

รายงานการคลังท้องถิ่น

1. รูปแบบและโครงสร้างการปกครองท้องถิ่นของไทย

ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น(อปท.) เป็น 5 รูปแบบ ได้แก่ 1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) 2. เทศบาล 3. องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) 4. เมืองพัทยา และ 5. กรุงเทพมหานคร โดยในปี 2549 ข้อมูล ณ วันที่ 11 กันยายน 2549 มีจำนวน อปท.รวมทั้งสิ้น 7,855 แห่ง ภายหลังปี 2550 เป็นต้นมา ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ใหม่ในการแบ่งขนาดและปรับยกระดับ อบต. และเทศบาล ปัจจุบันข้อมูล ณ วันที่ 15 ธันวาคม 2552 มีจำนวน อปท. รวมทั้งสิ้น 7,853 แห่งโดยมีรายละเอียด ดังนี้

- อบจ. เป็น อปท. ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในท้องที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด ซึ่งมีอำนาจหน้าที่หลักในการพัฒนาท้องถิ่นในภาพรวม โดยประสานแผนงานและความร่วมมือกับหน่วยงานราชการและ อปท. อื่นในจังหวัด ขณะนี้ มี อบจ. จำนวน 75 แห่งทั่วประเทศ

- เทศบาลเป็น อปท. ที่มีหน้าที่ดูแลรับผิดชอบในท้องที่เขตเทศบาลที่มีประชากร พื้นที่ชุมชนที่มีความหนาแน่น มีอยู่ 3 ระดับ คือ 1) เทศบาลนคร (23 แห่ง) 2) เทศบาลเมือง (142 แห่ง) และ 3) เทศบาลตำบล (1,841 แห่ง) รวมทั้งสิ้น จำนวน 2,006 แห่ง

- อบต. เป็น อปท. ที่เกิดขึ้นครั้งแรกตาม พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ ร.ศ. 116 (พ.ศ. 2440) ต่อมายกเลิกและปรับปรุงเป็น พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 ภายหลังเปลี่ยนแปลงทางการเมืองในปี พ.ศ. 2457จึงเกิด “สภาตำบล” ตามคำสั่งกระทรวงมหาดไทย และมีการเปลี่ยนแปลงอีกครั้งใน พ.ศ. 2537 เป็น พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. โดยมีการแบ่งขนาดของ อบต. เป็น 3 ขนาด คือ 1) อบต. ขนาดใหญ่ 2) อบต. ขนาดกลางและ 3) อบต. ขนาดเล็ก มีจำนวน 5,770 แห่ง

- กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา เป็นรูปแบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีลักษณะบางด้านที่แตกต่างจากท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ และเป็นรูปแบบที่มีเพียงรูปแบบละ 1 แห่ง

หน่วย : แห่ง

วัน/เดือน/ปี	กทม.	เมืองพัทยา	อบจ.	เทศบาล				อบต.	รวมทั้งสิ้น
				นคร	เมือง	ตำบล	รวม		
11 กันยายน 2549	1	1	75	22	118	1,020	1,160	6,618	7,855
30 กันยายน 2550	1	1	75	23	129	1,124	1,160	6,500	7,853
30 กันยายน 2551	1	1	75	23	140	1,464	1,627	6,149	7,853
15 ธันวาคม 2552	1	1	75	23	142	1,841	2,006	5,770	7,853

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักบริหารการคลังท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

2.1 โครงสร้างรายได้ของ อปท. อปท. มีกฎหมายสำคัญ 5 ฉบับ ที่กำหนดให้สามารถจัดเก็บรายได้ คือ

1) พ.ร.บ. อบจ. 2) พ.ร.บ. เทศบาล 3) พ.ร.บ. อบต. 4) พ.ร.บ. เมืองพัทยา และ 5) พ.ร.บ. กรุงเทพมหานคร โดย อปท. มีรายได้ทั้งหมดจาก (1) รายได้ที่ อปท. จัดหาเองมีสัดส่วนน้อยที่สุดประมาณร้อยละ 10-14 ของรายได้รวม (2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่น มีสัดส่วนที่มากที่สุดประมาณร้อยละ 50 และ (3) รายได้จากเงินอุดหนุนของรัฐบาลมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 35-40 จะเห็นได้ชัดเจนว่ารายได้ของ อปท. ต้องพึ่งพิงรายได้ และงบประมาณจากรัฐบาลสูงถึงร้อยละ 90 โดยมีรายละเอียดโครงสร้างรายได้ของ อปท. ดังนี้

(1) รายได้ที่ อปท. จัดหาเอง

(1.1) ภาษีที่ อปท. จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรั้งนกอีแอ่น และภาษีบำรุงท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมัน และโรงแรม

(1.2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ด

(2) รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่น

(2.1) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม พ.ร.บ. จัดสรรฯ พ.ร.บ. อบจ.

(1 ใน 9) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและเบียร์ ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ภาษีการพนัน ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

(2.2) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐแบ่งให้ตามพ.ร.บ. กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542

(3) รายได้จากเงินอุดหนุน โดยผ่านงบประมาณของรัฐบาล ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

2.2 ผลการจัดเก็บรายได้ของ อปท. ระหว่างปีงบประมาณ 2549 - 2552

จากการรวบรวมข้อมูลของศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น สำนักนโยบายการคลังพบว่าในภาพรวมรายได้ของ อปท. มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปีและมีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องระหว่างปีงบประมาณ 2549-2552 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- ปีงบประมาณ 2549 อปท. จำนวน 7,855 แห่ง มีรายได้รวมจำนวน 327,113 ล้านบาท ซึ่งมาจาก รายได้ที่ อปท. จัดหาเอง คิดเป็นร้อยละ 8.90 ของรายได้รวม รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ คิดเป็นร้อยละ 52.58 และรายได้จากเงินอุดหนุน คิดเป็นร้อยละ 38.52

- ปีงบประมาณ 2550 อปท. จำนวน 7,853 แห่ง¹ มีรายได้รวมจำนวน 357,424.15 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว จำนวน 30,311.15 ล้านบาท หรือร้อยละ 9.27 แยกเป็นรายได้จัดหาเอง จำนวน 32,021 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 8.96 ของรายได้รวม โดยเพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว 2,911.05 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 10 รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ 186,028.69 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 52.05 และมีรายได้จากเงินอุดหนุนจำนวน 139,374 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 38.99 โดยเพิ่มขึ้นจากปีที่แล้วจำนวน 13,361 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 10.60

¹ ในปีงบประมาณ 2550 อปท. มีจำนวนน้อยกว่าปีที่แล้ว จำนวน 2 แห่ง เนื่องจากมีการยกฐานะของ อปท. เกิดขึ้น และการยุบรวม อปท. ที่มีพื้นที่ การให้บริการสาธารณะที่มีพื้นที่ทับซ้อนกัน

- ปีงบประมาณ 2551 อปท. จำนวน 7,853 แห่ง² มีรายได้รวมจำนวน 420,075.42 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีที่แล้ว 62,651.42 ล้านบาท หรือร้อยละ 17.53 เนื่องจากการจัดเก็บรายได้ที่ อปท. จัดหาเองเพิ่มขึ้นมากถึงร้อยละ 85.87 ทำให้สัดส่วนรายได้ที่ อปท. จัดหาเองเพิ่มขึ้นร้อยละ 14.17 โดยการจัดเก็บรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรสามารถจัดเก็บได้ จำนวน 31,827.94 ล้านบาท และรายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้จำนวน 212,716.44 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 50.64 ของรายได้รวม เมื่อเทียบกับปีที่แล้วรายได้เพิ่มขึ้น 26,687.75 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 14.35 และรายได้จากเงินอุดหนุน จำนวน 147,840 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 35.19 ของรายได้รวม เมื่อเทียบกับปีที่แล้ว รายได้เพิ่มขึ้น 8,466 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 6.07

- ปีงบประมาณ 2552 ศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น สนค. สามารถรวบรวมข้อมูลของ อปท. ได้ จำนวน 2,098 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 26.7 ของจำนวน อปท. ทั้งหมด) ซึ่งมีรายได้รวม จำนวน 270,286.95 ล้านบาท โดยแยกตามประเภทรายได้ของ อปท. ดังนี้

(1) รายได้ที่ อปท. จัดหาเอง จำนวน 31,423.79 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 11.63 ของรายได้รวม ประกอบด้วย 1) รายได้ที่ อปท. จัดหาเอง จำนวน 20,501.26 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.58 และ 2) รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร จำนวน 10,922.53 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 4.04

(2) รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลเก็บและแบ่งให้ จำนวน 75,806.16 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 28.05 ของรายได้รวม

(3) รายได้จากเงินอุดหนุน จำนวน 163,057 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 60.33 ของรายได้รวม เมื่อเทียบกับปีที่แล้ว จำนวน 147,840 ล้านบาท เพิ่มขึ้น 8,466 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 10.29

(รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 1 และรูปที่ 1)

ตารางที่ 1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภท	ปี งบประมาณ		เปรียบเทียบ		ปี งบประมาณ		เปรียบเทียบ	
	ปี งบประมาณ 2549 ¹⁾	ปี งบประมาณ 2550 ¹⁾	ปี งบประมาณ 2551 ²⁾		ปี งบประมาณ 2552 ³⁾		ปี งบประมาณ 2553 ³⁾	
			จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. รายได้รวม	327,113.00	357,424.15	30,311.15	9.27	420,075.42	62,651.27	17.53	270,286.95
(ร้อยละ ของรายได้รวม)	100.00	100.00			100.00			100.00
1.1 รายได้ที่ อปท. จัดหาเอง	29,110.41	32,021.46	2,911.05	10.00	59,518.98	27,497.52	85.87	31,423.79
(ร้อยละ ของรายได้รวม)	8.90	8.96			14.17			11.63
1.1.1 รายได้ที่ อปท. จัดหาเอง	29,110.41	32,021.46	2,911.05	10.00	27,691.04			20,501.26
(ร้อยละ ของรายได้รวม)	8.90	8.96			6.59			7.58
1.1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร	na	na			31,827.94			10,922.53
(ร้อยละ ของรายได้รวม)					7.58			4.04
1.2 รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้	171,989.59	186,028.69	14,039.10	8.16	212,716.44	26,687.75	14.35	75,806.16
(ร้อยละ ของรายได้รวม)	52.58	52.05			50.64			28.05
1.3 รายได้จากเงินอุดหนุน	126,013.00	139,374.00	13,361.00	10.60	147,840.00	8,466.00	6.07	163,057.00
(ร้อยละ ของรายได้รวม)	38.52	38.99			35.19			60.33

ที่มา: ข้อมูลจากศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น

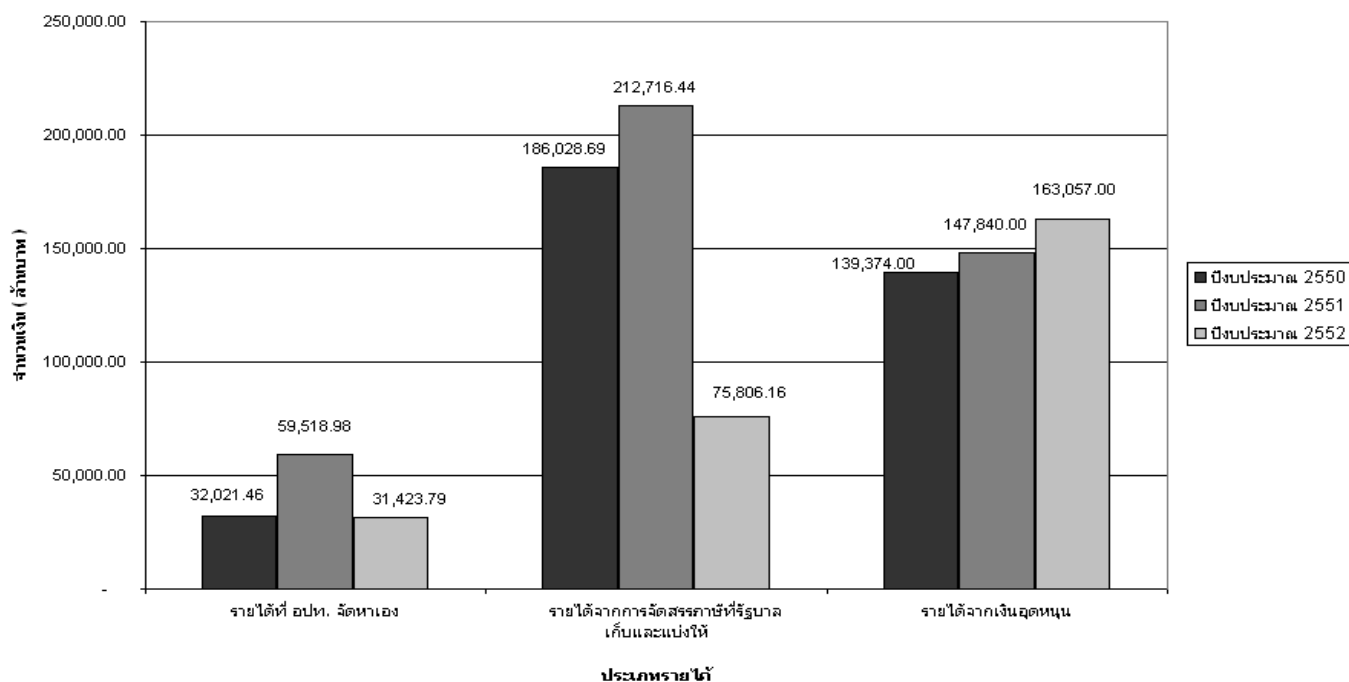
1) ข้อมูลปี 2549 และ 2550 จากกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ข้อมูลปี 2551 จากศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น โดยจัดเก็บจาก อปท. 5 ประเภท คือ อบจ. 75 แห่ง เทศบาล 861 แห่ง (นคร 23/ เมือง 117/ ตำบล 858) อบต. 1,160 แห่ง กทม. 1 แห่ง และเมืองพัทยา 1 แห่ง รวม 2,098 แห่ง และกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 5,755 แห่ง รวม 7,853 แห่งทั่วประเทศ รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากรจัดเก็บตามเอกสารที่ได้รับ จาก อปท.

3) ข้อมูลปี 2552 จากศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น จัดเก็บได้ 2,098 แห่ง จำนวนเงินอุดหนุนที่จัดเก็บได้ 42,072.05 จาก เงินอุดหนุนจริง 163,057 ล้านบาท (สำนักงานโยธาธิการและผังเมือง) ไม่รวมรายได้ 1.1 + 1.2

² ในปีงบประมาณ 2551 อปท.มีจำนวนเท่าเดิมแต่มีการยกฐานะจาก อบต. เป็นเทศบาลตำบลมากขึ้น จำนวน 351 แห่ง และมีเทศบาลตำบลยกฐานะเป็นเทศบาลเมือง จำนวน 11 แห่ง

รูปที่ 1 แสดงการเปรียบเทียบประเภทรายได้ของ อบท. ปีงบประมาณ 2550 – 2552



2.3 ผลการจัดเก็บรายได้ของ อบท. จำแนกตามรูปแบบการปกครอง

ผลการจัดเก็บรายได้ของ อบท. 5 รูปแบบซึ่งไม่นับรวมรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลพบว่า รายได้ของ อบท. มีสัดส่วนมากที่สุดถึงร้อยละ 40 ของรายได้รวม เนื่องจากเป็นรูปแบบการปกครองที่มีจำนวนมากที่สุดถึง 6,149 แห่ง (คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 78.20 ของจำนวน อบท. ทั้งหมด) รองลงมาเป็นเทศบาล คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 25 กทม. คิดเป็นร้อยละ 20 ทั้งหมด อบจ. คิดเป็นร้อยละ 14 และเมืองพัทยา คิดเป็นร้อยละ 1 โดยมีผลการจัดเก็บรายได้ในช่วงปีงบประมาณ 2550-2552 ดังนี้

- **ปีงบประมาณ 2550** อบท. จำนวน 7,853 แห่ง มีรายได้ทั้งหมด 218,050.14 ล้านบาท ซึ่งไม่รวมเงินอุดหนุน โดยแยกเป็นสัดส่วนของรายได้ของ อบท. แต่ละรูปแบบจะมีสัดส่วน ดังนี้ 1) อบท. ร้อยละ 39.22 ของรายได้รวม 2) เทศบาล ร้อยละ 23.85 3) กทม. ร้อยละ 22.95 4) อบจ. ร้อยละ 13.30 และ 5) เมืองพัทยา ร้อยละ 0.68 ตามลำดับ

- **ปีงบประมาณ 2551** อบท. จำนวน 7,853 แห่ง มีรายได้ทั้งหมด 272,235.42 ล้านบาท ซึ่งไม่รวมเงินอุดหนุน โดยแยกเป็นสัดส่วนของรายได้ ดังนี้ 1) อบท. มีรายได้ จำนวน 126,735.91 หรือคิดเป็นร้อยละ 46.55 ของรายได้รวม เมื่อเทียบกับปีที่แล้วเพิ่มขึ้น 41,225.74 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 48.21 2) เทศบาล มีรายได้จำนวน 62,672.02 คิดเป็นร้อยละ 23.02 เมื่อเทียบกับปีที่แล้วเพิ่มขึ้น 10,667.03 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 20.51 3) กทม. มีรายได้จำนวน 45,470.60 คิดเป็นร้อยละ 16.70 เมื่อเทียบกับปีที่แล้วลดลง 4,582.37 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.16 4) อบจ. มีรายได้จำนวน 36,155.48 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 13.28 เมื่อเทียบกับปีที่แล้วเพิ่มขึ้น 7,153.54 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 24.67 และ 5) เมืองพัทยา มีรายได้จำนวน 1,201.37 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.44 เมื่อเทียบกับปีที่แล้วลดลง 278.66 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 18.82 ตามลำดับ

- ปีงบประมาณ 2552 อปท. จำนวน 2,098 แห่ง³ ที่จัดเก็บได้จากเอกสารมีรายได้ จำนวน 107,299.94 ล้านบาท โดยแยกเป็นสัดส่วนของรายได้ ดังนี้ 1) กทม. มีรายได้ จำนวน 38,718.47 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 36.08 ของรายได้รวม 2) อบจ. มีรายได้ จำนวน 32,927.52 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 30.69 3) เทศบาลมีรายได้ จำนวน 26,486.14 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 24.68 4) อบต. มีรายได้ จำนวน 6,706.22 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 6.25 และ 5) เมืองพัทยา มีรายได้ จำนวน 2,461.59 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 2.29 การที่สัดส่วนรายได้ของ อปท. เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากการจัดเก็บข้อมูลจริงของ อปท. ยังไม่ครบ 7,853 แห่ง ทำให้สัดส่วนอาจมีการเปลี่ยนแปลงได้ (รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 2)

ตารางที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามรูปแบบการปกครอง

หน่วย: ล้านบาท

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ปี งบประมาณ 2550 ¹⁾	ปี งบประมาณ 2551 ²⁾	เปรียบเทียบ เพิ่ม/ลด		ปี งบประมาณ 2552 ³⁾
			จำนวน	ร้อยละ	
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ร้อยละ ของรายได้รวม)	29,001.94 13.30	36,155.48 13.28	7,153.54	24.67	32,927.52 30.69
2. เทศบาล (ร้อยละ ของรายได้รวม)	52,004.99 23.85	62,672.02 23.02	10,667.03	20.51	26,486.14 24.68
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (ร้อยละ ของรายได้รวม)	85,510.17 39.22	126,735.91 46.55	41,225.74	48.21	6,706.22 6.25
4. กทม (ร้อยละ ของรายได้รวม)	50,053.01 22.95	45,470.64 16.70	(4,582.37)	(9.16)	38,718.47 36.08
5. เมืองพัทยา (ร้อยละ ของรายได้รวม)	1,480.03 0.68	1,201.37 0.44	(278.66)	(18.83)	2,461.59 2.29
รวม (ร้อยละ ของรายได้รวม)	218,050.14 100.00	272,235.42 100.00	54,185.28	24.85	107,299.94 100.00

ที่มา: 1) ข้อมูลปี 2550 จากฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการกึ่งกลางด้านการเงินฯ และไม่รวมเงินอุดหนุนจำนวน 139,374 ล้านบาท

2) ข้อมูลปี 2551 จากศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น จำนวน 2,098 แห่ง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น จำนวน 5,755 แห่ง รวม 7,853 แห่ง และไม่รวมเงินอุดหนุน จำนวน 147,840 ล้านบาท

3) ข้อมูลปี 2552 จากศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น จัดเก็บได้ 2,098 แห่ง และไม่รวมเงินอุดหนุน จำนวน 163,057 ล้านบาท

3. รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3.1 โครงสร้างรายจ่ายของ อปท. สำหรับรายจ่ายของ อปท. ที่มีสัดส่วนการใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้น ได้แก่รายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน ซึ่งจะเพิ่มขึ้นตามภารกิจถ่ายโอน และตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละ อปท. ที่ต้องให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น อปท. มีรายจ่ายทั้งหมดมาจาก (1) รายจ่ายงบกลางมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 10 ของรายจ่ายรวม (2) รายจ่ายประจำมีสัดส่วนที่มากที่สุดประมาณร้อยละ 50 (3) รายจ่ายเพื่อการลงทุนมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 13 (4) รายจ่ายพิเศษมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 19 และ (5) รายจ่ายเบ็ดเตล็ดมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 8 โดยมีรายละเอียดประเภทรายจ่าย ดังนี้

³ ในปีงบประมาณ 2552 สามารถจัดเก็บข้อมูลได้จากเอกสารจาก อปท. จำนวน 2,098 แห่ง คิดเป็นร้อยละ 26.7 ของจำนวน อปท. จำนวน 7,853 แห่งทั่วประเทศ

(1) **รายจ่ายงบกลาง** ได้แก่ ค่าชำระหนี้เงินต้นและดอกเบี้ย รายจ่ายตามข้อผูกพัน (จ่ายสมทบกองทุนบำเหน็จบำนาญ จ่ายสมทบเงินประกันสังคม จ่ายเงินทุนการศึกษา จ่ายตามข้อผูกพันอื่น ๆ) เงินสำรองจ่าย เงินสมทบ กบท. เงินช่วยเหลือค่าทำศพ และรายจ่ายงบกลางอื่น ๆ

(2) **รายจ่ายประจำ** ได้แก่ เงินเดือน ค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย ค่าวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุน และรายจ่ายประจำอื่น ๆ

(3) **รายจ่ายเพื่อการลงทุน** ได้แก่ ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการควบคุมอาคาร และรายจ่ายเพื่อการลงทุนอื่น ๆ

(4) **รายจ่ายพิเศษ** ได้แก่ รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เงินสะสม เงินกู้ (เงินกู้ ธกส. อสท.) เงินอุดหนุนระบัตินิติบุคคล เงินสำรองเงินรายรับ และรายจ่ายพิเศษอื่น ๆ

(5) **รายจ่ายกันไว้หลัอมปี** ได้แก่ เงินเดือน ค่าตอบแทน ค่าใช้สอยและวัสดุ เงินอุดหนุน ค่าครุภัณฑ์ ค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และรายจ่ายกันไว้เบิกหลัอมปี

3.2 ผลการใช้จ่ายของ อปท. ระหว่างปีงบประมาณ 2551-2552

ศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นได้เริ่มต้นรวบรวมและจัดเก็บข้อมูลรายจ่ายของ อปท. ทั่วประเทศระหว่างปีงบประมาณ 2551 - 2552 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

- **ปีงบประมาณ 2551** อปท. จำนวน 2,098 แห่ง⁴ มีผลการใช้จ่ายรวมจำนวน 159,496.00 ล้านบาท โดยแยกเป็น 1) รายจ่ายงบกลางจำนวน 11,874.90 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.45 ของรายจ่ายรวม 2) รายจ่ายประจำจำนวน 77,594.50 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 48.65 ของรายจ่ายรวม 3) รายจ่ายเพื่อการลงทุนจำนวน 27,044.64 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.96 ของรายจ่ายรวม 4) รายจ่ายพิเศษจำนวน 27,109.35 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 17.00 ของรายจ่ายรวม และ 5) รายจ่ายเบิกหลัอมปีจำนวน 15,872.61 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.95 ของรายจ่ายรวม

- **ปีงบประมาณ 2552** อปท. จำนวน 2,098 แห่ง⁵ มีผลการใช้จ่ายรวมจำนวน 146,294.54 ล้านบาท โดยแยกเป็น 1) รายจ่ายงบกลางจำนวน 13,303.56 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 9.09 ของรายจ่ายรวม 2) รายจ่ายประจำจำนวน 73,318.82 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 50.12 3) รายจ่ายเพื่อการลงทุนจำนวน 20,118.17 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 13.75 4) รายจ่ายพิเศษจำนวน 27,300.60 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 18.66 และ 5) รายจ่ายเบิกหลัอมปีจำนวน 12,253.39 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.38

สำหรับรายจ่ายในปีงบประมาณ 2552 เมื่อเทียบกับปีที่แล้วลดลงจำนวน 13,201.46 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 8.28 เนื่องจากการลดลงของรายจ่าย ได้แก่ รายจ่ายเพื่อลงทุน รายจ่ายประจำ และ รายจ่ายเบิกหลัอมปี ในขณะที่เดียวกันมีการใช้จ่ายจากงบกลางเพิ่มขึ้น โดยมีรายละเอียดรายจ่าย ดังนี้

1) **รายจ่ายงบกลาง** ปีงบประมาณ 2552 มีการเบิกจ่ายจำนวน 13,303.56 ล้านบาท สูงกว่าปีที่แล้วจำนวน 1,428.66 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 12.03

2) **รายจ่ายประจำ** ปีงบประมาณ 2552 มีการเบิกจ่ายจำนวน 73,318.82 ล้านบาท ต่ำกว่าปีที่แล้วจำนวน 4,275.68 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 5.51

⁴ ในปีงบประมาณ 2551 มี อปท. จำนวน 7,853 แห่ง ทั่วประเทศ สามารถจัดเก็บได้จากเอกสาร จำนวน 2,098 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 26.7 ของจำนวน อปท. ทั้งหมด)

⁵ ในปีงบประมาณ 2552 มี อปท. จำนวน 7,853 แห่ง ทั่วประเทศ สามารถจัดเก็บได้จากเอกสาร จำนวน 2,098 แห่ง (คิดเป็นร้อยละ 26.7 ของจำนวน อปท. ทั้งหมด)

3) **รายจ่ายเพื่อการลงทุน** ปีงบประมาณ 2552 มีการเบิกจ่ายจำนวน 20,118.17 ล้านบาท ต่ำกว่าปีที่แล้ว จำนวน 6,926.47 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 25.61

4) **รายจ่ายพิเศษ** ปีงบประมาณ 2552 มีการเบิกจ่ายจำนวน 27,300.60 ล้านบาท สูงกว่าปีที่แล้ว จำนวน 191.25 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 0.71

5) **รายจ่ายเบ็ดหล่มปี** ปีงบประมาณ 2552 มีการเบิกจ่ายจำนวน 12,253.39 ล้านบาท ต่ำกว่าปีที่แล้ว จำนวน 3,619.22 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 22.80

(รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 3 และรูปที่ 2)

ตารางที่ 3 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หน่วย: ล้านบาท

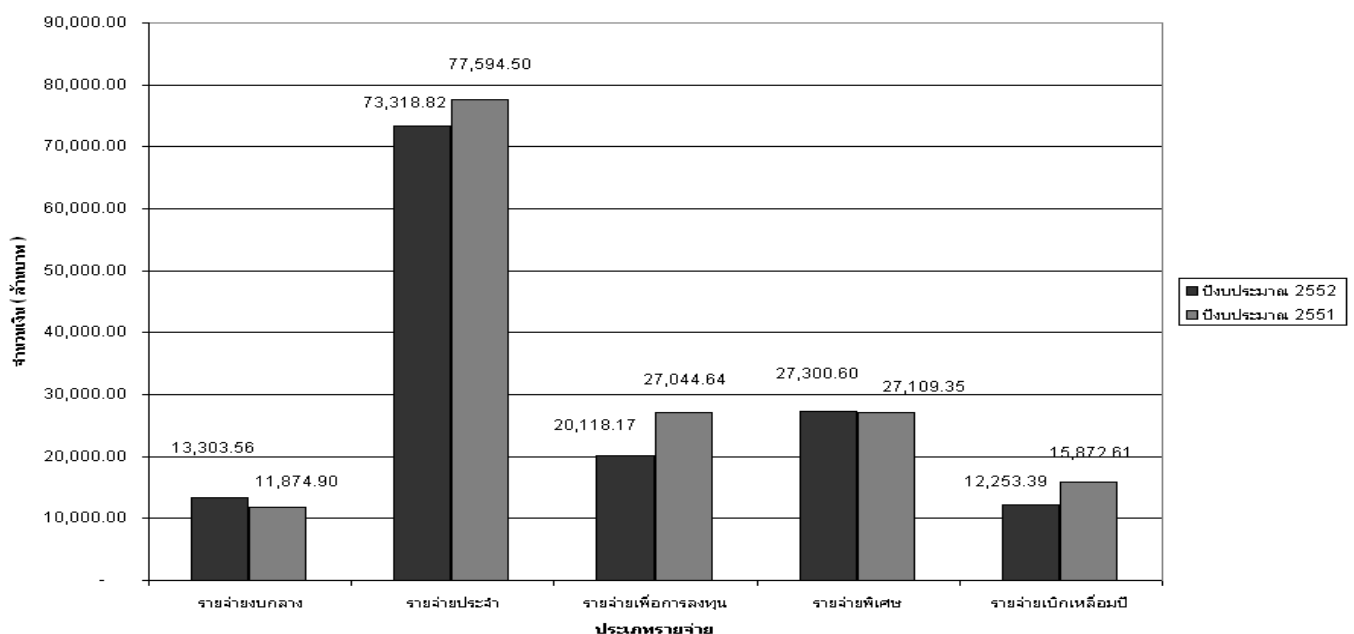
ประเภท	ปีงบประมาณ 2552 ¹⁾	ปีงบประมาณ 2551 ²⁾	เปรียบเทียบ เพิ่ม/ลด	
			จำนวนเงิน	ร้อยละ
1. รายจ่ายรวม (ร้อยละ ของรายจ่ายรวม)	146,294.54 100.00	159,496.00 100.00	(13,201.46)	(8.28)
1.1 รายจ่ายงบกลาง (ร้อยละ ของรายจ่ายรวม)	13,303.56 9.09	11,874.90 7.45	1,428.66	12.03
1.2 รายจ่ายประจำ (ร้อยละ ของรายจ่ายรวม)	73,318.82 50.12	77,594.50 48.65	(4,275.68)	(5.51)
1.3 รายจ่ายเพื่อการลงทุน (ร้อยละ ของรายจ่ายรวม)	20,118.17 13.75	27,044.64 16.96	(6,926.47)	(25.61)
1.4 รายจ่ายพิเศษ (ร้อยละ ของรายจ่ายรวม)	27,300.60 18.66	27,109.35 17.00	191.25	0.71
1.5 รายจ่ายเบ็ดหล่มปี (ร้อยละ ของรายจ่ายรวม)	12,253.39 8.38	15,872.61 9.95	(3,619.22)	(22.80)

ที่มา: ศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น

1) รายจ่ายปีงบประมาณ 2552 จัดเก็บจาก อปท. จำนวน 2,098 แห่ง จาก 7,853 แห่งทั่วประเทศ

2) รายจ่ายปีงบประมาณ 2551 จัดเก็บจาก อปท. จำนวน 2,098 แห่ง จาก 7,853 แห่งทั่วประเทศ

รูปที่ 2 แสดงการเปรียบเทียบรายจ่ายของ อปท. ปีงบประมาณ 2551-2552



3.3 ผลการใช้จ่ายของ อปท. จำแนกตามรูปแบบการปกครอง

ผลของรายจ่ายของ อปท. แต่ละแบบต่อการพัฒนาท้องถิ่นจะแตกต่างกันตามโครงสร้างและอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบของแต่ละ อปท. ในส่วนที่สำคัญของ อปท. การที่ อปท. มีงบประมาณประจำเป็นของตนเอง แต่จะมีจำนวนมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับขนาดและรูปแบบของ อปท. ซึ่งจะมีผลต่อรายจ่ายของ อปท. โดยแยกตามรูปแบบการปกครองได้ ดังนี้

- **ปีงบประมาณ 2551** อปท. จำนวน 2,098 แห่ง มีรายจ่ายจำนวน 159,496.01 ล้านบาท โดยแยกออกเป็นเทศบาลมีสัดส่วนรายจ่ายสูงสุด ร้อยละ 47.30 ของรายจ่ายรวม รองลงมา ได้แก่ อบจ. อบต. กทม. และเมืองพัทยา ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 23.63 16.65 9.84 และ 2.59 ของรายจ่ายรวม ตามลำดับ

- **ปีงบประมาณ 2552** อปท. จำนวน 2,098 แห่ง มีรายจ่ายจำนวน 146,294.54 ล้านบาท โดยแยกออกเป็นเทศบาลมีสัดส่วนรายจ่ายสูงสุดร้อยละ 36.02 ของรายจ่ายรวม รองลงมา ได้แก่ อบจ. กทม. อบต. และเมืองพัทยา ซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 29.01 23.88 8.56 และ 2.53 ของรายจ่ายรวม ตามลำดับ (รายละเอียดปรากฏตามตารางที่ 4)

ตารางที่ 4 เปรียบเทียบสัดส่วนรายจ่ายของ อปท. จำแนกตามรูปแบบการปกครอง

หน่วย: ล้านบาท

ประเภท	ปีงบประมาณ 2552 ¹⁾	ปีงบประมาณ 2551 ²⁾	เปรียบเทียบ	
			จำนวน	ร้อยละ
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด (ร้อยละ ของรายจ่ายรวม)	42,437.34 29.01	37,684.43 23.63	4,752.91	12.61
2. เทศบาล (ร้อยละ ของรายจ่ายรวม)	52,699.87 36.02	75,441.73 47.30	(22,741.86)	(30.14)
3. องค์การบริหารส่วนตำบล (ร้อยละ ของรายจ่ายรวม)	12,518.67 8.56	26,553.79 16.65	(14,035.12)	(52.86)
4. กทม. (ร้อยละ ของรายจ่ายรวม)	34,936.58 23.88	15,689.15 9.84	19,247.43	122.68
5. เมืองพัทยา (ร้อยละ ของรายจ่ายรวม)	3,702.08 2.53	4,126.91 2.59	(424.83)	(10.29)
รวม	146,294.54	159,496.01	(13,201.47)	(8.28)

ที่มา: ศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น

1) รายจ่ายปีงบประมาณ 2552 จัดเก็บจาก อปท. จำนวน 2,098 แห่ง จาก 7,853 แห่งทั่วประเทศ

2) รายจ่ายปีงบประมาณ 2551 จัดเก็บจาก อปท. จำนวน 2,098 แห่ง จาก 7,853 แห่งทั่วประเทศ

4. คุณการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.1 โครงสร้างคุณการคลังของ อปท. อปท. มีคุณการคลัง (คำนวณได้จากการนำรายได้หักด้วยรายจ่าย จะเท่ากับคุณการคลัง) ระหว่างปี พ.ศ. 2543-2550 เกินดุลอย่างต่อเนื่อง เพราะก่อนปี 2541 มีพระราชบัญญัติของ อปท. แต่ละแห่ง⁶ กำหนดให้ อปท. ต้องตั้งงบประมาณเกินดุลไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 จึงไม่สามารถทำงบประมาณแบบขาดดุลได้ ภายหลังได้มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยวิธีการงบประมาณของ อปท. พ.ศ. 2541⁷ ไม่ได้กำหนดในประเด็นนี้ไว้ อปท. ย่อมสามารถตั้งงบประมาณขาดดุลได้แต่ในทางปฏิบัติ อปท. ส่วนใหญ่ยังยึดติดรูปแบบการจัดทำงบประมาณแบบเดิมอยู่ อีกทั้ง อปท. ได้รับเงินจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา และประกอบกับ อปท. ไม่สามารถวางแผนการใช้จ่ายล่วงหน้าได้ เนื่องจากไม่ทราบกำหนดเวลาและจำนวนเงินที่ได้รับ และการใช้จ่ายเงินตามแผน/โครงการที่ปรากฏในข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของ อปท. จะต้องเป็นแผนงาน/โครงการ ที่ได้รับอนุมัติและบรรจุอยู่ในแผนงานประจำปีของ อปท. และต้องเสนองบประมาณผ่านสภาท้องถิ่นเพื่อขออนุมัติซึ่งงบประมาณ ถ้างบประมาณไม่ผ่านความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นฝ่ายบริหารต้องยุบสภา แต่ถ้างบประมาณได้รับการอนุมัติแล้วจึงจะสามารถเบิกจ่ายได้ ดังนั้น อปท. จึงจัดทำงบประมาณแบบสมดุลและเกินดุล มาตลอด

4.2 คุณการคลังของ อปท. ระหว่างปีงบประมาณ 2543-2552

- ปีงบประมาณ 2543-2547⁸ อปท. มีคุณการคลังที่เกินดุลมาตลอด โดยในปีงบประมาณ 2543 เกินดุล 5,534.06 ล้านบาท ปีงบประมาณ 2544 เกินดุล จำนวน 24,708.55 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่แล้ว คิดเป็นร้อยละ 346.48 เนื่องจากเป็นปีแรกของการบังคับใช้ พรบ. กำหนดแผนฯ ซึ่งทำให้รัฐบาลต้องจัดสรรรายได้ให้ อปท. เพิ่มขึ้นอย่างมาก ปีงบประมาณ 2545 เกินดุล จำนวน 29,769.71 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่แล้ว คิดเป็นร้อยละ 20.59 ปีงบประมาณ 2546 เกินดุลจำนวน 44,600.16 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่แล้ว คิดเป็นร้อยละ 49.68 ปีงบประมาณ 2547 เกินดุลจำนวน 55,122.26 ล้านบาท เพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่แล้ว คิดเป็นร้อยละ 23.57

- ปีงบประมาณ 2548-2550⁹ อปท. ยังคงมีคุณการคลังเกินดุลเช่นเดียวกับช่วงที่ผ่านมา แต่การเกินดุลมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง เนื่องจาก อปท. สามารถใช้จ่ายได้เพิ่มขึ้นมาก โดยในปีงบประมาณ 2548 อปท. เกินดุล จำนวน 41,790 ล้านบาท ลดลงเมื่อเทียบกับปีที่แล้ว คิดเป็นร้อยละ 24.19 ปีงบประมาณ 2549 อปท. เกินดุลจำนวน 16,683.50 ล้านบาท ลดลงเมื่อเทียบกับปีที่แล้ว คิดเป็นร้อยละ 60.08 ปีงบประมาณ 2550 อปท. เกินดุลจำนวน 8,359.08 ล้านบาท ลดลงเมื่อเทียบกับปีที่แล้ว คิดเป็นร้อยละ 49.90

⁶ พ.ร.บ. อบจ. พ.ศ. 2528 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 พ.ร.บ. สภาตำบลและ อบต. พ.ศ. 2537 พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 กำหนดให้ อปท. ต้องทำงบประมาณที่ตั้งรายจ่ายไว้ต่ำกว่ารายรับ (เกินดุล) และต้องตั้งประมาณการรายจ่ายต่ำกว่ารายรับไม่น้อยกว่าร้อยละ 2 ทั้งนี้ให้หักเงินกู้ เงินที่ได้รับอนุมัติจากเงินสะสม เงินอุดหนุนจากรัฐบาลและหน่วยงานอื่นทุกประเภท และเงินที่งบประมาณรายจ่ายหนึ่งช่วยเหลืออีกงบประมาณรายจ่ายหนึ่ง ออกจากประมาณการรายรับก่อนที่จะนำมาคิดหาอัตราร้อยละ 2

⁷ หมวด 2 ข้อ 9 เงินรายจ่ายประจำปีของ อปท. ให้จัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี และให้มีประมาณการรายรับประกอบงบประมาณรายจ่ายประจำปีด้วย ข้อ 21 การตรางบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม จะกระทำได้อีกเมื่องบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ได้รับอนุมัติแล้วไม่พอแก่การใช้จ่าย หรือมีความจำเป็นต้องตั้งรายจ่ายขึ้นใหม่ ทั้งนี้ต้องแสดงให้เห็นปรากฏในงบประมาณรายจ่ายดังกล่าวด้วยว่า จะจ่ายจากเงินรายได้ที่มีได้ตั้งรับไว้ในประมาณการรายรับ หรือจากเงินรายได้ที่เกินยอดรวมทั้งสิ้นของประมาณการรายรับประจำปี

⁸ ปีงบประมาณ 2543-2546 จัดเก็บข้อมูลรายได้และรายจ่ายจาก กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ปีงบประมาณ 2547 จัดเก็บข้อมูลรายได้และรายจ่ายจาก ตัวเลขประมาณการ โดยพิจารณาจากเงินฝากสุทธิของ อปท. ที่ฝากไว้กับธนาคาร (NET CLAIM)

⁹ ปีงบประมาณ 2548-2550 จัดเก็บข้อมูลรายได้และรายจ่ายจาก ตัวเลขประมาณการ โดยพิจารณาจากเงินฝากสุทธิของ อปท. ที่ฝากไว้กับธนาคาร (NET CLAIM)

- ปีงบประมาณ 2551-2552¹⁰ อปท. เริ่มมีผลการคลังขาดดุลเป็นครั้งแรกในปี 2551 และต่อเนื่องมาในปีงบประมาณ 2552 เนื่องจากรัฐบาลได้สนับสนุนให้ อปท. เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขวิกฤติเศรษฐกิจโดยกระตุ้นให้มีการใช้จ่ายมากขึ้นเพื่อให้เศรษฐกิจขยายตัว โดยในปีงบประมาณ 2551 อปท. ขาดดุลจำนวน 14,605.92 ล้านบาท ลดลงเมื่อเทียบกับปีที่แล้ว คิดเป็นร้อยละ 274.73 และปีงบประมาณ 2552 อปท. ขาดดุลจำนวน 5,745 ล้านบาท ลดลงเมื่อเทียบกับปีที่แล้ว คิดเป็นร้อยละ 27.45

(รายละเอียดข้อมูลปรากฏตามตารางที่ 5 และรูปที่ 3)

ตารางที่ 5 ผลการคลังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปีงบประมาณ 2543 – 2552

หน่วย: ล้านบาท

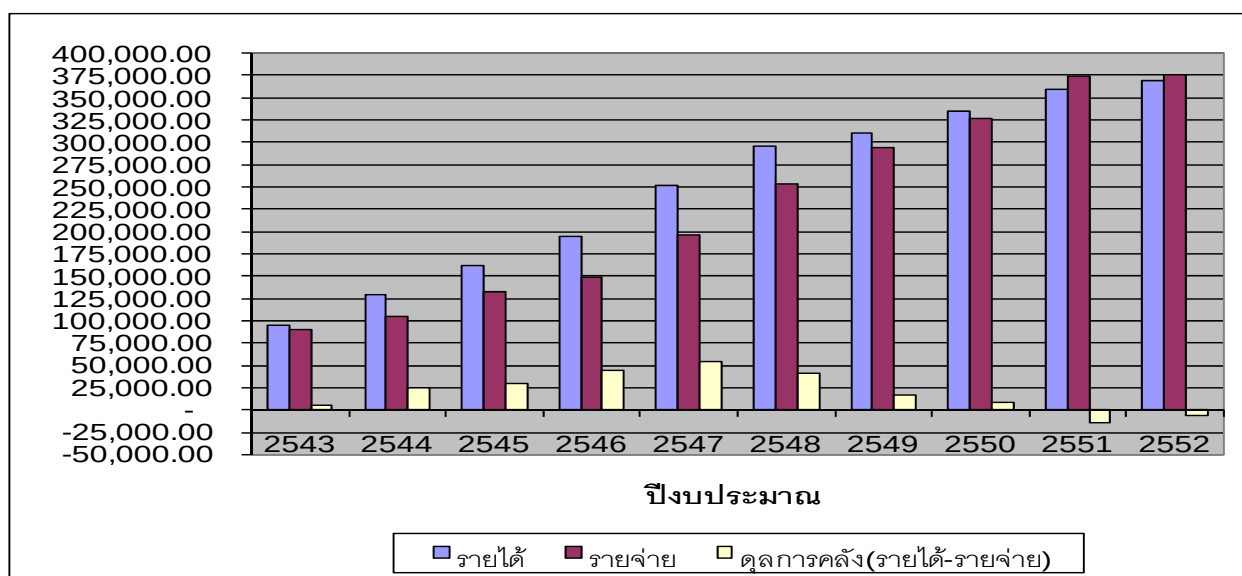
ปีงบประมาณ	รายได้	รายจ่าย	ผลการคลัง (รายได้-รายจ่าย)	เพิ่ม/ลด ร้อยละ
2543 ¹⁾	94,979.29	89,445.23	5,534.06	na
2544 ¹⁾	128,929.67	104,221.12	24,708.55	346.48
2545 ¹⁾	161,888.04	132,091.33	29,796.71	20.59
2546 ¹⁾	194,235.30	149,635.14	44,600.16	49.68
2547 ²⁾	250,875.86	195,753.60	55,122.26	23.59
2548 ²⁾	295,272.94	253,482.94	41,790.00	-24.19
2549 ²⁾	310,590.09	293,906.59	16,683.50	-60.08
2550 ²⁾	334,792.20	326,433.12	8,359.08	-49.90
2551 ²⁾	359,267.00	373,872.92	(14,605.92)	-274.73
2552 ²⁾	369,357.50	375,102.50	(5,745.00)	37.45

ที่มา : 1) ข้อมูลปีงบประมาณ 2543-2546 จากกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

2) ข้อมูลปีงบประมาณ 2547-2552 เป็นตัวเลขประมาณการ โดยพิจารณาจากเงินฝากสุทธิของ อปท. ที่ฝากไว้

ที่ฝากไว้กับธนาคาร (NET CLAIM)

รูปที่ 3 แสดงการเปรียบเทียบรายได้-รายจ่าย และผลการคลัง ในปีงบประมาณ 2543 – 2552



¹⁰ ปีงบประมาณ 2551-2552 จัดเก็บข้อมูลรายได้และรายจ่ายจาก ตัวเลขประมาณการ โดยพิจารณาจากเงินฝากสุทธิของ อปท. ที่ฝากไว้กับธนาคาร (NET CLAIM)