

บทที่ 5

แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับ การบริหารจัดเก็บภาษีของเทศบาล

ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นกับการบริหารภาษีโรงเรียนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ แลภาษีป้ายของเทศบาลที่กล่าวมาในบทที่แล้วย่อมได้รับการแก้ไขในทางที่สอดคล้องกับหลักเกณฑ์การบริหารภาษีอากรที่ดีและหลักการกระจายอำนาจปกครอง ดังนี้

5.1 การปรับปรุงการบริหารจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดิน

การปรับปรุงการบริหารจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินเป็นไปในทางที่เพิ่มรายได้ ก่อให้เกิดความเสมอภาค เพิ่มการยอมรับ ลดความไม่แน่นอน และเพิ่มความยืดหยุ่น และเพิ่มการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่น ทั้งนี้ต้องให้การปฏิบัติงานเป็นไปในแนวทางเดียวกันและเพิ่มความรู้ความสามารถให้กับพนักงานที่เกี่ยวข้อง

5.1.1 การปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย ประกาศ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

จากการวิเคราะห์ที่ผ่านมาปัญหาและอุปสรรคของบทบัญญัติของกฎหมาย ประกาศ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้องกับการสูญเสียรายได้จากการยกเว้นภาษี การกำหนดการยกเว้นภาษีไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค องค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นเหตุให้ขาดการยอมรับความไม่แน่นอนของการประเมินค่ารายปี การขาดความยืดหยุ่นตามภาวะเศรษฐกิจ

5.1.1.1 การเพิ่มการจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินกับทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้น

เนื่องจากเจตนารมณ์ของกฎหมายที่ต้องการยกเว้นภาษีให้กับโรงเรียนตามมาตรา 9 (5) และ (10) แต่โรงเรียนเหล่านี้ได้รับประโยชน์จากการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น ย่อมไม่เหมาะสมกับการที่ให้ท้องถิ่นเป็นผู้แบกรับภาระค่าใช้จ่ายแต่เพียงฝ่ายเดียว ดังนั้น เจ้าของโรงเรียนเหล่านี้ควรเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่าย โดยให้มีการจัดเก็บภาษีตามผลประโยชน์ที่โรงเรียนแต่ ละหลังได้รับจากการให้บริการสาธารณะของท้องถิ่น นอกจากนี้การที่ประชาชนบางรายเป็นเจ้าของโรงเรียนหลายหลังและได้รับโอกาสในการยกเว้นภาษีย่อมเป็นการปิดกั้นการใช้ที่ดินให้เกิด

ประโยชน์สูงสุด จึงควรให้มีการกระจายที่ดินเพื่อไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น ซึ่งประชาชนแต่ละรายควรเป็นเจ้าของโรงเรียนเพียงหลังเดียว โดยการกำหนดให้มีการเก็บอัตราภาษีเพิ่มสำหรับการเป็นเจ้าของโรงเรียนหลังที่สอง

5.1.1.2 การให้อำนาจท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์การยกเว้นภาษี

เนื่องจากกิจการบางอย่าง โดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจเป็นกิจการที่แสวงหากำไร มีการใช้ทรัพยากรจากท้องถิ่นแต่ละแห่งเพื่อดำเนินกิจการของรัฐวิสาหกิจและบางครั้งผู้ที่ได้รับประโยชน์จากรัฐวิสาหกิจเป็นท้องถิ่นอื่น เช่น การผลิตไฟฟ้าที่อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง ของการไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย แต่รัฐบาลเป็นผู้กำหนดว่าจะยกเว้นภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจใด ซึ่งเป็นหลักการที่ไม่ถูกต้อง ควรที่จะมอบอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดเองว่าจะยกเว้นภาษีให้กับรัฐวิสาหกิจเหล่านี้มากน้อยเพียงไร เช่น การยกเว้นไม่เก็บภาษีอ่างเก็บน้ำเขื่อนต่างๆ เนื่องจากคนในท้องถิ่นได้รับประโยชน์ด้วย ท้องถิ่นก็ควรเป็นผู้กำหนดเอง แต่รัฐบาลควรเป็นผู้กำหนดเพดานว่าสามารถทำได้มากน้อยเพียงไรหรือกำหนดให้การยกเว้นหรือเก็บภาษีต้องได้รับความเห็นชอบจากราชการบริหารส่วนกลาง

5.1.1.3 การจัดให้มีการตรวจสอบการประเมินค่ารายปี

เนื่องจากกรรมการบางรายในคณะกรรมการการพิจารณากลับกรองการประเมินค่ารายปีและคณะกรรมการพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณการประเมินใหม่มาจากกลุ่มเดียวกัน เป็นเหตุให้การพิจารณามีแนวโน้มออกมาในแนวทางเดียวกัน จึงควรที่จะให้มีการถ่วงดุลอำนาจกันโดยกระจายอำนาจให้กับเทศบาลเป็นผู้เลือกคณะกรรมการพิจารณากลับกรองการประเมินค่ารายปี และมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดกำกับดูแลฝ่ายการแต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณการประเมินใหม่ระดับจังหวัดครอบคลุมการพิจารณาในจังหวัดของตน ทั้งนี้เพื่อก่อให้เกิดการดำเนินเรื่องตามลำดับขั้นตอนเพราะบางครั้งเมื่อระดับท้องถิ่นมีปัญหา ก็ได้สอบถามไปยังกรมการปกครองโดยตรงซึ่งเป็นการผิดขั้นตอนการดำเนินงาน รวมถึงเป็นการก่อกวนการทำงานของเทศบาลอีกด้วย

5.1.1.4 การกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีที่ชัดเจนขึ้น

การที่จะประเมินค่ารายปีให้เกิดความแน่นอนมากขึ้นต้องมีข้อมูลพร้อมและทันสมัยซึ่งต้องใช้งบประมาณอย่างสูง เมื่องบประมาณมีไม่เพียงพอและราชการบริหารส่วนท้องถิ่นได้รับการกระจายอำนาจจากราชการบริหารส่วนกลางในการใช้ดุลพินิจประเมินค่ารายปี เทศบาลเองก็ควรมีอำนาจที่จะกำหนดกรอบให้ชัดเจนว่าแนวทางการประเมินค่ารายปีเป็นอย่างไรโดยไม่ขัดกับบทบัญญัติของกฎหมายและประกาศของกระทรวงมหาดไทย เป็นการกำหนดประเภทของอาคารในแต่ละเขต จำนวนเงินที่สมควรให้เช่ากรณีมีการให้เช่า และกรณีไม่ได้ให้เช่าหรือหาค่าเช่ามิได้ ถ้าจำนวนเงินที่ให้เช่ามากกว่าอัตราที่กำหนดก็ให้ยึดตามนั้น ถ้าต่ำกว่าก็ให้เจ้าพนักงานประเมินใช้ดุลพินิจพิจารณาว่าสมควรหรือไม่ และการกำกับดูแลการทำงานของเทศบาลก็ยังมีอยู่โดยการให้ผู้รับประเมินอุทธรณ์ได้และฟ้องร้องต่อศาล หรือการควบคุมจากราชการบริหารส่วนกลางตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

5.1.1.5 การปรับบทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ

เนื่องจากการลดค่ารายปีส่วนควบตามมาตรา 13 มีประโยชน์ต่อภาคอุตสาหกรรมแต่ความเจริญก้าวหน้าทางเทคโนโลยีทำให้เครื่องจักรมีราคาสูงเมื่อนำมารวมกับโรงเรือนจะทำให้ค่ารายปีสูงเกินไปไม่คุ้มกับจำนวนที่ได้รับลดหย่อน จึงทำให้มาตรา 13 ไม่ได้มีการใช้ประโยชน์เท่าที่ควร ดังนั้น รัฐบาลควรปรับปรุงแก้ไขมาตรา 13 เสียใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลง โดยที่ไม่นำมูลค่าเครื่องจักรมารวมกับค่ารายปีด้วยเพราะตามบทบัญญัติกฎหมายทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีคือโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นๆ กับที่ดินต่อเนื่อง แต่เครื่องจักรไม่เข้าข่ายจึงไม่ควรนำมาคิดค่ารายปี ให้คิดค่ารายปีเฉพาะโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นๆ กับที่ดินต่อเนื่อง เมื่อเข้าหลักเกณฑ์ตามมาตรา 13 ก็ให้ลดหย่อนค่ารายปีเหลือ 1 ใน 3

5.1.2 การปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน

การปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานประเด็นสำคัญอยู่ที่การกำหนดการปฏิบัติงานให้อยู่ในแนวทางเดียวกันและการเพิ่มความรู้ความสามารถของพนักงานเจ้าหน้าที่

5.1.2.1 การกำหนดการปฏิบัติงานในแนวทางเดียวกัน

เนื่องจากการใช้ดุลพินิจของแต่ละหน่วยงานแตกต่างกันแต่คำพิพากษาของศาลฎีกาเป็นความเห็นที่บังคับใช้ได้ตามกฎหมาย การที่จะให้พนักงานเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานได้อย่างมีประสิทธิภาพไปในแนวทางเดียวกัน ราชการบริหารส่วนกลางซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่กำกับดูแลการบริหารของเทศบาลควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์แน่นอนเกี่ยวกับแนวทางปฏิบัติในเรื่องต่างๆ พร้อมทั้งสรุปในการแก้ไขปัญหาแต่ละเรื่อง ที่ผ่านมามีความไม่ชัดเจนเกิดขึ้น เจ้าหน้าที่มักมีการประเมินราคาเป็นไปในแนวทางที่คำนึงถึงรายได้ของตนแม้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีก็ตาม

5.1.2.2 การให้ความรู้กับพนักงานเจ้าหน้าที่

เนื่องจากว่าการใช้ดุลพินิจได้นั้นต้องมีความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายเจตนารมณ์ของกฎหมาย หลักการพื้นฐานทางกฎหมายภาษีอากร ประกอบกับต้องมีความรู้เกี่ยวกับเทศบาลเพื่อประกอบการประเมินค่ารายปี ซึ่งทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่ต้องมีความเชี่ยวชาญในระดับหนึ่ง จึงจำเป็นที่ราชการบริหารส่วนกลางต้องเพิ่มความรู้ความเข้าใจให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่เหล่านี้โดยอาจมอบอำนาจให้แต่ละจังหวัดเป็นผู้ดำเนินการ

5.2 การปรับปรุงการบริหารจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่

เนื่องจากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ที่ไม่ประสบกับปัญหาการบังคับใช้ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานจึงปรับปรุงเฉพาะประเด็นที่เกี่ยวกับบทบัญญัติกฎหมาย ประกาศ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

5.2.1 การจัดตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อกำหนดราคาประเมินของที่ดิน

เนื่องจากแนวทางการตีราคาปานกลางที่ดินตามบทบัญญัติไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจและสภาพความเป็นจริง ประกอบกับยังมีหน่วยงานทางราชการอื่นๆ ที่ทำหน้าที่ในการประเมินราคาที่ดิน เพื่อไม่ให้เกิดความซ้ำซ้อนของการทำงานและให้การประเมินราคาที่ดินเป็นเอกภาพเดียวกัน รัฐบาลควรกำหนดหน่วยงานกลางที่ทำหน้าที่นี้ในการกำหนดราคาประเมินของที่ดิน

โดยเฉพาะ โดยการตั้งคณะกรรมการกลางขึ้นมาซึ่งประกอบด้วยผู้ที่มีความเชี่ยวชาญจากหลายๆ
แขนง

5.2.2 การกำหนดให้ที่ดินมีการใช้ประโยชน์สูงสุดโดยพิจารณาให้สอดคล้องกับ การวางผังเมือง

จากการลดหย่อนภาษีให้กับที่ดินที่นำไปใช้ประกอบกิจกรรมของตนเอง เป็นที่อยู่อาศัย
ของตนเอง หรือใช้เป็นที่เลี้ยงสัตว์ของตนเอง เป็นการกำหนดที่ขาดความยืดหยุ่น ไม่ได้สนับสนุน
ให้เกิดการใช้ประโยชน์จากที่ดินสูงสุดเหมาะสมกับเทศบาลแต่ละแห่งเพราะเป็นการกำหนดจาก
ส่วนกลาง รวมถึงยังทำให้เทศบาลต่างๆต้องขาดรายได้ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินสูงสุดและ
เป็นการเพิ่มรายได้ให้กับเทศบาล รัฐบาลควรกระจายอำนาจให้กับเทศบาลเป็นผู้กำหนดว่าควรลด
หย่อนภาษีให้กับกิจการประเภทใด เนื่องจากแต่ละท้องถิ่นมีการวางผังเมืองเป็นของตนเอง
สามารถใช้เป็นแม่แบบได้ว่าแต่ละพื้นที่เหมาะสมกับการดำเนินกิจการอะไร ถ้ามีการดำเนินกิจการ
ที่ไม่เหมาะสมกับพื้นที่เทศบาลนั้นๆ ก็สามารถเก็บภาษีเพิ่มขึ้นได้

5.2.3 การเพิ่มเพดานภาษีขั้นต่ำ

การกำหนดเพดานขั้นต่ำในการเสียภาษีบำรุงท้องที่เพียงแค่ 1 บาท ย่อมไม่คุ้มกับค่าใช้จ่าย
ที่ต้องเสียไปทั้งด้านผู้เสียภาษีและเทศบาล เพื่อที่ให้เกิดการประหยัดค่าใช้จ่ายรัฐบาลควร
แก้ไขโดยเพิ่มเพดานภาษีขั้นต่ำให้สูงขึ้นไปอีกเพื่อให้สอดคล้องกับค่าใช้จ่ายที่ต้องสูญเสียไปโดย
อาจกำหนดให้เท่ากับภาษีป้ายก็ได้ คือ ถ้าการประเมินค่าภาษีมีจำนวนต่ำกว่า 200 บาทก็ให้จ่าย
ภาษีเป็นจำนวน 200 บาท

5.3 การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการเก็บภาษีป้าย

การบริหารการจัดเก็บภาษีป้ายในส่วนของบทบัญญัติกฎหมาย ประกาศ และกฎระเบียบ
ที่เกี่ยวข้องต้องคำนึงถึงความเจริญก้าวหน้าในการจัดทำป้ายและป้ายที่ยกเว้นบางป้ายควรยกเลิก
เพราะไม่เหมาะสมกับสภาวะการณปัจจุบันและการประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
สำหรับการปรับปรุงการบังคับใช้ของพนักงานเจ้าหน้าที่หรือหน่วยงานคล้ายคลึงกับภาษีโรงเรือน
และที่ดิน

5.3.1 การปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย ประกาศ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง

การปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย ประกาศ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง แยกได้เป็น 3 ประเด็นคือ

5.3.1.1 การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการยกเว้นภาษี

เนื่องจากบทบัญญัติบางมาตราได้ยกเว้นภาษีให้กับบางกิจการอันก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษีและรายได้ของท้องถิ่น เช่น การยกเว้นให้กับโรงมหรสพ, รัฐวิสาหกิจประเภทธนาคาร รัฐบาลควรนำมาพิจารณาแก้ไขว่าทรัพย์สินประเภทใดเหมาะสมที่จะยกเว้นภาษีให้ต่อไปหรือไม่ เพราะปัจจุบันสถานการณ์แวดล้อมได้เปลี่ยนไปไม่เหมือนกับตอนที่บัญญัติกฎหมาย ทั้งนี้เป็นการเพิ่มรายได้ให้กับท้องถิ่นด้วย

5.3.1.2 การประสานงานระหว่างหน่วยงาน

การชำระภาษีป้ายต้องอ้างอิงกับบทบัญญัติของกฎหมายอื่นๆ ด้วย เช่น การจดทะเบียนการค้า การจดทะเบียนการค้า ซึ่งการจดทะเบียนการค้ามีผลต่อการกำหนดประเภทของป้าย และการจดทะเบียนการค้ากำหนดให้มีการติดป้ายแต่ถ้าไม่มีการติดป้ายก็ย่อมไม่มีการเสียภาษีซึ่งก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของท้องถิ่น ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องต้องมีการประสานงานกัน

5.3.1.3 การกำหนดหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับการพัฒนาเทคโนโลยีและวิธีการโฆษณาใหม่ๆ

เนื่องจากเทคโนโลยีในการสื่อสารผ่านป้ายมีการพัฒนาไปอย่างรวดเร็ว ดังนั้นเพื่อไม่ให้เทศบาลมีความยากลำบากต่อการตัดสินใจ สำหรับป้ายที่ไม่ชัดเจน ราชการบริหารส่วนกลางควรกำหนดแนวทางปฏิบัติให้ท้องถิ่นต่างๆ ได้ปฏิบัติไปในแนวทางเดียวกัน เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีและไม่ก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ของเทศบาล

5.3.2 การแก้ไขขั้นตอนการปฏิบัติงานให้เกิดความเป็นธรรม

จากการกำหนดหลักเกณฑ์ที่คำนึงถึงรายได้ของท้องถิ่นแต่ไม่เป็นธรรมกับผู้เสียภาษีย่อมเป็นการกำหนดหลักเกณฑ์ที่ไม่ถูกต้องเป็นการไม่คำนึงถึงการตีความอย่างเคร่งครัดยอมก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี ดังนั้นหลักเกณฑ์เช่นนี้ควรยกเลิกและให้มีการปฏิบัติงานโดยตีความอย่างเคร่งครัด ถ้ามีปัญหาในการปฏิบัติงานให้หารือตามขั้นตอน สำหรับการแก้ไขปัญหาการวินิจฉัยของหน่วยงานที่แตกต่างกันให้ถือปฏิบัติเป็นแนวเดียวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน