

เรื่อง รายงานผลการพิจารณา/ ผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรี
เรื่อง ที่สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี
เรื่อง “แนวทางการใช้ประโยชน์จากภาษีเพื่อสนับสนุนการพัฒนา
ระบบการให้บริการด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น”

๑. สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ให้ข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเรื่อง “แนวทางการใช้ประโยชน์จากภาษีเพื่อสนับสนุนการพัฒนาบริการด้านการท่องเที่ยวของท้องถิ่น” ซึ่งกระทรวงการคลังได้ประชุมร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานพัฒนาการท่องเที่ยว กระทรวงการท่องเที่ยวและกีฬา สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น สำนักงานประมาณ และสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และได้เสนอผลการพิจารณาต่อความเห็นของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ดังนี้

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ	ผลการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
1. มาตรการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น 1.1 รัฐควรปรับปรุงโครงสร้างกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการด้านภาษีให้ทันสมัยและทันต่อการเปลี่ยนแปลงมากขึ้น โดยให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้โดยตรงเพิ่มขึ้น เพื่อให้สามารถนำรายได้มาพัฒนางานบริการประชาชนในพื้นที่ได้โดยตรง	ปัจจุบัน กระทรวงการคลังและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง กำลังดำเนินการจัดทำร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อนำมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ โดย ใช้ฐานมูลค่าทรัพย์สิน และจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอต่อการดำเนินงาน ยิ่งไปกว่านั้น ขณะนี้ คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กำลังดำเนินการร่างพระราชบัญญัติรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ การมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามข้อกำหนดในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ	ผลการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
1.2 รัฐควรสร้างมาตรฐานและข้อกำหนดการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น ในอัตราเดียวกันทั่วประเทศให้ชัดเจนและไม่ซ้ำซ้อนเพื่อป้องกันการปฏิบัติที่ไม่เท่าเทียมของท้องถิ่น	ตามหลักการกระจายอำนาจการปกครองท้องถิ่น รัฐได้ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษี โดยคำนึงถึงขีดความสามารถของสภาท้องถิ่น เพื่อให้ผู้บริหารและสภาท้องถิ่นที่มาจากการเลือกตั้งได้ร่วมกันใช้ดุลพินิจในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ให้มีความเหมาะสมไม่เกินอัตราขั้นสูงที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามร่างกฎหมายใหม่ ได้กำหนดให้คณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กำหนดอัตราภาษีให้ทุกท้องถิ่นบังคับใช้ แต่ได้เปิดโอกาสให้แต่ละท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดอัตราภาษีสูงกว่าได้ตามความต้องการในการพัฒนาท้องถิ่น แต่ไม่เกินอัตราเพดานที่กฎหมายกำหนด
1.3 รัฐควรจัดหาคณะบุคคลที่มีความเชี่ยวชาญเป็นคณะที่ปรึกษาในลักษณะ คณะเคลื่อนที่เร็วลงไปปฏิบัติงานในพื้นที่ร่วมกับท้องถิ่น เพื่อสร้างความพร้อม เพิ่มความรู้และศักยภาพให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ	ในปัจจุบัน หน่วยงานของรัฐ เช่น กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นและกระทรวงการคลังได้ร่วมกันในการเตรียมความพร้อมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อรองรับมาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ได้มีการออกระเบียบกระทรวงมหาดไทยในการจัดทำแผนที่ภาษีเพื่อให้สอดคล้องกับการจัดเก็บภาษีข้างต้น รวมถึงส่งเสริมให้ความรู้ความเข้าใจในการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ	ผลการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
2. มาตรการเกี่ยวกับการจัดสรรงบประมาณจากภาษีที่ดินผู้ท้องถิ่น 2.1 รายได้ที่จัดเก็บโดยหน่วยงานใดในพื้นที่โดยตรง ควรมีการกำหนดสัดส่วนที่ให้ผู้ท้องถิ่นสามารถหักเก็บไว้ในสัดส่วนที่เหมาะสมก่อนนำส่งส่วนกลาง	ขณะนี้ ไม่อาจทำได้ เพราะการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลปัจจุบันทำโดยหน่วยงานของรัฐบาลที่อยู่ในส่วนภูมิภาค ยังไม่มีการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีแทนหน่วยงานของรัฐ อย่างไรก็ตาม ในกรณีของการจัดเก็บภาษีรถยนต์ประจำปีซึ่งกรมขนส่งทางบกจัดเก็บและมีกฎหมายกำหนดให้นำส่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้น คณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มีมติเปลี่ยนแปลงวิธีการนำส่งเงินโดยให้กรมการขนส่งทางบก นำส่งเงินที่จัดเก็บได้ในจังหวัดให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดโดยตรงโดยไม่ต้องผ่านจังหวัด ในการนี้กรมบัญชีกลางอยู่ระหว่างพัฒนาระบบ GFMS เพื่อรองรับการนำส่งเงินดังกล่าว
2.2 รายได้ที่จัดเก็บโดยหน่วยงานส่วนกลางควรกำหนดสัดส่วนการจัดสรรให้พื้นที่อย่างชัดเจน โดยนำข้อมูลการจัดเก็บตามศักยภาพแต่ละจังหวัดมาใช้ประกอบการพิจารณา	รายได้ที่จัดเก็บโดยส่วนกลางปัจจุบันได้มีการจัดสรรภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยยึดหลักการแบ่งตามแหล่งกำเนิดของภาษี ซึ่งสะท้อนศักยภาพของแต่ละท้องถิ่นอยู่แล้ว เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีรถยนต์ประจำปี ค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ เป็นต้น

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ	ผลการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
3. มาตรการใช้ประโยชน์ของภาษีเพื่อพัฒนาระบบการให้บริการและการท่องเที่ยวของท้องถิ่น 3.1 รัฐควรกำหนดสัดส่วนการนำเงินงบประมาณไปใช้ประโยชน์ ให้ตรงกับสัดส่วนภาษีที่จัดเก็บได้ เช่น สัดส่วนที่เก็บได้มาจากด้านการท่องเที่ยว ควรใช้เพื่อพัฒนาการท่องเที่ยวในสัดส่วนที่เหมาะสม	การกำหนดสัดส่วนการนำเงินงบประมาณไปใช้ประโยชน์ ให้ตรงกับสัดส่วนภาษีที่จัดเก็บได้ มีทั้งข้อดีและข้อเสีย โดยข้อดี คือ ทำให้การใช้จ่ายของท้องถิ่นตรงกับสัดส่วนของภาษีที่จัดเก็บได้ ทำให้ผู้เสียภาษีรู้สึกได้รับประโยชน์จากภาษีที่เสียไปโดยตรง ข้อเสีย คือ ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถใช้จ่ายตามลำดับความสำคัญของความจำเป็นในการใช้จ่ายได้ ทำให้การดำเนินงานขาดความคล่องตัว ทั้งนี้ ในทางปฏิบัติการกำหนดสัดส่วนข้างต้นอาจขัดกับหลักการปกครองตนเองของท้องถิ่นและหลักการจัดทำงบประมาณ ที่จะต้องจัดทำประมาณการรายได้จากทุกแหล่งก่อน แล้วจึงจัดลำดับความสำคัญของความจำเป็นในการใช้จ่าย
3.2 รัฐควรสร้างกลไกการกำกับดูแลการใช้ประโยชน์จากงบประมาณท้องถิ่นในรูปแบบคณะกรรมการ โดยมีสัดส่วนของผู้เสียภาษีในคณะอย่างน้อย 1 ใน 3 เพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและพัฒนาท้องถิ่น โดยทดลองนำร่องในจังหวัดที่มีความพร้อม	การตั้งคณะกรรมการกำกับดูแลการใช้จ่ายงบประมาณควรให้เป็นดุลพินิจของท้องถิ่น เพราะปัจจุบันมีสภาท้องถิ่นทำหน้าที่กำกับดูแลโดยตรงอยู่แล้ว แต่อย่างไรก็ตาม รัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันได้กำหนดให้มีกฎหมายการเงินการคลัง ซึ่งกระทรวงการคลังกำลังดำเนินการอยู่ โดยมีการกำหนดกรอบวินัยทางการคลังของท้องถิ่น และภาครัฐรวมอยู่ในกฎหมายดังกล่าวด้วย ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จในปี 2552

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ	ผลการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4. มาตรการสนับสนุน 4.1 เร่งผลักดันร่างกฎหมายรายได้ท้องถิ่น โดยมี การกำหนดโครงสร้างให้ครอบคลุมส่วนต่างๆ ให้ครบวงจร เพื่อใช้ในการปฏิบัติได้จริง และสามารถตรวจสอบได้ทุกขั้นตอน	ขณะนี้ คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจศึกษาและพัฒนา ระบบรายได้ท้องถิ่นในคณะกรรมการกระจายอำนาจ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำลังดำเนินการ ยกร่าง พรบ. รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะ ของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรภาครัฐ การมีรายได้เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งคาดว่าจะนำเสนอ ที่ประชุมคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นประมาณเดือนมีนาคม 2552
4.2 รัฐควรเร่งประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ ความ เข้าใจ และข้อมูลเกี่ยวกับระบบภาษีและการ จัดเก็บภาษีแก่ผู้เสียภาษีโดยเฉพาะภาษีท้องถิ่น เพื่อให้เห็นถึงคุณค่า ความสำคัญ ประโยชน์ของ การเสียภาษี และการได้กลับคืนอย่างเป็น รูปธรรม รวมทั้งกำหนดให้ผู้ประกอบการที่มี ธุรกรรมในพื้นที่ต้องดำเนินการเสียภาษี ภายในพื้นที่ที่ตนตั้งสถานประกอบการอยู่	เห็นด้วยกับข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับที่จะไป ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปแล้ว
4.3 รัฐควรดำเนินนโยบายภาษีให้ชัดเจน และ ส่งเสริมองค์ความรู้เกี่ยวกับการบริหารจัดการ และการพัฒนาระบบบริการประชาชน ในด้านต่างๆ เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นสามารถ ปฏิบัติงานได้จริงอย่างมีประสิทธิภาพ	เห็นด้วยกับข้อเสนอของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและ สังคมแห่งชาติ โดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้รับที่จะไป ดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไปแล้ว
4.4 รัฐบาลเร่งผลักดันร่าง พรบ. เครื่องมือทาง เศรษฐศาสตร์เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมของ กระทรวงการคลังและสร้างความตระหนัก ในเรื่องสิ่งแวดล้อม	กระทรวงการคลังอยู่ระหว่างการพิจารณา ร่างพระราชบัญญัติเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อม

ข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาฯ	ผลการพิจารณาของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
4.5 รัฐควรจำแนกงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยเฉพาะการท่องเที่ยวให้ชัดเจน แทนการแฝงในภารกิจอื่น เพื่อให้เกิดการนำไปใช้ตรงและสอดคล้องกับเป้าหมายของการพัฒนาและสร้างรายได้ท้องถิ่นที่มาจาก การท่องเที่ยว ซึ่งจะมีผลต่อความสามารถในการเสี ยภาพของธุรกิจท่องเที่ยว	ตามหลักการจัดทำงบประมาณจะต้องจัดลำดับความสำคัญของความจำเป็นในการใช้จ่าย ยิ่งกว่านั้น หากกำหนดให้กันเงินไปใช้จ่ายตามแหล่งที่มาของเงิน ก็จะทำให้การดำเนินงานขาดความคล่องตัว อย่างไรก็ตาม หากท้องถิ่นใดต้องการงบประมาณเพิ่มเติมในการพัฒนาเฉพาะด้าน สามารถทำเรื่องของงบประมาณในส่วน ของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ที่มีคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้พิจารณาได้โดยตรง
4.6 รัฐควรส่งเสริมให้ชมรมหรือสมาคมส่งเสริมการท่องเที่ยวท้องถิ่นมีส่วนช่วยในเรื่องของการท่องเที่ยวท้องถิ่น	หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ได้ดำเนินการอยู่แล้ว เช่น การให้เงินอุดหนุนการจัดสรรงบประมาณ เป็นต้น แต่เห็นควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลักในการขับเคลื่อนเรื่องดังกล่าว รวมถึงการสร้างจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมของชุมชน