



ที่ มท ๐๘๐๘.๔/ร ๒๓๐๐

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
ถนนนครราชสีมา กทม. ๑๐๓๐๐

๑๒ ธันวาคม ๒๕๕๗

เรื่อง รายงานการเงินรวมภาครัฐ ประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๖

เรียน ผู้ว่าราชการจังหวัด ทุกจังหวัด

สิ่งที่ส่งมาด้วย หนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๔๒๓.๔/๑๔๔๐๗ ลงวันที่ ๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๗

ด้วยกระทรวงการคลังได้จัดทำและเสนอรายงานการเงินรวมภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเสนอคณะรัฐมนตรี รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย โดยรวบรวมจากรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๖,๖๗๐ แห่ง จึงทำให้รายงานการเงินดังกล่าวไม่ครบถ้วน และรายงานการเงินดังกล่าวกระทรวงการคลังได้ให้ความเห็นเกี่ยวกับการบันทึกบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่เป็นไปตามหลักการบัญชีที่ยอมรับทั่วไป และเห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบันทึกให้เป็นไปตามระบบบัญชีที่สอดคล้องกับหน่วยงานภาครัฐอื่น ซึ่งในขณะนี้กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นอยู่ระหว่างประสานความร่วมมือกับกรมบัญชีกลางในการพัฒนาระบบบัญชีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับหน่วยงานภาครัฐ และได้ให้ความเห็นกรณีในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าใช้จ่ายน้อยกว่ารายได้ส่งผลให้มีเงินสะสมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนใหญ่เก็บอยู่ในรูปของเงินสดและเงินฝากธนาคาร ดังนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการเร่งรัดการเบิกจ่ายตามแผนงาน/โครงการที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงจัดทำงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับรายได้ที่ได้รับการจัดสรร เพื่อให้เม็ดเงินที่รัฐบาลจัดสรรเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง

กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นพิจารณาแล้ว เห็นควรแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เร่งรัดเบิกจ่ายตามแผนงาน/โครงการที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงจัดทำงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับรายได้ที่ได้รับการจัดสรร เพื่อให้เม็ดเงินที่รัฐบาลจัดสรรเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง และแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เห็นความสำคัญในการจัดส่งรายงานการเงินประจำปีในปีต่อ ๆ ไป ให้สำนักงานคลังจังหวัดให้ครบถ้วน เพื่อให้กระทรวงการคลังโดยกรมบัญชีกลางสามารถจัดทำรายงานการเงินภาครัฐที่มีความครบถ้วนเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการและเป็นข้อมูลสำคัญ ในการประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายด้านการเงินการคลังของประเทศต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ และแจ้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือปฏิบัติต่อไป

ขอแสดงความนับถือ

(นายไชยชีพ เควอมนรัมย์)
รองอธิบดี ศึกษาราชการแทน
อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

สำนักบริหารการคลังท้องถิ่น
ส่วนพัฒนาระบบบัญชีท้องถิ่น
โทร. ๐-๒๒๔๑-๘๙๒๖



๑๓ ตุลาคม ๒๕๕๗

เรื่อง รายงานการเงินรวมภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย ๑. หนังสือรองนายกรัฐมนตรีเห็นชอบให้เสนอคณะรัฐมนตรี
๒. รายงานการเงินรวมภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖

ด้วยกรมบัญชีกลางขอเสนอเรื่อง รายงานการเงินรวมภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ มาเพื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณา โดยเรื่องนี้เข้าข่ายที่จะต้องนำเสนอคณะรัฐมนตรีตามพระราชบัญญัติการเสนอเรื่อง และการประชุมคณะรัฐมนตรี พ.ศ. ๒๕๔๘ มาตรา ๔ (๑๓) รวมทั้ง เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีในคราวประชุมเมื่อวันที่ ๒๗ สิงหาคม ๒๕๕๖ ทั้งนี้ รองนายกรัฐมนตรี (หม่อมราชวงศ์ปรีดิยาธร เทวกุล) กำกับบริหารราชการกระทรวงการคลังได้เห็นชอบให้นำเรื่องดังกล่าวเสนอคณะรัฐมนตรีด้วยแล้ว รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๑

ทั้งนี้ เรื่องดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

๑. เรื่องเดิม

ตามที่กระทรวงการคลังมีนโยบายให้กรมบัญชีกลางจัดทำรายงานการเงินรวมภาครัฐ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้รัฐบาลและกระทรวงการคลังมีข้อมูลทางการเงินการบัญชีในภาพรวมของประเทศ เพื่อใช้ในการบริหารสินทรัพย์ หนี้สิน รายได้ และค่าใช้จ่ายของแผ่นดิน ซึ่งกรมบัญชีกลางได้เริ่มจัดทำรายงานการเงินรวมภาครัฐเสนอคณะรัฐมนตรีตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ อย่างต่อเนื่อง และคณะรัฐมนตรีมีมติให้กระทรวงการคลังจัดทำรายงานการเงินรวมภาครัฐเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีอย่างครบถ้วนต่อไป

๒. เหตุผลความจำเป็นที่ต้องเสนอคณะรัฐมนตรี

เพื่อให้คณะรัฐมนตรีรับทราบรายงานการเงินรวมภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการและเป็นข้อมูลประกอบการตัดสินใจเชิงนโยบายด้านการเงินการคลัง

๓. สาระสำคัญ ข้อเท็จจริงและข้อกฎหมาย

เพื่อรายงานข้อมูลฐานะการเงิน รายได้ และค่าใช้จ่ายในภาพรวมของประเทศให้คณะรัฐมนตรีทราบและใช้เป็นข้อมูลพื้นฐานในการกำหนดนโยบายด้านการเงินการคลัง ซึ่งรายงานการเงินรวมภาครัฐสำหรับปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ประกอบด้วย งบแสดงฐานะการเงิน และงบรายได้และค่าใช้จ่ายของรัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐ (ส่วนราชการ มหาวิทยาลัยของรัฐ จังหวัด กลุ่มจังหวัด หน่วยงานอิสระ องค์การมหาชน และมหาวิทยาลัยในกำกับของรัฐ) กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน รัฐวิสาหกิจ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๘,๑๘๘ หน่วยงาน จากทั้งหมด ๘,๓๘๘ หน่วยงาน คิดเป็นร้อยละ ๙๗.๕๐ ซึ่งผลการวิเคราะห์พบว่า กลุ่มรัฐวิสาหกิจมีสินทรัพย์รวมมากที่สุด มูลค่ารวม ๑๑.๘๑ ล้านล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นของสถาบันการเงินและธุรกิจพลังงาน สำหรับรัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐมีสินทรัพย์รวม ๙.๑๒ ล้านล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่อยู่ในรูปที่ดินราชพัสดุ เงินกู้ในภาพรวม ๗.๔๓ ล้านล้านบาท เป็นของรัฐบาลกลาง ๓.๗๒ ล้านล้านบาท รองลงมาเป็นของรัฐวิสาหกิจ ๓.๖๗ ล้านล้านบาท รายได้ในภาพรวมเป็นของรัฐวิสาหกิจ ๔.๙๘ ล้านล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นรายได้ของธุรกิจพลังงานและการไฟฟ้า รองลงมาเป็นรายได้ของรัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐ ๒.๘๐ ล้านล้านบาท ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายต้นทุนขายและบริการในภาครัฐวิสาหกิจและค่าใช้จ่ายบุคลากรของรัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐ รายละเอียดการวิเคราะห์แยกตามกลุ่มหน่วยงานมีดังนี้

๓.๑ รัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐ สินทรัพย์ของรัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐ ประกอบด้วย ที่ดินอาคารและอุปกรณ์จำนวน ๔.๘๘ ล้านล้านบาท (ส่วนใหญ่เป็นที่ดินราชพัสดุ ร้อยละ ๗๘.๘๔ มูลค่า ๓.๙๒ ล้านล้านบาท ซึ่งมีการบริหารให้เกิดรายได้ค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์ จำนวน ๓.๖๒ พันล้านบาท) รองลงมาเป็นเงินลงทุนในรัฐวิสาหกิจและบริษัทอื่น ๆ ๑.๖๔ ล้านล้านบาท โดยรัฐบาลได้รับผลตอบแทนจากการลงทุน ๘๔.๙๓ พันล้านบาท หนี้สินประกอบด้วย เงินกู้ของรัฐบาล ๓.๗๒ ล้านล้านบาท คิดเป็นร้อยละ ๓๑.๒๓ ของผลิตภัณฑ์มวลรวมภายในประเทศ (GDP อ้างอิงจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) รายได้ของรัฐบาล จำนวน ๒.๘๐ ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้นจากปีก่อน ร้อยละ ๗.๖๔ ส่วนใหญ่เป็นรายได้ภาษี ๒.๒๖ ล้านล้านบาท ค่าใช้จ่ายของรัฐบาล จำนวน ๒.๒๖ ล้านล้านบาท เพิ่มขึ้น ร้อยละ ๙.๒๔ ส่วนใหญ่เป็นค่าจ่ายบุคลากร ๗.๗๓ แสนล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ ๓.๙๑ และค่าจ่ายเงินอุดหนุน ๕.๓๔ แสนล้านบาท เพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๐.๕๐ (ร้อยละ ๔๐ ของเงินอุดหนุนเป็นของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น)

๓.๒ กองทุนและเงินทุนหมุนเวียน สินทรัพย์ส่วนใหญ่เป็นเงินลงทุนระยะยาว ๑.๐๑ ล้านล้านบาท (ร้อยละ ๘๑.๑๑ เป็นของกองทุนประกันสังคม และร้อยละ ๑๕.๐๔ เป็นของกองทุนหมู่บ้านและชุมชนเมืองแห่งชาติ) หนี้สินส่วนใหญ่เป็นหนี้สินของกองทุนประกันสังคม ซึ่งเกิดจากการประมาณการหนี้สินประโยชน์ทดแทนกรณีชราภาพ จำนวน ๗.๘๗ แสนล้านบาท กองทุนที่มีรายได้เพิ่มขึ้นจากปีก่อนมากที่สุด คือ กองทุนน้ำมันเชื้อเพลิง โดยมีรายได้เงินนำส่งเข้ากองทุนฯ เพิ่มขึ้นจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ ๑๐๐.๗๕ ซึ่งเป็นไปตามอัตราเงินส่งเข้ากองทุนที่เพิ่มขึ้นของน้ำมันดีเซลหมุนเร็ว แก๊สโซฮอล์ และ ก๊าซ LPG รองลงมาคือ กองทุนหมู่บ้านฯ มีรายได้เงินบประมาณเพิ่มขึ้นจากปีก่อน คิดเป็นร้อยละ ๕๔.๓๔ ประกอบด้วย งบประมาณโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการไทยเข้มแข็ง ๒๕๕๕ - โครงการเพิ่มทุนระยะที่ ๒ และ ๓ และงบประมาณโครงการพัฒนาศักยภาพของหมู่บ้านและชุมชน (SML)

๓.๓ รัฐวิสาหกิจ สินทรัพย์ส่วนใหญ่ประกอบด้วยเงินให้กู้ยืมในรัฐวิสาหกิจสาขาสถาบันการเงิน จำนวน ๕.๙๗ ล้านล้านบาท หนี้สินส่วนใหญ่เป็นเงินรับฝากในรัฐวิสาหกิจสาขาสถาบันการเงิน ๓.๘๐ ล้านล้านบาท และเงินกู้ ๓.๖๗ ล้านล้านบาท (เป็นของธนาคารกรุงไทย ๒ ล้านล้านบาท) รัฐวิสาหกิจที่มีกำไรมากที่สุด คือ บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) จำนวน ๑๑๕,๑๒๕.๒๐ ล้านบาท และบริษัท การบินไทย จำกัด (มหาชน) ขาดทุนมากที่สุด ๑๐,๙๕๕.๒๙ ล้านบาท รายได้รวมของรัฐวิสาหกิจเพิ่มขึ้น ร้อยละ ๓.๘๐ ขณะที่เงินปันผลที่นำส่งรัฐลดลง ร้อยละ ๒.๗๗

๓.๔ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีสินทรัพย์รวม ๕.๓๙ แสนล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นเงินสดและเงินฝากธนาคาร ๓.๗๓ แสนล้านบาท ซึ่งเมื่อเทียบกับค่าใช้จ่ายและหนี้สินแล้วถือว่า อปท. มีสภาพคล่องเกินความจำเป็น สำหรับรายการสินทรัพย์ถาวรมีเฉพาะของกรุงเทพมหานครเท่านั้น อปท. อื่นยังไม่ได้บันทึกบัญชีสินทรัพย์ถาวร หนี้สินจากการกู้ยืมของ อปท. มีจำนวน ๐.๒๙ แสนล้านบาท รายได้ของ อปท. ร้อยละ ๗๓.๔๑ เป็นรายได้ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ และรายได้เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่เป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ค่าจ่ายบุคลากร ค่าครุภัณฑ์ที่ดินและสิ่งก่อสร้าง และค่าจ่ายอุดหนุน

๔. ข้อเสนอของส่วนราชการ

เพื่อให้การจัดทำรายงานการเงินรวมภาครัฐมีความครบถ้วนสมบูรณ์ น่าเชื่อถือ สามารถใช้ข้อมูลเพื่อการวิเคราะห์และตัดสินใจเชิงนโยบายด้านการเงินการคลังได้อย่างถูกต้อง เห็นควรเสนอแนะในประเด็นสำคัญเพิ่มเติม เพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องรับไปพิจารณาดำเนินการ ดังนี้

๔.๑ รายงานการเงินรวมภาครัฐเป็นรายงานที่แสดงข้อมูลฐานะการเงินและการใช้จ่ายเงินของหน่วยงานภาครัฐ และเป็นข้อมูลสารสนเทศขั้นพื้นฐานของผู้บริหารระดับหน่วยงานและระดับรัฐบาล ในการกำหนดนโยบายด้านการคลังที่มีประสิทธิภาพ จำเป็นต้องมีความครบถ้วนสมบูรณ์ จึงขอให้หน่วยงานภาครัฐที่ยังไม่ได้จัดส่งรายงานการเงินให้กรมบัญชีกลางจำนวน ๒๑๐ หน่วยงาน (รายชื่อหน่วยงานปรากฏในภาคผนวก ๑ ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒) ส่งรายงานการเงินให้กรมบัญชีกลาง เพื่อให้รายงานการเงินรวมภาครัฐมีความครบถ้วนสมบูรณ์

๔.๒ สินทรัพย์ของรัฐบาลกลางและหน่วยงานภาครัฐร้อยละ ๕๔.๕๕ เป็น ที่ดิน อาคาร และ อุปกรณ์ ดังนั้น เพื่อให้การบริหารทรัพย์สินของหน่วยงานภาครัฐเกิดประโยชน์สูงสุด จึงเห็นควรให้ผู้บริหารของหน่วยงานให้ความสำคัญในการบริหารทรัพย์สินให้เกิดประสิทธิภาพและคุ้มค่าหรือเกิดผลประโยชน์ตอบแทน รวมถึงการทบทวนงบประมาณในการซื้อหรือเช่าอาคารและที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ

๔.๓ การจัดสรรเงินงบประมาณอุดหนุนแก่กองทุนและเงินทุนหมุนเวียนควรพิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยพิจารณาฐานะการเงินและผลการดำเนินงานของหน่วยงาน เพื่อประโยชน์ในการบริหารงบประมาณของแผ่นดินในภาพรวม

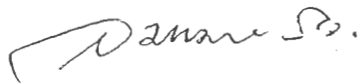
๔.๔ ปัจจุบัน อปท. บันทึกบัญชีตามระเบียบกรมการปกครองว่าด้วยการบันทึกบัญชี การจัดทำทะเบียน และรายงานการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๓ ซึ่งยังไม่เป็นไปตามหลักการบัญชีที่ยอมรับทั่วไป เช่น ยังไม่มีการบันทึกสินทรัพย์ถาวรในระบบบัญชี ทำให้ไม่สามารถรายงานมูลค่าสินทรัพย์ถาวรของ อปท. ที่ถูกต้องได้ จึงเห็นควรให้ อปท. บันทึกบัญชีให้เป็นไปตามระบบบัญชีที่กระทรวงการคลังกำหนด ซึ่งจะสอดคล้องกับหน่วยงานภาครัฐอื่น เพื่อให้เกิดความโปร่งใสและตรวจสอบได้ของข้อมูลทางการเงิน รวมทั้งข้อมูลการใช้จ่ายงบประมาณของ อปท. ตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ ๑๐๘/๒๕๕๗ เรื่อง การกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ กรมบัญชีกลางอยู่ระหว่างประสานความร่วมมือกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นในการพัฒนาระบบบัญชีตามแนวทางดังกล่าว

๔.๕ ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ อปท. มีค่าใช้จ่ายน้อยกว่ารายได้ ส่งผลให้มีเงินสะสมเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ซึ่งส่วนใหญ่เก็บอยู่ในรูปของเงินสดและเงินฝากธนาคาร ดังนั้น อปท. ควรมีการเร่งรัดการเบิกจ่ายตามแผนงาน/โครงการที่ได้กำหนดไว้ รวมถึงจัดทำงบประมาณรายจ่ายให้สอดคล้องกับรายได้ที่ได้รับการจัดสรร ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น เพื่อให้มีเงินที่รัฐบาลจัดสรรเข้าสู่ระบบเศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นอย่างแท้จริง

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้ว เพื่อให้การกำกับดูแลการบริหารจัดการของภาครัฐเกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม รัฐมนตรีเจ้าสังกัดทุกกระทรวงควรให้ความสำคัญและกำกับหน่วยงานภายใต้สังกัดให้ดำเนินการแก้ไขปัญหาตามข้อเสนอในข้อ ๔.๑ - ๔.๕ จึงเห็นควรเสนอรายงานการเงินรวมภาครัฐ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๖ ต่อคณะรัฐมนตรี ตามสิ่งที่ส่งมาด้วย ๒

จึงเรียนมาเพื่อโปรดนำกราบเรียนนายกรัฐมนตรีเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบต่อไป

ขอแสดงความนับถือ



(นายสมหมาย ภาษี)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

กรมบัญชีกลาง
สำนักมาตรฐานด้านการบัญชีภาครัฐ
โทร ๐ ๒๑๒๗ ๗๔๑๗
โทรสาร ๐ ๒๑๒๗ ๗๔๒๔
E-mail : baccount@cgd.go.th

สำเนาถูกต้อง
นางสาวนันท์นภัส สัจจประเสริฐ
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ