

รายงานการประชุม
คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙

วันศุกร์ที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙ เวลา ๑๓.๓๐ น.

ณ ห้องประชุม ๒๐๑ ชั้น ๒

อาคารสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล

ผู้มาประชุม

๑. รองศาสตราจารย์วีระศักดิ์ เครือเทพ		ประธานอนุกรรมการ
๒. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา		อนุกรรมการ
๓. นายเลอพงศ์ ลิ้มรัตน์		อนุกรรมการ
๔. นายพหล เก้าเอี้ยน	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	อนุกรรมการ
๕. นางสาวสุภาภรณ์ ไรจนรุ่งทวี	กรมบัญชีกลาง	อนุกรรมการ
๖. นายอุปราข พันธุ์ภักดี	สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	อนุกรรมการ
๗. นายวิชณุ วาสานนท์	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	อนุกรรมการ
๘. นางนงนุช ศุขะพันธุ์	กรุงเทพมหานคร	อนุกรรมการ
๙. นางบุญศรีศรี สุปิพัฒน์โมลี	เมืองพัทยา	อนุกรรมการ
๑๐. นายมานะ บุญยะโกศา	สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อนุกรรมการ
๑๑. นายนิพนธ์ บุญญามณี	สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด แห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๑๒. นายสกล สีน้อย	สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๑๓. นายกัมพล กลั่นเนียม	สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบล แห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๑๔. นายวิฑูร เอี่ยมโอภาส	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ	อนุกรรมการ และเลขานุการ
๑๕. นางสาวพิมพ์นารา บัวเกิด	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ
๑๖. นายพิชัย ชัยสัมฤทธิ์โชค	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ
๑๗. นางสาวสุวิภา สีสุนา	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ปฏิบัติการ	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ

ผู้ไม่มาประชุม

๑. รองศาสตราจารย์อัชกรณ วังศ์ปรีดี
๒. ผู้แทนสำนักงบประมาณ
๓. นายวิชัย ไตรรัตน์

ติตราชการ
ติตราชการ
ติตถารกิจ

ผู้เข้าร่วมประชุม

- | | |
|---|--|
| ๑. นางสาววัลย์ แก้วมูลเนียม | กรมสรรพากร |
| ๒. นางสาวพรทิพย์ เสนะโท | กรมสรรพากร |
| ๓. นางสาวพรพรรณ อึ้งอุปละชัย | กรมสรรพากร |
| ๔. นางสาวจิตรา พงษ์พาณิชย์ | กรมสรรพากร |
| ๕. นายสรศักดิ์ สุขมานะ | กรมสรรพากร |
| ๖. นางสาวสุชาดา สังข์เจริญ | กรมสรรพากร |
| ๗. นางสาวณัฏฐ์วี วรรณมาตร | สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง |
| ๘. นายชาติรี อยู่ประเสริฐ | สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย |
| ๙. นายภูวนนท์ คงหนองช้าง | สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย |
| ๑๐. นายปรีดา กล้าเดช | สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย |
| ๑๑. นางสาวปรียาภรณ์ ขาวธรรมา | กรุงเทพมหานคร |
| ๑๒. นางสาวสุภาวรรณ คงศิริ | เมืองพัทยา |
| ๑๓. เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | |

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ

ประธานได้แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่า เนื่องจากคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ได้มีการประชุมเรื่องกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเมื่อเข้านี้ ซึ่งกระผมไม่สามารถเข้าร่วมประชุมได้ จึงขอให้ ผอ.วิฑูร เอี่ยมโอภาส เลขาธิการคณะกรรมการฯ ชี้แจงผลการประชุมให้ที่ประชุมคณะกรรมการฯ ทราบ เนื่องจากมีส่วนเกี่ยวข้องกับการดำเนินการตาม Road Map ของคณะกรรมการชุดนี้

ผอ.วิฑูรฯ ชี้แจงว่า คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ซึ่งมี ศาสตราจารย์พิเศษสมชัย ฤชุพันธุ์ เป็นประธาน ได้ให้คณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการเงิน การคลังแต่งตั้งคณะทำงานขับเคลื่อนการปฏิรูประบบและโครงสร้างภาษีอากรเพื่อผลักดันร่างพระราชบัญญัติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ได้พิจารณาให้ความเห็นชอบแล้ว โดยได้พิจารณากฎหมายดังกล่าวในรอบแรกเรียบร้อยแล้ว เนื้อหาสำคัญของพระราชบัญญัติรายได้ของ อบท. จะกำหนดความชัดเจนในเรื่องโครงสร้างรายได้ของ อบท. โดยแบ่งโครงสร้างรายได้เป็นภาษีท้องถิ่น ภาษีฐานร่วม และภาษีจัดสรร รวมทั้งเงินอุดหนุน กรณีภาษีที่กฎหมายยังไม่มีสภาพบังคับจะให้มีการออกกฎหมายเพื่อให้มีสภาพบังคับ เช่น ภาษีบำรุง อบจ. สำหรับยาสูบ และภาษีบำรุง

อบจ. สำหรับโรงแรม นอกจากนี้อาจจะต้องมีการตรากฎหมายสำหรับภาษีรถยนต์ และการกำหนดรายได้ที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่ อบท. เช่น ภาษีฐานร่วมต่าง ๆ ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุราสรรพสามิต ซึ่งกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ กำหนดให้ อบท. ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มในอัตราร้อยละ ๓๐ ของอัตราภาษีที่จัดเก็บ แต่ส่วนใหญ่จะจัดเก็บเพิ่มในอัตรา ร้อยละ ๑๐ เท่านั้น และให้รวมภาษีมูลค่าเพิ่ม ๓ ตัวเป็นตัวเดียว แล้วจัดสรรให้ อบท. ๓ ส่วนใน ๗ ส่วน รวมทั้งให้แต่งตั้งคณะกรรมการรายได้ของ อบท. เพื่อพิจารณาจัดทำแผนพัฒนารายได้ สำหรับการเสนอมาตรการด้านการเงิน การคลัง ได้มีการกำหนดเรื่องหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ต่าง ๆ ไว้ในกฎหมาย หากใช้กฎหมายฉบับนี้คำนวณรายได้ของ อบท. จะเพิ่มขึ้นประมาณ ๙๐,๐๐๐ กว่าล้านบาท จึงเป็นประเด็นว่า เมื่อมีการจัดสรรภาษีแล้ว อบท. จะมีรายได้จากภาษีเพิ่มมากขึ้นแต่รัฐบาลอาจมีรายได้ลดลง และการแก้ไขกฎหมายหลักเป็นเรื่องที่สำคัญที่ต้องคำนึงถึงอย่างมาก

นอกจากนี้ คณะทำงานฯ ได้รับข้อสังเกตของประธานอนุกรรมการฯ ที่เสนอให้พิจารณาใน ๓ ประเด็น คือ ประเด็นแรก ภาษีท้องถิ่นที่ยังไม่มีกฎหมายรองรับ เช่น ภาษีผู้พำนักรถจักรยานยนต์ที่ทำงานในพื้นที่และมีรายได้จะต้องจ่ายภาษีหรือค่าธรรมเนียมเพื่อช่วยแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายของ อบท. ฯลฯ ประเด็นที่ ๒ ภาษีรถยนต์ที่ปัจจุบันจดทะเบียนจังหวัดใดจะเสียภาษีคั่นไปยังจังหวัดนั้น ซึ่งมีข้อสังเกตว่า รถต่างจังหวัดที่นำมาใช้ในจังหวัดใดควรเก็บภาษีให้จังหวัดนั้น ประเด็นที่ ๓ ภาษีฐานร่วม เช่น ภาษีเงินได้นิติบุคคลที่ผู้ประกอบการเข้าไปประกอบการในพื้นที่ควรจัดสรรให้ อบท. และภาษีเพื่อการนำไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่เฉพาะ เช่น เขตนิคม เขตอุตสาหกรรม เขตเศรษฐกิจ ซึ่งผู้ที่ได้ประโยชน์จากการพัฒนาพื้นที่เฉพาะจะเป็นเพียงคนบางกลุ่ม ดังนั้นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ควรเพิ่มระบบฐานภาษีเพื่อ อบท. จัดเก็บเป็นรายได้ของท้องถิ่นด้วย

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙

ฝ่ายเลขานุการ ได้จัดทำรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ และได้แจ้งอนุกรรมการทุกท่านแล้ว

จึงเสนอที่ประชุมเพื่อโปรดพิจารณารับรองรายงานการประชุม

มติที่ประชุม รับรองรายงานการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเพื่อพิจารณา (สืบเนื่อง)

- การส่งเสริมการหารายได้จากกิจการเชิงพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฝ่ายเลขานุการรายงานว่ คณะอนุกรรมการฯ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ ได้พิจารณาเรื่อง การส่งเสริมการหารายได้จากกิจการเชิงพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งประธานอนุกรรมการได้เสนอแนวทางในการพิจารณา ดังนี้

๑. อปท. มีการลงทุนและพัฒนารายได้จากกิจการเชิงพาณิชย์แต่ยังไม่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ทำให้แหล่งรายได้ของ อปท. มีจำกัด เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจอปท. ในการลงทุนกิจการเชิงพาณิชย์ แต่ขาดการสนับสนุนหรือผลักดันอย่างจริงจัง และขาดระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้หน่วยตรวจสอบมักท้วงติงการดำเนินการของ อปท. ในการลงทุน โดยมักอ้างว่าเป็นการ “แข่งขันกับเอกชน” หากไม่กำหนดแนวทางให้ชัดเจน อาจกลายเป็นการส่งเสริมให้ อปท. ดำเนินการลงทุนอย่างไม่เหมาะสมหรือในกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แท้จริง

๒. อปท. มีการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์หลายรูปแบบ เช่น กิจการเชิงธุรกิจโดยตรง ได้แก่ ตลาดสด สถานนันทนาการ (โรงรับจำนำ) โรงฆ่าสัตว์ ฯลฯ กิจการเกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค/บริการสาธารณะ และสามารถสร้างรายได้ให้กับ อปท. อาทิ กิจการประปา ท่าเทียบเรือ ศูนย์การเรียนรู้/ห้องสมุด วิทยาศาสตร์ ฯลฯ กิจการร่วมทุนกับภาคเอกชน อาทิ การจัดการขยะ การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ฯลฯ และกิจการที่ดำเนินการในบริษัทเอกชน (บริษัทที่ อปท. จัดตั้งขึ้น) อาทิ การจัดตั้งตลาดกลาง/ตลาดสินค้าเกษตร ศูนย์แสดงสินค้า กรุงเทพมหานคร ฯลฯ

๓. แนวทางในการดำเนินการ ควรกำหนดแนวทางและประเภทการดำเนินการเชิงพาณิชย์ที่เหมาะสมสำหรับ อปท. รวมทั้งผลักดันการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย หรือประกาศ ก.ก.ธ. เพื่อกำหนดกรอบการดำเนินการเชิงพาณิชย์ที่เหมาะสมสำหรับ อปท.

๔. เสนอให้ใช้ตัวแบบเศรษฐศาสตร์ภาครัฐในการกำหนดกรอบแนวคิดกิจการลงทุนเชิงพาณิชย์ของ อปท. ดังนี้

แบ่งแยกหน่วยได้หรือไม่

	Non-excludable	Excludable
Non-rival consumption	๑. สินค้า/บริการสาธารณะโดยสมบูรณ์ บริการสาธารณะตามกฎหมาย อปท.	๒. Price-Excludable Goods กิจการสาธารณูปโภค ตลาดสด โรงรับจำนำ กิจการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว การสร้างอาชีพ ฯลฯ
<u>บริโภคแล้ว</u> <u>อรรถประโยชน์หมด</u> <u>ไปหรือไม่</u> Rival consumption	๓. Congestible Public Goods สวนสาธารณะ สนามบิน ท่าเทียบเรือ ทางพิเศษ ฯลฯ	๔. Pure Private Goods โรงแรม สนามกอล์ฟ ฯลฯ

ที่ประชุมมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังนี้

๑. การส่งเสริมให้ อปท. หารายได้จากกิจการเชิงพาณิชย์ควรมีกรอบแนวทางที่เหมาะสม โดยไม่ตึงจนเกินไป เช่น การห้ามมิให้ท้องถิ่นประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน หรือการกำหนดกรอบแนวทาง

ที่กว้างจนเกินไปซึ่งอาจทำให้กิจการมีการทับซ้อนกันได้ โดยออกเป็นประกาศ ก.ก.ถ. เพื่อให้มีความชัดเจนว่า กิจการเชิงพาณิชย์ใดที่ท้องถิ่นทำได้และทำไม่ได้

๒. กฎหมายจัดตั้งของท้องถิ่นให้อำนาจท้องถิ่นดำเนินการพาณิชย์ได้ แต่ไม่ได้กำหนดว่าทำได้แค่ไหน ในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตีความไว้แล้วว่า ท้องถิ่นสามารถทำกิจการเชิงพาณิชย์ได้ทุกเรื่อง แต่ต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง และกฎหมายกระจายอำนาจว่ากำหนดให้ทำอะไรได้บ้าง เช่น อบจ. สามารถดำเนินการกิจการเชิงพาณิชย์ได้โดยจัดทำเป็นข้อบัญญัติตามที่ระเบียบ มท. กำหนด สำหรับ อบต. มีอำนาจออกข้อบัญญัติในกิจการเพื่อจะเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทน ในกิจการที่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้หน้าที่ของท้องถิ่นเกี่ยวกับกิจการสาธารณะจะไม่มีค่าตอบแทน แต่ถ้ามีรายได้เกิดขึ้นก็สามารถดำเนินการในเชิงพาณิชย์ได้

๓. เนื่องจากการพิจารณาเรื่องดังกล่าวมีขอบเขตกว้างมาก การให้ผู้แทน อบท. ยกเป็นกรณีศึกษาจะทำให้พิจารณาได้ง่ายและมองเห็นภาพมากขึ้น จึงควรมอบหมายให้ผู้แทน อบท. จัดส่งข้อมูลกรณีศึกษากิจการเชิงพาณิชย์ที่ อบท. ทำได้เป็นรายการให้ผู้เลขาฯ เพื่อนำมาพิจารณาในการประชุมครั้งต่อไป

ฝ่ายเลขานุการ ยกตัวอย่างกรณีศึกษาเกี่ยวกับการดำเนินการกิจการเชิงพาณิชย์ ดังนี้

๑. กรณีศึกษา อบจ.ขอนแก่น จะสามารถดำเนินการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV) เพื่อจำหน่ายให้กับประชาชนทั่วไปได้หรือไม่ อย่างไร (ส.๗๔/๒๕๕๓) สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้มีความเห็นเกี่ยวกับเรื่องนี้ว่า การที่ อบจ. ขอนแก่นจะดำเนินการใด ๆ ได้จะต้องพิจารณาว่าเรื่องนั้นอยู่ในอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดหรือไม่ แม้ว่ามาตรา ๕๐ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดฯ จะบัญญัติให้ อบจ. สามารถดำเนินการเกี่ยวกับการพาณิชย์ได้ก็ตาม แต่การดำเนินการนั้นต้องเป็นกรณีที่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบจ. ตามที่กฎหมายกำหนดด้วย เมื่อพระราชบัญญัติ อบจ.ฯ และกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องไม่มีบทบัญญัติที่ให้ อบจ. มีอำนาจหน้าที่ในการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติ อบจ. ขอนแก่นจึงไม่สามารถอาศัย มาตรา ๕๐ ลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการสถานีบริการก๊าซธรรมชาติได้

๒. กรณีศึกษาโครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดินสำหรับหน่วยงานราชการและสหกรณ์ภาคการเกษตร ซึ่งกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น ได้ขอหารือว่า ประกาศคณะกรรมการกำกับกิจการพลังงานในเรื่องดังกล่าวกำหนดคุณสมบัติให้ อบท. สามารถเข้าร่วมโครงการตามเงื่อนไขที่กำหนด ซึ่งมีประเด็นทางข้อกฎหมายเกี่ยวกับขอบเขตอำนาจหน้าที่ของ อบท. ที่ได้บัญญัติไว้ตามกฎหมายว่าด้วย อบท. และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ได้หรือไม่ คณะอนุกรรมการวินิจฉัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจฯ ใน ก.ก.ถ. ในการประชุมครั้งที่ ๘/๒๕๕๘ เมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๕๘ มีมติว่า อบท. ไม่สามารถร่วมโครงการดังกล่าวได้เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ อบท. สามารถผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ส่วนการที่จะให้ ก.ก.ถ. พิจารณาออกประกาศกำหนดให้ อบท. มีอำนาจและหน้าที่ในด้านการผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะการออกประกาศ ก.ก.ถ. ต้องเป็นภารกิจ

ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง ซึ่งโครงการดังกล่าวไม่ได้เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นแต่อย่างใด แต่เป็นการหารรายได้ของ อปท. เนื่องจากกำหนดให้กระแสไฟฟ้าที่ผลิตได้ต้องจำหน่ายให้แก่การไฟฟ้า กรณีดังกล่าวจึงไม่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการออกประกาศ ก.ก.ถ. กำหนดให้อปท. มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องดังกล่าวได้.

ทั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ เห็นว่า แม้ว่ากฎหมายจัดตั้งของท้องถิ่นให้อำนาจท้องถิ่นดำเนินการพาณิชย์ได้ แต่ไม่ได้กำหนดว่าทำได้แค่ไหน ในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตีความไว้แล้วว่า ท้องถิ่นสามารถทำกิจการเชิงพาณิชย์ได้ทุกเรื่อง แต่ต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง และกฎหมายกระจายอำนาจฯ ด้วยว่ากำหนดให้ทำอะไรได้บ้าง หากพิจารณาตัวแบบเศรษฐศาสตร์ภาครัฐในการกำหนดกรอบแนวคิดกิจการลงทุนเชิงพาณิชย์ของ อปท. ตามที่ประธานอนุกรรมการฯ เสนอ ท้องถิ่นจะสามารถดำเนินการได้เพียงกรอบแนวคิดที่ ๑ และ ๒ ซึ่งมีกฎหมายกำหนดไว้เท่านั้นคือ แนวทางที่ ๑ สินค้า/บริการสาธารณะโดยสมบูรณ์ (Non-excludable) ซึ่งเป็นบริการสาธารณะตามกฎหมาย อปท. และแนวทางที่ ๒ Price-Excludable Goods ซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภคบางรายการที่มีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ตลาดสด โรงรับจำนำ สำหรับแนวทางที่ ๓ Congestible Pubic Goods สาธารณะ สนามบิน ท่าเทียบเรือทางพิเศษ และแนวทางที่ ๔ Pure Private Goods เช่น โรงแรม สนามกอล์ฟ นั้น หากไม่มีกฎหมายกำหนดไว้ อปท. จะไม่สามารถดำเนินการได้ ดังนั้น หากจะให้ท้องถิ่นสามารถดำเนินการตามกรอบแนวคิด แนวทางที่ ๓ และ ๔ ได้จะต้องเสนอเรื่องดังกล่าวให้กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบ พิจารณากำหนดขอบเขตและแนวทางในการดำเนินการเชิงพาณิชย์ของ อปท. ในกฎหมายจัดตั้ง อปท. ต่อไป

จึงเสนอที่ประชุมเพื่อโปรดพิจารณา

นายนิพนธ์ บุญญามณี นายก อบจ. สงขลา ได้เสนอกรณีศึกษากิจการเชิงพาณิชย์ของ อปท. ซึ่งไม่ถูกหักหักด้วยหน่วยตรวจสอบ ๒ กรณี ดังนี้

๑. แพนชานยนต์ ให้บริการรับส่งผู้โดยสาร และยานพาหนะข้ามฝากจากชายฝั่ง อ.สิงหนคร มายัง อ.เมืองสงขลา ซึ่งได้รับการถ่ายโอนมาจากองค์การรับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) กระทรวงคมนาคม ปัจจุบันมีรายได้จากการทำกิจการประมาณ ๒ ล้านบาทบาทต่อเดือน และ ๓๐ ล้านบาทต่อปี
๒. สนามกีฬาประจำจังหวัดสงขลา ได้รับการถ่ายโอนจากภารกิจแห่งประเทศไทย ซึ่งจะเก็บค่าธรรมเนียมการเล่นฟิตเนสครั้งละ ๒๐ บาท มีรายได้จากการเก็บค่าบริการเดือนละ ๒๐๐,๐๐๐ กว่าบาท

จากทั้ง ๒ กรณี เห็นว่าปัญหาสำคัญคือ หน่วยงานใดมีอำนาจตีความว่า การทำกิจการเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่นเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

นอกจากนี้ อบจ.สงขลา ได้ศึกษาออกแบบระบบขนส่งมวลชนโดยระบบราง (รถไฟฟ้าโมโนเรล) ขึ้นใน อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา เพื่อแก้ไขปัญหาการติดขัดในเมืองใหญ่ แต่ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากไม่สามารถจดทะเบียนนิติบุคคลได้ เนื่องจากไม่มีกฎหมายรองรับ

ผู้ช่วยศาสตราจารย์รัชเฉลิมฯ ได้รายงานให้ที่ประชุมทราบว่า เนื่องจากเทศบาลนครขอนแก่นได้ดำเนินการขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลนครขอนแก่นเพื่อบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนแบบรถโดยสารด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transportation: BRT) ซึ่งเป็นเทศพาณิชย์ด้านขนส่งมวลชนสาธารณะ (กิจการรถด่วนสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง) จึงควรยกเป็นกรณีศึกษาสำหรับ อบจ. สงขลา และ อบท.อื่นที่จะดำเนินการเชิงพาณิชย์ด้านขนส่งมวลชนสาธารณะ

ที่ประชุมมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

๑. สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตีความเรื่องการจัดการบริการสาธารณะของ อบท. ว่า ต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมาย จึงสามารถดำเนินการได้ และเมื่อจัดการบริการสาธารณะดังกล่าวแล้ว อบท. จึงจะสามารถเก็บค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการได้

๒. กรอบแนวคิดในการดำเนินการเชิงพาณิชย์ของ อบท. จะต้องคำนึงใน ๒ เรื่อง คือ อำนาจหน้าที่ และผลประโยชน์ตอบแทน เช่น ผลประโยชน์ในรูปของกำไร/ขาดทุนที่ทำให้กิจการนั้นดำรงอยู่ได้ รวมทั้งผลประโยชน์ทางสังคม

๓. เมื่อพิจารณาในการกำหนดกรอบแนวคิดกิจการลงทุนเชิงพาณิชย์ของ อบท. ที่เสนอประชุมพิจารณาแล้วเห็นว่า รูปแบบที่ ๑ สินค้า/บริการสาธารณะโดยสมบูรณ์ (Non-excludable) ซึ่งเป็นบริการสาธารณะตามกฎหมาย อบท. และรูปแบบที่ ๒ (Price-Excludable Goods) ซึ่งเป็นกิจการสาธารณูปโภคบางรายการที่มีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ตลาดสด โรงรับจำนำ ฯลฯ อบท. น่าจะสามารถดำเนินการได้ ส่วนรูปแบบที่ ๓ (Congestible Public Goods) ที่มีลักษณะกำกวมนั้นอาจต้องมาพิจารณาในรายละเอียดอีกครั้งหนึ่ง สำหรับรูปแบบที่ ๔ (Pure Private Goods) เป็นกรอบแนวคิดที่ใช้ในรูปแบบของเอกชนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการบริการสาธารณะ ซึ่งไม่อยู่ในอำนาจหน้าที่ของ อบท. ดังนั้น เพื่อให้มีความสมบูรณ์และสามารถออกแบบเป็นบทเรียนได้ เห็นควรมอบให้ฝ่ายเลขานุการประสานขอกรณีตัวอย่างที่สามารถดำเนินการได้เสนอที่ประชุมพิจารณาในประเด็นต่างๆ เช่น อำนาจหน้าที่ ระเบียบ และแนวทางการในการดำเนินการของ อบท. เพื่อกำหนดเป็นแนวทางและมาตรฐานสำหรับ อบท. ถือปฏิบัติต่อไป

มติที่ประชุม

๑. เห็นควรมอบให้ฝ่ายเลขานุการประสานขอกรณีตัวอย่างรูปแบบที่ ๓ (Congestible Public Goods) ที่ อบท. สามารถดำเนินการได้เสนอที่ประชุมพิจารณาในประเด็นต่างๆ เช่น อำนาจหน้าที่ ระเบียบ และแนวทางการในการดำเนินการของ อบท. เพื่อกำหนดเป็นแนวทางและมาตรฐานสำหรับ อบท. ถือปฏิบัติต่อไป

๒. มอบผู้ช่วยศาสตราจารย์รัชเฉลิมฯ จัดเตรียมข้อมูลและนำเสนอที่ประชุมกรณีศึกษาการจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลนครขอนแก่นเพื่อการเทศพาณิชย์ด้านขนส่งมวลชนสาธารณะ (กิจการรถด่วนสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง) เพื่อคณะกรรมการพิจารณาในการประชุมครั้งต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องเพื่อพิจารณา

- การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ตามพระราชบัญญัติ
องค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐

ฝ่ายเลขานุการ รายงานว่า พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)
พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๒ กำหนดว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร จัดเก็บได้ในจังหวัดใด
ให้ส่งมอบให้ อบจ. ร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บได้ และประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๓ ภายใต้บังคับมาตรา
๘๓/๑ ให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนยื่นแบบแสดงรายการภาษีตามแบบที่อธิบดีกำหนด โดยให้ยื่นเป็นรายเดือน
ภาษีพร้อมกับชำระภาษีถ้ามี ไม่ว่าจะได้ขายสินค้าหรือให้บริการในเดือนภาษีนั้นหรือไม่ก็ตาม

การยื่นแบบแสดงรายการภาษีและการชำระภาษีสำหรับเดือนภาษีใด ให้ยื่นภายในวันที่
สิบห้าของเดือนถัดไป เว้นแต่อธิบดีจะกำหนดเป็นอย่างอื่น

การยื่นแบบแสดงรายการภาษีและการชำระภาษี ให้ยื่นและชำระ ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่
ที่สถานประกอบการตั้งอยู่ ทั้งนี้ เว้นแต่อธิบดีจะกำหนดสถานที่เป็นอย่างอื่น

ถ้าผู้ประกอบการจดทะเบียนมีสถานประกอบการหลายแห่ง การยื่นแบบแสดงรายการ
ภาษีและการชำระภาษี ให้แยกยื่นและชำระเป็นรายสถานประกอบการ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ประกอบการ
จดทะเบียนจะยื่นคำร้องต่ออธิบดี ขออนุมัติยื่นแบบแสดงรายการภาษีและชำระภาษีรวมกัน ณ ที่ว่าการ
อำเภอท้องที่แห่งใดแห่งหนึ่ง หรือ ณ สถานที่ที่อธิบดีกำหนดตามวรรคสามก็ได้และเมื่อได้รับอนุมัติจาก
อธิบดีแล้วให้ถือปฏิบัติตั้งแต่เดือนภาษีที่อธิบดีกำหนดเป็นต้นไป

ในการยื่นแบบแสดงรายการภาษีตามวรรคหนึ่ง หากมีเครดิตภาษี หรือมีภาษีที่ต้องขอคืน
ให้ดำเนินการตามส่วน ๘

มาตรา ๘๓/๖ เมื่อมีการชำระราคาสินค้าหรือ ราคาค่าบริการให้กับผู้ประกอบการ
ดังต่อไปนี้ ให้ผู้จ่ายเงินค่าซื้อสินค้า หรือค่าบริการมีหน้าที่นำส่งเงินภาษีมูลค่าเพิ่มที่ผู้ประกอบการมีหน้าที่เสียภาษี

(๑) ผู้ประกอบการที่อยู่นอกราชอาณาจักรซึ่งได้เข้ามาประกอบกิจการขายสินค้า หรือ
ให้บริการในราชอาณาจักรเป็นการชั่วคราว และไม่ได้จดทะเบียนภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นการชั่วคราวตามมาตรา
๘๕/๓

(๒) ผู้ประกอบการที่ได้ให้บริการในต่างประเทศ และได้มีการให้บริการนั้นในราชอาณาจักร

(๓) ผู้ประกอบการอื่นตามที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาให้นำมาตรา ๘๓/๕ วรรคสอง
มาใช้บังคับ

มาตรา ๘๓/๑๐ ในการเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม

(๑) สำหรับสินค้าที่นำเข้า ให้กรมศุลกากรเรียกเก็บเพื่อกรมสรรพากร และในกรณีของ
ตกค้างตามมาตรา ๗๘/๒ (๓) ให้กรมศุลกากรหักภาษีมูลค่าเพิ่มพร้อมเบี้ยปรับเงินเพิ่มเพื่อกรมสรรพากร
ตามหลักเกณฑ์ที่อธิบดีกำหนด

(๒) สำหรับการขายสินค้า หรือการให้บริการที่ต้องเสียภาษีสรรพสามิตด้วยให้กรม
สรรพสามิตเรียกเก็บเพื่อกรมสรรพากร

มาตรา ๘๔ เครดิตภาษีที่เหลืออยู่ในแต่ละเดือนภาษี จากการคำนวณภาษีตามมาตรา ๘๒/๓ ให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนมีสิทธินำไปชำระภาษีมูลค่าเพิ่มได้ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และ เงื่อนไขที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกา หรือมีสิทธิขอคืนพร้อมกับการยื่นแบบแสดงรายการภาษีของเดือนภาษี นั้นตามมาตรา ๘๓ หรือมาตรา ๘๓/๑ เว้นแต่ในกรณีที่มีการยื่นแบบแสดงรายการภาษีเพิ่มเติมเพราะการยื่น แบบแสดงรายการภาษีไม่ถูกต้อง ครบถ้วนตามมาตรา ๘๓/๔ ก็ให้มีสิทธิขอคืนพร้อมกับการยื่นแบบแสดง รายการภาษีเพิ่มเติม

มาตรา ๘๔/๑ การขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการขายสินค้า หรือการให้บริการให้กระทำ ได้ ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) การขายสินค้าหรือการให้บริการในกรณีที่ภาษีต้องคืน แต่ผู้ประกอบการจดทะเบียน มิได้ขอคืนตามมาตรา ๘๔ ให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนมีสิทธิยื่นคำร้องขอคืนภาษีภายในสามปีนับแต่วันพ้น กำหนดเวลายื่นแบบแสดงรายการภาษีสำหรับเดือนภาษีนั้น

(๒) การขายสินค้าหรือการให้บริการในกรณีอื่น ให้ยื่นคำร้องขอคืนภายในสามปีนับแต่วันที่ ได้ชำระภาษี

คำร้องขอคืนภาษีให้เป็นไปตามแบบที่อธิบดีกำหนด

ในกรณีที่ผู้ขอคืนภาษีเป็นผู้ประกอบการจดทะเบียนให้ยื่นคำร้องขอคืนภาษี ณ ที่ว่าการ อำเภอท้องที่ที่สถานประกอบการตั้งอยู่ และถ้าผู้ประกอบการจดทะเบียนมีสถานประกอบการหลายแห่ง ให้ยื่น คำร้องขอคืนภาษีเป็นรายสถานประกอบการ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ประกอบการจดทะเบียนดังกล่าวได้รับอนุมัติจาก อธิบดีให้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีและชำระภาษีรวมกันก็ให้ยื่นคำร้องขอคืนภาษีรวมกัน ณ ที่ว่าการอำเภอ ท้องที่ หรือ ณ สถานที่ที่อธิบดีกำหนดตามมาตรา ๘๓ วรรคสี่ และในกรณีที่ผู้ขอคืนภาษีมิใช่ผู้ประกอบการจด เเบียน ให้ยื่นคำร้องขอคืน ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่ที่ผู้ขอคืนมีภูมิลำเนา

ปัญหาในการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อบจ. มีดังนี้

๑. การยื่นแบบแสดงรายการและเสียภาษีรวมทุกสถานประกอบการไว้แห่งเดียว ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๓ วรรคสาม กำหนดให้ผู้ประกอบการที่จดทะเบียนสถานประกอบการหลาย แห่งสามารถยื่นคำร้องต่ออธิบดีเพื่ออนุมัติให้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีและชำระภาษีรวมกัน ณ ที่ว่าการอำเภอ ท้องที่แห่งใดแห่งหนึ่ง หรือ ณ สถานที่ที่อธิบดีกำหนดได้ ส่งผลให้ธุรกิจขนาดใหญ่และมีสาขาหรือสถาน ประกอบการตั้งอยู่ในหลายท้องที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีและชำระภาษีรวมกันใน กทม. เนื่องจากการแยก คำนวณภาษีเป็นรายสาขาหรือสถานประกอบการจะส่งผลให้สถานประกอบการดังกล่าวเกิดปัญหาด้านสภาพ คล่องทางการเงิน ดังนั้นเมื่อมีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มฯ จึงตกเป็นของ กทม. ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมกับ อบจ. ที่เป็นที่ตั้งของหน่วยผลิตหรือจัดซื้อสินค้า และไม่ตรงตามหลักการทั่วไปของภาษีมูลค่าเพิ่มฯ ที่สะท้อน แหล่งกำเนิดและเพื่อนำรายได้จากภาษีดังกล่าวไว้ใช้จ่ายในท้องถิ่นนั้น

๒. ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๔ กำหนดให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนมีสิทธิขอคืน ภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการขายสินค้า หรือการให้บริการ ซึ่งกรมสรรพากรได้กำหนดแนวทางการจัดสรร ภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าวให้แก่ อบจ. ดังนี้

ส่วนที่หนึ่ง จัดสรรตามที่ท้องถิ่นมอบให้กรมสรรพากรจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วนำส่งให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรให้กับท้องถิ่นตามหลักเกณฑ์ที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ส่วนที่สอง จัดสรรจากยอดที่เหลือจากส่วนที่หนึ่ง คือ ร้อยละเก้าสิบให้กับ อบจ. ร้อยละห้าตามสถานประกอบการตั้งอยู่และยื่นแบบแสดงรายการในท้องที่ของ อบจ. นั้น ๆ โดยแบ่งการส่งมอบให้ อบจ. ไปก่อนร้อยละสาม ส่วนที่เหลือร้อยละสองพักไว้สำหรับรอจ่ายคืนผู้ขอคืนภาษี

๓. การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มฯ ตามข้อ ๒.๒ ส่งผลกระทบต่อรายได้ของ อบจ. ดังนี้

๓.๑ พื้นที่ที่ส่งสินค้าออกไปเพื่อการบริโภคในต่างประเทศ จะไม่ได้รับการจัดสรรรายได้เนื่องจากไม่มีภาษีชำระ แต่เป็นพื้นที่ที่ขอคืนภาษี

๓.๒ การได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม ทำให้พื้นที่ที่ผลิตที่ได้รับยกเว้นไม่อยู่ในบังคับต้องจดทะเบียนเป็นผู้ประกอบการในระบบภาษีมูลค่าเพิ่มไม่ได้รับเงินจัดสรรเนื่องจากไม่มีภาษีมูลค่าเพิ่มที่ชำระ และพื้นที่ที่ใช้ต้นทุนเป็นสินค้าหรือบริการที่ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มเพื่อผลิตสินค้าที่อยู่ภายใต้บังคับที่ต้องเสียภาษีมูลค่าเพิ่ม ได้รับเงินจัดสรรสูงมาก ทั้ง ๆ ที่พื้นที่นั้นไม่มีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นในสัดส่วนเช่นนั้น

๒.๓.๓ ภาษีที่จัดเก็บจากสินค้าที่ถูกนำเข้า ผ่านการจัดเก็บของกรมศุลกากร จะส่งมอบเข้าบัญชีรอส่งมอบให้ อบจ. และจะส่งมอบให้ตามสัดส่วนผลการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในแต่ละ อบจ. ซึ่งไม่สอดคล้องกับธุรกรรม

ฝ่ายเลขานุการพิจารณาเห็นว่า การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อบจ. ตามพระราชบัญญัติ อบจ. พ.ศ. ๒๕๔๐ มาตรา ๖๒ กำหนดให้ส่งมอบภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร ซึ่งจัดเก็บในเขตจังหวัดใดให้ อบจ. ร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บได้ แต่ข้อเท็จจริงมีผู้ประกอบการจำนวนมากที่มีสถานประกอบการในเขตจังหวัดแต่ยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีที่ กทม. ทำให้ภาษีที่ควรเป็นของ อบจ. กลับมาเป็นของ กทม. นอกจากนี้ การจัดสรรตามส่วนต่างระหว่างภาษีขายและภาษีซื้อของแต่ละช่วงการผลิตของผู้ประกอบการอาจไม่สะท้อนถึงภาษีที่จัดเก็บจากผู้บริโภคจากสินค้าและบริการในพื้นที่จึงเสนอที่ประชุมเพื่อโปรดพิจารณา ดังนี้

๑. กรณีการให้ผู้ประกอบการที่มีสถานประกอบการในเขตจังหวัด เห็นควรให้ อบจ. หรือกรมสรรพากรขอความร่วมมือไปยังผู้ประกอบการยื่นแบบแสดงรายการและชำระภาษีในจังหวัดที่มีสถานประกอบการตั้งอยู่ หรือเสนอแก้ไขกฎหมายประกาศที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. เพื่อให้ อบจ. ได้รับการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละห้าอย่างแท้จริง เห็นควรเสนอแก้ไขพระราชบัญญัติ อบจ. พ.ศ. ๒๕๔๐ โดยให้ส่งมอบภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร ซึ่งจัดเก็บในจังหวัดใดให้ อบจ. ร้อยละห้าของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บจากผู้บริโภคและบริการในพื้นที่

ทั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ ได้เรียนเชิญผู้แทนกรมสรรพากรมาเข้าร่วมประชุมเพื่อให้ข้อมูลเพิ่มเติมต่อคณะอนุกรรมการฯ ด้วยแล้ว

จึงเสนอที่ประชุมเพื่อโปรดพิจารณา

ประธาน ขอให้ผู้แทนกรมสรรพากรให้ข้อมูล ความรู้ในทางปฏิบัติเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อบจ. ทั้งในเชิงข้อกฎหมาย และเชิงระบบ ระบบปฏิบัติการ และระบบข้อมูลตอบกลับ

เกี่ยวกับการแยกยื่นภาษีธุรกิจ รวมทั้งขอความเห็นว่าจะต้องปรับเปลี่ยนการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อบจ. ต้องอาศัยอำนาจของอธิบดีกรมสรรพากรหรือไม่ เพียงใด เพื่อจะได้ดำเนินการต่อไปได้

ผู้แทนกรมสรรพากร ชี้แจงต่อที่ประชุม ดังนี้

๑. การยื่นภาษีรวมหรือแยกยื่นภาษีของผู้ประกอบการนั้นต้องเริ่มต้นที่ผู้ประกอบการ ซึ่งเป็นนิติบุคคล ไม่ว่าผู้ประกอบการจะมีสาขาที่แห่งก็ตาม หน่วยภาษีจะมีเพียงหน่วยเดียว ฉะนั้น เมื่อกรมสรรพากรจัดเก็บภาษีเงินได้นิติบุคคลผู้ประกอบการจะยื่นเสียภาษีที่สำนักงานใหญ่ทีเดียว โดยสาขาทั่วประเทศจะส่งข้อมูลมายังสำนักงานใหญ่เพื่อบันทึกบัญชี กรณีผู้ประกอบการแยกยื่นอาจเกิดความผิดพลาดทางบัญชีขึ้นได้ ผู้ประกอบการจึงขอให้กรมสรรพากรพิจารณาในประเด็นนี้ด้วย สำหรับการแยกยื่นภาษี หรือการยื่นภาษีรวม ในทางปฏิบัติเจ้าหน้าที่กรมสรรพากรทราบปัญหาที่ว่า ผู้ประกอบการได้ใช้บริการ สาธารณะของท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก เช่น ขยะ สาธารณูปโภคต่าง ๆ จึงเห็นด้วยที่จะให้ภาษีดังกล่าวกลับไปสู่ท้องถิ่น โดยกรมสรรพากรได้สั่งการให้สรรพากรพื้นที่แต่ละจังหวัดและสรรพากรระดับจังหวัดแนะนำให้ผู้ประกอบการแยกยื่นภาษี โดยเฉพาะบริษัทใหญ่ ๆ เช่น Big C และ Lotus ซึ่งได้มีการแยกยื่นภาษีหมดแล้ว

๒. อำนาจในการวินิจฉัย และการยื่นเอกสาร หากสำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ในท้องที่ใด เป็นอำนาจของกรมสรรพากรในพื้นที่นั้น ๆ ยกเว้นข้ามเขต เช่น สำนักงานใหญ่ตั้งอยู่ จ.นนทบุรี และสาขา ตั้งอยู่ใน จ.นนทบุรี สรรพากรพื้นที่ จ.นนทบุรี จะเป็นผู้นิติบุคคลตั้งอยู่ใน กทม. มีสาขาทั่วประเทศ กรมสรรพากรพื้นที่ที่กำกับดูแลจะส่งเรื่องให้สรรพากรภาค

๓. การยื่นภาษีรวมหรือแยกยื่นได้ตราไว้ในประมวลรัษฎากร ผู้เสียภาษีมียสิทธิที่จะยื่นรวมหรือแยกยื่นได้ เพียงแต่การขออนุมัติยื่นรวม ณ สถานที่ใดเป็นอำนาจของเจ้าพนักงานสรรพากร พื้นที่นั้น ตามประมวลรัษฎากร ระบุเกี่ยวกับการยื่นแบบและการชำระภาษี มาตรา ๘๓ วรรคสาม และ วรรคสี่ ระบุว่า

การยื่นแบบแสดงรายการภาษีและการชำระภาษีให้ยื่นและชำระ ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่ที่สถานประกอบการตั้งอยู่ ทั้งนี้ เว้นแต่อธิบดีจะกำหนดสถานที่เป็นอย่างอื่น

ถ้าผู้ประกอบการจดทะเบียนมีสถานประกอบการหลายแห่ง การยื่นแบบแสดงรายการภาษีและการชำระภาษี ให้แยกยื่นและชำระเป็นรายสถานประกอบการ ทั้งนี้ เว้นแต่ผู้ประกอบการจดทะเบียนจะยื่นคำร้องต่ออธิบดีขออนุมัติยื่นแบบแสดงรายการภาษีและชำระภาษีรวมกัน ณ ที่ว่าการอำเภอท้องที่แห่งใดแห่งหนึ่ง หรือ ณ สถานที่ที่อธิบดีกำหนดตามวรรคสามก็ได้ และเมื่อได้รับอนุมัติจากอธิบดีแล้ว ให้ถือปฏิบัติตั้งแต่เดือนภาษีที่อธิบดีกำหนดเป็นต้นไป

๔. วัตถุประสงค์ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการธุรกิจสามารถเลือกวิธีการยื่นแบบเสียภาษีมูลค่าเพิ่มนั้น เพื่อเป็นการอำนวยความสะดวกในการเสียภาษี เนื่องจากมีผู้ประกอบการในธุรกิจมีรายเดียว ดังนั้นเพื่อประโยชน์ทางด้านการบัญชีและตรวจสอบข้อมูลของบริษัท กรณีจะให้แก้ไขประมวลรัษฎากรนั้นเป็นหน้าที่ของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง ซึ่งอยู่นอกเหนืออำนาจของกรมสรรพากร และต้องใช้ระยะ

เวลานาน แต่อย่างไรก็ตามกรมสรรพากรทราบถึงปัญหาดังกล่าว จึงได้ประชาสัมพันธ์ให้ผู้ประกอบการแยกยื่นแบบรายการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มมาโดยตลอด นอกจากนี้กรมสรรพากรยังได้มีการพัฒนาโปรแกรมเพื่อช่วยเหลือผู้ประกอบการในการยื่นแบบรายการผ่านทางอินเทอร์เน็ต (National e-Payment) เพื่ออำนวยความสะดวกและรวบรวมข้อมูลทางบัญชีของบริษัท ซึ่งปัจจุบันได้รับความร่วมมือจากผู้ประกอบการค้าประเภท Modern Trade แยกยื่นแบบรายการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มแล้วประมาณร้อยละ ๖๐-๗๐

๕. ตามประมวลรัษฎากร มาตรา ๘๔/๑ ระบุเกี่ยวกับการขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มว่า การขอคืนภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการขายสินค้าหรือการให้บริการให้กระทำได้ตามเงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) การขายสินค้าหรือการให้บริการในกรณีที่มีภาษีต้องคืน แต่ผู้ประกอบการจดทะเบียนมิได้ขอคืนตามมาตรา ๘๔ ให้ผู้ประกอบการจดทะเบียนมีสิทธิยื่นคำร้องขอคืนภาษีภายในสามปี นับแต่วันพ้นกำหนดเวลายื่นแบบแสดงรายการภาษีสำหรับเดือนภาษีนั้น

(๒) การขายสินค้าหรือการให้บริการในกรณีอื่น ให้ยื่นคำร้องขอคืนภายในสามปี นับแต่วันที่ได้ชำระภาษี คำร้องขอคืนภาษีให้เป็นไปตามแบบที่อธิบดีกำหนด

จึงเห็นว่าการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติ อบจ. ในอัตราร้อยละ ๕ โดยจัดสรรให้ อบจ. ร้อยละ ๓ ไปก่อน ส่วนที่เหลือร้อยละ ๒ เก็บไว้เพื่อรอให้ผู้ประกอบการขอคืนภาษีนั้น มีความเหมาะสมตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้แล้ว เนื่องจากกรมสรรพากรไม่สามารถคาดการณ์ได้ว่าผู้ประกอบการจะขอคืนภาษีเมื่อไร มากน้อยเพียงใด อย่างไรก็ตามในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๙ เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๕๙ กรมสรรพากรได้แจ้งโอนเงินภาษีมูลค่าเพิ่มในส่วนที่รอผู้ประกอบการขอคืนให้แก่ อบจ. กว่า ๑,๑๒๖ ล้านบาท

ที่ประชุมมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังนี้

๑. ธุรกิจประเภท Modern Trade ที่เป็นภาคบริการที่ไม่มีความซับซ้อนในการแยกยื่นแบบรายการเสียภาษี แต่ธุรกิจบางประเภท เช่น ภาคการผลิตที่มีสัดส่วนร้อยละ ๓๕ ของประเทศจะมีความยุ่งยากในการคิดคำนวณเนื่องจากมีทั้งกระบวนการผลิต การจำหน่ายภายในประเทศ และการส่งออกไปต่างประเทศรวมอยู่ในระบบเดียวกัน

๒. การที่ผู้ประกอบการไม่ยื่นแบบรายการเสียภาษีในเขตพื้นที่จังหวัด นอกจากจะทำให้ อบจ. ไม่ได้รับภาษีมูลค่าเพิ่มแล้ว จะกระทบต่อ GDP ของจังหวัดด้วยซึ่งจะเป็นฐานในการคำนวณภาษีและรายได้ให้กับ อบจ. ในเขตจังหวัด เช่น กรณี ๓ บริษัท คือ โรงแยกแก๊สไทย-มาเลเซีย-แหล่งขุดเจาะน้ำมัน CEC และแหล่งขุดเจาะปิโตรเลียม ซึ่งมีแหล่งผลิตที่ จ.สงขลา ทั้งหมด แต่มีสำนักงานใหญ่อยู่ที่ จ.นนทบุรี และ กทม. รวมทั้ง ๓ บริษัททำรายได้ให้ จ.สงขลา เกือบแสนล้านบาท แต่ไม่ได้เสียภาษีที่ จ.สงขลา ทำให้มีผลกระทบต่อ GDP ของ จ.สงขลา

๓. ตามกฎหมายประมวลรัษฎากรได้ให้อำนาจอธิบดีกรมสรรพากรหรือเจ้าหน้าที่เป็นผู้กำหนดให้ผู้ประกอบการสามารถเลือกที่จะแยกยื่นหรือรวมยื่นแบบรายการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มได้ จึงควรมีการปรับแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้ อบจ. ได้รับภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด

พ.ศ. ๒๕๕๐ มาตรา ๖๒ ซึ่งระบุว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้ส่งมอบให้ อบจ. ร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บได้

๔. กรมสรรพากรควรทำหนังสือขอความร่วมมือผู้ประกอบการแยกยื่นแบบรายการเสียภาษี โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นหน่วยงานของรัฐ เช่น ปตท. การท่าเรือแห่งประเทศไทย การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย เป็นต้น รวมทั้งขอให้ อบท. เร่งรณรงค์ประชาสัมพันธ์แก่ผู้ประกอบการทราบถึงผลดีและประโยชน์ของการแยกยื่นแบบรายการเสียภาษี ซึ่งจะช่วยให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นและนำกลับมาพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

๕. การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อบจ. โดยแบ่งการส่งมอบให้ อบจ. ไปก่อนร้อยละสาม ส่วนที่เหลือร้อยละสองพักไว้สำหรับรอจ่ายคืนผู้ขอคืนภาษีนั่น ที่ประชุมต้องการทราบว่า อบท. ได้รับส่วนที่เหลือดังกล่าวในจำนวนเท่าใด จึงควรมอบฝ่ายเลขานุการประสานกรมสรรพากรเพื่อขอข้อมูลดังกล่าวย้อนหลัง ๓ ปี

มติที่ประชุม

๑. เห็นสมควรเสนอ ก.ก.ถ. เพื่อพิจารณาขอความร่วมมือจากหน่วยงานเพื่อดำเนินการ ดังนี้

๑.๑ กรมสรรพากรประชาสัมพันธ์และให้คำแนะนำสำหรับผู้ประกอบการที่มีกิจการหรือประกอบธุรกิจในเขตพื้นที่จังหวัดให้แยกยื่นแบบรายการเสียภาษีมูลค่าเพิ่มในเขตพื้นที่จังหวัด

๑.๒ ขอความร่วมมือรัฐวิสาหกิจให้แยกยื่นรายการเสียภาษีตามสถานที่ตั้งเพื่อเสียภาษีมูลค่าเพิ่มในเขตพื้นที่จังหวัด

๑.๓ อบท. เร่งรณรงค์ประชาสัมพันธ์แก่ผู้ประกอบการทราบถึงผลดีและประโยชน์ของการแยกยื่นแบบรายการเสียภาษี ซึ่งจะช่วยให้ท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นและนำกลับมาพัฒนาท้องถิ่นต่อไป

๒. มอบฝ่ายเลขานุการประสานกรมสรรพากรเพื่อขอข้อมูลการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อบจ. ย้อนหลัง ๓ ปี

ทั้งนี้ ประธานได้กำหนดการประชุมครั้งต่อไป เป็นวันพฤหัสบดีที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ เวลา ๑๓.๓๐ น.

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๓๐ น.

(นายวิฑูรย์ เอี่ยมโอภาส)

อนุกรรมการและเลขานุการ

ผู้จัดรายการประชุม