

# 10 ปี การกระจายอำนาจการคลังฯ กับทางเลือก การกระจายอำนาจด้านสุขภาพ

รศ. ดร. สกนธ์ วรรณวิวัฒนา  
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์  
วันพุธที่ 1 ธันวาคม 2553

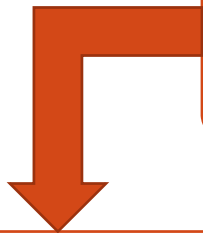
## หัวข้อการนำเสนอ

- **หลักการกระจายอำนาจการคลัง**
- โครงสร้างการคลังของ อปท. และศักยภาพทางการคลังที่แท้จริง
- การพัฒนาศักยภาพทางการคลังของ อปท. ที่ควรเร่งดำเนินการ
- การดูแลสุขภาพและความสามารถทางการคลังของ อปท.
- สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.  
2540 และ 2550



พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย  
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
พ.ศ. 2542



แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543



แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการ  
กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครอง  
ส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 1) พ.ศ. 2545



แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร  
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551



แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจาย  
อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น  
(ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551

## สาระสำคัญการกระจายอำนาจการคลังภายใต้กฎหมายต่างๆ

- กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุนและรายได้ให้แก่ อปท. เพื่อให้สอดคล้องกับอำนาจหน้าที่
- ต้องมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้รัฐบาลภายในปี 2544 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 และให้มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลภายในไม่เกิน พ.ศ. 2549 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 35

*(ได้มีการแก้ไขกฎหมายภายหลังจากกำหนดให้ ตั้งแต่ปีงบประมาณพ.ศ. 2550 อปท. จะมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องไม่น้อยกว่าปีงบประมาณพ.ศ. 2549 ที่ถือเป็นจุดเปลี่ยนแปลงนโยบายที่สำคัญ)*

## หลักการและแนวทางการกระจายอำนาจทางการคลัง

1. การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท.ต้องคำนึงภาระค่าใช้จ่ายตามภารกิจที่ อปท. ได้รับ
2. การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ต้องพิจารณาจากภาพรวมของรายได้ทุกประเภทของ อปท. โดยให้ความสำคัญกับรายได้ที่ อปท. จัดเก็บหรือจัดหาเองเป็นสำคัญ
3. การปรับปรุงรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง ต้องให้ความสำคัญต่อแนวทางการขยายฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษี การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี ความโปร่งใสในการจัดเก็บภาษี การเพิ่มภาษีหรือรายได้ประเภทใหม่ๆ และเพิ่มรายได้รูปแบบอื่นๆ ที่กว้างขวางขึ้น
4. การแบ่งสรรรายได้จากภาษีแก่ อปท. ต้องพิจารณาตามแหล่งกำเนิดให้มากที่สุด
5. การจัดสรรเงินโอนหรือเงินอุดหนุนที่ให้แก่ อปท. ต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์ในการจัดสรร และมีวิธีการจัดสรรที่หลากหลายตามเป้าหมายของการจัดสรรเป็นสำคัญ เช่น แบบทั่วไป แบบเฉพาะกิจ แบบสมทบ แบบเหมาเป็นด้าน

## หัวข้อการนำเสนอ

- หลักการกระจายอำนาจการคลัง
- โครงสร้างการคลังของ อปท. และศักยภาพทางการคลังที่แท้จริง
- การพัฒนาศักยภาพทางการคลังของ อปท. ที่ควรเร่งดำเนินการ
- การดูแลสุขภาพและความสามารถทางการคลังของ อปท.
- สรุป

## โครงสร้างรายได้ของ อปท.

- รายได้จากการจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีอากรรั้งนกอีแอ่น ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ ฯลฯ
- รายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้ ตามกฎหมายต่างๆ ที่กำหนดไว้ อาทิ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา ยาสูบ และสรรพสามิต เป็นต้น
- รายได้ที่รัฐบาลอุดหนุนให้ ตามเกณฑ์ที่รัฐบาลกำหนดจัดสรรให้จากงบประมาณรายจ่าย

## โครงสร้างรายได้เก็บเองของ อปท.

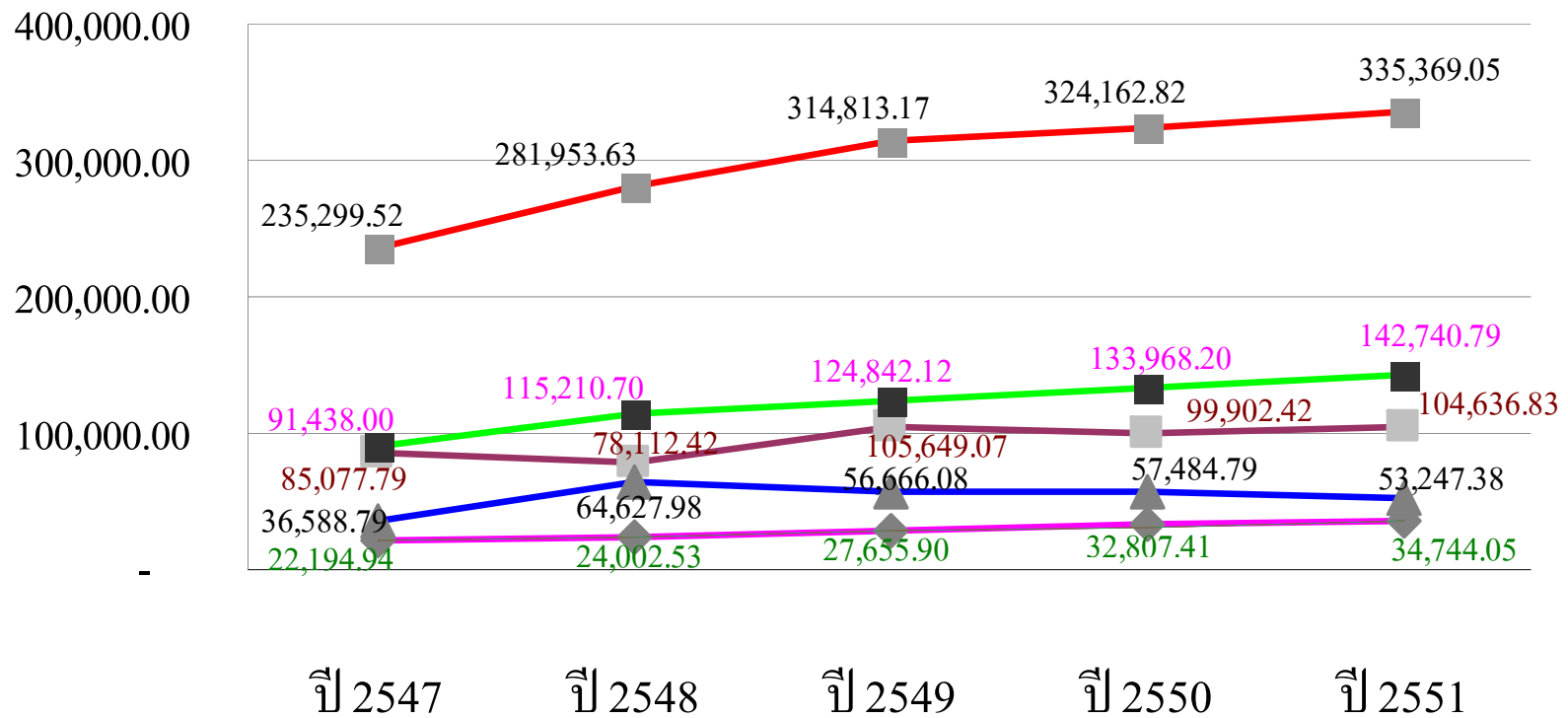
ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	เมือง พัทยา	กทม.
ภาษีโรงเรือนที่ดิน		✓	✓	✓	✓
ภาษีบำรุงท้องที่		✓	✓	✓	✓
ภาษีป้าย		✓	✓	✓	✓
อากรฆ่าสัตว์		✓	✓	✓	✓
อากรรังนก	✓	✓	✓		
ยาสูบ น้ำมัน โรงแรม	✓				



โครงสร้างรายได้จากการจัดสรรของ อปท.

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	เมืองพัทยา	กทม.
ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9)		✓	✓	✓	✓
ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม กม. แขนง ๖	✓	✓	✓	✓	✓
ภาษีธุรกิจเฉพาะ		✓	✓	✓	✓
ภาษีสุราสรรพสามิต		✓	✓	✓	✓
ภาษีสรรพสามิตรถยนต์	✓				✓
ค่าจดทะเบียนโอนสิทธินิติกรรม		✓	✓	✓	✓
ค่าภาคหลวงแร่ปิโตรเลียม	✓	✓	✓	✓	✓

## กราฟแสดงรายได้รวมของ อปท. ปี 2547-2551



◆ จัดเก็บเอง   
 ■ ภาษีจัดสรร   
 ▲ Vat แผน   
 ■ เงินอุดหนุน   
 ■ รวม

## เปรียบเทียบรายได้อีกของ ๖๖๓.๓๖๖๖

ประเภท รายได้	ปีงบประมาณ (หน่วย:ล้านบาท)									
	2549	%	2550	%	2551	%	2552	%	2553	%
รายได้ที่จัดเก็บ เอง	29,110.4 1	8.90	32,021.45	8.96	35,223.60	9.35	38,745.96	9.35	29,110.41	8.53
รายได้ที่รัฐเก็บให้	100,189. 59	33.69	120,728.70	33.78	128,676.40	34.16	140,679.27	33.95	126,589.59	37.12
รายได้ที่รัฐแบ่งให้	61,800.0 0	18.89	65,300.00	18.27	65,000.00	17.25	71,900.00	17.35	45,400.00	13.31
เงินอุดหนุน	126,013. 00	38.52	139,374.00	38.99	147,840.00	39.24	163,057.00	39.35	139,895.18	41.02
รวม	327,113. 00	100.0	357,424.15	100.0	376,740.00	100.0	400,338.75	100.0	340,995.18	100.0

# เป้าหมายการกระจายอำนาจทางการคลัง

## รายได้จัดเก็บเอง

- เพื่อให้ อปท. มีอิสระในการทำหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย
- เพื่อความรับผิดชอบร่วมกันระหว่าง อปท. กับประชาชนในพื้นที่
- เพื่อกระตุ้นให้ อปท. สามารถพึ่งตนเองทางการคลังบนพื้นฐานรายได้ของตนเองในระยะยาว

# เป้าหมายการกระจายอำนาจทางการคลัง

## การจัดสรรรายได้ให้ อปท.

- เพื่อให้มีมาตรฐานในการทำหน้าที่ของ อปท.
- เพื่อลดช่องว่างระหว่าง อปท. ที่มีฐานะทางการคลังที่แตกต่างกัน
- เพื่อให้ อปท. สามารถดำเนินการตามนโยบายของรัฐ หรือสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาในท้องถิ่นที่เกินขีดความสามารถทางการคลังของ อปท. นั้น
- เพื่อกระตุ้นให้ อปท. พัฒนาความสามารถพึ่งตนเองทางการคลังบนพื้นฐานรายได้ของตนเองในระยะยาว

## วิธีจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท.

- ต้องมีการทบทวนสูตรการจัดสรรรายได้อย่างสม่ำเสมอ โดยเฉพาะเมื่อมีการปรับปรุงภารกิจอำนาจหน้าที่ของ อปท. ใหม่
- ต้องมีมาตรการเพื่อเร่งสร้างวินัยทางการเงิน การคลัง ทั้งในด้านรายได้และการใช้จ่าย รวมทั้งสร้างความเข้าใจในร่วมรับผิดชอบทางการคลังของประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐต้องกำหนดมาตรการกำกับดูแลและตรวจสอบการจัดเก็บภาษีของ อปท. ที่เหมาะสม

## หัวข้อการนำเสนอ

- หลักการกระจายอำนาจการคลัง
- โครงสร้างการคลังของ อปท. และศักยภาพทางการคลังที่แท้จริง
- การพัฒนาศักยภาพทางการคลังของ อปท. ที่ควรเร่งดำเนินการ
- การดูแลสุขภาพและความสามารถทางการคลังของ อปท.
- สรุป

## แนวทางการพัฒนาด้านการคลังของ อปท.

1. มุ่งเน้นการขยายฐานภาษีของ อปท. ให้มีความครอบคลุม มีประสิทธิภาพ ความโปร่งใส
  - การพัฒนาแหล่งรายได้ภาษีใหม่ให้แก่ อปท
  - การกำหนดการคิดค่าธรรมเนียมบริการของ อปท. ที่เหมาะสม
2. การจัดสรรรายได้ให้ อปท. ต้องคำนึงภารกิจความรับผิดชอบ ความเท่าเทียมระหว่าง อปท. และสูตรการจัดสรรต้องชัดเจน เป็นธรรม
3. ด้านการจัดสรรเงินอุดหนุน ต้องพิจารณาวัตถุประสงค์เป็นหลัก กล่าวคือ
  - การมีมาตรฐานในการทำหน้าที่
  - ช่วยลดช่องว่างฐานะการคลัง
  - ส่งเสริมการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล
  - กระตุ้นท้องถิ่นพัฒนาเพิ่มขีดความสามารถพึ่งตนเองในระยะยาว



## หัวข้อการนำเสนอ

- หลักการกระจายอำนาจการคลัง
- โครงสร้างการคลังของ อปท. และศักยภาพทางการคลังที่แท้จริง
- การพัฒนาศักยภาพทางการคลังของ อปท. ที่ควรเร่งดำเนินการ
- การดูแลสุขภาพและความสามารถทางการคลังของ อปท.
- สรุป

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550  
หมวด 5 แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ม.78 (3)  
หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น ม.281-283



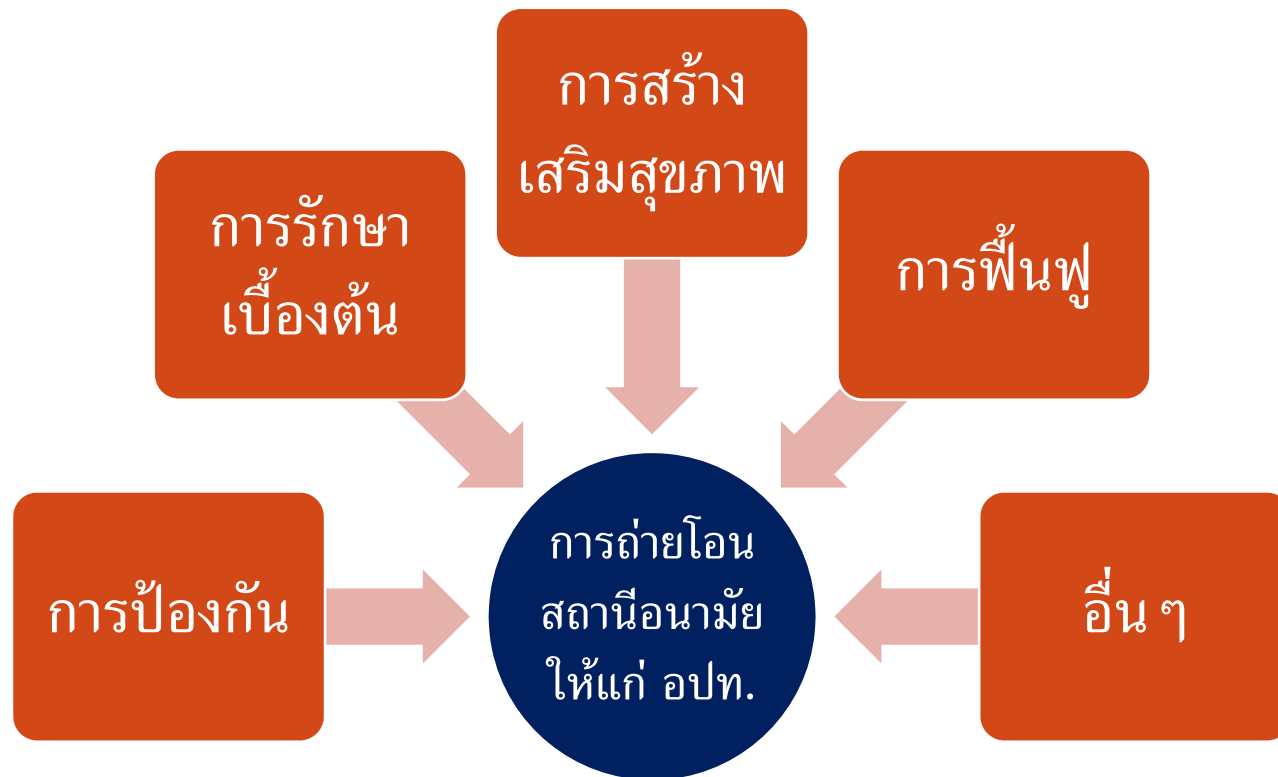
แผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2551



แผนปฏิบัติการกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (ฉบับที่ 2)



การถ่ายโอนสถานีอนามัย ให้แก่ อปท.



## รูปแบบการดำเนินการกิจของ อปท.

- ดำเนินการเอง
- ซื้อบริการจากภาคเอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ หรือ อปท. อื่น
- ร่วมจัดบริการกับ อปท. อื่น ๆ
- ดำเนินการร่วมกับรัฐ (Share Responsibilities)
- การกิจที่รัฐดำเนินการอยู่และ อปท. สามารถดำเนินการได้
- การกิจที่ อปท. มอบหมายให้เอกชนดำเนินการแทน

## หัวข้อการนำเสนอ

- หลักการกระจายอำนาจการคลัง
- โครงสร้างการคลังของ อปท. และศักยภาพทางการคลังที่แท้จริง
- การพัฒนาศักยภาพทางการคลังของ อปท. ที่ควรเร่งดำเนินการ
- การดูแลสุขภาพและความสามารถทางการคลังของ อปท.
- สรุป

## สรุป

- การกระจายอำนาจการคลังเพื่อให้ อปท. มีความเข้มแข็งทางการคลังและศักยภาพในการตัดสินใจด้วยตนเองได้มากที่สุด
- รักษาความเป็นอิสระในการให้ อปท. เลือกให้บริการกับประชาชนตามมาตรฐานขั้นต่ำในการทำหน้าที่ที่กำหนดโดยรัฐ ตามศักยภาพและความสามารถของ อปท. ที่มีอยู่
- ต้องเร่งพัฒนาศักยภาพการให้บริการ และการมีส่วนร่วมของ อปท. กับประชาชนในการให้บริการสาธารณะ
- เร่งพัฒนาการทำงานร่วมกันระหว่างภาคส่วนต่าง ๆ กับ อปท.