

ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นจากภาษีการโอนที่ดิน¹

Local Fiscal Disparity from Land Transfer Tax.

Nuttapon Sroisamut² Ausanakorn Tavarom³ Direk Patmasiriwat⁴

Received October 27, 2018 Revised July 10, 2019 Accepted July 15, 2019

บทคัดย่อ

การวิจัยนี้ทำการศึกษาสถานการณ์ของตลาดอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยแบบรายจังหวัด โดยมีวัตถุประสงค์ของการศึกษาอยู่ 2 ประการ ประการแรก เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการซื้อขายที่ดินและรายได้จากภาษีการโอนที่ดินแบบรายจังหวัด ประการที่สอง เพื่อวัดความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีการโอนที่ดิน ผู้วิจัยใช้วิธีการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Research) จากข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่รวบรวมมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และนำมาวิเคราะห์ด้วยสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) ผลการศึกษาพบว่า ประการแรกตั้งแต่ปีพ.ศ.2554 จนถึงพ.ศ.2559 ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินมีการเพิ่มขึ้น 9.67% จำนวนห้องชุดมีการเพิ่มขึ้น 69.11% และมีปริมาณการทำธุรกรรมโดยรวมเฉลี่ยปีละประมาณ 23.97% ส่งผลให้กรมที่ดินสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากภาษีการโอนที่ดินเฉลี่ยประมาณปีละ 31,259 ล้านบาท คิดเป็นอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละประมาณ 2.40% ซึ่งรายได้จากค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินนั้นเป็นส่วนหนึ่งของหมวดรายได้ที่รัฐจัดสรรและส่งให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระนาบล่าง ประการที่สอง ความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่นที่มาจากการจัดเก็บภาษีการโอนที่ดิน พบว่าจังหวัดที่มีรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินต่อหัวมากที่สุด 5 ลำดับ ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ชลบุรี และสมุทรปราการ ผลของค่าสัมประสิทธิ์จีเนียพบวากลุ่มจังหวัดเหล่านี้มีระดับความเหลื่อมล้ำในการเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินอยู่ในระดับที่ต่ำโดยมีค่าสัมประสิทธิ์จีเนียอยู่ที่ประมาณ 0.08 – 0.11 ส่วนจังหวัดที่มีรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินต่อหัวน้อยที่สุด 5 ลำดับ ประกอบด้วย นครราชสีมา บุรีรัมย์ และแม่ฮ่องสอน มีผลของค่าสัมประสิทธิ์จีเนียอยู่ที่ประมาณ 0.39 – 0.42 ซึ่งถือว่ามีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างสูง

คำสำคัญ: ความเหลื่อมล้ำ, การคลังท้องถิ่น, ภาษีการโอนที่ดิน

¹ เรียบเรียงจากงานวิจัยฉบับสมบูรณ์เรื่อง ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นที่สัมพันธ์กับภาษีการโอนที่ดินและอุปสงค์ของที่ดิน

² นักศึกษาหลักสูตรปริญญาโทบริหารธุรกิจ สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์ วิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา

อีเมล nuttapon.ssm@gmail.com

³ ดร. อาจารย์ประจำวิทยาลัยการบริหารรัฐกิจ มหาวิทยาลัยบูรพา อีเมล ausanakorn@buu.ac.th

⁴ ศาสตราจารย์ อาจารย์ประจำคณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ อีเมล direk.p@nida.ac.th

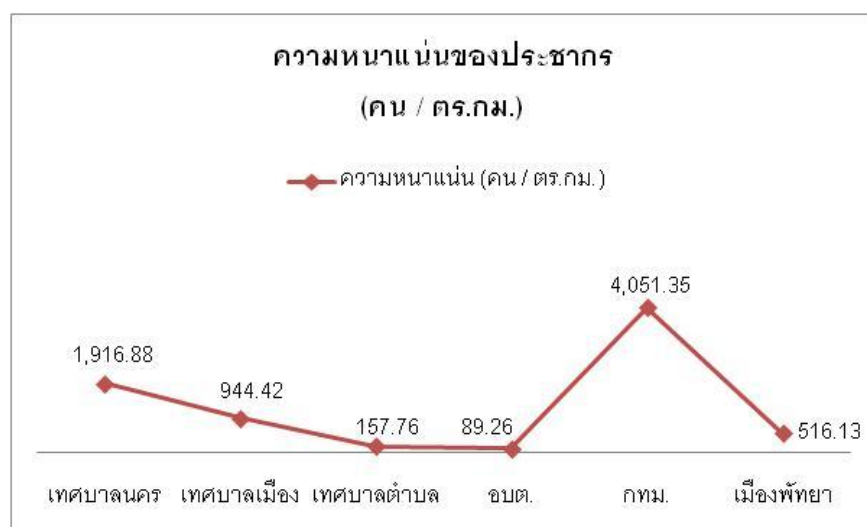
ABSTRACT

This research studied about the situations of real estate market in provinces. The purposes of this study were First, to study the change of the quantity of real estate trading and land transfer tax in provinces and Second, to evaluate the local fiscal disparity getting from land transfer tax. Quantitative research method by analyzing secondary data from related organizations and descriptive statistics were used in this study. The first results revealed that from 2011 to 2016, the land title deed had increased about 9.67% , the condos had increased about 69.11%, and transaction had increased about 23.97%. These caused transfer tax being collected by the department of lands had increased about 31,259 MB per year (increasing about 2.40% per year). The land transfer tax was one part of income that the government allocated to lower-tier local governments. The second results that the revenue of the land transfer tax caused inequality of the local finance. The 5 provinces with the highest land transfer tax could be ranked in order as Phuket, Bangkok, Nontaburi, Chonburi, and Samutprakan. Furthermore, it was found that the group of provinces with the high level of the land transfer tax had inequality in collecting the land transfer tax at low level. The coefficient is about 0.08-0.11. The 5 provinces with the lowest land transfer tax could be ranked in order as Narathiwat, Pattani, Yala, Satun, and Maehongson. The land transfer tax of these 5 provinces had inequality in collecting the land transfer tax at quite high level. The coefficient is about 0.39-0.42.

Keywords: Disparity, Fiscal of Local Governments, Land Transfer Tax.

บทนำ

“ความเหลื่อมล้ำ” เป็นคำที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลายเพื่อสะท้อนให้เห็นถึงความไม่เสมอภาค หรือความไม่เท่าเทียมกันในหลากหลายมิติ โดยเฉพาะความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้เพราะเป็นสิ่งที่สามารถวัดและรับรู้ถึงความไม่เท่าเทียมกันได้อย่างง่ายดาย ความเหลื่อมล้ำประเภทหนึ่งที่มีพบเจอในการบริหารการคลังท้องถิ่นคือความไม่เสมอภาคในการจัดเก็บและการจัดสรรงบประมาณรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ทำให้รายได้จากการจัดเก็บมีการกระจุกตัวอยู่ในท้องถิ่นที่มีการพัฒนาแล้ว อย่างเช่นท้องถิ่นที่เป็นย่านพาณิชยกรรม การท่องเที่ยว อุตสาหกรรม และเขตชุมชนที่มีการอยู่อาศัยหนาแน่นประเภทชุมชนเมืองเท่านั้น ในขณะที่ท้องถิ่นซึ่งเป็นย่านเกษตรกรรมและย่านที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นน้อยแบบชนบทกลับมีรายได้ที่น้อยทำให้มีรายได้ไม่เพียงพอในการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคให้เท่าเทียมกันกับท้องถิ่นที่มีความเจริญมาก แม้ว่าภาครัฐพยายามมุ่งเน้นการพัฒนาแบบบูรณาการเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ แต่ในปัจจุบันปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าวก็ไม่ได้หมดไปอีกทั้งยังมีแนวโน้มเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความเหลื่อมล้ำระหว่างจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์ต่อหัวสูงที่สุดกับจังหวัดที่มีผลิตภัณฑ์ต่อหัวต่ำที่สุด (อภิวัฒน์รัตนวราหะ, 2552) ประการหนึ่งในความเหลื่อมล้ำเชิงมิติพื้นที่ที่สามารถสะท้อนให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำได้อย่างชัดเจนก็คือ การกระจุกตัวของจำนวนประชากรในแต่ละท้องถิ่น ในภาพประกอบที่ 1 ได้แสดงให้เห็นถึงความหนาแน่นหรือการกระจุกตัวของประชากรที่แตกต่างกันของท้องถิ่นแต่ละประเภท ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับรูปแบบการใช้ประโยชน์ของที่ดิน ความเจริญ สิ่งอำนวยความสะดวก และระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานของชุมชน



ภาพประกอบที่ 1. ความหนาแน่นของประชาชนแบ่งตามประเภทของอปท. ระบายล่าง พ.ศ. 2559

ที่มา : กรมส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2559

ปีที่ 10 ฉบับที่ 20 กรกฎาคม – ธันวาคม 2562

การกระจุกตัวของจำนวนประชากรส่งผลให้ความต้องการของที่ดินในแต่ละแห่งมีความแตกต่างกันไปเพราะในทางเศรษฐศาสตร์ที่ดินนั้นถือเป็นปัจจัยการผลิต และความต้องการของที่ดิน (Demand for Land) เป็นปัจจัยที่ทำให้ราคาที่ดินมีระดับราคาที่สูงต่ำแตกต่างกันไปโดยขึ้นอยู่กับปัจจัยหลายๆ ด้านตั้งแต่ประเภทการใช้ประโยชน์ ระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน สิ่งอำนวยความสะดวก และบริการสาธารณะต่างๆ ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดเก็บรายได้ภาษีการโอนที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเช่นกัน สอดคล้องกับการศึกษาของ Heng Y. (2008) ที่พบว่า ความเหลื่อมล้ำทางการคลังมีสาเหตุของความแตกต่างจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งมาจากปัจจัยต่างๆ เช่น สภาพของท้องถิ่น, ความหนาแน่นของชุมชน, โครงสร้างฐานภาษี และความสามารถในการจัดเก็บ เป็นต้น

นอกจากนั้นความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้ของท้องถิ่นในมิติพื้นที่สามารถสะท้อนได้อย่างชัดเจนจากรายได้เฉลี่ยต่อหัวในแต่ละจังหวัด (ตารางที่ 1) โดยจังหวัดที่มีรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยต่อหัวของประชากรสูงนั้นจะเป็นจังหวัดที่มีความเจริญมาก เป็นแหล่งศูนย์กลางธุรกิจ การท่องเที่ยว และอุตสาหกรรมเป็นหลัก อย่างเช่น ภูเก็ต, กรุงเทพมหานคร, ชลบุรี, ระยอง และสมุทรปราการ ทำให้มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรอยู่ที่ประมาณ 8,940.60 ถึง 14,412.83 บาท ในขณะที่จังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรต่ำนั้นจะเป็นจังหวัดในภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่เป็นย่านชนบทและเกษตรกรรมเป็นหลัก อย่างเช่น สกลนคร, สุรินทร์, มหาสารคาม, บุรีรัมย์ และบึงกาฬ ทำให้มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวของประชากรอยู่ที่ประมาณ 5,905.61 ถึง 6,410.56 บาท

ตารางที่ 1. ลำดับรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ย พ.ศ.2554 – พ.ศ.2559

ลำดับ	จังหวัด รายได้มากที่สุด	รายได้เฉลี่ย (บาท / คน)	จังหวัด รายได้น้อยที่สุด	รายได้เฉลี่ย (บาท / คน)
1	ภูเก็ต	14,412.83	สกลนคร	5,905.61
2	กรุงเทพมหานคร	14,125.11	สุรินทร์	5,967.76
3	ชลบุรี	12,380.19	มหาสารคาม	6,049.68
4	ระยอง	11,687.26	บุรีรัมย์	6,074.48
5	สมุทรปราการ	9,928.95	บึงกาฬ	6,096.73

ที่มา : กรมส่งเสริมองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2554 - พ.ศ.2559

ปัจจัยหนึ่งที่ส่งผลให้รายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเฉลี่ยต่อหัวของประชากรมีความเหลื่อมล้ำและไม่เท่าเทียมกัน ได้แก่ ราคาที่ดินที่ถูกนำมาใช้เป็นฐานทรัพย์สินเพื่อการจัดเก็บภาษีการโอนที่ดิน ที่มีความแตกต่างกันตามสภาพชุมชน ทำให้ที่ตั้ง ลักษณะทางกายภาพ ระบบสาธารณูปโภค และสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ โดยจังหวัดที่มีระดับราคาที่ดินในการทำธุรกรรมการโอนที่ดินสูงที่สุดจำนวน 5 ลำดับ ได้แก่ กรุงเทพมหานคร, สงขลา, เชียงใหม่, ชลบุรี และภูเก็ต มีราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินสูงที่สุด

ปีที่ 10 ฉบับที่ 20 กรกฎาคม - ธันวาคม 2562

ประมาณ 200,000 – 1,000,000 บาท/ตารางวา จังหวัดที่มีระดับราคาที่ดินในการทำธุรกรรมการโอนที่ดินต่ำที่สุดจำนวน 5 ลำดับ ได้แก่ บึงกาฬ, สุรินทร์, อำนาจเจริญ, มุกดาหาร และสระแก้ว มีราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินสูงที่สุดประมาณ 7,000 – 25,000 บาท/ตารางวา (ตารางที่ 2) แสดงให้เห็นว่ากลุ่มจังหวัดที่มีระดับราคาที่ดินสูงที่สุดยังคงเป็นกลุ่มจังหวัดที่เป็นย่านพาณิชยกรรม การท่องเที่ยว อุตสาหกรรม และเขตชุมชนที่มีการอยู่อาศัยหนาแน่นประเภทชุมชนเมือง ส่วนจังหวัดที่มีระดับราคาที่ดินต่ำสุดยังเป็นกลุ่มของจังหวัดที่เป็นย่านเกษตรกรรมและย่านที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นน้อยแบบชนบท

ตารางที่ 2. ลำดับราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินรอบบัญชี พ.ศ.2559 - 2562

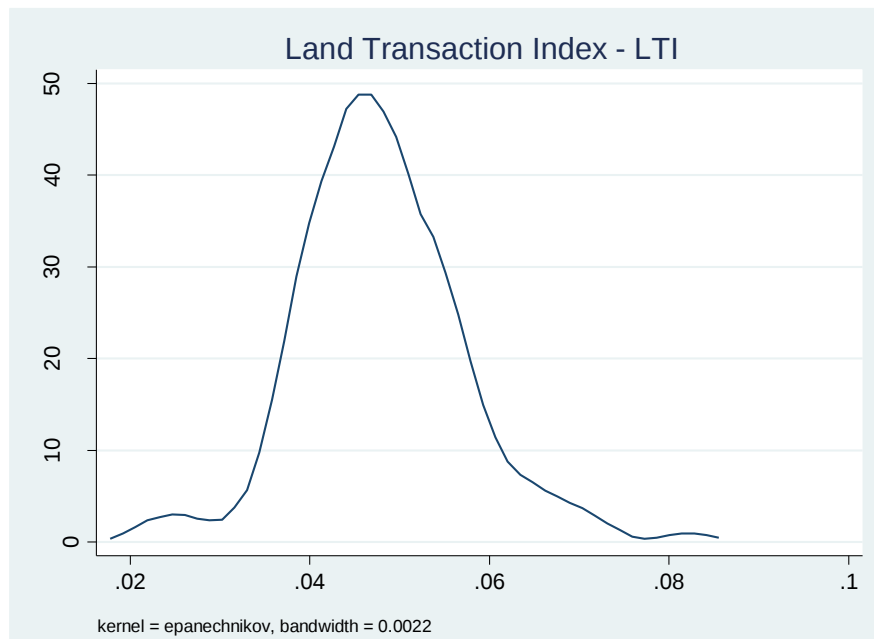
ลำดับ	จังหวัด	ราคาที่ดิน	จังหวัด	ราคาที่ดิน
	ราคาสูงที่สุด	(บาท/ตารางวา)	ราคาต่ำที่สุด	(บาท/ตารางวา)
1	กรุงเทพมหานคร	1,000,000	บึงกาฬ	7,000
2	สงขลา	400,000	สุรินทร์	16,000
3	เชียงใหม่	250,000	อำนาจเจริญ	17,000
4	ชลบุรี	220,000	มุกดาหาร	24,000
5	ภูเก็ต	200,000	สระแก้ว	25,000

ที่มา : กรมธนารักษ์

ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินและห้องชุดที่ประชาชนมีการถือครองเป็นอีกปัจจัยที่ส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ เพราะถือเป็นสต็อกของอุปทานที่ดินในตลาด ซึ่งปัจจุบันมีเอกสารสิทธิที่ดินประมาณ 36.30 ล้านแปลง และห้องชุดอีกประมาณ 1.33 ล้านยูนิต ที่การทำนิติกรรมทุกครั้งต้องทำกันต่อหน้าโดยเจ้าหน้าที่จดทะเบียนของกรมที่ดินตามมาตรา 71 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนั้นรายได้จากการให้บริการของกรมที่ดินจะมีมากหรือน้อยเท่าไรนั้นจึงขึ้นอยู่กับปริมาณเอกสารสิทธิและความถี่ของปริมาณการทำธุรกรรมการโอนที่ดินด้วย ซึ่งความร้อนแรงของตลาดอสังหาริมทรัพย์ในแต่ละท้องถิ่นสามารถวัดได้จากความถี่ในการทำธุรกรรมการโอนที่ดิน โดยวัดจากดัชนีการแลกเปลี่ยนที่ดิน⁵ (Land Transaction Index – LTI) (ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2560) ในช่วงปี พ.ศ.2554 – พ.ศ.2559 ทั่วประเทศมีดัชนีการแลกเปลี่ยนที่ดินอยู่ในช่วงประมาณร้อยละ 2.40 – 7.41 และกระจุกตัวอยู่ที่ประมาณร้อยละ 4.79 (ภาพประกอบที่ 2)

⁵ ดัชนีการแลกเปลี่ยนที่ดิน (Land Transaction Index - LTI) เป็นดัชนีที่คำนวณเฉพาะปริมาณการทำธุรกรรมที่เปลี่ยนกรรมสิทธิ์ผู้ถือครองเท่านั้น ได้แก่ รายการซื้อขาย, ขายฝาก, แลกเปลี่ยน, ให้ และโอนมรดก

ปีที่ 10 ฉบับที่ 20 กรกฎาคม – ธันวาคม 2562



ภาพประกอบที่ 2. การกระจุกตัวของดัชนีการแลกเปลี่ยนที่ดิน
ที่มา : จากการคำนวณ

จากรายละเอียดข้างต้นจะเห็นได้ว่าในแต่ละปีองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับกลาง ได้แก่ เทศบาล, องค์การบริหารส่วนตำบล และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ มีรายได้จากภาษีการโอนที่ดินผ่านการจัดเก็บของรัฐบาลโดยกรมที่ดิน เฉลี่ยปีละ 31,259 ล้านบาท และรายได้เหล่านั้นก็จะกระจายไปตามท้องถิ่นต่างๆ มากหรือน้อยขึ้นอยู่กับระดับราคาฐานทรัพย์สินและความถี่ในการทำธุรกรรมของท้องถิ่นนั้นๆ นั่นหมายความว่าท้องถิ่นใดที่มีความเจริญหรือการกระจุกตัวของประชากรมากก็จะมีรายได้จากภาษีการโอนที่ดินมาก ส่วนท้องถิ่นใดที่มีความเจริญและการกระจุกตัวของประชากรน้อยก็จะมีรายได้ที่น้อยลดหลั่นกันไป ซึ่งสิ่งเหล่านี้ได้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาของความเหลื่อมล้ำทางด้านมิติพื้นที่ได้อย่างชัดเจนอีกทั้งยังมีแนวโน้มที่มากขึ้นอย่างต่อเนื่อง และขัดแย้งกับหลักการในการกระจายอำนาจให้กับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นที่นอกจากจะต้องทำให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีความอิสระในการบริหารราชการ และการบริหารการคลังท้องถิ่นแล้ว ยังมีวัตถุประสงค์สำคัญอีกประการหนึ่งนั่นก็คือเพื่อต้องการลดความเหลื่อมล้ำของสังคม และให้ประชาชนในทุกๆ ท้องที่มีความเป็นอยู่ และมีบริการสาธารณะต่างๆ ที่เท่าเทียมกัน จากข้อมูลเชิงประจักษ์ข้างต้นทำให้ผู้วิจัยเกิดความสนใจถึงการเปลี่ยนแปลงของตลาดที่ดิน และผลกระทบที่ส่งผลต่อการคลังท้องถิ่นจากการจัดเก็บภาษีการโอนที่ดิน

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1. เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการซื้อขายที่ดินและรายได้จากภาษีการโอนที่ดินแบบรายจังหวัด
2. เพื่อวัดความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีการโอนที่ดิน

แนวคิดทฤษฎีและกรอบในการวิจัย

ในส่วนของแนวคิดทฤษฎีและกรอบในการวิจัยทางผู้วิจัยได้แบ่งออกเป็น 4 ส่วนประกอบด้วย แนวคิดด้านความเหลื่อมล้ำ แนวคิดด้านการเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่น แนวคิดด้านภาษีการโอนที่ดิน และแนวคิดด้านตลาดที่ดิน โดยมีรายละเอียดดังนี้

ส่วนที่ 1 แนวคิดด้านความเหลื่อมล้ำ

ความเหลื่อมล้ำมาจาก 3 แนวคิด (สฤณี อาชวานันทกุล, 2554) ได้แก่ 1. แนวคิดด้านเสรีนิยม ที่มีแนวคิดว่าการปล่อยให้ความเหลื่อมล้ำในสังคมเป็นไปตามกลไกของสังคมนั้นๆ โดยที่ภาครัฐไม่เข้ามาแทรกแซง 2. แนวคิดด้านความยุติธรรมทางสังคม ที่มีแนวคิดที่รัฐควรมีส่วนในการช่วยเหลือและลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ เนื่องจากความเหลื่อมล้ำจะมีเพิ่มขึ้นเรื่อยๆ ของการสะสมจากรุ่นสู่รุ่น และ 3. แนวคิดด้านสมรรถภาพของมนุษย์ ที่มีแนวคิดว่าการที่ภาครัฐสร้างสังคมให้มีเสถียรภาพที่ดีทั้งทางด้านเศรษฐกิจ และบริการสาธารณะต่างๆ จะเป็นเครื่องมือที่ทำให้ประชาชนสามารถดำรงชีวิตให้มีความเป็นอยู่ที่ดีได้ ซึ่งความเหลื่อมล้ำนั้นเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างของทุกๆ สังคมที่เกิดขึ้นจากความแตกต่างกันในหลากหลายมิติตั้งแต่ด้านรายได้ ด้านโอกาส และด้านสิทธิพื้นฐานต่างๆ และส่งผลต่อความเป็นอยู่ของประชาชนในแต่ละท้องถิ่น

ส่วนที่ 2 แนวคิดด้านการเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่น

Boadway & Shah (2007) ได้ให้ความหมายของความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น (fiscal disparity) ว่าหมายถึง ความแตกต่างกันของท้องถิ่น ในการหารายได้เพื่อการจัดทำบริการสาธารณะเพื่อสนองความต้องการให้กับประชาชนในท้องถิ่น โดยดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารุณี พุ่มแก้ว (2557) ได้จำแนกความเหลื่อมล้ำการคลังออกเป็น 2 ระดับ หนึ่ง ความเหลื่อมล้ำการคลังแบบแนวดิ่ง (vertical fiscal disparity) ซึ่งเกี่ยวข้องกับการจัดสรรรายได้ (revenue assignment) ไม่สมดุลกับการจัดสรรรายจ่าย (expenditure assignment) ซึ่งสะท้อนในคำกล่าวของคนท้องถิ่นที่ระบุว่า “ได้รับภารกิจถ่ายโอน” แต่ว่า “เงินไม่ตามมา” (unfunded mandates) นอกจากนี้มีปัญหาค่าความไม่เท่าเทียมกันทางการคลังเปรียบเทียบระหว่าง อบท. รูปแบบพิเศษ (กรุงเทพมหานคร กับ เมืองพัทยา) กับเทศบาล และ อบต. เป็นต้น สอง ความเหลื่อมล้ำตามแนวนอน (horizontal fiscal disparity) หมายถึง การเปรียบเทียบระหว่าง อบท. ประเภทเดียวกันแต่ตั้งในภูมิภาคที่แตกต่างกัน เช่น เทศบาลหรืออบต. ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ เปรียบเทียบกับ เทศบาลหรืออบต.

ในกรุงเทพและปริมณฑล ซึ่งการวัดความเหลื่อมล้ำที่ได้รับความนิยมและมีการใช้กันอย่างแพร่หลายก็คือการวัดด้วยสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient) หรือสัมประสิทธิ์การกระจายรายได้ เป็นตัวชี้วัดความไม่เท่าเทียมที่ใช้อธิบายในกลุ่ม Lorenz Curve ค่าจีนิถูกกำหนดจากพื้นที่ระหว่างเส้น Lorenz Curve กับเส้นการกระจายรายได้สมมุติหารด้วยพื้นที่ใต้เส้นทแยงมุมทั้งหมด สัมประสิทธิ์จีนิ จะมีค่าตั้งแต่ 0 ถึง 1 โดยหากมีค่าเข้าใกล้ศูนย์จะยิ่งดี คือทุกคนมีรายได้เท่าเทียมกันอย่างสมบูรณ์ เมื่อค่า = 0 (กระทรวงการคลัง http://www.mof.go.th/home/eco/index_economicwordlist.htm)

ส่วนที่ 3 แนวคิดด้านภาษีการโอนที่ดิน

ภาษีการโอนที่ดิน เป็นภาษีที่ทางรัฐบาลกลางโดยกรมที่ดินเป็นผู้จัดเก็บภาษี ประกอบด้วย อากรแสตมป์ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา และภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีที่รัฐบาลกลางจัดเก็บให้และโอนให้ท้องถิ่นทั้งจำนวน คือ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์ คิดเป็นร้อยละ 2.0 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ กรมธนารักษ์ การจัดเก็บภาษีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน จะเก็บไม่ว่าจากการให้มรดก การให้ด้วยความเสนหา หรือการขายอสังหาริมทรัพย์โดยมิได้มุ่งการค้าหรือกำไร หรือโดยมุ่งการค้าหรือกำไร (ชัยรัตน์ เอี่ยมกุลวัฒน์, 2558) ซึ่งในช่วงที่ภาวะเศรษฐกิจมีการชะลอตัว และทำให้ประชาชนมีรายได้น้อย กำลังในการซื้อที่อยู่อาศัยลดลง รวมถึงสถานการณ์ที่ตลาดอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทยในภาพรวมมีอุปทานคงค้างในตลาดจำนวนมาก ทางคณะรัฐมนตรีก็จะมีการกำหนดมาตรการทางการเงินและการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจ โดยส่วนหนึ่งของมาตรการทางการเงิน ได้แก่ การลดค่าธรรมเนียมสำหรับการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม โดยให้ลดการเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนการโอน และค่าจดทะเบียนการจำนองอสังหาริมทรัพย์และห้องชุดจากเดิมร้อยละ 2 ของราคาประเมินทุนทรัพย์ในการโอน และร้อยละ 1 ของมูลค่าที่จำนองแต่ไม่เกิน 200,000 บาท ในการจำนองฯ เหลือร้อยละ 0.01 เป็นต้น (กลุ่มสารนิเทศการคลัง สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, 2558)

ส่วนที่ 4 แนวคิดด้านตลาดที่ดิน

อสังหาริมทรัพย์ก็คือที่ดินกับทรัพย์สินติดอยู่กับที่ดินทั้งที่เกิดโดยธรรมชาติ เช่น ต้นไม้ หรือคนสร้างขึ้น (เช่น อาคาร) ทรัพย์สินที่ประกอบเป็นอันหนึ่งอันเดียวกับที่ดิน เช่น แร่ธาตุ มูลค่าของอสังหาริมทรัพย์ขึ้นอยู่กับสิทธิในการใช้สอยด้วย โดยที่ดินถือเป็นสิ่งที่มีส่วนสำคัญต่อระบบเศรษฐกิจ ในทุกๆ ด้าน เนื่องจาก เป็นสถานที่ในการประกอบกิจกรรมทั้งทางด้านพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัย รวมถึงการใช้ประโยชน์ทางด้านระบบสาธารณูปโภคต่างๆ (The European Public Real Estate Association, 2012) อสังหาริมทรัพย์หรือที่ดินนั้นสามารถแบ่งออกเป็น 2 ประเภทใหญ่ ได้แก่ ที่ดินที่ถือครองโดยภาคเอกชน (private housing หรือ private sector) หมายถึง การจัดการก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์หรือที่อยู่อาศัยโดยเอกชนเป็นเจ้าของเป็นนักพัฒนา การก่อสร้างจะมุ่งที่ธุรกิจเป็นหลัก จะต้องมีการลงทุน ต้องมีกำไร และจะต้องสามารถขาดทุนได้ และที่ดินที่ถือครองโดยภาครัฐ (Public sector) หมายถึง การก่อสร้าง

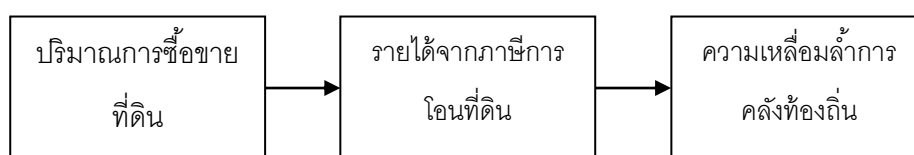
ปีที่ 10 ฉบับที่ 20 กรกฎาคม – ธันวาคม 2562

อสังหาริมทรัพย์และที่อยู่อาศัยโดยภาครัฐ ซึ่งรัฐจะเป็นผู้จัดหาและก่อสร้างให้กับประชาชนโดยทั่วไป (กิตติพงษ์ ศรีจันทร์, 2552) ส่วนราคาที่ดินนั้นจะมีการเปลี่ยนแปลงไปตามกลไกตลาดอันได้แก่อุปทานและอุปสงค์ของที่ดิน ในปัจจุบันราคาที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องแต่จะมีอัตราการเปลี่ยนแปลงที่สูงหรือต่ำขึ้นอยู่กับปัจจัยต่างๆ ของที่ดินในบริเวณนั้นๆ เช่น ปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยทางด้านข้อกฎหมาย ปัจจัยสภาพแวดล้อม ปัจจัยทางกายภาพทรัพย์สิน ปัจจัยจากประเทศภายนอก และปัจจัยจากการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาการและเทคโนโลยีในยุคโลกาภิวัตน์ (จรัส วิสุทธิ, 2557)

จากการทบทวนแนวคิดทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้องข้างต้นสามารถนำมาสรุปเป็นสมมติฐานและกรอบแนวคิดในการวิจัยได้ดังนี้

H 1 : การเปลี่ยนแปลงของปริมาณการซื้อขายที่ดินและรายได้จากภาษีการโอนที่ดินแบบรายจังหวัดมีอัตราการเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น โดยจังหวัดที่มีรายได้จากภาษีการโอนที่ดินมากเป็นกลุ่มจังหวัดที่มีความเจริญมาก

H 2 : รายได้จากภาษีการโอนที่ดินที่แตกต่างกันในแต่ละท้องถิ่นจะส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น



ภาพประกอบที่ 3. กรอบแนวคิดในการวิจัย

วิธีดำเนินการวิจัย

1. ขอบเขตของการวิจัย

1.1 ขอบเขตของการศึกษา

(1) ในการศึกษาถึงการเปลี่ยนแปลงของปริมาณการซื้อขายที่ดินและรายได้จากภาษีการโอนที่ดินแบบรายจังหวัด

- ตัวแปรอิสระ ได้แก่ ปริมาณเอกสารสิทธิ และปริมาณการทำธุรกรรมการโอนที่ดินเป็นรายจังหวัด
- ตัวแปรตาม ได้แก่ อัตราการเปลี่ยนแปลงของการซื้อขายที่ดินและรายได้จากภาษีการโอนที่ดิน

(2) ในศึกษาถึงความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่นซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีการโอนที่ดิน

- ตัวแปรอิสระ ได้แก่ รายได้จากการจัดเก็บภาษีการโอนที่ดิน
- ตัวแปรตาม ได้แก่ ดัชนีความเหลื่อมล้ำของรายได้จากการจัดเก็บภาษีการโอนที่ดิน จากการวัดค่าสัมประสิทธิ์จีนิ (Gini coefficient)

1.2. ขอบเขตด้านข้อมูล

เนื่องจากการศึกษาครั้งนี้เป็นการศึกษาเรื่อง ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นจากภาษีการโอนที่ดิน ซึ่งเป็นการวิจัยเชิงปริมาณ (Quantitative Methodology) เป็นการศึกษาและวิเคราะห์ด้วยข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary data) ดังนี้ ข้อมูลจำนวนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแยกตามประเภท พ.ศ.2559, ข้อมูลรายได้ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ.2554 – พ.ศ.2559, ข้อมูลรายได้กรมที่ดินรายจังหวัด พ.ศ.2554 – พ.ศ. 2559, ข้อมูลรายได้และปริมาณการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมรายจังหวัด พ.ศ.2554 – พ.ศ.2559, ข้อมูล ปริมาณเอกสารสิทธิรายจังหวัด พ.ศ.2554 – พ.ศ.2559 และข้อมูลปริมาณที่ดินรายจังหวัด พ.ศ.2554 – พ.ศ. 2558

1.3. ขอบเขตด้านพื้นที่

ผู้วิจัยทำการศึกษาโดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) ที่เกี่ยวกับภาษีการโอนที่ดิน ซึ่งข้อมูล ดังกล่าวจะครอบคลุมเฉพาะในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระนาบล่าง⁶ (lower-tier local government) จำนวน 7,777 แห่ง

2. วิธีดำเนินการวิจัย

2.1 ประชากรการวิจัย

ประชากรในการศึกษา คือ ขอบเขตของข้อมูลทุติยภูมิขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระนาบล่าง (lower-tier local governments) ซึ่งเป็นหน่วยงานที่มีรายได้มาจากภาษีการโอนจำนวน 7,777 แห่ง

2.2. การเก็บรวบรวมข้อมูล

การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิ (Secondary Data) สำหรับการวิจัยเชิงปริมาณนั้น ทางผู้วิจัยได้จากการค้นคว้าเอกสาร ตำรา จากแหล่งข้อมูลต่างๆ ทั้งจากเอกสารและสื่ออิเล็กทรอนิกส์สำหรับข้อมูลที่มีการเผยแพร่ทั่วไป ส่วนข้อมูลที่เป็นข้อมูลภายในเฉพาะของแต่ละหน่วยงาน ทางผู้วิจัยจะทำการติดต่อทางต้นสังกัดที่เป็นผู้จัดการข้อมูลดังกล่าว หลังจากนั้นจะทำการขอหนังสือจากทางมหาวิทยาลัยเพื่อใช้ในการขอข้อมูล และนำไปยื่นในวันนัดพบเข้าไปรับข้อมูลดังกล่าว

2.3. เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย

เครื่องมือที่ใช้ในการวิจัย คือ แบบบันทึกข้อมูล ที่ผู้วิจัยได้สร้างขึ้นตามชนิดของข้อมูลที่ต้องการนำมาใช้ในการวิเคราะห์

2.4 การตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

⁶ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระนาบล่าง (lower-tier local government) ประกอบไปด้วยเทศบาลนคร จำนวน 30 แห่ง, เทศบาลเมือง จำนวน 178 แห่ง, เทศบาลตำบล จำนวน 2,233 แห่ง, องค์การบริหารส่วนตำบล จำนวน 5,334 แห่ง และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรูปแบบพิเศษ จำนวน 2 แห่ง ได้แก่ กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา รวม 7,777 แห่ง

ปีที่ 10 ฉบับที่ 20 กรกฎาคม – ธันวาคม 2562

เนื่องจากข้อมูลทุติยภูมิมีที่มาจากหลายแหล่ง ผู้วิจัยจึงต้องตรวจสอบข้อมูลความถูกต้องก่อนที่จะนำมาวิเคราะห์ โดยใช้การตรวจสอบข้อมูลแบบสามเส้า (Data Triangulation) จากแหล่งข้อมูลหลายแหล่ง กล่าวคือ ผู้วิจัยได้ทำการตรวจสอบข้อมูลเดียวกันจากแหล่งที่มาหลายแหล่ง ซึ่งเป็นหน่วยงานหรือองค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดทำหรือให้บริการข้อมูลนั้นๆ เพื่อตรวจสอบความถูกต้องของข้อมูล

2.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

ผู้วิจัยทำการพิมพ์ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์ลงในโปรแกรม Excel version 2007 ก่อนที่จะนำมาประมวลผลและวิเคราะห์ผลด้วยโปรแกรม Stata Version 12 สำหรับสถิติที่ใช้วิเคราะห์ มีดังนี้

การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา (Descriptive Statistics) การวิเคราะห์ข้อมูลด้วยสถิติเชิงพรรณนา ประกอบไปด้วย การแจกแจงความถี่ (Frequency distribution), อัตราส่วน (Ratio), สัดส่วน (Proportion), ค่าร้อยละ (Percentage), ค่าเฉลี่ยเลขคณิต (Mean), ส่วนเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation), สัมประสิทธิ์การกระจาย (Coefficient of variation) ในการอธิบายลักษณะการกระจายตัวของตัวแปรอิสระ ได้แก่ ข้อมูลจำนวนประชากร ปริมาณเอกสารสิทธิรายจังหวัด ปริมาณการทำธุรกรรมการโอนที่ดินรายจังหวัด และรายได้ของกรมที่ดินที่เกิดจากภาษีการโอนที่ดินรายจังหวัด

ผลการศึกษา

ประการแรก ผลการศึกษาปริมาณการซื้อขายที่ดินและรายได้จากภาษีการโอนที่ดินแบบรายจังหวัด พบว่า รายได้จากค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของรายได้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในหมวดรายได้รัฐจัดสรรซึ่งรายได้จะมีมากหรือน้อยนั้นเกิดจากปริมาณของจำนวนเอกสารสิทธิ และความสามารถในการทำธุรกรรม ในปีพ.ศ. 2554 - 2559 ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินมีการเพิ่มขึ้น 9.67% จำนวนห้องชุดมีการเพิ่มขึ้น 69.11% และมีปริมาณการทำธุรกรรมโดยรวมเฉลี่ยปีละประมาณ 23.97% ส่งผลให้กรมที่ดินสามารถจัดเก็บค่าธรรมเนียมจากภาษีการโอนที่ดินเฉลี่ยประมาณปีละ 31,259 ล้านบาท คิดเป็นอัตราเพิ่มขึ้นเฉลี่ยปีละประมาณ 2.40% และเมื่อพิจารณาปริมาณเอกสารสิทธิ, ดัชนีการแลกเปลี่ยนที่ดิน (LTI) และรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินแยกเป็นรายจังหวัด ตามตารางที่ 3 พบว่า จังหวัดที่มีปริมาณเอกสารสิทธิมากเป็นจังหวัดที่มีความเจริญสูงและเป็นหัวเมืองขนาดใหญ่ อย่างเช่น กรุงเทพมหานคร, นครราชสีมา, ขอนแก่น, สงขลา และเชียงใหม่ มีปริมาณเอกสารสิทธิ (ที่ดินและห้องชุด) ประมาณ 1,025,999 – 2,657,754 หน่วย ส่วนจังหวัดที่มีปริมาณเอกสารสิทธิน้อย ได้แก่ แม่ฮ่องสอน, ระนอง, สมุทรสงคราม, ตราด และบึงกาฬ จะมีปริมาณเอกสารสิทธิประมาณ 49,143 – 118,308 หน่วย ซึ่งจังหวัดที่มีปริมาณเอกสารสิทธิน้อยสุดอย่างแม่ฮ่องสอนมีปริมาณเอกสารสิทธิเพียง 1.85% ของจังหวัดขนาดใหญ่อย่างกรุงเทพมหานคร ส่วนดัชนีการแลกเปลี่ยนที่ดิน (LTI) พบว่าจังหวัดที่มีดัชนีการแลกเปลี่ยนที่ดินมากที่สุดเป็นเมืองที่มีความเจริญมากเนื่องจากเป็นทั้งแหล่งท่องเที่ยวและย่านอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ ทำให้เกิดโครงการที่อยู่อาศัยไปทำการพัฒนาขายเพื่อรองรับจำนวนประชากรจำนวนมาก ได้แก่ ชลบุรี, ระยอง, ภูเก็ต, สระแก้ว และกรุงเทพมหานคร ที่อัตราร้อยละ 6.12-7.41 น้อยที่สุด ได้แก่ บัตตานี, นราธิวาส, น่าน, ยะลา และลำปาง ที่

ปีที่ 10 ฉบับที่ 20 กรกฎาคม – ธันวาคม 2562

อัตราร้อยละ 2.40 – 3.64 ซึ่งส่วนมากจะเป็นพื้นที่ในชายแดนภาคใต้ที่มีข่าวก่อการร้ายมากทำให้ประชาชนรู้สึกมีความปลอดภัยในชีวิตและทรัพย์สินต่ำ จึงไม่กล้าย้ายเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่ ส่วนรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินต่อหัวพบว่ากลุ่มจังหวัดที่มีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูงได้แก่จังหวัดภูเก็ตเนื่องจากเป็นสถานที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงอย่างมากอีกทั้งมีลักษณะเป็นเกาะที่มีพื้นที่และจำนวนประชากรน้อยจึงมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวสูง รองลงมาได้แก่กรุงเทพมหานครและปริมณฑลที่เป็นย่านศูนย์กลางธุรกิจของประเทศ โดยมีรายได้จากค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินเฉลี่ยต่อหัวประมาณ 1,451.97 – 2,081.50 บาท ส่วนจังหวัดที่มีรายได้จากค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินต่อหัวน้อยที่สุดยังคงเป็นจังหวัดชายแดนภาคใต้ อย่างเช่น นราธิวาส, ปัตตานี และยะลา ซึ่งมีรายได้เฉลี่ยต่อหัวเพียง 8.06 – 15.76 บาท ซึ่งคิดเป็นเพียงไม่ถึง 1.00% จังหวัดที่มีรายได้มากที่สุด (ตารางที่ 3)

ตารางที่ 3.. ปริมาณเอกสารสิทธิ, ดัชนีการแลกเปลี่ยนที่ดิน (LTI) และรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินแบบรายจังหวัด พ.ศ. 2554-2559

ปริมาณเอกสารสิทธิ			
จังหวัด	มากที่สุด (หน่วย)	จังหวัด	น้อยที่สุด (หน่วย)
กรุงเทพมหานคร	2,657,754	แม่ฮ่องสอน	49,143
นครราชสีมา	1,492,857	ระนอง	49,425
ขอนแก่น	1,118,607	สมุทรสงคราม	86,601
สงขลา	1,060,142	ตราด	99,264
เชียงใหม่	1,025,999	บึงกาฬ	118,308
ดัชนีการแลกเปลี่ยนที่ดิน (LTI)			
จังหวัด	มากที่สุด (ร้อยละ)	จังหวัด	น้อยที่สุด (ร้อยละ)
ชลบุรี	7.41	ปัตตานี	2.40
ระยอง	6.63	นราธิวาส	2.55
ภูเก็ต	6.62	น่าน	3.52
สระแก้ว	6.27	ยะลา	3.61
กรุงเทพมหานคร	6.12	ลำปาง	3.64
รายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน			
จังหวัด	มากที่สุด (บาท/หัว)	จังหวัด	น้อยที่สุด (บาท/หัว)
ภูเก็ต	2,081.50	นราธิวาส	8.06
กรุงเทพมหานคร	1,655.78	ปัตตานี	8.30

ปีที่ 10 ฉบับที่ 20 กรกฎาคม – ธันวาคม 2562

นนทบุรี	1,576.07	ยะลา	15.76
ชลบุรี	1,475.53	สตูล	18.18
สมุทรปราการ	1,451.97	แม่ฮ่องสอน	64.09

ประการที่สอง ผลการศึกษาเพื่อวัดความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นซึ่งมาจากการจัดเก็บภาษีการโอนที่ดิน พบว่า กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินน้อยที่สุด (10th percentile) จะมีปริมาณการทำธุรกรรมการโอนที่ดินเฉลี่ยประมาณ 3,036 ครั้ง และทำให้ท้องถิ่นนั้นๆ มีรายได้จากค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินประมาณ 41.30 ล้านบาท หรือคิดเป็นรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินเฉลี่ยประมาณ 13,603 บาทต่อครั้ง หรือคิดเป็นรายได้ต่อหัวประชากรเพียง 100 บาทเท่านั้น ในขณะที่กลุ่มจังหวัดที่มีรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินมากที่สุด (90th percentile) จะมีปริมาณการทำธุรกรรมการโอนที่ดินเฉลี่ยประมาณ 28,460 ครั้ง และทำให้ท้องถิ่นนั้นๆ มีรายได้จากค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินประมาณ 705.00 ล้านบาท คิดเป็นรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินเฉลี่ยประมาณ 27,772 บาทต่อครั้ง หรือคิดเป็นรายได้ต่อหัวประชากร 981 บาท จากผลการวิเคราะห์ข้างต้นสามารถสรุปได้ว่ารูปแบบและความเจริญที่แตกต่างกันในมิติพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่นส่งผลให้ท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีการโอนที่แตกต่างกันโดยผลการวิเคราะห์ดัชนีความเหลื่อมล้ำ⁷ (Gini Coefficient) ของรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินมีค่าอยู่ที่ 0.7018 (ตารางที่ 4)

ตารางที่ 4. ค่าสถิติเปอร์เซ็นต์ไทล์และสัมประสิทธิ์จีนิของรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน พ.ศ.2554 – 2559

ค่าสถิติ	ปริมาณการโอนที่ดิน (ครั้ง)	ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน		
		(ล้านบาท)	(บาท / ครั้ง)	(บาท / หัว)
p10	3,036	41.30	13,603	100
p25	4,998	71.60	14,326	134
p50	8,880	138.00	15,541	196
p75	12,998	337.00	25,927	355
p90	28,460	705.00	24,772	981
p90 / p10	9.37	17.07	1.82	9.83

⁷ Gini Coefficient มีค่าระหว่าง 0 ถึง 1 ค่าศูนย์หมายถึงเท่าเทียมกัน ในประเทศไทยค่าความเหลื่อมล้ำสูงวัดด้วย Gini Coefficient อยู่ในช่วง 0.40 – 0.60

ปีที่ 10 ฉบับที่ 20 กรกฎาคม – ธันวาคม 2562

ค่าสถิติ	Gini	Std. Err.	t-test	p_value
ค่าธรรมเนียม				
การโอนที่ดิน	0.7018	0.0316	22.21	0.000

ผู้วิจัยทำการศึกษาความเหลื่อมล้ำของรายได้จากภาษีการโอนที่ดินโดยพิจารณาเป็นแบบรายจังหวัดเพื่อต้องการให้เห็นถึงความเหลื่อมล้ำของการกระจายรายได้ให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระนาบล่างในแต่ละจังหวัด เนื่องจากในแต่ละจังหวัดมีความแตกต่างของมิติพื้นที่ที่แตกต่างกันไป จังหวัดใดที่มีความเจริญมาก ๆ สิ่งอำนวยความสะดวก และระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานที่สำคัญก็就会被กระจายไปได้ครอบคลุมพื้นที่มากกว่าพื้นที่ที่มีความเจริญน้อยตามการขยายตัวของเมือง ซึ่งจะส่งผลต่อระดับราคาที่ดินที่เป็นฐานทรัพย์สินให้มีช่วงความต่างของราคาที่ดินลดลง จากผลศึกษาพบว่าค่าสัมประสิทธิ์จีเนียของรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินต่อหัวในจังหวัดที่มีรายได้มากที่สุดจำนวน 5 จังหวัด ประกอบด้วย กรุงเทพมหานคร นนทบุรี ชลบุรี และสมุทรปราการ ผลของค่าสัมประสิทธิ์จีเนียพบว่ากลุ่มจังหวัดที่มีรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินต่อหัวสูงนั้นมีระดับความเหลื่อมล้ำในการเก็บรายได้จากค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินอยู่ในระดับที่ต่ำโดยมีค่าสัมประสิทธิ์จีเนียอยู่ที่ประมาณ 0.08 – 0.11 และจังหวัดที่มีรายได้ต่ำที่สุดจำนวน 5 จังหวัด ประกอบด้วย นครราชสีมา บึงกาฬ ยะลา สตูล และแม่ฮ่องสอน มีผลของค่าสัมประสิทธิ์จีเนียอยู่ที่ประมาณ 0.39 – 0.42 ซึ่งถือว่ามีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างสูง จากตัวเลขค่าสัมประสิทธิ์ข้างต้นพอจะอธิบายได้ว่ากลุ่มจังหวัดที่มีรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินต่อหัวสูงนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีโอกาสได้รับรายได้จากค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินภายในจังหวัดอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน เพราะฉะนั้นสิ่งอำนวยความสะดวก และระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานต่างๆ ถูกกระจายไปอย่างทั่วถึงทำให้สามารถใช้ประโยชน์ในพื้นที่ได้อย่างครอบคลุม แต่จังหวัดที่มีรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินต่อหัวต่ำ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในจังหวัด 4 ลำดับแรก ได้แก่ นครราชสีมา บึงกาฬ ยะลา และ สตูล จะมีโอกาสได้รับค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินภายในจังหวัดแตกต่างกันและมีการกระจุกตัวเฉพาะในเขตชุมชนที่มีความปลอดภัยทางด้านชีวิตและทรัพย์สิน (ตารางที่ 5)

ตารางที่ 5. ค่าสัมประสิทธิ์จีเนียของรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินรายจังหวัด พ.ศ.2554 – 2559

ค่าสัมประสิทธิ์จีเนียของรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินต่อหัวแบบรายจังหวัดมากที่สุด						
จังหวัด	Gini	Std. Err.	t-test	p_value	95%	
					Conf.	Interval
ภูเก็ต	0.0866	0.0259	3.34	0.001	0.0358	0.1373
กรุงเทพมหานคร	0.0826	0.0134	6.15	0.000	0.0563	0.1089
นนทบุรี	0.1058	0.0295	3.59	0.000	0.0480	0.1636
ชลบุรี	0.1185	0.0230	5.15	0.000	0.0734	0.1636

สมุทรปราการ	0.1166	0.0309	3.78	0.000	0.0561	0.1771
ค่าสัมประสิทธิ์จีนิของรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินต่อหัวแบบรายจังหวัดน้อยที่สุด						
95%						
จังหวัด	Gini	Std. Err.	t-test	p_value	Conf.	Interval
นราธิวาส	0.3962	0.0438	9.04	0.000	0.3103	0.4822
ปัตตานี	0.4264	0.0809	5.27	0.000	0.2679	0.5849
ยะลา	0.4137	0.0590	7.01	0.000	0.2980	0.5294
สตูล	0.4099	0.0592	6.92	0.000	0.2938	0.5260
แม่ฮ่องสอน	0.0884	0.0164	5.40	0.000	0.0564	0.1205

อภิปรายผลการศึกษา

ภาษีการโอนที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในหมวดรายได้ที่รัฐจัดเก็บให้มีมูลค่ารวมเฉลี่ยปีละประมาณ 31,259 ล้านบาท ซึ่งถือเป็นงบประมาณที่ค่อนข้างมากคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 8.72 ของรายได้ส่วนที่รัฐจัดเก็บให้ และคิดเป็นสัดส่วนประมาณร้อยละ 4.16 ของรายได้รวมทั้งหมดขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งถือเป็นรายได้หลักที่มีความสำคัญมากในการนำมาใช้จัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ให้กับประชาชนในท้องถิ่น

จากผลการศึกษาประการแรกพบว่า การเปลี่ยนแปลงของปริมาณการซื้อขายที่ดินและรายได้จากภาษีการโอนที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงไปในทิศทางเดียวกัน เป็นเพราะรายได้จากภาษีการโอนที่ดินในส่วนของค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอสังหาริมทรัพย์สินค้านั้นเป็นรายได้ที่ทางรัฐบาลกลางโดยกรมที่ดินทำการจัดเก็บและโอนให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระนาบล่างที่อัตราร้อยละ 2.0 สำหรับสถานการณ์ทั่วไป และอาจจะมีการปรับลดเป็นอัตราร้อยละ 0.01 ในช่วงที่มีนโยบายกระตุ้นภาคเศรษฐกิจตามอำนาจคณะรัฐมนตรี ดังนั้นปริมาณการซื้อขายที่ดินจึงส่งผลกระทบโดยตรงต่อการเปลี่ยนแปลงของรายได้จากภาษีการโอนที่ดินตามแนวคิดด้านภาษีการโอนที่ดิน ซึ่งกลุ่มจังหวัดที่มีความเจริญและการซื้อขายเปลี่ยนมือที่ดินมากก็จะส่งผลให้ท้องถิ่นนั้นมีรายได้จากภาษีการโอนที่ดินมากเช่นกันนั้น เพราะที่ดินนั้นถือเป็นปัจจัยการผลิตที่มีการเปลี่ยนแปลงไปตามกลไกตลาดอันได้แก่ อุปทานและอุปสงค์ของที่ดิน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ Heng Y. (2008) ที่พบว่า ความเหลื่อมล้ำทางการคลังมีสาเหตุของความแตกต่างจากการพัฒนาเศรษฐกิจ ซึ่งมาจากปัจจัยต่างๆ เช่น สภาพของท้องถิ่น, ความหนาแน่นของชุมชน, โครงสร้างฐานภาษีและความสามารถในการจัดเก็บและการศึกษาของจรัญ วิสุทธี (2557) ที่พบว่าราคาที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงจากปัจจัยทางสังคม ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจ ปัจจัยทางด้านข้อกฎหมาย ปัจจัยสภาพแวดล้อม ปัจจัยทางกายภาพทรัพย์สิน ปัจจัยจากประเทศภายนอก และปัจจัยจากการเปลี่ยนแปลงทางวิทยาการและเทคโนโลยีในยุคโลกาภิวัตน์

จากผลการศึกษาประการที่สองพบว่า การจัดเก็บภาษีการโอนที่ดินส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่น เนื่องจากรูปแบบและความเจริญที่แตกต่างกันในมิติพื้นที่ของแต่ละท้องถิ่น ประกอบกับปริมาณ

ปีที่ 10 ฉบับที่ 20 กรกฎาคม – ธันวาคม 2562

ของเอกสารสิทธิ์และความถี่ในการโอนที่ดินส่งผลให้ท้องถิ่นมีรายได้จากการจัดเก็บภาษีการโอนที่แตกต่างกัน โดยผลการวิเคราะห์ดัชนีความเหลื่อมล้ำ (Gini Coefficient) ของรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินมีค่าอยู่ที่ 0.7018 ซึ่งถือเป็นค่าที่สูงมาก เนื่องจากค่าความเหลื่อมล้ำของประเทศไทยโดยทั่วไปซึ่งอ้างอิงจากธนาคารแห่งประเทศไทยจะอยู่ในช่วงไม่เกิน 0.4 และค่าที่สูงอยู่ที่ช่วง 0.4-0.6 ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิตชัย กิ่งพวง (2557) เรื่องภาษีการโอนที่ดินและความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นที่ผลการศึกษาเชิงประจักษ์ยืนยันข้อสันนิษฐานความเหลื่อมล้ำ โดยวัดค่าสัมประสิทธิ์จีนิ เท่ากับ 0.62 ทั้งนี้การที่ผลการศึกษาของผู้วิจัยและของดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และพิชิตชัย กิ่งพวง (2557) มีความแตกต่างอาจเกิดจากช่วงระยะเวลาที่เก็บข้อมูลที่มีความแตกต่างกัน การเปลี่ยนแปลงรอบบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์ ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงของสถานการณ์ตลาดอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างรวดเร็ว ทั้งจากการลงทุนของภาคเอกชนและภาครัฐบาล

ข้อเสนอแนะ

ปัจจัยทางเศรษฐกิจ, สังคม, สภาพแวดล้อม และระบบสาธารณูปโภค ถือเป็นปัจจัยพื้นฐานที่ทำให้ความเจริญของท้องถิ่นมีความแตกต่างกัน ซึ่งส่งผลต่อความเหลื่อมล้ำการคลังของท้องถิ่นเพราะในปัจจุบันการจัดสรรงบประมาณไปสู่ท้องถิ่นเป็นไปตามสภาพชุมชน และจำนวนประชากรเป็นหลัก นั่นหมายความว่าท้องถิ่นที่เป็นชุมชนเมืองมีความเจริญมาก และจำนวนประชากรเยอะก็จะได้งบประมาณมาก ในขณะที่ท้องถิ่นที่เป็นชุมชนชนบทและเกษตรกรรมมีจำนวนประชากรน้อยก็จะได้งบประมาณน้อย ทำให้ความเหลื่อมล้ำมีมากขึ้นและสวนทางกับนโยบายรัฐบาลที่ต้องการลดความเหลื่อมล้ำ ดังนั้นทางผู้วิจัยเห็นว่าการจัดสรรงบประมาณหรือเงินอุดหนุนให้เป็นไปในรูปแบบที่ผกผันคือชุมชนที่เจริญมากได้งบประมาณน้อย และชุมชนที่เจริญน้อยได้รับงบประมาณมากจะเป็นการช่วยลดความเหลื่อมล้ำของการคลังท้องถิ่นไม่มากนักน้อย ในส่วนข้อเสนอแนะในเชิงนโยบายเพื่อให้เกิดประโยชน์และเห็นภาพสะท้อนของงบประมาณสำหรับการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำดังกล่าวได้อย่างชัดเจนขึ้น ทางผู้วิจัยจึงได้ทำการวิเคราะห์เหนือจริง (Counterfactual analysis) จำนวน 3 กรณี เพื่อให้ทราบถึงจำนวนงบประมาณที่ต้องใช้และผลได้จากการลดลงของค่าความเหลื่อมล้ำ ได้ดังนี้

1. การจัดสรรงบประมาณด้วยการกำหนดงบประมาณที่ 20% ของรายได้ที่ส่งกรมสรรพากร หรือประมาณ 10,000 ล้านบาท มาทำการจัดสรรเพื่อสนับสนุนและช่วยเหลือท้องถิ่นที่มีรายได้น้อย โดยพิจารณาปรับเป็นขั้นบันไดตามงบประมาณ โดยสมมติให้จังหวัดที่เดิมมีรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินต่อหัวต่ำกว่า 100 บาท ได้รับงบประมาณเพิ่มเป็น 300 บาทต่อหัว จังหวัดที่เดิมมีรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินต่อหัวต่ำกว่า 300 บาท ทำการเพิ่มงบประมาณให้เป็น 400 บาทต่อหัว จังหวัดที่เดิมมีรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินต่อหัวต่ำกว่า 500 บาท ทำการเพิ่มงบประมาณให้เป็น 500 บาทต่อหัว และจังหวัดที่มีรายได้ต่อหัวมากกว่า 500 บาทไม่มีการให้เงินงบประมาณเพิ่มเติม จากการวิเคราะห์เหนือจริงตามกรณีที่ 1 จะทำให้ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการจัดเก็บภาษีการโอนที่ดินลดลงจากเดิมที่ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ 0.7018 เหลือเพียง 0.5370 (ตามตารางที่ 6)

ปีที่ 10 ฉบับที่ 20 กรกฎาคม – ธันวาคม 2562

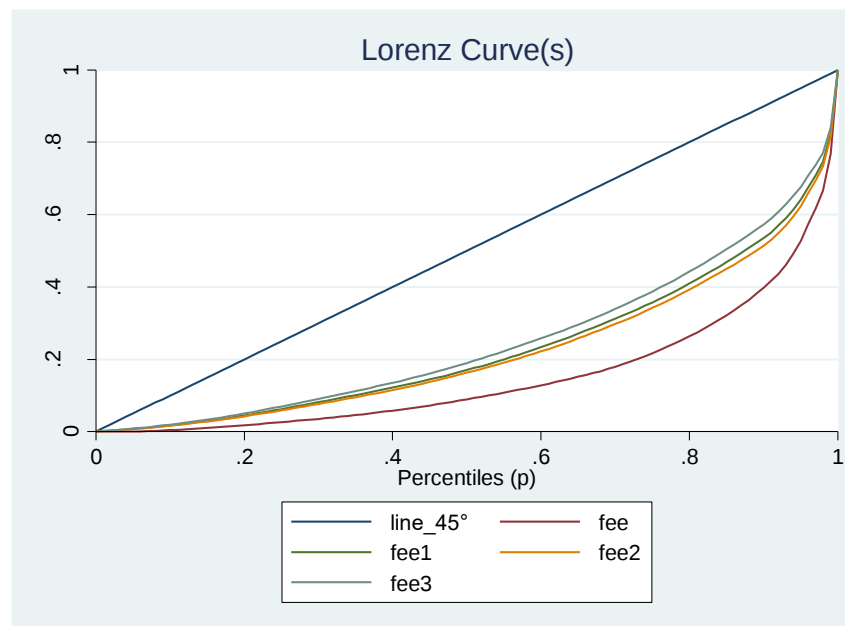
2. การจัดสรรงบประมาณโดยพิจารณาตามเกณฑ์รายได้จากการจัดเก็บภาษีการโอนที่ดินเฉลี่ยต่อหัวที่ 360 บาท (รายได้จากภาษีการโอนที่ดินทั่วประเทศ / จำนวนประชากร) ด้วยการสนับสนุนและช่วยเหลือท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์รายได้ต่อหัวที่ 360 บาท ให้ได้รับงบประมาณเพิ่มเติมตามค่าเฉลี่ย จากการวิเคราะห์เหนือจริงตามกรณีที่ 2 จะทำให้ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการจัดเก็บภาษีการโอนที่ดินลดลงจากเดิมที่ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ 0.7018 เหลือเพียง 0.5553 โดยใช้งบประมาณเพิ่มประมาณ 8,000 ล้านบาท (ตามตารางที่ 6)

3. การจัดสรรงบประมาณโดยพิจารณาตามเกณฑ์รายได้จากการจัดเก็บภาษีการโอนที่ดินต่อหัวที่ 500 บาท ด้วยการสนับสนุนและช่วยเหลือท้องถิ่นที่มีรายได้ต่ำกว่าเกณฑ์รายได้ต่อหัวที่ 500 บาท ให้ได้รับงบประมาณเพิ่มเติมตามที่ตั้งงบประมาณไว้ จากการวิเคราะห์เหนือจริงตามกรณีที่ 3 จะทำให้ความเหลื่อมล้ำที่เกิดจากการจัดเก็บภาษีการโอนที่ดินลดลงจากเดิมที่ค่าสัมประสิทธิ์จีนิ 0.7018 เหลือเพียง 0.5002 โดยใช้งบประมาณเพิ่มประมาณ 14,580 ล้านบาท (ตามตารางที่ 6)

ตารางที่ 6. ค่าสัมประสิทธิ์จีนิของรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินจากการวิเคราะห์เหนือจริง

ประเภท	Gini	Std. Err.	t-test	p_value	งบประมาณเพิ่ม (ล้านบาท)
รายได้ค่าธรรมเนียม การโอนที่ดิน (ปัจจุบัน)	0.7018	0.0316	22.21	0.0000	-
รายได้ค่าธรรมเนียม การโอนที่ดิน (กรณี 1)	0.5370	0.1150	4.67	0.0000	10,000
รายได้ค่าธรรมเนียม การโอนที่ดิน (กรณี 2)	0.5553	0.1178	4.7100	0.0000	8,000
รายได้ค่าธรรมเนียม การโอนที่ดิน (กรณี 3)	0.5002	0.1085	4.6100	0.0000	14,580

ภาพที่ 4. เส้นลอเรนซ์แสดงการกระจุกตัวของรายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดินจากการวิเคราะห์เหนือจริง



fee = รายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน

fee1 = รายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน (กรณีที่ 1)

fee2 = รายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน (กรณีที่ 2)

fee3 = รายได้ค่าธรรมเนียมการโอนที่ดิน (กรณีที่ 3)

ปีที่ 10 ฉบับที่ 20 กรกฎาคม – ธันวาคม 2562

บรรณานุกรม

- กระทรวงการคลัง. สืบค้นเมื่อ 30 ส.ค. 2560, จากกระทรวงการคลัง http://www.mof.go.th/home/eco/index_economic_wordlist.htm.
- กลุ่มสารนิเทศ สำนักงานปลัดกระทรวงการคลัง, (2558), *มาตรการการเงินการคลังเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจภาคอสังหาริมทรัพย์*.
ข่าวกระทรวงการคลัง, 85/2558
- กิตติพจน์ ศรีจันทร์. (2552). *ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาธุรกิจอสังหาริมทรัพย์: กรณีศึกษา เปรียบเทียบประเภทบ้านเดี่ยวระดับหรูและคอนโดมิเนียม*. (วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์)
- จรัญ วิสุทธิ. (2557). *หลักเบื้องต้นเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน*. หลักสูตร "การประเมินราคาทรัพย์สิน (Property Valuation Course) รุ่นที่ 6" (หน้า 1-2, 14-15). กรุงเทพฯ: มูลนิธิสถาบันธนาคารศึกษา.
- ชัยรัตน์ เอี่ยมสกุลรัตน์. (2558). *เศรษฐศาสตร์ภาครัฐ : ทฤษฎีและแนวคิดเชิงนโยบาย*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ และดารณี พุ่มแก้ว. (2557). *ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่นและแนวทางการปฏิรูปเงินอุดหนุน*. ใน ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (บรรณาธิการ), *การคลังท้องถิ่น การขยายฐานรายได้และลดความเหลื่อมล้ำ* (หน้า 17). กรุงเทพฯ: บริษัท พี.เอ. ลิฟวิ่ง จำกัด.
- ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2560). *คุณภาพดุลยพินิจ : ตลาดที่ดิน เครื่องชี้วัดความแข็งแกร่งเป็นรายจังหวัด*. <http://www.matichon.co.th/news/440276>.
- สถณี อาชวานันทกุล. (2554). *ความเหลื่อมล้ำฉบับพกพา*. กรุงเทพฯ: เป้นไท พับลิชชิง.
- อภิวัฒน์ รัตนวราหะ. (2552). *ความเหลื่อมล้ำเชิงพื้นที่ในประเทศไทยระหว่างปี พ.ศ.2524-2548*. บทความอภิปราย 2552-1. ภาควิชาวางแผนภาคและเมือง คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
- European Public Real Estate Association. (2012). *Real Estate in the Real Economy: Supporting growth, jobs and sustainability*. Belgium.
- Robin Boadway & Anwar Shah . (2007). *Intergovernmental Fiscal Transfers: Principles and Practice*. United States of America: World Bank.
- Yin Heng. (2008). *Fiscal Disparities and the Equalization Effects of Fiscal Transfers at the County Level in China*. *Annals of Economics and Finance*, 9(1), 115-149.