

การจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

นายสร้อย ราชชัย

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญารัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2554
ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

บทคัดย่อและแฟ้มข้อมูลฉบับเต็มของวิทยานิพนธ์ตั้งแต่ปีการศึกษา 2554 ที่ให้บริการในคลังปัญญาจุฬาฯ (CUIR)
เป็นแฟ้มข้อมูลของนิสิตเจ้าของวิทยานิพนธ์ที่ส่งผ่านทางบัณฑิตวิทยาลัย

The abstract and full text of theses from the academic year 2011 in Chulalongkorn University Intellectual Repository (CUIR)
are the thesis authors' files submitted through the Graduate School.

THE MANAGEMENT OF FISCAL RISK OF BANGKOK METROPOLITAN
ADMINISTRATIVE

Mr. Saran Ratsai

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements
for the Degree of Master of Public Administration Program in Public Administration
Department of Public Administration
Faculty of Political Science
Chulalongkorn University
Academic Year 2011
Copyright of Chulalongkorn University

หัวข้อวิทยานิพนธ์

การจัดการความเสี่ยงทางการคลังของ

กรุงเทพมหานคร

โดย

นายสร้อย ราชชัย

สาขาวิชา

รัฐประศาสนศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ

.....คณบดีคณะรัฐศาสตร์
(ศาสตราจารย์ ดร.ศุภชัย ยาวะประภา)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

.....ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.พิทยา บวรวัฒนา)

.....อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก
(ศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา)

.....กรรมการภายนอกมหาวิทยาลัย
(ศาสตราจารย์ ดร.อุดม ทุมไธส)

สร้อย ราชช้าย: การจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร. (THE MANAGEMENT OF FISCAL RISK OF BANGKOK METROPOLITAN ADMINISTRATION) อ. ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก: ศ. ดร.จรัส สุวรรณมาลา, 168 หน้า.

งานวิจัยนี้มีจุดมุ่งหมายที่จะประเมินความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนวิเคราะห์ปัจจัยอันเป็นสาเหตุที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง และการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงปี พ.ศ. 2550-2553 ผู้วิจัยได้จัดเก็บสถิติทางการคลังจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรุงเทพมหานคร และสำรวจทัศนคติเกี่ยวกับการรับรู้และการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของผู้บริหารและข้าราชการกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการบริหารงานคลังและงบประมาณของกรุงเทพมหานคร จำนวน 125 ราย

ผลการศึกษาพบว่ากรุงเทพมหานครมีความเสี่ยงทางการคลังอยู่ในระดับต่ำ ไม่ว่าจะเป็นความเสี่ยงด้านการบริหารสภาพคล่อง การควบคุมดุลงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการบริหารหนี้และภาระผูกพันทางการคลังระยะยาว ความเสี่ยงทางการคลังที่น่าจะเห็นได้ชัดเจนคือ แหล่งรายได้ที่แปรปรวนค่อนข้างสูง ซึ่งมีสาเหตุมาจากสภาวะวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่รุนแรงและบ่อยครั้งมากขึ้น ส่งผลให้รายได้ของกรุงเทพมหานครมีความผันผวนและควบคุมได้ยากขึ้น กรุงเทพมหานครพึ่งพาแหล่งรายได้ที่จัดเก็บโดยหน่วยงานภายนอกในสัดส่วนที่สูง แหล่งรายได้ดังกล่าวนี้มีความผันผวนสูง ในขณะที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถควบคุมหรือดำเนินการใดๆ ได้ เพราะเป็นหน่วยบริหารจัดการรายได้เท่านั้น สาเหตุอีกประการหนึ่งคือ กรุงเทพมหานครมีระบบการบริหารรายจ่ายที่ขาดประสิทธิภาพ ทำให้มีเงินเบิกจ่ายเหลือมปีในสัดส่วนที่สูง และยากต่อการควบคุมดุลการเงินการคลังให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้

ในส่วนของการจัดการความเสี่ยงทางการคลังนั้น พบว่า กรุงเทพมหานครมีระบบการจัดการความเสี่ยงทางการคลังเพียงบางส่วน อย่างไรก็ตาม ด้วยความตระหนักต่อสภาวะความเสี่ยงทางการคลังดังกล่าวของทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายปฏิบัติการของกรุงเทพมหานคร จึงได้เริ่มดำเนินการวางแผนการจัดการความเสี่ยงทางการคลังอย่างเป็นทางการ หากกรุงเทพมหานครได้นำแผนฯ ไปดำเนินการให้เป็นจริงในทางปฏิบัติ ก็จะช่วยบรรเทาความเสี่ยงทางการคลังในอนาคตได้

ภาควิชา.....รัฐประศาสนศาสตร์.....ลายมือชื่อนิสิต.....
 สาขาวิชา.....รัฐประศาสนศาสตร์.....ลายมือชื่อ อ.ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก.....
 ปีการศึกษา.....2554.....

5180749024 : MAJOR PUBLIC ADMINISTRATION

KEYWORDS : FISCAL RISK / MANAGEMENT OF FISCAL RISK

SARAN RATSAI : THE MANAGEMENT OF FISCAL RISK OF BANGKOK
 METROPOLITAN ADMINISTRATION. ADVISOR: PROF. CHARAS
 SUWANMALA, Ph.D., 168 pp.

This research is aimed at assessing fiscal risks, its causes, and controlling measures of the Bangkok Metropolitan Authority (BMA) from 2007 to 2010. The researcher obtained financial statistics for pertinent departments in BMA and conducted a survey and interviews with 125 BMA executives and staffs, who were directly involving with the BMA fiscal management process.

The research findings indicate that the BMA's fiscal risk is rather low. Two major risks are apparent. First, the BMA heavily depends on external-source revenues, which are highly fluctuated and uncontrollable. Second, the BMA's expenditure administration is rather low efficient. It usually ends up with high amounts of unspent capital budgets, and consequently has been carried over to following years. The multi-year budget liabilities create difficulties for the BMA to balance annual budget spending at the year-end.

In term of fiscal-risk management, the research finds that The BMA executives and pertinent staffs has concerned on this issue. As a result, the BMA has initiated a plan for financial risk management. However, it needs a full installation and implementation, in order that possible fiscal risks can be prevailed.

Department : Public Administration Student's Signature _____
 Field of Study : Public Administration Advisor's Signature _____
 Academic Year : 2011

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย.....	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ.....	จ
กิตติกรรมประกาศ.....	ฉ
สารบัญ.....	ช
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญ.....	1
1.2 โจทย์วิจัย.....	5
1.3 วัตถุประสงค์.....	5
1.4 ขอบเขตการวิจัย.....	5
1.5 สมมติฐาน.....	5
1.6 นิยามศัพท์ของการวิจัย.....	6
1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ.....	8
1.8 การนำเสนอผลการวิจัย.....	8
บทที่ 2 แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	10
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความเสี่ยงทางการคลัง.....	10
2.2 แนวคิดเรื่องภาระผูกพัน.....	17
2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง.....	21
2.4 กรอบแนวคิด.....	23
บทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย.....	24
3.1 รูปแบบการวิจัย.....	24
3.2 ประชากร.....	24
3.3 กลุ่มตัวอย่าง.....	24
3.4 เครื่องมือที่ใช้.....	25
3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	26
3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล.....	27
บทที่ 4 ข้อมูลพื้นฐานกรุงเทพมหานคร.....	29
4.1 ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร.....	29

4.2 กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน	33
บทที่ 5 สถานะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร	41
5.1 รายรับ รายจ่าย และฐานะการคลังของกรุงเทพมหานคร	41
5.2 สถานะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร	62
5.3 ปัจจัยแห่งสาเหตุความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร	74
บทที่ 6 สาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร	92
6.1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม	92
6.2 สาเหตุและปัจจัยเสี่ยงในด้านรายรับ	98
6.3 สาเหตุและปัจจัยเสี่ยงในด้านรายจ่าย	99
6.4 สาเหตุและปัจจัยเสี่ยงในด้านอื่นๆ	100
6.5 การจัดลำดับความเสี่ยงในภาพรวม	105
บทที่ 7 การจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร	107
7.1 ความตระหนักในสถานะความเสี่ยงทางการคลัง	107
7.2 แผนการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร	112
7.3 ความเชื่อมั่นของผู้รับผิดชอบต่อการจัดการความเสี่ยงทางการคลัง	122
บทที่ 8 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ	138
8.1 สรุปผล	138
8.2 อภิปรายผล	146
8.3 ข้อเสนอแนะ	148
รายการอ้างอิง	149
ภาคผนวก	160
ภาคผนวก ก แบบสอบถามเชิงทัศนคติ การรับรู้ของกลุ่มตัวอย่าง	161
ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์	168

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญ

กรุงเทพมหานคร หรือ “กทม.” เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (special form of local government) มีฐานะเป็นเมืองหลวงของประเทศ ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528¹ กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยการปกครองเดี่ยว มีประชากรตามทะเบียนราษฎรจำนวน 5,701,394 คน² มีขนาดใหญ่ที่สุดในบรรดาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดในประเทศไทย ทั้งในด้านจำนวนประชากร บุคลากรท้องถิ่น และขนาดทางการคลัง

ตารางที่ 1.1 แสดงจำนวนประชากร ผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัด (Gross Regional and Provincial Product: GPP) บุคลากรท้องถิ่น และงบประมาณรายจ่ายกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

	2550	2551	2552	2553
จำนวนประชากร (คน)	5,716,048	5,710,883	5,702,595	5,701,394
GPP (ล้านบาท)	2,195,945	2,302,301	2,337,123	2,514,251
บุคลากรท้องถิ่น* (คน)	96,977	100,958	101,148	95,573
งบประมาณรายจ่าย** (ล้านบาท)	39,000	45,000	46,000	41,000
รายรับจริง*** (ล้านบาท)	43,644	45,470.63	38,648.80	46,180.43

ที่มา: สำนักบริหารการทะเบียน กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย,
สำนักพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ,
กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ: *ข้าราชการ ข้าราชการครูและลูกจ้าง,

**เฉพาะการตั้งข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายในส่วนของรายจ่ายประจำ,

***เฉพาะรายรับจริงในส่วนของรายได้ประจำ

ในด้านการจัดรูปแบบการบริหารนั้น กรุงเทพมหานครมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายบริหาร และสภากรุงเทพมหานครเป็นฝ่ายนิติบัญญัติ ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงจากประชาชน กรุงเทพมหานครจัดแบ่งเขตพื้นที่ออกเป็น 50 เขต โดยแต่ละเขตมีผู้อำนวยการเขตเป็น

¹ แก้ไขเพิ่มเติมถึง ฉบับที่ 5 พ.ศ. 2550

² สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับจำนวนประชากร [ออนไลน์], 20 กุมภาพันธ์ 2554. แหล่งที่มา <http://stat.bora.dopa.go.th/hpstat9/inhouse.htm>

ผู้รับผิดชอบการบริหาร และมีสภาเขต ซึ่งมาจากการเลือกตั้งจากประชาชน ทำหน้าที่ให้คำปรึกษาการบริหารราชการแก่ผู้อำนวยการเขต³

กรุงเทพมหานครในฐานะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีอิสระและมีความคล่องตัวในการบริหารงานมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆของประเทศไทย โดยกรุงเทพมหานครสามารถออกข้อบัญญัติท้องถิ่นเพื่อกำหนดระเบียบบริหารงานบุคคล การงบประมาณ การเงินการคลัง การพัสดุ และการบัญชีของตนเอง สามารถเสนอของบประมาณเงินอุดหนุนจากรัฐบาลโดยตรงต่อสำนักงบประมาณ โดยไม่ผ่านกระทรวงมหาดไทย อีกทั้งมีรายได้และงบประมาณรายจ่ายประจำปีจำนวนมากถึงปีละกว่าสี่หมื่นล้านบาท ดังแสดงในตารางข้างต้น

กรุงเทพมหานครเป็นศูนย์กลางทางด้านเศรษฐกิจ การค้า และการบริการของภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ถูกจัดลำดับให้เป็นมหานครที่มีขนาดใหญ่อันดับที่ 15 ของโลก เป็นศูนย์กลางทางการบินนานาชาติที่ใหญ่ที่สุดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้⁴

แม้กรุงเทพมหานครจะมีฐานะเศรษฐกิจที่เติบโตอย่างมีพลวัตและมั่นคง มีรายได้ค่อนข้างแน่นอนมาตลอด แต่ช่วงหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจโลกในปี พ.ศ. 2551 เป็นต้นมา รายได้ของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มถดถอยลง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง รายได้จากเงินอุดหนุน และจากภาษีร่วมตามแรงกระทบของภาวะเศรษฐกิจ ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 1.2

ตารางที่ 1.2 แสดงจำนวนเงินอุดหนุน และรายได้จากภาษีที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ (ภาษีร่วม) ของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

	หน่วย: ล้านบาท			
	2550	2551	2552	2553
เงินอุดหนุน	14,195.28	15,064.90	14,420.84	13,182.14
ภาษีที่ส่วนราชการอื่นเก็บให้	31,820.18	33,489.53	26,641.14	32,882.21

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ในขณะเดียวกัน กรุงเทพมหานครมีรายจ่ายประจำปีในสัดส่วนที่สูง และไม่สามารถปรับลดรายจ่ายประจำลงได้ ทำให้รายจ่ายประจำ และรายจ่ายต่อหัวประชากรมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น ในทำนองเดียวกัน รายจ่ายลงทุนก็ผันผวนอย่างต่อเนื่อง (ดังแสดงในตารางที่ 1.3-1.4) อีกทั้งอาจจะมี

³ “หมวด 2 การบริหารกรุงเทพมหานคร,” พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

⁴ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร, แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 12 ปี (พ.ศ. 2552-2563) กรุงเทพมหานครแห่งความน่าอยู่อย่างยั่งยืน (กรุงเทพมหานคร, 2552). หน้า 9.

ภาวะผูกพันทางการคลังล่วงหน้าที่มีได้รับรู้หรือเปิดเผยอีกจำนวนหนึ่ง ปัจจัยเหล่านี้จะมีผลอย่างสำคัญต่อ “ความเสี่ยงทางการคลัง” ของกรุงเทพมหานครมากพอสมควร โดยที่กรุงเทพมหานครอาจไม่ได้สังเกต หรือตระหนักถึงปัญหาการขาดดุลทางการคลังในเชิงโครงสร้างที่อาจจะขึ้นในอนาคต

ตาราง 1.3 แสดงรายจ่ายประจำของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท

หมวด	2550	2551	2552	2553
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
รายจ่ายประจำ*	30,934.16 (100)	36,344.23 (100)	33,451.37 (100)	34,791.88 (100)
งบกลาง	3,237.58 (10.47)	6,851.01 (18.85)	5,292.92 (15.82)	3,118.10 (8.96)
เงินเดือนและค่าจ้าง**	8,597.36 (27.79)	9,389.97 (25.84)	8,760.20 (26.19)	9,822.77 (28.23)
ค่าจ้างชั่วคราว	1,030.21 (3.33)	1,046.57 (2.88)	1,058.34 (3.16)	1,291.42 (3.71)
ค่าตอบแทน***	5,434.32 (17.57)	6,048.30 (16.64)	5,665.37 (16.94)	6,430.77 (18.48)
ค่าสาธารณูปโภค	685.01 (2.21)	680.81 (1.87)	658.17 (1.97)	869.94 (2.50)
ครุภัณฑ์ที่ดิน****	4,143.36 (13.39)	4,732.98 (13.02)	4,510.06 (13.48)	3,952.46 (11.36)
เงินอุดหนุน	840.13 (2.72)	762.67 (2.10)	954.41 (2.85)	2,074.42 (5.96)
รายจ่ายอื่น	6,966.19 (22.52)	6,831.93 (18.80)	6,551.90 (19.59)	7,231.99 (20.79)
งบลงทุน	5,364.05 (17)	8,491.73 (23)	7,118.43 (21)	5,430.02 (16)
งบดำเนินการ	25,570.12 (83)	27,852.51 (77)	26,332.94 (79)	29,361.86 (84)

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ: *รายจ่ายประจำไม่รวมเงินเบิกเหี่ยมปี

**หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ,

***หมวดค่าตอบแทน ไร่สอยและวัสดุ,

****หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

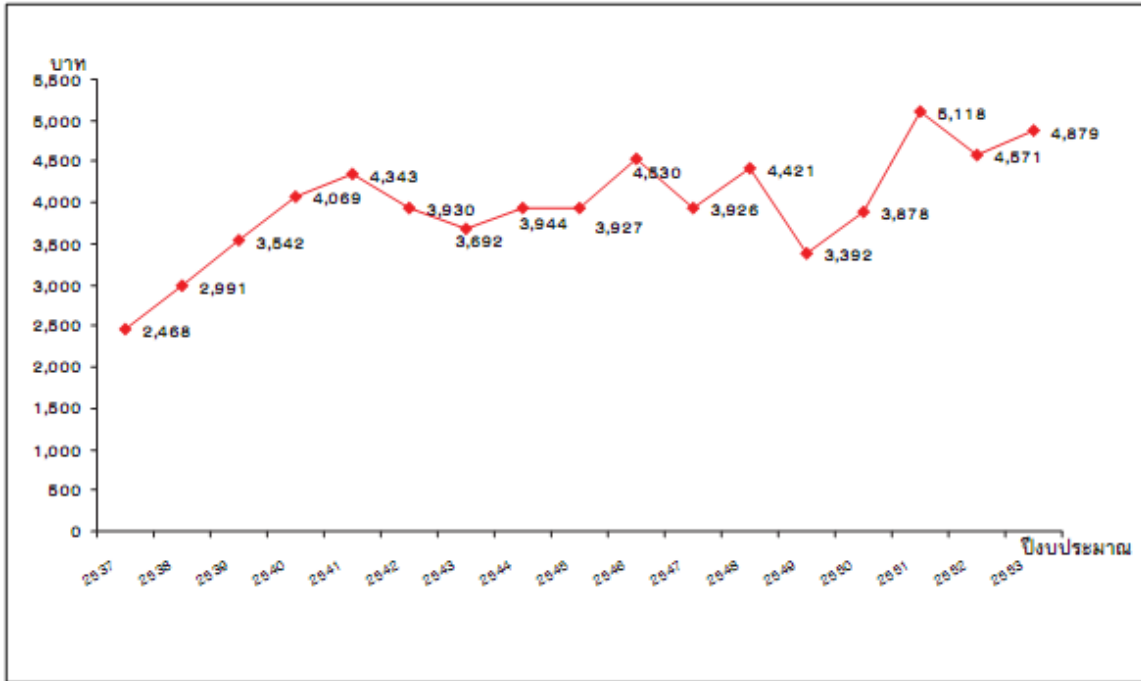
ตาราง 1.4 แสดงจำนวนรายจ่ายจริงกรุงเทพมหานครต่อประชากรต่อคนต่อปี ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: บาท

	2550	2551	2552	2553
รายจ่ายจริงต่อประชากร	3,392	3,878	5,118	4,571
ร้อยละการเปลี่ยนแปลง	-	14	32	-11

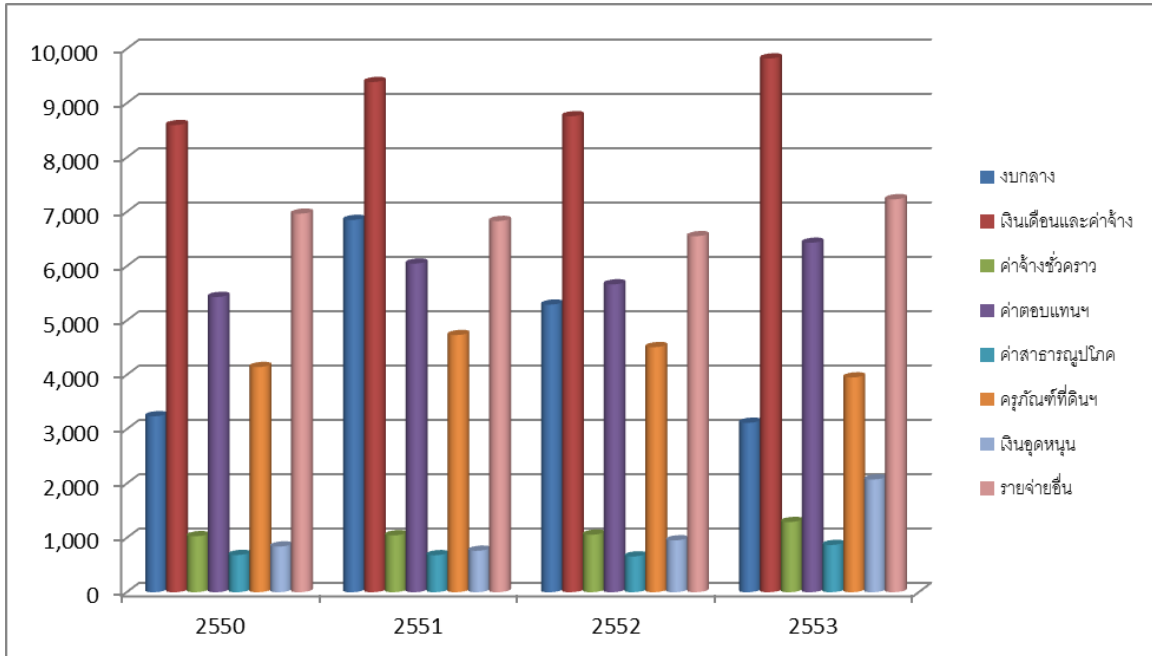
ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 1.1 แสดงรายจ่ายจริงของกรุงเทพมหานครต่อประชากรต่อคนต่อปี



ที่มา: งบประมาณโดยสังเขปกรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 1.1 แสดงโครงสร้างรายจ่ายประจำของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

1.2 โจทย์วิจัย

- 1) กรุงเทพมหานครมีความเสี่ยงทางการคลังหรือไม่ มากน้อยเพียงใด อยู่ในระดับที่นำเป็นห่วงหรือไม่
- 2) ความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร (ถ้ามี) เกิดจากปัจจัยใดบ้าง และปัจจัยใดมีความสำคัญมากที่สุด
- 3) กรุงเทพมหานครมีการจัดการความเสี่ยงทางการคลังอย่างไร

1.3 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาสถานะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร
- 2) เพื่อวิเคราะห์สาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร
- 3) เพื่อวิเคราะห์การจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

1.4 ขอบเขตการวิจัย

ผู้วิจัยได้กำหนดขอบเขตการศึกษาวิจัยเรื่อง การจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงปีงบประมาณ 2550-2553 โดยพิจารณาปัจจัยด้านภายใน และภายนอก ระบบการคลังของกรุงเทพมหานครที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาดังกล่าว เนื่องจากเป็นช่วงที่ประเทศไทยประสบปัญหาวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ การเมือง และภัยธรรมชาติ อีกทั้งมีการกระจายอำนาจทางการคลังด้านรายจ่ายสู่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งล้วนแต่มีผลกระทบต่อความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครได้ทั้งสิ้น

1.5 สมมติฐาน

ในเบื้องต้นนี้ น่าจะสันนิษฐานได้ว่ากรุงเทพมหานครมีความเสี่ยงทางการคลังในระดับหนึ่ง และน่าจะมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น โดยสาเหตุของความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครนั้น น่าจะมาจากความผันผวนทางเศรษฐกิจ รวมถึงความไม่สมดุล หรือไม่สนับสนุนกันระหว่างองค์ประกอบของรายได้ รายจ่าย หนี้และภาระผูกพันทางการคลัง ทำให้กรุงเทพมหานครประสบกับการถดถอยของรายได้ และการไม่สามารถปรับลดรายจ่ายประจำ และรายจ่ายผูกพันต่างๆ ซึ่งมีสัดส่วนที่สูงและเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องได้

ในส่วนของการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังนั้น น่าจะสันนิษฐานได้ว่า กรุงเทพมหานครอาจจะยังไม่มีการบริหารความเสี่ยงทางการคลังอย่างเป็นระบบ หรือมีเพียงบางส่วน แต่ไม่ครบถ้วนสมบูรณ์ ทำให้ไม่สามารถรับรู้ คาดการณ์ หรือวางแผนการบริหารความ

เสี่ยงล่วงหน้า และเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้กรุงเทพมหานครมีความเสี่ยงทางการคลัง ดังที่ได้ตั้งสมมติฐานไว้ข้างต้น

1.6 นิยามศัพท์ของการวิจัย

- 1) ความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร หมายถึง สภาวะที่กรุงเทพมหานครมีความเสี่ยงต่อการไม่สามารถชำระหนี้ และภาวะผูกพันทางการคลัง (fiscal insolvency) เช่น
 - ความเสี่ยงทางการคลังในระยะสั้น ระยะยาว
 - ความเสี่ยงในเชิงองค์ประกอบของความเสี่ยง เช่น ความเสี่ยงในเชิงโครงสร้าง รายได้ รายจ่าย หนี้และภาวะผูกพัน ความเสี่ยงในเชิงสถาบันและกฎหมายการคลัง เป็นต้น
 - ความเสี่ยงในมิติของการบริหารจัดการ เช่น การปกปิดข้อมูล การขาดหลักประกัน ความเสี่ยง เป็นต้น
- 2) การรับรู้/ตระหนักสถานะทางการคลัง และความเสี่ยงทางการคลังของผู้บริหารกรุงเทพมหานคร หมายถึง การที่ผู้บริหารที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานคลังของกรุงเทพมหานคร มีระบบข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย หนี้ และสถานะทางการคลังของกรุงเทพมหานครที่ถูกต้องและเชื่อถือได้ รวมทั้งมีความถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริงของข้อมูลที่ป้อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ โดยสามารถวัดการรับรู้/ตระหนักได้จากข้อมูลที่บ่งชี้ถึงการรับรู้ การแปลความหมาย (ประเมิน) และพฤติกรรมของผู้บริหาร รวมถึงการที่องค์กรมีระบบงบประมาณ ระบบบัญชี รายงานการเงินการคลังที่ได้มาตรฐาน สามารถรับรู้รายได้ รายจ่าย หนี้และภาวะผูกพันทางการคลังได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ถูกต้อง แม่นยำ ทันเวลา และองค์กรมีข้อมูล ระบบการคาดการณ์หรือประมาณการรายได้ รายจ่าย หนี้และภาวะผูกพันทางการคลังที่มีความถูกต้อง แม่นยำ และเชื่อถือได้สูง
- 3) สถาบัน/หน่วยงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร หมายถึง หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรายได้ รายจ่าย การเงิน การบริหารความเสี่ยง การดำเนินการเกี่ยวกับภาวะผูกพันทางการคลังในงบดำเนินการและงบลงทุนของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ สำนักการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

4) **รายรับกรุงเทพมหานคร** หมายถึง รายได้ที่กรุงเทพมหานครได้รับในแต่ละปีงบประมาณ ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553 โดยจัดเก็บเองตามที่กฎหมายกำหนด หรือส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องจัดเก็บแล้วโอนทั้งหมดหรือจัดสรรบางส่วนให้กรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จำแนกเป็น

- รายได้ประจำ ได้แก่
 - รายได้ส่วนที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าบริการ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการสาธารณสุขโรค และการพาณิชย์ กรุงเทพมหานคร และรายได้เบ็ดเตล็ด
 - รายได้ส่วนที่ราชการอื่นจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจ เฉพาะ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีการพนัน และภาษีสรรพสามิต
- รายได้พิเศษ ได้แก่
 - เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือ นิติบุคคลต่างๆ และเงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือ องค์กรระหว่างประเทศ
 - เงินสะสมจ่ายขาด คือ เงินสะสมที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้จ่ายขาดโดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

5) **รายจ่ายกรุงเทพมหานคร** หมายถึง รายจ่ายที่เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องงบประมาณรายจ่ายประจำปี ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553 ประกอบด้วย

- รายจ่ายประจำ คือ รายจ่ายซึ่งตั้งจ่ายจากรายได้ประจำ จำแนกเป็นรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของงานหรือโครงการ
 - รายจ่ายงบกลาง คือ รายจ่ายที่เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
 - รายจ่ายของงานหรือโครงการ คือ รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับงานหรือโครงการโดยเฉพาะซึ่งจำแนกออกเป็น 7 หมวด ดังนี้
 - หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
 - หมวดค่าจ้างชั่วคราว
 - หมวดค่าตอบแทนฯ ใช้สอย และวัสดุ
 - หมวดค่าสาธารณสุขโรค

- หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง
 - หมวดเงินอุดหนุน
 - หมวดรายจ่ายอื่น
- รายจ่ายพิเศษ หมายถึง รายจ่ายที่เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดไว้ และให้จำแนกเป็นรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของงานหรือโครงการ หรือจำแนกเป็นหมวดรายจ่ายตามรายจ่ายประจำ

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

ผลการศึกษาเรื่องความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในครั้งนี้ น่าจะช่วยอธิบายสถานะของความเสี่ยงทางการคลังและปัจจัยที่มีผลต่อความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครได้ และน่าจะทำให้เกิดความตระหนักและการรับรู้ในเรื่องนี้ขึ้นอย่างเป็นรูปธรรม หากผู้บริหารกรุงเทพมหานครได้รับรู้แล้ว ก็อาจจะนำไปพิจารณาประกอบการพัฒนาระบบการบริหารความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครเพื่อลดความเสี่ยงฯ และเพิ่มประสิทธิภาพทางการคลังต่อไป

1.8 การนำเสนอผลการวิจัย

ผู้วิจัยได้จัดลำดับการนำเสนอผลการวิจัยครั้งนี้ โดยแบ่งเนื้อหาออกเป็น 8 บท คือ

(1) บทที่ 1 บทนำ

เนื้อหาในบทนี้เป็นการนำเสนอความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา โจทย์วิจัย วัตถุประสงค์ของการวิจัย ขอบเขตของการวิจัย สมมติฐานของการวิจัย นิยามศัพท์ของการวิจัย และประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

(2) บทที่ 2 แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื้อหาในบทนี้เป็นการนำเสนอแนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับบริบทของการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร เพื่อนำมาสู่การสร้างกรอบการวิเคราะห์สำหรับการวิจัยครั้งนี้

(3) บทที่ 3 ระเบียบวิธีวิจัย

เนื้อหาในบทนี้เป็นการนำเสนอรูปแบบการวิจัย ระยะเวลาของการศึกษา ประชากร กลุ่มตัวอย่าง เครื่องมือที่ใช้ การเก็บรวบรวมข้อมูล และการวิเคราะห์ข้อมูล

(4) บทที่ 4 ข้อมูลพื้นฐานกรุงเทพมหานคร

เนื้อหาในบทนี้เป็นการนำเสนอข้อมูลพื้นฐานของกรุงเทพมหานคร อันประกอบด้วย ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร โครงสร้างทางการบริหาร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทางการคลังของ กรุงเทพมหานคร

(5) บทที่ 5 สภาวะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

เนื้อหาในบทนี้เป็นการนำเสนอแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านรายรับ รายจ่าย หนี้ และภาระผูกพันทางการคลังของกรุงเทพมหานคร จากผลการดำเนินงานทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงปีงบประมาณ 2550-2553 ส่วนต่อมาเป็นการนำเสนอสภาวะความเสี่ยงทางการคลังของ กรุงเทพมหานครตามมิติต่างๆ

(6) บทที่ 6 สาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

เนื้อหาในบทนี้เป็นการนำเสนอสาเหตุ ปัจจัยภายใน และภายนอกกระบวนการคลังที่ก่อให้เกิด ความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ทั้งในด้านรายรับ และรายจ่ายจากแบบสำรวจการรับรู้ทัศนคติของกลุ่มตัวอย่าง

(7) บทที่ 7 การจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

เนื้อหาในบทนี้เป็นการนำเสนอถึงความตระหนักของผู้บริหาร และบุคลากรต่อความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ส่วนถัดมาจะนำเสนอการบริหารจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร และส่วนสุดท้ายเป็นการนำเสนอข้อมูลการรับรู้ ทัศนคติความเชื่อมั่นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อมาตรการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

(8) บทที่ 8 สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

เนื้อหาในบทนี้เป็นการนำเสนอข้อสรุป ทิศทางและแนวโน้มของการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนข้อเสนอแนะจากการวิจัยในครั้งนี้

บทที่ 2

แนวคิดและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื้อหาในบทนี้ผู้วิจัยจะนำเสนอแนวคิดเกี่ยวกับความเสี่ยงทางการคลัง แนวคิดเกี่ยวกับภาระผูกพันทางการคลัง งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกรอบการวิจัย โดยมีรายละเอียด ดังนี้

2.1 แนวคิดเกี่ยวกับความเสี่ยงทางการคลัง

2.1.1 ความหมายของความเสี่ยงทางการคลัง

สำหรับความหมายของ “ความเสี่ยงทางการคลัง” มีนักวิชาการ และผู้ที่เกี่ยวข้องในทางการคลังได้ให้นิยามไว้ในหลายลักษณะ ดังนี้คือ

จรัส สุวรรณมาลา¹ นิยามความเสี่ยงทางการคลัง หมายถึง สภาวะที่องค์กรนั้นๆเสี่ยงต่อการไม่สามารถชำระหนี้ได้ (Fiscal insolvency) โดยนัยดังกล่าวสามารถขยายความเพิ่มเติมได้ในมิติต่างๆกัน เช่น ความเสี่ยงทางการคลังในระยะสั้น ระยะยาว เป็นต้น หรือในเชิงองค์ประกอบของความเสี่ยง เช่น ความเสี่ยงในเชิงโครงสร้างรายได้ รายจ่าย หนี้และภาระผูกพัน ความเสี่ยงในเชิงสถาบันและกฎหมายการคลัง เป็นต้น หรือในมิติของการบริหารจัดการ เช่น การปกปิดข้อมูล การขาดหลักประกันความเสี่ยง เป็นต้น

วิมล ชาตะมีนา และคณะ² นิยามความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk) หมายถึง สถานการณ์ที่รัฐบาลอาจจะต้องเผชิญกับภาวะวิกฤตการคลังในอนาคต ซึ่งเป็นสภาวะที่รัฐบาลมีการดำเนินงานขาดดุลงบประมาณในระดับสูงอย่างต่อเนื่องจนเกิดผลกระทบต่อสถานะทางการเงินหรือสภาพคล่องของรัฐบาล และส่งผลให้รัฐบาลต้องก่อหนี้เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก หรือเป็นสภาวะที่มีระดับหนี้คงค้างเพิ่มขึ้นอย่างผิดปกติเกินกว่าระดับที่กำหนด ซึ่งเกิดจากการขาดดุลการคลังหรือจากปัจจัยภายนอกอื่นๆ เช่น รัฐบาลรับโอนหนี้จากรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินมาเป็นของรัฐบาลเอง ทำให้มีภาระหนี้เพิ่มขึ้น เป็นต้น ทั้งนี้หนี้ที่เพิ่มขึ้นอาจเกิดจากนโยบายของรัฐบาลที่ให้รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินเฉพาะกิจดำเนินกิจกรรมกึ่งการคลัง หรือเกิดจากการค้าประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ รวมทั้งการรับภาระหนี้ที่เกิดจากการดำเนินงานล้มเหลวของรัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงินทั้งที่ไม่ได้ประกันก็ตาม

¹ จรัส สุวรรณมาลา, การบริหารงานคลังภาครัฐ (กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552). หน้า 481.

² วิมล ชาตะมีนา และคณะ, ทำไมจึงต้องบริหารความเสี่ยงทางการคลัง [ออนไลน์], 18 กรกฎาคม 2552. แหล่งที่มา www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0002960&categoryID=CAT0000146

Brix and Schick³ นิยามคำว่าความเสี่ยงทางการคลัง ว่าหมายถึง สภาวะของแรงกดดันทางการคลัง (fiscal stress) ที่จะเกิดขึ้นกับรัฐบาลในอนาคต ซึ่งโดยปกติ แรงกดดันทางการคลังจะเกิดขึ้นเมื่อสภาวะของความผันผวนหรือไม่แน่นอนต่างๆ ส่งผลให้เกิดภาระผูกพันทางการเงินแก่รัฐบาล (Fiscal risk is defined as a source of financial stress that could face a government in the future. [It is] realized when uncertain events occur-such fiscal risks are often associated with government contingent liabilities.)

Paolo Mauro, Eric Le Borgne, Murray Petrie และ Alonso Segura⁴ ได้ให้คำจำกัดความของความเสี่ยงทางการคลังไว้ว่า “ส่วนที่แตกต่างระหว่างการจัดทำประมาณการ หรือการตั้งงบประมาณเริ่มแรกและค่าจริงของรายรับ รายจ่าย การขาดดุลงบประมาณและยอดหนี้สาธารณะคงค้างในระยะสั้นถึงระยะปานกลาง ซึ่งรวมถึงผลกระทบที่มีต่อสถานะทางการคลังของการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรทางเศรษฐกิจ (Economic variables) ภาระแบบชัดเจน (Explicit liabilities) ที่เป็นไปตามกฎหมาย และสัญญา และภาระแบบโดยนัย (Implicit liabilities) ซึ่งเป็นภาระที่ไม่ได้เป็นกฎหมายหรือสัญญาแต่รัฐบาลอาจต้องเข้ารับภาระตามหลักจริยธรรม คุณธรรม หรือแรงกดดันทางการเมือง เช่น การล้มของธนาคาร และรัฐวิสาหกิจ เป็นต้น”

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง⁵ นิยามคำว่าความเสี่ยงทางการคลัง ว่าหมายถึง สถานการณ์ที่รัฐบาลไม่ได้ดำเนินนโยบายทางการคลังได้อย่างเหมาะสม ซึ่งจะมีผลให้เกิดความเสี่ยงหรือความอ่อนแอทางการคลังในอนาคตขึ้นได้ และในร่างพระราชบัญญัติ การเงินการคลังของรัฐ พ.ศ.⁶ ได้นิยามคำว่า ความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk) ว่าหมายถึง การดำเนินกิจกรรมในกรณีใด อันอาจจะก่อให้เกิดสิทธิเรียกร้องที่เป็นภาระทางการคลัง โดยไม่ได้มีการตั้งงบประมาณรองรับไว้

³ Brix, Hana P., Sudarshan Gooptu, 'Dealing with,' in Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk, edited by Hana B. Polackova, and Allen Schick (Washington, D.C.: Oxford University Press for The World Bank, 2002), pp. 251-267. อ้างถึงใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ: กรอบวิเคราะห์เบื้องต้น พร้อมบทวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญหมวดการเงิน การคลัง และการงบประมาณ (กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2550). หน้า 35.

⁴ Paolo Mauro, Eric Le Borgne, Murray Petrie, Alonso Segura, in Aide-Memoire of a Technical Assistance Mission on Fiscal Risk Disclosure and Management (July, 2008). อ้างถึงใน กวิตม ศิริสรรพ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์: โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการคลังเชิงรุก โดยวิธีจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อลดภาระทางการคลังที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554). หน้า 7.

⁵ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, คำศัพท์เศรษฐกิจ การเงิน การคลังฉบับประชาชน [ออนไลน์], 24 กรกฎาคม 2554. แหล่งที่มา <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=2014>

⁶ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. ...[ออนไลน์], 27 กรกฎาคม 2554. แหล่งที่มา www.parliament.go.th/ewtadmin/.../article_20111012103933.doc

กล่าวโดยสรุปนิยามของความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal risk) หมายถึง สภาวะที่องค์กรต้องเผชิญกับความผันผวนทางการคลัง จนอาจนำไปสู่ภาวะของการไม่สามารถชำระหนี้ได้ในอนาคต

2.1.2 สาเหตุของความเสี่ยงทางการคลัง

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับสาเหตุของความเสี่ยงทางการคลังนั้น มีนักวิชาการได้ให้คำอธิบายไว้ในหลายลักษณะ โดยสามารถประมวลได้ดังนี้*

1) ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการไม่รู้สถานะทางการคลังที่แท้จริง

จรัส สุวรรณมาลา⁷ อธิบายความเสี่ยงประการแรกนี้ว่า คือ การขาดระบบข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย หนี้และสถานะทางการคลังของรัฐบาลหรือส่วนราชการที่ถูกต้องและเชื่อถือได้ หรือข้อมูลที่ป้อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจผิดพลาด ไม่ตรงกับข้อเท็จจริง ทำให้การตัดสินใจทางการคลังผิดพลาด เช่น หน่วยวางแผนการจัดเก็บรายได้จัดทำประมาณการรายได้สูงกว่าที่ควรจะเป็น ทำให้รายได้จริงต่ำกว่าเป้าหมายการจัดเก็บ และทำให้เกิดสภาวะการขาดดุลการคลังตามมา หรือหน่วยบริหารหนี้ฯ ประมาณการตัวเลขชำระหนี้ต่ำกว่าที่ควรจะเป็น ก็มีผลทำให้รายจ่ายชำระหนี้ฯ จริง ๆ สูงกว่าที่ประมาณการไว้ ก็มีผลให้เกิดการขาดดุลทางการคลังได้เช่นเดียวกัน

สอดคล้องกับ สมชัย สัจจพงษ์⁸ ที่กล่าวว่า การดำเนินนโยบายของรัฐบาลที่ไม่รับรู้สถานะทางการคลังที่แท้จริง อาจก่อให้เกิดการตัดสินใจที่ขาดความรัดกุมรอบคอบ การเล็งผลสัมฤทธิ์เชิงนโยบายในระยะสั้นจะต้องไม่ก่อให้เกิดภาระทางการคลังในระยะปานกลาง และระยะยาวโดยปราศจากซึ่งเหตุผลความจำเป็น ทั้งนี้ การรับรู้ถึงฐานะทางการคลังควรรวมถึงสถานะด้านทรัพย์สินและหนี้สินที่แท้จริง ภาระผูกพันทางการเงิน (Contingent liabilities) ต่างๆ ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้มาตรการกึ่งการคลัง และข้อมูลฐานะการคลังของรัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กองทุน/เงินทุนหมุนเวียนทั้งในและนอกระบบงบประมาณ ดังนั้นเป็นต้น การรับรู้ข้อมูลที่ถูกต้องย่อมทำให้การดำเนินนโยบายของรัฐบาลเกิดความรัดกุมมากขึ้น เช่นเดียวกับวิมล ชาตะวีณา⁹ และคณะ ที่อธิบายความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการไม่รู้สถานะทางการคลังที่แท้จริงว่า คือ การไม่รู้ข้อมูล

* นักวิชาการที่จำแนกสาเหตุทางการคลังในลักษณะใกล้เคียงกัน ได้แก่ จรัส สุวรรณมาลา, สมชัย สัจจพงษ์, วีระศักดิ์ เครือเทพ, วิมล ชาตะวีณา และคณะ.

⁷ จรัส สุวรรณมาลา, หน้า 482.

⁸ สมชัย สัจจพงษ์, ทะลุมิติเศรษฐกิจการคลังไทย (กรุงเทพฯ: ศรีอนันต์การพิมพ์, 2548). อ้างถึงใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ: กรอบวิเคราะห์เบื้องต้น พร้อมบทวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญหมวดการเงิน การคลัง และการงบประมาณ (กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2550). หน้า 35-36.

⁹ วิมล ชาตะวีณา และคณะ, หน้า 3-4.

สถานะทางการคลังที่ครบถ้วนของภาคสาธารณะ ซึ่งประกอบด้วย ข้อมูลฐานะการคลัง ทรัพย์สิน หนี้สิน และทุนของรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งจะต้องรู้ภาพรวมทางการคลังทั้งหมด นอกจากนั้นยังต้องรู้สถานะทางการคลังที่เกิดจากการดำเนินกิจกรรมกิจกรรมนอกงบประมาณ ได้แก่ กองทุนนอกงบประมาณ กิจกรรมกึ่งการคลังที่ดำเนินการผ่านสถาบันการเงิน เฉพาะกิจและรัฐวิสาหกิจ และภาระทางการคลังของรัฐบาลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นไม่ว่าจะเป็นภาระโดยตรงหรือภาระผูกพัน และที่เป็นภาระที่ชัดเจนหรือโดยนัย ซึ่งเป็นเรื่องที่สำคัญอย่างยิ่งในการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง

การควบคุมความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยดังกล่าว รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐต้องมีระบบงบประมาณ ระบบบัญชี รายงานการเงินการคลังที่ได้มาตรฐาน สามารถรับรู้รายได้ รายจ่าย หนี้และภาระผูกพันทางการคลังได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ถูกต้อง แม่นยำ ทันเวลา นอกจากนั้นรัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐจะต้องมีข้อมูล ระบบการคาดการณ์ หรือประมาณการรายได้ รายจ่าย หนี้และภาระผูกพันทางการคลังที่มีความถูกต้อง แม่นยำ และเชื่อถือได้สูง¹⁰

2) ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากความผันผวนของระบบเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง

ความผันผวนของระบบเศรษฐกิจภายในประเทศหรือเศรษฐกิจโลก วิกฤตการณ์ทางการเมืองภายในและระหว่างประเทศ และการเปลี่ยนแปลงของประชากรในเชิงปริมาณและโครงสร้างย่อมมีผลกระทบต่อรายได้และรายจ่ายของรัฐอย่างไม่อาจหลีกเลี่ยงได้¹¹ เพราะรายได้ของรัฐมาจากระบบเศรษฐกิจและแปรผันไปตามสภาวะเศรษฐกิจ และเงื่อนไขทางการเมือง ในขณะที่รายจ่ายของรัฐกลับแปรผันในลักษณะสวนทางกับสภาวะเศรษฐกิจและปัญหาสังคม ยิ่งเศรษฐกิจถดถอย ประชากรว่างงานและทุกข์ยาก รัฐบาลก็ยิ่งมีรายจ่ายเพิ่มขึ้น ในขณะที่รายได้ลดลง ดังนั้นความผันผวนทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองจึงเป็นต้นเหตุแห่งความเสี่ยงทางการคลังที่สำคัญ¹²

นอกเหนือจากแนวคิดข้างต้นแล้ว ยังมีแนวคิดที่ใกล้เคียงกัน อันได้แก่ ความเสี่ยงทางการคลังจากความผันผวนของเศรษฐกิจมหภาค ซึ่งมักเกิดจากปัจจัยภายนอกที่มีอาจควบคุมได้ ตัวอย่างในกรณีนี้ ได้แก่วิกฤตเศรษฐกิจปี 2540 ซึ่งส่งผลให้รัฐบาลต้องเข้าไปแบกรับภาระหนี้ของสถาบันการเงินต่างๆเป็นจำนวนมากมหาศาล เป็นต้น นอกจากนี้ความเสี่ยงทางการคลังอาจเกิดเพราะความไม่ยั่งยืนทางการคลังอันเนื่องมาจากการดำเนินนโยบาย กล่าวคือ รัฐบาลอาจดำเนินนโยบาย

¹⁰ จรัส สุวรรณมาลา, หน้า 482.

¹¹ วิมล ชาตะวีณา และคณะ, หน้า 4.

¹² จรัส สุวรรณมาลา, หน้า 482-483.

บางประเภทที่ส่งผลกระทบต่อความเข้มแข็งทางการคลังของรัฐ เช่น การลดหย่อนภาษีโดยไม่จำเป็น ใช้จ่ายหรือก่อหนี้สาธารณะอย่างเกินตัว ดังนี้ เป็นต้น (สมชัย สัจจพงษ์¹³) สอดคล้องกับวิมล ชาตะมีนา¹⁴ ที่อธิบายความเสี่ยงในระยะสั้นจากความผันผวนของเศรษฐกิจมหภาค คือผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจในระยะประมาณ 1-2 ปี เช่น การเปลี่ยนแปลงของอัตราดอกเบี้ยโต อัตราเงินเฟ้อ อัตราดอกเบี้ย อัตราแลกเปลี่ยน ราคาน้ำมัน มูลค่าการส่งออกและนำเข้า และการเติบโตของตลาดหลักทรัพย์ ปัจจัยเหล่านี้จะส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาล ซึ่งขึ้นอยู่กับอัตราดอกเบี้ยโตของเศรษฐกิจ อัตราเงินเฟ้อและมูลค่าการนำเข้า และยังมีผลกระทบต่อข้อกำหนดวงเงินงบประมาณซึ่งพิจารณาจากภาวะเศรษฐกิจมีการเติบโต ชะลอตัวหรือซบเซามากน้อยเพียงใด รัฐบาลจำเป็นต้องเข้าไปกระตุ้นเศรษฐกิจหรือไม่ ส่วนภาระหนี้หรือสถานะหนี้คงค้างของรัฐบาลมีมากน้อยเพียงใดขึ้นอยู่กับอัตราแลกเปลี่ยนและอัตราดอกเบี้ย หากมีการลดค่าเงินจะมีผลกระทบโดยตรงต่อภาระหนี้และสถานะหนี้คงค้างของรัฐบาลที่ต้องชำระคืน

การควบคุมความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยดังกล่าว รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐจำเป็นต้องมีระบบการตรวจสอบ และระวังภัยทางเศรษฐกิจมหภาค (Economic Surveillance System) ที่สามารถตรวจจับคลื่นกระแสความผันผวนของระบบเศรษฐกิจได้อย่างถูกต้องและทันเวลา เพื่อลดหรือบรรเทาผลกระทบจากความผันผวนของเศรษฐกิจที่มีต่อการคลัง เช่น หากทราบล่วงหน้าถึงภาวะการชะลอตัวของเศรษฐกิจ รัฐก็จะสามารถออกมาตรการป้องกันหรือรองรับล่วงหน้าได้ นอกจากนี้รัฐบาลและส่วนราชการต้องมีกระบวนการป้อนข้อมูลผลการประเมินสภาวะเศรษฐกิจล่วงหน้าเข้าสู่ระบบการวางแผนทางการเงินการคลังระยะปานกลาง และระยะยาวเพื่อให้หน่วยงานที่รับผิดชอบกำหนดมาตรการป้องกันฯ หรือเตรียมการรองรับความผันผวนฯ ได้ทันเวลา¹⁵

3) ความเสี่ยงทางการคลังเนื่องจากความไม่สมดุลในเชิงโครงสร้างทางการคลัง

“ความไม่สมดุลในเชิงโครงสร้างทางการคลัง” ในที่นี้หมายถึงความไม่สมดุลหรือไม่สนับสนุนซึ่งกันและกัน ในระหว่างองค์ประกอบของรายได้ ใช้จ่าย หนี้และภาระผูกพันทางการคลังของรัฐบาลและส่วนราชการ เช่น มีแหล่งรายได้ไม่กี่ประเภท หรือพึ่งพาแหล่งรายได้ที่มีความแปรปรวนไปตามสภาวะเศรษฐกิจสังคม หรือไม่แน่นอนสูง หรือมีรายจ่ายตามภาระผูกพันล่วงหน้าในสัดส่วนที่

¹³ สมชัย สัจจพงษ์ อ้างถึงใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, หน้า 35-36.

¹⁴ วิมล ชาตะมีนา และคณะ, หน้า 3.

¹⁵ จรัส สุวรรณมาลา, หน้า 483-484.

สูง หรือมีภาระหนี้ต่อรายได้และทรัพย์สินในสัดส่วนที่สูง เป็นต้น โครงสร้างที่ไม่สมดุล หรือไม่สนับสนุนซึ่งกันและกันเหล่านี้เป็นต้นเหตุแห่งความเสี่ยงทางการคลังทั้งสิ้น (จรัส สุวรรณมาลา¹⁶)

สอดคล้องกับแนวคิดของ วิมล ชาตะมีนา¹⁷ ที่อธิบายสาเหตุของความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากความอ่อนแอของโครงสร้างทางการคลัง และโครงสร้างของหน่วยงานที่บริหารจัดการทางด้านการคลัง ว่าเป็นการพิจารณาถึงโครงสร้างภาษีอากรว่ามีความเหมาะสมในการสนับสนุนการขยายตัวและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจหรือไม่ เพราะการมีฐานภาษีที่แคบและอัตราภาษีที่ไม่เหมาะสมจะทำให้เกิดความอ่อนแอทางการคลัง และการพิจารณาถึงการจัดสรรงบประมาณและการใช้ทรัพยากรว่าเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเหมาะสมหรือไม่ เพราะการใช้จ่ายที่มีข้อผูกมัด เช่น เงินเดือน ค่าจ้าง ค่าสาธารณูปโภคและรายจ่ายผูกพันอื่นๆ รวมทั้งรายจ่ายทางทหารอยู่ในสัดส่วนที่สูงจะทำให้เกิดความอ่อนแอทางการคลัง สำหรับหน่วยงานที่บริหารจัดการทางด้านการคลังควรมีการจัดโครงสร้างขององค์กร และการบริหารจัดการภายในองค์กรอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพในการดำเนินงาน หากไม่สามารถดำเนินนโยบายทางด้านการคลังให้สอดคล้องและเหมาะสมกับช่วงเวลาย่อมก่อให้เกิดความอ่อนแอทางการคลัง เช่น แผนการใช้จ่ายของรัฐบาลไม่ได้สนับสนุนในเรื่องของการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ทำให้ไม่สามารถรองรับกับการขยายตัวทางเศรษฐกิจได้ทัน การจัดทำงบประมาณขาดดุลอย่างต่อเนื่องจะมีผลต่อภาวะเงินเฟ้อและภาระหนี้ในระยะยาว การใช้นโยบายการคลังอย่างเข้มงวดในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจตกต่ำ หรือการกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลาจะไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจให้การลงทุนและประกอบการของภาคเอกชน

การควบคุมความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยดังกล่าว รัฐบาลและผู้บริหารของส่วนราชการต้องหมั่นตรวจสอบ และวิเคราะห์โครงสร้างหรือองค์ประกอบของรายได้ รายจ่าย ภาระหนี้ และภาระผูกพันทางการคลังว่ามีจุดอ่อนเรื่องใด และป้องกันหรือปรับปรุงเพื่อลดเหตุปัจจัยนั้นๆ เช่น ถ้าหากโครงสร้างภาษีอากรไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ ก็ต้องปรับโครงสร้างภาษี เลิกภาษีที่ล้าสมัย และพัฒนาภาษีใหม่ ๆ หรือหากพบว่าส่วนราชการมีรายจ่ายตามภาระผูกพันในสัดส่วนที่สูง ก็ต้องมีมาตรการควบคุมมิให้มีภาระผูกพันเพิ่มขึ้น พร้อมทั้งนำเอาภาระผูกพันที่มีอยู่ไปจัดทำงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า ดังนี้ เป็นต้น (จรัส สุวรรณมาลา¹⁸)

¹⁶ เรื่องเดียวกัน, หน้า 484.

¹⁷ วิมล ชาตะมีนา และคณะ, หน้า 3-4.

¹⁸ จรัส สุวรรณมาลา, หน้า 482-485.

4) ความเสี่ยงทางการคลังที่เกิดจากการขาดธรรมาภิบาลทางการคลัง

“ธรรมาภิบาลทางการคลัง” ในที่นี้หมายถึงระบบการกำกับและตรวจสอบถ่วงดุลระหว่างสถาบันการคลัง ซึ่งเป็นหลักประกันการรักษาวินัยทางการคลัง ความรับผิดชอบต่อสาธารณชน ความโปร่งใสตรวจสอบได้ทางการคลัง และประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรทางการคลังของรัฐ ระบบธรรมาภิบาลทางการคลัง ประกอบด้วยกฎหมายการคลังซึ่งกำหนดอำนาจหน้าที่ และบทบาทของสถาบันการคลัง วัฒนธรรมทางการคลัง และระบบปฏิบัติการย่อยต่างๆ ในกระบวนการบริหารงานคลังของรัฐบาล และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในระดับต่างๆ¹⁹

การขาดธรรมาภิบาลทางการคลัง ในที่นี้หมายถึง สภาวะที่รัฐและส่วนราชการมีองค์ประกอบของระบบธรรมาภิบาลทางการคลังไม่ครบถ้วน มีช่องว่าง หรือขัดแย้งกัน และมีผลทำให้การบริหารงานคลังขาดวินัย ขาดความรับผิดชอบต่อสาธารณชน ไม่โปร่งใส และขาดประสิทธิภาพ อาทิ รัฐมีกฎหมายทางการคลังที่ล่าช้า เปิดช่องให้รัฐบาลใช้เครื่องมือทางการคลังที่เสี่ยงต่อการขาดวินัยทางการคลัง หรือธนาคารแห่งประเทศไทยถูกการแทรกแซงจากฝ่ายการเมือง ทำให้สูญเสียความน่าเชื่อถือ หรือสมาชิกวุฒิสภารวมหัวกับรัฐบาลแสวงหาประโยชน์จากงบประมาณแผ่นดิน แทนที่จะตรวจสอบการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐบาล ทำให้การบริหารงบประมาณไม่โปร่งใส ขาดประสิทธิภาพ และมีการคอร์รัปชันเกิดขึ้น ดังนี้ เป็นต้น²⁰

สอดคล้องกับ สมชัย สัจจพงษ์²¹ และวีระศักดิ์ เครือเทพ²² ที่อธิบายว่า ความเสี่ยงทางการคลังสามารถเกิดขึ้นได้จากปัจจัยด้านสถาบันและระบบบริหารงานคลังสาธารณะ การกำหนดบทบาทหน้าที่ขององค์กรที่ทำหน้าที่รับผิดชอบในการกำหนดนโยบายและบริหารงานคลังสาธารณะ รวมถึงบทบาทหน้าที่ในการกำกับดูแลรักษาวินัยทางการเงินการคลังขาดความเข้มงวดและรัดกุมขาดประสิทธิผล หรือปล่อยให้เกิดการแสดงบทบาทหน้าที่ขาดความเหมาะสม จนทำให้เป้าหมายทางการเมืองได้รับความสำคัญมากกว่าเป้าหมายทางการคลัง ระบบบริหารต่างๆ มีช่องว่างจำนวนมากจนส่งผลให้ความเสี่ยงทางการคลังต่างๆ ได้รับความสนใจจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดูแลป้องกันหรือแก้ไขปัญหา

การควบคุมความเสี่ยงที่เกิดจากปัจจัยดังกล่าว รัฐ สถาบันทางการเมือง และภาคประชาสังคมต้องทำหน้าที่ปกป้องและรักษาไว้ซึ่งระบบธรรมาภิบาลทางการคลังอย่างจริงจัง ด้วยการคอย

¹⁹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 484-485.

²⁰ เรื่องเดียวกัน, หน้า 485.

²¹ สมชัย สัจจพงษ์ อ้างถึงใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, หน้า 35-36.

²² วีระศักดิ์ เครือเทพ, ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ: กรอบวิเคราะห์เบื้องต้น พร้อมบทวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญหมวดการเงิน การคลัง และการงบประมาณ (กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2550). หน้า 35-37.

เผื่อระวังตรวจสอบพฤติกรรมความไม่โปร่งใส การขาดวินัยทางการคลัง การคอร์รัปชันในระบบการคลังของนักการเมือง ข้าราชการ หน่วยงานของรัฐ และสถาบันทางการคลังต่างๆ กระตุ้นให้เกิดการศึกษาวิเคราะห์ ค้นหาสาเหตุของปัญหาทางการคลังในเชิงกฎหมายและสถาบันการคลัง และเสนอให้รัฐบาล กระทรวงการคลัง และหน่วยงานที่รับผิดชอบอื่นๆ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ระบบปฏิบัติการ วัฒนธรรมทางการคลังให้ทันสมัย และเป็นไปตามหลักธรรมาภิบาลทางการคลัง โดยเคร่งครัด²³

2.2 แนวคิดเรื่องภาระผูกพัน **Contingent liabilities**

Contingent liabilities คือ ภาระผูกพัน หมายถึง ภาระหรือหนี้ที่รัฐบาลต้องจ่ายเมื่อเหตุการณ์เฉพาะนั้นเกิดความเสียหายขึ้น ภาระผูกพันมีดังนี้ (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง²⁴)

- 1) การค้ำประกันหนี้ของรัฐบาล ซึ่งภาระหนี้จะยังไม่เกิดขึ้น จนกระทั่งหน่วยงานที่รัฐบาลไปค้ำประกันไม่สามารถชำระหนี้ได้ รัฐบาลจึงต้องชำระหนี้แทนให้
- 2) การชดเชยค่าเสียหาย เป็นข้อผูกพันที่รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อความเสียหายที่เกิดขึ้น เช่น การแปรรูปของรัฐวิสาหกิจ รัฐบาลอาจจะต้องชดเชยค่าเสียหายให้แก่ผู้ถือหุ้นเนื่องจากความเสียหายบางประการ
- 3) เงินทุนค้ำชำระเป็นข้อผูกพันที่รัฐบาลจะต้องเพิ่มทุนให้แก่หน่วยงานที่รัฐเป็นผู้ถือหุ้น เช่น การเพิ่มทุนในสถาบันการเงินระหว่างประเทศ
- 4) การเรียกร้องทางกฎหมายต่อรัฐบาล (Legal Action against the Government)

ธนาคารโลก²⁵ อธิบายถึง ภาระผูกพัน ว่าคือส่วนหนึ่งในภาระทางการคลังตามความเสี่ยงทางการคลัง และได้แบ่งภาระทางการคลังดังกล่าว (Fiscal Risk Matrix) เป็น 2 ลักษณะ คือ จำแนกตามภาระหนี้โดยตรง (Direct Liability) หรือภาระผูกพัน (Contingent Liability) และจำแนกตามความชัดเจนของภาระหนี้ ดังนี้

²³ จรัส สุวรรณมาลา, หน้า 485.

²⁴ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, คำศัพท์เศรษฐกิจ การเงิน การคลังฉบับประชาชน [ออนไลน์], 24 กรกฎาคม 2554. แหล่งที่มา <http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=2014>

²⁵ Hana Polockova Brixi and Ashoka Mody, 2000 อ้างถึงใน วิมล ชาดะมีนา และคณะ, ทำไมจึงต้องบริหารความเสี่ยงทางการคลัง [ออนไลน์], 19 กรกฎาคม 2552. แหล่งที่มา

www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0002960&categoryID=CAT0000146

1) ภาระหนี้โดยตรง (Direct Liability) เป็นภาระที่รัฐบาลจะต้องจ่าย หรือชำระหนี้อย่างแน่นอนเมื่อถึงกำหนด เช่น ภาระรายจ่ายประจำของรัฐบาล ได้แก่ เงินเดือนค่าจ้าง และภาระหนี้ที่รัฐบาลเป็นผู้กู้โดยตรงจากการออกพันธบัตร ตั๋วสัญญาใช้เงิน ตั๋วเงินคลัง หรือสัญญาเงินกู้

2) ภาระผูกพัน (Contingent Liability) เป็นภาระที่รัฐบาลอาจจะต้องจ่ายหรือชำระหนี้เมื่อเกิดเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้น เช่น การค้ำประกันหนี้ให้แก่รัฐวิสาหกิจ หากรัฐวิสาหกิจไม่สามารถชำระหนี้ได้รัฐบาลจะต้องเป็นผู้ชำระหนี้แทนให้ แต่หากรัฐวิสาหกิจมีเงินชำระหนี้เองได้ ก็จะไม่เกิดเป็นภาระแก่รัฐบาล

3) ภาระที่ชัดเจน (Explicit Liability) เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาลที่จะต้องรับผิดชอบซึ่งกำหนดโดยกฎหมายหรือเป็นไปตามสัญญาหรือข้อตกลงที่รัฐบาลได้ลงนามไว้ เช่น การใช้จ่ายเงินของรัฐบาลตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี การชำระหนี้ตามสัญญาเงินกู้ของรัฐบาลที่กู้โดยตรง และการชำระหนี้ตามสัญญาค้ำประกัน

4) ภาระโดยนัย (Implicit Liability) เป็นภาระทางการคลังของรัฐบาล แม้ว่าจะไม่กำหนดเป็นกฎหมายหรือลงนามในสัญญาหรือข้อตกลง แต่ถูกคาดหวังจากสาธารณะชนให้รัฐบาลต้องรับผิดชอบต่อหลักจริยธรรม คุณธรรม จากแรงกดดันทางการเมืองและการเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ เช่น การรับภาระหนี้แทนให้แก่รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นเมื่อดำเนินการล้มเหลว แม้ว่ารัฐบาลไม่ได้ค้ำประกันหนี้ก็ตาม

วีระศักดิ์ เครือเทพ²⁶ ได้อธิบายเกี่ยวกับภาระผูกพัน (Contingent Liability) ว่ามีความเกี่ยวข้องกับกรอบการวิเคราะห์ฐานะทางการคลังของภาครัฐ เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมากกรอบการวิเคราะห์ฐานะทางการคลังของภาครัฐ มักนับรวมเฉพาะภาระผูกพันทางตรงตามกฎหมาย (direct explicit liabilities) และรวมถึงการที่รัฐบาลหรือกระทรวงการคลังให้การค้ำประกันแก่องค์กรต่างๆ (contingent explicit liabilities) แต่ภาระผูกพันทางตรง ในกรณีที่รัฐบาลเข้าไปช่วยเหลือตามหลักศีลธรรม หรือตามความคาดหวังของสังคม (direct implicit liabilities) รวมถึงภาระผูกพันที่ยังไม่เกิดขึ้น และไม่ชัดเจนนั้น (contingent implicit liabilities) ยังมีได้ถูกนับรวมไว้ในการวิเคราะห์ฐานะทางการคลังของรัฐบาล สอดคล้องกับแนวคิดของกวิตม์ ศิริสรณ์ และคณะ²⁷ ที่อธิบายว่าการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลัง ครอบคลุมถึงการวิเคราะห์ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของ

²⁶ วีระศักดิ์ เครือเทพ, หน้า 43.

²⁷ กวิตม์ ศิริสรณ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์: โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการคลังเชิงรุก โดยวิธีจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อลดภาระทางการคลังที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ (กรุงเทพฯ: สำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554). หน้า 8.

ปัจจัยทางเศรษฐกิจที่มีต่อฐานะการคลัง และผลกระทบต่อฐานะการคลังที่อาจเกิดจากการเปลี่ยนแปลงของรายได้รัฐบาล รายจ่าย ภาระที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินงานของกองทุนนอกงบประมาณ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ สถาบันการเงินเฉพาะกิจ ภาคการเงินเอกชน กิจกรรมกึ่งการคลัง และการลงทุนภาครัฐรวมถึงโครงการ PPP* เป็นต้น

* ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, ความร่วมมือภาครัฐ-ภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP): นวัตกรรมการคลังแห่งอนาคต [ออนไลน์], 19 ธันวาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0006003&categoryID=CAT0000146>

ตารางที่ 2.1 แสดงกรอบวิเคราะห์เรื่องความเสี่ยงทางการคลังของรัฐ (Fiscal Risk Matrix)

ภาระผูกพันทางการเงิน	ภาระผูกพันทางตรง (Direct liabilities)	ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต (Contingent liabilities)
ภาระผูกพันชัดเจนตาม กฎหมายหรือข้อสัญญา (Explicit)	<ul style="list-style-type: none"> หนี้สาธารณะในประเทศและต่างประเทศที่รัฐบาลเป็นผู้ก่อหนี้ รายจ่ายตาม พ.ร.บ.งบประมาณรายจ่ายประจำปี งบผูกพันข้ามปี 	<ul style="list-style-type: none"> การค้ำประกันเงินกู้ของรัฐบาลให้แก่รัฐวิสาหกิจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรภาคเอกชน การค้ำประกันเงินกู้โดยองค์กรภาครัฐหรือส่วนราชการต่างๆ การประกันการชำระหนี้คืนโดยรัฐบาลตามนโยบายสาธารณะ เช่น การพักหนี้เกษตรกรผ่าน ธ.ก.ส. เงินกองทุนหมู่บ้าน ฯลฯ เป็นต้น การประกันราคาขั้นต่ำของผลิตภัณฑ์ต่างๆ
ภาระที่รัฐบาลอาจให้ความ ช่วยเหลือตามหลักศีลธรรม ตามความคาดหวังของสังคม หรือแรงกดดันทางการเมือง (Implicit)	<ul style="list-style-type: none"> ค่าใช้จ่ายโครงการก่อสร้างของรัฐบาลที่เกินกว่างบประมาณที่ได้รับการอนุมัติ (กรณีที่มีได้กำหนดให้รัฐบาลต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่ายดังกล่าว) . ค่าใช้จ่ายที่จัดสรรให้กับกองทุนต่างๆ ที่มีได้กำหนดภาระผูกพันของรัฐบาลไว้ในกฎหมาย เงินชดเชยการดำเนินโครงการในกรณีที่รัฐบาลเห็นว่ากิจกรรมดังกล่าวก่อให้เกิดประโยชน์ต่อสาธารณะ 	<ul style="list-style-type: none"> การล้มละลายทางการเงินของสถาบันการเงินภาคเอกชน การล้มละลายของรัฐวิสาหกิจ องค์กรของรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีที่รัฐบาลมิได้ให้การค้ำประกัน หรือนอกเหนือจากที่กฎหมายกำหนด การจัดการภาระหนี้สินให้กับรัฐวิสาหกิจ หรือในกรณีที่รัฐวิสาหกิจจะแปรรูปเป็นกิจการภาคเอกชน การจัดการฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติสาธารณะ ภัยธรรมชาติ หรือจากสภาวะสงครามต่างๆ

ที่มา: Hana Polackova, "Contingent Government Liabilities," Finance and Development (March, 1999), pp. 47.²⁸

²⁸ อ้างถึงใน วีระศักดิ์ เครือเทพ, หน้า 44.

2.3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

งานวิจัยที่เกี่ยวกับการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของท้องถิ่น ส่วนใหญ่จะเป็นงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการวิเคราะห์ฐานะทางการคลัง หรือศักยภาพในทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่างๆ อาทิ งานวิจัยของจรัส สุวรรณมาลา²⁹ ที่ทำการประเมินศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยศึกษาผลการดำเนินงานทางการคลังจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ประกอบการสัมภาษณ์เชิงลึก และการสังเกตการณ์ รวมถึงใช้การวิเคราะห์หลักการจัดทำงบประมาณ การบริหารการเงิน การบัญชี เป็นแนวทางในการประเมินศักยภาพการบริหารการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล

ต่อมาเป็นงานวิจัยของอุดม ทุมโฆสิต³⁰ ที่ทำการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยเลือกใช้ข้อมูลทางการเงินจากเอกสารที่เกี่ยวข้องในการวิเคราะห์ และเลือกใช้ค่าดัชนีบ่งชี้ความเข้มแข็งของฐานะทางการเงิน เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนตำบล

งานวิจัยที่เกี่ยวข้องต่อมา คืองานของวีระศักดิ์ เครือเทพ³¹ ที่ทำการวิเคราะห์ฐานะทางการคลังของท้องถิ่น ผ่านผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาล โดยศึกษาผลการดำเนินงานทางการคลังจากการสำรวจทางไปรษณีย์ (mail survey) ประกอบการสัมภาษณ์ผู้เชิงลึกกับทรงคุณวุฒิ และผู้เกี่ยวข้องทางการคลังในแต่ละพื้นที่ และใช้ดัชนีชี้วัดด้านต่างๆ เป็นแนวทางในการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของเทศบาล

นอกจากนี้ยังมีงานของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์³² ที่ทำการประเมินขีดความสามารถทางด้านหารรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาล โดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจกลุ่มตัวอย่าง และวิเคราะห์โดยเทคนิคทางเศรษฐศาสตร์เป็นแนวทางในการประเมินขีดความสามารถของท้องถิ่นกลุ่มตัวอย่าง

²⁹ จรัส สุวรรณมาลา, ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล (กรุงเทพฯ: สถาบันนโยบายศึกษา, 2542).

³⁰ อุดม ทุมโฆสิต, การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น: กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (กรุงเทพฯ: หอรัตนชัยการพิมพ์, 2545).

³¹ วีระศักดิ์ เครือเทพ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์: การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของเทศบาล (กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและกรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554).

³² ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, การคลังท้องถิ่น: รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น (กรุงเทพฯ: พี เอ ลีฟริง, 2549).

สำหรับงานวิจัยในต่างประเทศที่มีอิทธิพลต่อแนวคิดในการวิเคราะห์สถานะทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ได้แก่ งานของ Howell and Stamm³³ ที่ให้ความสำคัญกับกรอบการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในด้านการประเมินขีดความสามารถในการจัดเก็บรายได้ (revenue performance) ระดับการใช้จ่าย (spending performance) และภาระหนี้สินระยะยาว (debt performance)

ต่อมาคืองานของ Berne and Schamm³⁴ (1986) ที่สร้างกรอบการวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเน้นการวิเคราะห์รายได้ (revenue analysis) การวิเคราะห์รายจ่าย (expenditure analysis) การวิเคราะห์ทรัพยากรภายใน (internal resources analysis) และการวิเคราะห์หนี้และเงินบำนาญ (debt and pension analysis) และนำผลที่ได้สร้างกลุ่มเปรียบเทียบ (reference group) กับฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ

สำหรับตัวอย่างต่อมาคืองานของ Brown³⁵ ที่สร้างกรอบการประเมินผลการปฏิบัติงานด้านการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ดัชนีชี้วัดทางการคลัง 10 ด้าน (ten point-test ratio) และนำผลที่ได้สร้างกลุ่มเปรียบเทียบ (reference group) กับฐานข้อมูลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ เช่นเดียวกับการประเมินผลการดำเนินงานทางการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย Groves and Valente³⁶ ที่สร้างเครื่องมือการวิเคราะห์แนวโน้มทางการเงิน (Financial Trend Monitoring System: FTMS) ซึ่งประกอบด้วย 12 ตัวแปร และ 36 ดัชนีชี้วัด ประกอบการประเมินผล และใช้มิติในการประเมิน 4 มิติ คือ ความสามารถในการรักษาดุลงเงินสด (cash solvency) ความสามารถในการรักษาดุลงบประมาณ (budgetary solvency) ความสามารถในการรักษาดุลงการคลังระยะปานกลาง และระยะยาว (long-run solvency) และความสามารถในการรักษาดุลงการคลังสำหรับการผลิต ส่งมอบบริการสาธารณะพื้นฐาน (service-level solvency)

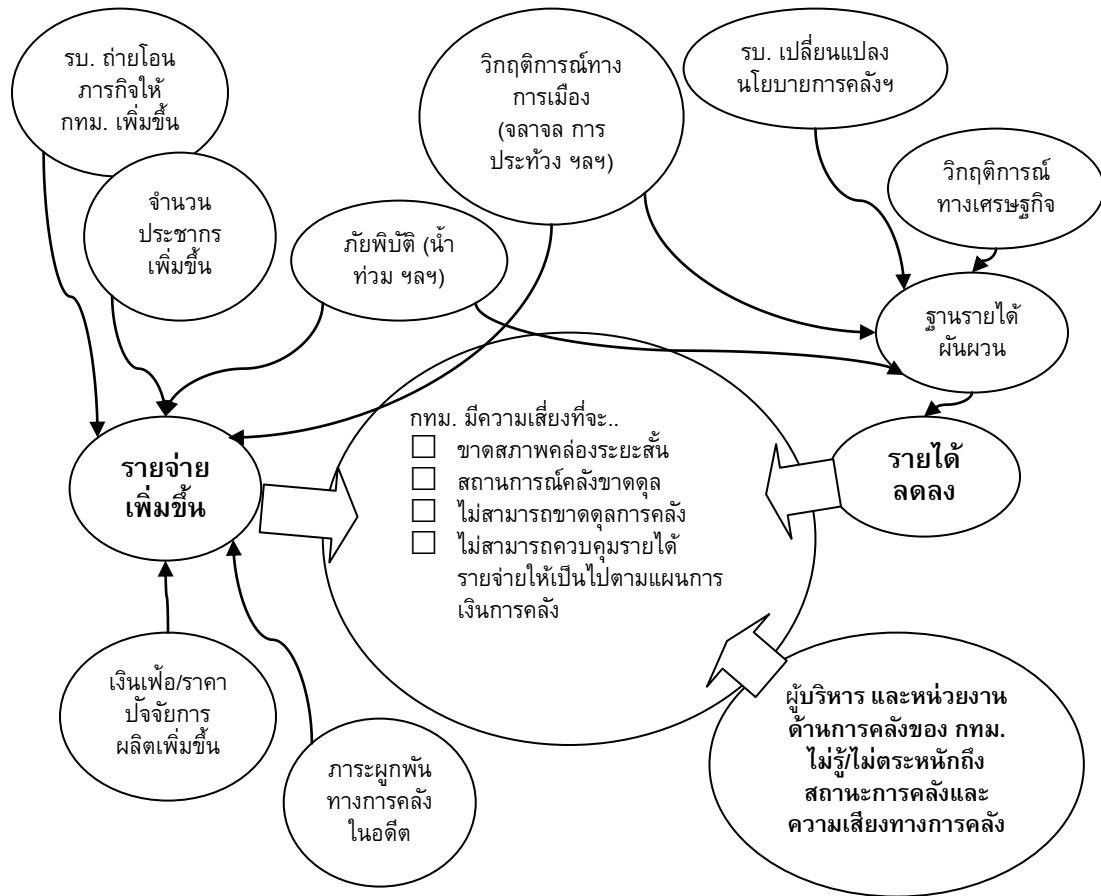
³³ Howell, J. M., and C. F. Stamm, Urban Fiscal Stress: A Comparative Analysis of 66 U.S. Cities (Lexington, MA: Lexington Books, 1979). อ้างถึงในวีระศักดิ์ เครือเทพ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์: การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของเทศบาล (กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและกรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554). หน้า 8.

³⁴ Berne Robert, and Richard Schramm, Financial Analysis of Governments (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1986).

³⁵ Brown, K. W., "The 10-Point Test of Financial Condition," Government Finance Review (December 1993): 21-26.

³⁶ Groves, S. M., and M. G. Valente, Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government (Washington, DC: International City/County Management Association, 1994).

2.4 กรอบการวิจัย



บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

การศึกษาวิจัยเรื่องการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในครั้งนี้ เป็นการศึกษาสภาวะความเสี่ยงทางการคลัง วิเคราะห์ถึงสาเหตุ และปัจจัยแห่งความเสี่ยงทางการคลัง รวมทั้งวิเคราะห์การจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร โดยการทดลองประยุกต์ใช้แบบจำลองการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังกับองค์ประกอบส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษของประเทศไทยอย่างกรุงเทพมหานคร โดยมีรายละเอียดของวิธีดำเนินการวิจัย ดังต่อไปนี้

3.1 รูปแบบการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการประเมินความเสี่ยงทางการคลังในเชิงคุณภาพ (qualitative research) มองแนวโน้มของสภาวะความเสี่ยงทางการคลังว่าจะเป็นไปได้ในทิศทางใด โดยพิจารณาจากปัจจัยตัวแปรภายใน และภายนอกของประชากรที่ศึกษา ซึ่งพิจารณาการเปลี่ยนแปลงของตัวแปรหรือปัจจัยต่างๆ ในเชิงคุณภาพเช่นเดียวกัน

3.2 ประชากร

ประชากรในการศึกษาวิจัยครั้งนี้คือ กรุงเทพมหานคร ที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย¹

3.3 กลุ่มตัวอย่าง

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ ได้แก่ สถาบัน/หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารการคลังของกรุงเทพมหานคร ทั้งในส่วนของฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำ ซึ่งผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มตัวอย่างโดยยึดวัตถุประสงค์ของการศึกษาเป็นหลัก (purposive sampling) ประกอบด้วยรายละเอียดดังนี้

- 1) ผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 2) ข้าราชการระดับสูงของกรุงเทพมหานครที่มีหน้าที่ดูแลด้านบริหารการคลัง ได้แก่ ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือรองปลัดกรุงเทพมหานครที่ดูแลด้านบริหารการคลังของกรุงเทพมหานคร

¹ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528, ราชกิจจานุเบกษา 102 (สิงหาคม 2528): 1.

3) ผู้บริหารระดับสูงในสำนักการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร

4) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทางการคลังของสำนักการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร และสำนักปฏิบัติการ เช่น สำนักสิ่งแวดล้อม สำนักอนามัย สำนักการระบายน้ำ สำนักการโยธา เป็นต้น

3.4 เครื่องมือที่ใช้

เครื่องมือที่ใช้สำหรับการวิจัยในครั้งนี้ ประกอบด้วย การสัมภาษณ์เชิงลึก แบบสอบถาม และการสังเกตการณ์ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1) การสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview)

ผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างโดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structure interview) ที่ได้ออกแบบไว้ โดยพิจารณาจากโจทย์วิจัย และวัตถุประสงค์ของการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยใช้การสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร (ทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ) รวมทั้งใช้การสัมภาษณ์เพิ่มเติมกับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และมีความเชี่ยวชาญในเรื่องการคลังของกรุงเทพมหานคร

2) แบบสอบถาม (Questionnaires)

ผู้วิจัยเลือกใช้แบบสอบถามกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทางการคลังของกรุงเทพมหานคร เพื่อค้นหาทัศนคติ และการรับรู้ตามวัตถุประสงค์ของการวิจัย ซึ่งผู้วิจัยได้พัฒนาแบบสอบถามขึ้นจากผลประมวลผลข้อมูลจากการสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร และนำแบบสอบถามดังกล่าวไปทดสอบ (pre-test) กับเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในหน่วยงานต่างๆ รวมถึงหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางการคลังของกรุงเทพมหานครหลายครั้ง พร้อมทั้งปรับปรุงเนื้อหาเพื่อให้มีความเหมาะสมตามวัตถุประสงค์ของการวิจัยมากขึ้น โดยเนื้อหาของแบบสอบถามแบ่งเป็น 3 ส่วน ดังนี้คือ

- ส่วนที่หนึ่งเป็นข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม โดยสอบถามถึงข้อมูลส่วนตัว ได้แก่ เพศ อายุ การศึกษา ประสบการณ์ในการทำงาน
- ส่วนที่สองเป็นข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติ การรับรู้ของผู้ตอบแบบสอบถามที่มีต่อสถานะและปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร โดยให้ผู้ตอบแบบสอบถามประเมินถึงโอกาสที่จะเกิด (likelihood) และผลกระทบ (impact) แบบเชิงคุณภาพ จากสถานะ และปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

- ส่วนที่สามเป็นข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติ การรับรู้ของผู้ตอบแบบสอบถามที่มีต่อการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร และข้อเสนอแนะที่มีต่อการบริหารรายได้ รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร โดยสอบถามถึงมาตรการ หรือวิธีดำเนินการต่อสถานการณ์ความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร รวมถึงประสิทธิภาพของมาตรการ หรือวิธีการต่างๆเหล่านั้น

3) การสังเกตการณ์ (Observation)

ผู้วิจัยใช้การสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant observation) โดยผู้วิจัยใช้ประเด็นการสังเกตในเชิงพฤติกรรม แบบแผนพฤติกรรม ความสัมพันธ์ ตลอดจนความหมายของกลุ่มตัวอย่าง ในที่นี้คือ เจ้าหน้าที่ที่อยู่ต่างหน่วยงานกัน รวมถึงฝ่ายการเมือง และฝ่ายข้าราชการประจำว่ามีมุมมองระหว่างหน่วยงานที่แตกต่างกันอย่างไร

3.5 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยได้รวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆ ดังนี้

1) ข้อมูลจากเอกสาร (Documentary survey) ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ประกอบด้วยข้อมูลเกี่ยวกับสถานะเศรษฐกิจ วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ สังคม ประชากร การเมือง ภัยพิบัติ และเหตุฉุกเฉินที่เกิดขึ้นในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และผลกระทบต่อรายได้และรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ในช่วงเวลาที่ทำการศึกษา รวมทั้งสถิติทางการคลังเกี่ยวกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี รายงานการเงินการคลัง และรายได้ของกรุงเทพมหานคร รายได้และรายจ่ายของรัฐบาล ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับฐานรายได้ของกรุงเทพมหานคร โดยทำการรวบรวมจากเอกสารของส่วนราชการ งานวิจัยทางวิชาการ และ Website ของส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง

2) ข้อมูลจากการสัมภาษณ์ (In-depth interview) ซึ่งเป็นแหล่งข้อมูลปฐมภูมิ (Primary Data) ประกอบด้วยข้อมูลที่บ่งชี้ถึงการรับรู้ การแปลความหมาย (ประเมิน) และพฤติกรรมของผู้บริหารฝ่ายการเมืองกรุงเทพมหานคร และข้าราชการกรุงเทพมหานครที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารรายได้ รายจ่าย การเงิน การบริหารความเสี่ยง การดำเนินการเกี่ยวกับภาวะผูกพันทางการคลังในงบดำเนินการและงบลงทุน ซึ่งผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์โดยใช้แบบสัมภาษณ์กึ่งโครงสร้าง (Semi-structure interview) ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น

ผู้วิจัยได้ติดต่อไปยังผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อชี้แจงวัตถุประสงค์ในการวิจัย และขอนัดหมายเพื่อทำการสัมภาษณ์ ซึ่งผู้วิจัยจะทำการจดบันทึกประเด็นต่างๆที่ได้จากการสัมภาษณ์ รวมถึงอาจมีการบันทึกเทปการสัมภาษณ์ (หากผู้ให้สัมภาษณ์ยินยอม) และในระหว่างการสัมภาษณ์บางครั้งผู้วิจัยอาจต้องสร้างคำถามเพิ่มเติม หรือสร้างคำถามเฉพาะหน้า เมื่อพบว่าผู้ให้สัมภาษณ์ได้ให้ข้อมูล หรือ

ประเด็นที่น่าสนใจเพิ่มเติม อันอาจเป็นประโยชน์ต่องานวิจัยที่ทำการศึกษาได้ จากนั้นผู้วิจัยจึงทำการประมวลผลข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ในแต่ละครั้ง หากเกิดข้อบกพร่อง หรือข้อมูลที่ได้ขาดความสมบูรณ์ ผู้วิจัยอาจต้องสัมภาษณ์เพิ่มเติมอีกครั้ง เพื่อให้ได้ข้อมูลเชิงลึกที่สามารถวิเคราะห์และอธิบายปรากฏการณ์ในการศึกษาได้มากที่สุด

3) ข้อมูลจากแบบสอบถาม (Questionnaires) ประกอบด้วยข้อมูลที่บ่งชี้ถึงทัศนคติ การรับรู้ของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทางการคลังของกรุงเทพมหานคร โดยผู้วิจัยได้ติดต่อไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทางการคลังของกรุงเทพมหานครเพื่อขอทอสอบแบบสอบถาม และทำการแนะนำ อธิบายแบบสอบถามกับหน่วยงานที่ขอทอสอบแบบสอบถามดังกล่าวไว้ จากนั้นจึงนัดหมายวัน เวลา กับแต่ละหน่วยงานเพื่อทำการเก็บแบบสอบถามดังกล่าว

นอกจากนี้ผู้วิจัยยังได้ทำการแจกแบบสอบถามด้วยตนเอง พร้อมทั้งให้การแนะนำ อธิบายแบบสอบถามตลอดจนวัตถุประสงค์ของการวิจัยโดยละเอียด เพื่อที่จะสังเกตการณ์ผู้ตอบแบบสอบถามอันจะนำไปสู่ข้อมูลเชิงพฤติกรรม และการรับรู้ต่อไป

4) ข้อมูลจากการสังเกตการณ์ (Observation) ประกอบด้วยข้อมูลที่สามารถเป็นส่วนสนับสนุนข้อมูลที่ได้จากแหล่งข้อมูลอื่นๆ โดยผู้วิจัยจะใช้การสังเกตการณ์กับกลุ่มตัวอย่างในทุกขั้นตอนที่เก็บรวบรวมข้อมูล ตั้งแต่การขอข้อมูลเอกสาร การนัดหมายเพื่อขอสัมภาษณ์ การสัมภาษณ์ การนัดหมายเพื่อขอทอสอบแบบสอบถาม การแนะนำ อธิบายแบบสอบถาม การแจกแบบสอบถามด้วยตนเอง เป็นต้น และบันทึกข้อมูลจากการสังเกตการณ์ไว้

3.6 การวิเคราะห์ข้อมูล

ภายหลังการรวบรวมข้อมูลจากแหล่งต่างๆแล้ว ผู้วิจัยจะดำเนินการตรวจสอบ และประมวลผลข้อมูล โดยจำแนกประเภทของข้อมูลเป็นหมวดหมู่ (Data Organizing) จากนั้นจะดำเนินการวิเคราะห์ข้อมูลทั้งหมดภายใต้กรอบแนวคิดที่นำเสนอไว้ โดยมีขั้นตอนดังนี้

- การวิเคราะห์สภาวะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร เป็นการวิเคราะห์ปรากฏการณ์ที่อาจก่อให้เกิดสภาวะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในช่วงระยะเวลาหนึ่ง ซึ่งปรากฏการณ์ดังกล่าวจะส่งผลกระทบต่อการบริหารรายได้ และรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร อันจะเห็นได้จากผลการดำเนินงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งการวิเคราะห์ค่าสถิติพรรณนา (Descriptive statistics) ที่คำนวณและวิเคราะห์ประกอบเพื่อลงความเห็น
- การวิเคราะห์สาเหตุ และปัจจัยแห่งความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร เป็นการวิเคราะห์เชิงพรรณนาโดยอธิบายถึงสาเหตุ และปัจจัยที่สามารถส่งผลกระทบต่อ

รายรับ รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร อันจะนำไปสู่ความเสี่ยงในทางการคลังของ กรุงเทพมหานครได้ นอกจากนี้ผู้วิจัยจะทำการวิเคราะห์ผลข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบกับผลข้อมูลเชิงทัศนคติ การรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างที่ประมวลจากแบบสอบถาม เพื่ออธิบายสรุปในภาพรวม

- การวิเคราะห์การจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร เป็นการวิเคราะห์องค์ประกอบของการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ร่วมกับการนำผลการวิเคราะห์ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึก ประกอบกับผลข้อมูลเชิงทัศนคติ การรับรู้ของกลุ่มตัวอย่างที่ประมวลจากแบบสอบถาม เพื่ออธิบายสรุปในภาพรวม

บทที่ 4

ข้อมูลพื้นฐานกรุงเทพมหานคร

เนื้อหาในบทนี้เป็นการนำเสนอข้อมูลพื้นฐานของกรุงเทพมหานคร โดยเนื้อหาส่วนแรกจะนำเสนอถึงความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร เนื้อหาส่วนถัดมาจะนำเสนอถึงกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน โดยนำเสนอโครงสร้างทางการบริหารของกรุงเทพมหานคร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางการคลังของกรุงเทพมหานคร อันมีรายละเอียดดังนี้

4.1 ความเป็นมาของกรุงเทพมหานคร¹

ก่อนจะเป็นกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน

กรุงเทพมหานคร ได้รับการสถาปนาขึ้นเป็นเมืองหลวงของประเทศ เมื่อวันที่ 21 เมษายน พ.ศ. 2325 ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระพุทธยอดฟ้าจุฬาโลก ด้วยทรงมีพระราชดำริว่า กรุงเทพมหานครบุรี เมืองหลวงเดิม ตั้งอยู่ที่คับแคบ ไม่ต้องด้วยหลักพิชัยสงคราม ทั้งนี้ ได้ทรงโปรดเกล้าให้อยู่ในความดูแลรับผิดชอบของ กรมเวียง

ครั้นล่วงมาถึงรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว ทรงให้ทดลองนำเอาระบบคณะกรรมการมาใช้กับรูปแบบการปกครองเมืองหลวงอยู่ชั่วขณะหนึ่ง แต่ประชาชนยังไม่มีความพร้อมและไม่ประสบผลสำเร็จ จึงได้โปรดเกล้าให้ยกเลิก และได้เปลี่ยนฐานะกรมเวียงมาเป็นกระทรวงเมือง และต่อมาก็เปลี่ยนจากกระทรวงเมืองมาเป็นกระทรวงนครบาลตามลำดับ

รูปแบบการปกครองของกระทรวงนครบาล มีเสนาบดีเป็นผู้นำหน้าที่รับผิดชอบในการปกครองกรุงเทพมหานครและธนบุรี รวมทั้งหัวเมืองใกล้เคียง ได้แก่ นนทบุรี ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์ สมุทรปราการ รัษฎบุรี และมณฑลบุรี ซึ่งรวมเรียกทั้งหมดว่า มณฑลกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ การปกครองมณฑลกรุงเทพมหานครเป็นไปตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. 2457 และข้อบังคับการปกครองหัวเมืองโดยอนุโลม

¹ ปรับปรุงเพิ่มเติมจาก อรรถ แพทย์กุล, "ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารกรุงเทพมหานคร," ใน การบริหารเมือง: กรุงเทพมหานคร, พัชรี สิโรต และอรทัย ก๊กผล, บรรณาธิการ (กรุงเทพฯ: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543) หน้า 3-10. และ ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร, วิกิพัฒนาการกรุงเทพมหานคร [ออนไลน์], 8 สิงหาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.bangkok.go.th/info/>

ในปี พ.ศ. 2440 ในรัชสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวได้มีการจัดตั้ง สุขาภิบาลกรุงเทพขึ้นเป็นครั้งแรก ด้วยทรงดำริที่จะให้มีการ "ทดลอง" การปกครองในรูปแบบ "สุขาภิบาล" เพื่อเป็นพื้นฐานของการปกครองตนเองของประชาชนในอนาคต

ต่อมา ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระมงกุฎเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้กระทรวงนครบาลมารวมกับกระทรวงมหาดไทย และมีการแต่งตั้งตำแหน่งสมุหพระนครบาล ทำหน้าที่ปกครอง ดูแลรับผิดชอบมณฑลกรุงเทพโดยเฉพาะ ซึ่งขณะนั้นประกอบด้วยจังหวัดพระนคร ธนบุรี นนทบุรี และสมุทรปราการ

ครั้นในปี พ.ศ. 2476 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 มีสาระสำคัญให้มีการจัดระบบการปกครองประเทศ แบ่งหน่วยการปกครองออกเป็น จังหวัด อำเภอ ตำบล และหมู่บ้าน และนับตั้งแต่นั้นมามณฑลกรุงเทพมหานครเดิม ก็กลายสภาพมาเป็น จังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี มีฐานะเป็นหน่วยปกครองส่วนภูมิภาค

การจัดรูปแบบการปกครองภายในจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรี จัดขึ้นตามความในพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. 2476 กล่าวคือ มีอำเภอเป็นหน่วยการปกครองย่อยของจังหวัด ในส่วนของการจัดรูปการปกครองภายในอำเภอของจังหวัดพระนคร เป็นที่น่าสังเกตว่าได้มีการจัดออกเป็นอำเภอชั้นใน และอำเภอชั้นนอก โดยอำเภอชั้นในไม่มีการจัดแบ่งหน่วยการปกครองย่อยออกเป็นตำบลและหมู่บ้าน เหมือนที่จัดแบ่งในอำเภอชั้นนอก ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ปกครองตำบลและหมู่บ้าน ทำการแต่งตั้งกำนันและผู้ใหญ่บ้านให้เป็นผู้ดูแลรับผิดชอบ โดยกำหนดอำนาจหน้าที่ให้ไปปฏิบัติ

การปกครองของจังหวัดพระนคร และจังหวัดธนบุรีในครั้งนั้น มีฐานะเป็นหน่วยการปกครองส่วนภูมิภาค มีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้มีหน้าที่ รับผิดชอบในการบริหารงานของจังหวัด ร่วมกับผู้แทนส่วนราชการกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่ส่งมาประจำทำงาน ณ ที่ตั้งจังหวัดนั้น และการปกครองอำเภอซึ่งเป็นหน่วยย่อยของจังหวัด มีนายอำเภอเป็นผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการบริหารงานของอำเภอ ร่วมกับผู้แทนส่วนราชการกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ ที่ส่งมาประจำทำงาน ณ ที่ตั้งอำเภอนั้น และในเขตพื้นที่ของจังหวัดทั้งสอง โดยเฉพาะบริเวณที่มีชุมชนหนาแน่นได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นในรูปแบบเทศบาล

เทศบาลนครกรุงเทพ (พ.ศ.2480 – 2500)

ในปี พ.ศ. 2480 การปกครองของจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีก็ได้มีการจัดตั้งหน่วยการปกครองท้องถิ่นขึ้น ทั้งนี้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาล และตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2476 โดยผลแห่งพระราชบัญญัติฉบับนี้ ทำให้มีการจัดตั้งเทศบาลนครกรุงเทพ ในวันที่ 1 เมษายน

พ.ศ. 2480 เช่นเดียวกับจังหวัดธนบุรีก็มีการจัดตั้งเทศบาลนครธนบุรีเช่นเดียวกัน เป็นการปกครองระบบเทศบาลที่จัดตั้งขึ้นเป็นหน่วยการปกครองในเขตชุมชนเมือง นอกจากนี้ยังมีหน่วยการปกครองท้องถิ่นอื่นๆ ที่จัดตั้งขึ้นในโอกาสต่อมา คือ องค์การบริหารส่วนจังหวัดและสุขาภิบาล

ต่อมาเมื่อวันที่ 21 ธันวาคม พ.ศ. 2514 ในระหว่างที่คณะปฏิวัติทำหน้าที่บริหารประเทศ ได้มีประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 และ 25 ให้ปรับปรุงระบบการปกครองจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรี โดยสาระสำคัญของประกาศคณะปฏิวัตินี้ดังกล่าว ให้รวมเอาจังหวัดพระนครและจังหวัดธนบุรีเข้าด้วยกันเป็นจังหวัดนครหลวงกรุงเทพธนบุรี โดยยังคงรูปการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคไว้ มีผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีเป็นผู้รับผิดชอบในการบริหารงาน

ผลของประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 24 และ 25 ในส่วนเกี่ยวกับการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลและสุขาภิบาลนั้น ยังคงอยู่เช่นเดิมในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี แต่สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดพระนครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดธนบุรีให้รวมกันเรียกว่าองค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ทั้งนี้ ให้ผู้ว่าราชการนครหลวงกรุงเทพธนบุรีดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีเทศบาลกรุงเทพธนบุรีด้วยในคราวเดียว โดยมีเทศมนตรีอื่นไม่เกิน 8 คน และมีสภาเทศบาลนครหลวง ประกอบด้วย สมาชิก จำนวนไม่เกิน 36 คน (เทศมนตรีและสมาชิกสภาเทศบาลมาจากการแต่งตั้งของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)

กรุงเทพมหานครตามประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 (พ.ศ. 2515)

เมื่อวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 คณะปฏิวัติได้มี ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 335 ให้เปลี่ยนแปลงรูปแบบการปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรีใหม่อีกครั้ง สาระสำคัญ คือ

1. ให้รวมกิจการปกครองนครหลวงกรุงเทพธนบุรี องค์การบริหารนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เทศบาลนครหลวงกรุงเทพธนบุรี ตลอดจนสุขาภิบาลต่างๆ ในเขตนครหลวงกรุงเทพธนบุรี เป็นหน่วยการปกครองเดียวกัน คือ "กรุงเทพมหานคร"
2. ให้จัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครเสียใหม่ โดยรวมลักษณะการปกครองและการบริหารราชการส่วนภูมิภาคและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นเข้าด้วยกัน แต่ยังคงให้กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นจังหวัด
3. ให้มีผู้ว่าราชการและรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นข้าราชการการเมือง แต่งตั้งและถอดถอนโดยคณะรัฐมนตรี และให้มีสภากรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกซึ่งราษฎรเลือกตั้งเขตละหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยแต่งตั้ง มีจำนวนเท่ากับจำนวนเขตในกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518

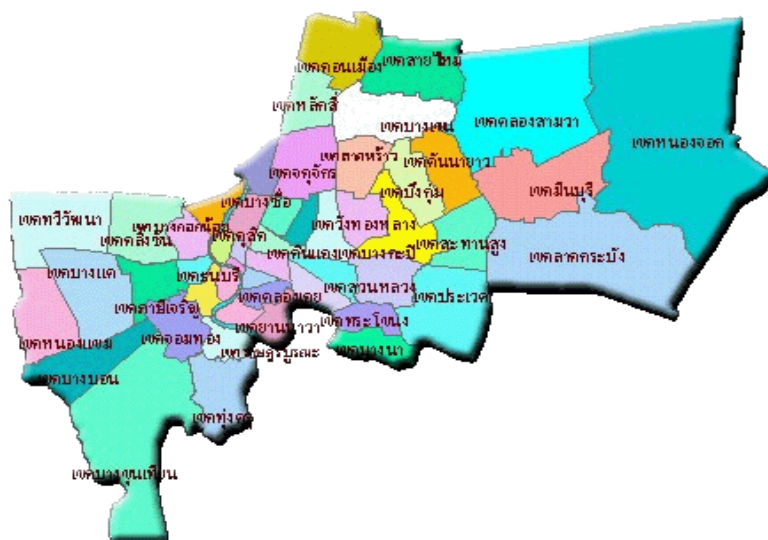
เมื่อวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2518 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 ซึ่งมีผลให้ กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่นนครหลวง และให้แบ่งเขตพื้นที่ปกครองของกรุงเทพมหานครออกเป็นเขตและแขวงตามลำดับ มีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 1 คน และรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร อีก 4 คน ทั้งหมดมาจาก การเลือกตั้ง และให้มีสมาชิกสภากรุงเทพมหานครมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในเขตปกครองเขตละ 1 คน ถ้าเขตใดมีประชาชนเกิน 150,000 คน สามารถเลือกจำนวนสมาชิกสภากรุงเทพมหานครเพิ่มได้อีก 1 คน

กรุงเทพมหานครตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

ในวันที่ 20 สิงหาคม 2528 ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดการบริหารกรุงเทพมหานคร ให้เลือกผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเพียงคนเดียว ส่วนรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร 4 คน ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นคนแต่งตั้ง นอกจากนี้ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ยังได้มีบทบัญญัติเกี่ยวกับเรื่องสภาเขต โดยประชาชนเลือกตั้งเข้ามาเป็นตัวแทนสอดส่องดูแลการดำเนินงานของเขต เพื่อให้ เกิดประโยชน์แก่ประชาชนอย่างน้อย เขตละ 7 คน

กรุงเทพมหานครในฐานะราชการบริหารส่วนท้องถิ่น เป็นหน่วยราชการที่ได้รับการกระจายอำนาจจากรัฐบาลทำหน้าที่บริหารและบริการประชาชนภายในเขตพื้นที่การปกครองของ กรุงเทพมหานครภายใต้อำนาจหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด มีการจัดระเบียบบริหารราชการเหมือน หน่วยราชการทั่วไป

4.2 กรุงเทพมหานครในปัจจุบัน



การแบ่งเขต และพื้นที่²

ปัจจุบันกรุงเทพมหานคร แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 50 เขต 169 แขวง³ มีขนาดพื้นที่ 1,568.737 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่บนที่ราบลุ่ม สูงจากระดับน้ำทะเลปานกลางประมาณ 1.5-2 เมตร มีอาณาเขตติดต่อกับจังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ สมุทรสาคร และนครปฐม อากาศทรุดตัวของพื้นที่เฉลี่ย 5-10 มิลลิเมตรต่อปี มีลักษณะภูมิอากาศแบบร้อนชื้น ค่าเฉลี่ยสูงสุด 38 องศาเซลเซียส ต่ำสุด 19.2 องศาเซลเซียส ภายใต้อิทธิพลลมมรสุมตะวันออกเฉียงเหนือ และลมมรสุมตะวันออกเฉียงใต้ ปริมาณน้ำฝนเฉลี่ย 1,878 มิลลิเมตร

ประชากร⁴

ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีประชากรตามทะเบียนราษฎร จำนวน 5,701,394 คน เป็นชาย 2,709,568 คน เป็นหญิง 2,991,826 คน สัดส่วนเพศชายต่อเพศหญิงเท่ากับ 91 กล่าวคือ ในจำนวนประชากรเพศหญิง 100 คน จะมีจำนวนประชากรเพศชาย 91 คน จำนวนบ้านทั้งหมด 2,400,540 หลังคาเรือน มีจำนวนคนโดยเฉลี่ย 2.52 คนต่อหลังคาเรือน เขตที่มีจำนวนประชากร

² ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร, ที่ตั้งและลักษณะทางภูมิศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร [ออนไลน์], 8 สิงหาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.bangkok.go.th/info/>

³ ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร, การแบ่งเขต และแขวงของกรุงเทพมหานคร [ออนไลน์], 8 สิงหาคม 2553. แหล่งที่มา http://203.155.220.230/info/Department/khet_kwang_name.htm

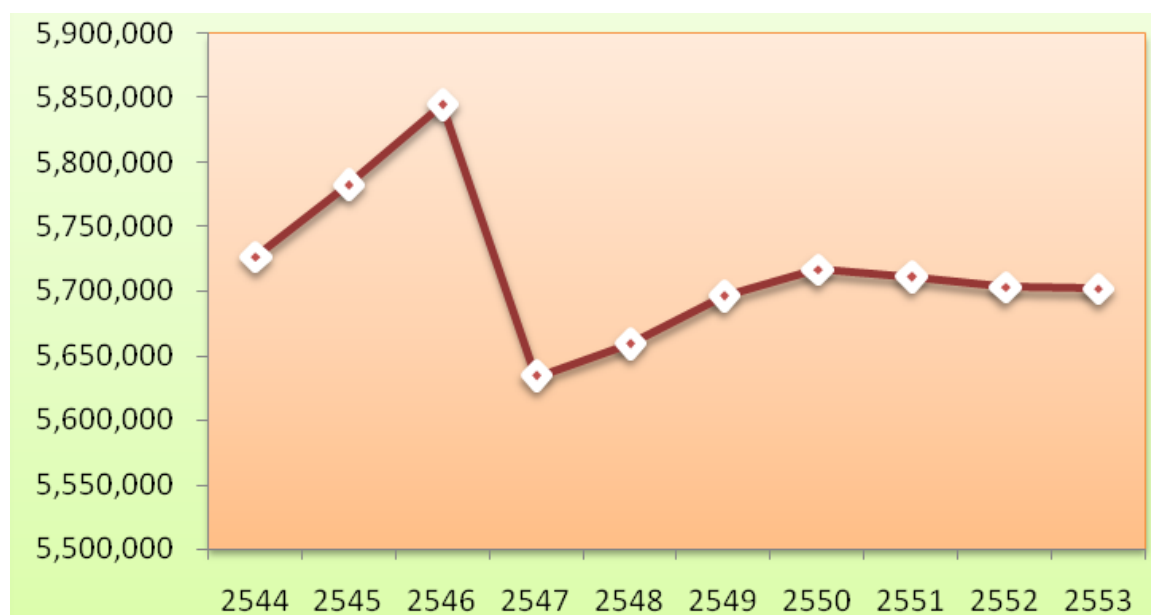
⁴ ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร, ประชากร [ออนไลน์], 8 สิงหาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.bangkok.go.th/info/>

มากที่สุด คือ เขตบางแค มี 193,190 คน ส่วนเขตที่มีประชากรน้อยที่สุด คือ เขตสัมพันธวงศ์ มีประชากรเท่ากับ 28,617 คน

กรุงเทพมหานครมีความหนาแน่นประชากร 3,634 คนต่อตารางกิโลเมตร ส่วนใหญ่ความหนาแน่นมากอยู่ในเขตเมืองชั้นใน ซึ่งเป็นเขตที่มีพื้นที่น้อย แต่มีจำนวนประชากรมาก และยังเป็นย่านการค้าและธุรกิจ ส่วนเขตที่มีความหนาแน่นของประชากรน้อยจะอยู่ในเขตชานเมือง ได้แก่ เขตหนองจอก โดยเฉลี่ยประมาณ 640 คนต่อตารางกิโลเมตร

ภาพที่ 4.1 แสดงแนวโน้มประชากรในเขตกรุงเทพมหานคร ระหว่างปี 2544-2553

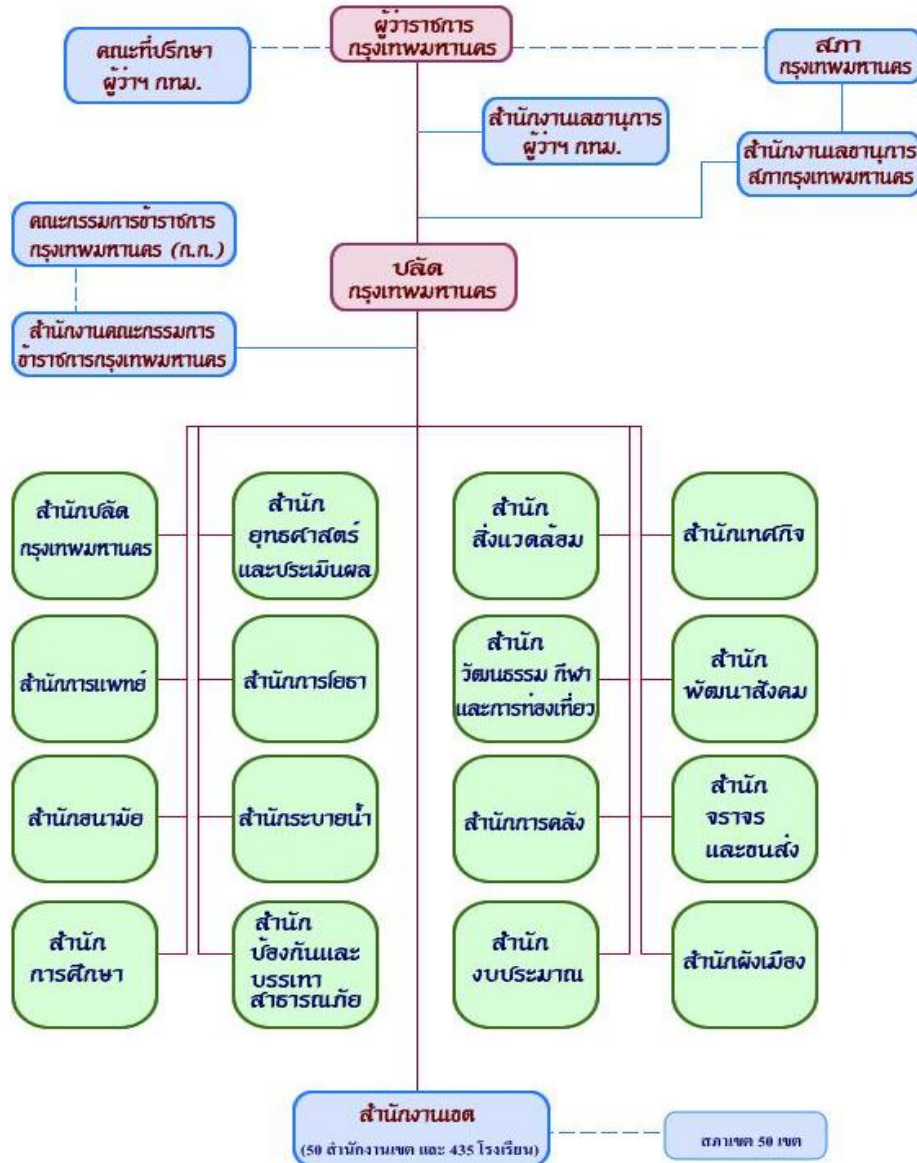
หน่วย: คน



ที่มา: สำนักงานสถิติแห่งชาติ

4.2.1 โครงสร้างการบริหาร

ภาพที่ 4.2 แสดงโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน⁵



ที่มา: ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร

⁵ ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร, โครงสร้างหน่วยงานสังกัดกรุงเทพมหานคร [ออนไลน์], 8 สิงหาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.bangkok.go.th/info/>

จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 กำหนดให้ กรุงเทพมหานครมีฐานะเป็นราชการบริหารส่วนท้องถิ่น และแบ่งพื้นที่การบริหารกรุงเทพมหานคร เป็นเขตและแขวง โดยโครงสร้างการบริหารกรุงเทพมหานครในปัจจุบัน ประกอบด้วย*

- 1) สภากรุงเทพมหานคร เป็นองค์กรที่ทำหน้าที่ฝ่ายนิติบัญญัติของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยสมาชิกสภากรุงเทพมหานคร (ส.ก.) ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนมีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี โดยมีประธานสภากรุงเทพมหานคร 1 คน และรองประธานสภากรุงเทพมหานครอีกไม่เกิน 2 คน ซึ่งสภาฯ เลือกจากสมาชิกสภาโดยมีวาระการดำรงตำแหน่ง 2 ปี
- 2) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร เป็นหัวหน้าฝ่ายบริหารของกรุงเทพมหานคร ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่ง 4 ปี และมีอำนาจ แต่งตั้งรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครได้ไม่เกิน 4 คน

นอกจากนี้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้จัดระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานครออกเป็น 2 ส่วน ประกอบด้วย**

- 1) ส่วนราชการของกรุงเทพมหานคร ประกอบด้วย
 - สำนักงานเลขานุการสภากรุงเทพมหานคร
 - สำนักงานเลขานุการผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
 - สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
 - สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร
 - สำนักหรือส่วนราชการที่เรียกชื่ออย่างอื่นซึ่งมีฐานะเป็นสำนัก
 - สำนักงานเขต
- 2) เขตและสภาเขต

โดยมีปลัดกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ เป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการกรุงเทพมหานคร และลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รับผิดชอบควบคุมดูแลราชการประจำของ

* รายละเอียดเพิ่มเติมใน “หมวด 2 การบริหารกรุงเทพมหานคร,” พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

** รายละเอียดเพิ่มเติมใน “หมวด 3 การจัดระเบียบราชการของกรุงเทพมหานคร,” พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

กรุงเทพมหานคร มีรองปลัดกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นข้าราชการกรุงเทพมหานครสามัญ คนหนึ่งหรือหลายคนเป็นผู้ช่วยหรือปฏิบัติราชการแทน

4.2.2 หน่วยงานที่เกี่ยวข้องทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีสถาบัน หรือหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบหลัก หรือมีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการบริหารงานคลังของกรุงเทพมหานครหลายหน่วยงาน โดยสามารถจำแนกออกเป็นกลุ่มงาน และหน่วยงาน ตามตารางที่ 4.1 ดังนี้

ตารางที่ 4.1 แสดงกลุ่มงานในกระบวนการบริหารงานคลัง และสถาบันการคลังที่เกี่ยวข้องของ กรุงเทพมหานคร

กลุ่มงานการคลัง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
กำหนดนโยบาย กฎหมาย และระเบียบการคลัง	ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภากรุงเทพมหานคร) ฝ่ายบริหาร (คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร) สำนักงานยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักการคลัง
จัดทำแผนงบประมาณ	สำนักงานยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักการคลัง สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร สำนักงานเขต ส่วนราชการอื่นๆของกรุงเทพมหานคร
เสนอขอจัดซื้อ และเบิกใช้ทรัพย์สินและวัสดุ	สำนักงานเขต ส่วนราชการอื่นๆของกรุงเทพมหานคร
จัดซื้อ และเบิกจ่ายเงิน	สำนักงานเขต ส่วนราชการอื่นๆของกรุงเทพมหานคร
ควบคุมการรับ-จ่ายเงินและบริหารสภาพคล่อง	กองบัญชี สำนักการคลัง
จัดทำบัญชีและรายงานการเงิน	กองบัญชี สำนักการคลัง
บริหารทรัพย์สิน	สำนักการคลัง
บริหารการลงทุน	สำนักการคลัง บริษัท กรุงเทพธนาคม จำกัด
บริหารหนี้	สำนักการคลัง
ข้อมูลการคลัง	สำนักการคลัง
ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศทางการคลัง	สำนักงานยุทธศาสตร์และประเมินผล

กลุ่มงานการคลัง	หน่วยงานที่รับผิดชอบ
ตรวจสอบภายใน	สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร กลุ่มงานตรวจสอบภายใน สำนักงานเขต กลุ่มงานตรวจสอบภายใน ส่วนราชการอื่นๆของ กรุงเทพมหานคร
ตรวจสอบภายนอก	สำนักงานคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน
ธนาคาร และบริหารสินเชื่อ	ธนาคารกรุงไทย สถาบันการเงินของรัฐ

ที่มา: จากการรวบรวมของผู้วิจัย โดยประยุกต์จาก จรัส สุวรรณมาลา, การบริหารงานคลังภาครัฐ (กรุงเทพฯ: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551). หน้า 60.

คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร

คณะผู้บริหารกรุงเทพมหานคร มีบทบาทหลักในการเป็นศูนย์กลางของหน่วยนโยบายของ กรุงเทพมหานคร รวมถึงการริเริ่มนโยบาย หรือร่างข้อบัญญัติ ระเบียบกรุงเทพมหานครที่เกี่ยวข้อง ในทางการคลังต่างๆ โดยเฉพาะงบประมาณรายจ่าย และเสนอขอความเห็นชอบผ่านสภา กรุงเทพมหานคร จากนั้นจะทำหน้าที่ในส่วนของการอำนวยความสะดวก และกำกับดูแลหน่วยงานในสังกัด ให้จัดหา ผลิต และส่งมอบบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนตามแผนงบประมาณที่ผ่านการอนุมัติ

สภากรุงเทพมหานคร

สภากรุงเทพมหานคร มีบทบาทหลักในการออกกฎหมาย ข้อบัญญัติที่เกี่ยวข้องในทางการ คลังต่างๆของกรุงเทพมหานคร รวมทั้งการตรวจสอบ พิจารณาเพื่อให้ความเห็นชอบแผนการเงิน การคลังต่างๆของกรุงเทพมหานคร โดยเป็นการตรวจสอบ กำกับดูแลฝ่ายบริหารของ กรุงเทพมหานครในลักษณะถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล

สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล มีบทบาทหลักเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายเป้าหมายการ จัดทำ และพัฒนาแผนยุทธศาสตร์การเงินการคลังของกรุงเทพมหานคร รวมถึงการแปลงแผน ยุทธศาสตร์ไปสู่การปฏิบัติ ประสานแผนปฏิบัติการ ติดตามและประเมินผล และเป็นศูนย์กลางการ บริหารจัดการเทคโนโลยีสารสนเทศของกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ยังมีบทบาทในการติดตามประเมินผลสัมฤทธิ์ในการปฏิบัติงานตามแผนของ สำนักและสำนักงานเขต การดำเนินการเกี่ยวกับการรับถ่ายโอนภารกิจตามพระราชบัญญัติกำหนด

แผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยการเป็นศูนย์กลางในการรับถ่ายโอนฯ รวมถึงการติดตามและรายงานผล

สำนักงานประมาณกรุงเทพมหานคร⁶

สำนักงานประมาณกรุงเทพมหานคร มีบทบาทหลักในการบริหารจัดการระบบงบประมาณของกรุงเทพมหานคร เริ่มจาก

- การจัดเตรียม จัดทำข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี และข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมระหว่างปีของกรุงเทพมหานคร
- การบริหารงบประมาณ ศึกษาวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของแผนงาน ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์การคลังของกรุงเทพมหานคร เพื่อวางแผนการใช้จ่ายเงิน และการกำหนดทิศทางการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี การจัดทำแผนงบประมาณและแผนการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายล่วงหน้า
- การวิเคราะห์ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการดำเนินการ และการใช้จ่ายเงินงบประมาณของกรุงเทพมหานคร
- การปรับปรุงระบบงบประมาณและวิธีการจัดการงบประมาณ
- การรวบรวมและแก้ไขปรับปรุงข้อบัญญัติ ระเบียบ ข้อบังคับ คำสั่งเกี่ยวกับวิธีการงบประมาณ
- จัดทำและพัฒนาระบบสารสนเทศทางด้านงบประมาณ ให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการงบประมาณแก่หน่วยงานต่างๆ และปฏิบัติหน้าที่อื่นที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ยังมีบทบาทหลักในการขออนุมัติเงินอุดหนุนจากรัฐบาล การวิเคราะห์ติดตามและประเมินผลเกี่ยวกับการดำเนินการ และการใช้จ่ายเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง

สำนักการคลัง

สำนักการคลัง มีบทบาทหลักในการบริหารการจัดเก็บรายได้ของกรุงเทพมหานคร การควบคุมกำกับและบริหารการเงินการคลังของกรุงเทพมหานคร การบัญชี การพัสดุ การดำเนินการ

⁶ ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร, สำนักงานประมาณกรุงเทพมหานคร [ออนไลน์], 25 ธันวาคม 2553. แหล่งที่มา

เกี่ยวกับบำเหน็จบำนาญของข้าราชการและลูกจ้างกรุงเทพมหานคร รวมถึงการบริหารจัดการและพัฒนาทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร ตลอดจนการตรวจสอบและควบคุมการพาณิชย์ของกรุงเทพมหานครทั้งระบบตามที่กฎหมายกำหนด

สำนักงานเขตทั้ง 50 เขต

สำนักงานเขตทั้ง 50 เขตของกรุงเทพมหานคร มีบทบาทหลักเป็น “หน่วยปฏิบัติการ” ในการจัดหา ผลิต และส่งมอบบริการสาธารณะต่างๆให้แก่ประชาชนของกรุงเทพมหานคร โดยทำหน้าที่ตั้งแต่การจัดเก็บรายได้ และเป็นหน่วยจ่ายเงิน กล่าวคือเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เสนอขอจัดซื้อ ดำเนินการจัดซื้อจัดหาสินค้าบริการสาธารณะจากระบบตลาด และเป็นผู้ขอเบิกวัสดุครุภัณฑ์ไปใช้ในการจัดผลิต และส่งมอบบริการสาธารณะต่อประชาชนของกรุงเทพมหานคร

หน่วยราชการอื่นของกรุงเทพมหานคร

หน่วยราชการอื่นของกรุงเทพมหานคร มีบทบาทหลักเป็น “หน่วยปฏิบัติการ” ในการจัดหา ผลิต และส่งมอบบริการสาธารณะต่างๆให้แก่ประชาชนของกรุงเทพมหานคร เช่นเดียวกับสำนักงานเขตทั้ง 50 เขตของกรุงเทพมหานคร แต่มีความแตกต่างกันในส่วนของการจัดเก็บรายได้ เนื่องจากหน่วยงานอื่นของกรุงเทพมหานครไม่ได้มีภารกิจในการจัดเก็บรายได้เช่นเดียวกับสำนักงานเขตทั้ง 50 เขต โดยเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่เสนอขอจัดซื้อ ดำเนินการจัดซื้อจัดหาสินค้าบริการสาธารณะจากระบบตลาด และเป็นผู้ขอเบิกวัสดุครุภัณฑ์ไปใช้ในการจัดผลิต และส่งมอบบริการสาธารณะต่อประชาชนของกรุงเทพมหานครเท่านั้น

บทที่ 5

สภาวะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

เนื้อหาในบทนี้ เป็นการนำเสนอสภาวะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครผ่านการวิเคราะห์ผลการดำเนินงานทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงปีงบประมาณ 2550-2553 โดยอธิบายสภาวะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในอดีต ปัจจุบัน และในอนาคต ตามแนวคิดใน 3 ด้าน* คือ ด้านแรก ความสามารถในการรักษาดุลเงินสด (Cash solvency) ด้านที่สอง ความสามารถในการรักษาดุลงบประมาณ (Budget solvency) ด้านที่สาม ความสามารถในการรักษาดุลการคลังในระยะปานกลางและระยะยาว (Long-run solvency)

สำหรับขั้นตอนการนำเสนอสภาวะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในบทนี้ จะเริ่มต้นด้วยการประเมินแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านรายรับ รายจ่าย หนี้ และภาระผูกพันทางการคลังของกรุงเทพมหานคร จากนั้นจึงนำเสนอการประเมินสภาวะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร และวิเคราะห์ปัจจัยอันเป็นสาเหตุแห่งความเสี่ยงทางการคลัง ตามลำดับดังนี้

5.1 รายรับ รายจ่าย และฐานะการคลังของกรุงเทพมหานคร

เนื้อหาในส่วนนี้เป็นการนำเสนอแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงในด้านรายรับ รายจ่าย เงินอุดหนุน หนี้และภาระผูกพันทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในปีงบประมาณ 2550-2553 อันมีรายละเอียด ดังนี้

5.1.1 รายรับกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีแหล่งรายรับอยู่ 2 ประเภท¹ คือ รายได้ประจำ และรายได้พิเศษ โดยจัดเก็บเองตามที่กฎหมายกำหนด หรือส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้องจัดเก็บแล้วโอนทั้งหมดหรือจัดสรรบางส่วนให้กรุงเทพมหานครตามที่กฎหมายกำหนดไว้ จำแนกเป็น

- รายได้ประจำ ได้แก่
 - รายได้ส่วนที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ

* ดังแสดงรายละเอียดในเนื้อหาบทที่ 2

¹ ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. 2533, ราชกิจจานุเบกษา 107 (พฤศจิกายน 2533): 11-12.

ค่าบริการ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากการสาธารณสุขโรค และการพาณิชย์ กรุงเทพมหานคร และรายได้เบ็ดเตล็ด

- รายได้ส่วนที่ราชการอื่นจัดเก็บ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีการพนัน และภาษีสรรพสามิต

- รายได้พิเศษ ได้แก่

- เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือ นิติบุคคลต่างๆ และเงินกู้จากต่างประเทศ องค์การต่างประเทศ หรือ องค์การระหว่างประเทศ
- เงินสะสมจ่ายขาด คือ เงินสะสมที่ได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ให้จ่ายขาดโดยได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 5.1 แสดงปริมาณรายรับจริงของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท

แหล่งรายรับ	2550	2551	2552	2553
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
รายรับจริง	43,400.83 (100)	50,091.88 (100)	42,148.81 (100)	54,179.40 (100)
รายได้ประจำ	43,400.83 (100)	45,470.63 (90.77)	38,648.81 (91.70)	46,179.40 (85.23)
รายได้พิเศษ*	-	4,621.25 (9.23)	3,500 (8.30)	8,000 (14.77)

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

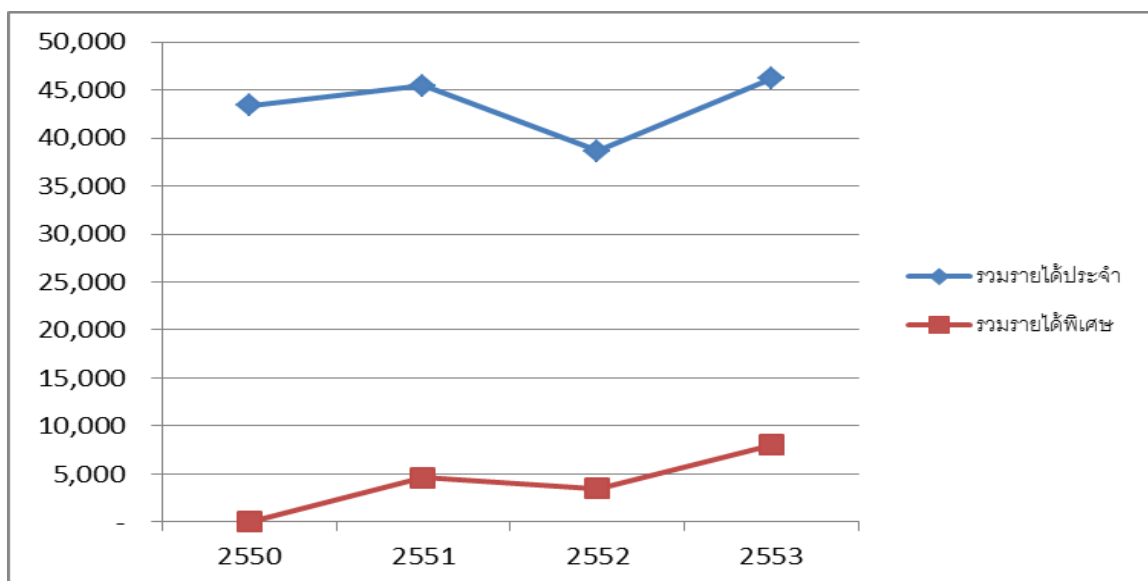
หมายเหตุ: * รายได้พิเศษในที่นี้ คือ รายได้จากเงินสะสมจ่ายขาด

จากตารางที่ 5.1 พบว่ากรุงเทพมหานครมีปริมาณรายรับจริงเฉลี่ยปีละกว่า 4 หมื่นล้านบาท ในแต่ละปีงบประมาณ โดยรายได้ประจำมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 85 ส่วนรายได้พิเศษมีสัดส่วนร้อยละ 9-14 ดังนั้นรายได้ประจำจึงเป็นแหล่งรายได้หลักที่มีความสำคัญต่อกรุงเทพมหานครมากที่สุด

อย่างไรก็ตาม ในปีงบประมาณ 2552 ปริมาณรายได้ประจำของกรุงเทพมหานครมีจำนวนลดลง เช่นเดียวกับปริมาณจากรายได้พิเศษ ในขณะที่ปีงบประมาณ 2553 รายได้พิเศษของกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นกว่าสองเท่าเมื่อเทียบกับปีงบประมาณ 2552 จึงส่งผลให้สัดส่วนระหว่างรายได้ประจำกับรายได้พิเศษลดลงมาอยู่ที่ประมาณร้อยละ 85 ดังแสดงตามภาพที่ 5.1 ข้างล่างนี้

ภาพที่ 5.1 แสดงการเปรียบเทียบรายรับของกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

5.1.1.1 รายได้ประจำ

รายได้ประจำของกรุงเทพมหานครสามารถจำแนกได้ 2 ประเภท ตามรายละเอียดข้างต้น คือ รายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง และรายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ ซึ่งรายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 70 ของรายได้ประจำทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร ยกเว้นในปีงบประมาณ 2552 ที่มีจำนวนรายได้จากส่วนราชการอื่นเก็บให้ลดลง ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 5.2

ตารางที่ 5.2 แสดงที่มาของรายได้ประจำกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท

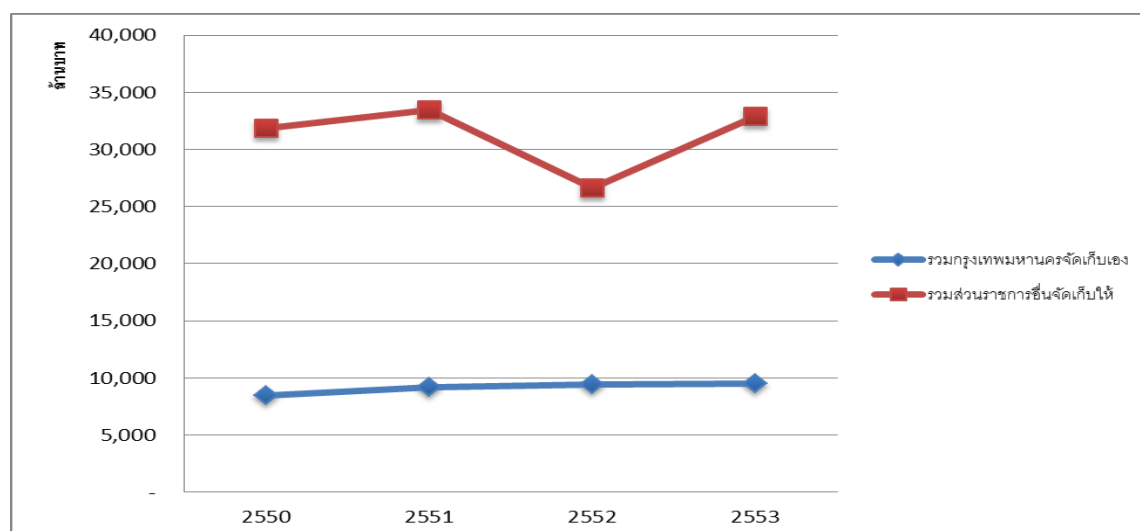
รายได้ประจำ	2550	2551	2552	2553
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
กทม.จัดเก็บเอง	11,580.65 (26.68)	11,981.11 (26.35)	12,007.67 (31.07)	13,297.19 (28.79)
ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้	31,820.18 (73.32)	33,489.53 (73.65)	26,641.14 (68.93)	32,882.21 (71.21)
รวม	43,400.83 (100)	45,470.63 (100)	38,648.81 (100)	46,179.40 (100)

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

รายได้ประจำที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อยๆแต่คงที่ ส่วนรายได้ประจำที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นแต่มีความผันผวนสูงมาก ดังแสดงในภาพที่ 5.2 ซึ่งจะอธิบายในเนื้อหาถัดไป

ภาพที่ 5.2 แสดงการเปรียบเทียบที่มาของรายได้ประจำกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

5.1.1.2 รายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง

รายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ประกอบด้วย

- ภาษี (ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์)
- ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าปรับ ค่าบริการ
- รายได้จากทรัพย์สิน
- รายได้จากการสาธารณสุขโรค และการพาณิชย์กรุงเทพมหานคร
- รายได้เบ็ดเตล็ด

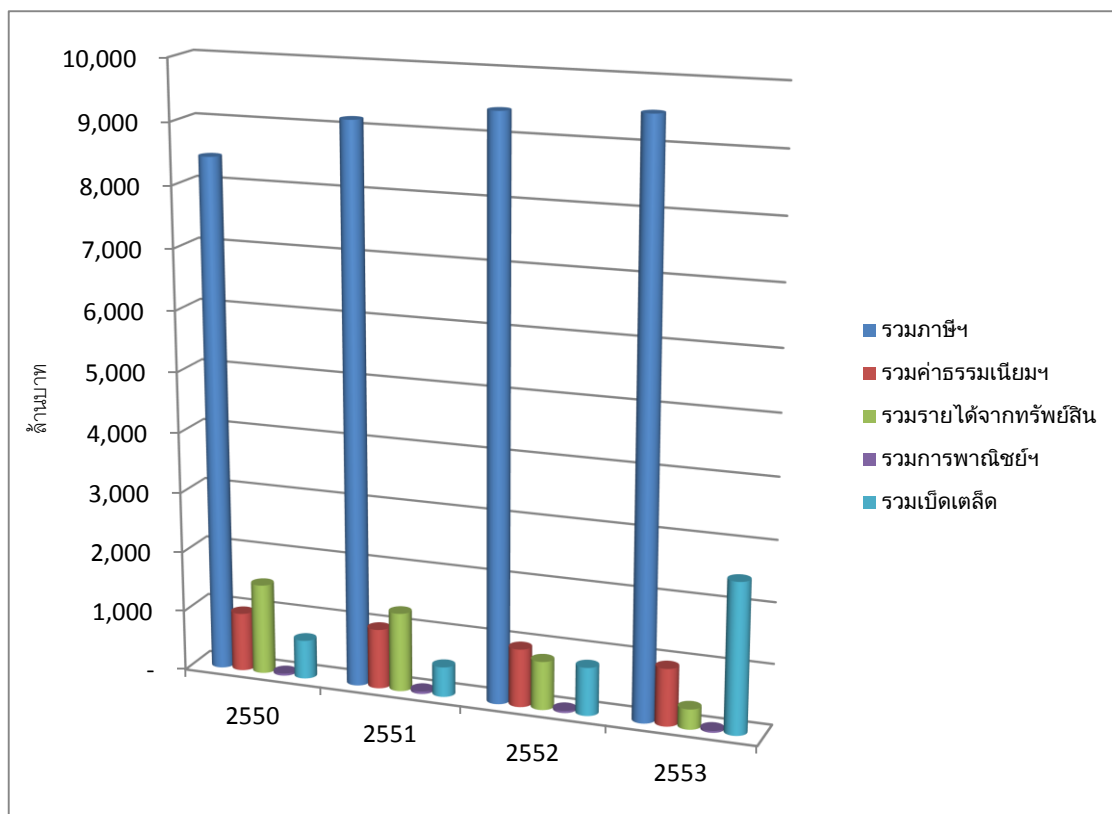
ผลการศึกษาพบว่า รายได้จากภาษีมีสัดส่วนสูงที่สุด มากกว่าร้อยละ 70 ของรายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองทั้งหมด รองลงมาคือ รายได้จากทรัพย์สิน ค่าธรรมเนียม และรายได้เบ็ดเตล็ด ซึ่งมีสัดส่วนรวมกันไม่ถึงร้อยละ 30 ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 5.3 และภาพที่ 5.3

ตารางที่ 5.3 แสดงแหล่งที่มาของรายได้ประจำที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

แหล่งรายได้	หน่วย: ล้านบาท			
	2550	2551	2552	2553
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
ภาษี	8,437.90 (72.86)	9,150 (76.37)	9,416.49 (78.42)	9,504.79 (71.48)
ค่าธรรมเนียม	968.46 (8.36)	988.54 (8.25)	958.73 (7.98)	946.30 (7.12)
ทรัพย์สิน	1,495.46 (12.91)	1,304.24 (10.89)	800.47 (6.67)	332.25 (2.50)
สาธารณสุขโรคฯ	35.20 (0.30)	41.81 (0.35)	34.87 (0.29)	30.65 (0.23)
เบ็ดเตล็ด	643.63 (5.56)	96.52 (4.14)	797.11 (6.64)	2,483.20 (18.67)
รวม	11,580.65	11,981.11	12,007.67	13,297.19

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 5.3 แสดงการเปรียบเทียบแหล่งที่มาของรายได้ประจำที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

จากข้อมูลในตารางที่ 5.3 และภาพที่ 5.3 พบว่า รายได้จาก “ภาษี” คือแหล่งรายได้หลักใน ส่วนของรายได้ประจำที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง โดยมีภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นรายได้หลักที่มี สัดส่วนสูงสุด มากกว่าร้อยละ 90 ของภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองทั้งหมด รองลงมา คือ ภาษี ป้าย ที่มีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 10 ของภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองทั้งหมด ดังแสดงข้อมูลใน ตารางที่ 5.4 และภาพที่ 5.4

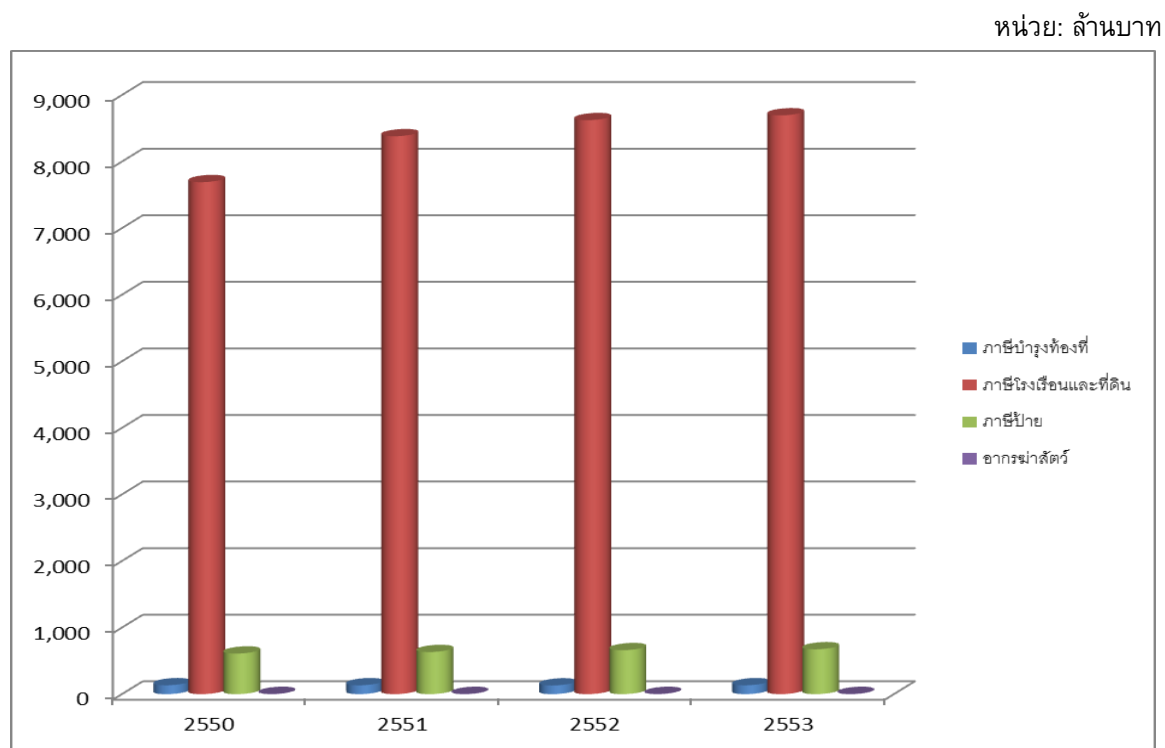
ตารางที่ 5.4 แสดงรายได้ประเภทภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทภาษี	2550	2551	2552	2553
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
บำรุงท้องที่	133.74 (1.58)	133.56 (1.46)	130.59 (1.39)	133.63 (1.41)
โรงเรือนและที่ดิน	7,691.09 (91.15)	8,380.63 (91.59)	8,622.46 (91.57)	8,694.61 (91.48)
ป้าย	609.92 (7.23)	632.65 (6.91)	660.40 (7.01)	673.73 (7.09)
อาคารค่าสัตว์	3.15 (0.04)	3.16 (0.03)	3.04 (0.03)	2.82 (0.03)
รวม	8,437.90 (100)	9,150 (100)	9,416.49 (100)	9,504.79 (100)

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 5.4 แสดงสัดส่วนรายได้ประเภทภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

5.1.1.3 รายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้

รายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บ ประกอบด้วย

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม
- ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน
- ภาษีสุรา
- ภาษีการพนัน
- ภาษีสรรพสามิต
- ภาษี/ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ

ผลการศึกษาพบว่า รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่มมีสัดส่วนสูงที่สุด มากกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้กรุงเทพมหานคร รองลงมาคือ ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน และภาษี/ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ในสัดส่วนที่ใกล้เคียงกัน ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 5.5

ตารางที่ 5.5 แสดงแหล่งที่มาของรายได้ประจำที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้กรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

แหล่งที่มารายได้ (ภาษี)	หน่วย: ล้านบาท			
	2550 จำนวน (ร้อยละ)	2551 จำนวน (ร้อยละ)	2552 จำนวน (ร้อยละ)	2553 จำนวน (ร้อยละ)
มูลค่าเพิ่ม	15138.39 (47.57)	16184.43 (48.33)	14362.66 (53.91)	16905.12 (51.41)
รถยนต์หรือล้อเลื่อนฯ	5860.25 (18.42)	7864.42 (23.48)	6234.46 (23.40)	8096.25 (24.62)
สุรา	624.79 (1.96)	666.84 (1.99)	721.08 (2.71)	810.66 (2.47)
การพนัน	78.64 (0.25)	77.77 (0.23)	68.67 (0.26)	60.53 (0.18)
สรรพสามิต	1664.63 (5.23)	1287.35 (3.84)	1414.10 (5.31)	2195.55 (6.68)
อสังหาริมทรัพย์	6085.27 (19.12)	5386.39 (16.08)	2348.79 (8.82)	3512.50 (10.68)
ธุรกิจเฉพาะ	2368.21 (7.44)	2022.32 (6.04)	1491.39 (5.60)	1301.61 (3.96)
รวม	31,820.18 (100)	33,489.53 (100)	26,641.14 (100)	32,882.21 (100)

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

แม้ว่ารายได้ที่ส่วนราชการอื่นเก็บให้จะเป็นแหล่งรายได้หลัก และมีสัดส่วนที่สูงกว่ารายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองมาก แต่แหล่งรายได้ดังกล่าวก็ยังคงมีความผันผวนสูง ดังแสดงให้เห็นในปีงบประมาณ 2552 ที่รายได้จากแหล่งดังกล่าวมีปริมาณลดลง ทั้งในส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน ภาษีค่าธรรมเนียมหอสังหาริมทรัพย์ อันมีเหตุผลจาก²

1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม จัดเก็บได้ลดลงเนื่องจากจากการบริโภคในประเทศชะลอตัว เพราะการหดตัวของภาวะเศรษฐกิจ เห็นได้จากการจัดเก็บภาษีของกรมสรรพากร (เฉพาะภาษีมูลค่าเพิ่ม) ปีงบประมาณ 2552 (ตุลาคม 2551 – สิงหาคม 2552) ต่ำกว่าประมาณการร้อยละ 20.6 และต่ำกว่าช่วงเดียวกันของปีที่แล้วร้อยละ 14.7

2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน น่าจะมีเหตุผลจากสองประการ คือ ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลจากจำนวนรถจดทะเบียนใหม่ในกรุงเทพมหานครตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์และกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกในปีงบประมาณ 2552 ลดลงจากปีงบประมาณ 2551 จำนวน 100,378 คัน หรือคิดเป็นร้อยละ 14.23 ประการต่อมา พบว่าในปีงบประมาณ 2552 และปีงบประมาณ 2551 กรุงเทพมหานครมีอัตราส่วนรถค้างชำระภาษีต่อรถทั้งสิ้นที่ค่อนข้างใกล้เคียงกันกล่าวคือ ในปีงบประมาณ 2551 มีอัตราส่วนเท่ากับ 21.09 และในปีงบประมาณ 2552 มีอัตราส่วนเท่ากับ 20.31 แสดงให้เห็นว่าหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการตรวจสอบและเร่งรัดภาษีค้างชำระอาจมีไม่เพียงพอและไม่ทั่วถึงเท่าที่ควร

3) ภาษี/ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ มีปัจจัยสำคัญอันเป็นผลจากการดำเนินมาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยการลดการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการโอนและการจำนองเหลือร้อยละ 0.01 แม้ว่าผลของมาตรการดังกล่าวจะเป็นการกระตุ้นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์และอาจทำให้จำนวนรายได้ที่โอนและจำนองมากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามผลของมาตรการภาษีที่เกิดขึ้นมีผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้จากภาษีค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมซึ่งลดลงค่อนข้างมากกรุงเทพมหานครจึงได้รับการจัดสรรรายได้ต่ำกว่าปีที่ผ่านมาและประมาณการที่ตั้งไว้เป็นจำนวนมาก

² สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร, รายงานผลการดำเนินงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ 2552 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), หน้า 36-38.

5.1.2 รายจ่ายกรุงเทพมหานคร

รายจ่ายกรุงเทพมหานคร คือ รายจ่ายที่เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง งบประมาณรายจ่ายประจำปี ประกอบด้วย³

- 1) รายจ่ายประจำ คือ รายจ่ายซึ่งตั้งจ่ายจากรายได้ประจำ จำแนกเป็นรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของงานหรือโครงการ
 - รายจ่ายงบกลาง คือ รายจ่ายที่เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ
 - รายจ่ายของงานหรือโครงการ คือ รายจ่ายซึ่งกำหนดไว้สำหรับงานหรือโครงการโดยเฉพาะซึ่งจำแนกออกเป็น 7 หมวด ดังนี้
 - หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ
 - หมวดค่าจ้างชั่วคราว
 - หมวดค่าตอบแทนฯ ใช้น้อย และวัสดุ
 - หมวดค่าสาธารณูปโภค
 - หมวดค่าครุภัณฑ์ ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง
 - หมวดเงินอุดหนุน
 - หมวดรายจ่ายอื่น
- 2) รายจ่ายพิเศษ* คือ รายจ่ายที่เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยวิธีการงบประมาณ ในที่นี้คือรายจ่ายที่ตั้งจากเงินสะสมจ่ายขาด

ผลการศึกษา พบว่า กรุงเทพมหานครมีรายจ่ายจริงสูงขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ ยกเว้นในปีงบประมาณ 2552 ที่รายจ่ายจริงมีจำนวนลดลง เพราะรายรับของกรุงเทพมหานครไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ เนื่องจากเศรษฐกิจกรุงเทพมหานครได้รับผลกระทบ⁴ สืบเนื่องจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจโลก*

³ เรื่องเดียวกัน, หน้า 13

* คือ รายจ่ายที่เป็นไปตามข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยวิธีการงบประมาณกำหนดไว้ และให้จำแนกเป็นรายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายของงานหรือโครงการ หรือจำแนกเป็นหมวดรายจ่ายตามรายจ่ายประจำ

⁴ สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร, รายงานผลการดำเนินงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ 2551 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 80-81.

* ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก เอี่ยมพร พิชัยสนธิ, “นโยบายการคลังไทยในยุควิกฤตแฮมเบอร์เกอร์,” ประชาชาติธุรกิจ (23 มีนาคม 2552)

ตารางที่ 5.6 แสดงรายจ่ายจริงจำแนกตามประเภทของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท

	2550	2551	2552	2553
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
รายจ่ายจริง	30,934.16 (100)	38,694.27 (100)	34,936.58 (100)	41,603.69 (100)
รายจ่ายประจำ	30,934.16 (100)	36,344.23 (93.93)	33,451.37 (95.75)	34,791.88 (83.63)
รายจ่ายพิเศษ*	-	2,350.03 (6.07)	1,485.21 (4.25)	6,811.81 (16.37)

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ: รายจ่ายจริงไม่รวมเงินกันเบิกเหลื่อมปี

* รายจ่ายพิเศษในที่นี้ คือ เงินสะสมจ่ายขาด

จากตารางที่ 5.6 พบว่า รายจ่ายประจำ คือรายจ่ายหลักที่มีสัดส่วนสูงสุด มากกว่าร้อยละ 90 ต่อรายจ่ายจริงทั้งหมดของกรุงเทพมหานครในแต่ละปีงบประมาณ ยกเว้นในปีงบประมาณ 2553 ที่รายจ่ายประจำมีสัดส่วน ร้อยละ 83.63 ต่อรายจ่ายจริงทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 5.7 แสดงรายจ่ายจริงจำแนกตามงบลงทุน และงบดำเนินการของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท

	2550	2551	2552	2553
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
รายจ่ายประจำ	30,934.16 (100)	36,344.23 (100)	33,451.37 (100)	34,791.88 (100)
งบลงทุน	5,364.05 (17)	8,491.73 (23)	7,118.43 (21)	5,430.02 (16)
งบดำเนินการ	25,570.12 (83)	27,852.51 (77)	26,332.94 (79)	29,361.86 (84)
รายจ่ายพิเศษ	-	2,350.03 (100)	1,485.21 (100)	6,811.81 (100)
งบลงทุน	-	1,313.33 (56)	453.74 (31)	1,606.92 (24)
งบดำเนินการ	-	1,036.70 (44)	1,031.47 (69)	5,204.89 (76)

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ: รายจ่ายจริงไม่รวมเงินกันเบิกเหลื่อมปี

จากตารางที่ 5.7 พบว่า รายจ่ายประจำในส่วนของงบลงทุน มีสัดส่วนไม่ถึงร้อยละ 25 ของรายจ่ายประจำ ส่วนงบดำเนินการมีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 75 ของรายจ่ายประจำ ซึ่งแตกต่างกันกับรายจ่ายพิเศษ ที่มีงบลงทุนคิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 25 ยกเว้นปีงบประมาณ 2553 ที่มีสัดส่วนร้อยละ 24

อย่างไรก็ตาม หากเปรียบเทียบงบประมาณเฉพาะรายจ่ายประจำที่ตั้งไว้กับรายจ่ายประจำที่จ่ายจริง (ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 5.7) พบว่า กรุงเทพมหานครจะมีสัดส่วนของงบลงทุนไม่ถึงร้อยละ 20 ในแต่ละปีงบประมาณ หากเปรียบเทียบกับกรอบความยั่งยืนทางการคลัง⁵ ที่กำหนดให้มีสัดส่วนรายจ่ายลงทุนต้องงบประมาณมากกว่าหรือเท่ากับร้อยละ 25 พบว่า กรุงเทพมหานครจะไม่ผ่านตัวชี้วัดในข้อนี้

นอกจากนี้ ข้อมูลในตารางที่ 5.8 แสดงให้เห็นว่ารายจ่ายงบลงทุนของกรุงเทพมหานคร มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องหลังปีงบประมาณ 2551 เป็นต้นมา โดยในปีงบประมาณ 2552 และ 2553 ลดลงร้อยละ 16.17 และ 23.72 ตามลำดับ

ตารางที่ 5.8 แสดงรายจ่ายจริงจำแนกตามงบลงทุน และงบดำเนินการของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

	หน่วย: ล้านบาท			
	2550	2551	2552	2553
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
งบประมาณรายจ่ายประจำ	39,000 (100)	45,000 (100)	46,000 (100)	41,000 (100)
งบลงทุน	5,364.05 (14)	8,491.73 (19)	7,118.43 (15)	5,430.02 (13)
งบดำเนินการ	25,570.12 (66)	27,852.51 (62)	26,332.94 (57)	29,361.86 (84)
PCI ⁶ งบลงทุน	-	ปี 50-51 (58.30)	ปี 51-52 (-16.17)	ปี 52-53 (-23.72)
PCI งบดำเนินการ	-	ปี 50-51 (8.92)	ปี 51-52 (-5.46)	ปี 52-53 (11.5)

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ: รายจ่ายจริงไม่รวมเงินกันเบิกเหลือมีปี

⁵ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กรอบความยั่งยืนทางการคลัง [ออนไลน์], 20 ตุลาคม 2553. แหล่งที่มา <http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0000777>

⁶ คือ ดัชนีการเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนร้อยละ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก Berne & Schramm, The Financial Analysis of Government (New Jersey: Prentice-Hall, 1986). pp. 86-87.

5.1.2.1 รายจ่ายประจำ

รายจ่ายประจำของกรุงเทพมหานคร ประกอบไปด้วย รายจ่ายงบกลาง และรายจ่ายตามหมวดฯ ซึ่งจากข้อมูลในตารางที่ 5.9 พบว่า รายจ่ายประจำของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มสูงขึ้นในแต่ละปีงบประมาณ เว้นแต่ในปีงบประมาณ 2552 ที่รายจ่ายประจำของกรุงเทพมหานครลดลง

สำหรับรายจ่ายหลักของกรุงเทพมหานคร คือ รายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ โดยมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 เมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งหมดในแต่ละปีงบประมาณ รองลงมา เป็นรายจ่ายในหมวดรายจ่ายอื่น และหมวดค่าตอบแทน โดยมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 18 และ 16 ตามลำดับ เมื่อเทียบกับรายจ่ายทั้งหมดในแต่ละปีงบประมาณ

ตารางที่ 5.9 แสดงรายจ่ายประจำ จำแนกตามหมวดรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หมวด	หน่วย: ล้านบาท			
	2550 จำนวน (ร้อยละ)	2551 จำนวน (ร้อยละ)	2552 จำนวน (ร้อยละ)	2553 จำนวน (ร้อยละ)
รายจ่ายประจำ*	30,934.16 (100)	36,344.23 (100)	33,451.37 (100)	34,791.88 (100)
งบกลาง	3,237.58 (10.47)	6,851.01 (18.85)	5,292.92 (15.82)	3,118.10 (8.96)
เงินเดือนและค่าจ้าง**	8,597.36 (27.79)	9,389.97 (25.84)	8,760.20 (26.19)	9,822.77 (28.23)
ค่าจ้างชั่วคราว	1,030.21 (3.33)	1,046.57 (2.88)	1,058.34 (3.16)	1,291.42 (3.71)
ค่าตอบแทน***	5,434.32 (17.57)	6,048.30 (16.64)	5,665.37 (16.94)	6,430.77 (18.48)
ค่าสาธารณูปโภค	685.01 (2.21)	680.81 (1.87)	658.17 (1.97)	869.94 (2.50)
ครุภัณฑ์ที่ดิน****	4,143.36 (13.39)	4,732.98 (13.02)	4,510.06 (13.48)	3,952.46 (11.36)
เงินอุดหนุน	840.13 (2.72)	762.67 (2.10)	954.41 (2.85)	2,074.42 (5.96)
รายจ่ายอื่น	6,966.19 (22.52)	6,831.93 (18.80)	6,551.90 (19.59)	7,231.99 (20.79)

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ: *รายจ่ายประจำไม่รวมเงินเบิกเหลื่อมปี

**หมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ,

***หมวดค่าตอบแทน ใช้นอ่ยและวัสดุ,

****หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

5.1.2.2 รายจ่ายพิเศษ⁷

จากข้อมูลในตารางที่ 5.10 พบว่า กรุงเทพมหานครมีรายจ่ายพิเศษ (จ่ายขาดเงินสะสม) ในแต่ละปีงบประมาณ ประกอบด้วย รายจ่ายในหมวดงบกลาง หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง รวมทั้งหมวดรายจ่ายอื่น โดยที่ค่าใช้จ่ายจากหมวดรายจ่ายอื่นมีสัดส่วนสูงสุด เมื่อเทียบกับรายจ่ายพิเศษทั้งหมดในแต่ละปีงบประมาณ เว้นแต่ในปีงบประมาณ 2553 ที่รายจ่ายพิเศษจากหมวดงบกลางมีสัดส่วนสูงสุด รวมถึงมีปริมาณรายจ่ายพิเศษสูงสุดเช่นเดียวกัน

ตารางที่ 5.10 แสดงรายจ่ายพิเศษ จำแนกตามหมวดรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

	หน่วย: ล้านบาท			
	2550	2551	2552	2553
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
รายจ่ายพิเศษ*	-	2,350.03 (100)	1,485.21 (100)	6,811.81 (100)
งบกลาง	-	18 (0.77)	481.43 (32.42)	2,848.91 (41.82)
ค่าตอบแทน**	-	-	-	-
ครุภัณฑ์ที่ดิน***	-	1,313.33 (55.89)	331.84 (22.34)	1,606.92 (23.59)
รายจ่ายอื่น	-	1,018.70 (43.35)	671.94 (45.24)	2,355.98 (34.59)

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ: *รายจ่ายพิเศษไม่รวมเงินเบิกเหลื่อมปี

**หมวดค่าตอบแทน ใช้น้อย และวัสดุ

***หมวดค่าครุภัณฑ์ที่ดิน และสิ่งก่อสร้าง

⁷ จากผลการศึกษาวิจัยข้อสังเกตที่น่าสนใจเกี่ยวกับรายจ่ายพิเศษ หรือเงินจ่ายขาดสะสม คือ มีมุมมองที่ค่อนข้างแตกต่างกันระหว่างฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายการเมืองของกรุงเทพมหานคร ในด้านการใช้จ่ายขาดสะสม เพราะมุมมองของฝ่ายข้าราชการต้องการให้รายได้ส่วนที่เกินตกไปเป็นเงินสะสม มากกว่าที่จะนำมาใช้จ่ายเป็นงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแบบที่เป็นอยู่ โดยหลายโครงการที่ดำเนินการไปก็ไม่มีการศึกษาถึงความคุ้มค่าให้ตีก่อน แต่ทัศนคติของฝ่ายการเมืองก็คือ การไม่ยอมเห็นค่าเสียโอกาสของการเก็บเงินสะสมให้สูงโดยไม่ได้นำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ (ประมวลจากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารระดับสูง และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ)

5.1.3 หนี้ และภาระผูกพันทางการคลัง (Contingent liabilities)

ภาระผูกพันทางการคลัง* ของกรุงเทพมหานครมี 2 ประเภท คือ ภาระผูกพันชัดเจนตามกฎหมาย หรือข้อสัญญา ในลักษณะภาระผูกพันทางตรงชัดเจน (Direct explicit liabilities) และภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต ในลักษณะให้ความช่วยเหลือตามหลักศีลธรรม ความคาดหวัง หรือแรงกดดันทางการเมือง (Contingent implicit liabilities) อันมีรายละเอียด ดังนี้

1) ภาระผูกพันชัดเจนตามกฎหมาย หรือข้อสัญญา ในลักษณะภาระผูกพันทางตรงชัดเจน (Direct explicit liabilities) ได้แก่

- หนี้สาธารณะทั้งในและต่างประเทศที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ก่อหนี้
- รายจ่ายตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครที่เป็นรายจ่ายประจำซึ่งกรุงเทพมหานครไม่สามารถตัดหรือปรับลดได้ (แม้ในบางกรณีอาจมีทางเลือกในการชะลอค่าใช้จ่ายได้บ้าง แต่ในทางปฏิบัติอาจไม่สามารถเลือกได้มากนัก) ได้แก่ รายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างประจำ สวัสดิการบุคลากร รายจ่ายบริหารจัดการสำนักงาน
- งบผูกพันข้ามปีของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ รายจ่ายจากเงินกันไว้เบิกเหลือมีปีที่จะสะสมจากเงินกันไว้เบิกเหลือมีปีของรายจ่ายประจำ และรายจ่ายพิเศษในแต่ละปีงบประมาณ

2) ภาระผูกพันที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต^๘ ในลักษณะให้ความช่วยเหลือตามหลักศีลธรรม ความคาดหวัง หรือแรงกดดันทางการเมือง (Contingent implicit liabilities) เช่น การจัดการฟื้นฟูความเสียหายจากภัยพิบัติทางธรรมชาติ** เป็นต้น

ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอเฉพาะภาระผูกพันชัดเจนตามกฎหมาย หรือข้อสัญญา ในลักษณะภาระผูกพันทางตรงชัดเจน (Direct explicit liabilities) ของกรุงเทพมหานครเท่านั้น อันมีรายละเอียด ดังนี้

สำหรับหนี้สาธารณะที่กรุงเทพมหานครเป็นผู้ก่อหนี้ พบว่า กรุงเทพมหานครมีภาระผูกพันทางการคลังในลักษณะหนี้เงินกู้หนึ่งโครงการ คือ โครงการเงินกู้ DANIDA^๙ โดยผ่านความเห็นชอบ

* แสดงรายละเอียดในเนื้อหาบทที่ 2 ว่าด้วยแนวคิดเรื่องภาระผูกพันทางการคลัง

^๘ การศึกษาในครั้งนี้ไม่นับรวมภาระผูกพันประเภทนี้ไว้ในการศึกษา เพราะไม่สามารถหาตัวเลขที่ชัดเจนได้

** เมื่อสิ้นสุดช่วงระยะเวลาในการวิจัย พบว่ากรุงเทพมหานครเป็นพื้นที่ประสบปัญหาอุทกภัยครั้งใหญ่ในช่วงเดือนตุลาคมถึงพฤศจิกายน 2554 ดังนั้นในอนาคตกรุงเทพมหานครอาจต้องเผชิญกับภาระผูกพันในลักษณะดังกล่าว โดยขณะดำเนินการวิจัยยังไม่มีการเผยแพร่ตัวเลขงบประมาณเรื่องดังกล่าวออกมาอย่างเป็นทางการ

จากสภากรุงเทพมหานคร และออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร* มีวงเงินกู้ที่ 116 ล้านบาท
โครน์ หรือประมาณ 786 ล้านบาท

ภาวะผูกพันจากรายจ่ายประจำของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ รายจ่ายในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ¹⁰ พบว่า รายจ่ายประจำในหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำของกรุงเทพมหานคร มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ยกเว้นปีงบประมาณ 2552 ที่มีอัตราลดลง

สำหรับงบผูกพันข้ามปี พบว่า กรุงเทพมหานครมีภาวะผูกพันทางการคลังในลักษณะของเงินกันเบิกเหลื่อมปียกมา¹¹ ซึ่งมีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 24 เมื่อเทียบกับข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีกรุงเทพมหานคร โดยมีแนวโน้มสูงขึ้น และลดต่ำลงสลับกัน

เมื่อพิจารณาโดยรวมของหนี้ และภาวะผูกพันของกรุงเทพมหานครในแต่ละปีงบประมาณ พบว่า มีสัดส่วนสูงกว่าร้อยละ 48 เมื่อเทียบกับปีงบประมาณรายจ่ายประจำปี และมีแนวโน้มลดต่ำลง โดยมีรายจ่ายเงินเดือนและค่าจ้างประจำ รวมถึงเงินกันไว้เบิกเหลื่อมปีเป็นปัจจัยสำคัญ ดังแสดงในภาพที่ 5.11

⁹ มูลนิธิสถาบันพัฒนาสยาม, รายงานฉบับสมบูรณ์ (เล่ม 2) โครงการวิจัยและพัฒนางานด้านเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง (กรุงเทพมหานคร, 2552). หน้า 112

* ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การกู้เงินเพื่อใช้ในโครงการเงินกู้เพื่อพัฒนาคุณภาพบริการสาธารณสุขในสังกัดกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2546

¹⁰ เนื่องจากรายจ่ายสวัสดิการบุคลากรไม่สามารถหาตัวเลขที่ชัดเจนได้ รวมถึงรายจ่ายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการสำนักงานหลายรายการก็ไม่ได้มีการแสดงตัวเลขอย่างชัดเจน ผู้วิจัยจึงเลือกใช้รายจ่ายเฉพาะหมวดเงินเดือนและค่าจ้างประจำ

¹¹ เงินกันเบิกเหลื่อมปี คือ เงินงบประมาณที่เหลือจากการเบิกจ่าย และมีการตั้งกันเบิกเหลื่อมปีไว้ในปีงบประมาณถัดไป หากไม่มีการพิงงบประมาณ (ตัดออกคืนคลัง) ก็จะถูกสะสมไปเป็นทอดๆกับเงินที่ตั้งกันเบิกเหลื่อมปีในปีงบประมาณหน้าต่อไป

ตารางที่ 5.11 แสดงหนี้ และภาระผูกพันกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท

	2550	2551	2552	2553
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
งบรายจ่ายประจำปี	39,000 (100)	45,000 (100)	46,000 (100)	41,000 (100)
รายจ่ายเงินเดือนๆ	8,597.36 (22.04)	9,389.97 (20.87)	8,760.20 (19.04)	9,822.77 (23.96)
เงินกู้-ระยะสั้น	-	64.27 (0.143)	66.98 (0.146)	63.20 (0.154)
เงินกู้-ระยะยาว	-	517.28 (1.15)	457.38 (0.994)	355.79 (0.868)
เงินกันเบิกเหลื่อมปี	18,640.20 (47.80)	14,183.20 (31.52)	15,545.85 (33.80)	9,839.51 (24)
หนี้ และภาระผูกพัน	27,237.56 (69.84)	24,154.72 (53.68)	24,830.41 (53.98)	20,081.27 (48.98)

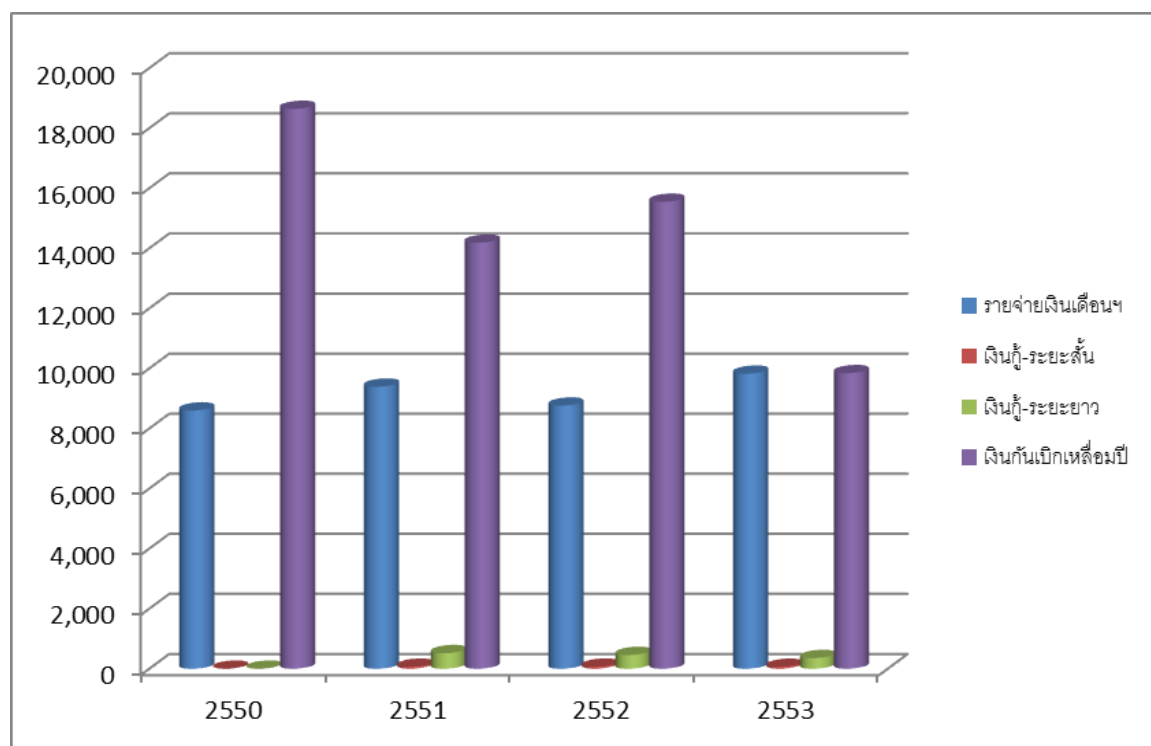
ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร, สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ: *เงินกู้-ระยะสั้น คือ รายจ่ายชำระหนี้เงินกู้ในแต่ละปีงบประมาณ และเงินกู้-ระยะยาวคือ ภาระหนี้ ในโครงการเงินกู้ DANIDA

**เงินกันเบิกเหลื่อมปี คือ ยอดรวมเงินกันเบิกเหลื่อมปียกมาจากงบประมาณปีก่อน

ภาพที่ 5.5 แสดงหนี้ และภาระผูกพันของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

5.1.4 ทรัพย์สิน และบุคลากรของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีมูลค่าของทรัพย์สินถาวรเพิ่มสูงขึ้นในทุกปีงบประมาณ รวมถึงมีปริมาณของรายได้จากภาษีที่มีการจัดเก็บเองเพิ่มขึ้นในทุกปีงบประมาณ โดยมูลค่าของทรัพย์สินถาวรของกรุงเทพมหานครได้มีการปรับค่าเสื่อมตามเกณฑ์มาตรฐานแล้ว¹² สำหรับจำนวนบุคลากรท้องถิ่นของกรุงเทพมหานครมีการเพิ่มจำนวนขึ้นในทุกปีงบประมาณ ยกเว้นในปีงบประมาณ 2553 ที่มีจำนวนลดลง และในขณะที่ประชากรตามทะเบียนราษฎรนั้นมีแนวโน้มลดลงเล็กน้อยเฉลี่ยประมาณปีละไม่ถึงร้อยละ 1 (ร้อยละ 0.08)

ตารางที่ 5.12 แสดงข้อมูลสำหรับการประเมินความสามารถในการรักษาบุคลากรคลังสำหรับการผลิตและส่งมอบบริการสาธารณะของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

	2550	2551	2552	2553
มูลค่าทรัพย์สินถาวร (ล้านบาท)	66,621.55	77,318.91	84,233.10	91,335.73
รายได้จากภาษีท้องถิ่นเก็บเอง (ล้านบาท)	8,437.90	9,150	9,416.49	9,504.79
บุคลากรท้องถิ่น (คน)	80,808	84,825	85,015	79,531
จำนวนประชากร (คน)	5,716,048	5,710,883	5,702,595	5,701,394
มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (บาท)	19,889	21,060.35	20,766.85	21,461.67
รายได้จากภาษีท้องถิ่นต่อประชากร (บาท)	1,476.18	1,602.20	1,651.26	1,667.10
ระดับรายจ่ายจริงต่อประชากร (บาท)	3,878.00	5,118.00	4,571.00	4,879.00
จำนวนประชากรต่อบุคลากร (คน)	70.74	67.33	67.08	71.69

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ:

- 1) บุคลากรท้องถิ่นไม่รวมข้าราชการครู และลูกจ้างประจำ ลูกจ้างชั่วคราวใน 435 โรงเรียน
- 2) ระดับรายจ่ายจริงต่อประชากร ใช้ตัวเลขจากกองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้ตัวชี้วัด 4 ด้าน ในการประเมินความสามารถในการรักษาบุคลากรคลังสำหรับการผลิต ส่งมอบบริการสาธารณะ คือ

- 1) มูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากร (Fixed asset per capita) หมายถึง มูลค่าทรัพย์สินของกรุงเทพมหานครต่อจำนวนประชากร (Total Assets / Population)
- 2) รายได้จากภาษีท้องถิ่นต่อประชากร (Local tax per capita) หมายถึง รายได้จากภาษีอากรที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองต่อจำนวนประชากร (Total Taxes / Population)

¹² กองบัญชี สำนักการคลัง, กรุงเทพมหานคร. งบการเงินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 (กรุงเทพฯ: 2553), หน้า 3.

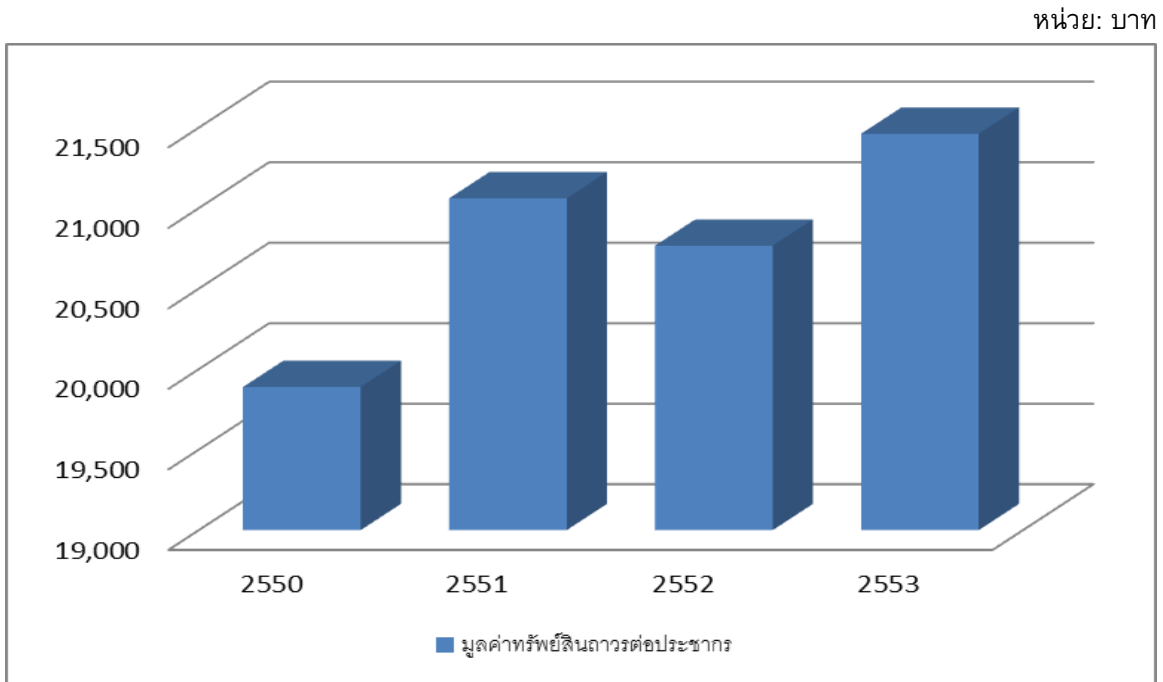
- 3) ระดับรายจ่ายจริงต่อประชากร (Spending per capita) หมายถึง รายจ่ายรวมของกรุงเทพมหานครต่อจำนวนประชากร (Total Expenditures / Population)
- 4) จำนวนประชากรต่อพนักงานให้บริการ (Service capability per employee) หมายถึง จำนวนประชากรต่อจำนวนบุคลากรที่จ้างเต็มเวลาของกรุงเทพมหานคร (Population / FTE Employees)

ข้อมูลในตารางที่ 5.12 แสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครมีสินทรัพย์ถาวรเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ไม่น้อยกว่า 19,000 บาทต่อประชากรต่อปี (ยกเว้นปีงบประมาณ 2552) ถือว่ามีสัดส่วนที่สูงมาก เมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอื่น¹³

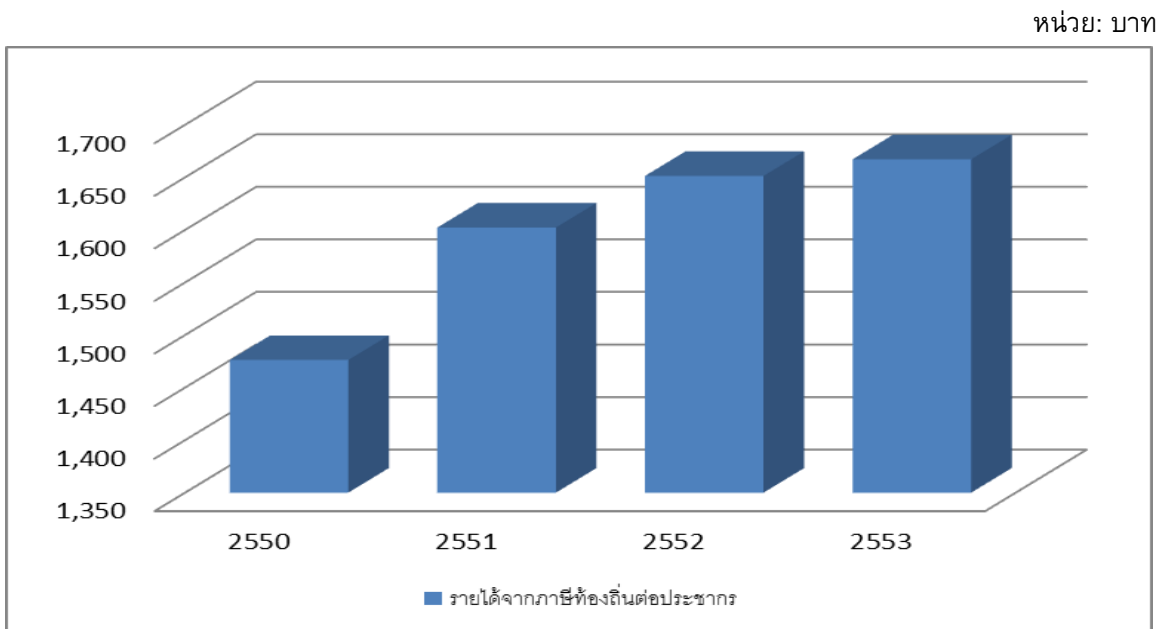
สำหรับจำนวนประชากรต่อพนักงานให้บริการ (Service capability per employee) พบว่ากรุงเทพมหานครมีอัตราส่วนของพนักงานหนึ่งคนมีหน้าที่ดูแลประชากรประมาณ 70 คนเท่านั้น ถือได้ว่าพนักงานของกรุงเทพมหานครมีประชากรที่ต้องดูแลในสัดส่วนที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับอื่น

¹³ ดูรายละเอียดเพิ่มเติมที่ วีระศักดิ์ เครือเทพ, การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการคลังของเทศบาล (กรุงเทพฯ: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและธรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552), หน้า 72.

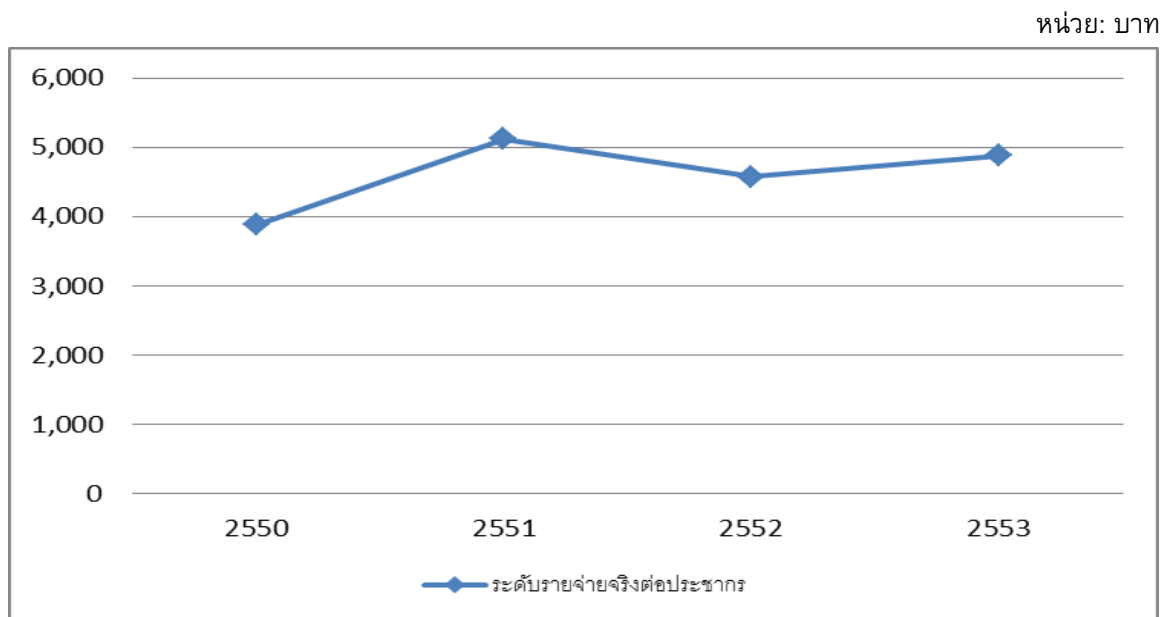
ภาพที่ 5.6 แสดงมูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากรของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



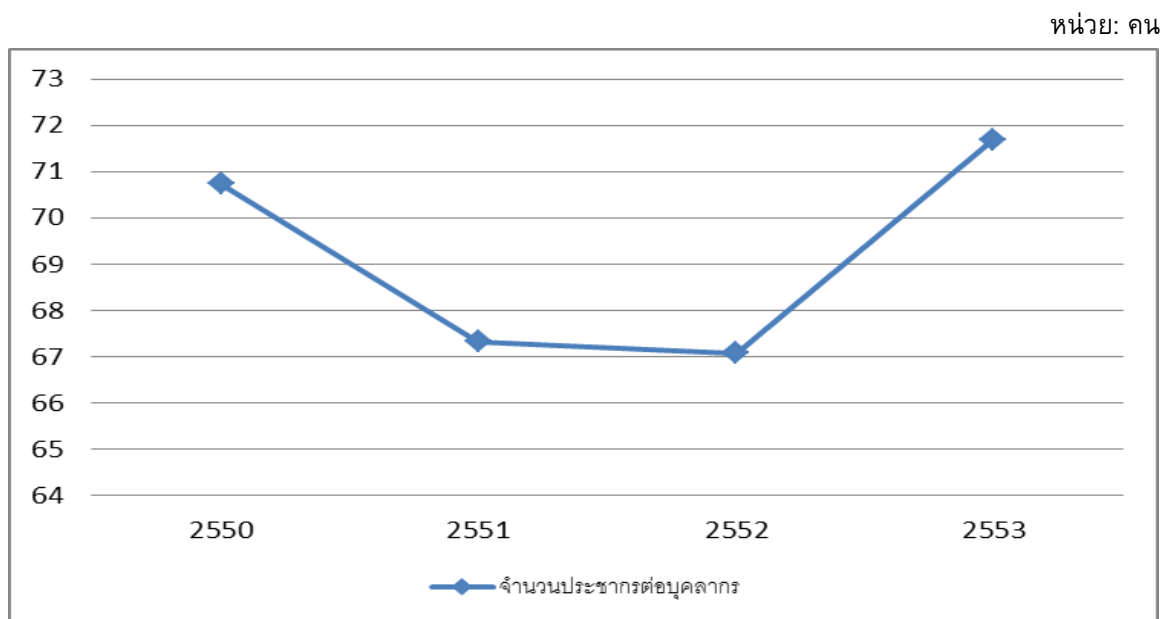
ภาพที่ 5.7 แสดงมูลค่าทรัพย์สินถาวรต่อประชากรของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



ภาพที่ 5.8 แสดงระดับรายจ่ายจริงต่อประชากรของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



ภาพที่ 5.9 แสดงจำนวนประชากรต่อบุคลากรของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



5.2 สภาวะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

เนื้อหาในส่วนนี้จะนำเสนอสภาวะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครใน 3 ด้าน อันได้แก่ ความสามารถในการรักษาตุลเงินสด (Cash solvency) ความสามารถในการรักษาตุลงบประมาณ (Budget solvency) และความสามารถในการชำระหนี้ระยะยาว (Long-run solvency)

5.2.1 ความสามารถในการรักษาตุลเงินสด (Cash solvency)

ความสามารถในการรักษาตุลเงินสด คือ ความสามารถของกรุงเทพมหานครในการดำรงรักษาตุลเงินสด (สภาพคล่อง) ในแต่ละปีงบประมาณ ซึ่งแสดงถึงความสามารถในการชำระหนี้ และภาระผูกพันต่างๆ ในระยะสั้น ซึ่งในที่นี้ผู้วิจัยเลือกใช้ตัวชี้วัด 3 ด้าน* คือ

- 1) อัตราส่วนทุนหมุนเวียน (Current ratio) หมายถึง สัดส่วนระหว่างสินทรัพย์หมุนเวียน ต่อหนี้สินหมุนเวียน (Current Assets / Current Liabilities)
- 2) อัตราส่วนเงินสด (Cash ratio) หมายถึง สัดส่วนระหว่างเงินสดและสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูง ต่อหนี้สินหมุนเวียน (Cash and Cash Equivalence / Current Liabilities)
- 3) อัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียน (Current liabilities ratio) หมายถึง สัดส่วนระหว่างหนี้สินหมุนเวียน ต่อรายรับรวม (Current Liabilities / Total Revenues)

ตารางที่ 5.13 แสดงอัตราส่วนของความสามารถในการรักษาตุลเงินสดของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

	2550	2551	2552	2553
อัตราส่วนทุนหมุนเวียน	12.39	20.11	17.74	14.74
อัตราส่วนเงินสด	11.89	19.92	16.35	14.32
อัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียน	0.0870	0.0470	0.0501	0.0456

หน่วย: เท่า

จากตารางที่ 5.13 แสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครไม่มีความเสี่ยงในด้านความสามารถในการรักษาตุลเงินสด (cash solvency) เนื่องจากมีอัตราส่วนของความสามารถในการรักษาตุลเงินสด อยู่ในระดับที่สูง (ความสามารถในการบริหารสภาพคล่องสูง) อย่างไรก็ตามแนวโน้มของอัตราส่วนทุนหมุนเวียน (current ratio) และอัตราส่วนเงินสด (cash ratio) มีความถดถอยลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 เป็นต้นมา อันมีรายละเอียด ดังนี้

* สำหรับตัวชี้วัดด้านอื่นๆ สามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมได้ที่ Brown (1993), วีระศักดิ์ เครือเทพ (2551)

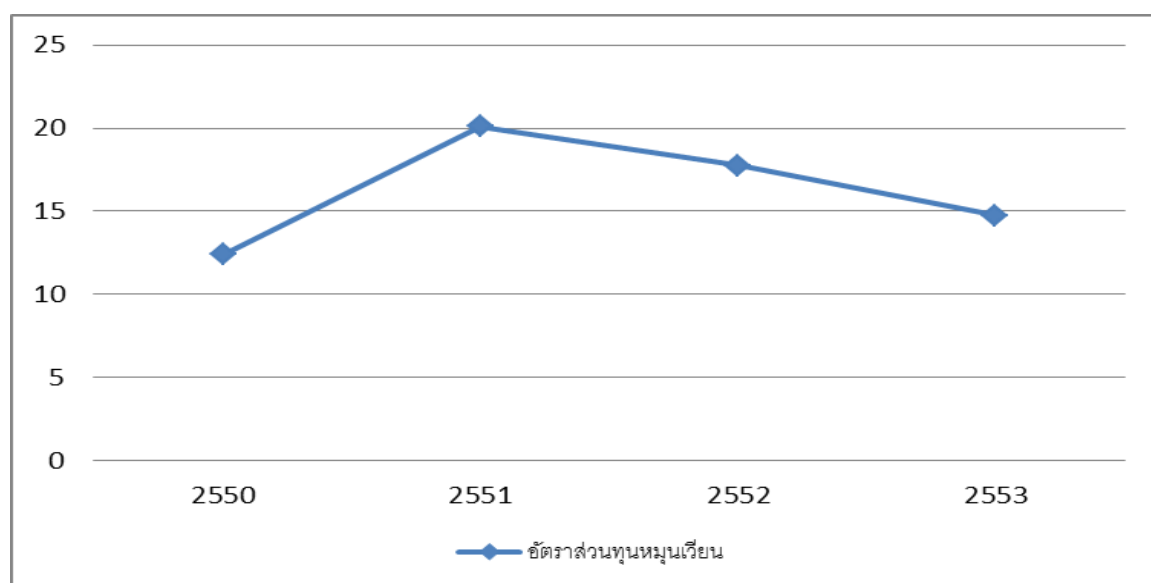
จากข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นว่าปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีสภาพคล่องสูง โดยมีอัตราส่วนทุนหมุนเวียน (current ratio) มากกว่า 12-20 เท่า ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553 แต่ก็มีแนวโน้มถดถอยลงไปตามลำดับ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่กรุงเทพมหานครได้รับผลกระทบเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2551 ดังแสดงข้อมูลในภาพที่ 5.

สำหรับอัตราส่วนเงินสด (cash ratio) ที่สะท้อนถึงขีดความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้นของกรุงเทพมหานคร (กรณีมีการเรียกร้องให้ชำระหนี้ในทันที) พบว่ากรุงเทพมหานครมีสัดส่วนระหว่างเงินสดและสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูงต่อหนี้สินหมุนเวียน มากกว่า 11-19 เท่า ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553 แต่ก็มีแนวโน้มถดถอยลงไปตามลำดับ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่กรุงเทพมหานครได้รับผลกระทบเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2551 ดังแสดงข้อมูลในภาพที่ 5.10

สำหรับอัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียน (Current liabilities ratio) ที่สะท้อนถึงสัดส่วนของหนี้สินระยะสั้น (หนี้สินหมุนเวียน) เมื่อเปรียบเทียบกับรายรับของกรุงเทพมหานคร พบว่ามีแนวโน้มที่ดีคือตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 มีสัดส่วนของหนี้สินหมุนเวียนในระดับต่ำ และลดลงในปีงบประมาณถัดมา แต่สัดส่วนดังกล่าวก็เพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2552 ซึ่งเป็นปีที่กรุงเทพมหานครได้รับผลกระทบเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2551 ดังแสดงข้อมูลในภาพที่ 5.11

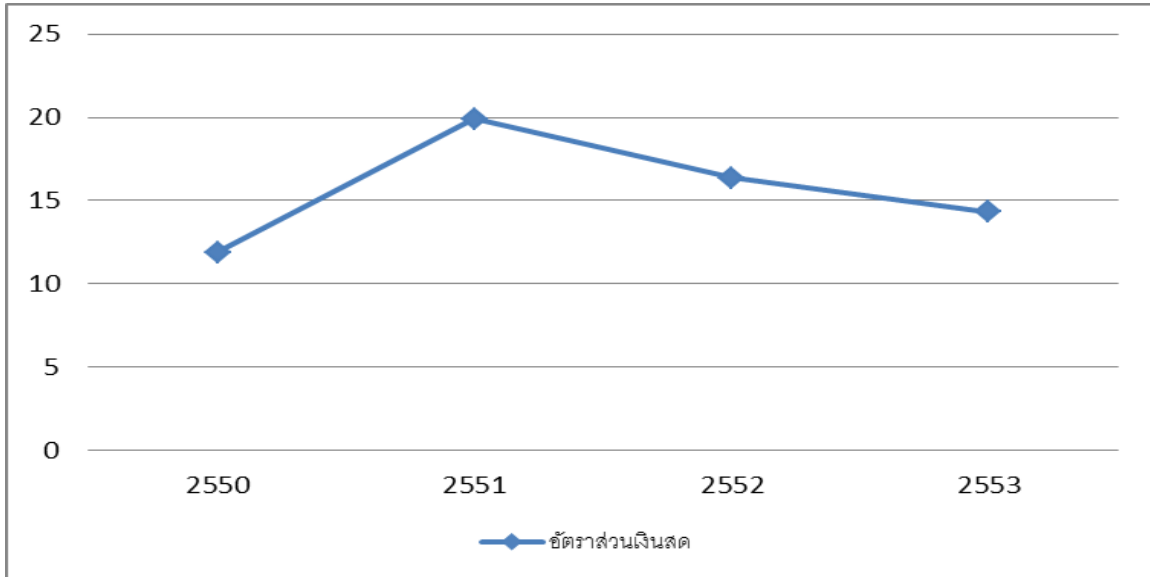
ภาพที่ 5.10 แสดงอัตราส่วนทุนหมุนเวียนของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: เท่า



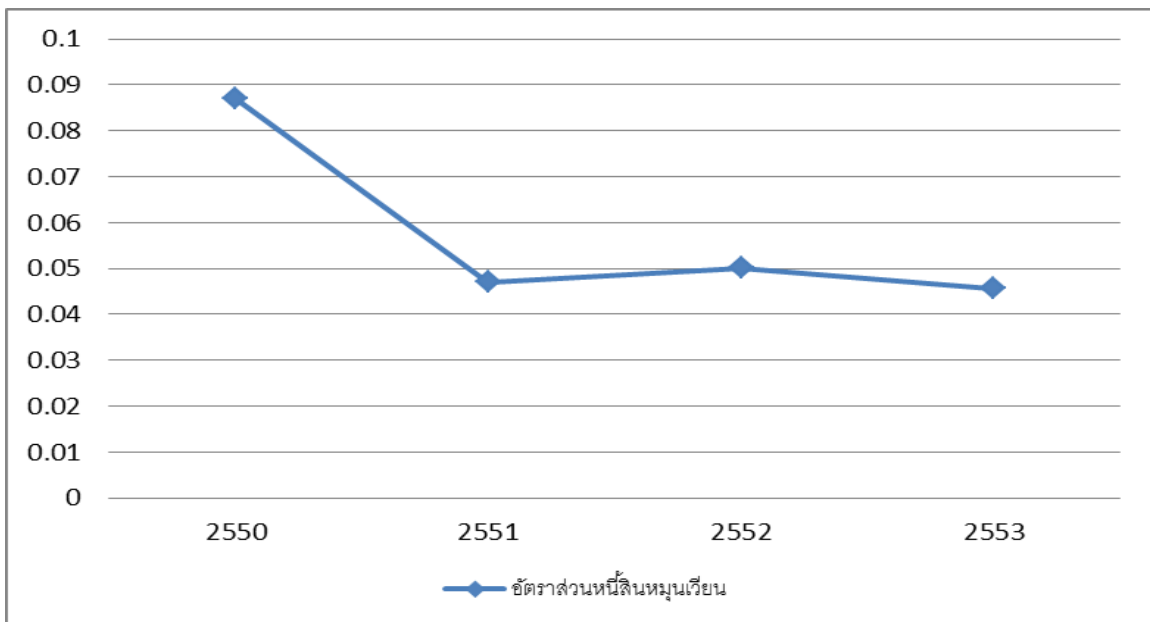
ภาพที่ 5.11 แสดงอัตราส่วนเงินสดของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: เท่า



ภาพที่ 5.12 แสดงอัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียนของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: เท่า



5.2.2 ความสามารถในการรักษาดุลงบประมาณ (Budget solvency)

ความสามารถในการรักษาดุลงบประมาณ คือ ความสามารถของกรุงเทพมหานครในการดำรงรักษาดุลรายรับรายจ่ายในงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครมีการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลมาโดยตลอด¹⁴ และในช่วงปีงบประมาณ 2550-2553 กรุงเทพมหานครมีอัตราการเกินดุลงบประมาณมาโดยตลอดเช่นกัน จึงทำให้กรุงเทพมหานครไม่พบปัญหาในด้านการบริหารดุลงบประมาณแต่อย่างใด อย่างไรก็ตามอัตราการเกินดุลงบประมาณของกรุงเทพมหานครเริ่มมีสัดส่วนที่ลดลงในปีงบประมาณ 2551-2552 (ดังแสดงในตารางที่ 5.14 และภาพที่ 5.13) อันเป็นผลสืบเนื่องมาจากสถานะเศรษฐกิจของประเทศ และโครงสร้างทางรายรับของกรุงเทพมหานครที่ต้องพึ่งพิงรายได้จากส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้เป็นหลัก (ดังที่กล่าวมาแล้วในตอนต้น)

แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีการเกินดุลงบประมาณมาโดยตลอด แต่ดุลการรับ-จ่ายเงินกลับมีแนวโน้มลดลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551 และขาดดุลการรับ-จ่ายเงิน เป็นครั้งแรกในปีงบประมาณ 2552 ดังแสดงในตารางที่ 5.14. และภาพที่ 5.13

ตารางที่ 5.14 แสดงการเปรียบเทียบดุลงบประมาณกับภาระผูกพันของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

	หน่วย: ล้านบาท			
	2550	2551	2552	2553
รายรับจริง	43,644	45,470.63	38,502.26	46,049.94
รายจ่ายจริง	30,934.16	36,344.23	33,451.37	34,791.88
ดุลงบประมาณ	12,709.84	9,126.40	5,050.89	11,258.07
เงินกันเบิกเหลื่อมปียกมา	18,640.20	14,183.20	15,545.85	9,839.51
รายจ่ายจริงเงินกันเบิกเหลื่อมปียกมา	8,107.91	7,216.23	10,869.23	7,264.05
ดุลการรับ-จ่ายเงิน	4,601.93	1,910.17	-5,818.34	3,994.01

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

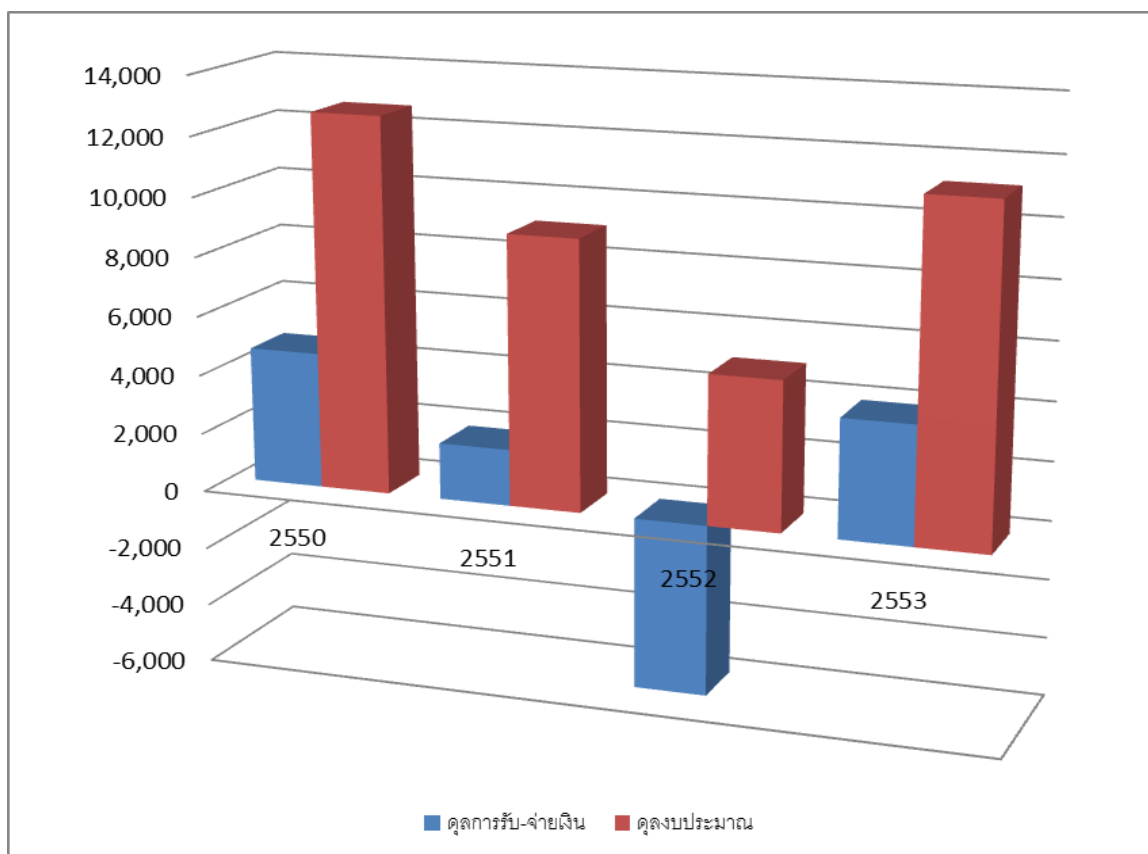
หมายเหตุ:

- 1) ยอดรายรับจริงไม่รวมรายได้พิเศษ
- 2) ยอดรายจ่ายจริงไม่รวมเงินกันเบิกเหลื่อมปีและรายจ่ายพิเศษ
- 3) เงินกันเบิกเหลื่อมปียกมา คือ ยอดยกมาจากเงินกันเบิกเหลื่อมปีในงบประมาณปีก่อน
- 4) ดุลการรับ-จ่ายเงิน = รายรับจริง - (รายจ่ายจริง+รายจ่ายจริงเงินกันเบิกเหลื่อมปียกมา)

¹⁴ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2528, ราชกิจจานุเบกษา 103 (พฤษภาคม 2529): 15.

ภาพที่ 5.13 แสดงการเปรียบเทียบดุลงบประมาณกับภาระผูกพันของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

5.2.2.2 ตัวชี้วัดในการรักษาดุลงบประมาณ

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้ตัวชี้วัด 4 ด้าน ในการประเมินความสามารถในการรักษาดุลงบประมาณ คือ

- 1) อัตราส่วนการดำเนินงาน (Operating ratio) หมายถึง สัดส่วนระหว่างรายรับรวม ต่อรายจ่ายรวมของกรุงเทพมหานคร (Total Revenues / Total Expenditures)
- 2) อัตราส่วนของรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่น (Own-source ratio) หมายถึง สัดส่วนระหว่างรายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ต่อรายจ่ายรวมของกรุงเทพมหานคร (Own-Source Revenues / Total Expenditures)

- 3) อัตราส่วนเงินสะสมต่อขนาดรายจ่าย (Fund balance ratio) หมายถึง สัดส่วนของเงินสะสมที่สามารถนำมาจ่ายขาดได้ ต่อรายจ่ายรวมของกรุงเทพมหานคร (Unreserved Fund Balances / Total Expenditures)
- 4) อัตราการเปลี่ยนแปลงของเงินสะสม (Change in fund balance) หมายถึง ร้อยละการเปลี่ยนแปลงของระดับเงินสะสมของกรุงเทพมหานครระหว่างต้นปีและสิ้นปีงบประมาณ เมื่อเปรียบเทียบกับระดับเงินสะสมตอนต้นปีงบประมาณ

ตารางที่ 5.15 แสดงอัตราส่วนของความสามารถในการรักษาดุลงบประมาณของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

	2550	2551	2552	2553
อัตราส่วนการดำเนินงาน	1.2247	1.2232	1.0071	1.1716
อัตราส่วนรายจ่ายจากภาษีท้องถิ่น	0.1360	0.1640	0.1830	0.2056
อัตราส่วนเงินสะสมต่อขนาดรายจ่าย	1.0423	0.8767	0.5042	0.4863
อัตราการเปลี่ยนแปลงของเงินสะสม (ร้อยละ)	11.8493	-1.1001	-74.2731	2.8102

จากตารางที่ 5.15 แสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครไม่มีความเสี่ยงในด้านความสามารถในการรักษาดุลงบประมาณ (budget solvency) เนื่องจากมีการเกินดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นจากอัตราส่วนการดำเนินงาน (operating ratio) ที่มากกว่า 1 เท่าในแต่ละปีงบประมาณ อย่างไรก็ตามกรุงเทพมหานครยังมีปัจจัยเสี่ยงอีกหลายด้านที่ควรเฝ้าระวัง แม้ว่าจะยังไม่ถึงขั้นเสี่ยงก็ตาม อาทิ อัตราส่วนเงินสะสมต่อขนาดรายจ่าย (fund balance ratio) ที่มีแนวโน้มลดลง และอัตราการเปลี่ยนแปลงของเงินสะสม (change in fund balance) ที่มีแนวโน้มลดลงในปีงบประมาณ 2551-2552 เป็นต้น โดยสามารถอธิบายตัวชี้วัดในแต่ละด้าน ดังนี้

1) อัตราส่วนการดำเนินงาน (Operating ratio) กรุงเทพมหานครมีอัตราส่วนการดำเนินงานมากกว่า 1 เท่าในแต่ละปีงบประมาณ เนื่องมาจากการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลตามที่กฎหมายกำหนดไว้ และสะท้อนถึงความเพียงพอของงบประมาณสำหรับการจัดบริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ อย่างไรก็ตามอัตราส่วนการดำเนินการของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องเฉลี่ยประมาณร้อยละ 0.49 เท่าต่อปี

2) อัตราส่วนของรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่น (Own-source ratio) ที่สะท้อนถึงขีดความสามารถในการหารายได้จากภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บหรือจัดหาเอง ต่อระดับรายจ่ายรวมของกรุงเทพมหานคร พบว่า กรุงเทพมหานครมีอัตราส่วนของรายจ่ายที่มาจากภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเฉลี่ยประมาณร้อยละ 14.84 เท่าต่อปี อย่างไรก็ตามอัตราส่วนดังกล่าวก็แสดง

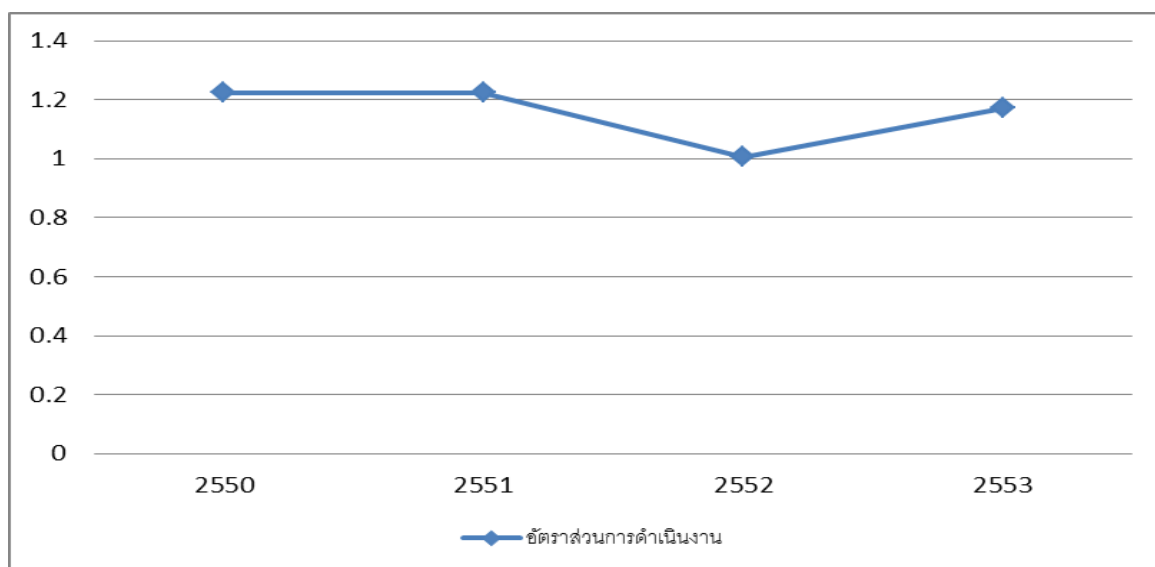
ให้เห็นว่า ภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองมีสัดส่วนยังไม่ถึงหนึ่งเท่าของระดับรายจ่ายรวมที่จ่ายไปในแต่ละปีงบประมาณ

3) อัตราส่วนเงินสะสม (Fund balance ratio) ที่สะท้อนถึงขนาดของกันชนทางการเงิน (financial buffer) ที่กรุงเทพมหานครสามารถนำเงินสะสมที่มีอยู่มาใช้จ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะหรือเพื่อการลงทุนในช่วงเวลาที่มีความจำเป็นได้ พบว่า กรุงเทพมหานครมีอัตราส่วนของเงินสะสมที่สามารถนำมาจ่ายขาดได้ ต่อรายจ่ายรวม ยังไม่ถึงหนึ่งเท่าของระดับรายจ่ายรวมที่จ่ายไปในแต่ละปีงบประมาณ แม้ว่าจะมีอัตราส่วนเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2551 แต่ก็มีตัวเลขลดลงในปีงบประมาณ 2552 และ 2553 ซึ่งแสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครพบปัญหาของระดับเงินสะสมที่ลดลง* จนกระทั่งทำให้ขนาดของกันชนทางการเงิน (financial buffer) ลดต่ำลงด้วย

4) อัตราการเปลี่ยนแปลงของเงินสะสม (Change in fund balance) ที่สะท้อนถึงขีดความสามารถทางการเงิน (financial buffer) ของกรุงเทพมหานครว่าเพิ่มขึ้นมากน้อยเพียงใดในรอบปีงบประมาณ พบว่า กรุงเทพมหานครเริ่มมีปัญหาของการเปลี่ยนแปลงเงินสะสมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2551 คือ มีอัตราเงินสะสมที่ลดลง (เมื่อเทียบกับเงินสะสมต้นงวด) และเริ่มเข้าสู่ขั้นรุนแรงในปีงบประมาณ 2552 ที่มีการเปลี่ยนแปลงติดลบถึงประมาณร้อยละ 74 แต่สถานการณ์เริ่มกลับมามีดีขึ้นในปีงบประมาณ 2553

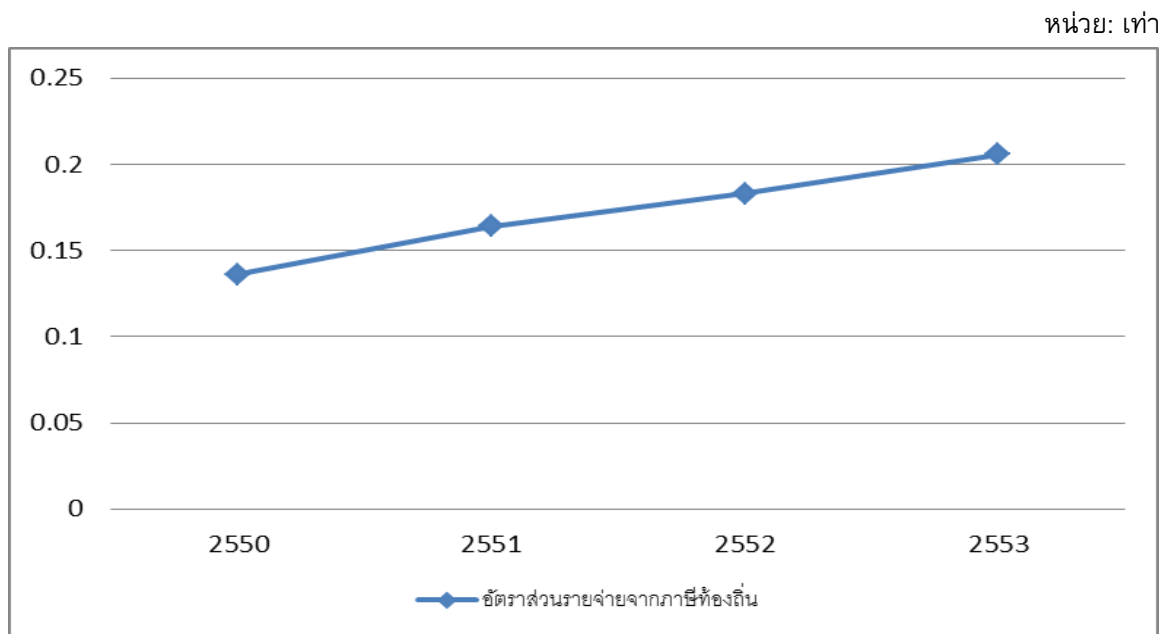
ภาพที่ 5.14 แสดงอัตราส่วนการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: เท่า

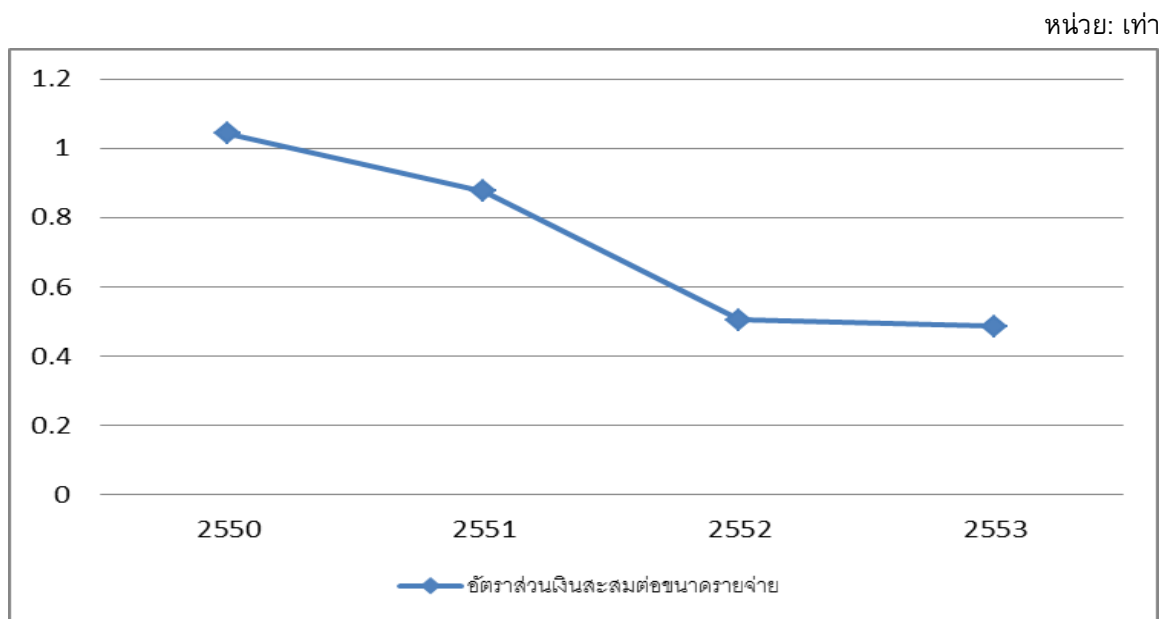


* สอดคล้องกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ ผู้บริหารระดับสูง, กรุงเทพมหานคร, 10 มีนาคม 2554.

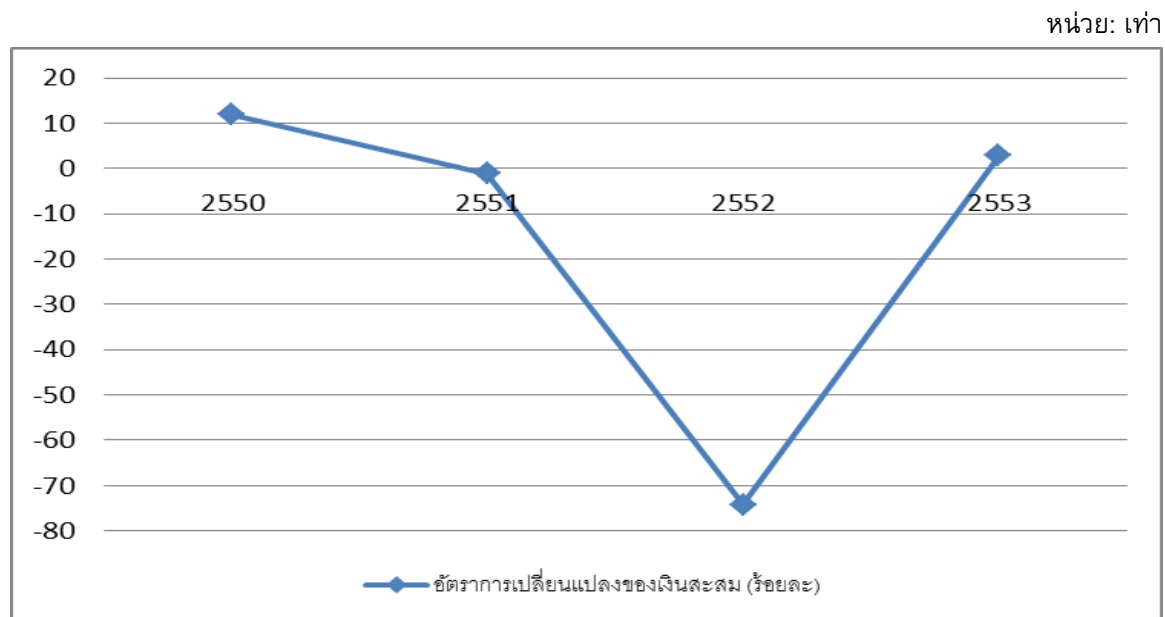
ภาพที่ 5.15 แสดงอัตราส่วนรายจ่ายจากภาษีท้องถิ่นของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



ภาพที่ 5.16 แสดงอัตราส่วนเงินสะสมต่อขนาดรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



ภาพที่ 5.17 แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงเงินสะสมของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



5.2.3 ความสามารถในการชำระหนี้ระยะยาว (Long-run solvency)

ความสามารถในการรักษาดุลการคลังในระยะปานกลาง และระยะยาว คือ ความสามารถของกรุงเทพมหานครในการชำระหนี้ และภาระผูกพันระยะ 3-5 ปีข้างหน้า โดยผู้วิจัยจะใช้ผลการวิเคราะห์ตัวชี้วัดด้านต่างๆ ในการอธิบาย อันมีรายละเอียดดังนี้

5.2.3.1 ตัวชี้วัดในการรักษาดุลการคลังระยะปานกลาง และระยะยาว

ในการวิจัยครั้งนี้ ผู้วิจัยเลือกใช้ตัวชี้วัด 3 ด้าน ในการประเมินความสามารถในการรักษาดุลการคลังระยะปานกลาง และระยะยาว คือ

- 1) อัตราส่วนระดับหนี้สินระยะยาว (Long-term debt ratio) หมายถึง ภาระหนี้ระยะยาวต่อรายได้รวมของกรุงเทพมหานคร (Total Long-Term Debt / Total Revenues)
- 2) อัตราส่วนระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt services ratio) หมายถึง รายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อระดับรายจ่ายรวมของกรุงเทพมหานคร (Debt Service / Total Expenditures)

- 3) อัตราส่วนหนี้ทั้งหมดต่อเงินสะสม (Debt to reserve ratio) หมายถึง อัตราส่วนระหว่างหนี้สินทั้งหมด (หนี้สินหมุนเวียนและหนี้สินไม่หมุนเวียน) ต่อระดับเงินสะสมของกรุงเทพมหานคร (Debt Service / Fund Balance)

ตารางที่ 5.16 แสดงอัตราส่วนของความสามารถในการรักษาดุลการคลังระยะปานกลาง และระยะยาวของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

	หน่วย: เท่า			
	2550	2551	2552	2553
อัตราส่วนระดับหนี้สินระยะยาว	0.1144	0.1562	0.2134	0.1569
อัตราส่วนระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้	0.1902	0.1796	0.1819	0.1507
อัตราส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ทั้งหมดต่อเงินสะสม	0.2451	0.2270	0.2520	0.4049

จากผลการศึกษาพบว่า กรุงเทพมหานครไม่มีความเสี่ยงในด้านความสามารถในการชำระหนี้ระยะยาว (long-run solvency) เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีระดับของเงินสะสมที่มากเพียงพอในการชำระหนี้ได้ โดยอัตราส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ทั้งหมดต่อเงินสะสมของกรุงเทพมหานครมีค่าน้อยกว่า 1 ในปีงบประมาณ 2550-2553 รวมถึงอัตราส่วนระดับหนี้สินระยะยาว ที่มีค่าระหว่าง 0.11-0.21 เท่า ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สูง แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2551-2552 สำหรับตัวชี้วัดในแต่ละด้านสามารถอธิบายเพิ่มเติมได้ ดังนี้

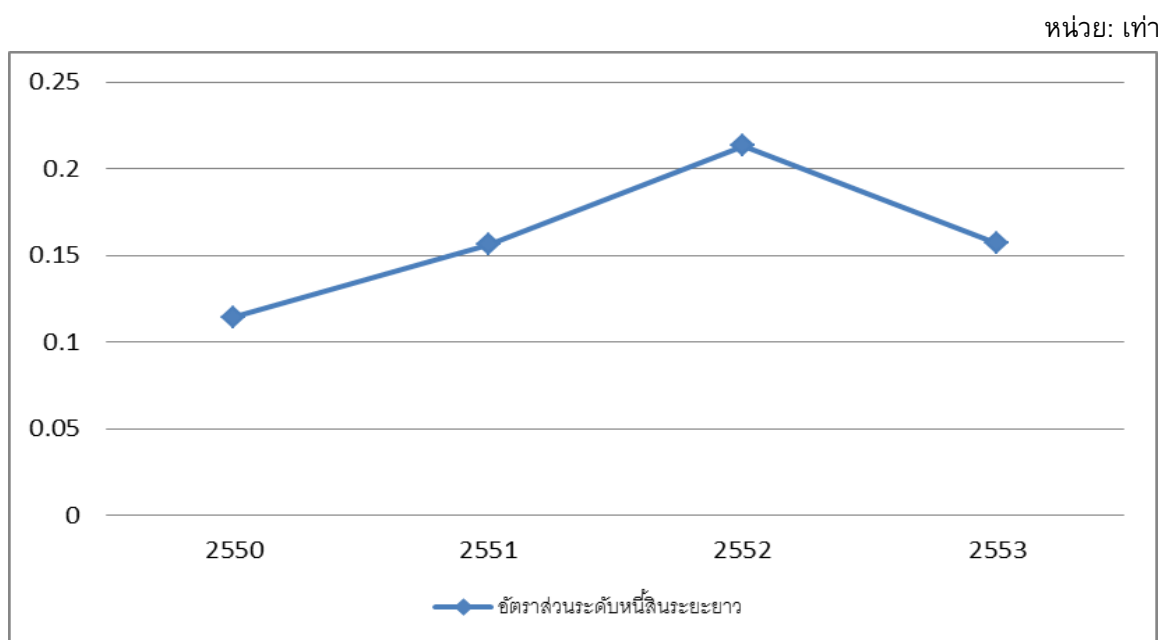
1) อัตราส่วนระดับหนี้สินระยะยาว (Long-term debt ratio) ของกรุงเทพมหานคร ที่สะท้อนถึงสัดส่วนของหนี้สินระยะยาวเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมของกรุงเทพมหานคร มีอัตราส่วนระหว่าง 0.11-0.21 เท่า ซึ่งเป็นระดับที่ไม่สูง (ตั้งอธิบายไปแล้วในข้างต้น) แต่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปีงบประมาณ 2552 ที่ได้รับผลกระทบต่อเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกในปี 2551 ซึ่งอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องดังกล่าว เกิดจากสาเหตุหลัก คือ ระดับรายได้รวมของกรุงเทพมหานครลดลงในปีงบประมาณ 2552

2) อัตราส่วนระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt services ratio) ที่แสดงรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อระดับรายจ่ายรวมของกรุงเทพมหานคร มีอัตราส่วนอยู่ระหว่าง 0.15-0.19 เท่า ซึ่งเป็นระดับที่สูง แต่มีแนวโน้มลดลงโดยตลอด เว้นแต่ในปีงบประมาณ 2552 ที่มีอัตราส่วนเพิ่มขึ้น แล้วก็ลดลงอีกครั้งในปีงบประมาณ 2553 แสดงให้เห็นว่าอัตราส่วนระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มดีขึ้น

3) อัตราส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ทั้งหมดต่อเงินสะสม (Debt to reserve ratio) ที่แสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถของกรุงเทพมหานครในการชำระภาระหนี้ทั้งหมดจากเงินสะสม พบว่ามีอัตราส่วนอยู่ระหว่าง 0.22-0.40 เท่า (ร้อยละ 20-40 ของเงินสะสม) เป็นระดับที่ไม่สูง แสดงถึงฐานะทางการคลังที่เข้มแข็งส่งผลให้กรุงเทพมหานครไม่มีความเสี่ยงจากตัวชี้วัดด้านนี้ อย่างไรก็ตาม อัตราส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แสดงว่าฐานะการคลังของกรุงเทพมหานครกำลังถดถอยลง โดยมีปัจจัยสำคัญจากระดับเงินสะสมของกรุงเทพมหานครลดลงอย่างต่อเนื่อง

อนึ่ง ตัวเลขดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่า กรุงเทพมหานครมีปัญหาในเรื่องประสิทธิภาพการบริหารรายจ่าย-สภาพคล่อง กล่าวคือ กรุงเทพมหานครต้องกู้เงิน ในขณะที่มีเงินสะสมเหลือจ่ายอยู่ในมือจำนวนมาก ซึ่งกรณีดังกล่าวไม่ควรจะเกิดขึ้นพร้อมๆกัน *

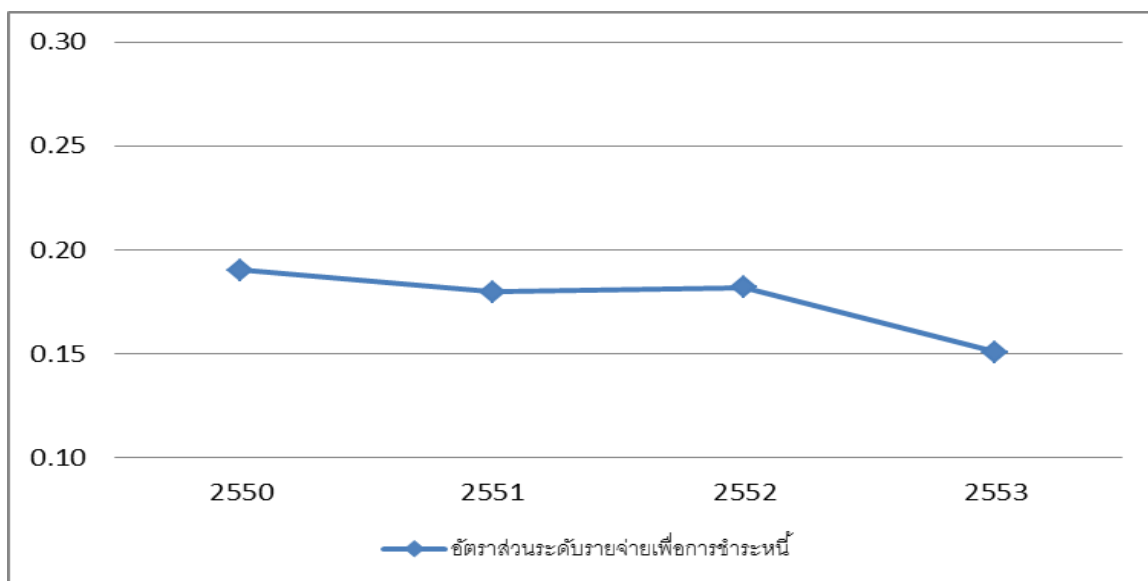
ภาพที่ 5.18 แสดงอัตราส่วนระดับหนี้สินระยะยาวของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



* อย่างไรก็ตาม ผู้บริหารระดับสูงในฝ่ายข้าราชการประจำ ได้อธิบายข้อคิดเห็นในเรื่องนี้ว่า การกู้เงินของกรุงเทพมหานคร อาจไม่ใช่เป็นเพราะความจำเป็นเร่งด่วน หรือขาดสภาพคล่องแต่อย่างใด เนื่องจากการกู้เงินอาจทำให้เกิดความร่วมมือในด้านต่างๆ ตามมา รวมถึงเป็นการกู้เงินที่ไม่ต้องเสียอัตราดอกเบี้ย แม้ว่ากรุงเทพมหานครจะมีความสามารถในการชำระคืนได้ทั้งหมดก็ตาม แต่ก็ยังไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากข้อสัญญาระบุไว้ให้แบ่งชำระคืนเป็นงวดๆไป (สัมภาษณ์, ผู้บริหารระดับสูงฝ่ายข้าราชการประจำ, 20 มกราคม 2554).

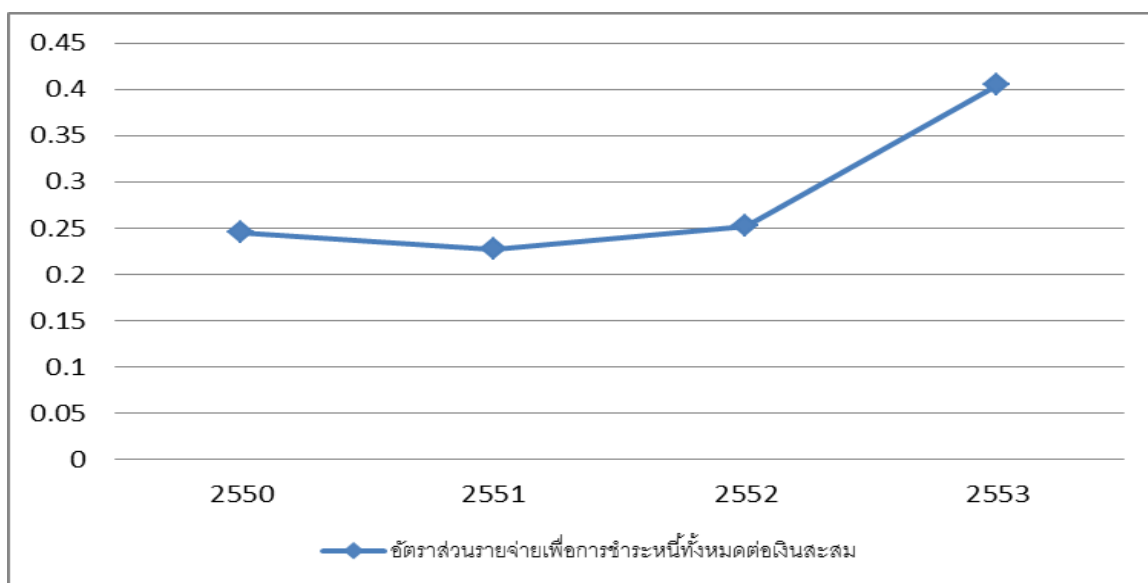
ภาพที่ 5.19 แสดงอัตราส่วนระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: เท่า



ภาพที่ 5.20 แสดงอัตราส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ทั้งหมดต่อเงินสะสมของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: เท่า



5.3 ปัจจัยสาเหตุแห่งความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

ผลการศึกษาในส่วนที่ผ่านชี้ให้เห็นว่ากรุงเทพมหานคร มีความเสี่ยงทางการคลังเพียงประการเดียว คือการดำรงรักษาดุลการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยพบว่าในช่วงปีงบประมาณ 2550-2553 ดุลรายรับ-รายจ่ายของกรุงเทพมหานคร มีแนวโน้มถดถอยลงไป อีกทั้งเคยมีการขาดดุลการรับ-จ่ายเงิน 1 ครั้งในปีงบประมาณ 2552 จำนวน 5,884.32 ล้านบาท (ตารางที่ 5.14) ข้อเขียนในส่วนนี้จะอธิบายปัจจัยอันเป็นสาเหตุแห่งความเสี่ยงในการดำรงรักษาดุลการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานคร โดยลำดับต่อไป

ความเสี่ยงต่อการขาดดุลทางการคลัง ในการบริหารงบประมาณรายจ่ายประจำปีของกรุงเทพมหานครขึ้นอยู่กับขีดความสามารถของกรุงเทพมหานคร ในการควบคุมรายได้รายจ่าย และการก่อกำหนดผูกพันของกรุงเทพมหานครให้เป็นตามแผนการดำเนินงาน ถ้าหากกรุงเทพมหานครสามารถควบคุมปัจจัยเหล่านี้ได้สูง ก็ย่อมมีความเสี่ยงน้อย แต่ถ้าสามารถควบคุมได้น้อย ก็ย่อมมีความเสี่ยงมากเป็นธรรมดา ในที่นี้จะพิจารณาว่ากรุงเทพมหานครสามารถควบคุมปัจจัยเหล่านี้ได้ดีมากน้อยเพียงใด

5.3.1 ความสามารถในการควบคุมรายได้

กรุงเทพมหานครมีรายได้ประจำจาก 3 แหล่งหลักๆตามสัดส่วนจากมากไปน้อย คือ รายได้ประจำที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ (เฉลี่ยร้อยละ 71.77) เงินอุดหนุน (เฉลี่ยร้อยละ 32.93) รายได้ที่จัดเก็บเอง (เฉลี่ยร้อยละ 28.22)

ข้อมูลในตารางที่ 5.17 แสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครสามารถควบคุมรายได้จริง ไม่ให้ต่ำกว่าตัวเลขประมาณการ ในแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปีไว้ได้ โดยยึดแบบแผนการบริหารรายได้แบบอนุรักษ์นิยม กล่าวคือ กรุงเทพมหานครมีแนวโน้มที่จะประมาณการรายได้ต่ำกว่าที่จัดเก็บได้จริงอย่างต่อเนื่อง* ซึ่งมีผลทำให้รายได้จริงสูงกว่าประมาณการรายได้ และมีความเป็นไปได้สูง ที่จะส่งผลให้ดุลงบประมาณเมื่อสิ้นปี สูงกว่าตัวเลขประมาณการเมื่อต้นปี และช่วยบรรเทาความเสี่ยงต่อการขาดดุลการคลัง ที่อาจจะเกิดจากปัจจัยแทรกซ้อนอื่นๆได้มากพอสมควร

* สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูง และเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ โดยผู้ให้ข้อมูลมีความเห็นร่วมกันว่า “...การดำเนินการในลักษณะดังกล่าวน่าจะทำให้ไปด้วยเหตุผลในการป้องกันตนเอง เช่น หากการจัดเก็บรายได้ไม่สามารถทำได้เกินเป้าหมายที่ตั้งไว้ อย่างน้อยก็ไม่มีทางลดลงจากการประมาณการ เข้าข่ายลักษณะ กักภาษี...” สัมภาษณ์ ผู้บริหารระดับสูง, 15 มีนาคม 2552.

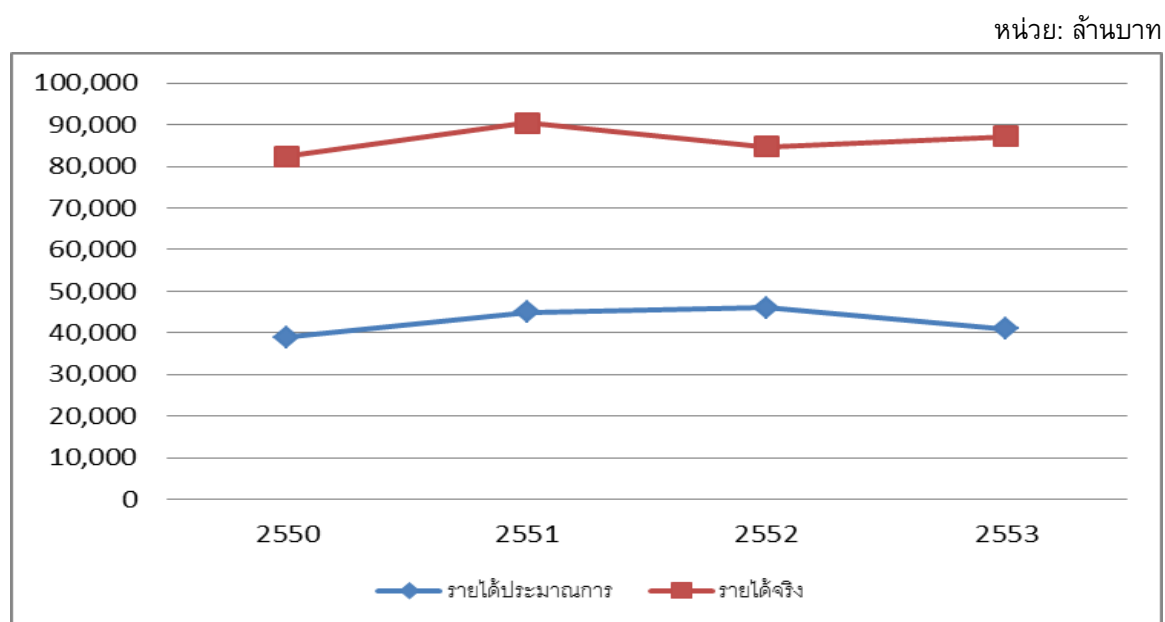
ตารางที่ 5.17 แสดงตัวเลขประมาณการรายได้ประจำกับรายได้ประจำที่จัดเก็บได้จริงของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท

	S.D. (2550-53)	2550	2551	2552	2553
ประมาณการรายได้ประจำ	3,304.04	39,000	45,000	46,000	41,000
รายได้ประจำที่จัดเก็บได้จริง	3,395.29	43,400.83	45,470.63	38,648.81	46,179.40
ส่วนต่าง (รายได้จริง-ประมาณการ)	5,733.90	4,400.83	470.63	-7,351.19	5,179.40
PCI ประมาณการรายได้ประจำ	-	-	15.38	2.22	-10.87
PCI รายได้ประจำจริง	-	-	4.77	-15.00	19.48

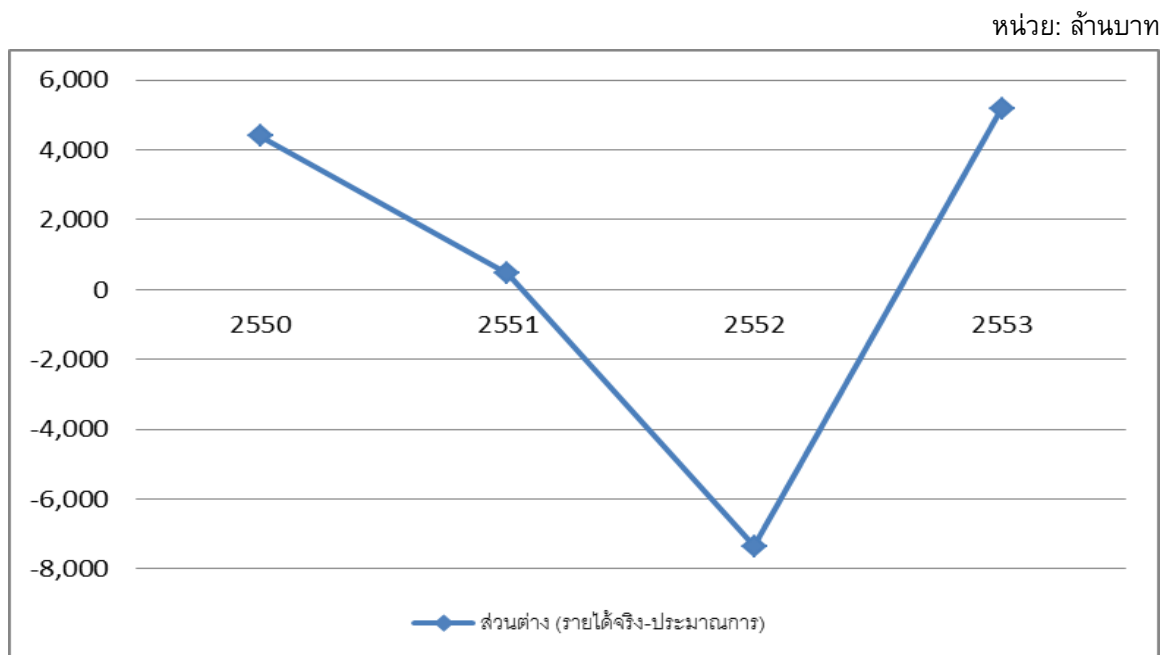
ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 5.21 แสดงรายได้ประมาณการกับรายได้ประจำที่จัดเก็บได้จริงของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 5.22 แสดงส่วนต่างระหว่างรายได้ประมาณการกับรายได้ประจำที่จัดเก็บได้จริงของ กรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

แม้ในภาพรวมกรุงเทพมหานครจะมีรายได้จริงสูงกว่าแผนหรือตัวเลขประมาณการ แต่เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของรายได้จากแหล่งต่างๆ ก็พบว่า กรุงเทพมหานครไม่สามารถควบคุมรายได้หลักหลายประเภท ดังนี้

5.3.1.1 รายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้

รายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญที่สุด มีสัดส่วนเฉลี่ยประมาณร้อยละ 71.77 ของรายได้ประจำ (แสดงในตารางที่ 5.2) แต่กรุงเทพมหานครไม่สามารถควบคุมรายได้ส่วนนี้ได้ เพราะเป็นเพียงผู้รับจัดสรรเงินรายได้เท่านั้น ไม่ได้บริหารจัดการเอง ตัวเลขในตารางที่ 5.18 ชี้ให้เห็นว่า การประมาณการรายได้ของกรุงเทพมหานครจากส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แต่การจัดเก็บรายได้จริงมีความผันผวนและต่ำกว่าประมาณการ ในช่วงปีงบประมาณ 2551-2552 อย่างไรก็ตามในช่วงปีงบประมาณ 2553 ตัวเลขรายได้จริงกลับมาสูงกว่าตัวเลขประมาณการอีกครั้ง แสดงให้เห็นว่า วิธีการประมาณการรายได้ของกรุงเทพมหานครในช่วงสภาวะปกติ ใช้วิธีการประมาณการรายได้แบบอนุรักษ์ เพื่อควบคุมความเสี่ยง สามารถทำได้ดีพอสมควร คือมีรายได้จริงสูงกว่าตัวเลขประมาณการร้อยละ 8.8-10 ในปีงบประมาณ 2550 และ

2553 ตามลำดับ แต่ถ้าเป็นช่วงวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจ กรุงเทพมหานครมีรายได้จริงที่น้อยกว่าตัวเลขประชากร แสดงให้เห็นว่า กรุงเทพมหานครอาจไม่ได้ควบคุมความเสี่ยงในด้านนี้

นอกจากนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่ารายได้จากแหล่งนี้มีความผันผวนสูง (ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 5.19) โดยเฉพาะในภาษีอสังหาริมทรัพย์ รถยนต์หรือล้อเลื่อน และภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่มีส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) สูงกว่าภาษีประเภทอื่นๆ รวมถึงรายได้แต่ละประเภทที่มีแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงแตกต่างกันไป มีทั้งเพิ่มขึ้นและลดลง ดังนี้

ภาษีอสังหาริมทรัพย์ มีแนวโน้มการประมาณการรายได้ที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และในช่วงปีงบประมาณ 2550 รายได้จริงมีตัวเลขสูงกว่าประมาณการ แต่รายได้จริงดังกล่าวกลับลดต่ำลงกว่าตัวเลขประมาณการในปี 2551-2552 ที่เกิดภาวะวิกฤติเศรษฐกิจ และได้รับผลกระทบจากปัจจัยด้านอื่นร่วมด้วย* (แสดงในภาพที่ 5.24)

ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์หรือล้อเลื่อน มีแนวโน้มการประมาณการรายได้ที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยรายได้จริงมีแนวโน้มตัวเลขสูงกว่าประมาณการอย่างต่อเนื่อง เว้นในช่วงวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในปีงบประมาณ 2552 ที่ตัวเลขประมาณการมากกว่ารายได้จริง (แสดงในภาพที่ 5.25)

ภาษีมูลค่าเพิ่ม มีแนวโน้มประมาณการรายได้ที่สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในขณะที่รายได้จริงมีการเพิ่มขึ้นเล็กน้อย และถดถอยลงในปีงบประมาณ 2552 อันเนื่องจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจที่ส่งผลกระทบต่อการใช้บริโภคของประชาชนในประเทศ (แสดงในภาพที่ 5.26)

ความผันผวน และแนวโน้มของรายได้จริงเทียบกับตัวเลขประมาณการที่ลดลงของแหล่งรายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ (ตารางที่ 5.18 และภาพที่ 5.23) รวมถึงแนวโน้มของรายได้ที่มีการถดถอยลง ในช่วงปีงบประมาณ 2552 ทำให้กรุงเทพมหานครมีความเสี่ยงในเรื่องการควบคุมรายได้เพิ่มขึ้นในอนาคต

* ปัจจัยสำคัญอันเป็นผลจากการดำเนินมาตรการภาษีเพื่อกระตุ้นและฟื้นฟูเศรษฐกิจของรัฐบาล โดยการลดการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมการโอนและการจำนองเหลือร้อยละ 0.01

ตารางที่ 5.18 แสดงประมาณการรายได้ และรายได้จริงของกรุงเทพมหานครที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท

ภาษี	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553
ประมาณการมูลค่าเพิ่ม	14000	16000	16230	16500
รับจริงมูลค่าเพิ่ม	15138.39	16184.43	14362.66	16905.12
รับจริง-ประมาณการ	1138.39	184.43	-1867.34	405.12
ประมาณการรถยนต์หรือล้อเลื่อน	5700	6600	6800	6700
รับจริงรถยนต์หรือล้อเลื่อน	5860.25	7864.42	6234.46	8096.25
รับจริง-ประมาณการ	160.25	1264.42	-565.54	1396.25
ประมาณการสุรา	420	530	550	580
รับจริงสุรา	624.79	666.84	721.08	810.66
รับจริง-ประมาณการ	204.79	136.84	171.08	230.66
ประมาณการการพนัน	70	70	70	70
รับจริงการพนัน	78.64	77.77	68.67	60.53
รับจริง-ประมาณการ	8.64	7.77	-1.33	-9.47
ประมาณการสรรพสามิต	1800	2000	2000	1400
รับจริงสรรพสามิต	1664.63	1287.35	1414.10	2195.55
รับจริง-ประมาณการ	-135.37	-712.65	-585.90	795.55
ประมาณการอสังหาริมทรัพย์	5700	6600	6700	3000
รับจริงอสังหาริมทรัพย์	6085.27	5386.39	2348.79	3512.50
รับจริง-ประมาณการ	385.27	-1213.61	-4351.21	512.50
ประมาณการธุรกิจเฉพาะ	1550	2200	2300	1550
รับจริงธุรกิจเฉพาะ	2368.21	2022.32	1491.39	1301.61
รับจริง-ประมาณการ	818.21	-177.68	-808.61	-248.39
รวมประมาณการ	29,240	34,000	34,650	29,800
รวมรับจริง	31,820.18	33,489.53	26,641.14	32,882.21

ภาษี	ปี 2550	ปี 2551	ปี 2552	ปี 2553
รวมรั้งจริง-รวมประมาณการ	2,580.18	-510.47	-8,008.86	3,082.21
รวมรั้งจริง-รวมประมาณการ (ร้อยละ)	8.82	-1.50	-23.11	10.34

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

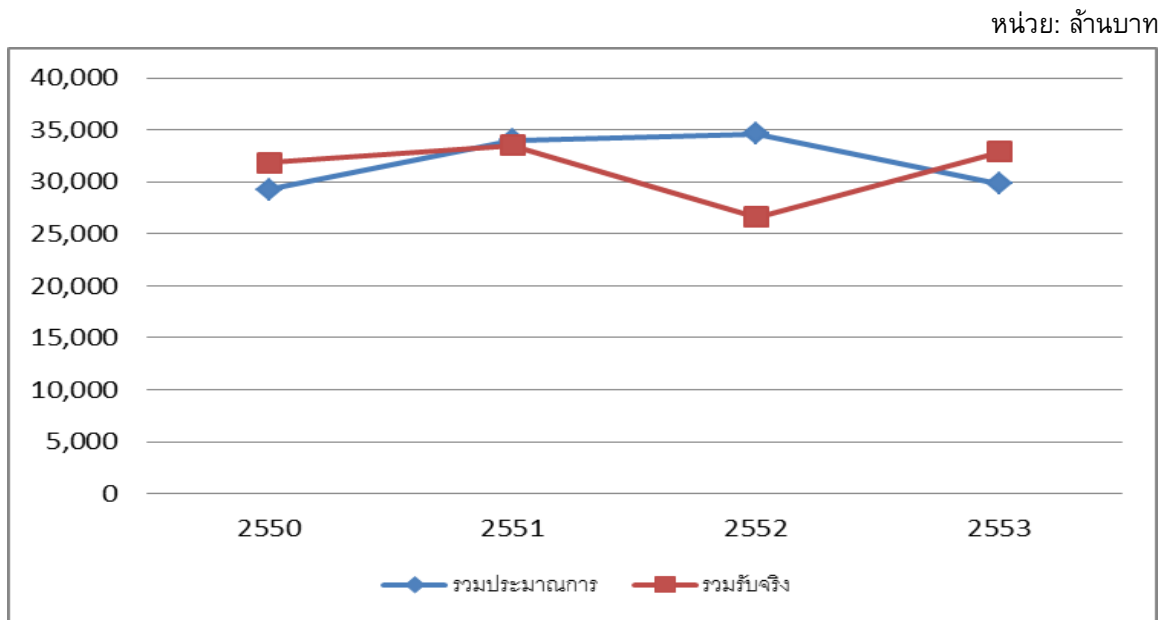
ตารางที่ 5.19 แสดงส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการเปลี่ยนแปลงของแหล่งรายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้กรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท

ภาษี	ค่า S.D.	PCI		
	(2550-53)	2550-51	2551-52	2552-53
ส่วนราชการอื่นเก็บให้				
มูลค่าเพิ่ม	1122.48	6.91	-11.26	17.70
รถยนต์หรือล้อเลื่อน	1130.39	34.20	-20.73	29.86
สุรา	80.23	6.73	8.13	12.42
การพนัน	8.54	-1.11	-11.70	-11.86
สรรพสามิต	401.93	-22.66	9.85	55.26
อสังหาริมทรัพย์	1711.76	-11.48	-56.39	49.54
ธุรกิจเฉพาะ	488.49	-14.61	-26.25	-12.72
รวม	3121.93	5.25	-20.45	23.43

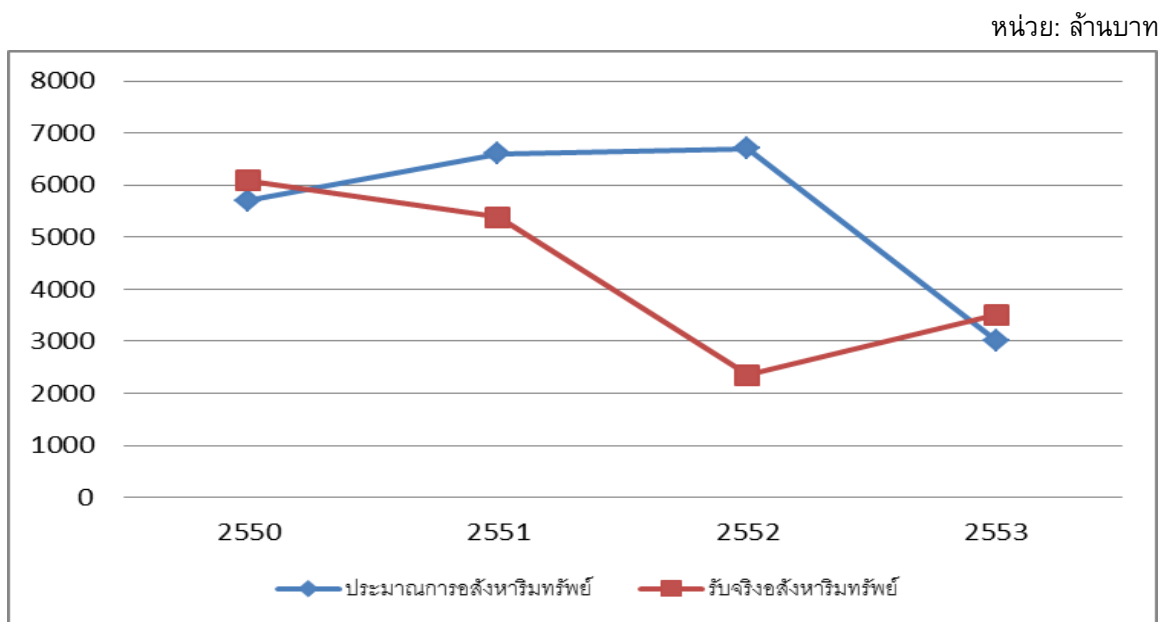
ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 5.23 แสดงแนวโน้มประมาณการรายได้ และรายได้จริงของกรุงเทพมหานครที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



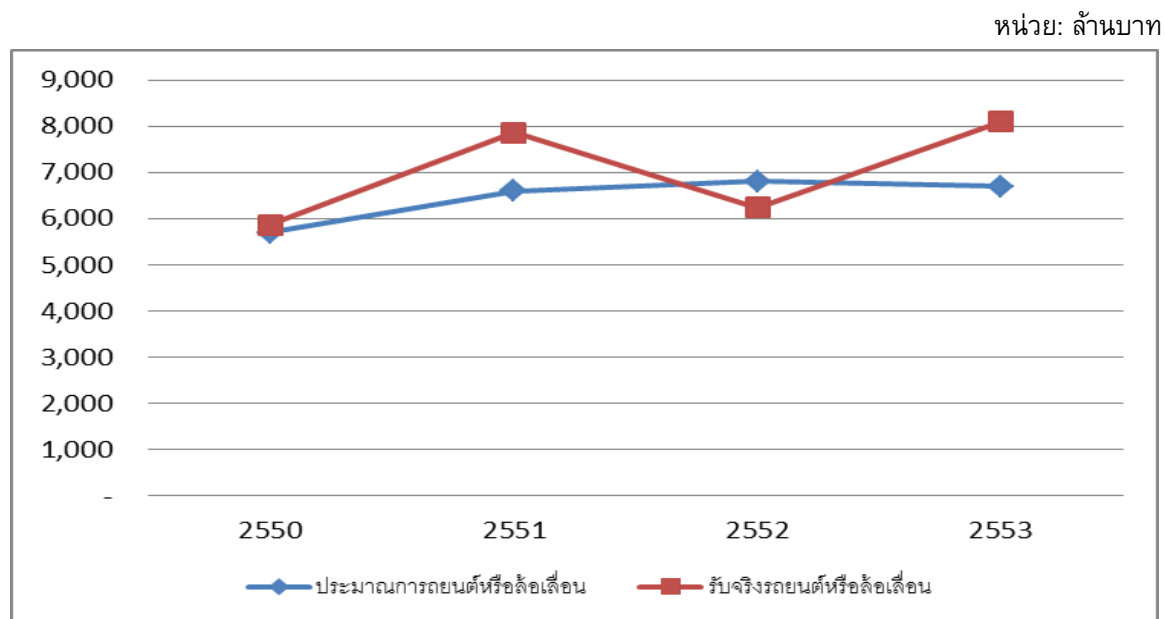
ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 5.24 แสดงแนวโน้มประมาณการรายได้ และรายได้จริงของภาษีอสังหาริมทรัพย์ ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



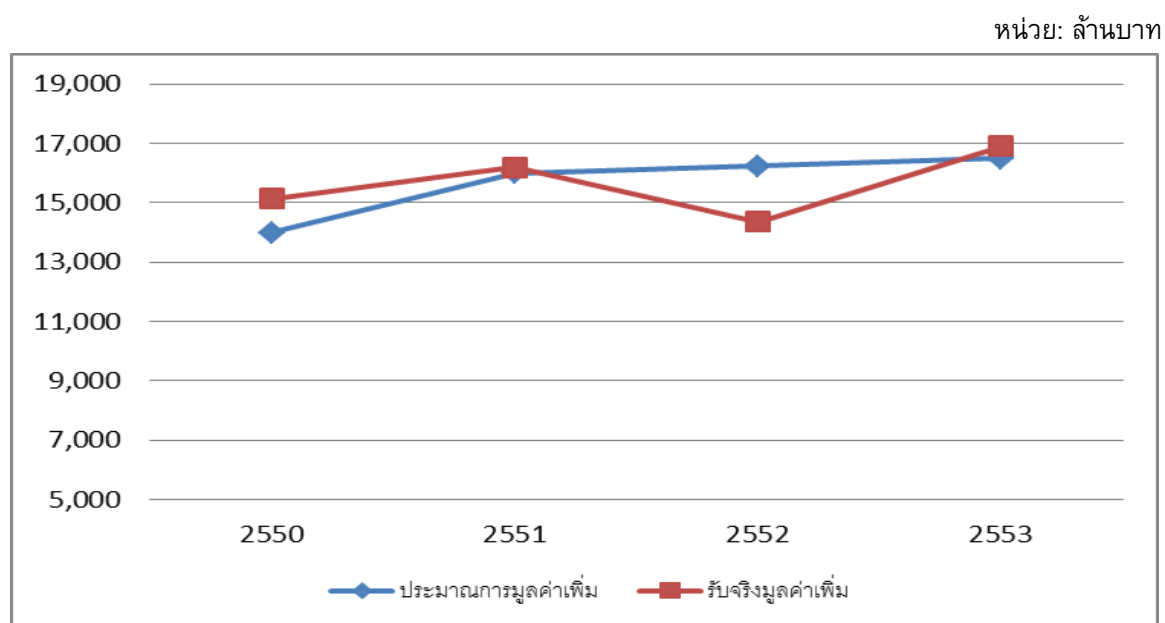
ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 5.25 แสดงแนวโน้มประมาณการรายได้ และรายได้จริงของภาษีรถยนต์ หรือล้อเลื่อน ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 5.26 แสดงแนวโน้มประมาณการรายได้ และรายได้จริงของภาษีมูลค่าเพิ่ม ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

5.3.1.2 เงินอุดหนุน

กรุงเทพมหานครได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 โดยกำหนดสัดส่วนวงเงินงบประมาณจัดสรรตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ประกอบด้วย เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนทั่วไป รวมทั้งเงินงบประมาณที่ส่วนราชการอื่นมอบให้กรุงเทพมหานครเป็นผู้ดำเนินการและเบิกจ่ายแทน เพื่อนำมาใช้จ่ายในการจัดหาและผลิตบริการสาธารณะแก่ประชาชน¹⁵

จากการศึกษาพบว่า เงินอุดหนุนรัฐบาลที่กรุงเทพมหานครได้รับ ถือว่ามีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากมีสัดส่วนถึงประมาณร้อยละ 30-40 ต้องงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนดังกล่าว เป็นรายได้ในส่วนที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถไปควบคุมได้ เพราะได้รับการจัดสรรมาจากส่วนราชการอื่น โดยเงินอุดหนุนมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นในปีงบประมาณ 2551 แต่ในปีงบประมาณ 2552-2553 กลับมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องร้อยละ 4-8 ดังแสดงข้อมูลในตารางที่ 5.20 และภาพที่ 5.27

ตารางที่ 5.20 แสดงปริมาณเงินอุดหนุนเปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายประจำปี กรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

	หน่วย: ล้านบาท			
	2550	2551	2552	2553
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
งบรายจ่ายประจำปี	39,000 (100)	45,000 (100)	46,000 (100)	41,000 (100)
เงินอุดหนุน	14,195.28 (36.40)	15,064.90 (41.45)	14,420.84 (43.11)	13,182.14 (37.89)

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

จากข้อมูลในตารางที่ 5.20 พบว่า กรุงเทพมหานครมีการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนจริงเฉลี่ยอยู่ที่ประมาณร้อยละ 75 โดยเบิกจ่ายเงินอุดหนุนทั่วไปสูงกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ นอกจากนี้เมื่อศึกษาแนวโน้มของการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนของกรุงเทพมหานคร พบว่า กรุงเทพมหานครมีแนวโน้มของการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง และมีการกันเงินไว้เบิกเหลืออปีเฉลี่ยประมาณร้อยละ

¹⁵ สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร, รายงานผลการดำเนินงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ 2551 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 43.

24 โดยมีงบประมาณต้องพับไปเฉลี่ยไม่ถึงร้อยละ 1 ในแต่ละปีงบประมาณ (แสดงในตารางที่ 5.22 และภาพที่ 5.28)

สาเหตุสำคัญของความเสี่ยงในการควบคุมรายได้จากเงินอุดหนุน คือ ระดับของเงินอุดหนุนที่มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง รวมถึงค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (S.D.) ที่อยู่ในระดับสูง (ตารางที่ 5.21) แสดงให้เห็นความผันผวนของรายได้จากเงินอุดหนุน โดยเงินอุดหนุนประเภททั่วไปของกรุงเทพมหานครมีความผันผวนสูงสุด (ค่า S.D. คือ 1,458.79) ดังนั้นหากแนวโน้มเงินอุดหนุนยังเป็นเช่นนี้ต่อไปเรื่อยๆ กรุงเทพมหานครก็จะประสบปัญหาความเสี่ยงในการควบคุมรายได้จากเงินอุดหนุนต่อไปเช่นกัน

ตารางที่ 5.21 แสดงส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และค่าดัชนีการเปลี่ยนแปลงอัตราส่วนร้อยละของเงินอุดหนุนกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท

	S.D.		PCI		
	(2550-2553)	2550	2550-51	2551-52	2552-53
เงินอุดหนุน	781.4274	-	6.13	-4.28	-8.59
อุดหนุนเฉพาะกิจ	251.7094	-	9.98	-53.56	-4.86
อุดหนุนทั่วไป	1,458.79	-	5.80	14.73	13.56

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ตารางที่ 5.22 แสดงการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

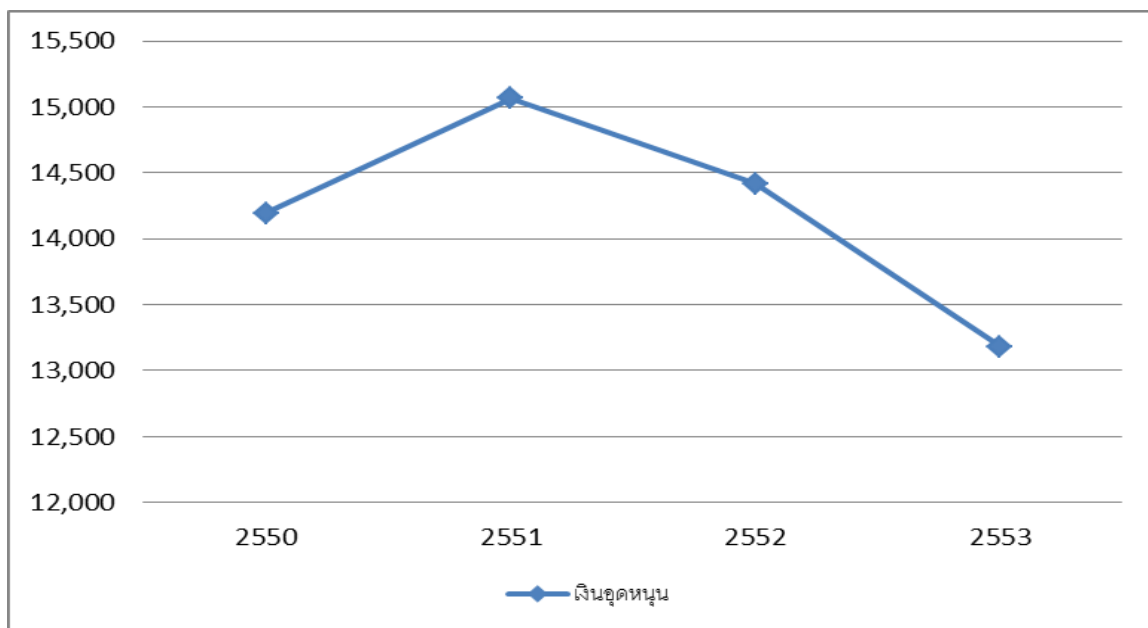
หน่วย: ล้านบาท

	2550	2551	2552	2553
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
เงินอุดหนุน	14,195.28 (100)	15,064.90 (100)	14,420.84 (100)	13,182.14 (100)
อุดหนุนเฉพาะกิจ	783.69 (5.52)	861.88 (5.72)	400.27 (2.78)	380.83 (2.89)
อุดหนุนทั่วไป	8,584.78 (60.48)	9,083.07 (60.29)	10,420.95 (72.26)	11,834.36 (89.78)
รวมเบิกจ่ายจริง	9,368.47 (66)	9,944.95 (66.01)	10,821.22 (75.04)	12,215.19 (92.67)
งบประมาณคงเหลือ	4,826.81 (34)	5,119.95 (33.99)	3,599.62 (24.96)	966.95 (7.33)
เงินกันไว้เบิกเหลือปี	4,786.24 (33.71)	5,087.15 (33.77)	3,597.96 (24.95)	963.94 (7.31)
งบประมาณพับไป	40.57 (0.29)	32.80 (0.22)	1.66 (0.01)	3.01 (0.02)

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 5.27 แสดงแนวโน้มเงินอุดหนุนของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

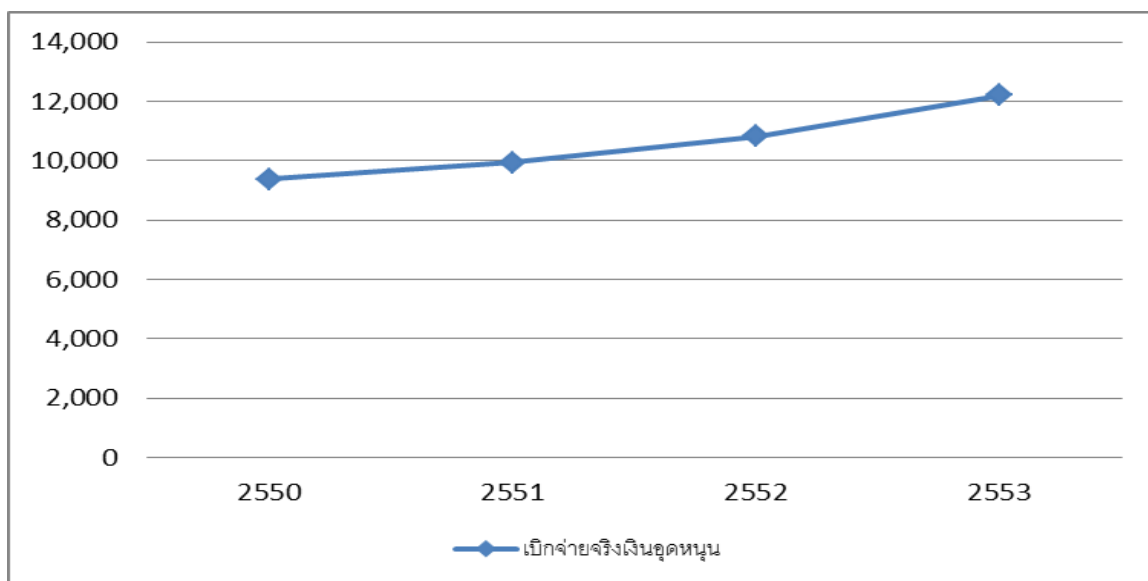
หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 5.28 แสดงแนวโน้มการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

5.3.1.3 รายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง*

รายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ประกอบไปด้วย รายได้จากภาษี และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ (ดังแสดงในตารางที่ 5.1) โดยมีแหล่งรายได้จากภาษีเป็นแหล่งรายได้สำคัญ ที่มีสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 70 ของรายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองทั้งหมด (ดังแสดงในตารางที่ 5.3)

จากตารางที่ 5.23 พบว่า ภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองมีความผันผวนสูง (S.D. มีค่า 483.70) รองลงมา คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (S.D. มีค่า 457.55) นอกจากนี้ พบว่า ระบบประมาณการรายได้ของกรุงเทพมหานคร มีความคลาดเคลื่อนสูง ประมาณการต่ำกว่าที่ควรจะเป็น เช่น ภาษีที่จัดเก็บเองทั้งหมด ภาษีโรงเรือน ภาษีป้าย เป็นต้น (แสดงข้อมูลในภาพที่ 5.29)

จากตัวเลขประมาณการรายได้จากภาษีที่จัดเก็บเองของกรุงเทพมหานคร พบว่า มีแนวโน้มสูงขึ้นเล็กน้อย ทั้งภาษีที่สำคัญ (มีสัดส่วนรายได้สูงที่สุด) และภาษีทั่วไป รวมทั้งมีการจัดเก็บรายได้จริงที่สูงกว่าตัวเลขประมาณการตลอด แสดงถึง การใช้วิธีประมาณการรายได้แบบอนุรักษ์ของกรุงเทพมหานคร เพื่อควบคุมความเสี่ยง ตราบใดที่รายได้จริงยังสูงกว่าประมาณการ ก็ถือว่ายังควบคุมความเสี่ยงได้ดี ซึ่งกรุงเทพมหานครก็ยังไม่พบกับปัญหาด้านความสามารถในการควบคุมรายได้ที่จัดเก็บเอง

อย่างไรก็ตาม ระบบประมาณการรายได้กรุงเทพมหานครมีความคลาดเคลื่อนสูง อาทิ การประมาณการรายได้ของภาษีป้าย ที่มีการประมาณการรายได้ค่อนข้างต่ำ มีความคลาดเคลื่อนสูง เป็นต้น (แสดงในภาพที่ 5.30)

* ในที่นี้ผู้วิจัยจะนำเสนอข้อมูลเฉพาะในส่วนรายได้จากภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองเท่านั้น เนื่องจากมีความสำคัญ และมีสัดส่วนต่อรายได้ประจำที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองสูงที่สุด

ตารางที่ 5.23 แสดงแนวโน้มของแหล่งรายได้จากภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

ภาษี	ค่า S.D.	PCI		
	(2550-53)	2550-51	2551-52	2552-53
กรุงเทพมหานครเก็บเอง				
บำรุงท้องที่	1.53	-0.14	-2.22	2.33
โรงเรือนและที่ดิน	457.55	8.97	2.89	0.84
ป้าย	28.53	3.73	4.39	2.02
อากรค่าสัตว์	0.16	0.46	-3.69	-7.43
รวม	483.70	8.44	2.91	0.94

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

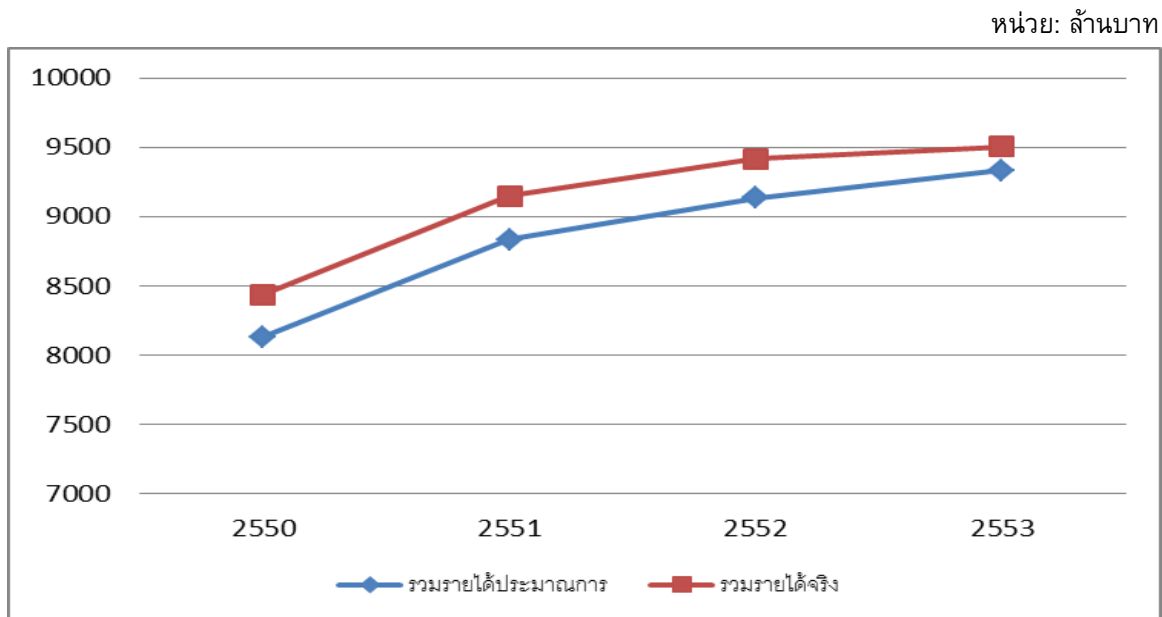
ตารางที่ 5.24 แสดงตัวเลขประมาณการ และรายได้จริงตามประเภทภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท

ภาษี	2550	2551	2552	2553
ประมาณการบำรุงท้องที่	130	130	130	130
รับจริงบำรุงท้องที่	133.74	133.56	130.59	133.63
รับจริง-ประมาณการ	3.74	3.56	0.59	3.63
ประมาณการโรงเรือนและที่ดิน	7400	8100	8400	8600
รับจริงโรงเรือนและที่ดิน	7691.09	8380.63	8622.46	8694.61
รับจริง-ประมาณการ	291.09	280.63	222.46	94.61
ประมาณการป้าย	600	600	600	600
รับจริงป้าย	609.92	632.65	660.40	673.73
รับจริง-ประมาณการ	9.92	32.65	60.40	73.73
ประมาณการอากรฆ่าสัตว์	2.40	2.70	3	3
รับจริงอากรฆ่าสัตว์	3.15	3.16	3.04	2.82
รับจริง-ประมาณการ	0.75	0.46	0.04	-0.18
รวมประมาณการ	8132.40	8832.70	9133	9333
รวมรับจริง	8437.90	9150	9416.49	9504.79
รับจริง-ประมาณการ	305.50	317.30	283.49	171.79

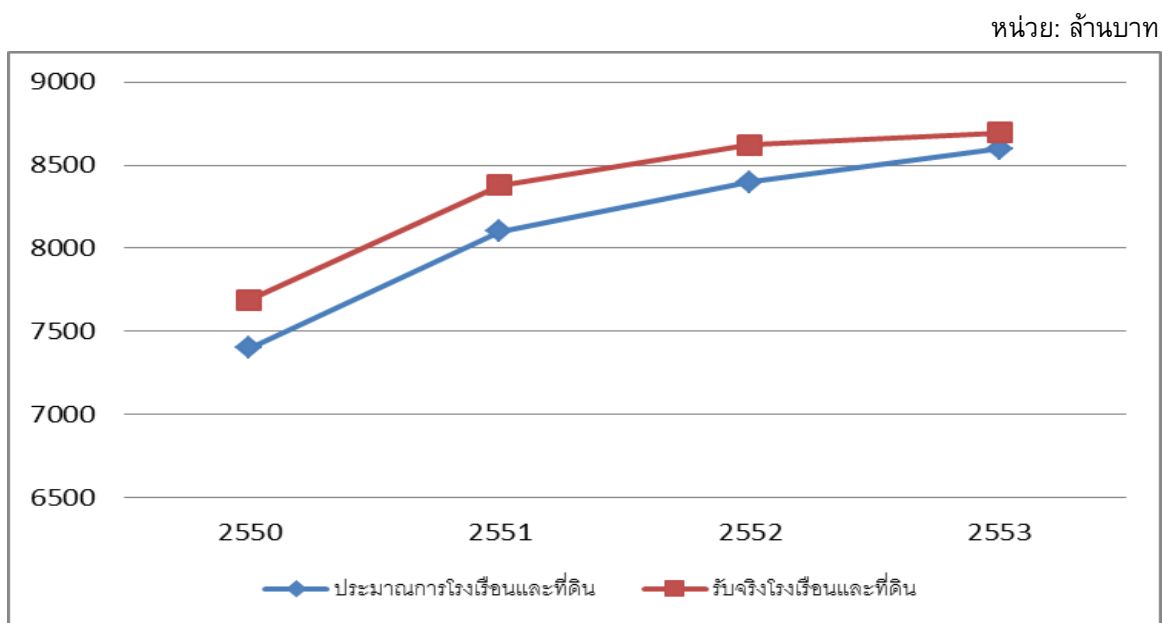
ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 5.29 แสดงประมาณการรายได้ และรายได้จริงประเภทภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



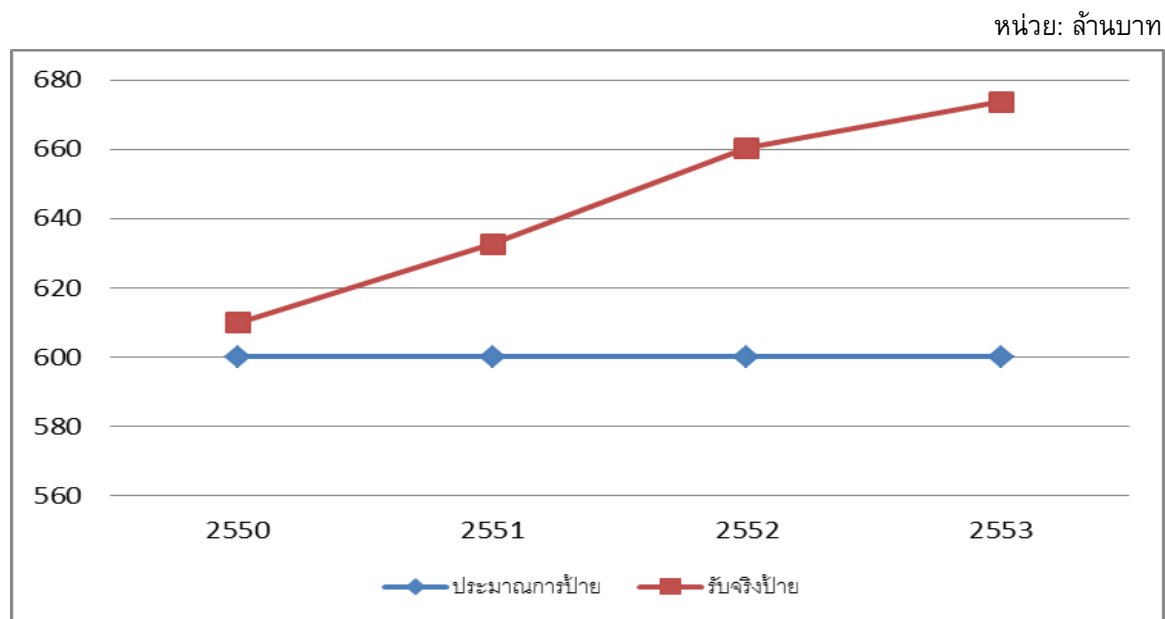
ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 5.30 แสดงประมาณการรายได้ และรายได้จริงจากภาษีโรงเรือนและที่ดินของ กรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 5.31 แสดงประมาณการรายได้ และรายรับจริงจากภาษีป้ายของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

5.3.2 ความสามารถในการควบคุมรายจ่าย และภาระผูกพันทางการคลัง

กรุงเทพมหานครมีความเสี่ยงในเรื่องการบริหารรายจ่ายค่อนข้างสูง อันเนื่องมาจากการขาดประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย และภาระผูกพันทางการคลัง ดังจะเห็นได้ว่ากรุงเทพมหานครสามารถเบิกจ่ายเงินงบประมาณได้เฉลี่ยร้อยละ 79.41 ต่อปี โดยเฉพาะรายจ่ายงบลงทุน สามารถเบิกจ่ายได้จริงประมาณร้อยละ 16-23 ต่อปีเท่านั้น (ตารางที่ 5.7) การขาดประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่ายดังกล่าวนี้มีผลตามมา 3 ประการคือ

- 1) ทำให้กรุงเทพมหานคร มีรายได้เหนือรายจ่ายเมื่อสิ้นปีงบประมาณ ซึ่งจะถูกลดไปเป็นเงินสะสม ณ วันสิ้นปีงบประมาณในสัดส่วนที่สูง เฉลี่ยประมาณปีละ 9,536.30 ล้านบาท หรือร้อยละ 22.31 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (แสดงในตารางที่ 5.14) และทำให้กรุงเทพมหานครต้องนำเงินสะสม ไปตั้งเป็น “รายได้พิเศษ” ในแผนงบประมาณ

รายจ่ายเพิ่มเติม* สำหรับใช้จ่ายประเภท “รายจ่ายพิเศษ” ในปีงบประมาณเดียวกัน เพิ่มขึ้นโดยลำดับ (ตารางที่ 5.25)

- 2) ทำให้กรุงเทพมหานครมีรายจ่ายจากเงินกันไว้เบิกเหลือมปีในสัดส่วนที่สูง* ประมาณปี ละ 9,000-18,000 ล้านบาท (เฉลี่ยปีละ 11,512.98 ล้านบาท) หรือประมาณร้อยละ 24-47 (เฉลี่ยร้อยละ 27.03) ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (ตารางที่ 5.25) โดยรายจ่าย จากเงินกันไว้เบิกเหลือมปีนี้เกิดจากรายจ่ายที่ไม่สามารถเบิกจ่ายได้ในปีงบประมาณ ต้องผลักไปเบิกจ่ายในปีถัดไป
- 3) ทำให้กรุงเทพมหานครมีรายจ่ายจริงในปีงบประมาณหนึ่ง สูงกว่ารายจ่ายตามแผน งบประมาณรายจ่ายประจำปี เพิ่มขึ้นเป็นลำดับ (ตารางที่ 5.14) และยากต่อการควบคุม รักษาดุลการเงินการคลัง ตามแผนงบประมาณรายจ่ายประจำปี ซึ่งจะส่งผลให้ มีความเสี่ยงที่จะเกิดปัญหาการขาดดุลทางการเงินการคลัง ณ วันสิ้นปีงบประมาณขึ้นได้ (ดัง แสดงในภาพที่ 5.33) โดยเฉพาะในปีที่รายประจำมีความผันผวนสูง เช่นใน ปีงบประมาณ 2552 เป็นต้น

5.3.2.1 รายจ่ายเหลือมปี

ข้อมูลในตารางที่ 5. พบว่า กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของเงินกันไว้เบิกเหลือมปีรวมทั้งหมด คิดเป็นร้อยละ 15-36 ต่องบประมาณรายจ่ายประจำปี ตัวเลขรายจ่ายเหลือมปีโดยรวมมีแนวโน้ม ลดลงตามลำดับ* ดังแสดงรายละเอียดในภาพที่ 5.32

* ในช่วงปี 2550-2553 กรุงเทพมหานครมีการจัดทำข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมแล้ว หลายครั้ง ดังแสดงในตารางที่ 5. โดยใช้เงินสะสมจ่ายขาดรับรู้เป็นรายได้พิเศษ และรายจ่ายพิเศษในเวลาเดียวกัน ด้วยหลัก งบประมาณแบบสมดุล

* ในที่นี้ผู้วิจัยเลือกใช้อยอดรวมเงินกันไว้เบิกเหลือมปีทั้งหมด เพื่อที่จะได้ทราบถึงสัดส่วนเงินกันไว้เบิกเหลือมปีอย่างแท้จริง

* โดยมีปัจจัยสำคัญ จากการที่หน่วยงานต่างๆไม่ได้รับการอนุมัติให้ขยายเวลาการเบิกจ่ายเงินกันไว้เบิกเหลือมปีออกไป อีก โดยเฉพาะในปีงบประมาณ 2553 ที่รายจ่ายจากเงินกันไว้เบิกเหลือมปีของปีก่อนๆ ไม่ได้รับการอนุมัติให้ขยายเวลาอีก

ตารางที่ 5.25 แสดงงบประมาณรายจ่ายประจำปี และเงินกันเบิกเหลื่อมปีของกรุงเทพมหานคร
ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท

	2550	2551	2552	2553
	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)	จำนวน (ร้อยละ)
งบรายจ่ายประจำปี	39,000 (100)	45,000 (100)	46,000 (100)	41,000 (100)
รายจ่ายประจำ	30,934.16 (79.32)	36,344.23 (80.76)	33,451.37 (72.72)	34,791.88 (84.86)
ประมาณการ-จ่ายจริง	8,065.84 (20.68)	8,655.77 (19.24)	12,548.63 (27.28)	6,208.12 (15.14)
กันเบิกเหลื่อมปีประจำ	6,964.72 (17.86)	7,629.42 (16.95)	4,175.87 (9.08)	5,695.97 (13.89)
เงินสะสมจ่ายขาด	-	4,621.25 (10.27)	3,500 (7.61)	8,000 (19.51)
จ่ายจริงเงินสะสม	-	517.28 (1.15)	457.38 (0.99)	355.79 (0.87)
ประมาณการ-จ่ายจริง	-	4,103.97 (9.12)	3,042.62 (6.61)	7,644.21 (18.64)
กันเบิกเหลื่อมปีสะสม	-	1,909.22 (4.24)	1,785.31 (3.88)	787.37 (1.92)
กันเบิกเหลื่อมปียกมา	18,640.20 (47.80)	14,183.20 (31.52)	15,545.85 (33.8)	9,839.51 (24)
จ่ายจริงเหลื่อมปียกมา	8,107.91 (20.79)	7,216.23 (16.04)	10,869.23 (23.63)	7,264.05 (17.72)
ประมาณการ-จ่ายจริง	10,532.29 (27.01)	6,966.97 (15.48)	4,676.62 (10.17)	2,575.46 (6.28)
กันเบิกต่อ	7,218.50 (18.51)	6,007.21 (13.35)	3,878.33 (8.43)	-
รวมเงินเบิกเหลื่อมปี	14,183.22 (36.37)	15,545.85 (34.55)	9,839.51 (21.39)	6,483.34 (15.81)

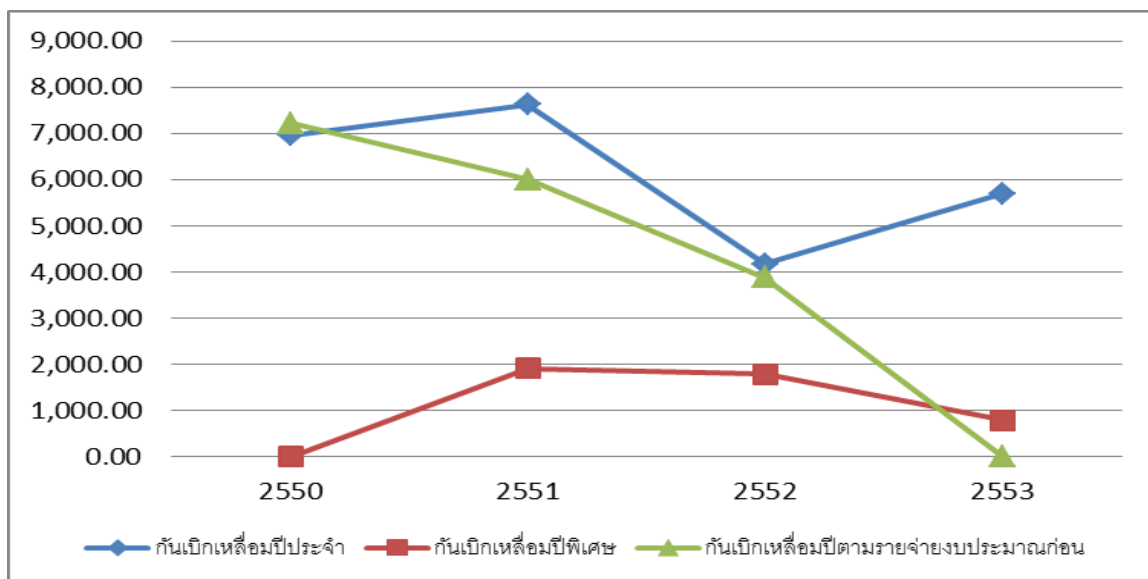
ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ:

- 1) กันเบิกเหลื่อมปีประจำ คือ เงินกันไว้เบิกเหลื่อมปีของรายจ่ายประจำ
- 2) กันเบิกเหลื่อมปีสะสม คือ เงินกันไว้เบิกเหลื่อมปีของรายจ่ายพิเศษ (เงินสะสมจ่ายขาด)
- 3) กันเบิกเหลื่อมปียกมา คือ รายจ่ายจากเงินกันไว้เบิกเหลื่อมปีตามงบประมาณปีก่อนที่สะสมมา
- 4) กันเบิกต่อ คือ เงินกันไว้เบิกเหลื่อมปีของรายจ่ายจากเงินกันไว้เบิกเหลื่อมปี (ปีก่อนหน้า)
- 5) รวมเงินเบิกเหลื่อมปี = กันเบิกเหลื่อมปีประจำ+กันเบิกเหลื่อมปีสะสม+กันเบิกต่อ

ภาพที่ 5.32 แสดงแนวโน้มรายจ่ายเหลือมปีของกรุงเทพมหานคร ระหว่าง 2550-2553

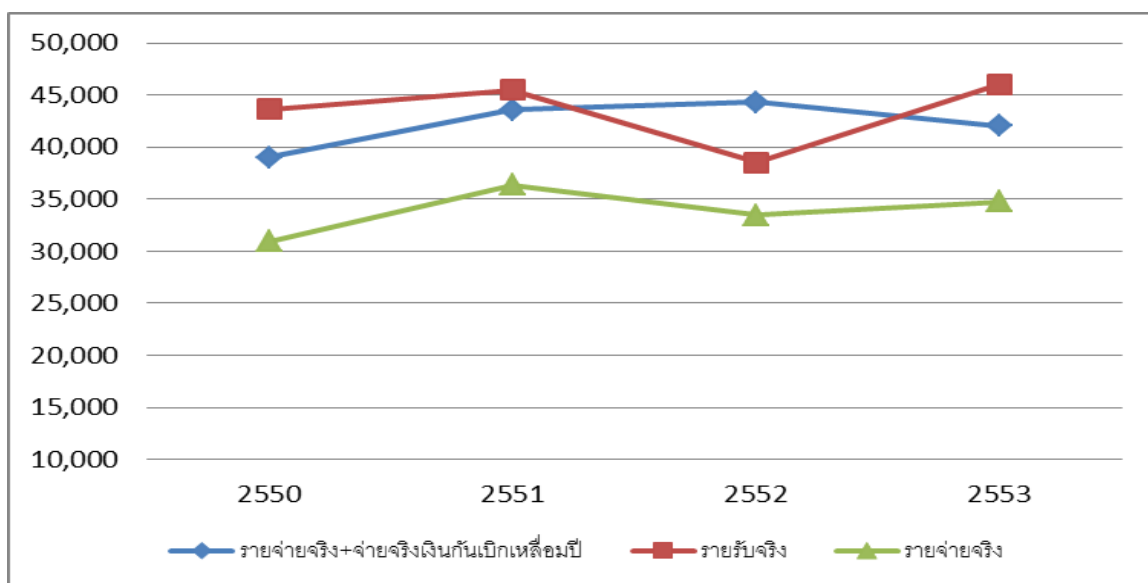
หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

ภาพที่ 5.33 แสดงรายรับจริง รายจ่ายจริง และรายจ่ายจริงบวกเงินกันเบิกเหลือมปีจ่ายจริงของ กรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

บทที่ 6

สาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

เนื้อหาในบทนี้เป็นการนำเสนอข้อมูลจากแบบสอบถามในด้านการรับรู้ทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อ สาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร โดยเนื้อหาในส่วนแรกเป็นการนำเสนอถึงข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม เนื้อหาส่วนถัดมาเป็นการนำเสนอถึงระดับความเสี่ยงจากสาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในด้านต่างๆ สำหรับเนื้อหาในส่วนสุดท้ายเป็นการนำเสนอผลสรุปของสาเหตุ และปัจจัยแห่งความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในภาพรวมว่าสาเหตุ และปัจจัยด้านใดที่ส่งผลกระทบต่อกรุงเทพมหานครมากที่สุด

6.1 ข้อมูลพื้นฐานของผู้ตอบแบบสอบถาม

กลุ่มตัวอย่างที่ตอบแบบสอบถามในที่นี้ คือ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทางการคลังของหน่วยงานด้านการคลังกรุงเทพมหานคร ดังแสดงในตารางที่ 6.1

ตารางที่ 6.1 แสดงกลุ่มตัวอย่างจำแนกตามหน่วยงาน

หน่วยงาน	แบบสอบถาม	สัมภาษณ์ และสังเกตการณ์
สำนักงบประมาณ	45	4
สำนักการคลัง	18	4
สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล	1	
สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการ	1	
สำนักปลัดฯ	25	2
สำนักอนามัย	11	
สำนักการโยธา	10	
สำนักการระบายน้ำ	1	
สำนักสิ่งแวดล้อม	3	
รวม (ชุด)	115	10

ตารางที่ 6.2 แสดงเพศของผู้ตอบแบบสอบถาม

เพศ	ความถี่	ร้อยละ
ชาย	21	18.30
หญิง	92	80
ไม่ระบุ	2	1.70
รวม	115	100

จากตารางที่ 6.2 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง จำนวน 92 คน คิดเป็นร้อยละ 80 รองลงมาเป็นเพศชาย จำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 18.30

ตารางที่ 6.3 แสดงช่วงอายุของผู้ตอบแบบสอบถาม

อายุ	ความถี่	ร้อยละ
ระหว่าง 21-25 ปี	4	3.5
ระหว่าง 26 - 30	11	9.6
ระหว่าง 31 - 35	22	19.1
ระหว่าง 36 - 40	24	20.9
ระหว่าง 41 - 45	17	14.8
ระหว่าง 46 - 50	18	15.7
ระหว่าง 51 - 55	14	12.2
ระหว่าง 56 - 60	5	4.3
รวม	115	100.0

จากตารางที่ 6.3 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่อยู่ในช่วงอายุ 36-40 ปี จำนวน 24 คน คิดเป็นร้อยละ 20.90 รองลงมาอยู่ในช่วงอายุ 31-35 ปี จำนวน 22 คน คิดเป็นร้อยละ 19.10

ตารางที่ 6.4 แสดงระดับการศึกษาสูงสุดของผู้ตอบแบบสอบถาม

ระดับการศึกษาสูงสุด	ความถี่	ร้อยละ
ประถมศึกษาหรือเทียบเท่า	1	0.9
มัธยมศึกษาหรือเทียบเท่า	1	0.9
อนุปริญญาหรือเทียบเท่า	4	3.5
ปริญญาตรีหรือเทียบเท่า	88	76.5
ปริญญาโท	21	18.3
รวม	115	100.0

จากตารางที่ 6.4 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาระดับปริญญาตรีและเทียบเท่า จำนวน 88 คน คิดเป็นร้อยละ 76.50 รองลงมาระดับปริญญาโท จำนวน 21 คน คิดเป็นร้อยละ 18.3

ตารางที่ 6.5 แสดงระยะเวลาการทำงานในสังกัดกรุงเทพมหานครของผู้ตอบแบบสอบถาม

ระยะเวลาในการทำงานกับหน่วยงานปัจจุบัน	ความถี่	ร้อยละ
ต่ำกว่า 1 ปี	13	11.3
ระหว่าง 1-5 ปี	17	14.8
ระหว่าง 6-10 ปี	28	24.3
ตั้งแต่ 10 ปีขึ้นไป	57	49.6
รวม	115	100.0

จากตารางที่ 6.5 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีระยะเวลาในการทำงานกับหน่วยงานปัจจุบันมากที่สุดคือมากกว่า 10 ปี จำนวน 57 คน คิดเป็นร้อยละ 49.60 รองลงมาระหว่าง 6-10 ปี จำนวน 28 คน คิดเป็นร้อยละ 24.3

ตารางที่ 6.6 แสดงประสบการณ์ในการทำงานของผู้ตอบแบบสอบถาม

ประสบการณ์ในการทำงาน	ความถี่	ร้อยละ
ไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำงาน	17	14.8
เคย - กรุงเทพมหานคร	9	7.8
เคย - หน่วยงานภาครัฐ	30	26.1
เคย - หน่วยงานภาคเอกชน	28	24.3
เคย - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	11	9.6
เคย - ไม่ได้ระบุหน่วยงาน	7	6.1
เคย - หน่วยงานภาครัฐ และเอกชน	6	5.2
เคย - หน่วยงานเอกชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	1	0.9
ไม่ระบุ	6	5.2
รวม	115	100.0

จากตารางที่ 6.6 พบว่า กลุ่มตัวอย่างเคยมีประสบการณ์การทำงานกับหน่วยงานภาครัฐมากที่สุด จำนวน 30 คน คิดเป็นร้อยละ 26.1 รองลงมาเป็นหน่วยงานภาคเอกชน จำนวน 28 คน คิดเป็นร้อยละ 24.3 ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่ไม่เคยมีประสบการณ์ในการทำงาน จำนวน 17 คน คิดเป็นร้อยละ 14.80

ตารางที่ 6.7 แสดงการประสพการณ์ในการโอนย้ายหน่วยงานของผู้ตอบแบบสอบถาม

การโอนย้ายหน่วยงาน	ความถี่	ร้อยละ
ไม่เคยโอนย้าย	78	67.8
เคย - มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น	1	0.9
เคย - มาจากหน่วยงานภาครัฐ	2	1.7
เคย - มาจากหน่วยงานอื่นของกรุงเทพมหานคร	31	27
ไม่ระบุ	3	2.6
รวม	115	100.0

จากตารางที่ 6.7 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ไม่เคยโอนย้ายหน่วยงาน จำนวน 78 คน คิดเป็นร้อยละ 67.8 ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่เคยโอนย้าย มาจากหน่วยงานอื่นของกรุงเทพมหานคร มากที่สุด จำนวน 31 คน คิดเป็นร้อยละ 27

ข้อมูลจากตารางที่ 6.1-6.7 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ที่ตอบแบบสอบถามจะสังกัดใน 3 หน่วยงาน คือ สำนักงบประมาณ สำนักปลัดฯ และสำนักงานคลังกรุงเทพมหานคร โดยกลุ่มตัวอย่างจะปฏิบัติงานอยู่ในส่วนงานที่เกี่ยวข้องในทางการคลังของหน่วยงานนั้นๆ อาทิ กองวิเคราะห์งบประมาณ 1-4, สำนักงานตรวจสอบภายใน, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, กองรายได้, กองคลัง เป็นต้น

นอกจากนี้กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เป็นเพศหญิง และส่วนใหญ่จบการศึกษาระดับปริญญาตรีหรือเทียบเท่า รวมถึงกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่จะทำงานในสังกัดกรุงเทพมหานครตั้งแต่ 10 ขึ้นไป จากข้อมูลพื้นฐานเหล่านี้ พบว่า แบบสอบถามในครั้งนี้มีการกระจายตัวของช่วงอายุกลุ่มตัวอย่างค่อนข้างดี (ตารางที่ 6.4) และมีความสมบูรณ์ของการตอบข้อมูลค่อนข้างสูง

ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง

ผู้วิจัยได้สอบถามทัศนคติ และความคิดเห็นของกลุ่มตัวอย่างจำนวน 115 คน เกี่ยวกับสถานะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงปี 2550-2554¹ โดยผู้วิจัยใช้แบบสอบถามที่พัฒนาจากกรอบแนวคิดของผู้วิจัย ร่วมกับการประยุกต์ใช้กรอบการวิเคราะห์ความเสี่ยง ตามระบบการบริหารความเสี่ยงของสำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร*

¹ แสดงรายละเอียดในภาคผนวก

* เนื่องจากระบบบริหารความเสี่ยงดังกล่าวถูกกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดหนึ่งในการดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆในกรุงเทพมหานคร สามารถศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, คู่มือการจัดทำระบบการบริหารความเสี่ยง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2553).

โดยจำแนกเป็นสาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงด้านรายรับ รายจ่าย และปัจจัยด้านอื่นๆ ซึ่งผู้ตอบแบบสอบถามจะต้องให้ค่าของคะแนนทั้งในด้านโอกาส และผลกระทบที่อาจเกิดจากสาเหตุ และปัจจัยเสี่ยงในแต่ละด้าน ดังคำอธิบายในกล่องข้อความด้านล่าง เมื่อได้ข้อมูลครบถ้วนแล้วผู้วิจัยต้องจัดทำตารางวิเคราะห์ระดับความเสี่ยง² เพื่อสรุปผลต่อไป

ภาพที่ 6.1 แสดงวิธีให้คะแนนของแบบสอบถาม

<p><u>โอกาสที่จะเกิด (Likelihood)</u> พิจารณาจากสถิติการเกิดเหตุการณ์ในอดีต ปัจจุบัน หรือการคาดการณ์ล่วงหน้าของโอกาสที่จะเกิดในอนาคต ซึ่งสามารถกำหนดระดับโอกาสที่จะเกิดเหตุการณ์ต่างๆ เป็น 5 ระดับ ได้แก่ สูงมาก สูง ปานกลาง น้อย น้อยมาก</p> <p><u>ผลกระทบ (Impact)</u> เป็นการพิจารณาระดับความรุนแรงหรือมูลค่าความเสียหายจากความเสี่ยงที่คาดว่าจะได้รับ หากเกิดเหตุการณ์ ความเสี่ยงดังกล่าวขึ้น สามารถแบ่งระดับของผลกระทบออกเป็น 5 ระดับ ได้แก่ สูงมาก สูง ปานกลาง น้อย และน้อยมาก</p>
--

ในส่วนของการจำแนกสาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังด้านรายรับ รายจ่าย และด้านอื่นๆนั้น สามารถนำเสนอรายละเอียดได้ตามตารางที่ 6.8 ดังนี้

ตารางที่ 6.8 แสดงการจำแนกสาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง

สาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง	(ระบบการคลัง)	
	ภายใน	ภายนอก
ด้านรายรับ		
กรุงเทพมหานครมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ที่ยังไม่สมบูรณ์	✓	
กรุงเทพมหานครมีการจัดเก็บรายได้ที่ไม่น่าเชื่อถือ หรือไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง	✓	
กรุงเทพมหานครไม่สามารถจัดเก็บรายได้อย่างทั่วถึง	✓	
กรุงเทพมหานครไม่สามารถขยายฐานรายได้ไปสู่แหล่งรายได้อื่น เนื่องจากอุปสรรคด้านการบริหารงานภายใน	✓	
กรุงเทพมหานครไม่สามารถขยายฐานรายได้ไปสู่แหล่งรายได้อื่น	✓	

² เรื่องเดียวกัน, หน้า 28-30.

สาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง	(ระบบการคลัง)	
	ภายใน	ภายนอก
เนื่องจากอุปสรรคด้านข้อกฎหมาย		
วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย		✓
ด้านรายจ่าย		
กรุงเทพมหานครมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการรายจ่ายที่ยังไม่สมบูรณ์	✓	
กรุงเทพมหานครมีการจัดการรายจ่ายที่ไม่น่าเชื่อถือ หรือไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง	✓	
กรุงเทพมหานครไม่สามารถบริหารรายจ่ายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพเนื่องจากอุปสรรคด้านข้อกฎหมาย	✓	
กรุงเทพมหานครมีระบบแสดงข้อมูลเกี่ยวกับภาวะหนี้สิน และสถานะทางการคลังที่ยังไม่สมบูรณ์	✓	
กรุงเทพมหานครมีภาระผูกพันทางการคลังในอดีตสูงขึ้นต่อเนื่อง	✓	
รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านรายได้ และเงินอุดหนุนท้องถิ่น		✓
รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจให้กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น แต่ถ่ายโอนงบประมาณไม่เพียงพอ		✓
ระดับเงินเฟ้อ ราคาปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้น		✓
การเปลี่ยนแปลงของประชากรกรุงเทพมหานคร		✓
ด้านอื่น ๆ		
กรุงเทพมหานครมีระบบงบประมาณ ระบบบัญชี รายงานการเงินการคลังที่ยังไม่ได้มาตรฐาน	✓	
ระบบพยากรณ์ข้อมูลด้านรายได้ รายจ่ายของกรุงเทพมหานครยังไม่มี ความถูกต้อง และทันต่อเหตุการณ์ตามมาตรฐาน	✓	
การประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการคลังของ กรุงเทพมหานครยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร	✓	
ข้อมูลด้านการคลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรุงเทพมหานครยังไม่มี ความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ	✓	
ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลต่อการบริหารการคลังของกรุงเทพมหานคร มากกว่าฝ่ายข้าราชการประจำ	✓	
ฝ่ายการเมืองมีการแทรกแซงการดำเนินงานด้านการคลังของ กรุงเทพมหานคร	✓	

สาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง	(ระบบการคลัง)	
	ภายใน	ภายนอก
กรุงเทพมหานครมีระบบกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การคลังที่ล่าช้า เป็นอุปสรรคในการพัฒนา	✓	
เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร	✓	
วิกฤติการณ์ทางการเมือง		✓
วิกฤติการณ์ทางภัยธรรมชาติ และเหตุฉุกเฉิน		✓

จากตารางที่ 6.8 สามารถจำแนกสาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครได้เป็น 3 ด้าน คือ ด้านรายรับ รายจ่าย และด้านอื่นๆ โดยในแต่ละด้านยังจำแนกเป็นปัจจัยเสี่ยงจากภายใน และภายนอกระบบการคลัง อันมีผลที่ได้จากแบบสอบถามดังต่อไปนี้

6.2 สาเหตุ และปัจจัยในด้านรายรับ

ผลการศึกษา จากแบบสอบถามเพื่อวัดการรับรู้ ทศนคติของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในด้านรายรับ สามารถอธิบายรายละเอียด ตามหัวข้อต่างๆได้ดังนี้ (แสดงรายละเอียดในตารางที่ 6.9)

- 1) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “กรุงเทพมหานครมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ที่ยังไม่สมบูรณ์” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 56.25 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 28.7
- 2) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่า ความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “กรุงเทพมหานครมีการจัดเก็บรายได้ที่ไม่น่าเชื่อถือ หรือไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 44.35 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 26.09
- 3) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “กรุงเทพมหานครไม่สามารถจัดเก็บรายได้อย่างทั่วถึง” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 58.26 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 25.22
- 4) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “กรุงเทพมหานครไม่สามารถขยายฐานรายได้ไปสู่แหล่งรายได้อื่น เนื่องจากอุปสรรคด้านการบริหารงานภายใน” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 40 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 30.43

- 5) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “กรุงเทพมหานครไม่สามารถขยายฐานรายได้ไปสู่แหล่งรายได้อื่น เนื่องจากอุปสรรคด้านข้อกฎหมาย” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 46.96 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 29.57
- 6) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 43.48 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 32.17

6.3 สาเหตุ และปัจจัยในด้านรายจ่าย

ผลการศึกษา จากแบบสอบถามเพื่อวัดการรับรู้ ทศนคติของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในด้านรายจ่าย สามารถอธิบายรายละเอียด ตามหัวข้อต่างๆได้ดังนี้ (แสดงรายละเอียดในตารางที่ 6.9)

- 1) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “กรุงเทพมหานครมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการรายจ่ายที่ยังไม่สมบูรณ์” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 44.35 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 27.83
- 2) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “กรุงเทพมหานครมีการจัดการรายจ่ายที่ไม่น่าเชื่อถือ หรือไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 40.87 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 24.35
- 3) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “กรุงเทพมหานครไม่สามารถบริหารรายจ่ายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากอุปสรรคด้านข้อกฎหมาย” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 50.43 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 20.87
- 4) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “กรุงเทพมหานครมีระบบแสดงข้อมูลเกี่ยวกับภาวะหนี้สิน และสถานะทางการคลังที่ยังไม่สมบูรณ์ มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก” คิดเป็นร้อยละ 46.96 รองลงมาคือระดับปานกลางและระดับยอมรับได้ คิดเป็นร้อยละ 12.17
- 5) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “กรุงเทพมหานครมีภาระผูกพันทางการคลังในอดีตสูงขึ้นต่อเนื่อง” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 57.39รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 30.43

- 6) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านรายได้ และเงินอุดหนุนท้องถิ่น” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 53.04 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 31.30
- 7) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจให้กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น แต่ถ่ายโอนงบประมาณไม่เพียงพอ” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 70.43 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 20.87
- 8) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “ระดับเงินเพื่อ ราคาปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้น” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 41.74 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 22.61
- 9) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “การเปลี่ยนแปลงของประชากรกรุงเทพมหานคร” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 46.96 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 31.30

6.4 สาเหตุ และปัจจัยในด้านอื่น ๆ

ผลการศึกษาจากแบบสอบถามเพื่อวัดการรับรู้ทัศนคติของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อสาเหตุและปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในด้านรายอื่น ๆ สามารถอธิบายรายละเอียดตามหัวข้อต่าง ๆ ได้ดังนี้ (แสดงรายละเอียดในตารางที่ 6.9)

- 1) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “กรุงเทพมหานครมีระบบงบประมาณ ระบบบัญชี รายงานการเงินการคลังที่ยังไม่ได้มาตรฐาน” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 33.91 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 26.09
- 2) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “ระบบพยากรณ์ข้อมูลด้านรายได้ รายจ่ายของกรุงเทพมหานครยังไม่มี ความถูกต้องหรือไม่ทันต่อเหตุการณ์ตามมาตรฐาน” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 38.26 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 26.96
- 3) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “การประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการคลังของกรุงเทพมหานครยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 34.78 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 29.57
- 4) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “ข้อมูลด้านการคลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรุงเทพมหานครยังไม่มี ความ

- เชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 47.83 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 27.83
- 5) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลต่อการบริหารการคลังของกรุงเทพมหานครมากกว่าฝ่ายข้าราชการประจำ” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก 70.43 คิดเป็นร้อยละ รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 19.13
 - 6) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “ฝ่ายการเมืองมีการแทรกแซงการดำเนินงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก 65.22 คิดเป็นร้อยละ รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 20
 - 7) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “กรุงเทพมหานครมีระบบกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การคลังที่ล่าช้า เป็นอุปสรรคในการพัฒนา” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 47.83 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 26.09
 - 8) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 59.13 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 23.48
 - 9) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “วิกฤติการณ์ทางการเมือง” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 53.91 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 30.43
 - 10) กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเห็นว่าความเสี่ยงทางการคลังจากสาเหตุ “วิกฤติการณ์ทางภัยธรรมชาติ และเหตุฉุกเฉิน” มีสภาวะความเสี่ยงในระดับสูงมาก คิดเป็นร้อยละ 60.87 รองลงมาคือระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 27.83

ตารางที่ 6.9 แสดงระดับทัศนคติที่มีต่อระดับความเสี่ยงทางการคลังจากการตอบแบบสอบถาม

หน่วย: จำนวน (ร้อยละ)

สาเหตุ และปัจจัยเสี่ยงฯ	ระดับความเสี่ยง					ยอมรับได้	ไม่ตอบ
	สูงมาก	สูง	ปานกลาง	น้อย	น้อยมาก		
ด้านรายรับ							
กรุงเทพมหานครมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ที่ยังไม่สมบูรณ์	65 (56.52)	33 (28.70)	5 (4.35)	0 (0.00)	1 (0.87)	9 (7.83)	2 (1.74)
กรุงเทพมหานครมีการจัดเก็บรายได้ที่ไม่น่าเชื่อถือ หรือไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง	51 (44.35)	32 (27.83)	9 (7.83)	2 (1.74)	3 (2.61)	16 (13.91)	2 (1.74)
กรุงเทพมหานครไม่สามารถจัดเก็บรายได้อย่างทั่วถึง	67 (58.26)	29 (25.22)	4 (3.48)	1 (0.87)	1 (0.87)	11 (9.57)	2 (1.74)
กรุงเทพมหานครไม่สามารถขยายฐานรายได้ไปสู่แหล่งรายได้อื่นเนื่องจากอุปสรรคด้านการบริหารงานภายใน	46 (40.00)	35 (30.43)	12 (10.43)	3 (2.61)	5 (4.35)	12 (10.43)	2 (1.74)
กรุงเทพมหานครไม่สามารถขยายฐานรายได้ไปสู่แหล่งรายได้อื่นเนื่องจากอุปสรรคด้านข้อกฎหมาย	54 (46.96)	34 (29.57)	2 (1.74)	2 (1.74)	2 (1.74)	19 (16.52)	2 (1.74)
วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย (เช่น กรณีสึบเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจจากสหรัฐ Hamburger Crisis)	50 (43.48)	37 (32.17)	11 (9.57)	4 (3.48)	1 (0.87)	10 (8.70)	2 (1.74)
ด้านรายจ่าย							
กรุงเทพมหานครมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการรายจ่ายที่ยังไม่สมบูรณ์	51 (44.35)	32 (27.83)	8 (6.96)	5 (4.35)	2 (1.74)	15 (13.04)	2 (1.74)
กรุงเทพมหานครมีการจัดการรายจ่ายที่ไม่น่าเชื่อถือ หรือไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง	47 (40.87)	28 (24.35)	7 (6.09)	3 (2.61)	9 (7.83)	18 (15.65)	3 (2.61)
กรุงเทพมหานครไม่สามารถบริหารรายจ่ายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ	58 (50.43)	24 (20.87)	10 (8.70)	5 (4.35)	4 (3.48)	12 (10.43)	2 (1.74)

สาเหตุ และปัจจัยเสี่ยงฯ	ระดับความเสี่ยง						
	สูงมาก	สูง	ปานกลาง	น้อย	น้อยมาก	ยอมรับได้	ไม่ตอบ
เนื่องจากอุปสรรคด้านข้อกฎหมาย							
กรุงเทพมหานครมีระบบแสดงข้อมูลเกี่ยวกับภาวะหนี้สิน และสถานะทางการคลังที่ยังไม่สมบูรณ์	54 (46.96)	23 (20.00)	14 (12.1)7	4 (3.48)	4 (3.48)	14 (12.17)	2 (1.74)
กรุงเทพมหานครมีภาระผูกพันทางการคลังในอดีตสูงขึ้นต่อเนื่อง เช่น รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุนผูกพันต่อเนื่อง	66 (57.39)	35 (30.43)	3 (2.61)	0 (0.00)	3 (2.61)	6 (5.22)	2 (1.74)
รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านรายได้ และเงินอุดหนุนท้องถิ่น	61 (53.04)	36 (31.30)	7 (6.09)	2 (1.74)	1 (0.87)	6 (5.22)	2 (1.74)
รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจให้กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น แต่ถ่ายโอนงบประมาณไม่เพียงพอ (มาแต่งงาน เงินยังไม่พอ)	81 (70.43)	24 (20.87)	2 (1.74)	0 (0.00)	1 (0.87)	5 (4.35)	2 (1.74)
ระดับเงินเพื่อ ราคาปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้น	57 (49.57)	26 (22.61)	10 (8.70)	0 (0.00)	2 (1.74)	11 (9.57)	9 (7.83)
การเปลี่ยนแปลงของประชากรกรุงเทพมหานคร (อัตราการเกิดเพิ่มขึ้นหนาแน่นมากขึ้น ฯลฯ)	54 (46.96)	36 (31.30)	11 (9.57)	3 (2.61)	2 (1.74)	7 (6.09)	2 (1.74)
ด้านอื่น ๆ							
กรุงเทพมหานครมีระบบงบประมาณ ระบบบัญชี รายงานการเงินการคลังที่ยังไม่ได้มาตรฐาน	39 (33.91)	30 (26.09)	10 (8.70)	1 (0.87)	11 (9.57)	22 (19.13)	2 (1.74)
ระบบพยากรณ์ข้อมูลด้านรายได้ รายจ่ายของกรุงเทพมหานครยังไม่มี ความถูกต้อง หรือไม่ทันต่อเหตุการณ์ตามมาตรฐาน	44 (38.26)	31 (26.96)	11 (9.57)	3 (2.61)	5 (4.35)	19 (16.52)	2 (1.74)
การประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการคลังของ กรุงเทพมหานครยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร	40 (34.78)	34 (29.57)	15 (13.04)	4 (3.48)	6 (5.22)	14 (12.17)	2 (1.74)
ข้อมูลด้านการคลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรุงเทพมหานครยังไม่	55 (47.83)	32 (27.83)	9 (7.83)	4 (3.48)	7 (6.09)	6 (5.22)	2 (1.74)

สาเหตุ และปัจจัยเสี่ยงฯ	ระดับความเสี่ยง						
	สูงมาก	สูง	ปานกลาง	น้อย	น้อยมาก	ยอมรับได้	ไม่ตอบ
มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ							
ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลต่อการบริหารการคลังของกรุงเทพมหานคร มากกว่าฝ่ายข้าราชการประจำ	81 (70.43)	22 (19.13)	7 (6.09)	0 (0.00)	2 (1.74)	1 (0.87)	2 (1.74)
ฝ่ายการเมือง มีการแทรกแซงการดำเนินงานด้านการคลังของ กรุงเทพมหานคร	75 (65.22)	23 (20.00)	5 (4.35)	1 (0.87)	1 (0.87)	8 (6.96)	2 (1.74)
กรุงเทพมหานครมีระบบกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การคลังที่ล่าช้า เป็นอุปสรรคในการพัฒนา	55 (47.83)	30 (26.09)	10 (8.70)	4 (3.48)	4 (3.48)	9 (7.83)	3 (2.61)
เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร	68 (59.13)	27 (23.48)	3 (2.61)	2 (1.74)	4 (3.48)	7 (6.09)	4 (3.48)
วิกฤติการณ์ทางการเมือง เช่น การชุมนุมประท้วง การยึดสถานที่ สำคัญๆ	62 (53.91)	35 (30.43)	7 (6.09)	1 (0.87)	1 (0.87)	7 (6.09)	2 (1.74)
วิกฤติการณ์ทางภัยธรรมชาติ และเหตุฉุกเฉิน เช่น อุทกภัย อัคคีภัย	70 (60.87)	32 (27.83)	4 (3.48)	0 (0.00)	2 (1.74)	5 (4.35)	2 (1.74)

ที่มา: ประมวลจากกลุ่มตัวอย่าง 115 คน

6.5 การจัดลำดับความเสี่ยงในภาพรวม³

เมื่อได้ค่าของคะแนนในแต่ละข้อปัจจัยเสี่ยงแล้ว ผู้วิจัยได้ทำการวิเคราะห์ และสรุปผล ความเสี่ยงทางการคลังจากทุกด้าน นำเสนอด้านที่ผู้ตอบแบบสอบถามมีทัศนคติว่าสาเหตุ และ ปัจจัยใดที่มีระดับความรุนแรงมากที่สุด อันมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 6.10 แสดงระดับความเสี่ยงของสาเหตุ และปัจจัยต่างๆในภาพรวม

สาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง	(ระบบการคลัง)	
	ภายใน	ภายนอก
สภาวะความเสี่ยงระดับสูงมาก		
ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลต่อการบริหารการคลังของกรุงเทพมหานคร มากกว่าฝ่ายข้าราชการประจำ	✓	
ฝ่ายการเมืองมีการแทรกแซงการดำเนินงานด้านการคลังของ กรุงเทพมหานคร	✓	
สภาวะความเสี่ยงระดับสูง		
วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย		✓
การเปลี่ยนแปลงของประชากรกรุงเทพมหานคร		✓
สภาวะความเสี่ยงระดับปานกลาง		
กรุงเทพมหานครมีระบบงบประมาณ ระบบบัญชี รายงานการเงินการ คลังที่ยังไม่ได้มาตรฐาน	✓	
ระบบพยากรณ์ข้อมูลด้านรายได้ รายจ่ายของกรุงเทพมหานครยังไม่มี ความถูกต้อง และทันต่อเหตุการณ์ตามมาตรฐาน	✓	
สภาวะความเสี่ยงระดับน้อย		
กรุงเทพมหานครไม่สามารถบริหารรายจ่ายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากอุปสรรคด้านข้อกฎหมาย	✓	
กรุงเทพมหานครมีระบบแสดงข้อมูลเกี่ยวกับภาวะหนี้สิน และสถานะ ทางการคลังที่ยังไม่สมบูรณ์	✓	
ข้อมูลด้านการคลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรุงเทพมหานครยังไม่ มีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ	✓	
สภาวะความเสี่ยงระดับน้อยมาก		

³ ประยุกต์จากตารางวิเคราะห์ระดับความเสี่ยง สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, คู่มือการจัดทำระบบการบริหารความเสี่ยง. หน้า 24-33.

สาเหตุ และปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลัง	(ระบบการคลัง)	
	ภายใน	ภายนอก
กรุงเทพมหานครมีระบบงบประมาณ ระบบบัญชี รายงานการเงินการคลังที่ยังไม่ได้มาตรฐาน	✓	
สภาวะความเสี่ยงระดับที่ยอมรับได้		
กรุงเทพมหานครมีระบบงบประมาณ ระบบบัญชี รายงานการเงินการคลังที่ยังไม่ได้มาตรฐาน	✓	
ระบบพยากรณ์ข้อมูลด้านรายได้ รายจ่ายของกรุงเทพมหานครยังไม่มี ความถูกต้อง และทันต่อเหตุการณ์ตามมาตรฐาน	✓	
กรุงเทพมหานครไม่สามารถบริหารรายจ่ายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากอุปสรรคด้านข้อกฎหมาย	✓	
กรุงเทพมหานครมีระบบแสดงข้อมูลเกี่ยวกับภาวะหนี้สิน และสถานะทางการคลังที่ยังไม่สมบูรณ์	✓	
ข้อมูลด้านการคลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรุงเทพมหานครยังไม่มี ความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ	✓	

ที่มา: ประมวลจากกลุ่มตัวอย่าง 115 คน

ผลข้อมูลเชิงทัศนคติที่ได้จากการตอบแบบสอบถาม แสดงให้เห็นว่า บุคลากรของ กรุงเทพมหานคร มีความตระหนักต่อความเสี่ยงทางการคลังตั้งแต่ในระดับปานกลางถึงสูงมาก* โดยกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ตอบคำถาม (ให้ค่าของคะแนน) ด้วยความครบถ้วนสมบูรณ์ จนได้ ผลสรุปของระดับความเสี่ยงในภาพรวมว่า ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลต่อการบริหารการคลังของ กรุงเทพมหานครมากกว่าฝ่ายข้าราชการประจำ รวมถึงมีการแทรกแซงการดำเนินงานด้านการ คลังของกรุงเทพมหานคร** ถือเป็นความเสี่ยงในระดับสูงมาก (สำหรับความเสี่ยงในระดับอื่นๆ แสดงรายละเอียดในตารางที่ 6.9)

* รายละเอียดต่างๆ แสดงไว้ในบทที่ 7 ของงานวิจัยฉบับนี้

** อย่างไรก็ตาม ระดับความเสี่ยงดังกล่าวไม่ได้แสดงว่าปัจจัยด้านดังกล่าวดีหรือไม่ดี หากแต่สะท้อนถึงสิ่งที่กลุ่ม ตัวอย่างส่วนใหญ่มีทัศนคติร่วมกัน ว่าปัจจัยเรื่องดังกล่าวสามารถส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงานคลังของ กรุงเทพมหานครมากที่สุด

บทที่ 7

การจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

เนื้อหาในบทนี้เป็นการนำเสนอผลการศึกษาที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการในการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร สำหรับเนื้อหาในส่วนแรก เป็นการนำเสนอถึงความตระหนัก (awareness) ในสถานะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร โดยอธิบายถึงการรับรู้ และความตระหนักที่มีต่อสถานะความเสี่ยงทางการคลังของผู้บริหาร รวมถึงเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องของกรุงเทพมหานคร เนื้อหาส่วนถัดมาเป็นการนำเสนอถึงมาตรการ และเป้าหมายของการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร โดยอธิบายถึงมาตรการ และเป้าหมายของการจัดการความเสี่ยงทางการคลังในด้านต่างๆของกรุงเทพมหานคร เนื้อหาส่วนที่สามเป็นการนำเสนอถึงความเชื่อมั่นต่อการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร โดยอธิบายถึงระดับความเชื่อมั่นของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการบริหารงานคลังของกรุงเทพมหานครที่มีต่อการจัดการความเสี่ยงทางการคลัง สำหรับเนื้อหาในส่วนสุดท้ายเป็นการนำเสนอผลสรุปการวิเคราะห์การจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในภาพรวมว่ามีการดำเนินการอย่างไร ผู้บริหาร และบุคลากรของกรุงเทพมหานครมีการรับรู้/ตระหนักต่อสถานะ และความเสี่ยงทางการคลังหรือไม่ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

7.1 ความตระหนักในสถานะความเสี่ยงทางการคลัง

ความตระหนักในความเสี่ยงทางการคลัง คือ การที่ผู้บริหารที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารงานคลังของกรุงเทพมหานคร มีระบบข้อมูลเกี่ยวกับรายได้ รายจ่าย หนี้ และสถานะทางการคลังของกรุงเทพมหานครที่ถูกต้องและเชื่อถือได้ รวมทั้งมีความถูกต้องตรงตามข้อเท็จจริงของข้อมูลที่ป้อนเข้าสู่กระบวนการตัดสินใจ

โดยสามารถวัดการรับรู้/ตระหนัก ได้จากข้อมูลที่บ่งชี้ถึงการรับรู้ การแปลความหมาย (ประเมิน) และพฤติกรรมของผู้บริหาร รวมถึงการที่องค์กรมีระบบงบประมาณ ระบบบัญชี รายงานการเงินการคลังที่ได้มาตรฐาน สามารถรับรู้รายได้ รายจ่าย หนี้และภาระผูกพันทางการคลังได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ถูกต้อง แม่นยำ ทันเวลา และองค์กรมีข้อมูล ระบบการคาดการณ์ หรือประมาณการรายได้ รายจ่าย หนี้และภาระผูกพันทางการคลังที่มีความถูกต้อง แม่นยำ และเชื่อถือได้สูง

จากผลการศึกษาพบว่า ความตระหนักในความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครมีความแตกต่างกันในแต่ละกลุ่มตัวอย่าง* โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

1) ผู้บริหารระดับสูงในฝ่ายการเมือง

ผลการศึกษา พบว่า ผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานครในฝ่ายการเมืองมีความตระหนักต่อสถานะความเสี่ยงทางการคลังในระดับสูง สะท้อนจากการกำหนดนโยบายจากฝ่ายบริหารให้มีแผนการดำเนินงานทางการเงิน การคลังอย่างเป็นระบบ¹ รวมถึงการพยายามผลักดันนโยบาย หรือมาตรการทางการเงินการคลังต่างๆ เพื่อเพิ่มช่องทางในการแสวงหารายรับจากแหล่งอื่นๆมาสู่กรุงเทพมหานครให้มากขึ้น² สอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงในฝ่ายการเมืองที่อธิบายถึงแนวความคิดในการแสวงหาแหล่งรายได้เพิ่มเติมว่า กรุงเทพมหานครมีศักยภาพเพียงพอที่จะแสวงหารายได้เพิ่มเติม ขึ้นอยู่กับว่าผู้บริหารจะกล้าดำเนินการหรือไม่ เพราะอาจสูญเสียคะแนนนิยมทางการเมืองได้ ดังข้อคิดเห็นที่ว่า “...การจัดเก็บรายได้แสนล้าน มันเป็นเรื่องไม่ยาก ถ้าหากผู้ที่มาดำรงตำแหน่งกล้าหาญพอที่จะดำเนินการ เช่น เก็บเรื่องของภาษีน้ำมัน เพราะจังหวัดอื่นเขาเก็บหมดแล้ว ค่าธรรมเนียมเข้าพักในโรงแรม ภาษีบุหรี่...”³

นอกจากนี้สิ่งที่สะท้อนถึงความตระหนักต่อความเสี่ยงทางการคลังของผู้บริหารในฝ่ายการเมืองอีกประการหนึ่ง คือ การจ้างบริษัทภายนอกมาทำอันดับเครดิตองค์กร (Company Rating) เพื่อให้กรุงเทพมหานครสามารถรู้สถานภาพของตนเองเป็นการส่วนตัว และกรุงเทพมหานครสามารถใช้ผลการจัดอันดับเครดิตองค์กรเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจที่จะวางแผนระดมทุนโดยการออกตราสารหนี้จำหน่ายภายในประเทศในอนาคต รวมทั้งใช้ประกอบการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานได้* โดยข้อมูลที่ได้จากการจัดอันดับเครดิตนั้นทำให้กรุงเทพมหานครสามารถวิเคราะห์ความเสี่ยงของตนเองได้ ส่งผลให้ระดับของความเสี่ยงลดลงทางอ้อมเพราะหน่วยงานจะเกิดความ

* กลุ่มตัวอย่างในที่นี้คือ กลุ่มตัวอย่างของการวิจัยครั้งนี้ อันประกอบด้วย ผู้บริหารระดับสูงทั้งฝ่ายการเมืองและข้าราชการประจำ รวมถึงเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการต่างๆ (ดูรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากบทที่ 3 วิธีดำเนินการวิจัย)

¹ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร, แผนบริหารการคลังกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร, 2554).

² สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร, รายงานผลการดำเนินงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ 2553 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554). หน้า 45-74.

³ สัมภาษณ์ ผู้บริหารระดับสูงฝ่ายการเมือง, 21 กุมภาพันธ์ 2554.

* ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก บริษัท ทริสเรตติ้ง จำกัด, บริการ [ออนไลน์], 18 กุมภาพันธ์ 2554. แหล่งที่มา

ตระหนักขึ้น เสมือนเป็นมุมมองจากภายนอกองค์กร และเป็นมุมมองที่มีมาตรฐานได้รับการยอมรับ เป็นสากล⁴

2) ผู้บริหารระดับสูงในฝ่ายข้าราชการประจำ

ผลการศึกษา พบว่า ผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานครในฝ่ายข้าราชการประจำมีความตระหนักต่อสถานะความเสี่ยงทางการคลังในระดับสูงมาก เนื่องจากฝ่ายข้าราชการประจำเป็นฝ่ายที่รับนโยบายจากฝ่ายการเมืองไปสู่การสั่งการ และปฏิบัติ รวมถึงการที่ต้องรับผิดชอบกับการบริหารจัดการระบบงบประมาณ ระบบบัญชี รายงานการเงินการคลัง เพื่อส่งเสริมให้หน่วยงานสามารถรับรู้รายได้ รายจ่าย หนี้และภาระผูกพันทางการคลังได้อย่างครบถ้วนสมบูรณ์ ทั้งความถูกต้อง แม่นยำ และทันต่อเหตุการณ์

นอกจากนี้ผู้บริหารระดับสูงในฝ่ายข้าราชการประจำของหน่วยงานต่างๆ จะเป็นผู้รับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการระบบงบประมาณ ระบบบัญชี และรายงานการเงินการคลัง ในส่วนที่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบตั้งแต่ต้นทาง ก่อนที่จะนำเสนอไปสู่ผู้บริหารในฝ่ายการเมืองต่อไป ซึ่งผลจากความรับผิดชอบข้อมูลในส่วนที่กล่าวมาแล้ว ย่อมส่งผลให้ผู้บริหารระดับสูงในฝ่ายข้าราชการประจำมีความตระหนักต่อความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในระดับที่สูงกว่าส่วนอื่น⁵

สำหรับข้อสนับสนุนด้านอื่น ๆ ที่แสดงให้เห็นถึงความตระหนักต่อความเสี่ยงทางการคลังของผู้บริหารระดับสูงในฝ่ายข้าราชการประจำ คือ ข้อบัญญัติในกฎหมายต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร ซึ่งข้อบัญญัติเหล่านั้นเป็นเสมือนกรอบในการสร้างความตระหนักแก่ผู้บริหารระดับสูงในฝ่ายข้าราชการประจำอย่างเลี่ยงไม่ได้ อาทิเช่น “...ตอนนี้มีความจำเป็นที่ต้องเพิ่มอัตราค่าจ้าง...ก็วางแผนมาให้สอดคล้องกับทิศทางว่างงบประมาณมันจะเพิ่มขึ้นเป็นเท่าไร ก็ยังต้องรักษาระดับค่าใช้จ่ายค่าจ้างคนที่ไม่เกิน 40 เปอร์เซ็นต์ตามที่ เป็นอัตราที่กฎหมายกำหนดเอาไว้ให้ได้..”⁶ หรือ “...มันก็มีระบบทั้งตรวจสอบภายใน ภายนอกด้วย...แต่การที่หน่วยงานเองจัดทำระบบควบคุมภายในเองด้วย...เพื่อป้องกันความเสี่ยงทั้งหลายตามระเบียบ หรือที่กฎหมายกำหนด...”⁷ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่งที่ทำให้ระดับความตระหนักต่อความเสี่ยงทางการคลังของผู้บริหารระดับสูงในฝ่ายข้าราชการประจำของกรุงเทพมหานครอยู่ในระดับที่สูงมาก คือ ผู้บริหารระดับสูงในฝ่ายข้าราชการประจำมักจะมีอายุราชการค่อนข้างสูง มีประสบการณ์ใน

⁴ สัมภาษณ์ ผู้บริหารระดับสูงฝ่ายการเมือง, 21 กุมภาพันธ์ 2554.

⁵ สัมภาษณ์ ผู้บริหารระดับสูงฝ่ายข้าราชการประจำ, 6 มกราคม 2554, 21 กุมภาพันธ์ 2554.

⁶ สัมภาษณ์ ผู้บริหารระดับสูงฝ่ายข้าราชการประจำ, 29 มีนาคม 2553.

⁷ สัมภาษณ์ ผู้บริหารระดับสูงฝ่ายข้าราชการประจำ, 4 มีนาคม 2553.

การทำงานกับหน่วยงานมาเป็นระยะเวลาอันยาวนาน รวมถึงผ่านช่วงวิกฤติสำคัญต่าง ๆ มาหลายด้าน ทั้งด้านเศรษฐกิจ การเมืองและสังคม เป็นต้น ผู้บริหารส่วนใหญ่จึงมีทัศนคติที่ดีต่อหน่วยงาน และมีความตระหนักต่อความเสี่ยงทางการคลังในระดับที่สูงมาก *

3) เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการบริหารงานคลัง

ผู้วิจัยได้เลือกใช้แบบสอบถาม ร่วมกับการสัมภาษณ์และสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม ในกลุ่มตัวอย่างที่เป็นเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการบริหารงานคลัง โดยผู้วิจัยได้ประมวล และวิเคราะห์ค่าของคะแนนเฉลี่ยจากการตอบแบบสอบถาม * โดยมีการตั้งเกณฑ์การวัดระดับของความตระหนักในความเสี่ยงทางการคลังออกเป็น 5 ระดับ ดังนี้คือ

- 1) ความตระหนักน้อยมาก เมื่อให้คะแนนช่องโอกาสเกิดความเสี่ยงเท่ากับ 1
- 2) ความตระหนักน้อย เมื่อให้คะแนนช่องโอกาสเกิดความเสี่ยงเท่ากับ 2
- 3) ความตระหนักปานกลาง เมื่อให้คะแนนช่องโอกาสเกิดความเสี่ยงเท่ากับ 3
- 4) ความตระหนักสูง เมื่อให้คะแนนช่องโอกาสเกิดความเสี่ยงเท่ากับ 4
- 5) ความตระหนักสูงมาก เมื่อให้คะแนนช่องโอกาสเกิดความเสี่ยงเท่ากับ 5

จากผลการประเมินความตระหนักต่อความเสี่ยงทางการคลังของกลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 7.1 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความตระหนักต่อความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 36 รองลงมา คือ มีความตระหนักต่อความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในระดับสูง คิดเป็นร้อยละ 24 ส่วนกลุ่มตัวอย่างที่มีความตระหนักต่อความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในระดับน้อยมาก มีเพียงร้อยละ 6 เท่านั้น

ตารางที่ 7.1 แสดงระดับความตระหนักต่อความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

ระดับความตระหนัก	ร้อยละ
ความตระหนักระดับสูงมาก	15
ความตระหนักระดับสูง	24
ความตระหนักระดับปานกลาง	36
ความตระหนักระดับน้อย	17
ความตระหนักระดับน้อยมาก	6
ไม่ตอบ	2

ที่มา: ประมวลจากแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างจำนวนทั้งสิ้น 115 คน

* ความคิดเห็นในด้านนี้ สอดคล้องกันกับผู้บริหารระดับสูงในฝ่ายการเมือง และเจ้าหน้าที่ในระดับปฏิบัติการ

* รายละเอียดเพิ่มเติมที่ภาคผนวก

จากผลการศึกษา พบว่า เจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องในกระบวนการบริหารงานคลังส่วนใหญ่จะมีความตระหนักต่อความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในระดับปานกลาง ถึงระดับสูงมาก เนื่องจากเหตุผลหลายประการ อาทิ วัฒนธรรม หรือค่านิยมในหน่วยงานที่สังกัดที่ส่งเสริมให้บุคลากรมีความตระหนักต่อความเสี่ยงฯ สอดคล้องกับเหตุผลของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่ว่า “... วัฒนธรรมในหน่วยงานพวกเราจะเป็นแนวอนุรักษ์นิยม คือ มีความระมัดระวังในการดำเนินงานค่อนข้างสูง โดยเฉพาะเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเงินการคลังของหน่วยงาน เพราะมีกรณีที่เจ้าหน้าที่ต้องรับผิดชอบจากการดำเนินงานที่ขาดความระมัดระวัง หรือรู้เท่าไม่ถึงการณ์มาหลายรายแล้ว...”⁸ หรือ “...หน่วยงานเราเป็นหน่วยตรวจสอบ และบริหารความเสี่ยงอยู่แล้ว เรื่องนี้มันอยู่ในสายเลือดเลย...”⁹ รวมไปถึงทัศนคติของเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการที่มีต่อฝ่ายบริหารที่มาจากการเมือง โดยมองว่าฝ่ายการเมืองมักจะมุ่งแต่คะแนนเสียงจากการดำเนินงาน จนในบางครั้งมีหลายโครงการที่ดำเนินงานไปโดยไม่พิจารณาถึงความคุ้มค่า หรือมีประสิทธิภาพอย่างแท้จริง¹⁰ สอดคล้องกับผลการศึกษาของมูลนิธิสถาบันพัฒนาสยาม¹¹ ที่พบว่าการกำหนดนโยบายด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร มักเริ่มต้นจากความต้องการของฝ่ายการเมือง แล้วจึงนำมากำหนดเป็นแผนยุทธศาสตร์หรือนโยบายในการจัดสรรงบประมาณ

นอกจากนี้ด้วยความที่กรุงเทพมหานครมีกฎ ระเบียบในการดำเนินงานด้านต่างๆ อย่างเคร่งครัด ย่อมส่งเสริมให้บุคลากรในหน่วยงานเกิดความตระหนักต่อความเสี่ยงใดๆ ที่เกิดขึ้นต่อองค์กร หรือการที่หน่วยงานอย่างกรุงเทพมหานครเคยได้รับผลกระทบกับปัญหาจากวิกฤติเศรษฐกิจจนทำให้ไม่สามารถดำเนินงานตามแผนงบประมาณที่วางไว้ได้ จึงส่งผลให้บุคลากรเห็นความสำคัญของปัญหาจนเกิดความตระหนักในความเสี่ยงทางการคลังที่อาจจะเกิดขึ้นได้ทุกช่วงเวลา¹²

⁸ สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ, 22 มีนาคม 2554.

⁹ สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ, 27 มีนาคม 2554.

¹⁰ สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ, 29 มีนาคม 2554.

¹¹ มูลนิธิสถาบันพัฒนาสยาม, รายงานฉบับสมบูรณ์ (เล่ม 1) โครงการวิจัยและพัฒนาางานด้านเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง (กรุงเทพฯ, 2552). หน้า 423.

¹² สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ, 18 เมษายน 2554.

7.2 แผนการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

จากผลการศึกษา พบว่า ในช่วงปีงบประมาณ 2550-2553 กรุงเทพมหานครไม่ได้จัดทำแผนการจัดการความเสี่ยงสำหรับด้านการคลังไว้เป็นการเฉพาะ แต่อาศัยการจัดการความเสี่ยงทางการคลังผ่านทางสถาบันทางการเงินการคลัง และกฎหมายทางการคลังเป็นหลัก โดยสถาบันทางการเงินการคลังของกรุงเทพมหานครจะทำหน้าที่ในการบริหารจัดการกระบวนการทางการเงินการคลังทั้งระบบ ตั้งแต่ขั้นตอนในการวางแผนยุทธศาสตร์ การกำหนดแผนปฏิบัติการด้านการคลัง การนำแผนปฏิบัติการไปดำเนินการ การบันทึกและรายงานผลเกี่ยวกับสถานะทางการเงินการคลัง การควบคุมตรวจสอบ และการประเมินผลทางการเงินการคลัง โดยการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงทางการเงินการคลังนั้น จะปรากฏในทุกขั้นตอนของกระบวนการบริหารงานคลังของกรุงเทพมหานคร อาทิ เช่น สภากรุงเทพมหานครมีบทบาทหลักในการตรวจสอบถ่วงดุลกับผู้บริหารกรุงเทพมหานคร สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผลต้องใช้ข้อมูลเกี่ยวกับสถานะทางการเงินการคลังในการวางแผนยุทธศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร โดยมีสำนักการคลังเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานทางการเงินการคลัง หรือกรณีที่สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานครต้องทำหน้าที่บริหารควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด เป็นต้น

นอกเหนือจากสถาบันการคลังภายในกรุงเทพมหานครที่มีการดำเนินงานในส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงทางการเงินการคลังแล้ว ยังมีสถาบันทางการเงินการคลังภายนอกกรุงเทพมหานครที่เป็นตัวแสดงสำคัญอีกหลายหน่วยงาน ได้แก่ สำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ เป็นต้น

อย่างไรก็ตามด้วยความที่กรุงเทพมหานครเป็นหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ การปฏิบัติราชการต่างๆของสถาบัน และบุคลากรในหน่วยงานย่อมต้องใช้ข้อบัญญัติ ระเบียบที่มีความชัดเจน โดยเฉพาะข้อบัญญัติ ระเบียบทางการเงินการคลังของกรุงเทพมหานคร ที่ถือเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดการความเสี่ยงทางการเงินการคลังของกรุงเทพมหานครอีกด้านหนึ่ง ทั้งในด้านการบริหารรายได้ การบริหารรายจ่าย การบริหารหนี้สิน การควบคุมตรวจสอบในกระบวนการบริหารงานคลัง เป็นต้น

นอกจากนี้กรุงเทพมหานครนำ “ระบบบริหารความเสี่ยง”^{*} เข้ามาใช้ตั้งแต่ช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 โดยกำหนดให้เป็นตัวชี้วัดตามกรอบการประเมินผลการปฏิบัติราชการประจำปี เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการกระตุ้น ส่งเสริม สร้างความตระหนักให้บุคลากรทุกระดับของกรุงเทพมหานคร

^{*} ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร, คู่มือการจัดทำระบบการบริหารความเสี่ยง (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2553).

เห็นความสำคัญ และประโยชน์ที่จะได้จากการมีระบบบริหารความเสี่ยง ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการบริหาร และการดำเนินงานของกรุงเทพมหานคร ทั้งในส่วนของผู้บริหาร และบุคลากร รวมถึงประโยชน์ในการเป็นเครื่องมือช่วยในการตัดสินใจด้านต่างๆ เช่น การวางแผน การกำหนดกลยุทธ์ การติดตามประเมินผลการดำเนินงาน เป็นต้น

จนกระทั่งปีงบประมาณ 2554 กรุงเทพมหานครได้จัดทำ “แผนบริหารงานคลัง”^{*} โดยเป็นแผนบริหารการเงินการคลังในเชิงรุกระยะ 10 ปี ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2555-2564 มีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาวินัยการคลังให้อยู่บนพื้นฐานของความมั่นคงและมีภูมิคุ้มกัน

ดังนั้นผู้วิจัยจึงได้รวบรวมข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร มาอธิบายถึงเป้าหมาย และมาตรการต่างๆในแต่ละด้านที่ใช้สำหรับการจัดการความเสี่ยงทางการคลัง ดังแสดงรายละเอียดในตารางที่ 7.2^{*}

^{*} ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร, แผนบริหารการคลังกรุงเทพมหานคร (กรุงเทพมหานคร, 2554).

^{*} ประกอบด้วย 4 มาตรการ และ 5 เป้าหมาย คือ

มาตรการ

- 1) พัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้
- 2) ควบคุมรายจ่าย
- 3) ชำระหนี้และภาระผูกพันทางการคลัง
- 4) บริหารงบประมาณลงทุน และดำรงรักษาดุลการคลังระยะยาว

เป้าหมาย

- 1) ดำรงรักษาดุลสภาพคล่อง
- 2) ดำรงรักษาตัวดูลงงบประมาณ
- 3) ดำรงรักษาดุลการชำระหนี้ และภาระผูกพัน ระยะปานกลาง-ยาว
- 4) ดำรงรักษาดุลการจัดบริการฯ
- 5) ควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไปตามแผนการเงินการคลัง

ตาราง 7.2 แสดงมาตรการและเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

มาตรการ	เป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลัง				
	ดำรงรักษา ดุลสภาพคล่อง (Cash solvency)	ดำรงรักษา ด้านดุลงบประมาณ (Budget solvency)	ดำรงรักษา ดุลการชำระ หนี้ และภาระผูกพัน ระยะปานกลาง-ยาว (Long-run solvency)	ดำรงรักษา ดุลการจัดบริการฯ (Service solvency)	ควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไป ตามแผนการเงินการคลัง
พัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้					
ส่งเสริมการใช้เทคโนโลยี สารสนเทศสนับสนุนการ ขยายฐานภาษี	✓	✓	✓	✓	✓
อำนวยความสะดวกและ เพิ่มทางเลือกในการชำระ ภาษีและค่าธรรมเนียม แก่ประชาชน	✓				✓
ตรวจสอบการจ่ายภาษี ให้รัดกุม ถูกต้อง	✓				✓
ขยายฐานภาษีและ ปรับปรุงอัตราภาษีให้เป็น ปัจจุบันและเหมาะสม ¹³	✓	✓	✓	✓	✓
จัดเก็บค่าธรรมเนียมจาก การให้บริการอย่าง				✓	✓

¹³ ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

มาตรการ	เป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลัง				
	ดำรงรักษา ดุลสภาพคล่อง (Cash solvency)	ดำรงรักษา ด้านดุลงบประมาณ (Budget solvency)	ดำรงรักษาดุลการชำระ หนี้ และภาระผูกพัน ระยะปานกลาง-ยาว (Long-run solvency)	ดำรงรักษา ดุลการจัดบริการฯ (Service solvency)	ควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไป ตามแผนการเงินการคลัง
ยุติธรรม					
ควบคุมรายจ่าย					
วางแผนการใช้จ่าย งบประมาณ ตามรายได้ที่ จัดเก็บได้		✓			✓
ยืมเงินสะสม หรือจ่าย ขาดเงินสะสม เมื่อขาด สภาพคล่อง	✓				
ตั้งเป้าหมายชดใช้เงิน สะสมที่ยืม หรือจ่ายขาด ในระหว่างปีงบประมาณ ถัดไป	✗	✗			
ตั้งเป้าหมายคงเงินสดใน บัญชีไม่ต่ำกว่า 20,000 ล้านบาท	✓	✓			
ชำระหนี้และภาระผูกพันทางการคลัง					
กำหนดกรอบภาระการ		✗	✗		✗

มาตรการ	เป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลัง				
	ดำรงรักษา ดุลสภาพคล่อง (Cash solvency)	ดำรงรักษา ด้านดุลงบประมาณ (Budget solvency)	ดำรงรักษา ดุลการชำระหนี้ และภาระผูกพัน ระยะปานกลาง-ยาว (Long-run solvency)	ดำรงรักษา ดุลการจัดบริการฯ (Service solvency)	ควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไป ตามแผนการเงินการคลัง
ชดใช้เงินลงทุนระยะยาว ปีละไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณ ¹⁴					
สอบทานความถูกต้อง ทางการคลัง โดยเร่งรัด ปิดงบประมาณที่ค้าง ตั้งแต่ปี 2548 ให้เป็น ปัจจุบัน ¹⁵		✓			✓
ตั้งเป้าหมายการเบิกจ่าย งบประมาณร้อยละ 93 ต่อปี ¹⁶		✓	✓		✓
กำหนดให้กันงบเหลือมปี ได้ไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี (ปีละไม่เกิน 4,000 ล้าน		x	x		x

¹⁴ เป็นการลดภาระดอกเบี้ยจากการออกพันธบัตรด้วยการยืดชำระระยะยาว

¹⁵ ตั้งแต่ปี 2554 เป็นต้นไป

¹⁶ เพื่อผลักดันการดำเนินงานโครงการ และการจัดซื้อจัดจ้างให้เป็นไปอย่างรวดเร็ว มีผลงาน และมีประสิทธิภาพ

มาตรการ	เป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลัง				
	ดำรงรักษา ดุลสภาพคล่อง (Cash solvency)	ดำรงรักษา ด้านดุลงบประมาณ (Budget solvency)	ดำรงรักษาดุลการชำระ หนี้ และภาระผูกพัน ระยะปานกลาง-ยาว (Long-run solvency)	ดำรงรักษา ดุลการจัดบริการฯ (Service solvency)	ควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไป ตามแผนการเงินการคลัง
บาท)					
ตั้งเป้าหมายไม่ให้ หน่วยงานฯตั้งขยายเวลา เบิกเหลื่อมปีงบประมาณ		x		x	x
ตั้งเป้าหมายรับเงิน อุดหนุนจากรัฐบาล เพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ต่อปี ¹⁷		✓	✓	✓	✓
บริหารงบประมาณลงทุน และดำรงรักษาดุลการคลังระยะยาว					
จัดทำแผนบริหารการคลัง ระยะ 10 ปี ¹⁸		✓	✓	✓	✓
กำหนดอัตราขยายตัว ของงบประมาณรายจ่าย ที่ร้อยละ 3 ต่อปี				✓	✓
จัดทำแผนบริหารรายได้ ระยะยาว ¹⁹	✓	✓	✓	✓	✓

¹⁷ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิต และโครงการผลตอบแทนและพัฒนาบุคลากร

¹⁸ เริ่มในปีงบประมาณ 2555-2564 เพื่อรองรับการบริหารงานสำหรับผู้บริหารกรุงเทพมหานครชุดต่อไป

มาตรการ	เป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลัง ¹⁹				
	ดำรงรักษา ดุลสภาพคล่อง (Cash solvency)	ดำรงรักษา ด้านดุลงบประมาณ (Budget solvency)	ดำรงรักษาดุลการชำระ หนี้ และภาระผูกพัน ระยะปานกลาง-ยาว (Long-run solvency)	ดำรงรักษา ดุลการจัดบริการฯ (Service solvency)	ควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไป ตามแผนการเงินการคลัง
ใช้นวัตกรรมทางการเงิน และส่งเสริมให้เอกชนมี ส่วนร่วมในการลงทุน เพื่อลดภาระงบประมาณ	✓	✓			✓

ที่มา: รวบรวมจากรายงานผลการดำเนินงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร ปีงบประมาณ 2550-2553 และแผนบริหารการคลังกรุงเทพมหานคร 2554

หมายเหตุ:

✓ หมายถึง กิจกรรมที่เริ่มดำเนินการแล้ว โดยผู้วิจัยประมวลจากข้อมูลเชิงประจักษ์ที่ปรากฏในเอกสารต่างๆ อาทิ ระเบียบข้อบังคับ รายงานผลการดำเนินงานด้านการคลัง เป็นต้น

✗ หมายถึง กิจกรรมที่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการ ผู้วิจัยใช้เกณฑ์การตรวจสอบจากข้อมูลเชิงประจักษ์ต่างๆ แม้ว่ากิจกรรมอาจปรากฏอยู่ในแผนการดำเนินงานด้านต่างๆก็ตาม หากไม่มีข้อบัญญัติ หรือระเบียบต่างๆมารองรับ ก็จะนับเป็นกิจกรรมที่ยังไม่ได้ดำเนินการ

¹⁹ เพื่อขยายฐานรายรับให้เพียงพอที่จะรองรับการดำเนินงานตามแผนในอนาคต

จากตารางที่ 7.2 สามารถสรุปมาตรการ และเป้าหมายในการควบคุมหรือจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ได้ดังนี้

- 1) มิติด้านการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ ดังนี้
 - มาตรการส่งเสริมการใช้เทคโนโลยีสารสนเทศสนับสนุนการขยายฐานภาษี มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ ครอบคลุมทั้ง 5 เป้าหมาย
 - มาตรการอำนวยความสะดวกและเพิ่มทางเลือกในการชำระภาษีและค่าธรรมเนียมแก่ประชาชน มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อดำรงรักษาดุลสภาพคล่อง รวมถึงควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไปตามแผนการเงินการคลัง
 - มาตรการตรวจสอบการจ่ายภาษีให้รัดกุม ถูกต้องมาตรการขยายฐานภาษีและปรับปรุงอัตราภาษีให้เป็นปัจจุบันและเหมาะสม มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อดำรงรักษาดุลสภาพคล่อง และควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไปตามแผนการเงินการคลัง
 - มาตรการขยายฐานภาษีและปรับปรุงอัตราภาษีให้เป็นปัจจุบันและเหมาะสม มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ ครอบคลุมทั้ง 5 เป้าหมาย
 - มาตรการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากการให้บริการอย่างยุติธรรม มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อดำรงรักษาดุลการจัดบริการฯ และควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไปตามแผนการเงินการคลัง
- 2) มิติด้านการควบคุมรายจ่าย ประกอบด้วยมาตรการต่าง ๆ ดังนี้
 - มาตรการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณ ตามรายได้ที่จัดเก็บได้ มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อดำรงรักษาดุลงบประมาณ และควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไปตามแผนการเงินการคลัง
 - มาตรการยืมเงินสะสม หรือจ่ายขาดเงินสะสม เมื่อขาดสภาพคล่อง มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อดำรงรักษาดุลสภาพคล่อง
 - มาตรการตั้งเป้าหมายชดใช้เงินสะสมที่ยืม หรือจ่ายขาดในระหว่างปีงบประมาณถัดไป มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อดำรงรักษาดุลสภาพคล่อง และดุลงบประมาณ

- มาตรการตั้งเป้าหมายคงเงินสดในบัญชีไม่ต่ำกว่า 20,000 ล้านบาท มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อดำรงรักษาดุลสภาพคล่อง และดุลงบประมาณ

3) มิติด้านการชำระหนี้และภาระผูกพันทางการคลัง ประกอบด้วยมาตรการต่างๆ ดังนี้

- มาตรการกำหนดกรอบภาระการชดใช้เงินลงทุนระยะยาว ปีละไม่เกินร้อยละ 10 ของงบประมาณ มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อดำรงรักษา ด้านดุลงบประมาณ ดำรงรักษาดุลการชำระหนี้และภาระผูกพันระยะปานกลาง-ยาว และควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไปตามแผนการเงินการคลัง
- มาตรการสอบทานความถูกต้องทางการคลัง โดยเร่งรัดปิดงบประมาณที่ค้างตั้งแต่ปี 2548 ให้เป็นปัจจุบัน มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อดำรงรักษา ด้านดุลงบประมาณ และควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไปตามแผนการเงินการคลัง
- มาตรการตั้งเป้าหมายการเบิกจ่ายงบประมาณร้อยละ 93 ต่อปี มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อดำรงรักษา ด้านดุลงบประมาณ ดำรงรักษาดุลการชำระหนี้และภาระผูกพันระยะปานกลาง-ยาว และควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไปตามแผนการเงินการคลัง
- มาตรการกำหนดให้กันงบเหลือมปีได้ไม่เกินร้อยละ 7 ต่อปี (ปีละไม่เกิน 4,000 ล้านบาท) มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อดำรงรักษา ด้านดุลงบประมาณ ดำรงรักษาดุลการชำระหนี้และภาระผูกพันระยะปานกลาง-ยาว และควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไปตามแผนการเงินการคลัง
- มาตรการตั้งเป้าหมายไม่ให้หน่วยงานฯ ตั้งขยายเวลาเบิกเหลือมปีงบประมาณ มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อดำรงรักษา ด้านดุลงบประมาณ ดำรงรักษาดุลการจัดบริการฯ และควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไปตามแผนการเงินการคลัง
- มาตรการตั้งเป้าหมายรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มขึ้นร้อยละ 3 ต่อปี มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อดำรงรักษา ด้านดุลงบประมาณ ดำรงรักษาดุลการชำระหนี้และภาระผูกพันระยะปานกลาง-ยาว ดำรงรักษาดุลการจัดบริการฯ และควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไปตามแผนการเงินการคลัง

- 4) มิติด้านการบริหารงบประมาณลงทุน และดำรงรักษาตุลการคลังระยะยาว ประกอบด้วยมาตรการต่างๆดังนี้
- มาตรการจัดทำแผนบริหารการคลังระยะ 10 ปี มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อ ดำรงรักษาด้านตุลงบประมาณ ดำรงรักษาตุลการชำระหนี้และภาระผูกพันระยะปานกลาง-ยาว ดำรงรักษาตุลการจัดบริการฯ และควบคุมรายรับรายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไปตามแผนการเงินการคลัง
 - มาตรการกำหนดอัตราการขยายตัวของงบประมาณรายจ่ายที่ร้อยละ 3 ต่อปี มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อ ดำรงรักษาตุลการจัดบริการฯ และควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไปตามแผนการเงินการคลัง
 - มาตรการจัดทำแผนบริหารรายได้ระยะยาว มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ ครบทั้ง 5 ด้าน
 - มาตรการใช้นวัตกรรมทางการเงิน และส่งเสริมให้เอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุน เพื่อลดภาระงบประมาณ มีเป้าหมายการจัดการความเสี่ยงทางการคลังฯ เพื่อ ดำรงรักษาตุลสภาพคล่อง ดำรงรักษาด้านตุลงบประมาณ และควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพันให้เป็นไปตามแผนการเงินการคลัง

7.3 ความเชื่อมั่นของผู้รับผิดชอบต่อการจัดการความเสี่ยงทางการคลัง

เนื้อหาในส่วนนี้เป็นการนำเสนอระดับความเชื่อมั่นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อมาตรการดำเนินงานทางการเงินการคลังของกรุงเทพมหานคร เพื่อรับมือกับสภาวะความเสี่ยงทางการคลัง ทั้งในช่วงเวลาปกติ และในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจระหว่างปี พ.ศ. 2550-2554 โดยใช้แบบสอบถาม²⁰ เป็นเครื่องมือหลัก ซึ่งในแบบสอบถามจะนำเสนอมาตรการต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร และทำการสอบถามถึงระดับความเชื่อมั่นของกลุ่มตัวอย่างที่มีต่อมาตรการเหล่านั้น โดยผู้วิจัยได้จำแนกมิติของมาตรการในการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้

1) มาตรการควบคุมรายจ่าย

- ปรับลดรายจ่ายส่วนตัวของบุคลากร (ค่าล่วงเวลา ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย โบนัส)
- ปรับลดสวัสดิการต่างๆของบุคลากร (ที่พักอาศัย บำเหน็จบำนาญ ค่ารักษาพยาบาล)
- ไม่รับบุคลากรใหม่เพิ่มหรือเพื่อทดแทนอัตราที่ว่าง
- ปรับลดรายจ่ายของทุกหน่วยงานลง
- กำหนดเป้าหมาย ทิศทางการลดรายจ่ายตามแผนงานที่สำคัญ
- ยืมเงินสะสมออกมาใช้
- ลดขนาด คุณภาพ หรือปริมาณการให้บริการสาธารณะ
- ชะลอ หรือลดรายจ่ายในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่
- กำหนดการคงที่ของระดับเงินสะสมอย่างชัดเจน
- กำหนดกรอบการชดใช้เงินตามภาวะผูกพันอย่างชัดเจน

2) มาตรการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้

- เพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้
- เพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ
- กำหนดเป้าหมาย ทิศทางการเพิ่มรายได้อย่างชัดเจน
- ปรับปรุง และขยายฐานรายได้ประเภทที่จัดเก็บเอง

²⁰ ประยุกต์จาก วีระศักดิ์ เครือเทพ, การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของเทศบาล (กรุงเทพฯ, 2554). ภาคผนวก 1 หน้า 4.

3) มาตรการเชิงสถาบัน

- ออกระเบียบ ข้อบัญญัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย และรายได้
- เชื่อมโยงฐานข้อมูลด้านการคลังกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

สำหรับการนำเสนอผลการศึกษาจากแบบสอบถามในครั้งนี้ ผู้วิจัยจะนำเสนอตามมาตรการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในมิติด้านต่างๆ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น อันประกอบด้วยรายละเอียด ดังนี้

7.3.1 มาตรการควบคุมรายจ่าย

จากผลการศึกษา มาตรการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในมิติด้านการควบคุมรายจ่าย สามารถแสดงทัศนคติด้านความเชื่อมั่นของแต่ละมาตรการได้ตามตารางที่ 7.3-7-12 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 7.3 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการปรับลดรายจ่ายส่วนตัวของบุคลากร (ค่าส่งเวลา ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย โบนัส)

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ไม่ได้ใช้	34	29.6
ใช้	81	70.40
รวม	115	100.0
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	11	13.58
ประสิทธิภาพ - น้อย	17	20.99
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	39	48.15
ประสิทธิภาพ - มาก	14	17.28
รวม	81	100

จากตารางที่ 7.3 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการปรับลดรายจ่ายส่วนตัวของบุคลากร (ค่าส่งเวลา ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย โบนัส) จำนวน 81 คน คิดเป็นร้อยละ 70.40 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง จำนวน 39 คน คิดเป็นร้อยละ 48.15

ตารางที่ 7.4 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการปรับลดสวัสดิการต่างๆของบุคลากร (ที่พักอาศัย บำเหน็จบำนาญ ค่ารักษาพยาบาล)

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ไม่ได้ใช้	61	53
ใช้	54	47
รวม	115	100
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	11	20.37
ประสิทธิภาพ - น้อย	8	14.82
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	28	51.85
ประสิทธิภาพ - มาก	5	9.26
ประสิทธิภาพ - มากที่สุด	2	3.70
รวม	54	100

จากตารางที่ 7.4 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครไม่ได้ใช้มาตรการปรับลดสวัสดิการต่างๆของบุคลากร (ที่พักอาศัย บำเหน็จบำนาญ ค่ารักษาพยาบาล) จำนวน 61 คน คิดเป็นร้อยละ 53.00 ส่วนผู้ที่แสดงความคิดเห็นว่ามีการใช้มาตรการดังกล่าว คิดเป็นร้อยละ 47.00 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง คิดเป็นร้อยละ 51.85

ตารางที่ 7.5 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการไม่รับบุคลากรใหม่เพิ่ม หรือเพื่อทดแทนอัตราที่ว่าง

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ไม่ได้ใช้	19	16.5
ใช้	96	83.5
รวม	115	100
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	5	5.21
ประสิทธิภาพ - น้อย	20	20.83
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	52	54.17
ประสิทธิภาพ - มาก	16	16.67
ประสิทธิภาพ - มากที่สุด	3	3.12
รวม	96	100

จากตารางที่ 7.5 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการไม่รับบุคลากรใหม่เพิ่ม หรือเพื่อทดแทนอัตราที่ว่าง จำนวน 96 คน คิดเป็นร้อยละ 83.5 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง จำนวน 52 คน คิดเป็นร้อยละ 54.17

ตารางที่ 7.6 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการปรับลดรายจ่ายของทุกหน่วยงานลง

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ไม่ได้ใช้	11	9.6
ใช้	104	90.4
รวม	115	100
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	4	3.85
ประสิทธิภาพ - น้อย	20	19.23
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	52	50
ประสิทธิภาพ - มาก	24	23.07
ประสิทธิภาพ - มากที่สุด	4	3.85
รวม	104	100

จากตารางที่ 7.6 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการปรับลดรายจ่ายของทุกหน่วยงานลง จำนวน 104 คน คิดเป็นร้อยละ 90.40 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง จำนวน 52 คน คิดเป็นร้อยละ 50

ตารางที่ 7.7 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการกำหนดเป้าหมาย ทิศทางการลดรายจ่ายตามแผนงานที่สำคัญ

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ไม่ได้ใช้	16	13.91
ใช้	98	85.22
ไม่ระบุ	1	0.87
รวม	115	100
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	3	3.06
ประสิทธิภาพ - น้อย	20	20.41

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	56	57.14
ประสิทธิภาพ - มาก	13	13.27
ประสิทธิภาพ - มากที่สุด	6	6.12
รวม	98	100

จากตารางที่ 7.7 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการกำหนดเป้าหมาย ทิศทางการลดรายจ่ายตามแผนงานที่สำคัญ จำนวน 98 คน คิดเป็นร้อยละ 85.22 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง จำนวน 56 คน คิดเป็นร้อยละ 57.14

ตารางที่ 7.8 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการยืมเงินสะสมออกมาใช้

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ใช่	114	99.13
ไม่ระบุ	1	0.87
รวม	115	100
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	7	6.14
ประสิทธิภาพ - น้อย	13	11.40
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	50	43.86
ประสิทธิภาพ - มาก	40	35.09
ประสิทธิภาพ - มากที่สุด	4	3.51
รวม	114	100

จากตารางที่ 7.8 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการยืมเงินสะสมออกมาใช้ จำนวน 114 คน คิดเป็นร้อยละ 99.13 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง จำนวน 50 คน คิดเป็นร้อยละ 43.86

ตารางที่ 7.9 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการลดขนาด คุณภาพ หรือปริมาณการให้บริการ สาธารณะ

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ไม่ได้ใช้	49	42.61
ใช้	65	56.52
ไม่ระบุ	1	0.87
รวม	115	100
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	11	16.92
ประสิทธิภาพ - น้อย	19	29.23
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	33	50.77
ประสิทธิภาพ - มาก	2	3.08
รวม	65	100

จากตารางที่ 7.9 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้ มาตรการลดขนาด คุณภาพ หรือปริมาณการให้บริการสาธารณะ จำนวน 65 คน คิดเป็นร้อยละ 56.52 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง จำนวน 33 คน คิดเป็นร้อยละ 50.77

ตารางที่ 7.10 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการชะลอ หรือลดรายจ่ายในการลงทุนโครงสร้าง พื้นฐานขนาดใหญ่

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ไม่ได้ใช้	21	18.3
ใช้	94	81.7
รวม	115	100
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	7	7.45
ประสิทธิภาพ - น้อย	21	22.34
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	49	52.13
ประสิทธิภาพ - มาก	12	12.76
ประสิทธิภาพ - มากที่สุด	5	5.32
รวม	94	100

จากตารางที่ 7.10 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการชะลอ หรือลดรายจ่ายในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ จำนวน 94 คน คิดเป็นร้อยละ 81.70 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง จำนวน 49 คน คิดเป็นร้อยละ 52.13

ตารางที่ 7.11 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการกำหนดการคงที่ของระดับเงินสะสมอย่างชัดเจน

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ไม่ได้ใช้	20	17.39
ใช้	94	81.74
ไม่ระบุ	1	0.87
รวม	115	100
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	6	6.38
ประสิทธิภาพ - น้อย	19	20.21
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	49	52.13
ประสิทธิภาพ - มาก	16	17.02
ประสิทธิภาพ - มากที่สุด	4	4.26
รวม	94	100

จากตารางที่ 7.11 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการกำหนดการคงที่ของระดับเงินสะสมอย่างชัดเจน จำนวน 94 คน คิดเป็นร้อยละ 81.74 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง จำนวน 49 คน คิดเป็นร้อยละ 52.13

ตารางที่ 7.12 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการกำหนดกรอบการชดเชยเงินตามภาระผูกพันอย่างชัดเจน

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ไม่ได้ใช้	10	8.70
ใช้	104	90.43
ไม่ระบุ	1	0.87
รวม	115	100
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	4	3.85

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ประสิทธิภาพ - น้อย	23	22.11
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	44	42.31
ประสิทธิภาพ - มาก	29	27.88
ประสิทธิภาพ - มากที่สุด	4	3.85
รวม	104	100

จากตารางที่ 7.12 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการกำหนดกรอบการชดใช้เงินตามภาระผูกพันอย่างชัดเจน จำนวน 104 คน คิดเป็นร้อยละ 90.43 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง จำนวน 44 คน คิดเป็นร้อยละ 42.31

ผลการศึกษาจากตารางที่ 7.3-7.12 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการยืมเงินสะสมออกมาใช้ มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 99.13 รองลงมาคือ มาตรการกำหนดกรอบการชดใช้เงินตามภาระผูกพันอย่างชัดเจน และมาตรการปรับลดรายจ่ายของทุกหน่วยงานลง คิดเป็นร้อยละ 90.43 และ 90.4 ตามลำดับ

ความคิดเห็นดังกล่าวสอดคล้องกับข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของ กรุงเทพมหานครทั้งฝ่ายการเมืองและฝ่ายข้าราชการประจำ ที่ยกตัวอย่างการแก้ปัญหาในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครว่า "...กรุงเทพมหานครได้ขอความร่วมมือไปยังหน่วยงานในสังกัด เพื่อให้ปรับลดค่าใช้จ่ายลง รวมถึงการยืมเงินสะสมออกมาใช้เพื่อให้เกิดสภาพคล่องมากขึ้น..."²¹ และความคิดเห็นดังกล่าวยังสอดคล้องกับผลการดำเนินงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร ตามตารางที่ 7.13 ซึ่งกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของเงินสะสมลดลงในช่วงปีงบประมาณ 2551-2552 สืบเนื่องมาจากช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ ทางฝ่ายบริหารจึงต้องใช้มาตรการในการยืมเงินสะสมออกมาใช้จนทำให้ระดับของเงินสะสมลดลง (ขาดดุลเงินสะสมในปีงบประมาณ 2551-2552) รวมถึงจำนวนรายจ่ายจริงมีอัตราการลดลงในปีงบประมาณ 2552

²¹ สัมภาษณ์ ผู้บริหารระดับสูงฝ่ายข้าราชการประจำ และฝ่ายการเมือง, 10 มีนาคม 2553 และ 21 กุมภาพันธ์ 2554.

ตารางที่ 7.13 แสดงระดับเงินสะสมและรายจ่ายจริงของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

	หน่วย: ล้านบาท			
	2550	2551	2552	2553
รายจ่ายจริง	30,934.16	36,344.24	33,451.37	34,791.88
เงินสะสมต้นงวด	35,871.76	40,693.69	40,250.86	23,096.42
เงินสะสมปลายงวด	40,693.69	40,250.86	23,096.42	23,764.25
ดุลเงินสะสม	4,821.94	-444.83	-17,154.45	667.83

ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

หมายเหตุ: รายจ่ายจริงไม่รวมรายจ่ายพิเศษ และเงินอุดหนุน

สำหรับทัศนคติด้านความเชื่อมั่นของแต่ละมาตรการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเชื่อมั่นต่อมาตรการด้านต่างๆใกล้เคียงกัน โดยมีความเชื่อมั่นต่อมาตรการกำหนดเป้าหมาย ทิศทางการลดรายจ่ายตามแผนงานที่สำคัญมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 57.14 รองลงมา คือ มาตรการไม่รับบุคลากรใหม่เพิ่ม หรือเพื่อทดแทนอัตราที่ว่าง คิดเป็นร้อยละ 54.17

อย่างไรก็ตาม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มักจะแสดงความเชื่อมั่นในระดับกลางต่อมาตรการต่างๆ แต่ถ้าศึกษาเฉพาะมาตรการที่กลุ่มตัวอย่างแสดงความเชื่อมั่นในระดับสูงถึงสูงที่สุดแล้ว จะพบว่า มาตรการยืมเงินสะสมออกมาใช้ และมาตรการกำหนดกรอบการชดใช้เงินตามภาวะผูกพันอย่างชัดเจน เป็นมาตรการที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความเชื่อมั่นในระดับสูงถึงสูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 38.6 และ 31.73 ตามลำดับ

7.3.2 มาตรการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้

จากผลการศึกษา มาตรการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในมิติด้านพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ สามารถแสดงทัศนคติด้านความเชื่อมั่นของแต่ละมาตรการได้ตามตารางที่ 7.14-7.17 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 7.14 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ไม่ได้ใช้	4	3.48
ใช้	110	95.65
ไม่ระบุ	1	0.87
รวม	115	100
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	1	0.91
ประสิทธิภาพ - น้อย	19	17.27
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	57	51.82
ประสิทธิภาพ - มาก	27	24.55
ประสิทธิภาพ - มากที่สุด	6	5.45
รวม	110	100

จากตารางที่ 7.14 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ จำนวน 110 คน คิดเป็นร้อยละ 95.65 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง จำนวน 57 คน คิดเป็นร้อยละ 51.82

ตารางที่ 7.15 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ไม่ได้ใช้	4	3.48
ใช้	109	94.78
ไม่ระบุ	2	1.74
รวม	115	100
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	2	1.83
ประสิทธิภาพ - น้อย	16	14.68

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	64	58.72
ประสิทธิภาพ - มาก	23	21.10
ประสิทธิภาพ - มากที่สุด	4	3.67
รวม	109	100

จากตารางที่ 7.15 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ จำนวน 109 คน คิดเป็นร้อยละ 94.78 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง จำนวน 64 คน คิดเป็นร้อยละ 58.72

ตารางที่ 7.16 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการกำหนดเป้าหมาย ทิศทางการเพิ่มรายได้อย่างชัดเจน

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ไม่ได้ใช้	10	8.70
ใช้	104	90.43
ไม่ระบุ	1	0.87
รวม	115	100
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	6	5.77
ประสิทธิภาพ - น้อย	21	20.19
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	45	43.27
ประสิทธิภาพ - มาก	26	25
ประสิทธิภาพ - มากที่สุด	6	5.77
รวม	104	100

จากตารางที่ 7.16 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการกำหนดเป้าหมาย ทิศทางการเพิ่มรายได้อย่างชัดเจน จำนวน 104 คน คิดเป็นร้อยละ 90.43 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง จำนวน 45 คน คิดเป็นร้อยละ 43.27

ตารางที่ 7.17 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการปรับปรุง และขยายฐานรายได้ประเภทที่จัดเก็บเอง

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ไม่ได้ใช้	6	5.22
ใช้	108	93.91
ไม่ระบุ	1	0.87
รวม	115	100
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	7	6.48
ประสิทธิภาพ - น้อย	24	22.22
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	46	42.59
ประสิทธิภาพ - มาก	26	24.08
ประสิทธิภาพ - มากที่สุด	5	4.63
รวม	108	100

จากตารางที่ 7.17 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการปรับปรุง และขยายฐานรายได้ประเภทที่จัดเก็บเอง จำนวน 108 คน คิดเป็นร้อยละ 93.91 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง จำนวน 46 คน คิดเป็นร้อยละ 42.59

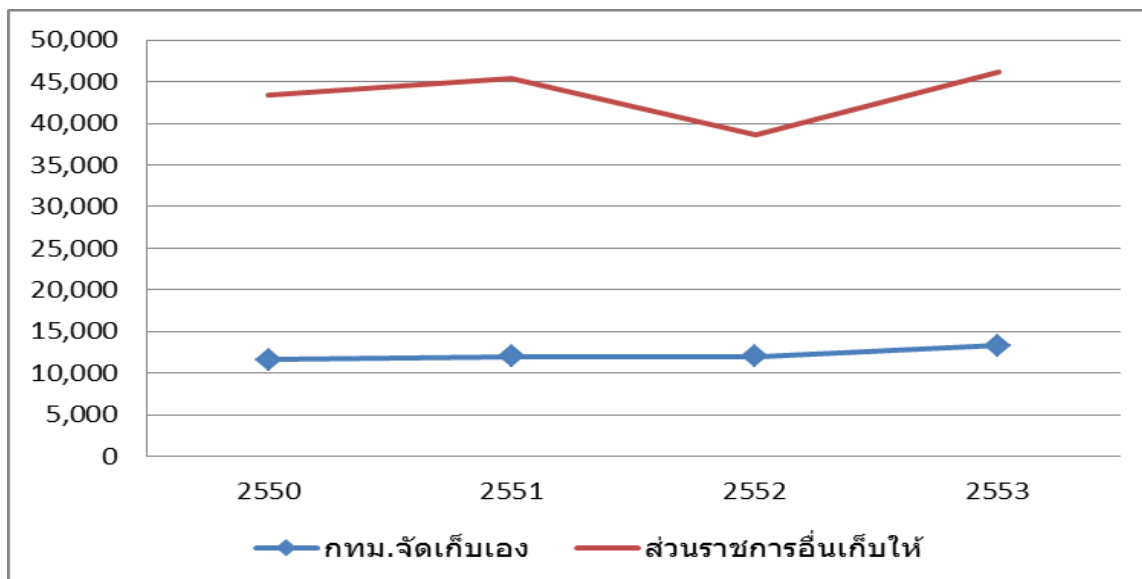
ผลการศึกษาจากตารางที่ 7.14-7.17 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 95.65 รองลงมาคือ มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ คิดเป็นร้อยละ 94.78 รวมถึงการใช้มาตรการปรับปรุง และขยายฐานรายได้ประเภทที่จัดเก็บเอง ที่มีสัดส่วนใกล้เคียงกัน คิดเป็นร้อยละ 93.91

ข้อมูลดังกล่าว น่าจะสะท้อนถึงความตระหนักต่อความเสี่ยงทางการคลังของกลุ่มตัวอย่างได้ดีในระดับหนึ่ง เนื่องจากเมื่อศึกษาถึงผลการดำเนินงานทางการคลังของกรุงเทพมหานครในช่วงที่เกิดวิกฤติเศรษฐกิจ พบว่า กรุงเทพมหานครมีรายรับจริงที่ลดลงอย่างเห็นได้ชัด ในปีงบประมาณ 2552 โดยเฉพาะรายได้ที่ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ แต่รายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองกลับไม่ลดลง (ดังแสดงในภาพที่ 7.16) ดังนั้นการที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่เลือกมาตรการปรับปรุง และขยายฐานรายได้ประเภทที่จัดเก็บเอง จึงเป็นการเลือกที่สะท้อนถึงความตระหนักต่อสถานะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในระดับหนึ่ง ดังเช่นเหตุผลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ระดับ

ปฏิบัติการท่านหนึ่ง “...การเลือกใช้มาตรการดังกล่าว ย่อมเป็นมาตรการที่กรุงเทพฯ ทำเองได้จริง ไม่ต้องรอหน่วยงานอื่น...”²²

ภาพที่ 7.1 แสดงการเปรียบเทียบรายได้จริงในส่วนที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองและส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553

หน่วย: ล้านบาท



ที่มา: กองบัญชี สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร

สำหรับทัศนคติด้านความเชื่อมั่นของแต่ละมาตรการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเชื่อมั่นต่อมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 58.72 รองลงมา คือ มาตรการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ คิดเป็นร้อยละ 51.82

อย่างไรก็ตาม กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มักจะแสดงความเชื่อมั่นในระดับกลางต่อมาตรการต่างๆ แต่ถ้าศึกษาเฉพาะมาตรการที่กลุ่มตัวอย่างแสดงความเชื่อมั่นในระดับสูงถึงสูงที่สุดแล้ว จะพบว่า มาตรการกำหนดเป้าหมาย ทิศทางการเพิ่มรายได้อย่างชัดเจน เป็นมาตรการที่กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่ให้ความเชื่อมั่นในระดับสูงถึงสูงที่สุด คิดเป็นร้อยละ 30.77 รองลงมาคือ มาตรการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกันมาก คิดเป็นร้อยละ 30

²² สัมภาษณ์ เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ, 1 มีนาคม 2554

7.3.3 มาตรการเชิงสถาบัน

จากผลการศึกษา มาตรการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในมิติด้านเชิงสถาบัน สามารถแสดงทัศนคติด้านความเชื่อมั่นของแต่ละมาตรการได้ตามตารางที่ 7.18-7.19 ข้างล่างนี้

ตารางที่ 7.18 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการออกระเบียบ ข้อบัญญัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่าย และรายได้

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ไม่ได้ใช้	9	7.83
ใช้	105	91.30
ไม่ระบุ	1	0.87
รวม	115	100
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	10	9.52
ประสิทธิภาพ - น้อย	23	21.91
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	50	47.62
ประสิทธิภาพ - มาก	17	16.19
ประสิทธิภาพ - มากที่สุด	5	4.76
รวม	105	100

จากตารางที่ 7.18 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการออกระเบียบ ข้อบัญญัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่ายและรายได้ จำนวน 105 คน คิดเป็นร้อยละ 91.30 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง จำนวน 50 คน คิดเป็นร้อยละ 47.62

ตารางที่ 7.19 แสดงระดับความเชื่อมั่นต่อมาตรการเชื่อมโยงฐานข้อมูลด้านการคลังกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
ไม่ได้ใช้	6	5.22
ใช้	106	92.17
ไม่ระบุ	3	2.61

ข้อมูล	ความถี่	ร้อยละ
รวม	115	100
ประสิทธิภาพ - น้อยที่สุด	7	6.60
ประสิทธิภาพ - น้อย	22	20.76
ประสิทธิภาพ - ปานกลาง	50	47.17
ประสิทธิภาพ - มาก	20	18.87
ประสิทธิภาพ - มากที่สุด	7	6.60
รวม	106	100

จากตารางที่ 7.19 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการเชื่อมโยงฐานข้อมูลด้านการคลังกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ จำนวน 106 คน คิดเป็นร้อยละ 92.17 โดยส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ามาตรการดังกล่าวมีประสิทธิภาพในระดับปานกลาง จำนวน 50 คน คิดเป็นร้อยละ 47.17

ผลการศึกษาจากตารางที่ 7.18-7.19 พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่า กรุงเทพมหานครใช้มาตรการเชื่อมโยงฐานข้อมูลด้านการคลังกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 92.17 รองลงมาคือ มาตรการออกระเบียบ ข้อบัญญัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่ายและรายได้ คิดเป็นร้อยละ 91.30

ความคิดเห็นจากมาตรการดังกล่าวสอดคล้องกับในหลายกิจกรรมที่กรุงเทพมหานครดำเนินการเพื่อพัฒนาและเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลทางการคลัง²³ อาทิ การพัฒนาระบบการเบิกจ่ายเงินอุดหนุนรัฐบาลให้เป็นคลังเดียว การพัฒนาระบบการจัดเก็บข้อมูลสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น และในส่วนของมาตรการออกระเบียบ ข้อบัญญัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่ายและรายได้ ทางกรุงเทพมหานครกำลังดำเนินการแก้ไข หรือร่างข้อบัญญัติต่างๆขึ้นมาใหม่²⁴ อาทิ การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพ ในส่วนของการออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีจากการค้าปลีกยาสูบ และค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานครจากผู้พักในโรงแรม ร่างข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเรื่องการบริหารหนี้ พ.ศ. ... เป็นต้น

²³ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก สำนักงานการคลัง กรุงเทพมหานคร, รายงานผลการดำเนินงานด้านการคลังของ กรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ 2552 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553). หน้า 47-54.

²⁴ ศึกษารายละเอียดเพิ่มเติมจาก สำนักงานการคลัง กรุงเทพมหานคร, รายงานผลการดำเนินงานด้านการคลังของ กรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ 2553 (กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554). หน้า 45-74.

สำหรับทัศนคติด้านความเชื่อมั่นของแต่ละมาตรการ พบว่า กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเชื่อมั่นต่อมาตรการออกระเบียบ ข้อบัญญัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่ายและรายได้ คิดเป็นร้อยละ 47.62 รวมถึงมาตรการเชื่อมโยงฐานข้อมูลด้านการคลังกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกันมาก คิดเป็นร้อยละ 47.17

บทที่ 8

สรุปผล อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

8.1 สรุปผล

การศึกษาวิจัยเรื่อง “การจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร” ในครั้งนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการศึกษา 3 ประการ คือ

- 1) ศึกษาสภาวะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร
- 2) วิเคราะห์สาเหตุ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร
- 3) วิเคราะห์การจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

การวิจัยครั้งนี้เป็นการประเมินความเสี่ยงทางการคลังในเชิงคุณภาพ (qualitative research) มองแนวโน้มของสภาวะความเสี่ยงทางการคลังว่าจะไปในทิศทางใด โดยพิจารณาจากปัจจัยตัวแปรภายใน และภายนอกกระบวนการคลังของกรุงเทพมหานคร และผู้วิจัยได้เลือกกลุ่มตัวอย่างจากหน่วยงานต่างๆที่เกี่ยวข้องในทางการคลังของกรุงเทพมหานคร อันได้แก่

- 1) ผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร ได้แก่ ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร หรือรองผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร
- 2) ข้าราชการระดับสูงของกรุงเทพมหานครที่มีหน้าที่ดูแลด้านบริหารการคลัง ได้แก่ ปลัดกรุงเทพมหานคร หรือรองปลัดกรุงเทพมหานครที่ดูแลด้านบริหารการคลังของกรุงเทพมหานคร
- 3) ผู้บริหารระดับสูงในสำนักการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร
- 4) เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการในหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในทางการคลังของสำนักการคลัง สำนักงบประมาณ สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการกรุงเทพมหานคร และสำนักปฏิบัติการต่างๆ

ในเบื้องต้น ผู้วิจัยได้สำรวจข้อมูลทางการคลังของกรุงเทพมหานครจากเอกสาร สื่อสิ่งพิมพ์ และเว็บไซต์ต่างๆ จากนั้นจึงทำการสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) กับกลุ่มตัวอย่างในสามอันดับแรกในข้างต้น และใช้แบบสอบถามเชิงทัศนคติ (Questionnaires) กับกลุ่มตัวอย่างสุดท้ายจำนวนทั้งสิ้น 115 คน พร้อมทั้งใช้การสัมภาษณ์ (interview) ร่วมกับการสังเกตการณ์แบบไม่มีส่วนร่วม (Non-participant observation) เพื่อเป็นเครื่องมือในการศึกษาวิจัย

ผู้วิจัยได้ทำการประเมินความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร และนำเสนอการอภิปรายผลการศึกษาวิจัย รวมถึงข้อเสนอแนะต่างๆที่ได้จากการศึกษาวิจัย อันมีรายละเอียดดังนี้

8.1.1 ผลการศึกษาสภาวะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

การศึกษาวิจัยเรื่องการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในช่วงปีงบประมาณ 2550-2553 นั้น ผู้วิจัยได้เลือกใช้กรอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังที่พัฒนามาจากแนวคิดเรื่องความเสี่ยงทางการคลังในภาครัฐ โดยมีกรอบในการประเมินสภาวะความเสี่ยงทางการคลัง 3 ด้าน อันได้แก่

- 1) ความสามารถในการรักษาดุลเงินสด (Cash solvency)
- 2) ความสามารถในการรักษาดุลงบประมาณ (Budget solvency)
- 3) ความสามารถในการชำระหนี้ระยะยาว (Long-run solvency)

โดยเริ่มต้นด้วยการประเมินแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงด้านรายรับ รายจ่าย หนี้ และภาระผูกพันทางการคลังของกรุงเทพมหานคร จากนั้นจึงวิเคราะห์ปัจจัยอันเป็นสาเหตุแห่งความเสี่ยงทางการคลัง อันมีรายละเอียดดังนี้

8.1.1.1 การควบคุมรายรับ รายจ่าย และภาระผูกพัน

กรุงเทพมหานครมีสภาวะความเสี่ยงทางการคลังในระดับต่ำ โดยเป็นความเสี่ยงที่เกิดจากด้านความสามารถในการควบคุมรายรับ รายจ่าย หนี้และภาระผูกพันให้เป็นไปตามแผนการเงินการคลัง เนื่องจากกรุงเทพมหานครประสบปัญหาเรื่องประสิทธิภาพของการ “ประมาณการ” (estimate) ทั้งในส่วนของการประมาณการรายรับ รายจ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปีงบประมาณ 2552 ที่มีความผิดพลาดในการประมาณการรายได้ประจำ (ตั้งประมาณการสูงกว่ารายได้ประจำ) มากกว่าร้อยละ 15 สิ่งเหล่านี้สะท้อนให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครมีการประมาณการรายได้ที่ค่อนข้างคลาดเคลื่อน และค่อนข้างผันผวนสูง แม้ว่าจะมีดุลงบประมาณที่เกินดุลตลอดก็ตาม

การประมาณการรายรับของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553 พบว่ากรุงเทพมหานครมีอัตราการเติบโตของการประมาณการรายรับเฉลี่ยที่ร้อยละ 2.24 (ตัวเลขค่าเฉลี่ยน้อย เกิดจากความผันผวนของการประมาณการที่ผิดพลาดสูงมากในปีงบประมาณ 2552)

โดยรายได้ประจำจากส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้ มีค่าเฉลี่ยอัตราการเติบโตของประมาณการรายได้ และรายได้จริงอยู่ที่ร้อยละ 1.40 และ 2.74 ต่อปี ตามลำดับ ส่วนรายได้ประจำในส่วนที่

กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง มีค่าเฉลี่ยอัตราการเติบโตของประมาณการรายได้ และรายได้จริงอยู่ที่ร้อยละ 4.73 และ 3.85 ต่อปี ตามลำดับ

ในส่วนของรายจ่าย พบว่า กรุงเทพมหานครสามารถบริหารงบประมาณรายจ่ายเฉลี่ยได้เพียงร้อยละ 80 ของงบประมาณรวม โดยการประมาณการรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553 พบว่า กรุงเทพมหานครมีอัตราการเติบโตของการประมาณการรายจ่าย* เฉลี่ยที่ร้อยละ 2.24 ต่อปี ในขณะที่รายจ่ายจริง (ไม่รวมเงินเบิกเหลื่อมปี) มีอัตราการเติบโตเฉลี่ยที่ร้อยละ 4.5 ต่อปี

สำหรับการประมาณการภาระผูกพันของกรุงเทพมหานคร และสามารถบริหารงบผูกพันข้ามปีเฉลี่ยได้เพียงร้อยละ 60 ของวงเงินผูกพัน ทำให้กรุงเทพมหานครมีรายจ่ายผูกพันข้ามปีสะสมจำนวนมาก และเพิ่มมากขึ้นขณะเดียวกัน รายได้เหนือรายจ่ายที่เหลือแต่ละปี ก็ถูกผลักไปเป็นเงินสะสม แล้วนำมาจ่ายขาด โดยตั้งเป็นรายรับในปีงบประมาณต่อไปเป็นทอดๆ

8.1.1.2 ตัวชี้วัดกับสถานะความเสี่ยงทางการคลัง

ตารางที่ 8.1 แสดงสถานะความเสี่ยงทางการคลัง

ตัวชี้วัด	2550	2551	2552	2553
ความสามารถในการรักษาตุลเงินสด (Cash solvency)				
อัตราส่วนทุนหมุนเวียน	12.39	20.11	17.74	14.74
อัตราส่วนเงินสด	11.89	19.92	16.35	14.32
อัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียน	0.0870	0.0470	0.0501	0.0456
ความสามารถในการรักษาตุลงบประมาณ (Budget solvency)				
อัตราส่วนการดำเนินงาน	1.2247	1.2232	1.0071	1.1716
อัตราส่วนรายจ่ายจากภาษีท้องถิ่น	0.136	0.164	0.183	0.2056
อัตราส่วนเงินสะสมต่อขนาดรายจ่าย	1.0423	0.8767	0.5042	0.4863
อัตราการเปลี่ยนแปลงของเงินสะสม (ร้อยละ)	11.8493	-1.1001	-74.2731	2.8102
ความสามารถในการชำระหนี้ระยะยาว (Long-run solvency)				
อัตราส่วนระดับหนี้สินระยะยาว	0.1144	0.1562	0.2134	0.1569
อัตราส่วนระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้	0.1902	0.1796	0.1819	0.1507
อัตราส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ทั้งหมดต่อเงินสะสม	0.2451	0.227	0.252	0.4049

* มีอัตราเท่ากับอัตราการเติบโตเฉลี่ยของประมาณการรายรับ เนื่องจากกรุงเทพมหานครใช้งบประมาณแบบสมดุล โดยใช้รายรับกำหนดรายจ่าย

สำหรับความเสี่ยงทางการคลังในมิติด้านอื่นๆ ถือว่ากรุงเทพมหานครไม่พบความเสี่ยง หรือถ้ามีก็น้อยมาก เป็นเพียงแนวโน้มแต่ยังไม่เข้าขั้นความเสี่ยงเต็มรูปแบบ โดยสามารถอธิบายได้ดังนี้

1) ความสามารถในการรักษาเงินสด (Cash solvency)

กรุงเทพมหานครไม่มีความเสี่ยงด้านความสามารถในการรักษาเงินสด (cash solvency) เนื่องจากมีอัตราส่วนของความสามารถในการรักษาเงินสดอยู่ในระดับที่สูง (ความสามารถในการบริหารสภาพคล่องสูง) อย่างไรก็ตามแนวโน้มของอัตราส่วนหมุนเวียน (current ratio) และอัตราส่วนเงินสด (cash ratio) มีความถดถอยลงตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 เป็นต้นมา อันมีรายละเอียด ดังนี้

จากข้อมูลข้างต้น แสดงให้เห็นว่าปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีสภาพคล่องสูง โดยมีอัตราส่วนหมุนเวียน (current ratio) มากกว่า 12-20 เท่า ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553 แต่ก็มีแนวโน้มถดถอยลงไปตามลำดับ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่กรุงเทพมหานครได้รับผลกระทบต่อเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2551 ดังแสดงข้อมูลในภาพที่ 5.

สำหรับอัตราส่วนเงินสด (cash ratio) ที่สะท้อนถึงขีดความสามารถในการชำระหนี้ระยะสั้นของกรุงเทพมหานคร (กรณีมีการเรียกร้องให้ชำระหนี้ในทันที) พบว่ากรุงเทพมหานครมีสัดส่วนระหว่างเงินสดและสินทรัพย์ที่มีสภาพคล่องสูงต่อหนี้สินหมุนเวียน มากกว่า 11-19 เท่า ระหว่างปีงบประมาณ 2550-2553 แต่ก็มีแนวโน้มถดถอยลงไปตามลำดับ ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 เป็นต้นมา ซึ่งเป็นปีที่กรุงเทพมหานครได้รับผลกระทบต่อเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2551 ดังแสดงข้อมูลในภาพที่ 5.10

สำหรับอัตราส่วนหนี้สินหมุนเวียน (Current liabilities ratio) ที่สะท้อนถึงสัดส่วนของหนี้สินระยะสั้น (หนี้สินหมุนเวียน) เมื่อเปรียบเทียบกับรายรับของกรุงเทพมหานคร พบว่ามีแนวโน้มที่ดีคือตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 มีสัดส่วนของหนี้สินหมุนเวียนในระดับต่ำ และลดลงในปีงบประมาณถัดมา แต่สัดส่วนดังกล่าวก็เพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2552 ซึ่งเป็นปีที่กรุงเทพมหานครได้รับผลกระทบต่อเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจในปี 2551

2) ความสามารถในการรักษาดุลงบประมาณ (Budget solvency)

แสดงให้เห็นว่ากรุงเทพมหานครไม่มีความเสี่ยงในด้านความสามารถในการรักษาดุลงบประมาณ (budget solvency) เนื่องจากมีการเกินดุลงบประมาณอย่างต่อเนื่อง แสดงให้เห็นจากอัตราส่วนการดำเนินงาน (operating ratio) ที่มากกว่า 1 เท่าในแต่ละปีงบประมาณ อย่างไรก็ตามกรุงเทพมหานครยังมีปัจจัยเสี่ยงอีกหลายด้านที่ควรเฝ้าระวัง แม้ว่าจะยังไม่ถึงขั้นเสี่ยงก็ตาม อาทิ อัตราส่วนเงินสะสมต่อขนาดรายจ่าย (fund balance ratio) ที่มีแนวโน้มลดลง และอัตราการ

เปลี่ยนแปลงของเงินสะสม (change in fund balance) ที่มีแนวโน้มลดลงในปีงบประมาณ 2551-2552 เป็นต้นไป

3) ความสามารถในการชำระหนี้ระยะยาว (Long-run solvency)

จากผลการศึกษาพบว่า กรุงเทพมหานครไม่มีความเสี่ยงในด้านความสามารถในการชำระหนี้ระยะยาว (long-run solvency) เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีระดับของเงินสะสมที่มากเพียงพอในการชำระหนี้ได้ โดยอัตราส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ทั้งหมดต่อเงินสะสมของกรุงเทพมหานครมีค่าน้อยกว่า 1 ในปีงบประมาณ 2550-2553 รวมถึงอัตราส่วนระดับหนี้สินระยะยาว ที่มีค่าระหว่าง 0.11-0.21 เท่า ซึ่งอยู่ในระดับที่ไม่สูง แต่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในปีงบประมาณ 2551-2552 สำหรับตัวชี้วัดในแต่ละด้านสามารถอธิบายเพิ่มเติมได้ ดังนี้

1) อัตราส่วนระดับหนี้สินระยะยาว (Long-term debt ratio) ของกรุงเทพมหานคร ที่สะท้อนถึงสัดส่วนของหนี้สินระยะยาวเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้รวมของกรุงเทพมหานคร มีอัตราส่วนระหว่าง 0.11-0.21 เท่า ซึ่งเป็นระดับที่ไม่สูง (ตั้งอธิบายไปแล้วในข้างต้น) แต่มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงปีงบประมาณ 2552 ที่ได้รับผลกระทบต่อเนื่องจากวิกฤตเศรษฐกิจโลกในปี 2551 ซึ่งอัตราส่วนที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องดังกล่าว เกิดจากสาเหตุหลัก คือ ระดับรายได้รวมของกรุงเทพมหานครลดลงในปีงบประมาณ 2552

2) อัตราส่วนระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ (Debt services ratio) ที่แสดงรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ต่อระดับรายจ่ายรวมของกรุงเทพมหานคร มีอัตราส่วนอยู่ระหว่าง 0.15-0.19 เท่า ซึ่งเป็นระดับที่สูง แต่มีแนวโน้มลดลงโดยตลอด เว้นแต่ในปีงบประมาณ 2552 ที่มีอัตราส่วนเพิ่มขึ้น แล้วก็ลดลงอีกครั้งในปีงบประมาณ 2553 แสดงให้เห็นว่าอัตราส่วนระดับรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ของกรุงเทพมหานครมีแนวโน้มดีขึ้น

3) อัตราส่วนรายจ่ายเพื่อการชำระหนี้ทั้งหมดต่อเงินสะสม (Debt to reserve ratio) ที่แสดงให้เห็นถึงขีดความสามารถของกรุงเทพมหานครในการชำระภาระหนี้ทั้งหมดจากเงินสะสม พบว่ามีอัตราส่วนอยู่ระหว่าง 0.22-0.40 เท่า (ร้อยละ 20-40 ของเงินสะสม) เป็นระดับที่ไม่สูง แสดงถึงฐานะทางการเงินที่เข้มแข็งส่งผลให้กรุงเทพมหานครไม่มีความเสี่ยงจากตัวชี้วัดด้านนี้ อย่างไรก็ตามอัตราส่วนดังกล่าวมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น แสดงว่าฐานะการคลังของกรุงเทพมหานครกำลังถดถอยลงโดยมีปัจจัยสำคัญจากระดับเงินสะสมของกรุงเทพมหานครลดลงอย่างต่อเนื่อง

8.1.2 ผลการวิเคราะห์สาเหตุ ปัจจัยที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

ผลการศึกษา พบว่า สาเหตุหลักที่ก่อให้เกิดความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงปีงบประมาณ 2550-2553 คือ ความผันผวนของแหล่งรายรับ และรายจ่าย ที่มีสาเหตุมาจาก ปัจจัยภายนอกกระบวนการคลัง ได้แก่ วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยในปี 2552 ซึ่งได้รับผลกระทบมาจากวิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจโลกในช่วงปี 2551

โดยสาเหตุที่มาจากปัจจัยภายในระบบการคลังของกรุงเทพมหานครในด้านรายรับ คือ ประสิทธิภาพในการจัดเก็บ และประมาณการรายได้ของกรุงเทพมหานคร ที่พบว่ายังไม่สามารถควบคุมความเสี่ยงที่เกิดขึ้นภายใต้ภาวะวิกฤติเศรษฐกิจได้ นอกจากนี้ในด้านโครงสร้างรายรับของ กรุงเทพมหานครที่มีสัดส่วนพึ่งพาแหล่งรายได้จากภายนอก (ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้) ค่อนข้างสูง คิดเป็นสัดส่วนมากกว่าร้อยละ 70 ของรายได้ทั้งหมด ส่งผลให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถควบคุมรายรับหลัก ๆ ที่สำคัญได้เอง

สำหรับสาเหตุที่มาจากปัจจัยภายในระบบการคลังของกรุงเทพมหานครในด้านรายจ่าย คือ การควบคุมรายจ่าย และภาระผูกพันทางการคลัง โดยกรุงเทพมหานครมีสัดส่วนการเบิกจ่ายรายจ่ายจริงในแต่ละปี คิดเป็นร้อยละ 72-84 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี ส่วนที่เหลือประมาณ ร้อยละ 9-17 ถูกตั้งไว้เป็นเงินกันเบิกเหลือมีปี ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงมีรายจ่ายประเภทเงินกันไว้เบิกเหลือมีปีคงค้างมาจากงบประมาณปีก่อนหน้าในสัดส่วนที่สูง เมื่อเทียบกับงบประมาณรายจ่ายในแต่ละปี โดยในปีงบประมาณ 2550-2553 มีค่าอยู่ระหว่างร้อยละ 24-47

ส่วนสาเหตุจากปัจจัยภายนอกกระบวนการคลัง ที่ส่งผลต่อกรุงเทพมหานครทั้งด้านรายได้ และรายจ่าย คือ ความผันผวนของระบบเศรษฐกิจในปี 2552 ที่ส่งผลให้กรุงเทพมหานครมีสถานะทางการคลังถดถอยลง ทั้งในด้านรายรับ และรายจ่าย

นอกจากนี้ยังมีผลจากแบบสอบถามเชิงทัศนคติ เกี่ยวกับสาเหตุ และปัจจัยเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร จากกลุ่มตัวอย่างที่เป็นบุคลากรในหน่วยงานคลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานคลังกรุงเทพมหานคร จำนวน 115 คน อันมีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

1) สาเหตุ และปัจจัยเสี่ยงทางด้านรายรับ ที่มีระดับความเสี่ยงสูงที่สุด คือ กรุงเทพมหานครไม่สามารถจัดเก็บรายได้อย่างทั่วถึง รองลงมาคือ กรุงเทพมหานครมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ที่ยังไม่สมบูรณ์ โดยผลการศึกษาที่ได้มีความสอดคล้องกับข้อมูลที่รวบรวมจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานคร และสอดคล้องกับแผนบริหารการคลังของกรุงเทพมหานครที่ทุกหน่วยงานมีความตระหนักถึงข้อจำกัดในการหารายได้ของกรุงเทพมหานคร

2) สาเหตุ และปัจจัยเสี่ยงทางด้านรายจ่าย ที่มีระดับความเสี่ยงสูงที่สุด คือ รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจให้กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น แต่ถ่ายโอนงบประมาณไม่เพียงพอ (มาแต่งงาน เงินยังไม่พอ*) รองลงมา คือ กรุงเทพมหานครมีภาระผูกพันทางการคลังในอดีตสูงขึ้นต่อเนื่อง เช่น รายจ่ายประจำรายจ่ายลงทุนผูกพันต่อเนื่อง โดยกลุ่มตัวอย่างมีทัศนคติว่าทั้งสองสาเหตุล้วนมีระดับความเสี่ยงสูงที่สุดในด้านรายจ่ายของกรุงเทพมหานคร

3) สาเหตุ และปัจจัยเสี่ยงทางด้านอื่นๆ ที่มีระดับความเสี่ยงสูงที่สุด คือ ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลต่อการบริหารการคลังของกรุงเทพมหานครมากกว่าฝ่ายข้าราชการประจำ รองลงมาคือ ฝ่ายการเมืองมีการแทรกแซงการดำเนินงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร ซึ่งถือเป็นความเสี่ยง 2 สาเหตุที่มีระดับความรุนแรง (ความเสี่ยงสูงมาก) มากที่สุดกว่าทุกปัจจัย

8.1.3 ผลการวิเคราะห์การจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

สำหรับส่วนของการจัดการความเสี่ยงทางการคลังนั้น พบว่ากรุงเทพมหานครยังมีการจัดการความเสี่ยงทางการคลังเพียงบางส่วน ขาดการบูรณาการข้อมูลทางการคลังและความร่วมมือระหว่างหน่วยงานภายในที่เกี่ยวข้อง ทำให้ไม่สามารถรับรู้ หรือคาดการณ์ ตลอดจนวางแผนการจัดการความเสี่ยงทางการคลังล่วงหน้าได้ ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ส่งผลกระทบต่อความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

อย่างไรก็ตามด้วยความตระหนักรู้ต่อสถานะความเสี่ยงทางการคลังของผู้บริหาร และบุคลากรในกรุงเทพมหานคร จึงได้เริ่มดำเนินการวางแผนในการบริหาร และจัดการความเสี่ยงทางการคลังอย่างเป็นระบบมากขึ้นผ่านทาง “แผนบริหารการคลัง” ของกรุงเทพมหานคร

นอกจากนี้ ยังมีข้อสรุปเชิงทัศนคติของผู้ตอบแบบสอบถามที่มีต่อ มาตรการในการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานครในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ โดยแบบสอบถามดังกล่าว ถูกออกแบบ และจัดทำขึ้นหลังจากผู้วิจัยได้ประมวลผลข้อมูลที่ได้จากการสำรวจข้อมูลจากแหล่งต่างๆ และสัมภาษณ์เชิงลึกกับกลุ่มตัวอย่างที่เป็นผู้บริหารระดับสูงของกรุงเทพมหานครแล้ว สามารถสรุปผลข้อมูล ดังนี้

1) มาตรการควบคุมรายจ่าย

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ากรุงเทพมหานครใช้มาตรการยืมเงินสะสมออกมาใช้มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 99.13 รองลงมาคือ มาตรการกำหนดกรอบการชดใช้เงินตามภาระผูกพัน

* กลุ่มตัวอย่างมีความเข้าใจ และคุ้นเคยกับถ้อยคำในลักษณะนี้ โดยถ้อยคำที่ว่า “มาแต่งงาน เงินไม่มา” มาจากการสัมภาษณ์ผู้บริหารระดับสูงท่านหนึ่ง

อย่างชัดเจน และมาตรการปรับลดรายจ่ายของทุกหน่วยงานลง คิดเป็นร้อยละ 90.43 และ 90.4 ตามลำดับ

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเชื่อมั่นต่อมาตรการด้านต่างๆ ใกล้เคียงกัน โดยมีความเชื่อมั่นต่อมาตรการกำหนดเป้าหมาย ทิศทางการลดรายจ่ายตามแผนงานที่สำคัญมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 57.14 รองลงมา คือ มาตรการไม่รับบุคลากรใหม่เพิ่ม หรือเพื่อทดแทนอัตราที่ว่าง คิดเป็นร้อยละ 54.17

2) มาตรการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ากรุงเทพมหานครใช้มาตรการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 95.65 รองลงมาคือ มาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ คิดเป็นร้อยละ 94.78 รวมถึงการใช้มาตรการปรับปรุง และขยายฐานรายได้ ประเภทที่จัดเก็บเอง ที่มีสัดส่วนใกล้เคียงกัน คิดเป็นร้อยละ 93.91

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเชื่อมั่นต่อมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 58.72 รองลงมา คือ มาตรการเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้ คิดเป็นร้อยละ 51.82

3) ในมาตรการเชิงสถาบัน

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความคิดเห็นว่ากรุงเทพมหานครใช้มาตรการเชื่อมโยงฐานข้อมูลด้านการคลังกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 92.17 รองลงมาคือ มาตรการออกกระเบียบ ขอบัญญัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่ายและรายได้ คิดเป็นร้อยละ 91.30

กลุ่มตัวอย่างส่วนใหญ่มีความเชื่อมั่นต่อมาตรการออกกระเบียบ ขอบัญญัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารรายจ่ายและรายได้ คิดเป็นร้อยละ 47.62 รวมถึงมาตรการเชื่อมโยงฐานข้อมูลด้านการคลังกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งมีสัดส่วนใกล้เคียงกันมาก คิดเป็นร้อยละ 47.17

8.2 อภิปรายผล

ผลจากการวิจัยในครั้งนี้ ได้ข้อค้นพบอันนำไปสู่ประเด็นการอภิปรายผลในหลายประการ อาทิ กรอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความเสี่ยงทางการคลังและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีรายละเอียดของการอภิปรายผล ดังนี้

1) กรอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ผลการวิจัยในครั้งนี้ แสดงให้เห็นว่า กรอบการวิเคราะห์ในเรื่องความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ยังมีข้อจำกัดในการวิเคราะห์พอสมควร ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของรูปแบบกรอบการวิเคราะห์ที่มีการประยุกต์มาจากกรอบการวิเคราะห์ความเสี่ยงของหน่วยงานภาครัฐเป็นหลัก¹ การวิเคราะห์หรือตีความจึงต้องทำอย่างระมัดระวัง การเลือกใช้เครื่องมือต่างๆมาช่วยในการวิเคราะห์สถานะความเสี่ยงต้องทำอย่างเข้าใจบริบทขององค์กรอย่างแท้จริง หาไม่แล้วข้อมูล หรือตัวเลขที่ได้ ก็จะไม่สามารถสะท้อนถึงสถานะทางการคลังได้อย่างแท้จริง

2) ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบริหารจัดการงบประมาณของท้องถิ่นอย่างกรุงเทพมหานคร ถูกจำกัดไว้ด้วยข้อกฎหมายที่ไม่สามารถดำเนินงบประมาณแบบขาดดุลได้ โดยกฎหมายกำหนดให้มีการจัดทำงบประมาณแบบสมดุลเท่านั้น ถ้าปีใดจำนวนเงินที่กำหนดไว้ตามข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายไม่เพียงพอ หรือมีความจำเป็นต้องตั้งงบประมาณรายจ่ายขึ้นใหม่ระหว่างปีให้ตราเป็นข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม เสนอต่อสภากรุงเทพมหานครเพื่อให้ความเห็นชอบ การบริหารจัดการงบประมาณให้มีความเพียงพอจึงต้องใช้วิธีดึงเงินสะสมมาจ่ายขาด แล้วรับรู้เป็นรายได้พิเศษจากการสะสมจ่ายขาดในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมฉบับนั้น เพื่อเป็นไปตามข้อกำหนดงบประมาณแบบสมดุล ซึ่งประเด็นดังกล่าวยังเป็นข้อถกเถียง และอภิปรายกันเป็นวงกว้างของนักการคลังท้องถิ่นว่าระบบงบประมาณที่เหมาะสมของท้องถิ่นควรเป็นเช่นใดกันแน่

3) แนวคิดในการบริหารงานคลัง และการใช้มาตรการทางการเงินการคลังของท้องถิ่น

ผลการวิจัยพบว่าแนวคิดในการบริหารงานคลังของฝ่ายการเมือง มีความแตกต่างกันกับฝ่ายข้าราชการประจำ กล่าวคือ ฝ่ายการเมืองมีความคิดในการบริหารงานคลังแบบก้าวหน้า ส่วนฝ่ายข้าราชการมีความคิดในแนวอนุรักษ์นิยม ดังนั้นในการดำเนินงานอาจพบอุปสรรคในทาง

¹ แสดงรายละเอียดใน จรัส สุวรรณมาลา, 2552. สมชัย สัจจพงษ์, 2548. วิมล ชาตะมีนา, 2550.

ความคิด และการปฏิบัติงานบ้าง แต่หน่วยงานที่มีความแตกต่างในลักษณะดังกล่าวยังสามารถใช้ประโยชน์จากความแตกต่างนั้นในการตรวจสอบ ถ่วงดุลซึ่งกันและกัน

สำหรับแนวคิดในการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยนั้น ถ้าหากมีการศึกษารวบรวมไว้เพื่อเป็นกรณีศึกษา จะเกิดประโยชน์ต่อแวดวงวิชาการรวมถึงประโยชน์ต่อการบริหารงานคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ในการเรียนรู้จากบทเรียน และประสบการณ์ตามแต่ละกรณีศึกษา ตลอดจนสามารถนำมาปรับใช้กับสถานการณ์ที่เกิดขึ้นกับท้องถิ่นของตนได้อย่างเหมาะสม

4) ความเสี่ยงทางการคลัง และความเป็นอิสระของท้องถิ่น

กรุงเทพมหานครมีความเสี่ยงทางการคลังต่ำกว่าเมืองมหานครอื่นๆในโลก เพราะถูกควบคุมจากรัฐบาลอย่างเข้มข้น มีอิสระในการบริหารจัดการทางการคลังไม่มาก อีกทั้งมีขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ* น้อยกว่าเมืองมหานครอื่นๆ² ฉะนั้น จึงไม่เป็นที่น่าแปลกใจที่กรุงเทพมหานครไม่มีความเสี่ยงทางการคลัง แต่ก็มีใช้เรื่องที่น่าพึงปรารถนาเช่นเดียวกัน เพราะการถูกจำกัดบทบาทและอำนาจหน้าที่ ทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถริเริ่มนโยบายใหม่ๆ เพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนได้อย่างมีนัยสำคัญ

ถ้าหากรัฐบาลลดการควบคุมกรุงเทพมหานครน้อยลงกว่าที่เป็นอยู่ และการกระจายอำนาจให้กรุงเทพมหานครมากขึ้น ทั้งในด้านบทบาทและอำนาจหน้าที่ กรุงเทพมหานครอาจมีความเสี่ยงทางการคลังเพิ่มขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ก็ได้ แต่ในขณะเดียวกันกรุงเทพมหานครก็จะสามารถริเริ่มนโยบายและบริการสาธารณะใหม่ได้มากขึ้น ประชาชนได้รับบริการที่ดีขึ้น ส่วนการควบคุมความเสี่ยงนั้น กรุงเทพมหานครเองก็สามารถควบคุมตนเองได้ระดับหนึ่ง ด้วยการจัดทำแผนการเงินการคลัง และเพิ่มมาตรการควบคุมความเสี่ยงภายในองค์กร อีกทั้งองค์การตรวจสอบภายนอกก็สามารถยกระดับมาตรฐานการบริหารความเสี่ยง และการตรวจสอบหลังการดำเนินงาน (Post audit) ให้เข้มข้นมากขึ้น ก็จะช่วยลดความเสี่ยงทางการคลังได้เช่นเดียวกัน

5) ข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัย

จากข้อค้นพบที่ได้จากงานวิจัย นำไปสู่การอภิปรายในเรื่องของประสิทธิภาพของการดำเนินงานด้านต่างๆในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่วนใหญ่มักไม่ได้มีการประเมิน

* รายละเอียดเพิ่มเติมใน พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตราที่ 89-96

² ศักยารายละเอียดเพิ่มเติมจาก อุษา ไบทยก, วิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์ข้าวฟ่าง, 2554).

ประสิทธิภาพของโครงการต่างๆอย่างจริงจังนัก หลายๆโครงการที่ดำเนินการไปมักไม่คุ้มค่า หรือมีการสูญเสียงบประมาณมากกว่าความเป็นจริง แต่สิ่งสำคัญที่สุด คือ ในหลายโครงการขาดประสิทธิภาพและส่งผลเสียหายเพิ่มเติมไปสู่ส่วนอื่นๆ รวมทั้งภาคประชาชน

8.3 ข้อเสนอแนะ

ผลการศึกษาวิจัยครั้งนี้นำไปสู่ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายได้ว่า รัฐบาลควรเร่งดำเนินการถ่ายโอนภารกิจ การกระจายอำนาจทางการคลัง ให้คืบหน้ามากกว่าเดิม เพื่อให้หน่วยงานอย่างกรุงเทพมหานครสามารถวางแผนการทำงานให้ตอบสนองความต้องการเร่งด่วนของประชาชน (local accountability) ได้อย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ภาครัฐควรออกนโยบายให้หน่วยงานที่มีหน้าที่กำกับดูแลกรุงเทพมหานคร สร้างตัวชี้วัดในการจัดการความเสี่ยงทางการคลังอย่างเป็นระบบ และออกกฎหมายเพื่อนำมาบังคับใช้กับกรุงเทพมหานครต่อไป การดำเนินการดังกล่าวจะช่วยให้ผู้บริหารของกรุงเทพมหานครสามารถดำเนินการเพื่อรับมือกับสาเหตุ และปัจจัยของความเสี่ยงทางการคลังได้อย่างเป็นระบบ

สำหรับข้อเสนอในเชิงปฏิบัตินั้น กรุงเทพมหานครควรมีการจัดการความเสี่ยงทางการคลังอย่างเป็นระบบ โดยสร้างตัวชี้วัดในการจัดการความเสี่ยงทางการคลังขึ้นมา แล้วออกเป็นข้อบัญญัติหรือระเบียบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติโดยเคร่งครัด หรือสร้างแรงจูงใจในการจัดการเรื่องดังกล่าว อาทิ การมอบรางวัลแก่หน่วยงานที่มีการจัดการความเสี่ยงทางการคลังที่ดี หรือการมอบรางวัลให้แก่บุคลากรของแต่ละหน่วยงานที่สามารถช่วยกันลดความเสี่ยงทางการคลังของหน่วยงานลงได้ เป็นต้น รวมทั้งการสร้างจิตสำนึก และประชาสัมพันธ์ให้ทุกส่วนในองค์กรเห็นความสำคัญ เกิดความตระหนักต่อการจัดการความเสี่ยงทางการคลังอย่างเป็นระบบ

และผลการศึกษาที่นำไปสู่ข้อเสนอในเชิงวิชาการ คือ การขยายขอบเขตของการศึกษาเรื่องความเสี่ยงทางการคลังไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆทั้งใน และต่างประเทศ ที่มีลักษณะโครงสร้างของหน่วยงาน โครงสร้างทางการคลัง รวมถึงการดำเนินงานในรูปแบบที่คล้ายคลึงกับกรุงเทพมหานคร โดยประยุกต์ใช้กรอบแนวคิดแบบเดียวกัน เพื่อที่จะสร้างกลุ่มเปรียบเทียบ (reference group) และพัฒนาตัวชี้วัดต่างๆร่วมกัน

นอกจากนี้ยังมีข้อเสนอเชิงวิชาการในอีกประเด็น คือ การศึกษาการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของหน่วยงานระดับ “สำนักงานเขต” ซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติการของกรุงเทพมหานคร เพื่อที่จะพัฒนารูปแบบ วิธีการของการจัดการความเสี่ยงทางการคลังในระดับหน่วยปฏิบัติการ ซึ่งสามารถส่งผลกระทบในเชิงบวก หรือสามารถสร้างความตระหนักในการจัดการความเสี่ยงทางการคลังแก่ทุกผู้ที่เกี่ยวข้องในหน่วยงานสืบไป

รายการอ้างอิง

ภาษาไทย

กวิตม์ ศิริสรรพ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์: โครงการวิจัยเรื่อง การศึกษาเพื่อพัฒนาแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการคลังเชิงรุก โดยวิธีจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อลดภาระทางการคลังที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554.

กองบัญชี สำนักการคลัง. รายงานการรับ-จ่ายเงินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 ของ กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: 2550.

กองบัญชี สำนักการคลัง. รายงานการรับ-จ่ายเงินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ของ กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: 2551.

กองบัญชี สำนักการคลัง. รายงานการรับ-จ่ายเงินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551 ของ กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: 2552.

กองบัญชี สำนักการคลัง. รายงานการรับ-จ่ายเงินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 ของ กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: 2553.

กองบัญชี สำนักการคลัง. รายงานการรับ-จ่ายเงินประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ของ กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: 2554.

ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่องวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2528, ใน ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 103, 2529.

จรัส สุวรรณมาลา. การบริหารงานคลังภาครัฐ. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552. (อัดสำเนา)

จรัส สุวรรณมาลา. ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล. 1,500 เล่ม. กรุงเทพมหานคร: สถาบันนโยบายศึกษา, 2542.

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ สำนักการคลังกรุงเทพมหานคร คนที่ 1. สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2554.

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ สำนักการคลังกรุงเทพมหานคร คนที่ 2. สัมภาษณ์, 22 มีนาคม 2554.

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ สำนักการคลังกรุงเทพมหานคร คนที่ 3. สัมภาษณ์, 29 มีนาคม 2554.

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ สำนักการคลังกรุงเทพมหานคร คนที่ 4. สัมภาษณ์, 29 มีนาคม 2554.

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ สำนักงานประมงกรุงเทพมหานคร คนที่ 1. สัมภาษณ์, 27 มีนาคม 2554.

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ สำนักงานประมงกรุงเทพมหานคร คนที่ 2. สัมภาษณ์, 27 มีนาคม 2554.

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ สำนักงานประมงกรุงเทพมหานคร คนที่ 3. สัมภาษณ์, 18 เมษายน 2554.

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ สำนักงานประมงกรุงเทพมหานคร คนที่ 4. สัมภาษณ์, 18 เมษายน 2554.

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร. คนที่ 1. สัมภาษณ์, 1 มีนาคม 2554.

เจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติการ สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร. คนที่ 2. สัมภาษณ์, 1 มีนาคม 2554.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. การคลังท้องถิ่น: รวบรวมทศวรรษวิสัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. 3,000 เล่ม, ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: พี เอ ลีฟวิ่ง, 2549.

บริษัท ทริสเรตติ้ง จำกัด, บริการ. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

www.trisrating.com/index.php?option=com_content&view=article&id=275&Itemid=54&lang=th [18 กุมภาพันธ์ 2554]

ผู้บริหารระดับสูง ฝ่ายการเมือง กรุงเทพมหานคร. สัมภาษณ์, 21 กุมภาพันธ์ 2554.

ผู้บริหารระดับสูง ฝ่ายข้าราชการประจำ กรุงเทพมหานคร. สัมภาษณ์, 15 มีนาคม 2552.

ผู้บริหารระดับสูง ฝ่ายข้าราชการประจำ กรุงเทพมหานคร. สัมภาษณ์, 4 มีนาคม 2553.

ผู้บริหารระดับสูง ฝ่ายข้าราชการประจำ กรุงเทพมหานคร. สัมภาษณ์, 29 มีนาคม 2553.

ผู้บริหารระดับสูง ฝ่ายข้าราชการประจำ กรุงเทพมหานคร. สัมภาษณ์, 6 มกราคม 2554.

ผู้บริหารระดับสูง ฝ่ายข้าราชการประจำ กรุงเทพมหานคร. สัมภาษณ์, 20 มกราคม 2554.

ผู้บริหารระดับสูง ฝ่ายข้าราชการประจำ กรุงเทพมหานคร. สัมภาษณ์, 10 มีนาคม 2554.

แผนบริหารการคลัง กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: 2554.

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528. ใน ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 102, 2528.

มูลนิธิสถาบันพัฒนาสยาม, รายงานฉบับสมบูรณ์ (เล่ม 2) โครงการวิจัยและพัฒนางานด้านเศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง. กรุงเทพมหานคร: 2552.

ระเบียบกรุงเทพมหานคร ว่าด้วยการกำหนดประเภทรายรับ-รายจ่าย และการปฏิบัติเกี่ยวกับงบประมาณ พ.ศ. 2533. ใน ราชกิจจานุเบกษา, หน้า 107, 2533.

วิมล ชาตะมีนา และคณะ. ทำไมจึงต้องบริหารความเสี่ยงทางการคลัง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0002960&categoryID=CAT0000146 [18 กรกฎาคม 2552]

- วีระศักดิ์ เครือเทพ. การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการคลังของเทศบาล. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและกรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ: กรอบวิเคราะห์เบื้องต้น พร้อมบทวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญหมวดการเงิน การคลัง และการงบประมาณ. 1,000 เล่ม, ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2550.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์: การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2551.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์: การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของเทศบาล. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและกรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร. การแบ่งเขต และแขวงของกรุงเทพมหานคร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: http://203.155.220.230/info/Department/khet_kwang_name.htm [8 สิงหาคม 2553].
- ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร. โครงสร้างหน่วยงานสังกัดกรุงเทพมหานคร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.bangkok.go.th/info/> [8 สิงหาคม 2553].
- ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร. ที่ตั้งและลักษณะทางภูมิศาสตร์ของกรุงเทพมหานคร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.bangkok.go.th/info/> [8 สิงหาคม 2553].
- ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร. ประชากร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.bangkok.go.th/info/> [8 สิงหาคม 2553].
- ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร. วิวัฒนาการกรุงเทพมหานคร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.bangkok.go.th/info/> [8 สิงหาคม 2553].
- ศูนย์ข้อมูลกรุงเทพมหานคร. สำนักงบประมาณกรุงเทพมหานคร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.bangkok.go.th/info/> [25 ธันวาคม 2553].
- สมชัย สัจจพงษ์. ทฤษฎีเศรษฐกิจการคลังไทย. กรุงเทพมหานคร: ศรีอนันต์, 2548, อ้างถึงใน วีระศักดิ์ เครือเทพ. ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ: กรอบวิเคราะห์เบื้องต้น พร้อมบทวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญหมวดการเงิน การคลัง และการงบประมาณ. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2550.

สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร. รายงานผลการดำเนินงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ 2549. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร. รายงานผลการดำเนินงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ 2550. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร. รายงานผลการดำเนินงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ 2551. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552.

สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร. รายงานผลการดำเนินงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ 2552. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

สำนักการคลัง กรุงเทพมหานคร. รายงานผลการดำเนินงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร ประจำปีงบประมาณ 2553. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร. คู่มือการจัดทำระบบการบริหารความเสี่ยง. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย, 2553.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. กรอบความยั่งยืนทางการคลัง. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0000777> [20 ตุลาคม 2553]

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. ความร่วมมือภาครัฐ-ภาคเอกชน (Public Private Partnership: PPP): นวัตกรรมการคลังแห่งอนาคต. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0006003&categoryID=CAT0000146> [19 ธันวาคม 2553]

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. คำศัพท์เศรษฐกิจ การเงิน การคลังฉบับประชาชน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://www.fpo.go.th/FPO/modules/Content/getfile.php?contentfileID=2014> [24 กรกฎาคม 2554]

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. ร่างพระราชบัญญัติการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. [ออนไลน์].

แหล่งที่มา: www.parliament.go.th/ewtadmin/.../article_20111012103933.doc [27 กรกฎาคม 2554]

สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร. ข้อมูลหน่วยงาน. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:

<http://office.bangkok.go.th/budd/main/index.php?id=1> [2 เมษายน 2553]

- สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร. งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2549.
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://office.bangkok.go.th/budd/main/index.php?id=235> [25
เมษายน 2552]
- สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร. งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2550.
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://office.bangkok.go.th/budd/main/index.php?id=225> [25
เมษายน 2552]
- สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร. งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2551.
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://office.bangkok.go.th/budd/main/index.php?id=214> [25
เมษายน 2552]
- สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร. งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2552.
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://office.bangkok.go.th/budd/main/index.php?id=202> [14
กรกฎาคม 2553]
- สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร. งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553.
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://office.bangkok.go.th/budd/main/index.php?id=123> [20
กุมภาพันธ์ 2554]
- สำนักงบประมาณ กรุงเทพมหานคร. งบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2554.
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://office.bangkok.go.th/budd/main/index.php?id=5> [20
กุมภาพันธ์ 2554]
- สำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย. ข้อมูลสถิติเกี่ยวกับจำนวน
ประชากร. [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://stat.bora.dopa.go.th/hpstat9/inhouse.htm>
[20 กุมภาพันธ์ 2554]
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร. แผนพัฒนากรุงเทพมหานคร ระยะ 12 ปี
(พ.ศ. 2552-2563) กรุงเทพฯ มหานครแห่งความน่าอยู่อย่างยั่งยืน. กรุงเทพมหานคร,
2552.
- อรรถ แพทย์กุล. ปัญหาและอุปสรรคของการบริหารกรุงเทพมหานคร. ใน พัชรี สีโรรส และ
อรัญญ์ กักผล, บรรณาธิการ, การบริหารเมือง: กรุงเทพมหานคร, หน้า 3-77.
กรุงเทพมหานคร: โครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ คณะ
รัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- อุษา ไบหยก. วิเคราะห์การปกครองท้องถิ่นเปรียบเทียบ ครั้งที่ 2. กรุงเทพมหานคร: ข้าวฟ้า,
2554.
- เอี่ยมพร พิชัยสนธิ. นโยบายการคลังไทยในยุควิกฤตแฮมเบอร์เกอร์. ประชาชาติธุรกิจ (23
มีนาคม 2552).

ภาษาอังกฤษ

- Berne Robert, and Richard Schramm. Financial Analysis of Governments. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1986.
- Brixi, Hana P., Sudarshan Gooptu. Dealing with. in Government at Risk: Contingent Liabilities and Fiscal Risk, edited by Hana B. Polackova, and Allen Schick. Washington, D.C.: Oxford University Press for The World Bank, 2002. อ้างถึงใน วีระศักดิ์ เครือเทพ. ความเสี่ยงทางการคลัง ความเสี่ยงของรัฐ: กรอบวิเคราะห์เบื้องต้น พร้อมบทวิเคราะห์ร่างรัฐธรรมนูญหมวดการเงิน การคลัง และการงบประมาณ. กรุงเทพมหานคร: ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, กรกฎาคม 2550.
- Brown, K. W. The 10-Point Test of Financial Condition. Government Finance Review (December 1993): 21-26.
- Groves, S. M., and M. G. Valente. Evaluating Financial Condition: A Handbook for Local Government. Washington, DC: International City/County Management Association, 1994.
- Howell, J. M., and C. F. Stamm. Urban Fiscal Stress: A Comparative Analysis of 66 U.S. Cities. Lexington, MA: Lexington Books, 1979. อ้างถึงใน วีระศักดิ์ เครือเทพ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์: การวิเคราะห์ผลการดำเนินงานด้านการเงินการคลังของเทศบาล. กรุงเทพมหานคร: ศูนย์ส่งเสริมนวัตกรรมและกรรมาภิบาลท้องถิ่น คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- Paolo Mauro, Eric Le Borgne, Murray Petrie, Alonso Segura. in Aide-Memoire of a Technical Assistance Mission on Fiscal Risk Disclosure and Management. July, 2008. อ้างถึงใน กวิตม์ ศิริสรรพ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์: โครงการวิจัยเรื่องการศึกษาเพื่อพัฒนาแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการคลังเชิงรุก โดยวิธีจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อลดภาระทางการคลังที่เกิดจากภัยพิบัติธรรมชาติ. กรุงเทพมหานคร: สำนักเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, 2554.

บรรณานุกรม

- กนก วงษ์ตระหง่าน และคนอื่นๆ. แนวพระราชดำริด้านการบริหารจัดการกรุงเทพมหานครของ พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เนื่องในโอกาสงานฉลองสิริราชสมบัติครบ 60 ปี พุทธศักราช 2549. ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด, 2550.
- กรมบัญชีกลาง. แนวทางปฏิบัติในการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ. 10,000 เล่ม, ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2552.
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. จำนวน 5,000 เล่ม, ครั้งที่ 9. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์อักษรสัมพันธ์ (1978), 2552.
- เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์. กรุงเทพเมืองน่าอยู่. ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ชัคเชสมิเดีย, 2547.
- โกวิท พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย หลักการและมติใหม่ในอนาคต. ครั้งที่ 6. กรุงเทพมหานคร: เดือนตุลา, 2550.
- คณะกรรมการตรวจสอบการกระทำที่ก่อให้เกิดความเสียหายแก่รัฐ. ปัจจัยมบท คตส. กรุงเทพมหานคร: 2551.
- จรัส สุวรรณมาลา. ติดตามประชาธิปไตยทางการคลังไทย. กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2552. (อัดสำเนา)
- จรัส สุวรรณมาลา. ระบบงบประมาณและการจัดการแบบมุ่งผลสำเร็จในภาครัฐ: ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับพลเมืองยุคใหม่. 2,000 เล่ม, ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ธนรัชการพิมพ์, 2546.
- จรัส สุวรรณมาลา. รัฐบาล-ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), 2542.
- จรัส สุวรรณมาลา และคนอื่นๆ. ประเด็นท้าทายการกระจายอำนาจและการปกครองท้องถิ่นไทย. 1,000 เล่ม, ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2554.
- จรัส สุวรรณมาลา, วีระศักดิ์ เครือเทพ และ ภาวินี ช่วยประคอง. สถาบันและกฎหมายการเงินการคลัง บทเรียนจากประเทศแคนาดา นิวซีแลนด์ และสิงคโปร์. 1,000 เล่ม, ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: 2553.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. การคลังเพื่อสังคม จินตนาการและการวิจัยเพื่อสังคมที่ดีกว่า. 3,000 เล่ม, ครั้งที่ 5. กรุงเทพมหานคร: พีเอิลฟวิง, 2553.
- ตัวเลขต้องรู้ของเมืองไทย บรรพ 6 2551-2552. นนทบุรี: อัลฟา รีเสิร์ช, 2551.

ทิพวรรณ หล่อสุวรรณรัตน์. การจัดการรายจ่ายสาธารณะ. 1,000 เล่ม, ครั้งที่ 3.

กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐประศาสนศาสตร์ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2546.
ธีระเมธ พกมณี. GFMS งดกำป็นภาครัฐ. ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: โฆสิตการพิมพ์, 2550.

มูลนิธิสถาบันพัฒนาสยาม. รายงานฉบับสมบูรณ์ (เล่ม 1) โครงการวิจัยและพัฒนางานด้าน
เศรษฐกิจ การเงิน และการคลัง. กรุงเทพมหานคร: 2552.

รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์. เศรษฐกิจการคลังกับบทบาทรัฐบาลไทย. ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: คบ
ไฟ, 2539.

วรพิทย์ มีมาก. รายงานการวิจัย เรื่อง ระบบการคลังของการปกครองท้องถิ่นไทย ศึกษาเฉพาะ
กรณีเงินอุดหนุน. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542.

วันชัย มีชาติ. การบริหารองค์การ. ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2550.

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า. รายงานสรุปผลการรับฟังความ
คิดเห็นประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร
ราชการกรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: 2554. (อัดสำเนา)

วีระศักดิ์ เครือเทพ. การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: คู่มือสำหรับ
นักบริหารงานท้องถิ่นในยุคใหม่. 1,500 เล่ม, ครั้งที่ 1. ลำดับที่ 86. กรุงเทพมหานคร: ส
เจริญการพิมพ์, 2554.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. การเสริมสร้างสุขภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 1,000
เล่ม, ครั้งที่ 1. ลำดับที่ 46. กรุงเทพมหานคร: ส เจริญการพิมพ์, 2550.

วีระศักดิ์ เครือเทพ. เอกสารประกอบการสอนวิชาการบริหารภาษีอากร. กรุงเทพมหานคร:
ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (อัดสำเนา)

ศุภชัย ยาวะประภาษ. การวิจัยทางรัฐประศาสนศาสตร์. 1,000 เล่ม, ครั้งที่ 4. กรุงเทพมหานคร:
คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2544.

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. วิถีใหม่การพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย. 1,000 เล่ม, ครั้งที่ 1.
กรุงเทพมหานคร: ส เจริญการพิมพ์, 2553.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์
โครงการระบบบริหารราชการแผ่นดินเพื่อการจัดการงบประมาณ ในระบบงบประมาณ
แบบมุ่งเน้นผลงานตามยุทธศาสตร์ในเชิงมิติพื้นที่ (Area). กรุงเทพมหานคร: 2552.
(อัดสำเนา)

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย และ ศูนย์บริการวิชาการ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์. โครงการ
พัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: สำนักงาน
คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544.

- สนธิ จรอนันต์. ความเข้าใจเรื่อง การปกครองท้องถิ่น. 1,500 เล่ม, กรุงเทพมหานคร: สุขุมและบุตร, 2548.
- สุกัญญา บุญประเสริฐ. ความรู้เกี่ยวกับกรุงเทพมหานคร. ปทุมธานี: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2546.
- สุนัย เศรษฐ์บุญสร้าง. การเมืองในกระบวนการงบประมาณ. ใน พัชรี สิริโรส และ อรทัย ก๊กผล, การบริหารเมือง: กรุงเทพมหานคร. หน้า 175-247. กรุงเทพมหานคร: โครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.
- สมพล พงษ์พิพัฒน์ และ ชวิชัย แสงทรัพย์. การหาเสียงเลือกตั้งท้องถิ่น และ ส.ส.: องค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา. ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ยูแอนดีไอ, 2553.
- สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย. 40,000 เล่ม, ครั้งที่ 3. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2551.
- สำนักงานตรวจสอบภายใน สำนักปลัดกรุงเทพมหานคร. รายงานประจำปี 2553. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล กรุงเทพมหานคร. คู่มือการจัดทำแผนบริหารราชการกรุงเทพมหานคร. ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร, 2551.
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. สถิติ 2549 กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2550.
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. สถิติ 2550 กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2551.
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. สถิติ 2551 กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2552.
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. สถิติ 2552 กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2553.
- สำนักยุทธศาสตร์และประเมินผล. สถิติ 2553 กรุงเทพมหานคร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์คณะรัฐมนตรีและราชกิจจานุเบกษา, 2554.
- อรรถกฤต ปัจฉิมพันธ์. แนวคิดทฤษฎีว่าด้วยเศรษฐศาสตร์การเมือง. ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: ภาพพิมพ์, 2554.
- อุดม ทুমไผ่สิต. การปกครองท้องถิ่นสมัยใหม่: บทเรียนจากประเทศพัฒนาแล้ว. กรุงเทพมหานคร: แชนท์โพร์พริ้นติ้ง, 2554.
- อุดม ทুমไผ่สิต. การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น: กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล. 1,000 เล่ม, ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: หอรัตนชัยการพิมพ์, 2554.

เอนก หุตั้งคบดี. ปัญหาและอุปสรรคในขั้นตอนการจัดเตรียมงบประมาณกรุงเทพมหานคร. ใน พัทธี สิริโรรส และ อรทัย ก๊กผล, การบริหารเมือง: กรุงเทพมหานคร. หน้า 89-165. กรุงเทพมหานคร: โครงการปริญญาโทสำหรับนักบริหาร สาขาบริหารรัฐกิจ คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2543.

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก

แบบสอบถามความคิดเห็นบุคลากรสังกัดกรุงเทพมหานคร
เรื่องการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ส่วนที่ 2 แบบสอบถามแสดงความคิดเห็นต่อสภาวะความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร ในช่วงปี 2550-2554

ท่านคิดว่าเหตุการณ์ต่างๆเหล่านี้ มีโอกาสเกิดขึ้นในหน่วยงานอย่างกรุงเทพมหานครหรือไม่ และส่งผลกระทบต่อเช่นไร (ถ้ามีเหตุการณ์ดังกล่าวเกิดขึ้น จะทำให้กรุงเทพมหานครเกิดปัญหาในด้านการจัดเก็บรายรับ และการจัดการรายจ่ายรุนแรงขนาดไหน)

คำอธิบาย: กรุณาตอบแบบสอบถามโดยใส่ตัวเลขให้ครบถ้วนทั้งสองช่อง (ช่องโอกาสเกิด และช่องผลกระทบ)

โอกาสเกิด ตัวเลข 1 หมายถึง มีโอกาสเกิดน้อยที่สุด

2 หมายถึง มีโอกาสเกิดน้อย

3 หมายถึง มีโอกาสเกิดปานกลาง

4 หมายถึง มีโอกาสเกิดมาก

5 หมายถึง มีโอกาสเกิดมากที่สุด

ผลกระทบ ตัวเลข 1 หมายถึง ส่งผลกระทบต่อมากที่สุด

2 หมายถึง ส่งผลกระทบต่อ

3 หมายถึง ส่งผลกระทบต่อปานกลาง

4 หมายถึง ส่งผลกระทบต่อมาก

5 หมายถึง ส่งผลกระทบต่อมากที่สุด

ตัวอย่าง

ปัจจัย	โอกาสเกิด	ผลกระทบ
	ระดับ 1-5	ระดับ 1-5
กรุงเทพมหานครมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ที่ยังไม่สมบูรณ์	3	4

คำถามจริง

ปัจจัย	โอกาสเกิด	ผลกระทบ
	ระดับ 1-5	ระดับ 1-5
กรุงเทพมหานครมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ที่ยังไม่สมบูรณ์		
กรุงเทพมหานครมีการจัดเก็บรายได้ที่ไม่น่าเชื่อถือ หรือไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง		
กรุงเทพมหานครไม่สามารถจัดเก็บรายได้อย่างทั่วถึง		
กรุงเทพมหานครไม่สามารถขยายฐานรายได้ไปสู่แหล่งรายได้อื่น เนื่องจากอุปสรรคด้านการบริหารงานภายใน		
กรุงเทพมหานครไม่สามารถขยายฐานรายได้ไปสู่แหล่งรายได้อื่น เนื่องจากอุปสรรคด้านข้อกฎหมาย		
กรุงเทพมหานครมีระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการรายจ่ายที่ยังไม่สมบูรณ์		
กรุงเทพมหานครมีการจัดการรายจ่ายที่ไม่น่าเชื่อถือ หรือไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง		
กรุงเทพมหานครไม่สามารถบริหารรายจ่ายได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากอุปสรรคด้านข้อกฎหมาย		
กรุงเทพมหานครมีระบบแสดงข้อมูลเกี่ยวกับภาวะหนี้สิน และสถานะทางการคลังที่ยังไม่สมบูรณ์		
กรุงเทพมหานครมีระบบงบประมาณ ระบบบัญชี รายงานการเงินการคลังที่ยังไม่ได้มาตรฐาน		
ระบบพยากรณ์ข้อมูลด้านรายได้ รายจ่ายของกรุงเทพมหานครยังไม่มี ความถูกต้อง หรือไม่ทันต่อเหตุการณ์ตามมาตรฐาน		
การประสานงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการคลังของกรุงเทพมหานครยังไม่มีประสิทธิภาพ		

ปัจจัย	โอกาสเกิด	ผลกระทบ
	ระดับ 1-5	ระดับ 1-5
เท่าที่ควร		
ข้อมูลด้านการคลังของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในกรุงเทพมหานครยังไม่มีเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ		
ฝ่ายการเมืองมีอิทธิพลต่อการบริหารการคลังของกรุงเทพมหานครมากกว่าฝ่ายข้าราชการประจำ		
ฝ่ายการเมืองมีการแทรกแซงการดำเนินงานด้านการคลังของกรุงเทพมหานคร		
กรุงเทพมหานครมีระบบกฎหมายเกี่ยวกับการเงิน การคลังที่ล่าช้า เป็นอุปสรรคในการพัฒนา		
เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในหน่วยงานของกรุงเทพมหานคร		
กรุงเทพมหานครมีภาระผูกพันทางการคลังในอดีตสูงขึ้นต่อเนื่อง เช่น รายจ่ายประจำ รายจ่ายลงทุนผูกพันต่อเนื่อง		
ระดับเงินเพื่อ ราคาปัจจัยการผลิตเพิ่มขึ้น		
วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจในประเทศไทย (เช่น กรณีสืบเนื่องจากวิกฤติเศรษฐกิจจากสหรัฐ Hamburger Crisis)		
วิกฤติการณ์ทางการเมือง เช่น การชุมนุมประท้วง การยึดสถานที่สำคัญๆ		
วิกฤติการณ์ทางภัยธรรมชาติ และเหตุฉุกเฉิน เช่น อุทกภัย อัคคีภัย		
การเปลี่ยนแปลงของประชากรกรุงเทพมหานคร (อัตราการเกิดเพิ่มขึ้น หนาแน่นมากขึ้น ฯลฯ)		
รัฐบาลเปลี่ยนแปลงนโยบายด้านรายได้ และเงินอุดหนุนท้องถิ่น		
รัฐบาลถ่ายโอนภารกิจให้กรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้น แต่ถ่ายโอนงบประมาณไม่เพียงพอ (มาแต่่างาน		

ปัจจัย	โอกาสเกิด	ผลกระทบ
	ระดับ 1-5	ระดับ 1-5
เงินยังไม่พอ)		

ส่วนที่ 3 แบบสอบถามแสดงความคิดเห็นต่อการจัดการความเสี่ยงทางการคลังของกรุงเทพมหานคร

ในช่วงปี 2550-2554 ที่ผ่านมา กรุงเทพมหานครประสบปัญหาจากวิกฤติการณ์ต่างๆ อาทิ วิกฤติการณ์ทางการเมือง เศรษฐกิจ ภัยพิบัติธรรมชาติ รวมถึงปัญหาการบริหารงานภายในต่างๆจนทำให้กรุงเทพมหานครเกิดปัญหาต่อการบริหารรายได้ และรายจ่ายตามมา ท่านคิดว่า กรุงเทพมหานครมีวิธีดำเนินการ (รับมือ) ต่อสถานการณ์ดังกล่าวอย่างไร และท่านคิดว่าวิธีการดังกล่าวมีประสิทธิภาพเพียงใด

คำอธิบาย: 1) หากท่านคิดว่ากรุงเทพมหานครไม่ได้ใช้วิธีการดังกล่าว ให้ใส่เครื่องหมาย ✓ ในช่อง “ไม่ได้ใช้” (และไม่ต้องตอบช่อง ประสิทธิภาพ)

2) หากท่านคิดว่ากรุงเทพมหานครเลือกใช้วิธีใด ให้ใส่เครื่องหมาย ✓ ในช่อง “ประสิทธิภาพ” และระบุประสิทธิภาพของแต่ละวิธีการตามความคิดเห็นของท่าน

ตัวอย่าง

วิธีการ	ไม่ได้ใช้	ประสิทธิภาพ				
		น้อยที่สุด	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด
ปรับลดรายจ่ายส่วนตัวของบุคลากร (ค่าล่วงเวลา ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย โบนัส)				✓		
ปรับลดสวัสดิการต่างๆของบุคลากร (ที่พักอาศัย บำเหน็จบำนาญ ค่ารักษาพยาบาล)	✓					

คำถามจริง

วิธีการ	ไม่ได้ใช้	ประสิทธิภาพ				
		น้อยที่สุด	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด
ปรับลดรายจ่ายส่วนตัวของบุคลากร (ค่าล่วงเวลา ค่าตอบแทน ค่าใช้สอย โบนัส)						
ปรับลดสวัสดิการต่างๆของบุคลากร (ที่พักอาศัย บำเหน็จ บำนาญ ค่ารักษาพยาบาล)						
ไม่รับบุคลากรใหม่เพิ่มหรือเพื่อทดแทนอัตราที่ว่าง						
ปรับลดรายจ่ายของทุกหน่วยงานลง						
กำหนดเป้าหมาย ทิศทางการลดรายจ่ายตามแผนงานที่สำคัญ						
ยืมเงินสะสมออกมาใช้						
ลดขนาด คุณภาพ หรือปริมาณการให้บริการสาธารณะ						
ชะลอ หรือลดรายจ่ายในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่						
กำหนดการคงที่ของระดับเงินสะสมอย่างชัดเจน						
กำหนดกรอบการชดใช้เงินตามภาระผูกพันอย่างชัดเจน						
เพิ่มความสามารถในการจัดเก็บรายได้						
เพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ						
กำหนดเป้าหมาย ทิศทางการเพิ่มรายได้อย่างชัดเจน						
ปรับปรุง และขยายฐานรายได้ประเภทที่จัดเก็บเอง						

วิธีการ	ไม่ได้ใช้	ประสิทธิภาพ				
		น้อยที่สุด	น้อย	ปานกลาง	มาก	มากที่สุด
ออกระเบียบ ขอบัญญัติเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหาร รายจ่าย และรายได้						
เชื่อมโยงฐานข้อมูลด้านการคลังกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อย่างมีประสิทธิภาพ						

มาตรการ ข้อเสนอแนะในการบริหารรายได้ (ถ้ามี)

.....

.....

.....

มาตรการ ข้อเสนอแนะในการบริหารรายจ่าย (ถ้ามี)

.....

.....

.....

มาตรการ ข้อเสนอแนะอื่นๆ (ถ้ามี)

.....

.....

.....

ประวัติผู้เขียนวิทยานิพนธ์

นายสรล ราชซ้าย เกิดวันที่ 12 เดือนตุลาคม พ.ศ.2521 สำเร็จการศึกษาระดับปริญญาตรี สาขารัฐศาสตร์-ความสัมพันธ์ระหว่างประเทศ จากมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ปีการศึกษา 2544 และเข้าศึกษาต่อในหลักสูตรรัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต สาขารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปีการศึกษา 2551