

ปัญหาการบรรเทาภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับรัฐวิสาหกิจ

นางสาว อวิสดา กิมฮง

เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชากฎหมายการเงินและภาษีอากร ไม่สังกัดภาควิชา/เทียบเท่า

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2564

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

หัวข้อเอกัตศึกษา	ปัญหาการบรรเทาภาวะภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับรัฐวิสาหกิจ
นิสิต	นางสาวอัสดา กิมฮง
สาขาวิชา	กฎหมายการเงินและภาษีอากร
อาจารย์ที่ปรึกษา	รองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล, อาจารย์ประเสริฐ โหล่วประดิษฐ์

กฎกระทรวงกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่ออกตามความพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมิได้ใช้หาผลประโยชน์ ได้รับยกเว้นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ส่งผลให้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจทั้ง 52 แห่ง ได้รับยกเว้น จึงเกิดความไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคในการเสียภาษี ซึ่งแต่เดิมพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มิได้มีการยกเว้นอย่างกว้างขวางเช่นนี้ เอกัตศึกษานับนี้จึงมุ่งศึกษาแนวคิด หลักการ และวิธีการทั้งในด้านการจัดเก็บภาษี การยกเว้นภาษีทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ ในประเทศไทย และต่างประเทศ อาทิเช่นประเทศอังกฤษ และฝรั่งเศส

จากการศึกษาพบว่าการยกเว้นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับรัฐวิสาหกิจนั้น ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมาเป็นอย่างมาก อาทิเช่น ขัดกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความยุติธรรมในการเสียภาษี กระทบต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และกระทบโดยตรงต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังผลต่อการถือครองที่ดินที่ไม่เกิดประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ ซึ่งขัดต่อเจตนารมณ์ในการตราพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

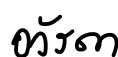
ดังนั้น เอกัตศึกษานับนี้จึงขอเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา โดยเสนอให้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 และยกเลิกกฎกระทรวงกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เพื่อลดการเอื้อประโยชน์ให้กับรัฐวิสาหกิจ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ และสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562



อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล)



อาจารย์ที่ปรึกษา
(อาจารย์ประเสริฐ โหล่วประดิษฐ์)



นิสิต
(นางสาวอัสดา กิมฮง)

กิตติกรรมประกาศ

เอกัตศึกษาเรื่องปัญหาการบรรเทาภาวะภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับรัฐวิสาหกิจ สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ด้วยความอนุเคราะห์และเมตตาจากรองศาสตราจารย์ ดร.เอื้ออารีย์ อึ้งจะนิล และอาจารย์ประเสริฐ โทลั่วประดิษฐ์ อาจารย์ที่ปรึกษา ได้กรุณาสละเวลาให้ความรู้ ให้คำแนะนำ และชี้แนะแนวทางในการจัดทำเอกัตศึกษาอย่างถูกต้อง ทั้งในด้านของเนื้อหาและรูปแบบ ตลอดจนพิจารณาแก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น ทำให้เอกัตศึกษานี้สำเร็จสมบูรณ์ตามความมุ่งหมาย ผู้ศึกษาขอขอบพระคุณอาจารย์เป็นอย่างสูงมา ณ โอกาสนี้

ขอขอบพระคุณคณาจารย์ทุกท่าน ในหลักสูตรกฎหมายการเงินและภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ที่ได้ให้ความรู้ความเข้าใจ กระบวนการทางความคิดตลอดระยะเวลาการศึกษา ทำให้ผู้ศึกษาสามารถนำมาใช้วิเคราะห์ ใช้ในการจัดทำเอกัตศึกษาครั้งนี้ได้เป็นอย่างดี

ขอขอบพระคุณเจ้าหน้าที่ประจำหลักสูตรกฎหมายการเงินและภาษีอากร คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ขอขอบคุณพี่ซ้อ ที่ให้ความช่วยเหลือ ประสานงาน คำแนะนำต่าง ๆ รวมทั้งให้กำลังใจ ผู้ศึกษาเป็นอย่างดีให้สามารถจัดทำเอกัตศึกษานี้ผ่านไปได้ด้วยดี นอกจากนี้ยังขอขอบพระคุณบุคคลรอบตัว ไม่ว่าจะเป็นครอบครัว เพื่อน ๆ พี่หญิง จุ้น ที่ให้คำแนะนำในการเขียนเอกัตศึกษา และช่วยตรวจสอบเอกัตศึกษานี้ ขอขอบคุณพี่พีทที่ให้กำลังใจในการสอบและทำเอกศึกษา ท้ายที่สุดขอขอบคุณโชมะ ที่อยู่ข้าง ๆ ผู้ศึกษามาตลอดทุกช่วงเวลา ทำให้ผู้ศึกษามีกำลังใจ และจัดทำเอกัตศึกษานี้สำเร็จลุล่วงไปได้

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกัตศึกษานี้จะเป็นประโยชน์แก่ผู้ที่สนใจ หากมีข้อบกพร่องประการใด ผู้ศึกษาต้องขออภัยมา ณ ที่นี้

อวิสดา กิมฮง

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อ.....	2
กิตติกรรมประกาศ.....	4
บทที่ 1 บทนำ.....	10
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา.....	10
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย.....	12
1.3 สมมติฐานของการวิจัย.....	12
1.4 ขอบเขตของการวิจัย.....	12
1.5 วิธีดำเนินการศึกษา.....	13
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย.....	13
บทที่ 2 รัฐวิสาหกิจ.....	14
2.1 แนวคิดและความหมายของรัฐวิสาหกิจ.....	14
2.2 วัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ.....	16
2.3 รูปแบบการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ.....	16
2.4 รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย.....	17
2.5 หลักการบริหารงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจ.....	20
2.6 กระบวนการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ.....	21
2.7 การนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดิน.....	21
บทที่ 3 ทฤษฎีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง.....	23
3.1 หลักการบริหารภาษีที่ดี.....	23
3.1.1 หลักความเสมอภาคหรือหลักความยุติธรรมในการเสียภาษี	23
3.1.2 หลักความแน่นอน.....	24
3.1.3 หลักความสะดวก.....	24
3.1.4 หลักความประหยัด.....	24
3.2 หลักการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน.....	24
3.3 การบรรเทาภาระภาษี.....	27
3.3.1 ความหมายของการบรรเทาภาษี.....	27

3.3.2	วิธีการบรรเทาภาษี.....	28
3.3.2.1	การยกเว้นภาษี.....	28
3.3.2.2	การลดหย่อนภาษี.....	28
3.3.2.3	การเครดิตภาษี.....	29
3.3.2.4	การลดอัตราภาษี.....	29
3.3.2.5	การผ่อนชำระภาษี.....	30
3.4	การจัดเก็บภาษีที่ดินและการบรรเทาภาระภาษีที่ดินให้กับรัฐวิสาหกิจ.....	30
3.4.1	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน.....	30
3.4.1.1	โครงสร้างภาษี.....	30
3.4.1.2	การบรรเทาภาษีให้รัฐวิสาหกิจ.....	31
3.4.2	ภาษีบำรุงท้องที่.....	31
3.4.2.1	โครงสร้างภาษี.....	31
3.4.2.2	การบรรเทาภาษีให้รัฐวิสาหกิจ.....	35
3.4.3	ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง.....	36
3.4.3.1	โครงสร้างภาษี.....	36
3.4.3.2	การบรรเทาภาษีให้รัฐวิสาหกิจ.....	38
บทที่ 4 การจัดเก็บภาษีที่ดินและการบรรเทาภาระภาษีที่ดินให้กับรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ.....		42
4.1	รัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษ.....	42
4.1.1	ความทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษ.....	42
4.1.2	การจัดเก็บภาษีที่ดินในประเทศอังกฤษ.....	44
4.1.2.1	ภาษีท้องถิ่น (Council Tax).....	44
4.1.2.2	ภาษีสถานประกอบการ (Business Rates).....	47
4.1.3	การบรรเทาภาระภาษีที่ดินในประเทศอังกฤษ.....	48
4.1.3.1	ภาษีท้องถิ่น (Council Tax).....	48
4.1.3.2	ภาษีสถานประกอบการ (Business Rates).....	48
4.2	รัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส.....	49
4.2.1	ความทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส.....	49
4.2.2	การจัดเก็บภาษีที่ดินในประเทศฝรั่งเศส.....	52

4.2.2.1	ภาษีที่อยู่อาศัย (Residence Tax).....	53
4.2.2.2	ภาษีทรัพย์สิน (Property Taxes).....	55
4.2.2.3	ภาษีธุรกิจที่จัดเก็บจากวิสาหกิจในท้องถิ่น (Local Business Tax).....	55
4.2.3	การบรรเทาภาระภาษีที่ดินในประเทศฝรั่งเศส.....	56
4.2.3.1	ภาษีที่อยู่อาศัย (Residence Tax).....	56
4.2.3.2	ภาษีทรัพย์สิน (Property Taxes).....	57
บทที่ 5 ปัญหาและแนวทางการแก้ไขปัญหา.....		58
5.1	ปัญหาการยกเว้นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินของรัฐวิสาหกิจ.....	58
5.1.1	การยกเว้นการจัดเก็บภาษีให้กับทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความยุติธรรมในการเสียภาษี.....	58
5.1.2	ผลกระทบต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	60
5.1.3	ผลกระทบต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	67
5.1.4	ปัญหาการถือครองที่ดินที่ไม่เกิดประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ.....	72
5.1.5	ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ.....	75
5.2	แนวทางการแก้ไข.....	76
5.2.1	แนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดเก็บภาษีให้กับทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค.....	76
5.2.2	แนวทางการแก้ไขปัญหาต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	76
5.2.3	แนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น.....	77
5.2.4	แนวทางการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินที่ไม่เกิดประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ.....	77
บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ.....		80
6.1	บทสรุป.....	80
6.2	ข้อเสนอแนะ.....	81
บรรณานุกรม.....		84

สารบัญตาราง

ตารางที่ 1 จำนวนรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ทั้ง 52 แห่ง.....	18
ตารางที่ 2 การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง.....	36
ตารางที่ 3 โครงสร้างประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ.....	65
ตารางที่ 4 ตารางเปรียบเทียบภาษีปี 2562-2563.....	68
ตารางที่ 5 เป้าหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2564.....	72

สารบัญภาพ

ภาพที่ 1 บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 7.....	33
ภาพที่ 2 บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 7 (ต่อ)	34
ภาพที่ 3 ภาพรวมรายได้ที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2558-2563.....	67
ภาพที่ 4 ภาพแสดงข้อมูลที่ดินเปล่าของการรถไฟแห่งประเทศไทย.....	73

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

รัฐวิสาหกิจ (Public enterprise) เป็นหน่วยงานของรัฐ ที่ประกอบธุรกิจในด้านระบบสาธารณูปโภค หรือโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อหารายได้ และนำส่งรายได้บางส่วนให้กับรัฐ ซึ่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้นประกอบไปด้วยเหตุผลมากมาย ซึ่งรัฐวิสาหกิจบางแห่งถูกจัดตั้งขึ้นเพื่อป้องกันการผูกขาดจากเอกชนในบางกิจการ เช่น ด้านระบบสาธารณูปโภค โครงสร้างพื้นฐาน การคมนาคม ด้านพลังงาน การให้บริการสาธารณะ หรือในบางธุรกิจเอกชนไม่มีความสามารถพอที่จะดำเนินกิจการประเภทนั้น ๆ ได้ เนื่องจากต้องใช้แหล่งเงินทุนสูง และรายได้ไม่คุ้มค่างบการลงทุน รัฐวิสาหกิจจึงมีบทบาทสำคัญในการดำเนินกิจการต่าง ๆ และขับเคลื่อนระบบเศรษฐกิจและพัฒนาประเทศ

ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจไทยมีจำนวนทั้งสิ้น 52 แห่ง จำแนกเป็น 9 สาขาการผลิต จากรายงานการเงินรวมภาครัฐและรายงานการเงินแผ่นดิน ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2562 มีสินทรัพย์รวม 15,807,000 ล้านบาท มีรายได้รวม 4,169,000 ล้านบาทต่อปีมีผลกำไรรวม 312,000 ล้านบาท และสามารถนำส่งกำไรหรือเงินรายได้อื่นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดิน 169,159 ล้านบาท¹

ด้านภาวะภาษีทรัพย์สิน ในช่วงที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ยังคงมีผลใช้บังคับอยู่นั้น รัฐวิสาหกิจมีหน้าที่จะต้องชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่ได้รับยกเว้นเฉพาะพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ใช้ประโยชน์โดยตรงของรัฐวิสาหกิจ โดยเป็นอำนาจของรัฐมนตรี ตามมาตรา 6 ทวิ โดยได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง กำหนดพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจ ให้ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ลงวันที่ 27 มกราคม 2535 มีสาระสำคัญ คือ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย กำหนดให้พื้นที่ที่อ้างเก็บน้ำ เชื้อนต่าง ๆ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นพื้นที่ที่เป็นบริเวณอันต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ต่อมาได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องประกาศรายชื่อรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ ให้ได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินค้างชำระ ลงวันที่ 30 มีนาคม 2535 ที่กำหนดให้สาธารณูปโภค 5 แห่ง และสาธารณูปการ 11 แห่ง ที่ค้างชำระอยู่ก่อนวันที่ 12 พฤศจิกายน 2534 กับหน่วยงานส่วนท้องถิ่นเป็นพับไป โดยให้ทุกหน่วยงานราชการส่วนท้องถิ่นเริ่มจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตั้งแต่ปี 2535 เป็นต้นไป² จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจทั้ง 16 แห่งยังคงมีหน้าที่ต้องชำระภาษีโรงเรือน

¹ สำนักงบประมาณของรัฐสภา, รัฐวิสาหกิจไทยแหล่งรายได้รัฐบาลหรือภาระงบประมาณของแผ่นดิน [ออนไลน์]. 15 พฤษภาคม 2564. แหล่งที่มา: https://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parbudget/ewt_dl_link.php?nid=856, [1 ธันวาคม 2564]

² องค์การบริหารส่วนตำบลตาเดียว, หลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บรายได้แผนการพัฒนารายได้ ประจำปีงบประมาณ 2560 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.taleeye.go.th/index.php>, [18 พฤษภาคม 2564]

และที่ดิน แต่จะได้รับยกเว้นภาษีค้างชำระอยู่ก่อนวันที่ 12 พฤศจิกายน 2534 เท่านั้น และรัฐวิสาหกิจอีก 36 แห่งไม่ได้รับการยกเว้นภาษีค้างชำระ อีกทั้งเมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ก็ได้มีการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ให้กับรัฐวิสาหกิจเพียงบางแห่งเท่านั้น เช่น ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้าหรือการทำเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ ตามมาตรา 8 ดังนั้นรัฐวิสาหกิจแห่งอื่น ๆ ยังคงมีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่

แต่เมื่อพิจารณาพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่ได้บังคับใช้เมื่อวันที่ 13 มีนาคม 2563 โดยได้ยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ได้มีการยกเว้นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เป็นทรัพย์สินของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐซึ่งใช้ในกิจการของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐ หรือในกิจการสาธารณะ ทั้งนี้ โดยมีได้ใช้หาผลประโยชน์ ซึ่งเมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติดังกล่าวยังไม่แน่ชัดว่ารัฐวิสาหกิจได้รับยกเว้นหรือไม่ ต่อมาจึงมีการประกาศใช้กฎกระทรวงกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กำหนดให้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมิได้ใช้หาผลประโยชน์ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง³ ซึ่งนอกจากการบรรเทาภาระภาษีโดยการยกเว้นให้รัฐวิสาหกิจแล้ว ยังมีการลดภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจบางประเภทอีกด้วย

ซึ่งจะเห็นได้ว่าทรัพย์สินของรัฐทั้ง 52 แห่ง หากเป็นทรัพย์สินที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมิได้ใช้หาผลประโยชน์ย่อมได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องสูญเสียอย่างมหาศาล ย่อมขาดงบประมาณในการพัฒนาท้องถิ่นตนเอง ส่งผลให้รัฐจะต้องแบงเงินมาอุดหนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และอีกทั้งเมื่อพิจารณาถึงเจตนารมณ์ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีวัตถุประสงค์ที่จะช่วยให้ท้องถิ่นมีงบประมาณพอเพียงในการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดความเจริญในระยะยาว และเพิ่มความเป็นอิสระ เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้เมื่อรัฐวิสาหกิจได้รับยกเว้นภาษีย่อมส่งผลให้รัฐวิสาหกิจไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ปล่อยให้ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งจัดกับวัตถุประสงค์ของพระราชบัญญัติฯ ที่ต้องการกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดิน⁴

ด้วยเหตุนี้จึงควรที่จะต้องศึกษาถึงการบรรเทาภาระภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจนั้นมีความเหมาะสมหรือไม่ และศึกษาถึงผลกระทบจากการบรรเทาภาระภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจ ตลอดจนศึกษาการบรรเทาภาระภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ ว่ามีการบรรเทาภาระภาษีหรือไม่ เพื่อที่จะกำหนดแนวทางที่เหมาะสมใน

³ (2) ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมิได้ใช้หาผลประโยชน์ “รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า ร้อยละห้าสิบ

⁴ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, สารระสำคัญ...พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.fpo.go.th/main/getattachment/General-information-public-service>, [15 พฤษภาคม 2564]

การปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย หรือควรที่จะนำแนวทางการจัดเก็บในพระราชบัญญัติที่ถูกยกเลิกไป มาเป็นแนวทางในการปรับปรุงการบรรเทาภาระภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

- 1) เพื่อศึกษาการบรรเทาภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย
- 2) เพื่อศึกษาเปรียบเทียบการบรรเทาภาระภาษีของรัฐวิสาหกิจระหว่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กับพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 3) เพื่อศึกษาการบรรเทาภาระภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ
- 4) เพื่อวิเคราะห์ปัญหาการบรรเทาภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย
- 5) เพื่อศึกษาผลกระทบ และหาแนวทางการแก้ไขกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เกี่ยวข้องกับการบรรเทาภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับรัฐวิสาหกิจ

1.3 สมมติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มีการบรรเทาภาระภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจที่มากเกินไป แตกต่างจากพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ซึ่งขัดกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความยุติธรรมในการเสียภาษี จึงควรกำหนดแนวทางที่เหมาะสม

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

การวิจัยนี้มีขอบเขตการศึกษาในเรื่องภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ในส่วนของการบรรเทาภาระภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจ เปรียบเทียบกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ รวมถึงศึกษาการบรรเทาภาระภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ เพื่อนำมาวิเคราะห์และหาแนวทางในการพัฒนาการบรรเทาภาระภาษีของรัฐวิสาหกิจต่อไป

1.5 วิธีดำเนินการศึกษา

การวิจัยเอกสาร (Documentary Research) โดยรวบรวม และหาข้อสรุปในข้อมูล ที่เป็น ภาษาไทยและภาษาต่างประเทศ เช่น กฎหมาย หรือบทความ แนวทางการปฏิบัติขององค์การปกครองส่วน ท้องถิ่น ตำราหนังสือ บทวิเคราะห์ หรือเอกสารเผยแพร่ของหน่วยงานรัฐบาลและเอกชน รายงานการสัมมนา และรายงานการวิจัย เป็นต้น

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

- 1) เพื่อให้ทราบถึงแนวคิดและหลักการทั่วไปในการบรรเทาภาวะภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับ รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย
- 2) เพื่อให้ทราบถึงความแตกต่างของการบรรเทาภาวะภาษีของรัฐวิสาหกิจระหว่างพระราชบัญญัติ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กับพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษี บำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
- 3) เพื่อให้ทราบถึงแนวทางการแก้ไขกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เกี่ยวกับการบรรเทา ภาวะภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับรัฐวิสาหกิจ

บทที่ 2 รัฐวิสาหกิจ

2.1 แนวคิดและความหมายของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจ (Public enterprise) หมายถึง หน่วยงานหรือองค์การของรัฐที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยมีจุดมุ่งหมายทางด้านธุรกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในการผลิตสินค้า หรือบริการ หรือสาธารณูปการที่มีความสำคัญหรือจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งสามารถเรียกเก็บค่าบริการจากประชาชนผู้ให้บริการได้ หรือเพื่อแสวงหากำไร⁵ ซึ่งความหมายของรัฐวิสาหกิจจะแตกต่างกันบ้าง แต่โดยสรุปแล้วจะมีความหมาย และหลักการใหญ่ ๆ คล้ายกัน ซึ่งสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 มาตรา 4

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

พระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ มาตรา 4

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

พระราชบัญญัติสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2561 มาตรา 4

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐ ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของ

⁵ สำนักงบประมาณของรัฐสภา, “รัฐวิสาหกิจไทยแหล่งรายได้รัฐบาลหรือภาระงบประมาณของแผ่นดิน”, หน้า 6

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

ทั้งนี้ ความใน (1) และ (2) ไม่รวมถึงหน่วยงานที่ประกอบธุรกิจสถาบันการเงินหรือ ธุรกิจประกันภัย

พระราชบัญญัติการพัฒนาการกำกับดูแลและบริหารรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2562 มาตรา 3

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

พระราชบัญญัติคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ พ.ศ. 2518 และที่แก้ไขเพิ่มเติม

รัฐวิสาหกิจ หมายความว่า

(1) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล หรือ กิจการของรัฐบาล ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้นและหมายความ รวมถึงหน่วยงานธุรกิจที่รัฐเป็นเจ้าของแต่ไม่รวมถึงองค์กรหรือกิจการที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะเพื่อสงเคราะห์ หรือส่งเสริมการใดๆที่มีใช้ธุรกิจ

(2) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวง กรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วย เกินกว่าร้อยละห้าสิบ หรือ

(3) บริษัทจำกัดหรือห้างหุ้นส่วนนิติบุคคลที่กระทรวง ทบวงกรม หรือทบวงการเมือง ที่มีฐานะเทียบเท่า และหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) และหรือ (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยถึงสองในสาม

กฎกระทรวงกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 (2)

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

ซึ่งเมื่อพิจารณาจากกฎหมายทั้ง 4 ฉบับ แล้วพบว่า ทั้ง 4 ฉบับได้ให้คำนิยามของรัฐวิสาหกิจคล้ายคลึงกันคือ รัฐวิสาหกิจนั้นต้องเป็น องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาล กิจการของรัฐ ตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หากเป็นบริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัด จะต้องมีการกระทรวงการคลังถือหุ้นรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

2.2 วัตถุประสงค์ของรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์หลากหลายประการ เช่น ให้บริการสาธารณะให้แก่ประชาชน หรือประกอบธุรกิจ หรือเพื่อพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ดังนี้

1) เพื่อแสวงหารายได้เข้ารัฐ ในกิจการที่รัฐต้องการผูกขาด มิให้เอกชนเข้าดำเนินการ เหตุเพราะเป็นกิจการที่อาจจะส่งผลเสียแก่สุขภาพของประชาชน และอาจส่งผลเสียต่อสังคม เช่น สุรา ยาสูบ หรือเป็นกิจการที่เกี่ยวกับการเสี่ยงโชค หากเอกชนดำเนินการจะผิดกฎหมาย เช่น ไฟ่ สลากกินแบ่งรัฐบาล

2) เพื่อใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่มีจำนวนมาก ซึ่งมีเงินลงทุนสูง เช่น กิจการด้านพลังงาน ซึ่งเป็นกิจการที่เป็นพื้นฐานต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ซึ่งเอกชนจะไม่เข้ามาดำเนินการเนื่องจากต้องใช้เงินลงทุนสูง ต้องอาศัยความรู้ความเชี่ยวชาญของบุคคลากร นอกจากนี้หากรัฐปล่อยให้เอกชนเข้าดำเนินการอาจส่งผลให้เกิดการผูกขาดตัวสินค้า ทำให้ประชาชนได้รับผลกระทบ จึงเป็นหน้าที่ของรัฐที่จะต้องเข้ามาดำเนินการเอง

3) เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะ ซึ่งเป็นการให้บริการแก่ประชาชน เช่น การคมนาคม การไฟฟ้า การประปา การสื่อสาร ซึ่งเป็นโครงสร้างขั้นพื้นฐานที่รัฐมีหน้าที่จะต้องดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงบริการสาธารณะ ให้ประชาชนได้รับความสะดวกสบาย และเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศให้ขับเคลื่อนไปข้างหน้า

4) เพื่อดำเนินการในอุตสาหกรรมที่เป็นยุทธปัจจัยต่าง ๆ⁶

5) เพื่อเผยแพร่ชื่อเสียงเกียรติคุณของประเทศ เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย⁷

6) วัตถุประสงค์อื่น ๆ เช่น การวิจัย การให้บริการทางวิชาการแก่สังคม หรือการศึกษา

2.3 รูปแบบการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ

รัฐวิสาหกิจนั้น ถูกจัดตั้งขึ้นมาด้วยเหตุผลหลากหลายประการ จะต้องพิจารณาวัตถุประสงค์ และความจำเป็นเป็นหลัก ซึ่งสามารถแบ่งได้หลากหลายรูปแบบ ในที่นี้จะขอกกล่าวเฉพาะการแบ่งเป็นจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ และแบ่งตามสาขาการดำเนินงาน ดังนี้

แบ่งตามลักษณะกฎหมายจัดตั้ง แบ่งได้เป็น 4 รูปแบบ⁸ ดังนี้

1. จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติ

⁶ สำนักงบประมาณของรัฐสภา, “รัฐวิสาหกิจไทยแหล่งรายได้รัฐบาลหรือภาระงบประมาณของแผ่นดิน”, หน้า 9

⁷ เรื่องเดียวกัน

⁸ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ, หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://otcc.or.th/wp-content/uploads/2020/02/know-06-1.7.pdf>, [11 พฤศจิกายน 2564]

รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งโดยพระราชบัญญัติมักเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีความสำคัญต่อประเทศในด้านเศรษฐกิจ เป็นกิจการที่กระทบต่อชีวิตประชาชน โดยมักเป็นธุรกิจที่ต้องใช้งบประมาณและบุคลากรจำนวนมาก มีโครงสร้างองค์กรที่ซับซ้อน เช่น การรถไฟแห่งประเทศไทย การไฟฟ้านครหลวง

2. จัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา

การจัดตั้งโดยพระราชกฤษฎีกา เป็นการจัดตั้งโดยฝ่ายบริหาร เพื่อลดความยุ่งยากและกระบวนการจัดตั้ง เพื่ออำนวยความสะดวก และก่อให้เกิดความคล่องตัว เช่น องค์การตลาด องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ องค์การสะพานปลา

3. จัดตั้งโดยระเบียบ หรือข้อบังคับ

ดำเนินงานภายใต้งบประมาณของหน่วยงาน เช่น โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต

4. จัดตั้งโดยประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

เป็นรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการเช่นเดียวกับเอกชน เน้นประสิทธิภาพทางการบริหารด้วยผลกำไรจากการประกอบธุรกิจในแต่ละปี คล้ายกับบริษัทเอกชน เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)

แบ่งตามสาขาการดำเนินงาน แบ่งได้เป็น 9 สาขา⁹ ดังนี้

1. สาขาขนส่ง เช่น การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย
2. สาขาพลังงาน เช่น บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน) การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค
3. สาขาสื่อสาร เช่น บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน) บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด
4. สาขาสาธารณูปการ เช่น การเคหะแห่งชาติ การประปานครหลวง การประปาส่วนภูมิภาค
5. สาขาอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม เช่น โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ
6. สาขาเกษตร เช่น การยางแห่งประเทศไทย องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร
7. สาขาทรัพยากรธรรมชาติ เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การสวนพฤกษศาสตร์
8. สาขาสังคมและเทคโนโลยี เช่น การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย การกีฬาแห่งประเทศไทย
9. สาขาสถาบันการเงิน เช่น สำนักงานธนารักษ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ

2.4 รัฐวิสาหกิจในประเทศไทย

ปัจจุบันประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจจำนวน 52 แห่ง 9 สาขา ซึ่งสามารถแบ่งได้ดังนี้

⁹ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, กลุ่มรัฐวิสาหกิจ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.sepo.go.th/content/162>, [12 มีนาคม 2565]

ตารางที่ 1 จำนวนรัฐวิสาหกิจในประเทศไทย ทั้ง 52 แห่ง

ลำดับ	รัฐวิสาหกิจ	สาขา	การจัดตั้ง
1	การทางพิเศษแห่งประเทศไทย	ขนส่ง	พระราชบัญญัติ
2	การรถไฟแห่งประเทศไทย	ขนส่ง	พระราชบัญญัติ
3	การรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทย	ขนส่ง	พระราชบัญญัติ
4	องค์การขนส่งมวลชนกรุงเทพ	ขนส่ง	พระราชกฤษฎีกา
5	บริษัท ขนส่ง จำกัด	ขนส่ง	ปปพ.
6	บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน)	ขนส่ง	กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด
7	บริษัท วิทยุการบินแห่งประเทศไทย	ขนส่ง	ปปพ.
8	สถาบันการบินพลเรือน	ขนส่ง	พระราชกฤษฎีกา
9	การทำเรือแห่งประเทศไทย	ขนส่ง	พระราชบัญญัติ
10	การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย	พลังงาน	พระราชบัญญัติ
11	การไฟฟ้านครหลวง	พลังงาน	พระราชบัญญัติ
12	การไฟฟ้าส่วนภูมิภาค	พลังงาน	พระราชบัญญัติ
13	บริษัท ปตท. จำกัด (มหาชน)	พลังงาน	กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด
14	บริษัท โทรคมนาคมแห่งชาติ จำกัด (มหาชน)	สื่อสาร	กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด
15	บริษัท ไปรษณีย์ไทย จำกัด	สื่อสาร	ปปพ.
16	บริษัท อสมท จำกัด (มหาชน)	สื่อสาร	กฎหมายว่าด้วยบริษัทมหาชนจำกัด
17	การประปานครหลวง	สาธารณูปการ	พระราชบัญญัติ
18	การประปาส่วนภูมิภาค	สาธารณูปการ	พระราชบัญญัติ
19	องค์การจัดการน้ำเสีย	สาธารณูปการ	พระราชกฤษฎีกา
20	การเคหะแห่งชาติ	สาธารณูปการ	พระราชบัญญัติ
21	บริษัท ธนารักษ์พัฒนาสินทรัพย์ จำกัด	สาธารณูปการ	ปปพ.
22	การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย	สาธารณูปการ	พระราชบัญญัติ
23	การยาสูบแห่งประเทศไทย	อุตสาหกรรมและ พาณิชย์กรรม	พระราชบัญญัติ
24	โรงงานไฟ กรมสรรพสามิต	อุตสาหกรรมและ พาณิชย์กรรม	ระเบียบ
25	องค์การสุรา กรมสรรพสามิต	อุตสาหกรรมและ พาณิชย์กรรม	ระเบียบ

26	สำนักงานสลากกินแบ่งรัฐบาล	อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม	พระราชบัญญัติ
27	บริษัท สหโรงแรมไทยและการท่องเที่ยว จำกัด	อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม	ปปพ.
28	โรงพิมพ์ตำรวจ สำนักงานตำรวจแห่งชาติ	อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม	ระเบียบ
29	บริษัทอยู่กรุงเทพ จำกัด	อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม	ปปพ.
30	องค์การตลาด	อุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม	พระราชกฤษฎีกา
31	องค์การส่งเสริมกิจการโคนมแห่งประเทศไทย	เกษตร	พระราชกฤษฎีกา
32	องค์การตลาดเพื่อเกษตรกร	เกษตร	พระราชกฤษฎีกา
33	องค์การสะพานปลา	เกษตร	พระราชบัญญัติ
34	การยางแห่งประเทศไทย	เกษตร	พระราชบัญญัติ
35	องค์การคลังสินค้า	เกษตร	พระราชกฤษฎีกา
36	องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้	ทรัพยากรธรรมชาติ	พระราชกฤษฎีกา
37	องค์การสวนพฤกษศาสตร์	ทรัพยากรธรรมชาติ	พระราชกฤษฎีกา
38	องค์การสวนสัตว์แห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์	ทรัพยากรธรรมชาติ	พระราชกฤษฎีกา
39	สถาบันวิจัยวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีแห่ง ประเทศไทย	สังคมและ เทคโนโลยี	พระราชบัญญัติ
40	องค์การพิพิธภัณฑิวิทยาศาสร์แห่งชาติ	สังคมและ เทคโนโลยี	พระราชกฤษฎีกา
41	การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย	สังคมและ เทคโนโลยี	พระราชบัญญัติ
42	การกีฬาแห่งประเทศไทย	สังคมและ เทคโนโลยี	พระราชบัญญัติ
43	องค์การเภสัชกรรม	สังคมและ เทคโนโลยี	พระราชบัญญัติ
44	ธนาคารออมสิน	สถาบันการเงิน	พระราชบัญญัติ
45	ธนาคารอาคารสงเคราะห์	สถาบันการเงิน	พระราชบัญญัติ
46	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร	สถาบันการเงิน	พระราชบัญญัติ
47	ธนาคารเพื่อการส่งออกและนำเข้าแห่งประเศ ไทย	สถาบันการเงิน	พระราชบัญญัติ

48	ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อมแห่งประเทศไทย	สถาบันการเงิน	พระราชบัญญัติ
49	บริษัทประกันสินเชื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อม	สถาบันการเงิน	พระราชบัญญัติ
50	ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	สถาบันการเงิน	พระราชบัญญัติ
51	บริษัทบริหารสินทรัพย์ธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย	สถาบันการเงิน	ระเบียบ
52	สำนักงานธนานุเคราะห์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	สถาบันการเงิน	ระเบียบ

ที่มา : สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ รวบรวมโดยผู้ศึกษา

2.5 หลักการบริหารงานขององค์กรรัฐวิสาหกิจ

จากหลักการพื้นฐานในความเป็นรัฐวิสาหกิจที่มีคุณลักษณะในสองมิติ คือ สาธารณะ (Public) และ การประกอบการเชิงธุรกิจ (Enterprise) ดังนั้น เพื่อให้การบริหารงานและกิจการของรัฐวิสาหกิจบรรลุเป้าหมายภายใต้หลักการดังกล่าวได้ การบริหารงานของรัฐวิสาหกิจจึงต้องคำนึงถึงหลักการสำคัญ กล่าวคือ

ประการที่ 1 เป็นองค์กรของรัฐที่ไม่ใช้ระเบียบของส่วนราชการในการดำเนินการ เนื่องจากรัฐวิสาหกิจจำลองรูปแบบกระบวนการ และพฤติกรรมการบริหารจากการวิสาหกิจเอกชน เพราะดำเนินกิจกรรมเชิงธุรกิจหรือเศรษฐกิจ การบริหารงานในรูปแบบระบบราชการ จึงไม่มีความเหมาะสม ทำให้ขาดความคล่องตัว ไม่ทันต่อสถานการณ์การเปลี่ยนแปลงต่อสถานะทางเศรษฐกิจ

ประการที่ 2 รัฐวิสาหกิจจำเป็นต้องมีความคล่องตัวทางการบริหารและการดำเนินงาน เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหาร แต่ขณะเดียวกันก็จำเป็นต้องมีการควบคุม กำกับดูแลจากฝ่ายการเมือง และข้าราชการประจำในบางกรณี เนื่องจากภารกิจบางส่วนเป็นการดำเนินการในกิจกรรมที่เป็นบริการสาธารณะจึงกำหนดลักษณะการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไป ดังนี้

1. รัฐวิสาหกิจควรมีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกต่างหากจากรัฐ
2. มีอิสระทางการเงินสามารถหาแหล่งเงินทุนโดยการกู้ยืมเงินจากสถาบันการเงินทั้งภายในและต่างประเทศโดยได้รับความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี รวมถึงอาจจะดมทุนในตลาดหลักทรัพย์จากประชาชนได้เช่นเดียวกับธุรกิจ
3. ไม่อยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ทางการบริหารตามระเบียบราชการเหมือนหน่วยราชการ ซึ่งทำให้เกิดความล่าช้าขาดความยืดหยุ่น ไม่เหมาะสมกับการบริหารงานแบบธุรกิจ

4. การบริหารงานบุคคลมีความเป็นอิสระไม่ต้องอยู่ภายใต้กฎเกณฑ์ของระบบราชการ ทำให้สามารถสรรหาบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถเข้ามาปฏิบัติงานแข่งขันกับภาคเอกชนได้รวมถึงได้รับผลตอบแทนตามผลการดำเนินการ เช่นเดียวกับภาคเอกชน

2.6 กระบวนการงบประมาณของรัฐวิสาหกิจ

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็น “องค์กรของรัฐ” ในการบริหารงานในแต่ละรอบปีของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งจะต้องมีการจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีให้คณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจพิจารณาอนุมัติ ซึ่งงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐวิสาหกิจจะจำแนกเป็น “งบลงทุน” และ “งบทำการ” ในส่วนของงบลงทุนต้องเสนอต่อคณะกรรมการบริหารของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ผ่านไปยังรัฐมนตรีเจ้ากระทรวง หรือหน่วยงานต้นสังกัดกระทรวงการคลัง จนถึงคณะรัฐมนตรีเพื่อให้ความเห็นชอบด้วย ทั้งนี้ ขั้นตอนการจัดทำงบประมาณรายจ่ายของรัฐวิสาหกิจแต่ละแห่งอาจมีกระบวนการแตกต่างกันไป ตามกฎหมายจัดตั้ง

สำหรับรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หรือ ตามกฎหมายว่าด้วยกฎหมายบริษัทมหาชน (จำกัด) การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปีก็อาจมีลักษณะแตกต่างกันไป แต่ส่วนใหญ่จะต้องได้รับความเห็นชอบหรือผ่านการพิจารณาอนุมัติของคณะกรรมการบริหารรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ก่อนจึงจะใช้จ่ายงบประมาณได้

2.7 การนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดิน

โดยหลักการแล้วรัฐวิสาหกิจเป็นหน่วยงานของรัฐที่ไม่ต้องนำส่ง “รายได้” เข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินต่างกับส่วนราชการ หรือหน่วยงานของรัฐประเภทอื่น เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรทางธุรกิจที่ใช้ทุนประกอบกิจการโดยมุ่งแสวงหากำไร ดังนั้น รายได้ของรัฐวิสาหกิจในแต่ละรอบปีจะต้องหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานก่อน เมื่อเหลือเป็น “กำไรสุทธิ” จำนวนเท่าไรแล้ว จึงต้องนำส่งส่วนของกำไรสุทธินั้นเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป โดยปัจจุบันพระราชบัญญัติวินัยการเงินการคลังของรัฐ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การนำส่งกำไรหรือเงินรายได้อื่นของรัฐวิสาหกิจเป็นรายได้แผ่นดินไว้ใน หมวด 3 วินัยการเงินการคลัง ส่วนที่ 1 รายได้ ไว้ว่า

“มาตรา 36 ภายใต้บทบัญญัติวรรคสองและวรรคสาม การจัดสรรเงินกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจเพื่อนำส่งคลัง ให้เป็นไปตามวิธีการที่กำหนดไว้ในกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น

ให้รัฐวิสาหกิจที่ไม่อยู่ในบังคับต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีเพื่อนำส่งคลังในอัตราไม่น้อยกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

ในกรณีที่เห็นสมควร กระทรวงการคลังจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจจัดสรรกำไรสุทธิประจำปีหรือกำไรสะสมเพื่อนำส่งคลังเพิ่มเติมจากรวรรคสองในจำนวนที่กระทรวงการคลังเห็นสมควรก็ได้”

จากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าว ได้วางหลักการสำคัญของการนำกำไรสุทธิของรัฐวิสาหกิจส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดินไว้ ดังนี้

1. ขั้นต่ำต้องไม่น้อยกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล รัฐวิสาหกิจทุกแห่งต้องนำส่งกำไรสุทธิในแต่ละปีเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราที่ไม่น้อยกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล โดยพิจารณาจากกฎหมายจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ว่ารัฐวิสาหกิจใดอยู่ในเงื่อนไขที่จะต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลหรือไม่ กล่าวคือ

(1) ถ้ารัฐวิสาหกิจใดอยู่บังคับตามกฎหมายต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ก็ให้เสียภาษีเงินได้นิติบุคคลเข้ารัฐ โดยไม่ต้องนำส่งกำไรเป็นรายได้แผ่นดิน

(2) ถ้ารัฐวิสาหกิจใดไม่อยู่ในบังคับตามกฎหมายต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคล ต้องนำส่งกำไรสุทธิเข้าคลังเป็นรายได้แผ่นดินในอัตราที่ไม่น้อยกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคล

2. การนำส่งกำไรเพิ่มเติมจากอัตราขั้นต่ำ ซึ่งเป็นอำนาจของกระทรวงการคลังในกรณี que เห็นสมควรจะกำหนดให้รัฐวิสาหกิจแห่งใด ๆ จัดสรรกำไรสุทธิประจำปี หรือกำไรสะสม เพื่อนำส่งคลังเพิ่มเติมจากที่ต้องเสียภาษีเงินได้นิติบุคคลหรือนำส่งส่วนของกำไรสุทธิมากกว่าอัตราภาษีเงินได้นิติบุคคลอีกก็ได้

บทที่ 3

ทฤษฎีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

3.1 หลักการบริหารภาษีที่ดี

เป็นหลักการของ Adam Smith คิดค้นขึ้น โดยได้รับการยอมรับเป็นการทั่วไป และแพร่หลายไปทั่วโลก โดยมีหลัก ดังนี้

3.1.1 หลักความเสมอภาคหรือหลักความยุติธรรมในการเสียภาษี

ประชาชนของรัฐจำเป็นต้องบริจาคหรือสละเงินให้แก่รัฐที่เขาเหล่านั้นอยู่ภายใต้ความคุ้มครองตามสัดส่วนของรายได้ที่ครอบครองอยู่ การจัดเก็บภาษีอย่างยุติธรรมจึงต้องสัมพันธ์กับสิ่งที่เก็บความสามารถหรือสิ่งที่แสดงความสามารถของผู้เสียภาษี รวมทั้งหลักเกณฑ์ในการวัดความสามารถและหลักการในการแบ่งสรรภาระสาธารณะจะต้องเป็นหลักเกณฑ์ที่บังคับได้โดยทั่วกัน ทั้งนี้การยกเว้นภาษีหรือเพิ่มอัตราภาษี ผู้บัญญัติกฎหมายพึงกระทำด้วยความระมัดระวังโดยคำนึงถึงจำนวนภาษีขั้นต่ำที่ประชาชนทุกคนควรแบกรับเสมอหน้ากัน¹⁰ ยิ่งไปกว่านั้นหากรัฐจัดเก็บภาษีโดยขาดความเป็นธรรม จะก่อให้เกิดการหนีภาษีอีกด้วย

การเก็บภาษีตามหลักความเสมอภาคในการเสียภาษี (ability-to-pay)¹¹ นั้น สามารถแบ่งได้สองประเภท คือ ความเสมอภาคตามแนวนอน (horizontal equity) และความเสมอภาคตามแนวตั้ง (vertical equity)

ความเสมอภาคตามแนวนอน (horizontal equity) มีหลักการคือ ผู้ซึ่งมีฐานะหรือรายได้เท่าเทียมกันจะต้องเสียภาษีเท่ากัน

ความเสมอภาคตามแนวตั้ง (vertical equity) มีหลักการคือ ผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษีหรืออยู่สภาวะการณในการเสียภาษีที่แตกต่างกันควรเสียภาษีในลักษณะที่แตกต่างกัน

¹⁰ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, กฎหมายภาษีอากร, พิมพ์ครั้งที่ 5, (กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2563), หน้า 81

¹¹ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย, (กรุงเทพฯ: มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 190

3.1.2 หลักความแน่นอน

ภาษีที่จัดเก็บต้องมีความชัดเจนและแน่นอน ไม่ว่าจะเป็นฐานภาษี เทคนิคการประเมิน และวิธีการจัดเก็บ ความแน่นอนต้องตั้งอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลมิใช่มาจากการกระทำตามอำเภอใจของฝ่ายผู้เสียภาษี การชำระภาษีต้องมีวิธีการประเมินจัดเก็บที่สะดวกแก่ผู้เสียภาษี และมีการกำหนดจำนวนเงินที่ต้องชำระไว้อย่างชัดเจนแน่นอน¹² ความแน่นอนนี้จะช่วยให้ผู้เสียภาษีมีความเข้าใจเกี่ยวกับภาษีที่ตนจะต้องเสีย และช่วยให้การบริหารการจัดเก็บทำให้ง่าย เพราะหากหลักเกณฑ์ในการเสียภาษีมีความไม่แน่นอน กำกวม จะต้องใช้การตีความ หรือดุลยพินิจของผู้ประเมินภาษีอย่างมากแล้ว ย่อมทำให้อาจเกิดช่องว่างให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

3.1.3 หลักความสะดวก

ภาษีทุกประเภทควรต้องเรียกเก็บตรงตามเวลา วิธีการชำระภาษีก็น่าทำให้ผู้เสียภาษีได้รับความสะดวกมากที่สุด¹³ ไม่สร้างภาระให้กับผู้เสียภาษีเกินสมควร เพราะจะเป็นการจูงใจให้ผู้เสียภาษีสามารถเสียภาษีได้โดยง่าย

3.1.4 หลักความประหยัด

ภาษีทุกประเภทที่จัดเก็บเพื่อนำรายได้เข้าสู่คลังควรมีจำนวนที่ใกล้เคียงกับจำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีได้ชำระให้แก่รัฐ หมายความว่า รัฐต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีให้น้อยที่สุดและผู้เสียภาษีก็น่าเสียค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับภาษีนั้น ๆ น้อยที่สุด รัฐต้องมีมาตรการควบคุมการใช้จ่ายในการจัดเก็บ เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ต่อระบบภาษีให้มากที่สุด ต้องมีระบบการตรวจสอบที่มีประสิทธิภาพ¹⁴

3.2 หลักการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน

ภาษีทรัพย์สินเป็นการจัดเก็บภาษีส่วนเกินของรายได้ ซึ่งการจัดเก็บภาษีต้องเป็นการจัดเก็บบนฐานทรัพย์สินสุทธิ ที่ได้มีการหักรายจ่ายต่าง ๆ ที่จำเป็นแก่การครองชีพแล้ว¹⁵

¹² เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, อ่างแล้ว หน้า 86

¹³ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, อ่างแล้ว หน้า 90

¹⁴ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, อ่างแล้ว หน้า 91

¹⁵ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, อ่างแล้ว หน้า 239

แนวทางการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สิน สามารถแบ่งได้ คือ

การจัดเก็บทางตรง คือการจัดเก็บจากยอดรวมของมูลค่าทรัพย์สินทุกประเภทเมื่อมีการโอนทรัพย์สิน (ประเภทให้เปล่าหรือมีค่าตอบแทน) หรือค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนและจะเก็บตามส่วนเพิ่ม (มูลค่า) ของทรัพย์สิน เช่น ภาษีผลได้จากทุน ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีที่อยู่บนฐานของมูลค่าทรัพย์สิน (ฐานทรัพย์สิน) และอีกวิธีการหนึ่ง คือ

การจัดเก็บวิธีทางอ้อม คือการจัดเก็บผ่านทางเงินได้ (ค่าเช่า เงินปันผล ดอกเบี้ย) จากทรัพย์สินในรูปภาษีเงินได้ เช่น ภาษีอสังหาริมทรัพย์ที่มีสิ่งปลูกสร้างและไม่มีสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งการจัดเก็บภาษีโดยวิธีทางอ้อมนี้ มักทำให้เกิดปัญหาซับซ้อนในการจัดเก็บภาษี เพราะเป็นการคิดภาษีบนฐานเงินได้¹⁶

นอกจากนี้หากพิจารณาถึงข้อสนับสนุนในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินนั้น มีหลายประการ ซึ่งจะพิจารณาได้ คือ

1. การที่บุคคลใดบุคคลหนึ่งมีทรัพย์สินนั้น ย่อมแสดงให้เห็นถึงสถานะของบุคคลนั้น ๆ ซึ่งหากพิจารณาโดยทั่วไปเป็นการกว้างย่อมพบว่าบุคคลที่มีฐานะร่ำรวย ย่อมมีทรัพย์สินมาก เพื่อแสดงออกถึงฐานะความเป็นอยู่ของตน ดังนั้น การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินย่อมจะต้องจัดเก็บภาษีตามความสามารถของผู้เสียภาษี กล่าวคือ ผู้ที่มีทรัพย์สินมากย่อมต้องเสียภาษีมาก

2. ทรัพย์สินที่มีอยู่ในประเทศนั้น ล้วนได้รับบริการสาธารณะจากรัฐ หรือสังคมทั้งสิ้น เช่น บริการป้องกันประเทศและการรักษาความสงบภายใน ดังนั้นการเป็นภาษีจากทรัพย์สินก็เป็นไปตามหลักผลประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีได้รับ¹⁷

3. การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินยังเป็นการลดการถือครองทรัพย์สิน หรือลดการถือทรัพย์สินในรูปที่ไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ตามความจำเป็นมากขึ้น เช่น บ้านที่ทรูทรากินความจำเป็น เนื่องจากหากทรัพย์สินมีมูลค่าสูงย่อมก่อให้เกิดภาระภาษีมากขึ้น

ประเภทของภาษีทรัพย์สิน อาจจำแนกได้สามประเภท คือ¹⁸

¹⁶ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, อ้างแล้ว หน้า 240

¹⁷ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, อ้างแล้ว หน้า 398

¹⁸ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, อ้างแล้ว หน้า 399

1. ภาษีทรัพย์สินโดยทั่วไป¹⁹ (general property tax) เป็นภาษีที่คิดคำนวณจากมูลค่าทรัพย์สินสุทธิของผู้เสียภาษี โดยเริ่มจากการนำมูลค่าทั้งหมดของทรัพย์สินมารวมกันเพื่อใช้ประเมินภาษีและสามารถหักค่าลดหย่อนรวมทั้งค่าใช้จ่ายได้ แล้วแต่กรณี เช่น

1.1 ภาษีภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ ในกรณีที่ประเทศประสบปัญหาหรือสภาวะการณ์ขาดแคลนเงินตรา และมีความจำเป็นต้องหารายได้เพื่อครอบคลุมรายจ่ายด้านสงคราม จึงจำเป็นต้องจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินทุกประเภท เช่น ประเทศเยอรมันนี อิตาลี ในช่วงสงครามโลกครั้งที่ 1 และครั้งที่ 2) แต่การจัดเก็บภาษีในลักษณะดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากปัญหาเงินเฟ้อและการตกต่ำของเงินตรารวมทั้งการปกปิดซ่อนเร้นทรัพย์สินโดยประชาชนได้เกิดขึ้นโดยทั่วไป

1.2 ภาษีมรดก เป็นการจัดเก็บจากทรัพย์สินทุกประเภทที่เป็นมรดกตกทอด การจัดเก็บภาษีในรูปแบบดังกล่าวมักเป็นที่ยอมรับมากกว่าการจัดเก็บภาษีภาวะวิกฤตเศรษฐกิจ เพราะเมื่อผู้รับมรดกได้รับทรัพย์สิน หรือมีทรัพย์สินเพิ่มพูนขึ้นทำให้อยู่ในสถานะที่สามารถชำระภาษีได้ซึ่งตรงกันข้ามกับภาษีภาวะเศรษฐกิจ นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีมรดกจะจัดเก็บเมื่อมีการโอนทรัพย์สินมรดกเท่านั้น หากบุคคลใดไม่ได้รับมรดกตกทอดย่อมไม่มีภาษีให้ต้องชำระ

1.3 ภาษีทรัพย์สินสมบัติ เป็นภาษีที่คิดคำนวณจากทรัพย์สินสุทธิที่ผู้เสียภาษีได้ครอบครองหรือสะสมไว้มักกำหนดให้มีการจัดเก็บในรอบ 1 ปี และผู้เสียภาษีสามารถนำภาระหนี้สินมาหักออกจากมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมดได้ การกำหนดหน่วยภาษีมักกำหนดให้มีการจัดเก็บจากหน่วยครัวเรือนโดยคิดคำนวณจากมูลค่าทรัพย์สินของคู่สมรสและบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติภาวะ นอกจากนี้ยังสามารถกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีจากนิติบุคคลหรือบุคคลธรรมดาได้

2. ภาษีทรัพย์สินเฉพาะอย่าง²⁰ เป็นการจัดเก็บจากภาษีมูลค่าทรัพย์สินแต่ละประเภทแยกส่วนกันสามารถแบ่งประเภททรัพย์สินได้ตามลักษณะของการถือครอง ดังนี้

2.1 ทรัพย์สินที่ครอบครอง: ภาษีที่ดิน โดยทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของผู้เสียภาษีมีความสำคัญต่อการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน โดยเฉพาะการครอบครองทรัพย์สินที่ไม่สามารถผลิตเงินได้ หากผู้เสียภาษีต้องชำระภาษีในอัตราสูงย่อมส่งผลให้ผู้เสียภาษีจำต้องทำการโอนเปลี่ยนมือหรือพยายามเปลี่ยนสภาพของทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นทรัพย์สินที่สามารถผลิตเงินได้ เพื่อนำเงินที่ออกจกจากทรัพย์สินนั้นมาชำระ

2.1.1 ภาษีที่ดินแบบดั้งเดิม เป็นการจัดเก็บภาษีโดยคิดคำนวณจากมูลค่าตัวทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ที่มีสิ่งปลูกสร้างและที่ดินเปล่าและนำวิธีการประเมินภาษีทรัพย์สินมาใช้ในลักษณะที่

¹⁹ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 3, (กรุงเทพฯ: บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2563), หน้า 11-13.

²⁰ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, อ้างแล้ว หน้า 11-13

พิจารณามูลค่าตลาด มูลค่าราคาผลประโยชน์ที่ควรได้รับ หรือมูลค่าราคาทุนและสามารถหักด้วยค่าเสื่อมราคาของทรัพย์สิน แต่ภาษีที่ดินแตกต่างจากภาษีทรัพย์สินสมบัติตรงที่ไม่ได้นำสถานภาพส่วนบุคคลมาพิจารณา มักปรากฏว่าไม่ได้ทำการคิดคำนวณบนฐานมูลค่าสุทธิ

2.1.2 การจัดเก็บจากรายปี เนื่องจากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นการจัดเก็บภาษีจากรายปี เป็นการจัดเก็บภาษีจากรายปีของผู้เสียภาษีได้ยึดถือไว้ ซึ่งอาจหมายถึงตัวทรัพย์สินหรือมูลค่าของทรัพย์สินนั้น ๆ และการกำหนดมูลค่าทรัพย์สินบางประเภท โดยเฉพาะทรัพย์สินประเภทที่ดินมีการกำหนดมูลค่าโดยพิจารณาจากผลประโยชน์งอกเงยจากที่ดิน ได้แก่ ค่ารายปี (ค่าเช่า) ซึ่งเป็นการกำหนดมูลค่าที่มีความใกล้เคียงกับการจัดเก็บภาษีจากความสามารถในการครอบครองทรัพย์สินมากกว่าเป็นการจัดเก็บภาษีที่ดินที่มุ่งตัวทรัพย์สิน

2.1.3 การจัดเก็บภาษีเพื่อวัตถุประสงค์พิเศษ เป็นการจัดเก็บเพื่อแก้ปัญหาใดปัญหาหนึ่งโดยเฉพาะ เช่น การแก้ปัญหาการโก่งราคาที่ดินแถบเมือง หลังสงครามโลกครั้งที่ 2 โดยนำมาตราทางภาษีมาใช้ในหลายลักษณะ ได้แก่ การเก็บภาษีส่วนเพิ่มสูงขึ้นที่เกิดจากการที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ทำการโอนขายที่ดินหรือแม้แต่การทำลายเทคนิคการโก่งราคา

3. ภาษีทรัพย์สินเมื่อโอนเปลี่ยนมือ คือ ภาษีที่เก็บในขณะที่มีการโอนเปลี่ยนมือในกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สินบางประเภท ทั้งชนิดมีค่าตอบแทนและไม่มีค่าตอบแทน เป็นการจัดเก็บภาษีจากรายปีทุกประเภทจากการโอนกรรมสิทธิ์ ทั้งที่เป็นสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ เช่น ค่าธรรมเนียมในการซื้อขายทรัพย์สินบางชนิด ภาษีการให้ ภาษีมรดก

3.3 การบรรเทาภาระภาษี

3.3.1 ความหมายของการบรรเทาภาษี

การบรรเทาภาระภาษี คือ การใช้วิธีการต่าง ๆ เพื่อลดจำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีต้องเสีย หรือการขยายเวลาในการชำระภาษีของผู้เสียภาษีออกไป²¹

²¹ กัญญารัตน์ สามเมือง, “ปัญหาภาษีทรัพย์สิน : ศึกษากรณีการบรรเทาภาระของผู้เสียภาษี,” (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2550), หน้า 5

3.3.2 วิธีการบรรเทาภาษี

3.3.2.1 การยกเว้นภาษี

การที่รัฐกำหนดให้บุคคลกลุ่มหนึ่ง หรือทรัพย์สินใด ๆ สิทธิไม่ต้องชำระภาษี ด้วยเหตุผลหลายประการ เช่น เหตุผลทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการบริหารการจัดเก็บ หรือเพื่อสนับสนุนให้เกิดกิจกรรมบางอย่าง โดยการยกเว้นจะเป็นการยกเว้นทั้งหมด หรือบางส่วนก็ได้ เช่น ในมาตรา 8²² แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้ทรัพย์สินทั้ง 12 ประเภท อาทิเช่น ทรัพย์สินของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐซึ่งใช้ในกิจการของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐหรือในกิจการสาธารณะ ที่มีได้ใช้หาผลประโยชน์ ทรัพย์สินที่เป็นที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติหรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ซึ่งประเทศไทยมีข้อผูกพันที่ต้องยกเว้นภาษีให้ตามสนธิสัญญาหรือความตกลงอื่นใด ทรัพย์สินของสถานกาชาดไทย ได้รับการยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีทั้งหมด

หรือในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 9²³ ได้กำหนดให้ทรัพย์สินทั้ง 6 รายการ อาทิเช่น พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะและทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทยที่ใช้ในกิจการการรถไฟโดยตรง และทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรียนสาธารณะ ซึ่งกระทำกิจการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคล และใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา ได้รับยกเว้นภาษีทั้งหมด

3.3.2.2 การลดหย่อนภาษี

ค่าลดหย่อน คือการที่กฎหมายกำหนดเงื่อนไข หรือรายการ ให้ผู้เสียภาษีสามารถนำไปหักกับเงินได้พึงประเมิน นอกเหนือจากรายจ่ายปกติ

สำหรับภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา มีค่าลดหย่อน ดังนี้

- ค่าลดหย่อนส่วนบุคคล
- ค่าลดหย่อนจากคู่สมรสที่ไม่มีเงินได้
- ค่าลดหย่อนบุตร
- ค่าฝากครรภ์ และค่าคลอดบุตร

²² มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

²³ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

- ค่าอุปการะเลี้ยงดูบิดา-มารดา
- ค่าอุปการะคนพิการหรือคนทุพพลภาพ
- ประกันชีวิต
- ประกันสังคม

3.3.2.3 การเครดิตภาษี

การบรรเทาภาระภาษีเพื่อแก้ไขการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อนนอกจากการยกเว้นและลดหย่อนภาษีแล้วอีกวิธีหนึ่งที่รัฐใช้คือการให้เครดิตภาษี ซึ่งนิยมใช้เพื่อการบรรเทาภาระภาษีซ้ำซ้อน²⁴

3.3.2.4 การลดอัตราภาษี

การลดอัตราภาษี คือการที่รัฐกำหนดให้บุคคลบางประเภท หรือทรัพย์สินบางประเภท ได้รับการลดหย่อน เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม เหตุการณ์ กิจการ หรือสภาพแห่งท้องที่ เช่น

กฎกระทรวง ฉบับที่ 361 (พ.ศ. 2563) ออกตามความในประมวลรัษฎากร ว่าด้วยภาษีเงินได้ ความว่า การจ่ายเงินได้พึงประเมิน เช่น การจ่ายเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40(3) แห่งประมวลรัษฎากร เฉพาะจากค่าแห่งกิวิลล์ ค่าแห่งลิขสิทธิ์ หรือสิทธิอย่างอื่น ให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วน ที่ได้จ่ายตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน 2563 ถึง 30 กันยายน 2563 ร้อยละ 1.5 และการจ่ายเงินได้พึงประเมิน เช่น การจ่ายเงินได้พึงประเมินตามมาตรา 40(2) แห่งประมวลรัษฎากร ให้แก่บริษัทหรือห้างหุ้นส่วน ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2563 ถึงวันที่ 31 ธันวาคม 2564 และผู้มีหน้าที่นำส่งภาษีได้ดำเนินการตามวิธีนำส่งที่กำหนดตามมาตรา 3 ปันรส ร้อยละ 2

และในพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 55 ได้มีการกำหนดให้ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างบางประเภท เพื่อให้เหมาะสมกับสภาพความจำเป็นทางเศรษฐกิจ สังคม เหตุการณ์ กิจการ หรือสภาพแห่งท้องที่ ให้กระทำได้โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกา แต่ต้องไม่เกินร้อยละห้าสิบของจำนวนภาษีที่จะต้องเสีย ต่อมาจึงมีการตราเป็นพระราชกฤษฎีกา ลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2563 กำหนดให้ลดภาษีที่จะต้องเสีย เช่น ให้ลดภาษีในอัตราร้อยละห้าสิบของจำนวนภาษีที่จะต้องเสียสำหรับ

²⁴ ธนภณ แก้วสถิต, ค่าอภินิหารภาษีเงินได้ระหว่างประเทศและหลักการทั่วไปของอนุสัญญาภาษีซ้อน (กรุงเทพฯ: ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2546) หน้า 291

ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ที่เป็นที่ตั้งของโรงผลิตไฟฟ้า และโรงผลิตไฟฟ้า ทั้งนี้ให้รวมถึงที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง
 อย่งอื่นที่ใช้ประโยชน์เกี่ยวเนื่องกับการไฟฟ้า หรือ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นเขื่อนและพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับ
 เขื่อน ที่ใช้เพื่อการผลิตไฟฟ้า

3.3.2.5 การผ่อนชำระภาษี

มาตรา 52 แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้การ
 ชำระภาษี ผู้เสียภาษีอาจขอผ่อนชำระเป็นงวดงวดละเท่า ๆ กันก็ได้ สำหรับจำนวนงวดและจำนวนเงินภาษีชั้น
 ต่ำที่จะมีสิทธิผ่อนชำระ รวมทั้งหลักเกณฑ์และวิธีการในการผ่อนชำระให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.4 การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินและการบรรเทาภาระภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจ

3.4.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ปัจจุบันภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้ถูกยกเลิกโดยพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
 พ.ศ. 2562

3.4.1.1 โครงสร้างภาษี

(1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น โดยหลักเป็นเจ้าของทรัพย์สิน แต่ถ้าที่ดินและ
 โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้อง
 เสียค่าภาษี²⁵

(2) อัตราภาษี

อัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี²⁶

(3) ฐานภาษี

“ค่ารายปีนั้น” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ แต่
 ถ้าเป็นกรณีทรัพย์สินนั้นให้เช่า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี²⁷

²⁵ มาตรา 40 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

²⁶ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

²⁷ มาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

3.4.1.2 การบรรเทาภาษีให้รัฐวิสาหกิจ

ในพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ได้มีกำหนดให้รัฐมนตรีมีอำนาจยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้แก่รัฐวิสาหกิจ สำหรับพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ใช้ประโยชน์โดยตรงของรัฐวิสาหกิจนั้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนดได้²⁸

“ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ” หมายความว่า ที่ดินซึ่งปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ และบริเวณต่อเนื่องกันซึ่งตามปกติใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ

จะเห็นได้ว่ารัฐวิสาหกิจจะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินจะต้องได้รับยกเว้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด และได้รับยกเว้นในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งในปี พ.ศ. 2535 ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย ลงวันที่ 27 มกราคม 2535 มีความว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดให้พื้นที่อ่างเก็บน้ำเขื่อนต่าง ๆ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างได้รับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน เพียงแต่อ่างเก็บน้ำเขื่อนต่าง ๆ ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทยเท่านั้นที่ได้รับยกเว้น ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจอื่น ๆ มีหน้าที่ต้องชำระภาษีคงเดิม ไม่ได้ได้รับยกเว้นแต่อย่างใด นอกจากนี้ในปี 2535 ได้มีประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่อง ประกาศรายชื่อรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภคหรือสาธารณูปการให้ได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินค้างชำระ เพียงแต่กำหนดให้ยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินค้างชำระให้แก่รัฐวิสาหกิจจำนวน 16 แห่งเท่านั้น

3.4.2 ภาษีบำรุงท้องที่

ปัจจุบันภาษีบำรุงท้องที่ ได้ถูกยกเลิก โดยพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

3.4.2.1 โครงสร้างภาษี

(1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

²⁸ มาตรา 6 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่นั้น คือผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ 1 มกราคมของปีภาษี²⁹ ซึ่งเจ้าของที่ดิน หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน³⁰ ถ้ากรณีบุคคลธรรมดาซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินตาย เป็นผู้ไม่อยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยเรื่องสาบสูญ หรือเป็นคนไร้ความสามารถ หรือเสมือนไร้ความสามารถ ให้ผู้จัดการมรดกหรือทายาท ผู้รับมอบอำนาจ ผู้ครอบครองทรัพย์สิน ผู้อนุบาล ผู้พิทักษ์ หรือผู้จัดการทรัพย์สิน มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการที่ดินแทนเจ้าของที่ดินเป็นรายแปลงที่ทำการสำรวจ³¹

(2) อัตราภาษี

²⁹ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

³⁰ มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

³¹ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

ภาพที่ 1 บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 7

บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่
ตามมาตรา ๗^{๒๐}

ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน		ภาษีไร่ละ		หมายเหตุ	
			บาท	สต.		
๑	ไม่เกินไร่ละ	๒๐๐ บาท		-	๕๐	(๑) ที่ดินที่ใช้
๒	เกินไร่ละ	๒๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๔๐๐ บาท	๑	-	ประกอบกรการกรรม
๓	เกินไร่ละ	๕๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๖๐๐ บาท	๒	-	เฉพาะประเภท
๔	เกินไร่ละ	๖๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๘๐๐ บาท	๓	-	ไม่ล้มลุกให้เสียกิ่ง
๕	เกินไร่ละ	๘๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๑,๐๐๐ บาท	๔	-	อัตรา แต่ถ้ำเจ้าของ
๖	เกินไร่ละ	๑,๐๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๑,๒๐๐ บาท	๕	๕๐	ที่ดินประกอบการ
๗	เกินไร่ละ	๑,๒๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๑,๔๐๐ บาท	๗	-	กรรมกรรมประเภท
๘	เกินไร่ละ	๑,๔๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๑,๖๐๐ บาท	๘	-	ไม่ล้มลุกนั้นด้วย
๙	เกินไร่ละ	๑,๖๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๑,๘๐๐ บาท	๙	-	ตนเอง ให้เสียอย่าง
๑๐	เกินไร่ละ	๑,๘๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๒,๐๐๐ บาท	๑๐	-	สูงไม่เกินไร่ละ ๕ บาท
๑๑	เกินไร่ละ	๒,๐๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๒,๒๐๐ บาท	๑๑	-	(๒) ที่ดินที่ทั้ง
๑๒	เกินไร่ละ	๒,๒๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๒,๔๐๐ บาท	๑๒	-	ไว้ว่างเปล่าหรือ
๑๓	เกินไร่ละ	๒,๔๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๒,๖๐๐ บาท	๑๓	-	ไม่ได้ทำประโยชน์
๑๔	เกินไร่ละ	๒,๖๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๒,๘๐๐ บาท	๑๔	-	ตามควรแก่สภาพ
๑๕	เกินไร่ละ	๒,๘๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๓,๐๐๐ บาท	๑๕	-	ของที่ดินให้เสีย
๑๖	เกินไร่ละ	๓,๐๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๓,๕๐๐ บาท	๑๗	๕๐	เพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่า
๑๗	เกินไร่ละ	๓,๕๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๔,๐๐๐ บาท	๒๐	-	
๑๘	เกินไร่ละ	๔,๐๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๔,๕๐๐ บาท	๒๒	๕๐	
๑๙	เกินไร่ละ	๔,๕๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๕,๐๐๐ บาท	๒๕	-	
๒๐	เกินไร่ละ	๕,๐๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๕,๕๐๐ บาท	๒๗	๕๐	
๒๑	เกินไร่ละ	๕,๕๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๖,๐๐๐ บาท	๓๐	-	
๒๒	เกินไร่ละ	๖,๐๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๖,๕๐๐ บาท	๓๒	๕๐	
๒๓	เกินไร่ละ	๖,๕๐๐ บาท ถึงไร่ละ	๗,๐๐๐ บาท	๓๕	-	

^{๒๐} บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๗ ในช่องราคาปานกลางของที่ดินและ
ช่องภาษีไร่ละของชั้น ๓๔ แก้ไขโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.
๒๕๐๘ พ.ศ. ๒๕๒๔

บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา ๗ ในช่องราคาปานกลางของที่ดินและ
ช่องภาษีไร่ละของชั้น ๓๕ ชั้น ๓๖ ชั้น ๓๗ ชั้น ๓๘ ชั้น ๓๙ ชั้น ๔๐ ชั้น ๔๑ ชั้น ๔๒ และชั้น ๔๓ ยกเลิก
โดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ๒๕๐๘ พ.ศ. ๒๕๒๔

ภาพที่ 2 บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 7 (ต่อ)

ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน		ภาษีไร่ละ		หมายเหตุ
			บาท	สต.	
๒๔	เกินไร่ละ ๗,๐๐๐ บาท	ถึงไร่ละ ๗,๕๐๐ บาท	๓๗	๕๐	
๒๕	เกินไร่ละ ๗,๕๐๐ บาท	ถึงไร่ละ ๘,๐๐๐ บาท	๔๐	-	
๒๖	เกินไร่ละ ๘,๐๐๐ บาท	ถึงไร่ละ ๘,๕๐๐ บาท	๔๒	๕๐	
๒๗	เกินไร่ละ ๘,๕๐๐ บาท	ถึงไร่ละ ๙,๐๐๐ บาท	๔๕	-	
๒๘	เกินไร่ละ ๙,๐๐๐ บาท	ถึงไร่ละ ๙,๕๐๐ บาท	๔๗	๕๐	
๒๙	เกินไร่ละ ๙,๕๐๐ บาท	ถึงไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท	๕๐	-	
๓๐	เกินไร่ละ ๑๐,๐๐๐ บาท	ถึงไร่ละ ๑๕,๐๐๐ บาท	๕๕	-	
๓๑	เกินไร่ละ ๑๕,๐๐๐ บาท	ถึงไร่ละ ๒๐,๐๐๐ บาท	๖๐	-	
๓๒	เกินไร่ละ ๒๐,๐๐๐ บาท	ถึงไร่ละ ๒๕,๐๐๐ บาท	๖๕	-	
๓๓	เกินไร่ละ ๒๕,๐๐๐ บาท	ถึงไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท	๗๐	-	
๓๔	เกินไร่ละ ๓๐,๐๐๐ บาท	ให้เสียภาษีไร่ละ	๘๐	-	
	ดังต่อไปนี้				
	(๑) สำหรับราคาปานกลางของที่ดิน ๓๐,๐๐๐ บาท				
	แรก ให้เสียภาษี ๗๐ บาท				
	(๒) สำหรับราคาปานกลางของที่ดินส่วนที่เกิน				
	๓๐,๐๐๐ บาท ให้เสียทุก ๆ ๑๐,๐๐๐ บาท				
	ต่อ ๒๕ บาท เศษของ ๑๐,๐๐๐ บาท ถึงถึง				
	๕,๐๐๐ บาท ให้ถือเป็น ๑๐,๐๐๐ บาท ถ้าไม่ถึง				
	๕,๐๐๐ บาท ให้ปัดทิ้ง				

- หมายเหตุ (๑) ที่ดินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่
 (ก) เศษของไร่ให้คิดในอัตราลดลงตามส่วน
 (ข) เศษของหนึ่งตารางวา ให้ปัดทิ้ง
 (๒) เมื่อคำนวณภาษีแล้ว เศษของ ๑๐ สตางค์ ให้ปัดทิ้ง

(3) ฐานภาษี

เสียภาษีจากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งการตีราคาปานกลางของที่ดิน ให้นำเอาราคาที่ดินในหน่วยที่จะทำการตีราคา ซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่าสามรายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีก่อนวันตีราคา มาคำนวณแล้วเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง โดยมีให้คำนวณ

ราคาโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งเพาะปลูกเข้าด้วยกัน ในกรณีที่ไม่มีการซื้อขายที่ดินตามวรรคหนึ่งในหน่วยใดให้นำเอาราคาปานกลางของที่ดินที่คำนวณในหน่วยใกล้เคียงที่มีสภาพและทำเลที่ดินคล้ายคลึงกันมาเป็นราคาปานกลางของที่ดินในหน่วย ถ้าไม่อาจตีราคาปานกลาง ให้กำหนดราคาปานกลางของที่ดินโดยถือเกณฑ์อย่างอื่นอันอาจแสดงราคาตลาดของที่ดินโดยเฉลี่ยได้³²

3.4.2.2 การบรรเทาภาษีให้รัฐวิสาหกิจ

ได้มีการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ สำหรับที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ

มาตรา 8 เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งพระราชวังอันเป็นส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (2) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์
- (3) ที่ดินของราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์
- (4) ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษา หรือการกุศลสาธารณะ
- (5) ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของวัดไม่ว่าจะใช้ประกอบศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือไม่ หรือที่ศาลเจ้าโดยมิได้หาผลประโยชน์
- (6) ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนสถานสาธารณะโดยมิได้รับประโยชน์ตอบแทน
- (7) ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ
- (8) ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว
- (9) ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการจัดใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยเจ้าของที่ดินมิได้ใช้หรือหาผลประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนนั้น
- (10) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งที่ทำการขององค์การสหประชาชาติทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ในเมื่อประเทศไทยมีข้อผูกพัน ให้ยกเว้นตามอนุสัญญาหรือความตกลง

³² มาตรา 31 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

(11) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งที่ทำการของสถานทูต หรือสถานกงสุล ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักถ้อย
ที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน

(12) ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

3.4.3 ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 มีนาคม 2563 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อปฏิรูป
โครงสร้างระบบภาษีทรัพย์สินให้มีความทันสมัย เป็นสากล เช่นเดียวกับนานาประเทศและแก้ไขปัญหา
โครงสร้างภาษีเดิม กระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพิ่มความเป็นอิสระและเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บ
ภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท) สร้างความเข้มแข็งและโปร่งใสในการบริหารการคลังของ อปท.
ช่วยให้ท้องถิ่น มีงบประมาณพอเพียงในการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดความเจริญในระยะยาว³³ และได้ตราขึ้นมาเพื่อ
แก้ไขสภาพปัญหาของภาษีบำรุงท้องที่ อันได้แก่ ราคาปานกลางไม่มีการปรับเป็นเวลานาน อัตราภาษีถดถอย
มีการยกเว้นลดหย่อนจำนวนมาก และแก้ไขปัญหาภาษีโรงเรือนและที่ดิน เนื่องจากเปิดให้ใช้ดุลยพินิจในการ
ประเมินของเจ้าหน้าที่ประเมินค่อนข้างสูง

3.4.3.1 โครงสร้างภาษี

ตารางที่ 2 การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

เกษตรกรรม		บ้านพักอาศัย		อื่น ๆ		ที่รกร้างว่างเปล่า
อัตราเพดาน						
0.15%		0.3%		1.2%		
อัตราที่จัดเก็บ						
มูลค่า (ลบ.)	อัตรา (%)	มูลค่า (ลบ.)	อัตรา (%)	มูลค่า (ลบ.)	อัตรา (%)	
0-75	0.01	0-50	0.02	0-50	0.3	
75-100	0.03	50-75	0.03	50-200	0.4	
100-500	0.05	75-100	0.05	200-1,000	0.5	
500-1,000	0.07	100 ขึ้นไป	0.1	1,000-5,000	0.6	
1,000 ขึ้นไป	0.1			5,000 ขึ้นไป	0.7	

³³ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, อ้างแล้ว หน้า 13

(1) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของหรือครอบครองที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอยู่ในวันที่ 1 มกราคม ของปีใด เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีสำหรับปีนั้น³⁴ หรือ ผู้จัดการมรดกหรือทายาท ในกรณีที่ผู้เสียภาษีถึงแก่ความตาย หรือ ผู้จัดการทรัพย์สิน ในกรณีที่ผู้เสียภาษีเป็นผู้ไม่อยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยสาบสูญ หรือ ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ ในกรณีที่ผู้เสียภาษีเป็นผู้เยาว์ คนไร้ความสามารถ หรือคนเสมือน ไร้ความสามารถ แล้วแต่กรณี หรือ ผู้แทนของนิติบุคคล ในกรณีที่ผู้เสียภาษีเป็นนิติบุคคล หรือผู้ชำระบัญชี ใน กรณีที่ผู้เสียภาษีเป็นนิติบุคคลเลิกกันโดยมีการชำระบัญชี หรือเจ้าของรวมคนหนึ่งคนใด ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ ต้องเสียภาษีเป็นของบุคคลหลายคนรวมกัน³⁵

สามารถอธิบายได้ดังนี้

1) บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง เช่น ทรัพย์สินของ พรรคการเมือง ซึ่งเป็นนิติบุคคลตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยพรรคการเมือง พ.ศ. 2560 ทรัพย์สินของบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด หรือบริษัทมหาชนจำกัด เป็นต้น

2) บุคคลผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของรัฐ ไม่ ว่าจะเป็นการเข้าไปทำประโยชน์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ เช่น กรมธนารักษ์นำทรัพย์สิน ไปให้เช่า ผู้เช่าในฐานะผู้ครอบครองทรัพย์สินของรัฐเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี

3) ผู้มีหน้าที่ชำระภาษีแทน ได้แก่

3.1) ผู้จัดการมรดกหรือทายาท ในกรณีที่ผู้เสียภาษีถึงแก่ความตาย

3.2) ผู้จัดการทรัพย์สิน กรณีที่ผู้เสียภาษีเป็นผู้ไม่อยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พหณิश्यว่าด้วยสาบสูญ

3.3) ผู้แทนโดยชอบธรรม ผู้อนุบาลหรือผู้พิทักษ์ ในกรณีที่ผู้เสียภาษีเป็นผู้เยาว์ คนไร้ ความสามารถหรือคนเสมือนไร้ความสามารถ

3.4) ผู้แทนของนิติบุคคล ในกรณีที่ผู้เสียภาษีเป็นนิติบุคคล ซึ่งจะต้องมีหนังสือมอบ อำนาจเป็นหลักฐานมาแสดงต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อเก็บไว้เป็นหลักฐานด้วย

3.5) ผู้ชำระบัญชี ในกรณีที่ผู้เสียภาษีเป็นนิติบุคคลเลิกกันโดยมีการชำระบัญชี

3.6) เจ้าของรวมคนใดคนหนึ่ง ในกรณีที่ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีเป็นของบุคคลหลายคน รวมกัน

³⁴ มาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

³⁵ มาตรา 47 แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

4) กรณีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้นเป็นของต่างเจ้าของกัน ให้เจ้าของที่ดินและเจ้าของสิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นผู้เสียภาษี

(2) อัตราภาษี

มาตรา 37 ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ให้จัดเก็บภาษีตามอัตรา ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละศูนย์จุดหนึ่งห้าของฐานภาษี

(2) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละศูนย์จุดสามของฐานภาษี

(3) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์อื่นนอกจาก (๑) หรือ (๒) ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละหนึ่งจุดสองของฐานภาษี

(4) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละหนึ่งจุดสองของฐานภาษี

(3) ฐานภาษี

มาตรา 35 ฐานภาษีเพื่อการคำนวณภาษีตามพระราชบัญญัตินี้ได้แก่ มูลค่าทั้งหมดของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง

การคำนวณมูลค่าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังต่อไปนี้

(1) ที่ดิน ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ

(2) สิ่งปลูกสร้าง ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์สิ่งปลูกสร้างเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ

(3) สิ่งปลูกสร้างที่เป็นห้องชุด ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุดเป็นเกณฑ์ในการ

คำนวณ

3.4.3.2 การบรรเทาภาษีให้รัฐวิสาหกิจ

การยกเว้น

ในมาตรา 8 ได้กำหนดให้ทรัพย์สินของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐซึ่งใช้ในกิจการของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐหรือในกิจการสาธารณะ ทั้งนี้โดยมิได้ใช้หาผลประโยชน์ ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษี ดังนี้

1) ทรัพย์สินของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐซึ่งใช้ในกิจการของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐหรือในกิจการสาธารณะ โดยมิได้ใช้หาผลประโยชน์

2) ทรัพย์สินที่เป็นที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติหรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ซึ่งประเทศไทยมีข้อผูกพันที่ต้องยกเว้นภาษีให้ตามสนธิสัญญา

3) ทรัพย์สินที่เป็นที่ทำการสถานทูตหรือสถานกงสุลของต่างประเทศ โดยให้เป็นไปตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน

4) ทรัพย์สินของสภาอากาศไทย

5) ทรัพย์สินที่เป็นศาสนสมบัติไม่ว่าของศาสนาใดที่ใช้เฉพาะเพื่อการประกอบศาสนกิจหรือกิจสาธารณณะ หรือทรัพย์สินที่เป็นที่อยู่ของสงฆ์ นักพรต นักบวช หรือบาทหลวง ไม่ว่าในศาสนาใด หรือทรัพย์สินที่เป็นศาลเจ้า เฉพาะที่มีได้ใช้หาผลประโยชน์

6) ทรัพย์สินที่ใช้เป็นสุสานสาธารณะหรือฌาปนสถานสาธารณะ โดยมีได้รับประโยชน์ตอบแทน

7) ทรัพย์สินที่เป็นของมูลนิธิหรือองค์การหรือสถานสาธารณกุศลตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด เฉพาะที่มีได้ใช้หาผลประโยชน์

8) ทรัพย์สินของเอกชนเฉพาะส่วนที่ได้ยินยอมให้ทางราชการจัดให้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังประกาศกำหนด

9) ทรัพย์สินส่วนกลางที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ร่วมกันสำหรับเข้าของร่วมตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

10) ที่ดินอันเป็นสาธารณูปโภคตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน

11) ที่ดินอันเป็นพื้นที่สาธารณูปโภคตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย

12) ทรัพย์สินอื่นตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ซึ่งหากพิจารณาแล้วย่อมไม่เป็นการขัดแย้งว่ารัฐวิสาหกิจจะได้อยกเว้นหรือไม่ จึงมีการตรากฎกระทรวงกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

(2) ว่าทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมิได้ใช้หาผลประโยชน์ ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่า ร้อยละห้าสิบ

(3) ทรัพย์สินที่เป็นที่ดินว่างเปล่าในสนามบินรอบบริเวณทางวิ่ง ทางขับ หรือลานจอด อากาศยานที่กันไว้เพื่อความปลอดภัยตามมาตรฐานขั้นต่ำของข้อกำหนดด้วยมาตรฐานสนามบินที่สำนักงาน การบินพลเรือนแห่งประเทศไทยกำหนด

(4) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นทางรถไฟหรือทางรถไฟฟ้าซึ่งใช้ในกิจการของการรถไฟ หรือการรถไฟฟ้าโดยตรง

“ทางรถไฟ” หมายความว่า ถนนหรือทางซึ่งได้วางรางเพื่อการเดินรถไฟ และให้ หมายความรวมถึง อุโมงค์ สะพาน ทางยกระดับ ห้องระบอบอากาศีสัญญาณประจาสถานี ชุมเครื่องกันถนนผ่าน เสมอระดับทางรถไฟ ที่ทำการหอสัญญาณ และชานชาลาสถานีเฉพาะพื้นที่บริเวณที่ผู้โดยสารรอเพื่อขึ้นหรือลง จากรถไฟ

“ทางรถไฟฟ้า” หมายความว่า รางหรือทางสำหรับรถไฟฟ้าแล่นโดยเฉพาะ ไม่ว่าจะ จัดสร้างในระดับพื้นดิน เหนือหรือใต้พื้นดินหรือพื้นน้ำ หรือผ่านไปในอาคารหรือสิ่งปลูกสร้างใดๆ และให้ หมายความรวมถึงเขตทางไหล่ทาง ทางเท้า ทางออกอุกฉกฉน อุโมงค์ สะพาน ทางยกระดับเชื่อมกันน้ำ ท่อหรือ ท่างระบายน้ำ ท่อหรือทางระบายอากาศ กำแพงกันดิน รั้วเขต และหลักกระยะ

(5) ทรัพย์สินที่ใช้สำหรับการสาธารณูปโภคและทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันใน โครงการของการเคหะแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการเคหะแห่งชาติ

การลดภาษี

ในพระราชกฤษฎีกาลดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2563

มาตรา 3 ให้ลดภาษีในอัตราร้อยละห้าสิบของจำนวนภาษีที่จะต้องเสียสำหรับที่ดิน หรือ สิ่งปลูกสร้าง ดังต่อไปนี้

(2) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของโรงผลิตไฟฟ้า และโรงผลิตไฟฟ้า ทั้งนี้ ให้รวมถึงที่ดินหรือสิ่งปลูก สร้างอื่นที่ใช้ประโยชน์เกี่ยวเนื่องกับการผลิตไฟฟ้า

(3) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นเขื่อนและพื้นที่เกี่ยวเนื่องกับเขื่อน ที่ใช้เพื่อการผลิต ไฟฟ้า

มาตรา 4 ให้ลดภาษีในอัตราร้อยละเก้าสิบของจ านวนภาษีที่จะต้องเสีย ส าหรับที่ดิน หรือ สิ่งปลูกสร้าง ดังต่อไปนี้

(4) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างของผู้ประกอบการที่อยู่ระหว่างการพัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรม ตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นเวลาไม่เกินสามปีนับแต่วันที่ได้รับอนุญาตจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรมดังกล่าว

(8) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นสถานที่ให้บริการแก่ประชาชนเป็นการทั่วไปเฉพาะเพื่อการ ดังต่อไปนี้

(ข) สวนสัตว์ที่ได้รับอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า

(ง) ที่จอดรถของการรถไฟฟ้าขนส่งมวลชนแห่งประเทศไทยที่จัดให้สำหรับผู้โดยสารรถไฟฟ้า

(จ) ที่ดินที่เป็นลานจอดรถโดยสารสาธารณะในสถานีขนส่งผู้โดยสาร

(9) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในสนามบินที่ใช้เป็นทางวิ่ง ทางขับ และลานจอดอากาศยาน ตามที่สำนักงานการบินพลเรือนแห่งประเทศไทยประกาศกำหนด

(10) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่เป็นที่ตั้งของถนนหรือทางยกระดับที่เป็นทางพิเศษตามกฎหมายว่าด้วยการทางพิเศษแห่งประเทศไทย หรือเป็นทางหลวงสัมปทานตามกฎหมายว่าด้วยทางหลวงสัมปทาน

บทที่ 4

การจัดเก็บภาษีที่ดินและการบรรเทาภาระภาษีที่ดินให้กับรัฐวิสาหกิจในต่างประเทศ

ในบทนี้จะนำเสนอหลักการเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่ดินโดยอาศัยความเชื่อมโยงระหว่างการจัดเก็บภาษีที่ดินตามที่ปรากฏในต่างประเทศ โดยนำเสนอประเทศที่มีความโดดเด่นในการจัดเก็บภาษี ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส โดยนำไปประกอบการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับการจัดเก็บภาษีที่ดินในประเทศไทย

4.1 รัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษเป็นประเทศที่ริเริ่มเรื่องโครงสร้างพื้นฐานและการบริการของภาครัฐ การที่จะพิจารณาถึงการจัดเก็บภาษีที่ดินและการบรรเทาภาระภาษีที่ดินให้กับรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษนั้น จำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงความหมายหรือลักษณะของรัฐวิสาหกิจ เพื่อเป็นพื้นฐานในการพิจารณาถึงการจัดเก็บภาษีที่ดินและการบรรเทาภาระภาษีที่ดินให้กับรัฐวิสาหกิจในประเทศอื่นต่อไป ซึ่งสามารถพิจารณาถึงแนวความคิดและประเภทของรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษได้ ดังนี้

4.1.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษ

ในประเทศอังกฤษไม่มีการนิยามความหมายที่ชัดเจนของรัฐวิสาหกิจเนื่องจากประเทศอังกฤษไม่ได้แบ่งแยกระบบกฎหมายเอกชนและระบบกฎหมายมหาชนออกจากกันอย่างชัดเจนประกอบกับลักษณะที่รัฐเข้าแทรกแซงในกิจการอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมเป็นไปเฉพาะเรื่องใดเรื่องหนึ่งเป็นคราว ๆ ไป ตามแต่ที่รัฐจะเห็นความจำเป็น แต่ได้มีผู้เสนอแนวคิดโดยอนุมานจากแนวปฏิบัติและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยขยายความจากความเข้าใจดั้งเดิมว่ารัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรภาครัฐที่จัดตั้งขึ้นในรูปของบริษัท (Public Corporation) โดยบริษัทเป็นรูปแบบหนึ่งขององค์กรทางธุรกิจที่ลักษณะความใกล้เคียงกับรัฐวิสาหกิจหรืออาจเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทหนึ่ง นอกจากนี้การเกิดขึ้นของรัฐวิสาหกิจและบริษัทเป็นไปตามแนวนโยบายการโอนเป็นของชาติ (Nationalization) ของพรรคแรงงานในประเทศอังกฤษซึ่งเป็นรัฐบาลในขณะนั้นที่ต้องการจัดตั้งองค์กรตามความจำเป็นในการดำเนินงานและรัฐสามารถควบคุมได้ในทางอ้อม โดยแนวความคิดนี้ทำให้รัฐจัดตั้งองค์กรใน 2 ลักษณะคือจัดตั้งองค์กรเพื่อกิจการเชิงพาณิชย์ ซึ่งเน้นการแข่งขันทางการค้า โดยจัดตั้งในรูปบริษัทจำกัดและรัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมดและการจัดตั้งองค์กรเพื่อจัดทำสาธารณูปโภคอันมีลักษณะผูกขาด และที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจและกิจการที่เกี่ยวกับความมั่นคงและปลอดภัยของชาติ รัฐจะจัดตั้งในรูปบริษัทซึ่งมีลักษณะพิเศษ

รูปแบบของรัฐวิสาหกิจ

การที่ประเทศอังกฤษไม่มีนิยามของรัฐวิสาหกิจทั้งในกฎหมายและในคำพิพากษาของศาล แต่ได้มีรูปแบบแบบของการจัดองค์กรที่จัดทำบริการสาธารณะทางด้านการค้า อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรมในลักษณะของบริษัทหรือบริษัทมหาชน (Public Corporation) เมื่อพิจารณาการจัดตั้งเป็นองค์กรที่ถูกจัดตั้งขึ้นโดยกฎหมายระดับพระราชบัญญัติ (act of parliament statute) เพื่อดำเนินกิจการสาธารณูปโภค (Public Utilities) กฎหมายดังกล่าวกำหนดวัตถุประสงค์ โครงสร้าง และการจัดการเงินทุนเพื่อการดำเนินกิจการของบริษัท โดยกิจการที่จัดทำรัฐบาลเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินกิจการสาธารณูปโภคโดยตรงแยกต่างหากจากระบบองค์การของรัฐอื่น ๆ แต่ทั้งนี้ ในด้านความสัมพันธ์กับรัฐ บริษัทยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง นอกจากนี้ บริษัทจะไม่มีทุนจดทะเบียนและผู้ถือหุ้นแต่จะดำเนินการโดยใช้เงินกู้หรือเงินกำไรจากการประกอบการ กฎหมายจัดตั้งบริษัทจะกำหนดให้บริษัทสามารถทำการกู้ยืมเงินเพื่อใช้ในการดำเนินกิจการต่อไปของบริษัทได้ด้วย รัฐบาลจะเป็นผู้ควบคุมการดำเนินกิจการของบริษัท โดยใช้สิทธิในการแต่งตั้งและถอดถอนกรรมการเช่นเดียวกันกับการใช้สิทธิของผู้ถือหุ้นในบริษัทจำกัด

แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจในประเทศอังกฤษมิได้จัดตั้งหรือดำเนินงานในลักษณะของบริษัทเท่านั้น แต่รวมถึงการจัดตั้งองค์กรทางธุรกิจ (Business Organization) ในรูปของบริษัทตาม Company Act 1986 ด้วย การนิยามรัฐวิสาหกิจจึงมิได้มุ่งที่ลักษณะขององค์กรแต่เพียงอย่างเดียวและมุ่งเน้นที่วัตถุประสงค์ของการจัดตั้งองค์กรตามแนวนโยบาย Nationalization ของพรรคแรงงานซึ่งเป็นรัฐบาลในขณะที่เกิดกระแสความต้องการ Nationalization เป็นสำคัญ โดยแบ่งการจัดตั้งออกตามความจำเป็นในการดำเนินงานและการควบคุมการดำเนินการทางอ้อมโดยรัฐ ได้แก่

(ก) การจัดตั้งเพื่อกิจการในเชิงพาณิชย์ ซึ่งมีการแข่งขันทางการค้า จะจัดตั้งในรูปบริษัทจำกัด ซึ่งมีรัฐ (the Crown) เป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด

(ข) การจัดตั้งเพื่อกิจการสาธารณูปโภคซึ่งมีลักษณะผูกขาด และมีความสำคัญทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องกับความมั่นคงและความปลอดภัยของชาติ จะจัดตั้งในรูปบริษัทซึ่งมีลักษณะพิเศษ

จากการศึกษาแนวคิดและลักษณะทางกฎหมายของบริษัทในประเทศอังกฤษจะเห็นได้ว่าบริษัทมีรูปแบบองค์การที่มีลักษณะเฉพาะและมีการผสมผสานระหว่างความเป็นเอกชนในรูปบริษัทกับความเป็นองค์การของรัฐผสมอยู่ในรูปแบบองค์การเดียวกัน หรืออาจเรียกว่าองค์การของรัฐรูปแบบบริษัท ซึ่งเมื่อพิจารณาเปรียบเทียบกับองค์การของรัฐที่มีอยู่ในประเทศไทยในแง่โครงสร้างและการดำเนินงานคล้ายรัฐวิสาหกิจประเภทบริษัทแต่บริษัทมีลักษณะเฉพาะที่ซับซ้อนกว่ารัฐวิสาหกิจหรือมีลักษณะเป็นองค์การเฉพาะด้านตามนโยบายของรัฐบาลไม่มุ่งเน้นกำไรแต่เพียงอย่างเดียว

4.1.2 การจัดเก็บภาษีที่ดินในประเทศอังกฤษ

ประเทศอังกฤษแบ่งการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างออกเป็น 2 ประเภท คือภาษีท้องถิ่น (Council Tax) และภาษีสถานประกอบการ (Business Rates) โดยมีรายละเอียด ดังนี้

4.1.2.1 ภาษีท้องถิ่น (Council Tax)

ภาษีท้องถิ่นเป็นภาษีชุมชนรูปแบบหนึ่งภายใต้พระราชบัญญัติการเงินท้องถิ่น ค.ศ. 1992 (Local Government Finance Act 1992) ถูกจัดเก็บครั้งแรกเมื่อวันที่ 1 เมษายน 1993 แทนระบบการเก็บค่าธรรมเนียมชุมชน หรือภาษีร่วมกัน โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้เรียกเก็บจากอสังหาริมทรัพย์ หรือสถานที่ที่ใช้สำหรับการพักอาศัย (Resident Domestic)³⁶ ภาษีท้องถิ่นจึงมีฐานการเรียกเก็บที่ผสมผสานระหว่างการครอบครองทรัพย์สิน (Rate) และการจ่ายภาษีเป็นรายบุคคล (Poll Tax) กล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ การผสมผสานระหว่างภาษีโรงเรือน (Domestic Rate) และภาษีชุมชน (Community Charge)

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีและฐานภาษี³⁷

(1) บุคคลที่ต้องเสียภาษีท้องถิ่นที่เรียกเก็บจากการพักอาศัย จะต้องเสียค่าธรรมเนียมและอนุมาตราด้านล่าง ภาษีท้องถิ่นเป็นภาษีที่เรียกเก็บจากการที่ผู้พักอาศัยใช้พื้นที่ดังกล่าวในวันที่ประเมินภาษี ซึ่งอยู่ภายใต้เงื่อนไข ดังต่อไปนี้

(2) ต้องเป็นสถานที่ที่ใช้สำหรับพักอาศัย เช่น บ้าน บังกะโล แพลต บ้านเคลื่อนที่หรือเรือที่ใช้เป็นที่พักอาศัย และไม่ว่าจะเป็นเจ้าของหรือผู้เช่า หากได้ใช้เพื่อการอยู่อาศัยแล้วจะอยู่ภายใต้การเรียกเก็บภาษีท้องถิ่นทั้งสิ้น โดยพิจารณาจากลักษณะทางกายภาพ หรือปรากฏข้อเท็จจริงชัดเจนว่ามีที่พักอาศัย ซึ่งสามารถแบ่งประเภทของผู้พักอาศัยออกเป็น 6 ประเภท ดังนี้

(ก) เป็นผู้พักอาศัย และได้รับประโยชน์จากการครอบครองกรรมสิทธิ์ในที่พักอาศัยหรืออสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

(ข) เป็นผู้ที่ครอบครอง และได้รับประโยชน์จากการเช่าที่พักอาศัยหรือถือครองอสังหาริมทรัพย์ไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

(ค) เป็นผู้ครอบครองตามกฎหมายหรือผู้ครอบครองที่มีหลักประกันไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

³⁶ Richard M. Bird, Enid Slack, International Handbook of Land and Property Taxation, (UK: Edward Elgar Publishing Limited, 2004), p.81-90.

³⁷ Local Government Finance Act 1992 section 6

(ง) เป็นผู้ครอบครองที่มีสัญญาให้ครอบครองที่พักอาศัย หรือเป็นผู้ครอบครองตามใบอนุญาตไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน

(จ) เป็นผู้ครอบครองไม่น้อยกว่า 6 เดือน

(ฉ) เป็นเจ้าของที่พักอาศัย (ในกรณีที่ไม่มีผู้ครอบครอง)

(2) ที่พักอาศัยที่อยู่ในบัญชีแบบที่อยู่อาศัย และอัตราประเมิน (Valuation band) ทั้ง 8 ประเภท ที่กฎหมายกำหนด

(3) ในกรณีที่ที่อยู่อาศัยจะต้องเสียภาษี บุคคลตั้งแต่สองคนขึ้นไปตาม (2) แต่ละคนจะต้องร่วมกันรับผิดชอบภาษีท้องถิ่นเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

(4) จำนวนภาษีที่ต้องเสียอยู่ภายใต้หลักเกณฑ์ส่วนลดภาษี เช่น ผู้เสียภาษีที่ได้รับบาดเจ็บ ร้ายแรง เป็นผู้ป่วยที่โรงพยาบาล หรือที่บ้าน เป็นผู้ทำงานเพื่อสังคมหรือสังคมสงเคราะห์

ในกรณีที่พักอาศัยนั้นมีเจ้าของรวม หรือเช่าที่พักอาศัยร่วมกัน พระราชบัญญัติการเงินท้องถิ่น ค.ศ. 1992 กำหนดให้ต้องร่วมกันรับผิดชอบในการชำระภาษีท้องถิ่น เช่น กฎหมายกำหนดให้สามีภรรยาของผู้ที่มีหน้าที่ชำระภาษี หากได้อาศัยอยู่ร่วมกัน ต้องร่วมกันชำระภาษีหรือในกรณีชายหญิงที่อยู่ด้วยกันฉันท์สามีภรรยา ก็ต้องร่วมกันรับผิดชอบในการชำระภาษี

อัตราภาษี

พระราชบัญญัติการเงินท้องถิ่น ค.ศ. 1992 ได้กำหนดอัตราประเมินภาษีตามลักษณะที่พักอาศัยเป็น 8 อัตรา ซึ่งเป็นการจัดสรรตามมูลค่าที่แท้จริงหรือมูลค่าต้นทุนของที่อยู่อาศัย ดังนี้³⁸

1. อัตราประเมินภาษี A สำหรับที่พักอาศัยที่มีมูลค่าไม่เกิน 40,000 ปอนด์
2. อัตราประเมินภาษี B สำหรับที่พักอาศัยที่มีมูลค่าเกิน 40,000 ปอนด์ แต่ไม่เกิน 52,000 ปอนด์
3. อัตราประเมินภาษี C สำหรับที่พักอาศัยที่มีมูลค่าเกิน 52,000 ปอนด์ แต่ไม่เกิน 68,000 ปอนด์
4. อัตราประเมินภาษี D สำหรับที่พักอาศัยที่มีมูลค่าเกิน 68,000 ปอนด์ แต่ไม่เกิน 88,000 ปอนด์
5. อัตราประเมินภาษี E สำหรับที่พักอาศัยที่มีมูลค่าเกิน 88,000 ปอนด์ แต่ไม่เกิน 120,000 ปอนด์
6. อัตราประเมินภาษี F สำหรับที่พักอาศัยที่มีมูลค่าเกิน 120,000 ปอนด์ แต่ไม่เกิน 160,000 ปอนด์
7. อัตราประเมินภาษี H สำหรับที่พักอาศัยที่มีมูลค่าเกิน 320,000 ปอนด์

³⁸ อัตราเมื่อวันที่ 1 เมษายน 1991 จาก <https://www.which.co.uk/money/tax/council-tax/council-tax-bands-apxvz5j37h67>

อัตราประเมินภาษี 8 อัตรา สำหรับที่พักอาศัยในเวลส์³⁹

1. อัตราประเมินภาษี A สำหรับที่พักอาศัยที่มีมูลค่าไม่เกิน 30,000 ปอนด์
2. อัตราประเมินภาษี B สำหรับที่พักอาศัยที่มีมูลค่าเกิน 30,000 ปอนด์ แต่ไม่เกิน 39,000 ปอนด์
3. อัตราประเมินภาษี C สำหรับที่พักอาศัยที่มีมูลค่าเกิน 39,000 ปอนด์ แต่ไม่เกิน 51,000 ปอนด์
4. อัตราประเมินภาษี D สำหรับที่พักอาศัยที่มีมูลค่าเกิน 51,000 ปอนด์ แต่ไม่เกิน 66,000 ปอนด์
5. อัตราประเมินภาษี E สำหรับที่พักอาศัยที่มีมูลค่าเกิน 66,000 ปอนด์ แต่ไม่เกิน 90,000 ปอนด์
6. อัตราประเมินภาษี F สำหรับที่พักอาศัยที่มีมูลค่าเกิน 90,000 ปอนด์ แต่ไม่เกิน 120,000 ปอนด์
7. อัตราประเมินภาษี H สำหรับที่พักอาศัยที่มีมูลค่าเกิน 240,000 ปอนด์

ดังนั้น การกำหนดอัตราประเมินไว้ในพระราชบัญญัติการเงินท้องถิ่น ค.ศ. 1992 สำนักงานประเมินทรัพย์สิน (The Valuation Office Agency) ภายใต้การกำกับดูแลของกรมสรรพากรและศุลกากร จะแต่งตั้งพนักงานสำรวจเข้าสำรวจราคาประเมินของที่พักอาศัยในพื้นที่ต่าง ๆ โดยจัดทำบัญชีประเมินทุกปี โดยคำนึงถึงรูปแบบของที่พักอาศัย และส่งบัญชีอัตราประเมินให้แก่เจ้าหน้าที่เก็บภาษี (Billing authority) เพื่อทำการจัดเก็บภาษีต่อไป ทั้งนี้ การคำนวณอัตราภาษีขึ้นอยู่กับว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความจำเป็นต้องใช้งบประมาณเท่าใดในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยภาษีที่ต้องจ่ายจะแปรผันตามราคาของที่พักอาศัย อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรีเห็นว่าอัตราประเมินภาษีสูงเกินไปก็สามารถเปลี่ยนแปลงได้

องค์กรที่มีอำนาจจัดเก็บ⁴⁰

หน่วยงานที่มีหน้าที่จัดเก็บภาษีท้องถิ่น คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาลตำบล เทศบาลมหานคร สภาเทศบาลลอนดอน และหน่วยงานอื่น ๆ เป็นต้น โดยมีหน้าที่ในการแจ้งเตือน เรียกเก็บภาษี และบังคับใช้กฎหมายภาษี ส่วนการประเมินภาษีนั้น อยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานประเมินทรัพย์สิน (The Valuation Office Agency) ซึ่งเป็นหน่วยงานหนึ่งของกรมสรรพากร โดยสำนักงานประเมินทรัพย์สิน (The Valuation Office Agency) จะจัดให้มีเจ้าหน้าที่ที่ทำหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีเข้าทำงานร่วมอยู่ในกรมชุมชน (Department for Communities) และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

³⁹ อัตราเมื่อวันที่ 1 เมษายน 1991 จาก <https://www.which.co.uk/money/tax/council-tax/council-tax-bands-apxvz5j37h67>

⁴⁰ ปกิต แพร์ชินวงค์, ปัญหาบางประการในการนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาแทนที่ภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารธุรกิจ คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552), หน้า 92

ในส่วนของการสำรวจทรัพย์สินนั้น ในประเทศอังกฤษและประเทศเวลส์มีการสำรวจทรัพย์สินครั้งแรกในปี ค.ศ. 1991 และปี ค.ศ. 1992 โดยสำนักงานประเมินค่าทรัพย์สิน (The Valuation Office Agency) เป็นผู้ทำหน้าที่รับผิดชอบในการสำรวจ โดยได้รับความช่วยเหลือจากเอกชนภายนอกที่รับเหมาดำเนินการ ซึ่งรูปแบบการประเมินจะใช้ข้อมูลบันทึกที่มีอยู่แล้วของตัวแทนจึงทำให้ได้ข้อมูลที่เชื่อมโยงกันเป็นส่วนใหญ่ โดยข้อมูลดังกล่าวระบุถึงตำแหน่งที่ตั้งและมูลค่าของทรัพย์สิน สำหรับทรัพย์สินประเภทหลักจะมีการอธิบายคุณสมบัติและตีราคาไว้อย่างครบถ้วนตามข้อกำหนดพื้นฐานที่ตั้งของทรัพย์สิน โดยใ้การเปรียบเทียบคุณสมบัติที่สำคัญ การประเมินดังกล่าวไม่เหมาะสมกับการประเมินในทุกพื้นที่ เนื่องจากมีรายละเอียดที่แตกต่างกัน อย่างไรก็ตามหลักการดังกล่าวเป็นหลักการพื้นฐานในการประเมิน

4.1.2.2 ภาษีสถานประกอบการ (Business Rates)

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีและฐานภาษี⁴¹

ภาษีสถานประกอบการอยู่ภายใต้พระราชบัญญัติการเงินท้องถิ่น ค.ศ. 1998 (Local Government Finance Act 1998) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดิน หรือที่รกร้างว่างเปล่า หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้เพื่อการพักอาศัย แต่ใช้เพื่อการพาณิชย์หรือการค้า โดยที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำเงินภาษีที่เรียกเก็บได้ไปเป็นเงินอุดหนุนสำหรับค่าใช้จ่ายของบริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้น

อัตรากาซี แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ

1. บัญชีอัตรากาซีสถานประกอบการ เป็นบัญชีอัตรากาซีที่เรียกเก็บกับท้องถิ่น โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ประเมิน (Valuation Office) เข้าไปทำการสำรวจ ประเมิน และจัดเก็บภาษีที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ในท้องถิ่นได้ อย่างไรก็ตาม หากรัฐมนตรี (Secretary of state) เห็นว่าอัตราประเมินภาษีของเจ้าหน้าที่ประเมินไม่เหมาะสม ก็อาจเปลี่ยนแปลงได้ ทั้งนี้ภาษีที่จัดเก็บได้ในประเภทนี้จะถูกรวบรวมโดยรัฐบาลกลาง เพื่อทำการจัดสรรใหม่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามจำนวนประชากรที่อาศัยในพื้นที่นั้น ๆ

2. บัญชีอัตรากาซีส่วนกลางสำหรับาถประกอบการ เป็นอัตราที่กำหนดไว้สำหรับบางเมืองในประเทศอังกฤษ ซึ่งใช้วิธีการจัดเก็บเป็นพิเศษ เช่น ลอนดอน โดยเมืองนั้น ๆ สามารถกำหนดอัตรากาซีเองได้ และแบ่งส่วนหนึ่งเป็นเงินอุดหนุนสำหรับค่าใช้จ่ายของบริการสาธารณะในท้องถิ่น

3. บัญชีอัตรากาซีสำหรับที่อยู่อาศัยในชนบท เป็นอัตรากาซีที่เรียกเก็บโดยพิจารณาจากจำนวนประชากร หากไม่เกิน 3,000 คน จะได้รับการบรรเทาภาระภาษีร้อยละ 50 ถึงร้อยละ 100 ขึ้นอยู่กับดุลพินิจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยพิจารณาจากผลประโยชน์ของชุมชนและผู้เสียภาษีในท้องถิ่นนั้นๆ

⁴¹ ปกิต แพร่ชินวงศ์, อ้างแล้ว หน้า 95

4.1.4 การบรรเทาภาระภาษีที่ดินในประเทศอังกฤษ

4.1.4.1 ภาษีท้องถิ่น (Council Tax)

การยกเว้นและการลดหย่อน⁴²

พระราชบัญญัติการเงินท้องถิ่น ค.ศ. 1992 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บภาษีท้องถิ่นจากอสังหาริมทรัพย์หรือสถานที่ที่ใช้สำหรับการพักอาศัยเช่น บ้าน บังกะโล แฟลต บ้านเคลื่อนที่ หรือเรือที่ใช้พักอาศัย เป็นต้น ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของหรือผู้เช่าอยู่อาศัย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะนำเงินภาษีที่เรียกเก็บได้ดังกล่าวไปใช้เป็นเงินอุดหนุนสำหรับค่าใช้จ่ายของบริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้น โดยพระราชบัญญัติการเงินท้องถิ่น ค.ศ. 1992 ได้ให้ความหมายของคำว่าที่พักอาศัย ให้หมายความรวมถึง (1) สวน หรือพื้นที่ที่ใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพักอาศัย (2) ที่จอดรถส่วนตัวที่มีพื้นที่รวมกันไม่เกิน 25 ตารางเมตร (3) ที่เก็บของในบ้าน ที่ใช้โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพักอาศัย ส่วนบ้านที่อยู่ในระหว่างการซ่อมแซมในวันประเมินภาษี หรือการก่อสร้างที่ยังไม่แล้วเสร็จไม่ว่าทั้งหมดหรือบางส่วน หรือเป็นบ้านที่ไม่ได้มีวัตถุประสงค์เพื่อการพักอาศัย หรือมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นองค์การการกุศล หรือเป็นที่พักอาศัยที่ไม่มีการใช้เป็นเวลานานน้อยกว่า 6 เดือน ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี

4.1.4.2 ภาษีสถานประกอบการ (Business Rate)

การยกเว้นและการลดหย่อน

การจัดเก็บภาษีสำหรับสถานประกอบการ ภายใต้พระราชบัญญัติการเงินท้องถิ่น ค.ศ. 1988 กำหนดให้เรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครอง ที่ดินหรือที่รกร้างว่างเปล่า หรืออสังหาริมทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้เพื่อพักอาศัยเท่านั้น ดังนั้น กฎหมายจึงต้อง กำหนดให้มีการพิสูจน์ว่ามีการครอบครองที่แท้จริงหรือไม่ ซึ่งอาจจะพิจารณาจากการครอบครอง ทางกายภาพ การได้รับค่าเช่า หรือผลประโยชน์ใดๆ จากทรัพย์สินดังกล่าว ซึ่งหากผู้ครอบครอง มีวัตถุประสงค์ในการใช้ทรัพย์สินเพื่อการสาธารณะที่มีลักษณะเป็นสถานประกอบการ เช่น ทางด่วน ตึกของเทศบาล ก็ไม่อยู่ในข่ายที่ต้องเสียภาษีตามกฎหมายฉบับนี้

⁴² Local Government Finance Act 1992

4.2 รัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส

ประเทศฝรั่งเศสเป็นประเทศที่มีการศึกษาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจอย่างละเอียดลึกซึ้ง โดยสามารถจำแนกแยกแยะการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจเพื่อดำเนินกิจการของรัฐทั้งทางด้านการค้า อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม กฎหมายที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจส่วนใหญ่เป็นกฎหมายมหาชนและได้ถูกนำไปเป็นต้นแบบหรือมีอิทธิพลต่อการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจในประเทศอื่น ๆ ด้วย

บริการสาธารณะ ในฝรั่งเศส หมายความถึง ฝ่ายปกครองทั้งส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น รวมไปถึงองค์การมหาชน (les établissements publics) และวิสาหกิจมหาชน (les entreprises publiques) ด้วย แต่อย่างไรก็ตาม การให้คำจำกัดความบริการสาธารณะโดยพิจารณาจากองค์ประกอบด้านโครงสร้างอาจมีความไม่แน่นอนชัดเจน เพราะวิสาหกิจมหาชนบางแห่งก็ได้มีการดำเนินกิจกรรม (activité) ที่เป็นบริการสาธารณะ และนอกจากนี้ บริการสาธารณะบางประเภทก็ยังสามารถดำเนินการจัดทำโดยองค์กรเอกชน (les organismes privés) ก็ได้ ดังนั้นการให้ความหมายของบริการสาธารณะโดยพิจารณาจากองค์ประกอบด้านโครงสร้างจึงต้องคำนึงถึง การมีส่วนร่วม ของฝ่ายปกครองในการจัดทำบริการสาธารณะ โดยกิจการใดที่จะเป็นกิจการที่เรียกว่าบริการสาธารณะ ได้ กิจการนั้นจะต้องดำเนินการจัดทำโดยตรงหรือโดยอ้อมโดยฝ่ายปกครอง กล่าวคือ เป็นกิจการที่นิติบุคคลในกฎหมายมหาชน (une personne publique) เป็นผู้ดำเนินการจัดทำด้วยตนเองหรือมอบภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะนั้นไปให้องค์กรเอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนโดยฝ่ายปกครองยังมีความสัมพันธ์กับบริการสาธารณะนั้นอยู่แต่จะเป็นความสัมพันธ์ในลักษณะเป็นผู้กำกับดูแล (ไม่ใช่ผู้ดำเนินการในการจัดทำ)⁴³

4.2.1 ความทั่วไปเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส

รัฐวิสาหกิจ หรือ วิสาหกิจมหาชน ในประเทศฝรั่งเศสถูกจัดตั้งขึ้นตั้งแต่ประมาณช่วงต้นศตวรรษที่ 19 เป็นต้นมาตามความจำเป็นและสถานการณ์ในแต่ละช่วงเวลา โดยมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำและให้บริการสาธารณะเป็นสำคัญ แม้ว่ารัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสจะแบ่งออกได้หลายรูปแบบหลายประเภทตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งก็ตาม แต่สามารถจะจำแนกหลักเกณฑ์ทางกฎหมายร่วมกันของรัฐวิสาหกิจต่าง ๆ ได้ ซึ่งรัฐวิสาหกิจโดยทั่วไปในประเทศฝรั่งเศสจะประกอบไปด้วยเงื่อนไข 3 ประการ คือ ⁴⁴

(ก) มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมาย (personnalite juridique)

มีสิทธิหน้าที่และความสามารถในการกระทำนิติกรรมต่าง ๆ ในนามของตน และจะต้องมีการกำหนดกิจการมาให้ทำโดยเฉพาะ (soumission au principe de specialite) อาจจะเป็นรัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน เช่น องค์การมหาชนทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์ (établissement public

⁴³ นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 32-33

⁴⁴ นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่อง เขตอำนาจของมติคณะรัฐมนตรี ศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจ, (2553), หน้า 259

industriel et commercial : EPIC) หรือจะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายเอกชนก็ได้ เช่น บริษัทแห่งชาติ (societe nationale) บริษัทร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (Societe d'economie mixte: SEM) หรือบริษัทร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนส่วนท้องถิ่น (Societe d'economie mixte locale: SEML)

(ข) เป็นองค์กรที่ประกอบกิจการทางด้านอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม (activite industrielle et commerciale)

วิสาหกิจนั้น ๆ จะต้องประกอบและดำเนินกิจการที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม ต้องมีการผลิต จำหน่ายสินค้าหรือบริการโดยมีผลตอบแทน ตัวอย่างเช่น องค์การโทรศัพท์แห่งฝรั่งเศส (France Telecom) ดำเนินกิจการที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจึงมีคุณสมบัติเป็นรัฐวิสาหกิจ ในขณะที่ธนาคารแห่งประเทศฝรั่งเศส (La Banque de France) แม้จะดำเนินกิจการเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร แต่ไม่ถือว่าเป็นรัฐวิสาหกิจ ทั้งนี้เพราะลักษณะงานของธนาคารแห่งชาตินั้นเป็นการดำเนินการทางปกครอง ไม่ใช่กิจการที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม

(ค) เป็นองค์การภาครัฐหรือภาคมหาชน (secteur public)⁴⁵

เงื่อนไขการเป็นรัฐวิสาหกิจในข้อนี้เป็นเงื่อนไขที่เกิดจากสภาพ (nature) ขององค์กรรัฐวิสาหกิจเองที่มีภารกิจหรือวัตถุประสงค์การการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการค้าอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม โดยจะต้องดำเนินการภายในกรอบของประโยชน์สาธารณะ (public interest) ไม่ใช่การมุ่งแสวงหากำไรเพียงอย่างเดียว นอกจากนี้ การที่รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชนนี้มีวัตถุประสงค์ในการจัดทำบริการสาธารณะ จึงจำเป็นที่จะต้องมีและใช้อำนาจมหาชนอันเป็นอำนาจรัฐบางประการในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุตามวัตถุประสงค์ ด้วยเหตุนี้รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชนจึงเป็นองค์กรในภาครัฐหรือภาคมหาชน⁴⁶

นอกจากนี้ศาลปกครองสูงสุดได้ตัดสิน ว่าวิสาหกิจจะถูกจัดอยู่ใน กิจการของภาครัฐ เมื่อวิสาหกิจนั้นถูกรัฐหรือหน่วยงานอื่น ๆ ของรัฐ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น องค์การมหาชนหรือโดยบริษัท ลูกถือหุ้นอยู่ร่วมกันหรือแยกกัน ไม่ว่าจะโดยตรงหรือทางอ้อม รวมแล้วมีจำนวนมากกว่าครึ่งหนึ่ง (plus de la moitie) ของทุนทั้งหมดของวิสาหกิจนั้น

เมื่อพิจารณาจากเงื่อนไขทั้งสามประการนี้ จึงอาจกล่าวได้ว่า รัฐวิสาหกิจ หมายถึงองค์กรที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมและเป็นองค์กรภาครัฐ นอกจากนี้ นักวิชาการด้านนิติศาสตร์ในประเทศฝรั่งเศสได้ให้คำนิยามคำว่า รัฐวิสาหกิจ ไว้ในทำนองเดียวกับคำนิยามข้างต้น กล่าวคือในทางกฎหมาย รัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลซึ่งดำเนินกิจกรรมในการผลิตสินค้าหรือการให้บริการเพื่อขาย แลกกับสินค้า และอยู่ภายใต้อำนาจชี้ขาดของเจ้าหน้าที่รัฐกับรัฐวิสาหกิจ⁴⁷

⁴⁵ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว หน้า 263

⁴⁶ สุรพล นิตโกรพจน์, หลักเกณฑ์ในการจำแนกวิสาหกิจมหาชน : ศึกษาเปรียบเทียบในกฎหมายไทยและฝรั่งเศส, วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3 ปีที่ 18, หน้า 72-82

⁴⁷ ชาลูนชัย แสงศักดิ์, ความหมายของรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศส, วารสารกฎหมายปกครอง, เล่ม 1 ตอน 3, ธันวาคม 2525, หน้า 152

รูปแบบของรัฐวิสาหกิจ⁴⁸

จากที่ได้พิจารณามาแล้ว รัฐวิสาหกิจหรือวิสาหกิจมหาชนประเทศฝรั่งเศสเป็นองค์กรของรัฐที่มีภารกิจในการจัดทำบริการสาธารณะทางด้านการค้า อุตสาหกรรม และพาณิชย์กรรม การจัดองค์กรหรือรูปแบบของรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสจึงอาจถูกจัดกลุ่มประเภทต่างๆ ได้ดังนี้

(ก) รัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะกับรัฐวิสาหกิจที่ไม่มีส่วนร่วมในการจัดทำบริการสาธารณะ

รัฐวิสาหกิจในรูปแบบนี้เป็นรัฐวิสาหกิจที่เข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยเฉพาะกิจกรรมที่เคยเป็นบริการสาธารณะอยู่ก่อนที่จะมีการมอบหมายให้รัฐวิสาหกิจเข้ามาดำเนินการ เช่น การจ่ายกระแสไฟฟ้าและก๊าซ เป็นต้น เมื่อรัฐวิสาหกิจใดเข้ามาดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะก็ย่อมถือได้ว่าเข้ามามีความสัมพันธ์กับระบบกฎหมายมหาชนด้วยส่วนหนึ่งจึงทำให้ความเป็นอิสระในการบริหารงานลดลง โดยเฉพาะในด้านการกำหนดอัตราค่าใช้บริการสาธารณะ นอกจากนี้คำสั่งของหน่วยงานกำกับกิจการก็มีลักษณะเป็นนิติกรรมทางปกครองหากเป็นคำสั่งเกี่ยวกับการจัดโครงสร้างขององค์กรของบริการสาธารณะ แม้ว่ารัฐวิสาหกิจที่จัดทำบริการสาธารณะนั้นจะมีสถานะเป็นบริษัทจำกัดก็ตาม

กิจการที่จะถือว่าเป็นบริการสาธารณะจะต้องเป็นกิจการที่ดำเนินการจัดทำโดยฝ่ายปกครองทั้งหลายอันได้แก่บรรดานิติบุคคลในกฎหมายมหาชน คือ รัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรมหาชนหรือวิสาหกิจมหาชนทั้งหลาย หรืออาจเป็นกิจการที่ดำเนินการจัดทำโดยเอกชน แต่จะต้องเป็นกิจการที่ฝ่ายปกครองมอบให้เอกชนเป็นผู้ดำเนินการจัดทำแทนและฝ่ายปกครองยังคงมีความสัมพันธ์กับกิจการนั้นอยู่ คือ ยังคงต้องเป็นผู้ควบคุมการดำเนินกิจกรรมของเอกชนให้อยู่ในสภาพเดียวกับที่ฝ่ายปกครองเป็นผู้ศึกษา⁴⁹

(ข) รัฐวิสาหกิจที่โอนมาเป็นของชาติกับรัฐวิสาหกิจอื่น

การจำแนกความแตกต่างของวิสาหกิจทั้งสองประเภทมีความสำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งรูปแบบของการจัดองค์กรประกอบขององค์กรอำนาจการของวิสาหกิจที่โอนเป็นของชาติซึ่งเป็นรูปแบบของการบริหารงานบุคคลสามฝ่าย คือ ตัวแทนของรัฐ บุคลากร และผู้ใช้บริการ ซึ่งจะต้องมีจำนวนเท่า ๆ กันในคณะกรรมการบริหาร ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงการจัดองค์กรประกอบขององค์กรอำนาจการของรัฐวิสาหกิจดังกล่าว โดยยกเลิกความแตกต่างด้านองค์ประกอบของคณะกรรมการบริหารระหว่างรัฐวิสาหกิจที่โอนมาเป็นของชาติกับรัฐวิสาหกิจประเภทอื่น ๆ

(ค) รัฐวิสาหกิจตามคุณสมบัติของกฎหมาย แบ่งได้เป็น 2 ประเภท คือ

- นิติบุคคลตามกฎหมายมหาชน รัฐวิสาหกิจที่เป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนส่วนมาก คือ วิสาหกิจในรูปแบบขององค์กรมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรม แต่ไม่ใช่ทุกองค์กรมหาชนที่มีลักษณะทางอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมจะต้องเป็นรัฐวิสาหกิจ แม้ว่าจะประกอบกิจการด้านการ

⁴⁸ ศูนย์ศึกษากฎหมายปกครองเปรียบเทียบ สำนักวิจัยและวิชาการ, รวมหลักกฎหมายปกครองฝรั่งเศส, สำนักงานศาลปกครอง, พิมพ์ครั้งแรก, พฤษภาคม 2547, หน้า 484

⁴⁹ นันทวัฒน์ บรมานันท์, อ้างแล้ว หน้า 34

จัดการทางการค้า (gestion commerciale) ก็ตาม ดังนั้นจึงมีความจำเป็นที่จะต้องพิจารณาถึงเป้าหมายของการดำเนินการกิจการที่แท้จริง (nature réelle de l'activité poursuivie) ขององค์กรนั้น ๆ

- นิติบุคคลตามกฎหมายเอกชน จะแบ่งเป็นบริษัทแห่งชาติ (société nationale) ประเภทหนึ่ง กล่าวคือ เป็นนิติบุคคลในกฎหมายเอกชนที่รัฐหรือหน่วยงานของรัฐเป็นผู้ถือหุ้นทั้งหมด บริษัทแห่งชาติอาจมีที่มาจากกาโอนวิสาหกิจเอกชนมาเป็นของรัฐ อย่างไรก็ตามการที่มีรัฐเป็นผู้ถือหุ้นเพียงรายเดียวส่งผลให้คณะกรรมการบริหารไม่มีอิสระในการดำเนินงานอย่างแท้จริง เพราะรัฐสามารถที่จะแทรกแซงและควบคุมกำกับดูแล นอกจากนี้ยังมีบริษัทร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน (société d'économie mixte: SEM) บริษัทร่วมทุนระหว่างรัฐกับเอกชน คือ นิติบุคคลในกฎหมายเอกชนที่รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถือหุ้นหรือลงทุนอยู่ส่วนหนึ่งร่วมกับเอกชนเพื่อจัดดำเนินการในกิจการที่ส่งผลทางตรงหรือทางอ้อมต่อประโยชน์สาธารณะ ในฐานะหุ้นส่วนการลงทุนรัฐมีได้มีสิทธิอื่นใดเหนือผู้ถือหุ้นเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจที่จะจัดตั้งบริษัทร่วมทุนระหว่างรัฐและเอกชนส่วนท้องถิ่นได้

(ง) รัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นผู้รับสัมปทาน

รูปแบบของรัฐวิสาหกิจกรณีนี้เป็นกรณีเฉพาะของการไฟฟ้าและก๊าซฝรั่งเศส ซึ่งพัฒนามาจากวิสาหกิจเอกชนที่ดำเนินการด้านการผลิตและการจ่ายกระแสไฟฟ้าและก๊าซซึ่งมีสถานะเป็นผู้รับสัมปทานในการจัดทำสาธารณูปโภคจากรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระบบการให้สัมปทานนั้นเป็นไปตามกฎหมายปกครองเกี่ยวกับความสัมพันธ์ขององค์กรผู้รับสัมปทานและหน่วยงานผู้ให้สัมปทาน แต่การเปลี่ยนแปลงผู้รับสัมปทานจากหน่วยงานของเอกชนมาเป็นหน่วยงานในภาคมหาชนทำให้ระบบเดิมของการให้สัมปทานเปลี่ยนแปลงไป

(จ) การรวมกลุ่มของรัฐวิสาหกิจ

รูปแบบของรัฐวิสาหกิจแบบนี้เป็นคุณลักษณะเด่นของรัฐวิสาหกิจในประเทศฝรั่งเศสที่เป็นรัฐวิสาหกิจแม่และรัฐวิสาหกิจย่อยสาขาต่าง ๆ ที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐวิสาหกิจแม่และรวมกันตั้งขึ้นเป็นกลุ่มรัฐวิสาหกิจ โดยรัฐวิสาหกิจแม่อาจมอบกิจกรรมด้านอุตสาหกรรมและพาณิชย์กรรมให้แก่รัฐวิสาหกิจสาขา และจะมีบทบาทเป็นเพียงผู้ถือหุ้นในรัฐวิสาหกิจสาขาเท่านั้น ขณะเดียวกันรัฐวิสาหกิจแม่อาจแยกประเภทกิจกรรมต่าง ๆ ออกไปดำเนินการโดยรัฐวิสาหกิจสาขาได้

4.2.2 การจัดเก็บภาษีที่ดินในประเทศฝรั่งเศส

ภาษีท้องถิ่นสามารถจำแนกออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ภาษีท้องถิ่นโดยตรง ภาษีท้องถิ่นประเภทอื่น ๆ และภาษีที่ซีที่รัฐบาลกลางจัดสรรให้กับท้องถิ่น ซึ่งภาษีท้องถิ่นโดยตรง ถือเป็น รายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นภาษีที่มีความเป็นมาและการจัดเก็บที่เก่าแก่ที่สุด ของประเทศฝรั่งเศส ถูกสร้างขึ้นช่วงปฏิวัติฝรั่งเศส ในช่วงกลางศตวรรษที่ 19 แต่เดิมรัฐบาลเป็นผู้ดำเนินการจัดเก็บก่อน หลังจากนั้นในช่วงปี ค.ศ. 1914 – ค.ศ. 1917 ได้มีการถ่ายโอนอำนาจ การจัดเก็บมาให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็น

ช่วงก่อนมีการปฏิรูปการกระจายอำนาจของ ประเทศฝรั่งเศส (ปี ค.ศ. 1982) ภาษีท้องถิ่นโดยตรง แบ่งออกเป็น 3 ประเภท คือ ภาษีที่อยู่อาศัย ภาษีทรัพย์สิน และภาษีธุรกิจเฉพาะ⁵⁰

รายละเอียดของภาษีโดยตรง คือ เป็นการพิจารณาภาษีจากมูลค่า พึ่งประเมินของทรัพย์สินนั้น ไม่ได้เป็นอัตราค่าเช่าที่เช่ากันจริงตามท้องตลาด โดยสำนักการเงินการคลังของรัฐจะเป็นผู้ประเมินทรัพย์สิน และเป็นผู้กำหนดอัตราที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ ทำให้ฐานภาษีของภาษีประเภทนี้เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถที่จะกำหนดอัตราภาษีได้เองในขณะที่มีการลงมติ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ดังนั้น การจัดเก็บภาษี ท้องถิ่นโดยตรง จะนำอัตราภาษีที่แต่ละท้องถิ่นลงมติมากำหนดกับ ฐานภาษีที่รัฐบาลกำหนดไว้ ซึ่งในการกำหนดอัตราภาษีของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะต้องอยู่ ภายใต้อัตราเพดานภาษีที่รัฐบาลกลางกำหนดไว้ นอกจากนี้รัฐบาลกลางและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้มีอำนาจในการกำหนดหลักเกณฑ์การยกเว้นการจัดเก็บภาษีหรือการลดหย่อนภาษีท้องถิ่นโดยตรง เช่น ภาษีที่อยู่อาศัย จะคำนึงจากปัจจัยกรณีผู้มีรายได้น้อย ซึ่งจะได้รับยกเว้นหรือลดหย่อนแล้วแต่กรณีไป ทั้งนี้ การจัดเก็บรายได้จากภาษีท้องถิ่นโดยตรง คิดเป็นร้อยละ 41 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงถือเป็นรายได้หลักที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น⁵¹

4.2.2.1 ภาษีที่อยู่อาศัย (Residence Tax)⁵²

ภาษีที่อยู่อาศัย เป็นภาษีที่จัดเก็บจากบุคคลที่อยู่อาศัยในโรงเรียนไม่ว่าจะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ผู้เช่าหรือผู้ครอบครองโรงเรียน ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ของปีภาษีจึงกล่าวได้ว่า ไม่ว่าใครก็ตามที่พักอาศัยมี หน้าที่เสียภาษีที่อยู่อาศัย โดยการคำนวณภาษีจะพิจารณาจากมูลค่าของที่อยู่อาศัย ซึ่งมูลค่าของที่อยู่อาศัย และฐานภาษีจะคำนวณโดยเจ้าพนักงานประเมินซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของรัฐ แต่สำหรับอัตราภาษีจะถูกกำหนด โดยสภาเทศบาลของแต่ละท้องถิ่น แล้วนำอัตราภาษีที่กำหนดนั้นมากำหนดกับฐานภาษีที่รัฐบาลกลางเป็นผู้ กำหนด ทั้งนี้ เนื่องจากการเก็บภาษีที่อยู่อาศัยจะจัดเก็บต่อผู้มีรายได้ จึงถือเป็นภาษีที่สร้างภาระให้ผู้เสียภาษี อยู่บ้าง ดังนั้น จึงมีมาตรการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีที่อยู่อาศัย โดยพิจารณาจากคุณสมบัติของผู้เสียภาษี เช่น ในกรณีเมือง Bordeaux ถือเป็นเมืองใหญ่ของประเทศฝรั่งเศสที่ฐานภาษีมีมูลค่าสูง โดยปกติจะมีมูลค่า ประมาณ 1,100 ยูโร เทียบเท่ากับฐานเงินเดือนขั้นต่ำของประเทศฝรั่งเศส (คือ 1,100 ยูโร) ด้วยเหตุนี้จึงมีการ

⁵⁰ Mr. Benoit Sablayrolles, ยวรพล ชินเพชร (แปล), นิภาพร สือราช (เรียบเรียง), “การจัดการด้านภาษีและงบประมาณของท้องถิ่น (Local Tax Management and Budgeting),” ในการสัมมนาแลกเปลี่ยนเรียนรู้ด้านการปกครอง ท้องถิ่นของประเทศสาธารณรัฐฝรั่งเศสและประเทศไทย , ณ โรงแรมอิมพีเรียล คิวินส์ปาร์ค กรุงเทพฯ, วันที่ 27 เมษายน 2554: หน้า 1-2

⁵¹ ยวรพล ชินเพชร, อ้างแล้ว หน้า 2

⁵² French-Property, Local Property Taxes in France [ออนไลน์] แหล่งที่มา: <https://www.french-property.com/guides/france/finance-taxation/taxation/local-property-taxes#:~:text=The%20level%20of%20the%20tax%20is%20calculated%20at%20the%20rate,the%20property%20is%20involved,ntarily%20vacant.> [15 มกราคม 2565]

ออกมาตรการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษีประเภทนี้ให้กับผู้ที่มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะเสียภาษีได้ซึ่งจากข้อมูลทางสถิติ ในปี ค.ศ. 2009 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีที่อยู่อาศัยได้ประมาณ 16 พันล้านยูโร

สำหรับกระบวนการจัดเก็บภาษีที่อยู่อาศัย รัฐบาลกลางจะได้รับข้อมูลโรงเรียนที่อยู่อาศัยตั้งแต่เริ่มมีการขออนุญาตก่อสร้าง เนื่องจากการก่อสร้างที่อยู่อาศัยแต่ละประเภท จะมีการขออนุญาตก่อนการก่อสร้างต่อทางเทศบาล ดังนั้น ข้อมูลจะถูกส่งไปยังเจ้าหน้าที่ส่วนกลาง ซึ่งมีหน้าที่จัดเก็บข้อมูลไว้เพื่อประโยชน์ในการประเมินภาษี เมื่อก่อสร้างเสร็จแล้ว ก็จะมีระบบควบคุมโดยการที่รัฐจะมีแบบสอบถามให้เจ้าของอาคาร ว่ามีพื้นที่จำนวนเท่าใด มีกี่ห้อง โดยจะใช้ข้อมูลที่มีอยู่นี้เพื่อประเมินภาษีในปีต่อไป จึงอาจกล่าวได้ว่า ข้อมูลโรงเรียนที่เจ้าหน้าที่ส่วนกลางมีอยู่ได้มีการปรับปรุงข้อมูลอยู่ตลอด

รัฐบาลกลางจะมีข้อมูลเจ้าของกรรมสิทธิ์ และอีกส่วนหนึ่งเมื่อมีผู้เช่าเข้าอยู่อาศัยในโรงเรียนนั้น เจ้าของโรงเรียนต้องส่งข้อมูล ในส่วนของผู้อยู่อาศัยที่เข้าอาศัยอยู่ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคมของปีภาษี ดังนั้น รัฐบาลกลางจะมีข้อมูลที่เป็นทั้งโรงเรียนที่อยู่อาศัยและผู้เช่า รวมทั้งมีบัญชีรายชื่อของผู้อยู่อาศัยในแต่ละแห่งด้วย เพราะเจ้าของโรงเรียนต้องแสดงต่อรัฐบาลด้วยว่า โรงเรียนนั้นมีผู้ใดมาเช่าอาศัยบ้าง และเมื่อเช่านั้นจะเลิกสัญญาเช่าออกไปแล้วก็ต้องแสดงให้รัฐเห็นว่าเขาออกไปแล้ว กล่าวคือ ไม่ว่าจะเกิดเหตุการณ์ใดที่เกี่ยวกับผู้อยู่อาศัย เจ้าของต้องสำแดงต่อเจ้าหน้าที่ ซึ่งหากมิได้สำแดง ถ้าเจ้าหน้าที่สืบทราบได้ก็จะมีการเก็บภาษีย้อนหลังเช่นกัน

การให้รัฐเป็นผู้จัดเก็บภาษีมีผลดี คือ รัฐสามารถคาดการณ์การบริหารจัดการเพื่อจัดเก็บภาษี ออกแบบวิธีการจัดเก็บที่เหมาะสมได้ สำหรับท้องถิ่นเมื่อไม่จำเป็นต้องไปจัดเก็บภาษีเอง ก็ไม่ต้องเสียค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บ เพราะรัฐบาลกลางจะเป็นผู้รับภาระ ซึ่งหากท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองจะถือเป็นภาระหนักสำหรับท้องถิ่น ดังนั้น การจัดเก็บแบบนี้ท้องถิ่นจะได้รับการประกันว่า จะได้รับเงินจากรัฐโดยไม่ต้องกังวลว่าจะมีภาษีค้างที่จัดเก็บไม่ได้ เพราะรัฐจะเป็นผู้รับผิดชอบ

สำหรับผู้ที่ไม่ชำระภาษีจะมีกระบวนการลงโทษ 2 ขั้นตอน ขั้นตอนแรก คือการเตือน โดยรัฐจะส่งหนังสือเป็นลายลักษณ์อักษรเตือนไปยังผู้ที่ไม่ชำระภาษีและจะมีการคิดค่าธรรมเนียมอีกร้อยละ 10 เพิ่มขึ้นจากจำนวนภาษีที่ต้องจ่าย ขั้นต่อไป คือ การติดตาม รัฐจะมีอำนาจในการไปดึงจำนวนภาษีที่บวกค่าธรรมเนียมร้อยละ 10 แล้ว จากบัญชีธนาคารของผู้เสียภาษินั้น เนื่องจากรัฐจะมีฐานข้อมูลบัญชีธนาคาร

การกำหนดอัตราภาษี

การกำหนดอัตราภาษีจะทำโดยสภาท้องถิ่น แต่การคำนวณและการจัดเก็บภาษีจะดำเนินการโดยหน่วยงานภาษีของรัฐบาลกลาง โดยสูตรในการคำนวณนั้นจะขึ้นอยู่กับค่าเช่าตามสัญญาที่ทรัพย์สินอาจจะคาดว่าจะบรรลุได้ในตลาดเปิด โดยคำนึงถึงสภาพ ขนาด และที่ตั้งของทรัพย์สิน เรียกว่า Valeur locative cadastrale ของทรัพย์สิน โดยในแต่ละปีรัฐบาลจะปรับมูลค่าท้องถิ่นให้สูงขึ้น เรียกว่า Coefficient de revalorization อย่างไรก็ตามมูลค่าการเช่าในท้องถิ่นอาจไม่สัมพันธ์กับค่าเช่าจริง ที่อาจต้องจ่ายสำหรับทรัพย์สินนั้น แต่รัฐบาลกำลังดำเนินการเปลี่ยนแปลง เนื่องจากในแต่ละปีมีการประเมินราคาทรัพย์สินอย่างมาก ซึ่งส่งผลให้เจ้าของต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น

4.2.2.2 ภาษีทรัพย์สิน (Property Taxes)

ภาษีทรัพย์สิน เป็นภาษีที่จัดเก็บจากเจ้าของทรัพย์สินเท่านั้น ไม่ว่าทรัพย์สินนั้นจะถูกครอบครองโดยเจ้าของหรือนำออกให้เช่าหรือไม่ก็ตาม และต้องเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินนั้นตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม ของปีภาษี ซึ่งแตกต่างจากภาษีที่อยู่อาศัยภาษีทรัพย์สิน แบ่งเป็น 2 ประเภท ได้แก่ ภาษีสิ่งปลูกสร้าง และภาษีที่ดิน โดยสภาท้องถิ่นจะเป็นผู้กำหนดอัตราภาษีตามเขตแดนที่ส่วนกลางกำหนดไว้ ภาษีประเภทนี้มีระบบการยกเว้นหรือลดหย่อนให้กับทรัพย์สินประเภทที่เป็นของรัฐและเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ในเกษตรกรรมหรือการเกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐ และจะคำนึงถึงรายได้ของผู้มีรายได้น้อย เช่น ผู้มีรายได้เท่ากับอัตราเงินเดือนขั้นต่ำของประเทศฝรั่งเศส จะได้รับการยกเว้นหรือลดหย่อนภาษี เนื่องจากผู้เสียภาษีต้องเสียภาษีทั้งประเภทภาษีที่อยู่อาศัยและภาษีทรัพย์สินซึ่งมีมูลค่าเท่ากับ 2 เท่า ของเงินเดือนของผู้เสียภาษี โดยในปี ค.ศ. 2009 รัฐสามารถจัดเก็บภาษีสิ่งปลูกสร้างได้ 21 พันล้านยูโร และภาษีที่ดินได้ 900 ล้านยูโร

การคำนวณภาษี

การกำหนดจำนวนเงินที่ต้องชำระนั้นทำโดยสภาท้องถิ่น แต่การคำนวณและการจัดเก็บภาษีดำเนินการโดยหน่วยงานภาษีของรัฐบาลกลาง พื้นฐานในการกำหนดภาษีนี้นคล้ายคลึงกับฐานภาษีแม้ว่าจะมีลักษณะตรงไปตรงมามากกว่าก็ตาม กล่าวโดยกว้าง ๆ พื้นฐานของการประเมินคือค่าเช่าตามนัยที่คาดว่าจะได้รับจากราคาตลาด โดยคำนึงถึงสภาพขนาดและที่ตั้งของทรัพย์สิน โดยเรียกว่า Valeur locative cadastrale ของทรัพย์สิน การประเมินนี้จะถูกลดราคาครึ่งเพื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายในการดำเนินการ เช่น การซ่อมแซม การประกันภัย ค่าเช่าตามสัญญานี้อาจไม่เกี่ยวข้องกับค่าเช่าจริงที่อาจต้องจ่ายในทรัพย์สินตามมูลค่าการเช่าตามสัญญา แต่ ณ ปัจจุบันอยู่ระหว่างการเปลี่ยนแปลงเนื่องจากในแต่ละปีมีการประเมินราคาทรัพย์สินหลายแห่ง บางครั้งส่งผลให้เจ้าของทรัพย์สินต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้น

4.2.2.3 ภาษีธุรกิจที่จัดเก็บจากวิสาหกิจในท้องถิ่น (Local Business Tax)

ภาษีธุรกิจเฉพาะ เป็นภาษีที่ถูกจัดเก็บแทนภาษีรูปแบบเดิม ซึ่งนักวิชาการบางท่านเรียกว่า ภาษีประกอบวิชาชีพ (Profession Tax) ตั้งแต่วันที่ ค.ศ. 2009 เหตุที่ต้องมีการจัดเก็บภาษีประเภทนี้แทนภาษีประกอบวิชาชีพ เนื่องจากภาษีแบบเดิมถูกมองว่าเป็นระบบภาษีที่ไม่สนับสนุนการพัฒนาทางเศรษฐกิจ (Anti – Economic) เช่น กรณีเจ้าของกิจการต้องการจ้างแรงงานมากขึ้น เพิ่มการลงทุนมากขึ้น จะต้องเสียภาษีประกอบวิชาชีพเพิ่มขึ้นด้วย จึงถือว่าเป็นการไม่กระตุ้นเศรษฐกิจ สำหรับภาษีที่จัดเก็บจากวิสาหกิจในท้องถิ่น แบ่งออกเป็น 2 ประเภท ประเภทแรก คืออากรที่จัดเก็บจากทรัพย์สินของวิสาหกิจนั้น มีหลักการคล้ายกับภาษีทรัพย์สิน ประเภทที่สอง คืออากรที่จัดเก็บจากมูลค่าเพิ่มของวิสาหกิจนั้น โดยภาษีประเภทนี้เป็นประโยชน์อย่างยิ่งต่อวิสาหกิจในภาคอุตสาหกรรม เนื่องจากผู้ประกอบการวิสาหกิจจะรับภาระรายจ่าย

น้อยกว่าเดิม โดยจะจ่ายภาษีเฉพาะส่วนของตัวอาคารหรือทรัพย์สินเท่านั้น สำหรับอัตรากาซีที่จัดเก็บจากทรัพย์สินของ

วิสาหกิจจะถูกกำหนดโดยสภาท้องถิ่น ส่วนภาษีมูลค่าเพิ่ม รัฐบาลกลางจะเป็นผู้กำหนดเหมือนกันทั้งประเทศ เช่น วิสาหกิจที่มีผลประกอบการที่มีมูลค่ามากกว่า 50 ล้านยูโร จะถูกกำหนดอัตรากาซีไว้ในอัตราร้อยละ 1.5 ภาษีประเภทนี้มีการกำหนดข้อยกเว้นหรือลดหย่อนเช่นกัน คือ ยกเว้นการจัดเก็บให้กับวิสาหกิจของรัฐหรือขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือวิสาหกิจที่มีการจัดตั้งขึ้นใหม่เป็นปีแรกหรือวิสาหกิจที่ตั้งขึ้นในเขตปลอดภาษี เช่น ตั้งอยู่ในโซนที่รัฐต้องการให้มีการส่งเสริมการลงทุนเป็นต้น โดยในปี ค.ศ. 2009 รัฐมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ทั้งสิ้นประมาณ 29 พันล้านยูโร⁵³

4.2.3 การบรรเทาภาระภาษีที่ดินในประเทศฝรั่งเศส

4.2.3.1 ภาษีที่อยู่อาศัย (Residence Tax)

ตามคำนิยามภาษีจะไม่ต้องจ่ายหากทรัพย์สินว่างเปล่า อย่างไรก็ตาม คำจำกัดความของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่หน่วยงานจัดเก็บภาษีจะต้องพิจารณานั้นจะหมายความว่าต้องมีเฟอร์นิเจอร์ในที่พัก และมีบริการสาธารณูปโภคด้วย ดังนั้นทรัพย์สินที่อยู่ในระหว่างการปรับปรุงโดยยังมิได้มีการเข้าครอบครอง จะได้รับการยกเว้นภาษี นอกจากนี้ ภายใต้มาตรา L227 ของ Livre des procedures Finances เป็นไปได้ที่จะได้รับการยกเว้นหากทรัพย์สินนั้นไม่สามารถประกอบอาชีพได้ เนื่องจากสภาพยาแย่ เพื่อให้ได้มีการยกเว้นภาษี หน่วยงานท้องถิ่นจะกำหนดให้ผู้เสียภาษีจะต้องได้รับคำชี้แจงจากสภาท้องถิ่นเพื่อยืนยันสถานะของทรัพย์สินโดยยื่นประกอบหลักฐานที่เหมาะสมอื่นๆ ซึ่งในบางเมืองที่มีประชากรมากกว่า 50,000 คน จะมีการชำระภาษีในที่ดินที่ว่างเปล่า สำหรับทรัพย์สินที่ว่างเปล่าเป็นเวลาอย่างน้อยหนึ่งปีนับจากวันที่เก็บภาษีในวันที่ 1 มกราคม ทั้งนี้หน่วยงานท้องถิ่นอื่น ๆ ก็มีอำนาจในการพิจารณาเรียกเก็บภาษีที่คล้ายกันได้ แต่จะต้องเป็นกรณีที่ทรัพย์สินว่างเปล่าเป็นเวลาห้าปีติดต่อกัน เริ่มตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม

อย่างไรก็ตาม จะไม่มีการเก็บภาษีในกรณีที่ทรัพย์สินว่างไม่ได้ตั้งใจ กล่าวคือ เป็นกรณีที่ทรัพย์สินนั้นไม่เอื้ออำนวยและต้นทุนของงานเกินร้อยละ 25 ของมูลค่าทรัพย์สิน และหากทรัพย์สินนั้นมีไว้เพื่อขาย และยังไม่ได้ขายแม้ว่าเจ้าของจะพยายามอย่างดีที่สุดแล้วก็ตาม แต่จำเป็นจะต้องแสดงหลักฐานว่าได้มีการพยายามที่จะนำทรัพย์สินนั้นออกขาย หรือให้เช่าในตลาดท้องถิ่นจึงสามารถยกเว้นได้ นอกจากนี้ หน่วยงานท้องถิ่นมีดุลยพินิจในการยกเว้นเขตและเขตพิเศษที่ตั้งอยู่ในพื้นที่พัฒนาชนบท (ZRR) ได้

⁵³ French-Property, อ้างแล้ว

4.2.3.2 ภาษีทรัพย์สิน (Property Taxes)

1. อาคารที่ก่อสร้างใหม่ ต่อเติมจากอาคารเดิม ได้รับการยกเว้นภาษีเต็มจำนวนเป็นเวลาสองปี โดยต้องแจ้งให้หน่วยงานการจัดเก็บภาษีภายใน 90 วันหลังจากการก่อสร้างเสร็จ การลดหย่อนภาษีนั้น สภาท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจในการยกเว้นได้ระหว่างร้อยละ 40 ถึงร้อยละ 90

2. งานด้านพลังงาน นอกจากนี้ยังมีการยกเว้นระหว่างร้อยละ 50 ถึงร้อยละ 100 นานสูงสุด 5 ปี สำหรับบ้านเก่าที่มีอยู่และบ้านใหม่ที่สร้างขึ้นตั้งแต่ปี 2552 ที่สร้างขึ้นด้วยมาตรฐานที่มีประสิทธิภาพการใช้พลังงานสูงกว่าข้อบังคับที่บังคับใช้ในปัจจุบัน ระยะเวลาการยกเว้นสูงสุดจะใช้ได้เฉพาะกับบ้านที่ได้รับประสิทธิภาพการใช้พลังงานในระดับสูงเท่านั้น การยกเว้นนี้ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของหน่วยงานท้องถิ่น

3. เจ้าของทรัพย์สิน เจ้าของทรัพย์สินที่กำลังมีปัญหาในการให้เช่าทรัพย์สิน หรือกำลังดำเนินงานสำคัญที่ทำให้ไม่เหมาะสมสำหรับการให้เช่า สามารถได้รับการผ่อนปรนจากการชำระภาษีได้

บทที่ 5

ปัญหาและแนวทางการแก้ไข้ปัญหา

5.1 ปัญหาการยกเว้นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินของรัฐวิสาหกิจ

ภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินของผู้เสียภาษี เป็นภาษีที่ชี้ให้เห็นถึงความมั่งคั่งของผู้เสียภาษี เพราะผู้ที่เสียภาษีทรัพย์สินมากย่อมมีความมั่งคั่งมากแสดงถึงว่ามีการถือครองทรัพย์สินมากย่อมสะท้อนให้เห็นถึงหลักความสามารถในการเสียภาษีเพราะต้องรับภาระภาษีตามความสามารถในการเสียภาษี อันเป็นการปฏิบัติตามหลักการบริหารภาษีที่ดี

ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใด ๆ ย่อมได้รับประโยชน์จากการบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดทำขึ้น ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีค่าใช้จ่ายในการดูแล และจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจึงต้องมีหน้าที่ในการรับภาระภาษี โดยต้องเสียภาษีให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นตั้งอยู่ตามหลักประโยชน์ที่ได้รับจากรัฐ นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค กล่าวคือ รัฐต้องจัดเก็บภาษีจากบุคคลที่มีลักษณะเหมือนกันในสาระสำคัญเดียวกัน ซึ่งหลักความเสมอภาคควรใช้ควบคู่กับหลักความเป็นสัดส่วน

เมื่อพิจารณาแนวความคิดและหลักการพื้นฐานในการบริหารภาษีที่ดี รวมถึงภาษีทรัพย์สินของต่างประเทศ ได้แก่ ประเทศอังกฤษ และประเทศฝรั่งเศส พบว่ากฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศไทยยังขาดหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีและ การบรรเทาภาระภาษีที่เหมาะสม ดังนี้

5.1.1 การยกเว้นการจัดเก็บภาษีให้กับทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความยุติธรรมในการเสียภาษี

เนื่องจากการจัดเก็บภาษีจะต้องคำนึงถึง หลักการบริหารภาษีที่ดี โดยเมื่อพิจารณาถึงหลักการบริหารภาษีที่ดี ของ Adam Smith นั้น ย่อมพบว่าการที่ยกเว้นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับรัฐวิสาหกิจนั้นย่อมเป็นการขัดกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี ในเรื่องหลักความเสมอภาคหรือหลักความยุติธรรมในการเสียภาษี กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีนั้นจะต้องคำนึงถึงหลักความเสมอภาค โดยหลักความเสมอภาคในการเสียภาษีนั้น สามารถแบ่งได้เป็นสองประเภท คือความเสมอภาคตามแนวนอนและความเสมอภาคตามแนวตั้ง

กล่าวคือบุคคลผู้มีฐานะหรือรายได้เท่าเทียมกันจะต้องเสียภาษีเท่ากัน หรือผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษี หรืออยู่สภาวะการณ์ในการเสียภาษีที่แตกต่างกันควรเสียภาษีในลักษณะที่แตกต่างกัน ซึ่งการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นการจัดเก็บภาษีจากผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีตามหลักความสามารถในการเสียภาษี กล่าวคือผู้เป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างถือว่า

เป็นผู้มีความสามารถในการเสียภาษี ผู้มีทรัพย์สินมากย่อมมีความสามารถในการเสียภาษีมากกว่าผู้มีทรัพย์สินน้อย ก็ควรต้องเสียภาษีมากกว่า และผู้มีทรัพย์สินมากย่อมได้รับการจากรัฐในรูปแบบต่าง ๆ มากกว่าผู้ไม่มีทรัพย์สิน เช่น การได้รับความคุ้มครองดูแลทรัพย์สิน การได้รับความสะดวกในการใช้ทรัพย์สิน การได้รับความพึงพอใจจากการครอบครองทรัพย์สินนั้น เป็นต้น

ดังนั้น การยกเว้นการจัดเก็บภาษีให้กับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมิได้ใช้หาผลประโยชน์นั้นขัดกับหลักความเสมอภาคในการเสียภาษี เพราะลักษณะของรัฐวิสาหกิจนั้นเป็นหน่วยงานหรือองค์การของรัฐที่ได้รับการจัดตั้งโดยมีจุดมุ่งหมายทางด้านธุรกิจ ซึ่งเกี่ยวข้องกับกิจการที่เป็นสาธารณูปโภค หรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ในการผลิตสินค้า หรือบริการ หรือสาธารณูปการที่มีความสำคัญหรือจำเป็นต่อการดำรงชีพของประชาชน ซึ่งการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ เพื่อดำเนินการในเรื่องใด ๆ นั้น ก็มีแนวคิดเบื้องหลังในเรื่องของการบริหารสาธารณะเสมอ ฉะนั้นในกรณีใด ๆ ที่จำเป็นต้องมีหรือใช้อำนาจมหาชนเพื่อให้สามารถดำเนินการไปได้ฉะนั้นจะทำให้ประชาชนส่วนใหญ่เสียประโยชน์แล้ว รัฐวิสาหกิจสามารถมีหรือใช้อำนาจมหาชนอันเป็นสิทธิพิเศษกว่าเอกชนได้แต่ต้องเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อให้การดำเนินงานลุล่วงไปได้เท่านั้น แต่โดยหลักรัฐวิสาหกิจจึงต้องเท่าเทียมกับวิสาหกิจเอกชนอื่นๆ รัฐในฐานะผู้มีหน้าที่คุ้มครองดูแลสิทธิเสรีภาพของประชาชนจึงต้องปฏิบัติต่อรัฐวิสาหกิจและวิสาหกิจของเอกชนอย่างเท่าเทียมกัน ตามหลักที่ว่าบุคคลย่อมเสมอภาคกันในกฎหมาย และได้รับความคุ้มครองตามกฎหมายเท่าเทียมกัน เช่น ในกรณีรัฐวิสาหกิจการรถไฟ ได้มีกฎกระทรวงยกเว้นกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้ยกเว้นในส่วนของทางรถไฟ ซึ่งหมายความว่า ถนนหรือทางซึ่งได้วางรางเพื่อการเดินรถไฟ และให้หมายความถึง อุโมงค์ สะพาน ทงยกระดับ ห้องระบบอาณัติสัญญาณประจำสถานี ซุ้มเครื่องกั้นถนนผ่านเสมอระดับทางรถไฟ ที่ทำการหอสัญญาณ และชานชาลาสถานี เฉพาะพื้นที่บริเวณที่ผู้โดยสารรอเพื่อขึ้นหรือลงจากรถไฟ นอกจากนี้ยังมีรัฐวิสาหกิจอีกแห่งหนึ่ง คือการเคหะแห่งชาติ ที่ได้รับยกเว้นในทรัพย์สินที่ใช้สำหรับการสาธารณูปโภคและทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันในโครงการของการเคหะแห่งชาติตามกฎหมายว่าด้วยการเคหะแห่งชาติ

การให้สิทธิพิเศษทางด้านภาษี โดยยกเว้นการจัดเก็บภาษีให้กับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมิได้ใช้หาผลประโยชน์นั้น เป็นการที่รัฐให้สิทธิพิเศษทางภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจในลักษณะที่กว้างเกินขอบเขต โดยไม่ได้พิจารณาถึงหลักโครงสร้างหรือเจตนารมณ์ของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจ ว่าเป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะโดยแท้หรือไม่ หรือเพียงเพื่อเป็นกิจการที่สร้างขึ้นเพื่อมีลักษณะพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม โดยที่มีลักษณะแข่งขันกับเอกชน ในขณะที่เอกชนอื่นที่ประกอบกิจการในลักษณะเดียวกันต้องช่วยเหลือตัวเองโดยตลอด และไม่ได้รับสิทธิประโยชน์ใด ๆ แตกต่างจากเอกชนอื่นที่ประกอบธุรกิจอย่างเดียวกัน รัฐวิสาหกิจที่ดำเนินการในลักษณะแข่งขันกับเอกชน รัฐจึงต้องพิจารณาว่าการยกเว้นภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจจึงต้องเคารพต่อหลักการขั้นพื้นฐานดังกล่าวข้างต้นด้วย การยกเว้นภาษีอากรเพื่อช่วยเหลือการดำเนินการของรัฐวิสาหกิจ ย่อมเป็นการก่อให้เกิดการได้เปรียบและไม่เป็นธรรมในการแข่งขันขึ้น ถ้าหากการยกเว้นภาษีอากรนั้นไม่อาจอ้างถึงประโยชน์สาธารณะได้ ขณะเดียวกันในกรณีรัฐวิสาหกิจดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจในลักษณะผูกขาด ซึ่งสามารถกำหนดราคาในตลาดได้เองแล้ว การ

ยกเว้นภาษีอากรแก่รัฐวิสาหกิจก็อาจเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการบริหารงานที่ขาดประสิทธิภาพของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้

โดยหลักการข้างต้น รัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการในทางพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรมที่อาจมีคู่แข่งจึงไม่ควมได้รับการยกเว้นภาษีอากรจากรัฐ การดำเนินการของรัฐวิสาหกิจจึงควรไปในลักษณะที่สามารถประกอบกิจการและหาผลกำไรเพื่อธุรกิจได้

นอกจากนี้รัฐวิสาหกิจยังเป็นหน่วยงานที่ถือครองทรัพย์สินเพื่อหาประโยชน์จำนวนมาก ย่อมได้รับการคุ้มครองดูแลทรัพย์สินจากรัฐ ได้รับความสะดวกในการใช้ทรัพย์สิน และได้รับความพึงพอใจจากการครอบครองทรัพย์สิน ที่รัฐเป็นผู้ให้บริการ แต่กลับได้รับยกเว้นการจัดเก็บภาษีในทรัพย์สินเหล่านั้น ย่อมขัดกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี ไม่เป็นการลดความมั่งคั่งของผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินเพื่อนำมาจัดสรรให้กับคนจน ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำของคนในสังคม

ดังนั้นการยกเว้นภาษีข้างต้นจึงเป็นการยกเว้นที่เกินขอบเขต และขัดกับหลักความเสมอภาคหรือหลักความสามารถในการเสียภาษีอย่างชัดแจ้ง ไม่เป็นไปตามหลักภาษีอากรที่ดี

5.1.2 ผลกระทบต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

แม้ดวงไฟนั้นจะสว่างสักเพียงใดก็ย่อมไม่สามารถทำให้ทุกซอกทุกมุมของห้องได้รับแสงสว่างอย่างทั่วถึงและเท่าเทียมกันได้ การกระจายอำนาจ เปรียบเหมือนการจุดไฟดวงเล็กๆ ขึ้นทั่วทุกมุมห้อง แม้จะเป็นไฟดวงเล็กๆ แต่ก็ให้แสงสว่างได้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั้งห้อง” ศาสตราจารย์ ดร.ชัยอนันต์ สมุทรวณิช⁵⁴

จากคำกล่าวข้างต้นแสดงให้เห็นความสำคัญที่รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น เพราะจะช่วยให้ประชาชนที่อยู่ตามต่าง ๆ ในประเทศ ได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการปกครองตนเอง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการบริหารงาน และการใช้จ่ายของรัฐ เพราะคนที่ดูแลท้องถิ่น ก็คือคนในท้องถิ่นเอง ย่อมมีความรู้ความเชี่ยวชาญในท้องถิ่นของตนเองมากกว่ารัฐบาลส่วนกลาง ซึ่งหน่วยงานที่มีบทบาทสำคัญในการกระจายอำนาจลงสู่ท้องถิ่นนั้น ก็คือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ความทั่วไปขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการกระจายอำนาจ เป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในปัจจุบัน ซึ่งครอบคลุมทั้งด้านการเมือง ด้านการบริหาร และด้านการคลัง อันเป็นการส่งเสริมประชาธิปไตยให้เกิดขึ้นในท้องถิ่น เพื่อจัดสรรทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพให้ตรงกับความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ นอกจากนี้ยังเปิดโอกาสให้ประชาชนได้มีส่วนร่วมในการบริหารท้องถิ่น ผ่านการแสดงความคิดเห็น ตรวจสอบงบประมาณต่าง ๆ ในท้องถิ่นของตนได้

⁵⁴ แจงสี่เบี้ย, ผู้จัดการปกครองส่วนท้องถิ่นไทย, [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/101282>, [29 มกราคม 2565]

ง่าย ในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันปรากฏแนวทางการกระจายอำนาจในรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบัน คือ รัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 หมวด 14

“มาตรา 249 ภายใต้บังคับมาตรา 1 ให้มีการจัดการปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามวิธีการและรูปแบบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบใดให้คำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่นและความสามารถในการปกครองตนเองในด้านรายได้ จำนวนและความหนาแน่นของประชากร และพื้นที่ที่ต้องรับผิดชอบ ประกอบกัน”

“มาตรา 250 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ และกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามหลักการพัฒนาอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริม และสนับสนุนการจัดการศึกษาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น ทั้งนี้ ตามที่กฎหมายบัญญัติ

การจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะใดที่สมควรให้เป็นหน้าที่และอำนาจโดยเฉพาะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ หรือให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานหลัก ในการดำเนินการใด ให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติซึ่งต้องสอดคล้องกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามวรรคสี่ และกฎหมายดังกล่าวอย่างน้อยต้องมีบัญญัติเกี่ยวกับกลไกและขั้นตอนในการกระจายหน้าที่ และอำนาจ ตลอดจนงบประมาณและบุคลากรที่เกี่ยวกับหน้าที่และอำนาจดังกล่าวของส่วนราชการให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

ในการจัดทำบริการสาธารณะหรือกิจกรรมสาธารณะใดที่เป็นหน้าที่และอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ถ้าการร่วมดำเนินการกับเอกชนหรือหน่วยงานของรัฐหรือการมอบหมายให้เอกชน หรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการ จะเป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่นมากกว่าการที่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการเอง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะร่วมหรือมอบหมายให้เอกชนหรือหน่วยงานของรัฐดำเนินการนั้นก็ได้”

สิ่งสำคัญที่ได้กำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับนี้คือ รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีและการจัดสรรภาษีที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สามารถดูแลและจัดทำบริการสาธารณะและกิจกรรมสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น รวมทั้งส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษาในท้องถิ่นอย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

นอกจากนี้จะเห็นได้ว่ารัฐธรรมนูญได้กำหนดให้ต้องมีการจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามหลักแห่งการปกครองตนเองตามเจตนารมณ์ของประชาชนในท้องถิ่น โดยกำหนดหน้าที่ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นไว้ว่าให้มีหน้าที่และอำนาจดูแลและจัดทำบริการสาธารณะ โดยพระราชบัญญัติกำหนดแผนและ ขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตนเอง โดยปรากฏใน

มาตรา 16 และมาตรา 17 ซึ่งเป็นการกำหนดอำนาจหน้าที่ของ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ในการในการจัดระบบการบริการสาธารณะ

อำนาจหน้าที่ของเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล มีดังนี้

“มาตรา 16 ให้เทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเองดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง
- (2) การจัดให้มีและบำรุงรักษาทางบก ทางน้ำ และทางระบายน้ำ
- (3) การจัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ
- (4) การสาธารณูปโภคและการก่อสร้างอื่น ๆ
- (5) การสาธารณูปการ
- (6) การส่งเสริม การฝึก และประกอบอาชีพ
- (7) การพาณิชย์ และการส่งเสริมการลงทุน
- (8) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (9) การจัดการศึกษา
- (10) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (11) การบำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น
- (12) การปรับปรุงแหล่งชุมชนแออัดและการจัดการเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย
- (13) การจัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ
- (14) การส่งเสริมกีฬา
- (15) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (16) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (17) การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง
- (18) การกำจัดมูลฝอย สิ่งปฏิกูล และน้ำเสีย
- (19) การสาธารณสุข การอนามัยครอบครัว และการรักษาพยาบาล
- (20) การจัดให้มีและควบคุมสุสานและฌาปนสถาน
- (21) การควบคุมการเลี้ยงสัตว์
- (22) การจัดให้มีและควบคุมการฆ่าสัตว์
- (23) การรักษาความปลอดภัย ความเป็นระเบียบเรียบร้อย และการอนามัย โรงมหรสพ และสาธารณสถานอื่น ๆ
- (24) การจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (25) การผังเมือง
- (26) การขนส่งและการวิศวกรรมจราจร

- (27) การดูแลรักษาที่สาธารณะ
- (28) การควบคุมอาคาร
- (29) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (30) การรักษาความสงบเรียบร้อย การส่งเสริมและสนับสนุนการป้องกันและรักษาความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สิน
- (31) กิจกรรมอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

อำนาจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด มีดังนี้

“มาตรา 17 ภายใต้บังคับมาตรา 16 ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นของตนเอง ดังนี้

- (1) การจัดทำแผนพัฒนาท้องถิ่นของตนเอง และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด
- (2) การสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (3) การประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (4) การแบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (5) การคุ้มครอง ดูแล และบำรุงรักษาป่าไม้ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
- (6) การจัดการศึกษา
- (7) การส่งเสริมประชาธิปไตย ความเสมอภาค และสิทธิเสรีภาพของประชาชน
- (8) การส่งเสริมการมีส่วนร่วมของราษฎรในการพัฒนาท้องถิ่น
- (9) การส่งเสริมการพัฒนาเทคโนโลยีที่เหมาะสม
- (10) การจัดตั้งและดูแลระบบบำบัดน้ำเสียรวม
- (11) การกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูลรวม
- (12) การจัดการสิ่งแวดล้อมและมลพิษต่าง ๆ
- (13) การจัดการและดูแลสถานีขนส่งทั้งทางบกและทางน้ำ
- (14) การส่งเสริมการท่องเที่ยว
- (15) การพาณิชย์ การส่งเสริมการลงทุน และการทำกิจการไม่ว่าจะดำเนินการเองหรือร่วมกับบุคคลอื่นหรือจากสหการ
- (16) การสร้างและบำรุงรักษาทางบกและทางน้ำที่เชื่อมต่อระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (17) การจัดตั้งและดูแลตลาดกลาง
- (18) การส่งเสริมการกีฬา จารีตประเพณี และวัฒนธรรมอันดีงามของท้องถิ่น
- (19) การจัดให้มีโรงพยาบาลจังหวัด การรักษาพยาบาล การป้องกันและควบคุมโรคติดต่อ
- (20) การจัดให้มีพิพิธภัณฑ์และหอจดหมายเหตุ

- (21) การขนส่งมวลชนและการวิศวกรรมจราจร
- (22) การป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย
- (23) การจัดทำมีระบบรักษาความสงบเรียบร้อยในจังหวัด
- (24) จัดทำกิจการใดอันเป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในเขต และกิจการนั้นเป็นการสมควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นร่วมกันดำเนินการหรือให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดทำ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด
- (25) สนับสนุนหรือช่วยเหลือส่วนราชการ หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น
- (26) การให้บริการแก่เอกชน ส่วนราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น
- (27) การสังคมสงเคราะห์ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตเด็ก สตรี คนชรา และผู้ด้อยโอกาส
- (28) จัดทำกิจการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้หรือกฎหมายอื่นกำหนดให้เป็นอำนาจและหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (29) กิจการอื่นใดที่เป็นผลประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด”

ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีหลายประเภทด้วยกัน ซึ่งพิจารณาจากโครงสร้างพื้นฐานและสภาพเศรษฐกิจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบกับเป้าหมายในการจัดให้บริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลังของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์ประกอบรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำมาคำนวณสัดส่วนได้ราย มี 4 ส่วน คือ

1. รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดหาเอง ซึ่งประกอบด้วย รายได้จากการจัดเก็บภาษีและที่ไม่ใช่ภาษี เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีป้าย และค่าธรรมเนียมต่าง ๆ เช่น การเก็บขนขยะและสิ่งปฏิกูล และการจอดยานยนต์ เป็นต้น รายได้จากทรัพย์สิน เช่น ค่าเช่าอาคารสถานที่ และดอกเบี้ยเงินฝากธนาคาร เป็นต้น รายได้จากการสาธารณูปโภคและการพาณิชย์เช่น สถานธนาฑูบาล และสำนักงานตลาด ฯลฯ
2. รายได้จากการจัดสรรภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บและแบ่งให้ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม 1 ใน 9 ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราและเบียร์ ภาษีค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์ ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตาม พรบ. อบจ. ร้อยละ 5 ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดสรรให้ตาม พรบ. กำหนดแผนฯ ค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียม
3. เงินอุดหนุน เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แบ่งเป็น เงินอุดหนุนทั่วไป และเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ

4. รายรับจากเงินสะสม หมายถึง การนำเงินสะสมขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น มาใช้จ่ายโดยไม่ต้องตั้งเงินงบประมาณมาใช้คืนเงินที่ใช้จ่ายไป (การจ่ายขาดเงินสะสม) โดยมีระเบียบระบุไว้ให้สามารถใช้ในเรื่องใดบ้างและต้องได้รับการอนุมัติจากหน่วยงานที่ควบคุม การจ่ายขาดเงินสะสมจะใช้เวลาที่มีเหตุจำเป็น เช่น เมื่อได้รับรายได้ประจำที่ล่าช้า เกิดอุทกภัย หรือมีภารกิจเร่งด่วน

เงินสะสม หมายถึง เงินที่เหลือจ่ายจากเงินรับ-จ่ายจริงตามงบประมาณรายจ่ายประจำปี หรืองบประมาณรายจ่ายเพิ่มเติมเมื่อวันสิ้นปีและรวมกับเงินเหลือจ่ายปีก่อนๆ

5. เงินกู้ หมายถึง เงินกู้หรือเงินอื่นใดที่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นกู้มาเพื่อใช้จ่ายในการดำเนินงานปกติทั่วไป หรือเป็นเงินใช้ปรับสภาพคล่องในการดำเนินงาน ทั้งนี้ การกู้ระยะสั้นหรือระยะยาวขึ้นอยู่กับฐานะการเงินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ โดยการกู้มีเงื่อนไขกำหนดให้ต้องตั้งในงบประมาณรายจ่ายประจำปีสำหรับแหล่งเงินกู้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แก่ เงินทุนส่งเสริมกิจการเทศบาล กองทุนเงินสะสมองค์การบริหารส่วนจังหวัด ธนาคารเพื่อการเกษตร และสหกรณ์การเกษตร ธนาคารกรุงไทย ธนาคารออมสิน และเงินกู้อื่น ๆ

โดยโครงสร้างประเภทรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถพิจารณาซึ่งสามารถพิจารณาจากตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 3 โครงสร้างประเภทรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นประเภทต่าง ๆ⁵⁵

ประเภทรายได้	อบจ.	เทศบาล	อบต.	กทม.	พัทยา
1. รายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง					
1.1 รายได้จากภาษีอากรที่ท้องถิ่นเก็บเอง					
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน		✓	✓	✓	✓
ภาษีบำรุงท้องที่		✓	✓	✓	✓
ภาษีป้าย		✓	✓	✓	✓
อากรฆ่าสัตว์		✓	✓		
อากรรังนกอีแอ่น		✓	✓		
ภาษีท้องถิ่นจากยาสูบ น้ำมันและโรงแรม	✓				
1.2 รายได้ที่ไม่ใช่ภาษีอากร					
ค่าธรรมเนียม ค่าปรับ และใบอนุญาต	✓	✓	✓	✓	✓
รายได้จากทรัพย์สิน	✓	✓	✓	✓	✓
รายได้จากสาธารณูปโภค	✓	✓	✓	✓	✓
รายได้เบ็ดเตล็ด	✓	✓	✓	✓	✓

⁵⁵ สกนธ์ วัลญวัฒน์นา, วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ:สถาบันพระปกเกล้า, 2554), 21-22.

2. รายได้จากภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้					
ภาษีมูลค่าเพิ่ม	✓	✓	✓	✓	✓
ภาษีธุรกิจเฉพาะ					
ภาษีสุราและเบียร์		✓	✓	✓	✓
ภาษีสรรพสามิต		✓	✓	✓	✓
ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อน	✓				
ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนอสังหาริมทรัพย์		✓	✓	✓	✓
ภาษีการพนัน		✓	✓	✓	✓
ค่าภาคหลวงแร่	✓	✓	✓	✓	✓
ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม	✓	✓	✓	✓	✓
อื่น ๆ			✓		
3. รายได้รัฐบาลแบ่งให้					
ภาษีมูลค่าเพิ่มตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542	✓	✓	✓	✓	✓
4. เงินอุดหนุน					
ทั่วไป	✓	✓	✓	✓	✓
ทั่วไปกำหนดวัตถุประสงค์	✓	✓	✓	✓	✓
เฉพาะกิจ	✓	✓	✓	✓	✓

ที่มา : สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), 21-22.

จะเห็นได้ว่ารายได้ของขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นั้นมีหลากหลายประเภท เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ในการจัดทำบริการสาธารณะให้กับคนในท้องถิ่นที่เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และเงื่อนไขทางการเมือง ซึ่งส่งผลต่อระดับความพึงพอใจของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นมากขึ้น นอกจากนี้การที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับเป็นของตนเองนั้นก็เป็นการลดการพึ่งพิงงบประมาณประเภทเงินอุดหนุนจากรัฐบาลลง โดยจากข้อมูลภาพรวมรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง แยกตามประเภทรายได้ ประจำปีงบประมาณ 2558-2563 สำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัดเทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล เมืองพัทยา และกรุงเทพมหานคร ซึ่งจัดทำโดยกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายละเอียดดังนี้

ภาพที่ 3 ภาพรวมรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ปีงบประมาณ 2558-2563⁵⁶

ภาพรวม รายได้ที่ อปท.จัดเก็บเอง แยกตามประเภทรายได้ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2558 - 2563
(อบจ + เทศบาล + อบต. + เมืองพัทยา + กทม)
เปรียบเทียบกับ ปีงบประมาณที่ผ่านมา

ประเภทรายได้	ปี 2558	ปี 2559	เพิ่ม / ลด (จาก 58)		ปี 2560	เพิ่ม / ลด (จาก 59)		ปี 2561	เพิ่ม / ลด (จาก 60)		ปี 2562	เพิ่ม / ลด (จาก 61)		ปี 2563	เพิ่ม / ลด (จาก 62)	
	(ล้านบาท)	(ล้านบาท)	(ล้านบาท)	(%)	(ล้านบาท)	(ล้านบาท)	(%)	(ล้านบาท)	(ล้านบาท)	(%)	(ล้านบาท)	(ล้านบาท)	(%)	(ล้านบาท)	(ล้านบาท)	(%)
ภาคที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง														3,097.98	3,097.98	100.00
ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	26,939.97	29,059.80	2,119.83	7.87	32,008.16	2,948.36	10.15	33,385.09	1,376.93	4.30	35,559.31	2,174.22	6.51	2,604.59	-32,954.72	- 92.68
ภาษีบำรุงท้องที่	932.29	953.67	21.38	2.29	957.00	3.33	0.35	939.26	- 17.74	- 1.85	968.05	28.79	3.07	126.02	- 842.03	- 86.98
ภาษีป้าย	2,799.08	3,057.50	258.42	9.23	3,260.23	202.73	6.63	3,424.27	164.03	5.03	3,609.56	185.30	5.41	3,505.86	- 103.70	- 2.87
ภาษีบำรุง อบจ. จากสถานศึกษา	3,242.71	2,799.39	- 443.32	- 13.67	2,916.03	116.65	4.17	2,326.04	- 590.00	- 20.23	2,544.46	218.42	9.39	2,333.59	- 210.87	- 8.29
ภาษีบำรุง อบจ./กทม. จากสถานศึกษา	598.61	900.97	302.36	50.51	1,003.42	102.45	11.37	1,045.87	42.45	4.23	1,075.31	29.45	2.82	1,065.03	- 10.29	- 0.96
ค่าธรรมเนียมบำรุง อบจ. จากผู้เข้าพักโรงแรม	327.29	372.45	45.16	13.80	426.59	54.13	14.53	523.37	96.79	22.69	516.57	- 6.80	- 1.30	328.26	- 188.31	- 36.45
อากรการฆ่าสัตว์	85.14	95.93	10.79	12.67	112.04	16.12	16.80	127.46	15.41	13.76	137.48	10.02	7.86	141.63	4.15	3.02
อากรรังนกอื่นอัน	215.01	656.97	441.97	205.56	252.84	- 404.13	- 61.51	296.56	43.72	17.29	191.33	- 105.22	- 35.48	219.76	28.43	14.86
ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตและค่าปรับ	6,397.96	6,858.01	460.05	7.19	7,619.00	760.99	11.10	7,666.68	47.68	0.63	7,810.79	144.10	1.88	7,578.39	- 232.40	- 2.98
ทรัพย์สิน	7,576.82	6,986.45	- 590.37	- 7.79	6,634.85	- 351.60	- 5.03	6,750.42	115.57	1.74	8,531.21	1,780.79	26.38	7,758.28	- 772.93	- 9.06
สาธารณูปโภคและการพาณิชย์	2,574.13	2,689.31	115.18	4.47	2,739.62	50.30	1.87	2,674.83	- 64.79	- 2.36	2,806.73	131.90	4.93	2,951.01	144.27	5.14
เบ็ดเตล็ด	5,011.93	3,685.28	- 1,326.65	- 26.47	4,104.19	418.91	11.37	4,463.29	359.10	8.75	2,938.64	- 1,524.65	- 34.16	3,369.03	430.39	14.65
รวม	56,700.93	58,115.73	1,414.79	2.50	62,033.98	3,918.25	6.74	63,623.12	1,589.15	2.56	66,689.45	3,066.32	4.82	35,079.42	-31,610.03	- 47.40

แหล่งที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น

จากภาพที่ 3 จะแสดงให้เห็นว่าตลอดปีงบประมาณ 2558-2563 รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองในรูปของภาษีทรัพย์สิน ภาษีโรงเรือนและที่ดินจะมีจำนวนสูงที่สุดจากประเภทของรายได้ทั้งหมดที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง และในปี 2563 ซึ่งเป็นปีที่มีการเปลี่ยนจากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจัดเก็บรายได้ถึง 3,097.98 ล้านบาท

ซึ่งการที่รัฐบาลนั้นได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีประเภทต่าง ๆ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง นั้น มีจุดมุ่งหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีรายได้อันเนื่องมาจากการจัดเก็บภาษีจากการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน หรือสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งขึ้นอยู่ในพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ เพื่อนำรายได้มาพัฒนาสาธารณูปโภค หรือสาธารณประโยชน์ต่าง ๆ เพื่อให้เกิดความสะดวกสบายของคนในท้องถิ่นให้มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น นอกจากนี้ ภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีที่เหมาะสมกับการเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากที่สุด เพราะเป็นภาษีที่มีความใกล้ชิดกับประชาชนและสามารถสะท้อนระดับความเจริญและต้นทุนการให้บริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้แก่ประชาชนที่อยู่ในพื้นที่ได้ดี

⁵⁶ สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ, กลุ่มรัฐวิสาหกิจ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา: <http://www.sepo.go.th/content/162>, [12 มีนาคม 2565]

แต่จากข้อเท็จจริงรัฐวิสาหกิจที่ถือครองทรัพย์สินต่าง ๆ ที่มีได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมีได้ใช้หาผลประโยชน์ เช่น ที่ดินรกร้าง ที่ดินอยู่ระหว่างรอการพัฒนา ที่ดินที่อยู่ระหว่างพัฒนา กลับได้รับยกเว้นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ส่งผลให้ทรัพย์สินดังกล่าวไม่ถูกจัดเก็บภาษี ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ควรจะได้รับจากการไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นลดลงไป

ส่งผลให้รัฐไม่ได้รับความเป็นธรรม เพราะรัฐไม่สามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างครบถ้วน และมีประสิทธิภาพ ซึ่งส่งผลกระทบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการขาดรายได้ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาหรือลงทุนในด้านอื่น ๆ เนื่องจากงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ หรือสามารถหาได้จากการจัดเก็บภาษีด้านอื่น ๆ นั้นมีรายได้น้อย ทำให้การจัดทำสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้กับคนในท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องยาก คนในท้องถิ่นมีความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก ส่งผลให้ประเทศชาติขาดกำลังสำคัญในการพัฒนา

ในปี 2563 ซึ่งเป็นปีแรกในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น ตามรายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “ปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562” ของคณะกรรมการการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร ได้รายงานถึงผลกระทบของการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ส่งผลให้รายได้จากการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นลดน้อยลงอย่างมาก⁵⁷ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อแผนงานโครงการต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นจัดเตรียมหรืออนุมัติไว้

นอกจากนี้เมื่อพิจารณาจากรายเปรียบเทียบภาษีปี 2562-2563 ของสำนักงานเขตของกรุงเทพมหานคร ได้แสดงค่าภาษีปี 2562 เปรียบเทียบของปี 2563 โดยผู้ศึกษาได้แยกเฉพาะภาษีของรัฐวิสาหกิจบางประเภท โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 4 ตารางเปรียบเทียบภาษีปี 2562-2563

ที่	ชื่อรัฐวิสาหกิจ	ภาษีปี 2562	ภาษีปี 2563	เพิ่มขึ้น/ลดลง	%
1	การเคหะแห่งชาติ	1,151,057.82	298,819.00	-852,238.82	-74.04
2	การรถไฟแห่งประเทศไทยโดย บริษัท เซ็นทรัลพัฒนา จำกัด (มหาชน)	43,928,839.00	8,736,498.17	-35,192,340.83	-80.11
3	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร	7,819,903.98	4,479,622.47	-3,340,281.51	-42.72
4	ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์	1,734,390.00	1,414,028.16	-320,361.84	-18.47
5	บจก.กสท.โทรคมนาคม	20,425,478.13	13,540,049.20	-6,885,428.93	-33.71
6	องค์การคลังสินค้า	5,149,292.37	2,000,551.80	-3,148,740.57	-61.15

⁵⁷ รายงานการพิจารณาการศึกษา เรื่อง “ปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562” ของคณะกรรมการการการการกฎหมาย การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร

จากตารางดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรัฐวิสาหกิจในปี 2563 มีจำนวนลดลงจากภาษีที่จัดเก็บภาษีในปี 2562 อย่างมาก ซึ่งบางรัฐวิสาหกิจมีค่าภาษีที่ต้องชำระลดลง 35,192,340.83 บาท หรือร้อยละ 80 การจัดเก็บที่ลดลงดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ถือเป็นรายได้โดยตรง ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขาดรายได้ที่จะนำไปใช้ในการพัฒนาหรือลงทุนในด้านอื่น ๆ เนื่องจากงบประมาณที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับ หรือสามารถหาได้จากการจัดเก็บภาษีด้านอื่น ๆ นั้นมีรายได้น้อย ทำให้การจัดทำสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานให้กับคนในท้องถิ่นนั้นเป็นเรื่องยาก คนในท้องถิ่นมีความเป็นอยู่ที่ยากลำบาก ส่งผลให้ประเทศชาติขาดกำลังสำคัญในการพัฒนา

5.1.3 ผลกระทบต่อการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

หลักการจัดสรรรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

รายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับจัดสรรมานั้นมีหลายแหล่งที่มา โดยรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2560 ได้กำหนดให้รัฐดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง

“มาตรา 250 รัฐต้องดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเองโดยจัดระบบภาษีหรือการจัดสรรภาษี ที่เหมาะสม รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนาการหารายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ เพื่อให้สามารถดำเนินการตามวรรคหนึ่งได้อย่างเพียงพอ ในระหว่างที่ยังไม่อาจดำเนินการได้ ให้รัฐจัดสรรงบประมาณเพื่อสนับสนุนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพลางก่อน

กฎหมายตามวรรคหนึ่งและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ต้องให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการบริหาร การจัดทำบริการสาธารณะ การส่งเสริมและสนับสนุนการจัดการศึกษา การเงินและการคลัง และการกำกับดูแลองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งต้องทำเพียงเท่าที่จำเป็นเพื่อการคุ้มครอง ประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่นหรือประโยชน์ของประเทศเป็นส่วนรวม การป้องกันการทุจริต และการใช้จ่ายเงินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงความเหมาะสมและความแตกต่างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ และต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการป้องกันการขัดกันแห่งผลประโยชน์ และการป้องกัน การก้าวก่ายการปฏิบัติหน้าที่ของข้าราชการส่วนท้องถิ่นด้วย”

รัฐจึงมีหน้าที่ดำเนินการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ของตนเอง รัฐจึงได้มีนโยบายสนับสนุนการกระจายรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2549 ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เป็นไปตามสัดส่วนรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ต่อรายได้สุทธิของรัฐบาล ซึ่งกำหนดให้มีสัดส่วนไม่น้อยกว่าร้อยละ 25 ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2550 และเงินอุดหนุนที่จัดสรรมีจำนวนไม่น้อยกว่าเงินอุดหนุนที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการจัดสรรในปีงบประมาณ พ.ศ. 2549 (126,013 ล้านบาท) โดยมีจุดมุ่งหมายที่จะให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีรายได้

เพิ่มขึ้นคิดเป็นสัดส่วนต่อรายได้สุทธิของรัฐบาลไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 โดยการจัดสรรสัดส่วนที่เป็นธรรมแก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและคำนึงถึงรายได้ขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย

แต่สำหรับในปัจจุบัน ได้มีร่างแผนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2563-2565 ได้กำหนดสัดส่วนรายได้ โดยให้มีส่วนรายได้เมื่อเปรียบเทียบกับรายได้สุทธิของรัฐบาล ในอัตราใกล้เคียง ร้อยละ 35

ซึ่งวัตถุประสงค์ของการจัดสรรเงินอุดหนุนที่รัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ก็เพื่อ เป็นแหล่งรายได้เสริมที่รัฐบาลให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว เงินอุดหนุนจากรัฐบาลยังสามารถใช้เป็น กลไกในการกำกับและควบคุมฐานะการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พร้อม ๆ กับเป็นการช่วยเหลือ เสริมรายได้ทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย ซึ่งการที่รัฐบาลจะจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น รัฐบาลจะต้องกำหนดหลักการเหตุผลในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น สามารถจำแนกได้อย่างคร่าว ๆ เป็น 2 รูปแบบ⁵⁸

1. เงินอุดหนุนแบบทั่วไป (General Grant) มีเป้าหมายเพื่อเป็นการเพิ่มพูนรายได้ให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการจัดสรรเงินอุดหนุนดังกล่าว ดังนั้นจึงกล่าวได้ว่ารูปแบบเงินอุดหนุนทั่วไปนี้ทำให้ มีผลต่อรายได้ ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระในการที่จะนำเงินอุดหนุนที่ได้รับไปใช้ใน การทำหน้าที่ของตนเองตามที่ตั้งเป้าหมายไว้

2. เงินอุดหนุนแบบเฉพาะกิจ (Specific Grant) เป็นรูปแบบเงินอุดหนุนที่ทำให้ต้นทุนหรือ ราคา ของบริการสาธารณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นถูกลด เพราะการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้จะมีการ บังคับให้เป็นการจัดสรรเพื่อลดต้นทุนของการให้บริการสาธารณะที่รัฐบาลต้องการให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นดำเนินการ ดังนั้นการจัดสรรเงินอุดหนุนประเภทนี้จึงเสมือนเป็นการจัดสรรเพื่อลดต้นทุนหรือราคาของ บริการสาธารณะ

ประเทศไทยมีการพิจารณาในการจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้⁵⁹

1. ความเป็นอิสระขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีส่วนเสริมสร้างความเป็นอิสระในการบริหารจัดการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เปิดโอกาสให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเลิกตัดสินใจได้ด้วยตนเอง เงินอุดหนุนที่จะเข้าข่ายลักษณะนี้ คือเงินอุดหนุนแบบทั่วไปที่ไม่มีเงื่อนไข

2. เสริมสร้างความเพียงพอของรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนต้องช่วย เสริมสร้างความเข้มแข็งทางรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีรายได้มากเพียงพอสำหรับการใช้จ่าย ตามอำนาจรับผิดชอบที่มีอยู่ ซึ่งเงินอุดหนุนที่จัดสรรให้จึงจำเป็นต้องมีขนาดที่มากเพียงพอกับความต้องการ

⁵⁸ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, วิถีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า, 2554), 73-74

⁵⁹ สกนธ์ วรรณวิวัฒนา, อ้างแล้ว 80

ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบของการจัดสรรซึ่งอาจจะเป็นไปได้หลายรูปแบบขึ้นอยู่กับประเภทหน้าที่ความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

3. ความเท่าเทียมกันระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เงินอุดหนุนจากรัฐบาลต้องแปรผกผันกับความสามารถในการจัดเก็บภาษีของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อความเท่าเทียมทางการคลังระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รูปแบบของเงินอุดหนุนที่จัดสรรจึงควรเป็นการจัดสรรตามสูตรที่สามารถสะท้อนความสามารถทางการคลังของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4. เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้ต้องมีความแน่นอน เพื่อสร้างความต่อเนื่องทางการใช้จ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะเดียวกันเป็นการสร้างความมั่นใจในขนาดรายได้ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีต่อเงินอุดหนุน ดังนั้นรัฐบาลจึงต้องมีการจัดทำระบบเงินอุดหนุนถึงจำนวนเงินอุดหนุน และการจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ อย่างชัดเจนและล่วงหน้า

5. เงินอุดหนุนต้องช่วยสร้างความมีประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การนำเงินอุดหนุนมาใช้ต้องไม่บิดเบือนการตัดสินใจเลือกใช้ทรัพยากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจากกิจกรรมหนึ่งไปสู่อีกกิจกรรมหนึ่ง

6. ระบบเงินอุดหนุนจะต้องมีส่วนช่วยเสริมสร้างให้เกิดความเข้มแข็งทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือการจัดสรรเงินอุดหนุนต้องช่วยทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมรับผิดชอบการใช้จ่ายของตนเองมากขึ้นและพึ่งพาเงินรายได้ที่จัดเก็บจากภายในท้องถิ่นมากขึ้น ระบบเงินอุดหนุนต้องไม่ถูกนำไปใช้เพียงเพื่อการแก้ไขปัญหาการขาดดุลการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

7. เงินอุดหนุนต้องสามารถเป็นเครื่องมือของรัฐบาลในการควบคุมและกำกับนโยบายของรัฐบาลของรัฐบาลที่มีต่อการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เงินอุดหนุนที่จัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นทั้งเครื่องมือในการติดตามการดำเนินงานและช่วยเหลือการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยรูปแบบของเงินอุดหนุนเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ คือเงินอุดหนุนแบบเฉพาะตัวที่มีการสมทบด้วยเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เงินอุดหนุนแต่ละชนิดมีผลกระทบที่แตกต่างกันต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ 1) ด้านความเป็นอิสระพบว่า ระดับหรือความเข้มข้นในการลดทอนความเป็นอิสระของท้องถิ่นขึ้นอยู่กับเงื่อนไขจำเพาะของเงินอุดหนุนนั้น เงินอุดหนุนทั่วไปจะมีผลกระทบต่อการลดทอนอำนาจหรือความเป็นอิสระของท้องถิ่นน้อยกว่าเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยเฉพาะอำนาจทางการคลัง เนื่องจากเงินอุดหนุนทั่วไปมีความยืดหยุ่นและท้องถิ่นสามารถใช้ดุลยพินิจในการใช้เงินได้เอง ในขณะที่เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะมาพร้อมกับเงื่อนไขการใช้เงิน ทำให้มีการทำลายความเป็นอิสระของท้องถิ่น ความยืดหยุ่น ความมีประสิทธิภาพทางการคลัง และความเสมอภาคทางการคลัง 2) ด้านการตอบสนองต่อความต้องการบริการสาธารณะของท้องถิ่น เงินอุดหนุนเฉพาะกิจจะกีดร่อนความสามารถของท้องถิ่นในการตอบสนองต่อลำดับความต้องการของท้องถิ่น (Kitchen, 2007) นอกจากนี้เงินอุดหนุนเฉพาะกิจทำให้ผู้จ่ายภาษียากที่จะแสดงออกซึ่งสิ่งที่ตนต้องการได้ 3) การเข้าถึงงบประมาณ (หรือทรัพยากร) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าถึงเงินอุดหนุนเฉพาะ กิจได้ยากกว่าเงินอุดหนุนทั่วไป กล่าวคือการจัดสรรเงินอุดหนุนเฉพาะกิจโดยทั่วไปจะมีความซับซ้อนมากทำให้ท้องถิ่นเล็ก ๆ อาจไม่

สามารถหรือมีความเชี่ยวชาญในการเข้าสู่กระบวนการของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ เนื่องจากเงินอุดหนุนเฉพาะกิจสำหรับแต่ละโครงการจะมีสูตรและเกณฑ์ที่แตกต่างกันซึ่งอาจก่อให้เกิดความสับสนและความซับซ้อนของการใช้งานแก่ผู้ใช้จ่ายเงินในโครงการของเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ⁶⁰

จากรายงานวิเคราะห์รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้แสดงถึงเป้าหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2564 โดยมีรายละเอียด ดังนี้

ตารางที่ 5 เป้าหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปีงบประมาณ พ.ศ. 2558-2564

ประเภทรายได้	ปี 2558		ปี 2559		ปี 2560		ปี 2561		ปี 2562		ปี 2563		ปี 2564	
	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน	จำนวนเงิน	สัดส่วน
1. รายได้รวมของ อปท.	646,344	100.00	656,239	100.00	687,892	100.00	720,822	100.00	751,480	100.00	803,864	100.00	795,655	100.00
1.1 รายได้ที่ อปท. จัดหาเอง	61,458	9.51	70,000	10.67	112,000	16.28	112,000	15.54	112,000	14.90	115,990	14.43	92,100	11.58
1.2 รายได้ที่รัฐบาลเก็บให้และแบ่งให้	218,222	33.76	218,940	33.36	218,800	31.81	229,900	31.89	240,350	31.98	249,886	31.09	254,453	31.98
1.3 ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาลแบ่งให้ (ตาม พ.ร.บ. กำหนดแผนฯ)	109,000	16.86	109,000	16.61	111,000	16.14	115,000	15.95	123,000	16.37	131,000	16.30	121,000	15.21
1.4 เงินอุดหนุน	257,664	39.86	258,299	39.36	246,092	35.77	263,922	36.61	276,130	36.74	306,988	38.19	328,102	41.24
2. รายได้สุทธิของรัฐบาล	2,325,000		2,330,000		2,343,000		2,450,000		2,550,000		2,731,000		2,677,000	
3. สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อรัฐบาล (%)		27.80		28.16		29.36		29.42		29.47		29.43		29.72

โดยวิธีการคำนวณสัดส่วนเป้าหมายรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีวิธีการคำนวณคือการนำรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หาดด้วยรายได้สุทธิของรัฐบาลในปีนั้น ๆ

ดังนั้น เมื่อภาษีเป็นรายได้สำคัญที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ท้องถิ่นจึงควรมีสติจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นของตน นอกเหนือจากทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษี เช่น ทรัพย์สินของรัฐหรือของหน่วยงานรัฐซึ่งใช้ในกิจการของรัฐหรือของหน่วยงานของรัฐหรือในกิจการสาธารณะ ทั้งนี้โดยมิได้ใช้หาผลประโยชน์ เป็นต้น เพราะทรัพย์สินดังกล่าวนี้ใช้ในกิจการสาธารณะที่ต้องให้บริการประชาชนโดยทั่วไป หากมีการจัดเก็บภาษีในทรัพย์สินดังกล่าวย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนโดยตรง

5.1.4 ปัญหาการถือครองที่ดินที่ไม่เกิดประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ

จากการที่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีวัตถุประสงค์เพื่อกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จึงได้มีการกำหนดอัตราภาษีในที่ดินรกร้างว่างเปล่าในอัตราที่สูง โดยมีอัตราเพดานที่ร้อยละ 1.2 โดยจะมีการ

⁶⁰ บรรเจิด สิงคะเนติ ดารุณี พุ่มแก้ว, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง, หน้า 15

เพิ่มอัตราการย่อยละ 0.3 ในทุก ๆ 3 ปีซึ่งอัตราการรวมไม่เกินร้อยละ 3 เพื่อเป็นการเร่งให้ผู้เสียภาษีนำที่ดินออกใช้ประโยชน์มากขึ้น

แต่เมื่อพิจารณาจากกฎกระทรวงกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมีได้ใช้หาผลประโยชน์ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ย่อมส่งผลให้รัฐวิสาหกิจเพิกเฉยไม่ทำประโยชน์ในทรัพย์สินใด ๆ ของหน่วยงาน ซึ่งจะสามารถยกตัวอย่างรัฐวิสาหกิจที่ได้รับประโยชน์จากกฎกระทรวงฉบับนี้ ได้แก่ การรถไฟแห่งประเทศไทย

การรถไฟแห่งประเทศไทยซึ่งเป็นหนึ่งในรัฐวิสาหกิจ มีหน้าที่ในการจัดทำบริการสาธารณะด้านบริการขนส่งทางราง ให้บริการประชาชนในการเดินทาง โดยการรถไฟจัดตั้งโดยพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494

จากแผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย ปีพ.ศ. 2560-2565 และแผนปฏิบัติการประจำปี 2565 ของการรถไฟแห่งประเทศไทย ได้แสดงข้อมูลตามสถานการณ์ปัจจุบันของการรถไฟ และวิเคราะห์ของทิมที่ปรึกษา โดยได้สรุปปัจจัยด้านจุดแข็งของการรถไฟไว้ว่า การรถไฟแห่งประเทศไทยนั้นมีปริมาณทรัพย์สินที่ดินจำนวนมาก และมีศักยภาพสามารถพัฒนาประโยชน์ต่อได้⁶¹ โดยสามารถพิจารณาได้ ดังนี้

ภาพที่ 4 ภาพแสดงข้อมูลที่ดินเปล่าของการรถไฟแห่งประเทศไทย



ที่มา: แนวทางการดำเนินงานของบริษัท เอสอาร์ที แอสเสท จำกัด ณ วันที่ 9 มิถุนายน 2564

จากภาพที่ 4 ซึ่งเป็นภาพแสดงข้อมูลที่ดินเปล่าของการรถไฟแห่งประเทศไทย พบว่าการรถไฟแห่งประเทศไทย มีปริมาณทรัพย์สินที่ดินจำนวนมาก ทั้งในส่วนที่มีสัญญาเช่าแล้ว รอการต่อสัญญา และที่ดินเปล่า โดยเฉพาะที่ดินเปล่าของการรถไฟแห่งประเทศไทย มีจำนวนถึง 38,469 ไร่ ซึ่งจากข้อมูลราคาประเมิน

⁶¹ แผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย ปีพ.ศ. 2560-2565 และแผนปฏิบัติการประจำปี 2565

ณ ปี พ.ศ. 2560 มีมูลค่าสูงถึง 263,647.55 ล้านบาท โดยเมื่อพิจารณาแยกเฉพาะที่ดินเปล่ารายแปลง ที่เป็น
ที่ดินเปล่ารอการพัฒนา มีดังนี้

1. ที่ดินเปล่าราคาประเมินเกิน 1 แสนบาท/ตรว. 7 สถานี มีพื้นที่ 170 ไร่ มูลค่า 12,193.99
ล้านบาท
2. ที่ดินเปล่าที่เหลือราคาประเมิน 50,000-100,000 บาท/ตรว. 7 สถานี มูลค่า 1,120 ไร่
มูลค่า 35,108.02 ล้านบาท
3. ที่ดินเปล่าราคาประเมินต่ำกว่า 50,000 บาท/ตรว. 429 สถานี มูลค่า 22,405 ไร่ มูลค่า
28,665.08 ล้านบาท

ซึ่งในแผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย ปีพ.ศ. 2560-2565 และแผนปฏิบัติการประจำปี
2565 ได้ให้ข้อมูลอย่างชัดเจนว่าที่ดินทั้งหมดนี้สามารถนำไปต่อยอดพัฒนาสร้างประโยชน์ได้อีกมากมาย โดย
ข้อมูลดังกล่าวยังคงเป็นเพียงแผนในการพัฒนาในอนาคต โดยเมื่อพิจารณาถึงพื้นที่ของการรถไฟจะสามารถ
พบว่าพื้นที่บางส่วนของรถไฟยังไม่สามารถนำมาจัดประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ได้ เนื่องจากบางส่วนเป็นที่ดิน
ที่มีการบุกรุก มีผู้บุกรุกเข้าครอบครองที่ดินของการรถไฟ โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายและไม่มีเอกสารสิทธิ์ เป็น
จำนวนถึง 18,822 ราย ประกอบด้วย พื้นที่ในเขตกรุงเทพมหานคร 1,538 ราย พื้นที่ในเขต 3 จังหวัด
ชายแดนภาคใต้ 911 ราย นครราชสีมา ขอนแก่น ศรีสะเกษ และจังหวัดใกล้เคียง 3,045 ราย นครสวรรค์
พิษณุโลก จังหวัดใกล้เคียง 869 ราย และพื้นที่ในจังหวัดอื่นๆ 12,459 ราย ที่ดินที่มีข้อพิพาท ซึ่งมีการออก
เอกสารสิทธิ์บนพื้นที่ที่สันนิษฐานว่าเป็นที่ดินของการรถไฟ เช่น พื้นที่บริเวณพังกา-ท่าขุน จังหวัดพังกา พื้นที่
บริเวณอรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว พื้นที่บริเวณบ้านโพธิ์มูล จังหวัดอุบลราชธานี พื้นที่บริเวณเขากระโดง
จังหวัดบุรีรัมย์ เป็นต้น⁶²

จะเห็นว่าปัญหาการบุกรุกที่ดินของการรถไฟนั้น เป็นปัญหาสะสมมานาน และนับวันจะยังมี
ผู้บุกรุกที่ดินของการรถไฟเพิ่มมากขึ้น ซึ่งเป็นผลจากการที่การรถไฟไม่สามารถดูแลพื้นที่ในความดูแลของตนได้
อย่างทั่วถึง เนื่องจากมีพื้นที่เป็นจำนวนมาก ดังนั้นการที่รัฐยกเว้นการจดทะเบียนภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของ
รัฐวิสาหกิจที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมิได้ใช้หาผลประโยชน์ ย่อมเป็นการส่งเสริมให้
รัฐวิสาหกิจไม่นำพื้นที่ไปพัฒนาต่อ เพราะขาดแรงจูงใจ หรือขาดมาตรการในการบังคับให้จะต้องนำที่ดินไปใช้
ให้เกิดประโยชน์ เพราะไม่มีภาระทางด้านภาษี ดังนั้นปัญหาการบุกรุกที่ดินของการรถไฟก็ยังคงมีเพิ่มมากขึ้น
เรื่อย ๆ และการรถไฟก็ยังคงมีที่ดินที่ไม่พัฒนาอยู่เช่นเดิม

นอกจากนี้การที่การรถไฟซึ่งเป็นรัฐวิสาหกิจมีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมากมาย แต่กลับไม่ได้ทำ
ประโยชน์ อีกทั้งยังได้รับยกเว้นจากการจดทะเบียนภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเต็มจำนวนในที่ดินเหล่านั้น เป็นการ
สร้างความเหลื่อมล้ำให้กับประเทศชาติ กล่าวคือประชาชนในประเทศไทยจำนวนมากไม่มีที่ทำกินหรือที่อยู่
อาศัยอีกด้วย

⁶²ฐานเศรษฐกิจ, เปิดจุดยืนท่าไม้ รพท.ไม่พ้อง ประชาชน บุกรุก"ที่ดินเขากระโดง [ออนไลน์]. 3 กันยายน 2564. แหล่งที่มา:
<https://www.thansettakij.com/property/494508>, [2 กุมภาพันธ์ 2565]

5.1.5. ศึกษาเปรียบเทียบกับต่างประเทศ

จากการที่ผู้ศึกษาได้ศึกษาเกี่ยวกับรัฐวิสาหกิจทั้งในประเทศไทย ประเทศฝรั่งเศส และประเทศอังกฤษ พบว่า รัฐวิสาหกิจมีหลักของการจัดตั้งคล้ายคลึงกัน กล่าวคือ รัฐวิสาหกิจถูกสร้างขึ้นมาเพื่อสร้างความคล่องตัวให้กับรัฐในการจัดทำบริการสาธารณะและแก้ปัญหาเกี่ยวกับข้อจำกัดหลาย ๆ ประการ รัฐวิสาหกิจในประเทศไทยและฝรั่งเศสจะมีความคล้ายคลึงกัน ในหลากหลายประการ กล่าวคือ มีฐานะเป็นนิติบุคคลแยกออกไปต่างหากจากรัฐและส่วนราชการที่มีอยู่เดิม มีความเป็นอิสระทั้งในด้านการเงิน การบริหารและการบริหารบุคคล นอกจากนี้ยังมีหน้าที่รับผิดชอบดำเนินการภารกิจในทางอุตสาหกรรมและการค้า อันเป็นภารกิจสมัยใหม่ที่รัฐถูกเรียกร้องให้เข้าไปรับผิดชอบดำเนินการตามความเปลี่ยนแปลงและพัฒนาการของอุตสาหกรรมและการค้าที่เติบโตอย่างรวดเร็ว

นอกจากนี้รูปแบบของรัฐวิสาหกิจทั้งในประเทศไทย และต่างประเทศ ผู้ศึกษาได้ศึกษาแล้วพบว่า มีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน เนื่องจากมีรูปแบบไปเพื่อจัดทำบริการสาธารณะบางประเภท เพราะการจัดทำบริการสาธารณะถือเป็นภารกิจหน้าที่สำคัญประการหนึ่งของรัฐที่จะต้องจัดให้มีเพื่อสนองตอบความต้องการของประชาชนในประเทศ นอกจากนี้ยังเป็นไปเพื่อจัดทำสาธารณูปโภค โดยกิจการสาธารณูปโภคเป็นปัจจัยขั้นพื้นฐานที่ประชาชนทุกคนควรจะได้รับบริการและด้วยเหตุผลที่ประชาชนในสังคมมีฐานะทางเศรษฐกิจที่ต่างกัน การจัดทำสาธารณูปโภคที่คิดค่าบริการตามลักษณะการจัดการเชิงธุรกิจอาจทำให้ประชาชนบางส่วนไม่มีโอกาสในการใช้บริการเหล่านั้น ประกอบกับปัญหาด้านต้นทุนในการดำเนินงาน อาจทำให้เอกชนไม่สนใจเข้ามาดำเนินการ ดังนั้นเพื่อให้ประชาชนทุกคนมีโอกาสที่เท่าเทียมกันในการใช้บริการ เพื่อให้เป็นไปตามหลักการของการบริการสาธารณะ (lois du service public) อันประกอบไปด้วย หลักว่าด้วยความต่อเนื่องของบริการสาธารณะ (la continuité) หลักความเสมอภาคในการเข้ารับบริการสาธารณะ (l'égalité) หลักว่าด้วยความเปลี่ยนแปลงของบริการสาธารณะ (l'adaptabilité) ดังนั้นรัฐจึงต้องเข้ามาดำเนินการเองและเรียกเก็บอัตราบริการในระดับที่ประชาชนทั่วไปสามารถเข้าถึงได้ เช่น ในประเทศไทยมีการจัดตั้งการรถไฟแห่งประเทศไทยเพื่อสร้างทางรถไฟและเดินรถไฟ ในประเทศฝรั่งเศสมีการจัดตั้ง France Telecom, EDF, GDF, SNCF เป็นต้น

ดังนั้นกล่าวโดยสรุปว่าหลักการจัดตั้งหรือรูปแบบของรัฐวิสาหกิจนั้น มีหลักการเบื้องหลังการจัดตั้งคล้ายคลึงกัน แต่เมื่อพิจารณาภาวะทางด้านภาษีกลับพบว่าทั้งในประเทศฝรั่งเศส และอังกฤษ มิได้มีการยกเว้นการจัดเก็บภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด แต่จะเป็นการยกเว้นให้กับกิจการที่รัฐลงทุนทำเพื่อประโยชน์สาธารณะโครงสร้างหลักเท่านั้น แต่หากเป็นกิจการที่รัฐร่วมทุนระหว่างเอกชน ในกฎหมายฝรั่งเศสจะมองว่ารัฐวิสาหกิจเหล่านี้คือนิติบุคคลที่เพื่อดำเนินการที่ส่งผลทางตรงหรือทางอ้อมต่อประโยชน์สาธารณะ ในหุ้นส่วนการลงทุนรัฐมิได้มีสิทธิเหนือผู้ถือหุ้นเอกชน และมีได้มีสิทธิเหนือเอกชนอื่น ๆ แต่อย่างไร โดยกฎหมายที่ใช้บังคับจึงเป็นกฎหมายเอกชน ความรับผิดชอบของผู้บริหารจึงเป็นไปตามหลักกฎหมายบริษัท (droit des sociétés) และอยู่ในเขตอำนาจของกระบวนการศาลยุติธรรม

5.2 แนวทางการแก้ไข

จากการศึกษาถึงปัญหาที่กล่าวมาข้างต้น สามารถกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาการบรรเทาภาระภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจได้ ดังนี้

5.2.1 แนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดเก็บภาษีให้กับทรัพย์สินรัฐวิสาหกิจไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค

เมื่อการยกเว้นภาษีอากรให้กับรัฐวิสาหกิจขัดกับหลักความเสมอภาคในการปฏิบัติของรัฐบาลต่อเอกชน ซึ่งแตกต่างจากที่รัฐบาลปฏิบัติต่อรัฐวิสาหกิจซึ่งเป็นการขัดต่อหลักรัฐธรรมนูญที่บัญญัติให้ความคุ้มครองและรับรองสิทธิเสรีภาพของประชาชนในเรื่องความเสมอภาคและก่อให้เกิดภาระทางการคลังแก่รัฐบาล ที่จะต้องแบกรับภาระหนี้สินโดยการจัดหาภาษีอากรจากประชาชนมาอุดหนุนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ขณะที่การจัดสรรกำไรเพื่อนำส่งรัฐของรัฐวิสาหกิจนั้นก็มิได้มากมายนัก เพราะรายได้ดังกล่าวเป็นผลมาจากการยกเว้นภาษีแก่รัฐวิสาหกิจ

ดังนั้นโดยหลักของการจัดตั้งรัฐวิสาหกิจนั้น รัฐวิสาหกิจจะต้องสามารถประกอบกิจการด้วยตนเอง และแข่งขันกับบุคคลอื่นในทางธุรกิจได้ด้วยตนเอง การยกเว้นภาษีอากรก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำขัดต่อความเสมอภาค จึงต้องมีการจำกัดหรือยกเลิกไป เพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ได้รับการปฏิบัติจากรัฐเช่นเดียวกับเอกชนอื่น ๆ รัฐจึงควรช่วยเหลือรัฐวิสาหกิจเพียงในเรื่องของข้อมูลเพื่อให้รัฐวิสาหกิจดำเนินกิจการต่อกลุ่มเป้าหมายต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยเสนอให้กำหนดให้รัฐวิสาหกิจเป็นอีกหน่วยงานภาษีอีกฐานหนึ่ง นอกเหนือจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินประกอบเกษตรกรรม ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยหรือที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ เนื่องจากโดยมากแล้วรัฐวิสาหกิจมีขึ้นเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ สาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้กับประชาชน โดยมีประสงค์แสวงหากำไร ดังนั้น หากจัดเก็บภาษีในทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชน แต่หากจะยกเว้นการจัดเก็บในทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจทั้งหมดก็ย่อมเป็นการส่งผลกระทบต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นและที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนด้วย นอกจากนี้ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจยังมีหลากหลายประเภท ได้แก่ อยู่ระหว่างการจัดทำบริการสาธารณะ อยู่ระหว่างรอการพัฒนา หรืออยู่ระหว่างการพัฒนา ดังนั้นจึงควรกำหนดให้มีบัญญัติให้สอดคล้องกับการพัฒนาของรัฐวิสาหกิจ

5.2.2 แนวทางการแก้ไขปัญหาด່อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การบรรเทาภาระภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจสำหรับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ระหว่างการพัฒนา เช่น การลดอัตราภาษีร้อยละ 90 ของจำนวนภาษีที่จะต้องเสียสำหรับที่ดินหรือทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่อยู่ระหว่างการพัฒนาเป็นโครงการต่าง ๆ ตามแผนพัฒนาทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ ซึ่งหลักการนี้สอดคล้อง

กับการลดอัตราภาษีให้กับผู้ประกอบการที่อยู่ระหว่างการพัฒนาเป็นโครงการจัดสรรเพื่อที่อยู่อาศัยหรือการอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน ผู้ประกอบการที่อยู่ระหว่างการพัฒนาอาคารชุดตามกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด ผู้ประกอบการที่อยู่ระหว่างการพัฒนาเป็นนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายว่าด้วยการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย เป็นต้น โดยการลดอัตราภาษีนี้ลงเป็นการจูงใจให้ผู้ประกอบการต้องการนำที่ดินมาพัฒนาให้เกิดประโยชน์ ซึ่งโดยหลักการดังกล่าวหากนำมาปรับใช้กับรัฐวิสาหกิจ ย่อมเป็นการจูงใจให้รัฐวิสาหกิจนำที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของตนมาพัฒนา เพื่อสร้างรายได้ให้กับรัฐวิสาหกิจนั้น ๆ

หากรัฐประสงค์ที่จะให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่รัฐวิสาหกิจ โดยต้องการยกเว้นการจัดเก็บภาษีสำหรับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมิได้ใช้หาผลประโยชน์ทั้งหมดสำหรับรัฐวิสาหกิจทั้ง 52 แห่งนั้น รัฐควรที่จะต้องใช้ระยะเวลาการยกเว้นการจัดเก็บ โดยอาจเป็นการยกเว้นร้อยละ 10 สำหรับ 5 ปีแรก และลดลงมาร้อยละ 10 ในทุก ๆ 5 ปี จนกระทั่งเป็นการยกเว้นการจัดเก็บทั้งหมดเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีระยะเวลาในการวางแผน หรือหาวิธีการในการหารายได้เพิ่มเติมเพื่อชดเชยรายได้ที่สูญหายไปจากการยกเว้นการจัดเก็บภาษีของรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ยังเป็นการกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจยังจะต้องนำที่ดินที่มีได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมิได้ใช้หาผลประโยชน์มาใช้พัฒนาให้เกิดประโยชน์เพราะยังคงมีหน้าที่เสียภาษี

5.2.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

จากหลักการจัดสรรเงินอุดหนุนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จะพบว่าหากท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอรัฐจะต้องหาเงินมาอุดหนุนท้องถิ่น ดังนั้นรัฐจะต้องสร้างรายได้แหล่งใหม่ ๆ ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะแหล่งรายได้ที่กฎหมายกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองได้ส่วนใหญ่เป็นรายได้ที่มาจากฐานภาษีแคบ เช่น ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นเหตุอย่างหนึ่งที่ทำให้รายได้ที่มาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองจึงมีสัดส่วนที่น้อยที่สุดเมื่อเทียบกับรายได้ทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีรายได้จากการจัดเก็บเองประมาณร้อยละ 10 ของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด

ดังนั้นหากรัฐจัดเก็บภาษีในทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมิได้ใช้หาผลประโยชน์ ย่อมเป็นการช่วยเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่น เมื่อท้องถิ่นมีรายได้การจัดสรรเงินอุดหนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมลดลง

5.2.4 แนวทางการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินที่ไม่เกิดประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ

การที่ยกเว้นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมิได้ใช้หาผลประโยชน์นั้นทำให้รัฐวิสาหกิจจะยังคงถือครองที่ดินโดยมิได้มีวัตถุประสงค์ใน

การพัฒนาแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่ที่ดินถือเป็นทรัพย์สินที่ไม่มีวันเสื่อมสลาย และมีอยู่อย่างจำกัด และมูลค่ามักจะเพิ่มสูงขึ้นเรื่อย ๆ แต่รัฐวิสาหกิจกลับไม่นำที่ดินมาใช้ประโยชน์

ดังนั้นแนวทางในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินที่ไม่เกิดประโยชน์ของรัฐวิสาหกิจ จึงต้องเป็นไปในแนวทางที่รัฐจะต้องจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ โดยมีหลักเกณฑ์ในการประเมินว่าที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างใดที่ถูกทิ้งไว้ว่างเปล่า โดยพิจารณาจากกฎกระทรวงกำหนดที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ พ.ศ. 2562 โดยกำหนดเกณฑ์ลักษณะที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างทิ้งไว้ว่างเปล่าให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์คือ (1) ที่ดินที่โดยสภาพสามารถทำประโยชน์ได้ แต่ไม่มีการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นตลอดปีที่ผ่านมา เว้นแต่การที่ไม่สามารถทำประโยชน์นั้นเนื่องจากมีเหตุธรรมชาติหรือเหตุพ้นวิสัย (2) สิ่งปลูกสร้างที่โดยสภาพสามารถทำประโยชน์ได้ แต่ถูกทิ้งร้างและไม่มีการทำประโยชน์ในสิ่งปลูกสร้างนั้นตลอดปีที่ผ่านมา และหลักเกณฑ์ที่พิจารณาว่าลักษณะที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ดังนี้ (1) ที่ดินที่โดยสภาพสามารถทำประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม แต่มีการทำประโยชน์ไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศกำหนดตามมาตรา 37 วรรคสอง ตลอดปีที่ผ่านมา (2) สิ่งปลูกสร้างที่ก่อสร้างหรือปรับปรุงเสร็จแล้วและโดยสภาพสามารถทำประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมหรือเป็นที่อยู่อาศัยหรือทำประโยชน์อื่นที่ไม่ใช่การทำประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมหรือเป็นที่อยู่อาศัย แต่ไม่มีการใช้ประโยชน์ตลอดปีที่ผ่านมา ซึ่งในการที่จะพิจารณาว่าที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างใดเป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ ให้คำนึงถึงสิ่งแวดล้อม สภาพภูมิประเทศ สภาพดิน ความลาดชันของพื้นดิน และการทำประโยชน์ของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ในบริเวณใกล้เคียง

ซึ่งหากพิจารณาจากที่ดินของรัฐวิสาหกิจ ตามตัวอย่างที่ยกไว้คือ ที่ดินการรถไฟ เป็นที่ดินเปล่าที่ถูกทิ้งไว้ว่างเปล่าไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ ซึ่งเมื่อคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม สภาพสภาพภูมิประเทศ สภาพดิน ความลาดชันของพื้นดิน และการทำประโยชน์ของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ในบริเวณใกล้เคียงแล้วนั้นพบว่าแผนวิสาหกิจการรถไฟแห่งประเทศไทย ปีพ.ศ. 2560-2565 และแผนปฏิบัติการประจำปี 2565 ได้ให้ข้อมูลอย่างชัดเจนว่าที่ดินทั้งหมดนี้สามารถนำไปต่อยอดพัฒนาสร้างประโยชน์ได้อีกมากมาย จึงเป็นที่ดินที่ไม่สมควรจะถูกทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ อันเป็นการทำให้รัฐเสียประโยชน์ เพราะสร้างความเหลื่อมล้ำ เพราะประชาชนทั่วไปที่มีได้เป็นเจ้าของที่ดินย่อมขาดโอกาสในการเข้าถึงที่ดินเพื่ออยู่อาศัย

ดังนั้นจึงควรยกเลิกกฎกระทรวงกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่กำหนดให้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมิได้ใช้หาผลประโยชน์ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยกลับไปจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจ ในอัตราเท่ากับที่จัดเก็บกับผู้เสียภาษีทั่วไป โดยจัดเก็บในอัตราร้อยละหนึ่งจุดสองของฐานภาษี และหากกรณีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ต้องเสียภาษีเป็นที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน ให้เรียกเก็บภาษีสำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในปีที่ 4 เพิ่มขึ้นจากอัตราร้อยละที่จัดเก็บตามมาตรา

37 (4) ในอัตราร้อยละ 0.3 และหากยังทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพอีกเป็นเวลาติดต่อกันให้เพิ่มอัตรารายอื่นร้อยละ 0.3 ในทุกสามปี แต่อัตรารายอื่นที่เสียรวมทั้งหมดแล้วไม่เกิดร้อยละ 3

ซึ่งการจัดเก็บภาษีในที่ดินที่และสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมีได้ใช้หาผลประโยชน์นั้น จะส่งผลให้รัฐวิสาหกิจมีแรงจูงใจ และเป็นการบังคับให้รัฐวิสาหกิจนำที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์กลับมาหาแนวทางในการพัฒนา เพราะหากปล่อยที่ดินทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน ก็จะถูกจัดเก็บภาษีสำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างในปีที่ 4 เพิ่มขึ้นจากอัตรารายอื่นที่จัดเก็บในอัตราร้อยละ 0.3 และหากยังทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพอีกเป็นเวลาติดต่อกันให้เพิ่มอัตรารายอื่นร้อยละ 0.3 ในทุกสามปี อันเป็นบทลงโทษรัฐวิสาหกิจ ซึ่งรัฐวิสาหกิจจะต้องตระหนักและกลับมาทบทวน รวมถึงวางแผนพัฒนาที่ดินของตนให้เกิดประสิทธิภาพมากขึ้น หรือหากไม่มีแผนพัฒนาที่อาจจะต้องขายที่ดินเข้าสู่ตลาดเพื่อลดภาระทางด้านภาษี เป็นการเพิ่มรายได้ให้กับรัฐวิสาหกิจอีกทางหนึ่ง

บทที่ 6 บทสรุปและข้อเสนอแนะ

6.1 บทสรุป

จากการศึกษาหาข้อมูลแนวคิดและหลักการพื้นฐานในเกี่ยวกับภาษีทรัพย์สิน ทั้งในด้านการจัดเก็บ ภาษีทรัพย์สิน และการบรรเทาภาษีทรัพย์สิน พบว่าการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่ดีและมีประสิทธิภาพควรเป็น การจัดเก็บจากภาษีส่วนเกินของรายได้ ซึ่งการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินต้องเป็นการจัดเก็บบนฐานทรัพย์สินสุทธิ ที่ได้มีการหักรายจ่ายต่าง ๆ ที่จำเป็นออกแล้ว

ในประเทศไทยมีรัฐวิสาหกิจจำนวน 52 แห่ง 9 สาขา โดยมีวัตถุประสงค์ในการให้บริการสาธารณะ แก่ประชาชน เช่น การคมนาคม การไฟฟ้า การประปา การสื่อสาร หรือประกอบธุรกิจ แสวงหารายได้ ใน กิจกรรมที่รัฐต้องผู้ขาด มิให้เอกชนเข้าดำเนินการ เหตุเพราะเป็นกิจการที่อาจจะส่งผลเสียแก่สุขภาพของ ประชาชน และอาจส่งผลเสียต่อสังคม เช่น สุรา ยาสูบ หรือเป็นกิจการที่เกี่ยวกับการเสี่ยงโชค หากเอกชน ดำเนินธุรกิจจะผิดกฎหมาย เช่น ไฟ สลากกินแบ่งรัฐบาล

ในอดีตรัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ในการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ แต่ในปัจจุบัน รัฐวิสาหกิจมีหน้าที่ในการเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เฉพาะทรัพย์สินที่นำออกมาประโยชน์

สำหรับการบรรเทาภาระภาษีที่ใช้กับรัฐวิสาหกิจในประเทศไทยนั้นมีอยู่หลายวิธีได้แก่ การยกเว้น ภาษีทั้งการยกเว้นทั้งหมดและการยกเว้นบางส่วน การลดหย่อนภาษี ซึ่งวิธีการเหล่านี้กำหนดขึ้นเพื่อป้องกันกา จัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน หรือเพื่อวัตถุประสงค์ในการส่งเสริมหรือสนับสนุนให้มีกิจกรรมต่าง ๆ เกิดมีขึ้น แต่อย่างไร ก็ตามการนำมาตราการบรรเทาภาระภาษีมาบังคับใช้อย่างไม่จำกัดหรือมีมาตรการบรรเทาภาระภาษีที่เปิดกว้าง มากเกินไปย่อมก่อให้เกิดผลเสียต่าง ๆ ตามมา และในบางกรณีอาจเกิดผลเสียมากกว่าผลดีก็เป็นได้

การบรรเทาภาระภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจในโครงสร้างภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ได้กำหนดการยกเว้นภาษีอย่างจำกัด กล่าวคือในภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ยกเว้นเฉพาะพื้นที่ที่เป็นบริเวณ ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ใช้ประโยชน์โดยตรงของรัฐวิสาหกิจโดยจะต้องมีประกาศจาก รัฐมนตรีกำหนด และสำหรับภาษีบำรุงท้องที่นั้นได้กำหนดยกเว้นเฉพาะสำหรับที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การ ประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ

แต่ในกฎกระทรวงกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่อาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้บรรเทาภาระ ภาษีของรัฐวิสาหกิจโดยเป็นการยกเว้นทั้งหมดให้กับทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของ รัฐวิสาหกิจและยังมีได้ใช้หาผลประโยชน์ ซึ่งขัดกับวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่ง เป็นภาษีทรัพย์สินนั้น มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และ สร้างความอิสระทางการคลังให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ยังต้องการให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นมีความเข้มแข็งและรับผิดชอบต่อประชาชนในท้องถิ่น และยังคงคาดหวังว่าจะเป็นการสร้างกลไกช่วย

สร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เสียภาษีให้สนใจการทำหน้าที่ของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะนำเงิภาษีที่จัดเก็บไปใช้จ่ายให้มีความเหมาะสมตรงกับความต้องการมากขึ้น ซึ่งจะช่วยส่งเสริมให้เกิดกลไกการตรวจสอบจากภาคประชาชนได้มากยิ่งขึ้น ขณะเดียวกันการมีภาษีทรัพย์สินนั้นยังมีผลกับการแก้ไขปัญหาในระดับชาติได้อีกคือ การช่วยลดการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไรและทำให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินของท้องถิ่นได้อย่างเต็มที่ และช่วยลดความเหลื่อมล้ำในการกระจายรายได้ของประเทศไทยได้ในระดับหนึ่ง

6.2 ข้อเสนอแนะ

โดยสรุปจากการศึกษาพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 พบว่าต้องมีอำนาจหน้าที่และเพิ่มบทบาทให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น เพราะมีวัตถุประสงค์ในการเพิ่มความเข้มแข็งและประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยต้องการสร้างความเข้มแข็งและโปร่งใสในการบริหารการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อีกทั้งมีจุดมุ่งหมายให้ท้องถิ่นมีงบประมาณพอเพียงในการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดความเจริญในระยะยาว แต่อย่างไรก็ตาม ผู้เขียนเห็นว่าการที่รัฐได้ตรากฎกระทรวงกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 นั้นย่อมขัดกับวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น เพราะการที่รัฐกำหนดให้ยกเว้นทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ยังมีได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมีได้ใช้หาผลประโยชน์ โดยเป็นการยกเว้นให้กับรัฐวิสาหกิจทุกแห่งนั้น ย่อมเป็นการสร้างปัญหาด้านรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กล่าวคือ ท้องถิ่นยังมีหน้าที่ในการดูแลทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจ และจัดทำระบบสาธารณูปโภค จัดทำบริการสาธารณะให้กับท้องถิ่นนั้น ๆ แต่กลับไม่มีรายได้เข้ามาช่วยเหลือ มีเพียงรายจ่ายที่จะต้องจ่ายออกเพื่อบำรุงรักษาดูแลทรัพย์สินนั้น ๆ ก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมต่าง ๆ ตามมา จึงควรมีการกำหนดแนวทางในการบรรเทาภาระอย่างเหมาะสม มีขอบเขตให้กับรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมาได้ และเป็นธรรมต่อผู้เสียภาษีอื่น ๆ นอกจากนี้ยังเป็นการพัฒนาให้ท้องถิ่นนั้น ๆ มีความเจริญต่อไปอีกด้วย โดยผู้เขียนขอเสนอให้มีการเพิ่มเติมในส่วนของการบรรเทาภาระภาษี ดังนี้

1. เสนอให้ยกเลิกกฎกระทรวงกำหนดทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ให้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เป็นทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ได้รับยกเว้นจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

(2) ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ยังมีได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมีได้ใช้หาผลประโยชน์

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(ก) องค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(ข) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

2. เสนอให้รัฐวิสาหกิจเป็นฐานภาษีอีกฐานหนึ่ง ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยแก้ไขมาตรา 37 เป็นดังนี้

มาตรา 37 ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ให้จัดเก็บภาษีตามอัตรา ดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 0.15 ของฐานภาษี
- (2) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 0.3 ของฐานภาษี
- (3) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์อื่นนอกจาก (1) หรือ (2) ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 1.2 ของฐานภาษี
- (4) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 1.2 ของฐานภาษี
- (5) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจที่ยังมิได้ใช้ในกิจการของรัฐวิสาหกิจและยังมิได้ใช้หาผลประโยชน์ ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 1.2 ของฐานภาษี

จากการศึกษาข้อมูลของรัฐวิสาหกิจในหลาย ๆ ด้าน ผู้ศึกษาจึงมีความคิดเห็น และประสงค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำข้อมูลของรัฐวิสาหกิจให้ประชาชนทั่วไปรับทราบถึงข้อมูลการเสียภาษีของรัฐวิสาหกิจ โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ข้อมูลการเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจ กล่าวคือ ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ได้จัดทำข้อมูลของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถจัดเก็บได้ โดยเก็บข้อมูลสถิติการเสียภาษีโดยทั่วไป มิได้เฉพาะเจาะจงกับบุคคลใด ทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคล แต่เนื่องจากรัฐวิสาหกิจเป็นองค์กรที่มีสถานะแตกต่างจากนิติบุคคล กล่าวคือ เป็นองค์กรของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์กรของรัฐบาลกิจการของรัฐตามกฎหมายที่จัดตั้งกิจการนั้น หรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ หรือ บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่กระทรวงการคลังมีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ จึงมีสถานะแตกต่างจากนิติบุคคล แต่ยังคงมีหน้าที่คล้ายนิติบุคคลทั่วไป กล่าวคือเป็นองค์กรที่แสวงหากำไร

แต่จากการค้นหาข้อมูลของผู้ศึกษา พบว่า ข้อมูลต่าง ๆ ของรัฐวิสาหกิจมีน้อยมาก เป็นข้อมูลที่ไม่มีการทำให้เป็นปัจจุบัน โดยเฉพาะข้อมูลทางด้านภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่มีได้มีการรวบรวมไว้เป็นการเฉพาะ โดยผู้ศึกษาได้ค้นหาข้อมูลในเว็บไซต์หน่วยงานของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง ไม่พบข้อมูลการเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด นอกจากนี้จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ของกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และเจ้าหน้าที่ในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ให้ข้อมูลตรงกันว่าทั้งสองหน่วยงานไม่มีการจัดเก็บข้อมูลการเสียภาษีรัฐวิสาหกิจ นอกจากนี้ผู้ศึกษาได้ค้นหาข้อมูลการเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจ จากงบการเงินของแต่ละรัฐวิสาหกิจ ก็ยังไม่พบว่ามิข้อมูลการเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจแต่อย่างใด

ซึ่งขัดกับหลักการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจ ที่จะต้องมีความโปร่งใส ตรวจสอบได้ เพื่อให้ประชาชนทั่วไปสามารถตรวจสอบการบริหารงานของรัฐวิสาหกิจได้ว่าเป็นไปโดยโปร่งใส หรือเป็นธรรมหรือไม่ ดังนั้นผู้ศึกษาจึงประสงค์ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเรื่องภาษีที่ดินและสิ่ง

ปลูกสร้างโดยตรง ได้จัดเตรียมข้อมูลในการเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจ เพื่อให้ประชาชนและภาครัฐสามารถตรวจสอบถึงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจได้ เพราะหากรัฐวิสาหกิจได้รับสิทธิพิเศษทางภาษีมากมาย แต่มีรายได้ลดลง ย่อมสะท้อนให้เห็นถึงการดำเนินงานของรัฐวิสาหกิจที่ขาดประสิทธิภาพ แต่รัฐกลับยังต้องหาเงินอุดหนุนให้รัฐวิสาหกิจ ย่อมส่งผลเสียต่อประชาชนโดยทั่วไป เพราะเงินที่รัฐนำไปอุดหนุนรัฐวิสาหกิจนั้นส่วนหนึ่งก็เป็นเงินภาษีประชาชน

นอกจากนี้ ยังเป็นการกระตุ้นให้รัฐวิสาหกิจจะต้องหาแนวทางในการพัฒนาองค์กรของตนให้มีประสิทธิภาพ โปร่งใส และตรวจสอบได้เสมอ อันเป็นการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันกับเอกชน และส่งผลดีกับประชาชนอย่างแท้จริง

2. ตรวจสอบข้อมูลให้เป็นปัจจุบันเสมอ กล่าวคือ จากการตรวจสอบจากเว็บไซต์กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และเว็บไซต์สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังพบว่าข้อมูลในเว็บไซต์ของทั้งสององค์กรดังกล่าวยังไม่ได้มีการทำข้อมูลให้เป็นปัจจุบัน เช่น ในส่วนรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ยังคงมีการใส่รายได้จากภาษีโรงเรือนและที่ดินที่จัดเก็บได้ในปี 2564 ทั้งที่ในปัจจุบันได้มีการยกเลิกการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ไปแล้วตั้งแต่ปี 2563 การใส่ข้อมูลดังกล่าวจึงไม่ถูกต้อง

ดังนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรที่จะต้องตรวจสอบการให้ข้อมูลต่าง ๆ เพราะประชาชนมีสิทธิตามกฎหมายที่จะตรวจสอบการทำงานของภาครัฐ และมีสิทธิได้รับข้อมูลต่าง ๆ ได้ เพื่อให้เกิดความโปร่งใส และเป็นธรรม

บรรณานุกรม

- ผู้ช่วยศาสตราจารย์ดุลยลักษณ์ ตราชูธรรม. กฎหมายภาษีอากร. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์
วิญญูชน จำกัด, 2562
- ศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พิณีจิวดล. คำอธิบาย กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน. กรุงเทพมหานคร :
บริษัท สำนักพิมพ์วิญญูชน จำกัด, 2563
- ศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พิณีจิวดล. กฎหมายภาษีอากร. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์วิญญู
ชน จำกัด, 2563
- ศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พิณีจิวดล. คำอธิบาย ภาษีท้องถิ่น. กรุงเทพมหานคร : บริษัท สำนักพิมพ์
วิญญูชน จำกัด, 2563
- เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม. การคลังว่าด้วยการจัดสรรและการกระจาย. กรุงเทพฯ :
มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2552
- สุรพล นิติไกรพจน์. หลักเกณฑ์ในการจำแนกวิสาหกิจมหาชน : ศึกษาเปรียบเทียบในกฎหมายไทยและ
ฝรั่งเศส. วารสารนิติศาสตร์, ฉบับที่ 3 ปีที่ 18
- สกนธ์ วรัญญูวัฒนา. วิธีใหม่การพัฒนาารายรับท้องถิ่นไทย. กรุงเทพมหานคร : สถาบันพระปกเกล้า, 2554
- ธนภณ แก้วสถิต. คำอธิบายภาษีเงินได้ระหว่างประเทศและหลักการทั่วไปของอนุสัญญาภาษีซ้อน. กรุงเทพฯ :
ห้างหุ้นส่วนจำกัด โรงพิมพ์ชวนพิมพ์, 2546
- กรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่น., สรุปคำถาม – คำตอบเกี่ยวกับพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
พ.ศ. 2562 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา:
- สำนักงบประมาณของรัฐสภา., รัฐวิสาหกิจไทยแหล่งรายได้รัฐบาลหรือภาระงบประมาณของแผ่นดิน
[ออนไลน์]. แหล่งที่มา : [15 พฤษภาคม 2564]

องค์การบริหารส่วนตำบลตาลีฮายร์., หลักเกณฑ์และวิธีการจัดเก็บรายได้แผนการพัฒนารายได้ ประจำปีงบประมาณ 2560 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.taleeye.go.th/index.php> [18 พฤษภาคม 2564]

สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง., สาระสำคัญ...พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.fpo.go.th/main/getattachment/General-information-public-service> [15 พฤษภาคม 2564]

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ., หลักการจำแนกประเภทหน่วยงานของรัฐในกำกับของฝ่ายบริหาร [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://otcc.or.th/wp-content/uploads/2020/02/know-06-1.7.pdf> [11 พฤษภาคม 2564]

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ., กลุ่มรัฐวิสาหกิจ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.sepo.go.th/content/162> [10 พฤศจิกายน 2564]

แจ่งสี่เบี้ย., รู้จักองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://www.bangkokbiznews.com/blogs/columnist/101282> [29 มกราคม 2565]

รายงานการพิจารณาศึกษา เรื่อง “ปัญหาและผลกระทบจากการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562” ของคณะกรรมการการกฤษฎีกา การยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนสภาผู้แทนราษฎร

บรรเจิด สิงคะเนติ ดารุณี พุ่มแก้ว, องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทยในมิติปัญหาทางการคลัง

ฐานเศรษฐกิจ, เปิดจุดยืนทำไม รฟท.ไม่ฟ้อง ประชาชน บุกรุก"ที่ดินเขากระโดง [ออนไลน์]. 3 กันยายน 2564. แหล่งที่มา: <https://www.thansettakij.com/property/494508>, [2 กุมภาพันธ์ 2565]

นันทวัฒน์ บรมานันท์, หลักกฎหมายปกครองเกี่ยวกับบริการสาธารณะ, พิมพ์ครั้งที่ 5 (สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2560), หน้า 32-33

นันทวัฒน์ บรมานันท์, รายงานการวิจัยเรื่อง เขตอำนาจของมติคณะรัฐมนตรี ศึกษากรณีรัฐวิสาหกิจ, (2553), หน้า 259

สำนักงานคณะกรรมการนโยบายรัฐวิสาหกิจ., คำจำกัดความรัฐวิสาหกิจ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://www.sepo.go.th/content/12> [15 มกราคม 2565]

ฐานข้อมูลหน่วยงานภาครัฐ., หน่วยงานในสังกัดรัฐวิสาหกิจ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <http://www.oic.go.th/ginfo/page2.asp?i=922> [30 ธันวาคม 2564]

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น., หรือแนวทางปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2021/12/26571_1_1638863366793.pdf?time=1655637844026 [30 ธันวาคม 2564]

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น., คำปรึกษาหรือคำแนะนำเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : http://www.dla.go.th/upload/document/type2/2021/7/25800_1_1627350105703.pdf?time=1655637844026 [30 ธันวาคม 2564]

ข้อมูลสถิติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง., รายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://www.fpo.go.th/main/Statistic-Database.aspx> [15 พฤศจิกายน 2564]

ข้อมูลสถิติ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง., รายจ่ายองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://www.fpo.go.th/main/Statistic-Database.aspx> [15 พฤศจิกายน 2564]

สำนักงบประมาณ., ฉบับที่ 3 เล่มที่ 14 งบประมาณรายจ่าย ฉบับปรับปรุง ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่าย ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 รัฐวิสาหกิจ [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=14418&mid=545&catID=0> [12 กุมภาพันธ์ 2565]

สำนักงบประมาณ., งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2564 (ฉบับปรับปรุง) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : <https://www.bb.go.th/topic-detail.php?id=12735&mid=545&catID=1337> [12 กุมภาพันธ์ 2565]

สำนักงบประมาณ., งบประมาณโดยสังเขป ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2565 (ฉบับปรับปรุง) [ออนไลน์]. แหล่งที่มา : https://bbstore.bb.go.th/cms/1642148355_4588.pdf [12 กุมภาพันธ์ 2565]