

# บทที่ 1

## บทนำ



### 1.1 ความสำคัญและความเป็นมาของปัญหา

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 78 บัญญัติว่า "รัฐต้องกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นพึ่งตนเองและตัดสินใจในกิจการท้องถิ่นได้เอง พัฒนาเศรษฐกิจท้องถิ่นและระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการตลอดทั้งโครงสร้างพื้นฐานสารสนเทศในท้องถิ่นให้ทั่วถึงและเท่าเทียมกันทั่วประเทศ รวมทั้งพัฒนาจังหวัดที่มีความพร้อมให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดใหญ่โดยคำนึงถึงเจตนารมณ์ของประชาชนในจังหวัดนั้น" การกระจายอำนาจทางปกครองให้กับท้องถิ่นเช่นนี้จึงต้องกระทำควบคู่กับการกระจายอำนาจทางการคลังเพื่อให้การจัดบริการสาธารณะเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ในส่วนของรายได้รัฐได้กระจายอำนาจทางการคลังบางส่วนให้แก่ท้องถิ่นเพื่อจัดเก็บภาษีอากรได้ด้วยตนเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย และอากรฆ่าสัตว์ แต่รายได้จากการจัดเก็บภาษีอากรเหล่านี้ก็ยังไม่เพียงพอต่อการใช้จ่ายในท้องถิ่น ทำให้ท้องถิ่นต้องได้รับรายได้เพิ่มเติมจากแหล่งอื่นด้วย ได้แก่ ภาษีที่ท้องถิ่นเก็บเพิ่มเติมจากรัฐบาลเก็บอยู่แล้ว, การได้รับจัดสรรรายได้จากรัฐบาลจัดเก็บ, และรายได้อื่นๆ

แม้ว่าท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีบางอย่างได้เอง แต่ก็พบกับปัญหาและอุปสรรคในการบริหารภาษี ซึ่งสามารถแยกได้เป็น 2 ประเด็นใหญ่ๆ คือ (1) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากตัวบทบัญญัติกฎหมาย, ประกาศและกฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และ (2) ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากเจ้าพนักงานหรือหน่วยงาน

เนื่องจากรัฐได้กระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นบางส่วน แต่ยังคงไว้ซึ่งการกำกับดูแล กล่าวคือ ในการบริหารภาษีของเทศบาลย่อมถูกจำกัดด้วยบทบัญญัติของกฎหมายภาษีอากร ได้แก่ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475, พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508, พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 รวมถึงขั้นตอนในการจัดเก็บภาษี พระราชกำหนด กฎกระทรวง ประกาศ ระเบียบข้อบังคับ คำพิพากษา และอื่นๆ ที่กำหนดจากราชการบริหารส่วนกลาง ทำให้ความเป็นอิสระของเทศบาลลดน้อยลง นอกจากนี้การดำเนินงานของเจ้าพนักงานยังก่อให้เกิดปัญหาและอุปสรรคในการบริหารภาษี เช่น ในเรื่องที่ต้องใช้ดุลยพินิจซึ่งระดับความรู้ความสามารถของเจ้าพนักงานแต่ละคนย่อมแตกต่างกันทำให้การใช้ดุลยพินิจแตกต่างกันไปด้วย การที่เจ้าพนักงานมีไม่เพียงพอที่จะไปทำการสำรวจทำให้การจัดเก็บภาษีไม่ตรงกับความเป็นจริง หรือ

ความเห็นของหน่วยงานบางครั้งก็แตกต่างกัน เช่น ระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกาและศาลในเรื่องการทำรายได้ของทรัพย์สิน ทำให้เกิดความไม่แน่นอนเมื่อนำไปบังคับใช้

การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคที่เกิดขึ้นจึงต้องอยู่บนหลักเกณฑ์ของการบริหารภาษีที่ดี และหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพื่อพิจารณาว่าตัวบทบัญญัติกฎหมายหรือการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงาน หน่วยงานต่างๆ มีการขัดหรือแย้งกับหลักเกณฑ์ของการบริหารภาษีที่ดีและหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นหรือไม่เพียงไร

หลักเกณฑ์การบริหารภาษีที่ดีมีทั้งหมด 8 ข้อ คือ หลักความยุติธรรม หลักความแน่นอน หลักความสะดวก หลักความประหยัด หลักของการยอมรับ หลักของการเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ หลักของการทำรายได้ หลักของการยืดหยุ่น และสำหรับหลักการกระจายอำนาจปกครองท้องถิ่นมีสาระสำคัญ คือ รัฐมีการกระจายอำนาจการปกครองให้กับท้องถิ่นโดยให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายมหาชนแยกออกจากจากรัฐ มีการเลือกตั้ง มีความเป็นอิสระ แต่ยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลจากราชการบริหารส่วนกลาง การบริหารของท้องถิ่นถูกดำเนินงานด้วยเจ้าหน้าที่และงบประมาณของตนเอง การที่จะดูว่ารัฐกระจายอำนาจการปกครองให้ท้องถิ่นมากน้อยแค่ไหน ต้องพิจารณาที่การให้ความอิสระว่ามีมากหรือน้อย

## 1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

การศึกษาเรื่อง"ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารภาษีของเทศบาล" มีวัตถุประสงค์ที่จะครอบคลุมถึงประเด็นต่างๆ ดังนี้

- (1) การจัดระเบียบบริหารงานของท้องถิ่นและหลักการบริหารภาษีที่ดี
- (2) รายละเอียดของโครงสร้างภาษีโรงเรียนและที่ดิน, ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย
- (3) วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารภาษีโรงเรียนและที่ดิน, ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ของเทศบาล
- (4) แนวทางในการแก้ไขปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารภาษีของเทศบาล

### 1.3 สมมุติฐานของการวิจัย

พระราชบัญญัติวิชาชีพโรงเรียนและที่ดิน วิชาชีพบำรุงท้องที่ วิชาชีพป่า ประกาศกระทรวงมหาดไทย และระเบียบปฏิบัติในเรื่องการบริหารภาษาไม่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการเก็บ ก่อให้เกิดปัญหาการตีความบทบัญญัติกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่ และผลกระทบกับการบริหารภาษา จึงสมควรแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัตินี้ดังกล่าว

### 1.4 ขอบเขตการวิจัย

การศึกษาค้นคว้าถึงปัญหาข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายที่เกิดขึ้นในทางปฏิบัติของพนักงานเจ้าหน้าที่เทศบาลเกี่ยวกับการบริหารภาษาโรงเรียนและที่ดิน วิชาชีพบำรุงท้องที่ วิชาชีพป่า แต่ไม่ได้พิจารณาปัญหาและอุปสรรคที่เกิดจากผู้เสียภาษี และการวิเคราะห์อยู่บนพื้นฐานของหลักเกณฑ์ของการบริหารภาษาที่ดีและหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่น

### 1.5 วิธีดำเนินการวิจัย

โดยใช้วิธีการวิจัยเอกสาร (Documentary Research) จากหนังสือ บทความ เอกสารทางราชการที่เกี่ยวข้อง แล้วนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายทางภาษีกฎและหลักการกระจายอำนาจปกครองให้แก่ท้องถิ่นเพื่อเสนอแนะแนวทางในการปรับปรุง

### 1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการวิจัย

การศึกษาในเรื่องนี้คาดว่าจะได้รับประโยชน์ คือ

1. ได้ทราบถึงปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายภาษีกฎหมายภาษีกฎหมายที่เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายและการบังคับใช้กฎหมายภาษีกฎหมายของพนักงานเจ้าหน้าที่
2. ข้อเสนอแนะในการปรับปรุงแก้ไขปัญหาและอุปสรรคทางกฎหมายภาษีกฎหมายสามารถใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาภาษีกฎหมายภาษีกฎหมายของเทศบาลให้เหมาะสมต่อไป
3. เป็นประโยชน์ต่อการศึกษาของผู้อื่นไม่ว่าจะเป็นเจ้าพนักงานหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมถึงการขยายการศึกษาไปยังเรื่องอื่นๆ