาณ 2556 อย่างไรก็ดี ดุลการคลังดังกล่าวยังไม่รวมรายจ่ายจากเงินสะสม ซึ่งเปรียบเสมือนดุลการคลังของรัฐบาลที่ไม่รวมการใช้จ่ายจากเงินคงคลัง ทำให้การพิจารณารายจ่ายที่จำเป็นต่อการพัฒนา อปท. และรายจ่ายทั้งหมดที่ใช้ตอบสนองความต้องการของประชาชนอยู่ในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ส่งผลให้เทศบาลเมืองคูคตอาจประเมินความจำเป็นในการหารายได้เพื่อรองรับรายจ่ายเอาไว้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น รวมทั้งทำให้มีการใช้จ่ายจากเงินสะสมอย่างไม่เหมาะสม เช่น มีการตั้งประมาณการรายได้และงบประมาณรายจ่ายไว้ต่ำกว่าที่ควร แล้วจึงใช้รายจ่ายจากเงินสะสมในภายหลัง เป็นต้น ดังนั้น เมื่อพิจารณารายจ่ายจากเงินสะสมและรายจ่ายเพิ่มเติมด้วยจะพบว่า ดุลการคลังรวมขาดดุล 1,436,930 บาทในปีงบประมาณ 2552 เพียงปีเดียว

หลังจากนั้นในช่วงปีงบประมาณ 2553 เป็นต้นไป การคลังรวมเกินดุลโดยเกินดุลเพิ่มขึ้นจาก 18,182,070 บาท ในปีงบประมาณ 2553 เป็นเกินดุล 35,443,970 บาท ในปีงบประมาณ 2556

4) ด้านทรัพย์สิน

เงินสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณของเทศบาลเมืองคูคตมีการขยายตัวที่เพิ่มขึ้น เป็นผลจากการที่เทศบาลเมืองคูคตมีการเกินดุลการคลังส่งเข้าเป็นเงินสะสมมากกว่าการนำเงินสะสมมาใช้ เพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน และเพื่อดำเนินโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ส่งผลให้มีความยืดหยุ่นในการนำเงินสะสมที่สามารถใช้จ่ายได้ในแต่ละปีอยู่ในระดับที่เพียงพอที่จะสามารถใช้จ่ายเพื่อจัดหารบริการสาธารณะ หรือเพื่อการลงทุนในช่วงเวลาที่มีความจำเป็นได้ และมีเงินสะสมอยู่ในระดับที่แสดงถึงความสามารถในการรับมือกับเหตุการณ์หรือภาวะฉุกเฉินที่ไม่อาจคาดการณ์ได้ อย่างไรก็ตาม ปริมาณเงินสะสมที่เพิ่มมากขึ้น อาจสะท้อนถึงต้นทุนค่าเสียโอกาสในการนำเงินไปลงทุนเพื่อสร้างประโยชน์แก่สาธารณะ หรือให้ได้ผลตอบแทนที่มากขึ้น และสะท้อนถึงการประมาณการรายได้ที่ต่ำกว่าค่าจริง ซึ่งทำให้เทศบาลเสียโอกาสที่จะจัดหางบประมาณรายจ่ายเพิ่มขึ้น เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน

ทรัพย์สินของเทศบาลเมืองคูคตส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ในหมวดที่ดิน เป็นสำคัญ ในขณะที่สังหาริมทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นยานพาหนะและเครื่องมือ เครื่องใช้และอุปกรณ์ นอกจากนี้ หากพิจารณาถึงสัดส่วนทรัพย์สินรวมต่อประชากรของเทศบาลเมืองคูคตยังพบว่าแนวโน้มเพิ่มขึ้นเช่นกัน สะท้อนถึงโอกาสและความเพียงพอในการให้บริการและจัดสวัสดิการให้กับประชาชนไปพร้อมกับการพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโตอย่างยั่งยืน

5) ด้านหนี้สิน

เทศบาลเมืองคูคตมีการก่อหนี้เพื่อการลงทุนจากแหล่งเงินกู้เดียว คือ เงินกู้กองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) เพื่อก่อสร้างสถานธนาณูปถัมภ์ และหากพิจารณายอดคงค้างเงินกู้ต่อเงินสะสมที่สามารถใช้จ่ายได้จะพบว่า เทศบาลเมืองคูคตมีความสามารถในการชำระหนี้ทั้งหมดจากเงินสะสมที่สามารถใช้จ่ายได้อยู่ในระดับสูง นอกจากนี้ เทศบาลเมืองคูคตยังมีสัดส่วนหนี้คงค้างต่อประชากรที่ลดลงอย่างต่อเนื่อง ซึ่งแสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถในการก่อหนี้เพื่อการลงทุนในอนาคตอยู่มาก

นายพล แก้วเย็น หัวหน้าโครงการวิจัย ได้นำเสนอเกี่ยวกับแนวคิดในการประมาณการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ประกอบด้วยวัตถุประสงค์ของการประมาณการรายได้ของ อปท. แหล่งที่มาของรายได้ อปท. กลไกการจัดสรรรายได้ท้องถิ่นในปัจจุบันแนวทางและวิธีการประมาณการรายได้ รวมถึงปัญหาอุปสรรคและข้อเสนอแนะ โดยมีสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

แนวทางและวิธีการประมาณการรายได้ของ อปท. มีวิธีที่แตกต่างกันตามประเภทของรายได้ของ อปท. ดังนี้

1. รายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย
 - ประมาณการจากฐานข้อมูลที่ อปท. มีอยู่ เช่น ทะเบียนผู้เสียภาษี และทะเบียนทรัพย์สิน

• ประเมินการจากการพิจารณาผลการจัดเก็บจริงในปีที่ผ่านมา และแนวโน้มการขยายตัวทางเศรษฐกิจ

2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้

2.1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม แบ่งเป็น 3 ส่วน

ส่วนที่ 1 ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9)

• ภาพรวม ประเมินการบนฐานที่รัฐบาลจัดเก็บ 1 ใน 9 หมายความว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บ 10 ส่วน จะเป็นของรัฐบาล 9 ส่วน และ อปท. 1 ส่วน

• จัดสรรระหว่าง อปท. ได้แก่ เทศบาล อบต. เมืองพัทยา และ กทม. ดังนี้

- กรมสรรพากรจัดเก็บในระดับจังหวัดแต่ละจังหวัดจะได้ตามสัดส่วนผลการจัดเก็บก่อนการคืนภาษีของจังหวัดต่อผลการจัดเก็บก่อนการคืนภาษีของทั้งประเทศ และจัดสรรภายในจังหวัดระหว่าง เทศบาล และ อบต. ตามเกณฑ์ประชากร สำหรับเมืองพัทยาได้รับตามผลการจัดเก็บในเขตเมืองพัทยา

- กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรจัดเก็บจัดสรรให้แก่ เทศบาล อบต. เมืองพัทยา และ กทม. ตามเกณฑ์ประชากร

ส่วนที่ 2 ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

• แบ่งให้ อบจ. ในอัตราร้อยละ 5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรของแต่ละจังหวัด ในทางปฏิบัติจะส่งมอบให้ อบจ. ร้อยละ 3 และกันไว้สำหรับจ่ายคืนผู้เสียภาษีร้อยละ 2

ส่วนที่ 3 ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนฯ

• ภาพรวม ประเมินการจัดเก็บภาษีในส่วนนี้เมื่อรวมกับส่วนที่ 1 และ 2 แล้ว จะเท่ากับร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บทั้งหมด

• การจัดสรรระหว่าง อปท. หลักเกณฑ์การจัดสรรมีหลักการสำคัญคือ การลดช่องว่างของรายได้ระหว่าง อปท. แต่ละประเภทและระหว่าง อปท. ประเภทเดียวกัน โดยหลักเกณฑ์การจัดสรรใช้ตัวแปรต่าง ๆ ได้แก่ รายได้ประชากร และจำนวนพื้นที่ เป็นต้น โดยคำนึงถึงรายได้ในภาพรวมของ อปท. แต่ละแห่งให้มีรายได้รวมไม่น้อยกว่าปีที่ผ่านมา

2.2 ภาษีธุรกิจเฉพาะ

• ภาพรวม ประเมินการจัดเก็บร้อยละ 10 ของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ โดยหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บร้อยละ 3 ของภาษีที่จัดเก็บให้

• การจัดสรรระหว่าง อปท. (ยกเว้น อบจ.)

หลักเกณฑ์การจัดสรรตามหลักแหล่งกำเนิดภาษีที่จัดเก็บแต่ละจังหวัด โดย กทม. และเมืองพัทยา ได้รับจัดสรรเต็มตามผลการจัดเก็บภาษีในเขต กทม. และเมืองพัทยา ส่วนจังหวัดอื่น ๆ จัดสรรระหว่างเทศบาล และ อบต. ตามเกณฑ์ประชากร

2.3 ภาษีสุรา

• ภาพรวม ประเมินการจัดเก็บร้อยละ 10 ของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ โดยหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บร้อยละ 5 ของภาษี ที่จัดเก็บให้

- การจัดสรรระหว่าง อปท. (ยกเว้น อบจ.)

ภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งหมด จัดสรรให้ อปท. แต่ละแห่งตามเกณฑ์ประชากร

2.4 ภาษีสรรพสามิต

• ภาพรวม ประมาณการจัดเก็บร้อยละ 10 ของภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ โดยหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บร้อยละ 5 ของภาษีที่จัดเก็บให้

- การจัดสรรระหว่าง อปท. (ยกเว้น อบจ.)

ภาษีที่จัดเก็บได้ทั้งหมด จัดสรรให้ อปท. แต่ละแห่งตามเกณฑ์ประชากร

2.5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์

• ภาพรวม การจัดเก็บเป็นไปตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 ซึ่งจัดเก็บตามประเภทของรถ ได้แก่ รถยนต์นั่งส่วนบุคคลไม่เกินเจ็ดคน เสียภาษีซึ่งคำนวณตามความจุของกระบอกสูบรวมกันของเครื่องยนต์ของรถยนต์แต่ละคันและรถยนต์นั่งส่วนบุคคลเกินเจ็ดคน รถรับจ้าง และรถยนต์บริการเสียภาษีตามน้ำหนักรถ รวมทั้งเงินเพิ่มและค่าธรรมเนียม เว้นแต่ค่าธรรมเนียมแผ่นป้ายทะเบียนรถ และตามพระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 ซึ่งกำหนดจัดเก็บภาษีจากรถที่ใช้ในการขนส่งตามน้ำหนักรถ

2.6 ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์

• ภาพรวม การจัดเก็บเงินค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ที่จัดเก็บในเขตเทศบาล เมืองพัทยา อบต. และกทม. กำหนดให้กรมที่ดินนำส่งเป็นรายได้ให้แก่เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และกทม. ตามแหล่งกำเนิดรายได้ โดยการจัดเก็บแบ่งเป็น 4 กรณี คือ

2.6.1 ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมีทุนทรัพย์ กำหนดให้เรียกเก็บร้อยละ 2 ของราคาประเมินทุนทรัพย์

2.6.2 ค่าจดทะเบียนโอนมรดกหรือให้ ทั้งนี้ เฉพาะใน ระหว่างผู้บุพการีกับผู้สืบสันดาน หรือระหว่างคู่สมรส ร้อยละ 0.5 ของราคาประเมินทุนทรัพย์

2.6.3 ค่าจดทะเบียนการจำนองหรือบุริมสิทธิ คิดตามราคาที่จำนองหรือบุริมสิทธิที่จดทะเบียนร้อยละ 1

2.6.4 ค่าจดทะเบียนการเช่า คิดตามค่าเช่าตลอดเวลาที่เช่า หรือเงินกินเปล่า หรือทั้งสองอย่างรวมกันร้อยละ 1

ทั้งนี้ปัจจุบันการประมาณการรายได้ อปท. จัดทำได้เฉพาะในภาพรวมยังขาดหน่วยงานที่รับผิดชอบประมาณการรายได้ลงใน อปท. รายแห่ง ซึ่งหน่วยงานหลักที่รับผิดชอบดูแลเรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้และทำหน้าที่การจัดสรรรายได้ ควรจัดทำฐานข้อมูลเพื่อประมาณการรายได้ของ อปท. แต่ละแห่งเพื่อใช้ประโยชน์ในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. และเป็นฐานข้อมูลให้แต่ละ อปท. ได้ใช้ในการประมาณรายได้อีกทางหนึ่ง

นายฉัฐพล สุภาคุลย์ นักวิจัย ได้นำเสนอเกี่ยวกับหลักการของการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคาม (SWOT Analysis) ในการวางแผนการคลังเทศบาลเมืองคูคต โดยคณะนักวิจัยได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองคูคตใน 2 ประเด็น ได้แก่ (1) การวิเคราะห์จุดแข็ง และจุดอ่อนของปัจจัยภายใน ซึ่งประกอบด้วย บุคลากร การเงิน วัสดุหรือวัตถุดิบ และวิธีปฏิบัติงาน (2) การวิเคราะห์โอกาส และภัยคุกคามจากปัจจัยภายนอก ซึ่งประกอบด้วย สถานการณ์ทางการเมือง ภาวะเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี

หลังจากนั้น คณะนักวิจัยได้นำปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคตมาสรุปเป็นตารางประเมินสถานภาพปัจจุบันโดยการให้คะแนนถ่วงน้ำหนัก ในกรณีจุดแข็งและโอกาส ให้คะแนนจากมากไปน้อย (มากที่สุด 3 - น้อยสุด 1) ตามระดับความสำคัญในเชิงบวก และให้คะแนนจากน้อยไปมาก (น้อยสุด -3 - มากสุด -1) ตามระดับความสำคัญในเชิงลบ แล้วนำผลลัพธ์ในข้างต้นมาประเมินกลยุทธ์โดดเด่นในลักษณะของตารางวิเคราะห์ (TOWS Matrix) เพื่อกำหนดแนวทางการตัดสินใจ โดยเน้นไปเฉพาะกลยุทธ์ที่โดดเด่น เพื่อกำหนดแนวยุทธศาสตร์ต่อยอดในการให้ความช่วยเหลือทางวิชาการต่อไป

นอกจากนี้คณะนักวิจัยได้ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลฐานะการคลังของเทศบาลเมืองคูคตจากเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองคูคตเพิ่มเติม ได้แก่ (1) รายจ่ายจริง (ผลการเบิกจ่าย) จำแนกตามแผนงาน ปีงบประมาณ 2556 (2) การจำแนกประเภทรายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ (ก) และ เฉพาะกิจ (ข) (3) การจำแนกรายจ่ายจริงในแต่ละปีออกตามประเภทงบรายจ่าย (4) รายจ่ายชำระดอกเบี้ยเงินกู้ปีงบประมาณ 2552 – 2553 และ (5) ข้อมูลเงินสะสมที่อนุมัติให้จ่ายจากเงินสะสมแต่ยังไม่ได้เบิกจ่าย เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ฐานะการคลังในรายละเอียด และเสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่นในโอกาสต่อไป

ปิดการประชุมเวลา 16.00 น.

นายฉัฐพล ศรีพจนารถ

ผู้จัดบันทึกรายงานการประชุม

นายพหล แก้วเอี่ยม

ผู้ตรวจรายงานการประชุม

รายงานการประชุมหารือโครงการวิจัยประจำปีงบประมาณ 2557

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น

ครั้งที่ 3/2557

วันที่ 7 พฤษภาคม 2557 เวลา 9.00 น. – 16.00 น.

ณ ห้องประชุมชั้น 3 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ จังหวัดนนทบุรี

ผู้เข้าร่วมประชุม

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

- | | |
|-----------------------------|------------------------------------|
| 1. นายธานินท์ โพธิ์เที่ยง | รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล |
| 2. นางสาวณฤกต์ ทรงถิ่นถัก | ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล |
| 3. นายเอกสิทธิ์ นิลงาม | รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล |
| 4. นางสาวสุกัญญา พูลสวัสดิ์ | ผู้อำนวยการกองคลัง |
| 5. นางวระนุช นิลวรรณ | ผู้อำนวยการกองช่าง |
| 6. นางสาวณัฐพร กิตติรงค์ | หัวหน้าฝ่ายพัฒนาและจัดเก็บรายได้ |
| 7. นางชนันรัตน์ สกุลชินสีห์ | หัวหน้าสำนักองค์การบริหารส่วนตำบล |
| 8. นายสุนทร ทิมคำ | เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล |

คณะนักวิจัยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

- | | |
|----------------------------------|-----------------------|
| 1. นายวุฒิพงศ์ จิตตั้งสกุล | ที่ปรึกษาโครงการวิจัย |
| 2. นายพหล เก้าเอี้ยน | หัวหน้าโครงการวิจัย |
| 3. นายสิทธิรัตน์ ตรงกมาศ | นักวิจัย |
| 4. นางสาวพรทิพา ศรีขจรวุฒิศักดิ์ | นักวิจัย |
| 5. นายณัฐพล สุภาดุลย์ | นักวิจัย |
| 6. นายชาญรงค์ ชาญกิตติรัตน์ | นักวิจัย |
| 7. นายกวิน เอี่ยมตระกูล | นักวิจัย |
| 8. นางสาวธีราภา ธีรรัตนสถิต | นักวิจัย |

เริ่มการประชุมเวลา 9.00 น.

นายวุฒิพงศ์ จิตตั้งสกุล ที่ปรึกษาโครงการวิจัย ได้กล่าวถึงบทบาทและหน้าที่ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลังที่เกี่ยวข้องกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และได้กล่าวถึงวัตถุประสงค์ของโครงการวิจัยเรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น” โดยกล่าวว่า การดำเนินโครงการวิจัยจะให้

ความสำคัญกับการให้ช่วยเหลือทางวิชาการในประเด็นทางเทคนิค และศึกษาโครงสร้างทางการคลังและข้อมูลการคลังท้องถิ่น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่นทั้งระยะสั้นและระยะยาวต่อไป ทั้งนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐมีประเด็นปัญหาหรือข้อจำกัดในการดำเนินการด้านการคลังในปัจจุบัน ก็สามารถหารือกับนักวิจัยในครั้งนี้ได้

นายพหล เก้าเอี้ยน หัวหน้าโครงการวิจัย ได้นำเสนอเกี่ยวกับความสำคัญ ความเป็นมา ขอบเขต และประโยชน์ในการศึกษาโครงการวิจัย เรื่อง “การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น” ซึ่งคณะผู้วิจัยร่วมกับสมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลได้คัดเลือก “องค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐ” เป็นกรณีศึกษา พร้อมกันนี้หัวหน้าโครงการวิจัยได้บรรยายหลักการประมาณการรายได้ท้องถิ่น เพื่อให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่องค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐใช้เป็นกรอบแนวคิดในการประมาณการรายได้ต่อไป

นายชานินท์ โพธิ์เที่ยง รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กล่าวขอบคุณคณะนักวิจัยที่ให้เกียรติองค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐเป็นหน่วยงานนำร่อง และยินดีที่จะให้ความร่วมมือในการเก็บรวบรวมข้อมูลของทางคณะวิจัย

นายเอกสิทธิ์ นิลงาม รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กล่าวสรุปเกี่ยวกับการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐว่า องค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐไม่มีปัญหาเกี่ยวกับฐานะการคลัง และไม่มีการกู้เงิน อย่างไรก็ตามนายเอกสิทธิ์ได้มีข้อเสนอแนะเพิ่มเติม คือ รัฐบาลควรกำหนดข้อบัญญัติเกี่ยวกับเครื่องมือทางการคลังที่ทันต่อสถานการณ์ปัจจุบัน เช่น ภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งเรียกเก็บตรงจากอุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษในชุมชน เพื่อลดปัญหาสิ่งแวดล้อมและเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนในชุมชน ทั้งนี้ภาษีที่เรียกเก็บควรมีความสะดวกและง่ายต่อการดำเนินการ อันจะส่งเสริมการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพขึ้น โดยกำหนดเป็นหลักเกณฑ์ปฏิบัติจากส่วนกลาง เพื่อเป็นแนวทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กหรือมีปัญหาด้านประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้สามารถจัดเก็บรายได้ได้เพิ่มขึ้นเช่นกัน

ด้านรายจ่ายจ่ายเงินอุดหนุน องค์การบริหารส่วนตำบลทำอัฐมีปัญหาหลักในเรื่องประชากรแฝง ส่งผลให้เงินอุดหนุนไม่เพียงพอสำหรับจัดสรรบริหารสาธารณะให้กับประชากรในท้องถิ่น นอกจากนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนที่ระบุวัตถุประสงค์บางรายการ ควรจัดสรรให้กับหน่วยงานที่มีภารกิจในการดำเนินการด้านนั้น ๆ โดยตรง และการใช้จ่ายเงินบางประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทยควรจัดทำกฎระเบียบขึ้นมารองรับแทนการใช้หนังสือสั่งการในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนและถูกต้องในการดำเนินการตามนโยบายต่าง ๆ แต่อย่างไรก็ตามงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปีได้จัดสรรสอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์ที่กำหนดไว้อย่างต่อเนื่อง

ด้านเงินสะสม องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐมีระดับเงินสะสมที่มั่นคง และไม่มีปัญหาในการใช้จ่ายจากเงินสะสม อย่างไรก็ตามก็ต้องการการบริหารส่วนตำบลท่าอิฐอยากทราบว่าควรมีเกณฑ์ที่กำหนดว่าเงินสะสมระดับใดถึงเป็นระดับที่มั่นคงเพียงพอ

ปัญหาเพิ่มเติมเนื่องจากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 35 กำหนดว่า “การจ่ายเงินเดือน ประโยชน์ตอบแทนอื่น และเงินค่าจ้างของข้าราชการหรือพนักงานส่วนท้องถิ่น และลูกจ้างที่นำมาจากเงินรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้หรือเงินอื่นใดนั้น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะกำหนดสูงกว่าร้อยละ 40 ของเงินงบประมาณมาจากรายจ่ายประจำปีขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้” ส่งผลให้องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถจัดสรรอัตราข้าราชการเพิ่มได้ ดังนั้น บุคลากรด้านการคลังจึงมีจำกัด ทำให้ไม่สามารถดำเนินการตามภารกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

นายสิทธิรัตน์ ตรงมาส นักวิจัย ได้นำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับการวางแผนการคลังท้องถิ่น ซึ่งเป็นการพิจารณาโครงสร้างการคลังท้องถิ่น ประกอบด้วย รายได้ รายจ่าย เงินสะสม และภาระหนี้ พร้อมทั้งนำเสนอตัวชี้วัดด้านการคลังท้องถิ่น และหลักการการวิเคราะห์ห้วงดุลขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งแนวคิดที่กล่าวมานี้มีส่วนสนับสนุนการวางแผนการคลังท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ คณะนักวิจัยได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ในประเด็นที่เกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น และได้ขอความอนุเคราะห์ข้อมูลฐานะการคลังจากเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ เพื่อใช้ประกอบการวิเคราะห์ฐานะการคลังในรายละเอียด และเสนอแนะแนวทางการเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่นในโอกาสต่อไป

ปิดการประชุมเวลา 16.00 น.

นายกวิน เอี่ยมตระกูล
ผู้จัดบันทึกรายงานการประชุม

นายพหล แก้วเอียน
ผู้ตรวจรายงานการประชุม

รายงานการประชุมหารือโครงการวิจัยประจำปีงบประมาณ 2557

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น

ครั้งที่ 4/2557

วันที่ 22 พฤษภาคม 2557 เวลา 9.00 น. – 16.00 น.

ณ ห้องประชุมสำนักปลัดเทศบาล ชั้น 3 เทศบาลเมืองคูคต จังหวัดปทุมธานี

ผู้เข้าร่วมประชุม

เทศบาลเมืองคูคต

- | | |
|---------------------------------|---------------------------------------|
| 1. นายเทกศักดิ์ จันทร์สุทธิ | รองปลัดเทศบาล |
| 2. นางกาญจนา แก้วศิริ | ผู้อำนวยการกองคลัง |
| 3. นายยุทธนา มิ่งเมือง | ผู้อำนวยการกองศึกษา |
| 4. นางสาวนรารัตน์ บุญเชิด | ผู้อำนวยการกองสวัสดิการสังคม |
| 5. นางลำดวน โรจรัตน์ | ผู้อำนวยการกองสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม |
| 6. นางกรณัญญ์ศรี วรรณสังข์ | รักษาการผู้อำนวยการกองวิชาการ |
| 7. นางสาวลักขมณี ประยงค์ระวิกุล | หัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้ |
| 8. นางสาวปวีณา ตากมด | หัวหน้าฝ่ายแผนที่ภาษี |
| 9. นายปฐวี ไตรเดช | หัวหน้าฝ่ายบริหารงานคลัง |
| 10. นางลัดดา นาคบาง | หัวหน้าฝ่ายแผนงานและงบประมาณ |

คณะนักวิจัยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

- | | |
|----------------------------------|-----------------------|
| 1. นายวุฒิพงษ์ จิตตั้งสกุล | ที่ปรึกษาโครงการวิจัย |
| 2. นายพหล แก้วเอียน | หัวหน้าโครงการวิจัย |
| 3. นายสิทธิรัตน์ ครงคมาศ | นักวิจัย |
| 4. นางสาวพรทิพา ศรีขจรวุฒิสักดิ์ | นักวิจัย |
| 5. นายณัฐพล ศรีพจนารถ | นักวิจัย |
| 6. นายณัฐพล สุภาดุลย์ | นักวิจัย |
| 7. นายชาญรงค์ ชาญกิตติรัตน์ | นักวิจัย |
| 8. นายกวิน เอี่ยมตระกูล | นักวิจัย |
| 9. นางสาวธีรภา ธีรรัตนสถิต | นักวิจัย |

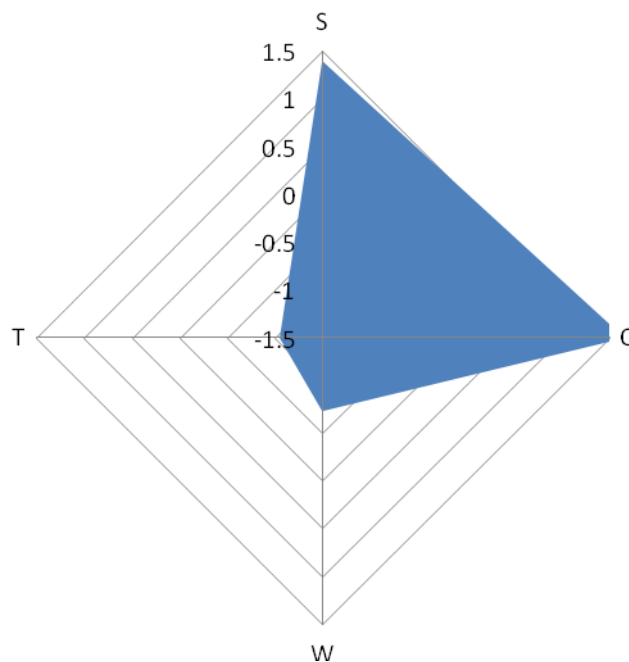
เริ่มการประชุมเวลา 9.00 น.

นายณัฐพล สุภาคุลย์ นักวิจัย ได้นำเสนอเกี่ยวกับหลักการของการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคาม (SWOT Analysis) ในการวางแผนการคลังเทศบาลเมืองคูคต โดยคณะนักวิจัยได้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นกับเจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองคูคตใน 2 ประเด็นเพิ่มเติมจากการลงพื้นที่เมื่อวันที่ 22 เมษายน 2557 ได้แก่ (1) การวิเคราะห์จุดแข็ง และจุดอ่อนของปัจจัยภายใน ซึ่งประกอบด้วย บุคลากร การเงิน วัสดุหรือวัตถุดิบ และวิธีปฏิบัติงาน (2) การวิเคราะห์โอกาส และภัยคุกคามจากปัจจัยภายนอก ซึ่งประกอบด้วย สถานการณ์ทางการเมือง ภาวะเศรษฐกิจ สังคม และเทคโนโลยี

คณะนักวิจัยได้นำปัจจัยที่มีผลกระทบต่อการบริหารจัดการด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคตมาสรุปเป็นตารางประเมินสถานภาพปัจจุบันโดยการให้คะแนนถ่วงน้ำหนัก ในกรณีจุดแข็งและโอกาส ให้คะแนนจากมากไปน้อย (มากที่สุด 3 - น้อยสุด 1) ตามระดับความสำคัญในเชิงบวก และให้คะแนนจากน้อยไปมาก (น้อยสุด - 3 - มากสุด - 1) ตามระดับความสำคัญในเชิงลบ แล้วนำผลลัพธ์ในข้างต้นมาประเมินกลยุทธ์โดดเด่นในลักษณะของตารางวิเคราะห์ (TOWS Matrix) เพื่อกำหนดแนวทางการตัดสินใจ โดยให้ความสำคัญกับกลยุทธ์ที่โดดเด่น เพื่อกำหนดแนวยุทธศาสตร์ต่อยอดในการให้ความช่วยเหลือทางการคลังต่อไป

โดยเมื่อนำคะแนนของสถานะในการวางแผนการคลังทั้ง 4 ด้าน ได้แก่ จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และอุปสรรค มาจัดในรูปแบบของแผนภูมิไขว้แมงมุม ทำให้สามารถประเมินกลยุทธ์ที่โดดเด่นได้ ในกรณีของเทศบาลเมืองคูคต จะได้ผลลัพธ์ ดังต่อไปนี้

ผลลัพธ์การวิเคราะห์กลยุทธ์ที่โดดเด่นของเทศบาลเมืองคูคต



จากการวิเคราะห์ SWOT แบบไขว้แมงมุม แสดงให้เห็นว่ากลยุทธ์ที่โดดเด่นตกอยู่ในตำแหน่ง SO นั่นคือ มีจุดแข็งค่อนข้างมาก พร้อมที่จะพัฒนาในด้านต่างต่อไป และสามารถหลีกเลี่ยงจากอุปสรรคได้ดี รวมทั้งยังมีศักยภาพในการแสวงหาผลประโยชน์จากโอกาสที่มีอยู่ ซึ่งถือเป็นสถานการณ์ที่ได้เปรียบมากที่สุด เพราะประกอบด้วยโอกาสจากภายนอก และจุดแข็งขององค์กร ดังนั้นเทศบาลเมืองคูคต จึงมีความโดดเด่นในการดำเนินกลยุทธ์เชิงรุก

การประเมินยุทธศาสตร์ในส่วนนี้อาศัย TOWS Matrix มาประยุกต์ใช้ โดยจะเน้นไปที่กลยุทธ์เชิงรุก (จุดแข็งและโอกาส: SO) ซึ่งเป็นผลลัพธ์จากการวิเคราะห์ในข้อ 4.5.2 ทั้งนี้ผลการวิเคราะห์ยุทธศาสตร์สามารถแสดงได้ดังตาราง และสามารถแบ่งตามยุทธศาสตร์การคลัง ดังนี้

1) รายได้

1.1) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีและการขยายฐานการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับโอกาสทางเศรษฐกิจและทิศทางนโยบายรัฐบาล

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งของเทศบาลเมืองคูคต ในส่วนบุคลากรมีทักษะและประสบการณ์สูง ที่สามารถนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี มาผสมผสานกับโอกาสด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ได้แก่ แผนการสร้างสถานีรถไฟฟ้าของรถไฟฟ้าสายสีเขียวตั้งอยู่ในพื้นที่ รวมทั้งในพื้นที่เทศบาลเมืองคูคตมีตลาดค้าส่งขนาดใหญ่ (ตลาด 4 มุมเมือง ศูนย์การค้าเชียร์รังสิต)

1.2) การสร้างองค์ความรู้ทางการคลังเสริมสร้างศักยภาพในการจัดเก็บรายได้

ยุทธศาสตร์ในกลุ่มนี้ เป็นการนำจุดแข็งของเทศบาลเมืองคูคต ในส่วนบุคลากรมีทักษะและประสบการณ์สูง ที่สามารถนำมาสร้างองค์ความรู้ทางการคลังมาดำเนินการร่วมกับโอกาสด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ได้แก่ แผนการสร้างสถานีรถไฟฟ้าของรถไฟฟ้าสายสีเขียวตั้งอยู่ในพื้นที่ และในพื้นที่เทศบาลเมืองคูคตมีตลาดค้าส่งขนาดใหญ่ (ตลาด 4 มุมเมือง ศูนย์การค้าเชียร์รังสิต)

2) รายจ่าย

2.1) การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายรองรับโอกาสทางเศรษฐกิจ

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ด้านการมีฐานะการคลังที่เข้มแข็ง มาดำเนินการร่วมกับโอกาสด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ได้แก่ แผนการสร้างสถานีรถไฟฟ้าของรถไฟฟ้าสายสีเขียวตั้งอยู่ในพื้นที่ รวมทั้งในพื้นที่เทศบาลเมืองคูคตมีตลาดค้าส่งขนาดใหญ่ ได้แก่ ตลาด 4 มุมเมือง และศูนย์การค้าเชียร์รังสิต

2.2) การเพิ่มขีดความสามารถและประสิทธิภาพในการจัดหาบริการสาธารณะ

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ด้านการมีฐานะการคลังที่เข้มแข็ง มาดำเนินการร่วมกับโอกาสด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต เช่น การมีเครือข่ายชุมชนที่เข้มแข็ง เป็นต้น

3) หนี้สิน

ยุทธศาสตร์นี้เป็นการนำจุดแข็งด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคตด้านความโปร่งใสทางการคลัง มาดำเนินการร่วมกับโอกาสด้านการคลังของเทศบาลเมืองคูคต ได้แก่ แผนการสร้างสถานีรถไฟฟ้าของรถไฟฟ้าสายสีเขียวตั้งอยู่ในพื้นที่ รวมทั้งในพื้นที่เทศบาลเมืองคูคตมีตลาดค้าส่งขนาดใหญ่ ได้แก่ ตลาด 4 มุมเมือง และศูนย์การค้าเซ็นทรัลซิต

นายพหล เก้าเอี้ยน หัวหน้าโครงการวิจัย ได้กล่าวสรุปการประชุมหารือโครงการวิจัย เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น ได้แก่ ผลการวิเคราะห์ฐานะการคลังด้วยตัวชี้วัดทางการคลัง และการนำตัวชี้วัดทางการคลังไปใช้ในการวางแผนการคลัง แนวทางการประมาณการรายได้ของ อบต. และผลการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคามของเทศบาลเมืองคูคต

นอกจากนี้ หัวหน้าโครงการวิจัยได้เชิญชวนให้เจ้าหน้าที่ของเทศบาลเมืองคูคตเข้าร่วมการประชุมสัมมนาเพื่อเผยแพร่ผลงานวิจัยภายในช่วงเดือนสิงหาคม 2557 ซึ่งคณะนักวิจัยจะส่งหนังสือเชิญให้เข้าร่วมประชุมอย่างเป็นทางการในโอกาสแรกต่อไป

ปิดการประชุมเวลา 16.00 น.

นายณัฐพล ศรีพจนารถ
ผู้จัดบันทึกรายงานการประชุม

นายพหล เก้าเอี้ยน
ผู้ตรวจรายงานการประชุม

รายงานการประชุมหารือโครงการวิจัยประจำปีงบประมาณ 2557

เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพในการวางแผนการคลังท้องถิ่น

ครั้งที่ 5/2557

วันจันทร์ที่ 26 พฤษภาคม 2557 เวลา 9.00 น. – 16.00 น.

ณ ห้องประชุมชั้น 3 องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ จังหวัดนนทบุรี

ผู้เข้าร่วมประชุม

องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

1. นายชานนท์ โพธิ์เที่ยง	รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล
2. นางสาวณฤศศ ทรงแถดภัส	ปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
3. นายเอกสิทธิ์ นิลงาม	รองปลัดองค์การบริหารส่วนตำบล
4. นางสาวสุกัญญา พูลสวัสดิ์	ผู้อำนวยการกองคลัง
5. นางวรรณุช นิลวรรณ	ผู้อำนวยการกองช่าง
6. นางสาวณัฐพร กิตติรงค์	หัวหน้าฝ่ายพัฒนาและจัดเก็บรายได้
7. นางชนันรัตน์ สกุลชินสีห์	หัวหน้าสำนักองค์การบริหารส่วนตำบล
8. นายสุนทร ทิมคำ	เลขานุการนายกองค์การบริหารส่วนตำบล

คณะนักวิจัยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

1. นายพหล เก้าเอี้ยน	หัวหน้าโครงการวิจัย
2. นายสิทธิรัตน์ ครงคมาศ	นักวิจัย
3. นางสาวพรทิพา ศรีขจรวุฒิสักดิ์	นักวิจัย
4. นายณัฐพล ศรีพนารณ	นักวิจัย
5. นายณัฐพล สุภาคุณย์	นักวิจัย
6. นายชาญรงค์ ชาญกิตติรัตน์	นักวิจัย
7. นายกวิน เอี่ยมตระกูล	นักวิจัย
8. นางสาวธีรภา ธีรรัตนสถิต	นักวิจัย

เริ่มการประชุมเวลา 9.00 น.

นายพหล เก้าเอี้ยน หัวหน้าโครงการวิจัย ได้กล่าวถึงกำหนดการการประชุมหารือระหว่าง คณะวิจัยและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐว่าการประชุมหารือจะเริ่มจากการนำเสนอ ผลการวิเคราะห์ฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐต่อจากนั้นจะเป็นการนำเสนอเรื่อง การวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคามขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐซึ่งจะนำไปสู่การ ระดมสมองระหว่างคณะวิจัยและเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐเพื่อหาแนวทางการ วางแผนการคลังท้องถิ่นให้เหมาะสมกับองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐทั้งนี้หากองค์การบริหารส่วนตำบล ท่าอิฐมีประเด็นปัญหาหรือข้อจำกัดในการดำเนินการด้านการคลังในปัจจุบันก็สามารถหารือกับนักวิจัย ในครั้งนี้ได้

นายธานินท์ โพธิ์เที่ยง รองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้กล่าวขอบคุณคณะนักวิจัยที่ให้ เกียรติองค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐเป็นหน่วยงานนำร่อง และยินดีที่จะให้ความร่วมมือในการระดมสมอง เพื่อหาแนวทางในการพัฒนาด้านการคลังของ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐต่อไป

นายกวิน เอี่ยมตระกูล ได้นำเสนอผลการวิเคราะห์ฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล ท่าอิฐในช่วงปีงบประมาณ 2552-2556 ซึ่งพิจารณาเกี่ยวกับโครงสร้างรายได้ รายจ่าย ดุลการคลัง และเงินสะสม รวมไปถึงหลักการการวิเคราะห์ห้วงดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยในส่วนของรายได้และรายจ่าย แบ่งการวิเคราะห์เป็นโครงสร้างรายได้ในภาพรวม การเปรียบเทียบประมาณการรายได้และรายได้จริง การเปรียบเทียบการประมาณการรายจ่ายและรายจ่ายจริง ทั้งนี้จะไม่มีการวิเคราะห์ด้านหนี้สิน เนื่องจาก องค์การบริหารส่วนตำบลไม่สามารถดำเนินการก่อนนี้ได้ตามข้อจำกัดของกฎหมายในปัจจุบัน

นอกจากนั้น ในการวิเคราะห์ฐานะการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐยังได้นำตัวชี้วัด ด้านรายได้ ได้แก่ ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้ ตัวชี้วัดรายได้ต่อประชากร ตัวชี้วัดรายได้ต่อผู้เสียภาษี รวมถึง ตัวชี้วัดโครงสร้างรายได้ที่ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐจัดเก็บเอง และตัวชี้วัดด้านรายจ่าย ได้แก่ ตัวชี้วัด รายจ่ายจำแนกตามหมวดงบรายจ่าย ตัวชี้วัดรายจ่ายต่อประชากร รวมถึงตัวชี้วัดรายจ่ายต่อผู้เสียภาษี มาประกอบด้วย

นางสาวธีรภา ธีรรัตนสถิต ได้นำเสนอเรื่องหลักการ เหตุผลความจำเป็น และแนวทางการใช้ ประโยชน์จากการวิเคราะห์จุดอ่อน จุดแข็ง โอกาส และภัยคุกคามของ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ (SWOT Analysis) ซึ่งจะทำให้ผู้บริหารของ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐทราบถึงการเปลี่ยนแปลงต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นภายในและภายนอกองค์กร ทั้งสิ่งที่ได้เกิดขึ้นแล้วและมีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้น รวมถึงผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ที่มีผลต่อ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐนำไปสู่การพัฒนา ความสามารถในการกำหนดแนวทางในการพัฒนาการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐให้เป็นไป อย่างมีประสิทธิภาพและให้สอดคล้องกับบริบทแห่งความเป็นจริงขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ

ในการจัดทำ SWOT Analysis ด้านการคลังของ องค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐ ได้รับความร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐในการแบ่งปันข้อมูลและแสดงความคิดเห็นประกอบ ทำให้สามารถนำผลจากการจัดทำ SWOT Analysis ไปใช้ในการวิเคราะห์และกลยุทธ์ที่มีความโดดเด่น รวมไปถึงสามารถออกแบบยุทธศาสตร์ในการพัฒนาการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐที่สอดคล้องกับบริบทแห่งความเป็นจริงได้

นายพหล แก้วเอียน ได้กล่าวสรุปโครงการวิจัยโดยคร่าวและได้กล่าวขอบคุณผู้บริหาร รวมถึงเจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐที่ให้ความร่วมมือในการจัดทำโครงการวิจัยในครั้งนี้เป็นอย่างนี้ อย่างไม่รู้ดี หากมีข้อสงสัยหรือประเด็นปัญหาเกิดขึ้นระหว่างการจัดทำรายงานโครงการวิจัยก็จะขอความอนุเคราะห์เจ้าหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบลท่าอิฐในการให้ข้อมูลหรือความคิดเห็นเพิ่มเติมเพื่อให้โครงการวิจัยมีความถูกต้องและความสมบูรณ์มากที่สุด

ปิดการประชุมเวลา 16.00 น.

นางสาวธีรภา ธีรัตนสถิต
ผู้จัดบันทึกรายงานการประชุม

นายพหล แก้วเอียน
ผู้ตรวจรายงานการประชุม



สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง
ถนนพระราม 6 แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กรุงเทพฯ 10400
โทรศัพท์ 0-2273-9020 โทรสาร 0-2273-5602
www.fpo.go.th