



รายงานภาวะการคลังท้องถิ่น

เรื่องที่ 1 นโยบายที่เกี่ยวกับการกระจายอำนาจการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ
ในรอบปีงบประมาณ 2552

1. การออกกฎหมายตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550

1.1 ประเด็นทั่วไป (หมวด 14 มาตรา 281-283)

- 1) รัฐจะต้องให้ความเป็นอิสระแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น
- 2) การกำกับดูแล อปท. ต้องทำเท่าที่จำเป็นและมีหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่ชัดเจน สอดคล้องและเหมาะสมกับรูปแบบของ อปท. ในการกำกับดูแลให้มีการกำหนดมาตรฐานกลาง เพื่อเป็นแนวทางให้ อปท. เลือกลงไปปฏิบัติได้เอง โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างในระดับของการพัฒนา และประสิทธิภาพในการบริหารของ อปท. แต่ละรูปแบบ
- 3) อปท. ย่อมมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวมด้วย

1.2 ประเด็นที่เกี่ยวข้อง (หมวด 14 มาตรา 283 และหมวด 15 มาตรา 303(5))

- 1) ให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่ และจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลาง และราชการส่วนภูมิภาคกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถของ อปท. แต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบ และประเมินผล
- 2) ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นของ อปท. โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอจ่ายตามอำนาจหน้าที่ของ อปท. ทั้งนี้โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังของ อปท. และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

ทั้งนี้ การออกกฎหมายดังกล่าว รวมทั้งกฎหมายจัดตั้ง อปท.และกฎหมายเกี่ยวกับข้าราชการส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการภายใน 2 ปี นับแต่วันที่รัฐบาลแถลงนโยบายต่อรัฐสภา (แถลงนโยบายเมื่อวันที่ 18 กุมภาพันธ์ 2551)



ไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ 2552

รายงานภาวะการคลังท้องถิ่น

1.3 ความคืบหน้า

คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้พิจารณาเสนอร่างกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. รวม 5 ฉบับ ต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อให้เป็นไปตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่กำหนดให้คณะรัฐมนตรีดำเนินการจัดทำหรือปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี นับแต่วันที่แถลงนโยบายต่อรัฐสภา โดยคณะรัฐมนตรีในการประชุมเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2552 ได้มีมติอนุมัติหลักการร่างกฎหมายดังกล่าว และส่งเรื่องให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาตรวจร่างฯ เพื่อดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป โดยสรุปสาระสำคัญของร่างกฎหมายได้ดังนี้

1.3.1 ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. พ.ศ.

ซึ่งเป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. พ.ศ. 2542 และฉบับที่ 2 พ.ศ. 2549 เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ อบต. มีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นและมีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหารการจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นส่วนรวม เป็นต้น

1.3.2 ร่างพระราชบัญญัติรายได้ อบต. พ.ศ. เนื่องจากรัฐธรรมนูญได้บัญญัติให้มีกฎหมายรายได้ อบต. เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นของ อบต. โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ การมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ของ อบต. ทั้งนี้ โดยคำนึงถึงระดับขั้นการพัฒนาเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังของ อบต. และความยั่งยืนทางการคลังของรัฐ

1.3.3 ร่างพระราชบัญญัติระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ซึ่งเป็นการปรับปรุงพระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เนื่องจากรัฐธรรมนูญฯ กำหนดให้ อบต. มีความเป็นอิสระในการบริหารงานบุคคลโดยการแต่งตั้ง การโยกย้าย การเลื่อนตำแหน่ง การเลื่อนเงินเดือนและการลงโทษ รวมทั้งการให้ข้าราชการและลูกจ้างของ อบต. พ้นจากตำแหน่งต้องเป็นไปตามความเหมาะสมและความจำเป็นของแต่ละท้องถิ่น โดยให้การบริหารงานบุคคลของ อบต. ต้องมีมาตรฐานสอดคล้องกัน เป็นต้น



ไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ 2552

รายงานภาวะการคลังท้องถิ่น

1.3.4 ร่างพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมาย อปท. พ.ศ. และประมวลกฎหมาย อปท.

โดยการรวบรวมบทบัญญัติเกี่ยวกับองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด ที่กระจัดกระจายกันอยู่ และจัดทำขึ้นเป็นประมวลกฎหมาย อปท. เพื่อประโยชน์ในการอ้างอิงและใช้กฎหมาย ที่รวมอยู่ในฉบับเดียวกัน พร้อมกับได้มีการปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายดังกล่าวให้เหมาะสมกับสภาพ ปัจจุบันเพื่อเป็นการส่งเสริมให้การกระจายอำนาจให้แก่ อปท. เป็นไปตามเจตนารมณ์แห่งรัฐธรรมนูญฯ

1.3.5 ร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่..) พ.ศ. เนื่องจากตาม

ร่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อปท. พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติ ระเบียบข้าราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ได้กำหนดให้มีการรวบรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจ ให้แก่ อปท. และการบริหารงานบุคคลของข้าราชการส่วนท้องถิ่น โดยจัดตั้งเป็นหน่วยงานระดับกรม สังกัด สำนักนายกรัฐมนตรี จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

2. การกำหนดสัดส่วนรายได้และการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.)

2.1 ความเป็นมา

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. โดยกำหนดสัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรายได้ของรัฐบาล ไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบและร้อยละสามสิบห้า ภายในระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. 2544 และ 2549 ตามลำดับ

ต่อมาได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 บัญญัติให้รัฐบาลต้องดำเนินการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. โดยตั้งแต่ปีงบประมาณ 2550 เป็นต้นไป ให้ อปท. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่า ร้อยละยี่สิบห้าและมีจุดมุ่งหมายที่จะให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลในอัตรา ไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่ อปท. และคำนึงถึงรายได้ของ อปท. นั้น ด้วย

2.2 สถานะปัจจุบัน

1) นับแต่ปีงบประมาณ 2544 เป็นต้นมา รัฐบาลได้จัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. เป็นผลให้สัดส่วน รายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจากร้อยละ 20.68 ในปีงบประมาณ 2544 เป็น ร้อยละ 21.88 22.19 22.75 23.5 24.05 25.17 25.20 และ 25.82 ในปีงบประมาณ 2545 2546 2547 2548 2549 2550 2551 และ 2552 ตามลำดับ



รายงานภาวะการคลังท้องถิ่น

2) สำหรับปีงบประมาณ 2553 นี้ รัฐบาลได้จัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. โดยสัดส่วนรายได้ของ อปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลจะอยู่ที่ร้อยละ 25.02 ซึ่งในสัดส่วนดังกล่าวนี้ อปท. จะมีรายได้คิดเป็นเงิน 337,800 ล้านบาท แบ่งเป็นภาษีที่ อปท. จัดเก็บเอง 29,110.41 ล้านบาท เงินภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ จำนวน 126,589.59 ล้านบาทและเงินอุดหนุนจำนวน 136,700 ล้านบาท โดยเงินอุดหนุนลดลงจากปีก่อน ซึ่งมีจำนวน 163,057 ล้านบาท คิดเป็นจำนวน 26,357 ล้านบาท หรือคิดเป็นร้อยละ 16.16

ทั้งนี้ รัฐบาลได้จัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลลดลงจากปีก่อน เนื่องจากในปีงบประมาณ 2553 คาดว่าประมาณการรายได้สุทธิของรัฐบาลจะเก็บได้ต่ำกว่าประมาณการเดิมของปีงบประมาณ 2552 จำนวนมาก ทำให้วงเงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2553 ลดลงจากปีงบประมาณ 2552 ซึ่งส่งผลให้การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ลดตามลงไปด้วย

2.3 มาตรการสนับสนุน

กระทรวงการคลัง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้มีการสนับสนุนให้สัดส่วนรายได้ของ อปท. เป็นไปตามเป้าหมายที่กฎหมายกำหนดโดยการผลักดันให้มีการปรับปรุงโครงสร้างภาษีของ อปท. เพื่อให้การจัดเก็บมีความทันสมัย เป็นธรรมและเพื่อเพิ่มรายได้ให้แก่ อปท. ได้แก่ การเสนอร่างกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของกระทรวงการคลังเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรี) ซึ่งเป็นการรวมภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้ด้วยกัน การปรับปรุงอัตราภาษีป้ายและพิจารณาร่างกฎหมายภาษีสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นภาษีประเภทใหม่ของ อปท. เป็นต้น



ไตรมาสที่ 4 ปีงบประมาณ 2552

รายงานภาวะการคลังท้องถิ่น

เรื่องที่ 2 ผลการดำเนินโครงการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้

ตามที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังมีกำหนดการดำเนินงานเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการนำนโยบายการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้จัดทำกิจกรรม ดังนี้

กิจกรรมที่ 1 การจัดอบรมเพื่อเตรียมความพร้อมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในสังกัดองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ได้รับทราบแนวนโยบายและหลักการในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

กิจกรรมที่ 2 การจัดสัมมนาเพื่อเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อชี้แจงให้เกิดความรู้และความเข้าใจที่ถูกต้องและมีทัศนคติที่ดีต่อการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้

กิจกรรมที่ 3 การจัดโครงการศึกษาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในเขตพื้นที่เทศบาลนครระยอง จังหวัดระยอง

บัดนี้ สำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้ดำเนินการเสร็จสิ้นแล้ว และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จะใช้จัดเก็บแทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งขณะนี้การเสนอร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. อยู่ในขั้นตอนการพิจารณาของกระทรวงการคลังเพื่อนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีต่อไป

สรุปผู้เข้าร่วมการอบรมและสัมมนาโครงการเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้ สำหรับปีงบประมาณ 2552ฯ โดยจัดการอบรมหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีท้องถิ่นจำนวนผู้เข้าสัมมนา 5 รุ่น ๆ ละ 500 คนต่อวันของแต่ละภาค ให้กับองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ได้แก่ กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล และจัดการสัมมนาภาคประชาชนในแต่ละภาค ภาคละ จำนวน 500 คน ให้กับประชาชนและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งประกอบด้วย

1. ภาคเหนือ ได้แก่ เชียงใหม่ ลำพูน พิชญ์โลก พิจิตร อุทัยธานี อุตรดิตถ์ พะเยา สุโขทัย แพร่ ลำปาง กำแพงเพชร น่าน เชียงราย ตาก แม่ฮ่องสอน นครสวรรค์ และเพชรบูรณ์

2. ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ได้แก่ เลย กาฬสินธุ์ ขอนแก่น ชัยภูมิ นครพนม นครราชสีมา มหาสารคาม บุรีรัมย์ ร้อยเอ็ด หนองบัวลำภู ยโสธร ศรีสะเกษ สกลนคร อำนาจเจริญ สุรินทร์ หนองคาย มุกดาหาร อุบลราชธานี และอุบลราชธานี

3. ภาคกลาง ได้แก่ นครปฐม สมุทรปราการ สมุทรสาคร ฉะเชิงเทรา อ่างทอง นนทบุรี อยุธยา นครนายก สิงห์บุรี สระบุรี ลพบุรี ชัยนาท ระยอง จันทบุรี ตราด ชลบุรี ปราจีนบุรี สระแก้ว สมุทรสงคราม สุพรรณบุรี กาญจนบุรี ราชบุรี ปทุมธานี และกรุงเทพมหานคร

4. ภาคใต้ ได้แก่ สุราษฎร์ธานี พัทลุง ระนอง นครศรีธรรมราช สตูล ภูเก็ต สงขลา ประจวบคีรีขันธ์ พังงา ตรัง ชุมพร ยะลา นราธิวาส กระบี่ และปัตตานี