

บันทึก

เรื่อง การแบ่งเงินอากรรังนกอีแอ่น

กรมการปกครองได้มีหนังสือ ที่ มท ๐๓๑๓.๕/๙๔๙๖ ลงวันที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๑ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า ด้วยจังหวัดตรังและองค์การบริหารส่วนจังหวัดกระบี่หารือกรณีการจัดสรรเงินอากรรังนกอีแอ่นให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น ตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ ว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้รับการจัดสรรตามมาตรา ๒๑(๑) และ (๒) แห่งพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ เป็นจำนวนเงินเท่าใด

กรมการปกครองพิจารณาแล้วเห็นว่า การที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้รับการจัดสรรในสัดส่วนใด ต้องพิจารณาว่าองค์การบริหารส่วนจังหวัดถือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกในเขตหรือไม่ ซึ่งประเด็นนี้พิจารณาได้เป็น ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่หนึ่ง พระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ มีผลบังคับใช้ในขณะเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัดนอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ ดังนั้นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกในเขตตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ จึงหมายความถึงเทศบาล สุขาภิบาล เมืองพัทยา กรุงเทพมหานคร องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเฉพาะที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่นเท่านั้น แม้ว่าต่อมาพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๘ และกำหนดให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัดซึ่งครอบคลุมพื้นที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นทุกแห่งในเขตจังหวัดก็ตาม

แนวทางที่สอง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๕๐ ตามมาตรา ๘ วรรคสอง กำหนดให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัด ดังนั้น ไม่ว่าจะมีการจัดเก็บรังนกในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดในเขตจังหวัดก็ตาม ก็ถือว่าเป็นการจัดเก็บรังนกในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดด้วย

โดยที่เรื่องนี้เป็นปัญหาข้อกฎหมายและเกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บรังนกอีแอ่นตามมาตรา ๖ และการจัดสรรเงินอากรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๑ กรมการปกครองจึงเรียนหาว่า ตามพระราชบัญญัติอากรรังนกอีแอ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะถือเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรังนกในเขตหรือไม่ ประการใด

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ ๑) ได้พิจารณาข้อหารือดังกล่าวประกอบกับได้ฟังคำชี้แจงของผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) และ

ผู้แทนกระทรวงการคลัง (กรมสรรพากรและสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) แล้วเห็นสมควรแยกข้อหาหรือเป็นสามประเด็นและมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนงในเขตตามมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติอากรรั้งนงก้อแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือไม่ว่า นั้น เห็นว่า ตามมาตรา ๕^๑ แห่งพระราชบัญญัติอากรรั้งนงก้อแอ่น พ.ศ. ๒๕๔๐ องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับจัดสรรเงินอากรตามหลักเกณฑ์และวิธีการในมาตรา ๒๑^๒ แห่งพระราชบัญญัติอากรรั้งนงก้อแอ่นฯ โดยมาตราดังกล่าวกำหนดให้คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนงก้อแอ่นจัดสรรเงินอากรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ โดยคำนวณตามส่วนของจำนวนรั้งนงที่เก็บได้ในแต่ละเขตราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนง นอกจากนี้ มาตราดังกล่าวยังได้กำหนดให้คณะกรรมการฯ จัดสรรเงินอากรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นในจังหวัดเดียวกันที่ไม่มีการจัดเก็บรั้งนงด้วย ถึงแม้ว่าตามมาตรา ๘^๓ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ จะกำหนดให้เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ได้แก่ เขตจังหวัดก็ตาม แต่เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่มีการจัดเก็บรั้งนงก็คือ เขตจังหวัดนอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น กล่าวคือ เขตจังหวัดนอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบลนั่นเอง เนื่องจากตามมาตรา ๕ แห่งพระราชบัญญัติอากรรั้งนงก้อแอ่นฯ ได้กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่จะได้รับจัดสรรเงินอากร เช่นเดียวกับเทศบาล

^๑ มาตรา ๕ ในพระราชบัญญัตินี้

ฯลฯ

ฯลฯ

"ราชการส่วนท้องถิ่น" หมายความว่า องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และราชการส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายกำหนด

ฯลฯ

ฯลฯ

^๒ มาตรา ๒๑ ให้คณะกรรมการจัดสรรเงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่น โดยคำนวณตามส่วนของจำนวนรั้งนงที่เก็บได้ในแต่ละเขตราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนงในแต่ละปี ดังนี้

(๑) ในกรณีที่จำนวนเงินอากรที่คำนวณตามส่วนของจำนวนรั้งนงที่เก็บได้ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนไม่เกินสามล้านบาท ให้จัดสรรเงินอากรดังกล่าวให้ราชการส่วนท้องถิ่นนั้นทั้งหมด

(๒) ในกรณีที่จำนวนเงินอากรคำนวณตามส่วนของจำนวนรั้งนงที่เก็บได้ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดมีจำนวนเกินสามล้านบาท ให้จัดสรรเงินอากรจำนวนสามล้านบาทแรกให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นนั้น สำหรับจำนวนเงินอากรที่เกินสามล้านบาทให้จัดสรรจำนวนร้อยละสี่สิบของเงินดังกล่าวให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนงนั้น ส่วนจำนวนอีกร้อยละหกสิบของเงินดังกล่าวให้จัดสรรให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดเดียวกันที่ไม่มีการจัดเก็บรั้งนงตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ในปีใดที่ไม่อาจทราบส่วนของจำนวนรั้งนงตามวรรคหนึ่ง ให้ใช้ส่วนของจำนวนรั้งนงในปีก่อนหน้านั้นเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ

ในกรณีที่มียอดดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดอันเกิดแต่เงินอากรตามพระราชบัญญัตินี้ให้ถือว่าดอกเบี้ยหรือประโยชน์อื่นใดดังกล่าวเป็นเงินอากรตามวรรคหนึ่งด้วย

^๓ มาตรา ๘ ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น

เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด

สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งราชการส่วนท้องถิ่นเหล่านี้ต่างก็มีพื้นที่ซึ่งเป็นส่วนย่อยของเขตจังหวัด หากราชการส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีการจัดเก็บรั้งนกในเขตแล้ว ก็ควรจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนตามหลักเกณฑ์และวิธีการในมาตรา ๒๑ แห่งพระราชบัญญัติการรั้งนกกี่แอ่นๆ เพราะมาตราดังกล่าวไม่ได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดสรรเงินอุดหนุนไว้เป็นการเฉพาะสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด หากถือว่าเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเขตจังหวัดซึ่งจะครอบคลุมพื้นที่ของราชการส่วนท้องถิ่นอื่นที่เป็นพื้นที่ย่อยของจังหวัด จะก่อให้เกิดการทับซ้อนของพื้นที่จัดเก็บรั้งนกกี่แอ่นๆ อันจะทำให้การบังคับใช้มาตรา ๒๑ ในการจัดสรรเงินอุดหนุนไม่เกิดผลในทางปฏิบัติเท่าที่ควร กล่าวคือ ราชการส่วนท้องถิ่นที่เป็นส่วนย่อยของเขตจังหวัดที่มีการจัดเก็บรั้งนกกี่แอ่นๆ จะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนอย่างไม่เต็มที่ ซึ่งมาตรา ๒๑ ได้มีกลไกในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการจัดเก็บรั้งนกกี่แอ่นๆ หรือไม่ก็ตามอยู่แล้ว นอกจากนี้ พระราชบัญญัติการรั้งนกกี่แอ่น พ.ศ. ๒๕๕๐ ก็มุ่งหมาย^๔ ให้เงินอุดหนุนรั้งนกกี่แอ่นตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีรั้งนกกี่แอ่นอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น ดังนั้น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดที่เป็นเขตราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนกกี่แอ่นๆ จึงได้แก่ เขตจังหวัดนอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น กล่าวคือ เขตจังหวัดนอกเขตเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล

ประเด็นที่สอง องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนรั้งนกกี่แอ่นๆ อย่างไร นั้น เป็นไปตามมาตรา ๒๑^๕ แห่งพระราชบัญญัติการรั้งนกกี่แอ่นๆ โดยแยกพิจารณาเป็นสองกรณีดังนี้

กรณีที่หนึ่ง คือ ในกรณีที่มีการจัดเก็บรั้งนกกี่แอ่นๆ ในเขตจังหวัดนอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ถ้าจำนวนเงินอุดหนุนที่คำนวณตามส่วนของจำนวนรั้งนกกี่แอ่นๆ ที่เก็บได้ไม่เกินสามล้านบาท องค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนกกี่แอ่นๆ ในเขตจะได้รับจัดสรรเงินอุดหนุนทั้งหมดตามมาตรา ๒๑ (๑) แต่หากจำนวนเงินอุดหนุนเกินกว่าสามล้านบาท องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนจำนวนสามล้านบาทและจะได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนร้อยละสี่สิบของเงินอุดหนุนส่วนที่เกินกว่าสามล้านบาทตามมาตรา ๒๑(๒) ตอนต้น

กรณีที่สอง ซึ่งอาจแยกเป็นสองกรณีย่อย คือ ในกรณีที่ไม่มีการจัดเก็บรั้งนกกี่แอ่นๆ ในเขตจังหวัดนอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น และในกรณีที่เขตจังหวัดมีราชการส่วนท้องถิ่นอื่น คือ เทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เต็มทั้งพื้นที่จังหวัด จากกรณีย่อยทั้งสองข้างต้น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นหนึ่งในบรรดาราชการส่วนท้องถิ่นใน

^๔ เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่เป็นการสมควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยอุดหนุนรั้งนกกี่แอ่นๆ เพื่อให้ราชการส่วนท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนดูแลและจัดการการเก็บรั้งนกกี่แอ่นๆ อันเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ในท้องถิ่นของตน และให้เงินอุดหนุนรั้งนกกี่แอ่นๆ ตกเป็นรายได้ของราชการส่วนท้องถิ่นที่มีรั้งนกกี่แอ่นๆ อยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้นและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในจังหวัดเดียวกันตามพระราชบัญญัตินี้ รวมทั้งปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการที่จะให้เอกชนดำเนินการจัดเก็บรั้งนกกี่แอ่นๆ ให้เหมาะสมยิ่งขึ้น จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

^๕ อ้างแล้ว, เชิงอรรถที่ ๒

จังหวัดที่ไม่มีการจัดเก็บรั้งนกกและจะได้รับจัดสรรเงินอากรจากจำนวนเงินอากรร้อยละหกสิบของเงินอากรที่เกินกว่าสามล้านบาทตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกกอีแอ่นจะกำหนดตามมาตรา ๒๑ (๒) ตอนท้าย

ประเด็นที่สาม นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดจะได้รับแต่งตั้งเป็นกรรมการในคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกกอีแอ่นในกรณีใด นั้น เป็นกรณีที่เกี่ยวข้องกับองค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ตามมาตรา ๖^๖ แห่งพระราชบัญญัติอากรรั้งนกกอีแอ่นฯ ที่กำหนดให้หัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นทุกราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนกกในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น เป็นกรรมการในคณะกรรมการฯ ดังนั้น หากมีการจัดเก็บรั้งนกกในเขตจังหวัดนอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น องค์การบริหารส่วนจังหวัดจะเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนกกในเขต ที่หัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่น คือ นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดร่วมเป็นกรรมการในคณะกรรมการดังกล่าว

(ลงชื่อ) อัคราทร จุฬารัตน

(นายอัคราทร จุฬารัตน)

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตุลาคม ๒๕๕๑

^๖มาตรา ๖ ในแต่ละจังหวัดที่มีการใช้บังคับพระราชบัญญัตินี้ ให้มีคณะกรรมการพิจารณาจัดเก็บอากรรั้งนกกอีแอ่น ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ อัยการจังหวัด หัวหน้าตำรวจภูธรจังหวัด สรรพากรจังหวัด ป่าไม้จังหวัด หัวหน้าคณะผู้บริหารท้องถิ่นทุกราชการส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนกกอยู่ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้น และผู้ทรงคุณวุฒิอีกหกคนซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดแต่งตั้งจากรายชื่อบุคคลผู้มีความรู้ความสามารถหรือประสบการณ์เกี่ยวกับรั้งนกกที่คณะผู้บริหารท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรั้งนกกในเขตราชการส่วนท้องถิ่นนั้นเสนอจำนวนสองคนและที่สภาจังหวัดเสนอจำนวนสี่คนเป็นกรรมการ และปลัดจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ