

การคลังท้องถิ่น



อาจารย์ ดร.ธิดารัตน์ สืบญาติ

การคลังท้องถิ่น

- การบริหารงานคลังของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น
- การจัดหารายได้ การกำหนดรายจ่าย การจัดทำงบประมาณ การจัดซื้อ การจัดจ้าง การบัญชี การตรวจสอบบัญชีของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น
- กระบวนการงบประมาณท้องถิ่นเป็นตัวกลางในการเชื่อมความสัมพันธ์ของแหล่งที่มาของรายรับ กับรูปแบบในการใช้จ่ายของแต่ละหน่วยการปกครองท้องถิ่น
- เพื่อก่อให้เกิดความสอดคล้องต่อการบรรลุวัตถุประสงค์ของหน่วยงานการปกครองท้องถิ่น

วัตถุประสงค์ของการคลังท้องถิ่น

- การจัดหารายได้ของหน่วยงานการปกครองส่วนท้องถิ่น
- การกำหนดรายจ่ายและการจัดงบประมาณ
- การบริหารรายได้ รายจ่าย และทรัพย์สินของท้องถิ่น

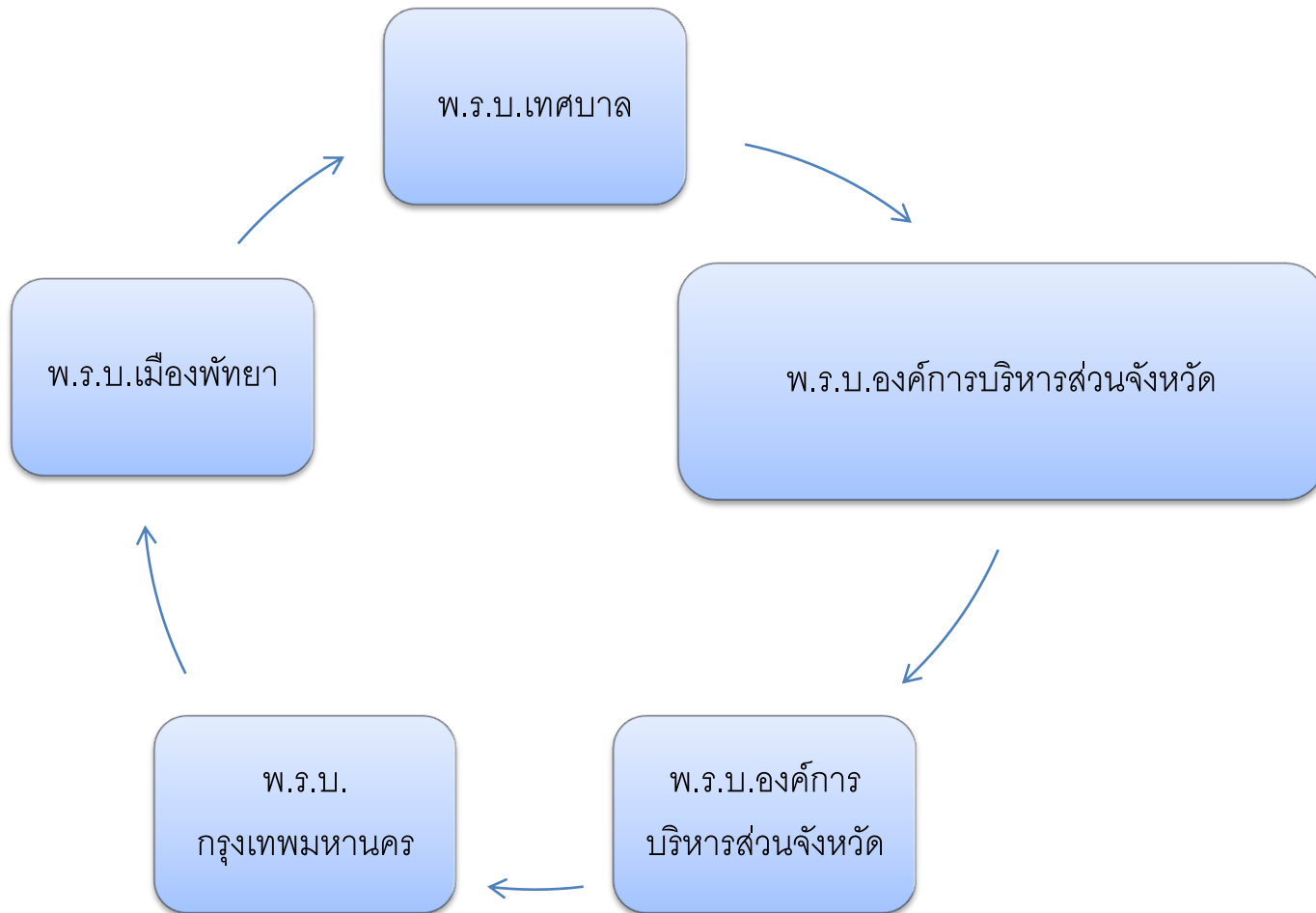


วัตถุประสงค์ของการคลังส่วนกลาง

- การคลังส่วนกลางเป็นการคลังเกี่ยวกับ
- ข้อเท็จจริง ทฤษฎี วิธีการ และผลกระทบของการรับและการจ่ายเงินของรัฐบาลและการบริหารหนี้สาธารณะ



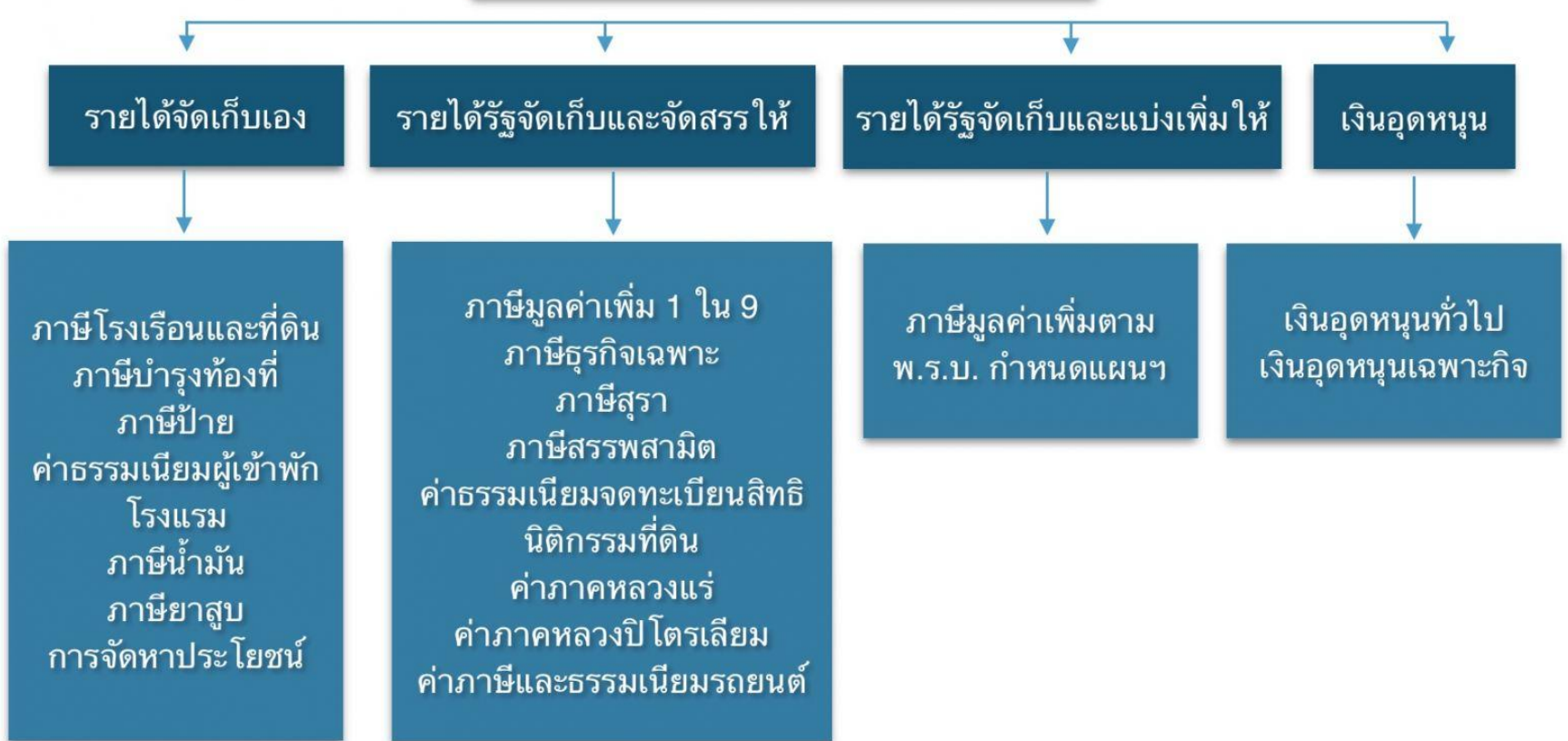
โครงสร้างการคลังของท้องถิ่น



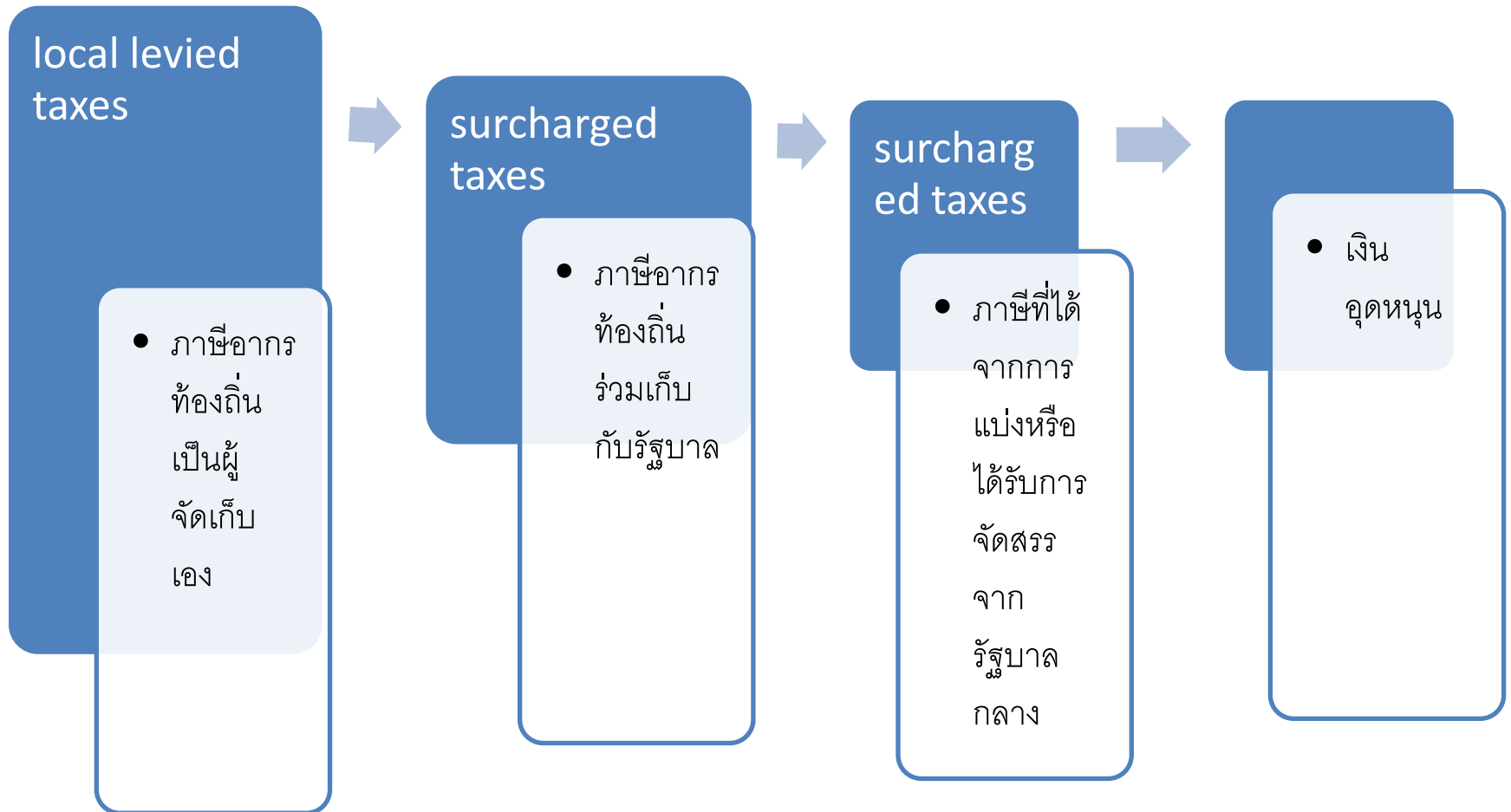
ประเภทรายได้ของท้องถิ่น

- ภาษีอากรท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง (local levied taxes)
- ภาษีอากรท้องถิ่นร่วมเก็บกับรัฐบาล (surcharged taxes)
- ภาษีที่ได้จากการแบ่งหรือได้รับการจัดสรรจากรัฐบาลกลาง (share taxes)
- เงินอุดหนุน

โครงสร้างรายได้ของอปท.



โครงสร้างการคลังของท้องถิ่น



รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง

- รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองสามารถแบ่งออกเป็น **6** หมวด **49** ประเภทตามแหล่งที่มาของรายได้
 - . หมวดภาษีอากร มีแหล่งรายได้ **7** ประเภท
 - ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีโรงเรือนและที่ดินเก็บตามจำนวนร้อยละของค่าเช่ารายปี โดยโรงเรือนที่อยู่อาศัยเองจะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี
 - ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นการจัดเก็บจากเจ้าของที่ดินในส่วนที่ไม่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยได้รับการยกเว้นส่วนหนึ่งของที่ดิน เช่น พื้นที่นอกเขตชุมชนจะได้รับการยกเว้นส่วนหนึ่งของที่ดิน เช่น พื้นที่นอกเขตชุมชนจะได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่มากกว่าในเขตชุมชน และหากเจ้าของเพาะปลูกเองจะเสียไม่เกิน **5** บาท/ไร่ เป็นต้น
 - ภาษีป้าย
 - ภาษีเพื่อการศึกษา
 - ภาษีบำรุง อบจ. จากน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และ ก๊าซสำหรับรถยนต์
 - อากรการฆ่าสัตว์
 - ภาษีบำรุง อบจ. จากยาสูบ

2. หมวดค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต

3. หมวดรายได้จากทรัพย์สิน มีแหล่งรายได้ 6 ประเภท คือ

- รายได้จากค่าเช่าที่ดิน
- รายได้จากค่าเช่าหรือค่าบริการสถานที่
- รายได้จากดอกเบี้ย
- รายได้จากเงินปันผลต่างๆ
- รายได้จากค่าตอบแทนที่กฎหมายกำหนด
- รายได้จากค่าเช่าเครื่องจักร

- หมวดรายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ มีแหล่งรายได้ 3 ประเภท คือ

- รายได้จากเงินช่วยเหลือท้องถิ่นและกิจกรรมเฉพาะการ
- รายได้จากเงินสะสมเงินโอนกิจกรรมสาธารณูปโภคหรือการพาณิชย์
- รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์



- หมวดรายได้เบ็ดเตล็ด มีแหล่งรายได้ 7 ประเภท คือ
 - รายได้จากเงินที่มีผู้อุทิศให้
 - รายได้จากค่าขายแบบเปลี่ยน
 - รายได้จากค่าเขียนแบบเปลี่ยน
 - รายได้จากกา^รจำหน่ายแบบพิมพ์และคำร้อง
 - รายได้จากค่ารับรองสำเนาและถ่ายเอกสาร
 - รายได้จากค่าสมัครสมาชิกห้องสมุด
 - รายได้เบ็ดเตล็ดอื่นๆ

- หมวดยาได้จากทุน มีแหล่งรายได้ **1** ประเภท คือ
- รายได้จากการขายทอดตลาดทรัพย์สิน
- ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองส่วนใหญ่ เป็นภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าทรัพย์สินที่อยู่ในเขตท้องถิ่นนั้นๆ โดยตรง และส่วนใหญ่เป็นทรัพย์สินที่มีหลักฐานและสะดวกในการจัดเก็บ
- ภาษีอากรท้องถิ่นร่วมกับรัฐบาลกลาง/เก็บเพิ่ม/ภาษีเสริม (**Surcharged Taxes**) ได้แก่ภาษีที่รัฐบาลกลางช่วยจัดเก็บ โดยท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บเพิ่มได้ไม่เกินจำนวนร้อยละของภาษีที่รัฐบาลเก็บตามบทบัญญัติของกฎหมายได้แก่
 - ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ จำนวนร้อยละ **30** ของที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับจัดสรรมาจากกระทรวงมหาดไทย และถ้ามีหลายแห่งให้หารครึ่งหรือเฉลี่ย เหมือนเงินอุดหนุนทั่วไป
 - ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต
 - อากรมหรศพ
 - ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตที่เก็บเพิ่มเติม ตามข้อบัญญัติจังหวัดในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล
 - ภาษีน้ำมัน และ ผลิตภัณฑ์จากน้ำมัน
 - ภาษีการพนัน
 - ภาษีซีเมนต์

กระบวนการงบประมาณของท้องถิ่น มี 3 กระบวนการ

1. **การจัดเตรียมงบประมาณ (preparation)** เจ้าหน้าที่ประจำขององค์การปกครองท้องถิ่นมีหน้าที่เสนอคำขอของงบประมาณต่อผู้มีอำนาจส่วนกลาง ตามแผนงานและโครงการของท้องถิ่น
2. **การอนุมัติงบประมาณ (adoption)** ฝ่ายบริหารของท้องถิ่นเมื่อได้เสนอร่างงบประมาณของท้องถิ่นต่อสภาท้องถิ่นแล้ว สภาท้องถิ่นมีหน้าที่พิจารณาอนุมัติงบประมาณของท้องถิ่น คล้ายบทบาทหน้าที่ของรัฐสภาของประเทศในการพิจารณาอนุมัติงบประมาณ
3. **การบริหารงบประมาณ (execution)** ฝ่ายบริหารของท้องถิ่น มีหน้าที่ในการบริหารการใช้จ่ายรายได้ได้ตามประมาณการและบริหารหรือควบคุมการใช้จ่ายงบประมาณให้เป็นไปตามแผนงานหรือโครงการของแต่ละหน่วยงานในสังกัดท้องถิ่น รวมทั้งติดตามรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณ

ปัญหาสำคัญของการคลังท้องถิ่นประเทศไทย

ปัจจัยภายนอก

- ปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคม ได้แก่ ความเจริญและการพัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่น รายได้ของประชากร ความเป็นเมืองหรือชนบท การค้าหรือพาณิชย์ การจ้างงาน ความรับผิดชอบของประชาชนในการเสียภาษี การหารายได้ของท้องถิ่น
- ปัจจัยทางการเมือง
 - ท้องถิ่นยังถูกอำนาจทางการเมืองส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นแทรกแซง เนื่องจากมีผลประโยชน์ในกลุ่มผู้นำท้องถิ่น
 - มีนโยบายเน้นการกระจายอำนาจให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่อำนาจส่วนใหญ่ยังอยู่กับส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
 - ขาดผู้รับผิดชอบที่มีความรู้ความเข้าใจปัญหาของท้องถิ่น

ปัจจัยภายใน

- การขาดความรับผิดชอบ ความรู้ ความเข้าใจปัญหาท้องถิ่นของเจ้าหน้าที่หน่วยปกครองท้องถิ่นทั้งฝ่ายบริหาร และฝ่ายสภาท้องถิ่น
- ท้องถิ่นขาดรายได้เลี้ยงตัวเอง
- การบริหารเงินงบประมาณของท้องถิ่นไม่มีประสิทธิภาพ ทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์จากเงินรายได้ของท้องถิ่น

การเพิ่มสมรรถนะของการคลังท้องถิ่นจะเกิดขึ้นได้โดยการพัฒนาและยกระดับปัจจัยทั้งภายนอก ทั้งด้านสังคม ด้านเศรษฐกิจ ด้านการเมือง ตลอดจนนโยบายการกระจายอำนาจของรัฐบาล และปัจจัยภายในโดยเฉพาะความสามารถในการบริหารของบุคลากร

การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558



หน่วย : ล้านบาท

ลักษณะการจัดสรร	ปีงบประมาณ		+ เพิ่ม / - ลด	
	ปี 2557	ปี 2558	จำนวน	ร้อยละ
1.รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้	369,125.0	388,680.0	19,555.0	5.3
2.เงินอุดหนุน	253,500.0	257,670.0	4,170.0	1.6
2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล	237,392.5	241,501.0	4,108.5	1.7
2.2 กรุงเทพมหานคร	14,614.6	14,670.0	55.4	0.4
2.3 เมืองพัทยา	1,492.9	1,499.0	6.1	0.4
รวมทั้งสิ้น	622,625.0	646,350.0	23,725.0	3.8

ที่มา : สำนักงบประมาณ

รายได้ท้องถิ่น

ประเภทรายได้	ปี 2554	ปี 2555	ปี 2556	ปี 2557	ปี 2558
1. รายได้จัดเก็บเอง	38,745.916	46,529.72	50,281.54	56,306.25	61,458.00
2. รายได้รัฐจัดสรรให้	148,109.94	175,457.28	187,988.46	203,818.75	218,222.00
3. รายได้รัฐแบ่งให้ (พ.ร.บ.กำหนดแผน)	70,500.00 19.70	86,900.00 20.29	97,900.00 20.28	109,000.00 20.23	109,000.00 -
4. รายได้จากเงินอุดหนุน	173,900.00	221,091.78	236,500.00	253,500.00	257,670.00
รวมรายได้ของอปท.	431,255.00	529,978.78	572,670.00	622,625.00	646,350.00
รายได้ของรัฐบาล	1,650,000.00	1,980,000.00	2,100,000.00	2,275,000.00	2,325,000.00
สัดส่วนรายได้ของอปท. ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล	26.14	26.77	27.27	27.37	27.80

นโยบายงบประมาณ มี 3 แบบ

งบประมาณสมดุล
(Balanced Budget)

รายได้และรายจ่ายของรัฐบาลมีจำนวนเท่ากัน

งบประมาณเกินดุล
(Surplus Budget)

รายได้ของรัฐบาลมีมากกว่ารายจ่าย

งบประมาณขาดดุล
(Deficit Budget)

รายได้ของรัฐบาลมีน้อยกว่ารายจ่าย

ประเด็นปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย

รัฐบาล

- เนื่องจากประเทศไทยเป็นรัฐเดี่ยว ดังนั้น การปกครองท้องถิ่นของรัฐบาลไทยจึงดำเนินการ ในลักษณะปล่อยถ่ายอำนาจ และมีการกำกับดูแลจากรัฐอย่างเต็มที่ไม่ได้ รัฐเป็นผู้ควบคุมทรัพยากรของชาติ
- ดังนั้น การจัดสรรงบประมาณให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีประเด็นต่างๆ เข้ามาเกี่ยวข้องในเชิงมหภาพ กล่าวคือ
- สภาพทางการเมืองของประเทศ ทั้งสภาพความขัดแย้งทางการเมือง การมุ่งเน้นผลประโยชน์ของกลุ่มการเมืองมากกว่าผลประโยชน์ของชาติ
- ดังนั้น จึงมีแนวโน้มในการจัดสรรทรัพยากรในโครงการต่างๆ ที่เอื้อต่อประโยชน์ทางการเมืองมากกว่าประโยชน์ในระยะยาวของชาติ

- สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และภาวะการณ์คลังของประเทศ
- จากสภาพทางเศรษฐกิจที่มีประเด็นทางการกระจายรายได้และความเหลื่อมล้ำทางสังคมจนนำมาสู่การประท้วงทางการเมือง
- ดังเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในช่วงปี 2549-2553 ทั้งนี้หากพิจารณาความเหลื่อมล้ำทางสังคม หรือปัญหาในระดับชาติที่รอการแก้ไข (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2553, หน้า 91) พบว่า

- ในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา แม้ว่าเศรษฐกิจไทยจะสามารถเติบโตได้ในระดับสูงอย่างต่อเนื่องส่งผลให้คุณภาพชีวิตของประชาชนส่วนใหญ่ปรับตัวดีขึ้น ทำให้จำนวนคนจนลดลงทั่วประเทศจากกว่าร้อยละ 45.0 ของประชากร
- เมื่อช่วง 25 ปีก่อน เหลือเพียงไม่ถึงร้อยละ 9.0 ของประชากรในปัจจุบัน แต่ประเทศไทยยังคงมีปัญหาเชิงสังคมที่ต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วนคือ ปัญหาการเหลื่อมล้ำทางสังคมที่ก่อให้เกิดความแตกต่างเป็นอย่างมากระหว่างคนรวยกับคนจน คนเมืองกับคนชนบท ซึ่งสะท้อนได้เป็นอย่างดีจากข้อมูลสถิติช่องว่างความเหลื่อมล้ำรายได้ระหว่างกลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงที่สุดกับกลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด มีความห่างกันมากกว่า 12 เท่าในปัจจุบัน ซึ่งถือว่าการกระจายรายได้ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นอย่างมีนัยสำคัญในช่วง 25 ปีที่ผ่านมา กล่าวคือกลุ่มผู้มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ 4-5 ของรายได้รวมทั้งประเทศ อันสะท้อนความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจน

ส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีมิติ ในการ พิจารณา

- ในมิติด้านบุคลากรในการปฏิบัติงาน ยังพบว่าขาดความรับผิดชอบ ความรู้ความเข้าใจของบุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะปัญหาในการตีความกฎหมาย
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดรายได้ในการเลี้ยงตนเอง เนื่องจากส่วนหนึ่งยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลาง ซึ่งจะมีผลผูกพันให้ท้องถิ่นเองเลือกใช้วิธีขอเงินอุดหนุน โดยเลือกโครงการที่สอดคล้องกับความต้องการของส่วนกลางมากที่สุด

ส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีมิติ ในการ พิจารณา

- ท้องถิ่นบางแห่งอาจขาดศักยภาพในการแสวงหารายได้
- สถานการณ์เมืองท้องถิ่นส่งผลต่อประสิทธิภาพและประสิทธิผลในการจัดเก็บภาษี
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังขาดมิติการบริหารจัดการด้วยหลักธรรมาภิบาลอยู่มาก อันส่งผลต่อความเชื่อมั่นในภาคประชาชนในการจ่ายภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประชาชน

- พลเมืองนอกจากจะมีความกระตือรือร้นทางการเมืองแล้วยังต้องจ่ายภาษีให้แก่รัฐบาล โดยเฉพาะภาษีที่ระดับท้องถิ่นที่ประชาชนสามารถควบคุมการใช้จ่ายได้อย่างใกล้ชิด
- แต่อาจพบว่าปัญหาด้านประชาชนผู้เสียภาษี ในกรณีของประชาชนและผู้ประกอบการทั่วไปคือ
 - อัตราภาษีที่สูงเกินไปซึ่งไม่สร้างแรงจูงใจให้ผู้ที่ทำหน้าที่เสียภาษีตามรอบปีของภาษีที่ต้องชำระ และนำไปสู่การเลี่ยงภาษีในที่สุด
 - ประชาชนและผู้ประกอบการขาดจิตสำนึกในการเสียภาษี มีความพยายามในการกระทำทุกวิถีทาง โดยเฉพาะการกระทำการผ่านฝ่ายการเมือง ซึ่งเลี่ยงยากเพราะนักการเมืองท้องถิ่นกลัวจะถูกกระทำต่อฐานเสียของตน
 - ประชาชนพยายามหาช่องโหว่ของกฎหมายเพื่อเลี่ยงการจ่ายภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แนวทางในการแก้ไขปัญหาการคลังท้องถิ่นไทย

การแก้ไขปัญหาการคลัง

- ปรับปรุงปัจจัยทางเศรษฐกิจและสังคมให้เอื้ออำนวยต่อการบริหารงานคลังท้องถิ่น

การแก้ไขปัญหาการคลัง

- การกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพิ่มขึ้น
- การกระจายอำนาจทางการคลังนั้นนอกจากจะพิจารณาที่เงินอุดหนุนแล้ว ควรขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น รวมถึงการจัดสรรภาษีที่ให้ท้องถิ่นจัดเก็บได้เองมากขึ้น

การแก้ไขปัญหาการคลัง

- ปรับปรุงประสิทธิภาพการบริหารงานหน่วยการปกครองท้องถิ่น

การแก้ไขปัญหาการคลังท้องถิ่น

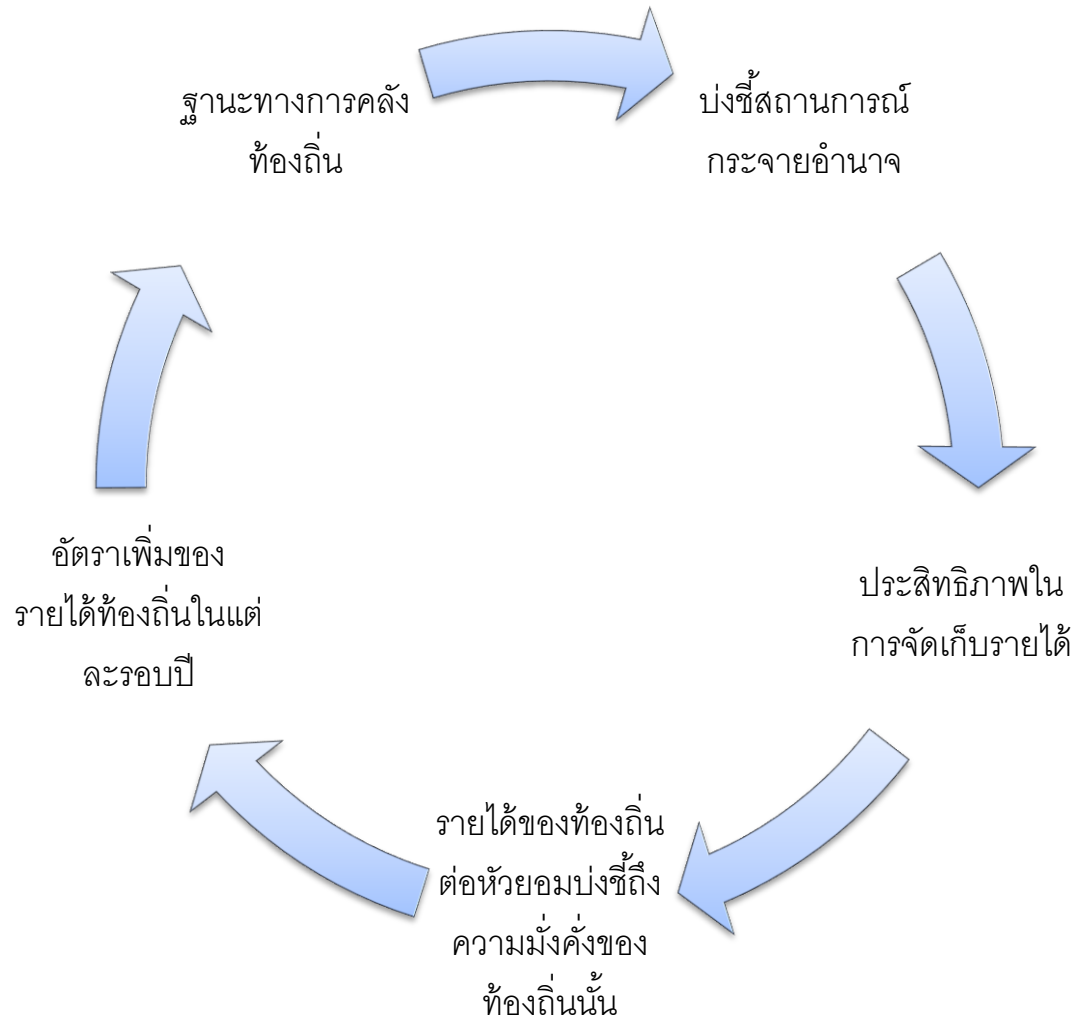
ปรับปรุงเงินอุดหนุน

การส่งเสริมการพัฒนาด้านรายได้ ซึ่งมีความ
เชื่อมโยงกับรัฐบาลเองที่จะต้องกำหนด
นโยบายอย่างจริงจัง โดยเฉพาะการตรา
พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อัน
จะเป็นการขยายฐานภาษีและสร้างแหล่ง
รายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

สร้างสำนักพลเมือง เพื่อลดปัญหาการ
หลบหลีกและการเลี่ยงในการจ่ายภาษี
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การส่งเสริมและพัฒนาด้านรายจ่าย

การคลังท้องถิ่นเป็นตัวบ่งชี้สถานะหลายประการในการปกครองท้องถิ่น



การคลังท้องถิ่นเป็นตัวบ่งชี้สถานะหลายประการในการปกครองท้องถิ่น

- บ่งชี้สถานการณ์กระจายอำนาจ
 - โดยหากอำนาจในการจัดเก็บภาษีได้รับการถ่ายโอนไปให้ท้องถิ่นมากเพียงใด
 - ย่อมแสดงให้เห็นว่าการกระจายอำนาจมีมากเพียงนั้น
 - ในทางตรงกันข้ามหากมิได้กระจายอำนาจทางภาษีไปให้ แสดงว่ารัฐบาลกลางยังสงวนอำนาจเอาไว้
 - ถ้าท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีมาก ย่อมแสดงว่าท้องถิ่นจะมีรายได้ของตัวเองมาก ความเป็นอิสระในการตัดสินใจ ใช้เงินไปในกิจกรรมใดๆ มากกว่าการใช้เงินช่วยเหลือจากส่วนกลาง ดังนั้น การกระจายอำนาจที่แท้จริงก็คือ การถ่ายโอนอำนาจในการจัดหารายได้ไปให้นั่นเอง

- สถานะทางการคลังท้องถิ่น
 - ย่อมบ่งบอกถึงความเข้มแข็งของท้องถิ่น กล่าวคือ
 - ท้องถิ่นใด มีสถานะทางการคลังดี ย่อมจัดทำกิจกรรมต่างๆ ได้มาก และมีความน่าเชื่อถือทางการเงินมากอีกด้วย ในทางตรงกันข้ามท้องถิ่นใดสถานะทางการคลังไม่ดี ย่อมไม่มีเงินไปจัดทำบริการ ความน่าเชื่อถือก็จะต่ำ

- ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ บ่งบอกถึงประสิทธิภาพในการทำงานของท้องถิ่นได้
 - ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้ได้อย่างครบถ้วน ภายใต้ต้นทุนการจัดเก็บต่ำ
 - แสดงให้เห็นว่าผู้บริหารของท้องถิ่นนั้นมีความสามารถ ประชาชนให้ความร่วมมือ

- รายได้ของท้องถิ่นต่อหัวยอมบ่งชี้ถึงความมั่งคั่งของท้องถิ่นนั้น
 - ท้องถิ่นที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูง แสดงว่าประชาชนมีรายได้มาก มีทรัพย์สินมาก อันเป็นตัวบ่งชี้ว่าเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้นดี
- อัตราเพิ่มของรายได้ท้องถิ่นในแต่ละรอบปี
 - แสดงให้เห็นถึงอัตราความมั่งคั่งที่เพิ่มขึ้นในรอบปีด้วย ซึ่งแสดงว่าผู้บริหารท้องถิ่นมีความสามารถในการบริหารงานธุรกิจและเศรษฐกิจได้ดี เป็นต้น ดังนั้น การบริหารงานคลังท้องถิ่นจึงถือเป็นเรื่องสำคัญที่ผู้บริหารท้องถิ่นควรให้ความสนใจ ให้มากๆ