

ทัศนะของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ฉบับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) กรณีศึกษา ผู้บริหารท้องถิ่น (ฝ่ายการเมือง) ในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล

นิชนันท์ พิชัยเงาะ*

บทคัดย่อ

การศึกษาทัศนะของผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองที่ดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ.2557-2558 และการวิเคราะห์ร่วมกับความเห็นผู้ที่มีความสนใจในประเด็นที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จากสาขาวิชาและอาชีพที่หลากหลาย มีทิศทางที่สอดคล้องกันคือ “เห็นด้วย” ที่ให้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นแหล่งรายรับใหม่ที่ อปท. เป็นผู้บริหารจัดการและเป็นรายได้ของท้องถิ่น โดยเชื่อว่า จะทำให้แต่ละท้องถิ่นมีรายรับที่เพิ่มขึ้น แต่การศึกษายังพบประเด็นที่สำคัญ ได้แก่ มิติท้องถิ่น ภาษีจะเป็นเครื่องมือใหม่ในการเพิ่มรายได้ แต่รายรับทั้งหมดอาจไม่มีจำนวนเพิ่มขึ้นเท่าที่ควร มิติประชาชน การจัดเก็บภาษีส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้เสียภาษี ผู้บริหารท้องถิ่นต้องไม่ละเลยหรือเพิกเฉยต่อเสียงเรียกร้องของประชาชนที่ได้รับผลกระทบ และมิติการเมือง เป็นข้อค้นพบที่น่าสนใจคือ แม้ผู้บริหารท้องถิ่นมีความต้องการบังคับใช้ภาษี แต่การยอมรับทางการเมือง ก็เป็นปัจจัยที่ผู้บริหารท้องถิ่นบางส่วนกังวลและถกเถียงว่า เมื่อประชาชนได้รับผลกระทบ จะส่งผลโดยตรงต่อฐานคะแนนเสียงได้

คำสำคัญ: การคลังท้องถิ่น ภาษีทรัพย์สิน ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ผู้บริหารท้องถิ่น

* สำนักรวิจัย สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์
อีเมล: yimpook@hotmail.com

Attitudes of Local Administrators on Draft of Land and Building Tax Act (Edition of the Fiscal Policy Office): Case Study of Executive Chiefs (The Political Representation) in Municipality and Sub-District Administrative Organization

Nichanun Pichaingo^{*}

Abstract

If the enforcement of the land and building tax law is realized, it should focus on the points as follows:

1) In term of the local government, the executive chiefs (the political representation) agree that taxation of land and buildings will be used as instrument for revenue collection in the local government. However, total revenue of the local government may not increase as much as it should be.

2) In the long term, taxation of land and buildings might lead to effectiveness of land use at local level and reduce land hoarding for commercial purposes. This will result in distribution of land holding and has impact on the increased interest of the taxpayers in local participation indirectly.

3) Regarding to people as taxpayers, the enforcement of taxation of land and buildings at local level will have impacts on them directly. The local administrators must not ignore the needs of affected groups of people.

4) In political dimension, the political consent is another factor that will prioritize the local administrators' decision-making on the enforcement of taxation because some local administrators are concerned about unavoidable impact on their popularity among the political supporters due to affected taxpayers' dissatisfaction.

Keyword: Local finance, property tax, taxation of land and buildings, local administrators

^{*} Research Center, National Institute of Development Administration (NIDA).

E-mail: yimpook@hotmail.com

บทนำ

เมื่อพิจารณาถึงกระแสของปัญหาและการเปลี่ยนแปลงทางการคลังท้องถิ่น จะเห็นได้ว่า การคลังท้องถิ่นยังคงมีช่องว่างที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบริหารงานตั้งแต่อดีตมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งปัญหาที่เกิดจากภาครัฐบาลกลาง เช่น จากการกำหนดนโยบายของรัฐบาลที่กระทบต่อท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นต้องใช้เม็ดเงินของตนเองในการจัดบริการสาธารณะตามนโยบายของรัฐ การถ่ายโอนภารกิจให้ท้องถิ่นไม่สอดคล้องกับการถ่ายโอนงบประมาณ เป็นต้น ปัญหาที่เกิดจากการบริหารงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเอง เช่น ข้อจำกัดของบุคลากรท้องถิ่นที่ขาดความรู้ ความสามารถ ความเข้าใจเฉพาะด้านในการปฏิบัติงาน ขาดความรับผิดชอบหรือบางคนพยายามหาช่องโหว่ในการทุจริต แม้กระทั่งปัญหาจากภาคประชาชนในท้องถิ่น เช่น ความพยายามที่จะเลี่ยงภาษี ขาดจิตสำนึกที่ดีในหน้าที่ของประชาชน และขาดการมีส่วนร่วมในการตรวจสอบท้องถิ่นจากภาคประชาชน (Wongpreedee, B.E.2555) รวมไปถึงปัญหาการคลังท้องถิ่นที่รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จัดเก็บเองต่อสัดส่วนรายได้อื่น ๆ ที่รัฐจัดสรรหรืออุดหนุนให้นั้น ไม่ว่าจะเป็นปีงบประมาณใดก็ตาม แม้จะมีการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นให้ท้องถิ่นสามารถบริหารจัดการตนเองได้ แต่กลับพบว่า สัดส่วนรายได้ที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองนั้นมีสัดส่วนที่น้อยมาก ซึ่งโดยเฉลี่ยมีสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 10 จากรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด¹ ทำให้รายได้ของท้องถิ่นในแต่ละปีงบประมาณส่วนใหญ่จึงเป็นรายได้ที่มาจากการจัดเก็บ จัดสรร และเงินอุดหนุนจากภาครัฐบาลเป็นสำคัญ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการจัดเก็บอยู่นั้น ซึ่งได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ มีลักษณะของภาษีที่ไม่เหมาะสมกับสภาพของท้องถิ่นและสภาพเศรษฐกิจยุคปัจจุบัน กล่าวคือ มีความล้าหลังไม่ทันสมัยต่อการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคม รวมทั้งภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเองทั้งหมด ไม่ก่อให้เกิดรายได้ที่เพียงพอต่อประมาณรายจ่ายในการบริหารจัดการ หรือดำเนินการจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะที่เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ รวมถึงปัญหาจากแผนการกระจายอำนาจทางการคลัง ข้อกำหนด และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ ที่ควบคุมและจำกัดอำนาจของท้องถิ่นที่มีผลกระทบต่อการคลังท้องถิ่นได้ จึงทำให้ ณ ปัจจุบัน การคลังท้องถิ่น โดยเฉพาะรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอต่อประมาณรายจ่าย และมีผลสืบเนื่องทำให้ไม่สามารถบรรลุเป้าหมายของแผนงานหรือวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้ทางการบริหารได้ ทั้งหมดนี้จึงนำไปสู่กระแสของการเสนอแนวทางแก่การคลังท้องถิ่นในการสรรหาแหล่งรายได้ใหม่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บบริหารจัดการรายได้ใหม่ได้ด้วยตนเอง กล่าวคือ การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

สำหรับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นภาษีใหม่ที่จะเป็นแหล่งรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ถือเป็นภาษีที่อยู่ในกระแสที่ได้รับความสนใจจากนักวิชาการทางด้านรัฐศาสตร์ ด้านเศรษฐกิจ ด้านท้องถิ่น ภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภาคประชาชนที่คอยติดตามถึงภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมานานหลายปี และจากพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ซึ่งบังคับใช้อยู่ในปัจจุบันมีปัญหาอยู่ด้วยกันหลายประการ กระทั่งนำมาซึ่งแนวคิดที่จะมีการแก้ไขปรับปรุงโดยรวมพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับเข้าด้วยกันเป็นพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (Ngamarunchot et al., B.E.2554) ด้วยเหตุที่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ มีวิวัฒนาการของการผลักดันอย่างต่อเนื่อง นับตั้งแต่ปี พ.ศ.2537-2541 สมัยนายชวน หลีกภัย เป็นนายกรัฐมนตรี ก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ในชื่อ “ร่างพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ...” เป็นร่างกฎหมายใหม่ขึ้น เพื่อจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น จนร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวได้ถูกพิจารณาผ่านการกลั่นกรองทั้งจากคณะกรรมการกฤษฎีกา กระทรวงการคลัง และกระทรวงมหาดไทย จนมาถึง พ.ศ.2551 สมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ร่างพระราชบัญญัติฯ ก็ได้ผ่านการพิจารณาการกลั่นกรองจากคณะกรรมการ

กฎหมาย การทวงถามหนี้ และการทวงถามหนี้ไทยอีกครั้ง อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายนี้ก็ไม่สามารถบังคับใช้ได้จริง และท้ายที่สุดร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ได้กลับมาเป็นกระแสความสนใจของสังคมอีกครั้งในปี พ.ศ. 2557-2558 สมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เป็นนายกรัฐมนตรี มีการเสนอแนวทางการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ขึ้นมาใหม่ ซึ่งร่างกฎหมายนี้ก็ผ่านความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี แต่ก็ยังไม่ได้ถูกพิจารณาจากรัฐสภาเพื่อดำเนินการ ประกาศใช้จริง ทำให้ ณ ปัจจุบัน ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ถูกเสนอมานั้น ยังอยู่ในขั้นตอนของการพิจารณาว่าจะสามารถบังคับใช้ในเขตขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระยะเวลาอันใกล้

ทั้งนี้ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เป็นแนวทางของแหล่งรายได้ใหม่นี้ จะช่วยส่งเสริมให้ท้องถิ่นมีรายได้ที่เพิ่มขึ้น เพื่อรองรับต่อรายจ่ายของท้องถิ่นที่นับวันจะเพิ่มสูงขึ้น หรือช่วยให้ท้องถิ่นมีรายได้สะสม เพื่อดำเนินการบริการสาธารณะอื่นใดเพิ่มเติมได้นั้น การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้จึงเป็นเรื่องที่ใหม่สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องเรียนรู้การจัดเก็บ บริหารจัดการรายได้ใหม่เอง ภาครัฐบาลที่ต้องกำหนดแนวทาง ระเบียบ กฎเกณฑ์ที่เหมาะสมกับท้องถิ่นเอง หรือภาคประชาชนในฐานะผู้ได้รับผลกระทบจากการเสียภาษีเอง ถือเป็นเรื่องที่ท้าทาย และเป็นเครื่องพิสูจน์ถึงความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันว่าจะมีความสามารถในการรับมือหรือมีความพร้อมมากน้อยแค่ไหนต่อการบริหารรายได้ใหม่ของตนเอง ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความสนใจในประเด็นของร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ว่า ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยเฉพาะร่างพระราชบัญญัติที่นำเสนอโดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (ฉบับร่างฯ ที่ สคก. ตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ ๑๙๔/๒๕๕๔) ที่ถูกพูดถึงและวิพากษ์วิจารณ์กันอย่างแพร่หลายในขณะนี้ และกำลังจะมีผลบังคับใช้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเร็ววัน จะมีผลต่อท้องถิ่นอย่างไร โดยผู้วิจัยเห็นว่า หากจะได้รับข้อมูลของการบริหารจัดการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่กำลังจะเกิดขึ้นให้ได้ผลที่สะท้อนถึงสถานการณ์ และผลที่คาดว่าจะเกิดขึ้นหรือพิจารณาถึงความเหมาะสมของภาษีที่ควรจะเป็นต่อท้องถิ่นนั้น ผู้ที่จะสามารถให้คำตอบได้ดีที่สุดคือ ผู้ที่ปฏิบัติงานและเป็นผู้ที่รับอำนาจสั่งการจากภาครัฐ เพื่อดำเนินการบริหารงานในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั่นเอง และอีกหนึ่งเหตุผลคือ ในฐานะผู้บริหารท้องถิ่นที่มีหน้าที่บริหารจัดการเก็บภาษีในท้องถิ่น หากผู้บริหารมีความคิด ความเชื่อ หรือมีใจที่พร้อมจะทำและจัดเก็บภาษีแล้วนั้น ย่อมส่งผลต่อการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นได้ ผู้วิจัยจึงมุ่งความสนใจถึง “ทัศนะ” ของผู้บริหารฝ่ายการเมืองขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ที่ดำรงตำแหน่งช่วงปี พ.ศ.2557-2558) ได้แก่ นายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล นอกจากนี้ เหตุผลที่ผู้วิจัยเลือกศึกษาถึงทัศนะของผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น เพื่อเป็นแนวทางในการปรับปรุงและพัฒนาการดำเนินงานการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของท้องถิ่นที่กำลังจะเกิดขึ้น ให้มีความเหมาะสมกับท้องถิ่นของไทย และก่อให้เกิดประโยชน์ในด้านรายได้ให้มีประสิทธิภาพมากที่สุด

การวิจัยนี้ จึงมีวัตถุประสงค์ของการวิจัย 2 ประเด็น ได้แก่ 1) เพื่อวิเคราะห์ความเห็นของกลุ่มบุคคลที่ให้ความสนใจในประเด็นที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ฉบับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง: สคก. ฉบับร่างฯ ที่ ๑๙๔/๒๕๕๔) และ 2) เพื่อศึกษาทัศนะของผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ฉบับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง: สคก. ฉบับร่างฯ ที่ ๑๙๔/๒๕๕๔)

แนวคิด ทฤษฎี และวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการกำหนดประเภทรายรับที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การที่รัฐบาลมีการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะการกระจายอำนาจทางการคลังนั้น รัฐบาลจะมีการโอนอำนาจในการจัดเก็บและจัดหางบประมาณของท้องถิ่นด้วยตนเอง ที่เรียกว่า การกระจายอำนาจทางด้านรายได้ ซึ่งสกนธ์ วรรณวุฒินา (B.E.2555) ได้เสนอหลักการสำหรับการออกแบบการกำหนดประเภทของรายรับระหว่างรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีขนาดรายรับที่เหมาะสมกับภาระหน้าที่ของตนเอง และสามารถจัดการรายรับได้ด้วยตนเอง โดยสามารถระบุได้เป็น 3 หลักการ ได้แก่

1) หลักความมีประสิทธิภาพ ที่อาศัยแนวคิดที่ว่า “การเงินต้องตามภารกิจ (finance follow functions)” การกำหนดรายรับนั้นจะดำเนินการได้ ต้องมีการกำหนดประเภทภาระหน้าที่ที่มอบให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก่อน เพื่อให้รู้ขนาดการให้บริการและนำไปสู่ขนาดของเงินรายได้ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรต้องมีเพื่อใช้ในการบริหารของตนเอง

2) รายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรที่จะอยู่บนฐานของการเป็นปัจจัยการผลิตหรือเป็นการจัดเก็บที่ทำให้เกิดการบิดเบือนของการใช้ทรัพยากรในระบบเศรษฐกิจ เพราะจะส่งผลให้เกิดการผลักภาระภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บนั้นออกไปยังผู้ใช้หรือผู้บริโภคผลผลิตนั้น ๆ ที่อาจอยู่นอกเขตพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บรายได้นั้นอยู่ ทำให้ภาระภาษีที่แท้จริงถูกกระจายออกจากพื้นที่ของท้องถิ่นที่มีการจัดเก็บภาษีนั้น ๆ

3) หลัก “Subsidiarity” ที่กล่าวว่า อำนาจการหารายได้ควรที่จะกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีขนาดเล็กให้มากที่สุด แต่หากการมอบอำนาจดังกล่าวก่อให้เกิดผลบิดเบือน หรือส่งผลทางลบต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ จึงอาจมอบหมายให้รัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับที่สูงกว่าที่มีศักยภาพในการจัดการที่ดีกว่าทำหน้าที่แทน

หลักการของการกำหนดแหล่งรายรับที่ควรเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การกำหนดแหล่งรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นการสนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้จากแหล่งรายได้นั้นเอง และสร้างรายรับที่เพียงพอต่อการดำเนินการกิจหรือการทำหน้าที่ที่มีประสิทธิภาพในการให้บริการสาธารณะในท้องถิ่น ซึ่งแนวทางของหลักเกณฑ์ในการกำหนดแหล่งรายรับที่เหมาะสมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดย สกนธ์ วรรณวุฒินา (B.E.2555) กำหนดไว้อย่างน้อย 5 ประการที่ต้องคำนึง ดังนี้

1) ความเพียงพอและความยืดหยุ่นในการปรับเปลี่ยนรายรับ (Revenue Adequacy and Flexibility)

หากเปรียบเทียบถึงการลงทุนของภาคเอกชนกับการลงทุนของภาครัฐนั้น การลงทุนในภาคเอกชน ผู้ผลิตย่อมต้องการผลตอบแทนที่เพียงพอต่อเงินลงทุนที่ใช้ไป หากการลงทุนไม่ก่อให้เกิดผลตอบแทนหรือไม่สามารถสร้างรายรับที่เพียงพอได้ อาจจะเรียกได้ว่าไม่คุ้มค่ากับการลงทุน แต่หากเป็นของภาครัฐที่การลงทุนอาจไม่ได้มุ่งหวังเพื่อหาหรือสร้างกำไร แต่เพื่อสร้างความอยู่ดีกินดีของประชาชนในพื้นที่ ทำให้การกำหนดแหล่งที่มาของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น อย่างน้อยก็ควรที่จะสะท้อนผลประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากการให้บริการสาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดการยินยอมในการจ่ายจากประชาชน เพื่อเป็นรายรับและมีรายได้ที่มากพอในการทำหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากนี้ การลงทุนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปัจจุบันมีต้นทุนของการ

ดำเนินงานตามแผนงานและโครงการต่าง ๆ ที่เพิ่มสูงขึ้น หรือจากการที่ประชากรในท้องถิ่นมีจำนวนเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ต้นทุนในการให้บริการสาธารณะมีมากขึ้นตามไปด้วย ปัจจัยเหล่านี้มีผลให้ประเภทและขนาดของรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องสามารถปรับเปลี่ยนได้ง่ายขึ้น หมายความว่า รายรับต้องมีความยืดหยุ่นเพียงพอกับสภาพการเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจในแต่ละท้องถิ่น

2) ความเสมอภาค (Equity)

ความเสมอภาคนี้จะพิจารณาถึง 2 เรื่อง ประการที่หนึ่ง หากพิจารณาในเรื่องหลักความสามารถในการจ่าย (Ability-to-Pay Principle) ที่สังคมปรารถนาเป็นพื้นฐาน คือการให้บุคคลที่มีความสามารถในการจ่ายสูง (มีรายได้สูง) ต้องเป็นผู้ที่เสียภาษีหรือถูกจัดเก็บภาษีในอัตราที่สูงกว่าบุคคลที่มีความสามารถในการจ่ายต่ำ (มีรายได้ต่ำ) ในการบริโภคสินค้าหรือบริการหนึ่งหน่วยเท่ากัน ในที่นี้เรียกว่า การเก็บภาษีแบบอัตราก้าวหน้า ประการที่สอง แต่หากพิจารณาในเรื่องความเท่าเทียมในทางการจัดเก็บภาษีหรือหาโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางทฤษฎีแล้วนั้น ต้องเสมอภาคกันใน 3 มิติ ได้แก่ ความเสมอภาคในแนวตั้งคือ ความเท่าเทียมในการหารายได้และความสามารถในการจ่าย กล่าวคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไหนมีความสามารถในการจ่ายมากก็ควรจ่ายในจำนวนที่สูงกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถที่น้อยกว่า ความเสมอภาคในแนวนอนคือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีความสามารถทางรายได้ที่เท่ากันก็ควรที่จะจ่ายในอัตราที่เท่ากัน และความเสมอภาคระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองคือ ประชาชนที่อาศัยอยู่บนพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่ง ไม่ควรที่จะต้องเสียภาษีในอัตราที่มากกว่าอีกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหนึ่งมากจนเกินไป ด้วยเหตุผลที่อาศัยอยู่ในพื้นที่หนึ่งมากกว่าอยู่ในอีกพื้นที่หนึ่ง

3) ความสามารถและความเป็นไปได้ในการจัดการ (Administrative Capacity and Feasibility)

แหล่งที่มาของรายได้มีการปรับเปลี่ยน เปลี่ยนแปลงไปตามภูมิศาสตร์ เศรษฐกิจ และความชำนาญความสามารถในการจัดเก็บรายรับ และการระบุถึงเป้าหมายในการจัดเก็บ ซึ่งเรียกว่า ความสามารถในการจัดการ กล่าวคือ เหตุผลที่สำคัญเกี่ยวกับการกำหนดแหล่งรายรับที่ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เชื่อมโยงกับหลักความสามารถในการจัดการคือ ต้นทุนในการบริหารจัดการ เพราะบางครั้งรายได้บางประเภทอาจมีความเหมาะสมที่จะเป็นแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่เพราะการที่มีต้นทุนในการบริหารจัดการที่สูง ทำให้หารายได้นั้นเป็นความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วนั้น อาจจะไม่มีความสามารถในการจัดการหรือดำเนินการจัดเก็บ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพเต็มที่

4) การยอมรับทางการเมือง (Political Acceptability)

โดยทั่วไปจากการจัดเก็บรายได้ของหน่วยงานของรัฐ มักจะพบปัญหาการยอมรับของประชาชน เพราะประชาชนได้สูญเสียเงินออกจากกระเป๋า ถึงจะรับรู้ ว่า รายได้ที่จะจัดเก็บไปนั้นจะนำไปจัดบริการสาธารณะก็ตาม แต่การสูญเสียเงินทำให้ประชาชนรู้สึกถึงความสามารถในการใช้จ่ายของตนเองลดน้อยลง เป็นผลให้การจัดเก็บรายได้ต่าง ๆ ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ผู้บริหารมักมีความใกล้ชิดและรู้จักโดยประชาชนในพื้นที่ จึงมักได้รับการต่อต้านและไม่ได้เป็นที่ต้องการหรือยอมรับของประชาชน อย่างไรก็ตาม ในอีกมุมหนึ่งสำหรับรายรับของรัฐบาลในบางประเภทที่ประชาชนส่วนใหญ่ยอมรับได้มากกว่า เพราะเกิดการกระจายตัวของรายได้ที่รัฐบาลจัดเก็บนั้นอยู่ในระดับที่กว้างที่ทุก ๆ คนรับรู้ จึงทำให้ไม่รู้สึกว่าประชาชนผู้จ่ายได้รับการเอาเปรียบหรือเป็นเรื่องที่ต้องแบกรับภาระเฉพาะตัว ต่างจากความคิดเห็นในกรณีภาษีที่เป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเพราะความใกล้ชิดและความแตกต่างที่อาจเกิดขึ้นในการจัดเก็บระหว่างประชาชนภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจรู้สึกถึงความไม่เท่าเทียมในการจ่ายภาษี และประชาชนในท้องถิ่นมักไม่คำนึงถึงผลประโยชน์ที่ต่างได้รับแตกต่างกันไปตามประเภทของบริการสาธารณะของแต่ละท้องถิ่น ทำให้บางครั้งประชาชนและผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอ่อนไหวทางการเมือง (political

sensitive) ก่อให้เกิดคำถามที่เกี่ยวข้องกับประชาชนทุกคนหรือส่วนใหญ่ในท้องถิ่นที่มีต่อการจัดเก็บภาษีหรือจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

5) ความมีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ (Economic Efficiency)

ในทางเศรษฐศาสตร์นั้น การที่ไม่มีกลไกใด ๆ ก็ตาม ไปทำให้การจัดสรรทรัพยากรของคนแต่ละคนนั้น บิดเบือนไปจะเป็นสิ่งที่สังคมพึงปรารถนาที่สุด ดังนั้น หากการกระทำใด ๆ ก็ตาม มีผลทำให้เกิดการบิดเบือนการตัดสินใจของคนแต่ละคนนั้น จะมีผลทำให้เรียกว่า “ไม่มีประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจ” นั้นหมายความว่า การที่รัฐบาลเป็นผู้ที่มีบทบาทในระบบเศรษฐกิจ แน่นอนว่า การจัดเก็บภาษีเป็นเครื่องมือในการเลี้ยงตัวเองของรัฐบาลส่วนหนึ่ง หากมีการเก็บภาษีเกิดขึ้น ภาษีที่พึงปรารถนาในมุมมองของประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจคือ ภาษีที่มีผลให้เกิดการบิดเบือนของการจัดสรรทรัพยากรระหว่างบุคคลให้น้อยที่สุด จึงทำให้การประเมินการกำหนดประเภทรายรับให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องระมัดระวังไม่ให้เกิดการบิดเบือนของการเปลี่ยนแปลงที่ไม่ต้องการ ประเภทรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นั่น จึงต้องไม่ทำให้เกิดการตัดสินใจของประชาชนต่อการผลิต การบริโภค การจ้างงาน ฯลฯ ภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้รับการบิดเบือนในทิศทางที่ไม่ต้องการมากเกินไป

สรุปสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ฉบับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง)²

อำนาจการจัดเก็บภาษี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) มีอำนาจจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติฯ โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามพระราชบัญญัตินี้ ได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นตามที่กฎหมายจัดตั้ง ไม่รวมถึงองค์การบริหารส่วนจังหวัด

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง หรือผู้ครอบครอง หรือทำประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของรัฐ รวมถึงผู้มีหน้าที่เสียภาษีแทนผู้เสียภาษีตามพระราชบัญญัติฯ นี้

ฐานภาษี ได้แก่ มูลค่าทั้งหมดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง คิดจากการคำนวณมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน ราคาประเมินทุนทรัพย์สิ่งปลูกสร้าง หรือราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุดเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและราคาทรัพย์สินอื่นตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง โดยหักค่าบำรุงรักษาสสิ่งปลูกสร้างหรือห้องชุดตามอายุของสิ่งปลูกสร้างหรือห้องชุดร้อยละ 1 ต่อปี แต่ไม่เกินร้อยละ 10 แทนการหักค่าเสื่อมราคาสิ่งปลูกสร้างตามอายุของสิ่งปลูกสร้างฐานราคาประเมิน ทุนทรัพย์ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และห้องชุดตามประมวลกฎหมายที่ดิน ราคาดังกล่าวจะกำหนดบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ใหม่และประกาศใหม่ในทุก 4 ปี

อัตราภาษี ร่างกฎหมายได้กำหนดอัตราภาษีทั้งหมด 3 อัตราคือ

- 1) อัตราภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั่วไป นอกเหนือจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ในการเกษตรหรือใช้เป็นที่อยู่อาศัยไม่เกินร้อยละ 0.5 ของฐานภาษี
- 2) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยของตนโดยไม่ประกอบเชิงพาณิชย์ ไม่เกินร้อยละ 0.1 ของฐานภาษี
- 3) ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบเกษตรกรรม ไม่เกินร้อยละ 0.05 ของฐานภาษี

โดยที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบเกษตรกรรม ได้แก่ ใช้ทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยกำหนดร่วมกัน

ในกรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดมีความประสงค์และความจำเป็นในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น สามารถมีอำนาจออกข้อบัญญัติกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้นจากอัตราภาษีที่คณะกรรมการฯ ได้กำหนดไว้ แต่ต้องไม่เกินอัตราภาษีตามที่กำหนดข้างต้น

กรณีที่ดินที่ต้องเสียภาษีเป็นที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดินใน 3 ปีแรก ให้เสียภาษีไม่ต่ำกว่าอัตราภาษีทั่วไปที่คณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้กำหนดไว้ แต่ไม่เกินร้อยละ 0.5 ของฐานภาษี ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา และหากยังมิได้ทำประโยชน์อีกให้เสียเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่าในทุก 3 ปี แต่ไม่เกินร้อยละ 2 ของฐานภาษี ทั้งนี้ คณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสามารถกำหนดอัตราภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าเพดานอัตราภาษีดังกล่าวข้างต้นได้

การลดและการยกเว้นภาษี ร่างกฎหมายกำหนดให้มีการลดหรือยกเว้นภาษี ดังนี้

1) ผู้เสียภาษีที่เป็นบุคคลธรรมดาและเป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบการเกษตร หรือใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือเป็นเจ้าของห้องชุดที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย อาจได้รับการลดหย่อนในการคำนวณภาษีตามเกณฑ์ขนาดพื้นที่หรือเกณฑ์ฐานภาษีอย่างใดอย่างหนึ่ง ได้แก่

(1) เกณฑ์ขนาดพื้นที่ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต้องไม่เกิน 50 ตร.วา และห้องชุดไม่เกิน 50 ตร.ม.

(2) เกณฑ์ฐานภาษี ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งปลูกสร้าง หรือห้องชุด รวมกันไม่เกิน 1 ล้านบาท

2) กรณีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้รับความเสียหายมาก หรือถูกทำลายให้เสื่อมสภาพ ด้วยเหตุอันวิสัยที่จะป้องกันได้โดยทั่วไป อปท. สามารถประกาศลดหรือยกเว้นภาษีในช่วงระยะเวลาใดเวลาหนึ่งได้

3) กรณีที่มีเหตุทำให้ที่ดินได้รับความเสียหาย หรือทำให้สิ่งปลูกสร้างถูกรื้อถอน หรือทำลายหรือชำรุดเสียหายจนต้องทำการซ่อมแซมในส่วนสำคัญ สามารถขอลดหรือยกเว้นภาษี

การดำเนินการจัดเก็บภาษี องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1) สำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยต้องแสดงประเภท จำนวน และขนาดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

2) ประกาศราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หลักเกณฑ์การประเมินทุนทรัพย์สำหรับสิ่งปลูกสร้าง อัตราภาษีที่จัดเก็บ และรายละเอียดอื่นที่จำเป็นในการจัดเก็บภาษีในแต่ละปี

3) ประเมินมูลค่าที่ดิน สิ่งปลูกสร้างหรือห้องชุด จำนวนภาษีที่ต้องชำระ แจ้งการประเมินและส่งแบบแสดงรายการเสียภาษีให้แก่ผู้เสียภาษี

4) ประกาศจัดเก็บภาษีที่ต้องชำระและภาษีค้างชำระ เบี้ยปรับและเงินเพิ่ม สำหรับการค้างชำระให้ออกคำสั่งเป็นหนังสือยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้เสียภาษีเพื่อนำเงินมาชำระภาษีค้างชำระ เบี้ยปรับเงินเพิ่ม ค่าธรรมเนียมและค่าใช้จ่ายต่าง ๆ

ระเบียบวิธีวิจัย

การวิจัยเรื่อง “ทัศนะของผู้บริหารท้องถิ่นที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (ฉบับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง) กรณีศึกษา ผู้บริหารท้องถิ่น (ฝ่ายการเมือง) ในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล” เป็นการศึกษาวิจัยด้วยวิธีการวิจัยแบบผสม (mixed method) โดยใช้รูปแบบการวิจัยเชิงปริมาณ (quantitative research) และการวิจัยเชิงคุณภาพ (qualitative research) เข้าด้วยกัน โดยการสุ่มตัวอย่างสำหรับการศึกษานี้ กำหนดให้กลุ่มตัวอย่างคือ ผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แก่ นายกเทศมนตรี

รองนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 150 คน โดยการสุ่มตัวอย่างนี้ใช้การสุ่มตัวอย่างแบบไม่เป็นไปตามโอกาสหรือไม่อาศัยความน่าจะเป็น (non-probability sampling) ด้วยวิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (purposive sampling) โดยทำการเจาะจงเฉพาะไปยังนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ที่เข้าร่วมอบรมในหลักสูตรผู้บริหารระดับสูงของสถาบันพัฒนาบุคลากรท้องถิ่น กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น ดังนี้

1) นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี หลักสูตรผู้บริหารท้องถิ่นระดับสูง รุ่นที่ 37 (อบรมตั้งแต่วันที่ 11-29 พฤษภาคม พ.ศ.2558)

2) นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล หลักสูตรผู้บริหารท้องถิ่นระดับสูง รุ่นที่ 51 และ 41 (อบรมตั้งแต่วันที่ 20 เมษายน – 8 พฤษภาคม พ.ศ.2558)

และทำการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง จำนวน 10 คน โดยทำการเจาะจงสัมภาษณ์เชิงลึก (in-depth interview) ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งได้แก่ นายกเทศมนตรีและรองนายกเทศมนตรี จำนวน 5 คน และนายกองค์การบริหารส่วนตำบลและรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5 คน

อีกหนึ่งกลุ่มตัวอย่างคือ กลุ่มบุคคลที่ให้ความสนใจในประเด็นที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่ บรรดาเหล่าบุคคลจากหลากหลายอาชีพ เช่น อดีตนักการเมือง นักการเมือง ข้าราชการ หรือคณาจารย์ นักวิชาการ จากสถานการศึกษาต่าง ๆ และนักวิชาการอิสระจากหลากหลายสาขาวิชาที่มีความเกี่ยวข้อง หรือให้ความสนใจในประเด็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ทั้งนี้ เกณฑ์ในการเลือกกลุ่มตัวอย่างมาจากการพิจารณาคัดเลือกข้อมูลในชั้นทุติยภูมิของการศึกษาค้นคว้าตำรา เนื้อหาเอกสารวิชาการ บทความวิชาการ บันทึกการประชุมวิชาการ รวมไปถึงข้อมูลข่าวสารที่กลุ่มบุคคลเหล่านี้ได้ให้ความคิดเห็นและวิพากษ์วิจารณ์ในประเด็นที่เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาวิจัยเรื่องภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

สำหรับการวิเคราะห์ข้อมูล แบ่งออกเป็น 2 รูปแบบคือ การวิเคราะห์ข้อมูลเชิงปริมาณ ใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสอบถาม ซึ่งมีแบ่งออกเป็น 4 ส่วน ได้แก่ ส่วนที่ 1 คือคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถาม ส่วนที่ 2 คือคำถามเกี่ยวกับความรู้ความเข้าใจต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ส่วนที่ 3 คือคำถามเกี่ยวกับทัศนะที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และส่วนที่ 4 คือคำถามเกี่ยวกับข้อเสนอแนะที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยทำการวิเคราะห์หาค่าสถิติทางสังคมศาสตร์ด้วยโปรแกรมสำเร็จรูป SPSS (Statistic Package for Social Sciences) ซึ่งแบ่งรูปแบบการวิเคราะห์หาค่าสถิติ ดังนี้ วิเคราะห์หาค่าสถิติแจกแจงความถี่ (frequency) ค่าร้อยละ (percentage) ค่าเฉลี่ย (mean) และค่าส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (standard deviation) เพื่อประกอบการบรรยายข้อมูลเชิงคุณภาพต่อไป และการวิเคราะห์ข้อมูลเชิงคุณภาพใช้วิธีการวิเคราะห์ข้อมูลจากเนื้อหาเอกสาร ตำรา รวมถึงข่าวสาร การประชุม สัมมนาวิชาการต่าง ๆ หรือบทความวิชาการที่ได้แยกแยะข้อมูลที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับขอบเขตของการศึกษาในครั้งนี้ และข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์เชิงลึกกลุ่มตัวอย่างผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมือง โดยการวิเคราะห์เนื้อหาสาระร่วมกับข้อมูลเชิงปริมาณที่ได้ เพื่ออธิบายถึงปัญหาของการวิจัยและอธิบายผลของการวิจัยที่ได้นอกเหนือจากข้อมูลที่ได้จากแบบสอบถาม

ผลการศึกษา

ผลการศึกษาได้แบ่งออกตามวัตถุประสงค์การศึกษา อธิบายได้ดังนี้ ผลการวิเคราะห์ความเห็นของบุคคลที่มีความสนใจต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างพบว่า คณาจารย์จากสถาบันการศึกษา นักวิชาการจากหลากหลายสาขาวิชา รวมไปถึงผู้ที่ให้ความสนใจกับประเด็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อาทิ นักการเมืองหรืออดีตข้าราชการ ที่เป็นผลจากการศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลในชั้นทฤษฎีภูมิ ต่างให้ความเห็นที่แตกต่างกันออกไป ทั้งที่เห็นด้วยที่จะให้มีการบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือความเห็นที่ก่อให้เกิดประเด็นที่ควรให้ความสนใจกับร่างพระราชบัญญัติภาษีนี้นี้ ซึ่งความเห็นที่ “เห็นด้วย” นั้น กล่าวคือ ส่วนใหญ่แสดงความเห็นด้วยให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ โดยเป้าหมายของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ในการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น เป็นการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่นมากขึ้น เสริมสร้างให้เกิดการมีส่วนร่วมในภาคประชาชนต่อการทำงานของท้องถิ่น นำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินของผู้ที่ถือครอง หรือครอบครองที่ดินไว้จำนวนมาก เพื่อเก็งกำไร จะได้หันมาใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้เกิดประโยชน์มากที่สุด ทั้งนี้ ถือเป็นแนวทางที่จะใช้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นเครื่องมือในการสร้างประโยชน์เหล่านี้ และเมื่อภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ทำให้เป้าหมายทั้งหมดที่กล่าวมาเกิดขึ้นได้จริง ประชาชนในฐานะผู้เสียภาษีก็จะได้รับบริการสาธารณะในระดับที่ดี มีคุณภาพมากขึ้น จากการนำเงินภาษีที่จัดเก็บได้ และประชาชนทุกคนในท้องถิ่นก็จะมีคุณสมบัติ และเป็นธรรมในการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน และอาจมีบางกลุ่มที่มีความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างว่า ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอาจจะสร้างความเดือดร้อนให้กับประชาชนทุกคนในท้องถิ่น ด้วยเหตุผลว่า ภาษีไม่ได้ลดความเหลื่อมล้ำของคนที่ยรวยและคนที่จนในพื้นที่ แต่กลับเป็นการผลักภาระภาษีไปยังคนชนชั้นกลางและคนจนที่ต้องหาเงินมาจ่ายภาษีให้กับท้องถิ่นเพิ่มมากขึ้น จึงเป็นเหตุที่ทำให้ “มีประเด็นที่ควรให้ความสนใจ” หากจะบังคับจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ขึ้นมา อย่างไรก็ตาม เมื่อการแสดงความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะมีทั้งเห็นด้วยและไม่เห็นด้วย แต่ในความเป็นจริง เมื่อร่างพระราชบัญญัตินี้ผ่านการเห็นชอบจากสภาและบังคับใช้จริงแล้ว ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ ก็ควรจะได้รับปรับปรุง เปลี่ยนแปลง แก้ไข ให้มีความเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่แต่ละสภาพเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น ๆ จากความเห็นของนักวิชาการที่จะสามารถช่วยให้เห็นถึงข้อโหว่บางประเด็นของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ได้ไม่มากนักน้อย เช่น ข้อเสนอให้มีการปรับอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้มีการลดหย่อนในบางกรณี และควรปรับเพิ่มในบางอัตราที่เห็นว่าจะเอื้อประโยชน์ต่อประชาชนผู้มีรายได้น้อย แต่ผลกระทบจะตกอยู่กับประชาชนผู้มีรายได้น้อย หรือเป็นภาระที่ไม่เป็นไปตามหลักการภาษีที่การชำระภาษีที่ดีควรเป็นไปตามความสามารถในการจ่าย เป็นต้น

สำหรับผลการวิเคราะห์ทัศนะของผู้บริหารท้องถิ่น (ฝ่ายการเมือง) ที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างพบว่า กลุ่มตัวอย่างที่ทำการศึกษาวิจัยคือ ผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลคือ ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรี รองนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบล และรองนายกองค์การบริหารส่วนตำบล ได้แสดงทัศนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไปในทิศทางเดียวกัน ผลการวิจัยที่ได้คือ “เห็นด้วย” กับร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง กล่าวโดยสรุปคือ

กลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถามทั้งหมด จำนวน 150 คน เป็นผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองที่ดำรงตำแหน่งในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล ดังข้อมูลที่แสดงในตารางที่ 1

ตารางที่ 1. แสดงข้อมูลทั่วไปโดยสรุปของกลุ่มตัวอย่างผู้ตอบแบบสอบถาม

ข้อมูลทั่วไป	รายละเอียด	ร้อยละ
เพศชาย	128 คน	85.3
ช่วงอายุเฉลี่ย	41-50 ปี	41.3
ระดับการศึกษา	ระดับปริญญาตรี	52.0
ตำแหน่งงาน	นายกองค์การบริหารส่วนตำบล	42.0
สังกัด	องค์การบริหารส่วนตำบลชนบทกลาง	50.7
ประสบการณ์การทำงาน	ดำรงตำแหน่งสมัยแรก	58.7

โดยข้อมูลทั่วไปของผู้ตอบแบบสอบถามพบว่า ส่วนใหญ่ร้อยละ 85.3 เป็นเพศชาย ช่วงอายุเฉลี่ยของผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 41.3 อยู่ที่ 41-50 ปี ระดับการศึกษาร้อยละ 52.0 จบการศึกษาในระดับปริญญาตรี ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นที่เป็นกลุ่มตัวอย่างแบบสอบถามร้อยละ 42.0 ดำรงตำแหน่งนายกองค์การบริหารส่วนตำบล สังกัดในองค์การบริหารส่วนตำบลชนบทกลาง ในส่วนของผู้บริหารในระดับเทศบาล ผู้ที่ดำรงตำแหน่งนายกเทศมนตรีนั้น มีเพียงร้อยละ 10.0 ของกลุ่มตัวอย่างที่ส่วนใหญ่สังกัดในเทศบาลเมือง และผู้ตอบแบบสอบถามร้อยละ 58.7 มีประสบการณ์ในการทำงานในตำแหน่งผู้บริหารท้องถิ่นเป็นสมัยแรก

นอกจากนี้ การสอบถามทัศนคติของผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมือง ได้ทำการศึกษาถึงความรู้ความเข้าใจพื้นฐานของร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อสำรวจว่า ผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองที่เป็นกลุ่มตัวอย่างนี้มีความรู้ความเข้าใจถึงรายละเอียดร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมากน้อยเพียงใด ผลการศึกษาพบว่า ผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองที่ดำรงตำแหน่งอยู่ ณ ปัจจุบัน (ผู้บริหารท้องถิ่นที่ดำรงตำแหน่งในปี พ.ศ.2557-2558) ในแต่ละท้องถิ่น ส่วนใหญ่มีค่าคะแนนรวมเฉลี่ย 5.54 คะแนน โดยผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองที่มีความรู้ความเข้าใจต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้คะแนนมากที่สุดอยู่ที่ 8 คะแนน ส่วนผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองที่ได้คะแนนน้อยที่สุดอยู่ที่ 1 คะแนน ซึ่งการศึกษาความรู้ความเข้าใจของร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อวัดผลความรู้ของผู้บริหารท้องถิ่น ได้กำหนดเกณฑ์การให้คะแนน โดยคะแนนไม่น้อยกว่าร้อยละ 60 ถือว่ามีความรู้ความเข้าใจต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ผลปรากฏว่า ผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมือง ส่วนใหญ่ร้อยละ 28.0 ได้คะแนน 6 คะแนน โดยมีค่าเฉลี่ยอยู่ที่ 5.54 ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐานอยู่ที่ 1.354 ถือว่าผ่านเกณฑ์ตามที่กำหนด สรุปได้ว่า ผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองมีความรู้ความเข้าใจต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ทำให้การวิจัยครั้งนี้ สามารถตั้งอยู่บนสมมติฐานที่ว่า การสอบถามทัศนคติของผู้บริหารท้องถิ่นในประเด็นร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จะตอบอยู่บนความรู้ความเข้าใจของผู้บริหารที่มีอยู่ในระดับที่ดี

ทัศนคติของผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองที่มีต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ทัศนคติของผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองมีทัศนคติไปในทิศทางเดียวกัน โดยเฉลี่ยในภาพรวมนั้น “เห็นด้วยมาก” ต่อร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง ดังข้อมูลที่แสดงในตารางที่ 2

ตารางที่ 2. แสดงค่าเฉลี่ย ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน และการแปรผลของทัศนะของผู้บริหารท้องถิ่น จำแนกตามประเด็นคำถามในแต่ละด้าน

ข้อความ	ค่าเฉลี่ย	S.D.	การแปรผล
ด้านท้องถิ่น			
1. ในฐานะผู้บริหารท้องถิ่น ท่านเห็นด้วยกับการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	4.15	0.876	เห็นด้วยมาก
2. ท่านคิดว่า การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นหนทางในการเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่น และแก้ไขปัญหารายได้ของท้องถิ่นที่ไม่เพียงพอได้	4.01	0.769	เห็นด้วยมาก
3. ท่านคิดว่า ท้องถิ่นของท่านมีความพร้อมที่จะมีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	4.05	0.759	เห็นด้วยมาก
4. ท่านคิดว่า การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นการเพิ่มภาระให้กับท้องถิ่นในการจัดเก็บและดูแล	2.93	1.159	เห็นด้วยปานกลาง
ด้านภาคประชาชน			
5. ท่านคิดว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีความเข้าใจเรื่องภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	3.52	0.982	เห็นด้วยมาก
6. ท่านคิดว่า ประชาชนในท้องถิ่นมีความเต็มใจและพร้อมที่จะชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้กับท้องถิ่น	3.68	0.911	เห็นด้วยมาก
7. ท่านคิดว่า ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่ได้สร้างภาระภาษีให้กับประชาชนในท้องถิ่น	3.70	0.923	เห็นด้วยมาก
8. หากมีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ท่านคิดว่าจะมีผลกระทบที่ต่อท้องถิ่นและประชาชน	3.63	0.928	เห็นด้วยมาก
ด้านประโยชน์ของร่างพ.ร.บ.๗			
9. หากมีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ท่านคิดว่าจะช่วยเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้เกิดประโยชน์	3.96	0.766	เห็นด้วยมาก
10. หากมีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ท่านคิดว่าจะช่วยลดปัญหาการเก็งกำไรที่ดิน การกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร และเกิดการกระจายการถือครองที่ดิน	3.70	0.878	เห็นด้วยมาก
11. หากมีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ท่านคิดว่าช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและเกิดการกระจายรายได้	3.68	0.904	เห็นด้วยมาก
12. หากมีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ท่านคิดว่าจะเกิดการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น และสร้างการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนในฐานะผู้เสียภาษี	4.05	0.805	เห็นด้วยมาก
ด้านผู้บริหารท้องถิ่น			
13. หากมีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ท่านคิดว่าไม่มีผลกระทบต่อฐานเสียงของท่านในท้องถิ่น	3.30	1.141	เห็นด้วยปานกลาง
การแปรผลรวม	3.725	0.4261	เห็นด้วยมาก

ซึ่งความเห็นของผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมือง สะท้อนว่า ผู้บริหารท้องถิ่นเห็นด้วยที่จะให้มีการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นภาษีใหม่ที่จะจัดเก็บในท้องถิ่น โดยท้องถิ่นต้องมีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บและเป็นรายได้ของท้องถิ่นทั้งหมด เนื่องจากผู้บริหารท้องถิ่นมีความเชื่อว่า ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะช่วยเป็นอีกหนึ่งหนทางที่จะทำให้ท้องถิ่นของตนเองมีรายได้ที่จัดเก็บเองเพิ่มขึ้น และทำให้ปัญหาการคลังท้องถิ่นที่รายได้ไม่พอจ่ายรายจ่ายจะได้ลดปัญหาลง นอกจากนี้ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้างประโยชน์ในด้านการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ที่ดิน จากเดิมที่ประชาชนจะกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร ก็จะทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน นำไปสู่การช่วยลดความเหลื่อมล้ำของสังคม เพราะที่ดินจะไม่กระจุกตัวอยู่ที่คนกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งอีกต่อไป และภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะช่วยกระตุ้นให้ประชาชนผู้เสียภาษีในท้องถิ่น หันมาให้ความสนใจและสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนต่อการดำเนินงานบริหารจัดการภาษีของท้องถิ่น ผลลัพธ์ที่เกิดขึ้นที่เป็นผลดีแก่ท้องถิ่น ก็จะทำให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีของตนเอง นั่นคือ เกิดการกระจายอำนาจทางการคลังให้กับท้องถิ่นเพิ่มขึ้น ท้องถิ่นจะมีโอกาสและมีความสามารถที่จะจัดทำสินค้าและบริการสาธารณะในประเภทที่หลากหลาย มีคุณภาพ รวมไปถึงตรงความต้องการของประชาชนได้มากขึ้น ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นให้ความเห็นว่า ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ หากเป็นหน้าที่ของท้องถิ่นแล้ว จะไม่สร้างภาระต่อการดำเนินงานของท้องถิ่น เพราะคิดว่า ท้องถิ่นของตนเองมีความพร้อมที่จะจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพียงแค่อาจจะต้องมีการวางแผนและทำความเข้าใจกับบุคลากรในท้องถิ่นใหม่ถึงภาระหน้าที่ที่ต้องทำ ในขณะเดียวกัน ผู้บริหารท้องถิ่นเอง ก็ต้องคำนึงถึงประชาชนในท้องถิ่นด้วย เพราะประชาชนถือเป็นผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง ในฐานะที่เป็นผู้ชำระภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ และในฐานะผู้ที่ได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดขึ้นเช่นกัน ทั้งนี้ ผู้บริหารท้องถิ่นจึงมีความเห็นว่า ประชาชนในท้องถิ่นของตน มีความรู้ความเข้าใจต่อภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดีแล้วในระดับหนึ่ง ทำให้ประชาชนในท้องถิ่นมีความพร้อมและเต็มใจที่จะชำระภาษีนี้ ด้วยเหตุผลที่คิดว่า ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะสร้างประโยชน์ต่อตัวประชาชนเอง และจะสร้างผลกระทบที่ดีเกิดขึ้นในท้องถิ่น

สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอแนะในการวิจัย

จากการศึกษาวิจัย ทำให้ผู้วิจัยได้ข้อค้นพบการวิจัย “หากมีการประกาศและบังคับใช้ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขึ้นจริง” องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประชาชน หรือท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นจะได้รับผลกระทบอย่างไรบ้าง และผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมือง ในฐานะผู้บริหารจัดการและจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในท้องถิ่น ควรให้ความสนใจหรือให้ความสำคัญในประเด็นใดบ้าง เพื่อให้ข้อค้นพบที่ได้จากการวิจัยนี้เป็นประโยชน์ต่อผู้บริหารท้องถิ่นสำหรับนำไปเตรียมความพร้อมต่อภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จะเกิดขึ้น และยังเป็นประโยชน์ทางด้านการคลังท้องถิ่น สามารถสรุปข้อค้นพบที่ได้ดังตารางที่ 3

ตารางที่ 3. แสดงสาระสำคัญของข้อค้นพบการศึกษาวิจัย

ประเด็น	รายละเอียด
1) ท้องถิ่น	- ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะเป็นเครื่องมือทางการคลังของท้องถิ่นที่ทำให้มีรายได้เพิ่มขึ้นจากสัดส่วนที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง แต่อย่างไรก็ตาม ในภาพรวมของรายรับของท้องถิ่นอาจไม่ได้มีจำนวนเงินที่เพิ่มมากขึ้นจากเดิมเท่าไร โดยที่รัฐอาจลดรายรับของท้องถิ่นในส่วนอื่นแทน เช่น เงินอุดหนุน เพื่อคงอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นไว้ - ภาษีช่วยสร้างสินค้าและบริการสาธารณะที่ดีและมีความเหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น จากเงินภาษีที่จัดเก็บได้ รวมทั้งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในท้องถิ่นจะสามารถนำมาใช้ให้มีประสิทธิภาพหรือพัฒนาให้เกิดประโยชน์ให้แก่ท้องถิ่นได้มากขึ้น
2) ประชาชน	- ภาษีช่วยสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นเพิ่มขึ้น จากการชำระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แต่ในบางท้องถิ่น ภาษีอาจเป็นการสร้างภาระทางภาษีให้กับประชาชนบางกลุ่มในท้องถิ่น - ในระยะยาว ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะช่วยสร้างความเป็นธรรมในท้องถิ่น ในแง่ของการกระจายการถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ประชาชนมีสิทธิเข้าถึงที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้มากขึ้น ทำให้ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม - ในด้านความรู้และความเข้าใจต่อภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประชาชนในท้องถิ่น ถือว่ายังขาดความรู้และความเข้าใจที่เพียงพอ และยังขาดความพร้อมรับและความรับผิดชอบทางด้านภาษีของประชาชน
3) ผู้บริหารท้องถิ่น	- ในการจัดเก็บภาษีต้องคำนึงถึงพื้นฐานของการยอมรับทางการเมืองต่อประชาชน ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อฐานคะแนนเสียงของผู้บริหารท้องถิ่น - การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้บริหารท้องถิ่นจึงจำเป็นต้องคำนึงถึงผลในด้านบวกและด้านลบที่จะเกิดขึ้นต่อท้องถิ่นและประชาชนในท้องถิ่นของตนเองเสมอ - ผู้บริหารท้องถิ่น บางกลุ่มอาจมีความกังวลหรือบางกลุ่มอาจไม่มีความกังวลต่อการบริหารจัดการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จะมีผลกระทบต่อการจัดตำแหน่งทางการเมือง ด้วยเหตุที่ว่า ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นสิ่งที่ผู้บริหารต้องกระทำตามคำสั่งของรัฐเท่านั้น จึงถือว่าไม่มีส่วนได้ส่วนเสียจากการดำเนินการ หรืออาจเป็นเพราะ เมื่อรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมากขึ้น ผลประโยชน์ที่ตามมาต่อตัวผู้บริหารท้องถิ่นก็จะมากตามไปด้วย จึงทำให้เกิดความเห็นของผู้บริหารท้องถิ่นที่กังวลต่อฐานคะแนนเสียงที่แตกต่างกันออกไป

ข้อเสนอแนะจากการศึกษา

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

- 1) การกำหนดภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ต้องเป็นไปตามหลักการความสามารถในการจ่าย (ability to pay) คือประชาชนแต่ละคนควรแบกรับภาระจากการจัดเก็บภาษี ตามความสามารถในการจ่ายของแต่ละคน ผู้มีรายได้น้อยควรจ่ายบางภาษียิ่งจะเหมาะสมกว่า
- 2) การลดหย่อนเพดานภาษี ควรมีการเพิ่มเกณฑ์การลดหย่อนภาษีให้มากขึ้น โดยอาจปรับการลดหย่อนภาษีบางประเภท เช่น ที่ดินเพื่อการเกษตร หรือการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในระยะแรกเป็นร้อยละ 20 30 50 และค่อย ๆ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพื่อลดการต่อต้านและช่วยให้ประชาชนได้มีเวลาในการปรับตัวต่อภาระภาษีที่เกิดขึ้น
- 3) ฐานภาษีควรคำนึงถึงประชาชนและผู้ถือครองรายย่อยเป็นสำคัญ โดยฐานภาษีควรแบ่งตามโซนของพื้นที่ของกรรมที่ดิน จึงจะเห็นได้ว่าเป็นการจัดเก็บที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่นที่มีความแตกต่างกัน
- 4) อัตราภาษีและที่คำนวณและการลดหย่อนต้องให้เป็นไปตามความเหมาะสมของแต่ละท้องถิ่นและคำนึงถึงความเป็นธรรมกับเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะผู้ถือครองที่มีไม่มาก แต่จัดเก็บภาษีกับผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากแทน (ซื้อไว้เก็งกำไร) เพื่อการกระจายการถือครองและลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม และภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต้องเป็นไปตามมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจากเกณฑ์ในการประเมินที่ต้องมีความแตกต่างกันออกไปตามแต่ละความเจริญของพื้นที่ในแต่ละท้องถิ่น
- 5) การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ควรมีการเพิ่มอัตราภาษีและจัดเก็บภาษีเป็นแบบอัตราก้าวหน้า เช่น ผู้ถือครองที่ดิน 5 ไร่ เก็บภาษีจำนวนเท่าไร แล้วผู้ถือครองมากกว่า 10 ไร่ เก็บภาษีในจำนวนที่ทวีคูณมากกว่าผู้ถือครองในจำนวนที่น้อย เพื่อรายได้ของท้องถิ่นจะได้ไม่ถดถอยน้อยไปกว่าสภาพเศรษฐกิจในประเทศ
- 6) ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เมื่อเป็นการจัดเก็บโดยอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นแล้ว ควรจะเพิ่มและกระจายอำนาจและบทบาทหน้าที่ให้กับผู้บริหารท้องถิ่นมากขึ้น เพื่อความเป็นอิสระทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสนอเชิงปฏิบัติ

- 1) ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับนี้ ยังขาดในมิติด้านประชาชน ในฐานะผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรงจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จึงควรให้ความสำคัญกับภาคประชาชน โดยทั้งภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรดำเนินการสร้างความรู้ ความเข้าใจ อธิบายถึงภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ชัดเจน เพื่อสร้างความพร้อมรับต่อภาระภาษีที่จะเกิดขึ้น สร้างการยอมรับให้กับประชาชนในท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมในการดำเนินการด้านภาษีในท้องถิ่นได้ยิ่งขึ้น
- 2) ความพร้อมของท้องถิ่นในการเป็นผู้จัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ท้องถิ่นควรจะสร้างความพร้อมที่ดีในการเป็นหน่วยงานที่จะดำเนินการบริหารจัดการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นภาษีใหม่กับท้องถิ่น เช่น ท้องถิ่นควรมีทรัพยากรบุคคลด้านการคลังที่มีความรู้ความเข้าใจในภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ดีมีความชัดเจน และสามารถปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่ได้อย่างดี รวมไปถึง ควรสนับสนุนส่งเสริมให้แต่ละท้องถิ่นจัดทำแผนที่ภาษีที่เป็นมาตรฐานทั่วทั้งประเทศอย่างจริงจัง เพื่อความสะดวกในการวางแผนและการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีประสิทธิภาพมากขึ้น

ข้อจำกัดความสำเร็จของงานวิจัย

1) การวิจัยนี้มองทัศนะของผู้บริหารฝ่ายการเมืองในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงฝ่ายเดียว ยังขาดการมองถึงทัศนะของกลุ่มบุคคลอื่น ๆ ที่มีความสัมพันธ์และมีความเกี่ยวข้องกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่ นักการเมืองในระดับรัฐบาล ระดับท้องถิ่น และประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับผลกระทบ

2) กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้คือ ผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองในระดับเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 150 คน ซึ่งเป็นกลุ่มตัวอย่างที่ได้มาจากการไม่อาศัยความน่าจะเป็นแบบเจาะจงในการสุ่มตัวอย่างจากประชากรการศึกษา อาจจะไม่เป็นกลุ่มตัวอย่างที่ดีที่จะสามารถเป็นตัวแทนของประชากรการศึกษาทั้งหมดได้ และไม่อาจครอบคลุมทัศนะของผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองทั่วประเทศได้

3) การสอบถามทัศนะของผู้บริหารท้องถิ่นฝ่ายการเมืองในมิติที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งเป็นการสอบถามถึงประชาชนในท้องถิ่นจะมีความรู้ความเข้าใจ ความเต็มใจพร้อมรับต่อภาระภาษี รวมทั้งผลกระทบที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชนเมื่อมีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ตอบในนามประชาชน อาจไม่ใช่คำตอบของประชาชนในท้องถิ่นอย่างแท้จริง ดังนั้น จึงจำเป็นต้องพิจารณาให้รอบคอบ

เชิงอรรถท้ายบท

¹ สำนักงานคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (B.E.2557)

² ปรับปรุงจากร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ฉบับสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง (ฉบับร่างฯ ที่ สคก. ตรวจพิจารณาแล้ว เรื่องเสร็จที่ ๑๙๔/๒๕๕๔)

References

- Fiscal Policy Office' Ministry of Finance. (B.E.2554). *Draft of Land and Building Tax Act*. Draft no. 194/2554.
- Ngamarunchot, B., Reuksupasompon, P., Bowonthumrongchai, T., & Pongbangli, P. (B.E.2554). *The Concept of Land Tax and Property: Case Study of Draft of Land and Building Tax Act*. Retrieved October 2, 2015 from <http://v-reform.org>.
- Office of the Decentralization to the Local Government Organization Committee (ODLOC). (B.E.2557). *Table of Percentage of Revenue Allocated to Local Governments*. Retrieved October 25, 2014 from http://www.odloc.go.th/web/?page_id=1562.
- Varanyuwatana, S. (B.E.2555). *Fiscal Decentralization in Thailand*. Bangkok: Thammasat University Press.
- Wongpreedee, A. (B.E.2555). Local fiscal problems in Thailand: The perceptions of municipal mayors. *Journal of Public and Private Management*, 19(1), 1-27.