



เอกสารวิชาการ

# Academic Focus

กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง : การปฏิรูป  
โครงสร้างภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ISBN 2287-0520

ดาวน์โหลดเอกสารได้จาก <http://www.parliament.go.th/library>



Academic Focus

มิถุนายน 2559

กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง:  
การปฏิรูปโครงสร้างภาษีเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

สารบัญ

บทนำ

บทนำ	1	สืบเนื่องจากที่ประชุมคณะรัฐมนตรีเมื่อ
เหตุที่ต้องนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้	3	วันอังคารที่ 7 มิถุนายน 2559 ได้มีมติเห็นชอบ
แทนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่		ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ....
สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดิน	5	ซึ่งต่อไปจะเข้าสู่ขั้นตอนการจัดทำกฎหมายต่าง ๆ
และสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ....		ที่เกี่ยวข้องร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและ
ประโยชน์ของร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและ	7	สิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... เป็นกฎหมายที่จะมาแทน
สิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ....		กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกฎหมาย
ผลกระทบในเชิงลบ	8	ว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ อันมีเหตุผลเนื่องมาจาก
การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	8	กฎหมายเก่ามีบางมาตราที่ไม่เหมาะสมกับ
ในต่างประเทศ		สถานการณ์ปัจจุบัน เช่น ฐานราคาที่น่ามาคำนวณ
บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา	9	การเก็บภาษีเป็นการใช้ราคาประเมินที่ดินระหว่างปี
บรรณานุกรม	11	2521-2524 อีกทั้งกฎหมายฉบับเก่ายังได้มีการ
เอกสารวิชาการอิเล็กทรอนิกส์		ยกเว้นการเก็บภาษีที่ดินที่นำมาปลูกบ้านอยู่อาศัย
		ตั้งแต่ 50 ตารางวา - 5 ไร่ จึงส่งผลให้รัฐจัดเก็บภาษี
		ได้ต่ำกว่าความเป็นจริง

สำนักวิชาการ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

<http://www.parliament.go.th/library>

โดยในช่วงเดือนมีนาคมที่ผ่านมากระทรวงการคลังได้นำร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... เข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรีโดยมีเป้าหมายให้สามารถประกาศใช้เป็นกฎหมายภายใน 1-2 ปีข้างหน้า แต่ด้วยสถานการณ์เศรษฐกิจในประเทศที่ชะลอตัวและประชากรรายได้น้อยและปานกลางที่ยังมีภาระหนี้สินจำนวนมาก การออกกฎหมายภาษีฉบับนี้ จึงอาจเป็นการซ้ำเติมภาระของประชาชน โดยนายกรัฐมนตรีได้สั่งในที่ประชุมให้เลื่อนการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... ออกไปก่อน และสั่งให้กระทรวงการคลังกลับไปดำเนินการศึกษาในรายละเอียดเพิ่มเติม เพื่อให้มั่นใจว่าจะไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้มีรายได้น้อยและปานกลาง

ทั้งนี้ กระทรวงการคลังมีความเห็นว่าร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... นั้น เป็นสิ่งจำเป็นในการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หากรอถึงรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งอาจไม่เกิดขึ้นก็ได้ เนื่องจากรัฐบาลที่มาจากการเลือกตั้งมักจะคำนึงถึงฐานคะแนนทางการเมือง กระทรวงการคลังจึงได้มีการปรับปรุงรายละเอียดเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... และส่งให้นักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องร่วมแสดงความคิดเห็น แล้วเสนอเข้าที่ประชุมคณะรัฐมนตรี

การเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่มีจุดมุ่งหมายในการช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและเพิ่มการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น เนื่องจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดเก็บภาษี โดยมีรัฐบาลเป็นผู้ดูแล ซึ่งหากมีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้จริง ก็จะเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสำหรับนำไปใช้พัฒนาท้องถิ่นในด้านสังคมอื่น ๆ ต่อไป นอกจากนี้ การเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังสามารถลดการถือครองที่ดินเพื่อการเก็งกำไรในตลาดอสังหาริมทรัพย์อีกด้วย ซึ่งหากมองความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจของคนไทยผ่านการถือครองที่ดินจะสามารถเห็นความเหลื่อมล้ำที่ชัดเจนได้ระดับหนึ่ง เนื่องจากปัจจุบันการถือครองที่ดินส่วนใหญ่กระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนไม่เกินร้อยละ 20 ที่ถือครองที่ดินมากถึงร้อยละ 80 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ

ดังนั้น หากมีการคำนวณจากมูลค่าที่ดินจะพบว่าที่ดินที่มีมูลค่าสูงโดยเฉพาะการถือครองที่ดินในเมืองใหญ่จะยิ่งกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มคนจำนวนหนึ่ง ขณะที่ระดับรากหญ้าหรือคนด้อยโอกาสที่อยู่ในเมืองจะอยู่ในฐานะผู้เช่า รวมทั้งในภาคเกษตรก็มีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเช่นกัน จะเห็นได้จากการถือครองที่ดินของชาวนาพบว่าปัจจุบันครอบครัวของชาวนาร้อยละ 75 ถือครองที่ดินเพียงร้อยละ 48 ของพื้นที่ทำนาทั้งหมด ขณะที่ชาวนาที่มีที่ดินเกินกว่า 25 ไร่ นั้น มีเพียงร้อยละ 17 ของครอบครัวชาวนาทั้งหมดเท่านั้น ซึ่งการถือครองที่ดินขนาดเล็ก ส่งผลให้ต้นทุนในการเพาะปลูกนั้นสูงกว่าผู้ที่มีที่ดินขนาดใหญ่ และมีโอกาสที่ชาวนาและเกษตรกรที่มีที่ดินขนาดเล็กจะถูกตราคราบซื้อสินค้าเกษตรที่ไ้ร่นามากกว่า รวมทั้งมีข้อจำกัดในการเข้าถึงแหล่งทุน

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นภาษีประเภทใหม่ที่จะนำมาใช้จัดเก็บแทนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บอยู่ในปัจจุบัน โดยรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดจะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาท้องถิ่น โดยไม่ต้องนำส่งเป็นรายได้แผ่นดินหรือรายได้ของรัฐบาล



ที่มา: <http://www.thaipublica.org/>

เหตุที่ต้องนำภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เป็นกฎหมายที่บังคับใช้มาเป็นระยะเวลานานแล้ว ทำให้การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่มีปัญหาและข้อจำกัดเกี่ยวกับฐานภาษี อัตราภาษี และการลดหย่อนภาษีที่ไม่สอดคล้องกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอในการพัฒนาท้องถิ่น รัฐบาลจึงต้องจัดสรรงบประมาณเพื่ออุดหนุนเพิ่มเติม

## 1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน คือ ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง  
 อยู่อื่น ๆ กับที่ดินที่ใช้ประโยชน์ต่อเนื่องไปกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี  
 (ค่ารายปี หมายถึง จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรใช้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ)

### สภาพปัญหาของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ประการแรก การคำนวณภาษีโดยใช้ฐานค่ารายปีหรือค่าเช่าต่อปีในการประเมินภาษีจึงเข้าซ้อนกับการเก็บ  
 ภาษีเงินได้จากการให้เช่าทรัพย์สินตามประมวลรัษฎากร มาตรา 40 (5)

ประการที่สอง การประเมินค่ารายปีขึ้นกับดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ในการกำหนดค่าเช่าที่สมควร  
 ให้เช่าได้ในปีหนึ่ง

ประการที่สาม อัตราภาษีกำหนดไว้สูงมาก คือ ร้อยละ 12.5 ของค่ารายปีหรือเทียบเท่ากับค่าเช่าเดือน  
 ครึ่ง ถือเป็นอัตราภาษีที่สูง ส่งผลให้เกิดแรงจูงใจในการเลี่ยงภาษี

## 2) ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่ คือ ภาษีที่จัดเก็บจากเจ้าของที่ดิน จากฐานราคาปานกลางที่ดินและตามอัตราภาษีบำรุง  
 ท้องที่ โดยเจ้าของที่ดินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ได้แก่ บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือ  
 นิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน หรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน โดยที่ดินที่ต้องเสียภาษี  
 บำรุงท้องที่ ได้แก่ พื้นที่ดินและพื้นที่ที่เป็นภูเขาหรือที่มีน้ำด้วย และไม่เป็นที่ดินที่เจ้าของที่ดินได้รับการยกเว้นภาษี  
 หรืออยู่ในเกณฑ์ลดหย่อน โดยการคำนวณภาษีบำรุงท้องที่นั้น คำนวณจากการนำราคาปานกลางของที่ดิน  
 ที่กำหนดขึ้นเพื่อใช้ในการจัดเก็บภาษีคูณกับอัตราภาษี

### สภาพปัญหาของการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่

ประการแรก ฐานภาษีไม่เป็นปัจจุบัน เนื่องจากปัจจุบันยังคงใช้ราคาปานกลางที่ดินเดิมที่ใช้ในการประเมิน  
 ภาษีปี 2521-2524 ทั้ง ๆ ที่ ปกติต้องปรับปรุงทุกรอบ 4 ปี ทำให้ไม่สอดคล้องกับราคาประเมินที่ดินในสภาพ  
 เศรษฐกิจที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ส่งผลให้สามารถจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็น

ประการที่สอง มีการลดหย่อนเนื้อที่ดินที่นำมาคำนวณภาษีเป็นจำนวนมาก อาทิ ลดหย่อนให้เจ้าของที่ใช้  
 อยู่อาศัยหรือใช้เพื่อการเกษตรกรรมที่ไม่ต้องนำมาคำนวณภาษี หรือเสียภาษีน้อยลง ทำให้เกิดการใช้ช่องว่างของ  
 กฎหมายเพื่อเลี่ยงภาษี เช่น กรณีที่กำหนดให้ที่ดินที่ใช้ประกอบการกสิกรรมเฉพาะประเภทไม้ล้มลุกเสียภาษี  
 กึ่งอัตรา แต่ถ้าเจ้าของที่ดินประกอบการกสิกรรมประเภทไม้ล้มลุกด้วยตนเอง ให้เสียภาษีบำรุงท้องที่อย่างสูง  
 ไม่เกินร้อยละ 5 บาท ส่งผลให้มีการเลี่ยงภาษีโดยการปลูกพืชล้มลุกเพื่อให้เสียภาษีน้อยลง

ประการที่สาม อัตราภาษีมีการกำหนดตามชั้นของราคาปานกลางที่ดิน ถึง 34 ชั้น และมีลักษณะถดถอย  
 ทำให้ที่ดินที่มีมูลค่าสูงเสียภาษีในอัตราภาษีเฉลี่ยที่ต่ำกว่าที่ดินที่มีมูลค่าต่ำ

### สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ....

1. ยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
2. ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ได้แก่ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินหรือ สิ่งปลูกสร้าง หรือเป็นผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของรัฐ
3. หน่วยงานจัดเก็บภาษี ได้แก่ เทศบาลตำบล เทศบาลเมือง เทศบาลนคร องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา โดยรายได้ภาษีที่จัดเก็บได้จะเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ทำหน้าที่จัดเก็บ
4. ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี ได้แก่ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และห้องชุด
5. ฐานภาษี ได้แก่ มูลค่าทั้งหมดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยคิดคำนวณจากราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และห้องชุดตามราคาประเมินทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
6. อัตราภาษีที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ จะเป็นอัตราสูงสุดที่จะจัดเก็บภาษีจากผู้เป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยจะจัดแบ่งอัตราภาษีดังกล่าวออกเป็น 3 กลุ่ม ตามลักษณะการใช้ประโยชน์ ในที่ดิน คือ
  - 6.1) กรณีใช้เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม ให้จัดเก็บภาษีได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 0.2
  - 6.2) กรณีใช้เพื่อเป็นที่พักอาศัย ให้จัดเก็บภาษีได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 0.5
  - 6.3) กรณีใช้ประโยชน์ในด้านอื่น ๆ (เช่น พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เป็นต้น) ให้จัดเก็บภาษีได้ในอัตราไม่เกินร้อยละ 2 ในส่วนของที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดิน กำหนดอัตราภาษีสูงสุดในกฎหมาย ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บภาษีสำหรับที่ดินดังกล่าวในอัตราไม่เกินร้อยละ 5 ของฐานภาษี
7. ยกเว้นภาษีให้แก่ทรัพย์สินบางประเภท เช่น สาธารณสมบัติ ทรัพย์สินของรัฐที่ไม่ได้ใช้หาผลประโยชน์ ทรัพย์สินของสถานทูต ทรัพย์สินของสภากาชาดไทย ทรัพย์สินส่วนกลางของอาคารชุดและที่ดินสาธารณูปโภคของโครงการจัดสรรที่มีได้ใช้ประโยชน์ในเชิงพาณิชย์ ทรัพย์สินของเอกชนที่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ และบ้านพักอาศัยหลักในส่วนที่มีมูลค่าไม่เกิน 50 ล้านบาท เป็นต้น
8. อัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บจริงจะกำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกา โดยกำหนดเป็นอัตราก้าวหน้าเพิ่มขึ้นตามมูลค่าของฐานภาษี ดังนี้
  - 8.1) เกษตรกรรม ตั้งแต่ร้อยละ 0-0.1 ของฐานภาษี
  - 8.2) ที่พักอาศัยหลัก ส่วนที่เกิน 50 ล้านบาทขึ้นไป ตั้งแต่ร้อยละ 0.05-0.1 และที่พักอาศัยหลังอื่น ตั้งแต่ร้อยละ 0.03-0.3 ของฐานภาษี

8.3) ประเภทอื่นๆ ตั้งแต่ร้อยละ 0.3–1.5 ของฐานภาษี

8.4) ที่ดินว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพที่ดินจะจัดเก็บภาษีเพิ่มขึ้นทุก 3 ปี ตั้งแต่ร้อยละ 1–3 ของฐานภาษี

9. การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะมีการบรรเทาภาระให้กับเจ้าของบ้านพักอาศัยหลักที่ได้มาจากการรับมรดก ผู้ประกอบกิจการอสังหาริมทรัพย์ สถาบันการเงินที่มีอสังหาริมทรัพย์รอการขายที่ได้มาจากการชำระหนี้ และกิจการสาธารณะ ดังนี้

9.1) ในกรณีที่เจ้าของบ้านพักอาศัยหลักได้รับกรรมสิทธิ์บ้านหลังดังกล่าวมาจากการรับมรดกก่อนที่กฎหมายฉบับนี้มีผลบังคับใช้ จะมีการบรรเทาภาษีให้ โดยการลดภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างร้อยละ 50 ของจำนวนภาษีที่จะต้องเสีย

9.2) ให้อยกเว้นการจัดเก็บภาษีเป็นเวลา 1 ปี ให้กับที่ดินที่อยู่ระหว่างการปลูกสร้างบ้านที่เจ้าของใช้เป็นบ้านของตนเอง

9.3) ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 0.05 ของฐานภาษี สำหรับที่ดินที่อยู่ระหว่างการพัฒนาเพื่อจัดทำเป็นโครงการที่พักอาศัยเพื่อขาย ที่นิติบุคคลที่ประกอบกิจการอสังหาริมทรัพย์เป็นเจ้าของ เป็นเวลา 3 ปี นับตั้งแต่เจ้าของที่ดินได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

9.4) ให้จัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 0.05 ของฐานภาษี สำหรับอสังหาริมทรัพย์รอการขายที่ได้มาจากการชำระหนี้ของสถาบันการเงิน เป็นระยะเวลา 5 ปี

9.5) ให้ลดภาระภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่เกินร้อยละ 75 ของจำนวนภาษีที่จะต้องเสีย สำหรับกิจการสาธารณะ เช่น โรงพยาบาล และโรงเรียน เป็นต้น

10. นอกจากนี้ กฎหมายยังให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่น สามารถขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำจังหวัด หรือรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเพื่อลดหรือยกเว้นภาษีให้กับเจ้าของอาคารบ้านเรือนที่ได้รับความเดือดร้อนได้ เช่น เกิดภัยพิบัติ หรืออาคาร บ้านเรือน เกิดเสียหายหรือถูกทำลาย

ทั้งนี้ ได้กำหนดบทเฉพาะกาลให้กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งถูกยกเลิกโดยร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ยังคงมีผลใช้บังคับต่อไป สำหรับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ที่ต้องเสียหรือพึงชำระหรือที่ค้างอยู่หรือที่ต้องคืนก่อนที่จะเริ่มมีการบังคับใช้การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว

### ประโยชน์ของร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ....

1) ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ โดยผู้มีทรัพย์สินมูลค่าสูงมีภาระต้องเสียภาษีมากกว่าผู้ที่มีทรัพย์สินมูลค่าต่ำ จะทำให้เกิดความเป็นธรรมและช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม เนื่องจากฐานภาษีมีความครอบคลุมมากยิ่งขึ้น โดยจะจัดเก็บจากที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างทุกประเภท ทั้งที่เจ้าของใช้อยู่อาศัยเอง ที่ดินเกษตรกรรม โรงเรือนปิดวางห้องชุด โรงเรือนเพื่อใช้ประกอบกิจการต่าง ๆ เพื่อให้เจ้าของภาษีทุกรายมีส่วนร่วมในการพัฒนาท้องถิ่นของตน ตามหลักความสามารถที่จะจ่าย (Ability to Pay Principle) และหลักการได้รับประโยชน์จากการบริการของท้องถิ่น (Benefit Principle) ซึ่งผู้ที่ถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าสูงจะต้องเสียภาษีมากกว่าผู้ที่ถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีมูลค่าต่ำ

2) เพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษี โดยลดการใช้ดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการประเมินภาษี กระตุ้นให้เจ้าของที่ดินใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร และผลักดันให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยจัดเก็บภาษีในอัตราสูงสำหรับที่ดินที่มิได้ใช้ประโยชน์ตามควรหรือที่ดินรกร้างว่างเปล่า รวมถึงกระตุ้นให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน

3) ช่วยเพิ่มรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้พัฒนาท้องถิ่นให้ตรงกับความต้องการของประชาชน ลดการพึ่งพาจากรัฐบาล และเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้นจากที่คณะกรรมการกำหนด แต่ไม่เกินเพดานอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนด ทั้งนี้ หลังจากที่พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... มีผลบังคับใช้ในปีแรก กระทรวงการคลังคาดว่าจะทำให้ท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บภาษี 64,290 ล้านบาท เพิ่มขึ้นจากเดิม 38,318 ล้านบาท ทำให้มีรายได้เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการลงทุนและจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพต่อประชาชนในพื้นที่มากขึ้น

4) ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยกระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่ที่มีการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่ามีการเก็บภาษีอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม รวมถึงติดตามการใช้จ่ายเงินภาษีซึ่งเก็บภาษีจากประชาชนในพื้นที่ไปพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพและตรงกับความต้องการของประชาชนหรือไม่

## ผลกระทบในเชิงลบ

การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในภาพรวมย่อมส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวนมากที่ถือครองอสังหาริมทรัพย์ ไม่ว่าจะเป็นบ้าน ที่ดิน หรือประเภทอื่น ๆ ซึ่งผลกระทบที่เกิดขึ้นอาจจะแตกต่างกันไป ขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์และมูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ที่บุคคลธรรมดาหรือบริษัทถือครอง นอกจากนี้ ในกรณีของผู้มีรายได้น้อย แต่อาศัยอยู่ในตัวเมืองใหญ่ที่ราคาประเมินที่ดินมีราคาสูง อาทิ สีสม สาทร จะได้รับผลกระทบจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอย่างไม่ต้องสงสัย ดังที่เคยเกิดขึ้นมาแล้วในหลายประเทศทั่วโลก

ในกรณีของกรุงเทพมหานคร พบว่าในทำเลดี หลาย ๆ แห่ง อาจมีสิ่งปลูกสร้างหลายประเภทและหลายระดับปะปนอยู่ในย่านเดียวกัน ไม่ว่าจะเป็นบ้านเดี่ยวราคาแพง คอนโดมิเนียมราคาปานกลาง ไปจนถึงอพาร์ทเมนต์ให้เช่าราคาถูกสำหรับผู้มีรายได้น้อย ซึ่งการผสมผสานที่เกิดขึ้นนี้เป็นวิถีสังคมเมืองรูปแบบหนึ่งที่ไม่สามารถพบเห็นได้ในหลายประเทศ แต่กรุงเทพฯ มีปรากฏการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นได้เพราะยังไม่มีระบบภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเข้ามามีอิทธิพลต่อรูปแบบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ทั้งนี้ เมื่อนำระบบภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเข้ามาใช้ เจ้าของอพาร์ทเมนต์ให้เช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อย อาจจำเป็นต้องผลัดภาระด้านภาษีออกไปให้แก่ผู้เช่า โดยการขึ้นค่าเช่าแทน ซึ่งอาจทำให้ค่าเช่าขยับราคาสูงขึ้นจนผู้เช่าเดิมไม่สามารถเช่าต่อไปได้ และต้องย้ายออกไปอยู่ในทำเลที่ไกลออกไปหรือเดินทางไม่สะดวกเช่นเคย

ส่วนผู้เช่าออฟฟิศในอาคารสำนักงานหรือพื้นที่ร้านค้าในศูนย์การค้าอาจต้องจ่ายค่าเช่าสูงขึ้น เนื่องจากเจ้าของอาคารหรือศูนย์การค้ามีแนวโน้มที่จะผลัดภาระภาษีที่เพิ่มขึ้นไปให้กับผู้เช่า

## การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในต่างประเทศ

การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในต่างประเทศ ส่วนใหญ่จะเป็นหน้าที่ของรัฐบาลท้องถิ่น เพื่อนำไปใช้พัฒนาสังคมในระดับท้องถิ่นต่อไป โดยการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเกิดขึ้นทั้งในประเทศที่พัฒนาแล้ว และประเทศกำลังพัฒนา ตัวอย่างเช่น แนวทางการจัดเก็บภาษีที่ดินและที่อยู่อาศัยของสหรัฐอเมริกาจะแตกต่างกันไปตามที่แต่ละเขตการปกครองกำหนด โดยใน Los Angeles จะมีการจัดเก็บภาษีที่อยู่อาศัยในอัตราร้อยละ 1 ของราคาประเมินของทางราชการ ซึ่งจะต่ำกว่าราคาตลาด และจะมีการประเมินมูลค่าใหม่ทุกปี

ขณะที่ญี่ปุ่นมีการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราร้อยละ 1.4–2.1 ของมูลค่าที่ประเมินโดยรัฐบาล โดยหากอยู่ในพื้นที่ที่มีแผนพัฒนาเมืองก็จะต้องเสียเพิ่มอีกร้อยละ 0.3 ทั้งนี้ จะเห็นได้ว่าประเทศที่พัฒนาแล้ว มีการเก็บอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในระดับสูง เนื่องจากคนในประเทศมีรายได้พอที่จะจ่ายภาษีดังกล่าวโดยไม่กระทบต่อมาตรฐานการครองชีพ ขณะที่ระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ พัฒนาขึ้นชัดเจนเป็นลำดับ

ด้านการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในประเทศกำลังพัฒนาจะมีการเก็บในอัตราที่ต่ำและอยู่ในระดับใกล้เคียงกัน โดยอาจมีการเพิ่มอัตรากำไรเก็บจริงในอนาคต เมื่อเศรษฐกิจขยายตัวและประชาชนมีรายได้เพิ่มขึ้น ตัวอย่างเช่น อินโดนีเซียจะมีเพดานอัตรากำไรเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ร้อยละ 0.5 โดยลดหย่อนภาษีให้กับที่ดินและบ้านที่มูลค่าต่ำกว่า 1 พันล้านรูเปียห์ (ประมาณ 2.5 ล้านบาท) ให้จ่ายเพียงร้อยละ 20 ของเพดานอัตรากำไร หรือประมาณร้อยละ 0.1 ของมูลค่าประเมิน ในขณะที่ที่ดินและบ้านที่มีมูลค่ามากกว่า 1 พันล้านรูเปียห์ จะลดหย่อนให้เสียภาษีเพียงร้อยละ 40 ของเพดานอัตรากำไร หรือเสียประมาณร้อยละ 0.2 ของราคาประเมิน

สำหรับเวียดนามมีการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสำหรับที่ดินที่ไม่ใช้พื้นที่เกษตรกรรม โดยจัดเก็บในอัตรากำไรตั้งแต่ร้อยละ 0.03 ไปจนถึงร้อยละ 0.2 ของราคาประเมิน ขึ้นอยู่กับประเภทของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยรัฐบาลจะคงอัตรากำไรจัดเก็บจริงไว้ 5 ปี ก่อนจะมีการพิจารณาอัตรากำไรจัดเก็บใหม่อีกครั้ง

### บทสรุปและข้อเสนอแนะของผู้ศึกษา

แนวคิดเรื่องการจัดเก็บภาษีที่ดิน โดยที่รัฐบาลเตรียมที่จะเสนอร่าง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ถือเป็นแนวคิดที่ดีในการส่งสัญญาณว่ารัฐบาลจะใช้มาตรการทางภาษีในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน อย่างไรก็ตาม การเก็บภาษีที่ดินในอัตราที่ต่ำเกินไปและไม่ใช่อัตรากำไรในการจัดเก็บตามมูลค่าที่เพิ่มขึ้น อาจทำให้มาตรการทางภาษีจะไม่ส่งผลในการกระจายการถือครองที่ดิน เนื่องจากคนที่มีฐานะดี มีเงินจำนวนมาก ก็จะสามารถซื้อขายที่ดินตามความต้องการได้ด้วยการให้ราคาที่สูง โดยเฉพาะการซื้อขายในพื้นที่ต่างจังหวัดบริเวณชายแดนที่ปัจจุบันมีการซื้อขายที่ดินในราคาสูงมาก เนื่องจากมีการเก็งกำไรทิศทางการที่ดินที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคต นอกจากนี้รัฐบาลต้องระวังผลกระทบจากการเก็บภาษีที่ดินอาจผลักภาระไปให้ผู้เช่าที่ดินได้

การเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนับเป็นแนวคิดที่ดี แต่ต้องกระทำด้วยความรอบคอบ โดยต้องพิจารณาว่าการเก็บภาษีจากเจ้าของที่ดินจะส่งผลกระทบต่อผู้เช่าที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างหรือไม่ เพราะเจ้าของทรัพย์สินทั้งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอาจจะผลักภาระให้กับผู้เช่า ซึ่งทำให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำมากขึ้น การพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. .... ต้องคำนึงถึงผู้มีผลกระทบในวงกว้าง โดยเฉพาะคนจนผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยอยู่ในเมืองใหญ่ โดยในหลักการจะต้องดูความเหมาะสมว่าจะพิจารณาจากสัดส่วนของมูลค่าทรัพย์สิน หรือขนาดของทรัพย์สินหรือค่านวนโดยเริ่มอัตราต่ำ เนื่องจากที่ดินในเมืองใหญ่กับต่างจังหวัดมีมูลค่าต่างกัน

การเก็บภาษีที่ดิน ภาษีโรงเรือน และสิ่งปลูกสร้าง ควรจะต้องแยกพิจารณาออกจากกัน เพื่อให้เกิดความเหมาะสมในการจัดเก็บ เนื่องจากภาษีโรงเรือนสามารถจัดเก็บตามประเภทกิจการ ขณะที่ภาษีที่ดินจัดเก็บได้กว้างกว่า เช่น สามารถใช้เป็นกลไกสำคัญในการใช้เป็นเครื่องมือจัดทำโซนนิ่งปลูกพืชเศรษฐกิจของรัฐบาล เพื่อให้ที่ดินเกิดประโยชน์ในเชิงนโยบายในอนาคต นอกจากนี้ ความเหลื่อมล้ำในประเทศไทยไม่ได้มีเพียงความเหลื่อมล้ำระหว่างประชาชนเท่านั้น แต่ยังมีความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้ประกอบการรายใหญ่และผู้ประกอบการรายเล็กอีกด้วย โดยพบว่าส่วนใหญ่เป็นธุรกิจที่ไม่ต้องแข่งขัน เป็นทุนที่เติบโตขึ้นมาในประเทศโดยใช้อำนาจเหนือตลาด

อย่างไรก็ตาม ผู้ศึกษาเห็นว่าการขึ้นภาษีหรือการจัดเก็บภาษีที่ทำให้ประชาชนต้องแบกรับภาระค่าใช้จ่าย ควรดำเนินการเมื่อเศรษฐกิจของประเทศอยู่ในสภาวะการณที่ดี ในทางกลับกัน หากเศรษฐกิจของประเทศยังอยู่ในสภาวะการณที่ไม่ดี รัฐบาลควรจะใช้นโยบายลดภาษีเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจให้ดีขึ้นแทน ซึ่งจากสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน รัฐบาลได้ออกกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจำนวนมาก อาทิ ภาษีมรดก ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเข้าใจได้ว่ารัฐบาลต้องการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดเก็บรายได้เข้ารัฐ แต่ก็ส่งผลกระทบต่อประชาชนต้องแบกรับภาระทางการเงินมากยิ่งขึ้น และอาจส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้น

ดังนั้น รัฐบาลควรจะไปพิจารณาทบทวนว่าการจัดเก็บภาษีที่ดินนั้น ควรจะมุ่งไปยังกลุ่มบุคคลที่มีทรัพย์สินจำนวนมากหรือกลุ่มเศรษฐีหรือไม่ และทำอย่างไรจะไม่ให้กระทบต่อประชาชนที่มีรายได้น้อย นอกจากนี้ ปัญหาอาจจะเกิดขึ้นในกรณีของข้าราชการที่มีบ้านพักอาศัยในพื้นที่ที่มีราคาประเมินที่ดินในอัตราที่สูงมากอย่าง สุขุมวิท สาทร เป็นต้น ซึ่งเขาเหล่านั้นอาจได้รับที่ดินหรือบ้านเป็นมรดกตกทอดจากบรรพบุรุษ มีราคาประเมินที่ดินมูลค่ากว่าร้อยล้านบาท ทำให้ต้องแบกรับภาระจ่ายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจำนวนมาก แต่ข้าราชการซึ่งเป็นอาชีพที่ทราบกันว่ามีรายได้ต่อเดือนน้อย ทำให้อาจไม่มีศักยภาพในการชำระภาษีในแต่ละปีได้ ซึ่งก็จะกลายเป็นปัญหาตามมาในการที่ถูกบังคับให้ต้องจำยอมขายบ้านหรือที่ดินดังกล่าว หรือในกรณีของเจ้าของที่ดินหรือตึกที่มีผู้เช่าประกอบธุรกิจ SMEs เมื่อต้องถูกบังคับให้ต้องจ่ายภาษีในอัตราที่สูง ก็จะผลักภาระภาษีไปที่ผู้เช่าด้วยวิธีการขึ้นค่าเช่า ทำให้กลายเป็นภาระต่อผู้ประกอบการที่เริ่มทำธุรกิจ SMEs ทำให้ไม่สามารถแบกรับภาระต่อไปได้ และอาจส่งผลให้ต้องเลิกธุรกิจไปในที่สุด ซึ่งก็จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจต่อไป

-----

### บรรณานุกรม

- กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง. (14 มิถุนายน 2559). **20 คำถาม ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง**. สืบค้น 14 มิถุนายน 2559 จาก <http://www.thaigov.go.th/index.php/th/news-ministry/2012>
- กรม.เห็นชอบร่างพ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง. (7 มิถุนายน 2559). **กรุงเทพธุรกิจออนไลน์**. สืบค้น 8 มิถุนายน 2559 จาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/701421>
- โครงสร้างภาษีที่ดินใหม่เริ่มใช้ปี 2560 คาดรายได้ท้องถิ่นปีแรก 6.4 หมื่นล้าน-ที่ดินรกร้างถ้าไม่ทำประโยชน์ปรับใหม่ทุก 3 ปี. (8 มิถุนายน 2559). **THAIPUBLICA**. สืบค้น 10 มิถุนายน 2559 จาก <http://thaipublica.org/2016/06/property-tax-2/>
- คลินิกภาษี กระทรวงการคลัง. (8 มิถุนายน 2559). **ร่างพ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ....** สืบค้น 14 มิถุนายน 2559 จาก <http://taxclinic.mof.go.th/news/detail.php?ID=1494>
- ปัทมาวดี โพชนุกูล. (18 พฤศจิกายน 2557). **นักวิชาการชี้แก้ “ความเหลื่อมล้ำ” ใช้ระบบภาษี-ออกกฎหมายสกัดผูกขาด**. สืบค้น 13 มิถุนายน 2559 จาก <http://tdri.or.th/tdri-insight/bangkokbiz-2014-11-12/>
- ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างคืออะไร. (2 กรกฎาคม 2558). **Propertytoday**. สืบค้น 9 มิถุนายน 2559 จาก <http://www.propertytoday.in.th>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2552). **“นานาทัศนะ: ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง”**. สืบค้น 14 มิถุนายน 2559 จาก <http://www.fpo.go.th/FPO/admin/scripts/getpdf.php?id=4727>
- เหรียญสองด้าน...! “ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง”. (17 มีนาคม 2558). **ผู้จัดการออนไลน์**. สืบค้น 14 มิถุนายน 2559 จาก <http://www.manager.co.th/iBizChannel/ViewNews.aspx?NewsID=9580000031244>