

ชุดหนังสือ การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย

การปฏิรูปการกระจายอำนาจ
การคลังสู่ท้องถิ่น

ดาวมณี เลาวกุล

การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น ดวงมณี เลาวกุล

ข้อมูลทางบรรณานุกรมของสำนักหอสมุดแห่งชาติ
ดวงมณี เลาวกุล.

การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังท้องถิ่น.

-- กรุงเทพฯ : เป็นไท, 2555.

176 หน้า.

1. การคลังท้องถิ่น. I. ชื่อเรื่อง.

352.49593

ISBN 978-616-7374-75-8

ที่ปรึกษา: สมศักดิ์ ชุณหรัศมิ์

สมเกียรติ ตั้งกิจวานิชย์

ยุวดี คาดการณ์ไกล

บรรณาธิการสำนักพิมพ์: อธิคม คุณาวุฒิ

กองบรรณาธิการสำนักพิมพ์: สันติสุข กาญจนประกร

รุ่งฤทธิ์ เพ็ชรรัตน์ อภिरดา มีเดช วีรพงษ์ สุนทรจัตราวัฒน์

ศรีศักดิ์ พิกุลแก้ว

บรรณาธิการศิลปกรรม: ณชวัลย์ ศรีอรุโณทัย

ออกแบบปก: ชลธิชา ตุไลลา

พิสูจน์อักษร: ศิริบุญ วงษ์ชื่น

บรรณาธิการโครงการ: ปกป้อง จันวิทย์

กองบรรณาธิการโครงการ: สกลฤทธิ์ จันทรพุ่ม

ภัทธา ด้วงกลัด ตะวัน มานะกุล

หนังสือชุดนี้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการ
การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย
โดยคณะทำงานเครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป
คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป

จัดพิมพ์และเผยแพร่โดย

สำนักงานปฏิรูป (สปร.) 126/146 ชั้น 4 อาคาร 10 ชั้น
สถาบันบวรศาสนราตร ชอยติวานนท์ 14 ถนนติวานนท์
อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี 11000

โทรศัพท์ 0 2965 9531-3 โทรสาร 0 2965 9534

www.reform.or.th

www.v-reform.org

สารบัญ

แนวคิดและหลักการในการกระจายอำนาจทางการคลัง	10
เส้นทางงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	22
การกำหนดรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Expenditure Assignment)	25
งบประมาณรายจ่ายและภารกิจหน้าที่ของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	32
ปัญหาการถ่ายโอนและการจัดสรรภารกิจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	38
ข้อเสนอแนะว่าด้วยภารกิจหน้าที่ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	41
การกำหนดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue Assignment)	48
ความจำเป็นในการมีแหล่งรายรับเป็นของตนเอง ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	55
ประโยชน์ของการกำหนดแหล่งรายรับให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	60
รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	64
แนวทางการกำหนดรายรับที่เหมาะสมขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	81
ปัญหาทางด้านการคลังขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	91
ข้อเสนอแนะว่าด้วยการปรับปรุงทางด้านรายรับ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	94

การก่อกำเนิดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย	109
การถ่ายโอนทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	117
การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	123
บรรณานุกรม	128
ภาคผนวก ก	132
ภาคผนวก ข	154

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1: จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย	11
ตารางที่ 2: การจำแนกภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น	34
ตารางที่ 3: รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2553	36
ตารางที่ 4: ระดับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	54
ตารางที่ 5: โครงสร้างประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในประเทศไทย	69
ตารางที่ 6: หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้จากรัฐบาลให้แก่องค์ ปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554	71
ตารางที่ 7: โครงสร้างรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542-2555	78

ตารางที่ 8: ตัวอย่างของการกำหนดรายรับระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	89
ตารางที่ 9: หนึ่งค่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปี จำแนกตามรายภาคและรายประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2554	112
ตารางที่ 10: หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 (1 ใน 9) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543-2554	133
ตารางที่ 11: หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีธุรกิจเฉพาะ ตาม พ.ร.บ.จัดสรรรายได้ ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 และกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554	136
ตารางที่ 12: หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีสุราและสรรพสามิต ตาม พ.ร.บ.จัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 และ พ.ร.บ.เงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 และกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554	138
ตารางที่ 13: หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และล้อเลื่อน ตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 พ.ร.บ.ขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.ล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 ซึ่งจัดเก็บจากทะเบียนป้ายรถ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554	140
ตารางที่ 14: หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554	143
ตารางที่ 15: หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554	152
ตารางที่ 16: หลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554	153
ตาราง 17: หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544-2554	155

สารบัญแผนภาพ

แผนภาพที่ 1: โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณ	23
แผนภาพที่ 2: รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 – 2553	37
แผนภาพที่ 3: การจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554	73
แผนภาพที่ 4: โครงสร้างรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542 – 2555	80
แผนภาพที่ 5: หนี้คงค้างรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 – 2554	114
แผนภาพที่ 6: สัดส่วนหนี้คงค้างรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จำแนกตามประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2554	115
แผนภาพที่ 7: หนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามแหล่งเงินทุน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2553	116
แผนภาพที่ 8: การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554	127

สารบัญถ้อย

ถ้อยที่ 1: ข้อดีของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	20
ถ้อยที่ 2: การกำหนดประเภทรายรับระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	52
ถ้อยที่ 3: ลักษณะของรายได้หรือภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	88

การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย
เรื่อง ‘การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลัง
สู่ท้องถิ่น’

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนับว่ามีความสำคัญมากและได้มีการบัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 เป็นรัฐธรรมนูญฉบับแรกที่ได้มีบทบัญญัติให้มีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มรูปแบบ และระบุให้มีการจัดทำกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้มีการพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง นอกจากนี้ ยังมีการระบุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหารงาน การบริหารงานบุคคล และการบริหารการเงินการคลัง รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ ซึ่งเป็นการดูแลและให้บริการสาธารณะแก่ประชาชน ต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ก็ยังคงความสำคัญของบทบัญญัติที่ว่าด้วยการกระจายอำนาจไว้

กลไกขับเคลื่อนสำคัญในการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องมีการดำเนินงานให้สอดคล้องกันทั้งในระดับรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น งานศึกษานี้ได้ทำการทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการ

คลังในประเทศไทย เพื่อทราบถึงสถานะและความก้าวหน้าของการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมถึงปัญหาและข้อเสนอแนะต่างๆ เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังที่มีประสิทธิภาพและประสิทธิผล รวมทั้งสามารถสร้างความเข้มแข็งและความเป็นอิสระทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในที่สุด

แนวคิดและหลักการในการกระจายอำนาจทางการคลัง

ประเทศไทยมีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 7,853 แห่ง ณ วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2554 โดยจำแนกเป็น 5 รูปแบบคือ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ 2 แห่งคือ กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 จำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในประเทศไทย

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย

ณ วันที่ 30 ธันวาคม พ.ศ. 2554

ประเภทขบวนการปกครองส่วนท้องถิ่น	จำนวน (แห่ง)
1. องค์การบริหารส่วนจังหวัด	76
2. เทศบาล	2,082
เทศบาลนคร	27
เทศบาลเมือง	155
เทศบาลตำบล	1,900
3. องค์การบริหารส่วนตำบล	5,693
4. องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา)	2
รวม	7,853

การกระจายอำนาจทางการคลังถือเป็นองค์ประกอบหลักของการกระจายอำนาจ ซึ่งสามารถใช้เป็นดัชนีชี้วัดถึงระดับความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจของประเทศ (สกนธ์ วรรณัญวัฒนา และคณะ, 2552) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะประสบผลสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้นั้นย่อมต้องมีรายรับที่เพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นรายรับที่มาจากการจัดเก็บเองในท้องถิ่นหรือได้รับการจัดสรรหรือถ่ายโอนรายรับมาจากรัฐบาล รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีอำนาจในการตัดสินใจในการใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ของตน

การกระจายอำนาจทางการคลังมีได้หลายรูปแบบพอสรุปได้ดังนี้

1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหารายได้ด้วยตนเองเพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น หรือขอเขยต้นทุนการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น โดยการเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการ
2. การร่วมมือทางการคลังหรือการร่วมมือในการผลิตสินค้าและบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ให้บริการ โดยที่ผู้ให้บริการต้องมีส่วนร่วมในการจัดบริการ (อาจจะอยู่ในรูปของการให้การสนับสนุนทางการเงินหรือการอุทิศแรงงาน)
3. การเพิ่มศักยภาพในการหารายได้ของท้องถิ่น โดยผ่านทั้งมาตรการทางภาษี เช่น ภาษีทรัพย์สินและ

มาตรการที่มีใช้ภาษี เช่น การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการ

4. การถ่ายโอนรายรับจากรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยถ่ายโอนภาษีที่จัดเก็บโดยรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อการใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะภายในท้องถิ่น
5. การเพิ่มความสามารถทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการอนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมเงินเพื่อการใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่ หากงบประมาณประจำปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เพียงพอต่อรายจ่าย

ในประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจตามกฎหมายในการจัดเก็บรายได้ในระดับท้องถิ่น แต่มักมีฐานรายได้หรือฐานภาษีที่ค่อนข้างแคบ และมีการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางสูง ยังผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความพยายามในการหารายได้เอง สิ่งที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติเหล่านี้ อาจเป็นอุปสรรคต่อการบรรลุถึงปรัชญาของการกระจายอำนาจทางการคลัง การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถพึ่งพาเงินรายรับของตนเองและต้องพึ่งพารายรับจากรัฐบาลกลางเป็นหลัก ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระในการตัดสินใจและการดำเนินงาน เนื่องเพราะการ

พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมักจะผูกติดกับเงื่อนไขบางประการที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติ

การกระจายอำนาจทางการคลังนับว่าเป็นประเด็นสำคัญ สำหรับการปฏิรูปภาครัฐในประเทศกำลังพัฒนา ซึ่งโดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาททางการคลังในระดับต่ำ โดยเฉพาะประเทศที่มีการรวมศูนย์อำนาจอยู่ที่ส่วนกลางสูง เช่น ประเทศกำลังพัฒนาในภูมิภาคเอเชีย ความก้าวหน้าในการขับเคลื่อนนโยบายการกระจายอำนาจในประเทศกำลังพัฒนามักเป็นไปอย่างล่าช้า ประกอบกับ การมีแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ถูกกำหนดจากส่วนกลางและมีเป้าหมายทางด้านการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจเป็นหลัก โดยมุ่งเน้นการลงทุนขนาดใหญ่ และมีกระบวนการทำให้เป็นอุตสาหกรรม (Industrialization) ที่มุ่งเน้นถึงการประหยัดจากขนาด จึงทำให้การกระจายอำนาจทางการคลังถูกลดทอนความสำคัญลงและมักถูกละเลยจากการเป็นวาระแห่งชาติ

การเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขทางการเมืองและเศรษฐกิจยังผลให้ประเทศกำลังพัฒนาทั้งหลายริเริ่มนโยบายการกระจายอำนาจ การถดถอยในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและความไม่เท่าเทียมในการกระจายผลประโยชน์จากการพัฒนาเศรษฐกิจเป็นแรงเสริมให้เกิดการกระจายอำนาจ นอกจากนี้ ประเทศเหล่านี้ยังตระหนักว่า ความด้อยประสิทธิภาพ

ของภาครัฐได้สร้างปัญหาทางการคลัง ซึ่งส่งผลกระทบต่อการพัฒนาประเทศ ดังนั้นแนวโน้มในอนาคตจึงต้องเกิดการกระจายอำนาจทางการคลัง

เหตุผลที่สำคัญทางเศรษฐศาสตร์ที่สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลัง คือ

1. ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ: รัฐบาลกลางของประเทศที่มีความหลากหลายทางเศรษฐกิจ สังคม และสภาพกายภาพทางภูมิศาสตร์ แต่มีการบริหารงานแบบรวมศูนย์อำนาจ มักจะประสบความล้มเหลวในการจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนและสอดคล้องกับเงื่อนไขของท้องถิ่น แต่ในทางตรงกันข้าม หากมีการกระจายอำนาจ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปรับเปลี่ยนรายจ่ายทางด้านบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้โดยง่าย ในลักษณะที่ไม่สามารถกระทำได้ที่การรวมศูนย์อำนาจ ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงกลายเป็นองค์กรที่สามารถจัดบริการสาธารณะได้เหมาะสมกับผู้รับบริการแต่ละรายได้ดีกว่ารัฐบาลกลาง

2. ความได้เปรียบในการจัดเก็บรายได้: องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความได้เปรียบเชิงเปรียบเทียบในการเข้าถึงฐานรายได้หรือฐานภาษีบางประเภท โดยเฉพาะอย่างยิ่งฐานภาษีที่ยึดติดกับพื้นที่ เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

3. ความร่วมมือและการประสานงานที่ดีขึ้น: การ

กำหนดราคาบริการสาธารณะในท้องถิ่นโดยผ่านการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น ไม่เป็นเพียงการจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพเท่านั้น แต่ยังเป็นการช่วยกระตุ้นให้เกิดแนวทางปฏิบัติใหม่ ๆ ในการบริหารจัดการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการประสานความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นมีแรงจูงใจในการลดต้นทุนในการผลิตและจัดบริการสาธารณะโดยร่วมมือกับท้องถิ่นอื่น ๆ ความร่วมมือนี้มีนัยสำคัญอย่างยิ่งในประเทศที่มีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวนมากและมีขนาดเล็ก

การออกแบบการกระจายอำนาจทางการคลัง จะต้องมืองค์ประกอบสำคัญหลายประการดังนี้

1. การมีสภาพแวดล้อมที่เหมาะสม เพื่อเอื้อให้เกิดการกระจายอำนาจ

สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการกระจายอำนาจเริ่มจากกรอบทางกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นในระดับรัฐธรรมนูญ หรือกฎหมายในระดับรองลงมา นั่นคือกรอบทางกฎหมายต้องมีการให้สิทธิ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และความเป็นอิสระในระดับหนึ่งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตามการมีกรอบทางกฎหมายที่กำหนดไว้ก็ยังไม่ได้เป็นหลักประกันว่าการกระจายอำนาจทางการคลังจะประสบผลสำเร็จ ยังมีปัจจัยอีกหลายปัจจัยที่ส่งผลต่อความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการคลัง อาทิ ความมุ่งมั่นในเจตนารมณ์ทาง

การเมือง แรงเสียดทานจากระบบราชการ และความเข้าใจ
ของประชาชน

2. การกำหนดภารกิจหน้าที่ที่เหมาะสมให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความชัดเจนและเหมาะสม
เพื่อให้ทราบว่าแต่ละฝ่ายมีภารกิจหน้าที่อะไรบ้าง รวมทั้ง
สามารถกำหนดได้ว่ารายจ่ายที่เหมาะสมขององค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณควรจะเป็นเท่าไร ตาม
หลักการที่เรียกว่า ‘การเงินต้องตามภารกิจหน้าที่ (Finance
Follows Functions)’

3. การสร้างศักยภาพด้านการเงินการคลัง โดยการ
กำหนดแหล่งรายรับที่เหมาะสมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การมีศักยภาพทางการเงินการคลังขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เข้มแข็ง เป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อ
ความสำเร็จในการกระจายอำนาจทางการคลัง เนื่องจาก
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีความเป็นอิสระทางการ
คลัง โดยสามารถใช้จ่ายจากแหล่งรายรับของตนเองให้ได้
มากที่สุด แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าต้องเป็นอิสระทางการ
คลังอย่างเต็มรูปแบบ เนื่องจากรัฐบาลกลางอาจมีนโยบาย
บางนโยบายที่ประสงค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ปฏิบัติตาม อย่างไรก็ตามในการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่น
มักประสบปัญหาบางประการ อาทิ ประการแรก รายรับที่

รัฐบาลกลางกำหนดให้เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักไม่เพียงพอต่อความต้องการใช้จ่ายในท้องถิ่น ประการที่สอง รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มักเป็นแหล่งรายได้ที่ไม่มีศักยภาพ โดยรายได้ที่ได้นั้นแทบจะไม่ครอบคลุมต้นทุนในการจัดเก็บ ประการที่สาม ขาดแรงจูงใจในการจัดเก็บรายได้จากท้องถิ่นเพื่อนำมาใช้จ่าย โดยเฉพาะพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวทางการเมือง ผู้บริหารท้องถิ่นมักจะกลัวที่จะสูญเสียความนิยมทางการเมือง หากมีการจัดเก็บภาษีกับประชาชนเพิ่มขึ้น และประการที่สี่ ปัญหาการออกแบบรายได้ของท้องถิ่นที่มีความซับซ้อนจนเกินไป และทำให้การจัดเก็บไม่มีประสิทธิภาพ

4. มีระบบการถ่ายโอนทางการเงินระหว่างรัฐบาลในระดับต่างๆ ที่เพียงพอและครอบคลุมต่อการปฏิบัติการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การปฏิบัติการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะต้องใช้งบประมาณหรือมีต้นทุนที่สูงกว่างบประมาณรายรับที่ตนมีอยู่ ซึ่งอาจทำให้เกิดช่องว่างทางงบประมาณขึ้นระหว่างรายรับและรายจ่ายของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นจึงต้องมีการออกแบบระบบการถ่ายโอนทางการเงินที่เหมาะสมระหว่างรัฐบาลในระดับต่างๆ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีงบประมาณที่เพียงพอในการปฏิบัติการกิจหน้าที่ของตน เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ที่รับผิดชอบ

5. การเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้า
ตัวแหล่งเงินทุนอย่างเพียงพอ โดยการกู้ยืมหรือการออก
พันธบัตร

การปฏิบัติภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น หากอาศัยงบประมาณรายรับประจำปีเพียง
อย่างเดียว อาจไม่เพียงพอในการดำเนินงานในบางลักษณะ
ที่ต้องอาศัยการลงทุนค่อนข้างสูง ซึ่งต้องใช้เวลาอันยาวกว่าจะ
มีงบประมาณที่เพียงพอ ทำให้ไม่สามารถให้บริการประชาชน
ได้ตามอำนาจหน้าที่ที่ควรจะเป็น ดังนั้นการเปิดโอกาสให้
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงแหล่งเงินทุน
อื่นๆ ที่นอกเหนือจากงบประมาณประจำปี จะเป็นการ
พัฒนาความสามารถทางการคลังและพัฒนาศักยภาพของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะให้กับ
ประชาชนในพื้นที่ได้ดีขึ้น

การศึกษาทบทวนการกระจายอำนาจทางการคลัง
และการปกครองให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย ศุภัช
ศุภชลาศัย และคณะ (2545) ชี้ให้เห็นว่าการกระจายอำนาจ
เป็นการเปิดโอกาสให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการ
บริหารงานที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินชีวิตของตนเองโดยตรง
ทั้งในแง่เศรษฐกิจ และสังคม โดยได้สรุปให้เห็นถึงข้อดีจาก
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดัง
แสดงในกล่องที่ 1

มิติทางเศรษฐกิจ	<p>กล่องที่ 1: ข้อดีของการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>
	<p>1. เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดสรรบริการสาธารณะและสามารถตอบสนองต่อความต้องการขอประชาชนในท้องถิ่นนั้นได้ดียิ่งขึ้นด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้</p>
	<p>1.1 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเข้าใจสภาพปัญหาในพื้นที่ดีกว่าหน่วยงานที่มาจากส่วนกลาง</p>
	<p>1.2 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถประเมินสถานการณ์ทั้งรายจ่าย รายได้ให้เหมาะสมสำหรับการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ได้ดีกว่าการทำหน้าที่จากส่วนกลาง อีกทั้งยังเป็นการแบ่งเบาภาระในการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาล อันนำไปสู่การเพิ่มความรู้จักความสนใจของประชาชนในการตรวจสอบควบคุมการปฏิบัติงานและการเลือกตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในที่สุด</p>
	<p>1.3 การจัดบริการสาธารณะในพื้นที่โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดการบริการโดยให้ความสนใจต่อขีดความสามารถและต้นทุนการจัดบริการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแบกรับ ดังนั้น การกระจายอำนาจทางการคลังจึงเป็นความพยายามในการเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่</p>
	<p>1.4 ด้วยข้อจำกัดของทรัพยากรของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเกิดความร่วมมือกันในการดำเนินงานจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดต้นทุนต่อหน่วยในการจัดบริการสาธารณะที่ต่ำสุด</p>
<p>2. สร้างความตระหนักถึงความสำคัญในการตรวจสอบการดำเนินงานที่ขอองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากกิจกรรมต่างๆ ที่ผลิตขึ้นนั้น มาจากภาษีขอประชาชนในพื้นที่นั้นเอง</p>	
<p>3. ลดต้นทุนและเพิ่มความสามารถในการจัดเก็บภาษีที่ดีกว่าการจัดเก็บโดยส่วนกลาง รวมทั้ง รายได้ที่จัดเก็บจะถูกนำไปใช้ในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นโดยตรง</p>	

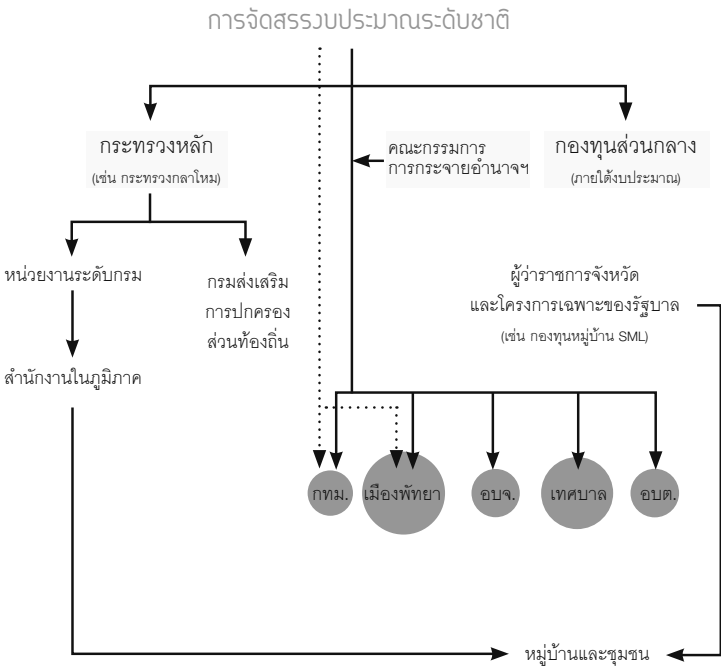
<p>กล่องที่ 1: ข้อดีของการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	
<p>มิติทางการเมือง</p>	<p>1. การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถือเป็นพื้นฐานสำคัญขอระบบประชาธิปไตย เนื่องจากเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนได้เข้าไปมีส่วนร่วมในการบริหารงานของประเทศในด้านต่างๆ ดังนี้</p>
	<p>1.1 การเปิดโอกาสให้ประชาชนมีโอกาสเลือกคณะผู้บริหารงานระดับท้องถิ่นได้เอง ดังนั้น การเลือกตั้งจึงทำให้ประชาชนสามารถเลือก และ/หรือ กำหนดนโยบายที่เป็นประโยชน์ต่อท้องถิ่นของตน</p>
	<p>1.2 ทำให้การบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความใกล้ชิดกับประชาชน เนื่องจากสามารถเข้าถึงสภาพปัญหาและแก้ไขได้อย่างถูกต้องเหมาะสม</p>
	<p>1.3 ทำให้การตัดสินใจในการดำเนินงานใดๆ ในระดับพื้นที่เป็นไปอย่างรวดเร็ว เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความตระหนักและมีความจริงจังต่อการแก้ไขปัญหาส่วนรวมมากกว่ารัฐบาล</p>
	<p>2. การกระจายอำนาจถือเป็นรากฐานในการฝึกผู้นำทางการเมืองเพื่อพัฒนาไปสู่การเป็นผู้มีระดับชาติที่มีความสามารถ รวมทั้งเปิดโอกาสให้ประชาชนมีความสนใจการเมืองและตระหนักถึงสิทธิของตนเอดต่อการบริหารงานสาธารณะ</p>

เส้นทางงบประมาณขอลอวค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกระจายอำนาจทางการคลังได้ก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในขั้นตอนของการจัดสรรงบประมาณไปยังทุกกระทรวงและหน่วยงานในระดับเดียวกัน เนื่องเพราะการกระจายอำนาจกำหนดให้มีการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่จากหน่วยงานส่วนกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้หน่วยงานหลายหน่วยงานที่อยู่ภายใต้กระทรวงไม่ได้รับงบประมาณแผ่นดินดั้งเดิม เส้นทางของงบประมาณไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงในแผนภาพที่ 1

แผนภาพที่ 1 โครงสร้างการจัดสรรงบประมาณ

ที่มา: การกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อขับเคลื่อนบริการทางสังคม
 ไปสู่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. 2552. หน้า 4-7.



หมายเหตุ: กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยาเป็น
 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถได้รับการ
 จัดสรรงบประมาณจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
 จากรัฐบาลโดยตรง ดั่งเส้นประในรูป

ภายใต้พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถได้รับการจัดสรรงบประมาณแผ่นดินโดยตรง (ยกเว้นกรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับงบประมาณผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย โดยที่กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นทำหน้าที่ติดตามและให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านการดำเนินงาน หน้าที่หลักของกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นคือ การถ่ายโอนงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีบทบาทในฐานะเป็นผู้กำหนดนโยบายการกระจายอำนาจโดยมีหน้าที่ออกแบบวิธีและสูตรการจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการทบทวนวิธีการจัดสรรงบประมาณจากส่วนกลางที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นเป็นผู้ปฏิบัติในการกระจายงบประมาณ

การกำหนดรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Expenditure Assignment)

การกำหนดภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบด้านรายจ่ายของรัฐบาลในระดับต่าง ๆ เป็นขั้นตอนแรกและเป็นพื้นฐานในการออกแบบระบบความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Jorge Martinez-Vazquez, 1999) หากการกำหนดภารกิจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานต่าง ๆ ของรัฐบาลไม่มีความชัดเจน (โดยเฉพาะความไม่ชัดเจนในการกำหนดอำนาจ ระเบียบปฏิบัติ และความรับผิดชอบต่อภารกิจหน้าที่ของแต่ละฝ่าย) อาจทำให้เกิดความไร้เสถียรภาพและความขัดแย้งในการกระจายอำนาจ ปัญหาที่สำคัญที่สุดคืออำนาจในการตัดสินใจในการใช้จ่ายของหน่วยงานในแต่ละระดับที่มีความทับซ้อนกัน ทำให้ไม่สามารถแบ่งแยกความรับผิดชอบออกจากกันได้ ส่งผลให้การใช้จ่ายงบประมาณในการจัดบริการสาธารณะเกิดความสิ้นเปลืองและไม่คุ้มค่า การกำหนดภารกิจหน้าที่ความรับผิดชอบด้านรายจ่ายนี้จำเป็นต้องมีความสอดคล้องกับการกำหนดรายรับและกลไกความเสมอภาคทางการคลัง

จากการศึกษาแนวคิดเรื่องการจัดสรรภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่ามีแนวคิด ดังนี้

1) แนวคิดการจัดสรรภารกิจหน้าที่โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดเป็นผู้ทำภารกิจหน้าที่ก่อน (Subsidiarity Principle) แนวคิดนี้ เน้นการให้สิทธิแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดในการจัดบริการสาธารณะก่อน ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับสูงขึ้นไปจะทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะที่เกินขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่าง หรือเข้ามาจัดการกับปัญหาในระดับพื้นที่ที่มีลักษณะกระจายตัวในวงกว้างครอบคลุมหลายพื้นที่

2) แนวคิดการจัดสรรภารกิจหน้าที่โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำภารกิจหน้าที่ในส่วนที่เหลือจากรัฐบาลกลาง (Residuality Principle) เป็นแนวคิดที่มีลักษณะตรงกันข้ามกับแนวคิดแรก (Subsidiarity Principle) กล่าวคือ ภารกิจหน้าที่โดยส่วนใหญ่เป็นหน้าที่ของรัฐบาลกลาง ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการเฉพาะเรื่องหรือดำเนินการในภารกิจที่รัฐบาลกลางทำได้ไม่ดีเท่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางปฏิบัติ พบว่า ประเทศไทยได้ใช้แนวคิดนี้ในการกำหนดความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (จรัส สุวรรณมาลา, 2553)

หลักการและความสำคัญของการจัดระบบภารกิจหน้าที่ คือ การสร้างระบบการกระจายอำนาจทางการคลังที่มีความเหมาะสมต่อภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับผิดชอบ โดยมีหลักการสำคัญคือ การกำหนด

งบประมาณจะต้องมีความสมดุลกับภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Roy Bahl and Jorge Martinez-Vazquez, 2006) ดังนั้น การกำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ชัดเจนจึงเป็นปัจจัยสู่ความสำเร็จของการกระจายอำนาจการคลัง

รัฐบาลกลางจะไม่สามารถกำหนดขนาดของรายรับที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ หากไม่มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน การกำหนดภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องดำเนินการควบคู่กับการวางแผนรายรับเพื่อให้เกิดความสอดคล้องและสมดุลระหว่างรายรับและรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้ง การกำหนดภารกิจหน้าที่จะเป็นการสร้าง ความชัดเจนในการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ในกรณีที่รัฐบาลมอบหมายหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากเกินกว่าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถหารายได้ของตนเองมาสนับสนุนการใช้จ่ายได้ เท่ากับเป็นการส่งสัญญาณให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องแสวงหารายรับจากแหล่งอื่น ๆ และสร้างความชอบธรรมให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขอรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง เพราะภารกิจหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายมีมากเกินไปศักยภาพทางรายรับของตน ดังนั้นหากไม่มีการกำหนดภารกิจหน้าที่ที่มีความเหมาะสมตั้งแต่เริ่มต้นจะนำไปสู่การพึ่งพิงงบประมาณ

จากรัฐบาลกลางในที่สุด และอาจนำไปสู่ปัญหาการจัดบริการสาธารณะที่ไม่ได้มาตรฐาน ส่งผลโดยตรงต่อระดับคุณภาพชีวิตของประชาชน

การกำหนดภารกิจหน้าที่ที่เหมาะสมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญต่อการเริ่มต้นของการกระจายอำนาจ โดยที่ขั้นตอนแรกของการกระจายอำนาจคือการระบุภารกิจหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะที่ควรจะอยู่ในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2551)

หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการกำหนดภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้

1. ความเป็นสินค้าสาธารณะของท้องถิ่น ภารกิจหน้าที่หรือบริการสาธารณะซึ่งผลประโยชน์ตกอยู่ในพื้นที่ตามสภาพกายภาพทางภูมิศาสตร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรเป็นผู้ดำเนินการ เช่น การป้องกันอัคคีภัย การจัดเก็บและทำลายขยะมูลฝอย การบำบัดน้ำเสีย เป็นต้น บริการสาธารณะเหล่านี้เป็นบริการที่ผลประโยชน์ตกอยู่ในกลุ่มเฉพาะของประชาชนที่อาศัยอยู่ในชุมชนท้องถิ่นนั้น ๆ เป็นบริการสาธารณะที่ประชาชนในพื้นที่เป็นเป้าหมายหลักในการให้บริการ ภารกิจหน้าที่นี้ไม่ได้สร้างประโยชน์ที่กระจายทั่วไปให้แก่ประชาชนที่อยู่นอกพื้นที่ของท้องถิ่น

2. ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดการจัดบริการสาธารณะที่

เหมาะสม ภารกิจหน้าที่ที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีขนาดที่ไม่ใหญ่หรือเล็กจนเกินไป ดังนั้นเพื่อให้เกิดการประหยัดจากขนาด¹ จึงต้องมีการจัดสรรภารกิจหน้าที่ให้เหมาะสมระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจมีการร่วมกันจัดบริการสาธารณะระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่างๆ ตัวอย่าง การก่อสร้างโรงพยาบาลน้ำเสียหรือโรงกำจัดขยะ ซึ่งสามารถรองรับการให้บริการได้หลายพื้นที่ จะทำให้เกิดการประหยัดต้นทุนมากกว่าการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งสร้างด้วยตนเอง (เกิดการประหยัดจากขนาด) แต่ถ้าเป็นการเก็บขยะในท้องถิ่น โดยทั่วไปแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จะมีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดีกว่ารัฐบาลกลาง

ในแง่ของประสิทธิภาพทางเศรษฐศาสตร์อีกด้านหนึ่ง คือ ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเป็นกิจกรรมที่สามารถนำหลักการของกลไกราคามาใช้ในการจัดการให้ได้มากที่สุด เนื่องจากทำให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถระบุนผู้ได้รับประโยชน์ได้ง่ายกว่ากิจกรรมที่ให้บริการโดยรัฐบาลกลาง

3. ความเท่าเทียมทางการคลัง ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อมีการให้บริการแล้ว

1 การประหยัดจากขนาดโดยทั่วไปแล้วจะเกิดขึ้นเมื่อโครงการที่มีสัดส่วนของทุนเข้มข้น สามารถกระจายภาระต้นทุนไปยังผู้ที่ได้รับประโยชน์เป็นจำนวนมาก

สามารถควบคุมให้ผลประโยชน์หรือต้นทุนในการให้บริการไม่กระจายออกไปนอกพื้นที่ (Spillover Effect) ถ้าหากมีการกระจายผลประโยชน์หรือต้นทุนออกไปนอกพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นจะต้องได้รับการชดเชยในกรณีที่สร้างประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นอื่น หรือต้องยอมรับภาระต้นทุนสำหรับประโยชน์ที่ท้องถิ่นตนได้รับจากบริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เช่น การกำจัดขยะโดยการฝังกลบที่สร้างต้นทุนให้กับเจ้าของพื้นที่ที่ฝังกลบขยะ จึงต้องมีการชดเชยให้แก่เจ้าของพื้นที่อย่างเหมาะสมกับต้นทุนที่เกิดขึ้นกับพื้นที่นั้น นอกจากนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องมีอำนาจและศักยภาพทางการคลังที่มากพอที่จะดำเนินการจัดบริการสาธารณะ เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมและความทั่วถึงของการให้บริการ เช่น การดูแลผู้ด้อยโอกาสและยากจนในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. ความรับผิดชอบกาวการเมือว เป็นการกำหนดภารกิจหน้าที่ให้เหมาะสมกับระดับของรัฐบาลที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชน ผู้บริหารท้องถิ่นมาจากการเลือกตั้ง จึงต้องรับผิดชอบต่อประชาชนโดยตรง ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่ที่ผู้บริหารท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบและทำให้ประชาชนสามารถเข้าถึงบริการสาธารณะ รวมทั้งมีความรับผิดชอบและควบคุมกำกับการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน

5. ประสิทธิภาพในการบริหารจัดการ องค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นควรมีอำนาจหน้าที่และมีศักยภาพในการบริหารจัดการที่เพียงพอในการดำเนินภารกิจหน้าที่นั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยประเด็นที่ต้องคำนึงถึง คือ

- การมีอำนาจตามกฎหมายหรือระเบียบที่มากเพียงพอ ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง
- การบริหารจัดการที่มีความยืดหยุ่นและไม่ก่อปัญหาความขัดแย้ง สามารถได้รับความร่วมมือในการจัดบริการสาธารณะจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใกล้เคียงหรือหน่วยราชการที่อยู่ในพื้นที่เดียวกัน
- การจัดบริการสาธารณะที่มีประสิทธิภาพและเหมาะสมเพียงพอภายในพื้นที่ตนเอง
- ภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีศักยภาพในการบริหารจัดการ ติดตาม และประเมินผลการให้บริการในพื้นที่
- ภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตัดสินใจได้ด้วยตนเองเกี่ยวกับความเหมาะสมของขนาดและคุณภาพมาตรฐานในการให้บริการ โดยไม่ต้องมีการชี้แนะหรือสั่งการจากผู้อื่น

หลักเกณฑ์ดังกล่าวข้างต้นเป็นหลักเกณฑ์โดยทั่วไปในการกำหนดภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงต้องมีการกำหนดหลักเกณฑ์และวัตถุประสงค์ที่ชัดเจนในการถ่ายโอนภารกิจ

หน้าทีไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการถ่ายโอนที่แท้จริงต่อไป

จรัส สุวรรณมาลา (2542) และ Sakon Varanyuwatana and Duangmanee Laovakul (2010) ได้ให้ความเห็นที่มีความสอดคล้องกันคือ การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องมุ่งเน้นให้มีการแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดการแบ่งหน้าที่กันดำเนินงาน อย่างไรก็ตาม รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็จำเป็นต้องมีการรักษาความสัมพันธ์และสนับสนุนซึ่งกันและกัน ในฐานะที่รัฐบาลทั้งสองระดับต้องร่วมกันรับผิดชอบในเรื่องความเท่าเทียม คุณภาพ และมาตรฐานของการให้บริการสาธารณะ

งบประมาณรายจ่ายและภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ของประเทศไทย แสดงในตารางที่ 2 โดยภารกิจหน้าที่ของรัฐบาลจะเกี่ยวข้องกับ การผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะในระดับชาติ ส่วนการผลิตสินค้าหรือบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น ที่จะส่งผล

โดยตรงต่อชีวิตความเป็นอยู่ของประชาชนในท้องถิ่นเป็น
ภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภารกิจหน้าที่ที่รัฐบาลต้องถ่ายโอนมายังองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเป็นประเภทได้ทั้งหมด 6
ด้าน ดังต่อไปนี้

1. ด้านโครงสร้างพื้นฐาน
2. ด้านงานส่งเสริมคุณภาพชีวิต
3. ด้านการจัดระเบียบชุมชน/สังคม และการรักษาความ
สงบเรียบร้อย
4. ด้านการวางแผนการส่งเสริมการลงทุน พาณิชยกรรม
และการท่องเที่ยว
5. ด้านการบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากร
ธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม และ
6. ด้านศิลปะ วัฒนธรรมจารีตประเพณี และภูมิปัญญา
ท้องถิ่น

ตารางที่ 2 การจำแนกภารกิจหน้าที่ระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทภารกิจหน้าที่ / ผู้รับผิดชอบ	รัฐบาล	อบจ.*	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบอื่นๆ **
1. การป้องกันประเทศ	✓		
2. การต่างประเทศ	✓		
3. การยุติธรรม	✓		
4. การบังคับใช้กฎหมายโดยตำรวจ	✓		
5. การป้องกันสาธารณภัย		✓	✓
6. การศึกษา			
6.1 อุดมศึกษา	✓		
6.2 มัธยมศึกษา	✓	✓	
6.3 ประถมศึกษา	✓	✓	✓
6.4 อนุบาล			✓
7. การสาธารณสุข	✓	✓	
7.1 การรักษาพยาบาล	✓	✓	
7.2 การส่งเสริมป้องกันและสุขภาพอนามัย	✓	✓	✓
8. การดูแลสวัสดิการสังคม	✓	✓	✓
9. การดูแลผู้สูงอายุและศูนย์เด็กเล็ก		✓	✓
10. การลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน	✓	✓	✓
11. การวางผังเมือง		✓	✓
12. การดูแลรักษาทางน้ำ		✓	✓
13. การดูแลรักษาทางระบายน้ำ		✓	✓
14. การดูแลรักษาความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่น		✓	✓
15. การวางแผนและส่งเสริมการพาณิชย์และการท่องเที่ยว		✓	✓
16. การดูแลทรัพยากรธรรมชาติและรักษาสิ่งแวดล้อม	✓	✓	✓
17. การส่งเสริมศิลปะ วัฒนธรรม และภูมิปัญญาท้องถิ่น	✓	✓	✓

หมายเหตุ * องค์การบริหารส่วนจังหวัด ** เทศบาล อบต. กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา

การใช้จ่ายงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 และ 2553 แสดงในตารางที่ 3 และแผนภาพที่ 2 จะเห็นได้ว่างบประมาณรายจ่ายประจำปี พ.ศ. 2552 มีจำนวน 390,171.40 ล้านบาท และปี พ.ศ. 2553 มีจำนวน 314,003.97 ล้านบาท (ตัวเลขประมาณการจากศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น) โดยในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 และ 2553 งบประมาณรายจ่ายประจำเฉลี่ยคิดเป็นประมาณร้อยละ 37 และงบประมาณรายจ่ายลงทุนเฉลี่ยคิดเป็นประมาณร้อยละ 40 ของงบประมาณทั้งหมด

ตารางที่ 3 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2553

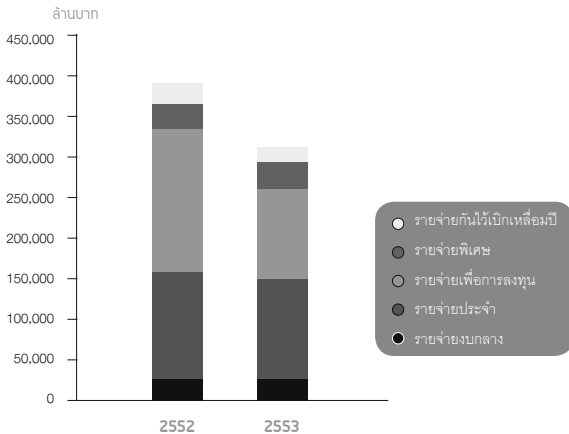
ที่มา: ตัวเลขประมาณการจากศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการให้สินเชื่อและเงินฝากสุทธิของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระบบธนาคาร (Net Claims on Banking System) อ้างในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง

ประเภทรายจ่าย	ปีงบประมาณ	
	2552 (ล้านบาท)	2553 (ล้านบาท)
รายจ่ายงบกลาง	28,495.27	24,116.32
(สัดส่วนร้อยละ)	(7.30)	(7.68)
รายจ่ายประจำ	135,451.12	124,857.92
(สัดส่วนร้อยละ)	(34.72)	(39.76)
รายจ่ายเพื่อการลงทุน	171,027.75	114,930.41
(สัดส่วนร้อยละ)	(43.83)	(36.60)
รายจ่ายพิเศษ	31,167.58	30,781.49
(สัดส่วนร้อยละ)	(7.99)	(9.80)
รายจ่ายกันไว้เบิกเหลือในปี	24,029.68	19,317.83
(สัดส่วนร้อยละ)	(6.16)	(6.15)
รวมรายจ่าย	390,171.40	314,003.97
(สัดส่วนร้อยละ)	(100.00)	(100.00)

หมายเหตุ: ข้อมูลงบประมาณรายจ่าย จากศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 600 แห่ง จาก 7,853 แห่ง

แผนภาพที่ 2 รายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552-2553

ที่มา: ตัวเลขประมาณการจากศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่น โดยพิจารณาจากการให้สินเชื่อและเงินฝากสุทธิของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในระบบธนาคาร (Net Claims on Banking System) อ้างในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง



หมายเหตุ: ข้อมูลงบประมาณรายจ่าย จากศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 600 แห่ง จาก 7,853 แห่ง

ปัญหาการถ่ายโอนและการจัดสรรภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552: 112-114) ซึ่งได้ทำการวิเคราะห์สภาพปัญหาของการถ่ายโอนและการจัดสรรภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตลอดช่วงระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา พบว่า

1. การทำหน้าที่ในการจัดบริการสาธารณะ: ขาดการประสานงานระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ซึ่งส่งผลกระทบต่อความล่าช้าในการถ่ายโอนภารกิจตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. การจัดบริการสาธารณะในพื้นที่: ขาดความชัดเจนในการแบ่งหน้าที่ระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการสาธารณะ ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนของภารกิจหน้าที่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อความรับผิดชอบ และความโปร่งใสในการดำเนินงานของทุกภาคส่วน

3. หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะเดิมพยายามสร้างงานใหม่ให้ตนเอง ปัจจุบันมีแนวโน้มที่หน่วยงานราชการต่าง ๆ จะสร้างงานในลักษณะที่คล้ายคลึงกับภารกิจหน้าที่ที่ได้ถ่ายโอนไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว หรือปรับบทบาทไปทำหน้าที่สร้างงานขึ้นมาใหม่เพิ่มเติม

และมอบนโยบายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับไปดำเนินงาน ทั้งที่ภารกิจหน้าที่เก่ายังไม่สามารถดำเนินการได้ครบถ้วน เป็นผลให้การดำเนินงานถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ของท้องถิ่นมีความก้าวหน้าในระดับต่ำ

4. การทับซ้อนของภารกิจหน้าที่และงบประมาณ การให้บริการสาธารณะของหน่วยราชการส่วนกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการซ้อนทับหน้าที่และงบประมาณกันอยู่ ซึ่งส่งผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะและทำให้เกิดความสับสนของผู้รับบริการ

5. ข้อขัดขัดด้านกฎหมายในการปฏิบัติงาน การดำเนินงานจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยส่วนมากไม่สามารถดำเนินการได้โดยอิสระ เนื่องเพราะการให้บริการสาธารณะในงานหลายประเภทจะต้องอยู่ภายใต้กรอบวิธีปฏิบัติตามกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ พ.ร.บ.การผังเมือง พ.ร.บ.ควบคุมอาคาร และ พ.ร.บ. ที่เกี่ยวกับสาธารณสุขโรค ซึ่งมีความเกี่ยวข้องและเป็นข้อบังคับในการปฏิบัติงานของท้องถิ่น โดยปัจจัยด้านกฎหมายนี้ทำให้เกิดความล่าช้าในการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในท้องถิ่น

6. ความจำกัดของอัตรากำลังคนของท้องถิ่น จำนวนบุคลากรของท้องถิ่นในการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะในภาพรวม ยังมีอยู่อย่างจำกัด ไม่เพียงพอและครอบคลุมการให้บริการสาธารณะแก่ประชาชนในพื้นที่ความรับผิดชอบของท้องถิ่น

7. ความไม่เพียงพอของงบประมาณเพื่อรองรับการให้บริการสาธารณะ ปัจจุบันรายรับของท้องถิ่นมีไม่เพียงพอสำหรับการยกระดับการกระจายทรัพยากรและคุณภาพชีวิตให้ทั่วถึง ดังนั้นการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ จึงเป็นการทำภารกิจหน้าที่เพียงตามที่ได้รับมอบหมายเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ประชาชนกลับมีความคาดหวังว่าเมื่อมีการกระจายอำนาจแล้ว ประชาชนจะได้รับความพึงพอใจมากยิ่งขึ้นจากการจัดบริการสาธารณะโดยท้องถิ่น

8. ผลกระทบจากการบูรณาการแผนงานในระดับจังหวัดและกลุ่มจังหวัด ซึ่งมีผลกระทบต่อการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมีนัยสำคัญ ทั้งด้านบวกและด้านลบ ในด้านบวกนั้น ภายใต้ข้อจำกัดด้านรายรับของท้องถิ่น การบูรณาการแผนงานและงบประมาณตามฐานพื้นที่ จะช่วยให้เกิดการเพิ่มขีดความสามารถทางการเงินและประสิทธิภาพของการให้บริการสาธารณะในระดับจังหวัดได้ดีขึ้น ส่วนในด้านลบ การบูรณาการแผนงานและงบประมาณ มีแนวโน้มให้เกิดการแทรกแซงการทำงานของจังหวัด หรือส่วนกลาง ดังนั้นการเสนอของบประมาณสนับสนุนอาจไม่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะว่าด้วยการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การศึกษาของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552: 147-155) ได้ให้ข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายว่าด้วยการกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น² โดยจำแนกเป็น 2 มิติ ดังนี้

มิติที่ 1 ด้านการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552) เห็นว่าการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องเดินหน้าต่อไปตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ แต่มีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบการถ่ายโอนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากขึ้น โดยมีข้อเสนอแนะดังนี้

1. การปรับปรุงหลักเกณฑ์ และกระบวนการในการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ โดยยึดตามหลักที่ปรากฏใน พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ และขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ พ.ศ. 2542 รวมถึงแผนแม่บทและแผนปฏิบัติการด้านการกระจาย

2 ข้อเสนอที่เป็นมาตรการในเชิงปฏิบัติได้จาก สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552), รายงานความก้าวหน้ากระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ, หน้า 155-158.

อำนาจอย่างเคร่งครัด นอกจากนั้น ควรเพิ่มหลักการแบ่งอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอาศัยหลักการ 2 ประการคือ หนึ่ง หลักการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างสุดเป็นผู้ทำภารกิจหน้าที่ก่อน หรือการแบ่งภารกิจหน้าที่ตามลำดับชั้นความสามารถในการแก้ปัญหาของท้องถิ่น (Subsidiarity Principle) โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อยู่ใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุดเป็นผู้จัดบริการสาธารณะก่อนตามความสามารถ สองหลักการดำเนินงานให้บริการสาธารณะร่วมกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งในระดับเดียวกัน และ/หรือ ต่างระดับกันสามารถดำเนินการร่วมกันได้ ซึ่งจะทำให้เกิดการประหยัดจากขนาด (Economy of Scale) และเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะ

2. การพัฒนาระบบการกำกับดูแลและประเมินผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้มีหลักประกันว่า ภารกิจถ่ายโอนได้มีการจัดทำจริง และประชาชนได้รับบริการที่เทียบเท่าหรือดีกว่าการจัดบริการโดยส่วนราชการเดิม โดยการสร้าง 'มาตรฐานขั้นต่ำ (Minimum Standard)' ในการได้รับบริการสาธารณะแก่ประชาชน ซึ่งประกอบด้วย 2 ลักษณะ ได้แก่ มาตรฐานกลางที่กำหนดจากส่วนกลาง และมาตรฐานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดขึ้นเอง

3. การจัดระบบ ‘พีเลียว’ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้การดำเนินการกิจการหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการถ่ายโอนมีความเป็นระบบระเบียบ สามารถดำเนินงานได้จริง และเป็นไปโดยรวดเร็ว ส่วนราชการต่างๆ ที่เป็นเจ้าของภารกิจเดิมจะต้องมีบทบาทหน้าที่ในการเกื้อหนุนและส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผ่านการถ่ายทอดความรู้ ทักษะ ระบบงาน และข้อมูลพื้นฐานที่จำเป็นต่างๆ ในฐานะพีเลียวใน 2 ด้าน คือด้านการบริหาร และจัดทำภารกิจ เพื่อส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำภารกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล และด้านการกำกับดูแล คือ ให้ส่วนราชการใช้อำนาจในฐานะผู้กำกับดูแลที่มีอยู่ตามกฎหมายในเชิงบวก หรือในลักษณะของ ‘พีเลียว’ เพื่อมุ่งส่งเสริมสมรรถนะในการจัดทำบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการให้คำแนะนำ ส่งเสริม ตรวจสอบทางการเงิน และติดตามประเมินผล

4. การบูรณาการบทบาทของท้องถิ่นเข้ากับส่วนราชการอื่นๆ ในระดับจังหวัด เนื่องจากในระดับท้องถิ่น ส่วนราชการต่างๆ ทั้งราชการส่วนกลางที่ลงไปให้บริการโดยตรง และราชการบริหารส่วนภูมิภาค ยังคงมีบทบาทสำคัญ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องสร้างกลไกให้เกิดการประสานแผนงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีการขยายบทบาทตามภารกิจที่มีการถ่ายโอน ให้เกิดการบูรณาการเข้ากับแผนงาน

ในระดับจังหวัด ทั้งนี้ เพื่อมิให้เกิดการทับซ้อนในเชิงบทบาท และนำมาซึ่งความสูญเปล่าของทรัพยากร อย่างไรก็ตาม การบูรณาการดังกล่าว ต้องเป็นการปรับกระบวนการวางแผนพัฒนาจังหวัดและกลุ่มจังหวัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ได้มีส่วนร่วมในการกำหนดแผนงานมากยิ่งขึ้นในลักษณะของการเป็นหุ้นส่วนกัน (Partnership) เพื่อร่วมกันกำหนดแผนพัฒนาในระดับพื้นที่

มิติที่ 2 ด้านการจัดระบบภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ว่าในปัจจุบันจะได้มีการดำเนินการถ่ายโอนภารกิจหน้าที่ไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้นเรื่อยๆ แต่หากพิจารณาโครงสร้างภาระงานขององค์กรภาครัฐในภาพรวม ยังคงพบความไม่ชัดเจน เกิดความทับซ้อน และข้อจำกัดในการจัดบริการสาธารณะในหลายประการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องวางกรอบทางกฎหมายและจัดระบบการจัดบริการสาธารณะใหม่ โดยมุ่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทเพิ่มมากขึ้น โดยมีกรอบข้อเสนอแนะเชิงนโยบายดังนี้

1. การจัดระบบบริการสาธารณะระหว่างส่วนราชการต่างๆ ภายใต้แนวคิด ‘ความเป็นเจ้าของ (Ownership)’ เพื่อให้เกิดการกำหนดหรือระบุถึงองค์กรที่จะต้องรับผิดชอบ และรับผิดชอบต่อการดำเนินภารกิจหนึ่งๆ ให้ชัดเจนว่า มี

ภารกิจใดบ้างที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยแท้ และภารกิจใดที่มีใช่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรภาครัฐอื่น ๆ

หลักการพื้นฐานสำคัญ คือ การจัดแบ่งภารกิจหน้าที่ไปตาม ‘หลักความสามารถในการแก้ไขปัญหาโดยองค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับปัญหาที่สุด (Subsidiarity Principle)’ อันเป็นแนวคิดเชิงเศรษฐศาสตร์ที่เน้นความสำคัญขององค์กรผู้จัดบริการที่เป็น ‘เจ้าของพื้นที่’ หรืออยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ชุมชน กล่าวคือ องค์กรที่อยู่ใกล้ชิดกับพื้นที่ชุมชนมากที่สุดควรจะเป็นองค์กรเบื้องต้นที่มีบทบาทนำและมีความสามารถในการจัดบริการสาธารณะให้สอดคล้องกับปัญหาและความต้องการภายในชุมชนมากที่สุด³

ตามหลักการ ‘ความเป็นเจ้าของ’ สามารถจำแนกภารกิจหน้าที่ออกเป็น 3 กลุ่มงาน ได้แก่ บริการสาธารณะที่เป็นของท้องถิ่นโดยแท้ บริการสาธารณะที่เป็นของรัฐที่สามารถมอบหมาย/มอบอำนาจให้ท้องถิ่นจัดทำ และบริการสาธารณะที่เป็นของรัฐโดยแท้

3 เหตุผลในการสนับสนุนการใช้หลักการนี้ได้จาก สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552), รายงานความก้าวหน้ากระบวนการกระจายอำนาจในประเทศไทยและข้อเสนอ, หน้า 151-152.

2. การจัดระบบ ‘การมอบหมายงาน’ (Delegated Functions) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทนรัฐ หากมีการกำหนด ‘ความเป็นเจ้าของงาน’ ที่มีความชัดเจนแล้ว ก็จะเกื้อหนุนให้เกิดระบบการมอบหมายงานจากรัฐบาลสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ง่ายขึ้น รัฐก็สามารถที่จะขยายบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้ระบบการมอบหมายงานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการแทนรัฐได้ ซึ่งสามารถทำได้ใน 2 รูปแบบ ได้แก่ ภารกิจหน้าที่ที่ ‘กำหนด’ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทนรัฐ และภารกิจหน้าที่ที่ ‘มอบให้’ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำแทนรัฐ

3. การส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีรูปแบบในการจัดทำบริการสาธารณะที่หลากหลาย รูปแบบการดำเนินการกิจของท้องถิ่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบันส่วนใหญ่จะมีเพียงรูปแบบเดียวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการจัดทำเองทั้งหมด หากต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความทันสมัย (Modernization) และสามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะได้อย่างเต็มกำลังความสามารถ (Competency) ก็จำเป็นที่จะต้องวางกรอบทางกฎหมายที่เกื้อหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกใช้รูปแบบการจัดบริการสาธารณะได้อย่างยืดหยุ่นและหลากหลายมากยิ่งขึ้น รูปแบบที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลือกจัดทำ มีดังนี้

- รูปแบบระบบสัญญาว่าจ้าง (Contracting Out)

- รูปแบบการร่วมมือจัดทำบริการกับภาคเอกชน (Public-Private Partnerships หรือ PPPs)
- รูปแบบการร่วมมือจัดทำบริการกับหน่วยงานภาครัฐ (Public-Public Partnerships หรือ PUPs)
- รูปแบบความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นด้วยตนเอง (Local Government Cooperatives)
- รูปแบบองค์กรวิสาหกิจหรือบริษัทท้องถิ่น (Local Government Corporations)
- รูปแบบการแปรรูปกิจการให้แก่ภาคเอกชน (Privatization)

- การกำหนดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Revenue Assignment)

การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องมีการพิจารณาถึงการกำหนดรายรับระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท⁴ ว่าแต่ละฝ่ายจะเป็นเจ้าของหรือได้รับรายรับประเภทใดบ้าง เมื่อทราบประเภทรายรับแล้ว ก็จะสามารถประมาณการได้ว่าในแต่ละปีงบประมาณ ตนจะมีรายรับเป็นจำนวนเท่าไร ที่จะสามารถนำมาใช้จ่ายในการผลิตและจัดบริการสาธารณะให้กับประชาชนในท้องถิ่น

การกำหนดแหล่งรายรับที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความสำคัญในการเชื่อมโยงระหว่าง ต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะและผลประโยชน์ที่ผู้รับบริการได้จากการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งนำไปสู่ความมีประสิทธิภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

คำถามสำคัญในการกำหนดรายรับ คือ

4 สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2554), วิธีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย, วิทยาลัยการพัฒนากการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า, หน้า 8-16.

1. รายได้หรือภาษีใดควรถูกกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาลกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยเหตุผลใด

หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลรายได้หรือภาษีแต่ละประเภทในแต่ละประเทศ ไม่มีรูปแบบที่ตายตัว ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับเงื่อนไขทางการเมือง การปกครองและวัฒนธรรมของประเทศนั้น ๆ แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติคือ ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ถูกกำหนดไว้ ไม่สามารถเป็นแหล่งรายได้ที่ดีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นผู้ดูแลจัดเก็บได้ และเป็นการยากในการปรับปรุงแก้ไข เนื่องเพราะการกำหนดแหล่งรายรับเป็นอำนาจหน้าที่ของรัฐบาล จึงทำให้อำนาจในการต่อรองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการที่จะให้มีการแก้ไขปรับปรุงเป็นเรื่องที่ทำได้ยาก ดังนั้น จึงต้องมีการออกแบบประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมที่สุดกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดจากการกระจายอำนาจทางการคลัง

2. การแบ่งสรรอำนาจการหารายได้ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะทำให้เกิดความเหมาะสมได้อย่างไร

การกำหนดประเภทรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางปฏิบัติเป็นเรื่องที่มีความยุ่งยากในการแบ่งสรร

อำนาจ และการออกแบบการจัดการทั้งในระดับรัฐบาลกลาง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลกลางต้องมีบทบาทในการออกกฎหมาย มอบหมายอำนาจในการดูแลการจัดเก็บรายได้ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และสร้างแรงจูงใจทั้งที่เป็นการ ให้รางวัลและการลงโทษในการปฏิบัติหน้าที่จัดเก็บรายได้ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และในส่วนขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องทำหน้าที่ในการจัดเก็บรายได้ด้วย ตนเอง ซึ่งอาจมีผลต่อความนิยมทางการเมืองของผู้บริหาร ท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีหน้าที่สำคัญ ที่จะต้องสร้างความเข้าใจกับประชาชนในท้องถิ่น

เงื่อนไขพื้นฐานของการกำหนดแหล่งรายรับให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การทำให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระและพึ่งตนเองได้ทางการเงิน การคลัง (มีรายรับเพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายตามภารกิจ หน้าที่ของตน)

หลักการในการออกแบบการกำหนดประเภทรายรับ ระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีดังนี้

1. หลักความมีประสิทธิภาพตามแนวคิด ‘การเงิน ต้องตามภารกิจหน้าที่ (Finance Follows Functions)’ คือจะต้องมีการกำหนดภารกิจหน้าที่ที่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นรับผิดชอบก่อน เพื่อทราบถึงขนาดการให้บริการ สาธารณะ (ขนาดของรายจ่าย) ซึ่งจะให้เห็นถึงขนาดและ

ประเภทที่เหมาะสมของรายรับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรได้รับเพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่

การจัดบริการสาธารณะแต่ละประเภทอาจมีวิธีการสนับสนุนทางการเงินที่แตกต่างกัน ซึ่งแหล่งรายได้แต่ละชนิดยังอาจทำหน้าที่ในการสะท้อนถึงขนาดความต้องการบริการสาธารณะที่แท้จริงของประชาชนในท้องถิ่น และเป็นเครื่องมือกำกับการทำหน้าที่ให้มีมาตรฐานที่สูงขึ้นได้ รวมทั้งสามารถเป็นกลไกในการกำกับ ดูแล วิธีการ งบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีวินัยทางการคลัง เพราะทำให้ทราบขนาดรายรับที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ควรจะมี เพื่อสนับสนุนรายจ่ายของตน

2. หลักการให้อำนาจในการหารายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กที่สุดให้มากที่สุดก่อน (Subsidiarity in Taxation) แต่ถ้าการจัดเก็บรายได้ดังกล่าวทำให้เกิดผลการบิดเบือนต่อการใช้ทรัพยากรหรือส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ จึงอาจมอบหมายให้แก่รัฐบาลกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่า ที่มีศักยภาพในการจัดการที่ดีกว่าทำหน้าที่แทน

3. ฐานการจัดเก็บรายได้ขออนุญาตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ควรอยู่บนฐานขออนุญาตการผลิต เนื่องจากการจัดเก็บภาษีจากฐานปัจจัยการผลิต จะทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ปัจจัยการผลิตในกระบวนการผลิต (เป็นการบิดเบือนการใช้ทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ) และส่งผลให้เกิดการ

ผลิตภัณฑ์ภาษีไปยังผู้บริโภค ที่อาจอยู่นอกเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บภาษี ภาระภาษีที่แท้จริง จึงถูกกระจายออกนอกพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บภาษีนั่น ๆ

หลักเกณฑ์ของการกำหนดประเภทรายรับระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แสดงในกล่องที่ 2

กล่องที่ 2: การกำหนดประเภทรายรับระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลกลาง

- บริหารจัดการรายได้หรือภาษีที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อสร้างความเป็นธรรมหรือส่งเสริมการกระจายรายได้ของประชาชน
- บริหารจัดการรายได้หรือภาษีที่มีจุดมุ่งหมายเพื่อการรักษาเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจมหภาค
- บริหารจัดการภาษีที่การกระจายตัวของฐานภาษีไม่เท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- บริหารจัดการรายได้หรือภาษีที่ฐานภาษีสามารถเคลื่อนย้ายได้ง่าย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- บริหารจัดการรายได้หรือภาษีที่มีฐานภาษีที่ยึดติดอยู่กับที่ตั้งหรือเคลื่อนย้ายได้ยาก
- บริหารจัดการรายได้หรือภาษีที่สามารถสะท้อนให้เห็นผลประโยชน์จากการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ค่าธรรมเนียมการให้บริการต่าง ๆ

การกำหนดแหล่งรายรับที่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะเป็นการสร้างเสริมความเข้มแข็งทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังสามารถใช้เป็นเครื่องมือในการกำหนดระดับของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกด้วย เนื่องจากความสามารถในการพึ่งตนเองทางการคลังเป็นการสะท้อนระดับความเป็นอิสระและความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการคิดเอง ทำเอง

การกระจายอำนาจทางการคลัง เป็นภาพสะท้อนถึงระดับของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการหารายรับเอง เป็นปัจจัยสำคัญในการยืนยันความเป็นอิสระและความสำเร็จแท้จริงในการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ตารางที่ 4) ปัญหาที่เกิดขึ้นกับประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะหารายได้ของตนเอง ได้ไม่เพียงพอกับการใช้จ่ายตามแผนงานและโครงการเพื่อการพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งอาจมีสาเหตุมาจาก ต้นทุนการให้บริการสาธารณะในด้านต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นรวดเร็วกว่าการเพิ่มของรายรับที่มีอยู่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเป็นเหตุให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศกำลังพัฒนาต้องอาศัยรายรับจากการอุดหนุนช่วยเหลือจากรัฐบาล

ตารางที่ 4 ระดับความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มา: OECD (Organization of Economic-operation and Development). (2002) "Fiscal Design Surveys Across Levels of Government, Tax Policy Studies no 7, Paris: OECD.
 อ้างใน สกนธ์ วรรณวุฒวัฒนา, "วิถีใหม่การพัฒนา rays รับท้องถิ่นไทย", หน้า 14-15.

ระดับความเป็นอิสระ	เครื่องมือที่สะท้อนความเป็นอิสระ	เครื่องมือที่สะท้อนความเป็นอิสระ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารจัดการการเงินการคลังได้อย่างเต็มที่	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราและฐานการจัดเก็บได้เองทั้งหมด	มีความสามารถในการเข้าถึงแหล่งรายได้ทั้งที่เป็นภาษีและมีใช้ภาษีของตนเอง
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราเองได้ทั้งหมด	สามารถกำหนดอัตราการจัดเก็บที่เหมาะสมกับการใช้จ่ายโดยอาจจะอนุอัตราให้หน่วยงานอื่นๆ ของรัฐบาลในการจัดเก็บได้
	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดฐานการจัดเก็บได้เองทั้งหมด	มีอำนาจในการลดหย่อนการจัดเก็บรายได้จากประชาชนผู้เสียภาษีได้ด้วยตนเอง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในขอบเขตที่รัฐบาลกำหนดให้	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราการจัดเก็บภายใต้กรอบที่รัฐบาลกำหนดให้ และอาจได้รับการแบ่งสรรรายได้จากรัฐบาล	รัฐบาลอาจกำหนดเป็นช่วงของอัตรา หรืออัตราสูงสุดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการได้เอง
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีอำนาจทางการคลังของตนเอง	อาศัยรายได้จากการจัดสรรแบ่งให้ของรัฐบาลเท่านั้น โดยรัฐบาลเป็นผู้กำหนดวิธีการจัดแบ่งให้	เป็นการควบคุมของรัฐบาล ซึ่งไม่อาจนับว่ามีกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่แท้จริง

ความจำเป็นในการมีแหล่งรายรับเป็นของตนเองของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵

โดยหลักการแล้ว การดำเนินงานตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีทรัพยากรของตนเอง โดยเฉพาะทรัพยากรทางการเงิน (Financial Resource) ซึ่งเป็นหัวใจสำคัญในการขับเคลื่อนให้เกิดการผลิตสินค้าและการจัดบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่น ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงมีความจำเป็นต้องมีรายรับที่เป็นของตนเองให้มากพอต่อการจัดบริการสาธารณะ และควรมาจากฐานภาษีหรือรายได้ที่มาจากในพื้นที่ให้ได้มากที่สุด เพื่อให้เกิดความเป็นอิสระและเสริมสร้างความสามารถในการจัดบริการสาธารณะ ให้ได้ตามความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น นอกจากนี้การมีแหล่งรายรับที่เป็นของตนเองของท้องถิ่นยังเป็นการส่งเสริมกระบวนการรับผิดชอบ (Accountability) ระหว่างประชาชนและผู้บริหารท้องถิ่น

ความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลังมิใช่การทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นเพียงอย่างเดียว เพราะจะทำให้เกิดปัญหาการขาดความรับผิดชอบในการบริหารทรัพยากรที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ และนำไปสู่ปัญหาการขาดดุลทางการคลังของรัฐบาลใน

5 สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2554), วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย, อ่างแล้ว, หน้า 29-38.

ภาพรวมของประเทศ รวมทั้งความไม่มีเสถียรภาพของระบบเศรษฐกิจในระดับชาติได้

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีแหล่งรายได้ของตนเองมากเพียงพอที่จะสามารถนำไปสนับสนุนการใช้จ่ายของตน จะเกิดผลลบทั้งต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลกลาง นั่นคือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะไม่สามารถรักษาความเป็นอิสระทางการคลังของตนเองได้ เนื่องจากขนาดรายได้ต้องขึ้นกับการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลกลาง และการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลกลาง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเปรียบเสมือนเป็นเพียงหน่วยการเบิกจ่ายเงินของรัฐบาลกลางเท่านั้น ไม่สามารถมีอิสระในการตัดสินใจในการให้บริการสาธารณะเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ได้อย่างแท้จริง ในด้านของรัฐบาลกลาง การสนับสนุนรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่นนี้ นับว่าเป็นภาระงบประมาณของรัฐบาลกลาง ทั้งในรูปของภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งทำให้งบประมาณของรัฐบาลกลางมีข้อจำกัดมากขึ้น และเป็นการเพิ่มความเสี่ยงทางการเงินการคลังให้แก่รัฐบาลกลาง ดังนั้นการกระจายอำนาจทางการคลังจึงมีความสำคัญและต้องดำเนินการอย่างรัดกุมถูกต้อง เพื่อเป็นเครื่องมือในการเพิ่มความเข้มแข็งทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นเครื่องมือในการกำกับดูแลการทำหน้าที่ของรัฐบาลกลางที่มีต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เหตุผลและความจำเป็นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีแหล่งรายรับเป็นของตนเอง มีดังนี้

1. ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความรับผิดชอบในการควบคุมดูแลการใช้จ่ายอย่างมากขึ้น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพยายามรักษาดุลการคลังของตนเอง

รายได้ที่นำมาสนับสนุนการใช้จ่ายตามภารกิจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรเกิดจากภายในท้องถิ่นให้ได้มากที่สุด เพื่อเป็นการสะท้อนความต้องการหรือผลประโยชน์ที่ประชาชนในพื้นที่ได้รับ ในขณะที่เดียวกันการจัดเก็บรายได้เองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังเป็นการสะท้อนความสามารถในการบริหารจัดการรายได้จากในพื้นที่ ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระและมีความสามารถในการควบคุมการใช้จ่ายที่เกิดขึ้นอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

2. เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดการพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีอำนาจในการหารายรับด้วยตนเองมากขึ้น ซึ่งทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมุ่งพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของตน และพึ่งตนเองทางการคลังมากขึ้น เป็นการลดความสำคัญของการรับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางลง (โดยเฉพาะในส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจหรือเงินอุดหนุนเพื่อดำเนินกิจการที่ไม่สอดคล้องกับการทำหน้าที่

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)

3. ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดทำระบบงบประมาณและการให้บริการสาธารณะที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และเงื่อนไขทางการเมืองของแต่ละท้องถิ่น ซึ่งจะสามารถตอบสนองต่อความพึงพอใจของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ระบบงบประมาณทั้งด้านรายรับและรายจ่ายของท้องถิ่น จะต้องมีความสามารถในการใช้จ่ายและขนาดรายรับที่เหมาะสมตามความสามารถในการหารายรับเพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ และไม่กำหนดขนาดรายจ่ายที่เกินตัว ในขณะที่เดียวกัน การจัดเก็บรายรับนั้นจะต้องได้รับความยินยอมจากประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ เพื่อมิให้เกิดปัญหาทางการเมืองในพื้นที่ขึ้น

4. ทำให้เกิดนวัตกรรมของการบริหารจัดการทางด้านรายรับของท้องถิ่นและระบบการให้บริการที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะต้องมีการสร้างระบบฐานข้อมูลงบประมาณของท้องถิ่น เพื่อใช้ในการตัดสินใจในโครงการลงทุนด้านบริการสาธารณะในพื้นที่ได้ถูกต้องและดียิ่งขึ้น นอกจากนี้การกำหนดแหล่งรายรับที่ชัดเจน ยังช่วยสร้างความตระหนักถึงขีดความสามารถในการแสวงหารายรับที่เพียงพอต่อการให้บริการสาธารณะในพื้นที่ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพึ่งพาตนเองในด้านรายรับมากยิ่งขึ้น

แนวคิดของการกำหนดแหล่งรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มุ่งเน้นไปที่การเป็นแหล่งรายได้ที่มาจากการจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหลัก ซึ่งรายได้ที่มาจากการจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นกลไกสำคัญในการสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดบริการสาธารณะ เนื่องจากเมื่อประชาชนมีการร่วมรับภาระต้นทุน⁶ ในการให้บริการแล้ว การตัดสินใจในการให้บริการสาธารณะไม่ว่าจะเป็นในเรื่องของขนาดหรือคุณภาพของการให้บริการ จะเป็นการร่วมคิดร่วมทำระหว่างประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มิใช่เป็นการตัดสินใจโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงฝ่ายเดียว

6 การรับภาระต้นทุนของประชาชนอาจมิใช่การรับภาระต้นทุนทั้งหมดของบริการสาธารณะนั้น ซึ่งเป็นเรื่องยากเพราะขนาดรายได้ที่จัดเก็บเองในพื้นที่คงจะไม่มีขนาดที่มากเพียงพอกับต้นทุนของการให้บริการสาธารณะทั้งหมด

ประโยชน์ของการกำหนดแหล่งรายรับให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประโยชน์ที่ประชาชนจะได้รับจากการกำหนดแหล่งรายรับที่ชัดเจนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีดังนี้⁷

1. เกิดความมีอิสระหรือการมีอำนาจในการตัดสินใจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Local Sovereignty) โดยเป็นผลมาจากเหตุปัจจัยดังต่อไปนี้

- การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งรายได้ที่เป็นของตนเอง (Own Sources of Revenues) ที่มาจากการจัดเก็บจากประชาชนในท้องถิ่น และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในทางกฎหมายในการหารายได้ ซึ่งอาจครอบคลุมตั้งแต่การกำหนดอัตราการกำหนดฐานการจัดเก็บ และการจัดเก็บเอง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจทางการคลังที่เป็นอิสระมากขึ้นกว่าการมีรายรับที่มาจากภาษีจัดสรรหรือเงินอุดหนุน เนื่องจากไม่มีความแน่นอนในการได้รับเงินรายรับเหล่านี้ โดยเฉพาะเงินอุดหนุนซึ่งอยู่ภายใต้การพิจารณาโดยใช้ดุลยพินิจของรัฐบาลกลาง โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีโอกาส

7 สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2554), วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย, อ่างแล้ว, หน้า 39-42.

ชี้แจงความจำเป็นในการได้รับงบประมาณ

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีกฎหมายรองรับในการหารายได้ภายในพื้นที่ของตนเอง เป็นการทำให้สามารถจัดเก็บรายรับส่วนเพิ่ม (Marginal Revenues) ได้ง่ายกว่ารายรับที่มาจากรัฐบาลกลางเพียงอย่างเดียว เนื่องจากเมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีเครื่องมือในการดำเนินการหารายรับของตนเอง โดยมีอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีที่จัดเก็บในพื้นที่เพิ่มจากอัตราภาษีเดิมที่กำหนดโดยรัฐบาลกลาง (Surcharge Tax) นับว่าเป็นการให้อำนาจทางการคลังแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น การให้อำนาจในการกำหนดอัตราภาษีทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปรับเปลี่ยนขนาดรายได้ด้วยตนเองให้สามารถสอดคล้องกับขนาดค่าใช้จ่ายในการให้บริการสาธารณะในพื้นที่
- การกำหนดแหล่งรายได้ให้แก่รัฐบาลในระดับล่างสุดที่สามารถจัดเก็บได้ก่อน (Subsidiarity in Taxation) เป็นการเอื้อให้ท้องถิ่นมีอำนาจทางการคลังมากขึ้น หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการหารายได้จากฐานภาษีอื่น ๆ มากขึ้น จะสามารถลดความเหลื่อมล้ำทางรายได้ตามแนวดิ่ง (Vertical Imbalance) ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทให้น้อยลงได้ ซึ่งความเหลื่อมล้ำทางรายได้

นี่เป็นปัญหามาจากการที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ในระดับล่างไม่สามารถจัดเก็บภาษีบางประเภทได้

2. ความรับผิดชอบและการแข่งขันทางภาษี (Accountability and Tax Competition)

แนวคิดเรื่องความรับผิดชอบและการแข่งขันทาง
ภาษีเป็นแนวคิดสำคัญในเชิงทฤษฎี แต่กฎหมายในปัจจุบัน
ยังไม่เปิดโอกาสให้เกิดขึ้นได้

การแข่งขันทางภาษี เกิดจากการที่แต่ละองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดการจัดเก็บรายได้ได้เอง
ส่งผลให้ภาระทางภาษีที่ประชาชนในแต่ละพื้นที่แบกรับ
ไม่เท่ากัน จึงเกิดภาวะการแข่งขันทางภาษีระหว่างองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้นรัฐบาลกลางจึงต้องเข้ามากำกับ
การกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ไม่ให้มีการกำหนดโครงสร้างรายได้และอัตราภาษีได้อย่าง
อิสระจนเกินไป หากแต่ต้องพิจารณาถึงการจัดเก็บรายได้
ของท้องถิ่นข้างเคียงด้วย เพื่อมิก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรม
แก่ภาษีระหว่างพื้นที่ที่อาจจะกระทบแรงจูงใจในการจ่าย
ภาษีของประชาชนในพื้นที่

การแข่งขันทางภาษีระหว่างองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นเป็นกลไกหนึ่งในการป้องกันพฤติกรรมแสวงหา
ผลประโยชน์ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ
เป็นการสร้างความรับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีในพื้นที่

รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องพยายามปรับปรุงการทำงานของตนให้มีประสิทธิภาพและประสิทธิผลที่เหมาะสมกับภาษีที่จัดเก็บจากประชาชนในพื้นที่ให้มากขึ้น

3. การกำหนดแหล่งรายรับที่สอดคล้องกับหลักขอ ผลประโยชน์ (Benefit Principle and Revenue Assignment)

การกำหนดแหล่งรายรับที่จัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการจัดการภายในของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณารายได้จากสิ่ง que ประชาชนในพื้นที่ได้รับผลประโยชน์เป็นการเฉพาะ (Specific Benefits) เนื่องจากมีความชอบธรรมในการจัดเก็บภาษีมากกว่าการจัดเก็บภาษีโดยผลประโยชน์ที่ได้รับมีลักษณะทั่วไป (General Benefits) การจัดเก็บภาษีตามหลักของผลประโยชน์นั้นมีความเหมาะสมเนื่องจากผู้ที่ได้รับผลประโยชน์มากกว่าย่อมสมควรที่จะต้องรับภาระภาษีมากกว่าผู้ที่ได้รับผลประโยชน์น้อยกว่า หรือไม่ได้รับผลประโยชน์เลย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมทางการคลัง

โดยส่วนใหญ่แล้วรายได้จากการจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักไม่เพียงพอต่อค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ ซึ่งอาจมาจากหลายปัจจัย

เช่น ฐานภาษีในท้องถิ่นมีไม่มากพอ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถมีแหล่งรายได้จากค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะได้ เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมิได้เป็นเจ้าของหน่วยงานที่จัดบริการสาธารณะดังกล่าว (เช่น บริการน้ำประปา) ดังนั้นจึงยังมีความจำเป็นที่จะต้องพึ่งพารายได้จากภาษีจัดสรรหรือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลาง ด้วยเหตุนี้ การกระจายอำนาจทางการคลังจึงต้องมีการพิจารณาเรื่องการจัดสรรเงินอุดหนุนควบคู่กับการกำหนดประเภทรายรับ เพื่อให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับที่เพียงพอกับการจัดบริการสาธารณะ

รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นกฎหมายที่มีส่วนสำคัญในการกำหนดแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีการระบุถึงประเภทของแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เพิ่มเติมจากกฎหมายต่างๆ ที่มีอยู่ก่อนแล้ว การกำหนดประเภทรายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีความแตกต่างกันไปตามสภาพโครงสร้างพื้นฐาน โครงสร้างทางเศรษฐกิจ เป้าหมายในการบริหารงาน และความรับผิดชอบต่อหน้าที่

ในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภท นอกจากนั้นยังขึ้นอยู่กับปัจจัยอื่นๆ ทั้งจาก ปัจจัยทางการเมืองในระดับชาติและท้องถิ่น

โครงสร้างประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแต่ละประเภทในประเทศไทย เมื่อพิจารณาจาก กฎหมายต่างๆ สามารถแบ่งได้ทั้งหมด 4 ประเภท โดยมี รายละเอียด ดังนี้

1. รายได้ที่เกี่ยวข้องกับจัดเก็บเเว ประกอบด้วย 2 ประเภทย่อย ดังนี้

1.1 รายได้จากภาษีอากรที่เกี่ยวข้องกับเเว ประกอบด้วย 6 รายการ ดังนี้

- ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
- ภาษีบำรุงท้องที่
- ภาษีป้าย
- อากรฆ่าสัตว์
- อากรรังนกอีแ่อน และ
- ภาษีท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมันและโรงแรม⁸

1.2 รายได้ที่มีใช้กาภาษีอากร ประกอบด้วย 4 รายการ ดังนี้

- ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต

8 เป็นรายได้เฉพาะของ อบจ. เท่านั้น ยกเว้นภาษีโรงแรมที่ กทม. มีสิทธิจัดเก็บได้

- รายได้จากทรัพย์สิน
- รายได้จากสาธารณูปโภค และ
- รายได้เบ็ดเตล็ด

2. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ประกอบด้วย 10 รายการ ดังนี้

- ภาษีมูลค่าเพิ่ม⁹
- ภาษีธุรกิจเฉพาะ
- ภาษีสุรา และเบียร์
- ภาษีสรรพสามิต
- ภาษี และค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน
- ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์
- ภาษีการพนัน
- ค่าภาคหลวงแร่
- ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และ
- อื่น ๆ¹⁰

3. รายได้รัฐบาลแบ่งให้ ประกอบด้วย 1 รายการ ดังนี้

9 รวมทั้งจัดสรรให้ตาม พ.ร.บ.จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 (1 ใน 9) พ.ร.บ.เมืองพัทยา และ พ.ร.บ. อบจ.

10 รวมรายได้ตามกฎหมายอุทยานฯ ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล และอาชญาบัตรประมง

- ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. เงินอุดหนุน ประกอบด้วย 3 รายการ ดังนี้

- เงินอุดหนุนทั่วไป
- เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์¹¹ และ
- เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ภายหลังจากที่ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ ได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทิศทางที่สะท้อนแหล่งกำเนิดของภาษีมากขึ้น โดยมีหลักการสำคัญ 2 ประการคือ

1. การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้พิจารณาภาพรวมของรายได้ทุกประเภท
2. การจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรคำนึงถึงแหล่งกำเนิดภาษีเป็นสำคัญ

โครงสร้างประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทจะมีความแตกต่างกัน แสดงในตารางที่ 5 ตัวอย่างหลักเกณฑ์ในการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554

11 ถูกยุบรวมเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปใน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

แสดงในตารางที่ 6 และแผนภาพที่ 3 (พัฒนาการของหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ตั้งแต่ก่อนและหลังการประกาศใช้ พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 แสดงในภาคผนวก ก) เมื่อพิจารณาองค์ประกอบทั้งประเภทของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและหลักเกณฑ์ในการจัดสรรพบว่า รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีอำนาจจัดเก็บเองและรายได้ที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบดูแล มีประเด็นปัญหาบางประการ ดังนี้ (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา 2554: 20, 24-25)

1. โครงสร้างรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความทับซ้อนกัน เช่น รายได้จากภาษีมูลค่าเพิ่ม และรายได้จากค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภทมีส่วนร่วมในการได้รับการจัดสรรจากรัฐบาล จึงทำให้เกิดการแย่งชิงรายได้กันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหานี้ได้โดยการกำหนดความเป็นเจ้าของแหล่งรายได้ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกันใหม่ มิให้มีความทับซ้อนกัน

ตารางที่ 5 โครงสร้างประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทรายรับ	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กมบ.	เมืองพัทยา
1. รายรับที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง					
1.1 รายรับจากภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง					
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		✓	✓	✓	✓
ภาษีบำรุงท้องที่		✓	✓	✓	✓
ภาษีป้าย		✓	✓	✓	✓
อากรฆ่าสัตว์		✓	✓		
อากรรังนกอีแอ่น		✓	✓		
ภาษีท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมันและโรงแรม ¹⁾	✓			*	
1.2 รายรับที่มีใช้ภาษีอากร					
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	✓	✓	✓	✓	✓
รายรับจากทรัพย์สิน	✓	✓	✓	✓	✓
รายรับจากสาธารณูปโภค	✓	✓	✓	✓	✓
รายรับเบ็ดเตล็ด	✓	✓	✓	✓	✓
2. รายรับจากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้					
ภาษีมูลค่าเพิ่ม ²⁾		✓	✓	✓	✓
ภาษีธุรกิจเฉพาะ		✓	✓	✓	✓
ภาษีสุราและเบียร์		✓	✓	✓	✓
ภาษีสรรพสามิต		✓	✓	✓	✓
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	✓			✓	
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์		✓	✓	✓	✓
ภาษีการพนัน		✓	✓	✓	✓
ค่าภาคหลวงแร่	✓	✓	✓	✓	✓
ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	✓	✓	✓	✓	✓
อื่น ๆ ³⁾			✓		

ประเภทรายรับ	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กทบ.	เมืองพัทยา
3. รายรับที่รัฐบาลแบ่งให้					
ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ	✓	✓	✓	✓	✓
4. เงินอุดหนุน					
ทั่วไป	✓	✓	✓	✓	✓
ทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์ ⁴⁾	✓	✓	✓	✓	✓
เฉพาะกิจ	✓	✓	✓	✓	✓

หมายเหตุ

- 1) เป็นรายรับเฉพาะของ อบจ. เท่านั้น ยกเว้นภาษีโรงแรมที่ กทม. มีสิทธิจัดเก็บได้
- 2) รวมทั้งจัดสรรให้ตาม พ.ร.บ.จัดสรรฯ (1 ใน 9) พ.ร.บ.เมืองพัทยา และ พ.ร.บ. อบจ.
- 3) รวมรายรับตามกฎหมายอุทยานฯ ค่าภาคหลวงป่าไม้ ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล และอาชญาบัตรประมง
- 4) ถูกยุบรวมเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปใน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

ตารางที่ 6 หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้จากรัฐบาลให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554

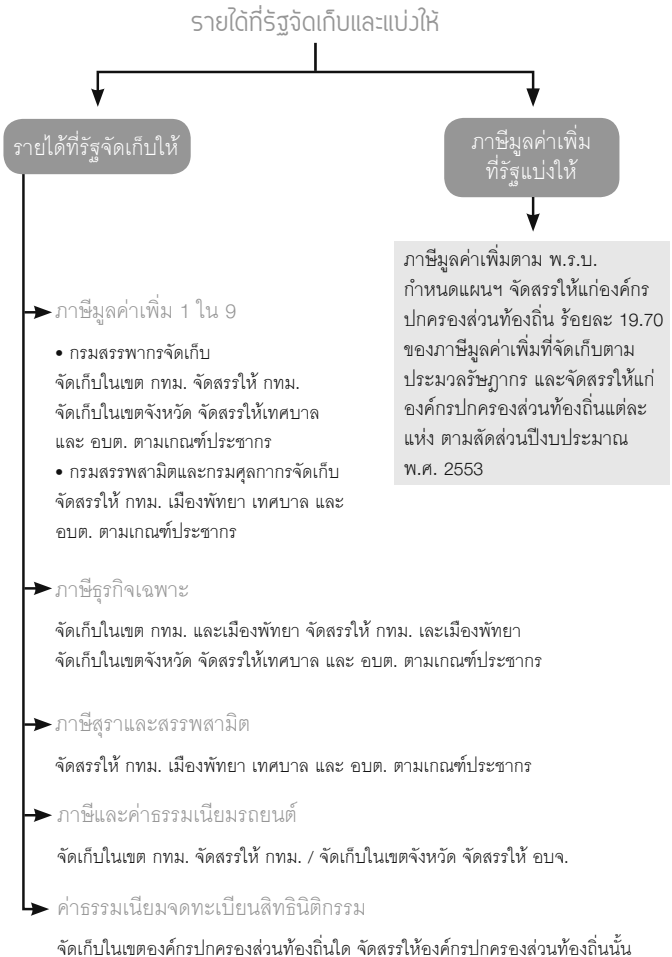
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทรายได้	หลักเกณฑ์การจัดสรร
ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9)	<p>จัดสรรเป็นรายเดือนตามผลการจัดเก็บของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้แก่ เมืองพัทยา กทม. เทศบาล และ อบต. โดยจัดสรรดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. กรมสรรพากรจัดเก็บ ในเขต กทม. จัดสรรให้ กทม. ในเขตจังหวัด จัดสรรให้เทศบาล และ อบต. ตามเกณฑ์ประชากร 2. กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรจัดเก็บ จัดสรรให้ กทม. เทศบาล และ อบต. ตามเกณฑ์ประชากร <p>ทั้งนี้ ส่วนที่จัดเก็บในพื้นที่เมืองพัทยাজัดสรรตรงให้เมืองพัทยา</p>
ภาษีธุรกิจเฉพาะ	<p>จัดสรรเป็นรายเดือนให้แก่เมืองพัทยา กทม. เทศบาล และ อบต.</p> <ul style="list-style-type: none"> - ภาษีที่จัดเก็บในเขตเมืองพัทยา และ กทม. จัดสรรให้เมืองพัทยา และ กทม. - ภาษีที่จัดเก็บในเขตจังหวัด จัดสรรให้เทศบาล และ อบต. ตามเกณฑ์ประชากร
ภาษีสุราและสรรพสามิต	<p>จัดสรรเป็นรายเดือนให้แก่เมืองพัทยา เทศบาล อบต. และ กทม. ตามเกณฑ์ประชากร</p>
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์	<p>จัดสรรเป็นรายเดือนให้ กทม. และ อบจ. ตามผลการจัดเก็บภาษีในเขต กทม. และในเขตจังหวัด</p>

ประเภทรายได้	หลักเกณฑ์การจัดสรร
ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์	จัดเก็บในเขตท้องถิ่นได้ให้เป็นรายได้ของท้องถิ่นนั้น
ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสัดส่วนร้อยละ 19.70 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐจัดเก็บตามประมวลรัษฎากร และให้จัดสรรตามสัดส่วนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับในปีที่ผ่านมา

แผนภาพที่ 3 การจัดสรรภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



2. โครงสร้างรายได้ที่เป็นอยู่ไม่ได้คำนึงถึงความแตกต่างในโครงสร้างทางเศรษฐกิจและสังคม โดยเฉพาะความเป็นเมืองและชนบทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น กรณีระหว่างเทศบาลและ อบต. ซึ่งมีสภาพกายภาพทางภูมิศาสตร์ และความต้องการบริการสาธารณะที่แตกต่างกัน แต่มีโครงสร้างรายได้ที่เหมือนกัน ทำให้แหล่งรายได้ดังกล่าวไม่สามารถสะท้อนถึงความต้องการและความแตกต่างของบริการสาธารณะของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นได้ และเป็นเรื่องยากที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้ที่เพียงพอต่อต้นทุนการจัดบริการสาธารณะจากโครงสร้างรายได้ดังกล่าว

3. ข้อจำกัดของข้อมูลและตัวแปรที่นำมาใช้ในการจัดสรรรายได้ ซึ่งไม่สามารถสะท้อนความแตกต่างของภาระการใช้จ่ายและหน้าที่ที่ต่างกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงทำให้ช่องว่างความแตกต่างทางการคลังของรายรับและรายจ่ายระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีมากขึ้น เนื่องจากต้นทุนการใช้จ่ายในแต่ละภารกิจและขนาดรายรับที่ได้รับการจัดสรรไม่ได้มีความเชื่อมโยงกัน ดังนั้นภายใต้สูตรการจัดสรรรายได้ในปัจจุบัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายรับน้อย แต่มีภารกิจที่มีต้นทุนในการจัดการสูง ไม่มีโอกาสได้รับการจัดสรรรายได้เพิ่มมากขึ้นเพียงพอกับภาระค่าใช้จ่ายที่มีอยู่

จากปัญหาข้างต้น เพื่อมิให้มีกรณีเกิดความแตกต่าง

ทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น จนยากแก่การแก้ไข จึงจำเป็นต้องมีการทบทวนการกำหนด รายรับที่เหมาะสมให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละ ประเภท และพิจารณาสูตรการจัดสรรรายได้ของรัฐบาลให้ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความสอดคล้องกับภาระ ค่าใช้จ่ายหรือขนาดภารกิจที่ได้รับการถ่ายโอนมาจากรัฐบาล

การกำหนดประเภทรายได้ที่มอบหมายให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท ต้องคำนึงถึงเป้าหมาย การรองรับการทำหน้าที่แทนรัฐบาล ซึ่งอาจมีความแตกต่าง กันตามนโยบายของรัฐบาลที่มีต่อองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแต่ละประเภท เช่น ระหว่าง อบจ. เทศบาล และ อบต. ที่มีขอบเขตอำนาจหน้าที่ที่แตกต่างกัน ดังนั้นประเภท ของรายได้และวิธีการจัดสรร จึงไม่จำเป็นต้องเหมือนกัน

โดยสรุปแล้ว การกำหนดรายรับต้องพิจารณาว่า แต่ละประเภทรายรับมีความเหมาะสมกับองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นหรือไม่ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมี ความสามารถในการบริหารจัดการหรือไม่ นอกจากนี้ ต้องพิจารณาว่าขนาดรายรับที่เกิดขึ้นจริงในองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทมีความเพียงพอหรือไม่ เพื่อให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเกิดความเป็นอิสระและความ รับผิดชอบทางการคลังให้ได้มากที่สุด

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย มีรายรับ มาจาก 3 แหล่งหลัก ๆ คือ 1) รายรับที่จัดเก็บเองในท้องถิ่น

2) รายรับภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และ 3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ เป็นภาษีที่รัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจากฐานภาษีเดียวกัน ซึ่งภาษีประเภทนี้หากจัดเก็บโดยรัฐบาล จะมีประสิทธิภาพสูงกว่าการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เมื่อรัฐบาลจัดเก็บภาษีแล้ว จะจัดสรรรายรับบางส่วนหรือทั้งหมดไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งขึ้นอยู่กับประเภทของรายรับภาษี

ตารางที่ 7 แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทย ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542-2555 การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในทางทฤษฎี มุ่งเน้นสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งรายรับที่จะนำมาจัดบริการสาธารณะจากพื้นที่ของตนเองให้มีสัดส่วนที่มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ แต่ในทางปฏิบัติ จะเห็นได้ว่ารายรับในส่วนจากรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง เป็นสัดส่วนที่ค่อนข้างน้อย เมื่อเทียบกับรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด คือคิดเป็นสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 10 ของรายรับทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2548 เป็นต้นมา รายรับส่วนใหญ่จะมาจากรายรับที่รัฐบาลจัดเก็บให้และรายรับที่รัฐบาลแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 50 ของงบประมาณรายรับทั้งหมด เงินอุดหนุน

เป็นรายรับที่มีนัยสำคัญต่อรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 40 ของรายรับทั้งหมด (แผนภาพที่ 4)

สัดส่วนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นโดยตลอด และเพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 โดยมากกว่าร้อยละ 20 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2555 สัดส่วนรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลคิดเป็นร้อยละ 26.77 โดยประมาณ ซึ่งได้มีการระบุไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 ให้มีการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 (มิได้มีการกำหนดเงื่อนไขไว้)

ตารางที่ 7 โครงสร้างรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542-2555

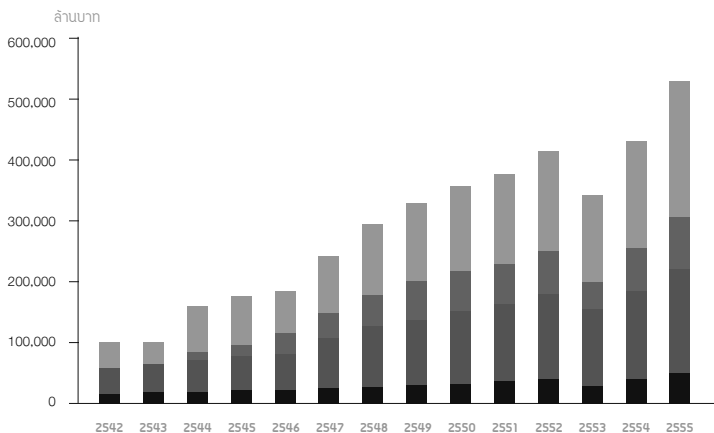
ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

	ปีงบประมาณ									
	2542 (ล้านบาท)	2543 (ล้านบาท)	2544 (ล้านบาท)	2545 (ล้านบาท)	2546 (ล้านบาท)	2547 (ล้านบาท)	2548 (ล้านบาท)			
ประเภทรายได้										
1. รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (สัดส่วนร้อยละ)	17,516.80 (17.92)	19,475.30 (19.51)	17,701.88 (11.08)	21,084.47 (11.99)	22,258.28 (12.09)	24,786.27 (10.24)	27,018.00 (9.20)			
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ (สัดส่วนร้อยละ)	42,731.60 (43.72)	45,527.50 (45.62)	55,651.90 (34.84)	58,143.52 (33.06)	60,217.71 (32.72)	82,623.37 (34.15)	102,520.34 (34.90)			
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ (สัดส่วนร้อยละ)	- (0.00)	- (0.00)	12,669.00 (7.93)	19,349.00 (11.00)	35,504.44 (19.29)	43,100.00 (17.81)	49,000.00 (16.68)			
4. เงินอุดหนุน (สัดส่วนร้อยละ)	37,499.30 (38.36)	34,800.00 (34.87)	73,729.80 (46.15)	77,273.30 (43.94)	66,085.72 (35.90)	91,438.00 (37.79)	115,210.70 (39.22)			
รวมรายได้ท้องถิ่นทั้งสิ้น (สัดส่วนร้อยละ)	97,747.70 (100.00)	99,802.80 (100.00)	159,752.58 (100.00)	175,850.29 (100.00)	184,066.15 (100.00)	241,947.64 (100.00)	293,749.04 (100.00)			
รายได้รัฐบาล	708,826.00	749,945.00	772,574.00	803,651.00	829,495.56	1,063,600.00	1,250,000.00			
สัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล	13.79	13.31	20.68	21.88	22.19	22.75	23.50			

ประเภทรายได้	ปีงบประมาณ							
	2549 (ล้านบาท)	2550 (ล้านบาท)	2551 (ล้านบาท)	2552 (ล้านบาท)	2553 (ล้านบาท)	2554 (ล้านบาท)	2555 (ล้านบาท)	
1. รายได้ทั้งหมดเงินจัดเก็บเอง (สัดส่วนร้อยละ)	29,110.41 (8.90)	32,021.45 (8.96)	35,223.60 (9.35)	38,745.96 (9.35)	29,110.41 (8.54)	38,745.96 (8.99)	46,529.72 (8.78)	
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ (สัดส่วนร้อยละ)	110,189.59 (33.69)	120,728.70 (33.78)	128,676.40 (34.16)	140,679.27 (33.95)	126,589.59 (37.12)	148,109.04 (34.34)	175,457.28 (33.10)	
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ (สัดส่วนร้อยละ)	61,800.00 (18.89)	65,900.00 (18.27)	65,000.00 (17.25)	71,900.00 (17.35)	45,400.00 (13.31)	70,500.00 (16.35)	86,900.00 (16.40)	
4. เงินอุดหนุน (สัดส่วนร้อยละ)	126,013.00 (38.52)	139,374.00 (38.99)	147,840.00 (39.24)	163,057.00 (39.35)	139,895.18 (41.03)	173,900.00 (40.32)	221,091.79 (41.72)	
รวมรายได้ทั้งหมดทั้งสิ้น (สัดส่วนร้อยละ)	327,113.00 (100.00)	357,424.15 (100.00)	376,740.00 (100.00)	414,382.23 (100.00)	340,995.18 (100.00)	431,255.00 (100.00)	529,978.79 (100.00)	
รายได้รัฐบาล	1,360,000.00	1,420,000.00	1,495,000.00	1,604,640.00	1,350,000.00	1,650,000.00	1,980,000.00	
สัดส่วนต่อรายได้รัฐบาล	24.05	25.17	25.20	25.82	25.26	26.14	26.77	

แผนภาพที่ 4 โครงสร้างรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2542-2555

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



หมายเหตุ: ข้อมูลงบประมาณรายจ่าย จากศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 600 แห่ง จาก 7,853 แห่ง

- เงินอุดหนุน
- รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้
- รายได้ที่รัฐบาลเก็บได้
- รายได้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

จากโครงสร้างรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวจะเห็นได้ว่ารายได้ที่มาจากการจัดเก็บเองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีสัดส่วนที่ต่ำ จึงเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแนวโน้มในการพึ่งพิงรายได้จากภาษีจัดสรรและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลสูง ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าความเป็นอิสระและความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีอยู่ในระดับต่ำ ดังนั้นการพัฒนาศักยภาพทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นเรื่องที่จะต้องให้ความสำคัญ

แนวทางการกำหนดรายรับที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของแต่ละประเทศโดยทั่วไปอาจมีความแตกต่างกัน มิได้มีรูปแบบที่ตายตัว ขึ้นอยู่กับโครงสร้างของรายรับ ความสัมพันธ์ของการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลและระดับการพัฒนาของระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ โครงสร้างเชิงสถาบันทั้งทางด้านเศรษฐกิจและการเมือง ค่านิยมวัฒนธรรม สังคม ระบบการบริหารภาษีหรือรายได้แต่ละประเภทที่แตกต่างกันไป

หลักการสำคัญของการกำหนดแหล่งรายรับระหว่าง

รัฐบาลกลางกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือความมีประสิทธิภาพ (Efficiency) ในการบริหารการจัดเก็บ และ ความเสมอภาค (Equity)

ด้านประสิทธิภาพ หมายถึงรายรับที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต้องสามารถสะท้อนศักยภาพทางเศรษฐกิจและความสามารถในการจ่าย (Ability to Pay) ที่มีอยู่ในพื้นที่ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนั้น รายรับที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น

ด้านความเสมอภาค หมายถึงการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไม่ทำให้เกิดการสังคมนิยมของประชาชนในพื้นที่เกิดความบิดเบือนแตกต่างกันมากจนเกินไป

การเป็นแหล่งรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังต้องคำนึงถึงความจำเป็นทางการคลัง (Fiscal Needs) คือ ต้องสามารถสร้างรายได้ให้มากเพียงพอสำหรับการทำหน้าที่ให้บริการสาธารณะในระดับหนึ่ง เพื่อให้เกิดการยอมรับในการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระตุ้นให้ประชาชนเห็นความสำคัญของการจัดเก็บรายได้เพื่อการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่กฎหมายกำหนด

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2554: 47-54) ได้สรุปหลักการของการกำหนดแหล่งรายรับที่ควรเป็นขององค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่น 5 ประการดังนี้

1. ความเพียงพอและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนรายรับ (Revenue Adequacy and Flexibility)

การกำหนดรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างน้อยควรจะสะท้อนผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนเกิดความยินยอมที่จะจ่ายภาษี เพื่อสนับสนุนการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และทำให้การจัดเก็บภาษีมีรายได้ที่มากเพียงพอ แม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีใช้องค์กรแสวงหากำไรก็ตาม

รายได้ต้องมีความยืดหยุ่นเพียงพอที่จะตอบรับกับสภาพการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจในแต่ละพื้นที่ เนื่องจากในปัจจุบันต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะเพิ่มสูงขึ้น ไม่ว่าจะสาเหตุจะมาจากระดับเงินเฟ้อ หรือการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากรในท้องถิ่นก็ตาม ดังนั้นการปรับเปลี่ยนประเภทหรือขนาดของรายได้ควรจะทำให้ทำได้ง่าย เพื่อให้สามารถตอบรับกับการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนได้ทัน

2. ความเสมอภาค (Equity)

ผู้ที่มีความสามารถในการจ่ายสูงกว่า ต้องถูกจัดเก็บภาษีสูงกว่าหรือจ่ายภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้ที่มีความสามารถในการจ่ายที่ต่ำกว่า ซึ่งเป็นไปตามหลักความสามารถในการจ่าย (Ability-to-Pay Principle)

ความเท่าเทียมในบริบทของการเก็บภาษีในทาง
ทฤษฎีสามารถพิจารณาได้ 3 มิติ คือ

- ความเสมอภาคในแนวตั้ง (Vertical Equity) อยู่บนหลัก
ความสามารถในการจ่าย คือองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นที่มีความสามารถในการจ่ายมากกว่าก็ควร
จะจ่ายในจำนวนที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ที่ไม่มีศักยภาพทางเศรษฐกิจที่จะจัดเก็บภาษีหรือ
หารายได้ของตนเองได้
- ความเสมอภาคในแนวนอน (Horizontal Equity)
คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความเหมือนกัน
ทางรายได้ ประชาชนในท้องถิ่นที่มีความเหมือนกัน
ควรต้องได้รับการปฏิบัติหรือการจัดเก็บที่เท่ากัน
(จ่ายในอัตราที่เท่ากัน)
- ความเสมอภาคระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ด้วยกันเอง คือประชาชนที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ของ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งนั้นไม่ควรที่จะต้อง
เสียภาษีในอัตราที่มากกว่าอีกองค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นหนึ่งมากจนเกินไป

3. ความสามารถและความเป็นไปได้ในการจัดการ (Administrative Capacity and Feasibility)

ความสามารถในการจัดการในที่นี้ หมายถึง ความ
สามารถในการจัดเก็บรายได้และการระบุถึงเป้าหมายในการ
จัดเก็บ ประเด็นสำคัญที่ต้องคำนึงถึงในการจัดเก็บรายได้

คือต้นทุนของการจัดเก็บ โดยเฉพาะประชากรส่วนใหญ่ในประเทศกำลังพัฒนาอยู่ในระบบเศรษฐกิจแบบไม่เป็นทางการ (Informal Sector) และมีได้มีการเสียภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคนกลุ่มนี้มักจะทำงานในลักษณะที่เป็นการทำงานตนเอง ที่มีได้มีการรายงานหรือจดทะเบียนกับทางการ หากจะนำคนกลุ่มนี้เข้าสู่ระบบการจัดเก็บภาษีก็จะมีต้นทุนที่สูง (อาจสูงกว่าค่าเฉลี่ยของรายได้ที่จะจัดเก็บได้)

ต้นทุนในการบริหารจัดการการจัดเก็บรายได้ (Administrative Cost) จึงเป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในการกำหนดแหล่งรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรายได้บางประเภทอาจมีความเหมาะสมในการเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่กลับมีต้นทุนในการบริหารจัดการที่สูง จึงอาจทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีความสามารถในการดำเนินการจัดเก็บได้ ส่งผลให้เกิดการรั่วไหลของภาษีหรือการหลีกเลี่ยงภาษีได้ง่าย เช่น ภาษีการขาย (Sales Tax) ซึ่งฐานภาษีมูลักษณะที่สามารถเคลื่อนย้ายได้ง่าย รายได้ในลักษณะนี้ รัฐบาลมักจะมีอำนาจและความสามารถในการจัดเก็บได้ดีกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. การยอมรับทางการเมือง (Political Acceptability)

หากเปรียบเทียบการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลกลาง

และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พบว่าการจัดเก็บรายได้ของรัฐบาลกลาง มีการกระจายตัวของรายได้ที่จัดเก็บในวงกว้างและประชาชนทุกคนรับรู้ ดังนั้นประชาชนจึงไม่รู้สึกรู้ว่าเป็นเรื่องที่ถูกเอาเปรียบหรือเป็นเรื่องเฉพาะตัว แต่ในกรณีของการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีลักษณะของความใกล้ชิดกับประชาชนและอาจมีความแตกต่างในการจัดเก็บระหว่างประชาชนในพื้นที่ จึงอาจทำให้ประชาชนในท้องถิ่นรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมในการจ่ายภาษี ในขณะที่เดียวกันประชาชนในท้องถิ่นมักมีได้คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ตนจะได้รับในลักษณะที่แตกต่างตามประเภทของบริการสาธารณะของท้องถิ่น ทำให้ในบางกรณีที่ประชาชนกับผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอ่อนไหวทางการเมือง (Political Sensitive) อาจเกิดคำถามต่อการจัดเก็บรายได้หรือภาษีของท้องถิ่นขึ้น เช่น ควรมีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือไม่ หรือในบางกรณีความอ่อนไหวทางการเมืองอาจขึ้นกับคนเฉพาะกลุ่ม เช่น ควรเก็บภาษีจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะของท้องถิ่นและมีความสามารถในการจ่าย มากกว่าผู้ที่ไม่มีความสามารถในการจ่ายหรือไม่ แม้ว่า จะได้รับประโยชน์เช่นกันก็ตาม ด้วยประเด็นเหล่านี้ จึงเห็นได้ว่าการยอมรับทางการเมืองในการหารายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นเรื่องที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรให้ความสำคัญและทำความเข้าใจกับประชาชน

5. ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency)

ภาษีที่ทำให้เกิดควมมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจควรเป็นภาษีที่ทำให้เกิดการบิดเบือนของการจัดสรรทรัพยากรระหว่างปัจเจกชนน้อยที่สุด ดังนั้นการกำหนดรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องออกแบบให้เกิดการบิดเบือนของการจัดสรรทรัพยากรให้น้อยที่สุดหรือหลีกเลี่ยงมิให้เกิดการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรม (เช่น การตัดสินใจในการทำการผลิต การบริโภค และการจ้างงาน) ที่ไม่ต้องการ

ลักษณะของรายได้หรือภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแสดงในกล่องที่ 3

กล่องที่ 3: ลักษณะของรายได้หรือภาษีของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- มีลักษณะที่ยึดติดกับพื้นที่ของท้องถิ่น (Immobility) ประชาชนที่เป็นผู้รับบริการสาธารณะควรจะแบกรับภาระทางภาษีของท้องถิ่นที่ตนอาศัยอยู่ ดังนั้นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง จึงควรครอบคลุมกิจกรรมทั้งหมดที่เกิดขึ้นในท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งภาษีที่จัดเก็บได้จะเป็นตัวกำหนดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ในระดับหนึ่ง ซึ่งนำไปสู่การให้บริการสาธารณะตามศักยภาพทางเศรษฐกิจของแต่ละพื้นที่
- ควรสะท้อนต้นทุนและผลประโยชน์ในการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่นให้ได้มากที่สุด และรักษาความเป็นอิสระในการบริหารจัดการของท้องถิ่นให้ได้มากที่สุด เพื่อให้สอดคล้องกับหลักความรับผิดชอบร่วมกัน (Accountability) ในการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แก่ประชาชนในพื้นที่
- ไม่ส่งภาระของการจัดเก็บภาษีออกไปนอกเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (Spillover Effect)
- มีความยืดหยุ่นตามสภาพการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น คือสามารถเพิ่มขึ้นได้ตามระดับการพัฒนาที่เกิดขึ้น เพื่อลดการพึ่งพารายรับจากรัฐบาลกลาง
- สะท้อนต้นทุนในการให้บริการสาธารณะและการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของท้องถิ่นให้ได้มากที่สุด
- ควรควบคุมต้นทุนในการบริหารการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ต่ำที่สุด
- ง่ายต่อการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น
- ไม่แข่งขันกับการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลกลาง
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ฐานภาษีร่วมกับรัฐบาลกลางได้ แต่ต้องมีความชัดเจนในการกำหนดวิธีการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ 8 ตัวอย่างของการกำหนดรายรับระหว่างรัฐบาล และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่มา: สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, (2554), "วิถีใหม่การพัฒนารายรับท้องถิ่นไทย", ดัดแปลงจาก Anwar Shah (1994), "The Reform of Intergovernmental Fiscal Relations in Developing Countries and Emerging Market Economies, in Policy and Research Series No. 23, Washington D.C.: World Bank.

ประเภทรายได้	อำนาจในการกำหนด		การบริหารจัดการ และการจัดเก็บ	หมายเหตุ
	ฐาน	อัตรา		
ภาษีศุลกากร	C	C	C	ภาษีนำเข้าส่งออก
ภาษีเงินได้นิติบุคคล	C	C	C	ปัจจัยการผลิตเคลื่อนย้ายได้
ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา	C	C, S, L	C	เพื่อการกระจายรายได้ และเคลื่อนย้ายได้
ภาษีจากความมั่งคั่ง	C	C	C	มุ่งเพื่อการกระจายรายได้
ภาษีสรรพสามิตจากเหล้า และยาสูบ	C, S, L	C, S, L	C, S, L	ดูแลสุขภาพของประชาชนร่วมกัน
ค่าธรรมเนียมจากการพนัน	S, L	S, L	S, L	ความรับผิดชอบร่วมกัน
ค่าสัมปทาน ค่าธรรมเนียม และค่าปรับ	S, L	S, L	S, L	หลักผลประโยชน์สำหรับบริการจากท้องถิ่น

ประเภทรายได้	อำนาจในการกำหนด		การบริหารจัดการและการจัดเก็บ	หมายเหตุ
	ฐาน	อัตรา		
ค่าสิทธิการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ	C	C, S, L	C	แหล่งทรัพยากรไม่ได้กระจายอย่างทั่วไประยะเวลาและเพื่อรักษาทรัพยากรที่มี
รายได้จากการอนุรักษ์ธรรมชาติ	S, L	S, L	S, L	เพื่อรักษาทรัพยากรของท้องถิ่น
ภาษีจากน้ำมัน	C, S, L	C, S, L	C, S, L	เพื่อแสดงการใช้ประโยชน์จากบริการถนน
ภาษีจากการปล่อยมลพิษทางอากาศ	C, S, L	C, S, L	C, S, L	สะท้อนต้นทุนการแก้ไขปัญหา
ค่าธรรมเนียมการใช้สวนสาธารณะ	L	L	L	กำกับการใช้ประโยชน์ไม่ให้มากเกินไป
ค่าธรรมเนียมการอนุญาตต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินกิจกรรมในท้องถิ่น	S, L	S, L	S, L	สะท้อนประโยชน์จากบริการของท้องถิ่น
ภาษีทรัพย์สิน	C, L	L	L	ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ และสะท้อนประโยชน์จากการบริหารท้องถิ่น
ค่าธรรมเนียมการใช้บริการ	C, S, L	C, S, L	C, S, L	สะท้อนประโยชน์จากบริการของท้องถิ่น

หมายเหตุ: C = รัฐบาล S = ท้องถิ่นที่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งจังหวัด และ L = ท้องถิ่นขนาดเล็ก เช่น เทศบาล และ อบต.

ปัญหาทางด้าน การคลังขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์ (2552: 121-122) ได้สะท้อนสภาพปัญหาด้าน
การกระจายอำนาจและระบบการคลังท้องถิ่นไว้ 2 ประเด็น
หลักคือ

1) ประเด็นปัญหาด้านโครงสร้างการบริหารทางการคลัง
ได้แก่

- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดความเป็นอิสระ
ทางการคลังด้านการกำหนดรายรับ รวมทั้งยังขาด
อำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่างๆ ในพื้นที่
- บุคลากรที่ทำหน้าที่บริหารงบประมาณยังขาดทักษะ
ในการปฏิบัติงาน ขาดความกระตือรือร้นในการทำ
หน้าที่จัดเก็บรายได้และเพิ่มขนาดรายได้ให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น จึงเห็นได้ว่าการจัดเก็บรายได้
ท้องถิ่นยังมีประสิทธิภาพต่ำกว่าส่วนกลาง
- ไม่มีการเตรียมความพร้อมในการถ่ายโอนภารกิจ
ทำให้ส่งผลกระทบต่อระบบการบริหารงบประมาณทั้งใน
ส่วนของหน่วยงานราชการเดิม และระบบการบริหาร
งบประมาณในระดับท้องถิ่น
- โครงสร้างของคณะกรรมการกระจายอำนาจให้
แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่สามารถสร้าง

หลักเกณฑ์ที่เหมาะสมได้ เนื่องจาก คณะกรรมการฯ ดังกล่าว ได้กลายเป็นเวทีสำหรับการเจรจาและต่อรอง ผลประโยชน์มากกว่าจะมุ่งเน้นสร้างหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมในการกระจายอำนาจ

- ขาดการศึกษาระดับความสมดุลทางการคลังระหว่างการบริหารนโยบายการคลังระดับมหภาคและระดับท้องถิ่นอย่างจริงจัง ซึ่งอาจทำให้เกิดปัญหาด้านเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ในอนาคต

2) ประเด็นปัญหาด้านระบบการจัดสรรรายรับขอ
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่

- ความยากในการตั้งเกณฑ์การจัดประเภทภาษีที่เหมาะสมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท เนื่องจากสภาพความเป็นเมืองของท้องถิ่นมีผลต่อขนาดการจัดเก็บภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง การให้สิทธิในการจัดเก็บภาษีประเภทหนึ่ง อาจทำให้ท้องถิ่นบางแห่งมีรายได้เพิ่มสูงขึ้นอย่างชัดเจน ขณะเดียวกันอาจไม่ก่อให้เกิดรายได้เพิ่มขึ้นในพื้นที่อื่นๆ และส่งผลต่อปัญหาด้านต้นทุนการบริหารจัดการอีกด้วย
- เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณ ไม่สะท้อนภารกิจหน้าที่ภายในพื้นที่ ดังนั้นขนาดรายรับของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงไม่มีความเหมาะสมเพียงพอ

อีกทั้งมีความพยายามในการแทรกแซงจากข้าราชการฝ่ายการเมือง ทำให้การตั้งหลักเกณฑ์การจัดสรรงบประมาณไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้แต่เดิม

- ปัญหา เรื่อง หลักเกณฑ์ที่ใช้พิจารณาจัดสรรงบประมาณ เกณฑ์การจัดสรรงบประมาณในทางปฏิบัติได้กลายเป็นเรื่องการต่อรองทางการเมืองทั้งในระดับรัฐบาลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ/หรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ ดังนั้นเกณฑ์การจัดสรรจึงอยู่ในรูปการเจรจา เพื่อต่อรองสัดส่วนรายรับจากเงินอุดหนุนรัฐบาล
- การกำหนด อัตราภาษีและฐานภาษีที่ไม่มีความเหมาะสม เพราะยังไม่สะท้อนความมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี เนื่องเพราะปัจจุบันฐานภาษีต่าง ๆ ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่นยังมีผู้ที่อยู่ในเกณฑ์ที่ต้องรับภาระทางภาษีน้อย อีกทั้งยังประสบปัญหาด้านการหลีกเลี่ยงภาษีอีกด้วย
- ภาษีบางประเภทควรเป็นหน้าที่การจัดเก็บในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ยังไม่อยู่ในหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ฐานภาษีที่จัดเก็บจากการใช้ทรัพย์สินในพื้นที่ หรือการแสวงหารายได้จากการอุปโภคบริโภคทั้งจากภาครัฐ และ/หรือเอกชนในพื้นที่
- ปัญหาการจัดเก็บภาษีกับหน่วยงานราชการ องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากหน่วยงานราชการ และ/หรือรัฐวิสาหกิจที่เข้ามาดำเนินงานให้บริการสาธารณะประเภทต่างๆ และได้รับรายได้จากในพื้นที่ ซึ่งหากสามารถจัดเก็บภาษีจากรายได้ดังกล่าวได้จะส่งผลต่อการเพิ่มขนาดรายได้ของท้องถิ่นที่จัดเก็บเอง โดยสามารถลดการพึ่งพิงงบประมาณจากส่วนกลางลง

ข้อเสนอแนะว่าด้วยการปรับปรุงทางด้านรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากการศึกษาบทวนพัฒนาการของการกระจายอำนาจทางการคลังที่ผ่านมา มีข้อค้นพบซึ่งสะท้อนปัญหาของการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่เหมือนกันของการศึกษาวิจัยหลายชิ้น คือ การขาดทรัพยากรที่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ อันนำไปสู่ปัญหาการพึ่งพิงงบประมาณของรัฐบาลด้วยเหตุนี้ เพื่อให้เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังอย่างแท้จริง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายจึงมุ่งไปในทิศทางของการปรับปรุงการจัดสรรงบประมาณและแหล่งรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีข้อเสนอเกี่ยวกับแนวทางที่เหมาะสม วิธีการที่นำไปสู่การพัฒนาแหล่งรายรับขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีความยั่งยืน และมีเสถียรภาพในการทำหน้าที่จัดบริการสาธารณะ ดังนี้

1) ข้อเสนอในการปฏิรูปโครงสร้างการจัดสรรงบประมาณ ในภาพรวม

รากฐานสำคัญของปัญหาด้านการกระจายอำนาจทางการคลังของประเทศไทย คือ การกระจายอำนาจทางการคลังของไทยมีความโน้มเอียงไปด้านรายจ่ายมากกว่ารายรับ โครงสร้างภาษีของประเทศยังมีลักษณะรวมศูนย์ที่รัฐบาลค่อนข้างสูง ดังนั้น ขนาดงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะได้รับจัดสรรภาษีแบ่งในแต่ละปีงบประมาณนั้น จึงขึ้นกับว่ารัฐบาลสามารถจัดเก็บภาษีได้มากน้อยเพียงใดในแต่ละปี ซึ่งความสามารถในการจัดเก็บอยู่ภายใต้ปัจจัยสถานะเศรษฐกิจในแต่ละช่วงเวลา ดังนั้น โครงสร้างการจัดสรรโดยอิงจากฐานภาษีแบ่ง จึงไม่อาจเป็นการรับประกันขนาดงบประมาณที่พอเพียงสำหรับการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในแต่ละปี อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการจัดสรรภาษีแบ่ง ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551) ได้ให้ข้อเสนอว่าควรมีการเพิ่มสัดส่วนภาษีแบ่งในสัดส่วน 70:30 ในกรณีภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต และภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551) พบว่า การจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนทั่วไปมีลักษณะตรงข้ามกัน กล่าวคือ การ

จัดสรรภาษีแบ่งมีลักษณะที่เอื้อต่อเทศบาล (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สะท้อนความเป็นเมือง) ส่วนการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปมีลักษณะเอื้อต่อ อบต. (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สะท้อนความเป็นชนบท) แต่เมื่อพิจารณาในภาพรวมทั้ง อบต. และเทศบาล พบว่า การจัดสรรทรัพยากรจากรัฐบาล มีความโน้มเอียงไปที่เขตพื้นที่เมืองมากกว่าชนบท นอกจากนั้น การศึกษาความสัมพันธ์ระหว่างรายรับจากภาษีแบ่งและเงินอุดหนุนที่ให้แก่ อบต. และเทศบาล ว่าจะมีความสัมพันธ์กับตัวแปรทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างไร พบว่า การจัดสรรงบประมาณจากภาครัฐยังมีความโน้มเอียงระหว่างภูมิภาค อีกทั้งการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น แปรผันตามกับจำนวนบ้าน และจำนวนพนักงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่าตัวแปรของจำนวนประชากรในพื้นที่ ส่วนในด้านการจัดสรรภาษีแบ่งและเงินอุดหนุน กลับมีแนวโน้มแปรผันตามจำนวนประชากร

2) ข้อเสนอด้านประสิทธิภาพในระบบการจัดสรรรายได้ สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552: 163-167) ได้เสนอมาตรการในเชิงปฏิบัติที่จะต้องดำเนินการ ได้แก่ การพัฒนาระบบเทคโนโลยีสารสนเทศเพื่อสนับสนุนการบริหารระบบการเงินการคลังของท้องถิ่น และการพัฒนาฐานข้อมูลและบุคลากรในการบริหารระบบสารสนเทศทางด้านการเงินการคลัง รวมทั้งการ

ใช้ประโยชน์จากระบบสารสนเทศทางการเงินการคลังเพื่อจัดทำ 'สูตรการจัดสรรรายได้' ของรัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใหม่ โดยที่ หลักเกณฑ์และสูตรการจัดสรรรายได้ ควรจะเพิ่มตัวแปรที่สำคัญอีกอย่างน้อย 2 ตัวแปรคือ ระดับการพัฒนาเศรษฐกิจในพื้นที่ และประเด็นปัญหาเฉพาะในแต่ละพื้นที่ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความเท่าเทียมและเกิดความเป็นธรรมในระหว่างท้องถิ่น

3) ข้อเสนอการเพิ่มความเป็นอิสระทวงการคลัง โดยการเพิ่มฐานภาษีใหม่และรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ภาษีทรัพย์สิน เป็นภาษีที่เหมาะสมกับการเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุดเนื่องจากเป็นภาษีที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนมากที่สุด ภาษีทรัพย์สินสามารถสะท้อนระดับความเจริญในพื้นที่และสะท้อนต้นทุนในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ได้เป็นอย่างดี

จากการศึกษา พบว่า ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551) ดวงมณี เลาวกุล และเอื้อมพร พิชัยสนธิ (2552) สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552) และ สกนธ์ วรรณภูววัฒนา (2554) ได้เสนอให้มีการปรับปรุงภาษี

ทรัพย์สิน¹² ซึ่งในปัจจุบัน เทศบาล และ อบต. จัดเก็บในรูปแบบภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งภาษีโรงเรือนและที่ดินจัดเก็บบนฐานรายได้ (Income Base) โดยคำนวณจากรายได้ในรูปค่าเช่า (ค่ารายปี) ซึ่งไม่เป็นไปตามแนวคิดการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่แท้จริง และภาษีบำรุงท้องที่ที่มีการจัดเก็บบนฐานภาษีที่ไม่ได้มีการปรับปรุงให้มีความทันสมัย (ฐานภาษีคือราคาประเมินที่ดินของปี 2521-2524) รวมทั้งภาษีทั้ง 2 ประเภทนี้มีข้อยกเว้นและลดหย่อนในการจัดเก็บภาษีค่อนข้างมาก¹³ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณโดยยึดเอามูลค่าของทรัพย์สินนั้นเป็นสำคัญ ผลที่ได้จะทำให้การเก็บภาษีสะท้อนประโยชน์จากการถือครองที่ดินนั้นซึ่งได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่เข้าถึงพื้นที่ดังกล่าว อีกทั้ง การเปลี่ยนแปลงวิธีการคำนวณย่อมทำให้ขนาดรายได้จากการจัดเก็บเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่การเปลี่ยนแปลงวิธีการจัดเก็บยังไม่ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงพฤติกรรมของการใช้ทรัพยากรดังกล่าว (เนื่องเพราะอสังหาริมทรัพย์ เช่นที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นทรัพยากรที่มี

12 รายละเอียดของร่าง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดูได้จาก ดวงมณี เลาวกุล (2555), "รายงานสรุปและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ..." เสนอต่อคณะกรรมการเครือข่ายวิชาการของการปฏิรูปประเทศไทย.

13 ดูรายละเอียดข้อบกพร่องของภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ได้จาก ดวงมณี เลาวกุล และเอื้อมพร พิชัยสนธิ (2552).

ความยืดหยุ่นต่ำ) ขณะเดียวกัน ยังช่วยให้การกระจายรายได้ มีความเป็นธรรมมากยิ่งขึ้น

การจัดเก็บภาษีตามฐานทรัพย์สินนี้ จะช่วยส่งเสริม การกระจายอำนาจทางการคลัง และสร้างความเป็นอิสระ ทางการคลังอย่างแท้จริงให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสร้างกระบวนการรับผิดชอบระหว่างประชาชน และผู้บริหารท้องถิ่นด้วย เพื่อให้การนำเงินภาษีที่จัดเก็บ มาตอบสนองความต้องการของคนในพื้นที่ให้ได้มากที่สุด เป็นการสร้างกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาชน นอกจากนั้น การเก็บภาษีในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังสามารถ ทำให้มีการนำที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ถูกทิ้งไว้รกร้างว่างเปล่า มาใช้ให้เกิดประโยชน์มากขึ้น และอาจมีผลต่อการลดการ กักตุนที่ดินเพื่อการเก็งกำไรลง เนื่องจากมีภาระต้นทุน (จากภาษี) ในการถือครองมากขึ้น ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีบน ฐานของทรัพย์สินนี้ จะต้องมีการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชน รับรู้รับทราบถึงวิธีการ และประโยชน์ที่จะได้รับจากการ ปรับปรุงการจัดเก็บภาษีดังกล่าว เพื่อป้องกันปัญหาที่จะ เกิดจากความอ่อนไหวทางการเมืองของประชาชนในพื้นที่

- ภาษีรูด จากการศึกษาของ ดวงมณี เลาวกุล และเอื้อมพร พิชัยสนธิ (2552) พบว่า ภาษีมรดกแม้จะเกิด ผลดีในด้านการสร้างความเท่าเทียมและเป็นเครื่องมือที่ พยายามลดอำนาจทางเศรษฐกิจที่อยู่เหนือระบบตลาดที่

ไม่เพียงปรารถนาของสังคมลง แต่ประโยชน์ดังกล่าวยังคงเป็นที่ถกเถียงกันค่อนข้างมาก เนื่องจาก การจัดเก็บรายได้จากภาษีมรดกมีผลกระทบในทางลบต่อพฤติกรรมการออม โดยมีข้อถกเถียง ดังนี้

1. ภาษีมรดกมีปัญหาในเรื่องต้นทุนการจัดเก็บที่สูง อันเนื่องมาจาก การติดตามและประเมินมูลค่าของทรัพย์สินที่ยุ่งยาก
2. ภาษีมรดกนำไปสู่พฤติกรรมการหลีกเลี่ยงภาษี ซึ่งขนาดของการหลีกเลี่ยงภาษีมักแปรผันตามกับมูลค่ามรดกที่จะได้รับ

อย่างไรก็ดี เมื่อพิจารณาภาระรายจ่ายด้านสวัสดิการสังคมที่ภาครัฐจะต้องแบกรับที่มีแนวโน้มสูงขึ้นตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550 ที่กำหนดเป้าหมายให้ประชาชนได้รับสิทธิขั้นพื้นฐานในการได้รับบริการสาธารณะที่ครอบคลุมทั่วถึงทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ ตลอดจนแก้ไขปัญหาการกระจายรายได้และลดความเหลื่อมล้ำในสังคม จึงจำเป็นต้องหาแนวทางการเพิ่มรายได้ให้ทันกับภาระรายจ่ายที่สูงขึ้น ดังนั้น แนวทางหนึ่งในการเพิ่มรายได้ให้เพียงพอ คือ การเพิ่มแหล่งรายได้ใหม่ในฐานะภาษีซึ่งเครื่องมือหนึ่งที่มีการนำเสนอก็คือ ภาษีมรดก (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2551) ซึ่งสามารถเป็นแหล่งรายได้หนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

- ภาษีการอยู่อาศัย (Inhabitant Tax) การจัดเก็บภาษีการอยู่อาศัยเป็นการเก็บภาษีตามหลักผลประโยชน์ (Benefit Principle) คือเมื่อประชาชนที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นได้รับประโยชน์จากการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ก็ควรร่วมรับภาระต้นทุนการจัดบริการสาธารณะที่เกิดจากการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา (2554) ได้เสนอแนะวิธีการจัดเก็บภาษีการอยู่อาศัย โดยสามารถจัดเก็บจากจำนวนประชากรที่พักอาศัยในเขตพื้นที่ และรัฐบาลเป็นผู้กำหนดอัตราภาษีที่ใช้อย่างเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันมิให้เกิดปัญหาการเคลื่อนย้ายของประชากร ขนาดรายได้จากภาษีการอยู่อาศัย จะแปรตามจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่จริง ซึ่งจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนใจดูแลประชาชนในพื้นที่มากขึ้น

- ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล ไม่ควรจะเป็นแหล่งรายรับของรัฐบาลแต่เพียงฝ่ายเดียว หากแต่ควรจะมีการจัดสรรแบ่งปันให้กลายเป็นรายรับที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552)

- ภาษีสรรพสามิตของรัฐบาลจากกิจกรรมการทำธุรกิจของรัฐวิสาหกิจหรือบริษัทเอกชนที่ได้รับสัมปทานของรัฐเพื่อการแสวงหากำไร และใช้ประโยชน์จากสาธารณูปโภค สาธารณูปการต่างๆ ที่จัดให้โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อลดปัญหาผลกระทบภายนอกที่อาจเกิดขึ้น และเป็นการขยายฐานรายรับของท้องถิ่น

- ค่าธรรมเนียมการใช้บริการ (User Charge) นับว่าเป็นแหล่งรายได้ที่ดีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเป็นการแสดงผลประโยชน์ (Benefits) ของผู้ได้รับบริการได้อย่างชัดเจนและสามารถเชื่อมโยงกับต้นทุนการให้บริการได้เป็นอย่างดี เช่นค่าธรรมเนียมการจัดเก็บขยะ ค่าธรรมเนียมการบำบัดน้ำเสีย และค่าธรรมเนียมการให้บริการที่จอดรถ เป็นต้น โดยทั่วไปการคิดค่าธรรมเนียมการให้บริการจะทำได้กับบริการที่สามารถระบุผู้ได้ประโยชน์จากบริการอย่างชัดเจน การคิดค่าบริการยังเป็นเครื่องมือของผู้บริหารท้องถิ่นที่จะใช้ในการพิจารณาการจัดบริการสาธารณะที่เหมาะสมกับความต้องการของประชาชนว่า ควรมีขนาดและคุณภาพของการให้บริการอย่างไร (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2554)

การนำค่าธรรมเนียมการให้บริการมาประยุกต์ใช้อาจเกิดปัญหา 2 ประการ คือ หนึ่ง การคิดอัตราค่าธรรมเนียมที่เหมาะสมกับการให้บริการ ซึ่งบริการบางอย่างอาจมีต้นทุนสูง หากคิดค่าธรรมเนียมที่ครอบคลุมต้นทุนทั้งหมด อาจทำให้ประชาชนบางกลุ่มโดยเฉพาะกลุ่มที่มีฐานะยากจนไม่

สามารถเข้าถึงบริการได้ จึงอาจจะมีการคิดค่าธรรมเนียมเพียงบางส่วน สอง การเก็บค่าธรรมเนียมการใช้บริการอาจประสบปัญหาต้นทุนในการบริหารจัดการของท้องถิ่น ที่มีค่าใช้จ่ายสูงในการคิดหาอัตราค่าธรรมเนียมการใช้บริการที่แท้จริง และต้นทุนในการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ซึ่งปัญหาทั้ง 2 ประการนี้มักถูกนำมาเป็นข้ออ้างในการไม่นำรายได้ประเภทนี้มาเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับปัจจัยทางการเมือง เนื่องเพราะการจัดเก็บค่าธรรมเนียมนี้ทำให้ประชาชนรับรู้ถึงภาระที่ตนต้องแบกรับอย่างชัดเจน จึงมักจะไม่นิยมนยอมให้ผู้บริหารท้องถิ่นทำการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ดังนั้นจึงเป็นความท้าทายของผู้บริหารท้องถิ่นว่าจะสามารถสร้างความเข้าใจให้กับประชาชนได้หรือไม่

- ค่าธรรมเนียมการใช้บริการสาธารณะจากแรววนตัวดาวในปัจจุบันมีแรงงานต่างด้าวที่ทำงานในเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก และได้รับบริการสาธารณะต่าง ๆ เช่นเดียวกับประชาชนในพื้นที่ แต่มีได้ร่วมรับภาระต้นทุนใดๆ สกนธ์ วรรณัญวัฒนา (2554) เสนอให้มีการกำหนดอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมจากแรงงานต่างด้าวเหล่านี้ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจัดเก็บเองหรือให้หน่วยงานที่ดูแลแรงงานต่างด้าวจัดเก็บให้ แล้วนำส่งเป็น

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นการช่วยแบ่งเบาภาระต้นทุนการให้บริการสาธารณะในพื้นที่เหล่านี้

4) ข้อเสนอด้านการพัฒนาระบบบัญชีและระบบงบประมาณ

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2552) เสนอให้มีการพัฒนาระบบบัญชีให้มีการบันทึกการใช้จ่ายจริงที่เกิดขึ้นและมีความครอบคลุมสอดคล้องกับรายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ระบบข้อมูลงบประมาณสะท้อนถึงสถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างแท้จริง รวมทั้งควรมีการพัฒนาระบบงบประมาณที่มุ่งเน้นผลงาน ซึ่งจะช่วยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถวางแผนกลยุทธ์และแผนงานโครงการต่าง ๆ อย่างมีบูรณาการสอดคล้องกับการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี

นอกจากนั้นคลังจังหวัดยังสามารถมีบทบาทในฐานะพี่เลี้ยงทางการคลัง และให้คำแนะนำแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการดำเนินการจัดทำข้อมูลและระบบบัญชีการเงินท้องถิ่นที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น ซึ่งจะเกื้อหนุนต่อการพัฒนาระบบสารสนเทศด้านการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่นได้อย่างรวดเร็ว และสามารถบูรณาการเข้ากับระบบสารสนเทศทางการคลังของรัฐบาลในส่วนกลาง

5) ข้อเสนอการกู้ยืมเพื่อการเพิ่มความสามารถทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การสร้างช่องทางในการเข้าถึงตลาดทุนอย่างเพียงพอเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่สำคัญในการก่อให้เกิดความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากรัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีแหล่งเงินทุนอีกหลายแหล่ง นอกจากรายรับที่ได้จากการถ่ายโอนจากรัฐบาล อาทิ การออกพันธบัตร (ในกรณีที่ระบบการคลังท้องถิ่นมีความน่าเชื่อถือ และตลาดทุนมีการพัฒนา) การหาเงินทุนผ่านระบบธนาคารพาณิชย์ และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลจำเป็นต้องมีการกำหนดกฎระเบียบที่จะใช้ในการควบคุมการกู้ยืมให้เหมาะสม ก่อนที่จะมีการเปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถึงตลาดเงินได้อย่างเสรี รวมทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็จำเป็นต้องมีวินัยทางการเงินการคลังที่ดี เพราะมีเช่นนั้นแล้ว อาจส่งผลกระทบต่อความมีเสถียรภาพทางเศรษฐกิจในระดับมหภาค และเป็นการเบียดออกการลงทุนของภาคเอกชน ซึ่งได้เกิดขึ้นแล้วในประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศ

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551) ทำการศึกษาหลักการและประสบการณ์จากต่างประเทศในการสร้างความมีวินัยทางการคลัง พบว่า แนวคิดของการสร้างวินัยทางการคลังนั้นมีได้หมายถึงการทำให้การเงินการคลังขององค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นสมดุลตลอดเวลา หากแต่การบริหารการเงินการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถที่จะบริหารในลักษณะขาดดุลงบประมาณได้ ภายใต้เงื่อนไขที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถบริหารสภาพคล่องอย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ส่งผลกระทบต่อการใช้จ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะ พร้อมทั้งเสนอช่องทางภาษีเพื่อใช้เป็นเครื่องมือเพิ่มความสามารถทางด้านทรัพยากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประโยชน์ของการกั๊ยมีด้วยกัน 3 ประการ คือ

1) การกั๊ยเป็นการลดภาระทางการคลังของรัฐบาลที่ต้องจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) หากโครงการลงทุนขนาดใหญ่ไม่ได้เกิดขึ้นโดยมีเงื่อนไขที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องรับภาระค่าใช้จ่ายเองจากการกั๊ยแล้ว ย่อมทำให้เกิดภาพลวงตาในการใช้จ่ายงบประมาณ และมีแนวโน้มในการใช้จ่ายอย่างไม่มีประสิทธิภาพในที่สุด

3) หากไม่มีช่องทางภาษีแล้ว งบประมาณที่ใช้จ่ายย่อมมาจากการขออนุมัติงบประมาณอุดหนุนจากรัฐบาลเป็นสำคัญ ซึ่งการจัดสรรเงินอุดหนุนตามงบประมาณแผ่นดินนั้นมักอิงกับการเมืองเป็นสำคัญ มากกว่าการยึดถือความมีประสิทธิภาพในการจัดสรรงบประมาณ

ด้วยเหตุนี้ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551) จึงเสนอให้มีการศึกษาแนวทางการออกพันธบัตรรัฐบาล เพื่อนำมาให้องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่นกู้ยืม แทนการอุดหนุนงบประมาณแผ่นดิน อีกทั้ง บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเร่งพัฒนาความรู้ในการบริหารจัดการทางการเงินมากขึ้นทั้งในมิติการตัดสินใจใช้จ่ายเงิน การลงทุน และการกู้ยืม

การกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถทำได้หลายรูปแบบ (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2554: 65-69) ดังนี้

1. รัฐบาลเป็นผู้กู้โดยตรง และส่งผ่านเงินดังกล่าวให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2. ตัวกลางทางการเงินสาธารณะ (A Public Financial Intermediary) เป็นผู้จัดสรรเงินทุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องการกู้ยืม เพื่อไปใช้ในการลงทุนต่าง ๆ ซึ่งเป็นที่นิยมในประเทศกำลังพัฒนา ช่องทางในการหาแหล่งเงินทุนเพื่อเป็นกองทุนเพื่อการพัฒนาท้องถิ่นมีดังนี้

- รัฐบาลให้เงินทุนแรกเริ่มมาตั้งกองทุน หรือกองทุนจากเงินบริจาค (Government and/or Donor Fund)
- เงินฝากขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง (Local Government Deposits)
- เงินจากการบังคับฝากเงินหรือหักจากการประกอบการของสถาบันการเงิน (Regulated Institution Savings)
- เงินที่ได้จากตลาดทุน (Competitive Capital Market)

3. การกู้ยืมโดยตรงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Direct Borrowing) ซึ่งมีการปฏิบัติอยู่ 2 วิธีดังนี้

- การกู้ยืมโดยตรงกับธนาคารหรือสถาบันการเงิน
- การกู้ยืมโดยการออกพันธบัตรหรือการกู้ยืมจากประชาชนโดยตรง

4. การกู้ยืมโดยผ่านการกระจายอำนาจทางตลาด หมายถึงการให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการลงทุนและความเป็นเจ้าของบางส่วน (Private-Public Participation in Public Services) ซึ่งอาจจะไม่ใช่ลักษณะการกู้ยืมตามปกติที่เข้าใจกันโดยทั่วไป แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถระดมเงินทุนเพื่อใช้ในการลงทุน โดยการแปรรูปสิ่งที่เป็นอำนาจความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานในท้องถิ่น โรงกำจัดขยะ และโรงกำจัดน้ำเสีย เป็นต้น

สำหรับประเด็นการสร้างวินัยทางการคลังของท้องถิ่น จรัส สุวรรณมาลา (2553) ได้ให้ข้อสังเกตในการใช้มาตรการควบคุมวินัยทางการคลังของท้องถิ่นจากการก่อกำหนด และการกู้ยืม จากกรณีศึกษาในต่างประเทศ พบว่า มาตรการที่จะใช้ในการควบคุมวินัยทางการคลังสามารถแบ่งออกเป็น 4 ลักษณะได้แก่

1. การใช้กลไกตลาดในการควบคุมวินัยทางการคลัง เช่น แคนาดา สหรัฐอเมริกา ฯลฯ
2. การจัดตั้งคณะกรรมการร่วมจากรัฐบาลทุกระดับ

เพื่อกำหนดมาตรฐานร่วมกัน

3. รัฐบาลกลางออกกฎหมาย ระเบียบสำหรับกำหนด เพดานภาระหนี้จำแนกตามวัตถุประสงค์การกู้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น อาทิ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา สวิตเซอร์แลนด์ และสเปน

4. การควบคุมของรัฐบาลผ่านการอนุมัติวงเงินกู้ และ/หรือ ค่าประกันเงินกู้ เช่น ไทย อังกฤษ ฝรั่งเศส ญี่ปุ่น เกาหลี และอินเดีย

มาตรการสำหรับควบคุมวินัยทางการคลังขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จะเปลี่ยนแปลงไปตามระดับการ กระจายอำนาจในแต่ละประเทศ กล่าวคือ เมื่อมีการกระจาย อำนาจที่มากขึ้น มาตรการที่นิยมมากขึ้นคือวิธีการที่ 2 และ 3 อีกทั้ง มาตรการที่ 2 และ 3 นั้นจะมีการใช้ควบคู่และมีความ สอดคล้องในการปฏิบัติได้เป็นอย่างดี ขณะที่ มาตรการที่ 1 และ 4 เริ่มมีความนิยมลดลง

การ ก่อหนี้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใน ประเทศไทย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภารกิจหน้าที่ที่จะต้อง ดูแลรับผิดชอบในพื้นที่เป็นจำนวนมาก จึงต้องมีค่าใช้จ่าย ในการจัดบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในพื้นที่ หากพิจารณาทางด้าน

รายรับมักจะพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งมีรายรับไม่เพียงพอกับการใช้จ่าย แม้ว่าจะได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพิ่มเติมแล้วก็ตาม ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องหาทางเลือกอื่นที่นอกเหนือจากการอาศัยงบประมาณรายรับในแต่ละปีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น การกู้ยืมนับว่าเป็นทางเลือกหนึ่งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกู้ยืมได้ตามกฎหมาย¹⁴ (ยกเว้น อบต. ที่ยังไม่สามารถกู้ยืมได้)

ในปัจจุบันการกู้ยืมจากสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ กองทุนพัฒนาเมืองในภูมิภาค (กพม.) เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล (ก.ส.ท.) และเงินทุนสะสมขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (กสอ.) ได้มีการเติบโตขึ้นมาก¹⁵ ดังจะเห็นได้จากข้อมูลนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2554 มีสูงถึง 28,564.22 ล้านบาท¹⁶ ซึ่งเปรียบเทียบกับปีงบประมาณ พ.ศ. 2547 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหนี้คงค้างเพียง 4,993 ล้านบาท (ตารางที่ 9 และแผนภาพที่ 5) หากจำแนกหนี้คงค้างตามประเภทขององค์กรปกครองส่วน

14 พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 28(8) ถึง 28(10) และกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท

15 ดูรายละเอียดการกู้ยืมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จากดวงมณี เลาวกุล และคณะ (2555)

16 ข้อมูลปี พ.ศ. 2554 มีใช้ข้อมูล ณ สิ้นปีงบประมาณ ดูหมายเหตุเพิ่มเติมในตารางที่ 8

ท้องถิ่น จะเห็นได้ว่าเทศบาลมีสัดส่วนหนี้คงค้างมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 77.76 ของหนี้คงค้างทั้งหมด และ อบจ. มีสัดส่วนหนี้คงค้างอยู่ที่ร้อยละ 21.76 ของหนี้คงค้างทั้งหมด (แผนภาพที่ 6)

หากจำแนกหนี้คงค้างตามแหล่งเงินกู้ ระหว่าง ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2553 (แผนภาพที่ 7) จะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีการกู้ยืมจาก ก.ส.ท. มากที่สุด รองลงมาคือธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ยกเว้นในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 การกู้ยืมจาก ธนาคารพาณิชย์และสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐเพิ่มขึ้น มาเป็นอันดับแรก ซึ่งจะเห็นได้ว่าธนาคารพาณิชย์และ สถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐมีบทบาทความสำคัญในการ เป็นแหล่งเงินกู้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มากขึ้น

ตารางที่ 9 หนึ่งค่างขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในแต่ละปี จำแนกตามรายภาคและ รายประเภทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2554

ที่มา: ดวงมณี เลาวกุลและคณะ (2555)

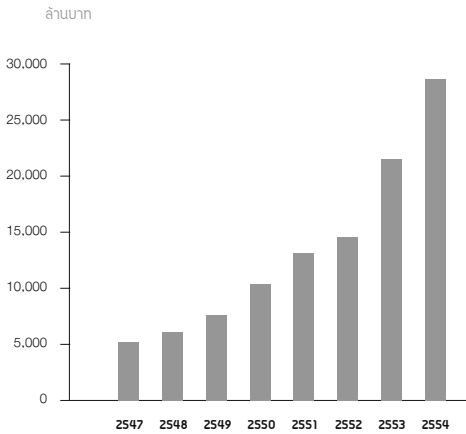
หมายเหตุ:

- 1) ข้อมูลปี พ.ศ. 2547-2553 เป็นข้อมูลหนึ่งค่างของแหล่ง
เงินกู้คือ กพม. กสอ. ก.ส.ท. และธนาคารพาณิชย์และสถาบัน
การเงินเฉพาะกิจ จากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
- 2) ข้อมูลปี พ.ศ. 2554 เป็นข้อมูลการกู้เงินจาก กพม. ในวันที่
28 ก.พ. ธกส. ในวันที่ 31 มี.ค. ธนาคารออมสินในวันที่ 30
มิ.ย. ธนาคารกรุงไทยในวันที่ 31 ก.ค. กสอ. ในวันที่ 30 ก.ย.
และ ก.ส.ท. ในวันที่ 30 ก.ย.
- 3) ข้อมูลจากธนาคารกรุงไทยได้แบ่งภูมิภาคออกเป็น
ภาคกลาง ภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคใต้
ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก ผู้วิจัยจึงรวมข้อมูล
ภาคตะวันออก และภาคตะวันตก ไว้กับข้อมูลภาคกลาง

ปี	ทั่วประเทศ				ภาคกลาง				ภาคเหนือ				ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ				ภาคใต้			
	รวม	อบจ.	เทศบาล	เมืองพัทยา	รวม	อบจ.	เทศบาล	เมืองพัทยา	รวม	อบจ.	เทศบาล	เมืองพัทยา	รวม	อบจ.	เทศบาล	เมืองพัทยา	รวม	อบจ.	เทศบาล	
2547	4,993	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	
2548	5,919	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	
2549	7,455	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	
2550	10,285	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	
2551	13,067	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	
2552	14,397	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	
2553	21,384	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	NA	
2554	28,564.22	6,214.40	22,211.96	137.86	9,920.76	1,415.38	8,367.52	137.86	4,452.11	1,037.99	3,414.12	9,192.27	2,908.08	6,284.19	4,999.08	852.95	4,146.13			

แผนภาพที่ 5 หนี้คงค้างรวมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2554

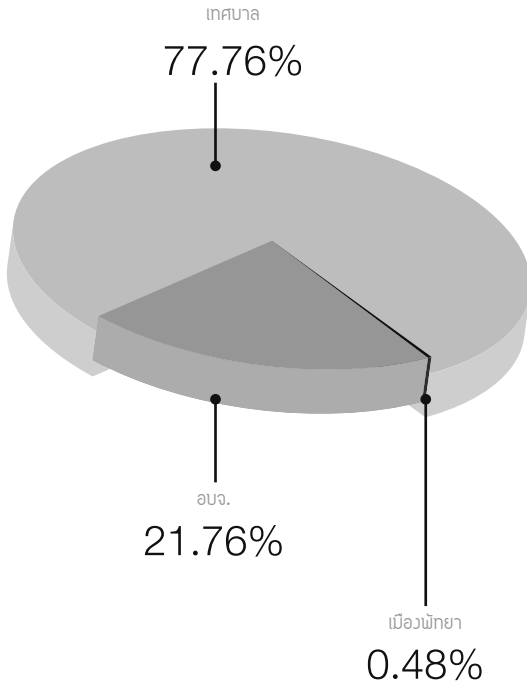
ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล และคณะ (2555)



หมายเหตุ: ข้อมูลงบประมาณรายจ่าย จากศูนย์ข้อมูลการคลังท้องถิ่นจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน 600 แห่ง จาก 7,853 แห่ง

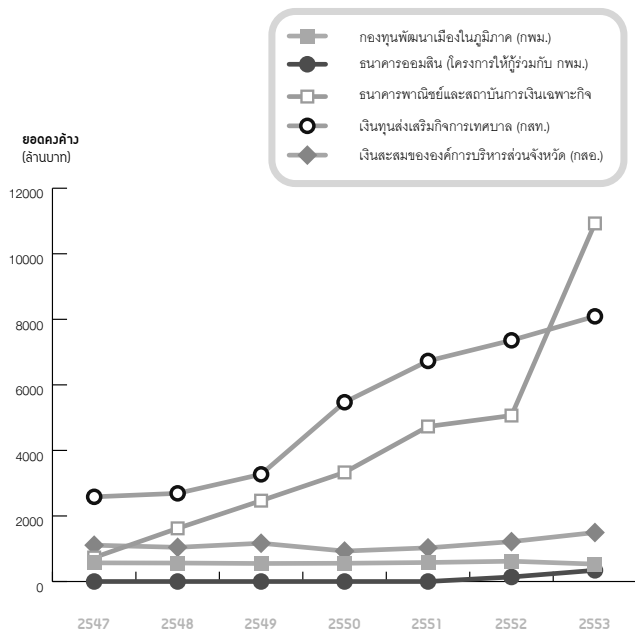
แผนภาพที่ 6 สัดส่วนหนี้คงค้างรวมขององค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ จำแนกตามประเภท
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปี พ.ศ. 2554

ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล และคณะ (2555)



แผนภาพที่ 7 หนี้คงค้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำแนกตามแหล่งเงินกู้ ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547-2553

ที่มา: รวบรวมโดยสำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง



การถ่ายโอนทางการคลังระหว่างรัฐบาลกลางและ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ระบบการถ่ายโอนทางการคลังระหว่างรัฐบาลในแต่ละระดับ เป็นสิ่งจำเป็นที่เป็นหลักประกันว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีงบประมาณที่เพียงพอ เนื่องจากความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการหารายได้มักไม่เพียงพอกับความต้องการใช้จ่ายของตน การถ่ายโอนทางการคลังระหว่างรัฐบาลในระดับต่าง ๆ สามารถอุดช่องว่างดังกล่าวได้ เช่นการถ่ายโอนทางการคลังจากรัฐบาลกลางไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รัฐบาลกลางจำเป็นต้องมีการกำหนดเป้าหมายและสูตรในการถ่ายโอนรายรับที่ชัดเจน ประเด็นในการถ่ายโอนทางการคลังที่ผู้กำหนดนโยบายจากส่วนกลางมักพิจารณามีดังนี้ 1) ระดับของความไม่สมดุลทางการคลังตามแนวตั้งและตามแนวนอน 2) การถ่ายโอนทางการคลังเพื่อแก้ไขปัญหาผลกระทบภายนอกระหว่างพื้นที่ และ 3) การใช้การถ่ายโอนทางการคลังในการลดความไม่สมดุลระหว่างความจำเป็นทางการคลัง (Fiscal Needs) และศักยภาพทางการคลัง (Fiscal Capacity) ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยนอกจากจะได้รับการจัดสรรภาษีจากรัฐบาลแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังได้รับเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

จากรัฐบาลอีกด้วย ระบบการจัดสรรเงินอุดหนุนมีปัญหาอย่างน้อย 2 ประการ คือ ประการแรก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่อาจคาดการณ์ได้ว่าจำนวนเงินอุดหนุนที่จะได้รับในแต่ละปีนั้นมีปริมาณเท่าใด เนื่องเพราะการเปลี่ยนแปลงของภาวะเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐบาล และประการที่สอง เกณฑ์ที่ใช้ในการจัดสรรเงินอุดหนุนยังไม่เป็นระบบ ดังนั้นจึงเป็นการยากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนการใช้จ่ายของตนเอง

วิธีการจัดสรรเงินอุดหนุนได้กลายมาเป็นประเด็นทางการเมือง เนื่องจากองค์ประกอบของตัวแทนต่างๆ ในคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ต่างก็มีผลประโยชน์ของฝ่ายตนเข้ามาเกี่ยวข้อง การจัดสรรที่เกิดขึ้นจึงจึงมีความเป็นการเมืองและถูกบังคับสูง

เงินอุดหนุนจากรัฐบาลไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของไทย สามารถจำแนกได้ดังนี้

3. เงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำเงินอุดหนุนดังกล่าวไปใช้จ่ายได้โดยอิสระ
4. เงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์¹⁷ ซึ่งจะเป็นกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่อาจจัดบริการพื้นฐานได้ตามที่รัฐบาลต้องการ การจัดสรร

17 ถูกยุบรวมเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปในปีงบประมาณ พ.ศ. 2551

เงินอุดหนุนจึงต้องมีการกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ บางประการ เพื่อเป็นการรับประกันการจัดบริการ พื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เงินอุดหนุนเพื่อสนับสนุนอาหารเสริม (นม) เงินอุดหนุนเพื่ออาหารกลางวันเด็ก เงินอุดหนุนสำหรับ ศูนย์เด็กก่อนวัยเรียน เงินอุดหนุนสำหรับเบี้ยผู้สูงอายุ เงินอุดหนุนสำหรับผู้พิการ เงินอุดหนุนสำหรับผู้ป่วยโรคเอดส์ เงินอุดหนุนสำหรับศูนย์การบริการ ลังคม เป็นต้น

5. เงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจ เป็นการจัดสรรเงินอุดหนุน ให้กับโครงการที่สอดคล้องกับแนวนโยบายของ รัฐบาล เช่น โครงการพลังงานแสงอาทิตย์ ปรปะปา ไฟฟ้า ฯลฯ การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะโครงการ มักจะเป็นการจัดสรรในลักษณะเฉพาะหน้าเป็น ครั้ง ๆ ไป เงินอุดหนุนประเภทนี้มักจะมีการเมืองเข้ามาเกี่ยวข้องสูง

จรัส สุวรรณมาลา (2539) และ จริญญาศรี ชายหาด และคณะ (2545) พบว่า ระบบเงินอุดหนุนถูกนำมาใช้อย่าง แพร่หลายโดยมีการปรับปรุงให้เข้ากับบริบททางเศรษฐกิจ การเมือง ในแต่ละประเทศ เพื่อให้เงินอุดหนุนประเภทต่าง ๆ เป็นทรัพยากรสำหรับการจัดบริการสาธารณะในระดับพื้นที่ และลดความเหลื่อมล้ำทางด้านงบประมาณระหว่างองค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันเงินอุดหนุนยังช่วยลดปัญหาผลกระทบภายนอกระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วัตถุประสงค์ในการให้เงินอุดหนุนคือ

1. เพื่อชดเชยความไม่สมดุลทางการคลังตามแนวตัวระหว่างรัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางมีเป้าหมายในการชดเชยรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ไม่พอเพียงต่อรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะ ดังนั้น การแก้ปัญหาความไม่สมดุลทางการคลัง จึงจำเป็นต้องมุ่งเน้นไปที่การแบ่งอำนาจในการจัดเก็บภาษี ตลอดจนการแบ่งภารกิจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะอย่างเหมาะสมและเป็นระบบ อย่างไรก็ตาม ในบางกรณีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีรายรับที่เกินกว่าความจำเป็นต้องใช้ในการจัดบริการสาธารณะตามภารกิจหน้าที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวอาจจะจ่ายเงินอุดหนุนให้รัฐบาลกลางได้เช่นกัน

2. เพื่อสร้างความเท่าเทียมทางการคลังตามแนวนอนระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสามารถในการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน เนื่องจากความแตกต่างในด้านความเจริญทางเศรษฐกิจและทรัพยากรธรรมชาติของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลให้การจัดเก็บรายได้และภาระรายจ่ายในแต่ละพื้นที่มีความแตกต่างกัน ดังนั้นรายได้ที่จัดเก็บและ

ใช้จ่ายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งอาจจะไม่เพียงพอ ขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบางแห่งกลับมีรายได้ที่เกินกว่ารายจ่ายที่รับภาระอยู่ อันนำไปสู่ความไม่สมดุลทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผลให้เกิดความแตกต่างของมาตรฐานคุณภาพการให้บริการสาธารณะ ดังนั้น รัฐบาลกลางจึงต้องเข้ามามีบทบาทในการสร้างความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นได้รับบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานที่จำเป็นอย่างเพียงพอและทั่วถึง

3. เพื่อสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินกิจกรรมที่เป็นนโยบายโดยตรงจากรัฐบาลกลาง และมักเป็นบริการสาธารณะที่มีต้นทุนในการจัดบริการที่สูงกว่าความสามารถทางงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการได้เอง ดังนั้น การให้เงินอุดหนุนของรัฐบาลกลาง จึงเปรียบเสมือนการสร้างแรงจูงใจให้มีการจัดบริการสาธารณะขึ้นในระดับพื้นที่

4. เพื่อรักษามาตรฐานและคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลกลางสามารถให้เงินอุดหนุนโดยกำหนดเงื่อนไขมาตรฐาน และคุณภาพในการจัดบริการสาธารณะ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งมีมาตรฐานในการจัดบริการสาธารณะประเภทเดียวกันได้ใกล้เคียงกับเป้าหมาย

ที่วางไว้ ซึ่งเป็นผลดีต่อการลดการโยกย้ายทรัพยากร หรือลดปัญหาการย้ายถิ่นของประชาชนเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของตน

การกระจายอำนาจทางการคลังในประเทศไทยเน้นไปที่ด้านรายจ่ายมากกว่ารายรับ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดรายรับที่ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะ อันนำไปสู่การพึ่งพิงเงินอุดหนุนจากรัฐบาลค่อนข้างมาก (วรพิทย์ มีมาก (2546) จิตินัฐ วิวัฒน์ชาญกิจ (2548) ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551) และ สกนธ์ วรรณัญวัฒนา และดวงมณี เลาวกุล (2552)) ซึ่งรัฐบาลก็มักให้การช่วยเหลือในลักษณะเงินอุดหนุนแบบมีเงื่อนไข และเมื่อวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างขนาดของรัฐบาลและประเภทการจัดสรรเงินอุดหนุน พบว่า ในกรณีการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปจะส่งผลให้ขนาดของรัฐบาลเล็กลง ขณะที่ในกรณีเงินอุดหนุนเฉพาะกิจกลับทำให้ขนาดรัฐบาลใหญ่ขึ้น เนื่องจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นการจัดสรรที่อิงกับการเมืองสูง ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Charas Suwanmala and Dana Weist (2009) ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2551) และสกนธ์ วรรณัญวัฒนา และดวงมณี เลาวกุล (2552)

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นในประเทศไทย

เงินอุดหนุนทั้งหมดในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 คิดเป็นจำนวน 173,900 ล้านบาท จัดสรรให้กรุงเทพมหานคร จำนวน 13,629.57 ล้านบาท เมืองพัทยา จำนวน 1,395 ล้านบาท อบจ. เทศบาล และ อบต. จำนวน 158,875.43 ล้านบาท ในส่วนของเงินอุดหนุนแก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. ได้จัดสรรไปยังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี จำนวน 500 ล้านบาท เพื่อเป็นเงินรางวัลการบริหารจัดการที่ดี และเงินรางวัลการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหลือจำนวน 158,375.43 ล้านบาท ถูกส่งไปยังกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น เพื่อจัดสรรให้แก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. โดยแบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป จำนวน 80,029 ล้านบาท (จำแนกเป็นเงินอุดหนุนตามรายการกำหนดวัตถุประสงค์เดิม 9 รายการ จำนวน 27,966.37 ล้านบาท และเงินอุดหนุนตามอำนาจหน้าที่ จำนวน 52,062.63 ล้านบาท) และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จำนวน 78,346.43 ล้านบาท (แผนภาพที่ 7)

การจัดสรรเงินอุดหนุนตามอำนาจหน้าที่ เพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยวิธีการจัดสรรเป็นดังนี้

1. จัดสรรร้อยละ 93 ของเงินอุดหนุนตามอำนาจหน้าที่ให้แก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. โดย อบจ. ได้รับร้อยละ 10 ส่วนเทศบาลและ อบต. ได้รับร้อยละ 90 โดยการกำหนดสัดส่วนระหว่างเทศบาล และ อบต. ให้นำเงินอุดหนุนทั่วไปปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ของเทศบาลที่ยกฐานะมาจาก อบต. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 มารวมกับเงินอุดหนุนทั่วไป ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ของเทศบาลที่เหลือเพื่อคำนวณหาสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปที่เทศบาลจะได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ส่วนที่เหลือให้เป็นสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปของ อบต. สำหรับการจัดสรรระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง ให้จัดสรร ดังนี้

- จัดสรรแก่ อบจ. แต่ละแห่งตามสัดส่วนที่ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553
- จัดสรรแก่เทศบาลแต่ละแห่ง โดยร้อยละ 50 จัดสรรตามจำนวนประชากร และอีกร้อยละ 50 แบ่งเท่ากันทุกแห่ง สำหรับเทศบาลที่ยกฐานะจาก อบต. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เมื่อได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว หากเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับเพิ่มขึ้นมากกว่าร้อยละ 50 ของเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ให้ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นเท่ากับร้อยละ 50
- จัดสรรแก่ อบต. แต่ละแห่ง โดยร้อยละ 40 จัดสรร

ตามจำนวนประชากร และอีกร้อยละ 60 แบ่งเท่ากัน
ทุกแห่ง

2. จัดสรรร้อยละ 7 ของเงินอุดหนุนตามอำนาจ
หน้าที่ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีค่าใช้จ่ายใน
การจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานมากกว่ารายได้ไม่รวม
เงินอุดหนุน ตามสัดส่วนของส่วนต่างที่เกิดขึ้น โดยใช้วิธีการ
คำนวณเช่นเดียวกับปีงบประมาณที่ผ่านมา

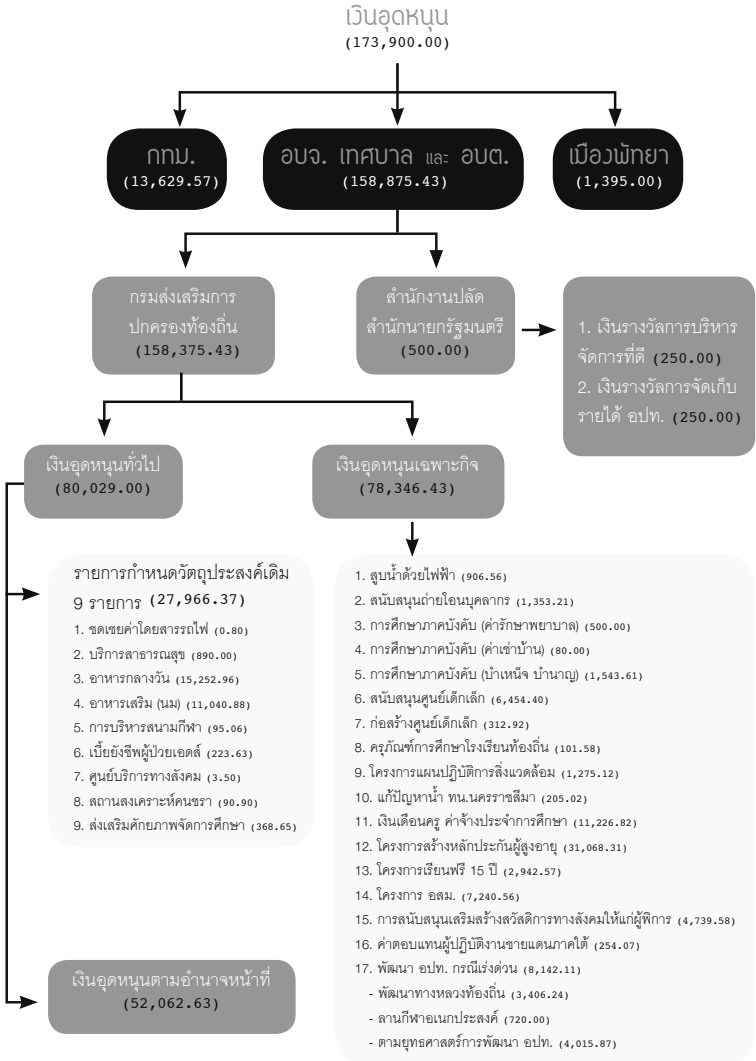
พัฒนาการของหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ.
2544-2554 แสดงในภาคผนวก ข

โดยสรุป การกระจายอำนาจทางการคลังในแต่ละ
ประเทศนับว่า เป็นตัวเร่งให้เกิดการพัฒนาในด้านเศรษฐกิจ
สังคม และการเมืองตามระบอบประชาธิปไตย ดังนั้น ใน
การกระจายอำนาจทางการคลัง ควรต้องมีการกำหนด
บทบาทที่เหมาะสมของภาครัฐว่าเป็นเช่นใด ต้องมีการ
ตัดสินใจว่าภารกิจหน้าที่ใดควรเป็นของรัฐบาลในระดับใด
เพื่อจะจะสามารถกำหนดรายรับของรัฐบาลและองค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่นที่เหมาะสมได้ การกระจายอำนาจ
ทางการคลังเป็นการเอื้อต่อการจัดบริการสาธารณะเพื่อ
ตอบสนองความต้องการอันหลากหลายของประชาชนใน
แต่ละท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตาม การที่องค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่นจะสามารถบรรลุถึงความสำเร็จของการกระจายอำนาจทางการคลังได้นั้น จำเป็นต้องมีการวางแผนและมีกระบวนการบริหารจัดการทางการเงินการคลังที่ดี จึงจะบรรลุเป้าหมายความสำเร็จได้

แผนภาพที่ 8 การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น



บรรณานุกรม

- จรรณศิริ ขายหาค และคณะ. (2545). *รายงานการวิจัย โครงการที่ 2 เรื่อง "รายได้ขององค์กรปกครองท้องถิ่น" (Local Government Revenue)*. ชุดโครงการวิจัย เรื่อง "การกระจายอำนาจทางการคลัง".
- จรัส สุวรรณมาลา. (2539). *เงินอุดหนุนท้องถิ่น ระบบงบประมาณเพื่อการกระจายอำนาจทางการคลัง*. เสนอต่อมูลนิธิเอเชีย.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2542). *รัฐบาล - ท้องถิ่น ใครควรจัดบริการสาธารณะ*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.
- จรัส สุวรรณมาลา. (2553). *ประชาธิปไตยทางการคลังไทย*. ศูนย์ติดตามประชาธิปไตยไทย คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- จิตินัฐ วิวัฒน์ชาญกิจ. (2548). *ผลของการกระจายอำนาจทางด้านการศึกษาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อขนาดรัฐบาลภายใต้ Leviathan Hypothesis: กรณีศึกษาประเทศไทย ระหว่างปี พ.ศ. 2541-2545*. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต. คณะเศรษฐศาสตร์. มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิชัยสนธิ. (2551). *นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้*. เสนอต่อคณะทำงานการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ.
- ดวงมณี เลาวกุล. (2555). *รายงานสรุปและวิเคราะห์ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ...* โครงการปรับปรุงกระบวนการนิติบัญญัติของประเทศไทยเพื่อส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน.
- ดวงมณี เลาวกุล และคณะ. (2555). *โครงการจ้างที่ปรึกษาเพื่อศึกษาแนวทางการดำเนินงานและสนับสนุนการดำเนินงานสำหรับการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระยะที่ 1*. เสนอต่อสำนักงานบริหารหนี้สาธารณะ กระทรวงการคลัง.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2550). *เหลียวหลัง แลหน้า การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ความสำเร็จ-อุปสรรค-และก้าวต่อไป*. *วารสารเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์*, ปีที่ 23 ฉบับที่ 3.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2551). *การขับเคลื่อนนโยบายสาธารณะตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2550*. ใน การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น.

นครินทร์ เมฆไตรรัตน์ และคณะ. (2546). **ทิศทางการปกครองท้องถิ่นของไทย และต่างประเทศเปรียบเทียบ**. สำนักพิมพ์วิญญูชน.

วรวิทย์ มีมาก. (2546). **ระบบการคลังของการปกครองท้องถิ่นไทย ศึกษาเฉพาะกรณีเงินอุดหนุน**. เสนอต่อกลุ่มงานวิจัยและพัฒนา สำนักวิชาการ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร.

สกนธ์ วัลญญูวัฒนา และคณะ. (2552). **การกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อขับเคลื่อนบริการทางสังคมไปสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. เสนอต่อ สำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและ UNICEF.

สกนธ์ วัลญญูวัฒนา และดวงมณี เลาวกุล. (2552). **งบประมาณที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. เสนอต่อ สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย.

สกนธ์ วัลญญูวัฒนา. (2554). **วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย**. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. (2552). **โครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนการกระจายอำนาจและธรรมาภิบาลท้องถิ่น**. เสนอต่อ กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น.

สมคิด เลิศไพฑูรย์. (2542). **โครงการส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดีโดยกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น. การปกครองท้องถิ่นประเทศฝรั่งเศส**.

Bahl, Roy W. and Jorge Martinez-Vazquez. (2006). **Sequencing Fiscal Decentralization**. Policy Research Working Paper No.3914, The World Bank, Washington D.C.

Bird, Richard M. **Perspectives on fiscal Federalism. (1938)**. Vaillancourt, Francois. Washington, D.C: World Bank.

Charas Suwanmala and Dana Weist. (2009). Thailand's Decentralization: Progress and Prospects. In Shinichi Ichimura and Roy Bahl . **Decentralization Policies in Asian Development**. World Scientific Publishing Co. Pte. Ltd.

- Martinez-Vazquez, Jorge. (1999). "The Assignment of Expenditure Responsibilities." papers prepared for the World Bank Institute.
- Rondinelli, Dennis A. (1999). *What is Decentralization?* World Bank Institute.
- Sakon Varanyuwattana and Duangmanee Laovakul. (2010). Progress of Fiscal Decentralization in Thailand. In *Impact & Challenges of Decentralization Policy toward Democratization and Development*. Proceeding International Joint Seminar, March 30th 2010.

ภาคผนวก ก

หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น ก่อนและหลังการกระจายอำนาจ
(ก่อนและหลัง พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอน
การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้)

ตวอรทงที่ ก1 : หลัทเกณท์การจ้ดสรรภวษีมุลค้ทเพิ่มตวอ
 พ.ร.บ.จ้ดสรรรยอได้ประภทภวษีมุลค้ทเพิ่มลวอภวษีธุรกิจเฉพวเค
 ให้แก้รชกรส่วท้งถึน พ.ศ. 2534 (1 ใน 9) ปึบประมวณ พ.ศ.
 2543 – 2554

ประภทขอ รยอได้	ก่อนการกระจย อ้บวง	หลั้การกระจย อ้บวง
	ปีบประมวณ พ.ศ. 2543	ปีบประมวณ พ.ศ. 2544
ภวษีมุลค้ทเพิ่ม ตวอ พ.ร.บ.จ้ดสรร รยอได้ประภท ภวษีมุลค้ทเพิ่มลวอ ภวษีธุรกิจเฉพวเค ให้แก้รชกรส่ว ท้งถึน พ.ศ. 2534 (1 ใน 9)	ร้ยอละ 60 จ้ดสรรให้ กทม. ร้ยอละ 40 จ้ดสรรให้เทศบวล สุขวภิบวล ลวอ อบจ. ตวอ ส้ดส่ว รยอได้ประภทภวษีกรค้ทลวอ ภวษีกรซื้อโภคภณท์นอทจกภวษี กรซื้อโภคภณท์ที่เกบจกน้บมัน เบนซิน ซึ่ง องค์กรปกครอสร่ว ท้งถึนเหล้บนี้ แด้ละแห่งได้รบใน ปีบประมวณ พ.ศ. 2503	ใช้หลั้การค้บวณจก ผลิถภณท์มวลรวมจ้งหวัด 1. ค้บวณภวษีมุลค้ทเพิ่ม เป็นรยอ จ้งหวัดแล้้จ้ดสรรแบ่งให้ อบจ. - เทศบวล - อบต. ใน ส้ดส่ว 20 : 50 : 30 ตวอ ล้บค้บ 2. การจ้ดสรรให้แก้ อบจ. เทศบวล อบต. แด้ละแห่งให้น้บ ยอถเงินภวษีมุลค้ทเพิ่มฯ ขอ องค์กรปกครอสร่วท้งถึน แด้ละ ประภทในจ้งหวัดต้ง ๆ มว รวมกัน - อบจ. ลวอเทศบวล ให้จ้ดสรร ไม้น้อยกว่บปีบข 2543 หกมี เงินคงเหลือให้จ้ดสรรให้ อบจ. ลวอ เทศบวลขนวคเล็กใน ส้ดส่ว ที่มกกว่ขนวคใหญ่กรณียังมีเงิน เหลืออื่ทให้จ้ดสรรตวอ ส้ดส่ว จ้บวณประขวกร - อบต. ให้จ้ดสรรตวอข้บของ อบต. ลวอ ตวอ ส้ดส่วจ้บวณ ประขวกร

ตารางที่ ก1 (ต่อ): หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 (1 ใน 9) ฝั่งงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2554

ประเภทขอ รายได้	หลังการกระจายอำนาจ	
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546
<p>ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 (1 ใน 9)</p>	<p>ใช้หลักการจัดสรรรายได้ตามหน่วยงานที่จัดเก็บ</p> <p>ตามสัดส่วนการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มฯ ของปีงบที่ล่วงมาก่อนหักคืนภาษี ดังนี้</p> <p>1. ส่วนที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากร จัดสรรให้ กทม. กับ อบจ. โดยการจัดสรรให้ อบจ. แต่ละแห่งให้จัดสรรโดยการพิจารณาว่า อบจ. ใดมีผลประมาณการรายได้ก่อนรวมภาษีมูลค่าเพิ่ม และเงินอุดหนุน เมื่อเทียบกับรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนก่อนปีงบฯ 2544 แล้ว มีรายได้เพิ่มขึ้นเกินกว่าร้อยละ 50 ให้หักเงินภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนเกินของ อบจ. นั้นออก แล้วนำเงินส่วนที่เหลือมาให้แก่ อบจ. ที่มีรายได้ไม่น้อยกว่าปีงบฯ 2544 ตามสัดส่วน</p> <p>2. ส่วนที่จัดเก็บโดยกรมสรรพสามิตและกรมศุลกากร จัดสรรให้ กทม. เทศบาล เมืองพัทยาและ อบต. ตามสัดส่วนประชากร</p>	<p>ใช้หลักการจัดสรรรายได้ตามหน่วยงานที่จัดเก็บ</p> <p>ตามสัดส่วนการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มฯ ของปีงบที่ล่วงมาก่อนหักคืนภาษี ดังนี้</p> <p>1. ส่วนที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากร จัดสรรให้ กทม. กับ อบจ. ตามผลการจัดเก็บในเขตจังหวัดเมืองพัทยา ให้ได้รับตามผลการจัดเก็บในเขตเมืองพัทยา</p> <p>2. ส่วนที่จัดเก็บโดยกรมสรรพสามิตและกรมศุลกากร จัดสรรให้ กทม. เมืองพัทยา เทศบาลและ อบต. ตามเกณฑ์ประชากร</p> <p><i>หมายเหตุ</i></p> <p>เปลี่ยนแปลงหลักเกณฑ์การจัดสรรในส่วนที่กรมสรรพากรจัดเก็บและจัดสรรให้เทศบาล และ อบต. แทน อบจ. เนื่องจากมีการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นรายได้ของเทศบาลและ อบต. ไปให้ อบจ. ทั้งจำนวนและระบุจำนวนภาษีที่จะจัดสรรให้ชัดเจนขึ้น</p>

ตารางที่ ก1 (ต่อ): หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 (1 ใน 9) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2554

ประเภทขอ รายได้	หลังการกระจายอำนาจ	
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2554
ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 (1 ใน 9)	<p>ใช้หลักการจัดสรรรายได้ตามหน่วยงานที่จัดเก็บ</p> <p>1. ส่วนที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากร จัดสรรให้เทศบาล อบต. และ กทม. ตามผลการจัดเก็บในเขตจังหวัดและ กทม. เทศบาล และ อบต. จัดสรรตามเกณฑ์ประชากรเมืองพัทยาให้ได้รับตามผลการจัดเก็บในเขตเมืองพัทยา</p> <p>2. ส่วนที่จัดเก็บโดยกรมสรรพสามิตและกรมศุลกากร จัดสรรให้ กทม. เมืองพัทยา เทศบาลและ อบต. ตามเกณฑ์ประชากร</p>	หลักเกณฑ์เหมือนเดิม

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ ก2: หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีธุรกิจเฉพาะ ตาม พ.ร.บ.จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 และกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554

ประเภทขอ รายได้	ก่อนการกระจายอำนาจ	หลังการกระจายอำนาจ
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544
ภาษีธุรกิจเฉพาะ ตาม พ.ร.บ.จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม และ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 และกฎหมายจัดตั้งของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	มีการจัดสรรด้วยหลักเกณฑ์เดียวกับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มในปีงบประมาณเดียวกัน	ใช้หลักการจัดสรรตามเขตพื้นที่ โดยภาษีธุรกิจเฉพาะฯ ที่เก็บได้ในเขต กทม. และเขตจังหวัดให้จัดสรรให้ กทม. และ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดนั้น ทั้งนี้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตจังหวัดจะได้รับจัดสรรตามสัดส่วนระหว่างเทศบาล : อบจ. : อบต. เท่ากับ 50:20:30 - เทศบาล ร้อยละ 50 ของภาษีที่เก็บได้ให้จัดสรรเท่ากันทุกแห่ง และอีกร้อยละ 50 จัดสรรตามสัดส่วนประชากร - อบต. ร้อยละ 50 ของภาษีที่เก็บได้ให้จัดสรรเท่ากันทุกแห่ง และอีกร้อยละ 50 จัดสรรตามสัดส่วนประชากร

ตารางที่ ก2 (ต่อ): หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีธุรกิจเฉพาะ
ตาม พ.ร.บ.จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจ
เฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 และกฎหมายจัดตั้ง
ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2554

ประเภทขอ รายได้	หลังการกระจายอำนาจ	
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546-2554
ภาษีธุรกิจเฉพาะ ตาม พ.ร.บ.จัดสรร รายได้ประเภทภาษี มูลค่าเพิ่ม และ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ให้แก่ราชการ ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 และ กฎหมายจัดตั้งของ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	<p>ใช้หลักการจัดสรรตามเขตพื้นที่</p> <ol style="list-style-type: none"> แบ่งตามผลการจัดเก็บในเขต จังหวัด กทม. ได้รับการจัดสรรตามผล การจัดเก็บในเขต กทม. จังหวัดอื่นๆ จัดสรรให้เทศบาล และ อบต. ตามเกณฑ์ประชากร เมืองพัทยาได้รับการจัดสรรตาม พ.ร.บ.เมืองพัทยา <p><i>หมายเหตุ</i> พิจารณาจัดสรรในภาพรวมโดย เปลี่ยนหลักเกณฑ์การจัดสรรใน จังหวัดอื่น เพื่อจัดสรรให้เฉพาะ เทศบาลและ อบต. เนื่องจากเป็น ภาษีที่เกิดจากการทำธุรกิจในเขต กทม. เทศบาล และ อบต. ส่วน อบจ. มีรายได้จากแหล่งอื่นแล้ว</p>	หลักเกณฑ์เหมือนเดิม

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ ก3: หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีสุราและสรรพสามิต ตาม พ.ร.บ.จัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 และ พ.ร.บ.เงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 และกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2554

ประเภทขอ รายได้	ก่อนการกระจายอำนาจ	หลังการกระจายอำนาจ
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544
ภาษีสุราและ สรรพสามิต ตาม พ.ร.บ.จัดสรร เงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 และ พ.ร.บ.เงินภาษี สรรพสามิต พ.ศ. 2527 และ กฎหมายจัดตั้งของ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	จัดสรรให้ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ทุกแห่งตามสัดส่วน ประชากร	1. จัดสรรให้ อบจ. ทุกแห่งๆ ละ 10 ล้านบาท 2. ส่วนที่เหลือจัดสรรให้เทศบาล เมืองพัทยา อบต. และ กทม. ตาม สัดส่วนประชากร

ตารางที่ ก3 (ต่อ): หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีสุราและสรรพสามิต ตาม พ.ร.บ.จัดสรรเงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 และ พ.ร.บ.เงินภาษีสรรพสามิต พ.ศ. 2527 และกฎหมายจัดตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปิงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554

ประเภทขอ รายได้	หลังการกระจายอำนาจ	
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546-2554
ภาษีสุราและ สรรพสามิต ตาม พ.ร.บ.จัดสรร เงินภาษีสุรา พ.ศ. 2527 และ พ.ร.บ.เงินภาษี สรรพสามิต พ.ศ. 2527 และ กฎหมายจัดตั้งของ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	จัดสรรให้เทศบาล อบต. เมือง พัทยา และ กทม. ตามจำนวน ประชากร <i>หมายเหตุ</i> พิจารณาจัดสรรในภาพรวมโดยด การจัดสรรให้ อบจ. เนื่องจากเป็น ภาษีผู้บริโภคที่จัดเก็บจากประชากร ในเขตพื้นที่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. ส่วน อบจ. มีรายได้จากแหล่งอื่นแล้ว	หลักเกณฑ์เหมือนเดิม

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ ก4 : หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 พ.ร.บ.ขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.ล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 ซึ่งจัดเก็บจากทะเบียนป้ายรถ ปิงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2554

ประเภทขอ รายได้	ก่อนการกระจายอำนาจ	หลังการกระจายอำนาจ
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544
ภาษีและ ค่าธรรมเนียม รถยนต์และ ล้อเลื่อน ตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 พ.ร.บ.ขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.ล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 ซึ่งจัดเก็บจาก ทะเบียนป้ายรถ	จัดสรรให้ อบจ. - เทศบาล - สุขาภิบาล ตามสัดส่วน 25 : 50 : 25 ตามลำดับ โดยให้จัดสรรให้เทศบาล และสุขาภิบาลทุกแห่งๆ ละเท่ากัน โดยให้ถือว่า เมืองพัทยาเป็นส่วนหนึ่ง ในจังหวัดชลบุรี	ใช้หลักการจัดสรรตามเขตท้องที่ที่จัดเก็บได้ 1. ภาษีที่เก็บได้ในเขต กทม. ให้จัดสรร ในเขต กทม. 2. สำหรับเขตจังหวัดอื่น ให้จัดสรรให้ อบจ. - เทศบาลและ อบต. ตามสัดส่วน 20 : 70 : 10 ตามลำดับโดยให้ถือเอาเมืองพัทยาเป็น เทศบาลหนึ่งของ จ.ชลบุรี เทศบาล ตอนแรกให้จัดสรรตามสัดส่วนเงิน ภาษีที่ได้รับในปีงบประมาณที่ผ่านมา ต่อมาเปลี่ยน เป็นให้จัดสรรตามสัดส่วนจำนวนประชากร ก่อน จากนั้นจึงนำมาเปรียบเทียบกับเงินที่ ได้รับในปีงบประมาณที่ผ่านมา - เทศบาลที่ยกฐานะมาจากสุขาภิบาล เมื่อคำนวณแล้วได้รับเงินเพิ่มขึ้นจากปีงบฯ ก่อน ก็ให้ได้รับเงินเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 แต่หากคำนวณแล้วได้ลดลงจากปีก่อน ปีนี้ ก็ให้ได้รับจัดสรรเท่าปีก่อน - เทศบาลเดิม เมื่อคำนวณแล้วได้รับเงิน เพิ่มขึ้นจากปีงบฯ ก่อนก็ให้ได้รับเงินเท่ากับปี ก่อน แต่ถ้าคำนวณแล้วได้รับลดลง ก็ให้ได้รับ เงินน้อยกว่าปีก่อนไม่เกินร้อยละ 10 อบต. ตอนแรกให้จัดสรรโดยแบ่งเท่าๆ กัน ต่อมาจึงเปลี่ยนเป็นให้จัดสรรตามสัดส่วน ประชากร

ตารางที่ ก4 (ต่อ): หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 พ.ร.บ.ขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.ล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 ซึ่งจัดเก็บจากทะเบียนป้ายรถ ปิงปประมาณ พ.ศ. 2543 – 2554

ประเภทขอรายได้	หลังการกระจายอำนาจ	
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 พ.ร.บ.ขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.ล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 ซึ่งจัดเก็บจากทะเบียนป้ายรถ	<p>ใช้หลักการจัดสรรตามเขตท้องที่ที่จัดเก็บได้</p> <p>ภาษีที่เก็บได้ในเขต กทม. ให้จัดสรรในเขต กทม. สำหรับเขตจังหวัดอื่น ให้จัดสรรแก่เทศบาลตามสัดส่วนประชากร โดยให้ถือเอาเมืองพัทยาเป็นเทศบาลหนึ่งของ จ.ชลบุรี ทั้งนี้ ไม่จัดสรรให้ อบจ. และ อบต.</p>	<p>ใช้หลักการจัดสรรตามเขตท้องที่ที่จัดเก็บได้</p> <p>1. ภาษีที่เก็บได้ในเขต กทม. ให้จัดสรรในเขต กทม. 2. สำหรับเขตจังหวัดอื่น ให้จัดสรรให้ อบจ.-เทศบาล และ อบต. ตามสัดส่วน 35 : 35 : 30 ตามลำดับ</p> <p>เทศบาล จัดสรรตามสัดส่วนประชากร อบต. ให้จัดสรรโดยร้อยละ 50 แบ่งเท่ากันทุกแห่ง ส่วนอีกร้อยละ 50 ให้จัดสรรตามสัดส่วนจำนวนหมู่บ้าน</p>

ตารางที่ ก4 (ต่อ): หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 พ.ร.บ.ขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.ล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 ซึ่งจัดเก็บจากทะเบียนป้ายรถ ปิงบประมาณ พ.ศ. 2543 – 2554

ประเภทขอ รายได้	หลังการกระจายอำนาจ	
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548-2554
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ตาม พ.ร.บ.รถยนต์ พ.ศ. 2522 พ.ร.บ.ขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และ พ.ร.บ.ล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 ซึ่งจัดเก็บจากทะเบียนป้ายรถ	<p>ใช้หลักการจัดสรรตามเขตท้องที่ที่จัดเก็บได้</p> <ol style="list-style-type: none"> แบ่งตามผลการจัดเก็บตามจังหวัด โดยแต่ละจังหวัดจัดสรรให้ อบจ. กทม. ได้รับตามผลการจัดเก็บในเขต กทม. <p><i>หมายเหตุ</i> จัดสรรในภาพรวม และปรับปรุงหลักเกณฑ์จัดสรรเพื่อให้ อบจ. ซึ่งต้องรับภารกิจถ่ายโอนเรื่องการจดทะเบียนรถยนต์ได้รับรายได้ส่วนนี้ในจังหวัดอื่นเพียงองค์กรเดียว และเพื่อให้สัมพันธ์กับการปรับลดรายได้ประเภทอื่นของ อบจ.</p>	หลักเกณฑ์เหมือนเดิม

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ ก5: หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม
ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ปืงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554

ประเภทขอ รายได้	ก่อนการ กระจาย อำนาจ	หลัการกระจายอำนาจ
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544
ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและ ขั้นตอนการ กระจายอำนาจ ให้แก่องค์กร ปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	-	<p>หลักการจัดสรรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามสัดส่วน</p> <p>กำหนดให้จัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 8.5 ของภาษีมูลค่าเพิ่มสุทธิจัดเก็บตามประมวลรัษฎากรหลังส่งมอบให้อบจ. ร้อยละ 5 โดยจัดสรรตามหลักเกณฑ์ ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. ในเบื้องต้น คำนวณภาษีมูลค่าเพิ่มรายจังหวัด โดยคำนวณจากสัดส่วนผลิตภัณฑ์มวลรวมจังหวัดต่อประชากร เท่ากับ 50 : 50 เมื่อทราบแล้ว จึงนำมาจัดสรรให้ อบจ. : เทศบาล : อบต. เท่ากับ 20 : 50 : 30 2. เมืองพัทยา ได้รับจัดสรรเมื่อรวมกับภาษีมูลค่าเพิ่มส่วนที่ได้รับตาม พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 แล้ว ให้มีสัดส่วนร้อยละ 20 ของเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่จังหวัดชลบุรีได้รับตามพ.ร.บ.จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจ เฉพาะให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 รวมทั้งที่ได้รับตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 3. กทม. ได้รับจัดสรรเมื่อรวมกับที่ได้รับตาม พ.ร.บ.จัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2543 เท่ากับที่ได้รับในปีที่ผ่านมา 4. การจัดสรรให้เทศบาล อบจ. และ อบต. แต่ละแห่งให้นำยอดเงินภาษีมูลค่าเพิ่มและเงินชดเชยขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทในจังหวัดต่างๆ มารวมกัน จากนั้นให้จัดสรรตามชั้นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชั้นเล็กให้มีรายได้มากกว่าชั้นใหญ่ หากยังมีเงินเหลือให้จัดสรรตามสัดส่วนประชากร สำหรับเงินภาษีมูลค่าเพิ่มในงวดที่ 3 ให้จัดสรรแก่เทศบาลและ อบต. แต่ละแห่ง โดยร้อยละ 50 แบ่งเท่า ๆ กัน ส่วนอีกร้อยละ 50 ตามสัดส่วนจำนวนประชากร

ตารางที่ ก5 (ต่อ): หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม
ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ปึงงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554

ประเภทขอ รายได้	หลักการกระจายอำนาจ
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545
ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตาม พ.ร.บ.กำหนด แผนและขั้นตอน การกระจาย อำนาจให้แก่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	<p>1. หลักการจัดสรรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามสัดส่วน กำหนดให้จัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 10.88 ของภาษี มูลค่าเพิ่มสุทธิจัดเก็บตามประมวลรัษฎากรหลังส่งมอบให้ อบจ. ร้อยละ 5 โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทได้รับการ จัดสรรตามสัดส่วน ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) เทศบาล ร้อยละ 45.91 2) อบต. ร้อยละ 17.83 3) เมืองพัทยา ร้อยละ 1.43 4) อบจ. ร้อยละ 16.58 5) กทม. ร้อยละ 18.25 <p>2. หลักการจัดสรรสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) เทศบาล ให้จัดสรรสำหรับเทศบาลที่มีรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุน น้อยกว่าปีก่อน ให้เท่ากับที่ได้รับในปีก่อน หากมีเงินเหลือให้จัดสรรแก่ เทศบาลทุกแห่งตามสัดส่วนจำนวนประชากร 2) อบต. ให้จัดสรรสำหรับ อบต. ที่มีรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนน้อย กว่าปีก่อน ให้เท่ากับที่ได้รับในปีก่อน หากมีเงินเหลือให้จัดสรรแก่ อบต. ทุกแห่งตามสัดส่วนจำนวนประชากร 3) อบจ. ให้จัดสรรสำหรับ อบจ. ที่มีรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนน้อย กว่าปีก่อน ให้เท่ากับที่ได้รับในปีก่อน หากมีเงินเหลือให้จัดสรรแก่ อบจ. ทุกแห่ง ๆ ละ 1 ล้านบาท และหากยังมีเงินเหลืออีก ให้จัดสรรแก่ อบจ. ตามภูมิภาคผกผัน คือรายได้มากให้น้อย รายได้น้อยให้มาก แต่ อบจ. ที่มีรายได้มากกว่า 250 ล้านบาทจะไม่ได้รับการจัดสรร ซึ่งหากยังมีเงิน เหลืออยู่ก็ให้จัดสรรแก่ อบจ. ทุกแห่ง โดยแบ่งเท่า ๆ กัน

**ตารางที่ ก5 (ต่อ): หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม
ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ปิงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554**

ประเภทขอ รายได้	หลัการกระจายอำนาจ
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546
ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตาม พ.ร.บ.กำหนด แผนและขั้นตอน การกระจาย อำนาจให้แก องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	<p>1. หลักการจัดสรรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามสัดส่วน กำหนดให้จัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 20.78 ของภาษีมูลค่า เพิ่มสุทธิจัดเก็บตามประมวลรัษฎากรหลังส่งมอบให้ อบจ. ร้อยละ 5 โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทได้รับการจัดสรรตามสัดส่วน ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) เทศบาล ร้อยละ 45.19 2) อบต. ร้อยละ 24.41 3) เมืองพัทยา ร้อยละ 1.28 4) อบจ. ร้อยละ 10.06 5) กทม. ร้อยละ 19.06 <p>2. หลักการจัดสรรสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) เทศบาล ให้จัดสรรเป็น 2 ส่วน ก้อนแรก ร้อยละ 77.50 ให้จัดสรรโดย ร้อยละ 30 แบ่งเท่ากัน และร้อยละ 70 แบ่งตามสัดส่วนจำนวนประชากร ส่วนก้อนที่สอง ร้อยละ 22.50 ให้จัดสรรเพื่อชดเชยให้เทศบาลมีรายได้รวม เงินอุดหนุนทั่วไปไม่น้อยกว่าปีก่อน 2) อบต. ให้จัดสรรเป็น 2 ส่วน ก้อนแรก ร้อยละ 97.75 ให้จัดสรรโดยร้อย ละ 30 แบ่งเท่ากัน และร้อยละ 70 แบ่งตามสัดส่วนจำนวนประชากรส่วน ก้อนที่สอง ร้อยละ 2.25 ให้จัดสรรเพื่อชดเชยให้ อบต. มีรายได้รวมเงิน อุดหนุนทั่วไปไม่น้อยกว่าปีก่อน 3) อบจ. ให้จัดสรร 2 ส่วน ก้อนแรก ร้อยละ 93.50 ร้อยละ 40 แบ่งเท่ากัน ร้อยละ 30 ตามสัดส่วนรายได้ ไม่รวมเงินอุดหนุนและเงินกู้ และร้อยละ 30 แบ่งตามสัดส่วนจำนวนประชากร ส่วนก้อนที่ 2 ร้อยละ 6.50 ให้จัดสรรเพื่อ ชดเชยให้ อบจ. มีรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปไม่น้อยกว่าปีก่อน

ตารางที่ ก5 (ต่อ): หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม
ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ปึงงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554

ประเภทขอ รายได้	หลักการกระจายอำนาจ
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547
ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตาม พ.ร.บ.กำหนด แผนและขั้นตอน การกระจาย อำนาจให้แก่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	<p>1. หลักการจัดสรรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามสัดส่วน กำหนดให้จัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 20.76 ของภาษี มูลค่าเพิ่มสุทธิจัดเก็บตามประมวลรัษฎากรหลังส่งมอบให้ อบจ. ร้อยละ 5 โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทได้รับการ จัดสรรตามสัดส่วน ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) เทศบาล ร้อยละ 50.19 2) อบต. ร้อยละ 29.62 3) เมืองพัทยา ร้อยละ 1.52 4) อบจ. ร้อยละ 6.85 5) กทม. ร้อยละ 11.81 <p>2. หลักการจัดสรรสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) เทศบาล ให้จัดสรรเป็น 2 ส่วน ก่อนแรก ร้อยละ 75 ให้จัดสรรตาม สัดส่วนจำนวนประชากร ส่วนที่สอง ร้อยละ 25 ให้จัดสรรเพื่อให้ เทศบาลมีรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนไม่น้อยกว่าปีก่อน หากมีเงินเหลือ ให้จัดสรรแก่เทศบาลทุกแห่งเท่าๆ กัน 2) อบต. ให้จัดสรรเป็น 2 ส่วน ก่อนแรก ร้อยละ 90 ให้จัดสรรตาม สัดส่วนจำนวนประชากร ส่วนที่สอง ร้อยละ 10 ให้จัดสรรเพื่อให้ อบต. มีรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนไม่น้อยกว่าปีก่อน หากมีเงินเหลือ ให้จัดสรรแก่ อบต. ทุกแห่งเท่าๆ กัน 3) อบจ. ให้จัดสรร 2 ส่วน ก่อนแรก ร้อยละ 70.80 ให้จัดสรรเพื่อให้ อบจ. มีรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนไม่น้อยกว่าปีก่อน หากมีเงินเหลือให้ จัดสรรแก่ อบจ. ทุกแห่งเท่าๆ กัน

ตารางที่ ก5 (ต่อ): หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม
ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ปิงงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554

ประเภทขอ รายได้	หลังการกระจายอำนาจ
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548
<p>ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตาม พ.ร.บ.กำหนด แผนและขั้นตอน การกระจาย อำนาจให้แก่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542</p>	<p>หลักการจัดสรรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามสัดส่วน กำหนดให้จัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 21.10 ของภาษีมูลค่า เพิ่มสุทธิจัดเก็บตามประมวลรัษฎากรหลังส่งมอบให้ อบจ. ร้อยละ 5 โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทได้รับการจัดสรรเป็น 3 ส่วน ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) ร้อยละ 50 จัดสรรตามสัดส่วนประชากร โดยร้อยละ 5 จัดสรรให้ อบจ. และ กทม. และร้อยละ 45 จัดสรรให้ เทศบาล อบต.เมืองพัทยา และ กทม. 2) ร้อยละ 34.33 จัดสรรให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อมิให้มี รายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนน้อยกว่าปีที่ผ่านมา 3) ร้อยละ 15.67 จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีรายได้ก่อน รวมเงินอุดหนุนน้อยกว่า 10 ล้านบาท ตามปฏิภาคผกผัน

ตารางที่ ก5 (ต่อ): หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม
ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554

ประเภทขอ รายได้	หลักการกระจายอำนาจ
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549
ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตาม พ.ร.บ.กำหนด แผนและขั้นตอน การกระจาย อำนาจให้แก่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	<p>1. หลักการจัดสรรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามสัดส่วน กำหนดให้จัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 20.58 ของภาษี มูลค่าเพิ่มสุทธิจัดเก็บตามประมวลรัษฎากรหลังส่งมอบให้ อบจ. ร้อยละ 5 โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทได้รับการ จัดสรรตามสัดส่วน ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) เทศบาล ร้อยละ 35.50 2) อบต. ร้อยละ 47.83 3) เมืองพัทยา ร้อยละ 9.91 4) อบจ. ร้อยละ 1.19 5) กทม. ร้อยละ 5.57 <p>2. หลักการจัดสรรสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) เทศบาล ให้จัดสรรเป็น 2 ส่วน ก้อนแรก จำนวน 150 ล้านบาท จัดสรรให้แก่เทศบาลในจังหวัดยะลา ปัตตานี และนราธิวาสตามสัดส่วน ประชากร ส่วนเงินที่เหลือ จัดสรรโดยร้อยละ 50 แบ่งเท่ากัน และ ร้อยละ 50 ตามสัดส่วนจำนวนประชากร หากเทศบาลใดมีรายได้รวม เงินอุดหนุนทั่วไปน้อยกว่าปีก่อนให้จัดสรรชดเชยเพื่อมิให้น้อยกว่าเดิม 2) อบต. ให้จัดสรรโดยร้อยละ 50 แบ่งเท่ากัน และร้อยละ 50 ตาม สัดส่วนจำนวนประชากร หาก อบต. ใดมีรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุน น้อยกว่า 5 ล้านบาท ให้จัดสรรเพิ่มให้ได้เท่ากับ 5 ล้านบาท และเมื่อ รวมเงินอุดหนุนทั่วไปแล้วจะต้องไม่น้อยกว่าปีที่ผ่านมา 3) อบจ. ให้จัดสรรโดยร้อยละ 50 แบ่งเท่ากันร้อยละ 20 ตามจำนวน พื้นที่ร้อยละ 20 ตามรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน และร้อยละ 10 ตาม สัดส่วนจำนวนประชากร

ตารางที่ ก5 (ต่อ): หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม
ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ปึงประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554

ประเภทขอ รายได้	หลังการกระจายอำนาจ
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550
<p>ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตาม พ.ร.บ.กำหนด แผนและขั้นตอน การกระจาย อำนาจให้แก่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542</p>	<p>1. หลักการจัดสรรให้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตามสัดส่วน กำหนดให้จัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 20.48 ของภาษี มูลค่าเพิ่มสุทธิจัดเก็บตามประมวลรัษฎากรหลังส่งมอบให้ อบจ. ร้อยละ 6 โดย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละประเภทได้รับการ จัดสรรตามสัดส่วน ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) เทศบาล ร้อยละ 35.50 2) อบต. ร้อยละ 47.83 3) เมืองพัทยา ร้อยละ 9.91 4) อบจ. ร้อยละ 1.19 5) กทม. ร้อยละ 5.57 <p>2. หลักการจัดสรรสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) เทศบาล ให้จัดสรรตามจำนวนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่ได้รับในปีงบประมาณ 2548 หรือปีงบประมาณ 2549 โดยปีงบประมาณใดมากกว่า ให้ใช้จำนวนเงินในปี นั้น ไปจัดสรร หากมีเงินเหลือให้จัดสรรโดยร้อยละ 50 แบ่งเท่ากัน และ ร้อยละ 50 ตามสัดส่วนจำนวนประชากร 2) อบต. ให้จัดสรรโดยร้อยละ 50 แบ่งเท่ากัน และร้อยละ 50 ตาม รายได้ไม่รวมเงินอุดหนุน โดยวิธียกผัน หาก อบต. ไม่มีรายได้ก่อนรวม เงินอุดหนุนน้อยกว่า 5 ล้านบาท ให้จัดสรรเพิ่มให้ได้เท่ากับ 5 ล้านบาท และเมื่อรวมเงินอุดหนุนทั่วไปแล้วจะต้องไม่น้อยกว่าปีที่ผ่านมา 3) อบจ. ให้จัดสรรโดยร้อยละ 50 แบ่งเท่ากันร้อยละ 20 ตามจำนวน พื้นที่ ร้อยละ 20 ตามรายได้ ไม่รวมเงินอุดหนุน และร้อยละ 10 ตาม สัดส่วนจำนวนประชากร

**ตารางที่ ก5 (ต่อ): หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม
ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร
ปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554**

ประเภทขอ รายได้	หลักการกระจายอำนาจ	
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552
ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตาม พ.ร.บ.กำหนด แผนและขั้นตอน การกระจาย อำนาจให้แก่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	<p>1. หลักการจัดสรรให้ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมดตาม สัดส่วน ให้กรมสรรพากรส่งมอบเงินภาษี มูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 20.19 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตาม ประมวลรัษฎากร หลังจากหักส่วน ที่ต้องจ่ายคืนผู้เสียภาษีแล้ว และ ให้จัดสรรตามสัดส่วนที่ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง ได้รับการจัดสรรในปีที่ผ่านมา</p> <p>2. หลักการจัดสรรสำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 1) อบจ. ร้อยละ 10 2) กทม. เทศบาล อบต. และเมือง พัทยา ร้อยละ 90</p>	<p>1. หลักการจัดสรรให้ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งหมด ตามสัดส่วน ให้กรมสรรพากรส่งมอบเงินภาษี มูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละ 19.94 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตาม ประมวลรัษฎากร หลังจากหักส่วน ที่ต้องจ่ายคืนผู้เสียภาษีแล้ว และ ให้จัดสรรตามสัดส่วนที่ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง ได้รับการจัดสรรในปีที่ผ่านมา</p> <p>2. สัดส่วนการจัดสรรภาษีมูลค่า เพิ่มให้แก่ องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรร ตามสัดส่วนที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งได้รับในปี ที่ผ่านมา</p>

**ตารอองที่ ก5 (ต่อ): หลัทเกณทการจ้ดสรรภอมีมุลค้อเพิ่ม
ตอม พ.ร.บ.ก้บอหนดแผนและข้ันตอองการกระจอยอ้บอจอให้แก่องค้กร
ปกครอองส่วนท้อองถึน พ.ศ. 2542 ปึองบประมอณ พ.ศ. 2543 - 2554**

ประเภทขอ รายได้	หลัทการกระจอยอ้บอจอ	
	ปีองบประมอณ พ.ศ. 2553	ปีองบประมอณ พ.ศ. 2554
ภอมีมุลค้อเพิ่ม ตอม พ.ร.บ.ก้บอหนด แผนและข้ันตออง การกระจอย อ้บอจอให้แก่องค้กร ปกครอองส่วนท้อองถึน พ.ศ. 2542	<p>1. หลัทการจ้ดสรรให้ องค้กร ปกครอองส่วนท้อองถึนท้บมตอม ส้ดส่วน</p> <p>ให้กรมสรรพากรส่งมอบเงินภอมี มุลค้อเพิ่มในอ้ดตารอ้อยลอะ 19.46 ของภอมีมุลค้อเพิ่มที่จ้ดเก็บตอม ประมอวลระษฎากกร หลัทจกาท้กส่วน ที่ต้อองจ้บคึนผู้เสึยภอมีแล้ว และ ให้จ้ดสรรตอมส้ดส่วนที่ องค้กร ปกครอองส่วนท้อองถึน แต่ลอะแห่งได้ รับการจ้ดสรรในปีที่ฟ้บอมา</p> <p>2. ส้ดส่วนการจ้ดสรรส้บอรับ องค้กรปกครอองส่วนท้อองถึน</p> <p>ให้กรมส่งเสึริมการปกครออง ท้อองถึนจ้ดสรรตอมส้ดส่วนที่ องค้กรปกครอองส่วนท้อองถึน แต่ลอะแห่งได้รับในปีที่ฟ้บอมา</p>	<p>1. หลัทการจ้ดสรรให้ องค้กร ปกครอองส่วนท้อองถึน ท้บม ตอมส้ดส่วน</p> <p>ให้กรมสรรพากรส่งมอบเงินภอมี มุลค้อเพิ่มในอ้ดตารอ้อยลอะ 19.70 ของภอมีมุลค้อเพิ่มที่จ้ดเก็บตอม ประมอวลระษฎากกร หลัทจกาท้กส่วน ที่ต้อองจ้บคึนผู้เสึยภอมีแล้ว และ ให้จ้ดสรรตอมส้ดส่วนที่ องค้กร ปกครอองส่วนท้อองถึน แต่ลอะแห่งได้ รับการจ้ดสรรในปีที่ฟ้บอมา</p> <p>2. ส้ดส่วนการจ้ดสรรภอมีมุลค้อ เพิ่มให้แก่องค้กรปกครอองส่วน ท้อองถึน</p> <p>ให้จ้ดสรรตอมส้ดส่วนที่องค้กร ปกครอองส่วนท้อองถึนแต่ลอะแห่ง ได้รับการจ้ดสรรในปีองบประมอณ ที่ฟ้บอมา</p>

ที่มอ: ส้บอองค้กรคณะกรรมการกระจอยอ้บอจอให้แก่องค้กรปกครอองส่วนท้อองถึน

ตารางที่ ก6: หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประกาศ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554

ประเภทขอ รายได้	ก่อนการกระจายอำนาจ	หลังการกระจายอำนาจ
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544-2554
ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ตามประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (กกด.)	ให้กรมที่ดินนำส่งเป็นรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น	หลักเกณฑ์เหมือนเดิม

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตารางที่ ก7: หลักเกณฑ์การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียมตามประกาศ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 - 2554

ประเภทขอ รายได้	ก่อนการ กระจาย อำนาจ	หลังการกระจายอำนาจ
	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2543	ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544-2554
ค่าภาคหลวงแร่ และปิโตรเลียม ตามประกาศ คณะกรรมการ การกระจาย อำนาจให้แก่ องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น (กทถ.)	-	<p>1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกเขต กทม. การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่หรือปิโตรเลียมในจังหวัดอื่น นอกจาก กทม. ให้จัดสรรแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ร้อยละ 60 หลังจากส่งเป็นรายได้ให้รัฐบาลร้อยละ 40</p> <p>อบต. และเทศบาล</p> <ul style="list-style-type: none"> - อบต. หรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประถาน บัตรหรือสัมปทาน ให้ได้รับจัดสรร ร้อยละ 20 ของค่าภาค หลวงแร่หรือปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตตามจำนวน องค์กร - อบต. และเทศบาลอื่นที่อยู่ในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุม พื้นที่ตามประถานบัตรหรือสัมปทาน ให้ได้รับจัดสรรร้อยละ 10 ของค่าภาคหลวงแร่หรือปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต ตามสัดส่วนจำนวนประชากร - อบต. และเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับจัดสรรในอัตรา ร้อยละ 10 ของค่าภาคหลวงแร่หรือปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ ภายในเขตตามสัดส่วนจำนวนประชากร <p>2. การจัดสรรค่าภาคหลวงแร่หรือปิโตรเลียมใน กทม. ให้จัดสรรแก่ กทม. ร้อยละ 40 หลังจากส่งเป็นรายได้ให้ รัฐบาลร้อยละ 60</p>

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาคผนวก ข

หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์การบริหาร
ส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544 – 2554

ตารางที่ ข1 : หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่
องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหาร
ส่วนตำบล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544-2554

ประเภทเงินอุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2544		
เงินอุดหนุนทั่วไป	13,412.83	1. เทศบาล 1) จัดสรรตามจำนวนประชากรในอัตรา 150 บาทต่อคน 2) จัดสรรตามชั้นของเทศบาล - เทศบาลชั้น 1 = 700,000 บาท - เทศบาลชั้น 2 = 800,000 บาท - เทศบาลชั้น 3 = 1,200,000 บาท - เทศบาลชั้น 4 = 1,300,000 บาท - เทศบาลชั้น 5-7 = 1,400,000 บาท 2. อบต. และสภาตำบล จำนวน 10,000 ล้านบาท จัดสรร ดังนี้ 1) ร้อยละ 25 จัดสรรให้แก่ อบต. และสภาตำบลทุกแห่งเท่าๆ กัน 2) ร้อยละ 75 จัดสรรโดย - ร้อยละ 10 ตามสัดส่วนจำนวนประชากร - ร้อยละ 15 ตามจำนวนพื้นที่ - ร้อยละ 20 ตามจำนวนหมู่บ้าน และ - ร้อยละ 50 ตามรายได้ประชาคมถน
เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์	7,820.12	- ด้านการศึกษา - พัฒนาอาชีพ อบต. - พัฒนาแหล่งน้ำ

ประเภทเงิน อุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	11,764.75	<ul style="list-style-type: none"> - เฉพาะกิจเทศบาล - เมืองลักษณะพิเศษ - เฉพาะกิจ อบจ. - ถนนเลียบบเมือง ทม.สตูล - ถนนเลียบบเมือง ทม.สะเดา - สวนสาธารณะ ทต.สุโขทัย-ลก - อุทยาน ทม.สงขลา - ตลาดผลไม้ อบจ.นราธิวาส - ศูนย์เด็กเล็ก ทต.เรือเสาะ - ทำเทียบเรือ ทต.กระโสม - พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ทต.ตากใบ - สาธารณสุข - โครงการเมืองหลัก - เมืองปริมนทล - ชายฝั่งทะเลตะวันออก - ชายแดนเศรษฐกิจ - อนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง - เงินกู้ OECF - ปรับปรุงตลาดอินโดจีน - ทำเทียบเรือเกาะลันตา - ด้านการศึกษา
รวมงบประมาณ ที่ใช้เป็นเงิน อุดหนุน องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	32,997.70	

ประเภทเงินอุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2545		
เงินอุดหนุนทั่วไป	25,571.63	<p>1. เทศบาล จำนวน 12,180.60 ล้านบาท</p> <p>1) จัดสรรให้แก่เทศบาลเท่ากับที่ได้รับในปีก่อน และจัดสรรเพิ่มให้เทศบาลทุกแห่ง ๆ ละ 1 ล้านบาท เทศบาลใดมีรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไป เพิ่มขึ้นจากปีที่ผ่านมา น้อยกว่าร้อยละ 15 ให้จัดสรรแก่เทศบาลนั้นให้มีรายได้เท่ากับร้อยละ 15 และอย่างน้อยต้องไม่น้อยกว่า 15 ล้านบาท ยกเว้นเทศบาลที่มีรายได้ รวมเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่า 200 ล้านบาท</p> <p>2) เงินส่วนที่เหลือให้จัดสรรแก่เทศบาลทุกแห่ง ๆ ละเท่ากัน</p> <p>2. อบต. และสภาตำบล จำนวน 12,076.16 ล้านบาท โดยจัดสรร ดังนี้</p> <p>1) จัดสรรให้แก่ อบต. เท่ากับที่ได้รับในปีก่อน อบต.ใดมีรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มขึ้นจากปีก่อนน้อยกว่าร้อยละ 12 ให้จัดสรรให้แก่ อบต. นั้น ให้มีรายได้เท่ากับร้อยละ 12 และอย่างน้อยต้องไม่น้อยกว่า 4 ล้านบาท</p> <p>2) เงินส่วนที่เหลือให้จัดสรรแก่ อบต. ทุกแห่ง ๆ ละเท่ากัน</p> <p>3. อบจ. จำนวน 1,314.84 ล้านบาท โดยจัดสรร ดังนี้</p> <p>1) จัดสรรให้แก่ อบจ. เท่ากับที่ได้รับในปีก่อน และจัดสรรเพิ่มให้ อบจ. ทุกแห่ง ๆ ละ 4 ล้านบาท ส่วน อบจ. ใดมีรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มขึ้น จากปีก่อนน้อยกว่าร้อยละ 12 ให้จัดสรรแก่ อบจ. นั้นให้มีรายได้เท่ากับร้อยละ 12 และอย่างน้อยต้องไม่น้อยกว่า 100 ล้านบาท</p> <p>2) เงินส่วนที่เหลือจัดสรรเพิ่มให้ อบจ. ที่ได้รับจัดสรรเท่ากับ 100 ล้านบาท อีกแห่งละ 1 ล้านบาท และส่วนที่เหลือจากนั้นให้จัดสรรแก่ อบจ. ทุกแห่งเท่า ๆ กัน</p>
เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์	3,006.93	<ul style="list-style-type: none"> - ด้านการศึกษา - รางวัลสำหรับการบริหารจัดการที่ดี - รางวัลสำหรับความพยายามในการจัดเก็บภาษี

ประเภทเงิน อุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	14,036.4	บริการสาธารณสุข โครงสร้างพื้นฐาน จัดซื้อรถยนต์ ซื้อคอมพิวเตอร์ อบต. โครงการเมืองนำอยู่ ชายแดนภาคใต้ พัฒนาเศรษฐกิจสังคม โครงการเมืองหลัก เมืองปริมนทล ชายฝั่งทะเลตะวันออก ถนนเลียบริมเมือง ทม.สตูล ถนนเลียบริมเมือง ทม.สะเดา เมืองชายแดนเศรษฐกิจ อนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง ภูเก็ตเมืองนานาชาติ แก้ปัญหาน้ำท่วมขนาดใหญ่ เงินกู้ OECF พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ด้านการศึกษา
รวมงบประมาณ ที่ใช้เป็นเงิน อุดหนุน องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	42,614.96	

ประเภทเงิน อุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2546		
เงินอุดหนุน ทั่วไป	24,926.99	<p>เป็นงบลงทุนแบบมีเงื่อนไข 14,926.99 ล้านบาท แบบไม่มีเงื่อนไข 10,000 ล้านบาท จัดสรรให้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. อบจ. 1,748.73 ล้านบาท มีการจัดสรร ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - ร้อยละ 30 แบ่งเท่ากัน - ร้อยละ 30 แบ่งตามประชากร - ร้อยละ 30 แบ่งตามรายได้ 2. เทศบาล 12,304.60 ล้านบาท มีการจัดสรร ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - จัดสรรตามประชากร หัวละ 500 บาท - ที่เหลือแบ่งเท่ากัน 3. อบต./สภาตำบล 12,442.56 ล้านบาท มีการจัดสรร ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - ร้อยละ 20 จัดสรรให้เท่ากัน - ร้อยละ 80 แบ่งเป็น <ul style="list-style-type: none"> - ร้อยละ 79.70 ให้ อบต. ที่มีประชากร 1,000 คนขึ้นไป <p>โดย</p> <ul style="list-style-type: none"> • ร้อยละ 25 แบ่งตามประชากร • ร้อยละ 15 แบ่งตามพื้นที่ • ร้อยละ 10 แบ่งตามหมู่บ้าน • ร้อยละ 50 แบ่งผูกผันกับรายได้ <ul style="list-style-type: none"> - ร้อยละ 0.30 จัดสรรให้ อบต. ที่มีประชากรน้อยกว่า 1,000 คน โดย <ul style="list-style-type: none"> • ร้อยละ 50 แบ่งตามประชากร • ร้อยละ 10 แบ่งตามพื้นที่ • ร้อยละ 10 แบ่งตามหมู่บ้าน • ร้อยละ 30 แบ่งผูกผันกับรายได้

ประเภทเงิน อุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
เงินอุดหนุน ทั่วไปกำหนด วัตถุประสงค์	20,339.44	<ul style="list-style-type: none"> - ด้านการศึกษา - พัฒนา อบต. กรณีเร่งด่วน - งบลงทุนไม่มีเงื่อนไข - สนับสนุนถ่ายโอนบุคลากร - อาหารเสริม (นม) - วิจัยประเมินผล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - อาหารกลางวัน - อุปกรณ์กีฬา - ศึกษาก่อนประดมฯ - สงเคราะห์คนชรา - ศูนย์เด็กเล็ก - บำรุงรักษาขยะ
เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	9,807.69	<ul style="list-style-type: none"> - บริการสาธารณสุข - จัดซื้อรถขยะ - ซื้อคอมพิวเตอร์ อบต. - โครงการเมืองน่าอยู่ - ชายแดนภาคใต้ - พัฒนายุทธศาสตร์ - โครงการเมืองหลัก - เมืองปริมนทอล - ชายฝั่งทะเลตะวันออก - เมืองชายแดนเศรษฐกิจ - อนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง - ภูเก็ตเมืองนานาชาติ - แก้ปัญหาน้ำท่วมขนาดใหญ่ - เงินกู้ OECF - พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว - ด้านการศึกษา
รวมงบประมาณ ที่ใช้เป็นเงิน อุดหนุน องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	55,074.12	

ประเภทเงิน อุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2547		
เงินอุดหนุน ทั่วไป	23855.38	<p>1. หลักการจัดสรรในภาพรวมทั้งหมด กำหนดให้จัดสรรโดยสำรวจไว้ร้อยละ 5 เพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนเงินเหลือ ให้จัดสรรแก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. เพื่อให้มีอัตราการเพิ่มขึ้นของเงินอุดหนุนทั่วไปในสัดส่วนที่เท่า ๆ กัน โดยจัดสรรให้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) อบจ. ร้อยละ 6.69 2) เทศบาล ร้อยละ 52.08 3) อบต. ร้อยละ 41.23 <p>2. หลักการจัดสรรให้ อบจ. เทศบาล และ อบต. แต่ละแห่ง</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) อบจ. ให้จัดสรรเป็น 2 ส่วน <ul style="list-style-type: none"> - ก้อนแรก (ร้อยละ 95) จัดสรรโดย <ul style="list-style-type: none"> • ร้อยละ 30 ตามสัดส่วนจำนวนประชากร • ร้อยละ 5 ตามขนาดพื้นที่ • ร้อยละ 25 แบ่งเท่ากัน • ร้อยละ 20 ตามรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนโดยวิธีหมกมัน • ร้อยละ 20 ตามสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ได้รับโดยวิธีหมกมัน - ก้อนที่ 2 (ร้อยละ 5) ให้จัดสรรแก่ <ul style="list-style-type: none"> • อบจ. เพื่อให้มีรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปไม่น้อยกว่าปีก่อน • ส่วนที่เหลือจัดสรรให้ อบจ. ทุกแห่งเท่า ๆ กัน 2) เทศบาล ให้จัดสรรเป็น 2 ส่วน <ul style="list-style-type: none"> - ก้อนแรก (ร้อยละ 95) จัดสรรโดย <ul style="list-style-type: none"> • ร้อยละ 30 ตามสัดส่วนจำนวนประชากร • ร้อยละ 5 ตามขนาดพื้นที่ • ร้อยละ 25 แบ่งเท่ากัน • ร้อยละ 20 ตามรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนโดยวิธีหมกมัน • ร้อยละ 20 ตามสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่ได้รับโดยวิธีหมกมัน - ก้อนที่ 2 (ร้อยละ 5) ให้จัดสรรแก่ <ul style="list-style-type: none"> • เทศบาล เพื่อให้มีรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปไม่น้อยกว่าปีก่อน • ส่วนที่เหลือให้จัดสรรแก่เทศบาลทุกแห่งเท่า ๆ กัน 3) อบต. ให้จัดสรรเป็น 2 ส่วน <ul style="list-style-type: none"> - ก้อนแรก (ร้อยละ 85) จัดสรรโดย <ul style="list-style-type: none"> • ร้อยละ 25 แบ่งเท่ากัน • ร้อยละ 35 ตามขนาดของ อบต. โดยวิธีหมกมัน • ร้อยละ 20 ตามรายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนโดยวิธีหมกมัน • ร้อยละ 20 ตามสัดส่วนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยวิธีหมกมัน - ก้อนที่ 2 (ร้อยละ 15) จัดสรรให้ <ul style="list-style-type: none"> • อบต. เพื่อให้มีรายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปไม่น้อยกว่าปีก่อน • ส่วนที่เหลือให้จัดสรรแก่ อบต. ทุกแห่งเท่า ๆ กัน

ประเภทเงินอุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์	32,375.92	<ul style="list-style-type: none"> - ชดเชยค่ารถไฟ - รางวัลสำหรับการบริหารจัดการที่ดี - รางวัลสำหรับความพยายามในการจัดเก็บภาษี - สนับสนุนอนุฯ ถ่ายโอนจังหวัด - หอกระจายข่าว - พัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเร่งด่วน - อาหารเสริม (นม) - อาหารกลางวัน - ศูนย์เด็กเล็ก - อุปกรณ์กีฬา - เบี้ยยังชีพคนชรา - สนับสนุนถ่ายโอนบุคลากร - พัฒนาศาธารณสุขมูลฐาน - สิ่งแวดล้อม - ภารกิจถ่ายโอนตามแผนปฏิบัติการ - ด้านการศึกษา
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	9,835.89	<ul style="list-style-type: none"> - บริการสาธารณสุข - จัดซื้ออรรถยะ - โครงการเมื่อนำอยู่ - พัฒนาศาธารณสุขศาสตร์ประเทศ - พัฒนาเมืองหลัก - เมืองปริมณฑล - ชายฝั่งทะเลตะวันออก - เมืองชายแดนที่มีศักยภาพเศรษฐกิจ - อนุภาคลุ่มแม่น้ำโขง - ภูเก็ตเมื่อนานาชาติ - แก้ปัญหาน้ำท่วมขนาดใหญ่ - แก้ปัญหาพื้นที่อุทกภัย - ชายแดน อ.สะเดา - เขตเศรษฐกิจพิเศษ จ.เชียงใหม่ - ศูนย์การบินนานาชาติ จ.เชียงใหม่ - พัฒนาแหล่งท่องเที่ยว - ด้านการศึกษา

ประเภทเงิน อุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
รวมงบประมาณ ที่ใช้เป็นเงิน อุดหนุน องค์กร ปกครองส่วน ท้องถิ่น	66,067.19	
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2548		
เงินอุดหนุน ทั่วไป	47,252.32	<p>ให้จัดสรรเป็น 2 ส่วน ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. จำนวน 7,683.62 ล้านบาทให้จัดสรร ตามภารกิจถ่ายโอน คือ งานบำรุงรักษาทาง งานพัฒนาแหล่งน้ำ และค่าไฟฟ้าทางหลวง 2. จำนวน 39,568.70 ล้านบาทให้จัดสรร โดยร้อยละ 10 จัดสรรให้ อบจ. ส่วนอีกร้อยละ 90 จัดสรรให้เทศบาลและ อบต. โดย ร้อยละ 60 ตามสัดส่วนจำนวนประชากร ร้อยละ 40 ตามความหนาแน่นของประชากร ซึ่ง อบจ. เทศบาล และ อบต. แต่ละแห่ง ให้จัดสรร ดังนี้ <ol style="list-style-type: none"> 1) อบจ. และเทศบาล <ul style="list-style-type: none"> - ส่วนที่ 1 ให้จัดสรรเพื่อให้รายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปไม่น้อยกว่าปีก่อน - ส่วนที่ 2 ให้จัดสรรร้อยละ 50 ตามสัดส่วนจำนวนประชากร และ ร้อยละ 50 แบ่งเท่ากัน 2) อบต. <ul style="list-style-type: none"> - ส่วนที่ 1 ให้จัดสรรเพื่อให้รายได้รวมเงินอุดหนุนทั่วไปไม่น้อยกว่าปีก่อน - ส่วนที่ 2 ให้จัดสรรร้อยละ 50 ตามสัดส่วนจำนวนประชากร และ ร้อยละ 50 แบ่งเท่ากัน
เงินอุดหนุน ทั่วไปกำหนด วัตถุประสงค์	47,524.18	<ul style="list-style-type: none"> - ชดเชยค่ารถไฟ - แก้ปัญหาการกระจายอำนาจ - ภารกิจถ่ายโอนกำหนดวัตถุประสงค์ - จัดการศึกษา - สนับสนุนถ่ายโอนบุคลากร - บำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม - รางวัลสำหรับความพยายามในการจัดเก็บภาษี - รางวัลสำหรับการบริหารจัดการที่ดี - การบริการสาธารณสุข - โครงการขยายไฟฟ้า - พลังงานแสงอาทิตย์

ประเภทเงินอุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ	1,096.73	<ul style="list-style-type: none"> - พัฒนาเมืองชายแดน - ภูเก็ตเมืองนานาชาติ - แก้ปัญหาน้ำท่วมขนาดใหญ่ - แก้ปัญหาพื้นที่อุทกภัย - ชายแดน อ.สะเดา
รวมงบประมาณที่ใช้เป็นเงินอุดหนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	95,873.23	
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2549		
เงินอุดหนุนทั่วไป	50,427.09	<p>1. หลักการจัดสรรในภาพรวมทั้งหมด มีสัดส่วนดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) อบจ. ร้อยละ 10 2) เทศบาล ร้อยละ 40 3) อบต. ร้อยละ 50 <p>2. หลักการจัดสรรให้ อบจ. เทศบาล และ อบต. แต่ละแห่ง</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) อบจ. มีการจัดสรร ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - ร้อยละ 50 แบ่งเท่ากัน - ร้อยละ 20 แบ่งตามจำนวนประชากร - ร้อยละ 10 ตามรายได้ GPP ของจังหวัด 1- ร้อยละ 20 ตามจำนวนพื้นที่ 2) เทศบาล มีการจัดสรร ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - ร้อยละ 50 ตามจำนวนประชากร - ร้อยละ 50 แบ่งเท่ากัน 3) อบต. มีการจัดสรร ดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> - ร้อยละ 40 ตามจำนวนประชากร - ร้อยละ 30 ตามจำนวนหมู่บ้าน - ร้อยละ 30 แบ่งเท่ากัน

ประเภทเงิน อุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
เงินอุดหนุน ทั่วไปกำหนด วัตถุประสงค์	49,398.73	<ul style="list-style-type: none"> - ชดเชยค่ารถไฟ - สนับสนุนถ่ายโอนบุคลากร - บำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม - รางวัลสำหรับการบริหารจัดการที่ดี - การบริการสาธารณสุข - เบี้ยยังชีพคนชรา - เบี้ยยังชีพคนพิการ - เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ - บริหารสนามกีฬาจังหวัด - ศูนย์บริการทางสังคม - สถานสงเคราะห์คนชรา - สถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า - กลุ่มสตรี - ศูนย์แสดงจำหน่ายสินค้า - พัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเร่งด่วน
เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	10,388.03	<ul style="list-style-type: none"> - ประปาหมู่บ้าน - โครงการตามแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม - ประปา ทน.นครราชสีมา - ป้องกันน้ำท่วมปัตตานี - รถขยะหมู่บ้านเอื้ออาทร
รวมงบประมาณ ที่ใช้เป็นเงินอุดหนุน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	110,213.85	

ประเภทเงินอุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550		
เงินอุดหนุนทั่วไป	62,995.05	<p>1. หลักการจัดสรรในภาพรวมทั้งหมด แบ่งออกเป็น 2 ส่วน</p> <p>1) จัดสรรให้ อบจ. เทศบาล และ อบต. ตามที่ได้รับจัดสรรในปีก่อน</p> <p>2) ส่วนที่เพิ่มขึ้นจาก 1) ให้จัดสรร ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - อบจ. ร้อยละ 10 - เทศบาล ร้อยละ 35 - อบต. ร้อยละ 50 <p>2. หลักการจัดสรรให้ อบจ. เทศบาล และ อบต. แต่ละแห่ง</p> <p>อบจ. แบ่งจัดสรร 3 ส่วน ดังนี้</p> <p>1) จัดสรรให้ อบจ. ทุกแห่ง ๆ ละ 200,000 บาท เพื่อสนับสนุนการดำเนินการศูนย์เครือข่ายการมีส่วนร่วมของประชาชน</p> <p>2) จัดสรรให้ อบจ. ทุกแห่ง เมื่อรวมกับจำนวนเงินที่จัดสรรในส่วนที่ 1 ให้ได้รับการจัดสรรเท่ากับเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ 2549 หาก อบจ. ใดได้รับการจัดสรรน้อยกว่า 81 ล้านบาท ก็ให้จัดสรรแก่ อบจ. นั้น จำนวน 81 ล้านบาท</p> <p>3) ส่วนที่เหลือจาก 1) และ 2) ให้จัดสรรแก่ อบจ. ที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปในปีงบประมาณ 2549 มากกว่า 80 ล้านบาท ทุกแห่งแห่งละเท่า ๆ กัน</p> <p>เทศบาล แบ่งจัดสรร 4 ส่วนดังนี้</p> <p>1) จัดสรรแก่เทศบาลในเขตจังหวัดยะลา ปัตตานี นราธิวาส และสงขลา (เฉพาะอำเภอสะบ้าย้อย นาทวี จะนะ และเทพา) ตามสัดส่วนจำนวนประชากร จำนวน 150 ล้านบาท</p> <p>2) จัดสรรแก่เทศบาล เพื่อดำเนินการกิจถ่ายโอนงาน ด้านผังเมือง จำนวน 49,162,000 บาท</p> <p>3) จัดสรรแก่เทศบาลในเขตพื้นที่ 6 จังหวัดภาคเหนือ เพื่อฟื้นฟูความเสียหายจากอุทกภัย จำนวน 34,356,800 บาท</p> <p>4) ส่วนที่เหลือจาก 1) ถึง 3) ให้จัดสรรตามจำนวนเงินอุดหนุนทั่วไปที่เทศบาลได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ 2548 หรือปีงบประมาณ 2549 หากเทศบาลได้รับในปีงบประมาณใดมากกว่า ก็ให้ใช้จำนวนเงินในปีงามนั้น เป็นฐานในการจัดสรรให้เทศบาล หากจัดสรรแล้วยังเหลือเงินอีก ก็ให้จัดสรรโดยร้อยละ 50 แบ่งเท่ากันทุกแห่ง และร้อยละ 50 ตามจำนวนประชากร</p> <p>อบต. แบ่งจัดสรร 3 ส่วน ดังนี้</p> <p>1) ร้อยละ 40 ตามจำนวนประชากร</p> <p>2) ร้อยละ 30 ตามจำนวนหมู่บ้าน</p> <p>3) ร้อยละ 30 แบ่งเท่ากันทุกแห่ง</p>

ประเภทเงิน อุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
เงินอุดหนุน ทั่วไปกำหนด วัตถุประสงค์	51,298.09	<ul style="list-style-type: none"> - อาหารเสริม (นม) - อาหารกลางวัน - สนับสนุนศูนย์เด็กเล็ก - เบี้ยยังชีพคนชรา - เบี้ยยังชีพคนพิการ - เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ - ศูนย์บริการทางสังคม - สถานสงเคราะห์คนชรา - สนับสนุนถ่ายโอนบุคลากร - บำรุงรักษาสสิ่งแวดล้อม - ชดเชยค่ารถไฟใต้ดินราคา - การบริการสาธารณสุข - ด้านการศึกษา - สถานีสูบน้ำด้วยไฟฟ้า - บริหารสนามกีฬา - รางวัลสำหรับการบริหารจัดการที่ดี - รางวัลสำหรับความพยายามในการจัดเก็บภาษี - จัดการบริการสาธารณะ - พัฒนาองค์ความรู้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	9,281.74	<ul style="list-style-type: none"> - ปรปะหมู่บ้าน - โครงการตามแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม - ปรปะปา ทน.นครราชสีมา - ยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด
รวมงบประมาณที่ ใช้เป็นเงินอุดหนุน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	123,574.88	

ประเภทเงิน อุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2551		
เงินอุดหนุน ทั่วไป	109,997.93	<p>ใช้หลักการจัดสรรตามภารกิจงานในภาพรวมโดยไม่มีการจัดสรรใน องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่ง ดังนี้</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. เงินอุดหนุนทั่วไป ซึ่งในปีงบประมาณ ที่ผ่านมากถูกจัดให้ไปอยู่ในส่วนเงินอุดหนุนทั่วไป กำหนดวัตถุประสงค์ในรายการที่กำหนดด้านล่างนั้น ให้จัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่จัดสรรในปีงบประมาณก่อน (จำนวน 43,346.25 ล้านบาท) <ol style="list-style-type: none"> 1) ชดเชยค่าโดยสารรถไฟความเร็วสูงของบุคลากรท้องถิ่น 2) สนับสนุนการบริการสนามกีฬา 3) สนับสนุนอาหารกลางวัน 4) สนับสนุนศูนย์เด็กเล็ก 5) สนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนชรา 6) สนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพคนพิการ 7) สนับสนุนการสงเคราะห์เบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ 8) สนับสนุนศูนย์บริการทางสังคม 9) สนับสนุนสถานสงเคราะห์คนชรา 10) สนับสนุนการบริการสาธารณสุข 11) จัดการศึกษาปฐมวัย 12) จัดการศึกษาภาคบังคับ 13) จัดการศึกษามัธยมศึกษาปลาย และอาชีวศึกษา 2. เงินอุดหนุนสำหรับส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จำนวน 273.10 ล้านบาท) ให้จัดสรรแก่เทศบาล และ อบต. ตามจำนวนหมู่บ้าน/ชุมชนที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น ในอัตราหมู่บ้าน/ชุมชนละ 100,000 บาท 3. เงินอุดหนุนสำหรับชดเชยรายได้ที่ลดลงจากเหตุการณ์ความไม่สงบในพื้นที่ 5 จังหวัดชายแดนภาคใต้ (จำนวน 949.768 ล้านบาท) ให้จัดสรรแก่เทศบาล และ อบต. ตามจำนวนประชากรในอัตราคนละ 400 บาท 4. เงินส่วนที่เหลือจาก 1) ถึง 3) ให้จัดสรรเป็น 3 ส่วน ดังนี้ (จำนวน 65,428.813) <ol style="list-style-type: none"> 1) ส่วนที่ 1 (จำนวน 1,000 ล้านบาท) ให้จัดสรรสำหรับโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หรือจำเป็นต้องดำเนินการ หรือโครงการที่เกินขีดความสามารถทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามหลักเกณฑ์และวงเงินที่คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาเงินอุดหนุนสำหรับโครงการที่มีความจำเป็นเร่งด่วน หรือจำเป็นต้องดำเนินการกำหนด 2) ส่วนที่ 2 (จำนวน 62,995.05 ล้านบาท) ให้จัดสรรแก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. แต่ละแห่งเท่ากับปีงบประมาณ 2550 3) ส่วนที่ 3 (จำนวน 1,433.763 ล้านบาท) ให้จัดสรรแก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. ที่มีความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินเพื่อจัดบริการสาธารณะพื้นฐานของ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มากกว่ารายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนตามสัดส่วนของส่วนต่างที่เกิดขึ้น ตามหลักเกณฑ์ที่คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาระบบการจัดสรรรายได้ให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำหนด

ประเภทเงิน อุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
เงินอุดหนุน ทั่วไปกำหนด วัตถุประสงค์		(ไม่มีการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้)
เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	21,077.01	<ul style="list-style-type: none"> - ประปาหมู่บ้าน - ประปา ทน.นครราชสีมา - โครงการตามแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม - ยุทธศาสตร์พัฒนาจังหวัด - แก้ปัญหาน้ำท่วมขนาดใหญ่ - สิ่งก่อสร้างในการศึกษาระดับปฐมวัย - ค่ารักษาพยาบาล และช่วยเหลือบุตร ในการศึกษาภาคบังคับ - ค่าเช่าบ้าน ในการศึกษาภาคบังคับ - ค่าบำเหน็จบ้านอายุ ในการศึกษาภาคบังคับ - ค่าครูภัณฑ์ ในการศึกษาภาคบังคับ - ค่าสิ่งก่อสร้าง ในการศึกษาภาคบังคับ - รางวัลจูงใจเพิ่มประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - ถ่ายโอนบุคลากร - บำรุงรักษาสิ่งแวดล้อม - สูบน้ำด้วยไฟฟ้า - ลดและขจัดมลพิษ จ.ระยอง - ระบบป้องกันน้ำท่วม ทม.แม่สอด
รวมงบประมาณที่ ใช้เป็นเงินอุดหนุน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	131,074.94	

ประเภทเงิน อุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2552		
เงินอุดหนุน ทั่วไป	104,099.79	<p>หลักการจัดสรรตามภารกิจงาน</p> <p>1. เงินอุดหนุนทั่วไป (จำนวน 104,099.79 ล้านบาท) ให้จัดสรรเป็น 2 ส่วนดังนี้</p> <p>1) ส่วนที่ 1 จัดสรรเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำ (57,233.60 ล้านบาท) จัดสรรดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ร้อยละ 95 ให้จัดสรรแก่ อบจ. เทศบาล และ อบต. - ร้อยละ 5 ให้จัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ารายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนตามสัดส่วนของส่วนต่างที่เกิดขึ้น <p>2) ส่วนที่ 2 จัดสรรเพื่อดำเนินการตามรายการกำหนดวัตถุประสงค์เดิม (46,866.19 ล้านบาท) ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - เงินอุดหนุนสำหรับบริการสาธารณสุข - เงินอุดหนุนสำหรับศูนย์เด็กเล็ก - เงินอุดหนุนสำหรับส่งเสริมชายแดนภาคใต้ - เงินอุดหนุนสำหรับชดเชยรายได้ชายแดนภาคใต้ - เงินอุดหนุนสำหรับชดเชยค่าโดยสารรถไฟครั้งราคา - เงินอุดหนุนสำหรับอาหารกลางวัน - เงินอุดหนุนสำหรับอาหารเสริม (นม) - เงินอุดหนุนสำหรับเบี้ยยังชีพคนชรา - เงินอุดหนุนสำหรับเบี้ยยังชีพคนพิการ - เงินอุดหนุนสำหรับเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ - เงินอุดหนุนสำหรับจัดการศึกษาปฐมวัย - เงินอุดหนุนสำหรับจัดการศึกษาภาคบังคับ - เงินอุดหนุนสำหรับจัดการศึกษา ม.ปลาย - เงินอุดหนุนสำหรับบริหารสนามกีฬา - เงินอุดหนุนสำหรับศูนย์บริการทางสังคม - เงินอุดหนุนสำหรับสถานสงเคราะห์คนชรา <p>3) เงินอุดหนุนสำหรับฟื้นฟูศักยภาพผู้ติดยาเสพติดและพัฒนาศักยภาพนักจัดการชุมชน (148.75 ล้านบาท)</p>

ประเภทเงิน อุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
เงินอุดหนุน ทั่วไปกำหนด วัตถุประสงค์		(ไม่มีการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้)
เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	30,484.63 500.00 164.28 1,517.77 450.00 1,237.00 23.44 3,765.37 99.89 500 80 1,743.61 1,919.80 809.05 373.7 65.38 1,709.37 526.02 12,000.00 2,999.95	- รางวัลจูงใจเพิ่มประสิทธิภาพ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - ครูภัณฑ์การศึกษาถ่ายโอน - สิ่งก่อสร้างการศึกษา - ครูภัณฑ์ศูนย์เด็กเล็ก - สิ่งก่อสร้างศูนย์เด็กเล็ก - ซ่อมแซมสาธารณสุข - ถ่ายโอนบุคลากร - บำรุงรักษาสสิ่งแวดล้อม - ค่ารักษาพยาบาลครู - ค่าเช่าบ้านครู - บ้านหนึ่งบ้านครู - ศูนย์เด็กเล็กกรมศาสนา - สูบน้ำด้วยไฟฟ้า - ประปาหมู่บ้าน - การจัดทำผังเมืองรวม - แผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม - ประปาเทศบาลนครราชสีมา - พัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเร่งด่วน - ยุทธศาสตร์พัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รวมงบประมาณที่ ใช้เป็นเงินอุดหนุน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	134,584.42	

ประเภทเงินอุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2553		
เงินอุดหนุนทั่วไป	74,271.74	<p>หลักการจัดสรรตามภารกิจงาน</p> <p>1. เงินอุดหนุนทั่วไป (จำนวน 74,271.74 ล้านบาท) ให้จัดสรรเป็น 2 ส่วนดังนี้</p> <p>1) ส่วนที่ 1 จัดสรรเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจจ่ายโอนเลือกทำ (29,062.62 ล้านบาท) จัดสรรดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ร้อยละ 95 ให้จัดสรรแก่ อบจ. (ร้อยละ 10) เทศบาล และ อบต. (ร้อยละ 90) - ร้อยละ 5 ให้จัดสรรแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ารายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนตามสัดส่วนของส่วนต่างที่เกิดขึ้น <p>2) ส่วนที่ 2 จัดสรรเพื่อดำเนินการตามรายการกำหนดวัตถุประสงค์เดิม (45,209.11 ล้านบาท) ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - เงินอุดหนุนสำหรับชดเชยค่าโดยสารรถไฟ - เงินอุดหนุนสำหรับบริการสาธารณสุข - เงินอุดหนุนสำหรับอาหารกลางวัน - เงินอุดหนุนสำหรับอาหารเสริม (นม) - เงินอุดหนุนสำหรับศูนย์เด็กเล็ก - เงินอุดหนุนสำหรับส่งเสริมคุณภาพชีวิต จ.ชายแดนภาคใต้ - เงินอุดหนุนสำหรับชดเชยรายได้ จ.ชายแดนภาคใต้ - เงินอุดหนุนสำหรับการบริหารสนามกีฬา - เงินอุดหนุนสำหรับเบี้ยยังชีพคนชรา - เงินอุดหนุนสำหรับเบี้ยยังชีพคนพิการ - เงินอุดหนุนสำหรับเบี้ยยังชีพผู้ป่วยเอดส์ - เงินอุดหนุนสำหรับศูนย์บริการทางสังคม - เงินอุดหนุนสำหรับสถานสงเคราะห์คนชรา - เงินอุดหนุนสำหรับส่งเสริมศักยภาพจัดการศึกษา
เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์		(ไม่มีการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้)

ประเภทเงิน อุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
เงินอุดหนุน	51,091.3	
เฉพาะกิจ	21.08	- บริการสาธารณสุข (ซ่อมแซมสิ่งก่อสร้าง)
	809.05	- สูบน้ำด้วยไฟฟ้า
	1,503.57	- สนับสนุนถ่ายโอนบุคลากร
	500.00	- การศึกษามัคบังคัม (คำรักษาพยาบาล)
	80.00	- การศึกษามัคบังคัม (ค่าเช่าบ้าน)
	1,743.61	- การศึกษามัคบังคัม (บ้านเหินจ์ บ้านาญ)
	1,765.58	- ศูนย์เด็กเล็กกรมการศาสนา
	2,543.86	- โครงการแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม
	595.38	- แก้ไขปัญหาน้ำ ทน.นครราชสีมา
	9,892.84	- เงินเดือนครู ค่าจ้างประจำการศึกษา
	19,512.21	- โครงการสร้างหลักประกันผู้สูงอายุ
	2,881.41	- โครงการเรียนฟรี 15 ปี
	7,029.67	- โครงการ อสม.
	839.00	- การดำเนินงานตามแผนชุมชนและแผนพัฒนา
	1,374.10	การสนับสนุนเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการ
รวมงบประมาณที่ ใช้เป็นเงินอุดหนุน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	125,363.1	

ประเภทเงิน อุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
ปีงบประมาณ พ.ศ. 2554		
เงินอุดหนุน ทั่วไป	80,028.99	<p>หลักการจัดสรรตามภารกิจงาน</p> <p>1. เงินอุดหนุนทั่วไป (จำนวน 80,028.99 ล้านบาท) ให้จัดสรรเป็น 2 ส่วนดังนี้</p> <p>1) ส่วนที่ 1 จัดสรรเพื่อดำเนินการตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอนเลือกทำ (52,062.62 ล้านบาท) จัดสรรดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - ร้อยละ 93 ให้จัดสรรแก่ <ul style="list-style-type: none"> • อบจ. ร้อยละ 10 • เทศบาล และ อบต. ร้อยละ 90 โดยการกำหนดสัดส่วนระหว่างเทศบาลและ อบต.ให้นำเงินอุดหนุนทั่วไปปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ของเทศบาลที่ยกฐานะมาจาก อบต. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 มารวมกับเงินอุดหนุนทั่วไปปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ของเทศบาลที่เหลือ เพื่อคำนวณหาสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปที่เทศบาลจะได้รับ การจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2554 ส่วนที่เหลือให้เป็นสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปของ อบต. สำหรับการจัดสรรระหว่าง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ด้วยกันเอง ให้จัดสรรดังนี้ <ul style="list-style-type: none"> • ให้จัดสรรแก่ อบจ. แต่ละแห่งตามสัดส่วนที่ได้รับการจัดสรรปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 • ให้จัดสรรแก่เทศบาลแต่ละแห่งโดยร้อยละ 50 ตามจำนวนประชากร และร้อยละ 50 แบ่งเท่ากัน ทุกแห่งสำหรับเทศบาลที่ยกฐานะจาก อบต. ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2552 เมื่อได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปตามหลักเกณฑ์ดังกล่าวแล้ว หากเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับเพิ่มขึ้นมากกว่า ร้อยละ 50 ของเงินอุดหนุนทั่วไปที่ได้รับในปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 ให้ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นร้อยละ 50 • ให้จัดสรรแก่ อบต. แต่ละแห่งโดยร้อยละ 40 ตามจำนวนประชากร และร้อยละ 60 แบ่งเท่ากันทุกแห่ง - ร้อยละ 7 ให้จัดสรรแก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่มีค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากกว่ารายได้ไม่รวมเงินอุดหนุนตามสัดส่วนของส่วนต่างที่เกิดขึ้น โดยใช้วิธีการคำนวณเช่นเดียวกับปีงบประมาณที่ผ่านมา <p>2) ส่วนที่ 2 จัดสรรเพื่อดำเนินการตามภารกิจถ่ายโอนการชดเชย ค่าโดยสารรถไฟ เครื่องราคาของบุคลากรท้องถิ่นและการส่งเสริมการจัดการศึกษา (27,966.37 ล้านบาท) ดังนี้</p> <ul style="list-style-type: none"> - เงินอุดหนุนสำหรับชดเชยค่าโดยสารรถไฟ เครื่องราคาของบุคลากรท้องถิ่น - เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการบริการสาธารณสุข - เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารเสริม(นม) - เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนอาหารกลางวัน - เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการบริหารสนามกีฬา - เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนการสงเคราะห์ผู้เป็ยัยงชีพผู้ป่วยเอดส์ - เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนศูนย์บริการทางสังคม - เงินอุดหนุนสำหรับสนับสนุนสถานสงเคราะห์คนชรา - เงินอุดหนุนสำหรับส่งเสริมศักยภาพการจัดการศึกษา

ประเภทเงิน อุดหนุน	จำนวน (ล้านบาท)	ภารกิจ
เงินอุดหนุน ทั่วไปกำหนด วัตถุประสงค์		(ไม่มีการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้)
เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	78,346.43 906.56 1,353.21 500.00 80.00 1,543.61 6,454.40 312.92 101.58 1,275.12 205.02 11,226.82 31,068.31 2,942.57 7,240.56 4,739.58 254.07 3,406.24 720.00 4,015.87	<ul style="list-style-type: none"> - สูบน้ำด้วยไฟฟ้า - สนับสนุนถ่ายโอนบุคลากร - การศึกษาคณะบังคับ (คำรักษาพยาบาล) - การศึกษาคณะบังคับ (ค่าเช่าบ้าน) - การศึกษาคณะบังคับ (บำเหน็จ บำนาญ) - สนับสนุนศูนย์เด็กเล็ก - ก่อสร้างศูนย์เด็กเล็ก - ครูภัณฑ์การศึกษาโรงเรียนท้องถิ่น - โครงการแผนปฏิบัติการสิ่งแวดล้อม - แก้ปัญหาน้ำ ทน.นครราชสีมา - เงินเดือนครู ค่าจ้างประจำการศึกษา - โครงการสร้างหลักประกันผู้สูงอายุ - โครงการเรียนฟรี 15 ปี - โครงการ อสม. - การสนับสนุนเสริมสร้างสวัสดิการทางสังคมให้แก่ผู้พิการ - ค่าตอบแทนผู้ปฏิบัติงานชายแดนภาคใต้ - พัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรณีเร่งด่วน ประกอบด้วย <ul style="list-style-type: none"> - พัฒนาทางหลวงท้องถิ่น - ลานกีฬาอเนกประสงค์ - ตามยุทธศาสตร์การพัฒนา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
รวมงบประมาณที่ ใช้เป็นเงินอุดหนุน องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น	158,375.42	

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

