

ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารภาษีของเทศบาล

นายวิฑูรย์ ศิริวิโรจน์



วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตรปริญญานิติศาสตรมหาบัณฑิต

สาขาวิชานิติศาสตร์ ภาควิชานิติศาสตร์

คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ปีการศึกษา 2543

ISBN 974-13-0931-7

ลิขสิทธิ์ของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLES ON TAX ADMINISTRATIONS OF MUNICIPAL GOVERNMENT

Mr. Vitoon Sirivirogn

A Thesis Submitted in Partial Fulfillment of the Requirements

for the Degree of Master of Laws in Laws

Department of Law

Faculty of Law

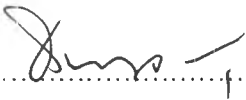
Chulalongkorn University

Academic Year 2000


ISBN 974-13-0931-7

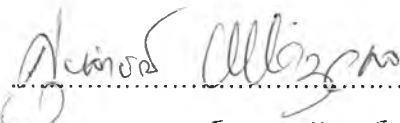
หัวข้อวิทยานิพนธ์ ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารภาษีของเทศบาล
โดย นายวิฑูรย์ ศิริวิโรจน์
ภาควิชา นิติศาสตร์
อาจารย์ที่ปรึกษา รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจิวอดล
อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์

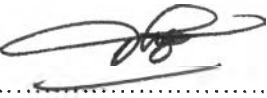
คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย อนุมัติให้หัวข้อวิทยานิพนธ์ฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่ง
ของสารนิพนธ์ตามหลักสูตรปริญญาโทมหาบัณฑิต

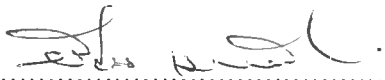

..... คณบดีคณะนิติศาสตร์
(รองศาสตราจารย์ ธงทอง จันทรางศุ)

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์


..... ประธานกรรมการ
(รองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์)


..... อาจารย์ที่ปรึกษา
(รองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีจิวอดล)


..... อาจารย์ที่ปรึกษาร่วม
(รองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)


..... กรรมการ
(รองศาสตราจารย์ สำเร็จ เมฆเกรียงไกร)

วิฑูลธย์ ศิริวิโรจน์ : ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารภาษีของเทศบาล.
 (LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLES ON TAX ADMINISTRATIONS OF MUNICIPAL GOVERNMENT) , อ.ที่ปรึกษา : รองศาสตราจารย์ ดร. ศุภลักษณ์ พิณีจ
 ภูวดล , อ.ที่ปรึกษาร่วม : รองศาสตราจารย์ ดร. สมคิด เลิศไพฑูรย์ , จำนวนหน้า 119
 หน้า. ISBN 974-13-0931-7

ปัจจุบันกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารภาษีของเทศบาลมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ ซึ่งไม่เอื้อ
 อำนวยต่อการบริหารจัดการ และเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการตีความแห่งบทบัญญัติกฎหมาย และปัญหาการ
 บริหารจัดเก็บภาษีของเทศบาล จากการศึกษาพบว่า ปัญหาและอุปสรรคดังกล่าวเกิดจากสาเหตุสำคัญ 2
 ประการคือ ความบกพร่องของบทบัญญัติแห่งกฎหมาย และการปฏิบัติที่ต่างกันของพนักงานเจ้าหน้าที่และ
 หน่วยงานเทศบาลผู้ใช้บังคับกฎหมาย

โดยวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการแก้ไขปัญหามา บนพื้นฐานของหลัก
 เกณฑ์การบริหารภาษีที่ดี และหลักการกระจายอำนาจปกครองให้กับท้องถิ่น ซึ่งจากการศึกษาพบว่าปัญหา
 ความบกพร่องแห่งบทบัญญัติกฎหมายในกรณีของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ควรกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นเป็นผู้
 กำหนดหลักเกณฑ์ในการยกเว้นภาษีจากเดิมที่รัฐเป็นผู้กำหนดภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีอยู่ . กำหนด
 หลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีให้มีความชัดเจน และแก้ไขอัตราภาษีให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจโดย
 เฉพาะเรื่องส่วนควบ ในกรณีของภาษีบำรุงท้องที่ ควรกำหนดหลักเกณฑ์การกำหนดราคาปานกลางที่ดินและ
 เพดานภาษีให้สอดคล้องกับสภาวะเศรษฐกิจ และในกรณีของภาษีป้าย ควรเพิ่มการประสานงานและเชื่อมโยง
 ทางข้อมูลกับฝ่ายทะเบียนพาณิชย์ เพื่อควบคุมการติดตั้งป้ายตามที่กฎหมายกำหนด และควรมีการแก้ไขบท
 บัญญัติให้สอดคล้องกับความทันสมัยของเทคโนโลยีมากยิ่งขึ้น และสำหรับปัญหาการปฏิบัติที่ต่างกันของ
 พนักงานเจ้าหน้าที่และหน่วยงานเทศบาลผู้บังคับกฎหมายนั้น เป็นเรื่องเกี่ยวกับความคิดเห็นและความรู้ความ
 เข้าใจในกฎหมายที่ใช้บังคับแตกต่างกัน จึงควรที่จะกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติและการใช้บังคับกฎหมายให้
 เกิดความชัดเจนมากยิ่งขึ้น และควรเพิ่มความรู้ความชำนาญให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่โดยการอบรมตลอดจนจัด
 ให้มีคู่มือการปฏิบัติงานที่ละเอียดและชัดเจน

ภาควิชานิติศาสตร์..... ลายมือชื่อนิสิต
 สาขาวิชานิติศาสตร์..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษา
 ปีการศึกษา2543..... ลายมือชื่ออาจารย์ที่ปรึกษาร่วม

##4086122234 : MAJOR LAW

KEY WORD: MUNICIPAL TAX ACTS/ BUILDING AND LAND TAX/LOCAL DEVELOPMENT

TAX/SIGNBOARD TAX

VITON SIRIVIRONG : LEGAL PROBLEMS AND OBSTACLES ON TAX

ADMINISTRATIONS OF MUNICIPAL GOVERNMENT. THESIS ADVISOR :

ASSO. PROF.SUPALAK PINITPUVADOL, Ph.D., THESIS COADVISOR :

ASSO. PROF. SOMKIT LERTPAITON , Ph.D. , 119 PP. ISBN 974-13-0931-7.

Nowaday , the laws on tax administration of municipal government have some legal problems and obstacles that are not supportive and comfortable for administrating the municipal tax . They creates problems on the interpretation and the problem on collection the municipal tax . The study finds that some legal defects and obstacles arise from two causes. The first is the defects of law. The other is the different operation between the municipal officers and enforcing agencies.

This thesis studies, analyses and proposes the ways to corrects those problems on the basis of good tax administration and delegation of administrative power to local government. The study finds the defects of the provisions on building and land tax . There should be a delegation to the local government in forming on exception to taxes instead of letting state to carry it out under the existing provision. The principle on accessing of annual income should be clearer and a revision to the tax rate should be made to bring it to be in harmony will the economic environment especially those on component. Regarding to the local development tax there should be a principle to fix the medium land price and ceiling land price to suit the economic environment. For the signboard tax a provision for move coordination and link with the commercial registration should be made to control the signboard fixation as governor by the law. Revision should closely take modern technology into consideration. As to the variance of tax officials and municipal government in enforcing the law is a matter of different attitude and comprehension in the law being enforced. Therefore the practice and enforcement of law should be made clearer and tax officials should be equipped with move expertise through training and detailed and comprehensive manuals.

DepartmentLaw.....

Field of studyLaw.....

Academic year2000.....

Student's signature*Viton Sirivirong*.....

Advisor's signature*Supalak P.*.....

Co-advisor's signature*Somkit Lertpaithorn*.....



กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ได้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยความกรุณาของคณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ที่ได้กรุณาต่อผู้เขียน นับตั้งแต่การสอบโครงร่างวิทยานิพนธ์ และวิทยานิพนธ์ ขอขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.กมลชัย รัตนสกาววงศ์ ที่กรุณาสละเวลาอันมีค่าของท่านมาเป็นประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำแก่ข้าพเจ้า ขอขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.ศุภลักษณ์ พิณีภูวดล ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาและให้คำแนะนำการทำวิทยานิพนธ์ตลอดจนแก้ไขตรวจทานจนทำให้วิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปได้ ขอขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่รับเป็นอาจารย์ที่ปรึกษาร่วมและให้คำแนะนำตลอดมา ขอขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ สำเริง เมฆเกรียงไกรที่กรุณาเสียสละเวลามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ ตรวจบทความด้วยภาษาอังกฤษ ตลอดจนให้คำแนะนำ ขอขอบพระคุณท่านรองศาสตราจารย์ ดร.จรัส สุวรรณมาลาที่ได้เสียสละเวลาเสนอแนะความเห็นวิทยานิพนธ์

ขอขอบพระคุณท่านสไลเกษ วัฒนพันธ์ ท่านผู้พิพากษารองอธิบดีศาลภาค 9 ที่ได้แนะนำและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา ขอขอบพระคุณท่านอาจารย์พลประสิทธิ์ ฤทธิรักษา ท่านผู้พิพากษาศาลฎีกาและท่านอาจารย์ชัยสิทธิ์ ตราชูธรรม ท่านผู้พิพากษารองอธิบดีศาลแพ่งกรุงเทพใต้ ที่ให้ความเห็นที่เป็นประโยชน์ในการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน

ขอขอบพระคุณท่านศาสตราจารย์ ดร.บวรศักดิ์ อุวรรณโณ ท่านเลขาธิการสถาบันพระปกเกล้า และท่านนัจมุดดีน อูมา สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ได้ให้กำลังใจและแนะนำเทคนิคการทำวิทยานิพนธ์แก่ผู้เขียน

ขอขอบคุณ คุณน้ำเพชร สังขวานิช และคุณนรินทร์รัตน์ คุณรัตนภรณ์ ที่เป็นธุระในด้านข้อมูลและการพิมพ์เพื่อให้วิทยานิพนธ์สำเร็จลุล่วงไปได้

สุดท้ายผู้เขียนขอขอบพระคุณบิดา-มารดาที่สนับสนุนตลอดมา ขอขอบคุณภรรยาที่คอยสนับสนุนและให้กำลังใจแก่ผู้เขียนตลอดมา และกำลังใจสุดท้ายของผู้เขียนมาจากน้องโปร น้องป๊อ ที่เป็นกำลังใจสำคัญของผู้เขียนตลอดมา

วิฑูลย์ ศิริวิโรจน์

สารบัญ

	หน้า
บทคัดย่อภาษาไทย	ง
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
กิตติกรรมประกาศ	ฉ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฐ
บทที่	
1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
1.3 สมมติฐานของการวิจัย	3
1.4 ขอบเขตของการวิจัย	3
1.5 วิธีดำเนินการวิจัย	3
1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย	3
2 การจัดระเบียบบริหารงานของท้องถิ่นและหลักการทางกฎหมายภาษีอากร.....	4
2.1 หลักการจัดระเบียบบริหารราชการของรัฐ	4
2.1.1 รูปแบบการปกครองภายในรัฐ	4
2.1.1.1 หลักการรวมอำนาจ (Centralization)	4
2.1.1.2 หลักการกระจายอำนาจ (Decentralization)	6
2.1.2 การกระจายอำนาจของรัฐให้กับท้องถิ่น	7
2.1.2.1 การกระจายอำนาจปกครอง	7
2.1.2.2 การกระจายอำนาจทางการคลัง	12
2.2 หลักเกณฑ์ที่ดีในการบริหารภาษีอากร	22
2.2.1 หลักเกณฑ์การบริหารภาษีของ Adam Smith	22
2.2.2 หลักเกณฑ์การบริหารภาษีในปัจจุบัน	22
2.2.2.1 หลักความเป็นธรรม (Equity)	23
2.2.2.2 หลักความแน่นอน (Certainly)	24
2.2.2.3 หลักความสะดวก (Convenience)	25

สารบัญ

บทที่	หน้า
2.2.2.4	หลักความประหยัด (Economy) 25
2.2.2.5	หลักของการยอมรับ (Acceptability) 25
2.2.2.6	หลักของการเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ (Enforceability) 25
2.2.2.7	หลักของการทำรายได้ (Productivity) 25
2.2.2.8	หลักของการยืดหยุ่น (Flexibility) 26
2.3	หลักความชอบด้วยกฎหมายภาษีอากร 26
2.3.1	หลักการตกลงยินยอมทางภาษี 27
2.3.2	การกำหนดอำนาจบังคับของกฎหมายภาษีอากร 28
3	โครงสร้างของภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย 30
3.1	โครงสร้างของภาษีโรงเรือนและที่ดิน 30
3.1.1	การกำหนดฐานภาษี 34
3.1.2	การกำหนดวิธีการคำนวณภาษี 42
3.1.3	การกำหนดวิธีการจัดเก็บภาษี 46
3.1.3.1	การยื่นแบบ 46
3.1.3.2	การชำระภาษี 47
3.1.3.3	การอุทธรณ์ 47
3.2	โครงสร้างของภาษีบำรุงท้องที่ 49
3.2.1	การกำหนดฐานภาษี 51
3.2.2	การกำหนดวิธีการคำนวณภาษี 60
3.2.3	การกำหนดวิธีการจัดเก็บภาษี 64
3.2.3.1	การยื่นแบบ 64
3.2.3.2	การชำระภาษี 66
3.2.3.3	การอุทธรณ์ 67
3.3	โครงสร้างของภาษีป้าย 68
3.3.1	การกำหนดฐานภาษี 68
3.3.2	การกำหนดวิธีการคำนวณภาษี 72

สารบัญ

บทที่	หน้า
3.3.3 การกำหนดวิธีการจัดเก็บภาษี	74
3.3.3.1 การยื่นแบบ	74
3.3.3.2 การชำระภาษี	75
3.3.3.3 การอุทธรณ์	76
4 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารภาษีของเทศบาล	77
4.1 ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่เกิดจากการบริหารภาษีโรงเรียนและที่ดิน	77
4.1.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย	
ประกาศ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง	77
4.1.1.1 การสูญเสียรายได้เนื่องจากการยกเว้นภาษี	77
4.1.1.1.1 ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดิน	
พ.ศ.2475	78
4.1.1.1.2 ตามการออกประกาศเพิ่มเติม	79
4.1.1.2 การยกเว้นภาษีไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค	79
4.1.1.3 องค์ประกอบของคณะกรรมการเป็นเหตุให้ขาดการยอมรับ	81
4.1.1.4 ขาดความแน่นอนจากการประเมินค่ารายปี	82
4.1.1.5 ขาดความยืดหยุ่นไม่สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ	83
4.1.2 ปัญหาและอุปสรรคจากการใช้ดุลพินิจของพนักงาน	
เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงาน	83
4.1.2.1 ขาดความแน่นอนจากการที่ดุลพินิจ	
แต่ละหน่วยงานแตกต่างกัน	83
4.1.2.2 การตีความอย่างไม่เป็นธรรมอันเกิดจากความเข้าใจต่างกัน	86
4.1.2.2.1 บทบัญญัติของกฎหมายไม่ชัดเจน	86
4.1.2.2.2 บทบัญญัติกฎหมายชัดเจนแต่ขาดความเข้าใจ..	92
4.1.2.3 การสูญเสียรายได้จากการขาดความรู้ทางด้านกฎหมาย....	95
4.1.2.4 การจำกัดกรอบการใช้บทบัญญัติของกฎหมาย	96
4.2 ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่เกิดจากการบริหารภาษีบำรุงท้องที่	96
4.2.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย	

สารบัญ

บทที่	หน้า
ประกาศ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง	97
4.2.1.1 การสูญเสียรายได้.....	97
4.2.1.1.1 การกำหนดราคาปานกลางของที่ดินไม่ สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงและ ภาวะเศรษฐกิจ	97
4.2.1.1.2 บทบัญญัติกฎหมายไม่เอื้อประโยชน์ต่อ การใช้ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด	98
4.2.1.2 ขาดความประหยัดเนื่องจากการกำหนด ค่าภาษีขั้นต่ำต่ำเกินไป	99
4.2.1.3 ขาดความเสมอภาคจากไม่มีการลดหย่อน ให้ภาคอุตสาหกรรม	99
4.2.2 ขาดการกระจายอำนาจการตัดสินใจเกี่ยวกับค่าภาษีให้กับท้องถิ่น....	100
4.3 ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายที่เกิดจากการบริหารภาษีป้าย	101
4.3.1 ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมาย ประกาศ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง	101
4.3.1.1 การสูญเสียรายได้จากการกำหนดของกฎหมาย	101
4.3.1.1.1 บทบัญญัติของกฎหมายไม่สมบูรณ์.....	101
4.3.1.1.2 การยกเว้นภาษีอย่างไม่เหมาะสม	102
4.3.1.2 บทบัญญัติของกฎหมายไม่สอดคล้องกับ การพัฒนาเทคโนโลยีหรือวิธีการโฆษณา	102
4.3.2 ปัญหาและอุปสรรคจากการบังคับใช้กฎหมายของพนักงาน เจ้าหน้าที่หรือหน่วยงาน	103
4.3.2.1 การให้คำวินิจฉัยแตกต่างกันของแต่ละหน่วยงาน	103
4.3.2.2 การกำหนดขั้นตอนการปฏิบัติงานให้เกิด การตีความโดยไม่เป็นธรรม	105
4.3.2.3 เจ้าพนักงานขาดความรู้ความชำนาญ	106

สารบัญ

บทที่	หน้า	
5	แนวทางการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการเก็บภาษีของเทศบาล	108
5.1	การปรับปรุงการบริหารจัดการเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดิน	108
5.1.1	การปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย ประกาศ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง	108
5.1.1.1	การเพิ่มการจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินกับ ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้น	108
5.1.1.2	การให้อำนาจท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนด เกณฑ์การยกเว้นภาษีให้กับผู้ใด	109
5.1.1.3	การจัดให้มีการตรวจสอบการประเมินค่ารายปี	109
5.1.1.4	การกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีที่ชัดเจนขึ้น	110
5.1.1.5	การปรับบทบัญญัติกฎหมายให้สอดคล้องกับ ภาวะเศรษฐกิจ	110
5.1.2	การปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่ และหน่วยงาน	110
5.1.2.1	การปรับปรุงการบังคับใช้ของพนักงาน เจ้าหน้าที่และหน่วยงาน	111
5.1.2.2	การให้ความรู้กับพนักงานเจ้าหน้าที่	111
5.2	การปรับปรุงการบริหารจัดการเก็บภาษีบำรุงท้องที่	111
5.2.1	การจัดตั้งคณะกรรมการกลางเพื่อกำหนดราคาประเมินของที่ดิน	111
5.2.2	การกำหนดให้ที่ดินมีการใช้ประโยชน์สูงสุดโดยพิจารณา ให้สอดคล้องกับการวางผังเมือง	112
5.2.3	การเพิ่มเพดานภาษีขั้นต่ำ	112
5.3	การปรับปรุงการบริหารจัดการเก็บภาษีป้าย	112
5.3.1	การปรับปรุงบทบัญญัติของกฎหมาย ประกาศ และกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง	113
5.3.1.1	การแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการยกเว้นภาษี	113
5.3.1.2	การประสานงานระหว่างหน่วยงาน	113
5.3.1.3	การกำหนดหลักเกณฑ์ให้สอดคล้องกับการพัฒนา	

สารบัญ

บทที่	หน้า
เทคโนโลยีและวิธีการโฆษณาใหม่ๆ	113
5.3.2 การแก้ไขขั้นตอนการปฏิบัติงานให้เกิดความเป็นธรรม	114
รายการอ้างอิง	115
ประวัติผู้เขียน	119

สารบัญญัตราง

ตาราง		หน้า
2.1	รายรับจริงของเทศบาล ปีงบประมาณ 2536-2540 (หน่วย : ล้านบาท)	21
3.1	บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่	61