

ปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562¹

ชวัลรัตน์ สาธุกุล²

ภาษีเป็นเครื่องมือที่รัฐบาลใช้ในการแสวงหารายได้สำหรับนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดทำบริการสาธารณะ และเป็นเครื่องมือที่ช่วยกระจายรายได้ให้แก่ประชาชนผ่านการจัดทำบริการสาธารณะตอบแทนการเสียภาษีของผู้เสียภาษีทุกคนอย่างทั่วถึง จึงเป็นสิ่งที่ช่วยขับเคลื่อนให้รัฐบาลดำเนินมาตรการทางการคลังให้บรรลุเป้าหมายทางเศรษฐกิจตามนโยบายของรัฐได้³ ปัจจุบัน ประเทศไทยได้บังคับใช้ภาษีประเภทใหม่นั้นคือ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งรัฐบาลได้ตรากฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขึ้นมาบังคับแทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ เพื่อแก้ไขปัญหาความไม่เป็นปัจจุบันของกฎหมายภาษีเดิมทั้งสองประเภท⁴ โดยมีพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่ใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 13 มีนาคม 2562 เป็นกฎหมายแม่บทสำคัญที่กำหนดถึงทรัพย์สินซึ่งอยู่ในข่ายต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมไปถึงวิธีการคำนวณจำนวนภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่รัฐต้องเรียกเก็บจากผู้เสียภาษี อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ก็ยังคงมีปัญหที่สามารถพบเห็นได้ในทางปฏิบัติเช่นเดียวกัน โดยเฉพาะปัญหาของบทนิยามศัพท์ การคำนวณภาษี การให้อำนาจแก่ท้องถิ่น และการยกเว้นภาษีที่ไม่ชัดเจน ซึ่งบทบัญญัติของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 แม้ว่าจะมีกฎหมายลำดับรองอื่นมากำหนดรายละเอียดเพิ่มเติมแล้วก็ตาม แต่ยังคงมีบางส่วนที่ไม่ได้เป็นไปตามหลักกฎหมายทั่วไปที่เกี่ยวข้อง โดยเฉพาะหลักการภาษีที่ดีอันเป็นหลักการพื้นฐานของนโยบายทางภาษีทั้งปวงที่จะช่วยป้องกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจในการจัดเก็บภาษีไปในทางสร้างภาระแก่ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีมากเกินไป และช่วยควบคุมให้การจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยได้บัญญัติรับรองไว้เป็นไปเท่าที่จำเป็นเท่านั้น

¹ บทความนี้เรียบเรียงจากการค้นคว้าอิสระ เรื่อง ปัญหาของการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยมีอาจารย์ที่ปรึกษา คือ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สลิล สิริพิฑูร และคณะกรรมการสอบ คือ รองศาสตราจารย์ ดร.รติชัย รอดทอง และ ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.นันทรัตน์ เตชะมา

² นักศึกษาปริญญาโท หลักสูตรนิเทศศาสตรมหาบัณฑิต (ส่วนภูมิภาค) คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

³ Arun Thamno, **General knowledge of finance**, (Bangkok: Bophit Publishing, 2005), p. 75-77. อ้างถึงใน บุญโฮม สุวันนะลาด, “การจัดเก็บรายได้ของรัฐแผนกสรรพากรในภาคกลางสาธาณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว,” **วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม** 6, 1 (มกราคม - มิถุนายน 2562): 400.

⁴ กาวดี เกิดทุ่งยัง, “การศึกษาเพื่อวิเคราะห์ปัญหาการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่เปรียบเทียบกับร่างภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง,” (รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555), หน้า 162-165.

จากการศึกษาพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง และ แนวคิดทฤษฎีพื้นฐานต่าง ๆ ทำให้ทราบว่ามาตรการทางกฎหมายเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังคงมีความไม่ชัดเจนและมีปัญหาหลายประการ ซึ่งสรุปได้ดังต่อไปนี้

ประการแรก ปัญหาเนื้อหาของคำว่า “สิ่งปลูกสร้าง” ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่หมายความรวมถึงสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยหรือใช้สอยได้ หรือที่ใช้เป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือพาณิชยกรรม แต่ไม่ได้หมายความว่ารวมไปถึง เครื่องจักรและสิ่งปลูกสร้างที่ยังไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เพราะอยู่ระหว่างก่อสร้าง กรณีนี้เป็นการนิยามความหมายอย่างกว้าง ที่เปิดโอกาสให้มีการใช้ดุลพินิจตีความกฎหมายได้อย่างอิสระว่าสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นคืออะไรบ้าง คำนิยามดังกล่าวนี้สะท้อนให้เห็นความไม่สอดคล้องกับหลักการภาษีที่ดีซึ่งนโยบายภาษีควรจะมี กล่าวคือ นิยามเช่นนี้ทำให้รัฐสามารถตัดสินใจได้เองว่าจะเพิ่มเติมสิ่งใดเป็นทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีบ้าง อย่างชอบด้วยกฎหมาย เป็นการสร้างความไม่แน่นอนให้แก่ผู้เสียภาษีว่าเวลาใดจะต้องถูกเรียกเก็บภาษีจากรัฐ หรือสิ่งใดที่ตนครอบครองอยู่นั้นจะต้องถูกเรียกเก็บภาษีจากรัฐบ้าง ความไม่แน่นอนที่เกิดขึ้นนี้ส่งผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมขึ้นแก่ผู้เสียภาษีด้วยเช่นกัน เพราะความไม่ชัดเจนทำให้ผู้เสียภาษีไม่อาจทราบว่าภาระทางภาษีจะตกแก่ตนเท่าใดบ้าง จะเป็นการถูกจำกัดสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของตนอย่างใดบ้าง ล้วนแล้วแต่ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของรัฐในการตีความทั้งสิ้น ซึ่งรัฐอาจตีความไปในทางที่สร้างภาระภาษีมากกว่าประโยชน์ที่ผู้เสียภาษีจะได้รับจากการจ่ายภาษีก็ได้ จึงถือว่าเป็นบทบัญญัติที่ไม่เป็นไปตามหลักการภาษีที่ดี ทั้งหลักความแน่นอน และหลักความเป็นธรรม ซึ่งทั้งสองหลักถือว่าเป็นหลักการพื้นฐานสำคัญที่จะช่วยป้องกันไม่ให้รัฐใช้อำนาจในการจัดเก็บภาษีไปสร้างภาระและจำกัดสิทธิเสรีภาพของประชาชนมากเกินไปจนสมควร

ประการที่สอง ปัญหาเนื้อหาของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ตามมาตรา 38 (2) แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยการใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม หมายถึง การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามหลักเกณฑ์ประกาศกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทย เช่น การปลูกพืช การเลี้ยงปศุสัตว์ การเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ การทำนาเกลือสมุทร การปลูกหม่อน การเลี้ยงไหม และการเพาะเลี้ยงแมลงเศรษฐกิจและเกษตรอื่น ๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการบริโภค หรือจำหน่าย หรือใช้งานในฟาร์ม อย่างใดอย่างหนึ่งหรือหลายอย่างรวมกัน แต่ไม่รวมไปถึงการทำประมงและการทอดผ้า ซึ่งจะต้องเป็นการใช้ประโยชน์ตามอัตราขั้นต่ำเพื่อประกอบเกษตรกรรมด้วย เช่น ต้องมีการปลูกกล้วยไม่น้อยกว่า 200 ต้นต่อ 1 ไร่ เป็นต้น คำนิยามที่ไม่มีการควบคุมว่าผู้เสียภาษีจะต้องมีการประกอบเกษตรกรรมอย่างแท้จริงเช่นเดียวกับเกษตรกรที่ทำเป็นอาชีพ และไม่ได้มีการกำหนดให้หน่วยที่เกี่ยวข้องต้องเข้ามาตรวจสอบอย่างสม่ำเสมอว่ายังคงมีการประกอบเกษตรกรรมอยู่เช่นตอนประเมินภาษีหรือไม่อย่างรัดกุม ส่งผลให้มีการอาศัยช่องว่างของกฎหมายส่วนนี้ในการหลีกเลี่ยงภาษี โดยอ้างเกษตรกรรมเพื่อบริโภคเพื่อปิดบังการเสียภาษีที่ลดลง ไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ที่รัฐต้องการให้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นรายได้หลักของท้องถิ่น และไม่ก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี เนื่องจากทำให้ผู้เสียภาษีที่มีกำลังความสามารถในการเสียภาษีมากกว่ากลับสามารถ

วางแผนภาษีเงินเสียภาษีเท่ากันกับผู้ซึ่งมีกำลังความสามารถในการเสียภาษีที่น้อยกว่า ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ายังไม่เป็นนโยบายทางภาษีที่ดี ไม่สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรม และหลักอำนาจรายได้ รวมไปถึงหลักสุจริตด้วย

ประการที่สาม ปัญหาความทับซ้อนของอำนาจในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในกรณีเจ้าของที่ดินมีที่ดินหลายแปลงติดต่อกันและที่ดินแต่ละแปลงนั้นอยู่คนละเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่อาจมีอัตราภาษีแตกต่างกันตามการใช้อำนาจกำหนดอัตราภาษีเฉพาะพื้นที่ ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 42 วรรคสอง ได้กำหนดให้ในกรณีดังกล่าวการคำนวณมูลค่าที่ดินเพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีจากมูลค่า (ราคาประเมิน) ทั้งหมดของที่ดิน แต่ไม่ปรากฏวิธีการคำนวณจำนวนภาษีว่าท้องถิ่นใดเป็นผู้คำนวณ และต้องใช้อัตราภาษีของท้องถิ่นใดในการคำนวณ ความไม่ชัดเจนนี้สะท้อนถึงนโยบายทางภาษีของประเทศไทยที่ไม่เป็นไปตามหลักความแน่นอน ที่ว่าการจัดเก็บภาษีจะต้องมีความแน่นอนในวิธีการและจำนวนภาษีที่ต้องเสีย เพื่อสร้างความชัดเจนให้แก่ผู้เสียภาษีรับรู้ก่อนว่าตนจะต้องจ่ายทรัพย์สินในความครอบครองของตนเท่าใดบ้างเพื่อเป็นรายได้ให้แก่รัฐ และไม่เป็นไปตามหลักความสะดวก เพราะการไม่กำหนดอย่างชัดเจนว่าวิธีการคำนวณภาษีเป็นเช่นไรนั้นไม่เป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่ผู้เสียภาษี อีกทั้งยังเป็นการเพิ่มภาระให้ผู้เสียภาษีต้องแสวงหาด้วยตนเองหรือโดยร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐว่าตนต้องเสียภาษีจำนวนเท่าใดกันแน่ การจัดเก็บภาษีของประเทศไทยภายใต้สถานการณ์ที่ยังกำหนดวิธีการคิดคำนวณภาษีที่ไม่รัดกุม จึงยังกระทำไม่ได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ

ประการที่สี่ ปัญหาในการกำหนดอัตราภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 37 วรรคหก แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถตราข้อบัญญัติท้องถิ่นภายใต้การให้ความเห็นชอบจากสภาท้องถิ่นและผู้กำกับดูแลในส่วนภูมิภาคเพื่อกำหนดอัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นในอัตราที่สูงกว่าอัตราภาษีที่กำหนดโดยพระราชกฤษฎีกาได้ แต่ต้องไม่เกินอัตราขั้นสูงที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงอาจเพิ่มอัตราภาษีเท่าใดก็ได้โดยไม่จำเป็นต้องสอบถามความยินยอมจากประชาชนก่อน ซึ่งอัตราภาษีอาจไม่สอดคล้องกับประโยชน์ที่ประชาชนได้รับตามหลักความเป็นธรรมก็ได้ อีกทั้งยังไม่เป็นไปตามหลักความแน่นอน หลักความสะดวก และหลักความประหยัด เพราะทำให้อัตราภาษีในภาพรวมไม่มีความแน่นอน ไม่เป็นเอกภาพ สร้างความสับสนจนเป็นอุปสรรคแก่ผู้เสียภาษี และท้องถิ่นอาจกำหนดอัตราภาษีที่สูงกว่าต้นทุนที่ใช้ในการจัดเก็บสูงมากจนกลายเป็นการเบียดเบียนสิทธิเสรีภาพในทรัพย์สินของผู้เสียภาษี

ประการสุดท้าย ปัญหาการยกเว้นภาษีกรณีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยตามมาตรา 41 แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ซึ่งสามารถแบ่งข้อยกเว้นออกได้เป็น 2 กรณี คือ กรณีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใดมีมูลค่าไม่เกิน 50 ล้านบาท ที่เจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นใช้เป็นที่อยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน จะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีในส่วนที่ไม่เกิน 50 ล้านบาท ดังกล่าว และกรณีเจ้าของสิ่งปลูกสร้างซึ่งมีมูลค่าไม่เกิน 10 ล้านบาทที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและเป็นผู้มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้าน แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินซึ่งสิ่งปลูกสร้างนั้นตั้งอยู่ เช่นนี้ก็จะได้รับการยกเว้นภาษีในส่วนที่มี

มูลค่าไม่เกิน 10 ล้านบาทดังกล่าว ซึ่งทั้งสองกรณีจะคำนวณจำนวนภาษีตามปกติในส่วนที่เกินไปกว่า 50 หรือ 10 ล้านบาท แล้วแต่กรณี เป็นการยกเว้นภาษีที่ก่อให้เกิดประโยชน์แก่ปัจเจกบุคคลแต่กลับทำให้รัฐเสียประโยชน์ที่ควรจะได้รับไปแทน ทั้ง ๆ ที่รัฐได้ดำเนินการจัดทำบริการสาธารณะโดยประชาชนทุกคนได้รับประโยชน์ทั้งสิ้น การกำหนดข้อยกเว้นยังมีมากเท่าไรยิ่งทำให้รัฐสูญเสียรายได้ไปมากเท่านั้น ไม่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของภาษีและหลักอำนาจรายได้ให้แก่รัฐ อีกทั้งเงื่อนไขของข้อยกเว้นทั้งสองกรณีที่ว่าต้องมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านยังทำให้บทบัญญัตินี้ไม่สอดคล้องกับหลักเสรีภาพในการเลือกถิ่นที่อยู่ตามที่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยรับรองด้วย เนื่องจาก ประชาชนเกรงว่าหากย้ายชื่อออกจากทะเบียนบ้านอาจต้องเสียภาษี ทั้ง ๆ ที่ในทางความเป็นเขาอาจจะยังอยู่ในบ้านหลังนั้นเช่นเดิมก็ได้ เพราะการมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านไม่สามารถเป็นข้อบ่งชี้ได้ว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นที่อยู่อาศัยจริงหรือไม่แต่อย่างใด อย่างไรก็ดี การกำหนดข้อยกเว้นเช่นนี้ยังถือว่าเป็นประโยชน์แก่ผู้เสียภาษีและรัฐอยู่บ้างเช่นกัน เพราะทำให้ระบบภาษีมีความยืดหยุ่นมากยิ่งขึ้น อำนวยให้ประชาชนมีการใช้พื้นที่ให้เกิดประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยมากกว่าปล่อยให้พื้นที่ที่รกร้างไม่ใช้ประโยชน์ อีกทั้งรัฐยังคงมีสิทธิได้รับชำระภาษีจากที่อยู่อาศัยในส่วนที่มีมูลค่าเกินกว่าที่กฎหมายกำหนดอยู่ ไม่ใช่การปิดกั้นไม่ให้รัฐมีรายได้จากภาษีเสียเลยทีเดียว

จากการศึกษาค้นคว้าแนวคิดทฤษฎี มาตรการทางกฎหมาย และวิเคราะห์ปัญหาต่าง ๆ ของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ผู้ศึกษาจึงมีข้อเสนอแนะปรับปรุงพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังต่อไปนี้

1. แก้ไขเพิ่มเติมนิยามของคำว่า “สิ่งปลูกสร้าง” ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 5

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 5 เดิมบัญญัตินิยามไว้ว่า “สิ่งปลูกสร้าง หมายความว่า โรงเรือน อาคาร ดิถ หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยหรือใช้สอยได้ หรือที่ใช้เป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์ กรรม และให้หมายความรวมถึงห้องชุด หรือแพที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยได้หรือที่มีไว้เพื่อหาผลประโยชน์ด้วย”

แก้ไขเป็น “สิ่งปลูกสร้าง หมายความว่า โรงเรือน อาคาร ดิถ หรืออาคารหรือสิ่งปลูกสร้างที่สร้างขึ้นในลักษณะยึดติดถาวรบนพื้นดินหรือแม่น้ำ ใช้สำหรับเป็นที่อยู่อาศัย หรือสถานที่ประกอบธุรกิจ หรือใช้ประกอบเกษตรกรรม และให้หมายความรวมถึงห้องชุด หรือแพที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยได้หรือที่มีไว้เพื่อหาผลประโยชน์ด้วย แต่ไม่พิจารณาถึงเครื่องจักรซึ่งเป็นส่วนควบของโรงเรือน และสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ระหว่างก่อสร้างยังไม่แล้วเสร็จและยังไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้”

2. แก้ไขเพิ่มเติมนิยามของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 38 (2)

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 38 (2) เดิมบัญญัตินิยามไว้ว่า “การใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมตาม (1) ต้องเป็นการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมกัน

ประกาศกำหนด ทั้งนี้ ในการจัดทำประกาศดังกล่าวให้นำความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาประกอบการพิจารณาด้วย”

แก้ไขเป็น “การใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรมตาม (1) ต้องเป็นการทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยร่วมกันประกาศกำหนด ทั้งนี้ ในการจัดทำประกาศดังกล่าวให้นำความเห็นของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาประกอบการพิจารณาด้วย **ที่ผู้ใช้ประโยชน์มีความมุ่งหมายโดยสุจริตที่จะใช้ในการประกอบเกษตรกรรมโดยตรง**”

3. แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 42 วรรคสอง ว่าด้วยการคำนวณจำนวนภาษี กรณีที่ดินหลายแปลงซึ่งมีอาณาเขตติดต่อกันและเป็นของเจ้าของเดียวกัน

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 42 วรรคสอง เดิมบัญญัติว่า “เพื่อประโยชน์ในการคำนวณจำนวนภาษีตามวรรคหนึ่ง กรณีที่ดินหลายแปลงซึ่งมีอาณาเขต ติดต่อกันและเป็นของเจ้าของเดียวกัน ให้คำนวณมูลค่าที่ดินทั้งหมดรวมกันเป็นฐานภาษี”

แก้ไขเป็น “เพื่อประโยชน์ในการคำนวณจำนวนภาษีตามวรรคหนึ่ง กรณีที่ดินหลายแปลงซึ่งมีอาณาเขต ติดต่อกันและเป็นของเจ้าของเดียวกัน ให้คำนวณมูลค่าที่ดินทั้งหมดรวมกันเป็นฐานภาษี **กรณีที่ดินหลายแปลงดังกล่าวตั้งอยู่บนพื้นที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหลายแห่งที่มีอัตราภาษีไม่เท่ากัน ให้ใช้อัตราภาษีซึ่งต่ำที่สุดในการคำนวณจำนวนภาษี**”

4. ยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 37 วรรคหก ว่าด้วยอำนาจเพิ่มอัตราภาษีของท้องถิ่น

การรับรองอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการเพิ่มอัตราภาษีให้สูงกว่าที่พระราชกฤษฎีกากำหนดส่งผลให้อัตราภาษีของแต่ละท้องถิ่นแตกต่างกัน ระบบภาษีขาดความเป็นเอกภาพ จึงควรยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 37 วรรคหก ที่บัญญัติให้อำนาจไว้

5. แก้ไขพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 37 วรรคหก ว่าด้วยอำนาจเพิ่มอัตราภาษีของท้องถิ่น

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 41 วรรคแรก เดิมบัญญัติว่า “ในกรณีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นที่อยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในวันที่ 1 มกราคมของปีภาษีนั้น ให้ได้รับยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีในการคำนวณภาษีไม่เกินห้าสิบล้านบาท”

แก้ไขเป็น “ในกรณีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของซึ่งเป็นบุคคลธรรมดาใช้เป็นที่อยู่อาศัย ให้ได้รับยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีในการคำนวณภาษีไม่เกินห้าสิบล้านบาท”

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 41 วรรคสอง เดิมบัญญัติว่า “ในกรณีที่บุคคลธรรมดาเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้าง แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน และใช้สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นที่อยู่

อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายว่าด้วยการทะเบียนราษฎรในวันที่ 1 มกราคมของปีภาษีนั้น ให้ได้รับยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีในการคำนวณภาษีไม่เกินสิบล้านบาท”

แก้ไขเป็น “ในกรณีที่บุคคลธรรมดาเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้าง แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน และใช้สิ่งปลูกสร้างดังกล่าวเป็นที่อยู่อาศัย ให้ได้รับยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีในการคำนวณภาษีไม่เกินสิบล้านบาท”

จึงสรุปได้ว่า การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่จะสร้างรายได้ให้แก่รัฐ ภายใต้การรักษาไว้ซึ่งสิทธิเสรีภาพที่กฎหมายรับรองไว้ จำเป็นจะต้องแก้ไขปรับปรุงพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ให้สอดคล้องกับหลักการพื้นฐานของนโยบายภาษีที่ดีและกฎหมายต่างประเทศ และให้มีความชัดเจนเสียก่อน ไม่ว่าจะเป็นความชัดเจนในส่วนบทนิยามที่จะต้องแก้ไขเพิ่มเติม บทบัญญัติให้รัดกุมมากยิ่งขึ้น มุ่งเน้นการนิยามในเชิงอธิบายมากกว่าการยกตัวอย่าง ความไม่ชัดเจนในส่วน ของอัตราภาษีที่ต้องแก้ไขให้มีความเป็นเอกภาพมากขึ้น ความไม่ชัดเจนในส่วนอำนาจของท้องถิ่นที่ควรมี การจำกัดอำนาจมากกว่าที่เป็นอยู่เดิม ความไม่ชัดเจนในส่วนการยกเว้นภาษีที่ต้องแก้ไขให้สอดคล้องกับ สิทธิเสรีภาพตามรัฐธรรมนูญ เพื่อให้ระบบภาษีของประเทศไทยมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

เอกสารอ้างอิง

Arun Thamno. **General knowledge of finance**. Bangkok: Bophit Publishing, 2005. อ้างถึงใน บุนโฮม สุวันนะลาด.

“การจัดเก็บรายได้ของรัฐแผนกสรรพากรในภาคกลางสาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว.”

วารสารสถาบันวิจัยและพัฒนา มหาวิทยาลัยราชภัฏมหาสารคาม 6, 1 (มกราคม – มิถุนายน 2562):

400.

ภาวดี เกิดทุ่งยั้ง. “การศึกษาเพื่อวิเคราะห์ปัญหาการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ เปรียบเทียบกับร่างภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง.” รัฐประศาสนศาสตรมหาบัณฑิต, สถาบัน บัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์, 2555.