

ภาพศัพท์พยางค์ในเชิงเปรียบเทียบ บทเรียนจาก ๕ ทวีป

โดย
ธัชเฉลิม สุทธิพงษ์ประชา
อัชกรณ วังศ์ปรีดี

ภาพัษัทรพัษัสนในเชิงเปรึยบเทึยบ: บทเรึยนจาก 4 ทวีป



บทนำ



พลวัตทางการเมืองและสังคมของแต่ละประเทศในปัจจุบันส่งผลให้ประชาชนมีความตื่นตัวในสิทธิของตนมากขึ้นกว่าในอดีตที่ผ่านมา และความตื่นตัวทางการเมืองนั้นก็ได้นำให้เกิดความคาดหวังของสาธารณชนต่อประสิทธิภาพและคุณภาพของบริการสาธารณะมากขึ้นกว่าในอดีต ก่อปรกับความผันผวนของระบบเศรษฐกิจโลกและความสลับซับซ้อนของการบริหารองค์กรในโลกยุคปัจจุบัน ทำให้หน่วยงานภาครัฐมีภาระค่าใช้จ่ายมากขึ้น โดยเฉพาะค่าใช้จ่ายที่เป็นเงินสวัสดิการ ค่ารักษาพยาบาล และเงินบำเหน็จบำนาญสำหรับแก่ข้าราชการที่เกษียณอายุราชการแล้ว ภายใต้บริบท ดังกล่าว หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นหน่วยงานภาครัฐที่ได้รับผลกระทบมากที่สุด เนื่องจากข้อจำกัดของแหล่งรายได้ที่มีอยู่อย่างจำกัด และความสำคัญของหน้าที่รับผิดชอบในการจัดบริการสาธารณะที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน

ความท้าทายดังกล่าวเป็นปรากฏการณ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วโลกต่างกำลังเผชิญไม่ว่าจะเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศที่มีระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ หรือระบบการปกครองรูปแบบเอกรัฐที่มีความก้าวหน้าในการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่น ทั้งนี้ ประเด็นความท้าทายที่ก่อให้เกิดการถกเถียงกันอย่างกว้างขวางในหลายประเทศ คือ นโยบายภาษีท้องถิ่นและแหล่งรายได้ทางเลือกสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น¹ ซึ่งผู้บริหารท้องถิ่นมักจะมองว่าเป็นสิ่งที่บ่อนทำลายคะแนนนิยมทางการเมืองและความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ในทรรศนะของประชาชนนั้น การจัดเก็บภาษีทุกชนิดโดยภาครัฐล้วนแล้วแต่เป็นภาวะคุกคามต่อวิถีชีวิตประจำวัน แม้ภาษีจะเป็นของแสลงสำหรับคนหลากหลายกลุ่ม แต่เราก็ไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าโครงสร้างและ

¹ R. L. Bland, R. L., (2013), *a Budgeting Guide for Local Government*, Washington, D.C.: International City/County Management Association; C. Menifield, (2013), *the Basics of Public Budgeting and Financial Management* (2 ed.), University Press of America.

นโยบายภาษีที่มีประสิทธิภาพในการบริหารจัดการและตั้งอยู่บนพื้นฐาน ความเสมอภาคนั้นย่อมจะทำให้ภาครัฐมีทรัพยากรเพียงพอในการให้บริการประชาชนและส่งผลประโยชน์ต่อภาคธุรกิจเอกชน

สำหรับในบทความนี้ จะทำการเปรียบเทียบระบบภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) ซึ่งถือเป็นแหล่งรายได้สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในประเทศต่างๆ ซึ่งการวิเคราะห์เปรียบเทียบนี้จะแบ่งออกเป็น 3 ประเด็น คือ การกำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สิน กลไกการจัดเก็บภาษี และ นโยบายการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจให้แก่กลุ่มประชาชนต่างๆที่ได้รับผลกระทบจากภาษีทรัพย์สินในแต่ละประเทศ โดยประเทศที่เป็นกรณีศึกษาประกอบไปด้วยประเทศสหรัฐอเมริกา ประเทศญี่ปุ่น ประเทศอินโดนีเซีย ประเทศบราซิล ประเทศเม็กซิโก ประเทศแอฟริกาใต้ และประเทศเคนยา

ประเภทของภาษีทรัพย์สินและการพึ่งพารายได้จากภาษีทรัพย์สิน ของท้องถิ่นในประเทศต่าง ๆ



ก่อนที่เข้าสู่การวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบภาษีทรัพย์สินของประเทศต่างๆในทั้ง 4 ประเด็น เราจำเป็นต้องทำความเข้าใจในความหลากหลายของภาษีทรัพย์สินและภาวะการพึ่งพาเงินรายได้จากภาษีทรัพย์สินในประเทศเหล่านั้น ทั้งนี้ จากตารางที่ 1 ประเทศที่อยู่ในกลุ่ม OECD ได้แก่ สหรัฐอเมริกา และประเทศญี่ปุ่น ล้วนแล้วแต่กำหนดให้ฐานภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นครอบคลุมที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั้งในเขตที่อยู่อาศัย (ในกรณีประเทศสหรัฐอเมริกา) และเขตธุรกิจ (ในกรณีประเทศญี่ปุ่น) เงินรายได้จากภาษีทรัพย์สินเป็นเส้นเลือดใหญ่หล่อเลี้ยงระบบการเงินการคลังของท้องถิ่นในประเทศ ทั้งสอง ถึงแม้อัตราภาษีทรัพย์สินจะมีความแตกต่างกันไปตามแต่ละมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา แต่รายได้จากภาษีทรัพย์สินนั้นมีสัดส่วนคิดเป็นร้อยละ 40.4 ของเงินรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด ซึ่งเป็นสัดส่วนที่ใกล้เคียงกับท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น (ร้อยละ 42.4)

รายได้จากภาษีทรัพย์สินมีความสำคัญต่อท้องถิ่นในกลุ่มประเทศละตินอเมริกาเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากกรณีประเทศบราซิลและประเทศเม็กซิโก สำหรับท้องถิ่นในประเทศบราซิลเรียกเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยรายได้ในส่วนนี้คิดเป็นร้อยละ 31.6 ของรายได้ทั้งหมดของท้องถิ่น ภาษีทรัพย์สินในประเทศเม็กซิโกนั้นครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินที่เกิดจากธุรกรรมหลากหลายประเภท นอกเหนือไปจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ท้องถิ่นของประเทศเม็กซิโกจึงพึ่งพาเงินรายได้จากภาษีทรัพย์สินเป็นหลักซึ่งโดยเฉลี่ยคิดเป็นร้อยละ 58.7 ของรายได้ทั้งหมดในช่วงปี พ.ศ. 2547-2554



ตารางที่ 1 ประเภทของภาษีทรัพย์สินและภาวะการพึ่งพาภาษีทรัพย์สินของรัฐบาลท้องถิ่นในประเทศกรณีศึกษาระหว่างปี พ.ศ. 2547-2554

| ประเทศ | ประเภทของภาษีทรัพย์สิน | หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน | ร้อยละของรายได้ท้องถิ่นที่มาจากภาษีทรัพย์สิน* |
|---|--|---|---|
| ตัวอย่างประเทศในกลุ่ม OECD | | | |
| สหรัฐอเมริกา | ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยเฉพาะในเขตที่อยู่อาศัย แต่ยกเว้นที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของภาครัฐ แต่ละมลรัฐมีอัตราภาษีที่ไม่เท่ากัน | County, Municipality, Special and School Districts | 40.4% |
| ญี่ปุ่น | ภาษีที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินทางธุรกิจในอัตราราคาที่ | Municipality | 42.4% |
| ตัวอย่างประเทศจากภูมิภาคละตินอเมริกา | | | |
| บราซิล | ภาษีที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง | Municipality | 31.6% |
| เม็กซิโก | ภาษีที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง ทรัพย์สินที่เกิดจากการทำธุรกรรม หลากหลายประเภท | มลรัฐกำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สิน ให้ท้องถิ่นจัดเก็บ | 58.7% |
| ตัวอย่างประเทศจากภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ | | | |
| อินโดนีเซีย | ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง | รัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่นมีหน้าที่รับผิดชอบร่วมกัน | 10.7% |
| ตัวอย่างประเทศจากภูมิภาคแอฟริกา | | | |
| แอฟริกาใต้ | ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ทั้งหมดที่ตั้งอยู่ในเขตเมือง ครอบคลุมถึงที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย | มีเฉพาะ Municipality ที่กำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สินได้ ส่วนรัฐบาลกลางและจังหวัดดูแลวิธีการประเมินราคาทรัพย์สินและกระบวนการจัดเก็บภาษี | 21% |
| เคนยา | ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แต่ในทางปฏิบัติท้องถิ่นจัดเก็บแต่เพียงภาษีที่ดิน | จังหวัดและท้องถิ่นทุกระดับสามารถกำหนดฐานและอัตรา และจัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้ | 20% |

หมายเหตุ: * ค่าเฉลี่ยระหว่างปี พ.ศ. 2547-2554 (คิดคำนวณโดยคณะผู้แต่ง)

ที่มาของข้อมูล: United States Bureau of the Census, Gordon (2012), International Monetary Fund (IMF) Government Finance Statistics Manuals.

สำหรับประเทศอินโดนีเซีย เคนยา และสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ รายได้จากภาษีทรัพย์สินยังไม่ใช้เส้นเลือดใหญ่ทางการเงินการคลังท้องถิ่น แม้ว่าประเทศอินโดนีเซียจะดำเนินการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างสุดโต่งนับตั้งแต่ปี พ.ศ. 2541 และได้กำหนดให้การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นหน้าที่รับผิดชอบร่วมระหว่างจากรัฐบาลท้องถิ่น แต่สัดส่วนของรายได้ท้องถิ่นที่เป็นภาษีทรัพย์สินคิดเป็นเพียงร้อยละ 10.7 (ตารางที่ 1) แหล่งรายได้ที่สำคัญสำหรับรัฐบาลท้องถิ่นอินโดนีเซีย โดยเฉพาะท้องถิ่นในระดับที่ต่ำกว่าจังหวัด (Kabupaten และ Kota) ก็คือ เงินอุดหนุนทั่วไป (DAU: Dana Alokasi Umum) จากรัฐบาลกลาง²

ในทำนองเดียวกัน แม้ว่าเทศบาลในประเทศแอฟริกาใต้จะได้รับมอบอำนาจในการกำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สิน แต่ในภาพรวมแล้วก็ยังจัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้เพียงร้อยละ 21 ของจำนวนเงินรายได้ท้องถิ่นทั้งหมด อย่างไรก็ตาม พบว่าท้องถิ่นในประเทศแอฟริกาใต้ที่มีประสบความสำเร็จในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นชุมชนของชาว Afrikaan เชื้อสายยุโรป ส่วนชุมชนที่มีความหนาแน่นของประชากรผิวสีนั้นส่วนใหญ่ประสบกับปัญหาความยากจน จึงทำให้ไม่สามารถจัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้มากเท่าที่ควรและยังจำเป็นต้องพึ่งพาเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นหลัก³

สำหรับกรณีประเทศเคนยานั้น แม้ว่ากฎหมายจะมอบอำนาจให้ท้องถิ่นทุกระดับสามารถจัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้ แต่ก็พบว่าท้องถิ่นในประเทศเคนยายังคงประสบปัญหาในการจัดเก็บภาษีจากสิ่งปลูกสร้าง โดยท้องถิ่นหลายแห่งยังคงขาดแคลนทรัพยากรและบุคลากรในการตีมูลค่าของสิ่งปลูกสร้าง ในขณะที่ท้องถิ่นอีกหลายแห่งประสบกับปัจจัยทางการเมืองภายในชุมชนที่ทำให้จัดเก็บได้แต่เฉพาะภาษีทรัพย์สินจากที่ดินเท่านั้น

² B. Brodjonegoro, (2002), Fiscal Decentralization in Indonesia, In H. Susastro, A. L. Smith, & M. L. Han, *Governance in Indonesia: Challenges Facing the Megawati Presidency* (pp. 39-56), Singapore: The Institute of Southeast Asian Studies; G. Ferrazi, (2005), Obligatory Functions and Minimum Service Standards for Indonesia Regional Government: Searching for A Model, *Journal of Public Administration and Development*, 25, 227-238.

³ A. Amtaika, (2013), *Local Government in South Africa since 1994: Leadership, Democracy, Development, and Service Delivery in a Post-Apartheid Era*, Durham, South Carolina: Carolina Academic Press.

ถึงแม้ว่าท้องถิ่นในประเทศที่ได้กล่าวมาแล้วจะมีประสบการณ์ที่หลากหลายในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน แต่ก็เป็นที่ปฏิเสธไม่ได้เลยว่าภาษีทรัพย์สินเป็นรูปแบบภาษีที่ได้รับการออกแบบให้สอดคล้องกับสถานภาพกับท้องถิ่นอย่างแท้จริง เนื่องจากในทางสาขาวิชาการเงินสาธารณะ หน่วยการปกครองท้องถิ่นถือได้ว่าเป็นองค์กรภาครัฐที่เปรียบเสมือน “ผู้บริหารขั้นสุดท้ายของห่วงโซ่อาหารทางด้านการเงินการคลัง” กล่าวคือ แหล่งรายได้ทั้งที่เป็นภาษีและค่าธรรมเนียมสำหรับท้องถิ่นนั้นมีอยู่อย่างจำกัดมากกว่าองค์กรภาครัฐในระดับที่สูงขึ้น ไม่ว่าท้องถิ่นนั้นอยู่ภายใต้ระบบการปกครองรูปแบบใดก็ตาม ทั้งนี้ เป็นเพราะทรัพย์สิน โดยเฉพาะบ้านที่อยู่อาศัย ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างหลายประเภทไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ จึงยากที่จะอพยพเคลื่อนย้ายออกจากพื้นที่หรือ แม้แต่การหลบเลี่ยงภาษีก็มีความยุ่งยากลำบากมากกว่าการหลบเลี่ยงภาษีประเภทอื่น แต่อย่างไรก็ตามภาษีทรัพย์สินได้ก่อให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจและสังคมในหลายประเทศ อาทิ เช่น ประเทศในแถบแอฟริกา เป็นต้น การออกแบบนโยบายภาษีทรัพย์สินให้ออกมาในรูปแบบที่มีประสิทธิภาพในเชิงการหารายได้เข้าสู่ท้องถิ่นและก่อให้เกิดความเท่าเทียมทางด้านเศรษฐกิจจึงถือเป็นประเด็นที่สำคัญสำหรับกระบวนการกระจายอำนาจและการปฏิรูปโครงสร้างการปกครองของประเทศในภาพรวม

การกำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สิน



โดยทั่วไปเมื่อกล่าวถึงฐานภาษี เรามักจะนึกถึงประเภทของทรัพย์สินที่ต้องนำไปคิดคำนวณภาษี และในทำนองเดียวกันเมื่อกล่าวถึงอัตราภาษี เรามักจะนึกถึงจำนวนเงินที่ภาครัฐพึงได้รับจากการจัดเก็บภาษีประเภทนั้น แต่สำหรับในกรณีภาษีทรัพย์สินแล้ว ฐานและอัตราภาษีเป็นตัวสะท้อนความสัมพันธ์ในเชิงอำนาจระหว่างรัฐบาลกลางและท้องถิ่น รวมทั้งกลไกของหน่วยงานภาครัฐในระดับชาติในการกำกับดูแลการปฏิบัติหน้าที่ของท้องถิ่น⁴

ฐานภาษีทรัพย์สินนั้นสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท คือ

- **ทรัพย์สินแท้ (Real Property)** หมายถึง ทรัพย์สินที่ไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ ได้แก่ ที่ดินเปล่า พื้นที่ป่า สิ่งปลูกสร้างต่างๆ

- **ทรัพย์สินส่วนบุคคล (Personal Property)** หมายถึง ทรัพย์สินที่เคลื่อนที่ได้ ทั้งที่มีตัวตนจับต้องได้ (Tangible Property) ได้แก่ อุปกรณ์เครื่องใช้สำนักงาน ยานพาหนะ เฟอร์นิเจอร์ และที่ไม่มีตัวตน (Intangible Property) เช่น หุ้น กรมธรรม์ประกันภัย เงินฝากธนาคาร ลิขสิทธิ์ ทรัพย์สินทางปัญญา เป็นต้น

โดยส่วนใหญ่แล้ว หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นในประเทศกรณีศึกษาจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจากทรัพย์สินแท้ สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น ร้อยละ 85 ของเงินรายได้ท้องถิ่นที่มาจากภาษี

⁴ G.A. Gianakis & C.P. McCue, (1999), *Local Government Budgeting: A Managerial Approach*, Westport, CT: Praeger; K. Spearman, (2007), *Financial Management for Local Government*, Nairobi, Kenya: United Nations Human Settlements Program.

ทรัพย์สินมีฐานมาจากทรัพย์สินแท้⁵ โดยมี 8 มลรัฐ (Delaware, Hawai'i, Illinois, New Hampshire, New York, North Dakota, Pennsylvania, South Dakota) ที่ท้องถิ่นยกเว้นภาษีให้แก่ทรัพย์สินส่วนบุคคลทั้งหมด ที่เหลืออีก 42 มลรัฐจัดเก็บภาษีแต่เฉพาะทรัพย์สินส่วนบุคคลที่เกิดขึ้นจากกิจการพาณิชย์และอุตสาหกรรม โดยยกเว้นภาษีให้แก่อุปกรณ์เครื่องใช้ในภาคการผลิต ประเด็นคำถามที่สำคัญ คือ หน่วยงานการปกครองในระดับใดเป็นผู้กำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สินในประเทศสหรัฐอเมริกา ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศสหรัฐอเมริกาจะมีระบบการปกครองแบบสหพันธรัฐ (Federal State) แต่ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลมลรัฐ (State Government) และรัฐบาลท้องถิ่น (Local Government) ก็ไม่ได้แตกต่างจากความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลระดับชาติ (National Government) และท้องถิ่นในประเทศที่ใช้ระบบการปกครองแบบเอกรัฐ (Unitary State) รัฐธรรมนูญของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นรับรองไว้ แต่เพียงเรื่องความเป็นอิสระของมลรัฐ ซึ่งภายใต้กรอบรัฐธรรมนูญดังกล่าว รัฐบาลมลรัฐมีสิทธิอำนาจเต็มในการควบคุมหรือกำกับดูแลท้องถิ่น โดยเฉพาะในเรื่องการกำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นนั้น สภามลรัฐจะเป็นผู้ตรากฎหมายให้หน่วยงานการปกครองท้องถิ่นนำไปบังคับใช้ นอกจากนี้ ในบางมลรัฐ อาทิเช่น มลรัฐ Illinois มีการกระจายอำนาจในการปกครองตนเอง (Home Rule Authority) ให้แก่ท้องถิ่นบางแห่ง ด้วยอำนาจดังกล่าว ท้องถิ่นนั้นสามารถกำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินของตนเองได้ อย่างไรก็ตาม สภามลรัฐก็ยังคงสามารถเรียกคืนอำนาจในการปกครองตนเอง และประชาชนก็ยังสามารถรวมตัวกันยื่นเรื่องต่อสภามลรัฐขอลงประชามติเพื่อยกอำนาจ Home Rule ของท้องถิ่นตนเองได้เช่นกัน

ในประเทศญี่ปุ่นนั้น การกำหนดอัตราและฐานภาษีทรัพย์สินถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายภาษีท้องถิ่นซึ่งฐานภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่นในประเทศญี่ปุ่น ได้แก่ ที่ดิน เคหสถานและสิ่งปลูกสร้าง และทรัพย์สินที่เกิดจากรูกรวมและอุปกรณ์เครื่องใช้ต่างๆ ที่ก่อให้เกิดรายได้ส่วนบุคคลและนิติบุคคล ทั้งนี้ แม้ว่ากฎหมายภาษีท้องถิ่นจะกำหนดให้ท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดอัตราภาษีและทำการประเมิน

⁵ R. L. Bland, R. L., (2005), *a Revenue Guide for Local Government*, Washington, D.C.: International City/County Management Association.

มูลค่าของทรัพย์สิน แต่ในทางปฏิบัติแล้ว สูตรการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ตลอดจนอัตราภาษีซึ่งเป็นอัตราคงที่ที่ถูกกำหนดไว้โดยกระทรวงการบริหารกิจการสาธารณะ กระทรวงกิจการภายใน กระทรวงการสื่อสารและโทรคมนาคม และมีผลบังคับใช้ทั่วประเทศ

สำหรับกลุ่มประเทศละตินอเมริกา ประเทศเม็กซิโกมีระบบกำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สินเช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา รัฐบาลของแต่ละมลรัฐในฐานะองค์กรที่มีอำนาจในการกำกับดูแลท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สิน ภายใต้บริบทดังกล่าวทำให้ฐานภาษีทรัพย์สินท้องถิ่นในประเทศเม็กซิโกมีความหลากหลาย ในบางมลรัฐท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้ทั้งหมด แต่ในบางมลรัฐกลับมีการยกเว้นภาษีทรัพย์สินให้แก่สิ่งปลูกสร้างและตึกอาคารของภาคธุรกิจเอกชน อย่างไรก็ตาม เมื่อพิจารณาสถานการณ์การเงินการคลังท้องถิ่นในภาพรวมของประเทศเม็กซิโกแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นขนาดเล็กในประเทศเม็กซิโกเป็นภาคส่วนที่พึ่งพารายได้จากภาษีทรัพย์สินมากที่สุด^๖

ถึงแม้ประเทศบราซิลจะมีโครงสร้างการปกครองแบบสหพันธรัฐเช่นเดียวกับประเทศเม็กซิโก แต่การกำกับดูแลท้องถิ่นในประเทศบราซิลกลับมีความยืดหยุ่นมากกว่า กล่าวคือ ในขณะที่รัฐบาลมลรัฐในประเทศเม็กซิโกกำกับดูแลระบบภาษีทรัพย์สินท้องถิ่นอย่างใกล้ชิด กฎหมายการเงินการคลังสาธารณะของประเทศบราซิลกำหนดให้อำนาจในการกำหนดฐานและอัตราภาษีเป็นของท้องถิ่น แต่ค่านิยามของภาษีทรัพย์สินในประเทศบราซิลนั้นจำกัดไว้แต่เพียงที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในเขตเมือง เรียกว่า ภาษี IPTU (Imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana) ส่วนทรัพย์สินประเภทอื่น ได้แก่ ที่ดินและทรัพย์สินในภาคการเกษตร เป็นฐานภาษีสำหรับรัฐบาลสหพันธรัฐ แต่ทว่าภาษีทรัพย์สินกลับไม่ใช่แหล่งรายได้หลักของท้องถิ่นบราซิล เฉกเช่นเดียวกับท้องถิ่นขนาดเล็กในประเทศเม็กซิโก เงินภาษีแบ่งจากรัฐบาลสหพันธรัฐและเงินอุดหนุนจากรัฐบาลมลรัฐ คือ แหล่งรายได้สำคัญที่หล่อเลี้ยงท้องถิ่นในประเทศบราซิล

^๖ D. Alvarez, D., (2007), Mexico, In L. Bernardi, A. Barreix, A. Marenzi, & P. Profeta, *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*, Pavia, Italy: Universita di Pavia.

ในประเทศเคนยา กฎหมายในระดับชาติอนุญาตให้ท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บภาษีจากที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างได้ใน 3 อัตรา ได้แก่ (1) อัตราตามขนาดที่ดินและมูลค่าของธุรกรรมที่เกิดขึ้นจากการใช้สอยที่ดิน (2) อัตราที่คิดคำนวณตามมูลค่าของที่ดินตามราคาตลาดในกรณีที่ดินว่างเปล่า และ (3) อัตราตามมูลค่าของสิ่งปลูกสร้างและการก่อสร้างต่อเติมที่ก่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มแก่ตึกอาคาร ถึงแม้รัฐบาลระดับชาติในประเทศเคนยาจะมอบความเป็นอิสระให้แก่ท้องถิ่นมากพอสมควรในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน แต่ก็มีเทศบาลจำนวนมากถึง 72 เทศบาลจากทั้งหมด 124 แห่งที่ไม่มีการจัดเก็บภาษีจากที่ดิน ตึกอาคาร และสิ่งปลูกสร้าง⁷

ท้องถิ่นในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ก็ได้ได้รับมอบอำนาจและความเป็นอิสระในการกำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สินเช่นเดียวกับท้องถิ่นในประเทศเคนยา แต่มีเพียงท้องถิ่นประเภทเทศบาลเท่านั้นที่สามารถจัดเก็บภาษีทรัพย์สินได้ โดยประเภททรัพย์สินที่จำเป็นต้องเสียภาษีถูกกำหนดไว้โดยรัฐบาลระดับชาติ ได้แก่ ที่ดินในเขตธุรกิจ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม ที่ดินว่างเปล่าซึ่งตั้งอยู่ในเขตเมือง ตลอดจนสิ่งปลูกสร้างทุกชนิด ความโดดเด่นของระบบภาษีทรัพย์สินของสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ คือ ท้องถิ่นจำเป็นต้องเสียภาษีทรัพย์สินจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของท้องถิ่นเองด้วย นอกจากนี้ เทศบาล (โดยมติสภาเทศบาล) ยังสามารถเลือกได้ว่าจะใช้อัตราภาษีทรัพย์สินแบบคงที่ แบบก้าวหน้า หรือผสมผสานกันตามประเภทของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง⁸

อีกหนึ่งประเทศที่มีความสำคัญต่อการศึกษาด้านการกระจายอำนาจในประเทศไทย คือ ประเทศอินโดนีเซีย ซึ่งโดยทั่วไปแล้วได้ชื่อว่าเป็นประเทศที่มีกระจายอำนาจอย่างสุดโต่ง (Big-bang Decentralization) นับตั้งแต่การสิ้นสุดลงของระบบการปกครองแบบเผด็จการของประธานาธิบดีซูฮาร์โต สภาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับล่างในประเทศอินโดนีเซีย ได้แก่ Kabupaten (เทียบเท่ากับเทศบาล) และ Kota (เทียบเท่าเทศบาลนคร) มีอำนาจในการกำหนดประเภทและอัตราภาษีและค่าธรรมเนียมของตนเอง แต่สำหรับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นก็ยังคงอยู่ภายใต้

⁷ ข้อมูลจากกระทรวงการท้องถิ่นแห่งประเทศไทย (2001).

⁸ R. Wildeman & W. Jogo, (2012), *Implementing the Public Finance Management Act in South Africa: How Far are We?*, Pretoria: Idasa.

การกำกับดูแลอย่างใกล้ชิดรัฐบาลในระดับชาติโดยกรมสรรพากร (Department of Taxation) ของกระทรวงการคลังทำหน้าที่กำหนดฐานและอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนจัดเก็บภาษีที่ดินให้

ตารางที่ 2 องค์กรที่กำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สินและลักษณะการกำกับดูแลท้องถิ่น

| ประเทศกรณีศึกษา | องค์กรที่กำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สิน | ลักษณะการกำกับดูแลท้องถิ่น |
|-----------------|---|-----------------------------------|
| สหรัฐอเมริกา | รัฐบาลมลรัฐ | กฎหมายที่ผ่านสภามลรัฐ |
| ญี่ปุ่น | กระทรวงการบริหารกิจการสาธารณะ กระทรวงกิจการภายใน กระทรวงการสื่อสาร และโทรคมนาคม | อำนาจทางการปกครอง (ฝ่ายบริหาร) |
| เม็กซิโก | รัฐบาลมลรัฐ | กฎหมายที่ผ่านสภามลรัฐ |
| บราซิล | รัฐบาลท้องถิ่น | ข้อบัญญัติท้องถิ่น |
| อินโดนีเซีย | กระทรวงการคลัง (Directorate General of Tax: DGT) | อำนาจทางการปกครอง (ฝ่ายบริหาร) |
| เคนยา | รัฐบาลท้องถิ่น | ข้อบัญญัติท้องถิ่น |
| แอฟริกาใต้ | รัฐบาลท้องถิ่น | ข้อบัญญัติท้องถิ่น |

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วในข้างต้น การวิเคราะห์กลไกการกำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สินในประเทศที่ตกเป็นกรณีศึกษาได้สะท้อนความสัมพันธ์ระหว่างรัฐบาลในระดับชาติและท้องถิ่นในแง่มุมมองที่แตกต่างออกไปจากการวิเคราะห์ในแง่มุมมองอื่นๆ กล่าวคือ หากพิจารณาจากแง่มุมการกระจายอำนาจในเชิงบทบาทและอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการให้บริการประชาชนแล้ว ก็จะพบว่าประเทศอินโดนีเซียมีการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ ต่อเมื่อพิจารณาถึงกรณีภาษีทรัพย์สินแล้ว ก็จะพบว่ารัฐบาลระดับชาติของอินโดนีเซียยังคงควบคุมนโยบายภาษีทรัพย์สินอย่างเข้มงวดโดยใช้อำนาจทางการปกครอง (Administrative Prerogative) ผ่าน

⁹ A. Shah, A., & T. Thompson, (2004), Implementing Decentralized Local Government: A Treacherous Road with Potholes, Detours, and Road Closures, In J. Alm, J. Martinez-Vasquez, & S. M. Indrawati, *Reforming Intergovernmental Fiscal Relations and the Rebuilding of Indonesia: the "Big Bang" Program and Its Economic Consequences* (pp. 301-337), Northampton, Massachusetts: Edward Elgar Publishing.

หน่วยงานในสังกัดกระทรวงการคลัง ซึ่งรัฐบาลญี่ปุ่นก็ใช้อำนาจทางการปกครองเป็นกลไกในการควบคุมนโยบายภาษีทรัพย์สินเช่นกัน (ตารางที่ 2)

แม้แต่ประเทศสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกซึ่งมีโครงสร้างการปกครองแบบสหพันธรัฐก็พบว่าท้องถิ่นไม่ได้มีอำนาจในการกำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สินอย่างเต็มที่โดยยังคงอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาลมลรัฐ เพียงแต่เป็นการควบคุมนโยบายผ่านองค์กรที่ใช้อำนาจนิติบัญญัติในทางตรงกันข้าม กลับเป็นประเทศบราซิล ประเทศเคนยา และประเทศแอฟริกาที่มอบอำนาจในการกำหนดฐานและภาษีทรัพย์สินให้แก่ท้องถิ่น

กลไกการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน



นอกเหนือไปจากการกำหนดฐานและอัตราภาษีแล้ว ขั้นตอนสำคัญสำหรับระบบภาษีทรัพย์สินก็คือ การประเมินราคาทรัพย์สินและการจัดเก็บภาษี ในขณะที่กลไกกำหนดฐานและภาษีเป็นเครื่องสะท้อนเศรษฐศาสตร์การเมืองของความสัมพันธ์ระหว่างระบบการปกครองระดับชาติและท้องถิ่น กลไกการประเมินราคาทรัพย์สินและการจัดเก็บภาษีจะเป็นตัวสะท้อนวิธีการบริหารต้นทุนและประสิทธิภาพของระบบภาษีทรัพย์สิน ทั้งนี้ ในการออกแบบระบบภาษีทรัพย์สิน สิ่งสำคัญที่ต้องคำนึงถึง คือ ต้นทุนในการบริหารจัดการระบบจัดเก็บภาษี (Administrative Costs of Taxation) ซึ่งถ้าหากไม่ได้รับการพิจารณาอย่างละเอียดถี่ถ้วนแล้ว การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินอาจก่อให้เกิดภาระทางด้านการคลังแก่ท้องถิ่นมากกว่าจะเป็นแหล่งทรัพยากรสำหรับการจัดให้มีบริการสาธารณะที่มีคุณภาพ

ในการศึกษานี้ ประเทศที่ตกเป็นกรณีศึกษาส่วนนี้มีกลไกการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่แตกต่างกันออกไป (ตารางที่ ๑) ประเทศญี่ปุ่น เกาหลี แอฟริกาใต้ และบราซิลมีการกระจายอำนาจให้แก่ท้องถิ่นอย่างเป็นรูปธรรมซึ่งตรงกันข้ามกับประเทศสหรัฐอเมริกาและเม็กซิโกที่รัฐบาลมลรัฐยังคงไว้ซึ่งอำนาจในการประเมินและจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ส่วนอินโดนีเซียนั้น ท้องถิ่นไม่มีบทบาทใด นอกเหนือไปจากเป็นผู้รับเงินรายได้จากภาษีทรัพย์สินที่กระทรวงการคลังจัดเก็บให้

ตารางที่ 3 หน่วยงานที่รับผิดชอบการประเมินและจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในแต่ละประเทศ

| ประเทศ กรณีศึกษา | หน่วยงานรับผิดชอบการ ประเมินมูลค่าทรัพย์สิน | หน่วยงานรับผิดชอบการ จัดเก็บภาษีทรัพย์สิน | หมายเหตุ |
|---------------------|--|--|--|
| สหรัฐอเมริกา | รัฐบาลมลรัฐ | รัฐบาลมลรัฐ | โดยส่วนใหญ่ รัฐบาลมลรัฐมอบให้ อำเภอเป็นผู้ประเมิน ยกเว้นในเขต New England ที่เทศบาลและตำบล เป็นผู้ประเมิน |
| ญี่ปุ่น | จังหวัดและเทศบาล | จังหวัดและเทศบาล | โดยอ้างอิงจากฐานภาษีทรัพย์สิน ของรัฐบาลระดับชาติ |
| เม็กซิโก บราซิล | รัฐบาลมลรัฐ เทศบาล | รัฐบาลมลรัฐ เทศบาล | |
| อินโดนีเซีย | ประชาชนผู้เสียภาษีเป็น ผู้รายงานทรัพย์สินที่ต้องเสีย ภาษีต่อหน่วยงานตัวแทน กระทรวงการคลังในท้องถิ่น | หน่วยงานตัวแทน กระทรวงการคลังในท้องถิ่น | |
| เคนยา | ท้องถิ่น | ท้องถิ่น | ท้องถิ่นส่วนใหญ่จ้างเหมาบริการ ประเมินมูลค่าทรัพย์สินและการ จัดเก็บภาษีจากกระทรวงที่ดิน และ บริษัทเอกชน |
| แอฟริกาใต้ | ท้องถิ่น | ท้องถิ่น | ผู้ประเมินต้องได้รับการฝึกอบรม หรือรับรองจากรัฐบาลระดับชาติ |
| แอฟริกาใต้ | ท้องถิ่น | ท้องถิ่น | ผู้ประเมินต้องได้รับการฝึกอบรม หรือรับรองจากรัฐบาลระดับชาติ |

ระบบการประเมินและการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินนับได้ว่ามีความหลากหลายเช่นเดียวกัน กระบวนการกำหนดฐานและอัตราภาษี แม้กระทั่งประเทศในกลุ่มประเทศ OECD ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกาและประเทศญี่ปุ่น ก็ยังมีวิธีการประเมินราคาและการจัดเก็บภาษีที่ไม่เหมือนกัน ในประเทศญี่ปุ่น จังหวัด (Prefecture) และเทศบาล (Municipality) มีหน้าที่ประเมินมูลค่าของทรัพย์สินประเภทต่างๆตามที่หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางกำหนดไว้ในกฎกระทรวง และต้องจัดทำบันทึกมูลค่าของทรัพย์สินที่ได้รับการประเมินมูลค่า (Tax Register Book) ทุก 3 ปี โดยการประเมินมูลค่านี้ต้องตั้งอยู่บนฐานข้อมูลการสำรวจราคาตลาดของทรัพย์สินและมูลค่าของการก่อสร้างและ

บำรุงรักษาสีปลูกสร้าง¹⁰ นอกจากนี้ จังหวัดและเทศบาลยังมีหน้าที่ในการ จัดเก็บภาษีทรัพย์สิน ตามที่ได้ประเมินไว้ด้วย

สำหรับประเทศสหรัฐอเมริกา นั้น เนื่องจากรัฐบาลของแต่ละมลรัฐเป็นผู้มีอำนาจเต็มในการกำกับดูแลระบบภาษีทรัพย์สินของท้องถิ่น การประเมินราคาและการจัดเก็บภาษีจึงต้องเป็นไปตามข้อกำหนดที่บัญญัติไว้โดยสภามลรัฐ และโดยส่วนใหญ่แล้ว มลรัฐมักจะมอบอำนาจในการประเมินและจัดเก็บภาษีให้แก่อำเภอ (County) มีเพียงมลรัฐในเขตตะวันออกเฉียงเหนือ (เขต New England) ที่มอบอำนาจนี้ให้แก่เทศบาล (Municipality) และตำบล (Township) จุดเด่นของระบบการประเมินและจัดเก็บภาษีของแต่ละมลรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา คือ การฝึกอบรมผู้ประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างในระดับท้องถิ่น (Local Appraisers' Training Program) และจัดตั้งระบบฐานข้อมูลมูลค่าทรัพย์สินที่ได้รับการประเมิน ทั้งนี้ เพื่อให้มูลค่าทรัพย์สินที่จะต้องนำไปคิดคำนวณภาษีมีมาตรฐานและยุติธรรมสำหรับทุกเทศบาลและตำบลในแต่ละมลรัฐ¹¹

กลุ่มประเทศละตินอเมริกาก็มีความหลากหลายในการประเมินและจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเช่นกัน โดยตัวอย่างประเทศละตินอเมริกาในการศึกษานี้เป็นตัวแทนของระบบภาษีทรัพย์สินแบบรวมศูนย์อำนาจ (Centralized Property Tax System) และระบบภาษีแบบกระจายอำนาจ (Decentralized Property Tax System) ในกรณีประเทศเม็กซิโกนั้น กระทรวงการคลังของแต่ละมลรัฐเป็นผู้รับผิดชอบการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและส่งใบเรียกเก็บภาษีไปยังท้องถิ่นเพื่อให้ท้องถิ่นแจ้งประชาชนซึ่งสามารถชำระภาษีกับท้องถิ่นหรือจะชำระโดยตรงกับกระทรวงการคลังของมลรัฐก็ได้ ในทางตรงกันข้าม ท้องถิ่นในประเทศบราซิลได้รับอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่ในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและการจัดเก็บภาษี โดยหน่วยงานภาครัฐส่วนกลางและส่วนมลรัฐต่าง

¹⁰N. Mochida (2009), *Fiscal Decentralization and Local Public Finance in Japan*, New York: Routledge.

¹¹ Bland, R. L., (2005), อ้างอิงแล้ว.

ไม่มีสำนักงานในท้องถิ่น รวมทั้งไม่มีหน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำกับดูแลการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน
อย่างเป็นทางการ¹²

ท้องถิ่นในประเทศเคนยาได้รับอำนาจหน้าที่อย่างเต็มที่เช่นเดียวกับท้องถิ่นในประเทศ
บราซิล ตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ท้องถิ่นในประเทศเคนยาสามารถกำหนดฐานและอัตราภาษีทรัพย์สิน
ได้ตามกฎหมาย นอกเหนือจากนี้แล้ว ยังมีอำนาจในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและจัดเก็บภาษีอีก
ด้วย อย่างไรก็ตาม ในทางปฏิบัติ ท้องถิ่นในประเทศเคนยาโดยส่วนใหญ่ทำสัญญาจ้างเหมาบริการ
การประเมินมูลค่าทรัพย์สินและการจัดเก็บภาษีจากกระทรวงที่ดิน หรือจากองค์กรภาคธุรกิจที่มี
ความชำนาญในการด้านที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

ในประเทศสาธารณรัฐแอฟริกาใต้ เทศบาลมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน แต่สำหรับ
การประเมินมูลค่าทรัพย์สินนั้น ประเทศแอฟริกาใต้มีระบบที่ตั้งอยู่บนพื้นฐานความรับผิดชอบร่วมกัน
ระหว่างภาครัฐส่วนกลางและท้องถิ่น เพื่อให้การประเมินทรัพย์สินนั้นมีมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ
และเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ดังกล่าว รัฐบาลแอฟริกาใต้ได้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นมาซึ่งเรียกว่า
“สภาผู้ประเมินแห่งประเทศไทยแอฟริกาใต้ (South African Council of Valuers)” ซึ่งมีหน้าที่กำกับ
ดูแลมาตรฐานในการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ผู้ประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ได้รับการแต่งตั้งหรือว่าจ้าง
โดยเทศบาลจะต้องผ่านการฝึกอบรม หรือได้รับการรับรองโดยองค์การมหาชนดังกล่าว

ระบบการประเมินทรัพย์สินในประเทศอินโดนีเซียนั้นมีความเป็นเอกภาพน้อยกว่าในประเทศ
อื่นๆ เนื่องจากกระทรวงการคลังของอินโดนีเซียกำหนดให้ประชาชนเป็นผู้ประเมินมูลค่าทรัพย์สิน
ของตนที่จำเป็นต้องชำระภาษีในแต่ละปี โดยท้องถิ่นมีเพียงหน้าที่ในการตรวจสอบว่ามูลค่าที่
ประชาชนประเมินเองนั้นสอดคล้องกับประกาศของกระทรวงการคลังหรือไม่ หลังจากผ่านพ้น
ขั้นตอนการยื่นรายงานมูลค่าทรัพย์สินที่ต้องชำระภาษีแล้ว สำนักงานผู้แทนกระทรวงการคลังใน
ท้องถิ่นจะเป็นผู้จัดเก็บภาษีทรัพย์สินและแบ่งคืนให้แก่ท้องถิ่น

¹² L. Bernardi, A. Barreix, A. Marenzi, & P. Profeta, (2013), *Tax Systems and Tax Reforms in Latin America*, New
York: Routledge.

การลดความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นจากภาษีทรัพย์สิน



จากการสำรวจความคิดเห็นของประชาชนในประเทศสหรัฐอเมริกา พบว่าภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีที่ประชาชนต่อต้านมากเป็นอันดับที่สองรองจากภาษีเงินได้ส่วนบุคคล¹³ ผลการศึกษาดังกล่าวไม่ได้เห็นข้อความคานหาของนักเศรษฐศาสตร์สาธารณะแต่อย่างใด แม้ว่าภาษีทรัพย์สินจะเป็นแหล่งรายได้ที่เหมาะสมที่สุดสำหรับหน่วยการปกครองท้องถิ่น แต่ก็ยังเป็นภาษีที่คิดคำนวณจากความมั่งคั่ง ไม่ใช่ภาษีการอุปโภคบริโภคหรือภาษีเงินได้ ภาระทางภาษีจึงตกอยู่กับประชาชนผู้มีทรัพย์สิน ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง แต่มีรายได้น้อย ยกตัวอย่างเช่น ประชาชนกลุ่มผู้สูงอายุและเกษตรกรที่ถือกรรมสิทธิ์ครอบครองที่ดิน เป็นต้น ไม่ว่านโยบายภาษีทรัพย์สินจะได้รับการออกแบบให้มีประสิทธิภาพและก่อให้เกิดความเท่าเทียมมากเพียงใดก็ตาม ผลกระทบต่อกลุ่มประชาชน “ผู้ถือทรัพย์สิน แต่มีรายได้น้อย” ย่อมเป็นสิ่งที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ในโลกแห่งความเป็นจริง

ในประเทศสหรัฐอเมริกา หลายนมรัฐมีนโยบายลดภาระภาษีทรัพย์สินในรูปแบบต่างๆ ดังต่อไปนี้¹⁴

- การลดภาษีเงินได้ส่วนบุคคลหรือการคืนภาษีเงินได้ส่วนบุคคล (Circuitbreaker program) ให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มผู้สูงอายุ
- การออกกฎหมายบังคับให้การขึ้นอัตราภาษีทรัพย์สินต้องผ่านการลงประชามติ (Referendum) ของประชาชนที่พำนักอาศัยในท้องถิ่นนั้น
- การลดอัตราหรือจำนวนเงินภาษีที่เจ้าของทรัพย์สินประเภทบ้านพักอาศัยต้องชำระ (Homestead Exemptions)

¹³ J. Kincaid, J., & R. L. Cole, (2001), Changing Public Attitudes on Power and Taxation in the American Federal System, *Publius*(Summer), 209.

¹⁴ Bland, R. L., (2005), อ้างอิงแล้ว.

- การยืดระยะเวลาชำระภาษีทรัพย์สินจนกว่าเจ้าของทรัพย์สินจะสามารถขายทรัพย์สินนั้นได้ (Property Tax Deferral)

- การเก็บอัตราภาษีทรัพย์สิน 2 ชั้น (Split Tax Roll) การลดอัตราภาษีทรัพย์สินสำหรับครอบครัวที่มีบ้านพักอาศัยเป็นของตนเอง แต่เก็บภาษีทรัพย์สินอื่นๆในอัตราที่สูงกว่า

นอกจากนี้ ในหลายมลรัฐสภามลรัฐได้ตรากฎหมายกำหนดให้ใช้เงินรายได้จากภาษีทรัพย์สินเพื่อการศึกษาเท่านั้น ในขณะที่เดียวกัน ก็อนุญาตให้เทศบาลและตำบลสามารถจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมได้หลากหลายมากขึ้น นอกจากนี้ยังเพิ่มสัดส่วนเงินภาษีแบ่งจากภาษีเงินได้ส่วนบุคคลให้แก่ท้องถิ่นอีกด้วย¹⁵

สำหรับในประเทศญี่ปุ่น นโยบายลดภาระภาษีทรัพย์สินให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อยนั้น จำกัดไว้แต่เพียงการลดอัตราภาษีให้แก่ทรัพย์สินประเภทที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในเขตที่พักอาศัย (Residential Area)¹⁶ ในขณะที่ประเทศเม็กซิโก เคนยา และอินโดนีเซียนั้นยังไม่มีนโยบายและโครงการที่ชัดเจนในการช่วยเหลือกลุ่มประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากภาษีทรัพย์สิน เนื่องจากตลอดระยะเวลาหลายปีที่ผ่านมา รัฐบาลมลรัฐในประเทศเม็กซิโกและรัฐบาลเคนยาต่างมุ่งเน้นไปที่การปฏิรูประบบภาษีทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในการสร้างรายได้ให้แก่รัฐและท้องถิ่น¹⁷ สำหรับในกรณีประเทศอินโดนีเซียนั้น เนื่องจากเงินรายได้ของท้องถิ่นโดยส่วนใหญ่มาจากเงินอุดหนุนจากภาครัฐส่วนกลางจึงทำให้ท้องถิ่นไม่มีนโยบายลดภาระภาษีทรัพย์สินให้แก่ประชาชนกลุ่มเปราะบางที่เป็นรูปธรรม ในทำนองเดียวกัน หน่วยงานภาครัฐส่วนกลางก็ไม่มีแรงจูงใจใน

¹⁵ S. Loeb & M. Socias, (2004), Federal Contributions to High-income School Districts: the Use of Tax Deductions for Funding K-12 Education, *Economics of Education Review*, 23, 85-94.

¹⁶ S. P. Osborne, (2003), *The Voluntary and Non-profit Sector in Japan: the Challenge of Change*, New York: Routledge.

¹⁷ L. Bernardi, A. Barreix, A. Marenzi, & P. Profeta, (2013), อ้างอิงแล้ว. O.H. Fjeldstad & K. Heggstad, (2012), Local Government Revenue Mobilization in Anglophone Africa, *CMI Working Paper No.6*.

การกระจายอำนาจในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินให้แก่ท้องถิ่น ตลอดจนการคิดคั่นนโยบายสวัสดิการสังคมเพื่อช่วยเหลือประชาชนกลุ่มผู้ด้อยโอกาส¹⁸

ในทางตรงกันข้าม กลับพบว่าประเทศบราซิลมีนโยบายลดภาระภาษีทรัพย์สินที่หลากหลาย เนื่องจากอำนาจในการกำหนดฐานและอัตราภาษี ตลอดจนการประเมินและการจัดเก็บภาษีนั้นเป็นของเทศบาลซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ทั้งนี้ เราสามารถจัดหมวดหมู่ นโยบายลดภาระทางภาษีทรัพย์สินที่ท้องถิ่นในบราซิลใช้อยู่ในปัจจุบันได้ 2 รูปแบบ¹⁹ ได้แก่

- การยกเว้นภาษีให้แก่ที่ดินและตึกอาคารบางประเภท เช่น อาคารของหน่วยงานภาครัฐ อาคารขององค์กรที่ไม่แสวงหากำไร โรงเรียน วิทยาลัย มหาวิทยาลัย สวนสาธารณะ ศูนย์ส่งเสริมสุขภาพชุมชน โรงพยาบาล เป็นต้น

- โครงการส่งเสริมคุณภาพชีวิตของประชาชนผู้มีรายได้น้อยและผู้สูงอายุ โดยชุมชนตัวอย่างที่มีโครงการในลักษณะดังกล่าว คือ เมือง Porte Alegre ซึ่งมีโครงการส่งเสริมคุณภาพชีวิตประชากรชายขอบ และผู้ด้อยโอกาสอย่างมากมาย เช่น การลดหย่อนภาษีให้แก่ประชาชนที่พึ่งพันทักษะจำคุก ครอบครัวที่มีบุตรวัยเยาว์ เป็นต้น

ท้องถิ่นในประเทศแอฟริกาใต้ก็มีความหลากหลายของนโยบายลดภาระภาษีทรัพย์สิน เจกเช่นเดียวกับท้องถิ่นในประเทศบราซิล โดยนโยบายที่โดดเด่น ได้แก่ การลดอัตราภาษีให้แก่ประชาชนผู้มีรายได้น้อย ครอบครัวที่มีเพียงบิดาหรือมารดา กลุ่มผู้สูงอายุ ส่วนการยกเว้นภาษีให้แก่ทรัพย์สินบางประเภท เช่น ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของภาครัฐนั้นยังไม่เป็นที่นิยมในหมู่เทศบาลในประเทศแอฟริกาใต้

กล่าวโดยสรุปคือ พบว่ากลุ่มประเทศที่มีประวัติศาสตร์ความขัดแย้งทางด้านสีผิว ได้แก่ ประเทศสหรัฐอเมริกา แอฟริกาใต้ และบราซิล มักจะมีนโยบายลดภาระภาษีทรัพย์สินที่เป็นรูปธรรม

¹⁸ B. D. Lewis, (2003), Property Tax in Indonesia: Measuring and Explaining Administrative (Under-) Performance, *Public Administration and Development*, 23, 227-239.

¹⁹ R. H. Gordon, (2010), *Taxation in Developing Countries: Six Case Studies and Policy Implications*, New York : Columbia University Press.

ข้อสังเกตที่สำคัญอีกประการคือ กลุ่มประเทศที่กำลังปฏิรูปการปกครองท้องถิ่นมักจะมุ่งเน้นไปที่
การพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีให้มีประสิทธิภาพเป็นวาระเร่งด่วน

บทเรียนจาก 4 ทวีปสำหรับการปฏิรูประบบภาษีทรัพย์สิน ในประเทศไทย



ในบทความนี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงระบบภาษีทรัพย์สินใน 7 ประเทศที่มีความแตกต่างกันในการกำหนดฐานและอัตราภาษี การประเมินทรัพย์สินและการจัดเก็บภาษี และวิธีการลดภาระภาษีที่กลุ่มประชาชนผู้มีรายได้น้อยและกลุ่มเปราะบางต้องแบกรับ ทั้งนี้ ท่ามกลางบรรยากาศการปฏิรูปในประเทศไทย การกระจายอำนาจด้านการคลังถือเป็นประเด็นที่สำคัญสำหรับขั้นตอนต่อไปของการเสริมสร้างความเข้มแข็งให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

เป็นที่ปฏิเสธไม่ได้ว่าหนึ่งในวิธีการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการเงินการคลังท้องถิ่นที่มีความยั่งยืน คือ การส่งเสริมให้ท้องถิ่นสามารถหล่อเลี้ยงตนเองได้ด้วยแหล่งรายได้ที่เป็นภาษีและค่าธรรมเนียมของตนเอง ตามทฤษฎีเศรษฐศาสตร์และการเงินสาธารณะ ภาษีทรัพย์สินถือได้ว่าเป็นแหล่งรายได้ที่มีศักยภาพในการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางการเงินการคลังท้องถิ่น เนื่องจากเป็นภาษีที่มีฐานจากสิ่งที่ไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ อย่างไรก็ตาม ภาษีทรัพย์สินก็สามารถทำให้เกิดปัญหาทางด้านเศรษฐกิจและสังคมแก่ชุมชนได้เช่นเดียวกัน โดยจากประสบการณ์ของประเทศต่างๆ ได้สะท้อนให้เห็นว่า ภาระทางภาษีทรัพย์สินนั้นจะตกอยู่ที่ประชาชนกลุ่มเปราะบางและกลุ่มผู้มีรายได้น้อยมากที่สุด

บทเรียนที่ได้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบระบบภาษีทรัพย์สินใน 7 ประเทศจึงประกอบไปด้วย 3 ประเด็น ได้แก่

- ในการออกแบบระบบภาษีทรัพย์สินมีความจำเป็นที่ต้องแบ่งแยกกลไกการกำหนดฐานภาษี อัตราภาษี การประเมินมูลค่าทรัพย์สิน และการจัดเก็บภาษีให้ชัดเจน พร้อมกับกำหนดหน่วยงานการปกครองที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลแต่ละระบบย่อยให้ชัดเจนเช่นกัน แต่สิ่งที่

จำเป็นต้องคำนึงถึง คือ การมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่นในการกำหนดฐานภาษี (ประเภททรัพย์สินที่ต้องเสียภาษี) และอัตราภาษี สำหรับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินนั้นจำเป็นต้องอาศัยผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในภาคอสังหาริมทรัพย์ เศรษฐศาสตร์ และการเงินการบัญชี จึงจำเป็นต้องมีกระบวนการฝึกอบรมผู้ประเมินมูลค่าทรัพย์สิน และมีระบบรับประกันมาตรฐานในการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน เพื่อไม่ให้เกิดความเหลื่อมล้ำในมูลค่าทรัพย์สินประเภทเดียวกันในแต่ละท้องถิ่น ส่วนการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินนั้นจำเป็นต้องคำนึงถึงความประหยัดของขนาด (Economies of Scales) และต้นทุนในการบริหารจัดการ (Administrative Cost) ท้องถิ่นขนาดเล็กควรมีช่องทางในการจ้างเหมาบริการจัดเก็บภาษีจากท้องถิ่นขนาดใหญ่ หรือภาคธุรกิจเอกชนที่มีความเชี่ยวชาญ

- ฐานภาษีจะต้องมีความชัดเจน โปร่งใส และมีการพิจารณาปรับปรุงเป็นประจำ กล่าวในอีกนัยยะหนึ่ง ประเภทของทรัพย์สินที่จำเป็นต้องเสียภาษีจะต้องมีรายละเอียดที่ชัดเจน ไม่ควรที่จะกำหนดไว้อย่างกว้างๆ เนื่องจากจะนำไปสู่ช่องทางการเลี่ยงภาษี และความยากลำบากในการกำหนดนโยบายลดภาระทางภาษีให้แก่ประชาชน

- การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากภาษีทรัพย์สินนั้นจะต้องไม่มุ่งเน้นไปที่การยกเว้นภาษีให้แก่ทรัพย์สินบางประเภท ได้แก่ ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของหน่วยงานภาครัฐ ที่ดินและอาคารทางศาสนา เพราะถือเป็นการแทรกแซงกลไกตลาดอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งยังเป็นการบิดเบือนต้นทุนในการบริหารกิจการสาธารณะในท้องถิ่น การแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำที่มีประสิทธิภาพ คือ การลดอัตราภาษีเงินได้ส่วนบุคคลให้แก่ประชาชนที่มีรายได้น้อย ผู้สูงอายุ ผู้พิการทุพพลภาพ และครอบครัวที่มีบิดาหรือมารดาเพียงคนเดียว รวมทั้งการกำหนดวิธีการใช้เงินรายได้จากภาษีทรัพย์สินให้ชัดเจน อาทิเช่น การกำหนดให้ท้องถิ่นต้องใช้จ่ายเงินรายได้จากภาษีท้องถิ่นเพื่อการศึกษาเท่านั้น เป็นต้น

“Everyone dislikes the property tax
until the alternatives are considered.”

--Diane Paul