

รายได้ที่กรุงเทพมหานครควรจัดเก็บ : ภาษีบำรุง กทม.จากการค้าปลีกยาสูบ

นางจุติมา รามัญศรี นักวิชาการคลังชำนาญการ
กลุ่มงานนโยบายรายได้และรายจ่าย
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักงานการคลัง

เนื่องจากกรุงเทพมหานครมีการระดมรายจ่ายมากขึ้นในการพัฒนาเมืองและแก้ไขปัญหาต่างๆ จึงมีความจำเป็นจะต้องปรับปรุงและพัฒนาศักยภาพทางการเงินการคลัง โดยเฉพาะอย่างยิ่งการพัฒนารายได้ของกรุงเทพมหานครให้สอดคล้องกับความจำเป็นในการพัฒนาเมือง ซึ่งวิธีการพัฒนารายได้วิธีหนึ่ง คือ การพิจารณาช่องทางการจัดเก็บรายได้ประเภทใหม่ๆ ตามที่มีกฎหมายกำหนดไว้ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บได้ และเมื่อพิจารณาตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 กรุงเทพมหานครจะมีรายได้ที่มีอำนาจจัดเก็บเองได้ คือภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครจากยาสูบ เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น เพื่อเพิ่มสัดส่วนรายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองให้เพิ่มสูงขึ้น ซึ่งจะเป็นการเพิ่มขีดความสามารถทางการเงินการคลังของกรุงเทพมหานครได้ในระดับหนึ่ง จากพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มาตรา 25(5) ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีสำหรับยาสูบ ดังนี้

“มาตรา 25 กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้ดังต่อไปนี้

(5) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวณละสิบสตางค์”

ถึงแม้ว่าพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้บัญญัติให้กรุงเทพมหานครอาจมีรายได้จากภาษีการค้าปลีกยาสูบดังกล่าว แต่พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ไม่มีบทบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจจัดเก็บภาษีรายได้จากภาษีการค้าปลีกยาสูบ ทำให้กรุงเทพมหานครไม่สามารถออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีการค้าปลีกยาสูบได้ แต่โดยที่ยาสูบเป็นสินค้าควบคุมราคา คือกำหนดราคาขายเป็นราคาเดียวทั้งประเทศ ดังนั้น การที่กรุงเทพมหานครไม่สามารถออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษิดังกล่าวได้ ทำให้กรุงเทพมหานครสูญเสียรายได้ที่ควรจะได้จากการจำหน่ายบุหรี่ในกรุงเทพมหานคร

ดังนั้น ในอนาคตเมื่อได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 เพื่อบัญญัติให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจจัดเก็บรายได้จากภาษีการค้าปลีกยาสูบได้เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นๆ แล้ว กรุงเทพมหานครก็สามารถออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อเก็บภาษีจากการค้าปลีกยาสูบได้

เมื่อพิจารณาข้อมูลของโรงงานยาสูบ ตามรายงานประจำปี 2556 และตารางที่ 1 จะพบว่า โรงงานยาสูบจำหน่ายบุหรี่ในประเทศจำนวน 18 ตรา มีปริมาณการจำหน่าย 33,072.87 ล้านมวน คิดเป็นมูลค่า 77,663.60 ล้านบาทปริมาณและมูลค่าการจำหน่ายเพิ่มขึ้นจากปีก่อน ร้อยละ 1.44 และ 10.43 ตาม

ลำดับ พื้นที่ที่มียอดจำหน่ายเพิ่มขึ้นคือ กรุงเทพมหานคร เพิ่มขึ้นร้อยละ 16.18 ส่วนพื้นที่ที่มียอดจำหน่ายลดลง มี 4 พื้นที่ ได้แก่ ภาคกลางร้อยละ 0.68 ภาคเหนือ ร้อยละ 0.90 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ร้อยละ 2.22 และ ภาคใต้ ร้อยละ 13.92

ตารางที่ 1 ปริมาณการจำหน่ายบุหรี่ยุติในประเทศไทยตั้งแต่ช่วงปีงบประมาณ 2552 - 2556

ปีงบประมาณ	ปริมาณการจำหน่าย (ล้านบาท) 1/	อัตราเพิ่มขึ้น(ลดลง)	
		ล้านบาท	ร้อยละ
2552	28,583.29	-1,883.75	-6.18
2553	28,537.06	-46.23	-0.16
2554	32,567.51	4,030.45	14.12
2555	32,602.45	34.94	0.11
2556	33,072.87	470.42	1.44
2557 ^{2/}	32,600.00	-	-

ที่มา: โรงงานยาสูบ

หมายเหตุ : 1/ มูลค่าการจำหน่ายในประเทศรวมภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีองค์การบริหารส่วนจังหวัด

2/ ปี 2557 เป็นตัวเลขจำนวนเป้าหมายในการจำหน่ายบุหรี่ยุติในประเทศไทย

หากกรุงเทพมหานครสามารถออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อเก็บภาษีการค้าปลีกยาสูบได้ กรุงเทพมหานครจะมีรายได้จากการจัดเก็บภาษียาสูบ แสดงดังตารางที่ 2 ซึ่งพบว่า การประมาณการรายได้จากการจัดเก็บภาษียาสูบ โดยพิจารณาจากปริมาณการจำหน่ายบุหรี่ยุติในประเทศไทยในปีงบประมาณ 2556 จำนวน 33,072.87 ล้านบาท และปริมาณที่จำหน่ายในกทม. คิดเป็นร้อยละ 20 หรือประมาณ 6,614.57 ล้านบาท และหากกรุงเทพมหานครมีการจัดเก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครจากการค้าปลีกยาสูบในอัตราภาษี 9.3 สตางค์ต่อมวน (เนื่องจากต้องมีการหักภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 7) จะทำให้กรุงเทพมหานครมีรายได้เพิ่มขึ้นอีกปีละ 615 ล้านบาท

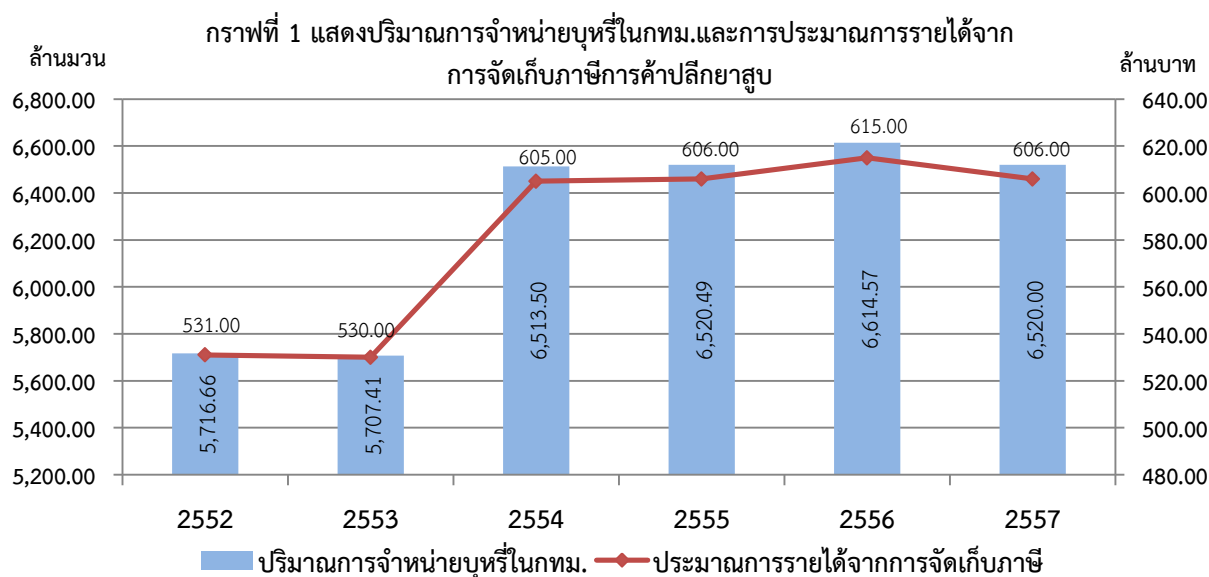
ตารางที่ 2 ประมาณการรายได้จากการจัดเก็บภาษีการค้าปลีกยาสูบ

ปีงบประมาณ	ปริมาณการจำหน่าย บุหรี่ยุติในประเทศไทย (ล้านบาท)	ปริมาณการจำหน่ายใน กทม.(ล้านบาท) คิดเป็นร้อยละ 20 **	อัตราภาษี 9.3 สตางค์ ต่อมวน	รายได้จากการจัดเก็บ ประมาณ(ล้านบาท)
2552	28,583.29	5,716.66	9.3	531
2553	28,537.06	5,707.41	9.3	530
2554	32,567.51	6,513.50	9.3	605
2555	32,602.45	6,520.49	9.3	606
2556	33,072.87	6,614.57	9.3	615
2557 *	32,600.00	6,520.00	9.3	606

ที่มา: จากการคำนวณ

หมายเหตุ : * ปี 2557 เป็นตัวเลขจำนวนเป้าหมายในการจำหน่ายบุหรี่ยุติในประเทศไทย

** การคำนวณปริมาณการจำหน่ายในกทม.ร้อยละ 20 และการกำหนดอัตราภาษี 9.3 สตางค์ต่อมวน มาจากรายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยและพัฒนางานด้านเศรษฐกิจการเงินและการคลัง



จากกราฟที่ 1 ปริมาณการจำหน่ายบุหรี่ในกรุงเทพมหานครคิดเป็นร้อยละ 20 ของปริมาณการจำหน่ายบุหรี่ในประเทศ ซึ่งจะเห็นว่า เมื่อปริมาณการจำหน่ายบุหรี่มีจำนวนเพิ่มมากขึ้น การจัดเก็บรายได้จากภาษีการค้ำปลิกยาสูบจะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย และจากการที่โรงงานยาสูบ กระทรวงการคลัง เป็นผู้ผูกขาดการผลิตและนำเข้าบุหรี่ ดังนั้น ในทางปฏิบัติกรุงเทพมหานครอาจมอบให้โรงงานยาสูบหักภาษีจากผู้จำหน่ายยาสูบในกรุงเทพมหานครและนำส่งรายได้ให้กรุงเทพมหานครโดยตรงได้

อย่างไรก็ตาม นโยบายการพัฒนารายได้ของกรุงเทพมหานครคงไม่เพียงปรับปรุงพัฒนาโครงสร้างภาษีเดิมให้มีความครบถ้วน ถูกต้องเหมาะสมเป็นธรรมและทั่วถึง แต่จะต้องมีการเพิ่มเติมโครงสร้างภาษีใหม่ๆ ที่กรุงเทพมหานครควรจัดเก็บเป็นรายได้ไปพร้อมๆ กัน โดยการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 ที่เกี่ยวกับการจัดหารายได้และเพิ่มอัตราการจัดเก็บภาษีให้สอดคล้องกับพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บรายได้ที่ควรจัดเก็บได้เช่นเดียวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น โดย

1. การแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 ในส่วนของมาตรา 111 ซึ่งบัญญัติว่า “ให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร สำหรับน้ำมันเบนซินและน้ำมันที่คล้ายกัน น้ำมันดีเซลและน้ำมันที่คล้ายกัน และก๊าซปิโตรเลียม ซึ่งสถานการณ์ค้าปลีกในเขตกรุงเทพมหานครเป็นผู้จำหน่ายได้ไม่เกินลิตรละห้าสตางค์” เป็นลิตรละ 10 สตางค์
2. เพิ่มมาตรา 111 ทวิ เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครสำหรับยาสูบซึ่งเก็บจากการค้ำปลิกในเขตกรุงเทพมหานคร ไม่เกินมวนละสิบสตางค์
3. เพิ่มมาตรา 111 ตรี เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานครจากผู้พักโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าเช่าห้องพัก

หลังจากแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 แล้วกรุงเทพมหานคร จะต้องออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครจากการค้าปลีกยาสูบและข้อบัญญัติจัดเก็บ ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานครจากผู้พักโรงแรม

ทั้งนี้ ในช่วงที่สถานการณ์ทางการเงินการคลังของกรุงเทพมหานครยังคงต้องพึ่งพารายได้จาก ส่วนราชการอื่นจัดเก็บให้อยู่เป็นจำนวนมาก และอัตราการเพิ่มขึ้นของรายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองยังคง เพิ่มขึ้นในอัตราที่ไม่สูงมากนัก หากกรุงเทพมหานครจะเร่งดำเนินการขอแก้ไขพระราชบัญญัติระเบียบบริหาร ราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 หมวด 7 การคลังและทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร ในช่วงสมัยประชุม สภาธิบดีบัญญัติแห่งชาติ เพื่อให้กรุงเทพมหานครมีโครงสร้างรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียมสอดคล้องกับ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 โดย ไม่ต้องรอแก้ไขกฎหมายในส่วนอื่น จะทำให้กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนรายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองเพิ่ม สูงขึ้น มีรายได้เพื่อการพัฒนาและแก้ไขปัญหาของกรุงเทพมหานครได้ในระดับหนึ่ง และเป็นการเพิ่มขีดความสามารถ ทางการเงินการคลังของกรุงเทพมหานครสอดคล้องกับนโยบายการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นของรัฐบาล

พฤษภาคม 2558