

## หนี้ภาษีอากร: ที่กรุงเทพมหานครไม่อาจมองข้าม

นางจุติมา รามัญศรี นักวิชาการคลังชำนาญการ  
กลุ่มงานนโยบายรายได้และรายจ่าย  
สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักการคลัง

สิ่งสำคัญประการหนึ่งในการบริหารงานการคลังของกรุงเทพมหานครคือ การบริหารจัดการเก็บภาษีที่กฎหมายให้อำนาจกรุงเทพมหานครในการบริหารจัดการเก็บเอง ซึ่งภาษีที่กรุงเทพมหานครมีอำนาจในการบริหารจัดการเก็บเองมีอยู่ 3 ภาษีคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีบำรุงท้องที่ และภาษีป้าย โดยในแต่ละปีจัดเก็บได้คิดเป็นร้อยละ 78.0 ของรายได้ที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง หรือร้อยละ 18.0 ของรายได้ประจำของกรุงเทพมหานคร และเมื่อพิจารณาจากข้อมูลการจัดเก็บภาษีของกรุงเทพมหานครตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 จนถึงปีงบประมาณ 2556 ตามตารางที่ 1 จะเห็นได้ว่าภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองอยู่ในช่วง 9.39 - 11.30 พันล้านบาท

**ตารางที่ 1 การจัดเก็บภาษีของกรุงเทพมหานคร ระหว่างปีงบประมาณ 2552 – 2556** (หน่วย: ล้านบาท)

| ประเภท<br>ภาษีที่กทม.จัดเก็บ | 2552     |       | 2553     |       | 2554      |       | 2555      |       | 2556      |       |
|------------------------------|----------|-------|----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|-----------|-------|
|                              | จำนวน    | อัตรา | จำนวน    | อัตรา | จำนวน     | อัตรา | จำนวน     | อัตรา | จำนวน     | อัตรา |
| ภาษีโรงเรือนและ<br>ที่ดิน    | 8,595.52 | 1.48  | 8,694.69 | 1.16  | 9,525.40  | 9.56  | 9,724.37  | 2.09  | 10,429.69 | 7.26  |
| ภาษีบำรุงท้องที่             | 130.61   | -2.32 | 133.63   | 2.32  | 132.79    | -0.63 | 132.13    | -0.50 | 129.89    | -1.70 |
| ภาษีป้าย                     | 661.98   | 4.56  | 673.73   | 1.78  | 704.72    | 4.60  | 708.61    | 0.56  | 744.17    | 5.02  |
| รวม                          | 9,388.11 | 1.64  | 9,502.05 | 1.22  | 10,362.91 | 9.00  | 10,565.11 | 1.96  | 11,303.75 | 7.00  |

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง สำนักการคลัง

ต่อปีและมีการจัดเก็บเพิ่มขึ้นในทุกปี โดยในแต่ละปีเพิ่มขึ้นในอัตราที่เพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละ 2 ยกเว้นในปีงบประมาณ 2554 และ 2556 ที่มีอัตราการการจัดเก็บเพิ่มขึ้นมากอาจด้วยปัจจัยทางเศรษฐกิจและนโยบายการบริหารจัดการเก็บภาษีของกรุงเทพมหานคร ซึ่งภาษีโรงเรือนและที่ดินมีส่วนการจัดเก็บมากที่สุดจากภาษีและรายได้ทั้งหมดที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเอง ทำให้กรุงเทพมหานครจะต้องประเมินขีดความสามารถในการบริหารภาษีที่รวมทั้งการบริหารจัดการเก็บภาษี การตรวจและเร่งรัดติดตามภาษี และการบริหารหนี้ภาษีอากร เพื่อให้มีเงินรายได้จากภาษีสำหรับนำมาใช้จ่ายในการดำเนินการกิจการหน้าที่งานต่างๆ ซึ่งหากกรุงเทพมหานครมีส่วนของลูกหนี้ภาษีในระดับสูงย่อมหมายความว่าเงินสดที่จะนำมาใช้ในการปฏิบัติงานมีส่วนที่น้อยลงและอาจทำให้การบริหารสภาพคล่องติดขัดได้ และสะท้อนให้เห็นถึงความจำเป็นที่กรุงเทพมหานครควรเร่งปรับปรุงประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีและเร่งรัดติดตามทวงถามลูกหนี้ภาษีต่อไป

### หนี้ภาษีอากร

ในช่วงหลายปีที่ผ่านมา แม้กรุงเทพมหานครจะมีการจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้นในจำนวนที่ไม่มากนัก แต่ในขณะเดียวกันก็จะมีหนี้ภาษีอากรเกิดขึ้นตามไปด้วย และหากจะพิจารณาว่ากรุงเทพมหานครมีหนี้ภาษีอากรมากน้อยแค่ไหน บริหารจัดการหนี้ภาษีอากรอย่างไรนั้น จะต้องทำความเข้าใจคำว่า “ภาษีค้าง” ซึ่งในทางเศรษฐศาสตร์ภาษีค้าง เป็นภาษีที่ต้องชำระตามกฎหมาย ซึ่งเมื่อถึงกำหนดชำระแล้วผู้มีหน้าที่เสียภาษีมิได้ชำระ โดยยอดของลูกหนี้ภาษีค้างสามารถนำมาใช้ในการวิเคราะห์งานการคลังในส่วนของการวิเคราะห์สภาพคล่องทางการเงินระยะสั้นได้ เรียกว่า ดัชนีชี้วัดสัดส่วนลูกหนี้ภาษีต้องถิ่น (Tax Receivable Ratio) แสดงดังนี้

/สัดส่วน...

$$\text{สัดส่วนลูกหนี้ภาษีท้องถิ่น} = \frac{\text{ลูกหนี้ภาษีท้องถิ่น}}{\text{รายได้จากภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง}} * 100$$

ซึ่งค่าดัชนีที่คำนวณได้สะท้อนถึงขีดความสามารถในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นโดยการติดตามทวงถามการชำระหนี้ภาษีอากร หากค่าดัชนีอยู่ในระดับสูง หมายความว่า ท้องถิ่นมีสัดส่วนลูกหนี้ภาษีอากรที่ยังจัดเก็บไม่ได้ในรอบปีงบประมาณในระดับสูง ส่งผลให้สภาพคล่องทางการเงินลดลง และอาจสะท้อนถึงระบบบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่นยังไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (ข้อมูลจาก ดร.วีระศักดิ์ เครือเทพ. 2554 การวิเคราะห์ฐานะทางการเงินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น. กรุงเทพฯ: สถาบันพระปกเกล้า)

จากการรวบรวมข้อมูลหนี้ภาษีค้างชำระของกรุงเทพมหานครตามตารางที่ 2 ทำให้ทราบว่าสถานะลูกหนี้ภาษีค้างชำระ 3 ภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองมีอยู่หลายสถานะ ได้แก่ ลูกหนี้ภาษีค้างที่ชำระภาษีบางส่วนแต่ไม่เข้าในระบบบัญชีที่ขอผ่อนตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารการชำระภาษีค้าง พ.ศ. 2547 ลูกหนี้ภาษีค้างที่ผ่อนชำระตามระเบียบกรุงเทพมหานครฯ ลูกหนี้ภาษีค้างที่ไม่มาชำระภาษีเลย และลูกหนี้ภาษีค้างที่หมดอายุความ โดยตัวเลขของหนี้ภาษีที่ค้างชำระตั้งแต่ปีงบประมาณ 2552 ถึง

**ตารางที่ 2 แสดงหนี้ภาษีอากรค้างชำระของกรุงเทพมหานคร**

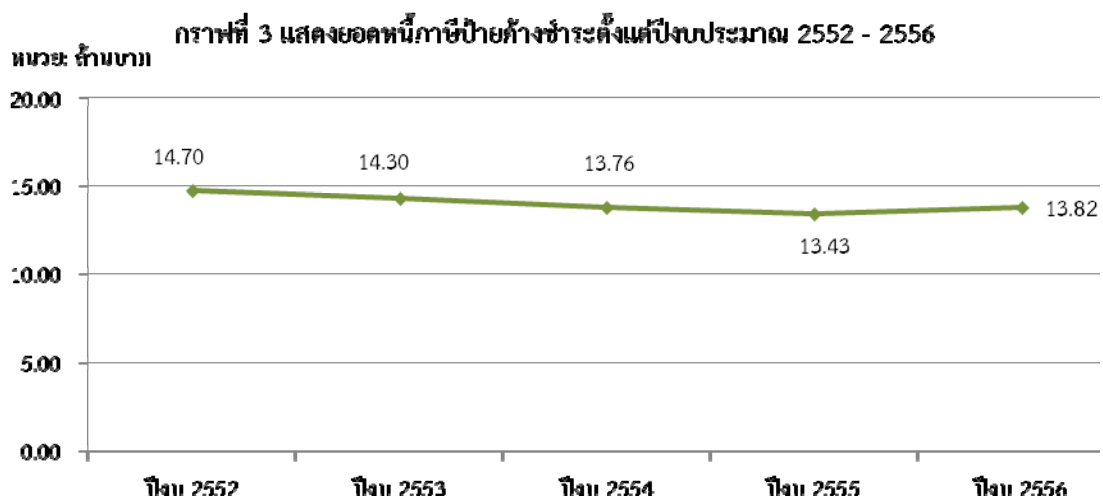
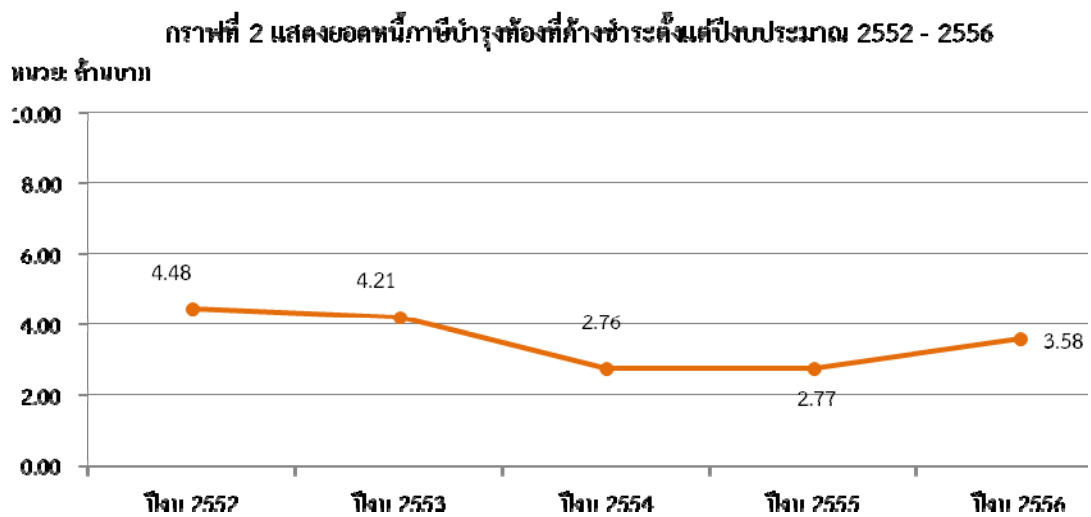
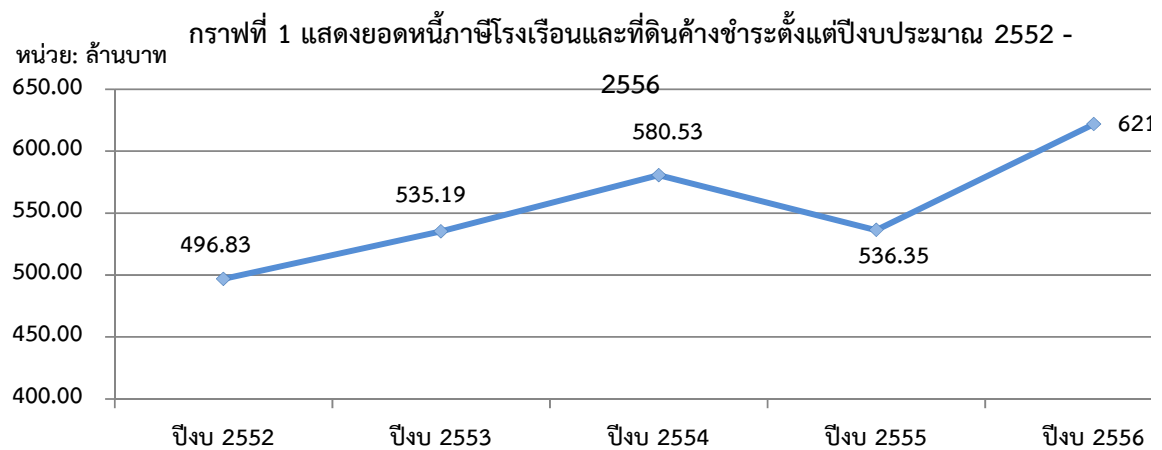
(หน่วย : ล้านบาท)

| รายการ                       | ปี 2552               | ปี 2553               | ปี 2554               | ปี 2555               | ปี 2556               |
|------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| ลูกหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน | 496,825,642.51        | 535,185,365.08        | 580,532,487.73        | 536,348,416.35        | 621,897,642.58        |
| ลูกหนี้ภาษีบำรุงท้องที่      | 4,478,053.95          | 4,208,198.01          | 2,760,719.68          | 2,770,121.81          | 3,583,936.27          |
| ลูกหนี้ภาษีป้าย              | 14,698,762.00         | 14,299,251.75         | 13,759,364.75         | 13,431,350.00         | 13,816,373.00         |
| <b>รวม</b>                   | <b>516,002,458.46</b> | <b>553,692,814.84</b> | <b>597,052,572.16</b> | <b>552,549,888.16</b> | <b>639,297,951.85</b> |

ที่มา: กองรายได้ สำนักการคลัง

หมายเหตุ: ยอดลูกหนี้ภาษีอากรประกอบด้วย 3 ส่วนได้แก่ 1.) ลูกหนี้ที่ชำระภาษีบางส่วนแต่ไม่เข้าในระบบบัญชีที่ขอผ่อนตามระเบียบฯ 2.) ลูกหนี้ที่ผ่อนชำระตามระเบียบฯ 3.) ลูกหนี้ที่ไม่มาชำระภาษีเลย 4.) ลูกหนี้หมดอายุความ

ปีงบประมาณ 2556 พบว่า ในแต่ละปีหนี้ภาษีค้างชำระของกรุงเทพมหานครอยู่ที่ระดับ 516.00 - 639.30 ล้านบาท ต่อปี และมีทิศทางหนี้ภาษีค้างชำระโดยรวมเพิ่มขึ้นร้อยละ 7.30, 7.84 และ 15.70 ในปีงบประมาณ 2553, 2554 และ 2556 ตามลำดับ ตามการเพิ่มขึ้นของหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดินค้างชำระ ซึ่งภาษีโรงเรือนและที่ดินมีสัดส่วนหนี้ภาษีค้างชำระมากที่สุดในจำนวนหนี้ภาษีทั้ง 3 ประเภทที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บคิดเป็นสัดส่วนร้อยละ 97 ส่วนหนี้ภาษีบำรุงท้องที่ค้างชำระและหนี้ภาษีป้ายค้างชำระมีแนวโน้มยอดหนี้ภาษีที่ลดลง



หากพิจารณานำยอดลูกหนี้ภาษีทั้งหมดของกรุงเทพมหานครมาคำนวณหาสัดส่วนลูกหนี้ภาษีต่อภาษีที่จัดเก็บเอง (Tax Receivable Ratio) เพื่อให้ทราบถึงขีดความสามารถในการบริหารจัดการเก็บภาษีท้องถิ่น

และการติดตามการชำระหนี้ภาษีตามตารางที่ 3 จะพบว่า ในปีงบประมาณ 2556 กรุงเทพมหานครมีสัดส่วนของลูกหนี้ภาษีต่อรายได้ภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองในระดับที่สูงกว่าปีงบประมาณ 2555 คือมีค่าดัชนี

**ตารางที่ 3 แสดงสัดส่วนลูกหนี้ภาษีต่อภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองในปีงบประมาณ 2552 – 2556**

| ปีงบประมาณ | ลูกหนี้ภาษีของกทม.<br>(หน่วย: ล้านบาท) | ภาษีที่กทม.จัดเก็บเอง<br>(หน่วย: ล้านบาท) | สัดส่วนลูกหนี้ภาษีต่อ<br>ภาษีที่กทม.จัดเก็บเอง (%) |
|------------|----------------------------------------|-------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| 2552       | 516.00                                 | 9,388.11                                  | 5.50                                               |
| 2553       | 553.69                                 | 9,502.05                                  | 5.83                                               |
| 2554       | 597.05                                 | 10,362.91                                 | 5.77                                               |
| 2555       | 552.55                                 | 10,565.11                                 | 5.23                                               |
| 2556       | 639.30                                 | 11,303.75                                 | 5.66                                               |

ที่มา: จากการคำนวณ

หมายเหตุ: ลูกหนี้ภาษี หมายถึง ลูกหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ลูกหนี้ภาษีบำรุงท้องที่ ลูกหนี้ภาษีป้าย

เท่ากับร้อยละ 5.66 และในช่วงปีงบประมาณที่ผ่านมา คือปี 2553 และปี 2554 มีระดับค่าดัชนีที่สูงขึ้นเช่นกัน เท่ากับร้อยละ 5.83 และ 5.77 ตามลำดับ ซึ่งตัวเลขดังกล่าวแสดงถึงระดับประสิทธิภาพในการบริหารจัดการเก็บภาษีของกรุงเทพมหานครในแต่ละปี และข้อเสนอแนะที่สำคัญประการหนึ่งคือ การดำเนินการเร่งรัดติดตามการจัดเก็บภาษีค้างจากลูกหนี้ภาษีของกรุงเทพมหานคร อันจะช่วยให้กรุงเทพมหานครมีเงินรายได้เพิ่มขึ้น เพิ่มสภาพคล่องในการบริหารเงินสดและการใช้จ่ายของกรุงเทพมหานครได้มากขึ้น

### การบริหารจัดการลูกหนี้ภาษี

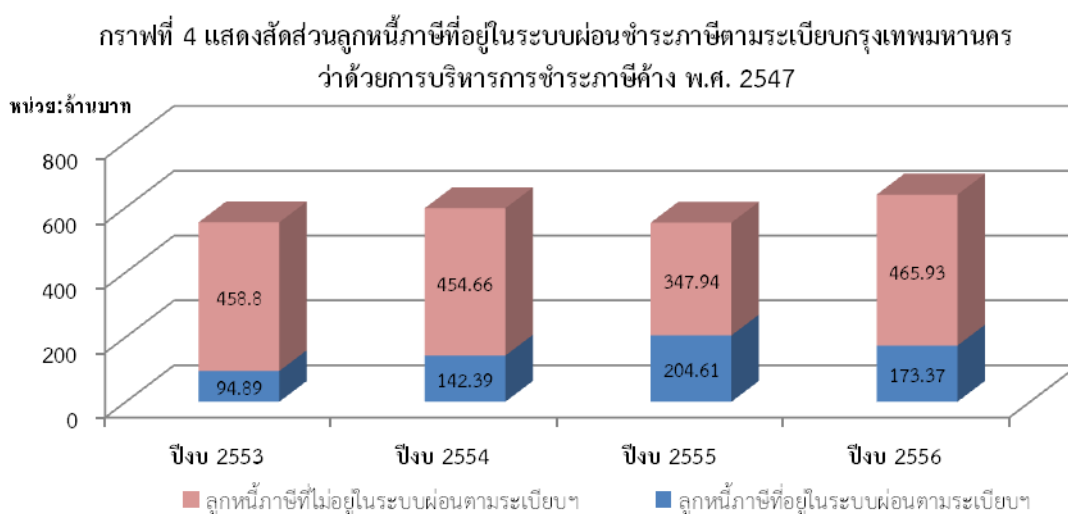
จากข้อมูลลูกหนี้ภาษีค้างชำระดังกล่าว ทำให้กรุงเทพมหานครจะต้องบริหารจัดการติดตามผู้ค้างภาษี ผ่านการดำเนินนโยบาย มาตรการ กฎหมาย ระเบียบ เพื่อให้ผู้ที่ค้างภาษีเต็มใจมาชำระภาษีและเป็นการบรรเทาความเดือดร้อน แบ่งเบาภาระของผู้ค้างภาษี โดยผู้ค้างภาษีสามารถดำเนินการยื่นคำร้องขอชำระภาษีค้างเป็นงวดรายเดือนได้ตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารการชำระภาษีค้าง พ.ศ. 2547 แต่หากกรณีที่ผู้ค้างภาษีไม่สามารถผ่อนชำระภาษีเป็นงวดรายเดือนได้ และมีเจตนาหลีกเลี่ยงภาษี กรุงเทพมหานครจะดำเนินการเร่งรัดภาษีค้าง เพื่อยึด आयัดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษีออกขายทอดตลาดทรัพย์สินตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการยึด आयัดและขายทอดตลาดทรัพย์สินของผู้ค้างภาษี พ.ศ. 2546 เพื่อนำเงินมาชำระหนี้ค่าภาษีค้าง โดยไม่ต้องขอให้ศาลสั่งหรือออกหมายยึด ซึ่งจากการเร่งรัดลูกหนี้ภาษีอากรค้างชำระทั้งหมด ตามตารางที่ 4 กรุงเทพมหานครสามารถติดตามหนี้ค่าภาษีค้างชำระจากผู้ค้างภาษีที่มีเจตนาดีในการชำระภาษีตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารการชำระภาษีค้าง พ.ศ. 2547 โดยไม่ต้องดำเนินการยึด आयัด และขายทอดตลาดทรัพย์สิน ตั้งแต่ปีงบประมาณ 2553 ถึง ปีงบประมาณ 2556 ในทิศทางที่เพิ่มขึ้น กล่าวคือ ในปีงบประมาณ

/ตารางที่ 4...

ตารางที่ 4 แสดงลูกหนี้ภาษีอากรค้างชำระของกรุงเทพมหานครในระบบบัญชีที่ขอผ่อนชำระตามระเบียบกม.ว่าด้วยการบริหารการชำระภาษีค้าง พ.ศ. 2547

| รายการ                       | ปี 2553       | ปี 2554        | ปี 2555        | ปี 2556        |
|------------------------------|---------------|----------------|----------------|----------------|
| ลูกหนี้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน | 94,691,812.10 | 142,195,804.71 | 204,403,438.33 | 173,035,049.14 |
| ลูกหนี้ภาษีบำรุงท้องที่      | 735.81        | 776.12         | 776.12         | 96,938.37      |
| ลูกหนี้ภาษีป้าย              | 200,710.30    | 192,508.00     | 209,494.00     | 238,400.00     |
| รวม                          | 94,893,258.21 | 142,389,088.83 | 204,613,708.45 | 173,370,387.51 |

ที่มา: กองบัญชี สำนักงานการคลัง



2554 และปีงบประมาณ 2555 มีลูกหนี้ภาษีค้างขอผ่อนชำระตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารการชำระภาษีค้างพ.ศ. 2547 จำนวน 142.39 ล้านบาท และ 204.61 ล้านบาท ตามลำดับ เพิ่มขึ้นจากปีงบประมาณที่ผ่านมาในอัตราร้อยละ 50.06 และ 43.7 ตามลำดับ แต่ลดลงในปีงบประมาณ 2556 ในอัตราร้อยละ 15.3

หากพิจารณาเปรียบเทียบสัดส่วนลูกหนี้ภาษีค้างที่อยู่ในระบบผ่อนชำระตามระเบียบกรุงเทพมหานครว่าด้วยการบริหารการชำระภาษีค้าง พ.ศ. 2547 กับยอดลูกหนี้ภาษีค้างทั้งหมดของกรุงเทพมหานคร จะพบว่าตั้งแต่ปีงบประมาณ 2553 ถึงปีงบประมาณ 2556 มีสัดส่วนร้อยละ 17.14 ถึง 37.03 ซึ่งถือว่ากรุงเทพมหานครมีลูกหนี้ภาษีค้างที่อยู่ในระบบผ่อนชำระตามระเบียบฯ ค่อนข้างน้อย จึงนำไปสู่ประเด็นข้อสังเกตถึงระดับประสิทธิภาพในการบริหารจัดการลูกหนี้ภาษีอากรของกรุงเทพมหานคร ในส่วนของลูกหนี้ภาษีค้างที่ไม่อยู่ในระบบผ่อนชำระตามระเบียบฯ ซึ่งกรุงเทพมหานครจะต้องสร้างความเข้าใจและความเต็มใจชำระภาษีให้แก่ลูกหนี้ เพื่อให้ลูกหนี้ภาษีค้างของกรุงเทพมหานครมาอยู่ในระบบข้อมูลภาษีที่ถูกต้องให้ได้มากที่สุด

ดังนั้น กรุงเทพมหานครจึงมีความจำเป็นจะต้องเพิ่มประสิทธิภาพในการเร่งรัดติดตามจัดเก็บลูกหนี้ภาษีค้างให้มากขึ้น โดยให้ความสำคัญกับการจัดระบบข้อมูลลูกหนี้ภาษีค้างให้ครบถ้วนถูกต้องและเป็นปัจจุบัน ทั้งข้อมูลภูมิлага/สถานประกอบการของผู้ค้างภาษี สถานะของลูกหนี้ภาษีค้าง และรายการทรัพย์สินของผู้ค้างภาษี รวมถึงระบบปฏิบัติงานเร่งรัดติดตามลูกหนี้ภาษี ทั้งการจัดทำหนังสือ คำสั่ง ประกาศ และการติดตามการผ่อนชำระภาษีอากรเป็นงวดๆ เป็นต้น โดยการใช้ระบบโปรแกรมเทคโนโลยีมาช่วยควบคุมและสนับสนุน

/การปฏิบัติ...

การปฏิบัติงานเร่งรัดจัดเก็บภาษีค้างอย่างเป็นระบบ สามารถเรียกข้อมูลภาษีค้างมาใช้ปฏิบัติงานและบันทึกการปฏิบัติงาน ผลการปฏิบัติงาน เพื่อให้ระบบประมวลผลเป็นข้อมูลหรือรายงานที่เป็นประโยชน์ต่อการติดตามควบคุมและวางแผนการเร่งรัดจัดเก็บภาษีค้างที่ถูกต้องและรวดเร็ว ซึ่งหากกรุงเทพมหานครมีข้อมูลลูกหนี้ภาษีที่ถูกต้องเป็นปัจจุบัน และเครื่องมือสนับสนุนการปฏิบัติงานควบคุมติดตามลูกหนี้ภาษีค้างที่เป็นระบบ จะทำให้กรุงเทพมหานครมีลูกหนี้ภาษีค้างที่ลดลง และมีสัดส่วนภาษีที่กรุงเทพมหานครจัดเก็บเองเพิ่มขึ้น ชัดความสามารถในการบริหารงานการเงินการคลังของกรุงเทพมหานครจะเพิ่มขึ้นตามไปด้วย

กรกฎาคม 2557