



ภาษาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับยุทธศาสตร์ชาติ

โดย

นางสาวงามสิรี ภูเจริญ

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายภาษี

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2561

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ภาษาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับยุทธศาสตร์ชาติ

โดย

นางสาวงามสิรี ภูเจริญ



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขากฎหมายภาษี

คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ปีการศึกษา 2561

ลิขสิทธิ์ของมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

LAND AND BUILDING TAXATION IN THAILAND FROM THE
PERSPECTIVE OF NATIONAL STRATEGY

BY

MISS NGAMSIREE BHUCHAROEN



A THESIS SUBMITTED IN PARTIAL FULFILLMENT OF THE REQUIREMENTS
FOR THE DEGREE OF MASTER OF LAWS

TAX LAW

FACULTY OF LAW

THAMMASAT UNIVERSITY

ACADEMIC YEAR 2018

COPYRIGHT OF THAMMASAT UNIVERSITY

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

คณะนิติศาสตร์

วิทยานิพนธ์

ของ

นางสาวงามสิรี ภูเจริญ

เรื่อง

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับยุทธศาสตร์ชาติ

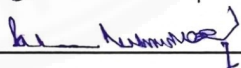
ได้รับการตรวจสอบและอนุมัติ ให้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร
นิติศาสตรมหาบัณฑิต

เมื่อ วันที่ 13 สิงหาคม พ.ศ. 2562

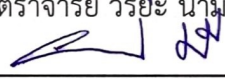
ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(อาจารย์ อวิรุทธ์ ชาญชัยกิตติกร)

กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์


(ศาสตราจารย์ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์)

กรรมการสอบวิทยานิพนธ์


(รองศาสตราจารย์ อานนท์ มาเฒ่า)

คณบดี


(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. มุนินทร์ พงศาปาน)

หัวข้อวิทยานิพนธ์

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับยุทธศาสตร์ชาติ

ชื่อผู้เขียน

นางสาวงามสิรี ภูเจริญ

ชื่อปริญญา

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชา/คณะ/มหาวิทยาลัย

กฎหมายภาษี

นิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์

ศาสตราจารย์ วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์

ปีการศึกษา

2561

บทคัดย่อ

ปัจจุบันประเทศไทยได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เพื่อใช้แทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ที่มีความล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน รวมถึงการจัดเก็บนั้นไม่มีความเป็นธรรมต่อตัวผู้เสียภาษี ตามพระราชบัญญัติฉบับใหม่นี้มีวัตถุประสงค์มุ่งที่จะลดความเหลื่อมล้ำ สร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้น ช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน ทรัพยากรและปฏิรูปภาษีของท้องถิ่นให้มีระบบการคลังที่ดีขึ้นสอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีการกำหนดโครงสร้างภาษีที่แตกต่างไปจากเดิม โดยแบ่งฐานภาษีตามการใช้งานโดยกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ที่คณะกรรมการประจำจังหวัดกำหนดขึ้น ส่วนอัตราภาษีมีการกำหนดเป็นอัตราก้าวหน้าโดยแบ่งตามประเภทของทรัพย์สิน เมื่อผู้ศึกษาวิเคราะห์แล้วพบว่า พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ยังมีข้อบกพร่องหลายประการ ทั้งในด้านผู้มีหน้าที่เสียภาษี ฐานภาษีและอัตราภาษี ประกอบกับการศึกษากฎหมายต่างประเทศพบว่า หลายประเทศมีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่น่าสนใจ ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ผู้ศึกษาทำการศึกษาถึงเป้าหมายในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน โครงสร้างภาษี รวมถึงรายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้มีความสอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการตราพระราชบัญญัตินี้และสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่มุ่งจะลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม รวมถึงปฏิรูปภาษีท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพสามารถอำนวยความสะดวกที่เพียงพอให้กับท้องถิ่นต่อไป

คำสำคัญ: ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง, ยุทธศาสตร์ชาติ, ความเหลื่อมล้ำ, การจัดเก็บภาษีในประเทศไทย, รายได้



Thesis Title	LAND AND BUILDING TAXATION IN THAILAND FROM THE PERSPECTIVE OF NATIONAL STRATEGY
Author	Miss Ngamsiree Bhucharoen
Degree	Master of Laws
Major Field/Faculty/University	Tax law Law Thammasat University
Thesis Advisor	Professor Wiriya Namsiripongpan
Academic Years	2018

ABSTRACT

Thailand's national developmental strategy aims to solve problems of inequality and social injustice. Locally pertinent tax reforms are likewise intended to increase equality through the Land and Building Tax Act (2019) in Thailand (The Act) replacing the existing Building and Land Tax Act B.E. 2475 (1932) and the Local Development Tax B.E. 2508 (1965). The superseded acts are obsolete for current economic and social conditions, producing inequitable tax collection policies. It stimulates land use through revised tax bases and rates. Tax bases are established by Provincial Committee. Tax rates are progressive rates divided by property type, providing revenue to local administrative organizations. The study found that the Land and Building Tax Act (2019) has many drawbacks. Both in terms of taxpayers, tax base and tax rate. The study found that there are many countries well taxed in property taxes such as The United States, Singapore, Japan, and South Korea. Tax structures were studied, including income revenue collected by states through land and building-related taxes, to determine which tariffs generate the most state income.

Results were that in The Act, shortcomings continue to place obstacles upon state income collection, contradicting the national strategy to reduce inequality and create social fairness. One example is that exceptions to tax collection are determined

inconsistently with no reference to social conditions or other relevant factors. These findings suggest that tax reform is still a work in progress in Thailand.

Keywords: Land and Building Tax Act (2019), National strategy, Inequality, Tax collection in Thailand, Revenue.



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี เนื่องจากได้รับความกรุณา และการชี้แนะ รวมถึงคำแนะนำที่เป็นประโยชน์จากคณะกรรมการทุกท่าน ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์วิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์ อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ที่ได้สละเวลาในการให้คำปรึกษา และชี้แนะแนวทางในการทำวิทยานิพนธ์ และขอขอบพระคุณคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ทุกท่าน ซึ่งมีรายนามดังนี้ อาจารย์อวิรุทธิ์ ชาญชัยกิตติกร ประธานกรรมการสอบ และรองศาสตราจารย์ อานนท์ มาเม้า กรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ที่ได้สละเวลามาเป็นกรรมการสอบและได้ชี้แนะแนวทางในการทำวิทยานิพนธ์ และทำให้วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

นอกจากนี้ข้าพเจ้าขอขอบพระคุณคุณคุณดวงกมล คล้ายคลึง ผู้อำนวยการส่วนนโยบาย ภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดวงมณี เลาวกุล ศาสตราจารย์ ดร.สกันธ์ วรรณวิวัฒนา และอาจารย์ณพล สุกใส ที่ได้สละเวลาให้ข้อมูลและคำชี้แนะในการทำวิทยานิพนธ์ ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการทำวิทยานิพนธ์ จนวิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงด้วยดี ข้าพเจ้าขอกราบขอบพระคุณอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดามารดาและครอบครัวที่คอยเป็นกำลังใจให้ข้าพเจ้า รวมทั้งสนับสนุนทุนทรัพย์ในการศึกษาตลอดระยะเวลาการศึกษา ขอขอบคุณเพื่อนๆ สาขากฎหมายภาษี รหัส 60 ที่คอยให้คำแนะนำและเป็นกำลังใจให้เสมอมา และขอขอบคุณเจ้าหน้าที่คณะนิติศาสตร์ทุกท่านที่อำนวยความสะดวกในการดำเนินการตามขั้นตอนวิทยานิพนธ์นี้

หากวิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อบกพร่องประการใดข้าพเจ้าต้องขออภัยมา ณ ที่นี้ด้วย และข้าพเจ้าขอน้อมรับไว้เพื่อแก้ไข และปรับปรุงในโอกาสต่อไป

นางสาวงามสิรี ภูเจริญ

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	(1)
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	(3)
กิตติกรรมประกาศ	(5)
สารบัญตาราง	(11)
สารบัญภาพ	(12)
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	3
1.3 ขอบเขตการศึกษา	3
1.4 วิธีการศึกษา	4
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	4
บทที่ 2 วรรณกรรมและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	6
2.1 ทฤษฎีและหลักของภาษาอากร	6
2.1.1 ความหมายและลักษณะของภาษาอากร	6
2.1.2 วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษาอากร	7
2.2 ทฤษฎีความเหลื่อมล้ำ	9
2.2.1 แนวคิดหลักว่าด้วยความเหลื่อมล้ำ	9
2.2.2 ประเภทของความเหลื่อมล้ำ	9
2.3 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับภาษาท้องถิ่น	11

2.3.1 ความหมายของภาษีท้องถิ่น	11
2.3.2 โครงสร้างของภาษีท้องถิ่น	12
2.3.2.1 ผู้เสียภาษี	12
2.3.2.2 ฐานภาษี	13
2.3.2.3 อัตราภาษี	15
2.3.2.4 วิธีการชำระภาษี	22
2.3.2.5 วิธีการหาข้อยุติในจำนวนเงินภาษีอากรที่ต้องเสีย	23
2.3.2.6 การกำหนดโทษทางภาษีอากร	23
2.4 การจัดรูปแบบองค์กรของรัฐ	25
2.4.1 การจัดองค์กรของรัฐโดยใช้หลักการรวมอำนาจ	25
2.4.1.1 การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง	25
2.4.1.2 การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองหรือการแบ่งอำนาจการปกครอง	26
2.4.2 การจัดองค์กรของรัฐโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ	26
2.4.2.1 การกระจายอำนาจทางเขตแดน	26
2.4.2.2 การกระจายอำนาจทางการบริการ	27
2.4.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ	27
2.5 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น	28
2.5.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น	28
2.5.2 ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	29
2.6 แนวคิดยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย	30
2.6.1 ความหมายของยุทธศาสตร์ชาติ	30
2.6.2 หลักการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ	31
2.6.3 วิสัยทัศน์ของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ	32
2.6.4 การจัดหมวดหมู่ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ	32
บทที่ 3 ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของต่างประเทศ	34
3.1 ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศไทย	34
สหรัฐอเมริกา	

3.1.1	ความเป็นมาของประเทศสหรัฐอเมริกา	34
3.1.2	ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศ สหรัฐอเมริกา	35
3.1.3	สถิติรายได้ท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา	41
3.2	ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสาธารณรัฐสิงคโปร์	42
3.2.1	ความเป็นมาของสาธารณรัฐสิงคโปร์	42
3.2.2	ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสาธารณรัฐ สิงคโปร์	43
3.2.3	สถิติรายได้ท้องถิ่นของสาธารณรัฐสิงคโปร์	48
3.3	ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศญี่ปุ่น	49
3.3.1	ความเป็นมาของประเทศญี่ปุ่น	49
3.3.2	ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศญี่ปุ่น	52
3.3.3	สถิติรายได้ท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น	61
3.4	ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสาธารณรัฐเกาหลี	62
3.4.1	ความเป็นมาของสาธารณรัฐเกาหลี	62
3.4.2	ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสาธารณรัฐ เกาหลี	64
3.4.3	สถิติรายได้ท้องถิ่นของสาธารณรัฐเกาหลี	76
บทที่ 4	ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในประเทศไทย	77
4.1	ภาษีท้องถิ่นของประเทศไทย	77
4.2	ภาษีท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน	82
4.3	สถิติรายได้ท้องถิ่นของประเทศไทย	86
4.4	สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย	88
4.5	แนวทางการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำโดยใช้มาตรการทางภาษีที่ เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรต่างๆ ตั้งแต่อดีตจนถึง ปัจจุบัน	90

4.5.1 แนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำโดยใช้มาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสมาชิกปฏิรูป	91
4.5.2 แนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำโดยใช้มาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสมาชิกปฏิรูปประเทศ	92
4.5.3 แนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำโดยใช้มาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสมาชิกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ	95
4.5.4 แนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำโดยใช้มาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	98
บทที่ 5 การศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับยุทธศาสตร์ชาติ	102
5.1 ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับยุทธศาสตร์ชาติ	102
5.2 ปัญหาโครงสร้างภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	104
5.2.1 ปัญหาการกำหนดตัวผู้เสียภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562	104
5.2.2 ปัญหาการกำหนดฐานภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562	105
5.2.3 ปัญหาการกำหนดอัตราภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562	110
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับยุทธศาสตร์ชาติ	113
6.1 บทสรุปภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับยุทธศาสตร์ชาติ	113
6.2 ข้อเสนอแนะ	123
บรรณานุกรม	127

ภาคผนวก	138
ภาคผนวก ก	139
ภาคผนวก ข	142
ภาคผนวก ค	143
ภาคผนวก ง	144
ภาคผนวก จ	145
ภาคผนวก ฉ	146
ภาคผนวก ช	147
ภาคผนวก ซ	148
ภาคผนวก ฌ	149
ภาคผนวก ญ	150
ภาคผนวก ณ	151
ภาคผนวก น	152
ภาคผนวก ฐ	154
ภาคผนวก ท	155
ภาคผนวก ฒ	159
ภาคผนวก ณ	160
ภาคผนวก ด	161
ภาคผนวก ต	163
ภาคผนวก ถ	164
ภาคผนวก ท	165
ภาคผนวก ธ	166
ประวัติผู้เขียน	167

สารบัญตาราง

ตารางที่	หน้า
2.1 ตัวอย่างโครงสร้างของอัตราภาษีแต่ละแบบ	21
3.1 อัตราภาษี (%) ของคุกเคาน์ตี (Cook County) เฉลี่ยปี พ.ศ. 2559	37
3.2 อัตราภาษีของที่พักอาศัยที่เจ้าของอยู่เองของสาธารณรัฐสิงคโปร์	44
3.3 อัตราภาษีของที่พักอาศัยที่เจ้าของไม่ได้อาศัยอยู่เองของสาธารณรัฐสิงคโปร์	45
4.1 การแบ่งประเภททรัพย์สินตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562	84
4.2 ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม	84
4.3 ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นอยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร	85
4.4 สิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นอยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร	85
4.5 ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยในกรณีอื่นนอกจากใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยตาม 2), 3)	85
4.6 ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์อื่นนอกจากการประกอบเกษตรกรรม และเป็นที่อยู่อาศัย	86
4.7 ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ	86

สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
2.1 อัตราก้าวหน้า	16
2.2 อัตราก้าวหน้าอย่างชัน	17
2.3 อัตราก้าวหน้าอย่างเปี่ยงเบน	17
2.4 อัตราภาษีตามส่วน	19
2.5 อัตราภาษีถอยหลัง	20



บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

สำหรับประเทศไทย รายได้จากภาษีอากรที่เรียกเก็บในท้องถิ่นถูกจัดเก็บอยู่ในลักษณะ ภาษีทรัพย์สินที่ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย และ ภาษีรถยนต์ หรือภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้ หรือภาษีที่รัฐบาลกลางแบ่งให้ จากสถิติในรอบหลายปีที่ผ่านมาเมื่อเปรียบเทียบรายได้ของภาษีท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ เทียบกับรายได้ของรัฐบาลยังมีความแตกต่างกันอยู่มาก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลเพื่อนำมาใช้บริหารงานในท้องถิ่นของตน โดยมีสาเหตุหลัก กล่าวคือ การมีรูปแบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่ไม่มีประสิทธิภาพและล้ำสมัย ตามกฎหมายเดิม ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 กำหนดอัตราภาษีเป็นอัตราคงที่คือ ร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะมีมูลค่าเท่าใด รวมถึงการให้อำนาจแก่พนักงานประเมินในการใช้ดุลยพินิจกำหนดค่ารายปีได้ในกรณีไม่มีค่าเช่าเพื่อประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ทำให้เกิดความไม่โปร่งใสในการประเมิน และก่อให้เกิดปัญหาการทุจริตในท้องถิ่น ในส่วนของพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มีการใช้ฐานราคาปานกลางของที่ดินปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 ในการคำนวณภาษี ซึ่งผ่านมาแล้วเป็นระยะเวลากว่า 40 ปี จึงไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมในปัจจุบัน ทำให้จัดเก็บภาษีได้น้อยและด้อยประสิทธิภาพ ประกอบกับเมื่อพิจารณาอัตราภาษี พบว่า เป็นอัตราแบบถดถอย ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมต่อผู้เสียภาษี ฐานภาษีกำหนดไว้แคบและไม่ครอบคลุม มีการกำหนดข้อยกเว้นเป็นจำนวนมาก อีกทั้งยังเอื้อประโยชน์ต่อนายทุน ทำให้นายทุนสามารถกักตุนที่ดินไว้เพื่อการค้าและเก็งกำไรได้ ทั้งนี้ จากสภาพปัญหาเศรษฐกิจที่ซบเซาในปัจจุบันทำให้เกษตรกรบางรายที่ประสบกับปัญหาหนี้สินต้องขายที่ดินหรือนำที่ดินไปจำนองกับนายทุนแล้วกลับมาเช่าที่ดินที่เคยเป็นของตนเองทำกินแทน¹ หรือเปลี่ยนสถานะจากเจ้าของที่ดินกลายมาเป็นลูกจ้าง ไร่ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง หรือในบางกรณีที่ที่ดินตกเป็นของนายทุนถูกปล่อยทิ้งร้างไว้ ไม่มีการเข้าทำประโยชน์ไม่

¹ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, “สรุปประเด็นข่าวเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติประจำวันศุกร์ที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ.2561,” สืบค้นเมื่อวันที่ 6 พฤศจิกายน 2561, จาก https://www.senate.go.th/assets/images/newspaperclip/fe488309a9ef882ecfa7_cce11da08f3b.pdf

เกิดการพัฒนาคือ ปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นควรได้รับการแก้ไขโดยเร็ว เนื่องจากเป็นปัญหาที่ประเทศไทยประสบมาช้านานและเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำทั้งในด้านรายได้ การศึกษา การสาธารณสุขและด้านอื่นๆ แนวทางหนึ่งในการแก้ปัญหาดังกล่าวคือ การนำมาตรการทางภาษีมาใช้แก้ไขปัญหาลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้น โดยการปรับปรุงกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินและการจัดสรรที่ดินให้ประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกินสามารถเข้าไปทำประโยชน์ได้

เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม พ.ศ. 2560 คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) โดยมีพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นหัวหน้าคณะ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้กำหนดเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่าง ๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อไปสู่เป้าหมายตามที่วางไว้ ยุทธศาสตร์ดังกล่าวเป็นยุทธศาสตร์ชาติฉบับแรกของประเทศไทยตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หนึ่งในเป้าหมายคือ มุ่งที่จะแก้ไขปัญหาด้านความเหลื่อมล้ำ ขจัดความยากจนกระจายการถือครองที่ดินและทรัพยากร ปฏิรูปภาษีท้องถิ่นและระบบการคลังของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ สามารถสร้างรายได้ให้กับรัฐการดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะตามเป้าหมาย ได้อย่างเพียงพอโดยพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางให้น้อยลงและเพิ่มบทบาทให้กับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น มาตรการดังกล่าวสอดคล้องกับพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ในวันที่ 13 มีนาคม 2562 เป็นต้นไป และให้เริ่มจัดเก็บตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2563 พระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกนำมาใช้แทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ซึ่งในเนื้อหาและหลักการของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 นั้น ได้กล่าวถึงการจัดเก็บภาษีทั้งจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยแบ่งแยกประเภทของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามลักษณะการใช้งาน มีการกำหนดอัตราภาษีเป็นแบบอัตราภาษีก้าวหน้า มีวัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษี ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม รวมถึงสามารถจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจของประเทศไทยในปัจจุบัน การที่โครงสร้างภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 แตกต่างจากกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกไป ทำให้ทั้งภาครัฐและเอกชนคาดหวังว่า การจัดเก็บภาษีดังกล่าว สามารถสร้างรายได้อย่างมากมายให้กับท้องถิ่น อย่างไรก็ตามเมื่อพิจารณาแล้วพบว่า พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ยังมีข้อบกพร่องหลายประการที่เอื้อผลประโยชน์ให้กับนายทุน ทำให้ไม่อาจบรรลุวัตถุประสงค์ในการอำนวยความสะดวกให้กับท้องถิ่น กระจายการถือครองที่ดินและลดความเหลื่อมล้ำได้ จึงต้องมีการพิจารณาและหาแนวทางแก้ไขต่อไป

สำหรับการศึกษากฎหมายภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในต่างประเทศนั้นพบว่า หลายประเทศมีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ประเทศที่น่าสนใจศึกษา ได้แก่ สหรัฐอเมริกา สิงคโปร์ ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ เนื่องจากมีโครงสร้างภาษีเหมาะสมทั้งการกำหนดฐานภาษี อัตราภาษีและข้อยกเว้น สามารถจัดเก็บรายได้อย่างเป็นกอบเป็นกำให้แก่ท้องถิ่น ควรนำมาเป็นแนวทางในการแก้ไขข้อบกพร่องที่เกิดขึ้นกับพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยผู้ศึกษาจะทำการศึกษาเป้าหมายในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน โครงสร้างภาษีและรายได้จากการจัดเก็บภาษีดังกล่าว รวมถึงศึกษาโครงสร้างภาษีและแนวโน้มผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางในการนำกฎหมายภาษีทรัพย์สินของต่างประเทศมาประยุกต์ใช้เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้เหมาะสมกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศไทย ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ เพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่นและสอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 1) ศึกษาทฤษฎีและหลักของภาษีอากร ทฤษฎีความเหลื่อมล้ำ โครงสร้างภาษีท้องถิ่น การจัดรูปแบบองค์กรของรัฐ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่นและแนวคิดยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย
- 2) ศึกษาโครงสร้างภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ข้อมูลรายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของต่างประเทศ ได้แก่ มลรัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีใต้
- 3) ศึกษาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศไทย
- 4) ศึกษาวิเคราะห์ความสอดคล้องของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับยุทธศาสตร์ชาติ
- 5) หาบทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ในการศึกษาครั้งนี้มีขอบเขตจำกัดเฉพาะการศึกษาภาพรวมของกฎหมายภาษีทรัพย์สินของประเทศไทยโดยศึกษาโครงสร้างภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษี

ทรัพย์สินของต่างประเทศ ได้แก่ กฎหมายภาษีทรัพย์สินของมลรัฐอิลลินอยส์ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีใต้ และค้นคว้าสถิติการจัดเก็บรายได้จากภาษีดังกล่าว

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ กฎหมายที่ผู้เขียนต้องการทำการศึกษา ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย กฎหมายภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในมลรัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา ได้แก่ Property Tax Code ภาษีทรัพย์สินของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้แก่ The Property Tax Act ภาษีท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นใน The Local Tax Law และภาษีทรัพย์สินของสาธารณรัฐเกาหลีใน Local Tax Act, Framework Act on Local taxes และ Gross Real Estate Act

ในส่วนของการศึกษาวิเคราะห์เพื่อให้ทราบถึงข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 พร้อมทั้งเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมโดยการศึกษาและทำการเปรียบเทียบโครงสร้างภาษี รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของมลรัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสิงคโปร์ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี ว่าการกำหนดโครงสร้างภาษีแบบใดสามารถสร้างรายได้ที่ดีให้กับรัฐ ทั้งนี้เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูประบบภาษีทรัพย์สินของประเทศไทยให้สอดคล้องกับบทบาทหน้าที่ตามหลักการกระจายอำนาจ ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมตามเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติต่อไป

1.4 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นการศึกษาโดยใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร ศึกษาค้นคว้าและรวบรวมข้อมูลจากหนังสือ ตำราทางวิชาการ ผลงานวิจัย วิทยานิพนธ์ บทความทางวารสารหนังสืออิเล็กทรอนิกส์ (E-Book) การค้นคว้าข้อมูลในอินเทอร์เน็ต (Internet) และการสัมภาษณ์ แล้วนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์และทำการเปรียบเทียบถึงโครงสร้างภาษีของมลรัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี วิเคราะห์ถึงข้อดีและข้อเสีย รวมทั้งเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมในการนำมาปรับใช้กับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศไทยต่อไป

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

การศึกษาในเรื่องนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ คือ

1) ทราบทฤษฎีความเหลื่อมล้ำ แนวคิดยุทธศาสตร์ชาติ หลักทฤษฎีและหลักของภาษีอากร โครงสร้างภาษีท้องถิ่น การจัดรูปแบบองค์กรของรัฐ แนวคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น และแนวคิดยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย

2) ทราบถึงโครงสร้างภาษีทรัพย์สินของต่างประเทศ ได้แก่ มลรัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่นและประเทศเกาหลีใต้ และทราบรายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน

3) ทราบถึงโครงสร้างการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศไทย

4) ทราบถึงข้อบกพร่องและความไม่สอดคล้องกันของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กับยุทธศาสตร์ชาติ

5) เสนอแนะแนวทางในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้มีความสอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ

บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎีเกี่ยวกับภาษีทรัพย์สินและยุทธศาสตร์ชาติ

2.1 ทฤษฎีและหลักของภาษีอากร

2.1.1 ความหมายและลักษณะของภาษีอากร

นักเศรษฐศาสตร์ได้ให้คำนิยามภาษีอากรไว้ว่า ภาษีอากร คือ สิ่งที่รัฐบาลบังคับเก็บจากราษฎร โดยมีได้มีสิ่งตอบแทนแก่ผู้เสียภาษีอากรโดยตรงเพราะฉะนั้นเราจะเห็นว่า ภาษีอากรจะต้องมีลักษณะบังคับ มิได้เป็นไปโดยสมัครใจ เช่น เงินบริจาคเพื่อการกุศล และรัฐบาลไม่จำเป็นต้องมีสิ่งตอบแทนโดยตรงแก่ผู้เสียภาษี¹

Concise Oxford Dictionary นิยามภาษีอากรไว้ว่า ได้แก่ เงินที่เรียกเก็บจากบุคคล ทรัพย์สิน หรือธุรกิจ เพื่อการสนับสนุนรัฐบาล²

เมื่อพิจารณาจากนิยามดังกล่าวข้างต้น สามารถสรุปความหมายของคำว่า “ภาษีอากร” ได้ว่า ภาษีอากรเป็นเงินที่รัฐบาลบังคับเก็บจากราษฎร เพื่อใช้จ่ายในกิจการของรัฐ โดยไม่จำเป็นต้องกระทำการตอบแทนใดโดยตรงให้แก่ผู้เสียภาษีอากรนั้น และเมื่อได้พิจารณาองค์ประกอบของคำว่า “ภาษีอากร” นั้น พบว่ามีลักษณะสำคัญ 2 ประการ³ คือ

1) เป็นการบังคับจัดเก็บ โดยใช้กระบวนการหรืออำนาจทางการเมืองโดยผ่านทางฝ่ายนิติบัญญัติในการออกกฎหมายบังคับให้ประชาชนทุกคนต้องเสียภาษีตามที่กฎหมายบัญญัติ และเมื่อเป็นการเรียกเก็บเงินจากประชาชน ก็ย่อมต้องให้ผู้แทนของประชาชนได้เป็นผู้ให้ความเห็นชอบเสียก่อนตามหลัก Taxation by Representation

2) ไม่มีการให้ประโยชน์ตอบแทนโดยตรงที่มีมูลค่าใกล้เคียงกัน เมื่อมีการจัดเก็บภาษีจากประชาชนแล้ว รัฐบาลผู้จัดเก็บภาษีนั้นไม่มีข้อผูกพันหรือมีสัญญาใดๆ ที่จะให้ผลประโยชน์ตอบแทนแก่ผู้เสียภาษีแต่ละคน และเมื่อรัฐบาลมีความต้องการจะใช้เงินภาษีที่เรียกเก็บจากประชาชน

¹ อริญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง, (กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2548), น.72

² รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ทฤษฎีการภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516), น.8

³ อริญ ธรรมโน, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1, น.72-73.

นั้นสามารถทำได้โดยการเสนอเป็นงบประมาณรายจ่าย ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของฝ่ายนิติบัญญัติที่เป็นตัวแทนของประชาชน

2.1.2 วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีอากร⁴

การที่รัฐบาลจะบริหารพัฒนาประเทศได้นั้น ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาด้านการจัดทำบริการสาธารณะ การสร้างความมั่นคงให้กับรัฐ การสร้างระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน ระบบการขนส่ง การคมนาคม การพัฒนาเศรษฐกิจแบบยั่งยืนและการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร รัฐจำเป็นต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อใช้ในการจัดการกิจกรรมดังกล่าว ไม่ว่าจะเป็นการขายสินค้าและบริการจากการให้เช่าทรัพย์สินของรัฐ หรือจากการเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต เงินที่ได้มาจากการอุดหนุนและการให้ของประชาชน เงินที่ได้จากการประกอบการรัฐวิสาหกิจ เงินที่ได้จากค่าปรับ แสตมป์อากร เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดีแหล่งเงินได้ที่มีความสำคัญที่สุดและสร้างรายได้ให้แก่วัฒนธรรมได้มากที่สุด ก็คือ เงินได้ที่ได้จากการจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชน ซึ่งการจัดเก็บภาษีอากรนั้นมีวัตถุประสงค์ตามวิวัฒนาการสามารถแบ่งได้ ดังนี้

1) เพื่อหารายได้ การจัดเก็บภาษีอากรในระยะแรกๆ มีวัตถุประสงค์เพียงเพื่อเป็นการหารายได้มาใช้จ่ายในกิจการต่างๆ ที่รัฐบาลจะต้องเป็นผู้จัดให้ มีลักษณะเป็นการจัดสรรทรัพยากรระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน (Allocation Resources) ถ้ารัฐบาลมีความจำเป็นในการใช้จ่ายน้อยก็จะจัดเก็บภาษีน้อย แต่ถ้าหากรัฐบาลมีความจำเป็นจริงๆ ที่จะต้องจ่ายเงินเพิ่มขึ้นก็จะจัดเก็บภาษีเพิ่มมากขึ้น กรณีนี้เป็นการจัดเก็บภาษีเพื่อให้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายเพียงเท่านั้น

2) เพื่อการควบคุม รัฐบาลสามารถใช้เครื่องมือด้านภาษีอากรเพื่อควบคุมการบริโภคและการผลิต และควบคุมวิธีการดำเนินธุรกิจ ถ้าหากรัฐบาลเห็นว่า สินค้าใดที่การบริโภคก่อให้เกิดผลเสียต่อสุขภาพหรือศีลธรรมอันดีของประชาชน หรือเป็นสินค้าฟุ่มเฟือยที่รัฐบาลไม่ยอมให้ประชาชนบริโภค ก็อาจจะจัดเก็บภาษีการบริโภคจากสินค้านั้นๆ ในอัตราที่สูงกว่าสินค้าอื่นๆ เพื่อให้สินค้านั้นมีราคาสูงขึ้น ประชาชนก็จะลดการบริโภคลง หรือถ้าหากรัฐบาลเห็นว่าการประกอบธุรกิจใดมีลักษณะเป็นการผูกขาด เอาเปรียบผู้บริโภค รัฐบาลก็อาจจะเก็บภาษีเงินได้จากธุรกิจขนาดใหญ่หรือธุรกิจที่มีสาขามากๆ ที่เข้าข่ายผูกขาดในอัตราที่สูงกว่าธุรกิจอื่นๆ

3) เพื่อการแบ่งกระจายทรัพยากร รัฐบาลสามารถใช้มาตรการด้านภาษีอากรเพื่อสร้างความเป็นธรรมในการแบ่งกระจายทรัพยากรทั้งระหว่างบุคคลและระหว่างท้องถิ่น เช่น การจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในอัตราก้าวหน้าและการจัดเก็บภาษีอากรประเภทที่จะมีผลกระทบ

⁴ อรรถ ธรรมโน, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 1*, น.75-77.

กลุ่มผู้มีรายได้สูงมากกว่ากลุ่มผู้มีรายได้ต่ำ เช่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีมรดก ภาษีการบริโภคสินค้าฟุ่มเฟือย เป็นต้น

4) เพื่อการรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ในกรณีที่ภาวะที่เศรษฐกิจมีความเปลี่ยนแปลงผันผวน การนำนโยบายทางภาษีอากรมาใช้เพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจได้ เช่น การเพิ่มอัตราภาษีที่เก็บอยู่หรือการเพิ่มประเภทภาษีใหม่ๆ ในเวลาที่เกิดภาวะเงินเฟ้อรุนแรง หรือการลดอัตราภาษีที่เรียกเก็บอยู่ ยกเลิกหรือยกเว้นภาษีอากรบางประเภทในเวลาที่เศรษฐกิจตกต่ำรุนแรง

5) เพื่อการส่งเสริมอุตสาหกรรม หลังจากสิ้นสุดสงครามโลกครั้งที่ 2 ได้มีการเริ่มใช้มาตรการด้านภาษีอากรเข้ามาช่วยในการส่งเสริมกิจการอุตสาหกรรม เช่น การลดหรือยกเว้นภาษีเงินได้นิติบุคคลให้แก่กิจกรรมที่ได้รับการส่งเสริมชั่วระยะเวลาหนึ่ง มีการลดภาษีที่เก็บจากการบริโภคสินค้าที่ได้รับการส่งเสริม มีการลดหรือยกเว้นอากรศุลกากรขาเข้าให้สำหรับเครื่องจักร อุปกรณ์ และวัตถุดิบที่นำเข้ามาใช้ในการผลิต มีการตั้งกำแพงภาษีสำหรับสินค้าจากต่างประเทศที่จะเข้ามาขายแข่งขันกับสินค้าที่ได้รับการส่งเสริมจากรัฐบาล เป็นต้น

ในการจัดเก็บภาษีอากรนั้น แม้ว่าการจัดเก็บภาษีอากรประเภทเดียวจะมีความง่ายและสะดวกในการจัดเก็บมากกว่า แต่ในปัจจุบันยังไม่มีประเทศใดเลยที่สามารถจัดเก็บภาษีเพียงอย่างเดียวได้ เนื่องจากภาษีที่มีการจัดเก็บนั้นไม่มีภาษีประเภทใดเลยที่ครอบคลุมของวัตถุประสงค์ขั้นพื้นฐานของการจัดเก็บภาษี คือ 1) การจัดสรรทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้น 2) สามารถกระจายรายได้และทรัพย์สินอย่างเป็นธรรม 3) รักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จึงมีความต้องการในการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินในหลายประเภทเพื่อให้เพียงพอกับความต้องการในการนำเงินภาษีนั้นมาใช้ในการบริหารบ้านเมือง⁵

การจัดเก็บภาษีหลายประเภทนี้ทำให้รัฐมีรายได้สูงกว่าการจัดเก็บภาษีประเภทเดียวก่อให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ เนื่องจากภาระภาษีกระจายไปยังบุคคลหลายกลุ่มสามารถลดความผันผวนของรายได้และสามารถลดการต่อต้านของประชาชน⁶ กล่าวคือ หากรัฐมีการจัดเก็บภาษีเพียงประเภทเดียวทำให้รัฐมีความจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงเพื่อให้มีรายได้เพียงพอจากรายจ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งอาจเป็นเหตุให้ประชาชนต่อต้านได้

⁵ คณะกรรมการกลุ่มปรับปรุงชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ, เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ Public Economics, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546), น.86.

⁶ เฟื่องอ้าง, น.87.

2.2 แนวคิดเรื่องความเหลื่อมล้ำ

2.2.1 นิยามความเหลื่อมล้ำ

วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์ ได้ให้ความหมายของ “ความเหลื่อมล้ำ” ว่าเป็นความไม่เท่าเทียมกันเนื่องจากความไม่เท่าเทียมกันปรากฏในทุกๆ เรื่อง ทุกพื้นที่ และทุกภาคส่วน ทุกกาลเวลา ดังนั้นจึงเป็นปรากฏการณ์ที่ไม่อาจจะจัดให้หมดสิ้นไปได้⁷

ปัจจุบันมีทรัพย์สินหลายประเภทที่สามารถสร้างความมั่งคั่งให้กับเจ้าของได้อย่างต่อเนื่อง ทรัพย์สินเป็นที่นิยมของผู้มีฐานะในประเทศไทย ได้แก่ ที่ดิน ที่เจ้าของที่ดินได้ค่าเช่าและมูลค่าเพิ่มจากราคาที่สูงขึ้น และหุ้น ที่เจ้าของได้เงินปันผลและมูลค่าเพิ่มจากราคาที่สูงขึ้น ทรัพย์สินดังกล่าวเป็นที่นิยม เนื่องจากที่ผ่านมามีประเทศไทยยังไม่เคยจัดเก็บภาษีจากที่ดินและหุ้นอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ทำให้ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพย์สินในประเทศไทยมีขนาดใหญ่กว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้หลายเท่า⁸

2.2.2 หลักการจัดเก็บภาษีเพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำสำหรับการถือครองที่ดิน

หลักความเป็นธรรม (Equity)

เนื่องจากในอดีต ประชาชนของรัฐได้มีการบริจาคหรือจ่ายเงินให้กับรัฐเพื่อให้ได้รับความคุ้มครอง ตามสัดส่วนของรายได้ที่ครอบครองอยู่ แนวความคิดนี้ถือเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญของหลักความยุติธรรมทางภาษี การจัดเก็บภาษีอย่างยุติธรรมจึงต้องมีความสัมพันธ์กับความสามารถของผู้เสียภาษี รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการวัดความสามารถและหลักการในการจัดสรรภาระสาธารณะจะต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่บังคับได้โดยทั่วไป การยกเว้นภาษีหรือการเพิ่มอัตราภาษี ผู้มีหน้าที่บัญญัติกฎหมายต้องกระทำด้วยความระมัดระวังซึ่งจะต้องคำนวนถึงภาษีขั้นต่ำที่ประชาชนทุกคนควรแบกรับอย่างเท่าเทียมกันอาจวัดได้จากรายได้ (Income) ความมั่งมี (Wealth) หรือการใช้จ่าย (Expenditure)

⁷ วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์, “ทำความเข้าใจความเหลื่อมล้ำ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2562, จาก <https://www.prachachat.net/columns/news-168380>

⁸ สฤณี อาชวานันทกุล, “ความเหลื่อมล้ำ ฉบับพกพา,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2562 from <https://www.scribd.com/doc/129632617/ความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา-โดย-สฤณี-อาชวานันทกุล?fbclid=IwAR26MagkPrsWJctuU5Ja8t6XhTjb61GQFc2ko87rxdEVU3w5iq8d0H1c5PM>

การพิจารณาหลักเกณฑ์ที่จะใช้เป็นเครื่องวัดความสามารถของผู้เสียภาษีจึงเป็นเรื่องสำคัญและมีความเห็นแตกต่างกันหลายฝ่าย โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นที่ว่า การจัดเก็บภาษีตามส่วนแห่งความสามารถควรมีความหมายประการใด ระหว่างการชำระภาษีเท่าเทียมกันเฉพาะตามส่วนของจำนวนรายได้ หรือการชำระภาษีเท่าเทียมกันตามส่วนของจำนวนรายได้บวกด้วยสถานะส่วนบุคคลของแต่ละคน (หลักความเสมอภาคทางภาษี) หากเป็นความหมายแรกย่อมหมายถึง ตามส่วนแห่งตัวเลขที่เป็นรายได้ และถ้าหากเป็นความหมายที่สองย่อมหมายถึง ตามส่วนแห่งสถานะส่วนบุคคล ดังนั้นการพิจารณาหลักความยุติธรรมจึงต้องควบคู่กับหลักความเสมอภาคด้วย

นักเศรษฐศาสตร์แบ่งหลักความเป็นธรรมโดยพิจารณาจากการจัดเก็บภาษีออกเป็น 2 ลักษณะ ดังนี้

1) หลักความเป็นธรรมโดยสมบูรณ์ (Principle of absolute equity) หรือหลักความเป็นธรรมตามแนวนอน⁹ ได้แก่ การวัดความเป็นธรรมในการเสียภาษีของประชาชนในรูปของตัวเงิน กล่าวคือ ผู้เสียภาษีควรต้องเสียภาษีเป็นเงินจำนวนเท่ากัน เพราะภาระค่าใช้จ่ายของรัฐควรต้องกระจายแก่ผู้เสียภาษีทุกคน เป็นจำนวนเท่าเทียมกัน

2) หลักความเป็นธรรมสัมพัทธ์ (Modified equity principle) หรือหลักความเป็นธรรมตามแนวตั้ง¹⁰ หมายความว่า ผู้เสียภาษีที่มีความสามารถในการเสียภาษีมากควรเสียภาษีมาก ส่วนผู้เสียภาษีที่มีความสามารถในการเสียภาษีน้อยก็ควรเสียภาษีน้อย สามารถแบ่งความยุติธรรมในการจัดเก็บภาษีได้เป็น 2 หลัก คือ

หลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (The benefit principle) คือ ผู้ได้รับประโยชน์จากการบริการใดของรัฐมากก็ต้องเสียภาษีมาก ผู้ได้รับประโยชน์น้อยก็ควรเสียภาษีน้อย และหากไม่ได้รับประโยชน์จากการบริการนั้นเลยก็ไม่ควรเสียภาษีเพื่อการนั้น

หลักความสามารถในการเสียภาษี (The ability to pay principle) คือ การวัดความเสมอภาคในการเสียภาษีโดยการใช้การเสียสละและความพึงพอใจของผู้เสียภาษีเป็นเครื่องวัด

⁹ ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์, เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: ทฤษฎีและแนวคิดเชิงนโยบาย Public Economics: Theory and Conceptual Policy, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558), น.140.

¹⁰ เพิ่งอ้าง.

2.3 ความเบื้องต้นเกี่ยวกับภาษีท้องถิ่น

2.3.1 ความหมายของภาษีท้องถิ่น

ภาษีท้องถิ่นเป็นการแบ่งประเภทภาษีโดยพิจารณาจากหน่วยงานจัดเก็บภาษี มีนิยามคำว่า ภาษีท้องถิ่น ดังนี้

International Tax Glossary (3rd Edition)¹¹ ได้ให้ความหมายของภาษีท้องถิ่นว่าเป็นอำนาจในการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลท้องถิ่น ในประเทศที่มีการกระจายอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางหรือสหพันธรัฐกับท้องถิ่น ภาษีที่มีการจัดเก็บในระดับท้องถิ่นนั้น

Glossary of tax Term ของ OECD¹² ได้ให้ความหมายของภาษีท้องถิ่นว่า “ในประเทศที่ปกครองแบบรัฐบาลกลางหรือสหพันธรัฐ หรือรัฐที่มีการแบ่งเป็นรัฐย่อย เมืองหรือจังหวัด ภาษีที่เรียกเก็บของหน่วยงานทางปกครองในระดับย่อย เรียกว่า ภาษีท้องถิ่น”¹³

นอกจากนี้ นักวิชาการทั้งนักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐศาสตร์และนักกฎหมายไทยได้ให้นิยามของคำว่า “ภาษีท้องถิ่น” ไว้ดังนี้

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม ได้กล่าวไว้ในหนังสือการคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย¹⁴ ว่า “ภาษีท้องถิ่นเป็นภาษีอากรที่รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง และรายได้ทั้งหมดของภาษีดังกล่าวจะเป็นของรัฐบาลท้องถิ่น ในกรณีของประเทศไทยนั้น รัฐบาลท้องถิ่นในทุกระดับจะมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีอากรของท้องถิ่นเหมือนกันทั้งหมด โดยใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน ซึ่งภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บอยู่ในปัจจุบันได้แก่ (1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (2) ภาษีบำรุงท้องที่ (3) ภาษีป้าย และ (4) อากรฆ่าสัตว์”

¹¹ Susan M. Lyons, International Tax Glossary revised 3rd Edition, IBFD Publications BV, 1996, p.189.

¹² OECD, “Glossary of Tax Terms,” Retrieved on October 7, 2018, from <http://www.oecd.org/ctp/glossaryof taxterms.htm>

¹³ Local Tax- In countries where there is a central or federal government and separate levels of government at state, provincial, county or city levels, taxes levied at the lower levels of government are commonly referred to as "local" taxes.

¹⁴ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด, 2522), น.203.

ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ ได้กล่าวไว้ในหนังสือการคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น¹⁵ ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีรายได้เพื่อทำกิจกรรมเช่นเดียวกับรัฐบาล และระบบราชการ แหล่งรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วย 4 ส่วน คือ ส่วนแรกคือ ภาษี ส่วนที่สองคือ ค่าธรรมเนียมจากการให้บริการ รายได้จากทรัพย์สิน กำไรของหน่วยงานเชิงพาณิชย์ที่สังกัดท้องถิ่น และรายได้เบ็ดเตล็ด ซึ่งรวมกันเรียกว่า รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี ส่วนที่สาม ภาษีแบ่ง จัดเก็บจากภาษีที่ร่วมกันระหว่างรัฐบาลและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนที่สี่ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล แบ่งออกเป็นสองส่วนคือ เงินอุดหนุนทั่วไปและเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ในส่วนของภาษีท้องถิ่นนั้นองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีท้องถิ่นได้

พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา¹⁶ กล่าวไว้ในหนังสือกฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นสำหรับนักบริหารภาครัฐและเอกชน ภาษีท้องถิ่นที่สำคัญได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีป้าย เป็นภาษีที่จัดเก็บจากผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีให้กับท้องถิ่น โดยถือว่าเป็นรายได้ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นนั้น ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา เมื่อจัดเก็บได้ก็นำมาเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาและสนับสนุนกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะของท้องถิ่นนั้น

2.3.2 โครงสร้างของภาษีท้องถิ่น

ในการศึกษาภาษีท้องถิ่นนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบ ซึ่งมี 6 ประการได้แก่ (1) ผู้เสียภาษีอากร (2) ฐานภาษี (Tax Base) (3) อัตราภาษี (Tax Rate) (4) วิธีการชำระภาษีอากร (5) วิธีการหาข้อยุติในการคำนวณเงินภาษีอากรที่ต้องเสีย (6) การกำหนดโทษทางภาษีอากร เป็นเรื่องการกำหนดเบี้ยปรับเงินเพิ่มและโทษทางอาญาในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตามกฎหมายภาษี โครงสร้างของภาษีท้องถิ่นมีรายละเอียดดังนี้

2.3.2.1 ผู้เสียภาษี

ในการจัดเก็บภาษีอากรทุกประเภทต้องมีการกำหนดตัวผู้เสียภาษีให้ชัดเจน ต้องเป็นบุคคลตามกฎหมาย ตามทฤษฎีภาษีได้มีการสนับสนุนให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีตามหลักผลประโยชน์ (Benefit Taxation Principle) หมายถึง บุคคลหรือครัวเรือนที่ได้รับผลประโยชน์มากควรจะเสียภาษีบำรุงให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นมากและน้อยลดหลั่นกันไป

¹⁵ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: พี.เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด), น.170-171.

¹⁶ พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา, กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่น สำหรับนักบริหารภาครัฐและเอกชน, น.9.

เนื่องจากประชาชนได้รับประโยชน์คือ ความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน ความสะดวกสบายและมีคุณภาพชีวิตที่ดีจึงควรจ่ายเงินบำรุงให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ดังนั้นผู้เสียภาษีท้องถิ่นของประเทศไทยที่จัดเก็บโดยถือเอาทรัพย์สินมาเป็นเกณฑ์ในการจัดเก็บ โดยผู้มีหน้าที่เสียภาษีคือ เจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินนั้นๆ

2.3.2.2 ฐานภาษี

ฐานภาษี (Tax Base) ในความหมายทั่วไป หรือความหมายอย่างกว้าง หมายถึง ฐานขั้นต้นที่เป็นมูลเหตุให้บุคคลต้องเสียภาษี เช่น ภาษีทรัพย์สินเก็บจากราคาทรัพย์สิน ฐานภาษี ได้แก่ ราคาทรัพย์สิน ในความหมายอย่างแคบ หมายถึง สิ่งที่ถูกใช้เป็นฐานในการประเมินภาษีอากรแต่ละชนิดตามอัตราที่ภาษีที่ได้กำหนดไว้¹⁷ หรือความหมายตามกฎหมายนั้น หมายถึง สิ่งที่ยอมรับอัตราภาษี กล่าวคือ ฐานภาษีที่จะนำไปคำนวณกับอัตราภาษีได้นั้น จะต้องเป็นอัตราที่ปรุงแต่งแล้ว¹⁸ ดังนั้นฐานภาษีมักจะถูกใช้เป็นเครื่องวัดถึงความสามารถในการเสียภาษีของแต่ละบุคคลในปัจจุบันสิ่งที่ใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษีนี้นั้นมีอยู่ด้วยกัน 3 ประเภท คือ ฐานภาษีเกี่ยวกับรายได้ ฐานภาษีการบริโภค และฐานภาษีที่เกี่ยวกับทรัพย์สิน ความมั่นคงและการโอน

สำหรับการจัดเก็บภาษีที่สามารถอำนวยความสะดวกให้แก่ท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ ฐานเกี่ยวกับทรัพย์สินความมั่งคั่งและการโอน (Property, Wealth and Transfer) ภาษีที่จัดเก็บจากฐานนี้โดยปกติจะเรียกว่า ภาษีทรัพย์สิน จัดเก็บจากราคาของทรัพย์สินหรือจากมูลค่าที่พึงให้เขาได้ของทรัพย์สินนั้น¹⁹ ภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินมีอยู่สองแบบด้วยกัน คือ

1) เป็นการจัดเก็บจากการถือกรรมสิทธิ์หรือการครอบครองทรัพย์สิน เช่น ภาษีจากมูลค่าของที่ดิน หรือเรียกว่าภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีจากมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์อื่นๆ ภาษีจากการมีกรรมสิทธิ์ในสังหาริมทรัพย์บางประเภท เช่น ภาษียรถยนต์ หรือภาษีมูลค่าทรัพย์สินสุทธิทุกประเภท (Net Wealth Tax)

¹⁷ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), น.107-108.

¹⁸ นาฎลัดดา มหาชัย, “การปฏิรูประบบกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น.25.

¹⁹ วิทย์ ตันตยกุล, กฎหมายเกี่ยวกับภาษี, (กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2522), น.12, ใน นาฎลัดดา มหาชัย, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 18, น.28.

2) เป็นการเก็บจากการที่ทรัพย์สินนั้นมีการโอนเปลี่ยนมือ (Property Transfer Tax) เป็นการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจากทรัพย์สินที่มีการโอนเปลี่ยนมือจากบุคคลหนึ่งไปยังบุคคลหนึ่ง การจัดเก็บภาษีจะมีขึ้นเมื่อมีการโอนเปลี่ยนมือดังกล่าวมาในข้างต้นแล้วเท่านั้น สามารถจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินโอนเปลี่ยนมือชนิดมีค่าตอบแทนและจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่โอนเปลี่ยนมือชนิดไม่มีค่าตอบแทน

ในการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สิน ความมั่งคั่งและการโอนเป็นภาษีที่มีการจัดเก็บกันมาเป็นเวลานาน ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีที่ดิน ภาษียรถยนต์ ภาษีโรงงาน ภาษีมรดก ค่าธรรมเนียมการโอน การจัดเก็บภาษีจากความมั่งคั่งหรือทรัพย์สินนั้นถือได้ว่าเป็นเครื่องวัดถึงความสามารถในการเสียภาษีของบุคคลได้เป็นอย่างดี ทั้งนี้โดยปกติแล้วผู้ที่มิฐานะดีหรือมีรายได้มากพอสมควรจึงจะเป็นผู้ที่มีทรัพย์สิน ส่วนคนที่ยากจนนั้นจะไม่ค่อยมีทรัพย์สินติดตัว ดังนั้นการจัดเก็บภาษีจากความมั่งคั่งหรือจากทรัพย์สินในลักษณะที่เหมาะสม จะสามารถช่วยสร้างความเป็นธรรมในสังคมได้

แต่อย่างไรก็ดีการเรียกเก็บภาษีจากทรัพย์สินนั้นอาจจะเป็นการเก็บภาษีซ้ำได้ (Double Taxation) ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี ทั้งนี้เพราะทรัพย์สินนั้นเป็นผลที่เกิดจากรายได้ที่ได้สะสมไว้ ซึ่งรายได้นั้นได้ถูกเก็บภาษีไปครั้งหนึ่งแล้ว เมื่อเป็นทรัพย์สินแล้วก็ถูกเก็บภาษีซ้ำอีก การเก็บภาษีดังกล่าวย่อมไม่ยุติธรรมแก่เจ้าของทรัพย์สิน นอกจากนี้แล้วอาจจะมีผลกระทบต่อภาระการสะสมทุนอีกด้วย

ในส่วนของฐานภาษีของทรัพย์สินที่ประกอบด้วยภาษีทางตรงและภาษีทางอ้อม ภาษีทางตรง เช่น ภาษีทรัพย์สินและภาษีเงินได้ เป็นต้น ส่วนภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีภอภณที่ที่เก็บจากผู้ผลิตหรือผู้นำเข้า ภาษีถูกส่งผ่านโดยราคาสินค้าและบริการ ตามทฤษฎีการคลังทอองถิ่นสนับสนุนว่า ภาษีทอองถิ่นควรจจะจัดเก็บจากสินค้าที่เคลื่อนที่ได้ยากหรือทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ เช่น บ้านและที่ดิน เป็นต้น ฐานภาษีทอองถิ่นของประเทศไทย โดยส่วนมากจะมีการจัดเก็บโดยใช้หลักการถือเอาทรัพย์สินเป็นเกณฑ์ในการจัดเก็บเรียกว่า ภาษีทรัพย์สิน ยกตัวอย่างเช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน จะมีการกำหนดฐานภาษีเพื่อจะคิดคำนวณภาษีว่าคิดจากค่ารายปี²⁰ของทรัพย์สินนั้น เป็นต้น

²⁰ การกำหนดค่ารายปี มีหลักเกณฑ์คือ

- (1) จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ
- (2) ค่าเช่าทั้งปีในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เช่าได้

2.3.2.3 อัตราภาษี

อัตราภาษี ได้แก่ จำนวนเงินที่จัดเก็บจากฐานภาษี (Tax Base) หน่วยหนึ่งๆ อาจกำหนดขึ้นเป็นอัตราตายตัวหรือกำหนดขึ้นตามอัตราส่วนเฉลี่ย ซึ่งจะมีอัตราสูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับยอดรวมของเงินภาษีที่ต้องการ เนื่องจากเงินภาษีอากรถูกกำหนดขึ้นโดยอัตราภาษีและฐานภาษีร่วมกัน ดังนั้นการที่จะทราบว่าคนๆ หนึ่งจะต้องเสียภาษีเป็นจำนวนเงินมากน้อยเพียงใด ต้องทราบความสัมพันธ์ระหว่างอัตราภาษีและฐานภาษีส่วนที่เปลี่ยนแปลงว่าเป็นอย่างไร

การกำหนดอัตราภาษีในกฎหมายภาษีอากรสามารถจำแนกได้เป็น 2 ลักษณะ คือ

1) การกำหนดเป็นอัตราจากฐานที่เป็นจำนวนเงิน เรียกว่า อัตราตามมูลค่า เดิมนี้เรียกว่า อัตราตามราคา (Ad Valorem) เช่น อัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จัดเก็บจากราคาประเมินของคณะกรรมการประจำจังหวัดตามพระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. 2562

2) การกำหนดเป็นอัตราจากฐานที่คำนวณเป็นปริมาณ เรียกว่า อัตราตามปริมาณ เดิมนี้เรียกว่า อัตราตามสภาพ (Specific)

อัตราภาษีนี้นี้จะมีความสัมพันธ์กับฐานภาษีอากรดังนี้

1) ถ้าหากอัตราภาษีเป็นอัตราร้อยละคงที่ ไม่ว่าฐานภาษีจะเป็นจำนวนเงินเท่าใด เรียกว่าอัตราตามส่วน (Proportional Rate) เช่น อัตราภาษีโรงเรือนและที่ดินจะเก็บภาษีในอัตราเดียวกันคือ ร้อยละ 12.5 ไม่ว่าทรัพย์สินซึ่งเป็นฐานภาษีนี้นี้จะมีราคาเท่าใดก็ตาม การเก็บภาษีตามอัตราลักษณะนี้ี้จะมีความสะดวกในการจัดเก็บ ไม่ยุ่งยาก แต่ก็ทำให้รายได้ภาษีอากรของรัฐบาลเกิดความเปลี่ยนแปลงไปได้ในอัตราส่วนเดียวกันกับการเปลี่ยนแปลงของฐานภาษี²¹

2) ถ้าอัตราภาษีเป็นอัตราร้อยละเพิ่มขึ้นเมื่อฐานภาษีเป็นจำนวนเงินมากขึ้น จะเรียกว่า เป็นอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate) เช่น อัตราภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่บังคับใช้ในปัจจุบัน การจัดเก็บภาษีตามอัตราก้าวหน้านี้ จะมีความยุ่งยากในการคำนวณภาษีอยู่บ้างเนื่องจากมีหลายอัตราเป็นลำดับขั้นบันได แต่จะมีส่วนที่ทำให้โครงสร้างทางภาษีอากรมีลักษณะยืดหยุ่นทำให้รายได้ของรัฐบาลเพิ่มขึ้นได้ กล่าวคือ เมื่อฐานภาษีเปลี่ยนแปลงไปรายได้ภาษีอากรของรัฐบาลจะเปลี่ยนแปลงไปในสัดส่วนที่สูงกว่าการเปลี่ยนแปลงของฐานภาษี ดังนั้นโครงสร้างอัตราภาษีแบบก้าวหน้าจะมีผลในการกระจายรายได้ให้เป็นธรรมได้ดีกว่าโครงสร้างอัตราภาษีแบบอื่นๆ

²¹ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, กฎหมายภาษีอากร 1, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527), น.97.

3) ถ้าอัตราภาษีเป็นอัตราร้อยละที่ถดถอย หมายถึง อัตราภาษีที่เมื่อมีการจัดเก็บภาษีแล้ว ผู้ที่มีรายได้ต่ำต้องเสียภาษีเมื่อคิดเป็นร้อยละของรายได้แล้ว จะต้องเสียภาษีมีจำนวนมากกว่าร้อยละของรายได้ของผู้มีรายได้สูง เช่น อัตราภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่

ความสัมพันธ์ระหว่างอัตราภาษีและฐานภาษีเปลี่ยนแปลง มีอยู่ 3 ชนิด คือ อัตราก้าวหน้า อัตราตามส่วน และอัตราถอยหลัง²² มีรายละเอียดดังนี้

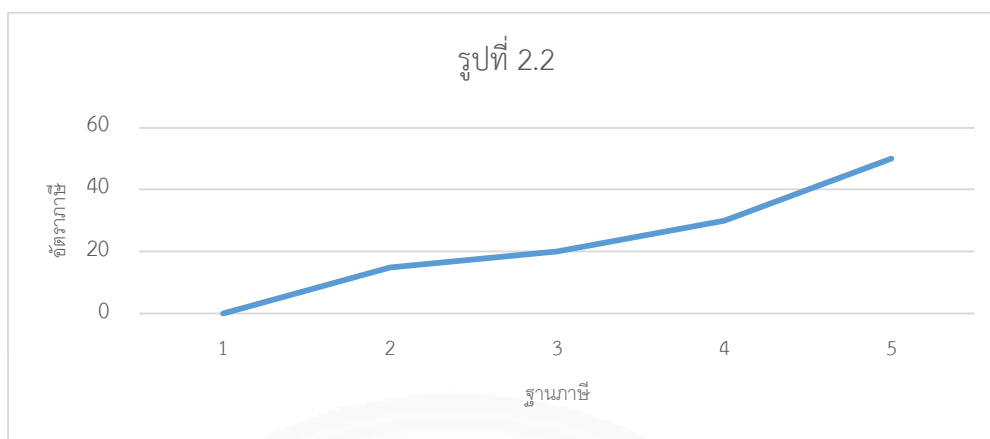
1) อัตราภาษีก้าวหน้า (Progressive Tax Rate) เป็นอัตราภาษีที่สูงขึ้นเมื่อฐานภาษีหรือรายได้เพิ่มขึ้น เช่น อัตราภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เมื่อแสดงเป็นเส้นกราฟจะมีลักษณะทอดขึ้น ผู้ศึกษาสามารถนำข้อมูลมาสรุปได้ดังนี้



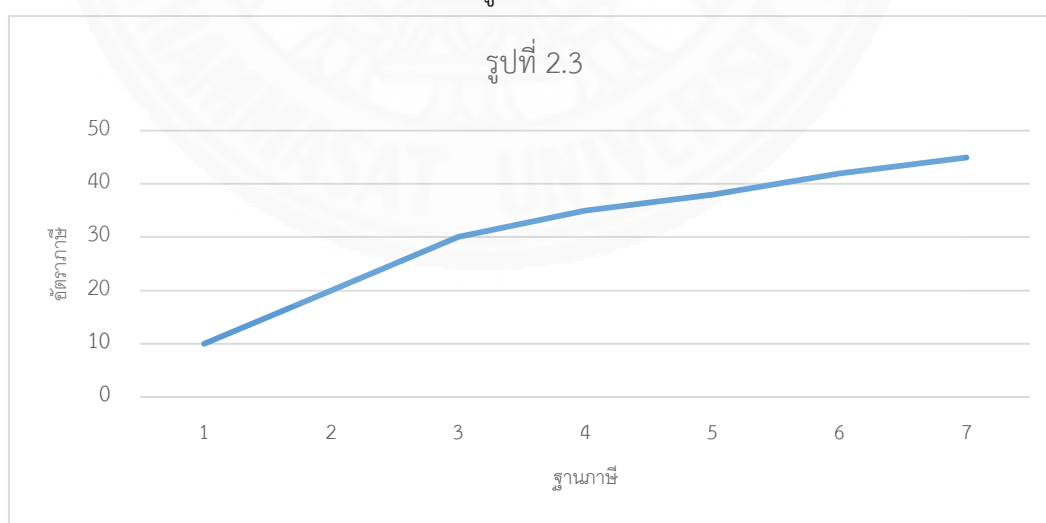
จากรูปภาพข้างต้นจะเห็นได้ว่า เมื่อเงินได้มีจำนวนเพิ่มขึ้นมากเท่าไร อัตราภาษีที่เสียก็จะสูงขึ้นเรื่อยๆ ความก้าวหน้าของภาษียิ่งมีมากเท่าใด เส้นก็จะยิ่งชันมากเท่านั้น ซึ่งอัตราก้าวหน้าสามารถแบ่งแยกออกเป็น 2 กรณี คือ

1.1 อัตราก้าวหน้าอย่างชัน (Steep Progression) เป็นอัตราภาษีที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เช่น ในระยะแรกจัดเก็บภาษีที่อัตราร้อยละ 15 และขั้นต่อไป อัตราจะสูงขึ้นเป็นร้อยละ 20, 30, และ 50 เป็นต้น ภาษีที่มีอัตราก้าวหน้าอย่างชัน ผู้ศึกษาสามารถสรุปเป็นแผนภาพได้ดังนี้

²² ปรีดา นาคเนาทิม, เศรษฐศาสตร์การภาษีอากร 1, (กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด แสงจันทร์การพิมพ์, 2529), น.41.



1.2 อัตราก้าวหน้าอย่างเบี่ยงเบน (Degrassive progression) เป็นอัตราภาษีก้าวหน้าที่สูงขึ้นเมื่อรายได้เพิ่มขึ้นในระยะแรกๆ เท่านั้น แต่เมื่อรายได้เพิ่มขึ้นไปถึงระดับหนึ่งแล้ว อัตราภาษีจะยังคงสูงขึ้นต่อไปแต่เป็นการสูงขึ้นในอัตราที่ลดลง เช่น เงินได้ 100,000 บาทแรก จัดเก็บในอัตราร้อยละ 10 ระยะที่สองจัดเก็บในอัตราร้อยละ 20 ของเงินได้ที่เพิ่มขึ้นอีก 100,000 บาท ระยะที่สามจัดเก็บร้อยละ 30 ของเงินได้ที่เพิ่มขึ้นอีก 100,000 บาท ระยะที่สี่จัดเก็บในอัตราร้อยละ 35 ของเงินได้ที่เพิ่มขึ้นอีก 100,000 บาท แทนที่จะเป็นร้อยละ 40 ซึ่งอัตราภาษีเงินได้ส่วนมากจะเป็นอัตราภาษีก้าวหน้าอย่างเบี่ยงเบน (Degrassive) เพราะขณะที่อัตราภาษีเพิ่มสูงขึ้นนั้น ฐานของภาษีเงินได้จะกว้างออกไปเรื่อยๆ จนกว่าเงินได้จะถึงจำนวนหนึ่งที่กำหนดไว้ อัตราภาษีจึงจะคงที่ไม่เพิ่มขึ้นอีกต่อไปกลายเป็นอัตราภาษีตามส่วน ผู้ศึกษาสามารถเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้



อัตราภาษีก้าวหน้าเป็นที่ยอมรับว่า อัตราภาษีก้าวหน้าให้ความเป็นธรรมแก่สังคมมากกว่าอย่างอื่น เพราะสามารถกระจายภาระภาษีไปยังประชาชนอย่างยุติธรรมตามหลัก

ความสามารถในการเสียภาษี และเป็นเครื่องมือที่ดีในการขจัดความเหลื่อมล้ำของรายได้ของคนในสังคม

อย่างไรก็ดี ถ้าอัตราภาษีก้าวหน้ามีความชันมากเกินไปอาจนำไปสู่ผลเสียได้หลายประการ คือ

1) ทำให้ผู้เสียภาษีเกิดความท้อถอยที่จะทำงานหาเงิน เพราะมีความรู้สึกว่ายิ่งหาเงินได้มากเท่าไรก็จะถูกรัฐเก็บเป็นค่าภาษีไปหมด

2) ทำให้ผู้เสียภาษีพยายามหาทางหลีกเลี่ยงภาษี (Tax Avoidance) โดยการศึกษาหาช่องโหว่ของกฎหมายเป็นช่องทางหลีกเลี่ยงภาษี ซึ่งเป็นการกระทำที่ไม่ผิดกฎหมายด้วย

3) ทำให้คนที่มีรายได้ต่ำหลุดพ้นไปจากการเสียภาษีในอัตราสูงมาก ลักษณะเช่นนี้คนจนจะกลายเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการเสนอบริการต่างๆ ของรัฐโดยไม่ต้องมีการช่วยแบ่งเบาค่าใช้จ่าย ซึ่งขัดกับหลักของทฤษฎีค่าใช้จ่ายในการเสนอบริการของรัฐ (Cost of Service Theory) และอาจนำไปสู่การเรียกร้องบริการต่างๆ ของรัฐมากขึ้นเรื่อยๆ

2) อัตราภาษีตามส่วน (Proportional Tax Rate) คือ อัตราภาษีคงที่ที่อยู่ในอัตราเดียวไม่ว่าเงินได้จะมีจำนวนเท่าใด อัตราภาษีตามส่วนสามารถแบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ

2.1 อัตราตามสภาพ (Specifics rates) คือ กรณีที่ฐานของภาษีแสดงไว้เป็นปริมาณหรือขนาดตามสภาพของสินค้าแต่ละชนิด

2.2 อัตราตามราคา (Advalorem rate) คือ กรณีที่ฐานภาษีแสดงไว้เป็นราคาและอัตราภาษีจะกำหนดไว้เป็นร้อยละของราคา เช่น ภาษีศุลกากรจะจัดเก็บภาษีจากการนำเข้า โดยเก็บภาษีเป็นร้อยละของมูลค่าของสินค้าที่นำเข้า เป็นต้น

อัตราภาษีตามส่วนนี้เป็นวิธีที่สะดวกที่สุดในการจัดเก็บและการเสียภาษี แต่ให้ความเป็นธรรมแก่สังคมน้อยกว่าภาษีที่จัดเก็บในอัตราก้าวหน้า²³ และถ้าพิจารณาตามหลักของทฤษฎีความเสมอภาคแล้ว การจัดเก็บภาษีโดยอัตราภาษีตามส่วน จะทำให้เกิดความไม่เสมอภาคในการเสียสละ ยกตัวอย่างเช่น เมื่อเปรียบเทียบเงินได้ของคน 2 คน ระหว่างคนที่มีรายได้เดือนละ 10,000 บาท กับคนที่มีรายได้เดือนละ 100,000 บาท หากต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 10 จะเห็นว่าคนที่มีรายได้เดือนละ 10,000 บาท จะต้องเสียภาษี 1,000 บาท ส่วนคนที่มีรายได้เดือนละ 100,000 บาท จะต้องเสียภาษี 10,000 บาท เป็นต้น อัตราภาษีตามส่วนนี้ ผู้ศึกษาสามารถเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้

²³ เพิ่งอ้าง, น.44.



สำหรับอัตราตามส่วนหรืออัตราคงที่ ตามทฤษฎีนั้นมี 2 รูปแบบ²⁴ คือ

1) การกำหนดอัตราเป็นร้อยละหรือพันละ (Per Mile) ของมูลค่าราคาประเมินของทรัพย์สิน หรือกำหนดเป็นจำนวนเงินตามราคาของทรัพย์สิน

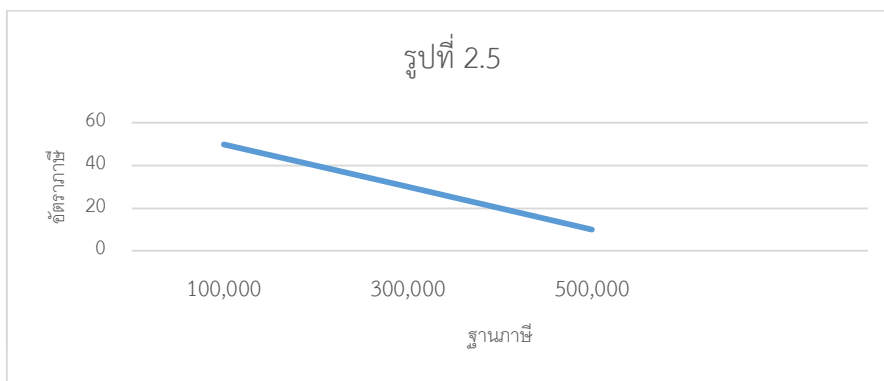
2) การกำหนดอัตราภาษีเป็นปีๆ ไปตามความต้องการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีนี้จะมีการประกาศอัตราทุกๆ ปี โดยคำนึงถึงความต้องการรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและราคาประเมินทรัพย์สินในท้องถิ่นนั้นๆ ถ้าราคาประเมินของทรัพย์สินในท้องถิ่นยังคงที่ แต่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการรายได้เพิ่มขึ้นก็จะประกาศกำหนดอัตราภาษีสำหรับเจ้าของทรัพย์สินผู้มีหน้าที่เสียภาษีในท้องถิ่นสูงขึ้น เช่น การกำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา

3) อัตราภาษีถอยหลัง (Regressive Tax Rates) เป็นอัตราภาษีที่ตรงข้ามกับอัตราก้าวหน้า คือ อัตราภาษีจะลดลงตามส่วนเมื่อฐานภาษีหรือรายได้มากขึ้น ยกตัวอย่างเช่น เมื่อมีเงินได้ 100,000 บาท จะเสียภาษีในอัตราร้อยละ 50 แต่ถ้ามีเงินได้ 300,000 บาท จะเสียภาษีในอัตราร้อยละ 30 และถ้ามีเงินได้ 500,000 บาท จะเสียภาษีเพียงร้อยละ 10 เป็นต้น

อัตราภาษีถอยหลังอาจจะเป็นอัตราคงที่ เพิ่มขึ้น หรือลดลงก็ได้ และในความหมายอย่างกว้างอาจหมายถึง ภาษีใดก็ตามที่เมื่อจัดเก็บแล้วมีผลทำให้ผู้มีรายได้ต่ำต้องเสียภาษีเมื่อคิดเป็นร้อยละของรายได้ ปรากฏว่า เงินที่ต้องเสียภาษีมีจำนวนมากกว่าร้อยละของรายได้ของผู้ที่มีรายได้สูง เช่นนี้ก็ถือว่าภาษีชนิดนั้นมีลักษณะเป็นภาษีถอยหลังด้วยแม้ว่าจะมีอัตราเดียวกัน²⁵ ผู้ศึกษาสามารถเขียนเป็นแผนภาพได้ดังนี้

²⁴ อรัญ ธรรมโน, ความรู้ทั่วไปทางการคลัง, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ไทยวิจัยและฝึกอบรม จำกัด, 2548), น.79-80.

²⁵ ปรีดา นาคเนาทิม, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 22, น.46.



เนื่องจากฐานภาษีและอัตราภาษีมีความสัมพันธ์กันเป็นอย่างมากในการคำนวณหาจำนวนเงินค่าภาษี ซึ่งสามารถพิจารณาถึงความสัมพันธ์ได้ดังสมการ²⁶ ดังนี้

$$B \times R = T \text{ หรือ}$$

$$R = \frac{T}{B}$$

กำหนดให้ $R =$ อัตราภาษี

$B =$ ฐานภาษี

$T =$ จำนวนเงินภาษีที่ต้องเสีย

จะเห็นได้ว่า ฐานภาษีและอัตราภาษีมีความสัมพันธ์กัน ถ้ามีเพียงแต่ฐานภาษีหรืออัตราภาษีเพียงอย่างใดอย่างหนึ่งก็จะไม่สามารถคำนวณหาจำนวนเงินค่าภาษีได้ ถ้าพิจารณาตามหลักเลขคณิต ฐานภาษี คือ ตัวตั้ง และอัตราภาษี คือ ตัวคูณ ผลลัพธ์ที่ได้คือ จำนวนเงินภาษีที่ต้องเสียนั้น เมื่อฐานภาษีมากขึ้นหรือสูงขึ้นไม่ว่าอัตราภาษีจะสูงขึ้นหรือต่ำลงก็ตาม จำนวนค่าภาษีจะต้องเพิ่มขึ้นเสมอ ความสัมพันธ์ระหว่างฐานภาษีและอัตราภาษีอาจเป็นไปในลักษณะต่างๆดังนี้

ถ้า R เพิ่มขึ้น ในขณะที่ B เพิ่มขึ้นโครงสร้างอัตราภาษี (Rate Structure) เป็นอัตราก้าวหน้า (Progressive Rate)

ถ้า R คงที่ ในขณะที่ B เพิ่มขึ้นโครงสร้างอัตราภาษี (Rate Structure) เป็นอัตราคงที่ (Proportional Rate)

ถ้า R ลดลง ในขณะที่ B เพิ่มขึ้นโครงสร้างอัตราภาษี (Rate Structure) เป็นอัตราถดถอยหรืออัตราถดถอย (Regressive Rate)

²⁶ ขจร สารุพันธ์, การภาษีอากร, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิธ จำกัด (แผนกการพิมพ์), 2513), น.38.

ถ้า R เพิ่มขึ้น ในขณะที่ B เพิ่มขึ้น แต่ R เพิ่มขึ้นในอัตราส่วนที่ลดลง (Rate Structure) เป็น อัตราเบี่ยงเบน (Degressive Rate)

เนื่องจากภาษีเป็นเครื่องมือทั้งทางเศรษฐศาสตร์และทางการเมืองในการกำกับและบริหารนโยบายของรัฐ เพราะการเก็บภาษีต้องอาศัยกลไกทางการเมืองในการสนับสนุนออกเครื่องมือและวิธีการจัดเก็บภาษีกับประชาชน การออกแบบภาษีต่างๆ ต้องอาศัยทั้งความรู้ทางเศรษฐศาสตร์และการยอมรับทางการเมืองในการบังคับใช้ หากไม่ระมัดระวังอาจส่งผลกระทบต่อเสถียรภาพทางการเมืองได้ ในทางเศรษฐศาสตร์นั้นได้มีการกำหนดอัตราภาษี โดยการเปรียบเทียบระหว่างอัตราภาษีโดยเฉลี่ย (Average tax rate) กับอัตราภาษีส่วนเพิ่ม (Marginal Tax Rate) ซึ่งเป็นหลักในการหาโครงสร้างอัตราภาษีที่ดีที่สุด²⁷ มีรายละเอียดดังนี้

$$\text{อัตราภาษีโดยเฉลี่ย} = \frac{\text{หนี้ภาษีรวม}}{\text{ฐานภาษีรวม}}$$

$$\text{อัตราภาษีส่วนที่เพิ่ม} = \frac{\text{หนี้ภาษีที่เพิ่ม}}{\text{ฐานภาษีที่เพิ่มขึ้น}}$$

หนี้ภาษี หมายความว่าถึง จำนวนเงินที่จะต้องเสียภาษี

ฐานภาษีรวม หมายถึง มูลค่ารวมของฐานที่ถูกใช้ในการประเมินภาษีชนิดนั้น

ตาราง 2.1 แสดงตัวอย่างโครงสร้างของอัตราภาษีแต่ละแบบ

โครงสร้างของอัตราภาษี	หนี้ภาษี (1)	ฐานภาษี (2)	อัตราเฉลี่ย (%) =[(1)÷(2)]×100	อัตราที่เพิ่ม
อัตราภาษีตามส่วน (Proportional)	1,000	50,000	2	-
	2,000	100,000	2	2
อัตราภาษีแบบก้าวหน้า (Progressive)	1,000	50,000	2	-
	4,000	100,000	4	6
อัตราภาษีแบบถดถอย (Regressive)	1,000	50,000	2	-
	1,500	100,000	1.5	1

จากตารางจะเห็นได้ว่า

1) อัตราภาษีแบบก้าวหน้า โครงสร้างอัตราภาษีนี้นจะมีลักษณะที่ว่าเมื่อฐานของภาษีขยายใหญ่ขึ้น อัตราภาษีส่วนที่เพิ่มจะมีค่าสูงกว่าอัตราภาษีโดยเฉลี่ย

²⁷ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, 9 ed. (กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), น.171.

2) อัตราภาษีตามสัดส่วน สำหรับอัตราภาษีตามสัดส่วนนั้นจะมีลักษณะที่ว่าเมื่อฐานของภาษีขยายใหญ่ขึ้น อัตราภาษีส่วนที่เพิ่มจะมีค่าเท่ากับอัตราภาษีโดยเฉลี่ย

3) อัตราภาษีแบบถดถอย โครงสร้างอัตราภาษีแบบถดถอยจะมีลักษณะเมื่อฐานของภาษีขยายใหญ่ขึ้น ค่าของอัตราภาษีส่วนที่เพิ่มจะมีค่าน้อยกว่าอัตราภาษีโดยเฉลี่ย

แม้ว่าตามหลักความสามารถในการเสียภาษีจะประกอบด้วยหลักการเก็บภาษี 3 แบบ คือ อัตราก้าวหน้า อัตราตามส่วนและอัตราถดถอยหลังก็ตาม แต่โดยทั่วไปนั้นหลักที่ใช้ในการกระจายภาระทางภาษีอากรได้ดีที่สุด คือ การจัดเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้า โดยเชื่อว่า ระบบอัตราภาษีแบบก้าวหน้าจะช่วยให้สังคมมีความเป็นธรรมมากขึ้น เพราะระบบภาษีแบบอัตราก้าวหน้าเมื่อนำมาใช้แล้วเป็นผลดีต่อการกระจายรายได้ คือ ทำให้รายได้ของคนในสังคมมีความเท่าเทียมกันมากขึ้น ถือว่าการใช้อัตราภาษีแบบตามส่วนและอัตราภาษีแบบถดถอยหลัง ซึ่งหลักการจัดเก็บภาษีของอัตราก้าวหน้า คือ อัตราภาษีจะสูงขึ้นเรื่อยๆ เมื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีมีรายได้มากขึ้น นอกจากจะเป็นการสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมทางภาษีในแนวราบแล้ว ยังสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมทางภาษีในแนวดิ่งและหลักความสามารถอีกด้วย

2.3.2.4 วิธีการชำระภาษีอากร²⁸

ในการชำระภาษีอากรนั้นกฎหมายได้กำหนดวิธีการให้ผู้เสียภาษีปฏิบัติเพื่อชำระภาษีอากรโดยทั่วไปนั้น มี 3 วิธี คือ

1) การประเมินโดยเจ้าพนักงาน (Authoritative Assessment) การเสียภาษีโดยวิธีนี้เกิดขึ้นเมื่อผู้เสียภาษีไม่ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีหรือยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีแต่ไม่ถูกต้องครบถ้วน เจ้าพนักงานประเมินมีอำนาจที่จะออกหมายเรียกตรวจสอบได้สวนและประเมินให้เสียภาษีพร้อมเบี้ยปรับและเงินเพิ่มได้

2) การประเมินตนเอง (Self-Assessment) วิธีการนี้เป็นวิธีที่ผู้เสียภาษีมีหน้าที่คำนวณภาษีด้วยตนเองและกรอกรายการในแบบแสดงรายการและยื่นแบบแสดงรายการพร้อมชำระภาษีตามที่คำนวณได้โดยไม่ต้องรอให้เจ้าพนักงานประเมินประเมินภาษีก่อนจึงจะชำระภาษี

3) การหักภาษี ณ ที่จ่าย (Withholding) เป็นวิธีเสียภาษีที่ดีที่สุด เพราะเป็นวิธีเสียภาษีที่กำหนดให้ผู้จ่ายเงินหักภาษีก่อนจ่ายเงินให้แก่ผู้รับเงิน เป็นการจัดเก็บภาษีในขณะที่มีเงินได้เกิดขึ้นจึงเก็บภาษีได้เต็มจำนวนและสม่ำเสมอ นอกจากนี้ยังช่วยให้รัฐบาลประหยัดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีด้วย เพราะมอบหมายให้เอกชนช่วยเก็บแทน

²⁸ ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม, คำสอนวิชากฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 10 (กรุงเทพฯ: หจก.อรุณการพิมพ์, 2558) น.18

2.3.2.5 วิธีการหาข้อยุติในจำนวนเงินภาษีอากรที่ต้องเสีย

เมื่อผู้เสียภาษีไม่ยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีหรือยื่นแบบแสดงรายการเสียภาษีแล้วแต่ไม่ถูกต้องครบถ้วนและเจ้าพนักงานประเมินได้ประเมินให้เสียภาษีแล้ว หากผู้เสียภาษีไม่เห็นด้วยกับการประเมินนั้น ผู้เสียภาษีย่อมมีสิทธิที่จะยื่นอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน เว้นแต่จะเป็นกรณีต้องห้ามอุทธรณ์ เมื่อคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์มีคำวินิจฉัยอุทธรณ์แล้ว หากผู้อุทธรณ์ไม่เห็นด้วยก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อศาลภาษีอากรกลางโดยทำเป็นคำฟ้องใน 30 วัน นับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เว้นแต่จะเป็นกรณีต้องห้ามอุทธรณ์ เมื่อศาลภาษีอากรกลางมีคำพิพากษาแล้วหากคู่ความไม่เห็นด้วยก็มีสิทธิที่จะอุทธรณ์ต่อศาลฎีกาแผนกคดีภาษีอากร แต่จะอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงไม่ได้หากคดีมีทุนทรัพย์ไม่เกิน 50,000 บาท เว้นแต่ผู้พิพากษาที่นั่งพิจารณาคดีนั้นในศาลภาษีอากรกลางได้ทำความเห็นแย้งหรือได้รับรองว่ามีเหตุอันสมควรที่จะอุทธรณ์ได้หรือได้รับอนุญาตให้อุทธรณ์จากอธิบดีผู้พิพากษาศาลภาษีอากรกลางเป็นหนังสือ จึงจะมีสิทธิอุทธรณ์ในปัญหาข้อเท็จจริงได้²⁹

2.3.2.6 การกำหนดโทษทางภาษีอากร

ส่วนนี้เป็นส่วนที่กำหนดเพื่อให้ทราบถึงสภาพบังคับหรือโทษของการฝ่าฝืนไม่ปฏิบัติตามบทบัญญัติของกฎหมายภาษีอากร ตามประมวลรัษฎากรมีทั้งโทษทางปกครองและโทษทางอาญา โทษทางปกครองคือการเสียเบี้ยปรับและเงินเพิ่มเบี้ยปรับนั้นศาลมีอำนาจที่จะลดได้ แต่เงินเพิ่มหรือดอกเบี้ยนั้นตามแนวคำพิพากษาศาลไม่มีอำนาจลดหรือลด ส่วนโทษทางอาญามีบัญญัติไว้ในประมวลรัษฎากร

แนวทางการจัดเก็บภาษี

การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของผู้เสียภาษี สามารถแยกพิจารณาได้ 2 วิธี คือ การจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินโดยวิธีทางตรงและโดยวิธีทางอ้อม³⁰

1) การจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินโดยวิธีทางตรง ได้แก่ การจัดเก็บจากยอดรวมของมูลค่าทรัพย์สินทุกประเภท เมื่อมีการโอนทรัพย์สิน (ประเภทให้เปล่าและมีค่าตอบแทน) หรือค่าธรรมเนียมการจดทะเบียน และการจัดเก็บตามส่วนเพิ่ม (มูลค่า) ของทรัพย์สิน เช่น ภาษีผลได้

²⁹ เพิ่งอ้าง.

³⁰ ศุภลักษณ์ พินิจกุลดล, “ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.....ศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายและการนำมาใช้ในประเทศไทย,” เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกรัฐสภา เล่มที่18, น.4

จากทุน ดังนั้น การจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินโดยวิธีทางตรงนี้ ตั้งอยู่บนพื้นฐานของมูลค่าทรัพย์สิน (ฐานทรัพย์สิน)

2) การจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินโดยวิธีทางอ้อม ได้แก่ การจัดเก็บผ่านทางเงินได้ (ค่าเช่า เงินปันผล ดอกเบี้ย) จากทรัพย์สินในรูปภาษีเงินได้ เช่น ภาษีอสังหาริมทรัพย์ที่มีสิ่งปลูกสร้าง เป็นต้น ดังนั้นการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินโดยวิธีทางอ้อมอาจจะทำให้เกิดปัญหาการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อนได้

ในระบบทรัพย์สิน การประเมินมูลค่าทรัพย์สินมีความสำคัญเป็นอย่างมาก เนื่องจากต้องอาศัยหลักวิชาการในการกำหนดมูลค่าทรัพย์สินส่วนใหญ่หลักเกณฑ์ที่นิยมใช้มี 3 ประเภท ได้แก่ การประเมินมูลค่าต้นทุน การประเมินค่ารายปี และการประเมินมูลค่าตามทำเลที่ตั้ง และตามมูลค่าที่ดิน มีรายละเอียดดังนี้

1) การประเมินมูลค่าต้นทุน (Capital Value) เป็นการประเมินมูลค่าที่ต้องอาศัยหลักฐานเกี่ยวกับการซื้อขายที่เกิดขึ้น และนำมาเป็นฐานในการคิดคำนวณ เนื่องจากสิ่งเหล่านั้นเป็นข้อมูลที่เปิดเผย วิธีนี้จึงเหมาะสมกับประเทศที่มีตลาดการเงินที่คล่องตัว โดยเฉพาะการประเมินมูลค่าต้นทุนของทรัพย์สินเกี่ยวกับการดำเนินงานทางการค้าต้องนำรายได้ที่ได้จากการให้เช่ามาคิดคำนวณ โดยมีการเปรียบเทียบระหว่างการประเมินมูลค่าต้นทุนกับมูลค่าทรัพย์สินพบว่า มูลค่าต้นทุนเปลี่ยนแปลงง่ายกว่า เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมจึงจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนฐานการคิดให้เหมาะสมกับเหตุการณ์ซึ่งจะเป็นผลดีกับกรณีสิ่งก่อสร้างที่เกิดขึ้นใหม่หรือสิ่งก่อสร้างที่ได้รับการปรับปรุงใหม่ เพราะสิ่งเหล่านี้จะได้รับการประเมินมูลค่าตามราคาตลาดในขณะนั้น

2) การประเมินมูลค่ารายปี (Annual Value) โดยทั่วไปเป็นการประเมินมูลค่าการให้เช่าทรัพย์สินเป็นรายปีเรียกว่า มูลค่ารายปีสุทธิ ซึ่งหมายถึง มูลค่าการเช่าที่คิดคำนวณจากการให้เช่าทรัพย์สินในแต่ละปี โดยให้มีการหักค่าใช้จ่ายการซ่อมแซม ประกันภัย และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ที่ใช้ในการบำรุงรักษาให้ทรัพย์สินคงมีสภาพเดิม การประเมินมูลค่ารายปีนั้นเหมาะสมกับทรัพย์สินที่ปรากฏหลักฐานการซื้อขายในตลาดและที่สำคัญการประเมินมูลค่ารายปี จำเป็นต้องมีหลักฐานการเช่า เช่น การเช่าที่ดินหรือโรงเรือน

3) การประเมินมูลค่าตามทำเลที่ตั้ง และตามมูลค่าที่ดิน เป็นการประเมินที่ให้ความสำคัญกับสภาพแวดล้อมของทรัพย์สิน ได้แก่ ทำเลที่ตั้งของทรัพย์สินมากกว่ามูลค่าของทรัพย์สิน เช่น มูลค่าของสิ่งก่อสร้างหรือสิ่งต่อเติมจากที่ดินที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ เพราะการปรับปรุงที่เกิดขึ้นบนทรัพย์สินโดยเฉพาะที่ดิน ทำให้เห็นถึงการพัฒนาที่เกิดขึ้นบนผืนดินนั้น เช่น การปรับระดับที่ดิน การระบายน้ำ การแผ้วถางที่ดินและการกระทำการด้านสาธารณูปโภคต่างๆ ทำให้มูลค่าทำเลที่ตั้งเปลี่ยนไป กล่าวคือ ที่ดินบริเวณดังกล่าวจะมีมูลค่าสูงขึ้นซึ่งจะตรงกันข้ามกับมูลค่าของ

ทำเลที่ตั้งที่ไม่ได้มีสิ่งปลูกสร้างย่อมเป็นมูลค่าของที่ดินดั้งเดิมนั่นเอง จะเห็นได้ว่า ในบางประเทศที่มีระบบการประเมินแบบทำเลที่ตั้งจะคิดภาษีทรัพย์สินที่ไม่มีผู้ถือครองหรือไม่มีการใช้ประโยชน์ในอัตราที่สูง เพราะวิธีการนี้เป็นการให้ความสำคัญกับประโยชน์ใช้สอยสูงสุด

2.4 การจัดรูปแบบองค์กรของรัฐ

ประเทศไทยเป็นประเทศที่มีการจัดตั้งองค์กรของรัฐในรูปรัฐเดี่ยว คือเป็นประเทศที่มีลักษณะเป็นรัฐที่รวมศูนย์หรือมีเอกภาพ กล่าวคือ อำนาจอธิปไตยทั้งภายในและภายนอกเป็นของรัฐโดยสมบูรณ์ ไม่มีการแบ่งแยกอำนาจระหว่างรัฐซึ่งเป็นนิติบุคคลสูงสุดกับนิติบุคคลอื่นๆ ซึ่งรัฐที่รวมศูนย์จะมีความเป็นเอกภาพแห่งอำนาจทั้งหลายของรัฐ และจะทำให้มีความเป็นเอกภาพของระบบกฎหมายตามมาด้วย³¹

ในรัฐเดี่ยวมีรูปแบบการปกครอง 2 ระบบ คือ การปกครองแบบรวมอำนาจและการปกครองแบบกระจายอำนาจ

2.4.1 การจัดองค์กรของรัฐโดยใช้หลักการรวมอำนาจ

การรวมอำนาจ (Centralization) คือ การที่รัฐรวบรวมอำนาจทางปกครองและอำนาจในการตัดสินใจดำเนินการทางปกครองต่างๆ ไว้ในส่วนกลาง โดยให้นายกรัฐมนตรี รัฐมนตรี ปลัดกระทรวงและอธิบดี เป็นผู้ทรงอำนาจในการตัดสินใจในนามของรัฐ จำแนกได้เป็น 2 แบบ คือ การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง (Concentration) และการกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครอง หรือการแบ่งอำนาจการปกครอง (Deconcentration)

2.4.1.1 การรวมศูนย์อำนาจการปกครอง

การปกครองแบบรวมศูนย์อำนาจการปกครอง อำนาจในการตัดสินใจจะอยู่ที่รัฐบาลในส่วนกลางทั้งสิ้น ไม่มีการมอบอำนาจการตัดสินใจบางระดับบางเรื่องไปให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกส่งออกไปประจำอยู่ในภูมิภาค สำหรับรัฐสมัยใหม่ที่มีกิจกรรมมากมายทำให้รัฐบาลส่วนกลางไม่สามารถตัดสินใจในทุกเรื่องได้ การปกครองแบบการรวมศูนย์อำนาจการปกครองย่อมไม่สามารถใช้รูปแบบดังกล่าวเพียงอย่างเดียวได้³²

³¹ ชาญชัย แสงศักดิ์, คำอธิบายกฎหมายปกครอง, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2560), น.124.

³² เพิ่งอ้าง.

2.4.1.2 การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองหรือการแบ่งอำนาจการ

ปกครอง

การกระจายการรวมศูนย์อำนาจการปกครองหรือการแบ่งอำนาจการปกครอง คือ การที่รัฐบาลในส่วนกลางมอบอำนาจตัดสินใจในบางเรื่องบางระดับให้แก่ตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลที่ถูกส่งไปประจำในภูมิภาค โดยตัวแทนหรือเจ้าหน้าที่ยังอยู่ภายใต้อำนาจบังคับบัญชาของรัฐบาลส่วนกลาง

2.4.2 การจัดองค์กรของรัฐโดยใช้หลักการกระจายอำนาจ

การปกครองแบบกระจายอำนาจ (Decentralization) คือ การที่รัฐถ่ายโอนอำนาจทางปกครองบางส่วนให้นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนอื่น นอกจากรัฐเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างได้เองโดยมีอิสระทางปกครองและทางการเงิน ไม่ต้องอยู่ใต้บังคับบัญชาของรัฐบาลส่วนกลาง เพียงแต่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลส่วนกลางเท่านั้น การกระจายอำนาจสามารถแบ่งได้ ดังนี้

2.4.2.1 การกระจายอำนาจทางเขตแดน

เป็นการยอมรับของรัฐว่าสามารถมีกิจการของท้องถิ่นที่มีระบบการบริหารของตนเองได้ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ รัฐจึงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขึ้นเพื่อดำเนินการโดยมีสภาพบุคคล ปัจจุบันได้มีการผสมผสานแนวความคิดทั้งทางการเมืองและการบริหารเข้าด้วยกัน ดังจะเห็นได้จากบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการวางหลักการไว้ ดังนี้

- 1) การจัดระเบียบการปกครองท้องถิ่นให้มีสภาท้องถิ่นและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น
- 2) สมาชิกสภาท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งและคณะผู้บริหารท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่นให้มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชนหรือมาจากความเห็นชอบของสภาท้องถิ่น³³
- 3) การกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องทำเท่าที่จำเป็นโดยต้องเป็นไปเพื่อการคุ้มครองประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศส่วนรวม³⁴

³³ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 252

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 251

2.4.2.2 การกระจายอำนาจทางการบริการ

ในรัฐสมัยใหม่มีกิจการที่รัฐจะต้องจัดทำเพิ่มขึ้นและมีความซับซ้อนกว่าสมัยก่อน ทำให้รัฐต้องเข้าไปจัดทำกิจการดังกล่าวในรูปขององค์กร ที่ได้รับการกระจายอำนาจทางการบริการออกจากรัฐ เป็นนิติบุคคลมีทรัพย์สินเป็นของตนเอง มีผู้บริหารของตนเอง การจัดทำบริการสาธารณะไม่ได้ถูกจำกัดหรือกำหนดขอบเขตของกิจกรรมโดยพื้นที่แต่เป็นเรื่องของเทคนิค เช่น การประปา การไฟฟ้า การโทรศัพท์ เป็นต้น นิติบุคคลที่ได้รับการกระจายอำนาจทางการบริการ ต้องอยู่ภายใต้การควบคุมกำกับของรัฐ³⁵

2.4.2.3 ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจ

ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับองค์กรที่ได้รับการกระจายอำนาจมิใช่เป็นความสัมพันธ์กันในแง่ของการควบคุมบังคับบัญชา แต่เป็นความสัมพันธ์ในแง่ของการกำกับดูแล เป็นความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจกำกับกับองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแล โดยองค์กรหรือบุคคลที่มีอำนาจกำกับดูแลมีอำนาจตรวจสอบความชอบด้วยกฎหมายของการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลด้วยการให้ความเห็นชอบ ยับยั้ง หรือเพิกถอนการกระทำขององค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลหรือเข้าดำเนินการแทนในกรณีที่องค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลไม่ดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ รวมถึงการถอดถอนเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบขององค์กรภายใต้การกำกับดูแล อำนาจการกำกับดูแลจึงเป็นอำนาจที่มีเงื่อนไข กล่าวคือ สามารถใช้ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายให้อำนาจและต้องเป็นไปตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนดเท่านั้น³⁶

องค์กรที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแลจะไม่มีอำนาจสั่งการให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติตามตามที่ตนเห็นสมควร องค์กรภายใต้การกำกับดูแลย่อมมีความรับผิดชอบตามกฎหมายที่ให้อำนาจหน้าที่เอาไว้ ดังนั้นองค์กรที่กำกับดูแลมีเพียงหน้าที่ในการกำกับดูแลให้องค์กรภายใต้การกำกับดูแลปฏิบัติหน้าที่ให้ถูกต้องตามกฎหมายเท่านั้น มีบางกรณีที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรกำกับดูแลที่จะยกเลิกเพิกถอนหรือเข้าสั่งการแทนองค์กรภายใต้การกำกับดูแลซึ่งเป็นข้อยกเว้น โดยหลักแล้วองค์กรกำกับดูแลไม่มีอำนาจทั่วไปที่จะทำเช่นนี้

³⁵ ชาญชัย แสงศักดิ์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 31*, น.126.

³⁶ เพิ่งอ้าง, น.127.

2.5 แนวคิดทฤษฎีเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น

2.5.1 ความหมายของการปกครองท้องถิ่น

ความหมายของการปกครองส่วนท้องถิ่น ได้มีผู้ให้นิยามไว้มากมาย ส่วนมากจะมีหลักการที่คล้ายคลึงกัน จะมีเพียงแต่ในส่วนรายละเอียดเท่านั้นที่ต่างกัน ซึ่งมีดังต่อไปนี้

เดเนียล วิท³⁷ (Daniel Wit) นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นนั้นหมายถึง การปกครองที่รัฐบาลกลางให้อำนาจหรือกระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่นเพื่อเปิดโอกาสให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีอำนาจในการปกครองร่วมกันทั้งหมด หรือเพียงบางส่วนในการบริหารท้องถิ่น ตามหลักการที่ว่า ถ้าอำนาจการปกครองมาจากประชาชนในท้องถิ่นแล้ว รัฐบาลของท้องถิ่นก็ย่อมเป็นรัฐบาลของประชาชนโดยประชาชนและเพื่อประชาชน ดังนั้นการบริหารการปกครองท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องมีองค์กรของตนเอง อันเกิดจากการกระจายอำนาจของรัฐบาลกลางโดยให้องค์กรอื่นมิได้เป็นส่วนหนึ่งของรัฐบาลกลาง มีอำนาจในการตัดสินใจและบริหารงานภายในท้องถิ่นในเขตอำนาจของตน

วิลเลียม วี. ฮอลโลเวย์ (William V. Hollaway) ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นหมายถึง องค์กรที่มีอาณาเขตแน่นอน มีประชากรตามหลักที่กำหนดไว้ มีอำนาจการปกครองของตนเอง มีการบริหารการคลังของตนเองและมีสภาท้องถิ่นที่สมาชิกได้รับการเลือกตั้งจากประชาชน

วุฒิสาร ตันไชย³⁸ นิยามว่า การปกครองท้องถิ่น คือ การปกครองที่รัฐบาลกลางหรือส่วนกลางได้กระจายอำนาจไปให้หน่วยการปกครองท้องถิ่น ซึ่งเป็นองค์กรที่มีสิทธิตามกฎหมาย มีพื้นที่ และประชากรเป็นของตนเอง และประการสำคัญคือ องค์กรดังกล่าวจะต้องมีอิสระในการบริหารงานของตน การมอบอำนาจจากส่วนกลางมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ประชาชนในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง ตามเจตนารมณ์ของการปกครองระบอบประชาธิปไตย แต่อย่างไรก็ดี แม้ว่าการปกครองท้องถิ่นจะมีอิสระในการดำเนินงาน แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลกลางในการปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นรากฐานของการปกครองระบอบประชาธิปไตย เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ในการฝึกฝน ให้การศึกษาเกี่ยวกับการเมืองให้กับประชาชนและให้ประชาชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการปกครองตนเอง

³⁷ ชูวงศ์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ บริษัท พิณเนศพรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539), น.24-25.

³⁸ วุฒิสาร ตันไชย, ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: เอ็กสเปอร์เน็ท, 2552), น.7.

ประธาน สุวรรณมงคล³⁹ ได้ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นคือ การที่รัฐกระจายอำนาจให้ประชาชนในท้องถิ่นได้ปกครองตนเอง เป็นการปกครองที่ประชาชนมีอำนาจหน้าที่และมีอิสระในการตัดสินใจตามเจตนารมณ์ของประชาชนโดยที่ประชาชนในชุมชนเลือกตัวแทนของตนเองเข้าไปบริหารงานตามอำนาจหน้าที่ที่รัฐกำหนด รวมทั้งมีส่วนร่วมในการตัดสินใจ

ประหยัด หงษ์ทองคำ⁴⁰ ได้ให้นิยามว่า การปกครองท้องถิ่นเป็นรูปแบบการปกครองที่เกิดจากระบบการกระจายอำนาจปกครอง (Decentralization) จากส่วนกลางไปยังท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในอันที่จะให้ประชาชนในท้องถิ่นได้มีโอกาสเรียนรู้และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ในการปกครองท้องถิ่นด้วยตนเองเพื่อสนองต่อความต้องการและแก้ปัญหาของตนเอง การกระจายอำนาจการปกครองให้ประชาชนในท้องถิ่นปกครองตนเอง ถือว่าเป็นผลดีแก่การปกครองระบอบประชาธิปไตยโดยรวม

2.5.2 ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ลักษณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยคุณลักษณะ 8 ประการ ดังนี้⁴¹

- 1) มีสถานะตามกฎหมาย (Legal Status) กล่าวคือ มีการยอมรับและมีกฎหมายรับรองสถานะ
- 2) มีพื้นที่และระดับ (Area and Level) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีพื้นที่และระดับในความรับผิดชอบ
- 3) มีอำนาจและหน้าที่ (Authority & Responsibility) กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นองค์กรที่ได้รับการยอมรับตามกฎหมาย จึงมีอำนาจและหน้าที่ภายในขอบเขตที่กฎหมายกำหนด

³⁹ ประธาน สุวรรณมงคล, การเมืองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2542), น.34-43.

⁴⁰ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานคร: นวัตกรรมพิมพ์, 2519), น.40.

⁴¹ สุมาลย์ ชาวนา, “ประชาธิปไตยท้องถิ่นไทย: การศึกษา แนวคิด กฎหมายและการนำไปปฏิบัติ,” (วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553), น.50-51.

4) มีสถานะเป็นนิติบุคคล ซึ่งเกิดขึ้นโดยผลแห่งกฎหมาย คือ ตามพระราชบัญญัติจัดตั้ง มีขอบเขตการปกครองที่แน่นอน มีอำนาจในการกำหนดนโยบาย กฎ ข้อบังคับ และควบคุมให้มีการปฏิบัติตามนโยบายนั้นๆ

5) มีการเลือกตั้ง และมีการแบ่งฝ่ายในการบริหารงาน ได้แก่ ฝ่ายบริหารทำหน้าที่ด้านการบริหารและฝ่ายสภาท้องถิ่นทำหน้าที่ในทางนิติบัญญัติ

6) อิสระในการปกครองและตัดสินใจ (Autonomy) หลักการนี้เป็นหลักการสำคัญของการปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจของตนเองในการกำหนดทิศทางและนโยบายต่างๆ ในการบริหารงาน บริหารบุคคล การดำเนินงานทางการเงิน การคลังและการพัฒนาท้องถิ่น

7) มีรายได้เป็นของตนเอง เนื่องด้วยหลักความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการหารายได้และจัดเก็บรายได้ดังกล่าว แต่อย่างไรก็ดี ต้องเป็นการดำเนินการภายใต้ขอบเขตที่กฎหมายหรือรัฐได้ให้อำนาจ

8) มีการควบคุมโดยรัฐ ถึงแม้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีความเป็นอิสระในการดำเนิน การกำหนดนโยบายด้านต่างๆ แต่รัฐบาลยังคงต้องทำหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงเท่าที่จำเป็นเท่านั้น เพื่อไม่ให้กระทบกับหลักความเป็นอิสระในการปกครองนั่นเอง

2.6 แนวคิดยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทย

2.6.1 ความหมายของยุทธศาสตร์ชาติ

ยุทธศาสตร์ชาติ คือ กรอบการพัฒนาระยะยาว เพื่อให้ประเทศสามารถบรรลุวิสัยทัศน์ที่ตั้งเป้าหมายเอาไว้ โดยเป็นเป้าหมายที่ทางภาครัฐ ภาคเอกชนและประชาชนร่วมมือกันกำหนดขึ้นเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศ นำมาซึ่งความอยู่ดี มีสุขของประชาชนไทยทุกคน โดยเหตุผลที่ประเทศไทยต้องมียุทธศาสตร์ชาติ ก็เพื่อให้การพัฒนาประเทศนั้นเป็นไปอย่างต่อเนื่องตามกรอบที่วางไว้อย่างมั่นคงและยั่งยืน แม้จะมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารของประเทศก็ตาม⁴²

การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ไม่ได้มีแค่ประเทศไทยเท่านั้น ในต่างประเทศก็มีการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นเป้าหมายหรือเป็นแนวทางในการพัฒนาประเทศเช่นกัน

⁴² สำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี, “ยุทธศาสตร์ชาติ ทำไปเพื่ออะไร?” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มิถุนายน 2562, จาก <https://pmdu.soc.go.th/what-is-national-strategy/3184>

ยกตัวอย่างเช่น ประเทศมาเลเซียในปี พ.ศ. 2534 ได้ประกาศวิสัยทัศน์ว่าจะเป็นประเทศพัฒนาแล้ว ในปี พ.ศ. 2563 ใช้เวลาทั้งสิ้น 30 ปี มีการกำหนดเป้าหมายที่จะให้ประชาชนมีรายได้ต่อหัวอยู่ที่ 15,000 ดอลลาร์สหรัฐ โดยการเปลี่ยนการพึ่งพาแรงงานต่างชาติมาเป็นอุตสาหกรรมฐานความรู้ พัฒนาเทคโนโลยีเพื่อส่งเสริมการลงทุน โดยมีแนวทางที่จะปฏิรูปการปกครองให้ภาครัฐมีความทันสมัย มีประสิทธิภาพ และมีการปฏิรูปเศรษฐกิจเพื่อเพิ่มรายได้ กระจายรายได้ให้ครอบคลุม หรือในกรณีของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ในปี พ.ศ. 2559 ได้ประกาศยุทธศาสตร์ทางด้านเศรษฐกิจที่จะใช้พัฒนาประเทศใน 10 ปีข้างหน้า มีเป้าหมายที่จะให้ประเทศของตนมีความสามารถในการแข่งขันทางเศรษฐกิจท่ามกลางความเปลี่ยนแปลงของโลก โดยการเพิ่มศักยภาพของธุรกิจ ปรับปรุงเทคโนโลยี เพื่อสร้างอุตสาหกรรมใหม่⁴³ เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีประเทศอื่นๆ ที่มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติอีก เช่น ไต้หวัน บรูไน จีน ญี่ปุ่น เอสโตเนีย เป็นต้น⁴⁴

2.6.2 หลักการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

หลักในการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ ประกอบด้วย 3 ข้อหลักที่สำคัญ⁴⁵ คือ

- 1) หลักวิชาการและความเป็นสากลต้องมีความรู้เชิงวิชาการในระดับประเทศ และระดับสากลนำมาใช้ในการประกอบการจัดทำแผนพัฒนาประเทศให้มีประสิทธิภาพ
- 2) การศึกษาประสบการณ์ของต่างประเทศ มีการศึกษาการพัฒนาและความสำเร็จในด้านต่าง ๆ จากประเทศที่พัฒนาแล้วเพื่อนำมาเป็นแบบอย่างในการจัดทำแผนพัฒนาประเทศให้มีความเหมาะสม
- 3) การมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน การจัดทำยุทธศาสตร์ชาติจะต้องอาศัยการมีส่วนร่วมของทั้งภาครัฐ เอกชนและประชาชนเพื่อให้แผนพัฒนาประเทศเป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องต่อความต้องการของสังคมส่วนรวม

⁴³ สำนักงานบริหารนโยบายของคณะรัฐมนตรี, “ [อินโฟกราฟิก] แอบส่อง “ยุทธศาสตร์ชาติ ของประเทศใกล้เคียง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2562, จาก <https://pmdu.soc.go.th/national-strategy-from-nearby-countries/3266>

⁴⁴ คมปิต สุกุลหวง, “ไม่ใช่แค่ประเทศไทย ประเทศอื่นก็มียุทธศาสตร์ชาติ ส่องยุทธศาสตร์ ชาติเด่น 5 ประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มิถุนายน 2562, จาก <https://thestandard.co/5-national-strategies/>

⁴⁵ สำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี, *อ้างแล้ว เจริญรุดที่ 43.*

2.6.3 วิสัยทัศน์ของการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ

เนื่องจากยุทธศาสตร์ชาติที่ประเทศไทยได้จัดทำขึ้นมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนา รักษาผลประโยชน์และความก้าวหน้าของประเทศ ดังนั้นจึงต้องมีการตั้งวิสัยทัศน์ขึ้นเพื่อเป็นเป้าหมายให้ทุกคนการดำเนินการในการบรรลุร่วมกัน ซึ่งยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยนั้นได้ตั้งวิสัยทัศน์ไว้ว่า “ประเทศไทยมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็นประเทศพัฒนาแล้ว ด้วยการพัฒนาตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง” ในเรื่องของความมั่นคงนั้น มีเป้าหมายที่จะให้บุคคลทุกระดับตั้งแต่ปัจเจกบุคคลไปจนถึงระดับสังคมมีความปลอดภัยจากการเปลี่ยนแปลงทั้งภายในและภายนอกประเทศ รวมไปถึงความมั่นคงในมิติต่าง ๆ ทั้งเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและการเมืองด้วย ด้านความมั่งคั่งมีเป้าหมายที่จะให้ประเทศไทยมีการขยายตัวของเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่องเพื่อยกระดับให้เป็นกลุ่มประเทศที่มีรายได้สูง ลดความเหลื่อมล้ำเพื่อให้ประชาชนได้รับผลประโยชน์จากการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกัน การทำให้เศรษฐกิจของประเทศไทยมีความสามารถในการแข่งขันที่สูงขึ้นทั้งจากภายในและภายนอกประเทศ และด้านความยั่งยืน มีเป้าหมายที่จะทำให้แผนพัฒนาเป็นไปตามกรอบที่วางไว้ที่สร้างความเจริญทั้งด้านรายได้ และคุณภาพชีวิตของประชาชนให้เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจจะต้องไม่ใช่ทรัพยากรที่เกินพอดี การผลิตและการบริโภคจะต้องเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อมสอดคล้องกับกฎระเบียบของประชาคมโลก มุ่งประโยชน์ส่วนรวมเพื่อความยั่งยืน และที่สำคัญคือประชาชนทุกภาคส่วนจะต้องยึดถือและปฏิบัติตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงเพื่อความสุขที่ยั่งยืน⁴⁶

2.6.4 การจัดหมวดหมู่ของแผนยุทธศาสตร์ชาติ

ในการบรรลุตามวิสัยทัศน์ของยุทธศาสตร์ชาติในด้านความมั่นคง มั่งคั่งและยั่งยืนมีความจำเป็นที่จะต้องจัดหมวดหมู่ของแผนยุทธศาสตร์ชาติให้เกิดความชัดเจนในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามเป้าหมาย สามารถแบ่งได้เป็น 6 ยุทธศาสตร์⁴⁷ ดังนี้

1) ยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคง เป็นยุทธศาสตร์ที่มีเป้าหมายในการสร้างเสถียรภาพภายในประเทศ ลดและป้องกันการคุกคามจากภายนอก สร้างความเชื่อมั่นในกลุ่มประเทศอาเซียนและประชาคมโลก ปฏิรูปกลไกการบริหารและพัฒนาประเทศ หักยัดการทุจริตคอร์รัปชัน และสร้างความเชื่อมั่นในกระบวนการยุติธรรม

⁴⁶ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี(ฉบับย่อ),” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2562, จาก https://www.nesdb.go.th/article_attach/article_file_20170106131224.pdf

⁴⁷ เพิ่งอ้าง.

2) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน มีเป้าหมายในการยกระดับการผลิตและการใช้นวัตกรรมในการเพิ่มความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาอย่างยั่งยืนทั้งในด้านอุตสาหกรรม เกษตรและบริการ สร้างความมั่นคงและปลอดภัยด้านอาหาร เพิ่มขีดความสามารถทางการค้าและการเป็นผู้ประกอบการ

3) ยุทธศาสตร์ด้านการพัฒนาและการเสริมสร้างศักยภาพคน มีเป้าหมายในการพัฒนาศักยภาพคนตลอดช่วงชีวิต ยกระดับคุณภาพการศึกษาและการเรียนรู้ให้มีคุณภาพ เท่าเทียมและทั่วถึง ปลูกฝังระเบียบวินัย คุณธรรม จริยธรรม ค่านิยมที่พึงประสงค์รวมถึงสร้างเสริมให้คนมีสุขภาวะที่ดี และเสริมสร้างบทบาทของสถาบันครอบครัว

4) ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างโอกาสความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม มีเป้าหมายในการสร้างความมั่นคงและการลดความเหลื่อมล้ำทางด้านเศรษฐกิจและสังคม พัฒนาระบบบริการและระบบบริหารจัดการสุขภาพ สร้างสภาพแวดล้อมและนวัตกรรมที่เอื้อต่อการดำรงชีวิตในสังคมสูงวัย สร้างความเข้มแข็งของสถาบันทางสังคม และความเข้มแข็งของชุมชน และพัฒนาการสื่อสารมวลชนให้เป็นกลไกในการสนับสนุนการพัฒนา

5) ยุทธศาสตร์ด้านการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม มีเป้าหมายในการจัดระบบอนุรักษ์ ฟื้นฟู ป้องกันการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ วางระบบบริหารจัดการน้ำให้มีประสิทธิภาพ ปรับระบบการบริหารจัดการอุทกภัยอย่างบูรณาการ พัฒนาและใช้พลังงานที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม พัฒนาเมืองอุตสาหกรรมเชิงนิเวศและเมืองที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม แก้ปัญหาโลกร้อนและปรับตัวให้พร้อมกับการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ และนำเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์และนโยบายการคลังมาใช้เพื่อจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อม

6) ยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบบริหารจัดการรัฐ มีเป้าหมายในการปรับปรุงโครงสร้าง บทบาท ภารกิจของ หน่วยงานภาครัฐ ให้มีขนาดที่เหมาะสม วางระบบบริหารราชการแบบบูรณาการ พัฒนาระบบบริหารจัดการกำลังคนและพัฒนาบุคลากรภาครัฐต่อต้านการทุจริตและประพฤติมิชอบ ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบต่างๆ ให้ทันสมัยเป็นธรรมและเป็นสากล พัฒนาระบบการให้บริการประชาชนของ หน่วยงานภาครัฐ รวมถึงปรับปรุงการบริหารจัดการรายได้และรายจ่ายของภาครัฐ

บทที่ 3

ภาษัทธิพัสลินที่เกยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของต่างประเทศ

ในต่างประเทศนั้นได้มีการจัดเก็บภาษัทธิพัสลินและความมั่งคั่งมาช้านาน ไม่ว่าจะเป็นภาษัทธิพัสลินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือภาษัทธิพัสลินโดยมีการมอบอำนาจให้ท้องถิ่นทำการจัดเก็บภาษัทธิพัสลินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นเองในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับประชาชนภายในท้องถิ่นนั้นๆ และลดความเหลื่อมล้ำเพื่อสร้างความเป็นธรรมในสังคม ประเทศที่ผู้ศึกษาเห็นว่า ระบบโครงสร้างภาษัทธิพัสลินมีความน่าสนใจและสามารถอ่านวยรายได้ให้กับท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก เหมาะสมในการศึกษาเพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงกฎหมายการจัดเก็บภาษัทธิพัสลินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศไทยต่อไป ได้แก่ กฎหมายภาษัทธิพัสลินของประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่น และสาธารณรัฐเกาหลี มีรายละเอียดดังนี้

3.1 ภาษัทธิพัสลินที่เกยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศสหรัฐอเมริกา

3.1.1 ความเป็นมาของประเทศสหรัฐอเมริกา

สหรัฐอเมริกาเกิดขึ้นจากกลุ่มอาณานิคมเดิม 13 แห่งของประเทศอังกฤษ ที่ประเทศอังกฤษได้จัดตั้งขึ้นตามชายฝั่งด้านตะวันออกของอเมริกาเหนือ ซึ่งประกอบด้วย เวอร์จิเนีย แมริแลนด์ อาณานิคมกลุ่มอิงแลนด์ อาณานิคมตอนกลาง แคลิฟอร์เนียและจอร์เจีย แม้ว่าอาณานิคมเหล่านั้นจะมีเจ้าของอาณานิคม และอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของทางราชสำนักอังกฤษก็ตาม แต่ก็มี การจัดตั้งสภาการปกครองมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งทำหน้าที่ออกกฎหมายควบคุมระเบียบสังคมในอาณานิคมของตน เมื่อการปกครองประชาธิปไตยของชาวอาณานิคมนั้นเข้มแข็งประกอบกับประเทศอังกฤษเข้ามาปกครองแบบไม่เคร่งครัดและเหตุการณ์ในยุโรปเปลี่ยนแปลงไป ทำให้อาณานิคมต่างๆ นั้นต้องการที่จะให้ตนพ้นจากการปกครองของประเทศอังกฤษ ทำให้ในปี ค.ศ. 1776 ชาวอเมริกันในอาณานิคมของประเทศอังกฤษก็ได้ประกาศอิสรภาพไม่อยู่ภายใต้การปกครองของประเทศอังกฤษอีกต่อไป¹ และต่อมาได้ขยายตัวยิ่งขึ้นจนในปัจจุบันมีรัฐทั้งหมด 50 รัฐ

¹ ธนู แก้วโอภาส, ประวัติศาสตร์ทวีปอเมริกา(โดยสังเขป), (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ สุขภาพใจ, 2549) น.325.

มลรัฐอิลลินอยส์เป็น 1 ใน 50 รัฐของสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นรัฐที่มีประชากรหนาแน่นเป็นอันดับที่ 5 และมีพื้นที่ใหญ่เป็นอันดับที่ 25 ของสหรัฐอเมริกา เมืองสำคัญนอกจากเมืองหลวงของมลรัฐอิลลินอยส์ ได้แก่ เมืองชิคาโกตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือ ทางตอนกลางของรัฐ เป็นเมืองอุตสาหกรรม ทางตอนเหนือของรัฐเป็นเมืองเกษตรกรรม ทางตอนใต้เป็นแหล่งรวมของแร่ธาตุและทรัพยากร เช่น ถ่านหิน น้ำมันปิโตรเลียม และไม้ มลรัฐอิลลินอยส์ถือเป็นเมืองเศรษฐกิจที่มีความหลากหลาย ประกอบกับการคมนาคมรองรับอย่างทั่วถึง เช่น มีท่าเรือชิคาโกเป็นตัวเชื่อมมลรัฐอิลลินอยส์กับท่าเรือสากลอื่นๆ²

3.1.2 ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศสหรัฐอเมริกา

วิวัฒนาการภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกาเริ่มต้นตั้งแต่สมัยที่ประเทศสหรัฐอเมริกายังคงเป็นอาณานิคมของอังกฤษ โดยเริ่มต้นที่เมืองนิวอิงแลนด์แล้วถึงขยายตัวออกไปทางภาคกลาง จนกระทั่งได้ขยายตัวออกไปทางรัฐต่างๆ ในทางตอนใต้ ในช่วงที่มีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่เมืองนิวอิงแลนด์นั้น ถือหลักการในการจัดเก็บภาษี ตาม “หลักความสามารถ” มีการกำหนดชนิดของทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษีไว้ในรัฐธรรมนูญ เมื่อได้มีการขยายตัวของภาษีทรัพย์สินไปยังตอนกลางโดยเฉพาะบริเวณที่ชาวตั้งตั้งอาศัยอยู่ ภาษีทรัพย์สินนั้นได้รับการต่อต้านทำให้ไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร ต่อมาเมื่อเกิดสงครามกลางเมือง ภาษีทรัพย์สินได้แพร่หลายออกไปทางภาคใต้ก็ได้รับการต่อต้านจากบรรดาเจ้าของที่ดินที่มีอิทธิพลเช่นกัน แต่เนื่องจากในขณะนั้นมีความจำเป็นอย่างมากในการหารายได้เพื่อทำสงครามกลางเมือง รัฐเวอร์จิเนียจึงเริ่มมีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินขึ้น ต่อมาในปี ค.ศ. 1850 จึงได้บัญญัติให้จัดเก็บภาษีทรัพย์สินไว้ในรัฐธรรมนูญ การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจึงค่อยๆ ขยายตัวต่อมา³

ในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา ส่วนที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ คือ เรื่องของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มีโครงสร้างภาษีที่ควรพิจารณา ดังนี้

1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

บุคคลผู้มีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกา มีดังนี้

1.1) ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือในทรัพย์สิน

² Thai Business Information Center, “Illinois,” Retrieved on January 29, 2019, from <https://thaibicusa.com/state/illinois/>

³ อเนก เขียรถาวร, “ภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกา,” (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507), น.5-6.

1.2) ผู้ครอบครองที่ดินหรือทรัพย์สิน

2) ฐานภาษี

ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี ได้แก่ ที่ดินและทรัพย์สินที่ติดกับที่ดินทั้งส่วนที่เป็นบ้าน โรงงาน ท่าเรือ และคอนโดมิเนียม⁴

3) อัตราภาษี

การกำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการกำหนดอัตรา โดยการใช้อัตราเดียว (Flat Rate) แต่อาจกำหนดอัตราขึ้นสูงได้เพื่อวัตถุประสงค์บางประการ อัตรา ภาษีไม่ได้กำหนดไว้ตายตัว จะสูงหรือต่ำจะอาศัยหลักการพิจารณา⁵คือ

- 1) พิจารณาจากงบประมาณค่าใช้จ่ายประจำปีว่าตั้งไว้เท่าใด
- 2) พิจารณาแหล่งที่มาของเงินได้อื่นนอกจากรายได้จากภาษีทรัพย์สิน
- 3) นำไปหักออกจากงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้
- 4) เมื่อได้ยอดคงเหลือเท่าใดให้นำมาหารด้วยราคาทรัพย์สินซึ่งเป็นฐานภาษี

ทรัพย์สินที่ประเมินได้ผลที่ได้จะเป็นอัตราภาษีทรัพย์สิน สามารถเขียนเป็นสมการได้ดังนี้

$$\text{อัตราภาษีทรัพย์สิน} = \frac{\text{ปริมาณเงินรายได้ที่ต้องการ} - \text{ประมาณยอดรายได้ทุกประเภทที่มีใช้จากภาษีทรัพย์สิน}}{\text{มูลค่าทรัพย์สินที่ประเมินได้}}$$

แต่เนื่องจากในทางปฏิบัตินั้นไม่สามารถรู้มูลค่าอันแท้จริงที่จะต้องเสียภาษีในท้องถิ่น ทั้งหมดได้ ทำให้เกิดการคาดคะเนเรื่องค่าใช้จ่าย การประมาณรายจ่ายจากแหล่งอื่นซึ่งอาจเกิด ความคลาดเคลื่อนไม่ถูกต้องได้ นอกจากนี้การกำหนดอัตราภาษียังขึ้นอยู่กับนโยบายของท้องถิ่นว่า การ จัดเก็บภาษีทรัพย์สินนั้นมีวัตถุประสงค์เพื่ออะไร เพื่อหารายได้หรือเพื่อการอย่างอื่นนอกจากการหา รายได้ และการกำหนดอัตราภาษีนั้นมีความเกี่ยวข้องกับนโยบายการเงินของประเทศ หากประเทศ เกิดภาวะเงินเฟ้อหรือภาวะเงินฝืด การกำหนดอัตราภาษีย่อมแตกต่างกัน จะเห็นได้ว่า การกำหนด อัตราภาษีทรัพย์สินนั้นไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนตายตัว เพราะขึ้นอยู่กับนโยบายและสภาพเศรษฐกิจ

⁴ U.S. Government Services and Information, "Property Tax," Retrieved on June 18, 2019, from https://www.usa.gov/state-taxes?fbclid=IwAR2vo5lM3K4-1A6T4qz-LJY15r6c9_lgrmtv6ZJ1li0Eq3-O8nJtf2-ZdldA#item-211641

⁵ อเนก เขียรถาวร, *อั่งแล้ว เชิงอรรถที่ 3*, น.26.

จึงมีการให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่ในการกำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินเองตามความต้องการในท้องถิ่นของตนในแต่ละปี โดยกำหนดเป็นร้อยละของมูลค่าทรัพย์สินหรือกำหนดอัตราต่อดอลลาร์

การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของมลรัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา

ภาษีดังกล่าวถูกจัดเก็บโดยรัฐบาลท้องถิ่นซึ่งประกอบด้วยหน่วยการปกครองท้องถิ่นคือ เคาน์ตี (Counties) ทาวน์ชิพ (Townships) มินิซิพอล (Municipalities) เขตโรงเรียน (School District) และเขตพิเศษ (Special District) การจัดเก็บภาษีนี้นั้นจะจัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินที่ครอบครอง เช่น ที่ดิน อาคารและสิ่งปลูกสร้างที่ติดต่องาวกับที่ดิน ซึ่งมลรัฐอิลลินอยส์ไม่มีภาษีทรัพย์สินของมลรัฐ⁶

ตาราง 3.1 แสดงอัตราภาษี (%) ของคุกเคาน์ตี (Cook County) เฉลี่ยปี พ.ศ. 2559

เคาน์ตี	รวม	ที่พักอาศัย (Residential)	Farm A	Farm B	ทรัพย์สินที่ใช้ เพื่อการค้า (Commercial)	อุตสาหกรรม (Industrial)
คุกเคาน์ตี (Cook County)	8.97	9.04	12.66	---	8.53	10.80

ที่มา: Property Tax Statistics, Table 08 - Average Tax Rates, 2012 – 2016 , (<https://www2.illinois.gov/rev/research/taxstats/PropertyTaxStatistics/SitePages/PropertyTaxYear.aspx?rptYear=2016>) (November 15th, 2018)

นอกจากนี้ ในปี พ.ศ. 2552 มลรัฐอิลลินอยส์จัดเก็บภาษีทรัพย์สินเฉลี่ยในอัตราร้อยละ 1.73 ซึ่งอยู่ในอันดับที่ 6 ของรัฐที่มีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในอัตราเฉลี่ยสูงที่สุด รองจากมลรัฐนิวเจอร์ซีย์ (New Jersey) มลรัฐนิวแฮมป์เชอร์ (New Hampshire) มลรัฐเท็กซัส (Texas) มลรัฐเนแบรสกา (Nebraska) และมลรัฐวิสคอนซิน (Wisconsin)⁷

⁶ กัญญารัตน์ สามเมือง, “ปัญหาภาษีทรัพย์สิน: ศึกษากรณีการบรรเทาภาระภาษีของผู้เสียภาษี,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), น.56.

⁷ 2019 tax-rates.org-the 2017 tax resource, “Property tax by States,” Retrieved on January 29, 2019, from <http://www.tax-rates.org/taxtables/property-tax-by-state>

การบรรเทาภาระภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของมลรัฐอิลลินอยส์

มลรัฐอิลลินอยส์มีการกำหนดมาตรการการบรรเทาภาระภาษีทรัพย์สินให้กับที่อยู่อาศัยโดยการยกเว้นภาษี⁸ มีหลายมาตรการ ดังนี้

1) การยกเว้นภาษีให้แก่ที่อยู่อาศัยกรณีทั่วไปแก่ เจ้าของทรัพย์สินที่เป็นที่อยู่อาศัย โดยมูลค่าที่ต้องเสียภาษีของคุณสมบัติส่วนบุคคลหากเป็นไปตามเกณฑ์ที่กำหนด และบุคคลดังกล่าวต้องมีหน้าที่ในการเสียภาษีทรัพย์สิน ตามมาตรา 35ILCS200/15-175 จำนวนเงินที่ได้รับการยกเว้นภาษีในปี พ.ศ. 2560 สำหรับคู่เกาต์ดี ยกเว้นไม่เกิน 10,000 ดอลลาร์ ในมูลค่าที่ต้องเสียภาษี⁹ เดิมยกเว้นเพียง 7,000 ดอลลาร์ และเมืองอื่นๆ ยกเว้นให้ไม่เกิน 6,000 ดอลลาร์

2) การยกเว้นภาษีสำหรับผู้ที่อยู่อาศัยเป็นระยะเวลายาวนานในมลรัฐคูเคาต์ดี (Long-time Occupant Homestead Exemption) การยกเว้นดังกล่าวเริ่มใช้ในมลรัฐคูเคาต์ดีตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 สำหรับที่พักอาศัยหลังแรกที่มีการอาศัยอยู่อย่างต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลา 10 ปี หรือ 5 ปีสำหรับบุคคลที่ได้รับทรัพย์สินนั้นมาจากการที่รัฐให้ความช่วยเหลือหรือโดยไม่แสวงหาผลกำไรและมีรายได้ในครัวเรือน ไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์ หากมีรายได้ครัวเรือนไม่เกิน 75,000 ดอลลาร์จะถูกจัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 7 ของค่ารายปีที่เพิ่มขึ้นจากราคาประเมิน EAV (Equalized Assessed Value¹⁰) แต่หากมีรายได้ในครัวเรือนมากกว่า 75,000 ดอลลาร์แต่ไม่เกิน 100,000 ดอลลาร์จะถูกจัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 10 ของค่ารายปีที่เพิ่มขึ้นจากราคาประเมิน EAV

⁸ Illinois Revenue, “Property Tax Relief-Homestead Exemption,” Retrieved on June 17, 2019, from <https://www2.illinois.gov/rev/localgovernments/property/Pages/taxrelief.aspx?fbclid=IwAR3iyyMFXnvOTX0V6elb9bgWGrtGS2W51IUettEHZYqQNbf1NI0aluw09Mg>

⁹ Real Estate and Tax Service Office of Cook County Clerk David ARR, “2017 Cook County Tax Rates Released,” Retrieved on May 14, 2018, from https://www.cookcountyclerk.com/sites/default/files/pdfs/2017%20Tax%20Rate%20Report_0.pdf

¹⁰ Equalized Assessed Value (EAV) The equalized assessed value, or EAV, is the result of applying the state equalization factor to the assessed value of a parcel of property. Tax bills are calculated by multiplying the EAV (after any deductions for homesteads) by the tax rate.

3) การยกเว้นภาษีที่พักอาศัยสำหรับคนพิการเป็นจำนวน 2,000 เหรียญต่อปี ในราคาประเมิน EAV สำหรับที่อยู่อาศัยหลักที่คนพิการเป็นเจ้าของและครอบครองซึ่งมีหน้าที่ในการเสียภาษี

4) การยกเว้นภาษีสำหรับที่อยู่อาศัยที่ดัดแปลงพิเศษสำหรับทหารผ่านศึกที่พิการ การยกเว้นภาษีนี้นสามารถยกเว้นได้มากที่สุดถึง 100,000 ดอลลาร์ จากราคาประเมินของที่อยู่อาศัยที่ทหารผ่านศึกที่พิการเป็นเจ้าของและอาศัยอยู่ ซึ่งที่อยู่อาศัยดัดแปลงพิเศษดังกล่าวเป็นการซื้อหรือสร้างจากกองทุนของรัฐบาล

5) การยกเว้นการจัดเก็บภาษีที่อยู่อาศัยสำหรับทหารผ่านศึกที่พิการ เริ่มในช่วงต้นปี พ.ศ. 2550 มีการลดราคาประเมิน EAV รายปีสำหรับที่พักอาศัยหลักที่ทหารผ่านศึกผู้พิการอาศัยอยู่และเป็นเจ้าของหรือได้มีการเช่าอยู่เป็นครอบครัวเดียว (Lease a single family residence) และเป็นผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษี ประกอบกับราคาประเมิน EAV หลังจากหักลบกับส่วนที่ใช้ในการทำค่า เป็นจำนวนน้อยกว่า 250,000 ดอลลาร์ ซึ่งการจะได้รับการยกเว้นมากหรือน้อยนั้นขึ้นอยู่กับความพิการของร่างกายที่รับรองโดยกระทรวงคนพิการทหารผ่านศึกของสหรัฐอเมริกา (The United States Department of Veterans' Affairs) หากมีความพิการอย่างน้อยร้อยละ 30 แต่ไม่ถึงร้อยละ 50 จะได้รับการลดราคาประเมิน EAV 2,500 ดอลลาร์ หากมีความพิการอย่างน้อยร้อยละ 50 แต่ไม่ถึงร้อยละ 70 จะได้รับการลดราคาประเมิน EAV 5,000 ดอลลาร์ และหากมีความพิการอย่างน้อยร้อยละ 70 จะได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีที่อยู่อาศัย

6) การยกเว้นภาษีสำหรับการปรับปรุงที่พักอาศัย การยกเว้นจำกัดไม่เกิน 75,000 ดอลลาร์ต่อปีหรือ 25,000 ดอลลาร์ของมูลค่าประเมินที่เท่ากับร้อยละ 33 ⅓ ของราคาตลาด (fair cash value) สำหรับการต่อเติมในที่พักอาศัยเช่น การสร้างห้องเพิ่มเติม หรือการก่อสร้างใหม่หลังจากเกิดภัยพิบัติ และเป็นการปรับปรุงต่อเนื่องกันไปนับเป็นระยะเวลา 4 ปีจากวันที่ทำการปรับปรุงหรือสร้างใหม่จนเสร็จสิ้นและมีการเช่าอยู่ การยกเว้นการจัดเก็บภาษีจะเริ่มขึ้นตั้งแต่การปรับปรุงนั้นเสร็จสิ้นและได้มีการเช่าอยู่อาศัยต่อเนื่องกันไปเป็นระยะเวลา 4 ปี

7) การยกเว้นภาษีให้กับการปรับปรุงบ้านพักอาศัยที่เกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติ การยกเว้นดังกล่าวเป็นการยกเว้นให้สำหรับที่พักอาศัยที่สร้างขึ้นใหม่ภายหลังจากการเกิดภัยพิบัติในปี พ.ศ. 2555 หรือหลังจากนั้น การยกเว้นภาษีจะเป็นการหักจากราคาประเมิน EAV ของที่อยู่อาศัยในปีภาษีปัจจุบันลบกับราคาประเมิน EAV ของที่พักอาศัยสำหรับปีภาษีปีก่อนที่ภัยพิบัติเกิดขึ้น การยกเว้นดังกล่าวจะต่อเนื่องไปจนกระทั่งมีการขายหรือการโอนทรัพย์สิน

8) การยกเว้นภาษีที่อยู่อาศัยของทหารผ่านศึกที่กลับมาจากการปฏิบัติหน้าที่ มีการยกเว้นภาษีให้ 5,000 ดอลลาร์ สำหรับทหารผ่านศึกที่กลับมาจากการปฏิบัติหน้าที่ เป็น

ระยะเวลา 2 ปี นับแต่กลับมาจากการปฏิบัติหน้าที่โดยต้องเป็นเจ้าของทรัพย์สินตั้งแต่วันที่ 1 มกราคมของปีที่มีการประเมินภาษี

9) การยกเว้นภาษีให้กับที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ โดยจะต้องมีอายุตั้งแต่ 65 ปี ขึ้นไป โดยจะต้องเป็นเจ้าของและเข้าครอบครองในทรัพย์สินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือเป็นผู้เช่าซึ่งครอบครองในฐานะที่เป็นที่อยู่อาศัย และผลจากการเป็นเจ้าของหรือผู้เช่านั้นทำให้มีข้อผูกพันในการเสียภาษี มีการยกเว้นให้กับผู้สูงอายุเพิ่มจาก 5,000 ดอลลาร์ เป็น 8,000 ดอลลาร์ในมูลค่าที่ต้องเสียภาษี¹¹

10) การคงราคาประเมินของที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ (Senior citizens assessment freeze homestead exemption) กำหนดให้ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปี ขึ้นไป มีรายได้ในครัวเรือนรวม (Household income) ไม่เกิน 65,000 ดอลลาร์สหรัฐ มีสิทธิเลือกที่จะคงราคาประเมินของทรัพย์สินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยโดยที่ราคาประเมินของทรัพย์สินจะไม่เพิ่มขึ้น

11) การผ่อนชำระภาษีอสังหาริมทรัพย์ให้แก่ผู้สูงอายุที่มีอายุตั้งแต่ 65 ปี ขึ้นไปซึ่งมีรายได้ในครัวเรือน (Household income) รวมไม่ถึง 40,000 ดอลลาร์ มีสิทธิผ่อนชำระภาษีที่เกี่ยวข้องกับอสังหาริมทรัพย์ทั้งหมดหรือบางส่วนออกไปได้ โดยการผ่อนชำระภาษี ผู้สูงอายุต้องจ่ายดอกเบี้ยร้อยละ 6 และต้องจ่ายเงินคืนภายใน 1 ปี นับจากวันที่ผู้เสียภาษีเสียชีวิตหรือ 90 วัน หลังจากทรัพย์สินดังกล่าวไม่เข้าเงื่อนไข โดยผู้เสียภาษีจะต้องนำทรัพย์สินมาเป็นหลักประกันจนกว่าจะผ่อนชำระคืน¹²

12) การเครดิตภาษีทรัพย์สิน (Property Tax credit) เป็นการเครดิตภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่ให้ประโยชน์กับเจ้าของบ้านพักอาศัยที่ได้เสียภาษีทรัพย์สินสำหรับที่อยู่อาศัยสามารถนำจำนวนภาษีดังกล่าวไปลดจำนวนภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาได้ด้วยวิธีการเครดิตภาษี ทำให้เสียภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาในจำนวนที่น้อยลง ซึ่งมีสิทธิได้รับเครดิตภาษีในอัตราร้อยละ 5 ของจำนวนภาษีที่จ่ายไป เว้นแต่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมีรายได้สุทธิรวมมากกว่า 500,000 ดอลลาร์ในกรณีที่มีคู่สมรส และ 250,000 ดอลลาร์ในกรณีอื่น¹³

¹¹ Real Estate and Tax Service Office of Cook County Clerk David ARR, *Supra* note 9.

¹² ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม, “มาตรการทางภาษีสำหรับคนพิการและผู้ดูแลคนพิการ,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตร์มหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554), น. 190.

¹³ Illinois Revenue, “Property Tax Credit,” Retrieved on May 26, 2019, from <https://www2.illinois.gov/rev/individuals/credits/Pages/propertytaxcredit.aspx>

13) การยกเว้นสำหรับองค์กรศาสนา องค์กรการกุศลหรือสถานศึกษา

การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกาเป็นการจัดเก็บจากทรัพย์สินโดยเก็บจากผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีและถือว่าการช่วยลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมเพราะจัดเก็บจากผู้ที่มีความมั่งคั่ง ยกตัวอย่างเช่น การจัดเก็บภาษีจากที่ดินว่างเปล่าทำให้เจ้าของที่ดินมีการนำที่ดินมาใช้ประโยชน์ในการสร้างอพาร์ทเมนต์สำหรับให้เช่า เป็นการสร้างรายได้ให้กับเจ้าของที่ดินและช่วยลดปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัย¹⁴ เป็นต้น อีกทั้งผู้ที่ได้รับการบรรเทาภาระภาษีสามารถได้รับผลประโยชน์จากเงินภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บด้วย โดยการใช้บริการสาธารณะในพื้นที่ที่ตนอาศัยอยู่เอง¹⁵

3.1.3 สถิติรายได้ท้องถิ่นของประเทศสหรัฐอเมริกา

จากตารางการเปรียบเทียบสัดส่วนภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บได้กับรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด (ภาคผนวก ก) พบว่า รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกาทั่วประเทศ ในปีพ.ศ. 2555 ถึง ปี พ.ศ. 2559 คิดเป็นร้อยละ 37.64, 35.16, 33.57, 35.44 และ 37.02 ตามลำดับ เมื่อเทียบกับประเทศไทยแล้วนับว่าเป็นรายได้ที่สูงกว่าประเทศไทยอยู่มาก ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการจัดเก็บภาษีของประเทศสหรัฐอเมริกาแม้จะเป็นการจัดเก็บในอัตราคงที่ แต่มีการกำหนดฐานภาษีและข้อยกเว้นที่ละเอียดและชัดเจน ทำให้ฐานที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีนี้นกว้างและครอบคลุม สามารถอำนวยรายได้ให้กับท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี

3.2 ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสาธารณรัฐสิงคโปร์

3.2.1 ความเป็นมาของสาธารณรัฐสิงคโปร์

สาธารณรัฐสิงคโปร์ตั้งอยู่ทางตอนใต้สุดของช่องแคบยะโฮร์และเชื่อมต่อช่องแคบมะละกา ทำให้สิงคโปร์มีความสำคัญในเชิงพาณิชย์ เป็นประตูระหว่างมหาสมุทรอินเดียและมหาสมุทร

¹⁴ Potsdam Institute for Climate Impact Research, “Wealth inequality—closing the gap by taxing land and bequests,” Retrieved on July 9, 2019 from, <https://phys.org/news/2018-03-wealth-inequalityclosing-gap-taxing-bequests.html?fbclid=IwAR1D1x5DapNNzGIWC6b--Rsb70oe75snzYi7XhM4oKLg7N5tkYWTP4WZbWWM>

¹⁵ รัชพล ศิริสาคร, “การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินสำหรับที่อยู่อาศัยที่เจ้าของอยู่เอง: ศึกษาเปรียบเทียบกับนิวยอร์กซิตี สหรัฐอเมริกา,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556) น.150.

แปซิฟิก ซึ่งเป็นเส้นทางเดินเรือที่มีความสำคัญเส้นทางหนึ่งของโลก¹⁶ เมื่อสิงคโปร์ถอนตัวจากสหพันธรัฐมาเลเซียก็ได้จัดตั้งสาธารณรัฐ (Republic) ซึ่งตามรัฐธรรมนูญแห่งสาธารณรัฐได้กำหนดให้สิงคโปร์ปกครองตามระบอบประชาธิปไตยแบบรัฐสภา (Parliament Democracy) มีสถาบันการเมือง 3 ฝ่ายเป็นผู้ใช้อำนาจอธิปไตย ระบบรัฐสภาเป็นแบบรัฐสภาเดียว (Unicameral Parliament) ทำหน้าที่ด้านนิติบัญญัติ มีนายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีทำหน้าที่ฝ่ายบริหารโดยมีตำแหน่งประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐ และมีศาลชั้นต้นระดับต่างๆ และศาลสูงสุดทำหน้าที่ด้านตุลาการ สิงคโปร์รับเอาระบอบประชาธิปไตยของอังกฤษเป็นแม่แบบ (British Westminster model) แต่ก็มีมีการปรับระบอบให้สอดคล้องกับสภาพการเมืองของตน¹⁷

เนื่องจากสาธารณรัฐสิงคโปร์มีสภาพภูมิศาสตร์เป็นเกาะเล็กๆ รวมกัน 64 เกาะ ในปี 2560 มีเนื้อที่ทั้งสิ้น 721.5 ตารางกิโลเมตร¹⁸ และมีประชากรเพียง 5.6387 ล้านคน¹⁹ ดังนั้นจึงถูกจัดประเภทว่าเป็นรัฐที่มีลักษณะของนครรัฐ (City-State) เช่นเดียวกับรัฐโมนาโคและกรุงวาติกัน นครรัฐสิงคโปร์ประกอบด้วยเมืองหลวงที่ตั้งในเขตมหานคร ล้อมรอบด้วยเมืองเล็กๆ ที่เป็นแหล่งอุตสาหกรรมและแหล่งธรรมชาติ ที่ถูกเชื่อมโยงกันด้วยเส้นทางคมนาคมที่ทันสมัย ระบบการบริหารประเทศกระทำโดยรัฐบาลกลางเท่านั้น ไม่มีการแบ่งการบริหารเป็นส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น แม้ว่าจะมีหน่วยงานที่เรียกว่า สภาเมือง (Town Councils) แต่ก็ยังเป็นเพียงหน่วยบริหารงาน

¹⁶ โคริน เฟื่องเกษม, การเมืองการปกครองของสิงคโปร์, อ้างถึงในสีดา สอนศรี (บก.) เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น. (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541), น.280-281.

¹⁷ Jon S.T. Quah, Singapore: Meritocratic City-State, in John (ed.) Funston, Government and Politics in Southeast Asia. (Singapore, 2001), p.290.

¹⁸ Data.gov.sg, “Total land Area of Singapore,” Retrieved on January 28, 2019, from https://data.gov.sg/dataset/total-land-area-of-singapore?view_id=e6e37f25-01ef-4c23-a7cb-5682ab5edb75&resource_id=f4bbfac9-c3ed-4f71-9b9a-238517b214ef

¹⁹ Department of Statistics Singapore, “Population and Population Structure,” Retrieved on February 5, 2019, from <https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/population/population-and-population-structure/latest-data>

ของโครงการเคหะที่อยู่อาศัยในแต่ละเขตเลือกตั้งเท่านั้น มิได้เป็นการปกครองท้องถิ่นหรือหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ทางการเมืองหรือทางนิติบัญญัติ²⁰

3.2.2 ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสาธารณรัฐสิงคโปร์

ภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีความมั่งคั่งอยู่ภายใต้กฎหมาย Property Tax Act จัดเก็บจากอสังหาริมทรัพย์ (Immovable Properties) โดยต้องมีการชำระล่วงหน้าทุกปี การคำนวณภาษีที่ต้องเสียคิดจากอัตราภาษีที่กำหนดไว้คูณกับค่ารายปี ภาษีทรัพย์สินนั้นจะถูกเรียกเก็บจากการเป็นเจ้าของทรัพย์สินเพื่อการพาณิชย์และที่พักอาศัยที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ (Immovable Properties) รวมถึงบ้าน ออฟฟิศสำนักงาน โรงงานอุตสาหกรรม ร้านค้า และคอนโดมิเนียมที่เป็นโครงการของ HDB (House Development Board)²¹ คิดจากฐานค่ารายปีของทรัพย์สินเหล่านั้น ซึ่งค่ารายปีจะรวมถึงค่าเช่าเฟอร์นิเจอร์ อุปกรณ์อื่นๆ และค่าบริการ

1) ภาษีสำหรับที่พักอาศัย

จากข้อมูลของหน่วยงานจัดเก็บภาษีของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ได้กำหนดอัตราภาษีที่พักอาศัยที่เจ้าของครอบครองไว้เป็นอัตราก้าวหน้าโดยเริ่มมีการกล่าวถึงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 และเริ่มจัดเก็บในปี พ.ศ. 2556 แต่เดิมภาษีทรัพย์สินจะถูกจัดเก็บในอัตราคงที่ การจัดเก็บภาษีโดยใช้อัตราก้าวหน้านี้เชื่อว่าจะสามารถสร้างความเป็นธรรมได้เนื่องจากผู้เสียภาษีที่ถือครองทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงจะต้องเสียภาษีในจำนวนที่มากกว่าอีกทั้งอัตราก้าวหน้าดังกล่าวจะไม่กระทบต่อความสามารถในการแข่งขันในระบบภาษีหรือเป็นการลดผลประโยชน์ในองค์กร

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

จัดเก็บจากผู้ที่เป็นเจ้าของและผู้ถือครองทรัพย์สิน

ฐานภาษีและอัตราภาษี

การคำนวณภาษีทรัพย์สินของสาธารณรัฐสิงคโปร์ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้ครอบครองเองหรือเป็นเพียงผู้ครอบครองอัตราภาษีที่ใช้จะเป็นอัตราก้าวหน้าคูณกับ

²⁰ โคริน เฟื่องเกษม, สถาบันการเมืองในประเทศอาเซียนบวกสาม สาธารณรัฐสิงคโปร์ (Republic of Singapore), น.43.

²¹ Ashurst, "Singapore Property Investment Guide 2016," Retrieved on October 20, 2018, from <http://www.joneslanglasallesites.com/investmentguide/uploads/attachments/PIG2016-Singapore-v5.pdf>

ร้อยละ 10 ของค่ารายปี²² ในกรณีที่มีการให้เช่าค่ารายปีผู้ประเมินอาจจะกำหนดให้ค่ารายปีเท่ากับผลรวมทั้งหมดของค่าเช่าตามระยะเวลาการเช่า

ตาราง 3.2 แสดงอัตราภาษีของที่พักอาศัยที่เจ้าของอยู่เองของสาธารณรัฐสิงคโปร์

ค่ารายปี (ดอลลาร์สิงคโปร์)	อัตราภาษี (%)	จำนวนภาษีที่ต้องเสีย (ดอลลาร์สิงคโปร์)
8,000	0	0
47,000	4	1,880
55,000	-	1,880
15,000	6	900
70,000	-	2,780
15,000	8	1,200
85,000	-	3,980
15,000	10	1,500
100,000	-	5,480
15,000	12	1,800
115,000	-	7,280
15,000	14	2,100
130,000	-	9380
มากกว่า 130,000	16	

ที่มา: Inland Revenue Authority of Singapore, “Owner-Occupier Tax Rates,” Retrieved on June 24, 2019, from <https://www.iras.gov.sg/irashome/Property/Property-owners/Working-out-your-taxes/Property-Tax-Reliefs/Lower-Property-Tax-Rates-for-Owner-Occupied-Residential-Properties/>

²² Inland Revenue Authority of Singapore, “2019 Property Tax Bills,” Retrieved on June 24, 2019, from <https://www.iras.gov.sg/irashome/Property/property-owners/learning-the-basics/2019-property-tax-bills/>

ทรัพย์สินที่อยู่อาศัยที่เจ้าของไม่ได้อาศัยอยู่เองอาจจะเป็นคอนโดมิเนียม แฟลต HDB หรืออสังหาริมทรัพย์เพื่อการอยู่อาศัยอื่นๆ ที่เจ้าของไม่ได้อาศัยอยู่หรือมีการครอบครอง อัตราภาษีต่อไปนี้เป็นอัตราภาษีที่ใช้กับที่พักอาศัยที่เจ้าของไม่ได้อาศัยอยู่เอง ไม่รวมถึงทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษี

ตาราง 3.3 แสดงอัตราภาษีของที่พักอาศัยที่เจ้าของไม่ได้อาศัยอยู่เองของสาธารณรัฐสิงคโปร์

ค่ารายปี (ดอลลาร์สิงคโปร์)	อัตราภาษี (%)	จำนวนภาษีที่ต้องเสีย (ดอลลาร์สิงคโปร์)
3,000 แรก	10	3,000
15,000 ถัดไป	12	1,800
45,000 แรก	-	4,800
15,000 ถัดไป	14	2,100
60,000 แรก	-	6,900
15,000 ถัดไป	16	2,400
75,000 แรก	-	9,300
15,000 ถัดไป	18	2,700
90,000 แรก	-	12,000
มากกว่า 90,000	20	

ที่มา 1: Inland Revenue Authority of Singapore, “Property Tax Rates and Sample Calculations,” Retrieved on June 11, 2019, from <https://www.iras.gov.sg/irashome/Property/Property-owners/Working-out-your-taxes/Property-Tax-Rates-and-Sample-Calculations/?fbclid=IwAR0Any7N-RHKKj9f-TNDUKhhzGwOubOVSBQTYVF6ucqjfkKdpQGVEueT84>

2) กิจการโรงแรม

สำหรับกิจการโรงแรม ค่ารายปีของโรงแรมนั้นคิดจากยอดจองห้องโดยรวมในปีก่อนหน้าในอัตราร้อยละ 25 ไม่รวมถึงร้านอาหารและเครื่องดื่ม ร้านค้าและที่จอดรถ²³ ซึ่งค่ารายปี

²³ For hotels, the annual value of the hotel rooms will be determined at 25% of the gross hotel room receipts in the preceding year. For all other areas in the hotels that are not hotel rooms (such as food and beverage outlets, retail shops and car parks), the annual values are based on their estimated prevailing market rentals.

ดังกล่าวคิดจากค่าเช่าโดยประมาณตามราคาตลาด อัตราภาษีเป็นอัตราคงที่คิดที่อัตราร้อยละ 10 ของค่ารายปี²⁴

3) สิ่งปลูกสร้างเพื่อการพาณิชย์และอุตสาหกรรม

สำหรับทรัพย์สินที่ไม่ใช่ที่อยู่อาศัยเช่น สิ่งปลูกสร้างเพื่อการพาณิชย์และอุตสาหกรรม จะมีการจัดเก็บภาษีที่อัตราร้อยละ 10 ของค่ารายปี โดยอัตราภาษีทรัพย์สินผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่นำมาใช้ในกรณีนี้แม้ว่าจะซื้อทรัพย์สินมาใช้งานเองหรือในการประกอบอาชีพก็ตาม

4) ที่ดิน

ค่ารายปีของที่ดินและพื้นที่พัฒนาจะถูกจัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 5 ของราคาตลาด

5) สิ่งปลูกสร้างอื่นๆ

สำหรับสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ มีการจัดเก็บภาษีสำหรับที่พักอาศัยที่จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 10 ได้แก่ ที่พักอาศัยที่อำนวยความสะดวกในสโมสรกีฬาและนันทนาการ ส้วมสาธารณะ ศูนย์ดูแลเด็ก นักเรียนและเด็กอนุบาล บ้านพักสวัสดิการ โรงพยาบาล บ้านพักคนชรา สถานที่สำหรับการฟื้นฟูสมรรถภาพหลังการพักฟื้น สถานพยาบาลหรือที่มีวัตถุประสงค์ที่คล้ายกัน โฮลเทลสำหรับนักท่องเที่ยว บ้านพักหรือเกสเฮาส์ อพาร์ทเมนต์ ที่พักของพนักงานที่เป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษีภายใต้มาตรา S6(6) ของ Property Tax Act หอพักนักเรียนและหอพักคนงานด้วย

ในวันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2557 ได้มีการยกเลิกการขอคืนภาษีสำหรับบอสังหาริมทรัพย์ที่ปล่อยว่างทั้งทรัพย์สินที่เป็นที่พักอาศัยและไม่ใช่ที่พักอาศัย เนื่องจากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นการจัดเก็บภาษีจากความมั่งคั่งจึงไม่ควรมีการยกเว้นภาษีในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นว่างหรือไม่มีการใช้งาน การยกเลิกการขอคืนภาษีดังกล่าวมีความสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่มุ่งเน้นที่ตัวทรัพย์สินมากกว่าการใช้ประโยชน์²⁵

²⁴ Inland Revenue Authority of Singapore, “Property Tax Guide for Hotel Owners and Operators,” Retrieved on June 24, 2019, from https://www.iras.gov.sg/irashome/uploadedFiles/IRASHome/eTax_Guides/etaxguide_PT_Hotel%20Assessments.pdf

²⁵ MOF, “Property Tax,” Retrieved on June 18, 2019, from <https://www.mof.gov.sg/MOF-For/Individuals/property-tax>

การยกเว้นการจัดเก็บภาษี²⁶ มีดังนี้

1) ที่พักอาศัย (รวมถึง HDB (House Development Board), คอนโดมีเนียม และที่อยู่อาศัยบนที่ดิน)

1.1) หากเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองบ้านพักอาศัย บุคคลธรรมดาหรือคู่สมรสอาศัยอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่บุคคลธรรมดาเป็นเจ้าของให้เสียภาษีในอัตราเดียวกับอัตราสำหรับที่พักอาศัยที่เจ้าของอยู่เอง (Owner-occupied tax rates)

1.2) หากเป็นบ้านพักอาศัยที่มีการรื้อถอนและสร้างใหม่²⁷ บุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าของบ้านที่รื้อถอนและก่อสร้างใหม่อาจยื่นขอยกเว้นภาษีทรัพย์สินได้มากที่สุดถึง 2 ปี หรือเจ้าของบ้านพักอาศัยจะเลือกใช้อัตราภาษีสำหรับที่พักอาศัยที่เจ้าของอยู่เอง (Owner-occupier) ระหว่างที่มีการก่อสร้างก็ได้

2) ทรัพย์สินสำหรับศาสนสถานหรือการกุศล²⁸

หากเป็นทรัพย์สินที่เจ้าของใช้เพื่อเป็นศาสนสถาน การกุศล หรือเพื่อการศึกษา หรือเป็นโรงเรียนที่ได้รับความช่วยเหลือจากรัฐบาล หรือทรัพย์สินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาสังคม ได้รับยกเว้นภาษีตามมาตรา S6(6) ของ Property Tax Act กรณีนี้รวมถึงที่ดินที่มีการพัฒนาเพื่อวัตถุประสงค์ตามมาตรา S6(6) ด้วย

²⁶ Inland Revenue Authority of Singapore, “Property tax Relief,” Retrieved on June 24, 2019, from <https://www.iras.gov.sg/irashome/Property/Property-owners/Working-out-your-taxes/Property-Tax-Reliefs/>

²⁷ Inland Revenue Authority of Singapore, “Property Tax Remission for Rebuilding an Owner-Occupied House,” Retrieved on June 24, 2019, from <https://www.iras.gov.sg/irashome/Property/Property-owners/Working-out-your-taxes/Property-Tax-Reliefs/Property-Tax-Remission-for-Rebuilding-an-Owner-Occupied-House/>

²⁸ Inland Revenue Authority of Singapore, “Property Tax Exemptions for a Registered Charity,” Retrieved on June 24, 2019, from <https://www.iras.gov.sg/irashome/Property/Property-owners/Working-out-your-taxes/Property-Tax-Reliefs/Property-Tax-Exemptions-for-a-Registered-Charity/>

3) ที่ดินว่างเปล่า

หากเป็นบุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าของที่ดินที่ซื้อมาเพื่อก่อสร้างบ้านหรือเพื่อการประกอบอาชีพ จะให้คิดคำนวณภาษีในอัตราภาษีของที่พักอาศัยสำหรับเจ้าของอยู่เอง (Owner-occupied tax rates) เป็นระยะเวลาไม่เกิน 2 ปี ที่ดินที่จะได้รับการยกเว้นมีการกำหนดเงื่อนไข²⁹คือ

3.1) ที่ดินนั้นต้องไม่มีการเข้าครอบครอง

3.2) ต้องไม่มีการคิดค่าเช่าหรือค่าธรรมเนียมสำหรับการประกอบอาชีพหรือใช้ที่ดินหรือส่วนหนึ่งส่วนใด

3.3) ต้องเป็นกรณีที่เจ้าของหรือคู่สมรสไม่ได้ถูกคำนวณภาษีโดยใช้อัตราเดียวกับอัตราภาษีของที่อยู่อาศัยที่เจ้าของอยู่เอง (Owner-occupied tax rates) ในระหว่างระยะเวลาของการยกเว้น

3.4) บ้านที่สร้างขึ้นมาทดแทน (Replacement House) ที่มีเจ้าของหรือผู้ครอบครองอย่างน้อย 1 ปีตามวันขออนุญาตเพื่อเข้าใช้อาคาร (Temporary Occupation Permit: TOP) หรือตามหนังสือรับของจากองค์กรสิ่งปลูกสร้าง (Building Authority) ของสาธารณรัฐสิงคโปร์

3.5) ต้องเป็นกรณีที่ค่ารายปีของที่ดินนั้นน้อยกว่า 190,000 ดอลลาร์สิงคโปร์

3.2.3 สถิติรายได้ท้องถิ่นของสาธารณรัฐสิงคโปร์

จากการพิจารณาข้อมูลการจัดเก็บภาษีของสาธารณรัฐสิงคโปร์ ปี พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2559 ในภาคผนวก ก พบว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจากอัตราคงที่เป็นอัตราก้าวหน้าในปี พ.ศ. 2553 เริ่มจัดเก็บจริงในปี พ.ศ. 2556 ทำให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในปี พ.ศ. 2556 สูงขึ้น คือ จาก 2,798 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ เป็น 4,178.8 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ คิดเป็นสัดส่วนที่เพิ่มขึ้นร้อยละ 49.35 และจากข้อมูลการจัดเก็บภาษีโดยแบ่งแยกประเภท ปี พ.ศ. 2560-2561 ของหน่วยงานจัดเก็บภาษีของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Inland Revenue Authority of Singapore) ในภาคผนวก ข พบว่า สาธารณรัฐสิงคโปร์สามารถจัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้มากถึง 4,400 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ เมื่อเทียบกับช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีทรัพย์สินในปี พ.ศ. 2553 ภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บเพิ่มสูงขึ้นถึง 1.57 เท่า จากเดิมที่จัดเก็บได้เพียง 2,798 ล้านดอลลาร์

²⁹ Inland Revenue Authority of Singapore, “Property Tax Remission for Land under Development for an Owner-Occupied House,” Retrieved on June 24, 2019, from <https://www.iras.gov.sg/irashome/Property/Property-owners/Working-out-your-taxes/Property-Tax-Reliefs/Property-Tax-Remission-for-Land-Under-Development-for-an-Owner-Occupied-House/>

สิงคโปร์ แสดงให้เห็นว่าการจัดเก็บภาษีโดยใช้อัตราก้าวหน้าสามารถอำนวยความสะดวกให้กับรัฐได้มากกว่าการจัดเก็บภาษีแบบอัตราคงที่

3.3 ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศญี่ปุ่น

3.3.1 ความเป็นมาของประเทศญี่ปุ่น

ประเทศญี่ปุ่นในช่วงสมัยการปฏิรูปช่วงเมจิ (Meiji Restoration) จนกระทั่งถึงช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ 2 การปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีลักษณะที่รวมอำนาจค่อนข้างสูง ความเป็นเอกภาพและบูรณาการแห่งชาติ ผู้ว่าราชการจังหวัดแต่ละจังหวัดยังคงมาจากการแต่งตั้งโดยกระทรวงกิจการภายใน (The Home Ministry) ส่วนสภาของท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ที่จำกัด อำนาจในการบริหารงานส่วนมากจะอยู่ภายใต้ข้าราชการประจำของท้องถิ่น³⁰

การปฏิรูปครั้งสำคัญที่เป็นพื้นฐานของการสร้างการปกครองส่วนท้องถิ่นในยุคปัจจุบันเกิดขึ้นภายหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 หลังจากที่ประเทศญี่ปุ่นได้พ่ายแพ้สงคราม สหรัฐอเมริกาได้เข้ามามีบทบาทอย่างมากในการจัดโครงสร้างการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น โดยมุ่งเน้นให้มีความเป็นอิสระและเป็นประชาธิปไตยยิ่งขึ้น มีการกำหนดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดและนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ขณะเดียวกันก็พยายามลดบทบาทข้าราชการส่วนท้องถิ่นซึ่งเดิมมีบทบาทอย่างมากในการบริหารงาน

ต่อมาช่วงทศวรรษที่ 1950-1960 ประเทศญี่ปุ่นได้กำหนดนโยบายเสริมสร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศ ส่งผลให้รัฐบาลกลางตัดสินใจดำเนินการรวมอำนาจในการบริหารท้องถิ่นเข้าสู่ส่วนกลางอีกครั้ง กลางปี พ.ศ. 2542 รัฐบาลได้ผ่านกฎหมายการกระจายอำนาจ (Local Decentralization Law) ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นกลับมามีอำนาจและความเป็นอิสระอีกครั้ง³¹

ปัจจุบันประเทศญี่ปุ่นแบ่งระบบการปกครองออกเป็น 3 ระดับ ซึ่งประกอบด้วย รัฐบาลกลาง (National Government) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefectures) และเทศบาล ใน

³⁰ Hirotzu Ishi, *The Japanese Tax System*, 3rd edition (New York: Oxford University Press, 2001), p.350, อ้างถึงใน ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, ระบบและรูปแบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศญี่ปุ่น, (สถาบันพระปกเกล้า, 2548), 3.

³¹ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, ระบบและรูปแบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น: ศึกษาเฉพาะกรณีประเทศญี่ปุ่น, พิมพ์ครั้งที่ 1, (สถาบันพระปกเกล้า, 2548), น.3-4.

ระดับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกอบด้วย³² จังหวัด 47 แห่ง เทศบาล 3,110 แห่ง นครพิเศษ 13 แห่ง นคร 695 แห่ง เมือง 1,872 แห่ง และหมู่บ้าน 533 แห่ง โดยมีการมอบอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการดำเนินการต่างๆ ได้ รวมถึงการหารายได้สำหรับท้องถิ่นของตน จึงมีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาโครงสร้างองค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นเพื่อเป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจถึงปัจจัยต่างๆ ที่จะส่งผลกระทบต่อโครงสร้างภาษีท้องถิ่นและวิธีการในการจัดเก็บภาษี

โครงสร้างของการปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นประกอบด้วยสองรูปแบบ คือ รูปแบบทั่วไปและรูปแบบพิเศษ

รูปแบบทั่วไป ได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefectures) และเทศบาล (Municipalities)³³ มีรายละเอียด ดังนี้

1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด

การปกครองในระดับจังหวัดนี้จะมีพื้นที่ การดำเนินการที่ครอบคลุมหน่วยการปกครองท้องถิ่นระดับเทศบาลทั้งหมดที่ขึ้นตรงกับจังหวัด แต่ไม่ได้หมายความว่า เทศบาลเป็นหน่วยงานภายใต้สังกัดของจังหวัด ฉะนั้นจังหวัดจึงไม่สามารถใช้อำนาจสั่งการเทศบาลได้จะมีก็เฉพาะอำนาจในการให้คำแนะนำและแนวทางแก่เทศบาลเท่านั้น ดังนั้นทั้งจังหวัดและเทศบาลจึงมีสถานะเป็นหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เท่าเทียมกัน จะแตกต่างกันก็เฉพาะในด้านขนาดพื้นที่รับผิดชอบและศักยภาพในการให้บริการแก่ประชาชน

องค์การบริหารส่วนจังหวัดของประเทศญี่ปุ่นมีทั้งหมด 47 จังหวัด จะทำหน้าที่เป็นหน่วยงานกลางที่เชื่อมการติดต่อระหว่างรัฐบาลกลางกับเทศบาลและเป็นหน่วยงานที่ดำเนินกิจการครอบคลุมพื้นที่กว้างขวาง ดำเนินกิจการที่ต้องการมาตรฐานเดียวกันและดำเนินกิจการที่ใหญ่เกินกว่าศักยภาพของเทศบาลจะกระทำได้รวมทั้งปฏิบัติหน้าที่เป็นตัวแทนของรัฐบาลกลาง

2) เทศบาล (Municipalities)

เทศบาลแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ (1) เทศบาลนคร (2) เทศบาลเมือง และ (3) เทศบาลหมู่บ้าน โครงสร้างหน้าที่ของการปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น รวมถึงการบริหารงานและการจัดความสัมพันธ์ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับรัฐบาลกลางโดย The

³² Statistic bureau ministry of internal affairs and communications, Statistical Handbook (www.stat.go.jp) อ้างถึงใน ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์ อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31, น.6.

³³ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, “ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 19 มิถุนายน 2562, จาก <http://www.local.moi.go.th/document%205.pdf>

Law Autonomy Law ประกาศใช้เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2490³⁴ ร่างขึ้นภายใต้บทบัญญัติหมวด 8 แห่งรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายดังกล่าวได้กำหนดให้เทศบาลมีหน้าที่ในการบริการสาธารณะในระดับท้องถิ่นและการปกครองบังคับใช้กฎหมายของรัฐ

รูปแบบพิเศษ ได้แก่ เขตพิเศษ สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เขตทรัพยากรสิน และบริษัทพัฒนาท้องถิ่น³⁵ มีรายละเอียด ดังนี้

1) เขตพิเศษ การปกครองท้องถิ่นรูปแบบนี้มีเฉพาะในโตเกียวเท่านั้น แต่เดิมเรียกว่า “เขตปกครอง” มีขึ้นในช่วงสงครามโลกครั้งที่สอง ต่อมาในสมัยหลังสงครามได้กลายมาเป็น “เขตพิเศษ” ในระยะหลังได้มีการเพิ่มความสำคัญให้แก่หน่วยการปกครองนี้ในฐานะหน่วยย่อยเป็นแขวงที่จะสร้างประชาธิปไตยท้องถิ่น โดยเขตพิเศษแต่ละแห่งจะมีนายกเทศมนตรีและสมาชิกสภาที่มาจากการเลือกตั้งร่วมกันเป็นผู้ดูแล ส่วนอำนาจหน้าที่ของเขตพิเศษก็จะเพิ่มขึ้นจนมีลักษณะใกล้เคียงกับเทศบาลนคร สามารถออกพันธบัตรมาใช้จ่ายได้เอง และได้รับเงินสนับสนุนจำนวนมากจากรัฐบาล มีสภามหานคร ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงและมีฝ่ายบริหารคือผู้ว่าราชการจังหวัด ที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นกันแต่ก็มีการกำหนดข้อยกเว้นบางประการ เช่น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการดับเพลิง การประปา การระบายและการวางแผนงานในบางเรื่องเหมือนอย่างเทศบาล เป็นต้น

2) สหภาพองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (Cooperatives of Local Authorities) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจตกลงกันก่อตั้งสหภาพท้องถิ่นโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรีหรือผู้ว่าราชการจังหวัดแล้วแต่กรณี เพื่อร่วมกันดำเนินกิจการที่ศักยภาพของท้องถิ่นขนาดเล็กไม่สามารถจัดทำได้โดยรูปแบบสหภาพท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดให้มีอยู่ด้วยกัน 4 ประเภทคือ

สหภาพธุรการทั่วไป (Partial Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายการจัดกิจการสาธารณะในพื้นที่พิเศษบางพื้นที่ให้สหภาพดำเนินการแทน ดังเช่น กิจการเกี่ยวกับการกำจัดขยะ กิจการเกี่ยวกับการอศศีย และกิจการเกี่ยวกับการศึกษาภาคบังคับ ซึ่งสหภาพประเภทนี้เป็นที่นิยมจัดตั้งกันมากในท้องถิ่น

สหภาพเขตกว้าง (Wide Area Union) เป็นสหภาพรูปแบบใหม่ที่จัดตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2537 โดยสหภาพนี้ไม่ได้รับผิดชอบเฉพาะการดำเนินการในพื้นที่กว้างเท่านั้นแต่ยังดำเนินการในกิจการบางอย่างที่รัฐบาลกลางมอบหมายด้วย

³⁴ ศุภสวัสดิ์ ชีวาลย์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 31, น.7.

³⁵ นครินทร์ เมฆไตรรัตน์, อ้างแล้ว เชิงอรรถที่ 33.

สหภาพธุรกิจการรวม (Full Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นมอบหมายหน้าที่ทั้งหมดของตนให้กับหน่วยงานของสหภาพ สหภาพประเภทนี้ยังไม่มีการจัดตั้งขึ้น

สหภาพธุรกิจราชการ (Join – Office Cooperative) เป็นสหภาพที่ท้องถิ่นที่รวมสำนักงานบริหารไว้ด้วยกัน สหภาพประเภทนี้ยังไม่มีปรากฏเช่นกัน

3) เขตทรัพย์สิน จัดตั้งขึ้นเพื่อดูแลทรัพย์สินที่เกิดจากการรวมตัวกันของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น

4) บริษัทพัฒนาท้องถิ่น (Local Development Corporations) เกิดจากการร่วมกันดำเนินการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสองแห่งขึ้นไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการจัดหาและเตรียมสถานที่สำหรับการก่อสร้างสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่ได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาภูมิภาค โครงการดังกล่าว ได้แก่ การสร้างสนามบิน และการพัฒนาเมือง เป็นต้น

3.3.2 ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศญี่ปุ่น

การปฏิรูปภาษีทรัพย์สินในประเทศญี่ปุ่นเริ่มขึ้นเมื่อช่วงปี พ.ศ. 2528 ถึงปี พ.ศ. 2533 สภาพเศรษฐกิจฟองสบู่ทำให้ราคาที่ดินในเขตเมืองของประเทศญี่ปุ่นเพิ่มขึ้นมากเฉลี่ยสูงถึง 3 เท่า ก่อให้เกิดช่องว่างระหว่างผู้ที่มีทรัพย์สินกับผู้ที่ไม่มียอดทรัพย์สินกว้างขึ้น ประชาชนจำนวนมากจึงรู้สึกถึงความไม่เป็นธรรมในสังคม เนื่องจากภาระภาษีทรัพย์สินโดยเฉพาะที่ดินต่ำมาก ในปี พ.ศ. 2513 ถึงปี พ.ศ. 2538 ภาระภาษีของการถือครองที่ดินอยู่ช่วงประมาณ 0.09-0.24% ต่อปี ของราคาประเมินที่ดิน คนจึงนิยมถือครองที่ดิน ส่งผลให้ราคาที่ดินสูงมากและไม่มีการนำที่ดินไปใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 ประเทศญี่ปุ่นได้มีการปฏิรูประบบภาษีที่ดินโดยการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน การปฏิรูปนี้วางอยู่บนหลักของการกระจายภาระภาษีอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม รวมทั้งก่อให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยลดแรงจูงใจในการเก็งกำไรที่ดิน³⁶

นับตั้งแต่หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 เป็นต้นมา องค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีความเป็นอิสระค่อนข้างสูง ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ ฉบับพุทธศักราช 2490 ได้ให้หลักประกันว่าการบริหารงาน ท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่นจะต้องไปเป็นตามหลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น และมีอิสระในการบริหารงานและจัดการทรัพย์สินของตนเอง รวมทั้งสามารถบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีผู้บริหารที่มาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน และหากรัฐบาลจะออกกฎหมายที่จะส่งผลต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายฉบับนั้นต้องได้รับความยินยอม

³⁶ ปณณ อนันอภิบุตร, “การปฏิรูประบบภาษีเพื่อสังคมไทยเสมอหน้า,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 มิถุนายน 2562, จาก <http://v-reform.org/u-knowledges/taxreform/>

จากประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆด้วย³⁷ นอกจากนี้แล้ว ยังมีกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องกับการคลังท้องถิ่น ที่มีส่วนเอื้อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่นมีขอบเขตหน้าที่ที่กว้างขวาง และมีความเป็นอิสระ โดยกฎหมายที่ใช้บังคับในปัจจุบัน ได้แก่ The Local Tax Law กฎหมายฉบับนี้จะเป็นการกล่าวถึงหลักเกณฑ์พื้นฐานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับภาษีท้องถิ่น เช่น ประเภทของภาษีท้องถิ่น ฐานและอัตราในการจัดเก็บภาษี เป็นต้น เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบหลักเกณฑ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งจะได้นำไปกำหนดรายละเอียดเฉพาะของท้องถิ่นตนเองต่อไป

ภาษีของท้องถิ่น (Local Taxes) ของประเทศญี่ปุ่นถือเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากเป็นภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหามาได้เอง ไม่ได้รับเงินอุดหนุนจากทางราชการส่วนกลาง หรือกู้ยืมมาจากแหล่งอื่นๆ ประกอบกับกฎหมายของประเทศญี่ปุ่นนั้นได้ให้อิสระในการจัดเก็บภาษีกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากพอสมควร ซึ่งเห็นได้จาก³⁸

1) กฎหมายและระเบียบต่างๆ อนุญาตให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้สูงเต็มเพดานอัตราภาษีที่กระทรวงจัดการสาธารณะและกิจการภายในไปรษณีย์และโทรคมนาคม (The Ministry of Public Management, Home Affairs, Posts and Telecommunications)³⁹ กำหนดไว้

2) หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องการที่จะจัดเก็บภาษีประเภทอื่นๆ นอกเหนือจากประเภทของภาษีที่ได้มีการกำหนดไว้ในกฎหมาย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นๆ สามารถขออนุมัติต่อรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสารเพื่อขอจัดเก็บภาษีประเภทเหล่านั้นได้เป็นกรณีพิเศษอีกด้วย ภาษีที่ได้รับการอนุมัติให้มีการจัดเก็บได้เป็นกรณีพิเศษนั้นส่วนหนึ่งจะเป็นภาษีที่เกี่ยวข้องกับพลังงานและโรงงานนิวเคลียร์⁴⁰

ในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นนั้น แบ่งออกเป็น 2 ระดับ คือ ภาษีของจังหวัด (Prefecture) และภาษีของเทศบาล (Municipality)

³⁷ รัฐธรรมนูญประเทศญี่ปุ่น คริสต์ศักราช 1947 อ้างถึงใน Alan Norton, International Handbook of Local and Regional Government, (Hant Edward Elgar, 1994) p.459.

³⁸ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 31, น.9.

³⁹ ปัจจุบันเปลี่ยนชื่อเป็นกระทรวงกิจการภายในและการสื่อสาร (The Ministry of Internal Affairs and Communication)

⁴⁰ Hirotzu Ishi, The Japanese Tax System, third (New York: Oxford University Press, 2001), p.357 quoted in ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 31, น. 9.

3.3.2.1 การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในระดับจังหวัด (Prefectural Taxes)

เนื่องจากการที่กฎหมายของประเทศญี่ปุ่นได้ให้อิสระในแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องการจัดเก็บภาษีมากพอสมควรดังที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น ทำให้เกิดการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในรูปแบบที่หลากหลายมีการแบ่งประเภทของทรัพย์สินเพื่อการจัดเก็บภาษีอย่างมากมาย ซึ่งในขอบเขตของการศึกษาที่กล่าวไว้ในบทที่ 1 ภาษีที่มีความเกี่ยวข้องกับวิทยานิพนธ์เล่มนี้ ได้แก่ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Prefectural Inhabitants Taxes) และภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Real Property Acquisition Tax) มีรายละเอียดดังนี้

1) ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Prefectural Inhabitants Taxes)

ภาษีเพื่อการอยู่อาศัยเป็นภาษีที่มีการจัดเก็บตั้งแต่ปี ค.ศ.1954 ภาษีชนิดนี้มีความสำคัญต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นอย่างมาก เพราะเมื่อได้พิจารณาสัดส่วนของภาษีที่อยู่อาศัยแล้วมีอัตราสูงสุดของภาษีท้องถิ่นทั้งหมด⁴¹

โครงสร้างภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Prefectural Inhabitants Taxes)

1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ในการจัดเก็บภาษีเพื่อการอยู่อาศัยมีการแบ่งกลุ่มผู้มีหน้าที่เสียภาษีออกเป็น 2 กลุ่ม⁴² คือ

1.1) จัดเก็บจากบุคคลธรรมดาที่อาศัยอยู่ในเขตจังหวัด การจัดเก็บภาษีจากบุคคลธรรมดามีการคำนวณจากรายได้ทั้งหมดที่บุคคลมีในปีก่อนหน้านั้น รวมถึงรายได้ประชากรต่อหัว เงินปันผล และผลกำไรจากเงินทุนที่มาจากการโอนหลักทรัพย์ต่างๆ และ

1.2) จัดเก็บจากนิติบุคคลที่สำนักงานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของจังหวัด การจัดเก็บภาษีเพื่อการอยู่อาศัยของนิติบุคคล จะคำนวณจากฐานรายได้ของนิติบุคคลที่แสดงในแบบการชำระภาษีต่อส่วนกลาง

2) ฐานภาษีและอัตรากา

ฐานภาษีและอัตรากาเพื่อการอยู่อาศัยแบ่งออกเป็น 2 กลุ่มเช่นกัน คือ

1) การคำนวณภาษีของบุคคลธรรมดาจะคิดภาษีจากประชากรต่อหัว หรือจะคำนวณจากรายได้ทั้งหมดที่บุคคลมีก่อนหน้านั้น รวมถึงรายได้ประชากรต่อหัว เงินปันผลและผลกำไรจากเงินทุนจากการโอนหลักทรัพย์ การจัดเก็บภาษีจากประชากรต่อหัวเป็นการจัดเก็บจาก

⁴¹ Hirotsu Ishi, *Ibid*, p.358.

⁴² ศุภสวัสดิ์ ชีวาลัย, *อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 31*, น.9-10.

บุคคลธรรมดาที่มีได้มีภูมิลำเนาในเขตจังหวัด⁴³ แต่มีบ้านที่ทำงานหรือสถานประกอบการอยู่ในวันที่ 1 มกราคม ส่วนการจัดเก็บภาษีที่คำนวณจากรายได้ทั้งหมดที่บุคคลมีก่อนหน้านั้น รวมถึงรายได้ประชากรต่อหัว เงินปันผลและผลกำไรจากเงินทุนจากการโอนหลักทรัพย์จัดเก็บจากบุคคลที่มีภูมิลำเนาแน่นอนในระดับจังหวัดที่จัดเก็บภาษีในวันที่ 1 มกราคมของทุกปี การจัดเก็บภาษีจะจัดเก็บเป็นเงินจำนวนสำหรับผู้เสียภาษีที่มีรายได้เกินจากรายได้ที่ได้รับการยกเว้นภาษี โดยอัตราภาษีมาตรฐานอยู่ที่ 1,500 เยนต่อปี แต่มีการกำหนดให้มีการเสียภาษีเพิ่มขึ้นอีก 500 เยน ในระดับจังหวัดเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูทางการเงินโดยมีการจัดเก็บตั้งแต่ปี พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2566 นอกจากนี้ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัยมีการจัดเก็บโดยคิดจากฐานเงินได้ที่มีอัตรามาตรฐานที่อัตราร้อยละ 4⁴⁴

2) การคำนวณภาษีของนิติบุคคลจะคิดคำนวณจากร้อยละของภาษีเงินได้นิติบุคคลก่อนที่จะมีการเครดิต หากนิติบุคคลดังกล่าวตั้งอยู่ในพื้นที่ระดับจังหวัด ในระดับจังหวัดสามารถเลือกใช้อัตราภาษีสำหรับที่พักอาศัยที่อัตราร้อยละ 5 ถึงร้อยละ 6 ของอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล การคำนวณภาษีดังกล่าวจะคิดภาษีต่อหน่วยนิติบุคคลโดยคำนวณจากทุนจดทะเบียนและจำนวนเงินทุนสำรอง และคำนวณจากรายได้หลังหักค่าใช้จ่าย โดยอัตราภาษีจะขึ้นอยู่กับรายได้ของนิติบุคคลนั้น กล่าวคือในระดับจังหวัด หากเงินได้ที่ต้องเสียภาษีเป็นจำนวนไม่เกิน 8,000,000 เยนต่อปี และทุนจดทะเบียน 100,000,000 เยนในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เสียภาษีร้อยละ 0.75 ถึงร้อยละ 0.90 แต่หากเงินได้ที่ต้องเสียภาษีสูงกว่า 8,000,000 เยนต่อปี จะต้องเสียภาษีที่อัตราร้อยละ 1.275 ถึงร้อยละ 1.53⁴⁵

นอกจากนี้ยังมีการจัดเก็บภาษีจากฐานจำนวนทุนที่ชำระแล้วและจำนวนพนักงาน ไม่ว่าจะเป็นรายได้จากธุรกิจใด หากนิติบุคคลดังกล่าวไม่มีสำนักงานตั้งอยู่ในพื้นที่ระดับ

⁴³ นาฏลัดดา มหาชัย, “การปฏิรูประบบกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น,” (วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551), น.249.

⁴⁴ Ministry of Finance, “Learn about Inhabitant Tax,” Retrieved on June 19, 2019, from https://www.mof.go.jp/english/tax_policy/publication/tax007/e_04.pdf?fbclid=IwAR2f0-5OPV0luHoRbM3lGOY0XvEh5MzWhmFlqXdYr6gHYsaDRSnF5XcpV0o

⁴⁵ EU-Japan Centre for Industrial Cooperation, “Prefectural and Municipal Per Capita Tax,” Retrieved on November 5, 2018, from <https://www.eu-japan.eu/taxes-accounting/corporate-taxation/prefectural-and-municipal-capita-tax>

จังหวัด แต่หากมีสถานประกอบการชั่วคราว⁴⁶ หากทุนจดทะเบียนไม่เกิน 10 ล้านบาท เสียภาษี 20,000 บาท หากทุนจดทะเบียนมากกว่า 10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท เสียภาษี 50,000 บาท หากทุนจดทะเบียนมากกว่า 100 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 1,000 ล้านบาท เสียภาษี 130,000 บาท หากทุนจดทะเบียนมากกว่า 1,000 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 5,000 ล้านบาท เสียภาษี 540,000 บาท แต่หากทุนจดทะเบียนมากกว่า 5,000 ล้านบาท ต้องเสียภาษี 800,000 บาท⁴⁷

2) ภาษีการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ (Real Property Acquisition Tax)

โครงสร้างภาษีการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ (Real Property Acquisition Tax) มีดังนี้

1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้ถือครองที่ดิน (Land) หรือบ้าน (Houses) สิทธิครอบครองนี้ไม่รวมถึงการได้มาทางมรดก (Inheritance) หรือการรวมหรือแยกกันของบริษัท (The Merger or Division of Corporations)⁴⁸

2) ฐานและอัตราภาษี

ภาษีการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์จะถูกเรียกเก็บเพียงครั้งเดียวเมื่อมีการซื้ออสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง การได้มาของอสังหาริมทรัพย์หมายถึง การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ผ่านการทำธุรกรรมเช่น การซื้อขาย การบริจาค การแลกเปลี่ยนและการก่อสร้าง (สำหรับอาคารใหม่ที่ต่อขยายหรือการดัดแปลง) หากอสังหาริมทรัพย์ได้มาโดยการรับมรดกไม่ต้องชำระภาษี อัตราภาษีมาตรฐานกำหนดไว้ที่อัตราร้อยละ 4 แต่มีบทบัญญัติพิเศษให้อัตราภาษีลดลงเหลือร้อยละ 3 สำหรับที่ดินและที่อยู่อาศัย จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2558 และกำหนดอัตราร้อยละ 4 สำหรับอาคารอื่น ๆ นอกเหนือจากที่อยู่อาศัยที่อัตราร้อยละ 4 ของมูลค่าอสังหาริมทรัพย์⁴⁹

นอกจากนี้กำหนดให้มีการลดหย่อนภาษีอสังหาริมทรัพย์⁵⁰ สามารถทำได้ในกรณีของการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือบ้านเพื่อวัตถุประสงค์ในการใช้เป็นที่อยู่อาศัย (Residential

⁴⁶ นาฏลัดดา มหาชัย, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 43*, น.250.

⁴⁷ Ministry of Finance, Japan, “Local Taxes,” Retrieved on June 19, 2019, from https://www.mof.go.jp/english/tax_policy/publication/taxes2010e/taxes2010e_h.pdf

⁴⁸ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 31*, น.12.

⁴⁹ Internal Interface, “Real Estate Acquisition Tax,” Retrieved on February 2, 2019, from http://www.i-interface.com/en/services/real_estate/tips/taxes.html#n04_06

⁵⁰ ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 31*.

Purpose) โดยบ้านที่ทำการปลูกสร้างใหม่ที่มีเนื้อที่ระหว่าง 50-240 ตารางเมตร หรือไม่ต่ำกว่า 40 ตารางเมตรสำหรับอพาร์ทเมนต์จะได้รับการลดหย่อนภาษี โดยการปรับลดราคาประเมินลง 12,000,000 เยน หากบ้านพักอาศัยที่ได้รับการลดหย่อนภาษีนี้นั้นได้สร้างขึ้นภายใน 3 ปีนับแต่ได้มา หรือภายใน 1 ปีก่อนที่จะได้รับมา ให้ลดราคาประเมินมูลค่าของทรัพย์สินที่ได้มาลง 1,500,000 เยน แล้วจึงคูณด้วยอัตราภาษีหรือใช้มูลค่าของทรัพย์สินคูณกับอัตราอย่างใดอย่างหนึ่งมากกว่า การลดหย่อนดังกล่าวใช้ในกรณีที่เป็นการซื้อบ้านพักอาศัยใหม่ แต่อย่างไรก็ดีสามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กรณีที่เจ้าของซื้อบ้านมือสองด้วย นอกจากนี้ หากราคาประเมินของที่ดินหรือบ้านมีมูลค่าต่ำกว่าอัตราที่กำหนด คือ ในกรณีที่ที่ดินราคาต่ำกว่า 100,000 เยน บ้านใหม่ราคาต่ำกว่า 230,000 เยน และบ้านมือสองต่ำกว่า 120,000 เยน ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี⁵¹

3.3.2.2 การจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในระดับเทศบาล (Municipal Taxes)

การจัดเก็บภาษีในระดับเทศบาลที่อยู่ภายในขอบเขตของการศึกษา ประกอบด้วยประเภทภาษื่อดังต่อไปนี้

- 1) ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Municipal Inhabitants Tax)
- 2) ภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Property Tax)
- 3) ภาษีการครอบครองที่ดินพิเศษ (Special Landholding Tax)

1) ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Municipal Inhabitants Taxes)

นอกจากจะมีการเก็บภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Municipal Inhabitants Taxes) ในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว ภาษีดังกล่าวก็มีการจัดเก็บในระดับเทศบาลด้วยมีลักษณะการเสียภาษีแบบเดียวกัน

โครงสร้างภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Municipal Inhabitants Taxes)

1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเพื่อการอยู่อาศัย ได้แก่ บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล เช่นเดียวกับการจัดเก็บภาษีเพื่อการอยู่อาศัยระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด

⁵¹ Ministry of Finance, Japan, “Local Taxes,” Retrieved on June 19, 2019, from https://www.mof.go.jp/english/tax_policy/publication/taxes2010e/taxes2010e_h.pdf

2) ฐานและอัตราภาษี

ฐานและอัตราภาษีเพื่อการอยู่อาศัยในระดับเทศบาล แบ่งประเภทออกเป็น 2 ประเภท คือ สำหรับบุคคลธรรมดาและสำหรับนิติบุคคล

สำหรับบุคคลธรรมดาจะจัดเก็บภาษีตามอัตรารายหัวต่อคน หรือเก็บจากฐานรายได้ที่ต้องเสีย โดยคำนวณจากรายได้จากเงินได้ การลงทุน การโอนหลักทรัพย์ของบุคคลธรรมดาในส่วนตามอัตรารายหัวต่อคน จัดเก็บในกรณีที่บุคคลดังกล่าวไม่ได้มีภูมิลำเนาในเขตเทศบาล แต่มีบ้าน หรือที่ทำงานในเขตนั้น เทศบาลจะกำหนดอัตราพื้นฐานในการเสียภาษี 3,500 บาทต่อคน/ปี แต่มีการกำหนดให้มีการเสียภาษีเพิ่มขึ้นอีก 500 บาทเพื่อช่วยเหลือฟื้นฟูทางการเงินเช่นเดียวกับกรณีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งรวมแล้วต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น 1,000 บาท⁵² แต่หากบุคคลดังกล่าวมีภูมิลำเนาที่แน่นอนในเขตเทศบาล จะต้องเสียภาษีกำหนดเป็นอัตราร้อยละ 6 เมื่อรวมกับภาษีระดับจังหวัดแล้วเท่ากับร้อยละ 10

สำหรับการคำนวณภาษีเงินได้นิติบุคคลนั้นจะคิดคำนวณจากร้อยละของภาษีเงินได้นิติบุคคลก่อนที่จะมีการเครดิต ในระดับเทศบาลอัตราภาษีสำหรับที่พักอาศัยที่อัตราร้อยละ 12.3 ถึงร้อยละ 14.7 ของอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลในกรณีที่นิติบุคคลมีสำนักงานที่ตั้งอยู่ในพื้นที่ของเทศบาล แต่หากนิติบุคคลไม่มีสำนักงานตั้งอยู่ในเขตเทศบาล มีเพียงสถานประกอบการชั่วคราว การคำนวณภาษีดังกล่าวจะคิดภาษีต่อหน่วยนิติบุคคลโดยคำนวณจากทุนจดทะเบียนและจำนวนเงินทุนสำรอง และคำนวณจากรายได้หลังหักค่าใช้จ่าย โดยอัตราภาษีจะขึ้นอยู่กับรายได้ของนิติบุคคลนั้น หากเงินได้ที่ต้องเสียภาษีเป็นจำนวนไม่เกิน 8,000,000 บาทต่อปี และทุนจดทะเบียน 100,000,000 บาทในวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม เสียภาษีร้อยละ 1.845 ถึงร้อยละ 2.205 แต่หากเงินได้ที่ต้องเสียภาษีสูงกว่า 8,000,000 บาทต่อปี จะต้องเสียภาษีร้อยละ 3.1365 ถึงร้อยละ 3.7485

นอกจากนี้ยังมีการจัดเก็บภาษีจากฐานจำนวนทุนที่ชำระแล้วและจำนวนพนักงาน ไม่ว่าจะมียาได้จากธุรกิจใด โดยจะจัดเก็บจากผู้ที่มีภูมิลำเนาในประเทศญี่ปุ่นในวันที่ 1 มกราคมของปีภาษี หากทุนจดทะเบียนไม่เกิน 10 ล้านบาท มีพนักงานไม่เกิน 50 คน เสียภาษี 50,000 บาท หากมีพนักงานมากกว่า 50 คน จะเสียภาษี 120,000 บาท หากทุนจดทะเบียนมากกว่า

⁵² Ministry of Finance Japan, “Learn about Inhabitant Tax”, Retrieved on January 31, 2019, from https://www.mof.go.jp/english/tax_policy/publication/tax007/e_04.pdf

10 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท มีพนักงานไม่เกิน 50 คน เสียภาษี 130,000 บาท แต่หากมีพนักงานเกิน 50 คน เสียภาษี 150,000 บาท⁵³

2) ภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Property Tax)

ภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Property Tax หรือ Fixed Assets Tax) เป็นภาษีของเทศบาลที่จัดเก็บจากบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่ครอบครองอสังหาริมทรัพย์

โครงสร้างภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Property Tax)

1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Property Tax) จัดเก็บจากผู้ที่เป็นเจ้าของอสังหาริมทรัพย์ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลหรือกล่าวได้ว่า เป็นการจัดเก็บภาษีจากบุคคลที่เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์และขึ้นทะเบียนก่อนวันที่ 1 มกราคม ของปีงบประมาณนั้น รวมถึงการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ระหว่างปีนั้นด้วย⁵⁴ โดยผู้ครอบครองจะต้องทำการเสียภาษีที่เทศบาลที่อสังหาริมทรัพย์นั้นตั้งอยู่ โดยจะต้องชำระภายในเดือนเมษายนของทุกปี การจัดเก็บภาษียังรวมถึงการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ระหว่างปีงบประมาณนั้นอีกด้วย การกำหนดฐานภาษีอสังหาริมทรัพย์ยังครอบคลุมถึงการถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน บ้านหรืออสังหาริมทรัพย์ที่มีค่าเสื่อมราคา

2) ฐานและอัตราภาษี

มีการกำหนดประเภทของอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในข้อบังคับที่จะต้องเสียภาษีชนิดนี้ ได้แก่ ที่ดินสิ่งปลูกสร้างและทรัพย์สินที่คิดค่าเสื่อมได้ โดยที่ดินนั้นรวมถึงนาข้าว พาร์ม ที่ดินที่ใช้สำหรับอยู่อาศัย บ่อน้ำพุ บ่อและหนองน้ำ ป่าไม้ คลังสินค้า ที่ดินว่างเปล่าและที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ส่วนสิ่งปลูกสร้างให้รวมถึงที่พักอาศัย ร้านค้า โรงงานที่รวมถึงสถานีไฟฟ้าและสถานีย่อย คลังสินค้า อาคารเพื่อวัตถุประสงค์อื่น และทรัพย์สินที่คิดค่าเสื่อมได้นั้นให้รวมถึงทรัพย์สินที่ใช้ในการประกอบธุรกิจ เช่น เครื่องจักรอุปกรณ์ เครื่องบิน เครื่องมือช่าง เครื่องมือติดตั้งที่อาจมีค่าเสื่อมราคาตามพระราชบัญญัติภาษีเงินได้นิติบุคคลหรือภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา แต่ไม่รวมถึงภาษีรถยนต์

⁵³ EU-Japan Centre for Industrial Cooperation, “Prefectural and Municipal Per Capita Tax,” Retrieved on November 5, 2018, from <https://www.eu-japan.eu/taxes-accounting/corporate-taxation/prefectural-and-municipal-capita-tax>

⁵⁴ 東京都主税局 Bureau of Taxation, “Guide to Metropolitan tax 2018,” Retrieved on June 20, 2019, from http://www.tax.metro.tokyo.jp/book/guidebook_gaigo/guidebook2018e.pdf#page=41

หรือรถจักรยานยนต์ โดยหลักผู้เสียภาษีจะต้องชำระภาษี 4 ครั้งต่อปี คือในเดือนมิถุนายน กันยายน ธันวาคมและกุมภาพันธ์ อัตราภาษีจะขึ้นอยู่กับการประเมินราคาของอสังหาริมทรัพย์นั้นๆ โดยที่การประเมินจะมีการเปลี่ยนแปลงทุกๆ 3 ปี ตามราคาตลาด เทศบาลผู้มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีจะจัดเก็บที่อัตราร้อยละ 1.4 ต่อปี สูงสุดที่อัตราร้อยละ 2.1 ต่อปี แต่ในเมืองใหญ่จะคิดเป็นอัตราร้อยละ 1.7 ต่อปี⁵⁵ อย่างไรก็ตามได้กำหนดการลดหย่อนภาษีและการยกเว้นภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางประการด้วย

สำหรับที่ดินที่ใช้สำหรับอยู่อาศัย (Land for Housing) ขนาดไม่เกิน 200 ตารางเมตร สามารถขอลดหย่อนได้ 1/6 ของที่ดิน และขนาดที่เกิน 200 ตารางเมตร สามารถขอลดหย่อนได้ 1/3 ของที่ดิน

สำหรับสิ่งปลูกสร้างที่สร้างขึ้นใหม่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย (Certain Residential Houses) สร้างขึ้นระหว่าง 2 มกราคม พ.ศ. 2507 ถึง 31 มีนาคม พ.ศ. 2555 ขนาดไม่เกิน 50-280 ตารางเมตร สามารถขอลดหย่อนได้ 1/2 ของจำนวนที่ต้องจ่าย เฉพาะ 3 ปีแรกเท่านั้น และสำหรับที่อยู่อาศัยแบบป้องกันอัคคีภัย (Certain New Fire-proof Residential Building) ที่สร้างขึ้นระหว่าง 2 มกราคม พ.ศ. 2508 ถึง 31 มีนาคม ค.ศ. 2555 ขนาดไม่เกิน 50-280 ตารางเมตร สามารถขอลดหย่อนได้ 1/2 ของจำนวนที่ต้องจ่าย เฉพาะ 5 ปีแรกเท่านั้น

สำหรับการยกเว้นภาษีนั้น ได้มีการกำหนดให้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางประเภทที่มีขนาดไม่เกินกว่าที่กำหนดหรือมีไว้สำหรับใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ได้รับการยกเว้นภาษี⁵⁶ มีดังนี้

- 1) ที่ดินที่มีมูลค่าต่ำกว่า 300,000 เยน
- 2) ที่อยู่อาศัยที่มีมูลค่าต่ำกว่า 200,000 เยน
- 3) ทรัพย์สินที่มีการคิดค่าเสื่อมราคามูลค่าไม่เกิน 1,500,000 เยน
- 4) ทรัพย์สินที่เป็นขององค์กรที่ทำงานเพื่อสาธารณะและใช้ในทางที่เป็นประโยชน์สาธารณะ
- 5) ทรัพย์สินที่ใช้สำหรับเป็นสุสานและถนนสาธารณะ

⁵⁵ Japan Tax Guide 2015/2016, “Fixed Asset Tax,” Retrieved on June 25, 2019, from <https://www.pkf.com/media/10026008/japan-tax-guide-2015-16.pdf>

⁵⁶ 東京都主税局 Bureau of Taxation, *Supra* note 54.

3) ภาษีการครอบครองที่ดินพิเศษ (Special Landholding Tax)

ภาษีการครอบครองที่ดินพิเศษเป็นภาษีที่ถูกนำมาใช้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 เป็นผลจากการปฏิรูปภาษีเพื่อขัดขวางการเก็งกำไรที่ดิน มีการใช้เรื่อยมาจนถึงปี พ.ศ. 2546 เนื่องจากรัฐบาลต้องการที่จะลดภาระทางภาษีให้กับประชาชนซึ่งเป็นผลสืบเนื่องมาจากการปฏิรูปการจัดเก็บภาษี⁵⁷

โครงสร้างภาษีการครอบครองที่ดินพิเศษ (Special Landholding Tax) มีดังนี้

1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินซึ่งรวมถึงผู้ได้มาซึ่งที่ดินในพื้นที่ที่กำหนดในวันที่ 1 มกราคมของทุกปี โดยท้องถิ่นจะเก็บภาษีจากผู้มีชื่อหรือผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

2) ฐานภาษีและอัตราภาษี

ในการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าวนี้ ได้กำหนดหลักเกณฑ์คือ

2.1) เป็นการจัดเก็บจากการถือครองที่ดิน คิดภาษีในอัตราร้อยละ 1.4 ของมูลค่าทรัพย์สิน และยกเว้นการจัดเก็บให้สำหรับการถือครองที่ดินที่มากกว่า 10 ปี

2.2) เป็นการจัดเก็บจากการซื้อที่ดินคิดภาษีในอัตราร้อยละ 3 ของมูลค่าทรัพย์สินที่มีอยู่ภายในหนึ่งปี

นอกจากนี้กฎหมายได้ยังกำหนดหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการยกเว้นการจัดเก็บภาษีสำหรับที่ดินที่มีขนาดเล็กกว่าที่เทศบาลกำหนด คือ ระหว่าง 2,000 ถึง 10,000 ตารางเมตร ซึ่งอัตราภาษีนี้นั้นจะขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเทศบาลแต่ละท้องถิ่น อีกทั้งได้มีการยกเว้นภาษีในกรณีที่เป็นที่ดินของรัฐ ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของคนหลายคน ที่ดินที่ได้รับจากมรดก และที่ดินที่ใช้ประโยชน์ตามนโยบายสาธารณะของรัฐหรือท้องถิ่น

3.3.3 สถิติรายได้ท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น

จากการพิจารณาถึงสถิติรายได้ท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ในภาคผนวก ค พบว่า ในปี พ.ศ. 2555 ท้องถิ่นมีรายได้ทั้งสิ้น 99,842,882 ล้านเยน มาจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น สูงถึง 34,460,760 ล้านเยน คิดเป็นร้อยละ 34.51 เมื่อพิจารณาในส่วนรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น พบว่า ภาษีที่ในระดับเทศบาลจัดเก็บได้มากกว่าภาษีในระดับจังหวัด

ข้อมูลการแสดงรายได้ท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ปี พ.ศ. 2555 ในภาคผนวก ข พบว่า ภาษีที่จัดเก็บในระดับจังหวัด (Prefectural taxes) ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่

⁵⁷ ศุภสวัสดิ์ ชีวาลัย, อ่างแล้ว เชิงอรรถที่ 31, น.25.

ภาษีเพื่อการอยู่อาศัยจัดเก็บได้ 4,513 ล้านบาท แบ่งเป็นภาษีเพื่อการอยู่อาศัยที่จัดเก็บในอัตราคงที่ของบุคคลธรรมดา 80 ล้านบาท จัดเก็บตามระดับเงินได้ของบุคคลธรรมดา 4,513 ล้านบาท จัดเก็บตามอัตราคงที่ของนิติบุคคล 146 ล้านบาท และจัดเก็บตามระดับเงินได้ของนิติบุคคล 686 ล้านบาท ในระดับจังหวัดก็มีการจัดเก็บภาษีจากการซื้อสังหาริมทรัพย์ (Real estate acquisition tax) จัดเก็บได้ 336 ล้านบาทอีกด้วย เมื่อพิจารณาแล้วพบว่า ภาษีเพื่อการอยู่อาศัยที่จัดเก็บตามระดับเงินได้ของบุคคลธรรมดา ในระดับจังหวัดจัดเก็บได้มากที่สุด เนื่องจากการจัดเก็บจากฐานเงินได้ของประชากรในท้องถิ่นนั้นขึ้นอยู่กับอัตราภาษีที่ร้อยละ 4 หากมีเงินได้มากย่อมเสียภาษีมาก หากมีรายได้น้อยย่อมเสียภาษีน้อย เป็นไปตามความสามารถของแต่ละบุคคลทำให้ภาษีดังกล่าวเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญในระดับจังหวัด

ภาษีที่จัดเก็บในระดับเทศบาล (Municipal taxes) ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัยจัดเก็บได้ 9,071 ล้านบาท แบ่งเป็นภาษีเพื่อการอยู่อาศัยที่จัดเก็บในอัตราคงที่ของบุคคลธรรมดา 180 ล้านบาท จัดเก็บตามระดับเงินได้ของบุคคลธรรมดา 6,762 ล้านบาท จัดเก็บในอัตราคงที่ของนิติบุคคล 414 ล้านบาท และจัดเก็บตามระดับเงินได้ของนิติบุคคล 1,715 ล้านบาท เมื่อพิจารณาพบว่า การจัดเก็บภาษีเพื่อการอยู่อาศัยในระดับเทศบาลที่จัดเก็บตามระดับเงินได้ของบุคคลธรรมดาสามารถสร้างรายได้ให้กับเทศบาลมากที่สุด เนื่องจากการจัดเก็บตามฐานเงินได้เช่นเดียวกันกับในระดับจังหวัด แต่อัตราภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บนั้นเป็นอัตราร้อยละ 6 ทำให้ในระดับเทศบาลสามารถจัดเก็บภาษีชนิดนี้ได้มากกว่าในระดับจังหวัด นอกจากนี้เทศบาลมีการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สิน (Property tax/ Fixed assets tax) ที่สามารถคำนวณรายได้ให้กับท้องถิ่นได้มากขึ้น โดยในปี พ.ศ. 2555 สามารถจัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้ 8,580 ล้านบาท เนื่องจากฐานภาษีที่กว้างครอบคลุมทรัพย์สินทั้งในส่วนของที่ดิน บ้านและทรัพย์สินที่คิดค่าเสื่อมราคาได้ ทำให้สามารถจัดเก็บภาษีได้ใกล้เคียงกับรายได้รวมจากการจัดเก็บภาษีในระดับจังหวัด

3.4 ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea)

3.4.1 ความเป็นมาของสาธารณรัฐเกาหลี

สาธารณรัฐเกาหลี (Republic of Korea) ตั้งอยู่ในเอเชียตะวันออก บนคาบสมุทรเกาหลี ซึ่งอยู่ใกล้กับประเทศญี่ปุ่น โดยมีช่องแคบเกาหลีกั้นกลาง ในทางด้านตะวันตกเฉียงเหนือติดกับสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนเกาหลี ปัจจุบันสาธารณรัฐ (Republic of Korea) ปกครองใน

ระบอบประชาธิปไตย มีประธานาธิบดีเป็นประมุขของรัฐภายใต้รัฐธรรมนูญมาจากการเลือกตั้งของประชาชน⁵⁸ ในปี พ.ศ. 2560 สาธารณรัฐเกาหลีมีประชากรประมาณ 51.42 ล้านคน⁵⁹

สาธารณรัฐเกาหลีใต้เป็นประเทศที่มีการปฏิรูปเมื่อไม่นานมานี้ ซึ่งดำเนินไปอย่างรวดเร็วและก้าวหน้า โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องของการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นนั้น กล่าวคือ มีการจัดการเลือกตั้งระดับผู้ว่าราชการจังหวัด ซึ่งเป็นไปตาม “หลักความเป็นอิสระของท้องถิ่น (Local Autonomy)” มีการเลือกตั้งสภาท้องถิ่น และเลือกตั้งหัวหน้าบริหารท้องถิ่น ซึ่งรวมถึงผู้ว่าราชการจังหวัดกับนายกเทศมนตรีของนครขนาดใหญ่ ในฐานะที่เทียบเท่ากับจังหวัด ตามพระราชบัญญัติความเป็นอิสระท้องถิ่น พ.ศ. 2531 กล่าวถึงความเป็นอิสระของท้องถิ่นและกล่าวถึง “รัฐบาลท้องถิ่น” (Local Government) ประกอบด้วยสองระดับ ระดับสูงคือจังหวัดมี 9 แห่ง และนครใหญ่ฐานะเทียบเท่าจังหวัดซึ่งมี 6 แห่ง ระดับล่างคือส่วนย่อยของ 15 หน่วยการปกครองข้างต้น ได้แก่ อำเภอ (Country) เป็นชุมชนประชากรไม่หนาแน่น และประกอบด้วยนคร (City) อันเป็นชุมชนประชากรหนาแน่น ส่วนนครใหญ่จะประกอบด้วยเขต (Ward/ District)⁶⁰

การแบ่งเขตการปกครองของสาธารณรัฐเกาหลี มีการแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 2 ส่วนคือ รัฐบาลกลาง (Central Government) และรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) มีการแบ่งเขตการปกครอง คือ (1) มหานคร (2) เขตปกครองพิเศษ ได้แก่ กรุงโซล (Seoul) (3) จังหวัด (Provincial Government)

บทบัญญัติในรัฐธรรมนูญของสาธารณรัฐเกาหลีฉบับปัจจุบันที่ประกาศใช้เมื่อวันที่ 29 ตุลาคม พ.ศ. 2530 มีจำนวน 130 มาตรา แบ่งออกเป็น 10 หมวด โดยบทบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับภาษีอากร ได้แก่ มาตรา 38 และมาตรา 59

⁵⁸ ณัฐพล พลฤทธิ์, “การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีความมั่งคั่ง : ศึกษาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเกาหลี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2561, จาก http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2016/TU_2016_5601034266_6342_5342.pdf

⁵⁹ Korean statistical Information Service, “Population, Households and Housing Units,” Retrieved on February 5, 2019, from http://kosis.kr/eng/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ETITLE&parmTabId=M_01_01&statId=1962001&themald=#SelectStatsBoxDiv

⁶⁰ ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์, การกระจายอำนาจและการปฏิรูปการเมืองในเกาหลี, (กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540), น.8.

ในมาตรา 38 บัญญัติว่า พลเมืองทุกคนจะต้องเสียภาษีตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ⁶¹

มาตรา 59 บัญญัติว่า ประเภทและอัตราภาษีกำหนดโดยพระราชบัญญัติ⁶²

3.4.2 ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสาธารณรัฐเกาหลี

สำหรับการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของสาธารณรัฐเกาหลีเกิดขึ้นจากช่วง 30 ปีที่ผ่านมา ราคาอสังหาริมทรัพย์ได้ปรับตัวเพิ่มสูงขึ้นอย่างมาก ส่งผลกระทบอย่างรุนแรงต่อการกระจายรายได้และความมั่งคั่ง ประกอบกับสาธารณรัฐเกาหลีประสบกับปัญหาความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ที่สูงมาก ทำให้เกิดการปฏิรูปครั้งสำคัญในปี พ.ศ. 2523 จากเดิมที่ใช้การจัดเก็บภาษีเฉพาะรายทรัพย์สินเป็นการจัดเก็บในลักษณะรวมมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมดที่ถือครอง (Aggressive Tax) เริ่มแรกจัดเก็บเฉพาะที่ดินแต่ไม่ได้ผลมากนักเพราะมีการโยกย้ายถ่ายโอนที่ดินไปให้กับบุคคลอื่นๆ เป็นผู้ถือครองแทน ต่อมาในช่วงปี พ.ศ. 2540 รัฐบาลจึงให้ความสำคัญกับภาษีทรัพย์สินมากขึ้น⁶³ หลังจากมีการปฏิรูปภาษีในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการปรับปรุงระบบภาษีครั้งใหญ่ของประเทศเกาหลีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยได้มีการเพิ่มฐานภาษี ขยายฐานภาษีและการเปลี่ยนอัตราภาษีแบบอัตราก้าวหน้าเพิ่มขึ้นจากเดิม

หนึ่งในการเปลี่ยนแปลงที่โดดเด่นคือ การจัดเก็บภาษีการถือครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะสร้างเสถียรภาพให้กับตลาดอสังหาริมทรัพย์ รวมถึงการให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีต่างๆ เพื่อสนับสนุนการสร้างงานเป็นเป้าหมายหลักของการปฏิรูปภาษีในปี พ.ศ. 2547 การปฏิรูปภาษีทรัพย์สินของสาธารณรัฐเกาหลี⁶⁴ ในปี พ.ศ. 2547 มีดังนี้

1) การจัดเก็บภาษีจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์แบบครบวงจร (Comprehensive Real Estate Holding Tax) เพื่อเพิ่มภาระทางภาษีให้เท่าเทียมกันและเพื่อสร้างเสถียรภาพให้กับตลาดอสังหาริมทรัพย์ และลดความต้องการในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งก่อนหน้านี้ที่ดินและบ้านพักอาศัยมีการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นเพียงเท่านั้น ภายใต้กฎหมายการจัดเก็บภาษี

⁶¹ Article 38 “All citizens shall have the duty to pay taxes under the conditions are prescribed by Act”

⁶² Article 59 “Types and rates of taxes shall be determined by Act”

⁶³ ปณณ อนันอภิบุตร, *อ้าวแล้ว เชิงอรรถที่ 36*.

⁶⁴ National Tax Service, “Tax Reform in 2004,” Retrieved on June 21, 2019, from https://www.nts.go.kr/eng/about/about_05_02.asp?fbclid=IwAR1usA90WWIZWRLFYkBOCDbpZNWol7itiLSKBv3Eq300nfHEemxBYd7A9Ro

ใหม่ ภาษีทรัพย์สิน ซึ่งภาษีรวมที่ดินนั้น (Aggregate Land Tax) ถูกนำไปรวมกับภาษีทรัพย์สินเป็น ภาษีท้องถิ่นที่เก็บจากที่ดิน บ้านพักอาศัย ต่อมาราคาที่ดินและบ้านพักอาศัยแพงสูงขึ้นมากเกินไปได้ มีการนำภาษีดังกล่าวให้รัฐเป็นผู้จัดเก็บ

2) การปรับปรุงฐานภาษีสำหรับที่ดินและบ้านพักอาศัยให้มีความสอดคล้องกับราคาตลาด การจัดเก็บภาษีจากการถือครองมีประสิทธิภาพมากขึ้นเมื่อมีการจัดเก็บภาษีจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ การจดทะเบียนโอน ลดลงร้อยละ 2 จากเดิมร้อยละ 3

3) รายได้จากการจัดเก็บภาษีการถือครองอสังหาริมทรัพย์โดยส่วนกลางจะถูกจัดสรรไปยังท้องถิ่น โดยเฉพาะท้องถิ่นที่มีความต้องการทางการเงินสูงจะได้รับการจัดสรรรายได้จากการจัดเก็บภาษีดังกล่าวก่อน เพื่ออำนวยความสะดวกในการพัฒนาเศรษฐกิจในท้องถิ่น รวมถึงเศรษฐกิจของประเทศ

ในปี พ.ศ. 2548 มีการกำหนดการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินใหม่โดยแยกเป็นประเภทอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ เดิมอสังหาริมทรัพย์มีการอ้างอิงมูลค่าทรัพย์สินจากภาษีการได้มา ทำให้จัดเก็บได้น้อย บ้านที่มีราคาสูงก็เสียภาษีน้อยไม่สอดคล้องกับราคาอสังหาริมทรัพย์ที่สูงขึ้น จึงมีการกำหนดให้ใช้ราคาตลาดที่เป็นมูลค่าของทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์นั้นแทน การคำนวณภาษีใช้อัตราก้าวหน้า (Progressive Tax Rate) เพื่อให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพสามารถลดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนจนกับคนรวยได้

สำหรับการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น สามารถแบ่งองค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็น 2 ส่วน คือมหานคร (Metropolitan City) เขต จังหวัด (Province) แบ่งเป็น เขต และจังหวัด

โดยการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินนั้น กฎหมายมอบอำนาจให้เขตทั้งในมหานคร (Metropolitan City) และเขตของส่วนจังหวัด (Province) มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

สำหรับภาษีทรัพย์สินของสาธารณรัฐเกาหลีนั้นแบ่งออกเป็น 2 ระดับ ได้แก่ ภาษีในระดับประเทศและระดับท้องถิ่น ภาษีทรัพย์สินในระดับประเทศที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาได้แก่ ภาษีการคำนวณรวมการถือครองอสังหาริมทรัพย์ ส่วนภาษีในระดับท้องถิ่นที่อยู่ในขอบเขตของการศึกษาได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน ภาษีการได้มาซึ่งทรัพย์สิน และภาษีผู้พักอาศัย

กฎหมายที่ให้อำนาจในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในท้องถิ่น ได้แก่

1) พระราชบัญญัติภาษีท้องถิ่น (Local Tax Act) ของสาธารณรัฐเกาหลีฉบับปัจจุบัน ได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม พ.ศ. 2557 มีวัตถุประสงค์เพื่อกำหนดรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับภาษีท้องถิ่นที่กำหนดและจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภาษีท้องถิ่นตาม

พระราชบัญญัตินี้ทั้งหมด 11 ประเภท ได้แก่ ภาษีการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ ภาษีใบอนุญาต ภาษีเพื่อนันทนาการ (Leisure Tax) ภาษีการบริโภคยาสูบ ภาษีการบริโภคในท้องถิ่น ภาษีผู้พักอาศัย (Resident Tax) ภาษีเงินได้ท้องถิ่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษียานยนต์ ภาษีทรัพยากรและสิ่งอำนวยความสะดวกของท้องถิ่น (Local Resource and Facility Tax) และภาษีการศึกษาในท้องถิ่น⁶⁵

2) Framework Act on Local Taxes

กฎหมายดังกล่าวได้ประกาศใช้เมื่อวันที่ 19 พฤศจิกายน พ.ศ. 2557 หลังจากพระราชบัญญัติภาษีท้องถิ่น (Local Tax Act) ฉบับปัจจุบันประกาศใช้เพียงไม่กี่เดือน กฎหมายดังกล่าวมีวัตถุประสงค์เพื่ออธิบายความเกี่ยวข้องกันของภาษีท้องถิ่น เพื่อการจัดเก็บภาษีที่เป็นธรรม และเพื่อประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่น โดยการกำหนดรายละเอียดในเรื่องพื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับภาษีท้องถิ่น เรื่องที่จำเป็นสำหรับการรวบรวมและการจัดเก็บภาษี กำหนดขั้นตอนการคัดค้านการออกคำสั่งที่ผิดกฎหมายหรือไม่สมเหตุสมผล และเรื่องการลงทุนในการละเมิดที่เกี่ยวข้องกับภาษีท้องถิ่น⁶⁶

3) Gross Real Estate Tax Act

เป็นกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสนับสนุนการจัดหารายได้ให้กับท้องถิ่นและการพัฒนาในระดับประเทศโดยการสร้างความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีจากการถือครองทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ และรักษาเสถียรภาพด้านราคาอสังหาริมทรัพย์โดยการจัดเก็บภาษีในอสังหาริมทรัพย์จากบุคคลครอบครองอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก⁶⁷ หรือกล่าวได้ว่าภาษีการคำนวณรวมอสังหาริมทรัพย์เป็นกฎหมายที่บัญญัติถึงการคำนวณภาษีทรัพย์สินเฉพาะที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแล้วนำมาคูณกับอัตราภาษีที่กำหนดไว้ โดยรัฐบาลกลางแล้วจัดสรรให้กับท้องถิ่น

⁶⁵ Statutes of the Republic of Korea, “Local Tax Act,” Retrieved on June 21, 2019, from http://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=32492&lang=ENG

⁶⁶ Statutes of the Republic of Korea, “Framework Act on Local Taxes,” Retrieved on June 21, 2019, from https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=39868&lang=ENG

⁶⁷ Statutes of the Republic of Korea, “Gross Real Estate Tax Act,” Retrieved on June 21, 2019, from https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/ganadaDetail.do?hseq=38384&type=abc&key=GROSS%20REAL%20ESTATE%20TAX%20ACT¶m=G

องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินสาธารณะรัฐเกาหลี

องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของสาธารณรัฐเกาหลีแบ่งออกเป็น 2 ส่วน คือ ในระดับประเทศ ได้แก่ หน่วยงานที่ชื่อว่า National Tax Service ทำหน้าที่ในระดับประเทศ (National Tax) สำหรับหน่วยงานที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีในระดับท้องถิ่น (Local Tax) ได้แก่ รัฐบาลส่วนท้องถิ่น (Local Government) รายได้ที่จะจัดเก็บได้นั้นจะเป็นรายได้ของรัฐบาลท้องถิ่นตามหลักการปกครองส่วนท้องถิ่น

ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสาธารณรัฐเกาหลีมีรายละเอียด ดังนี้

- 1) ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในอำนาจของรัฐบาลกลาง (National Tax Service) ได้แก่ ภาษีคำนวณรวมการถือครองอสังหาริมทรัพย์ (Comprehensive Real Estate Holding Tax)
- 2) ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในอำนาจของรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีทรัพย์สินที่เขตการบริหารท้องถิ่นที่อยู่ในมหานคร เขตการปกครองพิเศษและจังหวัดมีอำนาจในการจัดเก็บได้ ได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน

1) ภาษีการคำนวณรวมอสังหาริมทรัพย์ (Gross Real Estate Tax)

ภาษีการคำนวณรวมอสังหาริมทรัพย์ (Gross Real Estate Tax) มีความเชื่อมโยงกับภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) ใน Local Tax Act แต่จะจัดเก็บเพียงที่ดิน บ้านและสิ่งปลูกสร้างมีมูลค่าสูง ภาษีประเภทนี้จะจัดเก็บโดยรัฐบาลกลาง (National Tax) และจัดสรรไปให้รัฐบาลท้องถิ่น⁶⁸ ภาษีดังกล่าวจัดเก็บเฉพาะบ้านและที่ดินประเภท General Aggregate และ Special Aggregate จัดเก็บเฉพาะที่ดินทั่วไป ที่ดินว่างเปล่า และที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างไม่ใช้บังคับกับที่ดินประเภททำการเกษตรกรรม ต่างจาก Local Tax Act ที่จัดเก็บจากทรัพย์สิน 11 ประเภท ทั้งที่เป็นอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์

ภาษีการคำนวณรวมอสังหาริมทรัพย์ (Gross Real Estate Tax) มีโครงสร้างภาษีดังนี้

⁶⁸ Ahn jong-Seok, Local Autonomy and Local Tax Policy, Korea Institute of Public Finance, (2016), p.31-34.

1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

บุคคลผู้มีกรรมสิทธิ์หรือได้มีการครอบครองทรัพย์สินประเภทบ้านและที่ดิน มีหน้าที่ต้องเสียภาษีทรัพย์สินมีมูลค่ารวมของทรัพย์สิน 600 ล้านบาท สำหรับบ้านพักอาศัย 1,500 ล้านบาท สำหรับที่ดินทั่วไปรวมทั้งที่ดินว่างเปล่า และ 20,000 ล้านบาท สำหรับที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง มีหน้าที่ต้องเสียภาษี Comprehensive Real Estate Holding ตาม Gross Real Estate Tax วันที่มีการจัดเก็บภาษีกำหนดไว้ใน The Local Tax Act คือ ณ วันที่ 1 มิถุนายน ของทุกปี

2) ฐานและอัตราภาษี

ฐานภาษีได้แก่ ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี ได้แก่ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่ารวมกันทั้งหมดเกินกว่า 600 ล้านบาท สำหรับบ้านพักอาศัย 1,500 ล้านบาท สำหรับที่ดินทั่วไปรวมทั้งที่ดินว่างเปล่า และ 20,000 ล้านบาท สำหรับที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง

ส่วนอัตราภาษี การจัดเก็บภาษีการคำนวณรวมอสังหาริมทรัพย์ (Gross Real Estate Tax) มีการกำหนดอัตราภาษีเป็นอัตราก้าวหน้า⁶⁹ ดังนี้

1) บ้านพักอาศัย หากมีราคาไม่เกิน 600 ล้านบาท อัตราภาษีอยู่ที่ร้อยละ 0.5 ราคาบ้านพักอาศัยมากกว่า 600 ล้านบาทแต่ไม่เกิน 1,200 ล้านบาท เสียภาษี 3 ล้านบาทและบวกกับอัตราร้อยละ 0.75 ของส่วนที่เกิน 600 ล้านบาท หากราคาบ้านพักอาศัยมากกว่า 1,200 ล้านบาทแต่ไม่เกิน 5,000 ล้านบาท เสียภาษี 7.5 ล้านบาทและบวกกับอัตราร้อยละ 1 ของส่วนที่เกิน 1,200 ล้านบาท หากราคาบ้านพักอาศัยมากกว่า 5,000 ล้านบาทแต่ไม่เกิน 9,400 ล้านบาท เสียภาษี 45.5 ล้านบาท บวกกับอัตราร้อยละ 1.5 ของส่วนที่เกิน 5,000 ล้านบาท และหากราคาที่พักอาศัยสูงกว่า 9,400 ล้านบาท เสียภาษี 111.5 ล้านบาท บวกกับอัตราภาษีร้อยละ 2 ของส่วนที่เกิน 9,400 ล้านบาท

2) ที่ดินทั่วไปและที่ดินว่างเปล่า หากมีราคาไม่เกิน 1,500 ล้านบาท เสียภาษีในอัตราร้อยละ 0.75 หากราคาที่ดินมากกว่า 1,500 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 4,500 ล้านบาท เสียภาษี 11.25 ล้านบาท บวกกับอัตราภาษีร้อยละ 1.5 ของส่วนที่เกิน 1,500 ล้านบาท และหากราคาที่ดินเกิน 4,500 ล้านบาท เสียภาษี 56.25 ล้านบาท บวกกับอัตราภาษีร้อยละ 2 ของส่วนที่เกิน 4,500 ล้านบาท

⁶⁹ Global Property Guide Financial Information for Residential Property Buyers, “South Korean taxes are from moderate to high,” Retrieved on November 11, 2018, from <https://www.globalpropertyguide.com/Asia/South-Taxes-and-Costs>.

3) ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง หากมีราคาไม่เกิน 20,000 ล้านบาท เสียภาษีในอัตราร้อยละ 0.5 หากราคาที่ดินเกินกว่า 20,000 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 40,000 ล้านบาท เสียภาษี 100 ล้านบาท บวกกับอัตราร้อยละ 0.6 ของราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เกินกว่า 20,000 ล้านบาท และหากราคาที่ดินมากกว่า 40,000 ล้านบาท เสียภาษี 220 ล้านบาท บวกกับอัตราร้อยละ 0.7 ของราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างส่วนที่เกินกว่า 40,000 ล้านบาท

3) การลดหย่อนภาษี

ตาม Gross Real Estate Tax Act ได้กำหนดให้มีการเครดิตภาษีสำหรับผู้เป็นเจ้าของบ้านเดี่ยว (Single house owner) หากผู้นั้นมีอายุ 60 ปีในวันที่มีการจัดเก็บภาษี โดยกำหนดให้เจ้าของบ้านที่พักอาศัยอายุ 60-65 ปี ได้รับการลดหย่อนในอัตรา 10% อายุ 65-70 ปี ได้รับการลดหย่อนในอัตรา 20% และถ้าหากอายุมากกว่า 70 ปี ได้รับการลดหย่อนในอัตรา 30%

และให้มีการเครดิตภาษีสำหรับผู้เสียภาษีที่เป็นเจ้าของบ้านเดี่ยว (Single house owner) อย่างน้อย 5 ปีในวันที่มีการจัดเก็บภาษี โดยกำหนดให้ผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านมากกว่า 5 ปีแต่ไม่ถึง 10 ปี ได้รับการลดหย่อนในอัตรา 20% และมากกว่า 10 ปี ได้รับการลดหย่อนในอัตรา 40 %

2) ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax)

ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) เป็นภาษีจังหวัด ที่เขตในจังหวัดหรือมหานคร จัดเก็บภาษีตามที่กำหนดไว้ใน Local Tax Act ซึ่งตามมาตรา 104 ของพระราชบัญญัติดังกล่าวได้ให้นิยามสำคัญที่เกี่ยวข้องกับภาษีทรัพย์สินไว้ดังนี้

คำว่า “ที่ดิน” หมายความว่า ที่ดินที่อยู่ภายใต้การจดทะเบียนตามกฎหมายและที่ดินที่ใช้ประโยชน์จริง⁷⁰ ตามบทบัญญัติใน Local Act มาตราที่ 104(1)

คำว่า “สิ่งปลูกสร้าง”(Building) ตาม Local Tax Act⁷¹ ให้ใช้นิยามตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 2(1)2 แห่งพระราชบัญญัติสิ่งปลูกสร้าง (Building Act) ซึ่งหมายถึง โครงสร้างต่างๆ ของ

⁷⁰ The term "land" means land subject to registration in cadastral records under the Act on Land Survey, Waterway Survey and Cadastral Records and other virtual land used;

⁷¹ The term "building" means buildings under Article 2 (1) 2 of the Building Act (including buildings similar thereto), leisure facilities, storage facilities, docking

สิ่งปลูกสร้างบนที่ดิน มีหลังคา เสา หรือผนัง และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น สำนักงาน สถานที่สาธารณะ ร้านค้า โรงรถ หรือคลังสินค้า ส่วนต่อเติมที่ติดมากับสิ่งปลูกสร้างนั้นรวมทั้งชั้นใต้ดิน และตามที่พระราชกฤษฎีกากำหนด⁷²

คำว่า “บ้าน”(House) หมายถึง บ้านที่อยู่อาศัยตามความในมาตรา 6 แห่ง Local Tax Act ซึ่งมีนิยามเดียวกับ “บ้าน”(House) ตามบทบัญญัติ Housing Act ในมาตราที่ 2(1) ที่ได้ให้นิยามไว้คือ “บ้าน” หมายความว่า อาคารทั้งหมดหรือบางส่วนที่มีโครงสร้างเพื่อให้สมาชิกในครัวเรือนสามารถอยู่อาศัยได้เป็นระยะเวลายาวนานและเป็นอิสระจากครัวเรือนอื่นๆ ซึ่งรวมถึงที่ดินติดต่อด้วยมีการจัดประเภทออกเป็นบ้านเดี่ยวและบ้านที่หลายๆครัวเรือนอาศัยอยู่ด้วยกัน⁷³

การแบ่งประเภทของทรัพย์สินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในการจัดเก็บภาษีตาม Local Tax Act ได้จัดแบ่งประเภทของทรัพย์สินเป็น 2 ประเภท คือ ทรัพย์สินประเภทที่ดินและทรัพย์สินประเภทบ้าน

สำหรับทรัพย์สินประเภทที่ดิน แบ่งได้เป็น (1) General Aggregate Taxation ตามมาตรา 111 หมายถึงที่ดินทั่วไปที่ไม่ได้รับการประเมินหรือได้รับยกเว้นตาม The Local Act หรือกฎหมายอื่นและที่ดินได้รับการลดหย่อนตามกฎหมาย คือ ที่ดินทั่วไปรวมถึงที่ดินว่างเปล่า (2) Special Aggregate Taxation หมายถึง ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างตั้งอยู่บนที่ดิน เช่น ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของอาคารสำหรับโรงงาน เป็นต้น และรวมถึงที่ดินที่ใช้สำหรับประกอบธุรกิจหรือทำกิจกรรมทาง

facilities, berthing facilities, conduit facilities, water supply/drainage facilities, energy supply facilities, and other similar facilities fixed to the ground, or installed underground or on other structures (including facilities annexed thereto) prescribed by Presidential Decree;

⁷² Article 2(1)2 of the Building Act, the term "building" means a structure fixed on land, with a roof and columns or walls, and facilities appurtenant thereto; an office, public performance place, shop, garage, or warehouse installed in an underground or elevated structure; or other structures prescribed by Presidential Decree;

⁷³ (1) The term "housing" means all or a portion of a building structured so that members of a household can reside independently from other households for a long term and the land attached thereto, and is classified into detached housing and multi-family housing;

เศรษฐกิจอาจจะเป็นที่ดินว่างเปล่าหรือที่ดินที่มีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ที่ดินสำหรับที่จอดรถ ที่ดินสำหรับคลังสินค้า ที่ดินสำหรับทำการวิจัย หรือที่ดินสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกด้านโลจิสติกส์ (3) Separate Taxation หมายถึง ที่ดินที่ใช้ทำการเกษตรกรรม กสิกรรม ไร่นา สวนผลไม้เชิงธุรกิจ ที่ดินสำหรับทำการเพาะปลูก ที่ดินที่เป็นสนามกอล์ฟ โรงงานอุตสาหกรรม

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

1) General Aggregate Tax ทรัพย์สินประเภทนี้ได้แก่ ที่ดินที่บุคคลผู้เป็นเจ้าของ มีภาระที่จะต้องเสียภาษี แต่ไม่รวมถึงที่ดินที่อยู่ในลักษณะของ Special Aggregate Tax หรือ Separate Taxation และไม่รวมถึงที่ดินใดๆ ที่ได้รับยกเว้นการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินตาม The Local Tax Act หรือกฎหมายอื่น

2) Special Aggregate Tax ทรัพย์สินประเภทนี้ได้แก่ ที่ดินที่บุคคลผู้เป็นเจ้าของ มีภาระที่จะต้องเสียภาษี ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างตั้งอยู่บนที่ดิน เช่น ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของอาคารสำหรับ โรงงาน เป็นต้น และรวมถึงที่ดินที่ใช้สำหรับประกอบธุรกิจหรือทำกิจกรรมทางเศรษฐกิจอาจจะเป็น ที่ดินว่างเปล่าหรือที่ดินที่มีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น ที่ดินสำหรับที่จอดรถ ที่ดินสำหรับคลังสินค้า ที่ดินสำหรับทำการวิจัย หรือที่ดินสำหรับสิ่งอำนวยความสะดวกด้านโลจิสติกส์ แต่ไม่รวมถึงที่ดินใดๆ ที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินตาม Local Tax Act หรือกฎหมายอื่น

3) Separate Taxation ทรัพย์สินประเภทนี้ ผู้เป็นเจ้าของในโรงงาน หุ่นยนต์ นาข้าว สวนผลไม้หรือฟาร์มเพาะปลูก ป่า ที่ดินสำหรับสนามกอล์ฟ ที่ดินสำหรับจัดตั้งโรงงาน

วิธีการจำแนกขอบเขตของที่อยู่อาศัยสำหรับพักอาศัยและไม่ได้พักอาศัย และการคำนวณขอบเขตของที่ดินผนวกกับที่อยู่อาศัย สามารถแบ่งได้ ดังนี้

1) ในกรณีที่มีการใช้อาคารเพื่ออยู่อาศัยและไม่ได้อยู่อาศัย เฉพาะส่วนที่ใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการอยู่อาศัยเท่านั้นที่จะถือว่าเป็นที่อยู่อาศัย เช่นนี้ที่ดินที่ถูกรวมเข้ากับอาคารจะต้องแบ่งออกเป็นที่ดินที่ผนวกกับที่อยู่อาศัยและที่ดินที่ถูกผนวกเข้ากับอาคารตามสัดส่วนของอัตราพื้นที่ที่ใช้สำหรับการอยู่อาศัย

2) ในกรณีที่มีการใช้ที่ว่างทั้งในส่วนที่เป็นที่อยู่อาศัยและไม่ใช่ที่อยู่อาศัย สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวจะถือเป็นที่อยู่อาศัยหากพื้นที่ดังกล่าวใช้สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยอย่างน้อยร้อยละ 50 ของพื้นที่ทั้งหมด

ฐานของภาษีทรัพย์สิน

ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง คิดอัตราภาษีที่ร้อยละ 50 ถึงร้อยละ 90 ของราคามาตรฐานตามกฎหมาย (Statutory standard price)

บ้านพักอาศัย คิดอัตราภาษีที่ร้อยละ 40 ถึงร้อยละ 80 ของราคามาตรฐานตามกฎหมาย (statutory standard price)

อัตราภาษี

อัตราภาษีของภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง สามารถแบ่งได้ดังนี้

ตามมาตรา 111 ของ The Local Tax Act บัญญัติให้ที่ดินที่มีลักษณะเป็น General Aggregate Tax มีอัตราภาษีในการจัดเก็บคือ หากฐานภาษีมีราคาไม่เกิน 50 ล้านบาท อัตราภาษีคิดที่ร้อยละ 0.2 หากฐานภาษีมีราคาเกิน 50 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 100 ล้านบาท ต้องเสียภาษี 100,000 บาท บวกกับอัตราภาษีร้อยละ 0.3 ของราคาที่ดินในส่วนที่เกิน 50 ล้านบาท และหากฐานภาษีมีราคาเกิน 100 ล้านบาท ต้องเสียภาษี 250,000 บาท บวกกับอัตราภาษีร้อยละ 0.5 ของราคาที่ดินในส่วนที่เกิน 100 ล้านบาท

สำหรับที่ดินที่มีลักษณะเป็น Special Aggregate Tax มีอัตราภาษีในการจัดเก็บคือ หากฐานภาษีของที่ดินดังกล่าวมีราคาไม่เกิน 200 ล้านบาท เสียภาษีในอัตราร้อยละ 0.2 หากฐานภาษีมีราคาเกิน 200 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 1,000 ล้านบาท เสียภาษี 400,000 บาท บวกกับอัตราภาษีร้อยละ 0.3 ของส่วนที่เกิน 200 ล้านบาท และหากฐานภาษีมีราคาเกิน 1,000 ล้านบาท เสียภาษี 2,800,000 บาท บวกกับอัตราภาษีร้อยละ 0.4 ของส่วนที่เกิน 1,000 ล้านบาท

ในกรณี Separate Tax ที่เป็นทุ่งนา นาข้าว สวนผลไม้ พื้นที่เพาะปลูกและป่า คิดที่อัตราภาษีที่ร้อยละ 0.7 หากเป็นสนามกอล์ฟและศูนย์นันทนาการระดับสูง คิดที่อัตราร้อยละ 4 ของฐานภาษี และที่ดินอื่นๆ คิดที่อัตราร้อยละ 0.2 ของฐานภาษี

และสำหรับสิ่งปลูกสร้าง แบ่งเป็นอาคารและบ้านพักอาศัย

อาคาร ได้แก่ อาคารสนามกอล์ฟ ศูนย์นันทนาการระดับสูง คิดอัตราภาษีที่ร้อยละ 4 ของฐานภาษี อาคารสำหรับโรงงาน คิดอัตราภาษีที่ร้อยละ 0.5 ของฐานภาษี และสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น คิดอัตราภาษีร้อยละ 0.25 ของฐานภาษี

บ้านพักอาศัย ได้แก่ วิลล่า คิดอัตราภาษีที่ร้อยละ 4 ของฐานภาษี ส่วนบ้านพักอาศัยประเภทอื่นจะถูกคิดภาษีหากฐานภาษีมากกว่า 60 ล้านบาท เสียภาษีที่อัตราร้อยละ 0.01 หากฐานภาษีมากกว่า 60 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 150 ล้านบาท เสียภาษี 60,000 บาท บวกกับอัตราร้อยละ 0.15 ของฐานภาษีในส่วนที่เกิน 60 ล้านบาท หากฐานภาษีมากกว่า 150 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 300 ล้านบาท เสียภาษี 195,000 บาท บวกกับอัตราร้อยละ 0.25 ของฐานภาษีในส่วนที่เกิน 150 ล้านบาท และหากฐานภาษีเกิน 300 ล้านบาท เสียภาษี 570,000 บาท บวกกับอัตราภาษีร้อยละ 0.4 ของฐานภาษีในส่วนที่เกิน 300 ล้านบาท

ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของสาธารณรัฐเกาหลี แบ่งเป็น 2 ประเภท⁷⁴ ดังนี้

1) รัฐยกเว้นการจัดเก็บภาษี

1.1) ที่ดินที่เป็นของสาธารณะ องค์ปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาลต่างประเทศ และองค์กรระหว่างประเทศในสาธารณรัฐเกาหลี

1.2) ที่ดินที่มีวัตถุประสงค์เพื่อใช้สำหรับสาธารณะ เกินกว่า 1 ปี

2) รัฐไม่จัดเก็บภาษีทรัพย์สินตามประเภทการใช้งาน

2.1) อสังหาริมทรัพย์ที่ใช้ในเชิงธุรกิจที่ไม่แสวงหากำไรโดยตรง และมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริหารสาธารณะ

2.2) สิ่งปลูกสร้างที่เป็นของชุมชน เช่น สมาคมหมู่บ้านที่ถูกกำหนดโดยกฎหมาย

2.3) อสังหาริมทรัพย์ที่ใช้เป็นที่ทำการไปรษณีย์

2.4) ถนน แม่น้ำ เขื่อน ท่อระบายน้ำ ซากปรักหักพังทางประวัติศาสตร์และหลุมฝังศพตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา

2.5) เขตคุ้มครองป่าไม้และที่ดินอื่น ๆ ที่มีไว้เพื่อประโยชน์สาธารณะ

2.6) อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างชั่วคราวที่มีอายุไม่เกินกว่า 1 ปี

2.7) อาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่รัฐมีคำสั่งให้รื้อถอน

3) ภาษีการได้มาซึ่งทรัพย์สิน (Acquisition Tax)

ภาษีดังกล่าวเป็นภาษีที่บัญญัติไว้ใน The Local Tax Act ในบรรพที่ 2 (Chapter II) จัดเก็บจากการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์และสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ อสังหาริมทรัพย์ ยานพาหนะ เครื่องจักร เครื่องบิน เรือ ไม้ยืนต้น สิทธิในการทำเหมือง สิทธิในการจับปลา การเป็นสมาชิกในสนามกอล์ฟ ชมรมขี่ม้า คอนโดมิเนียม ศูนย์กีฬา และการเป็นสมาชิกสโมสรเรียวอร์ช

⁷⁴ Daegu-Gyeongbuk Free Economic Zone Authority, “Property Tax,” Retrieved on November 12, 2018, from http://www.dgfez.go.kr/eng/page.php?mnu_uid=484&

ฐานภาษี

ฐานภาษีการได้มาซึ่งทรัพย์สิน (Acquisition Tax) ได้แก่ มูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ ณ เวลาที่ได้มาหรือในเวลาที่ยื่นปลูกสร้างมีการก่อสร้างหรือปรับปรุง หรือที่ดินมีมูลค่าเพิ่มขึ้น

อัตราภาษี

อัตราภาษีการได้มาซึ่งทรัพย์สิน⁷⁵ (Acquisition Tax) สำหรับการเสียภาษีการได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ อัตราภาษีที่ใช้เป็นอัตรามาตรฐานดังนี้

- 1) การให้ทรัพย์สินมาทางมรดก สำหรับพื้นที่เพาะปลูกจัดเก็บในอัตราร้อยละ 2.3 นอกเหนือจากพื้นที่เพาะปลูกจัดเก็บในอัตราร้อยละ 2.8
- 2) การได้ทรัพย์สินมาจากการให้โดยเสน่หา นอกเหนือจาก 1) ให้จัดเก็บที่อัตราร้อยละ 3.5 และหากเป็นการให้โดยเสน่หาที่ไม่มีผลกำไรในทางธุรกิจให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 2.8
- 3) การได้ทรัพย์สินมาจากการแบ่งทรัพย์สินที่เป็นของเจ้าของรวม หรือการโอนหรือการโอนหุ้นของเจ้าของรวมในอสังหาริมทรัพย์เสียภาษีในอัตราร้อยละ 2.3
- 4) การได้ทรัพย์สินมาจากการแบ่งทรัพย์สินภายใต้ห้างหุ้นส่วนหรือเจ้าของรวมจัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 2.3
- 5) การได้มาซึ่งทรัพย์สินที่เป็นฟาร์ม เสียภาษีในอัตราร้อยละ 3 นอกเหนือจากฟาร์มให้เสียภาษีในอัตราร้อยละ 4
- 6) การได้มาซึ่งทรัพย์สินประเภทบ้านพักอาศัยหากราคาไม่เกิน 600 ล้านบาท เสียภาษีในอัตราร้อยละ 1 หากบ้านพักอาศัยมีราคาสูงกว่า 600 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 900 ล้านบาท เสียภาษีในอัตราร้อยละ 2 และหากบ้านพักอาศัยมีราคาสูงกว่า 900 ล้านบาท เสียภาษีในอัตราร้อยละ 3
- 7) กรณีที่อาคารมีพื้นที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการต่อเติมหรือการซ่อมแซมให้ใช้อัตราภาษีที่ร้อยละ 2.8

⁷⁵ Korea Legislation Research Institute, “Tax rates on Acquisition of Real Estate,” Retrieved on November 12, 2018, from http://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=32492&lang=ENG

การยกเว้นการจัดเก็บภาษี

- 1) ทรัพย์สินที่รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สมาคมท้องถิ่น รัฐบาล ต่างประเทศหรือองค์กรต่างประเทศในสาธารณรัฐเกาหลี
- 2) อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการบริจาคให้แก่รัฐบาล องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสมาคมท้องถิ่น
- 3) อสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาจากการเวนคืน
- 4) อาคารชั่วคราว เช่น อาคารที่ใช้สำหรับงานแสดง เป็นต้น
- 5) บ้านพักอาศัยที่มีการปรับปรุงราคาไม่เกินที่กฎหมายกำหนด

4) ภาษีผู้พักอาศัย (Residence Tax)

ภาษีชนิดนี้เป็นภาษีที่ตาม The Local Tax Act มอบอำนาจให้ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดเก็บ

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ภาษีผู้พักอาศัยการจัดเก็บจากบุคคลที่มีภูมิลำเนาในท้องถิ่น แต่ไม่รวมถึงสมาชิกในครอบครัวที่อาศัยอยู่ด้วยกันในครอบครัวที่ต้องมีการเสียภาษี และนิติบุคคลที่มีถิ่นฐานการประกอบธุรกิจในท้องถิ่นนั้น

ฐานและอัตราภาษี

1) การคิดสัดส่วนรายหัว (Per Capita Portion)

การคิดสัดส่วนต่อหัวของประชากร อัตราภาษีสำหรับบุคคลธรรมดาที่มีภูมิลำเนาอยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดเก็บได้ไม่เกิน 10,000 วอน และสำหรับย่านธุรกิจในพื้นที่สามารถจัดเก็บได้ในอัตราภาษีมาตรฐานที่ 50,000 วอน

การคิดสัดส่วนต่อนิติบุคคล หากนิติบุคคลที่มีทุนจดทะเบียนเกิน 10,000 ล้านบาทและมีลูกจ้างในธุรกิจดังกล่าวเกิน 100 คน เสียภาษี 500,000 วอน หากนิติบุคคลที่มีทุนจดทะเบียน 5,000 ล้านบาทแต่ไม่เกิน 10,000 ล้านบาทและมีลูกจ้างเกินกว่า 100 คน เสียภาษี 350,000 วอน หากนิติบุคคลมีทุนจดทะเบียนเกินกว่า 5,000 ล้านบาทและมีลูกจ้างไม่เกิน 100 คนในวันที่มีการประเมินคือ วันที่ 1 สิงหาคมของทุกปี และนิติบุคคลมีทุนจดทะเบียนเกิน 3,000 ล้านบาท แต่ไม่เกิน 5,000 ล้านบาทและมีลูกจ้างเกินกว่า 100 คน เสียภาษี 200,000 วอน หากนิติบุคคลมีทุนจดทะเบียนเกินกว่า 3,000 ล้านบาทแต่ไม่เกิน 5,000 ล้านบาทและมีลูกจ้างไม่เกิน 100 คน ในวันที่มีการประเมินภาษี และนิติบุคคลมีทุนจดทะเบียนเกินกว่า 1,000 ล้านบาทแต่ไม่เกิน 3,000 ล้านบาทและมีลูกจ้างเกินกว่า 100 คน ในวันที่มีการประเมินภาษี เสียภาษี 100,000 วอน นอกจากนี้นิติบุคคลอื่นๆ

เสียภาษี 50,000 วอน ซึ่งหัวหน้าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเพิ่มหรือลดอัตราภาษีสัดส่วนต่อหัวได้ไม่เกินร้อยละ 50 ของอัตราภาษีมาตรฐานคือที่ 50,000 วอน

2) การคิดสัดส่วนต่อหน่วยธุรกิจ (Pro Rata Property Portion)

ฐานภาษีคิดจากพื้นที่ทั้งหมดของหน่วยธุรกิจในวันที่มีการประเมินคือวันที่ 1 สิงหาคมของทุกปี

อัตราภาษี

อัตราภาษีมาตรฐานของ Pro Rata Property Portion คิดที่ 250 วอนต่อตารางเมตรของพื้นที่ทั้งหมดในหน่วยธุรกิจ หัวหน้าขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษีต่ำกว่า 250 วอน ได้ และสำหรับหน่วยธุรกิจที่มีการปล่อยมลพิษตามประกาศของประธานาธิบดี เช่น การปล่อยน้ำเสีย หรือของเสียในโรงงานอุตสาหกรรมต้องเสียภาษีเป็น 2 เท่าของอัตราภาษี 250 วอนต่อตารางเมตร สำหรับหน่วยธุรกิจที่มีพื้นที่ไม่เกิน 330 ตารางเมตรได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี Pro Rata Property Portion

การยกเว้นการจัดเก็บภาษี มีดังนี้

- 1) รัฐ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสมาคมท้องถิ่น
- 2) หน่วยงานรัฐบาลของต่างประเทศ องค์กรระหว่างประเทศในสาธารณรัฐเกาหลี และองค์กรที่ให้ความช่วยเหลือภาคเอกชนของต่างประเทศ ชาวต่างชาติที่ทำงานให้กับหน่วยงานรัฐบาลต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศในสาธารณรัฐเกาหลี

3.4.3 สถิติรายได้ท้องถิ่นของสาธารณรัฐเกาหลี

จากการศึกษาข้อมูลของการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นของสาธารณรัฐเกาหลี ในภาคผนวก ณ พบว่า ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองสามารถอำนวยความสะดวกให้กับท้องถิ่นได้มากที่สุด โดยการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินเป็นแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามภาคผนวก ด ในปี พ.ศ. 2555 ถึง พ.ศ. 2556 รายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้มากถึง 53,938,064 และ 53,778,881 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 35.6 และ 34.3 ของรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด ก่อนที่จะมีการปฏิรูปภาษีทรัพย์สิน ในปี พ.ศ. 2547 ท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพียง 33,132,943 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2546 ตามภาคผนวก ต และจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หลังจากมีการปฏิรูปภาษีทรัพย์สิน โดยในปี พ.ศ. 2560 ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีได้ทั้งสิ้น 80,409,137 ล้านบาท รายได้ภาษีท้องถิ่นดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากเดิมถึง 2.43 เท่า

บทที่ 4

การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในประเทศไทย

4.1 ภาษีท้องถิ่นของประเทศไทย

การปฏิรูปการปกครองของประเทศไทยที่สำคัญเริ่มขึ้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ที่ได้ทรงปฏิรูปการปกครองประเทศ จากลักษณะที่อำนาจกระจายไปตามหัวเมืองต่างๆ ในยุคสยามเก่า ให้เป็นการรวมศูนย์อำนาจเข้าสู่ส่วนกลางด้วยเหตุผลเพื่อผนึกกำลังภายในประเทศต่อต้านการรุกรานจากชาติมหาอำนาจในขณะนั้น ประกอบกับปัจจัยหลักจากภายในอีก 2 ประการ คือ ปัญหาความเป็นเอกภาพของชาติ (National Identity) เกี่ยวข้องกับเอกราชและความมั่นคงของชาติ และปัญหาเกี่ยวกับความล่าช้าทางการปกครองประเทศ และขาดความรู้ทางวิชาการสมัยใหม่เกี่ยวกับการจัดการปกครองประเทศ ทำให้การบริหารราชการขาดประสิทธิภาพ¹

สำหรับการปฏิรูปการปกครองในด้านการภาษีอากรทรงเห็นว่า เงินภาษีอากรอันเป็นผลประโยชน์ของแผ่นดิน มีการจัดเก็บกันไม่เป็นระเบียบบริหารจัดการกระจาย ในปี พ.ศ. 2416 ได้ตราพระราชบัญญัติสำหรับหอรัษฎากรพิพัฒน์ จ.ศ. 1235 ขึ้น และได้โปรดเกล้าตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์เพื่อเป็นสำนักงานกลางสำหรับเก็บรายได้จากภาษีอากรของแผ่นดินมารวมไว้ในที่แห่งเดียว มิให้แยกย้ายกระจายอยู่ตามหน่วยงานต่างๆ ดังที่เคยเป็นมาแต่ก่อน ให้หน่วยงานราชการทุกแห่ง นำส่งเงินผลประโยชน์เข้าหอรัษฎากรพิพัฒน์เป็นรายได้แผ่นดิน โปรดให้เปลี่ยนแปลงวิธีการเก็บภาษีอากรเสียใหม่จากระบบเจ้าภาษีนายอากรมาเป็นทางราชการเป็นผู้เก็บเอง² ทำให้เงินภาษีที่จัดเก็บนั้นเข้าสู่ส่วนกลางโดยตรง ไม่ต้องผ่านตัวแทนเจ้าภาษีนายอากรที่อาจมีการทุจริตในการจัดเก็บก่อนการนำส่งเงินภาษีเข้าสู่ส่วนกลาง ซึ่งได้แก่ หอรัษฎากรพิพัฒน์ ในช่วงสมัยดังกล่าว มีการแบ่งฐานันดรหรือชนชั้นทางสังคมโดยกำหนดจากอำนาจหรือสิทธิในการถือครองที่ดิน ฐานะทางสังคมของบุคคลวัดจาก

¹ โกวิท พงงาม, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ส.เอเชียเพรส (1989) จำกัด, 2550), น.35.

² กรมสรรพากร, “ประวัติการจัดเก็บภาษี สมัยรัชกาลที่ 5,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2562, จาก <http://www.rd.go.th/publish/3456.0.html>

จำนวนที่ดินที่ถือครอง³ ผู้ที่มีอำนาจเหนือที่ดินทั้งหมด คือ กษัตริย์ ฐานันดรของแต่ละบุคคลหรือกลุ่ม ถูกกำหนดลดหลั่นกันอย่างชัดเจน โดยกฎหมายและจารีต กษัตริย์และขุนนางมีการถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากซึ่งขุนนางชั้นสูงสามารถถือครองที่ดินได้สูงถึง 50,000 ไร่ แต่ไพร่หรือทาสนั้นถือครองที่ดินได้เพียง 5-15 ไร่เพียงเท่านั้น ต่อมาเมื่อออกประกาศไฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) เป็นการรับรองกรรมสิทธิ์ปัจเจกต่อที่ดินเป็นครั้งแรก มีการรังวัดที่ดินเพื่อออกโฉนดแบบใหม่ อีกทั้งรัฐยังส่งเสริมให้มีการขยายพื้นที่ทำนาข้าว เกิดโครงการขุดคลองและเริ่มมีการจับจองที่ดินจำนวนมากของชนชั้นนำและนายทุน⁴ ทำให้เกิดการสะสมความมั่งคั่ง ในทางตรงข้ามเกิดสภาพการไร้ที่ทำกินของชาวนาชาวไร่

เมื่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475 อาจารย์ปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวคิดการจัดระบบการถือครองที่ดินไว้ในเค้าโครงเศรษฐกิจปี พ.ศ. 2476 โดยให้รัฐบาลซื้อที่ดินจากประชาชนที่ต้องการขาย แล้วนำมาพัฒนาและจัดการด้วยวิทยาการกสิกรรมสมัยใหม่ให้เกิดประโยชน์ในฐานะที่ดินเพื่อการเกษตรของรัฐ ให้ราษฎรมาเป็นลูกจ้าง แนวคิดนี้ได้ถูกคัดค้านอย่างหนักจากกลุ่มเจ้านายที่ถือครองที่ดินจำนวนมากและบรรดาผู้มีความคิดอนุรักษนิยมทางเศรษฐกิจ แผนการปฏิรูปที่ดินจึงไม่ประสบความสำเร็จ ต่อมารัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาคะชกกรไร้ที่ทำกินด้วยการจัดตั้งนิคมสหกรณ์เข้าซื้อที่ดิน จดทะเบียนในปี พ.ศ. 2478 โดยการนำที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อหรือการจัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเองให้แก่ราษฎร ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 เป็นเพียงการบรรเทาปัญหาเล็กน้อยและกระทำเฉพาะจุดไม่ได้ปฏิรูปเพื่อกระจายการถือครองที่ดินให้ทั่วถึง⁵ ต่อมาปัญหาดังกล่าวได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ชาวนาได้มีการต่อสู้เรียกร้องให้แก้ไขปัญหที่ดิน ในที่สุดรัฐจึงออกประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งรวบรวมเอากฎหมายที่ดินในอดีตเข้าไว้ด้วยกัน โดยมีมาตรการจำกัดการถือครองที่ดินไว้ชัดเจนว่า ห้ามเอกชนถือครองที่ดินเกิน 50 ไร่ และห้ามคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน แต่มาตรการดังกล่าวกลับไม่มีผลในทางปฏิบัติแต่อย่าง

³ สุริยรัตน์ บำรุงสุข, “ศัพท์สะท้อนระบบฐานันดรในสังคมไทยจากพจนานุกรม,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2562, จาก <https://www.tcithaijo.org/index.php/edubuu/article/download/18684/16452/>

⁴ นันทนา พิภพลาภอนันต์ และสลักจิต แก้วคำ, “พื้นฐานและประวัติศาสตร์การปฏิรูปที่ดินในสังคมไทย,” มูลนิธิชีวิตไท,(2554) สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2562, จาก http://landactionthai.org/land/index.php?option=com_content&view=article&id=1288:19052011&catid=87&Itemid=546

⁵ เฟื่องอ้าง.

ใด เนื่องจากชนชั้นนำต่างยึดครองที่ดินไว้อย่างเหนียวแน่น มาตรการจำกัดการถือครองที่ดินได้ถูกยกเลิกในสมัยรัฐบาลจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ที่ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 19 ในปี พ.ศ. 2503 เพื่อให้เอกชนได้แสวงประโยชน์จากทรัพยากรดิน น้ำ ป่า ที่รัฐจัดสรรไว้ให้ ดังปรากฏในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ซึ่งเป็นการผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการจัดการทรัพยากร โดยเฉพาะที่ดินเพื่อผลประโยชน์ของชนชั้นนำ

นอกจากนี้แล้ว ภายหลังจากที่คณะราษฎรได้มีการปฏิรูปการปกครองแผ่นดิน ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการออกพระราชบัญญัติในการจัดเก็บภาษีขึ้นใหม่ ซึ่งรวมถึงพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน และที่ดิน พ.ศ. 2475⁶ พัฒนามาจากอากรตลาดหรือภาษีเรือ โรงร้าน โดยในช่วงแรกภาษีประเภทนี้มีการจัดเก็บเฉพาะอากรตลาด ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยาเรื่อยมาจนถึงสมัยรัชกาลที่ 4 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้เพิ่มการจัดเก็บภาษีเรือ แพ โรงร้าน ในปี พ.ศ. 2401 เมื่อเป็นอากรตลาดจะมีนายอากรตลาดเป็นผู้ผูกขาดจากรัฐบาลไปเรียกเก็บจากผู้ออกร้านขายสินค้า เมื่อจัดเก็บแล้วก็จะมีการนำส่งรัฐตามพิกัตอัตราที่รัฐกำหนด ต่อมาได้มีการเพิ่มภาษี เป็นภาษีเรือ แพ โรงร้าน การจัดเก็บภาษีประเภทนี้เป็นหน้าที่ของกรมเมืองและก่อนจัดตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ พ.ศ. 2416 ภาษีเรือ แพ โรงร้าน ย้ายมาอยู่ในบังคับบัญชาของกรมมหาดไทย เมื่อมีการตราพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการของกระทรวงการคลัง ร.ศ. 109 การจัดเก็บภาษีเรือ แพ โรงร้าน จึงโอนมาอยู่ในหน้าที่ของกรมสรรพากรนับตั้งแต่ พ.ศ. 2433 เป็นต้นมา ในปี พ.ศ. 2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ให้มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2475 โดยยกเลิกกฎหมาย ภาษี โรงร้าน ตึก แพ จ.ศ. 1232⁷

ต่อมาประเทศไทยได้มีการจัดเก็บอากรค่านา ภาษีค่าที่ไร่อ้อย และอากรส่วนใหญ่ และได้มีการประกาศใช้ประมวลรัษฎากร ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2482 มีผลยกเลิกการจัดเก็บเงินดั่งกล่าว แล้วจัดเก็บเงินช่วยบำรุงท้องที่แทน และได้เปลี่ยนเป็นภาษีบำรุงท้องที่ ในปี พ.ศ. 2495 แต่ยังคงเป็นการจัดเก็บตามประมวลรัษฎากรอยู่ กระทั่งได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ที่แต่เดิมนั้นกรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ. 2497 และพระราชบัญญัติรายได้สุขาภิบาล พ.ศ. 2498 จึงได้โอนมาให้เทศบาลสุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นผู้เก็บแทน จนกระทั่งเมื่อ

⁶ กรมสรรพากร, “ประวัติการจัดเก็บภาษี สมัยรัชกาลที่ 7 ถึงปัจจุบัน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2562, จาก <http://www.rd.go.th/publish/3454.0.html>

⁷ ชวงค์ ฉายะบุตร, ชวงค์ ฉายะบุตร, การปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์บริษัท พิมพ์เนศ พรินท์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539), น.284.

ปี พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่มีผลใช้บังคับ จึงได้กำหนดให้เป็นภาษีประเภทที่ท้องถิ่นจัดเก็บเป็นรายได้ของตนเอง⁸

ปัจจุบันประเทศไทยมีการจัดรูปแบบองค์กรของรัฐเป็นรูปแบบของการรวมอำนาจและการกระจายอำนาจ ในส่วนของการกระจายอำนาจนั้นได้มีการมอบหมายอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้อำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะและมีอิสระในการปกครองโดยรัฐบาลกลางมีอำนาจในการกำกับดูแล จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 250 ได้บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแล จัดทำบริการสาธารณะและกิจการสาธารณะอื่นเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม

จากข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถจัดเก็บรายได้เฉลี่ยแล้วไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปีเท่านั้น ซึ่งรายได้อื่นๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับนั้นมาจากรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และเงินอุดหนุน ซึ่งรวมแล้วมากกว่าร้อยละ 90⁹ โดยเงินอุดหนุนเฉลี่ยแล้วคิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 40¹⁰ แสดงให้เห็นว่าการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่มีประสิทธิภาพ รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้นได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งปัจจุบันภาษีทั้งสองประเภทได้ถูกยกเลิกไปแล้วโดยมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เพื่อทำการจัดเก็บภาษีแทนกฎหมายเดิมที่ถูกยกเลิกไป ซึ่งจะเริ่มจัดเก็บในปี พ.ศ. 2563 นอกจากนี้ ท้องถิ่นยังมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีป้าย อากรฆ่าสัตว์ อากรรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ และอื่นๆ อีกด้วย

⁸ เพ็งอ้าง, น.287.

⁹ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ การปฏิรูประบบประมาณและการคลังภาครัฐ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2562, จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d0822_59-03.pdf

¹⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ, “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง”, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2562, จาก <https://www.tci-thaijo.org/index.php/pajournal/article/download/111564/87107/>

ในการจัดหารายได้ของท้องถิ่นนั้น มีทั้งรายได้ประเภทภาษีและรายได้ประเภทที่ไม่ใช่ภาษี ในส่วนของรายได้ประเภทที่ไม่ใช่ภาษีจะได้แก่ รายได้ประเภทค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับ หรือรายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ และรายได้เบ็ดเตล็ด

ในส่วนของการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นนั้น ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีจากแหล่งเงินได้ดังต่อไปนี้

1. รายได้ที่มาจากภาษีอากร สามารถจำแนกเป็นประเภทย่อยได้ ดังนี้

1.1 ภาษีที่รัฐบาลท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้เอง (Locally Levied Taxes)

ประกอบด้วย ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย (Signs and Board) อากรฆ่าสัตว์ (Slaughter Duty)

1.2 ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้ หรือภาษีเสริม (Surcharge Taxes)

เป็นภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บเสริมจากรายได้จากชนิดภาษีเดียวกันที่รัฐบาลกลางจัดเก็บอยู่แล้ว และจัดสรรรายได้จากภาษีนั้นให้ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีเพื่อการศึกษา ค่าภาคหลวงแร่ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ค่าธรรมเนียมสนามบิน ภาษีการพนัน

1.3 ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดแบ่งให้ (Shared Tax) หมายถึง รายได้ที่รับจัดสรรจากรัฐบาลกลาง เนื่องจากเป็นภาษีท้องถิ่นโดยเฉพาะ ไม่ได้โยงกับภาษีรัฐบาล ซึ่งรายได้จากภาษีอากรที่รัฐบาลแบ่งให้หรือภาษีแบ่ง (Shared Tax) ได้แก่

ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน เป็นการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติรถยนต์ พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการขนส่งทางบก พ.ศ. 2522 และพระราชบัญญัติล้อเลื่อน พ.ศ. 2478 โดยกรมการขนส่งทางบกเป็นผู้จัดเก็บและส่งให้จังหวัดเพื่อจัดสรรให้ท้องถิ่นตามอัตราส่วนที่กฎหมายกำหนด

ภาษีการโอนอสังหาริมทรัพย์ รัฐบาลกลางโดยกรมที่ดินเป็นผู้จัดเก็บ ภาษีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยโอนให้ท้องถิ่นทั้งจำนวนได้แก่ ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ คิดเป็นร้อยละ 2.0 ของราคาประเมินโดยกรมที่ดิน

สำหรับภาษีที่ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บเอง จะมีกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บเป็นรายได้ของตนเอง ในการศึกษาวิทยานิพนธ์เล่มนี้ เป็นการศึกษาเรื่องภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นหลัก ซึ่งได้บัญญัติโครงสร้างทางภาษีไว้ในพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 จึงขอจำกัดขอบเขตของการศึกษาไว้เพียงเรื่องนี้เท่านั้น ดังจะได้กล่าวต่อไป

4.2 ภาษีท้องถิ่นของประเทศไทยในปัจจุบัน

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ถูกเสนอโดยคณะรัฐมนตรีชุดที่มี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี เสนอต่อประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 28 มีนาคม พ.ศ. 2560 เพื่อให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา¹¹ ตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย(ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 โดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลังได้เข้ามามีบทบาทในการปรับปรุงโครงสร้างภาษีซึ่งเป็นรายได้ของท้องถิ่นให้มีความเหมาะสมโดยร่วมกับกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น หน่วยราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ¹² ยกพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เพื่อนำมาใช้แทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เนื่องจากภาษีโรงเรือนและที่ดินและกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ที่ใช้บังคับเป็นเวลานานแล้ว การจัดเก็บภาษีตามกฎหมายทั้งสองฉบับไม่เหมาะสมกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับการประเมินภาษีตามกฎหมายทั้งสองฉบับไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินคิดคำนวณจากรายปีของโรงเรือน ส่วนภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่คิดคำนวณจากราคาปานกลางของที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินการและปฏิบัติการในเรื่องต่างๆ ยังแตกต่างกัน ควรยกเลิกกฎหมายทั้งสองฉบับและให้ใช้กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทน โดยประเมินฐานภาษีจากมูลค่าทั้งหมดของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างและจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹³ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เป็นที่คาดหวังว่า เมื่อกฎหมายมีผลบังคับใช้ใน เดือน ม.ค. 2563 จะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างปีละ 5 หมื่นล้านถึง 6.5

¹¹ ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง, สืบค้นเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม 2561, จาก <http://web.senate.go.th/document/manual/634.pdf>

¹² ข้าราชการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, จดหมายเหตุ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผลงาน 5 ทศวรรษ, (กรุงเทพมหานคร:บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด), น.81.

¹³ ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง, อ้างแล้ว เจริญธรรมที่ 11.

หมื่นล้านบาท จากเดิมที่เก็บจากภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่เก็บภาษีได้เพียงปีละ 3.5-4 หมื่นล้านบาทเท่านั้น¹⁴

ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดตัวผู้เสียภาษีไว้ มาตรา 5 กำหนดให้บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างหรือเป็นผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของรัฐ และรวมถึงผู้มีหน้าที่ชำระภาษีแทนผู้เสียภาษีด้วย ฐานที่ใช้ในการคำนวณภาษีแบ่งทรัพย์สินออกเป็น 4 ประเภท คือ ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์อื่น และที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ อัตราภาษีที่ใช้เป็นอัตราก้าวหน้าจำแนกตามประเภททรัพย์สิน

ส่วนของการยกเว้นการจัดเก็บภาษีอยู่ในพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มาตรา 8 มาตรา มีทรัพย์สินดังนี้ (1) ทรัพย์สินของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐซึ่งใช้ในกิจการของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐหรือในกิจการสาธารณะ โดยมีได้ใช้หาผลประโยชน์ (2) ทรัพย์สินที่เป็นที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติหรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ซึ่งประเทศไทยมีข้อผูกพันที่ต้องยกเว้นภาษีให้ตามสนธิสัญญาหรือความตกลงอื่น (3) ทรัพย์สินที่เป็นที่ทำการสถานทูตหรือสถานกงสุลของต่างประเทศ (4) ทรัพย์สินของสภาอากาศไทย (5) ทรัพย์สินที่เป็นศาสนสมบัติไม่ว่าของศาสนาใดที่ใช้เฉพาะเพื่อการประกอบศาสนกิจหรือกิจการสาธารณะ หรือทรัพย์สินที่เป็นที่อยู่ของสงฆ์ นักพรต นักบวช หรือบาทหลวง ไม่ว่าในศาสนาใดหรือทรัพย์สินที่เป็นศาลเจ้าเฉพาะที่มีได้ใช้หาผลประโยชน์ (6) ทรัพย์สินที่ใช้เป็นสุสานสาธารณะหรือ฼าปนสถานสาธารณะ โดยมีได้รับประโยชน์ตอบแทน (7) ทรัพย์สินที่เป็นของมูลนิธิหรือองค์การหรือสถานสาธารณกุศลตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนดเฉพาะที่มีได้ใช้หาผลประโยชน์ (8) ทรัพย์สินของเอกชนเฉพาะส่วนที่ได้ยินยอมให้ทางราชการจัดให้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ (9) ทรัพย์สินกลางที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันสำหรับเจ้าของร่วมตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด (10) ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน (11) ที่ดินอันเป็นพื้นที่สาธารณูปโภคตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย (12) ทรัพย์สินอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

¹⁴ ประชาไท, “นักเศรษฐศาสตร์ชี้จะแก้ความเหลื่อมล้ำ ภาษีที่ดินต้องมีอัตราก้าวหน้ากว่าฉบับผ่าน สนช.,” สืบค้นเมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2562, จาก <https://prachatai.com/journal/2018/11/79671>

จากการขอสัมภาษณ์คุณดวงกมล คล้ายคลึง ผู้อำนวยการส่วนนโยบายภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ผู้มีส่วนสำคัญในการผลักดันพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้อธิบายว่า การกำหนดอัตราภาษีก้าวหน้าที่มีการกำหนดช่วงหรือขั้นบันไดตามพระราชบัญญัติที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น พิจารณาจากข้อมูลการเสียภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินเทียบกับราคาประเมินของกรมธนารักษ์ แล้วนำภาระภาษีปัจจุบันหารด้วยมูลค่าประเมินทรัพย์สินของกรมธนารักษ์แล้วนำข้อมูลที่ได้มาจัดกลุ่ม แล้วกำหนดความกว้างของช่วงชั้นให้มี Effective rates ที่ใกล้เคียงกัน¹⁵ จึงได้เป็นอัตราภาษีที่ปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติฉบับนี้

ตาราง 4.1 การแบ่งประเภททรัพย์สินตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

ประเภท	อัตราภาษี (%)
(1) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม	$x \leq 0.15$
(2) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย	$x \leq 0.3$
(3) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์อื่นนอกจาก (1) หรือ (2)	$x \leq 1.2$
(4) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ	$x \leq 1.2$

ตามมาตรา 94 แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ในสองปีแรกของการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัตินี้ให้ใช้อัตราตามูลค่าของฐานภาษี ต่อไปนี้

ตาราง 4.2 ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม

ราคาประเมิน (ล้านบาท)	อัตราภาษี (%)
$x \leq 75$	0.01
$75 < x \leq 100$	0.03
$100 < x \leq 500$	0.05
$500 < x \leq 1,000$	0.07
$x > 1,000$	0.1

¹⁵ สัมภาษณ์ ดวงกมล คล้ายคลึง, ผู้อำนวยการส่วนนโยบายภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น, สัมภาษณ์, สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 14 ธันวาคม 2561.

ตาราง 4.3 ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นอยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

ราคาประเมิน (ล้านบาท)	อัตราภาษี (%)
$x \leq 25$	0.03
$25 < x \leq 50$	0.05
$x > 50$	0.1

ตาราง 4.4 สิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นอยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎร

ราคาประเมิน (ล้านบาท)	อัตราภาษี (%)
$x \leq 40$	0.02
$40 < x \leq 65$	0.03
$65 < x \leq 90$	0.05
$x > 90$	0.1

ตาราง 4.5 ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยในกรณีอื่นนอกจากใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยตาม 2), 3)

ราคาประเมิน (ล้านบาท)	อัตราภาษี (%)
$x \leq 50$	0.02
$50 < x \leq 75$	0.03
$75 < x \leq 100$	0.05
$x > 100$	0.1

ตาราง 4.6 ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์อื่นนอกจากการประกอบเกษตรกรรมและเป็นที่อยู่อาศัย

ราคาประเมิน (ล้านบาท)	อัตราภาษี (%)
$x \leq 50$	0.3
$50 < x \leq 200$	0.4
$200 < x \leq 1,000$	0.5
$1,000 < x \leq 5,000$	0.6
$x > 5,000$	0.7

ตาราง 4.7 ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ

ราคาประเมิน (ล้านบาท)	อัตราภาษี (%)
$x \leq 50$	0.3
$50 < x \leq 200$	0.4
$200 < x \leq 1,000$	0.5
$1,000 < x \leq 5,000$	0.6
$x > 5,000$	0.7

4.3 สถิติรายได้ท้องถิ่นของประเทศไทย

จากการศึกษาข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ภาคผนวก ก) พบว่า ในปี พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2560 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้จัดเก็บเอง 56,306.25, 61,458, 70,000, 112,000 ล้านบาท ตามลำดับ เฉลี่ยแล้วคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 9 ของรายได้ที่ท้องถิ่นได้รับทั้งหมด ยกเว้นในปี พ.ศ. 2560 ที่ท้องถิ่นมีรายได้จัดเก็บเอง สูงถึงร้อยละ 16 เมื่อเทียบกับเงินอุดหนุนที่ท้องถิ่นได้รับในปี พ.ศ. 2557 ถึง พ.ศ. 2560 เท่ากับ 253,000, 257,663.78, 258,298, 246,091.62 ล้านบาทตามลำดับ คิดเป็นสัดส่วนเฉลี่ยสูงถึงร้อยละ 40 ยกเว้นในปี พ.ศ. 2560 ที่มีสัดส่วนเงินอุดหนุนลดน้อยลงเหลือเพียงร้อยละ 35.77 เท่านั้น จะเห็นว่า รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองเทียบกับเงินอุดหนุนมีความแตกต่างกันมาก เมื่อพิจารณาถึงรายละเอียดรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง (ภาคผนวก ท) พบว่า สัดส่วนรายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในส่วนของภาษีโรงเรือนและที่ดินมีสัดส่วนรายได้ที่มากที่สุด เนื่องจากการจัดเก็บจากฐานทรัพย์สิน จัดเก็บจากการสะสมความมั่งคั่ง แต่อย่างไรก็ดี รายได้ดังกล่าวยังไม่เพียงพอ

กับรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นจำนวนมากก่อให้เกิดการขาดอิสระในการบริหารงานของท้องถิ่น

ปัจจุบันเงินอุดหนุนที่รัฐจัดสรรให้กับท้องถิ่นมีลักษณะจำกัดความเป็นอิสระทางการคลังสูง เนื่องจากเงินอุดหนุนมาพร้อมกับเงื่อนไขในการใช้เงิน กล่าวคือ 1) การที่รัฐจัดสรรในรูปแบบเงินอุดหนุนเฉพาะกิจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์เฉพาะตามที่รัฐบาลกำหนดหรือตามนโยบายของรัฐบาล 2) เงินอุดหนุนทั่วไป แม้ว่าตามหลักจะเป็นเงินที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการใช้เงินตามอำนาจหน้าที่ของตนแต่กลับพบว่า เงินอุดหนุนทั่วไปของไทยถูกแบ่งเป็น 2 ประเภทคือ เงินอุดหนุนทั่วไปแบบตามภารกิจหรือแบบกำหนดจุดประสงค์และเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ซึ่งเงินอุดหนุนทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์นั้นรัฐได้กำหนดกิจกรรมในการใช้เงินให้แก่ท้องถิ่นเรียบร้อยแล้ว ดังนั้นท้องถิ่นจึงขาดความเป็นอิสระในการใช้เงินเช่นเดียวกับอุดหนุนเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เมื่อคำนวณจำนวนเงินอุดหนุนทั้งหมดที่มาพร้อมเงื่อนไข (เงินทั่วไปแบบกำหนดวัตถุประสงค์และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ) พบว่ามีถึงร้อยละ 70 ของเงินอุดหนุนทั้งหมด ถือได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดสภาพความเป็นอิสระในการใช้เงินจากเงินอุดหนุนสูง ในขณะที่ตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการนำเงินอุดหนุนไปใช้มีเพียงประมาณร้อยละ 30 ของรายได้เงินอุดหนุนทั้งหมด¹⁶

ดังนั้น หากต้องการให้ท้องถิ่นมีอิสระในการบริหารท้องถิ่นด้วยตนเอง ควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายที่ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีที่จัดเก็บจากฐานทรัพย์สิน เนื่องจากภาษีเป็นแหล่งรายได้สำคัญของท้องถิ่น ประกอบกับการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นการจัดเก็บจากฐานความมั่งคั่ง ใครมีทรัพย์สินมากย่อมเสียภาษีมากกว่าผู้ที่มีทรัพย์สินน้อย สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมและหลักความสามารถ ถ้าหากมีการกำหนดโครงสร้างภาษีที่มีประสิทธิภาพย่อมเป็นแหล่งรายได้ที่ดีให้กับท้องถิ่น ลดการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐซึ่งขัดต่อความเป็นอิสระในการบริหาร อีกทั้งระบบการจัดเก็บภาษีที่ด้นั้นย่อมสามารถช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน และลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคมได้ สอดคล้องกับเป้าหมายในการตราพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และยุทธศาสตร์ชาติ

¹⁶ บรรเจิด สิงคะเนติ, “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง,”ในวารสารรัฐประศาสนศาสตร์, สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2562, จาก <https://www.tci-thaijo.org/index.php/pajournal/article/download/111564/87107/>

4.4 สถานการณ์ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทย

จากข้อมูลของ CS Global Wealth Report 2018 ของกลุ่มเครดิตสวิส พบว่า ประเทศไทยขยับขึ้นจากอันดับ 11 เป็นอันดับ 3 ของประเทศที่มีความเหลื่อมล้ำมากที่สุดในโลก รองจากรัสเซียและอินเดีย และใน 5 ปีที่ผ่านมาพบว่า มีประชากรเพียง 1% ที่เป็นเจ้าของความมั่งคั่งของคนทั้งประเทศรวมกัน นอกจากนี้ ยังพบว่า มหาเศรษฐีระดับพันล้านในประเทศไทยเพิ่มขึ้นจาก 5 คนในปี พ.ศ. 2551 เป็น 28 คนในปี 2558¹⁷ ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาที่สะท้อนความไม่เป็นธรรมเชิงโครงสร้างในสังคม ทุจริตอัตรการเติบโตและการพัฒนาทางเศรษฐกิจ มีผลต่อการพัฒนาที่ยั่งยืน¹⁸ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยสามารถแบ่งได้ดังนี้

1. ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้

สถิติรายได้ของประชากร พบว่า ในปี พ.ศ. 2558 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงที่สุดกับกลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุดมีรายได้ต่างกันถึง 10.3 เท่า น้อยลงเพียงเล็กน้อยจากปี 2554 โดยในปี พ.ศ. 2558 กลุ่มผู้มีรายได้สูงสุดร้อยละ 20 มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 50.4 ของรายได้รวมทั้งประเทศ ในขณะที่กลุ่มผู้มีรายได้ต่ำสุดร้อยละ 20 มีรายได้คิดเป็นสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ 4.9 ของรายได้รวมทั้งประเทศเท่านั้น ประกอบกับจากการวิเคราะห์ข้อมูลงานวิจัยของอาจารย์ดวงมณี เลาวกุล เรื่องการกระจายรายได้ของประเทศไทย พ.ศ. 2531-2552 สรุปผลการวิจัยออกมาแล้วพบว่า ประเทศไทยนั้นมีความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้อยู่ในระดับที่สูงเช่นกัน ดังตารางแสดงการกระจายรายได้ของประเทศไทย พ.ศ. 2532-2552 ที่ได้ทำการวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์จากการคำนวณหาค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini Coefficient) ในภาคผนวก ฉ

2. ความเหลื่อมล้ำด้านทรัพยากร

จากข้อมูลของรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป โดยอาจารย์ดวงมณี เลาวกุล ได้ทำการศึกษาข้อมูลการกระจุกของการถือครองที่ดินในประเทศไทย ใช้วิธีการทางเศรษฐศาสตร์โดย

¹⁷ กานท์กลอน รักธรรม, “ไทยแลนด์ดินแดนแห่งความเหลื่อมล้ำ! เมื่อรายได้ การศึกษา โอกาส แม้กระทั่งท้องถนน ก็ไม่เห็นหัวคนจน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 1 พฤษภาคม 2562, จาก <https://themomentum.tum.co/momentum-feature-thailand-inequality-2016-by-oxfam/>

¹⁸ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2562, จาก <https://tu101.org/wp-content/uploads/2016/02/12-01.pdf>

การหาค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ (Gini coefficient) ที่เป็นเครื่องมือในการวัดความไม่เท่าเทียมกันในรูปของสัดส่วน (Gini Ratio) พบว่า สัดส่วนการถือครองที่ดินของทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุดต่อกลุ่มผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 20 ที่มีการถือครองที่ดินน้อยที่สุดคิดเป็น 325.73 เท่า โดยผู้ถือครองที่ดินที่มีขนาดมากที่สุดคือจำนวน 631,263 ไร่ และน้อยที่สุดจำนวน 1 ตารางวา ดังที่แสดงในตารางแสดงจำนวนผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ประเภทบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามขนาดการถือครองที่ดิน ในปี พ.ศ. 2555 ในภาคผนวก ฅ และจากข้อมูลงานวิจัยที่อาจารย์ดวงมณี เลาวกุลได้ทำการศึกษา พบว่า จำนวนผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ตามขนาดการถือครองในภาพรวมทั้งราชอาณาจักร ผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 50.17 ของผู้ถือครองที่ดินทั้งหมดถือครองที่ดินเพียงไม่เกิน 1 ไร่ ผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 21.90 ของผู้ถือครองที่ดินทั้งหมดถือครองที่ดิน 1 ไร่ ถึงต่ำกว่า 5 ไร่ ส่วนที่เหลือร้อยละ 27.93 ถือครองมากกว่า 5 ไร่ขึ้นไป ประกอบกับข้อมูลของสำนักข่าวไทยในปี พ.ศ. 2558 พบว่า ผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่สูงสุด 10 อันดับแรก¹⁹ ในภาคผนวก ง ถือครองที่ดินกว่า 5,000 ไร่ โดยตระกูลที่ถือครองที่สูงที่สุดถือครองที่ดินมากกว่า 630,000 ไร่ แสดงให้เห็นว่า ประชากรส่วนมากของประเทศมีการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินเป็นจำนวนน้อย ในขณะที่ประชากรส่วนน้อยของประเทศมีการถือครองที่ดินในจำนวนมาก กรณีดังกล่าวเป็นไปในลักษณะที่ผกผันกัน ประกอบกับเมื่อเปรียบเทียบสัดส่วนกลุ่มผู้ถือครองที่ดินที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุดต่อน้อยที่สุดแล้วมีความแตกต่างกันถึง 325 เท่า แสดงให้เห็นว่า ระหว่างประชากรส่วนน้อยที่ถือครองที่ดินจำนวนมากกับประชากรส่วนใหญ่ที่แทบจะไม่มีที่ดินทำกินเลยมีความเหลื่อมล้ำกันสูงมาก หากยังไม่มีมาตรการทางกฎหมายเพื่อจำกัดหรือช่วยในการกระจายการถือครองที่ดินให้กับผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน ปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าวจะยิ่งทวีความรุนแรงเพิ่มขึ้นไปเรื่อยๆ

นอกจากนี้ การที่นายทุนบุกรุกป่าชายเลนเพื่อสร้างรีสอร์ทและทำร้านอาหาร จนกระทั่งได้มีการออกโฉนดให้โดยมิชอบทั้งได้มีการจับกุมนายทุนดังกล่าว แต่คดีไม่มีความคืบหน้าทางรีสอร์ทหรือร้านอาหารที่มีการบุกรุกยังเปิดให้บริการอยู่ เนื่องจากนายทุนไปวิ่งเต้นคดีโดยขอให้สินบน ช่มชู้ใช้อำนาจโดยมิชอบกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เมื่อคดีหลุดก็กลับไปบุกรุกเหมือนเดิมและ

¹⁹ MGR Online, “10 ตระกูล-องค์กรถือครองที่ดินรายใหญ่ของประเทศ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มิถุนายน 2562, จาก <https://mgronline.com/stockmarket/detail/9580000030091>

ไม่มีการดำเนินคดีซ้ำอีก²⁰ ทำให้เจ้าของรีสอร์ทหรือร้านอาหารถือครองที่ดินต่อไปได้ ทั้งๆที่ตนกระทำผิดกฎหมาย การเข้าถือครองที่ดินดังกล่าวเป็นการสะสมความมั่งคั่งในที่ดินและก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในสังคมมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาการกระจุกตัวของความมั่งคั่งทางด้านรายได้ การถือครองที่ดินและการถือครองทรัพย์สินของประเทศไทย พบว่า ความเหลื่อมล้ำด้านความมั่งคั่งในการถือครองที่ดินเป็นปัญหาที่อาจจะหนักหน่วงยิ่งกว่าความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ การละเลยความสำคัญของความเหลื่อมล้ำด้านนี้ ย่อมทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจนมากยิ่งขึ้นไปอีก และก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมในเรื่องการขาดแคลนที่ดินทำกินของคนยากจน เพื่อการสร้างความเท่าเทียมกันให้เกิดขึ้นในสังคม ภาครัฐควรริบเข้ามาแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการใช้นโยบายต่างๆ เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินออกมา เช่น การปฏิรูปภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม เป็นต้น

4.5 แนวทางการแก้ไขปัญหความเหลื่อมล้ำโดยใช้มาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรต่างๆ ตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน

ปัญหาเหลื่อมล้ำของสังคมในปัจจุบัน เริ่มมาจากปัญหาความเหลื่อมล้ำในด้านรายได้ ซึ่งส่งผลต่อการถือครองที่ดิน การถือครองทรัพย์สิน การถือครองหลักทรัพย์ในตลาดหลักทรัพย์หรือแม้กระทั่งส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำทางการศึกษา การสาธารณสุข ปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาที่ประเทศไทยประสบมาช้านาน โดยรัฐบาลในแต่ละสมัยได้เห็นความสำคัญของปัญหานี้และต้องการที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีการจัดตั้งองค์กรขึ้นมาทำหน้าที่ในการหาวิธีการแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาดังกล่าว ซึ่งมีสมาชิกประกอบด้วยเจ้าหน้าที่ภาครัฐ นักวิชาการ และภาคประชาชน มาร่วมกันเสนอวิธีการในการแก้ปัญหาพร้อมทั้งหาแนวทางร่วมกัน มีดังต่อไปนี้

²⁰ Microsoft News, “แผนายทุน หลุดคดีรื้อป่าเพียบ นับพันเรื่องถูกตองเค็ม สวนทางชาวบ้าน ทั้งติดคุก-รับหลายแสน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 14 กรกฎาคม 2562, จาก <https://www.msn.com/th-th/news/national//แผนายทุน-หลุดคดีรื้อป่าเพียบ-นับพันเรื่องถูกตองเค็ม-สวนทางชาวบ้าน-ทั้งติดคุก-รับหลายแสน/ar-AAD7Oag?ocid=sf&fbclid=IwAR0RH46jSflkEqYIVGJnZBVKvJhFkbb6Prw1Y6B kaPmFmetlMhMrhgQH5Uk#page=2>

4.5.1 แนวทางแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำโดยใช้มาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสมาชิกปฏิรูป

สมาชิกปฏิรูป เกิดขึ้นโดยระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี พ.ศ. 2553 สมัยรัฐบาลอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ประกอบด้วยคณะกรรมการการปฏิรูป (คปร.) มีอดีตนายกรัฐมนตรี อานันท์ ปันยารชุน เป็นประธาน และคณะกรรมการสมาชิกปฏิรูป (คสป.) มี ศ.นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธาน คณะกรรมการสมาชิกปฏิรูป ประกอบด้วยผู้แทน นักวิชาการ นักธุรกิจ ผู้นำชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน สื่อมวลชน ทำงานด้วยระบบเครือข่าย เช่น เครือข่ายเกษตรกร เครือข่ายทรัพยากร เครือข่ายศิลปิน เครือข่ายคนพิการ เป็นต้น

สมาชิกปฏิรูปเป็นกระบวนการทางสังคมที่ให้ทุกภาคส่วนทั้งภาคประชาชนและชุมชน ภาคธุรกิจ ภาควิชาการและภาครัฐ ได้ร่วมแลกเปลี่ยนเรียนรู้ร่วมกันอย่างหลากหลายและกว้างขวาง บนฐานของปัญญา ความรู้ และความสมานฉันท์ โดยมีการจัดกระบวนการอย่างเป็นระบบและต่อเนื่อง เพื่อนำไปสู่การมีข้อเสนอหรือนโยบายให้ผู้เกี่ยวข้องนำไปปฏิบัติหรือนำไปพิจารณากำหนด เป็นนโยบายสาธารณะสำหรับการปฏิรูปประเทศไทย²¹ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี 10(3) ได้กำหนดให้ คณะกรรมการสมาชิกปฏิรูป จัดสมาชิกปฏิรูปเฉพาะพื้นที่และเฉพาะประเด็นเพื่อเป็นเครื่องมือในการ เชื่อมต่อกับทุกภาคส่วนของสังคม เพื่อให้เรียนรู้ร่วมกันบนฐานของปัญญา และพัฒนาข้อเสนอเชิง นโยบายสำหรับการปฏิรูปประเทศไทย โดยมีเป้าหมายในการสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำ ในสังคม²²

สำหรับการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมมีการตั้งประเด็นเรื่องการปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายด้านที่ดิน: การบริหารจัดการที่ดินในส่วนของการจัดการปัญหาเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินไม่เป็นธรรม ตามมติของคณะกรรมการสมาชิกปฏิรูปแห่งชาติ ที่ได้มีการประชุมกันครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554 ได้มีมติขอให้สมาชิกปฏิรูปเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญห การกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ดังนี้

- 1) การจำกัดขนาดที่ดินโดยการสนับสนุนการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า
- 2) เร่งรัดการออกกฎหมายการจัดเก็บภาษีที่ดินให้มีผลบังคับใช้โดยเร็ว
- 3) ให้มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินรายละไม่เกิน 50 ไร่ สำหรับส่วนที่เกินให้มี มาตรการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าตามประเภทของการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

²¹ คณะกรรมการสมาชิกปฏิรูป (คสป.), 3 ปี ปฏิรูปประเทศไทย, (กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ, 2557), น.203.

²² เพิ่งอ้าง.

4) ให้มีการศึกษาเกี่ยวกับการกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสมสำหรับแต่ละประเภทของการใช้ประโยชน์ต่อไปและศึกษาขอบเขตการใช้ที่ดินในแต่ละประเภทด้วย²³

จะเห็นได้ว่า ประเด็นเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำในสังคม ในด้านการบริหารจัดการที่ดินนั้น ได้มีการเสนอให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า เพื่อแก้ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเห็นว่า เป็นวิธีการจัดการที่น่าจะสามารถแก้ไขปัญหาและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้ สอดคล้องกับทฤษฎีทางเศรษฐศาสตร์ในเรื่องการกำหนดอัตราภาษีให้มีความเป็นธรรมทั้งในแนวนอนและแนวตั้งที่เป็นส่วนหนึ่งของการภาษีอากรที่ดี

4.5.2 แนวทางแก้ไขปัญหาคความเหลื่อมล้ำโดยใช้มาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 ในมาตรา 22 มาตรา 30 และมาตรา 43 ได้ให้อำนาจให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติดำเนินการคัดเลือกบุคคลที่สมควรได้รับการแต่งตั้งเป็นสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการสรรหาสมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาตินั้นมีหน้าที่ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่างๆ ยกตัวอย่างเช่น ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน ด้านการเมือง ด้านการปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นต้น²⁴ จากการจัดลำดับความสำคัญพบว่า ได้มีการเสนอการปฏิรูปที่มีลำดับความสำคัญสูงภายใต้วาระการปฏิรูปหรือวาระการพัฒนาแต่ละวาระดังนี้

ในเรื่องการปรับโครงสร้างอำนาจส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น มีการเสนอให้มีการกำหนดขอบเขตอำนาจหน้าที่ส่วนกลางภูมิภาคและท้องถิ่นให้ชัดเจน เสนอให้มีการปฏิรูปเรื่องการกระจายอำนาจและถ่ายโอนภารกิจ และการปฏิรูปองค์การมหาชน สำหรับวาระการปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังท้องถิ่น ได้มีการเสนอให้มีการจัดสรรงบประมาณตามยุทธศาสตร์และเป้าหมายร่วมกัน ปฏิรูปการเงินการคลังท้องถิ่น และสำหรับวาระการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน ได้มีการเสนอให้มีการปฏิรูปเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน²⁵

²³ สมัชชาปฏิรูปประเทศไทย ระดับชาติ ครั้งที่ 1 พ.ศ.2554, “มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 พ.ศ.2554,” (กรุงเทพมหานคร: บริษัท วิกี จำกัด, 2554) น.2.

²⁴ สภาปฏิรูปแห่งชาติ, “เกี่ยวกับสภาปฏิรูปแห่งชาติ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 17 มกราคม 2562, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=2564_8#topic3

²⁵ สภาปฏิรูปแห่งชาติ, การสังเคราะห์ภาพรวมเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับสมบูรณ์), (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) น.8-9

จากการที่สภาพัฒนาฯ ได้มีข้อเสนอปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดินที่อยู่ในวาระที่ 40 เนื่องจากพบประเด็นปัญหาคือ

1) เรื่องการกระจายการถือครองที่ดิน ในประเทศไทยปัญหาดังกล่าวเกิดจากการที่มีที่ดินจำนวนจำกัด แต่ประชาชนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งจากการเข้ามาทำงานและทุนจากประเทศอาเซียนตามสัญญาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทำให้เกิดความต้องการที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินมากขึ้น ในปี พ.ศ. 2550 การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยพบว่า

มีพื้นที่ถือครองทางการเกษตร 130,353,309 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 40.65 ของพื้นที่ทั้งประเทศ

พื้นที่นอกการเกษตร 91,185,701 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 28.43 ของพื้นที่ทั้งประเทศ

พื้นที่ป่าไม้ 99,157,878 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 30.92 ของพื้นที่ทั้งประเทศ

พื้นที่ถือครองทางการเกษตรของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด จาก 25.6 ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2535 และเป็น 23.46 ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2550 ส่วนในปี พ.ศ. 2545 พบว่า มีครัวเรือนในชนบทจำนวน 451,312 ครัวเรือน ไม่มีที่ดินทำกิน เอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก (ปี พ.ศ. 2544) ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2551 มีจำนวน 31,022,910 แปลง พื้นที่ประมาณ 127,023,268 ไร่ ประกอบด้วย

โฉนดที่ดิน 26,101,164 แปลง

น.ส.3 1,120,252 แปลง และ

ใบจอง 156,955 แปลง

จากข้อมูลพบว่า ที่ดินดังกล่าวมิได้กระจายอยู่กับประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ แต่กลับกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนบางกลุ่ม²⁶ เมื่อพิจารณาร้อยละของผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินจำแนกตามขนาดการถือครองปี พ.ศ. 2555 พบว่า

- 1) ร้อยละ 50 ของผู้ถือครอง ถือครองไม่เกิน 1 ไร่
- 2) ร้อยละ 22 ของผู้ถือครอง ถือครอง 1-5 ไร่
- 3) ร้อยละ 28 ของผู้ถือครอง ถือครอง มากกว่า 5 ไร่

²⁶ สภาพัฒนาฯ, วาระที่ 11: ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน, (กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558) น.11.

2) เรื่องการไร้ที่ดินทำกิน การขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. 2547 มีผู้มาลงทะเบียนเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินรวม 1,003,360 ราย เป็นผู้เช่าที่ดิน 378,077 ราย ยืมผู้อื่นทำกิน 314,090 ราย และเป็นผู้รับจ้างทางเกษตรจำนวน 311,193 ราย

นอกจากนี้ยังมีผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอและมีความต้องการที่ดินทำกินเพิ่มอีก 1,651,922 ราย ซึ่งเมื่อรวมผู้ที่มาลงทะเบียนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ เป็นจำนวนทั้งสิ้น 2,955,282 ราย จากนโยบายการจัดหาที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องภายใต้ภารกิจของหลายหน่วยงาน โดยการตั้งนิคมขึ้นมาทั้งที่เป็นของตนเองและที่เป็นสหกรณ์ รวมทั้งปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถึงแม้จะมีการจัดทำนโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวแล้วก็ตาม แต่ก็ยังประสบปัญหาที่ว่า ที่ดินที่นำมาจัดให้กับเกษตรกรมีสภาพไม่เหมาะสม และขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับมาในแต่ละปีมีจำนวนไม่มากนัก การพัฒนาพื้นที่จึงเป็นไปด้วยความล่าช้า ส่งผลให้ราษฎรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินที่รัฐจัดให้ จนต้องกลับมาเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินเช่นเดิม²⁷

3) เรื่องการไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือการใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ สาเหตุอันเนื่องมาจากการซื้อที่ดินไว้แล้วปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์ ปัญหาดังกล่าวอาจจะมาจากการเก็งกำไรหรือมีปัญหาจากการให้เช่าที่ดิน ซึ่งพบว่า ปี พ.ศ. 2549 ถึงปี พ.ศ. 2550 มีพื้นที่นาร้างจำนวน 1.19 ล้านไร่ เนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่ยอมให้เช่าที่ดิน

4) เรื่องการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ การศึกษาการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ของมูลนิธิสถาบันที่ดินในปี พ.ศ. 2544 พบว่า

การถือครองที่ดินแปลงเดียวที่มีขนาดใหญ่ที่สุดที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ ต่อแปลงนั้น มีร้อยละ 29.70 และขนาดที่ดินผืนใหญ่ที่เกิน 5,000 ไร่ต่อแปลงมีร้อยละ 6.30

ส่วนที่ดินประเภท น.ส.3 ที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ มีร้อยละ 14.7 และที่ดินที่มีขนาดเกิน 5,000 ไร่ มีร้อยละ 5.7

ที่ดิน ส.ค.1 ที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ มีร้อยละ 12.0 และที่ดินที่มีขนาดเกิน 5,000 ไร่มีร้อยละ 5.0

ที่ดินมือเปล่าที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ มีร้อยละ 29.5 และที่ดินที่มีขนาดเกิน 5,000 ไร่ มีร้อยละ 4.3

²⁷ เพ็งอ้าง, น.12.

โดยเฉลี่ยแล้วที่ดินที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของแต่ละอำเภอที่มีเอกสารสิทธิประเภท โฉนดนั้นมีขนาด 249.8 ไร่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภท น.ส.3 มีขนาด 85.8 ไร่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภท น.ส.3 ก 189.4 ไร่ ที่ดิน ส.ค.1 มีขนาด 78.3 ไร่ และที่ดินมือเปล่า 229.8 ไร่ ปัญหาการถือครองที่ดินขนาดใหญ่มีผลมาจากประเทศไทยไม่มีมาตรการในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินและการกำหนดอัตราภาษีแบบก้าวหน้า²⁸ ที่จะช่วยลดการถือครองที่ดินในกลุ่มคนเพียงบางกลุ่มได้

ปัญหาที่เกิดขึ้น สภาปฏิรูปแห่งชาติได้มีการร่วมกันหาแนวทางหรือกำหนดมาตรการต่างๆเพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว หนึ่งในมาตรการที่สภาปฏิรูปแห่งชาติเห็นว่ามีที่น่าสนใจ คือ การจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า หรือจัดเก็บภาษีที่ดินจากผู้ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อจำกัดการถือครองที่ดิน หรือการปรับปรุงระบบภาษีที่ดินและทรัพย์สิน ให้ความความทันสมัยสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบันมากขึ้น

4.5.3 แนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำโดยใช้มาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 บัญญัติในมาตรา 39/2 ให้มีสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเพื่อดำเนินการให้เกิดการปฏิรูปต่างๆ ตามมาตรา 27 สืบต่อจากสภาปฏิรูปแห่งชาติที่หมดวาระไป โดยเริ่มตั้งแต่วันที่ 13 ตุลาคม พ.ศ. 2558 ถึง 3 สิงหาคม พ.ศ. 2560 หนึ่งในเป้าหมายของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศคือ ขจัดความเหลื่อมล้ำ และสร้างความเป็นธรรมทางเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน มีกลไกของรัฐสามารถให้บริการประชาชนได้อย่างทั่วถึง สะดวก รวดเร็ว มีการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดและเป็นธรรม และเพื่อให้เกิดการปฏิรูปทางด้านต่างๆ โดยคำนึงถึงความสำคัญเร่งด่วนและความสัมฤทธิ์ผลของการปฏิรูปภายในระยะเวลาที่เหลืออยู่²⁹

สำหรับปัญหาด้านการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับการจัดหารายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในด้านรายได้พบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ต้องพึ่งงบประมาณจากเงินอุดหนุนที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินภาษีที่รัฐบาลเป็นผู้เก็บและแบ่งให้ ท้องถิ่นต้องพึ่งพิงรายได้จากรัฐบาลคิดเป็นสัดส่วนสูงถึงกว่าร้อยละ 90 ในขณะที่ความสามารถในการจัดเก็บภาษีของท้องถิ่นอยู่ใน

²⁸ เฟิงอ้าว, น.13.

²⁹ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “เป้าหมายการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 27 วรรค2,” สืบค้นเมื่อวันที่ 18 มกราคม 2562, จาก https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=34101&filename=index

ระดับต่ำ เพียงประมาณร้อยละ 9 เท่านั้น³⁰ ส่งผลต่อความมีอิสระในการตัดสินใจใช้งบประมาณเพื่อดำเนินการโครงการพัฒนาต่างๆ นอกจากนี้ในระยะหลังการกำหนดเงินอุดหนุนที่ได้รับจัดสรรจากรัฐบาลเป็นการทั่วไปตามอำนาจหน้าที่มีแนวโน้มลดลง การกีดกันที่ผูกพันการใช้จ่ายเงินอุดหนุนบางปี รัฐบาลปรับเปลี่ยนเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ ก่อให้เกิดปัญหาด้านการเงินการคลังและงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างมาก ท้องถิ่นมีความเป็นอิสระทางการคลังน้อยลง นอกจากนี้ยังพบว่า การที่ฐานภาษีท้องถิ่นมีช่วงแคบและอัตราภาษีถูกกำหนดโดยรัฐบาลทำให้อำนาจในทางภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีจำกัด การบริหารจัดการเก็บภาษีอากรและรายได้ท้องถิ่นขาดประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดระบบข้อมูลการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นที่ครบถ้วนและเป็นปัจจุบัน ความเหลื่อมล้ำด้านรายได้ระหว่างท้องถิ่นขนาดใหญ่และขนาดเล็ก และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในชุมชนเมืองและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชนชนบท โดยเฉพาะในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กซึ่งมีอยู่ถึงเกือบ 6,000 แห่ง ที่มีรายได้ต่ำกว่า 50 ล้านบาทต่อปี ทำให้ประสบปัญหารายได้ไม่สัมพันธ์กับรายจ่ายและส่งผลกระทบต่อการจัดบริการสาธารณะในแต่ละชุมชนท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน

สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเห็นว่าควรมีการปฏิรูปองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ ทางด้านการเงิน การคลัง และการงบประมาณรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการที่จะดูแลประชาชนที่อยู่ภายในเขตพื้นที่ของตนเพื่อแก้ปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ หนึ่งในวิธีการแก้ไขปัญหาคือ การเพิ่มฐานภาษีใหม่ๆ เป็นการการเพิ่มบทบาทในการหารายได้โดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถออกข้อบัญญัติในการจัดเก็บ เพื่อแสดงถึงความสามารถในการทำหน้าที่ตามขอบเขตที่ตนรับผิดชอบ โดยการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มีการเสนอให้มีการปฏิรูปการคลังท้องถิ่น โดยกำหนดภาษีจัดเก็บเองประเภทใหม่เพื่อสร้างรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการบริการสาธารณะในพื้นที่จากประชาชนหรือผู้ประกอบการตามผลประโยชน์ที่ได้รับจากการให้บริการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เสนอให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งใช้มาเป็นเวลานานและไม่สะท้อนกับสถานะในปัจจุบันเพื่อส่งเสริมการกระจายการถือครองที่ดินและทรัพย์สิน ซึ่งหากมีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จะสามารถช่วยเพิ่มรายได้จากเดิมที่ 24,000 ล้านบาท เป็นประมาณ 48,000 ล้านบาท

³⁰ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ, 8 กรกฎาคม 2559, น.6.

(คำนวณโดยใช้ข้อมูลของปี พ.ศ. 2556) หรือหนึ่งเท่าตัว³¹ กระทรวงการคลังโดยสำนักงานเศรษฐกิจและการคลังได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีพิจารณาและนำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 17 สิงหาคม พ.ศ. 2558 แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงคณะรัฐมนตรี สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจึงส่งเรื่องกลับไปยังกระทรวงการคลังพิจารณาเพื่อนำเสนอใหม่อีกครั้ง³²

นอกจากนี้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้มีการเสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน เนื่องจากพบว่า ในปัจจุบันเกษตรกรและผู้ยากจนจำนวนมากประสบปัญหาไร้อินทรีย์หรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพสำคัญมาจากการไม่สามารถรักษาที่ดินไว้ได้ส่งผลให้ที่ดินตกไปสู่กลุ่มนายทุน ก่อให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน โดยคนกลุ่มน้อยของประเทศถือครองที่ดินส่วนมากมีการกักตุนที่ดินในลักษณะเก็งกำไรโดยไม่ได้นำประโยชน์อย่างต่อเนืองก่อให้เกิดปัญหาที่ดินถูกปล่อยร้าง ปัญหาการใช้ที่ดินต่ำกว่า ศักยภาพ และปัญหาการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ขณะที่เกษตรกรและผู้ยากจนสูญเสียที่ดินทำกิน ประสบปัญหาการเช่าที่ดินที่ไม่เป็นธรรม รวมทั้งทำให้ผู้ยากจนส่วนหนึ่งย้ายเข้ามาหางานทำในเมืองใหญ่ กลายเป็นคนจนในชุมชนแออัด สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศจึงเห็นสมควรให้มีกฎหมาย จัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อเป็นกลไกการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน สนับสนุนให้ เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหาร จัดการที่ดินร่วมกันของชุมชน สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินของเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน โดยรูปแบบการทำธนาคารที่ดินที่สภาปฏิรูปการขับเคลื่อนประเทศได้ เสนอนั้น เป็นการดำเนินการเฉพาะในส่วนของการที่ดินของภาคเอกชนเท่านั้น เพื่อไม่ให้เกิดการซ้ำซ้อน กับหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรในเรื่องที่ดินทำกินอยู่แล้ว³³

ทั้งนี้ ธนาคารที่ดินมิได้ดำเนินงานเหมือนธนาคารทั่วไป แต่ดำเนินงานคล้ายกับบริษัท บริหารสินทรัพย์ (Asset Management Company, AMC) กล่าวคือ ธนาคารที่ดินจะให้กู้กับคน ยากจนที่ที่ดินกำลังจะหลุดมือ เพื่อนำเงินก้อนนั้น ไปไถ่คืนที่ดินจากเจ้าหนี้เดิมแล้วเอาที่ดินมาจำนอง

³¹ เพ็งอ้วน, น.31.

³² สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, “ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญ แห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่องการปฏิรูประบบและโครงสร้างภาษี),” 9 ธันวาคม 2558.

³³ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, “ธนาคารที่ดิน,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 กุมภาพันธ์ 2562, จาก https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_econ/download/article/article_20170703141642.pdf

ไว้กับธนาคารที่ดินแทน ดอกเบี้ยและเงื่อนไขการกู้ของธนาคารที่ดินจะผ่อนปานกลาง รวมทั้งจะยอมให้เจ้าของที่ดินเข้าไปใช้ประโยชน์จากที่ดินของตนได้ด้วย ทำให้เจ้าของที่ดินซึ่งที่ดินกำลังจะหลุดมือได้มีเวลาและโอกาสในการฟื้นตัวได้ โดยได้เสนอให้มีการออกกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดิน (ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ....) ขึ้นมาเพื่อดำเนินการดังกล่าว

จากปัญหาที่เกิดขึ้นขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศเสนอให้มีการปฏิรูปในด้านการคลังคือ การเพิ่มฐานภาษีให้กว้างขึ้น ปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น โดยการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ที่มีความล้าสมัย เพื่อสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาใช้พัฒนาพื้นที่ที่ตนรับผิดชอบ และลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน กระจายการถือครองที่ดินให้ประชาชนมีที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึง

4.5.4 แนวทางแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำโดยใช้มาตรการทางภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.)

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 65 ได้กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้มีความสอดคล้องและบูรณาการเพื่อบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้³⁴

จากการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ออกตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ. 2560 มีการประกาศร่างยุทธศาสตร์ชาติเมื่อ 6 กรกฎาคม 2561 ที่ผ่านมา ซึ่งเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศในอีก 20 ปีข้างหน้าประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์ คือ ยุทธศาสตร์ชาติด้านความมั่นคง ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน ยุทธศาสตร์ชาติด้านการพัฒนาและเสริมสร้างศักยภาพทรัพยากรมนุษย์ ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม ยุทธศาสตร์ด้านการสร้างการเติบโตบนคุณภาพชีวิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม และยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นนั้นจะอยู่ในยุทธศาสตร์ชาติกับการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมและยุทธศาสตร์ชาติกับการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ซึ่งจะกล่าวต่อไปดังนี้

1) ยุทธศาสตร์ชาติกับการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคม

ยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมเป็นยุทธศาสตร์ชาติที่มีเป้าหมายที่เน้นในเรื่องการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทาง

³⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 มาตรา 65

เศรษฐกิจและสังคมของประเทศ เพื่อให้ทุกคนได้รับประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม กระจาย ศูนย์กลางความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคม เพิ่มโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา ประเทศ และเพิ่มขีดความสามารถของชุมชนท้องถิ่นในการพัฒนาพึ่งพาตนเองได้

สำหรับการลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับภาษีท้องถิ่นนั้นได้แก่ เรื่องการปฏิรูประบบภาษีโดยการกำหนดมาตรการเพื่อสร้างความเสมอภาคที่ กำหนดเป้าหมายการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมเพื่อนำไปใช้ในการจัดบริการที่ชัดเจน ด้านการกระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร ตามยุทธศาสตร์ชาติมีเป้าหมายในการ แก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างเขตพื้นที่ป่าทับซ้อนพื้นที่ทำกินของประชาชน ให้การรับรองสิทธิ ชุมชนในการเข้าใช้ประโยชน์ที่ดิน กำหนดมาตรการเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ อย่างเป็นธรรมและกระจายการถือครองที่ดินในขนาดที่เหมาะสมต่อการประกอบอาชีพเพื่อให้เกิด ความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ปรับระบบเอกสารสิทธิการถือครองที่ดินประเภทต่างๆ ให้ผู้มี รายได้น้อยและผู้ที่ไม่มียกที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ที่ใช้เป็นหลักฐานประกอบการขอพิจารณาสินเชื่อกับสถาบัน การเงินได้ รวมถึงการปรับปรุงกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องในการใช้ประโยชน์ที่ดินสาธารณะเพื่อการ ประกอบอาชีพสำหรับประชาชนเพื่อให้ผู้มีรายได้น้อยเข้าถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างเป็นธรรม และมีที่อยู่อาศัยที่มั่นคง³⁵ ประเด็นดังกล่าวมีความเกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูก สร้าง พ.ศ. 2562 ที่จะมีการเริ่มจัดเก็บในปี พ.ศ. 2563 มีวัตถุประสงค์เพื่อปรับปรุงกฎหมายการ จัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเดิม เพื่อเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่นและกระจายการถือครองของที่ดิน ให้กับผู้มีรายได้น้อยให้มีที่ทำกิน

2) ยุทธศาสตร์ชาติกับการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ

เนื่องจากภาครัฐเป็นกลไกที่สำคัญในการขับเคลื่อนการพัฒนาประเทศตาม แนวทาง นโยบายและทิศทางการพัฒนาตามที่กำหนดตามกรอบการบริหารราชการแผ่นดิน การที่ ประเทศไทยจะบรรลุเป้าหมายได้นั้นระบบบริหารจัดการภาครัฐจะต้องสามารถขับเคลื่อนนโยบายได้ อย่างต่อเนื่องเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพและประสิทธิผล ดังนั้นยุทธศาสตร์ชาติด้านการปรับสมดุลและ พัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐจึงมีประเด็นยุทธศาสตร์ที่เน้นการปรับเปลี่ยนภาครัฐ โดย ภาครัฐนั้นจะต้องมีขนาดเหมาะสมกับภารกิจ มีการแยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ใน การกำกับหรือในการให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน มีขีดสมรรถนะ ปรับรูปแบบการ ทำงานให้มุ่งผลสัมฤทธิ์และผลประโยชน์ส่วนรวม ทันสมัย นำเทคโนโลยี ระบบการทำงานที่เป็นดิจิทัล

³⁵ ประกาศยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580), ราชกิจจานุเบกษา (16 พฤศจิกายน 2561):

เข้ามาประยุกต์ใช้ และเปิดโอกาสให้ทุกภาคส่วนเข้ามามีส่วนร่วมเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนได้อย่างรวดเร็วและโปร่งใส กฎหมายที่บังคับใช้นั้นมีความชัดเจน ทันสมัยเป็นสากลและมีประสิทธิภาพ นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา³⁶

สำหรับในภาครัฐนั้นต้องมีการบริหารงานแบบบูรณาการโดยกำหนดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมาย เชื่อมโยงการพัฒนาในทุกระดับ มีระบบการเงินการคลังของประเทศที่ดี สนับสนุนการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ชาติ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับระบบการเงินการคลังของประเทศ ต้องปฏิบัติตามภารกิจที่วางไว้ มีระบบงบประมาณแผ่นดินที่สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงปรับปรุงวิธีการงบประมาณให้มีความคล่องตัวสะดวก เหมาะสมกับสถานการณ์และความเร่งด่วน ใช้จ่ายงบประมาณโปร่งใส เป็นไปตามเป้าหมายในระยะเวลาที่กำหนด มีการวางแผนการเพื่อเพิ่มรายได้ของประเทศรวมทั้งเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ของรัฐและการปรับปรุงระบบภาษี

ในส่วนของการที่ได้มีการกำหนดให้ภาครัฐมีขนาดที่เล็กลง เพื่อให้มีความเหมาะสมกับภารกิจ ส่งเสริมให้ประชาชนและทุกภาคส่วนมีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศ กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างการบริหารราชการส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และส่วนท้องถิ่นให้มีความชัดเจน ไม่ซ้ำซ้อนกัน มีการถ่ายโอนภารกิจที่สำคัญและกระจายอำนาจในระดับที่เหมาะสมให้ชุมชนและท้องถิ่น สนับสนุนบทบาทชุมชนท้องถิ่นให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่มีประสิทธิภาพ มีระบบภาษีและรายได้ของท้องถิ่นอย่างเหมาะสม สามารถพัฒนารายได้และทุนเพื่อดำเนินกิจกรรมในการตอบสนองต่อการแก้ไขปัญหาและพัฒนาพื้นที่ร่วมกับชุมชนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ของประเทศและของประชาชนเป็นหลัก³⁷

นอกจากนี้แล้ว ประเทศไทยได้มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งเริ่มมีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติขึ้นเมื่อวันที่ 1 มกราคม 2504 ในสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี แผนพัฒนาฯ ดังกล่าวจัดทำขึ้นเพื่อให้ความสำคัญในเรื่องเศรษฐกิจและการวางแผนอย่างเป็นระบบ³⁸ ต่อมาได้มีการเปลี่ยนชื่อเป็น แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในปัจจุบันเป็นแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 แผนดังกล่าวสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ได้จัดทำบนพื้นฐานของกรอบยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560-2569) อันเป็นแผนหลักการของประเทศ และเป้าหมายเพื่อการพัฒนาที่ยั่งยืน

³⁶ เพ็ญอ้าย, น.64.

³⁷ เพ็ญอ้าย, น.66-67.

³⁸ นรนิติ เศรษฐบุตร, “1 มกราคม 2504,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2562, จาก http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=1_มกราคม_พ.ศ._2504

การพัฒนาประเทศในระยะแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 จึงเป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญในการเชื่อมต่อกับ ยุทธศาสตร์ชาติ ในลักษณะการแปลงยุทธศาสตร์ระยะยาวสู่การปฏิบัติ โดยในแต่ละยุทธศาสตร์ของ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 ได้กำหนดประเด็นการพัฒนา พร้อมทั้งแผนงาน โครงการสำคัญที่ต้องดำเนินการให้เห็นผลเป็นรูปธรรมในช่วง 5 ปีแรกของการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ ชาติ เพื่อเตรียมความพร้อมของประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจและสังคมให้สามารถปรับตัวรองรับ ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม ขณะเดียวกันได้กำหนดแนวคิดและกลไกการ ขับเคลื่อนและติดตามความก้าวหน้าที่ชัดเจน เพื่อให้การพัฒนาเป็นไปอย่างมีทิศทางและเกิด ประสิทธิภาพ³⁹ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับดังกล่าว ได้กำหนดประเด็นในการพัฒนา ไว้หลายเรื่องซึ่งหนึ่งในนั้นคือ เรื่องการปฏิรูปการคลังและงบประมาณโดยการขยายฐานภาษี และ กระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม ซึ่งมีความ สอดคล้องกับหลักการในยุทธศาสตร์ชาติดังที่ได้กล่าวมาในข้างต้น

³⁹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักนายกรัฐมนตรี, “สรุป สารสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ.2560-2564,” สืบค้นเมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2562, จาก <https://www.nesdb.go.th/download/สรุปสารสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่12.pdf>

บทที่ 5

การศึกษาวิเคราะห์ภาษาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับยุทธศาสตร์ชาติ

จากการศึกษาระบบกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศไทย พระราชบัญญัติยุทธศาสตร์ชาติ รวมถึงกฎหมายภาษีทรัพย์สินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของมลรัฐอิลลินอยส์ สหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลีใต้ ในบทที่ 3 และบทที่ 4 โดยแยกพิจารณาเป็น 3 ส่วน คือ ส่วนแรก ศึกษาถึงความเป็นมาของภาษีท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างของประเทศไทยและต่างประเทศทั้งในเรื่องสภาพภูมิประเทศและจำนวนประชากร ส่วนที่สอง ศึกษาถึงโครงสร้างภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศไทยและต่างประเทศ และส่วนที่สาม ศึกษาการทำได้ของภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องโดยเทียบเคียงกับรายได้ภาษีทั้งหมดที่ท้องถิ่นนั้นจัดเก็บ

ในบทนี้จะกล่าวถึงรายละเอียดการเปรียบเทียบและวิเคราะห์โครงสร้างภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ปัญหาทางกฎหมายที่เกิดขึ้น วิเคราะห์โครงสร้างภาษีต่างประเทศ รวมถึงการเปรียบเทียบรายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศต่างๆ และศึกษาแนวทางการนำภาษีทรัพย์สินทรัพย์สินมาแก้ปัญหาในการลดความเหลื่อมล้ำและการกระจายอำนาจทางการปกครองที่สอดคล้องกับเป้าหมายยุทธศาสตร์ชาติ

5.1 ศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างภาษีในพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

จากการศึกษาพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 พบว่า มีการกำหนดฐานภาษีโดยการจำแนกทรัพย์สินออกเป็น 4 ประเภท คือ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสำหรับพักอาศัย ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่ใช้ประโยชน์อื่นนอกจากการประกอบเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย และที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ ฐานภาษีดังกล่าวมีความหลากหลายมากกว่ากฎหมายเดิมที่ยกเลิกไป ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ที่กำหนดฐานภาษีจากค่ารายปี และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ที่กำหนดฐานภาษีจากราคาปานกลางของที่ดินปี พ.ศ. 2521 ถึงปี พ.ศ. 2524 ซึ่งเป็นฐานภาษีที่แคบกว่า การกำหนดฐานภาษีที่มีความหลากหลายนั้นย่อมเป็นการเพิ่มฐานภาษีให้กว้างขึ้น ส่งผลให้ฐานภาษีนั้นมีความครอบคลุมกับทรัพย์สินหลายประเภท

ในส่วนของอัตราภาษี ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีการกำหนดอัตราภาษีในแต่ละประเภทของทรัพย์สินที่มีลักษณะเป็นอัตราก้าวหน้า สอดคล้องกับแนวทางที่สมาชิกปฏิรูป สภาปฏิรูปแห่งชาติและสมาชิกขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ และสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) นอกจากนี้ การกำหนดอัตราภาษีก้าวหน้ายังมีความสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมที่ได้กำหนดให้ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นผู้มีหน้าที่ในการเสียภาษีประกอบกับการกำหนดฐานภาษีออกเป็น 4 ประเภท ตามการใช้งานและแต่ละประเภทจะมีการกำหนดอัตราภาษีในลักษณะที่เป็นอัตราก้าวหน้า ทำให้ฐานภาษีประเภทเดียวกันจะเสียภาษีในอัตราที่ต่างกันขึ้นอยู่กับราคาประเมินที่ดินเป็นลักษณะอัตราตามมูลค่า หากราคาประเมินที่ดินมีราคาสูงจะเสียภาษีอัตราที่สูงกว่าเจ้าของที่ดินที่มีราคาประเมินต่ำ นอกจากจะสอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมแล้วยังสอดคล้องกับหลักความสามารถอีกด้วย อีกทั้งการที่พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าย่อมสอดคล้องกับหลักผลประโยชน์ที่ได้รับ (The Benefit Principle) เนื่องจากการเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราก้าวหน้าในอัตราที่สูง ย่อมแสดงว่าผู้นั้นมีการครอบครองที่ดินจำนวนมากจึงสอดคล้องกับการได้รับบริการจากท้องถิ่นที่มากตามไปด้วย และเมื่อได้รับการบริการจากท้องถิ่นนั้นแล้วย่อมถือว่าผู้เป็นเจ้าของที่ดินเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เมื่อได้รับประโยชน์ก็ควรจะต้องเสียภาษีให้กับท้องถิ่นในสัดส่วนที่แปรผันกับประโยชน์ที่ได้รับนั้นด้วย

จากการเปลี่ยนแปลงฐานภาษีและอัตราภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่แตกต่างไปจากพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มีการกำหนดฐานภาษีให้กว้างขึ้น มีการคิดราคาประเมินที่ดินใหม่ทุกๆ 4 ปี โดยคณะกรรมการจังหวัดเป็นผู้ทำการประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและประกาศบัญชีราคาประเมิน ตามมาตรา 18 และมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ¹ ประกอบกับการกำหนดอัตราภาษีหลายอัตราในลักษณะที่เป็นอัตรา

¹ มาตรา 18 ให้คณะกรรมการประจำจังหวัดกำหนดราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัด พร้อมทั้งจัดทำบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง และแผนที่ประกอบการประเมินดังกล่าว

มาตรา 19 ให้คณะกรรมการประจำจังหวัดประกาศบัญชีราคาประเมินที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่จัดทำตามมาตรา 18 ทุกรอบ 4 ปี โดยต้องประกาศล่วงหน้าก่อนวันเริ่มใช้บัญชีเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน

ก้าวหน้า ทำให้การจัดเก็บภาษีน่าจะอำนวยความสะดวกให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากยิ่งขึ้น สามารถสร้างรายได้ กระจายการถือครองที่ดิน ลดความเหลื่อมล้ำและมีความทันสมัยเท่าทันต่อการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจซึ่งเป็นเป้าหมายที่สำคัญของยุทธศาสตร์ นอกจากนี้ตามพระราชบัญญัติดังกล่าวในมาตรา 37 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษีที่สูงกว่าอัตราภาษีที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาได้ หากท้องถิ่นของตนเองมีความต้องการใช้งบประมาณที่มากขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างที่อยู่ภายในเขตอำนาจของตนซึ่งอัตราที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาทำให้การจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีรายได้ไม่เพียงพอ โดยการตราเป็นข้อบัญญัติท้องถิ่น แต่อัตราภาษีดังกล่าวต้องไม่สูงเกินอัตราที่กำหนดไว้ มีความสอดคล้องกับหลักยุทธศาสตร์ชาติที่ต้องการให้มีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษีได้เองจะส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นมีรายได้เพิ่มมากขึ้น เพียงพอในการจัดทำบริการสาธารณะ ทำให้พึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลน้อยลง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการจัดทำบริการสาธารณะอย่างแท้จริง และสอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจ แต่อย่างไรก็ดี จากการศึกษาและวิเคราะห์โครงสร้างภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ยังมีข้อบกพร่องหลายประการ ทำให้เมื่อเริ่มจัดเก็บภาษีแล้วอาจจะไม่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับท้องถิ่นได้ตามเป้าหมาย ปัญหาที่ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ มีดังนี้

5.2 ปัญหาโครงสร้างภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

5.2.1 ปัญหาการกำหนดตัวผู้เสียภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

พ.ศ. 2562

สำหรับนิติบุคคลที่จัดตั้งเป็นบริษัทและได้มีการถือหุ้นในบริษัทอื่นหรือมีการถือหุ้นหรือเป็นหุ้นส่วนในอีกนิติบุคคลเกินกว่าร้อยละห้าสิบของทุนทั้งหมด หรือที่เรียกว่า บริษัทในเครือ² จะเกิดปัญหาการจัดเก็บภาษีขึ้นเมื่อบริษัทได้มีการตั้งบริษัทในเครือขึ้นมาเพื่อกระจายการถือครองที่ดินไม่ให้ตนถือครองที่ดินที่มีราคาประเมินที่ดินสูงจนบริษัทต้องรับภาระภาษีที่ดินมากเกินไป เช่น ตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2560 กลุ่มนายเจริญ สิริวัฒนภักดี ได้ทยอยจดทะเบียนตั้งบริษัทใหม่มากกว่า 400 บริษัท โดยเฉพาะช่วงเดือนเมษายนที่มีการจดทะเบียนตั้งบริษัทใหม่มากกว่า 370 บริษัท และเดือน

² กรมพัฒนาธุรกิจการค้า, “คำนิยามบริษัทในเครือ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2562, จาก https://www.dbd.go.th/download/foreign_law/howto/5_6.pdf

กุมภาพันธ์อีกประมาณ 40 บริษัท ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการจัดตั้งบริษัทเพื่อบริหารจัดการที่ดิน³ เป็นต้น การจัดตั้งบริษัทดังกล่าวนอกจากจะเป็นการกระจายการถือครองที่ดินไปยังบริษัทในเครือแล้ว อาจจะมีการแปลงที่ดินของบุคคลธรรมดาไปเป็นทรัพย์สินของบริษัทในรูปของหุ้นหลังจากนั้นก็มีการซื้อขายหุ้นกันระหว่างผู้ถือหุ้นเพื่อที่จะไม่ต้องมีการเสียค่าธรรมเนียมการโอนระหว่างผู้ถือหุ้นด้วยตนเองได้ แตกต่างจากการโอนที่ดินระหว่างบุคคลธรรมดาด้วยกันที่จะต้องเสียค่าธรรมเนียมการโอนเมื่อมีการซื้อขาย ประกอบกับอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลมีอัตราที่ต่ำกว่าอัตราภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา เป็นการสนับสนุนให้นายทุนหันมาตั้งบริษัทและโอนที่ดินเข้าเป็นทรัพย์สินของบริษัท อีกทั้งอาจก่อให้เกิดกรณีที่ผู้ถือหุ้นเป็นต่างชาติได้มีการซื้อหุ้นในบริษัทดังกล่าว เพื่อเข้ามาถือครองที่ดินนั้นได้โดยในรูปของผู้ถือหุ้นโดยที่ไม่ต้องมีการโอนขายที่ดินกันจริง และอาจถือครองที่ดินในนามบริษัทได้ในจำนวนที่มากกว่าตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้ ทำให้ท้องถิ่นและรัฐจัดเก็บรายได้จากภาษีได้น้อยลง เนื่องจากการวางแผนภาษีดังกล่าว

5.2.2 ปัญหาการกำหนดฐานภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

พ.ศ. 2562

1) ปัญหาการการยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีให้กับทรัพย์สินบางประเภท

จากการศึกษาพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีเป้าหมายว่า เมื่อได้มีการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัตินี้แล้วจะสามารถเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่นประมาณ 2 เท่า⁴ แต่เมื่อพิจารณาแล้ว พบว่า มีการยกเว้นภาษีสำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่บุคคลธรรมดาใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมให้ได้รับยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมกันไม่เกิน 50 ไร่ ตามมาตรา 40 ซึ่งแต่เดิมนั้นตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 จัดเก็บภาษีสำหรับที่ดินที่ใช้ประกอบการกสิกรรมเฉพาะประเภทไม่ล้มลุกให้เสียทั้งอัตราแต่ถ้าเจ้าของที่ดินประกอบการกสิกรรมประเภทไม่ล้มลุกนั้น

³ Bangkok Citysmart, “แห่งตั้งบริษัทโยกทรัพย์สิน เจ้าสัวสบช่องหลบภาษี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2562, จาก <http://www.bkkcitysmart.com/ข่าว/5-jun-2017/แห่งตั้งบริษัทโยกทรัพย์สิน-เจ้าสัวสบช่องหลบภาษี?fbclid=IwAR3nGdPYc-SB9xVZZ60IfqNfS4TNZlBwp0V3g4SNC6omNW0nrm-dqqP-a0>

⁴ ทีมข่าวเศรษฐกิจ มติชน, “เช็คความพร้อม ‘ภาษีที่ดิน’ แลนด์ลอร์ด-ดีเวลลอปเปอร์ เขย่าพอร์ต รับกฎหมายปี’63,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2562, จาก https://www.matichon.co.th/economy/eco-report/news_1368349

ด้วยตนเอง ให้เสียภาษีในอัตราอย่างสูงไม่เกินร้อยละ 5 บาท⁵ เมื่อเทียบกับพระราชบัญญัติฉบับใหม่ ผู้ศึกษาทำการวิเคราะห์แล้วพบว่า การยกเว้นฐานการจัดเก็บภาษีที่สูงเกินไป ไม่อาจนำมาซึ่งรายได้ให้กับท้องถิ่น และท้องถิ่นอาจจะต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนมากขึ้นกว่าเดิมซึ่งขัดกับหลักการกระจายอำนาจ เนื่องจากตามกฎหมายเดิมนั้นให้มีการจัดเก็บภาษีแม้จะเป็นที่ดินที่เจ้าของทำกิจกรรมด้วยตนเอง การจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งจัดเก็บภาษีได้น้อยมาก หากมีการยกเว้นโดยไม่จัดเก็บภาษีสำหรับที่ดินเกษตรกรรมที่เจ้าของทำเองตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ด้วยนั้น คงเป็นไปได้ยากที่ท้องถิ่นจะมีรายได้เพิ่มมากขึ้นตามเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ อย่างแน่นอน ท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากส่วนกลางซึ่งในปัจจุบันมักจะเป็นเงินอุดหนุนเฉพาะกิจเป็นโครงการๆ ไป⁶ การจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจดังกล่าว อาจก่อให้เกิดการทุจริตเป็นทอดๆ ในท้องถิ่นได้ ดังนั้นการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ต้องมีการเพิ่มบทบาทและความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย โดยการปฏิรูปโครงสร้างภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ท้องถิ่นมีหน้าที่จัดเก็บอย่างมีประสิทธิภาพ มีกระบวนการตรวจสอบที่คานอำนาจกัน โดยการแบ่งแยกฝ่ายที่ออกนโยบายหรือฝ่ายให้งบประมาณ ฝ่ายให้บริการ และฝ่ายกำกับดูแลออกจากกัน เพื่อให้มีความสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติกับการปรับสมดุลและพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ ที่ให้มีการแยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือในการให้บริการออกจากกันอย่างชัดเจนและไม่ควรกำหนดยกเว้นการจัดเก็บภาษีจากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการทำเกษตรกรรมเหมือนประเทศญี่ปุ่นหรือสาธารณรัฐเกาหลี เนื่องจากประชากรในประเทศไทยประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก การจัดเก็บภาษีจากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการทำเกษตรกรรมสามารถสร้างรายได้ที่ดีให้กับท้องถิ่นได้หากกำหนดฐานและอัตราภาษีที่เหมาะสม

นอกจากนี้ การทำเกษตรกรรมของบุคคลธรรมดาที่เป็นชาวบ้านทั่วไปและนิติบุคคลในรูปแบบของการจัดตั้งบริษัทเพื่อทำเกษตรกรรมที่มีชาวต่างชาติเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ เนื่องจากการทำเกษตรกรรมของนิติบุคคลในรูปแบบของบริษัทหรือนายทุนจะเป็นไปในลักษณะเพื่อการพาณิชย์ซึ่งจะต้องมีการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ได้แก่ การไฟฟ้า ระบบชลประทาน ทรัพยากรน้ำและดิน ในปริมาณที่มากกว่าการทำเกษตรแบบทำเอง จึงเป็นการแย่งการใช้ระบบสาธารณูปโภคของท้องถิ่น ชาวบ้านที่ทำเกษตรกรรมไม่ได้รับบริการสาธารณูปโภคอย่างทั่วถึง อีกทั้งการใช้ปุ๋ยหรือสารเคมีในการทำเกษตรกรรมในปริมาณมาก สารพิษ

⁵ บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508

⁶ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, “เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย,” สืบค้นเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม 2562, จาก <https://bit.ly/2H7M6ZR>

ต่างๆ เกิดการสะสมในพื้นที่ ท้องถิ่นจึงได้รับผลกระทบโดยตรง ประกอบกับการทำเกษตรกรรมในเชิงธุรกิจนั้นผู้ประกอบการไม่ใช่คนในพื้นที่ ซึ่งอาจจะขาดจิตสำนึกต่อท้องถิ่น ทั้งไม่ได้มีการกำหนดมาตรการการเยียวยาปัญหาดังกล่าวให้กับท้องถิ่น ยิ่งไปกว่านั้นบริษัทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำเกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ต้องเสียภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมในอัตราเดียวกันกับบุคคลธรรมดาที่ทำการเกษตรเหมือนกับตน ทั้งที่ดินมีการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นและก่อมลพิษในจำนวนที่มากกว่าในทุกๆ ด้าน ประกอบกับตนมีความสามารถในการเสียภาษีที่ดีกว่ากรณีดังกล่าวจึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและสร้างความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น

สำหรับกำหนดให้ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นที่อยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านได้รับการยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีในการคำนวณภาษีไม่เกิน 50 ล้านบาท ตามมาตรา 41 วรรคหนึ่ง และในกรณีที่บุคคลธรรมดาเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างแต่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินและใช้สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นที่อยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านให้ได้รับยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีในการคำนวณภาษีไม่เกิน 10 ล้านบาท ตามมาตรา 41 วรรคสอง การยกเว้นดังกล่าวเป็นการยกเว้นให้ที่สูงเกินไป จากการประชุมของคณะกรรมการวิสามัญได้มีการเสนอญัตติให้มีการยกเว้นเพียง 20 ล้านบาทเท่านั้น แต่ญัตติดังกล่าวตกไป ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้ทำการสัมภาษณ์อาจารย์ดวงมณี เลาวกุล⁷ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ มีความเห็นว่า ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยนั้นมีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในราคาประมาณ 5 ล้านบาท ประกอบกับข้อมูลของ ดร.โสภณ พรโชคชัย ประธานศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย บริษัท เอเจนซี่ ฟอร์ เรียลเอสเตท แอฟแฟร์ส จำกัด พบว่า ในอดีตตั้งแต่ปี พ.ศ. 2537 ถึง ปี พ.ศ.2559 มีบ้านที่มีราคาเกิน 50 ล้านบาทในตลาดปัจจุบันเพียง 1,351 หน่วยเท่านั้น⁸ แบ่งเป็นบ้านเดี่ยว 572 หน่วย อาคารชุด 764 หน่วย และอื่นๆ ทำให้เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ในสองปีแรก โดยเริ่มจัดเก็บในปี พ.ศ. 2563 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคงจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้ไม่มาก ถึงแม้ว่าประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะเพิ่มขึ้นในทุกๆ ปีก็ตาม แต่การที่ได้กำหนดให้มีการยกเว้นให้สูงถึง 50 ล้านบาทต้องใช้ระยะเวลายาวนานพอสมควร ทำให้ในระยะแรกของการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

⁷ ดวงมณี เลาวกุล, อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์,สัมภาษณ์, คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 17 มกราคม 2562.

⁸ โสภณ พรโชคชัย, “8 ข้อวิพากษ์ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562, จาก https://www.area.co.th/thai/area_announce/area_press.php?strquey=press_an nouncement1439.html

อาจจะไม่อำนวยความสะดวกให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากเท่าที่หวัง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐต่อไป เป็นการขัดกับหลักการเพิ่มความเป็นอิสระ และเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอันเป็นเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ

2) ปัญหาการลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ไร้ความสามารถ

ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ไม่ได้กำหนดการลดหย่อนการจัดเก็บภาษีให้กำหนดผู้ไร้ความสามารถ ซึ่งได้แก่ ทหารผ่านศึกที่พิการ ผู้สูงอายุหรือคนพิการ บุคคลเหล่านี้มีความสามารถในการจัดการงานได้น้อยกว่าบุคคลโดยทั่วไป หากต้องให้มีการเสียภาษีเทียบเท่ากับบุคคลทั่วไป ย่อมเป็นการเพิ่มภาระให้แก่บุคคลดังกล่าว ประกอบกับในอนาคตอันใกล้ประเทศไทยจะเข้าสู่สังคมผู้สูงอายุระดับสุดยอด⁹ ในปี พ.ศ. 2579 หากรัฐบาลไม่มีมาตรการบรรเทาภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับบรรดาผู้สูงอายุ หากผู้สูงอายุไม่มีงานทำเนื่องจากสภาพร่างกายไม่เอื้ออำนวย ทำให้ไม่มีเงินมาชำระภาษีต้องรับโทษทางกฎหมายทั้งในทางปกครองและทางอาญาได้

3) ปัญหาและผลกระทบจากนโยบายในการจูงใจให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตร

การเกษตร

ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 37 ได้แบ่งฐานภาษีสำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม กำหนดให้มีการยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างไม่เกิน 50 ล้านบาท ตามมาตรา 40 นับว่าเป็นมูลค่าที่สูงมาก เนื่องจากเกษตรกรที่แท้จริงไม่ใช่ระดับนายทุนใช้ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการทำเกษตร เป็นเจ้าของหรือถือครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างมีราคาประเมินไม่ถึง 50 ล้านบาท¹⁰ บทบัญญัติดังกล่าวได้ยกเว้นฐานภาษีสูงเกินไป ทำให้เอื้อต่อบรรดานายทุนให้หันมาทำการเกษตรเชิงพาณิชย์กันมากขึ้น เพื่อให้เข้าข่ายยกเว้นและไม่ต้องเสียภาษี ประกอบกับประมวลรัษฎากรมาตรา 81 (ก) และ (ข) ได้กำหนดให้การขายพืชผลทางการเกษตร ที่อยู่ในสภาพสดหรือรักษาสภาพไว้ เพื่อมิให้

⁹ สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, “ร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 มิถุนายน 2562, จาก [https://www.nesdb.go.th/download/document/ร่างยุทธศาสตร์ชาติ%20ระยะ%2020ปี%20\(พ.ศ2560%20-%202579\).pdf](https://www.nesdb.go.th/download/document/ร่างยุทธศาสตร์ชาติ%20ระยะ%2020ปี%20(พ.ศ2560%20-%202579).pdf)

¹⁰ ศุภิสยา ประดิษฐ์วัฒนา, เจ้าหน้าที่สำนักพิธีการสินเชื่อกและหลักประกัน, สัมภาษณ์, ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานใหญ่, 22 เมษายน 2562.

เสียเป็นการชั่วคราวในระหว่างขนส่ง ข้าวสาร หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการสี¹¹ รวมถึงการขายสัตว์ไม่ว่าจะมีชีวิตหรือไม่มีชีวิตและในกรณีสัตว์ไม่มีชีวิต ไม่ว่าจะเป็นเนื้อ ส่วนต่างๆ ของสัตว์ ไข่ นํ้านม และวัตถุดิบที่ได้จากสัตว์ที่อยู่ในสภาพสด หรือรักษาสภาพไว้เพื่อมิให้เสียเป็นการชั่วคราวในระหว่างขนส่งด้วยการแช่เย็น แช่เย็นจนแข็ง หรือด้วยการจัดทำหรือปรุงแต่งโดยวิธีการอื่น¹² ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) และตามยุทธศาสตร์ชาติในประเด็นด้านการสร้างความสามารถในการแข่งขัน¹³ ได้ให้ความสำคัญในด้านการเกษตรเป็นอย่างมาก มีการวางแผนและส่งเสริมการพัฒนาด้านการเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ให้ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาช่วยในการเพิ่มผลผลิต

จากการสนับสนุนส่งเสริมในด้านการเกษตรตามยุทธศาสตร์ชาติ การยกเว้นฐานภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าว มีส่วนในการเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้ถือครองที่ดินระดับนายทุนนำที่ดินรกร้างว่างเปล่าของตนมาทำการเกษตรเชิงพาณิชย์กันมากขึ้น มีผลดีคือก่อให้เกิดการกระจายรายได้ไปในแต่ละชุมชน เกิดการจ้างแรงงานขึ้นในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้จากการจ้างแรงงาน แต่อย่างไรก็ดี การจัดสรรที่ดินเพื่อทำการเกษตรของนายทุนเป็น

¹¹ ประมวลรัษฎากร มาตรา 81(ก) ให้ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการขายพืชผลทางการเกษตร ไม่ว่าจะเป็น ลำต้น กิ่ง ใบ เปลือก หน่อ ราก เหง้า ดอก หัว ฝัก เมล็ด หรือส่วนอื่น ๆ ของพืช และวัตถุดิบที่ได้จากพืช ทั้งนี้ ที่อยู่ในสภาพสดหรือรักษาสภาพไว้ เพื่อมิให้เสียเป็นการชั่วคราวในระหว่างขนส่ง ด้วยการแช่เย็น แช่เย็นจนแข็งหรือด้วยการจัดทำ หรือปรุงแต่งโดยวิธีการอื่น หรือรักษาสภาพไว้เพื่อมิให้เสียเพื่อการขายปลีก หรือขายส่งด้วยวิธีการแช่เย็น แช่เย็นจนแข็ง ทำให้แห้ง บด ทำให้เป็นชิ้น หรือด้วยวิธีอื่น ข้าวสาร หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการสีข้าว แต่ไม่รวมถึงไม้ซุง ฟืน หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการเลื่อยไม้ หรือผลิตภัณฑ์อาหารที่บรรจุกระป๋อง ภาชนะ หรือหีบห่อที่ทำเป็นอุตสาหกรรม ตามลักษณะ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

¹² ประมวลรัษฎากร มาตรา 81(ข) ให้ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการขายสัตว์ไม่ว่าจะมีชีวิตหรือไม่มีชีวิต และในกรณีสัตว์ไม่มีชีวิต ไม่ว่าจะเป็นเนื้อ ส่วนต่างๆ ของสัตว์ ไข่ นํ้านม และวัตถุดิบที่ได้จากสัตว์ ทั้งนี้ ที่อยู่ในสภาพสด หรือรักษาสภาพไว้เพื่อมิให้เสียเป็นการชั่วคราวในระหว่างขนส่งด้วยการแช่เย็น แช่เย็นจนแข็ง หรือด้วยการจัดทำหรือปรุงแต่งโดยวิธีการอื่น หรือรักษาสภาพไว้เพื่อมิให้เสียเพื่อการขายปลีก หรือขายส่งด้วยวิธีการแช่เย็น แช่เย็นจนแข็ง ทำให้แห้ง บด ทำให้เป็นชิ้นหรือด้วยวิธีอื่น แต่ไม่รวมถึงผลิตภัณฑ์อาหารที่บรรจุกระป๋อง ภาชนะ หรือหีบห่อที่ทำเป็นอุตสาหกรรม ตามลักษณะ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

¹³ ประกาศยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580), ราชกิจจานุเบกษา (16 พฤศจิกายน 2561): น.21.

เพียงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของชาวบ้านที่ยากจนได้ เพราะชาวบ้านเป็นเพียงลูกจ้าง ยังไม่ใช่เจ้าของที่ดิน การยกเว้นฐานภาษีและการกำหนดอัตราภาษีต่ำจึงไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของการตราพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และยุทธศาสตร์ชาติที่ต้องการให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อที่จะลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้

5.2.3 ปัญหาการกำหนดอัตราภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

ปัญหาการกำหนดอัตราภาษีสำหรับทรัพย์สินบางประเภทที่ต่ำเกินไป

จากการศึกษาพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 พบว่ามีการกำหนดอัตราภาษีของทรัพย์สินบางประเภทนั้นเป็นอัตราค่อนข้างจะต่ำ ตามมาตรา 94 ในบทเฉพาะกาล ได้กำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินโดยการแบ่งประเภทของทรัพย์สินไว้ และกำหนดอัตราภาษีในแต่ละประเภทของทรัพย์สินเป็นอัตราก้าวหน้า สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น ได้มีการกำหนดอัตราภาษีสำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าที่ไม่ได้ทำประโยชน์ตามสมควร สำหรับที่ดินที่ราคาประเมินไม่เกิน 50 ล้านบาท¹⁴ กำหนดอัตราภาษีที่ร้อยละ 0.3 ที่ดินที่มีราคาประเมินตั้งแต่ 50-200 ล้านบาท¹⁵ กำหนดอัตราภาษีร้อยละ 0.4 ที่ดินที่มีราคาประเมินตั้งแต่ 200-1,000 ล้านบาท¹⁶ กำหนดอัตราภาษีที่ร้อยละ 0.5 ที่ดินที่มีราคาประเมินตั้งแต่ 1,000-5,000 ล้านบาท¹⁷ กำหนดอัตราภาษีที่ร้อยละ 0.6 และสำหรับที่ดินที่ราคาประเมินสูงกว่า 5,000 ล้านบาท¹⁸ กำหนดอัตราภาษีที่ร้อยละ 0.7 เมื่อเปรียบเทียบกับราคาประเมินทุนทรัพย์ที่มีการเพิ่มขึ้นจากข้อมูลของกรมธนารักษ์ พบว่าในช่วงปี พ.ศ. 2555-2558 พบว่า ที่ดินใน 75 จังหวัด เฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละประมาณ 5.34% ส่วนในกรุงเทพมหานคร เฉลี่ยเพิ่มขึ้นปีละประมาณ 4.28%¹⁹ ดังนั้นหากมีการจัดเก็บภาษีสำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ได้มีการเข้าทำประโยชน์ แม้จะเป็นอัตราที่สูงที่สุดคือ ร้อยละ 0.7 ก็อาจจะส่งผลกระทบต่อเจ้าของที่ดิน

¹⁴ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562, มาตรา 94(6)(ก).

¹⁵ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562, มาตรา 94(6)(ข).

¹⁶ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562, มาตรา 94(6)(ค).

¹⁷ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562, มาตรา 94(6)(ง).

¹⁸ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562, มาตรา 94(6)(จ).

¹⁹ ดวงมณี เลาวกุล, “กฎหมาย (ภาษี) ที่ดิน: ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาเพื่อการปฏิรูป,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 มกราคม 2562, จาก <https://www.isranews.org/isranews/download/8786/37012/18.html>

ให้บริการภาษีที่หนักขึ้นเพียงเท่านั้น แต่อาจจะไม่ส่งผลถึงขั้นให้เจ้าของที่ดินกระจ่ายการถือครองที่ดินออกมาได้ เนื่องจากเมื่อพิจารณาถึงราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีนั้น ยกตัวอย่างเช่น ที่ดินที่ตั้งอยู่ในกรุงเทพมหานครที่ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละ 4.28% ต้องเสียภาษีในอัตราสูงสุดคือ ร้อยละ 0.7 ก็ยังเหลือส่วนที่เป็นกำไรของเจ้าของที่ดินสูงถึง 3.58% ประกอบกับการที่พระราชบัญญัติดังกล่าวได้กำหนดให้มีการเพิ่มอัตราภาษีร้อยละ 0.3 ทุกๆ 3 ปี สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าแต่รวมกันแล้วไม่เกินร้อยละ 3 นั้น ต้องใช้ระยะเวลาทั้งสิ้นประมาณ 30 ปี จึงจะถึงเกณฑ์ที่ต้องเสียภาษีในอัตราร้อยละ 3 แม้ว่าราคาที่ดินในปัจจุบันจะมีการเพิ่มขึ้นทุกๆ ปีก็ตาม แต่ในเวลานั้นราคาที่ดินคงสูงเกินกว่าร้อยละ 3 อย่างแน่นอน จากข้อมูลของศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์ คาดการณ์ว่า ในปี พ.ศ. 2563 ราคาเฉลี่ยที่ดินทั่วประเทศจะขยับขึ้นอีก 10-20% เนื่องจากได้รับปัจจัยสนับสนุนจากการลงทุนในโครงสร้างพื้นฐาน และสาธารณูปโภคของรัฐบาลที่ได้ลงทุนในช่วง 4 ปีที่ผ่านมา อาทิ โครงการรถไฟฟ้า 10 เส้นทางในกรุงเทพฯ โครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง เชื่อม 3 สนามบิน และรวมถึงการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษภาคตะวันออก (EEC) เป็นต้น²⁰ การกำหนดอัตราภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เช่นนี้ไม่อาจสร้างภาระให้กับเจ้าของที่ดินอันจะทำให้เจ้าของที่ดินต้องมีการกระจ่ายการถือครองที่ดินออกมาได้ ซึ่งขัดกับหลักยุทธศาสตร์ที่มุ่งจะกระจ่ายการถือครองที่ดินและทรัพยากร เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

นอกจากนี้การตราพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีการกำหนดฐานภาษีและอัตราภาษีที่แตกต่างจากพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 โดยฐานภาษีนับคิดจากราคาประเมินที่ดินของคณะกรรมการประจำจังหวัด ตามพระราชบัญญัติการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. 2562 ส่วนอัตราภาษีมีการจัดแบ่งตามการใช้ประโยชน์แต่ละประเภทมีการกำหนดอัตราภาษีเป็นอัตราก้าวหน้าแบบขั้นบันได หากกำหนดอัตราที่ไม่เหมาะสมหรือกำหนดชั้นอัตราภาษีที่สูงพอ ย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อกลุ่มเป้าหมาย คือ ผู้ที่ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก เนื่องจากการถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากย่อมแปรผันกับฐานรายได้ ดังนั้น หากกำหนดอัตราภาษีไม่สูงพอที่จะสร้างภาระภาษีให้ผู้ที่มีฐานะที่สะสมความมั่งคั่งในรูปแบบของการถือครองอสังหาริมทรัพย์ให้สามารถกระจ่ายการถือครองที่ดินออกมา การแก้ปัญหาในการลดความเหลื่อมล้ำก็คงไม่สามารถบรรลุผลได้ ปัญหาที่อาจจะตกอยู่กับกลุ่มคนที่มีฐานะปานกลางที่เริ่มจะสะสมความมั่งคั่งจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ย่อมตกเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามพระราชบัญญัติดังกล่าว ในท้ายที่สุดอาจจะรับภาระภาษีไม่ไหวทำ

²⁰ ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์, “ราคาที่ดินจ่อขึ้น 10-20%,” สืบค้นเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2562, จาก <https://www.reic.or.th/News/RealEstate/439671>

ให้ต้องกระจายการถือครองที่ดินออกมา ทำให้ไม่สามารถสะสมความมั่งคั่งได้เลย และนายทุนหรือผู้มีฐานะที่ได้ถือครองที่ดิน ก็ยังคงสามารถถือครองที่ดินต่อไปโดยไม่ได้รับผลกระทบแต่อย่างใด



บทที่ 6

บทสรุปและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับยุทธศาสตร์ชาติ

6.1 บทสรุปภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับยุทธศาสตร์ชาติ

6.1.1 ปัญหาการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศไทยในอดีต

จากข้อมูลของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่นพบว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นสามารถจัดเก็บรายได้ได้เฉลี่ยแล้วไม่เกินร้อยละ 10 ต่อปีเท่านั้น ซึ่งรายได้อื่นๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับมาจากรายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้ รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้ และเงินอุดหนุน ซึ่งรวมแล้วมากกว่าร้อยละ 90¹ โดยเงินอุดหนุนเฉลี่ยแล้วคิดเป็นสัดส่วนมากถึงร้อยละ 40² แสดงให้เห็นว่าการจัดเก็บภาษีที่เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองนั้นไม่มีประสิทธิภาพ รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ปัจจุบันภาษีทั้งสองประเภทดังกล่าวได้ถูกยกเลิกจัดเก็บไปแล้ว และได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เพื่อจัดเก็บภาษีแทน นอกจากนี้ ท้องถิ่นยังมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีป้าย อาคารฆ่าสัตว์ อาคารรังนกอีแอ่น ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ และอื่นๆ อีกด้วย

ในส่วนของรายได้ที่จัดเก็บจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ในอดีตสามารถสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากที่สุด แต่อย่างไรก็ดี รายได้ดังกล่าวยังไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะตามภารกิจที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้วางไว้ เนื่องจากกฎหมายดังกล่าวมีความล้าสมัย ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 อัตราภาษีกำหนดเป็นอัตราก้าวหน้าเดียว มีการกำหนดอัตราภาษีที่จัดเก็บร้อยละ 12.5 เป็นอัตราที่

¹ สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, “รายงานของคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ,” สืบค้นเมื่อวันที่ 25 เมษายน 2562, จาก http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d082259-03.pdf

² บรรเจิด สิงคะเนติ, “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 29 มกราคม 2562, จาก <https://www.tci-thaijo.org/index.php/pajournal/article/download/111564/87107/>

สูงเกินไป ทำให้ผู้ประกอบการบางรายหาวิธีการเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีทำให้ตนเสียภาษีน้อยลง ในส่วนของฐานภาษีจัดเก็บจากรายปีหรือค่าเช่ารายปีซึ่งมีความซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้ ประกอบกับการกำหนดค่ารายปีขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าพนักงานประเมินทำให้ไม่เป็นที่ยอมรับแก่ผู้เสียภาษีและกรณีดังกล่าวอาจจะทำให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันในระดับท้องถิ่นได้ อีกทั้งมีการกำหนดช้อยกเว้นเป็นจำนวนมาก ยกตัวอย่างเช่น กำหนดให้มีการยกเว้นภาษีสำหรับโรงเรียนที่เจ้าของให้อยู่อาศัยเองและโรงเรียนปิดว่างทำให้ฐานในการคำนวณภาษีแคบ ซึ่งการยกเว้นภาษีในกรณีโรงเรียนปิดว่างดูเหมือนว่าการจัดเก็บภาษีนั่นจะเป็นการลงโทษผู้ที่นำที่ดินมาทำประโยชน์ เพราะผู้ที่ปล่อยให้โรงเรียนปิดว่างอย่างน้อย 1 ปีไม่ต้องเสียภาษี ชัดกับวัตถุประสงค์ในการจัดสรรที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินเพื่อนำมาใช้ประโยชน์ ส่วนในกรณีที่เจ้าของบ้านและเจ้าของที่ดินที่ให้เช่านั้นผลภาระภาษีโรงเรียนและที่ดินไปยังผู้เช่า เมื่อพิจารณาสถานะทางการเงินระหว่างผู้ให้เช่าและผู้เช่า พบว่า ผู้เช่าบ้านเพื่ออาศัยอยู่มักจะเป็นผู้มีรายได้น้อย และน้อยกว่าผู้เป็นเจ้าของบ้านหลังที่ให้เช่า หากผู้ให้เช่าซึ่งมีหน้าที่ในการเสียภาษีโดยตรงนั้นผลภาระการเสียภาษีไปให้กับผู้เช่าโดยการทำเป็นข้อสัญญาหรือตกลงกันไว้ ส่งผลให้เจ้าของบ้านในฐานะที่อยู่บ้านของตนเองไม่ต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดิน และไม่ต้องเสียภาษีเมื่อนำบ้านไปให้เช่า ส่วนผู้เช่าบ้านซึ่งมีฐานะด้อยกว่าต้องเป็นผู้ที่เสียภาษีอย่างแท้จริง และต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินในอัตราที่สูง ทั้งๆ ที่ตนเองมีความสามารถในการเสียภาษีที่น้อยกว่าเมื่อเทียบกับรายได้ที่ตนได้รับ ในส่วนของพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 นั้น อัตราภาษีมีลักษณะเป็นอัตราถดถอย ฐานภาษีเป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานราคาปานกลางของที่ดิน พ.ศ. 2521 ถึงปี พ.ศ. 2524 มีความล้าสมัยไม่เป็นปัจจุบัน ประกอบกับฐานภาษีแคบก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ตัวผู้เสียภาษี ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคม นอกจากนี้การที่รัฐไม่ได้มีการจำกัดการถือครองที่ดินตั้งแต่สมัยจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ประกอบกับระบบทุนนิยมที่สนับสนุนให้นายทุนนั้นสามารถสะสมความมั่งคั่งไว้ในรูปแบบต่างๆ ทำให้ชนชั้นนายทุนเข้าถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลของผู้ที่ถือครองที่ดินในประเทศไทยมากที่สุด ปี พ.ศ. 2558 พบว่า มีผู้ถือครองที่ดินถึง 630,000 ไร่³ นับว่ามีการถือครองที่ดินที่สูงมาก แสดงให้เห็นว่า ปัจจุบันการถือครองที่ดินจำนวนมากตกอยู่กับบุคคลบางกลุ่ม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะปฏิรูปกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้มีความทันสมัย สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม เพื่อกระจายการถือครองที่ดินให้สามารถลดความเหลื่อมล้ำที่เป็นกำลังเป็นปัญหาในปัจจุบัน

³ TCij ทำความจริงให้ปรากฏ, “เผย 10 อันดับถือครองที่ดินรายใหญ่ ตระกูล 'สิริวัฒนภักดี' เบอร์ 1,” สืบค้นเมื่อวันที่ 27 เมษายน 2562, จาก <https://www.tcijthai.com/news/2015/12/current/5448>

6.1.2 ยุทธศาสตร์ชาติและการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปัจจุบัน

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 ในมาตรา 65 ได้กำหนดให้มีการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติเพื่อเป็นเป้าหมายในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนและใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้มีความสอดคล้องและบูรณาการเพื่อบรรลุตามเป้าหมายที่วางไว้⁴ จากการประกาศใช้ยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ. 2561-2580) ออกตามพระราชบัญญัติการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ พ.ศ.2560 มีเป้าหมายในการพัฒนาประเทศในอีก 20 ปีข้างหน้า ในส่วนที่มีความเกี่ยวข้องกับการปฏิรูประบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นนั้นจะอยู่ในยุทธศาสตร์ชาติกับการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมและยุทธศาสตร์ชาติกับการปรับสมดุลและพัฒนากระบวนการบริหารจัดการภาครัฐ ในยุทธศาสตร์ชาติด้านการสร้างโอกาสและความเสมอภาคทางสังคมเป็นยุทธศาสตร์ชาติที่มีเป้าหมายที่เน้นในเรื่องการสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ กระจายการถือครองที่ดินและการเข้าถึงทรัพยากร ส่วนยุทธศาสตร์ด้านการปรับสมดุลและการพัฒนาระบบการบริหารจัดการภาครัฐ โดยภาครัฐนั้นจะต้องมีขนาดเหมาะสมกับภารกิจ มีการแยกแยะบทบาทหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่ในการกำกับหรือให้บริการในระบบเศรษฐกิจที่มีการแข่งขัน กฎหมายที่บังคับใช้นั้นมีความชัดเจน และมีประสิทธิภาพ นำไปสู่การลดความเหลื่อมล้ำและเอื้อต่อการพัฒนา มีการปฏิรูปภาษีและพัฒนากระบวนการคลังท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ⁵ ประเด็นการปฏิรูปภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก็เป็นมาตรการหนึ่งที่จะสามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้นได้

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2562 กำหนดให้เริ่มมีการจัดเก็บภาษีในปี พ.ศ. 2563 พระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดตัวผู้เสียภาษีคือ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างหรือเป็นผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของรัฐ และรวมถึงผู้มีหน้าที่ชำระภาษีแทนผู้เสียภาษีด้วย ฐานที่ใช้ในการคำนวณภาษีแบ่งทรัพย์สินออกเป็น 4 ประเภท คือ ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์อื่น และที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้

⁴ มาตรา 65 รัฐพึงจัดให้มียุทธศาสตร์ชาติเป็นเป้าหมายการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืนตามหลักธรรมาภิบาลเพื่อใช้เป็นกรอบในการจัดทำแผนต่างๆ ให้สอดคล้องและบูรณาการกันเพื่อให้เกิดเป็นพลังผลักดันร่วมกันไปสู่เป้าหมายดังกล่าว

⁵ ประกาศยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580), ราชกิจจานุเบกษา (16 พฤศจิกายน 2561): 64.

ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ อัตราภาษีที่ใช้ในการคำนวณเป็นอัตราก้าวหน้าแบ่งตามประเภททรัพย์สิน

6.1.3 การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของต่างประเทศ

จากการศึกษากฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้องกับการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 4 ประเทศ ได้แก่ มลรัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา สาธารณรัฐสิงคโปร์ ประเทศญี่ปุ่นและสาธารณรัฐเกาหลี มีการจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในระดับท้องถิ่นที่น่าสนใจและอำนวยความสะดวกให้กับท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี กล่าวคือ

1) มลรัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการกำหนดการบรรเทาภาระภาษีให้กับผู้อยู่อาศัยที่น่าสนใจกล่าวคือ มีการยกเว้นภาษีให้กับที่อยู่อาศัยกรณีทั่วไป คือ หากเจ้าของทรัพย์สินมีคุณสมบัติตามที่กำหนด จะยกเว้นภาษีได้เป็นจำนวนหนึ่งจากมูลค่าที่ต้องเสียภาษี หรือมีการยกเว้นภาษีสำหรับผู้ที่อยู่อาศัยมาเป็นระยะเวลายาวนาน ในมลรัฐคุกเคาท์ตี้หากอยู่ต่อเนื่องมาเป็นระยะเวลา 10 ปีขึ้นไปและผู้มีหน้าที่เสียภาษีมีรายได้ครัวเรือนไม่เกินที่กำหนดจะถูกเก็บภาษีในอัตราที่ถูกกว่าอัตราโดยทั่วไป หรือมีการยกเว้นภาษีที่พักอาศัยสำหรับคนพิการ ผู้สูงอายุและทหารผ่านศึก รวมถึงมีการยกเว้นภาษีให้ในกรณีที่มีการปรับปรุงที่พักอาศัยกรณีเกิดภัยพิบัติทางธรรมชาติในระยะเวลาที่กำหนด หรือการคงราคาประเมินที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุที่มีรายได้น้อย หรือการให้ผู้สูงอายุที่มีหน้าที่เสียภาษีสามารถผ่อนชำระภาษีอสังหาริมทรัพย์ได้ และการให้เครดิตภาษีทรัพย์สิน

แนวทางการบรรเทาภาระภาษีของประเทศสหรัฐอเมริกามีการกำหนดไว้อย่างชัดเจน มีความแตกต่างจากพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ของประเทศไทย ที่ไม่มีการกำหนดแนวทางการบรรเทาภาระภาษีไว้เลย ทำให้ผู้ไร้ความสามารถต่างมีภาระภาษีเท่ากับบุคคลทั่วไป ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมเนื่องด้วยความสามารถในการทำงานหาเลี้ยงชีพของผู้ไร้ความสามารถที่ด้อยกว่าคนปกติทั่วไป การที่กฎหมายไม่มีการกำหนดการบรรเทาภาระภาษีไว้ ย่อมเป็นการเพิ่มภาระให้กับผู้ไร้ความสามารถอย่างชัดเจน

2) สาธารณรัฐสิงคโปร์ แต่เดิมนั้นมีการจัดเก็บภาษีสำหรับพักอาศัยในอัตราก้าวหน้า ต่อมาในปี พ.ศ. 2556 มีการเปลี่ยนแปลงอัตราในการจัดเก็บเป็นอัตราก้าวหน้า โดยเชื่อว่าจะสามารถสร้างความเป็นธรรมได้เนื่องจากผู้เสียภาษีที่ถือครองทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงจะต้องเสียภาษีในจำนวนที่มากกว่า สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมในแนวดิ่งและหลักความสามารถและหลักการได้รับประโยชน์อีกด้วย เมื่อพิจารณาถึงรายได้จากการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้าพบว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจากอัตราก้าวหน้าที่เป็นอัตราก้าวหน้าพบว่า เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจากอัตราก้าวหน้าที่เป็นอัตราก้าวหน้าในปี พ.ศ. 2553 เริ่มจัดเก็บจริงในปี พ.ศ. 2556 ทำให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในปี พ.ศ. 2556 สูงขึ้น คือ จาก 2,798 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ เป็น 4,178.8 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ คิดเป็นสัดส่วนที่

เพิ่มขึ้นร้อยละ 49.35 และจากข้อมูลการจัดเก็บภาษีโดยแบ่งแยกประเภท ปี พ.ศ. 2560-2561 ของหน่วยงานจัดเก็บภาษีของสาธารณรัฐสิงคโปร์ (Inland Revenue Authority of Singapore) พบว่าสาธารณรัฐสิงคโปร์สามารถจัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้มากถึง 4,400 ล้านดอลลาร์สิงคโปร์ เมื่อเทียบกับช่วงก่อนการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีทรัพย์สินในปี พ.ศ. 2553 ภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บเพิ่มสูงขึ้นถึง 1.57 เท่า แสดงให้เห็นว่าการจัดเก็บภาษีโดยใช้อัตราก้าวหน้าสามารถอำนวยรายได้ให้กับรัฐได้มากกว่าการจัดเก็บภาษีแบบอัตราคงที่

3) ประเทศญี่ปุ่น มีเริ่มการปฏิรูปภาษีทรัพย์สินในปี พ.ศ. 2528 ถึง พ.ศ. 2533 จากสภาพเศรษฐกิจฟองสบู่ ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นสูง ส่งผลให้ในปี พ.ศ. 2535 ประเทศญี่ปุ่นได้ปฏิรูประบบภาษีที่ดินโดยการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน มีเป้าหมายที่จะกระจายภาระภาษีอย่างเหมาะสมและเป็นธรรม ก่อให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ช่วยลดแรงจูงใจในการเก็งกำไรที่ดิน ภาษีทรัพย์สินดังกล่าวมีการจัดเก็บภาษีที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั้งในระดับจังหวัดและในระดับเทศบาล ภาษีที่น่าสนใจที่ผู้ศึกษาเห็นสมควรจะนำมาเป็นแนวทางในการจัดเก็บในประเทศไทย คือ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Inhabitants Taxes) โดยจัดเก็บในระดับจังหวัดและระดับเทศบาลเป็นการจัดเก็บจากจัดเก็บจากบุคคลธรรมดาที่อาศัยอยู่ในเขตจังหวัด คำนวณจากรายได้ทั้งหมดที่บุคคลมีในปีก่อนหน้านั้น รวมถึงรายได้ประชากรต่อหัว เงินปันผล และผลกำไรจากเงินทุนที่มาจากการโอนหลักทรัพย์ต่างๆ หรือคิดอัตราภาษีจากฐานเงินได้ที่มีอัตรามาตรฐาน และจัดเก็บจากนิติบุคคลที่สำนักงานตั้งอยู่ในเขตพื้นที่ของจังหวัด การจัดเก็บภาษีเพื่อการอยู่อาศัยของนิติบุคคลจะคำนวณจากฐานรายได้ของนิติบุคคลที่แสดงในแบบการชำระภาษีต่อส่วนกลาง สำหรับอัตราภาษีที่ใช้ในการคำนวณภาษีประเภทนี้กำหนดไว้เป็นอัตราก้าวหน้า นอกจากนี้ในระดับจังหวัดและระดับเทศบาล ยังมีการจัดเก็บภาษีอื่นๆ อีกด้วย ได้แก่ การจัดเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ (Real Property Acquisition Tax) ในระดับจังหวัด การจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (Property) ในระดับเทศบาล ภาษีทั้งสองประเทศนี้จัดเก็บในอัตราคงที่ รายได้จากการจัดเก็บภาษีทั้งสองประเภดังกล่าวน้อยกว่าการจัดเก็บภาษีเพื่อการอยู่อาศัย

เมื่อพิจารณาจากการพิจารณาถึงสถิติรายได้ท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ในภาคผนวก ๓ พบว่า ในปี พ.ศ. 2555 ท้องถิ่นมีรายได้ทั้งสิ้น 99,842,882 ล้านเยน มาจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นสูงถึง 34,460,760 ล้านเยน คิดเป็นร้อยละ 34.51 เมื่อพิจารณาในส่วนรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นพบว่า ภาษีที่ในระดับเทศบาลจัดเก็บได้มากกว่าภาษีในระดับจังหวัด

ข้อมูลการแสดงรายได้ท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น ปี พ.ศ. 2555 พบว่า ภาษีที่จัดเก็บในระดับจังหวัด (Prefectural taxes) ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัย จัดเก็บได้ 4,513 ล้านเยน โดยภาษีเพื่อการอยู่อาศัยที่จัดเก็บตามระดับเงินได้ของบุคคลธรรมดา ในระดับจังหวัดจัดเก็บได้มากที่สุดทำให้ภาษิดังกล่าวเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญในระดับจังหวัด ส่วนการ

จัดเก็บภาษีในระดับเทศบาล (Municipal taxes) ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่ ภาษีเพื่อการอยู่อาศัยจัดเก็บได้ 9,071 ล้านบาท การจัดเก็บภาษีเพื่อการอยู่อาศัยในระดับเทศบาลที่จัดเก็บตามระดับเงินได้ของบุคคลธรรมดาสามารถสร้างรายได้ให้กับเทศบาลมากที่สุด เนื่องจากการจัดเก็บตามฐานเงินได้เช่นเดียวกันกับในระดับจังหวัด แต่อัตราภาษีที่ใช้ในการจัดเก็บนั้นเป็นอัตราร้อยละ 6 ทำให้ในระดับเทศบาลสามารถจัดเก็บภาษีชนิดนี้ได้มากกว่าในระดับจังหวัด นอกจากนี้เทศบาลมีการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สิน (Property tax/ Fixed assets tax) ที่สามารถอำนวยความสะดวกให้กับท้องถิ่นได้มากเช่นกัน โดยในปี พ.ศ. 2555 สามารถจัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้ 8,580 ล้านบาท เนื่องจากฐานภาษีที่กว้างครอบคลุมทรัพย์สินทั้งในส่วน ของที่ดิน บ้านและทรัพย์สินที่คิดค่าเสื่อมราคาได้ ทำให้สามารถจัดเก็บภาษีได้ใกล้เคียงกับรายได้รวมจากการจัดเก็บภาษีในระดับจังหวัด

4) สาธารณรัฐเกาหลีใต้ หลังจากมีการปฏิรูปภาษีในปี พ.ศ. 2547 ได้มีการปรับปรุงระบบภาษีครั้งใหญ่ของประเทศเกาหลีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยได้มีการเพิ่มฐานภาษี ขยายฐานภาษีและการเปลี่ยนอัตราก้าวหน้าเพิ่มขึ้นจากเดิม หนึ่งใน การเปลี่ยนแปลงที่โดดเด่นคือ การจัดเก็บภาษีการถือครองอสังหาริมทรัพย์ที่จะสร้างเสถียรภาพให้กับตลาดอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าสูง โดยจัดเก็บจากผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์เป็นจำนวนมาก โดยรัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บแล้วจัดสรรให้กับท้องถิ่น

สำหรับการจัดเก็บภาษีของรัฐบาลท้องถิ่นนั้น สามารถแบ่งองค์ประกอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นได้เป็น 2 ส่วน โดยกฎหมายมอบอำนาจให้เขตทั้งในมหานคร (Metropolitan City) และเขตของส่วนจังหวัด (Province) มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง⁶ ภาษีที่อยู่ในอำนาจการจัดเก็บของรัฐบาลท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) เป็นภาษีจังหวัด จัดเก็บภาษีตามที่กำหนดไว้ใน Local Tax Act ได้จัดแบ่งประเภทของทรัพย์สินเป็น 2 ประเภท คือ ทรัพย์สินประเภทที่ดินและทรัพย์สินประเภทบ้าน ทรัพย์สินประเภทที่ดิน แบ่งได้เป็น (1) General Aggregate Taxation คือที่ดินทั่วไปรวมถึงที่ดินว่างเปล่า (2) Special Aggregate Taxation หมายถึง ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างตั้งอยู่บนที่ดิน และรวมถึงที่ดินที่ใช้สำหรับประกอบธุรกิจ เช่น ที่ดินสำหรับจัดงานแสดงต่างๆ ด้วยและรวมถึงที่ดินที่กำลังก่อสร้างโรงงานอุตสาหกรรมด้วย (3) Separate Taxation หมายถึง ที่ดินที่ใช้ทำการเกษตรกรรม กสิกรรม โรงงานอุตสาหกรรม ที่ดินที่ทำ

⁶ ณัฐพล พลฤทธิ, “การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีความมั่งคั่ง : ศึกษาเปรียบเทียบกับสาธารณรัฐเกาหลี,” สืบค้นเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2561, จาก http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2016/TU_2016_5601034266_6342_5342.pdf

การเพาะปลูก ที่ดินที่เป็นสนามกอล์ฟ รวมถึงที่ดินที่มีการสร้างโรงงานอุตสาหกรรมเสร็จสิ้นแล้ว ส่วนฐานภาษีของภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างคิดอัตราภาษีที่ร้อยละ 50 ถึงร้อยละ 90 ของราคามาตรฐานตามกฎหมาย (Statutory standard price) ส่วนบ้านพักอาศัย คิดอัตราภาษีที่ร้อยละ 40 ถึงร้อยละ 80 ของราคามาตรฐานตามกฎหมาย (Statutory standard price) อัตราภาษีของภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับและสิ่งปลูกสร้างในภาษีทรัพย์สิน อัตราที่ใช้ในการคำนวณเป็นอัตราก้าวหน้าแบ่งตามประเภทของทรัพย์สินที่ใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี

จากการศึกษาข้อมูลของการจัดเก็บรายได้ท้องถิ่นของสาธารณรัฐเกาหลี พบว่า ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองสามารถอำนวยความสะดวกให้กับท้องถิ่นได้มากที่สุด โดยการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินเป็นแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. 2555 ถึง พ.ศ. 2556 ในภาคผนวก ด รายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้มากถึง 53,938,064 และ 53,778,881 ล้านบาท คิดเป็นร้อยละ 35.6 และ 34.3 ของรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด ก่อนที่จะมีการปฏิรูปภาษีทรัพย์สิน ในปี พ.ศ. 2547 ท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีเพียง 33,132,943 ล้านบาท ในปี พ.ศ. 2546 ตามภาคผนวก ต และจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นเรื่อยๆ หลังจากมีการปฏิรูปภาษีทรัพย์สิน โดยในปี พ.ศ. 2560 ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีได้ทั้งสิ้น 80,409,137 ล้านบาท รายได้ภาษีท้องถิ่นดังกล่าวเพิ่มขึ้นจากเดิมถึง 2.43 เท่า

6.1.4 ข้อบกพร่องพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

การตราพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เป็นที่คาดหวังว่าพระราชบัญญัตินี้จะสามารถสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มากกว่ากฎหมายเดิมที่ได้มีการยกเลิกไป แต่อย่างไรก็ดี ผู้ศึกษาเห็นว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องบางประการที่อาจจะยังไม่สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ของการกระตุ้นการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพิ่มความเป็นอิสระและความสามารถในการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และยังไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติที่มุ่งจะลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน ปัญหาดังกล่าวสามารถแบ่งได้ ดังนี้

1) ปัญหาการกำหนดตัวผู้เสียภาษีในกรณีที่ดินบุคคลประเภทบริษัท บริษัทได้มีการตั้งบริษัทในเครือขึ้นมาเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน ไม่ให้ตนถือครองที่ดินที่มีราคาประเมินที่ดินสูงจนบริษัทต้องรับภาระภาษีที่ดินมากเกินไป ปัญหาดังกล่าวส่งผลกระทบต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นจัดเก็บรายได้ได้น้อยลง และขัดต่อเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติที่ต้องการปฏิรูปภาษีและระบบการคลังท้องถิ่นเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

2) ปัญหาการการยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีให้กับทรัพย์สินบางประเภท สำหรับกำหนดให้ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นที่อยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านได้รับการยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีในการคำนวณภาษี การยกเว้นดังกล่าวเป็นการยกเว้นให้ที่สูงเกินไป ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศไทยนั้นมีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในราคาประมาณ 5 ล้านบาท ประกอบกับในอดีตตั้งแต่ปี พ.ศ.2537 ถึง ปี พ.ศ.2559 พบว่า มีบ้านที่มีราคาเกิน 5 ล้านบาท ในตลาดปัจจุบันเพียง 1,351 หน่วยเท่านั้น⁷ ทำให้เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ในสองปีแรกที่มีการจัดเก็บ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นคงจะจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้ไม่มาก และไม่บรรลุตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ ท้องถิ่นยังคงต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐเพื่อใช้ในการจัดทำบริการสาธารณะต่อไป ทำให้ขาดความเป็นอิสระในการบริหารงาน อีกทั้งไม่สอดคล้องกับหลักยุทธศาสตร์ชาติที่มุ่งจะเพิ่มบทบาทให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยกำหนดขอบเขตการทำงานที่ชัดเจน แต่หากขาดรายได้ที่เป็นส่วนหนึ่งของงบประมาณหรือมีระบบการคลังที่ไม่ดีแล้ว แม้จะมีการกำหนดของเขตของการทำงานไว้ การจัดทำงานตามขอบเขตที่ตั้งไว้ย่อมไม่เป็นผลสำเร็จอย่างแน่นอน

3) ปัญหาการลดหย่อนภาษีสำหรับผู้ไร้ความสามารถ ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ไม่ได้มีการกำหนดการลดหย่อนการจัดเก็บภาษีให้กำหนดผู้ไร้ความสามารถ ได้แก่ ทหารผ่านศึก ผู้สูงอายุหรือคนพิการ บุคคลเหล่านี้มีความสามารถในการจัดทำ การงานได้น้อยกว่าบุคคลโดยทั่วไป หากต้องให้มีการเสียภาษีเทียบเท่ากับบุคคลทั่วไป ย่อมเป็นการเพิ่มภาระให้แก่บุคคลดังกล่าวมากเกินไป

4) ปัญหาและผลกระทบจากนโยบายในการจูงใจให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเกษตร ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้แบ่งฐานภาษีสำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมที่กำหนดให้มีการยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างไม่เกิน 50 ล้านบาทนับว่าเป็นมูลค่าที่สูงมาก เนื่องจากเกษตรกรที่แท้จริงไม่ใช่ระดับนายทุนใช้ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในการทำเกษตร เป็นเจ้าของหรือถือครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างมีราคาประเมินไม่ถึง 50 ล้านบาท⁸ ทำให้เอื้อต่อบรรดานายทุนให้หันมาทำ

⁷ โสภณ พรโชคชัย, “8 ข้อวิพากษ์ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง,” สืบค้นเมื่อวันที่ 20 เมษายน 2562, จาก https://www.area.co.th/thai/area_announce/area_press.php?strquey=press_announcement1439.html

⁸ คัทลียา ประดิษฐ์วัฒนา, เจ้าหน้าที่สำนักพิธีการสินเชื่อกและหลักประกัน, สัมภาษณ์, ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานใหญ่, 22 เมษายน 2562.

การเกษตรเชิงพาณิชย์กันมากขึ้น เพื่อให้เข้าช้อยกเว้นและไม่ต้องเสียภาษี และตามยุทธศาสตร์ชาติในประเด็นการสร้างความสามารถในการแข่งขัน⁹ ได้ให้ความสำคัญในด้านการเกษตรเป็นอย่างมาก มีการวางแผนและส่งเสริมการพัฒนาด้านการเกษตรเพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน ให้ใช้เทคโนโลยีและนวัตกรรมเข้ามาช่วยในการเพิ่มผลผลิต ประกอบกับประมวลรัษฎากรมาตรา 81 (ก) และ (ข) ได้กำหนดให้การขายพืชผลทางการเกษตร¹⁰ รวมถึงการขายสัตว์ไม่ว่าจะมีชีวิตหรือไม่มีชีวิต และในกรณีสัตว์ไม่มีชีวิต¹¹ ได้รับการยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) การสนับสนุนส่งเสริมด้านการเกษตรตามยุทธศาสตร์ชาติ การยกเว้นฐานภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มดังกล่าว มีส่วนในการเพิ่มแรงจูงใจให้ผู้ถือครองที่ดินระดับนายทุนนำที่ดินรกร้างว่างเปล่าของตนมาทำการเกษตรเชิงพาณิชย์กันมากขึ้น มีผลก็คือ ก่อให้เกิดการกระจายรายได้ไปในแต่ละชุมชน เกิดการจ้างแรงงานขึ้นในท้องถิ่น ประชาชนในท้องถิ่นมีรายได้จากการจ้างแรงงาน แต่อย่างไรก็ดี การจัดสรรที่ดินเพื่อทำการเกษตรของนายทุนเป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดินเท่านั้น ยังไม่อาจแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของชาวบ้านที่ยากจนได้ เพราะชาวบ้านเป็นเพียงลูกจ้างยัง

⁹ ประกาศยุทธศาสตร์ชาติ (พ.ศ.2561-2580), ราชกิจจานุเบกษา (16 พฤศจิกายน 2561): น.21.

¹⁰ ประมวลรัษฎากร มาตรา 81(ก) ให้ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการขายพืชผลทางการเกษตร ไม่ว่าจะเป็น ลำต้น กิ่ง ใบ เปลือก หน่อ ราก เหง้า ดอก หัว ฝัก เมล็ด หรือส่วนอื่น ๆ ของพืช และวัตถุพลอยได้จากพืช ทั้งนี้ ที่อยู่ในสภาพสดหรือรักษาสภาพไว้ เพื่อมิให้เสียเป็นการชั่วคราวในระหว่างขนส่ง ด้วยการแช่เย็น แช่เย็นจนแข็งหรือด้วยการจัดทำ หรือปรุงแต่งโดยวิธีการอื่น หรือรักษาสภาพไว้เพื่อมิให้เสียเพื่อการขายปลีก หรือขายส่งด้วยวิธีการแช่เย็น แช่เย็นจนแข็ง ทำให้แห้ง บด ทำให้เป็นชิ้น หรือด้วยวิธีอื่น ข้าวสาร หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการสีข้าว แต่ไม่รวมถึงไม้ซุง ฟืน หรือผลิตภัณฑ์ที่ได้จากการเลื่อยไม้ หรือผลิตภัณฑ์อาหารที่บรรจุกระป๋อง ภาชนะ หรือหีบห่อที่ทำเป็นอุตสาหกรรม ตามลักษณะ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

¹¹ ประมวลรัษฎากร มาตรา 81(ข) ให้ยกเว้นภาษีมูลค่าเพิ่มสำหรับการขายสัตว์ไม่ว่าจะมีชีวิตหรือไม่มีชีวิต และในกรณีสัตว์ไม่มีชีวิต ไม่ว่าจะเป็นเนื้อ ส่วนต่างๆ ของสัตว์ ไข่ นํ้านม และวัตถุพลอยได้จากสัตว์ ทั้งนี้ ที่อยู่ในสภาพสด หรือรักษาสภาพไว้เพื่อมิให้เสียเป็นการชั่วคราวในระหว่างขนส่งด้วยการแช่เย็น แช่เย็นจนแข็ง หรือด้วยการจัดทำหรือปรุงแต่งโดยวิธีการอื่น หรือรักษาสภาพไว้เพื่อมิให้เสียเพื่อการขายปลีก หรือขายส่งด้วยวิธีการแช่เย็น แช่เย็นจนแข็ง ทำให้แห้ง บด ทำให้เป็นชิ้นหรือด้วยวิธีอื่น แต่ไม่รวมถึงผลิตภัณฑ์อาหารที่บรรจุกระป๋อง ภาชนะ หรือหีบห่อที่ทำเป็นอุตสาหกรรม ตามลักษณะ และเงื่อนไขที่อธิบดีกำหนด

ไม่ใช่เจ้าของที่ดิน การกำหนดอัตราภาษีที่ต่ำหรือการยกเว้นการจัดเก็บภาษีสำหรับที่ดินเกษตรกรรม 50 ล้านบาท จึงยังไม่สามารถแก้ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินออกมาได้ การออกมาตรการ หรือนโยบายในการจูงใจให้ใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจากการที่กำหนดอัตราภาษีที่ต่ำหรือ การยกเว้นการจัดเก็บภาษี 50 บาทสำหรับการทำเกษตรนั้น เป็นเพียงมาตรการที่จะทำให้ผู้ที่มีที่ดิน ไม่ได้เข้าทำประโยชน์หรือปล่อยทิ้งไว้ว่างเปล่าเปลี่ยนรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการนำที่ดิน ที่ร้างนั้นมาทำการเกษตรเท่านั้น ไม่ได้มีการกระจายการถือครองที่ดินออกมาเพื่อจัดสรรให้กับผู้ไร ที่ดินทำกิน การยกเว้นฐานภาษีและการกำหนดอัตราภาษีต่ำจึงไม่สอดคล้องกับเป้าหมายของการตรา พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และยุทธศาสตร์ชาติที่ต้องการให้เกิดการ กระจายการถือครองที่ดินเพื่อที่จะลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

นอกจากนี้ การทำเกษตรกรรมของบุคคลธรรมดาที่เป็นชาวบ้านทั่วไปและนิติบุคคลใน รูปแบบของการจัดตั้งบริษัทเพื่อทำการเกษตรที่มีชาวต่างชาติเข้ามาเป็นผู้ถือหุ้นร่วมด้วย การทำ เกษตรกรรมของนิติบุคคลในรูปแบบของบริษัทจะเป็นไปในลักษณะเพื่อการพาณิชย์ซึ่งจะต้องมีการใช้ ทรัพยากรในท้องถิ่นเป็นจำนวนมาก ได้แก่ ไฟฟ้า ระบบชลประทานทรัพยากรน้ำและดินในปริมาณที่ มากกว่าการทำเกษตรแบบทำเอง จึงเป็นการแย่งการใช้ระบบสาธารณูปโภคของท้องถิ่น ทำให้ ชาวบ้านที่ทำเกษตรกรรมไม่ได้รับบริการจากระบบสาธารณูปโภคอย่างทั่วถึง อีกทั้งการใช้ปุ๋ยหรือ สารเคมีในการทำเกษตรกรรมทำให้สารพิษต่างๆ ไหลลงสู่พื้นดิน ท้องถิ่นจึงได้รับผลกระทบโดยตรง จากการศึกษาพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 พบว่า ไม่ได้มีการกำหนด มาตรการการเยียวยาจากปัญหาดังกล่าวให้กับท้องถิ่นเลย เนื่องจากบริษัทที่จัดตั้งขึ้นเพื่อทำ เกษตรกรรมเชิงพาณิชย์ต้องเสียภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบ เกษตรกรรมในอัตราเดียวกันกับบุคคลธรรมดาที่ทำการเกษตรเหมือนกับตน ทั้งๆ ที่ตนมีการใช้ ทรัพยากรในท้องถิ่นที่มากกว่าในทุกๆ ด้าน ประกอบกับตนมีความสามารถในการเสียภาษีที่มากกว่า กรณีดังกล่าวก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมและสร้างความเหลื่อมล้ำมากยิ่งขึ้น

5) ปัญหาการกำหนดอัตราภาษีสำหรับทรัพย์สินบางประเภทที่ต่ำเกินไป จาก การศึกษาพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 พบว่า ในส่วนของการกำหนดอัตรา ภาษีของทรัพย์สินบางประเภานั้นเป็นอัตราค่อนข้างต่ำ ตามมาตรา 94 เมื่อเปรียบเทียบกับราคาที่ดิน ที่มีการเพิ่มขึ้นจากข้อมูลของกรมธนารักษ์ พบว่า ราคาที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้นนั้นมีสัดส่วนที่แตกต่างจาก อัตราภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 อยู่มาก ดังนั้นหากมีการจัดเก็บ ภาษีสำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ได้มีการเข้าทำประโยชน์ แม้จะเป็นอัตราที่สูงที่สุด ก็อาจจะส่งผล กระทบต่อเจ้าของที่ดินให้รับภาระภาษีที่หนักขึ้นเพียงเท่านั้น แต่อาจจะไม่ส่งผลถึงขั้นให้เจ้าของที่ดิน กระจายการถือครองที่ดินออกมาได้

นอกจากนี้การออกพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยฐานภาษีนั้นคิดจากราคาประเมินที่ดิน ส่วนอัตราภาษีนั้นมีการจัดแบ่งตามการใช้ประโยชน์ แต่ละประเภทมีการกำหนดเป็นอัตราก้าวหน้า หากกำหนดอัตราที่ไม่เหมาะสมหรือกำหนดชั้นอัตราภาษีที่สูงพอ ย่อมไม่ส่งผลกระทบต่อผู้ที่ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก การแก้ปัญหาในการลดความเหลื่อมล้ำก็คงไม่บรรลุผล ปัญหาที่อาจจะมาตกอยู่กับกลุ่มคนที่ฐานะปานกลางที่เริ่มจะสะสมความมั่งคั่งจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ต้องถูกประเมินภาษี ซึ่งในท้ายที่สุดอาจจะรับภาระภาษีไม่ไหวทำให้ต้องกระจายการถือครองที่ดินในที่สุด ทำให้ไม่สามารถสะสมความมั่งคั่งได้เลย และผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากไม่ได้รับผลกระทบจากมาตรการดังกล่าวด้วย

6.2 ข้อเสนอแนะ

จากการที่ได้ทำการศึกษาในบทที่ 3-4 และการวิเคราะห์ถึงข้อบกพร่องของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 พบว่า พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวยังมีข้อบกพร่องหลายประการ ที่ไม่มีความสอดคล้องกับหลักในยุทธศาสตร์ชาติที่มุ่งลดความเหลื่อมล้ำสร้างความเป็นธรรมในสังคมและมุ่งหวังที่จะกระจายอำนาจทางการปกครองให้กับท้องถิ่นได้มีอิสระมากยิ่งขึ้น ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อให้การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง สามารถอำนวยความสะดวกให้กับท้องถิ่น ดังต่อไปนี้

6.2.1 ในการคำนวณภาษีที่ต้องเสียสำหรับบริษัทนั้น ควรรวมการถือครองที่ดินของบริษัทและบริษัทในเครือเดียวกันรวมเข้าด้วยกัน หากบริษัทนั้นถือหุ้นในบริษัทในเครือเกินกว่าร้อยละ 50 เพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการกระจายฐานในการคำนวณภาษีซึ่งจะทำให้บริษัทผู้ถือหุ้นนั้นเสียภาษีน้อยลง โดยกำหนดให้รัฐบาลกลางมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีของบริษัทดังกล่าว แล้วจัดสรรเงินภาษีให้กับท้องถิ่นตามสัดส่วนของที่ดินที่ตั้งอยู่ในแต่ละพื้นที่ซึ่งจะมีความคล้ายคลึงกับภาษีการคำนวณรวมอสังหาริมทรัพย์ (Gross Real Estate Tax) ของสาธารณรัฐเกาหลีเพื่อให้บริษัทให้มีการประเมินมากขึ้น เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน ลดการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคม อีกทั้งมีความสอดคล้องกับเป้าหมายของยุทธศาสตร์ชาติ

6.2.2 การเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่นควรมีการแก้ไขข้อยกเว้นในกรณีการยกเว้นฐานภาษี 50 ล้านบาท สำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมและที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย สำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ควรกำหนดให้มีการยกเว้นภาษีให้กับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเฉพาะที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของเป็นอยู่มาเป็นระยะเวลายาวนานและมีรายได้น้อย เช่นเดียวกับมลรัฐอิลลินอยส์ ประเทศ

สหรัฐอเมริกา หรือมีการลดหย่อนให้กับที่ดินที่ใช้สำหรับอยู่อาศัยโดยกำหนดขนาดและอัตราการลดหย่อนไว้เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น ส่วนเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ไม่เข้าเงื่อนไขต้องถูกจัดเก็บภาษี การยกเว้นดังกล่าวนอกจากจะไม่ส่งผลกระทบกับคนยากจนแล้ว ยังสามารถช่วยเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้อีกด้วย อีกทั้งไม่ควรกำหนดยกเว้นการจัดเก็บภาษีจากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการทำเกษตร เช่นเดียวกับการจัดเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ Property Tax ของประเทศญี่ปุ่นที่มีการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่รวมถึงนาข้าว ฟาร์ม ด้วย หรือการจัดเก็บภาษีของสาธารณรัฐเกาหลี Separate Taxation ที่จัดเก็บภาษีจากผู้เป็นเจ้าของทุ่งนา นาข้าว สวนผลไม้หรือฟาร์มเพาะปลูก เนื่องจากประชากรในประเทศไทยประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ดังนั้นการจัดเก็บภาษีจากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการทำเกษตรกรรมสามารถสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นได้เป็นอย่างดี หากกำหนดฐานและอัตราภาษีที่เหมาะสม ในส่วนของการกำหนดฐานที่ใช้ในการคำนวณภาษีควรมีการพิจารณาถึงราคาทรัพย์สินที่ให้เข้าประกอบด้วย เมื่อคำนวณจำนวนภาษีที่ต้องชำระแล้วจึงจะมีความสอดคล้องกับรายได้ที่แท้จริงที่ได้รับ สร้างภาระที่เพิ่มขึ้นให้กับเจ้าของที่ดิน ให้กระจายรายได้หรือกระจายการถือครองที่ดินต่อไปในอนาคต และสามารถลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นได้ นอกจากนี้การกำหนดฐานภาษีควรมีการแบ่งประเภทของฐานภาษีสำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม กรณีนิติบุคคลที่เป็นบริษัทแยกออกจากบุคคลธรรมดา เนื่องจากการทำเกษตรกรรมในรูปแบบของการจัดตั้งบริษัทเพื่อการพาณิชย์นั้นย่อมมีการใช้ทรัพยากรและระบบสาธารณูปโภคในท้องถิ่นที่มากกว่าการทำเกษตรกรรมโดยบุคคลธรรมดา อีกทั้งยังก่อมลพิษต่อท้องถิ่นในจำนวนที่มากกว่าอีกด้วย เช่น การใช้ปุ๋ยหรือสารเคมีในการทำเกษตรกรรมทำให้สารพิษต่างๆ ไหลลงสู่พื้นดิน เป็นต้น ดังนั้นการจัดเก็บภาษีโดยการแยกฐานภาษีออกเป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลโดยใช้อัตราภาษีที่ต่างกันโดยจัดเก็บภาษีจากนิติบุคคลในอัตราที่มากกว่าจะช่วยสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมที่กำลังเป็นปัญหาได้ อีกทั้งเพื่อความเป็นธรรมควรมีการบัญญัติการลดหย่อนภาษีให้สำหรับทหารผ่านศึก ผู้สูงอายุหรือคนพิการด้วย ยกตัวอย่างเช่น ในมลรัฐอิลลินอยส์ ประเทศสหรัฐอเมริกามีการยกเว้นภาษีให้กับที่อยู่อาศัยให้กับผู้สูงอายุ และทหารผ่านศึกที่ทุพพลภาพ โดยมีการยกเว้นให้กับผู้ที่อยู่อาศัยในบ้านหลังแรกเป็นระยะเวลายาวนานต่อเนื่องเป็นระยะเวลา 10 ปีหรือ 5 ปี ประกอบกับมีรายได้ในครัวเรือนไม่เกินจำนวนที่กำหนด การยกเว้นการจัดเก็บภาษีที่พักอาศัยสำหรับคนพิการทหารผ่านศึกผู้พิการโดยการยกเว้นภาษีเป็นไปตามสัดส่วนที่พิการ การปรับปรุงที่อยู่อาศัยในกรณีที่เกิตรายพิบัติตามธรรมชาติ การยกเว้นภาษีให้กับที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ และคงราคาประเมินของที่อยู่อาศัยของผู้สูงอายุ ในกรณีที่ผู้สูงอายุมีอายุตั้งแต่ 65 ปีขึ้นไปและมีรายได้ในครัวเรือนไม่เกินจำนวนที่

กำหนด และการให้สิทธิในการผ่อนชำระภาษีอสังหาริมทรัพย์แก่ผู้สูงอายุ เพื่อไม่ให้บุคคลดังกล่าวรับภาระภาษีที่มากเกินไปจนสมควร

6.2.3 สำหรับปัญหาการกำหนดอัตราภาษีของที่ดินรกร้างว่างเปล่านั้น เพื่อให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีให้มากขึ้นควรมีการแก้ไขในส่วนการเพิ่มอัตราภาษีกรณีที่ดินที่ไม่มีการเข้าทำประโยชน์ เพื่อให้มีการนำที่ดินมาใช้ประโยชน์หรือมีการกระจายการถือครองที่ดินได้เร็วขึ้น ประกอบกับตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 ได้บัญญัติให้บุคคลที่มีสิทธิในที่ดินที่โดนทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกิน 10 ปีติดต่อกัน ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินในส่วนที่ไม่ได้ทำประโยชน์นั้น ศาลสามารถสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินได้¹² แต่การที่พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กำหนดให้มีการเพิ่มอัตราภาษีร้อยละ 0.3 ทุกๆ 3 ปี สำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่าแต่รวมกันแล้วไม่เกินร้อยละ 3 ทำให้ต้องใช้ระยะเวลายาวนานถึง 30 ปี ถึงจะอยู่ในชั้นอัตราภาษีสูงสุด ซึ่งในตอนนั้นที่ดินดังกล่าวอาจจะไม่ใช่ของเจ้าของเดิมแล้ว ทำให้เกิดปัญหาการออกกฎหมายไม่มีที่ชี้ได้ และไม่มีผลสอดคล้องกันระหว่างกฎหมายทั้ง 2 ฉบับ ดังนั้นผู้เขียนมีความเห็นว่าควรมีการแก้ไขอัตราภาษีให้สูงขึ้นเป็นร้อยละ 3 ให้เพียงพอที่จะสร้างภาระให้กับเจ้าของที่ดินเพื่อให้เจ้าของที่ดินดังกล่าวนำที่ดินมาใช้ประโยชน์หรือกระจายการถือครองที่ดินออกไป และให้มีความสอดคล้องกับประมวลกฎหมายที่ดินด้วย

6.2.4 ควรมีการศึกษาการจัดเก็บภาษีการได้รับประโยชน์จากการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานด้านคมนาคมขนส่งของรัฐหรือภาษีลาภลอย (Wind Fall Tax) เพิ่มเติมเพื่อจัดเก็บภาษีสำหรับเจ้าของที่ดินหรือผู้ครอบครองที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากการที่ดินมีราคาสูงขึ้นจากการก่อสร้างโครงการรถไฟฟ้าความเร็วสูง รถไฟฟ้าทางคู่ รถไฟฟ้าขนส่งมวลชน ท่าเรือ สนามบิน โครงการทางด่วนพิเศษ เมื่อโครงการได้ดำเนินการจนแล้วเสร็จ จะส่งผลให้ที่ดินและห้องชุดบริเวณรอบโครงการมีมูลค่าเพิ่มขึ้น การจัดเก็บภาษีลาภลอยที่สามารถสร้างภาระให้กับเจ้าของที่ดินที่มาก

¹² ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

- (1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน
- (2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ให้ที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐเพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป

พอจะช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินได้ โดยอัตราที่กำหนดต้องมีความสอดคล้องกับราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีด้วย เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมที่สอดคล้องกับเป้าหมายตามยุทธศาสตร์ชาติ

6.2.5 เพื่อเพิ่มช่องทางในการสร้างรายได้จากการจัดเก็บภาษีให้กับท้องถิ่นควรมีการศึกษาเรื่องการจัดเก็บภาษีเพื่อการอยู่อาศัย (Inhabitant Taxes) ของประเทศญี่ปุ่นเพิ่มเติม เมื่อพิจารณารายได้จากการจัดเก็บภาษีดังกล่าวแล้วพบว่า สามารถสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นได้เป็นอย่างมาก เพราะจัดเก็บจากฐานรายได้ มีการแบ่งเป็นกรณีและผู้เสียภาษีเป็นบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเอาไว้อย่างชัดเจน กล่าวคือ หากเป็นกรณีและผู้เสียภาษีเป็นบุคคลธรรมดาและมีภูมิลำเนาในเขตจังหวัดหรือเทศบาลจะจัดเก็บภาษีจากรายได้ประชากรต่อหัว เงินปันผล และผลกำไรจากเงินทุนที่มาจากการโอนหลักทรัพย์ แต่หากบุคคลธรรมดาดังกล่าวไม่มีภูมิลำเนาในเขตจังหวัดหรือเทศบาล แต่มีบ้านหรือสถานประกอบการอยู่ในเขตจังหวัดหรือเทศบาลนั้น จะคำนวณภาษีเป็นอัตราส่วนต่อหัว ส่วนนิติบุคคลหากมีที่ตั้งในเขตจังหวัดหรือท้องถิ่นจะมีการจัดเก็บภาษีจากฐานเงินได้ของนิติบุคคลก่อนที่จะมีการเครดิต แต่หากนิติบุคคลไม่มีที่ตั้งในเขตจังหวัดหรือเทศบาลจะจัดเก็บภาษีต่อหน่วยนิติบุคคลแทน ซึ่งหากนำมาปรับใช้กับประเทศไทยน่าจะสร้างรายได้ที่เพิ่มขึ้นให้กับท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ดี อาจเกิดปัญหาในเรื่องการจัดเก็บในช่วงแรกเนื่องจากประเทศไทยไม่เคยมีการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ จึงต้องมีการศึกษาโครงสร้างภาษีและวิธีการจัดเก็บอย่างละเอียด เพื่อให้การจัดเก็บเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ผู้ศึกษาเชื่อว่า ภาษีดังกล่าวนอกจากจะอำนวยความสะดวกให้กับท้องถิ่นทำให้ท้องถิ่นสามารถพึ่งพาตนเองได้มากขึ้นแล้ว ยังเป็นส่วนหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำได้ เนื่องจากการจัดเก็บจากฐานรายได้ ยิ่งมีรายได้มากก็ยิ่งจะสะสมความมั่งคั่งได้มาก การจัดเก็บภาษีดังกล่าวจึงเป็นการลดทอนความสามารถในการสะสมความมั่งคั่งให้น้อยลงและช่วยสร้างรายได้ให้กับท้องถิ่นที่มากขึ้นสอดคล้องกับยุทธศาสตร์ชาติที่มุ่งจะแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำและปฏิรูประบบการคลังในท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ

บรรณานุกรม

หนังสือ

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังท้องถิ่นและการกระจายอำนาจการคลังในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ดวงกมล จำกัด, 2522.

_____. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541.

โกวิทย์ พวงงาม. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: บริษัท ส.เอเชียเพรส (1989) จำกัด, 2550.

ขจร สารพันธ์. การภาษีอากร. กรุงเทพมหานคร: บริษัท บพิธ จำกัด(แผนกการพิมพ์), 2513.

ข้าราชการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. จดหมายเหตุ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ผลงาน 5 ทศวรรษ. กรุงเทพมหานคร: บริษัท อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด.

คณะกรรมการกลุ่มปรับปรุงชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ. เอกสารประกอบการสอนชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สาธารณะ Public Economics. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2546.

คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.). 3 ปี ปฏิรูปประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ, 2557.

โคริน เฟื่องเกษม. การเมืองการปกครองของสิงคโปร์. อ้างถึงในสิตา สอนศรี. เอเชียตะวันออกเฉียงใต้: การเมืองการปกครองหลังสิ้นสุดสงครามเย็น. (กรุงเทพมหานคร: คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2541).

_____. สถาบันการเมืองในประเทศอาเซียนบวกสาม สาธารณรัฐสิงคโปร์ (Republic of Singapore).

จรรยาศรี ขายหาและคณะ. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).

ชาญชัย แสวงศักดิ์. คำอธิบายกฎหมายปกครอง. กรุงเทพมหานคร: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2560.

ชูวงศ์ ฉายะบุตร. การปกครองท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์ บริษัท พินเนส พรินต์ติ้ง เซ็นเตอร์ จำกัด, 2539.

- ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์. เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ: ทฤษฎีและแนวคิดเชิงนโยบาย Public Economics: Theory and Conceptual Policy. กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2558.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. การคลังท้องถิ่น รวมบทความวิจัยเพื่อเพิ่มพลังให้ท้องถิ่น. (กรุงเทพมหานคร: พี. เอ.ลีฟวิ่ง จำกัด).
- ปธาน สุวรรณมงคล. การเมืองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2542.
- ปรีดา นาคเนาทิม. เศรษฐศาสตร์การภาษีอากร 1. กรุงเทพมหานคร: ห้างหุ้นส่วนจำกัด แสงจันทร์ การพิมพ์, 2529.
- ประเสริฐ จิตติวัฒนพงศ์. การกระจายอำนาจและการปฏิรูปการเมืองในเกาหลี. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2540.
- ประหยัด หงส์ทองคำ. การพัฒนาทางการเมืองโดยกระบวนการปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: นำอักษรการพิมพ์, 2519.
- ธนู แก้วโอภาส. ประวัติศาสตร์ทวีปอเมริกา(โดยสังเขป). กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์สุภาพใจ, 2549.
- พลประสิทธิ์ ฤทธิ์รักษา. กฎหมายว่าด้วยการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น การบริหารท้องถิ่นสำหรับนักบริหาร ภาครัฐและเอกชน. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช. กฎหมายภาษีอากร 1. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์ มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, 2527.
- รังสรรค์ ชนะพรพันธุ์. ทฤษฎีการภาษีอากร. กรุงเทพมหานคร: สำนักพิมพ์เคล็ดไทย, 2516.
- วิทย์ ตันตยกุล. กฎหมายเกี่ยวกับภาษี. กรุงเทพมหานคร: สำนักอบรมศึกษากฎหมายแห่งเนติบัณฑิตยสภา, 2522. ใน นานวลัดดา มหาชัย.
- วุฒิสาร ตันไชย. ยุทธศาสตร์การปกครองท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: เอ็กซ์เปอร์เน็ท, 2552.
- ศุภลักษณ์ พินิจกุล. ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ....ศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายและให้นำมาใช้ในประเทศไทย. เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของ สมาชิกวุฒิสภา เล่มที่18.
- ศุภสวัสดิ์ ชัชวาลย์. ระบบและรูปแบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น: กรณีศึกษาประเทศญี่ปุ่น. พิมพ์ครั้งที่ 1. กรุงเทพมหานคร: วิทยาลัยพัฒนาการปกครองท้องถิ่นสถาบันพระปกเกล้า, 2548.
- สกนธ์ วรรณวิวัฒนา. การบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร: บริษัท เอ็กซ์เปอร์เน็ท จำกัด, 2551.

สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ. การสังเคราะห์ภาพรวมเพื่อขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (ฉบับสมบูรณ์).

กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.

_____. วาระที่ 11: ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน. กรุงเทพมหานคร: สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2558.

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้าน
การบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “การปฏิรูประบบ
งบประมาณและการคลังภาครัฐ”. 8 กรกฎาคม, 2559.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. “ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่ง
ราชอาณาจักรไทย (เรื่องการปฏิรูประบบและโครงสร้างภาษี).” 9 ธันวาคม 2558.

สมัชชาปฏิรูปประเทศไทย ระดับชาติ ครั้งที่ 1 พ.ศ.2554. “มติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 พ.ศ.
2554.” กรุงเทพมหานคร: บริษัท วิจิ จำกัด, 2554.

อริย ธรรมโน. ความรู้ทั่วไปทางการคลัง. กรุงเทพมหานคร: อมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง, 2548.

Hirotsu Ishi. The Japanese Tax System. 3rd edition (New York: Oxford University Press.
2001): 350. อ้างถึงใน ศุภสวัสดิ์ ชีวาลย์. ระบบและรูปแบบการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น: ศึกษา
เฉพาะกรณีประเทศญี่ปุ่น. สถาบันพระปกเกล้า, 2548.

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

กรมพัฒนาธุรกิจการค้า. “คำนิยามบริษัทในเครือ.” https://www.dbd.go.th/download/foreign_law/howto/5_6.pdf, 3 พฤษภาคม 2562.

กรมสรรพากร. “ประวัติการจัดเก็บภาษี สมัยรัชกาลที่ 5.” <http://www.rd.go.th/publish/3456.0.html>, 23 เมษายน 2562.

_____. “ประวัติการจัดเก็บภาษี สมัยรัชกาลที่ 7 ถึงปัจจุบัน.” <http://www.rd.go.th/publish/3454.0.html>, 23 เมษายน 2562.

กานท์กลอน รักธรรม. “ไทยแลนด์ดินแดนแห่งความเหลื่อมล้ำ! เมื่อรายได้ การศึกษา โอกาส
แม้กระทั่งท้องถิ่น ก็ไม่เห็นหัวคนจน.” <https://themomentum.co/momentum-feature-thailand-inequality-2016-by-oxfam/>, 1 พฤษภาคม 2562.

คมปิต สุกุลหวง. “ไม่ใช่แค่ประเทศไทย ประเทศอื่นก็มียุทธศาสตร์ชาติ ส่องยุทธศาสตร์ชาติเด่น 5
ประเทศ.” <https://thestandard.co/5-national-strategys/>, 27 มิถุนายน 2562.

- ณัฐพล พลฤทธิ์. “การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินและภาษีความมั่งคั่ง : ศึกษาเปรียบเทียบกับ สาธารณรัฐเกาหลี.” http://ethesisarchive.library.tu.ac.th/thesis/2016/TU_2016_5601034266_6342_5342.pdf, 7 พฤศจิกายน พ.ศ.2561.
- ทิมข่าวเศรษฐกิจ มติชน. “เช็กความพร้อม ‘ภาษีที่ดิน’ แลนด์ลอร์ด-ดีเวลลอปเปอร์ เขย่าพอร์ต รับ กฎหมายปี ’63.” https://www.matichon.co.th/economy/eco-report/news_1368349, 3 พฤษภาคม 2562.
- ดวงมณี เลาวกุล. “กฎหมาย (ภาษี) ที่ดิน: ประเด็นสำคัญที่ควรพิจารณาเพื่อการปฏิรูป.” <https://www.isranews.org/isranews/download/8786/37012/18.html>, 27 มกราคม 2562.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. “เงินอุดหนุนเฉพาะกิจและความเหลื่อมล้ำทางการคลังท้องถิ่นในประเทศไทย.” <https://bit.ly/2H7M6ZR>, 3 พฤษภาคม 2562.
- นรนิติ เศรษฐบุตร. “แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ.” http://wiki.kpi.ac.th/index.php?title=1_มกราคม_พ.ศ._2504, 28 มีนาคม 2562.
- นครินทร์ เมฆไตรรัตน์. “ทิศทางการปกครองส่วนท้องถิ่นของไทยและต่างประเทศ.” <http://www.local.moi.go.th/document%205.pdf>, 19 มิถุนายน 2562.
- นันทนา พิภพลาภอนันต์ และสลักจิต แก้วคำ. “พื้นฐานและประวัติศาสตร์การปฏิรูปที่ดินใน สังคมไทย.” มูลนิธิชีวิตไท.(2554) http://landactionthai.org/land/index.php?option=com_content&view=article&id=1288:19052011&catid=87&Itemid=546, 27 เมษายน 2562.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง.” <https://www.tci-thaijo.org/index.php/pajournal/article/download/111564/87107/>, 29 มกราคม 2562.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. “ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง.” <http://web.senate.go.th/document/manual/634.pdf>, 8 ตุลาคม 2561.
- บรรเจิด สิงคะเนติ. “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง.” <https://www.tci-thaijo.org/index.php/pajournal/article/download/111564/87107/>, 29 มกราคม 2562.
- ประชาไท. “นักเศรษฐศาสตร์ชี้จะแก้ความเหลื่อมล้ำ ภาษีที่ดินต้องมีอัตราก้าวหน้ากว่าฉบับผ่าน สนช..” <https://prachatai.com/journal/2018/11/79671>, 11 พฤษภาคม 2562.

- ปิ่น ณันอภิบุตร. “การปฏิรูประบบภาษีเพื่อสังคมไทยเสมอหน้า.” <http://v-reform.org/unknowledges/taxreform/>, 20 มิถุนายน 2562.
- ผาสุก พงษ์ไพจิตร. “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้าง ความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป.” <https://tu101.org/wp-content/uploads/2016/02/12-01.pdf>, 2 พฤษภาคม 2562.
- วิชิตวงศ์ ณ ป้อมเพชร์. “ทำความเข้าใจความเหลื่อมล้ำ.” <https://www.prachachat.net/columns/news-168380>, 20 มิถุนายน 2562.
- ศูนย์ข้อมูลอสังหาริมทรัพย์. “ราคาที่ดินจ่อขึ้น 10-20%.” <https://www.reic.or.th/News/RealEstate/439671>, 8 พฤษภาคม 2562.
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ. “เกี่ยวกับสภาปฏิรูปแห่งชาติ.” https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_news.php?nid=25648#topic3, 17 มกราคม 2562.
- สภานิติบัญญัติแห่งชาติ. “สรุปประเด็นข่าวเกี่ยวกับสภานิติบัญญัติแห่งชาติประจำวันศุกร์ที่ 2 พฤศจิกายน พ.ศ.2561.” <https://www.senate.go.th/assets/images/newspaperclip/fe488309a9ef882ecfa7cce11da08f3b.pdf>, 6 พฤศจิกายน 2561.
- สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. “ธนาคารที่ดิน.” https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_econ/download/article/article_20170703141642.pdf, 7 กุมภาพันธ์ 2562.
- สฤณี อาชวานันทกุล. “ความเหลื่อมล้ำ ฉบับพกพา.” <https://www.scribd.com/doc/129632617/ความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา-โดย-สฤณี-อาชวานันทกุล?fbclid=IwAR26MagkPrsWJctuU5Ja8t6XhTjb61GQFc2ko87rxdEVU3w5iq8d0H1c5PM>, 23 มิถุนายน 2562.
- สุริย์รัตน์ บำรุงสุข. “ศัพท์สะท้อนระบบฐานันดรในสังคมไทยจากพจนานุกรม.” <https://www.tcithaijo.org/index.php/edubuu/article/download/18684/16452/>, 27 เมษายน 2562.
- สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักงานয়รัฐมนตรี. “สรุปสาระสำคัญ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 พ.ศ. 2560-2564.” <https://www.nesdb.go.th/download/plan12/สรุปสาระสำคัญแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่12.pdf>, 28 มีนาคม 2562.
- สำนักงานบริหารนโยบายของయรัฐมนตรี, “[อินโฟกราฟิก] แอบส่อง “ยุทธศาสตร์ชาติของประเทศไทยใกล้เคียง,” <https://pmdu.soc.go.th/national-strategy-from-nearby-countries/3266>, 27 มิถุนายน 2562

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. “ร่างกรอบยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี(ฉบับย่อ).” https://www.nesdb.go.th/article_attach/article_file_20170106131224.pdf 19 มิถุนายน 2562.

_____. “ร่างยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี.” [https://www.nesdb.go.th/download/document/ร่างยุทธศาสตร์ชาติ%20ระยะ%2020%20ปี%20\(พ.ศ.2560%20-%202579\).pdf](https://www.nesdb.go.th/download/document/ร่างยุทธศาสตร์ชาติ%20ระยะ%2020%20ปี%20(พ.ศ.2560%20-%202579).pdf), 25 มิถุนายน 2562.

สำนักบริหารนโยบายของนายกรัฐมนตรี. “ยุทธศาสตร์ชาติ ทำไปเพื่ออะไร?.” <https://pmdu.soc.go.th/what-is-national-strategy/3184>, 18 มิถุนายน 2562.

สำนักเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. “เป้าหมายการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 มาตรา 27วรรค2.” https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/ewt_dl_link.php?nid=34101&filename=index, 18 มกราคม 2562.

_____. “รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ.” http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d082259-03.pdf, 25 เมษายน 2562.

_____. “รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านการบริหารราชการแผ่นดิน สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ การปฏิรูประบบงบประมาณและการคลังภาครัฐ.” http://library2.parliament.go.th/giventake/content_nrsa2558/d082259-03.pdf, 25 เมษายน 2562.

โสภณ พรโชคชัย. “8 ข้อวิพากษ์ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง.” https://www.area.co.th/thai/area_announce/area_press.php?strquey=press_announcement1439.html, 20 เมษายน 2562.

Bangkok Citysmart. “แต่งตั้งบริษัทโยกทรัพย์สิน เจ้าสัวสบช่องหลบภาษี.” <http://www.bkkcitysmart.com/ข่าว/5-jun-2017/แต่งตั้งบริษัทโยกทรัพย์สิน-เจ้าสัวสบช่องหลบภาษี?fbclid=IwAR3nGdPYc-SB9xVZZ60IfqNfS4TNZlBlwp0V3g4SNC6omNW0nrm-dqqP-a0>, 16 พฤษภาคม 2562.

MGR Online. “10 ตระกูล-องค์กรถือครองที่ดินรายใหญ่ของประเทศ.” <https://mgronline.com/stockmarket/detail/9580000030091>, 17 มิถุนายน 2562.

Microsoft News. “แผนายทุน หลุดคดีรูกป่าเพียบ นับพันเรื่องถูกดองเค็ม สวนทางชาวบ้าน ทั้งติดคุก-รับหลายแสน.” <https://www.msn.com/th-th/news/national//แผนายทุน-หลุดคดีรูกป่าเพียบ-นับพันเรื่องถูกดองเค็ม-สวนทางชาวบ้าน-ทั้งติดคุก-ปรับหลายแสน/ar-AAD7Oag?ocid=sf&fbclid=IwAR0RH46jSfIkEqYIVGJnZBVkVJhFkKb6Prw1Y6BkaPmFmetlMhMrhgQH5Uk#page=2>, 14 กรกฎาคม 2562.

TCIJ ทำความจริงให้ปรากฏ. “เผย 10 อันดับถือครองที่ดินรายใหญ่ ตระกูล 'สิริวัฒนภักดี' เบอร์ 1.” <https://www.tcijthai.com/news/2015/12/current/5448>, 27 เมษายน 2562.

วิทยานิพนธ์

กัญญารัตน์ สามเมือง. “ปัญหาภาษีทรัพย์สิน: ศึกษากรณีการบรรเทาภาระภาษีของผู้เสียภาษี.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550.

นาฏลัดดา มหาชัย. “การปฏิรูประบบกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศไทย: ศึกษาเปรียบเทียบกับระบบกฎหมายภาษีท้องถิ่นของประเทศญี่ปุ่น.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2551.

รัชพล ศิริสาคร. “การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินสำหรับที่อยู่อาศัยที่เจ้าของอยู่เอง: ศึกษาเปรียบเทียบกับนิวยอร์กซิตี สหรัฐอเมริกา.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2556.

ศิรินันท์ วัฒนศิริธรรม. “มาตรการทางภาษีสำหรับคนพิการและผู้ดูแลคนพิการ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2554.

สุณี อาคเนย์เดโช. “กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2545.

สุมามาลย์ ขาวนา. “ประชาธิปไตยท้องถิ่นไทย: การศึกษา แนวคิด กฎหมายและการนำไปปฏิบัติ.” วิทยานิพนธ์รัฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2553.

อเนก เขียวถาวร. “ภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกา.” วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตรมหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2507.

สัมภาษณ์

คัทลียา ประดิษฐ์วัฒนา. เจ้าหน้าที่สำนักพิธีการสินเชื่อกและหลักประกัน. สัมภาษณ์. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานใหญ่. 22 เมษายน 2562.

ดวงกมล คล้ายคลึง. ผู้อำนวยการส่วนนโยบายภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น. สัมภาษณ์. สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. 14 ธันวาคม 2561.

ดวงมณี เลาวกุล. อาจารย์ประจำคณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. สัมภาษณ์. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. 17 มกราคม 2562.

BOOKS

Jon S.T. Quah. Singapore: Meritocratic City-State. in John (ed.) Funston. Government and Politics in Southeast Asia. Singapore. 2001, p.290.

Susan M. Lyons. International Tax Glossary revised, 3rd Edition. IBFD Publications BV, 1996. Ahn jong-Seok. Local Autonomy and Local Tax Policy. Korea Institute of Public Finance, 2016.

ELECTRONIC MEDIA

Ashurst. "Singapore Property Investment Guide2016." <http://www.joneslanglasallesites.com/investmentguide/uploads/attachments/PIG2016-Singapore-v5.pdf>, October 20, 2018.

Data.gov.sg. "Total land Area of Singapore." https://data.gov.sg/dataset/total-land-area-of-singapore?view_id=e6e37f25-01ef-4c23-a7cb-5682ab5edb75&resource_id=f4bbfac9-c3ed-4f71-9b9a-238517b214ef, January 28, 2019.

Daegu-Gyeongbuk Free Economic Zone Authority. "Property Tax." http://www.dgfez.go.kr/eng/page.php?mnu_uid=484&, November 12, 2018.

Department of Statistics Singapore. "Population and Population Structure." <https://www.singstat.gov.sg/find-data/search-by-theme/population/population-and-population-structure/latest-data>, February 5, 2019.

EU-Japan Centre for Industrial Cooperation. “Prefectural and Municipal Per Capita Tax.” <https://www.eu-japan.eu/taxes-accounting/corporate-taxation/prefectural-and-municipal-capita-tax>, November 5, 2018.

_____. “Prefectural and Municipal Per Capita Tax.” <https://www.eu-japan.eu/taxes-accounting/corporate-taxation/prefectural-and-municipal-capita-tax>, November 5, 2018.

Global Property Guide Financial Information for Residential Property Buyers. “South Korean taxes are from moderate to high.” <https://www.globalpropertyguide.com/Asia/South-Taxes-and-Costs>, November 11, 2018.

Illinois Revenue. “Property Tax Relief-Homestead Exemption.” <https://www2.illinois.gov/rev/localgovernments/property/Pages/taxrelief.aspx?fbclid=IwAR3iyyMFXnVOTX0V6eIb9bgWGrtGS2W51IUEttEHZYqQNbf1NI0aluw09Mg>, June 17, 2019.

_____. “Property Tax Credit.” <https://www2.illinois.gov/rev/individuals/credits/Pages/propertytaxcredit.aspx>, May 26, 2019.

Inland Revenue Authority of Singapore. “2019 Property Tax Bills.” <https://www.iras.gov.sg/irashome/Property/property-owners/learning-the-basics/2019-property-tax-bills/>, June 24, 2019.

_____. “Property Tax Exemptions for a Registered Charity.” <https://www.iras.gov.sg/irashome/Property/Property-owners/Working-out-your-taxes/Property-Tax-Reliefs/Property-Tax-Exemptions-for-a-Registered-Charity/>, June 24, 2019.

_____. “Property Tax Guide for Hotel Owners and Operators.” https://www.iras.gov.sg/irashome/uploadedFiles/IRASHome/e-Tax_Guides/etaxguide_PT_Hotel%20Assessments.pdf, June 24, 2019.

_____. “Property tax Relief.” <https://www.iras.gov.sg/irashome/Property/Property-owners/Working-out-your-taxes/Property-Tax-Reliefs/>, June 24, 2019.

_____. “Property Tax Remission for Land under Development for an Owner-Occupied House.” <https://www.iras.gov.sg/irashome/Property/Property-owners/Working-out-your-taxes/Property-Tax-Reliefs/Property-Tax-Remission-for-Land-Under-Development-for-an-Owner-Occupied-House/>, June 24, 2019.

- _____. “Property Tax Remission for Rebuilding an Owner-Occupied House.” <https://www.iras.gov.sg/irashome/Property/Property-owners/Working-out-your-taxes/Property-Tax-Reliefs/Property-Tax-Remission-for-Rebuilding-an-Owner-Occupied-House/>, June 24, 2019.
- Internal Interface. “Real Estate Acquisition Tax.” http://www.i-interface.com/en/services/real_estate/tips/taxes.html#n04_06, February 2, 2019.
- Japan Tax Guide 2015/2016. “Fixed Asset Tax.” <https://www.pkf.com/media/10026008/japan-tax-guide-2015-16.pdf>, June 25, 2019.
- Korea Legislation Research Institute. “Tax rates on Acquisition of Real Estate.” http://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=32492&lang=ENG, November 12, 2018.
- Korean statistical Information Service. “Population. Households and Housing Units.” http://kosis.kr/eng/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ETITLE&parmTabId=M_01_01&statId=1962001&themald=#SelectStatsBoxDiv, February 5, 2019.
- Ministry of Finance. “Learn about ‘Inhabitant Tax.’” https://www.mof.go.jp/english/tax_policy/publication/tax007/e_04.pdf?fbclid=IwAR2f0-5OPV0luHoRbM3lGOY0XvEh5MzWhmFlqXdYr6gHYsaDRSnF5XcpV0o, June 19, 2019.
- Ministry of Finance. Japan. “Local Taxes.” https://www.mof.go.jp/english/tax_policy/publication/taxes2010e/taxes2010e_h.pdf, June 19, 2019.
- _____. “Learn about Inhabitant Tax.” https://www.mof.go.jp/english/tax_policy/publication/tax007/e_04.pdf January 31, 2019.
- MOF. “Property Tax.” <https://www.mof.gov.sg/MOF-For/Individuals/property-tax>, June 18, 2019.
- National Tax Service. “Tax Reform in 2004.” https://www.nts.go.kr/eng/about/about_05_02.asp?fbclid=IwAR1usA90WWIZWRLFYkBOCDbpZNWol7itiLSKBv3Eq300nfHEemxBYd7A9Ro, June 21, 2019.
- OECD. “Glossary of Tax Terms.” <http://www.oecd.org/ctp/glossaryoftaxterms.htm>, May 14, 2018.

Potsdam Institute for Climate Impact Research. “Wealth inequality—closing the gap by taxing land and bequests.” <https://phys.org/news/2018-03-wealth-inequality-closing-gap-taxing-bequests.html?fbclid=IwAR1D1x5DapNNzGIWC6b--Rsb70oe75snzYi7XhM4oKLg7N5tkYWTP4WZbWM>, July 9, 2019.

Real Estate and Tax Service Office of Cook County Clerk David ARR. “2017 Cook County Tax Rates Released.” https://www.cookcountyclerk.com/sites/default/files/pdfs/2017%20Tax%20Rate%20Report_0.pdf, May 14, 2018.

Statutes of the Republic of Korea. “Framework Act on Local Taxes.” https://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawView.do?hseq=39868&lang=ENG, June 21, 2019.

_____. “Gross Real Estate Tax Act.” https://elaw.klri.re.kr/eng_mobile/ganadaDetail.do?hseq=38384&type=abc&key=GROSS%20REAL%20ESTATE%20TAX%20ACT¶m=G, June 21, 2019.

_____. “Local Tax Act.” http://elaw.klri.re.kr/eng_service/lawViewdo?Hseq=32492&lang=ENG, June 21, 2019.

Thai Business Information Center. “Illinois.” <https://thaibicusa.com/state/illinois/>, October 7, 2018.

U.S. Government Services and Information. “Property Tax.” <https://www.usa.gov/state-taxes?fbclid=IwAR2vo5lM3K4-1A6T4qz-LJY15r6c9lgrmtv6ZJ1li0Eq3-O8nJtf2-ZdIdA#item-211641>, June 18, 2019.

2019 tax-rates.org-the 2017 tax resource. “Property tax by States.” <http://www.tax-rates.org/tax-tables/property-tax-by-state>, January 29, 2019.

東京都主税局 Bureau of Taxation. “Guide to Metropolitan tax 2018.” <http://www.tax.metro.tokyo.jp/book/guidebookgaigo/guidebook2018e.pdf#page=41>, June 20, 2019.

ภาคผนวก



ภาคผนวก ก

ตาราง แสดงข้อมูลราคาประเมินที่ดินสูง-ต่ำรายจังหวัด

กรุงเทพและ ปริมณฑล	ราคาต่ำสุด (บาท/ ตารางวา)	ราคาสูงสุด (บาท/ ตารางวา)	บริเวณราคาสูงสุด	การเปลี่ยนแปลงราคาประเมินที่ดิน เฉลี่ยทั้งจังหวัด (ร้อยละ)
กรุงเทพมหานคร	500	1,000,000	ถนนสีลม (ถนนพระราม4-ถนน นราธิวาสราชนครินทร์)	15.78
นนทบุรี	1,000	170,000	ถนนงามวงศ์วาน ถนนกรุงเทพ- นนทบุรี	9.19
ปทุมธานี	600	100,000	ถนนพหลโยธิน(เขียร์รังสิต ทางเข้า เมืองเอกฟิวเจอร์ปาร์ค รังสิต) ถนน รังสิต-ปทุมธานี(75,000) หน้าตลาด รังสิต (75,000)	10.83
สมุทรปราการ	500	160,000	ถนนสุขุมวิท (ซอยแบริ่ง-คลองสำโรง)	16.43
นครปฐม	125	80,000	ถนนราชวิถี ถนนราชดำเนิน ถนนทรง พระ ถนนหน้าพระ ถนนชัยพระ ถนนหลังพระ	8.39
สมุทรสาคร	250	70,000	ถนนเศรษฐกิจ 1	50

ภาคใต้	ราคาต่ำสุด (บาท/ ตารางวา)	ราคาสูงสุด (บาท/ ตารางวา)	บริเวณราคาสูงสุด	การเปลี่ยนแปลงราคาประเมินที่ดิน เฉลี่ยทั้งจังหวัด
สงขลา	75	400,000	ถนนนิพัทธ์อุทิศ 3 อ.หาดใหญ่	45.7
นครศรีธรรมราช	50	200,000	ถนนเนรมิตร ถนนจำรูญวิถี (ถนน เนรมิต-วัดคิด) ถนนราชดำเนิน (สี่แยก ท่าวัง-ถนนวัดคิด)	5.9
ภูเก็ต	970	200,000	ถนนทิวังค์	11.15
ยะลา	40	170,000	ถนนสุขยางค์ (ถนนเทศจินดา-ถนน จันทโรทัย) (อำเภอเบตง)	24.46
สุราษฎร์ธานี	100	150,000	ถนนหน้าเมือง	5.79
พัทลุง	75	150,000	ถนนรามศวร์	30.77
ตรัง	100	150,000	ถนนราชดำเนิน	4.45
สตูล	75	96,000	ถนนศุภกานกุล ถนนสตูลธานี	33.76
ชุมพร	80	87,500	ถนนศาลาแดงและถนนปรมินทร มรรคา	34.67
นราธิวาส	50	85,000	ถนนบุษยพันธ์	1.84
ระนอง	50	81,000	ถนนเรืองราษฎร์	10.71
กระบี่	125	72,500	ถนนอุดรกิจ (ทล411)(ถนนมหาราช ซอย 10-ถนนอิสรา)	44.83
ปัตตานี	90	51,000	ถนนพิพิธ	10.58
พังงา	100	50,000	ถนนเพชรเกษม (ทล.4)	23.58

ที่มา: สำนักงานบริหารทรัพย์สิน

ตาราง แสดงข้อมูลราคาประเมินที่ดินสูง-ต่ำรายจังหวัด (ต่อ)

ภาคเหนือ	ราคาต่ำสุด (บาท/ ตารางวา)	ราคาสูงสุด (บาท/ ตารางวา)	บริเวณราคาสูงสุด	การเปลี่ยนแปลงราคาประเมิน ที่ดินเฉลี่ยทั้งจังหวัด (ร้อยละ)
เชียงใหม่	10	250,000	ถนนท่าแพ ถนนวิชยานนท์ ถนนช้างคลาน (ทิศเหนือถนนศรีดอนไชย)	5.44
ลำพูน	75	100,000	ถนนอินทยงยศ	14.06
เชียงราย	125	85,000	ถนนพหลโยธิน (สายเก่า)	32.95
น่าน	25	65,000	ถนนสุนทรเวชราช (ถนนมหาราช-ถนนอนันตวรฤทธิเดช)	108.5
อุตรดิตถ์	50	60,000	ถนนบรมอาสาณ์	24.82
ลำปาง	100	59,500	ถนนท่าครวน้อย	5.27
พะเยา	75	58,000	ถนนพหลโยธิน (สายเก่า)	60.33
แม่ฮ่องสอน	100	52,000	ถนนขุนลุมประพาศ ถนนสิงหนาทบำรุง	40.2
แพร่	50	42,500	ถนนยันตรกิจโกศล	44.23

ภาคกลาง	ราคาต่ำสุด (บาท/ตารางวา)	ราคาสูงสุด (บาท/ตารางวา)	บริเวณราคาสูงสุด	การเปลี่ยนแปลงราคา ประเมินที่ดินเฉลี่ยทั้งจังหวัด (ร้อยละ)
นครสวรรค์	45	107,500	ถนนโกสีย์	18.96
ลพบุรี	20	100,000	ถนนสุรสงคราม	5.68
พิษณุโลก	30	80,000	ถนนเอกาทศรถ ถนนนเรศวร	51.19
สิงห์บุรี	125	75,000	ถนนพันเรือง	6.18
นครนายก	175	73,500	ถนนเสนาพินิจ	15.26
สระบุรี	100	70,000	ถนนสุดบรรทัด	35.9
สุพรรณบุรี	75	70,000	ถนนพรพินชา	4.48
สุโขทัย	50	64,000	ถนนจรดวิถีถ่อง	27.54
อ่างทอง	150	60,000	ถนนอ่างทอง-โพธิ์ทอง (3064) (สี่แยก อ่างทอง-ถนนสุวรรณภูมิ)	6.55
สมุทรสาคร	150	53,000	ถนนสายเข้าเมืองสมุทรสงคราม	19.03
พระนครศรีอยุธยา	150	50,000	ถนนโรจนะ (ทล.309)	12.2
อุทัยธานี	50	50,000	ถนนศรีอุทัย	62.66
ชัยนาท	50	44,500	ถนนชั้นชัยณรงค์ (ซอยสุขชื่น-ถนน มานิตย์-วารุณี)	26.83
เพชรบูรณ์	60	43,500	ถนนศึกษาเจริญ	39.76
กำแพงเพชร	40	40,000	ถนนเจริญสุข	5.57
พิจิตร	50	36,000	ถนนแดงทองดีเหนือ (อำเภอตะพาน หิน)	36

ตาราง แสดงข้อมูลราคาประเมินที่ดินสูง-ต่ำรายจังหวัด (ต่อ)

ภาคตะวันออก	ราคาต่ำสุด (บาท/ ตารางวา)	ราคาสูงสุด (บาท/ ตารางวา)	บริเวณราคาสูงสุด	การเปลี่ยนแปลงราคาประเมิน ที่ดินเฉลี่ยทั้งจังหวัด (ร้อยละ)
ชลบุรี	150	220,000	ถนนเลียบหาดพัทยา (อำเภอบางละมุง)	29.12
จันทบุรี	75	90,000	ถนนศรีรองเมือง ถนนอัมพวา	21.6
ระยอง	100	85,000	ถนนสุขุมวิท (ทล.3)	12.26
ตราด	75	71,000	ถนนสุขุมวิท (ทล.3)	8.19
ฉะเชิงเทรา	75	45,000	ถนนมหาจักรพรรดิ	15.08
ปราจีนบุรี	75	45,000	ถนนเทศบาลดารีห์	53.71
สระแก้ว	50	25,000	ถนนเทศบาล 19	26.04

ภาคตะวันตก	ราคาต่ำสุด (บาท/ ตารางวา)	ราคาสูงสุด (บาท/ ตารางวา)	บริเวณราคาสูงสุด	การเปลี่ยนแปลงราคาประเมิน ที่ดินเฉลี่ยทั้งจังหวัด (ร้อยละ)
ประจวบคีรีขันธ์	50	150,000	ถนนเพชรเกษม (ตลาดฉัตรไชย) ติดทะเล (บริเวณโรงแรมฮิลล์)	22.82
ราชบุรี	50	100,000	ถนนไกรเพชร ถนนอัมรินทร์ ถนนทรัพย์ศิริ	33.11
เพชรบุรี	100	100,000	ถนนสุรินทรภักขัย	81.75
ตาก	40	63,000	ถนนอินทรีศรี (อำเภอแม่สอด)	42.81
กาญจนบุรี	50	60,000	ถนนแสงชูโต (ทล.323)	27.66

ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ราคาต่ำสุด (บาท/ ตารางวา)	ราคาสูงสุด (บาท/ ตารางวา)	บริเวณราคาสูงสุด	การเปลี่ยนแปลงราคา ประเมินที่ดินเฉลี่ยทั้งจังหวัด (ร้อยละ)
ขอนแก่น	50	200,000	ถนนศรีจันทร์ (ทล.209)	21.56
อุดรธานี	50	180,000	ถนนโพธิ์ (วงเวียนน้ำพุ-ถนนอำเภอ)	25.36
นครราชสีมา	40	130,000	ถนนราชดำเนิน ถนนจอมพล ถนนอัสสัมชัญ	7.71
อุบลราชธานี	50	110,000	ถนนขยางกูร (ทล.212)	12.03
ร้อยเอ็ด	75	80,000	ถนนสุริยเดชบำรุง	46.31
สกลนคร	50	62,000	ถนนรัฐพัฒนา	47.31
มหาสารคาม	75	60,000	ถนนนครสวรรค์ (ทล.208)	64.63
เลย	50	55,000	ถนนเจริญรัฐ	83.72
บุรีรัมย์	75	55,000	ถนนสุนทรเทพ (ถนนนิเวศ-ถนนอีสาน)	3.7
ชัยภูมิ	40	53,500	ถนนราชทัณฑ์	23.55
นครพนม	85	50,000	ถนนอภิบาลบัญชา	22.34
หนองคาย	100	45,000	ถนนประจักษ์	32.77
ศรีสะเกษ	50	40,000	ถนนสุขันต์ (เทศบาลเมืองศรีสะเกษ)	13.98
ยโสธร	50	40,000	ถนนแจ้งสนิท (ทล.23)	17.02
กาฬสินธุ์	50	33,500	ถนนกาฬสินธุ์ (ถนนนิเวศ-ถนนชัยสุนทร)	27.72
หนองบัวลำภู	65	30,000	ถนนวิจารณ์รังสรรค์	2.32
มุกดาหาร	25	24,000	ถนนวิจิตรสุการ	38.1
อำนาจเจริญ	100	17,000	ถนนขยางกูร (ทล.212) ถนนอรุณประเสริฐ (ทล. 202)	20.67
สุรินทร์	100	16,000	ถนนเสรีปัตย์ (อ.ศรีขรภูมิ)	68.09
บึงกาฬ	125	7,000	ทางล 222 (บึงกาฬ-พังโคน)	90.58

ภาคผนวก ข

ตาราง แสดงอัตราการเปลี่ยนแปลงของราคาประเมินที่ดิน พ.ศ.2555-2558 เปรียบเทียบกับราคา
ประเมินที่ดิน พ.ศ.2551-2554

พื้นที่	อัตราการเปลี่ยนของราคา ประเมินที่ดิน (ร้อยละ)	อัตราการเปลี่ยนแปลงราคา ประเมินที่ดินต่อปี (ร้อยละ/ปี)
ที่ดินทั่วประเทศ	21.34	5.34
เปรียบเทียบราคาประเมินที่ดินในกรุงเทพฯ-ต่างจังหวัด		
ที่ดินกรุงเทพมหานคร	17.13	4.28
ที่ดินต่างจังหวัด	21.40	5.35
เปรียบเทียบราคาประเมินที่ดินรายภาค		
ภาคกลาง	12.90	3.23
ภาคเหนือ	14.84	3.71
ภาคตะวันออก	26.04	6.51
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	25.50	6.38
ภาคใต้	32.25	8.06
ภาคตะวันตก	15.55	3.89

ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล, “ภาษีที่ดินและมรดก ใครมี ใครจ่าย ใครได้ประโยชน์,”

http://www.tef.econ.tu.ac.th/wp-content/uploads/2015/04/02_TEF-Presentation.pdf

ภาคผนวก ค

ตาราง แสดงราคาที่ดินตามแนวรถไฟฟ้า 11 สาย ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

ลำดับ	สถานะ/โครงการ	ท่าเล/รถไฟฟ้า	ปี 56-57	ปี57-58	ปี58-59	ปี59-60	ปี60-61	เฉลี่ย 5 ปี
1	เปิดใช้แล้ว	BTS	8.5%	6.5%	6.5%	12.2%	9.9%	8.7%
2	เปิดใช้แล้ว	ส่วนต่อขยาย: อ่อนนุช-แบร์ริง	8.9%	5.7%	6.7%	25.9%	11.6%	11.8%
3	เปิดใช้แล้ว	ส่วนต่อขยาย: ดากสิน-บางหว้า	14.0%	7.5%	8.9%	15.5%	11.7%	11.5%
4	เปิดใช้แล้ว	ส่วนต่อขยาย: แบร์ริง-สมุทรปราการ			5.7%	11.1%	10.4%	9.0%
5	เปิดใช้แล้ว	MRT	8.5%	6.1%	8.9%	8.9%	9.6%	8.4%
6	เปิดใช้แล้ว	Airport Rail Link	5.0%	4.0%	6.8%	19.5%	9.1%	8.9%
7	เปิดใช้แล้ว	PL บางซื่อ-บางใหญ่	9.8%	9.6%	7.3%	8.0%	6.5%	8.2%
8	เสร็จแล้ว ยังไม่ได้เปิดใช้	RL บางซื่อ-ตลิ่งชัน	1.7%	1.9%	1.4%	10.7%	10.1%	5.1%
9	อยู่ระหว่างก่อสร้าง	BL บางซื่อ-ท่าพระ	8.6%	8.1%	6.6%	6.0%	3.3%	6.5%
10	อยู่ระหว่างก่อสร้าง	BL หัวลำโพง-บางแค	12.4%	7.7%	7.1%	13.6%	16.2%	11.4%
11	อยู่ระหว่างก่อสร้าง	ส่วนต่อขยาย: หมอชิต-คูคต	5.0%	3.8%	8.0%	15.0%	11.3%	8.6%
Total mass transit			8.2%	6.1%	6.7%	13.3%	10.0%	8.9%
เฉพาะที่เปิดใช้ (1-7)			9.1%	6.6%	7.2%	14.4%	9.8%	9.4%
เสร็จแล้ว ยังไม่ได้เปิดใช้ (8)			1.7%	1.9%	1.4%	10.7%	10.1%	5.1%
กำลังก่อสร้าง (9-11)			8.7%	6.6%	7.2%	11.5%	10.2%	8.8%

ที่มา: โสภณ พรโชคชัย, “ราคาที่ดินตามแนวรถไฟฟ้าไหนที่ขึ้นเร็วที่สุด,”

https://www.area.co.th/thai/area_announce/area_press.php?strquey=press_announcement2962.htm

ภาคผนวก ง

ตาราง แสดงจำนวนผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่สูงสุด 10 อันดับแรกในปี พ.ศ. 2558 มีดังนี้

อันดับ	ผู้ถือครองที่ดิน	ถือครองที่ดิน (ไร่)
1	ตระกูลสิริวัฒนภักดี	630,000
2	ตระกูลเจียรวนนท์	200,000
3	บมจ.สหอุตสาหกรรมน้ำมันปาล์ม	44,000
4	สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์	30,000
5	บมจ.ไออาร์พีซี	17,000
6	ตระกูลมาลีนนท์	10,000
7	นายแพทย์บุญ วนาสิน	10,000
8	วิชัย พูลวรลักษณ์	7,000
9	ตระกูลเตชะณรงค์	5,000
10	ตระกูลจุฬางกูร	5,000

ที่มา: MGR Online, “10 ตระกูล-องค์กรถือครองที่ดินรายใหญ่ของประเทศ,”

<https://mgronline.com/stockmarket/detail/9580000030091>

ภาคผนวก จ

ตาราง แสดงกลุ่มนักการเมืองที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด10อันดับแรกของประเทศไทย

อันดับ	ผู้ถือครองที่ดิน	ถือครองที่ดิน (ไร่)
1	นายอำนาจ คลังผา อดีต ส.ส.พรรคเพื่อไทย	2,030
2	นายบรรหาร ศิลปอาชา อดีตนายกรัฐมนตรี	2,000
3	นายเสนาะ และนางอุไรวรรณ เทียนทอง	1,900
4	นายอนุชา บุรพชัยศรี	1,284
5	นายอดิศักดิ์ โภคสกุลนันท์	1,197
6	นายทศพร เทพบุตร	1,095
7	นายอรรถวิทย์ สุวรรณภักดี	1,095
8	นายสุชน ชามพูนท	1,060
9	นายชัย ชิดชอบ และภรรยา	854
10	นายมณฑล ไกรวัตนุสสรณ์	755

ที่มา: MGR Online, “10 ตระกูล-องค์กรถือครองที่ดินรายใหญ่ของประเทศ,”

<https://mgronline.com/stockmarket/detail/9580000030091>

ภาคผนวก ฉ

ตาราง แสดงการกระจายรายได้ของประเทศไทย พ.ศ. 2531-2552

	2531	2533	2535	2537	2539	2541	2543	2545	2547	2549	2550	2552
1. ส่วนแบ่งรายได้ที่ประชากรในกลุ่มต่างๆ ได้รับ												
1.1 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ต่ำสุด (Quintile 1)	4.58	4.29	3.96	4.07	4.18	4.30	3.95	4.23	4.54	4.03	4.41	4.79
1.2 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้รองต่ำสุด (Quintile 1)	8.5	7.54	7.06	7.35	7.55	7.75	7.27	7.72	8.04	7.69	8.04	8.36
1.3 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้ระดับกลาง (Quintile 1)	12.38	11.70	11.11	11.67	11.83	12.00	11.50	12.07	12.41	12.13	12.42	12.57
1.4 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้รองสูงสุด (Quintile 1)	20.62	19.50	18.90	19.68	19.91	19.82	19.83	20.07	20.16	20.04	20.70	20.08
1.5 กลุ่มประชากรร้อยละ 20 ที่มีรายได้สูงสุด (Quintile 1)	54.37	56.97	58.98	57.23	56.53	56.23	57.45	55.91	54.86	56.11	54.93	54.19
2. ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ (Gini Coefficient)	0.487	0.515	0.536	0.520	0.513	0.507	0.522	0.507	0.493	0.511	0.497	0.485
3. อัตราส่วนรายได้ของกลุ่มรายได้สูงสุดต่อกลุ่มจนสุด (Q5/Q1)	11.88	13.28	14.90	14.07	13.52	13.06	14.55	13.23	12.10	13.92	13.47	11.31

หมายเหตุ 1. หมายถึง ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคทางด้านรายได้ (Gini Coefficient) เป็นเครื่องมือในการวัดความไม่เท่าเทียมกันของรายได้ยิ่งมีมากขึ้น โดยคำนวณจากการใช้ค่าของพื้นที่ระหว่างเส้น Lorenz ของการกระจายได้กับเส้นการกระจายรายได้กับเส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์เป็นตัวตั้ง และค่าของพื้นที่ใต้เส้นการกระจายรายได้สมบูรณ์ทั้งหมดเป็นตัวการ

ที่มา: ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป,” <https://tu101.org/wp-content/uploads/2016/02/12-01.pdf>

ภาคผนวก ข
ตาราง ขนาดพื้นที่ดินในประเทศไทย พ.ศ.2550

ประเภทที่ดิน	พื้นที่ (ล้านไร่)
กรมที่ดิน	130.74
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)	34.76
ป่าสงวนแห่งชาติ	144.54
ที่ราชพัสดุ	9.78
รวม	319.82

หมายเหตุ: ข้อมูลที่ดินแต่ละประเภทมีการจัดเก็บในช่วงเวลาที่แตกต่างกัน ดังนั้นพื้นที่รวมจึงแตกต่างจากพื้นที่ทั้งหมดของประเทศไทยซึ่งมีพื้นที่ทั้งหมด 320.70 ล้านไร่¹

ที่มา: <https://tu101.org/wp-content/uploads/2016/02/12-01.pdf>

¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2562, จาก <https://tu101.org/wp-content/uploads/2016/02/12-01.pdf>

ภาคผนวก ข

ตาราง แสดงจำนวนและร้อยละของผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินค่าเฉลี่ยพื้นที่ และค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient) จำแนกตามประเภทของผู้ถือครองที่ดิน: ทัวราชอาณาจักร ปี พ.ศ.2555¹

ประเภทของผู้ถือครองที่ดิน	ผู้ถือครองที่ดิน		ค่าเฉลี่ยของพื้นที่ถือครอง			สัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini coefficient)
	จำนวน (ราย)	ร้อยละ	ไร่	งาน	ตารางวา	
ทุกประเภท	15,900,047	100.0	5	3	87	0.886
บุคคลธรรมดา	15,678,551	98.7	5	2	76	0.881
นิติบุคคล	212,496	1.3	26	1	85	0.953

ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของอาจารย์ดวงมณี เลาวกุล

¹ ผาสุก พงษ์ไพจิตร, “รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการสู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป,” สืบค้นเมื่อวันที่ 2 พฤษภาคม 2562, จาก <https://tu101.org/wp-content/uploads/2016/02/12-01.pdf>

ภาคผนวก ฅ

**ตาราง แสดงจำนวนผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ประเภทบุคคลธรรมดา
และนิติบุคคลทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามขนาดการถือครองที่ดิน ในปี พ.ศ.2555**

ขนาดการถือครอง	จำนวนราย			ร้อยละ จำนวน รายรวม
	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล	รวม	
1-10 ตารางวา	284,051	1,901	285,952	1.80
มากกว่า 10 ตารางวาถึง 20 ตารางวา	875,629	8,838	884,467	5.56
มากกว่า 20 ตารางวาถึง 50 ตารางวา	1,699,482	16,499	1,715,991	10.79
มากกว่า 50 ตารางวาถึง 100 ตารางวา	1,867,611	18,414	1,886,025	11.86
มากกว่า 100 ตารางวาถึง 200 ตารางวา	1,740,288	20,022	1,760,310	11.07
มากกว่า 200 ตารางวาถึง 300 ตารางวา	833,515	11,053	844,568	5.31
มากกว่า 300 ตารางวาถึง 1 ไร่	592,370	9,445	601,815	3.78
มากกว่า 1 ไร่ถึง 5 ไร่	3,431,214	50,992	3,482,206	21.90
มากกว่า 5 ไร่ถึง 10 ไร่	1,869,446	25,078	1,894,524	11.92
มากกว่า 10 ไร่ถึง 15 ไร่	954,175	13,093	967,268	6.08
มากกว่า 15 ไร่ถึง 20 ไร่	520,643	7,762	528,405	3.32
มากกว่า 20 ไร่ถึง 25 ไร่	326,014	5,570	331,584	2.09
มากกว่า 25 ไร่ถึง 30 ไร่	204,960	3,821	208,781	1.31
มากกว่า 30 ไร่ถึง 35 ไร่	134,336	2,777	137,113	0.86
มากกว่า 35 ไร่ถึง 40 ไร่	90,840	2,103	92,943	0.58
มากกว่า 40 ไร่ถึง 45 ไร่	64,367	1,708	66,075	0.42
มากกว่า 45 ไร่ถึง 50 ไร่	48,532	1,484	50,016	0.31
มากกว่า 50 ไร่ถึง 100 ไร่	121,195	5,954	127,149	0.80
มากกว่า 100 ไร่ถึง 500 ไร่	27,569	4,888	32,457	0.20
มากกว่า 500 ไร่ถึง 1,000 ไร่	945	616	1,561	0.01
มากกว่า 1,000 ไร่	359	478	837	0.01
รวม	15,678,551	212,496	15,900,047	100.00

ที่มา: ข้อมูลการถือครองที่ดินจากกรมที่ดิน และการคำนวณของอาจารย์ดวงมณี เลาวกุล

ภาคผนวก ญ

ตาราง แสดงค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาคในการถือครองทรัพย์สิน ปี พ.ศ.2549 2550 และ 2552

ประเภททรัพย์สิน	ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค		
	ปี 2549	ปี 2550	ปี 2552
ทรัพย์สินรวม	0.678	0.672	0.656
บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย	0.718	0.703	0.679
บ้าน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบธุรกิจ/เกษตร และอื่นๆ	0.882	0.882	0.884
ยานพาหนะ	0.757	0.745	0.735
ทรัพย์สินทางการเงิน	0.852	0.885	0.849

ที่มา: ข้อมูลจากการรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2549 2550 และ 2552 และการคำนวณของอาจารย์ดวงมณี เลาวกุล

ภาคผนวก ก

ตาราง เปรียบเทียบรายได้รวม และภาษีทรัพย์สินของมลรัฐอิลลินอยส์

ดอลลาร์

มลรัฐอิลลินอยส์	2012	2013	2014	2015	2016
รายได้ท้องถิ่น ทั้งหมด	67,682,763	72,804,201	76,619,415	74,339,495	73,285,181
ภาษีทรัพย์สิน	25,476,731	25,598,392	25,722,432	26,346,060	27,150,132

ที่มา: STATE AND LOCAL FINANCE INITIATIVE, Data Query System (SLF-DQS)

<https://slfdqs.taxpolicycenter.org/index.cfm>

ภาคผนวก ก

ตาราง แสดงรายได้ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2559

Variables	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Total Government Operating Revenue	27,469.5	28,171	31,288.9	40,374.8	41,086.2	39,546.5
Tax Revenue	23,798.6	25,686.7	28,827	36,630.3	37,708.8	36,616.6
Income Tax	11,468	12,912	14,135.2	16,620.8	19,286.4	17,211.3
Corporate Income Tax	6,106.7	7,339.7	8,473.6	9,250.4	10,553.6	9,550.9
Personal Income Tax	3,132	3,425.1	3,743.1	4,536.8	5,414.2	6,113.5
Withholding Tax	824	898.4	964	1,150.3	1,176	1,137.2
Statutory Boards Contributions	1,405.4	1,248.8	954.5	1,683.3	2,142.6	409.7
Assets Taxes	2,058.2	1,909.6	2,112.3	2,581.9	2,903.6	1,987.3
Property Tax	1,701.6	1,828.9	2,142.2	2,428.2	2,856.2	1,979.1
Estate Duty	356.6	80.7	98	153.7	47.4	8.2
Customs And Excise Duties	1,924.1	1,973.5	1,886.6	1,985.3	2,065.2	2,125.3
Liquors	348.8	367.5	395.5	413.6	414.5	432.5
Tobacco	721	712.6	620.8	700	793.5	931.6
Petroleum Products	379.6	372.6	357.8	386.2	398.1	413.3
Motor Vehicles	472.1	518.3	509.8	482.5	455.6	343.6
Compressed Natural Gas Unit Duty	0	0	0	0	0	0
Other Excise Duty	2.6	2.5	2.7	3	3.6	4.2
Goods And Services Tax	3,469.6	3,815.3	3,977.6	6,165.1	6,486.7	6,913.7
Motor Vehicle Taxes	1,392.4	1,432.2	1,745	2,189.2	1,834.7	1,855.6
Betting Taxes	1,534	1,500.6	1,571.1	1,713.5	1,771	1,727
Stamp Duty	815.4	966.7	2,015	3,676.7	1,431.6	2,386.2
Other Taxes	1,136.8	1,176.7	1,384.1	1,697.8	1,929.5	2,410
Fee And Charges	3,366	2,246.3	2,202.8	3,629.6	3,212.4	2,765.2
Vehicle Quota Premiums	1,256.6	321.4	93.5	673.5	367.4	623.3
Fee And Charges (Excluding Vehicle Quota Premium)	2,109.5	1,924.8	2,109.4	2,956.1	2,845	2,141.8
Others	304.7	238.1	259.1	114.9	165	164.8

ตาราง แสดงรายได้ของสาธารณรัฐสิงคโปร์ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 ถึง พ.ศ. 2559 (ต่อ)

Variables	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Total Government Operating Revenue	46,060.2	51,077.2	55,814.5	57,020.3	60,838.2	64,823.2	68,964.4
Tax Revenue	41,848	46,076.1	50,118.5	51,145.6	54,109.8	55,647.3	58,699.3
Income Tax	18,686.8	20,578.9	22,411.4	22,049.9	23,940	24,890.4	26,378
Corporate Income Tax	10,686.6	12,096.3	12,821.3	12,679.6	13,371.5	13,815.1	13,602.2
Personal Income Tax	6,469.6	6,871.4	7,713.7	7,688.1	8,926.7	9,234.9	10,526.2
Withholding Tax	957.4	1,258	1,337	1,152.4	1,125.9	1,402	1,474.1
Statutory Boards Contributions	573.2	353.2	539.1	529.8	515.9	438.3	775.4
Assets Taxes	2,803.2	3,901.9	3,768.3	4,181.9	4,340.6	4,455	4,359.5
Property Tax	2,798	3,898.9	3,760.1	4,178.8	4,340.1	4,455.6	4,359.2
Estate Duty	5.2	2.9	8.2	3.1	0.5	-0.6	0.3
Customs And Excise Duties	2,048.5	2,132.8	2,141.7	2,189.4	2,539.7	2,833.1	2,730
Liquors	469.5	495.9	516.6	518.3	634	637.6	639.7
Tobacco	889.1	967.1	969.1	1,042.8	1,227.7	1,205.2	985.9
Petroleum Products	418.8	416.4	414.8	414.2	419.4	583.8	595.9
Motor Vehicles	266.5	248	233.3	206.2	250.5	399	502.2
Compressed Natural Gas Unit Duty	0	0.7	3.2	2.8	2.6	2.2	1.5
Other Excise Duty	4.5	4.7	4.8	5.1	5.5	5.3	5
Goods And Services Tax	8,198	8,687	9,038	9,512.7	10,215	10,345.1	11,078.3
Motor Vehicle Taxes	1,850.9	1,919.6	1,802.9	1,654.6	1,602.9	1,759.7	2,148.4
Betting Taxes	2,278.7	2,373.4	2,304.8	2,378.8	2,591	2,719	2,682
Stamp Duty	3,276.5	3,175.1	4,309.5	3,929.9	2,783.6	2,768.9	3,278.5
Other Taxes	2,705.6	3,307.3	4,341.8	5,248.4	6,097.1	5,876.2	6,044.5
Fee And Charges	3,986.4	4,699.1	5,279.8	5,624.7	6,404.5	8,673.6	9,759.5
Vehicle Quota Premiums	1,602.1	2,112	2,572.1	2,721.7	3,394.1	5,424.8	6,550.6
Fee And Charges (Excluding Vehicle Quota Premium)	2,384.3	2,587.2	2,707.7	2,903	3,010.4	3,248.8	3,208.9
Others	225.8	302	416.1	250	323.8	502.2	505.7

ที่มา: Department of Statistics Singapore, “Government Operating Revenue Annual,”
<https://tablebuilder.singstat.gov.sg/publicfacing/createDataTable.action?refId=15192>

ภาคผนวก ร

ตาราง แสดงการจัดเก็บภาษีโดยแบ่งแยกประเภท ปี พ.ศ. 2560-2561

ประเภท	ภาษีที่จัดเก็บได้ (%)	จำนวนเงิน (s\$)
ภาษีนิติบุคคล	30%	15 พันล้าน
ภาษีบุคคลธรรมดา	21%	10.7 พันล้าน
ภาษีหัก ณ ที่จ่าย	3%	1.5 พันล้าน
ภาษีสินค้าและบริการ	22%	11.0 พันล้าน
ภาษีทรัพย์สิน	9%	4.4 พันล้าน
อากรแสตมป์	10%	4.9 พันล้าน
ภาษีการพนัน	5%	2.7 พันล้าน

ที่มา: Inland Revenue Authority of Singapore, “FY2017/2018 IRAS’ Collection by Tax Type,” https://www.iras.gov.sg/irashome/Annual-Reports/Corporate-Information-and-Highlights/Our-Revenue-Collection/?fbclid=IwAR3vKMqsAylRRbcLa_frQjURMy76tficNo76X4i8aLya_qKLaAjiVgwHx5k

ภาคผนวก ข

ตาราง แสดงรายได้ของท้องถิ่นของประเทศไทยปี พ.ศ. 2553-2555

พันล้านบาท(เยน)

ประเภทภาษี	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555
รายได้รวม	34,316	34,171	34,461
ภาษีขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefectural taxes)	14,026	13,794	14,146
ภาษีทั่วไป(ตรงข้ามกับ earmarked) Ordinary tax	14,016	13,784	14,136
ภาษีเพื่อการอยู่อาศัยขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefectural inhabitant tax)	5,477	5,408	5,629
อัตราภาษีคงที่สำหรับบุคคลธรรมดา (Individual, flat rate)	77	78	80
อัตราภาษีตามระดับเงินได้ของบุคคลธรรมดา (Individual, income rate)	4,413	4,337	4,513
อัตราภาษีคงที่สำหรับนิติบุคคล (Corporation, flat rate)	146	146	146
อัตราภาษีตามระดับเงินได้ของนิติบุคคล (Corporation, income rate)	611	639	686
Interest rate	150	127	115
เงินปันผล (Dividend)	58	65	70
การเพิ่มทุนของหุ้น (Capital gain of stocks)	20	17	19
ภาษีธุรกิจ (Business tax)	2,437	2,420	2,531
บุคคลธรรมดา (Individual)	184	179	178
นิติบุคคล (Corporation)	2,253	2,240	2,354
ภาษีการบริโภคในท้องถิ่น (Local government consumption tax)	2,642	2,550	2,551
Transfer assignment	2,075	1,936	1,910
Commodity assignment	567	614	641

ตาราง แสดงรายได้ของท้องถิ่นของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2553-2555 (ต่อ)

ประเภทภาษี	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555
ภาษีจากการซื้อสิ่งหาริมทรัพย์ (Real estate acquisition tax)	379	342	336
ภาษียาสูบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (Prefectural tobacco tax)	256	293	289
ภาษีจากการใช้สนามกอล์ฟ (Golf course utilisation tax)	55	51	51
ภาษีจากการซื้อรถยนต์ (Automobile acquisition tax)	192	168	210
ภาษีการส่งน้ำมัน (Gas oil delivery tax)	918	932	925
ภาษีรถยนต์ (Motor vehicle tax)	1,615	1,597	1,586
ภาษีจากการทำเหมือง (Mine lot tax)	0.4	0.4	0.4
ภาษีทรัพย์สินถาวร สำหรับทรัพย์สินที่มีการคิดค่าเสื่อมราคา (Fixed assets tax (for large depreciation assets))	5.2	3.1	2.3
ภาษีอื่นๆ ตามที่กฎหมายท้องถิ่นบัญญัติ (Ordinary tax stipulated by local ordinance)	40	20	26
ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง (Earmarked tax)	9.9	9.8	9.7
ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างตามกฎหมาย (Earmarked by law)	1.9	1.8	1.7
ภาษีการซื้อรถยนต์ (Automobile acquisition tax)	-	-	-
ภาษีการส่งน้ำมัน (Gas oil delivery tax)	-	-	-
ภาษีการล่าสัตว์ (Hunting tax)	1.9	1.8	1.7
ภาษีที่กำหนดโดยกฎหมายท้องถิ่น (Earmarked tax stipulated by local ordinance)	8.0	8.0	8.0

ตาราง แสดงรายได้ของท้องถิ่นของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2553-2555 (ต่อ)

ประเภทภาษี	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555
ใบเสร็จรับเงินตามกฎหมายเดิม (Tax receipts under former laws)	0.4	0.3	0.2
ภาษีเมืองและหมู่บ้าน (City, town and village taxes)	20,290	20,377	20,315
ภาษีทั่วไป (Ordinary tax)	18,681	18,748	18,727
ภาษีที่อยู่อาศัยในเมืองและหมู่บ้าน (City, town and village inhabitant tax)	8,748	8,698	9,071
อัตราภาษีคงที่สำหรับบุคคลธรรมดา (Individual, flat rate)	179	179	180
อัตราภาษีตามระดับเงินได้ของบุคคลธรรมดา (Individual, income rate)	6,616	6,508	6,762
อัตราภาษีคงที่สำหรับนิติบุคคล (Corporation, flat rate)	413	413	414
อัตราภาษีตามระดับเงินได้ของนิติบุคคล (Corporation, income rate)	1,541	1,598	1,715
ภาษีทรัพย์สินถาวร (Fixed assets tax)	8,961	8,966	8,580
ภาษีทรัพย์สินถาวรสุทธิ (Net fixed assets tax)	8,865	8,869	8,489
ที่ดิน (Lands)	3,476	3,436	3,399
บ้าน (Houses)	3,782	3,868	3,551
ทรัพย์สินที่คิดค่าเสื่อมราคาได้ (Depreciation assets)	1,607	1,565	1,539
เงินอุดหนุน (Grants)	96	97	91
ภาษียานพาหนะขนาดเล็ก (Light motor vehicle tax)	178	180	184
ภาษียาสูบในเขตเทศบาล (Municipal tobacco tax)	788	899	887
ภาษีการผลิตเหมืองแร่ (Mine production tax)	1.8	1.9	2.0

ตาราง แสดงรายได้ของท้องถิ่นของประเทศไทย ปี พ.ศ. 2553-2555 (ต่อ)

ประเภทภาษี	พ.ศ. 2553	พ.ศ. 2554	พ.ศ. 2555
ภาษีการครอบครองที่ดินพิเศษ (Special land possession tax)	2.9	0.7	0.7
ภาษีทั่วไปที่ถูกกำหนดขึ้นโดยข้อบัญญัติท้องถิ่น (Ordinary tax stipulated by local ordinance)	1.4	1.4	1.4
ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่าง (Earmarked tax)	1,609	1,629	1,589
ภาษีเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะอย่างตามกฎหมาย (Earmarked by law)	1,607	1,627	1,587
ภาษีการอาบน้ำ (Bathing tax)	22	21	22
Establishment tax	329	339	350
ภาษีการวางผังเมือง (City planning tax)	1,255	1,267	1,215
ภาษีน้ำที่ใช้ในการสาธารณูปโภคและภาษีกำไรจากที่ดิน (Water utility and land profit tax)	0.0	0.0	0.0
ภาษีที่กำหนดโดยกฎหมายท้องถิ่น (Earmarked tax stipulated by local ordinance)	1.8	2.0	1.4
ใบเสร็จรับเงินตามกฎหมายเดิม (Tax receipts under former laws)	0.0	0.0	0.0

ที่มา: Statistics Bureau Ministry of Internal Affairs and Communications, “Local Tax Revenue,” <http://www.stat.go.jp/english/data/nenkan/1431-05.html>

ภาคผนวก ฅ

ตาราง จำแนกประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศญี่ปุ่น พ.ศ. 2555-2559

ประเภทรายได้	รายได้ (ร้อยล้านเยน)									
	ปี พ.ศ. 2555	%	ปี พ.ศ.2556	%	ปี พ.ศ.2557	%	ปี พ.ศ.2558	%	ปี พ.ศ.2559	%
ภาษีท้องถิ่น(Local Taxes)	34,460,760	34.51	35,374,285	34.99	36,785,451	36.03	39,098,563	38.36	39,392,391	38.83
ภาษีที่รัฐโอนให้แก่ท้องถิ่น (Local Transfer Tax)	2,271,480	2.26	2,558,842	2.53	2,936,867	2.88	2,679,246	2.63	2,340,232	2.31
เงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น และอื่นๆ(Special local grants, etc.)	127,467	0.13	125,522	0.12	119,188	0.12	118,868	0.12	123,300	0.12
ภาษีอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น (Local allocation tax)	18,289,826	18.32	17,595,454	17.40	17,431,428	17.08	17,390,640	17.06	17,239,008	16.99
เงินที่เบิกจากคลัง (Treasury disbursements)	15,527,112	15.55	16,511,785	16.33	15,518,925	15.20	15,282,155	14.99	15,687,149	15.46
พันธบัตรรัฐบาลท้องถิ่น (Local government bonds)	12,337,932	12.36	12,284,850	12.15	11,518,456	11.28	10,688,010	10.49	10,387,277	10.24
รวม	99,842,882	100	101,099,835	100	102,083,467	100	101,917,496	100	101,459,848	100

ที่มา : Statistics Bureau Ministry of Internal Affairs and Communications, STATISTICAL HANDBOOK OF JAPAN 2018, <https://www.stat.go.jp/english/data/handbook/pdf/2018all.pdf#page=50>

ภาคผนวก ณ

ตาราง แสดงรายได้ของหน่วยงานท้องถิ่นแบ่งตามแหล่งเงินได้ (Budget of Local Governments by Revenue Sources) ของสาธารณรัฐเกาหลี

(100 ล้านบาท)

ประเภท		รายได้ปี 2555	อัตราส่วน (%)	รายได้ปี 2556	อัตราส่วน (%)	อัตราที่ เพิ่มขึ้น (%)
แหล่งเงินได้(Independent Sources)	ภาษีท้องถิ่น	537,953	35.6	537,470	34.3	0.1
	รายได้ที่ไม่ใช่ภาษี	320,960	21.3	334,124	21.3	4.1
พันธบัตรรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government Bond)		39,396	2.6	40,960	2.6	4.0
แหล่งเงินได้ (Dependent)	เงินอุดหนุนท้องถิ่น (Local Subsidy)	292,159	19.3	314,600	20.0	7.7
	เงินอุดหนุนจากรัฐบาล กลาง(Subsidy from Nat'l Treasury)	320,482	21.2	341,732	21.8	6.6
รวม		1,510,950	100.0	1,568,887	100.00	3.8

ที่มา: Ministry of Strategy and Finance, “The Budget System of Korea,”

<http://english.moef.go.kr/images/TheBudgetSystemofKorea.pdf>

ภาคผนวก ด

ตาราง แสดงรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของสาธารณรัฐเกาหลี ปี พ.ศ.2555-2560

ประเภท	2555		2556		2557	
	1,000,000 วอน	ร้อยละ (%)	1,000,000 วอน	ร้อยละ (%)	1,000,000 วอน	ร้อยละ (%)
ผลรวม	53,938,064	3.1	53,778,881	-0.3	61,725,013	14.8
ภาษีการซื้อขาย (Acquisition tax)	13,802,393	-0.5	13,317,603	-3.5	16,391,220	23.1
ภาษีใบอนุญาต (Registration and license tax)	1,246,036	0.3	1,311,947	5.3	1,485,081	13.2
ภาษีที่พักอาศัย (Residence tax)	296,583	13.3	317,519	7.1	1,388,477	337.3
ภาษีเงินได้สำหรับท้องถิ่น (Local income tax)	10,260,254	8.3	10,314,721	0.5	9,716,924	-5.8
ภาษีทรัพย์สิน (Property tax)	8,049,191	5.7	8,265,136	2.7	8,779,080	6.2
ภาษีรถยนต์ (Automobile tax)	6,592,537	1.6	6,747,257	2.3	6,920,114	2.6
ภาษีเพื่อการพักผ่อน (Leisure tax)	1,129,293	5.3	1,041,498	-7.8	1,072,911	3.0
ภาษีการบริโภคท้องถิ่น (Local consumption tax)	3,033,522	2.5	3,141,814	3.6	5,835,655	85.7
ภาษีสิ่งอำนวยความสะดวก (Regional resource facilities tax)	883,036	8.6	912,074	3.3	1,137,934	24.8
ภาษีบุหรี่ (Tobacco consumption tax)	2,881,196	3.5	2,782,429	-3.4	2,952,766	6.1
ภาษีการวางผังเมือง (City planning tax)	2,704	-45.8	1,541	-43.0	1,050	-31.9
ภาษีการศึกษาท้องถิ่น (Local education tax)	5,081,445	2.3	5,024,235	-1.1	5,454,863	8.6
รายได้จากปีก่อน (Revenue from the previous year)	679,874	-6.6	601,107	-11.6	588,938	-2.0

ตาราง แสดงรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของสาธารณรัฐเกาหลี ปี พ.ศ.2555-2560 (ต่อ)

ประเภท	2558		2559		2560	
	1,000,000 วอน	ร้อยละ (%)	1,000,000 วอน	ร้อยละ (%)	1,000,000 วอน	ร้อยละ (%)
ผลรวม	70,977,794	15.0	75,531,651	6.4	80,409,137	6.5
ภาษีการซื้อขาย (Acquisition tax)	20,810,277	27.0	21,701,648	4.3	23,486,685	8.2
ภาษีใบอนุญาต (Registration and license tax)	1,831,318	23.3	1,708,312	-6.7	1,607,731	-5.9
ภาษีที่พักอาศัย (Residence tax)	1,501,507	8.1	1,754,831	16.9	1,863,189	6.2
ภาษีเงินได้สำหรับท้องถิ่น (Local income tax)	12,784,416	31.6	13,094,603	2.4	14,439,513	10.3
ภาษีทรัพย์สิน (Property tax)	9,293,705	5.9	9,929,915	6.8	10,662,094	7.4
ภาษีรถยนต์ (Automobile tax)	7,072,064	2.2	7,553,271	6.8	7,772,210	2.9
ภาษีเพื่อการพักผ่อน (Leisure tax)	1,088,916	1.5	1,060,188	-2.6	1,051,008	-0.9
ภาษีการบริโภคท้องถิ่น (Local consumption tax)	6,002,721	2.9	6,401,149	6.6	7,273,752	13.6
ภาษีสิ่งอำนวยความสะดวก (Regional resource facilities tax)	1,351,388	18.8	1,449,990	7.3	1,512,607	4.3
ภาษีบุหรี่ (Tobacco consumption tax)	3,034,951	2.8	3,743,958	23.4	3,602,631	-3.8
ภาษีการวางผังเมือง (City planning tax)	58	-94.5	-9	-115.5	-292	3,144.4
ภาษีการศึกษาท้องถิ่น (Local education tax)	5,814,919	6.6	6,266,118	7.8	6,422,967	2.5
รายได้จากปีก่อน (Revenue from the previous year)	391,554	-33.5	867,677	121.6	715,042	-17.6

ที่มา: Korean Statistical Information Service, “Growth Rate of Local Tax Revenue by Tax Item,” http://kosis.kr/eng/statisticsList/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ETITLE&parmTabId=M_01_01&statId=1986014&themald=#SelectStatsBoxDiv

ภาคผนวก ต

ตาราง แสดงรายได้ภาษีท้องถิ่นของสาธารณรัฐเกาหลีตั้งแต่ ปี ค.ศ. 2003-2017

Year	Local Tax (1,000,000 Won)
2003	33,132,943
2004	34,201,705
2005	35,977,359
2006	41,293,702
2007	43,524,289
2008	45,479,732
2009	45,167,790
2010	49,159,805
2011	52,300,144
2012	53,938,064
2013	53,778,881
2014	61,725,013
2015	70,977,794
2016	75,531,651
2016	80,409,137

ที่มา: KOSIS Korea Statistical Information Service, “Revenue Allocation by Metropolitan City/Province,” from [http://kosis.kr/eng/statistics List/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ETITLE&parm=TabId=M_01_01 &statId=1986014&themald&fbclid=IwAR3RJ27BY6TKlAti41hTmcxkNdsRo3gi4njoeMSxA4ei2TFYCsLiPUlogHE#SelectStatsBoxDiv](http://kosis.kr/eng/statistics%20List/statisticsListIndex.do?menuId=M_01_01&vwcd=MT_ETITLE&parm=TabId=M_01_01&statId=1986014&themald&fbclid=IwAR3RJ27BY6TKlAti41hTmcxkNdsRo3gi4njoeMSxA4ei2TFYCsLiPUlogHE#SelectStatsBoxDiv)

ภาคผนวก ก

ตาราง แสดงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. 2553-2560

หน่วย: ล้านบาท

ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ปี							
	2553	%	2554	%	2555	%	2556	%
1. รายได้จัดเก็บเอง	29,111.41	8.54	38,745.96	8.98	46,529.72	8.78	50,281.54	8.78
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	126,589.59	37.12	148,109.04	34.34	175,457.28	33.11	187,988.46	32.83
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	45,400.00	13.31	70,500.00	16.35	86,900.00	16.40	97,900.00	17.10
4. เงินอุดหนุน	139,895.18	41.03	173,900.00	40.32	221,091.79	41.72	236,500.00	41.30
รายได้รวมของ อปท.	340,995.18	100	431,255.00	100	529,978.79	100	572,670.00	100
รายได้สุทธิของรัฐบาล	1,350,000.00		1,650,000.00		1,980,000.00		2,100,000.00	
สัดส่วนรายได้ อปท.ต่อรายได้รัฐบาล (ร้อยละ)		25.26		26.14		28.16		27.27

ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	ปี							
	2557	%	2558	%	2559	%	2560	%
1. รายได้จัดเก็บเอง	56,306.25	9.04	61,458.00	9.51	70,000.00	10.67	112,000.00	16.28
2. รายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บให้	203,818.75	32.74	218,222.00	33.76	218,940.00	33.36	218,800.00	31.81
3. รายได้ที่รัฐบาลแบ่งให้	109,000.00	17.51	109,000.00	16.86	109,000.00	16.61	111,000.00	16.14
4. เงินอุดหนุน	253,500.00	40.71	257,663.78	39.86	258,298.00	39.36	246,091.62	35.77
รายได้รวมของ อปท.	622,625.00	100	646,343.78	100	656,238.00	100	687,891.62	100
รายได้สุทธิของรัฐบาล	2,275,000.00		2,325,000.00		2,330,000.00		2,343,000.00	
สัดส่วนรายได้ อปท.ต่อรายได้รัฐบาล (ร้อยละ)		27.37		27.80		28.16		29.36

ที่มา: สำนักนโยบายการคลัง สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (B.E.2558) สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E.2543-2560)

ภาคผนวก ท

**ตาราง แสดงรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง แยกตามประเภทรายได้ ประจำปี
งบประมาณ พ.ศ. 2555-2560**

ที่	ประเภทรายได้	ปี 2555 (ล้านบาท)	ปี 2556 (ล้านบาท)	ปี 2557 (ล้านบาท)	ปี 2558 (ล้านบาท)	ปี 2559 (ล้านบาท)	ปี 2560 (ล้านบาท)
1	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	11,151.09	12,374.25	13,644.07	15,072.51	16,396.58	17,808.21
2	ภาษีบำรุงท้องที่	768.56	799.56	761.69	797.99	809.94	815.38
3	ภาษีป้าย	1484.26	1,649.70	1,796.47	1,948.59	2,145.81	2,317.34
4	ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้า ยาสูบ	3,145.56	3,098.90	3,166.08	3,242.71	2,799.39	2,916.03
5	ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานค้า น้ำมัน	313.10	412.03	522.33	598.61	692.73	773.40
6	ค่าธรรมเนียม อบจ.จากผู้เข้า พักโรงแรม	225.74	270.45	299.57	327.29	372.45	426.59
7	อากรฆ่าสัตว์	68.12	73.30	74.84	82.70	93.17	110.56
8	อากรรังนกอีแอ่น	382.76	335.86	291.17	215.01	656.97	252.84
9	ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตและ ค่าปรับ	3,679.68	4,358.95	4,648.15	5,113.73	5,535.20	6,177.41
10	ทรัพย์สิน	4,656.47	5,894.91	6,597.47	6,674.92	6,117.59	5,884.15
11	สาธารณูปโภค และการพาณิชย์	1,786.08	2,110.65	2,414.47	2,509.53	2,642.02	2,690.26
12	เบ็ดเตล็ด	1,822.06	1,958.19	2,140.90	2,530.26	1,968.22	1,925.92
รวม		29,483.49	33,336.74	36,357.20	39,113.85	40,230.08	42,098.10

ที่มา: กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, “ข้อมูลรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประจำปี
งบประมาณ 2560,” http://www.dla.go.th/work/money/data/03/Summary_60.pdf

ภาคผนวก ธ

ตาราง แสดงสัดส่วนเงินอุดหนุนทั่วไปตามอำนาจหน้าที่ เงินอุดหนุนทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์
และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจที่จัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระหว่างปี พ.ศ. 2552-2560

ปี	เงินอุดหนุน ทั่วไป ตาม หน้าที่	ร้อยละ	เงินอุดหนุน ทั่วไปกำหนด วัตถุประสงค์	ร้อยละ	เงินอุดหนุน เฉพาะกิจ	ร้อยละ
2552	57,233.60	42.5	46,866.19	34.8	30,484.63	22.65
2553	29,062.62	23.1	45,209.11	36.0	51,091.30	39.24
2554	52,062.62	31.6	27,966.38	17.0	84,303.87	51.30
2555	55,768.89	27.1	29,926.11	14.5	119,497.08	58.23
2556	61,635.16	28.1	42,809.69	19.5	115,074.89	52.42
2557	61,635.16	24.3	65,332.35	25.7	109,121.26	46.22
2558	58,030.87	22.5	151,703.88	58.8	30,869.70	12.83
2559	47,618.46	18.4	156,078.41	60.4	33,457.15	14.10
2560	49,355.04	20.7	157,997.58	66.5	15,234.06	6.84

สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E.2552-2560)

*ยอดเงินอุดหนุนรวมที่จัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล ผ่านกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น (ไม่รวมกรุงเทพมหานครและพัทยา)

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E.2552-2560)
สมาคมสันนิบาตเทศบาลแห่งประเทศไทย (B.E.2556), <https://www.tci-thaijo.org/index.php/pajournal/article/download/111564/87107/>

ประวัติผู้เขียน

ชื่อ

นางสาว งามสิรี ภูเจริญ

วันเดือนปีเกิด

9 กุมภาพันธ์ 2537

วุฒิการศึกษา

ปีการศึกษา 2559: นิติศาสตรบัณฑิต

มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

ผลงานทางวิชาการ

งามสิรี ภูเจริญ. “ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับยุทธศาสตร์ชาติ.” วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต (กฎหมายภาษี) มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2561.

