วารสารสังคมศาสตร์
Journal of Social Sciences

บทความวิจัย

การเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการส่วนกลางที่มีผลต่อการใช้เงินสะสมของ อปท. ขนาดใหญ่ในการจัดบริการสาธารณะ†

ชฎิล โรจนานนท์[a,*] นภา วรวรางกูร[b]

[a] อาจารย์ประจำ ภาควิชารัฐประศาสนศาสตร์ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, อีเมล chadin.r@chula.ac.th
[b] เศรษฐกรชำนาญการ กองนโยบายภาษี สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง, อีเมล: napav@fpo.go.th

* ผู้แต่งหลัก: อีเมล chadin.r@chula.ac.th

OPEN ACCESS

วันที่รับ: 30 กันยายน 2566
วันที่แก้ไข: 18 ธันวาคม 2566
วันที่ตอบรับ: 24 ธันวาคม 2566

บรรณาธิการ: บัณฑิต จันทร์โรจนกิจ คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สิทธิ์: สัญญาอนุญาตแบบครีเอทีฟคอมมอนส์ - แจกจ่ายได้ ต้องอ้างอิง ไม่แก้ไขดัดแปลง ไม่ใช้เพื่อการค้า

ลิขสิทธิ์: บทความนี้เป็นลิขสิทธิ์ของคณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

การอ้างอิง: ชฎิล โรจนานนท์ และนภา วรวรางกูร. 2566. “การเปลี่ยนแปลงระเบียบราชการส่วนกลางที่มีผลต่อการใช้เงินสะสมของอปท. ขนาดใหญ่ในการจัดบริการสาธารณะ”. *วารสารสังคมศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย* 53 (2): 260-304. https://doi.org/10.61462/cujss.v53i2.2404

ข้อความที่ปรากฏทั้งหมดในบทความเป็นความคิดเห็นของผู้เขียน มิใช่ความเห็นของหน่วยงานวารสารผู้จัดพิมพ์

บทคัดย่อ

เงินสะสมของ อปท. ในปัจจุบันมีปริมาณอยู่ในระดับสูง ถือเป็นการสูญเสียโอกาสการพัฒนาของท้องถิ่น โดยเฉพาะ อปท. ขนาดใหญ่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561 เป็นระเบียบส่วนกลางกำหนดโครงสร้างเงินสะสมที่ซ้ำซ้อน ขาดความยืดหยุ่น มีพื้นที่การคลัง (Fiscal Space) ที่จำกัด การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นระเบียบส่วนกลางที่ปรับโครงสร้างสัดส่วนในการกันทุนสำรองเงินสะสมมาอยู่ที่ร้อยละ 15 นำไปสู่การเพิ่มพื้นที่การคลังในการจัดบริการสาธารณะ จากการทดสอบทางสถิติจากกลุ่ม อปท. ขนาดใหญ่ จำนวน 30 แห่ง พบว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2561 มีส่วนทำให้พื้นที่การคลังเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ดี การเพิ่มขึ้นดังกล่าวไม่ได้เป็นหลักประกันว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการส่งเสริมให้ อปท. ได้ใช้เงินสะสมเพิ่มขึ้น การใช้เงินสะสมส่วนใหญ่เป็นการใช้เพื่อการบริหารองค์กรซึ่งเป็นการใช้เงินสะสมนอกโครงสร้างเงินสะสม นอกจากนี้ อาจมีปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือจากระเบียบส่วนกลางที่มีเป็นปัจจัยผลักดันให้ อปท. ได้นำเงินสะสมมาใช้จ่าย

คำสำคัญ: *เงินสะสม, ทุนสำรองเงินสะสม, วินัยการคลัง, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น*

† บทความนี้เป็นส่วนหนึ่งของงานวิจัยเรื่อง “แนวทางการรักษาระดับเงินสะสมในปริมาณที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” และได้รับการสนับสนุนจากกองทุนรัชดาภิเษกสมโภช (ปีที่ 2564) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

RESEARCH ARTICLE

Changes in Central Government Regulations Affect the Use of Accumulated Funds from Large Local Administrative Organizations to Provide Public Services†

Chadin Rochananonda[a,*]
Napa Voravarangkurl[b]

[a] Lecturer at Department of Public Administration, Faculty of Political Science, Chulalongkorn University. email: chadin.r@chula.ac.th
[b] Tax Policy Bureau, Fiscal Policy Office, Ministry of Finance, email: napav@fpo.go.th

* Corresponding author email: chadin.r@chula.ac.th

OPEN ACCESS

Received: September 30, 2023
Revised: December 18, 2023
Accepted: December 24, 2023

Editor: Pandit Chanrochanakit Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

License: Creative Commons License: Attribution–NonCommercial-NoDerivatives; (CC-BY-NC-ND 4.0)

Copyright: ©2023 Faculty of Political Science, Chulalongkorn University

Citation: Rochananonda, Chadin, and Napa Voravarangkurl. 2023. "Changes in Central Government Regulations Affect the Use of Accumulated Funds from Large Local Administrative Organizations to Provide Public Services". *Chulalongkorn University Journal of Social Sciences* 53 (2): 260-304. https://doi.org/10.61462/cujss.v53i2.2404

All statements in this article are the opinions of the authors. It is not the opinion of the publisher of the journal.

Abstract

The current level of accumulated funds of local administrative organizations (LAOs) is high, which is considered a loss of development opportunities for local communities, especially for large local administrative organizations. The Ministry of Interior Regulation B.E. 2547 is a central regulation that defines a redundant, inflexible accumulated fund structure with limited fiscal space. The issuance of the Ministry of Interior Regulations, B.E. 2547 (2004) and its Amendments Prior to B.E. 2561 (2018) and Ministry of Interior Regulations, B.E. 2561 (2018) the structure of the ratio of accumulated fund reserve to 15%, leading to an increase in fiscal space for public services. A statistical test of 30 large local administrative organizations found that the Ministry of Interior Regulation B.E. 2561 contributed to an increase in fiscal space. However, this increase does not guarantee that it is a major factor in promoting local administrative organizations to use more accumulated funds. Most accumulated funds are used for organizational management, which is the use of accumulated funds outside the accumulated fund structure. In addition, there may be other factors beyond the central regulations that are factors driving local administrative organizations to spend accumulated fund.

Keywords: Accumulated Funds, Contingency Funds, Fiscal Discipline, Local Administration Organization

† This article is a part of the research project entitled "Guidelines for Maintaining the Appropriate Level of Thai Local Government Accumulated Funds." funded by Ratchadaphiseksomphot Endowment Fund 2021, Chulalongkorn University.

บทนำ

ประชาชนมีหน้าที่ตามกฎหมาย และข้อตกลงทางสังคม ในการชำระภาษีให้แก่รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อการจัดบริการสาธารณะ ในฐานะเป็นผู้ปกครอง เมื่อได้รับทรัพยากรมาอยู่ในมือ จึงควรนำไปใช้เพื่อก่อประโยชน์ต่อสังคมและชุมชนให้ได้มากที่สุด แต่ในบางสถานการณ์ภายใต้กฎกติกาทางการคลัง ทำให้รัฐบาลไม่สามารถใช้ทรัพยากรในรูปแบบของงบประมาณได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย หากงบประมาณที่รัฐบาลกลางไม่ได้ใช้จะต้องถูกนำส่งกลับเข้าคลัง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นทบวงการเมือง รัฐบาลท้องถิ่นสามารถเก็บรักษางบประมาณที่ไม่ได้ใช้ไว้ได้ในรูปแบบของเงินสะสม ในแต่ละปี อปท. โดยเฉพาะที่มีขนาดใหญ่ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณในระดับที่สูง มักพบว่า ณ สิ้นปีงบประมาณจะมีงบประมาณรายจ่ายคงเหลือที่ไม่ได้ใช้ครบเต็มจำนวนที่ได้รับจัดสรร และต้องถูกแปรสภาพเป็นเงินสะสม

ในการใช้เงินสะสมของ อปท. ได้มีการออกระเบียบส่วนกลางมารองรับ โดยให้อำนาจแก่ อปท. ให้สามารถนำเงินสะสมมาใช้จ่ายได้ตามแนวทางและเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกจ่ายงาน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2547 (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547) ซึ่งถือเป็นระเบียบฉบับแรก ที่ได้กำหนดคำนิยาม “เงินสะสม” (Accumulated Funds) ไว้ในระเบียบข้อ 5 (24) ว่า “เงินที่เหลือจากเงินรายรับตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี และหรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติม และให้หมายถึงความรวมเงินรายรับอื่นที่ อปท. ได้รับไว้ภายในวันสิ้นปีงบประมาณหลังจากที่หักทุนสำรองเงินสะสมไว้แล้ว และรวมทั้งเงินสะสมปีก่อน ๆ ด้วย” (Ministry of Interior 2004, Regulation of the Ministry of Interior on Receiving Money Disbursement, Deposit, Money Storage and the Inspection of the Local Government Organization, B.E. 2547 2004: 4) เนื่องจากเงินสะสมของ อปท. มีแหล่งที่มาจากเงินภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของประชาชนในพื้นที่ รวมทั้งเงินอุดหนุนจากงบประมาณประจำปีของรัฐบาล ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 จึงได้กำหนดแนวทางและเงื่อนไขการใช้เงินสะสม โดยคำนึงถึงการรักษาเสถียรภาพและวินัยทางการคลัง ขณะที่การใช้จ่ายต่าง ๆ ของ อปท. ยังอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน (สตง.)
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 ได้กำหนดขอบเขตการใช้เงินสะสมไว้ 2 กรณี ได้แก่ (1) กรณีการใช้เงินสะสมที่อยู่นอกโครงสร้างเงินสะสมตามระเบียบข้อ 88 และข้อ 90 ซึ่งเป็นการนำเงินไปใช้เพื่อบริหารงานภายในองค์กร การจ่ายเงินเดือน ขั้นเงินเดือน หรือในกรณีราชการส่วนกลางไม่ได้จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ได้ทันกำหนดเวลา และมีความจำเป็นต้องใช้ และ (2) กรณีการใช้เงินสะสมภายใต้โครงสร้างเงินสะสมตามระเบียบข้อ 87 และข้อ 89 ซึ่งตามระเบียบข้อ 87 วรรคหนึ่ง ได้กำหนดให้กันเงินสะสมร้อยละ 25 ของยอดเงินสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณ ไว้เป็นทุนสำรองเงินสะสม ทำให้ อปท. มีเงินสะสมส่วนที่เหลือคิดเป็นร้อยละ 75 ของยอดเงินสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณ

เงินสะสม อปท. ในภาพรวม = ทุนสำรองเงินสะสม (ส่วน ก.) ร้อยละ 25 + เงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) ร้อยละ 75

ภาพที่ 1 โครงสร้างเงินสะสม อปท. ในภาพรวม

สำหรับเงื่อนไขการนำทุนสำรองเงินสะสมร้อยละ 25 (ส่วน ก.) มาใช้จ่าย ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2547 ได้กำหนดไว้อย่างรัดกุม มุ่งเน้นรักษาเสถียรภาพ และความมั่นคงทางการคลัง จนเป็นอุปสรรคต่อการนำไปใช้ กล่าวคือ (1) ทุนสำรองเงินสะสมจะนำมาใช้ได้ก็ต่อเมื่อเงินสะสมส่วนที่เหลือร้อยละ 75 (ส่วน ข.) ไม่เพียงพอ รวมทั้งต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด (ตามเงื่อนไขระเบียบ ข้อ 87 วรรค 2) (2) มีการกำหนดเพดานการใช้เงินสะสมได้ไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณประจำปีในส่วนของงบลงทุน (ตามเงื่อนไขระเบียบข้อ 89 วรรค 1) และ (3) หากในปีใด อปท. มียอดเงินสะสมเกินร้อยละ 25 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปีนั้น หากมีความจำเป็น อปท. อาจนำยอดเงินส่วนที่เกินไปใช้จ่ายได้ โดยต้องได้รับอนุมัติจากสภาท้องถิ่น ตามเงื่อนไขระเบียบข้อ 89 วรรค 1 ซึ่งต้องมีการตีความและใช้ดุลยพินิจสูง

ทั้งนี้ เพื่อให้ อปท. สามารถนำเงินสะสมมาใช้จ่ายได้อย่างมีประสิทธิมากขึ้น กระทรวงมหาดไทยได้พัฒนาปรับปรุงแก้ไขโครงสร้างและแนวทางการใช้เงินสะสม โดยออกระเบียบส่วนกลางเพิ่มเติมอีก 2 ฉบับ ในปี พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2558 ตามลำดับ โดยในการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2548 (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 2) ปี พ.ศ. 2548) ได้ยกเลิกเพดานการใช้เงินสะสมในส่วนที่เหลือไม่เกินร้อยละ 40 ของงบประมาณประจำปีในส่วนของงบลงทุน และให้ อปท. กันเงินสะสมส่วนที่เหลือร้อยละ 75 (ส่วน ข.) เพิ่มอีกไว้ใช้สำหรับค่าใช้จ่ายประจำและกรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัย (เพิ่ม ข้อ 89 วรรคสุดท้าย) ต่อมาระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงิน การเบิกเงิน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) ปี พ.ศ. 2558 (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 3) ปี พ.ศ. 2558) ได้ออกมาเพื่อกำหนดแนวทางการตรวจสอบความถูกต้องในการใช้เงินสะสม ซึ่งกำหนดให้หน่วยงานคลังจัดทำรายงานเงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมส่งให้สำนักงานส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นจังหวัดตรวจสอบ และทำรายงานแจ้งให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทราบ

อย่างไรก็ดี ยอดเงินสะสมส่วนที่เหลือร้อยละ 75 (ส่วน ข.) นั้น อปท. ไม่สามารถนำออกมาใช้ได้ทั้งหมด เนื่องจากต้องหักด้วยภาระผูกพันต่าง ๆ จากการกันเงินร้อยละ 10 ของเงินสะสมส่วนที่เหลือเข้ากองทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ในที่นี้ขอเรียกว่า “ส่วน ข.1”) รวมถึงการออกหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว7272 ลงวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2560 (หนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2560) ได้กำหนดให้ อปท. ต้องกันเงินสะสมส่วนที่เหลือเพิ่มอีกไว้เป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรประมาณ 6 เดือน รายจ่ายประจำให้ประชาชนประมาณ 3 เดือน และสำรองไว้กรณีฉุกเฉินที่มีสาธารณภัยไว้ร้อยละ 10 ของยอดวงเงินสะสมคงเหลือ (ในที่นี้ขอเรียกว่า “ส่วน ข.2”) จึงทำให้ อปท. มีเงิน

สะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ในที่นี้ขอเรียกว่า “ส่วน ข.3”) มีพื้นที่การคลัง (Fiscal Space) ที่ค่อนข้างจำกัดในการนำไปใช้เพื่อจัดบริการสาธารณะแก่ประชาชน

เงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) ร้อยละ 75 = ส่วน ข.1 เงินสะสมที่มีภาระผูกพัน
(10% ของส่วน ข.)
+ ส่วน ข 2. เงินสะสมใช้จ่ายยามฉุกเฉิน
(บุคลากร 6 เดือน + ใช้จ่ายร้อยละ 10 ของยอดคงเหลือ)
+ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน
(จัดบริการสาธารณะ)

ภาพที่ 2 องค์ประกอบของเงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.)

พัฒนาการของระเบียบราชการส่วนกลางเกี่ยวกับเงื่อนไขและขั้นตอนการใช้เงินสะสมของ อปท. ระยะแรก ในช่วงปี พ.ศ. 2547 – 2560 (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561) ได้กำหนดโครงสร้างเงินสะสมที่ซับซ้อนและซ้ำซ้อน การนำเงินสะสมมาใช้มีเงื่อนไขที่รัดกุม โดยเฉพาะการจะนำทุนสำรองเงินสะสม (ส่วน ก.) มาใช้จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด ในขณะเดียวกัน อปท. ไม่สามารถนำเงินสะสมส่วนที่เหลือร้อยละ 75 (ส่วน ข.) มาใช้ได้เต็มจำนวน เพราะต้องกันเงินเข้ากองทุนส่งเสริมกิจการ อปท. และกันไว้เป็นค่าใช้จ่ายกรณีฉุกเฉิน ในการนำเงินสะสมส่วนที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข. 3) มาใช้ ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่น ตามเงื่อนไขของระเบียบข้อ 89 วรรค 1 ที่ต้องตีความและใช้ดุลยพินิจสูง และมักถูกทักท้วงจาก สตง. ว่าเป็นการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายที่ไม่ตรงกับเงื่อนไข จนทำให้เป็นอุปสรรค Rochananonda (2023: 648) เกิดปรากฏการณ์เงินค้างท่อที่สะท้อนได้จากปริมาณเงินที่ อปท. ฝากไว้กับสถาบันการเงินและมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งจากตัวเลขยอดเงินฝากของ อปท. กับสถาบันการเงิน ในช่วงปี พ.ศ. 2554 – 2565 พบว่ามีอัตราขยายตัวเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.5 ต่อปี โดย ณ สิ้นปี พ.ศ. 2565 อปท. มียอดเงินฝากสูงถึง 679,286 ล้านบาท

ตารางที่ 1 ปริมาณเงินฝากของ อปท. กับสถาบันการเงิน หน่วย: ล้านบาท

	2554	2555	2556	2557	2558	2559
ปริมาณเงินฝาก อปท.	294,951	391,948	464,373	420,333	454,775	456,559
อัตราการขยายตัว (%)		32.9%	18.5%	-9.5%	8.2%	0.4%
	2560	**2561**	**2562**	**2563**	**2564**	**2565**
ปริมาณเงินฝาก อปท.	570,350	603,189	640,245	608,269	637,703	679,286
อัตราการขยายตัว (%)	24.9%	5.8%	6.1%	-5.0%	4.8%	6.5%

ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

ปริมาณเงินฝากของ อปท. กับสถาบันการเงินที่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องถือเป็นหลักฐานเชิงประจักษ์ที่สะท้อนให้เห็นว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561 มีข้อจำกัดที่เป็นอุปสรรคต่อการนำเงินสะสมมาใช้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ถือเป็นการสูญเสียโอกาสในการพัฒนาท้องถิ่นจึงนำไปสู่**การออกระเบียบส่วนกลางฉบับใหม่** ที่เรียกว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการรับเงินการเบิกจ่ายงาน การฝากเงิน การเก็บรักษาเงิน และการตรวจเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561) ซึ่งถือเป็นพัฒนาการของระเบียบราชการส่วนกลางเกี่ยวกับเงื่อนไขและขั้นตอนการใช้เงินสะสมของ อปท. ระยะที่สอง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 จนถึงปัจจุบัน ที่เป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญในด้านโครงสร้างเงินสะสมและแนวทางการใช้เงินสะสมเพื่อให้เกิดความคล่องตัว สามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะได้เพิ่มขึ้น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 หรือระเบียบราชการส่วนกลางฉบับใหม่ ได้ปรับโครงสร้างเงินสะสม โดยลดสัดส่วนการกันเงินสะสม (ส่วน ก.) ลงจากร้อยละ 25 เหลือร้อยละ 15 ของเงินสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณ ทำให้เงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 75 เป็นร้อยละ 85 ของเงินสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณ การเพิ่มขึ้นในสัดส่วนของ ส่วน ข. หรือเงินสะสมส่วนที่เหลือ ทำให้มีความเป็นไปได้ที่จะทำให้พื้นที่การคลังของ ส่วน ข.3 หรือเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันปรับเพิ่มขึ้น โดยเฉพาะกรณี อปท. ขนาดใหญ่ ที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและมีเงินสะสมอยู่ในระดับที่สูง ซึ่งหากพื้นที่การคลังของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) ได้เพิ่มขึ้น ประเด็นที่ควรศึกษาว่าการออกระเบียบราชการส่วนกลางฉบับใหม่นี้ มีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้ อปท. ขนาดใหญ่นำเงินสะสมมาใช้ได้มากขึ้นหรือไม่

คำถามวิจัย

1. ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นระเบียบส่วนกลางฉบับใหม่ที่ได้มีการปรับปรุงโครงสร้างเงินสะสม การปรับปรุงดังกล่าวทำให้ อปท. มีพื้นที่การคลังของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันเพิ่มขึ้นหรือไม่ อย่างไร
2. หากระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ส่งผลให้พื้นที่การคลังของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันเพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นของพื้นที่การคลังมีส่วนสำคัญในการส่งเสริมให้ อปท. ได้นำเงินสะสมมาใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นหรือไม่ อย่างไร

วัตถุประสงค์การวิจัย

บทความนี้เป็นการวิจัยที่นำเอาระเบียบวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) มาวิเคราะห์กฎ ระเบียบราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินสะสมของ อปท. จำนวน 4 ฉบับ และหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทยต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบพัฒนาการระยะแรกของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561 กับพัฒนาการระยะที่สองของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ในประเด็น

ภาพรวมของโครงสร้างเงินสะสมและข้อจำกัดของแนวทางการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. และนำเอาระเบียบวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Analysis) โดยเป็นการใช้สถิติเชิงพรรณนาและอนุมานมาวิเคราะห์ผลกระทบของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ที่มีต่อพื้นที่การคลังและการนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้จ่าย

การศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ ดังนี้

1. ศึกษาว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 มีผลต่อการเพิ่มขึ้นของพื้นที่การคลังของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันหรือไม่
2. ศึกษาว่าหากระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ได้ส่งผลทำให้พื้นที่การคลังของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันเพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นของพื้นที่การคลังดังกล่าวมีส่วนทำให้ อปท. สามารถนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้จ่ายได้เพิ่มขึ้นหรือไม่

วรรณกรรม งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง และกรอบแนวคิดงานวิจัย

1. วรรณกรรม

1.1 ระเบียบส่วนกลางกำหนดโครงสร้างและแนวทางการใช้เงินสะสม

เงินสะสมของ อปท. เป็นงบประมาณของปีก่อน ๆ ที่ไม่ได้ถูกนำมาใช้ ซึ่งตามกฎระเบียบกระทรวงมหาดไทยนั้น อปท. สามารถเก็บรักษาไว้ในฐานะเป็นเงินสะสมและสามารถนำเอาออกมาใช้ได้ โดยอปท. จะต้องปฏิบัติตามระเบียบราชการส่วนกลางที่ออกโดยกระทรวงมหาดไทยเพื่อเป็นแนวทางในการบริหารเงินสะสม สำหรับ**พัฒนาการช่วงแรกระหว่างปี พ.ศ. 2547 – 2560** กระทรวงมหาดไทยได้มีการออกระเบียบราชการส่วนกลางจำนวน 3 ฉบับ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547, ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 2) ปี พ.ศ. 2548 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 3) ปี พ.ศ. 2558) และหนังสือกระทรวงมหาดไทยในปี พ.ศ. 2560 ซึ่งในที่นี้เรียกว่า **ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561** ต่อมาในวันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2561 กระทรวงมหาดไทยได้มีการออกระเบียบราชการส่วนกลางฉบับใหม่ คือ **ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561** ซึ่งถือเป็น**พัฒนาการของระเบียบราชการระยะที่สอง นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 จนถึงปัจจุบัน** เพื่อให้การบริหารงานสะสมของ อปท. เกิดความคล่องตัว และมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

ทั้งนี้ งานวิจัยชิ้นนี้ได้ให้ความสำคัญกับการส่งเสริมให้ อปท. ได้นำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) มาใช้จ่าย เพราะอยู่ภายใต้กระบวนการบริหารจัดการภายในของ อปท. การใช้จ่ายเกิดจากฝ่ายบริหารนำเสนอโครงการต่อสภาท้องถิ่นพิจารณาให้ความเห็นชอบ โดยจะต้องเป็นโครงการเพื่อประโยชน์ อย่างไรก็ดี การนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) มาใช้จ่าย พบว่ามีพื้นที่ทางการคลังที่ค่อนข้างจำกัด เนื่องจากต้องถูกหักด้วยภาระผูกพันในส่วน ข.1 และส่วน ข.2 และต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561 ข้อ 89 วรรค 1 ซึ่งในทางปฏิบัติมักเกิดปัญหาด้านการใช้

ดุลยพินิจในการตีความของ อปท. ที่แตกต่างจากของ สตง. และขาดความยืดหยุ่นเนื่องจากต้องใช้จ่ายให้เป็นไปตามแผนพัฒนาของ อปท. ดังมีรายละเอียดตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2547 ข้อ 89 (1) (Ministry of Interior 2004, Regulation of the Ministry of Interior on Receiving Money Disbursement, Deposit, Money Storage and the Inspection of the Local Government Organization, B.E. 2547 2004 : 24) ที่ได้ระบุว่า "ให้กระทำได้เฉพาะกิจการซึ่งอยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อปท. ซึ่งเกี่ยวกับด้านการบริการชุมชนและสังคม หรือกิจการที่เป็นการเพิ่มพูนรายได้ของ อปท. หรือกิจการที่จัดทำเพื่อบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน ทั้งนี้ ต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาของ อปท. หรือตามกฎหมายที่กำหนด"

สืบเนื่องจาก**ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561** มีโครงสร้างที่ซับซ้อน ซ้ำซ้อน ขาดความยืดหยุ่นในการนำเงินสะสมมาใช้ และต้องใช้ดุลยพินิจสูงในการตีความจากมุมมองที่ต่างกันระหว่าง อปท. ที่ต้องการใช้เงินสะสม และ สตง. ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบ จึงทำให้ปริมาณเงินสะสมของ อปท. ไม่ได้ถูกนำมาใช้อย่างเต็มที่และปริมาณเงินสะสมได้เพิ่มขึ้นสูง (Krueathep 2019 : 196, Rochananonda 2021 : 82, Rochananonda 2023 : 647) ซึ่งรายงานการเงินรวมภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ได้รายงานยอดเงินสะสมรวม (ส่วน ก. + ข.) ซึ่งมีจำนวนสูงถึง 569,046 ล้านบาท โดยแบ่งเป็นทุนสำรองเงินสะสม (ส่วน ก.) จำนวน 171,087 ล้านบาท และเงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) จำนวน 397,959 ล้านบาท (Ministry of Finance, Government Consolidated Financial Report Fiscal year 2019 : 31) ทั้งนี้ ปริมาณเงินสะสมของ อปท. ที่มีอยู่ในระดับสูง ถือเป็นปัญหาที่กระทรวงมหาดไทยได้ให้ความสำคัญ เพราะสะท้อนถึงการสูญเสียโอกาสในการนำเอาทรัพยากรมาใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 เป็นระเบียบราชการส่วนกลางฉบับใหม่ที่มีผลบังคับใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ซึ่งได้ปฏิรูปโครงสร้างเงินสะสมเพื่อเพิ่มพื้นที่การคลัง และปรับแนวทางการใช้เงินสะสม ให้เป็นไปตามระเบียบข้อ 87 และข้อ 89 รวมทั้งได้เพิ่มระเบียบข้อ 89/1 เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการใช้เงินสะสมเพื่อรองรับสถานการณ์เร่งด่วน ฉุกเฉิน นอกเหนือจากที่ต้องยึดตามแผนพัฒนาของ อปท. ที่เกี่ยวข้องกับการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายประจำปี

1.2 การเปรียบเทียบโครงสร้างและแนวทางการใช้จ่ายเงินสะสมระหว่างระเบียบราชการส่วนกลาง 3 ฉบับแรก กับระเบียบราชการส่วนกลางฉบับใหม่

Rochananonda (2023, 657-9) ได้สรุปการปรับโครงสร้างเงินสะสมและการปรับแนวทางการใช้เงินสะสมโดยเปรียบเทียบระหว่างระเบียบราชการส่วนกลาง 3 ฉบับแรก (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561) กับระเบียบราชการส่วนกลางฉบับใหม่ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561) ซึ่งมีสาระสำคัญ ดังนี้

การปรับโครงสร้างเงินสะสม แบ่งออกเป็น 2 ประเด็น กล่าวคือ

ประเด็นที่ 1 การปรับระเบียบข้อ 87 วรรค 1 โดยกำหนดให้ยอดเงินสะสม

ประจำปีปรับลดสัดส่วนกันเป็นทุนสำรองเงินสะสม (ส่วน ก.) จากเดิมร้อยละ 25 ลงเหลือร้อยละ 15 ซึ่งคาดว่าจะทำให้พื้นที่การคลังของเงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) เพิ่มขึ้น

ประเด็นที่ 2 การปรับสัดส่วนและเงื่อนไขในการกันเป็นภาระผูกพัน 2 ส่วน จากเงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) เกี่ยวข้องกับระเบียบข้อ 89 โดยในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ส่วน ข.1 การกันเงินสะสมเข้ากองทุนส่งเสริมกิจการของ อปท. คงเดิมร้อยละ 10 ตามระเบียบข้อ 89 (2) โดยคาดว่าปริมาณการกันเงินสะสมดังกล่าวจะเพิ่มขึ้นสอดคล้องกับการเพิ่มขึ้นของพื้นที่การคลังเงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ส่วน ข.2 การกันไว้ใช้จ่ายกรณีฉุกเฉิน มีการเพิ่มระเบียบข้อ 89 (3) ทดแทนเงื่อนไขกันไว้ใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉิน ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว7272 ลงวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2560 โดยลดการกันเป็นค่าใช้จ่ายด้านบุคลากรไม่น้อยกว่า 3 เดือน (เดิมสำรองบุคลากร 6 เดือน และเบี้ยยังชีพ 3 เดือน) และกันเป็นค่าใช้จ่ายบริหารงานในกรณีที่มีสาธารณภัย ร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี (เดิมกันไว้ร้อยละ 10 ของส่วนที่เหลือ)

จะเห็นได้ว่า การปรับลดสัดส่วนกันยอดเงินสะสมเป็นทุนสำรองเงินสะสม (ส่วน ก.) ลงเหลือร้อยละ 15 ถือเป็นเงื่อนไขสำคัญที่คาดว่าจะทำให้พื้นที่การคลังของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) เพิ่มขึ้น ซึ่งถือเป็นประเด็นที่น่าสนใจในการศึกษาเชิงปริมาณโดยการใช้เครื่องมือทางสถิติมาวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ตารางที่ 2 เปรียบเทียบโครงสร้างเงินสะสม

ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติม	ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561
1. โครงสร้างรวม ส่วน ก. **<u>ร้อยละ 25</u>** ส่วน ข. **<u>ร้อยละ 75</u>**	1. ปรับโครงสร้างรวม ส่วน ก. **<u>ร้อยละ 15</u>** ส่วน ข. **<u>ร้อยละ 85</u>**
2. โครงสร้าง ส่วน ข. **ส่วน ข.1** อัตราร้อยละ 10 ของส่วน ข. (ร้อยละ 75) กันเข้า ส่วน ข.1 เป็น ก.ส.อ. หรือ ก.ส.ท. **ส่วน ข.2** เงินสะสมกันไว้ใช้ยามฉุกเฉิน **<u>ข้อ 1</u>** บุคลากร 6 เดือน และเบี้ยยังชีพ 3 เดือน **<u>ข้อ 2</u>** ค่าใช้จ่ายบรรเทาสาธารณภัยร้อยละ 10 ของส่วนที่เหลือ **ส่วน ข.3** คงเดิม	**2. โครงสร้าง ส่วน ข.** **ส่วน ข.1** อัตราร้อยละ 10 ของส่วน ข. (ร้อยละ 85) กันเข้า ส่วน ข.1 เป็น ก.ส.อ. หรือ ก.ส.ท. **ส่วน ข.2** **<u>ปรับ</u>** เงินสะสมกันไว้ใช้ยามฉุกเฉิน **<u>ข้อ 1</u> บุคลากร 3 เดือน** **<u>ข้อ 2</u>** ค่าใช้จ่ายบรรเทาสาธารณภัย**ร้อยละ 10 ของงบประมาณรายจ่ายประจำปี** **ส่วน ข.3** คงเดิม

ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย

การปรับแนวทางการใช้เงินสะสม การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ได้ออกมาเพื่อทดแทนระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561 เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการใช้เงินสะสมของ อปท. ซึ่งได้มีการปรับปรุงแนวทางการใช้เงินสะสมที่สำคัญ 4 ประเด็น ดังนี้

ประเด็นที่ 1 การปรับปรุงเงื่อนไขตามระเบียบข้อ 87 โดยเพิ่มระเบียบข้อ 87 (1) ทดแทนระเบียบข้อ 87 วรรค 2 เพื่อให้ อปท. สามารถนำทุนสำรองเงินสะสม (ส่วน ก.) มาใช้จ่าย หากยอดเงินสะสมคงเหลือไม่ถึงร้อยละ 15 ของเงินสะสม ณ วันที่ 1 ตุลาคม ของงบประมาณปีนั้น นอกจากนี้ ได้เพิ่มระเบียบข้อ 87 (2) ทดแทนระเบียบข้อ 87 วรรค 3 เพื่อให้สามารถนำทุนสำรองเงินสะสมที่เกินร้อยละ 15 ของงบประมาณ มาใช้เพื่อจัดบริการสาธารณะตามเงื่อนไขของระเบียบข้อ 89 (1)

ประเด็นที่ 2 ยังคงเงื่อนไขการใช้เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) ตามระเบียบข้อ 89 (1)

ประเด็นที่ 3 เพิ่มระเบียบข้อ 89 (3) ทดแทนหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท 0808.2/ว 7272 ลงวันที่ 26 ธันวาคม พ.ศ. 2560 กำหนดกันเงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) เป็นกันสำรองเพื่อใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน ตามที่กล่าวมาข้างต้น

ประเด็นที่ 4 เพิ่มระเบียบข้อ 89/1 เพื่อเพิ่มความยืดหยุ่นในการนำเงินสะสมของ อปท. มาใช้จ่ายเพื่อตอบสนองนโยบายของรัฐบาล

กล่าวโดยสรุป การออกระเบียบส่วนกลางฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2561 ไม่ได้ปรับปรุงแนวทางการนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันเพื่อจัดบริการสาธารณะ (ส่วน ข.3) เนื่องจากยังคงระเบียบข้อ 89 (1) ซึ่งมีปัญหาอุปสรรคด้านการใช้ดุลยพินิจและขาดความยืดหยุ่น แม้ว่าได้มีการเพิ่มระเบียบข้อ 89/1 เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่น ต่อการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายเพื่อตอบสนองนโยบายของภาครัฐ หากมีความจำเป็นในสถานการณ์ฉุกเฉิน และเร่งด่วน โดยยกเว้นให้ อปท. ไม่ต้องปฏิบัติตามข้อ 87 และ/หรือข้อ 89 อย่างไรก็ดี การเพิ่มระเบียบข้อ 89/1 ถือเป็นการเปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการของ อปท. ซึ่งขัดต่อหลักการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น ดังนั้น ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ในส่วนที่อยู่ภายใต้อำนาจการบริหารงานคลังของรัฐบาลท้องถิ่น ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงในเชิงส่งเสริมให้มีการนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) มาใช้ได้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เพราะยังคงใช้ระเบียบข้อ 89 (1) อยู่

เพราะฉะนั้น การออกระเบียบราชการส่วนกลางฉบับใหม่ในปี พ.ศ. 2561 ที่เรียกว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 เพื่อทดแทนระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561 พบว่ามีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเงินสะสมอย่างมีนัยสำคัญ จากการปรับลดสัดส่วนกันเงินสะสมเป็นทุนสำรองเงินสะสมจากร้อยละ 25 ลงเหลือร้อยละ 15 ซึ่งคาดว่าเป็นการเพิ่มพื้นที่ทางการคลังและเปิดโอกาส

ให้ อปท. ได้สามารถนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้เพิ่มขึ้น อย่างไรก็ดี ผลการวิเคราะห์นี้เป็นในเชิงคุณภาพ ซึ่งควรใช้วิธีการวิเคราะห์เชิงปริมาณมาทดสอบ

2. ทบทวนงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 เงินสะสมในปริมาณที่สูงเป็นภาพลวงตา อปท. มีเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันที่จำกัด ซึ่งกระจุกตัวใน อปท. ขนาดใหญ่

Pattamasiriwat (2018) ได้ศึกษา “เงินสะสมท้องถิ่น” โดยวิเคราะห์โครงสร้างเงินสะสมของ อปท. พบว่าเงินสะสมของ อปท. ที่มีมากกว่า 300,000 ล้านบาท เป็นภาพลวงตา เนื่องจาก อปท. มีภาระผูกพันต้องสำรองเงินหรือกันไว้เป็นสภาพคล่อง ตามระเบียบและหลักวินัยการเงินการคลัง เมื่อนำเอาเงินสะสมมาหักเงื่อนไขและภาระผูกพันของท้องถิ่นออกไป จะคงเหลือเงินสะสมที่ปลอดจากข้อผูกพัน เรียกว่า “เงินสะสมส่วนที่นำไปจ่ายขาดได้” นั้นคือ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่สามารถนำไปใช้ได้ เพื่อจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน งานศึกษาได้พบว่าเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมีลักษณะกระจุกตัวสูงอยู่ใน อปท. ที่ตั้งในพื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันออกเกินกว่าครึ่งหนึ่ง สะท้อนความเหลื่อมล้ำของฐานะการคลังท้องถิ่น ขณะที่ความแตกต่างของสถานะและขนาดของ อปท. มีผลต่อการได้รับจัดสรรงบประมาณในระดับที่แตกต่างกัน อปท. ที่มีขนาดเล็กในพื้นที่ภูมิภาคจึงมีโอกาสที่จะนำเอาเงินสะสมมาใช้จ่ายในสัดส่วนที่สูงกว่า อปท. ที่มีขนาดใหญ่ ซึ่งจากข้อมูลปริมาณเงินสะสมที่สามารถจ่ายขาดได้เฉลี่ยแบ่งตามประเภทของ อปท. ในปี พ.ศ. 2560 พบว่า ปริมาณเงินสะสมที่สามารถจ่ายขาดได้ของเทศบาลนครมีค่าเฉลี่ยสูงสุดอยู่ที่ 368.5 ล้านบาทต่อแห่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเฉลี่ยอยู่ที่ 234.8 ล้านบาทต่อแห่ง เทศบาลเมืองเฉลี่ยอยู่ที่ 54.9 ล้านบาทต่อแห่ง เทศบาลตำบลเฉลี่ยอยู่ที่ 8.7 ล้านบาทต่อแห่ง และองค์การบริหารส่วนตำบลมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 8.0 ล้านบาทต่อแห่ง

2.2 การนำเงินสะสมของ อปท. มักถูกนำมาใช้จ่ายในด้านบริหารภายในองค์กร ขาดการวางแผน ทำให้เงินสะสมลดลง โดยเฉพาะ อปท. ขนาดเล็ก

Likarit and Piampiti (2016: 9-15) ได้ศึกษาเรื่อง “การวิเคราะห์สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดสงขลา” ซึ่งทำการศึกษา อปท. กลุ่มตัวอย่างในเขตจังหวัดสงขลา จำนวน 141 แห่ง ในช่วงปี พ.ศ. 2548 – 2553 ผลการศึกษา พบว่า อปท. เหล่านี้ได้มีการใช้เงินสะสมและเงินทุนสำรองเงินสะสมในระดับที่สูง ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในหมวดเงินเดือนค่าจ้างประจำ ค่าจ้างชั่วคราว ค่าตอบแทนผู้บริหาร ค่าจ้างเหมาบริการเงินสงเคราะห์เบี้ยยังชีพ ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง มิได้นำเงินสะสมและเงินสำรองเงินสะสมเพื่อใช้ในกรณีเกิดสาธารณภัย ภัยพิบัติ อุทกภัย วาตภัย หรือเหตุฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน เพื่อบำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่ประชาชน ทั้งนี้ สาเหตุที่ทำให้ อปท. ในพื้นที่เขตจังหวัดสงขลานำเงินสะสมและทุนสำรองเงินสะสมมาใช้จ่ายในปริมาณที่สูง ได้แก่ 1) สภาวะเศรษฐกิจที่ทำให้ภาครัฐไม่สามารถจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปหรือเงินอุดหนุนเฉพาะกิจได้ตามกำหนด อปท.ต้องจ่ายขาดเงินสะสมเป็นจำนวนมาก และ 2) อปท. ขาดการวางแผนการใช้จ่ายงบประมาณและไม่ควบคุมการเบิกจ่ายให้เป็นไปตามแผนการใช้จ่าย ดังเช่นช่วงปี พ.ศ. 2548 – 2553 เทศบาลจำนวน 33 แห่ง ได้มีการนำเงินที่เก็บรักษาไว้เพื่อใช้จ่ายในกรณีฉุกเฉินจำเป็นเร่งด่วน เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ประชาชน สะท้อนถึงขาดการวางแผนใช้จ่ายเงินทำให้เงินสะสมน้อยลง ไม่

เพียงพอในการบริหารจัดการ นอกจากนี้ เทศบาลจำนวน 6 แห่ง ต้องขออนุมัติผู้ว่าราชการจังหวัดเพื่อใช้เงินทุนสำรองเงินสะสมสำหรับจ่ายเงินเดือนและค่าจ้าง ค่าเช่าบ้านข้าราชการ ค่ารักษาพยาบาล และเงินประกันสังคม เงินสงเคราะห์ เบี้ยยังชีพผู้สูงอายุ เป็นต้น

2.3 ระเบียบราชการส่วนกลาง 3 ฉบับแรก ปี พ.ศ. 2547 พ.ศ. 2548 และ พ.ศ. 2558 รวมทั้งหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทยปี พ.ศ. 2560 (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561) กำหนดโครงสร้างซับซ้อน และซ้ำซ้อน การนำเอาเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้ตามระเบียบข้อ 89 (1) ต้องใช้ดุลยพินิจสูง รวมทั้งการตรวจสอบที่เข้มขึ้น เป็นอุปสรรคต่อการนำเงินสะสมมาใช้จ่าย

Krueathep (2019: 209-211) ได้ศึกษาเรื่อง “บทวิเคราะห์และแนวทางจัดการเงินสะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาจังหวัดนนทบุรี” และตั้งคำถามว่าทำไมเงินสะสมของ อปท. จึงมีเป็นจำนวนมาก โดยศึกษาวิเคราะห์ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดแนวทางบริหารจัดการเงินสะสมของ อปท. พบว่ามีสาเหตุสำคัญมาจาก 1) การกำหนดโครงสร้างที่ซับซ้อนและซ้ำซ้อน การแบ่งเงินสะสมออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ส่วนแรกเงินสะสมที่สามารถจ่ายขาดหลังหักภาระผูกพัน กับส่วนที่สองกันเงินสะสมของทุกสิ้นปีงบประมาณ เป็นทุนสำรองเงินสะสมร้อยละ 25 โดยไม่กำหนดเพดานสูงสุดของทุนสำรองเงินสะสม การนำทุนสำรองเงินสะสมไปใช้ค่อนข้างยากตามระเบียบข้อ 87 โดยต้องให้สภาท้องถิ่นเห็นชอบและผ่านการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด รวมทั้งต้องเป็นไปตามเงื่อนไขการจ่ายขาดเงินสะสมเพื่อจัดบริหารสาธารณะ ตามระเบียบข้อ 89 (1) ที่ต้องใช้ดุลยพินิจค่อนข้างสูง และ 2) การตรวจสอบที่เข้มข้นของ สตง. ส่งผลให้ผู้บริหารท้องถิ่นขาดแรงจูงใจในการนำเงินส่วนนี้มาใช้

2.4 ระเบียบราชการส่วนกลางฉบับใหม่ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561) ปรับโครงสร้างเงินสะสม ลดสัดส่วนการกันเป็นทุนสำรองเงินสะสม เหลือร้อยละ 15

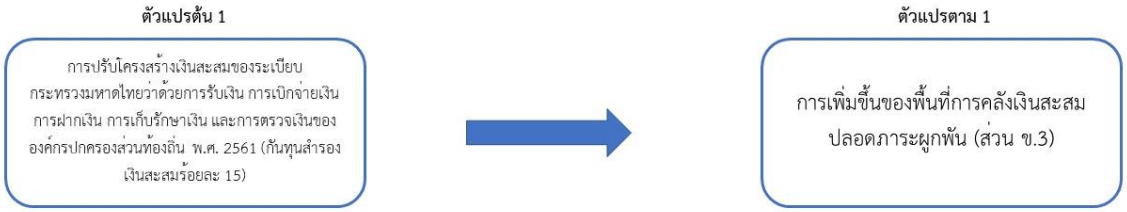
Rochananonda (2021: 283-285) การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ได้มีการปรับโครงสร้างเงินสะสม โดยลดสัดส่วนการกันเงินทุนสำรองเงินสะสมลงเหลือร้อยละ 15 ถือเป็นการเพิ่มโอกาสในการใช้เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันในการใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะ ในส่วนแนวทางการใช้เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) ยังคงเป็นไปตามระเบียบข้อ 89 (1) ที่ดำเนินการใช้จ่ายได้เฉพาะกิจการที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อปท. ที่เกี่ยวข้องกับด้านการบริการชุมชนและสังคม หรือกิจการที่เพิ่มพูนรายได้ หรือบำบัดความเดือดร้อนของประชาชน รวมทั้งต้องเป็นไปตามแผนพัฒนาของ อปท. ยังคงปัญหาการใช้ดุลยพินิจจากมุมมองที่แตกต่างกันระหว่าง อปท. ที่ต้องการใช้ และ สตง. ที่ทำหน้าที่ตรวจสอบอันถือเป็นอุปสรรคต่อการนำเงินสะสมมาใช้จ่าย

กล่าวโดยสรุป จะเห็นได้ว่าระเบียบราชการส่วนกลางฉบับใหม่ (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561) สะท้อนการมุ่งเน้นการปรับโครงสร้างเงินสะสมเพื่อเพิ่มพื้นที่การคลังของเงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) และเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน

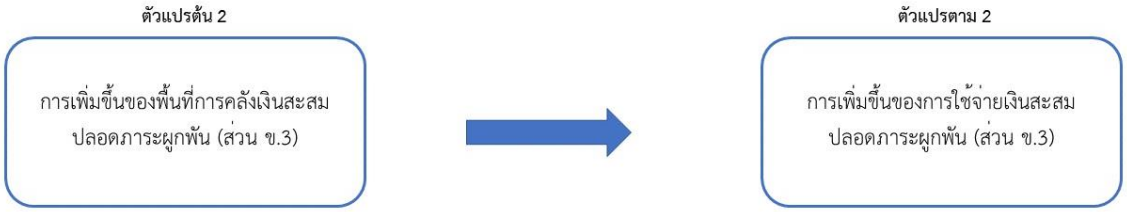
(ส่วน ข.3) แต่แนวทางการใช้จ่ายเงินสะสมไม่ได้เปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญ แม้ว่าได้มีการออกระเบียบข้อ 89/1 ที่ให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางในการเข้ามากำหนดทิศทางการใช้จ่ายเงินสะสมและอนุมัติให้ใช้ในกรณีที่มีความจำเป็นเร่งด่วน เช่น กรณีเกิดวิกฤตโควิด-19 ให้ยกเว้นการปฏิบัติตามระเบียบข้อ 87 และ/หรือระเบียบข้อ 89 แต่แนวทางดังกล่าวถือเป็นการแทรกแซงอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่น ประกอบกับผลการทบทวนวรรณกรรมที่พบว่าเงินสะสมที่สามารถใช้ได้เป็นเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมีอยู่จำกัดและกระจุกตัวอยู่ใน อปท. ขนาดใหญ่ ที่มีความเป็นเมืองสูง

กรอบแนวคิดการศึกษา

ระยะที่ 1 (Stage 1): การทดสอบการเปลี่ยนแปลงพื้นที่การคลังเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน



ระยะที่ 2 (Stage 2): การทดสอบการเปลี่ยนแปลงการใช้จ่ายเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน



จากการนำแนวคิดเกี่ยวกับ อปท. ที่มีปริมาณเงินสะสมในระดับสูง เป็น อปท. ขนาดใหญ่ที่ได้รับจัดสรรงบประมาณระดับสูงและตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ภาคกลางและภาคตะวันออก ส่วนเงินสะสมที่ อปท. สามารถนำมาจัดบริการสาธารณะได้เป็นเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน โดย Pattamasiriwat (2018) ข้อสรุปประเด็นปัญหา โดย Krueathep (2019: 209-211) เกี่ยวกับข้อจำกัดในการนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้ ภายใต้ระเบียบราชการส่วนกลาง 3 ฉบับแรก และหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2560 (ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561) และการศึกษาโดย Rochananonda (2021 : 283-285) ซึ่งได้เปรียบเทียบพัฒนาการระยะแรกของระเบียบส่วนกลางในช่วงปี พ.ศ. 2547 – 2560 ที่มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561 กับพัฒนาการระยะที่สองของระเบียบส่วนกลาง นับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2561 จนถึงปัจจุบัน ที่ได้ออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นระเบียบราชการส่วนกลางฉบับใหม่ ผู้วิจัยสามารถนำมาสรุปเป็นโจทย์การวิจัยว่า ระเบียบราชการส่วนกลางฉบับใหม่ได้มีการปรับโครงสร้างเงินสะสมที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่การคลังของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันหรือไม่ และหากการปรับโครงสร้างเงินสะสมดังกล่าวได้ทำให้พื้นที่การคลังเพิ่มขึ้น

การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีส่วนส่งเสริมให้ อปท. ขนาดใหญ่ สามารถนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้จ่ายเพิ่มขึ้นหรือไม่

ระเบียบวิธีวิจัย

การศึกษาวิจัยครั้งนี้เป็นวิธีการศึกษาแบบผสมผสาน (Mixed Methods) ทั้งในเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ เพื่อศึกษาผลกระทบของการออกระเบียบส่วนกลางฉบับใหม่ ปี พ.ศ. 2561 ที่มีต่อการใช้เงินสะสมของ อปท. ขนาดใหญ่ ซึ่งออกแบบการวิจัยขึ้นจากการวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบระหว่างระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561 กับระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นระเบียบส่วนกลางฉบับใหม่ที่มีผลบังคับใช้ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 โดยมีการแก้ไขปรับปรุงแนวทางการใช้จ่ายและโครงสร้างเงินสะสม โดยเฉพาะระเบียบข้อ 87 ที่ได้ปรับลดสัดส่วนในการกันเงินสะสมไว้เป็นเงินทุนสำรองเงินสะสม (ส่วน ก.) จากร้อยละ 25 เหลือร้อยละ 15

ในการศึกษาผลกระทบดังกล่าว ผู้วิจัยได้รับความอนุเคราะห์ข้อมูลเงินสะสมของ อปท. ขนาดใหญ่จำนวน 30 แห่ง ในช่วงปี พ.ศ. 2559 – 2562 ภายใต้โครงสร้างเงินสะสมของระเบียบของกระทรวงมหาดไทยในการบริหารงานคลังของ อปท. ซึ่งมาจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) โดยได้นำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ (1) ผลกระทบของการปรับเงื่อนไขการกันเงินทุนสำรองเงินสะสมจากร้อยละ 25 ลงเหลือร้อยละ 15 ต่อการเพิ่มพื้นที่การคลังของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) หรือไม่ และ (2) การเพิ่มขึ้นของพื้นที่การคลังเป็นปัจจัยในการส่งเสริมให้ อปท. ได้นำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) มาใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ ทั้งนี้ ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่การคลังและผลกระทบต่อการนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้ในปี พ.ศ. 2562 เป็นการเทียบคู่ระหว่างข้อมูลเงินสะสมของ อปท. ในปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นปีฐาน กับปี พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นปีที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ได้เริ่มมีผลบังคับใช้ นอกจากนี้ ผู้วิจัยได้สัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับข้อมูลปริมาณการใช้จ่ายเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) ของ อปท. ขนาดใหญ่ ในช่วงปี พ.ศ. 2564 – 2565 ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่คาบเกี่ยวกับช่วงวิกฤตโควิด-19 เพื่อนำไปประกอบการศึกษาวิเคราะห์เชิงปริมาณ

ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ในการวิเคราะห์ผลกระทบของการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นระเบียบราชการส่วนกลางฉบับใหม่และเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) เพื่อจัดบริการสาธารณะ ได้นำผลการศึกษาของ Pattamasiriwat (2018) เกี่ยวกับการวิเคราะห์ปริมาณเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) ที่ อปท. สามารถจ่ายขาดในปี พ.ศ. 2560 มาประยุกต์ในการเลือกกลุ่มตัวอย่างประชากรและกลุ่มตัวอย่าง การศึกษาดังกล่าวพบว่าปริมาณเงินสะสม ส่วน ข.3 มีการกระจุกตัวอยู่ใน อปท. ที่มีขนาดใหญ่ ที่ตั้งอยู่ในพื้นที่บริเวณภาคกลางและภาคตะวันออก รวมทั้งในพื้นที่ภูมิภาคซึ่งมีความเป็นเมืองสูง สะท้อนจากค่าเฉลี่ยของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันที่สามารถจ่ายขาดได้ของเทศบาลนคร (ทน.) มี

ค่าเฉลี่ยสูงสุดที่ 368.5 ล้านบาทต่อแห่ง รองลงมาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 234.8 ล้านบาทต่อแห่ง และเทศบาลเมือง (ทม.) มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 54.9 ล้านบาทต่อแห่ง ขณะที่องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และเทศบาลตำบล (ทต.) มีเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันเฉลี่ยอยู่ในระดับที่ค่อนข้างต่ำที่ 8.7 และ 8.0 ล้านบาทต่อแห่ง ตามลำดับ

ในการศึกษาผลกระทบของระเบียบราชการส่วนกลางฉบับใหม่ที่มีต่อผลการใช้เงินสะสมในปี พ.ศ. 2562 ได้ให้ความสำคัญกับการศึกษาผลกระทบที่มีต่อ อปท. ขนาดใหญ่ ซึ่งส่วนใหญ่มีปริมาณเงินสะสมในระดับสูง ดังนั้น กลุ่มประชากรที่ใช้ศึกษาจึงอยู่ในกลุ่ม อปท. 3 ประเภท ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง โดยในปี พ.ศ. 2561 มีจำนวน 76 แห่ง 30 แห่ง และ 195 แห่ง ตามลำดับ

ในการเลือกกลุ่มตัวอย่างเพื่อนำมาใช้ศึกษาได้ใช้ข้อมูลค่าเฉลี่ยเงินสะสมรวมสูงสุด (ผลรวมเงินสะสมของ ส่วน ก. และ ส่วน ข.) เป็นเกณฑ์ในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง เมื่อเปรียบเทียบกับค่าเฉลี่ยเงินสะสมรวม ในปี พ.ศ. 2561 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง พบว่าเทศบาลนครมีค่าเฉลี่ยเงินสะสมรวมสูงสุดอยู่ที่ระดับ 1,246 ล้านบาทต่อแห่ง รองลงมาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 817.03 ล้านบาทต่อแห่ง และเทศบาลเมืองมีค่าเฉลี่ยเงินสะสมอยู่ที่ 289.08 ล้านบาทต่อแห่ง ดังนั้น จึงใช้ค่าเฉลี่ยเงินสะสมสูงสุดของเทศบาลนครในปี พ.ศ. 2561 เป็นเกณฑ์ในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง อปท. ขนาดใหญ่ และได้ อปท. รวมจำนวน 30 แห่ง ประกอบด้วย องค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 14 แห่ง (อบจ. สมุทรปราการ มีเงินสะสมสูงสุดเท่ากับ 5,177.6 ล้านบาท) เทศบาลนครจำนวน 14 แห่ง (ทน. นนทบุรี มีเงินสะสมสูงสุดเท่ากับ 7,431.4 ล้านบาท) เทศบาลเมืองจำนวน 5 แห่ง (ทม. ลัดหลวง จังหวัดสมุทรปราการ มีเงินสะสมสูงสุดเท่ากับ 2,268.0 ล้านบาท) ทั้งนี้ ไม่พบว่ามีเทศบาลเมืองที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ส่วนภูมิภาคมีปริมาณเงินสะสมรวมมากกว่าหรือเท่ากับเกณฑ์ดังกล่าว ทั้งนี้ เพื่อให้มีเทศบาลเมืองที่เป็นตัวแทนที่ตั้งอยู่ในส่วนภูมิภาค จึงรวม ทม. ป่าตอง (จังหวัดภูเก็ต) ซึ่งมีปริมาณเงินสะสมรวมสูงสุดอยู่ที่ 1,013.2 ล้านบาท และ ทม. มาบตะพุด (จังหวัดระยอง) ซึ่งมีปริมาณเงินสะสมรวมอยู่ที่ 925.8 ล้านบาท ซึ่งเป็นเทศบาลเมืองที่มีปริมาณเงินสะสมรวมสูงสุดตามลำดับ รายละเอียดข้อมูลปริมาณเงินสะสมรวม (ส่วน ก. + ข.) ของกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน 30 แห่ง มีรายละเอียดตามตารางที่ 3

สำหรับข้อมูลเงินสะสมของ อปท. ขนาดใหญ่ จำนวน 30 แห่ง ประกอบด้วย ปริมาณเงินสะสมของ ส่วน ก. ทุนสำรองเงินสะสม ส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือ และ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันที่สามารถจ่ายขาดเพื่อจัดบริการสาธารณะ ทั้งนี้ ปริมาณเงินสะสมดังกล่าวอยู่ในช่วงปีงบประมาณ พ.ศ. 2559 – 2562 จาก ก.ก.ถ. โดยจะใช้ข้อมูลเงินสะสมในช่วงเวลาดังกล่าวมาคำนวณหาสัดส่วนเงินสะสม และอัตราการขยายตัวเงินสะสมของ ส่วน ก. ทุนสำรองเงินสะสม ส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือ และส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ในปี พ.ศ. 2561 และปี พ.ศ. 2562 เพื่อนำมาเป็นคู่เปรียบเทียบผลกระทบของระเบียบกระทรวงมหาดไทย ฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่การคลัง และการนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้จ่าย

ตารางที่ 3 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ จำนวน 30 แห่ง

	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เงินสะสมปี 2561	อำเภอ	จังหวัด
	องค์การบริหารส่วนจังหวัด (14 แห่ง)			
1	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรปราการ	5,177,570,980		สมุทรปราการ
2	องค์การบริหารส่วนจังหวัดชลบุรี	3,515,088,905		ชลบุรี
3	องค์การบริหารส่วนจังหวัดปทุมธานี	2,769,026,579		ปทุมธานี
4	องค์การบริหารส่วนจังหวัดเชียงใหม่	2,208,763,790		เชียงใหม่
5	องค์การบริหารส่วนจังหวัดนครราชสีมา	2,100,703,981		นครราชสีมา
6	องค์การบริหารส่วนจังหวัดอุบลราชธานี	1,901,641,452		อุบลราชธานี
7	องค์การบริหารส่วนจังหวัดนนทบุรี	1,894,495,248		นนทบุรี
8	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสุราษฎร์ธานี	1,882,400,254		สุราษฎร์ธานี
9	องค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต	1,873,395,949		ภูเก็ต
10	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสมุทรสาคร	1,464,174,170		สมุทรสาคร
11	องค์การบริหารส่วนจังหวัดขอนแก่น	1,451,964,340		ขอนแก่น
12	องค์การบริหารส่วนจังหวัดตรัง	1,440,392,204		ตรัง
13	องค์การบริหารส่วนจังหวัดสระบุรี	1,332,503,928		สระบุรี
14	องค์การบริหารส่วนจังหวัดปราจีนบุรี	1,280,828,719		ปราจีนบุรี
	เทศบาลนคร (11 แห่ง)			
15	เทศบาลนครนนทบุรี	7,431,387,291	เมืองนนทบุรี	นนทบุรี
16	เทศบาลนครปากเกร็ด	3,131,564,927	ปากเกร็ด	นนทบุรี
17	เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์	2,329,231,630	ศรีราชา	ชลบุรี
18	เทศบาลนครแหลมฉบัง	1,967,887,579	ศรีราชา, บางละมุง	ชลบุรี
19	เทศบาลนครขอนแก่น	1,615,751,484	เมืองขอนแก่น	ขอนแก่น
20	เทศบาลนครอุบลราชธานี	1,524,065,771	เมืองอุบลราชธานี	อุบลราชธานี
21	เทศบาลนครหาดใหญ่	1,494,852,363	หาดใหญ่	สงขลา
22	เทศบาลนครตรัง	1,293,037,454	เมืองตรัง	ตรัง
23	เทศบาลนครอุดรธานี	1,269,343,631	เมืองอุดรธานี	อุดรธานี
24	เทศบาลนครเกาะสมุย	1,254,982,829	เกาะสมุย	สุราษฎร์ธานี
25	เทศบาลนครนครราชสีมา	1,250,629,093	เมืองนครราชสีมา	นครราชสีมา
	เทศบาลเมือง (5 แห่ง)			
26	เทศบาลเมืองลัดหลวง	2,268,025,231	พระประแดง	สมุทรปราการ
27	เทศบาลเมืองท่าโขลง	1,820,757,160	คลองหลวง	ปทุมธานี
28	เทศบาลเมืองบางแก้ว	1,599,975,070	บางพลี	สมุทรปราการ
29	เทศบาลเมืองป่าตอง (ภูเก็ต)	1,013,182,597	กะทู้	ภูเก็ต
30	เทศบาลเมืองมาบตะพุด	925,843,357	เมืองระยอง	ระยอง

ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย ข้อมูลจากสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในการวิเคราะห์เชิงลึกเกี่ยวกับปริมาณการใช้เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) ในช่วงปี พ.ศ. 2559 – 2563 ของ อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 6 แห่ง ที่เป็นแบบเฉพาะเจาะจง **ถือเป็นข้อมูลสำคัญในการวิเคราะห์ปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือจากการปรับโครงสร้างเงินสะสมภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561** ที่มีผลต่อการที่ อปท. ตัดสินใจที่จะนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้จ่าย ทั้งนี้ ในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง อปท. แบบเฉพาะเจาะจง จำนวน 6 แห่ง จาก อปท. 3 ประเภทย่อยนี้ได้มาจากการวิเคราะห์เปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของ ส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือ และอัตราการขยายตัวของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ของ อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 แห่ง ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2561

กับปี พ.ศ. 2562 ซึ่งจากวิเคราะการเปลี่ยนแปลงอัตราขยายตัวดังกล่าว ทำให้สามารถแบ่ง อปท. ออกเป็น 3 ประเภทย่อย ดังนี้

ประเภท 1 (Type 1) อปท. ที่มีอัตราการขยายตัวของ ส่วน ข. และส่วน ข.3 เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2562 น้อยกว่า (<) ในปี พ.ศ. 2561 ซึ่งมี อปท. จำนวน 15 แห่ง โดยผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทางการคลังของ อปท. จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ อบจ. ปทุมธานี และ ทม. ลัดหลวง (จังหวัดสมุทรปราการ)

ประเภท 2 (Type 2) อปท. ที่มีอัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นของ ส่วน ข. ในปี พ.ศ. 2562 น้อยกว่า (<)ในช่วงปี พ.ศ. 2561 ในขณะที่ ส่วน ข.3 ขยายตัวเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2562 มากกว่า (>) ในช่วงปี พ.ศ. 2561 ซึ่งมีอปท. จำนวน 4 แห่ง โดยผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์กับผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทางการคลังของ อปท. จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ ทน. นนทบุรี และ ทน. อุดรธานี

ประเภท 3 (Type 3) อปท. ที่มีอัตราการขยายตัวของ ส่วน ข. และส่วน ข.3 ในปี พ.ศ. 2562 มากกว่า (>) ในปี พ.ศ. 2561 ซึ่งมี อปท. จำนวน 11 แห่ง โดยผู้วิจัยได้ทำการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ทางการคลังของ อปท. จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ อบจ. ชลบุรี และ ทน. แหลมฉบัง (จังหวัดชลบุรี)

ตารางที่ 4 องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่ที่สัมภาษณ์เชิงลึก จำนวน 6 แห่ง

	ประเภท 1	ประเภท 2	ประเภท 3
อบจ.	อบจ. ปทุมธานี		อบจ. ชลบุรี
เทศบาลนคร		ทน. นนทบุรี ทน. อุดรธานี	ทน. แหลงฉบัง
เทศบาลเมือง	ทม. ลัดหลวง		

ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

การศึกษาผลกระทบของการออกระเบียบราชการส่วนกลางเพื่อส่งเสริมให้ อปท. ขนาดใหญ่ได้นำเงินสะสมมาใช้เพื่อจัดบริการสาธารณะ เป็นการศึกษาวิจัยแบบผสมผสาน (Mixed Methods) คือ การวิเคราะห์เชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ

ในการวิเคราะห์เชิงคุณภาพ เป็นการศึกษาวิจัยเชิงเอกสาร (Documentary Research) ได้แก่ กฎหมาย ระเบียบ หนังสือสั่งการ หนังสือซักซ้อมความเข้าใจของกระทรวงมหาดไทย โดยเอกสารหลักในการวิเคราะห์เนื้อหามาจากระเบียบราชการส่วนกลาง 4 ฉบับ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบพัฒนาการของระเบียบราชการส่วนกลางที่ใช้ในการกำกับดูแล การใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. ซึ่งสอดคล้องกับงานศึกษาของ Rochananonda (2021: 283-285) ที่ได้แบ่งพัฒนาการของระเบียบราชการส่วนกลางออกเป็น 2 ระยะ **โดยระยะแรก** ช่วงปี พ.ศ. 2547 – 2560 เป็นพัฒนาการของระเบียบราชการส่วนกลาง 3 ฉบับ ได้แก่ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ

ปี พ.ศ. 2547 ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 2) ปี พ.ศ. 2548 และระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 3) ปี พ.ศ. 2558 รวมทั้งหนังสือเวียนกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2560 ซึ่งเป็นไปตามระเบียบข้อ 87 และข้อ 89 ที่กำหนดโครงสร้างและแนวทางการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. ที่ซับซ้อน และซ้ำซ้อน การนำเงินสะสมมาใช้มีเงื่อนไขที่รัดกุม โดยเฉพาะทุนสำรองเงินสะสม (ส่วน ก.) ที่กันจากยอดเงินสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณร้อยละ 25 ซึ่ง อปท. ส่วนใหญ่มักหลีกเลี่ยงที่จะนำเอาทุนสำรองเงินสะสมมาใช้จ่าย ขณะที่เงินสะสมส่วนที่เหลืออีกร้อยละ 75 อปท. ไม่สามารถนำมาใช้จ่ายได้เต็มจำนวน เพราะต้องหักภาระผูกพันต่าง ๆ จนทำให้ อปท. มีเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) หรือมีพื้นที่การคลัง (Fiscal Space) ที่ค่อนข้างจำกัดในการจ่ายขาดเพื่อจัดบริการสาธารณะ ในการใช้เงินสะสม ส่วน ข.3 เป็นไปตามระเบียบข้อ 89 (1) ขาดความชัดเจน ต้องใช้ดุลยพินิจในการตีความ เป็นอุปสรรคต่อการนำมาใช้จ่าย **สำหรับในระยะที่สอง** นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2561 จนถึงปัจจุบัน เป็นการศึกษาระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นระเบียบราชการส่วนกลางฉบับใหม่ที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างเงินสะสมอย่างมีนัยสำคัญ ตามระเบียบข้อ 87 ที่ปรับลดสัดส่วนการกันเงินสะสมเป็นทุนสำรองเงินสะสมจากร้อยละ 25 ลงเหลือร้อยละ 15 ขณะที่ระเบียบข้อ 89 (1) ยังคงแนวทางการใช้จ่ายในแบบเดิม อย่างไรก็ดี ได้มีการออกระเบียบข้อ 89/1 เพื่อเปิดโอกาสให้ราชการส่วนกลางเข้ามามีบทบาทในการกำหนดนโยบายและแนวทางการใช้เงินสะสมได้อย่างคล่องตัวมากขึ้น แต่กลับขัดต่อหลักการการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

ในการพัฒนาไปสู่กรอบแนวคิดงานวิจัย เป็นผลจากการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องของทั้งประเทศไทยและต่างประเทศ โดยเฉพาะงานศึกษาของ Pattamasiriwat (2018) ที่ระบุว่าปริมาณเงินสะสมมีการกระจุกตัวอยู่ใน อปท. ขนาดใหญ่ ที่บริเวณพื้นที่เขตปริมณฑลรอบกรุงเทพมหานครและเขตภาคตะวันออก งานศึกษาของ Likarit and Piampiti (2016: 9-15) ศึกษาพฤติกรรมการใช้เงินสะสมของ อปท. ในเขตจังหวัดสงขลา งานศึกษาของ Krueathep (2019 : 209-211) เป็นการศึกษาเชิงลึกเกี่ยวกับพัฒนาโครงสร้างเงินสะสมและข้อจำกัดการนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้จ่าย ภายใต้ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561 และงานศึกษาของ Rochananonda (2021: 283-285) ซึ่งเป็นการวิเคราะห์พัฒนาการของระเบียบราชการส่วนกลางที่เกี่ยวข้องกับการบริหารเงินสะสมของ อปท. ที่แบ่งออกเป็น 2 ระยะ โดยระยะแรกในช่วงปี พ.ศ. 2547 – 2560 และระยะที่สองในช่วงปี พ.ศ. 2561 จนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้จากการทบทวนวรรณกรรมทำให้สรุปได้ว่า ระเบียบราชการส่วนกลางฉบับใหม่ที่อยู่ในระยะที่สอง คือ ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ได้มีการปรับโครงสร้างเงินสะสมอย่างมีนัยสำคัญ ถือเป็นฐานความรู้สำคัญต่อการพัฒนากรอบแนวคิดงานวิจัยเชิงปริมาณในการทดสอบสมมติฐานเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่การคลังของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน หากระเบียบส่วนกลางฉบับใหม่ส่งผลให้พื้นที่การคลังเพิ่มขึ้น การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวจะมีส่วนส่งเสริมให้ อปท. ขนาดใหญ่ สามารถนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้จ่ายเพิ่มขึ้นหรือไม่

นอกจากนี้ ได้เก็บข้อมูลเชิงลึกด้วยแบบสอบถามแบบมีโครงสร้าง (Structure Interview) จากผู้ให้ข้อมูลสำคัญ (Key Informants) ได้แก่ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักคลังของ อปท.

จำนวน 6 แห่ง ทั้งนี้ข้อมูลเชิงลึกและประเด็นการสัมภาษณ์ที่สำคัญ มีดังนี้

(1) ข้อมูลเชิงลึกปริมาณการใช้เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) ของ อปท. ในช่วงปี พ.ศ. 2559 – 2563

(2) เหตุผลของ อปท. ในการนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) มาใช้จ่ายในปี พ.ศ. 2562 และในปี พ.ศ. 2563 (วิกฤติโควิด-19)

ทั้งนี้ ข้อมูลดังกล่าวมีความสำคัญในการใช้ประกอบการวิเคราะห์เชิงปริมาณว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 เป็นปัจจัยส่งเสริมให้ อปท. นำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันซึ่งเป็นไปตามระเบียบข้อ 89 (1) มาใช้จ่ายเพิ่มขึ้นหรือไม่ หรืออาจมีปัจจัยอื่นที่มีอิทธิพลต่อ อปท. ในการนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้จ่าย

ในการวิเคราะห์เชิงปริมาณ เป็นการดำเนินการ 2 ส่วน โดยแต่ละส่วนได้มีการใช้ทั้งสถิติเชิงพรรณนาและสถิติเชิงอนุมานมาวิเคราะห์ศึกษา ซึ่งมีรายละเอียด ดังนี้

ส่วนที่ 1 การวิเคราะห์ผลกระทบของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561 ที่มีต่อพื้นที่การคลัง (Fiscal Space) และเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) ของ อปท. ขนาดใหญ่ โดยแบ่งการวิเคราะห์ทางสถิติออกเป็น 2 ส่วน

(1) การวิเคราะห์ทางสถิติเชิงพรรณนา ใช้ในการวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงในภาพรวมของพื้นที่การคลังของ ส่วน ก. ทุนสำรองเงินสะสม และ ส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือ ในช่วงปี พ.ศ. 2559 – 2562 โดยระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ซึ่งมีผลทางปฏิบัติในปี พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้กันเงินสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณ เป็นทุนสำรองเงินสะสม (ส่วน ก.) ร้อยละ 15 (เดิมร้อยละ 25) ของเงินสะสมรวม ซึ่งคาดว่าจะทำให้ อปท. จะมีสัดส่วนเงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 85 (เดิมร้อยละ 75) ของเงินสะสมรวม และจะทำให้ อปท. มีพื้นที่การคลัง (Fiscal Space) ในการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายได้เพิ่มขึ้น ซึ่งสูตรการคำนวณพื้นที่การคลัง ส่วน ก. และ ส่วน ข. มีดังนี้

$$\text{สัดส่วนของ ส่วน ก. ทุนสำรองเงินสะสม}_{t} = \frac{\text{ส่วน ก.}\ t}{\text{ส่วน ก.} + \text{ข. เงินสะสมรวม}\ t} \times 100$$

$$\text{สัดส่วนของ ส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือ}_{t} = \frac{\text{ส่วน ข.}\ t}{\text{ส่วน ก.} + \text{ข. เงินสะสมรวม}\ t} \times 100$$

หมายเหตุ : t = ปีงบประมาณ

ภาพที่ 3 พื้นที่การคลัง ส่วน ก. ทุนสำรองเงินสะสม ปีงบประมาณ t และ
พื้นที่การคลัง ส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือ ปีงบประมาณ t

การศึกษาได้มุ่งเน้นศึกษาแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่การคลังของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน เพราะเป็นเงินสะสมที่อยู่ภายใต้อำนาจการตัดสินใจของ อปท. มีความเป็นอิสระจากรัฐบาลกลาง โดยฝ่ายนายก อปท. จะต้องนำเสนอแผนการใช้เงินสะสมต่อสภา

ท้องถิ่นพิจารณาในความเห็นชอบซึ่งเป็นไปตามระเบียบข้อ 89 (1) ว่าเป็นการใช้จ่ายตามอำนาจหน้าที่ของ อปท. หรือเพิ่มพูนรายได้ หรือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของประชาชนในท้องถิ่นอยู่ในแผนพัฒนาของ อปท. ทั้งนี้ การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ได้ปรับลดสัดส่วนการกันทุนสำรองเงินสะสมลงเหลือร้อยละ 15 จึงคาดว่าจะทำให้เงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) เพิ่มขึ้น นำไปสู่การเพิ่มขึ้นของพื้นที่การคลังของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) ซึ่งมีสูตรคำนวณหาสัดส่วน ข.3 ดังนี้

$$\text{สัดส่วนของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน}_t = \frac{\text{ส่วน ข.3}_t}{\text{ส่วน ก.+ ข. เงินสะสมรวม}_t} \times 100$$

หมายเหตุ : t = ปีงบประมาณ

ภาพที่ 4 พื้นที่การคลัง ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ปีงบประมาณ t

จากการคำนวณพื้นที่การคลัง ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันในปี พ.ศ. 2561 และในปี พ.ศ. 2562 ของกลุ่มตัวอย่าง อปท. ขนาดใหญ่จำนวน 30 แห่ง และนำมาเปรียบเทียบผลต่าง ซึ่งถ้าสัญลักษณ์ผลต่างของพื้นที่การคลัง ส่วน ข.3 มีค่าเป็นบวก (+) จะสะท้อนว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 มีส่วนสำคัญที่ทำให้พื้นที่การคลัง ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันเพิ่มขึ้นในเชิงประจักษ์

(2) การวิเคราะห์ทางสถิติเชิงอนุมาน ใช้ในการทดสอบสมมติฐานที่ 1 ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ส่งผลให้พื้นที่การคลังของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) เพิ่มขึ้นหรือไม่ ซึ่งการทดสอบสมมติฐานที่ 1 มีรายละเอียดดังภาพที่ 5

สมมติฐาน 1:
สัดส่วนของพื้นที่การคลัง ส่วน ข.3 ในปี พ.ศ. 2562 (หลังจากออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2561) เพิ่มขึ้น เป็นผลมาจากการปรับลดสัดส่วนการกันทุนสำรองเงินสะสม

ภาพที่ 5 สมมติฐานที่ 1

ในการทดสอบสมมติฐานที่ 1 ได้ใช้การทดสอบค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson Correlation Coefficient) ว่าสัดส่วนของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันในช่วง**ก่อน** (พ.ศ. 2561) กับสัดส่วนของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) ของการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ว่ามีความสัมพันธ์กันหรือไม่ ณ ระดับนัยสำคัญ α = .05

H_0: $\rho_{\text{ก่อน หลัง}} = 0$ หรือสัดส่วนของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 แห่ง ในช่วง**ก่อน** (พ.ศ. 2561) กับในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) ของการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ 2561 **ไม่มีความสัมพันธ์กัน**

H_1: $\rho_{\text{ก่อน หลัง}} \neq 0$ หรือสัดส่วนของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันของ อปท. กลุ่ม

ตัวอย่าง จำนวน 30 แห่ง ในช่วง**ก่อน** (พ.ศ. 2561) กับในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) ของการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ 2561 **มีความสัมพันธ์กัน**

หากผลการทดสอบสมมติฐานดังกล่าวได้พิสูจน์ว่ามีสัดส่วนค่าเฉลี่ยกลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน 30 แห่ง ของส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันในช่วง**ก่อน** (พ.ศ. 2561) และในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) ของการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 มีความสัมพันธ์กัน ในขั้นตอนถัดไปเป็นการดำเนิน**การทดสอบทีกรณีกลุ่มสัมพันธ์** (Paired Samples t-test) ว่าพื้นที่การคลังของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันของ อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 แห่ง ในช่วง**ก่อน** (พ.ศ. 2561) จะน้อยกว่า (<) พื้นที่การคลังของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) ของการออกระเบียบดังกล่าวหรือไม่ ณ ระดับนัยสำคัญ α = .05

H_0: $\bar{X}_{ก่อน} \geq \bar{X}_{หลัง}$ สัดส่วนของ ส่วน ข.3 เงินสะสมปลอดภาระผูกพันของ อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 แห่ง ในช่วง**ก่อน** (พ.ศ. 2561) **เท่ากับหรือมากกว่า** สัดส่วนของ ส่วน ข.3 เงินสะสมปลอดภาระผูกพันของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 แห่ง ในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) ของการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561

H_1: $\bar{X}_{ก่อน} < \bar{X}_{หลัง}$ สัดส่วนของ ส่วน ข.3 เงินสะสมปลอดภาระผูกพันของ อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 แห่ง ในช่วง**ก่อน** (พ.ศ. 2561) **น้อยกว่า**สัดส่วนของ ส่วน ข.3 เงินสะสมปลอดภาระผูกพัน ของ อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 แห่ง ในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) ของการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561

หากผลการทดสอบสมมติฐานด้วย Paired Samples t-test ได้ปฏิเสธ H_0: $\bar{X}_{ก่อน} \geq \bar{X}_{หลัง}$ ณ ระดับนัยสำคัญ α = .05, df = n-1 = 29 จะแสดงว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 มีส่วนสำคัญทำให้พื้นที่การคลัง ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันเพิ่มขึ้น

ส่วน 2 การวิเคราะห์ผลกระทบของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ต่อ อปท. ขนาดใหญ่ จำนวน 30 แห่ง ในการนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) มาใช้ในปี พ.ศ. 2562 โดยแบ่งเป็นการวิเคราะห์ทางสถิติออกเป็น 2 ส่วนย่อย

(1) การวิเคราะห์ทางสถิติเชิงพรรณนา นำมาวิเคราะห์ผลกระทบของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ที่มีต่อ อปท. ขนาดใหญ่ ในการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะ การวิเคราะห์ดังกล่าวมีมูลเหตุจากการคาดการณ์ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 จะทำให้พื้นที่การคลัง (Fiscal Space) เพิ่มขึ้นในส่วนของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) การเพิ่มขึ้นของพื้นที่การคลัง ส่วน ข.3 จึงมีส่วนสำคัญที่เปิดโอกาสให้ อปท. ขนาดใหญ่ สามารถนำเงินสะสมมาใช้เพิ่มขึ้น ในการวิเคราะห์ว่า อปท. ขนาดใหญ่ได้นำเงินสะสมมาใช้เพิ่มขึ้นหรือไม่ โดยการนำข้อมูลปริมาณเงินสะสมในช่วงปี พ.ศ. 2560 – 2562 มาคำนวณหา “อัตราการขยายตัวของเงินสะสม” ของ ส่วน ก. ทุนสำรองเงินสะสม ส่วน ข. เงินสะสมที่เหลือ และ ส่วน ก.+ข. เงินสะสมรวม โดยนำมา

วิเคราะห์เปรียบเทียบคู่ระหว่างอัตราการขยายตัวในปี พ.ศ. 2561 กับอัตราการขยายตัวใน ปี พ.ศ. 2562 ซึ่งในการคำนวณมีสูตร ดังนี้

$$\text{อัตราการขยายตัว ส่วน ก. ทุนสำรองเงินสะสม}_t = \frac{\text{ส่วน ก. } t - \text{ส่วน ก. } t-1}{\text{ส่วน ก. } t-1} \times 100$$

$$\text{อัตราการขยายตัว ส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือ}_t = \frac{\text{ส่วน ข. } t - \text{ส่วน ข. } t-1}{\text{ส่วน ข. } t-1} \times 100$$

$$\text{อัตราการขยายตัว ส่วน ก.+ข. เงินสะสมรวม}_t = \frac{\text{ส่วน ก.+ข. } t - \text{ส่วน ก.+ข. } t-1}{\text{ส่วน ก.+ ข. } t-1} \times 100$$

หมายเหตุ : t = ปีงบประมาณ

ภาพที่ 6 อัตราขยายตัว ส่วน ก. ทุนสำรองเงินสะสม ปีงบประมาณ t อัตราขยายตัว ส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือ ปีงบประมาณ t และอัตราขยายตัว ส่วน ก.+ข. เงินสะสมรวม ปีงบประมาณ t

สำหรับทิศทางที่บ่งชี้ว่า อปท. ขนาดใหญ่ได้นำเงินสะสมมาใช้เพิ่มขึ้น สะท้อนได้จากการที่มี “อัตราการขยายตัวของเงินสะสมในแต่ละส่วนที่เพิ่มขึ้นของ ปี พ.ศ. 2562 น้อยกว่า (<) อัตราการขยายตัวของเงินสะสมในแต่ละส่วนที่เพิ่มขึ้นของปี พ.ศ. 2561” ทั้งนี้ ผลการคำนวณหาอัตราการขยายตัวของ ส่วน ก. ทุนสำรองเงินสะสม อัตราการขยายตัว ส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือ และส่วน ก.+ข. เงินสะสมรวม โดยเปรียบเทียบคู่ระหว่างอัตราการขยายตัวของปี พ.ศ. 2561 และปี พ.ศ. 2562 โดยสามารถแบ่งออกเป็น 8 กลุ่ม ดังตารางที่ 5

ตารางที่ 5 การแบ่งกลุ่มทิศทางการขยายตัวของเงินสะสมในแต่ละส่วนของ อปท.

กลุ่มที่	อัตราขยายตัวเพิ่มขึ้นของเงินสะสมแต่ละส่วนใน ปี พ.ศ. 2562 เทียบกับอัตราขยายตัวเพิ่มขึ้น ปี พ.ศ. 2561		
	ส่วน ก.	ส่วน ข.	ส่วน ก.+ข.
1	น้อยกว่า	น้อยกว่า	น้อยกว่า
2	น้อยกว่า	น้อยกว่า	มากกว่า
3	น้อยกว่า	มากกว่า	น้อยกว่า
4	น้อยกว่า	มากกว่า	มากกว่า
5	มากกว่า	น้อยกว่า	น้อยกว่า
6	มากกว่า	น้อยกว่า	มากกว่า
7	มากกว่า	มากกว่า	น้อยกว่า
8	มากกว่า	มากกว่า	มากกว่า

ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย

การวิเคราะห์เปรียบเทียบอัตราการขยายตัวเงินสะสมในแต่ละส่วนระหว่างปี พ.ศ. 2561 กับปี พ.ศ. 2562 ถือเป็นข้อมูลสำคัญในการนำมาวิเคราะห์ในเชิงลึกว่าการขยายตัวของเงินสะสมในแต่ละส่วนในรูปแบบใดที่มีความเชื่อมโยงกับการนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) มาใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะได้เพิ่มขึ้น ซึ่งสะท้อนได้จากกการที่มี “อัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) ในปี พ.ศ. 2562 ที่น้อยกว่า (<) อัตราการขยายตัวในปี พ.ศ. 2561” ถือเป็นเป้าหมายสำคัญเพื่อนำไปสู่การจัดประเภท (Type) ของ

อปท. ว่ามีการนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้จ่ายไปในทิศทางใด

$$\text{อัตราการขยายตัว ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน}_t = \frac{\text{ส่วน ข.3 } t - \text{ส่วน ข.3 } t-1}{\text{ส่วน ข.3 } t-1} \times 100$$

หมายเหตุ : t = ปีงบประมาณ

ภาพที่ 7 อัตราการขยายตัว ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ปีงบประมาณ t

(2) การวิเคราะห์ทางสถิติเชิงอนุมาน เป็นการทดสอบสมมติฐานที่ 2 ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 เป็นปัจจัยส่งเสริมให้ อปท. ขนาดใหญ่ได้นำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) มาใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้นหรือไม่ โดยสมมติฐานที่ 2 มีรายละเอียดตามภาพที่ 8

สมมติฐานที่ 2:
อัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ในปี พ.ศ. 2562 (หลังจากออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2561) น้อยกว่าอัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นของส่วน ข.3 ในปี พ.ศ. 2561 (สะท้อนถึงการนำเงินสะสม ส่วน ข.3 มาใช้ได้เพิ่มขึ้น)

ภาพที่ 8 สมมติฐานที่ 2

ในการทดสอบสมมติฐานที่ 2 ได้ใช้การทดสอบค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เพียร์สัน (Pearson Correlation Coefficient) ว่าอัตราการขยายตัวของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันในช่วง**<u>ก่อน</u>** (พ.ศ. 2561) กับอัตราการขยายตัวของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันในช่วง**<u>หลัง</u>** (พ.ศ. 2562) ของการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 มีความสัมพันธ์กันหรือไม่ ณ ระดับนัยสำคัญ α = .05

H_0: $\rho_{\text{ก่อน หลัง}} = 0$ หรืออัตราการขยายตัวของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันของ อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 แห่ง ในช่วง**<u>ก่อน</u>** (พ.ศ. 2561) กับในช่วง**<u>หลัง</u>** (พ.ศ. 2562) ของการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ 2561 **ไม่มีความสัมพันธ์กัน**

H_1: $\rho_{\text{ก่อน หลัง}} \neq 0$ หรืออัตราการขยายตัวของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันของ อปท.กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 แห่ง ในช่วง**<u>ก่อน</u>** (พ.ศ. 2561) กับในช่วง**<u>หลัง</u>** (พ.ศ. 2562) ของการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ 2561 **มีความสัมพันธ์กัน**

หากผลการทดสอบสมมติฐานดังกล่าวได้พิสูจน์ว่ามีความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการขยายตัวของส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ของ อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 แห่ง ในช่วง**<u>ก่อน</u>** (พ.ศ. 2561) และในช่วง**<u>หลัง</u>** (พ.ศ. 2562) ของการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ในขั้นตอนถัดไปเป็นการดำเนิน**การทดสอบทีกรณีกลุ่มสัมพันธ์** (Paired Sample T-test) ว่าอัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันของ อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 แห่ง ในช่วง**<u>ก่อน</u>** (พ.ศ. 2561) จะมากกว่า (>) อัตรา

การขยายตัวของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) ของการออกระเบียบดังกล่าวหรือไม่ ณ ระดับนัยสำคัญ α = .05

H_0: $\bar{X}_{ก่อน} \leq \bar{X}_{หลัง}$ อัตราการขยายตัว ส่วน ข.3 เงินสะสมปลอดภาระผูกพันของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง 30 แห่ง **ก่อน** (พ.ศ. 2561) **เท่ากับหรือน้อยกว่า**อัตราการขยายตัว ส่วน ข.3 เงินสะสมปลอดภาระผูกพัน ของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง 30 แห่ง **หลัง** (พ.ศ. 2562) การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561

H_1: $\bar{X}_{ก่อน} > \bar{X}_{หลัง}$ อัตราการขยายตัว ส่วน ข.3 เงินสะสมปลอดภาระผูกพันของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง 30 แห่ง **ก่อน** (พ.ศ. 2561) **มากกว่า**สัดส่วนของ ส่วน ข.3 เงินสะสมปลอดภาระผูกพัน ของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง 30 แห่ง **หลัง** (พ.ศ. 2562) การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561

หากผลการทดสอบสมมติฐานด้วย Paired Sample T-test ได้ปฏิเสธ H_0: $\bar{X}_{ก่อน} \leq \bar{X}_{หลัง}$ ณ ระดับนัยสำคัญ α = .05, df = n-1 = 29 จะแสดงว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 เป็นปัจจัยส่งเสริมให้ อปท. ขนาดใหญ่ นำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาจัดบริการสาธารณะได้เพิ่มขึ้น

การวิเคราะห์เชิงปริมาณผลกระทบการออกระเบียบราชการส่วนกลางต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่การคลังและการใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อจัดบริการสาธารณะ

จากการศึกษาวิเคราะห์เชิงคุณภาพโดยเปรียบเทียบพัฒนาการระเบียบส่วนกลางเกี่ยวกับเงื่อนไขและขั้นตอนการใช้เงินสะสม ระยะแรกในช่วงปี พ.ศ. 2547 – 2561 กับระยะที่สองนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2562 จนถึงปัจจุบัน พบว่ามีการปรับเปลี่ยนโครงสร้างเงินสะสมอย่างมีนัยสำคัญ อันสืบเนื่องจากการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ที่มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2562 โดยปรับลดสัดส่วนการกันเงินสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณ เป็นทุนสำรองเงินสะสม (ส่วน ก.) จากร้อยละ 25 ลงเหลือร้อยละ 15 การปรับลดดังกล่าวคาดว่าจะทำให้ อปท. มีปริมาณเงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) เพิ่มขึ้น การเพิ่มขึ้นดังกล่าวจึงมีความเป็นไปได้ที่ อปท. จะมีเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) เพื่อนำมาจัดบริการสาธารณะที่เพิ่มขึ้น

จากข้อมูลเงินสะสมของ อปท. ขนาดใหญ่ จำนวน 30 แห่ง ที่ได้รับการอนุเคราะห์จาก ก.ก.ถ. ในช่วงปี พ.ศ. 2559 – 2562 ถือเป็นคุณูปการต่อการศึกษาวิเคราะห์เชิงปริมาณของผลกระทบจากการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ที่มีต่อการเปลี่ยนแปลงพื้นที่การคลังของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันที่สามารถนำไปจัดบริการสาธารณะ ซึ่งผลการวิเคราะห์มีรายละเอียด ดังนี้

1. การวิเคราะห์ผลกระทบของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ พ.ศ. 2561 ที่มีต่อพื้นที่การคลัง (Fiscal Space)

ผลการวิเคราะห์ทางสถิติเชิงพรรณนา

(1) ผลการวิเคราะห์ภาพรวมในช่วงปี พ.ศ. 2559 – 2562

ผู้วิจัยได้วิเคราะห์เปรียบเทียบปริมาณเงินสะสมของกลุ่มตัวอย่าง อปท. ขนาดใหญ่ จำนวน 30 แห่ง ในช่วงปี พ.ศ. 2559 – 2562 พบว่าส่วน ก.+ข. ปริมาณเงินสะสมรวม มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยในปี พ.ศ. 2559 ส่วน ก.+ ข. ปริมาณเงินสะสมรวมอยู่ที่ 43,995 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2562 ปรับเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ 69,357 ล้านบาท

เมื่อพิจารณาปริมาณเงินสะสมในแต่ละส่วน พบว่ามีแนวโน้มปรับตัวเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน โดยในปี พ.ศ. 2559 ส่วน ก. ปริมาณทุนสำรองเงินสะสมอยู่ที่ 11,417 ล้านบาท ส่วน ข. ปริมาณเงินสะสมส่วนที่เหลืออยู่ที่ 32,578 ล้านบาท และส่วน ข.3 ปริมาณเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันอยู่ที่ 15,832 ล้านบาท และในปี พ.ศ. 2562 ส่วน ก. ได้ปรับเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ 16,080 ล้านบาท ส่วน ข. เพิ่มขึ้นอยู่ที่ 53,278 ล้านบาท และส่วน ข.3 เพิ่มขึ้นอยู่ที่ 38,213 ล้านบาท ตามลำดับ (ดูรายละเอียดจากตารางที่ 6)

ตารางที่ 6 เปรียบเทียบปริมาณเงินสะสมของกลุ่มตัวอย่าง อปท. ขนาดใหญ่ จำนวน 30 แห่ง ช่วงปี พ.ศ. 2559 – 2562 (หน่วย: ล้านบาท)

ส่วนเงินสะสม	2559	เปลี่ยนแปลง	2560	เปลี่ยนแปลง	2561	เปลี่ยนแปลง	2562	เปลี่ยนแปลง
ก.	11,417	n.a.	13,145	15.1%	15,362	16.9	16,080	4.7%
สัดส่วน	27.4%		26.1%		25.9%		24.5%	
ข.	32,578	n.a.	39,753	22.0%	47,121	18.5%	53,278	13.1%
สัดส่วน	72.6%		73.9%		74.1%		75.5%	
ข.3	15,832	n.a.	24,432	54.3%	31,155	27.5%	38,213	22.7%
สัดส่วน	22.2%		40.2%		45.7%		51.3%	
ก. + ข.	43,995	n.a.	52,898	20.2%	62,483	18.1%	69,357	11.0%
สัดส่วน	100.00%		100.00%		100.0%		100.0%	

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

หากเปรียบเทียบอัตราการขยายตัวเฉลี่ยของ ส่วน ก.+ข. เงินสะสมรวมของ อปท. ขนาดใหญ่จำนวน 30 แห่ง ในช่วงปี พ.ศ. 2560 – 2562 พบว่าปริมาณเงินสะสมรวมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นด้วยอัตราที่ลดลง โดยปี พ.ศ. 2560 ส่วน ก.+ข. เงินสะสมรวมขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 20.2 และขยายตัวเฉลี่ยลดลงมาอยู่ที่ร้อยละ 18.1 และร้อยละ 11.0 ในปี พ.ศ. 2561 และในปี พ.ศ. 2562 ตามลำดับ

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบอัตราการขยายตัวเฉลี่ยของเงินสะสมในแต่ละส่วน (ส่วน ก. ส่วน ข. และ ส่วน ข.3) ของ อปท. ขนาดใหญ่จำนวน 30 แห่ง ในช่วงปี พ.ศ. 2560 – 2562 พบว่าปริมาณเงินสะสมมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นในอัตราขยายตัวที่ลดลงเช่นกัน สะท้อนจากในปี พ.ศ. 2560 ส่วน ก. ทุนสำรองเงินสะสมขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 15.1 ส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 22.0 และส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 54.3 ขณะที่ในปี พ.ศ. 2562 ส่วน ก. ขยายตัวเฉลี่ยลดลงเหลืออยู่ที่ร้อยละ 4.7 ส่วน ข. ขยายตัวเฉลี่ย

ลดลงอยู่ที่ร้อยละ 13.1 และส่วน ข.3 ขยายตัวเฉลี่ยลดลงอยู่ที่ร้อยละ 22.7

(2) ผลการวิเคราะห์สัดส่วนของเงินสะสมในแต่ละส่วนของ อปท. ขนาดใหญ่ของแต่ละประเภท รวมจำนวน 30 แห่ง ในช่วง 2 ปี (ปี พ.ศ. 2561 กับ ปี พ.ศ. 2562)

สืบเนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ที่มีผลบังคับใช้ในปี พ.ศ. 2562 ได้มีการปรับลดสัดส่วนการกันเงินสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณ เป็นทุนสำรองเงินสะสม (ส่วน ก.) จากร้อยละ 25 ลงเหลือร้อยละ 15 การปรับลดดังกล่าวถือเป็นการปรับโครงสร้างเงินสะสมครั้งสำคัญที่คาดว่าจะส่งผลต่อการเพิ่มพื้นที่การคลังของ ส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือ และของส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันไปในทิศทางเดียวกัน การนำข้อมูลเงินสะสมในแต่ละส่วน (ส่วน ก. ส่วน ข. และ ส่วน ข.3) ของ อปท. จำนวน 30 แห่ง มาคำนวณหาสัดส่วนร้อยละเฉลี่ยของเงินสะสมแต่ละส่วนต่อยอดเงินสะสมรวม ถือเป็นดัชนีสำคัญในการประเมินทิศทางการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่การคลังของเงินสะสมในแต่ละส่วน ซึ่งผลการวิเคราะห์มีรายละเอียด ดังนี้

ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบสัดส่วนของ ส่วน ก. ทุนสำรองเงินสะสมเฉลี่ยร้อยละของ อปท. จำนวน 30 แห่ง ระหว่างปี พ.ศ. 2561 กับปี พ.ศ. 2562 พบว่าในปี พ.ศ. 2562 มีการปรับลดลงคิดเป็นร้อยละ -1.3 โดยในปี พ.ศ. 2561 สัดส่วนของ ส่วน ก. เฉลี่ยอยู่ที่ร้อยละ 25.9 และในปี พ.ศ. 2562 ปรับลดลงมาอยู่ที่เฉลี่ยร้อยละ 24.5

หากพิจารณาสัดส่วนของ ส่วน ก. ทุนสำรองเงินสะสมเฉลี่ย (ร้อยละ) ของ อปท. แต่ละประเภท พบว่า สัดส่วนส่วน ก. ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 14 แห่ง ปรับลดลงมากที่สุดเฉลี่ยร้อยละ -1.4 (ในปี พ.ศ. 2561 เฉลี่ยร้อยละ 25.6 และปี พ.ศ. 2562 เฉลี่ยร้อยละ 24.2) รองลงมาเป็นสัดส่วน ส่วน ก. ของเทศบาลนคร จำนวน 11 แห่ง ปรับลดลงเฉลี่ยร้อยละ -1.3 (ในปี พ.ศ. 2561 เฉลี่ยร้อยละ 26.7 และปี พ.ศ. 2562 เฉลี่ยร้อยละ 25.4) และสัดส่วนส่วน ก. ของเทศบาลเมือง จำนวน 5 แห่ง ปรับลดลงเฉลี่ยร้อยละ -1.2 (ในปี พ.ศ. 2561 เฉลี่ยร้อยละ 24.8 และปี พ.ศ. 2562 เฉลี่ยร้อยละ 23.6) ตามลำดับ (ดูรายละเอียดจากตารางที่ 7)

ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบสัดส่วนส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือเฉลี่ย (ร้อยละ) ของ อปท. จำนวน 30 แห่ง ระหว่างปี พ.ศ. 2561 กับปี พ.ศ. 2562 พบว่าในปี พ.ศ. 2562 มีการปรับเพิ่มขึ้นคิดเป็นเฉลี่ยร้อยละ 1.3 โดยในปี พ.ศ. 2561 สัดส่วนของ ส่วน ข. เฉลี่ยร้อยละ 74.1 และในปี พ.ศ. 2562 ปรับเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่เฉลี่ยร้อยละ 75.5

หากพิจารณาสัดส่วนของ ส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือของ อปท. แต่ละประเภท พบว่า สัดส่วนของ ส่วน ข. ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 14 แห่ง ปรับเพิ่มขึ้นมากที่สุดเฉลี่ยร้อยละ 1.4 (ในปี พ.ศ. 2561 เฉลี่ยร้อยละ 74.4 และปี พ.ศ. 2562 เฉลี่ยร้อยละ 75.8) รองลงมาเป็นสัดส่วนของ ส่วน ข. ของเทศบาลนคร จำนวน 11 แห่ง ปรับเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 1.3 (ในปี พ.ศ. 2561 เฉลี่ยร้อยละ 73.3 และปี พ.ศ. 2562 เฉลี่ยร้อยละ 74.6) และสัดส่วนของ ส่วน ข. ของเทศบาลเมือง จำนวน 5 แห่ง ปรับเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 1.2 (ในปี พ.ศ. 2561 เฉลี่ยร้อยละ 75.2 และปี พ.ศ. 2562 เฉลี่ยร้อยละ 76.4) ตามลำดับ (ดูรายละเอียดจากตารางที่ 8)

ตารางที่ 7 เปรียบเทียบสัดส่วนของ ส่วน ก. ทุนสำรองเงินสะสมระหว่างปี พ.ศ. 2561 – 2562

ปีงบประมาณ	ส่วน ก.					
	2561	สัดส่วน	2562	สัดส่วน	เปลี่ยนแปลง	สัดส่วน
อบจ. 14 แห่ง (เฉลี่ย)	**542,930,445**	**25.6%**	**558,792,394**	**24.2%**	**15,861,949**	**-1.4%**
อบจ. ขอนแก่น	223,031,472	15.4%	255,357,224	14.9%	32,325,752	-0.4%
อบจ. ชลบุรี	407,571,064	11.6%	421,848,764	11.1%	14,277,699	-0.5%
อบจ. เชียงใหม่	985,751,726	44.6%	1,028,532,150	43.3%	42,780,424	-1.3%
อบจ. ตรัง	316,404,140	22.0%	336,146,878	26.0%	*19,742,739*	4.1%
อบจ. นครราชสีมา	532,936,327	25.4%	589,627,975	22.3%	56,691,648	-3.1%
อบจ. นนทบุรี	725,084,741	38.3%	601,334,425	33.4%	(123,750,317)	-4.9%
อบจ. ปทุมธานี	551,551,671	19.9%	595,620,442	19.7%	44,068,771	-0.2%
อบจ. ปราจีนบุรี	359,266,095	28.0%	395,283,546	30.1%	*36,017,451*	2.1%
อบจ. ภูเก็ต	459,070,958	24.5%	516,651,646	22.1%	57,580,688	-2.4%
อบจ. สมุทรปราการ	1,338,803,946	25.9%	1,366,985,694	25.7%	28,181,747	-0.2%
อบจ. สมุทรสาคร	432,807,307	29.6%	477,264,496	26.9%	44,457,188	-2.7%
อบจ. สระบุรี	298,548,082	22.4%	327,446,368	21.0%	28,898,285	-1.4%
อบจ. สุราษฎร์ธานี	639,150,171	34.0%	524,746,548	25.6%	(114,403,623)	-8.4%
อบจ. อุบลราชธานี	331,048,526	17.4%	386,247,358	17.1%	55,198,833	-0.3%
เทศบาลนคร 11 แห่ง (เฉลี่ย)	**544,395,815**	**26.7%**	**577,527,492**	**25.4%**	**33,131,677**	**-1.3%**
เทศบาลนครขอนแก่น	488,397,295	30.2%	505,839,092	29.5%	17,441,797	-0.7%
เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์	457,778,103	19.7%	494,204,467	18.4%	36,426,364	-1.3%
เทศบาลนครตรัง	233,562,635	18.1%	251,754,848	17.3%	18,192,213	-0.8%
เทศบาลนครนนทบุรี	1,434,386,476	19.3%	1,542,950,097	18.5%	108,563,621	-0.8%
เทศบาลนครปากเกร็ด	748,692,201	23.9%	797,809,378	22.4%	49,117,177	-1.5%
เทศบาลนครหาดใหญ่	408,657,176	27.3%	438,957,446	26.1%	30,300,271	-1.3%
เทศบาลนครแหลมฉบัง	522,859,287	26.6%	545,505,396	24.5%	22,646,109	-2.0%
เทศบาลนครอุบลราชธานี	464,809,001	30.5%	486,203,137	29.3%	21,394,136	-1.1%
เทศบาลนครอุดรธานี	399,727,508	31.5%	409,235,639	30.9%	9,508,131	-0.6%
เทศบาลนครเกาะสมุย	382,579,794	30.5%	414,574,716	28.9%	31,994,922	-1.6%
เทศบาลนครราชสีมา	446,904,489	35.7%	465,768,195	33.1%	18,863,707	-2.6%
เทศบาลเมือง 5 แห่ง (เฉลี่ย)	**354,619,602**	**24.8%**	**380,723,386**	**23.6%**	**26,103,784**	**-1.2%**
เทศบาลเมืองท่าโขลง	367,480,415	20.2%	420,549,028	19.0%	53,068,614	-1.2%
เทศบาลเมืองบางแก้ว	411,107,337	25.7%	455,198,974	23.8%	44,091,637	-1.9%
เทศบาลเมืองลัดหลวง	414,972,749	18.3%	431,682,579	17.9%	16,709,830	-0.3%
เทศบาลเมืองป่าตอง	308,773,039	30.5%	317,821,595	29.7%	9,048,556	-0.8%
เทศบาลเมืองมาบตาพุด	270,764,470	29.2%	278,364,755	27.6%	7,600,285	-1.7%
รวม อปท. 30 แห่ง (เฉลี่ย)	**512,082,607**	**25.9%**	**535,983,762**	**24.5%**	**23,901,155**	**-1.3%**
รวม อปท. 30 แห่ง (รวม)	**15,362,478,203**		**16,079,512,855**		**717,034,653**	

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย

ตารางที่ 8 เปรียบเทียบสัดส่วนของ ส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือระหว่างปี พ.ศ. 2561 – 2562

ปีงบประมาณ	ส่วน ข.					
	2561	สัดส่วน	2562	สัดส่วน	เปลี่ยนแปลง	สัดส่วน
อบจ. 14 แห่ง (เฉลี่ย)	**1,620,851,734**	**74.4%**	**1,816,718,738**	**75.8%**	**195,867,004**	**1.4%**
อบจ. ขอนแก่น	1,228,932,868	84.6%	1,453,973,335	85.1%	225,040,467	0.4%
อบจ. ชลบุรี	3,107,517,841	88.4%	3,374,374,186	88.9%	266,856,345	0.5%
อบจ. เชียงใหม่	1,223,012,064	55.4%	1,347,875,991	56.7%	124,863,927	1.3%
อบจ. ตรัง	1,123,988,064	78.0%	954,335,974	74.0%	*(169,652,090)*	-4.1%
อบจ. นครราชสีมา	1,567,767,654	74.6%	2,054,157,038	77.7%	486,389,384	3.1%
อบจ. นนทบุรี	1,169,410,506	61.7%	1,198,002,245	66.6%	28,591,739	4.9%
อบจ. ปทุมธานี	2,217,474,907	80.1%	2,427,785,425	80.3%	210,310,518	0.2%
อบจ. ปราจีนบุรี	921,562,624	72.0%	916,629,400	69.9%	*(4,933,224)*	-2.1%
อบจ. ภูเก็ต	1,414,324,991	75.5%	1,821,614,458	77.9%	407,289,467	2.4%
อบจ. สมุทรปราการ	3,838,767,033	74.1%	3,960,744,341	74.3%	121,977,307	0.2%
อบจ. สมุทรสาคร	1,031,366,863	70.4%	1,296,764,973	73.1%	265,398,110	2.7%
อบจ. สระบุรี	1,033,955,846	77.6%	1,232,716,893	79.0%	198,761,047	1.4%
อบจ. สุราษฎร์ธานี	1,243,250,084	66.0%	1,524,888,117	74.4%	281,638,034	8.4%
อบจ. อุบลราชธานี	1,570,592,926	82.6%	1,870,199,950	82.9%	299,607,024	0.3%
เทศบาลนคร 11 แห่ง (เฉลี่ย)	**1,688,580,008**	**73.3%**	**1,921,453,112**	**74.6%**	**232,873,104**	**1.3%**
เทศบาลนครขอนแก่น	1,127,354,189	69.8%	1,209,620,386	70.5%	82,266,197	0.7%
เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์	1,871,453,526	80.3%	2,196,793,764	81.6%	325,340,238	1.3%
เทศบาลนครตรัง	1,059,474,819	81.9%	1,204,362,602	82.7%	144,887,783	0.8%
เทศบาลนครนนทบุรี	5,997,000,815	80.7%	6,795,574,615	81.5%	798,573,800	0.8%
เทศบาลนครปากเกร็ด	2,382,872,727	76.1%	2,760,818,001	77.6%	377,945,275	1.5%
เทศบาลนครหาดใหญ่	1,086,195,188	72.7%	1,245,693,477	73.9%	159,498,289	1.3%
เทศบาลนครแหลมฉบัง	1,445,028,292	73.4%	1,679,159,708	75.5%	234,131,416	2.0%
เทศบาลนครอุบลราชธานี	1,059,256,770	69.5%	1,170,423,430	70.7%	111,166,661	1.1%
เทศบาลนครอุดรธานี	869,616,122	68.5%	914,384,991	69.1%	44,768,868	0.6%
เทศบาลนครเกาะสมุย	872,403,035	69.5%	1,018,851,290	71.1%	146,448,255	1.6%
เทศบาลนครราชสีมา	803,724,605	64.3%	940,301,965	66.9%	136,577,360	2.6%
เทศบาลเมือง 5 แห่ง (เฉลี่ย)	**1,170,937,081**	**75.2%**	**1,341,506,088**	**76.4%**	**170,569,007**	**1.2%**
เทศบาลเมืองท่าโขลง	1,453,276,745	79.8%	1,792,813,733	81.0%	339,536,988	1.2%
เทศบาลเมืองบางแก้ว	1,188,867,733	74.3%	1,458,548,398	76.2%	269,680,665	1.9%
เทศบาลเมืองลัดหลวง	1,853,052,482	81.7%	1,973,580,848	82.1%	120,528,365	0.3%
เทศบาลเมืองป่าตอง	704,409,558	69.5%	751,717,843	70.3%	47,308,286	0.8%
เทศบาลเมืองมาบตาพุด	655,078,888	70.8%	730,869,619	72.4%	75,790,731	1.7%
รวม อปท. 30 แห่ง (เฉลี่ย)	**1,570,699,659**	**74.1%**	**1,775,919,233**	**75.5%**	**205,219,574**	**1.3%**
รวม อปท. 30 แห่ง (รวม)	**47,120,989,763**		**53,277,576,994**		**6,156,587,230**	

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย

ตารางที่ 9 เปรียบเทียบสัดส่วนเงินสะสมของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันระหว่างปี พ.ศ. 2561 - 2562

ปีงบประมาณ	ส่วน ข.3					
	2561	สัดส่วน	2562	สัดส่วน	เปลี่ยนแปลง	สัดส่วน
อบจ. 14 แห่ง (เฉลี่ย)	**989,300,231**	**43.4%**	**1,206,621,493**	**48.8%**	**217,321,263**	**5.4%**
อบจ. ขอนแก่น	319,099,408	22.0%	793,005,206	46.4%	473,905,798	24.4%
อบจ. ชลบุรี	2,278,693,277	64.8%	2,661,459,124	70.1%	382,765,846	5.3%
อบจ. เชียงใหม่	326,524,394	14.8%	375,362,286	15.8%	48,837,892	1.0%
อบจ. ตรัง	877,870,368	60.9%	719,674,008	55.8%	*(158,196,360)*	-5.2%
อบจ. นครราชสีมา	(75,516,805)	-3.6%	727,317,227	27.5%	802,834,033	31.1%
อบจ. นนทบุรี	460,419,326	24.3%	198,323,723	11.0%	*(262,095,603)*	-13.3%
อบจ. ปทุมธานี	1,714,871,484	61.9%	1,928,363,742	63.8%	213,492,258	1.9%
อบจ. ปราจีนบุรี	640,569,237	50.0%	645,938,925	49.2%	*5,369,689*	-0.8%
อบจ. ภูเก็ต	987,743,278	52.7%	1,421,203,548	60.8%	433,460,270	8.1%
อบจ. สมุทรปราการ	3,080,225,684	59.5%	3,183,235,626	59.7%	103,009,942	0.3%
อบจ. สมุทรสาคร	759,173,943	51.8%	986,889,524	55.6%	227,715,581	3.8%
อบจ. สระบุรี	761,462,878	57.1%	929,767,484	59.6%	168,304,605	2.4%
อบจ. สุราษฎร์ธานี	640,748,464	34.0%	964,697,944	47.1%	323,949,480	13.0%
อบจ. อุบลราชธานี	1,078,318,293	56.7%	1,357,462,540	60.2%	279,144,247	3.5%
เทศบาลนคร 11 แห่ง (เฉลี่ย)	**1,160,209,746**	**43.9%**	**1,454,701,055**	**51.7%**	**294,491,309**	**7.8%**
เทศบาลนครขอนแก่น	497,091,013	30.8%	671,362,410	39.1%	174,271,398	8.4%
เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์	1,514,819,704	65.0%	1,844,157,038	68.5%	329,337,334	3.5%
เทศบาลนครตรัง	694,623,079	53.7%	906,151,592	62.2%	211,528,513	8.5%
เทศบาลนครนนทบุรี	5,072,491,386	68.3%	5,894,889,823	70.7%	822,398,437	2.4%
เทศบาลนครปากเกร็ด	1,842,944,405	58.9%	2,263,396,516	63.6%	420,452,111	4.8%
เทศบาลนครหาดใหญ่	421,485,950	28.2%	632,390,216	37.5%	210,904,266	9.3%
เทศบาลนครแหลมฉบัง	1,005,275,062	51.1%	1,318,082,873	59.2%	312,807,811	8.2%
เทศบาลนครอุบลราชธานี	690,153,980	45.3%	842,398,311	50.9%	152,244,331	5.6%
เทศบาลนครอุดรธานี	243,400,532	19.2%	427,123,021	32.3%	183,722,489	13.1%
เทศบาลนครเกาะสมุย	557,834,995	44.4%	735,501,063	51.3%	177,666,068	6.9%
เทศบาลนครราชสีมา	222,187,107	17.8%	466,258,747	33.2%	244,071,640	15.4%
เทศบาลเมือง 5 แห่ง (เฉลี่ย)	**908,548,607**	**56.0%**	**1,063,761,719**	**57.8%**	**155,213,112**	**1.8%**
เทศบาลเมืองท่าโขลง	1,178,055,252	64.7%	1,518,411,978	68.6%	340,356,726	3.9%
เทศบาลเมืองบางแก้ว	956,745,219	59.8%	1,207,541,653	63.1%	250,796,434	3.3%
เทศบาลเมืองลัดหลวง	1,564,213,671	69.0%	1,681,269,740	69.9%	117,056,069	0.9%
เทศบาลเมืองป่าตอง	467,731,665	46.2%	513,418,616	48.0%	45,686,950	1.8%
เทศบาลเมืองมาบตาพุด	375,997,228	40.6%	398,166,607	39.5%	22,169,379	-1.2%
รวม อปท. 30 แห่ง (เฉลี่ย)	**1,038,508,449**	**45.7%**	**1,273,774,037**	**51.3%**	**235,265,588**	**5.7%**
รวม อปท. 30 แห่ง (รวม)	**31,155,253,475**		**38,213,221,111**		**7,057,967,636**	

ที่มา : ประมวลผลโดยผู้วิจัย

ผลการวิเคราะห์เปรียบเทียบสัดส่วนของ ส่วน ข.3 เงินสะสมปลอดภาระผูกพันเฉลี่ยร้อยละของ อปท. จำนวน 30 แห่ง ระหว่างปี พ.ศ. 2561 กับปี พ.ศ. 2562 พบว่าในปี พ.ศ. 2562 มีการปรับเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.7 โดยในปี พ.ศ. 2561 สัดส่วนของ ส่วน ข.3 เฉลี่ยร้อยละ 45.7 และในปี พ.ศ. 2562 ปรับเพิ่มขึ้นมาอยู่ที่เฉลี่ยร้อยละ 51.3

หากพิจารณาสัดส่วนของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันของ อปท. แต่ละประเภท พบว่า สัดส่วนส่วน ข.3 ของเทศบาลนคร จำนวน 11 แห่ง ปรับเพิ่มขึ้นมากที่สุดเฉลี่ยร้อยละ 7.8 (ในปี พ.ศ. 2561 เฉลี่ยร้อยละ 43.9 และปี พ.ศ. 2562 เฉลี่ยร้อยละ 51.7) รองลงมาเป็นสัดส่วนของ ส่วน ข.3 ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด จำนวน 14 แห่ง ปรับเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 5.4 (ในปี พ.ศ. 2561 เฉลี่ยร้อยละ 43.4 และปีพ.ศ. 2562 เฉลี่ยร้อยละ 48.8) และสัดส่วนของ ส่วน ข.3 ของเทศบาลเมือง จำนวน 5 แห่ง ปรับเพิ่มขึ้นน้อยที่สุดเฉลี่ยร้อยละ 1.8 (ในปี พ.ศ. 2561 เฉลี่ยร้อยละ 56.0 และปี พ.ศ. 2562 เฉลี่ยร้อยละ 57.8) ตามลำดับ (ดูรายละเอียดจากตารางที่ 9)

ดังนั้น จากการ**การวิเคราะห์ทางสถิติเชิงพรรณนาจาก**ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงสัดส่วนปริมาณเงินสะสมในแต่ละส่วน (ส่วน ก. ส่วน ข. และส่วน ก.+ข) ของ อปท. จำนวน 30 แห่ง จะเห็นว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ที่มีการปรับลดสัดส่วนการกันเงินสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณ เป็นทุนสำรองเงินสะสม (ส่วน ก.) จากร้อยละ 25 ลงเหลือร้อยละ 15 ถือเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ อปท. มีพื้นที่การคลังของเงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) เพิ่มขึ้น สะท้อนจากสัดส่วน ส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือของ อปท. จำนวน 30 แห่ง ในปี พ.ศ. 2562 ปรับเพิ่มขึ้นมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 1.3 โดยการเพิ่มขึ้นของพื้นที่การคลัง ส่วน ข. ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ปรับเพิ่มขึ้นมากที่สุดมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 1.4 รองลงมาเป็นเทศบาลนคร เฉลี่ยร้อยละ 1.3 และเทศบาลเมือง เฉลี่ยร้อยละ 1.2 ตามลำดับ ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของพื้นที่การคลังในส่วน ข. ถือว่ามีส่วนสำคัญที่ทำให้ อปท. มีพื้นที่การคลังของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) เพิ่มขึ้น สะท้อนจากสัดส่วน ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันของ อปท. 30 แห่ง ในปี พ.ศ. 2562 ปรับเพิ่มขึ้นมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 5.7 โดยการเพิ่มขึ้นของพื้นที่การคลัง ส่วน ข.3 ของเทศบาลนคร ปรับเพิ่มขึ้นมากที่สุดมีค่าเฉลี่ยร้อยละ 7.8 รองลงมาเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เฉลี่ยร้อยละ 5.4 และเทศบาลเมือง เฉลี่ยร้อยละ 1.8 ตามลำดับ

จะเห็นว่าพื้นที่การคลังส่วน ข.3 ของเทศบาลนคร ที่ปรับเพิ่มขึ้นมากที่สุด มีความสอดคล้องกับระดับปริมาณเงินสะสมรวม (ส่วน ก.+ข) ของเทศบาลนคร ในปี พ.ศ. 2561 ที่มีค่าเฉลี่ยสูงสุดอยู่ที่ 1,246 ล้านบาท ซึ่งเป็นเกณฑ์ที่ผู้วิจัยได้นำมาใช้ในการเลือกกลุ่ม อปท. ตัวอย่าง 30 แห่ง ที่ใช้ในการศึกษาครั้งนี้

ผลการวิเคราะห์ทางสถิติเชิงอนุมาน เพื่อทดสอบสมมติฐานที่ 1 ว่าด้วยระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ทำให้พื้นที่การคลังของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) เพิ่มขึ้นหรือไม่

ในส่วนของการวิเคราะห์ด้วยเครื่องมือสถิติเชิงอนุมานเพื่อทดสอบสมมติฐาน 1 ว่าระเบียบ

กระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 มีส่วนทำให้พื้นที่การคลังของเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันเพิ่มขึ้นหรือไม่ อันเนื่องจากการปรับโครงสร้างเงินสะสมจากการลดสัดส่วนการกันทุนสำรองเงินสะสม พื้นที่การคลังที่จะนำมาวิเคราะห์ คือ สัดส่วนร้อยละของพื้นที่การคลัง ส่วน ข.3 ต่อพื้นที่การคลัง ส่วน ก.+ข. (สัดส่วน ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน) ของ อปท. ขนาดใหญ่ จำนวน 30 แห่ง ในปี พ.ศ. 2561 กับปี พ.ศ. 2562 ผู้วิจัยได้ใช้**การทดสอบทีกรณีกลุ่มสัมพันธ์ (Paired Sample t-test)** กลุ่ม อปท. ทำการทดสอบสมมติฐาน ณ ระดับนัยสำคัญ α = .05 ซึ่งมีอยู่ 3 ขั้นตอนย่อย

ตารางที่ 10 ผลการวิเคราะห์สถิติเชิงอนุมานพื้นที่การคลัง ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน

Paired Samples Statistics

		Mean	N	Std. Deviation	Std. Error Mean
Pair 1	สัดส่วน (ร้อยละ) ข.3 ปี 2561	.45663	30	.187879	.034302
	สัดส่วน (ร้อยละ) ข.3 ปี 2562	.51340	30	.158892	.029010

Paired Samples Correlations

		N	Correlation	Sig.
Pair 1	สัดส่วน (ร้อยละ) ข.3 ปี 2561 & สัดส่วน (ร้อยละ) ข. 3 ปี 2562	30	.901	.000

Paired Samples Test

		Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
		Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	95% Confidence Interval of the Difference Lower	Upper			
Pair 1	สัดส่วน (ร้อยละ) ข.3 ปี 2561 - สัดส่วน (ร้อยละ) ข. 3 ปี 2562	-.056767	.082100	.014989	-.087423	-.026110	-3.787	29	.001

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

สรุป สัดส่วนเงินสะสม ส่วน ข.3 ในปี พ.ศ. 2561 กับ พ.ศ. 2562 มีความสัมพันธ์กัน เมื่อทดสอบด้วย ทดสอบ t กรณีกลุ่มสัมพันธ์ (Paired Sample t-test) ตีความว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ที่ปรับโครงสร้างเงินสะสมทำให้พื้นที่การคลัง ส่วน ข.3 เพิ่มขึ้น ซึ่งยอมรับสมมติฐาน 1 คือ "สัดส่วนของพื้นที่การคลัง ส่วน ข. 3 ในปี พ.ศ. 2562 (หลังจากออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561) เพิ่มขึ้น อันสืบเนื่องจากการปรับลดสัดส่วนการกันทุนสำรองเงินสะสม"

ขั้นตอน 1: คำนวณค่าเฉลี่ยสัดส่วน ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ในช่วง**ก่อน** (พ.ศ. 2561) มีค่าเฉลี่ย .45663 (ร้อยละ 45.67) กับ สัดส่วนดังกล่าว ในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 มีค่าเฉลี่ย .51340 (ร้อยละ 51.34)

ขั้นตอน 2: ทดสอบสหสัมพันธ์ด้วย Pearson correlation ระหว่างสัดส่วน ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ในช่วง**ก่อน** (พ.ศ. 2561) และสัดส่วนดังกล่าว ในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ว่ามีความสัมพันธ์หรือไม่ ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่ามีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ .901 มีค่า Sig (2 tailed) =.000 <

α = .05 จึงปฏิเสธ H_0 ยอมรับ H_1 จึงได้ข้อสรุปว่า สัดส่วนเงินสะสม ส่วน ข.3 ต่อ ส่วน ก.+ข. ในช่วง**ก่อน** (พ.ศ. 2561) กับ สัดส่วนดังกล่าว ในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 มีความสัมพันธ์อยู่ในระดับสูง

ขั้นตอน 3: ทดสอบทีกรณีกลุ่มสัมพันธ์ (Paired Sample t-test) เมื่อผลการทดสอบสหสัมพันธ์ด้วย Pearson correlation ได้ยอมรับ H_1 จึงทำการทดสอบว่าสัดส่วน ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ในช่วง**ก่อน** (พ.ศ. 2561) **น้อยกว่า** (<) สัดส่วนดังกล่าว ในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 หรือไม่ ซึ่งผลการวิเคราะห์ ณ ระดับนัยสำคัญ α = .05 df = n -1 = 29 ได้พบว่า t (-3.787) < $t_{.05, 29}$ = -1.699 (P-value = .001 < 0.05) จึงปฏิเสธ H_0 ยอมรับ H_1 ว่าสัดส่วนของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ของ อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 แห่ง ในช่วง**ก่อน** (พ.ศ. 2561) น้อยกว่า (<) สัดส่วนดังกล่าว ในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) การออกระเบียบดังกล่าว (ดูรายละเอียดผลการวิเคราะห์จากตารางที่ 10)

2. วิเคราะห์ผลกระทบระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ต่ออัตราการขยายตัวเงินสะสมในปี พ.ศ. 2562

ผลการวิเคราะห์ทางสถิติเชิงพรรณนา

การวิเคราะห์ผลกระทบของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ที่มีส่วนส่งเสริมการใช้เงินสะสมว่าเป็นไปในทิศทางใด โดยวิเคราะห์การเปลี่ยนแปลงอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินสะสมระหว่างในปี พ.ศ. 2559 – 2561 (ช่วงแรก) กับในปี พ.ศ. 2562 (ช่วงหลัง) ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ได้แก่ (1) ส่วนทุนสำรองสะสม (ส่วน ก.) (2) ส่วนเงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) และ (3) เงินสะสมภาพรวม (ส่วน ก. + ข.) ของ อปท. กลุ่มตัวอย่างจำนวน 30 แห่ง ซึ่งผลการวิเคราะห์ มีดังต่อไปนี้

- อปท. ทั้ง 21 แห่ง จากทั้งหมด 30 แห่ง มีอัตราการเพิ่มขึ้นของ ส่วน ก. และ ส่วน ข. รวมกันในช่วงหลังน้อยกว่า (<) ในช่วงแรก
- อปท. ทั้ง 29 แห่ง จากทั้งหมด 30 แห่ง มีอัตราการเพิ่มขึ้นของ ส่วน ก. ในช่วงหลังน้อยกว่า (<) ในช่วงแรก
- อปท. ทั้ง 19 แห่ง จากทั้งหมด 30 แห่ง มีอัตราการเพิ่มขึ้นของ ส่วน ข. ในช่วงหลังน้อยกว่า (<) ในช่วงแรก

หมายเหตุ: อบจ. ภูเก็ต มีอัตราการเพิ่มขึ้นในช่วงหลัง (ปี พ.ศ. 2562) ของทั้ง 3 ส่วน (ส่วน ก. ส่วน ข. และส่วน ก.+ข.) มากกว่าอัตราการขยายตัวในช่วงหลัง (ปี พ.ศ. 2559 – 2561)

ทั้งนี้ จากการศึกษาอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินสะสมทั้ง 3 ประเภทของ อปท. 30 แห่ง โดยเปรียบเทียบช่วงหลัง (ในปี พ.ศ. 2562) กับช่วงแรก (ปี พ.ศ. 2559 – 2560) สามารถจัดกลุ่มรูปแบบการเปลี่ยนแปลงองค์ประกอบของเงินสะสมออกเป็น 4 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 อปท. จำนวน 19 แห่ง มีอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินสะสมทั้ง 3 ประเภท (ส่วน ก. ส่วน ข. และ ส่วน ก. + ข.) ในช่วงหลังน้อยกว่า (<) ในช่วงแรก เช่น อบจ. ปทุมธานี และ ทม. ลัดหลวง

กลุ่มที่ 2 อปท. จำนวน 2 แห่ง มีอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินสะสมรวม (ส่วน ก. + ข.) และทุนสำรองเงินสะสม (ส่วน ก.) ในช่วงหลังน้อยกว่า (<) ในช่วงแรก และอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) ในส่วนหลังมากกว่า (>) ส่วนแรก เช่น อบจ. สมุทรปราการ และ ทน. ตรัง

กลุ่มที่ 3 อปท. จำนวน 8 แห่ง มีอัตราการเพิ่มขึ้นของทุนสำรองสะสม (ส่วนก.) ในช่วงหลังน้อยกว่า น้อยกว่า (<) ในช่วงแรก ในขณะที่อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินสะสมรวม (ส่วน ก. + ข.) และเงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) ในช่วงหลังมากกว่า (>) ในช่วงแรก เช่น อบจ. ชลบุรี และ ทม. แหลมฉบัง

กลุ่มที่ 4 อปท. เพียง 1 แห่ง คือ อบจ. ภูเก็ต มีอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินสะสมทั้ง 3 ประเภท (ส่วน ก. ส่วน ข. และ ส่วน ก. + ข.) ในช่วงหลังมากกว่า (>) ในช่วงแรก

ทั้งนี้ การเพิ่มขึ้นของเงินสะสมในช่วงหลัง ทั้ง 3 ประเภท ในกรณีของ อบจ. ภูเก็ต เนื่องจากข้าราชการประจำรักษาการแทนนายก อบต. การใช้จ่ายงบประมาณและเงินสะสมทำตามเท่าที่จำเป็น (ดูรายละเอียดจากตารางที่ 11 และตารางที่ 11.1 11.2 11.3 และ 11.4)

ตารางที่ 11 เปรียบเทียบรูปแบบอัตราการขยายตัวของปริมาณเงินสะสมระหว่างช่วงหลังในปี พ.ศ. 2562 กับช่วงแรก (ปี พ.ศ. 2559 – 2560)

กลุ่มที่	อัตราการเพิ่มขึ้นของเงินสะสมในช่วงหลังเทียบกับในช่วงแรก			จำนวน อปท. (แห่ง)	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง
	ส่วน ก.	ส่วน ข.	ส่วน ก. และ ส่วน ข. รวมกัน				
1	น้อยกว่า	น้อยกว่า	น้อยกว่า	19	อบจ. เชียงใหม่ อบจ. ตรัง อบจ. นครราชสีมา อบจ. นนทบุรี อบจ. ปทุมธานี * อบจ. ปราจีนบุรี อบจ. สระบุรี อบจ. อุบลราชธานี	เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์ เทศบาลนครนนทบุรี * เทศบาลนครหาดใหญ่ เทศบาลนครอุบลราชธานี เทศบาลนครอุดรธานี * เทศบาลนครเกาะสมุย	เทศบาลเมืองท่าโขลง (ปทุมธานี) เทศบาลเมืองบางแก้ว (สมุทรปราการ) เทศบาลเมืองลัดหลวง * (สมุทรปราการ) เทศบาลเมืองมาบตาพุด (ระยอง)
2	น้อยกว่า	มากกว่า	น้อยกว่า	2	อบจ. สมุทรปราการ	เทศบาลนครตรัง	
3	น้อยกว่า	มากกว่า	มากกว่า	8	อบจ. ขอนแก่น อบจ. ชลบุรี * อบจ. สมุทรสาคร อบจ. สุราษฎร์ธานี	เทศบาลนครปากเกร็ด เทศบาลนครแหลมฉบัง * เทศบาลนครราชสีมา	เทศบาลเมืองป่าตอง (ภูเก็ต)
4	มากกว่า	มากกว่า	มากกว่า	1	อบจ. ภูเก็ต		

ตารางที่ 11.1 ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบอัตราการขยายตัวเงินสะสมระหว่างปี พ.ศ. 2561 กับปี พ.ศ. 2562 กลุ่ม 1 จำนวน อปท. 19 แห่ง (ส่วน ก. น้อยกว่า ส่วน ข. น้อยกว่า และส่วน ก. + ข. น้อยกว่า)

กลุ่ม 1	ส่วน ก.		ส่วน ข.		ส่วน ก. + ข.	
	2561	2562	2561	2562	2561	2562
อบจ. เชียงใหม่	11.5%	4.3%	34.4%	10.2%	23.1%	7.6%
อบจ. ตรัง	37.4%	6.2%	33.6%	-15.1%	34.4%	-10.4%
อบจ. นครราชสีมา	31.7%	10.6%	60.8%	31.0%	52.3%	25.9%
อบจ. นนทบุรี	5.2%	-17.1%	6.9%	2.4%	6.3%	-5.0%
อบจ. ปทุมธานี	29.2%	8.0%	40.8%	9.5%	38.3%	9.2%
อบจ. ปราจีนบุรี	20.2%	10.0%	20.3%	-0.5%	20.3%	2.4%
อบจ. สระบุรี	87.6%	9.7%	78.2%	19.2%	80.2%	17.1%
อบจ. อุบลราชธานี	5.5%	-17.9%	-11.5%	22.7%	68.6%	18.7%
เทศบาลนครขอนแก่น	9.6%	3.6%	14.2%	7.3%	12.8%	6.2%
เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์	18.0%	8.0%	29.3%	17.4%	26.9%	15.5%
เทศบาลนครนนทบุรี	14.4%	7.6%	14.5%	13.3%	14.5%	12.2%
เทศบาลนครหาดใหญ่	32.5%	7.4%	43.5%	14.7%	40.3%	12.7%
เทศบาลนครอุบลราชธานี	10.0%	4.6%	13.6%	10.5%	12.5%	8.7%
เทศบาลนครอุดรธานี	12.7%	2.4%	13.0%	5.1%	12.9%	4.3%
เทศบาลนครเกาะสมุย	53.7%	8.4%	29.2%	16.8%	35.8%	14.2%
เทศบาลเมืองท่าโขลง	31.8%	14.4%	28.2%	23.4%	28.9%	21.6%
เทศบาลเมืองบางแก้ว	31.7%	10.7%	35.8%	22.7%	34.7%	19.6%
เทศบาลเมืองลัดหลวง	10.9%	4.0%	12.5%	6.5%	12.2%	6.1%
เทศบาลเมืองมาบตาพุด	16.5%	2.8%	27.5%	11.6%	24.1%	9.0%

ตารางที่ 11.2 ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบอัตราการขยายตัวเงินสะสมระหว่างปี พ.ศ. 2561 กับปี พ.ศ. 2562 กลุ่ม 2 จำนวน อปท. 2 แห่ง (ส่วน ก. น้อยกว่า ส่วน ข. มากกว่า และส่วน ก. + ข. น้อยกว่า)

กลุ่ม 2	ส่วน ก.		ส่วน ข.		ส่วน ก. + ข.	
	2561	2562	2561	2562	2561	2562
อบจ. สมุทรปราการ	9.2%	2.1%	1.9%	3.2%	3.7%	2.9%
เทศบาลนครตรัง	13.3%	7.8%	12.8%	13.7%	12.9%	12.6%

ตารางที่ 11.3 ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบอัตราการขยายตัวเงินสะสมระหว่างปี พ.ศ. 2561 กับปี พ.ศ. 2562 กลุ่ม 3 อปท. 8 แห่ง (ส่วน ก. น้อยกว่า ส่วน ข. มากกว่า และส่วน ก. + ข. มากกว่า)

กลุ่ม 3	ส่วน ก.		ส่วน ข.		ส่วน ก. + ข.	
	2561	2562	2561	2562	2561	2562
อบจ. ขอนแก่น	19.6%	18.3%	6.0%	18.3%	7.9%	17.7%
อบจ. ชลบุรี	7.3%	3.5%	7.4%	8.6%	7.4%	8.0%
อบจ. สมุทรสาคร	15.8%	10.3%	16.9%	25.7%	16.6%	21.2%
อบจ. สุราษฎร์ธานี	5.5%	-17.9%	-11.5%	22.7%	-6.4%	8.9%
เทศบาลนครปากเกร็ด	7.2%	6.6%	11.0%	15.9%	10.1%	13.6%
เทศบาลนครแหลมฉบัง	12.4%	4.3%	9.4%	16.2%	10.2%	13.0%
เทศบาลนครราชสีมา	7.4%	4.2%	14.7%	17.0%	11.9%	12.4%
เทศบาลเมืองป่าตอง	4.9%	2.9%	0.2%	6.7%	1.6%	5.6%

ตารางที่ 11.4 ผลวิเคราะห์เปรียบเทียบอัตราการขยายตัวเงินสะสมระหว่างช่วงแรก ปี พ.ศ. 2561 กับ พ.ศ.2562 กลุ่ม 4 อปท. 1 แห่ง (ส่วน ก. มากกว่า ส่วน ข. มากกว่า และส่วน ก. + ข. มากกว่า)

กลุ่ม 4	ส่วน ก.		ส่วน ข.		ส่วน ก. + ข.	
	2561	2562	2561	2562	2561	2562
อบจ. ภูเก็ต	11.3%	12.5%	22.1%	28.8%	19.3%	24.8%

ที่มา : จัดทำโดยผู้วิจัย

ในมุมมองของผู้วิจัย หากพิจารณาอัตราการขยายตัวของเงินสะสมของแต่ละส่วน (ส่วน ก. ส่วน ข. และส่วน ก. + ข.) ในช่วงหลัง (ปี พ.ศ. 2562) ซึ่งน้อยกว่า (<) อัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นในช่วงหลัง (ช่วงปี พ.ศ. 2559 – 2561) นำไปสู่ข้อสรุปว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 มีส่วนส่งเสริมให้ อปท. สามารถใช้เงินสะสมได้เพิ่มมากขึ้น ถือว่ามีน้ำหนักที่ไม่เพียงพอ **เพราะเป้าหมายหลัก คือ การส่งเสริมให้ อปท. ได้สามารถนำเงินสะสม ส่วน ข.3 มาใช้เพื่อจัดบริการสาธารณะได้เพิ่มขึ้น**

วิเคราะห์ผลกระทบของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ต่ออัตราการขยายตัวส่วน ข.3 เงินสะสมที่สามารถใช้ได้ ในปี พ.ศ. 2562

หากพิจารณาผลการวิเคราะห์ผลกระทบของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินสะสมในภาพรวมที่แบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม ที่กล่าวมาข้างต้น และเมื่อนำตัวอย่าง อปท. ทั้ง 30 แห่งมาพิจารณาเปรียบเทียบข้อมูลอัตราการขยายตัวเงินสะสม ส่วน ข.3 (เงินสะสมที่ อปท. ปลอดข้อผูกพัน) ในช่วงหลัง (ปี 2562) กับในช่วงแรก (ปี พ.ศ. 2559 – 2561) พบว่า สามารถแบ่งกลุ่ม อปท. ใหม่ออกเป็น 3 ประเภท (Type) ดังนี้

ประเภทที่ 1 (Type 1) อัตราการขยายตัวของส่วน ข. และ ส่วน ข.3 เพิ่มขึ้นในช่วงหลังน้อยกว่า (<)ในช่วงแรก (อปท. จำนวน 15 แห่ง) เช่น อบจ. ปทุมธานี และ ทม. ลัดหลวง

ประเภทที่ 2 (Type 2) อัตราการขยายตัว ส่วน ข. เพิ่มขึ้นในช่วงหลังน้อยกว่า (<) ในช่วงแรก ส่วน ข.3 เพิ่มขึ้นในช่วงหลังมากกว่า (>) ในช่วงแรก (อปท. จำนวน 4 แห่ง) เช่น ทน. นนทบุรี และ ทน. อุดรธานี

ประเภทที่ 3 (Type 3) อัตราการขยายตัว ส่วน ข. และ ส่วน ข.3 เพิ่มขึ้นในช่วงหลังมากกว่า(>) ในช่วงแรก (อปท. จำนวน 11 แห่ง) เช่น อบจ. ชลบุรี และ ทน. แหลมฉบัง (ดูรายละเอียดจากตารางที่ 12)

ดังนั้น การปรับโครงสร้างเงินสะสมตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ที่เพิ่มโอกาสแก่ อปท. ในการใช้จ่ายเงินสะสมได้มากขึ้น อัตราการขยายตัวเพิ่มขึ้นในช่วงหลัง (ปี พ.ศ. 2562) ซึ่งน้อยกว่า (<) อัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นในช่วงแรก (ปี พ.ศ. 2559 – 2561) **สะท้อนถึงความเป็นไปได้ที่ อปท. ได้นำเงินสะสม ส่วน ข.3 มาใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะเพิ่มขึ้น** จากการศึกษา ข้อมูลของ อปท. จำนวน 30 แห่ง ในงานวิจัยนี้พบว่า มีจำนวน อปท. เพียง 15 แห่ง ที่มีลักษณะการขยายตัวในทิศทางดังกล่าว ซึ่งจัดอยู่ใน อปท. ประเภทที่ 1 (Type 1)

ตารางที่ 12 สรุปอัตราการขยายตัว ส่วน ข.3 ในปี พ.ศ. 2562 โดยแบ่ง อปท. เป็น 3 ประเภท

Type 1	Type 2	Type 3		
กลุ่ม 1 (15 แห่ง)	**กลุ่ม 1 (4 แห่ง)**	**กลุ่ม 2 (2 แห่ง)**	**กลุ่ม 3 (8 แห่ง)**	**กลุ่ม 4 (1 แห่ง)**
อบจ. เชียงใหม่	ทน. ขอนแก่น	อบจ. สมุทรปราการ	อบจ. ขอนแก่น	อบจ. ภูเก็ต
อบจ. ตรัง	ทน. นนทบุรี	ทน. ตรัง	อบจ. ชลบุรี	
อบจ. นครราชสีมา	ทน. อุบลราชธานี		อบจ. สมุทรสาคร	
อบจ. นนทบุรี	ทน. อุดรธานี		อบจ. สุราษฎร์ธานี	
อบจ. ปทุมธานี				
อบจ. ปราจีนบุรี			ทน. ปากเกร็ด	
อบจ. สระบุรี			ทน. แหลมฉบัง	
อบจ. อุบลราชธานี			ทน. นครราชสีมา	
ทน. เจ้าพระยาสุรศักดิ์			ทม. ป่าตอง	
ทน. หาดใหญ่				
ทน. เกาะสมุย				
ทม. ท่าโขลง				
ทม. บางแก้ว				
ทม. ลัดลวง				
ทม. มาบตาพุด				

ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย

ตารางที่ 13 สรุปภาพรวมเปรียบเทียบอัตราการขยายตัว ส่วน ข.3 ระหว่างปี พ.ศ. 2561 กับปี พ.ศ. 2562 แบ่ง อปท. เป็น 3 ประเภท

ทิศทางการขยายตัวเงินสะสม ส่วน ข.3 ปี 2562	**อบจ.**	**ทน.**	**ทม.**	**รวม**
ขยายตัวอัตราเพิ่มขึ้นน้อยกว่าปี 2561 (Type 1)	8 (57.1 %)	3 (27.3 %)	4 (80.0 %)	15 (50.0 %)
ขยายตัวอัตราเพิ่มขึ้นมากกว่าปี 2561 (Type 2 Type 3 Type 4)	6 (42.9 %)	8 (72.7 %)	1 (20.0 %)	15 (50.0 %)
รวม	**14**	**11**	**5**	**30**

ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย

ตารางที่ 14 เปรียบเทียบอัตราการขยายตัว ส่วน ข.3 ระหว่างปี พ.ศ. 2561 กับปี พ.ศ. 2562 แบ่ง อปท. เป็น 3 ประเภท

Type 1 (กลุ่ม 1)	ส่วน ข. 3		Type 2 (กลุ่ม 1)	ส่วน ข. 3		Type 3 (กลุ่ม 2)	ส่วน ข. 3	
	2561	2562		2561	2562		2561	2562
อบจ. เชียงใหม่	1060.2%	15.0%	เทศบาลนครขอนแก่น	29.7%	35.1%	อบจ. สมุทรปราการ	1.2%	3.3%
อบจ. ตรัง	40.3%	-18.0%	*เทศบาลนครนนทบุรี*	15.3%	16.9%	เทศบาลนครตรัง	17.7%	30.5%
อบจ. นครราชสีมา	-89.7%	-1063.1%	เทศบาลนครอุบลราชธานี	16.9%	22.1%	Type 3 (กลุ่ม 3)	ส่วน ข. 3	
อบจ. นนทบุรี	24.2%	-56.9%	เทศบาลนครอุดรธานี	46.1%	75.5%		2561	2562
อบจ. ปทุมธานี	52.7%	12.4%				อบจ. ขอนแก่น	-21.6%	148.5%
อบจ. ปราจีนบุรี	34.0%	0.8%				*อบจ. ชลบุรี*	7.9%	16.8%
อบจ. สระบุรี	158.3%	22.1%				อบจ. สมุทรสาคร	22.8%	30.0%
อบจ. อบุลราชธานี	203.8%	25.9%				อบจ. สุราษฎร์ธานี	-23.0%	50.6%
เทศบาลนครเจ้าพระยาสุรศักดิ์	35.7%	21.7%				เทศบาลนครปากเกร็ด	12.3%	22.8%
เทศบาลนครหาดใหญ่	223.9%	50.0%				*เทศบาลนครแหลมฉบัง*	16.5%	31.1%
เทศบาลนครเกาะสมุย	46.1%	31.8%				เทศบาลนครนครราชสีมา	50.0%	109.8%
เทศบาลเมืองท่าโขลง	31.4%	28.9%				เทศบาลเมืองป่าตอง	-2.2%	9.8%
เทศบาลเมืองบางแก้ว	37.8%	26.2%				Type 3 (กลุ่ม 4)	ส่วน ข. 3	
เทศบาลเมืองลัดลวง	12.1%	7.5%					2561	2562
เทศบาลเมืองมาบตาพุด	48.1%	5.9%				อบจ. ภูเก็ต	32.2%	43.9%

ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย

ผลการวิเคราะห์ค่าสถิติเชิงอนุมาน

ก่อนที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 จะได้มีผลบังคับใช้ในปีงบประมาณ 2562 (วันที่ 19 ธันวาคม พ.ศ. 2561) เงินสะสมของ อปท. มีแนวโน้มปรับตัวสูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง จึงนำไปสู่การออกระเบียบส่วนกลางฉบับนี้ขึ้นมา ซึ่งมีการปรับโครงสร้างเงินสะสมโดยลดสัดส่วนการกันเป็นทุนสำรองเงินสะสมลงเหลือร้อยละ 15 และปรับแนวทางการใช้จ่ายเงินสะสมให้มีความยืดหยุ่นตอบสนองกับความจำเป็นในการใช้จ่ายได้ทันท่วงที สะท้อนถึงความพยายามที่ให้ อปท. สามารถนำเงินสะสมมาใช้จ่ายได้เพิ่มขึ้นและมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จึงเป็นที่มาของการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบอัตราการขยายตัวของเงินสะสมที่เพิ่มขึ้นในช่วงแรก (ปี พ.ศ. 2560 - 2561) กับอัตราการขยายตัวเงินสะสมที่เพิ่มขึ้นในช่วงหลัง (ปี พ.ศ. 2562) จากการศึกษาโครงสร้างเงินสะสมและเงื่อนไขการใช้จ่ายเงินสะสมในแต่ละส่วน พบว่ามีการแบ่งเงินสะสมออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ ส่วน ก. ทุนสำรองเงินสะสม ส่วน ข. เงินสะสมส่วนที่เหลือ โดย ส่วน ข. ได้มีการแบ่งย่อยออกเป็น ส่วน ข.1 ส่วน ข.2 และส่วน ข.3 ซึ่งพบว่าเงินสะสม ส่วน ก. ส่วน ข.1 และส่วน ข.2 ได้ถูกกำหนดสัดส่วนคงที่ ตามที่กำหนดให้ อปท. กันเงินสะสมไว้เพื่อใช้จ่ายตามวัตถุประสงค์และเงื่อนไขตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ขณะที่ **ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ อปท. สามารถนำไปใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะไม่ได้ถูกกำหนดเป็นสัดส่วนคงที่ แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงของปริมาณเงินสะสม ข.3 คงเหลือ ณ สิ้นปีงบประมาณ จึงสะท้อนพฤติกรรมการนำเงินสะสมของ อปท. ไปใช้จ่ายว่ามีลักษณะอย่างไร** อปท. ในแต่ละแห่งมีแนวทางการบริหารจัดการอย่างไร การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ได้มีการปรับโครงสร้างเงินสะสมและแนว

ทางการใช้จ่ายเงินสะสมให้มีความยืดหยุ่นมากขึ้น ถือเป็นการส่งเสริมให้ อปท. ได้สามารถนำเงินสะสมไปใช้ได้มากขึ้น อย่างไรก็ดี ในทางวิชาการยังไม่พบว่ามีการศึกษาในเชิงปริมาณโดยใช้สถิติว่าการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ได้ส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายเงินสะสมเพื่อจัดบริการสาธารณะอย่างไร

เพื่อทดสอบสมมติฐาน 2 ว่าด้วยอัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นของ ส่วน ข.3 ในปี พ.ศ. 2561 จะมากกว่าอัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นของ ส่วน ข.3 ในปี พ.ศ. 2562

ผู้วิจัยสนใจที่จะทำการศึกษาความเป็นไปได้ที่ อปท. จะสามารถนำเงินสะสม ส่วน ข.3 มาใช้ได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ โดยเปรียบเทียบว่าอัตราการขยายเงินสะสมของ ส่วน ข.3 เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2562 กับอัตราการขยายเงินสะสมของ ส่วน ข.3 ที่เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2561 โดยใช้ข้อมูลเงินสะสมของ อปท. กลุ่มตัวอย่าง 30 แห่ง มาทำการศึกษาว่าอปท. จะสามารถนำ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้จ่ายได้เพิ่มขึ้นหรือไม่ กล่าวคือ จากการปรับโครงสร้างเงินสะสมอันสืบเนื่องจากการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ที่คาดว่าจะทำให้ อปท. ได้สามารถนำเงินสะสมมาใช้จ่ายมากขึ้น จากการเพิ่มขึ้นของพื้นที่การคลัง ส่วน ข.3 และนำไปสู่การวิเคราะห์ด้วยเครื่องมือสถิติเชิงอนุมานเพื่อทดสอบสมมติฐาน 2 ว่าอัตราการขยายเงินสะสมของ ส่วน ข.3 ที่เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2561 จะมากกว่าอัตราการขยายเงินสะสมของ ส่วน ข.3 ที่เพิ่มขึ้นในช่วงปี พ.ศ. 2562 หรือไม่ ซึ่งหมายความว่ามีการนำเงินสะสม ส่วน ข.3 มาใช้จ่ายในปี พ.ศ. 2562 มากกว่าปี พ.ศ. 2561 ผู้วิจัยได้ใช้การทดสอบทีกรณีกลุ่มสัมพันธ์ **(Paired-Sample t-test) เปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างอัตราการขยายเงินสะสมของ ส่วน ข.3 อปท. 30 แห่ง ระหว่างปี พ.ศ. 2561 กับปี พ.ศ. 2562 ณ ระดับนัยสำคัญ α** = .05 ซึ่งมีอยู่ 3 ขั้นตอนย่อย

ขั้นตอน 1: คำนวณค่าเฉลี่ยอัตราการขยายตัวของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ ปลอดภาระผูกพันของ อปท. จำนวน 30 แห่ง ในช่วง**ก่อน** (พ.ศ. 2561) มีค่าเฉลี่ย .7133 กับ อัตราการขยายตัวของ ส่วน ข.3 ในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 มีค่าเฉลี่ย .0813

ขั้นตอน 2: ทดสอบสหสัมพันธ์ด้วย Pearson correlation ระหว่างอัตราการขยายตัวส่วน ข.3 ของกลุ่มตัวอย่าง จำนวน 30 แห่ง ในช่วง**ก่อน** (พ.ศ. 2561) กับ อัตราการขยายตัวส่วน ข.3 ในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ว่ามีความสัมพันธ์หรือไม่ ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่ามีค่าสัมประสิทธิ์สหสัมพันธ์เท่ากับ .140 ซึ่งแสดงว่าการใช้เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันก่อนและหลังการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 มีความสัมพันธ์ในระดับที่ต่ำมาก มีค่า Sig (2 tailed) =.107 > α = .05 ยอมรับ H_0 จึงได้ข้อสรุปว่า ไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นของเงินสะสม ส่วน ข.3 ก่อนและหลังจากการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561

ขั้นตอน 3: ทดสอบทีกรณีกลุ่มสัมพันธ์ (Paired Sample t-test) เมื่อพบว่าไม่มีความสัมพันธ์ระหว่างอัตราการขยายตัวของ ส่วน ข.3 ในช่วงปี พ.ศ. 2561 – 2562 จึงไม่มี

ความจำเป็นต้องทำการทดสอบ Paired Sample t-test ระหว่างอัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้น ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ในช่วง**ก่อน** (พ.ศ. 2561) **ว่ามากกว่า** (>) อัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้น ส่วน ข.3 ในช่วง**หลัง** (พ.ศ. 2562) การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 หรือไม่ อย่างไรก็ดี ผลการคำนวณ ณ ระดับนัยสำคัญ α = .05 df = n -1 = 29 ได้พบว่า t (1.664) < $t_{.05, 29}$ = 1.699 (P-value = .107 > 0.05)

จึงสรุปว่า ยอมรับ H_0 อัตราการขยายตัวของเงินสะสม ส่วน ข.3 ที่เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2562 ขยายตัวเท่ากับหรือมากกว่าอัตราการขยายตัวของเงินสะสมของ ส่วน ข.3 ที่เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2562 (ดูรายละเอียดผลการวิเคราะห์จากตารางที่ 15)

สรุป อัตราการขยายตัวการใช้เงินสะสม ข.3 ระหว่างในช่วงปี พ.ศ. 2560 – 2561 กับปี พ.ศ. 2562 ไม่ได้มีความสัมพันธ์กัน หรือเป็นอิสระต่อกัน จึงตีความได้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ไม่ถือเป็นปัจจัยส่งเสริมให้ อปท. นำเงินสะสมไปใช้จ่ายได้มากขึ้น ซึ่งปฏิเสธสมมติฐานที่ 2 คือ "อัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นของ ส่วน ข.3 เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ในปี พ.ศ. 2562 (หลังจากออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561) น้อยกว่าอัตราขยายตัวที่เพิ่มขึ้นของ ส่วน ข.3 ในปี พ.ศ. 2561 (สะท้อนถึงการนำเงินสะสม ส่วน ข.3 มาใช้ได้มากขึ้น)"

ตารางที่ 15 ตารางเปรียบเทียบอัตราขยายตัวของเงินสะสม ประเภท ข.3 กลุ่มตัวอย่าง อปท. จำนวน 30 แห่ง

Paired Samples Statistics

		Mean	N	Std. Deviation	Std. Error Mean
Pair 1	ข.3 ขยายตัว 61	.7133	30	1.96489	.35874
	ข.3 ขยายตัว 62	-.0813	30	2.02469	.36966

Paired Samples Correlations

		N	Correlation	Sig.
Pair 1	ข.3 ขยายตัว 61 & ข.3 ขยายตัว 62	30	.140	.460

Paired Samples Test

		Paired Differences					t	df	Sig. (2-tailed)
		Mean	Std. Deviation	Std. Error Mean	95% Confidence Interval of the Difference				
					Lower	Upper			
Pair 1	ข.3 ขยายตัว 61 - ข.3 ขยายตัว 62	.79467	2.61618	.47765	-.18223	1.77156	1.664	29	.107

ที่มา: จัดทำโดยผู้วิจัย

3. ผลการวิเคราะห์บทสัมภาษณ์เชิงลึก (In-depth interview) ใน อปท. กลุ่มตัวอย่าง จำนวน 6 แห่ง

จากผลการวิเคราะห์เชิงสถิติทั้งในเชิงพรรณนาและเชิงอนุมานข้างต้น พบว่าการปรับโครงสร้างเงินสะสมตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 นั้นส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2562 สัดส่วนปริมาณเงินสะสม ส่วน ข.3 เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ แต่ไม่ถือเป็นปัจจัยส่งเสริมให้ อปท. นำเงินสะสมไปใช้จ่ายได้มากขึ้น โดยผู้วิจัยทำการสัมภาษณ์เชิงลึกจากผู้บริหาร

และเจ้าที่สำนักคลังจาก อปท. 6 แห่ง ได้แก่ อบจ. ชลบุรี อบจ. ปทุมธานี ทน. นนทบุรี ทน. แหลมฉบัง ทน. อุดรธานี และ ทม. ลัดหลวง (จังหวัดสมุทรปราการ) ในช่วงปี พ.ศ. 2564 – 2565 ได้ข้อค้นพบเพิ่มเติม ดังนี้

(1) เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ส่วน ข.3 ของ อปท. ทั้ง 6 แห่ง พบว่ามีอัตราการขยายตัวที่เพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นผลมาจากการปรับโครงสร้างเงินสะสมที่ทำให้พื้นที่การคลัง ส่วน ข.3 เพิ่มขึ้น (ดังตารางที่ 16)

ตารางที่ 16 วิเคราะห์ภาพรวมการใช้จ่ายเงินสะสม ข.3 เพื่อใช้จัดบริการสาธารณะของ อปท. จำนวน 6 แห่ง

	2559	2560	2561	2562
มูลค่าเงินสะสม ส่วน ข.3 อบจ. ชลบุรี (Type 3)	2,008,090,400.2	2,111,592,846.9	2,278,693,277.5	2,661,459,123.7
อัตราขยายตัว (%)		5.2%	7.9%	16.8%
มูลค่าเงินสะสม ส่วน ข.3 อบจ. ปทุมธานี (Type 3)	864,118,589.5	1,122,790,205.7	1,714,871,484.3	1,928,363,742.5
อัตราขยายตัว (%)		29.9%	52.7%	12.4%
มูลค่าเงินสะสม ส่วน ข.3 ทน. นนทบุรี (Type 3)	2,851,012,484.2	4,399,511,286.8	5,072,491,385.8	5,894,889,823.2
อัตราขยายตัว (%)		54.3%	15.3%	16.2%
มูลค่าเงินสะสม ส่วน ข.3 ทน. แหลมฉบัง (Type 3)	739,994,372.8	862,397,611.6	1,005,275,061.6	1,318,082,872.8
อัตราขยายตัว (%)		16.5%	16.6%	31.1%
มูลค่าเงินสะสม ส่วน ข.3 ทน. อุดรธานี (Type 3)	54,795,841.1	166,627,669.6	243,400,531.7	427,123,020.6
อัตราขยายตัว (%)		204.1%	46.1%	75.5%
มูลค่าเงินสะสม ส่วน ข.3 ทม. ลัดหลวง (Type 3)	1,153,956,514.3	1,395,699,502.0	1,564,213,670.6	1,681,269,739.6
อัตราขยายตัว (%)		20.9%	12.1%	7.5%

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

(2) จากข้อมูลปริมาณการใช้เงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ส่วน ข.3 ในช่วงปี 2560 – 2563 ของ อปท. จำนวน 5 แห่ง (ไม่รวม อบจ. ชลบุรี) โดยในปี พ.ศ. 2562 ซึ่งเป็นปีที่ระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 มีผลบังคับใช้ พบว่ามีเพียง ทน. อุดรธานี มีการใช้เงินสะสม ส่วน ข.3 จำนวน 108.46 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2561 ขณะที่ อปท. อีก 3 แห่ง ได้แก่ อบจ. ปทุมธานี ทน. นนทบุรี และ ทน. แหลมฉบัง ได้มีการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะในปี พ.ศ. 2562 แต่ในปริมาณที่น้อยกว่าในปีพ.ศ. 2561 ส่วนของ ทม. ลัดหลวง พบว่าไม่ได้มีการใช้เงินสะสม ส่วน ข.3 เป็นเวลาติดต่อกัน 3 ปี (ระหว่างปี 2561 – 2563) ดังนั้น ไม่สามารถสรุปได้ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 เป็นปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการส่งเสริมให้ อปท. นำเงินสะสมมาใช้เพื่อจัดบริการสาธารณะได้มากขึ้น การใช้จ่ายเงินสะสมอาจมีปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง (ดังตารางที่ 17)

(3) ในปี พ.ศ. 2563 พบว่า อปท. มีการนำเงินสะสม ส่วน ข.3 มาใช้จ่ายเพิ่มขึ้น เป็นผลสืบเนื่องจากการแพร่ระบาดโควิด-19 การเกิดวิกฤตดังกล่าวถือเป็นเงื่อนไขที่ทำให้ อปท. สามารถนำเงินสะสม ส่วน ข.3 มาใช้ได้มากขึ้น อันสืบเนื่องมาจาก ระเบียบข้อ 89/1 ที่เปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางพิจารณาเห็นชอบสั่งการให้ อปท. นำเงินสะสมมาใช้จ่ายตามเงื่อนไขที่ถูกกำหนดในหนังสือเวียนของกระทรวงมหาดไทย ซึ่งในสถานการณ์

แพร่ระบาดโควิด-19 กระทรวงมหาดไทยฯ ได้ออกหนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0808.2/ว2120 ลงวันที่ 9 เมษายน พ.ศ. 2563 กำหนดให้ อปท. สามารถนำเงินสะสมมาใช้จ่ายเพื่อเป็นการช่วยเหลือประชาชนด้านสาธารณภัยและการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ ซึ่งส่งผลให้ ทน. นนทบุรี ทน. แหลมฉบัง และ ทน. อุดรธานี ได้นำเงินสะสมมาใช้จ่ายเพิ่มขึ้นในปี พ.ศ. 2563 (ดังตารางที่ 17)

ตารางที่ 17 อัตราการขยายตัวของปริมาณการใช้เงินสะสมเพื่อจัดบริการสาธารณะของ อปท. จำนวน 6 แห่ง ในช่วงปี พ.ศ. 2560 – 2563

	2560	2561	2562	2563
อบจ. ชลบุรี	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
อัตราการขยายตัว (%)		n.a.	n.a.	n.a.
อบจ. ปทุมธานี	26.7	447.54	352.01	34.5
อัตราการขยายตัว (%)		15.76	-0.21	-0.9
ทน. นนทบุรี	17	10	1.5	215
อัตราการขยายตัว (%)		-0.41	-0.85	142.33
ทน. แหลมฉบัง	40.2	142.19	41.37	129.96
อัตราการขยายตัว (%)		2.54	-0.71	2.14
ทน. อุดรธานี	39.93	91.66	108.46	164.67
อัตราการขยายตัว (%)		1.30	0.18	0.52
ทม. ลัดหลวง	0.82	ไม่ได้ใช้	ไม่ได้ใช้	ไม่ได้ใช้
อัตราการขยายตัว (%)		n.a.	n.a.	n.a.

ที่มา: ประมวลผลโดยผู้วิจัย

(4) จากการสัมภาษณ์ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักคลังของ อปท. จำนวน 6 แห่ง ในช่วงปี พ.ศ. 2564 – 2565 เห็นว่าการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ถือเป็นหนึ่งในปัจจัยที่ส่งเสริมให้ อปท. สามารถนำเงินสะสม ส่วน ข.3 มาใช้ได้เพิ่มขึ้น จากการปรับลดสัดส่วนการกันเงินสะสม ณ สิ้นปีงบประมาณ มาเป็นทุนสำรองเงินสะสม นอกจากนี้ ยังมีปัจจัยอื่น ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง ได้แก่ (1) ปัจจัยการเมืองภายในองค์กรเกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างฝ่ายบริหารกับสภาท้องถิ่น พฤติกรรมการทำงานของข้าราชการ (2) ปัจจัยเชิงภูมิศาสตร์และทำเลที่ตั้งของ อปท. โดย อปท. ที่ตั้งอยู่ในเขตรอบพื้นที่กรุงเทพมหานครและเขตปริมณฑล อาจใช้จ่ายงบประมาณและเงินสะสมที่ทับซ้อนกับหน่วยราชการส่วนกลาง และปัจจัยที่รัฐบาลกลางเข้ามาแทรกแซงภาคการคลังท้องถิ่น

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นระเบียบส่วนกลางที่กระทรวงมหาดไทยได้ออกมาทดแทนระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ ปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปีพ.ศ. 2561 เนื่องจากข้อจำกัดทางด้านโครงสร้างเงินสะสมและแนวทางการใช้เงินสะสม เพื่อให้การใช้จ่ายเงินสะสมมีความคล่องตัวขึ้น มีพื้นที่ทางการคลังในการนำไปใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะได้เพิ่มขึ้น

การศึกษาผลกระทบของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ได้ดำเนินในลักษณะผสมผสาน จากการศึกษาในเชิงคุณภาพ วิเคราะห์เปรียบเทียบพัฒนาการของระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯปี พ.ศ. 2547 และที่แก้ไขเพิ่มเติมก่อนปี พ.ศ. 2561 ซึ่งกำหนดให้ระเบียบส่วนกลางฉบับแรกที่มีกำหนดโครงสร้างและแนวทางการใช้จ่ายอย่างรัดกุม มีความซับซ้อน ขาดความยืดหยุ่นในการใช้จ่ายที่สอดคล้องตามสถานการณ์ การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ซึ่งเป็นการปรับลดสัดส่วนทุนสำรองเงินสะสม (ส่วน ก.) ลงเหลือร้อยละ 15 ทำให้ อปท. มีเงินสะสมส่วนที่เหลือ (ส่วน ข.) เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 85 อย่างไรก็ดี อปท. ไม่สามารถนำเงินสะสมส่วนที่เหลือมาใช้จ่ายได้เต็มจำนวน เพราะมีภาระผูกพันที่ต้องกันเข้ากองทุนส่งเสริมกิจการ อปท. และกันสำรองไว้ใช้จ่ายในยามฉุกเฉิน ทำให้ อปท. สามารถใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะที่จำกัด

อย่างไรก็ดี การออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ได้ถูกประเมินว่าจะทำให้พื้นที่การคลังเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน (ส่วน ข.3) เพิ่มขึ้น เพื่อให้มีผลการศึกษาในเชิงประจักษ์ ผู้วิจัยได้ใช้กลุ่มตัวอย่าง อปท. ขนาดใหญ่ จำนวน 30 แห่ง โดยใช้เกณฑ์ค่าเฉลี่ยเงินสะสมของเทศบาลนครในการเลือกกลุ่มตัวอย่าง จากการใช้เครื่องมือทางสถิติทดสอบทีกรณีกลุ่มสัมพันธ์ (Paired Sample t-test) ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ส่งผลต่อการเพิ่มพื้นที่การคลังเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพัน ณ ระดับนัยสำคัญที่ .05 โดยเป็นการเทียบคู่สัดส่วนเงินสะสม ส่วน ข.3 ระหว่างปี พ.ศ. 2561 กับปี พ.ศ. 2562 ซึ่งพบว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ซึ่งมีการปรับโครงสร้างเงินสะสมทำให้พื้นที่การคลัง ส่วน ข.3 เพิ่มขึ้น (P-value = .001 < 0.05) โดยพบว่าเทศบาลนครมีพื้นที่การคลังเพิ่มขึ้นสูงสุดเฉลี่ยร้อยละ 8.7 ขั้นตอนถัดใช้เครื่องมือสถิติทดสอบทีกรณีสัมพันธ์ (Paired Sample t-test) ทำการทดสอบสมมติฐานที่ 2 ว่าระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ส่งผลต่อการนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้เพิ่มขึ้นหรือไม่ ผลการศึกษาพบว่าการออกระเบียบส่วนกลางฉบับปี พ.ศ. 2561 ไม่ได้เป็นปัจจัยสำคัญทำให้มีการนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้มากขึ้น (P-value = .107 > 0.05)

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกจาก อปท. ขนาดใหญ่ จำนวน 6 แห่ง พบว่าการใช้เงินสะสม ส่วน ข.3 ไม่ได้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน อปท. บางแห่งที่อยู่ในพื้นที่ปริมณฑลและพื้นที่เศรษฐกิจพบว่ามีการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายค่อนข้างน้อย เนื่องจากแนวคิดการจัดบริการสาธารณะของไทยมุ่งเน้นให้รัฐบาลระดับชาติเป็นผู้เล่นตัวหลักในการดำเนินการในเขตพื้นที่ดังกล่าว ทำให้ อปท. จึงทำหน้าที่ในลักษณะเป็นผู้จัดบริการเสริม (Residuality Principle) สำหรับ อปท. ที่มีประเด็นการขาดเอกภาพในการบริหารงานของบุคคลากร ทำให้ไม่สามารถนำเงินสะสมที่ปลอดภาระผูกพันมาใช้จ่าย ซึ่งสามารถอธิบายด้วยหลักแนวคิดทางเลือกสาธารณะ (Public Choice) ที่สะท้อนถึงการใช้เหตุและผลของปัจเจกบุคคล (Rational Choice) ที่ส่งผลต่อการเลือกสไตล์ในการงานที่มุ่งผลสัมฤทธิ์ของงานหรือไม่ ในกรณีที่มีการนำเงินสะสมมาใช้จ่ายที่เพิ่มขึ้นในช่วงโควิด-19 สืบเนื่องจากระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 ได้เพิ่มระเบียบข้อ 89/1 เปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางได้เข้ามากำหนดทิศทางและนำเงินสะสมไปใช้จ่ายได้อย่างสะดวก มีความยืดหยุ่นตามสถานการณ์ความจำเป็น อย่างไรก็ดี ระเบียบข้อ 89/1 กลับเป็นการ

เปิดโอกาสให้รัฐบาลกลางเข้ามาแทรกแซงนำเงินสะสมไปใช้จ่ายที่อาจจะไม่ได้คำนึงถึงประโยชน์ของท้องถิ่น

กล่าวโดยสรุป หากพิจารณาในภาพรวมการใช้จ่ายเงินสะสมของ อปท. มีความเป็นไปได้สูงที่จะเป็นการใช้จ่ายในกรณีนอกโครงสร้างเงินสะสม เป็นไปตามระเบียบข้อ 88 และข้อ 90 มากกว่าการใช้จ่ายเงินสะสมภายใต้โครงสร้างเงินสะสมตามระเบียบข้อ 87 และข้อ 89 เพราะการใช้จ่ายเงินสะสมในกรณีนอกโครงสร้างเงินสะสมเป็นการใช้เพื่อความคล่องตัวในการบริหารงานภายในของ อปท. โดยได้รับการอนุมัติจากนายก อปท. ไม่ต้องผ่านกระบวนการจัดซื้อจัดจ้าง ขณะที่การใช้จ่ายเงินสะสมภายใต้โครงสร้างเงินสะสมตามระเบียบข้อ 87 และข้อ 89 โดยเฉพาะระเบียบข้อ 89 (1) ที่ยังไม่ได้มีการปรับเปลี่ยนเพื่อลดการใช้ดุลยพินิจตีความ ยังขาดความชัดเจนและความยืดหยุ่นต่อการนำเงินสะสมไปใช้ในสถานการณ์ฉุกเฉินเร่งด่วน

จากข้อมูลการใช้เงินสะสม ส่วน ข.3 ของ อปท. จำนวน 6 แห่งที่ได้ทำการสัมภาษณ์ในเชิงลึกพบว่าบาง อปท. ไม่มีประวัติในการนำเงินสะสม ส่วน ข.3 มาใช้ติดต่อกันหลายปี การนำเงินสะสม ส่วน ข.3 มาใช้จ่ายของแต่ละ อปท. มีความแตกต่างกันซึ่งอาจมาจากปัจจัยอื่น ๆ นอกเหนือจากปัจจัยการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยฯ (ฉบับที่ 4) ปี พ.ศ. 2561 สำหรับการศึกษาในอนาคตควรมีการศึกษาผลกระทบของระเบียบส่วนกลางที่ใช้ข้อมูลเงินสะสมในช่วงระยะที่ยาวนานขึ้น เพื่อดูแนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้เงินสะสมของ อปท.

References

Bureau of the Budget. 2020. “*Budget in Brief for the Fiscal Year 2020.*” Bangkok: Bureau of the Budget, Office of the Prime Minister. (in Thai)

Cabinet Resolution. September 13, 2016. *Measures to Promote the Development of Local Economic and Social Infrastructure*. (in Thai)

Comptroller General's Department**.** *Memorandum Kor Khor 0423.4/15276 on Consolidated Financial Report Local Administrative Organization Fiscal Year 2015, April 27, 2016.* Bangkok: The Department. (in Thai)

Fiscal Policy Office. Bureau of Fiscal Policy. 2020. *Fiscal Situation Report on Fiscal Year 2020: Vol. 8 May 2020.* Bangkok: The Office. (in Thai)

Joyce, Philips G. 2001. “What’s So Magical about Five Percent? A Nationwide Look at Factors That Influence the Optimal Size of State Rainy Day Funds.” *Public Budgeting and Finance* 21 (2): 62-87. https://doi.org/10.1111/0275-1100.00050.

Ministry of Finance. 2019. *Government Consolidated Financial Report Fiscal year 2019*. (in Thai)

Ministry of Interior. 2016. *The Most Urgent Official Letter No. Mor Tor 0808.2 / Wor 6222 on the Determination of Rules for Spending Accumulated Funds of Local Government Organizations According to Measures to Support the Development of Infrastructure, Economy and Society within the Local according to the Cabinet Resolution on 13 September 2016. October 31, 2016. (in Thai)*

Ministry of Interior. 2004. *Regulation of the Ministry of Interior on Receiving Money Disbursement, Deposit, Money Storage and the Inspection of the Local Government Organization, B.E. 2547*. (in Thai)

Ministry of Interior. 2005. *Regulation of the Ministry of Interior on Receiving Money Disbursement, Deposit, Money Storage and the Inspection of the Local Government Organization (No. 2), B.E. 2548*. (in Thai)

Ministry of Interior. 2009. *Regulation of the Ministry of Interior on Municipal Affairs Promotion Fund B.E. 2552.* (in Thai)

Ministry of Interior. 2010. *Official Letter No. Mor Tor 0808.4 / Wor 3161 on Rehearsal and Understanding on the Use of Accumulated Funds by Local Government Organizations.* October 12, 2010. (in Thai)

Ministry of Interior. 2013. *Official Letter No. Mor Tor 0808.2 / Wor 2150 on Rehearsal and Understanding on the Use of Accumulated Funds by Local Government Organizations.* May 27, 2013**.** (in Thai)

Ministry of Interior. 2014) *Official Letter No. Mor Tor 0808.2 / Wor 2029 on Rehearsal and Understanding on the Use of Accumulated Funds by Local Government Organizations.* July 25, 2014. (in Thai)

Ministry of Interior. 2014. *Regulations of the Ministry of Interior on Funds for Promoting Provincial Administrative Organization Activities, B.E. 2557*. (in Thai)

Ministry of Interior. 2015. *Regulation of the Ministry of Interior on Receiving Money Disbursement, Deposit, Money Storage and the Inspection of the Local Government Organization (No. 3)*, *B.E. 2558*. (in Thai)

Ministry of Interior. 2017. *Official Letter No. Mor Tor 0808.2 / Wor 7272 on Guidelines for Spending Money Accumulated by Local Government Organizations to Support the Government's Policy to Strengthen Local Government Organizations.* December 26, 2017. (in Thai)

Ministry of Interior. 2018. *Regulation of the Ministry of Interior on Receiving Money Disbursement, Deposit, Money Storage and the Inspection of the Local Government Organization (No. 4), B.E. 2561*. (in Thai)

Ministry of Interior. 2020. *Official Letter No. Mor Tor 0808.2 / Wor 2120 on Rehearsal and Understanding on the Use of Accumulated Funds by Local Government Organizations for helping people in Corona Virus 2019 cases*. Dated 9 April 2020. (in Thai)

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

The Establishing Plans and Procedures for Decentralization to local government organizations Act, B.E. 2542.

Weerasak Krueathep. 2019. "Analyses and Alternatives for Determining the Size of Local Government's Contingency Funds: A Case Study of Nonthaburi Province." *Journal of Social Sciences, Naresuan University* 15 (1): 191-215. (in Thai).

Wuttipong Jitthangsakul, Supuk Chaiyawan, Sitthirat Darongkamas, Porntipha Srikhajonwutthisak, Nattapol Sriphotchanart, Nattapol Supadulya, and Channarong

Changkittirat. 2013. "*Research Project on Study of Appropriate Inventory Levels*." Bangkok: Fiscal Policy Office. (in Thai)

Phensi Likarit and Suwanli Piampiti, 2016. "Analysis of Fiscal Status of Local Administrative Organization in Songkhla Province." *Local Administration Journal*, 4 (3): 1–17. https://so04.tcithaijo.org/index.php/colakkujournals/article/view/88310

attamasiriwat, Direk. *Accumulated Funds from Local Administrative Organizations*. Matichon Online, February 9, 2018. https://www.matichon.co.th/columnists/news_832545.