

บทที่ 5

แนวทางการนำภาษีท้องถิ่นมาใช้ในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย

5.1 เหตุผลและแนวทาง

5.1.1 ข้อพิจารณาในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย

จากแนวความคิดในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียที่ต้องการให้เป็นแหล่งรายได้หลัก สำหรับนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการบำบัดน้ำเสียรวม ทำให้การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียต้องให้ได้ครอบคลุมผู้ได้รับประโยชน์มากที่สุด และสามารถเก็บค่าบำบัดน้ำเสียให้ได้มากที่สุด การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียให้มีประสิทธิภาพสูงสุด จึงต้องคำนึงถึงเหตุต่อไปนี้

(1) ครอบคลุมทั่วถึงผู้ที่ก่อมลพิษ

จากหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระ (Polluter Pays Principle) ที่มีแนวความคิดต้องการให้ผู้ที่มีส่วนในการก่อให้เกิดมลพิษทุกคนเป็นผู้รับภาระในค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการบำบัดมลพิษที่ตนเป็นผู้ก่อ ดังนั้น ประชาชนทุกคนไม่ว่าจะเป็นผู้อยู่อาศัยในบ้านเรือนรายย่อยผู้ประกอบการค้า หรือผู้ประกอบการอุตสาหกรรม ล้วนแต่ก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำโดยการปล่อยทิ้งน้ำเสีย อันเกิดจากกิจกรรมของตนทั้งสิ้น ในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย จึงควรพิจารณาถึงการบริหารจัดการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียที่ครอบคลุมผู้ปล่อยทิ้งน้ำเสียอย่างทั่วถึง และมีความเป็นธรรม

(2) หลักการได้รับประโยชน์จากการบำบัดน้ำเสีย

ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากโครงการบำบัดน้ำเสียรวม ไม่ได้หมายความว่าเฉพาะผู้ที่รับประโยชน์โดยตรงจากการบำบัดน้ำเสีย เช่น ผู้ที่บ้านเรือนที่พักอาศัยได้รับบริการเชื่อมโยงน้ำทิ้งไปสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวม ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการบำบัดน้ำเสียที่ถูกปล่อยทิ้งจากบ้านเรือนของตนเอง ทำให้คุณภาพน้ำและสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่อยู่อาศัยดี หากแต่รวมไปถึงผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยอ้อมจากการบำบัดน้ำเสียรวมอีกด้วย

ประโยชน์จากการบำบัดน้ำเสียรวม อาจประเมินได้จากหลักการประเมินมูลค่าผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ว่าหากไม่มีระบบบำบัดน้ำเสีย ผลเสียต่อสิ่งแวดล้อมจะมีอะไรบ้าง ประโยชน์โดยอ้อมจากการที่คุณภาพน้ำดี เช่น คุณภาพน้ำในแม่น้ำ ลำคลองที่สะอาดช่วยลดต้นทุนการผลิตน้ำประปา เป็นเหตุให้ค่าน้ำประปาลดลง หรือการที่สภาพความเป็นอยู่สิ่งแวดล้อม

ในบริเวณที่อยู่อาศัยดี ทำให้ราคาที่ดินในบริเวณดังกล่าวราคาเพิ่มสูงขึ้น เจ้าของที่ดินได้รับประโยชน์จากการที่ทรัพย์สินของตนมีมูลค่าเพิ่มขึ้น เป็นต้น

ดังนั้น ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการบำบัดน้ำเสียในบริเวณที่ตนอยู่อาศัย ไม่ว่าจะประโยชน์โดยตรง หรือโดยอ้อม ย่อมมีหน้าที่ในการตอบแทนภาครัฐที่ได้จัดให้มีบริการสาธารณะในการบำบัดน้ำเสียขึ้นอันเป็นไปตามหลักผู้ที่ได้รับประโยชน์ต้องเป็นผู้รับภาระ (Beneficiary Pays Principle) อีกด้วย นอกจากนั้นการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียยังต้องสอดคล้องกับหลักการพื้นที่-หน้าที่-การมีส่วนร่วมของสาธารณชน (Area-Function-Public Participation) ที่ผู้อยู่ในพื้นที่โดยอ้อมมีหน้าที่ในการร่วมกันดูแลรักษาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัยให้อยู่ในสภาพดี เมื่อรัฐเป็นผู้จัดให้มีบริการสาธารณะขึ้นเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม โดยการบำบัดน้ำเสียให้แก่ประชาชนในบริเวณใด ประชาชนในบริเวณนั้นย่อมมีหน้าที่ในการต้องร่วมแบ่งภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการบำบัดน้ำเสียจากภาครัฐ ในฐานะที่ตนมีหน้าที่ในการจัดการดูแลสภาพแวดล้อมในพื้นที่ของตน โดยการจ่ายค่าบริการบำบัดน้ำเสียรวมให้แก่ภาครัฐ การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจึงควรคำนึงถึงผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ที่มีระบบบำบัดน้ำเสียตามสัดส่วนที่ได้รับประโยชน์นั่นเอง

(3) การแสวงหารายได้

การดำเนินโครงการบำบัดน้ำเสียรวม ความจำเป็นด้านงบประมาณเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง เนื่องจากโครงการบำบัดน้ำเสียรวมมีค่าใช้จ่ายทั้งสำหรับการก่อสร้างและค่าใช้จ่ายในการบริหารดำเนินงานบำบัดน้ำเสีย ซึ่งเป็นจำนวนเงินมหาศาล การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย จึงต้องมีการคำนวณเพื่อให้สามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย แม้ว่าการกำหนดค่าบริการบำบัดน้ำเสียตามหลักต้นทุนหน่วยสุดท้ายจะเป็นที่ยอมรับกันทั่วไปตามหลักเศรษฐศาสตร์ แต่แนวความคิดของผู้ก่อให้เกิดมลพิษเป็นผู้จ่ายนั้น ประเทศต่าง ๆ โดยส่วนมากจะเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียสูงกว่าต้นทุนหน่วยสุดท้าย ทั้งนี้ เพื่อให้มีรายได้เพียงพอในการรักษาป้องกันมลพิษและมีเงินสมทบการลงทุนในอนาคตด้วย

(4) การผลักภาระให้ประชาชน

ถึงแม้ว่าการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย เป้าหมายหลักคือการจัดหารายได้ให้ได้มากที่สุดเพื่อครอบคลุมค่าใช้จ่ายในโครงการบำบัดน้ำเสียรวม แต่การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียก็ยังคงต้องคำนึงถึงภาระที่ประชาชนจะต้องรับผิดชอบต่อค่าใช้จ่าย หากการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียรวม ทำให้ประชาชนรับภาระมากเกินไป ต้องพิจารณามาตรการในการบรรเทาภาระให้แก่

ประชาชน แต่อย่างไรก็ตามการบรรเทาภาระดังกล่าวก็ต้องคำนึงถึงปริมาณรายได้ที่จะจัดเก็บได้ ควบคู่กันไปด้วย

ดังนั้น การกำหนดค่าบำบัดน้ำเสียที่มีความเหมาะสมจะต้องผสมผสาน เหตุทั้ง 4 ประการนี้เข้าด้วยกัน ซึ่งควรที่จะเริ่มด้วยการคำนวณหาต้นทุนหน่วยสุดท้ายของค่า บำบัดน้ำเสียเสียก่อน จากนั้น จึงทำการปรับเพิ่มหรือลดให้สอดคล้องกับนโยบายการจัดเก็บค่า บำบัดน้ำเสียที่ต้องการ

5.1.2 นโยบายในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย

การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียจะเก็บในรูปแบบใด อัตราค่าบำบัดน้ำเสีย เท่าใดขึ้นอยู่กับนโยบายการจัดเก็บ ว่าต้องการรายได้ให้เพียงพอสำหรับอะไรบ้าง เช่น การเก็บใน ลักษณะที่เพียงพอกับค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและการบำรุงรักษาระบบบำบัดน้ำเสียรวม เท่านั้น หรือการเก็บในลักษณะที่ต้องการให้คุ้มทุน อันหมายถึงค่าใช้จ่ายในการลงทุนก่อสร้าง ราคาที่ดิน วัสดุอุปกรณ์ เครื่องจักรต่าง ๆ รวมไปถึงค่าใช้จ่ายในการดำเนินการและบำรุงรักษา

การคิดอัตราค่าบำบัดน้ำเสียจะมีอยู่ 4 แบบ ดังนี้

1. คิดเฉพาะค่าดำเนินการและบำรุงรักษาระบบ
2. คิดค่าดำเนินการและค่าทดแทนเครื่องจักรและอุปกรณ์ ค่าบำรุงรักษา
3. คิดค่าก่อสร้าง ค่าดำเนินการและค่าบำรุงรักษาระบบ ค่าทดแทน เครื่องจักร
4. คิดรวมค่าที่ดิน ค่าก่อสร้าง ค่าดำเนินการ ค่าบำรุงรักษา และ ค่าทดแทนเครื่องจักร

แต่อย่างไรก็ตาม การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียจะต้องคำนึงถึงเหตุผลที่ กล่าวมาแล้วว่าต้องมีความเป็นธรรม ครอบคลุมผู้ก่อให้เกิดมลพิษอย่างทั่วถึง สอดคล้องกับหลัก ผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้รับภาระและการมีส่วนร่วมในการรับผิดชอบต่อการจัดการดูแลคุณภาพ สิ่งแวดล้อม ในพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัยและที่สำคัญต้องคำนึงถึงภาระทางการเงินที่จะมีต่อประชาชน ผู้จ่ายค่าบริการด้วย

5.1.3 ข้อจำกัดของการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปของค่าธรรมเนียม (Fee)

ในการพิจารณาจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย รูปแบบที่มีการนำมาใช้โดยทั่วไป คือการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย (User Charge) ในรูปของค่าธรรมเนียม (Fee)

ค่าธรรมเนียม ตามพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 ให้ความหมายว่า คือค่าป่วยการที่เรียกเก็บตามธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนการให้บริการ

ลักษณะทั่วไป

ค่าธรรมเนียมเป็นการเรียกเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์จากการให้บริการโดยตรง เป็นลักษณะของผลตอบแทนโดยตรงที่เป็นสัดส่วนกันกับประโยชน์ที่ได้รับ ซึ่งมีหลักการจัดเก็บค่าธรรมเนียม ดังนี้

1. ผู้ได้รับประโยชน์จากการให้บริการโดยตรง สามารถระบุตัวผู้ใช้บริการได้อย่างชัดเจน
2. ความยุติธรรมในการจัดเก็บนั้นหมายถึง ต้องเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง (Beneficiary Principle) เท่านั้น ซึ่งแตกต่างจากการเก็บภาษีที่เก็บตามหลักความสามารถ (Ability to pay) คือ เก็บจากผู้ที่มีความสามารถในการเสียภาษี โดยไม่ได้คำนึงว่าผู้เสียภาษีนั้นจะได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรงหรือไม่ นอกจากนี้ความยุติธรรมในการเก็บค่าธรรมเนียมยังหมายรวมถึงการกระจายค่าใช้จ่ายในการจัดให้มีบริการ (Cost) โดยที่การกระจายค่าใช้จ่ายนี้จะสามารถกระจายค่าใช้จ่ายเพื่อจุดคุ้มทุนเพื่อการตอบแทนรัฐที่ให้บริการเท่านั้น ไม่อาจจะเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อผลกำไรได้ แต่ในบางกรณีอาจเป็นการรวมไปถึงค่าใช้จ่ายสำหรับการดำเนินงานด้วยก็ได้

ประเภทค่าธรรมเนียม

ค่าธรรมเนียมจะแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ๆ คือ

1. ค่าธรรมเนียมผู้ได้รับประโยชน์ (Beneficiary Charge) ซึ่งจะแบ่งเป็น 2 ประเภท คือ
 - ค่าธรรมเนียมจากผู้ให้บริการ (User Fee) เก็บจากผู้ให้บริการโดยตรง เป็นการตอบแทนที่ได้รับประโยชน์จากบริการนั้น ๆ โดยที่จะเรียกเก็บได้ 2 แบบคือ ค่าธรรมเนียมการใช้ขั้นต่ำ ซึ่งเป็นจำนวนที่คงที่ (Fixed Charge) และค่าธรรมเนียมการบริโภค ซึ่งจะผันแปรตามปริมาณการใช้บริการ (Variable Charge)
 - ค่าธรรมเนียมจากการพัฒนา (Betterment Levy) เป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของทรัพย์สิน ซึ่งทรัพย์สินของผู้นั้นได้รับประโยชน์จากการสร้างบริการสาธารณะในบริเวณที่ทรัพย์สินของตนตั้งอยู่ จนเป็นเหตุทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มสูงขึ้น จะมีลักษณะที่

ใกล้เคียงกับภาษีทรัพย์สินมาก เนื่องจากการเก็บจากมูลค่าทรัพย์สิน แต่อาจมีการเก็บเป็นเงินก้อนครั้งเดียว หรืออาจเรียกเก็บเป็นงวด ๆ เป็นระยะเวลาตามที่กำหนด

2. ค่าธรรมเนียมแบบใบอนุญาต (Regulatory Fee) เป็นการเก็บเพื่ออนุญาตให้เอกชนทำกิจกรรมที่ถูกต้องควบคุม และโดยทั่วไปจะเก็บในอัตราคงที่ตามแต่ละประเภทกิจกรรม ไม่ผันแปรตามปริมาณของกิจกรรมที่ทำ

ข้อจำกัดของค่าธรรมเนียม

เนื่องจากการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียในรูปของค่าธรรมเนียม (Fee) เป็นการเก็บจากผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการสาธารณะเพื่อบำบัดน้ำเสีย เป็นการตอบแทนให้แก่รัฐโดยตรง โดยที่ประโยชน์ที่ประชาชนได้รับจากรัฐจะเป็นสัดส่วนกันกับต้นทุนของบริการสาธารณะเสมอ สัดส่วนความสัมพันธ์นี้จะใกล้เคียงหรือเท่ากับต้นทุนของบริการสาธารณะ อันเป็นประโยชน์ต่อผู้เสียค่าธรรมเนียม เพราะฉะนั้น ประชาชนผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงเท่านั้นที่จะเป็นผู้จ่ายค่าธรรมเนียมนี้ ซึ่งดูเหมือนว่าการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจะสร้างความเป็นธรรมให้แก่ประชาชน เพราะถ้ามองว่าประชาชนอื่น ๆ ในสังคมที่มีได้รับประโยชน์โดยตรงจากการบริการบำบัดน้ำเสีย เป็นผู้ที่ไม่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่รัฐจัดให้มีขึ้นนั้น ก็ไม่ต้องจ่ายค่าบริการแต่อย่างใด แต่อย่างไรก็ตามเป็นการขัดกับหลักการประเมินมูลค่าสิ่งแวดล้อม ประโยชน์ที่เกิดจากโครงการบำบัดน้ำเสียมีทั้งประโยชน์โดยตรงและประโยชน์ทางอ้อม ประโยชน์ทางตรงย่อมหมายถึงการที่น้ำเสียที่ถูกปล่อยทิ้งจากบ้านเรือนผู้ใดได้รับการรวบรวมไปทำการบำบัดยังระบบบำบัดน้ำเสียรวม ในขณะที่ประโยชน์ทางอ้อมมากมายที่ประชาชนในพื้นที่บริเวณที่มีการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมได้รับ เช่น คุณภาพน้ำที่ดี สิ่งแวดล้อมและความเป็นอยู่ในบริเวณดังกล่าวดีไปด้วย ทำให้บ้านและที่ดินในทำเลที่ตั้งมีระบบบำบัดน้ำเสียรวมน่าอยู่ยิ่งขึ้น ราคาที่ดินก็เพิ่มสูงขึ้นตามไป ประชาชนผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินจึงได้รับประโยชน์จากการที่ทรัพย์สินของตนราคาสูงขึ้น เป็นการได้รับประโยชน์ทางอ้อมจากการจัดบริการสาธารณะให้โดยท้องถิ่น และโดยที่ตนเป็นทั้งผู้ก่อให้เกิดมลพิษในบริเวณดังกล่าว และเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการบำบัดน้ำเสียรวม จึงควรมีหน้าที่ในการมีส่วนร่วมต่อการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัย แต่กลับไม่ได้มีส่วนร่วมในการตอบแทนบริการสาธารณะที่รัฐจัดให้มีขึ้นเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่บริเวณที่อยู่อาศัยของตนแต่อย่างใด

เมื่อพิจารณาการจัดเก็บค่าธรรมเนียมแล้ว จะพบว่าการคิดคำนวณค่าธรรมเนียมจะต้องคำนวณจัดเก็บจากผู้ให้บริการบำบัดน้ำเสียรวมโดยตรง ซึ่งอาจจะคำนวณตามอัตราการใช้หรือปริมาณน้ำเสียที่ถูกปล่อยทิ้ง เพื่อส่งไปยังระบบบำบัดน้ำเสียรวม การจัด

เก็บค่าธรรมเนียมต้องจัดเก็บจากผู้ใช้บริการโดยตรงหรือผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงเท่านั้น เพราะเป็นลักษณะของค่าตอบแทนจากการให้บริการโดยตรง ทำให้ไม่สามารถจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจากผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยอ้อมได้ แม้ว่าผู้ได้รับประโยชน์นี้จะเป็นผู้ร่วมก่อให้เกิดมลพิษเช่นเดียวกัน จึงอาจมองได้ว่าเป็นการชดเชยกับหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter Pays Principle) และหลักผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย (Beneficiary pays Principle) ซึ่งเกิดความไม่ทั่วถึงและไม่เป็นธรรมในการเสียค่าบริการบำบัดน้ำเสีย

นอกจากนั้น เนื่องจากการจัดเก็บค่าธรรมเนียมเป็นการคิดคำนวณค่าบริการจากต้นทุนทั้งหมดที่ใช้ในโครงการ ไม่ว่าจะเป็นค่าก่อสร้าง ค่าที่ดิน ค่าอุปกรณ์ เครื่องจักร ค่าใช้จ่ายในการบริหารดำเนินงาน ค่าใช้จ่ายทั้งหมดจึงสะท้อนออกมาเป็นสัดส่วนตามปริมาณน้ำเสียที่ใช้ในแต่ละครัวเรือน ทำให้อัตราค่าบริการที่เก็บในรูปแบบของค่าธรรมเนียมมีอัตราสูงมาก เพื่อให้สามารถจัดเก็บให้คุ้มทุน ซึ่งจะทำให้ประชาชนผู้ได้รับบริการบำบัดน้ำเสียโดยตรงนี้ต้องแบกรับภาระทางการเงินที่สูงมากเกินไป และท้องถิ่นผู้จัดเก็บจะต้องประสบกับปัญหาประสิทธิภาพในการจัดเก็บค่าบริการและไม่คุ้มทุนต่อการดำเนินการ และหากมีการบรรเทาภาระให้แก่ประชาชนโดยการยกเว้นค่าบริการแก่บ้านเรือนที่อยู่อาศัยรายย่อย ก็จะทำให้ภาระค่าใช้จ่ายตกอยู่กับภาครัฐ เช่น การจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสีย โดย อจน. ที่เทศบาล ตำบลแสนสุข จังหวัดชลบุรี ได้เริ่มต้นเก็บมาตั้งแต่เดือนพฤษภาคม 2544 เป็นเวลา 8 เดือน ผลปรากฏว่าสามารถเก็บเงินได้เดือนละประมาณ 70,000 - 80,000 บาท ในขณะที่จะต้องใช้เงินในการดำเนินงานจริงประมาณเดือนละ 400,000 บาท จึงต้องใช้งบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมจากรัฐบาลเป็นประจำทุกเดือน¹ จะเห็นได้ว่าสามารถจัดเก็บได้แค่ 20% ของเงินที่ต้องเก็บจริง ทำให้ท้องถิ่นไม่สามารถมีรายได้เพียงพอกับค่าใช้จ่ายจริง แต่หากว่ามีการจัดเก็บตามสัดส่วนที่แท้จริง เพื่อให้เพียงพอสำหรับค่าใช้จ่ายประชาชนแต่ละครัวเรือนจะต้องรับภาระทางการเงินที่หนักเกินไป

ปัจจุบันการก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียในประเทศไทย มีทั้งสิ้น 70 แห่ง แบ่งออกเป็นระบบบำบัดน้ำเสียที่ก่อสร้างแล้วเสร็จ จำนวน 52 แห่ง ใช้งบประมาณในการก่อสร้าง 19,709 ล้านบาท และอยู่ระหว่างการก่อสร้างจำนวน 18 แห่ง ใช้งบประมาณ 42,155 ล้านบาท โดยในขณะนี้รวมงบประมาณที่รัฐลงทุนค่าก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสียทั้งหมด จำนวน 61,864 ล้านบาท และระบบบำบัดน้ำเสียในปัจจุบันส่วนใหญ่กำลังประสบกับปัญหาด้านการบริหารจัดการ เช่น อุปกรณ์เครื่องจักรชำรุด ระบบรวบรวมน้ำเสียบางส่วนชำรุดเสียหาย โครงข่ายท่อรวบ

¹ หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน (14 กุมภาพันธ์ 2545) : 7.

รวมน้ำยังไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งหมด² ซึ่งทั้งหมดนี้ล้วนมีค่าใช้จ่าย ซึ่งทำให้รัฐต้องจัดสรรงบประมาณจำนวนมหาศาลให้แก่ละห้องถิ่นที่มีโครงการบำบัดน้ำเสีย งบประมาณในการจัดสรรสำหรับโครงการบำบัดน้ำเสียรวมต่าง ๆ ก็เป็นรายได้ที่มาจากการจัดเก็บภาษีของประชาชนทั่วประเทศนั่นเอง ซึ่งมองแล้วอาจไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีที่ไม่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะสำหรับการบำบัดน้ำเสียนี้ แม้การจัดเก็บภาษีจะเป็นการจัดเก็บโดยทั่วไปเป็นภาระทางการเงินที่เอกชนจะต้องจ่ายให้แก่รัฐโดยลักษณะบังคับ และไม่มีสิ่งตอบแทนโดยตรงก็ตาม แต่หากว่าการจัดหารายได้เพื่อไปใช้ประโยชน์เฉพาะในท้องถิ่นใดสามารถทำได้จากการแบ่งสรรภาระค่าใช้จ่ายให้แก่ประชาชนภายในท้องถิ่น ผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการสาธารณะ เช่น ระบบบำบัดน้ำเสียนี้ ย่อมจะมีความเป็นธรรมมากกว่า การจะนำงบประมาณจำนวนมหาศาลจากภาษีที่รัฐจัดเก็บจากประชาชนโดยทั่วไปมาใช้ เพื่อประโยชน์แก่ท้องถิ่นหนึ่งท้องถิ่นใด

ดังนั้น เมื่อการจัดเก็บค่าบริการ (User Charge) โดยการใช้ระบบค่าธรรมเนียม (Fee) ยังไม่สามารถจัดเก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพทั่วถึงและเป็นธรรมเพียงพอ มาตรการเสริมเพื่อเป็นการหารายได้ให้กับท้องถิ่นด้วยวิธีการเก็บภาษีท้องถิ่น จึงเป็นอีกวิธีหนึ่งที่สามารถนำมาใช้ในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียโดยจัดเก็บควบคู่ไปกับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย เนื่องจากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นสามารถจัดเก็บได้กับประชาชนโดยทั่วไปในท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้ฐานการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียกว้างขึ้น โดยจัดเก็บในรูปของภาษีทรัพย์สินซึ่งท้องถิ่นก็จะสามารถนำรายได้จากภาษีไปใช้ประโยชน์เพื่อบริการสาธารณะในท้องถิ่นได้โดยตรง อันเป็นไปตามหลักผลประโยชน์ตอบแทน (Benefit Principle) ประชาชนในท้องถิ่นผู้เสียภาษีก็จะได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะโดยตรง โดยเสียค่าตอบแทนให้แก่ท้องถิ่น และเพื่อเป็นการเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการลดภาระแก่ภาครัฐโดยการกระจายภาระความรับผิดชอบในค่าใช้จ่ายสำหรับการจัดให้มีบริการสาธารณะหรือการบำบัดน้ำเสียรวมให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นที่ได้รับประโยชน์ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมอย่างทั่วถึง โดยรูปแบบและวิธีการจัดเก็บจะได้นำเสนอในหัวข้อต่อไป

5.2 รูปแบบการนำภาษีท้องถิ่นมาใช้ในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในประเทศไทย

5.2.1 วิเคราะห์ข้อขัดข้องของระบบภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นในปัจจุบัน

ในหัวข้อนี้ ผู้เขียนจะได้ทำการศึกษาวิเคราะห์ข้อขัดข้องของระบบภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นที่ใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามีผลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมอย่างไร ได้มีการนำหลักการทาง

² เรื่องเดียวกัน หน้า 7.

กฎหมายสิ่งแวดล้อมมาพิจารณาในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นหรือไม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการศึกษาเสนอแนวความคิดในการนำระบบภาษีทรัพย์สินใหม่มาใช้เป็นเครื่องมืออย่างหนึ่งในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยนำมาใช้ในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย โดยสอดคล้องกับหลักการทางภาษีอากรและหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมต่อไป

จากที่ได้ทำการศึกษาถึงรูปแบบระบบภาษีทรัพย์สินของไทยในปัจจุบันมาแล้วในบทที่ 4 จึงอาจกล่าวได้ว่า ภาษีที่จัดเก็บจากทรัพย์สิน (อสังหาริมทรัพย์) มีอยู่ 2 ประเภท คือ ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน ในที่นี้จึงขอทำการวิเคราะห์ภาษีทั้งสองประเภท เพื่อหาข้อขัดข้องที่มีผลต่อการจัดการสิ่งแวดล้อมตามทฤษฎีและหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม

5.2.1.1 ข้อขัดข้องของภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่ ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เป็นการจัดเก็บภาษีจากมูลค่าที่ดินที่อยู่ในความครอบครองของผู้เป็นเจ้าของ โดยเสียจากราคาปานกลางของที่ดิน ที่ประเมินโดยคณะกรรมการแต่ละจังหวัด

ความไม่เอื้ออำนวยของการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ที่มีต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

(1) ฐานภาษี

แม้กฎหมายกำหนดให้มีการตีราคาปานกลางที่ดินทุกกรอบระยะเวลา 4 ปี เพื่อให้เป็นฐานสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ แต่ในปัจจุบันได้มีกฎหมายกำหนดให้ใช้ฐานราคาปานกลางของที่ดินปี 2521-2524 ในการประเมินภาษี ทั้งที่ราคาทรัพย์สินในจังหวัดต่าง ๆ ตั้งแต่ปี 2524 ถึงปัจจุบัน ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปอย่างมาก โดยเฉพาะในบริเวณพื้นที่ที่มีการพัฒนาในด้านต่าง ๆ ที่มีการก่อสร้างสิ่งสาธารณูปโภค มีการตัดถนนผ่านในบริเวณดังกล่าว เป็นต้น ทำให้มีการใช้ฐานภาษีที่ไม่เป็นปัจจุบัน

จากการกำหนดให้ใช้ราคาปานกลางของปี 2521-2524 ในการประเมินภาษีนั้น ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี เนื่องจากกรณีที่มูลค่าทรัพย์สินในปัจจุบันไม่เท่ากัน อันเกิดจากการพัฒนาพื้นที่ในบริเวณต่าง ๆ ไม่เท่ากันนั้น ผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่มีการพัฒนามาก ย่อมได้รับประโยชน์จากมูลค่าทรัพย์สินที่เพิ่มสูงขึ้น จากบริการสาธารณะต่าง ๆ ในบริเวณนั้น ๆ มีผลให้มูลค่าทรัพย์สินเพิ่มสูงขึ้นตามไปด้วย แต่กลับไม่ได้มีการเสียภาษีในอัตราส่วน

ของผลประโยชน์ที่ได้รับจากการที่รัฐจัดให้มีบริการสาธารณะต่าง ๆ ในพื้นที่ จึงเป็นการเสียภาษีในฐานของราคาประเมินที่ไม่สอดคล้องกับความเป็นจริงในปัจจุบัน

จะเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ โดยใช้ราคาปานกลางเมื่อ 20 กว่าปีที่แล้ว ซึ่งไม่เป็นปัจจุบัน เป็นการขัดกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดีที่ต้องจัดเก็บโดยเป็นธรรม ตามความสามารถของผู้เสียภาษี มูลค่าทรัพย์สินสามารถแสดงให้เห็นถึงความสามารถในการจ่ายภาษี เมื่อมีทรัพย์สินในครอบครองที่มีมูลค่าสูง ย่อมควรที่จะเสียภาษีมากกว่าผู้ที่มีการครอบครองทรัพย์สินในมูลค่าที่น้อยกว่า อย่างไรก็ตาม เมื่อราคาทรัพย์สินได้เปลี่ยนแปลงไปตามระยะเวลาและสภาพเศรษฐกิจ สังคมแล้ว ผู้ครอบครองทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูงกลับไม่ได้เสียภาษีตามหลักความสามารถแต่อย่างใด จึงก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในผู้เสียภาษีนั่นเอง

เมื่อพิจารณาถึงหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะพบว่า ประชาชนไม่ว่าจะอาศัยอยู่ในพื้นที่ใดก็ตาม ล้วนแต่มีส่วนในการก่อให้เกิดมลพิษในบริเวณที่ตนอาศัยอยู่ด้วยกันทั้งสิ้น ไม่มากก็น้อย ไม่ว่าจะเป็นการปล่อยน้ำเสียจากอาคาร บ้านเรือน การทิ้งขยะ หรือการปล่อยมลพิษทางอากาศ โดยขาดการบำบัดมลพิษเหล่านี้ เมื่อรัฐได้จัดให้มีบริการสาธารณะ สร้างสิ่งสาธารณูปโภคเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม เช่น ทางระบายน้ำสาธารณะ ระบบบำบัดน้ำเสียรวม ระบบกำจัดขยะรวม เป็นต้น ทำให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวมีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น สภาพความเป็นอยู่ดีขึ้น และนำมาซึ่งการเพิ่มขึ้นของมูลค่าทรัพย์สินในบริเวณดังกล่าว โดยที่ประชาชนไม่ได้มีการลงทุนแต่อย่างใด ผลจากการจัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมทั้งหลาย ล้วนแต่มีต้นทุน ดังนั้น ประชาชนในท้องถิ่นนั้น ๆ แม้จะไม่ได้เป็นผู้ลงทุนจัดให้มีขึ้น แต่เมื่อรัฐเป็นผู้จัดการให้มีสาธารณูปโภคต่าง ๆ แล้ว ประชาชนในฐานะที่เป็นทั้งผู้ก่อให้เกิดมลพิษและในฐานะที่เป็นผู้ได้รับประโยชน์ จึงควรมีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายจากการที่รัฐจัดการให้สิ่งแวดล้อมในบริเวณที่ตนอยู่อาศัยดีขึ้น ตามหลักพื้นที่-หน้าที่-การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation : AFP) ที่ประชาชนในท้องถิ่นมีหน้าที่ร่วมกันในการจัดการสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ที่ตนอยู่อาศัยให้อยู่ในสภาพที่ดี และเปรียบเสมือนเป็นการจ่ายค่าตอบแทนให้แก่รัฐในผลประโยชน์ที่ได้รับตามสัดส่วน ตามหลักผลประโยชน์ (Benefit Principle) อีกทั้งยังเพื่อให้การสอดคล้องกับหลักผู้ก่อมลพิษต้องรับภาระ (Polluter Pays Principle) ที่ให้ผู้มีส่วนในการก่อเกิดมลพิษเข้ามามีส่วนร่วมรับผิดชอบ 2 ประการ คือ รับผิดชอบต่อการควบคุมมลพิษและรับผิดชอบต่อการจัดการมลพิษที่เกิดขึ้น หรือจัดการให้สิ่งแวดล้อมอยู่ในสภาพที่ดี³ อีกด้วย แต่สำหรับกรณีการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่นั้น ราคาปานกลางที่

³ Susan Wolf and Anna white, Principles of Environmental laws (London : Cavendish Publishing Limited, 1997), p.16.

ใช้เป็นฐานประเมินการจัดเก็บภาษีกับไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม ดังที่เห็นได้ว่าประชาชนในพื้นที่พัฒนามาก ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาโดยการสร้างบริการสาธารณะต่าง ๆ หรือรวมไปถึงสาธารณูปโภคที่ใช้เพื่อการจัดการสิ่งแวดล้อมได้รับประโยชน์จากการพัฒนา จนมูลค่าทรัพย์สินในบริเวณดังกล่าวเพิ่มสูงขึ้น แต่ก็ยังคงจ่ายภาษีตามราคาปานกลางที่ประเมินไว้เมื่อยี่สิบกว่าปีที่แล้ว ในขณะที่มูลค่าที่ทรัพย์สินที่แท้จริงได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างมากมาย ทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีบำรุงท้องที่นี้น้อยมาก จนไม่อาจเพียงพอต่อการนำมาเป็นค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างบริการสาธารณะ หรือการดูแลรักษาสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่มีอยู่ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นได้ จึงอาจกล่าวได้ว่าภาษีบำรุงท้องที่เป็นการจัดเก็บภาษีที่ไม่สอดคล้องกับหลักการทางภาษีอากร และหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมนั่นเอง

(2) อัตราภาษี

ภาษีบำรุงท้องที่กำหนดอัตราภาษีตามชั้นของราคาปานกลางที่ดินรวม 34 ชั้น ซึ่งมีโครงสร้างอัตราภาษีถดถอย (Regressive Tax) กล่าวคือ ยิ่งที่ดินมีมูลค่าสูงมากเพียงใด อัตราภาษีจะมีค่าที่ลดลงเรื่อย ๆ ปรากฏตามตารางแสดงบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ในบทที่ 4 เมื่อราคาปานกลางของที่ดินที่ต่ำกว่าไร่ละ 30,000 บาท อัตราภาษีส่วนใหญ่ร้อยละ 0.05 ส่วนราคาปานกลางของที่ดินที่เกินกว่าไร่ละ 30,000 บาท อัตราภาษีถดถอยร้อยละ 0.25 แสดงว่ายิ่งเจ้าของที่ดินมีที่ดินมูลค่าสูงเพียงใด ความมั่งคั่งของผู้เป็นเจ้าของก็มากขึ้นเป็นสัดส่วนกัน แต่ผู้เป็นเจ้าของกลับเสียภาษีบำรุงท้องที่ในอัตราที่ลดลงเมื่อฐานะทางเศรษฐกิจดีขึ้น ทั้ง ๆ ที่ในรอบของการปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจดี โดยผ่านการมีจำนวนและมูลค่าทรัพย์สินในรูปบ้านและที่ดินในความครอบครองสูง ควรจะมีการจูนเงื่อนไขให้บริการสาธารณะที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น ในสัดส่วนที่สูงตามไปด้วย แต่ปรากฏว่าอัตราการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในลักษณะภาษีถดถอยนี้ ทำให้ผู้มีความมั่งคั่งมีฐานะทางเศรษฐกิจดี กลับมีส่วนจูนเงื่อนไขให้บริการสาธารณะแก่รัฐบาลท้องถิ่นในสัดส่วนที่ต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับผู้ที่มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่า อันเป็นการขัดต่อหลักความสามารถในการจ่ายภาษีที่ผู้มีมูลค่าทรัพย์สินสูง ควรต้องจ่ายภาษีมากกว่าผู้มีมูลค่าทรัพย์สินน้อย⁴ เนื่องจากทรัพย์สินในความครอบครองเป็นการแสดงออกถึงความสามารถในการจ่ายภาษีอย่างหนึ่ง และในขณะที่เดียวกันการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งขัดกับหลักการได้รับประโยชน์ ที่ผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะที่สูงกว่าควรจ่ายกรณีตอบแทนในอัตราที่สูงกว่าตามสัดส่วนประโยชน์ที่ได้รับด้วย

⁴ ไกรยุทธ ธีรตยา คีรันนท์, "โฉมหน้าใหม่ของภาษีทรัพย์สินในประเทศไทย", วารสารสรรพยากรสาส์น

และเช่นเดียวกัน ถ้าพิจารณาในแง่ของหลักกฎหมายสิ่งแวดล้อม ผู้อยู่อาศัยในพื้นที่ใดก็ย่อมต้องมีภาระหน้าที่ในการดูแลจัดการสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่ตนอยู่อาศัยตามหลักพื้นที่-หน้าที่-การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation : AFP) เมื่อรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้ลงทุนสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อเป็นการจัดการสิ่งแวดล้อม ประชาชนที่อยู่ในบริเวณดังกล่าว ซึ่งมีหน้าที่ในการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่อยู่อาศัยของตน จึงควรเข้ามามีส่วนร่วมในค่าใช้จ่ายต้นทุนที่เกิดจากการก่อสร้างและค่าใช้จ่ายในการดูแลรักษาระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดสร้างขึ้น เพราะตนเป็นผู้ได้รับประโยชน์ เมื่อสภาพแวดล้อมในที่ดินดี ราคาที่ดินย่อมสูงขึ้นตามไป ดังนั้น ที่ดินที่มีมูลค่าสูงย่อมแสดงให้เห็นถึงการพัฒนาของรัฐในท้องถิ่นนั้น ๆ ยิ่งมีการพัฒนามากเท่าไร ประชาชนย่อมได้รับผลประโยชน์สูงขึ้น จึงควรตอบแทนรัฐด้วยการเสียภาษีตามสัดส่วนของผลประโยชน์ที่ได้รับมากขึ้น ไม่ใช่ยิ่งได้รับประโยชน์มากขึ้น แต่กลับเสียค่าตอบแทนน้อยลง จึงเป็นการตอบได้ว่าอัตราการเก็บภาษีบำรุงท้องที่มีลักษณะที่ไม่ได้สัดส่วนกับสภาพความเป็นจริง

(3) ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษีและการลดหย่อน

ภาษีบำรุงท้องที่จัดเก็บจากที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย แต่ถ้าที่ดินใดใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้วจะได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ เป็นเหตุให้ห้องชุดที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยเอง เช่น คอนโดมิเนียมที่เป็นห้องชุดเพื่ออยู่อาศัย ซึ่งเรียงซ้อนกันเป็นชั้น ๆ หากมีห้องใดห้องหนึ่งทำการค้าหรือให้เช่า และได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้ว ทำให้ห้องชุดอื่น ๆ ในคอนโดมิเนียมนั้นที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ไปด้วย⁵

นอกจากนั้น ภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งมีการยกเว้นที่ดินจำนวนหนึ่งจากฐานภาษี โดยจะแปรตามเขตการปกครองที่ที่ดินตั้งอยู่และตามประเภทของการใช้สอย ทำให้ที่ดินจำนวนนั้นปลอดจากภาษีบำรุงท้องที่ไปเลย ที่ดินจำนวนนี้เป็นที่ดินจำนวนคงที่ในเขตปกครองหนึ่ง ๆ ไม่ว่าจะเป็นนอกเขตเทศบาล ในเขตเมืองพัทยา หรือในเขตกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าที่ดินผืนนั้นจะตั้งอยู่ตรงจุดใดในเขตปกครอง ทั้ง ๆ ที่ที่ดินในแต่ละจุดของเมืองจะมีราคาที่แตกต่างกันไป ที่ดินจุดหนึ่งอาจจะมีราคาแตกต่างกันอย่างลิบลับในที่ดินอีกจุดหนึ่งของเมืองและแม้ที่ดินในบริเวณใกล้เคียงกัน มูลค่าที่ดินก็ยังแตกต่างกันได้ ดังนั้น การยกเว้นที่ดินในจำนวนคงที่โดยไม่

⁵ จรูญศรี ชายหาด และกรกัญญา เตชะรุ่งนรินทร์, "บทวิเคราะห์ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง", วารสารสรรพศาสตร์ 45 (ตุลาคม 2541) : 71.

ค่านิ่งถึงมูลค่าของที่ดินในแต่ละพื้นที่จึงเกิดความไม่เป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งถ้าราคาที่ดินสูงมากเท่าใด ความไม่เป็นธรรมก็ยังมีมากขึ้นเท่านั้น⁶

และการลดหย่อนตามประเภทของการใช้สอย กฎหมายกำหนดให้มีการลดหย่อนเนื้อที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยของตน เป็นที่เลี้ยงสัตว์ของตนหรือประกอบกิจกรรมของตน ย่อมได้รับลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามเกณฑ์ของแต่ละท้องถิ่น ทำให้บ้านที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ได้รับการลดหย่อนเนื้อที่ดินจนหมด เช่น ในเขตกรุงเทพมหานคร ท้องที่มีชุมชนหนาแน่นมาก ได้รับลดหย่อนไม่เกิน 100 ตารางวา เว้นแต่ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่จะกำหนดให้ลดหย่อนน้อยกว่า 50 ตารางวาไม่ได้ ซึ่งจะเห็นได้ว่าบ้านเรือนที่อยู่อาศัยในเขตกรุงเทพมหานครมีจำนวนมากที่มีเนื้อที่อยู่ในเกณฑ์ตามข้อบัญญัตินี้ ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยที่มีเนื้อที่ 100 ตารางวา จะได้รับการลดหย่อนจนหมดเนื้อที่ ซึ่งเป็นผลให้เจ้าของที่ดินดังกล่าวปลอดจากการเสียภาษีบำรุงท้องที่อย่างสิ้นเชิง ในขณะที่ผู้ที่เช่าโรงเรียนเพื่ออยู่อาศัย กลับถูกผลักรากภาษีโรงเรียนและที่ดินรวมอยู่ในค่าเช่า จึงอาจมองได้ว่าฐานภาษีนี้แคบและไม่มีความเป็นธรรม เนื่องจากผู้เป็นเจ้าของที่ดินเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการจัดบริการสาธารณะของรัฐบาลท้องถิ่น ทำให้ที่ดินของตนเองมีมูลค่าสูงขึ้น จากสภาพทำเลสิ่งแวดล้อมที่ดีขึ้น จึงเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรง แต่ผู้ที่เช่าอยู่อาศัยไม่ใช่ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรง กลับต้องรับภาระภาษีดังกล่าว

หลักเกณฑ์การลดหย่อนภาษีและประเภททรัพย์สินที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ อาจถูกมองได้ว่าไม่สอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ขาดความเป็นธรรม นอกจากนั้น เมื่อพิจารณาถึงความสอดคล้องกับหลักการทางกฎหมายสิ่งแวดล้อมจะพบว่า การลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่ให้กับผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินของตนเองตามจำนวนเนื้อที่ที่คงที่ ที่กำหนดไว้ในข้อบัญญัติของแต่ละท้องถิ่น โดยมีได้ค่านิ่งถึงมูลค่าที่ดินที่มีความสูงต่ำแตกต่างกันในแต่ละจุดของที่ดินนั้น จะเห็นว่า ประชาชนผู้อยู่อาศัยในที่ดินที่มีมูลค่าต่างกันนั้นหมายถึง การได้รับประโยชน์จากการพัฒนาพื้นที่ที่ไม่เท่ากัน ในที่ดินที่มีมูลค่าสูงได้มีการพัฒนามากกว่า ประโยชน์ที่ได้รับในพื้นที่ดังกล่าวย่อมมากกว่าในบริเวณที่ดินที่มีมูลค่าต่ำกว่าจากการพัฒนาพื้นที่ที่น้อยกว่าด้วย การจัดให้มีสาธารณูปโภคเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นระบบบำบัดน้ำเสียรวม ระบบกำจัดขยะรวม ท่อระบายน้ำ ทางระบายน้ำสาธารณะ จัดเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดให้แก่ประชาชน เมื่อประชาชนในพื้นที่ดังกล่าวได้รับประโยชน์จากการจัดการสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่อยู่อาศัยของตนแล้ว ย่อมมีภาระหน้าที่ที่ต้องร่วม

⁶ ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, "โฉมหน้าใหม่ของภาษีทรัพย์สินในประเทศไทย", วารสารสรรพสาครศาสตร์

กันรับผิดชอบต่อสาธารณูปโภคต่าง ๆ เหล่านี้ ทั้งในเรื่องค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการก่อสร้าง ค่าใช้จ่ายในการบริหารดำเนินงานของระบบสาธารณูปโภคดังกล่าว เพื่อเป็นการตอบแทนแก่รัฐ ซึ่งในพื้นที่แต่ละพื้นที่มีการให้บริการสาธารณะที่ไม่เท่าเทียมกัน การตอบแทนแก่รัฐจึงควรเป็นไปตามสัดส่วนของประโยชน์ที่ได้รับ บริเวณใดมีการให้บริการจัดการสิ่งแวดล้อมซึ่งจัดเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งมาก ก็ควรที่จะมีการตอบแทนมากกว่าบริเวณที่มีการให้บริการสาธารณะจากรัฐบาลท้องถิ่นน้อย เป็นไปตามหลักพื้นที่-หน้าที่-การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation : AFP) ในขณะที่การลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่มีผลทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินของตนไม่ได้มีการจุนเจือรัฐบาลท้องถิ่นในการจัดให้มีบริการสาธารณะ ทั้ง ๆ ที่ตนเป็นผู้ได้รับประโยชน์และจากหลักเกณฑ์นี้ทำให้รัฐบาลท้องถิ่นขาดรายได้จำนวนมหาศาลจากที่อยู่อาศัย ตามตัวอย่างที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้น ในกรณีนี้เขตกรุงเทพมหานคร ท้องที่ที่มีชุมชนหนาแน่นมาก ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยมากมาย ปลอดจากการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ในขณะที่เป็นแหล่งชุมชนหนาแน่น ปัญหาสิ่งแวดล้อมมีมากกว่าเขตชุมชนหนาแน่นน้อย ความต้องการในบริเวณสาธารณะเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนมีมากตามไปด้วย รัฐบาลต้องรับภาระดังกล่าวโดยที่ไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากประชาชนผู้อยู่อาศัยได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ประชาชนผู้มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษในชุมชนกลับไม่ได้มีส่วนร่วมแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายเพื่อประโยชน์ของชุมชนตนตามสัดส่วนที่ควรจะเป็นตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระ (Polluter Pays Principle) ภาระค่าใช้จ่ายจำนวนมหาศาลจึงตกอยู่แก่ภาครัฐ เนื่องจากไม่สามารถเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้เต็มที่

5.2.1.2 ข้อขัดข้องของภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีที่จัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีคือ เจ้าของที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยเสียจากค่ารายปีของทรัพย์สิน ค่ารายปีหมายถึง จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้น ๆ สมควรจะให้เขาได้ในปีหนึ่ง ๆ เก็บในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ภาษีโรงเรือนและที่ดินมุ่งเน้นการจัดเก็บจากทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดรายได้ เช่น โรงเรือนให้เช่า โรงเรือนที่ใช้ประกอบการค้า การอุตสาหกรรม หรือใช้เป็นโกดังเก็บสินค้า โดยยกเว้นไม่เก็บภาษีจากโรงเรือนที่เจ้าของใช้เป็นที่อยู่อาศัย และโรงเรือนที่ปิด มิได้ใช้ประโยชน์

ความไม่เอื้ออำนวยของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม มีดังนี้

(1) อัตราภาษี

ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีทรัพย์สิน ซึ่งใช้หลักการประเมินมูลค่าทรัพย์สินโดยใช้หลักการประเมินมูลค่ารายปี (Annual Value) หรือเรียกว่า “มูลค่ารายปีสุทธิ” ซึ่งหมายถึง มูลค่าการเช่าที่คิดคำนวณจากการใช้เช่าทรัพย์สินในแต่ละปี (รูปแบบของภาษีทรัพย์สินในหลายประเทศมักกำหนดให้มีการหักค่าใช้จ่ายจากการซ่อมแซม การประกันภัย และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ที่ใช้ในการบำรุงรักษาให้ทรัพย์สินคงมีสภาพเดิม)⁷ ซึ่งกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินในปัจจุบันได้กำหนดจำนวนอัตราภาษีที่จัดเก็บไว้ในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี

แม้ว่าการประเมินมูลค่ารายปีจะเป็นการประเมินภาษีที่สะท้อนมูลค่าทรัพย์สินที่ได้รับการประเมินในเวลานั้นได้เป็นอย่างดี เพราะเป็นการกำหนดมูลค่าทรัพย์สินโดยการเฉลี่ยมูลค่าออกเป็นส่วน ๆ ไปตามจำนวนปี แต่ด้วยเหตุที่อัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปีเป็นอัตราที่สูงมากไม่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจในปัจจุบันอยู่แล้วและท้องถิ่นตีความคำว่า “ค่าเช่าที่สมควร” มีลักษณะเดียวกันกับ “ค่าเช่า” ตามที่จัดเก็บจากฐานเงินได้ แทนที่จะเป็นฐานทรัพย์สิน ทำให้เกิดการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อน ดังนั้น ถ้ามีการนำภาษีโรงเรือนและที่ดินมาใช้เพื่อเป็นเครื่องมือในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยนำมาเป็นมาตรการสำหรับจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย โดยจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินในอัตราที่สูงขึ้น เพื่อนำมาใช้เป็นค่าใช้จ่ายสำหรับค่าบำบัดน้ำเสียในชุมชน จะเป็นการเพิ่มภาระทางการเงินให้แก่ประชาชนเป็นอย่างมาก ดังนั้น ด้วยเหตุที่อัตราการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินมีอัตราสูงอยู่แล้ว จึงเป็นข้อขัดข้องสำหรับนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในชุมชน

(2) การยกเว้นภาษี

การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายกำหนดให้ยกเว้นภาษีสำหรับโรงเรือนและที่ดินที่เจ้าของอาศัยอยู่เอง โดยไม่ได้คำนึงถึงมูลค่าของบ้านและที่ดินดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันผู้ที่มีบ้านและที่ดินราคาหลายล้าน จะได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินเท่ากับผู้ที่เป็นเจ้าของบ้านมูลค่าราคาแสนหรือราคาหมื่นบาทเป็นการไม่เป็นธรรมตามหลักความสามารถที่ผู้มีทรัพย์สินมากควรที่จะเสียภาษีมากกว่าผู้ที่มีทรัพย์สินน้อย ตามความสามารถของฐานะแต่ละบุคคล ทั้งที่แต่เดิมนั้นก่อนมีการเปลี่ยนแปลง แก้ไขพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือน ฉบับแรก ได้กำหนดให้ยกเว้นกรณีโรงเรือนที่มีมูลค่าไม่เกิน 60 บาท⁸

⁷ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, คำอธิบายกฎหมายมหาชนการคลังและภาษีอากร : ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (กรุงเทพฯ:สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2545), หน้า 15.

⁸ เรื่องเดียวกันหน้า 55.

นอกจากนั้น ผู้เป็นเจ้าของบ้านและที่ดินที่ให้เช่าสามารถผลักดันภาระภาษีโรงเรือนและที่ดินไปสู่ผู้เช่าในรูปของค่าเช่าได้อีก ทั้งที่เมื่อพิจารณาในแง่ของผู้ได้รับผลประโยชน์จากบริการสาธารณะที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดหาให้แก่ประชาชนในเขตของท้องถิ่นนั้นด้วยแล้ว จะเห็นความไม่เป็นธรรมในการจ่ายภาษีชัดเจนมากขึ้น เนื่องจากการจัดให้มีบริการสาธารณะต่าง ๆ นั้น มีต้นทุนค่าใช้จ่ายทั้งในการก่อสร้างและการดำเนินการ ซึ่งรัฐบาลท้องถิ่นนำรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นมาจุนเจือในค่าใช้จ่ายดังกล่าว ในแง่นี้อาจจะมองได้ว่าผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากบริการสาธารณะคือ ผู้เป็นเจ้าของบ้านและที่ดิน เนื่องจากบริการสาธารณะที่รัฐจัดให้มีขึ้นทำให้สภาพแวดล้อม ทำเลที่อยู่อาศัย มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และมีผลให้มูลค่าบ้านและที่ดินในบริเวณดังกล่าวสูงขึ้นไปด้วย ผู้เป็นเจ้าของบ้านและที่ดินจึงได้รับประโยชน์มากกว่าผู้ที่เช่าอาศัยอยู่ การที่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินไม่ต้องเสียภาษีสำหรับการมีบ้านที่อาศัยอยู่เองและการที่มีบ้านให้ผู้อื่นเช่า จัดเป็นความไม่เป็นธรรมอย่างยิ่ง เมื่อเปรียบเทียบกับผู้เช่าบ้านที่โดยสภาพทั่วไปในสังคม เป็นผู้มีฐานะทางเศรษฐกิจต่ำกว่าผู้มีบ้านเป็นของตนเองหรือผู้มีบ้านให้ผู้อื่นเช่า แต่กลับถูกผลักดันภาระในการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินให้รวมอยู่ในค่าเช่า โดยที่ผู้เช่าบ้านเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดทำให้น้อยกว่าผู้เป็นเจ้าของบ้านและที่ดิน แสดงถึงความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษี อีกทั้งยังไม่เป็นไปตามหลักความสามารถ (Ability to Pay) ในการจ่ายภาษีอีกด้วย ที่ควรให้ผู้มีทรัพย์สินจำนวนมากจ่ายภาษีมากกว่าผู้ที่มีมูลค่าทรัพย์สินน้อย แต่การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ยิ่งฐานะของผู้เป็นเจ้าของบ้านร่ำรวยมากเท่าใด คือมีบ้านอยู่อาศัยเองราคาหลายล้านและมีบ้านจำนวนมากมายนับไว้สำหรับให้เช่า กลับไม่ต้องรับภาระภาษีโรงเรือนและที่ดิน

สำหรับในแง่มุมมองของทฤษฎีและหลักการทางสิ่งแวดล้อม อาจมองได้ว่าการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินยังไม่เอื้ออำนวยต่อการจัดการสิ่งแวดล้อม เห็นได้ชัดเจนจากการยกเว้นภาษีให้แก่ผู้เป็นเจ้าของบ้านและที่ดินที่อยู่อาศัยเอง บุคคลเหล่านี้จัดเป็นผู้หนึ่งที่เกิดมลพิษต่าง ๆ ในท้องถิ่นที่ตนเองอยู่อาศัยโดยตรง แต่กลับได้รับการยกเว้นจากภาษีโรงเรือนและที่ดินซึ่งจัดว่าเป็นภาษีท้องถิ่นที่สำคัญภาษีหนึ่ง ในฐานะที่เป็นแหล่งรายได้หลักให้แก่รัฐบาลท้องถิ่นในการนำรายได้จากภาษีท้องถิ่นไปจุนเจือค่าใช้จ่ายในการจัดสร้างสาธารณูปโภคเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม หรือบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น จึงอาจกล่าวได้ว่าผู้เป็นเจ้าของบ้านและที่ดินที่พักอาศัยอยู่เอง มีฐานะเป็นทั้งผู้ก่อมลพิษและยังเป็นผู้ได้รับประโยชน์จาก

⁹ ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, "โฉมหน้าใหม่ของภาษีทรัพย์สินในประเทศไทย", วารสารสรรพศาสตร์ศาสตร์

การจัดการสิ่งแวดล้อมในบริเวณที่อยู่อาศัย กลับไม่ได้มีส่วนร่วมรับผิดชอบในการควบคุมและจัดการมลพิษที่ตนเองเป็นผู้ก่อ ตามหลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระ (Polluter Pays Principle) แต่อย่างไร กลับผลักรภาระให้รัฐบาลท้องถิ่นจัดการกับมลพิษและสิ่งแวดล้อมในบริเวณพื้นที่ที่ตนเองอาศัยอยู่ ทั้ง ๆ ที่ประชาชนผู้อยู่อาศัยในบริเวณใดควรมีส่วนร่วมแบ่งเบาภาระค่าใช้จ่ายจากบริการสาธารณะ เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อมที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดให้มีขึ้นตามหลักการพื้นที่-หน้าที่-การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation : AFP) ด้วย

ภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินจัดได้ว่า เป็นแหล่งรายได้หลักของส่วนการปกครองส่วนท้องถิ่น ที่จะนำไปจัดให้มีบริการสาธารณะต่าง ๆ ในท้องถิ่น แต่อย่างไรก็ตามจากข้อขัดข้องของการจัดเก็บภาษีทั้งสองประเภท มีผลให้รัฐบาลท้องถิ่นไม่สามารถเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย เพื่อมาจุนเจือค่าใช้จ่ายในการสร้างบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่น ไม่ว่าจะด้วยข้อขัดข้องของตัวโครงสร้างภาษีที่มีฐานภาษี อัตราภาษี การลดหย่อน การยกเว้นภาษีที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดเก็บภาษีที่ดี ขาดความเป็นธรรม ไม่เป็นไปตามหลักความสามารถในการเสียภาษี และสภาพสังคม เศรษฐกิจในปัจจุบัน อีกทั้งข้อขัดข้องในการบริหารจัดการเก็บภาษีที่มีการแยกเก็บภาษีสองประเภทโดยไม่มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลข่าวสารกันและกัน มีผลให้การยกเว้นภาษีให้แก่บ้านเรือนและที่ดินที่เจ้าของอยู่อาศัยเองในภาษีโรงเรือนและที่ดิน กับการยกเว้นภาษีให้แก่ที่ดินในครอบครองในจำนวนที่คงที่ ไม่ว่าจะมูลค่าที่ดินจะสูงต่ำแตกต่างกันอย่างไร ในภาษีบำรุงท้องที่ เกิดช่องว่างในการหลบเลี่ยงภาษีกว่าคือ เมื่อบ้านและที่ดินหลังหนึ่งอยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน เนื่องจากเป็นบ้านให้เช่าหรือประกอบการค้า แต่ไม่ได้ไปเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน เจ้าพนักงานภาษีอาจสันนิษฐานได้ว่าที่ดินและบ้านหลังนี้เป็นที่ดินและบ้านที่เจ้าของอยู่อาศัยเอง ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ จึงได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน จึงไม่ได้มีการติดตามว่ามีการเสียภาษีบำรุงท้องที่ครบถ้วนถูกต้องตามกฎหมายหรือไม่ ในทางตรงกันข้ามบ้านและที่ดินที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ แต่ไม่ได้มาเสียภาษีบำรุงท้องที่ เจ้าพนักงานก็อาจตั้งข้อสันนิษฐานว่าบ้านและที่ดินนี้เป็นบ้านและที่ดินที่เจ้าของให้เช่าและจ่ายภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้ว จึงไม่ยื่นแบบเพื่อขอเสียภาษีบำรุงท้องที่ จากสองกรณีนี้ทำให้บ้านและที่ดินดังกล่าวรอดพ้นจากการเสียภาษีให้แก่หน่วยการปกครองท้องถิ่นโดยสิ้นเชิง เพราะเจ้าพนักงานภาษีในการจัดเก็บภาษีทั้งสองประเภทไม่ใช่เจ้าพนักงานคนเดียวกัน จึงยากแก่การจะตรวจสอบหรือติดตามการจ่ายภาษีได้ อีกทั้งระบบข้อมูลการจัดเก็บภาษียังไม่มีประสิทธิภาพสูงเพียงพอ

ปัญหาการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นในปัจจุบัน จึงยังคงเป็นอุปสรรคต่อการแสวงหารายได้เพื่อจุนเจือค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะให้แก่ท้องถิ่นอย่างรุนแรง แม้แต่ละเขตการปกครองท้องถิ่นจะมีแหล่งรายได้ประจำที่ท้องถิ่นจัดทำเองหลายประเภท ประกอบด้วยราย

ได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมใบอนุญาต รายได้จากทรัพย์สิน รายได้จากสาธารณูปโภค รายได้เบ็ดเตล็ด โดยที่รายได้จากภาษีอากรนั้นจัดเป็นรายได้หลักของเขตการปกครองท้องถิ่น ซึ่งจะแบ่งออกเป็นส่วนภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย ภาษีเช่าสัตว์ ส่วนภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บให้หรือแบ่งให้ท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีการค้า ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์ ภาษีสุรา ภาษีการพนัน และภาษีสรรพสามิต เป็นต้น แต่เมื่อดูจากรายรับที่ได้จากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน ดังปรากฏตามตารางที่ 4 รายรับท้องถิ่นทั่วประเทศ ปีงบประมาณ 2533-2540 จะเห็นได้ว่า รายรับจากภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นรายรับหลักที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ก็ยังเป็นจำนวนที่น้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายรับรวมจากภาษีอากร และนอกจากนั้น รายได้จากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ยังเป็นรายรับในอัตราส่วนที่ต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับรายรับที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองประเภทอื่น ๆ เช่นในปีงบประมาณ 2540 ภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเองมีจำนวน 6,091.5 ล้านบาท มาจากรายรับจากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจำนวน 5,046.2 ล้านบาท ในขณะที่เป็นรายรับจากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่จำนวนเพียงแค่ 338.8 ล้านบาท ทั้ง ๆ ที่รายรับรวมจากการจัดเก็บภาษีในปีงบประมาณ 2540 มีจำนวนถึง 30,638.1 ล้านบาท จะเห็นได้ว่าการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ในท้องถิ่นยังเป็นสัดส่วนที่ต่ำมากเมื่อเปรียบเทียบกับรายได้จากภาษีรวมทั้งหมด

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 4
รายรับจริงของส่วนราชการบริหารส่วนท้องถิ่น
ปีงบประมาณ 2533-2540

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายรับ	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540
1. ภาษีท้องถิ่น เก็บเอง	3,103.4	3,528.9	4,047.8	5,100.8	5,643.5	5,961.2	6,560.3	6,091.5
1.1 ภาษีโรง เรือนฯ	2,264.1	2,652.7	3,132.4	3,907.2	4,250.8	4,941.5	5,562.9	5,046.2
1.2 ภาษีบำรุง ท้องที่	624.5	624.0	631.9	578.0	708.2	294.9	253.8	338.8
1.3 ภาษีป้าย	170.4	205.7	238.1	566.5	632.6	680.0	701.0	456.5
1.4 อากรฆ่า สัตว์	44.4	46.6	45.4	49.1	51.9	44.9	42.6	250.0
2. ภาษีที่รัฐ บาลเก็บเพิ่ม	10,130.2	12,548.7	15,237.5	18,613.3	21,975.3	23,082.9	25,463.0	17,638.7
2.1 ภาษี การค้า	7,922.2	10,068.0	704.6	-	574.0	203.2	202.4	468.5
2.2 ภาษีมูลค่า เพิ่ม	-	-	8,523.2	9,539.9	10,677.1	12,919.1	16,611.2	12,309.9
2.3 ภาษีสุรา	1,378.3	1,661.3	1,755.2	1,787.4	2,995.3	2,335.0	2,157.6	1,190.5
2.4 ภาษี สรรพสามิต	829.7	819.5	4,254.5	7,286.1	7,728.9	7,625.6	6,491.8	3,669.8
3. ภาษีที่ รัฐบาลเก็บ	4,077.9	4,571.6	5,235.3	6,015.1	6,862.5	7,936.0	8,630.5	6,774.5
3.1 ภาษี รถยนต์	4,077.9	4,571.6	5,235.3	6,015.1	6,862.5	7,936.0	8,630.5	6,774.5
3.2 อื่น ๆ	-	-	-	-	-	-	-	-
4. ภาษีอื่น ๆ	101.9	104.6	110.1	124.5	0.0	131.1	119.6	133.4
รวมรายรับ จากภาษีอากร	17,413.4	20,753.8	24,630.7	29,853.6	34,481.4	37,111.2	40,773.5	30,638.1
5. ค่าธรรมเนียม อื่นๆ	748.4	872.0	960.5	1,062.2	1,205.7	1,303.6	1,319.3	7,167.3
6. รับจาก ทรัพย์สิน	1,994.6	2,952.9	2,256.0	2,614.8	2,787.9	3,236.0	3,750.9	4,542.7

ประเภทรายรับ	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540
7. รับจาก สาธารณูปโภค	362.6	98.6	109.6	110.8	122.4	149.8	174.9	203.3
8. รายรับ เบ็ดเตล็ด	284.4	319.1	381.9	402.8	541.6	676.2	695.3	1,966.5
รายรับอื่น ๆ	3,390.1	4,242.6	3,708.0	4,190.6	4,657.5	5,365.5	5,940.4	13,879.8
รวมรายรับ ประจำ	20,803.5	24,996.4	28,338.8	34,044.2	39,138.8	42,476.7	46,713.9	44,517.9
9. เงินอุดหนุน	4,232.2	5,020.7	7,161.5	9,934.6	13,884.3	14,729.0	18,233.0	28,360.2
10. เงินสะสม	1,330.2	2,086.4	1,942.8	4,325.7	5,838.7	4,666.3	2,916.4	7,209.0
11. เงินกู้	162.8	115.1	307.3	353.1	397.1	580.7	279.5	535.8
12. อื่น ๆ	24.3	48.4	4.4	63.8	279.3	-	-	1,601.7
รวมรายรับ พิเศษ	5,749.5	7,270.6	9,416.1	14,677.2	20,399.3	19,976.1	21,428.9	37,706.7
13. รับจาก เฉพาะการ	9.5	16.2	18.6	21.5	12.0	-	-	-
รวมรายรับ ทั้งสิ้น	26,562.5	32,283.2	37,773.4	48,742.9	59,550.1	62,452.8	68,142.8	82,224.6

ที่มา : ส่วนการคลังท้องถิ่น สำนักบริหารราชการส่วนท้องถิ่น กรมการปกครองและ
กองบัญชาการ สำนักงานคลัง กรุงเทพมหานคร

รายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์เป็นอัตราส่วนที่น้อย
มากเช่นนี้ แสดงให้เห็นถึงความไม่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีของหน่วยการ
ปกครองท้องถิ่น เนื่องจากภาษีทรัพย์สินทั้งสองประเภทเป็นลักษณะการจัดเก็บโดยมีวัตถุประสงค์
เพื่อหารายได้มาจุนเจือบริการสาธารณะที่รัฐบาลท้องถิ่นได้จัดให้มีขึ้น เพราะทรัพย์สินเหล่านี้ได้รับ
ประโยชน์ในบริการสาธารณะต่าง ๆ ในท้องถิ่น จึงควรมีการกำหนดค่าตอบแทนให้ได้สัดส่วนที่
เหมาะสม เพื่อนำรายได้ไปใช้จัดบริการสาธารณะได้อย่างเพียงพอ แต่กลับไม่สามารถจัดเก็บได้
อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

กรณีที่มีการจัดหารายได้โดยท้องถิ่นเองไม่เพียงพอต่อรายจ่ายดังกล่าวแล้ว
ท้องถิ่นจะต้องพึ่งพาเงินช่วยเหลือจากรัฐบาลกลาง ซึ่งมีผลให้ขาดความเป็นอิสระในการปกครอง
ท้องถิ่นอย่างแท้จริง เพราะมักจะต้องปฏิบัติตามโครงการที่เสนอให้รัฐบาลพิจารณาตามเงื่อนไขที่
กำหนด ขาดอิสระในการตัดสินใจด้วยตนเอง ท้องถิ่นไม่สามารถทำอะไรได้มากนัก ทั้ง ๆ ที่เป็นผู้รู้

เห็นและเข้าใจปัญหาและความต้องการของท้องถิ่นดีกว่ารัฐบาลกลาง トラบไคที่ท้องถิ่นยังปราศจากอำนาจอิสระทางการเมือง ท้องถิ่นก็ไม่อาจมีอิสระทางการเมืองปกครองได้ ซึ่งในปัจจุบันแม้จะมีการพยายามกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น แต่จากแหล่งข้อมูล ไม่ว่าจะเป็นการปกครอง หรือกรุงเทพมหานคร ซึ่งเป็นราชการส่วนท้องถิ่นที่รวบรวมไว้ ปรากฏว่าท้องถิ่นยังคงไม่สามารถหารายรับด้วยตนเองได้เพียงพอกับค่าใช้จ่าย จึงยังต้องมีการพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางอยู่ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างตารางที่ 5 และ 6 รายรับจริงและรายจ่ายจริงของกรุงเทพมหานคร ในปีงบประมาณ 2533-2540 ดังนี้



ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ตารางที่ 5
รายรับจริงของกรุงเทพมหานคร
ปีงบประมาณ 2533-2540

หน่วย : ล้านบาท

ประเภทรายรับ	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540
1. ภาษีท้องถิ่น เก็บเอง	1,699.7	1,941.6	2,184.7	2,820.4	2,907.5	3,761.1	4,141.2	4,840.8
1.1 ภาษีโรง เรือนฯ	1,475.3	1,696.9	1,927.6	2,395.7	2,452.4	3,271.0	3,643.9	4,346.4
1.2 ภาษีบำรุง ท้องที่	128.7	123.4	124.5	134.2	129.4	129.5	122.9	119.9
1.3 ภาษีป้าย	91.1	116.4	128.3	286.1	322.7	359.1	373.2	373.3
1.4 อากรฆ่า สัตว์	4.7	4.8	4.3	4.3	3.0	1.4	1.3	1.2
2. ภาษีที่รัฐ บาลเก็บเพิ่ม จาก	5,668.1	6,486.7	5,831.8	6,635.6	7,657.4	9,102.8	11,540.8	11,922.7
2.1 ภาษี การค้า	5,435.1	6,205.7	0.0	188.7	142.0	203.2	202.4	120.6
2.2 ภาษีมูลค่า เพิ่มและธุรกิจ เฉพาะ	0.0	0.0	5,205.7	5,539.5	6,590.1	7,775.4	10,118.6	10,518.2
2.3 ภาษีสุรา	146.9	183.9	182.7	178.6	801.3	262.1	301.2	312.5
2.4 ภาษี สรรพสามิต	86.2	97.1	443.4	728.8	124.1	862.1	918.6	971.4
3. ภาษีที่ รัฐบาลเก็บ	1,770.7	1,944.5	2,263.7	2,670.6	3,014.9	3,538.3	3,745.2	4,365.8
3.1 ภาษี รถยนต์	1,770.7	1,944.5	2,263.7	2,670.6	3,014.9	3,538.3	3,745.2	4,365.8
3.2 อื่น ๆ	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	133.4
4. ภาษีอื่น ๆ	100.3	103.5	109.1	122.7	0.0	131.1	119.6	-
รวมรายรับ จากภาษีอากร	9,238.9	10,476.3	10,389.3	12,249.2	13,579.8	16,533.2	19,546.8	21,129.3
5. ค่าธรรมเนียม อื่นๆ	315.6	346.0	387.9	398.6	394.4	400.7	375.6	366.7

ประเภทรายรับ	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540
6. รับจาก ทรัพย์สิน	904.9	1,907.6	1,025.0	1,373.0	1,467.2	1,744.7	2,113.1	1,974.1
7. รับจาก สาธารณูปโภค	22.3	21.4	24.6	23.4	31.9	38.5	39.9	24.5
8. รายรับ เบ็ดเตล็ด	91.7	147.0	181.6	165.6	284.6	371.2	411.9	399.2
รายรับอื่น ๆ	1,334.5	2,422.1	1,619.0	1,960.6	2,178.1	2,555.1	2,940.4	2,764.5
รวมรายรับ ประจำ	10,573.3	12,898.3	12,008.4	14,209.8	15,757.9	19,088.3	22,487.3	23,893.8
9. เงินอุดหนุน	1,381.4	1,466.0	1,948.5	0.0	4,929.3	5,270.8	6,563.9	8,404.8
10. เงินสะสม	5,046.0	1,052.5	1,112.0	3,341.8	4,818.6	3,561.5	1,838.3	4,734.1
11. เงินกู้	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-
12. อื่น ๆ	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	1,463.1	501.3
รวมรายรับ พิเศษ	6,427.3	2,518.5	3,060.5	3,341.8	9,747.9	8,832.3	9,862.3	13,640.22
13. รับจาก เฉพาะการ	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	-
รวมรายรับ ทั้งสิ้น	17,000.7	15,416.9	15,068.8	17,551.6	25,505.8	27,920.6	32,352.6	37,534.0

ที่มา : กองบัญชี สำนักงานคลัง กรุงเทพมหานคร

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ประเภทรายรับ	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540
3.2 เงินสะสม	383.3	208.1	6,566.4	0.0	9,135.9	10,611.0	0.0	4,340.9
3.3 เงินกู้	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
3.4 รายจ่าย อื่น ๆ	0.0	0.0	0.0	251.6	17.2	136.6	190.0	
4. จ่ายเฉพาะ การ รวมจ่าย พิเศษ, เฉพาะ การ	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
รวมจ่าย ทั้งสิ้น	5,028.3	5,918.2	13,490.9	7,927.1	18,519.4	20,157.1	17,969.8	26,093.1

หมายเหตุ : รายจ่ายอื่น ๆ ในหมวดรายจ่ายพิเศษ ประกอบด้วยเงินอุดหนุนราชการ, เงินยืมใช้ในราชการ เงินรับฝาก และอื่น ๆ

ที่มา : กองบัญชี สำนักงานคลัง กรุงเทพมหานคร

จากข้อมูลของกรุงเทพมหานครในรอบ 8 ปี ตั้งแต่ปี 2533-2540 นั้น รายได้ของกรุงเทพมหานคร ที่จัดหาเองมิได้เป็นสัดส่วนกับรายจ่ายเลย ซึ่งเป็นผลให้ต้องขอเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางดังกล่าว ทำให้รัฐบาลเข้าครอบงำแทรกแซงตรวจสอบท้องถิ่นได้ ซึ่งเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นว่า ความเป็นอิสระในการปกครองตนเองของท้องถิ่นลดน้อยลง การที่ท้องถิ่นจะจัดทำรายได้ได้มากน้อยเพียงใด ขึ้นอยู่กับการควบคุมของรัฐบาลกลางที่จะกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น มากน้อยอย่างไร¹⁰ สำหรับในปัจจุบันท้องถิ่นไม่มีอำนาจในการปรับปรุงหรือปรับเปลี่ยนโครงสร้างหลัก ๆ ของภาษีที่ท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเองแต่อย่างใด ทั้ง ๆ ที่หน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่นของตนรู้ถึงปัญหาการบริหารจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นเป็นอย่างดี อีกทั้งโครงสร้างภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นโครงสร้างเดียวกันที่ใช้กับท้องถิ่นทุกแห่ง ทุกประเภทในประเทศไทย ปัญหาข้อขัดข้องของการจัดเก็บภาษีทั้งหลาย จากที่ได้กล่าวมาข้างต้น ล้วนแต่เป็นอุปสรรคต่อการแสวงหารายได้ให้แก่ท้องถิ่นในการจัดบริการสาธารณะให้ประชาชนในท้องถิ่นทั้งสิ้น

การจัดการสิ่งแวดล้อมในชุมชนก็เป็นบริการสาธารณะที่สำคัญอย่างยิ่งประการหนึ่งที่ท้องถิ่นจะต้องจัดให้มีขึ้น การที่ท้องถิ่นจะสามารถให้บริการจัดการดูแลแก้ไขปัญหา

¹⁰ สุภาพร ยงสุวรรณกุล, "แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายภาษีทรัพย์สิน" (วิทยานิพนธ์ปริญญา มหาบัณฑิต สาขานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2536), หน้า 104.

สิ่งแวดล้อมให้แก่ประชาชนในเขตการปกครองของตนได้มากน้อยเพียงใด จึงต้องขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐบาลท้องถิ่นในการระดมทรัพยากรจากประชาชนในท้องถิ่นเป็นสำคัญ นั้นหมายถึงการจัดเก็บภาษีจากประชาชนในท้องถิ่นนั่นเอง ประชาชนทุกคนในท้องถิ่นในฐานะที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์และได้รับประโยชน์ในทรัพย์สินที่ตนถือครอง หรือในฐานะที่เป็นผู้ใช้ประโยชน์ ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่รัฐบาลท้องถิ่นจัดให้มีขึ้นเพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม ไม่ว่าจะเป็นท่อระบายน้ำ ทางระบายน้ำสาธารณะ คู คลอง หรือระบบการบำบัดมลพิษต่าง ๆ ตามหลักการพื้นที่-หน้าที่-การมีส่วนร่วม (Area-Function-Participation : AFP) และหลักการได้รับประโยชน์ (Benefit Principle) ต้องมีส่วนร่วมในการค่าใช้จ่ายดังกล่าว นอกจากนั้น ประชาชนผู้อยู่อาศัยในชุมชน ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของผู้อยู่อาศัยในบ้านและที่ดินของตนเอง หรือเป็นผู้เช่าบ้าน ล้วนแต่เป็นผู้ก่อให้เกิดมลพิษในชุมชนที่ตนอยู่อาศัย ตามหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้รับภาระ (Polluter Pays Principle) จะต้องมีส่วนร่วมในการควบคุมมลพิษและจัดการสิ่งแวดล้อม ที่ตนมีส่วนร่วมในการก่อให้เกิดขึ้นในชุมชนนั้น ๆ ดังนั้น เมื่อรัฐจัดให้มีบริการสาธารณะในการสร้างสาธารณูปโภคต่าง ๆ เพื่อจัดการสิ่งแวดล้อม ประชาชนในท้องถิ่นดังกล่าวควรที่จะเข้ามามีส่วนร่วมแบ่งสรรภาระค่าใช้จ่าย เพื่อเป็นการตอบแทนแก่รัฐบาล โดยผ่านการจ่ายภาษีทรัพย์สินที่มีวัตถุประสงค์มุ่งระดมทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นอย่างเพียงพอกับการจุนเจือค่าใช้จ่ายประจำปีของรัฐบาลท้องถิ่น

เมื่อพิจารณาจากข้อขัดข้องของการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นทั้งสองประเภท จะเห็นว่าการยกเว้นภาษีและการลดหย่อนภาษี นอกจากจะขัดแย้งต่อหลักการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีแล้วยังเป็นการไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม ซึ่งเป็นบริการสาธารณะที่สำคัญประการหนึ่งที่รัฐบาลท้องถิ่นต้องจัดให้แก่ประชาชนในท้องถิ่น เนื่องจากในปัจจุบันขีดความสามารถทางการเงินของรัฐบาลท้องถิ่นเพื่อนำมาบริหารจัดการสิ่งแวดล้อม จากการเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินยังอยู่ในระดับต่ำ เนื่องจากไม่สามารถจัดเก็บภาษีจากประชาชนได้อย่างเป็นธรรมและครอบคลุมทั่วถึงนั่นเอง

5.2.2 แนวทางการปรับปรุงระบบภาษีทรัพย์สิน

5.2.2.1 ความเป็นมาของระบบภาษีทรัพย์สินใหม่

ได้มีการศึกษาและพยายามนำแนวความคิดเกี่ยวกับภาษีทรัพย์สินมาใช้ในประเทศไทยเป็นเวลานาน เพื่อพัฒนาให้ท้องถิ่นมีอิสระทางการคลัง สามารถพึ่งพาตนเองได้ไปพร้อม ๆ กับการกระจายอำนาจทางการปกครองตนเองให้แก่ท้องถิ่น รัฐบาลได้มีการดำเนินการเกี่ยวกับการนำระบบภาษีทรัพย์สินมาใช้ ดังนี้

ในปี 2517 รัฐบาลเริ่มให้ความสนใจกับภาษีทรัพย์สิน เนื่องจากคณะศึกษา
ของธนาคารโลก (World Bank) ได้เข้ามาศึกษาเรื่องการค้าของรัฐบาลในประเทศไทย โดยเสนอว่า
ควรให้ใช้ภาษีทรัพย์สินแทนภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ ต่อมารัฐบาลทุกยุคทุกสมัย
ได้ให้ทำการศึกษเกี่ยวกับกรนำภาษีทรัพย์สินมาใช้ จนกระทั่งปี 2535 กระทรวงการคลังได้รับ
มอบหมายให้ศึกษาความเป็นไปได้ในการใช้ระบบภาษีทรัพย์สินในประเทศไทย โดยเมื่อวันที่ 4
มีนาคม 2535 สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลังได้เสนอผลการศึกษาความเป็นไปได้
ในการนำระบบภาษีทรัพย์สินมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ต่อมารัฐมนตรี
สมัยรัฐบาลนายอานันท์ ปันยารชุน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบผลการศึกษา

ต่อมาปี 2537 สมัยรัฐบาล นายชวน หลีกภัย ในวันที่ 19 กรกฎาคม 2537
คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบในมาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นรวม 9 มาตรการ ซึ่งมาตรการ
อันหนึ่งได้แก่ มาตรการปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ให้รวมเป็นภาษีเดียว
เรียกว่า "ภาษีบำรุงท้องที่" ซึ่งกระทรวงการคลังและกระทรวงมหาดไทยได้ร่วมกันยกร่างพระราช
บัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.

ต่อมาปี 2539 สมัยรัฐบาล นายบรรหาร ศิลปอาชา รัฐมนตรีว่าการ
กระทรวงการคลัง ได้ส่งร่างพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ไปยังสำนักเลขาธิการคณะ
รัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา ซึ่งสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีได้ส่งร่างพระราช
บัญญัติดังกล่าวให้กระทรวงที่เกี่ยวข้องเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณาของคณะรัฐมนตรี
ในปี 2540 สมัยรัฐบาล พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ กระทรวงการคลังได้เชิญผู้แทนกระทรวงที่มี
ความเห็นแย้งมาร่วมหารือจนได้รับข้อยุติ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังจึงได้เสนอร่างพระราช
บัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. ไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรี
แต่มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลเสียก่อน

ปี 2541 สมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย (2) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง
ได้ยื่นร่างกฎหมายดังกล่าวไปยังสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับ
หลักการตามที่กระทรวงการคลังเสนอ โดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติม จึงส่งให้สำนักงานคณะกรรมการ
กฤษฎีกาตรวจพิจารณา ซึ่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาได้เสนอร่างกฎหมายที่ตรวจพิจารณา
เสร็จแล้ว โดยเปลี่ยนชื่อเป็น "ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ." และคณะ
รัฐมนตรีมีมติให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกานำร่างกฎหมายดังกล่าวไปพิจารณาอีกครั้ง
โดยมีข้อสังเกตเพิ่มเติมเกี่ยวกับการบรรเทาภาระภาษี

5.2.2.2 หลักการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินใหม่

เนื่องจากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจากอสังหาริมทรัพย์ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นได้แก่ ภาษีบำรุงท้องถิ่น และภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีข้อบกพร่องอยู่มาก ตามที่ได้เสนอมาแล้วข้างต้น ซึ่งเป็นปัญหาอุปสรรคต่อการหารายได้ของหน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่น อันมีผลทำให้ความเป็นอิสระของท้องถิ่นด้อยลง แนวทางในการปรับปรุงกฎหมายภาษีทั้งสองประเภทคือ การออกแบบระบบภาษีทรัพย์สินขึ้นมาใหม่ โดยรวมการจัดเก็บภาษีทั้งสองเข้าไว้ด้วยกัน เรียกว่า ภาษีทรัพย์สิน โดยให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บเอง ซึ่งจะนำมาถึงความเป็นอิสระทางการคลังของท้องถิ่น นั้นหมายรวมไปถึงความเป็นอิสระในการใช้จ่าย ที่สามารถตัดสินใจได้เองว่า ความต้องการในบริการสาธารณะใดคือ ความเร่งด่วนในท้องถิ่นที่ต้องจัดให้มีขึ้นเป็นอันดับต้น

ในที่นี้จะได้นำเสนอรูปแบบระบบภาษีทรัพย์สินใหม่ ตามร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ของรัฐบาล ซึ่งร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ให้เหตุผลในการออกกฎหมายว่า "โดยที่กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องถิ่นที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน จึงทำให้มีบทบัญญัติที่ไม่เหมาะสมกับสภาวะการณ์ในปัจจุบัน และฐานภาษีที่ใช้จัดเก็บมีความแตกต่างกัน โดยภาษีโรงเรือนและที่ดินใช้ค่ารายปีของทรัพย์สินเป็นฐานภาษี ส่วนภาษีบำรุงท้องถิ่นที่จัดเก็บโดยใช้ราคาปานกลางของที่ดินเป็นฐานภาษีสมควรรวมภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องถิ่นที่เป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และกำหนดให้เป็นภาษีที่จัดเก็บจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งปรับปรุงวิธีการจัดเก็บภาษีเสียใหม่ จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้"

จากเหตุผลดังกล่าวจะเห็นว่า ภาษีทรัพย์สินใหม่นี้เป็นการเก็บจากทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ โดยมุ่งเน้นที่ตัวทรัพย์สินเป็นวัตถุในการเสียภาษี (In Rem) ไม่ได้เน้นที่ตัวผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สิน (In Person) เป็นการเก็บภาษีเนื่องจากการดำรงอยู่ของตัวทรัพย์สิน จึงไม่สำคัญว่าทรัพย์สินนั้นจะเป็นทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์เพื่อตัวเจ้าของทรัพย์สิน หรือเป็นการทำประโยชน์ทางการค้าจากตัวทรัพย์สิน เพราะจะเก็บโดยใช้ฐานมูลค่าทรัพย์สิน (Capital Value Property Tax) โดยราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งปัจจุบันได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด ส่วนตำบล และเมืองพัทยา ภาษีที่จัดเก็บได้ในเขตราชการส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นรายได้เองท้องถิ่นนั้น ซึ่งภาษีทรัพย์สินดังกล่าวมีโครงสร้าง ดังนี้

(1) ฐานภาษี (Tax base)

ภาษีทรัพย์สินนี้จะเก็บจากฐานมูลค่าทรัพย์สิน ซึ่งก็คือ มูลค่าพึงประเมินของทรัพย์สิน (Assessable Capital Value of Property) ดังนี้

1. ที่ดินที่ไม่มีสิ่งปลูกสร้าง ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน (Land) เป็นฐานภาษี
2. ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินรวมกับราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง (Improvements) โดยไม่มีการหักค่าเสื่อมราคาเป็นฐานภาษี
3. ห้องชุด ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุดเป็นฐานภาษี

ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ใช้เป็นฐานภาษีดังกล่าว ได้แก่ ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่คณะกรรมการประจำจังหวัดกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์

(2) ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นภาษีที่เก็บจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังนี้

"ที่ดิน" ให้หมายถึง พื้นที่ดินและหมายความรวมถึงพื้นที่ที่เป็นภูเขาหรือที่มีน้ำด้วย

"สิ่งปลูกสร้าง" ให้หมายถึง โรงเรือนและทรัพย์สินซึ่งเป็นส่วนควบกับที่ดินหรือโรงเรือน อันติดอยู่กับที่ดินหรือประกอบเป็นอันเดียวกับที่ดินนั้น โดยไม่รวมเครื่องจักรและต้นไม้

"โรงเรือน" ให้หมายถึง อาคาร ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงานและสิ่งปลูกสร้างขึ้นอย่างอื่น ซึ่งบุคคลอาจเข้าอยู่หรือใช้สอยได้

อย่างไรก็ดี ทรัพย์สินต่อไปนี้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

1. ทรัพย์สินส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
2. ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ที่มีให้ผู้อื่นครอบครอง หรือมิได้ใช้หาผลประโยชน์
3. ทรัพย์สินของรัฐซึ่งใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะ
4. ทรัพย์สินของสภากาชาดไทย
5. ทรัพย์สินที่เป็นที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติหรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ซึ่งประเทศไทยมีข้อผูกพันที่ต้องยกเว้นภาษีให้ตามอนุสัญญาหรือความตกลงอื่นใด
6. ทรัพย์สินที่เป็นที่ทำการสถานทูต หรือสถานกงสุลของต่างประเทศ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน
7. ทรัพย์สินที่เป็นศาสนสมบัติไม่ว่าของศาสนาใด ซึ่งใช้เฉพาะเพื่อการประกอบศาสนกิจแต่เพียงอย่างเดียว หรือทรัพย์สินที่เป็นที่อยู่ของสงฆ์ นักบวช นักพรต หรือบาทหลวง ไม่ว่าศาสนาใด หรือทรัพย์สินที่เป็นศาลเจ้าที่มีได้มีการหาผลประโยชน์
8. ทรัพย์สินที่ใช้เป็นสุสานสาธารณะ หรือ฼าปนสถานสาธารณะ โดยมีได้รับประโยชน์ตอบแทน
9. ทรัพย์สินของเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจ เฉพาะส่วนที่ได้ยินยอมให้ทางราชการหรือประชาชนใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ โดยเจ้าของทรัพย์สินนั้นมิได้ใช้หรือหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น
10. ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ เฉพาะส่วนที่ได้ใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา
11. ทรัพย์สินขององค์การหรือสถานสาธารณกุศลที่มีได้ดำเนินกิจการเพื่อแสวงกำไรตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

(3) อัตราภาษี

อัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กำหนดเป็น 5 โครงสร้าง โดยแต่ละโครงสร้างแบ่งเป็นอัตราภาษีสำหรับเขตที่เจริญมาก เขตที่เจริญปานกลาง และเขตที่เจริญน้อย ลดหลั่นกันตามความเจริญของพื้นที่ ดังปรากฏตามตารางที่ 7 ดังนี้

ตารางที่ 7 โครงสร้างอัตราภาษี

	เขตที่เจริญมาก (ร้อยละ)	เขตที่เจริญปานกลาง (ร้อยละ)	เขตที่เจริญน้อย (ร้อยละ)
โครงสร้างที่ 1	0.095	0.075	0.055
โครงสร้างที่ 2	0.080	0.065	0.050
โครงสร้างที่ 3	0.065	0.055	0.045
โครงสร้างที่ 4	0.55	0.045	0.035
โครงสร้างที่ 5	0.45	0.035	0.025

สำหรับในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ใช้โครงสร้างที่ 1 ส่วนการกำหนดเขตที่เจริญมาก เขตที่เจริญปานกลาง และเขตที่เจริญน้อยนั้น ผู้ว่าราชการจังหวัดกรุงเทพมหานคร มีอำนาจกำหนดโดยออกเป็นข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

สำหรับในต่างจังหวัด กำหนดให้เทศบาลนคร เทศบาลเมืองและเมืองพัทยา เป็นเขตที่เจริญมาก เทศบาลตำบลเป็นเขตที่เจริญปานกลาง องค์การบริหารส่วนจังหวัด และองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นเขตที่เจริญน้อย โดยให้คณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีประจำจังหวัด ทำหน้าที่เลือกโครงสร้างอัตราภาษีโครงสร้างใดโครงสร้างหนึ่ง ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งคณะกรรมการจะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จภายในเดือนธันวาคมของทุกปี

คณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีท้องถิ่นและสิ่งปลูกสร้างประจำจังหวัด ประกอบด้วยนายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด ผู้แทนของประธานกรรมการบริหาร องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอละ 1 คน เป็นผู้บริหารท้องถิ่นอื่นที่อยู่ในจังหวัด และปลัดจังหวัด เป็นกรรมการ และให้ผู้ตรวจราชการส่วนท้องถิ่นเป็นกรรมการและเลขานุการ ส่วนประธานกรรมการนั้นให้คณะกรรมการดังกล่าว เป็นผู้เลือกจากกรรมการคนหนึ่งซึ่งมิใช่ข้าราชการพลเรือน

การกำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินใหม่ตามโครงสร้างนี้จะเห็นว่ามีได้มีการคำนึงถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่อย่างใด ได้กำหนดให้อัตราภาษีที่อยู่ในเขตเจริญเดียวกันใช้โครงสร้างอัตราภาษีเดียวกัน ไม่ว่าจะมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างไร เนื่องจากเป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานมูลค่าทรัพย์สินที่ถือครองอยู่ มิได้จัดเก็บจากฐานรายได้ที่เกิดขึ้นจากทรัพย์สิน การกำหนดอัตราภาษีจึงไม่ต้องคำนึงถึงรายได้อันเกิดจากทรัพย์สินที่ถือครอง ดังนั้นทรัพย์สินก่อนที่จะนำออกให้ผู้อื่นเช่ากับหลังที่ให้ผู้อื่นเช่าแล้ว ก็จะเสียภาษีเท่ากัน

(4) การประเมินราคาทุนทรัพย์

จะใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยจะมีการประเมินราคาใหม่ทุกกรอบระยะเวลา 4 ปี ตามระเบียบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ซึ่งลักษณะราคาประเมินเป็น ดังนี้¹¹

- ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน

ในเขตกรุงเทพมหานคร กำหนดราคาเป็นรายโฉนด

ในเขตท้องถื่นอื่น จะมีการแบ่งหน่วยที่ดินเป็นบล็อก (Block) หรือโซน (Zone) และกำหนดราคาในแต่ละหน่วยที่ดินเป็นราคาต่อตารางวาหรือไร่

- ราคาประเมินทุนทรัพย์ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง

กำหนดราคาต่อตารางเมตรของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างที่สร้างใหม่ และให้หักค่าเสื่อมราคาของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น โดยโรงเรือนที่เป็นตึกหักค่าเสื่อมราคาได้ไม่เกินร้อยละ 76 โรงเรือนที่เป็นตึกครึ่งไม้หักค่าเสื่อมราคาได้ไม่เกินร้อยละ 93 ตลอดอายุการใช้งานของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว

- ราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุด

กำหนดราคาต่อตารางเมตรของพื้นที่ห้องชุดแต่ละห้อง ซึ่งได้รวมราคาเฉลี่ยของทรัพย์สินส่วนกลางไว้ด้วยแล้วในราคาปัจจุบัน

¹¹ จรูญศรี ชายหาด และกรกัญญา เตชะรุ่งนิรันดร์, "บทวิเคราะห์ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง", วารสารสรรพากรศาสตร์ 45:72.

โดยหลักแล้วราคาประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นการประเมินจากราคาโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่สร้างใหม่ ต้องมีการหักค่าเสื่อมราคาโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างไปตามอายุของอาคาร แต่ฐานภาษีที่ใช้ในการประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกำหนดให้ใช้ฐานภาษีประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างโดยไม่หักค่าเสื่อมราคา ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดผลกระทบน้อยที่สุดจากการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินดังกล่าวข้างต้น การจัดเก็บภาษีตามร่างกฎหมายใหม่ จึงได้กำหนดอัตราภาษีที่ได้ัวเฉลี่ยการหักค่าเสื่อมราคาไว้แล้ว ทั้งนี้ จากการคำนวณอัตราร้อยละของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ต่อราคาที่ดินและราคาโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เสียภาษีโดยไม่หักค่าเสื่อมราคาของผู้เสียภาษีแต่ละรายในกรุงเทพมหานคร แล้วหาอัตราเฉลี่ยได้ที่อัตราร้อยละ 0.1807 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งกำหนดให้จัดเก็บภาษีในอัตราสูงสุดเพียงร้อยละ 0.095 ดังนั้น อัตราภาษีดังกล่าวเป็นอัตราภาษีที่ได้ัวเฉลี่ยการหักค่าเสื่อมราคาไว้แล้ว

การใช้ฐานราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ไม่หักค่าเสื่อมราคา โดยกำหนดอัตราภาษีที่หักค่าเสื่อมราคาแล้วดังกล่าวข้างต้น นอกจากจะสามารถจัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำแล้ว ยังทำให้สะดวกในการประเมินภาษี เนื่องจากไม่คำนึงถึงอายุอาคารที่เสียภาษี จึงไม่ยุ่งยากในการสืบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับอายุอาคารและค่าใช้จ่ายในการบำรุงรักษา แต่หากในอนาคตคณะอนุกรรมการประจำจังหวัดสามารถกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างแต่ละหน่วยเป็นราคาสุทธิเช่นเดียวกับการประเมินราคาอาคารชุดแต่ละหลังเช่นในปัจจุบันแล้ว ก็จะทำให้การจัดเก็บภาษีดังกล่าวเป็นธรรมยิ่งขึ้น

อย่างไรก็ตาม ร่างกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาหลักเกณฑ์ที่เหมาะสม เพื่อความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

5.2.3 การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียโดยใช้ระบบภาษีท้องถิ่นในรูปแบบของการให้อำนาจหน่วยการปกครองท้องถิ่นจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นกรณีพิเศษ

จากการเสนอรูปแบบภาษีทรัพย์สินใหม่ จะเห็นได้ว่าภาษีทรัพย์สินนี้เป็นภาษีท้องถิ่นซึ่งมีวัตถุประสงค์อย่างเด่นชัดในการระดมทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่นในระดับที่สูงเพียงพอกับการจุนเจือการใช้จ่ายประจำปีของท้องถิ่น ตามภาวะเศรษฐกิจของท้องถิ่นนั้น ๆ (Revenue Adequate and Income-elastic) โดยที่มีลักษณะที่ง่ายในการบริหาร ไม่สร้างปัญหายุ่งยากแก่เจ้าหน้าที่ในการจัดเก็บและไม่สร้างความสับสนแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินในการเสียภาษี (Structurally Simple) และยังเกิดความเป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษีมากขึ้น โดยเหตุที่นำระบบภาษีทรัพย์สินแบบประเมินทุนทรัพย์ (Capital Value System) ซึ่งใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดิน

และสิ่งปลูกสร้าง เป็นฐานภาษีมาใช้ โดยทฤษฎีแล้วราคาประเมินดังกล่าวจะสะท้อนมูลค่าตลาดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ นอกจากนั้นยังได้ยกเลิกการยกเว้นภาษีและการลดหย่อนภาษี ผู้ที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีหลายรายที่เคยได้รับภายใต้ระบบภาษีปัจจุบัน ทำให้มีผู้ที่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีเพิ่มมากขึ้นในระบบภาษีใหม่ โดยเฉพาะไม่มีการยกเว้นภาษีสำหรับผู้ที่เป็นเจ้าของทรัพย์สิน และใช้ประโยชน์ในการอยู่อาศัยเองไม่ได้ประกอบธุรกิจการค้าหรืออุตสาหกรรม ดังเช่นในพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 แต่อย่างไร ผู้ที่ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะของท้องถิ่นไม่ว่าจะนำทรัพย์สินไปใช้ประโยชน์ทางใด ก็จะต้องรับภาระจ่ายภาษีทั้งสิ้น ซึ่งเป็นไปตามหลักผลประโยชน์ (Benefit Principle) ที่ว่าผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินในท้องถิ่นซึ่งได้ประโยชน์จากบริการสาธารณะของท้องถิ่นโดยตรง ควรสนับสนุนค่าใช้จ่ายให้แก่ท้องถิ่นในการก่อให้เกิดบริการสาธารณะขึ้น การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในระบบใหม่ จะมีผลให้ท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นมากขึ้นกว่าเดิม กลุ่มผู้ที่ต้องเสียภาษีภายใต้ระบบภาษีใหม่เพิ่มขึ้นมาก และฐานที่ใช้คำนวณก็มีขนาดใหญ่มากขึ้นเช่นกัน แม้อัตราภาษีจะมีอัตราต่ำลงก็ตาม แต่จำนวนภาษีที่ผู้เสียภาษีรายใหม่เผชิญ ก็นับว่าอยู่ในระดับพอสมควร¹²

หากการเก็บภาษีทรัพย์สินได้รับการปรับปรุงไปตามแนวทางที่ได้มีการยกเว้นพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ดังกล่าว ก็จะสามารถนำไปสู่การใช้ภาษีทรัพย์สินเป็นเครื่องมือในการจัดการสิ่งแวดล้อม โดยนำมาใช้ในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียได้อีกวิธีหนึ่ง เนื่องจากเมื่อมีการจัดเก็บภาษีโดยใช้วิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเป็นฐานในการคำนวณจัดเก็บภาษีแล้ว การคิดค่าบำบัดน้ำเสียก็จะสามารถคำนวณจากราคาประเมินของทรัพย์สินได้ โดยไม่มีข้อขัดข้องดังเช่นการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในระบบเดิม ซึ่งการยกเว้นภาษีสำหรับผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ใช้ประโยชน์โดยอยู่อาศัยเอง ไม่ได้ทำการค้า ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ทั้งหมดไป การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียโดยเก็บในรูปของภาษีทรัพย์สิน จึงสามารถจัดเก็บได้อย่างทั่วถึงจากบ้านเรือนที่อยู่อาศัย แม้เจ้าของจะอยู่อาศัยเอง

โดยที่การกำหนดโครงสร้างค่าบำบัดน้ำเสียขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บว่าต้องการรายได้สำหรับค่าใช้จ่ายใดบ้าง ตามที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ค่าใช้จ่ายในระบบบำบัดน้ำเสียรวมมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนก่อสร้างกับค่าใช้จ่ายในส่วนของการบริหารดำเนินงานและการ

¹² โครงการพัฒนาประสิทธิภาพการบริหารการเงินการคลังท้องถิ่น สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, "การประเมินมูลค่าฐานภาษีทรัพย์สินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย ภายใต้กฎหมายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใหม่", 25 : 144.

บำรุงรักษา การกำหนดการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจึงต้องคำนึงถึงวัตถุประสงค์การจัดเก็บเป็นอันดับแรก

ในประเทศไทยการก่อสร้างระบบรวบรวมและบำบัดน้ำเสียรวมมีทั้งที่ลงทุนโดยเงินทุนของหน่วยราชการส่วนท้องถิ่นเองทั้งหมดหรือด้วยเงินสนับสนุนจากรัฐบาลทั้งหมดหรือเป็นการร่วมทุนกันระหว่างรัฐบาลกลางกับหน่วยราชการส่วนท้องถิ่น โดยนโยบายส่วนใหญ่รัฐบาลต้องการให้หน่วยราชการส่วนท้องถิ่นเรียกเก็บเงินเพื่อคืนทุน ซึ่งมีแนวทาง ดังนี้

1. เพื่อคุ้มค่าการใช้งานและการบำรุงรักษา
2. เพื่อคุ้มค่าการใช้งาน การบำรุงรักษา และการทดแทนเครื่องจักร อุปกรณ์
3. เพื่อคุ้มค่าการก่อสร้าง การใช้งาน และการบำรุงรักษา
4. เพื่อคุ้มค่าการก่อสร้าง การใช้งาน การบำรุงรักษา และการทดแทนเครื่องจักร อุปกรณ์

สำหรับในสองกรณีหลังที่มีค่าก่อสร้างด้วย มีทางเลือกว่าจะคิดรวมค่าที่ดินด้วยหรือไม่ เพราะถ้ารวมค่าที่ดินด้วยอาจทำให้อัตราค่าบริการสูงมากจนไม่เป็นที่ยอมรับของประชาชนได้และที่ดินบางโครงการก็อาจเป็นที่ของทางราชการอยู่แล้ว

จากการวิเคราะห์ของสำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม พบว่ามีสัดส่วนค่าใช้จ่ายในการลงทุนก่อสร้าง ระบบรวบรวมจะตกประมาณ 2.9 เท่าของระบบบำบัดน้ำเสีย แต่สัดส่วนค่าใช้จ่ายในการใช้งานและบำรุงรักษาของระบบรวบรวมจะเป็นประมาณ 1.8 เท่าของระบบบำบัดน้ำเสีย การแยกพิจารณาค่าลงทุนก่อสร้างและค่าใช้จ่ายออกเป็นสองส่วนข้างต้น เป็นความจำเป็นเพราะจะทำให้การกำหนดโครงสร้างค่าบริการและการเรียกเก็บเงิน มีความเป็นธรรมระหว่างผู้ใช้บริการประเภทต่าง ๆ และจากการศึกษาวิจัยของบริษัท โปรเกรสเทคโนโลยีคอนซัลเท็นส์ จำกัด และคณะ ถึงความเหมาะสมในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียในเขตกรุงเทพมหานคร ประกอบกับการวิจัยของผู้วิจัยอื่น ๆ พบว่าเครื่องมือที่มีความเหมาะสมสำหรับประเทศไทยในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียคือ การเก็บค่าบริการในรูปของค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสีย (Fee) แต่อย่างไรก็ตามแม้ว่าค่าธรรมเนียมที่ท้องถิ่นจัดเก็บจากการให้บริการสาธารณะต่าง ๆ จะเป็นรายได้อีกประการหนึ่ง นอกเหนือจากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง ที่เรียกเก็บจากผู้ที่ได้รับประโยชน์จากการให้บริการนั้น ๆ โดยตรง ซึ่งจะเป็นรายได้ที่ท้องถิ่นสามารถนำไปใช้เพื่อการพัฒนาท้องถิ่นได้โดยตรง ข้อขัดข้องหรือข้อจำกัดของการจัดเก็บค่าธรรมเนียมที่ได้กล่าวมาแล้วก็ไม่อาจทำให้จัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียได้อย่างเพียงพอต่อค่าใช้จ่ายของโครงการบำบัดน้ำเสีย อีกทั้งยังไม่เป็นการทั่วถึงและเป็นธรรมสำหรับผู้ก่อให้เกิด

มลพิษทางน้ำ และอัตราค่าธรรมเนียมเพื่อให้ได้จุดที่คุ้มทุน จะเป็นภาระทางการเงินแก่ผู้เสียค่าธรรมเนียมที่หนักเกินไป จึงต้องนำมาตรึงการเสริมอย่างอื่นมาใช้จัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียโดยเก็บควบคู่กันไปกับการเก็บค่าธรรมเนียม เพื่อให้ได้รายได้คุ้มทุนและไม่เป็นภาระทางการเงินที่หนักเกินไปในการเก็บค่าธรรมเนียม

นอกเหนือจากค่าธรรมเนียมจากการให้บริการ (User Charge) สาธารณะของท้องถิ่นที่เป็นรายได้ที่ท้องถิ่นจัดหาเองแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ยังสามารถจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินที่ตั้งอยู่ในเขตท้องถิ่น (Property Tax) เพื่อเป็นรายได้สำหรับใช้จ่ายในการพัฒนาในท้องถิ่นได้อีกวิธีหนึ่ง หากแต่ว่ากิจกรรมหรือการให้บริการรูปแบบใดจะเหมาะสมกับการเรียกค่าตอบแทนเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในรูปของภาษีหรือรูปของค่าบริการ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องพิจารณาถึงลักษณะของกิจกรรมที่ให้บริการว่ามีลักษณะเป็นสินค้าเอกชนหรือสินค้าสาธารณะ หากกิจกรรมที่มีลักษณะผสมระหว่างสินค้าเอกชนที่เป็นการให้ประโยชน์แก่กลุ่มบุคคลเฉพาะกลุ่มกับเป็นสินค้าสาธารณะที่ทุกคนสามารถได้รับประโยชน์ ก็ควรใช้เครื่องมือหารายได้รูปแบบผสมระหว่างภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) และค่าใช้บริการ (User Charge) เพราะเมื่อมองที่วัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ส่วนรวมที่ท้องถิ่นจัดให้มีการพัฒนาสภาพแวดล้อมของท้องถิ่นให้ดีขึ้นแล้ว ก็ควรนำรูปแบบของภาษีทรัพย์สินมาใช้เพื่อจัดเก็บค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนานี้ด้วย เนื่องจากหากเก็บแต่ค่าใช้บริการ (User Charge) เพียงอย่างเดียว ก็จะทำให้ค่าบริการมีอัตราที่สูงมาก เพื่อให้เพียงพอต่อค่าใช้จ่าย โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องกำหนดสัดส่วนระหว่างเครื่องมือทั้งสองประเภทว่าควรใช้อะไรในสัดส่วนเท่าไร

ภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่น สามารถถูกนำมาใช้เพื่อเก็บค่าบำบัดน้ำเสียได้ในหลาย ๆ วิธี ตามที่มีใช้กันในประเทศต่าง ๆ ผู้เขียนจึงขอเสนอรูปแบบภาษีท้องถิ่นที่มีความเป็นไปได้ในการนำมาใช้เพื่อจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในประเทศไทย ดังนี้

5.2.3.1 โครงสร้าง

1. ผู้มีอำนาจจัดเก็บ

กำหนดให้หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นระดับใดระดับหนึ่งที่มีอำนาจในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินตามระบบภาษีทรัพย์สินใหม่ มีอำนาจเพิ่มพิเศษในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปของภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นอีกด้วย โดยให้อำนาจแก่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปของภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บจากฐานทรัพย์สิน (มูลค่าที่ดิน) เพิ่มเป็นกรณีพิเศษต่างหากจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใหม่ จากเจ้าของที่ดินที่ตั้งอยู่

ในเขตการปกครองของตน โดยอาศัยเหตุที่ที่ดินนั้นได้รับประโยชน์ตอบแทนจากระบบบำบัดน้ำเสียที่หน่วยการปกครองส่วนท้องถิ่นได้จัดให้มีขึ้น

โครงการบำบัดน้ำเสียมจัดเป็นบริการสาธารณะอย่างหนึ่งที่เป็นสาธารณูปการที่ท้องถิ่นสร้างขึ้น เป็นเหตุให้ประชาชนในพื้นที่ได้รับประโยชน์ทั้งโดยตรงและโดยอ้อม โดยตรงคือ ทำให้สภาพแวดล้อมดีขึ้น คุณภาพน้ำ คุณภาพชีวิต ความเป็นอยู่ดีขึ้น โดยอ้อมคือ การนำไปสู่การเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินในทำเลดังกล่าว การจัดเก็บภาษีพิเศษนี้ก็เพื่อเป็นการตอบแทนให้แก่ท้องถิ่น เพื่อนำรายได้จากภาษีพิเศษนี้ไปเป็นค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการบำบัดน้ำเสีย หรืออาจเรียกได้ว่าเป็นการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียอีกวิธีหนึ่งนั่นเอง

(2) ฐานภาษี (Tax Base)

การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเพื่อนำไปเป็นค่าบำบัดน้ำเสียจะคำนวณต่อหน่วยของพื้นที่ โดยคำนวณตามราคาประเมินทุนทรัพย์ ซึ่งการกำหนดเขตการประเมินทุนทรัพย์จะแบ่งตามระเบียบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ตามที่กำหนดไว้ในระบบภาษีทรัพย์สินใหม่ ดังนี้ ในเขตกรุงเทพมหานครกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินเป็นรายโฉนด ส่วนในเขตท้องถิ่นอื่นจะมีการแบ่งหน่วยที่ดินออกเป็นโซน (Zone) หรือเป็นบล็อก (Block) และมูลค่าพึงประเมินของทรัพย์สิน (Assessable Capital Value of Property) ให้เป็นไปตามกฎหมายภาษีทรัพย์สินใหม่ ดังนี้

1. ที่ดินที่ไม่มีสิ่งปลูกสร้าง ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน (Land) เป็นฐานภาษี
2. ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินรวมกับราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง (Improvements) โดยไม่มีการหักค่าเสื่อมราคาเป็นฐานภาษี
3. ห้องชุด ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุดเป็นฐานภาษี

ราคาประเมินดังกล่าวเป็นราคาที่คณะกรรมการประจำจังหวัดกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์

(3) ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี

ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีคือ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายภาษีทรัพย์สินใหม่ และนอกจากนี้จะได้แบ่งทรัพย์สินออกเป็นกลุ่มตามลักษณะของการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สินเป็น 9 กลุ่ม เพื่อเป็นการแบ่งแยกกลุ่มการก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำที่แตกต่างกัน ซึ่งจะแบ่งให้มีความสัมพันธ์กับผู้ใช้ น้ำโดยคำนึงถึงค่าความสกปรกของน้ำเสีย ซึ่งมีผลโดยตรงต่อค่าบำบัดน้ำเสีย ไม่ว่าจะเป็นค่าก่อสร้างระบบบำบัดน้ำเสีย ค่าดำเนินการและบำรุงรักษาระบบ ดังนี้¹³

1. ที่อยู่อาศัย
2. ราชการ รัฐวิสาหกิจและธุรกิจ
3. โรงพยาบาล
4. โรงแรม
5. ห้างสรรพสินค้า
6. ตลาดสด
7. ภัตตาคาร
8. สถานอาบอบนวด
9. อุตสาหกรรม

(4) การกำหนดอัตราภาษี

เนื่องจากที่ดินแต่ละที่มีการใช้ประโยชน์ที่แตกต่างกัน ซึ่งมีผลก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำที่แตกต่างกันด้วย ดังนั้น การกำหนดอัตราภาษีค่าบำบัดน้ำเสียจะต้องมีการกำหนดอัตราที่หลากหลายแตกต่างกันไปตามประเภทการใช้ประโยชน์ของที่ดินตามข้อ (3) และการคำนวณอัตราภาษีบำบัดน้ำเสียนี้จะคำนวณตามอัตราส่วนของค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานของระบบบำบัดน้ำเสียที่เป็นค่าใช้จ่ายคงที่ (Fixed Charge) คือค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกเดือน ไม่แปรผันตามปริมาณน้ำเสียและค่าความสกปรกของน้ำเสีย โดยเฉลี่ยให้กับผู้ที่ได้รับประโยชน์ทุกคนในพื้นที่ที่มีการดำเนินการบำบัดน้ำเสีย ซึ่งพื้นที่ที่จะเรียกเก็บภาษีค่าบำบัดน้ำเสียนี้จะแบ่งพื้นที่ตามการแบ่งเขตการปกครอง ทั้งนี้ เนื่องจากโครงการบำบัดน้ำเสียรวมจะมีการติดตั้งที่ดินที่จะอยู่ในกรอบของโครงการบำบัดน้ำเสียรวม อันหมายถึงที่ดินที่อยู่ในบริเวณที่จะได้รับการเชื่อมโยงท่อระบายน้ำทั้งไปสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวมจะจัดว่าเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงจากการให้บริการ

¹³ บริษัท โปรเกรส เทคโนโลยี คอนซัลแตนท์ จำกัดและคณะ, โครงการศึกษาความเหมาะสมในการจัดเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียในเขตกรุงเทพมหานคร, 2541.

บำบัดน้ำเสีย ในขณะที่จะมีพื้นที่รอบ ๆ โครงการที่อยู่นอกฝั่ง ก็จะเป็นที่ดินที่ได้รับประโยชน์โดยอ้อมจากโครงการบำบัดน้ำเสียรวม ทำให้สภาพสิ่งแวดล้อมในบริเวณดังกล่าวดีขึ้น มูลค่าทำเลที่ตั้งมีราคาสูงขึ้นตามไปด้วย ก็จะต้องตอบแทนระบบบำบัดน้ำเสียรวมเช่นกัน โดยที่ที่ดินดังกล่าวจะต้องเสียภาษีทรัพย์สินให้แก่ท้องถิ่น เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการบำบัดน้ำเสียด้วย

อัตราค่าบำบัดน้ำเสียนี้จะเป็นค่าใช้จ่ายคงที่ สำหรับเก็บเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกเดือน เช่น ค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการบริหาร การดำเนินงานต่าง ๆ ค่าจ้าง เงินเดือน เป็นต้น และจะเป็นค่าบำบัดน้ำเสียต่ำสุดที่ผู้ได้รับประโยชน์ทุกราย ไม่ว่าจะโดยตรงหรือโดยอ้อมจะต้องจ่ายเป็นค่าตอบแทนท้องถิ่นที่ได้จัดให้มีบริการบำบัดน้ำเสียขึ้น ส่วนค่าใช้จ่ายผันแปร ซึ่งเก็บตามความผันแปรของปริมาณน้ำเสีย ตลอดจนค่าความสกปรกของน้ำเสียที่ถูกปล่อยทิ้งในผู้ใช้แต่ละประเภทที่กำหนดไว้แตกต่างกัน โดยคิดตามหน่วยวัดของเสีย (Volume Charge) จะเป็นการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปของค่าธรรมเนียม (Fee) จากผู้ใช้บริการระบบบำบัดน้ำเสียโดยตรงนั้นหมายความว่าค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าใช้จ่ายประจำของระบบบำบัดน้ำเสียจะจัดเก็บจากประชาชนทุกครัวเรือนที่อยู่ในเขตพื้นที่ที่ได้จัดให้มีระบบบำบัดน้ำเสีย ส่วนผู้ใช้บริการโดยตรงจะถูกจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียสองลักษณะคือ ค่าบำบัดน้ำเสียแปรผันตามปริมาณน้ำเสียจากการใช้น้ำของตนในรูปของค่าธรรมเนียม ส่วนที่สองคือค่าใช้จ่ายคงที่ที่ทุกคนต้องจ่ายในรูปของภาษีทรัพย์สินนั่นเอง

5.2.3.2 ขั้นตอนและวิธีการ

ในการประเมินอัตราค่าบำบัดน้ำเสียที่จัดเก็บในรูปของภาษีท้องถิ่นนั้นท้องถิ่นต้องกำหนดระเบียบเกี่ยวกับขั้นตอนการพิจารณา โดยกำหนดสาระสำคัญของขั้นตอนวิธีการ ดังนี้

1. ต้องมีการคำนวณค่าใช้จ่ายโครงการบำบัดน้ำเสียรวมทั้งหมดโดยประมาณการเป็นลำดับแรก
2. ต้องมีการกำหนดขอบเขตพื้นที่การให้บริการบำบัดน้ำเสียของโครงการที่ชัดเจนว่าบริเวณใดบ้าง ที่ดินแปลงใดบ้างที่จะอยู่ในผังของการให้บริการโดยตรง นอกจากนั้นก็จะต้องประเมินพื้นที่ที่อยู่นอกเขตให้บริการ แต่เป็นพื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบ เช่น จะได้รับการพัฒนาสภาพแวดล้อมในบริเวณนั้นให้ดีขึ้น มีการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินในบริเวณดังกล่าวอย่างไร
3. ต้องกำหนดลักษณะพื้นที่ตามทะเบียนการแบ่งเขตการปกครอง เพื่อกำหนดให้เจ้าของที่ดินในบริเวณโครงการบำบัดน้ำเสียที่มีได้เป็นผู้รับบริการโดยตรง จ่ายภาษีเพื่อการบำบัดน้ำเสียด้วย

4. ประเมินมูลค่าค่าใช้จ่ายของโครงการและกระจายค่าใช้จ่ายให้แก่เจ้าของที่แต่ละพื้นที่ โดยใช้ระบบการคำนวณค่าใช้จ่ายตามหลักของพื้นที่
5. ต้องให้โอกาสแก่เจ้าของที่ดินทราบถึงผลกระทบของการที่มีโครงการบำบัดน้ำเสียในพื้นที่ที่ดินของผู้ที่ตั้งอยู่ และเปิดโอกาสให้แสดงความคิดเห็นและคัดค้านถึงผลกระทบ โดยการแจ้งให้ทราบและจัดทำประชาพิจารณ์ก่อนที่จะมีการกำหนดการจัดเก็บภาษีพิเศษในพื้นที่ใด เพื่อการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียนั้น
6. กำหนดเงื่อนไขและวิธีการชำระภาษีท้องถิ่น เพื่อการบำบัดน้ำเสียให้ชัดเจนว่าจะเป็นการจ่ายตามระยะเวลาเป็นงวดเท่าใด อย่างไร

5.2.3.3 กฎหมาย

(1) กฎหมายภาษีทรัพย์สินใหม่

ในขณะนี้ได้มีการพยายามแก้ไขกฎหมายภาษีทรัพย์สินอยู่แล้ว โดยรวมภาษีบำรุงท้องที่กับภาษีโรงเรือนและที่ดินเข้าไว้ด้วยกัน เป็นกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามร่างของกระทรวงการคลัง ดังนั้นการเตรียมพร้อมที่จะพัฒนาระบบการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปของภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่น เพื่อลดปัญหาต่าง ๆ จากการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปของค่าธรรมเนียม ควรดำเนินการวางแผนไว้รองรับไปพร้อมกัน เนื่องจากรูปแบบการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียโดยนาระบบภาษีมาใช้นี้ เป็นการคิดค่าบำบัดน้ำเสียตามสัดส่วนพื้นที่ โดยคำนวณจากมูลค่าทรัพย์สิน (ที่ดิน) ซึ่งเป็นฐานเดียวกับการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินระบบใหม่ ความเป็นไปได้ในการนาระบบภาษีทรัพย์สินมาใช้จัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย จึงมีความเป็นไปได้ชัดเจนมากขึ้น

การจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นนี้ ต้องกำหนดไว้เป็นกรณีพิเศษในกฎหมายภาษีทรัพย์สินใหม่ นอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินตามหลักเกณฑ์ทั่วไป โดยกำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บและออกเป็นข้อบัญญัติบังคับ จัดเก็บในพื้นที่การปกครองของตนตามความเหมาะสมในแต่ละกรณีไป

(2) พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

จากนโยบายการกระจายอำนาจสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างต่อเนื่อง การกระจายอำนาจในการจัดทำบริการสาธารณะบางอย่างให้แก่ท้องถิ่น จึงมีความชัดเจนมากขึ้นด้วย บริการสาธารณะที่อยู่ในอำนาจขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้อง

ข้องกับท้องถิ่นโดยเฉพาะ และเพื่อตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่นที่มีความต้องการแตกต่างกัน ปัจจุบันได้มีกฎหมายกำหนดขอบเขตความรับผิดชอบในการบริการสาธารณะของรัฐและขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้เกิดความชัดเจนและแก้ไขปัญหาค่าใช้จ่ายขององค์กรที่มีอำนาจให้บริการสาธารณะในกิจการเดียวกัน นั่นคือ พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

เหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือ โดยที่มาตรา 284 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้บัญญัติให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจเพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยมีสาระสำคัญเกี่ยวกับการกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ และจัดสรรสัดส่วนภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในหมวดที่ 2 การกำหนดอำนาจและหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะ ได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกระดับมีอำนาจหน้าที่ในการจัดให้มีบริการสาธารณะเพื่อการกำจัดน้ำเสียทั้งสิ้น นั้นหมายถึงการมีอำนาจในการจัดให้มีโครงการบำบัดน้ำเสียซึ่งรวมไปถึงอำนาจในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย ตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

หมวดที่ 3 การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากร กำหนดให้ท้องถิ่นอาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ เช่น ภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่และค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่ท้องถิ่นจัดให้มีขึ้น เป็นต้น

กฎหมายฉบับนี้ได้ให้อำนาจท้องถิ่นในการจัดให้มีบริการสาธารณะสำหรับบำบัดน้ำเสีย รวมถึงมีอำนาจในการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสีย อีกทั้งยังให้อำนาจท้องถิ่นในการมีรายได้จากการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ดังนั้นหากมีการนำระบบการจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปของภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นมาใช้ ก็สามารถกำหนดไว้ในรูปแบบภาษีทรัพย์สินพิเศษในกฎหมายภาษีทรัพย์สินใหม่ได้ โดยจะมีการยกเลิกภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ และใช้ภาษีทรัพย์สินใหม่ การให้อำนาจท้องถิ่นในการมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินตามกฎหมายฉบับนี้ ก็จะต้องมีการแก้ไขให้สอดคล้องกับระบบภาษีใหม่ด้วย คือให้อำนาจท้องถิ่นมีรายได้จากการเก็บภาษีทรัพย์สิน (ใหม่) ในท้องถิ่นของตน

5.2.3.4 ภาระของผู้จ่ายค่าบำบัดน้ำเสีย

การนำภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บบนฐานอสังหาริมทรัพย์ (ที่ดิน) มาใช้เป็นมาตรการเสริมในการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียควบคู่ไปกับการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปแบบของค่าธรรมเนียม ทำให้รูปแบบการเก็บค่าบำบัดน้ำเสียแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ คือ

(1) รูปของค่าธรรมเนียม (Fee) ซึ่งเป็นการเก็บค่าบริการบำบัดน้ำเสียจากผู้ได้รับประโยชน์หรือได้รับบริการบำบัดน้ำเสียโดยตรง (User Charge) จากทุกคนซึ่งอยู่ในพื้นที่โครงการบำบัดน้ำเสียรวม การเก็บค่าธรรมเนียมจะเป็นการเฉลี่ยค่าใช้จ่ายที่ผันแปร (Variable Cost) ตามปริมาณน้ำเสียที่ปล่อยทิ้งหรือปริมาณน้ำที่ให้แก่เจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์โดยตรงจากโครงการบำบัดน้ำเสียรวม

ในปัจจุบันมีการจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำบัดน้ำเสียแล้ว เช่น เทศบาล ป่าตอง จังหวัดภูเก็ต กำหนดอัตราการเก็บแยกตามประเภทการใช้น้ำประปา ซึ่งมีค่าใกล้เคียงกับปริมาณน้ำที่เข้าสู่ระบบบำบัดน้ำเสีย เช่น ประเภทบ้านพักอาศัย อัตราค่าบริการ 100 บาทต่อหลัง ค่าธรรมเนียม 500 บาทต่อปี อาคารพาณิชย์ (ไม่เกิน 2 ชั้น) อัตราค่าบริการ 100 บาทต่อหน่วย ค่าธรรมเนียม 500 บาทต่อหน่วยต่อปี โรงแรม อัตราค่าบริการ 50 บาทต่อห้อง และค่าธรรมเนียม 50 บาทต่อห้องต่อเดือน หรือ 600 บาทต่อห้องต่อปี เป็นต้น

(2) รูปของภาษีท้องถิ่น (Local Tax) ซึ่งเป็นการกำหนดให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียในรูปแบบของภาษีท้องถิ่นจากที่ดินทุกที่ที่อยู่ในบริเวณที่มีโครงการบำบัดน้ำเสีย โดยคำนวณค่าบำบัดน้ำเสียต่อหน่วยพื้นที่ ตามราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดิน ตามระบบการประเมินราคาทุนทรัพย์ของภาษีทรัพย์สินใหม่ ซึ่งการคิดค่าบำบัดน้ำเสียในรูปแบบของภาษีนี้ จะคิดเฉลี่ยค่าใช้จ่ายที่เป็นค่าใช้จ่ายคงที่ (Fixed Cost) ของโครงการบำบัดน้ำเสีย ที่เกิดขึ้นเป็นประจำทุกเดือน ไม่ผันแปรตามปริมาณน้ำเสีย เช่น ค่าจ้าง เงินเดือน ค่าบริหารงานต่าง ๆ เป็นต้น โดยจะกระจายภาระค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ให้แก่ประชาชนทุกคนที่อยู่ในบริเวณที่มีโครงการบำบัดน้ำเสียรวม ที่ดินทุกที่ที่อยู่ในบริเวณดังกล่าวจะต้องจ่ายค่าบำบัดน้ำเสียในรูปแบบของภาษีท้องถิ่น ถึงแม้ว่าที่ดินของตนจะไม่ได้อยู่ในพื้นที่ที่ได้รับบริการรวบรวมน้ำเสียไปสู่ระบบบำบัดน้ำเสียโดยตรง

การกำหนดพื้นที่ในบริเวณที่มีโครงการบำบัดน้ำเสีย จะกำหนดตามผังการแบ่งเขตทางการปกครอง เช่น ในเขตสี่พระยา พื้นที่ประมาณ 60% เท่านั้นที่จะเป็นพื้นที่ในเขตของโครงการบำบัดน้ำเสียสี่พระยาที่ได้รับการรวบรวม (Collect) น้ำเสียไปสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวม

ในขณะที่พื้นที่อีก 40% ของเขตสี่พระยาไม่ได้รับการรวบรวมน้ำไปสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวม แต่ก็อยู่ในบริเวณที่มีการสร้างระบบบำบัดน้ำเสียรวมขึ้น ซึ่งเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากโครงการโดยอ้อมในการที่พื้นที่มีสภาพแวดล้อมที่ดี ทำให้ที่ตั้งมีมูลค่าเพิ่มขึ้น จึงต้องจ่ายค่าบำบัดน้ำเสีย ซึ่งจะเก็บในรูปแบบของภาษีท้องถิ่น เพื่อตอบแทนการมีสาธารณูปโภคของท้องถิ่นนั้น ๆ นั่นเอง

จากการที่แบ่งรูปแบบค่าบำบัดน้ำเสียออกเป็น 2 กลุ่มดังกล่าวข้างต้น ทำให้ผู้ที่ต้องจ่ายค่าบำบัดน้ำเสียถูกแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม ดังนี้

1. กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์โดยตรงหรือผู้ได้รับบริการบำบัดน้ำเสียโดยตรง หมายถึง ผู้ที่มีที่ดินอยู่ในพื้นที่ของโครงการบำบัดน้ำเสีย ได้รับการรวบรวมน้ำที่ถูกปล่อยทิ้งจากที่ของตน ผ่านไปสู่ระบบบำบัดน้ำเสียรวม จะต้องเสียค่าบำบัดน้ำเสีย 2 ส่วน คือ

- ค่าธรรมเนียม (Fee) สำหรับผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง (User Charge) จากโครงการบำบัดน้ำเสีย

- ภาษีท้องถิ่น (Local Tax) สำหรับการบำบัดน้ำเสียที่ท้องถิ่นจัดเก็บจากเจ้าของที่ดินทุกที่ที่อยู่ในบริเวณที่มีโครงการบำบัดน้ำเสีย

2. กลุ่มผู้ได้รับประโยชน์โดยอ้อม หมายถึง เจ้าของที่ดินทุกที่ที่อยู่ในบริเวณที่มีโครงการบำบัดน้ำเสียรวม จะต้องจ่ายค่าบำบัดน้ำเสียในรูปแบบของภาษีท้องถิ่น (Local Tax) ตอบแทนให้กับท้องถิ่น

อาจมองได้ว่า ผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงต้องแบกรับภาระสองชั้นคือทั้งค่าธรรมเนียมและภาษีท้องถิ่นเพื่อการบำบัดน้ำเสีย แต่อย่างไรก็ตาม เนื่องจากว่าการนำระบบภาษีท้องถิ่นเข้ามาใช้จะเป็นการเฉลี่ยค่าใช้จ่ายสำหรับโครงการบำบัดน้ำเสียกระจายไปสู่ผู้มีส่วนก่อให้เกิดมลพิษทางน้ำได้กว้างขึ้น ทำให้ค่าใช้จ่ายถูกกระจายสู่ผู้ได้รับประโยชน์ ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมอย่างทั่วถึง ค่าธรรมเนียมซึ่งเคยคำนวณเฉลี่ยจากค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการจึงมีอัตราที่ลดลง ประกอบกับอัตราภาษีท้องถิ่นในระบบภาษีทรัพย์สินใหม่ที่จะนำมาใช้จัดเก็บค่าบำบัดน้ำเสียนั้นมีอัตราที่ต่ำมาก จึงทำให้ผู้ที่ต้องจ่ายค่าบำบัดน้ำเสีย ไม่ว่าจะเป็นผู้ที่ได้รับประโยชน์โดยตรงที่ต้องเสียทั้งค่าธรรมเนียมและภาษีท้องถิ่น หรือผู้ได้รับประโยชน์ทางอ้อมที่ต้องเสียภาษีท้องถิ่น จะไม่แบกรับภาระค่าบำบัดน้ำเสียที่มากจนเกินไป