

ปัญหาการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อประเมินภาษี
ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562
(ฉบับสมบูรณ์)

นางสาว รัชญา ธีรลักสน์

เอกัตศึกษานี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต
สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
ปีการศึกษา 2565

หัวข้อเอกัตศึกษา ปัญหาการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อประเมินภาษีตาม
พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

โดย นางสาว รัชญา ธีรลักสน์

รหัสประจำตัว 6480233034

หลักสูตร ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย


หมวดวิชา ภาษีอากร

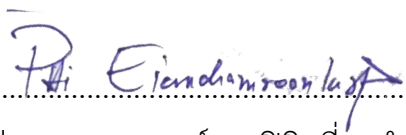
อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศารทูล สันติวาสะ

อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ

ปีการศึกษา 2565

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้เอกัตศึกษาฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญาศิลปศาสตรมหาบัณฑิต สาขาวิชากฎหมายเศรษฐกิจ

ลงชื่อ..........อาจารย์ที่ปรึกษาหลัก
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ศารทูล สันติวาสะ)

ลงชื่อ..........อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ)

บทคัดย่อ

เอกัตถฉบับนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อทำการศึกษาปัญหาในการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 อันเนื่องมาจากสาระสำคัญของกฎหมายที่เปลี่ยนแปลงไปจากพระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดินเดิมในเรื่องของการกำหนดอำนาจหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่ทำการสำรวจ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินฐานภาษีและกำหนดอัตราภาษี และประชาชน เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีหน้าที่ต้องแจ้งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหากประเภทการใช้ประโยชน์ ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเปลี่ยนแปลงไป ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ขั้นตอนการสำรวจและรวบรวมข้อมูลมีความสำคัญต่อ การจัดเก็บภาษีเป็นอย่างมาก ความเป็นปัจจุบัน เทียบตรงและครบถ้วนของข้อมูลที่ได้จะเป็นตัวแปรในการประเมิน ฐานภาษีและกำหนดอัตราภาษี มีผลโดยตรงต่อการจัดเก็บรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้อย่างเต็มเม็ด เต็มหน่วย

จากการศึกษากฎหมายและสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานจริงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาลเมืองแม่เหิยะ จังหวัดเชียงใหม่ ถึงกระบวนการปฏิบัติการรวบรวมข้อมูลและการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พบปัญหาอยู่ 3 ประการคือ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นในกระบวนการนอกเหนือตัวองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่น ปัญหาในคุณสมบัติ ประสบการณ์และความพร้อมของเจ้าหน้าที่สำรวจ ปัญหาการขาดกระบวนการอื่นที่ นำมาปฏิบัติร่วมเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลจำเป็นที่เที่ยงตรงต่อการประเมินฐานภาษี และเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมาย และกระบวนการปฏิบัติของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกาที่มีส่วนสาระสำคัญในกระบวนการที่เหมือนกับ ประเทศไทย แต่แตกต่างกันออกไปในบางรายละเอียดที่ดีกว่า สรุปเป็นข้อเสนอแนะ ดังนี้

- ก) การบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นนอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดให้ ประชาชนผู้เป็นเจ้าของในกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีหน้าที่ต้องแจ้งรายการที่ดินครอบครองตั้งแต่ ได้รับกรรมสิทธิ์นั้นเนื่องจากเจ้าหน้าที่จะสามารถตรวจสอบความครบถ้วนได้จากฐานข้อมูล และทำข้อตกลง ในช่องทางการรับแจ้งผลการประเมินให้ชัดเจน เพื่อป้องกันการแอบอ้างอย่างไม่มีหลักฐานเพื่อหลีกเลี่ยงการ ประเมินภาษี
- ข) กำหนดให้มีการนำกระบวนการอื่นมาปฏิบัติร่วม เพื่อสนับสนุนการรวบรวมข้อมูลและสำรวจที่ดินและสิ่ง ปลูกสร้าง คือการรวมฐานข้อมูลไว้ที่ศูนย์กลางในส่วนของคุณข้อมูลเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของใน กรรมสิทธิ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การจดทะเบียนการค้าหรือบริษัทให้ได้ข้อมูลในแง่ของประเภทการใช้ ประโยชน์ เพื่อให้องค์กรท้องถิ่นสามารถเข้าถึงฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบันได้โดยตรง ไม่ต้องขอร่วมมือจาก องค์กรอื่น สามารถใช้เป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบความครบถ้วนและการปฏิบัติตามกฎหมายของ ประชาชนหากไม่เข้ามาแจ้งความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใดๆ
- ค) กำหนดถึงคุณสมบัติและประสบการณ์ขั้นต่ำสำหรับผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานสำรวจ เนื่องจาก พนักงานสำรวจถือเป็นบุคลากรสำคัญในการปฏิบัติกระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินภาษีนี้

กิตติกรรมประกาศ

เอกัตศึกษาระดับนี้เสร็จสมบูรณ์ก็ด้วยความกรุณาของผู้ช่วยศาสตราจารย์.ดร.ศารทูล สันติวาสะ และผู้ช่วยศาสตราจารย์.ดร.ปิติ เอี่ยมจำรูญลาภ ซึ่งกรุณารับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาเอกัตศึกษา และสละเวลาอันมีค่าของท่าน เพื่อให้ความรู้ คำชี้แนะ และแนวทางในการจัดทำเอกัตศึกษานี้ให้แก่ผู้ศึกษาด้วยดีมาโดยตลอด เพื่อให้เอกัตศึกษาระดับนี้มีความสมบูรณ์ของเนื้อหาและการวิเคราะห์ประเด็นปัญหาต่างๆ อย่างมีหลักเกณฑ์ ผู้เขียนจึงขอขอบพระคุณเป็นอย่างสูงไว้ ณ โอกาสนี้

ผู้ศึกษายังขอขอบพระคุณท่านนายกเทศมนตรีและเจ้าหน้าที่เทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ทุกท่าน ที่กรุณาสละเวลามาให้สัมภาษณ์และให้ข้อมูลที่เป็นหัวใจหลักสำคัญยิ่งต่อเอกัตศึกษาระดับนี้

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบพระคุณคณาจารย์คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทุกท่านที่ได้ให้ความรู้ความเข้าใจในประเด็นทางด้านกฎหมายเป็นอย่างดีตลอดมา และเจ้าหน้าที่ประจำคณะนิติศาสตร์ที่ให้ความช่วยเหลือในการประสานงานกับอาจารย์ที่ปรึกษาและดำเนินเรื่องต่างๆ ตลอดจนขอบคุณเพื่อนๆ พี่ๆ น้องๆ และกัลยาณมิตรทุกท่านสำหรับกำลังใจให้แก่ผู้ศึกษาตลอดระยะเวลาในการเขียนเอกัตศึกษาระดับนี้

ที่สำคัญผู้ศึกษาขอขอบพระคุณบุพการีและคนใกล้ชิดที่คอยเป็นกำลังใจและให้การสนับสนุนในทุกๆ ด้านตลอดการศึกษาในระดับปริญญาโทและการจัดทำเอกัตศึกษานี้ จนกระทั่งการศึกษานี้และเอกัตศึกษาระดับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

ผู้เขียนหวังเป็นอย่างยิ่งว่าเอกัตศึกษาระดับนี้จะเป็นประโยชน์ต่อผู้ที่สนใจทุกท่าน คุณประโยชน์ใดๆ ที่ผู้อ่านได้รับจากเอกัตศึกษาระดับนี้ ผู้เขียนขอมอบให้แก่บุคคลทุกท่านที่ได้กล่าวไว้ รวมทั้งเจ้าของบทความและผลงานที่ผู้เขียนใช้เป็นข้อมูลอ้างอิงในการจัดทำเอกัตศึกษาระดับนี้ แต่หากเอกัตเอกัตศึกษาระดับนี้มีข้อบกพร่องประการใด ผู้เขียนขออภัยมา ณ ที่นี้ และขอน้อมรับไว้แต่เพียงผู้เดียว

รัชญา อีร์ลักสัน

สารบัญ

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ.....	1
1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา.....	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา.....	2
1.3 สมมติฐานของการศึกษา	2
1.4 ขอบเขตของการศึกษา	3
1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย.....	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา	3
บทที่ 2 ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562.....	5
2.1 หลักภาษีที่ดีด้านการอำนวยความสะดวก.....	5
2.2 หลักการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562	6
2.2.1 การเตรียมฐานข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก่อนการดำเนินการสำรวจ	7
2.2.2 การประกาศดำเนินการและการแต่งตั้งพนักงานสำรวจ.....	7
2.2.3 การดำเนินการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง.....	8
2.2.4 การจัดทำบัญชีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อประกาศให้ประชาชนตรวจสอบ.....	9
2.3 กระบวนการปฏิบัติจริงและปัญหาที่พบ.....	9
2.3.1 การปฏิบัติจริงและปัญหาที่พบจากการเตรียมฐานข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก่อนการดำเนินการสำรวจ	10
2.3.2 การปฏิบัติจริงและปัญหาที่พบจากการประกาศดำเนินการและการแต่งตั้งพนักงานสำรวจ	11
2.3.3 การปฏิบัติจริงและปัญหาที่พบจากการดำเนินการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	12
2.3.4 การปฏิบัติจริงและปัญหาที่พบจากการจัดทำบัญชีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อประกาศให้ประชาชนตรวจสอบ.....	14
2.4 สรุปหลักการตามกฎหมาย การปฏิบัติจริงและปัญหาที่พบ	16
2.5 ผลการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำปี พ.ศ. 2564 ของเทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่.....	18

บทที่ 3 หลักการสำรวจทรัพย์สินเพื่อจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา.....	20
3.1 ความเป็นมาของวิธีการสำรวจและจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา	20
3.1.1 แบบอย่างนิวอิงแลนด์.....	20
3.1.2 แบบอย่างภาคใต้.....	21
3.1.3 แบบอย่างทางฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก	21
3.2 หลักการและแนวปฏิบัติในการสำรวจทรัพย์สินเพื่อประเมินภาษีของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา ...	22
3.2.1 ความหมายและหลักการประเมินมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	23
3.2.2 การเตรียมฐานข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก่อนการดำเนินการสำรวจ	24
3.2.3 การแต่งตั้งผู้ประเมินทรัพย์สิน	25
3.2.4 การดำเนินการสำรวจทรัพย์สิน	26
3.2.5 การประกาศเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ	26
3.3 ผลการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำปี พ.ศ. 2564 ของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา	27
3.4 สรุปเปรียบเทียบกฎหมายและกระบวนการปฏิบัติของประเทศไทย และมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา	28
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่และกระบวนการสำรวจเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นแก่การประเมินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง.....	30
4.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ก่อให้เกิดการเปิดกระบวนการเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เที่ยงตรงสำหรับการประเมินฐานภาษี.....	30
4.2 ปัญหาคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ประเมิน	32
4.3 ปัญหาจากการขาดกระบวนการอื่นที่นำมาปฏิบัติร่วม เพื่อสนับสนุนให้ได้มาซึ่งข้อมูลจำเป็นที่เที่ยงตรงต่อการประเมินฐานภาษี.....	33
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	36
5.1 บทสรุป	36
5.1.1 ปัญหาคุณภาพและความครบถ้วนข้อมูลในการประเมินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปัจจุบัน	36
5.1.2 แนวทางการเพิ่มคุณภาพและความครบถ้วนของข้อมูลเพื่อการประเมินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	37
5.2 ข้อเสนอแนะ	39
บรรณานุกรม	42

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ที่มาและความสำคัญของปัญหา

เนื่องด้วยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ที่ใช้บังคับมาเป็นเวลานานแล้ว มีความล้าสมัยและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน จึงได้ถูกยกเลิกและประกาศให้มีการใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 แทน ประกาศเมื่อวันที่ 12 มีนาคม พ.ศ. 2562 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 13 มีนาคม พ.ศ. 2562 โดยให้การจัดเก็บภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างถูกบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ. 2563 เป็นต้นไป ซึ่งในมาตรา 5 ได้ระบุนิยามของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จะถูกนำมาคิดเป็นฐานภาษี ดังนี้ “ที่ดิน” หมายความว่า พื้นดิน และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ที่เป็นภูเขาหรือที่มีน้ำด้วย

“สิ่งปลูกสร้าง” หมายความว่า โรงเรือน อาคาร ตึก หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ที่บุคคล อาจเข้าอยู่อาศัยหรือใช้สอยได้ หรือที่ใช้เป็นที่เก็บสินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมหรือพาณิชย์กรรม และให้หมายความรวมถึงห้องชุดหรือแพที่บุคคลอาจเข้าอยู่อาศัยได้หรือที่มีไว้เพื่อหาผลประโยชน์ด้วย

สำหรับพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ฉบับใหม่นี้ หนึ่งในสาระสำคัญที่ปรับปรุงจากพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินเดิมคือการกำหนดให้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นต้องได้รับการประเมินจากเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่เก็บภาษี โดยมีขั้นตอนการสำรวจเพื่อประเมินมูลค่าฐานภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังนี้

1. ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานสำรวจ พนักงานประเมิน และพนักงานเก็บภาษี¹
2. พนักงานสำรวจมีหน้าที่และอำนาจสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในส่วนที่เกี่ยวกับประเภท จำนวน ขนาดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และรายละเอียดอื่นที่จำเป็นแก่การประเมินภาษี²
3. เมื่อพนักงานสำรวจได้ดำเนินการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดทำบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยต้องแสดงประเภท จำนวน ขนาดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และรายละเอียดอื่นที่จำเป็นแก่การประเมินภาษี ตามระเบียบที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ประกาศกำหนด และให้ประกาศบัญชีดังกล่าว ณ สำนักงานหรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือสถานที่อื่นด้วยตามที่เห็นสมควร ภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นเวลาไม่น้อยกว่า สามสิบวัน พร้อมทั้งให้จัดส่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับผู้เสียภาษีแต่ละรายตามประกาศบัญชีดังกล่าว ให้ผู้เสียภาษีนั้นทราบด้วย³

¹ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 11

² พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 28

³ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 30

จากขั้นตอนการสำรวจเพื่อประเมินมูลค่าฐานภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายข้างต้น สะท้อนให้เห็นถึงความสำคัญของการสำรวจทรัพย์สินโดยพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งถือเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในแต่ละปีเพื่อดำเนินการประเมินฐานภาษีและจัดเก็บภาษีต่อไป โดยข้อมูลที่ถือเป็นข้อมูลตั้งต้นสำหรับกระบวนการทั้งหมดในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่ได้มานั้นต้องเป็นข้อมูลที่เที่ยงตรง เป็นปัจจุบันและไม่ขัดกับข้อเท็จจริงเพื่อให้การประเมินฐานภาษีจากข้อมูลเหล่านั้นเป็นไปตามหลักการภาษีอากรที่ดี กล่าวคือความสามารถในการจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ให้อัตราภาษีได้เพียงพอต่อการดำเนินกิจการตามหน้าที่ของรัฐ

ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงจัดทำเอกสารฉบับนี้ขึ้น เพื่อศึกษาและวิเคราะห์ถึงกระบวนการปฏิบัติและการบังคับใช้กฎหมายเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลความเป็นเจ้าของ จำนวน ขนาด และการใช้ประโยชน์ของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่จะใช้ประเมินฐานภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562 เปรียบเทียบกับกฎหมายของต่างประเทศ และเสนอแนะแนวทางในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับการสำรวจเพื่อจัดเก็บข้อมูลสำหรับการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพียงพอเพื่อการพัฒนาพื้นที่ให้เกิดความเจริญในระยะยาว⁴

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1. เพื่อศึกษากฎหมายและกระบวนการปฏิบัติในการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่อการประเมินฐานภาษี ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562
2. เพื่อศึกษาปัญหาที่เกิดขึ้นจริง จากการปฏิบัติงานสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของเจ้าพนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่อการประเมินฐานภาษี
3. เพื่อศึกษากฎหมายและกระบวนการปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่อการประเมินฐานภาษีของสหรัฐอเมริกา มลรัฐเท็กซัส
4. เพื่อเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมและอาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนากระบวนการปฏิบัติในการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลต่อการประเมินฐานภาษี

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การบังคับใช้กฎหมาย คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ และกระบวนการสำรวจเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ใช้ประเมินภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562 ไม่ทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน ครบถ้วนและเที่ยงตรง ส่งผลให้รัฐไม่อาจจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยซึ่งขัดต่อหลักการภาษีที่ดี

⁴ สาระสำคัญ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง, เข้าถึงเมื่อ 30 สิงหาคม 2565, เข้าถึงได้จากhttp://www.graduate.su.ac.th/images/manual/manual_1.pdf

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

1. ศึกษาพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562
2. ศึกษากระบวนการปฏิบัติในการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในการประเมินฐานภาษีตามกฎหมายของประเทศไทยในปัจจุบัน
3. ศึกษาปัญหาจากการปฏิบัติงานสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของเจ้าพนักงานเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในการประเมินฐานภาษี
5. ศึกษากฎหมายและกระบวนการปฏิบัติในการสำรวจทรัพย์สินเพื่อการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศไทย สหรัฐอเมริกา มลรัฐเท็กซัสเพื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการปฏิบัติในการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในการประเมินฐานภาษีของประเทศไทย และเพื่อจัดทำข้อเสนอในการพัฒนาระบบการประเมินภาษีเพื่อให้สอดคล้องกับหลักการภาษีที่ดี

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

วิธีการดำเนินการวิจัยของเอกัตศึกษานี้เป็นการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งเป็นการค้นคว้า รวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูลจากตัวบทกฎหมาย ตำราทางวิชาการ บทความ ความเห็นทางกฎหมาย วิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการศึกษาค้นคว้าหาข้อมูลจากเทคโนโลยีสารสนเทศผ่านทางเครือข่ายอินเทอร์เน็ต พร้อมทั้งประเมินถึงความถูกต้องและน่าเชื่อถือของข้อมูล ร่วมกับการสัมภาษณ์เจ้าพนักงานผู้ปฏิบัติงานสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจริงโดยผู้ปฏิบัติงานผู้มีประสบการณ์ นอกจากนี้ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนากฎหมายไทยผู้ศึกษาเลือกการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายและกระบวนการของต่างประเทศ คือกฎหมายมลรัฐเท็กซัส (Texas Property Tax Code) ประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องจากมีความเหมือนกันกับประเทศไทยในสาระสำคัญ หากแต่ในรายละเอียดของกระบวนการนั้นมีความต่างที่ดีกว่า ในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการรวบรวมและสำรวจเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เป็นแก่การประเมินภาษี คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่สำรวจผู้เป็นบุคลากรหลักในการปฏิบัติงาน และการใช้กระบวนการอื่นร่วมเพื่อสนับสนุนกระบวนการรวบรวมและสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่จะสามารถทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีคุณภาพของข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน ครบถ้วนและเที่ยงตรง ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มีความสำคัญและสัมพันธ์แก่การจัดเก็บภาษีให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามหลักการภาษีที่ดีด้านการอำนวยความสะดวก

ผู้ศึกษารวบรวมข้อมูลจากการค้นคว้าเอกสารและการสัมภาษณ์ ร่วมปรึกษากับอาจารย์ที่ปรึกษาซึ่งเป็นผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านเรื่องภาษี เพื่อนำข้อมูลดังกล่าวมาวิเคราะห์ถึงประเด็นปัญหา เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศให้ได้ข้อสรุปและข้อเสนอแนะที่เหมาะสมกับการแก้ปัญหาต่อไป

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษา

1. เพื่อทราบถึงกฎหมายและกระบวนการปฏิบัติในการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในการประเมินฐานภาษี ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562

2. เพื่อทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจริง จากการปฏิบัติงานสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของเจ้าพนักงาน
องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในการประเมินฐานภาษี
6. เพื่อทราบถึงกฎหมายและกระบวนการปฏิบัติในการสำรวจทรัพย์สินเพื่อการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ของ
ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐเท็กซัส
3. เพื่อให้สามารถเสนอแนะแนวทางที่เหมาะสมและอาจเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาหลักปฏิบัติในการ
สำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อการประเมินภาษี

บทที่ 2

ประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีและการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562

ในการที่จะพิสูจน์ถึงข้อสมมติฐานเกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมาย คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ รวมถึงกระบวนการปฏิบัติในการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562 นั้นไม่ทำให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เที่ยงตรงซึ่งจำเป็นต่อการประเมินฐานภาษี ส่งผลต่อการจัดเก็บภาษีให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย ไม่อำนวยความสะดวกการปกครองส่วนท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ของกฎหมาย ผู้ศึกษาจึงได้ศึกษาถึงหลักภาษีที่ดีในการอำนวยความสะดวก จากนั้นจึงศึกษาถึงหลักการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อการประเมินฐานภาษีตามกฎหมาย รวมถึงศึกษาการบังคับใช้กฎหมาย คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ และกระบวนการวิธีปฏิบัติจากผู้ปฏิบัติงานจริงโดยการสัมภาษณ์ แล้วจึงวิเคราะห์ถึงปัญหาที่พบ โดยมีรายละเอียดดังนี้

2.1 หลักภาษีที่ดีด้านการอำนวยความสะดวก

หากกล่าวถึงหลักการภาษีที่ดีนั้นประกอบด้วยหลายปัจจัยด้วยกัน คือ ความเป็นธรรม มีความแน่นอนและชัดเจน มีความสะดวก มีประสิทธิภาพ ความเป็นกลางทางเศรษฐกิจ มีความยืดหยุ่นและอำนวยความสะดวก⁵ โดยเอื้อต่อศึกษานี้จะอ้างถึงหลักภาษีที่ดีในการอำนวยความสะดวก ซึ่งหมายถึง การที่รัฐสามารถจัดเก็บภาษีได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามที่ควร เพื่อให้รัฐมีรายได้เพียงพอต่อการดำเนินกิจการตามหน้าที่ของรัฐ จัดการให้ประชาชนมีบริการสาธารณะที่จำเป็นครบถ้วน หากจะให้การจัดเก็บภาษีนั้นอำนวยความสะดวก จะประกอบด้วยสององค์ประกอบด้วยกัน⁶ คือ

- ก) การบริหารจัดการเก็บ (Tax Administration) จะทำให้ได้ดินนั้นไม่ได้ขึ้นอยู่กับตัวองค์กรของรัฐเท่านั้น แต่ขึ้นอยู่กับปัจจัยด้านบุคลากรเป็นสำคัญ ที่ต้องเป็นผู้มีความสามารถและได้รับการฝึกฝนมาอย่างดีแล้ว รวมถึงจำนวนของเจ้าหน้าที่ที่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน รวมถึงอุปกรณ์เครื่องมือที่จำเป็น ในที่นี้หมายถึงเจ้าพนักงานสำรวจที่ได้รับแต่งตั้งให้สำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจำเป็นต้องมีประสบการณ์ในการปฏิบัติงาน มีจำนวนที่เพียงพอต่อการลงพื้นที่สำรวจให้ได้ครบและทันเวลา
- ข) การยอมเสียภาษี (Tax Compliance) ของประชาชน หรือความร่วมมือจากประชาชนผู้ที่ถูกกฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ต้องเสียภาษี รวมถึงหน้าที่ที่ต้องให้ข้อมูลต่อรัฐเพื่อการประเมินฐานภาษี ที่หากประชาชน

⁵ ศ.ดร. สุเมธ ศิริคุณโชติ, ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร 2564, (กรุงเทพฯ, เรือนแก้วการพิมพ์, 2563), 3.

⁶ ไกรยุทธ วีระยาคีนันท์, หลักการจัดเก็บภาษี, (กรุงเทพฯ, 2540), 1.

พยายามหลีกเลี่ยง ไม่ปฏิบัติตามหน้าที่มากเพียงใด ฝ่ายบริหารจัดการเก็บหรือพนักงานสำรวจในที่นี้ก็ต้องทำงานหนักขึ้นเท่านั้นเพื่อพยายามให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่ใช้ประเมินฐานภาษีที่เที่ยงตรงที่สุด

2.2 หลักการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อการจัดเก็บภาษีตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

พ.ศ.2562

การบังคับใช้กฎหมาย รวมถึงการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของ จำนวน ขนาด และการใช้ประโยชน์ในการคำนวณภาษี ตามฐานภาษีและอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนดนั้น นับว่าเป็นขั้นตอนที่สำคัญในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นอย่างมาก กล่าวคือ

- ก) ฐานภาษีประเมินมาจากมูลค่าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง 3 ประเภท คือ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และสิ่งปลูกสร้างที่เป็นห้องชุด ตามบทบัญญัติใน มาตรา 35 และ มาตรา 36 โดยใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์จากกรมธนารักษ์เป็นเกณฑ์ในการคำนวณต่อพื้นที่กว้างคูณยาวของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
- ข) อัตราภาษีจะกำหนดตามประเภทของการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตามบทบัญญัติใน มาตรา 37 ดังนี้
 - ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์ในการประกอบเกษตรกรรม ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละศูนย์จุดหนึ่งห้าของฐานภาษี
 - ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละศูนย์จุดสามของฐานภาษี
 - ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์อื่นนอกจากสองข้อข้างต้น ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละหนึ่งจุดสองของฐานภาษี
 - ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ ให้มีอัตราภาษีไม่เกินร้อยละหนึ่งจุดสองของฐานภาษี

รวมถึงมาตรา 38 ในกรณีที่ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างใดมีการใช้ประโยชน์หลายประเภท ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีตามสัดส่วนของการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง

จากกฎหมายที่อ้างถึงข้างต้นในเรื่องของการประเมินฐานภาษีและอัตราภาษีของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จะเห็นได้ว่า ข้อมูลที่ใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินเรื่องของความเป็นเจ้าของ จำนวน ขนาด และสัดส่วนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ล้วนมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ซึ่งหากข้อมูลเหล่านี้ไม่ครบถ้วนเที่ยงตรง ก็เป็นการยากที่จะประเมินฐานภาษีและอัตราภาษีเพื่อการจัดเก็บภาษีให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยเพื่ออำนวยความสะดวกให้แก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งการให้ได้มาซึ่งข้อมูลและการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีขั้นตอนและหลักเกณฑ์วิธีปฏิบัติ ตามกฎหมาย รวมถึงผู้มีส่วนเกี่ยวข้องดังนี้

2.2.1 การเตรียมฐานข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก่อนการดำเนินการสำรวจ

จากตัวบทกฎหมายตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562 และประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่องการดำเนินการตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ข้อที่ 2 ได้ กำหนดขั้นตอนการเตรียมฐานข้อมูลก่อนการดำเนินการสำรวจไว้ดังนี้

- ก) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำข้อมูลที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างปีก่อนหน้า รวมถึง ข้อมูลที่ได้รับแจ้งจากสำนักงานที่ดินและข้อมูลจากผู้เสียภาษีแจ้งเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่ง ปลูกสร้างมาใช้เป็นฐานข้อมูลสำหรับการจัดเก็บภาษีประจำปีปัจจุบัน
- ข) สำหรับข้อมูลเรื่องความเป็นเจ้าของในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ตามมาตรา 10 หากมีการโอนกรรมสิทธิ์หรือ สิทธิครอบครองหรือการจดทะเบียนเช่าในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างใด ให้สำนักงานที่ดินแจ้งการโอนหรือการจด ทะเบียนการเช่าดังกล่าวต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างตั้งอยู่ เป็นรายเดือนภายใน วันที่ 15 ของเดือนถัดไป โดยรายการที่สำนักงานที่ดินต้องแจ้งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามประกาศ กระทรวงมหาดไทย เรื่องการดำเนินการตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 คือ
 - ข้อมูลส่วนบุคคลของผู้รับโอนกรรมสิทธิ์ หรือผู้เช่าและผู้ให้เช่า
 - ข้อมูลที่ตั้งของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ประกอบด้วย ระวัง ตำบล อำเภอ จังหวัด
 - ข้อมูลขนาดของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง
 - ข้อมูลประเภทของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง
- ค) ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบรายละเอียดและความถูกต้องครบถ้วน ของข้อมูลข้างต้น พร้อม กำหนดจุดที่ต้องทำการสำรวจที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเพิ่มเติม

2.2.2 การประกาศดำเนินการและการแต่งตั้งพนักงานสำรวจ

เมื่อเตรียมฐานข้อมูลของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในพื้นที่ความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นแล้ว ย่อมพบว่าฐานข้อมูลนั้นไม่ครบถ้วนและไม่เป็นปัจจุบัน เนื่องจากการโอนกรรมสิทธิ์ การให้เช่า รวมถึงประโยชน์จากการใช้ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นเปลี่ยนแปลงตลอดเวลา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึง จำเป็นต้องดำเนินการสำรวจเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เป็นปัจจุบันของความเป็นเจ้าของ จำนวน ขนาด และสัดส่วนการ ใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ภายในเขตความรับผิดชอบของตน เพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี ตามที่ บัญญัติไว้ในมาตรา 26 พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562

เริ่มต้นโดยอาศัยอำนาจตามมาตรา 11 ให้ผู้บริหารท้องถิ่น ซึ่งหมายถึง นายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกเมืองพัทยา นายกองค์การบริหารส่วนตำบลและผู้อำนวยการเขต มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานสำรวจเพื่อทำการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างภายในเขตความรับผิดชอบของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพนักงานสำรวจนี้ควรแต่งตั้งมาจากผู้อำนวยการกองช่างหรือหัวหน้าส่วนโยธาหรือเจ้าหน้าที่จัดเก็บ และให้ผู้บริหารท้องถิ่นเป็นผู้ออกบัตรประจำตัวพนักงานสำรวจซึ่งพนักงานจำเป็นต้องใช้ในการปฏิบัติหน้าที่ตามมาตรา 28 โดยบัตรพนักงานดังกล่าวกำหนดอายุการใช้งานตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ข้อที่ 3 ไว้ดังนี้

- กรณีที่พนักงานสำรวจเป็นข้าราชการ ลูกจ้างประจำหรือพนักงานจ้างสังกัดองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ให้มีอายุการใช้งานบัตร 4 ปี นับแต่วันที่ออกบัตร
- กรณีไม่ใช่บุคคลข้างต้น ให้มีอายุการใช้งานบัตรไม่เกินกำหนดระยะเวลาที่ประกาศกำหนดระยะเวลาที่ทำการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

นอกจากนี้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปิดประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วัน ณ สำนักงานหรือที่ทำการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือสถานที่อื่นตามสมควรภายในเขตของตนก่อนการดำเนินการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามที่บัญญัติในมาตรา 27 ซึ่งโดยปกติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะเริ่มดำเนินการประมาณช่วงเดือนตุลาคมของทุกปี⁷ ซึ่งในทางปฏิบัติตามประกาศกระทรวงมหาดไทย ข้อที่ 5 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอาจจะประกาศให้ประชาชนทราบผ่านทางโทรสาร จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ แอปพลิเคชันรับส่งข้อความหรือประกาศผ่านเว็บไซต์เพื่อความสะดวกในการสื่อสารมากยิ่งขึ้น

2.2.3 การดำเนินการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

เมื่อผู้บริหารท้องถิ่นดำเนินการประกาศระยะเวลาการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และแต่งตั้งพนักงานสำรวจเรียบร้อยแล้ว มาตรา 28 ได้ให้อำนาจพนักงานสำรวจในการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างภายในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเภท จำนวน ขนาดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อายุของสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงรายละเอียดอื่นที่จำเป็นต่อการประเมินภาษี โดยในขณะที่ปฏิบัติงานพนักงานสำรวจต้องแสดงบัตรประจำตัวต่อเจ้าของทรัพย์สินและบุคคลที่เกี่ยวข้องทุกครั้ง

ในการดำเนินการสำรวจนั้น พนักงานสำรวจมีอำนาจเข้าไปในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างหรือสถานที่อื่นที่เกี่ยวข้องและเรียกเอกสารหรือหลักฐานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างจากผู้เสียภาษี เช่น สำเนาทะเบียนบ้าน สำเนาเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิครอบครอง สัญญาเช่าหรือสัญญาซื้อขายที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ใบอนุญาตก่อสร้างอาคาร แผนผังบริเวณซึ่งแสดงรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงอาจจะขอให้ผู้เสียภาษีชี้เขตที่ดินหรือให้รายละเอียดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยพนักงานสำรวจสามารถเข้าไปในที่ดิน

⁷ แผนปฏิบัติการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ประจำปี พ.ศ. 2566 เทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

หรือสิ่งปลูกสร้างหรืออาคารบ้านเรือนเพื่อการสำรวจได้ระหว่างเวลาพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตกหรือในเวลาทำการเท่านั้น ตามบทบัญญัติในมาตรา 29 ถึงอำนาจหน้าที่และขอบเขตการปฏิบัติงานของพนักงานสำรวจ

2.2.4 การจัดทำบัญชีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อประกาศให้ประชาชนตรวจสอบ

มาตรา 30 แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ได้กำหนดให้หลังจากการสำรวจแล้วเสร็จ พนักงานสำรวจต้องนำรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ได้จากการสำรวจมาจัดทำบัญชี ภ.ด.ส. 3 และ ภ.ด.ส. 4 เรียงลำดับตามรายชื่อของผู้เสียภาษี โดยจะต้องแสดงประเภท จำนวน ขนาดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นรายละเอียดที่จำเป็นแก่การประเมินภาษีตามแบบฟอร์มที่กำหนดในระเบียบกระทรวงมหาดไทย และเมื่อจัดทำบัญชีแล้วเสร็จ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องประกาศบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าว ณ ที่ทำการองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน ซึ่งโดยปกติแล้วองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะทำการประกาศภายในช่วงเดือนพฤศจิกายนของทุกปี⁷ ทั้งนี้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจัดส่งข้อมูลรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้เสียภาษีแต่ละรายให้ทราบด้วย เพื่อให้ผู้เสียภาษีได้ตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลในรายการบัญชีนี้นว่าตรงกับความเป็นจริง

เมื่อผู้เสียภาษีตรวจสอบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับตนในรายการบัญชีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแล้วเห็นว่าบัญชีที่ได้จัดทำขึ้นไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง ให้ผู้เสียภาษีมียสิทธิยื่นคำร้องต่อผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อดำเนินการแก้ไขได้ โดยเมื่อได้รับคำร้องแล้ว พนักงานสำรวจมีหน้าที่ต้องออกสำรวจเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงอีกครั้งหนึ่ง และต้องแจ้งผลการดำเนินงานให้ผู้เสียภาษีรับทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับคำร้อง

ในกรณีที่การใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างเปลี่ยนแปลงไปไม่ว่าด้วยเหตุใด ซึ่งถือว่าเป็นหลักเกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการกำหนดอัตราภาษี ข้อมูลประเภทการใช้ประโยชน์จึงต้องเป็นปัจจุบันอยู่เสมอ ด้วยเหตุนี้ มาตรา 33 จึงกำหนดผู้เสียภาษีมีหน้าที่ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงในการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะการเปลี่ยนแปลงนั้นจะมีผลให้ต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นหรือลดลงก็ตาม โดยผู้เสียภาษีจะต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงนั้นภายใน 60 วันนับแต่วันที่มีการเปลี่ยนแปลง

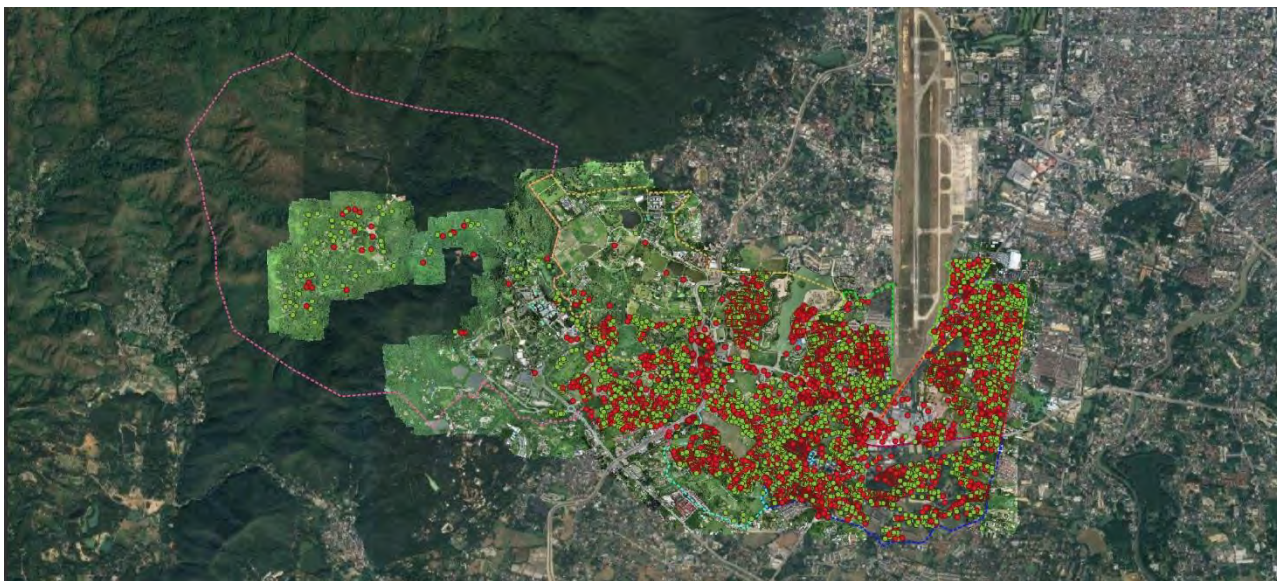
2.3 กระบวนการปฏิบัติจริงและปัญหาที่พบ

หลังจากที่ได้ศึกษาขั้นตอนตามบทบัญญัติของกฎหมายตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 รวมถึงระเบียบกระทรวงมหาดไทยและประกาศกระทรวงมหาดไทย ในส่วนของการสำรวจเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับความเป็นเจ้าของ ประเภท จำนวน ขนาดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือข้อมูลอื่นที่จำเป็นและเป็นประโยชน์ต่อการประเมินภาษีแล้ว ผู้ศึกษาได้เข้าสัมภาษณ์บุคลากรผู้ปฏิบัติงานจริงในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ เพื่อศึกษาและเก็บ

ข้อมูลกระบวนการปฏิบัติงานจริงและปัญหาที่พบจากเจ้าหน้าที่ผู้มีประสบการณ์ตรง แยกเป็นแต่ละขั้นตอน เช่นเดียวกับหลักการตามกฎหมาย ดังนี้

2.3.1 การปฏิบัติจริงและปัญหาที่พบจากการเตรียมฐานข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก่อนการดำเนินการสำรวจ

ในกระบวนการแรกเริ่มของทุกปี ฝ่ายที่เกี่ยวข้องภายในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องจัดทำแผนการปฏิบัติงานการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเทศบาลเมืองแม่เหียะ นางสาวขวัญใจ ใจแน่น⁸ ตำแหน่งหัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้ เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการจัดทำแผนปฏิบัติงานดังกล่าว โดยเริ่มจากช่วงเดือนกันยายน เจ้าหน้าที่แผนกแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน นายเอกนรินทร์ ตาอินทร์⁹ จะดำเนินการประสานงานไปยังสำนักงานที่ดินจังหวัดเชียงใหม่ สาขาอำเภอหางดง เพื่อขอข้อมูลที่เป็นปัจจุบันในส่วนของการเป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อนำข้อมูลกรณีที่มีการโอนเปลี่ยนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างมาปรับปรุงในฐานข้อมูลของแผนกแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน รวมถึงต้องตรวจสอบดูว่าระหว่างปีมีผู้เสียภาษีเข้ามายื่นแบบแจ้งเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างหรือไม่ พร้อมทั้งอัปเดตข้อมูลที่มีอยู่ในมือดังกล่าวกับฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันมากที่สุด โดยมีโปรแกรมแผนที่ QGIS ที่เจ้าหน้าที่สามารถใช้ในการวาดและระบุพิกัด ขนาด รวมทั้งขอบเขตของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแต่ละแปลงในเขตรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ เพื่อเตรียมการก่อนการออกสำรวจในพื้นที่จริงดังภาพ



ที่มา: แผนกแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

⁸ ขวัญดาว ใจแน่น, หัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้. สัมภาษณ์, 25 ตุลาคม 2565.

⁹ เอกนรินทร์ ตาอินทร์, ผู้ช่วยนักพัฒนาชุมชน แผนกแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน. สัมภาษณ์, 25 ตุลาคม 2565.

ปัญหาที่พบในขั้นตอนการเตรียมฐานข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก่อนการดำเนินการสำรวจนี้คือ ข้อมูลการถือครองกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ต้องอ้างอิงจากสำนักงานที่ดินนั้นยังไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากสำนักงานที่ดินเท่าที่ควร แม้จะมีบทบัญญัติในกฎหมายกำหนดไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ให้สำนักงานที่ดินต้องส่งข้อมูลแจ้งให้แก่องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นประจำเป็นรายเดือนก็ตาม นอกจากนี้ในส่วนของข้อมูลการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของหรือผู้เสียภาษีมีหน้าต้องยื่นแบบแจ้งการเปลี่ยนแปลงต่อองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ยังไม่ได้ได้รับความร่วมมือจากประชาชนผู้เสียภาษีในการปฏิบัติตาม ด้วยเหตุนี้จึงทำให้ฐานข้อมูลตั้งต้นที่เจ้าหน้าที่สำรวจจะนำไปใช้เป็นหลักเริ่มต้นในการสำรวจมีความเป็นปัจจุบันน้อย เจ้าหน้าที่ที่ต้องสำรวจถึงความเป็นเจ้าของ ประเภท จำนวน ขนาดและการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างถึงกว่า 90% ของจำนวนแปลงทั้งหมดในเขตความรับผิดชอบของเทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่⁹

2.3.2 การปฏิบัติจริงและปัญหาที่พบจากการประกาศดำเนินการและการแต่งตั้งพนักงานสำรวจ

ตามแผนปฏิบัติงานการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำปี ของเทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ ที่ผู้ศึกษาได้รับจากการไปสัมภาษณ์ หลังจากการเตรียมฐานข้อมูลเพื่อเริ่มการสำรวจแล้ว ภายในเดือนตุลาคม นายกเทศมนตรีเมืองแม่เหียะแต่งตั้งพนักงานสำรวจ นายเอกนรินทร์ ตาอินทร์ เจ้าหน้าที่เทศบาลตำแหน่งผู้ช่วยนักพัฒนาชุมชน แผนกแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เป็นผู้รับผิดชอบในการดำเนินการสำรวจข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างภายในเขตเทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ โดยนายเอกนรินทร์ ตาอินทร์นั้น ไม่ใช่คนในพื้นที่เทศบาลเมืองแม่เหียะ เพียงแต่ย้ายมาบรรจุที่เทศบาลนี้เท่านั้น ซึ่งในตัวกฎหมายเองก็ไม่มีข้อกำหนดที่ชัดเจนในส่วนนี้

ในส่วนของการประกาศกำหนดระยะเวลาลงสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ในช่วงระยะเวลาเดียวกันกับการแต่งตั้งพนักงานสำรวจภายในเดือนตุลาคม ทางเทศบาลเมืองแม่เหียะจะดำเนินการประกาศก่อนวันกำหนดเริ่มต้นการลงพื้นที่สำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างล่วงหน้า 15 วัน ตามที่กฎหมายพระราชบัญญัติที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 กำหนด ณ ที่ว่าการเทศบาลเมืองแม่เหียะและทางเว็บไซต์ <http://www.maehia.go.th>

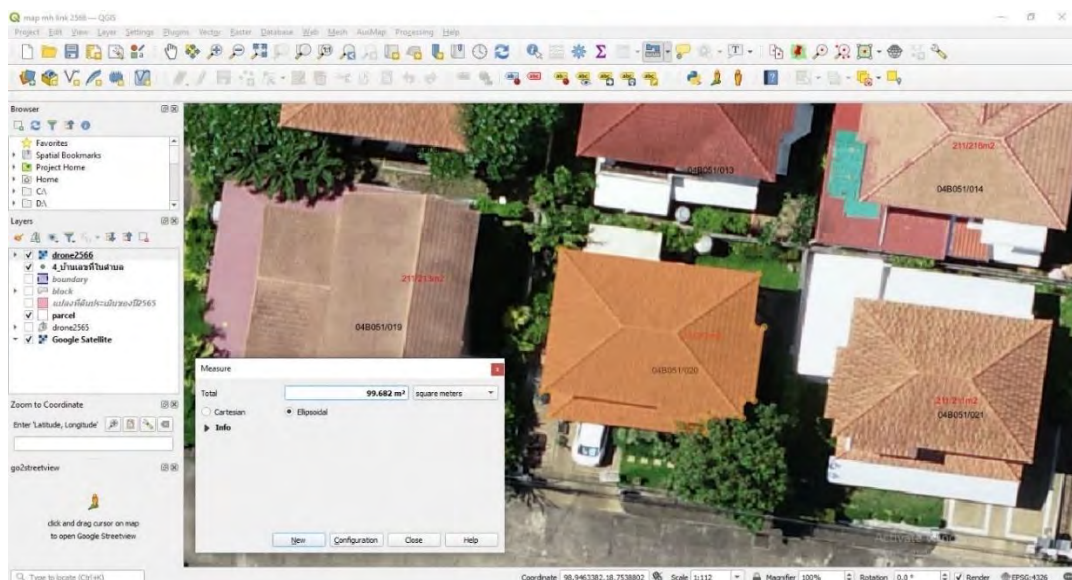
ปัญหาที่พบในขั้นตอนการประกาศดำเนินการและแต่งตั้งพนักงานสำรวจคือในส่วนของความพร้อมและคุณสมบัติของพนักงานสำรวจ เนื่องจากบุคลากรในองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้มีบทบัญญัติในกฎหมายกำหนดว่าจะต้องเป็นบุคคลในพื้นที่เท่านั้นที่จะเข้ามาทำงานได้ รวมถึงกฎหมายไม่ได้กำหนดประสบการณ์หรือความรู้พื้นฐานที่เกี่ยวข้องกับงานสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใดๆ ทำให้บุคลากรในส่วนงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการจัดหาหรือพัฒนารายได้ ครอบคลุมถึงการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อการจัดเก็บภาษี สำหรับเทศบาลเมืองแม่เหียะคือแผนกแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน ซึ่งได้รับแต่งตั้งให้เป็นพนักงานสำรวจนี้ไม่มีความคุ้นเคยในพื้นที่ที่ต้องปฏิบัติงาน ไม่มีประสบการณ์ตรงรวมถึงความรู้พื้นฐานที่เพียงพอ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การสำรวจรวบรวมข้อมูลมีความล่าช้าและไม่ครบถ้วน อีกทั้งยังไม่มีความเข้าใจในบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่ต้องอาศัยการตีความหาก

นำมาปฏิบัติจริง และอีกหนึ่งปัจจัยหนึ่งที่ปฏิเสธไม่ได้เลยว่ามีสำคัญต่อการสำรวจ คือความคุ้นเคยกับชาวบ้านในพื้นที่ ที่หากเป็นคนในพื้นที่ที่ชาวบ้านคุ้นเคยและยอมรับแล้ว ย่อมได้รับความมือในการเข้าสำรวจพื้นที่และให้ข้อมูลที่ถูกต้องเพื่อประโยชน์ในการประเมินค่ามากกว่าคนนอกพื้นที่ที่ชาวบ้านไม่คุ้นเคย

2.3.3 การปฏิบัติจริงและปัญหาที่พบจากดำเนินการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

เมื่อฐานข้อมูลที่ใช้ตั้งต้นการสำรวจพร้อมแล้ว และพนักงานสำรวจได้รับการแต่งตั้งจากนายกเทศมนตรีให้มีหน้าที่และอำนาจตามที่ระบุ ในมาตรา 28 แห่งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ในการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินภาษี อ้างอิงจากแผนปฏิบัติงานการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำปี ของเทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ภายในเดือนพฤศจิกายน เจ้าหน้าที่ต้องทำการสำรวจพร้อมทั้งจัดทำบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้แล้วเสร็จ ด้วยจำนวนพนักงานสำรวจที่ไม่เพียงพอต่อการปฏิบัติงาน (สำหรับเทศบาลเมืองแม่เหียะมี 3 คน) ทำให้ในการปฏิบัติการสำรวจพนักงานสำรวจต้องจะมุ่งเน้นเริ่มต้นไปที่ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เข้าข่ายในการเสียภาษี เช่น ร้านค้าหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประกอบการค้า ร้านอาหาร และที่ดินว่างเปล่าก่อนแล้วจึงขยายผลไปยังพื้นที่ที่เป็นที่อยู่อาศัยและทำการเกษตร

นายเอกนรินทร์ ตาอินทร์ เจ้าหน้าที่เทศบาลตำแหน่งผู้ช่วยนักพัฒนาชุมชน แผนกแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินอธิบายว่านอกจากการลงสำรวจพื้นที่จริงกับประชาชนแล้ว ทางเทศบาลยังมีเครื่องมือทางเทคโนโลยีสารสนเทศที่เทศบาลเมืองแม่เหียะใช้ช่วยในการสำรวจและบันทึกผลคือ โปรแกรม Time Stamp Camera ที่สามารถใช้ร่วมกับโปรแกรมแผนที่ QGIS ได้ในการช่วยระบุตำแหน่งที่อยู่และเวลาที่เจ้าหน้าที่สำรวจได้ถ่ายภาพที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างจากการทำการสำรวจ รวมถึงการใช้โปรแกรม Google Satellite และการบินโดรน (Drone) ที่ช่วยให้เจ้าหน้าที่สำรวจสามารถวัดขนาดพื้นที่และสำรวจถึงการใช้อยู่ของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ไม่สามารถเข้าถึงได้หรือเข้าถึงได้ยาก เช่น โครงการบ้านจัดสรร ได้จากภาพถ่ายมุมสูง ดังนี้



ที่มา: แผนกแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน เทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

ปัญหาที่พบจากการดำเนินการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างปัญหาหลักคือการได้มาซึ่งข้อมูลในการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญในการกำหนดอัตราภาษี จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมามีข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและตรงตามข้อเท็จจริง ผู้ศึกษาได้สรุปเป็นประเด็นต่างๆจากการสัมภาษณ์ ดังนี้

- ก) ในเขตเทศบาลเมืองแม่เหิยะ มีพื้นที่กว่า 14,000 แปลง หรือคิดเป็น 87% จากจำนวนแปลงทั้งหมด ที่เป็นที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย โดยปัญหาที่เกิดขึ้นคือการพิสูจน์การใช้ประโยชน์ว่าใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นที่อยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านจริงหรือไม่ ด้วยข้อยกเว้นทางกฎหมายตามพระราชบัญญัติที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 41 ที่ว่าหากบุคคลธรรมดาใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใดเป็นที่อยู่อาศัยและมีชื่ออยู่ในทะเบียน ให้ได้รับยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีไม่เกิน 50 ล้านบาท หรือหากเป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างแต่ไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดิน ให้ได้รับยกเว้นมูลค่าของฐานภาษีไม่เกิน 15 ล้านบาท ด้วยเหตุนี้ทำให้ข้อเท็จจริงที่พนักงานสำรวจต้องตรวจสอบมีความซับซ้อนมากขึ้น โดยจากประสบการณ์ของนายเอกนรินทร์ ตาอินทร์ พบว่ามีบ้านที่อยู่อาศัยจำนวนมากที่ตามหลักฐานทางเอกสารจากกรมที่ดินนั้นแสดงถึงความเป็นเจ้าของในที่ดินและเป็นเจ้าของบ้าน มีชื่ออยู่ในทะเบียนบ้านตามกฎหมายทุกประการ แต่จากการลงพื้นที่สำรวจจริง พบว่าผู้ที่อยู่อาศัยในบ้านดังกล่าวเป็นผู้เช่า ซึ่งเท่ากับว่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นถูกใช้ประโยชน์อื่นนอกเหนือจากการเกษตรและเป็นที่อยู่อาศัย ส่งผลให้ไม่ได้รับยกเว้นตามมาตรา 41
- ข) สืบเนื่องมาจากการที่พนักงานสำรวจต้องตรวจสอบข้อเท็จจริงในการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นที่อยู่อาศัยตามข้อ ก) ทำให้เกิดปัญหาอีกหนึ่งประการขึ้นในส่วนของที่อยู่อาศัยในโครงการบ้านจัดสรร ที่พนักงานสำรวจไม่สามารถจะเข้าไปเดินสำรวจได้ ต้องมีการประสานงานกับนิติบุคคลของโครงการบ้านจัดสรรเพื่อขอเข้าไปเดินสำรวจในพื้นที่โครงการตามบ้านแต่ละหลัง ซึ่งทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นไม่ได้รับความร่วมมือเท่าที่ควร และการใช้โดรนในการบินสำรวจจะได้เพียงข้อมูลในส่วนของขนาดพื้นที่เท่านั้น
- ค) ตามบทบัญญัติในพระราชบัญญัติที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 38 ที่ว่าหากที่ดินและสิ่งปลูกใดมีการใช้ประโยชน์หลายประเภท ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดเก็บภาษีตามสัดส่วนของการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วเป็นบทบัญญัติทางกฎหมายที่ทำได้ยากยิ่ง หากไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเข้ามาแจ้งการใช้ประโยชน์หรือการเปลี่ยนแปลงในการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างของตน เนื่องจากการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นสามารถเปลี่ยนแปลงได้บ่อยครั้งตามความต้องการของเจ้าของ และใน 1 แปลงสามารถจะใช้ประโยชน์ได้มากกว่า 1 ประเภท ซึ่งมีความซับซ้อนและใช้เวลามากสำหรับพนักงานในการลงพื้นที่สำรวจ เพราะการแยกการใช้ประโยชน์ต่างๆของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นไม่สามารถดูจากภาพหรือดูด้วยสายตาได้

2.3.4 การปฏิบัติจริงและปัญหาที่พบจากการจัดทำบัญชีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อประกาศให้ประชาชนตรวจสอบ

ภายหลังจากการลงพื้นที่สำรวจ พนักงานสำรวจจะต้องนำข้อมูลที่ได้มาจัดทำบัญชีที่ดินและสิ่งปลูกเพื่อประกาศและจัดส่งเพื่อแจ้งกับเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ตรวจสอบต่อไป โดยต้องจัดทำให้แล้วเสร็จภายในเดือนพฤศจิกายน ตามระเบียบกระทรวงมหาดไทย ข้อ 23 เพื่อที่ประชาชนจะสามารถตรวจสอบและยื่นคำร้องขอแก้ไขข้อมูลได้ภายในเดือนธันวาคม โดยทางกรมส่งเสริมการปกครองท้องถิ่นได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศ ใช้โปรแกรม LTAX300 เป็นโปรแกรมในการบันทึกฐานข้อมูลแผนที่ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ทั้งในส่วนของคุณสมบัติความเป็นเจ้าของ ขนาด ประเภท เลขที่ตั้ง รวมถึงข้อมูลการใช้ประโยชน์ พร้อมทั้งสามารถระบุราคาประเมินเพื่อคำนวณประมาณการภาษีที่ต้องจ่าย ดังภาพตัวอย่างจากเทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

The screenshot displays the LTAX300 web application interface. The main header shows 'รายละเอียดเกี่ยวกับแปลงที่ดิน ประจำปี พ.ศ. 2566'. Below this, there are several sections:

- รายชื่อเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดิน:** A table with columns: ลำดับ, ชื่อ-สกุล, รหัสประชาชน, ที่อยู่, ลบ. It contains one entry for 'นางสาวขวัญดาว ใจแน่น' with ID 3500900895411 and address 88/381 หมู่ 10 ซ.- ถ.ป่าเป้า- ซ่างทอง...
- รายละเอียดที่ดิน:** Fields for 'รหัสแปลงที่ดิน' (03C080/063), 'เลขที่เอกสารสิทธิ์' (132202), 'เลขที่ดิน' (1164), 'ขนาดสวน 1:' (4000), 'ชอบ', 'เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตร.ว.)' (0-0-42.4), 'ราคาประเมินที่ดิน' (14000 บาท ต่อ ตร.ว.), 'ประเภทเอกสารสิทธิ์' (โฉนด), 'ระวางที่ดิน' (474629672-00), 'หน้าสำรวจ' (14885), 'เล่มที่' (1323), 'หน้าที' (02), 'ถนน', 'หมู่ที่' (10), 'ตำบล' (แม่เหียะ), 'ราคาประเมินที่ดิน' (593,600.00 บาท).
- แผนที่แสดงตำแหน่งที่ดิน:** A map view showing the location of the land plot.
- สิ่งปลูกสร้างบนแปลงที่ดิน:** A table with columns: ลำดับ, ที่อยู่, ประเภทสิ่งปลูกสร้าง. It contains one entry for '1' at '88/381' with 'ประเภทสิ่งปลูกสร้าง' as '100-ประเภทบ้านเดี่ยว'.
- การใช้ประโยชน์ในแปลงที่ดิน:** A table with columns: ลำ., ประเภทการใช้ประโยชน์, เนื้อที่ (ไร่-งาน-ตร.ว.), ทุนทรัพย์ที่ดิน(บาท), ทุนทรัพย์สิ่งปลูกสร้าง(บาท), อัตราภาษี, ประมาณการค่าภาษี(บาท), หมายเหตุ. It contains one entry for '2 - (1) ที่อยู่อาศัย - หลังพัก และ หลังอื่นอยู่' with area 0-0-42.4, land value 593,600, building value 1,127,520, tax rate 0.03, and estimated tax 516.34.

ที่มา: แผนกพัฒนารายได้ เทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

ในส่วนของการประกาศบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 มาตรา 35 ได้ระบุว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถดำเนินการผ่านสื่ออิเล็กทรอนิกส์ได้ จึงเป็นอีกหนึ่งทางเลือกให้เทศบาลเมืองแม่เหียะที่นอกจากจะติดประกาศไว้ ณ ที่ทำการเทศบาลแล้ว ยังประกาศผ่านเว็บไซต์ <http://www.maehia.go.th> อีกด้วย และเนื่องด้วยบทบัญญัติใน มาตรา 30 กำหนดให้ต้องจัดส่งข้อมูลบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้เจ้าของผู้เสียภาษีแต่ละรายทราบด้วยนั้น ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่นอกจากจะติดประกาศไว้ ณ ที่ทำการเทศบาลและประกาศผ่านเว็บไซต์แล้ว ยังต้องพยายามหาช่องทางสื่อสารกับประชาชนแต่ละราย เช่น แอปพลิเคชันการรับส่งข้อความ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ รวมถึงการส่งไปรษณีย์ระบบตอบรับ

ปัญหาที่พบในส่วนการจัดทำบัญชีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และการประกาศให้ประชาชนตรวจสอบนั้น คือ ช่องทางการสื่อสารและความร่วมมือจากประชาชน การทำให้มั่นใจว่าประชาชนเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ อาจจะเข้าข่ายต้องเสียภาษีนั้นได้รับข้อมูลตามประกาศ โดยแบ่งได้ 2 ประเด็นหลัก จากการสัมภาษณ์ นางสาวขวัญ ดาว ใจแน่น หัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้ เทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ กล่าวคือ

- ก) ประชาชนในพื้นที่ที่เป็นผู้สูงอายุ ไม่สามารถเข้าถึงการสื่อสารแบบอิเล็กทรอนิกส์ ผ่านแอปพลิเคชันการ รับส่งข้อความหรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ได้ ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงต้องใช้วิธีการจัดส่งทาง ไปรษณีย์ระบบตอบรับ ซึ่งกว่า 40% ของจดหมายได้รับการตีกลับ ส่งผลให้การแจ้งข้อมูลบัญชีที่ดินและสิ่ง ปลูกสร้างให้ประชาชนแต่ละรายทราบตามบทบัญญัติของกฎหมายนั้นปฏิบัติจริงได้ยาก และองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นยังต้องเสียงบประมาณในส่วนนี้ไปอย่างไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร โดยสำหรับทางเทศบาล เมืองแม่เหิยะนั้นได้ใช้งบประมาณในส่วนนี้ไปโดยประมาณกว่า 100,000 บาท สำหรับการจัดเก็บภาษีในปี พ.ศ. 2564 อีกทั้งประชาชนมักอ้างว่าตนไม่ได้รับแจ้งเพื่อหลีกเลี่ยงการประเมินภาษี
- ข) เมื่อประชาชนได้รับแจ้งบัญชีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแล้ว ตามบทบัญญัติของกฎหมาย หากประชาชนเจ้าของ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างพบว่ารายการไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง สามารถยื่นคำร้องให้องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นดำเนินการสำรวจและแก้ไขต่อไปได้ โดยเฉพาะในส่วนของการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ ผู้เสียภาษีมีหน้าที่ตามกฎหมาย มาตรา 33 ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ให้ ต้องแจ้งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อการใช้ประโยชน์นั้นมีการเปลี่ยนแปลงไป ไม่ว่าจะส่งผลทำให้ต้อง เสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นหรือลดลงก็ตาม ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วประชาชนจะแจ้งแก่องค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นก็ต่อเมื่อการเปลี่ยนแปลงในการใช้ประโยชน์ของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างของตนนั้นเป็นผลให้ภาษีที่ ต้องชำระลดลงเท่านั้น ส่งผลให้เป็นการยากแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะจัดทำบัญชีที่ดินและสิ่งปลูก สร้างให้ได้เที่ยงตรงตามข้อเท็จจริงเพื่อการจัดเก็บภาษีให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย

2.4 สรุปหลักการตามกฎหมาย การปฏิบัติจริงและปัญหาที่พบ

จากการศึกษาตัวบทกฎหมายของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ประกาศกระทรวงมหาดไทย และระเบียบกระทรวงมหาดไทย รวมถึงการสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานจริงขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อให้ทราบถึงปัญหาที่เกิดขึ้นจากการนำกฎหมายไปสู่กระบวนการปฏิบัติจริง ผู้ศึกษาได้สรุปเป็นตารางเพื่อให้ง่ายต่อความเข้าใจ ดังนี้

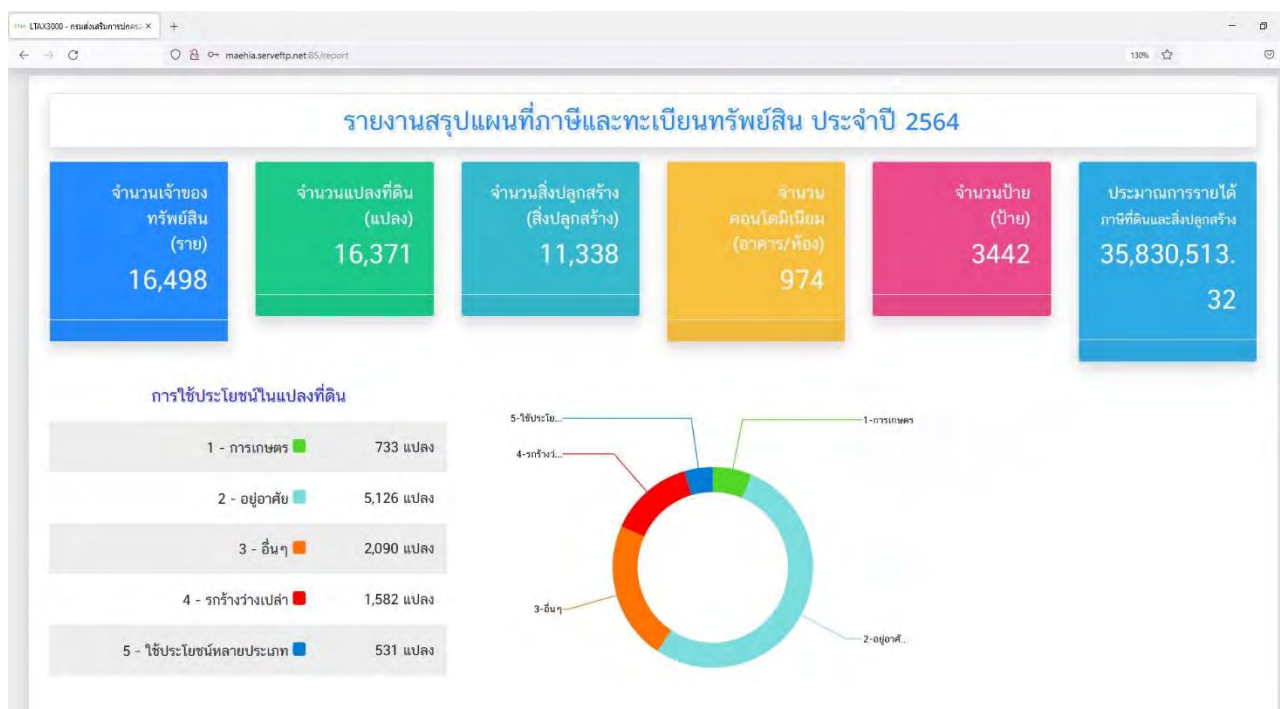
ขั้นตอนการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	หลักการตามกฎหมาย	การปฏิบัติจริง	ปัญหาที่พบ
การเตรียมฐานข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก่อนการดำเนินการสำรวจ	มาตรา 10 กำหนดให้สำนักงานที่ดินแจ้งการโอนหรือการจดทะเบียนการเช่าดังกล่าวต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างตั้งอยู่ เป็นรายเดือนภายในวันที่ 15 ของเดือนถัดไป มาตรา 33 กำหนดให้ผู้เสียภาษีมีหน้าที่ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงในการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะการเปลี่ยนแปลงนั้นจะมีผลให้ต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นหรือลดลงก็ตาม	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดำเนินการประสานงานไปยังสำนักงานที่ดิน เพื่อขอข้อมูลการถือครองกรรมสิทธิ์ที่เป็นปัจจุบัน และตรวจสอบการแจ้งเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อปรับปรุงข้อมูลในฐานข้อมูลให้เป็นปัจจุบันมากที่สุด	1) ข้อมูลการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ต้องอ้างอิงจากสำนักงานที่ดินนั้นยังไม่ได้รับความร่วมมือจากสำนักงานที่ดินเท่าที่ควร 2) ประชาชนไม่แจ้งการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างระหว่างปี
การประกาศดำเนินการและ การแต่งตั้งพนักงานสำรวจ	มาตรา 11 ให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นแต่งตั้งพนักงานสำรวจ มาตรา 27 ให้ผู้บริหารท้องถิ่นต้องปิดประกาศล่วงหน้าไม่น้อยกว่า 15 วันก่อนการดำเนินการสำรวจ	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่งตั้งพนักงานสำรวจ และลงประกาศก่อนการลงสำรวจที่ เว็บไซต์ ของเทศบาลพร้อมปิดประกาศที่ว่า การ	คุณสมบัติ ประสบการณ์ และความรู้พื้นฐานในงานของพนักงานสำรวจในด้านต่างๆ ไม่เพียงพอ เช่น ความคุ้นชินกับพื้นที่ที่ต้องสำรวจ ความเข้าใจในบทบัญญัติของกฎหมายเมื่อนำมาปฏิบัติ

ขั้นตอนการสำรวจที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง	หลักการตามกฎหมาย	การปฏิบัติจริง	ปัญหาที่พบ
ดำเนินการสำรวจที่ดิน และสิ่งปลูกสร้าง	มาตรา 28 ให้อำนาจพนักงาน สำรวจในการสำรวจที่ดินและ สิ่งปลูกสร้างภายในเขตองค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นของตน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับประเภท จำนวน ขนาดของที่ดินและสิ่ง ปลูกสร้าง การใช้ประโยชน์ใน ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อายุ ของสิ่งปลูกสร้าง รวมถึง รายละเอียดอื่นที่จำเป็นต่อ การประเมินภาษี	พนักงานสำรวจมุ่งเน้นไปที่ ประเภทของที่ดินและสิ่ง ปลูกสร้างที่เข้าข่ายต้องเสีย ภาษี ก่อนและมีการนำ เทคโนโลยีมาช่วยทุนแรงใน การออกสำรวจและบันทึก ผลการสำรวจ	1) การพิสูจน์การใช้ ประโยชน์ในที่ดินและสิ่ง ปลูกสร้างที่ไม่ตรงตาม เอกสารหลักฐานทาง ราชการ 2) ไม่ได้ได้รับความร่วมมือจาก ประชาชนหรือผู้ที่เกี่ยวข้อง ให้เข้าสำรวจเก็บข้อมูล เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ ไม่สามารถใช้เทคโนโลยีใด ช่วยได้ นอกจากการลงพื้นที่
การจัดทำบัญชีที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างเพื่อ ประกาศให้ประชาชน ตรวจสอบ	มาตรา 30 กำหนดให้ พนักงานสำรวจต้องนำ รายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่ได้จากการสำรวจมาจัดทำ บัญชี และต้องประกาศไว้ ณ ที่ทำการขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น รวมถึงจัดส่ง ข้อมูลให้ผู้เสียภาษีแต่ละราย มาตรา 32 หากผู้เสียภาษีเห็น ว่าบัญชีไม่ตรงตามความเป็น จริง สามารถยื่นคำร้องเพื่อขอ แก้ไข มาตรา 33 กำหนดให้ผู้เสีย ภาษีมีหน้าที่ต้องแจ้งการ เปลี่ยนแปลงในการใช้ ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูก สร้างนั้นต่อองค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ไม่ว่าจะการ เปลี่ยนแปลงนั้นจะมีผลให้ต้อง	พนักงานสำรวจนำข้อมูลที่ ได้มาจัดทำบัญชีที่ดินและ สิ่งปลูกสร้าง โดยโปรแกรม ฐานข้อมูลจากกรมส่งเสริม การปกครองส่วนท้องถิ่น มีการประกาศรายการบัญชี ไว้ ณ ที่ทำการและประกาศ ลงเว็บไซต์ รวมถึงหา ช่องทางติดต่อกับผู้เสียภาษี แต่ละราย ทั้งทาง แอปพลิเคชันรับส่งข้อความ ต่างๆ อีเมลและการส่งป ไปรษณีย์แบบตอบรับ	1) ช่องทางการส่งรายการ บัญชีที่ดินให้ผู้เสียภาษีแต่ ละรายยังไม่เป็นผลมากพอ กว่า 40% ของไปรษณีย์ถูก ตีกลับ 2) เมื่อประชาชนตรวจสอบ รายการแล้วพบว่าการใช้ ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่ง ปลูกสร้างเปลี่ยนแปลงไป ประชาชนจะแจ้งแก่องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อ เป็นผลให้ภาษีที่ต้องชำระ ลดลงเท่านั้น

ขั้นตอนการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง	หลักการตามกฎหมาย	การปฏิบัติจริง	ปัญหาที่พบ
	เสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นหรือลดลงก็ตาม		

2.5 ผลการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำปี พ.ศ. 2564 ของเทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

ผู้ศึกษาได้รวบรวมข้อมูลผลการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำปี พ.ศ. 2564 ของเทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ว่าได้ดำเนินการสำรวจเก็บข้อมูลเพื่อการประเมินฐานภาษีและอัตรากาษีแล้วเสร็จไป 60% โดยประมาณของจำนวนแปลงที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในเขตพื้นที่ทั้งหมด 16,371 แปลง ดังภาพจากระบบ LTAX300 เท่ากับว่ามีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตกและรอการสำรวจเพื่อประเมินฐานภาษีและอัตรากาษีอยู่อีก 40% โดยสถิติจำนวนแปลงที่ทำการสำรวจได้หรือตกสำรวจนี้ ส่งผลโดยตรงต่อการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วย สำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้หลักกว่า 50% มาจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ถือว่าขาดรายได้ไปมากจากข้อมูลที่ได้ไม่ครบถ้วนนี้ โดยในปี พ.ศ. 2564 เทศบาลเมืองแม่เหิยะสามารถจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้เพียงครึ่งหนึ่งของประมาณการ เป็นจำนวนเงิน 3,001,535 บาท จากประมาณการรายได้ที่ 6,000,000บาท (ปี 2564 มาตรการช่วยเหลือช่วงโควิด เก็บภาษี 10%)



ที่มา: แผนกพัฒนารายได้ เทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

จากแนวทางปฏิบัติและปัญหาที่พบรวมถึงสถิติการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินฐานภาษีและอัตราภาษีข้างต้นที่ผู้ศึกษาได้ไปสัมภาษณ์และรวบรวมมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้ปฏิบัติงานจริง นั้นสะท้อนให้เห็นปัญหาที่ชัดเจนจากแนวปฏิบัติตามกฎหมายพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ดังนี้

- ก) การบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องยังไม่เข้มงวด คือ ประชาชนเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและสำนักงานที่ดินที่มีหน้าที่ตามกฎหมายให้ต้องแจ้งข้อมูลการใช้ประโยชน์และกรรมสิทธิ์แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการประเมินฐานภาษี นั้นไม่ก่อให้เกิดการเปิดกระบวนการให้ได้มาซึ่งข้อมูลที่เที่ยงตรงและไม่สามารถตรวจสอบได้ ส่งผลให้ภาระหนักในการรวบรวมข้อมูลไปตกแต่พนักงานสำรวจ
- ข) คุณสมบัตินักงานสำรวจซึ่งเป็นหัวใจหลักในกระบวนการสำรวจ ที่ไม่มีการกำหนดไว้ให้ชัดเจนในกฎหมาย ส่งผลกระทบต่อความครบถ้วนของข้อมูล รวมถึงความทันต่อเวลา
- ค) ขาดการนำกระบวนการอื่นมาปฏิบัติร่วมเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เที่ยงตรง นอกเหนือจากการสำรวจ

ผู้ศึกษาจึงได้ทำการค้นคว้าเพิ่มเติมในกฎหมายต่างประเทศที่มีกระบวนการปฏิบัติในสาระสำคัญเหมือนกับของประเทศไทยเพื่อให้สามารถเปรียบเทียบกันได้ คือ ประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐเท็กซัส ซึ่งมีรายละเอียดในบทที่ 3 เป็นลำดับถัดไป

บทที่ 3

หลักการสำรวจทรัพย์สินเพื่อจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา

การศึกษาเกี่ยวกับปัญหาการให้ได้ว่าซึ่งข้อมูลและการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อประเมินฐานภาษี และกำหนดอัตราภาษีของประเทศไทย ผู้ศึกษาได้นำเสนอข้อกฎหมายตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 รวมถึงกระบวนการปฏิบัติจริง ปัญหาที่พบและสถิติผลการสำรวจจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวอย่างไว้ในบทที่ 2 แล้ว และเพื่อเป็นประโยชน์ในการวิเคราะห์เปรียบเทียบ หาแนวทางข้อเสนอแนะต่อปัญหา จึงได้ศึกษากฎหมายและแนวทางปฏิบัติของประเทศสหรัฐอเมริกา มลรัฐเท็กซัส ซึ่งมีกระบวนการในสาระสำคัญที่เหมือนกันกับประเทศไทยหากแต่แตกต่างกันในรายละเอียด กล่าวคือ เป็นการประเมินภาษีโดยเจ้าพนักงาน (Authoritative Assessment) ที่ต้องอาศัยข้อมูลลักษณะเฉพาะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อประเมินราคาตลาดเป็นฐานภาษีเช่นเดียวกัน

3.1 ความเป็นมาของวิธีการสำรวจและจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา

ภาษีทรัพย์สินหรือ Property Tax นับเป็นแหล่งรายได้สำคัญสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหลายประเทศ รวมถึงประเทศไทยและประเทศสหรัฐอเมริกา ที่กำหนดให้ฐานภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นครอบคลุมถึงที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยรายได้จากการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินนั้นมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 40.4¹⁰ ของเงินรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งมีขั้นตอนที่สำคัญสำหรับการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินคือการสำรวจและประเมินราคาตลาดที่จะใช้เป็นฐานภาษี และเนื่องจากประเทศสหรัฐอเมริกามีพื้นที่ที่กว้างใหญ่มาก วิธีการสำรวจและจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจึงแตกต่างกันออกไปในแต่ละภูมิภาค แต่หากพิจารณาถึงหลักการใหญ่ๆ แล้วจะแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มด้วยกัน คือ แบบอย่างทางนิวอิงแลนด์ แบบอย่างทางภาคใต้ และแบบอย่างทางฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก¹¹

3.1.1 แบบอย่างนิวอิงแลนด์

นิวอิงแลนด์เป็นภูมิภาคทางตะวันออกเฉียงเหนือของประเทศสหรัฐอเมริกา ประกอบด้วย 6 มลรัฐ ได้แก่ Maine, New Hampshire, Vermont, Massachusetts, Rhode Island และ Connecticut โดยการสำรวจและประเมินทรัพย์สินเพื่อเป็นข้อมูลฐานภาษีในแถบนี้จะดำเนินการโดยพนักงานประเมินที่เป็นบุคคลในพื้นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนเข้ามาทำหน้าที่ พนักงานประเมินเหล่านี้จะมีอำนาจเต็มที่ในการประเมินโดยไม่ต้องผ่านการตรวจสอบหรือการแก้ไข แต่ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีมียุทธวิธีอื่นอุทธรณ์ต่อศาลได้หากไม่เห็นด้วยกับการประเมินของเจ้าหน้าที่ อย่างไรก็ตามเนื่องจากพนักงานสำรวจและประเมินทรัพย์สินเป็นตำแหน่งที่มีความสำคัญและมีอำนาจใน

¹⁰ อีแซลิม สุธิพงษ์ประชา, (2564), ภาษีทรัพย์สินในเชิงเปรียบเทียบ: กรณีศึกษา 7 ประเทศ, วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน, หน้า 128.

¹¹ อีวูร์ธ ชาญชัยกิตติกร, (2564, ตุลาคม), ภาษีทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา, เอกสารภาษีอากร, 481: หน้า 56.

การประเมินภาษี จึงได้มีการกำหนดลักษณะ คุณสมบัติ และความรู้พื้นฐานไว้หลายประการ เพื่อให้แน่ใจว่าได้พนักงานที่จะสามารถทำงานให้มีประสิทธิภาพดีพอ เช่น ต้องเก็บชั่วโมงการอบรมความรู้ 30 ชั่วโมง มีประสบการณ์ทำงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการสำรวจและประเมินทรัพย์สิน ไม่ต่ำกว่า 3 ปี และ ได้คะแนนจากการทดสอบความรู้ ไม่ต่ำกว่า 70 คะแนน เป็นต้น¹²

3.1.2 แบบอย่างภาคใต้

ภาคใต้ของสหรัฐอเมริกาเป็นบริเวณที่ติดกับประเทศเม็กซิโกและอ่าวเม็กซิโก กินพื้นที่แถบแม่น้ำโอไฮโอไปจนถึงมลรัฐหลุยส์เซียน่า การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในแถบนี้จะดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่นหรือที่เรียกว่า county อันเป็นหน่วยการปกครองที่ใหญ่กว่าเมือง ทั้งจำนวนพลเมืองและอาณาเขต โดยการสำรวจและประเมินทรัพย์สินเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลฐานภาษีในแถบนี้จะกระทำจากหลายภาคส่วนประกอบกัน กล่าวคือ

- 1) ข้อมูลทรัพย์สินที่ใช้ประกอบธุรกิจจากการจดทะเบียนใบอนุญาตประกอบธุรกิจ
 - 2) ให้เจ้าของทรัพย์สินยื่นรายการทรัพย์สินเพื่อทำการประเมินภาษี โดยถือเป็นหน้าที่ตามกฎหมายและมีความผิดตามกฎหมายหากไม่ปฏิบัติตาม
- ใช้พนักงานประเมินในการสำรวจรวบรวมข้อมูล โดยมีมีแรงจูงใจในการเร่งปฏิบัติงานเป็นเงินตอบแทนตามร้อยละจากค่าภาษีที่จัดเก็บได้

3.1.3 แบบอย่างทางฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก

แถบฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก บริเวณภาคตะวันตกของสหรัฐอเมริกาคิดกับมหาสมุทรแปซิฟิกแถบเทือกเขาร็อกกีและมลรัฐเท็กซัส การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในแถบนี้จะมีลักษณะผสมระหว่างแบบอย่างนิวอิงแลนด์และแบบอย่างทางภาคใต้ โดยส่วนที่เหมือนกับแบบอย่างทางภาคใต้ คือ

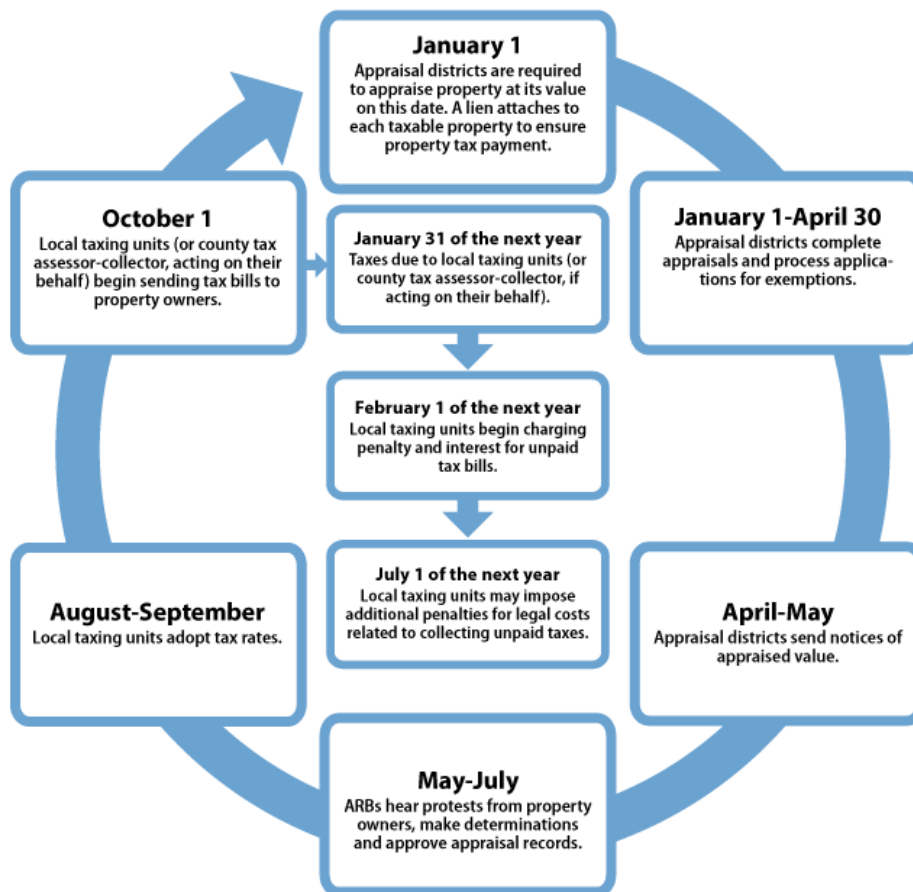
- 1) การปกครองส่วนท้องถิ่นและการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจะดำเนินการโดยรัฐบาลท้องถิ่นในรูปของ county
- 2) การสำรวจและประเมินทรัพย์สินเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลฐานภาษี กระทำจากหลายส่วน โดยกำหนดให้ผู้เสียภาษีมีหน้าที่แจ้งรายการทรัพย์สินเพื่อรับการประเมินภาษี และใช้พนักงานประเมินในการออกสำรวจทรัพย์สินเพื่อความครบถ้วนถูกต้องตามข้อเท็จจริงร่วมด้วย

และส่วนที่เหมือนกับแบบอย่างนิวอิงแลนด์คือ พนักงานสำรวจและประเมินทรัพย์สินของ county นั้นจะต้องเป็นบุคคลในพื้นที่ที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนให้เข้ามาทำหน้าที่ ทำให้ประชาชนเกิดความรู้สึกมีส่วนร่วมในกระบวนการประเมิน และเชื่อมั่นในการประเมินที่เป็นธรรมจากบุคคลที่ตนเชื่อมั่นเลือกตั้งให้เข้ามาทำหน้าที่

¹² Certified Connecticut Municipal Assessor Guidebook, หน้า 3.

3.2 หลักการและแนวปฏิบัติในการสำรวจทรัพย์สินเพื่อประเมินภาษีของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา

สำหรับการสำรวจและการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อการจัดเก็บภาษีของมลรัฐเท็กซัส ที่ผู้ศึกษาเลือกมาศึกษาเป็นการเฉพาะนั้นด้วยเหตุผลที่ว่า มีแนวทางการปฏิบัติที่คล้ายกับประเทศไทยมากที่สุดจาก 3 แบบอย่างข้างต้น โดยมลรัฐเท็กซัสมีการนำแบบอย่างทางฝั่งมหาสมุทรแปซิฟิก ดังที่อธิบายในข้อ 3.1.3 มาใช้ กล่าวคือ มลรัฐเท็กซัส นั้นมีรูปแบบการปกครองส่วนท้องถิ่นในรูปแบบของ county องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ในการสำรวจและประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ประเมินฐานภาษีและจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (Property tax) เพื่อนำรายได้จากภาษีทรัพย์สินซึ่งถือว่าเป็นรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คิดเป็นสัดส่วนกว่าร้อยละ 50 ของรายได้ทั้งหมด¹³ ที่จัดเก็บ มาพัฒนาโรงเรียน ถนน ทางเท้า สถานีตำรวจ สถานีดับเพลิงและการบริการอื่นๆในความรับผิดชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ต้องจัดหาเป็นบริการสาธารณะเพื่อประชาชน โดยมีขั้นตอนและระยะเวลาการรวบรวมข้อมูลทรัพย์สิน สำรวจทรัพย์สิน ประเมินมูลค่าทรัพย์สินตลอดจนถึงการรับชำระภาษีในภาพรวม ดังนี้



ที่มา: Property Tax System Basic <https://comptroller.texas.gov/taxes/property-tax/basics.php>

¹³ Glenn Hegar, (2020, December), Biennial Texas Property Tax Report Years 2018 and 2019, หน้า 1

3.2.1 ความหมายและหลักการประเมินมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ตามบทบัญญัติของกฎหมาย กำหนดว่า สงหาทรัพย์สินและอสังหาทรัพย์สินส่วนบุคคลที่จับต้องได้ (Tangible) ไม่ว่าจะบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลที่มีที่ตั้งหรืออยู่ในมลรัฐเท็กซัสนี้ จะต้องเสียภาษีทรัพย์สิน¹⁴ โดยผู้ที่เป็นเจ้าของในวันที่ 1 มกราคมของทุกปีภาษี¹⁵ เว้นแต่จะได้รับการยกเว้นตามกฎหมาย

โดยตามขอบเขตของการศึกษานี้ ผู้ศึกษามุ่งศึกษาในส่วนของ การสำรวจเพื่อการประเมินภาษีทรัพย์สินที่เป็นอสังหาทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งความหมายตามกฎหมาย¹⁶ คือ

- ก) ที่ดิน เหมืองแร่ เหมืองหิน รวมถึงต้นไม้ยืนต้น
- ข) สิ่งปลูกสร้าง

โดยที่ดินและสิ่งปลูกสร้างภายในมลรัฐนี้จะต้องถูกประเมินราคาตลาด (Market value) เพื่อใช้เป็นฐานภาษีในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ด้วยหลักการที่ว่าภาษีทรัพย์สินนั้นจะถูกจัดเก็บโดยมีมูลค่าหรือราคาตลาดที่ผู้เป็นเจ้าของถือครองเป็นฐานภาษี ตามบทบัญญัติของกฎหมาย¹⁶ ราคาตลาด หมายถึง ราคาที่ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะสามารถโอนหรือเปลี่ยนเป็นเงินสดหรือเทียบเท่าได้ในสภาวะตลาดที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งจะต้องถูกประเมินโดยผู้ประเมิน (Appraiser) ของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เข้าข่ายต้องเสียภาษีทั้งหมด จะถูกประเมินราคาตลาด ณ วันที่ 1 มกราคมของปีภาษีนั้นๆ เพื่อเป็นฐานในการคำนวณภาษี¹⁷ โดยใช้ลักษณะเฉพาะของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นๆที่จะสามารถมีผลต่อราคาตลาด คือ ขนาด ลักษณะการใช้ประโยชน์ ลักษณะการก่อสร้าง อายุและที่ตั้ง รวมถึงหลักฐานอื่นๆที่จะส่งผลโดยตรงต่อราคาตลาดเป็นการเฉพาะก็ต้องนำมาพิจารณาในการประเมินร่วมด้วย¹⁸

ในส่วนของอัตราภาษีนั้นในแต่ละ county จะแตกต่างกันออกไป ขึ้นอยู่กับการจัดสรรงบประมาณเพื่อการให้บริการสาธารณะต่างๆ และระดับการให้บริการสาธารณะที่จัดให้มีในเขต county นั้นๆ ซึ่งจะเปลี่ยนแปลงไปทุกปี กฎหมายจึงกำหนดให้แต่ละ county ต้องมีเว็บไซต์ที่เข้าถึงได้จากอินเทอร์เน็ตเพื่อใช้ประกาศให้ประชาชนผู้มีหน้าที่เสียภาษีทราบถึงอัตราภาษีที่เปลี่ยนแปลงไป รวมถึงงบประมาณการให้บริการสาธารณะที่จ่ายจากภาษีที่จัดเก็บในแต่ละปี¹⁹

จากความหมายและหลักการประเมินภาษีทรัพย์สินของมลรัฐเท็กซัสที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็นได้ว่ามีลักษณะเหมือนกับของประเทศไทยในแง่ของเป็นการประเมินภาษีโดยเจ้าพนักงาน (Authoritative Assessment) ซึ่ง

¹⁴ Texas Tax Code Sec. 11.01

¹⁵ Texas Tax Code Sec. 21.01

¹⁶ Texas Tax Code Sec. 1.04

¹⁷ Texas Tax Code Sec. 23.01 (a)

¹⁸ Texas Tax Code Sec. 23.01 (b)

¹⁹ Texas Tax Code Sec. 26.16

จำเป็นต้องมีการรวบรวมข้อมูลและสำรวจโดยเจ้าหน้าที่ประเมินเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลลักษณะเฉพาะ ขนาด ลักษณะการใช้ประโยชน์ ลักษณะการก่อสร้าง อายุและที่ตั้งของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อใช้ในการประเมินราคาตลาดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อเป็นฐานภาษีในการคำนวณภาษีทรัพย์สินที่ county จะเรียกจัดเก็บจากประชาชน โดยผู้ศึกษาจะแบ่งขั้นตอนแนวทางปฏิบัติในการสำรวจและประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างลึกลับกับขั้นตอนแนวปฏิบัติของประเทศไทยเพื่อให้สอดคล้องต่อการเปรียบเทียบในหัวข้อถัดไป

3.2.2 การเตรียมฐานข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างก่อนการดำเนินการสำรวจ

เนื่องจากกฎหมายของมลรัฐเท็กซัสได้กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีทรัพย์สินคือผู้ที่ถือครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นในวันที่ 1 มกราคมของแต่ละปี และต้องชำระภาษีภายในเดือนมกราคมของปีถัดไป อีกทั้งในส่วนของราคาตลาดนั้นผู้ประเมินยังต้องใช้ราคาตลาดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ณ วันที่ 1 มกราคม ดังนั้นขั้นตอนการดำเนินงานสำรวจเพื่อประเมินฐานภาษีจึงเริ่มขึ้นภายในเดือนมกราคมของทุกปี

ก่อนดำเนินการสำรวจเพื่อประเมินฐานภาษี เจ้าหน้าที่ประเมินของแต่ละเขตการประเมินใน county จะต้องทำการรวบรวมรายการของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ต้องเสียภาษี รวบรวมข้อมูลจากประวัติการขายหรือโอนกรรมสิทธิ์ล่าสุด ณ วันที่ 1 มกราคม โดยในรายการนั้นจะประกอบไปด้วยข้อมูลชื่อและที่อยู่ของเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแต่ละแปลง เจ้าหน้าที่ประเมินจะทำการจำแนกประเภทของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประเภทต่างๆโดยใช้เกณฑ์ในเรื่องของ ขนาด การใช้ประโยชน์ รูปแบบการก่อสร้าง อายุและที่ตั้ง เพื่อให้สอดคล้องต่อการประเมินราคาตลาดตามแต่ละประเภทของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง²⁰ ซึ่งตัวตามบทกฎหมายของมลรัฐเท็กซัสนั้นไม่ได้กำหนดแนวทางปฏิบัติในขั้นตอนการเตรียมการนี้ไว้อย่างชัดเจน หากแต่เป็นแนวทางปฏิบัติที่ผู้ควบคุมบัญชี (Comptroller of Public Account of the State of Texas) ของมลรัฐเท็กซัสกำหนดขึ้น โดยอำนาจของกฎหมายแล้วนั้นผู้ควบคุมบัญชีของมลรัฐมีหน้าที่กำกับดูแลเขตการประเมินภาษีในแต่ละ county²¹ นอกจากนี้ยังต้องรวบรวมข้อมูลการจดทะเบียนการค้าหรือจดทะเบียนบริษัทเพื่อเป็นประโยชน์ในการจำแนกที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีการใช้เพื่อประกอบธุรกิจหารายได้ โดยข้อมูลความเป็นเจ้าของและการใช้ประโยชน์เพื่อธุรกิจเหล่านี้ถูกรวบรวมไว้ในฐานข้อมูลของ comptroller ที่เดียวเป็นศูนย์กลาง

ในส่วนของหน้าที่ของเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในขั้นตอนก่อนการสำรวจเพื่อประเมินภาษีนี้ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย Texas Tax Code Sec. 22.01 คือ เจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใดทุกประเภท ณ วันที่ 1 มกราคม มีหน้าที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการความเป็นเจ้าของนั้นแก่เจ้าหน้าที่ประเมินหลังวันที่ 1 มกราคมเป็นต้นไปจนถึงวันที่ 30 เมษายน โดยต้องระบุข้อมูลต่อไปนี้ให้ครบถ้วน

²⁰ How Property is valued, เข้าถึงเมื่อ 10 ธันวาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://comptroller.texas.gov/taxes/property-tax/valuing-property.php>

²¹ Texas Tax Code Sec. 6.05

- 1) ข้อมูลชื่อและที่อยู่ของเจ้าของ
- 2) ประเภทของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่กำหนดในแต่ละ county
- 3) ที่ตั้งของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น
- 4) ประมาณการราคาตลาด จากต้นทุนในอดีตเมื่อได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมา

หากเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใดไม่ยื่นแบบแสดงรายการภายในระยะเวลาที่กำหนดมีโทษตามกฎหมาย²² โดยจะต้องโดนโทษปรับเป็นเงิน 10% ของจำนวนภาษีที่เจ้าของทรัพย์สินจะต้องชำระภายในปีนั้น หรือโทษปรับ 50% หากยื่นแบบแสดงรายการข้อมูลที่เป็นเท็จ แก้ไขตัดแปลง ทำลาย ปกปิดข้อมูลใดๆสำหรับการประเมินภาษี

3.2.3 การแต่งตั้งผู้ประเมินทรัพย์สิน

ลำดับการกำกับดูแลบุคลากรผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการประเมินและจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของมลรัฐเท็กซัสนั้น เริ่มต้นจาก

- 1) มลรัฐมีผู้ควบคุมบัญชีที่มาจาก การเลือกตั้ง (Comptroller of Public Account of the State of Texas) ซึ่งปัจจุบัน คือ นาย Glenn Hegar มีอำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเขตการประเมินภาษีในแต่ละ county รวมถึงการตรวจสอบและควบคุมดูแลการเงินของทั้งมลรัฐ
- 2) เขตการประเมินภาษีของแต่ละ county (Appraisal District) เป็นองค์กรทางการปกครองของรัฐประเภทหนึ่ง ที่มีหน้าประเมินมูลค่าทรัพย์สินในเขตความรับผิดชอบของตนเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี²³ และกระจายภาษีไปสู่ผู้ให้บริการสาธารณะแต่ละหน่วยงาน โดยคณะกรรมการที่กำกับดูแลการทำงานของเขตการประเมินภาษีนั้นมาจากการเลือกตั้งจากหน่วยงานผู้ให้บริการสาธารณะต่างๆภายในเขต county นั้นๆ ลงคะแนนโหวตตามข้อกำหนดของกฎหมาย²⁴
- 3) ผู้ประเมินทรัพย์สิน (Appraiser) ประจำในแต่ละเขตการประเมินภาษีของ county เป็นผู้รับผิดชอบในกระบวนการสำรวจและประเมินมูลค่าทรัพย์สินในเขตของตน ตลอดไปจนถึงการแจ้งการประเมินแก่เจ้าของทรัพย์สิน ผู้ประเมินทรัพย์สินมาจากการว่าจ้างโดยคณะกรรมการเขตการประเมินภาษี²⁵ ซึ่งกฎหมายได้กำหนดคุณสมบัติของผู้ประเมินภายใต้กฎหมาย Texas Tax Code Sec. 1151.160 ไว้ดังนี้
 - เป็นผู้ที่ได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประเมินวิชาชีพมาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี
 - ผ่านการอบรมจาก MAI professional designation from the Appraisal Institute (AAS)
 - ผ่านการอบรมเป็น Certified Assessment Evaluator (CAE)

²² Texas Tax Code Sec. 22.28

²³ Texas Tax Code Sec. 6.01

²⁴ Texas Tax Code Sec. 6.03

²⁵ Texas Tax Code Sec. 6.05 (c)

- ผ่านการอบรมเป็น Residential Evaluation Specialist (RES)
- มีชื่อในทะเบียนบ้านที่ตั้งอยู่ใน county นั้นๆ

3.2.4 การดำเนินการสำรวจทรัพย์สิน

ตามที่ได้อธิบายไว้ในข้อ 3.2.2 กฎหมายกำหนดไว้ว่าเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีหน้าที่ต้องยื่นแบบแสดงรายการความเป็นเจ้าของนั้นแก่ผู้ประเมิน และหากไม่กระทำตามจะมีโทษปรับตามกฎหมายเช่นกัน ดังนั้นในส่วนของการดำเนินการสำรวจทรัพย์สินนี้เป็นไปในวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูลที่เจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแจ้งมา รวมถึงตรวจสอบพื้นที่ที่ไม่ได้รับการแจ้งข้อมูลจากผู้เป็นเจ้าของเข้ามา เพื่อดำเนินการรวบรวมข้อมูลในการประเมินภาษีและแจ้งโทษปรับต่อไป

กฎหมาย Texas Tax Code Sec. 22.07 ได้ระบุวัตถุประสงค์และแนวทางการสำรวจไว้ว่า เป็นหน้าที่ของผู้ประเมินในการลงพื้นที่สำรวจ ณ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ เพื่อตรวจสอบการมีอยู่จริงและลักษณะเฉพาะในส่วนของการใช้ประโยชน์ รูปแบบการก่อสร้าง อายุและที่ตั้ง เพื่อประเมินราคาตลาดสำหรับเป็นฐานภาษีที่ต้องชำระ รวมถึงพิจารณาว่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นเข้าเกณฑ์ที่จะได้รับยกเว้นภาษีตามกฎหมายหรือไม่ โดยกฎหมายได้ให้อำนาจพนักงานประเมินในการเข้าพื้นที่เพื่อสำรวจได้เฉพาะในเวลาทำการปกติของราชการเท่านั้น หรือหากนอกเหนือจากนี้ ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ดูแลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น

ผู้ประเมินอาจร้องขอให้เจ้าของทรัพย์สินแสดงหลักฐานเอกสารเพื่ออธิบายถึงราคาตลาดที่ตนได้ประมาณการและยื่นไว้แก่เจ้าหน้าที่ประเมินตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนดตามข้อ 3.2.2 โดยจะต้องมีข้อมูลที่สามารถอธิบายได้ถึงประมาณการราคาตลาดนั้น ดังนี้

- ลักษณะเฉพาะทางกายภาพและเศรษฐกิจของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นๆที่มีผลต่อราคาตลาด
- แหล่งที่มาของข้อมูลที่ใช้อ้างอิงในการประมาณการ
- วันที่ที่ผลบังคับใช้ของข้อมูลอ้างอิง

เจ้าของทรัพย์สินจะต้องส่งมอบข้อมูลข้างตนตามที่ผู้ประเมินร้องขอภายใน 21 วันหลังจากวันที่ได้รับคำร้อง โดยข้อมูลข้างต้นผู้ประเมินมีไว้เพื่อวัตถุประสงค์ของการประเมินราคาตลาดเพื่อใช้เป็นฐานภาษีในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเท่านั้น ไม่สามารถใช้เป็นหลักฐานในการฟ้องร้องอื่นใดที่ไม่เกี่ยวข้องกับการสำรวจและประเมินนี้ได้ หากเจ้าของทรัพย์สินไม่ส่งมอบข้อมูลตามที่ร้องขอภายในระยะเวลาที่กำหนด มีกำหนดโทษปรับตามกฎหมายในอัตราเช่นเดียวกับการไม่ยื่นแบบแสดงความเป็นเจ้าของทรัพย์สินที่ 10% ของจำนวนภาษีที่เจ้าของทรัพย์สินจะต้องชำระภายในปีนั้น หรือโทษปรับ 50% หากแสดงข้อมูลที่เป็นเท็จ แก้ไขตัดแปลง ทำลาย ปกปิดข้อมูลใดๆสำหรับการประเมินภาษี²²

3.2.5 การประกาศเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบ

ภายหลังจากการสำรวจและประเมินราคาตลาดของทรัพย์สินแล้วเสร็จ ภายในเดือนเมษายนถึงพฤษภาคม กฎหมายกำหนดให้ผู้ประเมินต้องประกาศและจัดส่งผลการประเมินให้เจ้าของทรัพย์สิน โดยจะต้องจัดส่งทางไปรษณีย์ประเภทลงทะเบียนชนิดชำระค่าบริการล่วงหน้าโดยเขตการประเมินภาษีของ county โดยทางผู้ประเมินจะ

ถือว่าได้ปฏิบัติตามกฎหมายโดยจัดส่งผลการประเมินให้เจ้าของทรัพย์สินแล้วเมื่อนำฝากไปรษณีย์ หากทางเจ้าของทรัพย์สินอ้างว่าตนยังไม่ได้รับแจ้งต้องมีหลักฐานที่ชัดเจนมาหักล้างข้อสันนิษฐานนี้²⁶ อย่างไรก็ตามกฎหมายได้ให้ทางเลือกสำหรับการจัดส่งผลการประเมินนี้ให้สามารถจัดส่งทางจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ได้ โดยจะต้องมีหนังสือลงลายมือชื่อเป็นลายลักษณ์อักษรตกลงกันทั้งสองฝ่ายระหว่างผู้ประเมินและเจ้าของทรัพย์สินระบุถึง ความตกลงให้ใช้จดหมายอิเล็กทรอนิกส์เป็นช่องทางในการสื่อสาร วิธีการป้องกันความปลอดภัยของการสื่อสาร วิธีการยืนยันการจัดส่งและที่อยู่ของจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ไว้อย่างชัดเจน²⁷

3.3 ผลการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำปี พ.ศ. 2564 ของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา

กฎหมายของมลรัฐเท็กซัสได้กำหนดให้ผู้ควบคุมบัญชีของมลรัฐมีหน้าที่เรียกเก็บรายงานผลการสำรวจและประเมินทรัพย์สินของแต่ละ county และเผยแพร่ให้ประชาชนได้รับทราบ โดยข้อมูลผลการสำรวจและประเมินทรัพย์สินเฉพาะที่เป็นที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของมลรัฐเท็กซัส ประจำปี พ.ศ. 2564 พบว่าในจำนวนทั้งหมด 254 counties ของมลรัฐเท็กซัส ผู้ประเมินได้ทำการสำรวจและประเมินราคาตลาดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแล้วเสร็จไปประมาณ 87% ของจำนวนที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั้งหมดในมลรัฐ 20,959,784 แปลง โดยมี 108 counties ที่สามารถทำการสำรวจและประเมินราคาตลาดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้ทั้งหมด 100% ในเขตของตน²⁸

จากการศึกษากฎหมายและกระบวนการปฏิบัติในการรวบรวมและสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินภาษีของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกาข้างต้น ทำให้เห็นถึงความแตกต่างในรายละเอียดของกระบวนการ ดังนี้

- ก) การบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดต่อประชาชนเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีหน้าที่ตามกฎหมายให้ต้องแจ้งข้อมูลความเป็นเจ้าของแก่เจ้าหน้าที่ประเมิน หากไม่ปฏิบัติตามเจ้าหน้าที่สามารถตรวจสอบได้จากฐานข้อมูลกรรมสิทธิ์ รวมถึงการปฏิเสธการได้รับแจ้งการประเมินไม่สามารถทำได้หากไม่มีหลักฐานที่น่าเชื่อถือมาหักล้าง
- ข) คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ประเมินถูกกำหนดไว้ตามกฎหมายอย่างชัดเจน ถึงประสบการณ์การทำงานที่ต้องมีการขึ้นทะเบียนผู้ประเมินวิชาชีพ ระดับการอบรมและความรู้พื้นฐาน รวมถึงต้องเป็นคนที่อาศัยในพื้นที่
- ค) มีการใช้กระบวนการอื่นนอกเหนือจากการสำรวจเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เที่ยงตรง โดยการรวมศูนย์ข้อมูลไว้ ณ ที่เดียว ทำให้เจ้าหน้าที่ประเมินมีข้อมูลที่เป็นปัจจุบันที่สุดในมือ และทำการสำรวจเพียงเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงและความครบถ้วนของข้อมูล

²⁶ Texas Tax Code Sec. 1.07

²⁷ Texas Tax Code Sec. 1.85

²⁸ Property Tax Data Report, เข้าถึงเมื่อ 10 ธันวาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://comptroller.texas.gov/taxes/property-tax/reports/index.php>

3.4 สรุปเปรียบเทียบกฎหมายและกระบวนการปฏิบัติของประเทศไทย และมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา

เมื่อได้ศึกษาถึงกฎหมายและกระบวนการปฏิบัติเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลและการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นแก่การประเมินฐานภาษีของประเทศไทยและมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกาแล้วนั้น พบว่ามีความแตกต่างกันในรายละเอียดของกระบวนการแต่ละขั้นตอน โดยสรุปได้ดังนี้

ประเทศไทย	มลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา
<p>1. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเตรียมฐานข้อมูลโดยใช้ข้อมูลจากปีก่อน ปรับปรุงกับข้อมูลที่จะต้องได้รับจากสำนักงานที่ดินหากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างมีการโอนเปลี่ยนกรรมสิทธิ์หรือมีการให้เช่าตามมาตรา 10 พรบ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562</p>	<p>1. เจ้าหน้าที่ประเมินเตรียมฐานข้อมูลโดยใช้ข้อมูลจากปีก่อน ปรับปรุงกับข้อมูลการซื้อขายโอนเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน (property) ระหว่างปีและการจดทะเบียนธุรกิจ ซึ่งรวมฐานข้อมูลไว้ด้วยกันทั้งหมด แนวปฏิบัตินี้ไม่มีตัวบทกฎหมายกำหนดชัดเจนแต่ Comptroller ผู้มีอำนาจตามกฎหมาย Texas Tax Code Sec. 6.05 ในการควบคุมการประเมินภาษีเป็นผู้กำหนด</p>
<p>2. ประชาชนเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีหน้าที่ยื่นแบบแจ้งการเปลี่ยนแปลงในการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ไม่ว่าจะการเปลี่ยนแปลงนั้นจะมีผลให้ต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นหรือลดลงก็ตาม ตามมาตรา 33 พรบ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562</p>	<p>2. ผู้เป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่ว่าจะเป็นเพื่อการอยู่อาศัยหรือประกอบธุรกิจ มีหน้าที่ตาม Texas Tax Code Sec. 22.01 ต้องแจ้งข้อมูลทรัพย์สินของตนกับสำนักงานประเมิน</p>
<p>3. ผู้บริหารท้องถิ่นมีอำนาจแต่งตั้งพนักงานสำรวจ ทำหน้าที่สำรวจเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินฐานภาษี (ความเป็นเจ้าของ, ประเภท, ขนาด, อายุ และการใช้ประโยชน์)</p>	<p>3. ผู้ประเมินทรัพย์สินมาจากการว่าจ้างของคณะกรรมการประจำเขตการประเมินภาษี โดยมีตัวกฎหมาย Texas Tax Code Sec. 1151.160 กำหนดคุณสมบัติของผู้ประเมินไว้ชัดเจน พนักงานประเมินทำหน้าที่สำรวจข้อเท็จจริง, ความมีอยู่จริงและลักษณะตามที่เจ้าของทรัพย์สินแจ้งมา และตรวจสอบ แปลงที่ไม่มีการแจ้งจากเจ้าของทรัพย์สิน เพื่อประเมินราคาตลาดของทรัพย์สินที่ใช้เป็นฐานภาษีและประเมินโทษต่อผู้ที่ไม่แจ้งแสดงรายการ</p>

ประเทศไทย	มลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา
4. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประกาศและจัดส่งข้อมูลรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของผู้เสียภาษีแต่ละรายให้ทราบและตรวจสอบ โดยการปิดประกาศ และไปรษณีย์แบบตอบรับ	4. สำนักงานประเมินทรัพย์สินประกาศผลและจัดส่งผลการประเมินราคาตลาดให้แก่เจ้าของทรัพย์สินแต่ละรายให้ทราบและตรวจสอบ โดยไปรษณีย์หรือจดหมายอิเล็กทรอนิกส์ ต้องตกลงวิธีการจัดส่งเป็นลายลักษณ์อักษร เจ้าของทรัพย์สินจะอ้างว่าไม่ได้รับแจ้งไม่ได้ หากไม่มีหลักฐานเพียงพอ
5. ผู้เสียภาษีที่ไม่เห็นด้วย สามารถยื่นคำร้องให้พนักงานสำรวจไปสำรวจเพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงอีกครั้ง	5. เจ้าของทรัพย์สินที่ไม่เห็นด้วย สามารถยื่นคำร้องให้ผู้ประเมินที่การสำรวจและประเมินใหม่ เพื่อพิสูจน์ข้อเท็จจริงอีกครั้ง
6. เทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ทำการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อจัดเก็บภาษีประจำปี 2564 ได้ประมาณ 60% ของจำนวนแปลงในเขตพื้นที่ทั้งหมด	6. มลรัฐเท็กซัส จำนวน 254 counties ทำการสำรวจและประเมินราคาตลาดของทรัพย์สินประจำปี 2021 ได้ประมาณ 87% ของจำนวนทรัพย์สินในเขตพื้นที่ทั้งหมด

จากตารางเปรียบเทียบข้างต้นแสดงให้เห็นว่า ถึงแม้ประเทศไทยและมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีกระบวนการการได้มาซึ่งข้อมูลและการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเหมือนกันในสาระสำคัญขั้นตอนและหลักการโดยรวม แต่ในส่วนของรายละเอียดนั้นมีความต่างกันอย่างไม่น้อยในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายกับประชาชนเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ข้อกำหนดเรื่องคุณสมบัติของพนักงานสำรวจหรือผู้ประเมินที่เป็นผู้ปฏิบัติงานหลักของกระบวนการ รวมถึงการนำวิธีการอื่นมาใช้เพื่อสนับสนุนร่วมกับการสำรวจ โดยความต่างในกระบวนการเหล่านี้ย่อมเป็นผลทำให้ได้คุณภาพของข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินฐานภาษีมีความเป็นปัจจุบันเที่ยงตรง และครบถ้วนมากน้อยไม่เท่ากัน ส่งผลโดยตรงต่อความเต็มเม็ดเต็มหน่วยในการจัดเก็บภาษีเพื่อเป็นรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะวิเคราะห์ต่อไปในบทที่ 4

บทที่ 4

บทวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่และกระบวนการสำรวจเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

เนื้อหาในบทที่ 4 นี้ผู้ศึกษาจะนำเสนอถึงปัญหาของการบังคับใช้กฎหมาย คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่และกระบวนการสำรวจเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีข้อมูลของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เป็นปัจจุบัน ครบถ้วนและเที่ยงตรงเพื่อการประเมินฐานภาษีและกำหนดอัตราภาษี ตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562 ของประเทศไทย โดยความหมายของข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน ครบถ้วนและเที่ยงตรงในบริบทนี้คือ

- ก) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของ จำนวน ขนาด และการใช้ประโยชน์ของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในเขตของตนที่เป็นปัจจุบันปรับปรุงแล้วหากมีการโอนกรรมสิทธิ์หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์
 - ข) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของ จำนวน ขนาด และการใช้ประโยชน์ของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในเขตของตนอย่างครบถ้วนทุกแปลง
 - ค) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อมูลเกี่ยวกับความเป็นเจ้าของ จำนวน ขนาด และการใช้ประโยชน์ของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในเขตของตนอย่างเที่ยงตรงตามข้อเท็จจริง โดยไม่มีการคัดค้านจากผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์
- ความหมายที่กล่าวมาข้างต้นคือคุณภาพของข้อมูลที่สำคัญและส่งผลโดยตรงต่อการการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ดังนั้น ผู้ศึกษาจึงได้ทำการวิเคราะห์ถึงสาเหตุที่มาของปัญหาในกระบวนการรวบรวมข้อมูลและสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พร้อมการวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกฎหมายต่างประเทศที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาแนวทางที่เหมาะสมต่อไป

4.1 ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ไม่ก่อให้เกิดการเปิดกระบวนการเพื่อให้ได้ข้อมูลที่เที่ยงตรงสำหรับการประเมินฐานภาษี

จากที่ได้กล่าวถึงกระบวนการปฏิบัติตามกฎหมายพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ในบทที่ 2 จะเห็นว่ากฎหมายได้กำหนดให้ประชาชนเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงสำนักงานที่ดินมีหน้าที่ต้องแจ้งการเปลี่ยนแปลงในการใช้ประโยชน์ และการโอนเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์หรือการเช่าในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามมาตรา 33 และมาตรา 10 ตามลำดับ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นฐานข้อมูลให้แก่พนักงานสำรวจในจุดเริ่มต้นของกระบวนการรวบรวมข้อมูลและสำรวจเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นในการประเมินภาษี โดยข้อมูลการเป็นเจ้าของถือครองกรรมสิทธิ์และข้อมูลประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างถือเป็นส่วนที่สำคัญมาก เนื่องจากเป็นข้อมูลที่ใช้กำหนดตัวผู้มีหน้าที่เสียภาษี กำหนดอัตราภาษีตามประเภทการใช้ประโยชน์ รวมถึงใช้ในการพิจารณาการได้รับยกเว้นภาษี

ซึ่งในการนำกฎหมายส่วนนี้มาบังคับใช้ยังไม่เป็นผลเพียงพอที่จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อมูลของความเป็นเจ้าของ จำนวน ขนาด และการใช้ประโยชน์ของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่เป็นปัจจุบัน ครบถ้วนและเที่ยงตรง เป็นผลให้ไม่ทำให้เกิดการเปิดกระบวนการที่ดี จากการศึกษาปัญหาที่พบเมื่อนำมาปฏิบัติจริงมี 2 ประการ ได้แก่

- ก) สำนักงานที่ดินไม่ให้ความร่วมมือและล่าช้าในการแจ้งการเปลี่ยนแปลงในกรรมสิทธิ์หรือการจดทะเบียนให้เช่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แม้กฎหมายจะกำหนดให้ต้องแจ้งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นรายเดือนก็ตาม ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีข้อมูลความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่เป็นปัจจุบันอย่างครบถ้วน
- ข) ประชาชนผู้เป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีหน้าที่ตามกฎหมายต้องแจ้งแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทุกกรณีไม่ว่าการเปลี่ยนแปลงนั้นจะมีผลให้ต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงขึ้นหรือลดลง หากแต่ในความเป็นจริงประชาชนจะแจ้งก็ต่อเมื่อการเปลี่ยนแปลงทำให้เสียภาษีน้อยลงเท่านั้น หรือไม่แจ้งเลยและไม่ตอบรับใดๆ โดยอ้างว่าตนไม่ได้รับแจ้งบัญชีรายการที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่มีข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่เป็นปัจจุบันอย่างครบถ้วน อีกทั้งการที่ประชาชนอ้างว่าไม่ได้รับแจ้งรายการบัญชีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังทำให้เป็นการยากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะยืนยันความเที่ยงตรงของข้อมูลที่มี

ด้วยเหตุ 2 ประการข้างต้น เป็นผลให้ฐานข้อมูลรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่เป็นปัจจุบันอย่างครบถ้วน และเที่ยงตรง ทำให้ภาระหนักเพื่อรวบรวมข้อมูลมาตกอยู่ที่พนักงานสำรวจ ที่ต้องทำการสำรวจกว่า 90% ของจำนวนแปลงทั้งหมดในเขตความรับผิดชอบของเทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ตามข้อมูลของผู้ศึกษาสัมภาษณ์มา

หากจะอ้างถึงหลักการภาษีที่ดีในด้านการอำนวยความสะดวกแก่รัฐ จากข้อที่ 2.1 แล้วนั้นจะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้ยังไม่สอดคล้องและไม่เป็นผลตามองค์ประกอบ ส่วนของ Tax Compliance เพราะประชาชนเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่ให้ความร่วมมือในการให้ข้อมูลแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและพยายามหลีกเลี่ยงการประเมินภาษีหากการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างของตนนั้นเปลี่ยนแปลงไปโดยจะทำให้เสียภาษีมากขึ้น ส่งผลโดยตรงต่อความเที่ยงตรงของข้อมูลที่จำเป็นในการประเมินฐานภาษี ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บภาษีได้ไม่เต็มเม็ดเต็มหน่วย

เมื่อนำปัญหาการบังคับใช้กฎหมายข้างต้นของประเทศไทยมาเปรียบเทียบกับกระบวนการปฏิบัติของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา จะพบรายละเอียดส่วนต่างออกไป 2 ประเด็น คือ

- ก) กฎหมายของมลรัฐเท็กซัสได้กำหนดกระบวนการเริ่มต้นในการรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินฐานภาษี โดยให้ประชาชนเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นต้องแจ้งความเป็นเจ้าของถือครองกรรมสิทธิ์แก่เจ้าหน้าที่ประเมินตั้งแต่ต้น ไม่ว่าจะเพื่อการอยู่อาศัยหรือประกอบธุรกิจ ตาม Texas Tax Code Sec.

22.01 หากผู้ใดไม่ปฏิบัติตาม เจ้าหน้าที่ประเมินสามารถตรวจสอบได้จากฐานข้อมูลที่รวมไว้ด้วยกันในส่วน ของประวัติการขายหรือโอนกรรมสิทธิ์และการจดทะเบียนการค้าหรือบริษัท ที่ย่อมต้องมีการระบุที่อยู่ใน การจดทะเบียน ทำให้เจ้าหน้าที่ประเมินมีข้อมูลที่เป็นปัจจุบันที่สุดอยู่ในมือ

- ข) การแจ้งผลการประเมินเพื่อให้ประชาชนทราบผลและเข้ามาขอแก้ไขหากไม่ตรงกับข้อเท็จจริงเพื่อยืนยัน ความเที่ยงตรงของข้อมูลนั้น มลรัฐเท็กซัสมีกระบวนการทำข้อตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรกับประชาชน เจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตั้งแต่ต้นในช่องทางการรับผลการประเมิน ไม่ว่าจะผ่านทางไปรษณีย์หรือ จดหมายอิเล็กทรอนิกส์ โดยประชาชนจะไม่สามารถอ้างได้ว่าไม่ได้รับผลการประเมินหากไม่มีหลักฐานที่ ชัดเจนมายืนยัน ทางเจ้าหน้าที่ประเมินจะถือว่าประชาชนได้รับการแจ้งแล้ว ตั้งแต่มีการส่งผลออกไป

จากประเด็นส่วนต่างดังกล่าวข้างต้น ทำให้มลรัฐเท็กซัสมีข้อมูลที่เป็นปัจจุบันอย่างเพียงพอและเที่ยงตรง ส่วนหนึ่งในกระบวนการรวบรวมข้อมูลของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นแก่การประเมินฐานภาษี โดยในสถานการณ์ การสำรวจพื้นที่จริง เป็นกระบวนการรองลงมา มีวัตถุประสงค์เพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงในลักษณะเฉพาะ การใช้ ประโยชน์ และความมืออยู่จริงตามที่เจ้าของแจ้งมา เนื่องจากมีข้อมูลในส่วนของกรถือครองกรรมสิทธิ์ความเป็น เจ้าของส่วนหนึ่งอยู่แล้ว รวมถึงสำรวจแปลงที่ไม่ได้รับแจ้งพร้อมประเมินโทษปรับแก่เจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น

4.2 ปัญหาคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่ประเมิน

เนื่องด้วยปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับบุคคลที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นแก่ การประเมินฐานภาษีในข้อ 4.1 ข้างต้นเป็นผลให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีฐานข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบัน ไม่ครบถ้วน และไม่เที่ยงตรง ภาระหนักจึงไปตกแก่พนักงานสำรวจในขั้นตอนการลงพื้นที่สำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่ง คุณสมบัติและความพร้อมของพนักงานสำรวจจึงมีความสำคัญมากเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นไปอย่างราบรื่นใน ระยะเวลาที่จำกัด จากการศึกษากฎหมายของประเทศไทยในบทที่ 2 พบว่ายังไม่มีการกำหนดคุณสมบัติขั้นต่ำ ประสพการณ์การปฏิบัติงาน และความรู้พื้นฐานของพนักงานสำรวจเอาไว้ โดยพนักงานสำรวจที่ได้รับแต่งตั้งของ เทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ นั้น มีประสบการณ์ทำงานในส่วนของกรสำรวจที่ดินและสิ่งปลูก สร้างนี้มาน้อย ไม่ใช่คนในพื้นที่ในเขตที่ต้องปฏิบัติงาน รวมถึงไม่มีความรู้พื้นฐานทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องที่ต้องอาศัย การตีความหากนำมาปฏิบัติจริง จึงเป็นปัญหาอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถทำการ สำรวจเพื่อรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินภาษีได้อย่างครบถ้วน โดยเฉพาะข้อมูลในส่วนของความเป็นเจ้าของ การถือครองกรรมสิทธิ์และการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่มีความซับซ้อนและอาศัยเวลาในการสำรวจ รวมถึงมีความยากในการเข้าถึงสำหรับบางพื้นที่ที่ต้องอาศัยความร่วมมือจากประชาชนและผู้มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นด้วย เช่น การเข้าไปสำรวจถึงภายในบริเวณบ้านจัดสรรที่ต้องได้รับความร่วมมือจากนิติบุคคลผู้ดูแล ซึ่งถ้าหากพนักงาน สำรวจเป็นคนในพื้นที่ ก็อาจจะเป็นไปได้ง่ายกว่าที่จะได้รับความร่วมมือ อีกทั้งในการสำรวจการใช้ประโยชน์ในที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างที่อาจจะมีการใช้ประโยชน์หลายประเภทในหนึ่งแปลง มาตรา 38 กำหนดให้ต้องจัดเก็บภาษีตาม

สัดส่วนการใช้ประโยชน์แต่ละประเภทนั้น พนักงานต้องอาศัยความร่วมมือจากเจ้าของและประสบการณ์ รวมถึงความรู้พื้นฐานที่ในการสำรวจเพื่อวัดและกำหนดสัดส่วนพื้นที่ สำหรับกำหนดอัตราภาษีแต่ละประเภทให้ถูกต้อง ซึ่งเป็นความยากในการสำรวจและเป็นปัญหาที่พบจากการปฏิบัติงานจริงที่ได้กล่าวไปแล้วในบท 2

หากจะอ้างถึงหลักการภาษีที่ดินในการอำนวยการอำนวยความสะดวกแก่รัฐ จากข้อที่ 2.1 แล้วนั้นจะเห็นได้ว่าการบังคับใช้กฎหมายในส่วนนี้ยังไม่สอดคล้องและไม่เป็นผลตามองค์ประกอบ ส่วนของ Tax Administration หรือการบริหารจัดเก็บ ซึ่งให้ความสำคัญกับบุคคลากรเป็นหลัก ซึ่งหากจะให้การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นอำนวยความสะดวกให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายแล้วนั้น บุคลากรที่ก็คือพนักงานสำรวจย่อมต้องเป็นผู้มีความสามารถ มีประสบการณ์ในการปฏิบัติงานและมีความรู้พื้นฐานในด้านนี้มาอย่างดี จึงจะทำให้้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อมูลที่เที่ยงตรงสำหรับการประเมินฐานภาษี เป็นผลให้การจัดเก็บภาษีเป็นไปอย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

หากเปรียบเทียบปัญหานี้กับกระบวนการปฏิบัติของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกาที่ศึกษาในบท 3 แล้ว จะพบว่ามลรัฐเท็กซัสมีการกำหนดไว้ในกฎหมายอย่างชัดเจนถึงคุณสมบัติและประสบการณ์พื้นฐานของเจ้าหน้าที่ประเมิน ตาม Texas Tax Code Sec. 1151.160 กล่าวคือ เจ้าหน้าที่ประเมินต้องได้รับการขึ้นทะเบียนเป็นผู้ประเมินวิชาชีพมาแล้วไม่ต่ำกว่า 5 ปี เจ้าหน้าที่ประเมินต้องเป็นบุคคลในเขตพื้นที่ county นั้น และต้องผ่านการอบรมหลักสูตรพื้นฐานตามที่กฎหมายกำหนด ซึ่งข้อกำหนดเหล่านี้สามารถทำให้มั่นใจได้ว่าเจ้าหน้าที่ประเมินที่เป็นอีกส่วนหนึ่งที่สำคัญในกระบวนการ นั้นมีคุณสมบัติและคุณภาพเพียงพอที่จะปฏิบัติงานได้สำเร็จในกรอบเวลา เพื่อให้ได้ข้อมูลที่เที่ยงตรง เป็นประโยชน์แก่การประเมินฐานภาษีเพื่อจัดเก็บภาษีให้แก่ท้องถิ่นได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยต่อไป

4.3 ปัญหาจากการขาดกระบวนการอื่นที่นำมาปฏิบัติรวม เพื่อสนับสนุนให้ได้มาซึ่งข้อมูลจำเป็นที่เที่ยงตรงต่อการประเมินฐานภาษี

จากการศึกษากระบวนการรวบรวมข้อมูลและสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของประเทศไทย เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินฐานภาษี พบว่าในสาระสำคัญแล้วประกอบด้วยกระบวนการ 2 ส่วน คือ

- ก) กระบวนการรวบรวมข้อมูลจากผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือจากสำนักงานที่ดินในส่วนของข้อมูลความเป็นเจ้าของและการถือครองกรรมสิทธิ์ และจากประชาชนผู้เป็นเจ้าของในส่วนของการใช้ประโยชน์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งในกระบวนการนี้ประเทศไทยมีปัญหาจากการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องเหล่านี้ที่ปัจจุบันยังไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ที่บัญญัติไว้ อีกทั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังไม่มีฐานข้อมูลที่พร้อมจะนำมาตรวจสอบการปฏิบัติตามกฎหมายนี้ของประชาชนได้ว่าผู้ใดแจ้งแล้วหรือขาดการแจ้ง รวมถึงกระบวนการจัดส่งบัญชีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ประชาชนตรวจสอบข้อเท็จจริง ประเทศไทยยังไม่มีข้อกำหนดวิธีการจัดส่งให้เป็นข้อตกลงระหว่างองค์กรส่วนท้องถิ่นกับ

ประชาชนที่ชัดเจน อีกทั้งยังไม่มีกฎหมายควบคุมการอ้างว่าไม่ได้รับแจ้งบัญชีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อหลีกเลี่ยงการประเมินภาษี

- ข) กระบวนการออกสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยพนักงานสำรวจ สำหรับประเทศไทยแล้วกระบวนการนี้คือการบวนการหลักเพื่อให้ได้ข้อมูลของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นต่อการประเมินฐานภาษี เหตุผลที่กระบวนการนี้คือกระบวนการหลักในการรวบรวมข้อมูลนั้นเป็นผลมาจากกระบวนการส่วนแรกที่มีปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นภายนอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้ต้องอาศัยการสำรวจกว่า 90%²⁹ เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็น กล่าวคือ ความเป็นเจ้าของ, ประเภท, ขนาด, อายุ และประเภทการใช้ประโยชน์ ซึ่งในกระบวนการนี้ประเทศไทยมีปัญหาในส่วนของคุณสมบัติและความพร้อมของเจ้าหน้าที่

จากกระบวนการ 2 ส่วนที่กล่าวมานี้ แม้จะมีส่วนเหมือนในสาระสำคัญเมื่อเปรียบเทียบกับกระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อการประเมินฐานภาษีทรัพย์สินในส่วนของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา นั่นคือการได้รับข้อมูลส่วนหนึ่งจากประชาชนเจ้าของกรรมสิทธิ์และจากการสำรวจโดยเจ้าหน้าที่อีกส่วนหนึ่ง หากแต่มลรัฐเท็กซัส มีกระบวนการรวบรวมฐานข้อมูลที่จำเป็นต่อการประเมินฐานภาษีไว้ที่หน่วยงานเดียวคือ Comptroller ประจำมลรัฐ³⁰ ทั้งข้อมูลประวัติการขายหรือโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จะช่วยให้ผู้ประเมินได้มาซึ่งข้อมูลในส่วนของความเป็นเจ้าของ ขนาดและที่ตั้ง อีกทั้งข้อมูลการจดทะเบียนการค้าหรือจดทะเบียนบริษัทจะช่วยให้ผู้ประเมินได้มาซึ่งข้อมูลประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง ที่เป็นปัจจุบันที่สุด ซึ่งเขตการประเมินของแต่ละ county จะดึงข้อมูลไปใช้เพื่อเริ่มต้นเปิดกระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินฐานภาษีในแต่ละปีได้เลย โดยไม่ต้องร้องขอความร่วมมือจากหน่วยงานอื่นใด หรือรอการแจ้งจากประชาชนเจ้าของทรัพย์สิน

หลังจะได้วิเคราะห์ถึงสาเหตุที่มาของปัญหาทั้งสามประเด็น ในเรื่องของการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการรวบรวมข้อมูลและสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาในคุณสมบัติ ประสิทธิภาพและความพร้อมของเจ้าหน้าที่สำรวจ ปัญหาการขาดกระบวนการอื่นที่นำมาปฏิบัติร่วมเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลจำเป็นที่เที่ยงตรงต่อการประเมินฐานภาษี ซึ่งข้อมูลที่จำเป็นต้องได้มาอย่างครบถ้วนและเที่ยงตรงเหล่านี้ส่งผลโดยตรงต่อการประเมินฐานภาษี การกำหนดอัตราภาษีและย่อมต้องกระทบกับการจัดเก็บภาษีอย่างแน่นอนตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กล่าวไปในบทที่ 2 ที่อธิบายถึงความสำคัญและความสัมพันธ์ของการได้มาซึ่งข้อมูลที่เที่ยงตรงกับระบบจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย

เมื่อนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับกระบวนการในรายละเอียดของมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกา จะเห็นได้ว่ามีความแตกต่างในแง่ที่ดีกว่าประเทศไทย อิงจากสถิติของผลการดำเนินการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใน

²⁹ ข้อมูลปี พ.ศ.2564 จากเทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

³⁰ How Property is valued, เข้าถึงเมื่อ 10 ธันวาคม 2565, เข้าถึงได้จาก <https://comptroller.texas.gov/taxes/property-tax/valuing-property.php>

ตารางเปรียบเทียบที่ 3.4 จะเห็นได้ว่ามลรัฐเท็กซัสสามารถทำการสำรวจและประเมินราคาตลาดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้ 87% จากจำนวนแปลงในเขตมลรัฐทั้งหมด ในขณะที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตัวอย่าง เทศบาลเมืองแม่เหียะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ทำการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อประเมินฐานภาษีได้ 60% ของจำนวนแปลงในเขตพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งสถิติร้อยละเหล่านี้เป็นตัวชี้ถึงปริมาณความครบถ้วนและเที่ยงตรงของข้อมูลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวบรวมมาได้ และจะถูกใช้เป็นเกณฑ์ในการประเมินฐานภาษีและกำหนดอัตราภาษีต่อไป และอย่างที่กล่าวไว้ข้างต้นว่าข้อมูลในการประเมินฐานภาษีที่ครบถ้วนและเที่ยงตรงนั้นส่งผลโดยตรงต่อการจัดเก็บภาษีให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามหลักภาษีที่ดีด้านการอำนวยความสะดวก ซึ่งประเทศไทยอาจนำส่วนที่ดีในกระบวนการของมลรัฐเท็กซัสเหล่านั้นมาปรับใช้เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาสามประการข้างต้นได้ ซึ่งผู้ศึกษาจะสรุปข้อเสนอแนะในบทที่ 5 เป็นลำดับถัดไป

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

จากการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562 มาแทนกฎหมายเดิมคือพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 เนื่องด้วยกฎหมายเดิมมีความล้าสมัยและไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน โดยกฎหมายใหม่นี้มีผลบังคับใช้ ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม พ.ศ.2563 เป็นต้นไป ซึ่งมีหนึ่งสาระสำคัญที่เปลี่ยนแปลงไปจากกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินเดิม คือ การกำหนดหน้าที่ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องเป็นผู้รวบรวมและทำการสำรวจเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลในการประเมินฐานภาษีและกำหนดอัตราภาษี กล่าวคือ ข้อมูลการครอบครองกรรมสิทธิ์ ประเภท จำนวน ขนาด และการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เป็นผลให้กระบวนการสำรวจและรวบรวมข้อมูลนี้มีความสำคัญเป็นอย่างมากต่อการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วย ตามหลักการภาษีที่ดีด้านการอำนวยความสะดวก เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ต้องการให้ท้องถิ่นมีรายได้มากขึ้น เพียงพอในการนำไปให้บริหารจัดการและพัฒนาท้องถิ่นที่รายได้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นนับเป็นรายได้หลักที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง คิดเป็นกว่าร้อยละ 80 จากรายได้ทั้งหมด

5.1.1 ปัญหาคุณภาพและความครบถ้วนของข้อมูลในการประเมินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปัจจุบัน

อย่างไรก็ตาม จากการศึกษาและเข้าสัมภาษณ์ผู้ปฏิบัติงานจริงจากเทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่ พบว่าในปี พ.ศ. 2564 ทางองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้ทำการสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างภายในเขตพื้นที่ได้เพียงร้อยละ 60 ของแปลงทั้งหมดที่มี 16,371 แปลง และสามารถจัดเก็บรายได้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้ร้อยละ 50 จากประมาณการ ด้วยเหตุนี้ผู้ศึกษาจึงวิเคราะห์ถึงสาเหตุปัญหาที่เกิดขึ้นจากกระบวนการนำกฎหมายไปปฏิบัติจริงในแต่ละขั้นตอน ตั้งแต่การรวบรวมข้อมูลเพื่อเป็นฐานข้อมูล ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง หน้าที่ของประชาชนเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การแต่งตั้งและหน้าที่ของพนักงานสำรวจ การจัดทำบัญชีรายการที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนการแจ้งให้ประชาชนทราบผลการประเมินเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริง พบว่าในกระบวนการรวบรวมข้อมูลและสำรวจนี้มีปัญหาอยู่สามประเด็นด้วยกัน คือ ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นในกระบวนการนอกเหนือตัวองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ปัญหาในคุณสมบัติ ประสบการณ์และความพร้อมของเจ้าหน้าที่สำรวจ ปัญหาการขาดกระบวนการอื่นที่นำมาปฏิบัติร่วมเพื่อให้ได้มาซึ่งข้อมูลจำเป็นที่เที่ยงตรงต่อการประเมินฐานภาษี โดยปัญหาเหล่านี้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถรวบรวมข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินภาษีที่เป็นปัจจุบัน ครบถ้วนและเที่ยงตรงได้ ซึ่งมีความสำคัญยิ่งแก่การจัดเก็บภาษีให้ได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยตามหลักการภาษีที่ดีด้านการอำนวยความสะดวก โดยปัญหาคุณภาพและความครบถ้วนของข้อมูลในการประเมินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปัจจุบันนั้นสามารถแสดงได้ตามตารางที่ 5-1 ดังนี้

ตารางที่ 5-1 ปัญหาคุณภาพและความครบถ้วนข้อมูลในการประเมินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในปัจจุบัน	
ข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบัน	คือ ข้อมูลของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นแก่การประเมินภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ไม่ถูกปรับปรุงให้เป็นปัจจุบัน เช่น เจ้าของเดิม นาย ก. ได้ขายพร้อมโอนกรรมสิทธิ์ของบ้านและที่ดินให้นาย ข. แล้วระหว่างปีภาษี แต่ตามบัญชีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงบันทึกนาย ก. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์
ข้อมูลไม่ครบถ้วน	คือ คือ ข้อมูลของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นแก่การประเมินภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ไม่ครบถ้วนตามจำนวนแปลงทั้งหมดในเขตความรับผิดชอบ เช่น ในเขตเทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ มีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในเขตอยู่ทั้งหมด 16,371 แปลง แต่เทศบาลเมืองแม่เหิยะมีข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินภาษีที่มีคุณภาพ เพียงร้อยละ 60 หรือ 10,062 แปลง
ข้อมูลไม่เที่ยงตรง	คือ ข้อมูลของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จำเป็นแก่การประเมินภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอยู่ไม่ถูกต้องตามข้อเท็จจริง เช่น เจ้าของเดิม นาย ก. ได้ขายพร้อมโอนกรรมสิทธิ์ของบ้านและที่ดินซึ่งให้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัยหรือบ้านหลังหลัก ให้กับนาย ข. แล้วระหว่างปีภาษี โดยนาย ข. ได้ปล่อยเช่าบ้านเพื่อหารายได้ แต่ตามบัญชีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นยังคงบันทึกนาย ก. เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์และได้รับยกเว้นภาษี เนื่องจากเป็นบ้านหลังหลักที่เป็นที่อยู่อาศัยตามบทบัญญัติของกฎหมาย

5.1.2 แนวทางการเพิ่มคุณภาพและความครบถ้วนของข้อมูลเพื่อการประเมินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ผู้ศึกษาเลือกการศึกษาเปรียบเทียบกับกฎหมายและกระบวนการของต่างประเทศ คือมลรัฐเท็กซัส ประเทศสหรัฐอเมริกาเนื่องจากมีความเหมือนกันกับประเทศไทยในสาระสำคัญ หากแต่ในรายละเอียดของกระบวนการนั้นมีความต่างที่ดีกว่าในส่วนของการบังคับใช้กฎหมายกับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องในกระบวนการรวบรวมและสำรวจเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินภาษี คุณสมบัติของเจ้าหน้าที่สำรวจผู้เป็นบุคลากรหลักในการปฏิบัติงาน และการใช้กระบวนการอื่นร่วมเพื่อสนับสนุนกระบวนการรวบรวมและสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่ประเทศไทยอาจนำมาปรับใช้ได้เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินภาษีที่เป็นปัจจุบัน ครบถ้วนและเที่ยงตรงมากยิ่งขึ้น โดยมีประเด็นที่สามารถนำมาใช้เพื่อเป็นแนวทางการเพิ่มคุณภาพและความครบถ้วนของข้อมูลเพื่อการประเมินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในประเทศไทยได้ตามตารางที่ 5-2 ดังนี้

ตารางที่ 5-2 แนวทางการเพิ่มคุณภาพและความครบถ้วนของข้อมูลเพื่อการประเมินภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง		
ปัญหา/แนวทางการพัฒนา	การดำเนินการในเพื่อพัฒนา	ผลลัพธ์ (ข้อมูลที่มีคุณภาพมากขึ้น)
ข้อมูลที่ไม่เป็นปัจจุบัน	กำหนดหน้าที่ให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ต้องเข้ามาแจ้งการครอบครองที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่เมื่อได้รับกรรมสิทธิ์นั้น	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อมูลการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่เป็นปัจจุบัน ว่าเป็นข้อมูลตั้งต้นเพื่อตรวจเช็คความครบถ้วนกับฐานข้อมูลหากมีการเชื่อมโยงระบบกับสำนักงานที่ดินหรือสำนักงานพาณิชย์
ข้อมูลไม่ครบถ้วน	จัดทำฐานข้อมูลซึ่งเชื่อมโยงระบบฐานข้อมูลของหน่วยงานราชการต่างๆ เช่น การเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของสำนักงานที่ดิน ให้มาสะท้อนในฐานข้อมูลเพื่อการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และเพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใช้เป็นข้อมูลตั้งต้นเพื่อตรวจสอบความครบถ้วน (Cross-check) การเข้ามาแจ้งการถือครองกรรมสิทธิ์ของประชาชน และให้พนักงานสำรวจออกสำรวจส่วนที่ไม่ได้รับแจ้งและตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อไป	องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีข้อมูลการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่เป็นปัจจุบันอย่างครบถ้วน จากการศึกษาที่สามารถตรวจสอบกับข้อมูลที่ประชาชนเข้ามาแจ้งได้ มีบางส่วนที่ตกหล่นให้พนักงานสำรวจดำเนินการรวบรวมข้อมูลและตรวจสอบต่อไป
ข้อมูลไม่เที่ยงตรง	กำหนดคุณสมบัติและประสบการณ์ขั้นต่ำที่พนักงานสำรวจจะต้องมี เป็นเกณฑ์ให้ชัดเจนในการแต่งตั้งบุคลากรผู้รับผิดชอบพร้อมจัดหาอุปกรณ์หรือโปรแกรมที่จะช่วยสนับสนุนการปฏิบัติงานให้ดียิ่งขึ้น เช่น โดรน หรือ โปรแกรมระบุตำแหน่ง รวมถึงการแจ้งข้อมูลบัญชีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้ประชาชนตรวจสอบความถูกต้อง ต้องตกลงช่องทางการติดต่อให้เป็นลายลักษณ์อักษรกับประชาชนให้ชัดเจน ป้องกันการแอบอ้างว่าไม่ได้รับแจ้งเพื่อเลี่ยงการประเมิน	พนักงานสำรวจสามารถทำการสำรวจและรวบรวมข้อมูลได้ครบถ้วน อย่างถูกต้องและเที่ยงตรงตามสภาพความเป็นจริงของการครอบครองกรรมสิทธิ์ ประเภท จำนวน ขนาด และการใช้ประโยชน์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง และสามารถปฏิบัติได้ภายในกรอบระยะเวลาที่กำหนด

โดยจากสถิติปี พ.ศ. 2564 มลรัฐเท็กซัสสามารถทำการสำรวจและรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินราคาตลาดซึ่งเป็นฐานภาษีได้ร้อยละ 87 ของจำนวนทรัพย์สินที่เป็นที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในทั้งหมด 254 county กล่าวคือ ในกระบวนการของมลรัฐเท็กซัสนั้น มีการบังคับใช้กฎหมายที่เข้มงวดกว่าในการกำหนดหน้าที่ให้ประชาชนเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต้องมาแจ้งแสดงรายการตั้งแต่ต้น หากตนครอบครองทรัพย์สินนั้น ณ วันที่ 1 มกราคมของปีใดๆ ประกอบกับการรวมฐานข้อมูลขายซื้อขายโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน การจดทะเบียนการค้าหรือจดทะเบียนบริษัทไว้ที่ศูนย์กลางเพียงแหล่งเดียว ทำให้เจ้าหน้าที่ประเมินมีข้อมูลที่เป็นปัจจุบันส่วนมากอยู่ในมือเจ้าหน้าที่ประเมินสามารถตรวจสอบได้หากผู้ใดไม่แจ้งตามหน้าที่ที่กฎหมายกำหนด รวมถึงไม่สามารถอ้างโดยไม่มีหลักฐานได้ว่าตนไม่ได้รับผลการประเมินเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีเนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ต้องมีการตกลงเป็นลายลักษณ์อักษรตั้งแต่ต้นถึงช่องทางการรับแจ้งผล เมื่อกระบวนการรวบรวมข้อมูลตั้งต้นเพื่อเปิดกระบวนการสำรวจทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบันในส่วนมากแล้ว การสำรวจจึงกลายเป็นกระบวนการรองเพื่อตรวจสอบข้อเท็จจริงตามที่ได้รับแจ้ง และสำรวจพื้นที่ที่ไม่ได้รับแจ้งเพื่อประเมินโทษปรับ ทั้งนี้กฎหมายมลรัฐเท็กซัสยังได้มีการกำหนดคุณสมบัติและประสบการณ์พื้นฐานของเจ้าหน้าที่ประเมินผู้รับผิดชอบในการสำรวจและประเมินทรัพย์สินเอาไว้อย่างชัดเจน เพื่อให้แน่ใจได้ว่าจะสามารถปฏิบัติงานได้ดีในระยะเวลาที่จำกัด รายละเอียดต่างๆในกระบวนการรวบรวมข้อมูลและสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินภาษีเหล่านี้ล้วนมีความสำคัญให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถมีข้อมูลที่เที่ยงตรงและเพียงพอต่อการจัดเก็บภาษีให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยตามหลักภาษีที่ดีด้านการอำนวยความสะดวก

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากบทสรุปการศึกษาที่กล่าวมาข้างต้นนั้นแสดงให้เห็นว่ารายละเอียดต่าง ๆ ในกระบวนการรวบรวมข้อมูลและสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินภาษี ที่ยังเป็นปัจจุบัน ครบถ้วนและเที่ยงตรงมากเท่าไร ก็จะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยตามที่ควรจะเป็นมากขึ้นเท่านั้น โดยผู้ศึกษาจะแสดงให้เห็นชัดเจนมากยิ่งขึ้นจากตารางที่ 5-3 ประमाणการณ์ที่เริ่มต้นด้วยสัดส่วนข้อมูลที่รวบรวมได้ ต่อภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่สามารถจัดเก็บได้ สถิติตั้งต้นอ้างอิงจากข้อมูลจริงของเทศบาลเมืองแม่เหิยะ อำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่ ปี พ.ศ.2564 ดังนี้

ตารางที่ 5-3 : การที่รัฐสามารถเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยขึ้นเมื่อมีข้อมูลที่ถูกต้องแม่นยำ และเป็นปัจจุบัน		
ข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่รวบรวมได้ของจำนวนแปลงทั้งหมด (%)	ภาษีที่รัฐจัดเก็บได้	
	ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จัดเก็บได้ก่อนดำเนินการตามข้อเสนอ (บาท)	ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จัดเก็บได้หลังดำเนินการตามข้อเสนอ (บาท)
60% (ข้อมูลจริง)		3,000,000 (ข้อมูลจริง)
70%	3,000,000	3,500,000

ตารางที่ 5-3 : การที่รัฐสามารถเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยขึ้นเมื่อมีข้อมูลที่ถูกต้อง แม่นยำ และเป็นปัจจุบัน		
ข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่รวบรวมได้ของจำนวน แปลงทั้งหมด (%)	ภาษีที่รัฐจัดเก็บได้	
	ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จัดเก็บได้ ก่อนดำเนินการตามข้อเสนอ (บาท)	ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จัดเก็บได้ หลังดำเนินการตามข้อเสนอ (บาท)
80%	3,000,000	4,000,000
90%	3,000,000	4,500,000
100%	3,000,000	5,000,000

จากตารางการเทียบสัดส่วนบัญญัติโดยตรงข้างต้น แสดงให้เห็นความสัมพันธ์ที่ลือตามกันอย่างชัดเจนของข้อมูลที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถรวบรวมมาให้เป็นปัจจุบัน ครบถ้วนและเที่ยงตรงมากที่สุด กับจำนวนรายได้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จะสามารถจัดเก็บได้ เช่นนี้ จึงควรหาแนวทางที่เหมาะสมมาพัฒนากระบวนการที่ยังมีปัญหาอยู่เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีให้ได้เต็มเม็ดเต็มหน่วยมากยิ่งขึ้น ซึ่งผู้ศึกษาจะเสนอแนวทาง ดังนี้

- ก) การบังคับใช้กฎหมายต่อผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องอื่นนอกเหนือจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ควรกำหนดให้ประชาชนผู้เป็นเจ้าของในกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมีหน้าที่ต้องแจ้งรายการที่ตนครอบครองตั้งแต่ได้รับกรรมสิทธิ์นั้นเนื่องจากเจ้าหน้าที่จะสามารถตรวจสอบความครบถ้วนได้จากฐานข้อมูลการครอบครองกรรมสิทธิ์ ทำให้ได้ข้อมูลที่เป็นปัจจุบัน ครบถ้วนและเที่ยงตรงของผู้ที่จะมีหน้าที่เสียภาษี รวมถึงขนาดและที่ตั้งของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง นอกจากนี้ควรกำหนดเกณฑ์และทำข้อตกลงในช่องทางการรับแจ้งผลการประเมินให้ชัดเจน เมื่อมีการส่งผลออกไปตามช่องทางที่ตกลงกันแล้วถือว่าประชาชนได้รับแจ้ง เพื่อป้องกันการแอบอ้างอย่างไม่มีหลักฐานชัดเจนมาหักล้างเพื่อหลีกเลี่ยงการประเมินภาษี
- ข) กำหนดให้มีกระบวนการอื่นร่วมเพื่อสนับสนุนการรวบรวมข้อมูลและสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง คือการรวมฐานข้อมูลไว้ที่ศูนย์กลาง ในส่วนของการเปลี่ยนแปลงความเป็นเจ้าของในกรรมสิทธิ์ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ข้อมูลการจดทะเบียนการค้าหรือบริษัทในแง่ของประเภทการใช้ประโยชน์ เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเข้าถึงข้อมูลได้โดยตรง มีฐานข้อมูลที่เป็นปัจจุบันที่สุดอยู่ในมือ ไม่จำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากสำนักงานที่ดินอีก และยังสามารถใช้เป็นฐานข้อมูลในการตรวจสอบความครบถ้วนและการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชนหากไม่เข้ามาแจ้งความเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินและสิ่งปลูกสร้างใดๆ ซึ่งการรวมฐานข้อมูลของหน่วยงานราชการซึ่งอยู่ภายใต้กระทรวงเดียวกัน เช่นกระทรวงมหาดไทย ที่ควบคุมดูแลทั้งกรมที่ดิน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอยู่แล้วนั้น ไม่น่าจะเป็นการยากนักหากนำมาปฏิบัติจริง
- ค) กำหนดถึงคุณสมบัติและประสบการณ์ขั้นต่ำสำหรับผู้ที่ได้รับแต่งตั้งเป็นพนักงานสำรวจ เนื่องจากพนักงานสำรวจถือเป็นบุคลากรสำคัญในการปฏิบัติกระบวนการรวบรวมข้อมูลเพื่อประเมินภาษีนี้ ควรจะต้องเป็นคนในพื้นที่ที่คุ้นเคยกับเส้นทางและที่ตั้งของจุดต่างๆ ควรต้องมีประสบการณ์ในการปฏิบัติการ

สำรวจ รวมถึงได้รับการอบรมความรู้พื้นฐานที่จำเป็นต่อการสำรวจ ทั้งในเรื่องของบทบัญญัติของกฎหมาย ประกาศหรือข้อกำหนดของกระทรวง ตลอดจนความรู้ในการใช้เครื่องมือ อุปกรณ์ หรือโปรแกรมต่างๆที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้แน่ใจว่าพนักงานสำรวจที่ได้รับแต่งตั้งนี้จะสามารถปฏิบัติหน้าที่เพื่อให้ได้ข้อมูลที่จำเป็นแก่การประเมินภาษีที่เป็นปัจจุบัน ครบถ้วนและเที่ยงตรงมากที่สุดภายในกรอบเวลาที่จำกัด

บรรณานุกรม

หนังสือ

ศ.ดร. สุเมธ ศิริคุณโชติ. ภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร 2564. กรุงเทพฯ: เรือนแก้วการพิมพ์, 2563

บทความ

ไกรยุทธ อธิธาอินทร์. “หลักการจัดเก็บภาษี”. วารสารนิต้า. กรกฎาคม 2540

อัครณัฐ สุทธิพงษ์ประชา. “ภาษีทรัพย์สินในเชิงเปรียบเทียบ: กรณีศึกษา 7 ประเทศ”. วารสารการจัดการภาครัฐและภาคเอกชน. กรกฎาคม-ธันวาคม 2564

อวิรุทธ์ ชาญชัยกิตติกร. “ภาษีทรัพย์สินของประเทศสหรัฐอเมริกา”, เอกสารภาษีอากร, ตุลาคม 2564

สัมภาษณ์

ขวัญดาว ใจแน่น. หัวหน้าฝ่ายพัฒนารายได้. สัมภาษณ์. 25 ตุลาคม 2565

เอกนรินทร์ ตาอินทร์. ผู้ช่วยนักพัฒนาชุมชน แผนกแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สิน. สัมภาษณ์. 25 ตุลาคม 2565

สื่ออิเล็กทรอนิกส์

Certified Connecticut Municipal Assessor Guidebook, [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
https://caao.com/wp-content/uploads/CCMA_GuideBook-2022.pdf, [25 พฤศจิกายน 2565]

Biennial Texas Property Tax Report Years 2018 and 2019, [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
<https://comptroller.texas.gov/taxes/property-tax/reports/index.php>, [10 ธันวาคม 2565]

Property Tax System Basic, [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
<https://comptroller.texas.gov/taxes/property-tax/basics.php>, [10 ธันวาคม 2565]

How Property is valued, [ออนไลน์], แหล่งที่มา: <https://comptroller.texas.gov/taxes/property-tax/valuing-property.php>, [10 ธันวาคม 2565]

Property Tax Data Report, [ออนไลน์], แหล่งที่มา:
<https://comptroller.texas.gov/taxes/property-tax/reports/index.php>, [10 ธันวาคม 2565]

กฎหมาย

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562

ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องการดำเนินการตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562

ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการดำเนินการตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.2562

Texas Tax Code Title 1