



การสัมมนาทางวิชาการ สายงานเศรษฐกิจ ประจำปี 2557

เอกสารประกอบการบรรยาย

เรื่อง

การสร้างความเข้มแข็งแก่หุ้นส่วนการพัฒนา
: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ
องค์กรไม่แสวงหากำไร

วันจันทร์ที่ 29 กันยายน 2557

ณ ห้องบอลรูม อินฟินิตี้ โรงแรมพูลแมน

กรุงเทพมหานคร



การสัมมนาทางวิชาการสายงานเศรษฐกิจ ประจำปี 2557

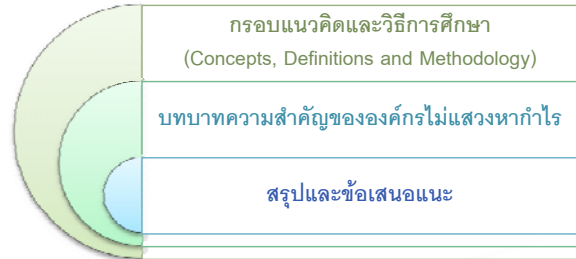
“การสร้างเสริมความเข้มแข็งแก่หุ้นส่วนการพัฒนา: องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและองค์กรไม่แสวงหากำไร”
Empowering Development Partners: Local Administration and Non Profit Organizations”

องค์กรไม่แสวงหากำไร: บทบาทใหม่ในระบบเศรษฐกิจ

โดย นางสมจิตต์ จรรย์พงษ์

รักษาการนักวิเคราะห์นโยบายและแผนเชี่ยวชาญ

สำนักบัญชีประชาชาติ



กรอบแนวคิดและนิยาม (Concepts and Definitions)

องค์กรไม่แสวงหากำไร

“องค์กรที่สร้างขึ้นตามกฎหมายหรือเป็นองค์กรทางสังคม มีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตสินค้าและบริการแต่ไม่สามารถเป็นแหล่งรายได้ กำไรหรือแหล่งเงินทุนอื่น ๆ ให้กับผู้ก่อตั้ง ควบคุมหรือให้การสนับสนุนด้านการเงิน ในทางปฏิบัติกิจกรรมการผลิตขององค์กรเหล่านี้สามารถก่อให้เกิดได้ทั้งกำไรและขาดทุน แต่ไม่สามารถแบ่งปันผลกำไรไปให้หน่วยสถาบันอื่น”

นิยามขององค์กรไม่แสวงหากำไร จาก

คู่มือการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร ขององค์การสหประชาชาติ

- 1) เป็นองค์กร (Organizations)
- 2) ไม่แสวงหากำไรและไม่แบ่งปันผลกำไร (Not-for-profit and non-profit-distribution)
- 3) เป็นลักษณะสถาบันที่แยกออกจากหน่วยงานรัฐบาล (Institutionally separate from government)
- 4) ดูแล/บริหารโดยตนเอง (Self-governing)
- 5) ไม่มีการบังคับ (Non-compulsory)

ผู้ให้บริการที่ไม่แสวงหากำไร, องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล, องค์กรด้านศิลปะและวัฒนธรรม, สมาคมกีฬา, กลุ่ม Advocacy, มูลนิธิ, องค์กรชุมชน, พรรคการเมือง, สมาคม/สโมสรด้านสังคม, สหภาพแรงงาน สมาคมธุรกิจ และสมาคมนายจ้าง และองค์กรด้านศาสนา

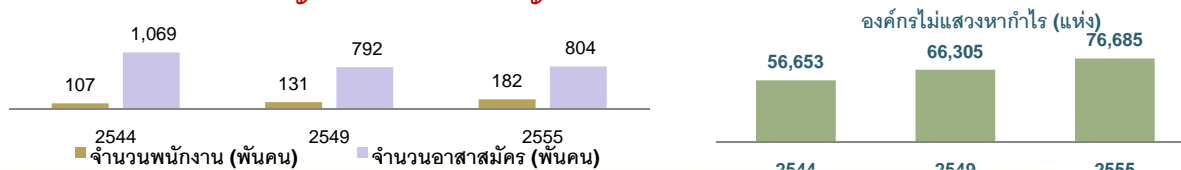


วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- เพื่อศึกษาบทบาทและความสำคัญของการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรในเชิงเศรษฐกิจ ผ่านเครื่องมือที่เรียกว่าบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-profit institution satellite accounts)
- เปรียบเทียบขนาดของ GDP ขององค์กรไม่แสวงหากำไร กับ GDP ของประเทศ (Contribution to GDP) และค่าสถิติอื่น ๆ ที่สำคัญ เช่น รายรับ รายจ่าย การจ้างงาน เป็นต้น
- ประมาณค่าการทำงานของอาสาสมัครในองค์กรไม่แสวงหากำไร

บทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร

บทบาทและความสำคัญ: พิจารณาจากบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร

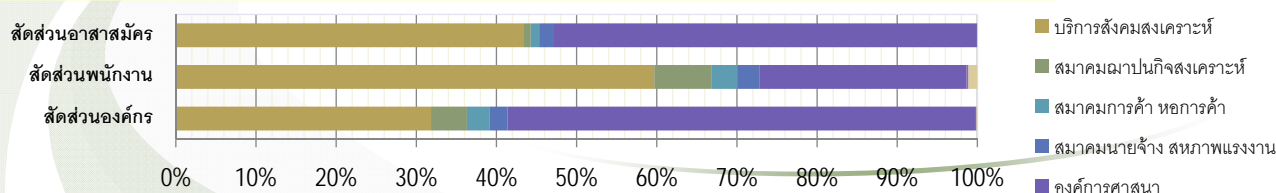


การจ้างงาน

- จำนวนพนักงานขององค์กรประเภทบริการสังคมสงเคราะห์ที่มีสัดส่วนมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 55.5 ในปี 2544 และร้อยละ 44.3 ในปี 2555 สัดส่วนลดลงในปี 2555 เนื่องจากได้เพิ่มคัมภีร์รวมในส่วนของการบริการด้านการศึกษาและบริการสุขภาพ โดยเฉพาะบริการด้านสุขภาพที่จำนวนพนักงานมีสัดส่วนถึงร้อยละ 22.8 ในปี 2555
- สำหรับอาสาสมัครส่วนใหญ่ปฏิบัติงานในองค์กรศาสนาและบริการสังคมสงเคราะห์ โดยมีสัดส่วนใกล้เคียงกันในปี 2555 ร้อยละ 52.3 และร้อยละ 42.9 ตามลำดับ

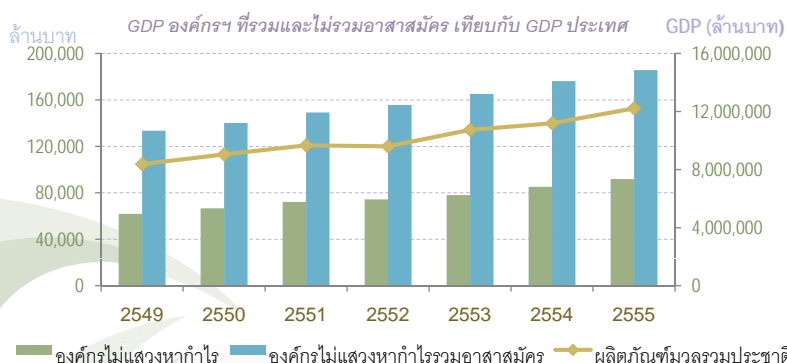
จำนวนองค์กรไม่แสวงหากำไร:

- องค์กรศาสนามีจำนวนมากที่สุด
- รองลงมาคือบริการสังคมสงเคราะห์



บทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร

บทบาทและความสำคัญ: พิจารณาจากบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร



	เฉลี่ย
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	10,118,655
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	6.6
GDP/มูลค่าเพิ่มองค์กรไม่แสวงหากำไร	75,677
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	6.8
ค่าตอบแทนแรงงานระดับประเทศ	3,089,460
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	7.0
ค่าตอบแทนแรงงานขององค์กรฯ	45,844
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	4.0
สัดส่วน GDP องค์กรไม่แสวงหากำไร ต่อ GDP ประเทศ	0.75
สัดส่วน ค่าตอบแทนแรงงานระดับประเทศ ต่อ GDP ประเทศ	30.5
สัดส่วนค่าตอบแทนแรงงานขององค์กรฯ ต่อ GDP องค์กรไม่แสวงหากำไร	61.0

บทบาทความสำคัญ ของการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เมื่อพิจารณาจากบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งแสดงให้เห็นบทบาทในการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับองค์กรธุรกิจอื่น โดยพิจารณาข้อมูลเฉลี่ยตั้งแต่ปี 2549 ถึง ปี 2555 พบว่ามีมูลค่าการผลิตเท่ากับ 122,579 ล้านบาทต่อปี โดยมีมูลค่าเพิ่มทั้งสิ้น 75,677 ล้านบาทต่อปี หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.8 ต่อปี โดยมูลค่าเพิ่มของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร มีสัดส่วนโดยเฉลี่ยร้อยละ 0.8 ต่อ GDP รวมของประเทศ

เมื่อรวมการประเมินค่าการทำงานของอาสาสมัคร สัดส่วน GDP ขององค์กรไม่แสวงหากำไรต่อ GDP ประเทศเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวหรือประมาณร้อยละ 1.6

บทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร

บทบาทและความสำคัญ: พิจารณาจากบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร



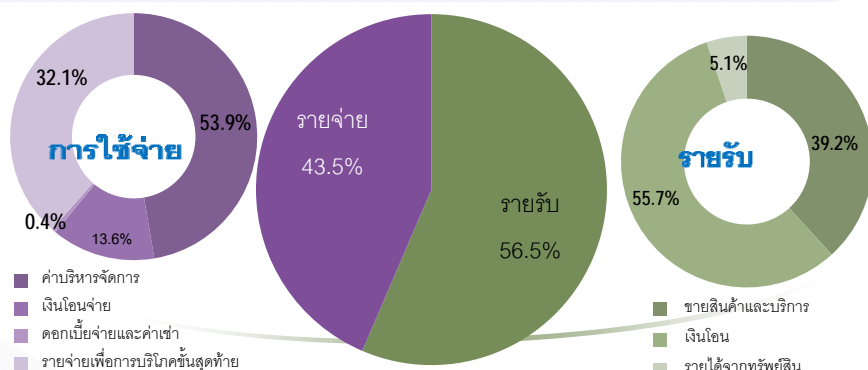
การจ้างงาน

สัดส่วน (ร้อยละ)	ค่าเฉลี่ย
GDP NPI/ GDP	0.8
CE / GDP (ประเทศ)	30.5
CE NPI/ GDP NPI	61.1

เมื่อพิจารณาจากการจ้างงาน จากผลตอบแทนปัจจัยการผลิตแรงงาน จะเห็นว่าค่าตอบแทนแรงงาน (Compensation of employees : CE) ขององค์กรไม่แสวงหากำไรในช่วงปี 2549-ปี 2555 ซึ่งประกอบด้วย เงินเดือน ค่าจ้าง และสวัสดิการต่าง ๆ ที่เ็นองค์ประกอบสำคัญของมูลค่าเพิ่ม มีมูลค่าเฉลี่ยทั้งสิ้น 45,844 ล้านบาทต่อปี ขยายตัวเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 4.0 และมีสัดส่วนต่อมูลค่าเพิ่มรวมขององค์กรฯ หรือ GDP ขององค์กรฯ เฉลี่ยร้อยละ 61.0 ต่อปี มูลค่าเพิ่มขององค์กรไม่แสวงหากำไรส่วนใหญ่เป็นค่าตอบแทนแรงงาน ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากองค์กรเหล่านี้ดำเนินกิจกรรมที่ต้องใช้บุคลากรหรือใช้แรงงานในการทำงานเป็นส่วนใหญ่ที่เรียกว่า การใช้ปัจจัยแรงงานแบบเข้มข้นหรือ Labor intensive ซึ่งสะท้อนได้ส่วนหนึ่งในการเป็นแหล่งสร้างงานแหล่งหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ

รายรับและการใช้จ่าย

รายรับขององค์กรไม่แสวงหากำไร มีมูลค่ามากกว่ารายจ่าย หรือเปรียบเทียบ สัดส่วนรายรับต่อรายจ่ายในอัตราร้อยละ 56.5 ต่อ ร้อยละ 43.5 ส่งผลให้องค์กรไม่แสวงหากำไร มีเงินออมในช่วงปี 2549-2555 เฉลี่ยปีละ 86,587 ล้านบาท ซึ่งจะเป็เงินทุนสำหรับนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรฯ เพื่อให้บริการประชาชนได้ต่อไป



บทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร

บทบาทและความสำคัญ: พิจารณาจากบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร

องค์กรไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน

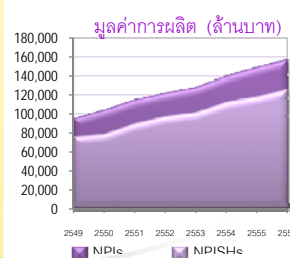
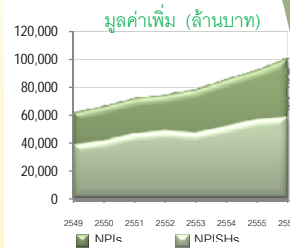


NPISHs เป็นภาคเศรษฐกิจหนึ่งจาก 5 ภาคเศรษฐกิจตามระบบบัญชีประชาชาติ ประกอบด้วยองค์กรประเภทกิจกรรมสังคมสงเคราะห์และองค์กรสมาชิก รวมถึงการศึกษาและสุขภาพบางส่วน หรือ NPISH เป็นองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ไม่ใช่ระบบตลาด ดำเนินงานให้บริการประชาชนในด้านต่าง ๆ โดยไม่มีผลตอบแทน หรือคิดค่าบริการในราคาเพียงคุ้มทุน หรือราคาที่ไม่มีย่นัยสำคัญทางเศรษฐกิจ (Not economically significant)

องค์ประกอบของการบริโภคจริงของครัวเรือน	มูลค่า ณ ราคาประจำปี (ล้านบาท)			โครงสร้าง (ร้อยละ)		
	2549	2550	2555	2549	2550	2555
การบริโภคจริงของครัวเรือน	5,072,118	5,333,411	7,476,804	100.0	100.0	100.0
- การบริโภคขั้นสุดท้ายของครัวเรือน	4,498,394	4,690,794	6,397,609	88.7	88.0	85.6
- การบริโภคขั้นสุดท้ายของ NPISHs	75,856	78,657	118,171	1.5	1.5	1.6
- การบริโภคขั้นสุดท้ายของรัฐบาลสำหรับปัจเจก	497,868	563,960	961,024	9.8	10.6	12.9

การบริโภคจริงของครัวเรือนในปี 2555 ประกอบด้วยที่ซื้อหามาเองร้อยละ 85.6 ได้รับจากรัฐบาลร้อยละ 12.9 ครอบคลุมค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาและสาธารณสุข รวมถึงการโอนผลประโยชน์ความช่วยเหลือทางสวัสดิการสังคมให้กับครัวเรือนในรูปของสินค้าและบริการโดยหน่วยงานของรัฐ (Social transfer in kind) ที่ไม่ได้อยู่ในแผนงานประกันสังคม เช่น โครงการอาหารกลางวัน โครงการศึกษาฟรี 15 ปี ค่าบริการทางการแพทย์จากโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกคน) เป็นต้น และอีกส่วนหนึ่งคือ ร้อยละ 1.6 ได้รับจาก NPISHs

เมื่อพิจารณาเฉพาะกลุ่ม NPISHs พบว่ามีมูลค่าการผลิต (Output) เฉลี่ยตั้งแต่ปี 2549-2555 เท่ากับ 85,446 ล้านบาทต่อปี คิดเป็นมูลค่าเพิ่มเท่ากับ 47,628 ล้านบาท ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.9 ต่อปี และมีสัดส่วนร้อยละ 63.0 ขององค์กรไม่แสวงหากำไร (NPIs) จะเห็นว่ามูลค่าเพิ่มที่เกิดจาก NPISHs มีสัดส่วนมากกว่าครึ่งหนึ่งของมูลค่าเพิ่มขององค์กรไม่แสวงหากำไรทั้งหมด

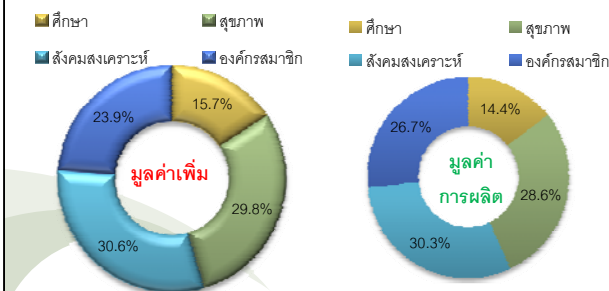


บทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร

บทบาทและความสำคัญ:
พิจารณาจากบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร



องค์กรไม่แสวงหากำไร : จำแนกตามสาขาการผลิต



	GDP ประเทศ (ล้านบาท)	GDP องค์กรฯ (ล้านบาท)	สัดส่วนขององค์กร/ ประเทศ (ร้อยละ)
1. การศึกษา	399,836		3.0
- ภาคเอกชน	48,779	11,853	24.3
2. สุขภาพ	163,541		13.8
- ภาคเอกชน	69,338	22,580	32.6
3. บริการชุมชน	173,104	41,245	23.8
- สังคมสงเคราะห์		23,176	13.4
- องค์กรสมาชิก		18,069	10.4
รวม	736,481	75,677	10.3

องค์กรไม่แสวงหากำไร : ผลของอาสาสมัคร

- เมื่อพิจารณาสาขาการผลิตที่รวมการดำเนินงานของอาสาสมัคร พบว่าบทบาทความสำคัญได้เปลี่ยนแปลงไป โดยองค์กรสมาชิกซึ่งส่วนใหญ่คือองค์กรด้านศาสนามีบทบาทมากที่สุด โดยพิจารณาจากสัดส่วนของมูลค่าเพิ่มเฉลี่ยในช่วงปี 2549-2555 พบว่ามีสัดส่วนร้อยละ 52.2 ต่อ GDP องค์กรฯ รองลงมาคือ บริการสังคมสงเคราะห์ และบริการสุขภาพ ที่มีสัดส่วนร้อยละ 24.2 และ ร้อยละ 15.8 ตามลำดับ
- การดำเนินงานของอาสาสมัครส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคองค์กรสมาชิกและบริการสังคมสงเคราะห์ โดยเฉพาะองค์กรสมาชิกซึ่งได้รวมการประเมินค่าการดำเนินงานของนักบวชในองค์กรศาสนาไว้ด้วย ส่งผลให้สัดส่วนหรือโครงสร้างของมูลค่าเพิ่มมีอัตราสูงเมื่อเทียบกับที่ไม่ได้รวมอาสาสมัครโดยมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 23.9

เปรียบเทียบมูลค่าเพิ่ม (GDP) และค่าตอบแทนแรงงาน (CE) ขององค์กรเมื่อรวมและไม่รวมอาสาสมัคร (ค่าเฉลี่ยปี 2549-2555) (หน่วย: ล้านบาท)



บทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร

องค์กรไม่แสวงหากำไร : เปรียบเทียบต่างประเทศ

ประเทศไทยมีสัดส่วนของ GDP ขององค์กรต่อ GDP รวมของประเทศร้อยละ 0.8 และเมื่อรวมอาสาสมัครสัดส่วนเพิ่มเป็นร้อยละ 1.6

ประเทศ	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
แคนาดา	6.9		6.8	5.9	6.3	6.4	6.5	6.5	6.4	6.4	6.6	6.6
อิสราเอล	6.2											
โมซัมบิก							5.0		6.1			
อเมริกา	4.7	4.7	4.7	4.7	4.9	5.2	5.2	5.2	5.1	5.0		
เบลเยียม				4.0	4.2	4.4	4.5	4.6				
ญี่ปุ่น				3.4			4.2	4.2				
ออสเตรเลีย			3.3	3.3						4.1		
ฝรั่งเศส						2.9						
นิวซีแลนด์								2.6				
นอร์เวย์											1.5	1.5
สาธารณรัฐชด						1.0	1.0	1.2	1.3			1.7
โปรตุเกส												2.0
เม็กซิโก												2.0
คีร์กีซสถาน												2.2
บราซิล												2.8
ไทย										0.8		

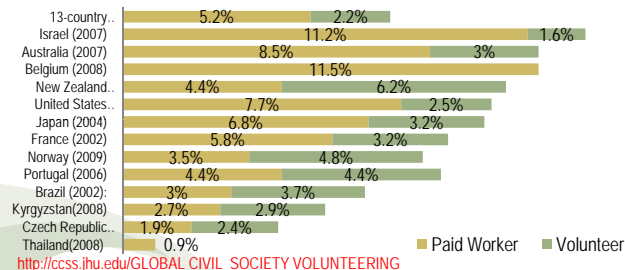
ประเทศแคนาดา มีสัดส่วนองค์กรไม่แสวงหากำไรต่อ GDP รวมของประเทศในอัตราค่อนข้างสูงหรือสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ขณะที่สัดส่วนเมื่อรวมอาสาสมัครค่อนข้างน้อย ส่วนประเทศนอร์เวย์และประเทศนิวซีแลนด์ การทำงานของอาสาสมัครมีผลก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจของประเทศค่อนข้างมีนัยสำคัญ โดย GDP ไม่รวมอาสาสมัครกับรวมอาสาสมัครของประเทศนิวซีแลนด์ มีสัดส่วนใกล้เคียงกัน คือ ร้อยละ 2.8 กับร้อยละ 2.5 ตามลำดับ ขณะที่ประเทศนอร์เวย์ มีสัดส่วนของ GDP ที่รวมอาสาสมัครสูงกว่าที่ไม่รวมอาสาสมัคร หรือร้อยละ 2.7 เทียบกับร้อยละ 1.9 และเมื่อเฉลี่ย 16 ประเทศ ภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรมีสัดส่วนต่อ GDP ร้อยละ 3.6 และเมื่อรวมอาสาสมัครจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4.5

บทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร

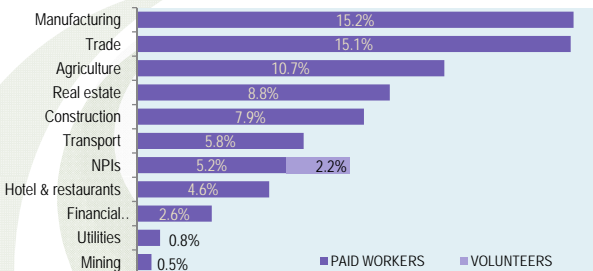
องค์กรไม่แสวงหากำไร : เปรียบเทียบต่างประเทศ



จำนวนแรงงานในภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร ต่อแรงงานทั้งหมด จำแนกจ่ายประเทศ

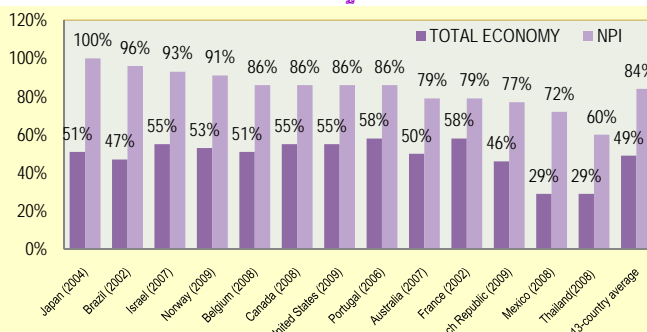


จำนวนคนทำงานในองค์กรไม่แสวงหากำไร จำแนกตามสาขาการผลิต เฉลี่ยของ 13 ประเทศ



- แสดงการเปรียบเทียบสัดส่วนค่าจ้างแรงงานต่อ GDP ขององค์กรไม่แสวงหากำไร กับ สัดส่วนดังกล่าวของระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ พบว่าสัดส่วนของ NPI จะมากกว่าสัดส่วนของระดับประเทศของทุกประเทศ โดยเฉลี่ยประมาณเกือบเท่าตัวหรือร้อยละ 84 ต่อ ร้อยละ 49
- สำหรับประเทศไทย สัดส่วนค่าจ้างแรงงาน ต่อ GDP ขององค์กรฯ สูงกว่าสัดส่วนค่าจ้างแรงงานต่อ GDP ของประเทศ ประมาณเท่าตัว หรือสัดส่วนร้อยละ 60 เทียบกับร้อยละ 29 การที่สัดส่วนค่าจ้างแรงงานต่อ GDP สูง แสดงให้เห็นว่า ภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร มีการจ้างงานสูง

สัดส่วนของค่าจ้างแรงงานต่อ GDP NPIs ต่อเศรษฐกิจโดยรวม จำแนกจ่ายประเทศ



The state of Global Civil Society and volunteering . Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook

บทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร

องค์กรไม่แสวงหากำไร : เปรียบเทียบมิติอื่น ๆ

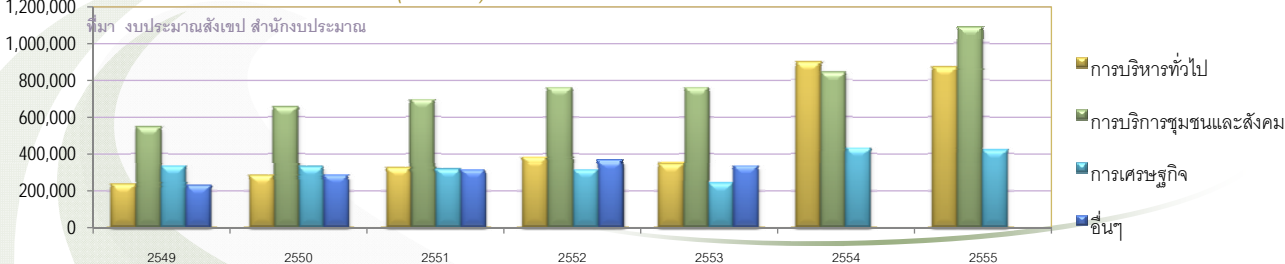


เปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของประเทศ

งบประมาณรายจ่ายของประเทศที่ได้มีการจัดสรรเพื่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ในแต่ละปี เมื่อพิจารณาจากการจำแนกตามลักษณะงานออกเป็น การบริหารงานทั่วไป การบริการชุมชนและสังคม การเศรษฐกิจ และอื่น ๆ พบว่าโดยเฉลี่ยระหว่างปี 2549-2555 ส่วนใหญ่หรือร้อยละ 42.2 เป็นการบริการชุมชนและสังคม รองลงมาเป็นการบริหารทั่วไปร้อยละ 26.5 การเศรษฐกิจร้อยละ 19.0 และอื่น ๆ ร้อยละ 12.3 โดยงบประมาณเฉพาะด้านการสังคมสงเคราะห์มีเพียงร้อยละ 7.4 โดยเฉลี่ยในช่วงดังกล่าว

เมื่อเปรียบเทียบรายจ่ายในการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร กับงบประมาณรายจ่ายของประเทศในแต่ละปี พบว่ามีสัดส่วนโดยรวมเฉลี่ยในช่วงเวลาเดียวกัน ร้อยละ 13.7 ต่อปี เป็นที่น่าสังเกตว่าถ้าเปรียบเทียบเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้อง คือ งบประมาณรายจ่ายด้านบริการชุมชนและสังคม จะมีสัดส่วนร้อยละ 32.4 เฉลี่ยต่อปี แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรซึ่งเป็นภาคเอกชนในการเข้าไปช่วยเหลือสังคมและประชาชนผ่านกิจกรรมการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาโดยตลอด ได้มีบทบาทและความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนรายจ่ายต่อประมาณของประเทศซึ่งมีอัตราค่อนข้างสูง โดยเฉพาะมากกว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรสำหรับการสังคมสงเคราะห์เกือบเท่าตัว และมีแนวโน้มขยายตัวต่อเนื่อง

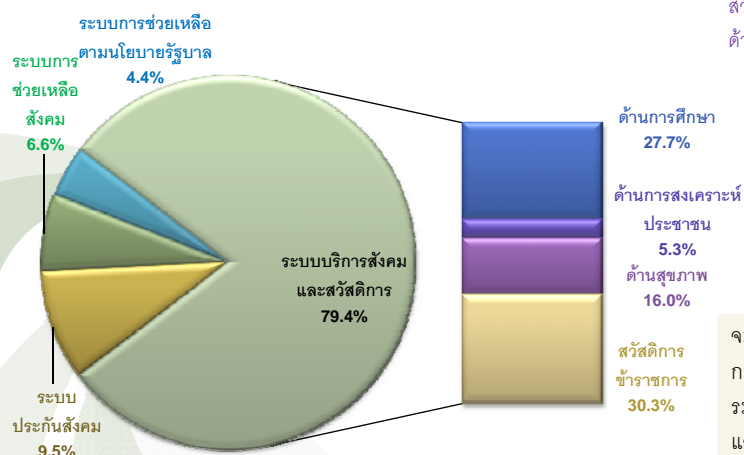
งบประมาณจำแนกตามลักษณะงาน (ล้านบาท)



บทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร

เปรียบเทียบกับระบบสวัสดิการสังคมของประเทศ

โครงสร้างเฉลี่ยระบบบริการสังคมและสวัสดิการ



ระบบประกันสังคมและระบบการช่วยเหลือสังคมมีส่วนต้องงบประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นโดยเฉลี่ยระหว่างปี 2549-2555 ร้อยละ 29.7 หรือมีส่วนต่อ GDP ณ ราคาประจำปีร้อยละ 5.3

เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบในมิติด้านระบบสวัสดิการสังคมของประเทศที่ได้รับจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งสามารถจำแนกในด้านต่างๆ ระบบสวัสดิการที่สำคัญ ๆ อาทิ ระบบบริการสังคมและสวัสดิการ ที่จำแนกออกเป็นด้านการศึกษา สุขภาพ และ สังคมสงเคราะห์ เป็นต้น

รายจ่ายขององค์กรไม่แสวงหากำไรมีส่วนต่อรายจ่ายด้านงบประมาณสำหรับระบบสวัสดิการของประเทศถึงร้อยละ 44.7 โดยเฉลี่ย

สัดส่วนรายจ่ายขององค์กรต่อรายจ่ายสวัสดิการสังคมที่เป็นภาระทางการคลัง (ร้อยละ)

ปี	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	เฉลี่ย
สัดส่วน	61.9	48.5	54.8	48.4	44.1	48.6	42.5	44.7

จะเห็นว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนการจัดการด้านสวัสดิการของรัฐบาลสำหรับประชาชนในประเทศในระดับที่มีนัยสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการใช้จ่ายของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรในการให้บริการหรือช่วยเหลือประชาชน ซึ่งมีมูลค่าเกือบครึ่งหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายสำหรับระบบสวัสดิการสังคมของประเทศ

บทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร

ความสัมพันธ์ด้านอื่น ๆ กับองค์กรไม่แสวงหากำไร

การดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็น**การทำงานเพื่อให้บริการประชาชน**โดยไม่คิดค่าตอบแทน อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเติมเต็มความต้องการด้านปัจจัยพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคม การดำเนินงานดังกล่าวในบางครั้งอาจวัดค่าเป็นตัวเงินให้เหมาะสมค่อนข้างยาก ยกตัวอย่างเช่น การประเมินค่าการทำงานของอาสาสมัคร

จากการศึกษาการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนบทบาทความสำคัญของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมถึงเพื่อสะท้อนทิศทางการพัฒนาขององค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งในที่นี้ ได้นำเสนอ 2 ประเด็นคือ พฤติกรรมการให้และความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ



บทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร

พฤติกรรมการให้ (Giving behavior)

ประเทศ	ลำดับ	ดัชนีการให้	การช่วยเหลือ	การบริจาค	อาสาสมัคร
สหรัฐอเมริกา	1	58	70	62	42
ออสเตรเลีย	2	58	66	71	36
ไทย	15	45	43	76	16
ฟิลิปปินส์	20	42	56	30	40

ที่มา World Giving Index 2013, Charities Aid Foundation

การบริจาคเงิน จากการสำรวจของ World Giving Index 2013 พบว่าประเทศไทย ประชาชนบริจาคเงินแก่องค์กรการกุศลมากเป็นลำดับด้วยคะแนนเฉลี่ยร้อยละ 76 ในช่วง 5 ปีดังกล่าว จะเห็นว่ามีความสอดคล้องกับผลการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ได้นำเสนอถึงการบริจาคเงินของเอกชน ซึ่งถือเป็นแหล่งที่มาของรายรับที่สำคัญขององค์กรไม่แสวงหากำไรในกรณีประเทศไทย ขณะที่การใช้เวลาทำงานด้านอาสาสมัครมีค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ



ข้อมูลล่าสุด คือ ปี ค.ศ.2012 ประเทศไทยอยู่ในอันดับที่ 38 คะแนนรวมร้อยละ 40 โดยเป็นการลดลงของดัชนีทั้งสามส่วน แต่เฉพาะการบริจาคเงินยังคงอยู่ในระดับสูงในลำดับที่ 4 ขณะที่สหรัฐอเมริกายังคงครองลำดับหนึ่งด้วยคะแนนรวมร้อยละ 61 และที่น่าสนใจ คือ ประเทศพม่า ประชาชนมีพฤติกรรมการให้ (Giving behavior) เป็นอันดับสองรองจากอเมริกา ด้วยคะแนนรวมร้อยละ 58 เท่ากับแคนาดา และนิวซีแลนด์ แต่คะแนนสำหรับการบริจาคเงินมากที่สุด คือ ร้อยละ 85 ซึ่งทำให้เห็นว่าการบริจาคไม่ได้ขึ้นอยู่กับความมั่งคั่งเพียงอย่างเดียว

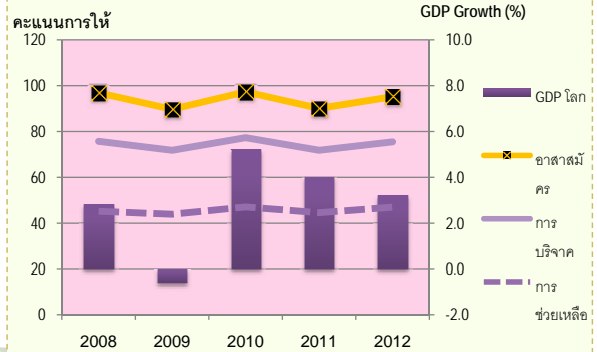
ความสัมพันธ์ด้านอื่น ๆ กับองค์กรไม่แสวงหากำไร



ดัชนีการให้ประกอบด้วยความช่วยเหลือ 3 ประเภท คือ

- 1) การช่วยเหลือคนแปลกหน้า (Helping a stranger)
- 2) การบริจาคเงิน (Donating money)
- 3) การทำงานของอาสาสมัคร (Volunteering time)

เปรียบเทียบการเจริญเติบโตของ GDP โลก และการให้



บทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร



ความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ
(Corporate Social Responsibility: CSR)

CSR ของบางบริษัท ทำหน้าที่คล้ายมูลนิธิโดยการส่งเสริมให้มีการจ้างงานในชุมชน และทำให้ความเป็นอยู่ในสังคมดีขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดใหม่ของการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรที่จะเป็นส่วนช่วยสนับสนุนการพัฒนาประเทศให้มีความยั่งยืน

CSR ถือเป็นแนวคิดใหม่ที่ธุรกิจเอกชนต่าง ๆ กลับมาให้ความสำคัญกับสังคมมากขึ้น โดยเป็นกระบวนการหรือกิจกรรมที่สร้างขึ้นมาก เพื่อให้องค์กรธุรกิจกลับมามีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน CSR มีชื่อเรียกอีกอย่างว่า **"บรรษัทภิบาล"** เป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่แค่กิจการภายในองค์กร แต่ได้ขยายวงกว้างสู่สังคม คือการทำให้สังคมภายนอกตรวจสอบความโปร่งใสได้ รวมไปถึงการดำเนินกิจกรรมโดยมีเป้าหมายที่ครอบคลุมถึงพนักงาน ชุมชนท้องถิ่นธุรกิจตั้งอยู่ คู่ค้า คู่แข่งขัน ประชาชนทั่วไป และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อม ด้วยเงื่อนไขของความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม และให้ความสำคัญต่อผลประโยชน์ของทั้งสังคม

CSR มากขึ้น ซึ่งอาจจำแนกได้ 3 ประเภท ดังนี้

- 1) **กิจกรรมเพื่อสังคม (CSR after Process)** คือ การดำเนินกิจกรรมของหน่วยงาน โดยเฉพาะองค์กรธุรกิจที่แสวงหากำไรและสร้างประโยชน์แก่สังคม กิจกรรม CSR มักแยกจากกระบวนการธุรกิจหลักและเกิดขึ้นภายหลัง เช่น การแก้ไขเยียวยาชุมชนที่ได้รับผลกระทบทางมลพิษจากการดำเนินการภาคธุรกิจ การแจกจ่ายสิ่งของช่วยเหลือบรรเทาสาธารณภัย อาสาสมัครช่วยบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ เป็นต้น โดยเป็นกิจกรรมเพื่อสังคมที่มักเป็นกิจกรรมนอกเหนือเวลาทำงานปกติ
- 2) **ธุรกิจเพื่อสังคม (CSR in Process)** คือ ความรับผิดชอบต่อสังคมที่อยู่ในกระบวนการทำงานหลักของธุรกิจ เช่น การป้องกัน หรือกำจัดมลพิษในกระบวนการผลิตเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อชุมชน การผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่ระบุในฉลากบรรจุภัณฑ์ การเปิดเผยข้อมูลผลิตภัณฑ์อย่างครบถ้วนต่อผู้บริโภค การชดเชยความเสียหายให้ลูกค้าที่เกิดจากความผิดพลาดของพนักงาน เป็นต้น การรับผิดชอบต่อสังคมนี้เป็นกิจกรรมที่อยู่ในเวลาปฏิบัติงานปกติของธุรกิจ
- 3) **กิจการเพื่อสังคม (CSR as Process)** เป็นองค์กรที่ดำเนินงานโดยไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Organization) เกิดจากแนวคิดการพัฒนาสังคมกับการบริหารจัดการแบบผู้ประกอบการ โดยกิจกรรมที่ดำเนินการ มักแตกต่างจากการดำเนินธุรกิจที่เป็นกระบวนการหลักของกิจการและเกิดขึ้นภายหลัง

CSR

บทสรุปและข้อเสนอแนะ



สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการให้ โดยพิจารณาจากความสำคัญของการทำงานของอาสาสมัคร ที่มีบทบาททางเศรษฐกิจเพิ่มขึ้น เท่าตัวจากร้อยละ 0.8 เป็นร้อยละ 1.6 ต่อ GDP ตลอดจนแหล่งเงินทุนขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่นำไปใช้จ่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมช่วยเหลือสังคม จะเห็นว่าส่วนใหญ่มาจากเงินบริจาคของภาคเอกชนซึ่งรวมถึงธุรกิจเอกชนและบุคคลทั่วไป ในขณะที่ภาครัฐมีบทบาทไม่มากนัก สอดคล้องกับการสำรวจของ World giving index ที่ประเทศไทยอยู่ในลำดับ 20 ประเทศแรกของสถิติการให้เมื่อวัดจากค่าเฉลี่ย 5 ปี โดยเฉพาะการบริจาคเงินให้กับองค์กรการกุศลที่เป็นอันดับหนึ่งของโลก

การมองภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรในอีกมิติหนึ่ง ซึ่งจะเป็นเครื่องชี้วัดหรือเป็นการสะท้อนให้กับภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อตระหนักถึงความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจ นอกเหนือจากด้านสังคม และสามารถเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมให้ภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรได้รับการพัฒนาให้เป็นภาคส่วนที่มีบทบาทสำคัญทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงยังเป็นการสนับสนุนให้เป็นกลไกที่สำคัญในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำของประชาชนในประเทศ



ข้อเสนอแนะ



- ควรให้มีหน่วยงานกลางมีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรเพื่อสนับสนุน ให้ความช่วยเหลือและดูแลกำกับ การดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ต่อสังคมอย่างแท้จริง
- พัฒนাবัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรอย่างต่อเนื่อง เพื่อประโยชน์ทางวิชาการ และเป็นเครื่องมือที่มีความสำคัญเพื่อนำไปใช้ในการวางแผนและกำหนดนโยบายที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านสวัสดิการ รวมถึงติดตามและประสานงานกับองค์กรทั้งในประเทศและต่างประเทศเพื่อพัฒนาการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร ให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม

การเคลื่อนไหวของภาคประชาสังคม ได้มีการปรับเปลี่ยนเป็นระยะทั้งในด้านแนวคิดและรูปแบบการดำเนินงาน การศึกษาวิเคราะห์หรือดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม จำเป็นต้องมีความเข้าใจในสถานการณ์อย่างลึกซึ้งรอบด้าน จากการศึกษาจะเห็นว่าแนวโน้มการบริจาคให้กับองค์กรไม่แสวงหากำไร ทั้งภาคครัวเรือนและธุรกิจ รวมทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและความช่วยเหลือจากต่างประเทศลดน้อยลงไปมาก ทำให้องค์กรต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถดำเนินงานช่วยเหลือประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง

- ✓ **สร้าง** ค่านิยมทางสังคมและปลูกฝังค่านิยมจิตสาธารณะให้แก่ประชาชน ให้ตระหนักถึงความสำคัญและการมีส่วนร่วมในงานสาธารณประโยชน์ ทั้งในรูปแบบของการบริจาคและการเป็นอาสาสมัครช่วยเหลือสังคม
- ✓ **ส่งเสริม** ภาคธุรกิจเอกชนให้มีการทำงานเพื่อสังคมและเพิ่มบทบาทในการลงทุนพัฒนาสังคม ทั้งในลักษณะ “กิจกรรมเพื่อสังคม” หรือ “ธุรกิจเพื่อสังคม” หรือ “กิจการเพื่อสังคม” โดยภาครัฐปรับลดบทบาทเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก รวมทั้งการพิจารณาด้านภาษีเพื่อส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วนสนับสนุนต่อภาคประชาสังคม เช่น เงินบริจาคสามารถนำมาลดหย่อนภาษีได้มากขึ้นหรือทั้งหมด รวมทั้งพิจารณาเพิ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรที่สามารถนำเงินบริจาคมาลดหย่อนภาษีได้
- ✓ **สนับสนุน** ให้องค์กรไม่แสวงหากำไร ปรับเปลี่ยนบทบาท จากการเป็นผู้รับบริจาคหรือสนับสนุนจากสถาบันอื่นเพื่อเป็นการใช้จ่ายในการดำเนินงานเป็นองค์กรฯ ที่สามารถหารายได้ได้เองโดยการผลิตสินค้าและบริการในระบบตลาดและนำผลกำไรมาใช้จ่ายหมุนเวียนภายในองค์กร
- ✓ **ควร** มีหน่วยงานทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ติดตามประเมินผล เพื่อให้การดำเนินงานมีความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้การดำเนินงานด้านสาธารณประโยชน์ขององค์กรไม่แสวงหากำไรมีการบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส นอกจากสามารถตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงแล้ว ยังสามารถเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศที่เข้มแข็งต่อไป



เดินหน้า.....

กระจายอำนาจทางการคลัง

วรรณิยา เอมะศิริ

อภิชัย เสนีวงศ์ ณ อยุธยา

29 กันยายน 2557

ลำดับการนำเสนอ



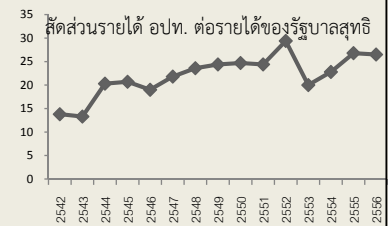
- 1 บทนำ
- 2 กรณีศึกษาต่างประเทศ: โครงสร้างรายได้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 3 การวิเคราะห์โครงสร้างรายได้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- 4 ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง

บทนำ



หลักการและเหตุผล

- แม้ว่ารายได้ของ อปท. มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่การเพิ่มขึ้นยังอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างน้อยในแต่ละปี และในช่วงวิกฤตเศรษฐกิจ หรือรัฐบาลต้องใช้จ่ายเพื่อภารกิจสำคัญๆ สัดส่วนรายได้ที่ อปท. ได้รับจัดสรร ต่ำกว่าที่กฎหมายกำหนด ซึ่งรายได้ที่ได้รับจัดสรรขึ้นกับรายได้และความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ ในขณะที่ภารกิจของท้องถิ่นไม่ได้เปลี่ยนแปลงหรือลดลงไปแต่อย่างใด



ที่มา: สกธ. และกระทรวงการคลัง

วัตถุประสงค์

- ประเมินความก้าวหน้า รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ อปท. ในช่วงที่ผ่านมา
- จัดทำข้อเสนอแนะที่สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เพื่อให้ อปท. มีความแข็งแกร่งบนฐานของความเป็นอิสระทางด้านการคลังอันนำไปสู่การบริหารจัดการสาธารณะที่มีคุณภาพและตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง

ขอบเขตการศึกษา

- ศึกษาทบทวนภาพรวมการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ อปท. ในช่วงปี 2542 ถึง 2556 โดยให้ความสำคัญในมิติด้านรายได้
- ศึกษาวิเคราะห์แนวทางการจัดสรรรายได้ แหล่งรายได้ และการบริหารจัดการการคลังของ อปท. เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพด้านรายได้ และการก่อหนี้
- หน่วยการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ของงานศึกษาชิ้นนี้ ได้พิจารณา อปท. เป็นหน่วยเดียว

กรณีศึกษาจากต่างประเทศ : โครงสร้างรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



รายรับ	ฝรั่งเศส	เยอรมนี	ญี่ปุ่น	อินโดนีเซีย
รายได้จากภาษี	ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บโดยตรง ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย และภาษีมูลค่าเพิ่ม สภาท้องถิ่นกำหนดอัตราภาษีได้โดยไม่เกินเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด	การจัดเก็บภาษีโดยตรง ภาษีสรรพสามิต ภาษีทรัพย์สิน ภาษีจากบริการความบันเทิง ภาษีเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ ภาษีสุนัข ภาษีการล่าสัตว์และตกปลา รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษี	ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีสรรพสามิต ภาษีที่อยู่อาศัย ภาษีนิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีท้องถิ่น ภาษียานพาหนะในท้องถิ่น ผลกำไรจากกิจการของท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เก็บและนำมาใช้จ่ายได้เอง ไม่ต้องส่งเข้าส่วนกลาง
	ภาษีท้องถิ่นประเภทอื่นๆ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดกรอบประเภทของภาษี แต่ท้องถิ่นจะเก็บหรือไม่ก็ได้	ภาษีร่วม - ร้อยละ 15 ของรายได้จากภาษีบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล - ส่วนแบ่งจากภาษีมูลค่าเพิ่มไม่มีการกำหนดสัดส่วน รัฐบาลกลางสามารถกำหนดได้ตามความเหมาะสม	ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้รายได้โดยตรงจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีถนนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษีน้ำมัน ภาษีพิกัดน้ำมันการบรรทุกพิเศษ ภาษีพิกัดน้ำมันรถยนต์ และภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงเครื่องบิน	เงินปันส่วนจากรายได้รัฐบาล รัฐบาลส่วนกลางโอนให้ท้องถิ่น โดยไม่กำหนดว่าจะต้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใดโดยเฉพาะ





กรณีศึกษาจากต่างประเทศ : โครงสร้างรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



รายรับ	 ฝรั่งเศส	 เยอรมนี	 ญี่ปุ่น	 อินโดนีเซีย
เงินอุดหนุน	<p>เงินอุดหนุนหลักเพื่อการดำเนินงาน จัดสรรโดยใช้เกณฑ์ จำนวนประชากร ขนาดของพื้นที่ รายรับทางภาษี หรือรายได้บุคคลธรรมดา หรือจำนวนที่อยู่อาศัย</p> <p>เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน รัฐจะคืนส่วนหนึ่งของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จ่ายโดยท้องถิ่นเพื่อใช้จ่ายลงทุน</p>	<p>เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง</p> <ul style="list-style-type: none"> - เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินงานให้รัฐบาลกลาง (จัดเก็บสถิติ การเลือกตั้ง) - เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล - เงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมการลงทุน <p>เงินอุดหนุนระหว่างท้องถิ่น</p> <p>ท้องถิ่นที่มีรายได้เกินรายจ่ายที่จำเป็น เกินกว่าร้อยละ 110 แล้วจะต้องแบ่งรายได้ส่วนเกินนั้นให้แก่ท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่ถึงร้อยละ 92 ของรายจ่ายจำเป็น</p>	<p>เงินอุดหนุนทั่วไป</p> <p>จัดเก็บจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการบริโภค และภาษียาสูบ และจัดสรรโดยพิจารณาส่วนต่างระหว่างรายจ่ายที่จำเป็นในการบริการสาธารณะกับรายได้มาตรฐานที่ท้องถิ่นได้รับ</p> <p>เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ</p> <ul style="list-style-type: none"> - เพื่อดำเนินนโยบายจากส่วนกลาง - สมทบเพื่อสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น - อุดหนุนเป็นรายกรณีซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางก่อน 	<p>เงินอุดหนุนทั่วไป</p> <p>มักใช้จ่ายเป็นงบบุคลากร ท้องถิ่นที่สามารถหารายได้เองได้ที่อยู่แล้ว สามารถไม่รับเงินส่วนนี้ได้</p> <p>เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ</p> <p>สัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 10 ของเงินโอนทั้งหมด โดยให้เฉพาะพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเก็บภาษีต่ำเท่านั้น</p>

กรณีศึกษาจากต่างประเทศ : โครงสร้างรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



รายรับ	 ฝรั่งเศส	 เยอรมนี	 ญี่ปุ่น	 อินโดนีเซีย
การก่อหนี้	สามารถกู้ยืมเงินได้จากธนาคารทั้งในและนอกประเทศ	สามารถกู้ยืมเงินได้ โดยหลักการเป็นการกู้เงินเพื่อรายจ่ายลงทุนเท่านั้น	<p>สามารถกู้ยืมเงินได้ โดยหลักการเป็นการกู้เงินเพื่อรายจ่ายลงทุนเท่านั้น</p> <p>พันธบัตรท้องถิ่น</p> <p>รัฐบาลท้องถิ่นออกพันธบัตรเพื่อระดมทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจท้องถิ่น เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และใช้เป็นเงินฉุกเฉินในกรณีเกิดภัยพิบัติและวิกฤตเศรษฐกิจ</p>	N.A.

การวิเคราะห์โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่น



ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษี

อากร และค่าธรรมเนียมต่างๆ แต่ประเภทภาษี อัตรา และภาระภาษี ถูกกำหนดจากส่วนกลาง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษียาสูบ เป็นต้น

เงินอุดหนุนทั่วไป : อบท. มีอิสระ

ที่จะนำเงินไปใช้ตามที่เหมาะสม

เงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีวัตถุประสงค์:

ใช้ได้ตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดเท่านั้น

เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ: อบท. นำเงิน

ไปใช้ตามเงื่อนไขหรือภารกิจที่รัฐบาลกำหนด

รายได้ที่
ท้องถิ่น
จัดเก็บเอง

รายได้ที่รัฐ
จัดเก็บให้แล้ว
จัดสรรให้

เงินอุดหนุน
รัฐบาล

การกู้ยืม

รายได้ที่จัดเก็บและให้ อบท. ทั้งจำนวน

เช่น ภาษีและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน

รายได้ที่รัฐจัดเก็บเพิ่มให้ อบท.

ไม่เกินร้อยละ 10 ของ ภาษีสรรพสามิต

และภาษีธุรกิจเฉพาะที่จัดเก็บ และการจัด

เก็บ 1 ใน 9 ของภาษีมูลค่าเพิ่ม

รายได้ที่รัฐจัดเก็บแล้วแบ่งให้ จัดสรรจาก

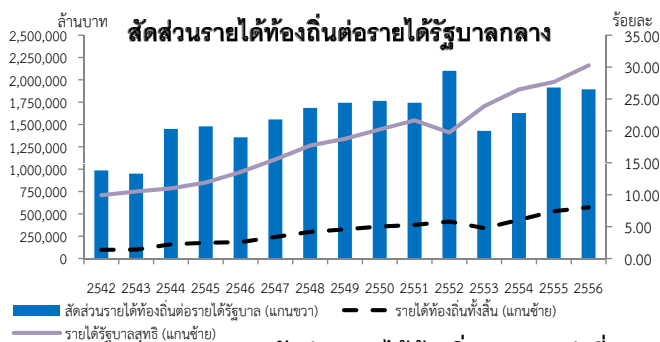
ภาษีมูลค่าเพิ่มไม่เกินร้อยละ 30

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับ

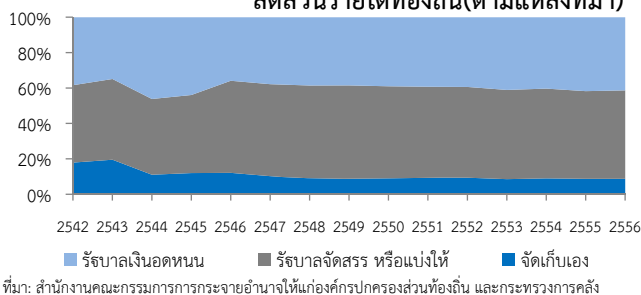
สามารถกู้เงินได้ ยกเว้น อบต. ที่ต้องรอ

ประกาศ กระทรวงมหาดไทย

การวิเคราะห์โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่น



สัดส่วนรายได้ท้องถิ่น(ตามแหล่งที่มา)



การจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท.

ขึ้นอยู่กับขนาดรายได้ของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ รวมถึงภาระงบประมาณของรัฐบาลจากนโยบายรัฐบาล หรือภารกิจจำเป็นเร่งด่วนในแต่ละช่วงเวลา

รายได้จากการจัดเก็บเองของ อบท. เองยังอยู่ระดับต่ำ

เนื่องจาก ฐานภาษี อัตราภาษี และการประเมินภาระภาษี ถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลาง และเป็นกฎหมายที่ร่างมานานไม่สะท้อนสภาพที่เป็นจริงในปัจจุบัน

อบท. จำเป็นต้องมีการพึ่งพิงรายได้จากการจัดสรรทั้ง

ในรูปของภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งรายได้ส่วนนี้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ

การวิเคราะห์โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่น (การกู้ยืม)



- ยอดหนี้คงค้างของ อปท. (เฉพาะหนี้ของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ) เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขึ้นจาก 3,329 ล้านบาท ในปี 2550 เป็น 289,208 ล้านบาทในปี 2556 และอัตราการขยายตัวของหนี้มีทิศทางตรงข้ามกับการขยายตัวของรายได้สุทธิที่ท้องถิ่นได้รับ สะท้อนให้เห็นว่า การก่อหนี้ของท้องถิ่น เกิดขึ้นเมื่อมีความจำเป็นมิใช่เป็นการก่อหนี้โดยไม่มีหลักการอย่างที่ตั้งค้มกังวล
- การก่อหนี้ของท้องถิ่นเป็นผลจาก 1) รายได้สุทธิของท้องถิ่นในแต่ละปีไม่เพียงพอต่อภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน 2) ท้องถิ่นต้องนำงบประมาณที่ได้รับไปดำเนินการกิจกรรมตามหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ทำให้ขาดแคลนงบประมาณในการจัดทำภารกิจที่สำคัญหรือจำเป็นต่อท้องถิ่น และ 3) ความล่าช้าในการโอนงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นขาดสภาพคล่อง



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย
หมายเหตุ: (สัดส่วนประมาณร้อยละ 65 ของจำนวนหนี้คงค้างของ อปท.ทั้งระบบ)



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

การวิเคราะห์โครงสร้างรายได้ของท้องถิ่น (การกู้ยืม)



กลไกการพิจารณาการกู้เงินของ อปท. (ยกเว้น อบต.)

กรณีกู้เงิน ไม่เกิน 50 ล้านบาท

กรณีกู้เงิน เกิน 50 ล้านบาท

คณะกรรมการกลั่นกรองการกู้เงินระดับจังหวัด

โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน องค์ประกอบคือหน่วยราชการในส่วนภูมิภาค และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกจำนวน 3 คน

ผู้ว่าราชการจังหวัด
ให้การอนุมัติ/เห็นชอบ

ผู้ว่าราชการจังหวัด
เห็นชอบ

คณะกรรมการกลั่นกรองการกู้เงินขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล รวมทั้งการให้ความเห็นชอบให้เมืองพัทยาจำหน่ายพันธบัตรหรือกู้เงิน"

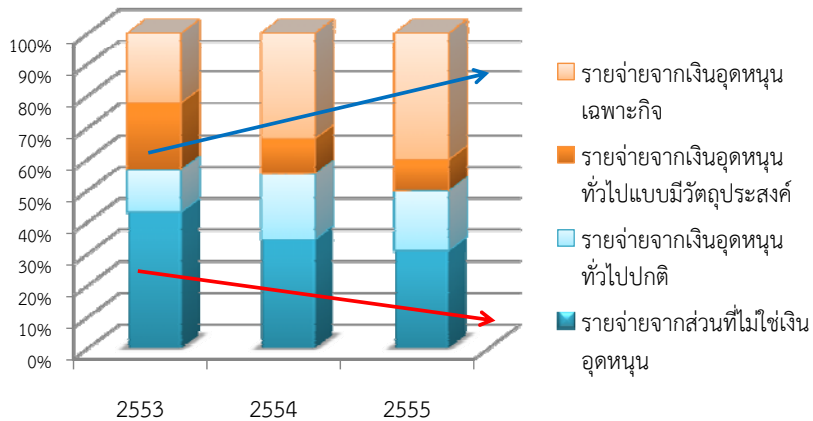
ดำเนินโครงการ

- การกู้เงินของ อปท. ยังถูกจำกัดด้วยอำนาจจากกลไกการพิจารณาระดับจังหวัด ในการพิจารณาการขอเงินของ อปท. ในจังหวัด รวมถึงแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองในระดับจังหวัดที่อนุญาตให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกได้ไม่เกิน 3 คน โดยไม่มีตัวแทนจากระดับท้องถิ่นร่วมเป็นกรรมการฯ

การวิเคราะห์โครงสร้างภารกิจ (รายจ่าย)



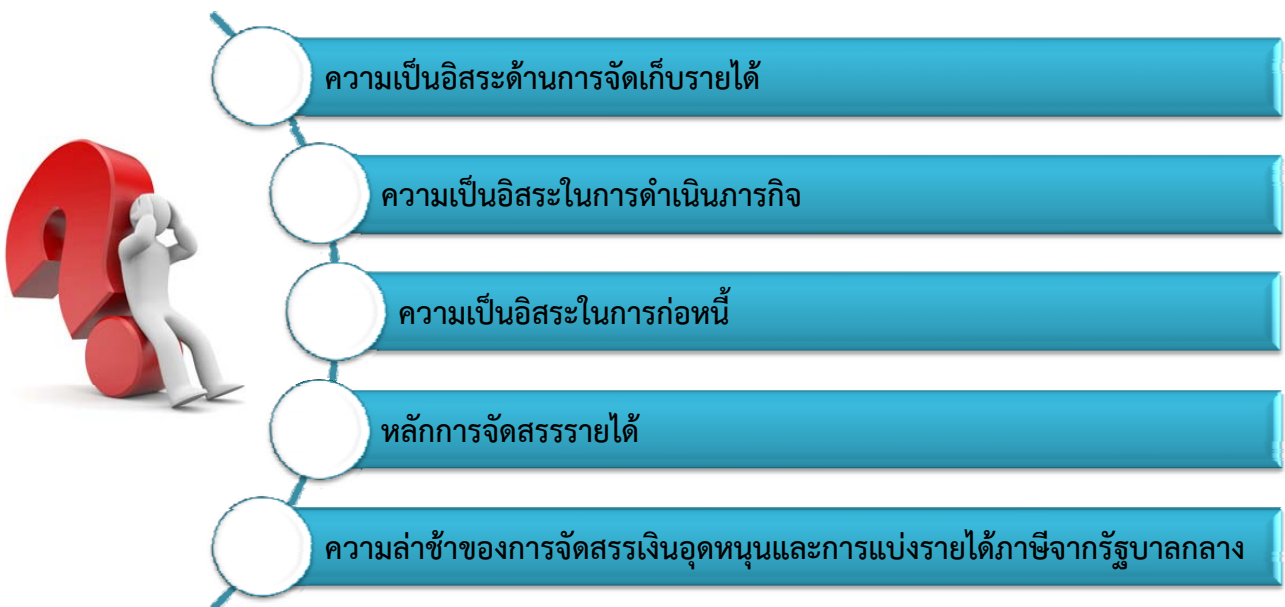
รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
จำแนกตามแหล่งที่มาของรายรับ (ล้านบาท)



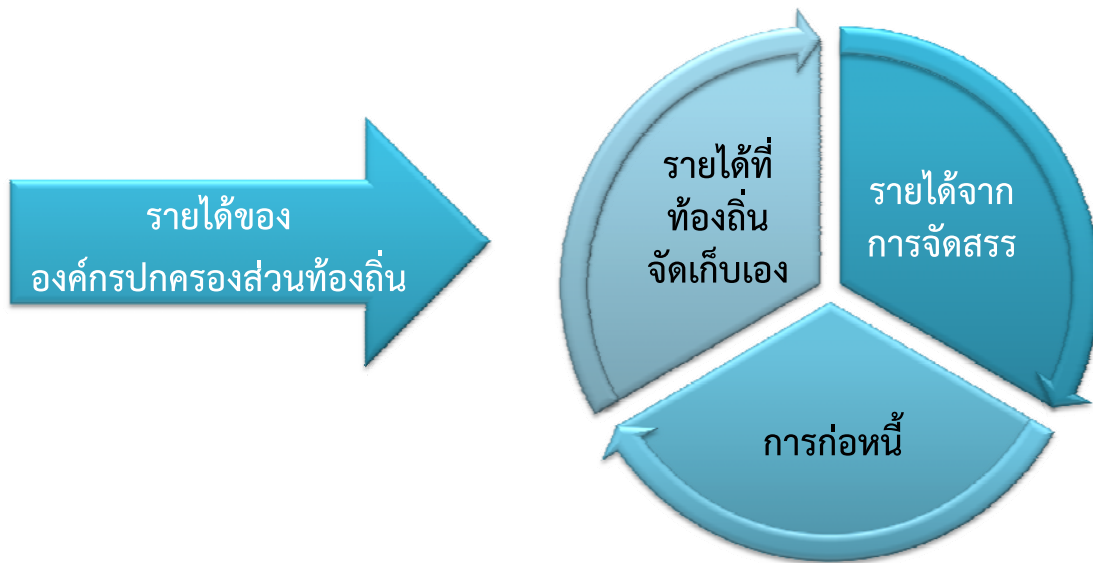
ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีวัตถุประสงค์ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 43.4 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 50.2 ในปี 2555 แสดงถึงแนวโน้มการลดลงของความเป็นอิสระทางการใช้จ่ายของท้องถิ่น โดยเฉพาะรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มีแนวโน้มสูงขึ้น โดยเป็นส่วนที่กำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรมาจากรัฐบาลกลาง

ปัญหาการบริหารจัดการการคลังท้องถิ่น



ข้อเสนอแนะการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง



ข้อเสนอแนะการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง



1. การปรับปรุงการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น

ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

- พัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ การปรับอัตราภาษีฐานภาษี และการประเมินภาระภาษีให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน
- เพิ่มแหล่งรายได้ประเภทใหม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจการจัดเก็บภาษี

- ภาษีสรรพสามิตบางประเภทควรโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการจัดเก็บและการกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสม โดยอาจมีการกำหนดเพดานหรือขั้นตอนที่ต้องผ่านการพิจารณาจากกระทรวงการคลังเพื่อความเหมาะสมและเป็นธรรม

การจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ

- เร่งถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น เพื่อเป็นช่องทางการหารายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง

ข้อเสนอแนะการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง



2. การปรับปรุงการจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่น

แยกเงินอุดหนุนตามนโยบายรัฐบาลออกจากเงินอุดหนุนท้องถิ่น

- ควรพิจารณาทบทวนแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น โดยแยกเงินอุดหนุนเฉพาะกิจออกจากงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนการจัดสรรตามที่ระบุไว้ในกฎหมายด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถนำไปใช้จ่ายได้ตามความต้องการในพื้นที่ได้จริง

ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป

- ควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการจัดสรรโดยอาจพิจารณาจัดกลุ่มท้องถิ่นตามโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และประชากรของแต่ละท้องถิ่น เช่น รายได้ต่อหัว ดัชนีความยากจน การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน และความเสี่ยงต่อการภัยพิบัติ เป็นต้น

ปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีวัตถุประสงค์

- ควรพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรโดยพิจารณาจัดกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามโครงสร้างประชากร สภาพภูมิสังคม และแนวทางการพัฒนาของพื้นที่

ข้อเสนอแนะการส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง



3. การปรับปรุงการก่องหนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

กำหนดหลักเกณฑ์การกักเก็บขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- การวางกรอบเพดานเงินกู้ ซึ่งอาจมีการพิจารณาเพิ่มเติมจากมูลหนี้สินของท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมา ความสามารถในการหารายได้ (ชำระหนี้) เป็นต้น หรืออาจจะกำหนดการกักเก็บให้เป็นไปในเฉพาะเพื่อการใช้จ่ายในโครงการลงทุน

กำหนดหลักเกณฑ์การค้ำประกันเงินกู้

- กำหนดหรือออกหลักเกณฑ์การการค้ำประกันเงินกู้ หรือรัฐบาลจะเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ของท้องถิ่น ซึ่งจำทำให้รัฐบาลสามารถตรวจสอบและกำกับดูแลการก่องหนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

การปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการการพิจารณาการกู้เงินระดับจังหวัด

- ควรพิจารณาปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ โดยให้มีตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร่วมเป็นกรรมการ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่สะท้อนมุมมองของท้องถิ่น