



ศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น : กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร

โดย

นางสาวเพ็ญพิมล หกสุวรรณ

การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)  
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น : กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร

โดย

นางสาวเพ็ญพิมล หกสุวรรณ



การค้นคว้าอิสระนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)  
สาขาวิชาบริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร  
คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
ปีการศึกษา 2559  
ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

FINANCIAL CAPACITY OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS:  
A CASE STUDY OF BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION

BY

MISS PENPIMON HOCKSUWAN



AN INDEPENDENT STUDY SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE  
REQUIREMENTS FOR THE DEGREE OF MASTER OF POLITICAL SCIENCE  
(PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS)  
EXECUTIVE PROGRAM IN PUBLIC ADMINISTRATION AND PUBLIC AFFAIRS  
FACULTY OF POLITICAL SCIENCE  
THAMMASAT UNIVERSITY  
ACADEMIC YEAR 2016  
COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะรัฐศาสตร์

การค้นคว้าอิสระ

ของ

นางสาวเพ็ญพิมล หกสุวรรณ

เรื่อง

ศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น : กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร

ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)

เมื่อวันที่ 15 สิงหาคม พ.ศ. 2560

ประธานกรรมการสอบการค้นคว้าอิสระ

(รองศาสตราจารย์ ดร.อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ

(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อิสสระชัยยศ)

คณบดี

(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์)

หัวข้อการค้นคว้าอิสระ	ศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น : กรณีศึกษา กรุงเทพมหานคร
ชื่อผู้เขียน	นางสาวเพ็ญพิมล หกสุวรรณ
ชื่อปริญญา	รัฐศาสตรมหาบัณฑิต (บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ)
สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย	บริหารรัฐกิจและกิจการสาธารณะ สำหรับนักบริหาร รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษาการค้นคว้าอิสระ	ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศิกานต์ อิศระชัยยศ
ปีการศึกษา	2559

### บทคัดย่อ

การค้นคว้าอิสระเรื่อง “ศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น : กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร” นี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาสภาพหรือรูปแบบการบริหารจัดการงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ว่ามีลักษณะการบริหารจัดการอย่างไร เพื่อประเมินสมรรถนะและโอกาสทางการคลังของกรุงเทพมหานคร โดยเน้นประเด็นหลักในด้านการบริหารรายได้ ประสิทธิภาพการบริหารรายจ่าย และการวางแผนเป็นสำคัญ ทั้งนี้เพื่อให้ทราบถึงจุดแข็ง ข้อจำกัด และโอกาสในการพัฒนา โดยเลือกช่วงระยะเวลาปีงบประมาณ 2555-2559 เป็นกรณีศึกษา และใช้วิธีวิจัยเป็นแบบผสมเชิงปริมาณกับเชิงคุณภาพ ผลการศึกษาพบว่ากรุงเทพมหานครมีความสามารถในการหารายได้พอสมควร แต่ยังมีโครงสร้างรายได้พึ่งพาส่วนราชการอื่นอยู่มาก และขาดการวางแผนทั้งรายรับและรายจ่าย จึงมีโอกาสเกิดความเสี่ยงทางการคลังได้ในอนาคต ข้อจำกัดด้านระบบงบประมาณปัจจุบันไม่สามารถสะท้อนถึงผลการดำเนินงานจัดบริการแก่ประชาชน ขาดการวางแผนรายจ่ายล่วงหน้า อีกทั้งไม่สามารถแสดงความเชื่อมโยง สอดคล้องของภารกิจที่ทำกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศ ผู้ศึกษาได้เสนอแนะให้ปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน ปรับหรือและออกแบบโครงสร้างแผนงานของกรุงเทพมหานครใหม่ ให้สามารถแสดงผลการทำงาน และแสดงความสอดคล้องเชื่อมโยงของแผนงานกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาระดับประเทศ รวมทั้งควรจัดตั้งคณะทำงานกำหนดนโยบายการคลังที่ชัดเจน

**คำสำคัญ:** ระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน, โครงสร้างรายได้, โครงสร้างแผนงาน, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

Independent Study Title	FINANCIAL CAPACITY OF LOCAL ADMINISTRATIVE ORGANIZATIONS: A CASE STUDY OF BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION
Author	Miss Penpimon Hocksuwan
Degree	Master of Political Science (Public Administration and Public Affairs)
Major Field/Faculty/University	Executive Program in Public Administration and Public Affairs Political Science Thammasat University
Independent Study Advisor	Assistant Professor Sikarn Issarachaiyos, Ph.D.
Academic Years	2016

### ABSTRACT

This study examines the financial capacity of Bangkok Metropolitan Administration (BMA), particularly in the planning of revenues and expenditures for 5 fiscal years (2012-2016). The research utilizes a mixed-method research approach. The findings show that the BMA continues to require support from the central government. In addition, the BMA has not strongly put an emphasis on performance-based budgeting and fiscal planning. As a result, plans and budgets hardly meet the constituents' demands and may cause fiscal stress in the future. The author proposes three major reforms: (1) BMA's improvement of financial discipline to ensure sound budgetary performances in regard to the overall budgeting system, (2) the involvement of macro-program structural changes, and (3) BMA's increase of self-generating reliable revenue sources and more restricted fiscal policy.

**Keywords:** performance budgeting system, macro-structure, program structure, local administrative organization

## กิตติกรรมประกาศ

งานค้นคว้าอิสระฉบับนี้สำเร็จลงได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณาอย่างสูงจากท่าน ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศีกานต์ อิสสระชัยยศ อาจารย์ที่ปรึกษางานค้นคว้าอิสระ ที่กรุณาให้คำแนะนำ ปรึกษาตลอดจนปรับปรุงแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ด้วยความเอาใจใส่อย่างดียิ่ง ผู้ค้นคว้าตระหนักถึงความตั้งใจจริงและความทุ่มเทของอาจารย์ และความทุ่มเทของอาจารย์ และขอกราบขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

ขอขอบพระคุณ อาจารย์ดร.เชษฐา ทวีศรี และอาจารย์สุทัสสา นาครทรพรพ นักวิชาการ ด้านงบประมาณการคลัง คุณมาลินี เขียรสุนทร ผู้อำนวยการกองรายได้ คุณสุลาวัลย์ โกลานวัตร รองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นผู้ทรงคุณวุฒิที่ให้ความอนุเคราะห์เสียสละเวลาในการให้สัมภาษณ์ ให้ข้อมูลต่าง ๆ ที่เอื้อต่องานค้นคว้าอิสระ จนทำให้งานค้นคว้าชิ้นนี้สำเร็จ ลุล่วงไปด้วยดี

อนึ่ง ผู้ค้นคว้าหวังว่า งานค้นคว้าอิสระฉบับนี้จะมีประโยชน์อยู่ไม่น้อย จึงขอมอบส่วนดี ทั้งหมดนี้ ให้แก่เหล่าคุณอาจารย์ ที่ได้ประสิทธิประสาทวิชาจนทำให้ผลงานเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้อง และขอมอบความกตัญญูกตเวทิตาคุณ แต่บิดา มารดา และผู้มีพระคุณทุกท่าน สำหรับ ข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นนั้น ผู้ค้นคว้าขอน้อมรับผิดเพียงผู้เดียว และยินดีที่จะรับฟัง คำแนะนำจากทุกท่านที่ได้เข้ามาศึกษา เพื่อเป็นประโยชน์ในการพัฒนางานค้นคว้าอิสระต่อไป

นางสาวเพ็ญพิมล หกสุวรรณ

## สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(2)
กิตติกรรมประกาศ	(3)
สารบัญตาราง	(7)
สารบัญภาพ	(8)
<b>บทที่ 1 บทนำ</b>	<b>1</b>
1.1 ที่มาและความสำคัญของคำถามวิจัย	1
1.2 คำถามวิจัย	6
1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย	6
1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	6
<b>บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง</b>	<b>7</b>
2.1 ทฤษฎีการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น	7
2.2 ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง	13
2.3 ทฤษฎีศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่น	16
2.3.1 การประเมินศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น	18
2.3.2 การพัฒนาศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่น	24
2.4 การบริหารการคลังและงบประมาณของกรุงเทพมหานคร	29
2.5 แนวคิดระบบงบประมาณ	32
2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	35



บทที่ 3 วิธีการวิจัย	42
3.1 กรอบแนวคิด	43
3.2 ระเบียบวิธีวิจัย	45
3.3 ขอบเขตประชากร	45
3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล	46
บทที่ 4 ผลการวิจัยและอภิปรายผล	47
4.1 การคลังของกรุงเทพมหานคร	47
4.2 สถานะทางการคลังของกรุงเทพมหานครในปี 2555-2559	54
4.3 รายได้และเสถียรภาพทางการคลัง	54
4.4 ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของกรุงเทพมหานคร	60
4.5 ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย	70
4.6 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี	71
4.7 ระบบงบประมาณ	71
4.8 กรณีศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มทางการคลังของกรุงเทพมหานคร	81
แนวโน้มสถานะทางการคลังของกรุงเทพมหานคร	82
แนวโน้มโครงสร้างรายจ่าย	83
แนวโน้มดุลงบประมาณ	85
บทที่ 5 สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ	89
5.1 สรุป	89
5.2 ข้อเสนอแนะ	95
5.3 การเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการพึ่งพาตนเอง	
ด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร	95
การพัฒนารายได้	96
การพัฒนาประสิทธิภาพรายจ่าย	98
5.4 ข้อจำกัดงานวิจัย	100

รายการอ้างอิง	101
ภาคผนวก	
สัมภาษณ์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร	103
การสัมภาษณ์ผู้บริหารกรุงเทพมหานครด้านรายได้	103
การสัมภาษณ์ผู้บริหารกรุงเทพมหานครด้านงบประมาณรายจ่าย	106
การสัมภาษณ์นักวิชาการด้านงบประมาณและการคลังภาครัฐ	109
การสัมภาษณ์นักวิชาการด้านงบประมาณและการคลังภาครัฐ	112
ประวัติผู้เขียน	115



## สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
1.1 ข้อมูลเปรียบเทียบประมาณการรายรับของกรุงเทพมหานครกับจำนวนเงินงบประมาณ ที่หน่วยงานเสนอค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับ ปี 2555 - 2559	3
4.1 รายจ่ายจริงของกรุงเทพมหานครปีงบประมาณ 2555-2559	49
4.2 ดุลการเงินปีงบประมาณ 2555-2559 เปรียบเทียบกับรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน	51
4.3 ดุลการเงินปีงบประมาณ 2555-2559 เปรียบเทียบกับรายได้รวมเงินอุดหนุน	52
4.4 งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร ปี 2555-2559	53
4.5 รายรับจริงของกรุงเทพมหานคร	56
4.6 แหล่งรายได้ของกรุงเทพมหานคร จากภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้	59
4.7 แหล่งรายได้ของกรุงเทพมหานคร จากภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง	60
4.8 รายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ ต่อพื้นที่ ประชากรของกรุงเทพมหานคร	63
4.9 รายได้จากภาษีป้ายและอัตราส่วนรายได้ต่อจำนวนรายของกรุงเทพมหานคร	64
4.10 รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้กรุงเทพมหานคร	65
4.11 รายได้จากค่าธรรมเนียมเก็บขนสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร	67
4.12 รายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานครปี 2555-2559	68
4.13 รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลของกรุงเทพมหานครปี 2555-2559	68
4.14 การเบิกจ่ายเงินสะสมจ่ายขาดของกรุงเทพมหานครปี 2555-2559	69
4.15 โครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ปี 2555-2559	77
4.16 โครงสร้างรายจ่ายเพิ่มเติมของกรุงเทพมหานคร ปี 2555-2559	79
4.17 การดำเนินกิจกรรมแบบ Contracting Out ของกรุงเทพมหานครปี 2555-2559	80
5.1 ประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าบริการของกรุงเทพมหานคร	96
5.2 ประมาณการรายได้จากภาษียาสูบและค่าธรรมเนียมผู้พักโรงแรม	98

## สารบัญภาพ

แผนภาพที่	หน้า
3.1 กรอบแนวคิด	42
4.1 รายได้จริงของกรุงเทพมหานครปี 2555-2559	83
4.2 โครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานครปี 2555-2559	84
4.3 โครงสร้างรายจ่ายเพิ่มของกรุงเทพมหานคร ปี 2555-2557	85
4.4 แนวโน้มการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานครปี 2555-2559	86
4.5 แนวโน้มรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ปี 2555-2559	87
4.6 แนวโน้มดุลงบประมาณของกรุงเทพมหานครในปีงบประมาณ 2555-2559	87



# บทที่ 1

## บทนำ

### 1.1 ที่มาและความสำคัญของคำถามวิจัย (Introduction or problem statement):

ปัจจุบันบริบทของการจัดการภาครัฐเป็นยุคที่มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมากและเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว โดยเฉพาะสถานะเศรษฐกิจ ประเทศไทยเองก็ประสบกับผลกระทบของการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว ต้องปรับตัว พยายามในการปรับระดับโครงสร้างของประเทศ ซึ่งที่ผ่านมาจะเห็นว่ารัฐบาลได้กำหนดนโยบายหรือใช้นโยบายด้านการเงินการคลัง ในการจัดทำงบประมาณแบบขาดดุลและมีแนวโน้มขาดดุลแบบต่อเนื่อง เพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ ย่อมส่งผลกระทบต่อฐานะการเงินการคลังและผูกพันกับภาระงบประมาณรายจ่ายในอนาคต และหากสถานะเศรษฐกิจยังคงทรงตัวในระยะยาว อาจส่งผลกระทบต่อรัฐบาลที่มีแนวโน้มลดลง ด้วยเหตุผลข้อจำกัดงบประมาณ ทำให้งบประมาณรายรับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจัดสรรงบประมาณจากรัฐบาลลดลงตามไปด้วย ในขณะที่ภารกิจบริการสาธารณะมีปริมาณเพิ่มขึ้นจากแนวคิดการกระจายอำนาจภูมิภาค ท้องถิ่นในประเทศไทยได้เริ่มต้นอย่างเป็นทางการตั้งแต่ปี 2540 ทำให้ท้องถิ่นมีภารกิจที่รับมอบถ่ายโอนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นการกระจายอำนาจที่สำคัญที่สุดส่วนหนึ่ง เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะตามภารกิจอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น ต้องอาศัยงบประมาณ การเงินการคลัง เพื่อผลิตบริการสาธารณะให้ครอบคลุมในพื้นที่ของท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นกลยุทธ์หนึ่งในการกระจายอำนาจหลาย ๆ ด้าน ซึ่งมีงานศึกษาทางวิชาการจำนวนมาก ที่กล่าวถึงประเด็นปัญหาในการกระจายอำนาจการคลังสำหรับในประเทศไทยอาทิ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา<sup>1</sup> ได้กล่าวถึงประเด็นหนึ่งคือ ปัญหาความไม่สมดุลหรือความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่น เนื่องจากท้องถิ่นแต่ละแห่ง แต่ละพื้นที่มีความแตกต่างหลากหลายของสภาพเศรษฐกิจ รายได้ของประชากร ความพร้อมด้านการคลัง เพื่อรองรับการกระจายอำนาจจึงแตกต่างกัน โดยส่วนใหญ่ท้องถิ่นขาดความเข้มแข็งด้านการจัดหารายได้ ต้องพึ่งพิงรัฐบาลแนวทางที่นิยมใช้เพื่อช่วยเหลือท้องถิ่น คือการให้เงินอุดหนุนเพื่อแก้ไขความไม่เท่าเทียมที่เกิดขึ้นของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นที่ด้อยศักยภาพสามารถนำไปจัดบริการได้เท่าเทียมกันมากขึ้น

---

<sup>1</sup>สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, *การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ.อี.พี., 2551), 58.

ซึ่งแนวทางดังกล่าว ไม่อาจสร้างความเข้มแข็งทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในระยะยาว ประกอบกับจุดมุ่งหมายของการกระจายอำนาจทางการเงินการคลังไม่ใช่แค่ทำให้ท้องถิ่นมีงบประมาณเพิ่มขึ้น เพื่อจัดบริการสาธารณะเท่านั้น แต่รวมถึงการบริหารจัดการงบประมาณ การเงินการคลังของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประชาชนในพื้นที่ด้วย ดังนั้นแนวทางการแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงต้องคำนึงถึงการพัฒนาขีดความสามารถทางการเงินการคลังของท้องถิ่น การพัฒนาเครื่องมือการบริหารทางการเงินการคลัง ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดต่อการให้บริการสาธารณะในระยะยาวของท้องถิ่นทุกระดับ และการที่จะสามารถสร้างกลไกในการพัฒนาดังกล่าวได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องประเมินหรือวิเคราะห์ศักยภาพทางการคลังของตนเองก่อน เพื่อให้ทราบสถานะด้านการคลังของท้องถิ่นในปัจจุบัน มีความเข้าใจสภาพปัญหา และช่วยในการกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาศักยภาพการคลังท้องถิ่น

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีบทบาทอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งในการดำเนินกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ตามอำนาจหน้าที่ของกรุงเทพมหานคร จำเป็นต้องใช้งบประมาณจำนวนมาก เพื่อนำมาจัดบริการ โดยแหล่งรายได้ของกรุงเทพมหานครมาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง และส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ ดังนั้นการนำเงินงบประมาณไปจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ ให้มีความครอบคลุม เพียงพอ และเกิดความยั่งยืนในการจัดบริการนั้นส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับขีดสมรรถนะด้านการคลังของกรุงเทพมหานครเป็นสำคัญ ปัจจุบันความจำเป็นในการใช้งบประมาณเพื่อจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่รายได้ของกรุงเทพมหานครมีอยู่อย่างจำกัดโดยพิจารณาเปรียบเทียบจากประมาณการรายรับรวมและจำนวนเงินงบประมาณที่หน่วยงานเสนอค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อนำไปจัดบริการในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมาตามตารางที่ 1.1 ในหน้าที่ 3

ตารางที่ 1.1 ข้อมูลเปรียบเทียบประมาณการรายรับของกรุงเทพมหานครกับจำนวนเงินงบประมาณที่  
หน่วยงานเสนอค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และงบประมาณรายจ่ายที่ได้รับปี 2555 – 2559

หน่วย: บาท

รายการ	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
ภาษีที่ กรุงเทพมหานคร จัดเก็บเอง	10,033,000,000	10,693,000,000	10,743,000,000	10,847,800,000	12,132,800,000
ส่วนราชการอื่น จัดเก็บให้	42,800,000,000	46,800,000,000	51,200,000,000	51,315,000,000	54,800,000,000
ค่าธรรมเนียม,ค่า ใบอนุญาต, ค่าปรับ, และ ค่าบริการ	1,200,000,000	1,050,000,000	1,050,000,000	1,080,000,000	1,100,000,000
รายได้จาก ทรัพย์สิน	400,000,000	700,000,000	980,000,000	755,000,000	900,000,000
รายได้จากการ สาธารณูปโภค การพาณิชย์	35,000,000	80,000,000	98,000,000	73,200,000	56,200,000
รายได้เบ็ดเตล็ด	532,000,000	677,000,000	929,000,000	929,000,000	1,011,000,000
รวมรายได้	55,000,000,000	60,000,000,000	65,000,000,000	65,000,000,000	70,000,000,000
เงินอุดหนุนจาก รัฐบาล	14,219,724,100	14,419,830,700	14,614,635,800	15,068,000,000	16,510,400,000
หน่วยงานเสนอ ขอ	116,653.26	119,632.90	120,865.62	127,164.14	128,513.14
งบประมาณ รายจ่ายที่ได้รับ	55,000	60,000	65,000	65,000	70,000
ส่วนต่างคิดเป็น ร้อยละ	52.85	49.85	46.22	48.88	45.53

ที่มา : กองรายได้ สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร และสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร

จากข้อมูลตารางที่ 1.1 จำนวนงบประมาณที่หน่วยงานเสนอขอมีแนวโน้มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และจำนวนงบประมาณที่ได้รับตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี มีสัดส่วนครึ่งต่อครึ่งโดยประมาณ เนื่องจากกรุงเทพมหานครตั้งงบประมาณแบบสมดุล รายรับกำหนดรายจ่าย หากดูจากตารางข้อมูล จำนวนงบประมาณรายจ่ายจะเท่ากับประมาณการรายได้ของกรุงเทพมหานคร โดยไม่ได้รวมถึงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เนื่องจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ได้รับมีรายการค่าใช้จ่ายที่เป็นโครงการ และผลผลิต กำหนดจำแนกไว้แต่ละด้าน คือเป็นงบประมาณที่ต้องใช้ตามวัตถุประสงค์เฉพาะ โดยแบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งหากพิจารณาจากจำนวนงบประมาณข้างต้น จะเห็นว่ากรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดใหญ่ และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีสัดส่วนรายได้ต้องพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาลเป็นหลัก และมีภารกิจที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ย่อมส่งผลให้ภาระงบประมาณรายจ่ายมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ ในอนาคต ส่วนหนึ่งได้รับผลกระทบจากการกระจายอำนาจและนโยบายการคลังแบบขาดดุลต่อเนื่องของรัฐบาลที่ส่งผล ให้กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในฐานะเมืองหลวง มีภารกิจที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้นอย่างมากโดยพิจารณาจากจำนวนเงินงบประมาณที่หน่วยงานเสนอของบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อนำไปจัดบริการที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นสิ่งท้าทายความสามารถหรือศักยภาพของกรุงเทพมหานครในการบริหารการคลัง การนำเงินงบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดไปดำเนินการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ 1,569 ตารางกิโลเมตรได้อย่างเพียงพอและมีประสิทธิภาพ

ดังนั้นคำถามคือ แล้วเราจะทราบได้อย่างไรว่ากรุงเทพมหานครมีศักยภาพทางการคลังที่เข้มแข็งหรือไม่ อย่างไร และมีการดำเนินงานภารกิจเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่อย่างครอบคลุมเพียงพอในระยะยาว เนื่องจากปัจจุบันการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดในเรื่องแหล่งรายได้ของท้องถิ่น ความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ของบุคลากรในด้านการบริหารจัดการงบประมาณ การเงินการคลังอย่างเพียงพอ และการที่กรุงเทพมหานครตั้งงบประมาณแบบสมดุล รายรับกำหนดรายจ่ายนั้นอาจมิได้หมายความว่าจะมีศักยภาพทางการคลังที่เข้มแข็งเสมอไปหรือมีการจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องเพียงพอกับความต้องการบริการสาธารณะของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งระเบียบ กฎหมายด้านการเงินการคลังและบัญชีที่ออกโดยรัฐบาล กระทรวงมหาดไทย ยังไม่สนับสนุนให้ท้องถิ่นใช้ดุลพินิจหรือตัดสินใจดำเนินกิจกรรมโดยอิสระและในการพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังท้องถิ่น มักจะเน้นในเรื่องการเพิ่มรายได้แก่ท้องถิ่นด้านเดียวการประเมินศักยภาพทางการคลังที่เป็นรูปธรรมยังมีอยู่อย่างจำกัดประกอบกับปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กล่าวถึงวินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรายงานงบการเงินให้กับ



หน่วยงานที่กำกับดูแล แต่ก็ยังไม่มีการนำข้อมูลการรายงานดังกล่าวมาใช้วิเคราะห์พิจารณาให้เกิดประโยชน์อย่างเป็นรูปธรรม และยังไม่มีความชัดเจนว่าหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการกำกับติดตามประเมินความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน ซึ่งเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่อย่างกรุงเทพมหานครประสบปัญหาขาดศักยภาพทางการคลังย่อมส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพการจัดบริการสาธารณะ ทั้งในเชิงคุณภาพและปริมาณเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในเขตเมืองหลวงในอนาคต และไม่เป็นที่น่าพอใจตามความคาดหวังหรือเป้าหมายในการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มุ่งหวังให้ท้องถิ่นมีอิสระในการตัดสินใจ และสามารถพึ่งตนเองได้ และที่สำคัญย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้เสียภาษีที่ไม่ได้รับบริการหรือแก้ไขปัญหาได้อย่างเต็มศักยภาพ

เนื่องจากการขาดศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่นขนาดใหญ่อย่างกรุงเทพมหานครมีปฏิสัมพันธ์กับรัฐบาลกลาง และมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจมหภาค กล่าวคือ รัฐบาลมีหน้าที่ต้องบริหารการเงินการคลังในภาพรวมของประเทศให้มีเสถียรภาพ โดยใช้นโยบาย หรือมาตรการด้านการเงินการคลังต่าง ๆ ในการแทรกแซงระบบเศรษฐกิจ รวมถึงรายจ่ายภาครัฐ ซึ่งในที่นี้รวมถึงรายจ่ายของรัฐบาลระดับท้องถิ่น ฉะนั้นการบริหารจัดการงบประมาณการคลังท้องถิ่น ย่อมส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายของภาครัฐในภาพรวม และหากท้องถิ่นขาดศักยภาพทางการคลัง อาจนำไปสู่การผลักภาระให้กับรัฐบาลกลางที่จะต้องให้ความช่วยเหลือ สนับสนุน และยังคงส่งผลกระทบต่อการพัฒนาท้องถิ่นอื่นทั่วประเทศ

ดังนั้นการวิเคราะห์ศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่นขนาดใหญ่อย่างกรุงเทพมหานคร และการจัดบริการสาธารณะจึงมีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่ง ผู้วิจัยในฐานะเป็นส่วนหนึ่งในระบบงบประมาณ จึงเห็นว่ามีความจำเป็นในการศึกษาประเมินสภาพขีดสมรรถนะการคลังของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ว่ามีสภาพการบริหารงานคลังเป็นอย่างไร โดยเน้นหนักในด้านการวางแผน การจัดทำงบประมาณประมาณการรายได้ และการบริหารรายจ่าย เป็นสำคัญ เพื่อให้ทราบว่าสภาพการบริหารจัดการงบประมาณและการคลังมีศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาอย่างไร เพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณการคลังของกรุงเทพมหานคร และเป็นการเตรียมความพร้อมตั้งรับกับสถานการณ์การคลังที่เปลี่ยนแปลงในอนาคต ภายใต้ภาวะเศรษฐกิจที่มีความผันผวน และเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการบริหารงานคลังและการจัดบริการสาธารณะที่ยั่งยืนของกรุงเทพมหานครโดยเป็นการศึกษาในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 - 2559 เพื่อวิเคราะห์ถึงสภาพการบริหารจัดการงบประมาณ การเงินการคลังของกรุงเทพมหานคร ว่ามีสภาพโดยรวมอย่างไร โดยเฉพาะด้านการวางแผนการจัดทำงบประมาณความสามารถในการหารายได้ การประมาณการรายได้ และการบริหาร

รายงาน เพื่อทำการวิเคราะห์ประเมินศักยภาพทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ว่ามีขีดสมรรถนะอย่างไร และจัดทำข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายซึ่งช่วยกำหนดกลยุทธ์ในการพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังของกรุงเทพมหานคร เพื่อเพิ่มศักยภาพทางการคลังที่เข้มแข็งและมีความยั่งยืนในการจัดบริการสาธารณะและสถานะทางการคลังในอนาคต

## 1.2 คำถามวิจัย(Research questions) :

1.2.1 สภาพการบริหารรายรับ ประสิทธิภาพการบริหารรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร และการวางแผน การจัดทำงบประมาณ การประมาณการรายได้ มีสภาพเป็นอย่างไร มีประเด็นปัญหาอะไร

1.2.2 กรุงเทพมหานครมีศักยภาพทางการคลังในการบริหารจัดการงบประมาณหรือไม่อย่างไร และควรมีการพัฒนาอย่างไรเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

## 1.3 วัตถุประสงค์ในการวิจัย(Research objectives) :

1.3.1 เพื่อศึกษาสภาพหรือรูปแบบการบริหารรายรับ ประสิทธิภาพการบริหารรายจ่าย และงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ประเด็นปัญหา สาเหตุ โดยเน้นประเด็นการวางแผนการจัดทำงบประมาณ ประมาณการรายได้ และการบริหารรายจ่ายเป็นสำคัญ

1.3.2 เพื่อประเมินสมรรถนะและโอกาสทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ว่ามีศักยภาพทางการคลังและโอกาสในการพัฒนาอย่างไร

## 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ(Contributions)

1.4.1 เพื่อเข้าใจ และสามารถประเมินสถานภาพทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในด้านการบริหารจัดการงบประมาณการเงินการคลังในปัจจุบัน ว่ามีศักยภาพทางการคลังอย่างไร และมีประเด็นปัญหาอะไร

1.4.2 เพื่อใช้เป็นข้อเสนอแนะเบื้องต้นในการกำหนดกลยุทธ์ และพัฒนาแนวทางในการเพิ่มประสิทธิภาพและประสิทธิผล ในการบริหารจัดการงบประมาณและสมรรถนะทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

## บทที่ 2

### วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

จากการค้นคว้าเอกสารและงานวิจัย พบว่ามีแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ในการศึกษาวิจัยเรื่อง “การบริหารจัดการงบประมาณกับความยั่งยืนทางการคลังท้องถิ่น กรณีศึกษา กรุงเทพมหานคร” ผู้วิจัยได้ค้นคว้าจากหนังสือ เอกสารทางวิชาการ บทความงานวิจัย พบว่ามีแนวคิด ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ดังต่อไปนี้

- 2.1 ทฤษฎีการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น
- 2.2 ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง
- 2.3 ทฤษฎีสักยภาพทางการคลังของท้องถิ่น
  - 2.3.1 การประเมินศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่น
  - 2.3.2 การพัฒนาศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่น
- 2.4 การบริหารการคลังและงบประมาณของกรุงเทพมหานคร
- 2.5 แนวคิดระบบงบประมาณ
- 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

#### 2.1 ทฤษฎีการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น

ประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว มีการปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจทางการเมือง โครงสร้างการบริหารประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นนับตั้งแต่ภายหลังเหตุการณ์เดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2535 ได้เกิดกระบวนการเรียกร้องให้มีการกระจายอำนาจทางปกครองให้กับท้องถิ่น ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงมากมาย เป็นการจับความสัมพันธ์ทางอำนาจหน้าที่ใหม่ ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่น กล่าวคือ การลดบทบาทหน้าที่ของราชการส่วนกลาง แนวคิดการกระจายอำนาจทางการปกครองให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น เกิดการปฏิรูประบบการบริหาร การปกครองท้องถิ่นเป็นไปตามหลักการกระจายอำนาจ โดยให้ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นองค์กรหลักในการจัดบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่ มีสถานะทางกฎหมาย เป็นนิติบุคคล มีความเป็นอิสระจากราชการส่วนกลางในการกำหนดนโยบาย การบริหารงานบุคคล การบริหารในด้านการคลัง คือ มั่งบประมาณของท้องถิ่น และมีบุคลากรในสังกัดของท้องถิ่น เป็นไปตามเจตนารมณ์ของการมีส่วนร่วมของประชาชน พลเมืองในท้องถิ่นที่จะปกครองตนเอง เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการตัดสินใจ แก้ไขปัญหา เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชนในพื้นที่ทำให้ทราบความต้องการของประชาชน จึงสามารถจัดบริการสาธารณะได้พอดีเหมาะสมกับความต้องการของคนในพื้นที่ โดยอยู่ภายใต้กฎกติกาของรัฐบาลส่วนกลาง กล่าวคือ แม้ว่าองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความอิสระด้านการคลัง มีงบประมาณของตนเอง แต่ว่าแหล่งรายได้หลักของท้องถิ่นยังมาจากการจัดสรรงบประมาณจากราชการส่วนกลาง รวมทั้งกฎ ระเบียบ ข้อบังคับ ด้านการจัดซื้อจัดจ้าง การพัสดุความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลส่วนกลางกับท้องถิ่นจึงมีลักษณะเป็นการกำกับดูแล โดยในการดำเนินการกระจายอำนาจเป็นไปตามกฎหมายรัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ซึ่งประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบบทั่วไป ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์<sup>1</sup> ได้สนับสนุนแนวคิดการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยเหตุผล มุมมองว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีพื้นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนทำให้ทราบข้อมูลความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นอย่างเป็นปัจจุบัน สามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็ว และยังทำให้ทราบปัญหาที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ จึงสามารถหามาตรการในการแก้ไขปัญหาได้ตรงประเด็น เป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย นอกจากนี้ยังเป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีบทบาทหรือมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะ การให้ข้อมูล หรือแนวทางการแก้ไขปัญหา และสามารถเข้าถึงในการตรวจสอบกระบวนการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเหตุผลมุมมองในเชิงเศรษฐกิจ ความคุ้มค่า และประสิทธิภาพ ในการบริหารจัดการภาครัฐ

โดยแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจได้มีการนำไปใช้อย่างกว้างขวางในหลายประเทศทั่วโลก รัฐบาลกลางพยายามผลักดันการกระจายอำนาจไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และพยายามหาวิธีการมาตรการทางนโยบายเพื่อสนับสนุนให้ท้องถิ่นก้าวเข้ามามีบทบาทในการทำงานจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ร่วมกับรัฐบาล โดยให้อิสระท้องถิ่นในการตัดสินใจทำเนิงาน การบริหารจัดการงบประมาณการเงินการคลัง และการบริหารบุคลากรภายใต้หลักการการกระจายอำนาจที่มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบการปกครองไปสู่การปกครองท้องถิ่น และเป็นประชาธิปไตย เน้นการมีส่วนร่วมมากขึ้น สิ่งสำคัญและจำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนคือ ระบบการเงินการคลังงบประมาณระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น และการจัดโครงสร้างการบริหารการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ สำหรับระบบการคลังงบประมาณต้องคำนึงถึงความเสมอภาค เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างกันด้านศักยภาพทางการคลัง จึงย่อมมีโอกาสของความไม่สมดุลทางการคลัง ทั้ง

<sup>1</sup>ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, *การคลังท้องถิ่น : รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: บริษัท พี เอ สีวิง, 2551), 54.

ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น และระหว่างท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะเกิดความเหลื่อมล้ำทางการคลังได้

การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในทางปฏิบัติพบปัญหาอุปสรรคหลายประการ ซึ่งสำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น<sup>2</sup> ได้วิเคราะห์และสะท้อนความคิดเห็นประเด็นปัญหาข้อจำกัดในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ว่าในความพยายามกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักพบปัญหาเชิงโครงสร้างขอบเขตอำนาจหน้าที่ ความซับซ้อนของการดำเนินภารกิจ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนภูมิภาค และขาดการประสานบูรณาการของแผนพัฒนาท้องถิ่น และปัญหาความสัมพันธ์ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้านการตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสภาท้องถิ่นและผู้บริหารของท้องถิ่น ซึ่งต่างก็มาจากการเลือกตั้ง นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นยังมีอำนาจเพิ่มขึ้นในการจัดทำงบประมาณเท่ากับอำนาจในการจัดสรรผลประโยชน์ อำนาจในการให้คุณให้โทษข้าราชการประจำ ลักษณะเช่นนี้อาจนำไปสู่การผูกขาดทางอำนาจในการบริหารท้องถิ่น กฎหมายจึงได้กำหนดวาระของผู้บริหารท้องถิ่นไว้ไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน ประเด็นข้อกำหนดของกฎหมายดังกล่าว ส่งผลให้เป็นการปิดกั้นทางการเมือง และปิดโอกาสของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีความรู้ ความสามารถ ประสบการณ์ในการทำงานพื้นที่ ในการมีข้อมูลเชิงลึก

ประเด็นปัญหาอีกประการคือปัญหาด้านการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นโดยจำแนกเป็นปัญหาความอิสระทางการคลังในการวางแผนกำหนดรายได้ กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดอิสระอำนาจในการจัดเก็บภาษีแบบเบ็ดเสร็จ แม้ว่าท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มขึ้นตามที่กฎหมายกำหนดให้เพิ่มสัดส่วนรายได้ให้แก่ท้องถิ่น แต่ก็เป็นกำหนดโดยรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดสรรแบ่งให้ ในขณะที่การจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดด้านบุคลากรที่ขาดความรู้ ทักษะในการปฏิบัติงาน และมีจำนวนไม่เพียงพอ จึงทำให้ท้องถิ่นถูกมองว่าด้อยประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีเมื่อเทียบกับราชการส่วนกลาง ประกอบกับการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บมีความยุ่งยากซับซ้อนในการกำหนดให้มีความเหมาะสมกับท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งแต่ละท้องถิ่นมีความแตกต่างของสภาพพื้นที่ ความเป็นเมือง ชนบท กลุ่มประชากร ปัจจัยเหล่านี้จึงทำให้ท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการขยายฐานภาษีที่ต่างกัน การกำหนดเกณฑ์ประเภทการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่งอาจส่งผลกระทบต่อรายได้ท้องถิ่นบางแห่ง และส่งผลกระทบต่อต้นทุนการจัดบริการและประเด็นการจัดสรร

---

<sup>2</sup> สำนักงานโครงการพัฒนาแห่งสหประชาชาติประจำประเทศไทยและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, บทสรุปสำหรับผู้บริหาร : ข้อเสนอเชิงนโยบายด้านการกระจายอำนาจ, <http://www.undp.or.th> (สืบค้นเมื่อ 30 มกราคม 2560).

งบประมาณรายจ่ายที่ไม่สอดคล้องกับภารกิจงานภายในพื้นที่ ขนาดรายได้ของท้องถิ่น จึงไม่เหมาะสม สอดคล้องกันเท่าที่ควร รวมทั้งปัญหาการถูกแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง

จากสภาพปัญหาดังกล่าวจำเป็นต้องมีการแก้ไขปรับปรุงโครงสร้างการจัดแบ่งขอบเขต อำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาค ข้อเสนอแนะหนึ่งในการแก้ไขปัญหาคือ การปรับภารกิจและขนาดโครงสร้างของท้องถิ่นให้มีความ สอดคล้องกัน โดยมุ่งเน้นการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่เป็นสำคัญ เพื่อเพิ่มศักยภาพในการ จัดบริการสาธารณะ รวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพด้านการตรวจสอบถ่วงดุลการทำงานของฝ่ายบริหาร ท้องถิ่น โดยอาจปรับใช้แนวทางการมีส่วนร่วมในการดำเนินการผลิตบริการสาธารณะ เปิดโอกาสให้ ภาคเอกชน ประชาชน เข้ามาร่วมรับผิดชอบในการดำเนินการบางภารกิจหรือบางกิจกรรม และเพื่อ เป็นการลดปัญหาความซ้ำซ้อนในการจัดทำภารกิจ เนื่องจากการกระจายอำนาจมีเป้าหมายเพื่อมุ่ง ถ่ายโอนภารกิจเดิมที่ราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคเป็นผู้ดำเนินการไปสู่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ทั้งภารกิจประจำพื้นฐานตามกฎหมาย และภารกิจในการพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์ จึงต้องสร้างความชัดเจนในการจำแนกภารกิจ และออกแบบระบบการบริหารจัดการความสัมพันธ์ เพื่อการทำงานร่วมกันและมีความชัดเจนในภารกิจ

โดยในการกำหนดกฎหมายและแผนการกระจายอำนาจพยายามยึดหลักการแบ่ง ภารกิจขนาดใหญ่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับภูมิภาคเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ เช่น ภารกิจ ที่มีความคาบเกี่ยวข้ามพื้นที่ มีขอบเขตครอบคลุมพื้นที่ของหลายท้องถิ่นอย่าง หรือภารกิจที่เกินขีด ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง สำหรับภารกิจขนาดเล็กให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นระดับล่างหรือราชการส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ เช่น ภารกิจการจัดบริการสาธารณะ ขึ้นพื้นฐานตามกฎหมาย การเก็บขยะ กวาดทำความสะอาดถนน วิศวกรรมจราจร ควบคุมอาคาร เป็นต้น เมื่อการแบ่งภารกิจหน้าที่มีความชัดเจนแล้ว การสนับสนุนให้ท้องถิ่นทั้งราชการส่วนภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะตามหน้าที่ของตนอย่างมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง โดย ใช้เทคนิควิธีการจ้างเหมาเอกชนเข้ามาดำเนินการบางภารกิจแทน(Outsourcing) เพื่อให้เกิดความ ประหยัดมีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะ

สำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่น สิ่ง สำคัญคือ การออกแบบระบบการจัดสรรรายได้แก่ท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น เกิดความเท่า เทียมและเป็นธรรม รวมถึงการเสริมสร้างวินัยการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ สนับสนุนให้ท้องถิ่นมีศักยภาพทางการคลังที่เป็นอิสระอย่างแท้จริง ทั้งด้านความสามารถในการหา รายได้และประสิทธิภาพการบริหารรายจ่าย โดยมุ่งเป้าหมายให้เกิดความเท่าเทียมในการพึ่งตนเองได้ ของระบบการคลังท้องถิ่น

สำหรับการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นในต่างประเทศ ประเทศที่มีความน่าสนใจศึกษา เปรียบเทียบได้แก่ประเทศญี่ปุ่น เนื่องจากเป็นประเทศที่มีโครงสร้างการปกครองแบบรัฐเดี่ยวคล้ายกับประเทศไทย และประเทศญี่ปุ่นนั้นมีความโดดเด่น ประสบความสำเร็จในการพัฒนาประเทศ และพัฒนาความสัมพันธ์ ความร่วมมือระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น ซึ่งอเนก เหล่าธรรมทัศน์ และศิวพล ละอองสกุล<sup>3</sup> ได้ศึกษาวิจัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นของญี่ปุ่น พบว่ารัฐบาลท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเป็นผู้มีบทบาทหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะ และการพัฒนาประเทศ สำหรับรัฐบาลกลางมีบทบาทหน้าที่โดยตรงในด้านการรักษาความมั่นคงของประเทศ ด้านการชำระคืนภาระหนี้สินจากการกู้ยืม และด้านสวัสดิการกองทุนบำเหน็จบำนาญของบุคลากรภาครัฐ เป็นต้น จากการแบ่งความสัมพันธ์ บทบาทอำนาจหน้าที่ดังกล่าว ทำให้สัดส่วนการใช้งบประมาณของท้องถิ่นจึงสูงกว่ารัฐบาลกลาง คือ อยู่ที่ประมาณ 70:30 และสำหรับโครงสร้างทางการคลังของท้องถิ่น การได้มาซึ่งงบประมาณของท้องถิ่น หรือแหล่งรายได้ของท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นประมาณร้อยละ 40 มาจากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ซึ่งประเทศญี่ปุ่นมีกลไกการบริหารจัดการงบประมาณการเงินการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นที่น่าสนใจ คือ

การจัดทำแผนการคลังท้องถิ่น เป็นเครื่องมือที่ช่วยในการจัดสรรงบประมาณให้ท้องถิ่นของรัฐบาลกลาง กล่าวคือ ใช้ในการประเมินขนาดความต้องการทางการคลังของท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับภารกิจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นในแต่ละปี เช่น กรณีจากการคาดการณ์ แนวโน้มการคลังท้องถิ่นพบว่าการจัดเก็บรายได้จะไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือมีแนวโน้มด้านเศรษฐกิจที่ผันผวน รัฐบาลกลางจะจัดสรรชดเชยงบประมาณส่วนที่ขาดเพื่อปิดช่องว่างความไม่สมดุลทางการคลังดังกล่าว ให้ท้องถิ่นมีงบประมาณเพียงพอในการนำไปใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะ หรือในอีกแง่มุมหนึ่งแผนการคลังท้องถิ่นยังมีบทบาทช่วยในการวางแผนทางการคลังระดับประเทศ ช่วยให้รัฐบาลกลางสามารถตัดสินใจปรับเปลี่ยนแผนการคลังระดับประเทศได้ (Adjustments) นอกจากนี้ยังเป็นการสร้างหลักประกันความมั่นใจให้กับท้องถิ่นในด้านรายได้ และช่วยให้ท้องถิ่นมีข้อมูลเพื่อใช้ประกอบในการบริหารจัดการงบประมาณในแต่ละปี

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าประเทศญี่ปุ่นจะมีการกระจายอำนาจ หน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะไปยังท้องถิ่น และโครงสร้างทางการคลังของท้องถิ่นจะมีอิสระพอสมควร มีการวางแผนการคลังมีหลักประกันรายได้ให้กับท้องถิ่น แต่ก็ยังมีประเด็นปัญหาการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารการคลัง การจัดสรรปันส่วนภาษีของรัฐบาลกลาง กล่าวคือสัดส่วนของรายได้ที่มาจากภาษีไม่เพียงพอ

<sup>3</sup> อเนก เหล่าธรรมทัศน์ และ ศิวพล ละอองสกุล, “การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น : ศึกษาด้านการคลัง” *วารสารวิชาการสถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2549): 25.

หรือน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับภาระค่าใช้จ่ายด้านงบประมาณ เนื่องจากการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นเป็นผู้มีหน้าที่หลักในการจัดบริการสาธารณะ ทำให้จำนวนงบประมาณรายจ่ายของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นสูงมาก จึงไม่สอดคล้องกับรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะท้องถิ่นญี่ปุ่นเป็นประเทศที่รัฐบาลท้องถิ่นมีการใช้จ่ายสูงที่สุดในบรรดากลุ่มประเทศองค์กรเพื่อการพัฒนาและความร่วมมือทางเศรษฐกิจ (Organization for Economic Co-operation and Development : OECD) ดังนั้น ภาระค่าใช้จ่ายที่สูงจึงเป็นเหตุผลหลักในการทำให้ขาดความสมดุลทางการคลัง ซึ่งมีนักวิชาการจำนวนไม่น้อยที่สนับสนุนประเด็นปัญหาดังกล่าว หนึ่งในนั้นคือ โนบุกิ โมชิเดะ (Nobuki Mochida) และเขาได้ให้ข้อเสนอแนะในการแก้ไขประเด็นปัญหาดังกล่าว คือ การลดบทบาทของท้องถิ่นในการทำหน้าที่ฐานะเป็นหน่วยงานหนึ่งของรัฐบาลกลาง หรือการทำงานสนองนโยบายจากรัฐบาลกลาง และเพิ่มบทบาทในการทำงานเพื่อแก้ไขปัญหา และสนองความต้องการของท้องถิ่นเพื่อพัฒนาท้องถิ่นอย่างเต็มศักยภาพ รวมทั้งควรใช้มาตรการกลไกลดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจของรัฐบาลกลางควบคู่ไปด้วยเพื่อเป็นการสนับสนุนด้านงบประมาณ

ดังนั้นจึงเห็นได้ว่าการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ยังมีประเด็นปัญหาด้านความสมดุลทางการคลังของท้องถิ่น และความสัมพันธ์ในการแบ่งบทบาท อำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่น และเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศไทย ประเด็นการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ทั้งญี่ปุ่นและไทย ต่างก็ประสบปัญหาความไม่ชัดเจนในการแบ่งขอบเขตอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางกับท้องถิ่น ทำให้การประมาณการงบประมาณรายจ่ายไม่ชัดเจน และตามมาด้วยการประมาณการขนาดการคลังหรือรายรับของท้องถิ่นขาดความชัดเจน รวมทั้งเกิดความสับสนในบทบาทหน้าที่หลักของท้องถิ่นว่ามีฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐบาลในการทำงานสนองนโยบายรัฐบาล หรือเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีฐานะเป็นผู้จัดบริการสาธารณะ เพื่อสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชนในพื้นที่ และเมื่อเปรียบเทียบรูปแบบการปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่นกับประเทศไทย มีการแบ่งเป็นการปกครองท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป และการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเช่นเดียวกัน แต่ต่างกันที่เป้าหมายในการจัดตั้งการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ กล่าวคือ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของญี่ปุ่นตั้งขึ้นเพื่อมุ่งเน้นทำหน้าที่ภารกิจเฉพาะบางอย่าง ไม่ได้มุ่งเน้นในเรื่องเขตพื้นที่ แต่สำหรับประเทศไทยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษคือกรุงเทพมหานครกับพัทยา ตั้งขึ้นมาโดยการมุ่งเน้นในการแบ่งเฉพาะเขตพื้นที่สำคัญในการเป็นเมืองหลวงและเขตเศรษฐกิจท่องเที่ยว แต่ทำหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะเหมือนกับท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป อำนาจหน้าที่มีจำกัดเฉพาะเขตพื้นที่ จึงแคบกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับอำนาจหน้าที่ท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศญี่ปุ่น



## 2.2 ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง

จากการปรับเปลี่ยนแนวคิดในการบริหารจัดการภาครัฐ ตามหลักการกระจายอำนาจ การปกครองท้องถิ่น ให้ท้องถิ่นเป็นผู้มีบทบาทหลักในการจัดบริการสาธารณะ ทำให้ภารกิจของท้องถิ่นเพิ่มขึ้นจากเดิมอย่างมาก เป็นการมุ่งเน้นในด้านอุปสงค์เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชน โดยไม่ได้พิจารณาถึงด้านอุปทาน ว่าท้องถิ่นแต่ละแห่งมีศักยภาพด้านบุคลากร สถานะการเงินการคลัง หรือมีความพร้อมมากน้อยแตกต่างกันอย่างไรในแต่ละท้องถิ่น

ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นการกระจายอำนาจที่สำคัญที่สุดส่วนหนึ่ง เนื่องจากการจัดบริการสาธารณะต้องอาศัยงบประมาณการเงินการคลังเพื่อผลิตบริการสาธารณะในพื้นที่ของท้องถิ่น และดังที่ได้กล่าวข้างต้นว่าท้องถิ่นมีความแตกต่างหลากหลาย ความพร้อมด้านการคลังต่างกันจึงเกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลังของท้องถิ่น โดยส่วนใหญ่ท้องถิ่นขาดความเข้มแข็งด้านการจัดหารายได้ โครงสร้างรายได้มีลักษณะพึ่งพิงรัฐบาลสูง คือแหล่งรายได้ของท้องถิ่นส่วนใหญ่มาจากการจัดสรรเงินให้ของรัฐบาล ส่วนกลาง และสำหรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นงบประมาณที่ต้องดำเนินการตามภารกิจของรัฐบาล แบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ซึ่งดิเรก ปัทมสิริวัฒน์<sup>4</sup> ได้กล่าวถึงทฤษฎีเงินอุดหนุน ว่าแหล่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้หรือภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งสัดส่วนให้ท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีเงินงบประมาณไปจัดบริการสาธารณะ โดยเงินงบประมาณที่รัฐบาลโอนหรือมอบให้ท้องถิ่นหรือ “เงินอุดหนุน” สามารถแบ่งประเภทได้เป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ภายใต้กรอบโครงสร้างทางการคลังนี้ รายได้ของท้องถิ่นจึงมีลักษณะพึ่งพิงเงินอุดหนุนอย่างมาก และคาดเดาได้ว่าท้องถิ่นย่อมต้องการเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่า เนื่องจากทำให้ลดต้นทุน ไม่กระทบกับคะแนนนิยมทางการเมือง แต่การออกแบบโครงสร้างทางการคลังเช่นนี้ อาจทำให้ท้องถิ่นขาดความกระตือรือร้นหรือความพยายามในการจัดเก็บรายได้ เช่น การจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต นอกจากนี้การที่โครงสร้างทางการคลังของท้องถิ่นต้องอิงกับเงินอุดหนุนสูง โดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นการสะท้อนให้เห็นการขาดอิสระทางการคลังของท้องถิ่น และเป็นการออกแบบให้ท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้ปฏิบัติงานให้กับรัฐบาล หน่วยงานราชการส่วนกลางมีอำนาจในการอนุมัติโครงการต่าง ๆ ทำให้ทิศทางหรือเป้าหมายในการปฏิบัติการหรือจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่นมุ่งจัดทำโครงการที่สนองหรือสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลส่วนกลางเป็นหลัก แทนที่จะปฏิบัติการเพื่อตอบสนองหรือแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นเป็นหลักทั้งนี้เพื่อให้ได้รับอนุมัติโครงการและเงินงบประมาณสนับสนุนในแต่ละปี โดยสัดส่วน

<sup>4</sup> เรื่องเดียวกัน.

ในการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้กับท้องถิ่นแต่ละแห่ง ยังเป็นไปอย่างขาดความโปร่งใส เปิดเผยเกี่ยวกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจำนวนหลายหมื่นล้าน ถูกกระจายไปยังท้องถิ่นใดจำนวนเท่าใด ข้อมูลเหล่านี้มักจะเก็บอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในหน่วยราชการ แม้แต่ฝ่ายการเมืองที่กำกับดูแลหน่วยราชการอาจยังไม่ทราบข้อมูล ซึ่งความจริงการจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างเป็นธรรมเป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างมาก เนื่องจากเป็นกลไกหนึ่งที่ใช้ในการสนับสนุนความเข้มแข็งทางการคลังของท้องถิ่นได้ การพิจารณาจัดสรรเงินอุดหนุนควรเปิดให้มีคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิภายนอกเข้าร่วมพิจารณาการจัดสรรในแต่ละปี และควรเป็นไปอย่างเปิดเผย มีการเผยแพร่ข้อมูล และในกระบวนการพิจารณาเงินอุดหนุน ควรใช้เครื่องชี้วัด หรือสูตรที่เป็นรูปธรรมชัดเจน นอกจากนี้ควรจะลดสัดส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไป

การจัดสรรทฤษฎี Fiscal Equivalence Theorem อธิบายข้อแตกต่างระหว่างเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินเฉพาะกิจ ว่า เงินอุดหนุนทั่วไปเป็นการสนับสนุนให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นลดภาระในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น เงินอุดหนุนทั่วไป จึงมีผลต่อรายได้ (Income effect) และอีกด้านหนึ่งของเงินอุดหนุนทั่วไปยังมีผลต่อราคา (Price effect) เช่นเดียวกับเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยเฉพาะเงินอุดหนุนแบบสัดส่วน คือ ท้องถิ่นต้องจ่ายสบทบประเด็นนี้แม้จะเป็นหลักการเพื่อให้ท้องถิ่นมีความพยายามในการจัดเก็บรายได้ที่เข้มแข็งขึ้น ซึ่งเป็นหลักการที่ดี แต่อาจสร้างความไม่ยุติธรรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดตั้งขึ้นใหม่ หรือท้องถิ่นขนาดเล็ก มีสภาพเศรษฐกิจผันผวน ฐานภาษีแคบ แต่อย่างไรก็ตามเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นได้รับทำให้ต้นทุนหรือราคาในการผลิตบริการสาธารณะถูกลง นอกจากปัญหาข้อจำกัดเชิงโครงสร้างทางการคลังดังกล่าวแล้ว ท้องถิ่นยังมีข้อจำกัดด้านความพร้อมของบุคลากรที่มีความรู้ ความสามารถในการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการดำเนินการและบริหารจัดการงบประมาณการเงินการคลัง

สอดคล้องกับทัศนะความคิดเห็นของจรัส สุวรรณมาลา<sup>5</sup> ที่ได้กล่าวถึงการกระจายอำนาจทางการคลัง ว่าการกระจายอำนาจทางการคลังนับเป็นกลไกหนึ่งที่สำคัญที่สุดในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น กล่าวคือ แม้ว่ารัฐบาลกลางจะกระจายอำนาจในการจัดบริการสาธารณะให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการและกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่น แต่รัฐบาลยังต้องใช้มาตรการทางการคลังเพื่อบรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคม ไม่ว่าจะเป็นการกระตุ้นเศรษฐกิจ การรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ หรือความเสมอภาคของสังคม ทั้งในระดับจุลภาคและมหภาคไปพร้อมๆ กัน ดังนั้นในการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศต่างๆ จึงมักมีข้อจำกัดทางการคลัง มีความ

<sup>5</sup>จรัส สุวรรณมาลา, *ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2541), 8.

ซับซ้อนในการจัดเก็บภาษีและการจัดสรรงบประมาณในระบบการคลังระดับประเทศ ดังนั้นเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวม การกระจายอำนาจทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรยึดหลักการกระจายความเจริญ และความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจสู่ท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน เสมอภาคกัน พร้อมกับการสนับสนุนให้ท้องถิ่นแต่ละแห่งหรือแต่ละภูมิภาคสามารถปกครองตนเองหรือมีศักยภาพพึ่งตนเองได้ซึ่งเป็นเรื่องยุ่งยากซับซ้อนในทางปฏิบัติ และอาจจำเป็นต้องมีการปรับปรุงระบบการคลังระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นให้มีความยืดหยุ่น สามารถปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับสภาวะแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา เนื่องจากโดยหลักการแล้วการกระจายอำนาจทางการคลังควรจะต้องเป็นกลไกที่ช่วยสนับสนุนมาตรการอื่นในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นในการกระจายอำนาจจึงควรเริ่มต้นด้วยการกำหนดทิศทางในการพัฒนาประเทศว่าจะไปในทิศทางใด มีการแบ่งภารกิจอำนาจหน้าที่หรือปรับโครงสร้างและระบบการบริหารงานกันอย่างไรระหว่างรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นให้มีความชัดเจนก่อน แล้วจึงปรับหาวิธีการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อเป็นมาตรการสนับสนุนโครงสร้างและระบบการบริหารจัดการที่กำหนดขึ้น ไม่ใช่เริ่มต้นด้วยการหาวิธีการกระจายอำนาจทางการคลัง

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์<sup>6</sup> ได้กล่าวสนับสนุนถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในการกระจายอำนาจทางการคลังภายหลังพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และเสนอแนวทางในการปรับปรุงพัฒนาการคลังท้องถิ่น โดยมองว่าจากแนวคิดการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับงบประมาณหรือทรัพยากรทางการคลังเพิ่มขึ้น จากการเพิ่มสัดส่วนเงินอุดหนุนรัฐบาลไปยังท้องถิ่น การปรับเปลี่ยนสัดส่วนการแบ่งภาษีที่ให้กับท้องถิ่นเพิ่มขึ้น แม้จะมีความจำเป็นเพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณเพิ่มขึ้นเพื่อนำไปใช้จ่ายตามภารกิจที่เพิ่มขึ้น แต่ก็มีผลให้โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่นต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนเพิ่มขึ้น ซึ่งมีข้อวิพากษ์ว่า “เป็นโครงสร้างการเงินที่อ่อนแอ” “ขาดอิสระ” เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถวางแผนหรือควบคุมงบประมาณการคลังของตนได้อย่างอิสระ เพราะการจัดสรรเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมีความไม่แน่นอนในการได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล จึงอยู่นอกเหนือการควบคุมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แนวทางการปรับปรุงแก้ไขจึงต้องพิจารณาประเด็นการปฏิรูปความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น ในด้านกฎหมายแบ่งรายได้ กล่าวคือกฎหมายแบ่งรายได้ที่ใช้ในปัจจุบัน ไม่สอดคล้องรองรับกับแนวคิดการกระจายอำนาจจึงควรปรับปรุงพัฒนากรอบแนวคิดและกฎเกณฑ์หลักการในการแบ่งรายได้ระหว่างรัฐบาลกับท้องถิ่นโดย

<sup>6</sup>ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, *การคลังท้องถิ่น : รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 3 (กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, 2551), 61.

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเอง ภาษีแบ่งหรือภาษีเสริมควรมีสัดส่วนที่สูงขึ้น สำหรับเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีไว้สำหรับกรณีรองรับความเสี่ยงภัยธรรมชาติ และเพื่อปรับความเสมอภาคของท้องถิ่น

### 2.3 ทฤษฎีศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น

นับตั้งแต่ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญพ.ศ. 2540 ซึ่งกำหนดบทบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ เป็นการถ่ายโอนทั้งในด้านภารกิจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ งบประมาณการเงินการคลัง และบุคลากรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง เพิ่มประสิทธิภาพ ความสามารถของท้องถิ่นให้มากขึ้น จึงส่งผลให้ท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทหน้าที่ของตน จากเดิมที่ เป็นผู้ปฏิบัติภารกิจหน้าที่ตามกรอบอำนาจหน้าที่พื้นฐานจำนวนไม่มาก ไปเป็นผู้มีบทบาทหลักในการตัดสินใจและรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน นอกจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปรับเปลี่ยนบทบาทและความสัมพันธ์ที่มีต่อประชาชน ต้องดูแลแก้ไขปัญหา จัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในหลากหลายด้านมากขึ้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีการปรับบทบาทและความสัมพันธ์กับรัฐบาล ทั้งในด้านการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขอบเขตความมีอิสระในการตัดสินใจของท้องถิ่นและการกำกับดูแลจากรัฐบาล

เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นผู้ถูกคาดหวังให้มีบทบาทหลักในการปฏิบัติภารกิจจัดบริการสาธารณะ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหลากหลายขึ้น และในปริมาณเพิ่มมากขึ้น สิ่งก็ตามมาก็คือ ภาระค่าใช้จ่ายหรืองบประมาณที่ย่อมจะต้องเพิ่มสูงขึ้น ดังนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่สำคัญ ในฐานะผู้รับมอบการกระจายอำนาจ และจำเป็นต้องมีการประเมินศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีต้นทุนศักยภาพทางการคลังที่แตกต่างกัน ทั้งก่อนการกระจายอำนาจและหลังจากการกระจายอำนาจ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพพื้นที่ เศรษฐกิจ กลุ่มประชากรแต่ละท้องถิ่น

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นความคาดหวังหรือเป้าหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถทางการคลังทั้งในการหารรายได้และการบริหารรายจ่าย มีอิสระทางการคลังอย่างแท้จริง สามารถจัดบริการสาธารณะด้านต่างๆ ให้กับประชาชนได้อย่างเพียงพอมีประสิทธิภาพและต่อเนื่อง กล่าวคือ องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีศักยภาพทางการคลังที่เข้มแข็งพอ ซึ่งวีระศักดิ์ เครือเทพ<sup>7</sup> ได้ให้ความหมายของศักยภาพทางการคลังท้องถิ่นที่เข้มแข็ง ตามทฤษฎีการคลังท้องถิ่น ว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีศักยภาพทางการคลังที่เข้มแข็งได้นั้น คือ การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการสร้างความสมดุลอย่างต่อเนื่อง ระหว่างความสามารถในการหารายได้ที่เพียงพอ กับความต้องการใช้จ่ายสาธารณะด้านต่างๆ รวมถึงรายจ่ายเพื่อการลงทุน และสอดคล้องเป็นไปตามความต้องการของประชาชน ผ่านกลไกการเมืองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย จากนิยามความหมายของคำว่า “ศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น” มักมีประเด็นการตีความที่ทำให้เกิดความเข้าใจคลาดเคลื่อน ว่าการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีปริมาณเงินสะสมมากๆ แสดงถึงขีดความสามารถทางการคลังที่เข้มแข็ง แต่ความจริงแล้วการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีระดับเงินสะสมจำนวนมากสะท้อนให้เห็นว่าเงินงบประมาณที่นำไปใช้จัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนลดน้อยลง แต่อยู่ในรูปของเงินสะสมไว้มากเกินความจำเป็น อันที่จริงเงินสะสมควรมีระดับที่เพียงพอไว้สำหรับใช้จ่ายกรณีเกิดเหตุการณ์ฉุกเฉินที่ไม่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า และมีระดับที่เพียงพอในการรักษาสภาพคล่องทางการเงิน เช่น กรณีรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือตามแผนการจัดเก็บรายได้ และการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการใช้จ่ายงบประมาณได้อย่างสมดุลในแต่ละปีงบประมาณไม่มีภาระหนี้สินหรือการกู้ยืมเพื่อมาลงทุนในโครงการก่อสร้างต่างๆ ตามความต้องการของประชาชน ก็มีได้หมายความว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะมีศักยภาพทางการคลังที่ดี เนื่องจากอาจทำให้โครงการลงทุนลักษณะเดียวกันมีราคาสูงขึ้นในอนาคตตามต้นทุนการผลิต ที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง เป็นการทำให้ประชาชนในท้องถิ่นเสียโอกาสในการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง และยิ่งอาจส่งผลทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเสียภาพลักษณ์ขาดความน่าเชื่อถือ ถูกมองว่าด้อยความสามารถในการตอบสนองต่อความต้องการของประชาชน แต่ทั้งนี้ในการกู้ยืมหรือภาระหนี้สินที่เกิดขึ้นต้องอยู่บนพื้นฐานความคุ้มค่า เกิดประโยชน์ต่อชุมชน และไม่เกินความสามารถของท้องถิ่นในการจ่ายชำระคืน

จึงสรุปได้ว่าวิธีคิดหรือแนวมองศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่นมีความเปลี่ยนแปลงแตกต่างไปจากในอดีต กล่าวคือ ในอดีตมักใช้มุมมองแต่ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมองข้ามความสอดคล้องต้องการของประชาชน ใช้ขนาดของรายได้หรือรายรับเป็นตัวกำหนดรายจ่ายหรือขนาดในการจัดบริการสาธารณะ คือเป็นแนวทางการบริหารจัดการที่เน้นการตั้งรับป้องกันการขาดวินัยการคลังอย่างเคร่งครัด ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชน

<sup>7</sup>วีระศักดิ์ เครือเทพ, *การเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ: ส เจริญการพิมพ์, 2550), 3-8.

และอาจเป็นการมองข้ามความพยายามในการจัดเก็บรายได้หรือการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น (Tax effort) ถ้าหากว่าท้องถิ่นนั้นไม่ได้มีขนาดของฐานภาษีที่แคบหรือมีกลุ่มประชากรแบบฟิงฟิงสูง หรือในทางตรงกันข้ามหากท้องถิ่นจัดเก็บภาษีได้มากเกินไปเกินความต้องการใช้จ่าย กรณีนี้ย่อมทำให้เพิ่มขนาดของงบประมาณ โดยมีได้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนเป็นการสูญทรัพยากรอย่างไม่ได้พิจารณาให้คุ้มค่า คุ้มประโยชน์ ทั้งสองกรณีจึงนำไปสู่การให้บริการสาธารณะที่ไม่เต็มศักยภาพทางการคลังท้องถิ่นอย่างแท้จริง และการจัดบริการมากเกินไปจนเกินความจำเป็นหรือ Excess supply เท่ากับว่าขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการรายจ่าย เกิดการสูญเสียเชิงทรัพยากร ดังนั้นในการจัดบริการสาธารณะจึงต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชนเป็นหลัก ทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ กล่าวคือ หากประชาชนมีความต้องการหรือเรียกร้องการจัดบริการสาธารณะในปริมาณที่เพิ่มขึ้นก็ดี หรือเรียกร้องให้ยกระดับคุณภาพบริการสาธารณะก็ดี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคิดหาวิธีบริหารจัดการว่าจะทำอย่างไรเพื่อให้ประชาชนยินยอมแบกรับภาระทางภาษีท้องถิ่นที่เพิ่มขึ้น

### 2.3.1 การประเมินศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่น

เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไปว่าทรัพยากรทางการเงินการคลังของท้องถิ่นมีความสำคัญและจำเป็นในการใช้ดำเนินงานจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น ถ้าหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งมีระดับทรัพยากรทางการเงินการคลังที่มากเพียงพอก็สามารถช่วยเพิ่มขีดความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้ แต่ในความเป็นจริงท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันในด้านทรัพยากรการเงินการคลัง และส่วนมากประสบปัญหาข้อจำกัดทางการคลัง ดังที่ได้อธิบายไปแล้วในตอนต้น หลายแห่งมีความต้องการใช้จ่ายเงินงบประมาณมากกว่าขีดความสามารถในการหารายได้ คือ มีความไม่สมดุลกันระหว่างการหารายได้กับความต้องการใช้จ่าย และความต้องการหรือข้อเรียกร้องจากประชาชน ความไม่สมดุลเช่นนี้ย่อมส่งผลกระทบต่อศักยภาพทางการคลังและประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะอย่างต่อเนื่องในอนาคต

จากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันในขีดความสามารถทางการคลัง แล้วเราจะทราบได้อย่างไรว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไหนมีความเข้มแข็งทางการคลัง หรือมีสภาพทางการคลังที่ต้องการความช่วยเหลือ ซึ่งในปัจจุบันการประเมินศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอยู่อย่างจำกัด ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลายเป็นผู้ดำเนินการหลักในการจัดบริการสาธารณะ มีภารกิจอำนาจหน้าที่ต้องรับผิดชอบเพิ่มขึ้น ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น สภาวะเช่นนี้ย่อมมีความสัมพันธ์กับทรัพยากรการคลัง อาจส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบปัญหาขาดความสมดุลทางการคลังเพิ่มขึ้นจึงเป็นเหมือนการซ้ำเติมปัญหา ดังนั้นจึงควรให้ความสำคัญกับการประเมินศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงสถานะหรือศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่นแต่ละแห่ง รวมทั้งข้อจำกัดทางการคลัง

ท้องถิ่น เพื่อจะจะสามารถหาแนวทางการแก้ไขหรือช่วยเหลือพัฒนาฐานะทางการคลังของท้องถิ่นได้ตรงเป้าหมายและทันเหตุการณ์

แนวทางหรือวิธีวิเคราะห์เพื่อประเมินศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเรื่องเกี่ยวกับการวิเคราะห์ความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่น ทั้งที่มาจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น รายได้รูปแบบที่ไม่ใช่ภาษี เช่น ค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และรายได้จากแหล่งอื่นๆ เช่น เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เปรียบเทียบกับความต้องการในการใช้จ่าย จำนวนประชากร การประเมินสภาพคล่องทางการเงิน ระดับหนี้สิน นักวิชาการด้านการคลังท้องถิ่น วีระศักดิ์ เครือเทพ<sup>๕</sup> ได้วิเคราะห์และนำเสนอแนวคิดในการประเมินศักยภาพทางการคลังท้องถิ่นของ Honadle และคณะ ซึ่งได้นำเสนอแนวคิดวิธีการวิเคราะห์ประเมินความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าในการประเมินสมรรถนะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ทราบถึงข้อจำกัดหรือปัญหาทางการคลัง และสาเหตุที่มาของปัญหาว่าเกิดจากปัญหาในเชิงโครงสร้าง (Structural fiscal) คือ เกิดจากลักษณะพื้นฐานโครงสร้างประชากรหรือโครงสร้างระบบการคลังของท้องถิ่นที่ส่งผลให้เกิดข้อจำกัดทางการคลัง หรืออีกกรณีหนึ่งสาเหตุของปัญหาอาจเกิดจากปัญหาเชิงฤดูกาล (Seasonal fiscal stress) คือ ความผันผวนไม่แน่นอนจากสภาวะแวดล้อมภายนอกที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาหนึ่งๆ เช่น ความผันผวนทางเศรษฐกิจ ภัยธรรมชาติ โดยมีวิธีการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลัง ดังนี้

แนวทางการใช้วิธีการเปรียบเทียบความเข้มแข็งทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการวิเคราะห์กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่างแห่งอื่นที่มีลักษณะขนาดใกล้เคียงกัน หรือเปรียบเทียบกับช่วงเวลาในอดีต โดยใช้ตัวชี้วัดทางการคลัง 10 ด้าน (Ten point-test ratios) โดยวิเคราะห์เปรียบเทียบในด้านต่าง ๆ เช่น การวัดสัดส่วนรายได้ที่มาจากภาษีท้องถิ่นต่อจำนวนประชากร ระดับรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองต่อรายได้ทั้งหมด สัดส่วนรายจ่ายประจำกับรายจ่ายรวมทั้งหมด สภาพคล่องทางการเงิน สัดส่วนภาระค่าใช้จ่ายในการชำระหนี้ (Debt service) ต่อรายได้จากการเก็บภาษีท้องถิ่น ฯลฯ เมื่อได้อัตราส่วนจากการคำนวณแล้วนำข้อมูลที่ได้ไปเปรียบเทียบ อาจทำในรูปแบบการจัดลำดับ สัดส่วนร้อยละ และให้คะแนนในแต่ละด้านและประเมินผลสรุปคะแนนรวม

---

<sup>๕</sup>วีระศักดิ์ เครือเทพ, “บทวิจารณ์หนังสือ : การประเมินความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, [www.polsci.chula.ac.th/weerasak/researches.htm](http://www.polsci.chula.ac.th/weerasak/researches.htm), วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์, ปีที่ 46 ฉบับที่ 1, 2549: 131 – 154, (สืบค้นเมื่อ 17 กุมภาพันธ์ 2560).

อีกแนวทางหนึ่งคือ การวิเคราะห์ศักยภาพทางการคลัง(Fiscal capacity analysis) เป็นการวิเคราะห์ในมุมมองของแนวโน้ม หรือพัฒนาการทางการคลัง และการวางแผนด้านการคลังในอนาคต โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับระดับรายได้ และรายจ่ายเป็นสำคัญ เพื่อประเมินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะปานกลาง กล่าวคือ เป็นการวิเคราะห์แนวโน้มของรายได้ และรายจ่ายว่ามีารขึ้นลงหรือเปลี่ยนแปลงในลักษณะอย่างไร ในช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมา เป็นการศึกษาระดับรายได้และรายจ่ายในอดีต เพื่อวิเคราะห์แนวโน้มและคาดการณ์ในอนาคต โดยจำแนกรายได้และรายจ่ายแต่ละประเภทในการวิเคราะห์ จึงทำให้สามารถวิเคราะห์ทำความเข้าใจถึงสาเหตุของการเปลี่ยนแปลงและนำไปสู่การหามาตรการรองรับความผันผวดังกล่าว หรือการหากลไกในการสร้างความสมดุลของระดับรายได้และรายจ่ายในอนาคต ทั้งนี้ การเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น ต้องมาจากปัจจัยภายนอกเท่านั้น ฉะนั้นปัจจัยภายใน เช่น นโยบายการจัดเก็บภาษี และนโยบายการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องคงที่ไม่มีเปลี่ยนแปลงในช่วงเวลาที่ทำกรประเมิน

นอกจากนี้ยังมีแนวทางการวิเคราะห์ที่ครอบคลุมทั้งขีดความสามารถในการจัดหารายได้ การใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำ รายจ่ายเพื่อการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รายจ่ายด้านสวัสดิการของบุคลากร ระดับหนี้สิน ความสามารถในการชำระหนี้ ฯลฯ เป็นการประเมินความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างรอบด้าน หรือเรียกว่า การวิเคราะห์แนวโน้มทางการคลัง(Financial trend monitoring system: FTMS) ภายใต้กรอบการวิเคราะห์ระยะปานกลาง 5 ปี ทำให้สามารถวิเคราะห์แนวโน้ม หรือคาดการณ์ความเสี่ยงที่จะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่งมีความสำคัญอย่างยิ่งต่อการสร้างเสถียรภาพทางการคลังในระยะยาว

กล่าวโดยสรุปแนวทางการวิเคราะห์หรือประเมินศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นวิธีการที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทราบและเข้าใจถึงระดับสถานะทางการคลังของตนในประเด็นหรือแง่มุมต่าง ๆ ในปัจจุบันและสามารถวิเคราะห์คาดการณ์แนวโน้มปัญหาข้อจำกัดทางการคลัง หรือการเปลี่ยนแปลงทางการคลังที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต รวมทั้งสาเหตุที่มาของปัญหาทางการคลัง เพื่อเป็นข้อมูลในการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหา และจัดลำดับความสำคัญในแก้ไขปัญหา หรือหามาตรการป้องกัน เพื่อพัฒนาสนับสนุนให้เกิดความสอดคล้องสมดุลทางการคลัง ทั้งการกำหนดมาตรการเชิงนโยบาย และระดับปฏิบัติเป็นการลดข้อจำกัดทางการคลัง และเพื่อประโยชน์ของประชาชนในการได้รับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพอย่างต่อเนื่อง

ข้อสังเกตในการใช้แนวทางการประเมินศักยภาพทางการคลังแบบ FTMS คือ ผลการวิเคราะห์ทางการคลังที่ได้จะเป็นเรื่องเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งเท่านั้น ไม่



สามารถวิเคราะห์เปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น และสะท้อนให้เห็นประเด็นส่วนย่อย แต่ละด้าน ไม่สามารถมองภาพรวมของสมรรถนะทางการคลังของท้องถิ่น (Comprehensive perspective) ได้ จึงเหมาะสำหรับใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการ การปฏิบัติงานภายในเฉพาะ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ศึกษาประเมินเท่านั้น

นอกจากแนวทางการประเมินศักยภาพทางการคลังของ Honadle แล้ว ยังมี นักวิชาการด้านการคลังท้องถิ่นที่มีแนวคิดในการประเมินศักยภาพทางการคลังในลักษณะ เปรียบเทียบเชิงสัมพัทธ์ (Benchmarking) เหมือนกัน แต่มีวิธีการวิเคราะห์เปรียบเทียบโดยใช้ข้อมูล ในประเด็นที่แตกต่างกัน ได้แก่ Berne และ Shramm ได้นำเสนอเทคนิคในการวิเคราะห์ประเมิน ความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมองถึงสภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม ลักษณะของกลุ่มประชากรในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ส่งผลกระทบต่อระดับ รายได้ในด้านฐานการจัดเก็บภาษีหรือความสามารถในการจัดเก็บรายได้ และระดับความต้องการใน การใช้จ่ายหรือความต้องการบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ เช่น ด้านสวัสดิการสังคมสูงวัย โดยนำข้อมูลมาวิเคราะห์เปรียบเทียบประเมินความสัมพันธ์ซึ่งกันของแต่ละปัจจัย ดังนี้

การนำข้อมูลมาวิเคราะห์ประเมินอัตราการจัดเก็บภาษี ความสามารถในการหารายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue raising capacity: RRC) โดยคำนวณจากการนำฐานภาษี ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะศึกษาคูณกับอัตราภาษีโดยเฉลี่ยที่จัดเก็บในกลุ่มองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นอื่นใกล้เคียง ทำให้ทราบถึงขนาดของรายได้โดยประมาณของท้องถิ่นนั้น หรือคำนวณจำ การนำฐานภาษีที่จัดเก็บแต่ละประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะศึกษาไปคูณกับค่าเฉลี่ย ของอัตราภาษีที่จัดเก็บแต่ละประเภทของกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่เลือกมาเป็นกลุ่ม ตัวอย่าง

การนำข้อมูลทางเศรษฐกิจ สังคม กลุ่มประชากรในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น มาวิเคราะห์ความต้องการในการใช้จ่าย มีเทคนิควิธีการที่คล้ายกับการวิเคราะห์ความสามารถ ในการหารายได้ คือ ใช้การเปรียบเทียบกับกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่เลือกมาเป็นกลุ่ม ตัวอย่างเช่นเดียวกัน แต่ในประเด็นตัวแปรที่แตกต่างกัน เช่น การเปรียบเทียบอัตราการว่างงาน สัดส่วนประชากรวัยเด็ก กับประชากรสูงวัย สัดส่วนจำนวนประชากรที่อยู่มีฐานะในระดับดัชนีชี้วัด ความยากจน ฯลฯ

การวิเคราะห์ประเมินระดับภาระหนี้สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Debt analysis) เป็นการวิเคราะห์การก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าไม่ได้กู้ยืมมาใช้จ่ายเกินตัว หรือกู้ยืมมาเพื่อใช้จ่ายในรายการค่าใช้จ่ายประจำ (โดยปกติประเทศที่พัฒนาแล้วจะมีกฎหมาย กำหนดวัตถุประสงค์การกู้ยืม ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมได้ เพื่อใช้ในการลงทุนพัฒนาเชิง

โครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ มิให้นำมาใช้เพื่อรายจ่ายประจำ) เพื่อให้เกิดผลประโยชน์ตอบแทนในระยะยาวกับประชาชนโดยรวมของท้องถิ่น เพราะหากนำไปใช้ในรายจ่ายประจำจะเป็นการสร้างภาระด้านภาษีให้กับประชาชนรุ่นหลังและยังทำให้ภาระค่าใช้จ่ายที่ต้องใช้ในการชำระหนี้แต่ละปีสูงขึ้นโดยไม่ได้รับประโยชน์ที่คุ้มค่า โดยมีวิธีการวิเคราะห์ด้วยการแยกประเภทรายการค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปเพื่อการลงทุนกับรายจ่ายประจำ และประเมินระดับภาระหนี้สินที่ใช้ไปเพื่อการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานกับภาระหนี้สินที่ใช้ไปเพื่อรายจ่ายประจำ หรือประเมินวัตถุประสงค์การกู้ยืมตามตามข้อกำหนดของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง อีกวิธีการหนึ่งคือ การประเมินเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีขนาด ลักษณะใกล้เคียงกันในระดับหนี้สาธารณะทั้งระยะสั้นและระยะยาว นอกจากนี้อาจประเมินจากการเปรียบเทียบสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt service ratio) กับสัดส่วนรายจ่ายในด้านอื่น ๆ หรือเปรียบเทียบกับรายได้ของท้องถิ่น

การวิเคราะห์ค่าใช้จ่ายด้านสวัสดิการหรือด้านบุคลากร เป็นการประเมินทั้งในด้านผลประโยชน์ของประชาชน และสิทธิผลประโยชน์ของบุคลากรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว กล่าวคือ การประเมินถึงความสามารถในการวางแผนและการบริหารจัดการด้านบุคลากรของท้องถิ่นในระยะสั้นและระยะยาว เป็นการประเมินภาระค่าใช้จ่ายที่ใช้ไปเพื่อเป็นการตอบแทน ผลประโยชน์ หรือสวัสดิการด้านต่าง ๆ แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน ค่ารักษาพยาบาล สวัสดิการอื่น เงินกองทุนบำเหน็จบำนาญ ฯลฯ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการศึกษาแล้วเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ว่ามีขีดความสามารถในการบริหารจัดการมากน้อยอย่างไร เมื่อเทียบกับท้องถิ่นอื่น สำหรับการประเมินในระยะยาว เป็นการวิเคราะห์ถึงเงื่อนไขหลักเกณฑ์วิธีการจ่ายเงินสมทบเข้ากองทุนกับการจ่ายผลประโยชน์ตอบแทนให้แก่พนักงาน เพื่อเป็นการประเมินว่า การบริหารเงินกองทุนสำรองเลี้ยงชีพมีความยั่งยืนทางการเงินหรือไม่อย่างไร โดยวัดจากสัดส่วนการหมุนเวียนของทรัพย์สินและเงินสมทบที่นำเข้ากองทุนแต่ละปีกับการนำเงินออกเพื่อจ่ายให้แก่บุคลากรเป็นค่าตอบแทน สวัสดิการ ผลประโยชน์อื่น ๆ ในระยะยาว หากสัดส่วนที่นำเงินเข้าสมทบกองทุนมีไม่เพียงพอหรือไม่ครอบคลุมในแต่ละอาจทำให้ในระยะยาว บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะไม่ได้รับผลตอบแทน สวัสดิการ ผลประโยชน์ไม่เต็มตามสิทธิเท่าที่ควร และอาจส่งผลให้ต้องเบียดบังงบประมาณภาระค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะ

การวิเคราะห์ระดับเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยปกติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีเงินสะสมเพื่อเป็นก้อนเงินกันไว้สำหรับการใช้จ่ายกรณีเกิดความผันผวนทางเศรษฐกิจ หรือเกิดปัญหาในการจัดเก็บภาษีไม่เป็นไปตามเป้าหมายหรือตามแผนที่กำหนดไว้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเงินดังกล่าวมาใช้เพื่อลดความตึงเครียดทางการคลัง หรือลดความไม่สมดุลทางการคลัง และการประเมินศักยภาพทางการคลังในประเด็นความเหมาะสมของระดับเงิน

สะสมกับงบประมาณการใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะ วิธีการคือ การเปรียบเทียบสัดส่วนเงินสะสมกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีหรือเปรียบเทียบกับผลิตภัณฑ์มวลรวมของเมืองหรือจังหวัด

ข้อสังเกตในการใช้เทคนิควิธีการวิเคราะห์ประเมินศักยภาพทางการคลังทั้ง 5 ประการดังกล่าว มีข้อจำกัดบางประการ คือ เป็นการนำแนวคิดทฤษฎีจากประเทศสังคมตะวันตกหรือประเทศที่พัฒนาแล้วมาใช้ ซึ่งมีความแตกต่างกันกับบริบททางสังคม เศรษฐกิจของประเทศไทย รวมทั้งที่มาที่ไปหรือพัฒนาการของระบบการคลังท้องถิ่นมีการพัฒนาการของระบบการคลังท้องถิ่นแตกต่างกันไม่ว่าจะเป็นอำนาจในการจัดเก็บภาษี โครงสร้างประชากร อัตราการว่างงาน ดังนั้นจึงไม่อาจนำหลักการวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังมาใช้โดยตรง การตีความหมายของผลการวิเคราะห์บางส่วนอาจไม่สอดคล้องกับการบริหารของท้องถิ่นไทย

นอกจากการประเมินศักยภาพทางการคลังในมุมมองด้านความสัมพันธ์ระหว่างความสามารถในการหารายได้ ประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ ที่อยู่บนพื้นฐานความสอดคล้องต้องการของประชาชนในพื้นที่ และการวิเคราะห์งบการเงินของท้องถิ่นแล้ว ยังมีแนวคิดในมุมมองของการประเมินศักยภาพของภาครัฐ เป็นการวัดศักยภาพนโยบายการคลังภาครัฐทั้งการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปปฏิบัติ โดย อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์<sup>9</sup> ได้อธิบายเครื่องมือที่ใช้ในการวัดศักยภาพนโยบายการคลังภาครัฐ ตามทฤษฎีการวัดประสิทธิภาพภาครัฐ ของ Arbetman Marina และ JacekKugler ว่าเป็นการวิเคราะห์เพื่อสะท้อนให้เห็นสภาพการใช้งบประมาณที่มีอยู่อย่างจำกัดให้เกิดความคุ้มค่า กล่าวคือ การที่ภาครัฐจะมีประสิทธิภาพในการนโยบายการคลังได้นั้น ต้องมีองค์ประกอบที่มาจาก การเก็บภาษีต่าง ๆ ที่จะนำไปใช้ตามทิศทางนโยบายการพัฒนา ซึ่งขับเคลื่อนผ่านโครงการพัฒนาด้านเศรษฐกิจ การเมือง และสังคม เป็นไปตามเป้าหมายที่คาดหวัง รวมถึงใช้เป็นมาตรการในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ การกระจายรายได้ของประชากร ดังนั้น ในการวัดศักยภาพนโยบายการคลังของภาครัฐ จึงต้องวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายการคลัง และระดับในการจัดเก็บภาษีของภาครัฐหรือความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากร รวมทั้งระดับการมีส่วนร่วมจากภาคประชาสังคม เอกชนในการตอบสนองนโยบายการคลัง เพื่อวัดประสิทธิภาพของการใช้นโยบายการคลังภาครัฐเบื้องต้นว่าการกำหนดนโยบายและนำนโยบายการคลังไปปฏิบัติภายใต้ทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดนั้น เป็นไปตามหลักการใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่ามีประสิทธิภาพหรือไม่ เมื่อเปรียบเทียบกับผลที่ได้รับ

<sup>9</sup> อรรถกฤต ปัจฉิมนันท์, *แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยเศรษฐศาสตร์การเมือง (Theory of Ideas for Political Economy)* (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ภาพพิมพ์, 2554), 264-271.

ในการวิเคราะห์ความคุ้มค่าของงบประมาณภายใต้กรอบการใช้ทรัพยากรที่มีอยู่จำกัด เป็นการวัดระดับประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ซึ่งขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ การเมืองที่นำไปสู่การกำหนดนโยบายในการเปลี่ยนแปลงระบบการจัดเก็บภาษี และกระบวนการเข้าสู่อำนาจทางการเมือง การเลือกตั้ง กลุ่มผลประโยชน์ และปัจจัยเหล่านี้เป็นเครื่องสะท้อนถึงพฤติกรรมทางการเมืองในการกำหนดความเป็นไปได้ในการใช้เครื่องมือวัดระดับการจัดเก็บภาษี (Relative Political Extraction) โดยคำนวณจากสัดส่วนระหว่างจำนวนภาษีที่จัดเก็บได้จริงต่อ งบประมาณการจัดเก็บภาษีที่ตั้งไว้ หากได้ค่ามากกว่า หนึ่ง แสดงว่ามีประสิทธิภาพ ถ้าน้อยกว่าหนึ่ง แสดงว่าไม่มีประสิทธิภาพ สำหรับการวิเคราะห์ผลที่ได้รับหรือประสิทธิภาพของนโยบายการคลังที่นำไปปฏิบัติจะวัดจากความสัมพันธ์สัดส่วนระหว่างจำนวนประชากรที่มีส่วนร่วมในนโยบายต่อจำนวนประชากรโดยเฉลี่ยที่มีส่วนร่วมทางนโยบายตั้งแต่ได้จัดตั้งเป็นรัฐบาลถึงปัจจุบันหรือเรียกว่าการวัดแบบ Relative Political Reach ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งที่สามารถสะท้อนภาระการใช้จ่ายเชิงงบประมาณของภาครัฐ ทั้งนี้ผลของมาตรการวัดประสิทธิภาพการใช้นโยบายการคลังภาครัฐดังที่กล่าวมาเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการแสดงถึงศักยภาพในการกำหนดนโยบายการคลัง ทั้งในด้านการเปลี่ยนแปลงระดับของรายได้ประชาชาติ หรือความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ผ่านการวิเคราะห์ การใช้งบประมาณอย่างคุ้มค่าภายใต้ทรัพยากรที่จำกัด เพื่อหามาตรการป้องกันความเสี่ยงในอนาคตที่อาจเกิดขึ้นจากความด้อยประสิทธิภาพในการบริหารนโยบายการคลังของภาครัฐ

### 2.3.2 การพัฒนาศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น

นโยบายของรัฐบาลที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีบทบาทในการจัดบริการสาธารณะ ตามแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่น โดยมุ่งหวังให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพตรงกับความต้องการ และในการดำเนินการผลิตบริการสาธารณะของท้องถิ่นย่อมต้องใช้งบประมาณการเงินการคลัง ในขณะที่ท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ด้านศักยภาพทางการคลัง และปัจจุบันยังไม่มีทำให้ความสำคัญกับการวิเคราะห์ประเมินศักยภาพทางการคลังท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งมีความสำคัญและจำเป็นอย่างมากที่จะทำให้อำนาจสภาการคลังท้องถิ่น เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณการคลังท้องถิ่น และก่อให้เกิดความยั่งยืนในการจัดบริการสาธารณะตามที่ได้รับมอบหมาย โดยการที่ท้องถิ่นจะมีศักยภาพทางการคลังได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเริ่มจากการวิเคราะห์ประเมินสถานะทางการคลังของตนเอง โดยเลือกเทคนิควิธีการต่างๆ ในการวิเคราะห์ประเมินมาประยุกต์ใช้ให้เหมาะสม ซึ่งแนวทางการประเมินความเข้มแข็งทางการคลังได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทราบและเข้าใจปัญหาข้อจำกัดทางการคลังหรือสถานะทางการคลังของตนว่ามีขีดความสามารถอย่างไร มีปัญหาทางการคลังในด้านใด และมีสาเหตุหรือ

ที่มาของปัญหาจากอะไร รวมทั้งระดับความร้ายแรงเร่งด่วนของปัญหา จึงหาวิธีการปรับปรุงพัฒนา ศักยภาพทางการคลังเพื่อลดข้อจำกัดทางการคลัง และสร้างความสอดคล้องสมดุลระหว่างรายได้ รายจ่าย และสนองความต้องการของประชาชนต่อไป โดยอาจต้องรวมถึงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานคลัง และระบบงบประมาณที่มีประสิทธิภาพด้วย กล่าวคือ ต้องคำนึงถึงวินัยทางการคลัง ในการบริหารการคลังและงบประมาณโดยนักวิชาการด้านการคลังท้องถิ่น จรัส สุวรรณมาลา<sup>10</sup> ได้ให้ความหมายของ “วินัยทางการคลัง” ว่าเป็นสภาวะการมีดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายหรือสภาวะการมีดุลยภาพการคลังนั่นเอง รัฐบาลที่มีวินัยทางการคลังก็คือรัฐบาลที่สามารถรักษาดุลการคลังไว้ได้ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การมีวินัยทางการคลังเป็นเงื่อนไขพื้นฐานของการอยู่รอดและการพัฒนาที่ยั่งยืนของสังคม รัฐบาลอาจแสวงหาดีให้ประชาชนพลเมืองเห็นและนิยมชมชอบในช่วงเวลาสั้นๆ ได้โดยไม่ง่าย แต่ประโยชน์ที่ประชาชนพลเมืองได้รับจากรัฐบาลที่ขาดวินัยทางการคลังอาจไม่ยั่งยืน เพราะในที่สุดก็ไม่อาจรักษาทรัพย์สินและความเจริญรุ่งเรืองไว้ได้ เมื่อมีหนี้สินล้นพ้นตัว ถ้าไม่ล้มละลายก็ต้องขายทรัพย์สินใช้หนี้จนหมดตัวซึ่งในยุคศตวรรษที่ 21 แนวคิดการรักษาวินัยการคลัง จำเป็นต้องปรับเปลี่ยนรูปแบบให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว

จากเดิมที่มุ่งเน้นการควบคุมการใช้จ่ายเงินงบประมาณ ใช้เงินดำเนินงานในระดับ Micro กล่าวคือ กำหนดกรอบวงเงินก่อน และดำเนินกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะเท่าที่มีกรอบวงเงิน ระบบงบประมาณที่ใช้คือ ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ อย่างไรก็ตามการเปลี่ยนแปลงในยุคปัจจุบันความต้องการของประชาชนมีความซับซ้อนขึ้น การเกิดวิกฤตเศรษฐกิจ ทั้งที่มาจากภัยพิบัติธรรมชาติ และมีความผันผวนของเศรษฐกิจโลก ทำให้ภาครัฐต้องมีภาระด้านงบประมาณเพิ่มขึ้น รวมทั้งความต้องการที่จะพัฒนาประเทศในด้านเศรษฐกิจจึงปรับเปลี่ยนรูปแบบการรักษาวินัยการคลังเป็นแบบ การรักษาสมดุลระหว่างรายรับและรายจ่ายภายในวงจรเศรษฐกิจแทนการสมดุลรายปี คือมีความสมดุลในระยะยาวเกินกว่าหนึ่งปีจากการปรับแนวคิดมาตรการรักษาวินัยการคลัง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการปฏิรูปการคลังและระบบงบประมาณมีการวางแผนทางการเงินระยะปานกลาง จัดทำงบประมาณให้ครอบคลุมรายจ่ายสาธารณะทุกด้าน ปรับปรุงวิธีการประมาณการรายรับรายจ่ายให้มีความโปร่งใส น่าเชื่อถือมากขึ้น และมีระบบถ่วงดุลอำนาจระหว่างกันและกัน เพื่อใช้เป็นกลไกหลักของการรักษาวินัยทางการคลัง

การปฏิรูปดังกล่าวเป็นส่วนหนึ่งของระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลสำเร็จ รวมทั้งความสามารถในการวางแผนงบประมาณล่วงหน้า การประมาณการรายรับ กรณีขององค์กรปกครอง

<sup>10</sup> จรัส สุวรรณมาลา, *ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่* (กรุงเทพฯ: บริษัท ธนธการพิมพ์, 2546), 2.

ส่วนท้องถิ่นต้องเพิ่มเติมความพยายามในการหารายได้ ลดการพึ่งพิงเงินงบประมาณจากรัฐบาล ตลอดจนเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารรายจ่ายสาธารณะ นักวิชาการที่ศึกษาความสำคัญและปัญหา วิทยากรคลังท้องถิ่น

จรัส สุวรรณมาลา<sup>11</sup> ได้กล่าวถึงการพัฒนากระบวนการคลังท้องถิ่นว่า หน่วยการปกครอง ท้องถิ่นระดับชุมชนหรือระดับพื้นที่ของไทยมี 2 ประเภท คือ องค์การปกครองท้องถิ่นในเขตเมือง หรือเขตที่อยู่ใกล้ความเจริญ ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา เทศบาล และสุขาภิบาล สำหรับองค์การปกครองท้องถิ่นในเขตพื้นที่ห่างไกลหรือชนบท คือ องค์การบริหารส่วนตำบล และ ในประเด็นโครงสร้างรายได้และรายจ่าย หน่วยการปกครองท้องถิ่นควรมีเสถียรภาพทางการคลังและมีศักยภาพในการพึ่งตัวเองทางการคลังสูงพอที่จะสามารถจัดบริการสาธารณะในเขตการปกครองของตนได้ และควรนำระบบงบประมาณแบบ performance budgeting มาใช้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณดำเนินการและสำหรับจัดทำและบริหารงบประมาณด้านการลงทุนระยะยาว ควรใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (program budgeting) โดยรัฐบาลควรต้องให้การสนับสนุนในด้านนโยบายการควบคุมท้องถิ่นคือ รัฐบาลจะต้องยกเลิกมาตรการต่าง ๆ ที่ใช้ควบคุมการบริหารงานคลัง และงบประมาณของท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้การบริหารงานคลังของท้องถิ่นมีความยืดหยุ่น คล่องตัวมากขึ้น เช่น การยกเลิกระเบียบ ขั้นตอนในการปฏิบัติงานต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดโครงสร้าง องค์การ การบริหารงานบุคคล การบริหารพัสดุ การเก็บรักษาและการเบิกจ่ายเงิน การจัดทำงบประมาณ ฯลฯ ของท้องถิ่น เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการพัฒนาระบบงบประมาณ การบริหารงานบุคคล และการปรับปรุงโครงสร้างระบบบริหารงานของตนเองได้อย่างกว้างขวางและในการปรับแก้ไข พัฒนาการบริหารงานคลังท้องถิ่นให้เกิดความยั่งยืนทางการคลัง มีข้อจำกัดด้านกฎหมาย เพราะโครงสร้างการกระจายอำนาจทางการคลังท้องถิ่นยังอยู่ในการกำกับของราชการส่วนกลาง และยังไม่มีกฎหมายที่ชัดเจนในด้านวินัยการคลังของท้องถิ่น โดย

ดร.ภาวิน ศิริประภานุกูล<sup>12</sup> ได้กล่าวในบทวิเคราะห์กฎหมายส่งเสริมวินัยการคลังว่าการกระจายอำนาจการคลังไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงราว 20 ปีที่ผ่านมา ประสบการณ์ในบางประเทศได้แสดงให้เห็นถึงความไม่มีวินัยในด้านการใช้จ่ายและความไม่มีประสิทธิภาพหรือ

<sup>11</sup>จรัส สุวรรณมาลา, *ปฏิรูปการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2541), 75.

<sup>12</sup>ภาวิน ศิริประภานุกูล, “โครงการวิเคราะห์และติดตามร่างกฎหมาย,” (รายงานฉบับสมบูรณ์ เสนอต่อสถาบันพระปกเกล้า มูลนิธิสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2556), 8.

ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ซึ่งล้วนแต่นำมาซึ่งวินัยการคลังที่หย่อนยานลงของภาพรวมการคลังระดับประเทศ ประกอบกับในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายที่กล่าวถึงวินัยทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและความสัมพันธ์ระหว่างหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหนี้สาธารณะของรัฐบาลเอาไว้อย่างชัดเจน

วีระศักดิ์ เครือเทพ<sup>13</sup> ได้เสนอแนวทางการพัฒนาศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น ว่าควรให้ความสำคัญกับการวางแผนการจัดบริการสาธารณะ (แผนงบประมาณ) การพัฒนาความสามารถด้านรายได้ และการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารรายจ่ายสาธารณะ กล่าวคือ ในการดำเนินการกิจกรรมจัดบริการสาธารณะนอกจากการคำนวณรายจ่าย ต้องมีการประเมินถึงสมรรถนะด้านรายได้ และสนับสนุนต่อเป้าหมายในการพัฒนาท้องถิ่นระยะปานกลาง ระยะยาว ดังนั้นการวางแผนการจัดบริการสาธารณะ(แผนงบประมาณ)ควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนกรวางแผนการจัดบริการสาธารณะ เพื่อให้ตรงกับความต้องการพัฒนาท้องถิ่น และวางแผนการเงินควบคู่ไปด้วย ทั้งนี้ควรตั้งอยู่บนพื้นฐานของความยืดหยุ่นในขณะเดียวกันต้องพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีอากรปรับปรุงระบบการจัดเก็บภาษีให้สามารถเก็บได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย เพียงพอต่อความต้องการใช้จ่ายแต่ละปี รวมทั้งสร้างการยอมรับให้กับประชาชนว่าการเสียภาษีเป็นสิ่งสำคัญ จำเป็น และเกิดประโยชน์ต่อประชาชนส่วนรวม สำหรับการนำเงินภาษีที่ได้ไปใช้จ่ายต้องมีการบริหารจัดการรายจ่ายสาธารณะ โดยคำนึงถึงประสิทธิภาพ ประสิทธิผล ซึ่งอาจใช้การจ้างเหมาองค์กรภาคเอกชนดำเนินการกิจกรรมจัดบริการสาธารณะบางกิจกรรม และควรเปิดโอกาสให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดบริการสาธารณะนอกจากนี้

วีระศักดิ์ เครือเทพ<sup>14</sup> ยังได้เสนอแนวคิดในการพัฒนาศักยภาพทางการคลังท้องถิ่นทั้งในระยะสั้นระยะยาว โดยกล่าวถึงประเด็นปัญหาในด้านรายจ่าย โดยเฉพาะรายจ่ายประจำด้านรายได้ ความสอดคล้องกับปริมาณความต้องการของประชาชนและข้อจำกัดด้านศักยภาพการให้บริการสาธารณะระยะยาวสำหรับการปรับปรุงการบริหารรายได้รายจ่ายให้มีประสิทธิภาพ มีแนวทางการสร้างเสริมศักยภาพทางการคลังด้านรายจ่าย คือ การยึดหลักความต้องการของประชาชน และจัดทำงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องตรงกับความต้องการของประชาชนที่องค์กรปกครอง

<sup>13</sup>วีระศักดิ์ เครือเทพ, นานาทรรศนะว่าด้วยรัฐประศาสนศาสตร์: รวบรวมบทความวิชาการด้านการบริหารงานคลังสาธารณะและการเมืองการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นเกียรติแด่ศาสตราจารย์ ดร. จรัส สุวรรณมาลา (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548), 5.

<sup>14</sup>วีระศักดิ์ เครือเทพ, การเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1 (กรุงเทพฯ: ส เจริญ การพิมพ์, 2550), 9-75.

ส่วนท้องถิ่นจะทราบถึงความต้องการของประชาชน ทั้งในเชิงปริมาณ และคุณภาพนั้น ต้องเปิดโอกาสให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายและจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ควบคู่กัน กล่าวคือ การให้ประชาชนในพื้นที่เข้ามามีบทบาทร่วมในการกำหนดทิศทางการพัฒนาท้องถิ่น และการจัดทำงบประมาณเพื่อดำเนินโครงการพัฒนาดังกล่าว โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่ในการให้ข้อมูล ความรู้ ข้อเท็จจริงที่รอบด้านแก่ประชาชน เพื่อให้ประชาชนใช้ประกอบในการตัดสินใจเลือกดำเนินโครงการที่สอดคล้องตรงกับความต้องการของประชาชนส่วนรวม ในท้องถิ่นเนื่องจากประชาชนเป็นผู้ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการดำเนินโครงการหรือเป็นกลุ่มคนผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับฐานรากในการนำแผนการพัฒนาไปปฏิบัติ

ดังนั้นการหาวิธีบริหารจัดการรายจ่ายให้เกิดประโยชน์และเป็นไปอย่างประหยัด องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้วิธีการเปิดโอกาสให้องค์กรภาคเอกชนหรือภาคประชาชน ชุมชน เข้ามาร่วมในการจัดบริการสาธารณะ เช่น การจ้างเหมาให้ภาคเอกชนเข้ามาดำเนินการจัดบริการ สาธารณะแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบางกิจกรรมหรือบางภารกิจที่พิจารณาแล้วว่าถ้าหาก มอบให้ภาคเอกชนดำเนินการแทนจะมีประสิทธิภาพกว่า ไม่สร้างความเสียหายกับมาตรฐานการ ให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน โดยต้องสร้างบรรยากาศให้เกิดการแข่งขันเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ อย่างต่อเนื่อง หรือการให้ภาคชุมชนเข้ามาดำเนินการแทนบางภารกิจ เป็นการลดภาระค่าใช้จ่ายของ ท้องถิ่น สร้างความโปร่งใส เปิดเผยทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความเป็นเจ้าของท้องถิ่นหรือหน้าที่พลเมือง ในการช่วยเหลือมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน

อีกประการหนึ่งคือ การหาวิธีลดปริมาณค่าใช้จ่ายโดยเฉพาะรายจ่ายด้านบุคลากร ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยการปรับปรุงพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารงานบุคคล โดยการใช้ มาตรการต่างๆ เช่น การชะลอการจ้างบุคลากรทดแทนอัตราว่าง เพื่อมุ่งให้บุคลากรที่มีอยู่ทำงานเต็ม กำลังความสามารถ ประกอบกับค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรเป็นรายการค่าใช้จ่ายประจำ จึงเป็นการช่วย ลดภาระค่าใช้จ่ายประจำด้านบุคลากรของท้องถิ่นอีกทางหนึ่ง

การปรับปรุงพัฒนาศักยภาพด้านความสามารถในการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เป็นการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดทางการคลังของท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ที่ไม่เต็มศักยภาพ ไม่ว่าจะเป็นการบริหารจัดการระบบการจัดเก็บภาษีอากร หรือการสร้างควมยอมรับจากประชาชน ในการจ่ายชำระภาษีอากร ซึ่งสาเหตุในการขาดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการระบบการจัดเก็บ ภาษีส่วนหนึ่งอาจมาจากขนาดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้เกิดข้อจำกัดด้านจำนวน บุคลากร ระบบฐานข้อมูลในการจัดเก็บภาษีไม่ได้รับการพัฒนาปรับปรุงอย่างต่อเนื่อง และโครงสร้าง รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องพึ่งพิงเงินอุดหนุนหรือภาษีที่รัฐบาลจัดสรรแบ่งให้เป็นหลัก



จึงขาดแรงจูงใจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น สำหรับประเด็นที่จะให้เกิดการยอมรับจากประชาชนในการชำระภาษี ต้องสร้างความเข้าใจกับประชาชน ทำให้ประชาชนมองเห็นความสำคัญของการจัดเก็บภาษี และเห็นความชัดเจนในการดำเนินกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนเกิดความเข้าใจบทบาทหน้าที่ ภารกิจของท้องถิ่นและเต็มใจในการเสียภาษีท้องถิ่น รวมทั้งการอำนวยความสะดวกในการจ่ายชำระภาษีให้กับประชาชน ทั้งนี้หากมีการพัฒนาศักยภาพด้านการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น เพื่อนำไปผลิตบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ โดยอยู่หลักการสร้างความรู้ ความเข้าใจ การยอมรับร่วมกันมากกว่าการอาศัยอำนาจบังคับตามกฎหมาย

การพัฒนาศักยภาพทางการคลังระยะปานกลางและระยะยาว เป็นการแก้ไขปัญหาข้อจำกัดทางการคลัง เพิ่มประสิทธิภาพการจัดบริการอย่างต่อเนื่องในระยะยาว ที่ผ่านมามองครุฑปกครองส่วนท้องถิ่นขาดการวางแผนการจัดบริการสาธารณะมีลักษณะการวางแผนรายการใช้จ่าย เพื่อให้มีความสมดุลของงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี ละเลยการวางแผนในการจัดกิจกรรมในการให้บริการสาธารณะ หรือการมุ่งที่ผลสำเร็จของงาน และไม่มีการวางแผนการลงทุนเพื่อเพิ่มคุณภาพการจัดบริการในระยะยาว นอกจากนี้ยังขาดความสอดคล้องควบคู่กันระหว่างการจัดทำแผนงาน และแผนการใช้จ่ายเงินงบประมาณ แนวทางในการพัฒนาขีดความสามารถทางการคลังท้องถิ่น คือ การจัดทำแผนงานและแผนงบประมาณการเงินระยะปานกลางโดยในกระบวนการจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่น ควรต้องมีการสำรวจความต้องการของประชาชน เพื่อให้การเลือกดำเนินโครงการพัฒนาตรงตามความต้องการของประชาชน และสามารถจัดลำดับความสำคัญในการดำเนินโครงการก่อนหลัง และมีข้อมูลที่รอบด้านในการหาทางเลือกในการแก้ไขปัญหา หรือทิศทางในการพัฒนาท้องถิ่น และการจัดทำแผนรายจ่ายการลงทุน เพื่อเพิ่มศักยภาพการให้บริการสาธารณะในอนาคต

กล่าวโดยสรุปการพัฒนาศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น เป็นการมุ่งหาวิธี กลไกในการสร้างให้เกิดความสมดุลระหว่างความสามารถในการหารายได้ ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่ายให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิภาพสอดคล้องตรงกับความต้องการที่แท้จริงของประชาชนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยพิจารณาวิเคราะห์คาดการณ์ถึงแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาในอนาคต ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว โดยอาศัยหลักความร่วมมือกัน การทำงานร่วมกัน สนับสนุนซึ่งกันทั้งภาครัฐท้องถิ่นกับภาคเอกชน ประชาชนในท้องถิ่น และรวมทั้งรัฐบาลกลาง โดยอาจใช้มาตรการผ่านกลไกการจัดสรรเงินอุดหนุนหรือการแบ่งสัดส่วนภาษีให้กับท้องถิ่นตลอดจนการจัดแบ่งความสัมพันธ์เกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ความรับผิดชอบระหว่างรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน จึงจะสามารถสนับสนุนให้เกิดการพัฒนาศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่น

## 2.4 การบริหารการคลังและงบประมาณของกรุงเทพมหานคร

ตามโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันประเทศไทยได้แบ่งการบริหารปกครองออกเป็น 2 รูปแบบ คือ การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไป เป็นการปกครองที่พบได้ทั่วไปของทุกจังหวัดทั่วประเทศ ในแต่ละจังหวัดจะแบ่งย่อยอีกเป็น 3 ประเภทได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และอีกรูปแบบหนึ่งคือการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เป็นการแบ่งแยกเขตการปกครองพิเศษที่มีความสำคัญทางด้านเศรษฐกิจหรือเมืองหลวง ซึ่งกรุงเทพมหานครเป็นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในฐานะเป็นเมืองหลวง และพัทยาที่เป็นเมืองท่องเที่ยว ซึ่งมีรูปแบบการบริหารจัดการแตกต่างกับการปกครองท้องถิ่นทั่วไป โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครที่มีพระราชบัญญัติเฉพาะ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกรุงเทพมหานครแบ่งแยกอำนาจการบริหารออกจากอำนาจนิติบัญญัติ โดยตั้งสมาชิกสภากรุงเทพมหานครและผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครต่างได้รับเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง

โครงสร้างการบริหารราชการของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นนิติบุคคล ประกอบด้วย สภากรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และสภาเขต มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการจัดบริการสาธารณะในเขตพื้นที่กรุงเทพมหานครด้านต่าง ๆ เช่น การทะเบียนราษฎร การผังเมือง วิศวกรรมจราจร การควบคุมอาคาร การสาธารณสุข วัฒนธรรมท้องถิ่น การพาณิชย์ของกรุงเทพมหานคร ฯลฯ

แหล่งรายรับของกรุงเทพมหานครแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ รายได้ประจำและรายได้พิเศษ ซึ่งรายได้ประจำเป็นรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีทั้งที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย และภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อน และการจัดเก็บรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีเช่น ค่าธรรมเนียมเก็บขนสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย ค่าใบอนุญาต ค่าบริการต่าง ๆ รายได้จากทรัพย์สิน และรายได้เบ็ดเตล็ด สำหรับรายได้พิเศษมาจากเงินสะสมจ่ายขาดโดยกรุงเทพมหานครยังมีแหล่งรายรับที่มาจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ทั้งที่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยภาพรวมแล้วรายได้ของกรุงเทพมหานครส่วนมากหรือประมาณร้อยละ 75 มาจากส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ ซึ่งไม่สามารถคาดการณ์หรือวางแผนในการได้รับจัดสรรงบประมาณ

และสำหรับสถานการณ์ด้านรายได้ของกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน สำนักการคลังได้วิเคราะห์และคาดการณ์ ว่าจากการที่รายได้ของกรุงเทพมหานครในปี 2558 เพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลงจากปีที่ผ่านมา มีสาเหตุปัจจัยมาจากสถานะเศรษฐกิจทั้งภายในประเทศและต่างประเทศยังไม่ฟื้นตัว ประกอบกับรัฐบาลยังมีนโยบายสร้างความเชื่อมั่นของนักลงทุน และรัฐสวัสดิการ การจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลหลายประเภทจึงไม่เป็นไปตามเป้าหมาย ส่งผลกระทบกับการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับกรุงเทพมหานครหรือส่งผลกระทบต่อแหล่งรายรับที่สำคัญของกรุงเทพมหานครที่ได้จากภาษีหรือค่าธรรมเนียมรถยนต์ และภาษีสรรพสามิตลดลงจากประมาณการค่อนข้างมาก ส่วนรายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ในส่วนการบริหารรายได้จากทรัพย์สินและการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครที่ส่วนใหญ่ได้จากสถานธนาอนุบาล อาจได้รับผลกระทบจากความผันผวนของอัตราดอกเบี้ย ราคาทองคำ ซึ่งจะทำให้รายรับจากดอกเบี้ยเงินฝาก ดอกเบี้ยรับจํานาและกำไรจากการจำหน่ายทรัพย์สินหลุดจํานาลดลงและไม่เป็นไปตามเป้าหมาย

โครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ในการจัดทํางบประมาณรายจ่ายนั้น กรุงเทพมหานครจะดําเนินการโดยนําประมาณการรายรับ มาจัดสรรงบประมาณเพื่อไปดําเนินการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ เช่น ด้านบริหารทั่วไป ด้านการโยธาและระบบจราจร ด้านการระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย และในการดําเนินโครงการแก้ไขปัญหาหรือพัฒนา นอกจากนี้ในด้านการลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานส่วนใหญ่ต้องใช้งบประมาณจํานวนมากในการดําเนินการ ในการจัดทํางบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครใช้รูปแบบงบประมาณแบบแผนงาน และมีลักษณะการตั้งงบประมาณแบบสมดุล คือ รายรับกำหนดรายจ่าย ซึ่งเป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2529 ข้อ 8 ได้กำหนดว่า “การจัดทํางบประมาณห้ามมิให้ตั้งรายจ่ายประจำสูงกว่ารายได้ประจำ เว้นแต่รายจ่ายพิเศษจากเงินสะสมจ่ายขาดที่สภากรุงเทพมหานครได้ให้ความเห็นชอบแล้วหรือรายจ่ายพิเศษจากเงินกู้”

ในการบริหารงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร บริหารงานโดยการกระจายภารกิจการจัดบริการสาธารณะให้กับ 50 เขตพื้นที่ เพื่อตอบสนองความต้องการและแก้ไขปัญหาของประชาชน รวมทั้งการทําน้ำที่ในการจัดเก็บรายได้ และบริหารรายจ่ายของกรุงเทพมหานครในระดับพื้นที่ การบริหารการเงินการคลังและงบประมาณของกรุงเทพมหานคร จึงแบ่งเป็นการบริหารและการจัดบริการสาธารณะ ระดับสํานักจํานวน 19 สํานักครอบคลุมทั่วพื้นที่กรุงเทพมหานคร และระดับพื้นที่ 50 สํานักงานเขต

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิต รัชตพิบูลภพ<sup>15</sup> ได้ศึกษาวิเคราะห์ความเหลื่อมล้ำทางการคลังของกรุงเทพมหานคร โดยวัดจากรายได้ต่อหัว และการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร พบว่ากรุงเทพมหานครมีความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่าง 50 เขต มีฐานภาษีที่แตกต่างกันมาก กล่าวคือ เขตพื้นที่ชั้นในเมืองจะมีฐานภาษีกว้างกว่า เขตชั้นนอก และมีแนวโน้มความเหลื่อมล้ำด้านรายได้เพิ่มขึ้น ในด้านการจัดสรรรายจ่ายกรุงเทพมหานครจัดสรรรายจ่ายให้ 50 เขตไม่แตกต่างกันมากนัก เพื่อให้เกิดมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะ ระหว่าง 50 เขต และเพื่อความเสมอภาคทางการคลังของแต่ละเขต

## 2.5 แนวคิดระบบงบประมาณ

ระบบงบประมาณในภาครัฐในยุคแรกเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการ โดยตั้งอยู่บนพื้นฐานการควบคุมวินัยการคลังอย่างเข้มงวด เชื่อว่าจะสามารถรักษาวินัยการคลังของรัฐบาลได้ มีลักษณะการจัดสรรงบประมาณภายใต้หน่วยงานตามหมวดรายจ่าย และรายการค่าใช้จ่าย มุ่งเน้นการควบคุมค่าใช้จ่าย มีขั้นตอนในการใช้จ่ายที่ละเอียด ซึ่งเหมาะกับองค์การขนาดเล็กภารกิจไม่ซับซ้อนหลากหลายมาก แต่ในยุคปัจจุบันภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลมีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้น จำนวนเงินงบประมาณภาครัฐมีขนาดใหญ่ขึ้น เพื่อพัฒนาประเทศให้มีความสามารถในการแข่งขัน ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการจึงขาดความยืดหยุ่น และความเชื่อที่ว่า การควบคุมรายจ่ายอย่างเข้มงวดโดยไม่พิจารณาถึงผลการดำเนินงานกิจกรรมสาธารณะสามารถรักษาวินัยการคลังภาครัฐได้จึงไม่เป็นจริงต่อไป การควบคุมรายจ่ายอย่างเข้มงวดจึงไม่ได้เป็นการรักษาวินัยการคลัง ระบบงบประมาณภาครัฐจึงมีการปรับเปลี่ยนพัฒนาเพื่อใช้เป็นเครื่องในการบริหารรายจ่ายสาธารณะ และรักษาวินัยการคลัง เพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ และการจัดสรรงบประมาณเพื่อประโยชน์สูงสุดของประชาชนพลเมืองนอกจากนี้ยังเป็นเครื่องมือในการบริหารงานการบริหารงบประมาณรายจ่ายมีบทบาทสำคัญ หรือเป้าหมาย 3 ประการ ได้แก่ การรักษาวินัยทางการคลัง กลยุทธ์ในการจัดลำดับความสำคัญ และประสิทธิภาพในการดำเนินงานตามหน้าที่ ซึ่งการบริหารรายจ่ายสาธารณะเป็นส่วนของการระบบบริหารงบประมาณ และการจะให้เกิดความยั่งยืนทางการคลังย่อมต้องคำนึงหรือยึดหลักวินัยการคลัง โดยอาจารย์จรัส สุวรรณมาลา ได้เคยให้ความหมายว่าหมายถึง สภาวะของการมีดุลยภาพระหว่างรายได้และรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยจะต้องควบคุมดูแลให้

<sup>15</sup>ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ , และพิชิต รัชตพิบูลภพ. การคลังท้องถิ่นและการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร, <http://gspajournal.com/wp-content/uploads/2014/06/PA-11-1-5pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2559).

รายจ่ายสาธารณะและข้อผูกพันทางการเงินทั้งในปัจจุบันและในอนาคตอยู่ในระดับที่สมดุลกับขีดความสามารถในการจัดหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากการเปลี่ยนแปลงแนวคิดการรักษาวินัยการคลังภาครัฐ ระบบงบประมาณจึงได้พัฒนาเป็น ระบบงบประมาณแบบวางแผนงาน (Planning-Programming-Budgeting System : PPBS) จัดสรรงบประมาณให้ความสำคัญกับการเชื่อมโยงแผนงานหรือกิจกรรมที่ดำเนินการเข้ากับวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายที่วางไว้ เน้นผลผลิตผลลัพธ์มากขึ้น แต่ยังคงเน้นควบคุมการใช้ทรัพยากร (Input) มากกว่าความสำเร็จของงาน

จรัส สุวรรณมาลา<sup>16</sup> ได้นำเสนอถึง ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จ ว่ามีหลักการสำคัญที่นอกจากจะสามารถนำไปสู่การรักษาวินัยทางการคลังและส่งเสริมประสิทธิภาพของการใช้จ่ายทรัพยากรภาครัฐแล้ว ควรจะมุ่งส่งเสริมการใช้จ่ายที่สามารถตอบสนองประโยชน์สูงสุดของพลเมืองอีกประการหนึ่งด้วย หลักการทั้งสามประการนี้จึงเป็นแนวคิดรวบยอดของระบบงบประมาณแบบมุ่งผลสำเร็จ และได้ให้ความหมายของคำว่า “ผลสำเร็จ” ในการจัดทำระบบงบประมาณและการบริหารงานภาครัฐที่พึงประสงค์ ไว้ในหนังสือเรื่อง ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่ คือ (1) เพื่อการรักษาวินัยทางการคลัง (2) เพื่อการส่งเสริมประสิทธิภาพและการใช้ทรัพยากรภาครัฐ (3) เพื่อการมุ่งประโยชน์สูงสุดของพลเมืองจึงเห็นได้ว่าหลักการของระบบงบประมาณมีการปรับเปลี่ยนระบบงบประมาณที่มุ่งควบคุมรายการค่าใช้จ่ายไปสู่การนำประเด็นการจัดกิจกรรมบริการสาธารณะ และผลสำเร็จของการจัดบริการเข้ามาร่วมในการบริหารจัดการงบประมาณ กล่าวคือ เป็นการมุ่งประสิทธิภาพของการใช้จ่ายงบประมาณ และประสิทธิผลของการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะที่ยึดหลักผลประโยชน์ส่วนรวมของประชาชนควบคู่กัน ดังนั้นเพื่อให้สามารถแสดงความมีประสิทธิภาพประสิทธิผลดังกล่าว ในการบริหารจัดการระบบงบประมาณจึงต้องจำแนกหรือแยกการใช้จ่ายเงินงบประมาณตามวัตถุประสงค์ระหว่างงบประมาณที่เป็นไปเพื่อการจัดบริการสาธารณะกับการบริหารจัดการของภาครัฐ โดยจรัส สุวรรณมาลา<sup>17</sup> ได้ให้ความหมายของงบประมาณดำเนินการและงบประมาณเพื่อการลงทุนระยะยาว ดังนี้

งบประมาณดำเนินการ หมายถึง งบประมาณที่ใช้ในการจัดบริการสาธารณะประจำวัน การเสนอขอและการอนุมัติงบประมาณ ควรดำเนินการไปตามลำดับขั้นตอนของระบบงบประมาณ

<sup>16</sup>จรัส สุวรรณมาลา, *ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่*, 29.

<sup>17</sup>จรัส สุวรรณมาลา, *ปฏิรูปการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 2, 75.

ปกติควรใช้ระบบงบประมาณแบบ performance budget หรือ zero-base budget ก็ได้ในการจัดทำและบริหารงบประมาณนั้น สำนักงบประมาณควรได้ร่วมกับหน่วยปฏิบัติงาน กำหนดหน่วยของผลงาน(output units) และต้นทุนต่อหน่วยมาตรฐานของผลงานที่คาดหวัง (เป้าหมายการดำเนินงาน) เพื่อใช้เป็นเกณฑ์เปรียบเทียบ(benchmarks) ในการจัดสรรงบประมาณ การประเมินผลงาน

งบประมาณเพื่อการลงทุนระยะยาว หมายถึง งบประมาณสำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวก และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ การเสนอของบประมาณ ควรกำหนดและเสนอเป็นแผนการลงทุนระยะยาวและควรให้มีการอนุมัติงบประมาณแบบผูกพันข้ามปี (multi - year budget) และควรใช้ระบบงบประมาณแบบแผนงาน (planning programming budgeting system) ในการจัดทำและบริหารงบประมาณด้านการลงทุน

ดังนั้นจึงอาจกล่าวได้ว่าระบบงบประมาณได้ถูกปรับปรุง พัฒนาให้สอดคล้องควบคู่กับภารกิจการบริหารจัดการภาครัฐ เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะมีประสิทธิภาพ ซึ่งการให้คุณค่าของคำว่า “ประสิทธิภาพ” ก็มีการปรับเปลี่ยนไปในแต่ละยุคสมัย อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณต้องใช้ทรัพยากรจำนวนน้อยที่สุด เพื่อผลิตหรือจัดบริการให้ได้มากที่สุด และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหนึ่งที่มีบทบาทในการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะให้กับประชาชน เป็นหน่วยระดับปฏิบัติการที่ใกล้ชิดกับประชาชนพลเมืองมากที่สุด การบริหารจัดการงบประมาณที่มีประสิทธิภาพ เพื่อให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความสำคัญอย่างยิ่ง กล่าวคือ ในการนำเงินงบประมาณที่ได้รับทั้งจากเงินอุดหนุนรัฐบาลและรายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองไปใช้เป็นรายจ่าย เพื่อผลิตบริการสาธารณะไปสู่ประชาชนให้ได้มากที่สุด คำนึงถึงเป้าหมายการผลิต ส่งมอบบริการ ต้นทุนการผลิต และต้นทุนการจัดการ ภายใต้กรอบวงเงินงบประมาณ

จรัส สุวรรณมาลา<sup>18</sup> ได้จำแนกรายจ่ายของหน่วยปฏิบัติการอย่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็น 2 ประเภท คือ 1) รายจ่ายดำเนินการ จำแนกเป็นรายจ่าย Running costs และรายจ่ายจัดผลิตและส่งมอบบริการโดยตรง และ 2) รายจ่ายลงทุน จำแนกเป็นรายจ่ายลงทุนพัฒนาหน่วยปฏิบัติการ และรายจ่ายลงทุนพัฒนาระบบการผลิตบริการ กล่าวคือ

รายจ่ายดำเนินการ หมายถึงรายจ่ายกิจกรรมที่เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องและเป็นประจำหากจำแนกรายจ่ายประเภทนี้ตาม กลุ่มกิจกรรม อาจแบ่งได้เป็น 2 ประเภทคือ รายจ่ายเพื่อการบริหารจัดการของหน่วยปฏิบัติการ เรียกว่า “Running costs” เป็นค่าใช้จ่ายที่จำเป็นสำหรับการ

<sup>18</sup>จรัส สุวรรณมาลา, *ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่*, 179.

บริหารจัดการ เช่น ค่าใช้จ่ายด้านธุรการสำนักงาน ค่าสาธารณูปโภค เงินเดือนสวัสดิการของผู้บริหาร บางส่วน และรายจ่ายเพื่อการจัดผลิตและส่งมอบบริการให้แก่ประชาชนพลเมืองโดยตรงหรือเรียกว่า “Services direct costs” เป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการให้กับประชาชนโดยตรง เช่น การจัดบริการด้านสาธารณสุข ค่ายา เวชภัณฑ์ วัสดุการแพทย์ ค่าเบี่ยงเลี้ยง ค่าพาหนะเดินทางออกเยี่ยม ชุมชน เป็นต้น

รายจ่ายลงทุน หมายถึงรายจ่ายโครงการลงทุนเพื่อการพัฒนาของหน่วยงานปฏิบัติการ ซึ่งมีได้เกิดเป็นประจำหรือเป็นปกติวิสัย รายจ่ายลงทุนมี 2 ประเภทเช่นเดียวกับรายจ่ายดำเนินการข้างต้นคือ รายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาศักยภาพของหน่วยงาน เป็นรายจ่ายลงทุนเพื่อจัดหาทรัพย์สิน สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการบริหารจัดการ เช่น ค่าใช้จ่ายลงทุนเพื่อปรับปรุงพัฒนาสถานที่ทำงาน หรือสำนักงาน ค่าใช้จ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารเพื่อการบริหารจัดการภายใน เป็นต้น และรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาระบบบริการสาธารณะ เป็นรายจ่ายลงทุนเพื่อพัฒนาระบบบริการ โดยตรง เช่น รายจ่ายลงทุนเพื่อสร้างถนนสายใหม่ หรือปรับปรุงขยายผิวจราจร รายจ่ายลงทุนเพื่อก่อสร้างตึกผู้ป่วยใน เป็นต้น

โดยในการบริหารรายจ่ายลงทุนของต่างประเทศบางประเทศ เช่น นิวซีแลนด์ ได้นำหลักการคิด ค่า Capital Charges คือการที่หน่วยนโยบายให้เงินงบประมาณเพื่อไปใช้จ่ายในการลงทุนแก่หน่วยปฏิบัติการ และหน่วยปฏิบัติการจะต้อง จ่ายคืน เงินงบประมาณลงทุนได้รับจัดสรรจากหน่วยนโยบายภายในกำหนดเวลา เช่น ภายใน 10-15 ปี ด้วยวิธีการหักจากเงินงบประมาณดำเนินการที่จะจัดสรรให้แก่หน่วยปฏิบัติการเป็นรายปีจนครบจำนวน ทั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อให้หน่วยปฏิบัติการมีความรับผิดชอบต่อรายจ่ายลงทุนที่ได้รับ ตระหนักว่างบประมาณลงทุนไม่ใช่เงิน “แจกฟรี” เพื่อประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ

## 2.6 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ผลงานวิจัยที่ผ่านมาเกี่ยวกับ ปัญหาการบริหารการคลัง ด้านการเงินการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

วีระศักดิ์ เครือเทพ<sup>19</sup> ศึกษาเรื่อง การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบลภาวะสวยงามดังเทพธิดาในนิทาน เพื่อต้องการประเมินว่า

<sup>19</sup>วีระศักดิ์ เครือเทพ, “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณขององค์การบริหารส่วนตำบล : ภาวะสวยงามดังเทพธิดาในนิทาน?” (บทความวิชาการนำเสนอในการประชุมวิชาการประจำปีครั้งที่ 11 สถาบันพระปกเกล้า, 2 พฤศจิกายน 2552).

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณที่เกิดขึ้นในระดับองค์การบริหารส่วนตำบลนั้น เป็นอย่างไร สอดคล้องกับหลักการที่พึงประสงค์หรือไม่ ผลการศึกษาพบว่าการมีส่วนร่วมของประชาชนแม้จะเกิดขึ้นเป็นการทั่วไป แต่ทว่ายังมีข้อจำกัดหลายประการ การมีส่วนร่วมที่เกิดขึ้นยังมิได้สอดคล้องกับหลักการปกครองตนเองของพลเมือง แต่เป็นไปในลักษณะที่มุ่งเรียกร้องประโยชน์ส่วนตน/เฉพาะกลุ่มเป็นอย่างมาก เป็นการเรียกร้องที่ยังขาดซึ่งความรับผิดชอบทางการคลังและภาษีอากร อีกทั้งยังไม่สามารถเกื้อหนุนให้เกิดการจัดทำแผนพัฒนาและการจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องต่อการแก้ไขปัญหาของชุมชนตำบล เพื่อลดข้อจำกัดที่เกิดขึ้น จึงเสนอแนะว่า 1) ให้เริ่มกระบวนการประชาคมตำบลเป็นลำดับแรกก่อนการทำประชาคมหมู่บ้าน และควรเป็นการวางแผนและทิศทางการพัฒนาแบบรวมศูนย์ 2) ให้มีการจัดทำกรอบงบประมาณที่สามารถเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าร่วมตัดสินใจในการจัดสรรทรัพยากรดังกล่าว 3) ปรับโครงสร้างรายได้ท้องถิ่นเพื่อให้มีสัดส่วนรายได้จากท้องถิ่นเพิ่มขึ้น 4) จำเป็นต้องผลักดันเรื่องการถ่ายโอนภารกิจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง 5) อาจจัดให้พื้นที่ตำบลเป็นเขตเลือกตั้งเขตเดียวสำหรับสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล

ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์<sup>20</sup> ศึกษาเรื่อง ทูตทางสังคมกับการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ อำเภอมะนัง จังหวัดยะลา และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด จังหวัดลพบุรี ผลการศึกษาพบว่า 1) ความสำเร็จขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่สามารถได้รับรางวัลธรรมาภิบาลจะต้องมีทุนทางสังคมสูงพอสมควร กล่าวคือ จะต้องอาศัยผู้นำและทีมงาน ทูตมนุษยและการทำงาน การให้การรับรู้ร่วมกันและการให้ความช่วยเหลือแก่ชุมชนโดยรวมทั้งหมด การพิจารณาจะต้องพิจารณาทุกมิติร่วมกัน โดยทั้ง 6 มิติได้แก่ มิติทางเศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม อย่างเชื่อมโยงกัน ทั้งใน 45 ระบบแนวคิดและวิถีปฏิบัติซึ่งจะทำให้เกิดผลลัพธ์สุดท้ายคือ ความเต็มใจในการจ่ายภาษี ความพึงพอใจในการบริการการเก็บภาษีมากขึ้นและการนำรายได้จากภาษีใช้จ่ายอย่างโปร่งใส โดยมีเป้าหมายเพื่อจัดบริการสาธารณะ และเพื่อการอยู่ดีกินดีของประชาชน การนำทุนทางสังคมมาใช้นั้น จะช่วยสร้างพลังอำนาจของชุมชน การให้อำนาจและการเปิดโอกาสในการมีส่วนร่วมจะทำให้ประชาชนได้เกิดการรับรู้ มีวัฒนธรรมการพึ่งพาอาศัยกันความไว้วางใจซึ่งกัน ความเป็นเอกภาพ เหล่านี้

<sup>20</sup>ไตรรัตน์ โภคพลากรณ์, “ทุนทางสังคมกับการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น : ศึกษากรณีองค์การบริหารส่วนตำบลห้วยกะปิ อ.มะนัง จ.ยะลา และองค์การบริหารส่วนตำบลเขาสามยอด จ.ลพบุรี,” (วิทยานิพนธ์ดุษฎีบัณฑิต คณะสังคมสงเคราะห์ศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2549).



เป็นต้นจะเป็นพลังสร้างสรรค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้มแข็ง ทั้งนี้้องค์การบริหารส่วนตำบลแต่ละแห่งมีพัฒนาการและบริบทที่แตกต่างกันการจัดการภายในของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงต้องรู้จักประยุกต์ใช้ทุนทางสังคมที่ตนเองมีให้เกิดประโยชน์ ดังนั้นทุกฝ่ายต้องให้ความสำคัญ ทั้งระดับกำหนดนโยบาย ผู้บริหารและสมาชิกสภาองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องมีภาวะผู้นำในการแสดงบทบาทอย่างจริงจังเพื่อการยกระดับศักยภาพขององค์การบริหารส่วนตำบลให้สามารถประสานพลังให้เกิดการจัดการต่อเนื่องอย่างยั่งยืน สถานะทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบลจะมีความมั่นคงและยั่งยืนได้นั้น ขึ้นอยู่กับประชาชนในพื้นที่ได้เรียนรู้การพึ่งตนเองหรือจัดการตนเอง การกระจายอำนาจและให้ประชาชนมีส่วนร่วมภายใต้การปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยจึงเป็นสิ่งที่มีความสำคัญได้อันจะทำให้ประชาชนประชาชนได้เรียนรู้ในการปกครองตนเองตามระบอบประชาธิปไตยและเป็นรากฐานมั่นคงในการปกครองประชาธิปไตยอย่างแท้จริง

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์<sup>21</sup> ศึกษาแนวคิด หลักการ และความเป็นมาของงบประมาณแบบมีส่วนร่วม และบทสรุปที่ได้จากการศึกษา คือ การมีกฎหมายรองรับงบประมาณแบบมีส่วนร่วมอย่างเป็นรูปธรรม การส่งเสริมบทบาทขององค์การภาคเอกชน การสร้างเครือข่ายความร่วมมือ การปฏิรูปการบริหารงานภาครัฐ การเตรียมพร้อมภาคประชาชน การออกแบบรูปแบบงบประมาณแบบมีส่วนร่วมที่สอดคล้องกับบริบทของพื้นที่ที่นำไปใช้และการนำเทคโนโลยีสารสนเทศไปประยุกต์ใช้ในกระบวนการงบประมาณแบบมีส่วนร่วม ความท้าทายดังกล่าวยังต้องอาศัยเจตจำนงของผู้นำประเทศเพื่อขับเคลื่อน คุณภาพและความเชื่อมโยงกับแผนในระดับต่าง ๆ ยังเป็นเรื่องที่ควรมีการศึกษาในอนาคต รวมทั้งการปรับปรุงกลไกและสถาบันเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณในอันที่จะช่วยทำให้งบประมาณเป็นเครื่องมือของการพัฒนาที่สามารถตอบสนองประชาชนได้อย่างแท้จริง

อภิชาติ แสงอัมพร และ จำนง อติวัฒนสิทธิ์<sup>22</sup> ได้ศึกษารูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่ส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่น ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง โดยศึกษาลักษณะการบริหารการคลังของเทศบาล เกี่ยวกับปัญหา

<sup>21</sup>ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์, “งบประมาณแบบมีส่วนร่วม :บทเรียนจากต่างประเทศและความท้าทายสำหรับประเทศไทย”, *วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน* ฉบับที่ 1 ปีที่ 20 คณะรัฐศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2551.

<sup>22</sup>อภิชาติ แสงอัมพร และ จำนง อติวัฒนสิทธิ์, “รูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่ส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่น ในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง”, *วารสารวิชาการ ฉบับสังคมและมนุษยศาสตร์*, มหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเชีย, 2556.

ในการบริหารการคลัง และเสนอรูปแบบการบริหารการคลังที่ก่อให้เกิดการพัฒนาประสิทธิภาพในการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่น จากการศึกษาพบว่า โครงสร้างรายได้ของเทศบาลมีลักษณะพึ่งพารายได้จากรัฐบาลเป็นสัดส่วนที่สูง มีศักยภาพในการจัดการรายได้ต่ำ ทำให้ความเข้มแข็งทางด้านรายได้ต่ำ รายจ่ายส่วนใหญ่ใช้เพื่อรายจ่ายประจำและรายจ่ายเพื่อการลงทุน ทำให้มีรายจ่ายเพื่อพัฒนาความเข้มแข็งของชุมชนในเทศบาลต่ำ มีปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร โครงสร้างรายได้และโครงสร้างรายจ่าย วิธีปฏิบัติงานคลัง และการตรวจสอบ ตลอดจนพบว่ารูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่ส่งผลต่อประสิทธิภาพการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่นมี 3 ปัจจัย คือ กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนที่ประชาชนควรมีส่วนร่วมในการบริหาร ระบบการสร้างภูมิคุ้มกัน และระบบกลไกการขับเคลื่อน และได้ให้ข้อเสนอแนะ ให้รัฐบาลปรับปรุงประเภทของภาษีอากรบางชนิดให้เทศบาลจัดเก็บได้เอง ควรมีแนวทางในการสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมให้มากขึ้นโดยเฉพาะสร้างให้ประชาชนมีจิตสำนึกในความเป็นพลเมือง และควรให้ความสำคัญกับการพัฒนาทุนทางสังคมของชุมชนในเทศบาลให้เหมาะสม ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลต่อคุณภาพของการมีส่วนร่วมของประชาชนในทางการคลัง

ปัญหาอื่น ๆ ที่กระทบต่อศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น

นอกจากปัญหาในด้านการบริหารงานคลังของท้องถิ่น ความรู้ความสามารถของบุคลากร และกลไกทางการเมืองแล้ว ยังมีประเด็นปัญหาการครอบงำงบประมาณของนักการเมืองท้องถิ่นการทุจริตคอร์รัปชัน เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง การกำหนดนโยบาย การจัดสรรงบประมาณจึงโน้มเอียงเพื่อผลประโยชน์ในการได้รับคะแนนนิยม ซึ่งดิเรก ปัทมสิริวัฒน์<sup>23</sup> ได้ให้ทัศนะว่า การปกครองตนเองของท้องถิ่น (locally self government) เป็นหลักการปกครองที่ยอมรับทั่วไปในยุคปัจจุบัน สอดคล้องกับหลักประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของประชาชนข้อดีคือสามารถผลิตบริการ(ประเภทและปริมาณ) ให้พอดีกับความต้องการ ต่างกับการทำงานของระบบราชการส่วนกลางที่เปรียบเสมือนการผลิตเสื้อเข้ดขนาดเดียวกันกับทุกคน “one size fits all” แม้ว่าตามหลักการเป็นเรื่องที่สมเหตุผลในการปกครองตนเองของท้องถิ่นแต่ก็มีข้อจำกัดในบริบทของประเทศไทย และได้ตั้งข้อสังเกตเกี่ยวกับจุดอ่อนและข้อบกพร่องขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในบริบทของไทย ดังนี้

<sup>23</sup>ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, *การคลังท้องถิ่น : รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น*, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, 2551), 210.

- กลไกการเมืองของท้องถิ่นอาจจะไม่แข่งขันกันจริง (ดังคาดหวังในทางทฤษฎี) ตรงกันข้ามมีลักษณะระบบผูกขาดโดย “เจ้าพ่อท้องถิ่น” ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณฯ อาจจะถูกรวบงำโดยระบบอุปถัมภ์ จากข้อมูลในอดีต นักการเมืองท้องถิ่น จำนวนมากมีอาชีพเป็นผู้รับเหมาก่อสร้าง เป็นนักธุรกิจท้องถิ่น บุคคลเหล่านี้เข้ามาเล่นการเมืองโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปกป้องผลประโยชน์ทางธุรกิจของตนหรือเข้ามาเปลี่ยนแปลงการจัดสรรเงินของท้องถิ่นเพื่อประโยชน์ส่วนตน

- ปัญหาคอร์รัปชันการวิ่งเต้น(ล๊อบบี้) เพื่อให้ได้โครงการที่มี “กำไร” ความจริงการวิ่งเต้นเกิดขึ้นกับรัฐบาลทุกระดับ ยิ่งอำนาจมาก เงินมาก การวิ่งเต้นก็มากตามไปด้วย การที่กล่าวเช่นนี้มิได้หมายความว่า ปัญหาคอร์รัปชันเกิดเฉพาะในระดับท้องถิ่น แต่นักวิชาการบางท่านเสนอว่า โอกาสของการคอร์รัปชันในระบบระดับท้องถิ่นอาจจะสูงกว่าในราชการส่วนกลางระดับกระทรวง/กรม เพราะนักล็อบบี้สามารถจะ “เข้าถึง” ตัวผู้บริหารท้องถิ่นได้ง่าย ระบบตรวจสอบโดยสภาท้องถิ่นและระบบ audit เข้มงวดน้อยกว่าส่วนกลาง อนึ่ง การที่คน “เห็น” หรือ “ได้ยิน” ข่าวความทุจริตการใช้เงินในระดับท้องถิ่น อาจจะเป็นเพราะ “รับรู้ง่าย” ต่างกับการทุจริตระดับกระทรวง/กรม ซึ่งประชาชนมักจะเข้าไม่ถึงหรือ “ล้วงยาก”

- ถึงแม้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีจำนวนมาก แต่ประชาชนไทยกลับไม่มี “ทางเลือก” เนื่องจากวิธีปฏิบัติต่าง ๆ (กฎ/ระเบียบ) ที่ใช้กับท้องถิ่นไม่มีความหลากหลาย (กล่าวคือ อัตราภาษีเท่ากัน ค่าธรรมเนียมเท่ากันเพราะว่ากำหนดโดยราชการส่วนกลาง ซึ่งใช้หลัก “ยูนิฟอร์ม” มิได้ยึดหลัก “ความหลากหลาย”) ด้วยเหตุดังนั้น การย้ายถิ่นที่อยู่ของประชาชน (อันเป็นกลไก voting by feet) จึงไม่เกิดขึ้น

กล่าวโดยสรุปจากแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ทฤษฎีการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น ทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง ทฤษฎีศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น การบริหารการคลังและงบประมาณของกรุงเทพมหานคร แนวคิดระบบงบประมาณ และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องทำให้ทราบถึงหลักการแนวคิดในเรื่องการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่น ปัญหาการกระจายอำนาจลงสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเด็นความชัดเจนในการกระจายภารกิจ อำนาจหน้าที่ โครงสร้าง การบริหารราชการ หรือขอบเขตอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และส่งผลกับระบบการจัดสรรงบประมาณ การแบ่งสัดส่วนในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับภารกิจ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้การกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสบความสำเร็จหรือล้มเหลวในการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่น ประกอบกับประเด็นข้อจำกัดด้านความพร้อมหรือศักยภาพที่ไม่เท่าเทียมกันของท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ ทั้งในด้านโครงสร้างรายได้ ความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การพัฒนารูปแบบการจัดทำงบประมาณ

และประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณรายจ่าย และข้อจำกัดในทางปฏิบัติตามทฤษฎีการกระจายอำนาจทางการคลัง แต่อย่างไรก็ตามการให้ท้องถิ่นเป็นผู้ประกอบการในการผลิตบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นโดยตรง ทำให้ประหยัดงบประมาณ คือ สามารถผลิตได้ในปริมาณที่เหมาะสมสอดคล้องและตรงกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่เนื่องจากมีความใกล้ชิดกับประชาชนรู้ข้อมูลเชิงลึก และสามารถแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้ทันเหตุการณ์ นอกจากนี้ยังเป็นการทำให้ประชาชนภาคประชาสังคม มีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดบริการสาธารณะ สามารถเข้าถึงการตรวจสอบการทำงานของภาครัฐได้ง่าย และสนับสนุนให้เกิดความเป็นพลเมือง การปกครองตนเองภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

กระบวนการบริหารจัดการงบประมาณการคลังท้องถิ่นที่มีศักยภาพจากวัตถุประสงค์หรือเป้าหมายในการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่น ความสามารถของท้องถิ่นในการสร้างความสมดุลระหว่างการบริหารรายรับ รายจ่าย และความต้องการของประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยสามารถพึ่งตนเองได้หรือมีศักยภาพทางการคลังที่เข้มแข็งจึงถือเป็นเรื่องสำคัญและจำเป็นมาก เพราะว่าถึงแม้มีการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่นแล้ว แต่ภาวการณ์รับผิดชอบต่อการคลังภาพรวมของประเทศ ยังไม่สิ้นสุดหรือแยกขาดจากรัฐบาลส่วนกลาง กล่าวคือ หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดศักยภาพการคลังหรือประสบปัญหาการบริหารจัดการทางการคลัง รัฐบาลส่วนกลางย่อมต้องเข้ามาจัดการช่วยเหลือสนับสนุน ในท้ายที่สุดเพื่อส่งให้ส่งผลกระทบต่อภาพรวมของประเทศ และเป้าหมายในการบริหารจัดการภาครัฐ คือ ความต่อเนื่องหรือยั่งยืนในการจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชน รวมถึงรัฐบาลในระดับท้องถิ่น

ดังนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดศักยภาพทางการคลังหรือขาดวินัยการคลัง ย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องในการผลิตบริการสาธารณะ ซึ่งงานวิจัยที่ผ่านมาทำให้ทราบปัญหา สาเหตุ และความสำคัญของการบริหารการคลังท้องถิ่น ที่อยู่บนหลักการพื้นฐานของการพัฒนาศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น และวินัยการคลัง โดยสาเหตุการขาดศักยภาพทางการคลังส่วนหนึ่งมาจากแนวโน้มการใช้งบประมาณแบบขาดดุลของรัฐบาลทั้งระดับกลาง และระดับท้องถิ่น เพื่อการรักษาคะแนนนิยมในการเลือกตั้ง ประกอบกับในด้านของกฎหมาย ยังไม่มีการออกกฎหมายที่ชัดเจนเจาะจงในด้านการรักษาวินัยการคลังนอกจากนี้องค์กรปกครองท้องถิ่นโดยทั่วไปยังมีปัญหา ในการบริหารจัดการงบประมาณ การเงินการคลัง และยังขาดการมีส่วนร่วมในการจัดทำงบประมาณ โดยเฉพาะการศึกษาวิเคราะห์ประเมินศักยภาพทางการคลังของท้องถิ่นยังมีอยู่จำกัด จากสภาพปัญหา ข้อจำกัด และความสำคัญดังกล่าวข้างต้น นำมาสู่การศึกษาศักยภาพการบริหารจัดการงบประมาณการคลังท้องถิ่น กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่มีขนาดใหญ่ ทำหน้าที่ในการผลิตบริการสาธารณะในเขตเมืองหลวง หากเกิดปัญหาการขาด

ศักยภาพทางการเงินการคลังงบประมาณ ย่อมส่งผลต่อการขาดความยั่งยืนทางการคลังและส่งผลกระทบกับการคลังในภาพรวมของประเทศที่รุนแรงกว่าท้องถิ่นอื่น ประกอบกับปัจจุบันยังไม่มีหน่วยงานเฉพาะที่ทำหน้าที่ในการตรวจสอบความเข้มแข็งทางการคลังของท้องถิ่นหลังจากการกระจายอำนาจ การศึกษาในครั้งนี้ จึงต้องการมุ่งศึกษาว่ากรุงเทพมหานครมีสภาพการบริหารจัดการงบประมาณการคลังอย่างไรในปัจจุบัน ประเด็นปัญหาสาเหตุ มีศักยภาพทางการคลังและโอกาสในการพัฒนาอย่างไร เพื่อเสนอแนะว่าควรมีแนวทางในการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการงบประมาณการคลังอย่างไร ภายใต้บริบทของกรุงเทพมหานคร



### บทที่ 3 วิธีการวิจัย

#### กรอบแนวคิดและระเบียบวิธีวิจัย

หลักการสำคัญประการหนึ่งในการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการสนับสนุนให้ท้องถิ่นสามารถปกครองตนเองได้ มีศักยภาพทางการคลังที่เข้มแข็งพอในการดำเนินกิจกรรมการจัดบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอต่อเนื่อง ฉะนั้นหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการสร้างความสมดุลระหว่างการหารายได้ที่เพียงพอกับรายจ่าย เพื่อนำไปจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ รวมทั้งโครงการลงทุนเพื่อพัฒนา ให้แก่ประชาชนในพื้นที่ได้อย่างต่อเนื่อง เหมาะสมกับบริบทพื้นฐานของประชาชนในท้องถิ่น และสอดคล้องกับความต้องการหรือทิศทางการพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว ย่อมนับได้ว่าเป็นไปตามหลักการปกครองตนเอง ตามที่ทุกฝ่ายคาดหวังภายใต้ระบอบประชาธิปไตย

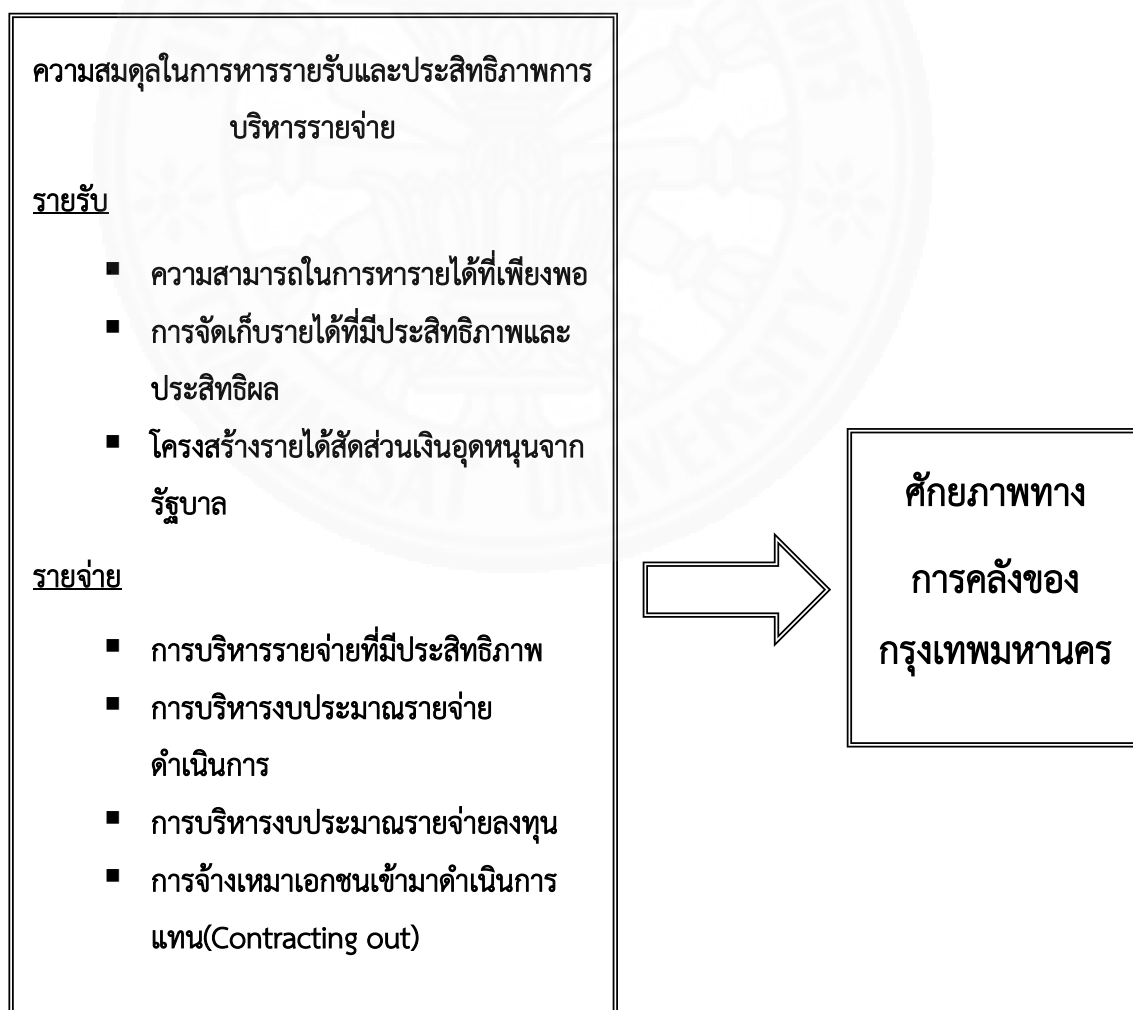
วีระศักดิ์ เครือเทพ<sup>1</sup> ได้ให้กรอบนิยามความหมายของศักยภาพทางการคลังท้องถิ่นตามทฤษฎีการคลังท้องถิ่น ว่าการมีศักยภาพทางการคลังที่เข้มแข็งของท้องถิ่น หมายถึง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถในการหารายได้ทั้งที่เป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ไม่ใช่ภาษี และเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลมีความชัดเจนแน่นอน เพียงพอกับความต้องการในการใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ให้กับประชาชนในพื้นที่ได้อย่างทั่วถึงต่อเนื่อง สอดคล้องกับความต้องการของชุมชน โดยทั่วไปปริมาณความต้องการบริการสาธารณะ และขีดความสามารถในการหารายได้ของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับขนาดของท้องถิ่น สภาพเศรษฐกิจ สังคม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องสร้างความสอดคล้องสมดุลระหว่างขนาดความต้องการใช้จ่ายในบริการสาธารณะกับความสามารถในการหารายได้เพื่อลดข้อจำกัดทางการคลังและเพื่อให้การแบกรับภาระภาษีของประชาชนอยู่ในระดับที่เหมาะสม จึงอาจสรุปได้ว่าสถานะความเข้มแข็งทางการคลังของท้องถิ่นก็คือ “การหารายได้ให้สอดคล้องเป็นไปตามความจำเป็นในการใช้จ่าย”

จากนิยามความหมายดังกล่าวข้างต้นในการวิเคราะห์ประเมินศักยภาพทางการคลังท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครองค์ประกอบที่สำคัญประการแรกต้องให้ความสำคัญกับการสร้างความสมดุลในการหารายได้ ความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่เต็มเม็ดเต็มหน่วยเพียงพอกับ

<sup>1</sup>วีระศักดิ์ เครือเทพ, *การเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น* (กรุงเทพฯ : ส เจริญ การพิมพ์, 2550), 3-8.

รายจ่าย โดยวิเคราะห์ถึงประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น และค่าธรรมเนียมอื่น ๆ โครงสร้างด้านรายได้ เงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลมีความชัดเจนแน่นอน เพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถวางแผนประมาณการรายรับรายจ่ายได้ เพราะหากแหล่งรายรับหลักอย่างเงินอุดหนุนรัฐบาลมีความไม่แน่นอน ทำให้เป็นการยากที่กรุงเทพมหานครจะสามารถกำหนดกรอบในการวางแผนงบประมาณที่ชัดเจน องค์กรประกอบอีกประการ ในการวัดสถานะทางการคลังท้องถิ่นคือ การวิเคราะห์ประสิทธิภาพการบริหารรายจ่าย เป็นการวิเคราะห์โครงสร้างด้านรายจ่าย โดยเฉพาะความสามารถในการ “บริหาร” รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร โดยความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรด้านความสามารถหารรายได้ที่มีประสิทธิภาพ และการบริหารรายจ่าย ที่มีความสมดุลในการจัดบริการสาธารณะอย่างทั่วถึงเป็นคุณลักษณะที่จะแสดงให้เห็นถึงศักยภาพทางการคลังที่เข้มแข็งของกรุงเทพมหานครสามารถแสดงดังกรอบแนวคิด ดังต่อไปนี้

### แผนภาพที่ 3.1 กรอบแนวคิด (Theoretical framework)



จากแผนภาพดังกล่าว การสร้างความสมดุลของขีดความสามารถในการหารายได้ และประสิทธิภาพการบริหารรายจ่าย โดยในด้านการจัดหารายได้ประกอบด้วยการจัดเก็บภาษีของกรุงเทพมหานครและไม่ใช่ภาษีเช่น ค่าธรรมเนียม ค่าบริการอื่น ๆ เป็นการวิเคราะห์แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงขึ้นลงของระดับการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานคร 5 ปีที่ผ่านมาตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555 – 2559 และความสามารถในการจัดเก็บวิเคราะห์ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการจัดเก็บรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี และประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ ความพยายามในการจัดเก็บภาษีรวมทั้งการวิเคราะห์โครงสร้างรายรับเงินอุดหนุนที่ได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล วิเคราะห์ในด้านความชัดเจนแน่นอนในการได้รับแต่ละปี ขนาดปริมาณที่ได้รับ การวางแผนประมาณการรายรับ สำหรับการวิเคราะห์ด้านประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่ายประกอบด้วยการวิเคราะห์โครงสร้างรายจ่ายทั้งรายจ่ายดำเนินการและรายจ่ายลงทุน การวางแผนงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน โดยจำแนกประเภทสัดส่วนรายจ่ายเพื่อการบริหารจัดการและรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน วิเคราะห์การจ้างเหมาภาคเอกชนดำเนินการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ แทน (Contracting out) และการวางแผนในการจัดทำประมาณการรายจ่ายระยะปานกลาง เพื่อวิเคราะห์คาดการณ์แนวโน้มหรือพัฒนาการทางการคลังและการวางแผนด้านการคลังในอนาคต โดยมุ่งเน้นให้ความสำคัญกับระดับรายได้และรายจ่าย เพื่อประเมินขีดความสามารถหรือศักยภาพทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

ในการศึกษาประเมินศักยภาพทางการคลังของกรุงเทพมหานครเป็นเทคนิควิธีการที่สำคัญประการหนึ่งในการศึกษาวิเคราะห์ระดับรายได้และรายจ่ายในอดีต ว่ามีการขึ้นลงหรือเปลี่ยนแปลงลักษณะอย่างไรในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา เพื่อคาดการณ์แนวโน้มความผันผวนในอนาคต ทำให้สามารถเข้าใจถึงสาเหตุการเปลี่ยนแปลงและนำไปสู่การหามาตรการรองรับความเปลี่ยนแปลงในอนาคต หรือหาโอกาสในการพัฒนาเพิ่มศักยภาพทางการคลังให้เข้มแข็งขึ้น ซึ่งมีความสำคัญยิ่งต่อการสร้างเสถียรภาพการคลังระยะยาว



### 3.2 ระเบียบวิธีวิจัย (Methodology and Procedures)

การศึกษาเรื่อง “ศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น: กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร” ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยแบบกรณีศึกษาเฉพาะกรุงเทพมหานคร โดยใช้วิธีวิจัยแบบผสม ระหว่างการวิจัยเชิงคุณภาพและการวิจัยเชิงปริมาณ โดยข้อมูลหลักที่ใช้ในการศึกษาคั้งนี้มี 2 ส่วน

ส่วนแรกได้แก่ เอกสารทางราชการ เช่น ข้อมูลบัญชีกรุงเทพมหานคร ระเบียบ คำสั่ง หนังสือสั่งการ หนังสือเวียน คู่มือ และสถิติ รายงานทางการเงินงบประมาณ ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ และเอกสารงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ฯลฯ

ข้อมูลทางงบประมาณการคลังที่นำมาใช้ในการศึกษาวิเคราะห์ครั้งนี้ แบ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับด้านรายรับ และด้านรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้จากการสำนักงานงบประมาณ กรุงเทพมหานครและสำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร เป็นข้อมูลในช่วงปีงบประมาณ 2555-2559 เนื่องจากเป็นช่วงระยะเวลาหลังจากเกิดเหตุการณ์ภัยพิบัติทางธรรมชาติ น้ำท่วม และสภาวะเศรษฐกิจมีความผันผวน จึงมีความน่าสนใจว่าหลังเกิดเหตุการณ์ดังกล่าวสถานะทางการคลังของกรุงเทพมหานครจะเป็นอย่างไร

ส่วนที่สอง ได้จากการสัมภาษณ์บุคคลต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ผู้บริหารด้านรายรับ และรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร และนักวิชาการด้านการคลังท้องถิ่น รวมทั้งหมดจำนวน 4 คนโดย ใช้การคัดเลือกแบบเจาะจงและการใช้รูปแบบการสัมภาษณ์แบบกึ่งโครงสร้าง (Semi-Structured Interview) โดยใช้ชุดคำถามที่กำหนดคำถามที่เกี่ยวกับหัวข้อวิจัยไว้อย่างคร่าว ๆ เพื่อให้การสัมภาษณ์เป็นไปอย่างยืดหยุ่น และสามารถปรับเปลี่ยนให้เหมาะสมกับผู้ให้ข้อมูลแต่ละคนที่มีบทบาทเกี่ยวข้องต่างกันในกระบวนการงบประมาณ เช่น หน่วยในการให้บริการหรือหน่วยงานที่ทำหน้าที่บริหารงบประมาณ ทัศนคติ ความคิดเห็นที่มีต่อการจัดทำค่าของงบประมาณ การได้รับจัดสรรงบประมาณ

### 3.3 ขอบเขตประชากรที่ใช้ในการศึกษา แบ่งเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เป็นกลุ่มผู้มีบทบาทระดับนโยบายโดยคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง จากผู้มีประสบการณ์ในการบริหารสำนักการคลังในฐานะที่มีบทบาทในการบริหารรายรับของกรุงเทพมหานคร และเกี่ยวข้องในส่วนของการบริหารงบประมาณ การจัดซื้อจัดจ้าง ระเบียบพัสดุของกรุงเทพมหานคร และผู้มีประสบการณ์ในการบริหารสำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานครหรือบทบาทสำคัญที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณรายจ่ายในภาพรวม

กลุ่มที่ 2 ขอบเขตในส่วนของกลุ่มนักวิชาการ ที่มีความเชี่ยวชาญด้านการคลังสาธารณะท้องถิ่น และโดยเฉพาะการคลังระดับท้องถิ่น(กรุงเทพมหานคร) ในประเด็นเชิงมุมมอง ทฤษฎี กรอบแนวคิดหลักการบริหารจัดการงบประมาณภาครัฐ และมุมมอง หรือบทวิเคราะห์เกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น กรณีกรุงเทพมหานครจำนวน 2 คน

ขอบเขตด้านเนื้อหา เป็นการสัมภาษณ์ถึงรูปแบบกระบวนการทำงาน ประเด็นปัญหาสาเหตุของปัญหา ความคิดเห็นในประเด็นเกี่ยวกับการบริหารจัดการงบประมาณการคลังของกรุงเทพมหานคร การจัดเก็บภาษีหรือความสามารถในด้านรายรับ การวางแผนงานและแผนงบประมาณรายจ่าย ระบบงบประมาณ และการบริหารรายจ่ายเพื่อประเมินศักยภาพทางการคลังของกรุงเทพมหานคร และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางการแก้ไข พัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงบประมาณการคลังในเชิงนโยบาย และมุมมองในเชิงวิชาการเกี่ยวกับการคลังท้องถิ่น กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร

### 3.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

1. ในการวิเคราะห์ข้อมูลเอกสาร ใช้วิธีการวิเคราะห์เนื้อหา(content analysis) โดยการวิเคราะห์และสังเคราะห์เนื้อหาที่เกี่ยวข้องกับลักษณะการบริหารของกรุงเทพมหานคร และการบริหารจัดการงบประมาณการคลังของกรุงเทพมหานครแล้วนำเสนอข้อมูลโดยการพรรณนาความและอธิบายตีความหมาย โดยยึดหลักการทฤษฎีและกรอบแนวคิดที่ได้ศึกษาไว้

2. การวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ใช้วิธีการวิเคราะห์แบบอุปนัย (inductive analysis) โดยวิเคราะห์และสรุปข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์วิเคราะห์การจำแนกและจัดกลุ่มข้อมูลเปรียบเทียบข้อมูล และการวิเคราะห์เชิงทฤษฎี เพื่อประเมินศักยภาพการบริหารจัดการงบประมาณกรุงเทพมหานคร

3. การวิเคราะห์ข้อมูลทางการคลังและงบประมาณ เพื่อประเมินศักยภาพการบริหารการคลังงบประมาณของกรุงเทพมหานคร โดยใช้ค่าสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive statistics) และการวิเคราะห์ข้อมูลทางงบประมาณและงบการเงินต่างๆ ของกรุงเทพมหานคร ในรูปแบบการหาค่าเฉลี่ย ร้อยละ และค่าสัมประสิทธิ์

## บทที่ 4

### ผลการวิจัยและอภิปรายผล

#### 4.1 การคลังของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีลักษณะเป็นเมืองที่รวมศูนย์การพัฒนาความเจริญเติบโตเหนือเมืองอื่น ๆ ในฐานะเมืองหลวงและเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ เนื่องจากมีประชากรอยู่หนาแน่น เป็นที่รวมของกิจการต่าง ๆ รูปแบบการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นแบบสมดุลรายรับกำหนดรายจ่าย โดยแบ่งเป็นรายจ่ายงบกลางและรายจ่ายตามงานหรือโครงการ ซึ่งรายจ่ายตามงานหรือโครงการจะจำแนกประเภทเป็น 7 หมวดรายจ่าย ประกอบด้วย

1) หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ เป็นรายจ่ายที่จ่ายให้กับข้าราชการ และลูกจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร มีอัตรากำหนดตามบัญชีกำหนดจำนวนตำแหน่งและอัตราเงินเดือนประจำปี รวมถึงเงินที่จ่ายในลักษณะเงินเดือน เงินช่วยเหลือ เงินเพิ่มอื่น ๆ ที่จ่ายควบกับเงินเดือน และจ่ายควบกับค่าจ้างประจำ เช่น ค่าครองชีพชั่วคราว

2) หมวดค่าจ้างชั่วคราว เป็นรายจ่ายที่จ่ายให้กับลูกจ้างชั่วคราวของกรุงเทพมหานคร

3) หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ เป็นค่าตอบแทนให้แก่ผู้ปฏิบัติงานให้กรุงเทพมหานคร ทั้งที่เป็นบุคลากรของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ค่าเบี้ยประชุม เงินประจำตำแหน่ง และบุคลากรภายนอก เช่น ค่าตอบแทนวิทยากร ค่าใช้สอยรวมรายจ่ายในการจ้างเหมาบริการ ค่าซ่อมแซมครุภัณฑ์ และค่าวัสดุ เป็นรายจ่ายเพื่อซื้อหรือจ้างทำของที่มีลักษณะสิ้นเปลือง

4) หมวดค่าสาธารณูปโภค เป็นรายจ่ายเพื่อให้ได้รับบริการสาธารณูปโภค เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา ค่าโทรศัพท์ ค่าไปรษณีย์

5) หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง เป็นรายจ่ายเพื่อซื้อ จ้างทำ แลกเปลี่ยนสิ่งของที่มีสภาพคงทนถาวรมีอายุการใช้งานนาน และเป็นรายจ่ายเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินและหรือสิ่งก่อสร้าง

6) หมวดเงินอุดหนุน เป็นรายจ่ายเพื่อช่วยเหลือหรือสวัสดิการของบุคลากรของกรุงเทพมหานครและค่าบำรุงแก่องค์กรเอกชน นิติบุคคล หรือกิจการอันเป็นสาธารณประโยชน์

7) หมวดรายจ่ายอื่น เป็นรายจ่ายซึ่งไม่เข้าลักษณะรายจ่ายหมวดใดหมวดหนึ่ง เช่น ภาษีถอนคืน ค่าปรับ และรายจ่ายเพื่อจัดกิจกรรมซึ่งมีหลายรายการค่าใช้จ่ายเช่น ค่าวัสดุ ค่าใช้สอย ค่าตอบแทน และค่าครุภัณฑ์โดยแต่ละหมวดรายจ่ายจะแบ่งตามหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร

สำหรับในด้านรายรับกรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองท้องถิ่นที่มีสัดส่วนของรายได้จำนวนมากที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่น เช่น องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล ตารางที่ 4.1 แสดงถึงสัดส่วนของรายได้ของกรุงเทพมหานครเมื่อเปรียบเทียบกับหน่วยการปกครองท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ ในช่วงปีงบประมาณ 2555 - 2559 รายได้

ตามตารางที่ 4.1 แสดงโครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานครในช่วงปีงบประมาณ 2555 - 2559 เป็นรายจ่ายที่เบิกจ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ไม่รวมงบกลาง) รายจ่ายหลักของกรุงเทพมหานครเป็นรายจ่ายดำเนินการ และมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นทุกปีอย่างต่อเนื่องส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากร หมวดเงินเดือนค่าจ้าง ค่าจ้างชั่วคราวซึ่งโดยเฉลี่ยเป็นเงิน 13,570.76 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 35.85 ของรายจ่ายดำเนินการ และรายจ่ายดำเนินการที่ใช้ไปสูงสุดคือหมวดรายจ่ายอื่นโดยเฉลี่ย 13,849.14 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 36.58 ของรายจ่ายดำเนินการ และหากพิจารณาแต่ละปีแล้วในปี 2556 เป็นปีที่มีรายจ่ายดำเนินการสูงที่สุดถึง 836,154.86 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 88.52 ของรายจ่ายและหากพิจารณาตามหมวดรายจ่าย พบว่าหมวดค่าสาธารณูปโภคเป็นหมวดรายจ่ายที่มีสัดส่วนเพิ่มขึ้นมากที่สุด ในขณะที่เดียวกันทำให้รายจ่ายค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างลดลงต่ำสุดเหลือ 4,688.18 ล้านบาท หรือเพียงร้อยละ 11.48 ของรายจ่ายรวม และเป็นที่น่าสังเกตคือในปี 2559 กรุงเทพมหานครมีการใช้จ่ายเพิ่มสูงขึ้นถึง 51,767.27 ล้านบาท โดยเฉพาะรายจ่ายค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่เพิ่มสูงถึง 9,956.71 ล้านบาท หรือร้อยละ 19.23 ของรายจ่ายรวม

## ตารางที่ 4.1

## รายจ่ายจริงของกรุงเทพมหานครปีงบประมาณ 2555 – 2559

ประเภท รายจ่าย	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
เงินเดือนค่าจ้าง ค่าจ้างชั่วคราว	12,529,263,644.83	12,927,393,627.08	13,327,563,163.65	14,237,443,901.39	14,832,165,305.85
ค่าตอบแทนใช้ สอยและวัสดุ	6,762,021,650.71	6,643,553,812.67	6,537,980,641.66	6,787,891,813.63	7,690,887,704.11
ค่า สาธารณูปโภค	817,358,002.67	1,115,698,428.07	1,105,708,489.71	1,087,906,549.22	1,160,515,679.20
เงินอุดหนุน	1,958,936,753.18	3,217,489,911.35	2,444,359,626.28	2,524,988,216.87	2,323,491,403.44
รายจ่ายอื่น	10,684,107,561.10	12,250,720,917.01	15,121,010,556.89	15,386,363,646.43	15,803,497,676.62
<b>รวม รายจ่าย ดำเนินการ</b>	<b>32,751,687,612.49</b>	<b>36,154,856,696.18</b>	<b>38,536,622,478.19</b>	<b>40,024,594,127.54</b>	<b>41,810,557,769.22</b>
<b>ร้อยละ</b>	<b>86.73</b>	<b>88.52</b>	<b>84.22</b>	<b>86.08</b>	<b>80.77</b>
ครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง	5,012,113,671.92	4,688,180,080.07	7,220,745,549.64	6,472,480,820.51	9,956,714,173.83
<b>ร้อยละ</b>	<b>13.27</b>	<b>11.48</b>	<b>15.78</b>	<b>13.92</b>	<b>19.23</b>
<b>รวม รายจ่าย จริงทั้งสิ้น</b>	<b>37,763,801,284.41</b>	<b>40,843,036,776.25</b>	<b>45,757,368,027.83</b>	<b>46,497,074,948.05</b>	<b>51,767,271,943.05</b>

ฐานะดุลการเงินของกรุงเทพมหานครในปีงบประมาณ 2555 – 2559 กรุงเทพมหานคร มีระดับรายได้ที่ยังไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในลักษณะไม่คงที่ โดยมีระดับรายได้ลดลงอย่างต่อเนื่องในปี 2556 – 2558 และปรับเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยในปี 2559 โดยเฉลี่ยกรุงเทพมหานครมีระดับรายได้ประมาณ 72,005.71 ล้านบาทสำหรับรายจ่ายส่วนใหญ่ของกรุงเทพมหานครเป็นรายจ่ายดำเนินการ และเมื่อพิจารณารายจ่ายของกรุงเทพมหานครในแต่ละปีนั้น กรุงเทพมหานครมีแนวโน้ม

รายจ่ายดำเนินการที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องทุกปี คือ 32,751.69 ล้านบาท 36,154.86 ล้านบาท 38,536.62 ล้านบาท 40,024.59 ล้านบาท และ 41,810.56 ล้านบาท ในปี 2555 ปี 2556 ปี 2557 ปี 2558 และปี 2559 ตามลำดับ ซึ่งมีจำนวนสูงสุดในปี 2559 ที่สูงถึงร้อยละ 58.262 ของรายได้ สำหรับรายจ่ายลงทุนมีระดับรายจ่ายไม่คงที่ เพิ่มขึ้นและลดลงสลับกันไปของในแต่ละปี และเมื่อเปรียบเทียบรายจ่ายกับรายจ่าย กรุงเทพมหานครมีรายได้คงเหลือต่อต้นปีทุกปี แต่มีแนวโน้มรายได้เหนือรายจ่ายลดลงทุกปี กล่าวคือมีรายได้คงเหลือปลายปีสูงสุดในปี 2555 จำนวน 36,738.37 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 49.312 ของรายได้รวม(ไม่รวมเงินอุดหนุน)และลดลงเหลือร้อยละ 44.021 ร้อยละ 36.054 ร้อยละ 32.852 และร้อยละ 27.864 ในปี 2556 ปี 2557 ปี 2558 และปี 2559 ตามลำดับและถ้าหากพิจารณาตุลการเงินที่รวมเงินอุดหนุนด้วยแล้ว กรุงเทพมหานครจะมีรายได้เหนือรายจ่ายเมื่อสิ้นปี 2555 สูงถึง 50,958.09 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 57.436 ของรายได้รวม (รวมเงินอุดหนุน)แต่หากพิจารณาเงินรายได้เหลือจ่ายในปีงบประมาณถัดไปกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มรายได้คงเหลือสิ้นปีลดลงอย่างต่อเนื่องทุกปีเช่นเดียวกัน กล่าวคือคงเหลือร้อยละ 53.259 ร้อยละ 46.899 ร้อยละ 44.852 และร้อยละ 41.356 ในปีงบประมาณ 2556 ปี 2557 ปี 2558 และปี 2559 ตามลำดับ โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2556 ที่มีอัตราการลดลงจากปี 2555 ถึงร้อยละ 4.177 และปี 2557 ที่มีอัตราการลดลงสูงสุดถึงร้อยละ 6.36 เมื่อเปรียบเทียบกับปี 2556 ซึ่งหากพิจารณารายได้ของกรุงเทพมหานครทั้งรายได้รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและยังไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลจะเห็นว่าแนวโน้มไปในทิศทางเดียวกันคือ มีการลดลงอย่างต่อเนื่องในช่วงปี 2556- 2558 ดังแสดงในตารางที่ 4.2 และ 4.3 ตามลำดับ

## ตารางที่ 4.2

ดุลการเงินปีงบประมาณ 2555 – 2559 เปรียบเทียบกับรายได้ที่ไม่รวมเงินอุดหนุน

รายการ	งบประมาณปี 2555	งบประมาณปี 2556	งบประมาณปี 2557	งบประมาณปี 2558	งบประมาณปี 2559
รายได้-ยังไม่รวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาล	74,502,170,562.64	72,961,200,856.26	71,555,841,051.95	69,245,754,964.82	71,763,569,162.63
<b>ร้อยละ</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
รายจ่ายดำเนินการ	32,751,687,612.49	36,154,856,696.18	38,536,622,478.19	40,024,594,127.54	41,810,557,769.22
<b>ร้อยละ</b>	<b>43.961</b>	<b>49.554</b>	<b>53.855</b>	<b>57.801</b>	<b>58.262</b>
รายจ่ายลงทุน	5,012,113,671.92	4,688,180,080.07	7,220,745,549.64	6,472,480,820.51	9,956,714,173.83
<b>ร้อยละ</b>	<b>6.727</b>	<b>6.426</b>	<b>10.091</b>	<b>9.347</b>	<b>13.874</b>
รายจ่ายรวม	37,763,801,284.41	40,843,036,776.25	45,757,368,027.83	46,497,074,948.05	51,767,271,943.05
<b>ร้อยละ</b>	<b>50.688</b>	<b>55.979</b>	<b>63.946</b>	<b>67.148</b>	<b>72.136</b>
รายได้เหนือรายจ่าย	36,738,369,278.23	32,118,164,080.01	25,798,473,024.12	22,748,680,016.77	19,996,297,219.58
<b>ร้อยละ</b>	<b>49.312</b>	<b>44.021</b>	<b>36.054</b>	<b>32.852</b>	<b>27.864</b>

## ตารางที่ 4.3

## ดุลการเงินปีงบประมาณ 2555 – 2559 เปรียบเทียบกับรายได้รวมเงินอุดหนุน

รายการ	งบประมาณปี 2555	งบประมาณปี 2556	งบประมาณปี 2557	งบประมาณปี 2558	งบประมาณปี 2559
รายได้รวมเงิน อุดหนุนจาก รัฐบาล	88,721,894,662.64	87,381,031,556.26	86,170,476,851.95	84,313,754,964.82	88,273,969,162.63
<b>ร้อยละ</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>
รายจ่าย ดำเนินการ	32,751,687,612.49	36,154,856,696.18	38,536,622,478.19	40,024,594,127.54	41,810,557,769.22
<b>ร้อยละ</b>	<b>36.915</b>	<b>41.376</b>	<b>44.721</b>	<b>47.471</b>	<b>47.365</b>
รายจ่ายลงทุน	5,012,113,671.92	4,688,180,080.07	7,220,745,549.64	6,472,480,820.51	9,956,714,173.83
<b>ร้อยละ</b>	<b>5.649</b>	<b>5.365</b>	<b>8.380</b>	<b>7.677</b>	<b>11.279</b>
รายจ่ายรวม	37,763,801,284.41	40,843,036,776.25	45,757,368,027.83	46,497,074,948.05	51,767,271,943.05
<b>ร้อยละ</b>	<b>42.564</b>	<b>46.741</b>	<b>53.101</b>	<b>55.148</b>	<b>58.644</b>
รายได้เหนือ รายจ่าย	50,958,093,378.23	46,537,994,780.01	40,413,108,824.12	37,816,680,016.77	36,506,697,219.58
<b>ร้อยละ</b>	<b>57.436</b>	<b>53.259</b>	<b>46.899</b>	<b>44.852</b>	<b>41.356</b>

กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงของประเทศไทย เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ บริหารราชการตามอำนาจหน้าที่โดยใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 89 และรับมอบอำนาจการบริหารจากรัฐบาลตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร เป็นแบบสมดุล ตามระเบียบวิธีการงบประมาณคือ รายรับกำหนดรายจ่าย โดยในการจัดงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร ไม่ได้รวมถึงเงินอุดหนุนจากรัฐบาล เนื่องจากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลที่ได้รับ มีรายการค่าใช้จ่ายที่เป็นโครงการ และผลผลิต กำหนดจำแนกไว้แต่ละด้าน กล่าวคือ เป็นงบประมาณที่ต้องใช้ตามวัตถุประสงค์เฉพาะ โดยแบ่งออกเป็นงบรายจ่ายดำเนินการ และงบรายจ่ายลงทุน ดังนั้นงบประมาณ



รายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครจึงตั้งงบประมาณเท่ากับประมาณการรายรับจากสำนักการคลัง เพื่อนำไปจัดบริการสาธารณะในแต่ละด้าน ตามแผนงาน งาน และโครงการ ภายใต้อำนาจหน้าที่ของ กรุงเทพมหานคร งบประมาณรายจ่ายประจำปี ของกรุงเทพมหานคร ตั้งแต่ปี 2555 – 2559 โดยในช่วง 5 ปีที่ผ่านมางบประมาณรายจ่ายด้านบริหารทั่วไป มีสัดส่วนสูงสุดถึง 15,975 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 29.05 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555 เมื่อเทียบกับรายจ่ายงบประมาณประจำปีด้านอื่น รองลงมาคือด้านรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อย 13,396 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 20.61 ของงบประมาณปี 2558 และด้านการโยธาและระบบจราจร ตามลำดับ สำหรับด้านอื่นมีสัดส่วนงบประมาณที่ใกล้เคียงกัน ดังแสดงในตารางที่ 4.4

#### ตารางที่ 4.4

##### งบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร ปี 2555-2559 จำแนกตามลักษณะงาน

(ล้านบาท: หน่วย)

ลักษณะงาน	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
ด้านบริหารทั่วไป	15,975	14,624	17,120	15,742	17,711
<b>ร้อยละ</b>	<b>29.05</b>	<b>24.37</b>	<b>26.34</b>	<b>24.22</b>	<b>25.30</b>
ด้านการรักษาฯ	9,408	11,765	12,634	13,396	13,090
<b>ร้อยละ</b>	<b>17.11</b>	<b>19.61</b>	<b>19.44</b>	<b>20.61</b>	<b>18.70</b>
ด้านโยธาจราจร	8,943	9,908	11,520	10,721	12,415
<b>ร้อยละ</b>	<b>16.26</b>	<b>16.51</b>	<b>17.72</b>	<b>16.49</b>	<b>17.74</b>
ด้านการระบายน้ำ	4,632	5,309	5,724	6,875	9,135
<b>ร้อยละ</b>	<b>8.42</b>	<b>8.85</b>	<b>8.81</b>	<b>10.58</b>	<b>13.05</b>
ด้านการพัฒนา สังคม	5,838	7,122	6,864	7,502	7,110
<b>ร้อยละ</b>	<b>10.61</b>	<b>11.87</b>	<b>10.56</b>	<b>11.54</b>	<b>10.16</b>
ด้านสาธารณสุข	4,954	5,170	5,522	5,436	5,199
<b>ร้อยละ</b>	<b>9.01</b>	<b>8.62</b>	<b>8.50</b>	<b>8.36</b>	<b>7.43</b>
ด้านการศึกษา	5,250	6,102	5,616	5,328	5,340
<b>ร้อยละ</b>	<b>9.55</b>	<b>10.17</b>	<b>8.64</b>	<b>8.20</b>	<b>7.63</b>
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>55,000</b>	<b>60,000</b>	<b>65,000</b>	<b>65,000</b>	<b>70,000</b>

## 4.2 สถานะทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในปี 2555 – 2559

กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีแบบสมดุล และเป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี ในช่วงปี งบประมาณ 2555 – 2559 กรุงเทพมหานครประมาณการรายรับเพิ่มสูงขึ้นตามภารกิจที่เพิ่มขึ้น ทำให้งบประมาณรายจ่ายประจำปีเพิ่มสูงตามไปด้วย สถานะทางการคลังของกรุงเทพมหานครในปี 2555 มีฐานะทางการคลังดีที่สุด (ในปีงบประมาณ 2559 กรุงเทพมหานครมีรายได้รวม 88,700 ล้านบาท) ลำดับถัดมาคือปีงบประมาณ 2559 มีรายได้รวม 88,273.97 ล้านบาท โดยในลำดับต่อไปจะได้นำเสนอภาพรวมและการวิเคราะห์เปรียบเทียบสถานะทางการเงินการคลังของกรุงเทพมหานครในปี 2555 - 2559

## 4.3 รายได้และเสถียรภาพทางการคลัง

รายได้หลักของกรุงเทพมหานครที่นำมาใช้จ่ายในปีงบประมาณ 2555-2559 ประกอบด้วย (1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อน (3) ภาษี/ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ (4) ภาษีโรงเรือน (5) ภาษีธุรกิจเฉพาะ (6) เงินสะสมจ่ายขาดตารางที่ 4.5 แสดงรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครในปีงบประมาณ 2555 – 2559 ตามลำดับ ซึ่งปรากฏว่าแหล่งรายได้หลัก ๆ ของกรุงเทพมหานครมาจากภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ 3 ลำดับแรก ได้แก่ (1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อน และ (3) ภาษี/ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ สำหรับภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้โดยเฉลี่ย จำนวน 50,468.76 ล้านบาทหรือคิดเป็นร้อยละ 58.03 ของรายได้รวม ในจำนวนนี้มาจากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มมากที่สุดถึง 23,591.99 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 32.764 ของรายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ ลำดับถัดมาได้แก่ภาษี/ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ จำนวน 9,677.44 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 19.175 ของรายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ และหากพิจารณาระดับรายได้ประเภทดังกล่าวในแต่ละปีมีความไม่แน่นอน กล่าวคือ เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2556 – 2558 และลดลงต่ำสุดในปี 2559 คือลดลงถึง 2,702.29 ล้านบาทหรือลดลงร้อยละ 23.59 จากปี 2558 ซึ่งสาเหตุการลดลงต่ำสุดของระดับรายได้ในปี 2559 อาจเนื่องมาจากผลกระทบของนโยบายรัฐบาล ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารกรุงเทพมหานครด้านการจัดเก็บรายได้ สำนักการคลัง<sup>1</sup> ในช่วงปี 2559 รัฐบาลมีนโยบายกระตุ้น

<sup>1</sup> มาลินี เที่ยรสุนทร, สัมภาษณ์โดย เพ็ญพิมล หกสุวรรณ, กองรายได้ สำนักการคลัง, 12 มิถุนายน 2560.

เศรษฐกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ และกระตุ้นการใช้จ่ายในภาคครัวเรือนโดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2558 ให้ลดค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินในการโอนและการจำนองอสังหาริมทรัพย์จากเดิมร้อยละ 2 และร้อยละ 1 เหลือร้อยละ 0.01 ระยะเวลา 6 เดือน (มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 ตุลาคม 2558 ถึงวันที่ 28 เมษายน 2559) ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีผลทำให้รายได้ประเภทค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่กรุงเทพมหานครได้รับการจัดสรรจากภาครัฐบาลลดลงประมาณ 5,000 – 6,000 ล้านบาท ดังนั้น เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 ของกรุงเทพมหานคร ผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้มีนโยบายให้เร่งรัดการจัดเก็บรายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง โดยกำหนดประมาณการไว้ 20,000 ล้านบาท สำนักการคลัง โดยกองรายได้ได้กำหนดเป้าหมายการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย เพิ่มขึ้นประมาณร้อยละ 20 – 24 ของรายรับจริงที่สำนักงานเขตจัดเก็บได้ในปีที่ผ่านมา เพื่อชดเชยรายได้ในส่วนที่ขาดหายไปจากการใช้มาตรการดังกล่าวของรัฐบาล ซึ่งผลจากการกำหนดเป้าหมายดังกล่าว ทำให้กระทบกับตัวชี้วัดของสำนักงานเขต ซึ่งส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 90 ไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจซบเซา ทำให้ผู้ประกอบการขาดสภาพคล่องทางการเงิน ชะลอการลงทุนและบางส่วนปิดกิจการหรือยกเลิกกิจการเป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่สามารถชำระภาษีได้

แหล่งรายได้ที่สำคัญของกรุงเทพมหานครจากภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ภาษีที่สำคัญ 2 ลำดับแรก ได้แก่ ภาษีโรงเรือน และภาษีป้าย ซึ่งโดยเฉลี่ยกรุงเทพมหานครมีแหล่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีเองอยู่ที่ 11,882.23 ล้านบาท หรือเท่ากับร้อยละ 13.66 ของรายได้รวม โดยในปี 2559 กรุงเทพมหานครมีแหล่งรายได้จากภาษีโรงเรือนสูงสุด คือ 12,264 ล้านบาท และแหล่งรายได้จากภาษีป้ายสูงสุดในปี 2559 เช่นเดียวกัน คือ 856 ล้านบาท ทั้งนี้เนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นแหล่งของอุตสาหกรรมที่ทันสมัย เป็นแหล่งพื้นที่อยู่อาศัยและค้าขายที่สำคัญของประเทศ จึงทำให้กรุงเทพมหานครมีรายได้หลักจากภาษีโรงเรือนและภาษีป้าย

**ตารางที่ 4.5**  
**รายรับจริงของกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555 – 2559**

ประเภทรายรับ	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
ภาษีบำรุงท้องที่	132,133,283.76	129,987,639.02	130,094,454.60	130,649,454.52	140,181,058.68
ภาษีโรงเรือนฯ	9,659,196,057.29	10,386,763,591.16	11,027,621,487.28	11,514,122,392.37	12,263,989,477.29
ภาษีป้าย	708,591,103.96	744,193,939.83	773,781,586.96	800,772,424.26	855,992,947.26
อากรฆ่าสัตว์	2,597,910.00	2,698,730.00	2,580,860.00	2,436,900.00	2,758,400.00
<b>รวมภาษีที่กม. จัดเก็บเอง</b>	<b>10,502,518,355.01</b>	<b>11,263,643,900.01</b>	<b>11,934,078,388.84</b>	<b>12,447,981,171.15</b>	<b>13,262,921,883.23</b>
<b>ร้อยละ</b>	<b>11.84</b>	<b>12.89</b>	<b>13.85</b>	<b>14.76</b>	<b>15.02</b>
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	21,574,344,036.37	22,840,969,511.17	23,175,271,589.28	24,290,422,635.46	26,078,966,565.85
ภาษีและ ค่าธรรมเนียม รถยนต์ล้อเลื่อน	10,977,323,850.69	9,795,837,016.86	12,258,293,090.99	10,260,124,958.10	12,629,154,974.31
ภาษีสุรา	957,926,000.71	975,521,243.74	1,063,840,488.98	1,198,724,756.62	1,173,902,681.53
ภาษีการพนัน	27,575,109.03	29,184,082.20	22,210,914.93	26,404,025.55	28,901,774.11
ภาษีสรรพสามิต	1,721,448,746.26	2,132,741,323.04	1,447,033,915.36	2,065,034,591.84	2,525,074,346.82
ภาษี/ ค่าธรรมเนียม อสังหาริมทรัพย์	7,900,547,493.00	10,001,471,997.19	10,281,605,479.00	11,452,930,123.00	8,750,643,905.00
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	2,540,328,323.40	2,885,647,817.93	2,901,957,568.31	2,995,573,672.69	3,356,841,494.75
<b>รวมส่วนราชการ อื่นจัดเก็บให้</b>	<b>45,699,493,559.46</b>	<b>48,661,372,992.13</b>	<b>51,150,213,046.85</b>	<b>52,289,214,763.26</b>	<b>54,543,485,742.37</b>
<b>ร้อยละ</b>	<b>51.51</b>	<b>55.69</b>	<b>59.36</b>	<b>62.02</b>	<b>61.79</b>

**ตารางที่ 4.5**  
**รายรับจริงของกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555 – 2559 (ต่อ)**

ประเภทรายรับ	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
ค่าธรรมเนียมค่า อนุญาตค่าบริการ และค่าปรับอื่นๆ	1,098,197,940.17	1,065,586,859.06	1,082,082,479.68	1,151,390,199.71	1,185,464,664.59
รายได้จาก ทรัพย์สิน	937,838,266.14	1,145,645,673.81	991,925,671.44	841,443,957.90	801,405,895.63
สาธารณูปโภค การพาณิชย์และ กิจกรรมอื่น	56,602,473.00	79,200,000.00	91,073,507.51	61,384,864.39	44,522,475.92
รายได้เบ็ดเตล็ด	1,207,519,968.86	845,751,431.25	1,306,467,957.63	2,454,340,008.41	1,925,768,500.89
<b>รวม</b>	<b>3,300,158,648.17</b>	<b>3,136,183,964.12</b>	<b>3,471,549,616.26</b>	<b>4,508,559,030.41</b>	<b>3,957,161,537.03</b>
เงินสะสม จ่ายขาด	15,000,000,000.00	9,900,000,000.00	5,000,000,000.00	-	-
<b>รวมรายรับทั้งหมด.</b>	<b>74,502,170,562.64</b>	<b>72,961,200,856.26</b>	<b>71,555,841,051.95</b>	<b>69,245,754,964.82</b>	<b>71,763,569,162.63</b>
เงินอุดหนุนจาก รัฐบาล	14,219,724,100.00	14,419,830,700.00	14,614,635,800.00	15,068,000,000.00	16,510,400,000.00
<b>รวมทั้งสิ้น</b>	<b>88,721,894,662.64</b>	<b>87,381,031,556.26</b>	<b>86,170,476,851.95</b>	<b>84,313,754,964.82</b>	<b>88,273,969,162.63</b>

ข้อสังเกตที่ควรพิจารณาคือกรุงเทพมหานครมีโครงสร้างรายได้ที่พึ่งพารายได้จากภาษี/ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์สูงในลำดับต้น ๆ และรายได้จากค่าธรรมเนียมนั้นมีความไม่แน่นอนสูง เพราะขึ้นอยู่กับ การซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดิน ซึ่งอาจจะลดน้อยลงไปพร้อมกับสภาวะเศรษฐกิจถดถอย รวมทั้งขึ้นอยู่กับ การกำหนดนโยบายของรัฐบาล ดังนั้นหากกรุงเทพมหานครยังคงพึ่งพารายได้จากแหล่งนี้เป็นหลักอาจจะมี ความเสี่ยงในทางการคลังค่อนข้างสูงในอนาคต

อย่างไรก็ตามหากพิจารณารายได้จากการที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บภาษีเองก็จะพบว่า กรุงเทพมหานครมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนได้สูงกว่ารายได้จากภาษี/ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งส่วนราชการอื่นเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บให้ ข้อเท็จจริงดังกล่าวนี้อาจเป็นข้อบ่งชี้ว่ากรุงเทพมหานครมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นเองสูง ถ้าหากจะมีการถ่ายโอนภารกิจการจัดเก็บภาษีให้กับกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นในอนาคต ก็น่าจะคาดการณ์ได้ว่ากรุงเทพมหานครจะสามารถจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของตนเองได้ดีกว่าการให้ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ดังเช่นปัจจุบัน

ข้อสังเกตอีกประการหนึ่งคือ ในช่วงปี 2555 – 2557 ที่ผ่านมานั้นกรุงเทพมหานครมีการนำรายได้เหลือจ่ายสะสมมาใช้จ่าย (เงินสะสมจ่ายขาด) อย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในปี 2555 มีสัดส่วนสูงสุดถึง 9,031.88 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 16.78 ของรายจ่ายปี 2555 และนำมาใช้จ่ายในปี 2556 ลดลงเหลือ 6,899.36 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 12.96 ของรายจ่ายปี 2556 ส่วนปี 2557 นำมาใช้จ่ายต่ำสุด คือ 4,502.16 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 7.81 ของรายจ่ายปี 2557

สำหรับแหล่งรายได้จากภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ ในช่วงปี 2555–2559 โดยเฉลี่ย อยู่ที่ 50,468.76 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 58.03 ของรายได้รวมทั้งสิ้น กรุงเทพมหานครจึงมีแหล่งรายได้หลักมาจากภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ โดยเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่มที่มีสัดส่วนสูงสุด เมื่อเทียบกับภาษีประเภทอื่น โดยเฉลี่ยในช่วงปี 2555 – 2559 รายได้ภาษีมูลค่าเพิ่ม คือ 23,592 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 46.75 ของรายได้รวมที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ ลำดับถัดมาได้แก่ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อน หากพิจารณาแต่ละปีแหล่งรายได้ประเภทนี้มีความไม่แน่นอนสูง ปรับลดลงและเพิ่มขึ้นสลับกันไปในแต่ละปี โดยปี 2556 มีระดับต่ำสุด คือ 9,795.84 ล้านบาท ซึ่งกรุงเทพมหานครมีการพึ่งพาแหล่งรายได้ประเภทนี้สูงพอสมควร จึงอาจมีความเสี่ยงทางการคลังได้ในอนาคต ดังแสดงตามตารางที่ 4.6 ในหน้าที่ 59

ตารางที่ 4.6 แหล่งรายได้ของกรุงเทพมหานคร จากภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้

ประเภท รายรับ	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	21,574,344,036.37	22,840,969,511.17	23,175,271,589.28	24,290,422,635.46	26,078,966,565.85
<b>ร้อยละ</b>	<b>47.21</b>	<b>46.94</b>	<b>45.31</b>	<b>46.45</b>	<b>47.81</b>
ภาษีและ ค่าธรรมเนียม รถยนต์ ล้อเลื่อน	10,977,323,850.69	9,795,837,016.86	12,258,293,090.99	10,260,124,958.10	12,629,154,974.31
<b>ร้อยละ</b>	<b>24.02</b>	<b>20.13</b>	<b>23.97</b>	<b>19.62</b>	<b>23.15</b>
ภาษีสุรา	957,926,000.71	975,521,243.74	1,063,840,488.98	1,198,724,756.62	1,173,902,681.53
<b>ร้อยละ</b>	<b>2.096</b>	<b>2.005</b>	<b>2.080</b>	<b>2.292</b>	<b>2.152</b>
ภาษีการพนัน	27,575,109.03	29,184,082.20	22,210,914.93	26,404,025.55	28,901,774.11
<b>ร้อยละ</b>	<b>0.060</b>	<b>0.060</b>	<b>0.043</b>	<b>0.050</b>	<b>0.053</b>
ภาษีสรรพ สามิต	1,721,448,746.26	2,132,741,323.04	1,447,033,915.36	2,065,034,591.84	2,525,074,346.82
<b>ร้อยละ</b>	<b>3.767</b>	<b>4.383</b>	<b>2.829</b>	<b>3.949</b>	<b>4.629</b>
ภาษี/ ค่าธรรมเนียม อสังหาริมทรัพย์	7,900,547,493.00	10,001,471,997.19	10,281,605,479.00	11,452,930,123.00	8,750,643,905.00
<b>ร้อยละ</b>	<b>17.29</b>	<b>20.55</b>	<b>20.10</b>	<b>21.90</b>	<b>16.04</b>
ภาษีธุรกิจ เฉพาะ	2,540,328,323.40	2,885,647,817.93	2,901,957,568.31	2,995,573,672.69	3,356,841,494.75
<b>ร้อยละ</b>	<b>5.559</b>	<b>5.930</b>	<b>5.673</b>	<b>5.729</b>	<b>6.154</b>
<b>รวมส่วนอื่น จัดเก็บให้</b>	<b>45,699,493,559.46</b>	<b>48,661,372,992.13</b>	<b>51,150,213,046.85</b>	<b>52,289,214,763.26</b>	<b>54,543,485,742.37</b>

ตารางที่ 4.7 แหล่งรายได้ของกรุงเทพมหานคร จากภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง

ประเภทรายได้	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
ภาษีบำรุงท้องที่	132,133,283.76	129,987,639.02	130,094,454.60	130,649,454.52	140,181,058.68
<b>ร้อยละ</b>	<b>1.26</b>	<b>1.15</b>	<b>1.09</b>	<b>1.05</b>	<b>1.06</b>
ภาษีโรงเรือนฯ	9,659,196,057.29	10,386,763,591.16	11,027,621,487.28	11,514,122,392.37	12,263,989,477.29
<b>ร้อยละ</b>	<b>91.97</b>	<b>92.21</b>	<b>92.40</b>	<b>92.50</b>	<b>92.47</b>
ภาษีป้าย	708,591,103.96	744,193,939.83	773,781,586.96	800,772,424.26	855,992,947.26
<b>ร้อยละ</b>	<b>6.75</b>	<b>6.61</b>	<b>6.48</b>	<b>6.43</b>	<b>6.45</b>
อากรฆ่าสัตว์	2,597,910.00	2,698,730.00	2,580,860.00	2,436,900.00	2,758,400.00
<b>ร้อยละ</b>	<b>0.025</b>	<b>0.024</b>	<b>0.022</b>	<b>0.020</b>	<b>0.021</b>
<b>รวมภาษีกทม. จัดเก็บเอง</b>	<b>10,502,518,355.01</b>	<b>11,263,643,900.01</b>	<b>11,934,078,388.84</b>	<b>12,447,981,171.15</b>	<b>13,262,921,883.23</b>

#### 4.4 ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของกรุงเทพมหานคร

ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555 - 2559 กรุงเทพมหานครมีรายได้จากภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง 4 ประเภท คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และ อากรฆ่าสัตว์ รายได้จากแหล่งดังกล่าวมีส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 13.66 ของรายได้รวม รายได้จากแหล่งเหล่านี้มีความแน่นอนสูง สำหรับภาษีอากรตามพระราชบัญญัติกำหนด แผนและขั้นตอน การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 25 (5) ได้กำหนดให้ กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขต กรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บได้ไม่เกินมวณละ 10 สตางค์ แต่กรุงเทพมหานครยังไม่ได้ ดำเนินการจัดเก็บหรือมีรายได้จากภาษียาสูบแต่อย่างใด ขณะนี้ยังอยู่ระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติ เก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบ ซึ่งปริมาณการจำหน่ายบุหรี่ชิกาแรตในพื้นที่



กรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2559 ข้อมูลจากกรมสรรพสามิต บุหรี่ซิการ์เรตในประเทศ จำนวน 950.60 ล้านบาท บุหรี่ซิการ์เรตต่างประเทศ จำนวน 2,666.40 ล้านบาท และหากกรุงเทพมหานคร ดำเนินการจัดเก็บในอัตรา 10 สตางค์ต่อมวน คาดว่าจะสามารถจัดเก็บภาษียาสูบได้ประมาณ ปีละ 360 ล้านบาท

นอกจากนี้ยังมีค่าธรรมเนียมผู้พักในโรงแรม ที่กฎหมายให้อำนาจกรุงเทพมหานครจัดเก็บ ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม และอยู่ระหว่างการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการ กรุงเทพมหานคร ในอัตราไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าเช่าห้องพัก ซึ่งข้อมูลจากสำนักงานสอบสวนและนิติ การ กรมการปกครอง (ข้อมูล ณ 17 พฤษภาคม 2560) กรุงเทพมหานครมีจำนวนโรงแรมประมาณ 558 แห่ง มีจำนวนห้องพัก 91,492 ห้อง หากประมาณราคาห้องพักคืนละ 1,000 บาทต่อห้อง และมีอัตราการเข้าพักประมาณร้อยละ 65 ของห้องพักทั้งหมด กรุงเทพมหานครดำเนินการจัดเก็บใน อัตราไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าเช่าห้องพัก คาดว่ากรุงเทพมหานครจะสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมจาก ผู้พักในโรงแรมได้ประมาณ 970 ล้านบาท

### ภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่

ในช่วงปี 2555 – 2559 กรุงเทพมหานครมีแหล่งรายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน สูงที่สุดโดยเฉลี่ย 10,970.34 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 92.33 ของรายได้จากภาษีที่ กรุงเทพมหานครดำเนินการจัดเก็บเอง โดยมีแนวโน้มการจัดเก็บที่ค่อย ๆ เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องใน แต่ละปี แต่มีลักษณะการขยายตัวในอัตราที่ลดลงเมื่อเทียบกับสัดส่วนของภาษีที่กรุงเทพมหานคร จัดเก็บเองรวม กล่าวคือ เพิ่มขึ้น ร้อยละ 0.24 ร้อยละ 0.19 ร้อยละ 0.09 และลดลง 0.03 ในปี 2556 ปี 2557 ปี 2558 และปี 2559 ตามลำดับ แหล่งรายได้รองลงมาคือภาษีป้าย ที่มีแนวโน้มการจัดเก็บ เพิ่มขึ้นทุกปีทุกปีอย่างต่อเนื่องเช่นกัน แต่เมื่อเปรียบเทียบกับสัดส่วนกับรายได้รวมของภาษีที่ กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองกลับมีสัดส่วนลดลงคือ ร้อยละ 6.75 ร้อยละ 6.61 ร้อยละ 6.48 และร้อยละ 6.43 ในปี 2555 ปี 2556 ปี 2557 และปี 2558 ตามลำดับ สาเหตุที่การจัดเก็บภาษีป้ายยังไม่ สามารถเพิ่มการจัดเก็บได้เท่าที่ควร ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าปัจจุบันพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งยังไม่ได้มีการออกพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจในปัจจุบัน เช่น ป้ายที่สามารถพลิกไปมาได้หลายภาพบนพื้นที่ป้ายเดียวกัน ป้ายที่มีข้อความอักษรวิ่ง (ป้าย ดิจิตอล) ป้ายลักษณะจอโทรทัศน์ รวมทั้งป้ายที่ใช้คนยืนถือ(ป้ายตุ๊กตัก) เป็นผลให้ป้ายลักษณะ ดังกล่าวเสียภาษีในอัตรา 40 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร เท่ากับป้ายประเภทที่ 3 ทั้งนี้ได้รับ ประโยชน์จากการโฆษณาสูงกว่า เป็นต้น ซึ่งอัตราภาษีป้ายปัจจุบันยังไม่ครอบคลุมป้ายทุกรูปแบบ ทำให้ กรุงเทพมหานครจัดเก็บภาษีป้ายได้น้อย เพราะการคิดภาษีได้เพียงอัตราสูงสุดตามประเภท 1, 2 และ 3

เพียงประเภทเดียว แม้จะแสดงการโฆษณาได้หลายภาพก็ตาม อัตราภาษีป้ายถูกกำหนดจากขนาดพื้นที่ของป้าย และภาษาที่ใช้เขียนป้าย โดยยังไม่มีกำหนดให้เก็บภาษีจากป้ายที่นำเครื่องจักรกลมาใช้ ป้ายดิจิทัล หรือเลเซอร์ จึงมีอัตราที่ต่ำเกินไป เมื่อเทียบกับสภาวะปัจจุบัน กล่าวคือ ปัจจุบันกรุงเทพมหานครใช้อัตราภาษีป้ายตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ที่กำหนดอัตรา คือ 1) ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน ให้คิดอัตรา 3 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร 2) ป้ายที่มีอักษรไทยปนอังกฤษต่างประเทศหรือปนกับภาพและหรือเครื่องหมายอื่น ให้คิดอัตรา 20 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร และ 3) ป้ายดังต่อไปนี้ให้คิดอัตรา 20 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร (ก) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทย ไม่ว่าจะมิภาพหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่ (ข) ป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วน หรือทั้งหมดอยู่ใต้หรือต่ำกว่าอังกฤษต่างประเทศ

ข้อสังเกตประการหนึ่งคือ การจัดเก็บภาษีป้ายยังมีสัดส่วนสูงกว่าภาษีบำรุงท้องที่ โดยในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งมีความไม่แน่นอนมีทั้งลดลงและเพิ่มขึ้นสลับกันไปในแต่ละปี โดยเฉพาะในปี 2558 ภาษีบำรุงท้องที่มีสัดส่วนต่ำสุดอยู่ที่ร้อยละ 1.05 ของรายได้รวมจากภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง และจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารกรุงเทพมหานครด้านการจัดเก็บรายได้ สำนักการคลัง<sup>2</sup> ได้ให้ข้อมูลว่าการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ปัจจุบันของกรุงเทพมหานครยังใช้พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ตามกฎหมายต้องมีการตีราคาปานกลางของที่ดิน ปี 2521 – 2524 ในการประเมินภาษีทำให้ไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีในกรณีที่มีมูลค่าปัจจุบันไม่เท่ากัน เนื่องจากมีการตัดถนนใหม่ หรือมีการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ความเจริญของทำเลที่ดินดังกล่าวแตกต่างกัน แต่เสียภาษีจากราคาปานกลางของที่ดินเท่ากัน ทำให้มีรายได้จากภาษีประเภทนี้น้อยมาก เพราะฐานภาษีไม่เป็นปัจจุบัน

การจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ของกรุงเทพมหานครในช่วงปีงบประมาณ 2555 – 2559 มีความพยายามในเรื่องของการจัดเก็บภาษีไม่แตกต่างกันมากนัก ดังจะเห็นได้จากตัวเลขสัดส่วนภาษีต่อพื้นที่ ต่อหัวประชากร ตามที่นำเสนอในตารางที่ 4.8 ข้างล่างนี้ กรุงเทพมหานครมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่สูงที่สุดในปี 2559 ซึ่งมีอัตราส่วนรายได้จากการจัดเก็บต่อพื้นที่ และต่อหัวประชากร ถึง 7,905,781.09 บาท และ 2,181.28 บาท ตามลำดับ ที่ปี 2559 กรุงเทพมหานครมีรายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่สูงที่สุด เมื่อเปรียบเทียบกับปีที่ผ่านมา อาจเป็นไปได้จากผลกระทบที่รัฐบาลมีนโยบายกระตุ้น

<sup>2</sup> มาลินี เจริญสุนทร, สัมภาษณ์โดย เพ็ญพิมล หกสุวรรณ, กองรายได้ สำนักการคลัง, 12 มิถุนายน 2560.

เศรษฐกิจปรับลดอัตราค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์เป็นการชั่วคราวในช่วงปีงบประมาณดังกล่าว ทำให้กรุงเทพมหานครต้องเร่งรัดพยายามเพิ่มสัดส่วนการจัดเก็บรายได้ภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งเป็นรายได้ส่วนที่กรุงเทพมหานครดำเนินการจัดเก็บเอง เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาด้านการบริหารรายรับ ตามที่ผู้วิจัยได้อธิบายรายละเอียดดังกล่าวไว้แล้วข้างต้น

สำหรับปีที่จัดเก็บภาษี 2 ประเภทนี้ได้ตีอันดับรองลงมาคือ ปี 2558 ซึ่งอัตราส่วนรายได้จากภาษีต่อพื้นที่ และต่อหัวประชากร เท่ากับ 7,421,779.38 บาท และ 2,044.23 บาท ตามลำดับ จากข้อเท็จจริงดังกล่าว อาจเป็นไปได้ว่ากรุงเทพมหานครมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีทั้ง 2 ประเภท อย่างมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้ เมื่อมีสภาวะจำเป็นหรือมีสิ่งกระตุ้นเนื่องจากกรุงเทพมหานครเป็นหน่วยจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่เป็นหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง จึงมีแรงจูงใจที่จะเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บ และเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บ อย่างไรก็ตาม การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีต้องใช้ทรัพยากรการบริหารเพิ่มขึ้น

#### ตารางที่ 4.8 รายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ ต่อพื้นที่ ประชากรของกรุงเทพมหานคร ในปี 2555 – 2559

ประเภทรายได้	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
รายได้จากภาษีโรงเรือนฯ และบำรุงท้องที่รวม	9,791,329,341.05	10,516,751,230.18	11,157,715,941.88	11,644,771,846.89	12,404,170,535.97
รายได้ต่อพื้นที่ (บาท/ตารางกิโลเมตร)	6,240,490.34	6,702,836.99	7,111,354.97	7,421,779.38	7,905,781.09
รายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากร	1,725.78	1,849.50	1,960.15	2,044.23	2,181.28

#### ภาษีป้าย

เป็นภาษีที่สามารถทำรายได้ให้แก่กรุงเทพมหานครได้ดีในลำดับรองลงมาจากภาษีโรงเรือนฯ และมีสัดส่วนสูงกว่าภาษีบำรุงท้องที่ดังที่ได้อธิบายแล้วข้างต้น ที่เป็นเช่นนี้อันเนื่องมาจากกรุงเทพมหานครยังคงใช้ราคากลางที่ดิน พ.ศ. 2521 – 2524 ซึ่งการเปลี่ยนราคาประเมินมาใช้เป็นราคาปานกลางที่ดินปีล่าสุดหรือให้เป็นปัจจุบันต้องผ่านความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย ตารางที่ 4.9 แสดงผลการจัดเก็บภาษีป้ายของกรุงเทพมหานครในปี 2555 – 2559 ซึ่งปรากฏว่ากรุงเทพมหานครมีการใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีป้ายในแต่ละปีแตกต่างกัน โดยในปี 2558 กรุงเทพมหานครได้มีความพยายามในการจัดเก็บภาษีป้ายสูงสุด โดยมีอัตราภาษีป้ายเฉลี่ยต่อรายสูง

ถึง 8,043 บาท รองลงมาคือ ปี 2555 ปี 2559 และปี 2556 ที่กรุงเทพมหานครใช้ความพยายามในการจัดเก็บสูงใกล้เคียงกันคือ 7,832 บาท 7,750 บาท และ 7,682 บาท ตามลำดับ ข้อสังเกตที่ควรพิจารณาคือความพยายามในการจัดเก็บภาษีของกรุงเทพมหานครมีความแตกต่างกันสลับขึ้นลงของระดับรายได้ในแต่ละปี จึงแสดงให้เห็นการขาดความต่อเนื่องสม่ำเสมอในการใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษี และสะท้อนถึงประสิทธิภาพในการบริหารรายรับของกรุงเทพมหานคร

อนึ่งหากพิจารณาความพยายามในการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานคร จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย โดยรวมในช่วงปี 2555 – 2559 ปีที่กรุงเทพมหานครสามารถจัดเก็บภาษีทั้ง 3 ประเภทได้สูงสุดคือ ปี 2559 ซึ่งสูงกว่าประมาณการรายรับที่ตั้งไว้ และขยายตัวเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ 2558 โดยผู้วิจัยได้สัมภาษณ์ผู้บริหารด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร<sup>3</sup> ถึงสาเหตุปัจจัยที่สำคัญที่ทำให้กรุงเทพมหานครสามารถจัดเก็บรายได้บรรลุผล สามารถกล่าวโดยสรุปคือ กรุงเทพมหานครได้มีมาตรการเร่งรัด และติดตามผลการจัดเก็บรายได้ มีการดำเนินนโยบายในการเพิ่มทางเลือกในการชำระภาษี มาตรการติดตามผู้ค้างชำระภาษี การตรวจสอบภาษีและขยายฐานผู้เสียภาษี ทำให้กรุงเทพมหานครมีรายได้จากภาษีทั้ง 3 ประเภทเพิ่มขึ้นกว่าปีที่ผ่านมา

#### ตารางที่ 4.9 รายได้จากภาษีป้ายและอัตราส่วนรายได้ต่อจำนวนรายของกรุงเทพมหานคร

ในปี 2555 – 2559

ฐานภาษีรายได้และอัตราภาษี	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
จำนวนราย	90,470	104,016	100,724	99,561	110,456
รายได้จากภาษีป้าย	708,591,103.96	744,193,939.83	773,781,586.96	800,772,424.26	855,992,947.26
อัตราภาษีป้ายเฉลี่ยต่อราย	7,832	7,155	7,682	8,043	7,750

<sup>3</sup> มาลินี เจริญสุนทร, สัมภาษณ์โดย เพ็ญพิมล หกสุวรรณ, กองรายได้ สำนักงานการคลัง, 12 มิถุนายน 2560.

### ภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้

ตามกฎหมาย พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีรายได้จากภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้จำนวน 5 รายการคือ (1) ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ (2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ล้อเลื่อน (3) ภาษีสรรพสามิต (4) ภาษีสุราและภาษีการพนัน (5) ภาษีหรือค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ โดยกรุงเทพมหานครต้องพึงพารายได้ส่วนดังกล่าวเป็นหลัก โดยเฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นแหล่งรายได้หลักของกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 4.10 ข้างล่างนี้แสดงรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้แก่กรุงเทพมหานคร จะเห็นได้ว่าในปี 2559 กรุงเทพมหานครมีรายได้จากแหล่งนี้สูงมาก ที่สุด โดยเป็นรายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มสูงถึง 26,078.97 ล้านบาท ลำดับรองลงมาคือ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อน 12,629.15 ล้านบาท รวมรายได้ 2 ประเภท 38,708.12 ล้านบาท หรือมีสัดส่วนสูงเท่ากับร้อยละ 71 ของรายได้รวมที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ และหากพิจารณารายได้รวมปี 2559 เฉลี่ยต่อหัวประชากรกรุงเทพมหานครได้รับ 9,592 บาทต่อหัวประชากรโดยลำดับถัดไปปีที่มีรายได้จากแหล่งนี้สูงใกล้เคียงกันได้แก่ ปี 2557 และปี 2558 มีรายได้ 35,433.56 ล้านบาท และ 34,550.55 ล้านบาท ตามลำดับ แต่เป็นที่น่าสังเกตว่า ถ้าหากพิจารณารายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรแล้วกลับเป็นปี 2558 สูงกว่าปี 2557 คือกรุงเทพมหานครได้รับ 9,179 บาท และ 8,986 ล้านบาทต่อหัวประชากรตามลำดับ

ตารางที่ 4.10 รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ของกรุงเทพมหานคร

ปี 2555 – 2559

ประเภท รายได้	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	21,574,344,036.37	22,840,969,511.17	23,175,271,589.28	24,290,422,635.46	26,078,966,565.85
ภาษีและ ค่าธรรมเนียม ล้อเลื่อน	10,977,323,850.69	9,795,837,016.86	12,258,293,090.99	10,260,124,958.10	12,629,154,974.31
ภาษีสุรา	957,926,000.71	975,521,243.74	1,063,840,488.98	1,198,724,756.62	1,173,902,681.53

ตารางที่ 4.10 รายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ของกรุงเทพมหานคร

ปี 2555 – 2559 (ต่อ)

ประเภทรายได้	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
ภาษีการพนัน	27,575,109.03	29,184,082.20	22,210,914.93	26,404,025.55	28,901,774.11
ภาษีสรรพสามิต	1,721,448,746.26	2,132,741,323.04	1,447,033,915.36	2,065,034,591.84	2,525,074,346.82
ภาษี อสังหาริมทรัพย์	7,900,547,493.00	10,001,471,997.19	10,281,605,479.00	11,452,930,123.00	8,750,643,905.00
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	2,540,328,323.40	2,885,647,817.93	2,901,957,568.31	2,995,573,672.69	3,356,841,494.75
<b>รวมส่วนราชการ อื่นจัดเก็บให้</b>	<b>45,699,493,559.46</b>	<b>48,661,372,992.13</b>	<b>51,150,213,046.85</b>	<b>52,289,214,763.26</b>	<b>54,543,485,742.37</b>
<b>รายได้รวมต่อหัว ประชากร</b>	<b>8,055</b>	<b>8,558</b>	<b>8,986</b>	<b>9,179</b>	<b>9,592</b>

**ค่าธรรมเนียมเก็บขนสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย**

กรุงเทพมหานครได้ดำเนินการจัดบริการเก็บขนสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ตามตารางที่ 4.11 แสดงถึงรายได้จากค่าธรรมเนียมเก็บขนสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร ในช่วง 5 ปี ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ซึ่งปรากฏว่ากรุงเทพมหานครได้ให้บริการเก็บขนสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยครอบคลุมประชากรสูงสุดร้อยละ 49.53 ในปี 2559 และรองลงมาคือ ร้อยละ 48.35 ร้อยละ 46.95 และร้อยละ 45.62 ในปี 2558 ปี 2557 ปี 2556 ตามลำดับ โดยให้บริการเก็บขนสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยครอบคลุมประชากรต่ำสุดในปี 2555 ให้บริการเก็บขนสิ่งปฏิกูลและขยะมูลฝอยครอบคลุมประชากรเพียงร้อยละ 44.47 เมื่อพิจารณารายได้จากค่าธรรมเนียมเก็บขนสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยต่อหลังคาเรือนที่ให้บริการ ซึ่งแสดงในตารางที่ 4.11 ปรากฏว่าในปี 2559 กรุงเทพมหานครจัดเก็บค่าบริการเก็บขนสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยได้สูงที่สุดคือ 597.56 ล้านบาท ลำดับรองลงมาคือ 575.21 ล้านบาท และ 560.50 ล้านบาท ในปี 2558 และ ปี 2557 ตามลำดับ แต่เมื่อพิจารณาค่าบริการเฉลี่ยต่อหลังคาเรือนถือว่ามียอดที่ต่ำมากคือ เดือนละ 16.62 บาทต่อหลังคาเรือน

17.73 บาทต่อหลังคาเรือน 17.48 บาทต่อหลังคาเรือน 17.41 ต่อหลังคาเรือน และ 17.68 บาทต่อหลังคาเรือน ในปี 2555 – 2559 ตามลำดับหรือโดยเฉลี่ยเดือนละ 17.38 บาทต่อหลังคาเรือน

#### ตารางที่ 4.11 รายได้จากค่าธรรมเนียมเก็บขนสิ่งปฏิกูลและมูลฝอยของกรุงเทพมหานคร

ในปี 2555 - 2559

ฐานรายได้/อัตรา ค่าธรรมเนียม	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
จำนวนหลังคาเรือนที่ได้รับ บริการ(ร้อยละของประชากร)	2,522,855 ร้อยละ 44.47	2,593,827 ร้อยละ 45.62	2,672,423 ร้อยละ 46.95	2,753,972 ร้อยละ 48.35	2,816,711 ร้อยละ 49.53
รายได้จากค่าธรรมเนียม(บาท)	503,141,692	551,963,768	560,497,763	575,209,494	597,563,396
ค่าธรรมเนียมเฉลี่ยต่อหลังคา เรือน/เดือน (บาท)	16.62	17.73	17.48	17.41	17.68

#### ค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่น ๆ

ตามกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่น ๆ เช่น ค่าธรรมเนียมการจอดยานยนต์ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตการพนัน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตติดตั้งป้ายโฆษณา ค่าธรรมเนียมบัตรประจำตัวประชาชน ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตจำหน่ายสินค้าในที่หรือทางสาธารณะ ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตดำเนินกิจการที่เป็นอันตรายต่อสุขภาพในลักษณะที่เป็นการค้า ค่าปรับผู้ละเมิดกฎหมาย ฯลฯ เป็นต้น

ตารางที่ 4.12 แสดงรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานคร ในช่วง 5 ปีที่ใช้เป็นกรณีศึกษา ซึ่งปรากฏว่ากรุงเทพมหานครมีรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับที่ใกล้เคียงกันคืออยู่ในช่วงระหว่าง 1,098 – 1,185 ล้านบาทต่อปี และถ้าหากพิจารณารายได้เฉลี่ยต่อหัวประชากรแล้วพบว่าไม่แตกต่างกันมากคือ อยู่ระหว่าง 187 – 208 บาทต่อหัวประชากร หรือโดยเฉลี่ย 196 บาท ต่อหัวประชากร

ตารางที่ 4.12 รายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่น ๆ ของกรุงเทพมหานครในปี 2555 – 2559

ฐานรายได้/อัตรา ค่าธรรมเนียม	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
รายได้จาก ค่าธรรมเนียมและ ค่าปรับอื่น ๆ (บาท)	1,098,197,940	1,065,586,859	1,082,082,480	1,151,390,200	1,185,464,665
รายได้เฉลี่ยต่อหัว ประชากร(บาท)	194	187	190	202	208

เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

ในปี 2555 – 2559 กรุงเทพมหานครได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐบาล โดยเฉลี่ย 14,966.52 ล้านบาท โดยได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสูงสุดในปี 2559 ถึง 16,510.40 ล้านบาท ซึ่งเมื่อคำนวณรายได้จากเงินอุดหนุนต่อหัวประชากรแล้วปรากฏว่า กรุงเทพมหานครได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนต่อหัวประชากรใกล้เคียงกันในแต่ละปี คืออยู่ในระหว่าง 2,506 – 2,903 บาทต่อหัวประชากร ดังแสดงในตารางที่ 4.13

ตารางที่ 4.13 รายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลของกรุงเทพมหานครในปี 2555 – 2559

เงินอุดหนุนจาก รัฐบาล	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
รายได้จากเงิน อุดหนุน	14,219,724,100	14,419,830,700	14,614,635,800	15,068,000,000	16,510,400,000
จำนวน ประชากร	5,673,560	5,686,252	5,692,284	5,696,409	5,686,646
เงินอุดหนุนต่อ หัวประชากร	2,506	2,536	2,567	2,645	2,903



### เงินสะสม

ในปี 2555 -2557 กรุงเทพมหานครได้นำเงินสะสมเหลือจ่ายมาใช้จ่ายในช่วง 3 ปี โดยเฉพาะปี 2555 มีการนำเงินสะสมเหลือจ่ายมาใช้จำนวนมาก แต่ในปี 2558 – 2559 ไม่มีการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายแต่อย่างใด ตารางที่ 4.14 ข้างล่างนี้แสดงถึงจำนวนเงินสะสมที่กรุงเทพมหานครได้ใช้จ่ายไป ซึ่งปรากฏว่ากรุงเทพมหานครได้มีการเบิกจ่ายเกินกว่าร้อยละ 50 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายพิเศษ โดยในปี 2555 ได้เบิกจ่ายเงินสะสม(รายจ่ายพิเศษ) จำนวน 9,031.88 ล้านบาทคิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ 60.21 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายพิเศษ(15,000 ล้านบาท) แบ่งเป็นรายจ่ายเพื่อการลงทุน จำนวน 2,070.47 ล้านบาท และรายจ่ายดำเนินการ 2,792.32 ล้านบาท ปี2556เบิกจ่ายเงินสะสม(รายจ่ายพิเศษ) จำนวน 6,899.36 ล้านบาทคิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ 69.69 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายพิเศษ(9,900 ล้านบาท)และในปี 2557 เบิกจ่ายเงินสะสม(รายจ่ายพิเศษ) จำนวน 4,502.17 ล้านบาท คิดเป็นอัตราการเบิกจ่ายร้อยละ 90.04 ของวงเงินงบประมาณรายจ่ายพิเศษ(5,000 ล้านบาท)

ข้อสังเกตเกี่ยวกับในการยืมเงินสะสม คือ กรุงเทพมหานครมีการยืมเงินตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เป็นการขอยืมเงินสะสมเพื่อรายจ่ายที่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า และมีการชดใช้คืนเงินยืมสะสมในจำนวนที่ใกล้เคียงกัน จึงไม่มีความจำเป็นต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายไม่เต็มจำนวน และควรแก้ไขโดยการประมาณการรายได้ใกล้เคียงกับความเป็นจริงและการตั้งงบประมาณตามแผนการใช้จ่ายเงินที่ทำสัญญาไว้แล้ว<sup>4</sup> (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นักวิชาการด้านงบประมาณการคลัง)

ตารางที่ 4.14 การเบิกจ่ายเงินสะสมจ่ายขาดของกรุงเทพมหานครในปี 2555 – 2559

ล้านบาท : หน่วย

เงินสะสม	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
วงเงินงบประมาณรายจ่ายพิเศษ (เงินสะสมจ่ายขาด)	15,000	9,900	5,000	-	-
เงินสะสมเบิกจ่าย(ใช้ไป)	9,031.88	6,899.36	4,502.17	-	-
ร้อยละของงบประมาณรายจ่ายพิเศษ	60.21	69.69	90.04	-	-

<sup>4</sup> สutherland, นาคทรพรพ, สัมภาษณ์โดย เพ็ญพิมล หกสุวรรณ, ทางโทรศัพท์, 9 มิถุนายน 2560.

#### 4.5 ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย

ที่ผ่านมากรุงเทพมหานครมีการจัดทำแผนปฏิบัติราชการประจำปีของแต่ละหน่วยงาน แต่กรุงเทพมหานครเริ่มมีการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี (พ.ศ.2556-2575) เพื่อเป็นกรอบในการพัฒนาปรับปรุงการจัดบริการสาธารณะ รวมถึงการจัดลำดับความสำคัญในการวางแผนการลงทุนพัฒนาเมืองในระยะยาว โดยแบ่งช่วงการพัฒนาออกเป็น 4 ระยะ ๆ ละ 5 ปี และมีการกำหนดเป้าหมายและตัวชี้วัดไว้ในแต่ละช่วง ซึ่งช่วงระยะเวลาที่ผู้วิจัยได้เลือกทำการศึกษา นั้น อยู่ในช่วงแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 20 ปี ระยะที่ 1 (พ.ศ. 2556 -2560) โดยในช่วงแรกของการมีแผนพัฒนา ระยะ 5 ปี นั้น การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร ยังเริ่มจากการประมาณการรายรับ - รายจ่ายประจำปี และสำหรับรายรับส่วนที่เหลือจากรายจ่ายประจำปีนั้น จะนำไปจัดสรรเป็นรายจ่ายด้านการพัฒนาและรายจ่ายลงทุน ผู้บริหารของกรุงเทพมหานคร จะร่วมกันประมวลปัญหาและเหตุผลความจำเป็นเร่งด่วนดังกล่าวนี้ อาจจะเป็นปัญหาและความต้องการของหน่วยงานในกรุงเทพมหานครเอง และปัญหา ความต้องการของชุมชน ประชาชน รายจ่ายลงทุนที่กำหนดขึ้นจึงมีทั้งการจัดซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน ยานยนต์ เครื่องจักรและอุปกรณ์ในการทำงาน ภาคสนามหรือเพื่อใช้ในการจัดบริการให้กับประชาชน เช่น รถเก็บขยะ รถบรรทุกน้ำ อุปกรณ์ทางการแพทย์ เครื่องสูบน้ำ ฯลฯ เป็นต้น

สำหรับรายจ่ายดำเนินการนั้นประกอบด้วยรายการจัดซื้อวัสดุสำหรับการจัดบริการประชาชน เช่น วัสดุทางการแพทย์ วัสดุทำอาหาร (สำหรับการส่งเสริมอาชีพ) วัสดุก่อสร้าง (สำหรับซ่อมแซม ซ่อมบำรุงถนน สะพาน บ่อน้ำ ฯลฯ) หรือวัสดุสำนักงาน และรายการเงินอุดหนุนสำหรับกิจกรรมหรือกลุ่มองค์กรสมาคมภายนอก เช่น ค่าบำรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการจัดกิจกรรมทดสอบกอล์ฟค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการจัดงานเมาลิดกลางแห่งประเทศไทยเงินอุดหนุนให้กับกองบังคับการตำรวจจราจรเพื่อสนับสนุนในการจัดเก็บค่าปรับจราจรให้กับกรุงเทพมหานครฯลฯ เป็นต้น

#### ภารกิจของกรุงเทพมหานครในแผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี ระยะที่ 1

แผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี ระยะที่ 1 แบ่งเป็น 5 ปีแรกอยู่ในช่วง พ.ศ. 2556 - 2560 กรุงเทพมหานครมีการกำหนดด้านในการพัฒนาแบ่งเป็น 7 ด้าน ในแต่ละด้านจะประกอบด้วย มติ เป้าหมาย โครงการกิจกรรม และตัวชี้วัดตามแต่ละกลุ่มภารกิจ คือ

- (1) ด้านมหานครแห่งความปลอดภัย เป็นกลุ่มภารกิจเกี่ยวกับ ปลอดภัยพิช อาชญากรรม อุบัติภัย อุบัติเหตุ ภัยพิบัติ โรคคนเมือง อาหารปลอดภัย

- (2) ด้านมหานครสีเขียวสะดวกสบาย เป็นกลุ่มภารกิจที่เกี่ยวกับภูมิทัศน์สวยงาม สวนสาธารณะ ระบบขนส่งมวลชน การใช้พลังงานที่มีประสิทธิภาพ พลังงานทางเลือก
- (3) ด้านมหานครสำหรับทุกคน เป็นกลุ่มภารกิจด้านการดูแลผู้สูงอายุ ผู้พิการ ผู้ด้อยโอกาส สังคมพหุวัฒนธรรม การศึกษาสำหรับทุกคน
- (4) ด้านมหานครกระชับเป็นกลุ่มภารกิจเกี่ยวกับการเติบโตของเมืองอย่างเป็นระเบียบตามผังเมืองรวม
- (5) ด้านมหานครประชาธิปไตยเป็นกลุ่มภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนาเมืองธรรมาภิบาล กระจายอำนาจสู่ประชาชน การเมืองสีขาว
- (6) ด้านมหานครแห่งเศรษฐกิจและการเรียนรู้ เป็นกลุ่มภารกิจเกี่ยวกับการสร้างเมืองแห่งโอกาสทางการลงทุน ท่องเที่ยว รวมทั้งเป็นเมืองแห่งการประชุม นิทรรศการ และการจัดงานนานาชาติ
- (7) ด้านการบริหารจัดการเมืองมหานครเป็นกลุ่มภารกิจเกี่ยวกับการพัฒนา กฎหมาย การบริหารทรัพยากรบุคคล การคลังงบประมาณ เทคโนโลยี สารสนเทศ

แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีแผนพัฒนาดังกล่าวข้างต้น แต่เป็นที่น่าสังเกตว่าในการจัดทำแผนงบประมาณไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนให้สอดคล้องกับงานหรือภารกิจที่ทำ เนื่องจากการจัดทำงบประมาณโดยการจัดสรรเงินเป็นรายการค่าใช้จ่าย ตามหมวดรายจ่าย โดยจัดสรรให้กับแต่ละหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้แผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 5 ปี และแผนปฏิบัติราชการประจำปีของแต่ละหน่วยงาน มิได้ประเมินสมรรถนะด้านรายได้ของกรุงเทพมหานครในช่วงระยะ 5 ปี ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครที่วางไว้แต่อย่างใด ดังนั้นจึงไม่อาจทราบได้ว่า กรุงเทพมหานครจะสามารถดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาดังกล่าว ได้จริงหรือไม่ มากน้อยเพียงใด

#### 4.6 การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

##### ระบบงบประมาณ

การจัดทำงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ในปี 2555 – 2559 ที่เป็นช่วงระยะเวลาในการศึกษา กรุงเทพมหานครจะต้องจัดทำงบประมาณให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายว่าด้วยการคลังและงบประมาณของกรุงเทพมหานครที่กำหนดไว้ และที่รัฐบาลกำหนดไว้ โดย

กรุงเทพมหานครต้องจัดทำงบประมาณแบบสมดุล รายรับกำหนดรายจ่าย แสดงรูปแบบเอกสาร ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีเป็นแบบแผนงานโครงการ

กระบวนการจัดทำงบประมาณจะเริ่มต้นด้วยการประมาณการรายรับจากแหล่งรายได้ต่าง ๆ โดยใช้ฐานรายได้ในปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์เบื้องต้น เมื่อได้ตัวเลขเบื้องต้นก็จะทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยให้หน่วยงานของกรุงเทพมหานครส่งค่าของงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้กับสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร และสำนักงบประมาณฯ ก็จะพิจารณารายจ่ายประจำปีในหมวดรายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ในปีที่ผ่านมาเป็นเกณฑ์พื้นฐาน เช่น รายจ่ายงบกลาง เงินเดือนค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนใช้สอย และวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เป็นต้น รวมทั้งพิจารณาหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และหมวดรายจ่ายอื่น ในรูปของคณะกรรมการ เช่น การจัดซื้อครุภัณฑ์สำนักงาน อุปกรณ์ เครื่องจักรกล ฯลฯ สำหรับให้บริการประชาชน และโครงการก่อสร้างสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ทั้งนี้ยอดประมาณการรายจ่ายจะต้องไม่เกินประมาณการรายได้

ระบบการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครที่เป็นอยู่ปัจจุบันเป็นการพิจารณาที่ละรายการค่าใช้จ่ายของแต่ละหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร ทำให้กรุงเทพมหานครมียอดค่าของงบประมาณจำนวนมาก เมื่อเปรียบเทียบกับประมาณการรายรับ จึงทำให้บางครั้งขาดรายละเอียดยกกรรมค่าใช้จ่ายของโครงการเนื่องจากหน่วยงานไม่แน่ใจว่าโครงการใดจะได้รับงบประมาณหรือโครงการใดจะไม่ได้รับงบประมาณ จึงเสนอของงบประมาณโครงการจำนวนมากและยังไม่ลงรายละเอียดค่าใช้จ่าย เมื่อทราบแน่นอนแล้วว่าโครงการใดได้รับงบประมาณจึงจัดทำรายละเอียดค่าใช้จ่าย จึงแสดงให้เห็นว่าในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานครจัดทำงบประมาณแบบแสดงรายการ (Line-item budgeting) พิจารณาตามรายการค่าใช้จ่ายของแต่ละหน่วยงาน ซึ่งระบบงบประมาณดังกล่าวไม่เกื้อกูลต่อการนำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครมาปฏิบัติ และไม่ส่งเสริมสนับสนุนประสิทธิภาพการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด เนื่องจากระบบงบประมาณดังกล่าวไม่ช่วยให้ผู้บริหารกรุงเทพมหานครตระหนักถึงภารกิจและแผนงานของกรุงเทพมหานคร ไม่สามารถแสดงข้อมูลต้นทุน ค่าใช้จ่ายตามภารกิจหรือตามหน่วยงานดำเนินการ ไม่มีการจำแนกหรือแยกรายจ่ายดำเนินการและรายจ่ายลงทุนออกจากกัน และไม่ช่วยให้ผู้บริหารกรุงเทพมหานครมองเห็นรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อันเนื่องมาจากการตัดสินใจในอดีตและปัจจุบันแต่อย่างใด ทำให้ยากในการวิเคราะห์งบประมาณในเชิงเพื่อการวางแผนและการบริหารจัดการพอสมควร นอกจากนี้ ยังไม่สามารถเก็บรวบรวมหรือหารายจ่ายขั้นต่ำของกิจกรรมหรือบริการได้ เนื่องจากไม่ได้จัดสรรงบประมาณบนพื้นฐานของกิจกรรม/ปริมาณงาน

## โครงสร้างรายจ่าย และความสามารถในการ“บริหาร”รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร

รายจ่ายของกรุงเทพมหานครแบ่งเป็นหมวดรายจ่าย แยกตามแต่ละหน่วยงานจึงยากที่จะแสดงว่ารายจ่ายใดเป็นรายจ่ายเพื่อการบริหารจัดการ หรือรายจ่ายใดเป็นรายจ่ายเพื่อการจัดบริการพื้นฐานให้แก่ประชาชน ดังนั้นผู้ศึกษาจึงศึกษาวิเคราะห์จำแนกโครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร โดยแบ่งเป็นรายจ่ายดำเนินการ และรายจ่ายลงทุน(Operating and capital expenditures)

**รายจ่ายดำเนินการ (Operating expenditures)** ในที่นี้ประกอบด้วยรายจ่ายดำเนินการที่ใช้เพื่องานบริหารทั่วไปและงานให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชน

รายจ่ายดำเนินการประเภทแรก (รายจ่ายเพื่องานบริหารทั่วไป) ประกอบด้วยรายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ดังนี้

1. รายจ่ายงบกลาง (รายจ่ายตามข้อผู้พัน และเงินสำรองจ่าย)
2. เงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ของข้าราชการและลูกจ้างในหน่วยงานที่ทำหน้าที่สนับสนุนหรือหน่วยงานบริหาร คือไม่ได้ดำเนินการจัดบริการให้แก่ประชาชนโดยตรง ได้แก่ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการ สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร สำนักงานการคลัง สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล ฝ่ายการคลัง ฝ่ายรายได้ของสำนักงานเขต และรายการค่าใช้จ่ายประเภทค่าตอบแทนประเภท ค่าเบี้ยประชุม ค่ารับรอง ค่าตอบแทนเหมาจ่ายรถประจำตำแหน่ง
3. ค่าอาหารทำการนอกเวลา
4. ค่าใช้จ่ายสวัสดิการข้าราชการและคณะกรรมการ (เงินทุนสนับสนุนบุตรข้าราชการกรุงเทพมหานคร ค่าเช่าบ้าน ชุดเครื่องแบบ
5. ค่าใช้สอย ประเภทค่านั่งสื่อพิมพ์ ค่าถ่ายเอกสารงานบริหารทั่วไป ค่าโฆษณาประชาสัมพันธ์หน่วยงาน
6. ค่าซ่อมแซมอาคารและครุภัณฑ์สำนักงาน
7. ค่าซ่อมบำรุงยานยนต์ (ไม่รวมค่าซ่อมบำรุงเครื่องจักรกล รถบรรทุกน้ำ รถขยะ)
8. ค่าจ้างเหมาทำความสะอาดอาคาร ค่าจ้างเหมารักษาความปลอดภัย ค่าจ้างเหมากำจัดปลวก

9. ค่ารับรองและพิธีการ
10. ค่าใช้จ่ายในการเดินทางไปราชการ
11. ค่าวัสดุสำนักงาน วัสดุไฟฟ้างานบ้านงานครัว และวัสดุอื่น ๆ ที่ใช้เพื่องานสำนักงาน
12. ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง และอะไหล่ยานพาหนะ
13. ค่าสาธารณูปโภค เช่น น้ำประปา ไฟฟ้า โทรศัพท์ (ยกเว้น ค่าน้ำประปา และค่าไฟฟ้าสวนสาธารณะ ค่าสาธารณูปโภคบ้านหนังสือ ค่าน้ำประปา และค่าไฟฟ้าโรงเรียน)
14. ค่าใช้จ่ายในการอบรมสัมมนา ศึกษาดูงานของบุคลากรกรุงเทพมหานคร สำหรับรายจ่ายดำเนินการของงานให้บริการพื้นฐานแก่ประชาชนนั้น ประกอบด้วยรายการค่าใช้จ่ายต่าง ๆ คือ
  1. เงินเดือนและค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ของหน่วยงานที่จัดบริการให้แก่ประชาชนในด้านต่าง ๆ เช่น สำนักการโยธา สำนักการระบายน้ำ สำนักการแพทย์ สำนักอนามัย และสำนักงานเขต
  2. ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวกับการซ่อมบำรุงรักษาทรัพย์สิน อุปกรณ์ที่ใช้ในการจัดบริการพื้นฐานแก่ประชาชนโดยตรง เช่น เครื่องจักรกล รถบรรทุกเทท้าย รถขนขยะ ฯลฯ
  3. ค่าเช่ารถขยะ จ้างเหมาเอกชนในการจัดการเก็บขนมูลฝอยและนำไปทำลายอย่างถูกสุขลักษณะ และค่าเช่าหรือจ้างเหมาอื่น ๆ ที่ใช้เพื่อการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานโดยตรง
  4. ค่าน้ำมันเชื้อเพลิง น้ำมันหล่อลื่น และอะไหล่ รถดับน้ำชุดหลัง รถบรรทุก รถขนขยะมูลฝอย รถเท้าย และชุดดับเพลิง วัสดุป้องกันอุบัติเหตุ ชุดพนักงานเก็บขยะ
  5. ค่าสาธารณูปโภค เช่น ค่าไฟฟ้า ค่าน้ำประปา สำหรับบริการสาธารณะ
  6. เงินอุดหนุนกิจการสาธารณะ (เช่น ค่าบำรุงสมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย ค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการจัดกิจกรรมทดสอบกอล์ฟ ค่าใช้จ่ายในการสนับสนุนการจัดงานเมาลิดกลางแห่งประเทศไทยเงินอุดหนุนให้กับกองบังคับการตำรวจจราจรเพื่อสนับสนุนในการจัดเก็บค่าปรับจราจรให้กับกรุงเทพมหานครฯ เป็นต้น)

**รายจ่ายลงทุน (Capital expenditures)** ในที่นี้หมายถึงรายจ่ายสำหรับการจัดซื้อหรือจัดหาครุภัณฑ์ อุปกรณ์ เครื่องมือ เครื่องจักรกลที่ใช้ในการปฏิบัติงาน รวมทั้งรายจ่ายที่เกี่ยวข้องกับการก่อสร้าง ปรับปรุงทรัพย์สินถาวรของกรุงเทพมหานคร โดยจะจำแนกรายจ่ายลงทุนตามกลุ่มงาน 2 ประเภทเช่นเดียวกับรายจ่ายดำเนินการ คือรายจ่ายลงทุนเพื่องานบริหารจัดการ และรายจ่ายลงทุนเพื่อการจัดบริการให้แก่ประชาชน ชุมชน

รายจ่ายลงทุนเพื่อการบริหารจัดการ ประกอบด้วย

1. ค่าครุภัณฑ์สำนักงาน ครุภัณฑ์งานบ้าน
2. ค่าครุภัณฑ์ยานพาหนะ
3. ค่าครุภัณฑ์เครื่องเสียง และเครื่องมือสื่อสารต่าง ๆ ของหน่วยงานที่นำไปใช้ในการบริหารทั่วไป
4. ค่าก่อสร้าง ปรับปรุงอาคารสำนักงาน

รายจ่ายลงทุนเพื่อการจัดบริการ ประกอบด้วย

1. ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการจัดซื้อ จัดหา เครื่องจักรกล อุปกรณ์ และทรัพย์สินถาวรที่ใช้ในการให้บริการสาธารณะพื้นฐานโดยตรง เช่น รถบรรทุกน้ำ รถกระบะเท้าย รถดับน้ำชุดหลังรถดับเพลิง อุปกรณ์การเกษตร รถพยาบาล อุปกรณ์การแพทย์ ฯลฯ
2. ค่าก่อสร้าง ปรับปรุง สิ่งก่อสร้างที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการจัดบริการสาธารณะพื้นฐานแก่ชุมชน เช่น ถนน สะพาน ขุดลอกคลอง โรงเรียน บ้านหนังสือ ศูนย์ฝึกอาชีพ โรงพยาบาล ฯลฯ เป็นต้น

ตารางที่ 4.15 แสดงโครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานครในช่วงปี 2555–2559 โดยจำแนกเป็นรายจ่ายดำเนินการเพื่อการบริการประชาชน รายจ่ายดำเนินการเพื่อการบริหารจัดการทั่วไป รายจ่ายลงทุนด้านการบริหารจัดการ และรายจ่ายลงทุนเพื่อการจัดบริการประชาชน นอกจากนั้นในแต่ละกลุ่มรายจ่ายดังกล่าว ยังจำแนกเป็นเงินเดือนและค่าจ้างประจำ และแสดงสัดส่วนของรายจ่ายต่อหัวประชากรในแต่ละปี

### รายจ่ายดำเนินการ

กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนรายจ่ายดำเนินการต่อรายจ่ายรวมสูงสุดในปี 2555 คือ 43,288.83 ล้านบาท เท่ากับร้อยละ 83.49 ของรายจ่ายรวม ประกอบด้วยรายจ่ายเพื่องานบริหารทั่วไปประมาณร้อยละ 38 และรายจ่ายดำเนินการเพื่อการจัดบริการแก่ประชาชนประมาณร้อยละ 62

สำหรับรายจ่ายดำเนินการที่เป็นเงินเดือนและค่าจ้างประจำมีจำนวนสูงพอสมควรประมาณร้อยละ 26.58 ของรายจ่ายดำเนินการทั้งหมด

ปีงบประมาณที่มีสัดส่วนรายจ่ายดำเนินการต่อรายจ่ายรวมสูงลำดับรองลงมาคือปี 2556 จำนวน 47,334.40 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 83.24 ของรายจ่ายรวม ซึ่งถือว่าใกล้เคียงกับปี 2555 อย่างมาก แต่หากพิจารณารายจ่ายดำเนินการที่เป็นเงินเดือนและค่าจ้างประจำพบว่าปี 2555 สูงกว่าปี 2555 คือร้อยละ 27.49 ของรายจ่ายดำเนินการ และเป็นปีที่มีสัดส่วนรายจ่ายดำเนินการที่เป็นเงินเดือนและค่าจ้างประจำสูงที่สุด สำหรับปีอื่น ๆ มีสัดส่วนใกล้เคียงกัน คือประมาณร้อยละ 24-26 ของรายจ่ายดำเนินการรวม

### รายจ่ายลงทุน

สัดส่วนของรายจ่ายลงทุนต่อรายจ่ายรวมของกรุงเทพมหานคร ในปี 2555-2559 อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน คือประมาณร้อยละ 16-18 ของรายจ่ายรวม ยกเว้นปี 2559 ที่มีสัดส่วนของรายจ่ายลงทุนสูงสุดถึงร้อยละ 22.64 ของรายจ่ายรวม โดยรายจ่ายลงทุนของกรุงเทพมหานครในช่วงที่ทำการศึกษา (ปี 2555-2559) เป็นรายจ่ายเพื่อการจัดบริการให้แก่ประชาชนโดยตรงเกือบทั้งหมด มีรายจ่ายลงทุนเพื่อการบริหารจัดการ (เช่น การก่อสร้าง ปรับปรุงอาคารสำนักงานเขต ก่อสร้างอาคารศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร 2 ดินแดง) เพียงไม่เกินร้อยละ 4 ของรายจ่ายรวม

เมื่อพิจารณารายจ่ายลงทุนเฉลี่ยต่อหัวประชากรของกรุงเทพมหานครช่วงปี 2555-2559 กลับพบว่ากรุงเทพมหานครมีรายจ่ายลงทุนเฉลี่ยต่อหัวประชากรอยู่ในระหว่าง 1,500-2,600 บาท เท่านั้น และข้อมูลส่วนท้ายของตารางที่ 4.15 ได้แสดงสัดส่วนของรายจ่ายด้านการบริหารทั่วไปและรายจ่ายด้านการจัดบริการประชาชนต่อรายจ่ายรวมและเฉลี่ยต่อหัวประชากร รวมทั้งส่วนของรายจ่ายประเภทเงินเดือนและค่าจ้างประจำต่อรายจ่ายรวม โดยพบว่าปี 2559 เป็นปีที่มีสัดส่วนรายจ่ายทุกประเภทเฉลี่ยต่อหัวประชากรสูงที่สุด สาเหตุที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีระดับรายได้ที่ค่อนข้างสูงขึ้นในแต่ละปี ในขณะที่จำนวนประชากรในปี 2559 ลดลงเล็กน้อยและกรุงเทพมหานครจัดหางบประมาณรายจ่ายแบบสมดุลงบรายรับกำหนดรายจ่าย

ประเด็นที่ว่ารายได้ที่เพิ่มขึ้นของกรุงเทพมหานครเป็นตัวเร่งให้เกิดรายจ่าย(โดยไม่จำเป็น)หรือไม่ ด้วยระบบการบริหารจัดการในปัจจุบันมีส่วนทำให้รายได้ของกรุงเทพมหานครเป็นตัวเร่งให้เกิดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นเพิ่มขึ้นได้โดยอัตโนมัติ กล่าวคือ เมื่อกรุงเทพมหานครมีรายได้เพิ่มขึ้น ในขณะที่ประชากรแทบไม่มีการเปลี่ยนแปลง พื้นที่เท่าเดิม และการจัดบริการอาจไม่แตกต่างจากเดิม ทำให้มีโอกาสในการปรับเพิ่มขยายโครงสร้างองค์การและอัตรากำลัง เพิ่มการจ้างข้าราชการ ลูกจ้าง หรือบุคลากร จึงมักจะมีรายจ่ายด้านการบริหารสูงขึ้นตามมา



ตารางที่ 4.15 โครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555-2559

ประเภทรายจ่าย	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
รายจ่ายดำเนินการ	43,288,828,545	47,334,395,903	50,818,084,517	51,100,360,574	51,138,049,512
ร้อยละของรายจ่ายรวม	83.49	83.24	82.09	81.64	77.36
• งานบริหารทั่วไป	16,448,339,815	19,210,181,461	19,414,486,315	17,242,582,218	19,296,450,818
เงินเดือนค่าจ้างประจำ	1,343,470,200	1,546,717,300	1,489,687,500	1,520,886,200	1,620,217,000
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	2,899	3,378	3,411	3,027	3,393
ร้อยละของรายจ่ายรวม	31.72	33.78	31.36	27.55	29.19
• งานให้บริการ	26,840,488,730	28,124,214,842	31,403,598,202	33,857,778,356	31,841,598,694
เงินเดือนค่าจ้างประจำ	10,161,044,200	11,465,176,900	11,014,004,600	11,030,930,900	11,730,068,700
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	4,731	4,946	5,517	5,944	5,599
ร้อยละของรายจ่ายรวม	51.77	49.46	50.73	54.09	48.17
รายจ่ายลงทุน	8,560,761,455	9,532,335,797	11,090,421,383	11,495,272,126	14,968,273,388
ร้อยละของรายจ่ายรวม	16.51	16.76	17.91	18.36	22.64
• งานบริหารทั่วไป	1,663,245,870	524,667,100	787,126,690	1,163,237,500	1,277,705,310
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	293	92	138	204	225
ร้อยละของรายจ่ายรวม	3.21	0.92	1.27	1.86	1.93
• งานให้บริการ	6,897,515,585	9,007,668,697	10,303,294,693	10,332,034,626	13,690,568,078
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	1,216	1,584	1,810	1,814	2,407
ร้อยละของรายจ่ายรวม	13.30	15.84	16.64	16.51	20.71

ตารางที่ 4.15 โครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2555-2559 (ต่อ)

ประเภทรายจ่าย	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
<b>รายจ่ายรวม</b>	<b>51,849,590,000</b>	<b>56,866,731,700</b>	<b>61,908,505,900</b>	<b>62,595,632,700</b>	<b>66,106,322,900</b>
• งานบริหารทั่วไป	18,111,585,685	19,734,848,161	20,201,613,005	18,405,819,718	20,574,156,128
เงินเดือนค่าจ้าง ประจำ	1,343,470,200	1,546,717,300	1,489,687,500	1,520,886,200	1,620,217,000
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	3,192	3,471	3,549	3,231	3,618
• งานให้บริการ	33,738,004,315	37,084,001,039	41,706,892,895	44,156,092,982	45,532,166,772
เงินเดือนค่าจ้าง ประจำ	10,161,044,200	11,465,176,900	11,014,004,600	11,030,930,900	11,730,068,700
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	5,947	6,522	7,327	7,752	8,007
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	9,139	9,992	10,876	10,983	11,625
<b>ร้อยละ ๗/๑๐ ค่าจ้าง รายจ่ายประจำ</b>	<b>26.58</b>	<b>27.49</b>	<b>24.60</b>	<b>24.56</b>	<b>26.11</b>

ตารางที่ 4.16 ในหน้าที่ 79 แสดงถึงโครงสร้างรายจ่ายในงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปีของกรุงเทพมหานคร ในช่วงปีงบประมาณ 2555 - 2557 โดยนำเสนอข้อมูลในลักษณะเดียวกันกับตารางที่ 4.15 ที่แสดงโครงสร้างรายจ่ายในงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งได้อธิบายไว้แล้วข้างต้น จากข้อมูลในตารางนี้แสดงให้เห็นว่ารายจ่ายเพิ่มเติมกลางปีของกรุงเทพมหานครปี 2555 และ 2557 ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายลงทุน แต่สำหรับปี 2556 ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายดำเนินการ แต่อย่างไรก็ตามเป็นรายจ่ายเพื่อการจัดบริการทั้งหมด ไม่มีรายจ่ายเพื่อการบริหารจัดการทั่วไปอยู่เลย แต่ข้อสังเกตคือ ความแตกต่างของการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีกับงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมคือ รายจ่ายในงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมกลางปี มีสัดส่วนงบลงทุนสูงกว่างบดำเนินการการเกือบทุกปี ยกเว้นปี 2556 ที่มีรายจ่ายดำเนินการสูงกว่ารายจ่ายลงทุน แต่ก็มีสัดส่วนต่างกันไม่มากนัก

ตารางที่ 4.16 โครงสร้างรายจ่ายเพิ่มเติมของกรุงเทพมหานคร ปี 2555 – 2559

ประเภทรายจ่าย	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
รายจ่ายดำเนินการ	3,184,179,300	2,066,431,800	1,174,760,300	-	-
<b>ร้อยละของรายจ่ายรวม</b>	<b>35.49</b>	<b>56.35</b>	<b>46.99</b>	-	-
• งานบริหารทั่วไป			-	-	-
เงินเดือนค่าจ้างประจำ			-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร			-	-	-
• งานให้บริการ	3,184,179,300	2,066,431,800	1,174,760,300	-	-
เงินเดือนค่าจ้างประจำ			-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	<b>561</b>	<b>363</b>	<b>206</b>	-	-
<b>รายจ่ายลงทุน</b>	<b>5,787,323,700</b>	<b>1,600,568,200</b>	<b>1,325,239,700</b>	-	-
<b>ร้อยละของรายจ่ายรวม</b>	<b>64.51</b>	<b>43.65</b>	<b>53.01</b>	-	-
• งานบริหารทั่วไป			-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร			-	-	-
<b>ร้อยละของรายจ่ายรวม</b>			-	-	-
• งานให้บริการ	5,787,323,700	1,600,568,200	1,325,239,700	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร	<b>1,020</b>	<b>281</b>	<b>233</b>	-	-
<b>รายจ่ายรวม</b>	<b>8,971,503,000</b>	<b>3,667,000,000</b>	<b>2,500,000,000</b>	-	-
• งานบริหารทั่วไป			-	-	-
เงินเดือนค่าจ้างประจำ	-	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร			-	-	-
• งานให้บริการ	8,971,503,000	3,667,000,000	2,500,000,000	-	-
เงินเดือนค่าจ้างประจำ	-	-	-	-	-
เฉลี่ยต่อหัวประชากร			-	-	-
<b>เฉลี่ยต่อหัวประชากร</b>	<b>1,581</b>	<b>645</b>	<b>439</b>	-	-

### การดำเนินกิจกรรมเชิง Contracting Out

ในปีงบประมาณ 2555-2559 กรุงเทพมหานครมีการดำเนินกิจกรรมโดยวิธีจ้างเหมาหน่วยงานภายนอกในลักษณะงานใกล้เคียงกัน ตารางที่ 4.17 ข้างล่างนี้แสดงกลุ่มกิจกรรมที่กรุงเทพมหานครดำเนินการโดยวิธีจ้างเหมาให้เอกชนหรือหน่วยงานภายนอกเข้ามาดำเนินการจัดบริการสาธารณะ เช่น งานเก็บขนมูลฝอยเพื่อนำไปฝังกลบ ทำลายโดยวิธีที่ถูกสุขลักษณะ งานเดินระบบบำบัดน้ำเสีย บริหารจัดการระบบระบายน้ำ เป็นที่น่าสังเกตว่ากรุงเทพมหานครมีการจ้างเหมาบริการจากภาคเอกชนในการบริหารจัดการงานบริการสาธารณะประเภทใหม่ ๆ เพิ่มขึ้น ในช่วงปี 2559-2559 เช่น ผลิตภัณฑ์ประชาสัมพันธ์ บริหารจัดการบ้านหนังสือ/ห้องสมุด

อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติพบว่ากรุงเทพมหานครมีปัญหาในทางปฏิบัติ จากการใช้วิธีจ้างเหมาดังกล่าว เนื่องจากบางรายการเป็นการจ้างเหมาโดยไม่ได้วิเคราะห์จากปริมาณงานหรือความจำเป็นในการปฏิบัติงาน บางครั้งดำเนินการจ้างเหมาเข้าซ้อนกับการจ้างบุคลากรของกรุงเทพมหานคร เช่น การจ้างเหมารายบุคคล การจ้างที่ปรึกษา ซึ่งรายจ่ายเหล่านี้เป็นรายจ่ายดำเนินการจึงทำให้รายจ่ายดำเนินการสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยจะอธิบายถึงรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง

**ตารางที่ 4.17 การดำเนินกิจกรรมแบบ Contracting out ของกรุงเทพมหานคร**  
ปีงบประมาณ 2555 – 2559

ประเภทกิจกรรม	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
ถ่ายเอกสาร จัดพิมพ์ จัดเก็บเอกสาร	66,249,500	4,349,600	-	5,972,000	3,986,000
ดูแลทรัพย์สินและรักษา ความสะอาด	457,906,200	514,533,000	211,992,700	613,059,400	493,797,700
จำกัดปลวก	15,646,800	14,555,100	-	16,458,600	15,884,500
บริการวัดรังสี	70,000	-	-	30,000	30,000
ถ่ายทอดสัญญาณฯ	1,200,000	1,410,600	-	1,500,000	1,500,000
เจาะสำรวจดิน	1,000,000	1,000,000	-	970,000	1,000,000
ตกแต่งงานพิธีต่าง ๆ	50,000,000	50,063,000	-	60,000,000	89,000,000
ล้างท่อและบำบัดน้ำเสีย	708,734,400	126,483,400	1,000,000	91,997,300	96,601,400
ดูแลระบบในอาคาร	3,267,500	2,809,500	2,307,000	5,261,100	7,890,000

**ตารางที่ 4.17 การดำเนินกิจกรรมแบบContracting out ของกรุงเทพมหานคร  
ปีงบประมาณ 2555 – 2559 (ต่อ)**

ประเภทกิจกรรม	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
จ้างเหมารายบุคคล	7,920,000	1,763,300	-	4,442,900	606,300
ดูแลต้นไม้และ สวนสาธารณะ	61,629,100	7,003,600	8,379,500	8,358,100	10,894,700
ยานพาหนะเครื่องจักรกล	4,795,300	4,795,300	4,795,300	4,795,300	4,795,300
ซ่อมบำรุงวิทยุสื่อสาร	197,600	-	2,664,100	3,984,100	3,999,200
คุณภาพอากาศ เสียง	4,554,000	4,554,000	-	8,470,000	1,100,000
หอศิลป์ พิพิธภัณฑ	3,992,000	2,000,000	-	2,620,000	19,906,100
ศูนย์ฝึกกีฬา	23,379,000	34,500,000	38,868,100	42,701,400	37,701,400
จ้างที่ปรึกษา	65,830,000	210,249,937	134,164,100	277,210,370	212,989,600
ทำลายขยะแบบฝังกลบ และโรงงานกำจัด	599,754,800	354,562,100	968,786,600	5,309,994,190	2,984,948,300
พัฒนาเทคโนโลยีฯ	-	4,620,000	137,608,500	10,079,400	39,602,400
ผลิตสื่อประชาสัมพันธ์	-	-	-	138,000	-
ทาสีป้อมพระสุเมรุ	-	-	-	3,718,000	-
บริหารจัดการห้องสมุด/ บ้านหนังสือ	-	-	-	-	84,465,300
ปักหลักแนวเขต	-	-	-	-	1,899,000
ทำบุญแจจ่ายซอง	-	-	-	-	385,200

#### 4.8 กรณีศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

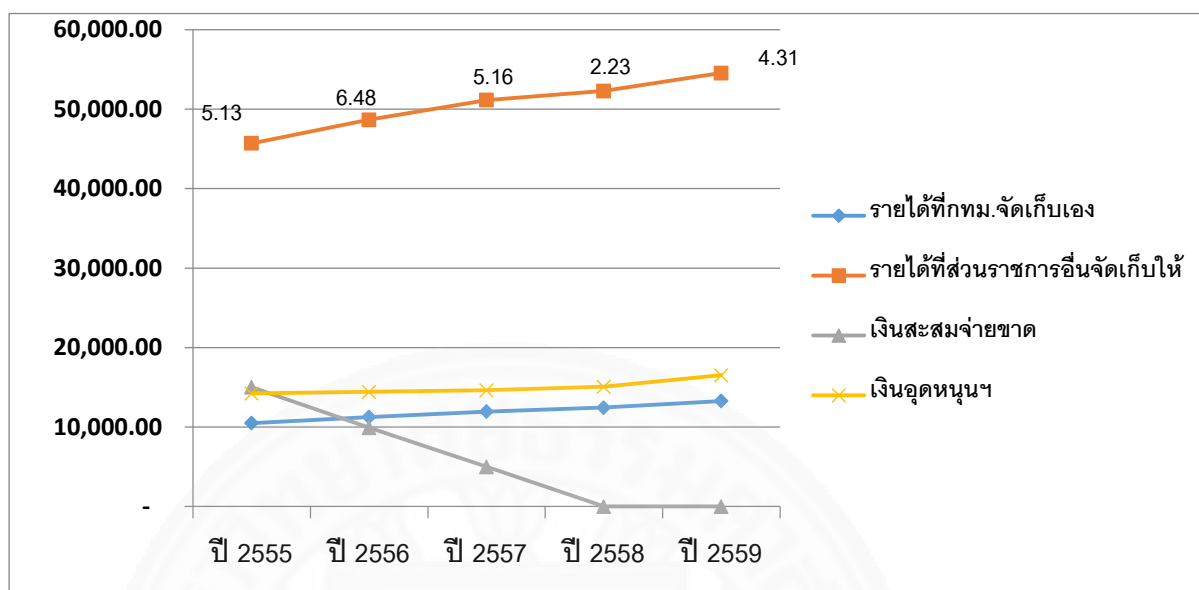
ข้อเขียนในส่วนนี้มีวัตถุประสงค์ที่จะนำเสนอผลการศึกษาวิเคราะห์แนวโน้มทางการคลังของกรุงเทพมหานคร เพื่อประเมินศักยภาพทางการคลังของกรุงเทพมหานครในช่วง 5 ปีที่ทำการศึกษา (ปี 2555-2559) โดยจะนำเสนอการวิเคราะห์ประเด็น ด้านสถานะทางการคลัง โครงสร้างรายจ่ายและดุลงบประมาณการคลังของกรุงเทพมหานคร

### แนวโน้มสถานะทางการคลัง

รายได้หลักของกรุงเทพมหานครมาจากภาษีมูลค่าเพิ่ม ปี 2554 คิดเป็นร้อยละ 30.27 และในปี 2555 คิดเป็นร้อยละ 27.32 แผนภาพที่ 4.1 ข้างล่างนี้ แสดงการเปรียบเทียบรายได้จากแหล่งต่าง ๆ ของกรุงเทพมหานครและแสดงแนวโน้มอัตราการขยายตัวของรายได้ในช่วงปี 2555- 2559 จะเห็นได้ว่าในปีงบประมาณ 2555 กรุงเทพมหานครมีแหล่งรายได้รวมทั้งสิ้นเพิ่มขึ้นจากปี 2554 จำนวน 21,235.56 ล้านบาท มีแหล่งรายได้ที่ลดลงจำนวน 5 รายการ คือ 1) ภาษีบำรุงท้องที่ (-652,602.72 บาท) 2) ค่าธรรมเนียมค่าอนุญาตค่าบริการและค่าปรับอื่น ๆ (-67,753,969.42 บาท) 3) รายได้เบ็ดเตล็ด (-556,246,681.74 บาท) 4) ภาษีการพนัน (-21,959,536.09 บาท) 5) ภาษีสรรพสามิต (-391,335,347.83 บาท) ในส่วนของแหล่งรายได้ที่เพิ่มขึ้นสูงสุดได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เพิ่มขึ้นจำนวน 1,149.34 ล้านบาท และจากแผนภาพที่ 4.1 นี้ แสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครมีโครงสร้างรายได้ที่พึ่งพารายได้จากส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ และพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยแนวโน้มการขยายตัวของรายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ในปี 2555 ขยายตัวเพิ่มขึ้นจากปีก่อน ร้อยละ 5.13 และในปี 2558 ขยายตัวเพิ่มขึ้น ในอัตราที่ลดลงที่ร้อยละ 2.23 ชะลอลงจากปีก่อนที่ขยายตัวร้อยละ 5.16 ทั้งนี้การได้รับจัดสรรรายได้จากรัฐบาลต้องขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายประการ เช่น สภาพเศรษฐกิจของประเทศ การกำหนดนโยบายของรัฐบาล และสถานการณ์ทางการเมืองดังนั้นโครงสร้างรายได้ของกรุงเทพมหานครมีลักษณะพึ่งพาแหล่งรายได้จากส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้สูง อาจทำให้มีโอกาสเกิดความเสี่ยงทางการคลังในอนาคตได้ เมื่อพิจารณาแผนภาพที่ 4.1 ในหน้าที่ 83 ประกอบ จะเห็นว่าระดับรายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองมีสัดส่วนต่ำกว่ารายได้จากส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้อย่างมาก นอกจากนี้รายได้ที่กรุงเทพมหานครยังมีระดับต่ำกว่ารายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอีกด้วย

อนึ่งการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานครยังไม่สามารถแสดงรายได้ในภาพรวมทั้งรายได้จากเงินนอกงบประมาณ เช่น สำนักการแพทย์ สำนักอนามัย โรงเรียน และยังไม่ได้พัฒนาการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานครอย่างเต็มที่ ซึ่งกรุงเทพมหานครยังมีโอกาสที่จะพัฒนารายได้จาก การจัดเก็บเองได้ทั้งการเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ ๆ และการปรับอัตราภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน<sup>5</sup> (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นักวิชาการด้านงบประมาณการคลัง)

<sup>5</sup> มาลินี เจริญสุนทร, สัมภาษณ์โดย เพ็ญพิมล หกสุวรรณ, กองรายได้ สำนักการคลัง, 12 มิถุนายน 2560.



แผนภาพที่ 4.1 แสดงรายได้จริงของกรุงเทพมหานคร ปี 2555-2559

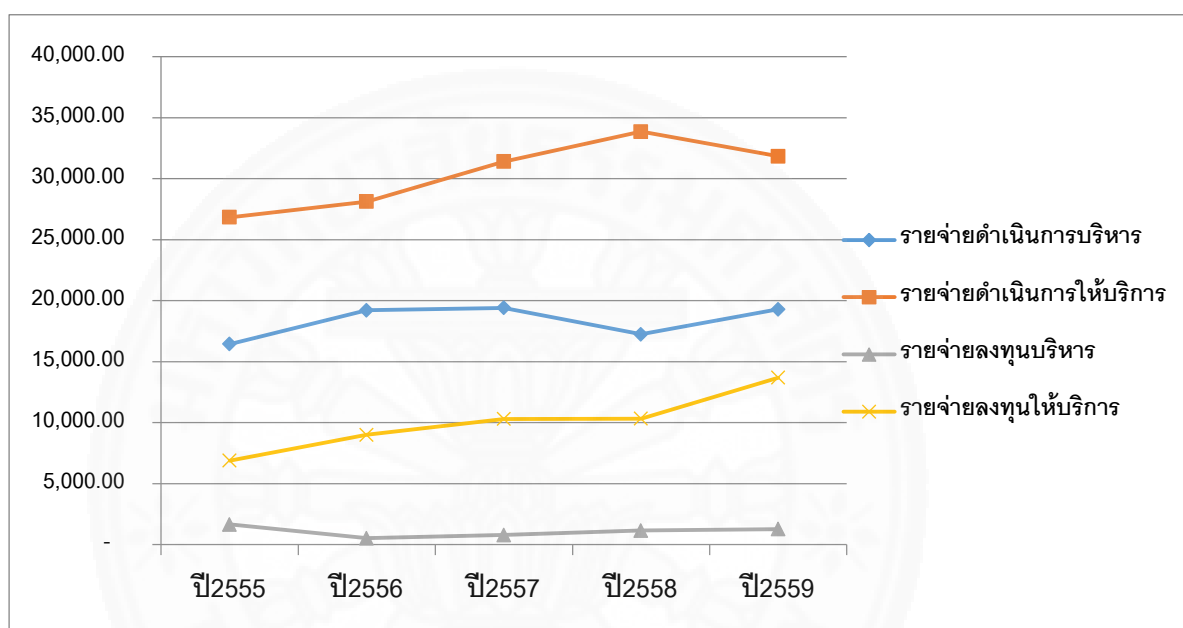
ที่มา: ข้อมูลจากสำนักการคลัง จัดทำโดยผู้วิจัย

## แนวโน้มโครงสร้างรายจ่าย

### รายจ่ายดำเนินการและรายจ่ายลงทุน

แผนภาพที่ 4.2 (ในหน้าที่ 84) แสดงถึงโครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานครที่ปรากฏในเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี 2555-2559 จากโครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร เป็นรายจ่ายดำเนินการมีสัดส่วนสูงกว่ารายจ่ายลงทุน โดยมีการขยายเพิ่มสูงสุดในปี 2558 ถึง 43,847.42 ล้านบาท ขณะที่รายจ่ายลงทุนบริการมีเพียง 10,332.03 ล้านบาท ซึ่งจากข้อเท็จจริงดังกล่าว การที่รายจ่ายดำเนินการเพิ่มสูงขึ้นมีโอกาที่จะทำให้เกิดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นตามมา เช่น รายจ่ายเกี่ยวกับการจ้างคนเพิ่ม การขยายโครงสร้างอัตรากำลัง ทำให้งบประมาณรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรเพิ่มขึ้น และเมื่อพิจารณารายจ่ายดำเนินการของปี 2555-2559 พบว่ามีสัดส่วนค่าใช้จ่ายหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง อยู่ที่ร้อยละ 29 - 32 ของรายจ่ายรวมช่วงปี 2555-2559 อย่างไรก็ตามในปี 2559 กรุงเทพมหานครมีแนวโน้มการเพิ่มขึ้นของรายจ่ายลงทุนเพื่อจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ โดยเพิ่มขึ้นสูงสุดถึง 13,841.60 ล้านบาท และรายจ่ายดำเนินการเพื่อจัดบริการลดลงเหลือ 31,841.60 ล้านบาท จึงเป็นปีที่มีสัดส่วนรายจ่ายดำเนินการเพื่อจัดบริการสูงกว่ารายจ่ายลงทุนเพื่อจัดบริการเพียง 18,151.03 ล้านบาท นับว่ามีสัดส่วนใกล้เคียงกันมากกว่าปีอื่น ที่เป็นเช่นนี้อาจเป็นเพราะว่ากรุงเทพมหานครต้องปรับสัดส่วนรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรให้เป็นไปตามกฎหมาย

กำหนดคือไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรุงเทพมหานครจึงมีนโยบายการปรับลดและตรึงอัตราลูกจ้างโครงการที่อยู่ในหมวดรายจ่ายอื่น แต่ถ้าหากหน่วยงานมีความจำเป็นให้สามารถจ้างเหมารายบุคคลแทน เนื่องจากการจ้างเหมารายบุคคลไม่นับเป็นรายจ่ายด้านบุคลากร ดังนั้นเมื่อพิจารณาถึงที่ระดับหมวดรายจ่ายพบว่าในปี 2559 หมวดรายจ่ายอื่นปรับลดลง แต่หมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุเพิ่มขึ้นเล็กน้อย

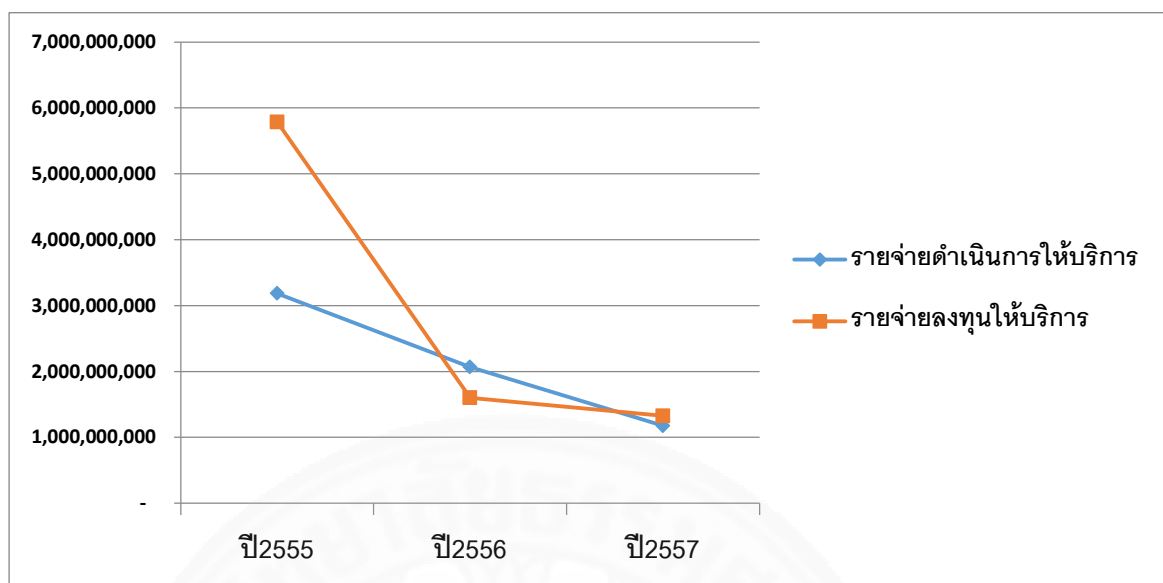


แผนภาพที่ 4.2 โครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานครปี 2555-2559

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร จัดทำโดยผู้วิจัย

ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมปรากฏว่ากรุงเทพมหานครมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในปี 2555-2557 และหากพิจารณาโครงสร้างรายจ่ายเพิ่มเติมพบว่าเป็นรายจ่ายลงทุนและรายจ่ายดำเนินการที่ใช้เพื่อจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนทั้งหมด โดยสัดส่วนรายจ่ายลงทุนเพื่อจัดบริการมีสัดส่วนสูงสุดในปี 2558 จำนวน 5,787.32 ล้านบาท และลดลงอย่างมากในปี 2556 และปี 2557 คืออยู่ที่ 2,066.43 ล้านบาท และ 1,174.76 ล้านบาท ตามลำดับ ที่เป็นเช่นนี้เนื่องจากในปี 2556 และ 2557 กรุงเทพมหานครใช้เงินยืมสะสมเพื่อตั้งงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมในจำนวนที่ลดลงอย่างมาก คือ ปี 2556 ลดลง 5,100 ล้านบาท จากปีก่อน และ ปี 2557 ลดลง 4,900 ล้านบาท จากปี 2556(ดูแผนภาพที่ 4.3 ในหน้าที่ 85 ประกอบ)



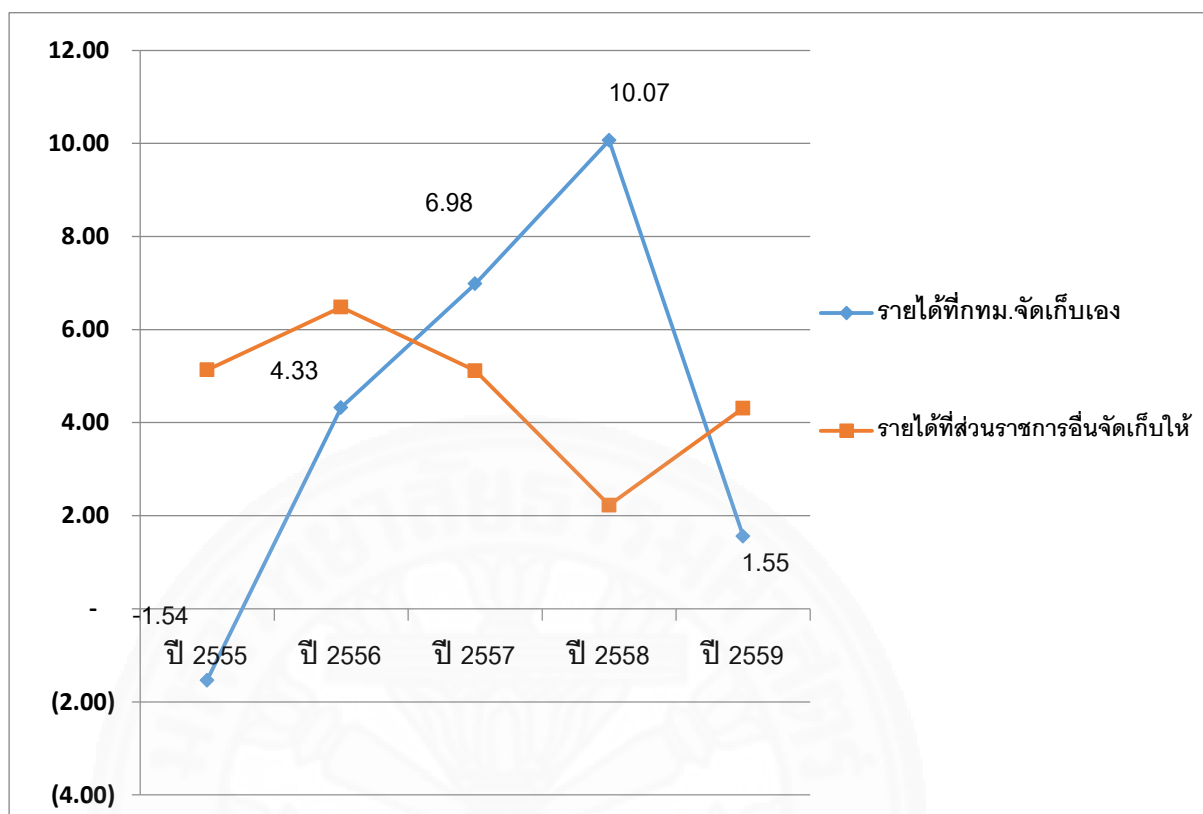


แผนภาพที่ 4.3 โครงสร้างรายจ่ายเพิ่มเติมของกรุงเทพมหานครปี 2555-2559

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร จัดทำโดยผู้วิจัย

### แนวโน้มดุลงบประมาณของกรุงเทพมหานครปี 2555 - 2559

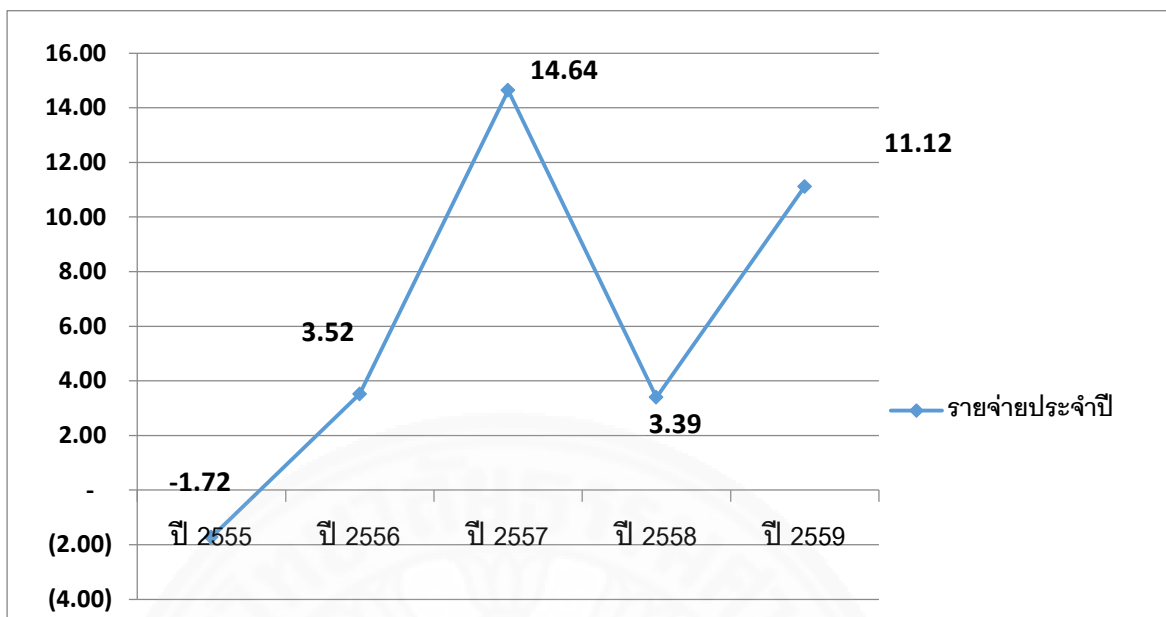
ฐานะดุลงบประมาณของกรุงเทพมหานครปีงบประมาณ 2555-2559 ในด้านรายรับ แนวโน้มการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานครค่อนข้างผันผวน โดยในปี 2555 กรุงเทพมหานครจัดเก็บรายได้ลดลงร้อยละ 1.54 ของปีก่อน และปรับตัวเพิ่มขึ้นร้อยละ 4.33 ร้อยละ 6.98 ร้อยละ 10.07 และร้อยละ 1.55 ในปี 2556 ปี 2557 ปี 2558 และปี 2559 ตามลำดับ จากแผนภาพที่ 4.4 แสดงให้เห็นว่าการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานครยังคงไม่แน่นอน เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ ซึ่งแม้จะมีการลดลงต่ำสุดในปี 2558 คือ เพิ่มขึ้นเพียงร้อยละ 2.23 จากปี 2557 หรือขยายเพิ่มในอัตราที่ลดลงเมื่อเทียบกับปีก่อน แต่อย่างไรก็ตามยังมีความผันผวนน้อยกว่าการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานครซึ่งสาเหตุที่เป็นเช่นนี้อาจเนื่องมาจากการตั้งงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยไม่ได้วิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแหล่งรายได้ที่กรุงเทพมหานครต้องพึ่งพาจากภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ ดังนั้นในปีที่รายได้จากส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ลดต่ำลง ในขณะที่รายจ่ายยังคงเดิม กรุงเทพมหานครจึงต้องเพิ่มความพยายามในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นให้สูงขึ้น เพื่อให้เพียงพอกับรายจ่าย จึงทำให้ลักษณะแนวโน้มการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานครมีความผันผวนสูง นอกจากนี้ยังอาจสะท้อนถึงข้อจำกัดของกรุงเทพมหานครในการวิเคราะห์ วางแผนด้านรายได้ และรายจ่าย(ดูแผนภาพที่ 4.4 ในหน้าที่ 86 ประกอบ)



แผนภาพที่ 4.4 แนวโน้มการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานครปี 2555-2559

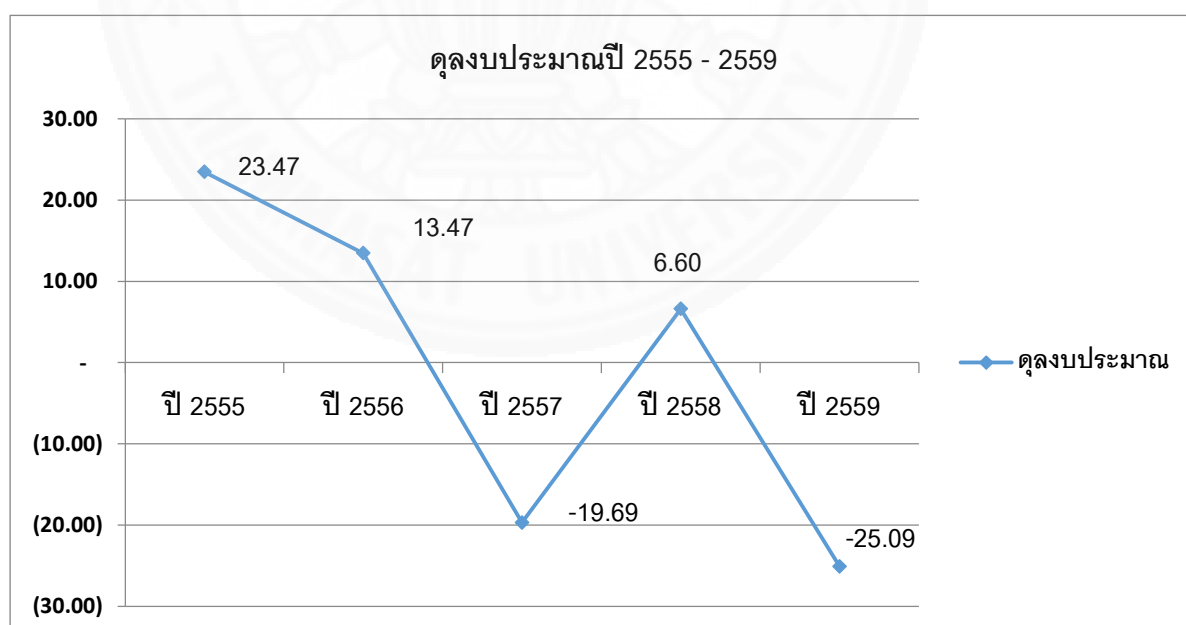
ที่มา: ข้อมูลจากสำนักการคลัง จัดทำโดยผู้วิจัย

ในด้านรายจ่ายปี 2555 กรุงเทพมหานครมีรายจ่ายลดลงจากปีก่อนร้อยละ 1.72 และขยายเพิ่มขึ้นแบบก้าวกระโดดคือ ร้อยละ 3.52 ร้อยละ 14.64 ในปี 2556 และปี 2557 ตามลำดับ สาเหตุของการปรับลดลงของรายจ่ายปี 2555 ส่วนหนึ่งอาจสืบเนื่องมาจากเหตุการณ์รายรับไม่เป็นไปตามเป้าหมายจนทำให้ต้องชะลอการดำเนินการโครงการต่าง ๆ เพื่อให้มีเงินรายรับเพิ่มเข้ามาซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคในการบริหารรายจ่ายปี 2554 ทำให้หลังจากเหตุการณ์ดังกล่าว กรุงเทพมหานครต้องเร่งดำเนินการโครงการต่าง ๆ ที่ชะลอการดำเนินการไว้จึงทำให้รายจ่ายขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างก้าวกระโดด และมีการปรับเพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่ลดลงปี 2558 อยู่ที่ร้อยละ 3.39 ก่อนที่จะขยายเพิ่มสูงขึ้นร้อยละ 11.12 ในปี 2559 ข้อเท็จจริงดังกล่าวจึงสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพการบริหารรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร (ดูแผนภาพที่ 4.5 ในหน้าที่ 87 ประกอบ)



แผนภาพที่ 4.5 แนวโน้มรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ปี 2555-2559

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานประมาณกรุงเทพมหานคร จัดทำโดยผู้วิจัย



แผนภาพที่ 4.6 แนวโน้มดุลงบประมาณของกรุงเทพมหานครในปีงบประมาณ 2555-2559

ที่มา: ข้อมูลจากสำนักงานประมาณกรุงเทพมหานคร และสำนักการคลัง จัดทำโดยผู้วิจัย

จากแนวโน้มรายได้และรายจ่ายของกรุงเทพมหานครปี 2555-2559 มีการขยายเพิ่มสูงขึ้นและลดลงทั้งรายได้และรายจ่ายในลักษณะผันผวนไม่คงที่ แต่ข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ ความผันผวนของรายได้กับรายจ่ายไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน หรือไม่สอดคล้องกันโดยจะเห็นว่ารายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บสูงสุดในปี 2558 แต่รายจ่ายเพิ่มสูงสุดในปี 2557 ข้อมูลดังกล่าวเป็นการบ่งชี้ถึงปัญหาในการบริหารรายรับ-รายจ่ายของกรุงเทพมหานครที่ขาดการวางแผนทั้งรายได้และรายจ่าย ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารด้านงบประมาณรายจ่ายกรุงเทพมหานคร<sup>6</sup> ที่ว่าในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างไม่ได้จัดทำประมาณการรายจ่ายดำเนินการที่จะเกิดขึ้นตามมาจากการดำเนินโครงการลงทุน ซึ่งจะทำให้สามารถตัดสินใจวางแผนได้ว่าต้องการรายได้เพิ่มอีกจำนวนเท่าไร หรือไม่ควรดำเนินโครงการลงทุนนั้น หรือต้องวางแผนหาแหล่งเงินกู้ยืม ประกอบกับการวางแผนงานโครงการขาดการประเมินสมรรถนะด้านรายรับควบคู่กันและการประมาณการรายรับเป็นการประมาณโดยดูจากผลการจัดเก็บรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมาไม่ได้มีการวิเคราะห์สภาพเศรษฐกิจ หรือข้อมูลรายจ่าย และข้อมูลอื่น ๆ อย่างรอบด้าน ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่รับผิดชอบคือสำนักการคลัง โดยกองรายได้ดูแลรับผิดชอบด้านรายรับ และสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครดูแลรับผิดชอบด้านรายจ่าย จึงส่งผลกับแนวโน้มดุลงบประมาณการคลัง ดังแสดงจากแผนภาพที่ 4.6 คือ โดยรวมแล้วมีแนวโน้มเกินดุลที่ลดลง คือจากร้อยละ 23.47 เป็นร้อยละ 13.47 ในปี 2555 และ ปี 2556 ตามลำดับ ในปี 2557 เป็นปีที่เกินดุลลดลงถึงร้อยละ -19.69 เมื่อเทียบกับปี 2556 และหากพิจารณาดุลงบประมาณปี 2555-2559 และมีการเกินดุลต่ำสุดร้อยละ -25.09 ในปี 2559

<sup>6</sup> สุลาสิวัลย์ โตลานูวัตร, สัมภาษณ์โดย เพ็ญพิมล ทกสุวรรณ, สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร, 19 มิถุนายน 2560.

## บทที่ 5

### สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

#### 5.1 สรุป

**การวิจัยเรื่อง ศักยภาพทางการคลังท้องถิ่น : กรณีศึกษากรุงเทพมหานคร** มีวัตถุประสงค์หลักที่จะทำการศึกษาสภาพการบริหารรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร การวางแผนการจัดทำงบประมาณ การบริหารรายได้ ว่ามีสภาพเป็นอย่างไร มีข้อจำกัดหรือประเด็นปัญหาทางการคลังในภาพรวมเรื่องใดบ้าง เพื่อประเมินศักยภาพทางการคลังในการบริหารจัดการงบประมาณของกรุงเทพมหานครว่าศักยภาพหรือไม่อย่างไร และมีโอกาสในการพัฒนาอย่างไร เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น โดยเน้นหนักในด้านประสิทธิภาพในการบริหารรายได้ และประสิทธิภาพการบริหารรายจ่าย ทั้งนี้เพื่อให้ทราบว่ากรุงเทพมหานครมีจุดแข็งและข้อจำกัดในเรื่องดังกล่าวอย่างไรบ้าง และมีศักยภาพและโอกาสในการพัฒนาอย่างไร ในการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยได้ทำการเลือกช่วงระยะเวลาปีงบประมาณ 2555-2559 เพื่อใช้เป็นกรณีศึกษา ผู้วิจัยได้ประเมินศักยภาพทางการคลังของกรุงเทพมหานครในด้านต่าง ๆ คือ

1. ความสามารถในการบริหารรายได้ของกรุงเทพมหานคร
2. ประสิทธิภาพการบริหารรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร
3. ระบบงบประมาณและการวางแผนของกรุงเทพมหานคร

#### ความสามารถในการบริหารรายได้

จากการวิจัยพบว่าแหล่งรายได้หลักของกรุงเทพมหานครที่นำมาใช้จ่ายในช่วงปีงบประมาณ 2555-2559 มาจากรายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ และกรุงเทพมหานครดำเนินการจัดเก็บเอง จากการวิเคราะห์โครงสร้างรายได้ของกรุงเทพมหานครทำให้ทราบสถานะทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

**1. สถานะทางการคลังของกรุงเทพมหานคร** จากการวิจัยในครั้งนี้พบว่ากรุงเทพมหานครมีการพึ่งพาแหล่งรายได้จากภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ 3 ลำดับแรกได้แก่

(1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นแหล่งรายได้หลักสำคัญของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ และมีแนวโน้มที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นทุกปี แต่ขยายเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง จึงเป็นการบ่งชี้ว่ากรุงเทพมหานครต้องเร่งดำเนินการจัดเก็บรายได้ให้มากขึ้น เพื่อลดการพึ่งพาแหล่งรายได้จากส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้

(2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ล้อเลื่อน เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญของกรุงเทพมหานครประเภทหนึ่ง ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ แต่ระดับรายได้จากแหล่งนี้มีความไม่แน่นอนสูง ขึ้น-ลงสลับกันไปในแต่ละปี ดังนั้นหากกรุงเทพมหานครยังคงพึ่งพาแหล่งรายได้ประเภทนี้มากอาจทำให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต

(3) ภาษี/ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ หากพิจารณาระดับรายได้ประเภทนี้ในแต่ละปีมีความไม่แน่นอนเช่นเดียวกัน คือ เพิ่มขึ้นในช่วงปี 2556 – 2558 และลดลงต่ำสุดในปี 2559 หรือลดลงร้อยละ 23.59 จากปี 2558 ข้อสังเกตที่ควรพิจารณาคือ กรุงเทพมหานครมีโครงสร้างรายได้ที่พึ่งพารายได้จากภาษี/ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์สูงในลำดับต้น ๆ และรายได้จากค่าธรรมเนียมนี้มีความไม่แน่นอนสูง เพราะขึ้นอยู่กับการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดิน ซึ่งอาจจะลดน้อยลงไปพร้อมกับสภาวะเศรษฐกิจถดถอย รวมทั้งขึ้นอยู่กับกำหนดยุทธศาสตร์ด้านเศรษฐกิจของรัฐบาล ดังนั้นหากกรุงเทพมหานครยังคงพึ่งพารายได้จากแหล่งนี้เป็นหลักอาจจะมีความเสี่ยงในทางการคลังค่อนข้างสูงในอนาคต

## 2. ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานคร

แหล่งรายได้ที่กรุงเทพมหานครดำเนินการจัดเก็บเอง ผลจากการวิจัยพบว่า กรุงเทพมหานครมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้สูงพอสมควร แต่สัดส่วนการจัดเก็บมีความผันผวนไม่แน่นอน และขยายเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง โดย 2 ลำดับแรกที่สร้างรายได้จำนวนมากให้กับกรุงเทพมหานคร ได้แก่

(1) ภาษีโรงเรือนเป็นแหล่งรายได้ภาษีหลักสำคัญที่กรุงเทพมหานครดำเนินการจัดเก็บเอง โดยรายได้จากแหล่งนี้เพิ่มสูงขึ้นทุกปี และมีระดับสูงกว่ารายได้จากส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้บางประเภท เช่น สูงกว่าภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามติ อย่างไรก็ตามแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีความสามารถในการจัดเก็บภาษีสูงพอสมควร แต่สัดส่วนการขยายเพิ่มขึ้นของแหล่งรายได้ประเภทนี้เป็น การขยายในอัตราที่ลดลง (ยกเว้นปี 2559 ที่เพิ่มสูงขึ้นมาก) จึงแสดงให้เห็นว่าความสามารถในการจัดหารายได้ของกรุงเทพมหานคร ยังคงไม่สม่ำเสมอ มีผันผวนอยู่มาก สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่ง อาจจะมาจก ประสิทธิภาพในการจัดเก็บ มีประเด็นปัญหาด้านการจัดทำแผนที่ภาษี ที่ต้องมีค่าใช้จ่ายสูงในการสำรวจพื้นที่ปรับปรุงภาษี

(2) ภาษีป้าย เป็นอีกแหล่งรายได้สำคัญที่กรุงเทพมหานครดำเนินการจัดเก็บเอง ซึ่งมีสัดส่วนจากรายได้แหล่งนี้สูงกว่าภาษีบำรุงท้องที่ ตลอดช่วงระยะปี 2555-2559 และมีระดับรายได้ประเภทนี้ขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ขยายตัวเพิ่มในอัตราที่ลดลง ซึ่งผลจากการวิจัยพบว่า กรุงเทพมหานครมีข้อจำกัดด้านการปรับปรุงอัตราการจัดเก็บ ให้ทันกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน เนื่องจากการปรับแก้ไขเพิ่มเติมร่างกฎหมายต้องใช้เวลา

**3. การประมาณการรายได้ของกรุงเทพมหานคร** จากการวิจัยพบว่าในปี 2555-2559 กรุงเทพมหานครใช้วิธีการประมาณการรายได้จากผลการจัดเก็บรายได้ของปีงบประมาณที่ผ่านมาเป็นหลัก และยังไม่มีการวิเคราะห์ด้านสถานะเศรษฐกิจ ด้านการเปลี่ยนแปลงของรายจ่าย หรือด้านอื่น ๆ อย่างครอบคลุม นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม ในช่วงปี 2555-2557 จึงเป็นการนำเงินเหลือจ่ายสะสมมาใช้อย่างต่อเนื่อง 3 ปี อย่างไรก็ตามหากพิจารณาแหล่งรายได้ที่กรุงเทพมหานครนำมาจัดทำงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม มาจากเงินยืมสะสม เป็นแหล่งที่สามารถคาดการณ์ล่วงหน้าได้ หรือมีตัวเลขรายได้เหล่านั้นอยู่ในมือตลอดเวลา จึงนับว่ากรุงเทพมหานครมีความรู้ความชำนาญในการจัดทำงบประมาณ และมีทักษะในการประมาณรายได้ที่ถูกต้องแม่นยำพอสมควร

อนึ่งสำหรับการเงินสะสมจ่ายขาดในช่วงระยะปี 2555-2559 กรุงเทพมหานครมีการนำรายได้เหลือจ่ายสะสมมาใช้จ่าย (เงินสะสมจ่ายขาด) ในปี 2555-2557 โดยในปี 2555 มีสัดส่วนที่สูงมากที่สุดถึง 15,000 ล้านบาท รายจ่ายจากเงินส่วนนี้มักจะเป็นโครงการลงทุนหรือโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ และการจ่ายชำระตามสัญญาผูกพัน อย่างไรก็ตามกรุงเทพมหานครมีการยืมเงินสะสมมาใช้สำหรับรายการค่าใช้จ่ายหลายประเภทที่สามารถตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ แต่มาตั้งไว้ในงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมจำนวนมาก แสดงให้เห็นถึงข้อจำกัดด้านประสิทธิภาพการวางแผน(งบประมาณ)

ดังนั้นหากพิจารณาแหล่งรายได้ของกรุงเทพมหานครนั้น ก็น่าจะกล่าวได้ว่ามีแหล่งรายได้จากเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเท่านั้นที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถคาดการณ์ได้ชัดเจน เพราะจำนวนเงินอุดหนุนที่จัดสรรผ่านงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลให้แก่ท้องถิ่นนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของรัฐบาลและการเมืองระดับชาติ ประกอบกับปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลจะมีกำหนดการระยะเวลาช้ากว่าปฏิทินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร ดังนั้นในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานครจะต้องตั้งงบประมาณรายการค่าใช้จ่ายที่เป็นการตั้งสมทบกับเงินอุดหนุนรัฐบาลไว้ก่อน และเมื่อทราบผลการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลว่า กรุงเทพมหานครได้รับเงินอุดหนุนในสัดส่วนหรือได้รับร้อยละ 100 ก็จะดำเนินการถอนรายการค่าใช้จ่ายดังกล่าวออกจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

**4. ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของกรุงเทพมหานคร** ในปี 2555-2559 กรุงเทพมหานครมีรายได้จากภาษีท้องถิ่น 3 ประเภท คือ ภาษีโรงเรือนฯและภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ สำหรับภาษียาสูบนั้น แม้กฎหมาย พระราชบัญญัติแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 จะกำหนดให้กรุงเทพมหานครดำเนินการจัดเก็บได้ แต่ขณะนี้กรุงเทพมหานครยังไม่ได้ดำเนินการจัดเก็บหรือมีรายได้จากภาษียาสูบ

แต่อย่างไรก็ตาม ขณะนี้อยู่ระหว่างเสนอขอแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร (ฉบับที่....) พ.ศ. .... เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษียาสูบดังกล่าวได้

(1) ภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่กรุงเทพมหานครดำเนินการจัดเก็บเอง มีความแตกต่างในเรื่องระดับความพยายามในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนฯ และภาษีบำรุงท้องที่ระหว่างช่วงปี 2555-2559 ไม่แตกต่างกันมากนัก และปัจจุบันอัตราภาษีบำรุงท้องที่ของกรุงเทพมหานครยังคงใช้ราคาปานกลางที่ดิน พ.ศ. 2521 – 2524 ซึ่งการเปลี่ยนราคาประเมินมาใช้เป็นราคาปานกลางที่ดินปีล่าสุดต้องผ่านความเห็นชอบของกระทรวงมหาดไทยจึงทำให้อัตราการจัดเก็บไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน และทำให้จัดเก็บได้น้อยกว่าที่ควร

(2) ภาษีป้าย กรุงเทพมหานครดำเนินการจัดเก็บภาษีป้ายเอง สามารถสร้างรายได้ให้แก่กรุงเทพมหานครได้ดีกว่าภาษีบำรุงท้องที่ แต่อย่างไรก็ตามกลับพบว่ากรุงเทพมหานครมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีป้ายในแต่ละปีแตกต่างกัน จึงอาจเกี่ยวข้องกับประสิทธิภาพการบริหารงานของกรุงเทพมหานคร โดยสาเหตุหนึ่งที่มีการจัดเก็บภาษีป้ายยังไม่สามารถเพิ่มการจัดเก็บได้เท่าที่ควร ส่วนหนึ่งเป็นเพราะว่าปัจจุบันพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งยังไม่ได้มีการออกพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่ เพื่อให้มีความสอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจในปัจจุบัน ที่มีการพัฒนาเปลี่ยนแปลงไปมากทั้งในเชิงเทคนิค และรูปแบบของป้ายที่ใช้โฆษณา

(3) อากรฆ่าสัตว์ เป็นแหล่งรายได้ที่มีสัดส่วนน้อยที่สุด นอกจากนี้การจัดเก็บอากรฆ่าสัตว์ยังประสบกับปัญหาโรงฆ่าสัตว์บางแห่งถูกเพิกถอนใบอนุญาตการฆ่า

### ประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย

จากการวิจัยในครั้งนี้พบว่า รายจ่ายของกรุงเทพมหานครในช่วงปี 2555-2559 ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายดำเนินการ มากกว่ารายจ่ายลงทุน และผลจากการวิเคราะห์โครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ทำให้ทราบถึงความสามารถการบริหารจ่ายของกรุงเทพมหานคร คือ

**1. ความสามารถในการบริหารรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร** จากโครงสร้างรายจ่ายของกรุงเทพมหานครในช่วง 5 ปี ที่ใช้เป็นกรณีศึกษา พบว่ากรุงเทพมหานครมีระดับรายจ่ายที่เพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายดำเนินการ สำหรับรายจ่ายลงทุนมีสัดส่วนที่น้อยกว่า โดยทั้งรายจ่ายดำเนินการและรายจ่ายลงทุนส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายที่ใช้ไปเพื่อการจัดบริการสาธารณะ

หากพิจารณาจำนวนรายจ่ายดำเนินการเพื่อการจัดบริการสาธารณะ ส่วนใหญ่เป็นหมวดรายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากรที่มีสัดส่วนสูงมาก และเป็นรายจ่ายค่าสาธารณูปโภค แต่ข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ กรุงเทพมหานครมีหมวดรายจ่ายอื่นในสัดส่วนที่สูงมากของรายจ่ายดำเนินการ ซึ่งเป็นหมวดรายจ่ายที่รวมรายการค่าใช้จ่ายที่ไม่สามารถแยกได้ชัดเจนว่าเป็นหมวดรายจ่ายใด หรือมีหลาย



หมวดรายจ่าย จึงเป็นข้อจำกัดในการบริหารรายจ่ายของกรุงเทพมหานครที่ไม่สามารถแยกรายจ่ายได้ ทำให้ยากต่อการวิเคราะห์ และวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณ

ดังนั้นแม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีรายจ่ายส่วนใหญ่เพื่อจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น แต่อย่างไรก็ตามกรุงเทพมหานครควรต้องตรวจสอบรายจ่ายดำเนินการที่ไม่จำเป็น เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายงบประมาณ และสามารถนำไปใช้รายจ่ายลงทุนได้มากขึ้น

หากพิจารณารายจ่ายลงทุนเพื่อการจัดบริการสาธารณะยังมีสัดส่วนที่น้อยกว่ารายจ่ายดำเนินการอยู่มาก โดยสาเหตุส่วนหนึ่งอาจจะมาจากกรุงเทพมหานครตั้งงบประมาณแบบสมดุลรายรับกำหนดรายจ่าย และมีการตั้งงบประมาณไม่เต็มจำนวน สำหรับรายจ่ายลงทุนและรายจ่ายดำเนินการที่มีสัญญาผูกพันทั้งปี

**2. การจ้างเหมาบริการ** กรุงเทพมหานครมีการจ้างเหมาบริการจากภาคเอกชนให้เข้ามาบริหารจัดการงานบริการสาธารณะจำนวนมาก หลากหลายประเภท แต่ก็พบข้อจำกัดในทางปฏิบัติอยู่บ้าง เช่น การจ้างที่ปรึกษา เป็นรายจ่ายที่มีการจ้างอย่างต่อเนื่อง และบางกรณีเป็นการจ้างบุคลากรของกรุงเทพมหานครที่เกษียณอายุราชการแล้ว และจ้างอย่างต่อเนื่อง ซึ่งไม่มีการวิเคราะห์ความเหมาะสมสอดคล้องของปริมาณงาน หรือบางครั้งเป็นการจ้างที่ปรึกษาเพื่อโครงการใดโครงการหนึ่ง โดยส่วนมากเมื่อเสร็จสิ้นโครงการจ้างที่ปรึกษาและที่ปรึกษาได้ให้ข้อสรุปเสนอแนะแล้ว แต่กรุงเทพมหานครก็ไม่ได้มีการดำเนินการใด ๆ ต่อไป และเปลี่ยนที่ปรึกษาเพื่อดำเนินโครงการใหม่ จึงทำให้เป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายงบประมาณอย่างไม่คุ้มค่า ข้อจำกัดอีกประการคือ ประสบกับปัญหาการควบคุมจำนวนงบประมาณ เช่น การจ้างเหมารายบุคคลเป็นอำนาจของหน่วยงานในการอนุมัติ และไม่อยู่ในรายจ่ายบุคลากร แต่อยู่ในหมวดค่าตอบแทน ใช้สอยและวัสดุ โดยในการจ้างเหมานั้น ไม่ได้มีการวิเคราะห์ความเหมาะสมของปริมาณงานแต่อย่างใด

### ระบบงบประมาณและการวางแผน

จากการวิจัยพบว่า การจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครในช่วงระยะเวลาที่เป็นกรณีศึกษามีกระบวนการดำเนินงานในลักษณะเดียวกัน คือต้องจัดทำและบริหารงบประมาณ กรุงเทพมหานครให้เป็นไปตามระเบียบกฎหมายว่าด้วยการคลังและงบประมาณ กรุงเทพมหานครจะกู้เงินมาใช้จ่ายในงบประมาณรายจ่ายประจำปีไม่ได้ และกรุงเทพมหานครยังคงใช้งบประมาณแบบแสดงรายการในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่แสดงเอกสารงบประมาณตามข้อบัญญัติงบประมาณเป็นรูปแผนงานโครงการ มีการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่มีสัญญาผูกพันทั้งปี แต่ตั้งงบประมาณไม่เต็มจำนวน ดังนั้นเมื่อต้องชำระเงินตามสัญญาผูกพันต้องมีการโอนงบประมาณจากส่วนอื่น จัดสรรงบกลาง หรือยืมเงินสะสม ซึ่งทำให้ขาดวินัยทางการคลัง นอกจากนี้ในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายลงทุน เป็นการพิจารณาแบบปีต่อปี โดยไม่ได้รวมหรือคำนวณรายจ่ายค่าบริหาร

จัดการหรือรายจ่ายดำเนินการที่จะตามมาเมื่อเสร็จสิ้นโครงการลงทุนและเปิดดำเนินการ จึงไม่มีการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินล่วงหน้าระยะปานกลาง

ข้อสังเกตที่น่าสนใจประการหนึ่งคือ กรุงเทพมหานครเคยประสบกับปัญหารายรับไม่เพียงพอตามเป้าหมาย จึงต้องชะลอการดำเนินการโครงการโครงการต่าง ๆ เพื่อรอเม็ดเงินจากรายได้ในขณะที่ก่อนหน้านี้ สำนักงานประมาณกรุงเทพมหานครก็ต้องเร่งรัดติดตามการก่อหนี้เบิกจ่ายของหน่วยงานเหล่านี้เป็นเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในปีงบประมาณ 2554 จากเหตุการณ์ปัญหาในการบริหารรายจ่ายดังกล่าว ประกอบกับสภาพกระบวนการจัดทำงบประมาณของกรุงเทพมหานครที่ได้อธิบายข้างต้น จึงอาจกล่าวได้ว่ากรุงเทพมหานครอาจต้องพบกับความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต

การบริหารรายจ่ายกรุงเทพมหานครของกรุงเทพมหานครมีการใช้วิธีจ้างเหมาเอกชนให้เข้ามาดำเนินการในหลายภารกิจหน้าที่ ทั้งเป็นลักษณะจ้างเหมาบริการ และจ้างเหมากิจกรรมการก่อสร้าง รวมทั้งการจ้างที่ปรึกษา ด้วยงบประมาณรายจ่ายจำนวนมาก แต่ในทางปฏิบัติการจ้างเหมาของกรุงเทพมหานครประสบกับปัญหาการควบคุมจำนวนงบประมาณ เช่น การจ้างเหมารายบุคคลเป็นอำนาจของหน่วยงานในการอนุมัติ และไม่อยู่ในรายจ่ายบุคลากร แต่อยู่ในหมวดค่าตอบแทนใช้สอยและวัสดุ โดยในการจ้างเหมานั้นไม่ได้มีการวิเคราะห์ความเหมาะสมของปริมาณงาน

อนึ่ง กระบวนการจัดทำงบประมาณแบบแสดงรายการดังกล่าวนี้ ไม่เกื้อหนุนต่อการนำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครมาปฏิบัติ และไม่สนับสนุนประสิทธิภาพการบริหารจัดการของกรุงเทพมหานครแต่อย่างใด เนื่องจากระบบงบประมาณดังกล่าวไม่สามารถแสดงข้อมูลภารกิจแผนงานของกรุงเทพมหานคร และข้อมูลต้นทุน ค่าใช้จ่ายตามภารกิจหรือตามที่หน่วยงานดำเนินการ ไม่มีการจำแนกรายจ่ายรายจ่ายดำเนินการ(รายจ่ายประจำขั้นพื้นฐาน)และรายจ่ายลงทุนหรือรายจ่ายโครงการพัฒนาตามยุทธศาสตร์)ออกจากกัน จึงไม่สามารถแสดงข้อมูลให้ผู้บริหารกรุงเทพมหานครเห็นถึงรายจ่ายที่จะเกิดขึ้นในอนาคต อันเนื่องมาจากการตัดสินใจในอดีตและปัจจุบันแต่อย่างใด ทำให้ยากต่อการวิเคราะห์งบประมาณเชิงการวางแผน และการบริหารจัดการอย่างมาก

ด้านการวางแผนจากการวิจัยพบว่ากรุงเทพมหานครได้มีการจัดแผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี(พ.ศ. 2556-2575) โดยแบ่งเป็น 4 ระยะ 5 ปี แบ่งเป็น 7 ด้าน ในแต่ละด้านจะประกอบด้วย มติ เป้าหมาย โครงการกิจกรรม และตัวชี้วัดตามแต่ละกลุ่มภารกิจ โดยเป็นแผนระดับมหภาค และแม้จะเป็นแผนระดับมหภาค แต่ก็มีกิจกรรมโครงการกิจกรรมต่าง ๆ ของหน่วยงานไว้จำนวนมาก มีทั้งโครงการลงทุนด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการขนาดใหญ่ ปลีกย่อย ลึกไปถึงระดับกิจกรรม และนอกจากนี้การประมาณการค่าใช้จ่ายโครงการล่วงหน้า 20 ปี อาจมีการเปลี่ยนแปลงและไม่สามารถรับประกันได้ว่าโครงการดังกล่าวจะได้รับงบประมาณ กล่าวคือแผนยุทธศาสตร์ของหน่วยงานมีลักษณะเป็นแผนงาน/โครงการกิจกรรมมากกว่าเป็นแผนพัฒนาเชิงยุทธศาสตร์หรือ

ระดับมหภาค ทำให้ขาดความชัดเจนในการเชื่อมโยงโครงการกับการวัดความสำเร็จตามแผนพัฒนา กรุงเทพมหานคร นอกจากนี้ยังมีได้ประเมินสมรรถนะด้านรายได้ของกรุงเทพมหานครในช่วง 5 ปี ของแต่ละระยะ

## 5.2 ข้อเสนอแนะ

### แนวทางการส่งเสริมสมรรถนะด้านการเงินการคลังของกรุงเทพมหานคร

ข้อค้นพบจากการวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครแม้จะมีความรู้ ทักษะหรือสมรรถนะในการบริหารการเงินการคลังอยู่พอสมควร แต่ยังไม่สามารถมั่นใจได้ว่าเพียงพอในการบริหารท้องถิ่นขนาดใหญ่อย่างกรุงเทพมหานคร กรุงเทพมหานครยังมีช่องทางหรือโอกาสในการพัฒนาเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลัง ด้านรายได้ เช่น เพิ่มช่องทางการหารายได้ จัดเก็บภาษีประเภทใหม่ หรือปรับปรุงเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียม และเนื่องจากกรุงเทพมหานครยังประมาณการรายได้จากฐานหรือผลการจัดเก็บของปีงบประมาณที่ผ่านมา จึงไม่สะท้อนต้นทุนการให้บริการ การเพิ่มขีดสมรรถนะด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร จึงเป็นเรื่องจำเป็น และต้องพิจารณาปัจจัยที่เกี่ยวข้องทั้งในด้านการเงิน การคลัง งบประมาณและด้านอื่น ๆ ประกอบกัน เนื่องจากส่วนหนึ่งของปัญหาทางการเงินการคลังมีสาเหตุมาจากตัวแปรด้านโครงสร้างบริหารระบบระบบและพฤติกรรมกรรมการบริหารงาน ด้านการเงิน การคลัง โดยตรง ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนวทางในการพัฒนาศักยภาพทางการเงินการคลังของกรุงเทพมหานคร 3 ประการ คือ

1. การเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร
2. การพัฒนารายได้
3. การพัฒนาประสิทธิภาพด้านการบริหารรายจ่าย

## 5.3 การเพิ่มประสิทธิภาพและความสามารถในการพึ่งพาตนเองด้านการคลัง

ผลจากการศึกษาครั้งนี้ได้แสดงให้เห็นว่าในช่วงปี 2555-2559 กรุงเทพมหานครมีจำนวนประชากรค่อนข้างคงที่และมีแนวโน้มลดลง ในขณะที่รายจ่ายดำเนินการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ทำให้รายจ่ายดำเนินการต่อหัวประชากรมีจำนวนสูง เนื่องจากรายจ่ายดำเนินการส่วนใหญ่เป็นรายจ่ายประจำที่ค่อนข้างตายตัว และการเพิ่มขึ้นของงบประมาณรายจ่ายอาจส่งผลให้เพิ่มโอกาสการเกิดรายจ่ายที่ไม่จำเป็นเพิ่มขึ้นตามมา จึงทำให้สัดส่วนรายจ่ายดำเนินการต่อหัวประชากรมีจำนวนสูงขึ้นดังนั้นกรุงเทพมหานครควรปรับลดค่าใช้จ่ายดำเนินการที่ไม่จำเป็นลง

ประการต่อมา การศึกษาครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครพึ่งพารายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีป้ายเป็นหลักสำคัญ มากกว่าภาษีบำรุงท้องที่ เนื่องจากภาษีดังกล่าวนี้เป็น

แหล่งรายได้ที่มั่นคงของกรุงเทพมหานคร และพบว่าแหล่งรายได้เหล่านี้จะสามารถพัฒนาให้เป็นแหล่งหลักสำคัญของกรุงเทพมหานครได้ต่อไปในอนาคต แต่การจะพัฒนารายได้ภาษีโรงเรือนฯและภาษีบำรุงท้องที่ ให้เป็นแหล่งรายได้สำคัญต่อไปนั้น กรุงเทพมหานครจะต้องพัฒนาระบบการสำรวจพื้นที่ปรับปรุงแผนที่ภาษี เพราะกรุงเทพมหานครเป็นศูนย์รวมด้านเศรษฐกิจขนาดใหญ่ จึงมีความซับซ้อนในการสำรวจพื้นที่ กรุงเทพมหานครจึงต้องเพิ่มความจริงจังเพื่อให้ครอบคลุม และต้องผลักดันหรือกระตุ้นการแก้ไขเพิ่มเติมข้อกฎหมาย การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่

### การพัฒนารายได้

ข้อค้นพบจากการวิจัยในครั้งนี้แสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครยังมีโครงสร้างรายได้ที่แคบและต้องพึ่งพาแหล่งรายได้จากส่วนราชการอื่นอยู่มากพอสมควร อีกทั้งยังมีความพยายามในการจัดเก็บภาษีไม่มากเท่าที่ควร โดยเฉพาะภาษีป้าย และยังไม่ได้มีการพัฒนารายได้ของตนเองอย่างจริงจัง ผู้วิจัยจึงขอเสนอแนะแนวทางการพัฒนารายได้ของกรุงเทพมหานคร ดังนี้

#### 1. พัฒนาระบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการให้มากขึ้น

ข้อมูลที่น่าเสนอข้างต้นแสดงให้เห็นว่าที่ผ่านมากรุงเทพมหานครยังมิได้ให้ความสำคัญกับการพัฒนารายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการมากเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่าปีงบประมาณ 2555-2559 ที่ผ่านมากกรุงเทพมหานครมีรายได้ประเภทนี้เฉลี่ยต่อหัวประชากรประมาณ 194 บาท 187 บาท 190 บาท 202 บาท และ 208 บาท ตามลำดับ ดังนั้นถ้าหากกรุงเทพมหานครพัฒนารายได้ประเภทนี้อย่างจริงจัง เช่น ให้รายได้แหล่งนี้ไม่น้อยกว่า 2,000บาทต่อหัวประชากรก็จะสามารถเพิ่มรายได้และเพิ่มขีดความสามารถในการจัดบริการแก่ประชาชนได้มากขึ้น ดังแสดงในตารางที่ 5.1

### ตารางที่ 5.1

#### ประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าบริการของกรุงเทพมหานคร

รายการ	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
รายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าปรับอื่น ๆ (ล้านบาท)	1,098.20	1,065.59	1,082.08	1,151.39	1,185.46
จำนวนประชากร (คน)	5,673,560	5,686,252	5,692,284	5,696,409	5,686,646
ประมาณการรายได้จากค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ณ อัตรา 2,000 บาทต่อหัวประชากร	11,347.12	11,372.50	11,384.57	11,392.82	11,373.29
สัดส่วนรายได้ที่เพิ่มขึ้น(เท่า)	10.33	10.67	10.52	9.89	9.59

โดยกรุงเทพมหานครสามารถพัฒนาแหล่งรายได้ประเภทนี้ โดยการปรับอัตราการจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ ซึ่งต้องดำเนินการปรับปรุงแก้ไขข้อกำหนด พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร เพื่อออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ และศึกษาเทคนิควิธีการจัดเก็บที่มีประสิทธิภาพ รวมทั้งทำการฝึกอบรมให้ความรู้แก่บุคลากรของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีความรู้ทักษะเกี่ยวกับวิธีการดำเนินกิจกรรมการจัดเก็บแบบนี้มากขึ้น

## 2. การพัฒนาการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของตนเอง

ข้อค้นพบจากการวิจัยในครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า กรุงเทพมหานครมีขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีสูงมาพอสมควร ดังจะเห็นได้ว่ารายได้จากภาษีป้ายที่จัดเก็บเองสูงกว่ารายได้ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีธุรกิจเฉพาะ(เฉพาะในช่วงระยะเวลาที่เป็นกรณีศึกษา) ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงควรพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ทั้งในเรื่องระบบข้อมูลแผนที่ภาษี ระบบการจัดเก็บช่องทางการรับชำระ มาตรการเร่งรัดดำเนินการเกี่ยวกับการอุทธรณ์ และการดำเนินคดี รวมทั้งระบบการคืนเงินภาษี

นอกจากนี้ข้อมูลเกี่ยวกับการบริหารรายได้ของกรุงเทพมหานครที่น่าเสนอไว้ในส่วนที่ผ่านมาแสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครยังไม่ได้ใช้ความพยายามในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวมากเท่าที่ควร ดังนั้นเพื่อเป็นการพัฒนาศักยภาพทางการคลังของกรุงเทพมหานครตามแนวทางการพัฒนาศักยภาพทางการคลังของอาจารย์วีระศักดิ์ เครือเทพ<sup>32</sup> ในด้านการพัฒนารายได้ให้เพียงพอับรายจ่าย กรุงเทพมหานครควรต้องพัฒนารายได้ประเภทใหม่ ๆ เช่น ภาษียาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานครได้ไม่เกินมวณละ 10 สตางค์ หากกรุงเทพมหานครดำเนินการจัดเก็บในอัตรา 10 สตางค์/มวณ คาดว่าจะสามารถจัดเก็บภาษียาสูบได้ประมาณ 360 ล้านบาทต่อปี รายได้อีกประเภทหนึ่งคือค่าธรรมเนียมผู้พักในโรงแรม จัดเก็บในอัตราไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าเช่าห้องพัก หากประมาณราคาเช่าห้องพักคืนละ 1,000 บาท/ห้อง และมีอัตราการเข้าพักประมาณร้อยละ 65 ของห้องพักทั้งหมด กรุงเทพมหานครดำเนินการจัดเก็บในอัตราไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าเช่าห้องพัก คาดว่าจะสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมได้ประมาณ 650 ล้านบาท แต่ถ้าราคาห้องพักคืนละ 1,500 บาท คาดว่าจะเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้พักในโรงแรมได้ประมาณ 970 ล้านบาท ซึ่งเมื่อรวมกับภาษียาสูบจะทำให้กรุงเทพมหานครมีรายได้เพิ่มขึ้นประมาณ 1,330 ล้านบาท และทำให้สัดส่วนรายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยจากช่วงปี 2555 – 2559 ประมาณ 0.56 เท่า

<sup>32</sup> วีระศักดิ์ เครือเทพ, นานาทัศนะว่าด้วยรัฐประศาสนศาสตร์ :รวมบทความวิชาการด้านการบริหารงานคลังสาธารณะและการเมืองการปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นเกียรติแด่ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2548).

**ตารางที่ 5.2**  
**ประมาณการรายได้ภาษียาสูบและค่าธรรมเนียมผู้พักในโรงแรม**

	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558	ปี 2559
รายได้ที่กรุงเทพมหานคร จัดเก็บเอง	10,502.52	11,263.46	11,934.08	12,447.98	13,262.92
ประมาณการรายได้ภาษี ยาสูบและค่าธรรมเนียมฯ	1,330	1,330	1,330	1,330	1,330
<b>สัดส่วนรายได้ที่เพิ่มขึ้น (เท่า)</b>	<b>0.13</b>	<b>0.12</b>	<b>0.11</b>	<b>0.11</b>	<b>0.10</b>

### 3. พัฒนาการบริหารจัดการ

นอกจากการดำเนินการพัฒนาด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้ว กรุงเทพมหานครยังสามารถพัฒนารายได้จากการบริหารทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร โดยศึกษารวบรวมข้อมูลทรัพย์สินทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร เพื่อนำไปหาประโยชน์ ดำเนินการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบให้กรุงเทพมหานครสามารถให้เช่าหรือขายทรัพย์สินได้ ตลอดจนกรุงเทพมหานครควรปรับปรุงวิธีการประมาณการรายรับจากเดิมพิจารณาจากข้อมูลปริมาณการจัดรายได้จริงในปีที่ผ่านมา โดยไม่ได้พิจารณาร่วมหรือควบคู่กับรายจ่ายและปัจจัยแวดล้อมอื่น ๆ อย่างรอบด้าน ดังข้อเท็จจริงที่ค้นพบจากงานวิจัยครั้งนี้แสดงให้เห็นว่า ปี 2559 รายรับจริงสูงกว่าประมาณการเป็น 1,000 ล้านบาท และรัฐบาลมีนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจ ทำให้รายได้จากภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้คือ ภาษี/ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ลดลงประมาณ 5,000 – 6,000 ล้านบาท แต่ค่าใช้จ่ายของกรุงเทพมหานครไม่ได้ปรับลดตาม

#### การพัฒนาประสิทธิภาพด้านรายจ่าย

##### 1. พัฒนาระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน Performance Budgeting

ระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานครในปัจจุบันเป็นระบบงบประมาณแบบแสดงรายการดั้งเดิม เพียงแต่แสดงเอกสารข้อบัญญัติงบประมาณเป็นแบบแผนงานโครงการ จึงไม่สามารถสื่อหรือเชื่อมโยงกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร หรือแสดงถึงประสิทธิภาพการดำเนินงาน สัดส่วนของรายจ่ายดำเนินการ รายจ่ายลงทุน หรือค่าใช้จ่ายต่อหน่วยของบริการสาธารณะต่าง ๆ ได้ แผนงบประมาณจึงไม่มีการปรับให้สอดคล้องกับภารกิจงานที่ทำ

ระบบงบประมาณแบบแสดงรายการที่กรุงเทพมหานครใช้อยู่ในปัจจุบันอาจมีความเหมาะสมกับ องค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีขนาดองค์กรเล็ก ภารกิจไม่ซับซ้อนหลากหลาย เพราะเป็นระบบงบประมาณที่ไม่ยุ่งยาก ผู้ปฏิบัติงานในท้องถิ่นสามารถนำไปปฏิบัติได้ง่าย แต่กรุงเทพมหานครเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ มีภารกิจซับซ้อน และมีความสามารถพัฒนาระบบงบประมาณให้ทันสมัย และสื่อถึงการวางแผนและประสิทธิภาพการบริหารงานได้มากกว่า จึงควรปรับพัฒนาระบบงบประมาณเป็นแบบมุ่งเน้นผลงาน ซึ่งการปรับพัฒนาระบบงบประมาณดังกล่าวสอดคล้องกับแนวคิดของอาจารย์จรัส สุวรรณมาลา<sup>33</sup> นอกจากนี้ควรเพิ่มหลักสูตรการฝึกอบรมบุคลากร เพื่อพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้เบื้องต้นในเรื่องระบบงบประมาณดังกล่าว

## 2. พัฒนาด้านการวางแผนและการจัดทำงบประมาณ

ผลการวิจัยครั้งนี้พบว่ากรุงเทพมหานครมีการจัดทำแผนพัฒนากรุงเทพมหานครระยะ 20 ปี ซึ่งเป็นการกำหนดวิสัยทัศน์ระดับมหภาค แต่ในทางปฏิบัติยังมีการรวบรวมโครงการขนาดใหญ่ไปจนถึงกิจกรรมประจำพื้นฐานตามภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานในสังกัดกรุงเทพมหานครและยังไม่สามารถสร้างความมั่นใจว่าโครงการกิจกรรมเหล่านี้จะได้รับการจัดสรรงบประมาณ จึงทำให้แผนงบประมาณไม่สอดคล้องประสานกับแผนงาน ซึ่งหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านงบประมาณคือสำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานที่รับผิดชอบด้านการจัดทำแผนฯ คือ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล ดังนั้นในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี ทั้งสองหน่วยงานควรมีการประสานสอดคล้องร่วมกันในการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกจากนี้กรุงเทพมหานครควรพัฒนาการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี เนื่องจากการจัดทำงบประมาณรายจ่ายลงทุนปัจจุบันกรุงเทพมหานครยังไม่การพิจารณาถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานที่จะเกิดขึ้นตามมา และยังไม่มีการจัดทำแผนการใช้จ่ายเงินระยะปานกลาง รวมทั้งแผนงบลงทุน และในการจัดทำโครงการลงทุนยังไม่มีการพิจารณาถึงประมาณการรายรับควบคู่กับรายจ่ายของโครงการ มีแต่การพิจารณาประมาณการรายรับในภาพรวม หักกรอบงบดำเนินการตามภารกิจประจำ ภาระหนี้แล้ว งบประมาณส่วนที่เหลือเป็นกรอบในการจัดสรรโครงการลงทุน แต่ไม่ได้พิจารณาวางแผนหรือวิเคราะห์ประมาณการรายรับที่อาจต้องเพิ่มขึ้นเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นจากโครงการลงทุน หรือโครงการลงทุนนั้นจะสามารถสร้างรายได้ให้กรุงเทพมหานครเพิ่มมาจำนวนเท่าใด ส่งผลให้ยากต่อการวางแผนทั้งด้านรายได้และงบประมาณรายจ่าย ประกอบกับในขั้นตอนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี คณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายดังกล่าวมาจาก

<sup>33</sup> จรัส สุวรรณมาลา, *ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ : ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่* (กรุงเทพฯ: บริษัท ธนธัชการพิมพ์ จำกัด, 2546).

ภายในหน่วยงานสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครเท่านั้น ขาดการมีส่วนร่วม ดังนั้นในขั้นตอนการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี ควรให้มีคณะกรรมการที่มาจากหน่วยงานอื่นของกรุงเทพมหานครร่วมกันพิจารณา

ข้อเสนอแนะที่สำคัญที่สุดคือ กรุงเทพมหานครต้องปรับปรุงโครงสร้างแผนงานให้สามารถสะท้อนผลการดำเนินงานตามแผนงานภารกิจประจำพื้นฐาน และแผนงานตามยุทธศาสตร์การพัฒนากกรุงเทพมหานคร รวมทั้งแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และมีความยืดหยุ่นสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามนโยบายรัฐบาล หรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ซึ่งกรุงเทพมหานครต้องมีการออกแบบโครงสร้างแผนงานให้เชื่อมโยงกัน เพื่อให้สามารถแสดงให้เห็นความสอดคล้องของภารกิจงานประจำพื้นฐาน แผนพัฒนากกรุงเทพมหานคร กับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ ซึ่งแผนพัฒนากกรุงเทพมหานครและแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ เป็นกรอบแนวทางในการปฏิบัติ ไม่ได้มุ่งเน้นที่แผนงานงบประมาณ ดังนั้นการออกแบบโครงสร้างแผนงาน(งบประมาณ) จึงเป็นการแปลงแผนเชิงนโยบายไปสู่การปฏิบัติ และการจัดสรรงบประมาณตามโครงสร้างแผนงานดังกล่าว เพื่อให้สามารถแสดงให้เห็นความสอดคล้องเชื่อมโยง และสามารถติดตาม ประเมินผลการดำเนินงานตามแผนพัฒนากกรุงเทพมหานคร หรือแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศได้<sup>34</sup> (ข้อมูลจากการสัมภาษณ์นักวิชาการด้านงบประมาณการคลัง)

#### 5.4 ข้อจำกัดงานวิจัย

ในการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาสภาพความสามารถการบริหารรายได้ ประสิทธิภาพการบริหารรายจ่าย และการวางแผนของกรุงเทพมหานคร ว่ามีลักษณะอย่างไร มีข้อจำกัดหรือโอกาสในประเด็นใดบ้าง เพื่อประเมินศักยภาพทางการคลัง และโอกาสการพัฒนาศักยภาพทางการคลังของกรุงเทพมหานคร โดยเป็นการศึกษาในช่วงปี 2555-2559 เพื่อหาแนวทางในการปรับปรุงเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการรายได้ งบประมาณรายจ่ายในอนาคต เป็นการช่วยให้กรุงเทพมหานคร รัฐบาล และประชาชนมีความเข้าใจในปัญหาทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงระยะเวลาที่เป็นกรณีศึกษาได้ดีขึ้น ซึ่งเป็นการศึกษาเฉพาะบริบทของกรุงเทพมหานคร ในช่วงระยะเวลาหนึ่งเท่านั้น จึงอาจไม่สามารถนำไปใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ดังนั้นเพื่อให้การศึกษามีการขยายขอบเขตครอบคลุมมากขึ้น ควรมีการศึกษาเปรียบเทียบศักยภาพทางการคลังของกรุงเทพมหานครกับหน่วยงานภาครัฐที่มีขนาดใกล้เคียงกับกรุงเทพมหานครหรือมีภารกิจคล้ายกัน และควรศึกษาด้านวินัยการคลังหรือความยั่งยืนทางการคลังเพิ่มเติม

<sup>34</sup> เชษฐา ทวีศรี, สัมภาษณ์โดย เพ็ญพิมล ทกสุวรรณ, สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร, 6 มิถุนายน 2560.



## รายการอ้างอิง

### หนังสือและบทความในหนังสือ

จรัส สุวรรณมาลา. *ปฏิรูประบบการคลังไทย กระจายอำนาจสู่ภูมิภาคและท้องถิ่น*

ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ตุลาคม 2541.

จัดพิมพ์โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

จรัส สุวรรณมาลา, *ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ: ความสัมพันธ์ระหว่าง*

*รัฐกับพลเมืองยุคใหม่*. กรุงเทพฯ: บริษัท ธนัชการพิมพ์ จำกัด, พฤษภาคม 2546.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. *การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ:

บริษัท พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด, พิมพ์ครั้งที่ 3 วันที่ 24 กันยายน 2551.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. *คู่มือการเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, สถาบัน*

*พระปกเกล้า*, พิมพ์ครั้งที่ 1 กรุงเทพฯ: ส.เจริญการพิมพ์, กันยายน 2550.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. *ถาเสียงของประชาชนจะมีความหมายในการจัดทำงบประมาณของอบต.*

กรุงเทพฯ: จรัสสนิทวงศ์การพิมพ์, 2553.

ศุภชัย ยาวะประภาส, พิพัฒน์ ไทยอารี และวีระศักดิ์ เครือเทพ. *นานาทัศนะว่าด้วย*

*รัฐประศาสนศาสตร์ รวมบทความวิชาการด้านการบริหารงานคลังสาธารณะและการเมือง*

*การปกครองท้องถิ่น เพื่อเป็นเกียรติแด่ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา, จัดพิมพ์โดย*

*คณะรัฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ตุลาคม 2548.*

### บทความวารสาร

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. “งบประมาณแบบมีส่วนร่วม : บทเรียนจากต่างประเทศและความท้าทาย

สำหรับประเทศไทย.” คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, *วารสาร*

*การจัดการภาครัฐและภาคเอกชน* ปีที่ 20, ฉบับที่ 1 ปี 2551.

ภาวิน ศิริประภาณกุล. “บทวิเคราะห์กฎหมายส่งเสริมวินัยการเงินการคลัง.” คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, *ThaiLawWatch โครงการวิเคราะห์และติดตาม*

*ร่างกฎหมาย*, มิถุนายน 2556.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. “การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดทำงบประมาณขององค์กรบริหารส่วน

ตำบลฤจะสวยงามตั้งเทพธิดาในนิทาน” มิถุนายน-ธันวาคม (2552): 4.

อภิชาติ แสงอัมพร, และจำนง อติวัฒน์. สิทธีรูปแบบการบริหารการคลังเทศบาลที่ส่งผลต่อการพัฒนาประสิทธิภาพของการปฏิบัติงานการคลังท้องถิ่นในเขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือตอนล่าง.” *วารสารวิชาการมหาวิทยาลัยอีสเทิร์นเอเซีย* ปีที่ 3, ฉบับที่ 2 ประจำเดือน กรกฎาคม – ธันวาคม (2556):

อเนก เหล่าธรรมทัศน์ และศิวพล ละอองสกุล. “การปกครองท้องถิ่นญี่ปุ่น: ศึกษาด้านการคลัง.” *สถาบันเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, 2549.

Mojtaba, and Ghiasi. “The Role of Public Expenditure Management in the Budget Systems.” *International SAMANM Journal of Marketing and Management* 2014, vol. 2 No.2, April (2014):1.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, และพิชิต รัชตพิบูลภาพ. “การคลังท้องถิ่นและการจัดสรรงบประมาณของสำนักงานเขตกรุงเทพมหานคร.” <http://gspajournal.com/wp-content/uploads/2014/06/PA-11-1-5.pdf> (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2559).

วีระศักดิ์ เครือเทพ, “บทวิจารณ์หนังสือ: การประเมินความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, [www.polsci.chula.ac.th/weerasak/researches.htm](http://www.polsci.chula.ac.th/weerasak/researches.htm) *วารสารพัฒนาบริหารศาสตร์*, ปีที่ 46 ฉบับที่ 1 2549, หน้า 131-154 (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กุมภาพันธ์ 2560).

วีระศักดิ์ เครือเทพ. “สุขภาพทางการคลังของเทศบาล: กรอบแนวคิดและการวิจัยเชิงประจักษ์.” [http://www.polsci.chula.ac.th/weerasak/data/Paper%20and%20Article/Final%20Report\\_MMFH.pdf](http://www.polsci.chula.ac.th/weerasak/data/Paper%20and%20Article/Final%20Report_MMFH.pdf) (สืบค้นเมื่อวันที่ 17 กรกฎาคม 2559).

ภาคผนวก



**ภาคผนวก ก**  
**สัมภาษณ์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร**

**1. การสัมภาษณ์ผู้บริหารกรุงเทพมหานครด้านรายได้**

**ส่วนที่ 1 ประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา และประวัติการทำงานอย่างย่อของผู้ให้สัมภาษณ์**

ชื่อ นางสาวมาลินี เรียงสุนทร

เพศ หญิง

อายุ 56

ประวัติการศึกษา :

พ.ศ. 2525   ปริญญาตรีนิติศาสตร์บัณฑิต

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

พ.ศ. 2539   เนติบัณฑิตไทย

สำนักอบรมศึกษากฎหมาย

แห่งเนติบัณฑิตยสภา

ตำแหน่ง : ผู้อำนวยการกองรายได้ สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ประสบการณ์ทำงาน :

2 กันยายน 2559

ผู้อำนวยการกองรายได้

สำนักการคลัง

พ.ศ. 2554

นิติกร 7 (หัวหน้าฝ่าย)

ฝ่ายบังคับภาษี

สำนักการคลัง

พ.ศ. 2535 – 2541

เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป

กองกลาง สำนักปลัด

กรุงเทพมหานคร

พ.ศ. 2530 – 2535

นิติกรระดับ 3-5

กองกฎหมายและคดี

สำนักปลัด

กรุงเทพมหานคร

สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2560 ณ ห้องผู้อำนวยการกองรายได้ สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร ชั้น 3 ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร

## ส่วนที่ 2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ประเด็นเกี่ยวกับทัศนคติ แนวคิดด้านประสิทธิภาพ ประสิทธิผลในการหารายได้ของ กรุงเทพมหานคร ในช่วง ปี 2555 – 2559

การจัดเก็บภาษีของกรุงเทพมหานคร ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 25 (5) ให้อำนาจ กรุงเทพมหานครจัดเก็บภาษีอาสบ แต่กรุงเทพมหานครยังไม่เคยดำเนินการจัดเก็บเลย ซึ่งต้องแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 และออกออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครก่อนจึงจะดำเนินการจัดเก็บได้ในอัตราไม่เกินมวณละ 10 สตางค์ ขณะนี้อยู่ในขั้นตอนไปมหาดไทยแล้ว แต่ติดขัดเป็นช่วงที่รอการแก้ไขรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ ที่ต้องมีการทำประชามติ ถ้าเก็บภาษีอาสบถือเป็นรายได้ที่แน่นอน และถ้าคำนวณการจัดเก็บที่อัตรา 10 สตางค์ต่อมวณ กรุงเทพมหานครจะมีรายได้เพิ่มประมาณ 360 ล้านบาท โดยปัจจุบันต่างจังหวัดกรมสรรพสามิตเป็นผู้จัดเก็บจากร้านค้าย่อยเพราะไม่มีโรงงาน แต่หากกรุงเทพมหานครจัดเก็บ สามารถเก็บจากรองงานได้เลยเพราะมีโรงงานตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร

ภาษีอีกประเภทคือ ภาษีน้ำมัน ตอนนี้ได้ผ่านขั้นตอนการแก้ไข กฎหมาย พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แล้ว แต่การออกเป็นข้อบัญญัติ สำหรับรายได้ค่าธรรมเนียม ตามพรบ.กระจายอำนาจ พ.ศ. 2542 ให้อำนาจ กรุงเทพมหานครจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานครจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม เช่นเดียวกับกับภาษีอาสบ โดยให้เป็นหน้าที่ของบุคคลผู้ควบคุมและจัดการโรงแรมที่จะจัดเก็บและนำส่งให้กรุงเทพมหานคร ตามอัตราที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าเช่าห้องพัก แต่อยู่ระหว่างรอแก้ไขกฎหมายอีกเช่นกัน โดยจากข้อมูลของสำนักการสอบสวน และนิติการ กรมการปกครอง (ข้อมูล ณ 17 พฤษภาคม 2560) กรุงเทพมหานครมีจำนวนโรงแรม ประมาณ 558 แห่ง มีจำนวนห้องพัก 91,492 ห้อง ถ้าคิดอัตราค่าห้องพักคืนละ 1,000 บาท จะได้รายได้เพิ่มประมาณ 650 ล้านบาท ถ้าคิดค่าห้องพักคืนละ 1,500 บาท จะได้รายได้เพิ่มประมาณ 970 ล้านบาท แต่ในทางปฏิบัติก็ต้องดูอีกที ว่าผู้ประกอบการอาจจะแจ้งว่าจำนวนห้องพักไม่ได้ให้ใช้เพื่อพักอาศัย ทั้งหมด แบ่งเป็นห้องใช้ประชุมสัมมนาส่วนหนึ่ง

ค่าธรรมเนียมเก็บขนสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย กรุงเทพมหานครจัดเก็บในอัตราที่ต่ำมากมาเป็นระยะเวลาานาน ขณะนี้กำลังจะปรับเพิ่มอัตราการจัดเก็บให้เหมาะสมมากขึ้น และมีค่าธรรมเนียม ทำบัตรประชาชนที่จะเพิ่มอัตราจากฉบับละ 20 บาท เป็นฉบับละ 100 บาท

กรุงเทพมหานครมีการนำระบบเทคโนโลยีมาช่วยในการจัดเก็บภาษี ในปี 2559 มีโครงการสำรวจและปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ โดยจ้างลูกจ้างเดินสำรวจตามแผนงานที่

กำหนด โดยใช้แผนที่ทางสำนักผังเมือง เพื่อขยายฐานการจัดเก็บ สรรวจให้ครบถ้วน แต่ในทางปฏิบัติ พบปัญหาอุปสรรคในเรื่องข้อมูลแผนที่ขาดความเป็นปัจจุบัน และข้อมูลถูกจัดเก็บไว้แต่ส่วนราชการทำให้ยากต่อการดำเนินโครงการดังกล่าว

ปัญหาการปรับเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ปัจจุบันกรุงเทพมหานครใช้อัตราพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ตามกฎหมายต้องมีการตีราคาปานกลางของที่ดินถูกรอบระยะเวลา 4 ปี แต่ปัจจุบันได้มีกฎหมายกำหนดให้ใช้ฐานราคาปานกลางของที่ดิน ปี 2521 – 2524 ในการประเมินภาษีทำให้ไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี กรณีมีมูลค่าปัจจุบันไม่เท่ากัน เพราะขึ้นกับทำเลที่มีการตัดถนนผ่าน หรือมีการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ ความเจริญของพื้นที่ดังกล่าวแตกต่างกัน แต่เสียภาษีจากราคาปานกลางของที่ดินเท่ากัน ทำให้แหล่งรายได้จากภาษีประเภทนี้น้อยมาก เพราะฐานภาษีไม่เป็นปัจจุบัน

อีกประการหนึ่งคือ ปัญหาการจัดเก็บภาษีป้าย ที่ปัจจุบันใช้ตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 ซึ่งยังไม่ได้มีการออกพระราชบัญญัติขึ้นมาใหม่ ให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบัน เช่น ป้ายที่สามารถพลิกไป-มาได้หลายภาพบนพื้นที่ป้ายเดียวกัน ป้ายดิจิทัลที่มีข้อความวิ่งหรือป้ายที่มีคนยืนถือ ป้ายตุ๊กตัก ทำให้ป้ายดังกล่าวเสียภาษีในอัตรา 40 บาท ต่อ 500 ตารางเซนติเมตร เท่ากับป้ายประเภทที่ 3 ทั้งที่ได้รับประโยชน์จากการโฆษณาสูงกว่า หรือบางป้ายไม่สามารถเก็บค่าภาษีป้ายได้เลย เป็นต้น

อัตราภาษีป้ายตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2535) ออกตามความในพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510

1. ป้ายที่มีอักษรไทยล้วน ให้คิดอัตรา 3 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
2. ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอังกฤษต่างประเทศหรือปนกับภาพและหรือเครื่องหมายอื่น ให้คิดอัตรา 20 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
3. ป้ายดังต่อไปนี้ ให้คิดอัตรา 40 บาทต่อ 500 ตารางเซนติเมตร
  - (ก) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทย ไม่ว่าจะมามีภาพหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่
  - (ข) ป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วน หรือทั้งหมดอยู่ใต้หรือต่ำกว่าอังกฤษต่างประเทศ

เหตุการณ์ปัญหาหรือความยากลำบากของกรุงเทพมหานครในการบริหารรายได้ เคยเกิดขึ้นในปี 2559 เนื่องจากรัฐบาลได้มีนโยบายกระตุ้นเศรษฐกิจภาคอสังหาริมทรัพย์ โดยคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 13 ตุลาคม 2558 ให้ลดค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ในการโอนและการจำนองอสังหาริมทรัพย์จากร้อยละ 2 และร้อยละ 1 เหลือร้อยละ 0.01 ระยะเวลา 6 เดือน (มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 29 ตุลาคม 2558 ถึงวันที่ 28 เมษายน 2559)

ซึ่งมาตรการดังกล่าวมีผลทำให้รายได้ประเภทค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่กรุงเทพมหานครได้รับการจัดสรรจากภาครัฐบาลลดลงประมาณ 5,000-6,000 ล้านบาท ดังนั้นเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา ไม่ให้ส่งผลกระทบต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี 2559 เนื่องจากกรุงเทพมหานครจัดทำงานงบประมาณแบบสมดุล รายได้กำหนดรายจ่าย ผู้บริหารกรุงเทพมหานครจึงมีนโยบายให้เร่งรัดการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานครจัดเก็บเองทั้ง 3 ประเภท ได้แก่ ภาษีโรงเรือน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย เพิ่มขึ้นร้อยละ 20-24 ของรายรับจริงที่ผ่านมา แต่ในทางปฏิบัติส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 90 ไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้ตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ นอกจากนี้ยังได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจซบเซา ทำให้ผู้ประกอบการขาดสภาพคล่องทางการเงิน ชะลอการลงทุนและบางส่วนปิดกิจการเป็นจำนวนมาก

## 2. การสัมภาษณ์ผู้บริหารกรุงเทพมหานครด้านงบประมาณรายจ่าย

### ส่วนที่ 1 ประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา และประวัติการทำงานอย่างย่อของผู้ให้

#### สัมภาษณ์

ชื่อ นางสาวสิวลีย์ โตลานวัตร

เพศ หญิง

อายุ 58

ประวัติการศึกษา :

พ.ศ. 2524 ปริญญาตรีบัญชีบัณฑิต

วิทยาลัยกรุงเทพ

ตำแหน่ง : รองผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร สำนักงานประมาณ  
กรุงเทพมหานคร

ประสบการณ์ทำงาน :

1 มิถุนายน 2559	รองผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ กรุงเทพมหานคร	สำนักงานประมาณ กรุงเทพมหานคร
พ.ศ. 2556	ผู้อำนวยการกองวิเคราะห์งบประมาณ 1	สำนักงานประมาณ กรุงเทพมหานคร
พ.ศ. 2549	เจ้าหน้าที่บริหารงานการเงิน	สำนักการคลัง
พ.ศ.2525-2532	นักวิชาการเงินและบัญชี 3-5	เขตบางขุนเทียน

สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2560 ณ ห้องรองผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ  
กรุงเทพมหานคร ชั้น 4 ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร

## ส่วนที่ 2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

สำหรับการจัดเก็บค่าบริการ ที่สำนักงานเขตในทางปฏิบัติมีการเก็บแบบไม่จริงจัง คือไม่เป็นระบบ จึงทำให้รายได้จากค่าบริการไม่ได้รับการพัฒนาให้จัดเก็บอย่างเป็นระบบหรือกำหนดมาตรการในการตรวจสอบ ติดตามการจัดเก็บ

ในส่วนของการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้างหรือหมวด 05 นั้น หน่วยงานจะคำนวณค่าใช้จ่ายเฉพาะค่าใช้จ่ายในการก่อสร้าง และแนบรายละเอียดแบบ แผนผัง การคิด Factor F เพื่อเสนอของบประมาณ โดยไม่ได้คำนวณรวมถึงค่าใช้จ่ายดำเนินการที่จะเกิดขึ้นตามมา เมื่อเสร็จสิ้นโครงการ แต่จะมีรายละเอียดเหตุผลความจำเป็น และจัดลำดับความสำคัญ โดยในการพิจารณารายการค่าที่ดินฯ จะมีคณะกรรมการฯ ทำหน้าที่ในการออกไปดูพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย เจ้าหน้าที่จากส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักการโยธา สถาปนิก สำนักผังเมือง สำนักงบประมาณฯ สำนักการระบายน้ำ ฝ่ายการโยธาของสำนักงานเขต และจะทำสรุปผลการพิจารณาจากการออกดูค่าที่ดินฯ เพื่อแนบเป็นเอกสารประกอบในการพิจารณาของบประมาณรายจ่ายประจำปี หลังจากนั้นเป็นขั้นตอนการพิจารณาของบประมาณรายจ่ายประจำปี จะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาของบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วยผู้บริหารของสำนักงบประมาณฯ เท่านั้น ไม่มีจากส่วนราชการอื่น และในการพิจารณาจะพิจารณาตามรอบวงเงินของแต่ละหน่วยงานที่เคยได้ในปีงบประมาณที่ผ่านมาเฉลี่ยย้อนหลัง 3 ปี แต่ก็มีกรยึดหยุ่นตามความจำเป็น และมีการประมาณการค่าใช้จ่ายแต่ละปีกรณีโครงการลงทุนที่มีระยะเวลานานเกิน 210 วัน จะย้ายไปเป็นโครงการต่อเนื่อง

ในการพิจารณาของบประมาณรายจ่ายประจำปี จะพิจารณาตามกรอบประมาณการรายรับจากสำนักการคลัง หักรายจ่ายประจำพื้นฐานก่อนได้แก่หมวดเงินเดือนและค่าจ้าง ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทน ใช้สอย และวัสดุ ค่าสาธารณูปโภค เงินอุดหนุนฯ และหมวดรายจ่ายอื่นบางรายการที่เป็นประจำขั้นพื้นฐาน เงินงบประมาณส่วนที่เหลือจึงพิจารณาหมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง โครงการลงทุน และโครงการ/รายการค่าใช้จ่ายในหมวดรายจ่ายอื่น กล่าวคือในการพิจารณาโครงการรายจ่ายลงทุน จะพิจารณารายรับในภาพรวมก่อนใหญ่ที่เหลือจากรายจ่ายดำเนินการขั้นพื้นฐาน ภาระหนี้ แต่ไม่ได้วิเคราะห์หรือประมาณการรายรับที่อาจต้องหาเพิ่ม หลังจากโครงการนั้นเสร็จสิ้นเนื่องจากมีค่าใช้จ่ายดำเนินการเพิ่ม หรือไม่ได้วิเคราะห์ถึงแต่ละโครงการว่าถ้า



หากอนุมัติงบประมาณดำเนินโครงการนั้น ๆ แล้ว จะสามารถสร้างรายได้ให้กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นหรือไม่อย่างไร จึงไม่สามารถวางแผนงานโครงการทั้งรายรับรายจ่ายควบคู่กันได้

ในการบริหารรายจ่ายงบประมาณของกรุงเทพมหานครมีการจ้างเหมาเอกชนเข้ามาจัดบริการสาธารณะหลากหลายประเภท จ้างเหมาบุคคล จ้างที่ปรึกษา จ้างเหมาบริหารจัดการและใช้เงินงบประมาณในการจ้างเหมาเพิ่มขึ้นจำนวนมาก เช่น จ้างเหมารายบุคคล จ้างที่ปรึกษา ซึ่งในทางปฏิบัติการจ้างที่ปรึกษาบางกรณีเป็นการจ้างข้าราชการของกรุงเทพมหานครที่เกษียณอายุราชการไปแล้ว มาเป็นที่ปรึกษาอย่างประจำต่อเนื่อง โดยไม่ได้มีเนื้องานหรือปริมาณงานโครงการพิเศษที่เพิ่มเติมจากภารกิจประจำ ซึ่งที่ผ่านมาสามารถทำได้โดยไม่จำเป็นต้องจ้างที่ปรึกษา หรือบางครั้งเป็นการจ้างที่ปรึกษาเพื่อดำเนินโครงการที่ต้องการพัฒนาอย่างจริงจัง และจ้างที่ปรึกษาเป็นระยะเวลาหลายปี แต่เมื่อสิ้นสุดโครงการที่ปรึกษาได้สรุปผล วิเคราะห์ และเสนอแนะแล้ว แต่หน่วยงานที่ดำเนินโครงการนั้น ก็ไม่ได้นำผลจากการศึกษาหรือข้อเสนอแนะของที่ปรึกษาดังกล่าวมาดำเนินการพัฒนาต่อยอดให้เกิดเป็นรูปธรรม หลายโครงการที่ยุติลงพร้อมกับการเลิกจ้างที่ปรึกษา ซึ่งบางครั้งอาจเป็นเพราะคนของกรุงเทพมหานครไม่ได้เข้าไปเรียนรู้ ร่วมคิด ร่วมดำเนินการกับที่ปรึกษา ต้องจ้างที่ปรึกษาไปต่อเนื่องตลอด ทำให้กรุงเทพมหานครเสียเงินงบประมาณอย่างไม่คุ้มค่า

กรณีจ้างเหมารายบุคคล เป็นการให้อำนาจของหัวหน้าหน่วยงานในการพิจารณาการจ้างเหมารายบุคคล โดยพิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสมของปริมาณงาน แต่ในทางปฏิบัติหลายหน่วยงานที่จ้างเหมารายบุคคลเพิ่มขึ้น ในขณะที่ปริมาณงานเท่าเดิม ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นในการทำงาน เหล่านี้จึงทำให้การใช้จ่ายงบประมาณเกิดการสูญเสียโดยไม่จำเป็น ประกอบกับรายจ่ายเหล่านี้อยู่ในหมวดค่าตอบแทน ใช้จ่ายและวัสดุ ซึ่งไม่ได้พิจารณาผ่านรูปแบบคณะกรรมการฯ

กรุงเทพมหานครเคยประสบปัญหาอุปสรรคในการบริหารรายจ่าย จากเหตุการณ์ปี 2554 ที่รายรับไม่เป็นไปตามเป้าหมาย คือ ปกติต้นปีงบประมาณตัวเม็ดเงินจากรายได้จะไม่ค่อยเข้ามาในช่วงเดือนตุลาคม - ธันวาคม รายได้จะเริ่มเข้าเดือนมกราคม แต่ในปี 2554 ช่วงต้นปีงบประมาณรายได้เข้ามาน้อยมาก ไม่เป็นไปตามเป้าหมาย จึงต้องรีบแจ้งให้หน่วยงานชะลอการดำเนินโครงการต่าง ๆ อย่างเร่งด่วน เพื่อรอเม็ดเงินจากรายได้ให้เข้าตามเป้าหมาย ซึ่งขัดแย้งกับการบริหารรายจ่ายที่สำนักงบประมาณฯ ต้องติดตามเร่งรัดการก่องหนี่เบิกจ่ายของหน่วยงาน ที่เป็นตัวชี้วัดของหน่วยงาน

ทั้งนี้ในมุมมองของผู้ให้สัมภาษณ์เห็นว่าสำนักงบประมาณฯ ควรปรับปรุงพัฒนาการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเฉพาะในหมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ที่ควรให้คณะกรรมการฯ ประกอบด้วย บุคคลจากส่วนราชการอื่นภายนอกเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณา

### 3. การสัมภาษณ์นักวิชาการด้านงบประมาณและการคลังภาครัฐ

#### ส่วนที่ 1 ประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา และประวัติการทำงานอย่างย่อของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อ ดร.เชษฐา ทวีศรี

เพศ ชาย

อายุ 58

ประวัติการศึกษา :

- นิติศาสตร์บัณฑิต (จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย)
- เนติบัณฑิตไทย
- ปริญญาโทด้านกฎหมายเปรียบเทียบ M.C.L (Indiana University)
- ปริญญาโททางรัฐศาสตร์ M.A. (Northern Illinois University)
- ปริญญาเอกทางรัฐศาสตร์ Ph.D. (Northern Illinois University)

ตำแหน่ง :

- อาจารย์พิเศษคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- ที่ปรึกษาสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
- ที่ปรึกษาสำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร โครงการเสริมสร้างศักยภาพบุคลากรสำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครเพื่อรองรับระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงาน

ประสบการณ์ทำงาน :

- 2534-2537 อาจารย์ประจำ รองคณบดีฝ่ายบริหาร รองคณบดีฝ่ายกิจการนิสิต ผู้อำนวยการโครงการปริญญาโท และทำหน้าที่เลขานุการคณะ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
- 2542 คณะทำงานที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม (สมัยนายกรัฐมนตรีฯพณฯ ชวน หลีกภัย)
- 2543 นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ภายใต้การสนับสนุนของสภาที่ปรึกษาสังคมและเศรษฐกิจ)

- 2543-2545 นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า (รับผิดชอบการจัดทำหลักสูตรประกาศนียบัตรการบริหารจัดการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหลักสูตรประกาศนียบัตรการพัฒนาเมืองสำหรับผู้บริหารท้องถิ่น)
- 2547 นักวิชาการผู้เชี่ยวชาญ โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการบ้านเมืองที่ดีในระดับจังหวัดและท้องถิ่นของ United Nations Development Program - UNDP สหประชาชาติ

สัมภาษณ์ เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2560 ณ ห้องประชุมสำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร ชั้น 5 ศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร

## ส่วนที่ 2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

สำหรับกรุงเทพมหานคร สิ่งที่เป็นข้อจำกัดในการพัฒนาประสิทธิภาพในการบริหารงานที่สำคัญคือ ขาดการเชื่อมโยงของแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร แผนงบประมาณ (ขั้นพื้นฐาน และยุทธศาสตร์) ซึ่งที่เป็นอยู่ในปัจจุบันยังไม่สามารถแสดงให้เห็นถึงผลของการดำเนินงาน หรือผลสำเร็จของงานตามแผนงาน สามารถนำเสนอได้เพียงว่าจำนวนเงินหรือผลการเบิกจ่ายของแต่ละหน่วยงานที่ใช้ไปในรายการลงทุนหรือโครงการต่าง ๆ เท่านั้น ตัวอย่างเช่น นโยบายผู้บริหารตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครต้องการให้กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานภาครัฐบาลที่ไม่สร้างผลกระทบต่อภาวะเรือนกระจก แนวทางปฏิบัติหนึ่งก็คือเปลี่ยนหลอดไฟที่ใช้อยู่ไปเป็นหลอด LED หน่วยงานก็ของงบประมาณปกติเพื่อเปลี่ยนหลอดไฟ ข้อมูลที่แสดงก็คือมีการจัดสรรงบประมาณให้เพื่อไปซื้อหลอดไฟ LED ก็หน่วยงาน เป็นจำนวนเงินเท่าไร ซึ่งไม่สามารถเป็นข้อมูลที่เพียงพอเพื่อการตัดสินใจของผู้บริหารได้ ในขณะที่กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลวงขนาดใหญ่ มีภารกิจที่ต้องดูแลรับผิดชอบจำนวนมากและซับซ้อนสูง ผนวกกับสภาพแวดล้อมสังคมก็มีการเปลี่ยนแปลงไป นอกจากนี้กิจกรรมหรือนโยบายจากภาครัฐบาลก็มีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงควรปรับปรุง และต้องออกแบบโครงสร้างแผนงาน เพื่อเป็นการสร้างกลไกหรือมาตรการให้สามารถแสดงความเชื่อมโยงกันของกิจกรรม/งานที่ทำ และสามารถแสดงให้เห็นข้อมูลที่เป็นประโยชน์ ในการนำไปใช้ประกอบการตัดสินใจในการจัดสรรงบประมาณได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยหลักการแล้วการออกแบบโครงสร้างแผนงานควรสอดคล้องสัมพันธ์โดยตรงกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานคร และแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และนโยบายของรัฐบาล เนื่องจากแผนงานเป็นตัวขับเคลื่อนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ ในขณะที่ท้องถิ่นอย่าง

กรุงเทพมหานครมีภารกิจหน้าที่ตามกฎหมายที่ต้องดำเนินการจัดบริการพื้นฐาน และภารกิจในการพัฒนาตามยุทธศาสตร์ ดังนั้นโครงสร้างแผนงานในปัจจุบันของกรุงเทพมหานครมีลักษณะไม่ยืดหยุ่นหรือปรับตัวได้ตามยุทธศาสตร์หรือนโยบายของรัฐบาล ที่ผ่านมากการปรับโครงสร้างแผนงานเป็นไปตามการปรับเพิ่มหรือขยายโครงสร้างองค์การ จึงเกิดความซ้ำซ้อนได้และไม่ได้แสดงแผนงานที่แท้จริง กล่าวคือ โครงสร้างแผนงานในปัจจุบันไม่สอดคล้องหรือเป็นไปตามทิศทาง การปรับเปลี่ยนพัฒนาของกรุงเทพมหานคร และไม่สามารถใช้เป็นเครื่องมือในการติดตาม ตรวจสอบผลการดำเนินงานของหน่วยงานได้ จึงจะเห็นว่ากรุงเทพมหานครยังต้องเน้นการควบคุมรายจ่ายหรือการใช้ทรัพยากรตามระดับชั้นของหน่วยงาน ซึ่งตามหลักการบริหารจัดการภาครัฐสมัยใหม่ต้องลดการควบคุมโดยตรงแบบดั้งเดิม และไปมุ่งเน้นที่การตรวจสอบผลการดำเนินงานมากขึ้น

ดังนั้นกรุงเทพมหานครจึงควรต้องปรับปรุงโครงสร้างแผนงาน โดยการออกแบบโครงสร้างแผนงานในภาพรวมทั้งระบบ เพื่อให้ได้แผนงานที่สามารถตอบสนองต่อภารกิจและสอดคล้องกับการบริหารจัดการภาครัฐแนวใหม่ ยกตัวอย่าง ปัจจุบันการจำแนกโครงการในหมวดรายจ่ายอื่นของกรุงเทพมหานครได้นิยามว่าโครงการมีระดับเทียบเท่ากับงาน แต่เนื่องจากโครงสร้างแผนงานที่เป็นอยู่ดังที่อธิบายไว้แล้วข้างต้น จะพบว่ารหัสรายจ่ายของโครงการต้องขึ้นต้นด้วยรหัสงานเสมอ คือเพื่อให้ทราบว่าโครงการดังกล่าวเป็นความรับผิดชอบของหน่วยงานใด และหากเปรียบเทียบกับ การปรับปรุงโครงสร้างแผนงานแล้ว การจำแนก “โครงการ” จะเป็นหน่วยล่างสุดเท่ากับ “งาน” และโครงการควรจะต้องจัดอยู่ในโครงสร้างแผนงานพื้นฐานเท่านั้น เนื่องจากตามหลักการแล้วกำหนดให้ “โครงการ” มาจากการแปลงนโยบายเชิงยุทธศาสตร์ตามแผนพัฒนากรุงเทพมหานครไปเป็นกิจกรรมภาคปฏิบัติ ซึ่งมีวัตถุประสงค์ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงที่ส่งผลกระทบต่อในวงกว้าง จึงเป็นกลุ่มกิจกรรมที่มีขอบเขตการดำเนินงานในแนวราบ คืออาจคาบเกี่ยวหลายแผนงานหรือไม่ได้ดำเนินการภายใต้แผนงานใดแผนงานหนึ่งที่มีอยู่ปกติ บางครั้งอาจต้องใช้ความยืดหยุ่น ผ่อนปรนด้านระเบียบกฎหมาย เป็นกรณีพิเศษ นอกจากนี้กรุงเทพมหานครควรต้องแยกรายจ่ายดำเนินการพื้นฐาน กับรายจ่ายลงทุน เพื่อพัฒนาตามยุทธศาสตร์ให้ได้ก่อน เพื่อจัดทำแผนลงทุน Capital Investment Plan ซึ่งเป็นแผนลงทุนที่รวมทั้งงานประจำพื้นฐานกับภารกิจเชิงยุทธศาสตร์ โดยการปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างแผนงานเหล่านี้ เพื่อให้สามารถแสดงให้เห็นความสอดคล้องของแผนพัฒนากรุงเทพมหานครกับแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ และเพื่อเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารงานของกรุงเทพมหานครที่มีข้อมูลประกอบการตัดสินใจกำหนดนโยบายของผู้บริหารต่อไป

#### 4. การสัมภาษณ์นักวิชาการด้านงบประมาณและการคลังภาครัฐ

##### ส่วนที่ 1 ประวัติส่วนตัว ประวัติการศึกษา และประวัติการทำงานอย่างย่อของผู้ให้สัมภาษณ์

ชื่อ นางสาวสุทัตสสา นาคกรทรพรพ

เพศ หญิง

อายุ 54

ประวัติการศึกษา :

- บริหารธุรกิจบัณฑิต สาขาการเงินการธนาคาร มหาวิทยาลัย Ohio State University ประเทศสหรัฐอเมริกา
- รัฐศาสตร์ การคลังภาครัฐ มหาวิทยาลัย University of London ประเทศอังกฤษ

ตำแหน่ง :

- ที่ปรึกษาสำนักก่อนามัย กรุงเทพมหานคร

ประสบการณ์ทำงาน :

- 2531-2533 เจ้าหน้าที่ฝ่ายประสานงานบุคคล บริษัทไทยเซลล์อิเล็กทรอนิกส์ แอนด์โปรดักชั่น จำกัด
- 2533-2539 นักวิเคราะห์งบประมาณลงทุน บริษัทไทยเซลล์อิเล็กทรอนิกส์ แอนด์โปรดักชั่น จำกัด
- 2540-2542 หัวหน้าฝ่ายงบประมาณ บริษัทเซลล์แห่งประเทศไทย จำกัด
- 2542-2543 นักวิชาการด้านระบบงบประมาณและการหาต้นทุนต่อหน่วยการให้บริการ โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ภายใต้การสนับสนุนของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ)
- 2547 ผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณ โครงการการจัดทำผังบริหารยุทธศาสตร์และโครงสร้างแผนงานเพื่อใช้เป็นแนวทางในการจัดทำแผนงบประมาณ 3 ปี ของเทศบาลนครสมุทรสาคร เทศบาลนครสมุทรสาคร
- 2542 ถึง ปัจจุบัน นักวิชาการอิสระ (ผู้เชี่ยวชาญด้านงบประมาณ)

สัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2560

## ส่วนที่ 2 ข้อมูลจากการสัมภาษณ์

ความสามารถในการหารายได้ของกรุงเทพมหานคร ต้องพิจารณาทั้งด้านการบริหารจัดการจัดเก็บรายได้ และการพัฒนารายได้ เริ่มตั้งแต่การประมาณการรายได้ของกรุงเทพมหานครที่ผ่านจนถึงปัจจุบันยังคงขาดการวิเคราะห์แนวโน้มประมาณการจัดเก็บรายได้บนพื้นฐานข้อมูลที่รอบด้าน ทั้งสถานะเศรษฐกิจ การวิเคราะห์รายจ่ายดำเนินการที่เพิ่มขึ้นหลังจากเสร็จสิ้นโครงการลงทุน ทำให้ไม่มีข้อมูลวิเคราะห์ว่าต้องหารายได้เพิ่มอีกจำนวนเท่าไร หรือไม่ควรดำเนินการโครงการลงทุนนั้น และข้อมูลด้านอื่น ๆ เพื่อประมาณการรายได้ สำหรับการพัฒนารายได้ของกรุงเทพมหานครควรพัฒนาทั้งด้านการจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ ๆ และการปรับอัตราภาษี ค่าธรรมเนียม ค่าบริการให้สะท้อนต้นทุนบริการ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถทางการคลัง กล่าวคือกรุงเทพมหานครยังสามารถหารายได้เพิ่มหรือพัฒนารายได้จากการบริหารทรัพย์สิน หาประโยชน์จากทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร และข้อจำกัดประการหนึ่งของกรุงเทพมหานครคือการที่รายได้กระจายอยู่หลายหน่วยงาน ดังนั้นกลุ่มงานนโยบายรายได้และรายจ่าย สำนักงานเศรษฐกิจการคลังจึงควรตั้งคณะทำงานวิเคราะห์การประมาณการรายได้ของกรุงเทพมหานคร นอกจากนี้กรุงเทพมหานครยังมีแหล่งรายได้จากนอกงบประมาณ (Off-Budget Revenue) เช่น สำนักการแพทย์ สำนักอนามัย โรงเรียน จึงขาดการบริหารรายรับแบบองค์รวม ไม่สามารถแสดงรายรับจากเงินนอกงบประมาณ ปัจจุบันสำนักการคลังมีแต่ข้อมูลประเภทรายรับ ชื่อหน่วยงานที่จัดเก็บ แต่ข้อเสนอแนะในการรวมรายได้ส่วนนี้ในงบประมาณ คือ กรุงเทพมหานครควรที่จะปรับโครงสร้างแผนงานให้สะท้อนถึงผลงานที่แท้จริงได้ก่อน และจัดทำบัญชีกองทุน (Fund accounting) ก่อน

สำหรับด้านการบริหารงบประมาณรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานครควรผลักดันให้มีการนำระบบงบประมาณแบบมุ่งเน้นผลงานมาใช้ โดยควรจะต้องปรับโครงสร้างงบประมาณให้สะท้อนกิจกรรม หรืองานบริการของหน่วยงาน ผูกอบรมบุคลากรให้เข้าใจระบบงบประมาณดังกล่าว รวมทั้งจัดทำงบประมาณรูปแบบใหม่ควบคู่กับระบบงบประมาณปัจจุบัน จนสามารถเสนองบประมาณรูปแบบใหม่เข้าสภา ข้อจำกัดประการหนึ่งของกรุงเทพมหานคร คือ ขาดการวางแผนงบประมาณรายจ่ายระยะปานกลาง แผนการลงทุน ดังนั้นเมื่อเสร็จสิ้นโครงการแล้ว ต้องมีค่าใช้จ่ายดำเนินการหรือค่าบำรุงรักษาตามมาอีกเท่าไร ทำให้ยากต่อการวางแผนการเงิน และมีความเสี่ยงทางการคลังในอนาคต ประกอบกับการของงบประมาณโครงการลงทุนไม่พิจารณาความสามารถในการดำเนินงาน และไม่ทำแผนการใช้จ่ายเงินตามความเป็นจริงทำให้เกิดการกันเงินเหลือมปีตลอดต่อเนื่อง ทำให้ข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีซ้ำเป็นโครงการต่อเนื่องจำนวนมาก อีกประเด็นคือ การยืมเงินสะสมตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่สามารถคาดการณ์ได้ล่วงหน้า ซึ่งความจริงไม่จำเป็นต้องตั้งงบประมาณไม่เต็มจำนวน แล้วมาใช้เงิน

ยืมสะสมและก็ต้องใช้คืนเงินสะสมในจำนวนใกล้เคียงกัน การแก้ไขเรื่องเงินยืมสะสมสามารถแก้ไขได้ทันทีหากมีการประมาณการรายได้ใกล้เคียงความเป็นจริงและการตั้งงบประมาณตามแผนการใช้จ่ายเงินที่ทำสัญญาไว้แล้ว รวมทั้งรายจ่ายภาระผูกพันที่มองไม่เห็น (Contingent Liabilities) แต่สามารถประมาณการได้จากแนวโน้มการเบิกจ่ายของปีก่อนๆ เช่น ค่ารักษาพยาบาล บำเหน็จบำนาญ เพื่อลดการยืมเงินสะสมเพื่อรายจ่ายเหล่านี้ตั้งแต่ต้นปี

การกำหนดหมวดรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ยังมีความไม่สอดคล้องเหมาะสมกับการวางแผนงบประมาณรายจ่าย ยกตัวอย่างเช่น รายจ่ายเกี่ยวกับบุคลากร ที่กระจายอยู่หลายหมวดรายจ่าย ทำให้ยากต่อการวางแผนและควบคุมรายจ่าย รายจ่ายค่าชุดลอกคลองเป็นรายจ่ายที่ควรจะอยู่ในรายจ่ายดำเนินการ แต่กลับไปอยู่ในรายจ่ายลงทุน จึงทำให้การจัดลำดับความสำคัญในการจัดสรรงบประมาณไม่เหมาะสมกับภารกิจในการจัดบริการประชาชน

ข้อคิดเห็นประการสุดท้ายคือกรุงเทพมหานครควรปรับพัฒนาด้านนโยบายในการบริหารการเงินการคลัง ควรมีการตั้งคณะกรรมการนโยบายทางการเงินการคลังที่จะกำหนดนโยบายการเงินการคลัง เพื่อมีแนวทางที่ชัดเจนในการบริหารการเงินการคลังของกรุงเทพมหานคร ทั้งการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการใช้จ่ายและรายได้ การจัดเก็บรายได้ นโยบายด้านรายจ่าย การก่องหน้และบริหารหนี้สาธารณะ และนโยบายบริหารเงินคงคลัง

## ประวัติผู้เขียน

ชื่อ	นางสาวเพ็ญพิมล หกสุวรรณ
วันเดือนปีเกิด	10 พฤศจิกายน 2516
ตำแหน่ง	นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร
ประสบการณ์ทำงาน	2549 – ปัจจุบัน นักวิเคราะห์งบประมาณชำนาญการ สำนักงานงบประมาณกรุงเทพมหานคร 2548-2549 เจ้าหน้าที่บัญชี สหกรณ์กรุงเทพมหานคร สหกรณ์กรุงเทพมหานคร 2539-2548 นักประชาสัมพันธ์การท่องเที่ยว กองการท่องเที่ยว กรุงเทพมหานคร 2538-2539 พนักงานบัญชี บริษัท Belle Cosmetic จำกัด 2536-2538 พนักงานบัญชี บริษัท อีซูซู เมโทร จำกัด