ปีที่ 32 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2569 ISSN 2985-2196 (Online)

การบริหารสินทรัพย์ วินัยการคลังและความเหลื่อมล้ำของรายได้: กรณีศึกษาองค์การบริหารส่วนจังหวัด

Asset Management Fiscal Discipline and Revenue Inequality: The Case Study of Provincial Administrative Organizations

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์*

Direk Patmasiriwat

พิชิต รัชตพิบุลภพ**

Pichit Ratchatapibhunphob

ดารุณี พุ่มแก้ว***

Darunee Pumkaew

Received : May 8, 2024

Revised : November 13, 2024

Accepted : December 4, 2024

บทคัดย่อ

บทความนี้นำเสนอผลการศึกษาเชิงประจักษ์ของการจัดการสินทรัพย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่งในประเทศไทย โดยใช้ฐานข้อมูลปีงบประมาณ 2565 ซึ่งรวบรวมโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน ผลการศึกษาพบว่า ประการแรก ถึงแม้ว่ารูปแบบการกระจายสินทรัพย์ของ อบจ. 76 แห่งมีลักษณะคล้ายคลึงกัน แต่เมื่อพิจารณาโดยละเอียดพบความแตกต่างอย่างมีนัยสำคัญเกี่ยวกับการจัดสรรเงินลงทุน (ระยะสั้นและระยะยาว) พบว่า อบจ. 50 แห่งลงทุนระยะสั้นในสัดส่วนสูงกว่าการลงทุนระยะยาว ซึ่งอาจจะหมายถึงการมีสภาพคล่องเกินความจำเป็น โดยทั่วไปผลตอบแทนการลงทุนระยะยาวสูงกว่าการลงทุนระยะสั้น ในขณะที่ อบจ. 26 แห่งจัดสรรเงินลงทุนระยะยาวสูงกว่าระยะสั้น หากปรับลดการลงทุนระยะสั้นน่าจะเป็นผลดีต่อรายได้จากดอกเบี้ยของ อบจ. ประการที่สอง พบความแตกต่างของการถือครองสินทรัพย์อย่างชัดเจน (วัดด้วยดัชนีจินี คำนวณจากยอดสินทรัพย์ต่อประชากร) โดยพบว่าดัชนีจินีมีค่าเท่ากับ 0.39 ซึ่งถือว่าเป็นความเหลื่อมล้ำที่สูง เปรียบเทียบกับดัชนีรายได้ต่อหัวมีค่าเท่ากับ 0.21 พร้อมแสดงความเหลื่อมล้ำการกระจายทรัพย์สินเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค ประการที่สาม การศึกษาในภาพรวม อบจ. มีความระมัดระวังด้านการใช้จ่ายบุคลากรโดยควบคุมสัดส่วนรายจ่าย

*อาจารย์ประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

Lecturer in Faculty of Development Economics, National Institute of Development

**อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์และนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยบูรพา

Lecturer in Faculty of Political Science and Law, Burapha University(Corresponding Author)

Email: pichit.ra@go.buu.ac.th

***อาจารย์ประจำคณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยอุบลราชธานี

Lecturer in Faculty of Political Science, Ubon Ratchathani University

Vol.32 No.1 January-March 2026 ISSN 2985-2196 (Online)

ไม่เกิน 40% ตามระเบียบอย่างไรก็ตามพบว่า อบจ. จำนวนหนึ่ง (ส่วนน้อย) เริ่มมีปัญหาสัดส่วนรายจ่ายบุคลากรเกินกว่า 40% ซึ่งควรระมัดระวัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งหากรับถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล อาจทำให้ภาระรายจ่ายบุคลากรเพิ่มขึ้น ข้อเสนอแนะสำคัญคือเมื่อถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบลตามนโยบายของรัฐบาล สำนักงบประมาณพึงจัดสรรเงินอุดหนุนเงินเดือนและค่าตอบแทนบุคลากรให้ตามภารกิจที่ถ่ายโอน

คำสำคัญ : การจัดการสินทรัพย์ / สัดส่วนการลงทุนระยะสั้นและระยะยาว / สัดส่วนรายจ่ายบุคลากร / หลักวินัยการคลัง / องค์การบริหารส่วนจังหวัด

ABSTRACT

This article presents the findings of a comprehensive study on the asset management of 76 Provincial Administrative Organizations (PAOs) in Thailand, using data from the fiscal year 2022 compiled by the Office of the Auditor General. The study reveals several significant insights. Firstly, while the asset allocation patterns among the 76 PAOs exhibit similarities, detailed analysis reveals substantial differences, particularly regarding investment allocation (short-term vs. long-term). It was observed that 50 PAOs allocate a higher proportion of assets to short-term investments, possibly indicating excessive liquidity. Generally, long-term investments yield higher returns compared to short-term ones. Conversely, 26 PAOs allocate more assets to long-term investments, reducing short-term investments could potentially benefit income from interest. Secondly, there is a clear disparity in asset ownership (measured by the Gini index calculated as assets per capita). The Gini index stands at 0.39, indicating a high level of inequality. In comparison, the income per capita index is 0.21. This indicates a considerable disparity in asset distribution among the regions. Thirdly, the study highlights cautiousness in personnel expenditure, with a controlled proportion not exceeding 40% of the budget, as per regulations. However, some PAOs (a minority) are beginning to exceed this threshold, signaling a need for caution, particularly if there is a transfer of responsibility for sub-district health promotion hospitals. This could potentially increase the burden of personnel expenditure. A key recommendation is that when transferring sub-district health promotion hospitals in line with government policies, the Budget Bureau should allocate funds to support salaries and compensation for personnel based on the transferred responsibilities.

Keywords : Asset Management / Proportion of Short-term and Long-term Investments / The Proportion of Personnel Expenses / The Principles of Financial Discipline / Provincial Administrative Organization

ปีที่ 32 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2569 ISSN 2985-2196 (Online)

ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีองค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่งให้บริการประชาชนจำนวน 60.6 ล้านคน มีสินทรัพย์รวมกันเท่ากับ 96,336 ล้านบาทโดยส่วนหนึ่งเป็นสินทรัพย์ถาวรในรูปที่ดินสิ่งปลูกสร้างและโครงสร้างพื้นฐาน (ถนน) นอกจากนี้เป็นสินทรัพย์ทางการเงินในรูปแบบการลงทุนระยะยาว 9,685 ล้านบาท และการลงทุนระยะสั้น 36,190 ล้านบาท จากจำนวน 76 แห่งพบว่า อบจ. 41 แห่ง (54%) กู้ยืมเพื่อนำเงินลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานหรือจัดบริการสาธารณะ (State Audit Office of the Kingdom of Thailand, 2022)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด(อบจ.)เป็นหน่วยงานท้องถิ่นระดับจังหวัดที่ทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เพื่อดำเนินการตามเป้าหมายอบจ.จำเป็นต้องมีรายได้/รายจ่ายและกำลังคนซึ่งถือเป็นทรัพยากรที่มีความสำคัญ นอกจากนี้เช่นเดียวกับหน่วยงานรัฐอื่นๆ การบริหารการคลังของ อบจ. จำเป็นต้องยึดหลักวินัยการเงินการคลังและกฎระเบียบซึ่งครอบคลุมหลายมิติ เช่น ระเบียบการจัดสรรรายจ่ายบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40 ของรายได้ การกู้ยืม (เมื่อมีความจำเป็นเพื่อการลงทุน) อย่างระมัดระวัง โดยคำนึงถึงความสามารถการชำระคืนหนี้ ฯลฯ เหล่านี้เป็นหลักเกณฑ์วินัยการเงินการคลังที่ต้องปฏิบัติ พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 กำหนดหลักเกณฑ์ในการรักษาวินัยการเงินการคลังใน 2 ระดับกล่าวคือ ระดับนโยบาย ปรากฏในหมวด 2 ว่าด้วยนโยบายการเงินการคลังที่กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายการเงินการคลังของรัฐและการกำหนดหลักเกณฑ์สำคัญทั้งในเรื่องแผนการคลังระยะปานกลาง ข้อพิจารณาในการจัดสรรงบประมาณและการตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี เป็นต้น สำหรับระดับปฏิบัติการในหมวด 3 เป็นการกำหนดหลักเกณฑ์วินัยการเงินการคลังในด้านต่างๆ เช่น ด้านรายได้ ด้านรายจ่าย ด้านการจัดให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินและการบริหารทรัพย์สินของรัฐ ด้านการก่อหนี้และการบริหารหนี้ เงินนอกงบประมาณและทุนหมุนเวียนและการคลังท้องถิ่น

การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานะทางการเงินการคลังที่เข้มแข็งย่อมเป็นหลักประกันถึงความต่อเนื่องในการจัดทำบริการสาธารณะ จากการศึกษาวิจัยของ Srisurak and Mahakanchana (2023) ศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะประเภทเทศบาลจำนวน 2,450 แห่งอาศัยฐานข้อมูลทางการเงินการบัญชี (e-LAAS) ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2562 พบว่า กรอบวิเคราะห์ความเสี่ยงทางการเงินการคลังที่เหมาะสมแยกเป็น 4 มิติ ดังนี้ สภาพคล่องระยะสั้น สภาพคล่องระยะยาว ความพอเพียงทางงบประมาณและความพอเพียงในการจัดบริการสาธารณะ (Srisurak and Mahakanchana, 2023) โดยแนวทางการบริหารความเสี่ยงทางการคลังที่ดีประกอบด้วย กระบวนการบริหารงบประมาณที่ดี การพัฒนาบุคลากรทางการคลัง การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารระบบการเงินการคลังของท้องถิ่นและการทบทวนกระบวนการทำงานด้านการคลังอย่างสม่ำเสมอ (Jamphut, 2023) จากกรณีศึกษาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเชียงใหม่จำนวน 81 แห่ง พบว่า แนวทางการสร้างความยั่งยืนทางการคลังเชิงคุณภาพประกอบไปด้วย 4 มิติ ได้แก่ การพัฒนาบทบาทที่เหมาะสม การพัฒนานโยบายทางด้านเศรษฐกิจท้องถิ่น การพัฒนาขีดความสามารถในการวางนโยบายเชิงสถาบันและระบบการปฏิบัติการทางด้านการคลังของ อปท. และการพัฒนาศักยภาพการเฝ้าระวังสถานะทางการคลังของ อปท. ส่วนผลการศึกษาในเชิงปริมาณพบว่าสถานะความยั่งยืน

Vol.32 No.1 January-March 2026 ISSN 2985-2196 (Online)

ทางการคลังเรื่องสภาพคล่องเงินสด ความยั่งยืนทางงบประมาณและการรักษาระดับการให้บริการมีค่าเฉลี่ยต่ำ แต่ความยั่งยืนทางการเงินในระยะยาวมีค่าเฉลี่ยสูง (Jaikhampan, 2021)

งบการเงินเป็นเครื่องมือสำคัญที่สะท้อนความสำเร็จผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วย 2 งบใหญ่ๆ คือ งบแสดงฐานะการเงินที่นำเสนอข้อมูลเกี่ยวกับทรัพย์สิน หนี้สินและเงินสะสมและงบแสดงผลการดำเนินงานที่นำเสนอข้อมูลรายรับและรายจ่ายในรอบปีงบประมาณของทุกปีโดยที่งบการเงินทั้งสองดังกล่าวจะถูกส่งให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องตรวจสอบ (Paetrat, 2013) งบประมาณจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่แต่ด้วยข้อจำกัดทางรายได้การกู้ยืมเงินจึงถือได้ว่าเป็นวิธีการเพิ่มรายได้ของท้องถิ่นรูปแบบหนึ่ง แม้การกู้ยืมเงินจะนำมาซึ่งรายได้แต่ก็นำมาซึ่งภาระค่าใช้จ่ายและหนี้สิน แม้ว่าระดับการก่อหนี้ของ อปท. ส่วนใหญ่ยังไม่ถึงขั้นที่ก่อให้เกิดปัญหารุนแรง หากแต่ไม่มีระบบการติดตามตรวจสอบการใช้จ่ายเงินและการชำระหนี้อย่างจริงจังอาจนำซึ่งการสร้างความเสี่ยงภาระทางการคลังได้ในที่สุด (Singhsee, 2019) ซึ่งการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐโดยองค์กรตรวจเงินแผ่นดินไทยในส่วนของโครงสร้างองค์กร การกำหนดฐานความผิดและการกำหนดโทษตลอดจนวิธีพิจารณาความผิดนั้นยังไม่สอดคล้องกับหลักการควบคุมตรวจสอบวินัยการเงินการคลังของรัฐและหลักกฎหมายปกครอง (Boonchu, 2020)

บทความนี้กำหนดวัตถุประสงค์ 2 ประการ ประการแรก การศึกษาสภาพความเป็นจริงด้านการบริหารสินทรัพย์ของ อบจ. 76 แห่ง และการบริหารหนี้ (หากมี) การบริหารรายได้/รายจ่าย (สะท้อนในงบดุล ซึ่งเป็นการขาดดุล-สมดุล-หรือเกินดุลอย่างใดอย่างหนึ่ง) นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบหรือการจัดลำดับ (Ranking) ประการที่สอง ศึกษาความเหลื่อมล้ำด้านการเงินการคลังของ อบจ. 76 แห่ง โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเหลื่อมล้ำของรายได้ ซึ่งเป็นตัวแปรสำคัญซึ่งส่งผลลัพธ์ต่อการจัดบริการสาธารณะและคุณภาพชีวิตประชาชนที่แตกต่างกันและการอภิปรายตัวแปรที่เกี่ยวข้องและเป็นสาเหตุของความเหลื่อมล้ำคือการจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน ในบทความนี้ผู้วิจัยได้นำข้อมูลการเงินของ อบจ. 76 แห่ง จากฐานข้อมูลที่รวบรวมโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน (สถิติปีงบประมาณ 2565) ซึ่งรวบรวมข้อมูลสินทรัพย์ หนี้สิน รายได้รายจ่ายขององค์กรปกครองท้องถิ่นทุกแห่ง โดยบทความทำการวิเคราะห์เพื่อเผยแพร่ความรู้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหัวข้อการบริหารทรัพย์สิน การลงทุน หนี้สิน และรายได้/รายจ่าย แสดงสถิติเปรียบเทียบพร้อมข้อสังเกตและวิจารณ์ข้อมูลทางการเงินซึ่งมีคุณค่าและประโยชน์ด้านวิชาการและนโยบายและ ช่วยขยายองค์ความรู้ท้องถิ่นไทยได้เป็นอย่างดี

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. ศึกษาการบริหารสินทรัพย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง
2. ศึกษาความเหลื่อมล้ำด้านการเงินการคลังขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง

ปีที่ 32 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2569 ISSN 2985-2196 (Online)

สมมุติฐานการวิจัย

H1: องค์การบริหารส่วนจังหวัด บริหารจัดการการเงินการคลังและงบประมาณ โดยยึดหลักวินัยการเงินการคลัง ตามหลักเกณฑ์หรือตัวชี้วัด ตัวอย่างเช่น การบริหารการลงทุนระยะสั้นและระยะยาว เพื่อเป็นสภาพคล่องและเพื่อได้รับผลตอบแทนระยะยาว และการไม่เป็นหนี้สินมากเกินไปหมายถึง สัดส่วนของหนี้สินต่อสินทรัพย์รวมไม่เกินระดับหนึ่ง

H2: ความเหลื่อมล้ำของการถือครองทรัพย์สิน มาจากหลายส่วน ส่วนสำคัญจากการได้รับภาษีแบ่งหรือหน่วยงานรัฐจัดสรร และเงินอุดหนุนที่แตกต่างกัน ส่งผลต่อรายได้และการจัดสรรรายจ่ายที่แตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ (เนื่องจาก อบจ. มีขนาดแตกต่างกันทั้งมิติพื้นที่และจำนวนประชากร การเปรียบเทียบจึงควรใช้ตัวแปรรายได้ต่อหัว (Caprev) และรายจ่ายต่อหัว (Capexp) เป็นเกณฑ์เปรียบเทียบ

H3: ในการบริหารบุคลากร อบจ. มีรายจ่ายบุคลากรไม่เกินร้อยละ 40 ตามหลักวินัยการเงินการคลัง

วิธีดำเนินการวิจัย

งานวิจัยเป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) โดยใช้ฐานข้อมูลทรัพย์สิน รายได้ รายจ่ายขององค์การบริหารส่วนจังหวัดจำนวน 76 แห่งทั่วทั้งประเทศ โดยใช้ข้อมูลปีงบประมาณ 2565 ซึ่งรวบรวมโดยสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แต่งานวิจัยนี้มีข้อจำกัดบางประการด้วยข้อมูลที่นำมาวิเคราะห์ในครั้งนี้แสดงฐานะการเงินปีเดียว (ปีงบประมาณ 2565) จึงไม่สามารถระบุความเปลี่ยนแปลงหรือแสดงฐานะการเงินระยะยาว ข้อมูลด้านรายได้แบ่งเป็นสามหมวด กล่าวคือ ก) หมวดรายได้ที่จัดเก็บเอง รายได้จากการบริหารทรัพย์สิน รายได้วิสาหกิจ และรายได้เบ็ดเตล็ด ข) หมวดรายได้ภาษีแบ่งหรือหน่วยงานรัฐจัดเก็บให้ และ ค) หมวดเงินอุดหนุน ข้อมูลด้านรายจ่ายจำแนกเป็นรายจ่ายบุคลากร รายจ่ายดำเนินการ รายจ่ายการลงทุน รายจ่ายอุดหนุน และรายจ่ายอื่นๆ

ตัวแปรและดัชนีชี้วัดที่ใช้ในการคำนวณ ได้แก่ สินทรัพย์รวม สินทรัพย์โครงสร้างพื้นฐาน เงินลงทุนระยะยาว เงินลงทุนระยะสั้น การก่อหนี้ และ ยอดหนี้ ภาระการชำระคืนหนี้ รายได้รวมจำแนกตามหมวดหรือประเภท รายจ่ายรวม จำแนกตามหมวดหรือประเภท ประชากร สินทรัพย์ต่อประชากร หนี้สินต่อประชากร การลงทุน (ระยะสั้น/ระยะยาว)ต่อประชากร การบริหารรายได้และการจัดทำงบประมาณ (สมดุล ขาดดุล เกินดุล) และรายจ่ายเงินเดือนและค่าตอบแทน คิดเป็นสัดส่วนของรายจ่ายรวม

สรุปผลการวิจัย

เพื่อฉายภาพใหญ่เกี่ยวกับการถือครองสินทรัพย์ ซึ่งจำแนกย่อยเป็นสินทรัพย์ถาวร (ที่ดินและอาคาร และโครงสร้างพื้นฐาน) และการเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค ตารางที่ 1 โดยมีข้อสังเกตสำคัญๆ ดังนี้ ก) สินทรัพย์รวมของ อบจ. 96,366 ล้านบาท เมื่อจำแนกแยกตามภูมิภาค หากไม่นับรวมภูมิภาคกรุงเทพและปริมณฑล อบจ.ภาคใต้มีสินทรัพย์รวมสูงสุด 17,501 ล้านบาท แบ่งเป็น ที่ดิน/อาคาร 7,249 ล้านบาท สินทรัพย์เพื่อการพาณิชย์ 1,384 ล้านบาท โครงสร้างพื้นฐาน 8,858 ล้านบาทและสินทรัพย์ไม่มีตัวตน 8.33 ล้านบาท แม้อบจ.ใน

Vol.32 No.1 January-March 2026 ISSN 2985-2196 (Online)

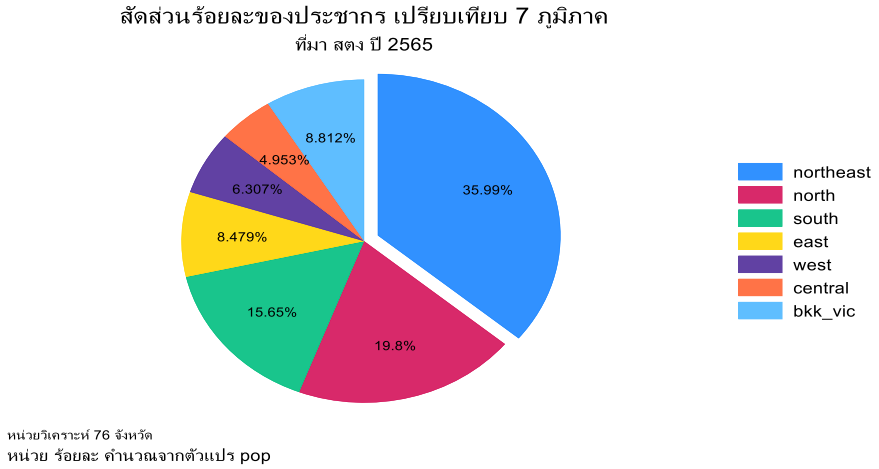
เขตกรุงเทพ[1] และปริมณฑล รวมกันมีจำนวนน้อยที่สุดเพียง 5 แห่งแต่มีขนาดสินทรัพย์รวมสูงสุด 20,744 ล้านบาทแยกเป็น ที่ดิน/อาคาร 13,617 ล้านบาท โครงสร้างพื้นฐาน 7,104 ล้านบาท เนื่องด้วย อบจ. ต้องมีบทบาทในการดูแลพื้นที่ทั้งจังหวัด ในภาพรวมจึงทำให้สินทรัพย์ที่เกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนนหนทาง มีความแตกต่างกับสินทรัพย์เพื่อการพาณิชย์มาก

ตารางที่ 1 สถิติสินทรัพย์ของ อบจ. เปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค

ภูมิภาค	ความถี่	สินทรัพย์รวม	ที่ดิน/อาคาร	เพื่อการพาณิชย์	โครงสร้างพื้นฐาน	สินทรัพย์ไม่มีตัวตน
		ล้านบาท				
ตะวันออกเฉียงเหนือ	20	16,479.93	7,922.33	59.67	8,492.76	5.17
เหนือ	17	13,600.90	6,482.13	10.34	7,105.86	2.57
ใต้	14	17,501.66	7,249.89	1,384.46	8,858.97	8.33
ตะวันออก	8	15,094.95	9,449.62	497.96	5,138.04	9.34
ตะวันตก	6	5,461.82	2,202.71	106.65	3,150.40	2.06
กลาง	6	7,482.40	3,518.81	69.26	3,894.33	0.00
กรุงเทพ/ปริมณฑล	5	20,744.39	13,617.86	1.70	7,104.92	19.91
Total	**76**	**96,366.06**	**50,443.34**	**2,130.04**	**43,745.30**	**47.38**

ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022)

หมายเหตุ สินทรัพย์ไม่มีตัวตน เช่น สิทธิการเช่า



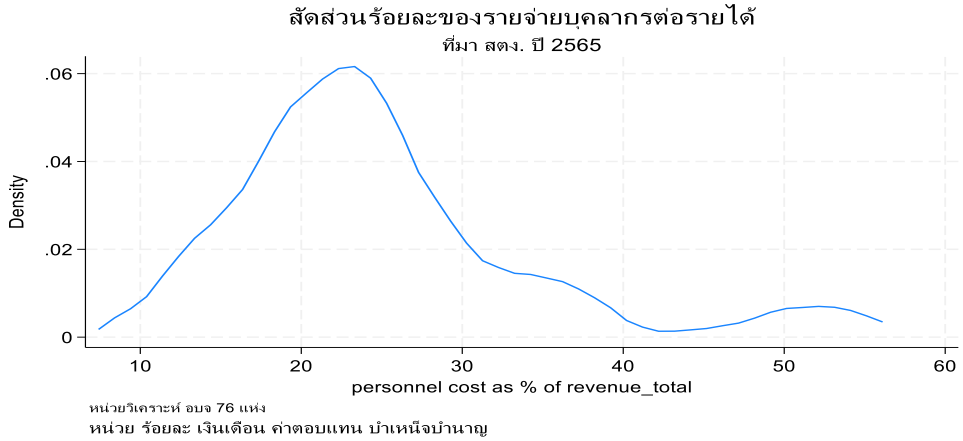
ภาพที่ 1 สัดส่วนร้อยละของประชากร จำแนกตามภูมิภาค

ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022)

[1] กรุงเทพมหานครเป็นจังหวัดที่มีการปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษจึงเป็นจังหวัดที่ไม่ใช้คำว่า อบจ.

ปีที่ 32 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2569 ISSN 2985-2196 (Online)

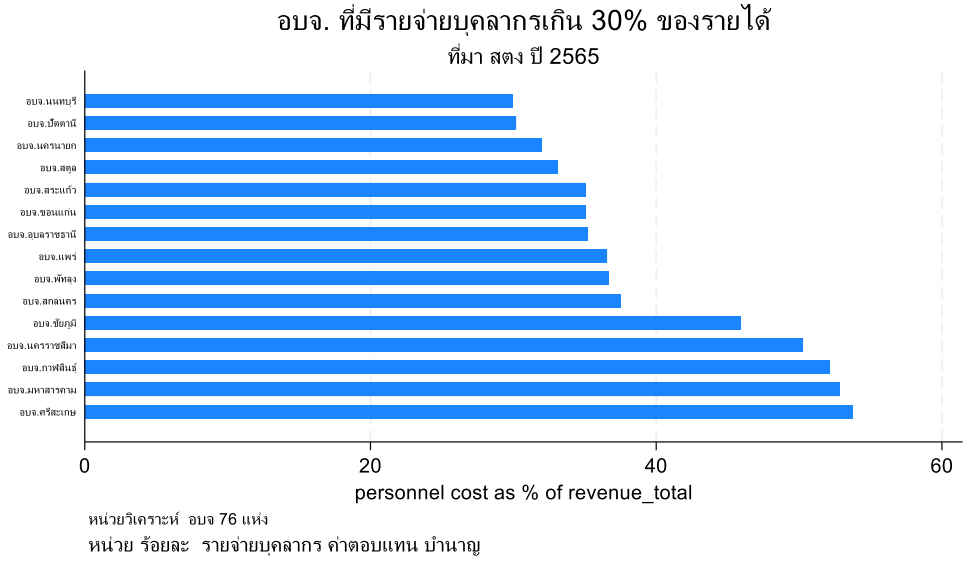
จากภาพที่ 1 แสดงสัดส่วนร้อยละของประชากรเมื่อจำแนกตามภูมิภาค พบว่า อบจ.เขตภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีสัดส่วนของประชากรในเขตพื้นที่สูงสุดถึงร้อยละ 35.99% สูงกว่าอบจ.เขตภาคเหนือที่มีสัดส่วนประชากรสูงเป็นอันดับ 2 ร้อยละ 19.8% เกือบ 2 เท่า



ภาพที่ 2 สัดส่วนร้อยละของรายจ่ายบุคลากรต่อรายได้

ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022)

สัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรของ อบจ. เมื่อเทียบกับรายได้ (ภาพที่ 2) ส่วนใหญ่อยู่ในช่วงร้อยละ 20-25 แต่มีข้อน่ากังวลสำหรับบาง อบจ. ที่มีสัดส่วนรายจ่ายด้านบุคลากรเริ่มสูงเกินกว่าร้อยละ 40 ตามที่กฎหมายกำหนดอันอาจกระทบต่อการดำเนินภารกิจงานด้านอื่นๆด้วยข้อจำกัดของวงเงินงบประมาณคงเหลือ

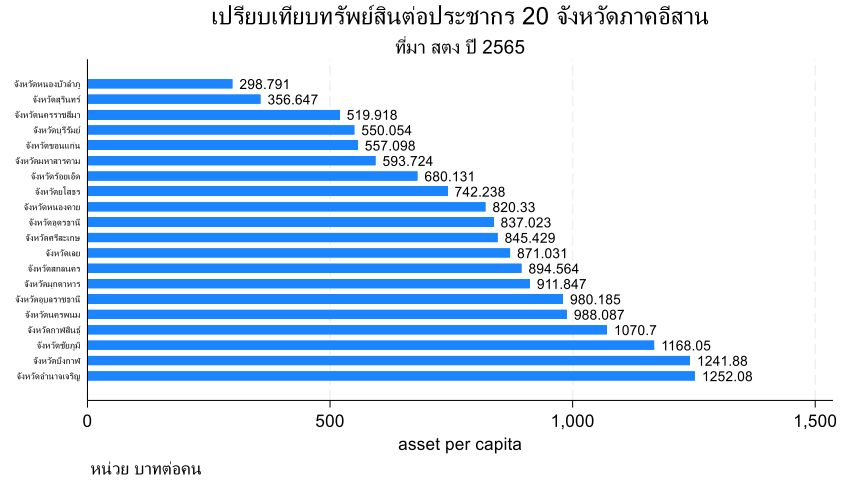


ภาพที่ 3 รายชื่อ อบจ. ที่มีสัดส่วนร้อยละของรายจ่ายบุคลากรเกินกว่าร้อยละ 30 ของรายได้

ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022)

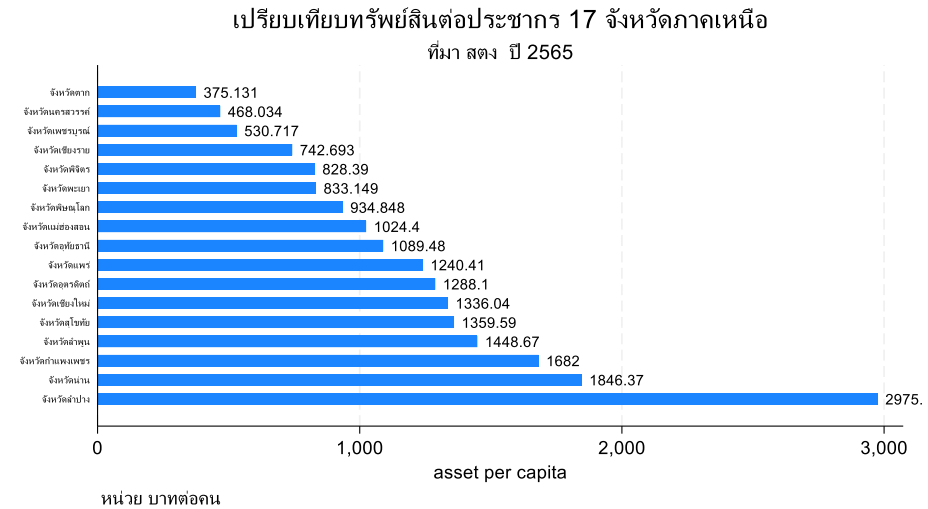
Vol.32 No.1 January-March 2026 ISSN 2985-2196 (Online)

จากภาพที่ 3 แสดงรายชื่อ อบจ. ที่มีสัดส่วนการใช้จ่ายงบประมาณด้านบุคลากรเกินกว่าร้อยละ 40 ของรายได้ซึ่งอบจ.ทุกแห่งล้วนเป็นท้องถิ่นในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ อาจด้วยเหตุประชากรภายในเขตพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบมากจึงส่งผลต่อจำนวนบุคลากรของหน่วยงาน เมื่อเรียงลำดับตามสัดส่วนงบประมาณรายจ่ายบุคลากรจากมากไปหาน้อย ได้แก่ อบจ. ศรีสะเกษ, อบจ. มหาสารคาม, อบจ. กาฬสินธุ์, อบจ. นครราชสีมาและอบจ. ชัยภูมิ ตามลำดับ



ภาพที่ 4 แสดงสัดส่วนทรัพย์สินต่อประชากรในภูมิภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

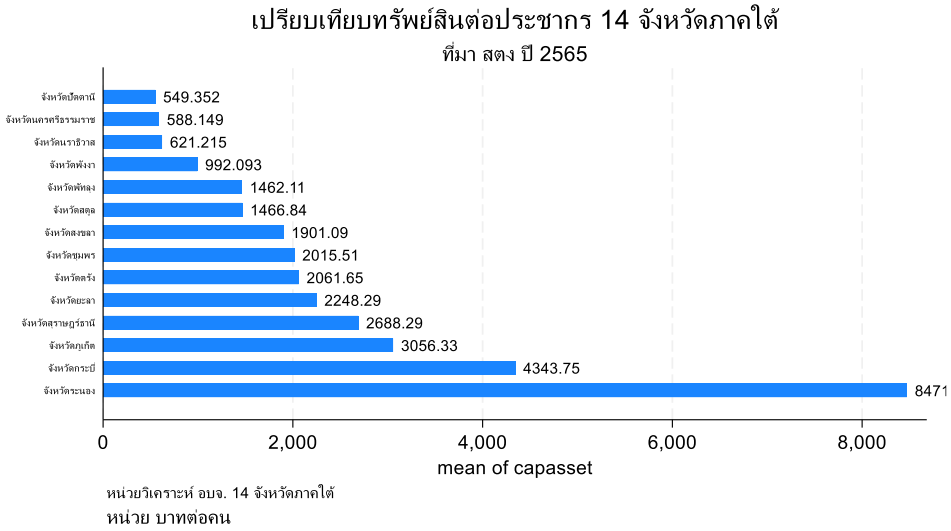
ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022)



ภาพที่ 5 แสดงสัดส่วนทรัพย์สินต่อประชากรในภูมิภาคเหนือ

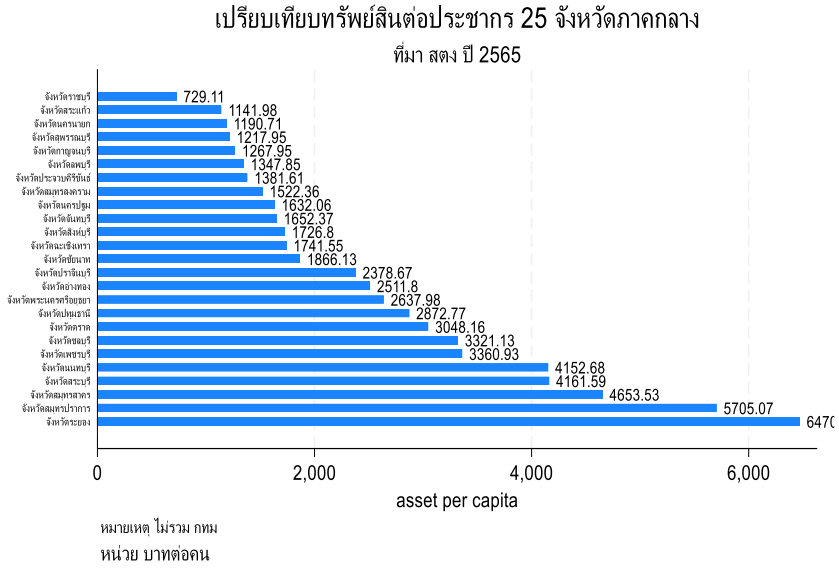
ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022)

ปีที่ 32 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2569 ISSN 2985-2196 (Online)



ภาพที่ 6 แสดงสัดส่วนทรัพย์สินต่อประชากรในภูมิภาคใต้

ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022)

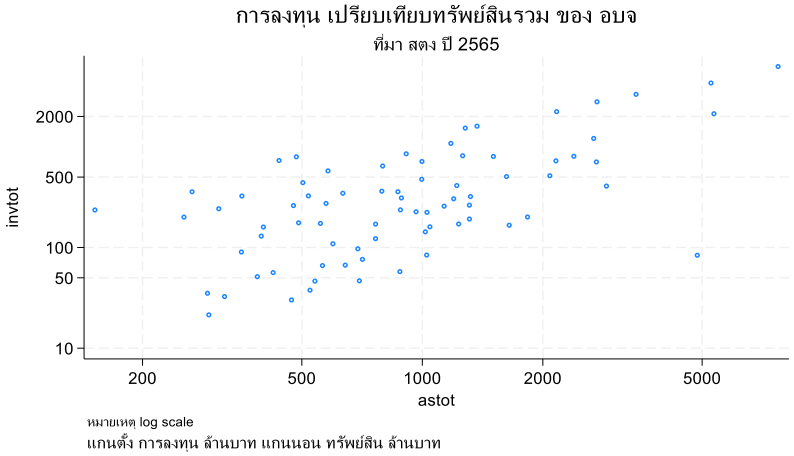


ภาพที่ 7 แสดงสัดส่วนทรัพย์สินต่อประชากรในภูมิภาคกลาง

ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022)

จากภาพที่ 4-7 แสดงสัดส่วนทรัพย์สินต่อประชากรแยกตามภูมิภาครายอบจ. ยกเว้นจังหวัดกรุงเทพ พบว่า ภายในภูมิภาคเดียวกันมีความแตกต่างระหว่างสินทรัพย์ต่อประชากรค่อนข้างมาก ความเหลื่อมล้ำสัดส่วนทรัพย์สินต่อประชากรระหว่างค่ามากที่สุดกับน้อยที่สุดเรียงลำดับจากน้อยไปมากได้แก่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4.2 เท่า ภาคเหนือ 7.9 เท่า ภาคกลาง 8.8 เท่าและภาคใต้ 15.4 เท่า

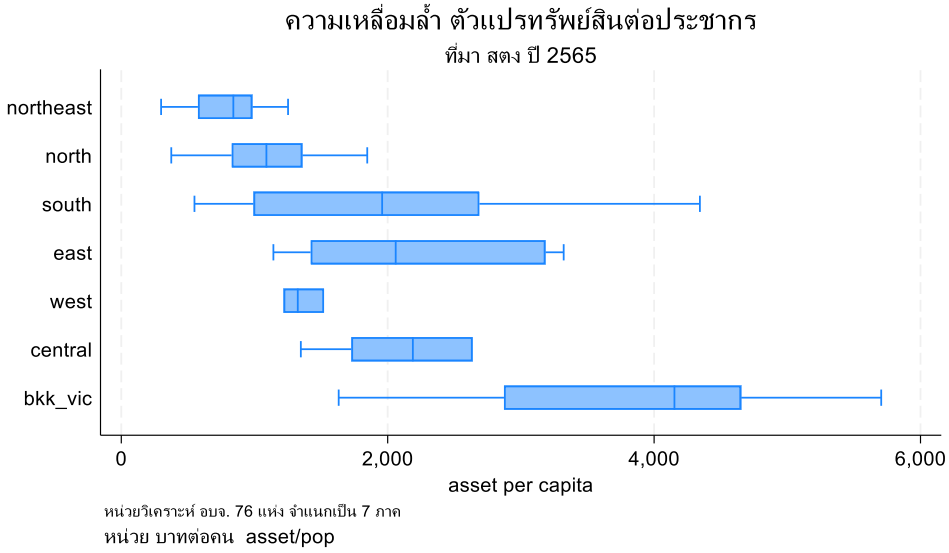
Vol.32 No.1 January-March 2026 ISSN 2985-2196 (Online)



ภาพที่ 8 การกระจายตัวของมูลค่าการลงทุนกับทรัพย์สินรวม

ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022)

จากภาพที่ 8 แกนตั้งแสดงการลงทุนรวมของ อบจ. แกนนอนแสดงทรัพย์สินรวมของ ทิศทางความสัมพันธ์ของมูลค่าการลงทุนเปรียบเทียบกับทรัพย์สินรวมเป็นไปในทิศทางบวกระหว่าง 2 ตัวแปร กล่าวคือ หาก อบจ. จัดสรรงบประมาณเพื่อการลงทุนยิ่งมาก มูลค่าของทรัพย์สินรวมทั้งหมดของ อบจ. ย่อมมีมูลค่ามากขึ้นตามลำดับ

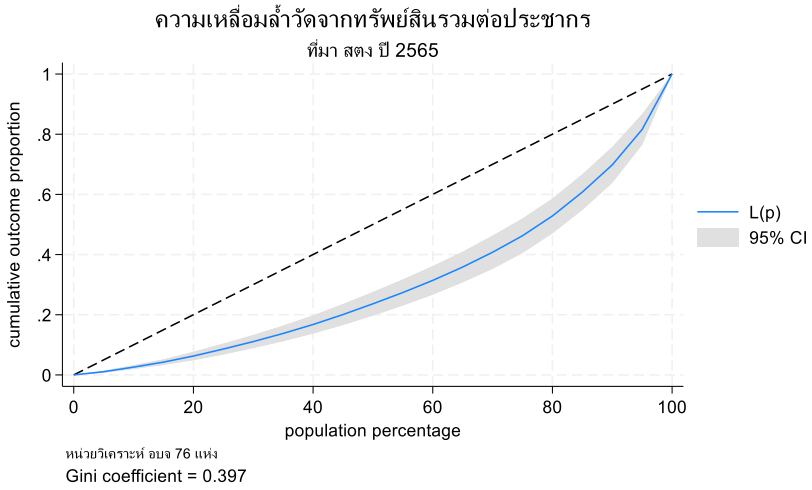


ภาพที่ 9 Box_graph ฐานะการถือครองทรัพย์สินต่อประชากร

ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022)

ปีที่ 32 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2569 ISSN 2985-2196 (Online)

การถือครองทรัพย์สินต่อประชากร (ภาพที่ 9) สะท้อนความแตกต่างด้วยค่าตำแหน่งเปอร์เซนไทล์ 25 ถึง เปอร์เซนไทล์ 75 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีค่าน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับภูมิภาคอื่นๆ



ภาพที่ 10 ความเหลื่อมล้ำทรัพย์สินรวมต่อประชากรวัดด้วยค่าสัมประสิทธิ์จีนี่[2]

ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022)

ตารางที่ 2 ความเหลื่อมล้ำโดยแยกองค์ประกอบ ระหว่างภูมิภาค / ภายในภูมิภาคเดียวกัน

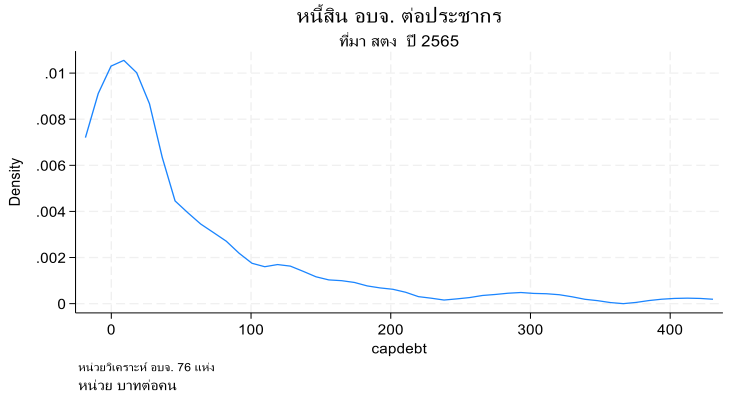
	Coef.	%
Overall Gini	.397	100
Gini With-in	.204	51.52
Gini Between	.193	48.48

ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022).

ค่าความเหลื่อมล้ำของทรัพย์สินรวมต่อประชากร (ภาพที่ 10) แสดงด้วยค่าสัมประสิทธิ์จีนี่รวมมีค่าเท่ากับ 0.39 เมื่อใช้เทคนิคการแยกองค์ประกอบความเหลื่อมล้ำเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาคสามารถอธิบายได้ร้อยละ 48.48 ส่วนความแตกต่างภายในภูมิภาคอธิบายได้ร้อยละ 51.52 (ตารางที่ 2)

[2] ค่าค่าสัมประสิทธิ์จีนี่ คือ ค่าดัชนีชี้วัดความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้

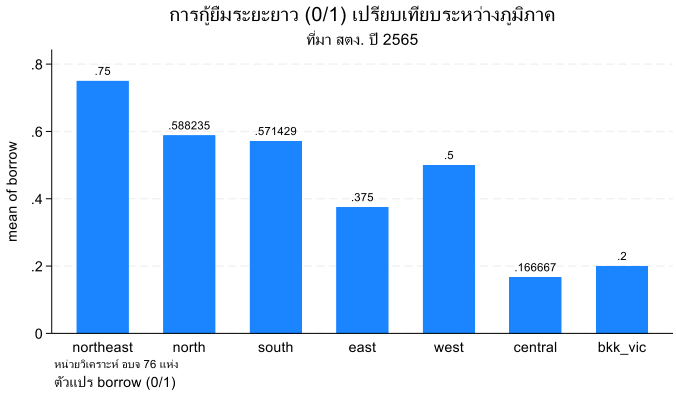
Vol.32 No.1 January-March 2026 ISSN 2985-2196 (Online)



ภาพที่ 11 หนี้สินของ อบจ. ต่อประชากรรายหัว

ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022)

จากภาพที่ 11 แสดงภาระหนี้สินของ อบจ. ต่อประชากร พบว่า ภาระหนี้สินส่วนใหญ่อยู่ในช่วงประมาณ 100 บาทต่อราย พึงสังเกต อบจ. บางแห่งมีขนาดภาระหนี้สินสูงถึง 400 บาทต่อรายคงต้องพิจารณารายละเอียดเชิงลึกของโครงสร้างการลงทุนต่อไป

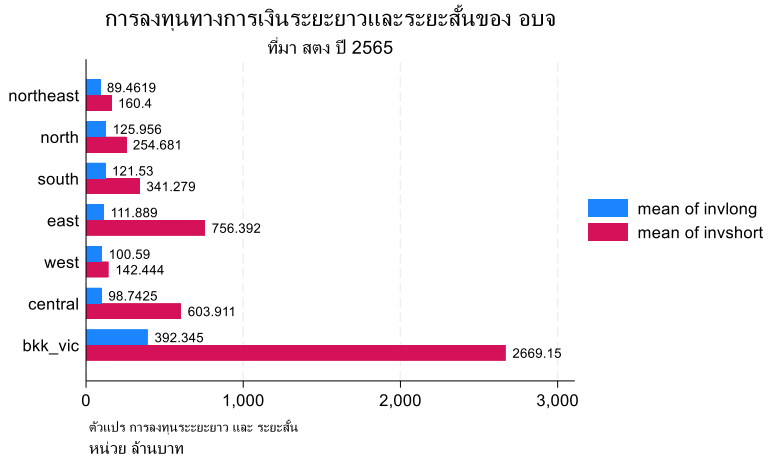


ภาพที่ 12 การกู้ยืมระยะยาวเปรียบเทียบระหว่างภูมิภาค

ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022)

ภาพที่ 12 แกนตั้งแสดงการกู้ยืม-ไม่กู้ยืมเงินของ อบจ. แกนนอนแยกเป็นรายภูมิภาค ภาคตะวันออกเฉียงเหนือกู้มากที่สุด ร้อยละ 75 ของ อบจ. มีการกู้ แต่ขนาดหนี้สินระยะยาวต่อประชากรไม่มาก (ภาพที่ 14) สืบเนื่องด้วยมูลค่าทรัพย์สินรวมของ อบจ. มีน้อย ข้อสังเกต ขนาดหนี้สินระยะยาวต่อประชากรของ อบจ. ในภูมิภาคกรุงเทพและปริมณฑลมีค่าไม่สูงนักสะท้อนความสามารถในการจัดเก็บรายได้

ปีที่ 32 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2569 ISSN 2985-2196 (Online)



ภาพที่ 13 การลงทุนระยะยาวและระยะสั้นต่อประชากร

ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022)

ภาพที่ 13 สะท้อนปัญหาการบริหารการเงินของ อบจ. ที่เน้นการถือสินทรัพย์ทางการเงินระยะสั้นที่ก่อให้เกิดสภาพคล่อง แม้ผลตอบแทนที่ได้รับจะน้อยกว่าการถือสินทรัพย์ระยะยาวที่ต้องอาศัยการวางแผนทางการเงิน

ตารางที่ 3 ผลประมาณการความสัมพันธ์ ตัวแปรตาม เงินลงทุนของ อบจ.

Regression				
Number of observation	76			
F(7, 68)	8.94			
Prob > F	0			
Ln of Investment	Coefficient	Std. Err.	t	P>t
Lnastot	0.773	0.162	4.77	0.000
reg				
North	0.589	0.308	1.91	0.060
South	0.641	0.330	1.94	0.057
East	0.311	0.400	0.78	0.440
West	0.126	0.435	0.29	0.772
Central	0.553	0.438	1.26	0.211
Bkk_vic	1.583	0.536	2.95	0.004
Constant term	-0.082	1.083	-0.08	0.939

Vol.32 No.1 January-March 2026 ISSN 2985-2196 (Online)

ตารางที่ 3 (ต่อ)

statistical goodness of fit				
R-square = 0.4792				
Adj R-square = 0.4256				
Root MSE = 0.93509				

ที่มา: State Audit Office of the Kingdom of Thailand (2022).

จากตารางที่ 3 สมการรีเกรสชั่น แสดงความสัมพันธ์ระหว่างตัวแปรตาม (การลงทุน ค่าล้อก) กับตัวแปรอิสระ ซึ่งประกอบ ก) ขนาดสินทรัพย์รวม ข) ตัวแปรหุ่นภูมิภาค ค่าพารามิเตอร์ที่สนใจคือการตอบสนองของตัวแปรตามต่อตัวแปรอิสระ (ในที่นี้คือขนาดสินทรัพย์รวม) ค่า 0.773 หมายถึง เมื่อ อบจ มีสินทรัพย์รวมเพิ่มขึ้น 100% จะส่งผลให้การลงทุนเพิ่มขึ้น 77.3%

อภิปรายผลการวิจัย

จากฐานข้อมูลที่คณะวิจัยได้รับความกรุณาจากสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน แสดงสถิติฐานะการเงิน รายได้/รายจ่าย การเป็นหนี้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด 76 แห่ง นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบและทดสอบข้อสันนิษฐาน ผลการศึกษาในประการสำคัญดังนี้ หนึ่ง แบบแผนการจัดสรรสินทรัพย์ของ อบจ. มีลักษณะคล้ายคลึงกัน อย่างไรก็ตาม เมื่อวิเคราะห์องค์ประกอบเป็นรายละเอียด เช่น สัดส่วนร้อยละของการลงทุนระยะสั้นและระยะยาว พบความแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ สอง ความเหลื่อมล้ำของฐานะการเงิน วัดด้วยสินทรัพย์ต่อประชากรแตกต่างค่อนข้างมาก (ดัชนีจินีเท่ากับ 0.40) และวัดด้วยรายได้ต่อประชากรแตกต่างกันอย่างมีนัยสำคัญ (ดัชนีจินีเท่ากับ 0.21) สาม อัตราการกู้ยืมใน อบจ. มีภาคอีสานมีแนวโน้มสูงกว่าภูมิภาคอื่น อาจจะเป็นเพราะว่าฐานะทางการเงินและรายได้ต่ำ ในขณะที่มีความจำเป็นต้องใช้จ่าย/ลงทุนสูงด้านโครงสร้างพื้นฐานสูง สี่ เกี่ยวกับการจัดสรรเงินลงทุน (สินทรัพย์ระยะยาวและสินทรัพย์ระยะสั้น) พบว่าส่วนใหญ่ 50 แห่ง ถือสินทรัพย์ระยะสั้นมากกว่าสินทรัพย์ระยะยาว และ 26 แห่งซึ่งถือสินทรัพย์ระยะยาวมากกว่าระยะสั้น ความแตกต่างนี้สะท้อนทักษะการบริหารเงินระหว่าง อบจ.

บทเรียนจากการวิเคราะห์ ได้ข้อสังเกตต่อไปนี้

1. อบจ. ส่วนใหญ่มีความระมัดระวังด้านวินัยการเงิน กล่าวคือ 1) ยอดการใช้จ่ายต่ำกว่ารายได้ ทั้งนี้มีข้อสังเกตว่า สาเหตุหนึ่งที่รายจ่ายต่ำอาจจะเพราะความล่าช้าของการเบิกจ่าย ซึ่งโดยทั่วไปหน่วยงานจะขอกัน

ปีที่ 32 ฉบับที่ 1 มกราคม-มีนาคม 2569 ISSN 2985-2196 (Online)

เงินเหลื่อมปี 2) รายจ่ายบุคลากรของ อบจ. เฉลี่ยระหว่าง 20-25% อย่างไรก็ตามพบว่า มี อบจ. จำนวนหนึ่งที่มีสัดส่วนรายจ่ายบุคลากรเพิ่มขึ้นและแนวโน้มในอนาคตอาจจะเกิน 40% ซึ่งเป็นหลักเกณฑ์การบริหารทั่วไป[3]

2. ข้อสังเกตต่อการบริหารเงินลงทุนระยะยาว/ระยะสั้น พบว่าส่วนใหญ่ลงทุนสินทรัพย์การเงินระยะสั้นมากกว่าระยะยาว อาจจะเป็นเพราะหน่วยงานคลังซึ่งทำหน้าที่บริหารจัดการ ยังไม่มีประสบการณ์ลงทุนระยะยาว (เช่น การถือพันธบัตร) จึงมีค่าเสียโอกาสเนื่องจากอัตราผลตอบแทนของเงินลงทุนระยะยาวโดยทั่วไปสูงกว่าระยะสั้น

ข้อเสนอแนะ

ข้อเสนอแนะในการนำผลการวิจัยไปใช้

องค์การบริหารส่วนจังหวัดแต่ละแห่งสามารถใช้ข้อมูลเป็นแนวทางในการทบทวนและวางแผนการบริหารทรัพย์สินของตนให้เข้ากับบริบทพื้นที่

ข้อเสนอแนะในการทำวิจัยครั้งต่อไป

งานวิจัยครั้งต่อไปควรวิเคราะห์ฐานะการเงินระยะยาวจะเห็นแนวโน้มและสถานการณ์ทางสินทรัพย์ได้มากขึ้น นอกจากนี้หัวข้อที่จะต้องค้นคว้าต่อเกี่ยวกับอัตราผลตอบแทนจากการลงทุน เหตุผลเชิงสถาบันที่ทำให้พฤติกรรมจูงใจในการลงทุนสินทรัพย์ระยะยาวและสินทรัพย์ระยะสั้นของ อบจ. แตกต่างกัน และ ปัจจัยที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการลงทุนระยะสั้น/ระยะยาวของ อบจ.

[3] ในปีงบประมาณ 2566 อบจ. 49 แห่งรับถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล ทำให้จำนวนบุคลากรในสังกัดเพิ่มขึ้น และอาจจะทำให้รายจ่ายบุคลากรสูงขึ้นตามไปด้วย

Vol.32 No.1 January-March 2026 ISSN 2985-2196 (Online)

References

Boonchu, P. (2020). Problems in financial discipline and control of state treasury under the constitution of the Kingdom of Thailand, Buddhist Era 2560. *Journal of Legal and Judicial Studies, 13*(2), 172-191. https://so01.tci-thaijo.org/index.php/gradlawtujournal/article/view/239941 [In Thai].

Jaikhampan, K. (2021). Financial sustainability of local administrative organizations: A case study of local administrative organizations in Chiang Mai Province. *Phra Pokklao Journal, 19*(1), 67-92. https://so06.tci-thaijo.org/index.php/kpi_journal/article/view/247049 [In Thai].

Jamphut, O. (2023). Financial risk management of local government organizations in Thailand. *Journal of Humanities and Social Sciences, Nakhon Pathom Rajabhat University, 4(*1), 118-131. https://so02.tci-thaijo.org/index.php/human_dru/article/view/250772/169076 [In Thai].

Paetrat, N. (2013). Financial budget of local administrative organizations. *Research Journal, Faculty of Humanities and Social Sciences, Mahasarakham University, 9*(1), 239-249. https://so03.tci-thaijo.org/index.php/sduhs/article/view/29338 [In Thai].

Singhsee, K. (2019). Debt management of local administrative organizations in Thailand. *Journal of Research and Development, Suan Sunandha Rajabhat University, 7*(1), 176-186. https://so05.tci-thaijo.org/index.php/irdssru/article/view/214619 [In Thai].

Srisurak, M., and Mahakanchana, J. (2023). Financial treasury risk analysis framework for local administrative organizations in Thailand. *Journal of Politics and Governance, 13*(2), 38-61. https://so03.tci-thaijo.org/index.php/jopag/article/view/263711 [In Thai].

State Audit Office of the Kingdom of Thailand. (2022). *Financial and fiscal data of local administrative organizations*. State Audit Office of the Kingdom of Thailand. [In Thai]