

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ โดยอาจเป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้นั้นเอง หรืออาจเป็นการกำหนดให้เป็นการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งกฎหมายดังกล่าวแบ่งได้ ดังนี้

1. กฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ ได้กำหนดแหล่งที่มาของรายได้ไว้คล้ายคลึงกัน ได้แก่ รายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาต ค่าปรับ รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภคและการพาณิชย์ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล เงินกู้ เงินสะสม เป็นต้น

2. กฎหมายเฉพาะที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษี และค่าธรรมเนียม หรือกำหนดสัดส่วน การจัดสรรเงินรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535 เป็นต้น

3. พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ที่มีบทบัญญัติกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ มีดังนี้

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่

1.1 ภาษีจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค้า ยาสูบ ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากการค่าน้ำมัน และค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าโรงแรม

1.2 ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวล รัชฎากร จัดสรรให้ร้อยละ 5 ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าภาคหลวงแร่และ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม

1.3 ภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
 3. รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 4. รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 5. รายได้จากการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
 6. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้
 7. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์กร หรือนิติบุคคลต่างๆ ซึ่งได้รับความ เห็นชอบจากรัฐมนตรี
 8. เงินอุดหนุนหรือรายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
 9. เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
 10. รายได้อื่นตามที่มีกฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- ได้แก่ ค่าตอบแทนตามประมวลกฎหมายที่ดิน

รายได้ของเทศบาลองค์การบริหารส่วนตำบล และ เมืองพัทยา มีดังนี้

1. ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่
 - 1.1 ภาษีจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องที่ และอากรการฆ่าสัตว์
 - 1.2 ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแล้วจัดสรรให้ อาทิเช่น ภาษีมูลค่าเพิ่มตาม ประมวลรัชฎากรและภาษีธุรกิจเฉพาะท้องถิ่นมอบให้กรมสรรพากรจัดเก็บเพิ่มและจัดสรรให้ ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ภาษีสุรา ภาษีสรรพสามิต ค่าธรรมเนียมจดทะเบียน สิทธิและนิติกรรม ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ฯลฯ
 - 1.3 ภาษีที่รัฐบาลแบ่งให้ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น ค่าธรรมเนียมตามพระราชบัญญัติสาธารณสุข พ.ศ. 2535
3. รายได้จากทรัพย์สิน

4. รายได้จากสาธารณูปโภคหรือการพาณิชย์
5. พันธบัตรหรือเงินกู้ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
6. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การ หรือ นิติบุคคลต่าง ๆ
7. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
8. เงินหรือทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
9. รายได้อื่นตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้ เช่น เงินอาคารรั้งนางางแอนด์ เป็นต้น

แหล่งที่มาของรายได้

จากรายได้ของท้องถิ่นแต่ละรูปแบบข้างต้น สามารถสรุปได้ว่า องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น อาจมีรายได้ ดังนี้

1. ภาษีอากร
2. ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
3. รายได้จากทรัพย์สินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
4. รายได้จากสาธารณูปโภคหรือการพาณิชย์
5. เงินกู้จากกระทรวง ทบวง กรม องค์การหรือนิติบุคคลต่าง ๆ
6. เงินอุดหนุนจากรัฐบาล
7. เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
8. รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

โครงสร้างแหล่งที่มาของรายได้

องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีโครงสร้างภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่

1. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน
2. ภาษีป้าย
3. ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง การจัดเก็บภาษีมักจะมีปัญหาและอุปสรรคในการบริหารภาษี ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ ๆ คือ (1) ปัญหาและอุปสรรคจากตัวบทบัญญัติกฎหมาย ประกาศและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องและ (2) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากเจ้าพนักงาน หรือหน่วยงานของท้องถิ่นเอง การบริหารภาษีของท้องถิ่นถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติของกฎหมาย ขั้นตอนในการจัดเก็บ กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบข้อบังคับ ทำให้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นลดน้อยลง ในขณะที่เดียวกันการดำเนินงานของเจ้าพนักงานยัง

ก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารภาษี เช่น ในเรื่องที่ต้องใช้ดุลยพินิจซึ่งระดับความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานแต่ละคนแตกต่างกัน ทำให้การใช้ดุลยพินิจแตกต่างกันไปด้วย หรือความเห็นของหน่วยงานบางครั้งก็แตกต่างกัน ทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการบังคับใช้กฎหมาย

ดังนั้น การศึกษาการบังคับใช้กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินในประเทศไทยจึงเป็นการศึกษา เพื่อวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อให้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ที่ยังมีการบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันให้มีการบังคับใช้อย่างเหมาะสม ถูกต้อง และเป็นธรรม

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

การศึกษาเรื่อง ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินในประเทศไทย นี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะครอบคลุมถึงประเด็นต่าง ๆ ดังนี้ คือ

1. เพื่อทำการศึกษาถึงโครงสร้างและนโยบายของภาษีโรงเรือนและที่ดินที่มีลักษณะที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย
2. เพื่อทำการศึกษาหาแนวทางแก้ไข ช่องว่างของกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายให้มีความชัดเจนถูกต้อง และเป็นธรรมยิ่งขึ้น
3. เพื่อทำการศึกษาหาแนวทางในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ให้เหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี

1.3 ขอบเขตการศึกษา

ขอบเขตแห่งการศึกษาในครั้งนี้ เป็นการค้นคว้า วิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยทำการศึกษา วิเคราะห์ตำรากฎหมายและเอกสารทางวิชาการที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนบทบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 และที่แก้ไขเพิ่มเติม จนถึงปัจจุบัน เพื่อหามาตรการการที่เหมาะสมในการเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งจะศึกษาการจัดเก็บรายได้จากภาษีขององค์กรปกครองท้องถิ่นของประเทศฝรั่งเศส สหรัฐอเมริกา และประเทศอังกฤษ ประกอบด้วย

1.4 สมมุติฐานของการศึกษา

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ประกาศกระทรวงมหาดไทย และระเบียบปฏิบัติในเรื่องการบริหารภาษีไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการเก็บ ก่อให้เกิดปัญหาการตีความบทบัญญัติกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ และมีผลกระทบกับการบริหารภาษีประกอบกับพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เป็นกฎหมายซึ่งได้ประกาศใช้มานานมีข้อบกพร่องของกฎหมายหลายประการ อาทิเช่น มีการกำหนดฐานภาษีที่แคบเกินไป มีข้อยกเว้นในการจัดเก็บจำนวนมาก ทำให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีได้จำนวนไม่มากเท่าที่ควร การคิดฐานในการจัดเก็บภาษีจากรายปีคือ เงินที่สมควรให้เช่าในปีหนึ่ง ๆ ทำให้ไม่มีหลักเกณฑ์ที่แน่นอนในการคำนวณภาษี เป็นการเปิดโอกาสให้มีการหลีกเลี่ยงภาษี และเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานประเมินใช้ดุลยพินิจโดยมิชอบ สภาพบังคับของกฎหมายก็มีอัตราโทษต่ำจนผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่เกรงกลัว ดังนั้น จึงควรแก้ไขปรับปรุงหลักเกณฑ์ในกฎหมาย เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บรายได้เพิ่มมากขึ้น รวมทั้งจะเป็นการขจัดความไม่ชัดเจนในการเสียภาษีอันเป็นการป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1. เพื่อให้ทราบถึงหลักการ ความเป็นมาของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน และความสัมพันธ์กับกฎหมายอื่น
2. เพื่อให้ทราบถึงโครงสร้าง บทบาท อำนาจหน้าที่ องค์กร และนโยบายภาษีที่เกี่ยวข้องกับพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน
3. เพื่อให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินของต่างประเทศ
4. เพื่อให้ทราบปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินของไทย
5. เพื่อเสนอแนวความคิด เพื่อช่วยให้เกิดแนวทางในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินให้เหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี