วารสารสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยนเรศวร ปีที่ 15 ฉบับที่ 1 (มกราคม-มิถุนายน, 2562): 191-215
© 2019 Journal of Social Sciences, Naresuan University: JSSNU
Recieved: 7 Aug. 2018; Revised: 25 Sept. 2018; Accepted: 29 Oct. 2019
doi: 10.14456/jssnu.2019.8

บทวิเคราะห์และแนวทางจัดการเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี

วีระศักดิ์ เครือเทพ

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอข้อมูล ประเด็นปัญหา และแนวทางจัดการเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ปัจจุบันถูกมองว่ามีปริมาณสูงเกินไป พร้อมบทวิเคราะห์ข้อมูลในเชิงลึกจาก อปท. ในจังหวัดนนทบุรี ซึ่งบ่งชี้ว่าเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมของ อปท. โดยเฉลี่ยสูงราวร้อยละ 121.0 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงการเสียโอกาสในการใช้ทรัพยากรเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจและชุมชนในระดับฐานรากเป็นอย่างมาก และควรปรับเปลี่ยนกฎกติกาที่เกี่ยวข้องเพื่อกระตุ้นให้ อปท. เก็บเงินสะสมไว้เพียงเท่าที่จำเป็นและนำเงินสะสมส่วนเกินมาใช้ให้เกิดประโยชน์ต่อไป

คำสำคัญ: เงินสะสม, เงินทุนสำรองเงินสะสม, วินัยทางการคลัง, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

วีระศักดิ์ เครือเทพ เป็นรองศาสตราจารย์ประจำภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถติดต่อได้ที่ Email: <weerasak.k@chula.ac.th>.

Journal of Social Sciences, Naresuan University, Volume 15 Number 1 (January-June, 2019): 191-215
© 2019 Journal of Social Sciences, Naresuan University: JSSNU
Recieved: 7 Aug. 2018; Revised: 25 Sept. 2018; Accepted: 29 Oct. 2019
doi: 10.14456/jssnu.2019.8

Analyses and Alternatives for Determining the Size of Local Government's Contingency Funds: A Case Study of Nonthaburi Province

Weerasak Krueathep

ABSTRACT

This paper explores facts and related legal requirements of local government's contingency reserve funds, which have long been regarded as a wasteful mean of local saving. Detailed data from local governments in Nonthaburi Province were analyzed to gain some insights for formulating several alternatives in managing the contingency funds. Based on the data, some recommendations regarding the minimum reserves as well as procedural changes have been discussed in order to prevent opportunity losses and to promote steady local development endeavors.

KEYWORDS: Contingency Funds, Fiscal Discipline, Legal Cash Reserve Funds, Local Government.

Weerasak Krueathep is Associate Professor of Public Administration, Faculty of Political Science, at Chulalongkorn University. He has served as specialized member in the Decentralization to the Local Government Organization Committee (ODLOC). He could be accessed through his email: <weerasak.k@chula.ac.th>.

บทนำ

ตามที่ปรากฏเป็นข่าวมานานว่าเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีจำนวนที่สูงมากจนกลายเป็นเงินค้างท่อ (idle cash reserve) และก่อให้เกิดค่าเสียโอกาส (opportunity loss) ที่จะนำไปพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และจัดการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ในระดับชุมชน หลายฝ่ายจึงเกิดความตื่นตัวที่จะจัดการกับเรื่องดังกล่าวอย่างจริงจัง อาทิ ข้อมูลในวันที่ 30 กันยายน 2560 พบว่า อปท. มีเงินสะสมรวมกันกว่า 318,000 ล้านบาท และสามารถนำไปใช้จ่ายได้ราว 150,000 ล้านบาท ซึ่งรัฐบาลได้เร่งรัดให้มีการเบิกจ่ายเงินดังกล่าวเพื่อการกระตุ้นเศรษฐกิจ การจ้างงาน และการท่องเที่ยวในระดับชุมชนในช่วงที่ผ่านมา เป็นต้น (ผู้จัดการออนไลน์ 2560)

ทำไมเงินสะสมของ อปท. จึงมีเป็นจำนวนมาก สถานการณ์ปัจจุบันเป็นเช่นใดหรือมีเม็ดเงินที่เกี่ยวข้องจำนวนเท่าใด ประเด็นเงินสะสมของ อปท. มีแง่มุมทางกฎหมายประการใดบ้างที่จะต้องพิจารณา และรัฐควรมีแนวทางจัดการกับเงินสะสมของ อปท. เช่นใดเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างการเก็บสะสมไว้สำหรับใช้จ่ายในยามจำเป็น (contingency fund) กับการที่จะไม่เสียโอกาสจากการมีเงินสะสมที่มากเกินไป

บทความนี้จึงต้องการตอบคำถามต่าง ๆ ข้างต้นโดยใช้ข้อมูลจาก อปท. ในจังหวัดนนทบุรีจำนวน 46 แห่งประกอบการวิเคราะห์ เหตุผลที่ผู้เขียนเลือกศึกษาข้อมูลจากจังหวัดนนทบุรีเพราะเป็นจังหวัดที่มี อปท. ขนาดใหญ่ที่สุดในด้านจำนวนประชากรและงบประมาณในการดำเนินงาน (ไม่นับรวมกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) และเป็นที่รับรู้กันโดยทั่วไปว่า อปท. จำนวนมากในจังหวัดนนทบุรีมีศักยภาพทางการเงินการคลังที่สูงและมีปริมาณเงินสะสมเป็นจำนวนมาก หากเราสามารถประเมินจากสถานการณ์สุดขั้ว (extreme case) เพื่อบ่งชี้สาเหตุหรือเงื่อนไขที่ทำให้เกิดเงินสะสมคงค้างในปริมาณที่สูงได้แล้ว อาจทำให้เราเข้าใจสถานการณ์ที่เกี่ยวข้องอย่างรอบด้านและสามารถประมวลแนวทางปรับปรุงแก้ไขได้อย่างเหมาะสมต่อไป

เนื้อหาของบทความแบ่งเป็น 3 ส่วนหลักดังนี้ เนื้อหาส่วนแรกเป็นข้อมูลทั่วไปเกี่ยวกับเงินสะสมของ อปท. สถานการณ์ปัจจุบันเกี่ยวกับเงินสะสม ประเด็นทางกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พร้อมทั้งการผลักดันของภาครัฐในการเร่งให้ อปท. เบิกจ่ายเงินสะสม เนื้อหาส่วนต่อมาเป็นการวิเคราะห์ข้อมูลเงินสะสมในเชิงลึกโดยใช้ข้อมูลจากกลุ่ม อปท. จังหวัดนนทบุรีจำนวน 46 แห่ง ซึ่งเป็นข้อมูล ณ วันที่ 4 กรกฎาคม 2561 พร้อมข้อสังเกตบางประการจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง (stakeholders) และเอกสารทางราชการ และเนื้อหาส่วนสุดท้ายเป็นการอภิปรายผลการศึกษาและบทสรุปพร้อมข้อเสนอแนะตามลำดับ

สถานการณ์ทั่วไปเกี่ยวกับเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นหลักที่บทความนี้กำลังพิจารณาคือ “เงินสะสม” และ “เงินทุนสำรองเงินสะสม” ของ อปท. ที่เก็บไว้กับธนาคารหรือสถาบันการเงินต่าง ๆ ตามที่ระเบียบทางราชการกำหนด เนื่องจากเกี่ยวข้องกับเม็ดเงินจำนวนมากตามที่ปรากฏเป็นข่าวต่อสื่อมวลชน ในขณะที่ข้อเท็จจริงที่เกี่ยวข้องอาจมิได้รับรู้กันโดยทั่วไป ตามปกติ “เงินสะสม” ของ อปท. หมายถึงเงินรายรับของ อปท. ที่ได้มา

จากภาษีท้องถิ่น เงินจากภาษีที่รัฐแบ่งให้หรือจัดสรรให้ เงินอุดหนุนทั่วไปจากรัฐ หรือเงินกู้ หักด้วยรายจ่ายของ อปท. สำหรับการทำกิจกรรมบริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่หรือการลงทุนในโครงการพัฒนาต่าง ๆ ซึ่งใช้จ่ายไม่หมดในระหว่างปีงบประมาณ ส่วนรายรับของ อปท. ที่ได้มาจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจจากรัฐนั้น หากใช้จ่ายไม่หมดจะต้องส่งคืนคลังเป็นเงินแผ่นดิน ซึ่ง อปท. ไม่สามารถเก็บสะสมไว้ได้แต่ประการใด

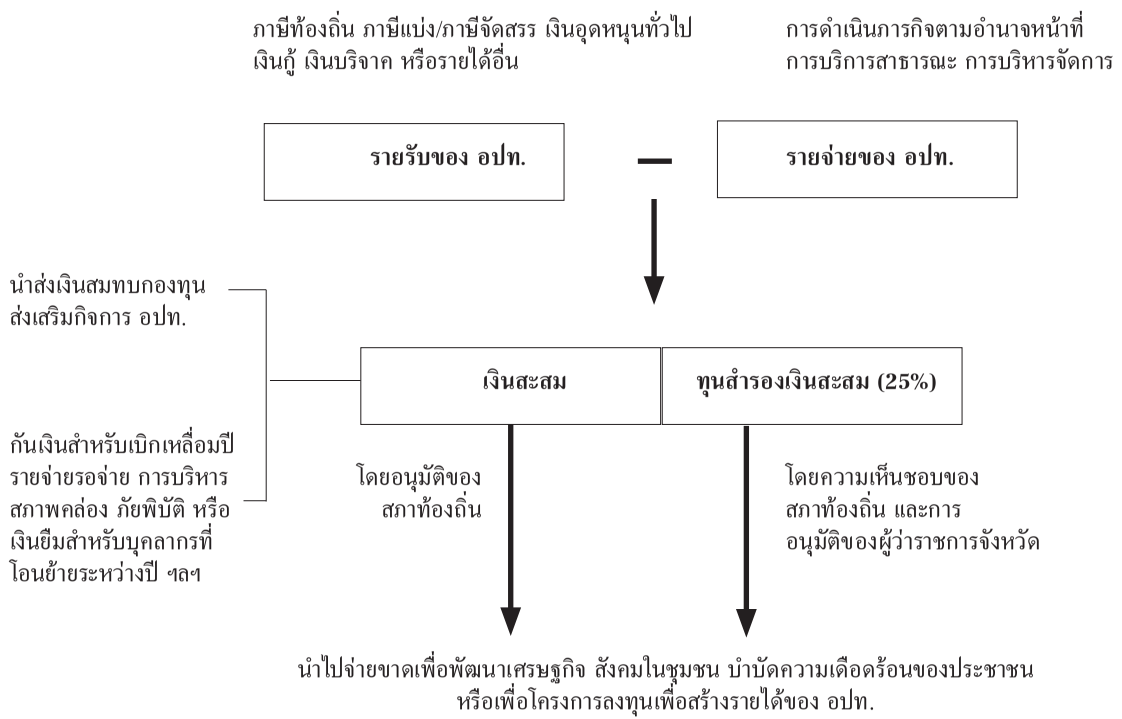
ทุก ๆ วันสิ้นปีงบประมาณ อปท. จะต้องปิดบัญชีรายรับและรายจ่ายเพื่อสรุปยอดเงินสะสม และจะต้องกันเงินสะสมส่วนหนึ่งไว้ร้อยละ 25 เพื่อเป็นทุนสำรองเงินสะสมตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 87 ทั้งนี้ อปท. สามารถนำเงินสะสมมาใช้ได้โดยมีเงื่อนไขตามที่กำหนดในระเบียบฯ ดังต่อไปนี้ (1) กรณีการจ่ายขาดเงินสะสม (ไม่ต้องชดใช้คืน) เพื่อนำไปดำเนินภารกิจในอำนาจหน้าที่ของ อปท. เกี่ยวกับการบริการชุมชนและสังคม กิจการที่บำบัดความเดือดร้อนของประชาชน รายจ่ายกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยเกิดขึ้น โดยเบิกจ่ายตามความจำเป็นและสอดคล้องกับฐานะทางการเงินการคลังขององค์กร หรือเป็นกิจการที่ช่วยเพิ่มพูนรายได้ของ อปท. ตามที่บรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น โดยที่ อปท. จะต้องส่งเงินสมทบกองทุนส่งเสริมกิจการของ อปท. เรียบร้อยแล้วจึงจะนำไปจ่ายขาดได้ (ข้อ 89 และ 91)

ทั้งนี้การจ่ายขาดเงินสะสมของ อปท. จะต้องไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุนในปีงบประมาณเดียวกัน (ข้อ 89 (1) และจะต้องได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น (ข้อ 87) โดย อปท. จะต้องเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินสะสมให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี (ข้อ 89 (3) และในกรณีที่จำเป็น อปท. อาจจ่ายขาดเงินสะสมได้ในกรณีที่งบประมาณไม่เพียงพอหรือมิได้ตั้งงบประมาณเพื่อการนั้นไว้ เช่น รายจ่ายเมื่อมีการรับโอน เลื่อนระดับ เลื่อนขั้นเงินเดือนพนักงานท้องถิ่น หรือรายจ่ายด้านบุคลากรตามสิทธิของกฎหมายหรือระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น (ข้อ 90) ส่วนกรณีที่ (2) เป็นการยืมเงินสะสมเพื่อเสริมสภาพคล่องในกรณีที่ช่วง 3 เดือนแรกของปีงบประมาณ อปท. ยังไม่สามารถจัดเก็บรายได้ให้เพียงพอต่อการดำเนินงาน หรือเพื่อบริหารกิจการเชิงพาณิชย์ หรือเพื่อทดรองจ่ายให้กับผู้รับบำนาญในกรณีที่โอนย้ายไปยัง อปท. แห่งอื่น ซึ่งเมื่อมีการยืมเงินสะสมจะต้องมีการชดใช้คืนตามแนวทางที่กำหนดในระเบียบฉบับดังกล่าว (ข้อ 88)

ในส่วนของ “ทุนสำรองเงินสะสม” นั้น อปท. สามารถนำมาใช้จ่ายได้เช่นกัน แต่มีข้อกำหนดที่ค่อนข้างยุ่งยากกว่ากรณีของเงินสะสม กล่าวคือ อปท. จะต้องกันเงินสะสมประจำปีไว้ร้อยละ 25 ของทุกปีเป็นเงินทุนสำรองเงินสะสม และจะต้องเพิ่มขึ้นร้อยละ 25 ทุกปี (ข้อ 87) และ อปท. สามารถนำเงินทุนสำรองเงินสะสมมาใช้ได้ในกรณีที่ยอดเงินสะสมในส่วนที่เหลือมีไม่เพียงพอสำหรับการบริหาร โดยจะต้องขออนุมัติจากสภาท้องถิ่นและผู้ว่าราชการจังหวัดตามลำดับ (ข้อ 87 วรรคสอง) ทั้งนี้ในปัจจุบันระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ยังไม่มีข้อกำหนดเรื่องเพดานสูงสุด (ceiling) ของปริมาณเงินทุนสำรองเงินสะสมของ อปท. แต่อย่างใด

อย่างไรก็ดี ในระยะต่อมา กระทรวงมหาดไทยได้ออกหนังสือสั่งการที่เกี่ยวข้องจำนวน 3 ฉบับตามข้อท้วงติงจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.) เกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. ที่

แผนภาพที่ 1
แสดงข้อกำหนดเกี่ยวกับเงินสะสมของท้องถิ่นและช่องทางในการนำเงินสะสมไปใช้ประโยชน์



ที่มา: ประมวลโดยผู้เขียน

อาจสุ่มเสี่ยงต่อการขาดวินัย ได้แก่ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.4/ว 3161 ลงวันที่ 12 ตุลาคม 2553 หนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว 2150 ลงวันที่ 27 พฤษภาคม 2556 และหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว 2029 ลงวันที่ 25 กรกฎาคม 2557 ซึ่งมีสาระสำคัญโดยสรุปคือการซักซ้อมความเข้าใจเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. โดยที่จะต้องคำนึงพึงประโยชน์ของประชาชนที่จะได้รับเป็นสำคัญ สามารถใช้ได้เฉพาะกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อปท. และบรรจุในแผนพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งถ้าหาก อปท. ไม่ทำแล้วจะไม่สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนได้ หรือพื้นที่ขาดโอกาสที่จะได้รับการพัฒนา

นอกจากนี้ หนังสือสั่งการฯ ยังได้กำหนดแนวทางที่สร้างเงื่อนไขในการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. เพิ่มเติมว่าถ้าหาก อปท. เห็นว่าเป็นโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการบำบัดความเดือดร้อนของประชาชนหรือเพื่อการบริการชุมชนและสังคมในพื้นที่ โดยไม่อาจรอจัดทำเป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ก็ให้จ่ายขาดจากเงินสะสมได้ แต่ควรจัดทำเป็นโครงการบรรจุในงบประมาณรายจ่ายประจำปี งบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม หรือโอนรายการงบประมาณมาตั้งจ่ายก่อนเป็นลำดับแรก และเมื่อมีงบประมาณไม่เพียงพอจึงจะใช้เงินสะสมจ่ายขาดเพื่อสมทบในโครงการเหล่านั้น และเมื่อใช้จ่ายเงินสะสมแล้ว จะต้องมีเงินคงเหลือเพียงพอสำหรับการบริหารงานเพื่อมิให้ได้รับผลกระทบ และหนังสือสั่งการฯ ได้มอบหมายให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายอำเภอกำกับดูแลการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. ตามกฎหมาย ระเบียบ และหนังสือสั่งการอย่างเคร่งครัด

ผลจากการออกหนังสือสั่งการทั้งสามฉบับดังกล่าวคาดว่าจะส่งผลให้เกิดความซับซ้อนเพิ่มขึ้นในการนำเงินสะสมของ อปท. ไปใช้อย่างน้อย 2 ประการ โดยเฉพาะในกรณีที่มีการกำหนดเงื่อนไขเพิ่มขึ้นว่าการนำเงินสะสมของ อปท. ไปใช้จ่ายจะต้องมี “ความจำเป็นเร่งด่วน” ซึ่งทำให้เกิดปัญหาการตีความหมายเรื่องความเร่งด่วนที่แตกต่างกันระหว่าง อปท. ในฐานะที่เป็นหน่วยปฏิบัติการกับ สตง. ในฐานะหน่วยตรวจสอบที่มักมองว่าการทำโครงการจากเงินสะสมจ่ายขาดของ อปท. ไม่มีความจำเป็นเร่งด่วน และในกรณีที่มีการกำหนดว่าให้ อปท. จัดทำโครงการแล้วนำไปบรรจุในงบประมาณรายจ่ายประจำปีก่อนเป็นลำดับแรก ทำให้หน่วยตรวจสอบมักใช้เป็นเหตุผลในการทักท้วงการนำเงินสะสมของ อปท. ไปใช้[1] ในที่สุด อปท. จำนวนมากต่างพากันไม่กล้าใช้เงินสะสมเพื่อจัดทำโครงการพัฒนาพื้นที่ตามศักยภาพที่มีอยู่ และสามารถกล่าวได้ว่าได้สร้าง “ผลบิดเบือน” (distortion) หรือ “ตัวชะลอ” (deterrent effect) การใช้เงินสะสมของ อปท. ไม่มากก็น้อย และส่งผลทำให้ปริมาณเงินสะสมของ อปท. เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง

ผู้เขียนขอให้ลองพิจารณาข้อมูลบางส่วนจากปริมาณเงินฝากของ อปท. ในระบบสถาบันการเงินของไทย ณ วันสิ้นปีงบประมาณในตารางที่ 1 หน้าถัดไป ซึ่งประกอบไปด้วยเงินรับฝากประเภทออมทรัพย์ เงินรับฝากประเภทประจำ และเงินรับฝากประเภทอื่นๆ ตั้งแต่เดือนกันยายน 2556 ถึง

1 ประมวลจากมติการประชุมคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาและให้ข้อเสนอแนะด้านการเงินการคลัง และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ครั้งที่ 1/2558 วันที่ 18 พฤศจิกายน 2558 และครั้งที่ 1/2559 วันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2559 ซึ่งผู้เขียนเป็นอนุกรรมการร่วมอยู่ด้วย

พฤษภาคม 2560 ซึ่งหมายความรวมถึงเงินสะสม เงินทุนสำรองเงินสะสม และรายจ่ายรอจ่ายต่าง ๆ[2] ทั้งนี้จากข้อมูลจะเห็นได้ว่า อปท. มีปริมาณเงินฝากรวมกันในระบบเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินฝากในระบบสถาบันการเงินสูงกว่าอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศอย่างชัดเจน สาเหตุที่เป็นเช่นนี้ส่วนหนึ่งมาจากการที่ อปท. ไม่นำเงินสะสมมาใช้จ่ายตามที่ได้อภิปรายข้างต้นแล้วนั่นเอง

ตารางที่ 1
ปริมาณเงินฝากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระบบสถาบันการเงิน ณ วันสิ้นปีงบประมาณ
(หน่วย: ล้านบาท)

ยอดเงินรับฝาก	กันยายน 2556	กันยายน 2557	กันยายน 2558	กันยายน 2559	กันยายน 2560
เงินรับฝากสุทธิ	368,127	387,505	417,394	432,803	483,405
อัตราการเติบโตของเงินฝากในระบบสถาบันการเงิน (%)	-	5.3	7.7	3.7	11.7
อัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ (%)	2.7	0.9	2.9	3.2	3.9

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย ณ เดือนพฤศจิกายน 2560 และสำนักงานพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
หมายเหตุ: ข้อมูลเงินฝากดังกล่าวรวมเงินสะสมของ อปท. ที่นำไปจ่ายขาดได้ เงินทุนสำรองเงินสะสม และเงินรอจ่ายประเภทต่าง ๆ ของ อปท.

ในเรื่องนี้ คณะรัฐมนตรี คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) และกระทรวงมหาดไทย มีข้อสั่งการเกี่ยวกับการเร่งรัดการนำเงินสะสมของ อปท. มาใช้จ่ายเป็นระยะ ๆ เช่น การยกเลิกและทบทวนเนื้อหาข้อกำหนดของหนังสือสั่งการกระทรวงมหาดไทยเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. โดยหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0808.2/ว 1438 ลงวันที่ 10 มีนาคม 2559 หรือในการประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 มีนาคม 2558 ก็ได้มีมติให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ประสานกับ อปท. ให้นำเงินสะสมมาใช้ดำเนินโครงการที่ช่วยเหลือประชาชนระดับรากหญ้าในพื้นที่ ซึ่งหลังจากนั้นการประชุม ก.ก.ถ. ครั้งที่ 2/2558 เมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2558 ก็ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาแนวทางเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. และนำเสนอแนวทางเร่งรัดการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. ต่อ ก.ก.ถ. และคณะรัฐมนตรีเพื่อรับทราบและสั่งการแก้ไข

ส่วนมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 13 กันยายน 2559 มีมาตรการสนับสนุนการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจและสังคมในชุมชน เพื่อจูงใจให้ อปท. นำเงินสะสมมาใช้จ่าย ซึ่งประกอบไปด้วย

2 ปัจจุบัน อปท. ไม่สามารถนำเงินสะสมไปลงทุนในลักษณะอื่นนอกจากการฝากไว้กับสถาบันการเงิน เช่น การซื้อตราสารทุน การซื้อสลากออมสิน การฝากในบัญชีที่ให้ผลตอบแทนสูง ฯลฯ แม้ว่าทุกวันนี้จะได้รับผลตอบแทนในอัตราที่ค่อนข้างต่ำและไม่คุ้มกับค่าเสียโอกาสของเงินก็ตาม

2 มาตรการที่สำคัญได้แก่ (1) มาตรการสนับสนุนการลงทุนระหว่างรัฐบาลและ อปท. ภายใต้ชื่อ Matching Fund โดยเปิดโอกาสให้ อปท. เสนอโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเศรษฐกิจและสังคม และภาครัฐจะสมทบเงินให้ครึ่งหนึ่งของมูลค่าโครงการ โดยมีกรอบวงเงินสนับสนุนจากรัฐบาลและ อปท. ฝ่ายละ 9,800 ล้านบาท หรือรวมเป็น 19,795 ล้านบาทโดยประมาณ และ (2) มาตรการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนผ่านการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. โดยเร่งให้ อปท. จัดทำโครงการพัฒนาด้านการศึกษา คุณภาพชีวิตของผู้ด้อยโอกาส ผู้สูงอายุ และผู้พิการช่วงเดือนตุลาคม 2559 ถึงเดือนกันยายน 2560 โดยไม่จำกัดว่าต้องเป็นรายจ่ายเฉพาะด้านการลงทุน

นอกจากนี้ การประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2560 ก็ได้มีมติให้เร่งรัดการเบิกจ่ายเงินสะสมของ อปท. โดยเสนอให้กระทรวงมหาดไทยประสานงานกับกระทรวงการคลังเพื่อยกเว้นระเบียบการดำเนินการด้านพัสดุสำหรับ อปท. เพื่อให้สามารถเร่งก่อหนี้ผูกพันและเบิกจ่ายเงินได้เร็วขึ้น และขอให้ อปท. เน้นทำโครงการเพื่อพัฒนาท้องถิ่นให้เข้มแข็ง ตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ และสอดคล้องกับนโยบายเร่งด่วนของรัฐบาล เช่น การก่อสร้างและซ่อมแซมถนนโดยใช้ยางพาราเป็นส่วนประกอบ การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภคและเพื่อการเกษตร การพัฒนาตลาดท้องถิ่น การจัดการขยะมูลฝอย การส่งเสริมคุณภาพชีวิต การศึกษา การท่องเที่ยว เศรษฐกิจพอเพียง สนามกีฬาหรือสถานพักผ่อนหย่อนใจ หรือการดูแลโครงสร้างพื้นฐานที่ได้รับถ่ายโอนจากส่วนราชการ เป็นต้น

ตารางที่ 2
ปริมาณเงินสะสมและเงินสะสมที่นำไปจ่ายขาดได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
(หน่วย: ล้านบาท)

หัวข้อ	เงินสะสม ณ 30 ก.ย.59	เงินสะสม ณ 30 มิ.ย.60	เงินสะสม ณ 30 ก.ย.60
เงินสะสมรวมของ อปท.	227,312.88	210,777.48	318,342.68
เงินสะสมที่นำไปจ่ายขาดได้**	176,545.62	160,010.22	101,088.67
ร้อยละของเงินสะสมที่นำไปจ่ายขาดได้ (%)	77.7	75.9	31.8

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น นำเสนอต่อคณะอนุกรรมการกำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นครั้งที่ 6/2560 และครั้งที่ 1/2561
หมายเหตุ: ** หมายถึงเงินสะสมที่ได้หักภาระผูกพัน สำรองจ่ายกรณีฉุกเฉินหรือเกิดสาธารณภัย เงินสำรองค่าเบี้ยยังชีพ และงบบุคลากรแล้ว ซึ่งในแต่ละช่วงเวลา กระทรวงมหาดไทยได้มีหนังสือสั่งการกำหนดหลักเกณฑ์การกันเงินสะสมไว้เป็นค่าใช้จ่ายสำรองแตกต่างกันออกไป

แต่กระนั้น ข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นกลับบ่งชี้ว่าปริมาณเงินสะสมของ อปท. มิได้ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ถึงแม้ว่าจะมีมาตรการต่าง ๆ จากภาครัฐเพื่อเร่งการนำเงินสะสมของ อปท. ไปใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาพื้นที่หรือเพื่อแก้ไขปัญหาเร่งด่วนต่าง ๆ มาเป็นลำดับแล้วก็ตาม ลองพิจารณาจากตารางที่ 2 ข้างต้นที่บ่งชี้ว่ายอดเงินสะสมของ อปท. โดยรวมก็ยังไม่มีแนวโน้มว่าจะลดลงอย่างมีนัยสำคัญ ปริมาณ

เงินสะสม ณ วันสิ้นปีงบประมาณ 2559 มีจำนวน 2.27 แสนล้านบาทได้เพิ่มขึ้นเป็น 3.18 แสนล้านบาทโดยประมาณในอีก 1 ปีถัดมา หรือเพิ่มขึ้นราวร้อยละ 40.0 มาตรการของรัฐในช่วงที่ผ่านมาจึงดูเหมือนว่าไม่ประสบผลสำเร็จมากนัก ดังนั้น ผู้เขียนจึงเห็นว่าควรพิจารณาในเชิงลึกถึงประเด็นปัญหาดังกล่าว เพื่อให้เข้าใจถึงสาเหตุของปัญหาที่ชัดเจนและกำหนดเป็นแนวทางการจัดการที่เหมาะสมต่อไป และจึงเป็นที่มาของบทความนี้ดังที่ได้กล่าวแล้ว

ข้อมูลพร้อมบทวิเคราะห์เงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี

นนทบุรีเป็นจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์มวลรวม (gross provincial products: GPP) ในปี พ.ศ. 2559 เท่ากับ 284,726 ล้านบาท ซึ่งจัดเป็นลำดับที่ 10 ของประเทศ ประกอบไปด้วย อปท. จำนวน 46 แห่ง จำแนกเป็น อบจ. 1 แห่ง เทศบาลนคร 2 แห่ง เทศบาลเมือง 3 แห่ง เทศบาลตำบล 12 แห่ง และ อบต. 28 แห่ง ทั้งนี้ในปีงบประมาณ 2561 อปท. มีประมาณการรายจ่ายรวม 11,584.98 ล้านบาท และมีประมาณการรายรับรวมทั้งจังหวัดเท่ากับ 11,590.56 ล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 4.0 ของ GPP จังหวัดนนทบุรี

ข้อมูลเงินสะสมของ อปท. จังหวัดนนทบุรี ณ วันที่ 4 กรกฎาคม 2561 เท่ากับ 12,906.31 ล้านบาท และมีเงินทุนสำรองเงินสะสมอีกจำนวน 4,758.55 ล้านบาทดังแสดงในตารางที่ 3 หรือรวมกันแล้วมีประมาณร้อยละ 6.2 ของ GPP จังหวัดนนทบุรี ทั้งนี้ เงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมเหล่านี้คิดเป็นร้อยละ 80.7 และ 40.3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยเฉลี่ยของ อปท. ทั้งจังหวัดตามลำดับ หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง หาก อปท. ทั้ง 46 แห่งไม่ได้รับเงินภาษีจัดสรรหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือไม่สามารถเก็บภาษีท้องถิ่นได้แล้วนั้น ก็ยังคงมีเงินสะสมไว้ใช้จ่ายได้ตามปกติราว 1.2 เท่าของรายจ่ายประจำปี หรือราว 1 ปีงบประมาณเศษ

อย่างไรก็ดี หากพิจารณาลงไปในรายละเอียดจะพบว่าปริมาณเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมของ อปท. แต่ละประเภทมีความแตกต่างกันอย่างชัดเจนดังนี้ ในลำดับแรก อบจ.นนทบุรี ซึ่งมีงบประมาณรายจ่ายประจำปีราว 2.2 พันล้านบาท มีเงินสะสมราว 1.07 พันล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 48.6 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมีเงินทุนสำรองสะสมเก็บไว้ใช้จ่ายสำหรับยามฉุกเฉินหรือทำหน้าที่เสมือนกระเป๋าเงินสำรองใบที่สองอีกจำนวน 684.3 ล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 31.1 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี รวมๆ แล้ว อบจ. นนทบุรีเพียงแห่งเดียวมีเงินฝากธนาคารนิ่งๆ ราว 1.75 พันล้านบาท

ในส่วนกรณีของเทศบาลนคร ซึ่งมีจำนวน 2 แห่ง (เทศบาลนครนนทบุรีและเทศบาลนครปากเกร็ด) มีเงินสะสมเฉลี่ยแห่งละ 3,690.70 ล้านบาทโดยประมาณ หรือคิดเป็นร้อยละ 181.3 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยเฉลี่ย และยังมีเงินทุนสำรองเงินสะสมอีก 976.11 ล้านบาทโดยเฉลี่ย หรือราวร้อยละ 49.5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยเฉลี่ย และถ้าหากท่านผู้อ่านทราบว่าเทศบาลนครนนทบุรีแห่งเดียวมีเงินสะสมและเงินทุนสำรองสะสมรวมกันราว 6.5 พันล้านบาทอาจจะต้องตกใจไม่น้อย ดังนั้น หากผู้เขียนจะสรุปว่าเทศบาลนครทั้งสองแห่งนี้สามารถดำเนินงานได้ตามปกติอย่างน้อยเป็นเวลา 2 ปีโดยใช้เงินสะสมของตนเองและไม่ต้องใช้เงินภาษีประจำปีแต่อย่างใดก็คงจะไม่คลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริงเท่าใดนัก

ตารางที่ 3
ระดับเงินสะสมโดยเฉลี่ยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี จำแนกตามประเภทท้องถิ่น

ประเภท อปท.	งบประมาณรายจ่ายเฉลี่ย ปีงบประมาณ 2561 (ล้านบาท)	Budget Surplus เฉลี่ย (%)	เงินสะสมเฉลี่ย (ณ 4 ก.ค. 61) (ล้านบาท)	เงินทุนสำรองเงินสะสมเฉลี่ย (ณ 4 ก.ค. 61) (ล้านบาท)	% เงินสะสมต่อรายจ่าย	% ทุนสำรองเงินสะสมต่อรายจ่าย
อบจ.	2,201.80	0.0015	1,069.02	684.31	48.55	31.08
เทศบาลนคร	1,942.28	0.0160	3,690.70	976.11	181.32	49.53
เทศบาลเมือง	309.84	0.1022	356.30	102.69	118.97	35.73
เทศบาลตำบล	138.06	0.0207	111.98	48.01	85.35	36.52
อบต.	104.02	0.0904	72.97	44.21	68.57	42.12
รวม	11,584.98	-	12,906.31 (รวมทั้งหมด)	4,758.55 (รวมทั้งหมด)	80.70% (ค่าเฉลี่ย)	40.32% (ค่าเฉลี่ย)

ที่มา: คำนวณจากข้อมูลในระบบ E-LAAS องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำหรับเทศบาลเมืองอยู่ในระดับที่มีเงินสะสมและเงินทุนสำรองสะสมที่ค่อนข้างสูงเช่นกัน หรือคิดเป็นร้อยละ 118.9 และ 35.7 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีโดยเฉลี่ย แต่กระนั้นก็ตาม ยังมีปริมาณเงินสะสมที่น้อยกว่ากลุ่มเทศบาลนครพอสมควร ในทางกลับกัน อปท. ขนาดเล็กดังเช่น เทศบาลตำบลและ อบต. มีสัดส่วนของเงินสะสมเมื่อเทียบกับขนาดงบประมาณรายจ่ายประจำปีเฉลี่ยร้อยละ 68.6 - 85.4 และมีเงินทุนสำรองเงินสะสมเฉลี่ยร้อยละ 36.5 – 42.1 ของขนาดงบประมาณรายจ่ายประจำปี แม้จะมีปริมาณเงินสะสมไม่สูงเท่ากลุ่มเทศบาลเมืองหรือเทศบาลนคร แต่ก็สามารถกล่าวได้ว่ามีเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมที่สูงเช่นกัน หรือคิดเป็นร้อยละ 121.9 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับเทศบาลตำบลและร้อยละ 110.7 สำหรับ อบต.

ตั้งคำถามจากตัวเลข

ข้อมูลที่นำเสนอข้างต้นสะท้อนนัยเช่นใดต่อการออกแบบมาตรการจัดการกับเงินสะสมของ อปท. ที่มีจำนวนเงินคงค้างสูงเช่นนี้? ผู้เขียนเห็นว่ามีประเด็นที่เราต้องช่วยกันขบคิดอย่างน้อย 3 เรื่อง ในลำดับแรก ทำไมจึงต้องกำหนดให้ อปท. มีเงินสะสม 2 ส่วนแบ่งเป็นเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสม สามารถกำหนดให้มีเพียงส่วนเดียวได้หรือไม่ แต่อาจกำหนดให้มีขนาดเงินสะสมขั้นต่ำเพียงพอ (floor) สำหรับใช้จ่ายในยามฉุกเฉินหรือเหตุจำเป็นเร่งด่วน ประการที่สอง หากยังคงจำเป็นที่จะต้องแยกเงินสะสมออกเป็นสองส่วนดังที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน เราก็ควรจะทำความเข้าใจถึงเหตุผลความจำเป็นของวิธีจัดการในลักษณะดังกล่าว และอาจต้องกำหนดมาตรการจัดการกับเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมของ อปท. ที่แตกต่างกันตามจำเป็น ไม่ใช่มองข้ามส่วนใดส่วนหนึ่งหรือเน้นกำหนดมาตรการจากข้อมูลเพียงด้านเดียว แล้วนำไปใช้จัดการกับเงินสองส่วนที่แตกต่างกันดังเช่นที่เป็นอยู่ทุกวันนี้

ในประเด็นสุดท้าย เมื่อได้พิจารณารายละเอียดเงินสะสมของ อปท. แต่ละประเภทในจังหวัดนนทบุรีจะพบว่ามีปริมาณเงินสะสมที่แตกต่างกันระหว่างท้องถิ่นขนาดใหญ่และขนาดเล็ก ฉะนั้น หากรัฐต้องการกระตุ้นให้ อปท. นำเงินสะสมมาใช้ ก็อาจต้องขบคิดมาตรการเฉพาะด้านที่ละเอียดเพียงพอ (sensitive) สำหรับ อปท. แต่ละประเภทและ/หรือแต่ละขนาด หรืออาจต้องจัดการกับอุปสรรคบางด้านสำหรับ อปท. ขนาดใหญ่และ/หรือเล็กเป็นรายกรณี (ถ้ามี) การพิจารณาจากข้อมูลยอดเงินสะสมรวมในระดับมหภาคอาจทำให้มองข้ามข้อเท็จจริงในเชิงจุลภาคและจะนำไปสู่การกำหนดนโยบายแบบเหมาโหล ซึ่งอาจทำให้ไม่สามารถจัดการปัญหาได้อย่างตรงจุดดังเช่นที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็เป็นได้

สาเหตุการเพิ่มขึ้นของเงินสะสมท้องถิ่น

อะไรเป็นสาเหตุหรือแรงจูงใจที่ทำให้ อปท. ส่วนใหญ่เก็บสะสมเงินไว้จำนวนมากเช่นนี้? เรื่องนี้คงต้องแยกพิจารณาเป็น 2 ประเด็นตามกรอบของกฎหมายที่ใช้ในปัจจุบัน ดังนี้

1)“เงินทุนสำรองเงินสะสม” ตามข้อกำหนดของระเบียบระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2547 ข้อ 87 ดังที่ได้กล่าวแล้วตอนต้น กล่าวคือ หาก อปท. มีเงินเหลือจ่ายเมื่อสิ้นปีงบประมาณแล้ว (ไม่รวมเงินเหลือจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจซึ่ง อปท. จะต้องส่งคืนคลังเป็น

เงินแผ่นดิน) จะตกเป็นเงินสะสมของ อปท. แต่ในการนี้ อปท. จะต้องกันเงินไว้ร้อยละ 25 เพื่อเป็นเงินทุนสำรองเงินสะสม และต้องเพิ่มขึ้นทุกปี ๆ ละร้อยละ 25 ทั้งนี้พึงทราบว่าระเบียบดังกล่าวมิได้กำหนดจำนวนเงินสูงสุด (ceiling) ที่ อปท. จะต้องเก็บสำรองแต่อย่างใด และมิได้อธิบายเหตุผลหรือความจำเป็นของการมีเงินทุนสำรองเงินสะสมไว้ชัดเจน มีเพียงรายละเอียดที่ระบุเงื่อนไขในการนำเงินทุนสำรองเงินสะสมมาใช้ในยามจำเป็นเมื่อเงินสะสมส่วนแรกขาดมือ และมีการกำหนดผู้มีอำนาจอนุมัติเพื่อนำเงินทุนสำรองดังกล่าวมาใช้เท่านั้น (ได้แก่ผู้ว่าราชการจังหวัด)

ผลจากการที่ไม่กำหนดเพดานขั้นสูงสุดของเงินทุนสำรองเงินสะสมดังกล่าวย่อมส่งผลให้เงินสะสมในส่วนนี้มีจำนวนเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ กล่าวคือในทุก ๆ 100 บาทที่เหลือเป็นเงินสะสมในแต่ละปี อปท. จะต้องกันเป็นเงินทุนสำรองเงินสะสมจำนวน 25 บาทอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ โอกาสที่ อปท. จะขออนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อนำเงินทุนสำรองเงินสะสมดังกล่าวมาใช้จ่ายเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากเป็นอย่างยิ่ง เพราะในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉินหรือจำเป็นเร่งด่วนเกิดขึ้นจริง อปท. ก็สามารถนำเงินสะสมที่มีอยู่มาจ่ายขาดได้ตามสมควรอยู่แล้ว อีกทั้งระบบงบประมาณของภาครัฐเพื่อการรับมือกับภัยพิบัติต่าง ๆ ในปัจจุบันก็มีค่อนข้างมาก อาทิ งบกลางของรัฐบาลหรือเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน (งบภัยพิบัติ)[3] การเก็บสำรองเงินสะสมของ อปท. เพื่อการดังกล่าวอีกจึงอาจก่อให้เกิดความซ้ำซ้อนโดยไม่จำเป็น

ทางเลือกในเรื่องนี้จึงประกอบไปด้วย (1) พิจารณายกเลิกเงินทุนสำรองเงินสะสม แล้วกำหนดให้ อปท. มีเงินสะสมเพียงประเภทเดียว แต่จะต้องกำหนดจำนวนเงินสะสมขั้นต่ำไว้ให้เพียงพอสำหรับการใช้จ่ายกรณีฉุกเฉินหรือสำหรับการบริหารสภาพคล่องยามที่เงินรายได้ อปท. ยังขาดมือในช่วงต้นปีงบประมาณหรือในช่วงเศรษฐกิจตกต่ำ หรือ (2) ให้มีเงินทุนสำรองเงินสะสมตามเดิม เพื่อเป็นหลักประกันว่า อปท. จะไม่นำเงินสะสม(ส่วนแรก)ไปใช้จ่ายจนหมด แต่ทว่าจะต้องกำหนดสัดส่วนเงินสะสม(ส่วนที่สอง)ที่จะต้องสำรองให้ลดลง[4] อาทิ เปลี่ยนจากร้อยละ 25 เป็นร้อยละ 10 และอาจกำหนดเพดานเงินสูงสุดของเงินทุนสำรองเงินสะสมเอาไว้ ซึ่งอาจกำหนดเป็นจำนวนเงินที่ชัดเจน (absolute amount) หรือกำหนดเป็นสัดส่วน (relative ratio) ของรายจ่ายงบประมาณประจำปี และเมื่อ อปท. มีเงินทุนสำรองเงินสะสมเกินกว่าเพดานที่กำหนดดังกล่าว ก็ให้ตกเป็นเงินสะสมในส่วนแรกโดยอัตโนมัติ และ (3) ไม่ทำอะไรเลย (หรือยังคงใช้ระเบียบปฏิบัติเดิมต่อไป) แล้วใช้มาตรการเชิงการจัดการโดยรัฐเพื่อกระตุ้นการนำเงินสะสมของ อปท. ไปใช้ดังที่ทำมาต่อเนื่องตลอด 3 ปีนี้

2)“เงินสะสม” แม้ว่ารัฐบาลและส่วนราชการต่าง ๆ จะกำหนดมาตรการกระตุ้นการนำเงินสะสมของ อปท. มาใช้จ่ายมาเป็นระยะ ๆ ดังที่ได้นำเสนอแล้วข้างต้น แต่เสียงสะท้อนที่ได้รับจากผู้บริหาร

3 ตามที่กำหนดในระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยเงินทดรองราชการเพื่อช่วยเหลือผู้ประสบภัยพิบัติกรณีฉุกเฉิน พ.ศ.2556

4 ทั้งนี้การกำหนดสัดส่วนเงินทุนสำรองเงินสะสมจะต้องสัมพันธ์กับขนาดเงินสะสมของ อปท. ที่จะกำหนดขึ้นใหม่ ซึ่งผู้เขียนจักอภิปรายต่อไป

อปท. มีหลายประการที่ควรพิจารณาและสามารถสะท้อนถึงทางออกบางประการในเรื่องนี้ดังต่อไปนี้[5]

2.1 “มาตรการที่ออกมามีแต่การปรับแก้หนังสือสั่งการ ปลดล็อคการนำเงินสะสมมาใช้จ่าย แต่ไม่ได้ตามไปดูว่าหน่วยตรวจสอบหรือ สตง. ปรับเปลี่ยนวิธีตรวจตามแนวทางใหม่หรือไม่ ถ้าไม่เปลี่ยนแปลงจากเดิม อปท. ก็ไม่กล้านำเงินสะสมมาใช้อยู่ดี เพราะกลัวถูกตรวจแล้วเรียกเงินคืน....”

2.2 “มาตรการที่รัฐบาลออกมาเร่งการใช้จ่ายเงินสะสมของท้องถิ่นช่วงนี้เป็นเพียงเฉพาะกิจ ถามว่า สตง. จะยึดถือตามนี้ตลอดไปมั้ย อย่าลืมว่าหน่วยตรวจสอบจะหยิบเรื่องนี้มาตรวจเมื่อไหร่ก็ได้ เขาอาจรอให้รัฐบาลนี้ไปก่อนแล้วค่อยตรวจการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. หากท้องถิ่นทำตามหนังสือสั่งการตอนนี้ก็อาจจะเดือดร้อนในอนาคต....”

2.3 “มาตรการ Matching fund มีอคติที่ช่วยเฉพาะ อปท. ใหญ่ที่มีเงินสะสมมากอยู่แล้ว อปท. ขนาดเล็กที่มีจำนวนมากแต่ไม่มีเงินสะสม ก็ไม่สนใจจะเข้าร่วม ไม่ได้รับการช่วยเหลือ ส่วนการกำหนดวงเงินของรัฐบาลราว 2 หมื่นล้านบาทนั้นน้อยเกินไปจนไม่สร้างความน่าสนใจสำหรับ อปท. เพราะเหมือนกับว่ารัฐบาลมีธงเลือก อปท. ที่จะให้ความช่วยเหลืออยู่ก่อนแล้ว...”

2.4 “สำหรับ อปท. ขนาดใหญ่ที่มีเงินสะสมมาก ๆ หากทำโครงการใช้เงินสะสมก็จะตกเป็นเป้าสายตาของหน่วยตรวจสอบค่อนข้างมาก สู้อยู่เฉย ๆ ไม่หาเหาใส่หัวจะดีกว่า[6] ... ส่วน อปท. ขนาดเล็กนี่ลืมไปได้เลย มีจำนวนน้อยมากที่จะมีเงินสะสมเหลือ ยิ่งช่วงที่ผ่านมารัฐบาลจัดสรรภาษีหรือเงินอุดหนุนให้ไม่ครบ ทำให้ต้องเอาเงินสะสมยืมไปจ่ายก่อน แต่สุดท้ายรัฐบาลก็ไม่คืนมาให้ จนเงินสะสมแทบจะไม่เหลือ ทางที่ดีไปโฟกัสที่ อปท. ขนาดใหญ่จะได้ผลกว่า...”

2.5 “การนำเงินสะสมมาจ่ายขาดได้ มันต้องเกิดจากความร่วมมือของ 3 ฝ่าย ฝ่ายผู้บริหาร ฝ่ายประจำ และฝ่ายสภาฯ หากฝ่ายบริหารจะทำโครงการ แต่ฝ่ายประจำไม่กล้าทำ หรือสภาท้องถิ่นไม่เอาด้วย ก็อนุมัติจ่ายขาดเงินสะสมไม่ได้ เช่นที่เทศบาลนครอุบลฯ สภาเทศบาลไม่อนุมัติจ่ายขาดเงินสะสมจำนวน 241 ล้านบาทเศษ[7] ฝ่ายบริหารก็ทำอะไรไม่ได้ แบบนี้จะโทษท้องถิ่นก็ไม่ได้....”

จากบทสะท้อนและมุมมองต่าง ๆ ดังที่นำเสนอข้างต้นจะเห็นได้ว่ากระบวนการกำหนดระเบียบหรือนโยบายที่ส่วนกลาง หากมิได้ดำเนินการอย่างรอบคอบและคำนึงถึงข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้นในทางปฏิบัติอย่างเพียงพอแล้ว ก็อาจทำให้การผลักดันนโยบายประสบกับข้อจำกัดค่อนข้างมากดังเช่นที่เกิดขึ้นแล้วในปัจจุบัน (ปัญหาในเชิง implementation) ในสถานการณ์นี้จะเห็นได้ว่าการกำหนดแนวทางส่งเสริมการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. ผ่านมติคณะรัฐมนตรี ก.ก.ถ. หรือแม้แต่หนังสือสั่งการของกระทรวงมหาดไทย ยังมิได้ส่งผลเปลี่ยนแปลงในเชิงระเบียบกฎหมายอย่างเป็นรูปธรรม แต่เป็นเพียงนโยบายเฉพาะกิจเพื่อเร่งการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. ในการกระตุ้นเศรษฐกิจและสังคมระดับฐานราก และอาจถูกยกเลิกได้ในอนาคตอันใกล้ และขณะเดียวกัน ก็ไม่มีการส่งสัญญาณที่ชัดเจนใด ๆ ว่าจะมีการปรับเปลี่ยนแนวทางการตรวจสอบการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. โดยหน่วย

---

5 ประมวลจากการสนทนาส่วนบุคคลระหว่างผู้เขียนกับผู้บริหารท้องถิ่นหลายท่าน และจากเอกสารรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการกำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในปี พ.ศ. 2560 และ 2561

6 ข้อเท็จจริงนี้ยืนยันได้จากกรณีที่ อบจ.นครราชสีมาจ่ายขาดเงินสะสมกว่า 440 ล้านบาทในปีงบประมาณ 2561 เพื่อสร้างและซ่อมแซมถนนด้วยยางพารา และโครงการอื่น ๆ รวม 240 โครงการ แต่ถูกทักท้วงจากหน่วยตรวจสอบ ในขณะที่กระทรวงมหาดไทยยืนยันว่า อบจ. สามารถดำเนินการได้ตามนโยบายรัฐบาลและสอดคล้องกับระเบียบกระทรวงการคลัง ข้อมูลเพิ่มเติมอ่านได้จากเว็บไซต์โพสต์ทูเดย์ “อธิบดี สถ.แจงปม อบจ.นครราชสีมาใช้จ่ายเงินสะสมทำถนนยางพารา” วันที่ 23 มีนาคม 2561 (เข้าดูที่ https://www.posttoday.com/social/general/545320)

7 อ่านเพิ่มเติมได้จาก *Matichon Online* “พ่อเมืองอุบลฯแจง ใช้เงินสะสม 241 ล้าน เป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นพิจารณา” วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2560 (เข้าดูที่ https://www.matichon.co.th/region/news_471610)

งานตรวจสอบ เพื่อให้สอดรับกับทิศทางที่ภาครัฐกำลังผลักดันในปัจจุบัน อปท. จำนวนมากจึงเกรงว่าการดำเนินการตามนโยบายที่มีลักษณะชั่วคราว (ad-hoc policy) เช่นนี้จะสร้างปัญหาในกระบวนการตรวจสอบการเบิกจ่ายเงินสะสมในภายหลังได้ตามมา

นอกจากนี้แล้ว มาตรการที่ออกมาในช่วงก่อนหน้านี้มิได้คำนึงถึงข้อเท็จจริงเกี่ยวกับบริบทแวดล้อมและศักยภาพทางการคลังของ อปท. แต่ละแห่ง/แต่ละประเภท แต่มีลักษณะเป็นการกำหนดมาตรการชุดเดียวและนำไปใช้กับ อปท. ทุกแห่งเป็นการทั่วไป จึงไม่ส่งผลในเชิงกระตุ้นสำหรับ อปท. เท่าที่ควร โดยเฉพาะสำหรับ อปท. ขนาดกลางและขนาดเล็กที่ยังคงมีเงินสะสมเพียงพอที่จะนำไปจ่ายขาดได้ และสำหรับ อปท. ขนาดใหญ่ที่ยังคงกังวลถึงผลกระทบที่จะตามมาจากการตรวจสอบมาตรการเร่งใช้จ่ายเงินสะสมในช่วงนี้ และนอกจากนี้ มาตรการที่ออกมาในปัจจุบันยังไม่ได้ให้ความสำคัญกับบริบทการเมืองท้องถิ่นที่อาจทำให้ อปท. ต้องใช้ระยะเวลาเพิ่มขึ้นในการดำเนินการ การทบทวนมาตรการต่าง ๆ เพื่อสร้างความยืดหยุ่นให้เหมาะสมกับแต่ละสถานการณ์เพิ่มขึ้นจึงมีความจำเป็น ซึ่งผู้เขียนจะนำเสนอทางเลือกพร้อมบทอภิปรายในลำดับต่อไป

ขนาดของเงินสะสมที่เหมาะสมควรเป็นเท่าใด

ประเด็นนี้อาจเป็นคำถามเชิงปทัสถาน (normative question) ที่ควรพิจารณาและให้ความสำคัญเช่นกัน ประสบการณ์ในบางประเทศกำหนดจากกฎความเคยชินและใช้ข้อมูลย้อนหลังในการเบิกจ่ายเงินสะสมเพื่อรองรับความเสี่ยงที่ไม่คาดคิดหรือภัยพิบัติ (rainy day/contingency reserve fund) และพบว่าควรมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (Vasche and Williams 1987; Joyce 2001) ในขณะที่งานวิจัยบางด้านพยายามศึกษาข้อมูลสภาวะผันผวนทางเศรษฐกิจและภัยพิบัติต่าง ๆ และกำหนดสัดส่วนที่เหมาะสมของเงินสำรองในกรณีฉุกเฉินที่สูงกว่าร้อยละ 5 ดังเช่นงานของ Navin and Navin (1997) ที่ศึกษาประสบการณ์ของท้องถิ่นในมลรัฐโอไฮโอ้ ประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าเงินสำรองควรมีสัดส่วนร้อยละ 13 ส่วนงานของ Sobel and Holcombe (1996) เสนอแนะว่าเงินสำรองกรณีฉุกเฉินควรมีประมาณร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีเพื่อให้เพียงพอรับมือกับสภาวะเศรษฐกิจผันผวนและภัยพิบัติ เป็นต้น

ในกรณีของท้องถิ่นไทยควรกำหนดขนาดเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสม (ถ้ายังจำเป็นต้องมี) เท่าใดจึงจะมีความเหมาะสม การพิจารณาในขั้นต้นอาจดูได้จากสัดส่วนและการกระจายตัวของขนาดเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมในปัจจุบันจากกลุ่มตัวอย่าง อปท. ในจังหวัดนนทบุรี ได้ดังตารางที่ 4 และ 5

ในปัจจุบัน อบจ.นนทบุรี มีเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมรวมกันราวร้อยละ 80 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนเทศบาลนครมีเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมเฉลี่ยร้อยละ 181.3 และ 49.5 ตามลำดับ หรือรวมกันประมาณร้อยละ 230.8 เทศบาลเมืองมีเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมรวมกันเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 154.7 เทศบาลตำบลมียอดเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมรวมกันเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 121.9 และ อบต. มีเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมรวมกันเฉลี่ยเท่ากับร้อยละ 110.7 ผู้เขียนขออภิปรายถึงแนวทาง 4 ประการ พร้อมประเมินผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้น

ในแต่ละทางเลือก (ดูตารางที่ 6) ดังนี้

1) หลักเกณฑ์แรกที่ควรพิจารณาคือค่าเฉลี่ย (mean) ของเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมของ อปท. แต่ละประเภทสามารถใช้เป็นค่าอ้างอิง (reference point) ได้หรือไม่ ส่วนตัวนั้นผู้เขียนมองว่าค่าเฉลี่ยดังกล่าวไม่มีความเหมาะสมเพราะระดับเงินสะสมโดยเฉลี่ยในปัจจุบันของ อปท. แต่ละประเภทยังสูงเกินไป การนำค่าเฉลี่ยมาใช้อ้างอิงย่อมไม่ได้ช่วยแก้ไขปัญหาดังกล่าวมากนัก และหากใช้ค่าอ้างอิงนี้จะทำให้เงินสะสมที่จะนำไปใช้ได้มีเพียงประมาณ 263 ล้านบาทเศษ หรือคิดเป็นเพียงร้อยละ 0.1 ของ GPP จังหวัดนนทบุรีเท่านั้น และหากใช้ค่านี้อ้างอิงจะพบว่ากลุ่มตัวอย่างเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลอยู่ในสภาวะที่ออมเงินสะสมไว้น้อยเกินไปโดยเฉลี่ย ซึ่งอาจจะมิใช่ทิศทางที่ควรส่งเสริมเท่าใดนักภายใต้สถานการณ์ปัจจุบัน

2) ทางเลือกที่ 2 คือพิจารณาจากการกระจายตัวของสัดส่วนเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมของ อปท. แต่ละประเภท แล้วเลือกที่ลำดับร้อยละ 25 (Percentile rank 25th) เพื่อให้ได้ขนาดเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมที่ อปท. ส่วนใหญ่ (3 ใน 4) สามารถดำเนินการได้ ยกตัวอย่างเช่น เทศบาลนครจะต้องมีสัดส่วนเงินสะสมร้อยละ 142.27 และเงินทุนสำรองเงินสะสมร้อยละ 46.26 หรือรวมเท่ากับร้อยละ 188.53 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เดิมอยู่ที่ประมาณร้อยละ 230.85) หรือเทศบาลตำบลจะต้องมีสัดส่วนเงินสะสมร้อยละ 46.70 และเงินทุนสำรองเงินสะสมร้อยละ 27.39 หรือรวมเท่ากับร้อยละ 74.09 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เดิมอยู่ที่ประมาณร้อยละ 121.86) เป็นต้น มาตรการดังกล่าวนี้จะทำให้ระดับเงินสะสมที่จำเป็นทั้ง 2 ประเภทเหลืออยู่ที่ 13,339.77 ล้านบาทโดยประมาณ และจะสามารถกระตุ้นให้มีการใช้จ่ายเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมรวมกันได้ราว 4.2 พันล้านบาทหรือประมาณร้อยละ 1.5 ของ GPP จังหวัดนนทบุรี

3) สำหรับทางเลือกที่ 3 คือการกำหนดสัดส่วนที่เจาะจงสำหรับเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมเพื่อให้เป็นฐานขั้นต่ำ (floor) ที่ อปท. จะต้องบรรลุ ซึ่งประสบการณ์ของนักวิจัยก่อนนี้เห็นว่าการกำหนดเงินสะสมไว้เพื่อการบริหารสภาพคล่องของ อปท. อย่างน้อยควรจะรองรับความไม่แน่นอนในช่วงไตรมาสแรกของปีงบประมาณได้ (อ้างอิงจากงานวิจัยเรื่องการจัดทำดัชนีชี้วัดทางการเงินการคลังของเทศบาลของ วีระศักดิ์, 2554) ซึ่งน่าจะอยู่ที่สัดส่วนร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนเงินทุนสำรองเงินสะสมอาจให้คงไว้ได้ แต่ควรมีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อนำไปใช้จ่ายยามฉุกเฉินหรือรับมือกับภัยพิบัติเป็นสำคัญ ในกรณีเช่นนี้จึงสามารถกำหนดสัดส่วนขั้นต่ำไว้ที่ประมาณร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีได้ ผลจากการประมาณการตามแนวทางที่ 3 พบว่าระดับเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมของ อปท. จังหวัดนนทบุรีควรเหลือเพียงประมาณ 4,054.74 ล้านบาท และจะทำให้มีศักยภาพในการนำเงินสะสมส่วนเกินไปใช้จ่ายกระตุ้นเศรษฐกิจหรือพัฒนาชุมชนท้องถิ่นได้ประมาณ 13,610.12 ล้านบาท หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 4.8 ของ GPP จังหวัดนนทบุรี

4) ทางเลือกสุดท้ายคือการยกเลิกเงินทุนสำรองเงินสะสมเนื่องจากไม่มีเหตุผลหรือวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และก่อให้เกิดความยุ่งยากแก่ อปท. ในการทำบัญชีแยกประเภทเงินทุนสำรองเงินสะสม ดังนั้นจึงอาจพิจารณายกเลิกเงินทุนสำรองดังกล่าว แต่ให้มีการกำหนดขนาดของเงินสะสมที่จำเป็นขั้นต่ำให้สูงขึ้นกว่าทางเลือกที่ 3 หากอ้างอิงตัวเลขจากงานวิจัยของ Sobel and Holcombe

ตารางที่ 4
การกระจายตัวของขนาดเงินสะสมเมื่อเทียบสัดส่วนต่อขนาดงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ประเภท อปท.	จำนวนแห่ง	% เงินสะสมต่อรายจ่ายประจำปี (ปีงบประมาณ 2561)								
		Min	P.10th	P.25th	P.50th	P.75th	P.90th	Max.	Mean	SD
อบจ.	1				48.55					
เทศบาลนคร	2	142.27	142.27	142.27	181.32	220.37	220.37	220.37	181.32	55.23
เทศบาลเมือง	3	80.23	80.23	80.23	119.51	157.16	157.16	157.16	118.97	38.47
เทศบาลตำบล	12	36.75	36.92	46.70	78.12	119.74	159.67	162.33	85.35	43.42
อบต.	28	10.59	15.43	42.86	59.96	97.46	121.35	136.76	68.57	36.77

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

ตารางที่ 5
การกระจายตัวของขนาดทุนสำรองเงินสะสมเมื่อเทียบสัดส่วนต่อขนาดงบประมาณรายจ่ายประจำปี

ประเภท อปท.	จำนวนแห่ง	% เงินทุนสำรองเงินสะสมต่อรายจ่ายประจำปี (ปีงบประมาณ 2561)								
		Min	P.10th	P.25th	P.50th	P.75th	P.90th	Max.	Mean	SD
อบจ.	1				31.08					
เทศบาลนคร	2	46.26	46.26	46.26	49.53	52.80	52.80	52.80	49.53	4.624
เทศบาลเมือง	3	20.80	20.80	20.80	42.80	43.60	43.60	43.60	35.73	12.94
เทศบาลตำบล	12	22.12	23.36	27.39	36.23	40.48	62.87	72.22	36.52	12.87
อบต.	28	18.89	21.59	31.18	38.74	55.34	68.90	72.20	42.12	15.57

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

ตารางที่ 6 ประมาณการขนาดของเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมตามทางเลือกต่าง ๆ
(หน่วย: ล้านบาท)

ประเภท	ยอดเงินสะสมปัจจุบัน (รวมเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสม)	ทางเลือก (1) ใช้ค่า Mean ระดับเงินสะสมของแต่ละประเภท อปท.	ทางเลือก (2) ใช้ค่า P. 25th ของระดับเงินสะสมของแต่ละประเภท อปท.	ทางเลือก (3) กำหนดเงินสะสมที่ร้อยละ 25 และเงินทุนสำรองเงินสะสมที่ร้อยละ 10	ทางเลือก (4) ยกเลิกเงินทุนสำรองเงินสะสม และกำหนดเงินสะสมที่ร้อยละ 30
อบจ.	1,753.33	1,753.33	1,753.33	770.63	660.54
เทศบาลนคร	9,333.63	8,967.40	7,323.55	1,359.59	1,165.37
เทศบาลเมือง	1,376.95	1,437.99	939.10	325.34	278.86
เทศบาลตำบล	1,919.91	2,018.88	1,227.43	579.84	497.00
อบต.	3,281.04	3,223.86	2,156.36	1,019.35	873.73
รวมเงินสะสมและทุนสำรองเงินสะสม	17,664.86	17,401.46	13,399.77	4,054.74	3,475.50
ประมาณการเงินสะสมที่จะนำไปใช้กระตุ้นเศรษฐกิจ (สัดส่วนต่อ GPP)	-	263.40 (0.1%)	4,265.10 (1.5%)	13,610.12 (4.8%)	14,189.37 (5.0%)

ที่มา: คำนวณโดยผู้เขียน

(1996) ดังที่ได้กล่าวแล้วข้างต้นก็อาจกำหนดขนาดเงินสะสมของ อปท. ในสัดส่วนร้อยละ 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ตามแนวทางนี้จะทำให้ อปท. ภาพรวมของจังหวัดมีเงินสะสมที่จำเป็นขั้นต่ำเท่ากับ 3,475.50 ล้านบาท และส่งผลให้มีเงินสะสมที่สามารถนำไปใช้จ่ายเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจได้ราว 14,189.37 ล้านบาท หรือประมาณร้อยละ 5.0 ของ GPP จังหวัดนนทบุรี

อย่างไรก็ดี พึงทราบว่าแนวทางทั้ง 4 ประการข้างต้นกำหนดขึ้นจากประสบการณ์ของผู้เขียนเท่านั้น ซึ่งในความเป็นจริงอาจพิจารณากำหนดตัวเลขสัดส่วนใหม่ได้ตามเหมาะสมต่อไป นอกจากนี้พึงระลึกว่าผู้เขียนใช้ข้อมูลอ้างอิงจาก อปท. ในจังหวัดนนทบุรีสำหรับพัฒนาทางเลือกเพื่อประกอบการตัดสินใจเท่านั้น หากมีการพิจารณาถึงสถานการณ์เงินสะสมของ อปท. ในจังหวัดอื่นอาจให้บทสรุปหรือแนวทางการดำเนินการที่แตกต่างออกไปได้ นอกจากนี้ ข้อมูลเงินสะสมของ อปท. จังหวัดนนทบุรีมีลักษณะการกระจายตัวแบบไม่ปกติ (non-normal distribution) กล่าวคือข้อมูลบ่งชี้ว่า อปท. ขนาดใหญ่มีแนวโน้มที่จะมีเงินสะสมมากกว่า อปท. ขนาดเล็กโดยเฉลี่ย (ไม่นับรวม อบจ.) ดังนั้นในความเป็นจริง เราอาจกำหนดขนาดเงินสะสมขั้นต่ำให้มีระดับที่ลดต่ำลงกว่าตัวแบบที่ผู้เขียนนำเสนอไว้ข้างต้นได้

อภิปรายผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

บทความนี้ต้องการนำเสนอข้อเท็จจริง ประเด็นปัญหา และแนวทางจัดการแก้ไขกับกรณีเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ที่ปัจจุบันถูกมองว่ามีปริมาณสูงเกินไป ผู้เขียนเริ่มต้นจากการทบทวนประเด็นทางกฎหมายและนโยบายรัฐที่ดำเนินการเพื่อจัดการกับสถานการณ์ดังกล่าวในช่วงที่ผ่านมา พร้อมข้อมูลในเชิงมหภาคบางส่วนที่สะท้อนถึงสถานการณ์และความรุนแรงของปัญหาดังกล่าว ต่อจากนั้นจึงนำเสนอข้อมูลพร้อมบทวิเคราะห์เชิงลึกโดยใช้ข้อมูลจาก อปท. พื้นที่จังหวัดนนทบุรี และสะท้อนให้เห็นว่าเงินสะสมของ อปท. โดยเฉลี่ยที่มีอยู่ในระบบสถาบันเงินฝากมีสูงราวร้อยละ 121.0 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี แต่ตัวเลขดังกล่าวจะเพิ่มสูงขึ้นในกรณีของท้องถิ่นขนาดใหญ่ดังเช่นเทศบาลนครหรือเทศบาลเมือง (แต่หากใช้ข้อมูลจังหวัดอื่นเป็นกรณีศึกษาอาจให้ตัวเลขที่ต่างออกไปได้)

แต่กระนั้น ข้อมูลการวิเคราะห์ในรายละเอียดสะท้อนให้เห็นว่า อปท. ขนาดเล็กอาจมิได้มีสัดส่วนเงินสะสมในปริมาณที่สูงดังเช่นที่เข้าใจกันทั่วไปตามหน้าหนังสือพิมพ์ และประเด็นข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นหลายประการบ่งชี้ว่าการเร่งรัดให้ อปท. นำเงินสะสมออกมาใช้จ่ายอาจมิได้เกิดขึ้นง่ายนักผ่านการสั่งการจากภาครัฐ โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาร่วมกับข้อจำกัดเชิงสถาบันและเงื่อนไขตามกฎหมายที่ยังคงกำหนดให้ อปท. ต้องมีเงินสะสมในสัดส่วนที่สูงผ่านการกันเป็นเงินทุนสำรองเงินสะสมร้อยละ 25 ของทุกปี ไม่มีข้อกำหนดเกี่ยวกับเพดานเงินทุนสำรองสูงสุดที่จะต้องเก็บสะสม และมีกระบวนการขออนุมัติใช้จ่ายที่ยุ่งยากกว่าปกติ และรวมถึงการมีข้อจำกัดที่อาจเกิดขึ้นจากหน่วยตรวจสอบ บรรยากาศการเมืองท้องถิ่น หรือสัดส่วนของเงินสะสมที่จะนำมาจ่ายขาดได้ตามข้อกำหนดของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ทั้งหมดนี้จึงส่งผลให้ฝ่ายบริหารของ อปท. ขาดแรงจูงใจที่จะนำเงินสะสมมาใช้จ่ายเพื่อการเร่งพัฒนาชุมชนท้องถิ่นตามที่ควรจะเป็น

แนวทางออกในเรื่องนี้จึงต้องดำเนินการอย่างจริงจัง มิใช่เป็นเพียงการกำหนดมาตรการแบบเหมาโหลและประกาศใช้ทั่วไปกับ อปท. ทุกประเภท ดังมีประเด็นอภิปรายพร้อมข้อเสนอแนะ 4 ประการต่อไปนี้ ประการแรกเป็นเรื่องเกี่ยวกับเงินทุนสำรองเงินสะสม (เงินส่วนที่สอง) ที่ อปท. จะต้องกันไว้ร้อยละ 25 ของเงินสะสมทุกปี เพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงไม่มากจนกระทบต่อระเบียบปัจจุบัน (incremental change) และป้องกันมิให้มี อปท. เดินแตกแถวใช้จ่ายเงินสะสมจนร่อยหรอและขาดวินัยทางการคลัง ผู้เขียนเห็นว่าควรกำหนดให้มีการกันเงินสะสมไว้เป็นทุนสำรองร้อยละ 10 ของยอดเงินสะสมแต่ละปี และเมื่อยอดรวมเงินทุนสำรองเงินสะสมเกินร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายในปีที่ล่วงมาก่อนหน้านั้น ให้ส่วนเกินดังกล่าวตกเป็นเงินสะสมที่ อปท. สามารถนำไปจ่ายขาดได้โดยอัตโนมัติ

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็นฉุกเฉินและจำเป็นต้องนำเงินทุนสำรองเงินสะสมมาใช้นั้น ผู้เขียนเห็นว่าควรแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่เกี่ยวข้องและปรับเปลี่ยนอำนาจในการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดมาเป็นอำนาจของสภาท้องถิ่นโดยหลักความเป็นอิสระของ อปท. และหลักความรับผิดชอบทางการคลัง (local autonomy and fiscal responsibility principles) แต่ให้มีข้อกำหนดที่เข้มงวดขึ้นในการที่จะนำเงินทุนสำรองเงินสะสมมาใช้จ่าย อาทิ กำหนดให้ใช้การลงมติด้วยเสียง 2 ใน 3 หรือ 4 ใน 5 (super majority rule) ในการอนุมัติการใช้เงินทุนสำรองเงินสะสม เป็นต้น ตามเงื่อนไขนี้ก็จะทำให้ อปท. มีความคล่องตัวในการใช้จ่ายเงินทุนสำรองเงินสะสมมากขึ้นบนพื้นฐานของความรับผิดชอบ

ประการที่สอง ในการส่งเสริมให้ อปท. มีเงินสะสมเท่าที่จำเป็นและนำออกมาใช้จ่ายเพื่อมิให้เสียโอกาสต่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่น ควรปรับแก้กฎระเบียบพร้อมกำหนดมาตรการส่งเสริมบางประการดังนี้ ในเบื้องต้นจะต้องกำหนดเกณฑ์ขั้นต่ำของเงินสะสมที่ อปท. ควรมี ซึ่งเมื่อประเมินจากการบริหารสภาพคล่องของ อปท. ควรอยู่ที่ประมาณร้อยละ 25 ถึง 30 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี หากมีสูงกว่านี้จะเป็นการสะสมเงินไว้มากเกินไป อปท. ควรพิจารณานำมาใช้จ่ายทำโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่นเพื่อให้เกิดประโยชน์ ลำดับต่อมา ควรให้อิสระแก่ อปท. ในการนำเงินสะสมไปจ่ายขาดเพื่อดำเนินโครงการตามที่กำหนดในแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะ 4 ปีได้โดยอิสระ เนื่องจากแผนดังกล่าวเป็นเสมือนสัญญาประชาคมที่ อปท. จัดทำขึ้นเป็นเอกสารที่รวบรวมบัญชีโครงการพัฒนาตามข้อเสนอและความเห็นชอบร่วมกันของประชาคมท้องถิ่น และได้วิเคราะห์ลำดับความสำคัญของงานไว้แล้วพอสมควร รัฐจึงไม่ควรต้องไปกำหนดเงื่อนไขหรือแนวทางใด ๆ ในการนำเงินสะสมของ อปท. ไปใช้จ่ายเพื่อให้เกิดความซ้ำซ้อนขึ้นอีก บทเรียนที่ผ่านมาได้พิสูจน์แล้วว่ายิ่งรัฐกำหนดแนวทางการนำเงินสะสมไปใช้จ่าย ยิ่งเป็นการสร้างเงื่อนไขให้เกิดความยุ่งยากสำหรับ อปท. มากขึ้น

ประการที่สาม ซึ่งมีความสำคัญยิ่ง คือการแก้ไขระเบียบกระทรวงมหาดไทยข้อ 89 (1) ที่ได้กำหนดว่า อปท. สามารถนำเงินสะสมมาใช้จ่ายได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณเพื่อการลงทุนในปีงบประมาณเดียวกัน โดยควรยกเลิกข้อกำหนดดังกล่าวเพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนกับข้อเสนอขนาดเงินสะสมที่เหมาะสมเมื่อเทียบกับสัดส่วนของงบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ร้อยละ 25 ดังที่ได้เสนอแล้วข้างต้น หากพิจารณาในเรื่องนี้จะเห็นว่ากติกาเดิมที่ใช้อยู่มีอคติและมีตรรกะที่ย้อนแย้ง

กันพอสมควร กล่าวคือ อปท. ที่มีงบลงทุนในสัดส่วนที่สูงมักเป็น อปท. ขนาดใหญ่ จึงมีโอกาสที่จะนำเงินสะสมไปจ่ายขาดได้ในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้น ส่วน อปท. ที่มีงบประมาณจำกัด ไม่มีงบลงทุนมากนัก ซึ่งมักเป็น อปท. ขนาดเล็ก ย่อมถูกตัดโอกาสที่จะนำเงินสะสมไปจ่ายขาดได้โดยปริยาย ดังนั้น อปท. ขนาดใหญ่จึงอยู่ในสถานะที่ค่อนข้างได้เปรียบ อปท. ขนาดเล็ก

นอกจากนี้ สำหรับ อปท. ที่มีงบพัฒนาในสัดส่วนที่สูงอยู่แล้ว อาจไม่มีความจำเป็นที่จะต้องนำเงินสะสมมาจ่ายขาดเพื่อดำเนินโครงการลงทุนอีกก็เป็นได้ ส่วน อปท. ที่มีงบพัฒนาในปัจจุบันที่จำกัด แต่ทว่ามีเงินสะสมในสัดส่วนที่สูง ก็เท่ากับว่าไม่มีโอกาสใช้เงินสะสมได้ ข้อกำหนดนี้จึงดูย้อนแย้งกันในตัว (dilemma) และไม่เอื้อให้ อปท. ทั้งขนาดใหญ่และ/หรือขนาดเล็กนำเงินสะสมมาใช้จ่ายได้มากนัก ดังนั้นจึงมีการควรปรับปรุงแก้ไขตามข้อเสนอข้างต้น อย่างน้อยจะได้ลดอคติที่เกิดขึ้นระหว่าง อปท. ขนาดใหญ่และขนาดเล็ก และเกื้อหนุนให้ อปท. สามารถพิจารณานำเงินสะสมมาใช้จ่ายได้ตามสมควร

ประการที่สี่ ข้อกำหนดของระเบียบกระทรวงมหาดไทยที่ให้การจ่ายขาดเงินสะสมอยู่ในอำนาจของสภาท้องถิ่น (ข้อ 87) น่าจะเป็นเงื่อนไขที่เหมาะสม แต่อย่างไรก็ดี สืบเนื่องจากข้อเท็จจริงที่ความขัดแย้งหรือความคิดเห็นที่แตกต่างทางการเมืองอาจเป็นอุปสรรคสำคัญที่ทำให้ฝ่ายบริหารไม่สามารถนำเงินสะสมมาจ่ายขาดได้ และเสียโอกาสในการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นจากเงินสะสมที่มีอยู่ไปโดยปริยาย ในการนี้จึงอาจกำหนดเงื่อนไข (clause) เพิ่มเติมว่าในกรณีที่ญัตติพิจารณาจ่ายขาดเงินสะสมไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น อาจให้ฝ่ายบริหารทบทวนและนำเสนอใหม่ให้สภาท้องถิ่นพิจารณาภายใน 15 วันได้ และหากข้อเสนอไม่ผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นเป็นครั้งที่ 2 อาจให้ฝ่ายบริหารเรียกประชุมประชาคมท้องถิ่นเพื่อพิจารณาว่าจะยืนยันหรือให้ข้อเสนอดังกล่าวเป็นอันตกไป เป็นต้น อย่างน้อยการเพิ่มเงื่อนไขใหม่นี้จะทำให้การพิจารณาจ่ายขาดเงินสะสมเป็นเรื่องที่ฝ่ายบริหารและสภาท้องถิ่นจะต้องแจ้งให้สาธารณชนได้รับทราบ และร่วมกันรับผิดชอบต่อประชาชน มากกว่าเป็นเรื่องการเมืองภายในที่คิดและตัดสินใจกันเอง

กล่าวโดยสรุป หากรัฐเข้าใจเงื่อนไขดังกล่าวข้างต้นและต้องการหวังผลให้ อปท. มีความเป็นอิสระในการใช้เงินสะสมบนพื้นฐานของความรับผิดชอบทางการเมืองและการเงินการคลังของตนเอง และมุ่งให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประชาชนภายใต้ทรัพยากรทางการเงินการคลังที่มีอยู่ รัฐก็ควรใช้แนวทางเพื่อลดข้อกำหนดที่เป็นอุปสรรคต่อการจัดเก็บ การบริหาร และการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. มากกว่าการใช้แนวทางที่เน้นการสั่งการหรือการกำหนดเงื่อนไขขึ้นใหม่เรื่อย ๆ ดังที่เป็นมาก่อนหน้านี้ จนทำให้เกิดความยุ่งยากและซ้ำซ้อนสำหรับหน่วยปฏิบัติ และในที่สุดก็ไม่สามารถนำไปสู่ผลลัพธ์ได้ตามที่ต้องการ บทเรียนนี้จึงน่าจะสะท้อนถึงความจำเป็นในการปรับเปลี่ยนกระบวนทัศน์ (paradigm shift) ของภาครัฐที่ใช้ในการกำกับดูแล อปท. เรื่องนี้

เหตุผลที่พอจะยอมรับได้ถึงสิ่งที่เกิดขึ้นในช่วงที่ผ่านมาคือรัฐและหน่วยตรวจสอบอาจเกรงว่าความยืดหยุ่นที่มากเกินไปจะทำให้ อปท. ใช้จ่ายเงินสะสมจนหมดหน้าตักและนำไปสู่ความสุ่มเสี่ยงต่อการเสียวินัยทางการคลัง หรือเปิดโอกาสให้ผู้บริหารเร่งใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อชิงความได้เปรียบทางการเมืองในช่วงก่อนที่จะมีการหาเสียงเลือกตั้ง จนทำให้เงินสะสมมีไม่เพียงพอที่จะใช้บริหารสภาพคล่อง

ในช่วงหลังจากนั้น ฯลฯ มุมมองหรือทัศนคติที่รัฐมีต่อ อปท. เช่นนี้จึงนำไปสู่การกำหนดแนวปฏิบัติที่เข้มงวดและรัดกุมเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จนทำให้ อปท. มีเงินสะสมค้างท่อเป็นจำนวนมาก และกลายเป็นปัญหาที่ย้อนเข้าตัวจนรัฐต้องมาแก้ไข

แต่สถานการณ์วันนี้น่าจะเกิดขึ้นในทางตรงกันข้าม ความเข้มงวดของรัฐที่มากเกินพอดีได้ทำให้เกิดค่าเสียโอกาสอย่างมหาศาลที่ประชาชนจะได้รับการดูแลอันเหมาะสมจาก อปท. ของพวกเขา ดังนั้น ช่วงเวลาปัจจุบันน่าจะเป็นจังหวะที่เหมาะสมที่รัฐ (รวมถึงหน่วยตรวจสอบ) จะผ่อนคลายการควบคุมที่เข้มงวดที่มีต่อ อปท. แล้วปรับไปใช้การตรวจสอบภายหลัง (post audit) แทน โดยมีข้อกำหนดขั้นต้นเท่าที่จำเป็นดังที่ผู้เขียนนำเสนอไว้ 4 ประการแล้วข้างต้น และหลังจากนั้น หากพบว่า อปท. นำเงินสะสมไปใช้จ่ายไม่เหมาะสม ไม่เป็นโครงการในแผนพัฒนาท้องถิ่นหรือไม่สอดคล้องกับปัญหาเร่งด่วนของประชาชน หรือหากพบว่า อปท. ใช้เงินสะสมเกินตัวหรือมีการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้าง จึงค่อยดำเนินการตามขั้นตอนทางกฎหมายที่เหมาะสมต่อไป บทเรียนสำคัญในเรื่องนี้ก็คือ รัฐอาจป้องกันการสูญเสียได้หลักพันล้านบาท แต่การที่ อปท. ไม่ได้นำเงินสะสมไปใช้ประโยชน์มูลค่านับแสนล้านบาท คนไทยโดยรวมน่าจะได้ไม่คุ้มเสีย (reducing minor wasteful spending but creating lots more opportunity losses) หรือหากพูดภาษาชาวบ้านก็คือ “อย่าเดินหลงประเด็นและใช้เวลามากไปกับเรื่องที่ไม่สำคัญ” นั่นเอง

อย่างไรก็ดี มาตรการเร่งรัดการเบิกจ่ายเงินสะสมของ อปท. ในช่วงนี้ แม้ว่าเป้าหมายปลายทางจะส่งผลดีต่อการพัฒนาชุมชนและการกระตุ้นเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง แต่ต้องไม่ลืมว่าการเลือกตั้งท้องถิ่นกำลังจะเกิดขึ้นในอนาคตอันใกล้ ถ้าหากรัฐเร่งให้ อปท. ใช้จ่ายในวันนี้อาจนำไปสู่การได้เปรียบเสียเปรียบกันในทางการเมืองอย่างหลีกเลี่ยงมิได้ และอาจกระทบต่อระดับเงินสะสมสำหรับทีมผู้บริหาร อปท. ชุดใหม่ไม่มากก็น้อย ดังนั้น รัฐควรส่งเสริมให้ อปท. วางแผนในการนำเงินสะสมไปลงทุนการพัฒนาท้องถิ่นให้เติบโตในระยะยาว มากกว่าที่จะเร่งให้ อปท. จัดทำโครงการแบบยิบย่อยและลดเงื่อนไขในการจัดซื้อจัดจ้างจนเกิดการใช้จ่ายเงินสะสมแบบเบี้ยหัวแตก มาตรการที่เกิดขึ้นทุกวันนี้น่าจะก่อให้เกิดผลเสียมากกว่าผลดีในระยะยาว

ทั้งนี้ พึงทราบว่าการเลือกศึกษาข้อมูลจากจังหวัดนนทบุรีมิได้หมายความว่าผู้เขียนจะสรุปเหมาเป็นการทั่วไป (generalization) ว่า อปท. ในจังหวัดอื่นจะมีคุณลักษณะที่เหมือนกันทั้งหมด และอาจต้องการการศึกษาเพิ่มเติมในเชิงลึกหรือศึกษาเปรียบเทียบกับจังหวัดอื่น ๆ เพื่อกำหนดตัวเลขสัดส่วนเงินสะสมของ อปท. ที่เหมาะสมต่อไป นอกจากนี้ อาจต้องมีการศึกษาเชิงประจักษ์ (empirical study) เพื่อกำหนดขนาดที่เหมาะสมของเงินสะสมของ อปท. (optimal size) ในอนาคตโดยใช้ข้อมูลรายจ่ายเพื่อการจัดการภัยพิบัติย้อนหลัง 3-4 ปีเพื่อกำหนดเป็นสัดส่วนเงินสะสมที่เหมาะสม และวิเคราะห์ร่วมกับรายจ่ายสำหรับการบริหารสภาพคล่องในช่วงต้นปีงบประมาณหรือช่วงสภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ เป็นต้น

อนึ่งบทความนี้ให้ความสำคัญเฉพาะการปรับเปลี่ยนกฎกติกาหรือเงื่อนไขที่จำเป็นสำหรับการเก็บออมและการกระตุ้นให้เกิดการใช้จ่ายเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมของ อปท. อย่างเหมาะสมเท่านั้น แต่ยังมิได้ศึกษาครอบคลุมไปถึงการนำเงินสะสมไปใช้ประโยชน์ผ่านการลงทุนใน

ช่องทางอื่นหรือผ่านการออมในกองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) หรือกองทุนส่งเสริมกิจการองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ก.ส.อ.) แต่อย่างใด ซึ่งแน่นอนว่าเรื่องเหล่านี้ควรมีการศึกษาแนวทางที่มีประสิทธิภาพสูงสุดต่อไปในอนาคต หากมีการทบทวนประเด็นต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องรอบด้าน ผู้เขียนเชื่อว่าจะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการใช้ทรัพยากรของ อปท. เพื่อการพัฒนาชุมชนท้องถิ่นได้สมตามเจตนารมณ์ของกฎหมายและการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นต่อไป

รายการอ้างอิง

เอกสารภาษาอังกฤษ

Joyce, Philips. 2001. “What’s So Magical about Five Percent? A Nationwide Look at Factors That Influence the Optimal Size of State Rainy Day Funds.” *Public Budgeting and Finance*, 21(1): 62-87.

Navin, John C., and Leo J. Navin. 1997. “The Optimal Size of Countercyclical Budget Stabilization Funds: A Case Study of Ohio.” *Public Budgeting and Finance*, 17(2). 114-127.

Sobel, Russell, and Randall G. Holcombe. 1996. “The Impact of State Rainy Day Funds in Easing State Fiscal Crises during 1990–1991 Recession.” *Public Budgeting and Finance*, 16(1): 28-48.

Vasche, Jon D., and Brads Williams. 1987. “Optimal Governmental Budgeting Contingency Reserve Funds.” *Public Budgeting and Finance*, 7(1): 66-82.

เอกสารภาษาไทย

วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2554. *การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

ผู้จัดการออนไลน์. 2560. “ย้อนรอยแนวคิดล้วงเงินสะสม อปท.2 แสนล้าน.” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2561 จาก url: <https://m.mgronline.com/daily/detail/9600000121674>.

Translated Thai References

Krueathep, W. 2011. *The Analyses of Local Government’s Financial Positions*. Bangkok, College of Local Government Development, King Prajadhipok’s Institute.

Manager Online. 2017. “Investigation of Tapping the 200 Billion Bahts of Local Goverment’s Contengency Funds.” Accessed on 1 August 2018; url: <https://m.mgronline.com/daily/detail/9600000121674>.

ภาคผนวก

ข้อมูลประมาณการรายจ่ายปีงบประมาณ 2561 และเงินสะสมและเงินทุนสำรองสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดนนทบุรี

(ณ วันที่ 4 กรกฎาคม 2561)

ที่	ประเภทท้องถิ่น	อำเภอ	ประมาณการรายจ่าย ปีงบประมาณ 2561	เงินสะสม คงเหลือ	เงินทุนสำรอง เงินสะสม	%เงินสะสม ต่อรายจ่าย	%เงินทุนสำรอง สะสมต่อรายจ่าย
1	อบจ.นนทบุรี	เมือง	2,201,800,000.00	1,069,017,897.62	684,309,281.04	48.55%	31.08%
2	เทศบาลนครนนทบุรี	เมือง	2,375,000,000.00	5,233,734,839.10	1,253,905,292.81	220.37%	52.80%
3	เทศบาลตำบลไทรม้า	เมือง	190,151,100.00	143,708,034.09	70,960,634.98	75.58%	37.32%
4	เทศบาลเมืองบางศรีเมือง	เมือง	182,725,920.00	218,382,034.74	78,202,007.27	119.51%	42.80%
5	อบต.บางกร่าง	เมือง	152,000,000.00	69,074,834.51	109,741,402.46	45.44%	72.20%
6	อบต.บางไผ่	เมือง	85,000,000.00	38,814,804.16	26,345,072.29	45.66%	30.99%
7	อบต.บางรักน้อย	เมือง	140,000,000.00	116,832,753.30	58,916,939.36	83.45%	42.08%
8	เทศบาลตำบลบางพลับ	ปากเกร็ด	94,000,000.00	44,059,568.41	38,598,622.04	46.87%	41.06%
9	เทศบาลนครปากเกร็ด	ปากเกร็ด	1,509,551,920.00	2,147,667,125.75	698,319,340.37	142.27%	46.26%
10	อบต.เกาะเกร็ด	ปากเกร็ด	49,500,000.00	5,240,806.36	9,852,270.35	10.59%	19.90%
11	อบต.คลองข่อย	ปากเกร็ด	81,688,500.00	34,566,464.88	31,782,525.37	42.31%	38.91%
12	อบต.คลองพระอุดม	ปากเกร็ด	52,000,000.00	48,139,416.52	17,172,372.18	92.58%	33.02%
13	อบต.ท่าอิฐ	ปากเกร็ด	112,925,000.00	17,562,021.03	33,264,021.19	15.55%	29.46%
14	อบต.บางตะไนย์	ปากเกร็ด	50,000,000.00	49,542,580.80	20,078,341.06	99.09%	40.16%
15	อบต.อ้อมเกร็ด	ปากเกร็ด	52,000,000.00	25,238,532.68	19,815,303.90	48.54%	38.11%
16	เทศบาลตำบลบางสีทอง	บางกรวย	63,261,000.00	67,110,069.64	25,909,363.83	106.08%	40.96%

ที่	ประเภทท้องถิ่น	อำเภอ	ประมาณการรายจ่าย ปีงบประมาณ 2561	เงินสะสม คงเหลือ	เงินทุนสำรอง เงินสะสม	%เงินสะสม ต่อรายจ่าย	%เงินทุนสำรอง สะสมต่อรายจ่าย
17	เทศบาลตำบลปลายบาง	บางกรวย	267,352,550.00	410,309,614.62	74,580,512.97	153.47%	27.90%
18	เทศบาลตำบลศาลากลาง	บางกรวย	103,500,000.00	66,626,894.43	40,391,946.47	64.37%	39.03%
19	เทศบาลเมืองบางกรวย	บางกรวย	326,757,000.00	513,521,771.13	142,478,304.79	157.16%	43.60%
20	อบต.บางขนุน	บางกรวย	57,712,400.00	30,931,256.72	15,710,651.07	53.60%	27.22%
21	อบต.บางขุนกอง	บางกรวย	96,990,000.00	57,208,860.99	35,074,761.92	58.98%	36.16%
22	อบต.มหาสวัสดิ์	บางกรวย	55,000,000.00	63,545,226.88	39,665,174.69	115.54%	72.12%
23	เทศบาลเมืองบางบัวทอง	บางบัวทอง	420,046,300.00	336,990,927.48	87,379,372.92	80.23%	20.80%
24	เทศบาลเมืองพิมลราช	บางบัวทอง	213,000,000.00	79,446,988.83	75,282,817.08	37.30%	35.34%
25	อบต.บางคูรัด	บางบัวทอง	196,996,807.00	82,781,234.60	73,938,636.31	42.02%	37.53%
26	อบต.บางบัวทอง	บางบัวทอง	281,760,000.00	117,579,533.88	89,443,265.28	41.73%	31.74%
27	อบต.บางรักพัฒนา	บางบัวทอง	252,720,600.00	298,318,575.80	97,480,853.86	118.04%	38.57%
28	อบต.บางรักใหญ่	บางบัวทอง	55,999,000.00	43,972,887.77	25,379,909.80	78.52%	45.32%
29	อบต.ละหาร	บางบัวทอง	186,238,525.00	116,493,183.19	73,172,069.13	62.55%	39.29%
30	อบต.ลำโพ	บางบัวทอง	90,000,000.00	43,505,990.29	47,694,522.90	48.34%	52.99%
31	เทศบาลตำบลบางม่วง	บางใหญ่	63,700,000.00	79,174,519.79	23,641,880.34	124.29%	37.11%
32	เทศบาลตำบลบางเลน	บางใหญ่	128,433,600.00	59,907,026.09	40,682,620.03	46.64%	31.68%
33	เทศบาลตำบลบางใหญ่	บางใหญ่	83,000,000.00	66,947,891.04	18,356,089.08	80.66%	22.12%
34	เทศบาลตำบลบ้านบางม่วง	บางใหญ่	101,782,118.00	165,220,070.40	73,505,108.07	162.33%	72.22%

ที่	ประเภทท้องถิ่น	อำเภอ	ประมาณการรายจ่าย ปีงบประมาณ 2561	เงินสะสม คงเหลือ	เงินทุนสำรอง เงินสะสม	%เงินสะสม ต่อรายจ่าย	%เงินทุนสำรอง สะสมต่อรายจ่าย
35	เทศบาลตำบลเสาธงหิน	บางใหญ่	286,000,000.00	105,100,510.52	77,857,704.46	36.75%	27.22%
36	อบต.บางแม่นาง	บางใหญ่	201,000,000.00	235,131,484.39	137,770,114.71	116.98%	68.54%
37	อบต.บางใหญ่	บางใหญ่	60,000,000.00	16,749,878.34	11,331,695.82	27.92%	18.89%
38	อบต.บ้านใหม่	บางใหญ่	62,545,000.00	8,962,999.42	14,335,055.46	14.33%	22.92%
39	เทศบาลตำบลไทรน้อย	ไทรน้อย	62,500,000.00	56,136,177.71	16,398,977.50	89.82%	26.24%
40	อบต.ขุนศรี	ไทรน้อย	55,950,000.00	34,094,593.84	21,073,127.79	60.94%	37.66%
41	อบต.คลองขวาง	ไทรน้อย	64,820,000.00	28,852,807.76	36,377,295.61	44.51%	56.12%
42	อบต.ทวีวัฒนา	ไทรน้อย	48,689,840.00	66,586,372.97	29,736,372.23	136.76%	61.07%
43	อบต.ไทรน้อย	ไทรน้อย	161,887,500.00	194,423,704.88	73,357,676.54	120.10%	45.31%
44	อบต.ไทรใหญ่	ไทรน้อย	95,000,000.00	86,465,446.03	20,691,923.12	91.02%	21.78%
45	อบต.ราษฎร์นิยม	ไทรน้อย	64,000,000.00	46,310,179.38	36,450,326.47	72.36%	56.95%
46	อบต.หนองเพรางาย	ไทรน้อย	50,000,000.00	66,321,962.14	32,142,547.04	132.64%	64.29%
		รวม	11,584,984,680.00	12,906,310,354.90	4,758,554,103.96	80.70% (ค่าเฉลี่ย)	40.32% (ค่าเฉลี่ย)

ที่มา: ข้อมูลในระบบ E-LAAS องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดนนทบุรี กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น