

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน  
ในประเทศไทย



ละเอียต ศรีล้อม

วิทยานิพนธ์นี้เป็นส่วนหนึ่งของการศึกษาตามหลักสูตร  
นิติศาสตรมหาบัณฑิต  
คณะนิติศาสตร์

มหาวิทยาลัยพายัพ

เมษายน 2553

ชื่อเรื่อง

ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน  
ในประเทศไทย

ผู้จัดทำ

ละเอียด ศรีล้อม

หลักสูตร

นิติศาสตรมหาบัณฑิต

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์หลัก

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญาลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต

อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์ร่วม

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล

วิทยานิพนธ์นี้ได้รับการพิจารณาอนุมัติให้นับเป็นส่วนหนึ่งของการศึกษา  
ตามหลักสูตรนิติศาสตรมหาบัณฑิต

(อาจารย์ ดร.สุชาดา รัตนพิบูลย์)

คณบดีคณะนิติศาสตร์

คณะกรรมการสอบวิทยานิพนธ์

1. \_\_\_\_\_ ประธานกรรมการ  
(ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์)
2. \_\_\_\_\_ กรรมการ  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เชตไท่ สังการ์พินธุ์)
3. \_\_\_\_\_ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาหลัก  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.สัญญาลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต)
4. \_\_\_\_\_ กรรมการและอาจารย์ที่ปรึกษาร่วม  
(ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล)

อนุมัติเมื่อวันที่ 18 เมษายน 2553.

สงวนลิขสิทธิ์ © ละเอียด ศรีล้อม มหาวิทยาลัยพายัพ

PAYAP UNIVERSITY

## กิตติกรรมประกาศ

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดีเพราะคำแนะนำช่วยเหลือทั้งกำลังกาย และกำลังใจจากบุคคลหลายฝ่าย ผู้เขียนได้รับความกรุณาเป็นอย่างสูงจากผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร. สัญลักษณ์ ปัญวัฒน์ลิขิต และผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล ที่ได้กรุณาเป็น อาจารย์ที่ปรึกษาให้กับผู้เขียน พร้อมทั้งให้คำปรึกษาและให้คำแนะนำในการเขียนตลอดจนตรวจ แก้ไขข้อบกพร่องต่าง ๆ จนสำเร็จ ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณ ศาสตราจารย์ ดร.สมคิด เลิศไพฑูรย์ ที่กรุณารับเป็นที่ประธานกรรมการสอบวิทยานิพนธ์และให้คำแนะนำและชี้แนวทางต่าง ๆ

ในการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้และผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณผู้ช่วย ศาสตราจารย์ ดร.เขตไท ลังการพิณรุฑ์ ที่ได้กรุณาสละเวลาอันมีค่ามาเป็นกรรมการสอบวิทยานิพนธ์ จนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี

นอกจากนี้ผู้เขียนขอขอบคุณคุณคุณมนตรีฤดี ทองรัตน์ เป็นอย่างมากที่ช่วยกรุณา พิมพ์และช่วยเหลือในทุกด้านสำหรับการจัดทำวิทยานิพนธ์ฉบับนี้

สุดท้ายนี้ผู้เขียนขอกราบขอบพระคุณบิดา มารดาและครอบครัวศรีล้อม โดยเฉพาะเด็กชายเนติทัศน์ ศรีล้อม ซึ่งเป็นผู้ที่ผู้เขียนรักที่สุดที่คอยเป็นกำลังใจและแรงบันดาลใจ ให้กับผู้เขียนจนเขียนวิทยานิพนธ์ฉบับนี้สำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ส่วนข้อบกพร่องทั้งหลายทั้งปวง ผู้เขียน ขออ้อมรับแต่ผู้เดียว

ละเอียด ศรีล้อม

18 เมษายน 2553

ชื่อเรื่อง	: ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินในประเทศไทย
ผู้จัดทำ	: ละเอียด ศรีล้อม
หลักสูตร	: นิติศาสตรมหาบัณฑิต มหาวิทยาลัยพายัพ จังหวัดเชียงใหม่ ประเทศไทย
อาจารย์ที่ปรึกษาวิทยานิพนธ์	: ผู้ช่วยศาสตราจารย์ ดร.เขตไท ลังการีพินธุ์
วันที่อนุมัติผลงาน	: 18 เมษายน 2553
จำนวนหน้า	: 86
คำสำคัญ	: การบังคับใช้กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน

### บทคัดย่อ

รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีกฎหมายกำหนดแหล่งที่มาของรายได้ โดยอาจเป็นการกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บรายได้หรืออาจเป็นการกำหนดให้เป็นการจัดสรรรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 และแก้ไขเพิ่มเติมจนถึงปัจจุบัน เป็นกฎหมายที่ให้อำนาจองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดเก็บรายได้และได้ประกาศใช้มานานทำให้เกิดข้อบกพร่องหลายประการที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อ 1) เพื่อทำการศึกษา ถึงโครงสร้างและนโยบายของภาษีโรงเรือนและที่ดินที่มีลักษณะที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย 2) เพื่อทำการศึกษานหาแนวทางแก้ไข ช่องว่างของกฎหมายเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์การปฏิบัติและบังคับใช้กฎหมายให้มีความชัดเจนถูกต้อง และเป็นธรรมยิ่งขึ้น 3) เพื่อทำการศึกษานหาแนวทางในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ให้เหมาะสม และเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี

ผลการศึกษาพบว่า พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เป็นกฎหมายซึ่งได้ประกาศใช้มานานมีข้อบกพร่องหลายประการที่ก่อให้เกิดปัญหาในการบังคับใช้กฎหมาย เป็นการเปิดโอกาสให้เจ้าพนักงานประเมินใช้ดุลยพินิจโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย หรือความไม่ชัดเจนของกฎหมาย ใช้ดุลยพินิจในการประเมินค่ารายปีเพื่อคำนวณภาษี โดยไม่เกิน

ความเป็นธรรมแก่ผู้มีหน้าที่ชำระภาษี และทำการประเมินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย จากการวิเคราะห์บทบัญญัติของกฎหมาย พบว่า 1) ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน ก่อให้เกิดการสูญเสียรายได้ จากการที่ต้องยกเว้นภาษี การกำหนดการยกเว้นภาษีนั้น ไม่สอดคล้องกับหลักความเสมอภาค องค์ประกอบของคณะกรรมการฯต่าง ๆ นั้น เป็นเหตุให้ขาดการยอมรับความไม่แน่นอนของการประเมินค่ารายปี และโดยเฉพาะอย่างยิ่งการขาดความยืดหยุ่นในการจัดเก็บภาษีตามภาวะเศรษฐกิจ 2) ปัญหาเกี่ยวเกณฑ์การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน ก่อให้เกิดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ประเมินค่ารายปี โดยไม่ได้ ตรวจสอบโรงเรือนและที่ดิน ทำให้เกิดปัญหาว่าทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายเสียภาษีบางส่วน ไม่ถูกเรียกเก็บทำให้เกิดความไม่เสมอภาค 3) ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน เมื่อได้นำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับ การจัดเก็บภาษีของต่างประเทศ พบว่าการประเมินราคาทรัพย์สินหรือโรงเรือนของต่างประเทศมีการกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินราคาที่ชัดเจนแน่นอน มีกฎเกณฑ์เป็นมาตรฐาน ใช้เอกสารและอุปกรณ์ประกอบการประเมิน เช่น สหรัฐอเมริกาใช้แผนที่ภาษีซึ่งแสดงข้อมูล ทำเลที่ตั้งของทรัพย์สินมีสมุดคู่มือการประเมินราคาตลอดจนใช้เครื่องคอมพิวเตอร์ในการประมวลผล ทำให้การประเมินราคามีความรวดเร็วและเป็นการประหยัดค่าใช้จ่าย ส่วนการประเมินของประเทศไทยการกำหนดความหมายของค่ารายปีที่ไม่แน่นอน ทำให้การประเมินค่ารายปีขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าพนักงานประเมินว่าจะประเมินเท่าไร

จากผลการศึกษาผู้ทำการศึกษาขอเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดังนี้

1. การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ควรเพิ่มการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน กับทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้น โดยกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีจากโรงเรือนที่เจ้าของอาศัยอยู่เอง และเก็บภาษีจากเจ้าของโรงเรือนที่ปิดว่างไว้ตลอดปี การลดหย่อนค่าภาษีสำหรับสวนควบที่เป็นเครื่องจักรรัฐควรเป็นผู้รับภาระภาษีท้องถิ่น การให้อำนาจท้องถิ่นเป็นผู้มีส่วนร่วมในการกำหนดเกณฑ์การยกเว้นภาษีเนื่องจากกิจการบางอย่างโดยเฉพาะรัฐวิสาหกิจ เป็นกิจการที่แสวงหากำไร จัดให้มีการตรวจสอบการประเมินค่ารายปี กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีให้ชัดเจนและปรับปรุงแก้ไขบทกำหนดโทษให้สูงขึ้น

2. การปรับปรุงแนวทางการปฏิบัติงานของพนักงานเจ้าหน้าที่และหน่วยงาน โดยการกำหนดการปฏิบัติงานให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน และให้ความรู้กับพนักงานเจ้าหน้าที่ โดยให้ความสนใจในหลักการและเหตุผล ยิ่งไปกว่านั้น ผู้ศึกษามีความเห็น ว่า ควรปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ให้ทันสมัยสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน

Title : Problems of Land and Building Tax Law Enforcement of Thailand

Researcher : La lead Srilom

Degree : Master of Law  
Payap University, Chiangmai, Thailand

Advisor : Assistance Professor Dr. Sanyaluck Panwattanalikhit

Co-advisor : Assistance Professor Dr. Ekboon Wongsawatkul

Date Approach : April 18, 2010

Number of Pages : 86

Keywords : Law enforcement, property tax

### ABSTRACT

Revenue of local administrative organizations must have the law determining sources of revenue. This might be the power determination for the local administrative organizations to collect revenue or the revenue allocation to the local administrative organizations. The 1932 Property Tax laws Act amended to the present is the law giving the power to the local administrative organizations in revenue collection. This has been using for years and has many defects that cause problems in law enforcement. This study aimed to: 1) explore the structure and property tax policy that cause problems in law enforcement; 2) explore the solution in the law gap for the determination of clear and correct principles in law enforcement; and 3) explore a guideline for an appropriate property tax collection which fairs to tax payers.

Results of the study revealed that the 1932 Act was a law that has been proclaimed for years having many defects and causes problems in law enforcement. This provides opportunities for discretion authority in using the law gap to evaluate the tax year for tax computation. Based on an analysis of the law provision, the following were found: 1) property tax exemption issues causing loss of revenue that cause a lack

of acceptable uncertainty of the annual assessment; 2) problems in the evaluation criteria of property tax causing parts of the property tax are not collected; and 3) problems related to property tax collection. Comparing to tax collection abroad, it was found that the assessment of asset abroad had a clear value evaluation with standard criteria. In the United State of America, for example, a tax map showing data on location of assets, a value assessment handbook, and a computer using for formulating are used. This makes the value assessment be quick and save of expenses. In contrast, the assessment in Thailand is based on an uncertainty or discretion.

With regards to results of the study, the following can be advisable:

1. Collection of property tax should have an increase in the property tax collection which is normally exempted. This includes the imposition of the house owners living in their houses or do not live in their houses. However, the tax exemption for the acquisition of the state machinery should be born by local taxes. Monitoring of annual value and determination of annual assessment criteria must be clear and improved in terms of an increase in penalties.

2. To improve the performance of concerned officials and agencies in the determination of their working performance, knowledge, and understanding, the amendment of the 1932 property tax Act should be done in order to conform to the current situations and an increase in the efficiency of property tax collection.



## สารบัญ

	หน้า
กิตติกรรมประกาศ	ข
บทคัดย่อภาษาไทย	ค
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	จ
สารบัญ	ช
สารบัญตาราง	ฎ
สารบัญภาพ	ฐ
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	4
1.3 ขอบเขตของการศึกษา	4
1.4 สมมุติฐานของการศึกษา	5
1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ	5
บทที่ 2 สาระสำคัญของกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินของไทย	6
2.1 ความหมายและความเป็นมาของกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน	6
2.1.1 ความหมายของกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน	6
2.1.2 ความเป็นมาของกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน	8
2.2 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีและการกำหนดฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน	11
2.2.1 ผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน	11
2.2.2 การกำหนดฐานภาษีโรงเรือนและที่ดิน	14
2.2.3 ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีและทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษี	19
2.3 การบริหารภาษีที่ดีและวิธีจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน	29
2.3.1 หลักเกณฑ์ในการบริหารภาษีที่ดี	29
2.3.2 การกำหนดวิธีการคำนวณภาษีโรงเรือนและที่ดิน	33
2.3.3 การกำหนดวิธีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน	37
2.3.4 การชำระภาษีโรงเรือนและที่ดิน	39

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 3 กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินของต่างประเทศ	42
3.1 กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินของประเทศฝรั่งเศส	42
3.2 กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินของประเทศสหรัฐอเมริกาโครงสร้าง การบริหารราชการแผ่นดิน	49
3.3 กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินของประเทศไทย	59
บทที่ 4 บทวิเคราะห์ปัญหาการบังคับใช้กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินของไทย	59
4.1 ปัญหาเกี่ยวกับการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน	65
4.1.1 การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับหลักการจัดเก็บ ภาษีตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน	65
4.1.2 การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับหลักการกระจาย อำนาจในการจัดเก็บภาษีให้กับท้องถิ่น	67
4.1.3 การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับ หลักความเสมอภาค	68
4.2 ปัญหาเกี่ยวกับเกณฑ์การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน	69
4.2.1 เกณฑ์ในการกำหนดค่ารายปี	69
4.2.2 เกณฑ์ในการคำนวณภาษีโรงเรือนและที่ดินจากรายปี	72
4.2.3 เกณฑ์จากการตีความ ความหมายของที่ดินที่เป็นบริเวณต่อเนื่อง กับโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง	73
4.3 ปัญหาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน	75
4.3.1 การขอให้ปลดภาษีหรือลดภาษี	76
4.3.2 การแจ้งให้ชำระภาษี	77
4.3.3 การจัดเก็บภาษีที่ค้างชำระ	79
บทที่ 5 บทสรุปและข้อเสนอแนะ	81
5.1 บทสรุป	81
5.2 ข้อเสนอแนะ	83
บรรณานุกรม	87

## สารบัญ (ต่อ)

	หน้า
ภาคผนวก	93
ภาคผนวก ก พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475	94
ภาคผนวก ข ระเบียบกระทรวงมหาดไทย ว่าด้วยการยึด อายัด และ ขายทอดตลาด ทรัพย์สินขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2551	110
ภาคผนวก ค ประกาศกระทรวงมหาดไทย	127
เรื่อง ประกาศรายชื่อรัฐวิสาหกิจที่ประกอบกิจการสาธารณูปโภค หรือสาธารณูปการให้ได้รับการยกเว้นภาษี โรงเรือนและที่ดินค้างชำระ	127
เรื่อง กำหนดพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือ สิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจให้ได้รับการยกเว้นภาษี โรงเรือนและที่ดิน	129
เรื่อง กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สิน	130
ภาคผนวก ง หนังสือราชการ ที่ มท 0307/ ว /2393 ลงวันที่ 10 กันยายน 2536	131
ภาคผนวก จ เรื่องเสร็จที่ 6 / 2542	142
เรื่องเสร็จที่ 292 / 2538	144
เรื่องเสร็จที่ 733 / 2540	149
ประวัติผู้เขียน	154

## สารบัญตาราง

ตารางที่		หน้า
ตารางที่ 3.1	การเปรียบเทียบระบบภาษีของไทยกับประเทศฝรั่งเศส	46
ตารางที่ 3.2	การเปรียบเทียบระบบภาษีของไทยกับประเทศสหรัฐอเมริกา	57
ตารางที่ 3.3	การเปรียบเทียบระบบภาษีของไทยกับประเทศอังกฤษ	63

PAYAP UNIVERSITY

## สารบัญภาพ

ภาพที่	หน้า
ภาพที่ 2.1	36
ภาพที่ 2.2	37

PAYAP UNIVERSITY