

บันทึก

เรื่อง ขอบทวนปัญหาเกี่ยวกับการมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายของพระราชบัญญัติ
กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
พ.ศ. ๒๕๔๒

กระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ที่ กค ๐๘๑๑/๑๔๙๒๔ ลงวันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ทวีปัญหาตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ ในประเด็นต่าง ๆ ดังนี้

๑. บทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. ๒๕๔๒ หรือไม่

๒. การจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ที่ได้ออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบนั้น จะเป็นผลให้เกิดการจัดเก็บภาษีตามประมวลรัษฎากร เช่น กรณีการขายอสังหาริมทรัพย์ จะจัดเก็บในอัตราใดระหว่างร้อยละ ๓.๐ (เพราะถือเป็นการจัดสรรจากส่วนที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร) หรือร้อยละ ๓.๓ (จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรรวมกับรายได้ท้องถิ่นที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันนี้เช่นเดิม) หรือร้อยละ ๓.๙ (จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรรวมกับข้อบัญญัติตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ)

๓. กรณีการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ ที่กำหนดว่าเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรในการจัดเก็บนั้น กรมสรรพากรจะคิดค่าใช้จ่ายตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวงได้อีกหรือไม่

๔. กรณีการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจฯ โดยเฉพาะการจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะตามข้อบัญญัติซึ่งมิได้มีการกำหนดไว้ให้ถือว่าเป็นภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร การจัดเก็บของกรมสรรพากรจะใช้อำนาจตามที่กำหนดไว้ในประมวลรัษฎากรได้หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าวแล้วมีความเห็นดังนี้

ประเด็นที่หนึ่ง เห็นว่า การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นใดนั้น ย่อมเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ประกอบกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งเป็นกฎหมายที่เสริมกันและกัน ส่วนการที่จะหาหรือได้รับมาซึ่งรายได้ดังกล่าวด้วยวิธีใดโดยสมควรแต่การหาหรือการได้รับมาซึ่งรายได้นั้นว่าจำเป็นต้องอาศัย

อำนาจตามกฎหมายหรือไม่ รายได้ใดจำเป็นต้องมีอำนาจตามกฎหมายจึงจะหามาได้ เช่น การหา มาซึ่งรายได้จากภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียม องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะหารายได้นั้นมาได้ ต้องมีกฎหมายให้อำนาจจัดเก็บด้วย เช่น การเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีธุรกิจเฉพาะตาม มาตรา ๖๒^๑ และมาตรา ๖๖^๒ แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. ๒๕๔๐ หรือ มาตรา ๘๒^๓ และมาตรา ๘๓^๔ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น ในกรณีดังกล่าว จึงต้องดูตามกฎหมายว่าด้วยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นว่า ได้ให้อำนาจแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าวไว้เป็นประการใด เนื่องจากในการจะจัดเก็บ ภาษีอากรหรือค่าธรรมเนียมได้นั้น ย่อมจะต้องมีผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งหากกฎหมายไม่ได้ กำหนดให้อำนาจแก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะดำเนินการจัดเก็บ องค์การปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้นก็อาจไปเรียกเก็บจากประชาชนได้

^๑ มาตรา ๖๒ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้ส่ง มอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดร้อยละห้าของภาษีที่จัดเก็บได้

^๒ มาตรา ๖๖ องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อเก็บภาษีอากรและ ค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท สำหรับในพื้นที่เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ดังต่อไปนี้

(๑) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร

(๒) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(๓) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

ในการเก็บภาษีอากรตามมาตรานี้ เศษของหนึ่งบาทให้ปัดทิ้ง

ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

^๓ มาตรา ๘๒ เมืองพัทยามีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่ เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภtdังต่อไปนี้

(๑) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร ซึ่งสถานประกอบการอยู่ในเขตเมืองพัทยา

(๒) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา ซึ่งร้านขายสุราอยู่ในเขตเมือง พัทยา

(๓) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน ซึ่งสถานที่ เล่นการพนันอยู่ในเขตเมืองพัทยา

ในการเสียภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ เศษของหนึ่งบาทให้ปัดทิ้ง

ภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามมาตรานี้ ให้ถือเป็นภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

^๔ มาตรา ๘๓ เมืองพัทยามีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มโดยให้กำหนดเป็นอัตรา ภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้

(๑) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ให้เมืองพัทยา เก็บอัตราร้อยละศูนย์

(๒) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้เมืองพัทยาเก็บหนึ่งใน เก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นตามมาตรานี้ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

สำหรับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๓ ซึ่งได้กำหนดไว้ด้วยว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจมีรายได้จากกรณีใดบ้าง เช่น กรณีองค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และเทศบาลในมาตรา ๒๓ องค์การบริหารส่วนจังหวัดในมาตรา ๒๔ และกรุงเทพมหานครในมาตรา ๒๕ นั้น ก็เป็นเพียงการกำหนดที่มาของรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะได้รับตามแผนและขั้นตอนแห่งการกระจายอำนาจ โดยมีคณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว (คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น) เป็นผู้พิจารณาหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และอัตราการจัดสรร ให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น สำหรับอัตราสูงสุดของรายได้จากภาษีแต่ละชนิดที่จะจัดสรรให้หรือยอมให้้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บได้ ซึ่งกำหนดไว้สูงกว่าที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วย้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งนั้น ก็เป็นเพียงแผนการที่บัญญัติไว้เป็นกรอบหรือเจตนาท่านั้น เมื่อใดที่คณะกรรมการได้ดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์หรืออัตราจัดสรรเป็นประการใดแล้ว หากอัตราที่อนุญาตให้เรียกเก็บได้สูงกว่าที่้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีอำนาจเรียกเก็บได้ คณะกรรมการย่อมต้องดำเนินการเพื่อให้มีการแก้ไขกฎหมายดังกล่าวให้สอดคล้องกัน ส่วนในกรณีที่เป็นการจัดสรรจากภาษีอากรที่รัฐเรียกเก็บอยู่แล้วย่อมสามารถดำเนินการไปได้ทันทีด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้น กฎหมายทั้งสองฉบับจึงมิได้ขัดหรือแย้งกัน หากมีลักษณะส่งเสริมซึ่งกันและกัน

ประเด็นที่สอง เห็นว่า ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๓ มิได้เป็นกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มหรือภาษีธุรกิจเฉพาะ หากแต่เป็นเพียงกำหนดที่มาแห่งรายได้ของ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ว่าอาจมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มได้ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้ง้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ส่วนรัฐจะจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มที่กรมสรรพากรจัดเก็บได้ให้อีกเท่าใด ย่อมเป็นเรื่องที่คณะกรรมการจะได้ไปกำหนดให้เป็นการเพิ่มขึ้น ส่วนในกรณีของภาษีธุรกิจเฉพาะซึ่ง้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นต้องไปตราข้อบัญญัติจัดเก็บเองนั้น ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีอำนาจจัดเก็บได้ในอัตราเท่าใด ย่อมเป็นไปตามกฎหมายจัดตั้ง้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ซึ่งเป็นกฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บ

ประเด็นที่สาม เห็นว่า เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น^๓ กำหนดให้การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะเพื่อเป็นรายได้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรแล้ว กรณีจึงมิใช่เป็นการทำหน้าที่แทนหน่วยงานอื่นอันจะทำให้กรมสรรพากรมีสิทธิหักค่าใช้จ่ายได้ สำหรับกรณีที่กำหนดไว้ในมาตรา ๒๙^๔ วรรคสาม แห่งพระราชบัญญัตินี้ เป็นบทบัญญัติที่กฎหมายให้

^๓ มาตรา ๒๙ การกำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้สำหรับ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ในกรณีการกำหนดรายได้ของ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใดมีกฎหมายอื่นบัญญัติไว้และเป็นการกำหนดรายได้ของ้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องเดียวกับที่บัญญัติไว้แล้วในบทบัญญัติ

อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้บางประเภทไว้โดยตรงเพิ่มขึ้นจากที่กระทรวง ทบวง กรม มีหน้าที่จัดเก็บอยู่แล้ว เช่น รายได้ตามมาตรา ๒๓ (๑๖)^๖ เป็นต้น แต่เพื่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บ จึงได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบหมายให้กระทรวง ทบวง กรม ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บรายได้ดังกล่าวอยู่แล้ว ดำเนินการจัดเก็บแทนได้ ซึ่งการมอบหมายดังกล่าวย่อมเป็นการเพิ่มภาระแก่กระทรวง ทบวง กรม ที่ได้รับมอบหมายนั้น จึงได้บัญญัติให้สามารถหักค่าใช้จ่ายได้ ฉะนั้น ในกรณีนี้เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้กำหนดให้กรมสรรพากรมีหน้าที่โดยตรงในการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว กรมสรรพากรจึงไม่อาจขอหักค่าใช้จ่ายที่กำหนดโดยกฎกระทรวงตามมาตรา ๒๙ ดังกล่าวได้

ประเด็นที่สี่ เห็นว่า เมื่อได้วินิจฉัยไว้แล้วว่า การจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งหมายรวมถึงการเรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะด้วยนั้น ต้องเป็นไปตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น มาตรา ๘๒^๗ แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ เป็นต้น มิได้เป็นการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ตามที่กรมสรรพากรเข้าใจแต่อย่างใด จึงไม่มีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาประเด็นปัญหานี้

ต่อมากระทรวงการคลังได้มีหนังสือ ด่วนที่สุด ที่ กค ๐๓๑๑/๒๕๔๒๕ ลงวันที่ ๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๓ ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ความว่า คณะอนุกรรมการด้านการเงินการคลัง งบประมาณ และบุคลากรได้พิจารณาคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ข้างต้น ซึ่งในกรณีทำนองเดียวกันได้เคยมีความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ที่

เกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหมวดนี้ ให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทนบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ทั้งนี้ ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดมีกฎหมายกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้และการได้รับเงินรายได้ใช้บังคับอยู่แล้ว ให้ใช้บังคับตามกฎหมายเช่นว่านั้นไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง แต่ถ้าการกำหนดรายได้ในเรื่องใดยังไม่มีกฎหมายเช่นว่านั้นให้การกำหนดรายได้ตามบทบัญญัติในหมวดนี้มีผลใช้บังคับเมื่อมีประกาศของคณะกรรมการตามวรรคหนึ่ง

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบให้ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต ค่าตอบแทน หรือรายได้อื่นใด เพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นก็ได้ ทั้งนี้ โดยให้คิดค่าใช้จ่ายได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

^๖ มาตรา ๒๓ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

๑.ล๑

๑.ล๑

(๑๖) ค่าธรรมเนียมดังต่อไปนี้ โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสิบของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(ก) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา

(ข) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

๑.ล๑

๑.ล๑

^๗ โปรดดูเชิงอรรถที่ (๓), ข้างต้น

พิจารณาไว้ในเรื่อง การจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นตามมติของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^๔ อันมีลักษณะเป็นการขัดหรือแย้งกัน และอาจมีผลกระทบต่อ การพิจารณาปรับปรุงรายได้และสัดส่วนภาษีอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการ ปฏิบัติงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงมีมติให้กระทรวงการคลังส่งเรื่องให้สำนักงาน คณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาทบทวนคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ดังกล่าว ในประเด็น ดังต่อไปนี้

๑. การมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายระหว่างกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น และพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ว่าจะใช้กฎหมาย ฉบับใดในการปรับปรุงรายได้และสัดส่วนภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่น (มาตรา ๓ และมาตรา ๒๙)

๒. หากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เห็นว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผน และขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้ ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรหรือได้รับการจัดสรรรายได้โดยท้องถิ่นไม่ต้องไปดำเนินการ แก้ไขกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้และภาษี อากรให้แก่ท้องถิ่น กระทรวงการคลังขอให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาให้ความเห็นใน ปัญหาข้อกฎหมาย ดังนี้

๒.๑ บทบัญญัติเกี่ยวกับภาษีอากรตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ มี ข้อความที่ขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นฯ หรือไม่

๒.๑.๑ หากบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรส่วนท้องถิ่นและ กฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่นนั้นขัดหรือแย้งกับพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ จะนำบทบัญญัติ ในพระราชบัญญัตินี้มาใช้แทนได้หรือไม่

๒.๑.๒ หากปรากฏว่าบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นและกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่นนั้น ไม่ขัดหรือแย้ง กับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ จะต้องดำเนินการอย่างไรต่อไป กล่าวคือ จะต้องใช้กฎหมายทั้งสองฉบับควบคู่กันไป (ซึ่งจะทำให้ เกิดภาษีซ้ำซ้อน เพราะภาษีประเภทหนึ่งจะต้องจัดเก็บโดยกฎหมายสองฉบับ) หรือให้ใช้กฎหมาย ใดกฎหมายหนึ่งในการจัดเก็บภาษีและจะให้ใช้กฎหมายฉบับใด

๒.๒ หากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ เป็นกฎหมายที่กำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีอากรหรือ ได้รับการจัดสรรรายได้แล้ว ควรให้มีการออกกฎหมายเพื่อยกเลิกบทบัญญัติในส่วนที่เกี่ยวข้อง

^๔ หนังสือสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาถึงปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ด่วนที่สุด ที่ นร ๐๖๐๑/๔๖๖ ลงวันที่ ๒๙ พฤษภาคม ๒๕๔๓

ของกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยกเลิกกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรรายได้และภาษีอากรให้แก่ท้องถิ่นหรือไม่ เพื่อให้เกิดความชัดเจนในการใช้กฎหมายต่อไป

๒.๓ การที่พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ และให้เป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบ กรมสรรพากรและกรมสรรพสามิตจะคิดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บได้หรือไม่

๒.๔ เมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้แก่ท้องถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะต้องนำเรื่องดังกล่าวบรรจุในแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ และจะต้องนำแผนปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าวเสนอให้คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไปตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ หรือไม่ หรือคณะกรรมการฯ มีอำนาจกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๒๙ วรรคแรกเท่านั้น ประกาศคณะกรรมการในเรื่องดังกล่าวก็มีผลบังคับใช้ได้โดยทันทีตามมาตรา ๑๒ (๓) และ (๕) โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๒ และ ๓๓ อีกต่อไป

๓. การมีผลบังคับใช้ทางกฎหมายระหว่างพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ซึ่งมีผลบังคับใช้ตามกฎหมายเมื่อวันที่ ๑๘ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. ๒๕๔๒ ซึ่งมีผลใช้บังคับตามกฎหมายเมื่อวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๔๒ โดยเฉพาะในส่วนการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร และอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกาอาศัยอำนาจตามข้อ ๑๒^๙ ของระเบียบคณะกรรมการกฤษฎีกา ว่าด้วยการประชุมกรรมการร่างกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๒๒ จัดให้มีการประชุมร่วมกันของกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๓ เพื่อพิจารณาประเด็นปัญหาดังกล่าว

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๓) ได้พิจารณาประเด็นปัญหาข้างต้น ประกอบกับได้รับฟังคำชี้แจงเพิ่มเติมจาก

^๙ ข้อ ๑๒ ในกรณีที่ต้องการความเชี่ยวชาญเฉพาะในหลายด้านหรือต้องการความรอบคอบในการพิจารณาเรื่องใดเรื่องหนึ่งนั้น เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา อาจขอให้กรรมการร่างกฎหมายสองหรือสามคณะมาประชุมปรึกษาหารือร่วมกันเป็นกรณีพิเศษก็ได้

ในการประชุมตามวรรคหนึ่ง ให้ประธานกรรมการร่างกฎหมายซึ่งมีอาวุโสที่สุดเป็นประธานในที่ประชุม และต้องมีกรรมการร่างกฎหมายประชุมไม่น้อยกว่าหกคน โดยต้องเป็นกรรมการร่างกฎหมายจากทุกคณะที่ได้เชิญมาประชุม จึงจะเป็นองค์ประชุม เว้นแต่ในการวินิจฉัยประเด็นสำคัญประธานในที่ประชุมจะให้ออกราวินิจฉัยประเด็นนั้นจนกว่าจะมีกรรมการร่างกฎหมายประชุมมากกว่าหกคนก็ได้

ผู้แทนสำนักนายกรัฐมนตรี (สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี) ผู้แทนกระทรวงการคลัง (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กรมสรรพสามิต และกรมสรรพากร) และผู้แทนกระทรวงมหาดไทย (กรมการปกครอง) แล้ว สรุปประเด็นปัญหาสำคัญที่กระทรวงการคลังขอทบทวนความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ได้แก่ การจัดเก็บบรรดาภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นใด ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะเป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ หรือกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือกฎหมายอื่นที่กำหนดเรื่องการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม หรือรายได้อื่นใดนั้น

คณะกรรมการกฤษฎีกา (ที่ประชุมร่วมกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ ๑ คณะที่ ๒ และคณะที่ ๓) พิจารณาแล้วเห็นว่า การกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และรายได้อื่นใดย่อมก่อให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน ซึ่งโดยหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปการดำเนินการให้เกิดผลเช่นนั้นได้ต้องอาศัยอำนาจขององค์กรนิติบัญญัติที่จะออกกฎหมายกำหนดให้มีการจัดเก็บได้เท่านั้น มิใช่กรณีที่จะอาศัยอำนาจขององค์กรอื่นใดที่มีใช้องค์กรนิติบัญญัตินั้นได้ และเมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ อันเป็นกฎหมายที่รัฐสภาตราขึ้น มิได้บัญญัติให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีอากร ฯลฯ ไว้ด้วยแล้ว จึงต้องจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกฎหมายอื่นใด ที่ให้อำนาจจัดเก็บไว้ ดังนั้น บทบัญญัติมาตรา ๒๙ จึงไม่มีผลเป็นการให้อำนาจคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ที่จะกำหนดอัตราภาษีอากรที่จะเรียกเก็บจากประชาชนได้ตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ จะเห็นสมควร เพราะจะขัดกับหลักรัฐธรรมนูญทั่วไปดังกล่าว บทบัญญัติมาตรา ๒๙ คงมีผลเป็นเพียงการให้อำนาจคณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ ในการจัดสรรรายได้ให้แก่ราชการส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ เท่านั้น ดังนั้น จึงมีมติเห็นชอบด้วยกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ที่ได้วินิจฉัยไว้ข้างต้น และเมื่อได้วินิจฉัยไว้ดังกล่าวแล้วจึงไม่จำเป็นต้องพิจารณาประเด็นปัญหาอื่นที่กระทรวงการคลังหารือสืบเนื่องจากประเด็นปัญหานี้ อีกแต่อย่างใด ส่วนกรณีที่กระทรวงการคลังหารือว่า เมื่อพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ ได้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบ ตามมาตรา ๒๓ (๖)^{๙๐} และมาตรา ๒๕

^{๙๐} มาตรา ๒๓ เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(๖) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

ฯลฯ

ฯลฯ

(๘)^{๑๑} กรมสรรพสามิตจะขอหักค่าใช้จ่ายได้หรือไม่ นั้น ก็เป็นไปเช่นเดียวกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ในบันทึกเรื่องดังกล่าวที่ได้วินิจฉัยกรณีของกรมสรรพากรไว้แล้ว กล่าวคือ เมื่อพระราชบัญญัตินี้กำหนดให้เป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตในการจัดเก็บภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบแล้ว กรณีจึงมิใช่การทำหน้าที่แทนหน่วยงานอื่นอันจะทำให้กรมสรรพสามิตมีสิทธิหักค่าใช้จ่ายตามมาตรา ๒๙^{๑๒} ได้

กรณีที่กระทรวงการคลังอ้างถึงความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ที่พิจารณาไว้ใน เรื่อง การจัดสรรรายได้ให้แก่ท้องถิ่นตามมติของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น^{๑๓} ว่า การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามหมวดนี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา และกรณีที่มีกฎหมายอื่นกำหนดเกี่ยวกับการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ และเป็นการกำหนดรายได้ในเรื่องเดียวกันให้ใช้บทบัญญัติตามหมวดนี้บังคับแทนบทบัญญัติของกฎหมายนั้น ฉะนั้น การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับเงินรายได้ จึงกระทำเป็นการประกาศได้โดยไม่ต้องออกกฎกระทรวงตามกฎหมายเฉพาะนั้นอีก ซึ่งเป็นการขัดหรือแย้งกับคำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ดังกล่าว นั้น เห็นว่า เป็นคนละกรณีกัน กล่าวคือ ประเด็นที่คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) วินิจฉัยเป็นกรณีเกี่ยวกับอำนาจการจัดเก็บหรือเรียกเก็บรายได้ต่างๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ดังกล่าวเป็นกรณีเกี่ยวกับการจัดสรรและการนำส่งเงินรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามบทบัญญัติมาตรา ๒๙^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัตินี้ ที่ได้กำหนดไว้ในวรรคหนึ่งว่า การกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับรายได้ตามพระราชบัญญัตินี้ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศกำหนด ซึ่งมีได้เป็นบทบัญญัติที่ให้อำนาจการจัดเก็บรายได้ใดให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่อย่างใด หากแต่เป็นบทบัญญัติว่าด้วยการจัดสรรรายได้ต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับตามกฎหมายว่าด้วยองค์กร

^{๑๑} มาตรา ๒๕ กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

๑ล๑

๑ล๑

(๘) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา และค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละสามสิบของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

๑ล๑

๑ล๑

^{๑๒} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕), ข้างต้น

^{๑๓} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๘), ข้างต้น

^{๑๔} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕), ข้างต้น

ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ ประกอบกับพระราชบัญญัติที่กำหนดที่มาแห่งรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจได้รับตามกระบวนการของพระราชบัญญัตินี้

ส่วนความในวรรคสองของมาตรา ๒๙ ก็มีได้เป็นการกำหนดเกี่ยวกับการให้อำนาจจัดเก็บภาษีอากร หรือค่าธรรมเนียมใดแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นเดียวกัน แต่เป็นบทบัญญัติที่กำหนดขึ้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการจัดสรรรายได้ประเภทต่าง ๆ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปรากฏอยู่ในกฎหมายแต่ละฉบับกระจัดกระจายอยู่ และมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินการหลายหน่วยงานนี้ ให้ไปเป็นอำนาจของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะเป็นผู้ประกาศกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับรายได้ ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแทนหน่วยงานทั้งหลายเหล่านั้น โดยที่จะมิให้เกิดปัญหาในทางปฏิบัติกรณีที่ยังมิได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ฯลฯ ในเรื่องใด ก็ให้ใช้หลักเกณฑ์ วิธีการ ฯลฯ ตามกฎหมายดังกล่าวกำหนดใช้บังคับไปพลางก่อน

นอกจากนั้น หากพิจารณาถึงอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๑๒^{๑๔} แห่งพระราชบัญญัตินี้ด้วยแล้ว ก็

^{๑๔} มาตรา ๑๒ ให้คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและแผนปฏิบัติการเพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานต่อรัฐสภา

(๒) กำหนดการจัดระบบการบริการสาธารณะตามอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(๓) ปรับปรุงสัดส่วนภาษีและอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(๔) กำหนดหลักเกณฑ์และขั้นตอนการถ่ายโอนภารกิจจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๕) ประสานการถ่ายโอนข้าราชการ ข้าราชการส่วนท้องถิ่น และพนักงานรัฐวิสาหกิจระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับคณะกรรมการ พนักงานส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้สอดคล้องกับการกำหนดอำนาจและหน้าที่การจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน เงินงบประมาณที่ราชการส่วนกลางโอนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการถ่ายโอนภารกิจตาม (๒) (๓) และ (๔)

(๖) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีให้มีการกระจายอำนาจการอนุมัติหรือการอนุญาตตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้ต้องขออนุมัติหรือขออนุญาตไปให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงความสะดวกรวดเร็ว ในการให้บริการประชาชน และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามกฎหมายนั้น ๆ เป็นสำคัญ

(๗) เสนอแนะมาตรการด้านการเงิน การคลัง การภาษีอากร การงบประมาณและการรักษาวินัยทางการเงิน การคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๘) เสนอแนะการตราพระราชบัญญัติ พระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และคำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อคณะรัฐมนตรี

มิได้บัญญัติให้คณะกรรมการนี้มีอำนาจที่จะกำหนดให้อำนาจในการจัดเก็บหรือเรียกเก็บบรรดา รายได้ใด ๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ คงแต่เป็นอำนาจในการจัดทำแผนการกระจาย อำนาจฯ การกำหนดหลักเกณฑ์ขั้นตอนและมาตรการต่าง ๆ ในการถ่ายโอนภารกิจและปรับปรุง สัดส่วนภาษีอากร และรายได้ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือระหว่างองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง เพื่อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการต่อไปเท่านั้น

ฉะนั้น คำวินิจฉัยของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) ที่ได้ให้ไว้ในบันทึก เรื่อง การจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงเป็นการ ชอบแล้ว และไม่เป็นการขัดหรือแย้งกับความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๕) ใน เรื่องดังกล่าวแต่อย่างใด

สำหรับประเด็นปัญหาที่กระทรวงการคลังขอหารือเพิ่มเติมมาด้วยว่า เมื่อ คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักเกณฑ์และ วิธีการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้ท้องถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้ว จะต้องนำเรื่องดังกล่าว บรรจุในแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ และจะต้องนำแผนปฏิบัติการในเรื่องดังกล่าวเสนอให้ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับ ต่อไปตามมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติเดียวกันหรือไม่ หรือคณะกรรมการนี้มีอำนาจกำหนด หลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้ สำหรับ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษามาตรา ๒๙ วรรคแรกเท่านั้น ประกาศคณะกรรมการฯ ในเรื่องดังกล่าวก็มีผลบังคับใช้ได้โดยทันทีตามมาตรา ๑๒ (๓) และ (๕) โดยไม่ต้องดำเนินการตามมาตรา ๓๒ และมาตรา ๓๓ แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ อีกต่อไป นั้น

(๙) เรงัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ประกาศ ข้อบังคับ ระเบียบ และ คำสั่งที่จำเป็นเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๐) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดสรรเงินงบประมาณที่จัดสรรเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากการถ่ายโอนภารกิจจากส่วนกลาง

(๑๑) พิจารณาหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตาม ความจำเป็น

(๑๒) เสนอแนะและจัดระบบตรวจสอบและการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(๑๓) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการ หรือรัฐวิสาหกิจไม่ดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๑๔) เสนอรายงานเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อ คณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(๑๕) ออกประกาศกำหนดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้

(๑๖) ปฏิบัติการอื่นตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้และกฎหมายอื่น

ประกาศของคณะกรรมการตาม (๑๕) เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับ

ได้

คณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะที่ ๑) พิจารณาแล้ว เห็นว่า การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องดำเนินการจัดทำเพื่อบรรจุในแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒^{๖๖} แห่งพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฯ นี้เป็นการกำหนดการจัดสรรคนละกรณีกับการให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจฯ กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงินรายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๒๙^{๖๗} แห่งพระราชบัญญัติเดียวกัน กล่าวคือ การกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะต้องบรรจุในแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ นี้ เป็นการดำเนินการพิจารณาจัดทำรายละเอียดและวิธีปฏิบัติที่จะดำเนินการกระจายบรรดาภาษีและอากรที่รัฐได้รับอยู่ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องใด สัดส่วนเท่าใด และภายในระยะเวลาใด และในการดำเนินการนี้จะต้องมีการแก้ไขหรือต้องมีกฎหมายฉบับใดหรือไม่ รวมทั้งระบุหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่รับผิดชอบในการดำเนินการดังกล่าวเพื่อให้เป็นไปตามขอบเขตความรับผิดชอบและแนวทางที่ได้กำหนดไว้ในแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา ๓๐^{๖๘} โดยเสนอแผนปฏิบัติการนี้ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบเสีย

^{๖๖} มาตรา ๓๒ ให้คณะกรรมการดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดขั้นตอนการกระจายอำนาจตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดรายละเอียดของอำนาจหน้าที่ในการให้บริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบจะต้องกระทำ โดยในกรณีใดเป็นอำนาจและหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการของรัฐหรือระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกัน ให้กำหนดแนวทางวิธีปฏิบัติเพื่อประสานการดำเนินการให้เกิดประโยชน์แก่ส่วนรวม

(๒) กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้เพียงพอแก่การดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ที่กำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ โดยต้องคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐในการให้บริการสาธารณะเป็นส่วนรวมด้วย

(๓) รายละเอียดเกี่ยวกับการเสนอให้แก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายที่จำเป็นเพื่อดำเนินการตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๔) จัดระบบการบริหารงานบุคคลขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดนโยบายและมาตรการการกระจายบุคลากรจากราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคไปสู่ส่วนท้องถิ่น โดยการสร้างระบบการถ่ายเทกำลังคนสู่ท้องถิ่น และสร้างระบบความก้าวหน้าสายอาชีพที่เหมาะสม

แผนปฏิบัติการตามวรรคหนึ่งต้องกำหนดรายละเอียดวิธีปฏิบัติ และกำหนดหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบ รวมทั้งระยะเวลาในการดำเนินการให้ชัดเจนด้วย

^{๖๗} โปรดดูเชิงอรรถที่ (๕), ข้างต้น

^{๖๘} มาตรา ๓๐ แผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ดำเนินการดังนี้

(๑) ให้ดำเนินการถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายในกำหนดเวลา ดังนี้

ก่อนที่จะมีผลเป็นการผูกพันหน่วยงานต่าง ๆ ที่จะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามแผนปฏิบัติการนี้ และรายงานต่อรัฐสภาเพื่อให้รับทราบและตรวจสอบว่าได้มีการดำเนินการตามแผนดังกล่าวหรือไม่ รวมถึงการให้ฝ่ายนิติบัญญัติได้รับทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขหรือจัดให้มีกฎหมายใหม่เพื่อบรรลุถึงแผนการกระจายอำนาจต่อไป แล้วจึงนำไปประกาศในราชกิจจานุเบกษา เพื่อมีผลใช้บังคับต่อไป ทั้งนี้ ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา ๓๓^{๑๔}

สำหรับการให้คณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข อัตราการจัดสรร การนำส่งเงินรายได้ และการได้รับเงิน

(ก) การกิจที่เป็นการดำเนินการซ้ำซ้อนระหว่างรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ การกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ข) การกิจที่รัฐจัดให้บริการในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและกระทบถึง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในสี่ปี

(ค) การกิจที่เป็นการดำเนินงานตามนโยบายของรัฐบาล ให้ดำเนินการให้เสร็จสิ้น ภายในสี่ปี

(๒) กำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการให้บริการสาธารณะของรัฐและขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองตามอำนาจและหน้าที่ที่กำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติให้ชัดเจน โดยในระยะแรกอาจกำหนดภารกิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้แตกต่างกันได้ โดยให้เป็นไปตามความพร้อมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง ซึ่งต้องพิจารณาจากรายได้และ บุคลากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น จำนวนประชากร ค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ตลอดจนคุณภาพใน การให้บริการที่ประชาชนจะได้รับ ทั้งนี้ ต้องไม่เกินระยะเวลาสิบปี

(๓) กำหนดแนวทางและหลักเกณฑ์ให้รัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือและช่วยเหลือการ ดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

(๔) กำหนดการจัดสรรภาษีและอากร เงินอุดหนุน และรายได้อื่นให้แก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับการดำเนินการตามอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละประเภท อย่างเหมาะสม โดยในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็น สัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบ และในช่วงระยะเวลาไม่เกิน พ.ศ. ๒๕๕๙ ให้องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้ของรัฐบาลในอัตราไม่น้อยกว่าร้อยละสามสิบห้า ทั้งนี้ โดยการเพิ่มสัดส่วนตามระยะเวลาที่เหมาะสมแก่การพัฒนา ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนิน กิจการบริการสาธารณะได้ด้วยตนเอง และโดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นด้วย

(๕) การจัดตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปีในส่วนที่เกี่ยวกับการบริการสาธารณะในเขต องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้รัฐจัดสรรเงินอุดหนุนให้เป็นไปตามความจำเป็นและความต้องการขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

^{๑๔} มาตรา ๓๓ เมื่อคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒ แล้ว ให้เสนอ คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ แล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป

แผนปฏิบัติการที่ประกาศใช้บังคับตามวรรคหนึ่ง ให้มีผลผูกพันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ต้องดำเนินการตามแผนปฏิบัติการนั้น

ในกรณีที่สภาพการณ์เปลี่ยนแปลงไปในระหว่างที่แผนปฏิบัติการใช้บังคับ คณะกรรมการ อาจดำเนินการปรับปรุงแผนปฏิบัติการให้เหมาะสมกับสภาพการณ์นั้นได้

รายได้สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา ๒๙ แห่งพระราชบัญญัตินี้ เป็นกรณีของการให้อำนาจในการจัดสรรรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับตามหมวด ๓ การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร อันเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการนี้กำหนด มิใช่เป็นการจัดสรรการกระจายอำนาจหรือรายได้ของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาตรา ๓๐ และแผนปฏิบัติการตามมาตรา ๓๒

ฉะนั้น เมื่อคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการในการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรของรัฐให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเสร็จเรียบร้อยแล้วอันเป็นการดำเนินการตามมาตรา ๓๒ (๒) แล้ว จึงต้องนำเรื่องดังกล่าวบรรจุในแผนปฏิบัติการเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วรายงานต่อรัฐสภาเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษาใช้บังคับต่อไป มิใช่เป็นกรณีที่จะต้องดำเนินการตามมาตรา ๒๙ แต่อย่างใด

(ลงชื่อ) ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์
(นายชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์)
เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ธันวาคม ๒๕๕๓