

ไซโยให้ “ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง”

วรากรณ์ สามโกเศศ
มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต
(รวม 3 หน้า)

ท่ามกลางความเครียด ความเศร้าใจในความโหดเหี้ยมที่สืบลม การลดลงของความน่าเชื่อถือประเทศไทยในสายตาชาวโลก ฯลฯ มีเรื่องดีเรื่องหนึ่งที่ออกมาจากคณะรัฐมนตรีหลังจากการรอคอยที่ยาวนานมากกว่า 40 ปี ของนักวิชาการและผู้สนใจ นั่นก็คือการอนุมัติร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

รัฐบาลหลายสมัย นักวิชาการคลัง นักเศรษฐศาสตร์ นักรัฐศาสตร์ ฯลฯ จำนวนมากพยายามผลักดันพระราชบัญญัติลักษณะนี้แต่ก็ไม่ประสบความสำเร็จ ทั้ง ๆ ที่รู้กันดีว่าเป็นสิ่งที่จะช่วยลดความไม่เป็นธรรมในสังคมลง ทำให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้นในประเทศของเราและเป็นฐานรายได้ของท้องถิ่น

ปัจจุบันในเรื่องเก็บภาษีเกี่ยวกับที่ดิน สิ่งปลูกสร้างนั้น มีการเก็บอย่างน้อยใน 3 ลักษณะด้วยกัน กล่าวคือ (1) เก็บจากมูลค่าที่ดิน (2) เก็บจากค่าเช่าสิ่งปลูกสร้าง และ (3) เก็บจากมูลค่าการขายที่ดิน

ในลักษณะแรกเก็บจากเจ้าของที่ดินโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นภายใต้กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ทุก ๆ 4 ปีจะมีประกาศราคาประเมินที่ดินโดยผู้ว่าราชการจังหวัด ท้องถิ่นจัดเก็บด้วยอัตราที่แตกต่างกันตามสภาพของการพัฒนาที่ดิน (เช่น ถ้ามีต้นไม้ปลูกอัตราที่ต่ำลงไปอีก) แต่มีข้อยกเว้นมากมาย เช่น ส่วนใหญ่ในเมืองใครมีที่ดินต่ำกว่า 70-100 ตารางวา ก็ได้รับการยกเว้นไม่เสียภาษี

ภาษีลักษณะแรกนี้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั้งหมด แต่ก็เก็บกันได้กระปรอกระพัง เนื่องจากข้อยกเว้นไม่เก็บมีมาก เช่น มีที่ดินต่ำกว่า 5 ไร่ นอกเขตเทศบาลก็ได้รับการยกเว้น ฯลฯ

ลักษณะที่สองเก็บจากค่าเช่าจากสิ่งปลูกสร้างภายใต้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีนี้ท้องถิ่นเป็นคนจัดเก็บและได้ไปทั้งหมด เจ้าของห้องเช่า หอพัก โรงแรม โรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างหรือสถานที่ทำการค้าเสียหมดในอัตราเท่ากันคือร้อยละ 12.5 แต่ละท้องถิ่นก็ประเมินมูลค่าเช่ากันแตกต่างกันไป มีการอะลุ่มอล่วยแบบไทย ๆ อย่างแตกต่างกันสุดขอบฟ้าระหว่างท้องถิ่น ที่สำคัญ

ที่สุดก็คือหากเจ้าของอยู่อาศัยในสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนนั้นแล้วก็จะได้รับการยกเว้นไม่ถูกเก็บภาษีทั้งหมดไม่ว่าจะเป็นคณหาสน์มูลค่า 100 ล้านบาท หรือกระทืบก็ตาม

ทั้งสองภาษีรวมกันทั่วประเทศต้องเก็บได้ประมาณ 20,000 ล้านบาทต่อปีเท่านั้น ซึ่งถือได้ว่าต่ำมาก ๆ เมื่อคำนึงถึงฐานภาษีซึ่งได้แก่ราคาที่ดินและมูลค่าเช่าทางการค้าทั้งหมดในประเทศไทย

สิ่งที่เกิดขึ้นในปัจจุบันก็คือประสิทธิภาพในการจัดเก็บ การไม่ต้องการจัดเก็บเพราะกลัวเสียคะแนนนิยม การรั่วไหลสู่กระเปาะส่วนตัวเพราะการตีค่ามูลค่าเช่า อัตราภาษีการยกเว้น ฯลฯ ล้วนอยู่ในวิจารณญาณของผู้บริหารและเจ้าหน้าที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประเด็นสำคัญก็คือมันไม่ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ ไม่ช่วยลดความเป็นธรรมในสังคม และไม่ช่วยให้ที่ดินที่มีอยู่จำกัดถูกใช้งานอย่างเต็มประสิทธิภาพ

คนมีฐานะที่มีบ้านหลังใหญ่ซึ่งอยู่อาศัยเองในที่ดินต่ำกว่า 100 ตารางวาในเมืองใหญ่ไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องถิ่น (เพราะพื้นที่อยู่ในขนาดที่ได้รับการยกเว้น) และไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนเพราะอยู่อาศัยเอง สรุปว่าได้รับการคุ้มครองดูแลทรัพย์สินจากรัฐและแถมได้อยู่อาศัยสุขสบายในเมืองนั้นโดยไม่ต้องจ่ายสองภาษีนี้เลย

ในทางตรงกันข้าม คนจนที่อยู่บ้านเช่าเดือนละ 2,000-3,000 บาท ส่วนหนึ่งของค่าเช่านั้นก็คือภาษีโรงเรือนและที่ดินที่เจ้าของบ้านผลักภาระมาให้ผู้เช่าร่วมแบก หรือหากทำการค้าโดยเช่าห้องแถวหรือสถานที่การค้าก็เช่าอีกหรือเบียดเบียนกัน ภาระของภาษีโรงเรือนและที่ดินส่วนหนึ่งถูกผลักไปยังผู้เช่าและถูกผลักต่อไปบ้างยังผู้บริโภคนี่มาซื้อสินค้าอีกต่อหนึ่ง

ที่ถูกต้องคือคนรวยต้องถูกเก็บภาษีตามความสามารถในการจ่าย (Ability To Pay) และ/หรือ ตามผลประโยชน์ที่ตนเองได้รับ (Benefit) โดยตัดเรื่องวิจารณญาณในเรื่องพื้นที่ต่ำสุดสำหรับการเก็บภาษี การประเมินมูลค่าเช่า ราคาที่ดิน และอัตราออกไปให้มากที่สุด

พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับนี้จะไปแทนที่ภาษีบำรุงท้องถิ่น (2508) และภาษีโรงเรือนและที่ดิน (2475) ที่ใช้มาเก่าแก่เพื่อสร้างความเป็นธรรม ลดการใช้วิจารณญาณเพิ่มรายได้ให้ท้องถิ่นอย่างเป็นกอบเป็นกำ (รัฐบาลกลางจะได้นำเงินที่ต้องจัดสรรให้แต่ละปีเป็นแสน ๆ ล้านบาทไปทำอย่างอื่นแทน) สร้างแรงกดดันให้เศรษฐกิจที่ดินใช้ที่ดินที่อาจทิ้งไว้ว่างเปล่าอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

หลักการคือ (1) มีการยกเว้นไม่เก็บภาษีนี้ทั้งหมดในสิ่งก่อสร้างที่เป็นของส่วนรวมและเป็นสมบัติสำคัญของชาติ เช่น วัดทุกศาสนา ทรัพย์สินของรัฐ สาธารณสมบัติ ฯลฯ (2) ฐานภาษีในการจัดเก็บคือมูลค่าทั้งหมดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรวมทั้งมูลค่าทรัพย์สินอื่นติดกับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นด้วย (3) มีคณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีโดยปลัดกระทรวงการคลังเป็นประธาน

โดยบังคับไว้ว่า (ก) สิ่งปลูกสร้างและที่ดินทั่วไป อัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 0.5 ของฐานภาษี (ซึ่งก็คือมูลค่าตามข้อ 2) (ข) ลักษณะที่อยู่อาศัยและที่ดินไม่ประกอบการค้า อัตราภาษีไม่เกินร้อยละ 0.1 ของฐานภาษี (ค) สิ่งปลูกสร้างและที่ดินใช้ในการประกอบเกษตรกรรม อัตราไม่เกินร้อยละ 0.05 ของฐานภาษี

อัตราทั้งหมดที่กล่าวนี้เป็นอัตรา “ไม่เกิน” ทั้งสิ้น ซึ่งหมายความว่าอาจกำหนดต่ำกว่านี้ก็ได้ หรือท้องถิ่นอาจเก็บในอัตราสูงกว่าที่คณะกรรมการฯ กำหนดก็ได้ แต่ต้องไม่เกินอัตราข้างบนนี้

ที่จริงร้อยละ 0.5 ของฐานภาษีซึ่งเป็นอัตราสูงสุดก็ไม่มากนักหากค่อย ๆ ปรับขึ้นทีละน้อย หากฐานคือ 1 ล้านบาทก็จ่ายภาษี 5,000 บาทต่อปี และถ้าหากเก็บเพียงร้อยละ 0.05 ของฐานสำหรับการเกษตรแล้ว ฐานภาษี 1 แสนบาทก็จ่ายเพียง 50 บาทต่อปี และหากอยู่ในระดับ 1 หมื่นบาท ก็จ่ายภาษีเพียง 5 บาทต่อปีเท่านั้น

ที่จะหนักก็เมื่อที่ดินถูกทิ้งไว้ว่างเปล่าไม่ได้ทำประโยชน์สมควรแก่สภาพที่ดิน ใน 3 ปีแรกให้เสียในอัตราไม่ต่ำกว่าอัตราภาษีทั่วไปที่คณะกรรมการฯ กำหนดไว้แต่ไม่เกินร้อยละ 0.5 ของฐานภาษี และหากยังไม่ทำประโยชน์อีกให้เสียภาษีเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่าในทุก 3 ปี แต่คำนวณแล้วเป็นอัตราไม่เกินร้อยละ 2 ของฐานภาษี

ใครมีสมบัติมากมายก็ยังไม่ต้องตกอกตกใจเพราะต้องมีการปรับในรายละเอียดอีก ต้องผ่านคณะกรรมการกฤษฎีกา มีประชาพิจารณ์ก่อนออกเป็นกฎหมาย และจะให้เวลาประชาชนเตรียมตัวเตรียมใจโดยมีบทเฉพาะกาล ดังนั้นกว่าจะออกใช้ได้ก็ไม่น้อย 4 ปี

ไม่ว่าจะรอคอยนานแค่ไหนก็ถือได้ว่าเป็นงานชิ้นโบว์แดงของนายกฯ อภิสิทธิ์ และรัฐมนตรีคลังกรมฯ จากัดกวนิช ที่สามารถทำมาได้ถึงขั้น ครม. รับหลักการ ถึงแม้ ครม. จะให้ปรับแก้ไขยกเว้นที่ดินที่เป็นที่อยู่อาศัยขนาดเล็กและยกเว้นเกษตรกรรมที่ถือครองที่ดินและทำกินในที่ดินของตนเอง ตลอดจนให้นำเงินที่ได้มาตั้งเป็นกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อนำเงินมาจัดสรรที่ดินให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกินก็ตาม

นึกว่านายกฯ รัฐมนตรีและรัฐมนตรีคลังนึกถึงแต่ “ราชประสงค์” เท่านั้น จนไม่มีเวลาผลักดันเรื่องที่สำคัญ ๆ เช่นกฎหมายนี้ที่เขามีก้นหมดแล้ว แม้แต่ประเทศใหญ่ ๆ ในอาเซียนก็ตามล่าสุดเงินที่กำลังจะมีภาษีนี้เช่นกัน

เพื่อน ๆ ผมและตัวผมเองได้พยายามผลักดันภาษีนี้กันมานานนับสิบ ๆ ปีจนตายไปหนึ่งคนแล้วคือ ดร.ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์ ที่เหลืออยู่ก็คือ ดร.เมธี ครองแก้ว ดร.สมชัย ฤชุพันธุ์ ศ.รังสรรค์ ธนะพรพันธุ์ ดร.จรัส สุวรรณมาลา ดร.ดาว มงคลสมัย ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร ฯลฯ ดังนั้นจึงขอไชโยสัก 3 ครั้งครับ
