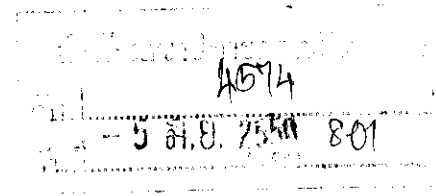


ความเห็นประกอบวาระเพื่อพิจารณา
เรื่องที่ ๑



ที่ กค 1002/๑๗๗๐

กระทรวงการคลัง

ถนนพระราม 6 กทม. 10400

4 มิถุนายน 2550

เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ.

จัดเข้าวาระ 5 มิ.ย. 2550

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

อ้างถึง หนังสือสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ค่วนที่สุด ที่ นร 0503/ว(ล)6390 ลงวันที่
30 เมษายน 2550

ตามหนังสือที่อ้างถึง สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ขอให้กระทรวงการคลัง
พิจารณาเสนอความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ.
เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังพิจารณาแล้วมีความเห็น ดังนี้

1. เห็นด้วยกับหลักการของร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ.

เนื่องจากร่างฯ ดังกล่าวเป็นการจัดให้มีกฎหมายเพื่อบูรณาการระบบด้านการขนส่งของประเทศ
ทั้งด้านนโยบาย ด้านการกำกับดูแล และด้านการประกอบการขนส่ง ทำให้ภาพรวมของการ
บริหารด้านกิจการขนส่งของประเทศชัดเจนขึ้น นอกจากนี้ยังเป็นการปรับโครงสร้างการขนส่ง
ของประเทศให้เหมาะสมกับโครงสร้างและการแข่งขันทางเศรษฐกิจ ยังเป็นการสร้างมาตรฐาน
ความปลอดภัยและมาตรฐานการบริการให้เกิดความโปร่งใสและเป็นธรรม

2. อย่างไรก็ดี กระทรวงการคลังมีข้อสังเกตประเด็นหลัก ๆ ดังนี้

2.1 ประเด็นความซ้ำซ้อนกับกฎหมายอื่น

(1) ร่างพระราชบัญญัตินี้ได้มีกำหนดให้มีการยกเลิก

พระราชบัญญัติต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น พระราชบัญญัติขนส่งทางบก พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติส่งเสริมการพาณิชย์นาวี พ.ศ. 2521 และพระราชบัญญัติเดินอากาศ พ.ศ. 2497 เป็นต้น จึงอาจทำให้อำนาจของคณะกรรมการขนส่งแห่งชาติที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัตินี้มีความซ้ำซ้อนกับอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการนโยบายขนส่งทางบก คณะกรรมการส่งเสริมการพาณิชย์นาวี และคณะกรรมการการบินพลเรือนที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งส่งผลให้การกำหนดนโยบายการขนส่งทางบก ทางน้ำ ทางอากาศ ไม่เป็นในทิศทางเดียวกัน

(2) ร่างพระราชบัญญัติบริหารการขนส่ง พ.ศ. ได้กำหนดให้องค์กรกำกับดูแลกิจการขนส่งในแต่ละรูปแบบกำหนดหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในการอนุญาตให้เอกชนเข้าประกอบกิจการ ซึ่งเป็นหลักการที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ พ.ศ. 2535 ที่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการปฏิบัติเพื่อใช้บังคับในการดำเนินโครงการขนาดใหญ่ (มูลค่าตั้งแต่ 1,000 ล้านบาทขึ้นไป) โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้โครงการขนาดใหญ่ดังกล่าวได้ผ่านการพิจารณาจากคณะรัฐมนตรีและผ่านการกลั่นกรองจากหน่วยงานกลางที่มีหน้าที่ดูแลในส่วนที่เกี่ยวข้อง ประกอบกับกระทรวงการคลังมีนโยบายที่จะปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว โดยเปลี่ยนแปลงจากหลักการเดิมเพื่อให้เกิดความชัดเจนและคล่องตัวในการดำเนินการยิ่งขึ้น ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ดังกล่าวและให้เกิดความชัดเจนในการถือปฏิบัติ จึงเห็นควรกำหนดความเพิ่มเติมในบททั่วไปว่า หากโครงการใดเป็นโครงการที่อยู่ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือดำเนินการในกิจการของรัฐ การดำเนินโครงการให้เป็นไปตามบทบัญญัติของกฎหมายว่าด้วยการนั้น

2.2 ประเด็นความจำเป็นในการจัดตั้งกองทุน

โดยหลักการของการจัดตั้งกองทุนนั้น มีเจตนาเพื่อให้การดำเนินกิจกรรมที่จำเป็นและสำคัญซึ่งมีเป้าหมายและขอบเขตที่ชัดเจน แต่ไม่สามารถดำเนินการได้ตามแนวทางปกติสามารถดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพและคล่องตัว และมีเงินรายได้ไว้ใช้จ่ายหมุนเวียนในกิจการ โดยไม่เป็นภาระแก่งบประมาณแผ่นดิน แต่กรณีการจัดตั้งกองทุนส่งเสริมสร้างประสิทธิภาพการขนส่งและจราจร ตามร่างมาตรา 93 เพื่อส่งเสริมและสนับสนุนการเสริมสร้างประสิทธิภาพ การวิจัย และการพัฒนาความรู้และศักยภาพของบุคลากรในภาคการขนส่ง นั้น กระทรวงการคลังเห็นว่า การดำเนินกิจกรรมดังกล่าวเป็นเรื่องจำเป็นและสำคัญที่รัฐต้องให้การสนับสนุน แต่เนื่องจากแหล่งที่มาของเงินรายได้กองทุนส่วนใหญ่เป็นเงินที่รัฐให้การสนับสนุน มิใช่เงินที่ได้จากการดำเนินงานของกองทุน การจัดตั้งกองทุนดังกล่าวจึงไม่เข้าข่ายตามหลักการ

ข้างต้น เห็นสมควรให้ดำเนินกิจกรรมดังกล่าวโดยใช้จ่ายจากเงินงบประมาณที่รัฐให้การสนับสนุนในแต่ละปี นอกจากนั้น พระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 กำหนดห้ามมิให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ เข้ารับผิดชอบ หรือค้ำประกัน หรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระต้นเงินหรือดอกเบี้ยเงินกู้ให้กับหน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ ดังนั้น หากในอนาคตกองทุนดำเนินการกู้ยืมเงิน และขอให้กระทรวงการคลังหรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐ เข้ารับผิดชอบ หรือค้ำประกันหรือตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อชำระต้นเงินหรือดอกเบี้ยเงินกู้ให้ กระทรวงการคลัง หรือหน่วยงานอื่นใดของรัฐก็จะไม่อาจดำเนินการดังกล่าวได้

2.3 ประเด็นการกู้เงิน

(1) ตามร่างพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. มาตรา 80 (3) ในการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งหรือบริการขนส่งซึ่งมีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะ ภาครัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจให้การอุดหนุนโดยโปร่งใส ในรูปของการให้เงินกู้ดอกเบี้ยต่ำได้ เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติการบริหารหนี้สาธารณะ พ.ศ. 2548 แล้ว มาตรา 25 ได้กำหนดให้กระทรวงการคลังมีอำนาจกู้เงินเป็นเงินตราต่างประเทศเพื่อให้หน่วยงานของรัฐ หน่วยงานในกำกับดูแลของรัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจหรือสถาบันการเงิน ภาครัฐกู้ต่อได้ เฉพาะเมื่อหน่วยงานดังกล่าวมีความจำเป็นต้องใช้เงินตราต่างประเทศสำหรับ โครงการหรือแผนงานที่รัฐบาลเห็นว่ามีความจำเป็นเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม และหากกระทรวงการคลังเป็นผู้กู้และนำมาให้หน่วยงานดังกล่าวกู้ต่อจะเป็นการประหยัดและทำให้การบริหารหนี้สาธารณะมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้นเท่านั้น ดังนั้น ในการจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งหรือบริการขนส่งซึ่งมีลักษณะเป็นพันธะในการให้บริการสาธารณะหากเป็นการดำเนินการโดยหน่วยงาน 5 ประเภทดังกล่าวตามมาตรา 25 กระทรวงการคลังจะสามารถให้กู้ต่อได้ แต่หากเป็นการดำเนินการโดยนิติบุคคลอื่น เช่น การให้สัมปทานหรือว่าจ้างบริษัทเอกชนเป็นผู้ประกอบการ กระทรวงการคลังจะไม่สามารถให้เงินกู้ได้

(2) ร่างมาตรา 92 ที่กำหนดให้ ผู้ประกอบการสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่ง อาจออกหุ้นกู้หรือเข้าทำสัญญาอย่างหนึ่งอย่างใดโดยใช้สิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งเป็นหลักประกันการชำระหนี้ก็ได้ นั้น เห็นว่า เพื่อป้องกันความเสียหายที่อาจจะเกิดขึ้นแก่ทรัพย์สินของทางราชการในกรณีที่ถูกรัฐประกอบการนำไปใช้เป็นหลักประกันการชำระหนี้ของหุ้นกู้ ซึ่งควรกำหนดให้ชัดเจนว่าสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการขนส่งที่สามารถนำไปใช้เป็น

หลักประกันการชำระหนี้ ควรเป็นสิ่งอำนวยความสะดวกที่เป็นกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สินที่เอกชนได้ก่อสร้าง ปรับปรุง หรือพัฒนาขึ้น โดยมีได้เป็นกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สินของทางราชการ

2.4 ประเด็นสิทธิประโยชน์ทางภาษี

การกำหนดให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีให้แก่หน่วยงานหรือองค์กรใดๆ ไม่ควรกำหนดไว้ในกฎหมายเฉพาะของหน่วยงานหรือองค์กรนั้นๆ ทั้งนี้ เพื่อความเป็นระเบียบของกฎหมายภาษี รวมทั้งการบริหารและการกำหนดนโยบายภาษี ซึ่งต้องเป็นธรรมต่อทุกฝ่าย โดยเฉพาะผู้มีหน้าที่เสียภาษี การยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีใดๆ ควรกำหนดไว้ในกฎหมายภาษีโดยตรง ซึ่งเป็นไปตามมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 29 สิงหาคม 2549 เกี่ยวกับการกำหนดให้มีการจำกัดอำนาจการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีอากรตามประมวลรัษฎากรว่า การเสนอร่างกฎหมายในเรื่องใดที่มีใช้กฎหมายเกี่ยวกับภาษีอากรไม่ให้มีบทบัญญัติกำหนดให้ยกเว้นภาษีอากรตามกฎหมายว่าด้วยภาษีอากร ดังนั้น จึงเห็นควรให้ตัดมาตรา 111 ซึ่งกำหนดสิทธิประโยชน์ทางภาษีเงินได้สำหรับเงินปันผลของผู้ถือหุ้นและการหักค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการขนส่งในอัตราพิเศษออกจากร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว

อนึ่ง หากกระทรวงคมนาคมพิจารณาแล้วเห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องส่งเสริมกิจการขนส่งของประเทศโดยใช้มาตรการภาษีก็สามารถประสานมายังกระทรวงการคลังโดยตรงเพื่อจะได้ร่วมกันพิจารณาตามความจำเป็นและเหมาะสมต่อไป

2.5 ประเด็นการให้เงินอุดหนุน

ในขณะนี้ กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างการพิจารณากำหนดหลักเกณฑ์เงื่อนไขในการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจในการบริการสาธารณะด้านสาธารณูปโภค โดยจะกำหนดเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อใช้กับรัฐวิสาหกิจ และผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ได้รับสัมปทานหรือมีสัญญากับภาครัฐที่ต้องดำเนินการบริการสาธารณะ พร้อมทั้งกำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุดหนึ่งขึ้นมาดูแล ที่ประกอบด้วย หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจ และผู้ทรงคุณวุฒิที่มีความเชี่ยวชาญในด้านต่าง ๆ เพื่อพิจารณารายละเอียดของบริการสาธารณะ และจำนวนเงินและวิธีการให้เงินอุดหนุนแก่รัฐวิสาหกิจ ตลอดจนรวมถึงการกำกับ ติดตามประเมินผลบริการสาธารณะของรัฐวิสาหกิจว่าเป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายที่ภาครัฐกำหนดหรือไม่ อย่างไร และจะประกาศลงในราชกิจจานุเบกษาเพื่อให้ประชาชนทั่วไปทราบต่อไป สำหรับรัฐวิสาหกิจหรือผู้ประกอบการเอกชนที่

ประกอบกิจการสาธารณูปโภคในสาขาที่มีองค์กรกำกับดูแลอิสระ (Independent Regulatory) และมีการจัดตั้งกองทุนบริการสาธารณะโดยมีแหล่งเงินทุนเพื่อการอุดหนุนบริการสาธารณะที่เป็น การเฉพาะไม่ต้องพึ่งพางบประมาณแล้ว ให้ดำเนินการในการขอเงินอุดหนุนจากองค์กรกำกับดูแลดังกล่าว

อนึ่ง ร่างพระราชบัญญัติฯ มิได้กำหนดอำนาจหน้าที่ขององค์กรกำกับดูแล รายกิจการในการพิจารณารายละเอียด ความเหมาะสม และการจัดสรรวงเงินอุดหนุนในการ ให้บริการสาธารณะไว้ จึงมีความเห็นว่า ควรเพิ่มรายละเอียดเหล่านี้ไว้ในร่างกฎหมายให้ ครบถ้วนด้วย โดยรายละเอียดบางส่วนอาจกำหนดให้เป็นกฎหมายลูกของร่างพระราชบัญญัติฯ นี้ ก็ได้

2.6 ประเด็นการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและค่าบริการ

(1) ร่างมาตรา 89 ที่กำหนดให้ ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นอาจเรียกเก็บค่าธรรมเนียมซึ่งสะท้อนถึงค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นจากการพิจารณา ข้อเสนอดำเนินโครงการ เช่น ค่าจ้างบุคคลภายนอกในการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ ค่าจ้างที่ปรึกษากฎหมายนั้น กระทรวงการคลังเห็นว่า ตามร่างกฎหมายดังกล่าวมิได้กำหนดไว้ชัดแจ้งว่าจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจากบุคคลใด และจะเรียกเก็บจากโครงการลักษณะใด ซึ่งอาจจะ เกิดข้อร้องเรียนหรือข้อโต้แย้งในการปฏิบัติได้ ดังนั้นเพื่อความชัดเจนควรมีการกำหนด รายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับลักษณะของโครงการและฐานการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมดังกล่าวโดย ตราเป็นกฎกระทรวง

(2) ร่างมาตรา 90 วรรคหนึ่ง ที่กำหนดให้ผู้ประกอบการสิ่งอำนวยความสะดวก ด้านการขนส่งมีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการสิ่งอำนวยความสะดวกที่พัฒนาขึ้น และ/หรือ ทำสัญญาอย่างอื่นกับผู้ให้บริการซึ่งเกี่ยวข้องกับสิ่งอำนวยความสะดวก นั้น และวรรคสอง ที่ กำหนดให้ในการจัดเก็บค่าบริการผู้ประกอบการอาจแบ่งประเภทผู้ให้บริการและเรียกเก็บ ค่าบริการที่แตกต่างกัน หรือออกกฎเกณฑ์การใช้สิ่งอำนวยความสะดวกและมีอำนาจบังคับให้ เป็นไปตามกฎเกณฑ์ดังกล่าวได้ เห็นว่า การกำหนดให้ผู้ประกอบการมีสิทธิเรียกเก็บค่าบริการ และการออกกฎเกณฑ์การใช้สิ่งอำนวยความสะดวกที่พัฒนาขึ้น ควรมีการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ สามารถกระทำได้และควรได้รับความเห็นชอบจากส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่กำกับดูแลด้วย เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมและคุ้มครองผู้บริโภค

2.7 ประเด็นอื่น ๆ

(1) การรับฟังความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 19 หน่วยงานที่กระทรวงคมนาคมได้จัดขึ้นนั้น เป็นการรับฟังความคิดเห็นเฉพาะหน่วยงานภายใต้สังกัดของกระทรวงคมนาคมเท่านั้น ซึ่งอาจทำให้ความเห็นต่าง ๆ ไม่ครอบคลุมเพียงพอ ดังนั้น จึงควรมีเวทีรับฟังความคิดเห็นจากหน่วยงานอื่นนอกกระทรวงคมนาคมที่เกี่ยวข้องด้วย

(2) ร่างมาตรา 112 (2) ที่กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายการขนส่งแห่งชาติมีอำนาจออกระเบียบในกรณี กำหนดของผู้ส่งของสิ่งหรือนำเข้าจากต่างประเทศโดยใช้เงินกู้จากแหล่งเงินกู้ของทางราชการ องค์กรของรัฐ หรือบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยภายใต้บังคับเงื่อนไขแห่งการกู้เงินนั้น เนื่องจากปัจจุบันบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยได้มีการควบรวมเข้ากับธนาคารทหารไทยแล้ว ตั้งแต่ปี 2547 แล้ว ดังนั้น จึงควรตัดบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทยออกจากมาตราดังกล่าว

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ

ขอแสดงความนับถือ



(นายฉลองภพ สุสังกร์กาญจน์)

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

สำนักนโยบายการคลัง

โทร. 0-2273-9020 ต่อ 3543

โทรสาร. 0-2618-3385