

บทที่ 3

ระบบและการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของประเทศไทย

3.1 พัฒนาการและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹ในประเทศไทย

การศึกษาระบบและการจัดเก็บภาษีท้องถิ่น ซึ่งเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาพัฒนาการและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทยนั้น ๆ เพื่อให้เกิดความรู้ความเข้าใจในพื้นฐานและความเป็นมาของรูปแบบการปกครองท้องถิ่น และหลักเกณฑ์ทั่วไปของการปกครองท้องถิ่น ทั้งนี้ เพราะพัฒนาการและโครงสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของภาษีท้องถิ่นและการศึกษาระบบภาษีท้องถิ่นในปัจจุบัน

3.1.1 พัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในหัวข้อนี้จะเป็นการศึกษาและรวบรวมถึงพัฒนาการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ซึ่งมีผลกระทบต่อโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งภาษีท้องถิ่นโดยสังเขป ตั้งแต่สมัยอยุธยาถึงปัจจุบัน มีรายละเอียด ดังนี้

3.1.1.1 การปกครองท้องถิ่นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ. 2475

(1) สมัยอยุธยา

การปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ พระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขของประเทศไทยและหัวหน้ารัฐบาล มีพระราชอำนาจเหนือข้าราชการบริพารของพระองค์และประชาชนเป็นอำนาจทางการเมืองและอำนาจทางการบริหาร แต่พระราชอำนาจเหนือเจ้าผู้ครองนครต่าง ๆ

¹ ในบทที่ 3 นี้ ใช้คำว่า “รัฐบาล” แทนองค์กรที่ทำหน้าที่บริหารระดับประเทศและใช้คำว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น” องค์กรที่ทำหน้าที่บริหารระดับท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับบทบัญญัติตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 การปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นเพียงอำนาจทางการเมืองเท่านั้น เจ้าผู้ครองนครยังมีอำนาจบริหารภายในของตนเองโดยสิทธิขาด รวมถึงอำนาจทางทหารของตนเองด้วย พระมหากษัตริย์ไม่มีพระราชอำนาจบังคับบัญชาเหนือเจ้าผู้ครองนคร

การคลังสมัยอยุธยา มีลักษณะเป็นการรวมศูนย์อำนาจ (Centralized) แต่การรวมอำนาจปรากฏชัดเจนในสมัยอยุธยาตอนปลาย ทั้งนี้เพราะในช่วงอยุธยาตอนต้นรัฐบาลราชสำนักยังไม่อาจควบคุมระบบราชการท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง กล่าวคือ แม้จะมีการปฏิรูปการปกครองครั้งสำคัญ อาทิ ในสมัยของสมเด็จพระบรมไตรโลกนาถ การปฏิรูปยังไม่สามารถเอาชนะอุปสรรคทางภูมิศาสตร์และการคมนาคมได้ ทำให้ไม่สามารถควบคุมระบบราชการท้องถิ่นได้อย่างแท้จริง²

(2) สมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น³

ในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้น เศรษฐกิจการคลังในสมัยนี้เปลี่ยนแปลงไปจากอยุธยาหลายประการ รัฐบาลสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นประสบความสำเร็จในการสร้างความมั่งคั่งที่ไม่ต้องอาศัยระไพร โดยหันมาทำการค้าระหว่างประเทศเป็นแหล่งที่มาของรายได้ทางการคลัง และรัฐบาลได้พัฒนาระบบภาษีอากรให้สามารถรวบรวมผลประโยชน์ได้มากขึ้นกว่าสมัยอยุธยา โครงสร้างทางการคลังยังคงลักษณะการรวมศูนย์ แต่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างรายรับรัฐบาลซึ่งเกิดจากสนธิสัญญาเบาว์ริง⁴ ซึ่งทำให้การเก็บภาษีซ้ำซ้อนและอำนาจผูกขาดทางการค้าโดยรัฐลดลง อย่างไรก็ตาม สนธิสัญญาเบาว์ริง นอกจากจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการคลังของรัตนโกสินทร์แล้ว ยังส่งผลกระทบต่อรูปแบบของรัฐไทยและสังคมไทยต้องเผชิญกับแรงบีบคั้นทั้งจากภายในและภายนอกราชอาณาจักร กล่าวคือ ปัจจัยภายใน ได้แก่ ความเปลี่ยนแปลงในสังคมที่เกิดจากการขยายตัวของเศรษฐกิจหลังสนธิสัญญาเบาว์ริงจนเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจและทำให้ความคาดหวังที่ประชาชนมีต่อรัฐเปลี่ยนไป ส่วนปัจจัยภายนอก ได้แก่ การขยายอิทธิพลของอารยธรรมและจักรวรรดินิยมตะวันตกซึ่งบีบให้รัฐต่าง ๆ ในเอเชียต้องปรับตัว นำไปสู่การปฏิรูปการปกครองในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5

² ชาญวิทย์ เกษตรศิริ, อยุธยา: ประวัติศาสตร์การเมือง(กรุงเทพมหานคร: มูลนิธิโครงการตำราสังคมศาสตร์และมนุษยศาสตร์, 2542), น.53

³ ในที่นี้ คำว่ารัตนโกสินทร์ตอนต้นจะใช้ครอบคลุมระยะเวลาใน 4 รัชกาลแรก (พ.ศ.2325-พ.ศ.2411)

⁴ เซอร์ จอห์น เบาว์ริง เข้ามาเจรจาต่อรองทำสนธิสัญญากับไทย ในปี พ.ศ.2398 จุดมุ่งหมายของสนธิสัญญา เช่น ต้องการยกเลิกข้อจำกัดด้านการค้าทั้งหมด ให้ยกเลิกการเก็บภาษีปากเรือ และกำหนดภาษีสินค้าเข้าและสินค้าออกให้แน่นอนลงไป

(3) การปฏิรูประบบราชการในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5

เนื่องจากการขาดเอกภาพและความมั่นคงของประเทศดังกล่าว ซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องแก้ไข จึงนำไปสู่การปฏิรูประบบราชการด้วยการส่งข้าราชการเข้าไปปกครองในหัวเมืองต่าง ๆ เพื่อเป็นการแก้ปัญหาดังกล่าว เพราะพระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจบังคับบัญชาเหนือข้าราชการเหล่านั้น ดังนั้น พระราชอำนาจในการตัดสินใจหรือวินิจฉัยสั่งการหัวเมืองต่าง ๆ จึงตกเป็นของพระมหากษัตริย์โดยสิทธิขาด การส่งผู้ได้บังคับบัญชาไปปกครองเมืองต่าง ๆ จึงเป็นหลักสำคัญประการหนึ่งของไทยในการรวมอำนาจบริหาร⁵

ในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ถือเป็นยุคสมัยของการเปลี่ยนแปลงจากรัฐศักดินาในสมัยอยุธยาเป็นรัฐสมบูรณาญาสิทธิราชย์หรือรัฐสมัยใหม่⁶ ที่พระมหากษัตริย์ทรงมีพระราชอำนาจเด็ดขาดเหนือทุก ๆ พื้นที่ภายใต้พระราชอาณาเขต ซึ่งการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญเป็นผลจากการปฏิรูปการปกครองในด้านต่าง ๆ อาทิ การปฏิรูประบบราชการ ที่นอกจากมุ่งเน้นแก้ปัญหาคารขาดเอกภาพและความมั่นคงของประเทศด้วยการมอบอำนาจบริหารด้วยวิธีการดังกล่าวข้างต้นแล้ว ยังมุ่งแก้ปัญหาคารให้บริการสาธารณะให้สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบอีกด้วย เช่น การจัดระเบียบบริหารราชการส่วนกลางเป็นกระทรวงและกรมต่าง ๆ เป็นต้น

แม้ว่าในสมัยนั้นยังไม่มีกระจายอำนาจบริหารอย่างเช่นในปัจจุบัน แต่รัฐบาลก็เห็นความจำเป็นในการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อการดำรงชีวิตที่ดีของประชาชนในท้องถิ่นต่าง ๆ จึงได้ตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำกิจการสำหรับท้องถิ่นขึ้น โดยกำหนดให้เจ้าหน้าที่ของส่วนกลางเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ และในบางท้องถิ่นยังให้ประชาชนในท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้วย ได้วิวัฒนาการมาตามลำดับ ต่อมาจึงได้ตรากฎหมายการปกครองท้องถิ่นขึ้นใช้ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งต่างก็แสดงให้เห็นวิวัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทยได้อย่างชัดเจน ทั้งในส่วนที่สืบทอดเอกลักษณ์ทางความคิดของไทยในการปกครองท้องถิ่น และส่วนที่นำความคิดจากต่างประเทศมาปรับปรุงผสมผสานให้เหมาะสมกับสภาพการเมือง การบริหารเศรษฐกิจ และสังคม

⁵ พรชัย รัศมีแพทย์, หลักกฎหมายปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 4 (สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช:นนทบุรี), พ.ศ.2541, น.1 - 2

⁶ สถาบันพระปกเกล้า, สารานุกรมการปกครองท้องถิ่นไทย หมวด พัฒนาการและรูปแบบการปกครองท้องถิ่น เรื่องประวัติการปกครองท้องถิ่นไทย, (กรุงเทพมหานคร: บริษัท ธรรมดาเพรส จำกัด, 2547) ,พิมพ์ครั้งที่ 1.

ของไทย ทำให้ไม่อาจแยกกล่าวได้ชัดเจนว่า ท้องถิ่นรูปใดนำมาจากประเทศหนึ่งประเทศใด โดยเฉพาะ ซึ่งจะได้กล่าวถึงความเป็นมาโดยสังเขปตามลำดับ ดังต่อไปนี้

1.) พระราชกำหนดสุขาภิบาลกรุงเทพฯ ร.ศ.116 ถือเป็นกฎหมายว่าด้วยการจัดกิจการท้องถิ่นฉบับแรก ได้กำหนดให้เจ้าพนักงานแพทย์สุขาภิบาล เจ้าพนักงานช่างใหญ่ และเจ้าหน้าที่กรมสุขาภิบาลเป็นผู้ดำเนินการรักษาความสะอาดและป้องกันโรคในแขวงพระนคร โดยให้จัดการทำลายขยะมูลฝอย จัดสถานที่ถ่ายอุจจาระปัสสาวะสำหรับประชาชนทั่วไป ห้ามการปลูกสร้างหรือซ่อมแซมโรงเรือนที่จะเป็นเหตุให้เกิดโรค และขนย้ายสิ่งโสโครกที่ทำให้ความรำคาญแก่ประชาชนไปทิ้ง ทั้งนี้ อยู่ภายใต้การบังคับบัญชาของผู้บัญชาการกรมสุขาภิบาลและเสนาบดีกระทรวงมหาดไทยตามลำดับ เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยมีอำนาจตัดสินใจขั้นสุดท้าย ยกเว้นกรณีมีปัญหาขัดแย้งระหว่างเจ้าพนักงานแพทย์สุขาภิบาลและเจ้าพนักงานช่างใหญ่ หรือเป็นกรณีแก้ไข หรือยกเลิกข้อบังคับเดิมหรือออกข้อบังคับใหม่ หรือจะทำการปลูกสร้างสิ่งใดสำหรับสุขาภิบาลให้นำความเห็นกราบบังคมทูลพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เพื่อทรงพระราชวินิจฉัย จึงเห็นได้ว่าการดำเนินกิจการท้องถิ่นเป็นไปตามสายการบังคับบัญชาภายในกรอบอำนาจของส่วนกลาง

2.) ประกาศแก่ภาษีโรงเรือนจัดสุขาภิบาลตลาดท่าฉลอมเมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ.124 ให้จัดตั้งสุขาภิบาล มีกำนันตำบลท่าฉลอมเป็นประธาน ผู้ใหญ่บ้านในเขตท้องที่สุขาภิบาลเป็นกรรมการ มีหน้าที่ดำเนินการซ่อมแซมถนนหนทาง จุดโคม่ไฟ การรักษาความสะอาดและกิจการอื่นที่เป็นประโยชน์แก่ประชาชนในท้องถิ่น โดยนำภาษีที่เก็บได้หลังจากหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บแล้วไปใช้ดำเนินการ ภายใต้การควบคุมของเทศบาล ซึ่งมีหน้าที่ตรวจสอบบัญชีรายจ่าย มีอำนาจทั้ห้ามปราม หากพบว่ามี การจ่ายเงินในทางที่ไม่สมควร การทำกิจการใดคณะกรรมาการต้องได้รับอนุมัติจากเทศบาล หากคณะกรรมาการสุขาภิบาลเห็นสมควรออกกฎข้อบังคับประชาชนในเรื่องใด คณะกรรมาการต้องเสนอความเห็นไปตามลำดับ ตั้งแต่ผู้ว่าราชการเมือง กระทรวงมหาดไทย จนถึงพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว เมื่อทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานพระบรมราชานุญาตแล้ว เสนาบดีกระทรวงมหาดไทยจึงออกกฎเสนาบดีเพื่อใช้บังคับในเขตสุขาภิบาลได้

3.) พระราชบัญญัติจัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 กำหนดให้สุขาภิบาล 2 ประเภท คือ สุขาภิบาลสำหรับตำบล และสุขาภิบาลสำหรับเมือง

สุขาภิบาลสำหรับตำบล เมืองค์กรบริหารเช่นเดียวกับสุขาภิบาลตำบลท่าฉลอม ส่วนสุขาภิบาลสำหรับเมือง มีคณะกรรมการสุขาภิบาลสำหรับเมืองเป็นองค์การบริหาร ซึ่งประกอบด้วยผู้ว่าราชการเมืองหรือผู้ว่าราชการจังหวัดในปัจจุบันเป็นประธาน ปลัดเมืองหรือ ปลัดจังหวัดในปัจจุบันเป็นเลขานุการ และทำหน้าที่ประธานแทนในกรณีผู้ว่าราชการเมืองไม่มาประชุม นายอำเภอท้องที่ นายแพทย์สุขาภิบาล และกำนันในเขตสุขาภิบาล 4 คน เป็นกรรมการ หากมีไม่ครบ 4 คน ข้าหลวงเทศาภิบาลมีหน้าที่เลือกบุคคลในท้องที่ซึ่งเป็นผู้เสียภาษีโรงเรือนแล้ว เป็นกำนันพิเศษ แล้วแต่งตั้งให้ครบ 4 คน กำนันพิเศษอยู่ในตำแหน่งคราวละ 2 ปี อำนาจในการ ออกกฎข้อบังคับเป็นของเสนาบดีกระทรวงมหาดไทย ส่วนข้าหลวงเทศาภิบาลและผู้ว่าราชการ เมืองมีอำนาจควบคุมการดำเนินกิจการและการใช้จ่ายเงิน ต่อมาได้เปลี่ยนแปลงเป็นสุขาภิบาล เมืองกับสุขาภิบาลท้องที่

สุขาภิบาลเมือง คือ สุขาภิบาลสำหรับเมืองดังกล่าวมาแล้ว ส่วนสุขาภิบาลท้องที่ เมืองค์กรบริหารประกอบด้วยนายอำเภอท้องที่เป็นประธาน นายแพทย์สุขาภิบาล ปลัดอำเภอ และ กำนันในเขตท้องที่เป็นกรรมการ โดยให้มีอำนาจหน้าที่เพิ่มขึ้น คือ จดทะเบียนคนเกิด คนตาย และการทะเบียนต่าง ๆ ในเขตสุขาภิบาล

จึงเห็นได้ว่า การดำเนินกิจการท้องถิ่นตามประกาศแก้ภาษีโรงเรือนจัดสุขาภิบาลตลาด ท่าฉลอมเมืองสมุทรสาคร ลงวันที่ 18 มีนาคม ร.ศ.124 และ พ.ร.บ.สุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 กำหนดให้เจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคร่วมกันดำเนินกิจการท้องถิ่นภายใต้การบังคับบัญชา ของส่วนกลาง

อนึ่ง มีข้อน่าสังเกตว่า บุคคลผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายดังกล่าว ประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ของส่วนกลาง ซึ่งถูกส่งไปปฏิบัติราชการในส่วนภูมิภาค ได้แก่ ผู้ว่าราชการเมือง ปลัดเมือง นายอำเภอ ปลัดอำเภอ และนายแพทย์สุขาภิบาล ส่วนกำนันเป็นผู้ได้รับเลือกตั้งจาก ประชาชนในเขตท้องที่ และปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบของส่วนกลาง ภายใต้การบังคับบัญชา ของส่วนกลาง จึงถือว่ากำนันมีฐานะเป็นเจ้าหน้าที่คนหนึ่งของส่วนกลางซึ่งประจำอยู่ในส่วน ภูมิภาค ดังนั้น ภายใต้บังคับของกฎหมายว่าด้วยการจัดกิจการท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ดังกล่าว จึงมี 2 ฐานะ คือ ฐานะหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ของส่วนกลางในกรณีปฏิบัติหน้าที่ในความรับผิดชอบ ของส่วนกลาง และอีกฐานะหนึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดกิจการ ท้องถิ่น โดยปฏิบัติหน้าที่ภายใต้การบังคับบัญชาของส่วนกลางทั้ง 2 ฐานะ

(4) แนวความคิดในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6⁷

พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 6 ได้ทรงตราธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล พ.ศ.2461 พระราชกำหนดเพิ่มเติมและแก้ไขธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาลดุสิตธานี พ.ศ.2461 และกฎธานโยบายการ พ.ศ.2465 ซึ่งเป็นเรื่องของเมืองจำลองชื่อ “ดุสิตธานี” เพื่อสอนวิธีจัดการปกครองในรูปแบบเทศบาล อันเป็นพื้นฐานของการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอย่างประเทศอังกฤษ

เมืองจำลองหรือเทศบาลดุสิตธานี ตามธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล พ.ศ.2461 กำหนดให้ประชาชนเลือกตั้งนคราภิบาลและให้นคราภิบาลไปเลือกตั้งคณะผู้บริหารเรียกว่า “คณะนคราภิบาล” มีฐานะเป็นนิติบุคคลมีเจ้าหน้าที่ประจำแยกต่างหากจากส่วนกลางโดยให้มีรายได้ของตนเอง และให้เทศบาลดุสิตธานีมีอำนาจหน้าที่ดูแลทุกข์สุขและป้องกันภัยประชาชน การคมนาคม การดับเพลิง สวนสาธารณะ โรงพยาบาล สุสาน โรงฆ่าสัตว์ ดูแลโรงเรียนราษฎร โรงเรียนหัตถกรรม ห้องสมุด ทำบัญชีสำมะโนครัว การรักษาความสะอาดและการป้องกันโรค นคราภิบาลมีอำนาจตั้งพิภคหรือเปลี่ยนแปลงพิภคภาษีอากร ภาษีโรงเรือน ทำบริการสาธารณะที่มีกำไร เช่น ตั้งธนาคาร โรงรับจำนำ ตลาด รถราง เป็นต้น ออกใบอนุญาตและเก็บค่าใบอนุญาตสำหรับยานพาหนะ ร้านจำหน่ายสุรา โรงละคร โรงหนัง สถานเริงรมย์ แต่การกำหนดอัตราภาษีและค่าใบอนุญาตต้องได้รับความเห็นชอบจากที่ประชุมประชาชนผู้เป็นเจ้าของทั้งหมด

ส่วนกลางมีอำนาจกำกับดูแลการกระทำของนคราภิบาล เช่น เป็นฝ่ายอนุมัติให้นคราภิบาลออกใบกู้เงิน อนุมัติให้นคราภิบาลออกกฎข้อบังคับสำหรับดำเนินการตามธรรมนูญลักษณะปกครองคณะนคราภิบาล เป็นต้น นอกจากนี้ ยังมีอำนาจแต่งตั้งกรรมการ 2 นาย เพื่อไปรวมกับกรรมการอีก 1 นาย ซึ่งนคราภิบาลแต่งตั้ง ประกอบเป็นคณะกรรมการตรวจสอบบัญชีทำหน้าที่กำกับดูแลการใช้จ่ายเงินของดุสิตธานี

(5) แนวคิดในสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7

ความคิดในการตรากฎหมายการปกครองท้องถิ่นไม่ได้ยุติที่เมืองจำลองดังกล่าว เพราะต่อมาพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 7 ได้ทรงแต่งตั้งคณะกรรมการจัดการประชาธิปไตยขึ้น โดยมีนาย อาร์.ดี.เกรก เป็นประธาน ทำการศึกษากิจการท้องถิ่นตามหัวเมืองต่าง ๆ ทั้งในประเทศและประเทศใกล้เคียง เช่น สิงคโปร์ ชวา ฮองกง และฟิลิปปินส์ เป็นต้น เพื่อพิจารณาตรากฎหมายจัดตั้งประชาธิปไตยหรือเทศบาลต่อไป ผลการศึกษาปรากฏว่า

⁷พรชัย รัชมีแพทย์, อ้างแล้วเชิงอรรถที่6.

รูปการจัดประชาธิปไตยของคณะกรรมการมีลักษณะแตกต่างจากการจัดเทศบาลในปัจจุบัน เช่น มีเจ้าหน้าที่ในส่วนภูมิภาคปฏิบัติงานร่วมกับผู้ที่มาจากการเลือกตั้ง เป็นต้น แต่อย่างไรก็ดี ข้อเสนอแนะของคณะกรรมการดังกล่าว⁸ มีผลต่อการตรากฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย ในเวลาต่อมา

3.1.1.2 การปกครองส่วนท้องถิ่นหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครอง พ.ศ.2475⁹

กฎหมายการปกครองท้องถิ่นรูปต่าง ๆ หลังจากเปลี่ยนแปลงการปกครอง เมื่อวันที่ 24 มิถุนายน พ.ศ.2475 ประเทศไทยแบ่งราชการเป็น 3 ส่วนใหญ่ ๆ ได้แก่ ราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาคและราชการส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยระเบียบราชการบริหารแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2476¹⁰ มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2476¹¹ พระราชบัญญัติสภาจังหวัด พ.ศ.2481¹² ยกเลิก พ.ร.บ.จัดการสุขาภิบาลตามหัวเมือง ร.ศ.127 และใช้ พ.ร.บ.สุขาภิบาล พ.ศ.2495¹³ แทน ต่อมาได้ประกาศใช้กฎหมายปกครองท้องถิ่นรูปพิเศษ ได้แก่ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2518¹⁴ และ พ.ร.บ.ระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521¹⁵ เนื่องจากเมืองพัทยาและกรุงเทพมหานครเป็นท้องถิ่นที่มีลักษณะพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่น จึงจำเป็นต้องใช้กฎหมายการปกครองท้องถิ่นซึ่งกำหนดให้มีองค์การบริหารและอำนาจหน้าที่แตกต่างจากกฎหมายการปกครองท้องถิ่นรูปอื่น กฎหมายการปกครองท้องถิ่นทุกรูปจึงเป็นส่วนหนึ่งของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งประกอบด้วย ราชการส่วนกลาง ราชการส่วน ภูมิภาค และราชการส่วนท้องถิ่น

⁸ ประหยัด หงษ์ทองคำ, การปกครองท้องถิ่นไทย, พิมพ์ครั้งที่ 2 (กรุงเทพมหานคร : สำนักพิมพ์ไทยวัฒนาพานิชย์ 2526) น. 44 - 46

⁹ สถาบันพระปกเกล้า, อ่างแล้วเชิงอรุณที่6.

¹⁰ ปัจจุบันยกเลิกแล้ว ส่วนกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งใช้ อยู่ในปัจจุบันยังคงใช้หลักการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เป็น 3 ส่วน เช่นเดิม

¹¹ ปัจจุบันใช้ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496

¹² ปัจจุบันใช้ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

¹³ ปัจจุบันยกเลิก พระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ.2496 แล้ว โดยเปลี่ยนแปลงฐานะ เป็นเทศบาลทั้งหมดเมื่อวันที่ 24 พฤษภาคม 2542 โดยพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะ สุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542

¹⁴ ปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

¹⁵ ปัจจุบันใช้พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542

พัฒนาการของการปกครองท้องถิ่นไทย มีแนวความคิดเกี่ยวกับการปกครองท้องถิ่น ภายหลังจากการเปลี่ยนแปลงการปกครอง และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ ได้มีเปลี่ยนแปลง การปกครองท้องถิ่นและการกระจายอำนาจทางการคลังเรื่อยมา ซึ่งในหัวข้อนี้จะกล่าวถึง เหตุการณ์ที่มีผลกระทบต่อโครงสร้างของรายได้ของท้องถิ่น รวมทั้งภาษีท้องถิ่นซึ่งถือเป็นรายได้ หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นสำคัญ ลำดับเหตุการณ์สำคัญที่นำไปสู่การเปลี่ยนแปลง

โครงสร้างของรายได้ท้องถิ่นและภาษีท้องถิ่นโดยสังเขป สามารถแยกพิจารณาได้ 5 ช่วงเวลา ตามลำดับ ดังนี้¹⁶

ช่วงที่ 1 ก่อนปี พ.ศ.2537 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2534 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจทางการคลังให้แก่ท้องถิ่น ในมาตรา 71 “รัฐพึงส่งเสริมให้มีการกระจายอำนาจทางการคลังแก่ท้องถิ่นให้ท้องถิ่นมีความสามารถในการจัดเก็บรายได้และ บริหารรายได้เพื่อประโยชน์ในการให้บริการที่ดีแก่ประชาชน” เป็นการให้อำนาจแก่องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นในแต่ละจังหวัดในการจัดเก็บรายได้ ซึ่งโครงสร้างรายได้ขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสมัยนั้น อันได้แก่ เทศบาลที่ดูแลพื้นที่ในเขตชุมชนเมือง สุขาภิบาลดูแลพื้นที่ชุมชนกึ่ง เมืองกึ่งชนบท และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ดูแลพื้นที่เขตชนบท ซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาล และสุขาภิบาล องค์กรเหล่านี้จะมีโครงสร้างรายได้เหมือนกันที่สำคัญ คือ

(1) ภาษีอากรและค่าธรรมเนียม ที่จัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุง ท้องที่ ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์และผลประโยชน์ฯ ค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วย สาธารณสุข ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตตามกฎหมายควบคุมอาคาร ฯลฯ

(2) ภาษีและค่าธรรมเนียม ที่เก็บเพิ่มเติม (Surcharge) บนฐานภาษีและค่าธรรมเนียม ของรัฐบาล ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ค่าธรรมเนียม ใบอนุญาตขายสุรา ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันและภาษีการพนันในสนามม้า

(3) รายได้จากภาษีที่รัฐบาลโอนเงินให้ (Revenue Transfer) ได้แก่ ภาษียรถยนต์ และค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ และกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก

ทั้งนี้ กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัด

¹⁶ จรุงศรี ชายหาดและคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น, (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สวก.), 2545).

กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษในจังหวัดชลบุรี มีการกำหนดแหล่งรายได้ไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรนั้น ๆ ในลักษณะที่ใกล้เคียงกันกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ

การปรับปรุงรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในช่วงนี้ กระทำโดยรัฐบาล ซึ่งเน้นที่การแก้ไขข้อบกพร่องในโครงสร้างภาษีโรงเรือนและที่ดิน และโครงสร้างภาษีบำรุงท้องที่เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม การปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีโดยส่งเสริมให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดทำแผนที่ภาษีและทะเบียนทรัพย์สินเพื่อเป็นเครื่องมือช่วยในการตรวจสอบเร่งรัดจัดเก็บภาษีให้ครบถ้วน

ช่วงที่ 2 ปี พ.ศ. 2537 รัฐบาลโดยคณะกรรมการปรับปรุงรายได้ของส่วนท้องถิ่นตามนโยบายรัฐบาลได้เสนอมาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่น 9 มาตรการ ได้แก่

- (1) การลดค่าใช้จ่ายที่ส่วนราชการต่าง ๆ ได้หักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีในท้องถิ่น
- (2) การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่ม และภาษีธุรกิจเฉพาะ ให้เกิดความเป็นธรรมในระหว่างท้องถิ่น
- (3) การจัดเก็บภาษียาสูบเพิ่มเติม (Surcharge) เป็นรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- (4) การโอนอำนาจการจัดเก็บรายได้จากอกรังนก อกรปรมะง และค่าภาคหลวงไม้ให้แก่ท้องถิ่น
- (5) การกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บรายได้จากค่าภาคหลวงแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมร่วมกับรัฐบาล
- (6) การกำหนดให้ท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บค่าธรรมเนียมการโอนอสังหาริมทรัพย์ร่วมกับรัฐบาล
- (7) การปรับปรุงภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ให้เป็นภาษีเดียวกัน โดยกำหนดให้ใช้ฐานข้อมูลค่าทรัพย์สินและกำหนดโครงสร้างอัตราภาษีให้ท้องถิ่นเลือกใช้ให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจของแต่ละท้องถิ่น
- (8) การปรับปรุงโครงสร้างภาษีรถยนต์ประจำปีและค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับรถให้สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ
- (9) การปรับปรุงหลักเกณฑ์การจัดสรรเงินอุดหนุนให้แก่ท้องถิ่น โดยลดเงินอุดหนุนเฉพาะกิจ และเพิ่มเงินอุดหนุนทั่วไป เพื่อให้ท้องถิ่นมีอิสระในการใช้จ่าย

ในปีเดียวกันนี้ รัฐบาลมีนโยบายที่จะยกฐานะสภาตำบล ซึ่งอยู่ในความดูแลขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) ขึ้นเป็นนิติบุคคล สามารถทำสัญญาจัดซื้อจัดจ้างได้เอง และกรณีที่สภาตำบลใด มีรายได้โดยไม่รวมเงินอุดหนุนในปีงบประมาณที่ล่วงมาเฉลี่ยไม่ต่ำกว่าปีละ 1.5 แสนบาทก็ให้ยกฐานะขึ้นเป็นองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) โดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งมีการกำหนดประเภทรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลไว้เป็นการเฉพาะ แตกต่างจากเทศบาล สุขาภิบาล และองค์การบริหารส่วนจังหวัด (เดิม) โดยนำเรื่องมาตรการปรับปรุงรายได้ท้องถิ่นบางข้อมาใช้ไว้ ที่สำคัญคือ การกำหนดให้ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนโอนอสังหาริมทรัพย์ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล การแบ่งรายได้ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม อากาศรังนก ที่จัดเก็บในเขตองค์การบริหารส่วนตำบลให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น เหล่านี้มีผลทำให้มีเงินไหลจากรัฐบาลเข้าไปเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนตำบลจำนวนมาก จนต้องมีการจัดชั้นขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็น 5 ชั้น ตามชั้นของรายได้ และมีปัญหาเงินเหลือจ่ายในปีแรกที่จัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบลเนื่องจากเป็นองค์กรที่เกิดขึ้นใหม่ และไม่มีแผนการใช้จ่ายไว้ก่อน

ช่วงที่ 3 ปี พ.ศ.2540 การเกิดขึ้นขององค์การบริหารส่วนตำบลทำให้พื้นที่รับผิดชอบขององค์การบริหารส่วนจังหวัด (เดิม) ลดลงเรื่อย ๆ จนในที่สุดต้องมีการออกพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ขึ้นใช้แทนกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด เพื่อเปลี่ยนแปลงให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นองค์กรระดับบน (Super Structure) มีพื้นที่รับผิดชอบครอบคลุมทั้งจังหวัด มีการกำหนดภารกิจและประเภทรายได้แตกต่างออกไป เนื่องจากมีพื้นที่และประชากรซ้อนทับกันกับเทศบาล สุขาภิบาล และ องค์การบริหารส่วนตำบล โดยกฎหมายกำหนดให้แบ่งภาษีมูลค่าเพิ่ม (VAT) ร้อยละ 5 ของที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรในแต่ละจังหวัดให้เป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดในจังหวัดนั้นกับให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีการค้าปลีกน้ำมัน และก๊าซสำหรับรถยนต์ ภาษีการค้าปลีกบุหรี่และค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรมในพื้นที่

อย่างไรก็ตาม องค์การบริหารส่วนจังหวัด ต้องประสบปัญหาการต่อต้านจากผู้ประกอบธุรกิจโรงแรม ธุรกิจน้ำมัน ประกอบกับปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจทำให้ต้องชะลอการจัดเก็บภาษีน้ำมันและค่าธรรมเนียมผู้พักโรงแรม นอกจากนี้ ยังมีปัญหาเรื่องบุหรี่ข้ามเขตจากกรุงเทพมหานครเข้าไปขายในเขตท้องถิ่น เนื่องจากไม่มีกฎหมายให้อำนาจกรุงเทพมหานครเก็บภาษีการค้าปลีกบุหรี่

ช่วงที่ 4 ปี พ.ศ. 2542 ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหลายย่อมมีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินการคลังและมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง โดยเฉพาะ

การกำหนดอำนาจและหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองให้เป็นไปตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย ซึ่งอย่างน้อยต้องมีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

(1) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริการสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง

(2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเองเป็นสำคัญ

(3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และผู้ทรงคุณวุฒิ ผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติ โดยมีจำนวนเท่ากัน

ในกรณีที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรตาม (1) และ (2) ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดแล้วคณะกรรมการตาม (3) จะต้องนำเรื่องดังกล่าวมาพิจารณาทบทวนใหม่ทุกระยะเวลาห้าปี นับแต่วันที่มีการกำหนดอำนาจและหน้าที่หรือวันที่มีการจัดสรรภาษีและอากร แล้วแต่กรณี เพื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมของการกำหนดอำนาจและหน้าที่และการจัดสรรภาษีและอากรที่กระทำไปแล้ว ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นเป็นสำคัญ

การดำเนินการตามวรรคสี่ เมื่อได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีและรายงานรัฐสภาแล้ว ให้มีผลบังคับได้ ”

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญดังกล่าว มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ 3 เรื่อง คือ

(1) การเปลี่ยนแปลงสุขาภิบาลให้เป็นเทศบาล ตามพระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ.2542 เพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ที่กำหนดให้ผู้บริหาร

ท้องถิ่นต้องมาจากการเลือกตั้งทั้งหมด ทำให้เกิดปัญหาการแบ่งภาชีรณยนต์ระหว่างเทศบาลเก่า กับเทศบาลที่เพิ่งยกฐานะจากสุขาภิบาลในการแบ่งรายได้ร้อยละ 70 ของภาชีรณยนต์ ที่จัดเก็บได้ ในแต่ละจังหวัด หากใช้หลักการเฉลี่ยเท่ากันจะทำให้เทศบาลเก่ามีรายได้ลดลง (ส่วนร้อยละ 20 ถูกกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัดและอีกร้อยละ 10 ถูกกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลในจังหวัดนั้น)

(2) การออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 ซึ่งมีการกำหนดประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทุกประเภทรวมเข้าไว้ในที่เดียวกัน โดยให้คณะกรรมการกระจายอำนาจพิจารณาปรับปรุงสัดส่วนของรายได้ท้องถิ่นให้สอดคล้องกับการกระจายภารกิจเพิ่มขึ้นให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้ ได้มีการกำหนดประเภทรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแตกต่างจากเดิม อาทิ

ก) การเปลี่ยนหลักการเก็บ Surcharge ภาชีมูลค่าเพิ่มให้ท้องถิ่นเป็นหลักของการแบ่งรายได้ (Revenue Sharing) ให้ท้องถิ่น ต้องแก้ไขประมวลรัษฎากรและพิจารณากำหนดเกณฑ์การจัดสรรรายได้ที่เหมาะสมในระหว่างท้องถิ่นด้วยกันเอง

ข) การกำหนดให้กรมสรรพากรและกรมสรรพสามิตมีหน้าที่จัดเก็บภาชีให้ท้องถิ่น เป็นปัญหาว่ากรมทั้งสองจะหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาชีแทนท้องถิ่นเช่นเดิมได้หรือไม่

ค) การกำหนดให้ท้องถิ่นออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาชีสรรพสามิต ภาชีสุราและยาสูบเพิ่มเติมจากการค้าในเขตท้องถิ่นอาจมีปัญหาในทางปฏิบัติ เนื่องจากการเก็บภาชีของกรมสรรพสามิตเก็บจากผู้ผลิตและผู้นำเข้า ซึ่งมีกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาชีสุราและกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรเงินภาชีสรรพสามิต กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาชีสุราและภาชีสรรพสามิตให้แก่รัฐบาลเสียภาชีเพิ่มเติมให้แก่ท้องถิ่นอีกร้อยละ 10 แล้วนำไปจัดสรรแก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ตามเกณฑ์ประชากร การให้ท้องถิ่นต่าง ๆ ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาชีเพิ่มจะมีปัญหาทำให้ท้องถิ่นที่ไม่ได้เป็นที่ตั้งโรงงานผลิตสินค้าสรรพสามิตและสุราขาดรายได้

(3) การออกพระราชบัญญัติเมืองพัทยา พ.ศ.2542 เพื่อแก้ไขเรื่องของการบริหารจัดการเมืองพัทยาจากการบริหารโดยเจ้าผู้จัดการเมือง (City Manager) มาเป็นการเลือกตั้งหัวหน้าคณะผู้บริหาร คือ เลือกตั้งนายกเทศมนตรีโดยตรงแบบกรุงเทพมหานคร ได้มีการแก้ไขเรื่องรายได้ของเมืองพัทยาแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในกฎหมายกำหนดแผนขั้นตอนการกระจายอำนาจ และเป็นปัญหาว่าจะบังคับใช้ตามกฎหมายใด ในเมื่อกฎหมายเมืองพัทยาที่แก้ไขใหม่ออกหลังกฎหมายกำหนดแผนฯ แต่มีผลใช้บังคับทันที ขณะที่กฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจาย

อำนาจขอก่อนแต่ยังไม่มีผลใช้บังคับจนกว่าจะมีประกาศหลักเกณฑ์วิธีการในราชกิจจานุเบกษา

ช่วงที่ 5 ปี 2543 ถึงปัจจุบัน เป็นการดำเนินการตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

กำหนดรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียม และเงินรายได้¹⁷ ดังนี้

(1.1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(1.2) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดและให้กรุงเทพมหานครแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้โดยหักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(1.3) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตรา ซึ่งเมื่อรวมกับอัตราที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเพิ่มแล้ว ไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(1.4) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุรา ตามกฎหมายว่าด้วยสุราและค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตเทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บและให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(1.5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(1.6) ภาษีการพนัน ตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(1.7) ภาษีเพื่อการศึกษา ตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

¹⁷ มาตรา 23 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542

(1.8) อากาศฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ตามกฎหมายว่าด้วยการควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(1.9) อากรังนกชื้อแอนตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกชื้อแอน

(1.10) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละ 40 แล้ว ดังต่อไปนี้

ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตรให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 20 ของค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

ข) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามประทานบัตรให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของเงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

ค) องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 เงินค่าภาคหลวงแร่ที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(1.11) ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม หลังจากหักส่งเป็นรายได้ของรัฐในอัตราร้อยละ 40 แล้ว ดังต่อไปนี้

ก) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทานให้ได้รับการจัดสรรร้อยละ 20 ของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

ข) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลอื่นที่อยู่ภายในจังหวัดที่มีพื้นที่ครอบคลุมพื้นที่ตามสัมปทานให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ของเงินค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

ค) องค์การบริหารส่วนตำบลหรือเทศบาลในจังหวัดอื่น ให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 10 ค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขต

(1.12) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(1.13) ค่าธรรมเนียมสนามบิน ตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(1.14) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 10 ของค่าธรรมเนียมที่มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(1.15) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตท้องถิ่นนั้นและให้ตกเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นดังกล่าว

ในกรณีกฎหมายกำหนดให้เทศบาลเป็นผู้จัดเก็บค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับให้นำรายได้มาแบ่งให้องค์การบริหารส่วนตำบลที่อยู่ภายในจังหวัดตามที่คณะกรรมการกำหนด

(1.16) ค่าใช้น้ำบาดาล ตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล ทั้งนี้ให้เป็นไปตามสัดส่วนที่คณะกรรมการกำหนด

(1.17) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือผู้ได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล จัดให้มีขึ้น

(1.18) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของเทศบาลเมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล

(2) องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ ดังนี้¹⁸

(2.1) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเก็บจากการค้ำน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซลและก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงรถยนต์ในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกิน 10 สตางค์ต่อลิตรสำหรับน้ำมันและต่อกิโลกรัมสำหรับก๊าซ

(2.2) ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดซึ่งเก็บจากการค้ายาสูบในเขตจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวณละ 10 สตางค์

(2.3) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร ที่ได้รับการจัดสรรในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับการจัดสรรให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล และให้กรุงเทพมหานครแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

¹⁸ มาตรา 24 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

(2.4) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับอัตราที่เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลจัดเก็บแล้ว ไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(2.5) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบก และค่าธรรมเนียมล้อเลื่อนตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(2.6) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(2.7) อากรังนกอีแอ่นตามกฎหมายว่าด้วยอากรังนกอีแอ่น

(2.8) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมให้ได้รับการจัดสรรในอัตราร้อยละ 20 ของค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่จัดเก็บได้ภายในเขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(2.9) ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(2.10) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขต และตกเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้น

(2.11) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดให้มีขึ้น

(2.12) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นขององค์การบริหารส่วนจังหวัด

(3) กรุงเทพมหานคร (กทม.) อาจมีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้ ดังนี้¹⁹

(3.1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(3.2) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครซึ่งเก็บจากการค้ำปลิบน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และก๊าซปิโตรเลียมที่ใช้เป็นเชื้อเพลิงสำหรับรถยนต์ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มไม่เกิน 10 สตางค์ต่อลิตร สำหรับน้ำมันและต่อกิโลกรัมสำหรับก๊าซ

¹⁹มาตรา 25 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

(3.3) ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร ซึ่งเก็บจากการค้ายาสูบในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มได้ไม่เกินมวณละ 10 สตางค์

(3.4) ภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรที่ได้รับการจัดสรร ในอัตราซึ่งเมื่อรวมกับที่จัดสรรให้เทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบลและองค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนแล้ว โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(3.5) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

(3.6) ภาษีสรรพสามิตตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต ภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราและค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยยาสูบ ซึ่งเก็บจากการค้าในเขตกรุงเทพมหานคร โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษีที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บ และให้ถือเป็นภาษีและค่าแสตมป์ยาสูบตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น โดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพสามิตที่จะจัดเก็บ

(3.7) ภาษีเพื่อการศึกษาตามกฎหมายว่าด้วยการศึกษาแห่งชาติ

(3.8) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์รวมทั้งเงินเพิ่มตามกฎหมายว่าด้วยรถยนต์ ภาษีรถตามกฎหมายว่าด้วยการขนส่งทางบกและค่าธรรมเนียมล้อเลื่อน ตามกฎหมายว่าด้วยล้อเลื่อน

(3.9) ภาษีการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน

(3.10) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียมที่จัดเก็บภายในเขตกรุงเทพมหานครในอัตราร้อยละ 40 ของค่าภาคหลวงแร่และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมที่กรมทรัพยากรธรณีจัดเก็บได้จริง

(3.11) อากรการฆ่าสัตว์ และผลประโยชน์อื่น อันเกิดจากการฆ่าสัตว์ ตามกฎหมายว่าด้วยการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์

(3.12) ค่าธรรมเนียมบำรุงกรุงเทพมหานครโดยออกข้อบัญญัติเรียกเก็บจากผู้พักในโรงแรมตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม

(3.13) ค่าธรรมเนียมสนามบินตามกฎหมายว่าด้วยการเดินอากาศ ทั้งนี้ตามอัตราและวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(3.14) ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด

(3.15) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราและค่าธรรมเนียมใบอนุญาตเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนัน โดยออกข้อบัญญัติจัดเก็บเพิ่มขึ้นในอัตราไม่เกินร้อยละ 30 ของค่าธรรมเนียมที่จัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น

(3.16) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาตและค่าปรับในกิจการที่กฎหมายมอบหมายหน้าที่ให้กรุงเทพมหานครเป็นเจ้าหน้าที่ดำเนินการภายในเขตของกรุงเทพมหานครและให้ตกเป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร

(3.17) ค่าธรรมเนียมใด ๆ ที่เรียกเก็บจากผู้ใช้หรือได้รับประโยชน์จากบริการสาธารณะที่กรุงเทพมหานครจัดให้มีขึ้น

(3.18) รายได้อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นของกรุงเทพมหานคร

(4) องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ

กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษไม่เต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้อื่นที่กำหนดสำหรับเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล ส่วนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่นที่มีกฎหมายกำหนดให้เป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษเต็มพื้นที่จังหวัด มีรายได้จากภาษีอากร ค่าธรรมเนียมและเงินรายได้อื่นตามที่กำหนดสำหรับเทศบาล เมืองพัทยาและองค์การบริหารส่วนตำบล และตามที่กำหนดสำหรับองค์การบริหารส่วนจังหวัด²⁰

²⁰มาตรา 26 พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542

3.1.2 โครงสร้างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไทย

การจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็เพื่อเป็นรายได้นำมาใช้จ่ายในการจัดหาบริการสาธารณะต่าง ๆ ให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตน ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องศึกษาถึงโครงสร้างระบบการบริหารงาน รวมทั้งบริการสาธารณะต่าง ๆ ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องจัดหาให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นตามที่กฎหมายบัญญัติ เพื่อให้เกิดความเข้าใจถึงความจำเป็นของการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่ง

ระบบการปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งมีอำนาจในการปกครองตนเอง มีการจัดแบ่งองค์กรออกเป็น 5 ประเภท คือ

- (1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (2) เทศบาล
- (3) องค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) กรุงเทพมหานคร
- (5) เมืองพัทยา

3.1.2.1 องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.)

องค์การบริหารส่วนจังหวัด (อบจ.) เป็นองค์กรที่จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 โดยมีหน้าที่ประสานงานและจัดการบริการต่าง ๆ ในขอบเขตจังหวัด องค์การบริหารส่วนจังหวัด ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติและฝ่ายบริหาร คือ สภาจังหวัดและคณะกรรมการบริหารจังหวัด ซึ่งประกอบด้วยประธานองค์การบริหารส่วนจังหวัด 1 คน และรองประธาน 2 ถึง 4 คน การดำเนินงานขององค์การบริหารส่วนจังหวัด อยู่ภายใต้บทบัญญัติของกฎหมายองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยมีโครงสร้างองค์กรดังต่อไปนี้

- (1) สำนักงานปลัดองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีหน้าที่รับผิดชอบงานธุรการและการบริหารบุคลากร
- (2) มีฝ่ายต่าง ๆ ตามโครงสร้างขององค์การบริหารส่วนจังหวัด เป็นผู้รับผิดชอบงานเชี่ยวชาญเฉพาะด้านนอกเหนือจากงานฝ่ายธุรการ

ทั้งนี้ องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีความรับผิดชอบสำคัญต่าง ๆ ดังต่อไปนี้²¹

- 1.) ออกข้อบัญญัติจังหวัด
- 2.) จัดทำแผนพัฒนาจังหวัด
- 3.) สนับสนุนและจัดสรรงบประมาณให้สภาตำบลและหน่วยปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ ภายในจังหวัด
- 4.) อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและ
- 5.) รักษาและส่งเสริมศิลปะท้องถิ่น ตลอดจนภูมิปัญญา และวัฒนธรรมท้องถิ่น

3.1.2.2 เทศบาล

เทศบาลเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ปกครองตนเอง มีหน้าที่จัดทำบริการต่าง ๆ ให้ชุมชน เทศบาลมี 3 รูปแบบ คือ

- (1) เทศบาลตำบล
- (2) เทศบาลเมืองและ
- (3) เทศบาลนคร

โครงสร้างของเทศบาลประกอบด้วย องค์การดังต่อไปนี้

- 1.) สภาเทศบาล มีสมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งโดยประชาชนในเขตเทศบาล สภาทำหน้าที่เป็นหน่วยนิติบัญญัติของเทศบาล เพื่อคอยตรวจสอบการทำงานของฝ่ายบริหารโดยการตั้งกระทู้ถามหรือเปิดอภิปรายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับกิจการของท้องถิ่น
- 2.) คณะเทศมนตรี ประกอบด้วย นายกเทศมนตรี เทศมนตรี โดยนายกเทศมนตรี และเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งของสมาชิกสภาเทศบาล ยกเว้นกรณีของเทศบาลเมืองและนครที่จะมีนายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงของประชาชน ทั้งนี้ การดำเนินงานต่าง ๆ ของคณะเทศมนตรีจะอยู่ภายใต้การตรวจสอบของสภาเทศบาล

อำนาจและหน้าที่ของเทศบาลทั้ง 3 ประเภทนี้ มีบทบัญญัติภายใต้กฎหมายเทศบาลไว้ โดยชัดเจนว่าเทศบาลมีหน้าที่ที่ต้องดำเนินงานอะไรบ้าง และอาจเลือกดำเนินโครงการอะไรบ้าง

²¹ภารกิจหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนจังหวัดเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 45 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

ในกรณีของเทศบาลนคร²² กฎหมายกำหนดให้มีหน้าที่ให้บริการสาธารณะต่อประชาชน ดังต่อไปนี้

- 1.) รักษาความสงบของสาธารณะชน
- 2.) บำรุงรักษาระบบถนนและแม่น้ำลำคลอง
- 3.) รักษาความสะอาดของถนน ทางเดินเท้า สถานที่สาธารณะ จัดเก็บและกำจัดขยะ
- 4.) ป้องกันและปราบปรามโรคติดต่อ
- 5.) จัดให้มีเครื่องดับเพลิงและอุปกรณ์
- 6.) จัดให้มีการศึกษาและการฝึกอบรมในท้องถิ่น
- 7.) จัดให้มีน้ำสะอาดและน้ำประปา
- 8.) จัดให้มีโรงฆ่าสัตว์
- 9.) จัดให้มีบริการทางการแพทย์
- 10.) จัดให้มีและบำรุงรักษาระบบระบายน้ำ
- 11.) จัดให้มีและดูแลรักษาห้องสุขาสาธารณะ
- 12.) จัดให้มีและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าหรือการให้แสงสว่างด้วยระบบอื่น
- 13.) จัดให้มีสวัสดิการแม่และเด็ก
- 14.) จัดให้มีบริการรักษาสุขภาพอื่นๆ ที่จำเป็นสำหรับสาธารณชน

ส่วนบริการที่เทศบาลอาจเลือกดำเนินการได้ หากมีงบประมาณเพียงพอ ได้แก่

- 1.) จัดให้มีตลาด ท่าเรือ เรือข้ามฟาก สุสานฝังศพ และเมรุเผาศพ
- 2.) ส่งเสริมการประกอบอาชีพสำหรับประชาชนในท้องถิ่น
- 3.) จัดให้มีและบำรุงรักษาโรงพยาบาล
- 4.) จัดให้มีบริการสาธารณสุขไปโรค
- 5.) จัดให้มีและบำรุงรักษาโรงเรียนอาชีวศึกษา
- 6.) จัดให้มีและบำรุงรักษาบริการด้านกีฬาและพลศึกษา
- 7.) จัดให้มีและบำรุงรักษาสวนสาธารณะและสวนสัตว์
- 8.) จัดให้มีวิสาหกิจและการพาณิชย์โดยเทศบาล

²²ภารกิจของเทศบาลนครเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 56 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546

ตามกฎหมายเทศบาลเมือง²³ ต้องปฏิบัติหน้าที่ตามข้อ 1.) ถึงข้อ 12.) ของเทศบาลนคร
แ
ล
ะ
สามารถเลือกดำเนินโครงการต่าง ๆ ได้เช่นเดียวกับเทศบาลนคร ส่วนเทศบาลตำบลนั้น²⁴
กฎหมายกำหนดให้ปฏิบัติหน้าที่จากข้อ 1 ถึงข้อ 6 และหน้าที่อื่น ๆ ตามที่บัญญัติไว้สำหรับงาน
ที่เทศบาลตำบลอาจเลือกปฏิบัตินั้น ได้แก่

- 1.) การจัดให้มีน้ำสะอาด ระบบประปา ตลาด โรงฆ่าสัตว์ ท่าเรือ เรือข้ามฟาก สุสานฝังศพ และเมรุเผาศพ
- 2.) จัดให้มีงานอาชีพสำหรับประชาชนในท้องถิ่น
- 3.) จัดให้มีบริการด้านการแพทย์
- 4.) จัดให้มีและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าหรือการให้แสงสว่างด้วยระบบอื่น
- 5.) จัดให้มีวิสาหกิจและการพาณิชย์โดยเทศบาล

3.1.2.3 องค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.)

องค์การบริหารส่วนตำบลจัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ทั้งนี้ เนื่องจากสภาตำบลในรูปแบบเดิมซึ่งจัดตั้งตามคำประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 326 วันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 ขาดประสิทธิภาพและความยืดหยุ่นในการบริหารงาน เนื่องจากไม่มีสถานภาพเป็นนิติบุคคล ดังนั้น สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบลในรูปแบบหลังจึงมีสถานภาพเป็นนิติบุคคลและมีอำนาจในการปกครองตนเองสูงกว่า ยิ่งกว่านั้นสภาตำบลซึ่งมีรายได้เฉลี่ยติดต่อกันสามปีในระดับ 150,000 บาท ยังได้รับการยกฐานะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือองค์การบริหารส่วนตำบลด้วย

²³ ภารกิจของเทศบาลตำบลเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 53 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่7) พ.ศ.2542 และมาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546

²⁴ ภารกิจของเทศบาลตำบลเป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 336 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ.2515 และพระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่ 10) พ.ศ.2542 และมาตรา 51 แห่งพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ.2496 แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติเทศบาล(ฉบับที่ 12) พ.ศ.2546

องค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย ฝ่ายนิติบัญญัติ (สภา) และฝ่ายบริหาร (คณะกรรมการบริหาร)

(1) คณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล มาจากการเลือกตั้งโดยสภาองค์การบริหารส่วนตำบล คณะกรรมการบริหารประกอบด้วย ประธาน 1 คนและกรรมการ 2 คน

(2) สภาองค์การบริหารส่วนตำบล ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้งหมู่บ้านละ 2 คน มีหน้าที่ออกกฎข้อบังคับและติดตามตรวจสอบการทำงานของคณะกรรมการบริหาร

หน้าที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล มีดังต่อไปนี้²⁵

(ก) หน้าที่ตามบทบัญญัติของกฎหมาย

1.) จัดให้มีและบำรุงรักษาเส้นทางคมนาคมทางน้ำและถนน
2.) บำรุงรักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดินเท้าและสถานที่สาธารณะ ตลอดจนจัดเก็บและกำจัดขยะ

3.) ป้องกันและบำบัดโรคติดต่อ

4.) ป้องกันสาธารณสุขภัยและวินาศภัย ตลอดจนบริการบรรเทาสาธารณภัย

5.) ส่งเสริมการศึกษา ศาสนาและวัฒนธรรม

6.) ส่งเสริมและพัฒนาสตรี เด็ก ผู้สูงอายุและคนพิการ

7.) คุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ

8.) ปฏิบัติหน้าที่อื่น ๆ ตามที่กำหนดโดยกฎหมาย

(ข) หน้าที่ที่สามารถเลือกดำเนินการได้ตามกฎหมาย

1.) จัดให้มีน้ำจืดสำหรับการบริโภคและการเกษตร

2.) จัดให้มีและบำรุงรักษาระบบไฟฟ้าและระบบแสงสว่างวิธีอื่น

3.) จัดให้มีและบำรุงรักษาระบบระบายน้ำ

4.) จัดให้มีและบำรุงรักษาสถานที่สาธารณะเพื่อการจัดประชุม กีฬา พักผ่อนหย่อนใจ และสวนสาธารณะ

5.) จัดให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจกรรมสหกรณ์

6.) ส่งเสริมอุตสาหกรรมครัวเรือน

²⁵ภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล เป็นไปตามบทบัญญัติในมาตรา 67 และมาตรา 68 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 5) พ.ศ.2546

- 7.) ส่งเสริมอาชีพ
- 8.) คุ้มครองและบำรุงรักษาสมบัติสาธารณะ
- 9.) บริหารจัดการทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- 10.) จัดให้มีตลาด ท่าเรือ และทางข้าม ถนน และ
- 11.) การพาณิชย์โดยเทศบาล

3.1.2.4 กรุงเทพมหานคร (กทม.)

กรุงเทพมหานคร (กทม.) เป็นระบบปกครองท้องถิ่นรูปแบบพิเศษที่กำหนดขึ้นมา เพื่อให้มีหน้าที่จัดบริการสาธารณะในเขตเมืองหลวงของประเทศไทย กรุงเทพมหานคร ประกอบด้วยองค์กรสองส่วน คือ

- (1) ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร และ
- (2) สภากรุงเทพมหานคร

กรุงเทพมหานครแบ่งออกเป็น 50 เขต แต่ละเขตมีผู้ว่าราชการเขตเป็นผู้บริหาร โดยได้รับการแต่งตั้งจากผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานคร ผู้ว่าราชการเขตมีสภาเขตเป็นที่ปรึกษา โดยมีสมาชิกมาจากการเลือกตั้งของประชาชนที่อาศัยในเขตนั้น ๆ

3.1.2.5 เมืองพัทยา

เมืองพัทยาเป็นระบบปกครองท้องถิ่นแบบพิเศษ โดยมีผู้บริหารที่เข้มแข็งมีอำนาจเช่นเดียวกับองค์การบริหารกรุงเทพมหานคร (กทม.) ก่อนหน้านั้นเมืองพัทยาได้รับการยกฐานะจากเขตสุขาภิบาลนาเกลือ อำเภอบางละมุง จังหวัดชลบุรี เมื่อปี พ.ศ.2521 เมื่อเมืองพัทยายาวใหญ่มากขึ้นจนเกินขีดความสามารถในการบริหารของสุขาภิบาล จากการเติบโตของอุตสาหกรรมท่องเที่ยวจึงมีการนำระบบผู้จัดการเมืองมาใช้เพื่อจัดการปัญหาสังคม สิ่งแวดล้อม ผังเมืองและการควบคุมอาคาร อย่างไรก็ตาม ระบบดังกล่าวไม่ประสบความสำเร็จเนื่องจากเกิดความขัดแย้งระหว่างผู้จัดการเมืองกับประชาชนมากยิ่งขึ้น การจัดตั้งเมืองพัทยายังไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 ด้วย ดังนั้น จึงต้องมีการยกเลิกพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2521 ในปีพ.ศ.2542 โดยต้องออกกฎหมายฉบับใหม่เพื่อให้มีการจัดตั้งระบบบริหารที่คล้ายคลึงกับระบบกรุงเทพมหานคร

ปัจจุบันนี้ สภาเมืองพัทยาทำหน้าที่เป็นฝ่ายนิติบัญญัติของเมืองพัทยา โดยมีนายกเมืองพัทยาทำหน้าที่เป็นหัวหน้าผู้บริหาร

สภาเมืองพัทยา ประกอบด้วย สมาชิกที่มาจากการเลือกตั้ง 24 คน โดยมีวาระสี่ปี สภามีหน้าที่พิจารณาและอนุมัติข้อบัญญัติและงบประมาณประจำปีและควบคุมการบริหารงานของเมืองพัทยา นายกเทศมนตรีมาจากการเลือกตั้งโดยตรงเช่นเดียวกับสมาชิกสภาเพื่อดำรงตำแหน่งเป็นเวลา 4 ปี โดยมีหน้าที่กำหนดนโยบายเสนอของบประมาณ แต่งตั้งหรือปลดรองนายกออกจากตำแหน่งและกำกับดูแลการบริหารงานโดยทั่วไป

3.2 โครงสร้างภาษีท้องถิ่นในประเทศไทย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 หมวด 14 มาตรา 283 เป็นบทบัญญัติที่การกระจายอำนาจทางการปกครองและอำนาจทางการคลังให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งบัญญัติว่า “องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่โดยทั่วไปในการดูแลจัดทำบริการสาธารณะเพื่อประโยชน์ของประชาชนในท้องถิ่น และย่อมมีความอิสระในการกำหนดนโยบาย การบริหาร การจัดบริการสาธารณะ การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ โดยต้องคำนึงถึงความสอดคล้องกับการพัฒนาของจังหวัดและประเทศเป็นการส่วนรวมด้วย

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมได้รับการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีความเข้มแข็ง ในการบริหารงานได้โดยอิสระและตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ สามารถพัฒนาระบบการคลังท้องถิ่น ให้จัดบริการสาธารณะได้ครบถ้วนตามอำนาจหน้าที่ จัดตั้งหรือร่วมกันจัดตั้งองค์กรเพื่อการบริการสาธารณะตามอำนาจหน้าที่เพื่อให้เกิดความคุ้มค่าเป็นประโยชน์และให้การบริการประชาชนอย่างทั่วถึง

ให้มีกฎหมายแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ เพื่อกำหนดการแบ่งอำนาจหน้าที่และการจัดสรรรายได้ระหว่างราชการส่วนกลางและราชการส่วนภูมิภาคกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตามระดับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละรูปแบบ รวมทั้งกำหนดระบบตรวจสอบ และประเมินผล โดยมีคณะกรรมการประกอบด้วย ผู้แทนหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิ โดยมีจำนวนเท่ากัน เป็นผู้ดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมาย

ให้มีกฎหมายรายได้ท้องถิ่น เพื่อกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและรายได้อื่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยมีหลักเกณฑ์ที่เหมาะสมตามลักษณะของภาษีแต่ละชนิด การจัดสรรทรัพยากรในภาครัฐ การมีรายได้ที่เพียงพอกับรายจ่ายตามอำนาจหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้โดยคำนึงถึงระดับขั้นตอนการพัฒนาทางเศรษฐกิจของท้องถิ่น สถานะทางการคลังขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และความยั่งยืนทางการคลังท้องถิ่น...”

จากบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญจะเห็นได้ว่า องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่บริการสาธารณะพื้นฐานตอบสนองความต้องการของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น บริการสาธารณะพื้นฐานเหล่านี้ อาทิเช่น การจัดเก็บและกำจัดขยะสิ่งปฏิกูล การจัดทำท่อระบายน้ำและบำบัดน้ำเสีย การสร้างและบำรุงรักษาถนนและทางเดินเท้า การรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน เป็นต้น

การดำเนินงานต่าง ๆ ตามที่รัฐธรรมนูญบัญญัติไว้ ท้องถิ่นจะต้องมีการจัดเก็บรายได้มาใช้ในการดำเนินการ ซึ่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ จะมีแหล่งแตกต่างกัน ซึ่งแหล่งที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทยเป็นไปตามที่ได้บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ และพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 สามารถนำแหล่งที่มาของรายได้มาจัดหมวดหมู่ตามลักษณะของรายได้ ได้ดังต่อไปนี้²⁶

(1) รายได้จากภาษีอากร

ปัจจุบันอาจจำแนกรายได้จากภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเป็น 3 ประเภท คือ

(1.1) ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร อากรฆ่าสัตว์และอากรรังนกอีแอ่น

²⁶ สถาบันพระปกเกล้า, สารานุกรมปกครองท้องถิ่นไทย หมวดองค์ประกอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เรื่องการคลังท้องถิ่น, (กรุงเทพมหานครบริษัท: ธรรมดาเพรส จำกัด, 2547), น.18-39.

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ยกเว้น องค์กรการบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเอง ทั้งนี้การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินอาศัยอำนาจ ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีบำรุงท้องที่ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508²⁷ กำหนดให้รายได้จาก ภาษีบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บในองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วน ท้องถิ่นนั้น ดังนั้น ภาษีบำรุงท้องที่จึงเป็นภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ยกเว้น องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งได้แก่ เทศบาล องค์กรบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานครและ เมืองพัทยาเป็นผู้จัดเก็บเอง

ภาษีป้าย ภาษีป้ายเป็นภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกประเภท ยกเว้น องค์กร บริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเอง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510

ภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด บทบัญญัติในมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติ องค์กรการบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหาร ส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจออกข้อบัญญัติ เพื่อจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากสถานค้าปลีกน้ำมันและยาสูบในเขตจังหวัด

ค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัด²⁸ บทบัญญัติในมาตรา 64 แห่ง พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัดพ.ศ.2540 กำหนดให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด มีอำนาจออกข้อบัญญัติเรียกเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้พักในโรงแรม

²⁷ บัญญัติไว้ในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ซึ่งแก้ไข เพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่(ฉบับที่3) พ.ศ.2543

²⁸ ค่าธรรมเนียมนี้มีลักษณะเป็นภาษี เพราะบังคับเก็บจากผู้ที่พักในโรงแรมทุกคนและ มิได้มีลักษณะเป็นค่าธรรมเนียมเพราะมิได้เป็นเงินที่จ่ายให้แก่องค์การบริหารส่วนจังหวัดเนื่องจาก การได้รับบริการอย่างใดอย่างหนึ่ง

ภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร²⁹ บทบัญญัติในมาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 กำหนดให้กรุงเทพมหานครมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานครจากสถานค้าปลีกน้ำมันในเขตกรุงเทพมหานคร

อากรฆ่าสัตว์ จัดเก็บตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535

อากรโรงนกอีแอ่น จัดเก็บตามพระราชบัญญัติโรงนกอีแอ่น พ.ศ.2540

(1.2) ภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่ม หรือภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล (Surcharge Base)

กล่าวโดยหลักการภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บเพิ่ม หรือภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล (Surcharge Base) คือ ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมจากอัตราภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บบนฐานภาษีเดียวกัน ดังนั้น จึงเป็นการจัดเก็บภาษีที่เป็นอำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมสรรพากร เป็นผู้จัดเก็บโดยหักค่าใช้จ่ายในการดำเนินการจัดเก็บ ในปัจจุบันภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บแทนที่สำคัญ คือ ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ

ภาษีมูลค่าเพิ่ม ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีตามประมวลรัษฎากร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มอบหมายให้กรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บแทน

ภาษีธุรกิจเฉพาะ ตามกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละฉบับ กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราหนึ่งในสิบของอัตราภาษีตามประมวลรัษฎากรโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นได้มอบหมายให้กรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บแทน

²⁹ ปัจจุบันกรุงเทพมหานครมีได้ออกข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครเพื่อจัดเก็บภาษีประเภทนี้ในเขตกรุงเทพมหานคร อย่างไรก็ตามกรุงเทพมหานครมีอำนาจตามกฎหมายที่จะออกข้อบัญญัติเพื่อจัดเก็บภาษีประเภทนี้

(1.3) ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้ หรือภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ (Share Revenue)

กล่าวโดยหลักการ ภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้หรือภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ (Share Revenue) คือ ภาษีที่อำนาจในการจัดเก็บตามกฎหมายเป็นของรัฐบาล แต่รัฐบาลได้นำส่วนหนึ่งของรายได้จากภาษีที่จัดเก็บได้นี้มาจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อวัตถุประสงค์ในการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น พ.ศ.2542 ในปัจจุบันภาษีที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สำคัญ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสุรา (จัดสรรให้ในอัตราร้อยละ 10 ของรายได้ภาษีสุราของรัฐ) ภาษีสรรพสามิต (จัดสรรให้ในอัตราร้อยละ 10 ของรายได้ภาษีสรรพสามิตของรัฐ) ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงปิโตรเลียม ภาษีรถยนต์ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่มีทุนทรัพย์ ภาษีการพนัน (จัดสรรให้ในอัตราร้อยละ 2.5 ของรายได้ภาษีการพนันของรัฐ)

(2) รายได้อื่นที่มีใช้ภาษีอากร

รายได้อื่นที่มีใช้ภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บ ได้แก่ รายได้จากค่าธรรมเนียม รายได้จากค่าปรับ รายได้จากการประกอบกิจการขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และรายได้จากการบริจาค

(3) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

เป็นเงินที่รัฐบาลจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำเงินที่ได้รับการจัดสรรไปใช้จ่ายจัดทำบริการสาธารณะตอบสนองความต้องการของประชาชนในท้องถิ่น ในปัจจุบันเงินอุดหนุนจากรัฐบาลนับว่าเป็นรายได้ที่สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย

ตาราง 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นของประเทศไทย

| ประเภทรายได้ | ปี 2544 | | ปี 2545 | | ปี 2546 | | ปี 2547 | | ปี 2548 | |
|--|------------------------|---------------------|------------------------|---------------------|------------------------|---------------------|------------------------|---------------------|------------------------|---------------------|
| | จำนวนเงิน (ล้านบาท) | สัดส่วน (ร้อยละ) |
| 1. รายได้รวมของ อปท. | 159,752.58 | 100 | 175,850.29 | 100.00 | 184,066.03 | 100.00 | 241,947.64 | 100.00 | 282,000.00 | 100 |
| 1.1 รายได้ที่ อปท. จัดหาเอง | 17,701.88 | 11.08 | 21,084.47 | 11.99 | 22,258.28 | 12.09 | 24,786.27 | 10.24 | 27,018.96 | 9.58 |
| 1.2 ภาษีท้องถิ่นที่รัฐบาล จัดเก็บให้ | 55,651.90 | 34.84 | 58,143.52 | 33.07 | 60,217.74 | 32.72 | 82,623.37 | 34.15 | 95,370.34 | 33.82 |
| 1.3 ภาษีมูลค่าเพิ่มที่รัฐบาล แบ่งให้ (ตาม พ.ร.บ.กำหนดแผนฯ) | 12,669.00 | 7.93 | 19,349.00 | 11.00 | 35,504.44 | 19.29 | 43,100.00 | 17.82 | 49,000.00 | 17.38 |
| 1.4 เงินอุดหนุนและการถ่าย โอนงาน | 73,729.80 | 46.15 | 77,273.30 | 43.94 | 66,085.60 | 35.90 | 91,438.00 | 37.79 | 110,610.70 | 39.22 |
| 2. รายได้ของรัฐบาลสุทธิ | 772,574.00 | | 803,651.00 | | 829,495.56 | | 1,063,600 | | 1,200,000 | |
| 3. สัดส่วนรายได้ อปท. ต่อ รัฐบาล (%) | | 20.68 | | 21.88 | | 22.19 | | 22.75 | | 23.50 |

ที่มา : กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย และสำนักงานคณะกรรมการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้เขียนจะเน้นศึกษาภาษีท้องถิ่นตามบทนิยามในบทที่ 2 กล่าวคือ ภาษีท้องถิ่น เป็นภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รัฐบาลมอบอำนาจในการบังคับจัดเก็บภาษีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการจัดเก็บด้วยตนเองและรายได้ภาษีท้องถิ่นทั้งหมดเป็นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยไม่ต้องนำเข้าบัญชีเงินคลังของรัฐ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถนำไปใช้จ่ายในบริการสาธารณะของท้องถิ่นของตนโดยไม่ต้องผ่านพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปี อย่างไรก็ตาม ต้องมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไว้ซึ่งภาษีที่ผู้เขียนเห็นว่าอยู่ในความหมายของภาษีท้องถิ่น ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย ภาษีบำรุงท้องถิ่นจากยาสูบและน้ำมัน อากาศฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์ อากาศรังนกอีแอ่น และภาษีที่กฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเพื่อเรียกเก็บภาษีเพิ่มเติมจากอัตราที่รัฐบาลเรียกเก็บ ประกอบด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีสรรพสามิต และภาษีสุรา เพราะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น อันได้แก่ เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา มีอำนาจจัดเก็บจากผู้ที่ถูกหมายระบุว่ามีหน้าที่ต้องเสียภาษีให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น เมื่อจัดเก็บได้แล้วก็นำมาใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาและสนับสนุนกิจกรรมเพื่อประโยชน์สาธารณะขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น

นอกจากภาษีท้องถิ่นข้างต้น ปัจจุบันได้มีการเสนอให้จัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยมีร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.... เป็นกฎหมายบัญญัติขึ้นเพื่อปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ โดยจัดเก็บภาษีจากการถือครองทรัพย์สิน ดังนั้นการศึกษาโครงสร้างภาษีท้องถิ่นขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นประเทศไทย นอกจากจะศึกษาโครงสร้างภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บในปัจจุบันแล้ว ควรพิจารณาถึงภาษีท้องถิ่นใหม่นี้ด้วย ซึ่งมีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบัญญัติขึ้นเพื่อปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกฎหมายเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่โดยจัดเก็บภาษีจากการถือครองทรัพย์สิน ซึ่งโดยหน้าที่ของภาษีที่เก็บจากการถือครองทรัพย์สินนี้จะกระจายรายได้ และเป็นการตอบแทนผลประโยชน์ที่เจ้าของทรัพย์สินได้รับการบริการสาธารณะจากหน่วยงานราชการท้องถิ่น รวมถึงเป็นการจัดสรรการใช้ทรัพยากร นอกจากนี้ เมื่อมีการบังคับใช้กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแล้วจะเป็นการเพิ่มรายได้ให้กับรัฐและเป็นการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น

ประการแรก การเพิ่มรายได้ เนื่องจากกฎหมายฉบับนี้ได้ยกเลิกการยกเว้นภาษีให้กับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย จึงเป็นการขยายฐานภาษีออกไปให้กว้างขึ้นเพื่อครอบคลุมผู้เสียภาษีทั้งหมด รวมทั้งได้บัญญัติให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ ซึ่งเป็นราคาที่สูงกว่าราคาปานกลางที่ใช้ในการคำนวณภาษีบำรุงท้องที่ ทำให้เป็นการเพิ่มรายได้แก่รัฐมากขึ้น

ประการที่สอง การกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบัญญัติให้อำนาจท้องถิ่นในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ และให้อำนาจคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วย ผู้บริหารท้องถิ่นนั้นกำหนดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างประจำจังหวัด ตลอดจนมีอำนาจเลือกโครงสร้างอัตราภาษีได้เอง ทั้งนี้จะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

โครงสร้างภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง³⁰

ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินเฉพาะอย่าง (Selective Property Tax) ตามหลักการเดิมในกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินและกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ ดังนี้ ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี ได้แก่ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งผู้เสียภาษีจะต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง สำหรับที่ดินที่ตนถือครองอยู่ในวันที่ 1 มกราคมของปีนั้น³¹

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี ผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือ บุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือเป็นผู้ครอบครอง หรือทำประโยชน์ในที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของรัฐ รวมทั้งผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีแทนผู้เสียภาษี³²

ฐานภาษี กฎหมายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกำหนดฐานภาษีที่ใช้ในการคำนวณภาษีให้คิดจากราคาประเมินทุนทรัพย์ของทรัพย์สิน³³ ได้แก่ ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน ราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง และราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุด ซึ่งคณะกรรมการประจำ

³⁰ ศุภลักษณ์ พินิจภูวดล, เอกสารเพื่อประกอบการพิจารณากฎหมายของสมาชิกวุฒิสภา เล่มที่ 18 “ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ....: ศึกษาวิเคราะห์หลักกฎหมายและการนำมาใช้ในประเทศไทย”, (กรุงเทพมหานคร: สำนักวิจัยและพัฒนา สถาบันพระปกเกล้า, 2547

³¹ มาตรา 22 วรรคแรก ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ...

³² มาตรา 6 แห่งร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ...

³³ มาตรา 14 แห่งร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ...

จังหวัด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ และในกรณีที่มีการประกาศเปลี่ยนแปลงราคาประเมินทุนทรัพย์ในระหว่างปีก็ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่เปลี่ยนแปลงนั้นเป็นฐานในการคำนวณภาษีในปีถัดจากปีที่ประกาศเปลี่ยนแปลงราคาประเมินทุนทรัพย์นั้น³⁴

การยกเว้นและการลดหย่อน กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมิได้กำหนดยกเว้นสำหรับโรงเรียนที่เจ้าของอยู่เอง โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ปิดว่างและไม่มี การลดหย่อนค่ารายปีสำหรับโรงเรียนที่ติดตั้งเครื่องจักร แต่ก็ยังมีทรัพย์สินบางประเภทที่จำเป็นจะต้องยกเว้นภาษี อันได้แก่³⁵

- 1.) ทรัพย์สินส่วนสาธารณะสมบัติของแผ่นดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์
- 2.) ทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ที่มีได้ให้ผู้อื่นครอบครองหรือมิได้ใช้หาผลประโยชน์
- 3.) ทรัพย์สินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะ
- 4.) ทรัพย์สินของสภาอากาศไทย
- 5.) ทรัพย์สินที่เป็นที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงชำนาญพิเศษของสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่นซึ่งไทยมีข้อผูกพันที่ต้องยกเว้นภาษีให้ตามอนุสัญญาหรือความตกลงอื่นใด
- 6.) ทรัพย์สินที่ทำการสถานทูตหรือสถานกงสุลของต่างประเทศ ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน
- 7.) ทรัพย์สินที่เป็นศาสนสมบัติไม่ว่าของศาสนาใด ซึ่งใช้เฉพาะเพื่อการประกอบศาสนกิจเพียงอย่างเดียว หรือทรัพย์สินที่เป็นที่อยู่ของสงฆ์ นักบวช นักพรต หรือบาทหลวง ไม่ว่าในศาสนาใด หรือทรัพย์สินที่เป็นศาลเจ้าที่มีได้มีการหาผลประโยชน์
- 8.) ทรัพย์สินที่ใช้เป็นสุสานสาธารณะหรือฌาปนสถานสาธารณะ โดยมีได้รับผลประโยชน์ตอบแทน
- 9.) ทรัพย์สินของเอกชน หรือรัฐวิสาหกิจเฉพาะส่วนที่ยินยอมให้ทางราชการหรือประชาชนใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยเจ้าของทรัพย์สินนั้นมิได้ใช้ หรือหาผลประโยชน์ในทรัพย์สินนั้น

³⁴ มาตรา 15 แห่งร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ...

³⁵ มาตรา 8 แห่งร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ...

10.) ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจที่ดำเนินกิจการเกี่ยวกับสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการ เฉพาะส่วนที่ได้ใช้เพื่อประโยชน์สาธารณะตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

11.) ทรัพย์สินขององค์การหรือสถานสาธารณกุศลที่มีได้ดำเนินกิจการเพื่อแสวงหากำไร ตามที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา

อัตราภาษี กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกำหนดโครงสร้างอัตราภาษี เป็น 5 โครงสร้างโดยแต่ละโครงสร้างมี 3 อัตราภาษี โดยแบ่งออกเป็น เขตที่เจริญมาก เขตที่เจริญปานกลาง และเขตที่เจริญน้อย

ภาษีท้องถิ่นที่เป็นแหล่งรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศไทยในปัจจุบัน ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายจัดตั้งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นฉบับต่าง ๆ และพระราชบัญญัติ กำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.2.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ถือเป็นภาษีท้องถิ่นที่มีความสำคัญมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน กล่าวคือ ในอดีตก่อนที่ประเทศไทยจะได้มีการจัดตั้งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินขึ้นนั้น การเก็บภาษีประเภทนี้จะเรียกเก็บจากอาคารตลาด หรือภาษีเรือนแพโรงเรือน จนเมื่อปีพ.ศ.2475 และได้ใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นมาจวบจนปัจจุบัน ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงประวัติและโครงสร้างของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ดังนี้

(1) ประวัติและความเป็นมาของภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดินมีวิวัฒนาการมาจากอาคารตลาด ตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา โดยจัดเก็บจากผู้ที่ยกร้านขายของในตลาด ฐานภาษีคิดจากค่าเช่าที่เจ้าของตลาดได้รับมา และอัตราภาษีใช้วิธี 12 ชัก 1 กิ่ง การจัดเก็บอยู่ภายใต้การผูกขาดของนายอาคารตลาดและไปเรียกเก็บจากผู้ที่ยกร้านขายสินค้าในตลาด ต่อมาในสมัยรัชกาลที่ 4 ทรงพระกรุณาโปรดเกล้า ให้เพิ่มเติมการเก็บภาษีเรือ แพ โรง ร้าน ในปี 2401 ซึ่งมีการแบ่งประเภทและพิกัดแน่นอน และอยู่ภายใต้การจัดเก็บของกรมเมือง และโอนมาอยู่ในบังคับบัญชาของกรมมหาดไทยก่อนที่จะมีการตั้งหอรัษฎากรพิพัฒน์ ต่อมาภายหลังได้มีการตราพระราชบัญญัติธรรมนูญหน้าที่ราชการ

กระทรวงการคลัง ร.ศ.109 ทำให้การจัดเก็บภาษีเรือ แพ โรง ร้านได้ออนมาอยู่กับกรมสรรพากร ตั้งแต่ พ.ศ.2433 เป็นต้น

ต่อมา ปี พ.ศ. 2475 แล้ว ได้ปรับปรุงแก้ไขระบบภาษีอากรให้เข้ารูปตามแบบอย่าง นานาประเทศ สำหรับภาษีโรงเรือนนั้นเพื่อแก้ไขเพิ่มเติมภาษีโรงเรือนให้ขยายออกไปถึงที่ดินด้วย จึงได้มีการตรา พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ประกาศ ณ วันที่ 9 เมษายน พุทธศักราช 2475 พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้แบ่งทรัพย์สินออกเป็น 2 ประเภท คือ ประเภทโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ กับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ อีกประเภท หนึ่ง คือ ที่ดินซึ่งมิได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ค่าภาษีสำหรับทรัพย์สิน ประเภทแรก กำหนดให้ผู้รับประเมินชำระปีละครั้ง ตามค่ารายปีของทรัพย์สิน ในอัตราร้อยละ 15 ของค่ารายปี ค่ารายปีคิดจากค่าเช่าของทรัพย์สิน ถ้ามีเหตุที่จำนวนค่าเช่าไม่เหมาะสมก็ให้ เจ้าพนักงานคำนวณเสียใหม่ ค่าภาษีสำหรับทรัพย์สินประเภทที่สอง กำหนดให้ผู้รับประเมินชำระ ปีละครั้ง ในอัตราร้อยละ 7 แห่งค่ารายปี ค่ารายปีคิดจาก 1 ใน 20 ของราคาตลาดทรัพย์สิน³⁶ หลังจากนั้นได้มี พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2475 ประกาศ ณ วันที่ 11 สิงหาคม พุทธศักราช 2475 โดยแก้ไขอัตราภาษีและกำหนดยกเว้นการจัดเก็บภาษี จากที่ดินซึ่งมิได้ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ในระยะแรก พ.ร.บ. นี้ใช้บังคับในเขต จังหวัดพระนครและธนบุรี แต่ต่อมาได้ขยายไปบังคับใช้ในจังหวัดอื่น ๆ โดยการตรา พ.ร.ถ. ให้ใช้ พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2475 ในเขตเทศบาล พุทธศักราช 2485 และ พ.ร.ถ. ให้ใช้ พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2475 ในท้องที่นอกเขต เทศบาลและนอกเขตสุขาภิบาล พ.ศ.2516 ตามลำดับ

การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินเดิมอยู่ในอำนาจหน้าที่ของกรมสรรพากร กระทรวงการคลังที่จะดำเนินการจัดเก็บ แต่เมื่อได้มีการประกาศใช้ พ.ร.บ. เป็นรายได้บำรุง เทศบาล พุทธศักราช 2475 แล้ว ภาษีโรงเรือนและที่ดินนี้จึงโอนให้เป็นรายได้ของเทศบาล แม้ต่อมา เมื่อ พ.ร.บ. ดังกล่าวนี้อาจยกเลิกไปโดยบทบัญญัติแห่ง พ.ร.บ. รายได้เทศบาล พุทธศักราช 2497 แล้ว ภาษีโรงเรือนและที่ดินยังคงเป็นรายได้ของเทศบาลอยู่ตามเดิม เมื่อเทศบาลได้รับโอนรายได้ประเภทนี้มาใหม่ ๆ นั้น ทางเทศบาลต่าง ๆ ยังไม่อยู่ในสภาพพร้อม ที่จะจัดเก็บภาษีเองได้

³⁶ รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์, ภาษีอากรในประวัติศาสตร์เศรษฐกิจไทย: คลังข้อมูลและบท สัมภาษณ์ทางวิชาการ, พิมพ์ครั้งที่ 1, (กรุงเทพมหานคร: โรงพิมพ์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, 2528), น.168.

ดังนั้น ทางกรมสรรพากรยังคงทำหน้าที่เก็บภาษีนี้ต่อไปอยู่ชั่วระยะหนึ่ง โดยทางเทศบาล ได้จ่ายเงินส่วนลดเป็นค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บให้แก่กรมสรรพากร

ต่อมาได้พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 3) พุทธศักราช 2485 กำหนดเปลี่ยนแปลงระยะเวลาของการประกาศให้ผู้รับประเมินผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไปปรับแบบพิมพ์ เพื่อกรอกข้อความ และพ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2534 ได้ปรับปรุงวิธีการในการจัดเก็บและการชำระภาษีทั้งของรัฐวิสาหกิจและของประชาชนให้เหมาะสมยิ่งขึ้น และยกเว้นโทษทางอาญารวมทั้งเงินเพิ่มและค่าปรับต่าง ๆ ให้แก่ผู้ค้างชำระเพื่อนำไปใช้ประโยชน์ ในการพัฒนาที่ดินต่อไป

เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงระบบราชการท้องถิ่นโดยจัดตั้งองค์การบริหารส่วนตำบล ตามพ.ร.บ.สภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2535 จึงได้ปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย เกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดินให้สอดคล้องกันโดยตรา พ.ร.บ.ภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 5) พุทธศักราช 2545

(2) โครงสร้างของภาษีโรงเรือนและที่ดิน

(2.1) ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี

ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นมีอยู่ 2 ประเภท³⁷

ทรัพย์สินประเภทที่ 1 คือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น คำว่า “โรงเรือน” นั้นได้แก่ บ้าน ตึกแถว อาคาร ร้านค้า สำนักงาน บริษัท ธนาคาร โรงแรม โรงภาพยนตร์ โรงพยาบาล โรงเรียน แฟลตหรืออพาร์ทเมนต์ คอนโดมิเนียม หอพัก สนามมวย คลังสินค้า ฯลฯ

ส่วนคำว่า “สิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ” ก็มีตัวอย่างเช่น ท่าเรือ สะพาน อ่างเก็บน้ำ เจดีย์ อนุสาวรีย์ ถังเก็บน้ำมัน ขนาด 100,000 ลิตรก่อสร้างติดที่ดินเป็นการถาวรใช้เก็บสินค้าน้ำมัน³⁸, คาน³⁹

ทรัพย์สินประเภทที่ 2 ที่ต้องเสียภาษี คือ ที่ดินที่ใช้ปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างรวมทั้งที่ดินต่อเนื่องกันด้วย

³⁷ บัญญัติไว้ใน มาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475

³⁸ คำพิพากษาฎีกาที่ 397/2521 คดีระหว่างบริษัทเอสไอแสดนคาร์ดประเทศไทย จำกัด โจทก์ เทศบาล ตำบลวารินชำราบกับพวก จำเลย

³⁹ คำพิพากษาฎีกาที่ 656/2477 คดีระหว่างนายอาดำกับพวกโจทก์ อธิปดี กรมสรรพากร จำเลย

คำว่า “ที่ดินที่ใช้ปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง” มีตัวอย่างเช่น ก. ปลูกบ้านขึ้นหลังหนึ่งบนที่ดินของ ก. ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี คือ บ้านและที่ดินใช้ปลูกบ้าน

ส่วนคำว่า “ที่ดินต่อเนื่อง” นั้น มีตัวอย่างเช่น ก. ปลูกบ้านขึ้นหลังหนึ่งบนที่ดินแล้วมีทางเดิน สนามบ้าน สวนหย่อม สระว่ายน้ำ สิ่งเหล่านี้ย่อมถือเป็นที่ดินต่อเนื่องหรือ ก. สร้างปืมน้ำมันขึ้นบนที่ดินแปลงหนึ่ง บริเวณปืมน้ำมันย่อมเป็นที่ดินต่อเนื่องอยู่ในข่ายต้องเสียภาษีเช่นเดียวกับที่เติมน้ำมันและตัวสำนักงานของปืมน้ำมัน

ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษี⁴⁰

ทรัพย์สินต่อไปนี้ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

1.) พระราชวังอันเป็นทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ ถ้าเป็นทรัพย์สินส่วนพระองค์แล้วไม่ได้รับยกเว้นภาษี

2.) ทรัพย์สินของรัฐบาลซึ่งใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ เช่น อาคารที่ตั้งทำการของกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ สะพานสาธารณะ ท่าเรือสาธารณะ ศาลาท่าน้ำสาธารณะ ฯลฯ

3.) ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะและโรงเรือนสาธารณะซึ่งกระทำกิจการอันมิใช่เพื่อเป็นผลกำไรส่วนบุคคลและใช้เฉพาะในการรักษาพยาบาลและในการศึกษา เช่น โรงพยาบาลศิริราช โรงเรียนรัฐบาล วิทยาลัย มหาวิทยาลัยของรัฐ

4.) ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติอันใช้เฉพาะในศาสนกิจอย่างเดี่ยวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์ เช่น วัด โบสถ์ วิหาร ศาลาการเปรียญ ศาลาสวดพระอภิธรรม กุฏิพระ สุเหร่า โบสถ์คริสต์

5.) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เอง หรือให้ผู้อื่นอยู่นอกจากคนเฝ้า

6.) โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เอง หรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษาและมีได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบอุตสาหกรรมใด ๆ

(2.2) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินก็คือ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและที่ดิน⁴¹

⁴⁰บัญญัติไว้ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2534

⁴¹ บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 4) พุทธศักราช 2534 และมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475

อนึ่ง แม้ไม่เคยเป็นเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ก็อาจจะต้องรับผิดชอบภาษีร่วมกับคนอื่นได้ ในกรณีที่ซื้อหรือรับโอนโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างและที่ดินจากผู้อื่น โดยผู้ขายหรือผู้โอนยังคงค้างภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่ ผู้ซื้อหรือผู้รับโอนก็ต้องเป็นลูกหนี้ร่วมกับผู้ขายหรือผู้โอนนั้นชำระภาษีที่ค้างอยู่ด้วย

(2.3) อัตราภาษี

ภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นต้องเสียในอัตราร้อยละ 12 ครั้งของค่ารายปี⁴²

ค่ารายปี คือ ค่าเช่าที่ได้รับจากผู้เช่า เช่น ถ้ามีบ้านให้คนอื่นเช่าได้ค่าเช่ารวมแล้วปีละ 10,000 บาท ต้องเสียภาษีปีละ 1,250 บาท แต่ถ้าค่าเช่าดังกล่าวมิใช่จำนวนเงินอันสมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแก้หรือคำนวณค่ารายปีเสียใหม่ได้ ทั้งนี้แม้จะเป็นค่าเช่าที่เก็บได้จริงก็ตาม⁴³

ในกรณีที่ไม่ได้ให้คนอื่นเช่า แต่ใช้ประกอบธุรกิจการค้าต้องใช้ค่ารายปีสมมุติ คือ ต้องสมมุติว่าถ้าโรงเรือนและที่ดินนั้นให้เช่า จะได้ค่าเช่าปีละเท่าใด สมมุติได้ค่าเช่ารวมแล้วปีละ 10,000 บาท ก็ต้องคิดภาษีในอัตราร้อยละ 12 ครั้งจากค่าเช่าสมมุตินี้

อนึ่ง ค่ารายปีของปีที่ล่วงมาแล้วนั้น ให้ใช้เป็นหลักสำหรับการคำนวณค่าภาษีซึ่งจะต้องเสียในปีต่อมา แต่มิใช่ให้ถือเอาภาษีของปีที่ล่วงมาแล้วเป็นภาษีของปีต่อมา⁴⁴

การลดค่ารายปี

ค่ารายปีอาจลดลงได้ในกรณีต่อไปนี้

1. ถ้าโรงเรือนใดติดตั้งส่วนที่สำคัญมีลักษณะเป็นเครื่องจักรกลไก เครื่องกระทำหรือเครื่องกำเนิดสินค้าเพื่อใช้ดำเนินการอุตสาหกรรมบางอย่าง
2. ถ้าเป็นกรณีที่เพิ่งจะปลูกโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างขึ้น ค่ารายปีมิได้คิดเต็มทั้งปี แต่ต้องมีการลดลงตามส่วน

นอกจากนี้ในกรณีที่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของท่านว่างลงหรือชำรุดเสียหายจนจำเป็นต้องซ่อมแซมใหญ่ท่านก็มีสิทธิยื่นคำร้องขอลดภาษีต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

⁴² มาตรา 8 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ๆ

⁴³ คำพิพากษาฎีกาที่ 185/2502 คดีระหว่างพระพิบูลย์บริหาร โจทก์ เทศบาลนคร เชียงใหม่ จำเลย

⁴⁴ คำพิพากษาฎีกาที่ 726/2491 คดีระหว่างนายอินทัย กัลยงกูร กับพวก โจทก์ เทศบาล เมืองพัสสนิคม กับพวก จำเลย

(2.4) วิธีเสียภาษี

ภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น ต้องเสียภาษีปีละครั้ง โดยเสียที่สำนักงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ที่ใด

ถ้าตั้งอยู่ในเขตกรุงเทพมหานคร ต้องเสียที่กรุงเทพมหานครหรือที่เขต

ถ้าตั้งอยู่ในเขตเทศบาล ต้องเสียที่เทศบาล

และถ้าตั้งอยู่ในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ต้องเสียที่องค์การบริหารส่วนตำบล

การเสียภาษีดังกล่าวเริ่มต้นเมื่อมีประกาศของกรุงเทพมหานคร เทศบาล หรือองค์การบริหารส่วนตำบล แล้วแต่กรณี ให้ไปปรับแบบพิมพ์ ภ.ร.ด. 2 โดยจะประกาศภายในเดือนเมษายนของทุกปี ซึ่งประกาศนี้จะต้องประกาศในราชกิจจานุเบกษาและในหนังสือหรือที่สำนักงานที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ที่ใด เมื่อมีประกาศแล้วผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะต้องไปปรับแบบพิมพ์ ภ.ร.ด. 2 ภายในเวลาที่กำหนดไว้ แล้วกรอกรายการต่าง ๆ ลงในแบบพิมพ์นั้นเสร็จแล้วก็ส่งแบบพิมพ์นั้นให้พนักงานเจ้าหน้าที่ พนักงานเจ้าหน้าที่จะคำนวณหาจำนวนภาษีที่จะต้องเสีย แล้วแจ้งให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีทราบเพื่อให้ชำระภาษีภายใน 90 วัน หากได้รับแจ้งแล้วไม่ชำระภาษี ต้องรับผิดชอบเสียเงินภาษีเพิ่ม

(2.5) การอุทธรณ์

ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเห็นว่าตนไม่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินให้เสียภาษีหรือเห็นว่าจำนวนภาษีที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินเรียกเก็บนั้นไม่ถูกต้อง เช่น สูงเกินกว่าความเป็นจริง ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมีสิทธิอุทธรณ์การประเมินภาษีนั้นได้ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ท่านได้รับแจ้งการประเมินดังกล่าว ซึ่งผู้มีอำนาจพิจารณาและวินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์ คือ หน่วยงานใดเป็นผู้ประเมินเรียกเก็บภาษี

เมื่อผู้มีอำนาจได้วินิจฉัยชี้ขาดอุทธรณ์แล้วหากผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่พอใจคำวินิจฉัยชี้ขาดนั้น ยังมีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลหรือฟ้องศาลได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ท่านได้รับแจ้งคำวินิจฉัยนั้น

3.2.2 ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่ ถือเป็นภาษีท้องถิ่นที่มีความสำคัญมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงประวัติและโครงสร้างของภาษีบำรุงท้องที่ ดังนี้

(1) ประวัติและความเป็นมาของภาษีบำรุงท้องที่

เดิมมีกฎหมายให้จัดเก็บอากรจากที่ดินบางประเภท ได้แก่ อากรค่านา อากรสมพัตสร อากรสวนใหญ่ อากรนาเกลือ

อากรค่านาเป็นการเรียกเก็บจากราษฎรผู้ได้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ เกิดขึ้นตั้งแต่ สมัยโบราณจนถึงสมัยต้นรัตนโกสินทร์ เป็นอากรที่ถือเอาความแตกต่างของที่ดินที่ทำนา เป็นเกณฑ์ในการจัดเก็บโดยแบ่งเป็น นาคุโค และนาฟางลอย อัตราภาษีได้รับการปรับเปลี่ยน เรื่อยมา เช่น ปรับอากรค่านาให้เหมาะสมกับแต่ละภูมิภาค แบ่งที่นาออกเป็น 5 ชั้นแต่ละชั้น มีอัตราภาษีต่างกัน แต่เฉลี่ยแล้วอัตราภาษีของนาฟางลอยสูงกว่านาคุโค โดยที่นาคุโค มีการจัดเก็บตามเนื้อที่ใน “ตราแดง” ซึ่งเป็นหนังสือสำคัญแสดงจำนวนเนื้อที่ว่าผู้เป็นเจ้าของมีนา ก็ไร่กงานไม่มีการค่านึงถึงว่าจะทำนาได้หรือไม่ ได้ผลดีหรือไม่ ส่วนนาฟางลอยเป็นการจัดเก็บตาม เนื้อที่ที่ทำนาจริง ๆ จึงต้องมีการประเมินทุกปี ซึ่งต่างจากนาคุโคที่มีการประเมินเมื่อมีการเปลี่ยน แผ่นดิน ในระยะแรกมีกรมนาเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บโดยเสนาบดีกระทรวงเกษตราธิการ มีการแต่งข้าหลวงนาออกไปพร้อมเจ้าเมือง กรมการอำเภอ กำนัน พนักงานปกครองท้องที่ไปรังวัด ตรวจเก็บค่านาปีละครั้ง ในปี พ.ศ.2443 มีการเปลี่ยนผู้สำรวจจากเสนามาเป็นกำนันแล้วให้ราษฎร มาเสียเงินที่อำเภอ วิธีเก็บเงินค่านาแบบนี้บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติลักษณะเก็บเงินค่านา ร.ศ.119 โดยมีกรมสรรพากรทำหน้าที่จัดเก็บ มีการแบ่งเป็นกรมสรรพากรนอกทำหน้าที่จัดเก็บ ในเขตหัวเมืองและกรมสรรพากรในจัดเก็บในเขตกรุงเทพ เดิมกรมสรรพากรนอกสังกัดกระทรวง พระคลังมหาสมบัติ แต่ภายหลังปี พ.ศ.2442 ย้ายมาสังกัดกระทรวงมหาดไทย ทั้งนี้เพื่อ ความสะดวกในการจัดเก็บอากรตามหัวเมืองต่าง ๆ เพราะขณะนั้นเป็นการปกครอง แบบเทศาภิบาล ซึ่งหัวเมืองต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับกระทรวงมหาดไทย

อากรสมพัตสรเป็นการจัดเก็บจากพืชสวนไม้ล้มลุกบนที่ดินที่มีการเพาะปลูกกันจริง ๆ จึงเป็นการจัดเก็บในรูปภาษีการผลิตที่ได้ราษฎรรับประโยชน์จากการทำมาหากิน เกิดขึ้นตั้งแต่ สมัยอยุธยา ในสมัยรัชกาลที่ 4 มีการจัดเก็บอัตราไร่ละ 1 บาท ต่อมาทรงลดลงเหลือไร่ละสลึงเพียง (37 สตางค์ครึ่ง) พอถึงสมัยรัชกาลที่ 5 ทรงให้เรียกเก็บอัตราแตกต่างกันไปตามชนิดของพืชสวน

ไม้ล้มลุก ส่วนพริกไทยไม่มีการจัดเก็บในสมัยสมเด็จพระนารายณ์ เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรได้เพาะปลูกพริกไทย เมื่อถึงสมัยรัชกาลที่ 3 ทรงเรียกเก็บอากรพริกไทยจากชาวไร่ผู้ปลูกในอัตราเป็นจำนวนค้ำงและเก็บจากผู้ประมวลพริกไทยส่งออกขายไปยังต่างประเทศ ครั้นถึงสมัยรัชกาลที่ 4 ทรงเรียกเก็บอากรพริกไทยอย่างอัตราสมพัตสรไร่ละสลึงเพ็อง (37 สตางค์ครึ่ง) เมื่อเสียอากรสมพัตสรแล้วพืชสวนไม้ล้มลุกยังต้องเสียภาษีตอนที่มีการจำหน่ายสินค้าในอัตรา 20 ลด 1 การจัดเก็บอากรสมพัตสรเป็นหน้าที่ของกรมพระคลังมหาสมบัติและกรมพระคลังสวนเป็นผู้ประเมินอากรสมพัตสร โดยอนุญาตให้เอกชนเข้าทำการประมวลผูกขาดการจัดเก็บ ซึ่งการประมวลผูกขาดมีความเด่นชัดในสมัยรัชกาลที่ 3 จวบจนสมัยรัชกาลที่ 5 จนกระทั่งปีพ.ศ. 2441 ได้มีการเลิกระบบผูกขาดและให้เจ้าพนักงานของรัฐเป็นผู้จัดเก็บอากรสมพัตสร การเก็บอากรสมพัตสรในเขตกรุงเทพอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสรรพากรนอก เมื่อถึงสมัยรัชกาลที่ 6 ทรงให้รวมกรมสรรพากรในและนอกเข้าเป็นกรมสรรพากรสังกัดกรมพระคลัง ตั้งแต่นั้นมากรมสรรพากรจึงมีหน้าที่จัดเก็บอากรสมพัตสรจนกระทั่ง พ.ศ.2475 ได้มีการตราพระราชบัญญัติยกเลิกอากรสมพัตสร พ.ศ.2475

อากรสวนหรืออากรสวนใหญ่เก็บจากผู้จับจองที่ดินซึ่งได้ทำให้เกิดประโยชน์ขึ้นมา โดยเรียกเก็บจากพื้นที่ในแขวงกรุงเทพ เมืองนนทบุรี ปทุมธานี นครเขื่อนขันธ์ สมุทรปราการ สมุทรสาคร นครไชยศรี ราชบุรี สมุทรสงคราม เพชรบุรี และฉะเชิงเทรา เมื่อราษฎรรับไปทำประโยชน์บนพื้นที่ต้องเสียค่าที่ซึ่งเรียกว่า “เดิมจอง” ตามเนื้อที่ที่มีการระบุไว้ในโฉนดตราสารเป็นเงินปีหนึ่งสลึง 600 เบี้ย เมื่อไม่มีการปลูกต้นไม้ 8 อย่าง แต่ถ้าปลูกต้นไม้ 8 อย่าง ได้แก่ ทุเรียน มังคุด มะม่วง มะปราง ลางสาด หมาก พลูด่าง ทองหลาง มะพร้าว มีค่าอากรมากกว่าสลึง 600 เบี้ยขึ้นไป การเก็บอากรจากผลไม้ 8 อย่างรวมเรียกว่า อากรสวนหรืออากรสวนใหญ่นอกจากนี้มีการเก็บอากรจากผลไม้ 7 อย่างรวมเรียกว่า พลากร ได้แก่ ต้นขนุน กระท้อน เงาะ ส้มต่างๆ มะไฟ ฝรั่ง สาเก สับปะรด โดยที่ค่าอากรสวนมีจำนวนเท่ากันทุกปีจนกว่าจะมีการนับต้นใหม่ฐานภาษีของอากรสวนคือจำนวนต้น ต่อมาในปี พ.ศ.2454 ได้เปลี่ยนฐานภาษีมาเป็นความสูงและความยาวรอบต้น การบริหารการจัดเก็บอากรสวนใหญ่และพลากรอยู่ในหน้าที่ของพระคลังสวนในสมัยรัชกาลที่ 4 ทรงกำหนดให้เป็นอากรผูกขาดขึ้นตรงต่อพระคลังมหาสมบัติ เมื่อถึงสมัยรัชกาลที่ 5 หลังปี พ.ศ.2435 อากรสวนได้มาอยู่ในบังคับของกระทรวงนครบาล ในปีพ.ศ.2441 ย้ายมาอยู่ในความรับผิดชอบของกรมสรรพากรในภายใต้บังคับบัญชาของกระทรวงนครบาล ต่อมาในปี พ.ศ.2458 กรมสรรพากรในและกรมสรรพากรนอกได้รวมกันและอยู่ในสังกัดกระทรวงพระคลัง และในปี พ.ศ.2481 ได้มีการยกเลิกอากรสวนใหญ่

อาการาเกลือเป็นการเรียกเก็บจากผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นบนที่ดินของรัฐ ในอัตราไร่ละสลึงเพื่อมีลักษณะเป็นอากรผูกขาดสังกัดกรมท่าซ้าย เมื่อรัฐบาลประกาศพระราชบัญญัติพระธรรมนูญหน้าที่ราชการกระทรวงพระคลัง ร.ศ.109 อาการาเกลืออยู่ในหน้าที่รับผิดชอบของกรมที่ดิน ต่อมา มีการโอนอาการาเกลือมาสังกัดกรมสรรพากรภายในและรัฐบาลได้ประกาศพระราชบัญญัติลักษณะการเก็บค่านาเกลือ ร.ศ.123 เป็นการยกเลิกระบบผูกขาด พอถึง พ.ศ.2475 มีการยกเลิกอาการาเกลือตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติสมพัตร พ.ศ.2475

หลังจากที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลรัษฎากร พ.ศ.2481 มีผลบังคับใช้เมื่อ 1 เมษายน 2482 อาการาเกลือ อากรสมพัตร อากรสวนใหญ่ อาการาเกลือได้เลิกจัดเก็บและเก็บเงินช่วยบำรุงท้องที่แทนซึ่งไม่ได้มีการนำส่งเข้าคลังแผ่นดินเนื่องจากถือว่าเป็นรายได้ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเพื่อนำไปใช้จ่ายบำรุงท้องที่ภายในเขตตำบล อำเภอ จังหวัด หรือเขตเทศบาล

เงินช่วยบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บได้ให้ใช้จ่ายบำรุงท้องที่ภายในเขตตำบล อำเภอ จังหวัด หรือเขตเทศบาลเท่านั้น แต่เงินช่วยบำรุงท้องที่ที่จัดเก็บได้น้อยมาก เพราะมีอัตราเก็บที่ต่ำไม่เพียงพอสำหรับใช้จ่ายบำรุงท้องที่ ในที่สุดจึงได้ยกเลิกการเก็บเงินช่วยบำรุงท้องที่แล้วมาจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ตาม พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 9) พ.ศ.2494 แทน ภาษีบำรุงท้องที่ในระยะแรกจึงมีบทบัญญัติรวมอยู่ในประมวลรัษฎากร โดยมอบหมายให้กรมสรรพากรจัดเก็บ มีหลักการและวิธีปฏิบัติจัดเก็บทำนองเดียวกับเงินช่วยบำรุงท้องที่

ต่อมา ในปี พ.ศ.2508 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 แยกออกจากประมวลรัษฎากร และมอบหมายให้เป็นอำนาจหน้าที่ของราชการบริหารส่วนท้องถิ่นทำหน้าที่จัดเก็บและนำไปใช้จ่ายบำรุงท้องที่ได้โดยตรง

และในปี พ.ศ.2516 ได้มีพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2516 ให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครมีอำนาจเช่นเดียวกับผู้ว่าราชการจังหวัด และภาษีบำรุงท้องที่ที่เก็บได้จากที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครให้เป็นรายได้ของกรุงเทพมหานคร หลังจากนั้น ได้มี พ.ร.ก. แก้ไขเพิ่มเติม พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 พ.ศ.2524 โดยปรับปรุงอัตราภาษีบำรุงท้องที่จากเดิมกำหนดไว้ 43 ชั้น เหลือเพียง 34 ชั้น และปรับปรุงเกณฑ์การลดหย่อนภาษีบำรุงท้องที่

ในปีพ.ศ.2525 ได้มีการกำหนดราคาปานกลางของที่ดินขึ้นใหม่เพื่อประโยชน์ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ.2525 ถึงปีพ.ศ.2528 ซึ่งวิธีการตราค่าปานกลางของที่ดินยังไม่เหมาะสมและไม่เป็นธรรมตามสภาพและทำเลของที่ดินในแต่ละแห่ง มีผลให้ประชาชนต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่เพิ่มขึ้น จากจำนวนที่เคยเสียเดิมมาก ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศโดยทั่วไปในขณะนั้นยังไม่คลี่คลายจากภาวะวิกฤต จึงได้ตรา พ.ร.ก.เปลี่ยนแปลงราคาปานกลางของที่ดินที่กำหนดไว้สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ.2525 ถึงปีพ.ศ.2528 พ.ศ.2525 โดยกำหนดใช้ราคาปานกลางของที่ดินตามที่คณะกรรมการตราค่าปานกลางของที่ดินได้ประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2521 ถึงปีพ.ศ.2524 เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ สำหรับปีพ.ศ.2525 และในปีต่อมาจนถึงปีพ.ศ.2528

อย่างไรก็ดี ในปีพ.ศ.2529 สภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมยังไม่เอื้ออำนวยให้มีการเปลี่ยนแปลงภาษีบำรุงท้องที่ในลักษณะที่จะทำให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องรับภาระเพิ่มขึ้น จึงได้ตรา พ.ร.ก.แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2529 และ พ.ร.บ.กำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2529 ตามลำดับ เพื่อกำหนดให้ราคาปานกลางของที่ดินในปีพ.ศ.2521 ถึงพ.ศ.2524 สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ในปี พ.ศ.2529

หลังจากนั้นราคาปานกลางของที่ดินในปีพ.ศ.2521ถึงพ.ศ.2524 นี้ได้ใช้เรื่อยมาจนถึงปัจจุบันโดยรัฐได้ตรา พ.ร.ก.ให้นำราคาปานกลางของที่ดินดังกล่าวมาใช้ในการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในแต่ละปี ได้แก่ (1) พ.ร.ก.ให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีพ.ศ.2521 ถึงพ.ศ.2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีพ.ศ.2531 พ.ศ.2531, (2) พ.ร.ก.ให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีพ.ศ.2521 ถึงพ.ศ.2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีพ.ศ.2532 พ.ศ.2532, (3) พ.ร.ก.ให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ.2521 ถึงพ.ศ.2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ.2533 ถึงพ.ศ.2536 พ.ศ.2532, (4) พ.ร.ก.ให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ.2521 ถึงพ.ศ.2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีพ.ศ.2537 พ.ศ.2536, (5) พ.ร.ก.ให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีพ.ศ.2521 ถึงพ.ศ.2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีพ.ศ.2538 พ.ศ.2538 ฯลฯ

(2) โครงสร้างของภาษีบำรุงท้องที่

(2.1) ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี

ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ คือ ที่ดินทั้งนี้ไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินมีโฉนด น.ส.3 น.ส.3 ก ไปโต๊สวนหรือ ส.ค.1 และไม่ว่าที่ดินนั้นจะเป็นที่ว่างเปล่าหรือมีโรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง ปลูกอยู่หรือไม่หรือใช้ในการเพาะปลูก เลี้ยงสัตว์ ประกอบกิจกรรม โดยให้คนอื่นเช่าหรือทำเอง ก็ตาม

ทรัพย์สินที่ไม่ต้องเสียภาษี⁴⁵

มีที่ดินหลายประเภทด้วยกันที่ไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ คือ

- 1.) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งพระราชวังอันเป็นส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- 2.) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์ เช่น สนามหลวง ถนนหลวง ที่ดินที่ใช้ตั้งกระทรวง ทบวงกรม ต่าง ๆ
- 3.) ที่ดินของราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์ เช่น ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งของ ศาลาเทศบาล หรือสถานีดับเพลิงของเทศบาล เป็นต้น แต่ถ้าเทศบาลให้เอกชนเช่นที่ดินของเทศบาลก็ไม่อยู่ในข่ายได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่
- 4.) ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษา หรือการกุศลสาธารณะ เช่น ที่ดินที่ใช้ตั้งโรงพยาบาลของรัฐ หรือใช้เป็นโรงเรียนรัฐบาล เป็นต้น ทั้งนี้แม้ที่ดินนั้นจะเป็นที่ดินของเอกชนก็ตาม
- 5.) ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่งที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของวัด ไม่ว่าจะใช้ประกอบศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือไม่ หรือที่ศาลเจ้า โดยมีได้หาผลประโยชน์ เช่น ที่ดินซึ่งใช้เป็นที่ตั้งวัด สุเหร่า โบสถ์คริสต์

แต่ถ้าที่ดินนั้นมีการใช้หาผลประโยชน์ เช่น เป็นที่จอดรถโดยเก็บค่าจอดหรือให้ผู้รับเหมาก่อสร้างตึกแถวขึ้นบนที่ดินนั้นแล้วทางวัดเรียกเก็บค่าเช่าจากผู้เช่าที่ดินนี้ย่อมไม่อยู่ในข่ายได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่

⁴⁵ บัญญัติไว้ในมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 156 ลงวันที่ 4 มิถุนายน 2515 และพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 พ.ศ.2524

6.) ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนสถานสาธารณะที่มีได้รับประโยชน์ตอบแทน ต้องเป็นสุสานและฌาปนสถานสาธารณะที่มีได้รับประโยชน์ตอบแทน จึงจะอยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ ดังนั้น สุสานที่ญาติของคนตายต้องเสียเงินเป็นค่าที่ดินฝังศพทำสุสาน จึงไม่อยู่ในข่ายได้รับยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่

7.) ที่ดินที่ใช้ในกิจการรถไฟ การประปา การไฟฟ้าหรือการทำเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ

8.) ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว การที่กฎหมายยกเว้นให้ที่ดินที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ เพื่อมิให้มีการเสียภาษีซ้ำซ้อนอันเป็นภาระแก่ผู้เสียภาษีมาก

9.) ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการจัดใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยเจ้าของที่ดินมิได้ใช้หรือหาผลประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนนั้น เช่น เจ้าของที่ดินยินยอมให้กรมตำรวจปลูกสร้างสถานีตำรวจชั่วคราวขึ้นในที่ดินของตนโดยไม่คิดค่าตอบแทนหรือหาผลประโยชน์แต่อย่างใด ย่อมได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่

10.) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ในเมื่อประเทศไทยมีข้อผูกพันให้ยกเว้นตามอนุสัญญาหรือความตกลง

11.) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งที่ทำการของสถานทูต หรือสถานกงสุล ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน

12.) ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2.2) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี⁴⁶

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่คือ เจ้าของที่ดิน ซึ่งคำว่า “เจ้าของที่ดิน” นี้ หมายความว่าถึงบุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคล ซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน⁴⁷

ถ้าที่ดินนั้นมีเจ้าของร่วมกันหลายคน เจ้าของร่วมกันนั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบเสียภาษีที่ดินนั้นมีเจ้าของร่วมกันหลายคน เจ้าของร่วมกันนั้นจะต้องร่วมกันรับผิดชอบเสียภาษี

⁴⁶ บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508

⁴⁷ สังเกต : ว่าแม้จะเป็นการครอบครองที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน เช่น ที่ดินป่าเลน ถือว่าผู้ครอบครองเป็นเจ้าของที่ดินมีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ดูคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1728-1729/2513 คดีระหว่าง นางมื่น สุขศิริ กับพวก โจทก์ นายอำเภอเมืองพังงา จำเลย

อนึ่ง หากมีการโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองที่ดินไปให้บุคคลอื่น โดยก่อนโอน ผู้โอนยังค้างชำระภาษีบำรุงท้องที่อยู่ ดังนั้น ผู้รับโอนจะต้องรับผิดชอบในภาษีส่วนที่ค้างไม่เกิน 5 ปี รวมทั้งปีสุดท้ายที่มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าของที่ดินด้วย ส่วนภาษีที่ค้างชำระเกิน 5 ปีคงอยู่ในความผิดของเจ้าของที่ดินเดิม

อย่างไรก็ตาม หากเป็นกรณีได้กรรมสิทธิ์มาจากการขายทอดตลาดโดยคำสั่งศาล หรือคำสั่งของเจ้าพนักงานพิทักษ์ทรัพย์ในคดีล้มละลาย หรือคำสั่งขายทอดตลาดตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ผู้ซื้อไม่ต้องรับผิดชอบในภาษีที่ค้างชำระนั้น

(2.3) ฐานภาษี

ที่ดินที่จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่มากน้อยเท่าใด ย่อมแล้วแต่ว่าที่ดินนั้นมีราคาเท่าใด ถ้ามีราคาสูงก็ต้องเสียภาษีมาก

ราคาที่ดินที่จะนำมาใช้เป็นฐานในการเสียภาษีนั้นมิใช่ถือราคาขั้นสูงหรือขั้นต่ำ แต่ถือราคาปานกลาง⁴⁸ โดยต้องเป็นราคาปานกลางตามที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางกำหนดขึ้น ซึ่งทุก ๆ 4 ปี คณะกรรมการจะตีราคาครั้งหนึ่ง

หลักเกณฑ์ในการตีราคา คือ ให้นำราคาที่ดินในหน่วยที่จะทำการตีราคา ซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่า 3 รายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี มาคำนวณเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง โดยไม่ให้รวมราคาโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งเพาะปลูกเข้าด้วย ให้นำราคาปานกลางที่คำนวณจากราคาซื้อขายในหน่วยใกล้เคียงที่มีสภาพทำเลคล้ายคลึงกันเป็นราคาปานกลางของที่ดิน ถ้าไม่อาจนำราคาปานกลางมาเทียบเคียงได้ ให้กำหนดราคาปานกลางของที่ดิน โดยถือเกณฑ์อย่างอื่นอันอาจแสดงราคาตลาดของที่ดินโดยเฉลี่ยได้

(2.4) การลดหย่อนภาษี

ในกรณีที่ท่านใช้ที่ดินของท่านเป็นที่อยู่อาศัยของตนเอง เป็นที่เลี้ยง สัตว์ของตนเอง หรือประกอบกิจกรรมของตนเอง ท่านมีสิทธิได้รับลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้⁴⁹

⁴⁸ บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508

⁴⁹ บัญญัติไว้ในมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 พ.ศ.2524 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2543

1.) ถ้าเป็นที่ดินนอกเขตเทศบาลหรือนอกเขตสุขาภิบาลได้รับลดหย่อนไม่เกิน 5 ไร่ เว้นแต่ ข้อบัญญัติจังหวัดจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่จะกำหนดให้ลดหย่อนน้อยกว่า 3 ไร่ไม่ได้

2.) ถ้าเป็นที่ดินในเขตเทศบาลตำบลหรือในเขตสุขาภิบาลได้รับลดหย่อนไม่เกิน 1 ไร่ เว้นแต่ เทศบัญญัติหรือข้อบังคับสุขาภิบาลจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่จะกำหนดให้ลดหย่อนน้อยกว่า 200 ตารางวาไม่ได้

3.) ถ้าเป็นที่ดินในเขตเมืองพัทยาและเขตเทศบาลอื่นนอกจากเขตเทศบาลตำบลได้รับลดหย่อนไม่เกิน 100 ตารางวา เว้นแต่ข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่จะกำหนดให้ลดหย่อนน้อยกว่า 50 ตารางวาไม่ได้

4.) ถ้าเป็นที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร

ก. ในท้องที่มีชุมชนหนาแน่นมากได้รับลดหย่อนไม่เกิน 100 ตารางวา เว้นแต่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่จะกำหนดให้ลดหย่อนน้อยกว่า 50 ตารางวาไม่ได้

ข. ในท้องที่มีชุมชนหนาแน่นปานกลางได้รับลดหย่อนไม่เกิน 1 ไร่ เว้นแต่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่จะกำหนดให้ลดหย่อนน้อยกว่า 100 ตารางวาไม่ได้

ค. ในท้องที่ชนบทได้รับลดหย่อนไม่เกิน 5 ไร่ เว้นแต่ ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครจะกำหนดไว้เป็นอย่างอื่น แต่จะกำหนดให้ลดหย่อนน้อยกว่า 3 ไร่ไม่ได้

ท้องที่ใดจะเป็นท้องที่ที่มีชุมชนหนาแน่นมาก หนาแน่นปานกลางหรือชนบทย่อมเป็นไปตามกฎกระทรวงซึ่งออกโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย

(2.5) วิธีเสียภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ปีละครั้งภายในเดือนเมษายนของทุกปี โดยทุก ๆ ปี โดยจะต้องยื่นแบบแสดงรายการที่ดิน (ภ.บ.ท.5) 1 ครั้ง เว้นแต่ที่ดินอยู่นอกเขตเทศบาล กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน จะเป็นผู้ยื่นแบบแทน แต่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีจะต้องไปชี้เขตและแจ้งจำนวนเนื้อที่ดินให้ทราบตามวันเวลาที่กำหนด ผู้ใหญ่บ้าน ประกาศให้ทราบ

อนึ่ง บุคคลใดเป็นเจ้าของที่ดินขึ้นใหม่ หรือจำนวนเนื้อที่ดินเดิมของเจ้าของที่ดินผู้ใดเปลี่ยนแปลงไป เจ้าของที่ดินนั้นจะต้องยื่นแบบแสดงรายการที่ดินใหม่ต่อเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ ทั้งนี้ ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่เจ้าของที่ดินขึ้นใหม่หรือนับแต่วันที่จำนวนเนื้อที่ดินได้มีการเปลี่ยนแปลง

เมื่อยื่นแบบแสดงรายการแล้ว เจ้าพนักงานจะคำนวณเนื้อที่ดินและค่าภาษีตามราคาปานกลางและบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่แล้วแจ้งให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีทราบเป็นหนังสือว่า จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ปีละเท่าใด

เมื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้รับแจ้งแล้ว ต้องชำระภาษีภายในเดือนเมษายนของทุกปี มิฉะนั้น จะต้องรับผิดชอบเงินเพิ่มอีกร้อยละ 20 ของจำนวนเงินภาษีที่จะต้องเสีย

(2.6) การอุทธรณ์

ในกรณีที่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีเห็นว่า ราคาปานกลางที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางนั้นสูงเกินไป หรือเจ้าพนักงานประเมินเรียกเก็บภาษีไม่ถูกต้อง หรือไม่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษี ผู้มีหน้าที่เสียภาษีมีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันประกาศราคาปานกลาง หรือวันได้รับแจ้งการประเมิน แล้วแต่กรณี

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีคำวินิจฉัยอย่างไรแล้ว หากผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่พอใจ ก็มีสิทธิอุทธรณ์ต่อศาลหรือฟ้องศาลได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันได้รับแจ้งคำวินิจฉัย เว้นแต่ จะเป็นกรณีต้องห้ามอุทธรณ์⁵⁰ คือ เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดมีหนังสือเรียกผู้มีหน้าที่เสียภาษีไปให้ถ้อยคำ หรือสั่งให้ส่งเอกสารอันควรแก่เรื่องแล้ว ผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่ยอมไปให้ถ้อยคำโดยไม่มีเหตุผลอันสมควรหรือไม่ยอมส่งเอกสารจนผู้ว่าราชการจังหวัดยกอุทธรณ์ ผู้มีหน้าที่เสียภาษีก็จะอุทธรณ์ต่อศาลหรือฟ้องศาลไม่ได้

3.2.3 ภาษีป้าย

ภาษีป้าย ถือเป็นภาษีท้องถิ่นที่มีความสำคัญมากต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน ในหัวข้อนี้จะศึกษาถึงประวัติและโครงสร้างของภาษีป้าย ดังนี้

(1) ประวัติและความเป็นมาของภาษีป้าย

ภาษีป้ายในสมัยก่อนได้รวมอยู่กับภาษีโรงค้าหลังจากนั้นได้มีการนำภาษีป้ายมาบัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลรัษฎากร (ฉบับที่ 10) พ.ศ.2496

การจัดเก็บภาษีป้ายตามประมวลรัษฎากรฉบับนี้ได้ให้กรมสรรพากรเป็นผู้จัดเก็บเรื่อยมาจนถึง พ.ศ.2510 จึงได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 แยกออกจาก

⁵⁰ บัญญัติไว้ในมาตรา 50 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508

ประมวลกฎหมายและมอบอำนาจให้กับราชการบริหารส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บและเป็นรายได้ของท้องถิ่นโดยตรง⁵¹

(2) โครงสร้างของภาษีป้าย

(2.1) ความหมายของคำว่า “ป้าย”

คำว่า “ป้าย” หมายความว่า ป้ายแสดงชื่อ ยี่ห้อ หรือเครื่องหมายที่ใช้ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือโฆษณาการค้าหรือเพื่อกิจการอื่นเพื่อหารายได้ ไม่ว่าจะแสดงหรือว่าโฆษณาไว้ที่วัตถุใด ๆ ด้วยอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่แกะสลัก จารึกหรือทำให้ปรากฏด้วยวิธีอื่นใด

ป้ายที่ไม่ต้องเสียภาษี

1.) ป้ายที่แสดงไว้ในบริเวณของโรงมหรสพนั้น เพื่อโฆษณามหรสพ ป้ายที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีตามข้อนี้ ต้องเป็นป้ายโฆษณามหรสพ และต้องติดตั้งไว้ที่โรงมหรสพหรือบริเวณโรงมหรสพ ถ้าเป็นป้ายโฆษณาสินค้าแม้จะติดตั้งไว้ที่โรงมหรสพก็ไม่ได้รับยกเว้นตามข้อนี้ หรือเป็นป้ายโฆษณามหรสพ แต่ติดตั้งที่ถนนหรือที่สาธารณะซึ่งไม่ใช่โรงมหรสพก็ไม่ได้รับยกเว้นภาษีป้ายตามข้อนี้เช่นกัน

2.) ป้ายที่แสดงไว้ที่สินค้าหรือสิ่งห่อหุ้มหรือบรรจุสินค้า เช่น เครื่องหมายการค้าที่แสดงไว้ที่ตัวสินค้าหรือกล่องใส่สินค้า เป็นต้น

3.) ป้ายที่แสดงไว้บริเวณงานที่จัดขึ้นเป็นครั้งคราว เช่น ป้ายโฆษณาที่ติดตั้งไว้ที่งานกาชาด เมืองงานหมดหรือออกไป เป็นต้น

4.) ป้ายที่แสดงไว้ที่ยานพาหนะ คน หรือสัตว์หรือเคลื่อนที่ด้วยยานพาหนะ คน หรือสัตว์ เช่น ป้ายโฆษณาที่ติดตั้งไว้ข้างรถ หรือเรือยนต์ เป็นต้น

5.) ป้ายที่แสดงไว้ภายในสถานที่ประกอบการค้าหรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้หรือภายในอาคารซึ่งเป็นที่รโหฐาน แต่ไม่รวมถึงป้ายตามกฎหมายทะเบียนพาณิชย์ตามพระราชบัญญัติทะเบียนพาณิชย์ พ.ศ. 2499 มาตรา 15 เมื่อผู้ประกอบการพาณิชย์ได้จดทะเบียนพาณิชย์แล้ว ผู้ประกอบการพาณิชย์ต้องจัดให้มีป้ายชื่อที่ใช้ในการประกอบพาณิชย์

⁵¹ บริการส่งเสริมงานตุลาการ, รวมกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีป้าย, พิมพ์ครั้งแรก, 2529.

ไว้ที่หน้าสำนักงานแห่งใหญ่และสำนักงานสาขาไว้โดยเปิดเผย ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้ จดทะเบียน ป้ายดังกล่าวไม่ได้รับยกเว้นภาษี

6.) ป้ายของราชการส่วนกลาง ราชการส่วนภูมิภาค หรือราชการส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย ว่าด้วยระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน เช่น ป้ายชื่อกระทรวง ทบวง กรม ป้ายชื่ออำเภอ ป้ายสถานี ตำรวจ เป็นต้น

7.) ป้ายขององค์การที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาลหรือตาม กฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ และหน่วยงานที่นำรายได้ส่งรัฐ เช่น ป้ายของโรงงานยาสูบ เป็นต้น

8.) ป้ายของธนาคารแห่งประเทศไทย ธนาคารออมสิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ ธนาคาร เพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และบริษัทเงินทุนอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ว่าเป็นป้าย ของธนาคาร เช่น ธนาคารกรุงเทพ จำกัด (มหาชน) หรือแม้แต่ธนาคารกรุงไทย จำกัด (มหาชน) ซึ่งรัฐบาลถือหุ้นด้วยไม่ได้รับยกเว้นภาษี

9.) ป้ายโรงเรียนราษฎร์ตามกฎหมายว่าด้วยโรงเรียนราษฎร์ที่แสดงไว้ ณ โรงเรียนราษฎร์ และบริเวณของโรงเรียนราษฎร์นั้น ต้องเป็นป้ายที่แสดงไว้ที่โรงเรียนหรือบริเวณโรงเรียนราษฎร์ จึงจะได้รับยกเว้นภาษี ถ้าติดตั้งไว้นอกบริเวณโรงเรียน เช่น ตามเสาไฟฟ้า ไม่ได้รับยกเว้นภาษี

10.) ป้ายของผู้ประกอบการเกษตร ซึ่งค้าผลผลิตซึ่งเกิดจากการเกษตรของตน เช่น ชาวนา ปลุกข้าวและเปิดร้านขายข้าวเอง ป้ายร้านขายข้าวนี้ยอมได้รับยกเว้นภาษี

11.) ป้ายของวัด หรือผู้ดำเนินการเพื่อประโยชน์แก่ศาสนาหรือการกุศลสาธารณะ ประโยชน์โดยเฉพาะ

12.) ป้ายของสมาคม หรือมูลนิธิ

13.) ป้ายตามที่กำหนดโดยกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงออกมายกเว้นป้าย ที่ไม่ต้องเสียภาษี

(2.2) ฐานภาษี

ฐานภาษี คือ พื้นที่ป้ายและข้อความที่ปรากฏบนป้าย⁵²

⁵²บัญญัติไว้ในมาตรา 7 และบัญชีอัตราภาษีป้ายท้ายพระราชบัญญัติแห่งพระราชบัญญัติ ภาษีป้าย พ.ศ.2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534 ทั้งนี้ อัตราภาษีจะแตกต่างกันระหว่างป้ายที่มีอักษรภาษาไทยกับป้ายที่มีอักษรภาษาอังกฤษ และ ระหว่างป้ายที่ข้อความเครื่องหมาย และภาพ ที่สามารถเคลื่อนที่หรือเปลี่ยนแปลงได้กับป้ายที่ ข้อความเครื่องหมาย และภาพ ที่ไม่สามารถเคลื่อนที่หรือเปลี่ยนแปลงได้

(2.3) อัตราภาษีป้าย

ความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 กำหนดให้ภาษีป้ายเป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง แต่ต้องไม่เกินอัตราตามบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติ ซึ่งบัญชีแนบท้ายพระราชบัญญัติกำหนดอัตราไว้ ดังนี้

- 1.) ป้ายอักษรไทยล้วน อัตราภาษี 10/500 ตร.ซม.
- 2.) ป้ายที่มีอักษรไทยปนกับอักษรต่างประเทศ หรือปนกับภาพ และหรือเครื่องหมายอื่น 100/500 ตร.ซม.
- 3.) ป้ายดังต่อไปนี้
 - ก) ป้ายที่ไม่มีอักษรไทยไม่ว่าจะมีภาพหรือเครื่องหมายใด ๆ หรือไม่
 - ข) ป้ายที่มีอักษรไทยบางส่วนหรือทั้งหมดอยู่ใต้หรือต่ำกว่าอักษรต่างประเทศ 200/500 ตร.ซม.
- 4.) ป้ายตาม 1) 2) หรือ 3) ซึ่งมีข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพที่เคลื่อนที่หรือเปลี่ยนแปลงเห็นข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพอื่นได้ โดยเครื่องจักรกลหรือโดยวิธีใด ๆ ให้คิดอัตราตามจำนวนข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพ หรือตามระยะเวลาที่ข้อความ เครื่องหมาย หรือภาพปรากฏอยู่ในป้าย
- 5.) ป้ายที่ได้เสียภาษีป้ายแล้ว ต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงให้คิดอัตราตาม 1) 2) หรือ 3) แล้วแต่กรณี และให้เสียเฉพาะจำนวนเงินที่เพิ่มขึ้น
- 6.) พื้นี่ของป้ายไม่ว่าจะมีรูปร่างหรือลักษณะอย่างไร ให้คำนวณ ดังนี้
 - 6.1) ถ้าเป็นป้ายที่มีขอบเขตกำหนดได้ ให้เอาส่วนกว้างที่สุดคูณด้วยส่วนยาวที่สุดของขอบเขตป้ายเป็นตารางเซนติเมตร
 - 6.2) ถ้าเป็นป้ายที่ไม่มีขอบเขตกำหนดได้ ให้ถือว่าตัวอักษร ภาพ หรือเครื่องหมายที่อยู่ริมสุดเป็นขอบเขตสำหรับกำหนดส่วนกว้างที่สุดและยาวที่สุด แล้วคำนวณตาม 6.1)
- 7.) ป้ายตาม 1) 2) 3) หรือ 4) เมื่อคำนวณพื้นที่ป้ายแล้ว
 - 7.1) ถ้ามีเศษเกินกึ่งหนึ่งของห้าร้อยตารางเซนติเมตร ให้นำเป็นห้าร้อยตารางเซนติเมตร ถ้าไม่ถึงกึ่งหนึ่งให้ปัดทิ้ง
 - 7.2) ถ้ามีอัตราที่ต้องเสียภาษีต่ำกว่าป้ายละ 200 บาท ให้เสียภาษีป้ายละ 200 บาท

(2.4) ผู้มีหน้าที่เสียภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือ เจ้าของป้าย⁵³

ในกรณีที่ไม่มีผู้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายและหาตัวผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่ได้ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการประเมินไปยังผู้ครอบครองป้ายนั้น และให้ผู้ครอบครองป้ายเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายนั้น

(2.5) การยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย

ก. ผู้มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการ

เจ้าของป้ายซึ่งเป็นผู้เสียภาษีป้ายต้องยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย ตามแบบและวิธีการที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ภายในเดือนมีนาคมของปี

ในกรณีเจ้าของป้ายอยู่นอกประเทศไทย ให้ตัวแทนหรือผู้แทนในประเทศไทย มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายแทนเจ้าของป้าย

ถ้าเจ้าของป้ายตาย เป็นผู้ไม่อยู่ เป็นผู้สาบสูญ เป็นผู้ไร้ความสามารถหรือเป็นคนเสมือนไร้ความสามารถให้ผู้จัดการมรดก ผู้ครอบครองทรัพย์สินมรดกไม่ว่าจะเป็นทายาทหรือผู้อื่น ผู้จัดการทรัพย์สิน ผู้อนุบาล หรือผู้พิทักษ์แล้วแต่กรณีมีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายแทนเจ้าของ

เจ้าของป้ายคนใดมีป้ายอันต้องเสียภาษีภายหลังเดือนมีนาคมก็ดี แสดงป้ายใหม่แทนป้ายเดิมที่ได้เสียภาษีป้ายนั้นแล้ว หรือเปลี่ยนแปลงแก้ไขป้ายเดิมอันเป็นเหตุต้องเสียภาษีป้ายหรือเสียภาษีป้ายเพิ่มขึ้นตามบัญชีอัตราภาษีป้าย ให้เจ้าของป้ายยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายต่อเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายใน 15 วัน นับแต่วันที่ป้ายอันต้องเสียภาษี หรือนับแต่วันที่แสดงป้ายใหม่แทนป้ายเดิมหรือนับแต่วันที่เปลี่ยนแปลงแก้ไขป้ายเดิม แล้วแต่กรณี

ในกรณีที่มีการโอนป้าย ผู้รับโอนต้องแจ้งการรับโอนเป็นหนังสือต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ภายใน 30 วันนับแต่วันรับโอน มิฉะนั้นต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 100 บาท

ข. สถานที่ยื่นแบบแสดงรายการ

การยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายในเขตเทศบาลให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานเทศบาลที่ป้ายแสดงอยู่ หรือยื่น ณ สถานที่อื่นที่นายกเทศมนตรีกำหนด

ส่วนการยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ให้ยื่นต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานขององค์การบริหารส่วนตำบลตั้งอยู่

⁵³ บัญญัติไว้ในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติภาษีป้าย พ.ศ.2510 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีป้าย (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2534

สำหรับการยื่นแบบแสดงรายการในเขตอื่น ให้ยื่นต่อเจ้าหน้าที่ ณ ที่ว่าการอำเภอที่ป้ายแสดงอยู่ หรือยื่น ณ สถานที่ที่ผู้ว่าราชการจังหวัดกำหนด

ค. โทษของการไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย หรือยื่นไม่ถูกต้อง

โทษของการไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายหรือยื่นไม่ถูกต้องนั้น มีทั้งโทษทางแพ่ง และทางอาญา

โทษทางแพ่ง คือ ต้องรับผิดชอบเงินเพิ่ม นอกจากเงินภาษีที่ต้องเสีย กล่าวคือ

1.) ในกรณีไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายในเวลาที่กำหนด ต้องเสียเงินเพิ่มร้อยละ 10 ของจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีป้าย เว้นแต่กรณีที่เจ้าของป้ายได้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายก่อนที่เจ้าหน้าที่จะได้แจ้งให้ทราบถึงการละเว้นนั้น ให้เสียภาษีเพิ่มร้อยละ 5 ของจำนวนเงินที่ต้องเสียภาษีป้าย

2.) ในกรณีที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายโดยไม่ถูกต้อง ทำให้จำนวนเงินที่จะต้องเสียภาษีป้ายลดน้อยลง ต้องเสียเงินเพิ่มร้อยละ 10 ของภาษีป้ายที่ประเมินเพิ่มเติม เว้นแต่กรณีที่เจ้าของป้ายได้มาขอแก้ไขแบบแสดงรายการภาษีป้ายให้ถูกต้องก่อนที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งประเมิน และเงินเพิ่มดังกล่าวถือว่าเป็นภาษีป้าย

สำหรับโทษทางอาญา มีทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ กล่าวคือ

1.) ผู้ใดจงใจไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 2,000 บาท

2.) ผู้ใดรู้อยู่แล้ว หรือโดยจงใจแจ้งข้อความอันเป็นเท็จ ให้ถ้อยคำเท็จ ตอบคำถามด้วยถ้อยคำอันเป็นเท็จหรือนำพยานหลักฐานเท็จมาแสดง เพื่อหลีกเลี่ยงหรือพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษีป้าย ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 6 เดือนหรือปรับไม่เกิน 2,000 บาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

โทษดังกล่าวถ้านายกเทศมนตรี ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี เห็นว่าผู้ต้องหาไม่ควรได้รับโทษจำคุก ก็มีอำนาจเปรียบเทียบกำหนดค่าปรับได้ เมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามจำนวนที่นายกเทศมนตรี ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายอำเภอ ภายในกำหนด 30 วัน คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

ถ้าผู้ต้องหาไม่ยอมตามที่เปรียบเทียบ หรือเมื่อยินยอมแล้ว ไม่ชำระเงินค่าปรับภายในกำหนดเวลาดังกล่าว ให้คดีดำเนินต่อไป

(2.6) การประเมินภาษีป้ายและการชำระภาษีป้าย

เมื่อผู้มีหน้าที่ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายได้ยื่นแบบแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินภาษีป้ายตามบัญชีอัตราภาษีป้าย พ.ศ.2510 และแจ้งการประเมินไปยังเจ้าของป้าย โดยการแจ้งการประเมินต้องปฏิบัติตามวิธีการในมาตรา 11 ของพระราชบัญญัติดังกล่าว

ในกรณีที่ไม่มีผู้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายใด และหาตัวผู้เสียภาษีไม่ได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการประเมินไปยังผู้ครอบครองป้ายนั้น และให้ผู้ครอบครองป้ายนั้นเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้าย

เมื่อได้รับการแจ้งการประเมินจากพนักงานเจ้าหน้าที่แล้ว ให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายชำระภาษีป้ายต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้ายไว้ ภายใน 15 วันนับแต่วันที่ได้รับการแจ้งการประเมิน

การชำระภาษีป้ายให้ถือว่าเป็นการสมบูรณ์เมื่อได้รับใบเสร็จรับเงินที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้ลงลายมือชื่อรับเงินแล้ว

ภาษีป้ายจำนวนใดที่พนักงานเจ้าหน้าที่ได้แจ้งการประเมินแล้ว ถ้ามิได้ชำระภายในกำหนด ให้ถือเป็นภาษีป้ายค้างชำระ

อนึ่ง เมื่อปรากฏว่าเจ้าของป้ายมิได้ยื่นแบบแสดงรายการภาษีป้าย หรือยื่นแล้วแต่ไม่ถูกต้อง พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแจ้งการประเมินย้อนหลังได้ไม่เกิน 5 ปี นับแต่วันที่พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งการประเมิน

(2.7) การอุทธรณ์

ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายผู้ใดได้รับการแจ้งการประเมินภาษีป้ายแล้ว เห็นว่าการประเมินนั้นไม่ถูกต้อง มีสิทธิอุทธรณ์ต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ โดยยื่นอุทธรณ์แก่พนักงานเจ้าหน้าที่ตามแบบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนดภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งการประเมิน

เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับอุทธรณ์แล้ว ให้เสนออุทธรณ์นั้นตามลำดับจนถึงผู้ว่าราชการจังหวัด

การอุทธรณ์ไม่เป็นการทุเลาการเสียภาษี เว้นแต่จะได้รับการอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดให้รอคำวินิจฉัยอุทธรณ์คำพิพากษาของศาล

ในการพิจารณาอุทธรณ์ดังกล่าว ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือเรียกผู้อุทธรณ์มาให้ถ้อยคำ หรือส่งเอกสารอันควรแก่เรื่อง

เมื่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้พิจารณาวินิจฉัยอุทธรณ์เป็นประการใดแล้ว ให้แจ้งอุทธรณ์คำวินิจฉัยเป็นหนังสือไปยังผู้อุทธรณ์หรือพนักงานเจ้าหน้าที่ซึ่งได้ทำการประเมิน

หากผู้อุทธรณ์ไม่พอใจคำวินิจฉัยของผู้ว่าราชการจังหวัดมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยอุทธรณ์นั้นต่อศาลได้ภายใน 30 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัยอุทธรณ์ เว้นแต่ในกรณีที่ผู้ว่าราชการจังหวัดยกอุทธรณ์เพราะผู้อุทธรณ์ไม่ปฏิบัติตามหนังสือเรียก หรือไม่ยอมให้ถ้อยคำ โดยไม่มีเหตุผลอันควรผู้อุทธรณ์จึงหมดสิทธิอุทธรณ์ต่อศาล

(2.8) การบังคับคดี

เมื่อผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายค้างชำระภาษีป้าย และมีการส่งคำเตือนเป็นหนังสือให้ชำระภาษีป้ายที่ค้างชำระนั้นภายในกำหนด 7 วัน นับแต่วันที่ได้รับหนังสือแล้ว แต่ผู้มีหน้าที่เสียภาษีป้ายยังเพิกเฉยอยู่นายกเทศมนตรี ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี โดยคำอนุญาตเป็นหนังสือของผู้ว่าราชการจังหวัดยอมมีอำนาจออกคำสั่งเป็นหนังสือยึด อาัยัด หรือขายทอดตลาด ทรัพย์สินของผู้มีหน้าที่เสียภาษีได้

แต่การขายทอดตลาดจะกระทำมิได้ถ้ายังอยู่ในระยะเวลาอุทธรณ์ เว้นแต่ทรัพย์สินนั้นจะเป็นของเสียง่าย

วิธีการยึด อาัยัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน เพื่อให้ได้รับภาษีป้ายที่ค้างชำระให้นำวิธีการในประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาความแพ่งมาใช้บังคับโดยอนุโลม

เงินที่ได้จากการขายทอดตลาด ให้หักไว้เป็นค่าใช้จ่ายในการยึด อาัยัด หรือขายทอดตลาด เหลือเท่าใดให้ชำระเป็นภาษีป้าย ถ้ายังเหลือเงินอยู่อีก ให้คืนแก่เจ้าของทรัพย์สินนั้น

อนึ่ง เมื่อได้มีการยึดหรืออาัยัดทรัพย์สินไว้แล้ว ถ้าได้มีการชำระค่าใช้จ่ายในการยึดหรืออาัยัดและค่าภาษีป้ายโดยครบถ้วนก่อนการขายทอดตลาด ให้ นายกเทศมนตรี ประธานองค์การบริหารส่วนตำบล หรือนายอำเภอ แล้วแต่กรณี สั่งถอนคำสั่งยึดหรืออาัยัดนั้น

3.2.4 อากรฆ่าสัตว์และผลประโยชน์อื่นเนื่องในการฆ่าสัตว์

ตามพระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 มาตรา 15 กำหนดให้ผู้ซึ่งมีความประสงค์จะฆ่าสัตว์เสีย

(ก) อากรฆ่าสัตว์ตามประเภทของสัตว์ คือ กระบือ ตัวละ 15 บาท,โคตัวละ 12 บาท, สุกร ตัวละ 10 บาท, สุกรที่มีน้ำหนักต่ำกว่า 22.5 กิโลกรัม ตัวละ 5 บาท, แพะหรือแกะ ตัวละ 4 บาท, ไก่ เป็ด หรือ ห่าน ตัวละ 10 สตางค์

(ข) ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ คือ สุกร กระบือ ตัวละ 15 บาท,โคตัวละ 12 บาท, แพะหรือแกะ ตัวละ 4 บาท, ไก่ ตัวละ 30 สตางค์ เป็ด ตัวละ 50 สตางค์, ห่าน ตัวละ 10 สตางค์

(ค) ค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ คือ โค สุกร กระบือ แพะหรือแกะ ตัวละ 3 บาท, ไก่ เป็ด หรือห่าน ตัวละ 10 สตางค์ นอกจากนี้ มาตรา 25 กำหนดให้ผู้จำหน่ายเนื้อสัตว์ต้องจ่าย ค่าธรรมเนียมการประทับตรารับรองให้จำหน่ายเนื้อสัตว์ คือ กระบือ ตัวละ 15 บาท, โค ตัวละ 12 บาท, สุกร ตัวละ 10 บาท, สุกรที่มีน้ำหนักต่ำกว่า 22.5 กิโลกรัม ตัวละ 5 บาท, แพะหรือแกะ ตัวละ 4 บาท, ไก่ เป็ด หรือ ห่าน ตัวละ 10 สตางค์ ซึ่งเท่ากับอาคารฆ่าสัตว์

การยกเว้นอาคารฆ่าสัตว์เกิดขึ้นในกรณีการฆ่าสุกร ไก่ เป็ด หรือห่าน เพื่อส่งออก จำหน่ายยังต่างประเทศ

ผู้แจ้งการฆ่าสัตว์จะทำการฆ่าสัตว์ในวันตรุษอิดิลอัฎฮา และวันเมาลิดนบปี ณ มัสยิด ในปีหนึ่งรวมกันไม่เกินมัสยิดละสองครั้ง และแต่ละครั้งให้ยกเว้นสำหรับโคและกระบือรวมกัน ไม่เกินสองตัว สำหรับแพะหรือแกะรวมกันไม่เกินสี่ตัว ทั้งนี้ให้ยกเว้นค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ด้วย

การฆ่าไก่ เป็ด และห่าน ในโรงฆ่าสัตว์ของราชการส่วนท้องถิ่นหรือหน่วยราชการอื่นใด ที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี ให้ยกเว้นอาคารฆ่าสัตว์ แต่ การฆ่าไก่ เป็ด และห่าน ที่สามารถทำการ ฆ่านอกโรงฆ่าสัตว์ตามมาตรา 22 แห่ง พระราชบัญญัติควบคุมการฆ่าสัตว์และจำหน่ายเนื้อสัตว์ พ.ศ.2535 ให้ยกเว้นอาคารฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์

ยกเว้นอาคารฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ สำหรับการฆ่าสัตว์เพื่อตรวจพิสูจน์หรือทดลองทางวิชาการ โดยเจ้าพนักงานผู้มีอำนาจหน้าที่ของ กรมปศุสัตว์หรือโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยราชการ หรือขององค์การที่ได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี

ยกเว้นอาคารฆ่าสัตว์ ค่าธรรมเนียมโรงฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมโรงพักสัตว์ ให้แก่องค์การผลิตอาหารสำเร็จรูปเฉพาะการฆ่าสัตว์เพื่อผลิตอาหารสำเร็จรูป ณ โรงฆ่าสัตว์และ โรงพักสัตว์ขององค์การผลิตอาหารสำเร็จรูป

3.2.5 อาคารรังนกอีแอ่น

อาคารรังนกอีแอ่นเก็บตามพระราชบัญญัติรังนกอีแอ่น พ.ศ.2540 ใช้บังคับในจังหวัด ประจวบคีรีขันธ์ จังหวัดชุมพร จังหวัดตรัง จังหวัดพังงา จังหวัดสตูล และจังหวัดตราด มีสาระสำคัญดังนี้

ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษี คือ รังนกอีแอ่นชนิดที่ใช้กินรัง

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือ ผู้ได้รับสัมปทานซึ่งแต่ละจังหวัดทำได้โดยการประมูลเงินอากรตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบโดยคณะกรรมการประกาศกำหนด

อัตราภาษี เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการและเงื่อนไขที่ผู้ว่าราชการจังหวัดโดยความเห็นชอบของคณะกรรมการประกาศกำหนด

2.6 ภาษีบำรุงท้องถิ่น

(1) ภาษีบำรุงท้องถิ่นที่เก็บจากสถานค้ำปลิกน้ำมันและก๊าซ

ตามกฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร⁵⁴ และกฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁵⁵ กำหนดให้กรุงเทพมหานครและองค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจจัดเก็บภาษีบำรุงกรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด จากสถานค้ำปลิกน้ำมันในเขตกรุงเทพมหานคร และองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเก็บจากน้ำมันเบนซิน น้ำมันดีเซล และก๊าซปิโตรเลียมเพิ่มได้ไม่เกินลิตรละ 10 สตางค์

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี คือ สถานค้ำปลิกน้ำมันเบนซิน และน้ำมันที่มีลักษณะคล้ายน้ำมันดีเซลและน้ำมันที่มีลักษณะที่คล้ายกับน้ำมันก๊าซปิโตรเลียม

ฐานภาษี คือ ปริมาณการขายน้ำมันเบนซิน และน้ำมันที่มีลักษณะคล้ายน้ำมันดีเซล และน้ำมันที่มีลักษณะที่คล้ายกับน้ำมันก๊าซปิโตรเลียม

อัตราภาษี คือ น้ำมันเบนซิน และน้ำมันที่มีลักษณะคล้ายน้ำมันดีเซล และน้ำมันที่มีลักษณะที่คล้ายกันไม่เกินลิตรละ 10 สตางค์ ก๊าซปิโตรเลียมไม่เกินกิโลกรัมละ 10 สตางค์

อนึ่ง ภาษีชนิดนี้เป็นคนละตัวกับภาษีน้ำมันที่กรมสรรพสามิตจัดเก็บจากผู้ค้าน้ำมันซึ่งภาษีส่วนนั้นได้มีการเก็บภาษีเพิ่มเติมให้ท้องถิ่นในรูปแบบ Surcharge แล้ว นำมาจัดสรรให้กรุงเทพมหานคร เทศบาล องค์การบริหารส่วนตำบล และเมืองพัทยา ตามหัวประชากร นอกจากนี้ การเก็บภาษีจากสถานค้ำปลิกน้ำมันจะช่วยให้การตรวจสอบการเสียภาษีของสถานประกอบการจ่ายน้ำมันได้อย่างดี เพราะเป็นการเก็บภาษีต่อหน่วย

⁵⁴ บทบัญญัติในมาตรา 111 แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528

⁵⁵ บทบัญญัติในมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546

(2) ภาษีบำรุงท้องถิ่นที่เก็บจากสถานค้ายาสูบ

กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁵⁶ ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากร้านค้าปลีกยาสูบในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดไม่เกินมวณละ 10 สตางค์ (ของละ 2 บาท)

(3) ภาษีบำรุงท้องถิ่นที่เก็บจากผู้เข้าพักโรงแรม

กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัด⁵⁷ ให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัด ออกข้อบัญญัติจัดเก็บค่าธรรมเนียมบำรุงองค์การบริหารส่วนจังหวัดจากผู้เข้าพักโรงแรม ตามกฎหมายว่าด้วยโรงแรม ตามหลักเกณฑ์วิธีการและอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง ซึ่งปัจจุบัน มีกฎกระทรวงกำหนดให้เก็บในอัตราไม่เกินร้อยละ 3 ของค่าเช่าห้องพัก โดยกำหนดให้ผู้ประกอบการโรงแรมจัดเก็บภาษีแทน

3.2.7 ภาษีท้องถิ่นที่มีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเก็บเพิ่มเติม (Surcharge) บนฐานภาษีของรัฐบาล

ภาษีท้องถิ่นที่มีกฎหมายให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเก็บเพิ่มเติม (Surcharge) บนฐานภาษีของรัฐบาล คือ ภาษีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีเพิ่มเติมจากอัตราภาษีที่รัฐบาลจัดเก็บบนฐานภาษีเดียวกัน ดังนั้น จึงเป็นการจัดเก็บภาษีที่เป็นอำนาจตามกฎหมายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น ในกฎหมาย เกี่ยวกับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ บัญญัติให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มเติมจากอัตราที่รัฐบาลจัดเก็บ อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมักจะมอบอำนาจให้หน่วยงานของรัฐบาล เช่น กรมสรรพากร ซึ่งจัดเก็บภาษีนั่น ๆ อยู่แล้ว เป็นผู้จัดเก็บเพิ่มให้ (picky back) โดยท้องถิ่นยอมให้หักค่าใช้จ่าย ในการจัดเก็บภาษี

⁵⁶ บทบัญญัติในมาตรา 64 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 3) พ.ศ.2546

⁵⁷ บทบัญญัติในมาตรา 65 แห่งพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540

(1) ภาษีมูลค่าเพิ่ม⁵⁸

ภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาล (Share base) โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา จะมีกฎหมายจัดเก็บรายได้ของตนเอง คือ พระราชบัญญัติรายได้เทศบาล พ.ศ.2497 พระราชบัญญัติสภาดำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ.2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 (จัดเก็บในสภาดำบลซึ่งอยู่นอกเขตเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล) พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ.2528 พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ.2542 กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกพระราชบัญญัติเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มร้อยละ 6.3 และให้ท้องถิ่นเก็บเพิ่มในอัตรา 1 ใน 9 หรือร้อยละ 0.7 ทั้งนี้ได้มอบหมายให้กรมสรรพากรทำหน้าที่ในการจัดเก็บแทน โดยให้หักค่าใช้จ่ายร้อยละ 5

อย่างไรก็ตาม ภาษีมูลค่าเพิ่มยังมีลักษณะเป็นภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ (Share Revenue) ส่วนหนึ่ง กล่าวคือ พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ.2540 มาตรา 62 กำหนดว่า ภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากร จัดเก็บได้ในจังหวัดใด ให้ส่งมอบให้องค์การบริหารส่วนจังหวัด ร้อยละ 5 ของภาษีที่เก็บได้ ทำให้ภาษีมูลค่าเพิ่มที่องค์การบริหารส่วนจังหวัดได้รับมีลักษณะเป็นภาษีที่รัฐบาลแบ่งรายได้ให้ (Share Revenue) ส่วนหนึ่งและเป็นภาษีที่ใช้ฐานร่วมกับรัฐบาลอีกส่วนหนึ่ง

นอกจากนั้น พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2542 มีบทบัญญัติ ตามมาตรา 23(4) มาตรา 24(3) มาตรา 25(6) กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ เทศบาล เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนจังหวัด และกรุงเทพมหานคร ได้รับจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากรในอัตราที่รวมกันแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของภาษีมูลค่าเพิ่มที่จัดเก็บได้หลังจากที่หักส่วนที่ต้องจ่ายคืนภาษีและหักส่วนที่ต้องแบ่งให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดแล้ว

วิธีการจัดสรรภาษีมูลค่าเพิ่มให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ พ.ศ.2534

⁵⁸ จรูญศรี ชายหาดและคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการที่ 2 รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น, (สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย(สวก.),2545),น.4-69

มาตรา 4 ตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ฯ กำหนดให้ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ซึ่งได้รับภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะอันเป็นรายได้ตามกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล กฎหมายว่าด้วยรายได้สุขาภิบาล กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา และกฎหมายว่าด้วยรายการส่วนท้องถิ่นอื่น ส่งมอบภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะที่ได้รับ ทั้งจำนวนแก่กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรแก่ราชการส่วนท้องถิ่นทุกแห่ง ที่ว่าราชการ

กรณีองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมอบให้กรมสรรพากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะเพื่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เมื่อกรมสรรพากรได้หักค่าใช้จ่ายตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น ๆ แล้ว ให้กรมสรรพากรส่งมอบภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะทั้งจำนวนแก่กระทรวงมหาดไทย เพื่อให้กระทรวงมหาดไทยจัดสรรแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่าง ๆ ทั้งนี้ ตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ

(2) ภาษีธุรกิจเฉพาะ

ตามกฎหมายว่าด้วยรายได้เทศบาล กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร กฎหมายว่าด้วยระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นออกเทศบัญญัติหรือข้อบัญญัติเรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 10 ของอัตราภาษีที่เก็บจากสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่นนั้น ๆ ในส่วนองค์กรบริหารส่วนจังหวัด กฎหมายว่าด้วยองค์การบริหารส่วนจังหวัดให้อำนาจองค์การบริหารส่วนจังหวัดเรียกเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มเติมจากสถานประกอบการที่ตั้งอยู่ในเขตสภาพตำบล ซึ่งตั้งอยู่นอกองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอื่น ๆ อัตราที่เก็บร้อยละ 10 เช่น ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บร้อยละ 3 ท้องถิ่นจัดเก็บเพิ่มร้อยละ 0.3

ในทางปฏิบัติ เมื่อกรมสรรพากรเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มให้ท้องถิ่น และหักค่าใช้จ่ายร้อยละ 3 แล้ว จะนำส่งเข้าบัญชีของกระทรวงมหาดไทยเพื่อจัดสรรให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต่อไป ซึ่งจัดสรรตามพระราชบัญญัติจัดสรรรายได้ประเภทภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ พ.ศ.2534

การจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะนอกจากกฎหมายรายได้ท้องถิ่นแล้ว ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจกำหนดให้อำนาจท้องถิ่นออกข้อบัญญัติเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มเติมได้ โดยเทศบาล เมืองพัทยา และองค์การบริหารส่วนตำบล เรียกเก็บเพิ่มขึ้น

ในอัตราซึ่งเมื่อองค์การบริหารส่วนจังหวัดนั้นเรียกเก็บแล้ว ไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราภาษี
ที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรโดยเป็นหน้าที่ของกรมสรรพากรที่จะจัดเก็บ

ส่วนกรุงเทพมหานครซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบเดียวในเขต
กรุงเทพมหานคร กฎหมายให้อำนาจออกข้อบัญญัติจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะเพิ่มขึ้นในอัตราที่รวม
กับท้องถิ่นอื่นแล้วไม่เกินร้อยละ 30 ของอัตราที่จัดเก็บตามประมวลรัษฎากรโดยเป็นหน้าที่
ของกรมสรรพากรที่จัดเก็บ

(3) ภาษีสรรพสามิต

ตามพระราชบัญญัติภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 สินค้าที่อยู่ในพระราชบัญญัติภาษี
สรรพสามิตประกอบด้วยน้ำมัน เครื่องดื่ม เครื่องไฟฟ้า แก้วและเครื่องแก้ว รถยนต์ เรือ
เครื่องสำอางและสถานบริการ

การจัดเก็บภาษีสรรพสามิตให้ท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชกฤษฎีกาเพิ่มอัตราภาษี
สรรพสามิตเพื่อนำไปจัดสรรให้แก่กรุงเทพมหานครและราชการส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2534 ออกตาม
ความในพระราชบัญญัติจัดสรรภาษีสรรพสามิต พ.ศ.2527 ซึ่งกำหนดให้ผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษี
สรรพสามิต ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต เสียภาษีเพิ่มขึ้นสำหรับสินค้าหรือบริการ
ตามกฎหมายว่าด้วยพิกัดอัตราภาษีสรรพสามิตในอัตราร้อยละ 10 และให้เจ้าหน้าที่ส่งมอบ
ให้แก่กระทรวงมหาดไทย โดยหักค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บไว้ร้อยละ 5 ของยอดภาษีที่จัดเก็บได้

(4) ภาษีสุรา

การจัดเก็บภาษีสุราให้ท้องถิ่นเป็นไปตามพระราชบัญญัติจัดสรรเงินภาษีสุรา
พ.ศ.2527 กำหนดให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุรา เสียภาษีสุราเพิ่มขึ้น
ร้อยละ 10 ของภาษีและให้เจ้าหน้าที่ส่งมอบเงินให้แก่กระทรวงมหาดไทย โดยหักค่าใช้จ่ายไว้
ร้อยละ 5 ของยอดภาษีที่เก็บได้

ในทางปฏิบัติ เมื่อกรมสรรพสามิตเก็บภาษีท้องถิ่นโดยหักค่าใช้จ่ายร้อยละ 5 แล้ว
จะนำส่งเข้าบัญชีกระทรวงมหาดไทย เพื่อนำไปจัดสรรให้แก่ท้องถิ่นต่าง ๆ ต่อไป

(5) ภาษีการพนัน

ตามพระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478⁵⁹ กำหนดให้กรมตำรวจจัดเก็บภาษีการพนัน จากการเล่นโตเตเตไลเซเซอร์ สวีป และบู้คเมกิ้งในสนามม้า อีกร้อยละ 2.5 ของอัตราที่เก็บให้รัฐโดย หักค่าใช้จ่ายไว้ร้อยละ 5 ของภาษีก่อนนำส่งท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งสนามม้านั้น

⁵⁹ มาตรา 16 ทวิ พระราชบัญญัติการพนัน พ.ศ.2478

