



The Asia Foundation



ข้อเสนอเชิงนโยบาย

# นวัตกรรม การพัฒนารายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย กิกพล  
ดร.ศิกานต์ อัสสระชัยยศ  
นางสาววิลาวัณย์ หงษ์นคร  
นางสาวอภิวรรณ ชักเชือก  
นายพีชิตชัย กิ่งพวง  
นายเอกวิธ มีสุข

## ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รองศาสตราจารย์วุฒิสาร ตันไชย  
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.อรทัย ก๊กผล  
ดร.ศิกานต์ อัสสระชัยยศ  
นางสาววิลาวัลย์ หงษ์นคร  
นางสาวอภิวรรณ ชักเช็ด  
นายพิชิตชัย กิ่งพวง  
นายเอกวีร์ มีสุข

หัวหน้าโครงการวิจัย  
นักวิจัย  
นักวิจัย  
นักวิจัย  
นักวิจัย  
นักวิจัย  
นักวิจัย

### ข้อมูลทางบรรณานุกรมของหอสมุดแห่งชาติ

#### **National Library of Thailand Cataloging in Publication Data.**

วุฒิสาร ตันไชย.

ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.--  
กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2558.

50 หน้า.

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2. การคลังท้องถิ่น I. ชื่อเรื่อง

325.4214

ISBN = 978-974-449-810-6

**พิมพ์ครั้งที่ 1** มิถุนายน 2558 จำนวนพิมพ์ 700 เล่ม

#### **พิมพ์ที่**

ส เจริญ การพิมพ์

1510/10 ถนนประชาราษฎร์ 1 แขวงบางซื่อ เขตบางซื่อ กรุงเทพมหานคร 10800

โทรศัพท์ 02-913-2080 โทรสาร 02-913-2081

นางจรินทร์พร เสนิงวงศ์ ณ อยุธยา ผู้พิมพ์ผู้โฆษณา

#### **จัดพิมพ์โดย**

สถาบันพระปกเกล้า

ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5

เลขที่ 120 หมู่ 3 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กรุงเทพฯ 10210

โทรศัพท์ 02 - 1419563-77 โทรสาร 02-1438175

เว็บไซต์ [www.kpi.ac.th](http://www.kpi.ac.th)

#### **โดยการสนับสนุนของ**

มูลนิธิเอเชีย (The Asia Foundation)



## สารบัญ

- เกริ่นนำ 5
- สถานการณ์รายได้ท้องถิ่น: 13 ปีที่ผ่านมาอัตราเติบโตทางรายได้ลดลง สัดส่วนการพึ่งพิงเงินรัฐบาลสูง และจะขาดดุลกว่า 2 เท่าในอีก 10 ปีข้างหน้า 7
- “3 สิ่งที่ทำหาย”: 3 ข้อจำกัดที่ต้องจัดการ 11
- ทางเลือกที่ 1: ค่าธรรมเนียมพื้นฐานรายได้ก้าวหน้าของความยั่งยืนทางการคลังท้องถิ่น 13
- ทางเลือกที่ 2: จากผู้ให้บริการตามกฎหมาย (Public Service Providers) สู่การทำกิจการ 19
- ทางเลือกที่ 3: การกู่ยมการขยายทรัพยากรบนพื้นฐานความรู้ทางการเงิน 27
- ปรับแนวทางการบริหารท้องถิ่นสู่ระบบการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่อย่างยั่งยืน 31
- บทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเพื่อขยายความสามารถในการจัดเก็บรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 35



## สารบัญ

<b>ภาคผนวก</b>	<b>37</b>
● ภาคผนวกที่ 1: รายละเอียดข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย และตัวอย่างความสำเร็จว่าด้วยประเภท	39
● ภาคผนวกที่ 2: ผลกำไร (Profit) และผลประโยชน์ เพื่อชุมชน (Community Benefit / Benefit to the community) ของกิจการพาณิชย์	42
● ภาคผนวกที่ 3: ตัวอย่างการบริหารจัดการหนี้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย	44
● ภาคผนวกที่ 4: ตัวอย่างกิจการพาณิชย์ของประเทศไทย	48



## เกริ่นนำ

ข้อเสนอเชิงนโยบายชุดนี้สังเคราะห์มาจากการศึกษาวิจัย เรื่อง ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจัดทำโดยวิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า ภายใต้การสนับสนุนของ มูลนิธิเอเชีย (The Asia Foundation) การจัดทำข้อเสนอเชิงนโยบายชุดนี้มีวัตถุประสงค์สำคัญเพื่อเสนอแนวทางใหม่ในการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักคิดพื้นฐานที่ว่า การเงินการคลังถือเป็นหัวใจสำคัญในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการเงินการคลังย่อมสามารถจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่ได้ รวมทั้งยังสามารถสร้างสรรค์นวัตกรรมในการบริการสาธารณะเพื่อพัฒนาคุณภาพของการบริการ ตลอดจนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีศักยภาพทางการเงินการคลังที่เข้มแข็งย่อมสามารถบริหารการเงินการคลังได้อย่างอิสระ โดยมีอำนาจในการตัดสินใจ (Local Sovereignty) และสามารถพึ่งพาตนเองได้

ข้อเสนอเชิงนโยบายชุดนี้เริ่มต้นด้วยการชี้ชวนให้เห็นถึงสถานการณ์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่สะท้อนให้



เห็นว่า ถึงเวลาแล้วที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้อง พัฒนารายได้ในส่วนที่จัดเก็บเอง และลดการพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาล จากนั้นข้อเสนอเชิงนโยบายชุดนี้จึงนำไปสู่การนำเสนอแนวทางใหม่ในการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จากแหล่งรายได้ที่ไม่ใช่ภาษี 4 ประเภท ได้แก่ 1) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะ (User Charges) 2) การดำเนินกิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคม (Local Public Enterprise and Social Enterprise) 3) การพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น (Local Economic Development) และ 4) การกักขังและการจำหน่ายพันธบัตร (Bond) ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกดำเนินการพัฒนารายได้ตามแนวทางทั้งสี่นี้โดยพิจารณาจากศักยภาพและความพร้อมของตน รวมถึงความเหมาะสมกับบริบทในพื้นที่ อันสอดคล้องกับหลักการการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น นอกจากนี้ ข้อเสนอเชิงนโยบายชุดนี้ยังนำเสนอมาตรการทั้งในเชิงหลักการกฎหมาย และการพัฒนาศักยภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้แก่ภาครัฐ เพื่อสนับสนุนให้ภาครัฐขับเคลื่อนการพัฒนา รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากแหล่งรายได้ทั้งสี่ประเภทดังกล่าวต่อไป

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น หวังเป็นอย่างยิ่งว่า ข้อเสนอเชิงนโยบายชุดนี้จะนำไปสู่การขับเคลื่อนนวัตกรรม การพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เกิดขึ้น อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งจะเป็นประโยชน์ต่อการกระจายอำนาจ การคลังสู่ท้องถิ่น อันช่วยสร้างรากฐานประชาธิปไตย ในระดับท้องถิ่นให้เข้มแข็งได้ต่อไป



## สถานการณ์รายได้ท้องถิ่น: 13 ปีที่ผ่านมาอัตราเติบโตทางรายได้ลดลง สัดส่วนการพึ่งพิงเงินรัฐบาลสูง และ จะขาดดุลกว่า 2 เท่าในอีก 10 ปีข้างหน้า

การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องถึง 2550 ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับทรัพยากรทางการคลัง หรือมีรายได้เพิ่มมากขึ้น ซึ่งรายได้ที่สำคัญมาจากที่รัฐบาล จัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุน หากแต่ รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองกลับมีสัดส่วน ประมาณ 10% ของรายได้รวมเท่านั้นนับตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2551- 2556

ตารางที่ 1: สัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551-2556

ประเภทรายได้	2551	2552	2553	2554	2555	2556
1. รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	9.35	9.35	8.54	8.98	8.78	8.78
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	34.16	33.95	37.12	34.34	33.11	32.83
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	17.25	17.35	13.31	16.35	16.40	17.10
4. เงินอุดหนุน	39.24	39.35	41.03	40.32	41.72	41.30
รวมรายได้ท้องถิ่นทั้งสิ้น	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00
รายได้รัฐบาล (ล้านบาท)	1,495,000	1,604,640	1,350,000	1,650,000	1,980,000	2,100,000
สัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล	25.2	25.82	25.26	26.14	26.77	27.27

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจ (สทอ.)





กล่าวได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่สามารถพึ่งตนเองในทางการคลังได้เลย ที่สำคัญยิ่งกว่านั้น ยังส่งผลกระทบต่อความสามารถในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อความต้องการและความจำเป็นของประชาชนในพื้นที่ ตลอดจนส่งผลต่อความคิดสร้างสรรค์ในการจัดบริการสาธารณะในรูปแบบใหม่ๆ ที่มีคุณภาพมากยิ่งขึ้น

**แผนภูมิที่ 1 :** อัตราการเติบโตและสัดส่วนการพึ่งพิงในอดีต และแนวโน้มการขาดดุลในอนาคต



ที่มา: คณะผู้วิจัย

จากข้อมูลที่ผ่านมาสะท้อนให้เห็นว่า (1) อัตราการเติบโตรายได้อัตราท้องถิ่นมีศักยภาพที่ลดลง (2) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังคงพึ่งพิงเงินจากรัฐบาลถึง 1 ใน 9 นั้นหมายถึงการกระจายอำนาจทางการคลังที่ผ่านมาไม่ได้ส่งเสริมความเป็นอิสระทางการคลังแต่อย่างใด ซึ่งเป็นโจทย์สำคัญว่า



องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเพิ่มการเติบโตของรายได้ให้เพียงพอกับความต้องการบริการสาธารณะที่มีแนวโน้มสูงขึ้นได้อย่างไร ? เพราะ (3) หากขีดความสามารถทางรายได้ยังไม่มากกว่าเดิม เพียงแค่จำนวนประชากรที่มากขึ้นก็อาจกดดันให้เกิดภาวะการขาดดุลการคลังของท้องถิ่นสูงถึง 200 % ในอีก 10 ปีข้างหน้า และหากตัวเลขนี้เป็นจริงตามคาดการณ์รัฐบาลจะยังสามารถจัดสรรเงินเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานต่อไปได้อีกนานเพียงใด ในเมื่อภาระทางการคลังของรัฐบาลมีแต่จะเพิ่มสูงขึ้นอย่างต่อเนื่องเช่นกัน

ปัจจุบันแม้จะมีแนวคิดในการแบ่งรายได้จากภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นแต่ก็ยังไม่ปรากฏเป็นรูปธรรม และไม่มีการตัดสินใจร่วมจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งจากภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิตรวมไปถึงจากภาษีที่ดิน เป็นต้น ภายใต้สถานการณ์ดังกล่าวย่อมส่งเสียงที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสูญเสียความมีอิสระ และความหลากหลายในการบริหารจัดการเชิงพื้นที่ หากละเลยปัญหาความขาดแคลนรายได้ที่เพียงพอ่อมเป็นการลดทอนความศักดิ์สิทธิ์ของปรัชญาการกระจายอำนาจที่ต้องการให้ประชาชนได้รับบริการอย่างเหมาะสมตามความต้องการในท้ายที่สุด



## “3 สิ่งที่ทำทลาย”: 3 ข้อจำกัดที่ต้องจัดการ

โจทย์ของการกระจายอำนาจในอนาคต คือ อะไรเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จ และมีนวัตกรรมอะไรที่จะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานได้อย่างเต็มประสิทธิภาพมากขึ้น ยิ่งกว่านั้นการศึกษาครั้งนี้ยังมีเป้าหมายในการสื่อสารและเปิดมุมมองใหม่ให้แก่บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ตระหนักถึงความจำเป็นในการเตรียมความพร้อมขององค์กรตนเองต่อความท้าทายใหม่ในอนาคตอีกด้วย

**แผนภูมิที่ 2: 3 สิ่งทำทลายเพื่อการพัฒนารายได้ท้องถิ่นอย่างยั่งยืน**



## ข้อท้าทายที่ 1: ต้องเพิ่มแหล่งรายได้ใหม่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

โดยเฉพาะอย่างยิ่งการเพิ่มรายได้ที่เป็นไปได้ และลดการพึ่งพิงงบประมาณจากรัฐบาล เนื่องจากแรงกดดันทางการคลังของรัฐบาลเองที่ต้องเร่งรัดพัฒนาประเทศในภาพรวม การลงทุนขนาดใหญ่ ตลอดจนฐานรายได้ทางภาษีของรัฐบาลที่อิงอยู่กับ



สภาพเศรษฐกิจที่มีแนวโน้มชะลอตัว ทำให้มีโอกาสน้อยมากที่จะมีการเพิ่มสัดส่วนรายได้ทางภาษีและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเวลาอันใกล้

## ข้อท้าทายที่ 2: รูปแบบบริการสาธารณะที่เหมือนกันในทุกพื้นที่อาจไม่ใช่สิ่งที่พึงปรารถนาอีกต่อไป

จากภาพสะท้อนในระดับพื้นที่ช่วง 20 ปีที่ผ่านมาแสดงให้เห็นแล้วว่า ชุดความต้องการและสภาพปัญหาที่มีความหลากหลายและซับซ้อน ซึ่งแตกต่างกันไปตามบริบทของแต่ละพื้นที่ อาทิ ปัญหาเขตเมือง ปัญหาเขตชนบท หรือแม้แต่เขตอุตสาหกรรม เป็นต้น

## ข้อท้าทายที่ 3: การปรับตัวเพื่อเผชิญความท้าทายในการพัฒนาพื้นที่ตามความต้องการของประชาชนมีมากขึ้น

ด้วยข้ออ้างจากข้อจำกัดทางด้านงบประมาณ หรือกรอบอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายมิใช่เงื่อนไขที่อธิบายกับประชาชนได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะปัญหาที่เกิดขึ้นก็ยังคงเป็นสิ่งที่ต้องทำอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ อยู่เช่นเดิม หากแต่ปัญหาที่มีความเฉพาะตัวในแต่ละพื้นที่ย่อมเป็นแรงกดดันให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตระหนักถึงความจำเป็นในการเพิ่มขีดความสามารถการจัดให้บริการสาธารณะ และสร้างนวัตกรรมเพื่อการทำงานให้มีความเหมาะสมมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น การศึกษานี้จึงพยายามวิเคราะห์ผลกระทบจากสถานการณ์ของการกระจายอำนาจที่ผ่านมาโดยเน้นไปที่การ



สร้างภูมิคุ้มกันทางการคลังให้เกิดขึ้นโดยเร็ว ทั้งยังคำนึงถึงสถานการณ์ในอนาคตที่เป็นเงื่อนไขต่อการบริหารจัดการองค์รภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปอย่างรวดเร็วเพื่อให้การกระจายอำนาจเป็นไปอย่างมีคุณภาพ โดยแนวทางการเพิ่มรายได้นั้นจะต้องอยู่บนพื้นฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้ด้วยตนเอง สำหรับบทสรุปข้อเสนอแนวคิดแสดงไว้เป็นแผนที่ (Road Map) เพื่อพัฒนารายได้ท้องถิ่นอย่างยั่งยืน: **“4 ทางเลือกของนวัตกรรมทางรายได้ที่ไม่ใช่ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”**

## ทางเลือกที่ 1: ค่าธรรมเนียมพื้นฐานรายได้ ก้าวแรกของความ ยั่งยืนทางการคลังท้องถิ่น

ปัจจุบัน สัดส่วนรายได้จากค่าธรรมเนียมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยอยู่ที่ 2% ขณะที่ในประเทศ อาทิ แคนาดาและอเมริกามีสัดส่วนมากกว่า 20% ของรายได้ทั้งหมด ตัวเลขดังกล่าวแสดงให้เห็นถึงโอกาสที่ไทยจะสร้างนวัตกรรมการจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น ด้วยเหตุนี้โจทย์สำคัญในการศึกษาการจัดเก็บค่าธรรมเนียมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย คือ การหาปัจจัยและโอกาสในการจัดข้อจำกัดในการเพิ่มขีดความสามารถของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเป็นสำคัญ



## 1) แก่กฎหมายที่มีสภาพ

- 1.1) ไม่อนุญาตให้ท้องถิ่นทำ
- 1.2) ไม่อนุญาตให้มอบหมายตัวแทนในการดำเนินการ และ
- 1.3) ไม่ได้กำหนดวิธีการจัดเก็บที่ชัดเจน ขณะที่  
ในต่างประเทศกลับให้ความสำคัญกับ  
(1) ขีดความสามารถในการจัดเก็บ  
(2) ศักยภาพในการให้บริการขององค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น และ (3) “ความยินยอมที่จะจ่าย” หรือ Willingness to Pay ของผู้รับ  
บริการเป็นสำคัญ ซึ่งการแก้ไขปัญหาดังกล่าว  
จะช่วยให้เกิดความชัดเจนของอำนาจหน้าที่  
และเพิ่มความยืดหยุ่นต่อระบบการบริหาร  
จัดการให้มากขึ้น รวมทั้งลดความหวาดระแวง  
ในการบริหารการจัดเก็บรายได้จาก  
ค่าธรรมเนียม



## ตัวอย่างเหตุผลที่เกิดขึ้นต่อความพยายามเพิ่มรายได้จาก ค่าธรรมเนียมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น:

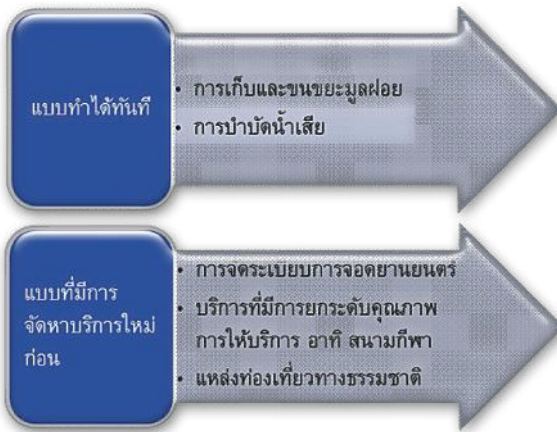
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น: ไม่ใช่อำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ หรือไม่มีกฎหมายใดให้อำนาจและหน้าที่แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดให้บริการสาธารณะนั้น
- คณะกรรมการกฤษฎีกา: การเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์เป็นอำนาจของรัฐตามที่กฎหมายได้บัญญัติไว้ ซึ่งเมื่อมิได้มีบทบัญญัติของกฎหมายใดกำหนดให้เทศบาลสามารถแต่งตั้งหรือมอบหมายให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจอดยานยนต์แทนเทศบาลได้ เทศบาลจึงไม่อาจมอบอำนาจให้เอกชนใช้อำนาจของรัฐดำเนินการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแทนเทศบาลได้
- คณะกรรมการกฤษฎีกา: นักท่องเที่ยวมิใช่ผู้ได้รับบริการหรือประโยชน์จากการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยตรง หากแต่เป็นประชาชนและผู้ประกอบการเกี่ยวกับการท่องเที่ยวที่อยู่ในเขตพื้นที่ได้รับประโยชน์จากการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ การจัดเก็บรายได้ในลักษณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประสงค์จะดำเนินการนั้นมีลักษณะเป็นการเรียกเก็บภาษีจากนักท่องเที่ยวซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจกระทำได้ เว้นแต่จะมีกฎหมายให้อำนาจไว้เป็นการเฉพาะเท่านั้น



## 2) แล้วค่าธรรมเนียมอะไรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยมีศักยภาพที่จะทำได้?

หากพิจารณาตัวอย่างความสำเร็จขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่า มีอยู่ด้วยกัน 5 ประเภท คือ (1) การเก็บและขนขยะมูลฝอย (2) การบำบัดน้ำเสีย (3) การจัดระเบียบการจอดยานยนต์ (4) บริการสาธารณะที่มีการยกระดับคุณภาพการให้บริการ (5) แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ <sup>1</sup>

**แผนภูมิที่ 3:** ค่าธรรมเนียมที่มีศักยภาพในการจัดเก็บขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



**แบบทำได้ทันที** หมายถึง มีการให้บริการอยู่แล้วตามปกติตามภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอน

**แบบที่ต้องมีการจัดหาบริการใหม่ก่อน** หมายถึง ภารกิจที่ต้องมีการเตรียมการ วางระบบการจัดการ และคัดเลือกบริการตามความเหมาะสมของพื้นที่

<sup>1</sup> รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก





### 3) จะต้องสร้างสิ่งแวดล้อมการทำงานที่พร้อมต่อการจัดเก็บค่าธรรมเนียมท้องถิ่น

โดยมี (1.1) การปรับวิสัยทัศน์ของผู้บริหารที่จะลดการพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาล (1.2) การเตรียมความพร้อมของบุคลากรท้องถิ่น และ (1.3) การสร้างความตระหนักในหลักการผู้ใช้เป็นผู้จ่ายให้กับประชาชน

ตารางที่ 2: ประเด็นทางกฎหมายสำคัญที่ต้องแก้ไขเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม

ประเภท	ข้อเสนอ	เหตุผล	กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
การเก็บและขงมูลฝอย	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แก้ไขนิยามคำว่า "มูลฝอย" ให้หมายความรวมถึง "ขยะในทะเล"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ต้องเปิดช่องทางให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีพื้นที่รับผิดชอบให้นำขยะไปทิ้ง เพื่อครอบคลุมการจัดขยะมูลฝอยในทะเล</li> <li>- สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการบริการเก็บ ขน และกำจัดขยะมูลฝอยในทะเลได้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มาตรา 4 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการออกข้อบัญญัติการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพื่อเปิดช่องทางให้กลุ่มปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมกำจัดขยะมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลได้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มาตรา 20 (4) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2550 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550)</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมการเก็บขยะมูลฝอยด้วยวิธีการต่างๆ ได้ตามความเหมาะสมของพื้นที่</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปัจจุบันจะเปิดต้องจัดเก็บค่าธรรมเนียมโดยตรงเท่านั้น ซึ่งบางพื้นที่รูปแบบการจัดเก็บโดยตรงไม่ส่งเสริมให้ผู้บริการอื่นได้ที่จะจ่าย</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มาตรา 20 (4) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2550</li> </ul>
บริการสาธารณะที่มีผลกระทบต่อบุคลากรให้บริการ	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การจอยานยนต์</li> <li>- เพื่อสร้างทางเลือกบริการตามความต้องการ</li> <li>- เพราะประชาชนบางกลุ่มมีความพอใจบริการสาธารณะที่มีคุณภาพดีกว่ามาตรฐานทั่วไป</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งเอกชนเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่จัดเก็บค่าธรรมเนียมการจอยานยนต์ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>มาตรา 5 และ มาตรา 6 (2) พระราชบัญญัติระเบียบการจอยานยนต์ในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2535</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เพราะท้องถิ่นขาดธรรมชาติ</li> <li>- เพราะ อปท. บางแห่งมีสถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติอยู่แล้ว หรืออาจพัฒนาเพิ่มขึ้นได้</li> <li>- เพื่อให้เกิดการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำตก ป่าไม้ น้ำพุร้อน ฯลฯ และสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ออกข้อบัญญัติของท้องถิ่นในการดำเนินกิจการ</li> <li>- แต่ต้องมีกระบวนการวางแผนและดูแลอย่างเป็นระบบ</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>ข้อบัญญัติของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</li> </ul>



## ทางเลือกที่ 2: จากผู้ให้บริการตามกฎหมาย (Public Service Providers) สู่การทำกิจการเชิงพาณิชย์ (Local Public Enterprise) แนวคิดใหม่การเพิ่มรายได้ท้องถิ่น

การให้บริการแก่ประชาชนจะต้องปรับแนวคิดจากการเป็นผู้ให้บริการสาธารณะ (Public Service Providers) ตามกฎหมายเป็นผู้ให้บริการเชิงพาณิชย์ (Local Public Enterprise) ตามความต้องการของชุมชน สิ่งที่ต้องยึดถือในการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ คือ (1) ต้องพยายามให้บริการแก่ตลาดระดับนบประมาณจากภาครัฐลง (2) กิจการพาณิชย์ที่ดำเนินการต้องอยู่ภายใต้การกำกับดูแลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (3) บริการที่เกิดขึ้นจะต้องคำนึงถึงประโยชน์สาธารณะที่ให้กับชุมชนท้องถิ่น (Community Benefit) เป็นตัวตั้ง

วัตถุประสงค์ของ Local Public Enterprise คือ ความต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นค้นหาศักยภาพและความต้องการที่แท้จริงของประชาชนในพื้นที่ (Potential Area) แล้วจัดหารูปแบบบริการที่เฉพาะตัว อันนำไปสู่การสร้างรายได้ หรือ “กำไร” จากบริการเชิงพาณิชย์ต่าง ๆ ดังนั้น กำไรหรือรายได้ที่อันเกิดจาก Local Public Enterprise จึงมีความแตกต่างจากการดำเนินกิจการของเอกชนตรงที่ ผลผลิตที่เกิดขึ้นจะต้องยึดโยงอยู่กับชุมชนท้องถิ่น<sup>2</sup> ไม่ใช่สร้าง

<sup>2</sup> รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก



ผลกำไรที่จะตกแก่เจ้าของกิจการหรือผู้ถือหุ้น โดยกำไรเหล่านั้นจะต้องเป็นแหล่งเงินทุนเพื่อสร้างสาธารณประโยชน์ตามความต้องการของชุมชนต่อไป ทั้งนี้หลักประกันความสำเร็จของกิจการย่อมอยู่ที่ต้นทางคือ หัวใจผู้ประกอบการ (Entrepreneurship) ของท้องถิ่น และนำหลักการดำเนินธุรกิจของเอกชนมาประยุกต์ใช้ในการบริหารงานอย่างมืออาชีพ

สำหรับข้อเสนอเพื่อเอื้ออำนวยให้เกิดการปรับแนวคิดในการทำงาน และ/หรือเพิ่มขีดความสามารถในการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ มีดังนี้

1) ต้องกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายให้ชัดเจนเสียก่อนว่าอะไรคือสิ่งที่ท้องถิ่นทำได้ เพื่อเปิดพื้นที่ให้ผู้บริหารท้องถิ่นใช้อำนาจในการตัดสินใจดำเนินกิจการพาณิชย์ได้ สำหรับหลักการกำหนดภารกิจหน้าที่จะต้องดำเนินการโดย

### ตารางที่ 3: หลักการและเหตุผลในการดำเนินการกิจการพาณิชย์

หลักการดำเนินการกิจการพาณิชย์	เหตุผล
ต้องประกาศอำนาจหน้าที่และเงื่อนไขในการจัดบริการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทราบเป็นทางการ	เพื่อให้เกิดความชัดเจนและสร้างความมั่นใจต่อการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ต้องมีการกำหนดมาตรฐานขั้นต่ำของบริการ	เพื่อสร้างหลักประกันแก่ผู้รับบริการ เพื่อสร้างความเป็นธรรม
มีศักยภาพในการหารายได้เพื่อเลี้ยงตนเองได้	เพื่อไม่เป็นการสร้างภาระทางการคลัง หรือถูกนำไปใช้เป็นเครื่องมือทางการเมือง
สามารถแสวงหากำไรสูงสุด (Profit Maximization) ได้ แต่ต้องมาจากบริการทางเลือก (Optimal Profit from Optimal Services)	เพื่อเป็นทางเลือกในการรับบริการ โดยไม่ลดทอนบริการขั้นต่ำของประชาชน
กิจการพาณิชย์และกิจการเพื่อสังคมสามารถมีรูปแบบการระดมทุนได้อิสระที่นอกเหนือจากการได้รับเงินอุดหนุนจากภาครัฐ	เพื่อเพิ่มขนาดทรัพยากรได้อย่างเต็มที่ อาทิ การร่วมทุนกับเอกชน การกู้ยืม การออกพันธบัตร เป็นต้น
มีการจัดทำรายงานผลการดำเนินงานเผยแพร่ต่อสาธารณะ	เพื่อระบบบริหารงานอย่างมีธรรมาภิบาลของกิจการ





2) ต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อสร้างความ  
ยืดหยุ่นในการประกอบกิจการเชิงพาณิชย์ โดยกฎหมาย  
ที่ต้องได้รับการแก้ไขมีอยู่ 5 ประเด็น ได้แก่

## ตารางที่ 4: ประเด็นทางกฎหมายที่ต้องปรับปรุงโดยเร่งด่วนเพื่อประกอบกิจการเชิงพาณิชย์

ข้อเสนอแนะทางกฎหมาย	เหตุผล
ปรับปรุงการตีความกิจการอันมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ตามบทบัญญัติในมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 เพื่อลดข้อจำกัดในการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เพราะเป็นข้อจำกัดที่ทำให้กิจการพาณิชย์ในหลายกรณีที่ผ่านมาถูกตีความว่า ขัดต่อหลักกฎหมาย และทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่กล้าจะดำเนินกิจการพาณิชย์ เพราะเสี่ยงเสียต่อกรทำผิดกฎหมาย ซึ่งส่งผลต่อการแสวงหารายได้เพิ่มขึ้นในท้ายที่สุด
ปรับปรุงเพื่อขยายทรัพยากรและความร่วมมือในการทำงานร่วมกับเอกชนให้ได้อย่างคล่องตัว ตาม พ.ร.บ. ว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2556 (หรือ พ.ร.บ. ร่วมทุน)	กรณีที่มีความจำเป็นต้องลงทุนขนาดใหญ่ เกินกว่า 1,000 ล้านบาท พ.ร.บ. ร่วมทุนก็มีระเบียบข้อบังคับที่ไม่เอื้ออำนวยต่อการสร้างความร่วมมือระหว่างหน่วยงานและเอกชนตามหลักการความร่วมมือรัฐ-เอกชน (PPPs)
ระบุงการกิจที่สามารถดำเนินกิจการได้เพิ่มเติม เพื่อให้สอดคล้องกับกิจการอันมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชนอีกต่อไป ตาม พ.ร.บ. จัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เพื่อเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกรจัดหาบริการได้ตามความเหมาะสม
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัฒนาของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553 เรื่องการจัดซื้อจัดจ้าง	ปัญหาสำคัญ เช่น ระเบียบขั้นตอนปฏิบัติที่ไม่มีความยืดหยุ่นหรือไม่มีความสมเหตุสมผลในทางปฏิบัติส่งผลให้เกิดความล่าช้าในการดำเนินโครงการพัฒนาเศรษฐกิจ, ข้อจำกัดด้านระยะเวลาและค่าตอบแทนในการจัดซื้อจัดจ้างซึ่งส่งผลให้ภาคเอกชนรู้สึกถึงความไม่แน่นอนหรือมีแรงจูงใจต่อการจ้างงานน้อย ของภาครัฐ ฯลฯ
ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับกรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมเงิน	เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกจำกัดอำนาจในการกู้ยืมเงินและการหารายได้ ทำให้ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการลงทุนขนาดใหญ่





3) ทุกแผนกิจการต้องมีการศึกษาประเมินความคุ้มค่า (Feasibility Study) และจัดลำดับความสำคัญโครงการ (Projects Ranking) เพื่อให้เกิดการวางแผนดำเนินการเชิงพาณิชย์อย่างรัดกุม ทั้งโครงการที่มาจากเงินงบประมาณและจากการกู้ยืม ถือเป็นนวัตกรรมสำคัญที่จะช่วยลดการใช้ดุลยพินิจของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยขาดความระมัดระวังในการบริหารงบประมาณ หรือเท่ากับเป็นสภาพเงื่อนไขบังคับให้ท้องถิ่นมีการทำงานอย่างมียุทธศาสตร์ โดยพิจารณาความเหมาะสมทั้งระยะสั้น (1-3 ปี) ระยะปานกลาง (3-5 ปี) และระยะยาว (มากกว่า 5 ปี) ซึ่งจะช่วยให้เกิดการเลือกลงทุนในกิจการที่มีความเหมาะสมและจำเป็น

4) ต้องมีกลไกการสร้างความร่วมมือระหว่างรัฐและเอกชน (Public Private Partnership: PPPs) นวัตกรรมเพื่อเพิ่มคุณภาพและปริมาณซึ่งอาจเป็นบริการที่ปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มี ความชำนาญมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับภาคเอกชน แต่บริการนั้นๆ เป็นสิ่งที่มีความจำเป็นเร่งด่วนในอนาคตอันใกล้ ตัวอย่างเช่น การเปลี่ยนขยะเป็นพลังงาน การบำบัดน้ำเสีย การสร้างระบบสาธารณสุขขนาดใหญ่ เป็นต้น นอกจากนี้ แนวคิด PPPs ยังสามารถขยายไปสู่การสร้างเครือข่ายกิจการโดยนำชุมชนหรือองค์กรไม่แสวงหากำไรเข้ามาร่วมเพื่อประโยชน์ต่อชุมชนนั้นๆ จนเป็นกิจการเชิงสังคม (Social Enterprise) ซึ่งปรากฏให้เห็นเป็นแบบอย่างแล้วในสหราชอาณาจักร





สำหรับ ประเภทกิจการเชิงพาณิชย์ที่มีศักยภาพในการ  
ดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยพิจารณาจาก  
ตัวอย่างกิจการที่มีการดำเนินการอยู่แล้วในปัจจุบัน<sup>3</sup> มีดังนี้

**ตารางที่ 5: ระดับและประเภทกิจการที่มีศักยภาพในการดำเนินกิจการ  
เชิงพาณิชย์**

ระดับศักยภาพ	ลำดับประเภทกิจการ	
มากที่สุด: ประเภทบริการ สาธารณะที่ท้องถิ่นนิยม ดำเนินการในรูปแบบ กิจการพาณิชย์	1. การประปา	7. ขนส่งมวลชนทุกประเภท
	2. การผลิตไฟฟ้า	8. การพัฒนาสถานที่ท่องเที่ยวและพักผ่อน หย่อนใจ
	3. โรงฆ่าสัตว์	9. สนามกีฬาและการสันทนาการ
	4. โรงเรียนจ่านา	10. กิจการตลาด
	5. ป่อบำบัดน้ำเสีย	11. การให้เช่าที่อยู่อาศัยและบริการสวนกลาง
	6. การกำจัดขยะและการแปรรูปขยะ	12. การให้เช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการ พาณิชย์ เช่น ศูนย์ประชุม / ห้องประชุม
มาก-ปานกลาง: ประเภท บริการสาธารณะที่ท้องถิ่น ดำเนินการอยู่แล้ว แต่มี ความเป็นไปได้ในการพัฒนา ให้เป็นกิจการพาณิชย์	1. สถานศึกษา: ระดับปฐมภูมิ (ประถมศึกษา หรือเทียบเท่า) ทุติยภูมิ (มัธยมศึกษาหรือ เทียบเท่า) และตติยภูมิ (อุดมศึกษาหรือ เทียบเท่า)	5. สถานที่ท่องเที่ยวและการพักผ่อนหย่อนใจ
	2. สถานพยาบาล: สถานพยาบาลในทุก ขนาด ตาม ความ ชับ ช้อน ในการ รักษาพยาบาล	6. สถานที่ให้บริการความรู้ เช่น ห้องสมุด พิพิธภัณฑ์ ฯลฯ
	3. ศูนย์รับเลี้ยงเด็กและศูนย์ผู้สูงอายุ	7. การกำจัดขยะของเสียอันตรายและสิ่งปฏิกูล
	4. บริการดูแลคนเฉพาะกลุ่ม เช่น ผู้ป่วย เรื้อรัง ผู้พิการ คนชรา เด็ก ฯลฯ	
ปานกลาง: ประเภทบริการ สาธารณะที่มีอำนาจหน้าที่ ตามกฎหมาย แต่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่ ดำเนินการ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากที่ขาด ความพร้อมบุคลากร แหล่งเงินทุน ความรู้ ทางเทคนิคในการจัดบริการสาธารณะ ทำให้ ไม่สามารถจัดบริการสาธารณะตามอำนาจ หน้าที่กำหนดไว้ได้	

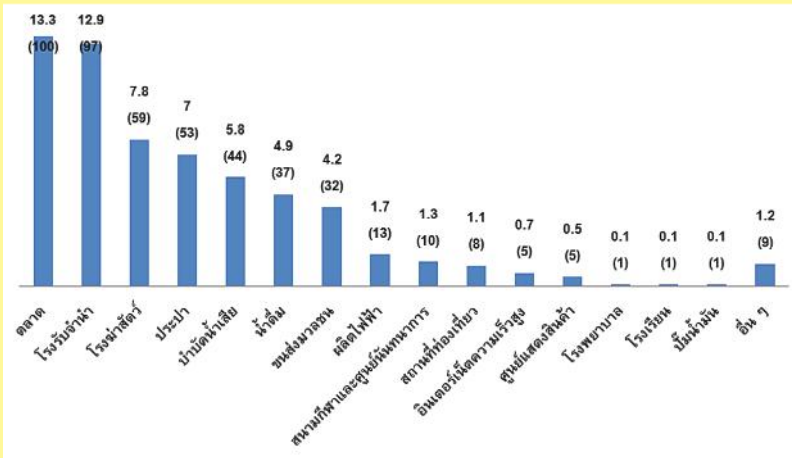
<sup>3</sup> ตัวอย่างกิจการเชิงพาณิชย์ของประเทศญี่ปุ่นในภาคผนวก



ในกรณีที่ยังไม่มีการกำหนดอำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรนำร่องพิจารณาจัดทำบริการสาธารณะที่เข้าข่ายตามอำนาจหน้าที่ในกฎหมายไปเสียก่อน หรือให้ดำเนินงานผ่านการถ่ายโอนงาน หรือว่าจ้างกิจการเพื่อสังคมรูปแบบต่างๆ มาดำเนินงานแทน

#### แผนภูมิที่ 4: ความสนใจในการดำเนินกิจการพาณิชย์/กิจการเพื่อสังคม กิจการพาณิชย์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนใจดำเนินการ

หน่วย: % (แห่ง)



ที่มา: คณะผู้วิจัย

จากแบบสำรวจข้อมูลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 639 แห่ง  
ทั่วประเทศ พบว่า



- ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกคนต่างมีความต้องการหารายได้จากการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์/เพื่อสังคม
- มีท้องถิ่นที่สนใจ และไม่สนใจที่จะดำเนินการทันที ในอัตราส่วน 2 : 3
- เหตุผลความกังวลใจต่อการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ คือ ข้อจำกัดทางกฎหมาย ปัญหาเรื่ององค์ความรู้ในการบริหารจัดการ และงบประมาณ

### ทางเลือกที่ 3: การกู้ยืมการขยายทรัพยากรบนพื้นฐานความรู้ ทางการเงิน

การอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืมไม่ใช่ปัญหา トラบเท่าที่ท้องถิ่นยังมีความสามารถในการบริหารกระแสเงินสดเพื่อดำเนินภารกิจต่าง ๆ ได้อย่างต่อเนื่องตามหลักวินัยทางการคลังแล้วไม่มีหลักการที่จะห้ามไม่ให้กู้ยืม

ประโยชน์สำคัญของการกู้ยืม คือ (1) ความรวดเร็วในระดมเงินเพื่อการจัดหาบริการเพื่อรองรับการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางสังคมและเศรษฐกิจของท้องถิ่น อาทิ การจัดหาไฟฟ้า ถนน และสาธารณูปโภค เป็นต้น (2) การจัดหาบริการไม่ต้องพึ่งเงินงบประมาณจัดสรรจากรัฐบาลเป็นรายปี เพราะจะทำให้ทราบวงเงินที่ชัดเจนที่จะใช้ในการดำเนินการทั้งภารกิจประจำ หรือในกิจการเชิงพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



แต่ต้องกู้ยืมอย่างมีเหตุผล มีการวางแผน เพื่อป้องกันความเสี่ยงที่เกิดภาวะล้มละลายในการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สัญญาณอันตรายเริ่มแรกของการกู้ยืมที่ต้องระมัดระวัง คือ (1) การกู้เกินความจำเป็น (2) การใช้เงินไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ และ (3) การขาดความรับผิดชอบในการบริหารเงินสดและการบริหารหนี้ เพราะนั่นหมายถึงความล้มละลายของคุณภาพชีวิตประชาชนในท้ายที่สุด สำหรับข้อเสนอแนะหลักการกู้ยืม มีดังนี้

#### ตารางที่ 6: หลักการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอหลักการกู้ยืม	เหตุผล
พิจารณาความสามารถในการชำระคืนและความสามารถทางการคลัง แทนการกำหนดวงเงินกู้ตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	เพื่อให้ท้องถิ่นที่มีฐานะการเงินการคลังที่ดีสามารถเพิ่มขีดความสามารถในการให้บริการได้มากขึ้น
ความคุ้มค่า ผลตอบแทน และผลประโยชน์ที่จะได้รับ	จะทำให้มีความรอบคอบในการกู้ยืม และส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาระบบบริหารการเงินการคลัง
การก่อหนี้ต้องผ่านกระบวนการมีส่วนร่วมและรับฟังความคิดเห็นของประชาชน	เพื่อสร้างระบบการกลั่นกรองโครงการที่สมเหตุผลตอบโจทย์ความต้องการของชุมชน

- (1) หลักปฏิบัติของการกู้ยืมมีเป้าหมายจะต้องสร้างความเท่าเทียมระหว่างคนรุ่นต่าง ๆ นั้นหมายถึงภาระจากการกู้ยืมจะต้องไม่ตกไปยังคนที่ไม่ได้รับประโยชน์ในรุ่นต่อไป ด้วยเหตุนี้ จากตัวอย่างของ



ประเทศญี่ปุ่น ประเภทการกู้ยืมจึงมักมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างงานสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ หรือการสนับสนุนทางการเงินให้กับกิจการเชิงพาณิชย์ที่เลี้ยงตัวเองได้เป็นสำคัญ

- (2) มีระบบการกำกับดูแลและดัชนีทางการเงินจากส่วนกลางเพื่ออนุมัติการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่าง ญี่ปุ่น กำหนดให้ (1) กระบวนการออกพันธบัตรเงินกู้ของท้องถิ่น (Local government bond: LGB) จะต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานกลาง (2) ตัวอย่างดัชนีการกู้ยืมของญี่ปุ่น ได้แก่ อัตราการขาดดุลที่แท้จริง, อัตราการขาดดุลที่แท้จริงตามงบการเงินรวม, อัตราการชำระหนี้ที่แท้จริง อัตราภาระในขนาดต, อัตราการขาดเงินทุนสำหรับกิจการสาธารณะ นอกจากนี้ (3) การออกพันธบัตรยังต้องผ่านระบบการให้คำปรึกษาจากส่วนกลางอีกด้วย<sup>4</sup> ในกรณีประเทศไทยยังไม่มีระบบกำกับดูแลและดัชนีการเงินลักษณะดังกล่าวมาใช้เป็นรูปธรรม โดยให้เป็นอำนาจตัดสินใจของแหล่งเงินทุนภาคเอกชนดำเนินการ หรือพิจารณาอนุมัติตามหลักเกณฑ์การกู้ยืมของกระทรวงมหาดไทยเป็นสำคัญ สำหรับกลไกทางกฎหมายเพื่อเพิ่มช่องทางการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องดำเนินการมีดังนี้

---

<sup>4</sup> รายละเอียดเพิ่มเติมในภาคผนวก



ตารางที่ 7: ประเด็นทางกฎหมายที่ต้องได้รับการแก้ไขเพื่อเพิ่มช่องทางการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็นทางกฎหมาย	เหตุผล
<p>ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการจัดหาปราบปรามประโยชน์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับ การกู้ยืมเงิน</p> <p>ยกเว้นหลักเกณฑ์กฎหมายลูกที่ระบุขั้นตอนวิธีการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกอย่างชัดเจน โดยต้องมีการระบุรายละเอียดขั้นตอนตั้งแต่ก่อนก่อหนี้และกระบวนการบริหารหนี้ภายหลังจกมีหนี้แล้ว</p>	<p>องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ถูกจำกัดอำนาจในการกู้ยืมเงิน ทำให้ไม่มีศักยภาพเพียงพอในการลงทุนขนาดใหญ่หรือขนาดใหญ่และหารายได้จำกัดจากทรัพย์สินที่สร้างขึ้น</p> <p>แม้ว่าจะมีการกล่าวถึงอำนาจในการก่อหนี้ไว้ใน พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ ฯ พ.ศ. 2542 ก็ตาม แต่ยังไม่มีการระบุรายละเอียดอย่างเป็นระบบ</p>
<p>แก้ไขระเบียบวิธีการลงบัญชีแบบใช้เกณฑ์เงินสดให้เป็นแบบเงินคงค้าง เพื่อแก้ปัญหาการคำนวณค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สินโดยกรมบัญชีกลาง กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น และสำนักงานตรวจเงินแผ่นดิน ควรร่วมกันกำหนดมาตรฐานทางบัญชีสำหรับใช้ใ้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นการเฉพาะต่อไป</p>	<p>ความสำคัญของการพัฒนาระบบบัญชีท้องถิ่นแบบบัญชีคงค้าง เพื่อให้ระบบรายงานงบการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสะท้อนการค่าใช้จ่ายที่แท้จริงที่แนวคิดการบริหารความเสี่ยงทางการคลัง (Fiscal Risk) เพื่อให้ผู้บริหารท้องถิ่นมีข้อมูลที่ถูกต้อง และสามารถประเมินศักยภาพทางการเงินที่แท้จริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับภาวะวางแผนบริหารและจัดบริการสาธารณะได้อย่างพอเพียงและเหมาะสม รวมถึงสามารถติดตามและตรวจสอบประสิทธิภาพในการดำเนินงานและใช้ประโยชน์จากเงินสะสม (สินทรัพย์) ขององค์กร</p>



## ปรับแนวทางการบริหารท้องถิ่นสู่ระบบ การพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่อย่างยั่งยืน

ปัจจัยสู่ความสำเร็จของการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น (Local Economic Development: LED) อยู่ที่ฐานคิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Mind-set) ที่จะต้องเน้น 2 คำ คือ “การพัฒนา และ “ยั่งยืน”

คำว่า “การพัฒนา” คือ การทำงานเชิงรุกที่ขยายมิติของการทำงานให้ไกลไปกว่าการทำงานตามระเบียบและคำสั่งแบบงานราชการเดิม โดยเอาสภาพปัญหาหรือความต้องการของชุมชนท้องถิ่นเป็นที่ตั้ง ซึ่งช่วยให้เกิดความพยายามคิดค้นแนวทางใหม่ๆ ที่ไม่ติดอยู่กับกรอบของอำนาจหน้าที่ เกิดการสร้างเครือข่ายในการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นๆ ที่มีศักยภาพ และหากมีข้อจำกัดของงบประมาณก็ยอมเร่งช่องทางเพิ่มรายได้ตามไปด้วย

ส่วนคำว่า “ความยั่งยืน” นั้น คือ การสร้างระบบเศรษฐกิจหรือกิจกรรมที่จะให้เกิดความกินดีอยู่ดีของประชาชนในระยะยาว และมีความเป็นอิสระในการพัฒนาพื้นที่ตามศักยภาพของท้องถิ่น มากกว่าจะเป็นการรอรับความช่วยเหลือจากส่วนกลาง ดังนั้น ข้อเสนอในการพัฒนาเศรษฐกิจพื้นที่อย่างยั่งยืน มีดังนี้

(1) ควรส่งเสริมให้มีการกำหนดโครงการในลักษณะ LED ไปอยู่ในแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะยาว แม้ว่าการปรับใช้แนวคิด LED จะเป็นเรื่องของความสมัครใจ และถึงแม้ว่า



ผู้บริหารจะมีแรงบันดาลใจในการทำโครงการ LED ก็ตาม แต่ก็ยังไม่เพียงพอที่จะนำไปสู่การลงมือทำอย่างต่อเนื่อง ดังนั้นจึงควรส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นพิจารณาความเป็นไปได้ของโครงการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่อย่างน้อย 1 โครงการ บรรจุไว้ในแผนพัฒนาท้องถิ่นระยะ 3 ปี เพื่อให้ท้องถิ่นมีความพยายามในการปรับตัว และใช้เป็นโจทย์ในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น นอกเหนือไปจากการทำแผนงาน/โครงการตามข้อเรียกร้องของประชาชน

**(2) ควรมีการวางแผนศึกษา SWOT และความเป็นไปได้ในการลงทุนของโครงการเพื่อสร้างหลักประกันเบื้องต้นต่อความอยู่รอดของโครงการ LED** การดำเนินการโครงการ LED จะพิจารณาเพียงตัวอย่างที่ “ที่อื่น” ทำอย่างเดียวยังไม่ได้ เพราะอาจจะไม่สอดคล้องกับศักยภาพ ความต้องการ หรือความพร้อมของระบบการบริหารจัดการของท้องถิ่นตนเอง ดังนั้นจะต้องมีการวางแผนเชิงยุทธศาสตร์ที่เป็นไปได้

**(3) มองถึงการหาพันธมิตรในการพัฒนาโครงการ LED** แม้ว่าโครงการ LED จะมีตั้งแต่การสร้างศูนย์แสดงสินค้า OTOP (อบจ.กระบี่) เพื่อกระตุ้นการท่องเที่ยว ไปจนถึงการสร้างระบบโลจิสติกส์ขนาดใหญ่ (เทศบาลเมืองทุ่งสง จังหวัดนครศรีธรรมราช) แต่ก็ควรมีการสร้างเครือข่ายการทำงานร่วมกับภายนอกทั้งภาครัฐ เอกชน รวมไปถึงชุมชนตามความเหมาะสม





กล่องข้อความ:

ตัวอย่างโครงการ LED ในประเทศไทย;

โครงการปาก้า (PAKA) องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่

**ความเป็นมา** ภายหลังจากที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่ ได้ย้ายศูนย์เครื่องจักรกลออกจากพื้นที่บริเวณถนนท่าเรือ ต.ปากน้ำ อ.เมือง ไปยังสถานที่แห่งใหม่ ทำให้มีพื้นที่ว่างเปล่าเกิดขึ้น อบจ.กระบี่ จึงพัฒนาให้เป็นพื้นที่ส่งเสริมการท่องเที่ยว เพราะบริเวณดังกล่าวสร้างรายได้จากค่าเช่าสถานที่เป็นศูนย์จำหน่ายสินค้า OTOP เพียง 3,000 บาทต่อเดือน ดังนั้น อบจ. จึงได้พยายามติดต่อนักลงทุนเข้ามาลงทุนเชิงท่องเที่ยว ในที่สุด ก็ได้ นักลงทุนภาคเอกชนเข้ามาลงทุนพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว

**โครงการ PAKA** เป็นโครงการก่อสร้างและพัฒนาพื้นที่บริเวณ 7 ไร่ ให้เป็น Community Mall โดยใช้กลยุทธ์ในการพัฒนาแบบความร่วมมือระหว่างภาครัฐและเอกชน (PPP) ในรูปแบบของ Build-Transfer-Operate (BTO) โดยให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนพัฒนาพื้นที่ในระยะเวลาการให้เช่าและพัฒนา 30 ปี ใช้เงินลงทุนกว่า 300 ล้านบาท มีการวางแผนก่อสร้างโรงแรม โรงภาพยนตร์ ร้านค้า ร้านอาหาร ศูนย์ Wellness และศูนย์การแสดงต่างๆ คาดว่าโครงการดังกล่าวจะแล้วเสร็จในปี 2559 (สถุษฐ์พงษ์ เกี้ยวข้อง, การสื่อสารระหว่างบุคคล, 25 มิถุนายน 2557)

ประโยชน์ที่ได้รับจากโครงการ PAKA จึงมีทั้งมิติของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ การพัฒนาด้านการท่องเที่ยว สวัสดิการบ้านพักข้าราชการ รวมไปถึงรายได้จากการเก็บค่าเช่าพื้นที่และสิ่งปลูกสร้าง กรรมสิทธิ์โรงแรม ที่จะตามมา



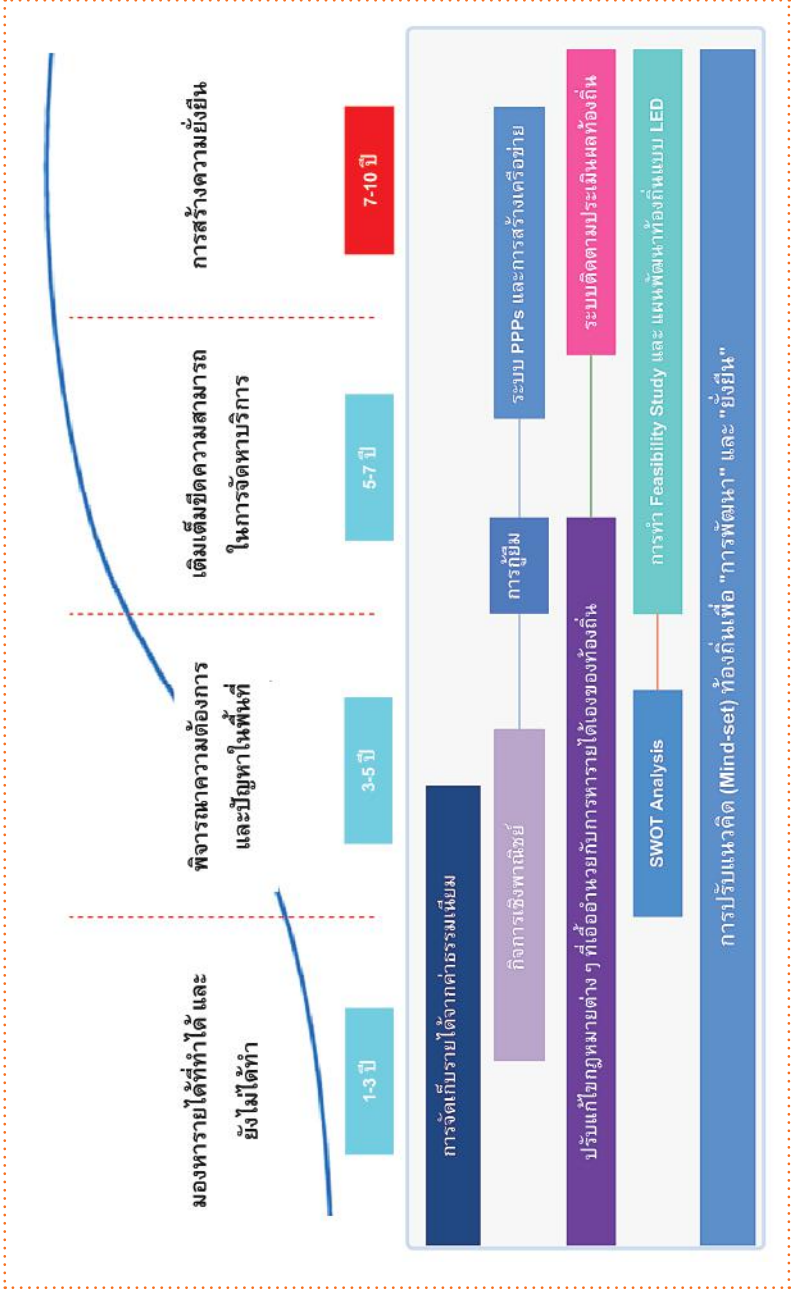
ในอนาคต และที่สำคัญคือ การได้พัฒนาสินทรัพย์หรือที่ดิน  
ที่มีอยู่ให้เกิดประโยชน์และสามารถเพิ่มมูลค่าที่คูณทาง  
เศรษฐกิจให้กับ อบจ. กระบี่ ได้ ไม่ว่าจะเป็นมูลค่าที่เกิดจาก  
เงินหมุนเวียนและเงินรายได้จากการลงทุน มูลค่าของที่ดินและ  
สิ่งปลูกสร้างที่เพิ่มสูงขึ้น การจ้างงานที่เพิ่มขึ้น ภาษีอากรที่จะ  
เก็บได้เพิ่มขึ้น ฯลฯ



## บทบาทหน้าที่ของผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง เพื่อขยายความสามารถในการจัดเก็บรายได้ ที่ไม่ใช่ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเด็น	สาระสำคัญ	ผู้รับผิดชอบหลัก
การทำกิจการเชิงพาณิชย์	ปรับปรุงการตีความกิจการอันมีลักษณะเป็นการแข่งขันกับเอกชน ตามบทบัญญัติในมาตรา 87 ของรัฐธรรมนูญ เพื่อลดข้อจำกัดในการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	รัฐบาล
	การกำหนดหลักการ PPPs ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	แก้ไขกฎหมายว่าด้วยการคิดค่าธรรมเนียม จัดการขยะ และบำบัดน้ำเสีย ตาม พ.ร.บ. การสาธารณสุข พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมฉบับที่ 2 พ.ศ. 2550	กระทรวงสาธารณสุข
	ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการพัสดุของหน่วยการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2535 แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2553	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น
	แก้ไขระเบียบวิธีการลงบัญชีแบบใช้เกณฑ์เงินสดให้เป็นแบบเงินคงค้าง	กระทรวงการคลัง
การกู้ยืม	ยกร่างหลักเกณฑ์กฎหมายลูกที่ระบุขั้นตอนวิธีการปฏิบัติจริงสำหรับการกู้ยืม	สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	การสร้างและใช้ดัชนีชี้วัดเพื่อติดตามการกู้ยืม	สำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ
LED	การจัดทำ Feasibility Study โครงการที่จะกู้ยืม และ LED	ผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แผนที่ (Road Map) เพื่อพัฒนารายได้ท้องถิ่นอย่างยั่งยืน:  
“4 ทางเลือกของนวัตกรรมพัฒนารายได้ที่ไม่ใช่ภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”





## ภาคผนวก





## ภาคผนวกที่ 1:

### รายละเอียดข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและตัวอย่างความสำเร็จด้วยประเภทการจัดเก็บค่าธรรมเนียมการบริหารที่มีศักยภาพ

บริการที่มีศักยภาพ	เหตุผล	ตัวอย่าง
1) การเก็บและโฆษณามูลฝอย	เพราะจะทำให้สามารถดำเนินการได้อย่างครอบคลุม และมีคุณภาพมากขึ้น	เทศบาลเมืองตากดี อำเภอตากดี จังหวัดนครสวรรค์ อัตราค่าธรรมเนียมถูกกำหนดไว้ในเทศบัญญัติเทศบาลเมืองตากดี เรื่อง การจัดการสิ่งปฏิกูลและมูลฝอย พ.ศ. 2552 โดยอัตราค่าธรรมเนียมขึ้นอยู่กับปริมาณขยะมูลฝอยหรือสิ่งปฏิกูล และกลุ่มผู้รับบริการ เทศบาลใช้วิธีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมตามครัวเรือนพร้อมกับค่าน้ำประปา (เทศบาลจัดให้บริการน้ำประปา) ซึ่งส่งผลให้สามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้ครอบคลุมเกือบทุกครัวเรือน และมีรายได้จากค่าธรรมเนียมประเภทนี้มากขึ้น
2) การบำบัดน้ำเสีย	เพราะจะทำให้สามารถดำเนินการได้อย่างครอบคลุม และมีคุณภาพมากขึ้น	เมืองพัทยา เนื่องจากเมืองพัทยาเป็นเขตควบคุมมลพิษ จึงจัดเก็บค่าธรรมเนียมการบำบัดน้ำเสียโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และอัตราค่าธรรมเนียมเป็นไปตามประกาศคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เทศบาลเมืองพัทยาได้ออกข้อบัญญัติหลายฉบับเกี่ยวกับการให้บริการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งฉบับล่าสุด ได้แก่ ข้อบัญญัติเมืองพัทยา เรื่อง การควบคุมและการให้บริการบำบัดน้ำเสียในเขตเมืองพัทยา พ.ศ. 2545 และยังคงได้ออกประกาศกำหนดอัตราค่าธรรมเนียม





บริการที่มีศักยภาพ	เหตุผล	ตัวอย่าง
<p>3) การจัดระเบียบ การจอดยานยนต์</p>	<p>เพราะเป็นทางเลือกที่สร้างความปลอดภัย ความสะดวกสบายแก่ผู้ใช้ยานพาหนะบนพื้นที่ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด</p>	<p>กรุงเทพมหานคร การจัดเก็บค่าธรรมเนียมนการจอดยานยนต์หรือกรุงเทพมหานคร แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ 1) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมการจอดยานยนต์ในถนนสายต่างๆ ทั้งหมด 66 สาย และ 2) การจัดเก็บค่าธรรมเนียมนการจอดยานตรีในอาคารที่จอดรถ จำนวน 2 แห่ง คือ บริเวณตลาดยอด บาดล่างภู เขตพระนคร และตลาดสวนมะลิ ถนนเฉลิมเขตร์ 2 เขตป้อมปราบศัตรูพ่าย สำหรับการจอดเก็บค่าธรรมเนียมนประเภทนี้ กรุงเทพมหานครอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดระเบียบการจอดยานตรีในเขตเทศบาลและสุขาภิบาล พ.ศ. 2503 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมถึงฉบับที่ 2 พ.ศ. 2535 และได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร เรื่อง การจัดระเบียบการจอดยานยนต์ พ.ศ. 2536 รวมทั้งประกาศกำหนดค่าธรรมเนียม</p>
<p>4) บริการสาธารณะ ที่มีบริการระดับ คุณภาพการให้ บริการ</p>	<p>เพราะถือเป็นการผลิตบริการที่ทำให้เกิดทางเลือกสำหรับผู้มีกำลังซื้อ แต่อาจเก็บเงินไม่เต็มจำนวนกับกลุ่มเป้าหมายพิเศษ หรือกลุ่มผู้ด้อยโอกาสได้</p>	<p>เทศบาลนครอุดรธานี สนามกีฬากลางเทศบาลนครอุดรธานีเป็นสนามกีฬาที่มีความทันสมัยและครบวงจร ผู้ที่มีความประสงค์ใช้สนามกีฬาแห่งนี้ต้องทำการขึ้นทะเบียนเป็นสมาชิกและมีค่าธรรมเนียมสมาชิก เทศบาลได้กำหนดอัตราค่าสมาชิกตามกลุ่มอายุของผู้ใช้บริการ นอกจากนี้ การใช้บริการสนามฟุตบอล สนามฟุตบอล สนามเทนนิส ห้างฟิตเนส ห้องโยคะ และพื้นที่โดยรอบในสนามกีฬา ยังมีค่านักงานที่หรือค่าสมาชิกเพิ่มเติม โดยเทศบาลกำหนดอัตราค่าบริการตามช่วงเวลาที่ใช้บริการ ทั้งนี้ การบริหารจัดการสนามกีฬาแห่งนี้เป็นไปมาระเบียบเทศบาลนครอุดรธานีว่าด้วยข้อปฏิบัติในการใช้สถานกีฬาและอุปกรณ์กีฬาเทศบาลนครอุดรธานี พ.ศ. 2555</p>





บริการที่มีศักยภาพ	เหตุผล	ตัวอย่าง
5) แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ	เพื่อให้เกิดการรักษาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำตก ป่าไม้ หน้าผา ร้อน ฯลฯ และสร้างจิตสำนึกในการอนุรักษ์	องค์การบริหารส่วนตำบลคลองท่อมเหนือ อำเภอคลองท่อม จังหวัดกระบี่ ได้ออกข้อมติบัญญัติตำบล เรื่องกิจการเกี่ยวกับน้ำตกกร่อนสะพานยูง เพื่อใช้บริหารกิจการน้ำตกกร่อนสะพานยูง โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบลคลองท่อมเหนือ ปรึกษากรรมการบริหาร และพนักงานเจ้าหน้าที่ และกำหนดให้มีการเก็บค่าธรรมเนียมผู้ใช้บริการ ค่าธรรมเนียมยานพาหนะ ค่าธรรมเนียมผู้ใช้บริการอาบน้ำร้อน ค่าธรรมเนียมบ่อน้ำร้อนธรรมชาติ ค่าธรรมเนียมเช่าที่พัก และค่าธรรมเนียมเช่าอาคาร ภายในบริเวณหน้าตกกร่อนสะพานยูง



## ภาคผนวกที่ 2: ผลกำไร (Profit) และผลประโยชน์เพื่อชุมชน (Community Benefit / Benefit to the community) ของกิจการพาณิชย์

การดำเนินกิจการพาณิชย์ต้องให้ความสำคัญกับผลประโยชน์เพื่อชุมชน (Community Benefit) มากกว่าการทำเพื่อผลกำไรสูงสุด (Profit Maximization) และอรรถประโยชน์ทางธุรกิจ (Commercial Utility)

กิจการพาณิชย์ต้องถือเรื่องผลประโยชน์เพื่อชุมชนเป็นจุดยืนหลักและควรดำเนินงานเพื่อสร้างโอกาสในการพัฒนาที่ดีที่สุด สอดคล้องกับการตัดสินใจทางการเมือง ดังนั้นการประเมินศักยภาพของกิจการพาณิชย์ของท้องถิ่น (Performance of Local Public Enterprise) จึงไม่สามารถประเมินด้วยเหตุผลทางเศรษฐกิจเพียงอย่างเดียว แต่ต้องประเมินจากผลกำไรทางการเงิน (Financial Profit) และการปฏิบัติเพื่อผลประโยชน์ของชุมชนที่สอดคล้องกับทิศทางขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Community benefit according to owner directives)



ที่มา: The Swedish Organisation for Local Enterprises (2005)

ดังนั้นถ้าพิจารณาถึงผลการดำเนินงาน จะมีความแตกต่างระหว่างการหาทำไรและการทำเพื่อประโยชน์ชุมชนของกิจการพาณิชย์ท้องถิ่น กับการหาผลกำไรเพียงอย่างเดียวของธุรกิจเอกชน



### ภาคผนวกที่ 3: ตัวอย่างการบริหารจัดการหนี้ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

หลักปฏิบัติของการกู้ยืมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องเป็นไปเพื่อสร้างความเท่าเทียมระหว่างคนรุ่นต่างๆ นั่นหมายถึง การลงทุนที่เกิดจากการกู้ยืมจะต้องไม่สร้างภาระต้นทุนจากการกู้ยืมนั้นข้ามรุ่น (ภาระที่ตกไปยังคนที่ไม่ได้รับประโยชน์ในรุ่นต่อ ๆ ไป) ด้วยเหตุนี้ การกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่นจึงมักมีวัตถุประสงค์เพื่อสร้างงานสาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ หรือการสนับสนุนทางการเงินให้กับกิจการที่ดำเนินการโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ทั้งนี้กระบวนการกู้ยืมโดยออกพันธบัตรเงินกู้ดังกล่าวจะต้องได้รับการอนุมัติจากกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (Ministry of Internal Affairs and Communications: MIC) โดยพิจารณาจาก (1) สัดส่วนรายจ่ายในการกู้ยืมต้องมีความเหมาะสม (2) ขนาดการขาดดุลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่เกินกว่าที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

ระบบของตราสารหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government bond: LGB) ของประเทศญี่ปุ่นนั้นใหญ่เป็นอันดับสองในบรรดาตลาดตราสารหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Municipal bond market) รองจากประเทศสหรัฐอเมริกา โดยมีอันดับสามคือ ประเทศเยอรมัน<sup>5</sup>

<sup>5</sup> จากข้อมูลปี 2007 พบว่าตลาดตราสารหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ของสหรัฐอเมริกามีมูลค่าคงค้าง (outstanding value) JPY 284 Trillion ของประเทศญี่ปุ่นเท่ากับJPY 199 Trillion และประเทศเยอรมัน JPY 113 Trillion



ตารางภาคผนวกที่ 3-1: ประเภทของการระดมทุนของ Local Government Bond ของประเทศไทย

ประเภท	วิธีจำหน่าย	การออก	ระยะเวลา	การไถ่ถอน	การกำหนดอุปสงค์
Private Fund	Private Placement	พันธบัตร (bond) เงินกู้ (loan)	ส่วนใหญ่ 10 ปี แต่อาจสั้นกับข้อตกลงกับธนาคาร	ทยอยตัดจ่าย (Amortization) จ่ายคืนครั้งเดียว (Bullet)	ดุลยพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
	Public Offering	พันธบัตร (bond)	5 และ 10 ปี แต่อาจมีการมี Super Long-Term 20 หรือ 30 ปี	จ่ายคืนครั้งเดียว (Bullet)	อัตราคงที่
Public Fund	JFM	เงินกู้ (loan)	5 - 28 ปี ส่วนใหญ่เป็นระยะยาว 20 ปีขึ้นไป	ทยอยตัดจ่าย (Amortization)	ทางเลือกของอัตราคงที่ หรือ วิธี Rate-Review
	National Government Fund	เงินกู้ (loan)	5 - 30 ปี ส่วนใหญ่เป็นระยะยาว 20 ปีขึ้นไป	ทยอยตัดจ่าย (Amortization)	ทางเลือกของอัตราคงที่ หรือ วิธี Rate-Review

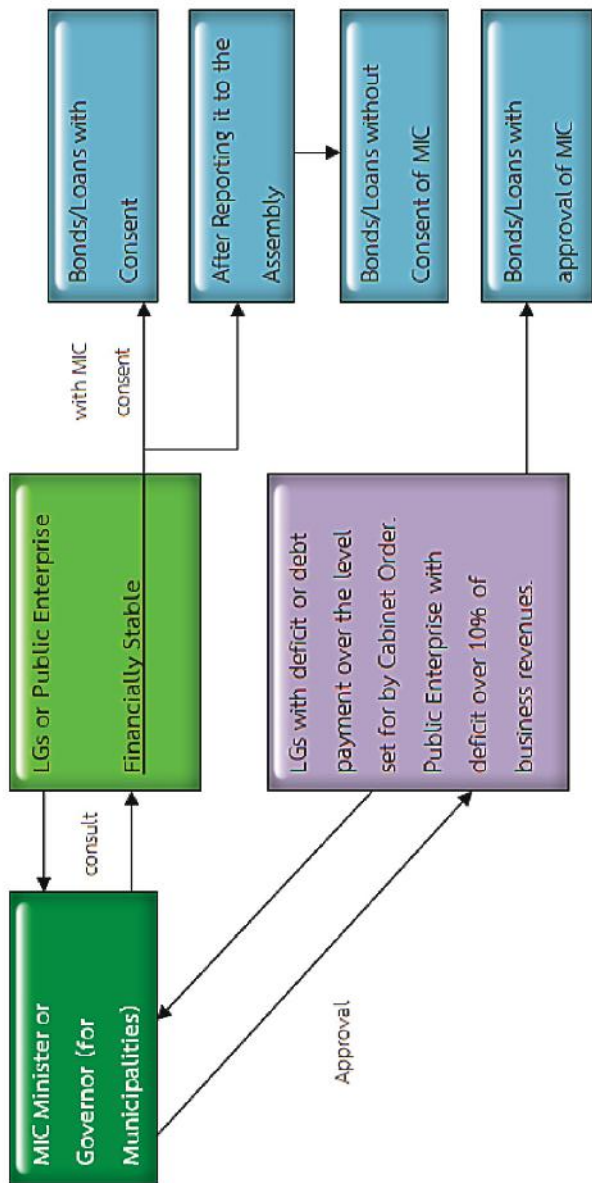


ระบบ LGB มีความน่าเชื่อถือ เพราะ

- 1) การมีแหล่งทุนที่ปลอดภัยเกิดจากการที่ท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีโรงรับ ตลอดจน มีกฎระเบียบที่เคร่งครัดที่ต้องมีการจัดทำแผนการเงินในการดำเนินการตามโครงการทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local government financial program)
- 2) ระบบการให้คำปรึกษาแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการออกตราสารหนี้ซึ่งการวิเคราะห์การก่อหนี้จะถูกใช้ประกอบการจัดสรรรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอีกด้วย
- 3) ระบบสัญญาณเตือนภัยและการปรับโครงสร้างของระบบการเงินเพื่อประกันว่าจะเกิดฐานะทางการคลังที่ดีโดยใช้ตัวชี้วัดที่สำคัญ 5 ตัว ได้แก่ อัตราการขาดดุลที่แท้จริง (Real deficit ratio) อัตราการขาดดุลที่แท้จริงตามงบการเงินรวม (Consolidated real deficit ratio) อัตราการชำระหนี้ที่แท้จริง (Real debt payment ratio) อัตราภาระในอนาคต (Future burden ratio) และอัตราการขาดเงินทุนสำหรับกิจการสาธารณะ (Funding shortfall ratio at public enterprise) โดยในแต่ละการดำเนินการนี้มีรายละเอียด คือ



แผนภาพภาคผนวกที่ 3-1: ระบบของการให้คำปรึกษาการออก LGB ของประเทศไทย



ที่มา: Ministry of Internal Affairs and Communications (2008)



## ภาคผนวกที่ 4: ตัวอย่างกิจการพาณิชย์ของประเทศญี่ปุ่น

ค.ศ. 2012 ประเทศญี่ปุ่นมีกิจการพาณิชย์ทั้งสิ้น 8,724 แห่ง มีมูลค่ารวมทั้งสิ้น 17,024.6 พันล้านบาท (ประมาณ 4,667 พันล้านบาท)

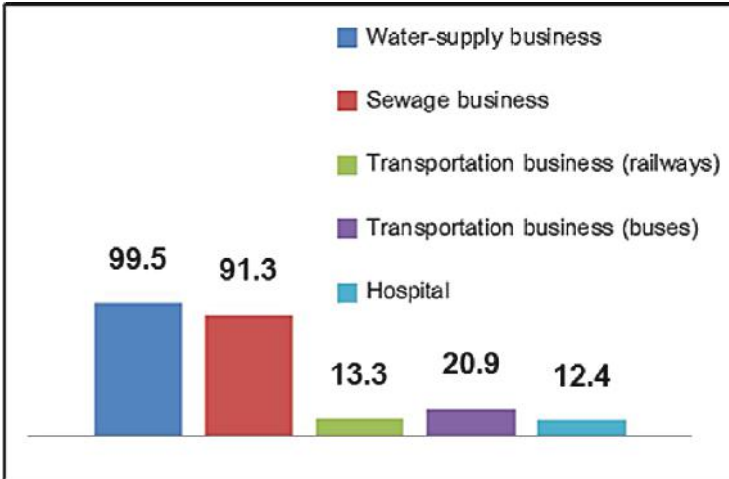
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นสามารถดำเนินกิจการบางประเภทได้ครอบคลุมกับความต้องการของประชาชน เช่น ค.ศ. 2012 กิจการประปาที่มีผู้ใช้บริการ 124.77 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 99.5 ของผู้ใช้บริการในกิจการประปาทั้งประเทศ หรือกิจการบำบัดน้ำเสียมีผู้ใช้บริการ 101.73 ล้านคน คิดเป็นร้อยละ 91.3 ของผู้ใช้บริการกิจการบำบัดน้ำเสียทั้งประเทศ ในขณะที่กิจการขนส่งประเภทรถไฟและรถประจำทางมีผู้ใช้บริการร้อยละ 13.3 และ 20.9 ของผู้ใช้บริการขนส่งมวลชนทั้งประเทศ สำหรับกิจการโรงพยาบาลท้องถิ่นของญี่ปุ่นมีจำนวนเตียงรองรับผู้ป่วยที่ร้อยละ 12.4 ของเตียงรองรับผู้ป่วยทั้งประเทศ





แผนภูมิภาคผนวกที่ 4-1: ร้อยละผู้ใช้บริการในกิจการพาณิชย์  
ท้องถิ่นตามรายประเภทของประเทศญี่ปุ่นปี ค.ศ.2012

หน่วย: ร้อยละ



ที่มา: Ministry of Internal Affairs and Communications (2012)



## ตารางภาคผนวกที่ 4-1: จำนวนผู้ใช้บริการในกิจการพาณิชย์ ท้องถิ่นตามรายประเภทของประเทศญี่ปุ่น ค.ศ.2012

หน่วย: ล้านคน

กิจการ	ผู้ใช้บริการ
Water-supply business	124.77
Sewage business	101.73
Transportation business (railways)	3,066
Transportation business (buses)	928
Hospital (จำนวนเตียง)	196,000

ที่มา: Ministry of Internal Affairs and Communications (2012)

นอกจากนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของญี่ปุ่นยังสามารถดำเนินกิจการในลักษณะการร่วมทุนกับเอกชนเพื่อดำเนินกิจการพาณิชย์ได้ เช่น การร่วมทุนกับเอกชนเพื่อตั้งพิพิธภัณฑ์ฟูจิโกะ เอฟ ฟูจิโอะ (Fujiko F. Fujio Museum) ของเมืองคะวะซะกิ จังหวัดคะนะงะวะ (Kawasaki City, Kanagawa Prefecture)

วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า  
ศูนย์ราชการเฉลิมพระเกียรติ 80 พรรษา อาคารรัฐประศาสนภักดี ชั้น 5 โซนทิศใต้  
เลขที่ 120 ถนนแจ้งวัฒนะ แขวงทุ่งสองห้อง เขตหลักสี่ กทม. 10210  
โทรศัพท์ 02-1419566-71 โทรสาร 02-143-8175