

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมาและสภาพปัญหา

ประเทศไทยในปัจจุบันนี้ หากเปรียบเทียบกับในอดีตที่ผ่านมาจะสังเกตได้ว่าได้มีการพัฒนาไปอย่างมาก ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม ในการพัฒนาประเทศไม่ว่าจะเป็นด้านใดๆ ก็ตาม สิ่งที่เราขาดไม่ได้เลยนั่น ได้แก่ เงินทุนที่นำมาเป็นค่าใช้จ่าย หรือที่เราเรียกวางบประมาณของประเทศนั่นเอง

งบประมาณของประเทศเกือบทั้งหมดนั้น ได้มาจากภาษีอากรที่รัฐบาลได้จัดเก็บมาจากผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษีอากรตามที่กฎหมายกำหนด ไม่ว่าจะเป็นภาษีทางตรง เช่น ภาษีเงินได้ หรือภาษีทางอ้อม เช่น ภาษีมูลค่าเพิ่ม เป็นต้น ดังนั้น หากประเทศใดมีระบบการจัดเก็บภาษีที่ดี ก็จะทำให้รัฐมีงบประมาณในการใช้จ่ายเพื่อพัฒนาประเทศเป็นจำนวนมากตามไปด้วย ภาษีอากรเป็นแหล่งที่มาหรือแหล่งรายได้หลักของรัฐ เพื่อนำไปใช้ในการบริหารงาน เพื่อการพัฒนาประเทศทั้งในด้านเศรษฐกิจ การเมือง การทหาร และสังคม การภาษีเก็บอากรจึงเป็นกลไกที่สำคัญ และมีบทบาทก่อให้เกิดการพัฒนาประเทศ

รัฐจึงมีความจำเป็นในการที่จะต้องจัดเก็บภาษีอากรจากประชาชน เพื่อให้บรรลุตามความประสงค์ ซึ่งการที่รัฐจะจัดเก็บภาษีอากรให้บรรลุวัตถุประสงค์ได้นั้นจะต้องอาศัยกลไกหรือปัจจัยทั้งทางด้านหลักการ นโยบายของภาษีอากรที่ดี ซึ่งจะต้องมองทั้งในแง่ของผู้จัดเก็บภาษีอากร และผู้ที่มีหน้าที่ชำระค่าภาษีอากร โดยจะต้องอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการบังคับ ซึ่งการบังคับใช้กฎหมายนั้นเป็นเรื่องยากอย่างยิ่งและถือเป็นมิติที่สามของกฎหมาย

ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 หมวด 4 หน้าที่ของชนชาวไทย มาตรา 69 บัญญัติว่า “บุคคลมีหน้าที่ป้องกันประเทศ รับราชการทหาร เสียภาษีอากร ช่วยเหลือราชการ รับการศึกษาอบรม พิทักษ์ ปกป้อง และสืบสานศิลปวัฒนธรรมของชาติและภูมิปัญญาท้องถิ่น และอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้ตามที่กฎหมายบัญญัติ” ภาษีถือว่าเป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดของรัฐบาล สิ่งที่เป็นเงื่อนไขให้บุคคลต้องเสียภาษีเรียกว่า “ฐานภาษี” (Tax Base) หรือสิ่งที่รองรับอัตราภาษี

ฐานภาษีในการจัดเก็บที่สำคัญได้แก่

- 1) ฐานเงินได้
- 2) ฐานทรัพย์สิน
- 3) ฐานการบริโภค

ในการจัดเก็บภาษี หลักการของการจัดเก็บภาษีที่ดีจะต้องมีความเป็นธรรมมีความแน่นอน มีความเป็นกลาง อำนวยรายได้ มีความยืดหยุ่น และมีประสิทธิภาพในการจัดเก็บ รวมทั้งจะต้องมีลักษณะของกระบวนการที่ง่าย ไม่ซับซ้อน สะดวกทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐ และผู้มีหน้าที่ต้องเสียภาษี อย่างไรก็ตามระบบภาษีอากรที่ดีนั้น นอกจากจะมีระบบการจัดเก็บภาษีอากรที่ดีแล้ว ยังจะต้องประกอบด้วยส่วนอื่นๆ ประกอบกันด้วย ไม่ว่าจะเป็นการบริหารงาน กฎหมาย ระเบียบ หรือวิธีปฏิบัติ หรือแม้กระทั่งนโยบายของการบริหารราชการส่วนกลาง และการบริหารราชการส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะต้องดีและมีประสิทธิภาพด้วย

กระทรวงการคลัง โดยกรมสรรพากรที่ทำหน้าที่ควบคุมการจัดเก็บภาษีให้เป็นไปตามบทบัญญัติของประมวลรัษฎากรนั้น ได้มีประเภทภาษีอยู่ 5 ชนิดด้วยกัน คือ

- 1) ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา (Personal Income Tax)
- 2) ภาษีเงินได้นิติบุคคล (Income Tax on Juristic Entity)
- 3) ภาษีมูลค่าเพิ่ม (Value-Added Tax)
- 4) ภาษีธุรกิจเฉพาะ (Specific Business Tax)
- 5) อากรแสตมป์ (Stamp Duty)

ซึ่งทั้งภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ถือเป็นภาษีทางตรง (Direct Tax) ส่วน ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีธุรกิจเฉพาะ และอากรแสตมป์นั้น เป็นภาษีทางอ้อม (Indirect Tax)

การจัดเก็บภาษีอีกชนิดหนึ่ง โดยเก็บจากผู้มีกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินทุกประเภทคือภาษีอากรส่วนท้องถิ่น (Local Tax) โดยกฎหมายกำหนดให้ท้องถิ่นจัดเก็บเอง เพื่อนำมาจัดทำบริการสาธารณะให้แก่ประชาชนในท้องถิ่นนั้นๆ ภาษีท้องถิ่นประกอบด้วย ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย ภาษีโรงเรือนและที่ดินมีฐานในการจัดเก็บกว้างขวาง และสามารถขยายตัวได้เองตามสภาพเศรษฐกิจ มีลักษณะเป็นภาษีทรัพย์สิน (Property Tax) เนื่องจากเก็บจากฐานทรัพย์สิน กล่าวคือเก็บจากเจ้าของโรงเรือนและที่ดินที่เจ้าของมิได้อยู่อาศัยเอง แต่ได้ประโยชน์จากโรงเรือนและที่ดินนั้น ส่วนใหญ่จะอยู่ในรูปให้ผู้อื่นเช่าอยู่อาศัย หรือประกอบธุรกิจ ดังนั้น ภาษีโรงเรือนและที่ดินจึงมักเกี่ยวข้องกับธุรกิจเสมอ

ภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น เป็นภาษีท้องถิ่นชนิดหนึ่งจากในหลายๆ ชนิดที่รัฐกำหนด กฎเกณฑ์ต่างๆ ออกมาเป็นกฎหมาย เพื่อจัดเก็บกับผู้ที่มีทรัพย์สิน และมีรายได้จากการใช้ทรัพย์สิน

นั้นหาประโยชน์ให้แก่ตน รัฐจึงต้องมีการจัดเก็บภาษีดังกล่าวเพื่อเป็นรายได้ให้แก่รัฐ ภาษีโรงเรือน และที่ดิน จึงเป็นภาษีประเภทหนึ่งที่น่ารายได้เข้ารัฐ เพื่อนำเงินที่ได้มาเป็นงบประมาณในการใช้จ่ายของรัฐบาลในการพัฒนาด้านต่างๆ และภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีที่กฎหมายบัญญัติให้อำนาจกับหน่วยงานทางปกครองของรัฐ ได้แก่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นท้องถิ่น เทศบาล กรุงเทพมหานครและเมืองพัทยา ซึ่งใช้การปกครองในรูปแบบพิเศษเป็นผู้ประเมินค่าภาษีกับผู้ที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ในการประเมินค่าภาษีนั้น

กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน มิได้กำหนดให้เพียงแต่เรียกเก็บจากเอกชนผู้นำทรัพย์สิน ออกใช้และมีผลประโยชน์จากกิจกรรมดังกล่าว หน่วยงานของรัฐในบางหน่วยงาน กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินก็มีได้ยกเว้นในการเรียกเก็บค่าภาษีหน่วยงานดังกล่าวยังคงต้องได้รับการประเมินค่าภาษีและมีหน้าที่ต้องชำระค่าภาษีเช่นเดียวกับเอกชนที่มีหน้าที่ต้องเสียภาษี ปัจจุบันการเรียกเก็บภาษีนั้นได้มีรูปแบบการพัฒนาไป จนถึงขั้นตอนการแจ้งการชำระภาษีเงินได้และสามารถชำระภาษีเงินได้ทางอินเทอร์เน็ต (Internet) ซึ่งมีความสะดวกรวดเร็ว

การเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินได้บัญญัติถึงการกำหนดหลักเกณฑ์ในการคำนวณไว้ ทั้งวิธีทางตรงและวิธีคำนวณด้วยวิธีอื่นที่จะใช้เป็นเกณฑ์ในการคำนวณ แต่หากเจ้าหน้าที่ไม่สามารถเข้าใจถึงหลักเกณฑ์วิธีที่ใช้ในการคำนวณหรือวิธีที่จะนำสิ่งใดมาใช้เป็นฐานในการคำนวณอาจเป็นเหตุให้เกิดปัญหากับผู้รับการประเมิน และทำให้การบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ของรัฐ ยังไม่ถูกต้องเป็นไปตามเจตนารมณ์ที่แท้จริงของกฎหมายได้ ซึ่งหน่วยงานของรัฐหลายๆ หน่วยงานมีกฎหมายของหน่วยงานนั่นเองที่ใช้บังคับอยู่ มีกฎหมายได้ยกเว้นการเสียค่าอากร ค่าธรรมเนียมต่างๆ ที่หน่วยงานนั้นจะต้องเสียตามกฎหมายไว้

กรณีจึงเกิดเป็นปัญหาในการปฏิบัติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าว ในการพิจารณาการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินดังกล่าว ว่าหน่วยงานนั้นได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายของหน่วยงานนั้นๆ ที่ให้อำนาจตามกฎหมายไว้ ซึ่งกฎหมายของแต่ละหน่วยงานที่ใช้นั้น ถือเป็นกฎหมายพิเศษที่ใช้บังคับเฉพาะเรื่องนั้นๆ รวมถึงกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วย ถือเป็นกฎหมายพิเศษฉบับหนึ่ง

การทำเรือแห่งประเทศไทย ถือเป็นรัฐวิสาหกิจหนึ่งในบรรดาหลายๆ รัฐวิสาหกิจของรัฐบาลสังกัดกระทรวงคมนาคม มีพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 ที่ให้อำนาจแก่การทำเรือแห่งประเทศไทยใช้ในการดำเนินกิจการ ในการให้บริการแก่เรือสินค้าในการนำเรือมาขนถ่ายสินค้า ทั้งสินค้าขาเข้าและสินค้าขาออกไปต่างประเทศ ซึ่งกิจการของการทำเรือแห่งประเทศไทย เป็นกิจการที่เกี่ยวกับการให้บริการสาธารณะ อันเป็นบริการขั้นพื้นฐานที่รัฐจัดให้มีการบริการกับประชาชน

การให้บริการของการท่าเรือแห่งประเทศไทย ได้ดำเนินกิจการตามนโยบายของรัฐที่มอบหมายมาให้ปฏิบัติ ซึ่งการท่าเรือแห่งประเทศไทย ได้ถูกเป็นผู้รับการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินด้วยเช่นกัน แต่การท่าเรือแห่งประเทศไทยก็มีพระราชบัญญัติการท่าเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ.2494 เป็นกฎหมายที่ให้ได้รับการยกเว้นในค่าภาษีอากร และค่าธรรมเนียมอื่นๆ ที่ได้เรียกเก็บตามกฎหมาย แต่ยังมีปัญหาจากการตีความในการเรียกเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน และปัญหาในการพิจารณาฐานที่จะนำมาคำนวณค่ารายปี เพื่อคิดเป็นจำนวนเงินค่าภาษีที่ต้องชำระตามกฎหมายจากผลประโยชน์ตอบแทนรวมที่ผู้ประกอบการจ่ายให้แก่ การท่าเรือแห่งประเทศไทย

ในปีต่อๆ ไปผลประโยชน์ตอบแทนรวมที่ผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ได้รับสัมปทานจ่ายให้แก่การท่าเรือแห่งประเทศไทยจะมีจำนวนสูงขึ้นต่อไปเรื่อยๆ จึงทำให้ค่าภาษีย่อมสูงขึ้นเป็นเงาตามตัว อันจะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจและการลงทุน ซึ่งปัจจุบันก็ยังคงเป็นปัญหาที่ยังคงถกเถียงกันอยู่ยังไม่ได้ข้อยุติ

จากสภาพปัญหาข้างต้นจึงทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องศึกษาถึงสภาพปัญหา การตีความทางกฎหมายในประเด็นต่างๆ รวมถึงเจตนารมณ์ในการบังคับใช้กฎหมายว่ามีวัตถุประสงค์หรือมีจุดมุ่งหมายอย่างไร ซึ่งหากปัญหาดังกล่าวยังไม่สามารถแก้ไขหรือหาแนวทางในการแก้ไขให้ได้ข้อยุติ อาจส่งผลกระทบต่อผู้ประกอบการภาคเอกชนที่ได้รับสัมปทานจากการท่าเรือแห่งประเทศไทย ในการประกอบกิจการการให้บริการขนถ่ายสินค้าแทนรัฐ ซึ่งเป็นการให้บริการสาธารณะประเภทหนึ่ง และจะส่งผลกระทบต่อรัฐในภาพรวมของการลงทุนจากต่างประเทศ ตลอดจนส่งผลกระทบต่อประชาชนในท้ายที่สุด

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

- 2.1 เพื่อศึกษาความสำคัญของปัญหากฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บและการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของสัญญาประกอบการท่าเทียบเรือ
- 2.2 เพื่อศึกษาแนวคิดและทฤษฎีในการจัดเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ค่ารายปี
- 2.3 เพื่อศึกษาถึงปัญหาการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของสัญญาประกอบการท่าเทียบเรือ
- 2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 2.5 เพื่อศึกษาหาแนวทางแก้ไขปัญหาการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ค่ารายปี การตีความสัญญาประกอบการท่าเทียบเรือ

3. สมมติฐานของการศึกษา

การตีความสัญญาเช่าประกอบการทำเทียบเรือ ของการทำเรือแห่งประเทศไทย ณ ทำเรือแหลมฉบัง เป็นสัญญาร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับเอกชนตามพระราชบัญญัติการให้เอกชนเข้าร่วมงานหรือเข้าร่วมดำเนินการของรัฐ จึงไม่ใช่สัญญาเช่า ตามความหมายของพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ที่จะนำผลประโยชน์ตอบแทนรวมมาใช้เป็นฐานในการคิดคำนวณค่ารายปี และหากสัญญาเช่าประกอบการทำเทียบเรือ ได้รับการยกเว้นการเรียกเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทยตามมาตรา 17 ซึ่งมีผลทำให้การทำเรือแห่งประเทศไทยไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

4. ขอบเขตของการศึกษา

เพื่อศึกษาถึงการ ใช้หลักเกณฑ์ตามทฤษฎีทางกฎหมายที่นำมาวิเคราะห์สัญญาประกอบการทำเทียบเรือ ของการทำเรือแห่งประเทศไทยในกรณีของการที่เรือแหลมฉบังที่ทำสัญญากับผู้ประกอบการภาคเอกชน ที่ใช้ชื่อสัญญาว่า “เช่าบริหาร” กับสัญญาประกอบการที่ใช้ชื่อว่า “สัญญาลงทุนก่อสร้าง บริหารและประกอบการ” ที่มีวิธีการดำเนินการในสัญญาเหมือนกันว่าเป็นสัญญาร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับผู้ประกอบการภาคเอกชน หรือเป็นสัญญาเช่าหรือเป็นสัญญาต่างตอบแทนยิ่งกว่าสัญญาเช่า และความหมายของคำว่า “ผลประโยชน์ตอบแทนรวม” ว่าเป็นค่าเช่าที่แท้จริงหรือไม่เพื่อนำมาเป็นฐานในการคำนวณค่ารายปีเพื่อใช้คำนวณค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่จะต้องชำระในแต่ละปี ตลอดจนศึกษาว่า หากสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ นั้นเป็นสัญญาร่วมลงทุนระหว่างภาครัฐกับผู้ประกอบการภาคเอกชนแล้ว จะทำให้การทำเรือแห่งประเทศไทยได้รับการยกเว้นการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามพระราชบัญญัติการทำเรือแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2494 ตามมาตรา 17 หรือไม่ แม้สัญญาประกอบการของทำเทียบเรือข้างเคียงอื่นๆ ใช้ชื่อของสัญญาไม่มีคำว่า “เช่า” ซึ่งจะแตกต่างกันในชื่อของสัญญา แต่สาระสำคัญของเนื้อหาในสัญญานั้นมีวัตถุประสงค์ หรือเงื่อนไขเดียวกัน แต่การคำนวณค่ารายปีที่เทศบาลตำบลแหลมฉบังใช้เป็นฐานในการเรียกเก็บภาษีนั้นมีความแตกต่างกันมาก ตลอดจนศึกษาถึงการ ใช้หลักเกณฑ์ที่จะนำมาใช้เป็นฐานภาษี หรือค่ารายปี เพื่อมาคำนวณเป็นค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่จะไม่ศึกษาถึงขั้นตอนการอุทธรณ์ การชำระค่าปรับเพิ่ม ตามกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน

5. วิธีดำเนินการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเชิงคุณภาพ ซึ่งอาศัยข้อมูลจากเอกสาร (Documentary Research) และจากข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นและกฎหมายที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันว่ามีผลกระทบกับการแก้ไขปัญหาของสัญญาประกอบการทำเทียบเรือกับการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินที่มีอยู่โดยอาศัยหลักฐานเขียนทางวิชาการ บทความ รายงานการประชุม และตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และนำข้อมูลที่ได้มาศึกษา วิเคราะห์ในลักษณะของงานเขียนเชิงพรรณนา (Descriptive and Aurally Approach) เพื่อหาข้อกฎหมายที่มีความเหมาะสมและเป็นไปได้ต่อไป

6. ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

6.1 ทำให้ทราบความสำคัญของกฎหมายเกี่ยวกับการจัดเก็บและการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ

6.2 ทำให้ทราบถึงแนวคิดและทฤษฎีในการจัดเก็บค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน, ค่ารายปี

6.3 ทำให้ทราบปัญหาของการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินของสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ

6.4 ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายที่เกิดขึ้นจากการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

6.5 ทำให้ทราบผลกระทบและแนวทางในการแก้ไขของปัญหาการชำระค่าภาษีโรงเรือนและที่ดิน ค่ารายปีของสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ และการตีความหมายสัญญาประกอบการทำเทียบเรือ