

การคลังปริทัศน์

การกำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล



1. ความเป็นมา

รัฐบาลได้มีนโยบายสนับสนุนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. 2542 กำหนดเป้าหมายการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. เพื่อให้เป็นไปตามสัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ซึ่งกำหนดให้มีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ภายในปี พ.ศ. 2544 เพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ภายในปี พ.ศ. 2549



ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 เพื่อปรับปรุงสัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล โดยกำหนดเป้าหมายสัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลให้ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 และเงินอุดหนุนที่จัดสรรต้องมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่ อปท. ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 (126,013 ล้านบาท) โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้น คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่ อปท. และคำนึงถึงรายได้ของ อปท. ด้วย สำหรับสาเหตุที่มีการปรับลดเป้าหมายสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลดังกล่าว เนื่องจาก การถ่ายโอนภารกิจให้แก่ อปท. ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. โดยเฉพาะ ด้านการศึกษาและสาธารณสุข ซึ่งเป็นภารกิจที่มีวงเงินงบประมาณสูงไม่อาจดำเนินการได้ตามกำหนดระยะเวลา

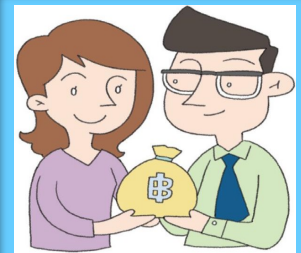
ฉบับที่ 6/2559

มีนาคม 2559

สำนักนโยบายการคลัง

ประเด็นที่น่าสนใจ

รายได้รวมของ อปท. เพิ่มขึ้นสูงมากจากการได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มและเงินอุดหนุนตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ



คำสำคัญ (Key Word)

รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้สุทธิของรัฐบาล



ผู้เขียน

นางสาวณัฏฐ์วี วรรณมาตร

เศรษฐกรชำนาญการ

Email: natravee@fpo.go.th

ขอขอบคุณ

นายพหล แก้วเอี่ยม

เศรษฐกรชำนาญการพิเศษ

สำหรับคำแนะนำ

2. องค์ประกอบรายได้ อปท. ที่นำมาคำนวณสัดส่วนรายได้ อปท. แบ่งเป็น 4 ส่วน ดังนี้



2.1 รายได้ที่ อปท. จัดหาเอง ซึ่งประกอบด้วย รายได้จากการจัดเก็บภาษีและที่ไม่ใช่ภาษี เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น การเก็บขนขยะและสิ่งปฏิกูล และการจอดยานยนต์ เป็นต้น รายได้จากทรัพย์สิน เช่น ค่าเช่าอาคารสถานที่ และดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นต้น รายได้จากการสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ เช่น สถานธนาภิบาล และสำนักงานตลาด เป็นต้น



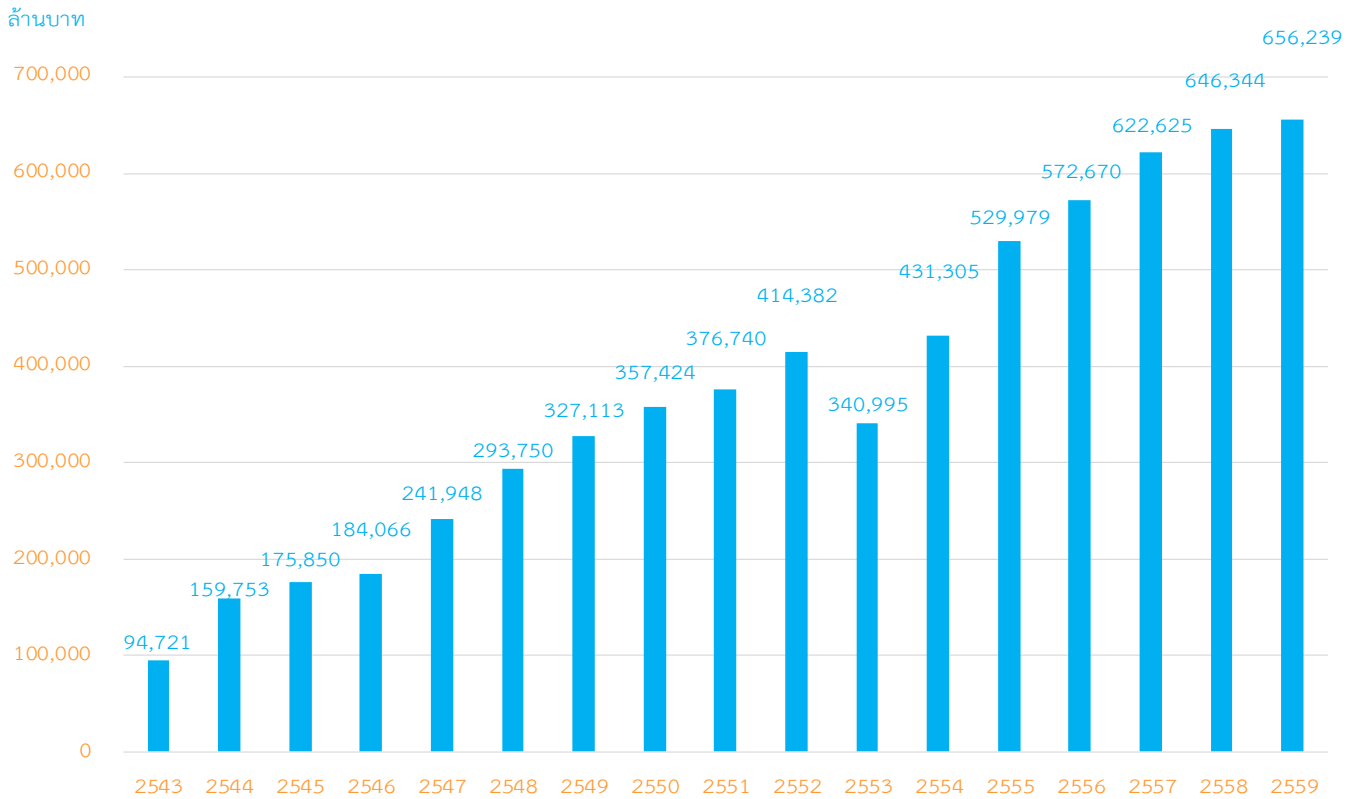
2.2 ภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

2.3 ภาษีอากรที่รัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

2.4 เงินอุดหนุนซึ่งรัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี โดยเป็นส่วนเพิ่มเติมให้สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเป็นไปตามเป้าหมายที่กำหนด



3. เป้าหมายรายได้รวมของ อบท. (ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2543 - 2559)

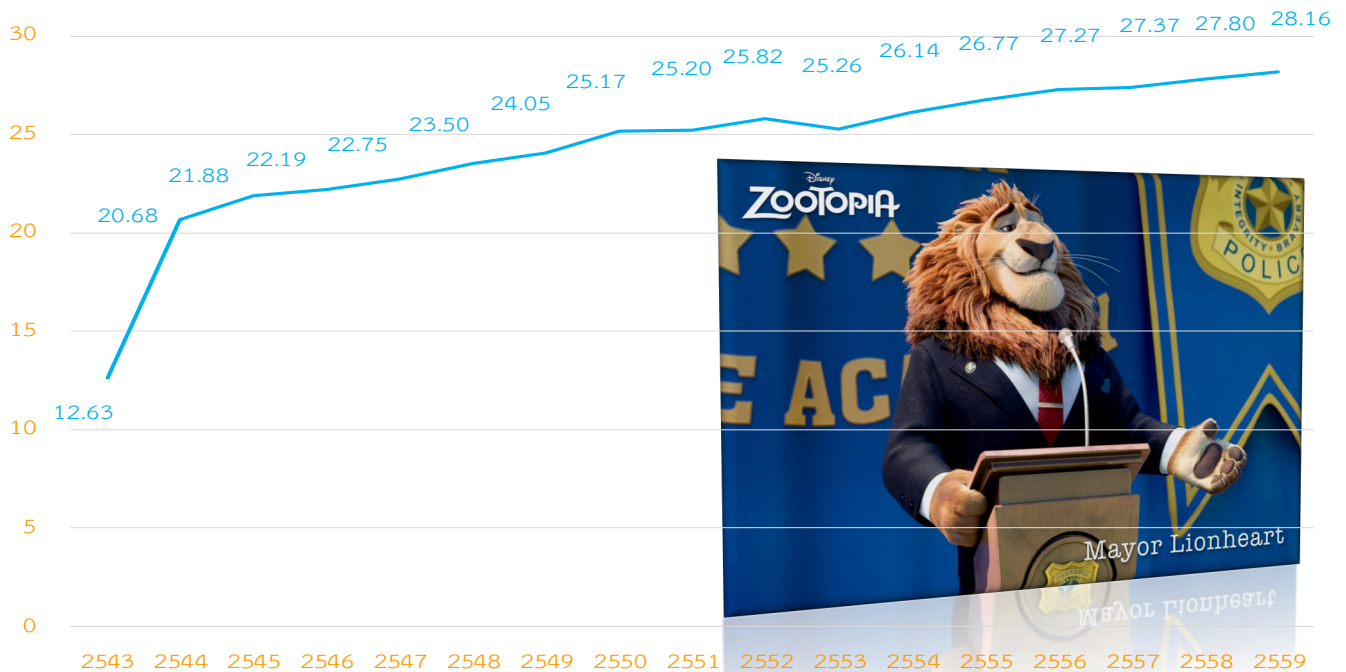


การดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่ อบท. ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ส่งผลให้รายได้รวมของ อบท. เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 94,721 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2543 ซึ่งเป็นปีก่อนดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ เป็น 656,239 ล้านบาท ในปีงบประมาณ 2559 คิดเป็นอัตราการร้อยละ 593 หรือเฉลี่ยร้อยละ 37.06 ต่อปี



โดยเป้าหมายสัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลได้เพิ่มขึ้นตามลำดับเช่นกัน จากร้อยละ 12.63 ในปีงบประมาณ 2543 เป็นร้อยละ 28.16 ในปีงบประมาณ 2559

ร้อยละ



ยกเว้นในปีงบประมาณ 2553 ที่กำหนดสัดส่วนรายได้ของ อบท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลลดลงจากปีก่อน เนื่องจากการประมาณการรายได้รัฐบาลและรายได้ อบท. ที่ลดลงตามภาวะเศรษฐกิจที่ชะลอตัว จึงมีการพิจารณา จัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ลดลง

อย่างไรก็ดี หากเปรียบเทียบสัดส่วนรายได้ที่ อบท. จัดหาเองต่อรายได้รวมของ อบท. ระหว่าง ปีงบประมาณ 2543 กับปีงบประมาณ 2544 - 2559 พบว่า สัดส่วนลดลงจากร้อยละ 18.37 เหลือเฉลี่ยร้อยละ 9.70 ในขณะที่สัดส่วนภาษีอากรที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้ต่อรายได้รวมของ อบท. มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 47.61 เป็นเฉลี่ยร้อยละ 51.09 และสัดส่วนเงินอุดหนุนต่อรายได้รวมของ อบท. มีสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นจากร้อยละ 34.02 เป็นเฉลี่ยร้อยละ 40.21 ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่า โครงสร้างรายได้ อบท. ในรอบระยะเวลา 16 ปี มีการพึ่งพาภาษีอากร ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้และเงินอุดหนุนในสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นมาก เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้ที่ อบท. จัดหาเอง

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

เห็นควรดำเนินการเพิ่มสัดส่วนรายได้ที่ อบท. จัดหาเองต่อรายได้รวมของ อบท. เพื่อให้ อบท. ลดสัดส่วนการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาล ซึ่งจะเกิดประโยชน์ต่อ อบท. ด้านความเป็นอิสระทางการคลัง เนื่องจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้ส่วนใหญ่จะกำหนดวัตถุประสงค์การใช้จ่ายเงิน ทั้งนี้ หน่วยงานที่กำกับ ควบคุม ดูแลการจัดการรายได้ของ อบท. เช่น กระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) กระทรวงมหาดไทย (กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น เร่งดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างและอัตราการจัดเก็บรายได้ของ อบท. ให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เช่น การผลักดันร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและ สิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. เพื่อปรับปรุงภาษีที่จัดเก็บจากฐานทรัพย์สิน โดยยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พ.ศ. 2475 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และพระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลาง ของที่ดินสำหรับประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2529 เป็นต้น และการพัฒนาประสิทธิภาพและสร้างแรงจูงใจ ในการจัดเก็บรายได้ของ อบท.