



# การสัมมนาทางวิชาการ รายงานเศรษฐกิจ ประจำปี 2557

## เรื่อง การสร้างความเข้มแข็งแก่หุ้นส่วนการพัฒนา : องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและ องค์กรไม่แสวงหากำไร



วันจันทร์ที่ 29 กันยายน 2557  
ณ ห้องบอลรูม อินฟินิตี้ โรงแรมพูลแมน  
กรุงเทพมหานคร



## คำนำ

การพัฒนาประเทศในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ ทั้งระดับโลกและในประเทศที่ส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ทั้งโอกาสที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ ขณะที่ต้องคำนึงถึงภัยคุกคามและจุดแข็งที่ใช้ผลักดันการพัฒนาให้ก้าวหน้า รวมทั้งแก้จุดอ่อนที่มีอยู่ไม่ให้เป็นอุปสรรคการดำเนินงาน จึงจำเป็นต้องประเมินสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงที่จะมีผลต่อการพัฒนาประเทศในระยะต่อไปอย่างรอบคอบ พร้อมทั้งประเมินศักยภาพของประเทศและผลการพัฒนาที่ผ่านมา เพื่อเตรียมความพร้อมให้แก่สังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้มีภูมิคุ้มกันต่อการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม สามารถพัฒนาประเทศเดินหน้าต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยเฉพาะสายงานเศรษฐกิจมีหน้าที่หลักที่สำคัญ คือ การวางแผนและจัดทำยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศไปสู่ความสมดุลและยั่งยืนในระยะยาว โดยภารกิจที่สำคัญของสายงานเศรษฐกิจมหภาค คือการจัดทำข้อมูลเศรษฐกิจ วิเคราะห์ ศักยภาพ และการคาดการณ์เศรษฐกิจ เพื่อกำหนดนโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนาเศรษฐกิจทั้งในระยะสั้น ระยะปานกลางและระยะยาว เพื่อนำพาประเทศไปสู่การพัฒนาเศรษฐกิจที่มีความสมดุล ซึ่งจะต้องให้ความสำคัญกับการสร้างการขยายตัวทางเศรษฐกิจที่มีความสมดุลและมีการกระจายตัวอย่างทั่วถึง ในการบรรลุภารกิจดังกล่าว สายงานเศรษฐกิจจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพัฒนาข้อมูล วิเคราะห์ และศึกษาวิจัยเพื่อพัฒนาองค์ความรู้ในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งพัฒนารฐานข้อมูลใหม่ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องที่จะช่วยให้การกระจายอำนาจ และการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถสนับสนุนการขยายตัวของเศรษฐกิจของประเทศที่ยั่งยืนต่อไปในอนาคต

การสัมมนาเชิงวิชาการของสายงานเศรษฐกิจจึงเป็นกิจกรรมหนึ่งที่มีความจำเป็น เพื่อนำเสนอข้อมูล และบทวิเคราะห์ในประเด็นด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และแนวทางในการพัฒนารฐานข้อมูลและโปรแกรมประมวลผลการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Institutions: NPIs) เพื่อให้เกิดการบูรณาการของทุกภาคส่วนเพื่อลดภาระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สายงานเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ขอขอบคุณผู้วิจัย ผู้วิจารณ์งานศึกษา ตลอดจนผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดทำข้อมูลและเอกสารประกอบการสัมมนาฉบับนี้ และหวังเป็นอย่างยิ่งว่าผลงานในเอกสารนี้ รวมทั้งความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากการสัมมนาจะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคเอกชน ภาครัฐบาล และภาคท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่การกำหนดทิศทางการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนในระยะยาวต่อไป

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
กันยายน 2557



## สารบัญ

### องค์กรไม่แสวงหากำไร: บทบาทใหม่ในระบบเศรษฐกิจ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	1-1
1. บทนำ	1-3
2. แนวทางการศึกษาและวิธีการจัดทำ	1-6
3. บทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร	1-16
4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ	1-39
บรรณานุกรม	1-42
ภาคผนวก	1-43

### เดินทางการกระจายอำนาจทางการคลัง

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	2-1
บทที่ 1 บทนำ	2-3
บทที่ 2 การกระจายอำนาจทางการคลัง: ความสำคัญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกรณีศึกษาในต่างประเทศ	2-7
บทที่ 3 การวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของท้องถิ่น	2-19
บทที่ 4 ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง	2-31
บรรณานุกรม	2-35



## องค์กรไม่แสวงหากำไร: บทบาทใหม่ในระบบเศรษฐกิจ

นางสมจิตต์ จรรย์พงษ์

### บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

รายงานการศึกษาเรื่ององค์กรไม่แสวงหากำไร: บทบาทใหม่ในระบบเศรษฐกิจ มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาและนำเสนอบทบาทและความสำคัญของการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรในเชิงเศรษฐกิจ ผ่านเครื่องมือที่เรียกว่า บัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย ซึ่งเป็นบทบาทที่สำคัญนอกเหนือจากบทบาทและความสำคัญด้านสังคมที่ได้มีการดำเนินการมาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัจจุบันกล่าวได้ว่าภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นภาคการพัฒนามีส่วนร่วมที่สำคัญในการสนับสนุนการดำเนินงานของภาครัฐบาลได้เป็นอย่างดี ดังที่รู้จักกันโดยทั่วไปในหลากหลายชื่อ เช่น องค์กรประชาสังคม (Civil Society Organizations) องค์กรสาธารณประโยชน์ (Public Interest Nongovernment Organizations) องค์กรพัฒนาเอกชน (Nongovernment Organizations) และองค์กรการกุศล (Philanthropic Organizations) เป็นต้น

บัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทยจัดทำตามกรอบแนวคิดและวิธีการที่เป็นสากลหรือตามกรอบคู่มือเรื่องการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรที่พัฒนาโดย The Johns Hopkins University Center for Civil Society Study (JHU/CCSS) ร่วมกับองค์การสหประชาชาติ โดยมี กรอบแนวคิด การวัดค่า และหลักการบันทึกบัญชี ที่มีความสอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติล่าสุด หรือระบบ ค.ศ.2008 จึงถือได้ว่าบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นบัญชีบริหารหรือบัญชีย่อยของระบบบัญชีประชาชาติที่สามารถแสดงความเชื่อมโยงของธุรกรรมทางเศรษฐกิจได้ในระดับลึก เพื่อให้สามารถนำไปใช้ประโยชน์ในเชิงนโยบายได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยศึกษาข้อมูลในช่วงปี 2549-2555 รวมทั้งได้ขยายขอบเขตของการผลิตให้กว้างขวางกว่าระบบบัญชีประชาชาติ กล่าวคือ การเพิ่มเติมการประเมินค่าการทำงานของอาสาสมัคร โดยองค์กรไม่แสวงหากำไรในที่นี้ครอบคลุมทั้งองค์กรที่มีใช้ระบบตลาด หมายถึงดำเนินงานในการผลิตสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนแบบให้เปล่าหรือไม่คิดมูลค่าหรือคิดในราคาที่ไม่คุ้มทุน และองค์กรที่เป็นระบบตลาด หมายถึงดำเนินงานเพื่อหวังผลกำไรหรือคิดราคาที่มีนัยสำคัญทางเศรษฐกิจ แต่มีความแตกต่างกับธุรกิจเอกชนคือจะต้องไม่มีการแบ่งปันผลกำไรหรือผลประโยชน์แก่ผู้ใดให้นำกลับมาใช้หมุนเวียนภายในองค์กร

จากการศึกษาพบว่า การดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยได้มีการพัฒนาและขยายตัวต่อเนื่อง จากทิศทางการขยายตัวของจำนวนพนักงานและจำนวนองค์กร โดยองค์กรไม่แสวงหากำไรปี พ.ศ.2555 มีจำนวนทั้งสิ้น 76,685 แห่ง เพิ่มขึ้นจากปี 2549 ที่มีจำนวน 66,305 องค์กร ในด้านพนักงานซึ่งหมายถึงคนทำงานที่ได้รับค่าจ้าง มีจำนวนทั้งสิ้น 182,163 คน และอาสาสมัคร 803,621 คน ในปี 2555 เทียบกับปี 2549 ที่มีจำนวนพนักงาน 130,600 คน และอาสาสมัคร 792,400 คน

ความสำคัญของการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรในเชิงเศรษฐกิจ พิจารณาจากการเปรียบเทียบขนาดของ GDP ขององค์กรไม่แสวงหากำไรต่อ GDP รวมของประเทศ พบว่ามีสัดส่วนเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 0.8 หรือมีมูลค่าโดยรวม 75,677 ล้านบาทต่อปี การดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรด้านบริการสังคมสงเคราะห์ มีบทบาทมากที่สุด โดยมีสัดส่วนต่อมูลค่าเพิ่มโดยรวมหรือ GDP ขององค์กรมากที่สุด ร้อยละ 30.6 เฉลี่ยต่อปี รองลงมาได้แก่ บริการสุขภาพ ร้อยละ 29.8 บริการขององค์กรสมาชิก ร้อยละ 23.9 ส่วนบริการด้านการศึกษามีบทบาทในเชิงเศรษฐกิจน้อยที่สุดโดยมีสัดส่วนร้อยละ 15.7

สำหรับด้านรายรับขององค์กรไม่แสวงหากำไรเฉลี่ยในช่วงปี 2549-2555 มีมูลค่า 334,561 ล้านบาทต่อปี ส่วนใหญ่มาจากการบริจาค ทั้งภาคเอกชน รัฐบาล และองค์กรต่างประเทศ ร้อยละ 55.7 รองลงมาคือ รายได้จาก

การขายสินค้าและบริการ และรายได้จากทรัพย์สิน สัดส่วนร้อยละ 39.2 และ ร้อยละ 5.1 ตามลำดับ ทั้งนี้การบริโภคส่วนใหญ่มาจากภาคเอกชน ประกอบด้วยธุรกิจเอกชนและประชาชนทั่วไป ขณะที่ภาครัฐจัดสรรงบประมาณสนับสนุนองค์กรคิดเป็นสัดส่วนต่อรายรับทั้งหมดเฉลี่ยร้อยละ 8.3 ต่อปี

ส่วนการใช้จ่ายขององค์กร เฉลี่ยในช่วงดังกล่าวมีมูลค่า 247,973 ล้านบาทต่อปี ส่วนใหญ่เป็นค่าบริหารจัดการหรือคิดเป็นสัดส่วนต่อการใช้จ่ายขององค์กรโดยรวมเฉลี่ยร้อยละ 53.9 รองลงมาคือ รายจ่ายเพื่อการบริโภคขั้นสุดท้าย (Final consumption expenditure) ร้อยละ 32.1 รายจ่ายส่วนนี้ถือเป็นผลประโยชน์ที่สังคมและประชาชนได้รับผ่านทางองค์กรไม่แสวงหากำไร หรือเรียกว่าการบริโภคของครัวเรือนหรือของประชาชน ประกอบด้วย การดำเนินงานขององค์กรเองเพื่อให้บริการแก่สังคมและประชาชนที่สามารถวัดเป็นตัวเงินได้ และการใช้จ่ายในการซื้อสินค้าและบริการให้แก่ประชาชนโดยตรง เช่น อาหาร เครื่องนุ่งห่ม ยารักษาโรค เป็นต้น ทั้งในสถานการณ์ปกติและในช่วงการเกิดภัยพิบัติต่างๆ

ทั้งนี้ มูลค่าเพิ่มหรือ GDP ขององค์กรไม่แสวงหากำไรเมื่อรวมกิจกรรมที่ดำเนินงานโดยอาสาสมัคร พบว่ามีมูลค่าเฉลี่ยทั้งสิ้นระหว่างปี 2549-2555 เท่ากับ 157,912 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนต่อ GDP ร้อยละ 1.6 สูงกว่าสัดส่วนร้อยละ 0.8 ต่อปีที่ยังไม่ได้รวมอาสาสมัคร จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าสัดส่วนเพิ่มขึ้นเท่าตัว ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาการประเมินค่าตอบแทนอาสาสมัคร จะเห็นว่าสัดส่วนของค่าตอบแทนแรงงานต่อมูลค่าเพิ่มมีอัตราสูงถึงร้อยละ 81.3 เทียบกับร้อยละ 61.0 เมื่อยังไม่ได้รวมอาสาสมัคร สะท้อนให้เห็นบทบาทความสำคัญของอาสาสมัครต่อการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร และส่งผลต่อเนื่องสู่ระบบเศรษฐกิจโดยรวม

กล่าวได้ว่าบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร นับเป็นเครื่องมือที่สำคัญด้านเศรษฐกิจอีกอย่างหนึ่ง ซึ่งสามารถนำไปปรับใช้ประโยชน์สำหรับการวางแผน การตัดสินใจ และการกำหนดนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน โดยเฉพาะภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร สามารถใช้เป็นแนวทางในการปรับบทบาทด้านเศรษฐกิจให้ดำเนินควบคู่ไปกับด้านสังคมที่มีบทบาทความสำคัญเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง และเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาที่สำคัญสำหรับการสนับสนุนการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม



# องค์กรไม่แสวงหากำไร: บทบาทใหม่ในระบบเศรษฐกิจ

นางสมจิตต์ จรรย์พงษ์\*

## 1. บทนำ

### 1.1 ความเป็นมา

สถาบันไม่แสวงหากำไร (Non-profit institutions: NPIs) หรือ องค์กรไม่แสวงหากำไร เป็นองค์กรที่ดำเนินงานให้บริการประชาชนและสังคมโดยไม่หวังผลตอบแทน และเป็นที่ตระหนักได้ว่าปัจจุบันภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรได้มีบทบาทและความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ เป็นภาคการพัฒนาประเทศที่มีบทบาทอย่างยิ่งโดยเฉพาะด้านสังคม ขณะที่การวัดการดำเนินงานในเชิงเศรษฐกิจดังเช่นองค์กรทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ในระบบเศรษฐกิจ นับว่ายังมีความยุ่งยากและมีข้อจำกัดหลายประการ เนื่องจากลักษณะเฉพาะขององค์กรที่ผลิตสินค้าหรือบริการและจำหน่ายจ่ายแจกโดยไม่คิดมูลค่า หรือบางองค์กรคิดราคาเพียงค่าน้ำดื่ม การดำเนินงานดังกล่าวจึงไม่ได้คิดเป็นผลผลิตทางการตลาดเหมือนธุรกิจอื่นในระบบเศรษฐกิจ บางองค์กรดำเนินงานภายใต้การควบคุมดูแลโดยรัฐบาล แต่ส่วนใหญ่เป็นองค์กรเอกชนที่ดำเนินงานให้บริการประชาชนในด้านต่าง ๆ อย่างอิสระ ในบางประเทศองค์กรไม่แสวงหากำไร อาจจะเป็นหน่วยที่ไม่เป็นทางการ (Informal entity) หรือไม่ได้ก่อตั้งขึ้นตามกฎหมาย แต่ได้รับการยอมรับจากสังคม

อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรเหล่านี้ ถือเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง เช่นเดียวกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นทั่วไป และได้นับรวมอยู่ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจของระบบเศรษฐกิจของประเทศ กล่าวอีกนัยหนึ่ง การดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรนับเป็นกิจกรรมการผลิตอย่างหนึ่งเช่นเดียวกับกิจกรรมการผลิตอื่น ๆ เช่น ภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ เป็นต้น และได้นับรวมไว้แล้วในผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (Gross Domestic Product: GDP) หรือในระบบบัญชีประชาชาติ (System of National Accounts: SNA) ของประเทศ หรือในระบบเศรษฐกิจของประเทศ

ดังได้กล่าวแล้วว่า บทบาทการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรทั่วโลกในปัจจุบันได้ทวีความสำคัญมากขึ้น และครอบคลุมหลากหลายมิติ การจัดทำเพียงการรวบรวมไว้ใน GDP ของประเทศ โดยไม่สามารถนำเสนอภาพรวมของการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรได้โดยเฉพาะ จึงอาจไม่สามารถใช้ประโยชน์ทั้งในด้านการวางแผนและการจัดทำประเด็นด้านนโยบายและอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องได้อย่างเป็นระบบรอบด้าน ด้วยเหตุนี้ ระบบบัญชีประชาชาติ ซึ่งเป็นการบันทึกธุรกรรมทางเศรษฐกิจของประเทศในรูปตัวเงินตามมาตรฐานทางบัญชี และสอดคล้องตามหลักการทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อให้สามารถอธิบายความสัมพันธ์ที่เชื่อมโยงกันระหว่างธุรกรรมทางเศรษฐกิจในด้านต่างๆ ตามเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นจริงของประเทศ จึงได้แนะนำให้ประเทศจัดทำบัญชีบริวาร (Satellite Account) หรือบัญชีย่อยของระบบบัญชีประชาชาติด้านต่าง ๆ ขึ้นมา เพื่อให้สามารถนำเสนอรายละเอียดของธุรกรรมทางเศรษฐกิจเฉพาะเรื่องนั้น ๆ ในระดับลึกกว่าที่นำเสนอไว้ในระบบบัญชีประชาชาติ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือสำหรับการวิเคราะห์ การวางแผน และการกำหนดนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

โดยบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Institutions Satellite Account) นับเป็นบัญชีบริวารของระบบบัญชีประชาชาติบัญชีหนึ่งจากหลายๆ บัญชี เช่น บัญชีท่องเที่ยว (Tourism satellite accounts) บัญชีสิ่งแวดล้อม (Environmental accounting) บัญชีการศึกษา (Education satellite accounts) และบัญชีสุขภาพ (Health satellite accounts) เป็นต้น

---

\* รักษาการนักวิเคราะห์นโยบายและแผนเชี่ยวชาญ สำนักบัญชีประชาชาติ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), กันยายน 2557

ระบบบัญชีประชาชาติสากลล่าสุด หรือ ระบบบัญชีประชาชาติ ค.ศ. 2008 ได้ให้ความสำคัญต่อการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรเป็นอย่างมาก และเห็นว่าเป็นบทบาทที่มีลักษณะแตกต่างจากธุรกิจทั่วไป โดยธุรกิจดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจตามระบบตลาด (Market output) ขณะที่องค์กรไม่แสวงหากำไรผลิตสินค้าหรือบริการที่มีใช้ระบบตลาด (Non-market output) โดยองค์กรเหล่านี้ดำเนินงานหลากหลายทั้งธุรกิจด้านการเงินและมีใช้การเงิน บางองค์กรอยู่ภายใต้ภาครัฐบาล และบางองค์กรอยู่ภายใต้ภาคครัวเรือน ด้วยเหตุนี้การที่จะศึกษาถึงบทบาทความสำคัญของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรต่อระบบเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว จึงต้องจัดทำแยกเฉพาะเรื่องหรือเรียกว่าบัญชีบริวาร เพื่อตอบสนองต่อความต้องการนำไปใช้งานในระดับลึกและเป็นระบบรอบด้าน

จากการที่องค์กรไม่แสวงหากำไรเหล่านี้ดำเนินงานในรูปแบบที่หลากหลาย จึงอาจมีชื่อเรียกที่แตกต่างกันตามบริบทของสังคมของแต่ละประเทศ อาทิ องค์กรไม่แสวงหากำไร (Non-profit organization) องค์กรอาสาสมัคร (Voluntary) องค์กรภาคประชาสังคม (Civil society organization) องค์กรพัฒนาเอกชน (Non-government organization) องค์กรสาธารณประโยชน์ (Public interest non-government organization) และ องค์กรการกุศล (Philanthropic organization)

และจากความหลากหลายของลักษณะการดำเนินงานดังกล่าวข้างต้น ตลอดจนความแตกต่างในรายละเอียดที่ขึ้นอยู่กับลักษณะและวัตถุประสงค์ของแต่ละประเทศ ซึ่งล้วนได้มีการพัฒนาและมีความสำคัญมากขึ้นเป็นลำดับ ได้ส่งผลต่อระบบเศรษฐกิจโดยส่วนรวมทั้งทางตรงและทางอ้อม สำนักงานสถิติขององค์การสหประชาชาติจึงได้ร่วมกับ The Johns Hopkins University Center for Civil Society Study: JHU/CCSS พัฒนาคู่มือขึ้น เรียกว่า คู่มือการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร หรือ Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts สำหรับใช้เป็นกรอบแนวคิดในการพัฒนาและจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของแต่ละประเทศให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบกันได้ พร้อมทั้งสนับสนุนให้ประเทศสมาชิกประยุกต์ใช้คู่มือในการพัฒนายัญชีดังกล่าวให้แพร่หลายมากขึ้น

ประเทศไทยนับเป็นหนึ่งในหลายประเทศที่ได้พัฒนาจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศขึ้นเป็นครั้งแรก และได้พัฒนาต่อเนื่อง เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการศึกษาวิเคราะห์บทบาทการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศ เพื่อใช้ประกอบการวางแผนและกำหนดนโยบายการพัฒนาประเทศในส่วนที่เกี่ยวข้อง โดยได้จัดทำตามกรอบคู่มือดังกล่าวข้างต้น พร้อมทั้งได้ประยุกต์ใช้ให้เหมาะสมกับบริบทของประเทศ

## 1.2 วิวัฒนาการของภาคประชาสังคมในประเทศไทย

เพื่อให้การจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งจะได้กล่าวในรายละเอียดในบทต่อไป ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสดงผลการดำเนินงานในเชิงเศรษฐกิจ ได้มีความเชื่อมโยงกับภาคสังคมที่ได้ดำเนินงานอย่างต่อเนื่องยาวนาน และได้ปรับเปลี่ยนบทบาทหรือรูปแบบไปตามการเปลี่ยนแปลงของบริบทของสังคมในแต่ละยุคแต่ละสมัย จึงได้สรุปวิวัฒนาการของภาคประชาสังคมในประเทศไทยจากเอกสาร “รายงานฉบับย่อ เรื่ององค์กรสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย” จัดทำโดยสถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ในปี 2546 สรุปได้ว่า องค์กรสาธารณประโยชน์ซึ่งเป็นส่วนสำคัญของภาคประชาสังคมได้เคลื่อนตัวปรับเปลี่ยนปรัชญา แนวคิด ตลอดจนแนวทางการดำเนินงานอย่างมากในช่วง 5-6 ทศวรรษที่ผ่านมา

การดำเนินงานขององค์กรสาธารณประโยชน์ได้เปลี่ยนรูปแบบและบทบาทจากการเป็นองค์กรการกุศลและให้บริการสังคมในช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง จากการให้สวัสดิการแก่ผู้เดือดร้อนยากไร้ ซึ่งเน้นที่บุคคลหรือกลุ่มบุคคล มาเป็นองค์กรที่มุ่งด้านการพัฒนา โดยเฉพาะในช่วงปี 2516-2535 โดยเน้นที่หมู่บ้านและชุมชน เป็นการพัฒนา

สังคมและชุมชนแบบองค์รวม ให้ความสำคัญด้านสิทธิของผู้ยากไร้เพิ่มเติมจากสวัสดิการที่แต่ละกลุ่มพึงได้รับ ทั้งด้าน การศึกษา สุขภาพอนามัย และสังคมสงเคราะห์ เป็นต้น มีการสร้างเครือข่ายของการทำงานด้านต่าง ๆ การสร้างพลัง ร่วมเพื่อการพัฒนาสังคมโดยรวม ช่วงหลังจากนี้ เน้นการเคลื่อนตัวผลักดันประชาธิปไตยและการมีส่วนร่วมของ ประชาชน การติดตามกระบวนการโลกาภิวัตน์ของมหาอำนาจและทุนข้ามชาติ ซึ่งสามารถแบ่งเป็น 3 ช่วงใหญ่ ๆ ดังนี้

1) ช่วงหลังสงครามโลกครั้งที่สอง องค์กรสาธารณประโยชน์ดำเนินงานให้บริการสังคม และให้ ความช่วยเหลือด้านการกุศลเป็นส่วนใหญ่ เป็นส่วนที่สนับสนุนการดำเนินงานของรัฐบาลในเรื่องสวัสดิการสังคม แต่มี บทบาทต่อสังคมโดยรวมไม่มากนัก เนื่องจากส่วนใหญ่เป็นองค์กรขนาดเล็ก และดำเนินงานเป็นครั้งคราวเมื่อเกิด เหตุการณ์ เช่น การเกิดอุทกภัยหรืออุบัติเหตุ หรือเหตุฉุกเฉินต่าง ๆ เป็นต้น ซึ่งอาจวิเคราะห์บทบาทของการดำเนินงาน ขององค์กรในช่วงนี้ด้วยทฤษฎีรัฐสวัสดิการหรือ Welfare state theory ที่มองว่าองค์กรทำหน้าที่ให้บริการสังคมที่รัฐ ให้สวัสดิการแก่ประชาชนได้ไม่เพียงพอ

2) ช่วงปี 2516-2535 เน้นการพัฒนาชนบทและเมืองและการดูแลกลุ่มด้อยโอกาสต่าง ๆ เกิดการปรับ แนวคิดจากให้ความช่วยเหลือในระดับปัจเจกหรือเฉพาะกลุ่ม เป็นการขยายขอบเขตการทำงานสู่ชุมชนและสังคม หรือ เปลี่ยนจากการพัฒนาคนเป็นการพัฒนาชุมชนและสังคม มีการทำงานเป็นเครือข่ายเช่น เครือข่ายด้านสิ่งแวดล้อม เครือข่ายองค์กรด้านเด็ก ในช่วงนี้อาจวิเคราะห์ด้วยทฤษฎีประชาสังคม (Civil society theory) ซึ่งมองว่า สังคม ประชาธิปไตยหรือกึ่งประชาธิปไตย องค์กรทางสังคมจะทำหน้าที่เป็นกลไกตรวจสอบการทำงานของหน่วยต่าง ๆ ให้ ให้ความสำคัญเรื่องจริยธรรม ความถูกต้องทางสังคม ตลอดจนความรับผิดชอบทางสังคม ความสัมพันธ์ระหว่าง ส่วนปัจเจกบุคคลและส่วนสาธารณะต้องสอดคล้องกัน

3) ช่วงปี 2535 เป็นต้นมา ขบวนการทางสังคมมีการพัฒนาอย่างชัดเจน เครือข่ายทำงานทั้งในระดับชาติ เช่น การเรียกร้องรัฐธรรมนูญ และระดับข้ามชาติ ซึ่งเกิดจากการขยายตัวของทุนนิยมข้ามชาติหรือกระบวนการ โลกาภิวัตน์ทางเศรษฐกิจที่มีผลกระทบทางสังคมสูง ภายในประเทศเกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจนมากขึ้น องค์กรพัฒนาเอกชนหรือองค์กรสาธารณประโยชน์ได้รับการสนับสนุนการดำเนินงานจากองค์กรระหว่างประเทศมาก ขึ้น จะเห็นได้ว่าการเคลื่อนไหวขององค์กรในประเทศต่าง ๆ เป็นการเคลื่อนไหวระดับโลก ในรูปของกระบวนการ โลกาภิวัตน์ทางสังคม มีเครือข่ายภายในประเทศที่ประสานกันระหว่างประเทศ โดยเคลื่อนไหวในมิติต่าง ๆ เช่น ด้านสิ่งแวดล้อม สิทธิมนุษยชน สุขภาพอนามัย เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม ในช่วงหลังองค์กรพัฒนาเอกชนเผชิญปัญหาความชอบธรรม ถูกตั้งคำถามว่าทำงาน เพื่อประโยชน์ส่วนรวมจริงหรือไม่ หรือทำเพื่อใคร จึงได้มีการเสนอให้องค์กรลดบทบาทลงและให้องค์กรประชาชนทำ หน้าที่ด้วยตัวเอง องค์กรพัฒนาเอกชนบางแห่งร่วมมือกับภาครัฐในการทำงานด้านการพัฒนา หรือร่วมมือกับภาคธุรกิจ เพื่อสร้างสำนึกความรับผิดชอบต่อสังคมให้กับภาคธุรกิจ หรือบางแห่งหันกลับไปทำงานในลักษณะองค์กรการกุศล ทั้งนี้ ปัจจุบันองค์กรเหล่านี้อาจกลายเป็นการดำเนินงานในเชิงธุรกิจ ซึ่งเป็นการผสมผสานระหว่างแนวคิดนักพัฒนา สังคมกับการบริหารจัดการในแบบผู้ประกอบการ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่สังคมโดยรวม ขณะเดียวกันกิจการ ก็สามารถอยู่รอดได้ด้วยพึ่งพาการดำเนินงานของตนเอง แทนการสนับสนุนจากแหล่งทุนภายนอกหรือจาก การบริจาค เรียกว่า เป็นองค์กรที่หากำไรให้แก่สังคม (Social profit organizations)

### 1.3 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงบทบาทและความสำคัญของการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศ ที่ได้มี การพัฒนาและปรับเปลี่ยนบทบาทเพิ่มขึ้นเป็นลำดับ และนับเป็นภาคีการพัฒนาประเทศที่สำคัญในการขับเคลื่อน

การดำเนินงานของภาครัฐได้เป็นอย่างดี โดยการวัดการดำเนินงานเป็นมูลค่าทางเศรษฐกิจหรือวัดค่าเป็นตัวเงิน เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบกับระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ ตลอดจนการเปรียบเทียบระหว่างประเทศ นอกเหนือจากบทบาทความสำคัญด้านสังคมที่ได้มีการพัฒนามายาวนานและต่อเนื่อง โดยขยายขอบเขตการดำเนินงานเพิ่มเติมในส่วนของการทำงานของอาสาสมัคร ซึ่งมีบทบาทที่สำคัญในการผลักดันและสนับสนุนการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร เพื่อให้สามารถนำเสนอภาพในเชิงมูลค่าหรือเชิงเศรษฐกิจขององค์กรไม่แสวงหากำไร ที่ครบถ้วนและถูกต้องสมบูรณ์มากที่สุด โดยทุกภาคส่วนสามารถนำผลการศึกษาไปปรับใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนและกำหนดนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องได้อย่างมีประสิทธิภาพ

รายงานฉบับนี้ นำเสนอกรอบแนวคิดและรูปแบบการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย ตามมาตรฐานระบบบัญชีประชาชาติสากลและคู่มือการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งเน้นบทบาทความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจ รวมทั้งศึกษาค้นคว้าบทบาทความสำคัญในมิติอื่น ๆ เพิ่มเติมบางส่วน เพื่อให้สามารถสะท้อนภาพการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรให้สมบูรณ์ครบถ้วนมากที่สุด

## 2. แนวทางการศึกษาและวิธีการจัดทำ

### 2.1 กรอบแนวคิดและนิยาม (Concepts and Definitions)

ระบบบัญชีประชาชาติ ค.ศ. 2008 ได้กำหนดความหมายขององค์กรไม่แสวงหากำไรคือ “องค์กรที่ตั้งขึ้นโดยถูกต้องตามกฎหมายหรือเป็นองค์กรทางสังคม โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลิตสินค้าและบริการแต่ไม่สามารถเป็นแหล่งรายได้ กำไร หรือแหล่งเงินทุนอื่น ๆ ให้กับผู้ก่อตั้ง ควบคุม หรือให้การสนับสนุนด้านการเงิน ในทางปฏิบัติ กิจกรรมการผลิตขององค์กรเหล่านี้สามารถก่อให้เกิดได้ทั้งกำไรและขาดทุน แต่ไม่สามารถแบ่งปันผลกำไรไปให้หน่วยสถาบันอื่น”

“Non-profit institutions are legal or social entities created for the purpose of producing goods and services whose status does not permit them to be a source of income, profit or other financial gain for the unit that establish, control or finance them. In practice, their productive activities are bound to generate either surpluses or deficits but any surpluses they happen to make cannot be appropriated by other institutional units.”

ส่วนคู่มือการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรขององค์การสหประชาชาติที่พัฒนาโดยมหาวิทยาลัยจอห์น ฮอปกินส์ (JHU) ได้กำหนดนิยามขององค์กรไม่แสวงหากำไรให้มีความละเอียดและชัดเจนยิ่งขึ้น ซึ่งมีลักษณะดังต่อไปนี้

1) เป็นองค์กร (Organizations) หมายถึงมีการจัดตั้งอย่างเป็นระบบหรือมีระบบโครงสร้างการดำเนินงานภายใน มีเป้าหมายหรือขอบเขตการดำเนินงานที่ชัดเจน รวมถึงองค์กรที่ไม่เป็นทางการด้วย

2) ไม่แสวงหากำไรและไม่แบ่งปันผลกำไร (Not-for-profit and non-profit-distribution) หมายถึงเป็นองค์กรที่ไม่มีเป้าหมายอย่างชัดเจนในการหาผลกำไรทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือไม่มีเป้าหมายในเชิงพาณิชย์ อย่างไรก็ตาม องค์กรเหล่านี้สามารถมีส่วนเกินจากการประกอบการ (Surplus) ได้ แต่จะต้อง ไม่มีการแบ่งปันผลกำไร

3) เป็นลักษณะสถาบันที่แยกออกจากหน่วยงานรัฐบาล (Institutionally separate from government) หมายถึง ไม่เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาล และรัฐบาลไม่มีสิทธิในการเป็นเจ้าขององค์กรแต่องค์กรเหล่านี้สามารถรับการสนับสนุนด้านการเงินจากรัฐบาลได้ รวมทั้งมีบุคลากรภาครัฐร่วมในคณะกรรมการขององค์กรได้

4) ดูแล/บริหารโดยตนเอง (Self-governing) หมายถึง เป็นองค์กรที่สามารถควบคุมดูแลการดำเนินงานของตนเองได้หรือไม่อยู่ภายใต้การควบคุมดูแลโดยองค์กรอื่น

5) ไม่มีการบังคับ (Non-compulsory) หมายถึง การเป็นสมาชิกและการสนับสนุนด้านเวลาและการเงินจะต้องเป็นไปโดยอิสระหรือไม่มีการบังคับ ไม่ว่าจะด้วยกฎหมายหรือเงื่อนไขอื่นใด

ในทางปฏิบัติ องค์กรที่จัดอยู่ในบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรตามนิยามข้างต้น ได้แก่

- ผู้ให้บริการที่ไม่แสวงหากำไร (Non-profit service providers)
- องค์กรที่ไม่ใช่รัฐบาล (Non-government organizations: NGO)
- องค์กรด้านศิลปะและวัฒนธรรม (Arts and culture organizations)
- สมาคมกีฬา (Sports clubs)
- กลุ่ม Advocacy (Advocacy groups)
- มูลนิธิ (Foundations)
- องค์กรชุมชน (Community based or grass roots associations)
- พรรคการเมือง (Political parties)
- สมาคม/สโมสรด้านสังคม (Social clubs)
- สหภาพแรงงาน สมาคมธุรกิจ และสมาคมนายจ้าง (Unions, business and professional associations) และ
- องค์กรด้านศาสนา (Religious congregations)

สำหรับการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร จำเป็นต้องจำแนกองค์กรดังกล่าวออกเป็น 2 ส่วนหลัก คือ องค์กรไม่แสวงหากำไรที่ผลิตสินค้าและบริการที่มีในระบบตลาด หรือเรียกว่า Non-market NPIs และองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ผลิตสินค้าและบริการในระบบตลาด หรือเรียกว่า Market NPIs เนื่องจากมีวิธีการคำนวณมูลค่าการผลิตและมูลค่าเพิ่มที่แตกต่างกัน ซึ่งจะได้กล่าวรายละเอียดต่อไป

องค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีในระบบตลาด หรือ Non-market NPIs หรือตามระบบบัญชีประชาชาติ ค.ศ. 2008 เรียกว่า สถาบันไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน (Non Profit Institution Serving Households: NPISHs) หมายถึง องค์กรที่ดำเนินงานโดยไม่หวังผลกำไร โดยผลิตสินค้าและบริการให้กับประชาชนหรือสังคม โดยไม่คิดราคาหรือแบบให้เปล่าหรือจำหน่ายในราคาที่ต่ำกว่าต้นทุนหรือในราคาที่ไม่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ ในที่นี้ ครอบคลุมองค์กรประเภทมูลนิธิ สมาคม องค์กรทางศาสนา และพรรคการเมือง เป็นต้น

องค์กรไม่แสวงหากำไรในระบบตลาด หรือ Market NPIs หมายถึง องค์กรที่ดำเนินงานโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อผลกำไร โดยการผลิตสินค้าและบริการในราคาตลาดหรือราคาที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ ในที่นี้ ครอบคลุมโรงเรียนเอกชนบางแห่ง มหาวิทยาลัยเอกชน และโรงพยาบาลเอกชน

## 2.2 ขอบเขต (Coverage)

บัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย ครอบคลุมองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยทั้ง 2 ประเภทที่กล่าวข้างต้น ซึ่งดำเนินงานกระจายอยู่ตามสถาบันทางเศรษฐกิจ ตามระบบบัญชีประชาชาติทั้ง 5 สถาบัน<sup>1</sup> ขึ้นอยู่กับลักษณะการดำเนินงานกิจกรรมการผลิตหลักขององค์กรนั้น ๆ เช่น องค์กรที่ดำเนินงานในลักษณะการผลิตในระบบตลาดที่ไม่เกี่ยวข้องกับสถาบันการเงิน จัดอยู่ในสถาบันธุรกิจที่มีใช้การเงิน บางองค์กรที่ได้รับการอุดหนุนจากครัวเรือนและดำเนินงานสนับสนุนภาคครัวเรือน จัดอยู่ในสถาบันครัวเรือนหรือสถาบันไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน เป็นต้น เพื่อให้การเปรียบเทียบการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรกับระบบเศรษฐกิจรวมมีความชัดเจนยิ่งขึ้น สามารถพิจารณาได้จากตารางที่นำเสนอไว้ในคู่มือการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของ JHU ดังนี้

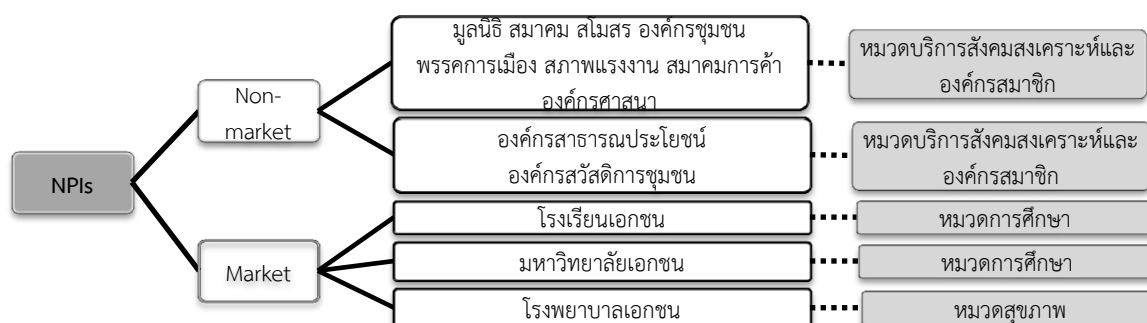
ตารางที่ 1-1: สถาบันทางเศรษฐกิจ (Sectors of the system)

หน่วยเศรษฐกิจ (Economic unit)	สถาบันทางเศรษฐกิจ (sectors of the system)					สถาบันไม่แสวงหากำไร
	ธุรกิจที่มีใช้การเงิน	ธุรกิจการเงิน	รัฐบาล	ครัวเรือน	สถาบันไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน	
ธุรกิจ	C1	C2				
รัฐบาล			G			
ครัวเรือน				H		
องค์กรไม่แสวงหากำไร	N1	N2	N3	N4	N5	$N = \sum N_i$

C1 = Non-financial corporation, C2 = Financial corporation. G = Government, H = Household, N = Non-profit institution

ในกรณีของประเทศไทย กลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน (NPISHs) นับว่ามีความสำคัญที่สุดหรือเป็นกลุ่มที่ใหญ่ที่สุด ครอบคลุมองค์กรที่สำคัญ ๆ เช่น มูลนิธิ สมาคม สโมสร องค์กรพัฒนาชุมชน สหภาพแรงงาน สมาคมธุรกิจ และสมาคมนายจ้าง และองค์กรด้านศาสนา เป็นต้น จากการสำรวจองค์การเอกชนไม่แสวงหากำไรของสำนักงานสถิติแห่งชาติล่าสุด ในปี 2555 พบว่ามีจำนวนองค์กรฯ ทั้งสิ้น 76,685 แห่ง จำแนกเป็น 9 ประเภทตามการจัดตั้ง คือ องค์กรด้านบริการสังคมสงเคราะห์ บริการฌาปนกิจสงเคราะห์ สมาคมการค้าและหอการค้า สมาคมนายจ้างและสหภาพแรงงาน องค์กรศาสนา พรรคการเมือง องค์กรเอกชนต่างประเทศ บริการด้านการศึกษา และบริการด้านสุขภาพ ซึ่งได้รวมถึงองค์กรสาธารณประโยชน์ จากกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และองค์กรสวัสดิการชุมชน จากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน และสภาเกษตรกรไทย

แผนภาพที่ 1-1: ขอบเขตของบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย



<sup>1</sup> ระบบบัญชีประชาชาติ ค.ศ.2008 จำแนกสถาบันทางเศรษฐกิจออกเป็น 5 สถาบัน ประกอบด้วย 1. สถาบันธุรกิจที่มีใช้การเงิน (Non-financial corporation: NF) 2. สถาบันธุรกิจการเงิน (Financial corporation: F) 3. สถาบันครัวเรือน (Households: HH) 4. สถาบันรัฐบาล (Government: G) และ 5. สถาบันไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน (Non-profit institution serving households: NPISHs)

## 2.3 รูปแบบบัญชีมาตรฐาน

รูปแบบบัญชีมาตรฐานตามคู่มือการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร ประกอบด้วย 2 ส่วน

**2.3.1 ส่วนที่ 1 หรือ Part A** ประกอบด้วยบัญชีมาตรฐาน 4 บัญชี สอดคล้องกับระบบบัญชีประชาชาติ ค.ศ. 2008 ได้แก่

1) บัญชีการผลิต (Production account) เป็นบัญชีที่บันทึกกิจกรรมการผลิตของสินค้าและบริการที่มีในระบบเศรษฐกิจของประเทศทั้งหมดในรูปตัวเงิน มีองค์ประกอบ 2 ด้าน คือ ด้าน Resources แสดงการได้มาของรายได้ และ ด้าน Uses แสดงการใช้จ่ายออกไป กล่าวได้ว่าเป็นบัญชีหลักที่แสดงผลผลิต (Output) ค่าใช้จ่ายขั้นกลาง (Intermediate consumption) และส่วนที่เหลือคือ มูลค่าเพิ่ม (Value added) หรือ GDP ที่เกิดจากการผลิตของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร และองค์ประกอบของมูลค่าเพิ่มได้แก่ ค่าตอบแทนแรงงาน (Compensation of employees) ค่าเสื่อมราคา (Consumption of fixed capital) ภาษีการผลิต (Taxes on production) และส่วนเกินจากการประกอบการ (Operating surplus) ดังตัวอย่างรูปแบบและองค์ประกอบของบัญชีที่แสดงไว้ด้านล่าง

**ตารางที่ 1-2:** รูปแบบบัญชีการผลิต (Production account)

Uses	Resources
Intermediate consumption	<b>Output</b>
	Market output
	Output for own final use
	Non-market output
Value added, gross / Gross domestic product	<b>Value added, gross / Gross domestic product</b>
Compensation of employees	
Consumption of fixed capital	
Taxes on production	
Operating surplus	

2) บัญชีการกระจายและการใช้รายได้ (Distribution and use of income accounts) ประกอบด้วยบัญชีย่อย ดังนี้

(1) บัญชีแหล่งที่มาของรายได้ (Generation of income account) แสดงองค์ประกอบของมูลค่าเพิ่ม เช่น ค่าตอบแทนแรงงาน ภาษีการผลิต และส่วนเกินจากการประกอบการ เป็นต้น

(2) บัญชีการจัดสรรรายได้ขั้นแรก (Allocation of primary income account) แสดงการจัดสรรรายได้ให้แก่ผู้มีส่วนร่วมในการผลิตทั้งทางตรงและทางอ้อม

(3) บัญชีการกระจายรายได้ขั้นสอง (Secondary distribution of income account) แสดงการได้มาของรายได้ทั้งหมด ทั้งที่เกิดจากกระบวนการผลิตและการโอน แสดงทั้งรับและจ่ายระหว่างหน่วยเศรษฐกิจภายในประเทศด้วยกันและกับต่างประเทศ รวมทั้งเงินสมทบกองทุนเกี่ยวกับการประกันสังคม และผลประโยชน์ที่กองทุนฯ จ่ายให้แก่ผู้ประกันตนด้วย

(4) บัญชีการกระจายกลับของรายได้ที่ไม่เป็นตัวเงิน (Redistribution of income in kind account) แสดงมูลค่าสินค้าและบริการเพื่อสวัสดิการสังคมที่รัฐหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน จัดหาให้แก่

ประชาชนหรือภาคครัวเรือนโดยไม่คิดมูลค่า เช่น การให้บริการทางการแพทย์ การศึกษา หรือการแจกอาหารและเครื่องนุ่งห่มให้แก่ประชาชน เป็นต้น

(5) บัญชีการใช้จ่ายจากรายได้พึงจ่ายใช้สอย (Use of disposable income account) แสดงรายได้ การใช้จ่ายเพื่อการบริหารและบริการสาธารณะ (Collective consumption expenditure) และการใช้จ่ายเพื่อประโยชน์แก่ปัจเจกบุคคล (Individual consumption expenditure) และเงินออม (Saving) เพื่อใช้ในการลงทุนของสถาบันต่าง ๆ

(6) บัญชีการใช้จ่ายจากรายได้พึงจ่ายใช้สอยที่ปรับด้วยมูลค่าการโอนที่เป็นสิ่งของแล้ว (Use of adjusted disposable income account) แสดงให้เห็นถึงรายได้สุทธิที่ภาคสถาบันต่าง ๆ สามารถนำมาใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคที่แท้จริงและเงินออม (Saving)

### 3) บัญชีสะสม (Accumulation accounts)

(1) บัญชีทุน (Capital account) แสดงการเปลี่ยนแปลงของความมั่งคั่งสุทธิ (Net worth) เนื่องจากการออมและการโอนทุน (Capital transfer) มูลค่าการสะสมทุนเพื่อใช้ในการผลิตตลอดจนการให้ยืมหรือการกู้ยืม (Net lending/net borrowing) ระหว่างสถาบัน

(2) บัญชีการเงิน (Financial account) บันทึกการได้มาและการใช้ไปของสินทรัพย์และหนี้สินทางการเงิน และการให้ยืมหรือการกู้ยืม (Net lending / net borrowing) ระหว่างสถาบันต่าง ๆ ซึ่งจะต้องมีมูลค่าเท่ากับบัญชีทุน (Capital account)

(3) บัญชีแสดงการเปลี่ยนแปลงในปริมาณของสินทรัพย์ (Other changes in volume of assets account) แสดงการเปลี่ยนแปลงปริมาณของสินทรัพย์และหนี้สิน ที่ไม่ได้ผ่านการทำธุรกรรม เช่น การเปลี่ยนแปลงของสินทรัพย์เนื่องจากการเกิดภัยธรรมชาติต่าง ๆ

(4) บัญชีปรับค่า (Revaluation account) แสดงรายการเปลี่ยนแปลงในด้านราคาของสินทรัพย์และหนี้สิน

### 4) งบดุล (Balance Sheet)

(1) งบดุล ณ วันเริ่มต้นของรอบระยะเวลาบัญชี (Opening balance sheet) แสดงถึงสินทรัพย์และหนี้สิน รวมทั้งความมั่งคั่งของภาคสถาบันต่าง ๆ ณ วันเริ่มต้นของรอบระยะเวลาบัญชี

(2) การเปลี่ยนแปลงของงบดุลในระหว่างรอบระยะเวลาบัญชี (Change in balance sheet) แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงสินทรัพย์และหนี้สิน รวมทั้งความมั่งคั่งของภาคสถาบันต่าง ๆ ในระหว่างรอบระยะเวลาบัญชี

(3) งบดุล ณ วันสิ้นสุดของรอบระยะเวลาบัญชี (Closing balance sheet) แสดงถึงสินทรัพย์และหนี้สิน รวมทั้งความมั่งคั่งของภาคสถาบันต่าง ๆ ณ วันสิ้นสุดของรอบระยะเวลาบัญชี

**2.3.2 ส่วนที่ 2 หรือ Part B** แสดงข้อมูลในเชิงปริมาณหรือข้อมูลด้านการจ้างงาน ประกอบด้วย จำนวนพนักงาน ชั่วโมงการทำงาน อาสาสมัคร และค่าตอบแทนแรงงาน



ปัจจุบันบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทยสามารถจัดทำและนำเสนอตามบัญชีมาตรฐานได้เพียง 2 บัญชีแรกเท่านั้น คือบัญชีการผลิต และบัญชีการกระจายและการใช้รายได้ ยังขาดบัญชีสะสมและงบดุล เนื่องจากข้อจำกัดด้านข้อมูลพื้นฐาน

**ตารางที่ 1-3: บัญชีมาตรฐานขององค์กรไม่แสวงหากำไร**

Part A : SNA transactions, other flows and stocks	
Account I : Production account	บัญชีการผลิต
Account II : Distribution and use of income accounts	บัญชีการกระจายและการใช้รายได้
II.1 Primary distribution of income account	บัญชีการกระจายและการใช้รายได้ขั้นต้น
II.1.1 Generation of income accounts	บัญชีที่มาของรายได้
II.1.2 Allocation of primary income accounts	บัญชีการจัดสรรรายได้ขั้นต้น
II.2 Secondary distribution of income account	บัญชีการจัดสรรรายได้ขั้นที่สอง
II.3 Redistribution of income in kind account	บัญชีการกระจายกลับของรายได้ที่ไม่เป็นตัวเงิน
II.4 Use of income account	บัญชีการใช้รายได้
II.4.1 Use of disposable income account	บัญชีการใช้รายได้ที่พึงจ่ายใช้สอยได้
II.4.2 Use of adjusted disposable income account	บัญชีการใช้รายได้ที่พึงจ่ายใช้สอยได้ที่ปรับแล้ว
Account III : Accumulation accounts	บัญชีสะสม
III.1 Capital account	บัญชีทุน
III.2 Financial account	บัญชีการเงิน
III.3 Other change in assets account	บัญชีการเปลี่ยนแปลงในทรัพย์สิน
III.3.1 Other changes in volume of assets account	บัญชีการเปลี่ยนแปลงของปริมาณทรัพย์สิน
III.3.2 Revaluation account	บัญชีการเปลี่ยนแปลงของมูลค่าทรัพย์สิน
Account IV : Balance sheets	งบดุล
IV.1 Opening balance sheet	งบดุลต้นปี
IV.2 Change in balance sheet	การเปลี่ยนแปลงในงบดุล
IV.3 Closing balance sheet	งบดุลปลายปี
Part B : Other Variables	
Employment	การจ้างงาน
A. Paid	A. แรงงานที่ได้รับค่าจ้าง
1. Number	1. จำนวนแรงงาน
2. FTE (Full time equivalent employment)	2. จำนวนชั่วโมงการทำงาน
3. Compensation of employees	3. ค่าตอบแทนแรงงาน
B. Volunteer	B. อาสาสมัคร
4. Number	4. จำนวนแรงงาน
5. FTE	5. จำนวนชั่วโมงการทำงาน
6. Compensation of employees	6. ค่าตอบแทนแรงงาน
C. Total compensation of employees	C. ค่าตอบแทนแรงงานทั้งหมด

## 2.4 การวัดค่า (Valuation)

การวัดค่าการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไร ขยายขอบเขตกว้างขวางกว่าการวัดค่าในระบบบัญชีประชาชาติ เพื่อแสดงให้เห็นความสำคัญของการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรในระบบเศรษฐกิจในหลายมิติ แต่ยังคงให้สามารถเปรียบเทียบกับระบบเศรษฐกิจหลักได้ จึงได้แสดงการวัดค่าเป็นตัวเงิน 3 ลักษณะ หรือ 3 Versions คือ

ลักษณะ	การวัดค่า
SNA basis	การวัดค่าตามมาตรฐานเดียวกับระบบบัญชีประชาชาติหรือ System of National Accounts (SNA)
With non-market output of market NPIs	การใช้มาตรฐาน SNA และเพิ่มการประมาณมูลค่าผลผลิตที่มีใช้ระบบตลาดขององค์กรไม่แสวงหากำไรประเภทระบบตลาด (Non-market output of market NPIs)
With non-market output of market NPIs and volunteer labor	วัดค่าตามรูปแบบที่สองและเพิ่มเติมการประเมินค่าตอบแทนของการดำเนินงานของอาสาสมัคร

## 2.5 วิธีการจัดทำ

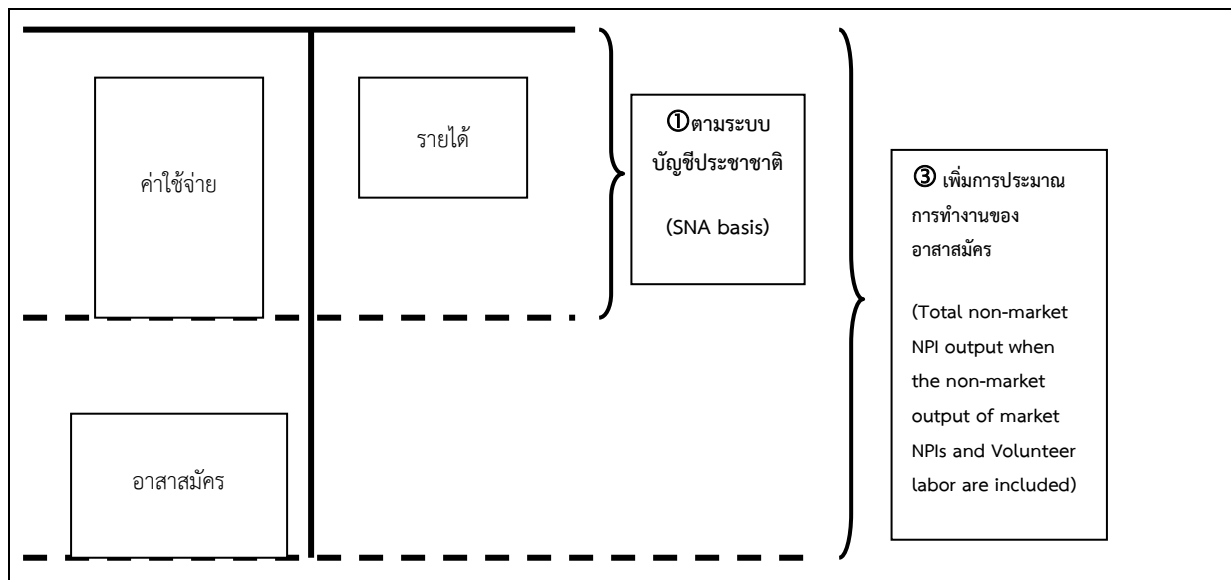
การบันทึกธุรกรรมทางเศรษฐกิจของการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรตามประเภทต่าง ๆ ดังรายละเอียดข้างต้น ลงในตารางมาตรฐานตามรูปแบบบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร จำเป็นต้องวัดค่าและแสดงเปรียบเทียบไว้ 3 รูปแบบด้วยกัน ดังที่ได้กล่าวไว้ในหัวข้อเรื่องการวัดค่า คือ ตามมาตรฐาน SNA ตามมาตรฐานบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร และการเพิ่มเติมการประเมินมูลค่าการทำงานของอาสาสมัคร ในที่นี้จะขอกำหนดโดยสรุปถึงวิธีการจัดทำเฉพาะประเด็นที่สำคัญดังนี้

1) การคำนวณมูลค่าการผลิต (Gross output) และ มูลค่าเพิ่ม (Value added) มีขั้นตอนและวิธีการจัดทำ โดยจำแนกองค์กรไม่แสวงหากำไรทั้งหมดออกเป็น 2 กลุ่ม คือ Non-market NPIs และ Market NPIs เนื่องจากวิธีการคำนวณมูลค่าผลผลิตและมูลค่าเพิ่มแตกต่างกัน โดย

(1) Non-market NPIs หรือ องค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีใช้ระบบตลาด องค์กรในกลุ่มนี้ดำเนินงานโดยการผลิตสินค้าและบริการให้กับประชาชนโดยไม่คิดราคา หรือคิดราคาต้นทุนซึ่งไม่มีกำไร จึงไม่มีรายได้จากการดำเนินงาน หรือมีรายได้จากการดำเนินงานแต่มูลค่าน้อย จึงมีผลการดำเนินงานขาดทุน รายรับส่วนใหญ่มาจากการบริจาคหรือเงินอุดหนุน จึงต้องใช้วิธีการคำนวณมูลค่าเพิ่มโดยวิธีต้นทุนหรือ Cost approach โดย

มูลค่าผลผลิต (Gross output) = ผลรวมของค่าใช้จ่ายทั้งหมด
มูลค่าเพิ่ม (Value added) = มูลค่าผลผลิต – ค่าใช้จ่ายขั้นกลาง หรือ = ผลรวมของค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าตอบแทนแรงงาน ดอกเบี้ย ค่าเช่าที่ดินและค่าเสื่อมราคา
ค่าใช้จ่ายขั้นกลาง (Intermediate cost) หมายถึง ค่าใช้จ่ายสิ้นเปลืองที่ใช้หมดไปในกระบวนการผลิต

แผนภาพที่ 1-2: การคำนวณมูลค่าผลผลิตของ Non-market NPIs



ที่มา Textbook for the country focused training course in Data Management (Inventory and Non-profit Institutions)

โดยกลุ่มองค์กรที่จัดอยู่ในประเภท Non-market NPIs ได้แก่ มูลนิธิ สมาคม สโมสร ชมรม พรรคการเมือง สหภาพแรงงาน สหภาพการค้า องค์กรสมาชิก องค์กรศาสนา องค์กรสาธารณประโยชน์ องค์กรสวัสดิการชุมชน และสภาเกษตรกรไทย การคำนวณมูลค่าผลผลิตของ Non-market NPIs จากเอกสารการอบรมเรื่อง “Inventory and Non-profit Institutions” จัดโดย Economic and Social Research Institute, Cabinet Office ประเทศญี่ปุ่น (แผนภาพที่ 1-2) แสดงให้เห็นอย่างชัดเจนว่าการคำนวณมูลค่าการผลิตและมูลค่าเพิ่มในกรณีนี้ มีวิธีการที่เหมือนกันระหว่างระบบบัญชีประชาชาติในแบบที่ 1 (Version 1) และบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรในแบบที่ 2 (Version 2)

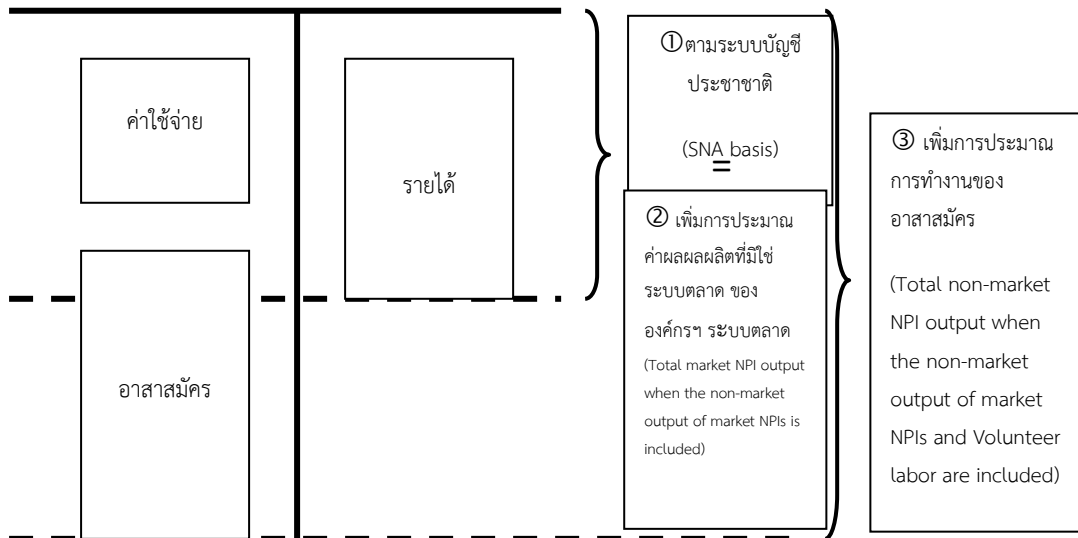
(2) Market NPIs หรือ องค์กรไม่แสวงหากำไรในระบบตลาด องค์กรเหล่านี้ดำเนินงานผลิตสินค้าและบริการโดยคิดราคาตามราคาตลาด เช่นเดียวกับธุรกิจทั่วไป เพียงแต่ไม่มีการแบ่งปันผลกำไร (Not-profit distributing) กลุ่มองค์กรที่จัดอยู่ในประเภท Market NPIs ได้แก่ โรงเรียนเอกชนบางแห่ง โรงพยาบาลเอกชนและมหาวิทยาลัยเอกชน จำแนกออกเป็น 2 กรณี คือ

**กรณีที่รายได้มากกว่าค่าใช้จ่ายหรือผลการดำเนินงานมีกำไร**

มูลค่าผลผลิต	= รายได้จากการขายสินค้าหรือบริการ หรือรายได้จากการดำเนินงาน
มูลค่าเพิ่ม	= มูลค่าผลผลิต - ค่าใช้จ่ายขั้นกลาง

การคำนวณมูลค่าการผลิตและมูลค่าเพิ่มในกรณีนี้ มีวิธีการเหมือนกันระหว่างแบบที่ 1 (Version1) และแบบที่ 2 (Version 2) ดังแสดงไว้ในแผนภาพที่ 1-3 ด้านล่าง

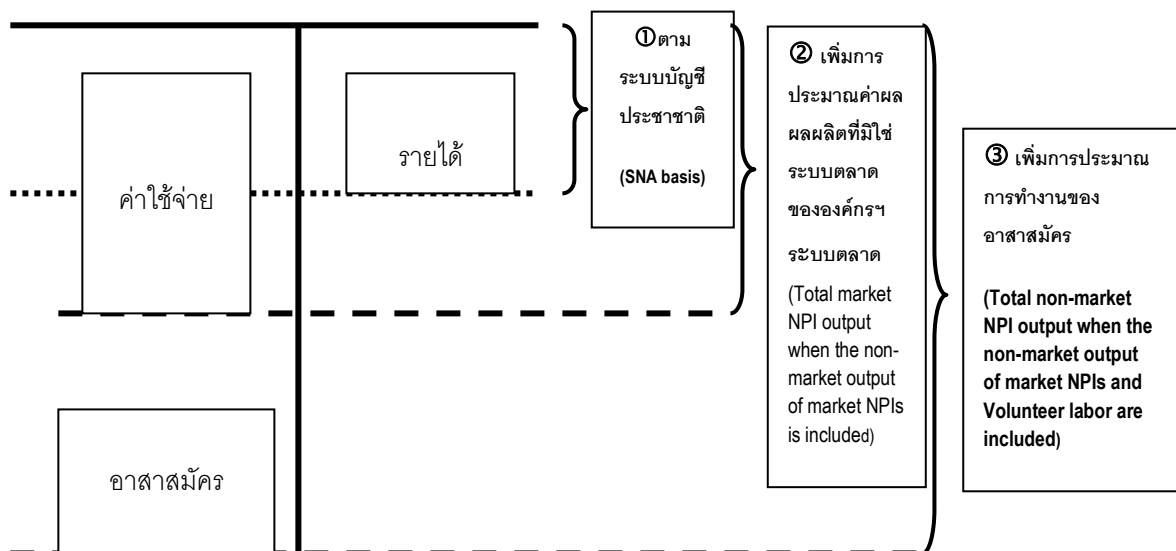
**แผนภาพที่ 1-3:** การคำนวณมูลค่าผลผลิตของ Market NPIs กรณีรายได้มากกว่าค่าใช้จ่าย



ที่มา Textbook for the country focused training course in Data Management (Inventory and Non-profit Institutions)

**กรณีที่รายได้น้อยกว่าค่าใช้จ่ายหรือผลการดำเนินงานขาดทุน** การคำนวณมูลค่าการผลิตและมูลค่าเพิ่ม มีวิธีการแตกต่างกันระหว่างแบบที่ 1 และแบบที่ 2 กล่าวคือ ตามระบบบัญชีประชาชาติในแบบที่ 1 เมื่อองค์กรประเภท Market NPIs ดำเนินงานขาดทุนให้แสดงผลการขาดทุนไว้ในบัญชีถือเป็นการแสดงถึงการดำเนินงานจริง ในขณะที่บัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรในแบบที่ 2 ไม่ให้แสดงผลการขาดทุนหรือให้แสดงส่วนเกินจากการประกอบการเป็นศูนย์ โดยให้คำนวณหามูลค่าเพิ่มด้วยวิธีผลรวมของต้นทุนหรือ Cost approach เช่นเดียวกับ Non-market output (แผนภาพที่ 1-4)

**แผนภาพที่ 1-4:** การคำนวณมูลค่าผลผลิตของ Market NPIs กรณีรายได้น้อยกว่าค่าใช้จ่าย



ที่มา Textbook for the country focused training course in Data Management (Inventory and Non-profit Institutions)

## 2) การประมาณค่าการทำงานของอาสาสมัคร มีกรอบแนวคิดและวิธีการจัดทำ ดังนี้

(1) คู่มือเรื่องการวัดการทำงานของอาสาสมัคร (Manual on the Measurement of Volunteer Work) พัฒนาโดยความร่วมมือระหว่าง JHU และ องค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เพื่อศึกษาแนวทางการวัดการทำงานของอาสาสมัคร ผ่านทางการสำรวจแรงงานหรือการสำรวจครัวเรือน โดยคู่มือดังกล่าวได้กำหนดความหมายของงานอาสาสมัครว่าเป็น “กิจกรรมที่ดำเนินงานโดยไม่มีค่าจ้างหรือ ทำประโยชน์หรือช่วยเหลือบุคคลอื่นที่ไม่ใช่บุคคลในครอบครัว” ครอบคลุมกิจกรรมดังนี้

- *Constitute work* หมายถึง การทำงานที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจอยู่บ้าง เช่น การเล่นดนตรีเพื่อความสนุกสนานส่วนตัว ไม่ถือว่าเป็นอาสาสมัคร แต่ถ้าแสดงให้กับบ้านคนชรา ถือว่าเป็นอาสาสมัคร เป็นต้น

- *Be unpaid* โดยถ้าค่าใช้จ่ายหรือค่าแรงที่ได้จากการดำเนินงานต่ำกว่าราคาตลาดของงานประเภทเดียวกัน ถือว่าไม่เหมาะสมกับงานนี้หรือถือว่าไม่ได้เป็นค่าจ้าง แต่ถ้ารายได้ที่ได้รับไม่ว่าจะเป็นเงินสดหรือสิ่งของเหมาะสมหรือสูงกว่าราคาตลาดของงานประเภทเดียวกันนั้น งานนั้นไม่ถูกนับเป็นอาสาสมัคร

- *Not primarily benefit one's own family* เป็นการดำเนินงานที่เป็นประโยชน์ไม่เฉพาะบุคคลในครอบครัวแต่เป็นประโยชน์สำหรับบุคคลอื่นด้วย

- *Be non-compulsory and non-obligatory* เช่น แพทย์ฝึกหัด ถึงแม้ว่าปฏิบัติงานแล้วไม่มีค่าตอบแทน แต่ก็ไม่ได้ถือว่าเป็นอาสาสมัคร เป็นต้น

- *Either formal or informal* งานอาสาสมัครทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ

(2) คู่มือเรื่องการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรได้แนะนำให้ใช้ข้อมูลจากการสำรวจการใช้เวลาของประชาชนหรือ Time Use Survey เพื่อประมาณการทำงานของอาสาสมัคร ซึ่งหมายถึงคนทำงานเพื่อบริการครอบครัวอื่นและชุมชน โดยสามารถใช้ข้อมูลชั่วโมงการทำงานของบุคคลที่ทำงานเพื่อบริการครอบครัวอื่นและชุมชนในด้านต่าง ๆ ที่ได้จำแนกหมวดหมู่ตามแนวคิดของการสำรวจการใช้เวลาขององค์การสหประชาชาติ (ICATUS) (United Nations, 2000) ประกอบด้วย 4 ประเภท คือ

- งานก่อสร้างและซ่อมแซมสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ สำหรับชุมชน เช่น อาคาร ถนน และเขื่อน เป็นต้น (Community organized construction and repairs: building, roads, dams, wells etc.)

- งานประกอบอาหารในงานฉลองสำหรับชุมชน (Community organized work: cooking for collective celebrations etc.)

- งานอาสาสมัครให้กับหรือสำหรับองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งไม่ได้ทำงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชน (Volunteering with/for an organization (which does not involve working directly for individuals))

- งานอาสาสมัครที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับประชาชนโดยดำเนินงานผ่านองค์กรไม่แสวงหากำไร (Volunteer work through organization extended directly to individuals and groups)

(3) ในกรณีประเทศไทย สำนักงานสถิติแห่งชาติได้สำรวจการใช้เวลาของประชากร (Time use survey) ล่าสุดคือปี 2552 โดยใช้แนวคิดตามหลักสากลดังกล่าว การศึกษาและจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรในครั้งนี้ จึงประเมินค่าตอบแทนอาสาสมัครโดยใช้ข้อมูลจากการสำรวจการใช้เวลาของประชากรและใช้อัตราค่าจ้างเฉลี่ย

ของแรงงานในสาขาการให้บริการชุมชน สังคม และบริการส่วนบุคคลอื่น ๆ จากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากร ซึ่งเป็นการประเมินค่าตอบแทนอาสาสมัครด้วยวิธี Replacement cost หมายถึง การใช้อัตราค่าตอบแทนหรือค่าจ้างที่สอดคล้องกับงานที่ปฏิบัติ

(4) ค่าตอบแทนอาสาสมัครในองค์กรศาสนา ในที่นี้ หมายถึง วัดและสถานที่ทางศาสนา โดยประมาณมูลค่าผลผลิตจากการทำงานสาธารณประโยชน์ของพระภิกษุ รวมทั้งการเผยแพร่ศาสนา ซึ่งครอบคลุมพระภิกษุทั้งหมด โดยใช้ข้อมูลจากสำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ และประมาณการโดยใช้วิธี Replacement cost เช่นเดียวกับการประมาณการอาสาสมัครทั่วไป โดยใช้อัตราค่าจ้างจากการสำรวจภาวะการทำงานของประชากรในสาขาบริการชุมชนฯ

## 2.6 แหล่งข้อมูล

การจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย ใช้ข้อมูลจากแหล่งต่าง ๆ ได้แก่

- 1) การสำรวจองค์การเอกชนไม่แสวงหากำไร ปี 2545 ปี 2550 และปี 2555 การสำรวจโรงพยาบาลเอกชน การสำรวจภาวะการทำงานของประชากร และการสำรวจการใช้เวลาของประชากร สำนักงานสถิติแห่งชาติ
- 2) งบการเงินของโรงพยาบาลเอกชน ตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย
- 3) การสำรวจเพิ่มเติมทางไปรษณีย์ และการสำรวจภาคสนาม สำหรับข้อมูลปี 2548-2551
- 4) การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ หรืองบการเงินขององค์กรไม่แสวงหากำไร จากศาลาว่าการกรุงเทพมหานคร และสำนักงานปกครองจังหวัด
- 5) รายชื่อโรงพยาบาล จำนวนเตียง กระทรวงสาธารณสุข
- 6) รายชื่อและจำนวนโรงเรียนเอกชน จำนวนนักเรียน จำนวนบุคลากร งบการเงินมหาวิทยาลัยเอกชน กระทรวงศึกษาธิการ และทบวงมหาวิทยาลัย
- 7) จำนวนองค์กรสาธารณประโยชน์ กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์
- 8) จำนวนองค์กรสวัสดิการชุมชน สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
- 9) สภาภาษีไทย
- 10) รายจ่ายรัฐบาลหมวดเงินอุดหนุนโรงเรียนเอกชน และหมวดเงินโอนแก่สถาบันไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน สศช.

## 3. บทบาทขององค์กรไม่แสวงหากำไร

องค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยเป็นหน่วยงานที่ดำเนินงานให้บริการสังคม ชุมชน และประชาชนในทุกมิติ ทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ครอบคลุมกิจกรรมการดำเนินงานที่หลากหลายลักษณะ อาทิ บริการด้านการศึกษา สาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ และด้านศาสนา ทั้งที่ดำเนินงานโดยอิสระและผ่านหน่วยงานในทุกภาคส่วนทั้งภาครัฐและภาคเอกชนอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นที่ตระหนักได้ว่าภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร เป็นหุ้นส่วนสำคัญของประเทศในการสนับสนุนและช่วยขับเคลื่อนการดำเนินงานของภาครัฐในการพัฒนาประเทศให้มีประสิทธิภาพเพิ่มมากขึ้น

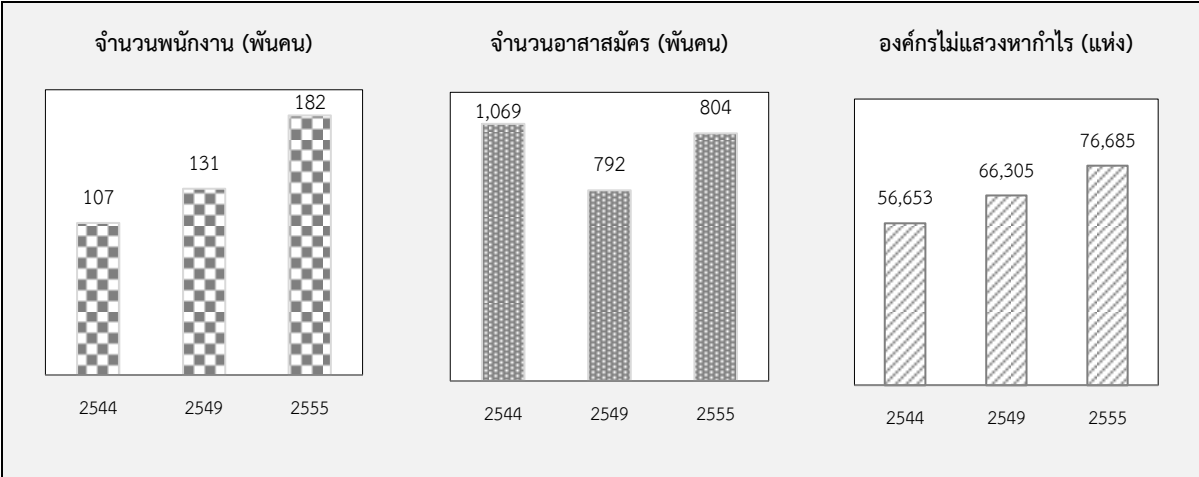
ในการพิจารณาบทบาทความสำคัญของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร ในที่นี้เน้นการนำเสนอบทบาทในเชิงเศรษฐกิจ จากผลการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย รวมทั้งได้ศึกษาค้นคว้าและเปรียบเทียบกับมิติต่าง ๆ เพิ่มเติม เพื่อให้สามารถสะท้อนภาพการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่สมบูรณ์ยิ่งขึ้น

### 3.1 บทบาทและความสำคัญ: พิจารณาจากบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร

#### 3.1.1 ข้อมูลทั่วไป

พิจารณาข้อมูลในเชิงปริมาณหรือข้อมูลที่มีใช้ทางการเงิน จะเห็นว่าการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยได้มีการพัฒนาและขยายตัวต่อเนื่อง ดังจะเห็นได้จากแผนภาพด้านล่างที่แสดงทิศทางการขยายตัวของจำนวนพนักงานและจำนวนองค์กร ตามฐานข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติปี พ.ศ. 2544 ปี พ.ศ. 2549 และปี พ.ศ. 2555 แม้ว่าการเพิ่มขึ้นดังกล่าวส่วนหนึ่งมีผลมาจากการปรับปรุงคัมรวมให้ครอบคลุมมากขึ้นก็ตาม โดยองค์กรไม่แสวงหากำไรปี พ.ศ. 2555 มีจำนวนทั้งสิ้น 76,685 แห่ง จำแนกตามการจัดตั้งออกเป็น 9 ประเภท คือ บริการสังคมสงเคราะห์ สมาคมอาปนกิจสงเคราะห์ สมาคมการค้า หอการค้า สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน องค์การศาสนา พรรคการเมือง องค์การเอกชนต่างประเทศ การศึกษา และบริการด้านสุขภาพ ในด้านพนักงาน ซึ่งหมายถึงคนทำงานที่ได้รับค่าจ้าง มีจำนวนทั้งสิ้น 182,163 คน และอาสาสมัคร 803,621 คน อาสาสมัครในที่นี่รวมนักบวชและคนทำงานโดยไม่ได้รับเงินเดือน

แผนภาพที่ 1-5: จำนวนพนักงาน อาสาสมัครและองค์กรไม่แสวงหากำไร



ที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ

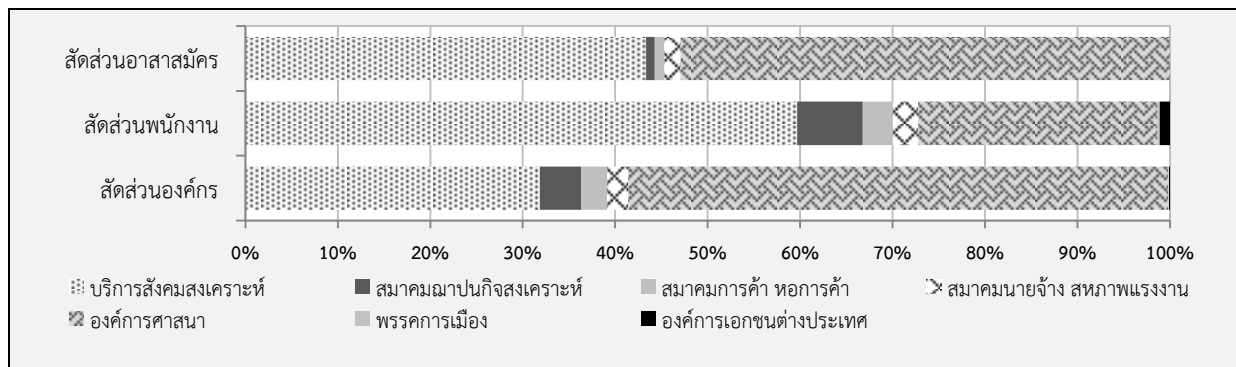
โดยจำนวนองค์กรไม่แสวงหากำไรประเภทองค์กรศาสนามีจำนวนมากที่สุด มีสัดส่วนต่อจำนวนองค์กรทั้งสิ้น ร้อยละ 60.5 ในปี 2544 ร้อยละ 62.4 ในปี 2549 และร้อยละ 57.8 ในปี 2555 รองลงมา คือ บริการสังคมสงเคราะห์ที่มีสัดส่วนร้อยละ 27.8 ในปี 2544 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 31.5 ในปี 2555 ตามจำนวนองค์กรที่เพิ่มขึ้นสำหรับด้านการจ้างงาน จะเห็นว่าบุคลากรที่เป็นพนักงานประจำและชั่วคราว ทำงานในองค์กรประเภทให้บริการสังคมสงเคราะห์มากที่สุด คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 55.5 ในปี 2544 และร้อยละ 44.3 ในปี 2555 จะเห็นว่าสัดส่วนลดลงในปี 2555 เมื่อเทียบกับปี 2544 เนื่องจากได้เพิ่มคัมรวมในส่วนของการบริการด้านการศึกษาและบริการสุขภาพ โดยเฉพาะด้านสุขภาพที่พนักงานมีสัดส่วนถึงร้อยละ 22.8 ในปี 2555

สำหรับอาสาสมัครส่วนใหญ่ปฏิบัติงานในองค์กรศาสนาและบริการสังคมสงเคราะห์ ในปี 2555 จำนวนอาสาสมัครในองค์กรศาสนา (รวมนักบวช) มีสัดส่วนต่อจำนวนอาสาสมัครทั้งหมดร้อยละ 52.3 และอาสาสมัครในองค์กรประเภทสังคมสงเคราะห์มีสัดส่วนร้อยละ 42.9 ตามลำดับ แสดงให้เห็นว่าบุคลากรที่ทำงานในภาคองค์กร

ไม่แสวงหากำไรส่วนใหญ่ทั้งพนักงานประจำและอาสาสมัคร ทำงานด้านบริการสังคมสงเคราะห์ เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อไม่ได้รับรวมนักบวชในองค์กรศาสนา ซึ่งสะท้อนการดำเนินงานของภาคประชาสังคมที่มีบทบาทที่สำคัญยิ่งต่อสังคมส่วนรวม

แผนภาพด้านล่างแสดงโครงสร้างของจำนวนองค์กร พนักงาน และอาสาสมัคร ขององค์กรประเภทต่างๆ สำหรับข้อมูลจากการสำรวจล่าสุด ในปี 2555 จะเห็นว่าองค์กรด้านศาสนามีสัดส่วนของจำนวนองค์กร และจำนวนอาสาสมัครมากที่สุด รองลงมาคือองค์กรประเภทบริการสังคมสงเคราะห์ ส่วนพนักงานประจำส่วนใหญ่ทำงานในองค์กรประเภทบริการสังคมสงเคราะห์ดังที่ได้กล่าวแล้ว แสดงให้เห็นว่า การดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยกระจุกตัวอยู่ในภาคสังคมสงเคราะห์และด้านศาสนา

**แผนภาพที่ 1-6:** โครงสร้าง จำนวนพนักงาน อาสาสมัคร และองค์กรไม่แสวงหากำไร จำแนกตามประเภทองค์กร ปี 2555



ที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ

### 3.1.2 ภาพรวม

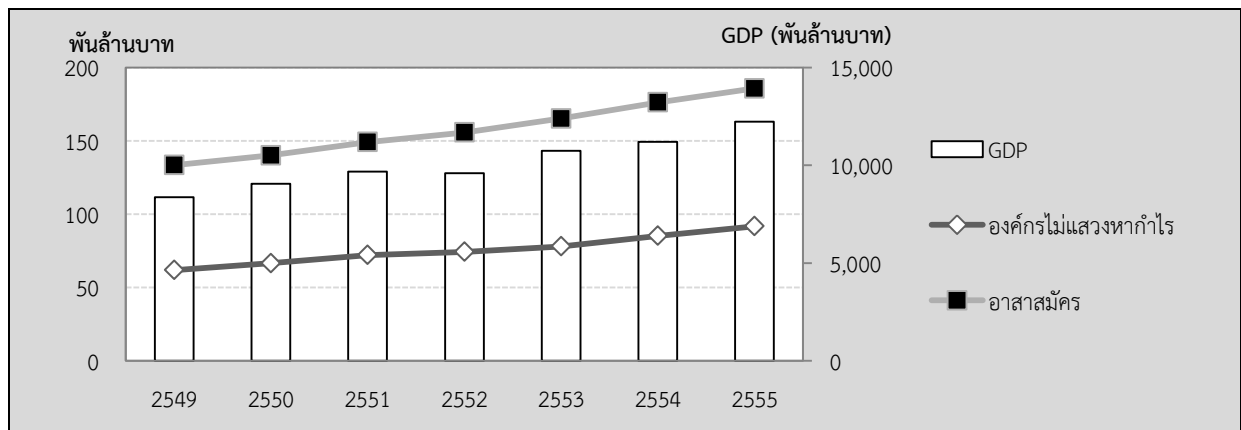
#### 1) มูลค่าผลผลิตและมูลค่าเพิ่ม

บทบาทความสำคัญของการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวมของประเทศ เมื่อพิจารณาจากบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งแสดงให้เห็นบทบาทในการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับองค์กรธุรกิจอื่น โดยพิจารณาข้อมูลเฉลี่ยตั้งแต่ปี 2549 ถึงปี 2555 พบว่ามีมูลค่าการผลิตเท่ากับ 122,579 ล้านบาทต่อปี ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มทั้งสิ้น 75,677 ล้านบาทต่อปี หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.8 ต่อปี โดยมูลค่าเพิ่ม หรือในที่นี้หมายถึง GDP ของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร มีสัดส่วนโดยเฉลี่ยร้อยละ 0.8 ต่อ GDP รวมของประเทศ (ตารางที่ 1-4)

จะเห็นว่า GDP ของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรเมื่อเปรียบเทียบกับ GDP โดยรวมของประเทศ อาจจะมีสัดส่วนไม่สูงมากนักหรือเพียงร้อยละ 0.8 โดยเฉลี่ย อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานดังกล่าวมุ่งเน้นที่การช่วยเหลือและให้บริการสังคมหรือประชาชนทั่วไป ซึ่งในข้อเท็จจริงแล้วอาจไม่สามารถประเมินค่าทางการเงินสำหรับการดำเนินงานดังกล่าวได้อย่างเหมาะสมที่สุด ดังจะเห็นได้ว่าเมื่อรวมการประเมินค่าการทำงานของอาสาสมัคร สัดส่วน GDP ขององค์กรไม่แสวงหากำไรต่อ GDP ประเทศเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวหรือประมาณร้อยละ 1.6 (ตารางที่ 1-4)



แผนภาพที่ 1-7: GDP องค์การฯ รวมและไม่รวมอาสาสมัคร เทียบกับ GDP ประเทศ



## 2) การจ้างงาน

เมื่อพิจารณาด้านการจ้างงาน จากผลตอบแทนปัจจัยการผลิตแรงงาน จะเห็นว่าค่าตอบแทนแรงงาน (Compensation of employees: CE) ขององค์กรไม่แสวงหากำไรในช่วงปี 2549-ปี 2555 ซึ่งประกอบด้วย เงินเดือน ค่าจ้าง และสวัสดิการต่าง ๆ ที่เป็นองค์ประกอบสำคัญของมูลค่าเพิ่ม มีมูลค่าเฉลี่ยทั้งสิ้น 45,844 ล้านบาท ต่อปี ขยายตัวเพิ่มขึ้นเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 4.0 และมีสัดส่วนต่อมูลค่าเพิ่มรวมขององค์กรฯ หรือ GDP ขององค์กรฯ เฉลี่ยร้อยละ 61.0 ต่อปี (ตารางที่ 1-4) จะเห็นได้ว่ามูลค่าเพิ่มที่เกิดขึ้นจากการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไร ส่วนใหญ่เป็นค่าตอบแทนแรงงาน ส่วนหนึ่งอาจเนื่องมาจากองค์กรเหล่านี้ดำเนินกิจกรรมที่ต้องใช้บุคลากรหรือใช้แรงงานในการทำงานเป็นส่วนใหญ่ที่เรียกว่า การใช้ปัจจัยแรงงานแบบเข้มข้นหรือ Labor intensive ซึ่งเป็นเครื่องชี้วัดได้ส่วนหนึ่งในการเป็นแหล่งสร้างงานแหล่งหนึ่งของระบบเศรษฐกิจ

ตารางที่ 1-4: เปรียบเทียบ GDP และ CE ขององค์กรฯ และระดับประเทศ

	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	เฉลี่ย
<b>GDP ณ ราคาประจำปี (ล้านบาท)</b>								
ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)	8,373,277	9,046,567	9,666,665	9,599,398	10,734,430	11,188,831	12,221,417	10,118,655
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)		8.0	6.9	-0.7	11.8	4.2	9.2	6.6
GDP/มูลค่าเพิ่มองค์กรไม่แสวงหากำไร	61,872	66,555	72,112	74,289	77,991	85,156	91,761	75,677
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)		7.6	8.3	3.0	5.0	9.2	7.8	6.8
GDP/มูลค่าเพิ่มองค์กรไม่แสวงหากำไร	133,428	140,116	149,161	155,650	165,177	176,209	185,642	157,912
<b>ค่าตอบแทนแรงงาน (ล้านบาท)</b>								
ค่าตอบแทนแรงงานระดับประเทศ	2,516,573	2,735,831	2,926,025	3,021,433	3,236,029	3,414,193	3,776,137	3,089,460
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)		8.7	7.0	3.3	7.1	5.5	10.6	7.0
ค่าตอบแทนแรงงานขององค์กรฯ	40,081	42,026	45,295	46,201	47,910	48,772	50,625	45,844
อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)		4.9	7.8	2.0	3.7	1.8	3.8	4.0
<b>สัดส่วน (ร้อยละ)</b>								
GDP องค์กรไม่แสวงหากำไร	0.74	0.74	0.75	0.77	0.73	0.76	0.75	0.75
ต่อ GDP ประเทศ								
GDP องค์กรไม่แสวงหากำไร รวม	1.6	1.5	1.5	1.6	1.5	1.6	1.5	1.6
อาสาสมัครต่อ GDP ประเทศ								
ค่าตอบแทนแรงงานระดับประเทศ	30.1	30.2	30.3	31.5	30.1	30.5	30.9	30.5
ต่อ GDP ประเทศ								
ค่าตอบแทนแรงงานขององค์กรฯ	64.8	63.1	62.8	62.2	61.4	57.3	55.2	61.0
ต่อ GDP องค์กรไม่แสวงหากำไร								

ที่มา: รายได้ประชาชาติของประเทศไทย พ.ศ. 2555 แบบปริมาณลูกโซ่ และบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย

จะเห็นว่า การดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรมีลักษณะการใช้แรงงานในการขับเคลื่อนกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กร โดยพิจารณาจากสัดส่วนของค่าตอบแทนแรงงานต่อมูลค่าเพิ่มซึ่งมีอัตราสูงเมื่อเทียบกับระดับประเทศ หรือเฉลี่ยต่อปีร้อยละ 61.0 เทียบกับร้อยละ 30.5 (ตารางที่ 1-4) ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น ซึ่งอาจพิจารณาได้อีกแนวทางหนึ่ง กล่าวคือกิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์กรไม่แสวงหากำไรดำเนินการ เป็นลักษณะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก ปัจจัยแรงงานจึงเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้กิจกรรมต่าง ๆ สามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและช่วยเหลือสังคมได้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแต่ละองค์กร อาสาสมัคร ซึ่งหมายถึงบุคคลที่ทำประโยชน์หรือทำงานให้กับบุคคลอื่นโดยไม่มีค่าจ้าง นับว่าเป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนหรือขับเคลื่อน หรือในบางครั้งเป็นผู้นำในการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยพิจารณาได้จากมูลค่าการผลิตขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่เพิ่มขึ้นเมื่อได้รวมการประเมินการปฏิบัติงานของอาสาสมัคร

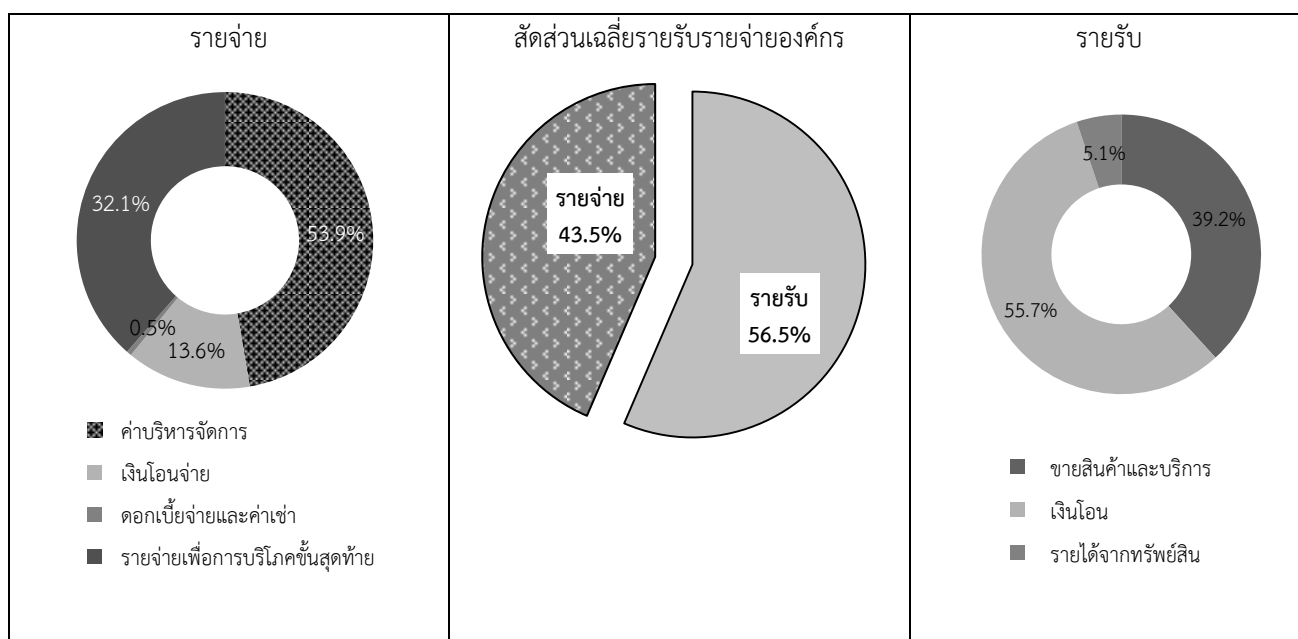
### 3) รายรับและการใช้จ่าย

โดยทั่วไป องค์กรไม่แสวงหากำไรโดยเฉพาะที่เป็นประเภทมิใช่ระบบตลาด ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินงานเพื่อหารายได้หรือเป็นแหล่งที่มาของรายรับ โดยรายรับทั้งสิ้นขององค์กรไม่แสวงหากำไรเฉลี่ยในช่วงปี 2549-2555 มีมูลค่า 334,561 ล้านบาทต่อปี ส่วนใหญ่มาจากการบริจาค ในที่นี้คือ การโอนทั้งภาคเอกชน รัฐบาล และองค์กรต่างประเทศ เฉลี่ยประมาณร้อยละ 55.7 ต่อรายรับทั้งหมด รองลงมาคือ รายได้จากการขายสินค้าและบริการ และรายได้จากทรัพย์สิน โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 39.2 และ ร้อยละ 5.1 ตามลำดับ ทั้งนี้ การบริจาคส่วนใหญ่มาจากภาคเอกชน ประกอบด้วยธุรกิจเอกชนและประชาชนทั่วไป ขณะที่ภาครัฐจัดสรรงบประมาณสนับสนุนองค์กรคิดเป็นสัดส่วนต่อรายรับทั้งหมดเฉลี่ยร้อยละ 8.3 ต่อปี

สำหรับการใช้จ่ายขององค์กร เฉลี่ยในช่วงดังกล่าวมีมูลค่า 247,973 ล้านบาทต่อปี และเช่นเดียวกับธุรกิจโดยทั่วไปที่ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานส่วนใหญ่เป็นค่าบริหารจัดการ หรือคิดเป็นสัดส่วนต่อการใช้จ่ายขององค์กรโดยรวมเฉลี่ยร้อยละ 53.9 รองลงมา คือ รายจ่ายเพื่อการบริโภคขั้นสุดท้าย (Final consumption expenditure) ร้อยละ 32.1 ที่เหลือคือเงินโอนจ่าย และรายจ่ายดอกเบี้ยและค่าเช่า

จากการที่รายรับขององค์กรไม่แสวงหากำไร มีมูลค่ามากกว่ารายจ่ายดังกล่าว หรือเปรียบเทียบสัดส่วนรายรับต่อรายจ่ายในอัตราร้อยละ 56.5 ต่อ ร้อยละ 43.5 ส่งผลให้องค์กรไม่แสวงหากำไรมีเงินออมในช่วงปี 2549-2555 เฉลี่ยปีละ 86,587 ล้านบาท ซึ่งจะเป็นเงินทุนสำหรับนำไปใช้จ่ายในการดำเนินกิจกรรมต่าง ๆ ขององค์กรฯ เพื่อให้บริการประชาชนต่อไป

**แผนภาพที่ 1-8: รายรับและรายจ่ายขององค์กรไม่แสวงหากำไร เฉลี่ยปี 2549-2555**



#### 4) องค์กรไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน

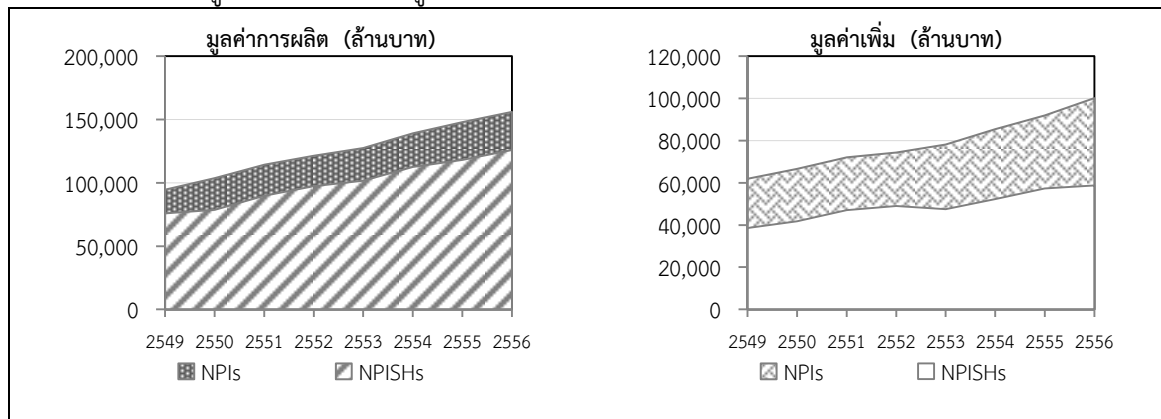
เมื่อกล่าวถึงองค์กรไม่แสวงหากำไรที่เป็นบัญชีบริวารของระบบบัญชีประชาชาติ มีความสำคัญและจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องพิจารณาถึงกลุ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรกลุ่มใหญ่หรือกลุ่มหลักที่อยู่ภายใต้ภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร นั่นคือ องค์กรไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือนหรือ Non Profit Institution Serving Households หรือ NPISHs

NPISHs เป็นสถาบันทางเศรษฐกิจสถาบันหนึ่งจาก 5 สถาบันตามระบบบัญชีประชาชาติ ดังที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น โดยเป็นกลุ่มที่สำคัญหรือกลุ่มหลัก (Core NPIs) ขององค์กรไม่แสวงหากำไรทั้งหมด ประกอบด้วย องค์กรประเภทกิจกรรมสังคมสงเคราะห์และกิจกรรมขององค์กรสมาชิกทั้งหมด รวมถึงการศึกษาและกิจกรรมด้านสุขภาพบางส่วน หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง NPISH คือองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ไม่ใช่ระบบตลาด ซึ่งดำเนินงานให้บริการประชาชนในด้านต่าง ๆ โดยไม่มีผลตอบแทน หรืออาจคิดค่าบริการในราคาเพียงคุ้มทุนหรือไม่คุ้มทุน หรือในราคาที่ไม่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจ

จากผลการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร เมื่อพิจารณาเฉพาะกลุ่ม NPISHs พบว่ามีมูลค่าการผลิต (Output) เฉลี่ยตั้งแต่ปี 2549-2555 เท่ากับ 85,446 ล้านบาท ต่อปี คิดเป็นมูลค่าเพิ่มเท่ากับ 47,628 ล้านบาท

ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 6.9 ต่อปี และมีสัดส่วนร้อยละ 63.0 ขององค์กรไม่แสวงหากำไร (NPIs) จะเห็นว่ามูลค่าเพิ่มที่เกิดจาก NPISHs มีสัดส่วนมากกว่าครึ่งหนึ่งของมูลค่าเพิ่มขององค์กรไม่แสวงหากำไรทั้งหมด

**แผนภาพที่ 1-9: มูลค่าการผลิตและมูลค่าเพิ่มขององค์กรไม่แสวงหากำไร (NPIs) และ NPISHs (ล้านบาท)**



ที่มา: บัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย

ที่สำคัญอย่างยิ่ง คือ ค่าใช้จ่ายเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ และค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าและบริการให้กับประชาชนโดยไม่คิดราคา (Non-market output)<sup>2</sup> โดยเรียกรวมกันว่าการโอนสำหรับปัจเจกบุคคล (Transfers of Individual non-market goods or services) นับเป็นข้อมูลที่สำคัญอีกประการหนึ่งในการวิเคราะห์ถึงสวัสดิการของประชาชน หรือความช่วยเหลือขององค์กรต่อสังคมและประชาชน ที่สามารถวัดเป็นตัวเงิน เนื่องจากค่าใช้จ่ายส่วนนี้ในขั้นตอนแรกนับเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคของ NPISHs แต่เนื่องจากผู้ที่ได้รับประโยชน์คือครัวเรือนหรือประชาชนในที่สุดค่าใช้จ่ายนี้จะถูกนำไปรวมกับการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของครัวเรือนที่จัดหาเองหรือซื้อเอง (Final consumption expenditure) และเมื่อรวมกับการใช้จ่ายเพื่อการอุปโภคบริโภคของรัฐบาลในส่วนของปัจเจกบุคคล เช่น การศึกษา และสาธารณสุข เป็นต้น จะได้เป็นมูลค่าการอุปโภคบริโภคจริงของครัวเรือน (Actual final consumption)

กล่าวอีกนัยหนึ่ง การอุปโภคบริโภคที่ครัวเรือนจัดหาเองอาจไม่เพียงพอต่อความต้องการที่แท้จริง โดยเฉพาะในครัวเรือนบางกลุ่ม จึงต้องมีการจัดสรรหรือจัดหาเพิ่มเติมจากทั้งภาครัฐบาลและภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร ดังกล่าว ดังที่ได้แสดงไว้ในตารางที่ 1-5 ด้านล่าง จะเห็นว่า การบริโภคจริงของครัวเรือนประกอบด้วยที่จัดหาเองร้อยละ 88.7 ในปี 2549 สัดส่วนได้ลดลงเป็นร้อยละ 85.6 ในปี 2555 และที่ได้รับจากภาครัฐบาลมีสัดส่วนร้อยละในปี 2549 ร้อยละ 9.8 เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 12.9 ในปี 2555 ประกอบด้วยค่าใช้จ่ายด้านการศึกษาและสาธารณสุข รวมถึงการโอนผลประโยชน์ความช่วยเหลือทางสวัสดิการสังคมให้กับครัวเรือนในรูปของสินค้าและบริการโดยหน่วยงานของรัฐหรือ NPISHs (Social transfer in kind) ที่ไม่ได้อยู่ในแผนงานประกันสังคม เช่น โครงการอาหารกลางวันในโรงเรียนประถมศึกษา โครงการศึกษาฟรี 15 ปี ค่าบริการทางการแพทย์จากโครงการหลักประกันสุขภาพถ้วนหน้า (30 บาทรักษาทุกโรค) เงินช่วยเหลือผู้สูงอายุด้านที่อยู่อาศัย อาหาร และเครื่องนุ่งห่ม เงินช่วยเหลือตามมาตรการลดภาระค่าครองชีพของประชาชน เงินอุดหนุนอาหารเสริมและนมโรงเรียน เป็นต้น

<sup>2</sup> ค่าใช้จ่ายในการผลิตสินค้าและบริการให้กับประชาชนฟรีหรือไม่คิดราคา (Non-market output) เท่ากับ มูลค่าการผลิตทั้งหมด (Output) หักด้วย มูลค่าการผลิตสินค้าและบริการในระบบตลาด หรือ รายได้จากการขายสินค้าและบริการ (Market output)

ตารางที่ 1-5: การอุปโภคบริโภคจริงของครัวเรือน

องค์ประกอบของการบริโภคจริง ของครัวเรือน	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

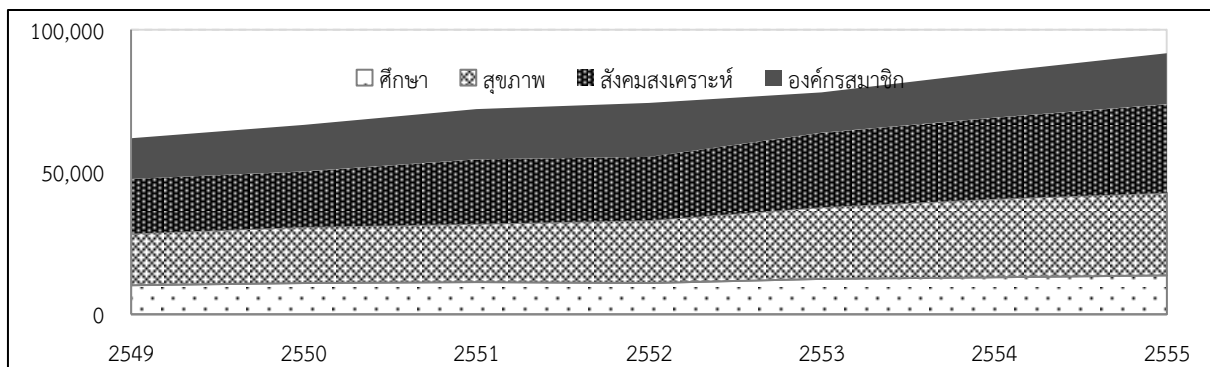
ที่มา รายได้ประชาชาติของประเทศไทย พ.ศ.2555 แบบปริมาณลูกโซ่

### 3.1.3 องค์การไม่แสวงหากำไร: จำแนกตามสาขาการผลิต

#### 1) องค์การไม่แสวงหากำไร 4 สาขาการผลิต

องค์การไม่แสวงหากำไร ดำเนินกิจกรรมการผลิตกระจายอยู่ตามสาขาการผลิตต่าง ๆ 4 สาขา หรือ 4 หมวดย่อย คือ การศึกษา สุขภาพ สังคมสงเคราะห์ และองค์กรสมาชิก จากผลการจัดทำบัญชีองค์การไม่แสวงหากำไรของประเทศไทยตั้งแต่ปี 2549-2555 พบว่ามูลค่าเพิ่มที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์การไม่แสวงหากำไรด้านบริการสังคมสงเคราะห์ มีบทบาทมากที่สุดโดยมีส่วนต่อมูลค่าเพิ่มโดยรวมหรือ GDP ขององค์กรมากที่สุด ร้อยละ 30.6 เติบโตปี รองลงมาได้แก่ บริการสุขภาพ ร้อยละ 29.8 บริการขององค์กรสมาชิก ร้อยละ 23.9 ส่วนบริการด้านการศึกษา มีบทบาทในเชิงเศรษฐกิจน้อยที่สุดโดยมีส่วนร้อยละ 15.7 ดังรายละเอียด ดังนี้

แผนภาพที่ 1-10: มูลค่าเพิ่มขององค์การไม่แสวงหากำไร จำแนกตามสาขาการผลิต (ล้านบาท)



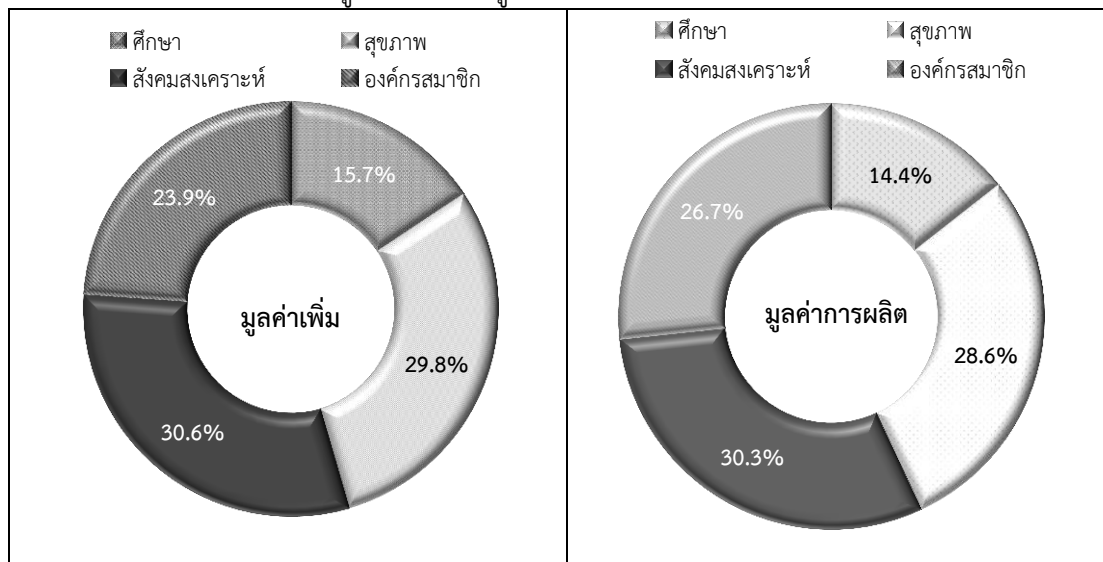
**การศึกษา** ประกอบด้วยโรงเรียนเอกชนประเภทการศึกษาสงเคราะห์ สอนศาสนา การศึกษาพิเศษ โรงเรียนสายสามัญและมหาวิทยาลัยเอกชนบางแห่ง มีมูลค่าการผลิตรวมกันโดยเฉลี่ยในช่วงปี 2549-2555 เท่ากับ 19,046 ล้านบาท คิดเป็นมูลค่าเพิ่มหรือ GDP ขององค์การไม่แสวงหากำไรด้านการศึกษา 11,853 ล้านบาทต่อปี เพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 4.7 ต่อปี เป็นที่น่าสังเกตว่า องค์การไม่แสวงหากำไรที่ดำเนินงานด้านการศึกษา มีสัดส่วนของมูลค่าเพิ่มน้อยที่สุดเมื่อเปรียบเทียบระหว่าง 4 สาขาการผลิต หรือมีส่วนต่อมูลค่าเพิ่มรวมขององค์กรเพียงร้อยละ 15.7 ต่อปี ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการผลิตการศึกษาโดยรวมของประเทศส่วนใหญ่เป็นบทบาทของภาครัฐบาล ดังจะเห็นได้จากการจัดสรรงบประมาณรายจ่ายด้านการศึกษาที่มีวงเงินสูงในแต่ละปี นอกจากนั้น โรงเรียนเอกชนในประเทศไทยบางส่วนดำเนินงานขาดทุน และได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาล โดยเฉพาะโรงเรียนที่ดำเนินงานในลักษณะไม่แสวงหากำไร ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือประชาชนด้านการศึกษาจึงไม่คิดค่าบริการหรือคิดค่าบริการในอัตราต่ำ รายรับส่วนใหญ่มาจากการบริจาคของภาคเอกชนและการอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้สัดส่วนของมูลค่าเพิ่มหรือ GDP สาขาการศึกษาต่อการดำเนินงานขององค์กรฯ ทั้งหมดน้อยที่สุด ดังกล่าว

**สุขภาพ** ลักษณะองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ดำเนินงานด้านการให้บริการด้านสุขภาพค่อนข้างมีความแตกต่างจากสาขาการผลิตอื่น เนื่องจากส่วนใหญ่ เป็นการผลิตแบบระบบตลาด (Market output หรือ Market NPI) มูลค่าเพิ่มส่วนใหญ่จึงมาจากผลกำไร เป็นผลให้มูลค่าเพิ่มที่องค์กรไม่แสวงหากำไรประเภทให้บริการด้านสุขภาพสร้างขึ้นมีมูลค่าเฉลี่ยคิดเป็น 22,580 ล้านบาทต่อปี หรือมีส่วนเฉลี่ยร้อยละ 29.8 ต่อ GDP ขององค์กรฯ ใกล้เคียงกับสาขาบริการสังคมสงเคราะห์ที่มีสัดส่วนมากที่สุดร้อยละ 30.6 แม้ว่าจะมีจำนวนองค์กรน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับจำนวนองค์กรทั้งหมด เนื่องจากบริการด้านสุขภาพส่วนใหญ่ประกอบด้วยโรงพยาบาลเอกชนที่สำคัญ ๆ และมีผลประกอบการค่อนข้างสูง เนื่องจากดำเนินงานโดยมีกำไรเพียงแต่ไม่ได้มีการแบ่งปันผลกำไรไปให้ผู้ใด โดยนำผลกำไรที่เกิดขึ้นกลับมาใช้หมุนเวียนภายในองค์กรและโอนต่อไปให้องค์กรไม่แสวงหากำไรที่เกี่ยวข้องหรือมูลนิธิต้นสังกัด และองค์กรอื่น ๆ เพื่อใช้จ่ายดำเนินงานในการช่วยเหลือสังคมต่อไป แสดงให้เห็นความสำคัญขององค์กรฯ ประเภทระบบตลาดในการเป็นส่วนที่สำคัญสำหรับการส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรในภาพรวมได้เป็นอย่างดี

**บริการสังคมสงเคราะห์** ประกอบด้วยมูลนิธิ สมาคม องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรสวัสดิการชุมชน ซึ่งเป็นองค์กรที่ดำเนินกิจกรรมหลักด้านสังคมสงเคราะห์ ในช่วงปี 2549-2555 มีมูลค่าการผลิตรวมกันเท่ากับ 37,382 ล้านบาท คิดเป็นมูลค่าเพิ่มหรือ GDP เฉลี่ยต่อปี 23,176 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 6.9 ต่อปี แม้ว่าจำนวนองค์กรที่ดำเนินงานด้านบริการสังคมสงเคราะห์จะมีสัดส่วนเป็นอันดับสองรองจากกิจกรรมขององค์กรสมาชิก แต่มีสัดส่วนของมูลค่าเพิ่มมากที่สุด โดยเฉลี่ยร้อยละ 30.6 ต่อปี ดังได้กล่าวแล้ว ทั้งนี้ การให้บริการขององค์กรประเภทสังคมสงเคราะห์เป็นการให้บริการแบบให้เปล่าหรือคิดค่าบริการในราคาต้นทุน โดยไม่มีผลกำไรจากการประกอบการ แต่กระนั้นก็ได้สร้างมูลค่าเพิ่มให้เกิดขึ้นในระบบเศรษฐกิจสูงสุดเมื่อเปรียบเทียบกับองค์กรประเภทอื่น ซึ่งส่วนใหญ่มาจากค่าตอบแทนแรงงานหรือผลตอบแทนของบุคลากรขององค์กรฯ จากการให้บริการที่มีมากมายและหลากหลาย โดยรายรับส่วนใหญ่มาจากการบริจาคและการสนับสนุนจากภาครัฐบาล กล่าวได้ว่าบริการสังคมสงเคราะห์ซึ่งส่วนใหญ่คือการดำเนินงานของมูลนิธิ และองค์กรพัฒนาเอกชนต่าง ๆ ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น เป็นบริการหลักขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีในระบบตลาด และมีบทบาทที่สำคัญในระบบเศรษฐกิจ

**บริการขององค์กรสมาชิก** ประกอบด้วยกลุ่มย่อย คือ สมาคมนายจ้างและสมาคมวิชาชีพ องค์กรศาสนา ฅาปนกิจสงเคราะห์ และองค์กรสมาชิกอื่น ๆ ในช่วงปี 2549-2555 มีมูลค่าการผลิตโดยรวมเท่ากับ 30,984 ล้านบาทเฉลี่ยต่อปี มูลค่าเพิ่มหรือ GDP ของสาขานี้มีมูลค่าโดยเฉลี่ย 18,069 ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ 7.8 ต่อปี โดยมีสัดส่วนเป็นลำดับที่ 3 รองจากกิจกรรมสังคมสงเคราะห์ และบริการด้านสุขภาพ องค์กรที่สำคัญในสาขานี้คือ องค์กรศาสนา และกลุ่ม advocacy ในขณะที่ เมื่อพิจารณาในเชิงปริมาณขององค์กรจะเห็นว่ามีความเป็นอันดับหนึ่งของทั้ง 4 สาขา เนื่องจากได้รวมองค์กรศาสนาซึ่งส่วนใหญ่คือ วัด โดยองค์กรเหล่านี้ทั้งหมดเป็นประเภทการผลิตที่มีในระบบตลาดและส่วนใหญ่เป็นองค์กรศาสนาที่มีกิจกรรมในเชิงเศรษฐกิจหรือมีการจ้างงานไม่มากนัก

แผนภาพที่ 1-11: โครงสร้างของมูลค่าเพิ่มและมูลค่าการผลิตขององค์กรไม่แสวงหากำไร เฉลี่ยปี 2549-2555



## 2) เปรียบเทียบกับสาขาการผลิตของประเทศ

ดังได้กล่าวแล้วว่า การผลิตโดยรวมขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่มีต่อระบบเศรษฐกิจ มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.8 โดยเมื่อเปรียบเทียบกับ GDP ของประเทศตามรายการสาขาการผลิต จะมีความเกี่ยวข้องใน 3 สาขา ได้แก่ สาขาศึกษา สาขาสุภาพ และสาขาการให้บริการชุมชน สังคมและบริการส่วนบุคคลอื่น ๆ เฉพาะสาขาการให้บริการชุมชนฯ ในบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไร หมายถึงการผลิตของหมวดบริการสังคมสงเคราะห์และหมวดองค์กรสมาชิก จะเห็นว่าเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบเฉพาะสาขาที่เกี่ยวข้อง สัดส่วนของ GDP ภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรมีสัดส่วนถึงร้อยละ 10.3 ต่อ GDP ประเทศของสาขาดังกล่าวรวมกัน เฉพาะอย่างยิ่งเมื่อเปรียบเทียบเป็นรายการสาขาการผลิตเดียวกันในระดับประเทศ จะเห็นบทบาทความสำคัญของการผลิตของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรที่เด่นชัดขึ้น โดยพิจารณาตามรายการสาขาดังนี้

ตารางที่ 1-6: มูลค่าเพิ่ม (GDP) ประเทศ และ ขององค์กรฯ ตามสาขาการผลิต เฉลี่ยปี 2549-2555

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

ที่มา รายได้ประชาชาติของประเทศไทย พ.ศ.2555 แบบปริมาณลูกโซ่ และบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย

**การศึกษา** มูลค่าเพิ่ม หรือ GDP สาขาศึกษาของประเทศไทยมีมูลค่าเฉลี่ยปี 2549-2555 เท่ากับ 399,836 ล้านบาท ขณะที่สาขาศึกษาขององค์กรไม่แสวงหากำไรมีมูลค่าเฉลี่ยในช่วงดังกล่าว 11,853 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนเพียงร้อยละ 3.0 ต่อการผลิตในระดับประเทศ จะเห็นว่าการให้บริการด้านการศึกษาของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรมีบทบาทค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับด้านอื่น ๆ เนื่องจากในกรณีประเทศไทยการให้บริการ

ด้านการศึกษาส่วนใหญ่ดำเนินการโดยรัฐบาล หรือภาคีรัฐบาลมีบทบาทค่อนข้างสูง ขณะที่ภาคเอกชนมีส่วนในการผลิตบริการด้านการศึกษาไม่มากนัก เฉพาะอย่างยิ่งการให้บริการด้านการศึกษาขององค์กรไม่แสวงหากำไร ส่วนใหญ่เป็นการดำเนินงานของโรงเรียนสอนศาสนาหรือโรงเรียนสงเคราะห์ต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวไว้ข้างต้น หรือเรียกว่าเป็นองค์กรประเภท Non-market NPI ที่ไม่ได้มุ่งหวังในการสร้างมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจ ส่วนใหญ่ได้รับการสนับสนุนการศึกษาในด้านต่างๆ เช่น การช่วยเหลือค่าเล่าเรียน และการช่วยเหลือด้านอุปกรณ์การเรียนต่าง ๆ เป็นต้น อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับการผลิตบริการการศึกษาเฉพาะภาคเอกชน การผลิตขององค์กรไม่แสวงหากำไรด้านศึกษามีสัดส่วนต่อการศึกษาเอกชนถึงร้อยละ 24.3 (ตารางที่ 1-6)

**สุขภาพ** มูลค่าเพิ่มขององค์กรไม่แสวงหากำไรประเภทให้บริการด้านสุขภาพมีมูลค่าเฉลี่ยคิดเป็น 22,580 ล้านบาทต่อปี หรือมีสัดส่วนร้อยละ 13.8 ต่อมูลค่าเพิ่มสาขาสุขภาพโดยรวมของประเทศ และมีสัดส่วนร้อยละ 32.6 ต่อบริการด้านสุขภาพของภาคเอกชนทั้งหมด ซึ่งนับว่าเป็นสัดส่วนที่มีนัยสำคัญ และสามารถนำไปศึกษาวิเคราะห์ต่อไปถึงประโยชน์หรือผลกระทบที่เกิดจากการผลิตขององค์กรไม่แสวงหากำไรด้านการให้บริการสุขภาพในการมีส่วนสนับสนุนการให้บริการของภาครัฐหรือการใช้งบประมาณของภาครัฐในด้านสุขภาพได้อีกส่วนหนึ่ง ตลอดจนการพัฒนาหรือส่งเสริมด้านสุขภาพและสาธารณสุข รวมถึงการช่วยเหลือด้านสุขภาพอนามัยต่าง ๆ ที่จำเป็นต่อประชาชน โดยให้ความช่วยเหลือผ่านทางองค์กรไม่แสวงหากำไรที่เกี่ยวข้อง และที่สำคัญอย่างยิ่งคือ องค์กรไม่แสวงหากำไรประเภทระบบตลาดหรือ Market NPI ดังที่เป็นลักษณะการดำเนินงานขององค์กรส่วนใหญ่ในสาขาสุขภาพที่ได้อธิบายไว้ในตอนต้น อาจถือได้ว่ามีความสำคัญต่อทิศทางการพัฒนาการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทย ซึ่งไม่ได้หวังพึ่งพิงเพียงเงินบริจาคหรือเงินอุดหนุนจากภาคส่วนอื่น ๆ เพียงอย่างเดียว แต่ได้ดำเนินงานแข่งขันกับธุรกิจประเภทเดียวกันในระบบตลาด และนำผลกำไรที่ได้กลับมาใช้จ่ายหมุนเวียนเพื่อให้บริการประชาชนที่ต้องการความช่วยเหลือต่อไป อาจกล่าวได้ว่าเป็นการแบ่งเบาภาระของภาครัฐหรือการงบประมาณของประเทศได้อีกส่วนหนึ่ง

**บริการชุมชน** เป็นสาขาการผลิตที่ครอบคลุมจำนวนองค์กรไม่แสวงหากำไรมากที่สุด ประกอบด้วยสองประเภทองค์กรฯ ที่สำคัญ คือ บริการสังคมสงเคราะห์ และบริการองค์กรสมาชิก ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มเฉลี่ยช่วงปี 2549-2555 เท่ากับ 41,245 ล้านบาท และเมื่อเทียบกับสาขาเดียวกันของประเทศที่มีมูลค่าเพิ่มเฉลี่ยในช่วงดังกล่าวเท่ากับ 173,104 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 23.8 จำแนกเป็นสัดส่วนของบริการสังคมสงเคราะห์ร้อยละ 13.4 และบริการองค์กรสมาชิกร้อยละ 10.4 (ตารางที่ 1-6) จะเห็นว่าเป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับสัดส่วนของสองสาขาแรกที่กล่าวไว้ข้างต้น อาจกล่าวได้ว่าในกรณีประเทศไทย องค์กรไม่แสวงหากำไรส่วนใหญ่ดำเนินการในลักษณะการให้บริการสังคมและประชาชนในด้านต่าง ๆ ซึ่งครอบคลุมอยู่ในสาขาการผลิตการบริการชุมชนฯ ที่สามารถสะท้อนถึงบทบาทในการให้บริการช่วยเหลือสังคมหรือประชาชนได้โดยตรงตามความต้องการในแต่ละด้าน เช่น การบริการสาธารณะ บริการด้านสังคมสงเคราะห์ในด้านต่าง ๆ บริการฌาปนกิจสงเคราะห์ และบริการด้านศาสนา เป็นต้น

**แผนภาพที่ 1-12: เปรียบเทียบสัดส่วนมูลค่าเพิ่มหรือ GDP ขององค์กรฯ กับ ประเทศ ตามสาขาการผลิต**



ที่มา รายได้ประชาชาติของประเทศไทย พ.ศ.2555 แบบปริมาณลูกโซ่ และบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย



### 3.1.4 องค์กรไม่แสวงหากำไร: ผลของอาสาสมัคร

จากที่ได้กล่าวไว้ในตอนต้น แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรมีลักษณะการใช้แรงงานแบบเข้มข้น โดยพิจารณาจากสัดส่วนของค่าตอบแทนแรงงานต่อมูลค่าเพิ่มที่มีอัตราสูงเมื่อเทียบกับระดับประเทศ ซึ่งพิจารณาได้อีกแนวทางหนึ่ง กล่าวคือ กิจกรรมต่าง ๆ ที่องค์กรไม่แสวงหากำไรดำเนินการเป็นลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกับคนจำนวนมาก ปัจจัยแรงงานจึงเป็นส่วนสำคัญในการผลักดันให้กิจกรรมต่าง ๆ สามารถดำเนินไปอย่างต่อเนื่องและช่วยเหลือสังคมได้ตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแต่ละองค์กร อาสาสมัคร ซึ่งหมายถึงบุคคลที่ทำประโยชน์หรือทำงานให้กับบุคคลอื่นโดยไม่มีค่าจ้าง นับว่าเป็นกลไกที่สำคัญอย่างยิ่งในการสนับสนุนหรือขับเคลื่อนกิจกรรมการผลิตขององค์กรซึ่งในบางครั้งเป็นผู้นำในการปฏิบัติงานขององค์กรให้บรรลุเป้าหมายดังกล่าว โดยพิจารณาได้จากมูลค่าการผลิตและมูลค่าเพิ่มขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่เพิ่มขึ้นเมื่อได้รวมการประเมินการปฏิบัติงานของอาสาสมัคร

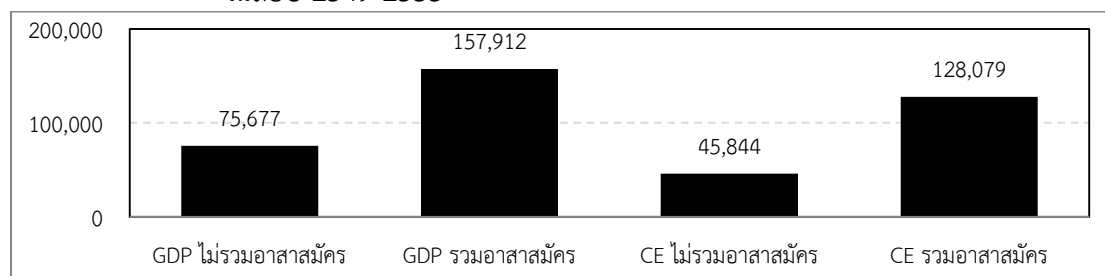
ตารางที่ 1-7: GDP หรือมูลค่าเพิ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรกรณีรวมและไม่รวมอาสาสมัคร เฉลี่ย ปี 2549-2555

ค่าเฉลี่ย ปี 2549-2555	มูลค่าเพิ่ม (ล้านบาท)	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	ค่าตอบแทนแรงงาน (ล้านบาท)	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	สัดส่วนค่าตอบแทน ต่อ มูลค่าเพิ่ม (ร้อยละ)
ระบบเศรษฐกิจรวมของประเทศ	10,118,655	6.6	3,089,460	7.0	30.5
องค์กรไม่แสวงหากำไร	75,677	6.8	45,844	4.0	61.0
สัดส่วนต่อ GDP ประเทศ (ร้อยละ)	0.8				
องค์กรไม่แสวงหากำไรรวมอาสาสมัคร	157,912	5.5	128,079	4.4	81.3
สัดส่วนต่อ GDP ประเทศ (ร้อยละ)	1.6				

ที่มา บัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย

โดยมูลค่าเพิ่มหรือ GDP ขององค์กรไม่แสวงหากำไรเมื่อรวมกิจกรรมที่ดำเนินงานโดยอาสาสมัครพบว่ามูลค่าเฉลี่ยทั้งสิ้นระหว่างปี 2549-2555 เท่ากับ 157,912 ล้านบาท ขยายตัวเฉลี่ยร้อยละ 5.5 ต่อปี คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยต่อผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศหรือ GDP ร้อยละ 1.6 สูงกว่าสัดส่วนร้อยละ 0.8 ต่อปีที่ยังไม่ได้รวมอาสาสมัคร จะเห็นได้อย่างชัดเจนว่าสัดส่วนเพิ่มขึ้นเท่าตัว ยิ่งไปกว่านั้น เมื่อพิจารณาการประเมินค่าตอบแทนอาสาสมัคร จะเห็นว่าสัดส่วนของค่าตอบแทนแรงงานต่อมูลค่าเพิ่มมีอัตราสูงถึงร้อยละ 81.3 เทียบกับร้อยละ 61.0 เมื่อยังไม่ได้รวมอาสาสมัคร สะท้อนให้เห็นบทบาทความสำคัญของอาสาสมัครต่อการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร และส่งผลต่อเนื่องสู่ระบบเศรษฐกิจโดยรวม ด้วยเหตุนี้ การวิเคราะห์หรือศึกษาถึงบทบาทและความสำคัญของการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร โดยเฉพาะในเชิงเศรษฐกิจจึงต้องพิจารณาในหลายมิติ การคิดรวมการทำงานของอาสาสมัครเป็นอีกแนวทางหนึ่งที่สามารถนำเสนอภาพการดำเนินงานทั้งหมดขององค์กรไม่แสวงหากำไรในระบบเศรษฐกิจที่สมบูรณ์ชัดเจนขึ้น

**แผนภาพที่ 1-13: มูลค่าเพิ่ม (GDP) และค่าตอบแทนแรงงาน (CE) ขององค์กร เมื่อรวมและไม่รวมอาสาสมัคร เฉลี่ยปี 2549-2555**



ที่มา บัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย

เป็นที่น่าสังเกตว่า เมื่อพิจารณาในรายละเอียดรายสาขาการผลิตที่คิดรวมการดำเนินงานของอาสาสมัคร บทบาทความสำคัญได้สลับปรับเปลี่ยนไปจากที่ไม่รวมอาสาสมัคร องค์กรสมาชิกซึ่งในนี้ส่วนใหญ่คือ องค์กรด้านศาสนา ดังได้กล่าวไว้แล้ว ได้กลับมามีบทบาทความสำคัญมากที่สุด โดยเมื่อพิจารณาจากสัดส่วนของมูลค่าเพิ่มหรือ GDP ที่รวมการประเมินค่าการทำงานของอาสาสมัคร เฉลี่ยในช่วงปี 2549-2555 พบว่ามีสัดส่วนร้อยละ 52.2 ต่อ GDP องค์กรฯ รองลงมาคือ บริการสังคมสงเคราะห์ และบริการสุขภาพ ที่มีสัดส่วนร้อยละ 24.2 และ ร้อยละ 15.8 ตามลำดับ จะเห็นได้ว่าการดำเนินงานของอาสาสมัครส่วนใหญ่จะอยู่ในภาคองค์กรสมาชิกและบริการสังคมสงเคราะห์ โดยเฉพาะองค์กรสมาชิกซึ่งได้รวมการประเมินค่าการดำเนินงานของนักบวชในองค์กรศาสนาไว้ด้วย ส่งผลให้สัดส่วนหรือโครงสร้างของมูลค่าเพิ่มมีอัตราค่อนข้างสูง ดังกล่าว เทียบกับที่ไม่ได้รวมอาสาสมัครที่มีสัดส่วนร้อยละ 23.9 โดยเฉลี่ย (ตารางที่ 1- 8)

**ตารางที่ 1-8: มูลค่าเพิ่มขององค์กรไม่แสวงหากำไรรายสาขา เมื่อรวมและไม่รวมอาสาสมัคร เฉลี่ยปี 2549-2555**

สาขาการผลิต	องค์กรฯ ไม่รวมอาสาสมัคร			องค์กรฯ รวมอาสาสมัคร		
	มูลค่าเพิ่ม (ล้านบาท)	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	สัดส่วน (ร้อยละ)	มูลค่าเพิ่ม (ล้านบาท)	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	สัดส่วน (ร้อยละ)
1. การศึกษา	11,848	4.7	15.7	12,377	6.4	7.8
2. กิจกรรมด้านสุขภาพ	23,132	7.3	29.8	24,908	11.0	15.8
3. กิจกรรมสังคมสงเคราะห์	24,205	6.9	30.6	38,209	5.3	24.2
4. กิจกรรมขององค์กรสมาชิก	16,492	7.8	23.9	82,419	4.2	52.2
รวม	75,677	6.8	100.0	157,912	5.7	100.0
GDP ประเทศ	10,118,655					
สัดส่วน/GDP (ร้อยละ)	0.8			1.6		

ที่มา บัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย

นอกจากนั้น ในการเปรียบเทียบบทบาทความสำคัญขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจซึ่งมีสัดส่วนร้อยละ 0.8 ต่อ GDP อาจจะเป็นสัดส่วนที่ไม่สูงมากนักหรือต่ำกว่าทุกสาขาการผลิต ยกเว้นสาขาถูกจ้างในครัวเรือน (สัดส่วนร้อยละ 0.2) อย่างไรก็ตามเมื่อคิดรวมอาสาสมัคร สัดส่วนที่เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 1.6 จะเห็นว่ามากกว่าบางสาขาการผลิตเช่น สาขาประมง ซึ่งมีสัดส่วนเฉลี่ยในช่วงปี 2549-2555 ร้อยละ 1.0 ขณะเดียวกันก็เป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับสาขาบริการด้านสุขภาพและบริการชุมชนฯ ที่มีโครงสร้างต่อระบบเศรษฐกิจร้อยละ 1.6 และร้อยละ 1.7 ตามลำดับ อีกทั้งยังมีสัดส่วนมากกว่าครึ่งหนึ่งหรือประมาณครึ่งหนึ่งของสัดส่วนของสาขาการผลิตที่สำคัญๆ เช่น สาขาไฟฟ้าและประปา สาขาก่อสร้าง และสาขาโรงแรมและภัตตาคาร เป็นต้น (ตารางที่ 1-9)

จากการเปรียบเทียบสัดส่วนของมูลค่าเพิ่มต่อสาขาการผลิตในมิติต่าง ๆ ดังข้างต้น แสดงให้เห็นบทบาทความสำคัญของการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม ซึ่งสามารถศึกษาวิเคราะห์เพิ่มเติมทั้งในด้านการจ้างงาน การสร้างมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งการตระหนักถึงบทบาทความสำคัญของภาคอาสาสมัครที่เป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรให้สำเร็จลุล่วงและเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศที่สำคัญอีกด้านหนึ่ง

**ตารางที่ 1-9: GDP ของประเทศไทย ณ ราคาประจำปี รายสาขา เฉลี่ยปี 2549-2555**

สาขาการผลิต	มูลค่าเพิ่ม (ล้านบาท)	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	สัดส่วน (ร้อยละ)
เกษตรกรรม	946,712	11.0	9.4
การประมง	101,545	-1.0	1.0
การทำเหมืองแร่และเหมืองหิน	329,982	10.0	3.2
การผลิตอุตสาหกรรม	3,057,349	6.0	30.3
การไฟฟ้า ก๊าซ และการประปา	281,104	5.3	2.8
การก่อสร้าง	285,069	5.6	2.8
การขายส่ง การขายปลีก	1,474,211	6.4	14.6
โรงแรมและภัตตาคาร	312,106	8.4	3.1
การขนส่งและการคมนาคม	714,919	4.6	7.1
ตัวกลางทางการเงิน	566,052	8.4	5.6
บริการด้านอสังหาริมทรัพย์	687,739	5.1	6.8
การบริหารราชการ	606,793	7.1	6.0
การศึกษา	399,836	7.8	3.9
การบริการด้านสุขภาพ	163,541	6.6	1.6
การให้บริการชุมชน สังคม	173,104	3.1	1.7
ลูกจ้างในครัวเรือนส่วนบุคคล	18,592	5.4	0.2
<b>ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP)</b>	<b>10,118,655</b>	<b>6.6</b>	<b>100.0</b>
องค์กรไม่แสวงหากำไร	75,677	6.8	0.8
องค์กรไม่แสวงหากำไร รวมอาสาสมัคร	157,912	5.7	1.6

ที่มา รายได้ประชาชาติของประเทศไทย พ.ศ. 2555 แบบปริมาณลูกโซ่ และบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย

### 3.2 องค์กรไม่แสวงหากำไร: เปรียบเทียบต่างประเทศ

จากบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของ 15 ประเทศ<sup>3</sup> ตามตารางที่ 1-10 ดังแสดงข้างล่าง โดยพิจารณาจากขนาด GDP ขององค์กรฯ ต่อ GDP รวมของประเทศ ในช่วงปี 2540-2551 ซึ่งไม่รวมอาสาสมัคร พบว่ามีสัดส่วนเฉลี่ยอยู่ในช่วงระหว่างร้อยละ 1.0-6.6 โดยภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศแคนาดา มีสัดส่วนเทียบกับ GDP ของประเทศสูงที่สุด หรือร้อยละ 6.6 ในปี 2551 รองลงมาได้แก่ประเทศโมซัมบิก ร้อยละ 6.1 ในปี 2548

<sup>3</sup> แคนาดา อิสราเอล โมซัมบิก อเมริกา เบลเยียม ญี่ปุ่น ออสเตรเลีย ฝรั่งเศส นิวซีแลนด์ นอร์เวย์ สาธารณรัฐเชค บราซิล คีร์กีซสถาน เม็กซิโก โปรตุเกส

ขณะที่ประเทศไทยมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 0.8 (ปี 2549-2555) ปัจจัยส่วนหนึ่งมาจากองค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยส่วนใหญ่เป็นกลุ่มองค์กรที่ดำเนินงานอยู่ในประเภทกิจกรรมขององค์กรสมาชิก ที่ประกอบด้วยองค์กรหลัก คือ องค์กรด้านศาสนา และสมาคม สโมสรต่าง ๆ และกิจกรรมด้านบริการสังคมสงเคราะห์ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรขนาดเล็ก มีกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่มากนัก และบางส่วนดำเนินงานโดยอาสาสมัคร ส่วนองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ดำเนินงานในระบบตลาดที่สามารถสร้างมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจได้อย่างมีนัยสำคัญ มีเพียงกิจกรรมด้านสุขภาพเท่านั้น ซึ่งมีจำนวนน้อยที่สุดเมื่อเทียบกับองค์กรไม่แสวงหากำไรทั้งหมด

**ตารางที่ 1-10: แสดงขนาดของ GDP องค์กรฯ ต่อ GDP ประเทศ ของต่างประเทศ**

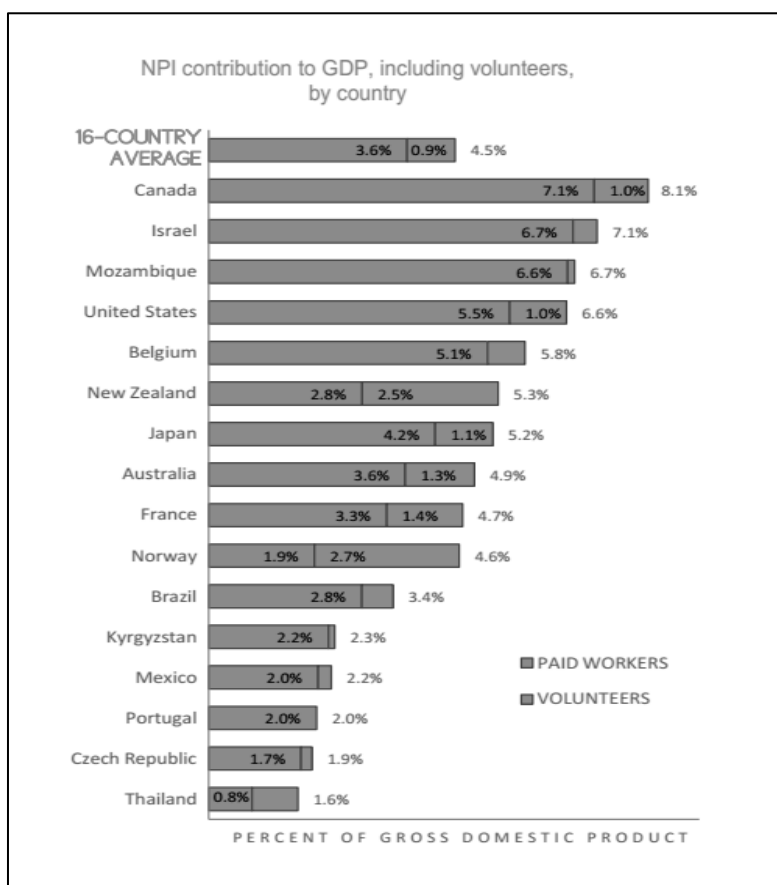
ประเทศ	2540	2541	2542	2543	2544	2545	2546	2547	2548	2549	2550	2551
แคนาดา	6.9		6.8	5.9	6.3	6.4	6.5	6.5	6.4	6.4	6.6	6.6
อิสราเอล	6.2											
โมซัมบิก							5		6.1			
อเมริกา	4.7	4.7	4.7	4.7	4.9	5.2	5.2	5.2	5.1	5.0		
เบลเยียม				4.0	4.2	4.4	4.5	4.6				
ญี่ปุ่น				3.4			4.2	4.2				
ออสเตรเลีย			3.3	3.3						4.1		
ฝรั่งเศส						2.9						
นิวซีแลนด์								2.6				
นอร์เวย์											1.5	1.5
สาธารณรัฐเชค						1.0	1.0	1.2	1.3			1.7
โปรตุเกส												2.0
เม็กซิโก												2.0
กรีซสถาน												2.2
บราซิล												2.8
<b>ไทย</b>										<b>0.75</b>		

ที่มา The Johns Hopkins Center for Civil Society studies

จากบทวิเคราะห์ของ “The John Hopkins University Center for Civil Society Study” ได้แสดงการเปรียบเทียบ GDP ที่เกิดจากการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศต่าง ๆ พบว่าประเทศไทยมีสัดส่วนของ GDP ขององค์กรต่อ GDP รวมของประเทศ ค่อนข้างน้อยหรือเพียงร้อยละ 1.6 (รวมอาสาสมัคร) เมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ ซึ่งอาจหมายถึงการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทยยังขาดคัมรวมบางส่วนโดยเฉพาะส่วนที่ไม่ได้จดทะเบียน (Informal)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ประเทศแคนาดา การดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรมีสัดส่วนต่อ GDP รวมของประเทศในอัตราค่อนข้างสูงหรือสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่น ๆ ขณะที่สัดส่วนเมื่อรวมอาสาสมัครค่อนข้างน้อย ส่วนประเทศนอร์เวย์และประเทศนิวซีแลนด์ การทำงานของอาสาสมัครมีผลก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มในระบบเศรษฐกิจของประเทศค่อนข้างมีนัยสำคัญ โดย GDP ไม่รวมอาสาสมัครกับรวมอาสาสมัคร ของประเทศนิวซีแลนด์มีสัดส่วนใกล้เคียงกันคือร้อยละ 2.8 กับร้อยละ 2.5 ตามลำดับ ขณะที่ประเทศนอร์เวย์ มีสัดส่วนของ GDP ที่รวมอาสาสมัครสูงกว่าที่ไม่รวมอาสาสมัคร หรือร้อยละ 2.7 เทียบกับร้อยละ 1.9 (ดูแผนภาพด้านล่าง) และเมื่อเฉลี่ย 16 ประเทศ ภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรมีสัดส่วนต่อ GDP ร้อยละ 3.6 และเมื่อรวมอาสาสมัครจะมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 4.5

แผนภาพที่ 1-14: เปรียบเทียบ GDP องค์การไม่แสวงหากำไรของประเทศต่าง ๆ ไม่รวมและรวมอาสาสมัคร

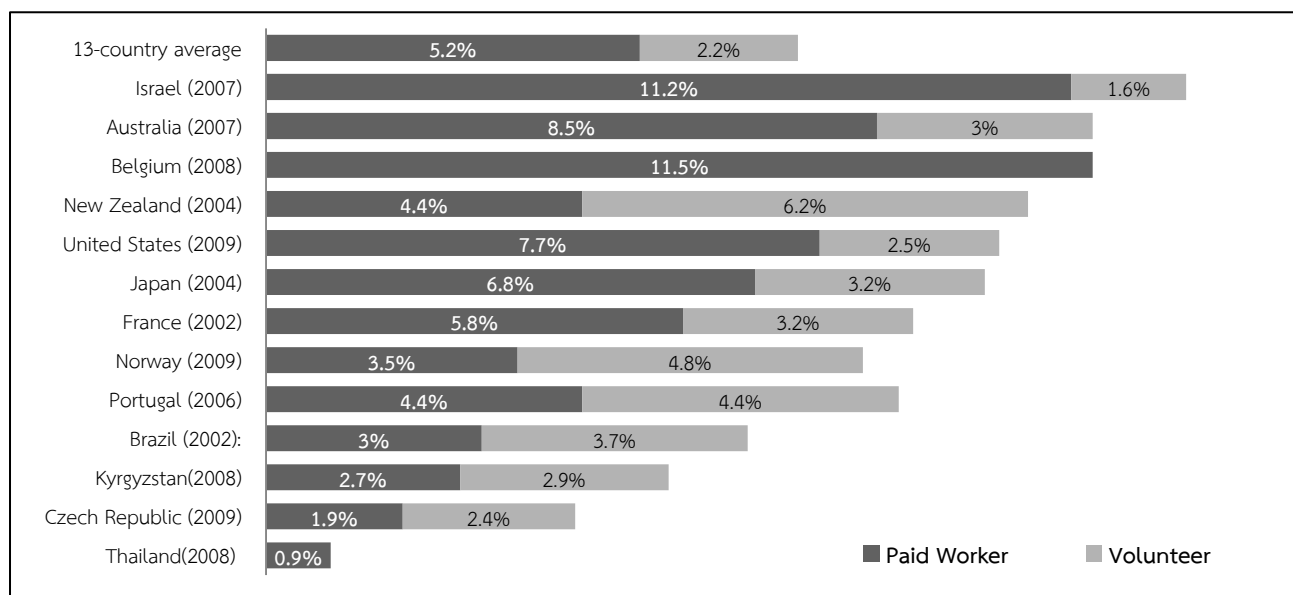


ที่มา [http://ccss.jhu.edu/GLOBAL\\_CIVIL\\_SOCIETY\\_VOLUNTEERING](http://ccss.jhu.edu/GLOBAL_CIVIL_SOCIETY_VOLUNTEERING)

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงสัดส่วนของแรงงานทั้งหมดของแต่ละประเทศ พบว่าประเทศที่มีแรงงานในภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรมากที่สุด คือ ประเทศอิสราเอล โดยมีจำนวนมากถึงร้อยละ 12.7 แต่มีเพียงร้อยละ 1.6 ที่ทำงานอาสาสมัคร ในขณะที่ ประเทศนิวซีแลนด์ มีแรงงานในองค์กรไม่แสวงหากำไรร้อยละ 10.6 ของแรงงานทั้งหมดในประเทศ ซึ่งนับเป็นลำดับที่ 4 ใน 13 ประเทศที่มีการจัดทำข้อมูลองค์กรไม่แสวงหากำไร และมีข้อมูลครบถ้วน แต่หากดูเฉพาะแรงงานอาสาสมัครพบว่าเป็นอันดับ 1 ใน 13 ประเทศ คือ ร้อยละ 6.2 ของแรงงานทั้งหมดในประเทศ สำหรับประเทศไทยมีสัดส่วนคนทำงานในองค์กรไม่แสวงหากำไรเพียงร้อยละ 0.9

จากภาพรวมของ 13 ประเทศ พบว่าจำนวนคนทำงานในองค์กรไม่แสวงหากำไร รวมทั้งที่รับค่าจ้างและอาสาสมัคร มีสัดส่วนร้อยละ 7.4 ของจำนวนคนทำงานทั้งหมดโดยเฉลี่ย ประกอบด้วยคนทำงานที่รับค่าจ้างร้อยละ 5.2 และอาสาสมัครร้อยละ 2.2

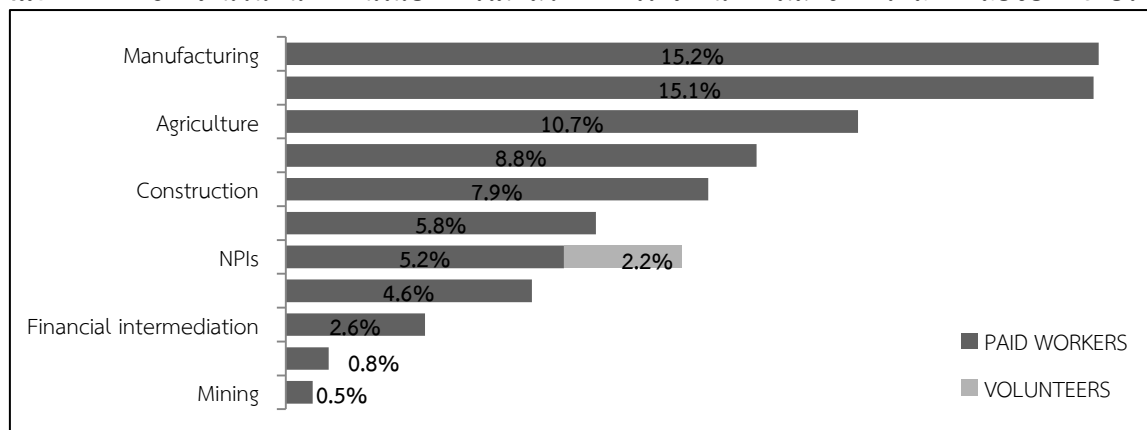
**แผนภาพที่ 1-15: จำนวนแรงงานในภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร ต่อแรงงานทั้งหมด จำแนกรายประเทศ**



ที่มา [http://ccss.jhu.edu/GLOBAL\\_CIVIL\\_SOCIETY\\_VOLUNTEERING](http://ccss.jhu.edu/GLOBAL_CIVIL_SOCIETY_VOLUNTEERING)

และเมื่อเปรียบเทียบตามสาขาการผลิต พบว่าคนทำงานในภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรเฉลี่ยจาก 13 ประเทศมีส่วนร้อยละ 5.2 (ไม่รวมอาสาสมัคร) ต่อกำลังแรงงานทั้งหมด มากกว่าสัดส่วนคนทำงานในหลายสาขาการผลิตที่สำคัญ ๆ เช่น สาขาโรงแรมและภัตตาคาร และ สาขการเงิน เป็นต้น และถ้ารวมอาสาสมัคร จะทำให้คนทำงานในภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรมีส่วนถึงร้อยละ 7.4 ซึ่งจะมากกว่าสาขาขนส่ง และใกล้เคียงกับสาขาการก่อสร้าง ซึ่งมีการใช้แรงงานในสัดส่วนสูงเป็นลำดับที่ 5 จากทั้งหมด 11 สาขาการผลิต ดังได้แสดงไว้ในรูปด้านล่าง

**แผนภาพที่ 1-16: จำนวนคนทำงานในองค์กรไม่แสวงหากำไร จำแนกตามสาขาการผลิต เฉลี่ยของ 13 ประเทศ**

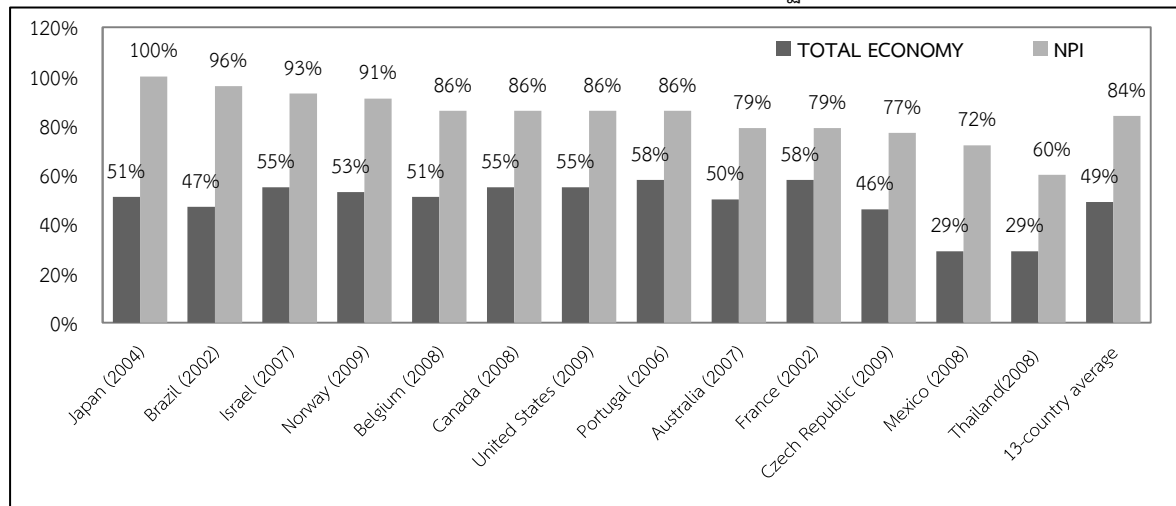


ที่มา [http://ccss.jhu.edu/GLOBAL\\_CIVIL\\_SOCIETY\\_VOLUNTEERING](http://ccss.jhu.edu/GLOBAL_CIVIL_SOCIETY_VOLUNTEERING)

แผนภาพที่ 1-17 แสดงการเปรียบเทียบสัดส่วนค่าจ้างแรงงานหรือค่าตอบแทนแรงงานต่อ GDP ของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร กับสัดส่วนดังกล่าวของระบบเศรษฐกิจของแต่ละประเทศ จะเห็นว่า สัดส่วนของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรจะมากกว่าสัดส่วนของระดับประเทศของทุกประเทศ โดยเฉลี่ยประมาณเกือบเท่าตัวหรือร้อยละ 84 ต่อ ร้อยละ 49 ประเทศเม็กซิโกมีสัดส่วนที่แตกต่างกันมากที่สุดคือ สัดส่วนขององค์กรฯ ร้อยละ 72 ขณะที่ประเทศร้อยละ 29 และแตกต่างน้อยที่สุดคือประเทศฝรั่งเศส ร้อยละ 79 กับ ร้อยละ 58 สำหรับประเทศไทย สัดส่วนค่าจ้าง

แรงงาน ต่อ GDP ขององค์กรฯ สูงกว่าสัดส่วนค่าจ้างแรงงานต่อ GDP ของประเทศ ประมาณเท่าตัว หรือสัดส่วนร้อยละ 60 เทียบกับร้อยละ 29 การที่สัดส่วนค่าจ้างแรงงานต่อ GDP สูง แสดงให้เห็นว่า ภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรมีการจ้างงานสูง

**แผนภาพที่ 1-17: สัดส่วนของค่าจ้างแรงงานต่อ GDP NPIs ต่อเศรษฐกิจโดยรวม จำแนกรายประเทศ**

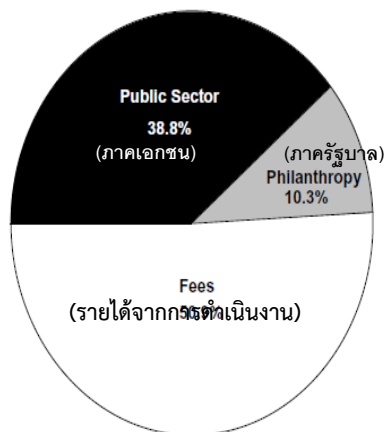


ที่มา: The state of Global Civil Society and volunteering , Latest findings from the implementation of the UN Nonprofit Handbook

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบแหล่งที่มาของรายรับ โดยใช้ข้อมูลในปี 2538 ของ 26 ประเทศ จากเอกสารเรื่อง Global Civil Society At-a-Glance พบว่ารายได้จากการขายสินค้าและบริการเป็นแหล่งรายรับหลัก หรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 50.9 รองลงมาเป็นรายรับจากการสนับสนุนของรัฐบาลโดยมีสัดส่วนร้อยละ 38.8 ส่วนรายรับจากการบริจาคของภาคเอกชนมีสัดส่วนเพียงร้อยละ 10.3

จากการเปรียบเทียบแต่ละภูมิภาค จะเห็นว่ามีลักษณะแตกต่างกัน เช่น ในภูมิภาคยุโรปตะวันตก องค์กรไม่แสวงหากำไรมีรายรับจากการสนับสนุนของภาครัฐบาลถึงครึ่งหนึ่งของรายรับทั้งหมดหรือคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 50.4 รองลงมาเป็นรายรับจากการขายสินค้าและบริการร้อยละ 42.5 ในขณะที่ภูมิภาคยุโรปตะวันออก รายได้จากการดำเนินงานขององค์กรหรือรายได้จากการขายสินค้าและบริการมีสัดส่วนร้อยละ 49.0 ของรายรับทั้งหมด โดยรัฐบาลสนับสนุนร้อยละ 31.5 ที่เหลือเป็นการบริจาคจากภาคเอกชน ส่วนภูมิภาคละตินอเมริกามีความแตกต่างจากภูมิภาคอื่น ๆ อย่างมีนัยสำคัญ โดยรายรับส่วนใหญ่ขององค์กรไม่แสวงหากำไรมาจากการดำเนินงานขององค์กร โดยคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 74.4 รองลงมาเป็นการสนับสนุนจากรัฐบาล ร้อยละ 15.3 และการบริจาคของภาคเอกชน ร้อยละ 10.3

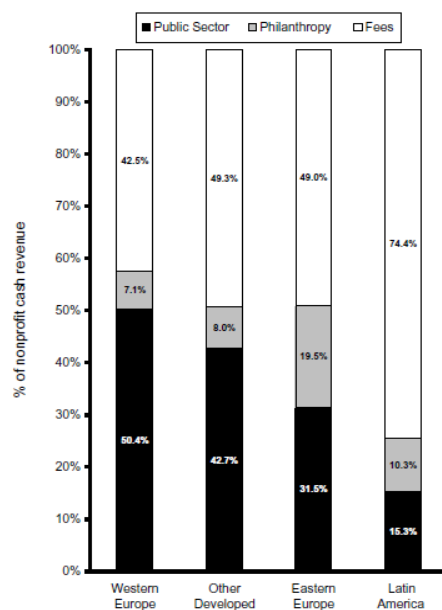
แผนภาพที่ 1-18: ที่มาของรายรับ ปี 2538  
(เฉลี่ย 26 ประเทศ)



Source: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

ที่มา Global Civil Society At-a-Glance

แผนภาพที่ 1-19: ที่มาของรายรับ ปี 2538 แบ่งตามภูมิภาค



Source: The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project

### 3.3 องค์การไม่แสวงหากำไร: เปรียบเทียบมิติอื่น ๆ

#### 3.3.1 เปรียบเทียบกับงบประมาณรายจ่ายของประเทศ

งบประมาณรายจ่ายของประเทศที่ได้มีการจัดสรรเพื่อการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ ในแต่ละปี เมื่อพิจารณาจากการจำแนกตามลักษณะงานออกเป็น การบริหารงานทั่วไป การบริการชุมชนและสังคม การเศรษฐกิจ และอื่น ๆ พบว่าโดยเฉลี่ยระหว่างปี 2549-2555 ส่วนใหญ่หรือร้อยละ 42.2 เป็นการบริการชุมชนและสังคม รองลงมา เป็นด้านการบริหารทั่วไปร้อยละ 26.5 การเศรษฐกิจร้อยละ 19.0 และอื่น ๆ ร้อยละ 12.3 โดยงบประมาณเฉพาะ ด้านการสังคมสงเคราะห์มีเพียงร้อยละ 7.4 โดยเฉลี่ยในช่วงดังกล่าว เมื่อเปรียบเทียบรายจ่ายในการดำเนินงานของ ภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร กับงบประมาณรายจ่ายของประเทศในแต่ละปี พบว่ามีสัดส่วนโดยรวมเฉลี่ยในช่วงเวลา เดียวกัน ร้อยละ 13.7 ต่อปี เป็นที่น่าสังเกตว่าถ้าเปรียบเทียบเฉพาะด้านที่เกี่ยวข้องคือ งบประมาณรายจ่ายด้านบริการ ชุมชนและสังคม จะมีสัดส่วนร้อยละ 32.4 เฉลี่ยต่อปี แสดงให้เห็นว่าการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรซึ่งเป็นภาคเอกชนในการเข้าไปช่วยเหลือสังคมและประชาชนผ่านกิจกรรมการดำเนินงานในด้านต่าง ๆ ที่กล่าวมาโดย ตลอด ได้มีบทบาทและความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ดังจะเห็นได้จากสัดส่วนรายจ่ายต่องบประมาณของประเทศซึ่งมีอัตรา ค่อนข้างสูง โดยเฉพาะมากกว่างบประมาณที่ได้รับจัดสรรสำหรับการสังคมสงเคราะห์เกือบเท่าตัว และมีแนวโน้ม ขยายตัวต่อเนื่อง



ตารางที่ 1-11: งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามลักษณะงาน

	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	เฉลี่ย
<b>งบประมาณจำแนกตามลักษณะงาน (ล้านบาท)</b>								
การบริหารทั่วไป	241,661	284,616	328,435	381,782	350,649	896,841	871,417	479,343
การบริการชุมชนและสังคม	543,505	656,865	693,977	764,685	762,878	843,788	1,087,345	764,720
- การสังคมสงเคราะห์	94,483	112,399	115,086	151,450	135,224	145,362	179,032	344,460
การเศรษฐกิจ	339,784	333,851	320,416	320,260	246,329	429,339	421,239	221,644
อื่นๆ	235,050	290,868	317,172	368,273	340,145	-	-	-
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>1,360,000</b>	<b>1,566,200</b>	<b>1,660,000</b>	<b>1,835,000</b>	<b>1,700,000</b>	<b>2,169,968</b>	<b>2,380,000</b>	<b>1,810,167</b>
รายจ่ายขององค์กรไม่แสวงหากำไร	205,671	213,421	234,790	263,317	277,020	301,361	316,918	247,974
<b>สัดส่วน (ร้อยละ)</b>								
การบริหารทั่วไป	17.8	18.2	19.8	20.8	20.6	41.3	36.6	26.5
การบริการชุมชนและสังคม	40.0	41.9	41.8	41.7	44.9	38.9	45.7	42.2
- การสังคมสงเคราะห์	6.9	7.2	6.9	8.3	8.0	6.7	7.5	7.4
การเศรษฐกิจ	25.0	21.3	19.3	17.5	14.5	19.8	17.7	19.0
อื่นๆ	17.2	18.6	19.1	20.0	20.0	-	-	12.3
<b>รวมทั้งหมด</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>
<b>รายจ่ายขององค์กรฯ</b>	<b>15.1</b>	<b>13.6</b>	<b>14.1</b>	<b>14.3</b>	<b>16.3</b>	<b>13.9</b>	<b>13.3</b>	<b>13.7</b>
<b>ต้องประมาณรายจ่ายทั้งหมด</b>								
<b>รายจ่ายขององค์กรฯ</b>	<b>37.8</b>	<b>32.5</b>	<b>33.8</b>	<b>34.4</b>	<b>36.3</b>	<b>35.7</b>	<b>29.1</b>	<b>32.4</b>
<b>ต้องประมาณรายจ่ายด้านสังคม</b>								

ที่มา งบประมาณสังเขป สำนักงบประมาณ

### 3.3.2 เปรียบเทียบกับระบบสวัสดิการสังคมของประเทศ

นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาเปรียบเทียบในมิติด้านระบบสวัสดิการสังคมของประเทศที่ได้รับจัดสรรงบประมาณในแต่ละปี ซึ่งสามารถจำแนกในด้านต่าง ๆ ตามตารางด้านล่าง<sup>4</sup> ระบบสวัสดิการที่สำคัญ ๆ อาทิ ระบบบริการสังคมและสวัสดิการ ที่จำแนกออกเป็นด้านการศึกษา สุขภาพ และ สังคมสงเคราะห์ เป็นต้น ระบบประกันสังคม และระบบการช่วยเหลือสังคม จะเห็นว่า มีสัดส่วนต้องประมาณรายจ่ายทั้งสิ้นโดยเฉลี่ยระหว่างปี 2549-2555 ร้อยละ 29.7 หรือมีสัดส่วนต่อ GDP ณ ราคาประจำปีร้อยละ 5.3 ขณะที่รายจ่ายขององค์กรไม่แสวงหากำไรมีสัดส่วนต่อรายจ่ายด้านงบประมาณสำหรับระบบสวัสดิการของประเทศถึงร้อยละ 44.7 โดยเฉลี่ย จะเห็นว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรได้เข้ามามีบทบาทในการสนับสนุนการจัดการด้านสวัสดิการของรัฐบาลสำหรับประชาชนในประเทศในระดับที่มีนัยสำคัญ ดังจะเห็นได้จากการใช้จ่ายของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรในการให้บริการหรือช่วยเหลือประชาชน ซึ่งมีมูลค่าเกือบครึ่งหนึ่งของงบประมาณรายจ่ายสำหรับระบบสวัสดิการสังคมของประเทศ

<sup>4</sup> คำนวณจากเงินที่จ่ายจากวงเงินงบประมาณ โดยสำนักบัญชีประชาชาติ สศช.

**ตารางที่ 1-12: งบประมาณรายจ่ายสำหรับระบบสวัสดิการสังคมเปรียบเทียบกับรายจ่ายขององค์กรไม่แสวงหากำไร**

งบประมาณ (ล้านบาท)	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	เฉลี่ย
ระบบบริการสังคมและสวัสดิการ	267,187	355,313	334,409	418,645	483,996	506,963	601,070	423,940
ด้านการศึกษา	94,196	130,669	98,953	145,546	164,533	176,665	226,248	148,116
ด้านการสงเคราะห์ประชาชน	6,963	12,487	12,750	23,940	36,781	44,883	62,166	28,567
ด้านสุขภาพ	48,636	79,212	72,113	84,353	107,715	97,836	108,433	85,471
สวัสดิการข้าราชการ	117,392	132,945	150,593	164,806	174,967	187,579	204,224	161,786
ระบบประกันสังคม	41,117	45,128	47,606	48,973	52,348	58,488	62,869	50,933
ระบบการช่วยเหลือสังคม	19,713	34,923	30,489	31,250	29,500	33,419	68,741	35,434
ระบบการช่วยเหลือตามนโยบายรัฐบาล	4,002	4,266	16,203	44,836	62,772	20,891	13,209	23,740
รวมรายจ่ายสวัสดิการสังคมที่เป็นภาระทางการคลัง	332,019	439,630	428,706	543,704	628,617	619,761	745,889	534,046
เงินงบประมาณรายจ่าย	1,360,000	1,566,200	1,660,000	1,835,000	1,700,000	2,070,000	2,380,000	1,795,886
สัดส่วนรายจ่ายระบบสวัสดิการ ต่อ งบประมาณ (ร้อยละ)	24.41	28.07	25.83	29.63	36.98	29.94	31.34	29.74
GDP ณ ราคาประจำปี	8,373,277	9,046,567	9,666,665	9,599,398	10,734,430	11,188,831	12,221,417	10,118,655
สัดส่วนรายจ่ายระบบสวัสดิการ ต่อ GDP (ร้อยละ)		4.86	4.43	5.66	5.86	5.54	6.10	5.28
รายจ่ายองค์กรไม่แสวงหากำไร	205,671	213,421	234,790	263,317	277,020	301,361	316,918	238,844
สัดส่วนองค์กรฯ ต่อ								
รายจ่ายสวัสดิการสังคมที่เป็นภาระทางการคลัง (ร้อยละ)	61.95	48.55	54.77	48.43	44.07	48.63	42.49	44.72

ที่มา: มูลค่าของเงินในระบบสวัสดิการสังคมคำนวณจากเงินที่จ่ายจากวงเงินงบประมาณ

### 3.4 ข้อมูลอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

จากที่ได้กล่าวมาโดยตลอดถึงบทบาทความสำคัญขององค์กรไม่แสวงหากำไรเมื่อพิจารณาในมิติด้านเศรษฐกิจ โดยเปรียบเทียบกับ GDP ของประเทศ อาจจะมีสัดส่วนไม่มากนัก โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับการผลิตของสาขาอื่น ๆ แต่เมื่อคิดรวมการทำงานของอาสาสมัคร สัดส่วนดังกล่าวกลับเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว อีกทั้งการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร เป็นที่รู้จักกันโดยทั่วไปว่าเป็นการทำงานเพื่อให้บริการประชาชนโดยไม่คิดค่าตอบแทน อาจกล่าวได้ว่าเป็นการเติมเต็มความต้องการด้านปัจจัยพื้นฐานของประชาชน โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยและผู้ด้อยโอกาสในสังคม การดำเนินงานดังกล่าวในบางครั้งอาจวัดค่าเป็นตัวเงินให้เหมาะสมค่อนข้างยาก ยกตัวอย่าง เช่น การประเมินค่าการทำงานของอาสาสมัคร

จากการศึกษาการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรในด้านอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อสนับสนุนบทบาทความสำคัญของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น รวมถึงเพื่อสะท้อนทิศทางการพัฒนาขององค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งในที่นี้ ได้นำเสนอ 2 ประเด็นคือ พฤติกรรมการให้และความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ

**3.4.1 พฤติกรรมการให้ (Giving behavior)** จากเอกสาร World Giving Index 2013 ประเทศไทยมีสถิติการให้ติดอันดับ 15 ในช่วง 5 ปี คือ ตั้งแต่ปี ค.ศ. 2008-2012 ดังที่แสดงรายละเอียดบางส่วนในตารางด้านล่าง โดยดัชนีการให้ของไทยมีคะแนนร้อยละ 45 (World giving index 5 year score: %) นับเป็นลำดับที่ 15 จาก 160 ประเทศทั่วโลก ประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นอันดับหนึ่งด้วยคะแนนร้อยละ 58 ทั้งนี้ ดัชนีการให้ประกอบด้วย ความช่วยเหลือสามประเภทคือ (1) การช่วยเหลือคนแปลกหน้า (Helping a stranger) (2) การบริจาคเงิน (Donating money) และ (3) การทำงานของอาสาสมัคร (Volunteering time) โดยเฉพาะหัวข้อการบริจาคเงิน จากการสำรวจของ World Giving Index 2013 พบว่าประเทศไทย ประชาชนบริจาคเงินแก่องค์กรการกุศลมากเป็นลำดับแรก ด้วยคะแนนเฉลี่ยร้อยละ 76 ในช่วง 5 ปีดังกล่าว จะเห็นว่ามีผลสอดคล้องกับผลการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรที่ได้นำเสนอถึงการบริจาคเงินของเอกชน ซึ่งถือเป็นแหล่งที่มาของรายรับที่สำคัญขององค์กรไม่แสวงหากำไรในกรณีประเทศไทย ขณะที่การใช้เวลาทำงานด้านอาสาสมัครมีค่อนข้างน้อยเมื่อเทียบกับประเทศอื่น ๆ

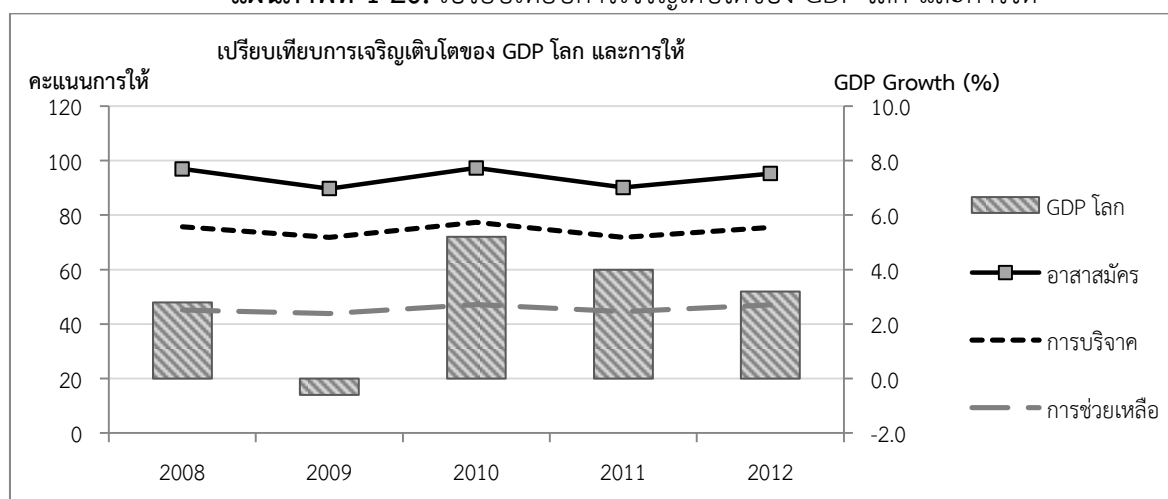
**ตารางที่ 1-13:** การมีส่วนร่วมในการให้ เฉลี่ย 5 ปี (ค.ศ. 2008-2012) ของ 20 อันดับแรก (บางส่วน)

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

อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาเฉพาะข้อมูลล่าสุด คือ ปี ค.ศ.2012 ประเทศไทยไม่อยู่ใน 20 อันดับแรก โดยมีพฤติกรรมการให้ลดลงเป็นลำดับที่ 38 คะแนนรวมร้อยละ 40 โดยเป็นการลดลงของดัชนีทั้งสามส่วน แต่เฉพาะการบริจาคเงินยังคงอยู่ในระดับสูงในลำดับที่ 4 ขณะที่สหรัฐอเมริกายังคงครองลำดับหนึ่งด้วยคะแนนรวมร้อยละ 61 และที่น่าสนใจ คือ ประเทศพม่า ประชาชนมีพฤติกรรมการให้ (Giving behavior) เป็นอันดับสองรองจากอเมริกา ด้วยคะแนนรวมร้อยละ 58 เท่ากับแคนาดา และนิวซีแลนด์ แต่คะแนนสำหรับการบริจาคเงินมากที่สุด คือ ร้อยละ 85 ซึ่งทำให้เห็นว่าการบริจาคไม่ได้ขึ้นอยู่กับความมั่งคั่งเพียงอย่างเดียว

**แผนภาพที่ 1-20:** เปรียบเทียบการเจริญเติบโตของ GDP โลก และการให้



ที่มา World Giving Index 2013, Charities Aid Foundation

จากรูปข้างต้น World Giving Index ได้ศึกษาเพิ่มเติมและนำเสนอความสัมพันธ์ของการเติบโตของ GDP เปรียบเทียบกับการมีส่วนร่วมในการบริจาคเงิน การใช้เวลาในการทำงานของอาสาสมัคร และการช่วยเหลือคนแปลกหน้า พบว่าตลอดช่วง 5 ปีดังกล่าว การเติบโตเป็นไปในทิศทางเดียวกัน อย่างไรก็ตามในปี ค.ศ.2012 หรือปีสุดท้ายของการศึกษา จะเห็นว่า ขณะที่ GDP โลก จะลดตัวลงจากร้อยละ 4.0 ในปี ค.ศ.2011 เหลือร้อยละ 3.2 ในปี ค.ศ.2012 แต่การให้ทั้งสามส่วนกลับมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชาชนที่ช่วยเหลือคนแปลกหน้า บริจาคเงิน และทำงานอาสาสมัครที่มีจำนวนเพิ่มขึ้น

**3.4.2 ความรับผิดชอบต่อสังคมของกิจการ (Corporate Social Responsibility: CSR)** ถือเป็นแนวคิดใหม่ที่ธุรกิจเอกชนต่างๆ กลับมาให้ความสำคัญกับสังคมมากขึ้น โดยเป็นกระบวนการหรือกิจกรรมที่สร้างขึ้นเพื่อให้องค์กรธุรกิจกลับมามีความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เพื่อนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน CSR มีชื่อเรียกอีกอย่างว่า “บรรษัทภิบาล” เป็นการแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมซึ่งไม่ได้จำกัดอยู่แค่กิจการภายในองค์กร แต่ยังขยายวงกว้างสู่สังคม คือการทำให้สังคมภายนอกตรวจสอบความโปร่งใสได้ รวมไปถึงการดำเนินกิจกรรมโดยมีเป้าหมายที่ครอบคลุมพนักงาน ชุมชนที่องค์กรธุรกิจตั้งอยู่ คู่ค้า คู่แข่งขัน ประชาชนทั่วไป และผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งทางตรงและทางอ้อม ด้วยเงื่อนไขของความสำนึกรับผิดชอบต่อสังคม และคิดถึงผลประโยชน์ของทั้งสังคม

การพัฒนาทั่วโลกทำให้ชีวิตและความเป็นอยู่ของประชาชนเปลี่ยนแปลงไปมาก ผลจากการพัฒนาทำให้เกิดการขยายตัวของการลงทุนภายในประเทศ การอุปโภคบริโภคของประชาชนรวมถึงการใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ในปริมาณที่สูงขึ้น ทำให้เกิดปัญหาต่างๆ ต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม เช่น ปัญหาการใช้แรงงานเด็ก ปัญหาความปลอดภัยของผู้บริโภค ปัญหาภาวะโลกร้อน ปัญหาขาดแคลนน้ำมัน และปัญหาขาดแคลนอาหาร เป็นต้น ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ผลักดันให้ผู้คนในสังคมเกิดความตระหนักและหันมารับผิดชอบต่อสังคมผ่านการดำเนินงานด้านการทำ CSR มากขึ้น ซึ่งอาจจำแนกได้ 3 ประเภท ดังนี้<sup>5</sup>

(1) กิจกรรมเพื่อสังคม (CSR after Process) คือการดำเนินกิจกรรมของหน่วยงาน โดยเฉพาะองค์กรธุรกิจที่แสวงหากำไรและสร้างประโยชน์แก่สังคม กิจกรรม CSR มักแยกจากกระบวนการธุรกิจหลักและเกิดขึ้นภายหลังเช่น การแก้ไขเยียวยาชุมชนที่ได้รับผลกระทบทางมลพิษจากการดำเนินการภาคธุรกิจ การแจกจ่ายสิ่งของช่วยบรรเทาสาธารณภัย อาสาสมัครช่วยบำเพ็ญสาธารณประโยชน์ เป็นต้น โดยเป็นกิจกรรมเพื่อสังคมที่มักเป็นกิจกรรมนอกเหนือเวลาทำงานปกติ

(2) ธุรกิจเพื่อสังคม (CSR in Process) คือความรับผิดชอบต่อสังคมที่อยู่ในกระบวนการทำงานหลักของธุรกิจ เช่น การป้องกัน หรือกำจัดมลพิษในกระบวนการผลิตเพื่อไม่ให้ส่งผลกระทบต่อชุมชน การผลิตสินค้าและบริการที่มีคุณภาพตามมาตรฐานที่ระบุในฉลากบรรจุภัณฑ์ การเปิดเผยข้อมูลผลิตภัณฑ์อย่างครบถ้วนต่อผู้บริโภค การชดเชยความเสียหายให้ลูกค้าที่เกิดจากความผิดพลาดของพนักงาน เป็นต้น การรับผิดชอบต่อเหล่านี้ถือเป็นกิจกรรมที่อยู่ในเวลาปฏิบัติงานปกติของธุรกิจ

(3) กิจการเพื่อสังคม (CSR as Process) เป็นองค์กรที่ดำเนินงานโดยไม่แสวงหากำไร (Non-Profit Organization) เกิดจากแนวคิดการพัฒนาสังคมกับการบริหารจัดการแบบผู้ประกอบการ โดยกิจกรรมที่ดำเนินการนั้นมักแยกต่างหากจากการดำเนินธุรกิจที่เป็นกระบวนการหลักของกิจการและเกิดขึ้นภายหลัง

จะเห็นว่า การดำเนินงานของ CSR เกี่ยวข้องหรือเป็นส่วนหนึ่งของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร โดยเฉพาะ CSR ประเภทกิจกรรมเพื่อสังคม และ กิจการเพื่อสังคม แม้ว่าการทำ CSR ในบางบริษัทอาจมีจุดมุ่งหมายใน

<sup>5</sup> สถาบันไทยพัฒน์ มูลนิธิบูรณะชนบทแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์

ผลประกอบการระยะยาวของบริษัท แต่ถ้าดูเฉพาะโครงการ CSR ที่บริษัทจัดขึ้น พบว่าส่วนใหญ่เป็นโครงการที่เกิดขึ้นปลายทางหลังจากที่ธุรกิจมีกำไรที่มั่นคงแล้ว และมักจะเป็นโครงการที่มีการให้และการบริจาคเงินเป็นจำนวนมาก คืบแก่งสังคม นอกจากนี้แล้ว CSR ของบางบริษัท ยังทำหน้าที่คล้ายมูลนิธิอีกด้วย กล่าวคือ การส่งเสริมให้มีการจ้างงานในชุมชน และทำให้ความเป็นอยู่ในสังคมดีขึ้น ซึ่งอาจกล่าวได้ว่าเป็นแนวคิดใหม่ของการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรที่จะเป็นส่วนช่วยสนับสนุนการพัฒนาประเทศให้มีความยั่งยืน

#### 4. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

##### 4.1 บทสรุป

องค์กรไม่แสวงหากำไรในประเทศไทยได้มีการดำเนินงานในการช่วยเหลือสังคมและชุมชนในด้านต่างๆ มาอย่างต่อเนื่องยาวนาน เช่น การศึกษา สาธารณสุข สังคมสงเคราะห์ และด้านศาสนา เป็นต้น และเป็นที่ตระหนักได้ว่าเป็นภาคส่วนที่ช่วยส่งเสริมเกื้อหนุนการดำเนินงานของภาครัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งนี้ ความสำคัญดังกล่าวไม่เพียงมีผลทางด้านสังคมเท่านั้น ขณะเดียวกันยังส่งผลต่อด้านเศรษฐกิจด้วย ดังจะเห็นได้จากการศึกษาถึงบทบาทและความสำคัญขององค์กรไม่แสวงหากำไรในเชิงเศรษฐกิจจากบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรที่พบว่ามีส่วนต่อการสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจเช่นเดียวกับองค์กรด้านอื่น โดยมีสัดส่วนร้อยละ 0.8 ต่อ GDP ของประเทศเฉลี่ยในช่วงปี 2549-2555 อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานดังกล่าวมุ่งเน้นที่การช่วยเหลือสังคมซึ่งในข้อเท็จจริงแล้วอาจไม่สามารถประเมินค่าทางการเงินได้ โดยเมื่อได้ประมาณค่าการทำงานของอาสาสมัครในองค์กรไม่แสวงหากำไร พบว่าสัดส่วนดังกล่าวเพิ่มขึ้นถึงหนึ่งเท่า หรือเพิ่มเป็นร้อยละ 1.6 ต่อ GDP

เป็นที่น่าสังเกตว่า สังคมไทยเป็นสังคมแห่งการให้ โดยพิจารณาจากความสำคัญของการทำงานของอาสาสมัครดังกล่าว รวมทั้งพิจารณาจากแหล่งเงินทุนขององค์กรไม่แสวงหากำไรที่นำไปใช้จ่ายเพื่อดำเนินกิจกรรมช่วยเหลือสังคม จะเห็นว่าส่วนใหญ่มาจากเงินบริจาคของภาคเอกชนซึ่งรวมถึงธุรกิจเอกชนและบุคคลทั่วไป ในขณะที่ภาครัฐมีบทบาทไม่มากนักในการส่งเสริมสนับสนุนการดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไร ซึ่งสอดคล้องกับการสำรวจพฤติกรรมการให้ของ World giving index ที่แสดงให้เห็นว่าประเทศไทยอยู่ในลำดับสูง 20 ประเทศแรกของสถิติการให้เมื่อวัดจากค่าเฉลี่ย 5 ปี โดยเฉพาะการบริจาคเงินให้กับองค์กรการกุศลที่เป็นอันดับหนึ่งของโลก

รวมทั้งยังเป็นภาคเศรษฐกิจที่สนับสนุนด้านการจ้างงานได้ในระดับหนึ่ง ดังจะเห็นได้จากข้อมูลค่าตอบแทนแรงงานและจำนวนคนทำงาน รวมทั้งลักษณะของกิจกรรมที่ต้องการการปฏิบัติงานของปัจจัยแรงงานมากกว่าเครื่องจักรเครื่องมือ นอกจากนั้นจะเห็นว่าการผลิตขององค์กรไม่แสวงหากำไรกระจุกตัวอยู่ที่สาขากิจการสังคมสงเคราะห์และกิจกรรมขององค์กรสมาชิกรวมทั้งองค์กรศาสนา ซึ่งถ้าองค์กรเหล่านี้ได้มีการพัฒนาศักยภาพในการผลิต กระจายการให้บริการหรือกิจกรรมการผลิตให้มีความหลากหลายขึ้น พร้อมกับการปรับปรุงการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น จะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตและสร้างมูลค่าเพิ่มมากขึ้นได้ในระบบเศรษฐกิจ และการเพิ่มบทบาทในเชิงเศรษฐกิจให้ทัดเทียมกับผลงานด้านสังคม รวมถึงการพัฒนาตามแนวคิดใหม่ของการจัดทำธุรกิจประเภทกิจกรรมเพื่อสังคมและกิจการเพื่อสังคม

ด้วยเหตุนี้ ในการนำเสนอภาพที่สมบูรณ์ครบถ้วนของการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไร จึงกระทำได้ค่อนข้างยาก และตามที่ได้กล่าวไว้แล้วว่า งานบางประเภทไม่สามารถวัดค่าเป็นตัวเงินเพียงอย่างเดียวได้ อย่างไรก็ตาม รายงานฉบับนี้มุ่งศึกษาในเชิงเศรษฐกิจหรือข้อมูลทางการเงิน เพื่อให้สามารถเปรียบเทียบได้กับระบบเศรษฐกิจรวมและเปรียบเทียบระหว่างประเทศ จึงกล่าวได้ว่าเป็นการมองภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรในอีกมิติหนึ่ง ซึ่งในอีกด้านหนึ่งอาจจะเป็นเครื่องชี้วัดหรือเป็นการสะท้อนให้กับภาคองค์กรเอง เพื่อตระหนักถึงความสำคัญในเชิงเศรษฐกิจ

นอกเหนือจากด้านสังคม และสามารถเป็นแนวทางสำหรับการพัฒนาปรับปรุงการดำเนินงานให้มีประสิทธิภาพทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมควบคู่กันไปได้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมให้ภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรสามารถได้รับการพัฒนาให้เป็นภาคส่วนที่มีบทบาทที่สำคัญยิ่งขึ้นทั้งด้านเศรษฐกิจสังคม และสิ่งแวดล้อม และเป็นหุ้นส่วนการพัฒนาประเทศที่มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น รวมถึงยังเป็นการสนับสนุนให้เป็นกลไกที่สำคัญในการลดปัญหาความเหลื่อมล้ำของประชาชนในประเทศ

#### 4.2 ข้อเสนอแนะ

1) ควรให้มีหน่วยงานกลางมีหน้าที่รับผิดชอบกำกับดูแลองค์กรไม่แสวงหากำไรทุกประเภท เพื่ออำนวยความสะดวก สนับสนุน ให้ความช่วยเหลือและดูแลกำกับ การดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไรประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ต่อสังคมอย่างแท้จริง รวมทั้งเพื่อให้การรวบรวมข้อมูลเพื่อใช้ในด้านวิชาการ เช่นการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรและบัญชีประชาชาติ มีความสะดวกรวดเร็ว ถูกต้อง และแม่นยำ สามารถนำไปใช้ประโยชน์ต่อไปได้อย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น โดยปัจจุบันมีหลายหน่วยงานทำหน้าที่ในการกำกับดูแลและเก็บรวบรวมข้อมูล ขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของแต่ละองค์กร

2) ควรศึกษา จัดทำ และพัฒนาบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรให้ต่อเนื่อง เพื่อประโยชน์ทางวิชาการ และเป็นข้อมูลที่มีความสำคัญเพื่อนำไปใช้ในการวางแผนและกำหนดนโยบายด้านต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง เช่น ด้านสวัสดิการ ทั้งในส่วนของการจัดการจ้างงาน จำนวนคนทำงาน ชั่วโมงการทำงาน ให้สมบูรณ์ ครบถ้วน พิจารณาให้มีความสำคัญและส่งเสริมด้านการจ้างงานและกำลังแรงงานในภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรมากขึ้น นอกเหนือจากด้านมูลค่าการผลิตและมูลค่าเพิ่มหรือ GDP ขององค์กรฯ โดยเฉพาะข้อมูลด้านอาสาศักดิ์ ซึ่งถือว่าเป็นกลไกสำคัญในการขับเคลื่อนการดำเนินงานขององค์กรไม่แสวงหากำไร ควรปรับปรุงพัฒนาและเผยแพร่ เพื่อให้ทุกภาคส่วนเห็นความสำคัญต่อบทบาทของอาสาศักดิ์ทั้งในเชิงเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งการศึกษา ค้นคว้า ถึงแนวคิด ขอบเขต และการวัดค่าการดำเนินงานของอาสาศักดิ์ให้ถูกต้อง แม่นยำ สามารถใช้อ้างอิงเชิงวิชาการได้อย่างถูกต้อง และสอดคล้องกับหลักสากล รวมถึงการพัฒนาบัญชีมาตรฐานต่าง ๆ ให้ครบถ้วน เช่นบัญชีทุน และงบดุล รวมทั้งตารางเสริมต่าง ๆ ที่กำหนดไว้ในคู่มือฯ

3) ติดตามและประสานงานกับองค์กรทั้งในประเทศและต่างประเทศที่เกี่ยวข้องเพื่อพัฒนาการจัดทำบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรให้สอดคล้องกับมาตรฐานสากล รวมทั้งให้สอดคล้องกับสถานการณ์การเคลื่อนตัวของภาคประชาสังคม ซึ่งจากการศึกษาจะเห็นว่าแนวโน้มการบริจาคให้กับองค์กรไม่แสวงหากำไร ทั้งภาคครัวเรือนและธุรกิจ รวมทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและความช่วยเหลือจากต่างประเทศลดน้อยลงไปมาก ทำให้องค์กรต้องปรับตัวเพื่อให้สามารถดำเนินงานช่วยเหลือประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง เช่น บางองค์กรเพิ่มเติมการดำเนินกิจกรรมในเชิงธุรกิจมากขึ้น เช่น การให้บริการด้านที่พักอาศัย บริการห้องประชุมสัมมนา เป็นต้น โดยผลประโยชน์ที่ได้รับจะนำมาใช้ในองค์กร

4) ในเชิงนโยบาย ควรส่งเสริมให้ประชาชนเข้าใจในสิทธิและหน้าที่ในฐานะพลเมืองของประเทศ ในการดำเนินกิจกรรมเพื่อสังคม ตลอดจนเปิดโอกาสให้ภาคประชาสังคมและภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อนำไปสู่การพัฒนานโยบายสาธารณะที่ทุกภาคส่วนมีบทบาทและสามารถขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศได้อย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ โดย

(1) สร้างค่านิยมทางสังคมและปลูกฝังค่านิยมจิตสาธารณะให้แก่ประชาชน ให้ตระหนักถึงความสำคัญและการมีส่วนร่วมในงานสาธารณะประโยชน์ ทั้งในรูปของการบริจาคและการเป็นอาสาสมัครช่วยเหลือสังคม

(2) ส่งเสริมภาคธุรกิจเอกชนให้มีความทำงานเพื่อสังคมและเพิ่มบทบาทในการลงทุนพัฒนาสังคม ทั้งในลักษณะ “กิจกรรมเพื่อสังคม” หรือ “ธุรกิจเพื่อสังคม” หรือ “กิจการเพื่อสังคม” โดยภาครัฐปรับลดบทบาท มาเป็นผู้สนับสนุนและอำนวยความสะดวก รวมทั้งการพิจารณาด้านภาษีเพื่อส่งเสริมให้ภาคธุรกิจเอกชนเข้ามามีส่วน สนับสนุนต่อภาคประชาสังคม เช่น เงินบริจาคสามารถนำมาลดหย่อนภาษีได้มากขึ้นหรือทั้งหมด รวมทั้งพิจารณา เพิ่มองค์กรไม่แสวงหากำไรที่สามารถนำเงินบริจาคมาหักลดหย่อนภาษีได้ เป็นต้น

(3) สนับสนุนให้องค์กรไม่แสวงหากำไร ปรับเปลี่ยนบทบาท จากการเป็นผู้รับบริจาคหรือสนับสนุน จากสถาบันอื่นเพื่อเป็นการใช้จ่ายในการดำเนินงาน เป็นองค์กรฯ ที่สามารถหารายได้ได้เองโดยการผลิตสินค้าและ บริการในระบบตลาดและนำผลกำไรมาใช้จ่ายหมุนเวียนภายในองค์กร

(4) จัดให้มีหน่วยงานทำหน้าที่ในการกำกับดูแล ติดตามประเมินผล เพื่อให้การดำเนินงานมี ความต่อเนื่องและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งส่งเสริมให้การดำเนินงานด้านสาธารณะประโยชน์ขององค์กรไม่แสวงหากำไรมี การบริหารจัดการที่มีประสิทธิภาพ โปร่งใส นอกจากสามารถตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างแท้จริงแล้ว ยังสามารถเป็นภาคส่วนที่สำคัญต่อระบบเศรษฐกิจได้ต่อไปในอนาคต

(5) การเคลื่อนตัวของภาคประชาสังคม ได้มีการปรับเปลี่ยนเป็นระยะตลอดมาและต่อไปในอนาคต ทั้งในด้านปรัชญา แนวคิด ตลอดจนแนวทางการทำงาน ซึ่งการศึกษาวิเคราะห์หรือการดำเนินนโยบายที่เกี่ยวข้องกับ การดำเนินงานของภาคองค์กรไม่แสวงหากำไรทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคม จำเป็นต้องมีความเข้าใจในสถานการณ์ อย่างลึกซึ้งรอบด้านจากการศึกษาจะเห็นได้ว่าแนวโน้มการบริจาคให้กับองค์กรไม่แสวงหากำไร ทั้งภาคครัวเรือนและ ธุรกิจ รวมทั้งเงินอุดหนุนจากรัฐบาลและความช่วยเหลือจากต่างประเทศลดน้อยลงไปมาก ทำให้องค์กรต้องปรับตัว เพื่อให้สามารถดำเนินงานช่วยเหลือประชาชนได้อย่างต่อเนื่อง เช่น บางองค์กรเพิ่มเติมการดำเนินกิจกรรมในเชิงธุรกิจ มากขึ้น เช่น การให้บริการด้านที่พักอาศัย บริการห้องประชุมสัมมนา เป็นต้น โดยผลประโยชน์ที่ได้รับจะนำมาใช้ หมุนเวียนในองค์กร หรือเรียกว่าองค์กรไม่แสวงหากำไรในระบบตลาด (Market NPIs) ซึ่งกล่าวได้ว่ามีทิศทาง การขยายตัวมากขึ้นทั่วโลก

## บรรณานุกรม

- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น. ค้นหาจาก [www.dla.go.th](http://www.dla.go.th). (วันที่ 31 กรกฎาคม 2557).
- สถาบันวิจัยสังคม จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. 2546. **องค์กรสาธารณประโยชน์ในประเทศไทย**. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2553. **ทิศทางการพัฒนา ฉบับที่ 11.เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2553**. กรุงเทพมหานคร.
- \_\_\_\_\_. 2554. **บัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย พ.ศ.2549-2551**. กรุงเทพมหานคร.
- \_\_\_\_\_. 2556. **รายได้ประชาชาติของประเทศไทย แบบปริมาณลูกโซ่ ฉบับ พ.ศ. 2555**. กรุงเทพมหานคร.
- \_\_\_\_\_. รายงานการศึกษาฉบับสมบูรณ์ (Final Report) โครงการสำรวจความคิดเห็นและทัศนคติทางสังคมรายไตรมาส เรื่อง **ภารกิจร่วมของเอกชนในการแก้ไขปัญหา ความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำ ทางสังคม : CSR และ Social Enterprises**. กรุงเทพมหานคร.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. 2550. **การสำรวจองค์กรไม่แสวงหากำไรเอกชนปี 2550**. กรุงเทพมหานคร.
- \_\_\_\_\_. 2556. **การสำรวจองค์กรไม่แสวงหากำไรเอกชนปี 2556**. กรุงเทพมหานคร.
- หนังสือพิมพ์กรุงเทพ ธุรกิจ. ค้นหาจาก [www.bangkokbiznews.com](http://www.bangkokbiznews.com). (วันที่ 31 กรกฎาคม 2557).
- Center for Civil Society Studies, JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. **Global Civil Society At-a-Glance**. ค้นหาจาก [www.ccss.jhu.edu/pdfs/CNP/CNP\\_At\\_a\\_glance.pdf](http://www.ccss.jhu.edu/pdfs/CNP/CNP_At_a_glance.pdf) (วันที่ 25 กรกฎาคม 2557).
- Charities Aid Foundation. 2013. **WORLD GIVING INDEX 2013**. ค้นหาจาก [www.cafonline.org](http://www.cafonline.org) (วันที่ 1 สิงหาคม 2557).
- Economic and Social Research Institute, Cabinet Office. 2006. **Data Management (Inventory and Non-Profit Institutions)**. Japan.
- Lester M. Salamon. 2007. **Measuring Civil Society and Volunteering**. Center for Civil Society Studies, JOHNS HOPKINS UNIVERSITY.
- Lester M. Salamon. S.Wojciech Sokolowski. Megan A. Haddock. Helen S. Tice. 2013. **GLOBAL CIVIL SOCIETY VOLUNTEERING**. Center for Civil Society Studies, JOHNS HOPKINS UNIVERSITY. ค้นหาจาก [www.ccss.jhu.edu](http://www.ccss.jhu.edu) (วันที่ 26 กรกฎาคม 2557).
- Thai CSR Network. ค้นหาจาก <http://www.thaicr.com>. (วันที่ 31 กรกฎาคม 2557).
- United Nations. 2003. **Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts**. New York.
- \_\_\_\_\_. 2008. **International Standard Industrial Classification of All Economics Activities**. Revision 4.
- \_\_\_\_\_. 2013. **SNA News and Notes**. Number 36. (May 2013): ค้นหาจาก <http://unstats.un.org/unsd/nationalaccount/sna/nn23-en.pdf> (วันที่ 25 มิถุนายน 2557).
- \_\_\_\_\_. **System of National Accounts 2008**.



## ภาคผนวก ตารางข้อมูลที่เกี่ยวข้อง

สรุปจากบัญชีองค์กรไม่แสวงหากำไรของประเทศไทย ปี 2549-ปี 2555

ตาราง ก-1: จำนวนพนักงาน อาสาสมัคร และองค์กรไม่แสวงหากำไร

ประเภทองค์กร	จำนวนพนักงาน (พันคน)			จำนวนอาสาสมัคร (พันคน)			องค์กรไม่แสวงหากำไร (แห่ง)		
	2544	2549	2555	2544	2549	2555	2544	2549	2555
บริการสังคมสงเคราะห์	59.2	83.4	80.7	614.1	295.3	344.4	15,761	16,768	24,173
สมาคมอาปนกิจสงเคราะห์	9.6	7.6	9.6	17.8	37.1	7.5	3,411	3,762	3,397
สมาคมการค้าหอการค้า	3.5	3.5	4.4	2.8	5.8	8.4	758	1,051	2,125
สมาคมนายจ้างสหภาพแรงงาน	3.1	16.1	3.7	24.0	16.4	13.8	1,537	2,374	1,742
องค์การศาสนา	29.7	18.3	35.0	409.6	437.6	420.2	34,254	41,371	44,353
พรรคการเมือง	0.6	0.1	0.3	0.3	0.3	0.3	32	42	56
องค์การเอกชนต่างประเทศ	1.0	1.6	1.5	0.1	0.1	0.2	52	89	82
การศึกษา	n.a.	n.a.	41.5.	n.a.	n.a.	8.8.	829	829	740
บริการด้านสุขภาพ	n.a.	n.a.	5.4.	n.a.	n.a.	n.a.	19	19	17
<b>รวมทุกประเภทองค์กร</b>	<b>106.7</b>	<b>130.7</b>	<b>182.1</b>	<b>1,068.7</b>	<b>792.4</b>	<b>803.6</b>	<b>56,653</b>	<b>66,305</b>	<b>76,685</b>

ที่มา สำนักงานสถิติแห่งชาติ

ตาราง ก-2: มูลค่าเพิ่มและมูลค่าการผลิตขององค์กรไม่แสวงหากำไร แยกตามสาขาการผลิต (ISIC)

สาขาการผลิต	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	ค่าเฉลี่ย
<b>มูลค่าเพิ่ม (ล้านบาท)</b>								
1.การศึกษา	10,248	10,967	11,394	11,704	12,287	12,867	13,501	11,853
2.กิจกรรมด้านสุขภาพ	18,149	19,703	20,380	22,018	23,960	26,219	27,628	22,580
3.กิจกรรมสังคมสงเคราะห์	19,158	19,545	22,683	22,711	23,843	25,963	28,329	23,176
4.กิจกรรมขององค์กรสมาชิก	14,317	16,341	17,656	17,857	17,902	20,108	22,304	18,069
<b>รวม</b>	<b>61,872</b>	<b>66,556</b>	<b>72,113</b>	<b>74,290</b>	<b>77,992</b>	<b>85,157</b>	<b>91,762</b>	<b>75,677</b>
<b>อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)</b>								
1.การศึกษา		7.0	3.9	2.7	5.0	4.7	4.9	4.7
2.กิจกรรมด้านสุขภาพ		8.6	3.4	8.0	8.8	9.4	5.4	7.3
3.กิจกรรมสังคมสงเคราะห์		2.0	16.1	0.1	5.0	8.9	9.1	6.9
4.กิจกรรมขององค์กรสมาชิก		14.1	8.0	1.1	0.3	12.3	10.9	7.8
<b>รวม</b>		<b>7.6</b>	<b>8.3</b>	<b>3.0</b>	<b>5.0</b>	<b>9.2</b>	<b>7.8</b>	<b>6.8</b>
<b>มูลค่าการผลิต (ล้านบาท)</b>								
1.การศึกษา	15,650	17,092	18,080	19,065	19,476	21,713	22,245	19,046
2.กิจกรรมด้านสุขภาพ	27,716	30,707	32,338	35,185	37,761	40,543	41,924	35,168
3.กิจกรรมสังคมสงเคราะห์	29,257	30,461	35,992	37,581	40,210	42,604	45,569	37,382
4.กิจกรรมขององค์กรสมาชิก	21,865	25,467	28,016	32,640	33,103	36,129	39,667	30,984
<b>รวม</b>	<b>94,488</b>	<b>103,727</b>	<b>114,426</b>	<b>124,471</b>	<b>130,550</b>	<b>140,989</b>	<b>149,405</b>	<b>122,579</b>
<b>อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)</b>								
1.การศึกษา		9.2	5.8	5.4	2.2	11.5	2.5	6.1
2.กิจกรรมด้านสุขภาพ		10.8	5.3	8.8	7.3	7.4	3.4	7.2
3.กิจกรรมสังคมสงเคราะห์		4.1	18.2	4.4	7.0	6.0	7.0	7.8
4.กิจกรรมขององค์กรสมาชิก		16.5	10.0	16.5	1.4	9.1	9.8	10.6
<b>รวม</b>		<b>9.8</b>	<b>10.3</b>	<b>8.8</b>	<b>4.9</b>	<b>8.0</b>	<b>6.0</b>	<b>8.0</b>

ตาราง ก-3: มูลค่าการผลิต และมูลค่าเพิ่ม ขององค์กรไม่แสวงหากำไร (NPIs) และ องค์กรไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน (NPISHs)

	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	ค่าเฉลี่ย
<b>มูลค่าการผลิต (ล้านบาท)</b>								
องค์กรไม่แสวงหากำไร (NPIs)	94,488	103,727	114,426	124,471	130,550	140,989	149,405	122,579
องค์กรไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน (NPISHs)	62,314	69,589	79,697	86,107	90,603	100,545	109,264	85,446
<b>สัดส่วน NPISHs ต่อ NPIs</b>	<b>65.9</b>	<b>67.1</b>	<b>69.6</b>	<b>69.2</b>	<b>69.4</b>	<b>71.3</b>	<b>73.1</b>	<b>69.4</b>
<b>อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)</b>								
องค์กรไม่แสวงหากำไร (NPIs)	-	9.8	10.3	8.8	4.9	8.0	6.0	8.0
องค์กรไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน	-	11.7	14.5	8.0	5.2	11.0	8.7	9.9
<b>สัดส่วน NPISHs ต่อ NPIs</b>	<b>-</b>	<b>1.7</b>	<b>3.8</b>	<b>-0.7</b>	<b>0.3</b>	<b>2.8</b>	<b>2.6</b>	<b>1.7</b>
<b>มูลค่าเพิ่ม (ล้านบาท)</b>								
องค์กรไม่แสวงหากำไร (NPIs)	61,872	66,555	72,112	74,289	77,991	85,156	91,761	75,677
องค์กรไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน	38,572	41,756	47,028	48,990	47,490	52,262	57,301	47,628
<b>สัดส่วน NPISHs ต่อ NPIs</b>	<b>62.3</b>	<b>62.7</b>	<b>65.2</b>	<b>65.9</b>	<b>60.9</b>	<b>61.4</b>	<b>62.4</b>	<b>63.0</b>
<b>อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)</b>								
องค์กรไม่แสวงหากำไร (NPIs)	-	7.6	8.3	3.0	5.0	9.2	7.8	6.8
องค์กรไม่แสวงหากำไรให้บริการครัวเรือน	-	8.3	12.6	4.2	-3.1	10.0	9.6	6.9
<b>สัดส่วน NPISHs ต่อ NPIs</b>	<b>-</b>	<b>0.6</b>	<b>3.9</b>	<b>1.1</b>	<b>-7.7</b>	<b>0.8</b>	<b>1.7</b>	<b>0.1</b>

ตาราง ก-4: การเปรียบเทียบมูลค่าเพิ่มขององค์กรไม่แสวงหากำไรกับสาขาการผลิตของประเทศ (จำแนกตาม ISIC<sup>6</sup>)

(ล้านบาท)	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	ค่าเฉลี่ย
<b>สาขาการผลิตของประเทศ</b>								
1.การศึกษา	319,071	349,617	372,103	393,669	415,960	447,475	500,957	399,836
2.กิจกรรมด้านสุขภาพ	135,858	143,781	149,829	161,047	171,277	183,343	199,653	163,541
3.การให้บริการชุมชนฯ	171,857	158,057	164,375	157,981	170,003	185,624	203,832	173,104
สังคมสงเคราะห์								
องค์กรสมาชิก								
<b>รวม</b>	<b>626,786</b>	<b>651,455</b>	<b>686,307</b>	<b>712,697</b>	<b>757,240</b>	<b>816,442</b>	<b>904,442</b>	<b>736,481</b>
<b>มูลค่าเพิ่มขององค์กรไม่แสวงหากำไร</b>								
1.การศึกษา	10,248	10,967	11,394	11,704	12,287	12,867	13,501	11,853
2.กิจกรรมด้านสุขภาพ	18,149	19,703	20,380	22,018	23,960	26,219	27,628	22,580
3.การให้บริการชุมชนฯ	33,475	35,886	40,339	40,568	41,745	46,071	50,633	41,245
สังคมสงเคราะห์	19,158	19,545	22,683	22,711	23,843	25,963	28,329	23,176
องค์กรสมาชิก	14,317	16,341	17,656	17,857	17,902	20,108	22,304	18,069
<b>รวม</b>	<b>61,872</b>	<b>66,556</b>	<b>72,113</b>	<b>74,290</b>	<b>77,992</b>	<b>85,157</b>	<b>91,762</b>	<b>75,677</b>
<b>สัดส่วนต่อสาขาการผลิต (ร้อยละ)</b>								
1.การศึกษา	3.2	3.1	3.1	3.0	3.0	2.9	2.7	3.0
2.กิจกรรมด้านสุขภาพ	13.4	13.7	13.6	13.7	14.0	14.3	13.8	13.8
3.การให้บริการชุมชนฯ	19.5	22.7	24.5	25.7	24.6	24.8	24.8	23.8
สังคมสงเคราะห์								
องค์กรสมาชิก								
<b>รวม</b>	<b>9.9</b>	<b>10.2</b>	<b>10.5</b>	<b>10.4</b>	<b>10.3</b>	<b>10.4</b>	<b>10.1</b>	<b>10.3</b>

<sup>6</sup> International Standard Industrial Classification

ตาราง ก-5: รายรับและรายจ่ายขององค์กรไม่แสวงหากำไร

	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	ค่าเฉลี่ย
มูลค่ารายรับและรายจ่าย (ล้านบาท)								
<b>รายรับ</b>	<b>263,119</b>	<b>284,011</b>	<b>306,363</b>	<b>335,298</b>	<b>355,350</b>	<b>387,247</b>	<b>410,538</b>	<b>334,561</b>
ขายสินค้าและบริการ	94,488	103,727	114,426	130,395	137,166	150,204	160,826	127,319
เงินโอน	155,169	165,575	175,705	187,581	199,748	217,025	228,636	189,920
เอกชน	125,664	134,068	141,748	151,279	160,951	175,040	184,318	153,295
รัฐบาล	21,931	23,430	25,328	27,206	29,202	31,898	33,878	27,553
ต่างประเทศ	7,575	8,077	8,629	9,096	9,595	10,088	10,440	9,071
รายได้จากทรัพย์สิน	13,462	14,709	16,233	17,322	18,435	20,018	21,076	17,322
<b>รายจ่าย</b>	<b>205,671</b>	<b>213,421</b>	<b>234,790</b>	<b>255,517</b>	<b>264,014</b>	<b>277,593</b>	<b>284,809</b>	<b>247,973</b>
ค่าบริหารจัดการ	89,318	97,543	107,612	127,197	134,453	146,713	153,524	122,337
เงินโอนจ่าย	37,386	33,856	34,488	35,500	36,581	37,751	37,886	36,207
ดอกเบี้ยจ่ายและค่าเช่า	1,024	1,207	1,164	1,295	1,455	1,604	1,874	1,375
รายจ่ายเพื่อการบริโภคขั้นสุดท้าย	77,943	80,815	91,525	91,525	91,525	91,525	91,525	88,055
<b>การออม</b>	<b>57,448</b>	<b>70,590</b>	<b>71,573</b>	<b>79,781</b>	<b>91,336</b>	<b>109,654</b>	<b>125,729</b>	<b>86,587</b>
การออมรวมของประเทศ	593,141	740,580	799,307	830,602	890,938	881,120	926,280	926,280
สัดส่วนการออมขององค์กรต่อการออมรวม	9.7	9.5	9.0	9.6	10.3	12.4	13.6	9.3
<b>อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)</b>								
<b>รายรับ</b>		<b>7.9</b>	<b>7.9</b>	<b>9.4</b>	<b>6.0</b>	<b>9.0</b>	<b>6.0</b>	<b>7.7</b>
ขายสินค้าและบริการ		9.8	10.3	14.0	5.2	9.5	7.1	9.3
เงินโอน		6.7	6.1	6.8	6.5	8.6	5.3	6.7
เอกชน		6.7	5.7	6.7	6.4	8.8	5.3	6.6
รัฐบาล		6.8	8.1	7.4	7.3	9.2	6.2	7.5
ต่างประเทศ		6.6	6.8	5.4	5.5	5.1	3.5	5.5
รายได้จากทรัพย์สิน		9.3	10.4	6.7	6.4	8.6	5.3	7.8
<b>รายจ่าย</b>		<b>3.8</b>	<b>10.0</b>	<b>8.8</b>	<b>3.3</b>	<b>5.1</b>	<b>2.6</b>	<b>5.6</b>
ค่าบริหารจัดการ		9.2	10.3	18.2	5.7	9.1	4.6	9.5
เงินโอนจ่าย		-9.4	1.9	2.9	3.0	3.2	0.4	0.3
ดอกเบี้ยจ่ายและค่าเช่า		17.9	-3.6	11.3	12.3	10.3	16.8	10.8
รายจ่ายเพื่อการบริโภคขั้นสุดท้าย		3.7	13.3	0.0	0.0	0.0	0.0	2.8
<b>การออม</b>		<b>22.9</b>	<b>1.4</b>	<b>11.5</b>	<b>14.5</b>	<b>20.1</b>	<b>14.7</b>	<b>14.2</b>
การออมรวมของประเทศ		24.9	7.9	3.9	7.3	-1.1	5.1	8.0
สัดส่วนการออมขององค์กรต่อการออมรวม		-1.6	-6.1	7.3	6.7	21.4	9.1	6.1

ตาราง ก-6: มูลค่าเพิ่มขององค์กรไม่แสวงหากำไรรายสาขา เมื่อรวมอาสาสมัครและไม่รวมอาสาสมัคร (ล้านบาท)

	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	ค่าเฉลี่ย
<b>ผลิตภัณฑ์มวลรวมประชาชาติ</b>	<b>8,373,277</b>	<b>9,046,567</b>	<b>9,666,665</b>	<b>9,599,398</b>	<b>10,734,430</b>	<b>11,188,831</b>	<b>12,221,417</b>	<b>10,118,655</b>
<b>องค์กรไม่แสวงหากำไร</b>								
1.การศึกษา	10,248	10,967	11,394	11,704	12,287	12,867	13,501	11,853
2.กิจกรรมด้านสุขภาพ	18,149	19,703	20,380	22,018	23,960	26,219	27,628	22,580
3.กิจกรรมสังคมสงเคราะห์	19,158	19,545	22,683	22,711	23,843	25,963	28,329	23,176
4.กิจกรรมขององค์กรสมาชิก	14,317	16,341	17,656	17,857	17,902	20,108	22,304	18,069
<b>รวม</b>	<b>61,872</b>	<b>66,556</b>	<b>72,113</b>	<b>74,290</b>	<b>77,992</b>	<b>85,157</b>	<b>91,762</b>	<b>75,677</b>
<b>สัดส่วนองค์กรไม่แสวงหากำไรต่อ องค์กรไม่แสวงหากำไร (ร้อยละ)</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.7</b>	<b>0.8</b>	<b>0.7</b>	<b>0.8</b>	<b>0.8</b>	<b>0.7</b>
<b>อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)</b>								
1.การศึกษา		7.0	3.9	2.7	5.0	4.7	4.9	4.7
2.กิจกรรมด้านสุขภาพ		8.6	3.4	8.0	8.8	9.4	5.4	7.3
3.กิจกรรมสังคมสงเคราะห์		2.0	16.1	0.1	5.0	8.9	9.1	6.9
4.กิจกรรมขององค์กรสมาชิก		14.1	8.0	1.1	0.3	12.3	10.9	7.8
<b>รวม</b>		<b>7.6</b>	<b>8.3</b>	<b>3.0</b>	<b>5.0</b>	<b>9.2</b>	<b>7.8</b>	<b>6.8</b>
<b>องค์กรไม่แสวงหากำไรรวมอาสาสมัคร</b>								
1.การศึกษา	10,304	11,035	11,475	11,853	13,209	13,864	14,896	12,377
2.กิจกรรมด้านสุขภาพ	18,149	19,703	20,380	23,589	27,243	31,473	33,816	24,908
3.กิจกรรมสังคมสงเคราะห์	32,402	33,415	37,706	37,983	39,908	41,946	44,104	38,209
4.กิจกรรมขององค์กรสมาชิก	72,573	75,963	79,600	82,224	84,817	88,927	92,827	82,419
<b>รวม</b>	<b>133,428</b>	<b>140,116</b>	<b>149,161</b>	<b>155,650</b>	<b>165,177</b>	<b>176,209</b>	<b>185,642</b>	<b>157,912</b>
<b>สัดส่วนองค์กรไม่แสวงหากำไรต่อ องค์กรไม่แสวงหากำไร (ร้อยละ)</b>	<b>1.6</b>	<b>1.5</b>	<b>1.5</b>	<b>1.6</b>	<b>1.5</b>	<b>1.6</b>	<b>1.5</b>	<b>1.6</b>
<b>อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)</b>								
1.การศึกษา		7.1	4.0	3.3	11.4	5.0	7.4	6.4
2.กิจกรรมด้านสุขภาพ		8.6	3.4	15.7	15.5	15.5	7.4	11.0
3.กิจกรรมสังคมสงเคราะห์		3.1	12.8	0.7	5.1	5.1	5.1	5.3
4.กิจกรรมขององค์กรสมาชิก		4.7	4.8	3.3	3.2	4.8	4.4	4.2
<b>รวม</b>		<b>5.0</b>	<b>6.5</b>	<b>4.4</b>	<b>6.1</b>	<b>6.7</b>	<b>5.4</b>	<b>5.7</b>

ตาราง ก-6: มูลค่าผลผลิต อัตราการขยายตัว และโครงสร้างขององค์กรไม่แสวงหากำไร แบ่งตามประเภทองค์กร

ประเภทองค์กร	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	ค่าเฉลี่ย
<b>มูลค่าเพิ่ม (ล้านบาท)</b>								
บริการสังคมสงเคราะห์	29,257	30,461	35,992	37,581	40,210	42,604	45,569	37,382
สมาคมพัฒนากิจสงเคราะห์	1,292	1,469	1,586	1,772	1,811	1,984	2,043	1,708
สมาคมการค้า หอการค้า	1,360	1,459	1,502	1,612	1,768	1,976	2,344	1,717
สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน	700	812	891	1,035	1,099	1,543	1,920	1,143
องค์การศาสนา	17,827	20,975	23,264	27,402	27,558	29,702	32,297	25,575
พรรคการเมือง	66	61	53	49	46	51	56	55
องค์การเอกชนต่างประเทศ	620	691	720	770	821	873	1,007	786
การศึกษา	15,650	17,092	18,080	19,065	19,476	21,713	22,245	19,046
บริการด้านสุขภาพ	27,716	30,707	32,338	35,185	37,761	40,543	41,924	35,168
<b>รวมทุกประเภทองค์กร</b>	<b>94,488</b>	<b>103,727</b>	<b>114,426</b>	<b>124,471</b>	<b>130,550</b>	<b>140,989</b>	<b>149,405</b>	<b>122,579</b>
<b>อัตราการขยายตัว (ร้อยละ)</b>								
บริการสังคมสงเคราะห์		4.1	18.2	4.4	7.0	6.0	7.0	7.8
สมาคมพัฒนากิจสงเคราะห์		13.7	8.0	11.7	2.2	9.6	3.0	8.0
สมาคมการค้า หอการค้า		7.3	2.9	7.3	9.7	11.8	18.6	9.6
สมาคมนายจ้าง สหภาพแรงงาน		16.0	9.7	16.2	6.2	40.4	24.4	18.8
องค์การศาสนา		17.7	10.9	17.8	0.6	7.8	8.7	10.6
พรรคการเมือง		-7.6	-13.1	-7.5	-6.1	10.9	9.8	-2.3
องค์การเอกชนต่างประเทศ		11.5	4.2	7.0	6.5	6.5	15.3	8.5
การศึกษา		9.2	5.8	5.4	2.2	11.5	2.5	6.1
บริการด้านสุขภาพ		10.8	5.3	8.8	7.3	7.4	3.4	7.2
<b>รวมทุกประเภทองค์กร</b>		<b>9.8</b>	<b>10.3</b>	<b>8.8</b>	<b>4.9</b>	<b>8.0</b>	<b>6.0</b>	<b>8.0</b>

ตาราง ก-7: มูลค่าเพิ่ม อัตราการขยายตัว และโครงสร้างขององค์กรไม่แสวงหากำไร แบ่งตามประเภทองค์กร

ประเภทองค์กร	2549	2550	2551	2552	2553	2554	2555	ค่าเฉลี่ย
<b>มูลค่าเพิ่ม (ล้านบาท)</b>								
บริการสังคมสงเคราะห์	19,158	19,545	22,683	22,711	23,843	25,963	28,329	23,176
สมาคมพัฒนากิจสงเคราะห์	1,618	1,722	1,836	1,961	2,098	2,247	2,264	1,963
สมาคมการค้าหอการค้า	1,272	1,283	1,353	1,390	1,414	1,585	1,613	1,416
สมาคมนายจ้างสหภาพแรงงาน	1,069	1,318	1,628	1,677	1,760	1,922	2,071	1,635
องค์การศาสนา	9,544	11,171	11,953	11,897	11,646	13,340	15,268	12,117
พรรคการเมือง	18	16	14	12	8	7	7	12
องค์การเอกชนต่างประเทศ	796	832	873	920	976	1,007	1,081	926
การศึกษา	10,248	10,967	11,394	11,704	12,287	12,867	13,501	11,853
บริการด้านสุขภาพ	18,149	19,703	20,380	22,018	23,960	26,219	27,628	22,580
<b>รวมทุกประเภทองค์กร</b>	<b>61,872</b>	<b>66,556</b>	<b>72,113</b>	<b>74,290</b>	<b>77,992</b>	<b>85,157</b>	<b>91,762</b>	<b>75,677</b>
<b>อัตราการขยายตัว(ร้อยละ)</b>								
บริการสังคมสงเคราะห์		2.0	16.1	0.1	5.0	8.9	9.1	6.9
สมาคมพัฒนากิจสงเคราะห์		6.4	6.6	6.8	7.0	7.1	0.8	5.8
สมาคมการค้าหอการค้า		0.8	5.5	2.7	1.7	12.1	1.8	4.1
สมาคมนายจ้างสหภาพแรงงาน		23.3	23.5	3.0	5.0	9.2	7.8	12.0
องค์การศาสนา		17.0	7.0	-0.5	-2.1	14.5	14.4	8.4
พรรคการเมือง		-11.1	-11.9	-15.6	-32.8	-16.3	4.5	-13.9
องค์การเอกชนต่างประเทศ		4.5	4.9	5.4	6.0	3.3	7.3	5.2
การศึกษา		7.0	3.9	2.7	5.0	4.7	4.9	4.7
บริการด้านสุขภาพ		8.6	3.4	8.0	8.8	9.4	5.4	7.3
<b>รวมทุกประเภทองค์กร</b>		<b>7.6</b>	<b>8.3</b>	<b>3.0</b>	<b>5.0</b>	<b>9.2</b>	<b>7.8</b>	<b>6.8</b>

## เดินหน้าการกระจายอำนาจทางการคลัง

นางสาววรรณิยา เอเมะศิริ  
นายกฤษฎีฯ เสนีวงศ์ ณ อยุธยา

### บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

การกระจายอำนาจทางการคลังเป็นกลไกสำคัญในการกระจายอำนาจไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย ซึ่งได้มีความก้าวหน้าของการดำเนินการอย่างเป็นระบบที่เห็นได้ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรมนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา โดยได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นกรอบทิศทางและแนวทางการกระจายอำนาจ ซึ่งมีบทบัญญัติให้มีการดำเนินการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกำหนดการจัดสรรรายได้ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ และได้ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายๆ ด้าน โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการคลังที่ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 นับแต่ปี 2550 เป็นต้นไป และไม่น้อยกว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ 2549 และมีจุดมุ่งหมายให้เพิ่มเป็นร้อยละ 35 ต่อไป อย่างไรก็ตาม ในช่วงที่ผ่านมาแม้ว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่การเพิ่มขึ้นยังอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างน้อยในแต่ละปีและในบางปียังต่ำกว่าเกณฑ์ที่กำหนด โดยที่รายได้ที่ท้องถิ่นได้รับจัดสรรขึ้นกับรายได้และความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ ในขณะที่ภารกิจของท้องถิ่นไม่ได้เปลี่ยนแปลงหรือลดลงไปแต่อย่างใด อีกทั้งท้องถิ่นยังต้องดำเนินการตามความต้องการของส่วนกลางเนื่องจากยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนเป็นหลัก สร้างปัญหาต่อการดำเนินการของท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ และหารายได้จากแหล่งอื่น ยังคงมีข้อจำกัดทั้งในด้านกฎหมายและศักยภาพความพร้อมของท้องถิ่นเอง ซึ่งส่งผลให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการกิจที่ได้รับถ่ายโอนได้อย่างครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ

สายงานเศรษฐกิจมหภาค สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติจึงกำหนดให้มีการศึกษาวิเคราะห์แนวทางการพัฒนาการคลังของท้องถิ่นให้มีความเหมาะสม สอดคล้องกับแผนการกระจายอำนาจ เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นเป็นไปตามเจตนารมณ์ของบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ และสามารถตอบสนองแนวทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของประเทศได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษาพบว่า การกระจายอำนาจฯ ที่ผ่านมาของประเทศไทย แม้จะมีความก้าวหน้าอย่างต่อเนื่องก็ตาม แต่การดำเนินการยังมีปัญหาอุปสรรคที่สำคัญ ซึ่งส่งผลต่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย (1) ความเป็นอิสระด้านการจัดเก็บรายได้ แนวทางการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมของท้องถิ่นยังถูกกำหนดจากส่วนกลาง มีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงทำให้เป็นข้อจำกัดต่อการกระจายอำนาจในภาพรวม (2) ความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจ ท้องถิ่นยังคงพึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุน ส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดภารกิจตามความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีอิสระ (3) ความเป็นอิสระในการก่อหนี้ กลไกการพิจารณาการก่อหนี้ของท้องถิ่นยังคงขึ้นอยู่กับคณะกรรมการในระดับจังหวัดซึ่งองค์ประกอบของกรรมการ เป็นหน่วยงานในภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในบางกรณีทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้บริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของคนในพื้นที่อย่างแท้จริง (4) หลักการจัดสรรรายได้ การจัดสรรรายได้ไม่คำนึงถึงความแตกต่างของโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะความเป็นเมืองและชนบทของท้องถิ่นซึ่งส่งผลให้เกิดความแตกต่างในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในแต่ละท้องถิ่น และ (5) ความล่าช้าของการจัดสรรเงินอุดหนุนและการแบ่งรายได้ภาษีจากรัฐบาล ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น โดยทำให้

ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เพียงโครงการที่สามารถใช้เงินงบประมาณได้อย่างรวดเร็วซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างครบถ้วน

ปัญหาข้างต้นนับเป็นอุปสรรคที่สำคัญต่อการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมาได้มีผู้ศึกษาวิจัยหลายท่านได้ให้ข้อเสนอและความเห็นไว้หลากหลาย ดังนั้น ในรายงานการศึกษานี้ ผู้ศึกษาได้ให้ความสำคัญกับประเด็นข้อเสนอแนะด้านโครงสร้างรายได้ของท้องถิ่น ทั้งในด้านรายได้ที่จัดเก็บเอง รายได้จากการจัดสรร และการก่องหนี้ โดยสรุปข้อเสนอแนะได้ ดังนี้

ในด้านรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ประกอบด้วย (1) การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บให้สามารถเป็นรายได้หลัก เพื่อสร้างความเข้มแข็งทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และลดการพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาล (2) การถ่ายโอนภารกิจการจัดเก็บภาษีบางประเภทที่รัฐบาลจัดเก็บให้ไปให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษีและวิธีการจัดเก็บให้มีความเหมาะสมสอดคล้องกับสภาพปัญหาและความต้องการของแต่ละท้องถิ่น (3) การเร่งรัดการถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในด้านรายได้จากการจัดสรร ประกอบด้วย (1) การแยกเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการกิจกรรมตามนโยบายรัฐบาลออกจากเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (2) การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป โดยอาจพิจารณาจัดกลุ่มท้องถิ่นตามสภาพโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และประชากรของแต่ละท้องถิ่น เช่น รายได้ต่อหัว ดัชนีความยากจน การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน และความเสี่ยงต่อการภัยพิบัติ เป็นแนวทางในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรให้สามารถตอบสนองความต้องการและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น (3) การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีวัตถุประสงค์ โดยคำนึงถึงความแตกต่างด้านโครงสร้างประชากร สภาพภูมิสังคม และแนวทางการพัฒนาของพื้นที่ เพื่อให้สอดคล้องกับศักยภาพของท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ โดยอาจจะพิจารณาจัดกลุ่มพื้นที่เพื่อใช้เป็นเกณฑ์ในการจัดสรร

ในด้านการก่องหนี้ของท้องถิ่น ประกอบด้วย (1) การกำหนดหลักเกณฑ์การกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการวางกรอบเพดานเงินกู้ ซึ่งอาจพิจารณาจากมูลหนี้สินของท้องถิ่นในอดีต ความสามารถในการหารายได้/ชำระหนี้ หรืออาจจะกำหนดหลักเกณฑ์ให้สามารถกู้ยืมได้เฉพาะโครงการลงทุน (2) การค้ำประกันเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลควรเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ของท้องถิ่น โดยกำหนดประเภทของโครงการที่รัฐจะค้ำประกัน ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินเพื่อดำเนินโครงการลงทุนขนาดใหญ่ได้ง่ายขึ้นและสนับสนุนกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะ นอกจากนี้ยังสามารถกำกับดูแลและตรวจสอบสถานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปในลักษณะเดียวกับการค้ำประกันเงินกู้ของรัฐบาลให้แก่หน่วยราชการ และรัฐวิสาหกิจ (3) การปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการการพิจารณาการกู้เงินระดับจังหวัด โดยพิจารณาปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ให้มีตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร่วมเป็นกรรมการ (4) การสร้างความโปร่งใสทางการคลัง โดยการปรับปรุงระบบข้อมูลการคลังให้เป็นมาตรฐานเดียวกันกับส่วนกลาง และมีการรายงานต่อสาธารณะชนอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้สามารถติดตามและตรวจสอบฐานะทางการคลัง ภาระผูกพัน และผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ



## เดินหน้าการกระจายอำนาจทางการคลัง

นางสาววรรณิยา เอมะศิริ\*\*  
นายอภิชัย เส็นวิวงศ์ ณ อยู่ธยา\*\*\*

### บทที่ 1

#### บทนำ

#### 1.1 หลักการและเหตุผล

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย แม้จะมีการดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลายาวนาน แต่การดำเนินการที่ส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรมเริ่มตั้งแต่ปี พุทธศักราช 2542 เป็นต้นมา ซึ่งไปตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ที่ได้กำหนดให้มีการดำเนินการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการจัดสรรภาษีระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยคำนึงถึงภารกิจ นอกจากนี้ บทบัญญัติรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ได้บัญญัติให้รัฐจะต้องให้ความสำคัญเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น และส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะ และมีส่วนร่วมในการ ตัดสินใจแก้ไขปัญหาในพื้นที่

จากบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญดังกล่าว และการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 ได้บัญญัติแผนการกระจายอำนาจขึ้น โดยตามมาตรา 30 ได้กำหนดให้มีการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง ตามอำนาจ และหน้าที่ที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ให้มีความชัดเจน กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม รวมทั้งการจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดบริการสาธารณะในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้ส่งผลให้เกิดความเปลี่ยนแปลงกระบวนการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย ให้มีความเป็นอิสระและเป็นประชาธิปไตยมากขึ้น อย่างไรก็ตาม การขับเคลื่อนการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงประสบปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดต่างๆ ทั้งที่เกิดจากการดำเนินนโยบายของรัฐบาล กฎหมาย กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และศักยภาพในการดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เช่น การจัดสรรรายได้ที่ไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและให้อิสระในการดำเนินการของท้องถิ่น ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น ข้อจำกัดที่เกิดจากความไม่สอดคล้องของกฎหมายที่กำกับดูแลองค์กรส่วนท้องถิ่นกับกฎหมายเฉพาะอื่นๆ ตลอดจนประเด็นด้านความโปร่งใสและการจัดทำฐานข้อมูลด้านการเงินของท้องถิ่น

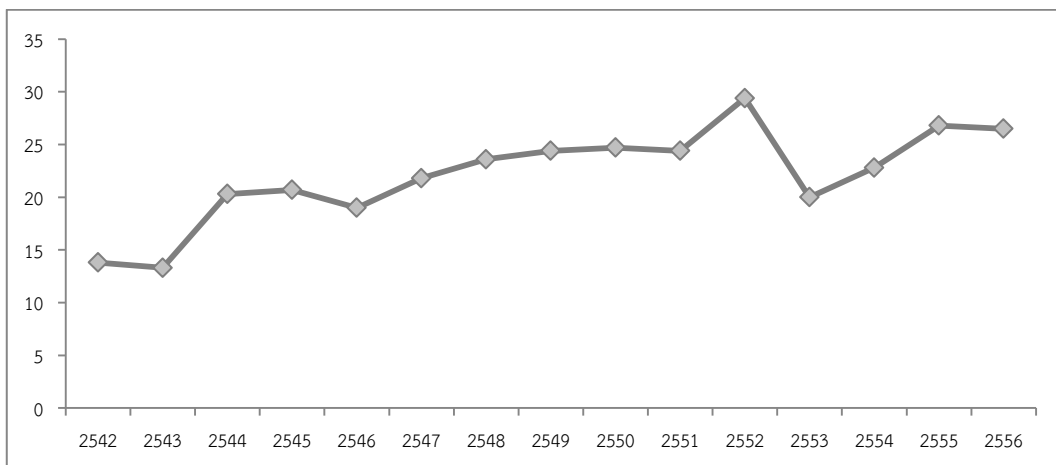
---

\*\* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), กันยายน 2557

\*\*\* นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักยุทธศาสตร์และการวางแผนเศรษฐกิจมหภาค  
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.), กันยายน 2557

การกระจายอำนาจทางการคลังที่ให้อิสระทางการคลังที่แท้จริงแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับเป็นแนวทางที่จำเป็นที่จะทำให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดผลอย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากอำนาจทางการคลังเป็นเครื่องมือสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายเพื่อดำเนินภารกิจจัดบริการสาธารณะที่สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ซึ่งรัฐบาลได้เห็นความสำคัญของกระบวนการดังกล่าว จึงได้กำหนดให้มีการจัดสรรรายได้แก่ท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหารจัดการและดำเนินการกิจได้ด้วยตนเอง โดยได้กำหนดในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 นับแต่ปี 2550 เป็นต้นไป และไม่น้อยกว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ 2549 และมีจุดมุ่งหมายให้เพิ่มเป็นร้อยละ 35 ต่อไป อย่างไรก็ตาม แม้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่ก็เพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยในแต่ละปี โดยเพิ่มขึ้นจากสัดส่วนร้อยละ 24.7 ในปี 2550 เป็น ร้อยละ 26.5 ในปี 2556 อีกทั้งในช่วงปี 2553-2554 ซึ่งเป็นช่วงที่ประเทศไทยได้รับผลกระทบจากภาวะเศรษฐกิจโลกถดถอยและเหตุการณ์อุทกภัยครั้งใหญ่ ทำให้สัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นได้รับลดลงเหลือเพียงร้อยละ 20.0 และ 22.8 ตามลำดับ ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารายได้ที่ท้องถิ่นได้รับจัดสรรขึ้นอยู่กับรายได้และความจำเป็นในการใช้จ่ายงบประมาณของรัฐบาลกลางเป็นสำคัญ โดยที่ไม่สามารถตั้งกรอบเงินรายจ่ายที่สะท้อนความต้องการในระดับท้องถิ่นได้เท่าใดนัก อีกทั้งท้องถิ่นยังต้องดำเนินการกิจตามความต้องการของส่วนกลางเนื่องจากยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนเป็นหลัก สร้างปัญหาให้การดำเนินการกิจของท้องถิ่นเป็นอย่างยิ่ง นอกจากนี้ ความเป็นอิสระของท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้ และหารายได้จากแหล่งอื่น ยังคงมีข้อจำกัดทั้งในด้านกฎหมายและศักยภาพความพร้อมของท้องถิ่นเอง ซึ่งส่งผลให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการกิจที่ได้รับถ่ายโอนได้อย่างมีประสิทธิภาพและครอบคลุมในการกิจที่ควรจะเป็น ในขณะที่ก็ยังมีประเด็นความคิดเห็นที่หลากหลายถึงความพร้อมของท้องถิ่นเองในการถ่ายโอนภารกิจจากรัฐบาลกลาง และการมุ่งสู่การพึ่งพาตนเองที่เป็นรูปแบบที่ชัดเจนขึ้น

แผนภาพที่ 2-1 สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้ของรัฐบาลสุทธิ



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงการคลัง

สายงานเศรษฐกิจ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติมีภารกิจสำคัญในการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเป็นยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศในระยะปานกลาง พร้อมทั้งมีการกิจในการเสนอแนะแนวทางทางและกลไกสำคัญในการปฏิรูปการบริหารเศรษฐกิจของประเทศ โดยที่ได้กำหนดเป็นแนวทางสำคัญในการสร้างความเข้มแข็งของการปกครองท้องถิ่นไว้ภายใต้ 2 ยุทธศาสตร์ของแผนพัฒนา ฉบับที่ 11 นั่นคือ ภายใต้ยุทธศาสตร์การสร้างความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นพลังร่วม

ในการพัฒนาสังคมไทย และยุทธศาสตร์การปรับโครงสร้างเศรษฐกิจสู่การเติบโตอย่างมีคุณภาพและยั่งยืน ได้กำหนดให้มีการบริหารจัดการด้านการคลัง การเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการด้านการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น ในช่วงเวลาของการขับเคลื่อนแผนพัฒนาฯ สู่การปฏิบัติและเป็นจังหวะเวลาของการปฏิรูปประเทศของรัฐบาลปัจจุบันจึงจำเป็นต้องมีการศึกษาวิเคราะห์ถึงแนวทางและรูปแบบการพัฒนาการคลังของท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมกับบริบทการพัฒนาเชิงพื้นที่ ฐานรายได้และลักษณะกิจกรรมทางเศรษฐกิจ การปฏิรูปภาษี และโครงสร้างงบประมาณของประเทศ เพื่อให้การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรส่วนท้องถิ่นสามารถเดินหน้าต่อไปอย่างถูกทิศทาง และมีความแข็งแกร่งมากขึ้นในการที่จะช่วยลดความเหลื่อมล้ำ มีการแบ่งความรับผิดชอบที่ชัดเจนขึ้นและสนับสนุนการเจริญเติบโตอย่างยั่งยืน

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) ประเมินความก้าวหน้า รวมทั้งวิเคราะห์ปัญหาอุปสรรคของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในช่วงที่ผ่านมา
- 2) จัดทำข้อเสนอแนะที่สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแข็งแกร่งบนฐานของความเป็นอิสระทางการคลัง อันนำไปสู่การแบ่งความรับผิดชอบ/ร่วมรับผิดชอบ และจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพและตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ซึ่งจะนำไปสู่การช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเข้าถึงบริการสาธารณะ/บริการทางสังคมที่มีคุณภาพ

## 1.3 ขอบเขตการศึกษา

- 1) ศึกษาทบทวนภาพรวมการกระจายอำนาจทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในช่วงปี 2542 ถึง 2556 โดยให้ความสำคัญในมิติด้านรายได้และภารกิจที่ได้รับถ่ายโอน ตลอดจนปัญหาความไม่สมดุลของรายได้และรายจ่าย และความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) ศึกษาวิเคราะห์แนวทางการจัดสรรรายได้ แหล่งรายได้ และการบริหารจัดการการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อจัดทำข้อเสนอแนะในการพัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพด้านรายได้ และการก่องหน ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการดำเนินภารกิจที่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่น และนำไปสู่ความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นอย่างแท้จริง
- 3) หน่วยการวิเคราะห์ (Unit of Analysis) ของงานศึกษานี้ ได้พิจารณาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยเดียว โดยไม่ได้จำแนกเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

## 1.4 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1) เข้าใจถึงความคืบหน้าของการกระจายอำนาจทางการคลังที่ผ่านมาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย รวมทั้งปัญหา อุปสรรค และข้อจำกัดความเป็นอิสระในการบริหารจัดการการคลังและการดำเนินภารกิจที่ได้รับถ่ายโอนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 2) มีข้อเสนอแนะเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและการพัฒนาแหล่งรายได้ และแนวทางการก่องหนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการดำเนินภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพตามความต้องการของประชาชนท้องถิ่น เพื่อนำไปสู่ความเป็นอิสระทางการคลังและความเข้มแข็งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคต



## บทที่ 2

### การกระจายอำนาจทางการคลัง: ความสำคัญ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง และกรณีศึกษาในต่างประเทศ

#### 2.1 กระจายอำนาจทางการคลังโดยสังเขป

การกระจายอำนาจทางการคลัง (Fiscal Decentralization) หมายถึงการถ่ายโอนอำนาจในจากรัฐบาลส่วนกลางไปสู่รัฐบาลท้องถิ่น ในเรื่องอำนาจการตัดสินใจการใช้จ่ายและจัดสรรทรัพยากรการเงิน และอำนาจในการจัดเก็บภาษี โดยหลักการสำคัญที่จะเป็นตัวกำหนดรูปแบบการกระจายอำนาจทางการคลัง คือ ความเป็นอิสระทางการคลัง (Fiscal Autonomy) กล่าวคือ รัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระในการจัดสรรงบประมาณรายจ่าย และมีความสามารถในการจัดหารายรับ ไม่ว่าจะเป็น รายได้จากภาษี ค่าธรรมเนียมต่างๆ รวมไปถึงการก่อหนี้ผ่านการกู้ยืม และการจำหน่ายพันธบัตร (World Bank) โดยประโยชน์ที่สำคัญของการกระจายอำนาจทางการคลังจะเป็นเครื่องมือที่จะช่วยให้ภาครัฐสามารถให้บริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนที่แตกต่างกันไปตามสภาพโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่มีความหลากหลาย ซับซ้อนและมีพลวัตสูง ผ่านกลไกของรัฐบาลท้องถิ่นที่เป็นตัวแทนของประชาชนในพื้นที่นั้นๆ นอกจากนี้จากกรณีศึกษาในหลายกรณีพบว่า การกระจายอำนาจทางการคลังให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้บริหารจัดการในการให้บริการสาธารณะมีต้นทุนที่ต่ำกว่าการบริหารจัดการจากส่วนกลาง (Campbell, Peterson and Brakarz, 1991)

#### 2.2 ข้อกฎหมาย กับการกระจายอำนาจของไทย

ระเบียบและข้อกฎหมายของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาแยกได้ใน 2 มิติ ได้แก่

1) กฎหมายที่กำหนดโครงสร้างและแนวทางการขับเคลื่อนการกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งส่งผลต่อบทบาทหน้าที่ รูปแบบการบริหารงาน และการบริหารจัดการทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เป็นระบุโครงสร้างรายได้เพื่อรองรับภารกิจในการให้บริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละรูปแบบ ดังนั้นภายใต้การกระจายอำนาจการคลัง จึงต้องมีการระบุฐานที่มาของแหล่งรายได้และภารกิจของแต่ละรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ชัดเจนมากที่สุด เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถทำหน้าที่ของตนเองได้อย่างมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาของประชาชนในท้องถิ่นได้

2) ระเบียบที่เป็นเรื่องความสัมพันธ์ทางการคลังระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากข้อกฎหมายที่ว่าด้วยเรื่องโครงสร้างอำนาจการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถือเป็นหลักการพื้นฐานในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือ ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละระดับ ซึ่งกฎระเบียบที่กำหนดดังกล่าว ส่งผลต่อการออกแบบโครงสร้างความสัมพันธ์ทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในด้านการทำหน้าที่ร่วมกัน หรือการแบ่งฐานรายได้ที่กำหนดร่วมกัน

โดยภายหลังจากการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 การกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่นของไทยได้มีการเปลี่ยนแปลงเชิงโครงสร้างของระบบราชการทั้งในเรื่องของอำนาจในการกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการภาครัฐ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และการก่อตัวของการเมืองระดับท้องถิ่นที่ชัดเจน ตลอดจนกลไกการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น โดยกรอบกฎหมายที่สำคัญ ดังนี้

### 2.2.1 บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ

ตามมาตรา 284 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยฉบับ พ.ศ. 2540 ถือเป็นการวางรากฐานการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบเป็นครั้งแรกในประเทศไทย ซึ่งได้มีการกำหนดรูปแบบการปกครองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกิจหน้าที่ แหล่งรายได้ ตลอดจนการกำหนดให้มีการบริหารงานบุคคลที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างอิสระ โดยมีการออกกฎหมายระดับรองอีกหลายฉบับเพื่อรองรับกระบวนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเป็นระบบ แม้ว่าภายหลังจะมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ขึ้นมาทดแทน แต่ได้มีบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฉบับ พ.ศ. 2550 ยังคงมีเจตนารมณ์มุ่งส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยมีบทบัญญัติที่สนับสนุนการกระจายอำนาจฯ ดังต่อไปนี้

1) **การกำหนดหลักการให้ความเป็นอิสระแก่ท้องถิ่น** ภายใต้รัฐธรรมนูญ 2550 ตามมาตรา 281 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น อีกทั้งจะต้องส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำบริการสาธารณะและมีส่วนร่วมในการตัดสินใจแก้ไขปัญหา ประกอบกับมาตรา 283 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ

2) **การกำหนดหลักการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ตามมาตรา 282 ให้อำนาจในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น

3) **การกำหนดหลักการมีส่วนร่วมทางการเมืองของประชาชนในท้องถิ่น** ตามมาตรา 284 ให้สิทธิแก่ประชาชนในการมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในการปกครองตนเองโดยได้เปิดโอกาสให้ประชาชนเป็นผู้เลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น ประกอบกับมาตรา 285 ประชาชนในท้องถิ่นสามารถลงคะแนนเสียงถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นพ้นจากตำแหน่งได้ หากเห็นว่าสมาชิกสภาท้องถิ่น คณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นไม่ปฏิบัติหน้าที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญและความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น

4) **การกำหนดให้ต้องมีการยกร่างกฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ปัจจุบันอยู่ในกระบวนการยกร่างของสำนักงานกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำนักนายกรัฐมนตรี

### 2.2.2 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549

การประกาศใช้เป็นไปตามมาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะและการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และให้มีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ มีจำนวนฝ่ายละเท่ากันเพื่อทำหน้าที่ดังกล่าว (มาตรา 6 ถึง มาตรา 15)

เนื่องจากนี้ ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจทั้งในส่วนของการกิจ (งาน) บุคลากร (คน) และงบประมาณ (เงิน) ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้เงื่อนไขระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด โดยครอบคลุมภารกิจที่จะถ่ายโอน การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร และการจัดระบบการบริหารงานบุคคล ซึ่งสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

### 1) การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ (มาตรา 16 ถึง 22)

โดยได้มีการกำหนดภารกิจที่รัฐต้องถ่ายโอนได้แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ได้แก่ (1) **ภารกิจที่ต้องทำ** หมายถึง การมอบอำนาจและการใช้อำนาจตามที่กฎหมายหรือระเบียบข้อบังคับต่างๆ กำหนดไว้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะซึ่งเป็นเรื่องที่โดยกฎหมายถือว่ามิอาจปฏิเสธความรับผิดชอบตามที่กฎหมายกำหนดให้กับงานที่เกี่ยวข้องกับชีวิตประจำวันหรือเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับความจำเป็นพื้นฐานของประชาชนในเขตท้องถิ่นอันเป็นที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ และ (2) **ภารกิจที่อาจเลือกทำ** ซึ่งหมายถึง ภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเลือกที่จะทำหรือไม่ทำก็ได้ขึ้นอยู่กับความจำเป็นและความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทหรือแต่ละแห่งซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเห็นว่าไม่ควรบังคับแต่ควรให้อิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งที่จะพิจารณาความเหมาะสมเอง

ทั้งนี้ ภารกิจที่ถ่ายโอน สามารถแบ่งออกเป็น 6 ด้านรวม 245 เรื่อง ซึ่งเป็นงานที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงต่างๆ จำนวน 11 กระทรวง (50 กรม)

1.1) ด้านโครงสร้างพื้นฐาน แบ่งออกเป็น 5 กลุ่มภารกิจย่อย ประกอบด้วย การคมนาคมและการขนส่ง ได้แก่ ทางบก และทางน้ำ สาธารณูปโภค ได้แก่ แหล่งน้ำ ประปาชนบท สาธารณูปการและการจัดให้มีและควบคุมตลาด การผังเมือง และการควบคุมอาคาร

1.2) ด้านการส่งเสริมคุณภาพชีวิต แบ่งออกเป็น 6 กลุ่มภารกิจ ประกอบด้วย การส่งเสริมอาชีพ งานสวัสดิการสังคม ได้แก่ การสังคมสงเคราะห์พัฒนาคุณภาพชีวิต เด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส นันทนาการ ได้แก่ การส่งเสริมกีฬา และการจัดให้มีสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ การศึกษา ได้แก่ การจัดการศึกษาในระบบ และการจัดการศึกษานอกระบบ การสาธารณสุข การรักษาพยาบาลและการป้องกันควบคุมโรคติดต่อ และการปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

1.3) ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคมและการรักษาความสงบเรียบร้อย ประกอบด้วย การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค สิทธิ เสรีภาพของประชาชนและส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพัฒนาท้องถิ่น การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย และการรักษาความสงบเรียบร้อยและความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน

1.4) ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรมและการท่องเที่ยว ประกอบด้วย การวางแผน การพัฒนาเทคโนโลยี การส่งเสริมการลงทุน การพาณิชยกรรม การพัฒนาอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว

1.5) ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ธรรมชาติสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย การอนุรักษ์ธรรมชาติ การคุ้มครองและการบำรุงรักษาป่า การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่างๆ และการดูแลรักษาที่สาธารณะ

1.6) ด้านศิลปวัฒนธรรม จารีตประเพณีและภูมิปัญญาท้องถิ่น ได้แก่ การปกครอง คุ้มครอง ควบคุมดูแลโบราณสถานโบราณวัตถุและพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ

## 2) การกำหนดแหล่งรายได้ (มาตรา 23 ถึง 29)

การดำเนินการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น และการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ปัจจัยรายได้ถือเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ช่วยสนับสนุนการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทแต่ละแห่ง ดังนั้นเพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทในการจัดทำภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สมบูรณ์ขึ้นตามกฎหมายและเจตนารมณ์ของการปกครองตนเองของประชาชนในท้องถิ่นจึงได้มีการกำหนดการจัดสรรสัดส่วนของภาษีและอากรโดยสรุปได้ ดังนี้

2.1) การกำหนดแหล่งรายได้ที่ท้องถิ่นที่สามารถจัดเก็บเอง ทั้งที่เป็นภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่น ซึ่งเป็นส่วนที่จะเพิ่มความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง เช่น รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดิน ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และค่าธรรมเนียมต่างๆ เป็นต้น

2.2) การกำหนดแหล่งรายได้จากภาษีและอากรที่ร่วมกันระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มได้ เพื่อให้สอดคล้องกับการถ่ายโอนภาระหน้าที่และงบประมาณจากราชการส่วนกลางมายังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสรรสัดส่วนภาษีและอากรนี้ จะเป็นไปตามภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตยาสูบ เป็นต้น

2.3) การกำหนดให้ท้องถิ่นมีแหล่งรายรับอื่นๆ เช่น การกู้ยืม รายได้จากทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนจากรัฐบาล และเงินช่วยเหลือหรือเงินค่าตอบแทนต่างๆ เป็นต้น

## 3) การกำหนดแผนการกระจายอำนาจ (มาตรา 30 ถึงมาตรา 34)

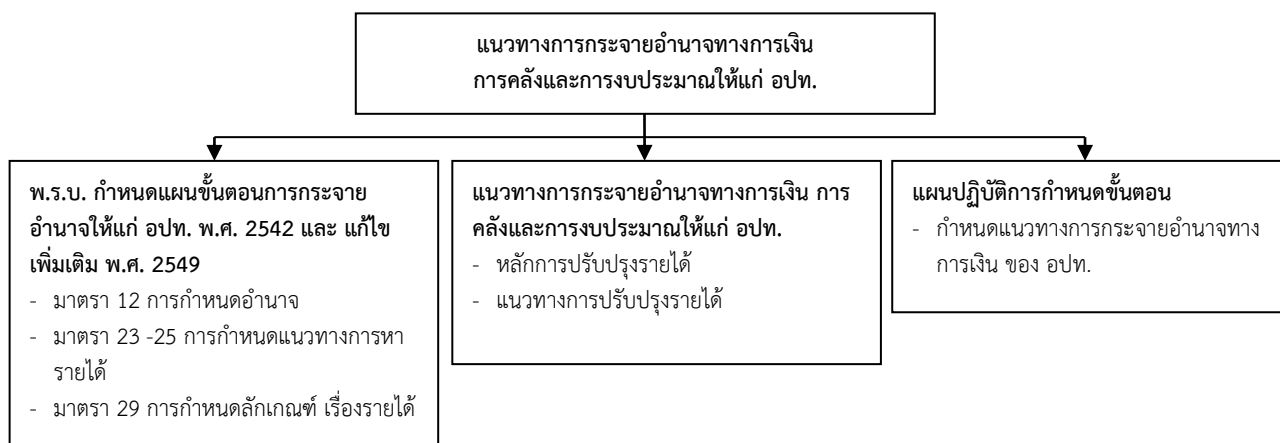
มีวัตถุประสงค์เพื่อให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะทางการเงิน การคลังและงบประมาณ เพื่อเป็นการกำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติและระยะเวลาการกระจายอำนาจทางการเงิน การคลัง และงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจน และสามารถปรับวิธีการดำเนินงานให้สอดคล้องกับภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทตามระยะเวลาที่เหมาะสม และเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ โดยเฉพาะการกำหนดวงเงินและรูปแบบการจัดสรรเงินอุดหนุนที่เหมาะสมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสอดคล้องกับวัตถุประสงค์การจัดสรรเงินอุดหนุนของรัฐบาล การกำหนดมาตรการเสริมสร้างวินัยทางการเงิน การคลัง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งเสริมสร้างความเข้าใจและความเต็มใจในการจ่ายภาษีของประชาชนในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยสาระสำคัญสรุปได้ ดังนี้

3.1) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ให้ชัดเจน โดยพิจารณาจากรายได้และบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพในการให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ

3.2) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยมีการกำหนดสัดส่วนของรายรับของท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล และการกำหนดกรอบการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น



## แผนภาพที่ 2-2 การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

### 2.3 การกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศต่างๆ

การกระจายอำนาจเป็นแนวนโยบายการพัฒนาประเทศที่มีการปฏิบัติในหลายประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์ของการกระจายอำนาจที่สำคัญหลายประการ อาทิ การพัฒนาบริการสาธารณะที่ภาครัฐจะจัดสรรให้กับประชาชนในพื้นที่ ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นเองมีแนวโน้มที่จะเข้าใจความต้องการของประชาชนในพื้นที่มากกว่ารัฐบาลจากส่วนกลาง การส่งเสริมประชาธิปไตยด้วยการให้ประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมีส่วนร่วมในกระบวนการบริหารประเทศ รวมถึงเพื่อเพิ่มการตรวจสอบจากภาคประชาชนที่มีต่อรัฐบาล ซึ่งจะเข้มข้นและใกล้ชิดกว่ารัฐบาลในท้องถิ่น (UNDP (1999)) ทั้งนี้ แนวทางการกระจายอำนาจของแต่ละประเทศนั้นดำเนินไปในทิศทางที่แตกต่างกันออกไปตามแต่บริบทด้านเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของประเทศนั้นๆ ซึ่งผลลัพธ์ที่ได้ย่อมแตกต่างหลากหลายกันออกไป ในการศึกษาเพื่อหาแนวทางการบริหารการคลังท้องถิ่นที่เหมาะสมของประเทศไทย ทางคณะผู้วิจัยจึงได้ทำการศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศต่างๆ จำนวนทั้งสิ้น 4 ประเทศ ได้แก่ สาธารณรัฐฝรั่งเศส สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น และสาธารณรัฐอินโดนีเซีย เพื่อให้เห็นรูปแบบการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศพัฒนาและกำลังพัฒนา และประเทศที่มีการปกครองในลักษณะรัฐเดี่ยวและสหพันธรัฐ

#### 2.3.1 สาธารณรัฐฝรั่งเศส

##### 1) ภาพรวมและภารกิจ

รูปแบบการปกครองท้องถิ่นและภูมิภาคในปัจจุบันมาจากการปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นของฝรั่งเศสในปี 1982 ซึ่งแบ่งการปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 ระดับได้แก่ ระดับภาค (Regions) ระดับจังหวัด (Department) และระดับเทศบาล (Communes) นอกจากนี้แล้วยังมีเขตปกครองรูปแบบพิเศษอีกหนึ่งแห่งคือนครปารีส โดยการปกครองในระดับภาคและจังหวัดจะถือเป็นการปกครองราชการส่วนภูมิภาค โดยฝ่ายบริหารทั้งผู้ว่าราชการภาคและผู้ว่าราชการจังหวัดจะได้รับการแต่งตั้งจากรัฐบาลกลาง ในขณะที่ฝ่ายนิติบัญญัติจะมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งมีขึ้นทุก 6 ปี ทั้งนี้ในองค์กรบริหารระดับภาคจะทำหน้าที่หลักเป็นองค์กรสนับสนุนหน่วยงานระดับจังหวัดและเทศบาล ในขณะที่องค์กรบริหารระดับจังหวัดจะทำหน้าที่เป็นผู้แทนของรัฐบาลกลางในแต่ละพื้นที่ โดยผู้ว่าราชการจังหวัดจะเป็นผู้บังคับบัญชาข้าราชการส่วนใหญภายในพื้นที่ และยังมีหน้าที่ในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในพื้นที่อีกด้วย อย่างไรก็ตามกฎหมายกระจายอำนาจในปี 1982 ได้ลดอำนาจของราชการส่วนภูมิภาค โดยได้ถ่ายโอนอำนาจการบริหารต่างๆ ไปที่สภาท้องถิ่นมากขึ้นซึ่งเป็นส่วนที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลของฝรั่งเศสจะมีการแบ่งย่อยค่อนข้างมากและทำให้แต่ละเขตเทศบาลมีขนาดค่อนข้างเล็ก และมีจำนวนเทศบาลทั่วทั้งประเทศสูงถึง 36,681 แห่ง การปกครองจะแบ่งเป็นด้านนิติบัญญัติโดยสภาเทศบาล จะมาจากการเลือกตั้งของประชาชน ในขณะที่ฝ่ายบริหารจะนำโดยนายกเทศมนตรีซึ่งมาจากการเลือกตั้งกันเองภายในสมาชิกสภาเทศบาล โดยหน้าที่ความรับผิดชอบของเทศบาลมุ่งเน้นไปที่การจัดการให้บริการสาธารณะให้กับประชาชนในพื้นที่ นอกจากนี้ ท้องถิ่นสามารถริเริ่มการบริการสาธารณะต่างๆ ได้ด้วยตนเองและอาจเป็นการร่วมมือกับจังหวัด

## 2) รายได้ของท้องถิ่น

2.1) รายได้จากภาษี แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ (1) ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บโดยตรง เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย และภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยอัตราการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นกำหนดโดยสภาของแต่ละท้องถิ่น (เว้นแต่ภาษีมูลค่าเพิ่มจากบริษัท) แต่อัตราภาษีต้องไม่เกินที่กฎหมายกำหนด และ (2) ภาษีท้องถิ่นประเภทอื่นๆ เป็นภาษีที่มีหลายประเภท ซึ่งรัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดกรอบประเภทของภาษีไว้ก่อน และท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจตัดสินใจออกเป็นข้อบัญญัติในการจัดเก็บหรือไม่ก็ได้

2.2) เงินช่วยเหลือของรัฐที่จัดสรรให้ท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ 1) เงินช่วยเหลือหลักของรัฐส่วนใหญ่ เป็นเงินอุดหนุนเพื่อการดำเนินงาน คำนวณโดยใช้อัตราประกอบหลายอย่าง เช่น จำนวนประชากร ขนาดของพื้นที่ รายรับทางภาษี หรือรายได้บุคคลธรรมดา หรือจำนวนของที่อยู่อาศัย และ 2) เงินช่วยเหลืออื่นๆของรัฐที่เป็นเงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน รัฐจะคืนส่วนหนึ่งของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จ่ายโดยท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้ในงบประมาณรายจ่ายเพื่อการลงทุน

2.3) เงินกู้ยืม องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถกู้ยืมเงินได้ ไม่ว่าจากธนาคารใดก็ตาม อาจเป็นการกู้ยืมภายนอกหรือภายในประเทศก็ได้

2.4) รายได้อื่นๆ ซึ่งได้มาจากการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น และเงินช่วยเหลือจากองค์กรปกครองท้องถิ่นอื่นๆ เช่น ในกรณีของเทศบาลหรือองค์กรปกครองส่วนจังหวัดที่จะใช้จ่ายเงินสำหรับโครงการที่ลงทุนในเขตเทศบาลหรือสหการ นอกจากนี้รัฐบาลฝรั่งเศสเพิ่งจะผ่านร่างกฎหมายที่จะจัดตั้งองค์กรที่เข้ามาบริหารจัดการการจำหน่ายพันธบัตรของรัฐบาลท้องถิ่นที่เรียกว่า Association d'Etude pour l'Agence de Financement des Collectivités Locales (AEAFCL) ในปี 2013 ที่ผ่านมา โดยคาดว่าพันธบัตรท้องถิ่นจะสามารถเริ่มจำหน่ายได้ในปี 2014

### 2.3.2 สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

#### 1) ภาพรวมและการกิจ

ประเทศเยอรมนีมีการปกครอง เป็นรูปแบบสหพันธรัฐ โดยโครงสร้างการปกครองของประเทศเยอรมนีแบ่งออกเป็น 3 ระดับ ได้แก่ รัฐบาลกลาง มลรัฐ ซึ่งมีทั้งสิ้น 16 มลรัฐ และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลท้องถิ่นมีการกิจ 2 รูปแบบ คือการกิจที่ต้องทำ (Obligatory) ซึ่งเป็นภารกิจที่หน่วยปกครองที่ใหญ่กว่าถ่ายโอนมาให้หรือกำหนดให้ทำ ซึ่งมีทั้งภารกิจที่ได้และไม่ได้รับเงินสนับสนุน ภารกิจที่ต้องทำ ได้แก่ การจัดทำสถิติข้อมูลทะเบียนราษฎรต่างๆ ความปลอดภัย สาธารณสุข การจราจร สิ่งแวดล้อม สวัสดิการสังคม การปกป้องและดูแล และรักษาโบราณสถาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังรวมไปถึงการสร้างหลักประกันในด้านพลังงานและประปาให้แก่ประชาชนในพื้นที่ ซึ่งจะครอบคลุมไปถึง การให้บริการด้านไฟฟ้า การประปา การวางแผนผังเมือง การก่อสร้างถนน และการจัดการพื้นที่สีเขียวภารกิจอีกประการ คือภารกิจที่เลือกทำได้โดยอิสระ (Voluntary) ได้แก่ กิจกรรมในเชิงนันทนาการและวัฒนธรรม

เช่น การสร้างศูนย์กีฬา สระว่ายน้ำ การส่งเสริมกิจกรรมเชิงวัฒนธรรม รวมไปถึงการจัดการด้านขนส่งสาธารณะ ทั้งรถเมล์ และรถราง นอกจากนี้ด้วยลักษณะรูปแบบการปกครองที่เป็นสหพันธรัฐทำให้รัฐบาลกลางไม่มีกฎหมายภาษี แต่จะมีในระดับรัฐบาลท้องถิ่น ซึ่งทำให้รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษีเองได้

ภารกิจและอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลในแต่ละระดับของเยอรมนีประกอบด้วย รัฐบาลกลางระดับสหพันธรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบด้านสวัสดิการสังคม กิจการกลาโหม การต่างประเทศ การคมนาคม การจะระบบการเงิน รัฐบาลระดับมลรัฐมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการศึกษา กิจการตำรวจ การบริหารงานยุติธรรม บริหารสาธารณสุข การส่งเสริมวัฒนธรรม และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการบริการสาธารณะพื้นฐาน เช่น ประปา ไฟฟ้า การกำจัดขยะ ระบบบำบัดและระบายน้ำ การออกใบอนุญาตก่อสร้าง และระบบการลงทะเบียน เป็นต้น

## 2) รายได้ของท้องถิ่น

2.1) การจัดเก็บภาษีโดยตรง หน่วยงานระดับท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีธุรกิจซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลักของท้องถิ่น (ร้อยละ 40 ของรายได้ท้องถิ่น) ภาษีทรัพย์สิน ภาษีการบริโภค ซึ่งเก็บจากการซื้อสินค้าบางประเภท เช่น บริการความบันเทิง เครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ ภาษีสุนัข ภาษีการล่าสัตว์และตกปลา รวมถึงค่าธรรมเนียมจากการจำหน่ายเบียร์ เป็นต้น นอกจากนี้รัฐบาลท้องถิ่นยังสามารถกำหนดอัตราภาษีชนิดได้ ได้แก่ ภาษีที่ดิน ภาษีทรัพย์สิน และภาษีย่อยอื่นๆ เช่น ภาษีสุนัข ภาษีที่ดิน ภาษีจากบริการเพื่อความบันเทิง และภาษีจากบ้านหลังที่สอง เป็นต้น

2.2) ภาษีร่วม (Common Taxes) เป็นแหล่งรายได้ร่วมกันของรัฐบาลหลายระดับ โดยรัฐธรรมนูญกำหนดให้จัดสรรร้อยละ 15 ของรายได้จากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่ท้องถิ่น ในส่วนของภาษีมูลค่าเพิ่มซึ่งมีอัตราร้อยละ 15 ไม่มีการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรร ดังนั้นรัฐบาลกลางสามารถปรับลดอัตราส่วนในการจัดสรรตามความเหมาะสม นอกจากนี้ รัฐบาลท้องถิ่นได้จัดสรรรายได้จากภาษีธุรกิจที่เก็บได้ให้แก่รัฐบาลระดับกลางและมลรัฐประมาณร้อยละ 40

2.3) เงินอุดหนุนท้องถิ่นผ่านระบบงบประมาณรายจ่าย เพื่อสร้างความมั่นใจว่าหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งจะมีศักยภาพทางการคลังเพียงพอที่จะดำเนินภารกิจต่างๆ โดยเงินอุดหนุนท้องถิ่นในระบบงบประมาณของรัฐบาลระดับต่างๆ ได้แก่

(1) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นผ่านรัฐบาลมลรัฐ ประกอบด้วย เงินอุดหนุนพิเศษ (Special Grants) ซึ่งกฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้รัฐบาลกลางอุดหนุนแก่ท้องถิ่นสำหรับภารกิจที่รัฐบาลกลางมอบหมาย เงินอุดหนุนกิจกรรมที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลกลาง (Delegated Functions) เพื่อดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล และเงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมการลงทุน (Federal Aid for Investment) โดยเน้นโครงการลงทุนเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ โครงการลงทุนเพื่อสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างท้องถิ่น เป็นต้น

(2) เงินอุดหนุนระหว่างมลรัฐด้วยกันเอง โดยหากมลรัฐใดมีรายได้เกินรายจ่ายที่จำเป็นเกินกว่าร้อยละ 110 แล้ว จะต้องแบ่งรายได้ส่วนเกินนั้นให้แก่ มลรัฐที่มีรายได้ไม่ถึงร้อยละ 92 ของรายจ่ายจำเป็น ซึ่งด้วยกลไกนี้สามารถเป็นตัวช่วยสร้างเสถียรภาพทางการคลังให้กับท้องถิ่น (Fiscal Equalization) โดยเฉพาะในกรณีที่เกิดปัญหาทางเศรษฐกิจซึ่งส่งผลกระทบต่อความผันผวนของรายรับของท้องถิ่น

(3) เงินอุดหนุนท้องถิ่นของรัฐบาลมลรัฐ มีลักษณะเดียวกับรัฐบาลกลางคือจัดสรรรายได้จากภาษีร่วมของตนเองให้แก่ท้องถิ่น และจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป เงินอุดหนุนแบบ Block Grants และเงินอุดหนุนเฉพาะโครงการ และ

(4) เงินอุดหนุนท้องถิ่นของหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นประเภท County ซึ่งมีหน้าที่จัดบริการสาธารณะบางประเภทและสนับสนุนกิจกรรมของเทศบาลต่างๆ ในเขตพื้นที่ของตนเอง แต่เนื่องจากมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเองเพียงร้อยละ 3 จึงต้องพึ่งพาส่วนแบ่งจากรายได้ของเทศบาลคือภาษีร่วม และภาษีท้องถิ่นบางประเภท

**2.4) เงินกู้** รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกู้เงินได้ โดยหลักการกำหนดให้การกู้ยืมนั้นเป็นไปเพื่อรายจ่ายลงทุนเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัตินั้นขึ้นอยู่กับสภาพเศรษฐกิจและสถานการณ์ทางสังคมของท้องถิ่นนั้นๆ โดยเฉพาะในสถานการณ์ปัจจุบันที่ภาวะเศรษฐกิจมีความผันผวน ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นต้องดำเนินงบประมาณขาดดุลและเสริมสภาพคล่อง ด้วยการกู้ทั้งระยะสั้นและระยะยาว

**2.5) รายได้อื่นๆ** ซึ่งได้มาจากการจัดทำบริการสาธารณะของท้องถิ่น เช่น ค่าธรรมเนียมจากนันทนาการสถาน ศูนย์เด็กเล็ก การเก็บขยะ เป็นต้น

### 2.3.3 ประเทศญี่ปุ่น

#### 1) ภาพรวมและภารกิจ

ประเทศญี่ปุ่นมีการปกครองแบบรัฐเดี่ยวซึ่งมีรัฐบาลกลาง และรัฐบาลท้องถิ่น โดยไม่มีการปกครองในระดับภูมิภาค โดยการปกครองระดับท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ระดับจังหวัด (Prefecture) และเมืองหรือเทศบาล (Municipality) ซึ่งมีฝ่ายบริหารและนิติบัญญัติที่มาจาก การเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนในพื้นที่ ทั้งนี้บทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐบาลท้องถิ่นในญี่ปุ่นค่อนข้างมาก โดยรัฐบาลกลางรับผิดชอบเฉพาะกิจการขนาดใหญ่ระดับรัฐหรือการจัดบริการสาธารณะที่ต้องให้มีความเสมอภาคกันในแต่พื้นที่ อาทิ การกีดกันการต่างประเทศ กิจการด้านตุลาการและการลงโทษทางอาญา การลงโทษทางอาญา งานด้านความมั่นคง และนโยบายการเงินซึ่งดูแลโดยธนาคารกลาง เป็นต้น ในขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะอื่นๆ ในพื้นที่ อาทิ บริการด้านสาธารณสุขและสวัสดิการสังคม โครงสร้างพื้นฐาน การศึกษา สิ่งแวดล้อม กิจการตำรวจและการป้องกันอัคคีภัย ด้านการส่งเสริมการพาณิชย์และอุตสาหกรรม เป็นต้น ทั้งนี้รัฐบาลท้องถิ่นยังสามารถตั้งบริษัทหรือวิสาหกิจท้องถิ่นเพื่อบริการดำเนินการสนับสนุนกิจการของรัฐบาลท้องถิ่นได้ โดยอาจจะเป็นการตั้งร่วมกับท้องถิ่นอื่นหรือการตั้งร่วมกับภาคเอกชนได้เช่นเดียวกัน โดยกิจการที่ได้รับการจัดตั้งบริษัทหรือวิสาหกิจมาเพื่อรับผิดชอบมากที่สุดได้แก่ การกำจัดขยะและสิ่งปฏิกูล โรงพยาบาลและกิจการด้านสาธารณสุข และกิจการน้ำประปา

#### 2) รายได้ของท้องถิ่น

**2.1) รายได้จากภาษี** แบ่งออกเป็น 2 ส่วนคือ 1) ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Tax) ซึ่งเป็นรายได้หลักของท้องถิ่น คิดเป็นร้อยละ 30-40 ของรายได้ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีธุรกิจ ภาษีที่อยู่อาศัย ภาษีนิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นต้น และ 2) ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้ (Local Transfer Tax) เป็นรายได้โดยตรงจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่น ประกอบด้วยรายได้จากภาษี 6 ประเภท คือ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษีน้ำมัน ภาษีพิกัดน้ำหนักรถบรรทุกพิเศษ ภาษีพิกัดน้ำหนักรถยนต์ และภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงเครื่องบิน

**2.2) เงินอุดหนุนประเภท Local Allocation Tax** เป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนที่มีวัตถุประสงค์ในการสร้างความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อเป็นหลักประกันในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง หน่วยงานรับผิดชอบในการจัดสรรคือ กระทรวงมหาดไทย (Home Affairs) โดยแหล่งรายได้ของเพื่อนำมาจัดสรรประกอบด้วย ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการบริโภค และภาษียาสูบ ซึ่งจำแนกเป็น 2 ประเภท คือ (1) Regular Allocation Tax ซึ่งคำนวณขนาด

การจัดสรรจากการหาส่วนต่างระหว่างรายจ่ายที่จำเป็นในการบริการสาธารณะกับรายได้มาตรฐานที่ท้องถิ่นได้รับ และ (2) Special Allocation Tax เป็นการจัดสรรเพื่อช่วยเหลือซึ่งรายจ่ายที่จำเป็นในการให้บริการสาธารณะจะมีการคำนวณในลักษณะต้นทุนต่อหน่วยสำหรับบางแห่งและบางสถานที่เท่านั้น เช่น กรณีเกิดภัยพิบัติต่างๆ ดังนั้น การจัดสรรในลักษณะนี้จึงจัดสรรเป็นครั้งคราวเท่านั้น

**2.3) เงินอุดหนุนประเภท Disbursement for Special Purpose** เป็นการจัดสรรเงินอุดหนุนตามเป้าหมายที่แตกต่างกัน ได้แก่ เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินการตามนโยบายระดับชาติ เงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะสมทบ และเงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมกิจกรรมจากรัฐบาลกลางซึ่งจะพิจารณาเป็นรายการในลักษณะการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางก่อน

**2.3) การกู้ยืม** รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกู้ยืมได้ โดยกฎหมายกำหนดให้การกู้ยืมให้เป็นไปเพื่อการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ ภัยพิบัติและเหตุฉุกเฉินต่างๆ รวมไปถึง การสร้างถนนหนทางและโรงเรียน เป็นต้น

**2.4) พันธบัตรรัฐบาลท้องถิ่น** รัฐบาลท้องถิ่นทั้งในระดับจังหวัดและเทศบาล สามารถออกพันธบัตร ซึ่งนับเป็นการก่อหนี้ที่มีภาระผูกพันข้ามปีงบประมาณ โดยรัฐบาลท้องถิ่นจะออกพันธบัตรเพื่อระดมทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจท้องถิ่น เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และใช้เป็นเงินฉุกเฉินในกรณีเกิดภัยพิบัติและวิกฤติเศรษฐกิจ เป็นต้น หลักการสำคัญของการออกพันธบัตรของรัฐบาลท้องถิ่น คือ การร่วมรับภาระหนี้จากรุ่นสู่รุ่น โดยเฉพาะในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่สามารถใช้ได้หลายชั่วอายุคน การออกพันธบัตรท้องถิ่นจึงมีจุดประสงค์ไม่ให้นครรุ่นปัจจุบันรับภาระแต่ฝ่ายเดียว อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการออกพันธบัตรเป็นการก่อหนี้ที่มีภาระผูกพันข้ามปีงบประมาณ พระราชบัญญัติการเงินท้องถิ่น จึงระบุให้ท้องถิ่นต้องมีรายได้จากแหล่งอื่นนอกเหนือจากการออกพันธบัตรด้วย

### 2.3.4 สาธารณรัฐอินโดนีเซีย

#### 1) ภาพรวมและการกิจ

อินโดนีเซียมีการแบ่งการปกครองออกเป็น 33 มณฑล ซึ่งในแต่ละมณฑลของอินโดนีเซีย จะมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทำหน้าที่ในฝ่ายบริหารและฝ่ายนิติบัญญัติ โดยผู้นำของฝ่ายบริหารคือ ผู้ว่าราชการมณฑล และฝ่ายนิติบัญญัติ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรส่วนภูมิภาค ซึ่งมาจากการเลือกตั้งของประชาชนในท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นในลำดับรองลงมาของอินโดนีเซีย คือ การปกครองระดับจังหวัด แบ่งออกเป็น 405 จังหวัด แต่ละจังหวัดมีผู้นำคือ ผู้ว่าราชการจังหวัดซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี และการปกครองนคร มีลำดับชั้นเทียบเท่ากับจังหวัด เป็นหน่วยการปกครองในระดับต่ำลงมาจากมณฑลเหมือนกัน แต่นครจะมีเนื้อที่เล็กกว่าจังหวัด และนครมักเป็นเขตอุตสาหกรรมและเศรษฐกิจภาคบริการ ในขณะที่จังหวัดเป็นเขตที่มีการทำการเกษตรมากกว่า ผู้นำของนคร คือ นายกเทศมนตรี ซึ่งมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน มีวาระดำรงตำแหน่งคราวละ 5 ปี นอกจากนี้ ยังมีการปกครองในระดับรองลงมาคือ อำเภอ และ ตำบล ซึ่งมีนายอำเภอ และกำนันที่ได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการจังหวัดหรือนายกเทศมนตรี

ปัจจุบันรัฐบาลส่วนกลางถูกลดบทบาทหน้าที่ลงอย่างมาก เหลือเพียงให้รับผิดชอบในเรื่องใหญ่ๆ เช่น นโยบายความมั่นคง การป้องกันประเทศ การเงินการคลัง การวางแผนเศรษฐกิจในระดับมหภาค เป็นต้น ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ได้อำนาจในการดูแลสาธารณูปโภค การศึกษา วัฒนธรรม การสาธารณสุข เกษตรกรรม คมนาคม สิ่งแวดล้อม แรงงาน และที่ดิน เป็นต้น

## 2) รายได้ของท้องถิ่น

2.1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เช่น ภาษีท้องถิ่น ภาษียานพาหนะในท้องถิ่น ผลกำไรจากกิจการของท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เก็บและนำมาใช้จ่ายได้เอง ไม่ต้องส่งเข้าส่วนกลาง

2.2) เงินอุดหนุนจากส่วนกลาง เป็นเงินที่ส่วนกลางถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นทั้งในระดับมณฑลและระดับจังหวัดและนคร โดยกำหนดว่าเงินรายได้ของรัฐอย่างน้อยร้อยละ 25 จะต้องถูกจัดสรรให้แก่ท้องถิ่น เงินที่ส่วนกลางถ่ายโอนให้ท้องถิ่นแบ่งได้อีกเป็น 2 ประเภทใหญ่ๆ คือ (1) เงินอุดหนุนเพื่อวัตถุประสงค์ทั่วไป มักใช้เพื่อจ่ายเงินเดือนแก่พนักงานของรัฐในระดับท้องถิ่น นอกจากนี้ยังยินยอมให้ภูมิภาคที่มีรายได้สูงอยู่แล้วไม่รับเงินอุดหนุนนี้ก็ได้ และ (2) เงินอุดหนุนเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะ ซึ่งรัฐบาลส่วนกลางจะเป็นผู้กำหนดว่าให้ท้องถิ่นนำไปใช้เพื่อดำเนินการในเรื่องใด ซึ่งสิ่งที่ส่วนกลางกำหนดก็มักจะสอดคล้องกับยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศในช่วงเวลานั้น ซึ่งเงินอุดหนุนประเภทนี้มีสัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 10 ของเงินโอนทั้งหมด โดยให้เฉพาะพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเก็บภาษีต่ำเท่านั้น

2.3) เงินปันส่วนจากรายได้ของรัฐบาล คือเงินส่วนที่รัฐบาลส่วนกลางโอนให้ท้องถิ่น โดยไม่กำหนดว่าจะต้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใดโดยเฉพาะ ซึ่งการที่ส่วนกลางมอบงบประมาณให้ท้องถิ่นนำไปบริหารและกำหนดเป้าหมายในการใช้ได้เองเช่นนี้นับว่าสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ นั่นคือทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้มแข็งขึ้น มีอำนาจกำหนดความเป็นไปในพื้นที่ของตนมากขึ้น ขณะเดียวกันก็ลดการแทรกแซงกิจการในท้องถิ่นจากส่วนกลางลง นอกจากนี้ ในกรณีของมณฑลที่มีสถานะพิเศษ 3 แห่ง ได้แก่ อาละแบมา ปาปัว และปาปัวตะวันตก รัฐบาลส่วนกลางก็จะจัดสรรเงินก้อนพิเศษให้แก่มณฑลเหล่านี้เพิ่มเติมอีกด้วย

### 2.3.5 สรุปกรณีศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลังของต่างประเทศ

จากกรณีศึกษาการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศต่างๆ พบว่า ทุกประเทศมีการกระจายอำนาจในระดับที่สูงโดยเฉพาะในประเทศพัฒนาแล้ว เช่น ฝรั่งเศส เยอรมนี และญี่ปุ่น ส่งผลให้รัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระทางการคลังค่อนข้างสูงซึ่งเห็นได้จากรายได้หลักของรัฐบาลท้องถิ่นมาจากภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดเก็บเอง อีกทั้งรัฐบาลท้องถิ่นมีเครื่องมือทางการคลังในการจัดหารายได้ที่หลากหลาย เช่น การกำหนดอัตราภาษีบางประเภท การกักตุนเพื่อดำเนินโครงการลงทุน และการออกพันธบัตรโดยไม่มีข้อจำกัดในด้านขนาดของเขตการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น ขณะที่การกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศกำลังพัฒนาอย่างอินโดนีเซียได้มีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยรัฐบาลกลางรับผิดชอบภารกิจขนาดใหญ่หรือระดับประเทศ ในขณะที่ถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับคุณภาพชีวิตและสวัสดิการสังคมต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น และให้อิสระท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้เองโดยไม่ต้องส่งเข้าส่วนกลางและจัดสรรเงินจากรายได้รัฐบาลให้ดำเนินการกิจโดยอิสระปราศจากการแทรกแซงของรัฐบาลกลาง จากบทเรียนทั้ง 4 ประเทศจะเห็นว่ารัฐบาลมีเป้าหมายชัดเจนในการให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ขับเคลื่อนการพัฒนา โดยรัฐบาลกลางได้เปลี่ยนบทบาทจากผู้ให้บริการสาธารณะหลักเป็นผู้กำกับดูแลโดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องมาตรการการให้บริการสาธารณะคุณภาพการจับบริการสังคม และอำนวยความสะดวกหรือเป็นพี่เลี้ยงให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นเพื่อให้สามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสภาพโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่มีความซับซ้อนหลากหลายและมีพลวัตสูง เป็นไปตามมาตรฐานของประเทศและป้องกันความเหลื่อมล้ำในระหว่างพื้นที่ในลักษณะที่ไม่พึงปรารถนา (Undesirable inequalities)

เมื่อพิจารณาในมิติด้านรายได้ของกรณีศึกษาทั้ง 4 ประเทศ พบว่า

(1) รัฐบาลท้องถิ่นในทางปฏิบัติ ไม่ได้เป็นแค่องค์กรประกอบของรัฐบาลส่วนกลาง หรือส่วนภูมิภาค แต่มีบทบาทหลักในการเป็นผู้พัฒนาท้องถิ่นของตน (Agent of Development) ซึ่งทำให้รัฐบาลท้องถิ่นจำเป็นต้องหารายได้ด้วยตัวเอง เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาและจัดหาบริการสาธารณะแก่ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับสภาพภูมิสังคม

(2) ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นแหล่งรายได้สำคัญที่มีผลต่อความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น โดยเฉพาะเมื่อท้องถิ่นสามารถกำหนดประเภทฐานภาษี และอัตราภาษีได้เอง อย่างไรก็ตาม องค์กรท้องถิ่นต้องเป็นการดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมายเพื่อให้เกิดความเหมาะสมและเป็นธรรม

(3) ควรพิจารณาหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการจัดสรรการอุดหนุนให้สอดคล้องกับเป้าหมายการกระจายความเจริญอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยมีการกระจายตัวของประชากร ฐานเศรษฐกิจ และการเจริญเติบโตของเมืองที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่เป็นภาพใหญ่ของประเทศ การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปหรือไม่กำหนดวัตถุประสงค์ นอกจากการจัดสรรโดยใช้เกณฑ์ประชากรแล้วควรพิจารณาหลักเกณฑ์อื่นๆ ด้วยเพื่อให้สะท้อนถึงสภาพความเป็นจริงและความเพียงพอของงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะที่จำเป็นสำหรับท้องถิ่นแต่ละแห่งซึ่งมีระดับการพัฒนา และขนาดและกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่แตกต่างกัน เช่น จัดสรรตามสัดส่วนคนยากจนต่อประชากรในพื้นที่ และรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถหาได้เอง เป็นต้น

(4) ในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการตามนโยบายรัฐบาลยังคงมีอยู่ในประเทศญี่ปุ่นและอินโดนีเซียสำหรับท้องถิ่นที่มีรายได้จากภาษีต่ำ ซึ่งสะท้อนถึงทิศทางการเป็นอิสระของรัฐบาลท้องถิ่นในภาพรวมที่มีแนวโน้มเพิ่มขึ้น

(5) รัฐบาลส่วนกลางสามารถมีช่วยเสริมสร้างเสถียรภาพและความเป็นธรรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังเช่นในกรณีประเทศเยอรมนี ซึ่งได้กำหนดให้มีการเกื้อหนุนกันระหว่างท้องถิ่นที่มีรายได้สูงกับท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการกิจหรือจัดบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นเครื่องมือรักษาเสถียรภาพในยามที่เศรษฐกิจมีความผันผวน

(6) การกู้ยืมและการออกพันธบัตร เป็นอีกหนึ่งเครื่องมือทางการคลังที่สะท้อนความเป็นอิสระทางการคลังที่สำคัญในการบริหารจัดการงบประมาณของท้องถิ่น เป็นการระดมทุนเพื่อลงทุนในโครงการหรือกิจกรรมที่สำคัญและจำเป็นสำหรับท้องถิ่นเพื่อลดการพึ่งพารัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม จากตัวอย่างการกู้ยืมในประเทศที่โครงสร้างเศรษฐกิจ ตลาดเงินและตลาดทุนมีความเข้มแข็ง เช่น เยอรมนี พบว่ารัฐบาลท้องถิ่นมีการกู้ยืมไม่ได้เพื่อใช้ในรายจ่ายลงทุนหรือรายจ่ายตามที่กฎหมายกำหนดแต่เพียงอย่างเดียว เพราะมีสาเหตุมาจากรูปแบบการปกครองที่เป็นสหพันธรัฐ สภาพเศรษฐกิจที่มีความผันผวน และรัฐบาลท้องถิ่นมีบทบาทอย่างมากในการพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้งรัฐบาลท้องถิ่นยังสามารถใช้นโยบายขาดดุลทางการคลังได้

ตารางที่ 2-1 รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษาจากต่างประเทศโดยเปรียบเทียบ

รายรับ	ฝรั่งเศส	เยอรมนี	ญี่ปุ่น	อินโดนีเซีย
รายได้จากภาษี	ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บโดยตรง ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย และภาษีมูลค่าเพิ่ม <i>สภาท้องถิ่นกำหนดอัตราภาษีได้โดยไม่เกินเกณฑ์ที่กฎหมายกำหนด</i>	การจัดเก็บภาษีโดยตรง ภาษีธุรกิจ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีจากบริการความบันเทิง ภาษีเครื่องดื่มที่ไม่มีแอลกอฮอล์ ภาษีสุนัข ภาษีการล่าสัตว์และตกปลา <i>รัฐบาลท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษี</i>	ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีธุรกิจ ภาษีที่อยู่อาศัย ภาษีนิติบุคคล และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีท้องถิ่น ภาษียานพาหนะในท้องถิ่น ผลกำไรจากกิจการของท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้เก็บและนำมาใช้จ่ายได้เอง ไม่ต้องส่งเข้าส่วนกลาง
	ภาษีท้องถิ่นประเภทอื่นๆ รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดกรอบประเภทของภาษี แต่ท้องถิ่นจะเก็บหรือไม่ก็ได้	ภาษีร่วม - ร้อยละ 15 ของรายได้จากภาษีบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล - ส่วนแบ่งจากภาษีมูลค่าเพิ่มไม่มีการกำหนดสัดส่วน รัฐบาลกลางสามารถกำหนดได้ตามความเหมาะสม	ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้ รายได้โดยตรงจากรัฐบาลไปสู่ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีถนนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษีน้ำมัน ภาษีพิกัดน้ำหนัการบรรทุกพิเศษ ภาษีพิกัดน้ำมันรถยนต์ และภาษีน้ำมันเชื้อเพลิงเครื่องบิน	เงินปันส่วนจากรายได้รัฐบาล รัฐบาลส่วนกลางโอนให้ท้องถิ่น โดยไม่กำหนดว่าจะต้องนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ใดโดยเฉพาะ
เงินอุดหนุน	เงินอุดหนุนหลักเพื่อการดำเนินงาน จัดสรรโดยใช้เกณฑ์ จำนวนประชากร ขนาดของพื้นที่ รายรับทางภาษี หรือรายได้บุคคลธรรมดา หรือจำนวนที่อยู่อาศัย	เงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง - เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินงานให้รัฐบาลกลาง (จัดเก็บสถิติ การเลือกตั้ง) - เงินอุดหนุนเพื่อดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล - เงินอุดหนุนเพื่อส่งเสริมการลงทุน	เงินอุดหนุนทั่วไป จัดเก็บจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ภาษีการบริโภค และภาษียาสูบ และจัดสรรโดยพิจารณาส่วนต่างระหว่างรายจ่ายที่จำเป็นในการบริการสาธารณะกับรายได้มาตรฐานที่ท้องถิ่นได้รับ	เงินอุดหนุนทั่วไป มักใช้จ่ายเป็นงบบุคลากรท้องถิ่นที่สามารถหารายได้เองได้อยู่แล้ว สามารถไม่รับเงินส่วนนี้ได้
	เงินอุดหนุนเพื่อการลงทุน รัฐจะคืนส่วนหนึ่งของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จ่ายโดยท้องถิ่นเพื่อใช้จ่ายลงทุน	เงินอุดหนุนระหว่างท้องถิ่น ท้องถิ่นที่มีรายได้เกินรายจ่ายที่จำเป็น เกินกว่าร้อยละ 110 แล้ว จะต้องแบ่งรายได้ส่วนเกินนั้นให้แก่ท้องถิ่นที่มีรายได้ไม่ถึงร้อยละ 92 ของรายจ่ายจำเป็น	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ - เพื่อดำเนินนโยบายจากส่วนกลาง - สมทบเพื่อสนับสนุนกิจกรรมของท้องถิ่น - อุดหนุนเป็นรายการพิเศษซึ่งได้รับความเห็นชอบจากรัฐบาลกลางก่อน	เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ สัดส่วนอยู่ที่ร้อยละ 10 ของเงินโอนทั้งหมด โดยให้เฉพาะพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเก็บภาษีต่ำเท่านั้น
การก่อหนี้	สามารถกู้ยืมเงินได้จากธนาคารทั้งในและนอกประเทศ	สามารถกู้ยืมเงินได้ โดยหลักการเป็นการกู้เงินเพื่อรายจ่ายลงทุนเท่านั้น	สามารถกู้ยืมเงินได้ โดยหลักการเป็นการกู้เงินเพื่อรายจ่ายลงทุนเท่านั้น <b>พันธบัตรท้องถิ่น</b> รัฐบาลท้องถิ่นออกพันธบัตรเพื่อระดมทุนให้แก่รัฐวิสาหกิจท้องถิ่น เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และใช้เป็นเงินฉุกเฉินในกรณีเกิดภัยพิบัติและวิกฤตเศรษฐกิจ	N.A.



## บทที่ 3

### การวิเคราะห์ความเป็นอิสระทางการคลังด้านรายได้ของท้องถิ่น

#### 3.1 รายได้ของท้องถิ่น

ที่ผ่านมาหลักการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาจากภาพรวมของรายได้ทุกประเภท ทั้งภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ และเงินอุดหนุนประกอบกันไป ถ้าภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับแต่ละประเภทไม่เพียงพอต่อการบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ก็จะใช้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้และเงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งคำนึงถึงแหล่งกำเนิดภาษีเป็นสำคัญ กล่าวคือ ภาษีที่เกิดจากที่ดินจะจัดสรรคืนให้แก่ที่นั้น แต่ในทางปฏิบัติแหล่งกำเนิดภาษีบางประเภทยังไม่สามารถระบุได้เนื่องจากความทับซ้อนของพื้นที่ในการจัดเก็บในระดับอำเภอและตำบล ทำให้ระบุได้เฉพาะในระดับจังหวัดเท่านั้น ดังนั้นสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นการจัดสรรตามหลักเกณฑ์ประชากร

##### 3.1.1 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

1) รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง (Local Levied Tax) โดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากภาษีที่จัดเก็บจากฐานทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในเขตท้องถิ่นตนและค่าบริการที่เก็บจากผู้ใช้บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น ภาษีและอากรประเภทนี้เป็นภาษีและอากรที่มีกฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บ โดยกฎหมายจะควบคุมเฉพาะเรื่องอัตราภาษีและข้อกำหนดเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีเท่านั้น ส่วนกระบวนการจัดเก็บขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจดำเนินการได้เองในทุกขั้นตอน ตั้งแต่การสำรวจ การประเมิน การจัดเก็บ การพิจารณาอุทธรณ์และการบังคับหรือเปรียบเทียบปรับผู้หลีกเลี่ยงภาษี ฯลฯ ภาษีและอากรที่สำคัญ ได้แก่

1.1) ภาษีบำรุงท้องที่ จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 สำหรับทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษีจะจัดเก็บจากที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินซึ่งเป็นที่ตั้งโรงเรียนปดิวัง ที่ดินที่มีได้ต่อเนื่องกับโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ โดยปัจจุบันราคากลางของที่ดินที่ใช้เป็นฐานในการประเมินภาษีเป็นราคากลางอยู่ในระดับที่ต่ำมาก โดยยังใช้ราคากลางของปี พ.ศ. 2521-2524 ทั้งที่ราคากลางต้องมีการปรับทุก 4 ปี ซึ่งไม่สอดคล้องกับราคาการซื้อขายที่ดินในปัจจุบัน รวมทั้งอัตราภาษีที่จัดเก็บก็อยู่ในระดับต่ำเช่นเดียวกัน โดยราคากลางที่ดินไม่เกิน 30,000 บาท จัดเก็บภาษีไร่ละ 70 บาท และราคาเกินไร่ละ 30,000 บาท จัดเก็บเสียภาษี 25 บาท ต่อทุกๆ 10,000 บาทของราคาประเมิน ด้วยสาเหตุนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้ต่ำมาก

1.2) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 โดยภาษีโรงเรือนและที่ดินจะเก็บจากค่ารายปีที่เกิดจากให้เช่าทรัพย์สิน แต่หากทรัพย์สินไม่ได้มีการเช่า แต่ทรัพย์สินนั้นอยู่ในข่ายที่เสียภาษีการกำหนดค่ารายปี จะอาศัยเทียบเคียงค่าเช่าที่เก็บจากค่าเช่าทรัพย์สินที่มีลักษณะใกล้เคียงกัน โดยเก็บค่าเช่าในอัตราคงที่ร้อยละ 12.5 ของค่าเช่ารายปีที่ทำการประเมิน

1.3) ภาษีป้าย จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 โดยจัดเก็บจากป้าย ที่แสดงชื่อยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ในการประกอบการค้า หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะแสดง หรือโฆษณาไว้ที่วัสดุใดๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมาย ป้ายเขียน แกะสลัก จารึก หรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีใดๆ โดยอัตราภาษีปัจจุบันอยู่ระหว่าง 3 บาท/500 ตารางเซนติเมตร ถึง 40 บาท/500 ตารางเซนติเมตร และหากคำนวณแล้วเสียภาษีต่ำกว่า 200 บาท จะจัดเก็บขั้นต่ำ 200 บาท อย่างไรก็ตาม วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีป้ายเป็นไปเพื่อลดแรงจูงใจในการใช้ป้ายของผู้ประกอบการ เพื่อไม่ให้บดบังภูมิทัศน์ในพื้นที่ แต่หากพิจารณาถึงจำนวนป้ายที่พบเห็นโดยทั่วไปพบว่า

อัตราภาษีป้ายที่จัดเก็บในปัจจุบันนั้นต่ำเกินไป ซึ่งไม่ช่วยลดแรงจูงใจให้แก่ผู้ประกอบการในการใช้ป้ายเพื่อโฆษณาสินค้าของตน

2) **ภาษีที่รัฐจัดเก็บแล้วจัดสรรให้** เป็นการจัดเก็บบนฐานภาษีของรัฐบาลกลางและนำมาจัดเก็บให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2.1) **ภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มเติม (Surcharge) แล้วจัดสรรให้** เป็นภาษีที่กฎหมายให้อำนาจรัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มขึ้นเพื่อเป็นรายได้ท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้หน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีนั้นๆ จัดเก็บแทน ทั้งนี้ เพื่อความสะดวกในการจัดเก็บ โดยให้หักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บได้ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด ประกอบด้วย

(1) **ภาษีมูลค่าเพิ่ม** เป็นภาษีที่จัดเก็บจากผู้ประกอบการจดทะเบียนหรือผู้นำเข้าจากการขายสินค้า การให้บริการ และการนำเข้าสินค้า หรือบริการทั่วไปจากต่างประเทศ โดยการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการจัดเก็บโดย ที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกข้อบัญญัติของตน เพื่อจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยกรณีประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 6.3 ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บเพิ่มในอัตรา 1 ใน 9 หรือร้อยละ 0.7 รวมเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บจากผู้ประกอบการจดทะเบียนในอัตราร้อยละ 7

(2) **ภาษีธุรกิจเฉพาะ** เป็นภาษีที่จัดเก็บจากผู้ประกอบกิจการการธนาคาร การประกอบธุรกิจเงินทุน ธุรกิจหลักทรัพย์ ธุรกิจเครดิตฟองซิเอร์ การรับประกันชีวิต การประกอบกิจการโดยปกติเยี่ยงธนาคารพาณิชย์ การขายอสังหาริมทรัพย์ การขายหลักทรัพย์ โดยในส่วนที่เป็นรายได้ของท้องถิ่น เป็นการจัดเก็บโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเช่นเดียวกับภาษีมูลค่าเพิ่ม ที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติของตน เพื่อจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของอัตราที่กำหนดตามประมวลรัษฎากร ดังนั้น อัตราภาษีธุรกิจเฉพาะที่เรียกเก็บจากประชาชนจึงเป็นอัตราตามที่กำหนดในประมวลรัษฎากร และเพิ่มสำหรับเป็นรายได้ของท้องถิ่นอีกร้อยละ 10 ของอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร เช่น ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บร้อยละ 3 เมื่อรวมกับอัตราภาษีที่เรียกเก็บเพิ่มเพื่อท้องถิ่นอีก 0.3 จึงเป็นอัตราภาษีที่เก็บจากประชาชนในอัตราร้อยละ 3.3 เป็นต้น

(3) **ภาษีสุรา และภาษีสรรพสามิตอื่นๆ** กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสรรพสามิตเสียภาษีเพิ่มขึ้นแต่ไม่เกินร้อยละ 10 ซึ่งสินค้าที่จะต้องเสียภาษีสรรพสามิต ได้แก่ สุรา ซีเมนต์ ยานยนต์ เครื่องไฟฟ้า แก้วและเครื่องแก้ว รถยนต์ เรือ ผลิตภัณฑ์เครื่องหอมและเครื่องสำอาง สถานบริการ น้ำมันและผลิตภัณฑ์น้ำมัน ไม้ขีดไฟ เครื่องขีดไฟ เครื่องดื่ม เป็นต้น เมื่อกรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีสรรพสามิตเพิ่มขึ้นเพื่อท้องถิ่นแล้วให้หักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 5 ของภาษีที่เก็บได้ และส่งมอบส่วนที่เหลือเข้าบัญชีกระทรวงมหาดไทยที่กรมบัญชีกลางและกระทรวงมหาดไทยจะจัดสรรให้ท้องถิ่นต่างๆ ตามอัตราส่วนของจำนวนราษฎรในปีงบประมาณก่อนปีงบประมาณที่ล่วงมา และจัดสรรตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(4) **ภาษีการพนัน** ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน กำหนดให้สำนักงานตำรวจจัดเก็บภาษีการพนันในสนามม้าเพิ่มขึ้นร้อยละ 2.5 ของอัตราที่จัดเก็บให้รัฐ โดยให้หักค่าใช้จ่ายดำเนินงานร้อยละ 5 ของภาษีก่อนนำส่งท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งสนามม้านั้น

2.2) **รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วมอบให้ (Revenue Transfer)** เป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งจำนวน (Revenue Transfer) ได้แก่ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน โดยกำหนดให้กรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดเท่านั้นที่จะได้รับการจัดสรรภาษีประเภทนี้

## 2.3) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วแบ่งให้ (Revenue Sharing)

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนนี้เกิดขึ้นในปี พ.ศ. 2542 เนื่องจากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 23(4) มาตรา 24(3) มาตรา 25(6) ได้บัญญัติให้รัฐจะต้องจัดตั้งจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล และกรุงเทพมหานคร รวมกันในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มที่เป็นรายได้ของรัฐ ซึ่งเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มอีกส่วนหนึ่งต่างหากจากส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตราข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มดังที่กล่าวมาแล้ว การจัดสรรภาษีประเภทนี้ใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรตามประกาศของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งได้มีการปรับปรุงทุกปีโดยมีขั้นตอนในการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรร คือ พิจารณากำหนดสัดส่วนหรือวงเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะได้รับเสียก่อน โดยที่ผ่านมามีคิดตามสัดส่วนที่เคยได้รับในปีที่ผ่านมา และพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การแบ่งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวกัน

**3) เงินอุดหนุนรัฐบาล** เงินอุดหนุนจากรัฐบาลถือเป็นรายได้ที่สำคัญอีกประเภทหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในประเทศไทยและต่างประเทศ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยลำพังไม่อาจมีรายได้หรืองบประมาณเพียงพอที่จะใช้ในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ของตนเองได้ รัฐบาลจึงจำเป็นต้องให้ความช่วยเหลือ นอกจากนี้ เพื่อเป็นการปรับสภาพทางการคลังท้องถิ่นที่แตกต่างกันให้เกิดความเท่าเทียม (Equalization) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยในช่วงที่ผ่านมา แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยมีการตั้งงบประมาณรายจ่ายไว้ที่กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

**3.1) เงินอุดหนุนทั่วไป** หมายถึง เงินอุดหนุนโดยไม่มีเงื่อนไขเกี่ยวกับการใช้จ่ายเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะใช้จ่ายเพื่อการใดก็ได้ตามกระบวนการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ การดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอน การสนับสนุนการบริการสาธารณะ ส่งเสริมศักยภาพการจัดการศึกษาท้องถิ่น การจัดการศึกษา (เงินเดือนครู และค่าจ้าง) และอาหารกลางวันนักเรียน เป็นต้น

**3.2) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ** คือ เงินอุดหนุนที่มีเงื่อนไขบางอย่าง (Conditional หรือ Selective) โดยรัฐบาลกำกับการทำหน้าที่ซึ่ง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องถือปฏิบัติในการใช้เงินอุดหนุนดังกล่าว เพราะหากไม่มีการกำหนดเงื่อนไขดังกล่าว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับเงินอุดหนุนอาจนำเงินอุดหนุนที่ได้รับไปใช้ในหน้าที่อื่นๆ ที่รัฐบาลอาจไม่ต้องการ ภารกิจที่ได้รับเงินอุดหนุนเฉพาะ ได้แก่ โครงการสร้างหลักประกันด้านรายได้แก่ผู้สูงอายุ โครงการเสริมสร้างสวัสดิการให้แก่ผู้พิการหรือทุพพลภาพ การถ่ายโอนบุคลากร โครงการสนับสนุนค่าใช้จ่ายในการจัดการศึกษาขั้นพื้นฐาน และโครงการส่งเสริมอาสาสมัครสาธารณสุขประจำหมู่บ้าน (อสม.) เชิงรุก เป็นต้น

**4) การกู้ยืม** ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะมีรายรับจาก (1) เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ และ (2) เงินกู้จากต่างประเทศ องค์กรต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ โดยในส่วน กรุงเทพมหานคร การก่อหนี้ต้องได้รับความเห็นชอบจากสภากรุงเทพมหานคร เมืองพัทยาต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงมหาดไทย และหากเป็นเงินกู้ต่างประเทศต้องได้รับความเห็นชอบจากกระทรวงการคลังร่วมด้วย อย่างไรก็ตาม องค์กรส่วนบริหารส่วนตำบลยังไม่สามารถกู้เงินได้เนื่องจาก พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 กำหนดว่าการกู้เงินให้เป็นไปตามระเบียบของกระทรวงมหาดไทย แต่ปัจจุบันยังไม่มีกรอบระเบียบดังกล่าว

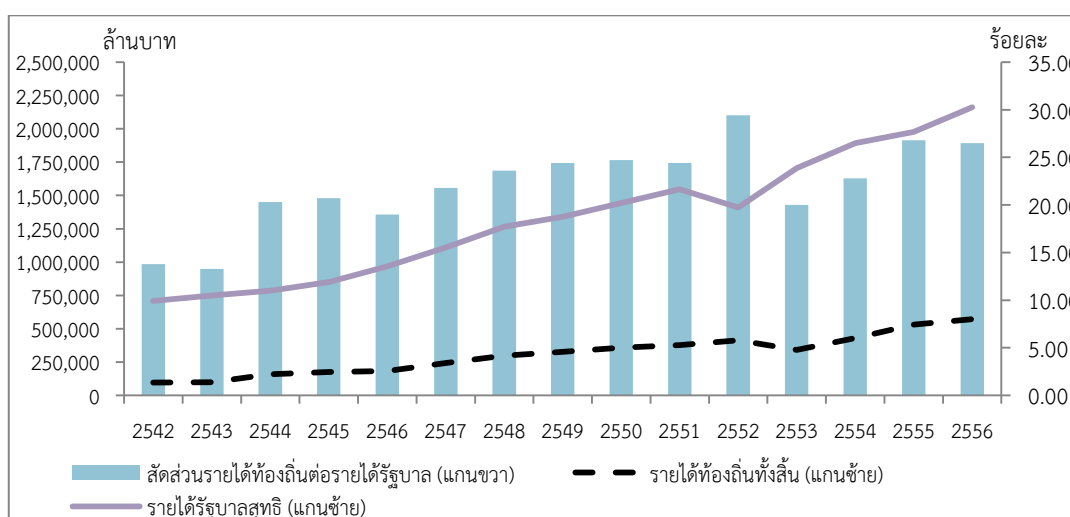
### 3.1.2 การวิเคราะห์โครงสร้างรายรับของท้องถิ่น

#### 1) โครงสร้างรายได้

ช่วงที่ผ่านมาแม้ว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่การเพิ่มขึ้นยังอยู่ในอัตราที่ค่อนข้างน้อยในแต่ละปี ส่วนหนึ่งเป็นผลจากนโยบายการจัดสรรที่เปลี่ยนแปลงจากเดิมที่เคยกำหนดให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ร้อยละ 35 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ นับแต่ปี 2549 (ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542) ต่อมาได้เปลี่ยนเป็นไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 นับแต่ปี 2550 เป็นต้นไป และไม่น้อยกว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ 2549 และมีจุดมุ่งหมายให้เพิ่มเป็นร้อยละ 35 ต่อไป แต่ไม่ได้มีการกำหนดเงื่อนไขของเวลาที่ชัดเจน (ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549) นอกจากนี้การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขึ้นอยู่กับขนาดรายได้ของรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงตามสถานการณ์ทางเศรษฐกิจ รวมถึงการงบประมาณของรัฐบาลจากนโยบายรัฐบาล หรือภารกิจจำเป็นเร่งด่วนในแต่ละช่วงเวลา

ในปี 2542 รายได้จัดสรรให้ท้องถิ่นมีสัดส่วนร้อยละ 13.8 ของรายได้รัฐบาลสุทธิ ซึ่งได้เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 20.3 ในปี 2544 หลัง พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฉบับที่ 1 มีผลบังคับใช้ และเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ต่อมาเมื่อ พ.ร.บ. ฉบับที่ 2 ซึ่งกำหนดสัดส่วนการจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นไว้ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 25 มีผลบังคับใช้ในปี 2550 การจัดสรรก็ยังคงเป็นไปตามแผนเรื่อยมา จนกระทั่งในปี 2553 และ 2554 สัดส่วนรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อรายได้ของรัฐบาลได้ลดลงเหลือร้อยละ 20.0 และ 22.8 ตามลำดับ ซึ่งเป็นไปตามรายได้สุทธิของรัฐบาลที่ลดลงจากวิกฤตเศรษฐกิจโลก วิกฤตการเมืองไทย และวิกฤตอุทกภัยครั้งใหญ่ ในช่วงเวลาดังกล่าว

แผนภาพที่ 2-3 สัดส่วนรายได้ท้องถิ่นต่อรายได้รัฐบาลกลาง



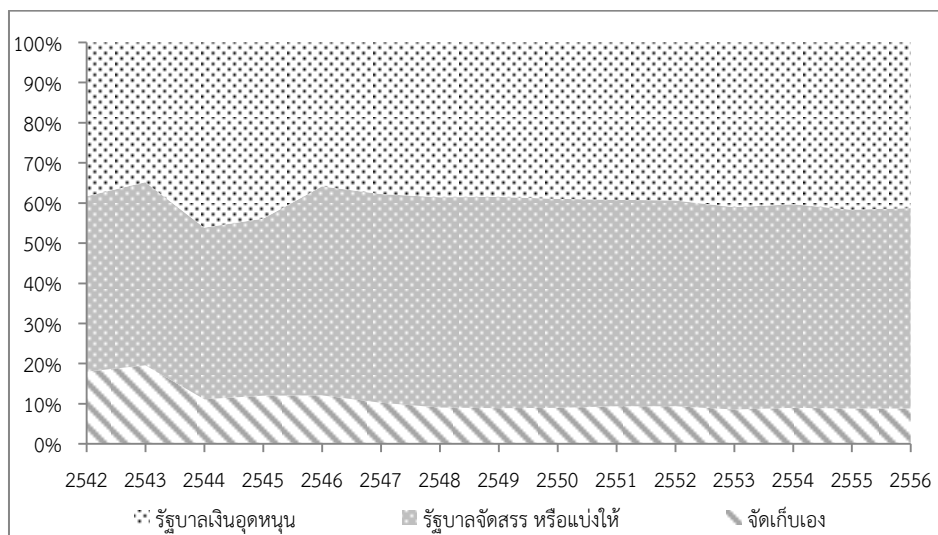
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทรวงการคลัง

แม้ว่ารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มสูงขึ้น แต่การจัดเก็บรายได้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เองยังอยู่ระดับต่ำ ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการพึ่งพิงรายได้จากการจัดสรรทั้งในรูปของภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลซึ่งรายได้ส่วนนี้มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งแตกต่างจากประเทศในกรณีศึกษาข้างต้นที่รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเป็นรายได้หลักอยู่ที่ร้อยละ 30-40 ของรายได้ทั้งหมด ในส่วนของการจัดเก็บภาษีซึ่งเป็นเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญ พบว่าปัจจุบัน ฐานภาษี อัตราภาษี และ

การประเมินภาระภาษี (ค่าเช่า ราคากลางของที่ดิน) ของภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บยังคงถูกกำหนดโดยรัฐบาลกลางทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้สอดคล้องกับความต้องการและความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่น อีกทั้งกฎหมายหลายฉบับที่เกี่ยวกับภาษีของท้องถิ่นเป็นกฎหมายที่ร่างมานานแล้วไม่สะท้อนกับสภาพโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมที่แท้จริงในปัจจุบัน เช่น ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นต้น ส่งผลให้รายได้จากการจัดเก็บเองของท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำไม่เพียงพอต่อการดำเนินการกิจ จึงต้องพึ่งพารายได้จากรัฐบาลทั้งรายได้จากภาษีจัดสรร และเงินอุดหนุนเป็นหลัก ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มที่ต้องดำเนินการกิจตอบสนองความต้องการของส่วนกลางมากกว่าความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นเอง ในขณะเดียวกันการพึ่งพารายได้จากรัฐบาลกลางเป็นหลักยังส่งผลให้หลายท้องถิ่นขาดแรงจูงใจและความกระตือรือร้นในการพัฒนาแนวทางและประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีของตนเอง เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอื่นที่รัฐบาลกลางไม่ได้อุดหนุนการดำเนินงานของรัฐบาลท้องถิ่นทั้งหมด ขณะที่รัฐบาลท้องถิ่นมีพันธะผูกพันต่อประชาชนในพื้นที่ จึงต้องมีความพยายามจัดหารายได้และพึ่งพาตัวให้ได้มากที่สุด

กลไกสำคัญในการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้และการจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งที่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ คือคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน มีหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรในแต่ละปี ซึ่งในทางปฏิบัติไม่สามารถจัดการประชุมเพื่อพิจารณาเกณฑ์การจัดสรรได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดสรรงบประมาณไปยังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และโอนไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่นต่างๆ

แผนภาพที่ 2-4 สัดส่วนรายได้ท้องถิ่น



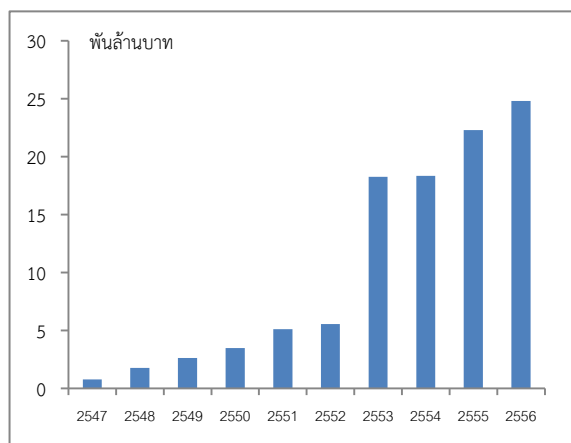
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

## 2) การกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากข้อมูลของธนาคารแห่งประเทศไทย พบว่ายอดหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉพาะหนี้ของธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ (สัดส่วนประมาณร้อยละ 65 ของจำนวนหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งระบบ) มีการเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยเพิ่มขึ้นจาก 3,329 ล้านบาท ในปี 2550 เป็น 289,208 ล้านบาทในปี 2556 และหากพิจารณาในมิติของการก่อหนี้ต่อรายได้ของท้องถิ่นพบว่าอัตราการขยายตัวของหนี้มีทิศทางตรงข้ามกับการขยายตัวของรายได้สุทธิที่ท้องถิ่นได้รับ เมื่อท้องถิ่นมีรายได้สูงการก่อหนี้ในปีนั้นจะอยู่ในระดับต่ำ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า การก่อหนี้ของท้องถิ่นเกิดขึ้นเมื่อมีความจำเป็นมิใช่เป็นการก่อหนี้โดยไม่มีความจำเป็นที่สังคมกังวล นอกจากนี้ การก่อหนี้ที่เกิดขึ้นได้แสดงถึงความไม่สมดุลของรายรับและรายจ่ายของท้องถิ่นซึ่งอาจเป็นผลจาก (1) รายได้

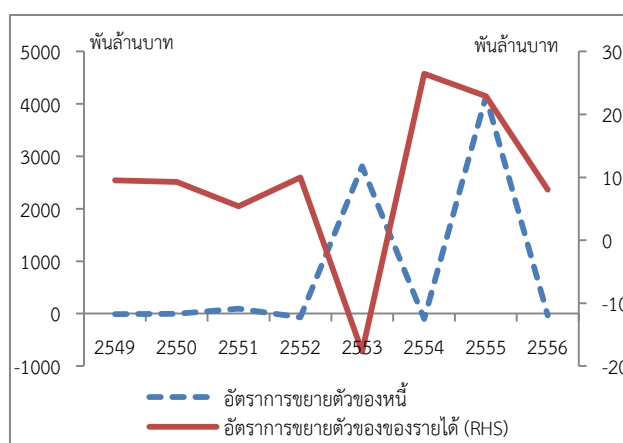
สุทธิของท้องถิ่นในแต่ละปีไม่เพียงพอต่อการกิจการที่ได้รับการถ่ายโอน (2) การที่ท้องถิ่นต้องนำงบประมาณที่ได้รับไปดำเนินการกิจการตามหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ทำให้ขาดแคลนงบประมาณในการจัดทำภารกิจที่สำคัญหรือจำเป็นต่อท้องถิ่น และ (3) ความล่าช้าในการโอนงบประมาณให้แก่ท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นขาดสภาพคล่องในการดำเนินงาน

แผนภาพที่ 2-5 หนี้คงค้างสะสมของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย

แผนภาพที่ 2-6 การก่อหนี้และรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่น



ที่มา: ธนาคารแห่งประเทศไทย และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

แม้ว่าหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังอยู่ในระดับต่ำโดยคิดเป็นร้อยละ 0.32 ของ GDP โดยประมาณ แต่เนื่องจากระบบการเงินการคลังมีความเชื่อมโยงกันอย่างเป็นระบบ ปัญหาหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเงินการคลังของส่วนรวมได้ (สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (2557)) ซึ่งปัจจุบันหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ได้ถูกรวมเข้าไปในหนี้สาธารณะคงค้าง ทำให้ยากแก่การติดตามประเมินผลและกำกับดูแล อย่างไรก็ตาม ปัจจุบันการจัดเก็บข้อมูลด้านหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี การรายงานอย่างเป็นระบบ

ตารางที่ 3.1 หนี้คงค้างของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อ GDP

รายการ	มูลค่า (ล้านบาท)	สัดส่วนต่อ GDP (ร้อยละ)
หนี้คงค้างของ อปท. ณ 31 มีนาคม 2557	37,988.27	0.32
หนี้สาธารณะของประเทศ ณ 31 มีนาคม 2557	5,550,441.06	46.5
รวมหนี้คงค้าง อปท. และ หนี้สาธารณะ	5,588,429.33	46.82

หมายเหตุ: ยอด GDP ที่ใช้ในการคิดสัดส่วน คือ GDP ประมาณการ ณ 31 มีนาคม 2557 มีมูลค่า 11,935, 323 ล้านบาท

ที่มา: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ

นอกจากนี้เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาของประเทศพัฒนาที่ยกตัวอย่างในบทที่แล้ว พบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยยังไม่สามารถใช้การกู้ยืมในฐานะเครื่องมือทางการคลังได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ เนื่องจากกลไกการพิจารณากู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ (1) ระดับจังหวัด ได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการกู้เงินระดับจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน องค์ประกอบคือหน่วยราชการในส่วนภูมิภาค และผู้ทรงคุณวุฒิจากภายนอกจำนวน 3 คน และให้อำนาจผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณาการกู้เงินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาลในจังหวัด ที่เป็นการกู้ที่มีระยะเวลาสัญญาไม่เกิน 10 ปี และวงเงินกู้ไม่เกิน 50 ล้านบาท และ (2) “คณะกรรมการ

กลั่นกรองการกู้เงินขององค์กรบริหารส่วนจังหวัดและเทศบาล รวมทั้งการให้ความเห็นชอบให้เมืองพัทยาจำหน่ายพันธบัตรหรือกู้เงิน” ซึ่งมีปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธาน และกรรมการประกอบด้วยผู้แทนจากหน่วยราชการภายในกระทรวงมหาดไทย และหน่วยงานภายนอกคือ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักบริหารหนี้สาธารณะ และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ทั้งนี้ หากวงเงินการขอกู้สูงกว่า 50 ล้านบาทขึ้นไป คณะกรรมการกลั่นกรองระดับจังหวัดจะส่งให้คณะกรรมการชุดนี้เป็นผู้พิจารณาต่อไป

เมื่อพิจารณาถึงกลไกข้างต้นจะเห็นได้ว่าความเป็นอิสระทางการคลังในด้านการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยา) ยังถูกจำกัดด้วยอำนาจจากส่วนราชการส่วนภูมิภาค ไม่ว่าจะเป็นการให้อำนาจเด็ดขาดแก่ผู้ว่าราชการจังหวัดในการพิจารณาการขอกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด<sup>7</sup> รวมไปถึงการมีอำนาจแต่งตั้งคณะกรรมการกลั่นกรองในระดับจังหวัดที่อนุญาตให้มีผู้ทรงคุณวุฒิจากบุคคลภายนอกได้ไม่เกิน 3 คน<sup>8</sup> และยังไม่มีช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำเรื่องอุทธรณ์ในกรณีที่เงินกู้ไม่ผ่านการอนุมัติ ซึ่งต่างจากประเทศอื่นๆ ที่ยกตัวอย่างในบทที่แล้วที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถมีอิสระในการกู้เงินได้ และนอกจากนี้ในส่วนระดับองค์กรบริหารส่วนตำบลนั้นยังไม่สามารถกู้เงินได้ เนื่องจากยังไม่มีระเบียบกระทรวงมหาดไทยออกมาดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 2

## แผนภาพที่ 2-7 หลักเกณฑ์ในการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



ที่มา: ประมวลโดยผู้ศึกษา

อย่างไรก็ดี ปัญหาความเป็นอิสระทางการคลังในมิติด้านรายได้ของท้องถิ่นซึ่งเป็นผลจากความสามารถในการจัดหารายได้ของท้องถิ่นอยู่ในระดับต่ำ อาจมีความเชื่อมโยงกับความเป็นอิสระทางการคลังในด้านรายจ่ายและการกิจเช่นกัน โดยในด้านรายจ่ายส่วนใหญ่ของท้องถิ่นมาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลซึ่งมีสัดส่วนสูงขึ้นโดยเพิ่มขึ้นจาก ร้อยละ 59.6 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 68.9 ในปี 2556 ในขณะที่รายจ่ายจากส่วนที่ไม่ใช่เงินอุดหนุน

<sup>7</sup> อ้างถึงคำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 64/2555 ลงวันที่ 31 มกราคม พ.ศ.2555 เรื่อง การมอบอำนาจให้ผู้ว่าราชการจังหวัดปฏิบัติราชการแทนรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในการให้ความเห็นชอบหรืออนุมัติให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และเมืองพัทยากู้เงิน

<sup>8</sup> คณะกรรมการกลั่นกรองการกู้เงินระดับจังหวัดประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดหรือรองผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ปลัดจังหวัด คลังจังหวัด สรรพากรพื้นที่ พาณิชยจังหวัด โยธาธิการและผังเมืองจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด หัวหน้าสำนักงานจังหวัด ผู้แทนส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับผู้ว่าราชการจังหวัดเห็นสมควรอีกไม่เกิน 3 หน่วยงาน และผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 3 คน เป็นกรรมการ โดยมีท้องถิ่นจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ และเจ้าหน้าที่ของสำนักงานส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นจังหวัดเป็นผู้ช่วยเลขานุการ

(เช่น ภาษี เงินกู้ เงินสะสม) กลับมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง ในขณะเดียวกัน เมื่อพิจารณาภารกิจจากเงินอุดหนุนพบว่า รายจ่ายในส่วนของงบอุดหนุนเฉพาะกิจมีแนวโน้มสูงขึ้นจากร้อยละ 22.3 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 40.1 ในปี 2555 และ รายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปมีแนวโน้มลดลงจากร้อยละ 34.6 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 28.8 ในปี 2555 อย่างไรก็ตาม รายจ่ายส่วนนี้ยังมีรายจ่ายที่มาจากเงินอุดหนุนแบบมีวัตถุประสงค์แฝงอยู่ด้วยแต่มีสัดส่วนลดลงตามการลดลงของรายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป

ตารางที่ 2-2 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำแนกตามแหล่งรายจ่าย

หน่วย: ล้านบาท

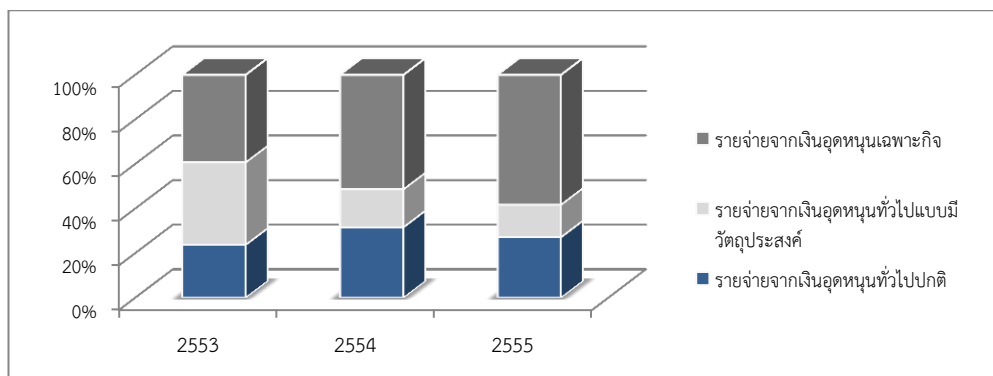
รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	2553		2554		2555	
	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ	จำนวน	ร้อยละ
1. รายจ่ายจากเงินอุดหนุน (A+B)	122249.8	56.9	164332.9	65.5	205192.1	68.9
A. รายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไป (ก+ข)	74271.7	34.6	80029.0	31.9	85695.0	28.8
ก. รายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปปกติ	29062.6	13.5	52062.6	20.7	55768.9	18.7
ข. รายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีวัตถุประสงค์	45209.1	21.1	27966.4	11.1	29926.1	10.1
B. รายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	47978.1	22.3	84303.9	33.6	119497.1	40.1
2. รายจ่ายจากส่วนที่ไม่ใช่เงินอุดหนุน (ภาษีจัดเก็บ, แบ่งให้, เงินกู้, เงินสะสม)	92502.0	43.1	86589.8	34.5	92460.3	31.1
รวม (1+2)	214751.8	100.0	250922.7	100.0	297652.4	100.0

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า รายจ่ายจากเงินอุดหนุนที่อยู่ภายใต้การกำหนดของรัฐบาลประกอบด้วย 2 ส่วน คือ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีวัตถุประสงค์ ซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 43.4 ในปี 2553 เป็นร้อยละ 50.2 ในปี 2555 ซึ่งแสดงถึงแนวโน้มการลดลงของความเป็นอิสระทางการใช้จ่ายของท้องถิ่น โดยเฉพาะรายจ่ายจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มีแนวโน้มสูงขึ้นโดยเป็นส่วนที่การกำหนดหลักเกณฑ์ในการจัดสรรมาจากรัฐบาลกลางซึ่งมักกลายเป็นเครื่องมือต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยเมื่อเปรียบเทียบกับกรณีศึกษาของประเทศอินโดนีเซียแล้วถือว่าความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นมีสูงมากกว่า เพราะโดยภาพรวมเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีเพียงร้อยละ 10 และท้องถิ่นที่มีรายได้ที่สูงสามารถไม่รับเงินอุดหนุนส่วนนี้ได้ นอกจากนี้ เงินอุดหนุนเฉพาะกิจยังเป็นแหล่งเงินที่ไม่ต้องเข้าบรรจุในข้อบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้การใช้งบประมาณจากแหล่งเงินนี้ไม่ได้รับการตรวจสอบจากสภาท้องถิ่น นอกจากนี้ผลจากการขาดอิสระทางการคลัง ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินภารกิจตามความต้องการของตนเองได้อย่างแท้จริงเนื่องจากขาดงบประมาณในการดำเนินงาน



แผนภาพที่ 2-8 รายจ่ายจากเงินอุดหนุน



ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับในด้านการกิจ สถานะของการถ่ายโอนภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น พบว่าจากการดำเนินการที่ผ่านมาตั้งแต่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดยมีแผนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2543 – 2547) และแผนฯ ฉบับที่ 2 (พ.ศ. 2551- 2555) และแผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 1 และ แผนฯ ฉบับที่ 2 เป็นแนวทางสำหรับการดำเนินการสำหรับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งมีจำนวนภารกิจที่จะต้องถ่ายโอนทั้งสิ้น 245 ภารกิจ จากหน่วยงาน 57 กรม ใน 15 กระทรวง และ 1 ส่วนราชการที่ไม่สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี กระทรวง โดยในช่วงที่ผ่านมา การถ่ายโอนสามารถดำเนินการถ่ายโอนทั้งสิ้น 180 ภารกิจ หรือประมาณร้อยละ 73.5 ของภารกิจตามเป้าหมาย สามารถแบ่งออกได้เป็นภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกทำโดยอิสระ จำนวน 73 ภารกิจ (โอนถ่ายเสร็จสมบูรณ์) และภารกิจที่เป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องปฏิบัติ และยังคงเหลือภารกิจที่ยังไม่ถ่ายโอนรวมถึงกำลังทยอยถ่ายโอน จำนวน 65 ภารกิจ ซึ่งทั้งหมดเป็นภารกิจที่องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องปฏิบัติทั้งสิ้น

ตารางที่ 2-3 สรุปการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนราชการเดิมไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ด้าน	ภารกิจที่ถ่ายโอน	ถ่ายโอนแล้ว	ยังไม่ถ่ายโอน
1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน	87	71	16
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต	103	69	34
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความสงบเรียบร้อย	17	9	8
4. ด้านการวางแผน การส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม และการท่องเที่ยว	19	14	5
5. ด้านการบริหารจัดการและการอนุรักษ์ ทรัพยากรธรรมชาติ	17	15	1
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรมจารีต ประเพณี และภูมิปัญญาท้องถิ่น	2	2	-
<b>รวม</b>	<b>245</b>	<b>180</b>	<b>64</b>

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

การถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองท้องถิ่น ได้มุ่งเน้นการถ่ายโอนประเภทภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกทำโดยอิสระ โดยได้มีการถ่ายโอนให้กับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการไปแล้วครบทุกภารกิจ ในขณะที่ภารกิจที่เป็นหน้าที่ที่องค์กรปกครองท้องถิ่นต้องปฏิบัติยังคงเหลืออีกเป็นจำนวนมาก ซึ่งแสดงให้เห็นว่าการให้บริการสาธารณะพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิตที่ประชาชนในพื้นที่

ยังไม่ได้ดำเนินการให้บริการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาเหล่านี้ชี้ให้เห็นว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องเพิ่มศักยภาพในการจัดหารายได้ด้วยตนเอง นอกจากนี้ ยังมีปัญหาด้านความล่าช้าของการถ่ายโอนภารกิจ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลจากการที่หน่วยงานส่วนกลางยังไม่ได้ถ่ายโอนภารกิจให้แก่ท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ เช่น ภารกิจการจัดตั้งศูนย์พัฒนาการจัดสวัสดิการผู้สูงอายุ ซึ่งปัจจุบันยังเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ภารกิจจัดการศึกษาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดการศึกษาในระดับประถมศึกษาและมัธยมศึกษา ซึ่งยังเป็นอำนาจหน้าที่ของสำนักงานคณะกรรมการการศึกษาขั้นพื้นฐาน ภารกิจการเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล ซึ่งในปัจจุบันยังเป็นอำนาจหน้าที่ของกรมทรัพยากรน้ำบาดาล เป็นต้น และในกรณีภารกิจการเรียกเก็บค่าใช้น้ำบาดาล หากสามารถถ่ายโอนภารกิจไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ ก็จะทำให้เป็นช่องทางการหารายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง

แม้จะมีการกำหนดภารกิจถ่ายโอนให้กับท้องถิ่นแล้ว แต่ในทางปฏิบัติยังมีข้อติดขัดในประเด็นด้านกฎหมายเนื่องจากกฎหมายหลายฉบับยังไม่ได้รับการแก้ไขตามเจตนารมณ์ของการกระจายอำนาจตามรัฐธรรมนูญ ทำให้การให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นมีข้อจำกัด โดยเฉพาะบริการสาธารณะที่อยู่ภายใต้กรอบกฎหมายอื่นๆ เช่น ในกรณีของการกำกับดูแลโรงงานในพื้นที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งไม่สามารถดำเนินการได้ หากไม่มีประกาศจากกระทรวงอุตสาหกรรมรองรับ รวมถึงกรณีของการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ยังไม่มีความคล่องตัวมากนักเนื่องจากติดขัดเรื่องรายละเอียดของพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ของกระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ เมื่อพิจารณาศักยภาพในการดำเนินการกิจถ่ายโอน ยังพบว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งยังขาดความพร้อมที่จะรับการถ่ายโอนภารกิจ โดยเฉพาะองค์การบริหารส่วนตำบลขนาดเล็กและขนาดกลางที่ไม่ผ่านเกณฑ์ประเมินความพร้อม ทำให้การถ่ายโอนภารกิจด้านการศึกษาและด้านสาธารณสุข ไม่เป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนดตามแผนกระจายอำนาจฯ รวมถึงจำนวนบุคลากรของท้องถิ่นในภาพรวมยังมีอยู่อย่างจำกัด ไม่เพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบของทั้งในส่วนงบประมาณและความรู้ความเข้าใจในการปฏิบัติงาน ซึ่งปัญหาความไม่พร้อมเหล่านี้ส่วนหนึ่งอาจเป็นผลจากความไม่เป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นในการจัดหารายได้ด้วยตัวเอง

## 3.2 ปัญหาของการบริหารจัดการการคลังท้องถิ่น

**3.2.1 ความอิสระด้านการจัดเก็บรายได้** แม้ว่ากฎหมายจะช่วยเพิ่มสัดส่วนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ในทางปฏิบัติโครงสร้างรายได้ทั้งจากภาษีและไม่ใช่อาชีพที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บเองมีประเภทของรายได้ไม่มากนัก ท้องถิ่นยังคงไม่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ ในพื้นที่ได้โดยสมบูรณ์ โดยการกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี การประเมินภาระภาษี และแนวทางการจัดเก็บยังถูกกำหนดจากส่วนกลาง อีกทั้งยังมีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน ส่งผลให้การจัดเก็บไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่ จึงทำให้เป็นข้อจำกัดในการถ่ายโอนอำนาจการคลังและการกระจายอำนาจในระดับภาพรวม เพราะท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งตนเองในการหารายได้ที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของตนเองได้ กลับต้องหันไปพึ่งพิงรายได้จากการอุดหนุนในรูปแบบต่างๆ จากรัฐบาล เป็นผลให้ไม่สามารถอาศัยกลไกของการถ่ายโอนอำนาจทางการคลังดังกล่าวเป็นเครื่องมือช่วยในการสร้างความมีส่วนร่วมกับประชาชนได้อย่างแท้จริง ซึ่งอาจจะส่งผลให้ท้องถิ่นขาดแรงจูงใจในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของตนเอง

**3.2.2 ความเป็นอิสระในการดำเนินการกิจ** ท้องถิ่นยังคงพึ่งพิงรายได้จากเงินอุดหนุนจากส่วนกลางในสัดส่วนที่สูง โดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มีแนวโน้มสูงขึ้นซึ่งเป็นแหล่งเงินที่มีการกำหนดเงื่อนไขการจ่ายเงินจาก

รัฐบาลกลางซึ่งมักจะกลายเป็นเครื่องมือต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองได้ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นต้องดำเนินการกิจการตามวัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุน ไม่สามารถกำหนดภารกิจตามความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีอิสระ นอกจากนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนมีการปรับเปลี่ยนหลักเกณฑ์และจัดสรรเงินงบประมาณมาให้ไม่เท่ากันในแต่ละปี ทำให้การวางแผนของท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ เกิดปัญหาในการดำเนินการกิจการที่ต้องพึ่งพิงรายได้จากเงินอุดหนุนอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ การจัดสรรเงินอุดหนุนไม่ได้พิจารณาสถานภาพทางการเงินการคลังที่แท้จริงของท้องถิ่นแต่ละแห่งเนื่องจากการใช้หลักเกณฑ์เดียวกันทั่วประเทศ

**3.2.3 ความเป็นอิสระในการก่อหนี้** แม้ว่าตามกฎหมายได้ให้สิทธิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินได้ (ยกเว้นองค์การบริหารส่วนตำบล) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มการก่อหนี้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง แต่กลไกการพิจารณาการก่อหนี้ของท้องถิ่นยังคงขึ้นอยู่กับคณะกรรมการในระดับจังหวัดซึ่งองค์ประกอบของกรรมการเป็นหน่วยงานในภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ และยังกำหนดวงเงินไม่เกิน 50 ล้านบาท ซึ่งหากวงเงินการกู้เกิน 50 ล้านบาทเมื่อคณะกรรมการระดับจังหวัดพิจารณาแล้วต้องส่งให้คณะกรรมการจากส่วนกลางพิจารณาต่อไป ซึ่งในหลายกรณีพบว่าความต้องการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ได้รับการตอบสนองแม้ว่าจะผ่านความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นมาแล้วเนื่องจากไม่ได้รับการอนุมัติจากคณะกรรมการระดับจังหวัดทั้งที่ท้องถิ่นมีศักยภาพในการชำระหนี้ ซึ่งส่งผลต่อการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองของความต้องการของคนในพื้นที่

**3.2.4 หลักการจัดสรรรายได้** การจัดสรรรายได้ไม่คำนึงถึงความแตกต่างของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะความเป็นเมืองและชนบทของท้องถิ่น รวมถึงจำนวนประชากรแฝง เช่น กรณีระหว่างเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ที่มีโครงสร้างทางเศรษฐกิจ สังคม ภูมิศาสตร์ และความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน แต่มีโครงสร้างรายได้ที่เหมือนกัน ส่งผลให้รายได้ของท้องถิ่นในบางพื้นที่ไม่เพียงพอกับต้นทุนค่าใช้จ่าย ทำให้เกิดความแตกต่างในการบริการสาธารณะของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น นอกจากนี้ การขาดข้อมูลปัจจัยพื้นฐานของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ท้องถิ่นที่สามารถนำมาใช้เพื่อการจัดสรรรายได้ให้สอดคล้องกับขนาดความต้องการใช้จ่ายตามภารกิจที่มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ไปให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างชัดเจน

**3.2.5 ความล่าช้าของการจัดสรรเงินอุดหนุนและการแบ่งรายได้ภาษีจากรัฐบาล** การจัดสรรงบประมาณให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งในส่วนของการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้และการจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งที่เป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งไม่สามารถจัดการประชุมเพื่อพิจารณาเกณฑ์การจัดสรรได้ตามระยะเวลาที่กำหนดไว้ ทำให้เกิดความล่าช้าในการจัดสรรงบประมาณไปยังกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และโอนไปยังองค์กรส่วนท้องถิ่นต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่นได้เช่นกัน กล่าวคือ ท้องถิ่นจะไม่สามารถเบิกจ่ายงบประมาณที่ได้รับได้ทันตามที่กำหนดหรือหากในกรณีที่ต้องการให้มีการเบิกจ่ายได้ทัน ท้องถิ่นก็จะดำเนินการเพียงแต่โครงการประเภทที่สามารถใช้เงินงบประมาณได้อย่างรวดเร็วแต่อาจจะไม่ตอบสนองต่อการให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างครบถ้วน นอกจากนี้ ความล่าช้าของการจัดสรรดังกล่าวยังส่งผลต่อการประมาณการค่าใช้จ่ายและแผนการบริหารการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยรวมอีกด้วย



## บทที่ 4

### ข้อเสนอแนะเพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจทางการคลัง

#### 4.1 สรุปประเด็นสำคัญ

จากการศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างรายได้และภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถสรุปประเด็นปัญหาที่เป็นข้อจำกัดและอุปสรรคสำคัญต่อการกระจายอำนาจทางการคลังที่สำคัญ ได้แก่ (1) ความเป็นอิสระด้านการจัดเก็บรายได้ แนวทางการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมของท้องถิ่นยังถูกกำหนดจากส่วนกลาง มีความล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน จึงทำให้เป็นข้อจำกัดในการถ่ายโอนอำนาจการคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจในระดับภาพรวม (2) ความเป็นอิสระในการดำเนินภารกิจ ท้องถิ่นยังคงพึ่งพารายได้จากเงินอุดหนุน ส่งผลให้ไม่สามารถกำหนดภารกิจตามความต้องการของท้องถิ่นได้อย่างมีอิสระ (3) ความเป็นอิสระในการก่อหนี้ กลไกการพิจารณาการก่อหนี้ของท้องถิ่นยังคงขึ้นอยู่กับคณะกรรมการในระดับจังหวัดซึ่งองค์ประกอบของกรรมการเป็นหน่วยงานในภูมิภาคเป็นส่วนใหญ่ ซึ่งในบางกรณีทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการให้บริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของคนในพื้นที่อย่างแท้จริง (4) หลักการจัดสรรรายได้ การจัดสรรรายได้ไม่คำนึงถึงความแตกต่างของโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะความเป็นเมืองและชนบทของท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดความแตกต่างในการบริการสาธารณะของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น (5) ความล่าช้าของการจัดสรรเงินอุดหนุนและการแบ่งรายได้ภาษีจากรัฐบาล ส่งผลต่อประสิทธิภาพในการใช้จ่ายงบประมาณของท้องถิ่น โดยทำให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เพียงโครงการที่สามารถใช้เงินงบประมาณได้อย่างรวดเร็วซึ่งส่วนใหญ่ไม่สามารถให้บริการแก่ประชาชนได้อย่างครบถ้วน

ปัญหาข้างต้นนับเป็นอุปสรรคความสำคัญต่อการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งที่ผ่านมาได้มีผู้ทำการศึกษาหลายท่านได้ให้ข้อเสนอและความเห็นไว้หลากหลาย ทั้งการแก้ปัญหาจากตัวท้องถิ่นเอง หรือความพยายามที่จะเสนอข้อแก้ไขกฎหมาย ระเบียบที่กำหนดโดยรัฐบาลส่วนกลาง ดังนั้น ในการจัดทำข้อเสนอแนะครั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ให้ความสำคัญกับประเด็นด้านรายได้ของท้องถิ่นเป็นหลัก เนื่องจากหากท้องถิ่นมีรายได้ที่เพียงพอและลดการพึ่งพารัฐบาลกลางโดยเฉพาะเงินอุดหนุนเฉพาะกิจลงได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีความเป็นอิสระในการบริหารจัดการการคลัง และการดำเนินภารกิจที่สามารถตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นได้มากขึ้น

#### 4.2 ข้อเสนอแนะด้านโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแข็งแกร่งบนฐานของความเป็นอิสระทางด้านการคลัง อันนำไปสู่การจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพสามารถตอบสนองความต้องการของคนในท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง ช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการเข้าถึงบริการสาธารณะ/บริการทางสังคมที่มีคุณภาพ ดังนั้น งานศึกษานี้ จึงขอเสนอแนวทางการปรับปรุงโครงสร้างของฐานรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประกอบด้วย รายได้จัดเก็บเอง รายได้จากการจัดสรร และการก่อหนี้

##### 4.2.1 ข้อเสนอแนะการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่น

1) **ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง** ควรเร่งรัดการปรับปรุงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เพื่อสร้างความเข้มแข็ง และลดการพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาล โดยเป้าหมายหลักควรให้รายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาจากภาษีที่จัดเก็บเอง ดังเช่นประเทศที่มีความก้าวหน้าในด้านการกระจายอำนาจทางการคลัง และรัฐบาลท้องถิ่นเป็นกลไกหลักในการขับเคลื่อนการพัฒนาในพื้นที่ ทั้งการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ การปรับ

อัตราภาษี ฐานภาษี และการประเมินภาระภาษีให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน รวมทั้งการเพิ่มแหล่งรายได้ประเภทใหม่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) การถ่ายโอนภารกิจการจัดเก็บภาษีบางประเภทที่รัฐบาลจัดเก็บให้ไปให้แก่ท้องถิ่น ภาษีสรรพสามิตบางประเภทควรโอนภารกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในด้านการจัดเก็บและการกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสม โดยอาจมีการกำหนดเพดานหรือขั้นตอนที่ต้องผ่านการพิจารณาจากกระทรวงการคลังเพื่อความเหมาะสมและเป็นธรรม ดังเช่นกรณีของประเทศ ฝรั่งเศส และเยอรมนีที่รัฐบาลท้องถิ่นมีอิสระกำหนดกรอบอัตราภาษีได้ ทั้งนี้ การเก็บภาษีดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ท้องถิ่นกำหนดภาษีได้สอดคล้องกับสภาพปัญหา และความต้องการของท้องถิ่น เช่น ท้องถิ่นที่ประสบปัญหาจากผู้เสพยา ควรสามารถกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสมเพื่อแก้ปัญหาที่เกิดจากการเมสุราหรือปรับเปลี่ยนพฤติกรรมกรรมการบริโภคสุราของคนในท้องถิ่น

3) เร่งถ่ายโอนภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมต่างๆ ให้แก่ท้องถิ่น ปัจจุบันยังมีการกิจที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บรายได้ที่ยังไม่ได้ถ่ายโอนให้ท้องถิ่นอย่างสมบูรณ์ จึงควรเร่งรัดภารกิจดังกล่าวเพื่อเป็นช่องทางการหารายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกทางหนึ่ง เช่น ค่าธรรมเนียมการใช้น้ำบาดาล เป็นต้น

#### 4.2.3 ข้อเสนอแนะด้านรายได้จากการจัดสรร

1) เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อดำเนินภารกิจตามนโยบายของรัฐบาลควรแยกออกจากเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัจจุบันรายได้ที่ท้องถิ่นได้รับจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ท้องถิ่นต้องดำเนินการกิจตามที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลไม่ใช่เป็นภารกิจตามความต้องการของท้องถิ่นเอง ดังนั้นเพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่นรัฐบาลควรพิจารณาทบทวนแนวทางการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่นโดยแยกเงินอุดหนุนเฉพาะกิจออกจากงบประมาณที่จัดสรรให้แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงสัดส่วนการจัดสรรตามที่ระบุไว้ตามกฎหมายด้วย เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถนำไปใช้จ่ายได้ตามความต้องการในพื้นที่ได้จริง

2) การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไป การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปโดยอิงเกณฑ์ประชากรไม่สามารถสะท้อนรายจ่ายที่แท้จริงของท้องถิ่นได้ เนื่องจากปัจจุบันมีประชากรแฝงที่เกิดจากการเคลื่อนย้ายแรงงานเป็นจำนวนมาก รวมทั้งความต้องการบริการสาธารณะในแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ดังนั้น จึงควรปรับปรุงหลักเกณฑ์ในการจัดสรรโดยอาจพิจารณาจัดกลุ่มท้องถิ่นตามโครงสร้างเศรษฐกิจ สังคม และประชากรของแต่ละท้องถิ่น เช่น รายได้ต่อหัว ดัชนีความยากจน การขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน และความเสี่ยงต่อการภัยพิบัติ เป็นต้น เพื่อให้สามารถสะท้อนรายจ่ายในการดำเนินการกิจที่ตอบสนองความต้องการของท้องถิ่นอย่างแท้จริง และช่วยให้การกระจายรายได้เกิดความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3) การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีวัตถุประสงค์ การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแบบมีวัตถุประสงค์ เป็นการจัดสรรเพื่อดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอนซึ่งแต่ละปีได้มีการกำหนดประเภทของภารกิจไว้อย่างชัดเจน อย่างไรก็ตาม ความเป็นจริงในการดำเนินการกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีความแตกต่างกัน ดังนั้น ควรพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรโดยพิจารณาจัดกลุ่มองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามโครงสร้างประชากร สภาพภูมิสังคม และแนวทางการพัฒนาของพื้นที่ เช่น ท้องถิ่นที่มีศักยภาพด้านการท่องเที่ยว อาจมีความต้องการบริการสาธารณะด้านโครงสร้างพื้นฐาน ท้องถิ่นที่มีอยู่บริเวณชายแดนอาจมีความต้องการบริการสาธารณะด้านการป้องกันยาเสพติด และท้องถิ่นที่มีผู้สูงอายุจำนวนมากอาจมีความต้องการบริการสาธารณะ

ด้านสาธารณสุข เป็นต้น ทั้งนี้ เพื่อให้เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ท้องถิ่นเกิดประโยชน์อย่างแท้จริง อย่างไรก็ตาม เงินอุดหนุนประเภทนี้ควรมีสัดส่วนที่ลดลงในอนาคต เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการดำเนินการกิจได้ตามความต้องการ

#### 4.2. ข้อเสนอแนะด้านการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สำหรับการหารายได้จากแหล่งอื่นสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 มาตรา 28 ได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายรับจากแหล่งต่างๆ โดยงานศึกษาชิ้นนี้ จะนำเสนอเรื่องการกู้ยืมในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการให้บริการสาธารณะ เนื่องจากการกู้ยืมเงินเป็นการเพิ่มสภาพคล่องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดหาแหล่งเงินทุนในการสร้างบริการสาธารณะโดยเฉพาะการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และให้คนรุ่นถัดไปที่มีโอกาสได้ใช้งานโครงสร้างพื้นฐานนั้นๆ ได้มีส่วนร่วมแบ่งเบาภาระการกู้ยืมของคนรุ่นปัจจุบัน (ด้วยการชำระภาษีซึ่งนำไปชำระหนี้) นอกจากนี้ความสามารถในการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเป็นเครื่องมือชีวิตตัวที่สะท้อนถึงความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ

อย่างไรก็ดี แม้ว่ากฎหมายได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมได้ แต่ในทางปฏิบัติยังคงมีข้อจำกัดในด้านกระบวนการและกฎหมายบางประการ ทำให้กระบวนการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด และเทศบาล การกู้ยืมจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของคณะกรรมการระดับจังหวัดซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานเป็นสำคัญ ดังนั้นจึงเป็นประเด็นที่ท้าทายอย่างยิ่งในกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ เช่น การสร้างระบบขนส่งสาธารณะ โครงสร้างพื้นฐานด้านสาธารณสุข หรือโครงสร้างพื้นฐานเพื่อป้องกันหรือบรรเทาภัยพิบัติ เป็นต้น ซึ่งมักจะเป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่ สำหรับการกู้ยืมขององค์การบริหารส่วนตำบลในปัจจุบันยังไม่สามารถทำได้ เนื่องจาก พ.ร.บ. สภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ระบุให้การกู้เงินขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย แต่ปัจจุบันยังไม่มีกรอบระเบียบดังกล่าว

ดังนั้น เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น จึงควรมีการทบทวนกระบวนการและกลไกการกู้ยืมเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้สามารถกู้ยืมเงินได้ทางปฏิบัติ เพื่อให้การจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีประสิทธิภาพ และตอบสนองความต้องการพื้นฐานที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การกู้ยืมนำมาซึ่งภาระผูกพันดอกเบี้ย ดังนั้นนอกจากการแก้ไขข้อจำกัดในด้านกลไกและกฎหมายแล้ว เพื่อให้การกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและโปร่งใส จึงจำเป็นที่ต้องมีการพัฒนากระบวนการและกลไกในด้านอื่นๆ ดังต่อไปนี้

1) **การกำหนดหลักเกณฑ์การกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ของการก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาจมีการวางกรอบเพดานเงินกู้ ซึ่งอาจมีการพิจารณาเพิ่มเติมจากมูลหนี้สินของท้องถิ่นในอดีตที่ผ่านมา ความสามารถในการหารายได้ (ชำระหนี้) เป็นต้น หรืออาจจะกำหนดการกู้ยืมให้เป็นไปในเฉพาะเพื่อการใช้จ่ายในโครงการลงทุน ดังเช่น ประเทศเยอรมนี และญี่ปุ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงรักษาวินัยการคลังเป็นสำคัญ แม้ว่าจะต้องก่อหนี้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ในกรณีที่รายได้ของท้องถิ่นไม่เพียงพอ อย่างไรก็ตามในอนาคตควรมีการศึกษาเรื่องกรอบการดำเนินงานงบประมาณแบบขาดดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เพื่อให้เกิดการวางแผนการใช้งบประมาณมีความชัดเจนและรัดกุม

2) **การค้ำประกันเงินกู้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** รัฐบาลควรเป็นผู้ค้ำประกันเงินกู้ของท้องถิ่น โดยกำหนดประเภทของโครงการที่รัฐจะค้ำประกัน ซึ่งควรเป็นโครงการลงทุนขนาดใหญ่ที่เกิดประโยชน์แก่

ท้องถิ่น เช่น โครงสร้างพื้นฐาน ระบบขนส่งสาธารณะ เป็นต้น ทั้งนี้หากมีการค้าประกันเงินกู้โดยรัฐบาล จะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้เงินเพื่อลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ได้ง่ายขึ้น เป็นการกระจายความเจริญไปสู่ส่วนภูมิภาค ลดความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงบริการสาธารณะ และในขณะเดียวกัน เมื่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกนำไปรวมเป็นหนี้สาธารณะ ทำให้การกำกับดูแลและตรวจสอบสถานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นไปในลักษณะเดียวกับการค้าประกันเงินกู้ของรัฐบาลให้แก่หน่วยราชการและรัฐวิสาหกิจ

3) การปรับปรุงองค์ประกอบคณะกรรมการพิจารณาการกู้เงินระดับจังหวัด เพื่อส่งเสริมความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการกู้เงิน ควรพิจารณาปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ โดยให้มีตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดร่วมเป็นกรรมการ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่สะท้อนมุมมองของท้องถิ่น ทั้งนี้ เนื่องจากปัจจุบันองค์ประกอบส่วนใหญ่เป็นข้าราชการส่วนภูมิภาคในจังหวัด และไม่มีตัวแทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัดรวมอยู่ด้วย

4) การสร้างความโปร่งใส การก่อกำหนดนำมาซึ่งภาระผูกพันในอนาคต การเปิดเผยข้อมูลเพื่อให้ภาคประชาสังคมได้มีส่วนร่วมในการตรวจสอบจึงเป็นสิ่งจำเป็น ดังนั้นท้องถิ่นจึงควรเร่งปรับปรุงระบบข้อมูลการคลังให้เป็นมาตรฐานเดียวกับส่วนกลาง และมีการรายงานอย่างสม่ำเสมอ เพื่อให้สามารถติดตามและตรวจสอบสถานะทางการคลังและการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

โดยสรุป การกระจายอำนาจอย่างแท้จริงเป็นกลไกสำคัญเพื่อให้ชุมชน/ท้องถิ่น ที่มีโครงสร้างเศรษฐกิจสังคมที่แตกต่างกัน มีอำนาจที่จะจัดการแก้ไขปัญหาและตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของพื้นที่ตนเอง การกระจายอำนาจทางการคลังจึงเป็นเครื่องมือที่สำคัญ ที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้เครื่องมือทางการคลังได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อตอบสนองความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ อย่างไรก็ตาม การกระจายอำนาจทางการคลังโดยเฉพาะด้านรายได้ของประเทศไทย เมื่อเทียบกับประเทศต่างๆ ทั้งประเทศพัฒนาแล้วและกำลังพัฒนา ถือว่าเป็นไปด้วยความล่าช้า งานศึกษาชิ้นนี้พบว่า อุปสรรคที่สำคัญประการหนึ่ง คือ กลไกและกฎหมายของรัฐส่วนกลาง ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระทางการคลัง ดังนั้นข้อเสนอแนะของเอกสารชิ้นนี้ จึงมุ่งไปที่การเร่งให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังจากส่วนกลางไปสู่ท้องถิ่นเป็นหลัก ไม่ว่าจะเป็น การทบทวนและปฏิรูปกฎหมาย และเกณฑ์การจัดสรรต่างๆ ให้สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงทางเศรษฐกิจและสังคม อย่างไรก็ตาม การให้การกระจายอำนาจประสบความสำเร็จจำเป็นต้องได้รับความร่วมมือจากทุกภาคส่วนไม่เฉพาะจากส่วนกลาง แต่จากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยในด้านการพัฒนาการบริหารจัดการให้มีประสิทธิภาพ การจัดเก็บข้อมูลต่างๆ เพื่อให้ทุกภาคส่วนสามารถตรวจสอบและนำไปใช้เพื่อเป็นฐานคิดนโยบายต่างๆ และที่สำคัญที่สุดคือการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน ในการเข้าไปกำกับตรวจสอบและประเมินผลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นว่า สอดคล้องกับความต้องการที่แท้จริงของภาคประชาชนหรือไม่ ภาคประชาชนจึงเป็นองค์ประกอบที่สำคัญเป็นอย่างมาก ในการผลักดันให้การกระจายอำนาจในทุกมิติเกิดขึ้นอย่างแท้จริง



## บรรณานุกรม

### ภาษาอังกฤษ

- Andersson, M. (2014) '**Local Government Finance in Europe**'. Accessed on 7 September 2014.  
<[http://www.resolutionstofundcities.org/sites/default/files/Paris%202014/docs-medias/lgfa\\_in\\_europe.pdf](http://www.resolutionstofundcities.org/sites/default/files/Paris%202014/docs-medias/lgfa_in_europe.pdf)>
- Bird, R. and F., Vaillancourt (1998) '**Fiscal Decentralization in Developing Countries: An Overview**' in Bird, R. and F., Vaillancourt (eds.) *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campbell, T., G. Peterson and J. Brakarz (1991) *Decentralization to Local Government in LAC: National Strategies and Local Response in Planning, Spending and Management*. Washington, D.C.: World Bank.
- Department of Infrastructure and Regional Development, Australian Government, '**Special Report: Local Government in the Federal Republic of Germany**'. Accessed on 1 September 2014.  
<[http://www.regional.gov.au/local/publications/reports/2003\\_2004/C7.aspx](http://www.regional.gov.au/local/publications/reports/2003_2004/C7.aspx)>.
- Dillinger, W. and S. Webb (1999) **Decentralization and Fiscal Management in Colombia**, Policy Research Working Paper 2122, Washington, D.C.: World Bank.
- Fengler, W. and B. Hofman (2008) '**Managing Indonesia's Rapid Decentralization: Achievements and Challenges**' in Ichimura, S. and R. Bahl (eds.) *Decentralization Policies in Asian Development*. Singapore: World Scientific.
- Fisman, R. and G. Roberta (2002) '**Decentralization and Corruption: Evidence across Countries**', *Journal of Public Economics*, Vol. 83: 325-345
- Furceri, D., A. Sacchi and S. Salotti (2014) '**Can Fiscal Decentralization Alleviate Government Consumption Volatility?**', MPRA Paper, Munich: University Library of Munich.
- IMF (2001) '**Fiscal Decentralization and Governance**', IMF Working Papers 01/71. Washington, D.C.: IMF.
- Javier Arze del Granado, F., J. Martinez-Vazquez and R. McNab (2005) '**Fiscal Decentralization and The Functional Composition of Public Expenditures**', International Center for Public Policy Working Paper Series No. Paper 0501, Georgia: Andrew Young School of Policy Studies.
- Malley, M. (2009) '**Decentralization and Democratic Transition in Indonesia**', in Bland, G. and C. Arnson, (eds). *Democratic Deficits: Addressing Challenges to Sustainability and Consolidation around the World*. Washington, DC: Woodrow Wilson International Center for Scholars.

- Renzsch, W. (2001) **‘Local Finance in Germany: Basic Information’** in *Financing Local Self Government: Case-studies from Germany, Slovenia and Croatia*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung
- Stein, E. (1999) **‘Fiscal Decentralization and Government Size in Latin America’**, *Journal of Applied Economics*, Vol.2: 357-391.
- Steiner, K. (1965) *Local Government in Japan*. California: Stanford University Press.
- Swift, N. and G. Kervella (2003) **‘A Complex System Aims to Bring Local Government Closer to the People’**. Accessed on 1 September 2014.  
<[http://www.citymayors.com/france/france\\_gov.html](http://www.citymayors.com/france/france_gov.html)>.
- Tanaka, Y. (2011) **Japanese Local Bonds, Papers on the Local Governance System and its Implementation in Selected Fields in Japan No.19**, Tokyo: Council of Local Authorities for International Relations.
- Tommasi, M. and F. Weinschelbaum (2007) **‘Centralization vs. Decentralization: A Principal-Agent Analysis’**, *Journal of Public Economic Theory*, Vol. 9(2): 369-389
- Zhang, T. and H. Zou (1998) **‘Fiscal Decentralization, Public Spending, and Economic Growth in China’**, *Journal of Public Economics*, Vol. 67: 221-240
- UNDP (1999) **‘Decentralization: A Sampling Definition’**, Working Paper October 1999. New York: UNDP
- Wildasin, D. (2009) **‘State and Local Government Finance in the Current Crisis: Time for Emergency Federal Relief?’**, IFIR Working Paper No. 2009-07. Kentucky: Institute of Federalism and Intergovernmental Relations.
- World Bank **‘Intergovernmental Fiscal Relations’**. Accessed 14 August 2014.  
<<http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/fiscal.htm>>

## ภาษาไทย

- โกวิท วงศ์วรวัฒน์ และคณะ (2545) **การพัฒนาขีดสมรรถนะของส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น** กรุงเทพฯ: สถาบันดำรงราชานุภาพ.
- คมกฤษ อารัตน์วิไล (2540) **‘แนวทางการจัดตั้งสหการในประเทศไทย’**. วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- จรัส สุวรรณมาลา (2553) **ประชาธิปไตยทางการคลังไทย**. กรุงเทพฯ: ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดวงมณี เลาวกุล (2555) **การปฏิรูปการกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: เป้นไท.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และ กอบกุล ราชะนาคร (2552) การขับเคลื่อนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการจัดบริการ  
สาธารณะที่ดี. กรุงเทพฯ: บริษัท ทีคิวพี จำกัด.

ดุชนิ สุวัฒน์วิทยากร (2551) ‘รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย’, เอกสารวิชาการ วิทยาลัย  
พัฒนาการปกครองท้องถิ่น ลำดับที่ 56. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

ทวีศักดิ์ เผือกสม (2555) ประวัติศาสตร์อินโดนีเซีย: รัฐจารีตบนหมู่เกาะ ความเป็นสมัยใหม่แบบอาณานิคม และ  
สาธารณรัฐแห่งความหลากหลาย. กรุงเทพฯ: เมืองโบราณ.

ธนาคารแห่งประเทศไทย ‘สินทรัพย์และหนี้สินของสถาบันเงินอื่น’ เข้าเมื่อ 6 กันยายน 2557.

<<http://www2.bot.or.th/statistics/ReportPage.aspx?reportID=12&language=th>>.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ (2545) ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศเปรียบเทียบ.  
กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, นิยม อมฤต, สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, ดวงมณี เลาวกุล, ศุภสวัสดิ์ ชัชวาล, อัครณัฐ วงศ์ปรีดี, วสันต์  
เหลือประภัสร์ (2552) ‘รายงานผลการศึกษาความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ:  
โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและ  
ธรรมาภิบาลท้องถิ่น’. กรุงเทพฯ: สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

ปธาน สุวรรณมงคล (2554) การกระจายอำนาจ: แนวคิดและประสบการณ์จากเอเชีย. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่ง  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ปริญดา มีฉลาด (2556) ‘ปัญหาการกระจายอำนาจทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเทศบาลใน  
ประเทศไทย’, วารสารการจัดการ คณะวิทยาการจัดการ มหาวิทยาลัยราชภัฏรำไพพรรณี, ปีที่ 6 ฉบับที่ 1: 112-  
124.

พิชิตชัย กิ่งพ่วง (2556) ‘ระบบการกู้เงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น: กรณีศึกษา จังหวัดอุดรธานี’ วิทยานิพนธ์  
มหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

ภัทรกิตติ เนตินิยม (2554) ‘การออกพันธบัตรท้องถิ่นไทย’, เอกสารประกอบวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์  
ครั้งที่ 49. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์.

ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ (2556) ประวัติศาสตร์ศาสตร์ของการกระจายอำนาจในอินโดนีเซีย. เชียงใหม่:  
มหาวิทยาลัยเชียงใหม่.

ภาณุวัฒน์ พันธุ์ประเสริฐ (2556) ระบบการปกครองท้องถิ่นประเทศสมาชิกประชาคมอาเซียน: สาธารณรัฐ  
อินโดนีเซีย. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

วิชชุกร นาครน (2550) การปกครองท้องถิ่นไทย. พระนครศรีอยุธยา: มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา.

วีรศักดิ์ เครือเทพ (2551) ‘การวิเคราะห์ความเข้มแข็งทางการคลังของเทศบาล: รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์’.  
กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา และคณะ (2552) ‘การกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อขับเคลื่อนบริการทางสังคมไปสู่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น’. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ  
ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐกิจศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สกนธ์ วรรณวัฒนา (2553) **‘วิถีใหม่การพัฒนาอารยธรรมท้องถิ่นไทย’** เอกสารวิชาการ วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น ลำดับที่ 75. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.

สกนธ์ วรรณวัฒนา, วุฒิสาร ตันไชย, ศุภชัย ศรีสุชาติ, ภาวิน ศิริประภาณุกุล, นรา เป้นประหยัด, สุเมธ พงษ์ฤดี, ศุภรัตน์ เลี้ยงบำรุง, อนุสรณ์ อนุวงศ์ และ ธนายุส บุญทอง (2557) **‘โครงการศึกษาเพื่อประสิทธิภาพในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างยั่งยืน’**. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และ ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.

สถาบันข่าวอิสรา (2555) **‘เมื่อเฮโรอีนหาง่ายแค่เดินข้ามแม่น้ำ...กับการดื่มชุนไม่ให้...’**. เข้าเมื่อ 17 สิงหาคม 2557 <<http://www.isranews.org/south-news/documentary/item/30536-ozone.html>>.

สถาบันพระปกเกล้า **‘โครงการสร้างพื้นที่ปลอดโรคพิษสุนัขบ้า (Rabies free zone Networks)’**, เข้าเมื่อ 13 สิงหาคม 2557. <[http://www.kpi.ac.th/kpiaward/index.php?option=com\\_content&view=article&id=373:2014-05-12-04-39-46&catid=87:2010-07-26-15-34-26&Itemid=57](http://www.kpi.ac.th/kpiaward/index.php?option=com_content&view=article&id=373:2014-05-12-04-39-46&catid=87:2010-07-26-15-34-26&Itemid=57)>.

สิทธิการณ วนสุข (2544) **‘สหการในการจัดทำบริการสาธารณะท้องถิ่นไทย’**, วิทยานิพนธ์มหาบัณฑิต. กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยรามคำแหง.

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น **‘สัดส่วนรายได้และกรอบแนวทางการจัดสรร’**. เข้าเมื่อ 20 สิงหาคม 2557. <[http://www.odloc.org/?page\\_id=141](http://www.odloc.org/?page_id=141)>.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา (2556) **‘การจัดตั้งองค์การความร่วมมือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น’**, *ข่าวสารพัฒนากฎหมาย*, ฉบับที่ 82 มีนาคม 2556.

สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ (2557) **‘รายงานสถานะหนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ณ เดือนมีนาคม 2557’**. กรุงเทพฯ: สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ.

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง **‘ผลจัดเก็บรายได้ปีงบประมาณ 2554-2557’** เข้าเมื่อ 20 สิงหาคม 2557. <<http://www.fpo.go.th/FPO/index2.php?mod=Content&file=contentview&contentID=CNT0006829&categoryID=CAT0001183>>.

Bambang Frodjonegoro (2552) **ประสบการณ์และบทเรียนของประเทศอินโดนีเซีย ใน ธรรมชาติและการคลังท้องถิ่น** บรรณาธิการโดย อรทัย ก๊กผล และภควัตร อัจฉริยะปัญญา. กรุงเทพฯ: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

บันทึก

This image shows a full page of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, typical of notebook or legal stationery. There are no margins, text, or other markings on the page.

บันทึก

This image shows a full page of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, providing a template for handwriting practice or general writing. There are no margins, text, or other markings on the page.

บันทึก

[illegible]

บันทึก

This image shows a single page of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.



บันทึก

[illegible]

บันทึก

This image shows a full page of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, providing a template for handwriting practice. There are no margins, text, or other markings on the page.

บันทึก

This image shows a full page of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and extend across the width of the page, providing a template for handwriting practice or general writing. There are no margins, text, or other markings on the page.

บันทึก

This image shows a full page of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, typical of notebook or legal stationery. There are no margins, text, or other markings on the page.

บันทึก

[illegible]

บันทึก

This image shows a full page of white paper with horizontal blue or grey ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page, providing a template for handwriting practice. There are no margins, text, or other markings on the page.

บันทึก

This image shows a full page of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and extend across the width of the page, providing a template for handwriting practice or general writing. There are no margins, text, or other markings on the page.

บันทึก

[illegible]







สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ  
962 ถนนกรุงเกษม เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย  
กรุงเทพฯ 10100