

รายงานการประชุม
คณะกรรมการจัดทำกฎหมายรายได้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
ครั้งที่ ๔/๒๕๕๙

วันที่ ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ เวลา ๑๓.๓๐ น.
ณ เดอะ รีสอร์ท แอท สวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี

ผู้มาประชุม

๑. ศาสตราจารย์พิเศษสมชัย ฤชุพันธุ์		ประธานอนุกรรมการ
๒. รองศาสตราจารย์วีระศักดิ์ เครือเทพ		อนุกรรมการ
๓. นางสาวจรรยา ชัยหาต		อนุกรรมการ
๔. นางสาวชลธาร วิศรุตวงศ์		อนุกรรมการ
๕. นายพหล แก้วเอียน	สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง	อนุกรรมการ
๖. นางสาวจิตรา พงษ์พานิช	กรมสรรพากร	อนุกรรมการ
๗. นายศศิณ พัฒนภิรมย์	กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น	อนุกรรมการ
๘. นายบุญสิงห์ วรินทร์รักษ์	สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัด แห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๙. นายธนศักดิ์ มาคะสิริ	สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย	อนุกรรมการ
๑๐. นายไสว ผลยา	กรุงเทพมหานคร	อนุกรรมการ
๑๑. นายสุธรรม เพ็ชรเกตุ	เมืองพัทยา	อนุกรรมการ
๑๒. นายณรงค์ เชื้อบุญช่วย	สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	อนุกรรมการ
๑๓. นายวิฑูร เอี่ยมโอภาส	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ	อนุกรรมการ และเลขานุการ
๑๔. นางสาวพิมพ์นารา บัวเกิด	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ
๑๕. นายพิชัย ชัยสัมฤทธิ์โชค	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ชำนาญการพิเศษ	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ
๑๖. นางสาวสุวิภา สีสุนา	นักวิเคราะห์นโยบายและแผน ปฏิบัติการ	อนุกรรมการ และผู้ช่วยเลขานุการ

ผู้ไม่มาประชุม

๑. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี	ติดราชการ
๒. ศาสตราจารย์ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	ติดภารกิจ
๓. นายชนะชัย ประยูรสิน	ติดราชการ
๔. ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ	ติดราชการ
๕. ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา	ติดราชการ
๖. ผู้แทนกรมสรรพสามิต	ติดราชการ
๗. สมาคมองค์การบริหารส่วนตำบลแห่งประเทศไทย	ติดภารกิจ

ผู้เข้าร่วมประชุม

๑. นางสาวรจนา พรหมจิตร	กรมสรรพากร
๒. นางสาวชลธิมา แสงอุทร	กรมการทำอากาศยาน
๓. นายสมาน มณีนิล	กรมที่ดิน
๔. นายคมสันต์ เสนาะล้ำ	กรมที่ดิน
๕. นางสาวศรีรัตน์ ยาพรหม	กรมการขนส่งทางบก
๖. นางสาวภัทรชวรรณ ชะนะมา	กรมการขนส่งทางบก
๗. นางศรีสวัสดิ์ บานชื่น	กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช
๘. นางลัดดา วังคะฮาด	กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช
๙. นางสาวสรัญญา รัตนโกเศศ	กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
๑๐. นางสาวศศิณันท์ โคมเดือน	กรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ
๑๑. นายประโยชน์ ด้านก่อโพธิ์	กรมทรัพยากรน้ำบาดาล
๑๒. นายภูวนนท์ คงหนองช้าง	สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
๑๓. นางปริมพร อ่ำพันธุ์	สมาคมองค์การบริหารส่วนจังหวัดแห่งประเทศไทย
๑๔. เจ้าหน้าที่สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	

เริ่มประชุม เวลา ๑๓.๓๐ น.

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องที่ประธานแจ้งให้ที่ประชุมทราบ

-ไม่มี-

ระเบียบวาระที่ ๒ รับรองรายงานการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๙

เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙

ฝ่ายเลขานุการ ได้จัดทำรายงานการประชุมคณะกรรมการฯ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ เสร็จเรียบร้อยแล้ว

จึงเสนอที่ประชุมเพื่อโปรดพิจารณารับรองรายงานการประชุม

มติที่ประชุม รับรองรายงานการประชุมคณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ตามที่อนุกรรมการเสนอ โดยแก้ไขรายงานการประชุมหน้า ๑ รายชื่ออนุกรรมการลำดับที่ ๑๑ จาก “นางสาวจินตนา พงษ์พานิช” เป็น “นางสาวจิตรา พงษ์พานิช” หน้า ๒ ตัดรายชื่อผู้เข้าร่วมประชุมลำดับที่ ๕ “นางสาวจิตรา พงษ์พานิช” ออกเนื่องจากรายชื่อซ้ำ และหน้าที่ ๙ ระเบียบวาระที่ ๔.๒ หน้าที่ ๙ บรรทัดที่ ๑๑ จาก “First Base” เป็น “First Best” บรรทัดที่ ๑๒ และบรรทัดที่ ๑๖ จาก “Second Base” เป็น “Second Best”

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเพื่อพิจารณา

การทบทวนร่างกฎหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เรื่องสืบเนื่อง)

ฝ่ายเลขานุการ รายงานว่า คณะอนุกรรมการฯ ในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ได้มีมติเห็นชอบการกำหนดประเด็นพิจารณากฎหมายรายได้ อบท. รวม ๓ ประเด็น ดังนี้

๑. ประเด็นจากคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) ซึ่งมีมติมอบหมายให้คณะอนุกรรมการฯ รับข้อเสนอของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียมให้แก่ อบท. เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรายได้ อบท. ต่อไป

๒. ประเด็นจากคณะกรรมการปฏิรูประบบและโครงสร้างภาษีอากร คณะอนุกรรมการขับเคลื่อนด้านการเงิน การคลัง ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

๒.๑ การทบทวนหลักเกณฑ์การจัดสรรภาษีที่ใช้ฐานร่วม ซึ่งอาจทำให้เกิดความยุ่งยากในทางปฏิบัติของหน่วยงานจัดเก็บ เช่น ภาษีธุรกิจเฉพาะ ฯลฯ

๒.๒ หากให้ อบท. ได้มีการกำหนดให้ภาษียาสูบในอัตราร้อยละ ๓๐ ควรยกเลิกภาษีค่าปลั๊กยาสูบให้แก่ อบจ. เพื่อมิให้มีการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน

๒.๓ การกำหนดให้หักเงินค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บในอัตราร้อยละ ๑ อาจไม่ครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ

๒.๔ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรายได้ ยังมีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาการจัดเก็บรายได้ของ อบท. ซึ่งควรจะกำหนดไว้ เช่น การให้ อบท. รายงานการจัดเก็บรายได้ข้อมูลการเงิน การคลัง การกำหนดให้ประชาชนอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการรายได้เมื่อไม่ได้รับความเป็นธรรม ฯลฯ

๒.๕ การกำหนดเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ เช่น ภาษีผู้ผ่านกักอาศัย ภาษีพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ฯลฯ

๓. ประเด็นจากร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดการเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ให้แก่ อบท. ได้แก่

๓.๑ รายได้ที่รัฐจัดสรรให้แก่ อบท. เช่น ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมในทะเล ซึ่งในร่างกฎหมายรายได้ อบท. ไม่ได้กำหนดไว้ นอกจากนี้ อบท. ยังอาจมีรายได้โดยคณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เช่น ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล ฯลฯ

๓.๒ รายได้ที่มีใช้ภาษีอากร ซึ่งได้เพิ่มให้ อบท. จัดเก็บเพิ่ม เช่น ค่าธรรมเนียมจากนักท่องเที่ยว ค่าธรรมเนียมจากบุคคลต่างด้าว ฯลฯ

คณะอนุกรรมการฯ ครั้งที่ ๓/๒๕๕๙ เมื่อวันที่ ๒๓ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ได้พิจารณาเรื่องการทบทวนการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียมให้แก่ อบท. ซึ่งเป็นประเด็นที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ก.ก.ถ.) มีมติมอบหมายให้คณะอนุกรรมการฯ รับข้อเสนอของคณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อศึกษาหาแนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียมให้แก่ อบท. เพื่อนำไปปรับปรุงแก้ไขกฎหมายรายได้ อบท. ต่อไป

ที่ประชุมได้มีมติ เห็นชอบให้แก้ไขและปรับปรุงการจัดสรรค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม (เฉพาะบนบก) ในร่างพระราชบัญญัติรายได้ อบท. พ.ศ. ดังนี้

๑. กำหนดให้ค่าภาคหลวงแร่และปิโตรเลียม เป็นภาษีที่รัฐจัดสรร
๒. การจัดสรรระหว่างรัฐกับ อบท. โดยร้อยละ ๔๐ เป็นของรัฐ และร้อยละ ๖๐ เป็นของ อบท.
๓. การจัดสรรระหว่าง อบท. ด้วยกันเอง ให้ อบจ. ร้อยละ ๒๐ เทศบาล และ อบต. ร้อยละ ๔๐
๔. พื้นที่ที่จะได้รับค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

(๑) ร้อยละ ๒๐ จัดสรรให้ อบจ. ที่มีพื้นที่ครอบคลุมประเทานบัตรหรือสัมปทาน

(๒) ร้อยละ ๔๐ จัดสรรให้เทศบาล และ อบต. ดังนี้

(๒.๑) อยู่ในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมประเทานบัตรหรือสัมปทาน

(๒.๒) พื้นที่ที่ตั้งโรงงานผลิต

(๒.๓) ที่ทิ้งมูลดินทราย น้ำชุมชน และกากแร่

(๒.๔) แนวท่อพาดผ่าน

ฝ่ายเลขานุการ ได้ยกประเด็นจากร่างประมวลกฎหมายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำหนดการเพิ่มรายได้ประเภทใหม่ให้แก่ อบท. และประเด็นจากคณะกรรมการปฏิรูประบบและโครงสร้างภาษีอากร คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนด้านการเงิน การคลัง ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อที่ประชุมสัมมนาเชิงปฏิบัติการเพื่อทบทวนร่างพระราชบัญญัติรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. และคณะอนุกรรมการฯ ในการประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๕๙ พิจารณาระหว่างวันที่ ๒๖ - ๒๗ พฤศจิกายน ๒๕๕๙ ณ เดอะริสอร์ท แอท สวนผึ้ง จังหวัดราชบุรี โดยมีผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมประชุมฯ จำนวน ๑๑ คน ได้แก่ กรมสรรพากร กรมการท่าอากาศยาน กรมที่ดิน กรมการขนส่งทางบก กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช และกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ ซึ่งฝ่ายเลขานุการจะได้จัดทำสรุปผลการประชุมดังกล่าวพร้อมข้อสังเกตและข้อเสนอแนะของคณะอนุกรรมการฯ และนำมาปรับปรุงร่างกฎหมายรายได้ อบท. เพื่อนำเสนอ ก.ก.ถ. พิจารณาต่อไป

จึงเสนอที่ประชุมเพื่อโปรดพิจารณา

ที่ประชุมมีข้อสังเกตและข้อเสนอแนะดังนี้

๑. ประเด็นจากคณะกรรมการปฏิรูประบบและโครงสร้างภาษีอากร คณะกรรมการขับเคลื่อนด้านการเงิน การคลัง ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ

๑.๑. การจัดสรรรายได้จากภาษีฐานร่วม

๑.๑.๑ อัตราการจัดเก็บภาษีฐานร่วม (มาตรา ๑๐)

ข้อเสนอของคณะทำงานฯ (สปท.) เห็นควรให้ตัดคำว่า “เพิ่ม” ต่อจากคำว่าจัดเก็บออกในทั้งวรรคแรก (๑) – (๖) และวรรคสอง เนื่องจากมีคำนิยามชัดเจนเกี่ยวกับภาษีที่ใช้ฐานร่วมในมาตรา ๔ อยู่แล้ว เพื่อสร้างความชัดเจนในกฎหมายว่าไม่ใช่เป็นการเก็บภาษีเพิ่มเติมไปจากเดิมที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน แต่เป็นภาษีที่ใช้ฐานร่วม และแก้ไข มาตรา ๑๐ วรรคที่สาม ประโยคสุดท้าย “สำหรับภาษีมูลค่าเพิ่มให้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนก่อนร้อยละสามของเงินภาษีที่จัดเก็บได้”

ผู้แทน สศค. เสนอว่า ในมาตรา ๑๐ ควรตัดคำว่า “เพิ่ม” ในมาตรา ๑๐ (๑) – (๖) และกำหนดในมาตรา ๑๐ (๖) – (๕) “ไม่มากกว่าในอัตราร้อยละ ๑๐”

ผู้แทน อปท. เห็นว่าควรกำหนดมาตรา ๑๐ (๖) – (๕) ไว้ตามเดิม คือให้จัดเก็บเพิ่มให้แก่ อปท. ในอัตราร้อยละ ๓๐ ของภาษีที่รัฐจัดเก็บ

มติที่ประชุม ให้คงอัตราการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่ อปท. ตามมาตรา ๑๐ (๖) – (๕) แต่ให้เสนอความเห็นของผู้แทน สศค. และผู้แทน อปท. ไปด้วย

๑.๑.๒ ค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีที่ใช้ฐานร่วม (มาตรา ๑๐)

ข้อเสนอของคณะทำงานฯ (สปท.) มาตรา ๑๐ วรรค ๓ การกำหนดให้หน่วยงานของรัฐหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีให้แก่ อปท. ในอัตราร้อยละหนึ่งของเงินภาษีที่จัดเก็บได้ ควรมีการศึกษาว่าครอบคลุมค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บหรือไม่อย่างไร เห็นควรให้ใช้อัตราเดิมที่กฎหมายบัญญัติไว้

ผู้แทนกรมสรรพากร ขอให้คงในอัตราร้อยละสาม เนื่องจากกรมสรรพากรมีภาระค่าใช้จ่ายมาก

ผู้แทน กทม. เห็นว่า ควรกำหนดเพดานขั้นสูงของค่าธรรมเนียมไว้ โดยให้ ก.ก.ถ. เป็นผู้กำหนดอัตราค่าใช้จ่ายตามต้นทุนและค่าใช้จ่ายจริง และมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมว่าให้กรมสรรพากรนำค่าธรรมเนียมดังกล่าวไปปรับปรุงระบบการฐานข้อมูลของผู้เสียภาษีในเขตเทศบาลและ อบต. ต่อไป

มติที่ประชุม ให้แก้ไขปรับปรุงมาตรา ๑๐ วรรค ๓ โดยกำหนดอัตราค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีที่หน่วยงานของรัฐจัดเก็บให้แก่ อปท. ให้มีเพดานขั้นสูงไว้ในอัตราไม่เกินร้อยละสาม โดยให้ ก.ก.ถ. เป็นผู้พิจารณากำหนดค่าใช้จ่ายในอัตราที่เหมาะสม

๑.๑.๓ การออกข้อบัญญัติค่าธรรมเนียมของ อปท. (มาตรา ๑๔)

ข้อเสนอของคณะทำงานฯ (สปท.) ในมาตรา ๑๔ เห็นควรเพิ่ม (๔) ค่าธรรมเนียมอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด และในวรรค ๒ เพิ่มตอนท้ายว่า โดยให้หักค่าใช้จ่ายร้อยละหนึ่งของเงินค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บได้ การส่งมอบค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยและกระทรวงการคลังร่วมกันกำหนด และขอเพิ่มในที่ประชุมวรรคสุดท้ายว่า กรณีที่อาจมีกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดให้ อปท. สามารถออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น

ประธานอนุกรรมการ เห็นว่า ไม่ควรเพิ่ม “กรณีที่อาจมีกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดให้ อบท. สามารถออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น” เนื่องจากเป็นประเด็นเทคนิคในการเขียนกฎหมาย ซึ่ง สกค. จะพิจารณาอีกครั้ง

ผู้แทนกรมทำอากาศยาน เห็นว่า ค่าธรรมเนียมของกรมทำอากาศยานมีอยู่หลายประเภทและบางส่วนถูกส่งเข้าเป็นกองทุนหมุนเวียน อีกทั้งอาจไม่มีกิจกรรมในเขตจังหวัดหรือ อบท. ดังนั้น การกำหนดให้ อบท. ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มจะมีขอบเขตกว้างเกินไป

ผู้แทนกรมการขนส่งทางบก ให้ข้อมูลเพิ่มเติมว่า ภาษีสถานการณ์รถยนต์ของกรมการขนส่งทางบกส่งเข้าเป็นรายได้แผ่นดินทั้งหมด กรณีกำหนดให้ อบท. สามารถออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นได้นั้นจะต้องมีกฎหมายรองรับหรือกำหนดไว้ อบท. จึงสามารถดำเนินการได้

มติที่ประชุม ให้คงมาตรา ๑๔ ไว้ตามเดิมเนื่องจาก “กรณีที่อาจมีกฎหมายอื่น ๆ ที่กำหนดให้ อบท. สามารถออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้น” เป็นประเด็นเทคนิคในการเขียนกฎหมาย ซึ่ง สกค. จะพิจารณาอีกครั้ง

๑.๑.๔ ภาษีมูลค่าเพิ่ม (มาตรา ๒๗ และมาตรา ๒๘)

ข้อเสนอของคณะทำงานฯ (สปท.)

(๑) ขอแก้ไขตามมาตรา ๒๗ (๒) จากส่วนที่ ๒ ร้อยละ ๒๐ จัดสรรให้แต่ละ อบจ. ตามสัดส่วนของการจัดเก็บในแต่ละจังหวัดในปีที่ผ่านมา เป็น ส่วนที่ ๒ ร้อยละ ๒๐ จัดสรรให้แต่ละ อบจ. ตามสัดส่วนของการจัดเก็บภาษีในแต่ละจังหวัด

(๒) ตัดข้อความในมาตรา ๒๘ ที่ระบุให้กรมสรรพากรจัดสรรเงินภาษีมูลค่าเพิ่มตามมาตรา ๒๗ (๔) ส่วนที่ ๔ ร้อยละ ๕๐ ให้ อบต. และเทศบาลแต่ละแห่งตามเกณฑ์ประชากร

นางสาวชลธารฯ ชี้แจงว่า เนื่องจากร่างกฎหมายรายได้ อบท. ได้กำหนดวิธีการจัดสรรไว้ ประกอบกับข้อมูลที่ใช้ในการจัดสรรภาษีดังกล่าวเป็นปัจจุบันแล้ว จึงสามารถใช้เป็นฐานในการจัดสรรให้ อบจ. ได้

ผู้แทนกรมสรรพากร ให้ข้อสังเกตว่า ควรกำหนดในมาตรา ๑๐ (๑) การจัดเก็บเพิ่มให้ อบท. ในอัตราไม่เกินสามในเจ็ดของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร

ผู้แทน อบท. เห็นว่า ภาษีดังกล่าวแสดงถึงวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจ การกำหนดในอัตราไม่เกินสามในเจ็ดนั้นเห็นว่า ไม่สะท้อนข้อเท็จจริง จึงควรกำหนดในอัตราไม่น้อยกว่าสามในเจ็ด

ประธานอนุกรรมการ ชี้แจงว่า การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ดังนั้น เพื่อให้การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มทั้งหมดรวมอยู่ในกฎหมายรายได้ ตามมาตรา ๑๐ จึงกำหนดให้เก็บเพิ่ม คือ การเพิ่มให้ อบท. ในอัตราสามในเจ็ดของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร คือ การเพิ่มจากประมวลรัษฎากรซึ่งกรมสรรพากรต้องไปกำหนดในอัตราร้อยละ ๔.๙ เมื่อรวมกับอัตราสามในเจ็ดที่จัดสรรให้ อบท. เท่ากับร้อยละ ๒.๑ จะได้เท่ากับร้อยละ ๗

ทั้งนี้ การจัดสรรให้จังหวัดโดยตรงแล้วให้ อบท. ในจังหวัดไปจัดแบ่งกันเอง อาจไม่ได้แก้ปัญหาเรื่องการแยกยื่นการเสียภาษี อีกทั้งจะมีการคืนภาษีที่จะทำให้ผลรวมการจัดเก็บภาษีในบางจังหวัดได้รับไม่ตรงกับข้อเท็จจริง เนื่องจากการคืนภาษีที่จังหวัดทำให้ผลรวมการจัดเก็บภาษีในจังหวัดมีค่าติดลบได้

มติที่ประชุม ให้แก้ไขปรับปรุงการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่ม มาตรา ๒๗ (๒) ส่วนที่ ๒ ร้อยละ ๒๐ จัดสรรให้แก่ อบจ. ตามสัดส่วนของการจัดเก็บในแต่ละจังหวัดในปีที่ผ่านมาโดยให้ตัดข้อความ “ในปีที่ผ่านมา” ออก เนื่องจากข้อมูลที่ใช้ในการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มมีข้อมูลเป็นปัจจุบันอยู่แล้ว

๑.๑.๕ ภาษีธุรกิจเฉพาะ (มาตรา ๒๙)

ข้อเสนอของคณะทำงานฯ (สปท.) ตัดข้อความมาตรา ๒๙ ออก และให้ใช้ข้อความ ดังนี้ “ภาษีธุรกิจเฉพาะให้จัดสรรให้ อบต. เทศบาล เมืองพัทยา กทม. หรือ อบท. รูปแบบอื่นที่มีกฎหมายจัดตั้งตามกฎหมายปกครอง”

ผู้แทนกรมสรรพากร ชี้แจงว่า กรมสรรพากรไม่มีข้อมูลในการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะในเขตเทศบาลและ อบต. เป็นรายแห่ง หากจะจัดสรรด้วยวิธีดังกล่าวจะต้องมีการปรับปรุงระบบฐานข้อมูลผู้เสียภาษีใหม่ให้ครอบคลุมเทศบาลและ อบต. ด้วย

มติที่ประชุม ให้คงมาตรา ๒๙ ไว้ตามเดิม เนื่องจากแม้ในขณะนี้ กรมสรรพากรจะขาดฐานข้อมูลที่จะจัดสรรให้แก่เทศบาลและ อบต. จึงทำให้ไม่สามารถจัดสรรให้กับเทศบาลและ อบต. โดยตรง แต่กรมสรรพากรควรจะต้องไปศึกษาเกี่ยวกับการจัดทำระบบข้อมูลดังกล่าว

๑.๑.๖ รายได้จากภาษีประเภทใหม่

ภาษีผู้พำนักอาศัย (Inhabitant Tax)

ข้อเสนอของคณะทำงานฯ (สปท.) เนื่องจากปัจจุบันมีประชากรแฝงมาอาศัยอยู่ในพื้นที่ โดยไม่ได้มีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่แต่มีการพำนักอาศัยอยู่ ทำให้เป็นภาระของ อบท. ที่จะต้องจัดบริการสาธารณะ จึงควรจัดเก็บรายได้เป็นรายหัวในอัตราคงที่ (Flat Rate) แต่ไม่เกินอัตราเพดานที่กฎหมายกำหนดตามหลักผลประโยชน์ (Benefit Principle) โดยเพิ่มอัตราค่าธรรมเนียมการจัดบริการสาธารณะในท้องถิ่นให้สูงขึ้น เช่น ค่าขยะ ค่าบำบัดน้ำเสีย ค่าที่จอดรถ เป็นต้น และไม่เห็นด้วยกับการให้ อบท. จัดเก็บภาษีดังกล่าวจากฐานเงินได้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล

ผู้แทนกรมสรรพากร ไม่เห็นด้วยกับวิธีการจัดเก็บภาษีผู้พำนักอาศัย โดยใช้วิธีการจัดเก็บเพิ่มจากภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและภาษีเงินได้นิติบุคคล เนื่องจากไม่สอดคล้องกับหลักการและวิธีการ และจะเป็นปัญหาในการดำเนินการ

ผู้แทน กทม. เห็นด้วยกับหลักการที่จะเก็บภาษีดังกล่าว เนื่องจากใน กทม. มีประชากรแฝงอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งที่อยู่ประจำและแบบเข้าไปเย็นกลับ แต่มาใช้บริการที่ กทม. จัดให้โดยที่ กทม. ไม่มีรายได้จากประชากรแฝงเลย

นางสาวชลธารฯ แนวคิดในการจัดเก็บภาษีผู้พำนักรออาศัยอาจใช้แนวทางวิธีการอื่นเป็นฐานในการจัดเก็บแทนที่จะใช้ฐานภาษีเงินได้

ประธาน กล่าวว่่า ภาษีผู้พำนักรออาศัยเป็นเรื่องที่ดีแต่วิธีการและวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บต้องมีความชัดเจนและเป็นรูปธรรมว่า จัดเก็บภาษีดังกล่าวบนฐานอะไร อัตราเท่าใด มีหลายกรณีที่ อปท. ได้รับผลกระทบจากการไม่ได้มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง กรณีภาษีผู้พำนักรออาศัยก็เช่นเดียวกัน เนื่องจากประชากรแฝงที่มาอยู่อาศัยไม่ได้ดำเนินการตามกฎหมายทะเบียนราษฎร จึงทำให้อปท. ไม่มีฐานผู้พำนักรออาศัยในพื้นที่ ทำให้ไม่มีฐานในการจัดสรรรายได้ ดังนั้นเรื่องดังกล่าวเห็นว่า ควรที่จะมีการศึกษาในเรื่องแนวทาง วิธีการ ผลกระทบในเรื่องภาษีประเภทใหม่ ๆ ก่อน

มติที่ประชุม ควรศึกษาแนวทาง วิธีการ ผลกระทบเรื่องภาษีประเภทใหม่ ๆ ก่อน โดยไม่จำเป็นต้องระบุไว้ในกฎหมายรายได้ อปท. ทั้งนี้ เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องแล้วจะมีผลบังคับใช้ได้ทันที

๒. ประเด็นจากร่างประมวลกฎหมายรายได้ อปท.

๒.๑ ภาษีเพื่อการศึกษา เนื่องจากในมาตรา ๗ (๑) (ณ) และ มาตรา ๗ (๒) (ข) กำหนดให้อปท. มีรายได้จากภาษีเพื่อการศึกษา

ข้อเสนอ ให้มีการจัดเก็บภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ โดยใช้ฐานมูลค่าทรัพย์สิน (Property Tax)

ประธาน กล่าวว่่า ภาษีเพื่อการศึกษากำหนดไว้ในพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ กับพระราชบัญญัติการศึกษา พ.ศ. ๒๕๔๒ เนื่องจากมีประเด็นต้องพิจารณาว่าการศึกษาสมควรถูกจัดเก็บภาษีหรือไม่ เพราะรัฐสามารถเก็บภาษีประเภทอื่น ๆ เพื่อสนับสนุนการศึกษาได้ เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีสรรพสามิต เป็นต้น อีกประการหนึ่งภาษีดังกล่าวเป็นภาษีที่ระบุดูประสงค์ของการใช้เพื่อกิจการนั้น ๆ หากมีมากเกินไปจะส่งผลกระทบต่อระบบการจัดสรรงบประมาณได้ จึงเห็นว่าไม่ควรกำหนดไว้ในร่างกฎหมายรายได้ อปท.

มติที่ประชุม ยังไม่ควรกำหนดไว้ในร่างกฎหมายรายได้ อปท. เนื่องจากยังไม่มี การกำหนดรายละเอียดไว้ในกฎหมายเฉพาะ

๒.๒ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่มีสัมปทานในทะเล มาตรา ๑๓๙ (๒) ของประมวลฯ

ข้อเสนอของคณะทำงานฯ (สปท.) ให้ อปท. มีส่วนแบ่งจากค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่มีสัมปทานในทะเลหลังจากหักให้รัฐแล้วร้อยละสิบ โดยจัดให้เทศบาลร้อยละสิบ

ความเห็น เป็น ๒ แนวทาง ดังนี้

๒.๒.๑ แนวทางแรก ผู้แทน อปท. สกค. และ สส. เห็นว่่า ควรจัดสรรค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่มีสัมปทานในทะเลให้อปท. ด้วย

ผู้แทน สส. ให้เหตุผลว่่า เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการจัดแบ่งค่าภาคหลวงปิโตรเลียมบนบก ดังนั้น เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกันควรจัดสรรค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่มีสัมปทานในทะเลให้กับ อปท. ด้วย

ผู้แทน สกถ. และ อบท. ให้เหตุผลว่า เพื่อเป็นขดเชยให้กับ อบท. ที่ได้รับผลกระทบจากการขุดเจาะปิโตรเลียมหรือแนวท่อที่พาดผ่าน

๒.๒.๒ แนวทางที่สอง ผู้แทนกรมเชื้อเพลิงธรรมชาติ และ สศค. เห็นว่าเนื่องจากในทะเลไม่มีเขตแดนที่ชัดเจน การจัดสรรค่าภาคหลวงปิโตรเลียมในทะเลให้กับ อบท. อาจเป็นปัญหาได้ ปัจจุบันค่าภาคหลวงปิโตรเลียมในทะเลเป็นรายได้ของรัฐ โดยรัฐได้นำมาจัดสรรให้กับ อบท. เป็นรายได้ในรูปแบบอื่น ๆ ประกอบกับมีกฎหมายเฉพาะด้านปิโตรเลียมที่กำหนดให้มีการยกเว้นภาษีแก่ผู้รับสัมปทานต้องรับความเสี่ยงจากการลงทุนเองทั้งหมด จึงเห็นว่าค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่มีสัมปทานในทะเลควรตกเป็นของรัฐทั้งจำนวน

ประธาน กล่าวว่า หลักการจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้ของ อบท. นั้น ควรให้ อบท. จัดเก็บภาษีตามแหล่งกำเนิด เพื่อให้ อบท. ที่มีศักยภาพในการจัดเก็บภาษีมีรายได้จากภาษีเพิ่มมากขึ้น ความเป็นอิสระด้านอำนาจหน้าที่และทางการเงิน การคลัง ซึ่งจะทำให้รัฐสนับสนุนเงินอุดหนุนลดลง และนำเงินอุดหนุนไปช่วยเหลือ อบท. ที่ยังมีรายได้ไม่เพียงพอให้สามารถจัดบริการสาธารณะได้ ซึ่งเป็นการลดความเหลื่อมล้ำ และเตรียมความพร้อมให้แก่ อบท.

มติที่ประชุม ยังไม่ควรกำหนดไว้ในร่างกฎหมายรายได้ อบท. แต่ให้เสนอความเห็นของคณะกรรมการแต่ละท่านไปด้วย

๒.๓ ค่าธรรมเนียมจากคนต่างด้าวที่ประกอบอาชีพในประเทศ มาตรา ๑๕๗ (๒) ของประมวลฯ

ข้อเสนอของคณะทำงานฯ (สปท.) ในประมวลกฎหมายรายได้ อบท. เป็นรายได้ของเทศบาล อบจ. เมืองพัทยา อาจมีกฎหมายที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ ซึ่งกำหนดให้ออกเทศบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นอีกไม่เกินร้อยละห้าสิบของอัตราที่กฎหมายว่าด้วยการนั้นเรียกเก็บ โดยให้กระทรวงแรงงานจัดเก็บให้ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ผู้แทน อบท. ควรมีส่วนแบ่งจากค่าธรรมเนียมคนต่างด้าวที่เข้ามาอยู่ทำงานในพื้นที่ เนื่องจากได้ใช้ประโยชน์จากการจัดบริการสาธารณะของ อบท. และ อบท. ต้องรับภาระในเรื่องต่าง ๆ

ประธาน กล่าวว่า ค่าธรรมเนียมเป็นเรื่องของ User Charge และมีจำนวนไม่มาก การที่ อบท. จะจัดเก็บค่าธรรมเนียมได้นั้น อบท. จะต้องมีการกิจในเรื่องดังกล่าว แต่เนื่องจากค่าธรรมเนียมดังกล่าวเป็นเรื่องของการที่คนต่างด้าวเข้ามาในประเทศ จึงควรเป็นรายได้ของรัฐในฐานะที่ดูแลเรื่องคนต่างด้าวในภาพรวม เมื่อคนต่างด้าวไปอยู่ในพื้นที่ใด อบท. สามารถจัดเก็บรายได้จากคนต่างด้าวได้ในรูปแบบอื่น เช่น ภาษีโรงเรือนหรือค่าบริการอื่น ๆ จึงเห็นว่า ควรผลักดันเรื่องราคาปานกลางของที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๔๘ ให้มีอัตราที่เป็นปัจจุบัน หรือการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากรัฐวิสาหกิจเพื่อให้ อบท. จัดเก็บได้มากขึ้น

มติที่ประชุม ไม่ควรกำหนดไว้ในกฎหมายรายได้ อบท. โดยควรมีการศึกษาเหมาะสมก่อน

๓. คณะกรรมการรายได้ (มาตรา ๔ หมวด ๓ มาตรา ๑๖ – มาตรา ๒๕) ร่างกฎหมายรายได้ อบท.

ข้อเสนอที่ประชุม

๓.๑ ควรปรับแก้เนื้อหาของคณะกรรมการรายได้และกรรมการรายได้ตามมาตรา ๔ หมวด ๓ มาตรา ๑๖ – ๒๕ ที่อาจไม่สอดคล้องกัน

มติที่ประชุม ให้คงไว้ตามเดิม เนื่องจากเป็นประเด็นเทคนิคทางกฎหมาย จึงควรให้ สศก. ไปพิจารณา

๓.๒ ควรเพิ่มอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการรายได้ (มาตรา ๒๓) ดังต่อไปนี้

๓.๒.๑ กำหนดให้ อบท. รายงานข้อมูลรายได้ตามกฎหมายรายได้และเรื่องการประสานงานข้อมูลด้านการเงิน การคลัง ของ อบท. ที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้รวบรวมไว้ให้คณะกรรมการทราบ

ผู้แทน อบจ. เสนอว่า ควรให้ อบจ. เป็นศูนย์ข้อมูลในระดับจังหวัด

ประธาน มีความเห็นว่า ข้อมูลเป็นเรื่องที่ส่วนกลางมีความจำเป็นต้องใช้ในการวางแผน กำหนดนโยบาย จึงได้กำหนดไว้ในกฎหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยให้ อบท. จัดส่งข้อมูลมาให้ ซึ่งในทางปฏิบัติที่ผ่านมามักจะได้รับข้อมูลไม่ครบถ้วน อีกทั้งข้อมูลดังกล่าวอาจไม่มีความถูกต้อง เนื่องจาก อบท. ไม่ได้ตระหนักถึงความสำคัญของข้อมูลจึงไม่ได้มีการตรวจสอบก่อน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อการกำหนดนโยบายหรือแนวทางการจัดสรรรายได้ให้แก่ อบท. โดยขณะนี้รัฐบาลกำลังดำเนินการจัดทำข้อมูลกลางที่มีข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับ อบท. ที่ทุกฝ่ายจะนำมาใช้ได้ อีกทั้งมาตรา ๒๓ (๘) กำหนดให้คณะกรรมการรายได้มีอำนาจในการศึกษา วิเคราะห์ และรายงานฐานะทางการเงิน การคลังของ อบท. ต่อ ก.ก.ถ. ซึ่งอาจนำมาประยุกต์หรือปรับเพื่อให้เกิดความเหมาะสม

ผู้แทนกรมสรรพากร เห็นว่า กฎหมายสรรพากรห้ามมิให้เจ้าหน้าที่เปิดเผยข้อมูลของผู้เสียภาษี กรมสรรพากรจึงไม่สามารถให้ข้อมูลเรื่องนี้ได้ เนื่องจากผิดกฎหมาย และมีข้อสังเกตเกี่ยวกับการที่ อบท. จะต้องส่งข้อมูลการจัดซื้อจัดจ้างที่เกินหนึ่งแสนให้กรมสรรพากร แต่ อบท. ส่วนมากยังไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร

มติที่ประชุม ไม่ต้องกำหนดไว้ในร่างกฎหมายรายได้ อบท. แต่ควรทำความเข้าใจต่อ อบท. ให้ทราบและตระหนักถึงความสำคัญของข้อมูลดังกล่าว เพื่อให้ได้รับความร่วมมือจาก อบท. ในการจัดส่งข้อมูลที่ต้องให้ส่วนกลางต่อไป

๓.๒.๒ การกำหนดให้คณะกรรมการรับพิจารณาเรื่องอุทธรณ์จากประชาชน ที่ อบท. ได้ดำเนินการตามกฎหมายรายได้

มติที่ประชุม เนื่องจากกฎหมายภาษีแต่ละฉบับมีกระบวนการในการอุทธรณ์อยู่แล้ว การกำหนดให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องนี้จะขัดต่อกระบวนการทางกฎหมาย และเป็นการเพิ่มขั้นตอนโดยไม่จำเป็น จึงไม่ต้องกำหนดอำนาจหน้าที่ให้คณะกรรมการรับพิจารณาเรื่องอุทธรณ์จากประชาชน

๓.๒.๓ การให้คณะกรรมการรายได้มีอำนาจเสนอ ก.ก.ธ. แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อทำหน้าที่ช่วยเหลือคณะกรรมการรายได้

มติที่ประชุม ไม่จำเป็นต้องกำหนดไว้ในมาตรา ๒๓ เนื่องจากมาตรา ๒๕ ได้กำหนดให้คณะกรรมการแต่งตั้งคณะกรรมการได้อยู่แล้ว

๓.๒.๔ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามมาตรา ๒๓ (๒) เรื่อง การเสนอแนะหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขในการจัดสรรรายได้และเงินอุดหนุนต่อ ก.ก.ธ. เพื่อให้ความเห็นชอบ กับมาตรา ๒๓ (๖) เรื่องเสนอแนะต่อ ก.ก.ธ. เกี่ยวกับการปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรรายได้ให้แก่ อปท. ให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมควรจะนำมารวมอยู่ในข้อเดียวกัน

มติที่ประชุม มอบให้ฝ่ายเลขานุการรับไปดำเนินการต่อไป

๓.๒.๕ การดำรงตำแหน่งของประธานกรรมการในกรณีที่ไม่มีประธาน ในมาตรา ๒๐ และ การปฏิบัติหน้าที่ของประธานในมาตรา ๒๒ อาจไม่สอดคล้องกัน

มติที่ประชุม ควรเพิ่ม “แล้วแต่กรณี” ซึ่ง สคก. จะเป็นผู้พิจารณาต่อไป

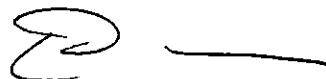
๓.๒.๖ เนื่องจากคณะกรรมการรายได้มีอำนาจหน้าที่ในมาตรา ๒๓ ซึ่งกำหนดเกี่ยวกับการเงิน การคลัง ของ อปท. จึงมีข้อเสนอให้กำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมายฉบับนี้เพื่อให้ครอบคลุมเรื่องรายจ่าย เป็นต้น

มติที่ประชุม ควรกำหนดเรื่องดังกล่าวไว้ในกฎหมายการเงิน การคลัง ของ อปท. เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้กำหนดให้พิจารณาเรื่องรายได้ของ อปท. ทั้งนี้ จะได้เสนอให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดทำกฎหมายการเงิน การคลังของ อปท. ประมาณเดือนธันวาคม ๒๕๕๙

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่น ๆ

- ไม่มี -

เลิกประชุมเวลา ๑๖.๓๐ น.



(นายวิฑูร เอี่ยมโอภาส)

อนุกรรมการและเลขานุการ

ผู้จัดรายงานการประชุม