

รายงานการประชุม
คณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพัฒนาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
ครั้งที่ ๓/๒๕๕๙

วันพฤหัสบดีที่ ๒๕ สิงหาคม ๒๕๕๙ เวลา ๑๓.๓๐ น.

ณ ห้องประชุมธารนาวาสวัสดิ์ ชั้น ๓

อาคารสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ทำเนียบรัฐบาล

ผู้มาประชุม

๑. รองศาสตราจารย์วิระศักดิ์ เครือเทพ		ประธานอนุกรรมการ
๒. รองศาสตราจารย์อัษฎกรณ์ วงศ์ปรีดี		อนุกรรมการ
๓. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา		อนุกรรมการ
๔. นายวิรัช ไตรรัตน์		อนุกรรมการ
๕. นายเลอพงศ์ ลิ้มรัตน์		อนุกรรมการ
๖. นายอนันต์ ปานคล้าย		อนุกรรมการ
๗. นายพหล แก้วเอี่ยม	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	อนุกรรมการ
๘. นางนิโลบล แว่ววัศรี	กรมบัญชีกลาง	อนุกรรมการ
๙. นางวินัส นาคสุวรรณ	สำนักงานคณะกรรมการ พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	อนุกรรมการ
๑๐. นางนงนุช สุขะพันธุ์	กรุงเทพมหานคร	อนุกรรมการ
๑๑. นางบุญศรีศรี สุปิพัฒน์โมลี	เมืองพัทยา	อนุกรรมการ
๑๒. นายมานะ บุญยะโกคา	สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อนุกรรมการ
๑๓. นางปริมพร อ้าพันธุ์	สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด แห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๑๔. นายธนกศักดิ์ มาคะสิระ	สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๑๕. นายวิฑูร เอี่ยมโอภาส	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ	อนุกรรมการ และเลขานุการ
๑๖. นางสาวพิมพ์นารา บัวเกิด	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ
๑๗. นายพิชัย ชัยสัมฤทธิ์โชค	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ
๑๘. นางสาวสุวิภา สีสุณา	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ปฏิบัติการ	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ

ผู้ไม่มาประชุม

- | | |
|---|-----------|
| ๑. ผู้แทนกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น | ติดราชการ |
| ๒. ผู้แทนสมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย | ติดราชการ |

ผู้เข้าร่วมประชุม

- | | |
|--|--|
| ๑. นางสาวณัฐรวิ วรรณมาตร | สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง |
| ๒. นางสาวปรียาภรณ์ ขาวธรรมา | กรุงเทพมหานคร |
| ๓. นายกฤตกร จินดาวัฒน์ | กรุงเทพมหานคร |
| ๔. นางสาววรลัญช์ หิรัญไกรวิทย์ | กรุงเทพมหานคร |
| ๕. นายคงเดช กาญจนันท์ทอง | สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย |
| ๖. นายเอียรทศน์ เอี่ยมตระกูล | สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย |
| ๗. นางสาวสุภาวรรณ คงศิริ | เมืองพัทยา |
| ๘. นางสาวกาญจนาภ เพ็ชบุรี | เมืองพัทยา |
| ๙. เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น | |

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ

ประธานขอให้ฝ่ายเลขานุการฯ รายงานให้ที่ประชุมทราบเกี่ยวกับผลการดำเนินงานของคณะอนุกรรมการที่ได้เสนอคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) แล้ว

ฝ่ายเลขานุการฯ รายงานว่า ได้เสนอเรื่อง Rood Map การพัฒนาการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) เพื่อ ก.ก.ถ. รับทราบแล้ว ทั้งนี้ ฝ่ายเลขานุการฯ จะได้นำเรื่องต่าง ๆ ที่คณะอนุกรรมการได้มีมติแล้ว เสนอ ก.ก.ถ. ในการประชุมครั้งต่อไป ดังนี้

๑. แนวทางในการดำเนินงานและข้อสังเกตเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีมติเห็นควรเร่งรัดในส่วนของกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยอาจเสนอความเห็นประกอบการพิจารณาของ ก.ก.ถ. ว่า เนื่องจากการประมาณการรายได้ที่จัดเก็บเองของ อปท. ในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๖๐ เพิ่มขึ้นมากถึง ๔๒,๐๐๐ ล้านบาท แต่งบประมาณเงินอุดหนุนลดลง จึงควรเร่งรัดและเตรียมความพร้อมทั้งในของส่วนราชการและ อปท.

๒. การจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะอนุกรรมการฯ ได้มีมติเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการ ดังนี้

๒.๑ ให้เสนอ ก.ก.ถ. เพื่อขอความร่วมมือกรมสรรพากรให้ดำเนินการในส่วนของผู้ประกอบการในพื้นที่ต่างจังหวัดให้ดำเนินการแยกยื่นเสียภาษีเพื่อให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มจัดสรรให้แก่จังหวัดนั้น ๆ

๒.๒ ขอความร่วมมือรัฐวิสาหกิจที่มีสถานประกอบการในพื้นที่นั้น ๆ แยกยื่นเสียภาษีในพื้นที่รวมทั้งขอข้อมูลจากกรมสรรพากรเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรให้แก่ อบท. ในปีที่ผ่านมา เพื่อเป็นข้อมูลในการประกอบการพิจารณา

๓. การขอลดหย่อนภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจ ให้เสนอ ก.ก.ด. ส่งความเห็นของคณะอนุกรรมการฯ เพื่อประกอบการพิจารณาร่างประกาศเรื่อง หลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีภาษีโรงเรือนและที่ดินของรัฐวิสาหกิจของกระทรวงมหาดไทย

๔. เรื่องอื่นๆ ที่อยู่ระหว่างการพิจารณาของอนุกรรมการฯ ได้แก่ การส่งเสริมการหารายได้จากกิจการเชิงพาณิชย์ของ อบท. และการพิจารณาจัดสรรค่าธรรมเนียมสนามบินให้เป็นรายได้ของ อบท.

๕. เรื่องที่คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วไม่สามารถนำเสนอ ก.ก.ด. ได้คือ ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาล เนื่องจาก อบท. ยืนยันขอให้ค่าธรรมเนียมน้ำบาดาลทั้งหมดเป็นรายได้ของ อบท. ซึ่งต้องแก้ไขกฎหมายน้ำบาดาล

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙

เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙

ฝ่ายเลขานุการ ได้จัดทำรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙ เสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงเสนอที่ประชุมเพื่อโปรดพิจารณารับรองรายงานการประชุม

มติที่ประชุม ผู้แทนกรมบัญชีกลาง ขอแก้ไขรายงานการประชุมหน้าแรก รายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมลำดับที่ ๕ จาก “นางสาวสุภาภรณ์ โรจนรุ่งทวี” เป็น “นางนิโลบล แว่ววัปศรี”

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเพื่อพิจารณา (สืบเนื่อง)

๓.๑ การส่งเสริมการหารายได้จากกิจการเชิงพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ฝ่ายเลขานุการ รายงานว่า

๑. คณะอนุกรรมการฯ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ ได้พิจารณาเรื่อง การส่งเสริมการหารายได้จากกิจการเชิงพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งประธานอนุกรรมการได้เสนอแนวทางในการพิจารณา ดังนี้

๑.๑ อบท. มีการลงทุนและพัฒนารายได้จากกิจการเชิงพาณิชย์แต่ยังไม่เกิดขึ้นอย่างแพร่หลาย ทำให้แหล่งรายได้ของ อบท. มีจำกัด เนื่องจากปัจจุบันมีกฎหมายระดับพระราชบัญญัติให้อำนาจ อบท. ในการลงทุนกิจการเชิงพาณิชย์ แต่ขาดการสนับสนุนหรือผลักดันอย่างจริงจัง และขาดระเบียบหรือแนวปฏิบัติที่ชัดเจน ทำให้หน่วยตรวจสอบมักท้วงติงการดำเนินการของ อบท. ในการลงทุน โดยมักอ้างว่า

เป็นการ “แข่งขันกับเอกชน” หากไม่กำหนดแนวทางให้ชัดเจน อาจกลายเป็นการส่งเสริมให้ อปท. ดำเนินการลงทุนอย่างไม่เหมาะสมหรือในกิจการที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แท้จริง

๑.๒ อปท. มีการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์หลายรูปแบบ เช่น กิจการเชิงธุรกิจโดยตรง ได้แก่ ตลาดสด สถานธนาบาล (โรงรับจำนำ) โรงฆ่าสัตว์ ฯลฯ กิจการเกี่ยวข้องกับสาธารณูปโภค/บริการสาธารณะ และสามารถสร้างรายได้ให้กับ อปท. อาทิ กิจการประปา ทำเทียบเรือ ศูนย์การเรียนรู้/ห้องสมุดวิทยาศาสตร์ ฯลฯ กิจการร่วมทุนกับภาคเอกชน อาทิ การจัดการขยะ การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว ฯลฯ และกิจการที่ดำเนินการในบริษัทเอกชน (บริษัทที่ อปท. จัดตั้งขึ้น) อาทิ การจัดตั้งตลาดกลาง/ตลาดสินค้าเกษตรศูนย์แสดงสินค้า กรุงเทพมหานคร ฯลฯ

๑.๓ แนวทางในการดำเนินการ ควรกำหนดแนวทางและประเภทการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ที่เหมาะสมสำหรับ อปท. รวมทั้งผลักดันการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทย หรือประกาศ ก.ก.ธ. เพื่อกำหนดกรอบการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ที่เหมาะสมสำหรับ อปท.

๑.๔ เสนอให้ใช้ตัวแบบเศรษฐศาสตร์ภาครัฐในการกำหนดกรอบแนวคิดกิจการลงทุนเชิงพาณิชย์ของ อปท. ดังนี้

แบ่งแยกหน่วยได้หรือไม่

	Non-excludable	Excludable
Non-rival Consumption	๑. สินค้า/บริการสาธารณะโดย สมบูรณ์ บริการสาธารณะตามกฎหมาย อปท.	๒. Price-Excludable Goods กิจการสาธารณูปโภค ตลาดสด โรงรับจำนำ กิจการที่เกี่ยวข้องกับการท่องเที่ยว การสร้างอาชีพ ฯลฯ
บริโภคแล้วรรถประโยชน์ หมดไปหรือไม่ Rival consumption	๓. Congestible Public Goods สวนสาธารณะ สนามบิน ทำเทียบเรือ ทางพิเศษ ฯลฯ	๔. Pure Private Goods โรงแรม สนามกอล์ฟ ฯลฯ

ที่ประชุมมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังนี้

๑. การส่งเสริมให้ อปท. หารายได้จากกิจการเชิงพาณิชย์ควรมีกรอบแนวทางที่เหมาะสม โดยไม่ตึงจนเกินไป เช่น การห้ามมิให้ท้องถิ่นประกอบกิจการแข่งขันกับเอกชน หรือการกำหนดกรอบแนวทาง ที่กว้างจนเกินไปซึ่งอาจทำให้กิจการมีการทับซ้อนกันได้ โดยควรให้มีการออกเป็นประกาศ ก.ก.ธ. ให้มีความชัดเจนว่ากิจการเชิงพาณิชย์ใดที่ท้องถิ่นทำได้และทำไม่ได้

๒. กฎหมายจัดตั้งของท้องถิ่นให้อำนาจท้องถิ่นดำเนินการพาณิชย์ได้ แต่ไม่ได้กำหนดว่าทำได้แค่ไหน ในเรื่องนี้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เคยตีความไว้แล้วว่า ท้องถิ่นสามารถทำกิจการเชิงพาณิชย์ได้ทุกเรื่อง แต่ต้องพิจารณาอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายจัดตั้ง และกฎหมายกระจายอำนาจฯ ด้วยว่ากำหนดให้ทำอะไรได้บ้างเช่น อบจ. สามารถดำเนินการเชิงพาณิชย์ได้โดยจัดทำเป็นข้อบัญญัติตามที่ระเบียบ มท. กำหนด สำหรับ อบต. มีอำนาจออกข้อบัญญัติในกิจการเพื่อจะเก็บค่าธรรมเนียม

หรือค่าตอบแทนในกิจการที่ได้ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ ทั้งนี้หน้าที่ของท้องถิ่นเกี่ยวกับกิจการสาธารณะ จะไม่มีค่าตอบแทน แต่ถ้ามีรายได้เกิดขึ้นก็ไม่สามารถดำเนินการในเชิงพาณิชย์ได้

๓. เนื่องจากการพิจารณาเรื่องดังกล่าวมีขอบเขตกว้างมาก การให้ผู้แทน อบท. ยกเป็นกรณีศึกษาจะทำให้พิจารณาได้ง่ายและมองเห็นภาพมากขึ้น จึงควรมอบหมายให้ผู้แทน อบท. จัดส่ง ข้อมูลกรณีศึกษากิจการเชิงพาณิชย์ที่ อบท. ทำได้เป็นรายการณ์ให้ฝ่ายเลขานุการ เพื่อนำมาพิจารณาในการ ประชุมครั้งต่อไป

ซึ่งที่ประชุมได้มีมติมอบฝ่ายเลขานุการ แจ้งผู้แทน อบท. จัดส่งข้อมูลจาก กรณีศึกษากิจการเชิงพาณิชย์เป็นรายการณ์ให้ฝ่ายเลขานุการเพื่อเสนอที่ประชุมพิจารณาครั้งต่อไป

๒. คณะอนุกรรมการฯ ในการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๙ กรกฎาคม ๒๕๕๙

๒.๑ ฝ่ายเลขานุการ ได้นำเสนอกรณีศึกษา กรณี อบท. จะดำเนินการได้ต้องมีอำนาจหน้าที่และกฎหมายกำหนดไว้ และการออกประกาศ ก.ก.ถ. ให้ อบท. มีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการได้ต้องเป็นภารกิจที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนโดยตรง รวม ๒ กรณี ได้แก่

กรณีที่ ๑ อบจ.ขอนแก่น ไม่สามารถดำเนินการลงทุนจัดตั้งและบริหารจัดการ สถานีบริการก๊าซธรรมชาติ (NGV) เพื่อจำหน่ายให้กับประชาชน เนื่องจากไม่มีอำนาจหน้าที่และกฎหมาย กำหนดไว้ และ

กรณีที่ ๒ โครงการผลิตไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์แบบติดตั้งบนพื้นดิน สำหรับหน่วยงานราชการและสหกรณ์ภาคการเกษตร อบท. ไม่สามารถร่วมโครงการดังกล่าวได้เนื่องจาก ไม่มีกฎหมายให้อำนาจหน้าที่ อบท. สามารถผลิตและจำหน่ายกระแสไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ส่วนการที่จะให้ ก.ก.ถ. พิจารณาออกประกาศกำหนดให้ อบท. มีอำนาจและหน้าที่ในด้านการผลิตและจำหน่าย กระแสไฟฟ้าจากพลังงานแสงอาทิตย์ ไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะการออกประกาศ ก.ก.ถ. ต้องเป็นภารกิจ ที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนในท้องถิ่นโดยตรง

๒.๒ นายก อบจ. สงขลา (นายนิพนธ์ บุญญามณี) ได้นำเสนอกรณีศึกษา กรณี ดำเนินกิจการพาณิชย์ซึ่งได้รับการถ่ายโอนภารกิจจากหน่วยงาน รวม ๒ กรณี ได้แก่

กรณีที่ ๑ แพขนานยนต์ ซึ่ง อบจ.สงขลา ได้รับการถ่ายโอนมาจากองค์การ รับส่งสินค้าและพัสดุภัณฑ์ (ร.ส.พ.) กระทรวงคมนาคม ให้บริการรับส่งผู้โดยสาร และยานพาหนะข้ามฟากจาก ชายฝั่ง อ.สิงหนคร มายัง อ.เมืองสงขลา ปัจจุบันมีรายได้จากการทำกิจการประมาณ ๒ ล้านบาทบาทต่อเดือน หรือ ประมาณ ๓๐ ล้านบาทต่อปี

กรณีที่ ๒ สนามกีฬาประจำจังหวัดสงขลา ได้รับการถ่ายโอนจากการกีฬา แห่งประเทศไทย ซึ่งจะเก็บค่าธรรมเนียมการเล่น fitness ครั้งละ ๒๐ บาท มีรายได้จากการเก็บค่าบริการ เดือนละ ๒๐๐,๐๐๐ กว่าบาท

จากทั้ง ๒ กรณี เห็นว่าปัญหาสำคัญคือ หน่วยงานใดมีอำนาจตีความว่า การทำกิจการเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่นใดเป็นอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่น

๒.๓ นอกจากนี้ อบจ.สงขลา ได้ศึกษาออกแบบระบบขนส่งมวลชนโดยระบบราง (รถไฟฟ้าโมโนเรล) ขึ้นใน อ.หาดใหญ่ จ.สงขลา เพื่อแก้ไขปัญหาการติดขัดในเมืองใหญ่ แต่ไม่สามารถดำเนินการได้เนื่องจากไม่สามารถจดทะเบียนนิติบุคคลได้ เพราะไม่มีกฎหมายรองรับ

๒.๔ เนื่องจากเทศบาลนครขอนแก่นได้ดำเนินการขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลนครขอนแก่นเพื่อบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนแบบรถโดยสารด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transportation: BRT) ซึ่งเป็นเทศพาณิชย์ด้านขนส่งมวลชนสาธารณะ (กิจการรถด่วนสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง) จึงควรยกเป็นกรณีศึกษาสำหรับ อบจ. สงขลา และ อปท.อื่นที่จะดำเนินการกิจการเชิงพาณิชย์ด้านขนส่งมวลชนสาธารณะ ที่ประชุมจึงมีมติดังนี้

๒.๔.๑ มอบให้ฝ่ายเลขานุการประสานขอกรณีตัวอย่างรูปแบบที่ ๓ (Congestible Public Goods) ที่ อปท. สามารถดำเนินการได้เสนอที่ประชุมพิจารณาในประเด็นต่าง ๆ เช่น อำนาจหน้าที่ ระเบียบ และแนวทางการในการดำเนินการของ อปท. เพื่อกำหนดเป็นแนวทางและมาตรฐานสำหรับ อปท. ถือปฏิบัติต่อไป

๒.๔.๒ มอบผู้ช่วยศาสตราจารย์รัชเฉลิมฯ จัดเตรียมข้อมูลและนำเสนอที่ประชุมกรณีศึกษาการจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลนครขอนแก่นเพื่อการเทศพาณิชย์ด้านขนส่งมวลชนสาธารณะ (กิจการรถด่วนสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง) เพื่อคณะอนุกรรมการพิจารณาในการประชุมครั้งต่อไป

๒.๕ ผู้ช่วยศาสตราจารย์รัชเฉลิม ได้ส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลนครขอนแก่น เพื่อการเทศพาณิชย์ด้านขนส่งมวลชนสาธารณะ กิจการรถด่วนสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง สรุปดังนี้

๒.๕.๑ การว่าจ้างมหาวิทยาลัยขอนแก่นศึกษาและจัดทำแผนแม่บทการจราจรในเขตเทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลนครขอนแก่น โดยความเห็นชอบของคณะอนุกรรมการจราจรและขนส่งจังหวัดขอนแก่น เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ได้ว่าจ้างมหาวิทยาลัยขอนแก่นศึกษาและจัดทำแผนแม่บทการจราจรในเขตเทศบาลนครขอนแก่น ซึ่งผลการศึกษาได้เสนอให้จัดระบบขนส่งมวลชนแบบรถโดยสารด่วนพิเศษ (Bus Rapid Transportation: BRT) โดยเสนอให้เทศบาลนครขอนแก่นดำเนินการขออนุมัติรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นเพื่อบริหารจัดการระบบขนส่งมวลชนดังกล่าว ตามมาตรา ๕๗ ตรีแห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. ๒๔๘๖ แก้ไขเพิ่มเติมถึง (ฉบับที่ ๑๓) พ.ศ. ๒๕๕๒

๒.๕.๒ จังหวัดขอนแก่นได้บรรจุโครงการระบบขนส่งมวลชนของเทศบาลนครขอนแก่นในโครงการพัฒนาจังหวัดขอนแก่น เพื่อเสนอต่อที่ประชุมคณะรัฐมนตรีสัญจร จังหวัดอุดรธานี

เมื่อวันที่ ๒๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๕ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กระทรวงคมนาคมร่วมกับเทศบาลนครขอนแก่นศึกษาความเป็นไปได้ด้านเศรษฐกิจและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างดำเนินการศึกษาและพิจารณาของกระทรวงคมนาคม

๒.๕.๓ การยื่นขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่น เทศบาลนครขอนแก่นได้ยื่นขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยผ่านผู้ว่าราชการจังหวัดขอนแก่นเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๕๖ เพื่อบริหารจัดการระบบ BRT และระบบขนส่งมวลชนเมืองขอนแก่นตามแผนงาน ประกอบด้วย ๓ ขั้นตอน คือ

(๑) การก่อสร้างเส้นทางเดินรถโดยสารด่วนพิเศษและสถานีรับส่งผู้โดยสาร

(๒) การก่อสร้างศูนย์ควบคุมกลาง และสถานีจอดและจร

(๓) การดำเนินการก่อสร้างและติดตั้งระบบการเดินรถการควบคุมและตัวโดยสาร

๒.๕.๔ หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลตามหนังสือกระทรวงมหาดไทย ที่ มท ๐๘๐๔.๓/๑๑๕๕๕ ลงวันที่ ๑๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ กระทรวงมหาดไทยได้ชี้แจงหลักเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาล ดังนี้

(๑) วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัท บริษัทจำกัดนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และต้องไม่ขัดกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ ซึ่งเกี่ยวข้องกับการยกเลิกพระราชบัญญัติควบคุมกิจการการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัย หรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ และพระราชบัญญัติกำหนดเจ้าหน้าที่รักษาการตามพระราชบัญญัติควบคุมกิจการการค้าขายอันกระทบถึงความปลอดภัยหรือผาสุกแห่งสาธารณชน พ.ศ. ๒๔๗๑ พ.ศ. ๒๔๗๖ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๔๘๔ และฉบับที่ ๓ พ.ศ. ๒๔๙๙

(๒) การถือหุ้น เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของทุนที่บริษัทนั้นจดทะเบียนไว้ ในกรณีที่มีหลายเทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบลหรือสุขาภิบาล ถือหุ้นในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือกันรวมกันได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการเปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาลถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(๓) การจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลจะต้องเป็นบริษัทที่เทศบาลร่วมกันก่อตั้งขึ้นโดยร่วมกับบุคคล นิติบุคคล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยกฎหมายไม่อนุญาตเทศบาลจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นมาเอง

๒.๕.๕ การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อยื่นขออนุมัติจัดตั้งบริษัท กระทรวงมหาดไทยได้มีข้อเสนอแนะในการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อยื่นขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลนครขอนแก่นไว้ดังนี้

(๑) ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจว่ากิจการที่จะกระทำเกิดประโยชน์ที่เป็นรูปธรรมแก่ประชาชนในเขตเทศบาลนครขอนแก่นอย่างไรเพียงใด

(๒) ความคุ้มค่าต้องประมาณ โดยให้ติดตามความคืบหน้าการศึกษาของสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.) กระทรวงคมนาคม

(๓) ให้ระบุเอกชนที่จะร่วมก่อตั้งโดยพิจารณาถึงความเหมาะสม สัดส่วนของจำนวนหุ้นของเทศบาลนครขอนแก่นและของเอกชนที่จะร่วมก่อตั้งบริษัทจำกัดมีจำนวนเท่าใด รวมทั้งการดำเนินการอื่น ๆ ที่จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามกฎหมาย ได้แก่

(๓.๑) การประกอบกิจการขนส่งดังกล่าวที่จะกระทำนอกเขตเทศบาลนครขอนแก่นได้ปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องการจัดทำกิจการนอกเขตแล้วหรือไม่อย่างไร

(๓.๒) ตามที่เทศบาลนครขอนแก่นได้กำหนดแนวทางในการดำเนินการระบบ BRT โดยร่วมทุนกับบริษัทเอกชน จะต้องปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖

(๓.๓) เทศบาลนครขอนแก่นจะต้องดำเนินการประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

๒.๕.๖ ผลการดำเนินการ เทศบาลนครขอนแก่นได้ดำเนินการตามข้อเสนอแนะของกระทรวงมหาดไทย ดังนี้

(๑) ลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) เพื่อจัดตั้งเครือข่ายสาธารณูปโภคเมืองขอนแก่นร่วมกับ ๕ เทศบาลในเขตอำเภอเมืองจังหวัดขอนแก่น ได้แก่ เทศบาลนครขอนแก่น เทศบาลเมืองศิลา เทศบาลตำบลเมืองเก่า เทศบาลตำบลสำราญ และเทศบาลตำบลท่าพระ เมื่อวันที่ ๙ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๘

(๒) ขออนุมัติประกอบกิจการขนส่งระบบ BRT นอกเขตเทศบาลนครขอนแก่นต่อสภาเทศบาลนครขอนแก่น เมื่อวันที่ ๑๐ กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๕๘

(๓) ในปัจจุบัน เทศบาลกำลังดำเนินการยื่นเสนอขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดที่เทศบาลนครขอนแก่นถือหุ้นร้อยละ ๕๐ ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(๔) ดำเนินการจ้างคณะวิศวกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยขอนแก่นเพื่อศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA)

ฝ่ายเลขานุการได้จัดทำสรุปขั้นตอน วิธีการ หลักเกณฑ์การพิจารณา และการจัดเตรียมข้อมูลเพื่อยื่นเสนอขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาลนครขอนแก่น ด้านขนส่งมวลชนสาธารณะ กิจการรถด่วนสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่ง เพื่อ อปท. อื่น ๆ ใช้เป็นตัวแบบในการดำเนินการกิจการเชิงพาณิชย์ดังกล่าว ได้ดังนี้

๑. ขั้นตอน

๑.๑ จ้างมหาวิทยาลัยศึกษาและจัดทำแผนแม่บทการจราจรในเขตเทศบาล อบจ.

๑.๒ เสนอแผนแม่บทบรรจุในแผนพัฒนาจังหวัด

๑.๓ เสนอคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ

๒. หลักเกณฑ์การพิจารณาอนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาล

๒.๑ วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งบริษัท ต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อกิจการ
ค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และต้องไม่ขัดกับประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕

๒.๒ การถือหุ้น เทศบาลต้องถือหุ้นเป็นมูลค่าเกินกว่าร้อยละ ๕๐ ของทุนที่
บริษัทนั้นจดทะเบียน กรณีที่มีหลายเทศบาล อบจ. อบต. หรือสุขาภิบาล ถือหุ้นในบริษัทเดียวกันให้นับหุ้นที่ถือ
นั้นรวมกัน

๒.๓ ได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย และการ
เปลี่ยนแปลงจำนวนหุ้นที่เทศบาล อบจ. ถืออยู่ในบริษัทจำกัดต้องได้รับอนุมัติจากรัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงมหาดไทย

๒.๔ การจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาล จะต้องเป็นบริษัทที่เทศบาล อบจ.
ร่วมกันก่อตั้งขึ้นโดยร่วมกับบุคคล นิติบุคคล หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดยกฎหมายไม่อนุญาต
เทศบาลจัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นมาเอง

๓. การจัดเตรียมข้อมูลเพื่อยื่นเสนอขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัดของเทศบาล

๓.๑ ยื่นขออนุมัติจัดตั้งบริษัทจำกัด ต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย
ผ่านผู้ว่าราชการจังหวัด โดยจัดเตรียมข้อมูล ความคุ้มค่าในเชิงภารกิจ ความคุ้มค่าต้องประมาณ
ความเหมาะสมของเอกชนที่จะร่วมก่อตั้ง

๓.๒ การดำเนินการนอกเขต ต้องปฏิบัติตามกฎหมายในเรื่องการจัดทำ
กิจการนอกเขต โดยลงนามในบันทึกความเข้าใจ (MOU) เพื่อจัดตั้งเครือข่ายสาธารณูปโภคร่วมกันกับ อบต. อื่น

๓.๓ การร่วมทุนกับบริษัทเอกชน ปฏิบัติให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติการให้
เอกชนร่วมลงทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖

๓.๔ ประเมินผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้ถูกต้องตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

จึงเสนอที่ประชุมเพื่อโปรดพิจารณา

ผู้ช่วยศาสตราจารย์รัชเฉลิมฯ รายงานที่ประชุมว่า จากกรณีของเทศบาลนคร
ขอนแก่น ขอสรุปให้ที่ประชุมทราบ ๒ ประเด็น ดังนี้

๑. ประเด็นเรื่องที่ท้องถิ่นทำได้หรือทำไม่ได้นั้น เนื่องจากมีประกาศของ
คณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๕๘ ลงวันที่ ๒๖ มกราคม ๒๕๑๕ ระบุว่า บริษัทจำกัดนั้นต้องมีวัตถุประสงค์เฉพาะ
เพื่อกิจการค้าขายอันเป็นสาธารณูปโภค และต้องไม่ขัดกับประกาศคณะปฏิวัติ ซึ่งเห็นว่ามิกิจการบางอย่าง
ที่สามารถออกประกาศเพื่อรองรับให้ท้องถิ่นทำได้ เช่น รถราง การประปา การไฟฟ้า ฯลฯ

๒. เนื่องจากอำนาจในการอนุมัติเป็นอำนาจของกระทรวงมหาดไทย จึงทำให้
กระทรวงมหาดไทยตั้งเงื่อนไขว่า หากเทศบาลนครขอนแก่นจะจัดระบบขนส่งมวลชนแบบรถโดยสารด่วนพิเศษ
(Bus Rapid Transportation หรือ BRT) จะต้องได้รับอนุมัติจากสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจร (สนข.)

กระทรวงคมนาคม และต้องมีการศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) และ ESIA จนเสร็จสิ้นแล้วได้รับการอนุมัติจากกระทรวงคมนาคมจึงจะสามารถดำเนินการต่อไปได้ แม้จะมีมติคณะรัฐมนตรีให้สามารถดำเนินการได้ก็ตาม

ประธานคณะอนุกรรมการฯ กล่าวว่า การให้ อปท. ดำเนินกิจการที่เป็นเชิงพาณิชย์ได้หรือไม่นั้น ควรให้มีความชัดเจนใน ๒ ประเด็น คือ ๑) ภารกิจ งาน หรือว่าการบริการ ๒) วิธีการในการทำกิจการเชิงพาณิชย์ เช่น อปท. หลายแห่งสามารถประกอบกิจการตลาดสด โรงรับจำนำได้ ดังนั้น จึงต้องมีการพิจารณาหลักการให้ตรงกัน โดยประธานได้จัดทำตุ๊กตา พร้อมกับข้อเสนอเพื่อกำหนดกรอบการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อพิจารณา โดยแยกเป็น ๓ กลุ่ม ดังนี้

๑. กิจการเชิงพาณิชย์ที่มีลักษณะเป็นสินค้าสาธารณะโดยสมบูรณ์ เป็นกิจการเพื่อประโยชน์ของประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ ซึ่งมีตัวอย่างของกิจการที่ อปท. ดำเนินการแล้ว เช่น อบจ. จันทบุรี และ อบจ.ระยอง มีวิธีการประกันราคาสินค้าทางการเกษตรที่แตกต่างกัน เช่น อบจ.ระยอง ตั้งบริษัท ซึ่งเป็นนิติบุคคลเพื่อพยุงราคาสินค้าเกษตร โดยไม่ได้ใช้เงินงบประมาณของ อบจ. แต่ขอวงเงินสินเชื่อจากธนาคารและสถาบันการเงิน แล้วนำเงินส่วนนั้นมาเป็นเงินทุนหมุนเวียนในการดำเนินการ สำหรับ อบจ. จันทบุรี ใช้งบประมาณของ อบจ. ในการดำเนินงาน ซึ่งจะเห็นได้ว่าทั้ง ๒ กรณีเป็นการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ที่ประชาชนได้รับประโยชน์เช่นกัน

๒. กิจการเชิงพาณิชย์ที่เป็นสินค้ากึ่งสาธารณะ (Price-excludable, congestible goods) เป็นการเก็บค่าบริการ กึ่งบริการสาธารณะ กึ่งเอกชน หากช่วยสนับสนุนส่งเสริม อปท. จะสามารถดำเนินการได้ ซึ่งมีกิจการเชิงพาณิชย์หลายประเภท เช่น ขนส่งมวลชน รถราง รถไฟ นอกจาก อบจ.ขอนแก่นแล้วอาจมี อปท. ใหญ่ ๆ อีกหลายแห่ง เช่น เมืองพัทยา ที่จำเป็นต้องมีการรองรับจำนวนรถยนต์ที่เพิ่มมากขึ้น หรือเมืองที่เป็นชุมชนเก่าแก่ที่การขนส่งเข้าไม่ถึง ซึ่งท้องถิ่นควรเข้ามาดูแลเรื่องต่าง ๆ เช่น ออกใบอนุญาต ให้สัมปทาน ควบคุมราคา และคุ้มครองผู้บริโภค กรณีรถไฟฟ้าโมโนเรล และแพข้ามฟากของ อบจ.สงขลา เป็นการให้บริการเพื่อลดเวลาในการเดินทาง ลดค่าใช้จ่าย รวมทั้งกิจการเชิงสังคม เช่น ลานกีฬา โรงพยาบาลของ อบจ.ภูเก็ต ซึ่ง อบจ.ภูเก็ตซื้อกิจการแล้วให้บริการกับประชาชนโดยใช้วิธีการจ้างเหมาการบริหารงาน ซึ่ง สดง. ทักท้วงว่า วิธีการดำเนินการไม่ถูกต้อง เป็นต้น

๓. กิจการเชิงพาณิชย์ที่เป็นสินค้าเอกชน เป็นกิจการที่เต็มเต็มระบบเศรษฐกิจ เช่น ตลาดสด สายการบิน โรงรับจำนำ ซึ่งเป็นเอกชนโดยสมบูรณ์ การดำเนินกิจการต้องมีทุน และมีองค์ความรู้เข้าไปส่งเสริมโดยให้ อปท. ร่วมมือกับเอกชน ทำเป็นวิสาหกิจชุมชน (Social enterprise) ให้ขยายใหญ่ขึ้นเพื่อผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ จะได้แบ่งปันกันได้ หรือแม้กระทั่งแนวคิดใหม่ ๆ เช่น การพัฒนาเขตเศรษฐกิจใหม่ แนวคิดการเก็บภาษีเพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่นนั้นโดยเฉพาะ หากเก็บภาษีประชาชนในพื้นที่ ผู้ที่ชำระภาษีจะเป็น

ผู้ได้รับประโยชน์ เช่น กทม. ต้องการขยายเขตรถไฟฟ้าในอนาคต ควรเก็บภาษีจากประชาชนที่รถไฟฟ้าวิ่งผ่าน เพื่อนำมาพัฒนาท้องถิ่น ซึ่งจะมีความเป็นธรรมมากกว่า หรือกรณีปัญหาการคายางพาราตกต่ำ ควรมีโรงงานอุตสาหกรรมแปรรูปผลผลิตในพื้นที่เพื่อแก้ไขปัญหาผลผลิตล้นตลาด ซึ่งจะทำให้ราคาสินค้าเกษตรดีขึ้น

ทั้งนี้ กิจการเชิงพาณิชย์ดังกล่าว อปท. สามารถเพิ่มขอบเขตการให้บริการสาธารณะ หรือช่วยพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และคุณภาพชีวิตของประชาชนอย่างเป็นรูปธรรม และมีความคุ้มค่า (ไม่ขาดทุน) เป็นอย่างน้อย

ที่ประชุมมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

๑. การดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่น ควรกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ในกฎหมาย จัดตั้งเพื่อให้มีความชัดเจนในการดำเนินกิจการ เช่น กทม. สามารถดำเนินกิจการรถไฟฟ้า BTS ได้ แต่เทศบาลนครขอนแก่นทำไม่ได้ ในปัจจุบันสำนักงานนโยบายขนส่งจราจร (สนข.) ได้ศึกษาโครงการรถไฟฟ้าเพื่อลดปัญหาเขตชุมชน และลดความแออัดของตัวเมืองใหญ่ ๆ ของ จ.ภูเก็ต จ.เชียงใหม่ ซึ่งหากโครงการดังกล่าวเห็นผลควรนำมาเป็นแบบอย่างและแนวทางการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ให้แก่ท้องถิ่นอื่น ๆ เพื่อให้สามารถจัดทำโครงการต่อไป

๒. ปัญหาสำคัญในการดำเนินกิจการเชิงพาณิชย์ของท้องถิ่น คือ ท้องถิ่นไม่กล้าคิด ไม่กล้าทำ เนื่องจากติดขัดเรื่องกฎหมาย แม้มีการออกประกาศ ก.ก.ถ. จะมีผลในทางกฎหมายและเป็นที่ยอมรับของ สตง. หรือไม่ เช่น ประกาศ ก.ก.ถ. เรื่องความร่วมมือระหว่างท้องถิ่นในการจัดทำบริการสาธารณะ เป็นต้น

๓. การทำโซลาฟาร์มของ อปท. คณะอนุกรรมการวินิจฉัยกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีศาสตราจารย์พิเศษกมลชัยฯ เป็นประธาน วินิจฉัยไว้ว่า หากเป็นการผลิตไฟฟ้าเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ ไม่ได้เป็นการหารายได้ถือเป็นการบริการสาธารณะ แต่กรณีที่ท้องถิ่นดำเนินการจัดทำโซลาฟาร์มขึ้นเพื่อนำไฟฟ้าไปขายโดยแบ่งรายได้เป็นค่าเช่าที่ การดำเนินการดังกล่าวจึงขัดกับพระราชบัญญัติการไฟฟ้า ซึ่งห้ามผู้ใดผลิตไฟฟ้าเพื่อจำหน่าย สำหรับพลังงานทดแทน เห็นควรสนับสนุนให้ท้องถิ่นดำเนินการ เนื่องจากปัจจุบันประเทศไทยยังขาดแคลนกระแสไฟฟ้า และพลังงานทางเลือกเป็นสิ่งสำคัญในอนาคต เช่น พลังงานลม พลังงานชีวภาพ พลังงานน้ำ และพลังงานจากขยะ เป็นต้น

๔. การประกันราคาสินค้าเกษตร เป็นส่วนหนึ่งของเครดิตยูเนียน เพื่อไม่ให้มีปัญหาทางกฎหมาย ควรให้กระทรวงการคลังตีความ ส่วนเรื่องการคมนาคมขนส่งเป็นภารกิจที่ต้องใช้งบประมาณในการดำเนินการสูง ท้องถิ่นไม่สามารถใช้งบประมาณของตนเองได้ทั้ง ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ ซึ่งมีความแตกต่างจาก กทม. เนื่องจากพระราชบัญญัติเทศบาลกำหนดให้เทศบาลถือหุ้นได้แค่ ๕๐ เปอร์เซ็นต์ และต้องร่วมทุนกับ

ท้องถิ่นอื่น โดยรัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้อนุมัติ โดยเปิดช่องทางให้ อบท. ดำเนินการได้ ๓ ช่องทางคือ

- ๑) หากตั้งบริษัทเพื่อหางบประมาณจากภาคเอกชน ต้องเป็นบริษัทจำกัด ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และต้องเป็นลักษณะการขายหุ้น และการเปลี่ยนแปลงผู้ถือหุ้นต้องขออนุมัติกระทรวงมหาดไทยทุกครั้ง
- ๒) ตั้งเป็นบริษัทมหาชนตามพระราชบัญญัติบริษัทมหาชนจำกัด พ.ศ. ๒๕๓๕ และ ๓) ตั้งตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนร่วมทุนในกิจการของรัฐ พ.ศ. ๒๕๕๖ และการทำสัญญานั้นต้องผ่านกระทรวงมหาดไทย

๕. หัวข้อกิจการเชิงพาณิชย์ ควรกำหนดว่าสิ่งไหนที่ท้องถิ่นทำได้ หรือทำไม่ได้ ซึ่งจะเป็นการเพิ่มการหารายได้และการจัดเก็บรายได้ของท้องถิ่นไปพร้อมกัน โดยบางกิจการอาจแก้ไขโดยการออกประกาศ ก.ก.ถ. บางกิจการอาจต้องใช้กฎหมายจัดตั้งพิเศษ บางกิจการต้องใช้ช่องทางการออกกฎกระทรวง หรือบางกิจการอาจมีการเสนอเขียนกฎหมายท้องถิ่นใหม่หรือกฎหมายจัดตั้งใหม่ โดยมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ใหม่ หรือแม้แต่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ และกฎหมายจัดตั้งท้องถิ่น ซึ่งอยู่ระหว่างปรับปรุงและทบทวนใหม่ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ ควรกำหนดให้กิจการเชิงพาณิชย์เป็นหน้าที่ของท้องถิ่น

๖. ความแตกต่างกันในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของท้องถิ่น คือ กฎหมายจัดตั้ง อบท. ในส่วนของ กทม. กฎหมายจัดตั้งค่อนข้างจะเปิดกว้าง ยกตัวอย่างเช่น การดำเนินการรถไฟฟ้า กทม. ซึ่งเคยถูกทักท้วงว่ามีอำนาจดำเนินการรถไฟฟ้าโมโนเรลหรือไม่ แต่เนื่องจากพระราชบัญญัติ กทม. กำหนดไว้ว่า กทม. มีอำนาจในการจัดการขนส่งได้ ซึ่งหมายถึงการขนส่งทั้งหมด แต่สำหรับกฎหมายเทศบาล และ อบต. ไม่มีอำนาจในกฎหมายจัดตั้ง จึงต้องแก้ไขกฎหมายซึ่งเป็นเรื่องยาก หากเป็นเชิงนโยบายต้องออกเป็นกฎกระทรวง เสนอรัฐมนตรีเห็นชอบ สำหรับ อบจ. มีอำนาจเช่นเดียวกันกับ กทม. อยู่แล้ว กรณีกิจการค้าสาธารณะบางกิจการที่ไม่ได้แสวงหารายได้และเป็นกิจการเพื่อประโยชน์ต่อท้องถิ่น ควรออกเป็นประกาศ ก.ก.ถ.

๗. ท้องถิ่นยังขาดกฎหมายเพื่อมารองรับในการดำเนินการ และไม่มีหลักการที่ชัดเจน ยกตัวอย่าง จ.พังงา มีเกาะต่าง ๆ จำนวนมากที่ไม่ได้อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และมีแหล่งทรัพยากรธรรมชาติที่มีมูลค่ามากมาย เช่น เกาะยาว เกาะไข่ ซึ่งท้องถิ่นต้องการเข้าไปดูแล แต่ไม่มีกฎหมายรองรับ จึงเห็นว่าควรมีกฎหมายรองรับเพื่อให้ท้องถิ่นเข้าไปดูแลรักษา โดยให้ท้องถิ่นร่วมทุนกับเอกชนด้วย เนื่องจากท้องถิ่นส่วนใหญ่เป็นท้องถิ่นขนาดเล็กและมีงบประมาณในการลงทุนน้อย ทั้งนี้ โครงการที่ท้องถิ่นเข้าไปดูแลและจัดทำโครงการหลาย ๆ โครงการจนสามารถพัฒนาเป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ และมีนักท่องเที่ยวเข้าไปเที่ยวชมเพิ่มมากขึ้น สามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มขึ้น จนมีปัญหว่ากรมอุทยานแห่งชาติเมื่อจัดเก็บรายได้แล้ว มักจะไม่ได้แบ่งรายได้ในการจัดเก็บให้กับท้องถิ่น ทั้งที่ภารกิจทั้งหมดในการพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวท้องถิ่นเป็นผู้ดูแล ยกตัวอย่างประเทศอินโดนีเซีย ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ จะให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดูแลทั้งหมด และให้

อำนาจท้องถิ่นในการบริหารจัดการ ซึ่งแตกต่างจากประเทศไทยซึ่งยังมีส่วนกลางคอยควบคุมดูแล จึงเห็นควรนำเรื่องราวได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ มาเสนอเพื่อพิจารณาในการประชุมครั้งต่อไป โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลว่าสภาพการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนไปอย่างไรบ้าง ทั้งนี้ เพื่อความธรรมทั้ง ๒ ฝ่าย ควรให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมและสามารถกำหนดส่วนแบ่งรายได้

๘. สกธ. จะจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหากับการปฏิบัติงานของ อบท. ร่วมกับหน่วยตรวจสอบในวันพุธที่ ๒๑ กันยายน ๒๕๕๙ โดย รศ.วีระศักดิ์ เครือเทพ ประธานอนุกรรมการฯ เป็นผู้ดำเนินการอภิปราย ซึ่งจะมีการกำหนดประเด็นปัญหาเพื่อสอบถาม สดง. ในประเด็นที่มีปัญหากันมากที่สุดเกี่ยวกับการดำเนินการเชิงพาณิชย์ว่าสามารถทำได้หรือไม่ได้อย่างไร ดังนั้น หากมีอนุกรรมการท่านใดมีประเด็นขอให้ส่งมายังสำนักงาน ก.ก.ธ. เพื่อจะได้นำปัญหาดังกล่าวไปพิจารณาด้วย เนื่องจากเห็นว่าภารกิจบางอย่างท้องถิ่นทำได้ หรือทำไม่ได้มัน ขึ้นอยู่กับ ๑) กฎหมายให้อำนาจหน้าที่ ๒) การทำกิจการเชิงพาณิชย์ ต้องพิจารณาว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งกำหนดให้ท้องถิ่นหารายได้ในเรื่องนั้นได้ ต้องมีการพิจารณาเรื่องอื่น ๆ ประกอบกันด้วย จึงควรมอบให้ฝ่ายเลขานุการรับเรื่องกิจการเชิงพาณิชย์ไปศึกษาว่า ภารกิจต่าง ๆ เช่น ตลาดสด ถนนคนเดิน ตลาดน้ำ ตลาดนัด ศูนย์ดูแลผู้สูงอายุ กรณีสร้างบ้านพักคนชรา ผู้ด้อยโอกาส รวมทั้งกิจการที่ประธานและคณะอนุกรรมการได้เสนอมานั้นท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้หรือไม่ โดยในขั้นต้นอาจต้องพิจารณาว่าภารกิจเหล่านั้นมีกฎหมายกำหนดไว้และให้อำนาจไว้หรือไม่ เช่น กฎหมายจัดตั้ง กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ หากพิจารณาแล้ว อบท. ไม่มีอำนาจในการดำเนินการเชิงพาณิชย์ดังกล่าว ให้ฝ่ายเลขานุการนำเสนอที่ประชุมเพื่อพิจารณาต่อไป

มติที่ประชุม

๑. เรื่องกิจการเชิงพาณิชย์ของ อบท. แบ่งเป็น ๒ ระยะ คือ

๑.๑ ระยะสั้น เห็นควรมอบให้ฝ่ายเลขานุการ ศึกษากิจการเชิงพาณิชย์ที่ประธานคณะอนุกรรมการเสนอว่าท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการได้หรือไม่โดยพิจารณาจากกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ให้อำนาจไว้ เช่น กฎหมายจัดตั้ง กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ หากพิจารณาแล้วไม่มีอำนาจกำหนดไว้ในกฎหมายใด ๆ ให้ฝ่ายเลขานุการนำเสนอที่ประชุมคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาต่อไป

๑.๒ ระยะยาว เห็นควรมอบฝ่ายเลขานุการ ประสานผู้แทนท้องถิ่นเสนอกรณีตัวอย่างกิจการเชิงพาณิชย์ว่ามีกิจการเชิงพาณิชย์ประเภทใดบ้างที่ยังติดปัญหาในการดำเนินการอยู่ แล้วนำเสนอ ก.ก.ธ. เห็นชอบให้มีการแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องต่อไป

๒. เห็นควรนำเรื่องราวได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติสภาพัฒนและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗ เพื่อพิจารณาในการประชุมครั้งต่อไป โดยเชิญหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูลเพื่อประกอบการพิจารณาด้วย

๓.๒ การพิจารณาจัดสรรค่าธรรมเนียมสนามบินให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (สืบเนื่อง)

ฝ่ายเลขานุการ รายงานว่า คณะอนุกรรมการฯ ในการประชุมครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ ได้เชิญผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมท่าอากาศยาน สำนักงานการบินพลเรือน บริษัทการทำอากาศยานไทย จำกัด มหาชน (ทอท.) เพื่อชี้แจงให้ข้อมูลและความเห็นเกี่ยวกับเรื่องการจัดสรรค่าธรรมเนียมสนามบินให้เป็นรายได้ของ อปท. ซึ่งที่ประชุมพิจารณาแล้วมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะและมีมติ ดังนี้

๑. ข้อสังเกตและข้อเสนอแนะ

๑.๑ การจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมสนามบินของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้มีการเปลี่ยนแปลงคำจำกัดความจาก “ค่าธรรมเนียม” เป็น “ค่าบริการ” โดยมีการจัดเก็บค่าบริการในหลายประเภทด้วยกัน ซึ่งคณะอนุกรรมการชุดนี้มีจุดประสงค์ที่จะพัฒนารายได้ให้กับ อปท. จึงจำเป็นอย่างมากที่ อปท. จะต้องได้รับรายได้จากค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากประชาชนในประเทศ นักท่องเที่ยวหรือนักธุรกิจต่าง ๆ ยังมีความจำเป็นต้องใช้สนามบินในการเดินทางทำให้เกิดภาระและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ กับ อปท. จึงเห็นว่า ควรให้มีการพัฒนารายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสนามบินให้แก่ อปท. และ ควรให้ อปท. ใช้การฝากเก็บค่าธรรมเนียมสนามบิน และกำหนดอัตราการจัดเก็บให้มีความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่

๑.๒ เนื่องจากระเบียบ และกฎหมายต่าง ๆ ของกรมการทำอากาศยาน สำนักงานการบินพลเรือน และ ทอท. ไม่ได้กำหนดว่า รายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสนามบินให้เป็นรายได้ของ อปท. หากให้ อปท. ออกข้อบัญญัติแล้วเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ แล้วให้ ทอท. หรือองค์กรอื่นที่เกี่ยวข้องนำส่งรายได้ให้แก่ อปท. จะดำเนินการได้หรือไม่

๑.๓ ประเด็นที่ควรนำมาเป็นหลักคิดและเหตุผลในการกำหนดการจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมสนามบินเพื่อจัดสรรให้แก่ อปท. คือ อปท. จะนำเงินส่วนที่ได้รับไปทำประโยชน์อย่างไรบ้าง กรณี อปท. จัดเก็บค่าธรรมเนียมจากผู้ใช้บริการสนามบินแล้ว อปท. ต้องดำเนินการกิจที่เกี่ยวข้อง เช่น การเตรียมการเพื่อรองรับผู้โดยสาร การจัดการมลภาวะ ชยะ น้ำเสีย ฯลฯ ซึ่งเห็นว่าปัจจุบันมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการอยู่แล้ว จึงควรกำหนดให้ชัดเจนว่า ใครมีหน้าที่จัดเก็บ และจะนำเงินไปใช้ประโยชน์อย่างไร เพื่อเป็นการปกป้องสิทธิของผู้โดยสาร และไม่เป็นการจัดเก็บรายได้ซ้ำซ้อน ซึ่งในต่างประเทศค่าบริการจะรวมเป็นก้อนเดียวกัน แต่ในประเทศไทยมีหลายหน่วยงานที่จัดเก็บ เช่น สำนักงานตำรวจตรวจคนเข้าเมือง ฯลฯ

๑.๔ ค่าธรรมเนียมการบินของประเทศไทยค่อนข้างสูงหากเปรียบเทียบกับประเทศสิงคโปร์ เนื่องจากประเทศไทยมีการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมหลายประเภท หากมีการจัดเก็บเพิ่มอาจมีปัญหาในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของประเทศ และเป็นภาระต่อประชาชนที่เดินทาง เนื่องจากมีการฝากเก็บค่ากำกับ

ดูแลความปลอดภัยของ IKO และค่าธรรมเนียมประกันภัยจากผู้โดยสารต่างประเทศ ซึ่งในปัจจุบันมีความพยายามจะลดค่าธรรมเนียมเพื่อมิให้เป็นอุปสรรคในการแข่งขันด้านการท่องเที่ยวกับต่างประเทศ

๑.๕ โครงสร้างการบริหารงานของสนามบินต่าง ๆ มีความซับซ้อนเนื่องจากเป็นทั้งของรัฐและของเอกชน ซึ่งหน่วยงานจัดเก็บยังมีข้อมูลการจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมสนามบินไม่เพียงพอ และยังไม่เป็นปัจจุบัน โดยข้อมูลล่าสุดของสนามบินสุวรรณภูมิ ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ในส่วนของค่าธรรมเนียมขึ้น-ลง และเก็บอากาศยานอยู่ที่ ๔,๒๑๗ ล้านบาท และค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินอยู่ที่ ๑๑,๙๑๗ ล้านบาท

๑.๖ ค่าธรรมเนียมสนามบินมีความซับซ้อนและเกี่ยวข้องกับมาตรฐานนานาชาติทั้งในเรื่องของความปลอดภัยและการแข่งขัน เมื่อเปรียบเทียบกับประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งมีแนวโน้มที่จะยกเลิกภาษีสนามบิน เนื่องจากต้องแข่งขันในเรื่องการท่องเที่ยว และมีน้อยมากที่จะให้เป็นรายได้ของท้องถิ่น หรือให้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง แม้กระทั่งสหรัฐอเมริกาเมื่อมีการจัดเก็บภาษีสนามบินแล้วจะนำไปเป็นค่าบริการเช่นเดียวกับประเทศไทยและเป็นรายได้ของรัฐบาลกลาง โดยเห็นว่าควรมีนวัตกรรมในการจัดเก็บรายได้ในส่วนนี้ เช่น ให้บริษัทที่บริการรับ-ส่งนักท่องเที่ยวจากสนามบินไปในเมืองมีการจัดเก็บภาษีนี้ให้กับ อปท. ซึ่งต้องศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

๑.๗ ปัจจุบันมีการเก็บค่าบริการจากผู้โดยสารเพิ่ม ๓๕ บาท จากการใช้ระบบ APPS หรือระบบคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้าของกรมท่าอากาศยาน ซึ่งผู้โดยสารจะเสียภาษีส่วนนี้ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ โดยกรมท่าอากาศยานจัดเก็บจากสายการบิน หากเห็นว่าการจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวเป็นค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการที่เป็นรายได้ของ อปท. อาจออกกฎหมายมอบให้สายการบินจัดเก็บก็น่าจะทำได้ แต่ถ้าเป็นการเก็บรวมกันเห็นว่ามันน่าจะทำได้

๑.๘ การเก็บค่าธรรมเนียมต้องคำนึงถึง พระราชบัญญัติทางเดินอากาศ พ.ศ. ๒๔๙๗ และต้องพิจารณาข้อจำกัดด้วย และเห็นว่าถ้าเป็นการเก็บเพิ่มต้องคำนึงถึงเรื่องความสะดวกของผู้โดยสารด้วย ถ้าเป็นระบบฝากเก็บขอให้มีความหมายที่ชัดเจน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนทราบโดยทั่วกันว่าเป็นรัฐบาลหรือท้องถิ่นจัดเก็บ

๒. ที่ประชุมมีมติมอบฝ่ายเลขานุการฯ ประสานขอข้อมูลการจัดเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมสนามบินจากกรมการขนส่งทางอากาศ และสำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทย ในแต่ละปีเพื่อนำมาพิจารณาแบ่งรายได้ดังกล่าวให้แก่ อปท. ตามที่ พ.ร.บ. กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจกำหนด โดย

ระยะสั้น มอบฝ่ายเลขานุการฯ ประสานขอข้อมูลบริษัท การท่าอากาศยานไทย จำกัด มหาชน ดังนี้ ๑) ข้อมูลการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บแต่ละตัว ๒) ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบระหว่างรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสนามบินของประเทศไทยกับต่างประเทศ เพื่อศึกษาว่า หาก อปท. ฝากหน่วยงานจัดเก็บเพิ่มจะมีผลกระทบในเชิงการแข่งขันกับต่างประเทศหรือไม่

ระยะยาว มอบฝ่ายเลขานุการฯ ศึกษาแนวทางการจัดสรรค่าธรรมเนียมสนามบินให้เป็นรายได้ของ อปท. เพื่อปรับปรุงกฎหมายรายได้ท้องถิ่น แล้วนำเสนออนุกรรมการกฎหมายรายได้ท้องถิ่นเพื่อพิจารณาต่อไป

บริษัท การท่าอากาศยานไทย จำกัด มหาชน (ทอท.) และกรมท่าอากาศยาน ได้ส่งข้อมูลเชิงเปรียบเทียบระหว่างรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมของประเทศไทยกับต่างประเทศ และการจัดเก็บรายได้ที่จัดเก็บได้แต่ละประเภท ดังนี้

๑. ข้อมูลเชิงเปรียบเทียบรายได้จากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมของประเทศไทยกับต่างประเทศ สำหรับเครื่องบิน B ๗๔๗-๔๐๐ (มีชนิดอื่นด้วย)

อัตรา (บาท/วัน)

สนามบิน	ค่าบริการที่เก็บอากาศยาน	ค่าธรรมเนียมค่าบริการในการ ขึ้น-ลงของอากาศยาน	ค่าบริการการใช้สนามบินของผู้โดยสารภายในประเทศ	ค่าบริการการใช้สนามบินของผู้โดยสารระหว่างประเทศ
ทอท. ๖ ท่าอากาศยาน	๓,๖๔๕	๖๕,๙๒๙	๑๐๐	๗๐๐
บางกอกแอร์เวย์ (สมุย/สุโขทัย/ตราด)	๓๙,๕๐๐	๓๙,๕๐๐	๔๐๐/๔๐๐/๒๐๐	๖๐๐/๕๐๐/-
กรมการบินพลเรือน (โคราช/เชียงใหม่)	๒,๑๕๐	๒๕,๓๐๐/๑๒,๖๕๕	๕๐/๕๐	๔๐๐/๔๐๐
ช่างอี (สิงคโปร์)	๓,๒๙๓	๑๑๕,๑๒๗	-	๖๗๘
นาริตะ (ญี่ปุ่น)	๕๒,๗๗๒	๒๑๗,๖๘๕	๘๕๘	๘๕๘
กัวลาลัมเปอร์ (มาเลเซีย)	๔,๗๑๒	๔๐,๒๖๐	๕๓	๕๑๗
จาการ์ต้า (อินโดนีเซีย)	๗,๗๖๗	๗๕,๕๑๖	๑๑๓	๔,๓๗๒
ฮ่องกง	๖๘,๑๓๐	๑๑๗,๕๓๑	-	๕๔๖
อินซอน (เกาหลีใต้)	๕๕,๔๗๒	๑๐๖,๘๒๑	๑๕๕	๕๒๕
กัมพูชา Resident/ Non-Resident	๓๓,๒๘๖/ ๙๙,๘๕๙	๒๙,๘๔๕	๑๗๖/๒๑๑	๖๓๒/๘๗๘

๒. รายได้จากค่าธรรมเนียมสนามบินของ ทอท. และกรมท่าอากาศยาน ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๕๖ - ๒๕๕๘ สรุปได้ดังนี้

๒.๑ กรมท่าอากาศยาน มีรายได้จากค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ของท่าอากาศยาน ในจังหวัดต่าง ๆ ดังนี้

ประเภทรายได้	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
ค่าธรรมเนียมการบิน	๑๗๔,๐๐๑,๔๐๖	๒๖๑,๖๕๑,๖๕๐	๒๗๐,๘๓๙,๗๗๙
ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารในประเทศ	๑๖๔,๐๐๔,๙๕๐	๒๐๗,๖๓๕,๖๐๐	๖๐๙,๑๑๔,๗๘๔
ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบินของผู้โดยสารต่างประเทศ	๑๒๙,๐๕๓,๐๐๐	๑๗๕,๗๐๒,๕๒๗	
ค่าเช่าสิ่งทาสหรัพย์	๓๙,๐๕๐,๖๗๘	๔๗,๔๘๑,๗๙๘	๔๙,๓๘๐,๗๐๘
รายได้อื่น	๖,๖๑๓,๗๐๑	๒๔,๑๑๐,๕๓๗	๑๖,๒๒๔,๒๐๗
รวม	๕๑๒,๗๒๓,๗๓๕	๗๑๖,๕๘๒,๑๐๖	๙๔๕,๕๕๙,๒๗๑

ในการประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ ผู้แทนกรมท่าอากาศยาน ชี้แจงว่า กรมท่าอากาศยาน เป็นหน่วยงานของราชการที่ให้บริการแก่ประชาชน จึงไม่ได้คิดผลกำไร/ขาดทุน และเห็นว่า

๒.๑.๑ การจัดเก็บค่าธรรมเนียมท่าอากาศยานภายในประเทศ Domestic Airport โดยกรมท่าอากาศยานตามข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ ๙๖ ได้แก่ ๑) ค่าธรรมเนียมค่าบริการในการขึ้น-ลงของอากาศยาน และ ๒) ค่าบริการที่เก็บอากาศยานซึ่งจัดเก็บจากผู้ใช้บริการของอากาศยาน และส่งให้จังหวัดส่งเข้าคลัง นั้น ควรจะเป็นรายได้ของ อปท.

๒.๑.๒ สำหรับค่าบริการผู้โดยสารขาออก (Passenger Service Charge) ตามข้อบังคับของคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ ๙๔ กำหนดจุดมุ่งหมายในการใช้เงินเพื่อความปลอดภัย บำรุงรักษาสถานบิน จัดหาอุปกรณ์ ปรับปรุงสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ โดยจะเก็บเข้ากองทุนหมุนเวียนเพื่อนำมาใช้ในการบริหารตามพระราชกฤษฎีกากำหนดค่าบริการ ค่าภาระ หรือเงินตอบแทนเพื่อการใช้สนามบินอนุญาตที่ให้บริการแก่สาธารณะซึ่งเจ้าของหรือผู้ดำเนินการจะเรียกเก็บได้ พ.ศ. ๒๕๕๓ เช่น ค่าบริการในลานจอด ค่าบริการ ค่าภาระ ค่าตอบแทนอื่น ๆ โดยวิธีการจัดเก็บค่าบริการผู้โดยสารขาออกจะเก็บตามจำนวนตัวเครื่องบิน และส่งให้หน่วยคลังกลางของกรมท่าอากาศยานเพื่อนำมาใช้ในการเงินกองทุนหมุนเวียนต่อไป กรมท่าอากาศยานจะส่งรายได้จากค่าบริการผู้โดยสารขาออกให้แก่รัฐบาลเป็นเงินก้อนใหญ่

๒.๑.๓ ปัจจุบันกรมท่าอากาศยาน มีการเก็บค่าบริการจากผู้โดยสารเพิ่ม ๓๕ บาท จากการใช้ระบบ APPS หรือระบบคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า ซึ่งผู้โดยสารจะเสียภาษีส่วนนี้ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ โดยกรมท่าอากาศยานจัดเก็บจากสายการบิน หากเห็นว่าการจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวเป็นค่าธรรมเนียม หรือค่าบริการที่เป็นรายได้ของ อปท. อาจออกกฎหมายมอบให้สายการบินจัดเก็บให้น่าจะทำได้ แต่ถ้าเป็นการเก็บรวมกันเห็นว่ามันน่าจะทำได้

๒.๒ ทอท. มีรายได้ รายจ่าย และผลกำไร ดังนี้

ประเภทรายได้/รายจ่าย	๒๕๕๖	๒๕๕๗	๒๕๕๘
ค่าธรรมเนียมสนามบิน	๕,๗๖๐,๘๐๓,๒๓๘	๕,๓๒๑,๘๖๑,๐๐๐	๕,๗๔๔,๓๙๗,๕๒๓
ค่าธรรมเนียมการใช้สนามบิน	๑๖,๖๘๔,๔๖๖,๗๒๙	๑๕,๙๙๑,๗๒๗,๗๔๖	๑๙,๕๗๐,๓๖๗,๑๙๘
ค่าเครื่องอำนวยความสะดวก	๕๓๔,๓๑๑,๐๐๒	๕๗๙,๔๙๓,๐๑๘	๗๐๙,๙๕๗,๑๙๘
ค่าเช่าสำนักงานและอสังหาริมทรัพย์	๑,๗๕๖,๕๑๙,๘๗๕	๑,๘๓๘,๗๒๐,๐๒๑	๑,๘๗๕,๗๘๐,๐๖๑
รายได้เกี่ยวกับการบริการ	๓,๗๗๕,๐๑๑,๒๓๕	๔,๐๗๖,๙๕๙,๘๗๘	๔,๓๓๗,๓๒๙,๘๐๔
รายได้ส่วนแบ่งผลประโยชน์	๙,๒๙๙,๒๙๓,๓๘๗	๙,๗๗๖,๖๙๘,๔๐๗	๑๑,๗๓๑,๑๕๓,๗๒๖
รวมรายได้จากการขายบริการหรือให้บริการ	๓๖,๘๑๐,๔๐๕,๔๖๖	๓๗,๕๘๕,๔๖๐,๐๗๐	๔๓,๙๖๘,๙๘๕,๕๑๐
รายได้อื่น	๔,๘๗๙,๒๗๐,๘๑๕	๒,๑๘๕,๒๗๑,๑๒๑	๑,๘๐๔,๓๗๙,๓๕๐
รายได้รวม	๔๑,๖๘๙,๖๗๖,๒๘๑	๓๙,๗๗๐,๗๓๑,๑๙๑	๔๕,๗๗๓,๓๖๕,๔๔๐
รายจ่ายรวม	๒๐,๔๖๓,๔๐๕,๓๔๕	๒๔,๕๐๑,๗๕๖,๓๒๗	๒๒,๔๓๘,๑๕๐,๐๖๗
กำไรสุทธิ	๑๖,๓๒๖,๒๗๐,๙๓๖	๑๕,๒๖๘,๙๗๔,๘๖๔	๒๓,๓๓๕,๒๑๕,๓๗๓
กำไรที่เป็นของบริษัทใหญ่	๑๖,๓๒๖,๒๗๐,๙๓๖	๑๕,๒๖๘,๙๗๔,๘๖๔	๒๓,๓๓๕,๒๑๕,๓๗๓
กำไรต่อหุ้น	๑๑.๔๔	๘.๕๕	๑๓.๑๑

ในการประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๗ มิถุนายน ๒๕๕๙ ผู้แทน ทอท. ชี้แจงว่า ทอท. เป็นรัฐวิสาหกิจซึ่งกระทรวงการคลังถือหุ้นร้อยละ ๗๐ โดย ทอท. จะต้องจ่ายเงินปันผลให้แก่ผู้ถือหุ้นร้อยละ ๒๕ ของกำไร โดยกระทรวงการคลังจะได้รับในส่วนที่เป็นกำไรร้อยละ ๗๐ เนื่องจากกระทรวงการคลังมิได้เป็นผู้จัดเก็บรายได้ นอกจากนี้ พระราชบัญญัติทางเดินอากาศ ฉบับที่ ๔ พ.ศ. ๒๕๐๔ ได้มีการเพิ่มเติมบทที่ ๖ ทวิ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการใช้จ่ายค่าธรรมเนียมสนามบินไว้ ต่อมา มีการแก้ไขพระราชบัญญัติทางเดินอากาศ ฉบับที่ ๑๑ พ.ศ. ๒๕๕๑ ได้มีการเปลี่ยน “ค่าธรรมเนียม” เป็น “ค่าบริการ” เพื่อให้สอดคล้องกับอนุสัญญากับมาตรฐานสากล แม้ว่าจะมีการกำหนดค่าธรรมเนียมไว้ในกฎกระทรวง โดยกำหนดค่าธรรมเนียมและอัตราขั้นสูงสำหรับค่าบริการในสนามบิน พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งในปัจจุบันไม่มีการเก็บค่าธรรมเนียมสนามบินแล้ว แต่จะมีเพียงการจัดเก็บค่านำพาวัตถุดิบอันตรายไปกักอากาศยาน และค่าบริการ ซึ่งค่าบริการจะมีต้นทุนในการดำเนินการ และการนำไปใช้ต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์ที่พระราชบัญญัติทางเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ กำหนดไว้ ดังนั้น การที่จะนำเงินดังกล่าวไปใช้ประโยชน์ต้องเป็นไปตามกฎหมายด้วย

ฝ่ายเลขานุการพิจารณาแล้วเห็นว่า จากการที่กรมการทำอากาศยาน และ ทอท. ชี้แจงข้อมูลต่อที่ประชุมคณะกรรมการ ครั้งที่ ๑/๒๕๕๙ และการให้ข้อมูลเพิ่มเติม ที่ประชุมควรคำนึงถึงข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือน ฉบับที่ ๙๖ และพระราชบัญญัติทางเดินอากาศ พ.ศ. ๒๕๕๗ รวมทั้งกฎหมายอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องด้วย จึงเห็นสมควรกำหนดแนวทางเกี่ยวกับการเก็บค่าธรรมเนียมสนามบินเพื่อเป็นรายได้ของ อปท. ดังนี้

๑. กรณีค่าบริการประเภทผู้โดยสารที่มาใช้สนามบิน เห็นว่า อปท. จะสามารถมีรายได้จากค่าธรรมเนียมในส่วนนี้ เนื่องจาก อปท. จัดบริการเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่ผู้โดยสารที่มาใช้บริการทำอากาศยานในพื้นที่ เช่น การจัดระบบโครงสร้างพื้นฐาน การติดตั้งป้ายประชาสัมพันธ์ เป็นต้น โดยมีรูปแบบการจัดเก็บค่าธรรมเนียมสนามบิน ดังนี้

๑.๑ กรมทำอากาศยานมีการเก็บค่าบริการจากผู้โดยสารเพิ่ม ๓๕ บาท จากการใช้ระบบ APPS หรือระบบคัดกรองผู้โดยสารล่วงหน้า จากสายการบิน ซึ่งผู้โดยสารจะเสียภาษีส่วนนี้ตั้งแต่วันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๕๘ เป็นค่าธรรมเนียมหรือค่าบริการที่เป็นรายได้ของ อปท. ควรมีการฝากกรมทำอากาศยานเก็บให้ โดยจะต้องมีกฎหมายกำหนดที่ชัดเจน ดังนั้น จึงเห็นควรเสนอ ก.ก.ถ. พิจารณาเห็นชอบให้ออกประกาศ ก.ก.ถ. มอบกรมทำอากาศยานจัดเก็บค่าบริการดังกล่าวจากสายการบินส่งให้ อปท. ซึ่งแนวทางดังกล่าวจะไม่กระทบต่อรายได้ของกรมการทำอากาศยาน

๑.๒ ขอแบ่งจากรายได้ที่ ทอท. และกรมการทำอากาศยานจัดเก็บซึ่งแนวทางดังกล่าวจะกระทบต่อ ทอท. ในฐานะรัฐวิสาหกิจในตลาดหลักทรัพย์ที่ถือว่าค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นรายได้ที่จะต้องนำมาเป็นส่วนหนึ่งในการปันผลให้กับผู้ถือหุ้น ในขณะที่ค่าธรรมเนียมที่กรมการทำอากาศยานจัดเก็บหลังจากกันเงินตามระเบียบแล้ว จะนำส่งกระทรวงการคลัง ซึ่งจะต้องตกลงกับกระทรวงการคลังต่อไป

๒. การจัดเก็บค่าธรรมเนียมท่าอากาศยานภายในประเทศ Domestic Airport โดยกรมท่าอากาศยานตามข้อบังคับคณะกรรมการการบินพลเรือนฉบับที่ ๙๖ ได้แก่ ๑) ค่าธรรมเนียมค่าบริการในการขึ้น-ลงของอากาศยาน และ ๒) ค่าบริการที่เก็บอากาศยานซึ่งจัดเก็บจากผู้ให้บริการของอากาศยาน และส่งให้จังหวัดส่งเข้าคลัง ซึ่งควรเป็นรายได้ของ อปท. เห็นควรเสนอ ก.ก.ถ. พิจารณาให้มีหนังสือหารือกระทรวงการคลังต่อไป

จึงเสนอที่ประชุมเพื่อโปรดพิจารณา

ที่ประชุมมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

๑. ค่าธรรมเนียมสนามบินมีความซับซ้อน หากคณะอนุกรรมการพิจารณาแล้ว เห็นควรขอค่าธรรมเนียมสนามบินเพื่อจัดสรรเป็นรายได้ให้แก่ท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามอำนาจหน้าที่จะต้องมีการศึกษาข้อมูลทางกฎหมายและข้อมูลรายได้จากการจัดเก็บว่ามีการนำส่งคืนคลังจำนวนมากน้อยเพียงใด เพื่อให้ข้อมูลมีน้ำหนักและมีข้อมูลด้านกฎหมายที่ชัดเจน รวมทั้งเพื่อประกอบการพิจารณาของ ก.ก.ถ. ด้วย

๒. กรณีจัดสรรค่าธรรมเนียมสนามบินควรมีเหตุผลที่ชัดเจนว่าเป็นการจัดสรรให้ท้องถิ่นในการกิจหลักหรือจัดสรรให้ในภาพรวม โดยแบ่งการจัดสรรเป็น ๒ ส่วน คือ จัดสรรให้ อปท. ในพื้นที่ตั้งสนามบิน และจัดสรรให้ อปท. ในจังหวัดที่ตั้งสนามบิน

๓. เหตุผลที่ควรแบ่งรายได้จากค่าธรรมเนียมสนามบินให้แก่ท้องถิ่น คือ ท้องถิ่นต้องเข้าไปดูแลปัญหาต่าง ๆ ที่เพิ่มขึ้นจากการที่สนามบินตั้งอยู่ในพื้นที่ เช่น ปริมาณขยะที่เพิ่มขึ้น การจราจรคับคั่ง รวมทั้งปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม และสาธารณูปโภคต่าง ๆ (ถนน น้ำ ไฟฟ้า) เป็นต้น จึงควรจัดสรรรายได้ส่วนนี้ให้แก่ อปท. เพื่อนำมาพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบด้วย

๔. ที่ประชุมเสนอการกำหนดแนวทางการจัดสรรภาษีสนามบินเป็น ๒ แนวทางคือ

แนวทางที่ ๑ ร้อยละ ๕๐ แบ่งให้ อปท. ที่เป็นที่ตั้งสนามบิน และร้อยละ ๕๐ ที่เหลือจัดสรรให้ อปท. ในจังหวัดที่เป็นที่ตั้งสนามบิน

แนวทางที่ ๒ ร้อยละ ๓๐ แบ่งให้ อปท. ที่เป็นที่ตั้งสนามบิน และร้อยละ ๗๐ ที่เหลือจัดสรรให้ อปท. ในจังหวัดที่เป็นที่ตั้งสนามบิน

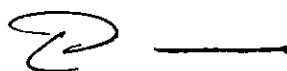
๕. ควรมอบฝ่ายเลขานุการประสานขอข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดเก็บและการจัดสรรและการนำส่งคืนจังหวัดแต่ละจังหวัดจากกรมท่าอากาศยานอีกครั้งหนึ่ง เพื่อจะได้นำมาคิดคำนวณสัดส่วนการจัดสรรรายได้ค่าธรรมเนียมสนามบินให้แก่ อปท. ต่อไป

มติที่ประชุม

มอบฝ่ายเลขานุการประสานขอข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับการจัดเก็บและการจัดสรรและ
การนำส่งคืนจังหวัดแต่ละจังหวัดจากกรมทำอากาศยานอีกครั้งหนึ่ง เพื่อนำมาคำนวณสัดส่วนการจัดสรรรายได้
ค่าธรรมเนียมสนามบินให้แก่ อปท. ต่อไป

ประธานได้กำหนดการประชุมครั้งต่อไป ในวันพุธที่ ๕ ตุลาคม ๒๕๕๙ เวลา ๑๓.๓๐ น.

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๓๐ น.



(นายวิฑูร เอี่ยมโอภาส)

อนุกรรมการและเลขานุการ

ผู้จัดรายงานการประชุม