



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จัดทำโดย นายยอดวุฒิ กลิ่นทอง  
รหัส 9801

รายงานนี้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรม  
หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 98  
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.  
ประจำปี 2566  
ลิขสิทธิ์ของสำนักงาน ก.พ.



รายงานการศึกษาส่วนบุคคล  
(Individual Study)

เรื่อง การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้  
ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จัดทำโดย นายยอดวุฒิ กลิ่นทอง  
รหัส 9801

หลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม รุ่นที่ 98  
วิทยาลัยนักบริหาร สถาบันพัฒนาข้าราชการพลเรือน สำนักงาน ก.พ.

ประจำปี 2566

รายงานนี้เป็นความคิดเห็นเฉพาะบุคคลของผู้ศึกษา



## สำนักงาน ก.พ.

เอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคลนี้ อนุมัติให้เป็นส่วนหนึ่งของการฝึกอบรมหลักสูตร  
นักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม ของสำนักงาน ก.พ.

ลงชื่อ.....

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

อาจารย์ที่ปรึกษา

ลงชื่อ.....

อาจารย์ที่ปรึกษา

## บทสรุปสำหรับผู้บริหาร

หลักการสำคัญของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อลดบทบาทหน้าที่ของราชการบริหารส่วนกลางและส่วนภูมิภาค ให้เหลือแต่ภารกิจเท่าที่จำเป็น และเพิ่มบทบาทให้ อปท. เข้ามาดำเนินการแทนในการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่น เพื่อให้บริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนได้ทั่วถึงรวดเร็ว และสอดคล้องกับสภาพปัญหาของแต่ละท้องถิ่น

กลไกขับเคลื่อนสำคัญในการพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคือ การกระจายอำนาจทางการคลัง เพื่อให้ อปท. สามารถจัดทำบริการสาธารณะให้สำเร็จลุล่วงและมีคุณภาพ ซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ได้กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ อปท. มีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาหารายได้ของ อปท. เพื่อให้สามารถดำเนินการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุน อปท. ไปพลางก่อน

ที่ผ่านมา การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. พิจารณาจากภาพรวมของรายได้ทุกประเภทของ อปท. โดยพิจารณาจากรายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ และเงินอุดหนุน และคำนึงถึงแหล่งกำเนิดภาษีเป็นหลัก ภาษีมาจากแหล่งใดก็จัดสรรคืนสู่แหล่งนั้นหรือในเขตจังหวัดนั้น แล้วจึงจัดสรรให้ อปท. แต่ละแห่งตามจำนวนประชากร หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึงรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของ อปท. แต่ละประเภทตามอำนาจหน้าที่ ซึ่งเมื่อประเมินหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ดังกล่าว พบว่า อปท. จำนวนมากมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ในทางตรงกันข้ามพบว่า มี อปท. ที่มีรายได้เกินกว่ารายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะจำนวนมากเช่นกัน จึงกลายเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านการคลังระหว่าง อปท.

สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) มีหน้าที่เสนอความเห็นต่อ ก.ก.ถ. เพื่อพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. และพิจารณาทบทวนปรับปรุงหลักเกณฑ์ให้เกิดความเหมาะสม เพื่อให้ อปท. ในภาพรวม มีอำนาจทางการคลังที่เข้มแข็ง สามารถจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานตามอำนาจหน้าที่ได้ครบถ้วนและมีคุณภาพ ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้จัดทำข้อเสนอเรื่องการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. โดยได้ศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้องในการกำหนดรายรับของ อปท. และพิจารณาเห็นว่า การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ซึ่งประกอบด้วย รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐแบ่งให้ และเงินอุดหนุน ควรใช้หลักการรายจ่ายกำหนดรายได้ โดยพิจารณาจากรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะขั้นต่ำของ อปท. แต่ละประเภทก่อน และพิจารณาว่ารายได้ที่ อปท. จัดเก็บเอง มีจำนวนเท่าใด ตามหาก อปท. มีรายได้น้อยกว่ารายจ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานตามอำนาจหน้าที่ จึงจัดสรรรายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ตามส่วนต่างที่เกิดขึ้น หากยังไม่เพียงพอให้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติม เพื่อให้ อปท. มีรายได้เท่ากับรายจ่ายที่กำหนดไว้ และไม่เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางการคลัง

ระหว่าง อปท. พร้อมได้กำหนดแผนและขั้นตอนการดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์ดังกล่าวออกเป็น 3 ระยะ โดยคำนึงถึงภาระด้านงบประมาณของรัฐและการปรับตัวเพื่อเตรียมความพร้อมสำหรับ อปท. ทั้งนี้ เพื่อให้ข้อเสนอดังกล่าวนำไปสู่การปฏิบัติ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี โดยสำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ แล้วจึงเสนอ ก.ก.ธ. พิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนที่จะออกประกาศ ก.ก.ธ. เพื่อยกเลิกหลักเกณฑ์เดิมในการจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. และใช้หลักเกณฑ์ใหม่ต่อไป

การศึกษานี้เป็นการจัดทำข้อเสนอเบื้องต้นเพื่อเป็นกรอบในการทบทวนหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบและลึกซึ้งจากผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้แทน อปท. และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ในคณะกรรมการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ และใน ก.ก.ธ. ต่อไป

### กิตติกรรมประกาศ

รายงานการศึกษา เรื่อง การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผลงานการศึกษาที่ผู้ศึกษาได้จัดทำเป็นข้อเสนอตามหลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (นบส.1) รุ่นที่ 98 ของสำนักงาน ก.พ. ประจำปี 2566 รายงานฉบับนี้สำเร็จลุล่วงได้ด้วยดีด้วยความกรุณาจากอาจารย์จุฬา สุขมานพ อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก รวมทั้งอาจารย์เชิดศักดิ์ สันติวรวัณ และอาจารย์ชาญเชาวน์ ไชยานุกิจ อาจารย์ที่ปรึกษา ซึ่งได้กรุณาสละเวลาแรงกายให้ข้อคิดเห็นคำแนะนำ ที่เป็นประโยชน์ต่อการจัดทำรายงานฉบับนี้ ให้ความสอดคล้องตรงประเด็น และครอบคลุมหลักการที่สำคัญต่าง ๆ รวมถึงแนะนำแนวทางในการเขียนรายงานให้สามารถอ่านเข้าใจได้ง่าย ซึ่งผู้ศึกษาขอขอบพระคุณ ท่านอาจารย์ทั้งสามท่านเป็นอย่างสูงไว้ ณ ที่นี้

นอกจากนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณผู้ร่วมเข้ารับการอบรมหลักสูตรนักบริหารระดับสูง : ผู้นำที่มีวิสัยทัศน์และคุณธรรม (นบส.1) รุ่นที่ 98 ทุกคน โดยเฉพาะกลุ่มที่ 1 ให้ความช่วยเหลือและการให้กำลังใจซึ่งกันและกัน การแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกัน รวมถึงคำแนะนำต่าง ๆ ตลอดช่วงระยะเวลาการอบรม และขอขอบคุณสำนักงาน ก.พ. รวมถึงเจ้าหน้าที่วิทยาลัยนักบริหาร ที่ได้จัดการฝึกอบรมและการบริหารจัดการต่าง ๆ ได้สำเร็จลุล่วงตามวัตถุประสงค์ในครั้งนี้เป็นอย่างดี

สุดท้ายนี้ ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นายธีระพงษ์ วงศ์ศิวัณวิลาส) และรองปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (นายมงคลชัย สมอุดร) ที่ได้กรุณาให้โอกาสและสนับสนุนผู้ศึกษาได้เข้ารับการฝึกอบรมในครั้งนี้ และขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีทุกท่านที่ได้ให้ข้อมูลในการจัดทำข้อเสนอ โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี (นายวิฑูรย์ เอี่ยมโอภาส) ที่กรุณาแนะนำหัวข้อนี้มาเป็นประเด็นการศึกษา พร้อมทั้งได้ให้ข้อมูลและตอบข้อซักถามเสมอ ไม่ว่าจะเป็นวันหยุดราชการหรือยามวิกาล จนสามารถบรรลุผลสำเร็จเป็นรายงานการศึกษาส่วนบุคคลฉบับสมบูรณ์ในที่สุด

นายยอดวุฒิ กลิ่นทอง

29 สิงหาคม 2566

## สารบัญ

บทสรุปสำหรับผู้บริหาร	1
กิตติกรรมประกาศ	3
สารบัญ	4
สารบัญตาราง	5
1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	6
1.1 การวิเคราะห์บริบทและทิศทางเชิงยุทธศาสตร์ของส่วนราชการ	6
1.2 ตำแหน่งรองอธิบดีหรือเทียบเท่าที่เป็นเป้าหมาย	10
1.3 กำหนดวิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย	11
2. ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ	12
2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา	12
2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย	14
2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ	26
3. แผนพัฒนาตนเอง	27
3.1 การวิเคราะห์ตนเอง	27
3.2 การวางแผนพัฒนาตนเอง	27
3.3 ผลการพัฒนาตนเอง	29
บรรณานุกรม	36
ประวัติผู้เขียนรายงานการศึกษาส่วนบุคคล	37

### สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	กรอบแนวทาง เป้าประสงค์ และกลยุทธ์ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	7
ตารางที่ 2	รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 -2566	12
ตารางที่ 3	ประมาณการรายจ่ายเพื่อการจัดการบริการสาธารณะสำหรับ อบจ. และเทศบาล	16
ตารางที่ 4	ประมาณการรายจ่ายเพื่อการจัดการบริการสาธารณะสำหรับ อบต.	16
ตารางที่ 5	โครงสร้างรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	18
ตารางที่ 6	แผนและขั้นตอนการดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ อปท.	23
ตารางที่ 7	ตัวอย่างการคำนวณรายจ่ายขั้นต่ำของ อปท. และภาษีและเงินอุดหนุนที่รัฐต้องจัดสรรเพิ่มให้	25
ตารางที่ 8	แผนพัฒนารายบุคคล : เป้าหมาย วิสัยทัศน์ของการดำรงตำแหน่ง และการวิเคราะห์ตนเอง (IDP1)	30
ตารางที่ 9	แผนพัฒนารายบุคคล : ความรู้ ทักษะ ความสามารถ และคุณลักษณะที่ต้องการพัฒนา (IDP2)	31
ตารางที่ 10	แผนพัฒนารายบุคคล : ระยะเวลา 2 ปี (IDP3)	32
ตารางที่ 11	แผนพัฒนารายบุคคล : ระยะเวลา 2 เดือน (ระหว่างการฝึกอบรม นบส.1) (IDP4)	34
ตารางที่ 12	แผนพัฒนารายบุคคล : ผลการพัฒนาตนเองระยะ 2 เดือน (ระหว่างการฝึกอบรม นบส. 1 (IDP5)	35



1. วิสัยทัศน์ของตำแหน่งเป้าหมาย

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

## 2. ข้อเสนอเพื่อขับเคลื่อนนโยบายสู่การปฏิบัติ “การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น”

### 2.1 การกำหนดประเด็นการศึกษา

#### 2.1.1 สภาพปัญหาที่ผ่านมา

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เป็นหน่วยงานหลักที่มีบทบาทสำคัญในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการให้ อปท. มีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ของ อปท. เพื่อให้สามารถดำเนินการดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน ทั้งนี้ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุน อปท. ไปพลางก่อน

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) มีอำนาจและหน้าที่ในการพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับ อปท. และระหว่าง อปท. ด้วยกันเองเป็นสำคัญ รวมทั้งพิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อปท. ตามความจำเป็น ซึ่งตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว ยังได้กำหนดให้รัฐต้องจัดสรรรายได้ให้กับ อปท. ไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ของรายได้สุทธิของรัฐบาล ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 เป็นต้นไป และจะต้องเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 35 ในอนาคต

การดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้น อปท. จำเป็นต้องมีงบประมาณที่เพียงพอเพื่อนำไปใช้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะให้สำเร็จลุล่วงและมีคุณภาพ ดังนั้น งบประมาณของ อปท. จึงเป็นสิ่งบ่งชี้ให้เห็นถึงศักยภาพของ อปท. กล่าวคือ ถ้า อปท. ได้รับการจัดสรรงบประมาณอย่างเพียงพอ

ตารางที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2563 -2566

หน่วย : ล้านบาท

รายได้	2563	ร้อยละ	2564	ร้อยละ	2565	ร้อยละ	2566	ร้อยละ	66 เพิ่มขึ้นจาก 65	เพิ่มขึ้น ร้อยละ
1. รายได้ท้องถิ่น จัดเก็บเอง	115,990.00	14.43	92,100.00	11.58	75,095.00	10.61	77,128.00	10.39	2,033.00	2.71
2. รายได้ที่ รัฐบาลจัดเก็บให้	249,886.00	31.09	246,313.32	30.96	224,185.00	31.66	228,744.00	30.82	4,559.00	2.03
3. รายได้ที่ รัฐบาลแบ่งให้	131,000.00	16.30	129,139.61	16.23	111,000.00	15.68	124,100.00	16.72	13,100.00	11.80
4. เงินอุดหนุน	306,988.20	38.19	328,051.4204	41.23	297,780.1287	42.06	312,216.87	42.07	14,436.74	4.85
รวมรายได้ ท้องถิ่นทั้งสิ้น	803,864.20	100	795,604.3504	100	708,060.1287	100.00	742,188.87	100	34,128.74	4.82
รายได้รัฐบาล สุทธิ	2,731,000		2,677,000		2,400,000		2,490,000		90,000.00	3.75
สัดส่วนร้อยละ ต่อรายได้รัฐบาล	29.43		29.72	0.29	29.50	0.22	29.81		0.31	

ก็ส่งผลให้การจัดทำบริการสาธารณะเป็นไปอย่างทั่วถึงและมีศักยภาพ แต่ถ้าได้รับการจัดสรรงบประมาณไม่เพียงพอ ศักยภาพในการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ ของ อบต. ก็ย่อมลดลงไปด้วย

งบประมาณของ อบต. มาจากแหล่งรายได้หลายทาง จำแนกออกเป็น 4 ประเภท คือ (1) รายได้ที่ อบต. จัดเก็บเอง เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรนกกรงแ่อน ภาษียาสูบ น้ำมัน ค่าธรรมเนียมเข้าพักโรงแรม ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ ใบอนุญาต ฯลฯ (2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสุราและสรรพสามิต ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม รายได้ตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติ ฯลฯ (3) ภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่ อบต. ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และ (4) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ จากข้อมูลตาม **ตารางที่ 2** จะเห็นได้ ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 รายได้สุทธิของรัฐบาล ไม่รวมเงินกู้ จำนวน 2,490,000 ล้านบาท รายได้ของท้องถิ่นรวม 742,188.87 ล้านบาท คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 29.81 ในขณะที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. พ.ศ. 2542 (แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2549) บัญญัติไว้ว่า ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 ให้ อบต. มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 โดยมีเป้าหมายที่จะให้ อบต. มีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2566 รายได้ของ อบต. มาจากเงินอุดหนุน จำนวน 312,216.87 ล้านบาท คิดเป็น ร้อยละ 42.07 ของรายได้ทั้งหมดของ อบต. ลำดับรองลงมาคือรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ จำนวน 228,744.00 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 30.82 และรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ จำนวน 124,100.00 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 16.72 ส่วนรายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองมีเพียง 77,128.00 ล้านบาท คิดเป็นเพียงร้อยละ 10.39 ดังนั้น อบต. จำเป็นต้องพึ่งพิงรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมที่รัฐบาลจัดเก็บให้และแบ่งให้ รวมทั้งเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

หลักการในการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต. ในปัจจุบัน จะพิจารณาจากภาพรวมของรายได้ทุกประเภท มีการกำหนดให้ อบต. แต่ละประเภทเป็นเจ้าของภาษีแต่ละประเภทอย่างชัดเจน เช่น ภาษีรถยนต์ให้เป็นของ อบจ. ส่วนภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9) ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีสรรพสามิตเป็นของ เทศบาล และ อบต. โดยคำนึงถึงแหล่งกำเนิดภาษีเป็นสำคัญ กล่าวคือ ภาษีมาจากแหล่งใดก็จัดสรรคืนสู่แหล่งนั้น ซึ่งในทางปฏิบัติ ภาษีหลายประเภทไม่สามารถระบุแหล่งที่มาระดับ อบต. ได้ จึงจัดสรรตามแหล่งที่จัดเก็บในเขตจังหวัดแล้วจึงจัดสรรให้ อบต. แต่ละแห่งตามจำนวนประชากร ทั้งนี้ การกำหนดหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่ได้คำนึงถึงภารกิจหน้าที่ของ อบต. หรือขนาดของรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของ อบต. แต่ละประเภท ซึ่งพบว่า อบต. มีจำนวนมากมีรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ในทางตรงกันข้ามพบว่า มี อบต. ที่มีรายได้เกินกว่ารายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะจำนวนมากเช่นกัน

จากการประมวลปัญหาของระบบโครงสร้างและหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต. ในปัจจุบัน สามารถสรุปว่า การจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต. ไม่ได้คำนึงถึงรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานของ อบต. ตามอำนาจหน้าที่ของ อบต. ทำให้ อบต. จำนวนมากมีรายได้ไม่เพียงพอต่อรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะขั้นพื้นฐานให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ในทางตรงกันข้ามพบว่า มี อบต. ที่มีรายได้เกินกว่ารายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะจำนวนมากเช่นกัน จึงกลายเป็นปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่าง อบต.

### 2.1.2 ความจำเป็นในการดำเนินการแก้ไขปัญห

การกระจายอำนาจทางการคลังถือเป็นองค์ประกอบหลักของการกระจายอำนาจ อบต. จะประสบความสำเร็จในการปฏิบัติภารกิจหน้าที่ได้นั้นย่อมต้องมีรายรับที่เพียงพอ ไม่ว่าจะเป็นรายรับที่มาจากการจัดเก็บเองในท้องถิ่นหรือได้รับการจัดสรรรายรับมาจากรัฐบาล

การแก้ไขปัญหการกระจายอำนาจด้านการคลังให้ก้าวรุดหน้า สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในฐานะหน่วยงานฝ่ายเลขานุการของ ก.ก.ธ. ควรต้องเสนอความเห็นต่อ ก.ก.ธ. ให้มีการพิจารณาทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างและหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนของรายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ รายได้ของรัฐแบ่งให้ และเงินอุดหนุน โดยพิจารณาทั้งภาพรวมของรายได้และรายจ่ายของ อบต. เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกันระหว่างขนาดความรับผิดชอบและภารกิจและขนาดรายได้ของ อบต. เพื่อให้ อบต. มีรายรับที่เพียงพอกับการจัดหาบริการสาธารณะ ซึ่งการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้จำเป็นต้องเร่งดำเนินการ เพื่อไม่ให้ความแตกต่างทางด้านการคลังระหว่าง อบต. ขยายตัวมากกว่าที่เป็น และจะแก้ไขได้ยากลำบากขึ้นหากไม่มีการดำเนินการใด ๆ

## 2.2 การกำหนดข้อเสนอเชิงนโยบาย

### 2.2.1 หลักการและแนวคิดที่ใช้ในการจัดทำข้อเสนอ

ผู้จัดทำรายงานได้ศึกษาค้นคว้าหลักการและแนวคิด เพื่อนำมาใช้ประกอบการวิเคราะห์แนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีและเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. ซึ่งสามารถสรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

#### 2.2.1.1 การสร้างความเชื่อมโยงระหว่างการใช้จ่ายและรายได้ของ อบต. (สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, 2554)

หาก อบต. มีภาระต้นทุนการให้บริการสาธารณะที่สูง ขนาดของรายได้และประเภทที่มาของรายได้ควรที่จะสอดคล้องกับขนาดและประเภทรายจ่ายสาธารณะ แต่ในขณะเดียวกัน หากภาระของ อบต. ไม่มากนัก ขนาดของรายได้ที่ควรมีอยู่เพื่อบริหารจัดการของตนเอง อาจไม่จำเป็นต้องมีเท่าเทียมกับ อบต. ที่มีการให้บริการมาก การกำหนดรายรับของ อบต. ไม่สามารถทำได้อย่างอิสระจากการกำหนดภาระหน้าที่ที่ถ่ายโอนหรือมอบหมายให้เป็นความรับผิดชอบของ อบต. เพราะการรับรู้ถึงขนาดความต้องการใช้จ่ายและประเภทของภาระหน้าที่ของแต่ละ อบต. ช่วยทำให้เห็นถึงขนาดที่เหมาะสมของรายรับที่ควรได้รับของแต่ละ อบต. รวมทั้งการรับรู้ถึงภาระหน้าที่ที่ชัดเจนของ อบต. ยังเป็นประโยชน์ช่วยแสดงถึงประเภทที่เหมาะสมของรายได้ที่ควรมอบให้แก่ อบต. ได้ดียิ่งขึ้น หลักการดังกล่าวสอดคล้องกับหลักเกณฑ์ที่ว่า **การเงินตามภาระหน้าที่** เป็นหลักการพื้นฐานของการกระจายอำนาจการคลังให้แก่ อบต. และยังช่วยในการเป็นกลไกในการกำกับ ดูแล และวิธีการงบประมาณของ อบต. ให้มีวินัยทางการคลัง เพราะทำให้ทราบขนาดรายรับที่ อบต. นั้นๆ ควรจะมีเพื่อสนับสนุนการใช้จ่ายของตนเอง

#### 2.2.1.2 หลักการในการออกแบบการกำหนดประเภทรายรับระหว่างรัฐบาลกลางและ อบต. (ดวงมณี เลาวกุล, 2555)

เงื่อนไขพื้นฐานของการกำหนดแหล่งรายรับให้แก่ อบต. คือ การทำให้ อบต. มีความเป็นอิสระและพึ่งตนเองได้ทางการเงินการคลัง (มีรายรับเพียงพอที่จะนำมาใช้จ่ายตามภารกิจหน้าที่ของตน)

หลักการในการออกแบบการกำหนดประเภทรายรับระหว่างรัฐบาลกลางและ อบต. จะต้องคำนึงถึง (1) หลักความมีประสิทธิภาพตามแนวความคิด “**การเงินต้องตามภารกิจหน้าที่**” (Finance Follows Functions) คือ จะต้องมีการกำหนดภารกิจหน้าที่ที่ อบต. รับผิดชอบก่อน เพื่อทราบถึงขนาดการ

ให้บริการสาธารณะ (ขนาดของรายจ่าย) ซึ่งจะทำให้เห็นถึงขนาดและประเภทที่เหมาะสมของรายรับที่ อบท. ควรได้รับ เพื่อใช้ในการจัดบริการสาธารณะในพื้นที่ และ (2) หลักการให้อำนาจในการหารายได้แก่ อบท. ที่มีขนาดเล็กที่สุดให้มากที่สุดก่อน (Subsidiarity in Taxation) แต่ถ้าการจัดเก็บรายได้ดังกล่าวทำให้เกิดผลการบิดเบือนต่อการใช้ทรัพยากรหรือส่งผลกระทบทางลบต่อ อบท. อื่น ๆ จึงอาจมอบหมายให้แก่รัฐบาลกลางหรือ อบท. ในระดับที่สูงกว่า ที่มีศักยภาพในการจัดการที่ดีกว่าทำหน้าที่แทน

### 2.2.1.3 การกำหนดรายจ่ายขั้นต่ำในการจัดบริการสาธารณะของ อบท. (วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ, 2560)

จากรายงานการศึกษาวิจัยเพื่อจัดทำเกณฑ์ชี้วัดและค่าเป้าหมายขั้นต่ำมาตรฐานการจัดบริการสาธารณะของ อบท. โดย รศ. วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ ได้นำเสนอเกณฑ์ชี้วัดและค่าเป้าหมายขั้นต่ำการจัดบริการสาธารณะของ อบท. ซึ่งสามารถนำไปกำหนดแนวทางจัดสรรรายจ่ายขั้นต่ำ (Local expenditure need) ให้แก่ อบท. และใช้เป็นเครื่องมือกระตุ้นหรือจูงใจให้ อบท. ดำเนินงานจัดบริการสาธารณะเพื่อตอบสนองต่อการพัฒนาหรือการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ ในภาพรวมได้ โดยมีหลักการ ดังนี้

1) **รวมรายจ่ายจริงทุกประเภท** ทั้งรายจ่ายจากข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ และนอกข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติถึงประมาณรายจ่ายประจำปีของ อบท. และรวมรายจ่ายทุกหมวด ในการประมาณการรายจ่ายต่อประชากร ทั้งนี้ เนื่องจากรายจ่ายทั้งหมดเป็นรายจ่ายที่เกิดขึ้นสำหรับการดำเนินงานและจัดบริการสาธารณะของ อบท. ให้แก่ประชาชน

2) **รวมรายจ่ายจริงจากทุกแหล่งกำเนิดรายได้ของ อบท.** เพื่อใช้ประมาณการทั้งรายจ่ายที่มาจากเงินรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง รายได้จากภาษีที่รัฐจัดเก็บและแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐ (เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่และกำหนดวัตถุประสงค์ และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) ทั้งนี้ เนื่องจากการประมาณการรายจ่ายที่จำเป็นสำหรับการจัดบริการสาธารณะจำเป็นต้องใช้ฐานข้อมูลรายจ่ายทั้งหมดจากแหล่งรายได้ทุกประเภท

3) **ประมาณการรายจ่ายโดยอิงกับโครงสร้างแผนงานและงบประมาณของ อบท.** ทั้งนี้ เนื่องจากแผนงานดังกล่าว สะท้อนถึงปริมาณงานหรือโครงการ กิจกรรม และรายจ่ายจริงที่เกิดขึ้นของ อบท. แต่ละแห่ง

4) **นำปริมาณงานจากข้อมูลเกณฑ์ชี้วัดขั้นพื้นฐานและผลสำเร็จของงานจากข้อมูลเกณฑ์ชี้วัดขั้นพัฒนามาประมาณการรายจ่ายที่จำเป็น** โดยนำข้อมูลที่ได้จากการสำรวจการบริการสาธารณะตามเกณฑ์ชี้วัดมาถ่วงน้ำหนักทางสถิติ เพื่อประมาณการรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะแต่ละแผนงานของ อบท. ต่อหัวประชากร จำแนกเป็น 5 ด้าน ดังนี้

- (1) ด้านบริบทชุมชน เช่น จำนวนประชากร ครั้วเรือน ขนาดพื้นที่ ฯลฯ
- (2) ด้านเชิงสถาบัน เช่น จำนวนบุคลากรท้องถิ่น สมาชิกสภาท้องถิ่น การอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่ อบท. มีอยู่ ฯลฯ
- (3) ด้านอุปสงค์ที่มีต่อบริการสาธารณะ เช่น จำนวนเด็กนักเรียน จำนวนผู้สูงอายุ รายได้ครัวเรือน ฯลฯ
- (4) ด้านปัจจัยนำเข้า/ปริมาณงานบริการสาธารณะ เช่น โครงการ/กิจกรรมที่ อบท. ดำเนินการ ฯลฯ
- (5) ด้านปัจจัยนำออก เช่น ผลผลิตหรือผลลัพธ์จากงานบริการสาธารณะ ฯลฯ

ตารางที่ 3 ประมาณการรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะสำหรับ อบจ. และเทศบาล (บาทต่อประชากร)

แผนงาน	อบจ.	เทศบาลนคร	เทศบาลเมือง	เทศบาลตำบล
1. บริหารงานทั่วไปและงบกลาง	268.93	2,885.34	3,086.60	3,382.82
2. รักษาความสงบภายใน	54.15	339.79	384.66	266.14
3. การศึกษา	80.55	3,932.48	4,780.49	1,953.62
4. การสาธารณสุข	143.25	520.85	225.42	282.28
5. สังคมสงเคราะห์	14.36	155.23	113.44	114.11
6. เศรษฐกิจชุมชน	391.78	2,201.13	4,539.69	1,693.73
7. สร้างความเข้มแข็งของชุมชน	34.09	114.12	73.93	21.41
8. การศาสนา วัฒนธรรม นันทนาการ	485.33	72.31	375.77	109.39
9. อุตสาหกรรมและการโยธา	330.09	1,241.13	1,982.81	2,076.19
10. การเกษตร	33.15	-	97.82	30.82
11. การพาณิชย์	9.85	62.81	79.55	217.23
รวมรายจ่ายทุกแผนงาน	1,845.53	11,525.20	15,740.37	10,147.74
ค่าเฉลี่ยรายได้ที่ อบท. ได้รับใน ปัจจุบัน	1,396.92	11,465.32	11,214.58	8,567.44

ตารางที่ 4 ประมาณการรายจ่ายเพื่อการจัดบริการสาธารณะสำหรับ อบต. (บาทต่อประชากร)

แผนงาน	อบต. (ใหญ่)	อบต. (กลาง)	อบต. (เล็ก)
1. บริหารงานทั่วไปและงบกลาง	2,422.89	2,892.46	2,513.48
2. รักษาความสงบภายใน	137.25	72.15	38.70
3. การศึกษา	1,252.06	1,110.45	1,372.03
4. การสาธารณสุข	271.32	97.55	158.73
5. สังคมสงเคราะห์	94.43	150.71	41.65
6. เศรษฐกิจชุมชน	875.19	963.27	770.10
7. สร้างความเข้มแข็งของชุมชน	76.25	73.56	41.69
8. การศาสนา วัฒนธรรม นันทนาการ	179.83	119.62	204.18
9. อุตสาหกรรมและการโยธา	323.61	196.32	786.86
10. การเกษตร	65.89	91.76	79.89
11. การพาณิชย์	133.75	271.43	590.04
รวมรายจ่ายทุกแผนงาน	5,832.48	6,039.27	6,597.36
ค่าเฉลี่ยรายได้ที่ อบท. ได้รับใน ปัจจุบัน	7,579.07	6,928.90	7,580.37

(6) การเพิ่มขึ้นของรายจ่ายขั้นต่ำในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนของ อบท. ให้เพิ่มขึ้นตามอัตราการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอัตราเงินเฟ้อของประเทศในแต่ละปี

**ผลการประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำในการจัดบริการสาธารณะของ อบท. (ข้อมูล ปีงบประมาณ พ.ศ. 2559)**

ผลประมาณการรายจ่ายบริการสาธารณะของ อบท. จำแนกตามแผนงาน แสดงดังตารางที่ 3 สำหรับ อบจ. และเทศบาล แสดงดังตารางที่ 4 สำหรับ อบต. ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก จากข้อมูลตามตารางที่ 3 และ 4 จะเห็นได้ว่ารายจ่ายที่จำเป็นสำหรับการจัดบริการสาธารณะด้านต่าง ๆ ของ อบท. แต่ละประเภท มีความแตกต่างกันไป ลำดับแรก กลุ่ม อบจ. ซึ่งเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับบนดูแลโครงการในภาพรวมของจังหวัดหรือเป็นบริการสาธารณะที่ครอบคลุมหลายพื้นที่ มีความต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเท่ากับ 1,845.5 บาทต่อประชากร ลำดับต่อมา กลุ่มเทศบาล ต้องการรายจ่ายเพื่อจัดบริการสาธารณะประมาณ 11,525.2, 15,740.4 และ 10,147.7 บาทต่อประชากรสำหรับเทศบาลนคร เทศบาลเมือง และเทศบาลตำบล ตามลำดับ ส่วนกลุ่ม อบต. ขนาดใหญ่ ขนาดกลาง และขนาดเล็ก ต้องการรายจ่ายขั้นต่ำเพื่อการจัดบริการสาธารณะราว 5,832.5, 6,039.3 และ 6,597.4 บาทต่อประชากรตามลำดับ

#### 2.2.1.4 การจัดสรรภาษีให้แก่ อบท. ในปัจจุบัน

##### 1) หลักการการจัดสรรภาษี

(1) จัดสรรโดยพิจารณาจากภาพรวมของรายได้ทุกประเภทของ อบท. ประกอบด้วยรายได้จากภาษีที่ อบท. จัดหาเอง รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(2) กำหนดประเภทภาษีที่ควรเป็นของ อบท. แต่ละประเภทไว้ให้ชัดเจน สรุปไว้ตาม

#### ตาราง 5.

(2.1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ได้รับการจัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์

(2.2) เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) ได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9) ภาษีธุรกิจเฉพาะ และภาษีสรรพสามิต

(2.3) กรุงเทพมหานคร (กทม.) ได้รับการจัดสรรภาษีทั้งในส่วน of อบจ. กับเทศบาล และ อบต.

(2.4) เมืองพัทยา ได้รับการจัดสรรในลักษณะเดียวกับเทศบาล

ก่อนปี 2556 จัดสรรภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ให้ กทม. และ อบจ. ทั้งจำนวนและตั้งแต่ปี 2556 เป็นต้นมา หากจัดเก็บในจังหวัดใดได้เพิ่มขึ้นจากปี 2555 ให้นำส่วนที่จัดเก็บเพิ่มขึ้นจัดสรรให้ เทศบาล อบต. และเมืองพัทยา ด้วย

(3) กำหนดให้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ และเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เป็นรายได้ที่ใช้สำหรับการชดเชยรายได้ และลดความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ของแต่ละ อบท.

(4) การจัดสรรภาษีให้แก่ อบท. จะคำนึงถึงแหล่งกำเนิดภาษีเป็นสำคัญ กล่าวคือ ภาษีเกิดจากที่ใดจะจัดสรรคืนให้แก่ท้องถิ่นนั้น และระหว่าง อบท. ด้วยกันเองจัดสรรโดยใช้เกณฑ์ประชากร

##### 2) หลักเกณฑ์การจัดสรรภาษี

(1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9) จัดสรรเป็นรายเดือนตามผลการจัดเก็บของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้แก่เมืองพัทยา กทม. เทศบาล และ อบต. ดังนี้

ตารางที่ 5 โครงสร้างรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทรายรับ	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กทม.	เมืองพัทยา
<b>1. รายรับที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง</b>					
<b>1.1 รายรับจากภาษีอากรที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง</b>					
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		✓	✓	✓	✓
ภาษีบำรุงท้องที่		✓	✓	✓	✓
ภาษีป้าย		✓	✓	✓	✓
อากรฆ่าสัตว์		✓	✓		
อากรรังนกอีแอ่น		✓	✓		
ภาษีท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมัน	✓				
ภาษีท้องถิ่นจากโรงแรม	✓			✓	
<b>1.2 รายรับที่มีใช้ภาษีอากร</b>					
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	✓	✓	✓	✓	✓
รายรับจากทรัพย์สิน	✓	✓	✓	✓	✓
รายรับจากสาธารณูปโภค	✓	✓	✓	✓	✓
รายรับเบ็ดเตล็ด	✓	✓	✓	✓	✓
<b>2. รายรับจากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้</b>					
ภาษีมูลค่าเพิ่ม		✓	✓	✓	✓
ภาษีธุรกิจเฉพาะ		✓	✓	✓	✓
ภาษีสรรพสามิต		✓	✓	✓	✓
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	✓			✓	
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์		✓	✓	✓	✓
ภาษีการพนัน		✓	✓	✓	✓
ค่าภาคหลวงแร่	✓	✓	✓	✓	✓
ค่าภาคหลังปิโตรเลียม	✓	✓	✓	✓	✓
อื่น ๆ			✓		
<b>3. รายรับที่รัฐบาลแบ่งให้</b>					
ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ	✓	✓	✓	✓	✓
<b>4. เงินอุดหนุน</b>					
ทั่วไป	✓	✓	✓	✓	✓
เฉพาะกิจ	✓	✓	✓	✓	✓



(1.1) กรมสรรพากรจัดเก็บ ในเขต กทม. จัดสรรให้ กทม. ในเขตจังหวัดจัดสรรให้ เทศบาล และ อบต. ตามประชากร

(1.2) กรมสรรพสามิตและกรมศุลกากรจัดเก็บ จัดสรรให้ กทม. เทศบาล และ อบต. ตามประชากร

ทั้งนี้ ส่วนที่จัดเก็บในพื้นที่เมืองพัทยาจัดสรรตรงให้เมืองพัทยา

กรณีเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บจากการให้บริการทางอิเล็กทรอนิกส์จาก ต่างประเทศ ( e -Service) ให้จัดสรรแก่ กทม. เทศบาล เมืองพัทยา และ อบต. ตามประชากร

(2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ จัดสรรเป็นรายเดือน ให้แก่เมืองพัทยา กทม. เทศบาล และ อบต. โดยภาษีที่จัดเก็บ ในเขตเมืองพัทยาและ กทม. จัดสรรให้เมืองพัทยาและ กทม. ส่วนภาษีที่จัดเก็บใน เขตจังหวัดจัดสรรให้เทศบาล และ อบต. ตามประชากร

(3) ภาษีสรรพสามิต จัดสรรเป็นรายเดือนให้แก่เมืองพัทยา เทศบาล อบต. และ กทม. ตามประชากร

(4) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์

(4.1) เงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ที่จัดเก็บในเขต กทม. ให้จัดสรรแก่ กทม.

(4.2) เงินภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ที่จัดเก็บในเขตจังหวัด ให้จัดสรรแก่ อบต. ภายในเขตจังหวัด ดังนี้

- อบจ. เทศบาล และ อบต. ให้จัดสรรตามหลักเกณฑ์การจัดสรรที่ใช้ใน ปีงบประมาณ พ.ศ. 2562

- กรณี อบจ. ได้ได้รับการจัดสรรตาม (2.1) มากกว่าจำนวนเงินที่ได้รับ จัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 ให้ได้รับการจัดสรรเท่ากับปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 และให้นำเงินส่วนที่ เพิ่มไปจัดสรรให้แก่เทศบาล และ อบต. ที่มีรายได้ก่อนรวมเงินอุดหนุนต่ำกว่าค่าเฉลี่ยรายได้ก่อนรวมเงิน อุดหนุนของเทศบาล และ อบต. ทั้งหมดตามสัดส่วน

- กรณีเมืองพัทยาให้ได้รับการจัดสรรโดยถือเป็นเทศบาลหนึ่งในจังหวัด ชลบุรี

(5) ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ อบต. จัดสรรเป็น 2 ส่วน

(5.1) ส่วนที่ 1 จัดสรรให้แก่ อบต. ทุกแห่ง ให้ได้รับการจัดสรรตามอัตราร้อยละ ที่ ได้รับการจัดสรร ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564

(5.2) ส่วนที่ 2 ส่วนที่เพิ่มให้จัดสรรให้แก่ อบจ. กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. ดังนี้

- จัดสรรให้แก่ อบจ. ตามอัตราร้อยละที่ได้รับการจัดสรร ในปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 และในระหว่าง อบจ. ด้วยกันเอง ให้จัดสรรตามรายได้ต่อประชากรโดยวิธีผกผัน

- ส่วนที่เหลือ จัดสรรให้แก่ กทม. เมืองพัทยา เทศบาล และ อบต. และ ตามรายได้ต่อประชากรโดยวิธีผกผัน

### 2.2.1.5 การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ในปัจจุบัน

#### 1) หลักการการจัดสรรเงินอุดหนุน

การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ให้คำนึงถึง

(1) ความเป็นอิสระในเชิงการเพิ่มรายได้ให้แก่ อบท. เพื่อให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(2) ความสอดคล้องกับขนาดภารกิจในการให้บริการสาธารณะของ อบท.

(3) ภารกิจระหว่างรัฐกับ อบท. และระหว่าง อบท. ด้วยกันเอง

(4) ความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการจัดสรรที่กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่ อบท.

#### 2) หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุน

(1) ประเภทเงินอุดหนุน เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อบท. แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ โดยจะต้องมีสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปมากกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

(2) การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. แต่ละประเภท

ให้จัดสรรเงินอุดหนุนเป็น 3 กลุ่ม ได้แก่ กลุ่มที่ 1 กทม. กลุ่มที่ 2 เมืองพัทยา และกลุ่มที่ 3 อบจ. เทศบาล และ อบต. โดยให้ อบท. แต่ละกลุ่มได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๕ ในสัดส่วนที่เท่ากัน

(3) การจัดทำคำขอตั้งงบประมาณ

(3.1) ให้ อบท. ที่เสนอขอตั้งงบประมาณโดยตรง และหน่วยงานที่เสนอขอตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. เสนอตั้งงบประมาณที่สอดคล้องกับแผนยุทธศาสตร์แผนปฏิรูปประเทศ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(3.2) กรณี อบท. ที่เสนอคำขอตั้งงบประมาณไปยังสำนักงบประมาณโดยตรง

- กทม. และเมืองพัทยา ให้เสนอขอตั้งงบประมาณไปยัง สป. และให้ สป. พิจารณารายละเอียดงบประมาณที่เหมาะสมและอยู่ในกรอบวงเงินที่ กทม. และเมืองพัทยา ได้รับการจัดสรร และให้ตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไป สำหรับชดเชยรายได้ให้แก่ อบท. ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี

- อบจ. เทศบาลนคร และเทศบาลเมือง ให้เสนอขอตั้งงบประมาณ โดยแบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ดังนี้

ก. เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน ซึ่งจัดสรรเพื่อให้ อบท. มีอิสระในการใช้จ่ายเงินตามความเห็นชอบของสภาท้องถิ่นให้จัดสรร โดยร้อยละ 30 จัดสรรเท่ากัน ร้อยละ 15 ตามจำนวนประชากร ร้อยละ 15 ตามพื้นที่ และร้อยละ 40 ผกผันตามรายได้

ข. เงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์สำหรับใช้จ่ายเพื่อดำเนินภารกิจต่าง ๆ ให้ตั้งงบประมาณตามรายการที่เคยได้รับจัดสรร ตามเป้าหมายและความจำเป็นในการใช้เงิน รวมทั้งเงินอุดหนุนที่ ก.ก.ถ. ให้ความเห็นชอบแล้ว เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าของ อบท. เงินอุดหนุนเพื่อบำรุงรักษาดูแล และเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการถ่ายโอนโรงพยาบาลส่งเสริมสุขภาพตำบล และเงินอุดหนุนสำหรับชดเชยรายได้ให้แก่ อบท. ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี ฯลฯ

ค. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่ อบท. เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุนแต่ละประเภท ให้ตั้งงบประมาณสำหรับรายการที่เคยได้รับจัดสรรตามเป้าหมายและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงิน รวมทั้งเงินอุดหนุนที่ ก.ก.ถ. ให้ความเห็นชอบแล้ว เช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการถ่ายโอน รพ.สต. ฯลฯ

- กรณี อบท. ที่เสนอขอตั้งงบประมาณผ่าน สธ. กระทรวงมหาดไทย ได้แก่ เทศบาลตำบล (ทต.) และองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยแบ่งเป็นเงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

ก. เงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่และภารกิจถ่ายโอน ซึ่งจัดสรรเพื่อให้ออท. มีอิสระในการใช้จ่ายเงินตามความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น จัดสรรเป็น 2 ส่วน ส่วนที่ 1 จัดสรรตามสัดส่วนร้อยละ และไม่มากกว่าจำนวนเงินตามที่ได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 ส่วนที่ 2 เงินส่วนที่เหลือจากการจัดสรรตามส่วนที่ 1 นำไปจัดสรรเพิ่มเติมให้แก่เทศบาลตำบล และ อบต. ที่มีรายได้ต่อหัวต่ำสุดใน 2 กลุ่ม จาก 5 กลุ่ม ที่ใช้วิธีการคำนวณโดยนำสถิติการคลังมาจัดกลุ่มควินไทล์ (Quintile) ตามอัตราส่วนประชากรของเทศบาลตำบล และ อบต. แต่ละแห่ง

ข. เงินอุดหนุนทั่วไปที่กำหนดวัตถุประสงค์สำหรับใช้จ่ายเพื่อดำเนินการกิจต่าง ๆ ให้ตั้งงบประมาณตามรายการที่เคยได้รับจัดสรร ตามเป้าหมายและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงิน รวมทั้งเงินอุดหนุนที่ ก.ก.ถ. ให้ความเห็นชอบแล้ว เช่น เงินอุดหนุนเพื่อการป้องกันและควบคุมไฟฟ้าของ อบท. เงินอุดหนุนเพื่อบำรุงรักษาถนน และเงินอุดหนุนทั่วไปเพื่อการถ่ายโอน รพ.สต. และเงินอุดหนุนสำหรับชดเชยรายได้ให้แก่ อบท. ที่ได้รับผลกระทบจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามมติคณะรัฐมนตรี ฯลฯ

ค. เงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เป็นเงินอุดหนุนจัดสรรให้แก่ อบท. เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของเงินอุดหนุนแต่ละประเภทให้ตั้งงบประมาณสำหรับรายการที่เคยได้รับการจัดสรรตามเป้าหมายและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงิน รวมทั้งเงินอุดหนุนที่ ก.ก.ถ. ให้ความเห็นชอบแล้ว เช่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจเพื่อการถ่ายโอน รพ.สต. ฯลฯ

(4) การเสนอขอตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ซึ่งเป็นรายการใหม่ ให้เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ให้ความเห็นชอบด้วย

(5) การเสนอตั้งงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ซึ่งเป็นรายการภารกิจถ่ายโอนที่ ก.ก.ถ. พิจารณาแล้วมีมติเห็นชอบในปีงบประมาณที่ผ่านมา ให้ สงป. ตั้งงบประมาณสนับสนุนให้แก่ อบท. ในลักษณะต่อเนื่อง

(6) ให้ สงป. พิจารณาจัดสรรงบประมาณจัดสรรงบประมาณเงินอุดหนุนให้แก่ อบท. ตามความเหมาะสมและความจำเป็นในการใช้จ่ายเงินต่อไป

## 2.2.2 การวิเคราะห์แนวทางในการแก้ไขปัญหาการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท.

จากการวิเคราะห์สภาพปัญหาจากการใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท. ในปัจจุบัน และการศึกษาแนวคิดที่เกี่ยวข้อง สรุปผลการวิเคราะห์ได้ดังนี้

2.2.2.1 การพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท. ทั้งระบบ ไม่ใช่หลักการพิจารณาจากแหล่งกำเนิดภาษีเป็นสำคัญ และไม่กำหนดความเป็นเจ้าของภาษีแต่ละประเภทให้แก่ อบท. ประเภทใดเป็นการเฉพาะ ตามหลักเกณฑ์ที่ผ่านมา แต่จะเริ่มต้นพิจารณาใหม่ทั้งระบบ (Set Zero)

2.2.2.2 การดำเนินการให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2560 มาตรา 250 วรรค 4 ซึ่งบัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการให้ อบท. มีรายได้ของตนเอง โดยจัดระบบภาษีหรือ

การจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนารายได้ของ อบต. ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการจัดบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชน ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุน อบต. ไปพลางก่อน กล่าวคือ รัฐจะต้องจัดสรรรายได้สนับสนุนให้แก่ อบต. ในกรณีที่ อบต. จัดเก็บรายได้ไม่เพียงพอต่อการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในพื้นที่

2.2.2.3 เนื่องด้วยการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต. ส่วนสำคัญประการหนึ่ง ขึ้นอยู่กับการเจรจาต่อรองในที่ประชุม ซึ่งมีผู้แทน อบต. ร่วมอยู่ด้วย ดังนั้น การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้เหมาะสม เกิดความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำ จะช่วยลดการเจรจาต่อรองดังกล่าวด้วย

2.2.2.4 ใช้หลักการรายจ่ายกำหนดรายได้

2.2.2.5 การจัดสรรภาษีให้แก่ อบต. จะไม่กำหนดความเป็นเจ้าของภาษีให้แก่ อบต. ประเภทใด ประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะ แต่จะนำภาษีทุกประเภทที่รัฐบาลจัดสรรให้มารวมกัน และจัดสรรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

2.2.2.6 การจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต. ตามที่กำหนด อาจมีผลกระทบต่อความพยายามและการแสวงหารายได้ของตนเอง จึงควรกำหนดมาตรการจูงใจเพื่อให้ อบต. มีความพยายามในการจัดเก็บรายได้ของตนเองเพื่อลดผลกระทบในเรื่องดังกล่าวด้วย

2.2.2.7 กำหนดแนวทางและมาตรการ ในการเฝ้าระวัง ติดตาม ตรวจสอบในการใช้จ่ายเงินของ อบต. ในการจัดบริการสาธารณะให้เป็นไปตามมาตรฐานเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

### 2.2.3 ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต.

ผู้จัดทำรายงานจึงได้มีการกำหนดข้อเสนอเพื่อปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต. ดังนี้

2.2.3.1 การจัดสรรรายได้ให้แก่ อบต. ซึ่งประกอบด้วย รายได้ที่รัฐจัดเก็บให้ รายได้ที่รัฐแบ่งให้ และเงินอุดหนุน ให้ใช้หลักการรายจ่ายกำหนดรายได้ โดยพิจารณากำหนดรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะขั้นต่ำของ อบต. ก่อน และพิจารณาว่ารายได้ที่ อบต. จัดเก็บเองมีจำนวนเท่าใด หาก อบต. มีรายได้ไม่น้อยกว่ารายจ่ายให้จัดสรรภาษีตามส่วนต่างที่เกิดขึ้น หากยังไม่เพียงพอให้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติม เพื่อให้ อบต. มีรายได้เท่ากับรายจ่ายที่กำหนดไว้

2.2.3.2 การจัดสรรภาษีให้แก่ อบต. ให้ใช้วิธีนำภาษีทุกประเภทที่รัฐบาลจัดสรรให้มารวมกัน โดยไม่กำหนดความเป็นเจ้าของภาษีให้แก่ อบต. ประเภทใดประเภทหนึ่งเป็นการเฉพาะ และไม่คำนึงเรื่องแหล่งกำเนิดภาษี และจัดสรรให้ อบต. ตามส่วนต่างระหว่างรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะขั้นต่ำของ อบต. กับรายได้ อบต. จัดเก็บเอง

2.2.3.3 กรณีที่ภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้ไม่เพียงพอ ให้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติม เพื่อให้รายได้ของ อบต. เท่ากับรายจ่ายในการจัดบริการสาธารณะขั้นต่ำของ อบต.

2.2.3.4 ในการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. ตามหลักการรายจ่ายกำหนดรายได้ อาจกระทบต่องบประมาณที่รัฐจะต้องจัดสรรเป็นเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. เพิ่มขึ้น รวมทั้งควรมีการสร้างการรับรู้และความเข้าใจของ อบต. เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่ง เพื่อให้ อบต. ได้ปรับตัวและเตรียมความพร้อม จึงควรกำหนดแผนและขั้นตอนการดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ อบต. เป็น 3 ระยะ ได้แก่ ระยะเปลี่ยนผ่าน ตามตารางที่ 6 ดังนี้

ตารางที่ 6 แผนและขั้นตอนการดำเนินการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนให้แก่ อบท.

ระยะดำเนินการ	กิจกรรม	ผู้รับผิดชอบ
<b>ระยะที่ 1</b> ระยะเปลี่ยนผ่าน (2567 – 2569)	<p>จัดสรรรายได้ตามโครงสร้างรายได้จากภาษีและเงินอุดหนุนเดิม ที่กฎหมายกำหนดความเป็นเจ้าของภาษีของ อบท. แต่ละประเภท และหลักเกณฑ์การจัดสรรที่สอดคล้องกับแหล่งกำเนิดภาษี ดังนี้</p> <p><b>1. หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท</b></p> <p>(1) รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง ให้ใช้รายได้ที่ อบท. จัดเก็บได้จริงในปีที่ผ่านมา ในการประมาณการรายได้ให้แก่ อบท.</p> <p>(2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่ อบท. ยังคงใช้หลักเกณฑ์การจัดสรรให้สะท้อนแหล่งกำเนิดภาษี และคำนึงถึงกฎหมายที่กำหนดให้ อบท. แต่ละประเภทได้รับการจัดสรรเป็นสำคัญ</p> <p><b>2. แนวทางการดำเนินการและจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท.</b></p> <p>(1) รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง ให้ใช้รายได้ที่ อบท. จัดเก็บจริง 3 ปี ย้อนหลังของก่อนปีงบประมาณปัจจุบัน เพื่อหาค่าเฉลี่ยการเพิ่มขึ้นของรายได้ อบท. และใช้สัดส่วนการเพิ่มขึ้นเป็นฐานในการประมาณการรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองในปีปัจจุบัน</p> <p>(2) รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ ให้ประมาณการรายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้แก่ อบท. เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีรถยนต์ ฯลฯ จากที่หน่วยงานจัดเก็บได้จริงโดยใช้วิธีการประมาณการเช่นเดียวกับรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง และจัดสรรให้แก่ อบท. ตามหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีในปัจจุบัน</p> <p>3. ผลรวมของรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐจัดสรรให้แก่ อบท. เป็นประมาณการรายได้ของ อบท. ที่จะนำไปใช้เปรียบเทียบกับรายจ่ายของ อบท.</p> <p>4. การกำหนดรายจ่ายขั้นต่ำในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนของ อบท. จะไม่นำรายจ่ายจากเงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาคำนวณเป็นประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำของ อบท. เพื่อไม่ให้กระทบกับภาระด้านงบประมาณ</p> <p>5. อบท. ใดมีรายจ่ายมากกว่ารายได้ จะได้รับการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ (ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ) ตามส่วนต่างที่เกิดขึ้น หากรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ยังไม่เพียงพอ ให้ใช้เงินอุดหนุนทั่วไปจัดสรรเพิ่มเติม</p> <p>6. จัดทำประกาศ ก.ก.ถ. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรายได้ให้แก่ อบท.</p> <p>7. ดำเนินการสร้างการรับรู้และความเข้าใจของ อบท. เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรายได้ให้แก่ อบท.</p>	<p>1. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)</p> <p>2. คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ</p> <p>3. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>
<b>ระยะที่ 2</b> ระยะปรับตัว (2570 – 2572)	<p>จัดสรรตามโครงสร้างรายได้จากภาษีและเงินอุดหนุนเดิม ที่กฎหมายกำหนดความเป็นเจ้าของภาษีของ อบท. แต่ละประเภท และหลักเกณฑ์การจัดสรรที่สอดคล้องกับแหล่งกำเนิดภาษี ดังนี้</p> <p><b>1. หลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท.</b> เช่นเดียวกับระยะที่ 1</p> <p><b>2. แนวทางการดำเนินการและจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท.</b></p>	<p>1. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)</p>

ระยะดำเนินการ	กิจกรรม	ผู้รับผิดชอบ
	<p>(1) รายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง และรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ ให้ประมาณการรายได้ดังกล่าวตามวิธีการเช่นเดียวกับระยะที่ 1</p> <p>(2) การกำหนดรายจ่ายขั้นต่ำในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชน ของ อบท. จะนำรายจ่ายจากรายได้ทั้งหมดของ อบท. ซึ่งรวมเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจมาคำนวณเป็นประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำของ อบท.</p> <p>(3) อบท. ที่มีรายจ่ายมากกว่ารายได้ จะได้รับการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ (ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ) ตามส่วนต่างที่เกิดขึ้น หากรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ยังไม่เพียงพอ ให้ใช้เงินอุดหนุนทั่วไปจัดสรรเพิ่มเติม เช่นเดียวกับระยะที่ 1</p> <p>(4) จัดทำประกาศ ก.ก.ถ. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรายได้ให้แก่ อบท.</p> <p>(5) ดำเนินการสร้างความรับรู้และความเข้าใจของ อบท. เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรายได้ให้แก่ อบท.</p>	<p>องค์ กรปกครองส่วนท้องถิ่น)</p> <p>2. คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ</p> <p>3. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์ กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>
<p><b>ระยะที่ 3</b></p> <p>ระยะที่ใช้ตามหลักการรายจ่าย กำหนดรายได้เต็มรูปแบบ (2573 เป็นต้นไป)</p>	<p>จัดสรรตามหลักการรายจ่ายกำหนดรายได้เต็มรูปแบบ ดังนี้</p> <p><b>1. หลักการการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท.</b></p> <p>(1) กำหนดรายจ่ายขั้นต่ำในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนของ อบท. แต่ละประเภท</p> <p>(2) นำรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้แก่ อบท. จากภาษีทุกประเภทมารวมกันและจัดสรรให้ อบท. ตามส่วนต่างระหว่างรายจ่ายขั้นต่ำกับรายได้จากที่ อบท. จัดเก็บเอง</p> <p><b>2. แนวทางการดำเนินการและจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท.</b></p> <p>(1) ประมาณการรายจ่ายขั้นต่ำในการจัดบริการสาธารณะของ อบท. แต่ละประเภท จากทุกแผนงาน โดยคำนวณรายจ่ายเฉลี่ยต่อประชากรของ อบท. แต่ละประเภท</p> <p>(2) คำนวณหารายจ่ายขั้นต่ำของ อบท. แต่ละแห่ง โดยนำรายจ่ายเฉลี่ยต่อประชากรของ อบท. แต่ละประเภท ไปคูณด้วยประชากรของ อบท. แต่ละแห่ง</p> <p>(3) ประมาณการรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง ใช้วิธีการประมาณการเช่นเดียวกับระยะที่ 1 และ 2</p> <p>(4) นำภาษีที่รัฐจัดสรรให้แก่ อบท. ทุกประเภทมารวมกัน และ จัดสรรให้แก่ อบท. ตามส่วนต่างระหว่างรายจ่ายขั้นต่ำกับรายได้จากที่ อบท. จัดเก็บเอง</p> <p>(5) กรณีที่ภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้ไม่เพียงพอ ให้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติม เพื่อให้รายได้ของ อบท. เท่ากับรายจ่ายขั้นต่ำ</p> <p>(6) จัดทำประกาศ ก.ก.ถ. เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรายได้ให้แก่ อบท.</p> <p>(7). ดำเนินการสร้างความรับรู้และความเข้าใจของ อบท. เกี่ยวกับหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรายได้ให้แก่ อบท.</p>	<p>1. สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์ กรปกครองส่วนท้องถิ่น)</p> <p>2. คณะอนุกรรมการด้านการเงิน การคลัง และงบประมาณ</p> <p>3. คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่ องค์ กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>

2.2.3.4 วิธีการคำนวณภาษีและเงินอุดหนุนที่รัฐต้องจัดสรรเพิ่มให้แก่ อบท. มีดังนี้  
(แสดงในตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 ตัวอย่างการคำนวณรายจ่ายขั้นต่ำของ อบท. และภาษีและเงินอุดหนุนที่รัฐต้องจัดสรรเพิ่มให้

อบท.	ประชากร (คน)	รายจ่าย ต่อหัว (บาท)	รายจ่ายขั้นต่ำ บริการสาธารณะ (ล้านบาท)	รายได้เก็บ เอง (ล้านบาท)	ภาษีและเงิน อุดหนุนที่รัฐ ต้องจัดสรรเพิ่ม (ล้านบาท)
1. อบจ.กระบี่	449,025	1,845.53	828.68	86.74	741.94
2. ทน.ขอนแก่น	113,029	11,525.20	1,302.68	235.59	1,067.09
3. ทม.ชัยนาท	12,699	15,740.37	199.88	45.54	154.34
4. ทต.คลองขลุง จ.กำแพงเพชร	2,338	10,147.74	23.72	6.68	17.04
5. อบต.บางพลีใหญ่ จ.สมุทรปราการ	67,667	5,832.48	394.66	97.72	296.94
6. อบต.วังหิน จ.นครศรีธรรมราช	8,880	6,039.27	53.63	0.93	52.70
7. อบต.เด่นชัย จ.แพร่	1,905	6,597.36	12.57	0.44	12.13

1) ประเมินการรายจ่ายขั้นต่ำการจัดบริการสาธารณะของ อบท. แต่ละประเภท จากทุกแผนงาน ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดเก็บข้อมูลที่เป็นปัจจุบันไว้แล้ว โดยคำนวณรายจ่ายเฉลี่ยต่อประชากรของ อบท. แต่ละประเภท เช่น อบจ. มีรายจ่าย 1,845.53 บาทต่อคน เทศบาลนคร มีรายจ่าย 11,525.20 บาท ต่อคน เทศบาลเมือง มีรายจ่าย 15,740.37 บาท ต่อคน เทศบาลตำบล มีรายจ่าย 10,147.74 บาท ต่อคน อบต. ขนาดใหญ่ มีรายจ่าย 5,832.48 บาท ต่อคน อบต. ขนาดกลาง มีรายจ่าย 6,039.27 บาท ต่อคน อบต. ขนาดเล็ก มีรายจ่าย 6,597.36 บาท ต่อคน ฯลฯ

2) คำนวณหารายจ่ายขั้นต่ำของ อบท. แต่ละแห่ง โดยนำรายจ่ายเฉลี่ยต่อประชากรของ อบท. แต่ละประเภท ไปคูณด้วยประชากรของ อบท. แต่ละแห่ง ซึ่งจะได้รายจ่ายขั้นต่ำของ อบท. แต่ละแห่ง เช่น อบจ. กระบี่ มีประชากร 449,025 คน รายจ่ายเฉลี่ยของ อบจ. 1,845.53 บาท ดังนั้น รายจ่ายขั้นต่ำของ อบจ. เป็นเงิน 828,689,108.25 บาท หรือ 828.69 ล้านบาท เป็นต้น

3) ประเมินการรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเอง โดยใช้รายได้ที่ อบท. จัดเก็บจริงรวม 3 ปี ย้อนหลังของก่อนปีงบประมาณปัจจุบัน เป็นฐานในการประมาณการรายได้ที่ อบท. จัดเก็บเองในปีปัจจุบัน

4) นำภาษีที่รัฐจัดสรรให้แก่ อบท. ทุกประเภทมารวมกัน เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม (1 ใน 9) ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีรถยนต์ ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ จำนวนเงินจัดสรรให้แก่ อบท. ตามส่วนต่างระหว่างรายจ่ายขั้นต่ำกับรายได้จากที่ อบท. จัดเก็บเอง เช่น อบจ. มีรายจ่ายขั้นต่ำ 828.68 ล้านบาท แต่มีรายได้ที่จัดเก็บเอง 86.74 ล้านบาท ดังนั้น จะต้องจัดสรรภาษีที่รัฐจัดสรรให้ทั้งหมดเป็นเงิน 741.94 ล้านบาท เป็นต้น

5) กรณีที่ภาษีที่รัฐจัดเก็บและจัดสรรให้ไม่เพียงพอ ให้จัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปเพิ่มเติมเพื่อให้รายได้ของ อบท. เท่ากับรายจ่ายขั้นต่ำ เช่น อบจ. มีรายจ่ายขั้นต่ำ 828.68 ล้านบาท แต่มีรายได้ที่จัดเก็บเอง 86.74 ล้านบาท ดังนั้น จะต้องจัดสรรภาษีที่รัฐจัดสรรให้ทั้งหมดเป็นเงิน 741.94 ล้านบาท แต่รายได้จากภาษีดังกล่าวมีจำนวนเพียง 500 ล้านบาท ดังนั้น จะต้องจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปให้แก่ อบท. อีกจำนวน 241.94 ล้านบาท ฯลฯ

#### 2.2.4 ปัจจัยที่อาจมีผลกระทบต่อความสำเร็จของการดำเนินการ

1) อบท. ขาดความพยายามสร้างศักยภาพในการพัฒนาประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ของตนเอง และพยายามพึ่งพาเงินภาษีและเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้

2) อบท. อาจนำงบประมาณที่ได้รับการจัดสรรเพิ่มขึ้นไปใช้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์แห่งการจัดบริการสาธารณะ

แนวทางแก้ไข

1) ควรกำหนดมาตรการจูงใจเพื่อให้ อบท. มีความพยายามในการแสวงหารายได้ของตนเองให้สูงขึ้น เช่น ขอกั้นงบประมาณเงินอุดหนุนทั่วไปจำนวนหนึ่ง เพื่อเป็นแรงจูงใจสำหรับ อบท. ที่มีพัฒนาการในการจัดเก็บรายได้สูงขึ้นต่อปีตามเกณฑ์ที่กำหนด เป็นต้น

2) สร้างระบบการติดตามผลการดำเนินงานตามเกณฑ์ชี้วัดบริการสาธารณะของ อบท. อย่างรอบด้าน เพื่อเป็นหลักประกันว่าค่าเป้าหมายขั้นต่ำในการให้บริการสาธารณะจะบรรลุผล

### 2.3 ภาวะผู้นำเพื่อการขับเคลื่อนข้อเสนอ

คุณลักษณะของผู้นำที่สำคัญที่จะสนับสนุนการขับเคลื่อนข้อเสนอเชิงนโยบายให้เกิดผลสัมฤทธิ์ อย่างมีประสิทธิภาพ

2.3.1 สมรรถนะหลักทางการบริหาร ได้แก่ ความรอบรู้ในการบริหาร การบริหารอย่างมืออาชีพ การบริหารแบบมุ่งผลสัมฤทธิ์

2.3.2 สมรรถนะที่เกี่ยวข้องกับงานในตำแหน่ง ได้แก่ ความมีวิสัยทัศน์ในการปฏิบัติงาน มีความรู้ความสามารถในการปฏิบัติงาน และความสามารถเชื่อมโยงภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานกับยุทธศาสตร์ชาติ และแผนระดับต่าง ๆ

2.3.3 ค่านิยมสร้างสรรค์ที่จำเป็นสำหรับนักบริหาร ได้แก่ กล้าคิด กล้าทำ กล้านำ กล้าเปลี่ยนแปลง ทำงานเป็นทีม ทำงานอย่างมืออาชีพ

2.3.4 คุณลักษณะอื่น ๆ ที่จำเป็นต่อการปฏิบัติงาน ได้แก่ มีความคิดในเชิงสร้างสรรค์ คำนึงถึงประโยชน์ ของประเทศชาติและประชาชน มีความสามารถในการคาดการณ์สถานการณ์ข้างหน้าอย่างมีหลักการและเหตุผล มีความมุ่งมั่นทุ่มเทในการปฏิบัติงาน มีการตอบสนองต่อนโยบายให้ทันต่อสถานการณ์



### 3. แผนพัฒนาตนเอง

(ข้อมูลส่วนบุคคลไม่เผยแพร่)

## บรรณานุกรม

ดวงมณี เลาวกุล. (2555) **การปฏิรูปการกระจายอำนาจการคลังสู่ท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ: เป็นไท.

“ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงิน ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (27 มีนาคม 2566) **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 140 ตอนพิเศษ 72 ง.

“ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงิน ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (27 มีนาคม 2566) **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 140 ตอนพิเศษ 72 ง.

“ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนทั่วไปแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2566” (29 กันยายน 2565) **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 139 ตอนพิเศษ 232 ง.

“ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงิน ภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (11 ตุลาคม 2564) **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 138 ตอนพิเศษ 248 ง.

“ประกาศคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่อง หลักเกณฑ์การจัดสรรเงิน ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2534 ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” (11 ตุลาคม 2564) **ราชกิจจานุเบกษา**, เล่ม 138 ตอนพิเศษ 248 ง.

นฤมล แก้วสุก(สิงหาคม (2564) **รายงานวิเคราะห์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ:

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร,

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (มิถุนายน 2565) **ข้อเสนอเชิงนโยบายเพื่อการพัฒนารายได้ท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ:

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

วีระศักดิ์ เครือเทพ และคณะ. (สิงหาคม 2560) **รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการจัดทำเกณฑ์ชี้วัดและค่าเป้าหมายขั้นต่ำ มาตรฐานการจัดบริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น**. กรุงเทพฯ:

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. (2554) **วิถิใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย**. กรุงเทพฯ: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่น สถาบันพระปกเกล้า.

## ประวัติผู้เขียนเอกสารรายงานการศึกษาส่วนบุคคล

นายยอดวุฒิ กลิ่นทอง

### ประวัติการศึกษา

ปริญญาตรี รัฐศาสตรบัณฑิต สาขาวิชารัฐประศาสนศาสตร์/ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย/ 2528

ปริญญาโท Master of Public Administration/ University of Maine, USA/ 2543

### ประสบการณ์การรับราชการ

ผู้ช่วยผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี

ผู้อำนวยการสำนักงานโหนดชุมชน สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ผู้อำนวยการกองกลาง สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ผู้อำนวยการสำนักงานการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

### รางวัลหรือทุนการศึกษา

นักเรียนทุนรัฐบาล ศึกษาต่อระดับปริญญาโท ณ ประเทศสหรัฐอเมริกา

### ตำแหน่งหน้าที่ปัจจุบันและสถานที่ทำงาน

ผู้อำนวยการสำนักแผนงานและกิจการพิเศษ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ตั้งแต่วันที่ 23 มิถุนายน 2566)