



POLICY BRIEF

ปีที่ 12 • ฉบับที่ 6/2566

สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สทสว.)
ร่วมกับ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร //และ สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา

การผลักดันรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ถึงระดับรายได้เป้าหมาย



การผลักดันรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถึง ระดับรายได้เป้าหมาย



ประเด็นสำคัญ

- เป้าหมายมุ่งหวังของการพัฒนาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) คือ การเป็นกลไกบริหารจัดการระดับพื้นที่ที่ได้รับอำนาจหน้าที่และมอบหมายบทบาทหน้าที่ของรัฐให้เป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานกิจกรรมและกิจการสาธารณะ และการบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในระดับพื้นที่ เพื่อให้ประชาชนทุกคนได้รับและเข้าถึงกิจกรรมและกิจการสาธารณะ และการบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างทั่วถึงและเสมอภาค รวมถึงการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนทุกคนให้มีสวัสดิการที่ดีอย่างถ้วนหน้า
- การกระจายอำนาจให้แก่ อปท. มีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ปี พ.ศ. 2440 ยุกระดับการบริหารจัดการรัฐกิจมากขึ้นในช่วงระหว่าง พ.ศ. 2476-2500 และการปฏิรูปรัฐกิจของ อปท. มากขึ้นจากรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ต่อเนื่องถึงการตราพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เป็นต้นมา อย่างไรก็ตาม ภายหลังจากพัฒนาการของรัฐกิจ อปท. ตั้งแต่แรกเริ่มจนถึงปัจจุบัน (พ.ศ. 2566) มีการกำหนดอำนาจหน้าที่และมอบหมายบทบาทหน้าที่ให้แก่ อปท. ทยอยทยอยกว้างขึ้น แต่ทรัพยากรที่รัฐบาลควรจัดสรรและแบ่งให้ อปท. กลับไม่ได้เพิ่มขึ้นตามขอบข่ายอำนาจหน้าที่และการมอบหมายหน้าที่ให้ อปท. ดำเนินการ
- พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) ได้กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อปท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ของ อปท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป ให้ อปท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 และมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่ อปท. และคำนึงถึงรายได้ของ อปท.

ผู้สรุปและเรียบเรียง

- ดร.สมบัติ เทศกุล
- นายสมโภชน์ จันทะคุ
- นางสาวนภกิติชา แจ้งโมรา
- นางสาวสิริพร บุญนพ
- นางกิตติมา อรุณพูลกริพย์
- นางสาวพิกุล ห้อยดอกหอม

กองบรรณาธิการ

- รศ.ดร.ภาคภูมิ กิพคุณ
- นางสาวเยาว์วิลา อ่อนโพธิ์ทอง
- นางสาวณิชาภกมล คงศรี
- นายภัควัฒน์ ภูริพงษ์ธนวัต

จัดทำโดย

- โครงการยกระดับกลไกการเชื่อมโยงงานวิจัยและนวัตกรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติ (The Policy-Research Platform : PRP)
- สำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมวิทยาศาสตร์ วิจัยและนวัตกรรม (สกสว.)

สถานที่ติดต่อ

- โครงการยกระดับกลไกการเชื่อมโยงงานวิจัยและนวัตกรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติ วิทยาลัยสหวิทยาการ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (ท่าพระ-จันทร์)

📍 เลขที่ 2 แขวงพระบรมมหาราชวัง
เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
☎ 0-2613-2840 📠 0-2623-5250

* Policy Brief ฉบับนี้จัดทำขึ้นจากการอบรมเชิงปฏิบัติการเพื่อพัฒนาศักยภาพบุคลากรของสำนักงานเลขาธิการวุฒิสภาในการจัดทำเอกสาร บทสรุปเชิงนโยบาย (Policy Brief) เพื่อสนับสนุนการดำเนินงาน ระหว่างวันที่ 23 - 24 พฤศจิกายน พ.ศ. 2566

- ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา อปท. ได้รับการจัดสรรรายได้ระหว่างช่วงร้อยละ 26.0 – 29.8 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ซึ่งยังไม่ได้เต็มตามเป้าหมายตามกฎหมายกำหนด การที่ อปท. ได้รับทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำกัดและไม่เป็นไปตามกรอบนโยบายตามภาระหน้าที่ ส่งผลให้การตอบสนองของ อปท. ต่อเป้าหมายมุ่งหวังที่ตั้งไว้ตั้งแต่ต้น ไม่สามารถพัฒนาการดำเนินการได้ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ แม้ว่า อปท. จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการดำเนินการได้อย่างไร การดำเนินการต่าง ๆ ยังไม่ไปถึงเป้าหมายมุ่งหวังที่กำหนดไว้
- การพลิกผันรายได้ อปท. ให้ถึงระดับรายได้เป้าหมาย (และมากกว่า) ร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล จึงเป็นพันธกิจสำคัญ ที่จะช่วยยกระดับให้กิจการและการบริการสาธารณะของ อปท. ส่งต่อถึงประชากรในพื้นที่เกิดคุณภาพชีวิตและสวัสดิการทางสังคมที่ดี และต่อเนื่องถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นต่อการดำเนินงานต่าง ๆ

ความนำ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีหลักการและจุดมุ่งหมายต้องการให้มีการกระจายอำนาจ (decentralization) และประชาชนในพื้นที่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการรัฐกิจ โดยอปท. ดำเนินการจัดกิจกรรมและการบริการสาธารณะตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ซึ่งรัฐบาล หน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้การบริการได้ไม่ทั่วถึงและครอบคลุมตามความต้องการของประชาชนทุกกลุ่มในระดับพื้นที่ การดำเนินการของ อปท. จึงเป็นการดำเนินงานที่ต้องการให้แต่ละพื้นที่ท้องถิ่นและชุมชนได้ดำเนินการภายใต้ความต้องการของตนเอง และประชากรทุกกลุ่มร่วมกันจัดสรรทรัพยากรที่มีตอบสนองต่อการพัฒนาท้องถิ่นและชุมชนตามทิศทางที่สังคมโดยรวมต้องการ

ในปัจจุบัน ประเทศไทยแบ่งเขตองค์กรปกครองท้องถิ่นออกเป็น 7,850 พื้นที่ โดยกฎหมายจัดตั้ง อปท. ได้แบ่ง อปท. ออกเป็น 4 รูปแบบ ได้แก่

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 อบจ. เป็นกลไกดำเนินงานครอบคลุมขอบเขตพื้นที่จังหวัด ขอบข่ายอำนาจหน้าที่และพันธกิจที่ได้รับมอบหมายการจัดการกิจการและบริการสาธารณะจึงมุ่งการกระจายให้แก่ประชากรของจังหวัด และเชื่อมโยงการดำเนินงานของ อปท. ทุกแห่งภายในจังหวัดร่วมกันดำเนินการ ในปัจจุบันมี อบจ. จำนวน 76 แห่ง

เทศบาล

จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท จากขนาดเล็กถึงขนาดใหญ่ คือ เทศบาลตำบล (ทต.) เทศบาลเมือง (ทม.) และเทศบาลนคร (ทน.) เทศบาลเป็นกลไกดำเนินงานในพื้นที่เขตชุมชนเมือง ในปัจจุบันมีเทศบาลจำนวน 2,469 แห่ง แบ่งเป็นเทศบาลตำบล 2,247 แห่ง เทศบาลเมือง 192 แห่ง และเทศบาลนคร 30 แห่ง

องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

จัดตั้งขึ้นตาม พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 อบต. เป็นกลไกดำเนินงานในพื้นที่เขตชุมชนชนบท (อย่างไรก็ตาม อบต. บางพื้นที่ที่ติดกับเขตเทศบาล จะมีความหนาแน่นของการใช้ประโยชน์พื้นที่เป็นเขตเมือง และมีประชากรอาศัยอยู่อย่างหนาแน่น) ในปัจจุบันสภาตำบลถูกปรับให้กลายเป็น อบต. ทั้งหมด โดยอบต. มีจำนวน 5,303 แห่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ทั้ง 2 พื้นที่ เป็นพื้นที่ที่มีการพัฒนาอย่างเข้มข้นและแตกต่างจากพื้นที่โดยรอบ โดยเฉพาะขนาดมูลค่าทางเศรษฐกิจ สภาทางสังคมของความเป็นชุมชนเมือง และจำนวนประชากรอาศัยในพื้นที่อย่างหนาแน่น

POLICY BRIEF

ทั้งนี้ ในระยะ 2 ทศวรรษที่ผ่านมา ภาคประชาสังคมได้มีข้อเสนอเชิงนโยบายและการผลักดันให้การกระจายอำนาจให้แก่ อปท. มีมากขึ้น โดยการปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีความเป็นอิสระต่อการตัดสินใจกำหนดทิศทางการพัฒนาระดับท้องถิ่น ความเป็นอิสระทางการคลังท้องถิ่น และสามารถจัดกิจการและการบริการสาธารณะที่หลากหลายมากขึ้น รวมถึงการผลักดันให้เกิด อปท. รูปแบบใหม่เพิ่มขึ้น อาทิเช่น จังหวัดจัดการตนเอง (กรณีเชียงใหม่ ภูเก็ต) นครแม่สอด นครแหลมฉบัง เป็นต้น

อปท. ทั้ง 4 รูปแบบ ดังกล่าว มีอำนาจหน้าที่และบทบาทต่อการบริหารจัดการพื้นที่ท้องถิ่นและการจัดกิจการและการบริการสาธารณะให้แก่ประชากรในพื้นที่ท้องถิ่นไม่แตกต่างกัน ซึ่งส่วนหนึ่งถูกกำหนดภายใต้ขอบเขตกฎหมายจัดตั้ง อปท. และอีกส่วนหนึ่งเป็นไปตามการมอบหมายหน้าที่จากรัฐบาล ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้แก่ อปท. ร่วมดำเนินการ

ทั้งนี้ กฎหมายจัดตั้ง อปท. ได้กำหนดอำนาจหน้าที่การดำเนินงานกิจการและการบริการสาธารณะของแต่ละ อปท. ไว้ ดังนี้

กรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ได้กำหนดตามมาตรา 45 ถึงมาตรา 50 และเพิ่มเติมอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ตามกฎกระทรวง (พ.ศ. 2541) และกฎกระทรวง ฉบับที่ 2 (พ.ศ.2541) ออกตามความใน พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540

กรณีเทศบาล พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 ได้กำหนดตามมาตรา 50 ถึงมาตรา 57 ตามลำดับขนาดประเภทของเทศบาล ตั้งแต่เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง และเทศบาลนคร ซึ่งจะมีจำนวนชนิดและประเภทกิจการและการบริการสาธารณะที่เทศบาล แต่ละ

ขนาดประเภทได้รับมอบอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้ โดยขึ้นอยู่กับขีดความสามารถและทรัพยากรของแต่ละเทศบาลจะสามารถนำมาดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ได้

กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) พ.ร.บ. สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ได้กำหนดตามมาตรา 66 ถึงมาตรา 69/1 ทั้งนี้ มีบาง อบต. มีขนาดการพัฒนาทางเศรษฐกิจและสังคมแตกต่างกัน โดยเฉพาะ อบต. ที่มีภาคเศรษฐกิจชุมชนเมืองและมีประชากรอยู่อาศัยในพื้นที่อย่างหนาแน่น การจัดการกิจการและการบริการสาธารณะมีชนิดและประเภทคล้ายกับเทศบาลตำบลและเทศบาลเมือง

กรณีเมืองพัทยา พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 ได้กำหนดตามมาตรา 62

กรณีกรุงเทพมหานคร (กทม.) ได้กำหนดไว้ตาม พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ได้กำหนดตามมาตรา 89

นอกจากกฎหมายจัดตั้ง อปท. ดังกล่าว พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดอำนาจหน้าที่ของ อปท. แต่ละรูปแบบ ไว้ในหมวด 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ตามมาตรา 16 ถึงมาตรา 21 อีกทั้ง กฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนหนึ่งได้กำหนดอำนาจหน้าที่ให้ อปท. ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการจัดกิจการและการบริการสาธารณะร่วมกับราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในระดับพื้นที่ท้องถิ่น พื้นที่เฉพาะ และ/หรือพื้นที่พิเศษ อาทิเช่น การดูแล อนุรักษ์ รักษา ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การพัฒนาคุณภาพชีวิต การกำกับดูแลพื้นที่และทรัพย์สินสาธารณะที่เป็นของรัฐ เป็นต้น



แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การดำเนินงานของ อปท. ภายใต้อำนาจหน้าที่และบทบาทหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ดังกล่าว อปท. มีรายได้และทรัพยากรที่นำมาใช้เป็นรายจ่ายเพื่อจัดกิจกรรมและบริการสาธารณะตามกรอบขอบเขตกฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ พ.ร.บ. องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 มาตรา 60 ถึง มาตรา 69 พ.ร.บ. เทศบาล พ.ศ. 2496 มาตรา 66 พ.ร.บ. สภาตำบล และองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 มาตรา 82 พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2542 มาตรา 80 ถึงมาตรา 83 และ พ.ร.บ. ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 มาตรา 109 ถึงมาตรา 117 เป็นต้น ทั้งนี้ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดแนวทางการจัดสรรและการจัดแบ่งรายได้ของรัฐบาลให้แก่ อปท. จากแหล่งรายได้ต่าง ๆ ให้แก่ อปท. เพิ่มเติม ตามข้อบัญญัติหมวด 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร ตามมาตรา 23 ถึงมาตรา 28

โดยภาพรวม รายได้ของ อปท. แบ่งได้เป็น 5 หมวดใหญ่ ดังนี้

- 1) รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (1.1) รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง ได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งก่อสร้าง ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น และภาษีท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมันและโรงแรม และ (1.2) รายได้ที่มิใช่ภาษีอากร ได้แก่ ค่าธรรมเนียม ค่าปรับและใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค และรายได้เบ็ดเตล็ด
- 2) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บ และนำสู่การจัดสรรและจัดแบ่งให้ อปท. เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ภาษีการพนัน ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม และอื่น ๆ
- 3) รายได้จากค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาตต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดแบ่งให้และมอบหมายให้ อปท. จัดเก็บเพิ่มเติม
- 4) เงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อปท. ในรูปเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และ

- 5) รายได้จากกิจการต่าง ๆ ของ อปท. ที่ดำเนินการจัดการโดย อปท. ทั้งในเชิงสวัสดิการ เชิงพาณิชย์ การหารายได้จากทรัพย์สิน รวมถึง การใช้ความสามารถและอำนาจหน้าที่ของ อปท. ในการพัฒนากิจการ รูปแบบเชิงธุรกิจพาณิชย์ เช่น การร่วมลงทุน การให้สัมปทาน กิจการการกู้ยืมเงิน เป็นต้น ซึ่ง อปท. บางแห่งมีฐานะทางการคลังที่ดีและมีการดำเนินกิจการและการบริการที่ก่อให้เกิดรายได้ อปท. ดังกล่าว จึงใช้เงินกู้ ซึ่งเป็นแหล่งรายได้อีกรูปแบบหนึ่ง ที่กฎหมายกำหนดให้ อปท. สามารถดำเนินการได้ โดยใช้เงินกู้เข้ามาใช้ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ที่ก่อให้เกิดรายได้แก่ อปท. ดังกล่าว

ทั้งนี้ การประมาณการรายได้ของ อปท. ที่กำหนดไว้ตามเป้าหมายการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อปท. เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของ อปท. แต่ละประเภทอย่างเหมาะสม ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มาตรา 30 (4) ที่กำหนดไว้ในปีงบประมาณ 2550 ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล และในปีงบประมาณปัจจุบัน รายได้ของ อปท. ควรได้รับการจัดสรรในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล

เมื่อพิจารณารายได้ของ อปท. ที่นับรวมรายได้จาก 4 หมวดใหญ่ดังกล่าว (ไม่นับรวมรายได้จากกิจการต่าง ๆ ของ อปท. ที่ดำเนินการจัดการโดย อปท. รายได้ของ อปท. ระหว่างปีงบประมาณ 2558-2564 มีประมาณ 600,000 - 800,000 ล้านบาทต่อปี ซึ่งเมื่อพิจารณารายได้แต่ละหมวดรายได้ของ อปท. พบว่า รายได้จากภาษีอากรที่ อปท. จัดเก็บเอง จะมีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 13.27 ของรายได้รวมของ อปท. โดยรายได้ของ อปท. ที่ได้รับการจัดสรรรายได้จากรัฐบาลให้แก่ อปท. มีสัดส่วนเฉลี่ยร้อยละ 86.83 ของรายได้รวมของ อปท. อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบรายได้รวมของ อปท. กับรายได้สุทธิของรัฐบาล พบว่า รายได้รวมของ อปท. คิดเป็นร้อยละ 27.8 - 29.8 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ซึ่งยังไม่ได้ตามเป้าหมายที่กฎหมายกำหนด (ดังตาราง)

เป้าหมายการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่ อปท. ปัจจุบันรายได้ของ อปท. ควรได้รับการจัดสรรในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล

แหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ระหว่างปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2564

ประเภทรายได้	ปี 2558		ปี 2559		ปี 2560		ปี 2561		ปี 2562		ปี 2563		ปี 2564	
	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน
1. รายได้รวมของ อปท.	646,344	100.00	656,239	100.00	687,892	100.00	720,822	100.00	751,480	100.00	803,864	100	795,655	100.00
1.1 รายได้ อปท. จัดหาเอง	61,458	9.51	70,000	10.67	112,000	16.28	112,000	15.24	112,000	14.90	115,900	14.43	92,100	11.58
1.2 รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้	218,222	33.76	218,940	33.36	218,800	31.81	229,900	31.89	240,350	31.98	249,886	31.09	254,453	31.98
1.3 ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ (ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ)	109,000	16.86	109,000	16.61	111,000	16.14	115,000	15.95	123,000	16.37	131,000	16.30	121,000	15.21
1.4 เงินอุดหนุน	257,664	39.86	258,299	39.36	246,092	35.77	263,922	36.61	276,130	36.74	306,988	38.19	328,102	41.24
2. รายได้สุทธิของรัฐบาล	2,325,000		2,330,000		2,343,000		2,450,000		2,550,000		2,731,000		2,677,000	
3. สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรัฐบาล (%)		27.80		28.16		29.36		29.42		29.47		29.43		29.72

ที่มา : เป้าหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
 หมายเหตุ : เป้าหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีการปรับปรุงภายในเดือนธันวาคมของทุกๆ ปี
 ภายหลังจากที่พระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีมีผลบังคับใช้

ข้อจำกัดของการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

อปท. มีแหล่งรายได้ที่ถูกจำกัดด้วยกรอบขอบเขตของกฎหมายจัดตั้ง อปท. และกฎหมายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการท้องถิ่น ซึ่งการดำเนินงานของ อปท. ต่อการจัดการรายได้เพื่อการจัดกิจการและการบริการสาธารณะมีข้อจำกัดในหลายประการ อาทิเช่น

ระบบและโครงสร้างภาษีและรายได้เป็นการดำเนินการแบบรวมศูนย์อำนาจการดำเนินการ โดยรวมมีวิธีการจัดการรายได้แบบเดียวทั้งประเทศ (one-size fits all) ทั้งการกำหนดแนวทาง วิธีการ รวมถึงการดำเนินการของหน่วยงานราชการส่วนกลางและส่วนภูมิภาคในการจัดเก็บรายได้

อปท. มีอำนาจที่จำกัดในการพัฒนารายได้ของตนเองและมีข้อจำกัดภายในองค์กรที่ขาดความร่วมมือและการส่งเสริมสนับสนุนจากภาครัฐอย่างเพียงพอในการพัฒนา โดยเฉพาะการเพิ่มขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีและรายได้ของ อปท.

ภาษีอากรบางประเภทยังไม่เป็นระบบและก่อให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติต่อผู้ดำเนินการในพื้นที่ ส่งผลต่อการใช้เกณฑ์ดุลพินิจของผู้ดำเนินการ อีกทั้ง การกำหนดอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรและรายได้ประเภทต่าง ๆ ที่ต้องจัดสรรและจัดแบ่งให้ อปท. ได้รับผลกระทบในจำนวนรายได้ที่ อปท. ควรได้รับ

โครงสร้างรายได้ของ อปท. แต่ละประเภทมีความเหลื่อมล้ำกัน ซึ่งเกิดจากความแตกต่างกันของฐานเศรษฐกิจ ฐานสังคม และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น ขนาดของท้องถิ่น รายได้และทรัพย์สิน ซึ่งเป็นตัวกำหนดความสามารถในการเสียภาษี (taxable capacity) ส่งผลต่อการเกิดความไม่เสมอภาค (inequalization) ของแต่ละ อปท. แม้ในพื้นที่ หรือภูมิภาค หรือประเภท อปท. เดียวกัน

หลักเกณฑ์และวิธีการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ทำให้เกิดความแตกต่างเหลื่อมล้ำด้านรายได้และการแย่งชิงรายได้ระหว่าง อปท. รวมทั้งไม่เกิดการทำงานระหว่าง อปท. อย่างมีบูรณาการ เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม หลายข้อจำกัดของการพัฒนารายได้ให้แก่ อปท. สามารถลดช่องว่างและลดทอนปัญหาของข้อจำกัดต่าง ๆ ได้ ด้วยการปรับโฉมและปรับเปลี่ยนแนวทางการดำเนินการบางประการ กรณีตัวอย่างเช่น การศึกษาของวีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ (2565) ได้นำเสนอให้เห็นแนวทางการเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท. ผ่านมาตรการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ ที่ อปท. ดำเนินการในพื้นที่ ใน 5 ด้าน ได้แก่ 1) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 2) ภาษีป้าย 3) ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. 4) ภาษีรถยนต์ และ 5) ค่าบำบัดน้ำเสียหรือค่าธรรมเนียมขยะ ทั้งนี้ ฐานภาษีและฐานรายได้แต่ละด้านมีข้อกำหนดตามกฎหมายที่แตกต่างกัน รวมถึงเกณฑ์การประเมินรายได้

แตกต่างกัน ดังนั้น แนวทางและวิธีการในการบริหารจัดการฐานภาษีและฐานได้แต่ละด้านจึงต้องดำเนินการที่แตกต่างกัน การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการการเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท. จำเป็นต้องปรับกระบวนการให้มีประสิทธิผลมากขึ้น ซึ่งในท้ายสุดการศึกษาดังกล่าวได้นำเสนอการประมาณการ การเพิ่มขึ้นของรายได้ อปท. มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นประมาณ 8.35 - 9.44 หมื่นล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.6 - 21.6 จากฐานรายได้ อปท. ในปัจจุบัน (ปีงบประมาณ 2564) (ดังตาราง) ซึ่งจะยกระดับรายได้ของ อปท. อย่างต่อเนื่อง

ประเภทภาษี	รายได้เดิม 2563	มาตรการที่ใช้(อิงกับผลการทดลอง)	สมมติฐาน (Assumptions) ในการประมาณการ	คาดการณ์รายได้ใหม่
ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	35,356.50	การสำรวจพุ่ม การกระตุ้นภาษีที่ค้างชำระ ขยายฐานให้ครอบคลุมพื้นที่ของรัฐ	เพิ่มฐานภาษีใหม่ได้ประมาณร้อยละ 10-15 ลดลูกหนี้ภาษีลงได้ราวร้อยละ 50-70 การสำรวจพื้นที่รัฐทั่วประเทศคาดว่าจะเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น 135,604 - 268,866 ล้านบาท	39,000 - 45,000
ภาษีป้าย	3,505.86	การสำรวจพุ่ม กระตุ้นภาษีที่ค้างชำระ ขยายฐานให้ครอบคลุมพื้นที่ของรัฐ	เพิ่มสัดส่วนรายได้ภาษีป้ายร้อยละ 7-70 ลดลูกหนี้ภาษีป้ายลดจลราวร้อยละ 70-90 ฐานภาษีป้ายเพิ่มขึ้นจากเดิมเฉลี่ยร้อยละ 12	4,000 - 4,500
ค่าธรรมเนียมโรงแรม บำรุง อบจ.	328.26	สำรวจและจัดเก็บให้ครอบคลุม และใช้ Big Data	คาดว่าจะมีรายได้เพิ่มระหว่างร้อยละ 15.3-85.9 จากฐานเดิมก่อนสถานการณ์โควิด-19 (ปี 2562 มีรายได้รวม 516.57 ล้านบาท)	595.61 - 960.30
ภาษียรถยนต์	36,907.76	มาตรการสะกิด	ติดตามหนี้ค้างชำระภาษียรถได้กว่าร้อยละ 20 และ เพิ่มรายได้ระหว่างร้อยละ 2.20-10.74	37,653.30 - 40,871.65
ค่าบริการบำบัดน้ำเสีย/ ค่าธรรมเนียมขยะ	1,500.00	จัดทำใบแจ้งหนี้และติดตามผล มาตรการสะกิด	ทำให้เพิ่มรายได้จากเดิมร้อยละ 13.0-40.8 และ ลดสัดส่วนหนี้ค้างได้ร้อยละ 14 ของยอดรายได้รวม	2,280 - 3,060
รวม (ล้านบาท)	77,598.38	ระหว่าง 83,528.91 ถึง 94,391.95 ล้านบาท (เพิ่มขึ้นร้อยละ 7.6 - 21.6)		

ที่มา : ประมวลโดยคณะผู้วิจัย
หมายเหตุ : ไม่นับรวมรายได้จากฐานภาษีประเภทใหม่ และการสร้างมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจ

ข้อเสนอเชิงนโยบาย

การที่ อปท. ได้รับทรัพยากรต่าง ๆ ที่จำกัดและไม่เป็นไปตามกรอบขอบข่ายตามภาระหน้าที่ ส่งผลให้การตอบสนองของ อปท. ต่อเป้าหมายมุ่งหวังที่ตั้งไว้ตั้งแต่ต้น ไม่สามารถพัฒนาการดำเนินการได้ทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ แม้ว่า อปท. จะมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลต่อการดำเนินการดีอย่างไร การดำเนินการต่าง ๆ ยังไปไม่ถึงเป้าหมายมุ่งหวังที่กำหนดไว้

ทั้งนี้ การผลักดันรายได้ อปท. ให้ถึงระดับรายได้เป้าหมาย (และมากกว่า) ร้อยละ 35 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล จึงเป็นพันธกิจสำคัญ ที่จะช่วยยกระดับให้กิจการและการบริการสาธารณะของ อปท. ส่งต่อถึงประชากรในพื้นที่เกิดคุณภาพชีวิตและสวัสดิการทางสังคมที่ดี และต่อเนื่องถึงการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขีดความสามารถเพิ่มขึ้นต่อการดำเนินงานต่าง ๆ

การเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท. มีแนวทางและช่องทางของแหล่งรายได้ที่หลากหลาย กรณีตัวอย่างของการดำเนินการตาม พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เป็นที่คาดหวังว่ากฎหมายดังกล่าวจะสร้างรายได้ให้แก่ อปท. ได้เพิ่มขึ้น จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขและปรับปรุงให้เหมาะสมต่อการพัฒนารายได้ให้แก่ อปท. โดยมีข้อเสนอ

เชิงนโยบายที่สำคัญ ได้แก่

1. การทบทวนการนิยามสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในขอบข่ายต้องเสียภาษี ควรครอบคลุมสิ่งปลูกสร้างประเภทอื่น ๆ ใดบ้าง เพื่อให้ครอบคลุมและนับรวมสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์ได้อย่างครบถ้วน เช่น เสาสัญญาณโทรศัพท์ ทางขึ้น-ลงของอากาศยาน ฯลฯ
2. การปรับลดมูลค่าที่ดินและทรัพย์สินที่ต่ำกว่า 50 ล้านบาท ซึ่งได้รับการยกเว้น ให้เหลือมูลค่าการยกเว้นไม่เกิน 3 - 5 ล้านบาท
3. ผู้เสียภาษีที่ดินและทรัพย์สินที่ถูกพิจารณาการเสียภาษี ควรครอบคลุมผู้ครอบครองเอกสารสิทธิ์และผู้ใช้ประโยชน์จากเอกสารสิทธิ์ในที่ดินและทรัพย์สินประเภทต่าง ๆ เช่น โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ และโฉนดตราจอง ตลอดจนให้ครอบคลุมถึงผู้เสียภาษีที่เป็นผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของรัฐ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้เสียภาษีกลุ่มต่าง ๆ

POLICY BRIEF

4. การทบทวนอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้มีความแตกต่างกันของสิ่งปลูกสร้างแต่ละประเภท และการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างหลากหลาย ตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ที่เกิดขึ้น อาทิเช่น สิ่งปลูกสร้างประเภทที่อยู่อาศัยที่เจ้าของพักอาศัยเองกับที่ให้ผู้อื่นเช่าพักอาศัยกรณีบ้าน หอพัก อพาร์ทเมนท์ คอนโดให้เช่า ควรจัดเก็บภาษีในอัตราอื่น ๆ (เชิงพาณิชย์) ไม่ใช่ในอัตรารายได้ใช้ประโยชน์ เป็นที่อยู่อาศัย อาจจะพิจารณาถึงการใช้จ่ายประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีขนาดใหญ่ เช่น โรงงานอุตสาหกรรม ห้างสรรพสินค้า โดยอาจเพิ่มอัตราอื่น ๆ สำหรับกิจการขนาดใหญ่
5. การปรับปรุงอัตราภาษีจัดเก็บจริงให้มีความเหมาะสมกับสภาพของการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจริง มิใช่การเก็บตามข้อจำกัดและเงื่อนไขตามข้อยกเว้นตามกฎหมายกำหนด เช่น การเปลี่ยนที่ดินรกร้างปรับเปลี่ยนเป็นพื้นที่การเกษตร เพื่อให้มีความชัดเจนและลดปัญหาการหลีกเลี่ยงภาษี

6. การเพิ่มประสิทธิภาพกระบวนการดำเนินงานของทุกส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตั้งแต่ต้นทาง คือ การสำรวจและการประเมินมูลค่าที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินต่าง ๆ จนถึงการดำเนินการในพื้นที่ของ อปท. ในปัจจุบันยังมีข้อจำกัดและเงื่อนไขการดำเนินงานในหลายประเด็นที่ส่งผลต่อการเพิ่มขึ้นของรายได้ อปท. ที่ควรได้รับจริง

ในท้ายสุด คือ การผลักดันรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ถึงระดับรายได้เป้าหมายที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดไว้ ซึ่งจำเป็นต้องแก้ไขกฎหมายอีกหลายฉบับและลดเงื่อนไขทางกฎหมายอีกจำนวนมาก

เอกสารอ้างอิง

- คณะกรรมการการปกครองท้องถิ่น วุฒิสภา. (2563.) รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง การปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบทั่วไปตามร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานเลขาธิการวุฒิสภา.
- วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (2565). รายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ การพัฒนาระบบบริหารจัดการเก็บรายได้ท้องถิ่น (ระยะที่ 2) Enhancing Capabilities of Local Revenue Administration in Thailand (Phase II Study). สำนักงานการวิจัยแห่งชาติ (วช.).
- วุฒิสภา ต้นไชย และคณะ. (2558). ข้อเสนอเชิงนโยบายนวัตกรรมการพัฒนารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สถาบันพระปกเกล้าและมูลนิธิเอเชีย (The Asia Foundation).
- สกนธ์ วรัญญาวัฒนา. (). วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทยท้องถิ่นไทย. วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงบประมาณของรัฐสภา สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2564). เอกสารรายงาน เรื่อง การวิเคราะห์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. รัฐสภา.
- สำนักงบประมาณของรัฐสภา, สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2565). เอกสารรายงานวิชาการ เรื่อง ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายเพื่อพัฒนาารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. รัฐสภา.



โครงการยกระดับกลไกการเชื่อมโยงงานวิจัยและนวัตกรรมกับฝ่ายนิติบัญญัติ
(The Policy-Research Platform : PRP)
เลขที่ 2 แขวงพระบรมมหาราชวัง เขตพระนคร กรุงเทพฯ 10200
โทรศัพท์ : 0-2613-2840 โทรสาร : 0-2623-5250