

มาตรการทางภาษีเพื่อการผังเมือง

TAX MEASURES FOR CITY PLAN

ชนกชนม์ ภูมิวิจิตรการ^{1*}

Chanokchon Phumvichitkarn^{1*}

Received : 20 August 2020

Revised : 3 October 2020

Accepted : 8 October 2020

บทคัดย่อ

ความเป็นเมือง คือ การเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่ถูกสร้างขึ้นจากการตั้งถิ่นฐานในชนบทให้กลายเป็นการตั้งถิ่นฐานในเมือง ในขณะเดียวกันก็ปรับเปลี่ยนการกระจายตัวของพื้นที่ จากพื้นที่ชนบทให้กลายเป็นพื้นที่เมือง ซึ่งการปรับเปลี่ยนสภาพแวดล้อมดังกล่าวถือปัจจัยที่สำคัญต่ออาชีพวิถีชีวิต วัฒนธรรม และพฤติกรรมที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของจำนวนประชากรทั้งในเขตเมืองและในเขตชนบท โดยความเป็นเมืองนั้นจะขึ้นอยู่กับแนวทางการวางผังเมือง และการลงทุนของภาครัฐหรือภาคเอกชนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานหรือการจัดทำบริการสาธารณะเป็นสำคัญ ปัจจุบันประชากรภายในเขตเมืองของโลกมีจำนวนเพิ่มขึ้นต่อเนื่อง ทำให้ปัญหาหลักของการผังเมืองในประเทศไทยนอกเหนือจากขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการผังเมืองแล้ว ยังเกิดจากการขยายตัวของประชากรในเขตเมืองอย่างรวดเร็ว เนื่องจากการอพยพของแรงงานจำนวนมากเข้าสู่เขตเมืองชั้นใน ที่มีความเจริญกว่าเขตชนบท และมีอัตราการจ้างแรงงานที่มากกว่าในเขตชนบท ทำให้ขาดความสมดุลระหว่างแหล่งงานกับพื้นที่อยู่อาศัย ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของขนาดครัวเรือนและโครงสร้างเศรษฐกิจ การขยายตัวของประชากรเมืองจึงไม่สอดคล้องกับการศึกษาปรับปรุงทางผังเมืองของภาครัฐที่ล่าช้า ก่อเกิดปัญหาทางการผังเมืองทั้งด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน ด้านการสาธยายอุปโภค การสาธยายอุปการ และด้านการคมนาคมและการขนส่งที่เป็นปัญหาเรื้อรังมาอย่างยาวนาน ส่งผลให้เกิดภาระด้านการเงินแก่รัฐในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ เพื่อตอบสนองความต้องการของประชากรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว มาตรการทางกฎหมายในเชิงที่เป็นมาตรการในการควบคุมทางการผังเมืองเพียงอย่างเดียวไม่อาจใช้บังคับให้เกิดการวางผังเมืองอย่างเป็นสากล ในประเทศไทยควรมีการใช้มาตรการทางภาษีในฐานะที่เป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ของภาครัฐส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามการผังเมืองควบคู่กัน มาตรการทางกฎหมาย เพื่อให้บรรลุเป้าหมายตามเจตนารมณ์ของการผังเมืองในทุกมิติ ในต่างประเทศมีการจัดเก็บภาษีการผังเมือง (City Planning หรือ Town Planning Tax) เป็นภาษีที่ถูกจัดเก็บ อย่างมีวัตถุประสงค์พิเศษ (Earmarked Tax) สำหรับนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาเมืองการบำรุงรักษาเมือง

¹คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

¹Faculty of Law, Thammasat University

*ผู้นิพนธ์ประสานงาน E-mail: cymazue.cp@gmail.com

และค่าใช้จ่ายอื่น เพื่อยกระดับการพัฒนาเมืองให้ดียิ่งขึ้น โดยการจัดเก็บภาษี แบบแบ่งแยกตาม
แต่ขนาดของเมือง และความเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองในอัตราที่แตกต่างกัน เพื่อสร้างรายได้
ในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ภาครัฐในการพัฒนาหรือฟื้นฟูเมือง

คำสำคัญ: มาตรการทางภาษี การผังเมือง การฟื้นฟูเมือง การพัฒนาเมือง ความเป็นเมือง

ABSTRACT

Urbanization is a complex socioeconomic process that transforms the built environment, converting rural settlements into urban settlements, while shifting the spatial distribution of populations from rural to urban areas. Urbanization is considered an important factor in occupational lifestyle, culture, and behavior, bring change to demographics and social structure in urban and rural areas. Urbanization is shaped by spatial and urban planning as well as public and private investment in buildings and infrastructure. Currently, the world's urban population is steadily increasing and continually urbanizing. For Thailand, City planning problems are not only lack of integration among government agencies, but also a rapid urban population growth which is a result of dislocation to relatively prosperous central business districts (CBDs) where the employment rates is higher than suburban areas. This also leads to a lack of jobs and housing imbalances, affecting household size and economic structure. This fast expansion of urban population is not relevant to slow study on city planning improvement by the government. Therefore, It causes problems in land use, public utilities, public facilities, infrastructure as well as transportations. The government has to bear the financial burdens for fulfilling civil requirements in short and long term. It is suggested that in case of Thailand, Tax measures should be used in parallel with legal measures to manage the city planning in more appropriate way. Suggested solutions include a city planning tax or town planning tax earmarked for urban development and renewal, along with other expenses for developing cities by providing public services according to municipal size and economic growth at different tax rates with respect to public revenue.

Keywords: Tax Measures, City Planning, Urban Renewal, Urban Development, Urbanization

บทนำ

ความเป็นเมือง (Urbanization) คือ กระบวนการทางเศรษฐกิจและสังคมที่ซับซ้อน (Complex Socio-Economic Process) อันมีผลเป็นการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมที่ถูกสร้างขึ้นจากการตั้งถิ่นฐานในชนบทให้กลายเป็นการตั้งถิ่นฐานในเมือง ในขณะเดียวกันก็มีการปรับเปลี่ยนการกระจายตัวของพื้นที่ (Spatial Distribution) ชนบทให้กลายเป็นพื้นที่เมือง ซึ่งมีอิทธิพลอย่างมากต่ออาชีพ วิถีชีวิต วัฒนธรรม และพฤติกรรมที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงของประชากรทั้งในเขตเมืองและในเขตชนบท โดยที่ความเป็นเมืองนั้นจะขึ้นอยู่กับการผังเมือง (Spatial and Urban Planning) และการลงทุนของภาครัฐหรือภาคเอกชนในการจัดทำโครงสร้างพื้นฐานเป็นสำคัญ กิจกรรมทางเศรษฐกิจและนวัตกรรมกลายเป็นส่วนสำคัญของการพัฒนาเมือง เช่น ศูนย์กลางการขนส่ง ธุรกิจการค้า และข้อมูล ทำให้เขตเมืองกลายเป็นสถานที่ที่สามารถเข้าถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ง่ายกว่าในเขตชนบท ความเป็นเมืองจึงมีความสัมพันธ์อย่างใกล้ชิดกับการพัฒนาทางเศรษฐกิจ องค์การสหประชาชาติ (United Nation) กองประชากร กระทรวงเศรษฐกิจและสังคม หรือ the Population Division of the UN Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) รายงานว่า ประชากรภายในเขตเมือง (Urban Population) ของโลกมีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วจาก 751 ล้านคน ในปี ค.ศ. 1950 เพิ่มขึ้นเป็น 4.2 พันล้านคน ในปี ค.ศ. 2018 โดยมีประชากรของโลกอาศัยอยู่ภายในเขตเมืองจำนวนกว่าร้อยละ 55 และมีการคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. 2050 จำนวนประชากรในเขตเมืองจะเพิ่มสูงขึ้นเป็นจำนวนกว่าร้อยละ 68 โดยมีผู้อยู่อาศัยในเมือง (Urban Dwellers) ประมาณ 6.7 พันล้านคน (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, 2019) เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยของประชากรจากเขตชนบทมาสู่เขตเมืองประกอบกับอัตราการเติบโตของประชากรในเขตเมืองโดยภาพรวม การลดลงของประชากรในบางเขตเมือง หรือในเขตชนบทเกิดขึ้นในประเทศที่มีลักษณะความอุดมสมบูรณ์ต่ำ (Low-fertility) จากการมีภัยพิบัติตามธรรมชาติ หรือการหดตัวทางเศรษฐกิจ (United Nations, Department of Economic and Social Affairs, 2018) ในประเทศไทยก็มีแนวโน้มในการเพิ่มขึ้นของประชากรเมืองไม่ต่างกัน จากข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติในปี พ.ศ. 2553 เรื่องข้อมูลการสำมะโนประชากรและเคหะ พบว่า จำนวนประชากรทั้งประเทศ 65.40 ล้านคน อาศัยอยู่ในเขตเมืองหนาแน่นกว่าในชนบทในสัดส่วน 45.70 : 54.30 (การเคหะแห่งชาติ, 2556) ตัวเลขนี้มีแนวโน้มที่จะเพิ่มสูงขึ้นตามลำดับในทุกช่วง 10 ปี ดังนั้น จึงมีโอกาสนี้แนวโน้มประชากรในเขตเมืองของไทยจะเพิ่มขึ้นเช่นเดียวกับรายงานของ UN DESA

ความเป็นเมือง (Urbanization) ถือเป็นเรื่องสำคัญในปัจจุบันเพราะประชากรในอนาคตจะหลั่งไหลเข้ามาอยู่ในเมืองเพิ่มขึ้น และกิจกรรมทางเศรษฐกิจส่วนใหญ่ก็มักเกิดขึ้นจากเมือง เนื่องจากมีการคาดการณ์ว่าในปี ค.ศ. 2030 เศรษฐกิจโลก ร้อยละ 61 จะมาจากกิจกรรมในเมืองใหญ่ 750 เมือง (Ernst & Young, 2015) คิดเป็นร้อยละ 22 ของจำนวนเมืองในโลก และเป็นปัจจัยหนึ่งที่ดึงดูดให้ประชากรเข้ามาอยู่ในเมืองเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 50 ในปัจจุบันเป็นร้อยละ 72 ในปี ค.ศ. 2050 (PwC, 2016) ความเป็นเมืองนอกจากเป็นปรากฏการณ์ที่มีความเป็นไปได้ว่าจะเกิดขึ้นจริงในอนาคตแล้ว ยังถือว่าเป็นปัจจัยที่จะส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจโลกสูงที่สุดอีกด้วย (Frost & Sullivan, 2016)

แนวคิดความเป็นเมืองมีพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยเฉพาะการวางระบบเมืองให้สมดุล เมืองในประเทศที่พัฒนาแล้ว เช่น ประเทศเยอรมนีมีโครงสร้างระบบเมืองค่อนข้างสมดุล และแตกต่างจากของไทยโดยสิ้นเชิง กล่าวคือ เยอรมนีนอกจากมีเบอร์ลินที่เป็นเมืองหลวงขนาดใหญ่แล้ว ยังมีเมืองขนาดใหญ่ใกล้เคียงกันกับเบอร์ลินอีกหลายแห่งตั้งกระจายทั่วพื้นที่ประเทศ ซึ่งเป็นเขตหลักที่ตั้งอุตสาหกรรมและเชื่อมโยงแรงงานที่หลากหลายตามบทบาททางเศรษฐกิจของแต่ละเมือง เข้าไว้ด้วยกันส่วนเมืองขนาดกลางถึงเล็กก็ถูกกำหนดให้มีบทบาทสำคัญร่วมด้วย เช่น เมืองศูนย์ราชการ เมืองหลวงทางธุรกิจ ขณะที่ประเทศไทยนอกจากกรุงเทพมหานครที่เป็นเมืองหลวงขนาดใหญ่แล้ว ยังไม่มีเมืองขนาดใหญ่อื่นที่จะมีบทบาททางเศรษฐกิจทัดเทียมกับกรุงเทพมหานคร ทั้งนี้ แนวทางพัฒนาเมืองที่ต่างกันในอดีตมีส่วนก่อให้เกิดการเติบโตทางเศรษฐกิจและความเท่าเทียมในสังคมที่แตกต่างกันด้วย โดยการกระจายรายได้ของเยอรมนีนับจากอดีตที่มีความเท่าเทียมกันมากกว่าของไทยส่วนหนึ่งมาจากแนวทางกระจายเมืองขนาดต่าง ๆ ทั่วประเทศทำให้ผู้คนเข้าถึงทรัพยากรทั่วไป และมีส่วนร่วมในกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ง่ายกว่า สะท้อนจากระดับรายได้ต่อหัว และความเป็นเมืองของแต่ละรัฐที่สอดคล้องกันและกระจายตัวทั่วทุกภูมิภาค ดังนั้น โครงสร้างของระบบเมืองที่ดีอาจมีส่วนทำให้ระดับและการกระจายรายได้ของเยอรมนีดีกว่าไทย แต่ด้วยเหตุที่ประเทศไทยมีเมืองหลายแห่งที่ยังขยายตัวไม่เต็มที่ การส่งเสริมความเป็นเมืองจึงนับเป็นหนึ่งในประเด็นสำคัญที่ช่วยเพิ่มการเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศได้ การดำเนินนโยบายพัฒนาเมืองอย่างเหมาะสมจึงเป็นวิธีการแก้ไขปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำของประเทศกำลังพัฒนาได้อีกทางหนึ่งด้วย (อริสา จันทบุญทา และ จิรัฐ เจนพิงพร, 2561) ด้วยเหตุดังกล่าวการวางแผนจัดการพื้นที่เมือง (Zoning) อย่างเหมาะสมนับเป็นอีกหนึ่งมิติที่สำคัญในกระบวนการพัฒนาเมืองและการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากร ซึ่งหากขาดการวางแผนดังกล่าวอย่างเหมาะสมในภาวะที่เมืองขยายตัวอย่างรวดเร็วจะยิ่งทำให้ปัญหาค่าความเหลื่อมล้ำในสังคมรุนแรงมากขึ้น ส่วนหนึ่งเพราะความแออัดมักส่งผลให้ผู้คนเข้าถึงทรัพยากรทางเศรษฐกิจในเมืองได้ยากขึ้น โดยกลุ่มประเทศ OECD พบว่า ความเหลื่อมล้ำที่รุนแรงขึ้นถือเป็นอุปสรรคสำคัญต่อการยกระดับทางเศรษฐกิจ รวมทั้งทำให้การเติบโตทางเศรษฐกิจลดลง (OECD, 2015) ดังนั้น การพัฒนาเมืองจะประสบความสำเร็จได้ จึงต้องทำให้เกิดความเป็นเมืองยั่งยืน หรือ Sustainable Urbanization

ประชากรในเขตเมืองของประเทศไทยนั้นมีทั้งประชากรที่มีอยู่เดิม และประชากรที่อพยพย้ายถิ่นเข้ามาอยู่อาศัยและทำงานในเมือง เมืองจึงเป็นพื้นที่แห่งความหลากหลายของประชากร ตามทฤษฎีเศรษฐกิจศาสตร์ มีสมมติฐานว่าประชากรหรือแรงงานจะเคลื่อนย้ายจากถิ่นเดิม เนื่องจากความคาดหวังโอกาสทางเศรษฐกิจทั้งรายได้ การจ้างงาน และอื่น ๆ ที่ดีกว่าจึงเกิดการเคลื่อนย้ายจากพื้นที่ด้อยพัฒนามาสู่ถิ่นที่มีการพัฒนามากกว่า จากอัตราการเพิ่มขึ้นของประชากรเมืองแสดงให้เห็นว่าประชากรเมืองต่าง ๆ ในประเทศไทย โดยเฉพาะกรุงเทพมหานครยังคงเติบโตอย่างรวดเร็ว จำนวนประชากรในกรุงเทพมหานครมีมากกว่าครึ่งหนึ่งของประชากรในเขตเมืองทั้งประเทศ มีการขยายตัวของเมืองเกิดขึ้นมากกว่าสองในสามของการขยายตัวของเมืองทั้งประเทศ กรุงเทพมหานครจึงกลายเป็นเมืองเอกนคร (Primate City) การขยายตัวของเมืองและการเคลื่อนย้ายของประชากรนั้นทำให้เกิดปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อประชากรขึ้นมากมาย เช่น ปัญหาที่อยู่อาศัย การขาดแคลนที่อยู่อาศัยและการขยายบริเวณแหล่งเสื่อมโทรม เกิดชุมชนแออัดที่เพิ่มมากขึ้นในพื้นที่

เขตเมือง ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางสังคมและรายได้ และปัญหาการบริการจากภาครัฐที่ไม่ทั่วถึง (วรโรจน์บล ควรอาจ และ ผกามาศ ถิ่นพังงา, 2556) ประเทศไทยจึงไม่ควรปล่อยความเป็นเมืองให้เติบโตไปอย่างไร้ทิศทางตามธรรมชาติ ซึ่งจะส่งผลให้เมืองเกิดความไร้ระเบียบ สภาพแวดล้อมเสื่อมโทรมคุณภาพชีวิตของประชากรต่ำ กลายสภาพเป็นเมืองไม่น่าอยู่ และมีความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจสูง การดำเนินการแก้ไขปัญหาการผังเมืองจึงควรเป็นวาระเร่งด่วนเพื่อให้เกิดความเป็นเมืองอย่างสมบูรณ์เกิดการพัฒนาด้านกายภาพของเมืองให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและยั่งยืน (Sustainability) อันส่งผลต่อขีดความสามารถในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจของประเทศ และเพิ่มคุณภาพชีวิตของประชากรในประเทศ เนื่องจากการวางระเบียบผังเมืองในแง่เศรษฐศาสตร์จะทำให้การจัดสรรที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด และเกิดความได้เปรียบด้านต้นทุนการผลิต (Economy of Scale) การผังเมืองจึงควรต้องมีความสมดุลกันระหว่างเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และแนวนโยบายแห่งรัฐ (พนิต ภูจันดา, 2556)

การผังเมือง (City Plan)

การผังเมืองเป็นเครื่องมือประเภทหนึ่งที่สำคัญของรัฐในการกำหนดทิศทางการขยายตัวของเมือง ความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมให้เป็นไปตามแนวทางหรือกรอบนโยบายที่รัฐกำหนด โดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเอกชน และดำเนินการให้เป็นไปตามแนวนโยบายแห่งรัฐในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางการคมนาคมและการขนส่ง รวมไปถึงการสาธารณสุขปลอดภัยและการสาธารณสุขการที่จำเป็นต่อการพัฒนาเมืองทางเศรษฐกิจ การวางแผนผังเมืองเป็นการวางแผนทางกายภาพเพื่อกำหนดพื้นที่เขตเมืองและพื้นที่เขตชนบท โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองและพื้นที่ชนบท โดยครอบคลุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปลอดภัย และการสาธารณสุขการ โดยกำหนดประเภทการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุดเหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่ละประเภท การผังเมืองจึงมีส่วนสำคัญในการวางแผนโครงการเพื่อเตรียมการรองรับการเจริญเติบโตของเมืองที่สัมพันธ์กับความสามารถในการแข่งขันของประเทศ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2562 มาตรา 4 ให้คำนิยามของคำว่า การผังเมือง หมายความว่า การวาง จัดทำ และการดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองในระดับต่าง ๆ สำหรับเป็นกรอบชี้แนะการพัฒนาทางด้านกายภาพในระดับประเทศ ระดับภาค ระดับจังหวัด ระดับเมือง ระดับชนบท และพื้นที่เฉพาะควบคู่กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เพื่อการพัฒนาเมืองบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบทให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้นซึ่งสัญลักษณ์ ความสะอาดสวยงาม ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่งความปลอดภัยของประชาชน สวัสดิภาพของสังคม การป้องกันภัยพิบัติ และการป้องกันความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์หรือโบราณคดี หรือบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ภูมิประเทศทั้งดงหรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

การวางผังเมือง คือ การวางผังทางภาพที่มีวัตถุประสงค์เพื่อพัฒนาพื้นที่เขตเมืองและพื้นที่เขตชนบท ครอบคลุมถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด และสามารถเชื่อมโยงในแต่ละบริเวณด้วยโครงข่ายการคมนาคมและการขนส่งที่มีความสะดวกรวดเร็ว ปลอดภัย สาธารณูปโภค และสาธารณูปการที่สมบูรณ์เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภท การวางผังเมืองเป็นเสมือนเครื่องมือในการกำกับการเจริญเติบโตของเมือง เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของจำนวนประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงทางสังคมให้เป็นไปโดยอาศัยอำนาจทางกฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประกอบกับการชี้นำด้วยการดำเนินการตามบทบาทหน้าที่การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งได้แก่การคมนาคมและการขนส่ง ตลอดจนสาธารณูปโภคและสาธารณูปการที่จำเป็นต่าง ๆ อันเป็นหน้าที่ที่สำคัญของหน่วยราชการส่วนกลาง คือ กรมโยธาธิการและผังเมือง หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยเฉพาะเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบลในพื้นที่ต่อเนื่อง ซึ่งมีบทบาทหน้าที่ในการบริหารจัดการพื้นที่ที่มีสภาพความเป็นเมือง (กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น, ม.ป.ป.)

ปัญหาหลักของการผังเมืองในประเทศไทยนอกเหนือจากขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานของภาครัฐซึ่งเป็นปัญหาในเชิงโครงสร้างการบริหารงาน ยังเกิดจากการขยายตัวของประชากรในเขตเมืองอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยกำลังประสบปัญหาเมืองเอกนคร (Primate City) กล่าวคือ กรุงเทพมหานครเป็นเมืองหลักที่มีความเจริญ มีความสามารถเชิงเศรษฐกิจ และมีอิทธิพลเหนือกว่าพื้นที่อื่น ๆ มากเกินกว่าที่จะก่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเท่าเทียมกันในทุกพื้นที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งมาตรฐานเศรษฐกิจ และชีวิตความเป็นอยู่ (พนิต ภูจันดา, 2556) เนื่องจากการอพยพของแรงงานเข้าสู่เขตเมืองชั้นใน หรือ Central Business Districts (CBDs) ที่มีความเจริญกว่าเขตชนบท และมีอัตราการจ้างแรงงานอยู่ภายในพื้นที่เขตเมืองชั้นในของกรุงเทพมหานครเป็นส่วนใหญ่ ทำให้แรงงานต้องเดินทางเข้ามาทำงานห่างจากที่พักอาศัย กลายเป็นประชากรกลางวัน (Day-time Population) จำนวนมากในเขตเมืองย่านธุรกิจ และเป็นประชากรกลางคืน (Night-Time Population) เพื่ออยู่อาศัยในเขตบริเวณพื้นที่รอบนอกหรือในเขตชนบท ส่งผลได้จากความหนาแน่นของจำนวนประชากรในเขตเมืองชั้นในย่านธุรกิจช่วงระยะเวลากลางวันและช่วงระยะกลางคืนเปรียบเทียบกัน ทำให้ขาดความสมดุลระหว่างแหล่งงานกับพื้นที่อยู่อาศัย (Job and Housing Balance) ส่งผลต่อการเปลี่ยนแปลงของขนาดครัวเรือนและโครงสร้างเศรษฐกิจ การขยายตัวของประชากรเมืองจึงไม่สอดคล้องกับการศึกษาปรับปรุงทางผังเมืองของภาครัฐที่ต้องใช้ระยะเวลาในการพิจารณาค่อนข้างล่าช้า ทำให้เมืองในประเทศไทยโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครเกิดการขยายตัวออกไปอย่างไร้ทิศทาง (Urban Sprawl) ส่งผลให้ขอบเขตการพัฒนาเมืองขยายตัวไปยังเขตพื้นที่อื่นในบริเวณใกล้เคียง (Sub-Urbanization) ทำให้การใช้ที่ดินมีขนาดกว้างไกลกว่าที่ควร แต่มีพื้นที่ว่างเปล่าจำนวนมาก (Super Block) เมืองจึงมีขนาดใหญ่แต่ความหนาแน่นของประชาชนในพื้นที่น้อย บริเวณเขตชานเมืองมีการเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วแต่ขาดประสิทธิภาพเนื่องจากไม่มีการวางแผนการพัฒนาเมือง เกิดการก่อสร้างในตำแหน่งที่ไม่เหมาะสมตามหลักการผังเมือง ทำให้เมืองมีขนาดใหญ่พัฒนาไปตามแนวยาว (Strip Development) ประชากรที่อาศัยอยู่ในเขตบริเวณชานเมืองต้องใช้ระยะเวลาในการเดินทางโดยเฉลี่ยนานขึ้น ระยะเดินทางไกลขึ้นเพื่อเข้าสู่ย่านพาณิชยกรรมหรือศูนย์กลางทางธุรกิจการค้า (CBDs) ผู้ประกอบการธุรกิจมีค่าใช้จ่ายเรื่องการขนส่งซึ่งเป็นต้นทุนของ

สินค้าที่ผลิตจากย่านอุตสาหกรรมไปยังย่านพาณิชยกรรมเพิ่มขึ้น อันเป็นการลดความสามารถในการแข่งขันกับผู้ผลิตรายอื่น ๆ ในต่างประเทศ ก่อให้เกิดปัญหาต่อการจัดระเบียบเมือง ส่งผลให้สภาพแวดล้อมมีความเสื่อมโทรมและแออัด สร้างปัญหาต่อการดำเนินการตามการผังเมืองทั้งในด้านการให้บริการทางสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และการควบคุมมลภาวะทางสิ่งแวดล้อม (คำรบลักข์ สุรัสวดี, 2543) เนื่องจากมีแรงงานอพยพเข้ามาเป็นจำนวนมากกว่าที่เมืองสามารถรองรับได้ ทำให้รัฐต้องมีค่าใช้จ่ายในการลงทุนมากขึ้นเพื่อพัฒนาด้านการคมนาคมและการขนส่งให้ครอบคลุมขนาดพื้นที่เมือง และต้องดำเนินการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นจำนวนมากเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง รวมถึงความต้องการของประชากรเมือง ส่งผลให้เกิดภาระด้านการเงินทั้งในระยะสั้นและระยะยาว

มาตรการทางภาษี (Tax Measures)

1. มาตรการทางภาษีของประเทศไทย

สำนักผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครได้มีการศึกษาถึงมาตรการทางผังเมือง โดยตั้งเป้าหมายให้กรุงเทพมหานครชั้นในและชั้นกลางเป็นเมืองกระชับ หรือ Compact City เป็นแนวคิดในการพัฒนาเมืองที่มุ่งเน้นการหยุดยั้งการขยายตัวของเมืองในแนวราบในพื้นที่ชานเมือง พร้อมกับการส่งเสริมการใช้ประโยชน์พื้นที่ใจกลางเมืองให้มีประสิทธิภาพ สามารถตอบสนองความต้องการในการดำเนินชีวิตของประชาชนทั้งในเชิงปริมาณและคุณภาพ โดยการจัดทำผังเมืองเพื่อส่งเสริมการพัฒนาเป็นเมืองกระชับมักมุ่งเน้นการกำหนดขอบเขตการเติบโตของเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ชัดเจน แต่สร้างความหลากหลายของกิจกรรมทั้งการอยู่อาศัย การทำงาน และการให้บริการสาธารณะผสมผสานกันอยู่ในพื้นที่ชั้นในของเมือง การพัฒนาที่ดินและการจัดให้บริการสาธารณะจึงมุ่งเน้นการพัฒนาพื้นที่ชั้นในของเมืองให้สามารถรองรับการอยู่อาศัยของประชาชนเป็นจำนวนมาก รวมถึงมีการจัดเตรียมสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และพื้นที่รองรับกิจกรรมต่าง ๆ ในชีวิตประจำวันอย่างเพียงพอต่อความต้องการของประชาชนในระยะที่ไม่ต้องเดินทางไกลนัก พร้อมทั้งส่งเสริมให้ประชาชนลดการใช้รถยนต์ส่วนตัวและหันมาใช้ระบบขนส่งมวลชน จักรยาน และการเดินเป็นวิธีการหลักในการเดินทางในชีวิตประจำวัน (สิทธิพล กุสุมธรรณู, ม.ป.ป.) โดยการใช้มาตรการทางผังเมืองในการกำกับดูแล กล่าวคือ มาตรการในการควบคุมหรือมาตรการในเชิงลบ (Negative Measures) มาตรการในการพัฒนาหรือมาตรการในเชิงบวก (Positive Measures) มาตรการในการส่งเสริมการพัฒนา (Incentive Measures) และมาตรการในการสร้างความเป็นธรรม (Corrective Measures) ควบคุมการเจริญเติบโตของเมืองให้เป็นไปอย่างมีระเบียบแบบแผน และเพิ่มแรงจูงใจในการพัฒนาพื้นที่ให้แก่ภาคเอกชนให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่ละประเภท เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุดตามสภาพทางกายภาพของพื้นที่นั้น

จากที่กล่าวข้างต้นประเทศไทยมีกฎหมายและมาตรการเกี่ยวกับการผังเมืองในหลายด้าน เช่น ที่ดินมีการควบคุมตามประมวลกฎหมายที่ดิน การผังเมืองถูกควบคุมโดยพระราชบัญญัติการผังเมือง การก่อสร้างหรือปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอาคารตามพระราชบัญญัติการควบคุมอาคาร หรือในกรณีที่รัฐมีกรอบนโยบายในการพัฒนาพื้นที่เพื่อจัดให้มีโครงสร้างพื้นฐานประเภทสาธารณูปโภค

สิ่งสาธารณูปการ หรือการจัดทำบริการสาธารณะต่าง ๆ เพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชากรในพื้นที่รัฐสามารถใช้มาตรการทางกฎหมายในเรื่องของการเวนคืนที่ดินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนที่ดินและการได้มาซึ่งอสังหาริมทรัพย์ หรืออาจใช้เรื่องการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เกิดผลเสียหายน้อยกว่าแก่ประชาชนตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนา ทั้งนี้ สภาพการผังเมืองไทยในปัจจุบันแม้จะมีมาตรการในการควบคุมหรือมาตรการในเชิงลบมากมาย แต่ในทางปฏิบัติมักปรากฏว่าไม่มีการบังคับใช้มาตรการในการควบคุมดังกล่าวนั้นอย่างเคร่งครัด ขาดการวางแผนการเจริญเติบโตของเมืองในอนาคต ก่อให้เกิดปัญหาหลายด้าน เช่น ปัญหาสภาพแวดล้อมหรือมลพิษในบริเวณที่อยู่อาศัย เนื่องจากมีโรงงานตั้งอยู่ในบริเวณใกล้เคียง หรือปัญหาการจราจรติดขัดเนื่องจากแหล่งงานและที่อยู่อาศัยไม่มีความสัมพันธ์กัน ขาดระบบถนนที่เหมาะสม ตลอดจนปัญหาในการให้บริการสาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ ไม่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน (นิพนธ์ วิเชียรน้อย, 2552) ทำให้การเจริญเติบโตของเมืองเป็นไปอย่างกระจัดกระจายไร้ทิศทาง (Urban Sprawl) เพราะการกำหนดแนวทางการผังเมืองนั้นควรจำเป็นต้องพิจารณาอย่างครอบคลุมทุกด้าน ทั้งด้านโครงสร้างกายภาพของพื้นที่ ด้านเศรษฐศาสตร์การลงทุนและเศรษฐกิจ รวมถึงด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมด้วย การวางแผนผังเมืองในปัจจุบันจึงขัดแย้งกับแนวทางการผังเมือง ตามหลักสากล และไม่เป็นไปตามกรอบแนวนโยบายแห่งรัฐ อันเป็นการลดทอนขีดความสามารถในการแข่งขันด้านเศรษฐกิจ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตประชากรเมืองในประเทศ

นอกเหนือจากมาตรการทางกฎหมาย มาตรการทางการคลังถือเป็นอีกองค์ประกอบที่สำคัญของโครงการพัฒนาหรือฟื้นฟูเมือง เป็นเครื่องมือที่ใช้ในการสนับสนุน ชี้นำ และควบคุมพฤติกรรมการลงทุนของภาคเอกชนให้เกิดขึ้น หรือไม่เกิดขึ้นในพื้นที่ที่ต้องการ และเป็นเครื่องมือที่เกี่ยวกับการลงทุนเพื่อจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานในการฟื้นฟูเมือง รวมไปถึงการสร้างชิ้นใหม่ การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานถือเป็นการใช้จ่ายที่สำคัญของภาครัฐ เพราะนอกจากจะมีผลประโยชน์สูงในเชิงเศรษฐกิจแล้ว ยังมีมูลค่าการลงทุนที่สูงมากทั้งในการก่อสร้างขั้นต้นและการดำเนินการให้บริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการลงทุนขนาดใหญ่ภาครัฐ (Megaprojects) ซึ่งมีวงเงินลงทุนแต่ละโครงการมากกว่า 1,000 ล้านบาทขึ้นไป การลงทุนมูลค่ามหาศาลนี้นอกจากจะมีผลกระทบต่อรูปแบบการพัฒนาเมืองแล้ว ยังอาจมีผลกระทบต่อเสถียรภาพทางเศรษฐกิจของท้องถิ่นและของประเทศ (อภิวัฒน์ รัตนวราหะ, 2552) มาตรการทางภาษี จึงเป็นมาตรการทางการเงินอย่างหนึ่งในการส่งเสริมการพัฒนา (Incentive Measures) ทางภาษี และการผังเมือง และสร้างรายได้แก่ภาครัฐ เพื่อจูงใจหรือส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามการผังเมืองมากขึ้น เนื่องจากมาตรการทางภาษีจะส่งผลในทางปฏิบัติให้เกิดการดำเนินการตามแนวทางของการผังเมืองได้โดยสมัครใจกว่า สามารถใช้บังคับได้ทั้งในทางควบคุมและส่งเสริมให้เกิดการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ ประเทศไทยจึงควรที่จะมีการออกมาตรการทางภาษีที่หลากหลายเพื่อใช้ควบคู่ไปกับมาตรการในการควบคุมหรือมาตรการในเชิงลบ ซึ่งในปัจจุบันมาตรการทางภาษีของไทยในเรื่องของการผังเมืองมีการกำหนดไว้เพียงเรื่องของภาษีที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพตามพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ให้มีการจัดเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 1.2 และเพิ่มขึ้นอัตราร้อยละ 0.3 ในทุก 3 ปี แต่จัดเก็บได้สูงสุดไม่เกินอัตราร้อยละ 3 (พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562, มาตรา 37 และมาตรา 43) ซึ่งมีอัตราภาษีที่ต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับ

กับอัตราการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินในแต่ละปี กล่าวคือ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2561 และ พ.ศ. 2562 เขตกรุงเทพมหานครชั้นใน (Central Business Districts หรือ CBDs) มูลค่าที่ดินเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 11.5 กรุงเทพมหานครชั้นกลาง ผังกรุงเทพมหานครมูลค่าที่ดินเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 13.5 และผังธนบุรีเพิ่มขึ้นร้อยละ 12.5 และกรุงเทพมหานครชั้นนอกด้านเหนือมูลค่าที่ดินเฉลี่ยเพิ่มขึ้นร้อยละ 8.4 (โสภณ พรโชคชัย, 2562) ทำให้การตราพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ ไม่อาจแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน หรือลดการถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไรตามเจตนารมณ์ในการตรากฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เนื่องจากมูลค่าของที่ดินที่เพิ่มขึ้นในแต่ละปีนั้นมีอัตราที่สูงกว่าภาษีที่ต้องเสียในแต่ละปี จึงอาจทำให้ผู้ถือครองที่ดินยังคงถือครองที่ดินเพื่อทำกำไรต่อไปในอนาคต และอาจมีการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีโดยการแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินได้ ทำให้ที่ดินไม่ถูกนำไปใช้ประโยชน์ดำเนินกิจกรรมทางเศรษฐกิจ

2. มาตรการทางภาษีของต่างประเทศ

ในต่างประเทศมีการใช้มาตรการทางภาษีในฐานะที่เป็นมาตรการในการส่งเสริมเพื่อการพัฒนาและการฟื้นฟูเมืองหลายประการ เพื่อให้เกิดการแก้ไขปัญหาทางผังเมืองในหลายมิติอย่างสมดุล ตัวอย่างในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัดเก็บภาษีที่ดิน (Land Value Taxation) โดยมุ่งหมายให้การจัดเก็บภาษีที่ดินสามารถควบคุมการขยายตัวของเมือง หรือ Urban Growth Management (UGM) โดยแนวทางการควบคุมการขยายตัวของเมือง มุ่งเน้นไปที่การส่งเสริมความสัมพันธ์ระหว่างการใช้ประโยชน์ในที่ดินกับโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ และการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มประสิทธิภาพผ่านการรักษาที่ดิน (Conserve) มากกว่าการทำลายที่ดิน (Consume) ซึ่งการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มประสิทธิภาพนี้สามารถปรับเปลี่ยนได้ตามรูปแบบความต้องการของประชาชนในเขตที่ดินนั้น เช่น การสร้างสถานที่ทำงาน สถานที่พักผ่อนหย่อนใจ และพื้นที่สาธารณะอื่นให้สอดคล้องกับประชากรพื้นที่ รวมไปถึงเพิ่มการเข้าถึงบริการสาธารณะต่าง ๆ ของรัฐ โดยการออกแบบระบบขนส่งสาธารณะที่สมดุลกันระหว่างต้นทางถึงปลายทางเพื่อลดระยะทางและประหยัดพลังงาน ภาษีที่ดินแม้ว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการขยายตัวของเมืองโดยตรง แต่การจัดเก็บภาษีที่ดินมีส่วนอย่างมากในการช่วยจูงใจทางภาษีให้มีการนำที่ดินไปใช้ประโยชน์ เนื่องจากมีการเก็บภาษีจากการเก็งกำไรในที่ดินและไม่นำที่ดินว่างเปล่ามาทำประโยชน์ โดยกำหนดบทลงโทษสำหรับผู้ถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไร ก่อให้เกิดผลด้านการจัดการขยายตัวของเมืองในทางอ้อม คือ ยับยั้งการขยายตัวของเมืองอย่างไร้ทิศทาง (Urban Sprawl) ยับยั้งการไม่ลงทุนก่อสร้างทำให้เกิดการพัฒนาที่ดินอย่างเต็มศักยภาพ ควบคุมการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินอยู่อาศัย มีมาตรการสร้างแรงจูงใจ (Incentive Program) ในการควบคุมการใช้ที่ดินโดยการบังคับให้มีการใช้ที่ดิน (Land Use Control based on Involuntary Programs) โดยการกำหนดโซนนิ่ง และการควบคุมการใช้ที่ดินโดยสมัครใจ (Land Use Control based on Voluntary Programs) โดยการซื้อสิทธิการพัฒนา (Purchase of Development Right หรือ PDR) หรือการโอนสิทธิการพัฒนา (Transfer of Development Right หรือ TDR) เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมีการใช้มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมการกำจัด (Eliminate) ไม่ให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์ของรัฐ

หรือการจัดเก็บภาษีส่วนต่างกำไรที่ดิน (Land Gains Tax) เพื่อป้องกันการซื้อขายที่ดินในชนบทเพื่อการเก็งกำไรระยะสั้น โดยการเก็บภาษีกำไรส่วนต่าง (Capital Gain Tax) ในอัตราสูงเมื่อมีการขายที่ดินภายในระยะเวลา 1-2 ปี จากเจ้าของที่ดินที่ครอบครองที่ดินเพื่อผลกำไรจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Thomas, 2007) ซึ่งมาตรการทางภาษีเหล่านี้มีส่วนช่วยในการลดการเก็งกำไรในที่ดิน และการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเต็มประสิทธิภาพ

มาตรการทางภาษีที่จะส่งเสริมให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพสูงสุด และป้องกันการขยายตัวของเมืองอย่างรวดเร็ว นั้น ในประเทศฝรั่งเศสมีภาษีการวางผังเมือง (Town Planning Tax) หรือที่เรียกว่า Taxes d'Urbanisme เป็นภาษีการพัฒนา หรือ Taxe d'aménagement (TA) เริ่มใช้ในฝรั่งเศสเมื่อ ค.ศ. 1912 โดยเห็นว่าภาษีและการวางผังเมือง (Taxes and Town Planning) ก่อให้เกิดรายได้ทางการเงินในการจัดทำบริการสาธารณะ (Public Facilities) เช่น ถนน โครงข่าย หรือโครงสร้างพื้นฐานตามแนวทางการพัฒนาเมือง ภาษีการพัฒนานี้จะถูกจัดเก็บจากการขออนุญาตวางผังในการก่อสร้างอาคารใหม่ การพัฒนาแก้ไขเปลี่ยนแปลงอาคาร หรือสิ่งอำนวยความสะดวกใด ๆ ในอัตราร้อยละ 1 ถึง ร้อยละ 5 ต่อตารางเมตร (Erwin et al., 2017) และมีการจัดเก็บ Le versement pour sous densité (VSD) หรือการจ่ายเงินเพื่อความหนาแน่นต่ำ กล่าวคือ จะมีการจัดเก็บเงินจากการก่อสร้างอาคารใหม่ที่มีความหนาแน่นไม่ถึงเกณฑ์ที่กำหนดโดยเทศบาล (Pierre Appremont, n.d.) เพื่อป้องกันการขยายตัวของเมือง (Urban Sprawl) ให้สอดคล้องกับแผนผังเมืองท้องถิ่น (PLU) และแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน (POS) เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่นที่มีการจัดเก็บภาษีการผังเมือง หรือ City Planning Tax ตามพระราชบัญญัติผังเมือง ที่เรียกว่า City Planning Act เป็นแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การปรับปรุงบริการสาธารณะและแผนการพัฒนาเมือง เพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาและปรับปรุงเมือง ซึ่งเป็นภาษีที่ถูกจัดเก็บอย่างมีวัตถุประสงค์พิเศษ (Earmarked Tax) ครอบคลุมสำหรับนำไปใช้จ่ายในการพัฒนาเมือง การบำรุงรักษาเมือง และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ รวมไปถึงการนำภาษีดังกล่าวไปใช้เพื่อยกระดับการพัฒนาเมืองให้ดียิ่งขึ้น โดยการจัดทำบริการสาธารณะ เช่น การจัดให้มีสวนสาธารณะ ถนนชุมชน โรงเรียน ระบบบำบัดน้ำเสีย การป้องกันกระแสน้ำ เป็นต้น โดยภาษีการผังเมืองจะถูกจัดเก็บจากเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่อยู่ในเขตส่งเสริมการพัฒนา (Urbanization promotion areas) ภายใต้พระราชบัญญัติการผังเมือง (General Affairs Section, General Affairs Division Tokyo Metropolitan Government, Bureau of Taxation, 2019) ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การวางผังเมืองเป็นไปอย่างถูกต้องเหมาะสมและส่งเสริมการควบคุมการเก็งกำไรของที่ดิน (Curbing Speculative Transactions) ในเขตส่งเสริมการพัฒนา มีอัตราภาษีสูงสุดที่ร้อยละ 0.3

ประเทศจีน มีการจัดเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มขึ้นของที่ดิน (Land Appreciation Tax) คือ ภาษีที่เรียกเก็บจากกำไรที่เกิดขึ้นจากการทำธุรกรรมอสังหาริมทรัพย์ จะถูกจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้า 4 ระดับ ร้อยละ 30 40 50 และ 60 โดยคำนวณจากมูลค่าของที่ดินที่เพิ่มขึ้น (Land Value Appreciation Amount) ที่เกินส่วนจากขณะที่ได้รับการพิจารณาที่ดินมา (PwC China, n.d.) มีการจัดเก็บภาษีการใช้ที่ดินเขตเมือง (Urban and Township Land Use Tax) ที่จัดเก็บจากบุคคลที่มีการใช้ที่ดินในเขตเมือง เขตชนบท รวมไปถึงเขตอุตสาหกรรมและเขตเหมืองแร่ โดยมีการคิดภาษี

ตามตารางเมตร เช่น เขตเมืองขนาดใหญ่ คิดภาษีจำนวน 1.5-30 หยวน (RMB) ต่อตารางเมตรต่อปี เขตเมืองขนาดกลาง คิดภาษีจำนวน 1.2-24 หยวน (RMB) ต่อตารางเมตรต่อปี เขตเมืองขนาดเล็ก คิดภาษีจำนวน 0.9-18 หยวน (RMB) ต่อตารางเมตรต่อปี และเขตเมืองชนบท เขตอุตสาหกรรม หรือเขตเหมืองแร่ คิดภาษีจำนวน 0.6-12 หยวน (RMB) ต่อตารางเมตรต่อปี เป็นต้น นอกจากนี้ ประเทศจีนยังมีการจัดเก็บภาษีการเพาะปลูก หรือ Arable Land Use Tax ในเชิงที่เป็นบทลงโทษ สำหรับการไ้ที่ดินผิไปจากประเภทที่รัฐกำหนดไว้ กล่าวคือ ภาษีการเพาะปลูกจะถูกจัดเก็บ จากบุคคลที่ไ้ที่ดินสำหรับเกษตรกรรม เพื่อการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยหรือสิ่งปลูกสร้างอื่นที่ ไม่เกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ทางเกษตรกรรม โดยมีการคิดอัตราภาษีที่แตกต่างกันไปตามแต่ละพื้นที่ (State Taxation Administration of the People's Republic of China, n.d.) บุคคลซึ่งเป็นเกษตรกร จึงไม่ต้องเสียภาษีประเภทนี้

ส่วนเรื่องมาตรการทางภาษีด้านการคมนาคมและการขนส่ง ในสหรัฐอเมริกา มีการนำ ค่าธรรมเนียมรถติด (Congestion Pricing) และการจัดเก็บผลประโยชน์จากการพัฒนาโครงการ (Value capture) โดยการเก็บภาษีผลตอบแทนทางการเงิน หรือ Tax Increment financing (TIF) มาบังคับใช้กับการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน หรือ Transit Oriented Development (TOD) ก่อให้เกิดการพัฒนาพื้นที่รอบสถานีขนส่งมวลชน และสามารถสร้างมูลค่าเพิ่มของที่ดิน ได้อย่างมากมายในทุกทิศทางที่ระบบขนส่งมวลชนนี้พาดผ่าน (ฐาปนา บุญประวีตร, 2556) และ เป็นการเพิ่มความสามารถหรือโอกาสในการแข่งขันทางเศรษฐกิจของเมือง ประเทศไทยก็มีการใช้ แนวทาง TOD นี้เป็นต้นแบบของเมืองขอนแก่น ซึ่งยังอยู่ในระหว่างการพัฒนาพื้นที่ แต่ยังไม่มีการจัดเก็บภาษีในลักษณะของภาษีผลตอบแทนทางการเงิน (TIF) ที่จัดเก็บจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น อันเป็นผลมาจากการพัฒนาชุมชนหรือการลงทุนของรัฐ หรือค่าธรรมเนียมรถติด (Congestion pricing) แต่อย่างใด ภาษีประเภทนี้นอกจากการแก้ปัญหาเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อการแก้ไข ปัญหาเมืองโตเดี่ยวหรือเมืองเอกนครของกรุงเทพมหานครแล้ว ภาษีผลตอบแทนทางการเงินนี้ มีส่วนช่วยอย่างมากในการลดการถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไร และสามารถลดการกระจุกตัวของการใช้ ประโยชน์ที่ดิน ให้เกิดการกระจายการลงทุนไปยังเขตเมืองหรือเขตชนบทอื่น และเกิดการจ้างงานเพิ่ม มากขึ้นนอกเหนือจากเขตเมืองกรุงเทพมหานคร ทำให้แรงงานไม่จำต้องมุ่งมาจดหมายเดียวกัน อันเป็นการแก้ไขปัญหาการจราจรได้บางส่วน เช่นเดียวกับประเทศญี่ปุ่น ที่มีการเก็บค่าธรรมเนียม การใช้ถนน (Japan International Cooperation Agency (JICA) and Ministry of Land, Infrastructure and Transport, 2007) คือ การเก็บค่าธรรมเนียมจากการใช้ถนน คล้ายคลึงกับค่าธรรมเนียมรถติด ของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากจัดเก็บตามหลักผู้ไ้เป็นผู้จ่าย (Users Pay) เป็นไปตามหลักความเป็นธรรม ทางภาษี เนื่องจากผู้ไ้ถนนเท่านั้นเป็นผู้จ่าย และการจ่ายค่าธรรมเนียมเช่นนี้สะท้อนถึงความต้องการ พัฒนาถนนจากการใช้ถนน ทำให้เกิดการกระจายทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น และการพัฒนา ถนนจะถูกพิจารณาใช้ในระยะยาว หากมีการนำมาตรการดังกล่าวนี้มาใช้ในประเทศไทยจะช่วยสร้าง รายได้ให้แก่ภาครัฐ และสามารถนำรายได้ดังกล่าวเป็นค่าใช้จ่ายเพื่อการพัฒนาการคมนาคม และ การขนส่งต่อไป เพื่อให้รัฐใช้งบประมาณในการอุดหนุนที่น้อยลง อันเป็นการแก้ไขปัญหาการขาดแคลน งบประมาณ

บทสรุป

มาตรการทางภาษีเป็นเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ หรือเครื่องมือทางการคลังที่สำคัญของรัฐในการกำหนด ชี้นำ ส่งเสริม หรือควบคุมให้เกิดการปฏิบัติตามแนวนโยบายแห่งรัฐ สามารถใช้ในเชิงที่เป็นมาตรการในการลงโทษ คือ การจัดเก็บภาษีจากการไม่ปฏิบัติตามแผนการผังเมือง และมาตรการในการสนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามผังเมืองโดยการบรรเทาภาษี เพื่อให้เกิดการจูงใจในการพัฒนาตามแนวทางของการวางผังเมือง ควรมีการจัดเก็บภาษีการผังเมือง (City Planning Tax หรือ Town Planning Tax) ในลักษณะของภาษีการพัฒนาเมือง มีอัตราภาษีแบบแบ่งแยกตามแต่ขนาดของเมือง และความเติบโตทางเศรษฐกิจของเมืองในอัตราที่แตกต่างกัน โดยคิดตามขนาดพื้นที่ และมูลค่าทรัพย์สินเป็นฐานในการคำนวณภาษีประกอบกัน ดังเช่นในประเทศจีน ประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศฝรั่งเศส เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างสูงสุดตามศักยภาพของที่ดิน สร้างรายได้ทางการเงินในการจัดทำบริการสาธารณะแก่ภาครัฐในการพัฒนาหรือฟื้นฟูเมือง การเก็บภาษีในเมืองขนาดใหญ่ หรือเมืองที่มีการพัฒนาการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าเมืองขนาดเล็กหรือเมืองที่ยังมีการพัฒนาทางเศรษฐกิจที่ต่ำกว่า การใช้ภาษีในอัตราที่แตกต่างกันนี้จะเป็เครื่องมือที่มีส่วนช่วยอย่างมากในการขยายตัวของเมืองไปยังบริเวณโดยรอบหรือไปยังเมืองอื่น ๆ โดยอาจเริ่มต้นทำการจัดเก็บภาษีเฉพาะที่ดินในเขตเมืองใหญ่อย่างกรุงเทพมหานครก่อน เพื่อไม่ให้เกิดการพัฒนาเมืองแบบกระจุกตัวในบริเวณเดียว จนกลายเป็นปัญหาทางการผังเมืองระยะยาวอย่างในกรุงเทพมหานครที่ประสบปัญหากลายเป็นเมืองเอกนคร (Primate City) ทำให้เมืองอื่นบริเวณโดยรอบไม่อาจพัฒนาเมืองให้มีขนาดเศรษฐกิจได้เทียบเท่ากรุงเทพมหานครอย่างในปัจจุบัน ซึ่งหากมีการจัดเก็บภาษีเพื่อนำไปใช้ในการพัฒนาเมืองและการจัดทำบริการสาธารณะอย่างเฉพาะเจาะจง จะทำให้รัฐมีรายได้เพิ่มมากขึ้นในการลงทุนก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ทั้งนี้การจัดเก็บภาษีประเภทนี้ควรเป็นไปอย่างสอดคล้องต่อความต้องการที่แท้จริงของประชากรในพื้นที่ จึงควรเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนจัดเก็บภาษี และมีอำนาจในการบริหารภาษีนี้โดยอิสระ ตามหลักการกระจายอำนาจ ทำให้เกิดสภาวะการแข่งขันของหน่วยงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการจัดทำบริการสาธารณะในเขตพื้นที่ความรับผิดชอบ อีกทั้งยังเพิ่มการมีส่วนร่วมของประชากรผู้เสียภาษีในการตรวจสอบการจัดทำบริการสาธารณะโครงสร้างพื้นฐานบริเวณพื้นที่อยู่อาศัยของตนอีกทางหนึ่ง โดยอาจมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือออกกฎหมายว่าด้วยการพัฒนาเมือง เพื่รองรับการจัดเก็บภาษีวัตถุประสงค์พิเศษนี้ นอกจากนี้ มาตรการทางกฎหมาย หรือมาตรการควบคุมยังคงต้องมีการปฏิบัติตามอย่างเคร่งครัด เพื่อให้เกิดการปฏิบัติตามแนวทางของการผังเมือง การใช้มาตรการทางกฎหมายในการควบคุมทางผังเมืองควบคู่ไปกับใช้มาตรการทางภาษีเพื่อส่งเสริมให้เกิดการพัฒนาและฟื้นฟูเมืองตามแนวทางของการผังเมืองนั้น เป็นสิ่งที่ควรเกิดขึ้นในประเทศไทยโดยเร็ว เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของการผังเมืองอย่างสูงสุด ซึ่งมาตรการทางภาษีเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการสร้างรายได้แก่ภาครัฐ และเพิ่มการลงทุนของภาคเอกชน ให้เกิดการพัฒนาเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตแก่ประชากรเมือง และเพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับต่างประเทศ เช่นนี้ จะช่วยลดปัญหาเกี่ยวกับการผังเมืองต่าง ๆ ดังที่เคยมีมาในอดีตได้ เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระบบโครงข่ายการคมนาคมและการขนส่ง

และการสาธารณูปโภคและสาธารณูปการต่าง ๆ จะต้องมีการวางแผนเพื่อจัดทำตามแนวทางของการผังเมืองให้สอดคล้องกันในทุกมิติอย่างสมดุล

เอกสารอ้างอิง

กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงมหาดไทย. (ม.ป.ป.). **มาตรฐานการวางผังเมือง (Standard for Preparing Urban Plans).**

การเคหะแห่งชาติ. (2556). **มองมุมเมือง.** กรุงเทพฯ: การเคหะแห่งชาติ.

คำรบลักข์ สุรัสวดี. (2543). **การศึกษาและการวิจัยเพื่อการขึ้นนำและกำหนดกรอบนโยบายการพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานครและปริมณฑล** กับการแก้ปัญหาจราจร. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.

ฐาปนา บุญยประวิตร. (2556). **การสนับสนุนทางการเงินเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่พัฒนารอบสถานีขนส่งมวลชนของ สหรัฐอเมริกา (Infrastructure Financing Options for Transit-Oriented Development in USA.).** แปลและเรียบเรียงจากรายงานเรื่อง Infrastructure Financing Options for Transit-Oriented Development ซึ่งเป็นรายงานเผยแพร่ของ Office of Sustainable Communities Smart Growth Program, U.S. Environmental Protection Agency จัดพิมพ์ในเดือนมกราคม 2556.

นิพันธ์ วิเชียรน้อย. (2552). **การผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย (Urban Land Use Planning in Thailand).** วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง. (29): 31.

พนิต ภูจินดา. (2556). **การผังเมืองกับการพัฒนาเมือง.** กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า.

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562. (2562, 12 มีนาคม). **ราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ 136 ตอนที่ 30 ก. หน้า 11, 13.**

วรโรจน์บอล ควรอาจ และผกา มาศ ถิ่นพังงา. (2556). **กระบวนการกลายเป็นเมืองในประเทศไทย Urbanisation in Thailand.** [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก: <http://www.tei.or.th/thaicityclimate/public/research-46.pdf>. (2563, 2 ตุลาคม).

สิทธิพล กุสุมอรัญญา. (ม.ป.ป.). **สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร. แนวทางการส่งเสริมการพัฒนาในพื้นที่เขตกรุงเทพฯ ชั้นในและเขตกรุงเทพฯ ชั้นกลางให้เมืองกระชับ.** [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก: <http://cmc.bangkok.go.th/bmaitev/web/uploads/14.pdf>. (2562, 22 พฤศจิกายน).

โสภณ พรโชคชัย. (2562). **การเปลี่ยนแปลงราคาที่ดิน พ.ศ. 2537-2561.** [ออนไลน์], เข้าถึงได้จาก: https://www.area.co.th/thai/area_announce/area_press.php?strquey=press_announcement2913.htm. (2563, 20 มิถุนายน).

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. (2552). **เครื่องมือการเงินเพื่อการฟื้นฟูเมือง.** วารสารวิชาการ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. (2): 11.

- อริสา จันทร์บุญทา และจิรัฐ เจนพิงพร. (2561). ความเป็นเมือง (Urbanization) และนโยบายของไทย. **FAQ Focus and Quick**. (128): 1-2.
- Ernst & Young. (EY). (2015). **Megatrends 2015 Making sense of a world in motion**. [Online], Available: [https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-megatrends-report-2015/\\$FILE/ey-megatrends-report-2015.pdf](https://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-megatrends-report-2015/$FILE/ey-megatrends-report-2015.pdf). (2020, 21 June).
- Erwin Hepperle et al. (2017). **Land Ownership and Land Use Development The Integration of Past, Present and Future in Spatial Planning and Land Management Policies**. vdf Hochschulverlag AG, an der ETH Zurich.
- Frost & Sullivan. (2016). **World's Top Global Mega Trends To 2025 and Implications to Business, Society and Cultures**. [Online], Available: <https://www.thegeniusworks.com/wp-content/uploads/2016/01/Megatrends-2025-Frost-and-Sullivan.pdf>. (2020, 21 June).
- General Affairs Section, General Affairs Division Tokyo Metropolitan Government, Bureau of Taxation. (2019). **Guide to Metropolitan Taxes 2019**. (rev. ed.). Tokyo: Bureau of Taxation.
- Japan International Cooperation Agency (JICA) and Ministry of Land, Infrastructure and Transport. (2007). **Urban Planning System in Japan**. (2nd ed.).
- OECD. (2015). **In It Together: Why Less Inequality Benefits All**. [Online], Available: <https://www.oecd.org/els/soc/OECD2015-In-It-Together-Chapter1-Overview-Inequality.pdf>. (2020, 21 June).
- Pierre Appremont. (n.d.). (2020). **Town planning taxes**. [Online], Available: <http://www.fiscalimmo.com/index.php/en/home/th3-en/2014-04-03-14-35-26-en/113-article-1-modele-5>. (2020, 5 August).
- PwC. (2016). **Five Megatrends And Their Implications for Global Defense & Security**. [Online], Available: <https://www.pwc.com/gx/en/government-public-services/assets/five-megatrends-implications.pdf>. (2020, 21 June).
- PwC China. (n.d.) Overview of PRC Taxation System. Major Taxes in the PRC. **Tax on specific objective**. [Online], Available: <https://www.pwccn.com/en/services/tax/accounting-and-payroll/overview-of-prc-taxation-system.html>. (2020, 20 March).
- State Taxation Administration of the People's Republic of China. (n.d.). Resources. **Tax Type**. [Online], Available: <http://www.chinatax.gov.cn/eng/c101270/c101272/c5094513/content.html>. (2020, 20 March).
- Thomas, A. G. (2007). Incentive Property Taxation. **Journal of the American Planning Association**: 64.
-

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division.

(2019). **World Urbanization Prospects: The 2018 Revision**

(ST/ESA/SER.A/420). New York: United Nations.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. (2018). **68% of the world population projected to live in urban areas by 2050, says UN.**

[Online], Available:

<https://www.un.org/development/desa/en/news/population/2018-revision-of-world-urbanization-prospects.html>. (2019, 10 December).