

ที่ นร ๐๕๐๖/๖๖๐๓

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี
ทำเนียบรัฐบาล กทม. ๑๐๓๐๐

๒๒ เมษายน ๒๕๕๒

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “แนวทางการใช้ประโยชน์จากภาษีเพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบการให้บริการด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น”

เรียน เลขาธิการสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อ้างถึง หนังสือสำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ สศ ๐๐๐๑/๐๒๓
ลงวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๒

สิ่งที่ส่งมาด้วย สำเนาหนังสือกระทรวงการคลัง ด่วนที่สุด ที่ กค ๑๐๐๕/๓๕๒๒ ลงวันที่ ๕ มีนาคม ๒๕๕๒

ตามที่ได้เสนอเรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง “แนวทางการใช้ประโยชน์จากภาษีเพื่อสนับสนุนการพัฒนาระบบการให้บริการด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น” ไปเพื่อดำเนินการ ความละเอียดแจ้งแล้ว นั้น

กระทรวงการคลังได้เสนอความเห็นมาเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรีด้วยความละเอียดปรากฏตามสำเนาหนังสือที่ส่งมาด้วยนี้

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๒ ว่า

๑. รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒. รับทราบความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของกระทรวงการคลัง ร่วมกับสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดทราบ ทั้งนี้ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้แจ้งให้กระทรวงการคลังทราบด้วยแล้ว และได้เผยแพร่ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติพร้อมความเห็น และผลการพิจารณาของกระทรวงการคลังทางเว็บไซต์ของสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อให้สาธารณชนได้รับทราบ และขอขอบคุณสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ที่ให้ความเห็นและข้อเสนอแนะในเรื่องดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี

ขอแสดงความนับถือ



(นายสุรัชย์ กูประเสริฐ)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

22 เม.ย. 2552

สำนักวิเคราะห์เรื่องเสนอคณะรัฐมนตรี

โทร. ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๐๐ ต่อ ๓๒๗

โทรสาร ๐ ๒๒๔๐ ๕๐๖๔

www.cabinet.thaigov.go.th Nm52-4-15/กันยรักษ์

๒๒ ๒๑ เม.ย. ๕๒
๐๐๕๕ ๒๑ เม.ย. ๕๒
๒๒ ๒๑ เม.ย. ๕๒
๒๒ ๒๑ เม.ย. ๕๒

เรื่อง รายงานผลการพิจารณา / ผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี
กรณีสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้คำปรึกษา/ข้อเสนอแนะ/ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี
ตามมาตรา ๑๗ แห่งพระราชบัญญัติสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๔๓
เรื่อง “แนวทางการใช้ประโยชน์จากภาษีเพื่อสนับสนุนการพัฒนา
ระบบการให้บริการด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น”

ด้วยสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้คำปรึกษา/ข้อเสนอแนะ/ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรี เรื่อง “แนวทางการใช้ประโยชน์จากภาษีเพื่อสนับสนุนการพัฒนา
ระบบการให้บริการด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น” ซึ่งกระทรวงการคลังได้ประชุมร่วมกับ
หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา
สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริม
การปกครองท้องถิ่น สำนักงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและ
สังคมแห่งชาติ และได้เสนอผลการพิจารณาและผลการดำเนินการต่อความเห็นของ
สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา	ผลการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๑. มาตรการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น ๑.๑ รัฐควรปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการด้านภาษีให้ทันสมัยและทันต่อการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น โดยให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้โดยตรงเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถนำรายได้มาพัฒนางานบริการประชาชนในพื้นที่ได้โดยตรง	ปัจจุบันกระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำลังดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อนำมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและดิน และภาษีบำรุงท้องที่ โดยใช้ฐานมูลค่าทรัพย์สิน และจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอแก่การดำเนินงาน ยิ่งไปกว่านั้น ขณะนี้ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ การมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา	ผลการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๑.๒ รัฐควรสร้างมาตรฐานและข้อกำหนดการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น ในอัตราเดียวกันทั่วประเทศให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนเพื่อป้องกันการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมของท้องถิ่น	ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น รัฐได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษี โดยฉันทานุมัติของสภาท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นที่มาจาก การเลือกตั้งได้ร่วมกันใช้ดุลพินิจในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ให้มีความเหมาะสมไม่เกินอัตราขั้นสูงที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีที่ดิน และ สิ่งปลูกสร้างตามร่างกฎหมายใหม่ ได้กำหนดให้คณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกำหนดอัตราภาษีให้ทุกท้องถิ่นบังคับใช้ แต่ได้เปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดอัตราภาษีสูงกว่าได้ตามความต้องการในการพัฒนาท้องถิ่น แต่ไม่เกินอัตราเพดานที่กฎหมายกำหนด
๑.๓ รัฐควรจัดหาคณะบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเป็นคณะที่ปรึกษาในลักษณะคณะเคลื่อนที่เร็วลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ ร่วมกับท้องถิ่น เพื่อสร้างความพร้อมเพิ่มความรู้และศักยภาพให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ	ในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐ เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกระทรวงการคลังได้ร่วมกันในการเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับมาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ได้มีการออกกระเป๋ยบกระทรวงมหาดไทย ในการจัดทำแผนที่ภาษีเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีข้างต้น รวมถึงส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น
๒. มาตรการเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณจากภาษีคินสู่ท้องถิ่น ๒.๑ รายได้ที่จัดเก็บโดยหน่วยงานใดในพื้นที่โดยตรง ควรมีการกำหนดสัดส่วนที่ให้ท้องถิ่นสามารถหักเก็บไว้ในสัดส่วนที่เหมาะสมก่อนนำส่งส่วนกลาง	ขณะนี้ไม่อาจทำได้ เพราะการจัดเก็บภาษีของรัฐบาล ปัจจุบัน ทำโดยหน่วยงานของรัฐบาลที่อยู่ในส่วนภูมิภาค ยังไม่มีการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีแทนหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของการจัดเก็บภาษีรถยนต์ประจำปี ซึ่งกรมขนส่งทางบกจัดเก็บและมีกฎหมายกำหนดให้นำส่งเป็นรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีมติเปลี่ยนแปลงวิธีการนำส่งเงินโดยให้กรมการขนส่งทางบกนำส่งเงินที่จัดเก็บได้ในจังหวัดให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านจังหวัด ในการนี้กรมบัญชีกลางอยู่ระหว่างพัฒนาระบบ GFMS เพื่อรองรับการนำส่งเงินดังกล่าว

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา	ผลการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๒.๒ รายได้ที่เกิดขึ้นโดยหน่วยงานส่วนกลางควรกำหนดสัดส่วนการจัดสรรให้พื้นที่อย่างชัดเจน โดยนำข้อมูลการจัดเก็บตามศักยภาพแต่ละจังหวัดมาใช้ประกอบการพิจารณา	รายได้ที่เกิดขึ้นโดยส่วนกลางปัจจุบันได้มีการจัดสรรภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการแบ่งตามแหล่งกำเนิดของภาษี ซึ่งสะท้อนศักยภาพของแต่ละท้องถิ่นอยู่แล้ว เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีรถยนต์ประจำปี ค่าธรรมเนียมการโอน อสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น
๓. มาตรการใช้ประโยชน์ของภาษีเพื่อพัฒนาระบบการให้บริการและการท่องเที่ยวของท้องถิ่น ๓.๑ รัฐควรกำหนดสัดส่วนการนำเงินงบประมาณ ไปใช้ประโยชน์ ให้ตรงกับสัดส่วนภาษีที่เกิดขึ้นได้ เช่น สัดส่วนที่เก็บได้มาจากการท่องเที่ยว ควรใช้เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวในสัดส่วนที่เหมาะสม	การกำหนดสัดส่วนการนำเงินงบประมาณไปใช้ประโยชน์ ให้ตรงกับสัดส่วนภาษีที่เกิดขึ้นได้ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยข้อดี คือ ทำให้การใช้จ่ายของท้องถิ่นตรงกับสัดส่วนของภาษีที่เกิดขึ้นได้ ทำให้ผู้เสียภาษารู้สึกได้รับประโยชน์จากภาษีที่เสียไปโดยตรง ข้อเสีย คือ ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถใช้จ่ายตามลำดับความสำคัญของความจำเป็นในการใช้จ่ายได้ ทำให้การดำเนินงานขาดความคล่องตัว ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติการกำหนดสัดส่วนข้างต้นอาจขัดกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นและหลักการจัดทำงบประมาณ ที่จะต้องจัดทำประมาณการรายได้จากทุกแหล่งก่อน แล้วจึงจัดลำดับความสำคัญของความจำเป็นในการใช้จ่าย
๓.๒ รัฐควรสร้างกลไกการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากงบประมาณท้องถิ่นในรูปแบบคณะกรรมการโดยมีสัดส่วนของผู้เสียภาษีในคณะอย่างน้อย ๑ ใน ๓ เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและพัฒนาท้องถิ่น โดยทดลองนำร่องในจังหวัดที่มีความพร้อม	การตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณควรให้เป็นดุลพินิจของท้องถิ่น เพราะปัจจุบันมีสภาท้องถิ่นทำหน้าที่กำกับดูแลโดยตรงอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลัง ซึ่งกระทรวงการคลังกำลังดำเนินการอยู่ โดยมีการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังของท้องถิ่น และภาครัฐรวมอยู่ในกฎหมายดังกล่าวด้วย ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จในปี ๒๕๕๒

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ	ผลการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๔. มาตรการสนับสนุน ๔.๑ เร่งผลักดันร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่น โดยมีการกำหนดโครงสร้างให้ครอบคลุมส่วนต่างๆให้ครบวงจร เพื่อใช้ในการปฏิบัติได้จริง และสามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน	ขณะนี้คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาและพัฒนาระบบรายได้ท้องถิ่นในคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ การมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคาดว่าจะนำเสนอที่ประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณเดือนมีนาคม ๒๕๕๒
๔.๒ รัฐควรเร่งประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ความเข้าใจ และข้อมูลเกี่ยวกับระบบภาษีและการจัดเก็บภาษีแก่ผู้เสียภาษีโดยเฉพาะภาษีท้องถิ่นเพื่อให้เห็นถึงคุณค่า ความสำคัญ ประโยชน์ของการเสียภาษี และการได้กลับคืนอย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้งกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มีธุรกรรมในพื้นที่ใดต้องดำเนินการเสียภาษีภายในพื้นที่ที่ตนตั้งสถานประกอบการอยู่	เห็นด้วยกับข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับที่จะไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปแล้ว
๔.๓ รัฐควรดำเนินนโยบายภาษีให้ชัดเจน และส่งเสริมองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการและการพัฒนาระบบบริการประชาชนในด้านต่างๆ เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นสามารถปฏิบัติงานได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ	เห็นด้วยกับข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับที่จะไปดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปแล้ว
๔.๔ รัฐบาลเร่งผลักดันร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมของกระทรวงการคลังและสร้างความตระหนักในเรื่องสิ่งแวดล้อม	กระทรวงการคลังกำลังผลักดันร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ยังจะมีการจัดตั้งกองทุนภาษีและค่าธรรมเนียมสิ่งแวดล้อมขึ้นเพื่อรองรับรายได้จากการใช้เครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ดังกล่าว ซึ่งจะถูกนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการจัดการสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา	ผลการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๔.๕ รัฐควรจำแนกงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะการท่องเที่ยวให้ชัดเจน แทนการแบ่งในการกิจอื่นเพื่อให้เกิดการนำไปใช้ตรงและสอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนาและสร้างรายได้ท้องถิ่นที่มาจากกาการท่องเที่ยว ซึ่งจะมีผลต่อความสามารถในการเสียภาษีของธุรกิจท่องเที่ยว	ตามหลักการจัดทำงบประมาณจะต้องจัดลำดับความสำคัญของความจำเป็นในการใช้จ่าย ยิ่งกว่านั้นหากกำหนดให้กันเงินไปใช้จ่ายตามแหล่งที่มาของเงินก็จะทำให้การดำเนินงานขาดความคล่องตัวอย่างไรก็ตาม หากท้องถิ่นใดต้องการงบประมาณเพิ่มเติมในการพัฒนาเฉพาะด้าน สามารถทำเรื่องของบประมาณในส่วนของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาได้โดยตรง
๔.๖ รัฐควรส่งเสริมให้ชมรมหรือสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวท้องถิ่นมีส่วนช่วยในเรื่องของการท่องเที่ยวท้องถิ่น	หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวได้ดำเนินการอยู่แล้ว เช่น การให้เงินอุดหนุนการจัดสรรงบประมาณ เป็นต้น แต่เห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนเรื่องดังกล่าว รวมถึงการสร้างจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของชุมชน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๗ เมษายน ๒๕๕๒ ว่า

๑. รับทราบความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

๒. รับทราบความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการของกระทรวงการคลังร่วมกับสำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานงบประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

จึงประกาศให้ทราบโดยทั่วกัน

ประกาศ ณ วันที่ ๒๒ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๒



(นายสุรชัย ภูประเสริฐ)

เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

๒๒ เม.ย. ๒๕๕๒

1.ลคว.
 ผอ.สวค.
 ผอ.กลุ่ม
 จวค.
 อธิบดีฯ
 ๒๕๕๒