

บทที่ 1

บทนำ



1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศที่อยู่ระหว่างการพัฒนาทั้งด้านที่อยู่อาศัย ด้านระบบสาธารณูปโภค และระบบสาธารณูปการ ซึ่งการพัฒนาในด้านต่าง ๆ จำเป็นต้องใช้งบประมาณเป็นจำนวนมาก ซึ่งรายได้หลักที่นำมาใช้ในการจัดทำงบประมาณในการพัฒนาประเทศ เป็นรายได้จากการจัดเก็บภาษีอากร โดยภาษีทรัพย์สินก็เป็นหนึ่งในภาษีที่จัดเก็บจากอสังหาริมทรัพย์ โดยมีพระราชบัญญัติที่สำคัญในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน อยู่ 2 พระราชบัญญัติ ได้แก่

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษี ได้แก่ เจ้าของผู้ครอบครอง หรือผู้ทำประโยชน์ เป็นภาษีที่เก็บจากโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงที่ดินทั้งที่ใช้ต่อเนื่อง และไม่ได้ใช้ต่อเนื่องฐานภาษีที่ใช้จะเป็นค่ารายปีคำนวณจากจำนวนเงินที่ทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าในปีหนึ่งๆซึ่งก็คือค่าเช่าโดยกำหนดอัตราภาษีร้อยละ 12.5 ของค่าเช่ารายปี

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษี ได้แก่ เจ้าของที่ดินเป็นภาษีที่เก็บจากที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย เลี้ยงสัตว์ หรือประกอบการกสิกรรม อัตราภาษีจะใช้ตามราคาปานกลางของที่ดิน ตามพระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ในปัจจุบันประกาศใช้ตั้งแต่ปี 2521-2524 และยังไม่เคยมีการตีราคาปานกลางที่ดินใหม่เลย

ภาษีทั้ง 2 ระบบและราคาปานกลางของที่ดินนั้นยังมีความบกพร่องในการใช้งานและล้าหลังอยู่เนื่องจากในส่วนของภาษีโรงเรือนและที่ดินจัดเก็บจากบ้านที่ให้เช่า ซึ่งเจ้าของมักผลักภาระให้กับผู้เช่าอีกทีหนึ่ง ส่วนภาษีบำรุงท้องที่จะจัดเก็บในอัตราที่ต่ำและเกณฑ์การลดหย่อนเนื้อที่ดินคิดตามพื้นที่โดยไม่ได้คิดตามมูลค่า ทำให้บ้านอยู่อาศัยที่มีเนื้อที่ต่ำกว่าเกณฑ์ลดหย่อนไม่จำเป็นต้องเสียภาษี ไม่ว่าบ้านนั้นจะมีราคาที่ถูกหรือแพงเท่าใด และราคาปานกลางที่ดินยังไม่เคยตีราคาปานกลางใหม่ รวมทั้งราคาที่ใช้อยู่ก็มิได้ใช้วิธีการประเมินราคาที่เป็นมาตรฐานตามหลักวิชาการและปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน รัฐบาลจึงเตรียมยุบรวมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 กับพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่พ.ศ. 2508 เป็นฉบับเดียว รวมทั้งยกเลิกพระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลางของที่ดิน โดยจะออกกฎหมายใหม่ เรียกว่า **พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง**

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่ (ซึ่งต่อไปนี้ในงานวิจัยจะใช้คำว่า “พระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินใหม่”) ที่จะออกใช้เพื่อทดแทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (ซึ่งต่อไปนี้ในงานวิจัยจะใช้คำว่า “พระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินเก่า”) ได้ผ่านการพิจารณาจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2547 ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการรอเข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎรเพื่อประกาศใช้ต่อไป และเมื่อกฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินเก่าก็จะถูกยกเลิก โดยการจัดเก็บภาษีตามภาษีทรัพย์สินฉบับใหม่จะเป็นรายได้ที่สำคัญให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการนำมาพัฒนาท้องถิ่น อีกทั้งยังช่วยกำกับการถือครองทรัพย์สินเพื่อการเก็งกำไร ให้มีการใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการสูญเปล่าทางเศรษฐกิจ และช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม

พระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินฉบับใหม่ มีหลักการ คือ จะบังคับจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินประเภทที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทุกประเภท ไม่ว่าจะมีความเหมาะสมหรือใช้ประโยชน์เพื่อการใดโดยไม่มีกรยกเว้นภาษีสำหรับที่อยู่อาศัย อีกทั้งยังให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บภาษีเองและสามารถปรับอัตราภาษีได้ตามความจำเป็นของท้องถิ่น โดยกำหนดอัตราภาษีสูงสุดต่อปีไว้ไม่เกินร้อยละ 0.1 ของราคาประเมินทรัพย์สิน การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอัตราภาษีเองนี้ ถือเป็น การกระจายอำนาจอีกรูปแบบหนึ่งทำให้ท้องถิ่นสามารถตรวจสอบและจัดเก็บภาษีได้ถูกต้อง จากหลักการดังกล่าวผู้มีรายได้สูงจะไม่ได้รับผลกระทบมากนักเนื่องจากมีความสามารถในการชำระภาษีที่เพิ่มขึ้นได้ แต่จะส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้มีรายได้น้อยและยากจน ซึ่งเป็นคนส่วนใหญ่ที่ต้องมีภาระภาษีที่อยู่อาศัยของตนเพิ่มขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินเก่าที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน ทรัพย์สินประเภทที่อยู่อาศัยทั่วไปประมาณ ร้อยละ 80-90 ไม่ต้องเสียภาษี แต่เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินใหม่นี้ จะทำให้ต้องมีการเสียภาษีโดยไม่มีกรยกเว้นแม้ที่ดินนั้นจะใช้เป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยหรือคนยากจน ซึ่งทำให้คนกลุ่มนี้ได้รับผลกระทบในแง่ของการที่ต้องจ่ายภาษีเพิ่มจากเดิมที่ไม่ต้องจ่าย

จากภาระภาษีที่จะเกิดขึ้นกับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินฉบับใหม่นี้ ส่งผลโดยตรงต่อผู้มีรายได้น้อยที่ต้องจ่ายภาษีสำหรับที่อยู่อาศัยของตนเอง ซึ่งผู้มีรายได้น้อยจะสามารถชำระภาษีที่จะเกิดขึ้นได้หรือไม่ ความต้องการของผู้มีรายได้น้อย เมื่อต้องชำระภาษีเพิ่มขึ้นมีอะไรบ้าง ด้วยคำถามที่เกิดขึ้นดังกล่าว จึงได้ทำการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบภาระภาษีที่อยู่อาศัยระหว่างพระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินฉบับเก่ากับพระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินฉบับใหม่ที่ใช้ในการจัดเก็บภาษี เพื่อให้ทราบถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้น และเพื่อสรุปปัญหาอุปสรรค รวมทั้งแนวทางในการบรรเทาภาระภาษีให้กับผู้มีรายได้น้อย

กรมธนารักษ์ เป็นหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายให้บริหารจัดการที่ดินของรัฐ เพื่อไว้ใช้ประโยชน์ในราชการหรือสงวนไว้ใช้ในราชการ และบางส่วนยังนำที่ดินจัดให้เช่าหรือโดยวิธีอื่นให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและเอกชนต่าง ๆ โดยเป็นประเภทที่ดินจำนวน 166,790 ไร่ และประเภทอาคารจำนวน 514,360 หลัง (ข้อมูลจากระบบทะเบียน ที่ราชพัสดุทั่วประเทศแยกตามประเภททะเบียน ณ วันที่ 8 เมษายน 2551)

จังหวัดสมุทรสาคร มีที่ราชพัสดุซึ่งเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมธนารักษ์จัดให้เช่าจำนวน 891 ไร่ และส่วนใหญ่จัดให้เช่าเพื่อการอยู่อาศัยในชุมชนวัดตึก ตั้งอยู่ติดถนนเจริญวิถิและถนนโกรกกราก ในเขตการปกครองของอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร ชุมชนวัดตึกเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ปลูกสร้างที่อยู่อาศัยกันอย่างแออัดมีลักษณะเป็นบ้านโตดและห้องแถว จำนวนเนื้อที่ 59.45 ไร่ มีผู้เช่าจำนวน 504 ราย ซึ่งผู้เช่ามีกรรมสิทธิ์เฉพาะสิ่งปลูกสร้างที่ได้ปลูกสร้างเอง ส่วนที่ดินยังเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมธนารักษ์และผู้เช่าจะจ่ายค่าเช่าเป็นรายปี ในปัจจุบันชุมชนดังกล่าวไม่ต้องเสียภาษีทรัพย์สินแต่อย่างใด แต่หากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินฉบับใหม่ ผู้ที่อยู่อาศัยทั้งหมดในชุมชนนี้ต้องมีภาระภาษีเพิ่มขึ้นอีกทั้ง การเลือกศึกษาถึงภาระภาษีที่อยู่อาศัยของชุมชนดังกล่าวเพื่อใช้เป็นแนวทางนำเสนอกรมธนารักษ์ พิจารณาและกำหนดนโยบายช่วยเหลือผู้มีรายได้น้อยต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1.2.1 เพื่อศึกษาภาระภาษีที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่เช่าที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์จะได้รับผลกระทบเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่

1.2.2 เพื่อศึกษาถึงความต้องการของผู้มีรายได้น้อยที่เช่าที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ ที่ต้องจ่ายภาษีที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้นเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่

1.3 ขอบเขตของการวิจัย

1.3.1 ในการศึกษาได้ใช้พระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินฉบับใหม่ ที่ผ่านการตรวจร่างจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2547 ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการรอเข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยพระราชบัญญัตินี้กำหนดอัตราภาษีที่ไม่เกินร้อยละ 0.1 ของราคาประเมินทรัพย์สิน โดยใช้บัญชีกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์รอบบัญชี 2551-2554 มาใช้ในการวิจัยในครั้งนี้

1.3.2 ขอบเขตพื้นที่ที่ทำการศึกษานี้ ได้เลือกพื้นที่ที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนวัดตึก ซึ่งที่ดินเป็นกรรมสิทธิ์ของกรมธนารักษ์ ตั้งอยู่ในอำเภอเมืองสมุทรสาคร จังหวัดสมุทรสาคร

1.4 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

1.4.1 ประชากร คือ ผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในหน่วยที่อยู่อาศัยประเภทบ้านโดดหรือห้องแถว ในชุมชนวัดตึก จำนวน 504 หน่วยที่อยู่อาศัย

1.4.2 กลุ่มตัวอย่าง คัดเลือกโดยใช้หลักการวิจัยทางสังคมของ Yamane กำหนดขนาดของกลุ่มตัวอย่างกรณีระดับความเชื่อมั่นเป็น 95 % กรณีนี้ประชากรมีจำนวน 504 หน่วย กำหนดกลุ่มตัวอย่างที่ 50 % ของกลุ่มประชากร โดยกลุ่มตัวอย่างในการวิจัยในครั้งนี้ จำนวน 252 หน่วย

1.5 คำจำกัดความในการวิจัย

1.5.1 ภาษีทรัพย์สิน หมายถึง ภาษีตามร่างพระราชบัญญัติที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่รอการประกาศแทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง พระราชบัญญัติภาษีท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน

1.5.2 ภาระภาษี หมายถึง ค่าใช้จ่ายที่จะเพิ่มขึ้นภายหลังที่มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินฉบับใหม่

1.5.3 ที่อยู่อาศัย หมายถึง หน่วยที่อยู่อาศัยประเภทบ้านโดด หรือห้องแถว ในชุมชนวัดตึก

1.5.4 ฐานภาษี หมายถึง มูลค่าทั้งหมดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่คิดจากราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน

1.6 วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยในครั้งนี้ เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพ (Largely Qualitative) โดยการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง มีขั้นตอนดังนี้

ขั้นตอนที่ 1 การรวบรวมข้อมูลเบื้องต้น

1.1 ด้านทฤษฎีภูมิ

1.1.1 ข้อมูลจากแผนที่ภาษี จากจัดเก็บภาษี การใช้จ่ายงบประมาณด้านต่าง ๆ แผนยุทธศาสตร์การพัฒนาในอนาคตของเทศบาลนครสมุทรสาคร และอำเภอเมืองสมุทรสาคร

1.1.2 ข้อมูลด้านราคาประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รอบบัญชี ปี พ.ศ. 2551-2554 ข้อมูลแผนที่ระวาง ยู.ที.เอ็ม. จากสำนักงานที่ดินจังหวัดสมุทรสาคร

1.2 ด้านปฐมภูมิ

1.2.1 การสำรวจการใช้ประโยชน์ในพื้นที่จริง เพื่อจัดกลุ่มหน่วยที่อยู่อาศัย

1.2.2 การสำรวจโดยใช้แบบสัมภาษณ์ เพื่อให้ทราบถึงข้อมูลทั่วไป เพศ อายุ อาชีพ รายได้ รายจ่าย จำนวนผู้อยู่อาศัยร่วม หน่วยที่อยู่อาศัย สภาพการใช้ประโยชน์ สภาพที่อยู่อาศัย ปัญหาหรือความต้องการในระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ความสามารถในการจ่ายภาษี และอื่น ๆ

ขั้นตอนที่ 2 การวิเคราะห์ข้อมูลและคำนวณภาษีทรัพย์สิน

2.1 นำข้อมูลการสำรวจพื้นที่และแบบสัมภาษณ์ มาคำนวณหาภาษีทรัพย์สิน ตามพระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินฉบับใหม่

2.2 นำแบบสัมภาษณ์มาวิเคราะห์รายได้และรายจ่ายของแต่ละหน่วยที่อาศัย ถึงความสามารถที่จะชำระภาษีทรัพย์สินฉบับใหม่

2.3 คำนวณหาอัตราภาษีที่เหมาะสมในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินฉบับใหม่

ขั้นตอนที่ 3 สรุปผลการวิจัย และข้อเสนอแนะ

3.1 ภาวะภาษีที่จะเกิดขึ้น และความสามารถของผู้อยู่อาศัยที่มีรายได้น้อย จะชำระภาษีได้เมื่อมีการประกาศใช้ร่างภาษีทรัพย์สินฉบับใหม่

3.2 ปัญหาและความต้องการในด้านต่าง ๆ ของผู้อยู่อาศัย เมื่อต้องจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น

3.3 ข้อเสนอแนะแนวทางในการบรรเทาภาระภาษีให้กับผู้มีรายได้น้อยต่อไป

ส่วนรายละเอียดและข้อมูลในการวิจัย ได้กล่าวไว้ในบทที่ 4

1.7 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.7.1 ได้รับทราบข้อมูล เกี่ยวกับภาวะภาษีที่จะเกิดกับที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย และคนยากจนที่เช่าที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ รวมถึงปัญหาและความต้องการด้านต่าง ๆ เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่

1.7.2 ทำให้ทราบถึงปัญหาและความต้องการด้านต่าง ๆ ของผู้มีรายได้น้อยที่เช่าที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ที่ต้องจ่ายภาษีที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่

1.7.3 หน่วยงานภาครัฐ และท้องถิ่นอื่นใช้เป็นข้อมูลในการกำหนดแนวทางในการกำหนดนโยบาย และกำหนดอัตราภาษีที่เหมาะสมสำหรับท้องถิ่นของตนได้

ภาพที่ 1.1 แสดงกรอบแนวความคิดในการศึกษา

