

จดหมายข่าว (E-Newsletter):



The Agricultural Economics Society of Thailand
Under Royal Patronage (AEST)

สมาคมเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทย ในพระบรมราชูปถัมภ์
ปีที่ 6 ฉบับที่ 2 ประจำเดือน มีนาคม – เมษายน 2566

การประเมินผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562



พระราชบัญญัติ
ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
พ.ศ. ๒๕๖๒



อดิษฐ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา

รองศาสตราจารย์ คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์

พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 12 มีนาคม 2562 ก่อนที่ พ.ร.บ. หลักเกณฑ์การจัดทำร่างกฎหมายและการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมาย พ.ศ. 2562 ได้ประกาศใช้ภายหลังในวันที่ 31 พฤษภาคม พ.ศ. 2562 นั่นคือ 2 เดือนให้หลังแล้ว ซึ่ง พ.ร.บ. หลักเกณฑ์ ฯ เป็นกฎหมายที่กำหนดหลักการสำคัญเอาไว้ใน มาตรา 5 และ มาตรา 17 (5) ว่า ก่อนมีการตรากฎหมายใด ๆ ให้มีการประเมินผลกระทบของกฎหมายนั้น ๆ ต่อประเด็น งบประมาณ เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมหรือผลกระทบอื่น ๆ ที่สำคัญ ด้วยเหตุนี้ทำให้ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 จึงไม่จำเป็นต้องประเมินผลกระทบก่อนการตรากฎหมาย แม้ว่าการตรา พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับนี้ จะได้มีการศึกษาผลกระทบของกฎหมายเอาไว้บ้างแล้ว แต่ก็ไม่ได้มีการประเมินผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์อย่างละเอียดและรอบด้าน ด้วยเหตุนี้เอง พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 จึงอาจมีจุดอ่อนที่สามารถนำมาซึ่งความเสียหายทางเศรษฐกิจตามมา บทความนี้เป็นการศึกษาวิเคราะห์สรุปเนื้อหาจากบทความวิจัย “การประเมินผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562”¹ ของผู้เขียนเอง เพื่อให้ผู้อ่านตระหนักถึงผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของกฎหมายดังกล่าว และเพื่อเป็นข้อมูลในการนำไปใช้ในระดบปฏิบัติการและที่สำคัญคือเพื่อนำข้อเสนอแนะไปใช้ในการปรับปรุงกฎหมายฉบับนี้ ในอนาคต

¹ อดิษฐ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา, การประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจของพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 (2565)

ผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของ

พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562

พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 เป็นที่สนใจของแวดวงนักวิชาการในหลากหลายมิติ ทั้งปัญหาการคิดค่าเสื่อมที่ไม่เป็นธรรม การหลีกเลี่ยงภาษี หรือการที่กฎหมายดังกล่าวไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินทิ้งร้างได้ และถึงแม้จะมีความพยายามในการศึกษาผลกระทบของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ แต่ผลงานการศึกษาทางวิชาการที่ผ่านมากลับไม่ได้เน้นถึงการวิเคราะห์เชิงเศรษฐศาสตร์มากเท่าที่ควร ดังนั้น การศึกษานี้จึงเป็นการแสดงผลกระทบทางเศรษฐศาสตร์ของ พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 โดยรวมทั้ง 4 ประเด็น ดังนี้

1. ความเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

การเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามมูลค่าของที่ดินเป็นหนึ่งในสาเหตุให้เกิดความเหลื่อมล้ำระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เนื่องจากในแต่ละพื้นที่มีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน ส่งผลให้ที่ดินมีมูลค่าต่างกันไปด้วย โดยพื้นที่ที่มีความเจริญมากและที่ดินมูลค่าสูง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่นั้นจะมีรายได้จากการเก็บภาษีที่ดินมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่ที่ห่างไกลความเจริญและที่ดินมีมูลค่าต่ำ นอกจากนี้ยังมีประเด็นพฤติกรรมการแข่งขันลดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างให้ต่ำลง เพื่อดึงดูดให้ประชาชนและผู้ประกอบการย้ายมายังพื้นที่ของตน นำความเจริญเข้ามาพัฒนาพื้นที่ ซึ่งมีนโยบายแอบแฝงเพื่อสร้างคะแนนความนิยมทางการเมืองให้กับตนเองด้วย

ดังนั้น ข้อเสนอแนะคือ การสร้างกลไกให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมากกว่าเกณฑ์ ๆ หนึ่งต้องส่งรายได้บางส่วนจากภาษีนี้เข้ามายังส่วนกลาง เพื่อจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างน้อยกว่าเกณฑ์ที่กำหนด เป็นการช่วยเกลี่ยรายได้โดยกลไกการถ่ายโอนเงินระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะนี้เรียกว่า “Cross Subsidization”

2. การใช้อัตราภาษีก้าวหน้า

ประการที่หนึ่ง ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างถูกกำหนดให้เป็นอัตราก้าวหน้า โดยให้ผู้ที่มียอดที่ดินต้องเสียภาษีที่ดินในอัตราสูงไปตามจำนวนที่ดินของตน ยังมีที่ดินมากยิ่งจ่ายภาษีในอัตราที่สูงขึ้น ซึ่งซ้ำซ้อนกับกลไกภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาที่มีหน้าที่เก็บภาษีความมั่งคั่งของประชาชนในอัตราก้าวหน้าอยู่แล้ว ดังนั้นการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจึงสร้างความไม่เป็นธรรมกับกลุ่มคนที่ถือครองที่ดิน ส่วนกลุ่มคนที่มีความมั่งคั่งระดับเดียวกันแต่ถือครองทรัพย์สินอื่นที่ไม่ใช่ที่ดินกลับไม่ต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ การเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้ายังไม่อาจลดความเหลื่อมล้ำลงได้ เพราะผู้ที่ถือครองที่ดินจำนวนมากก็อาจจะขายที่ดินแล้วนำเงินไปออมหรือแปรสภาพเป็นสินทรัพย์ประเภทอื่นแทน

นอกจากนี้มูลค่าที่ดินที่ต้องเสียภาษียังไม่สะท้อนถึงความมั่งคั่งที่แท้จริง เพราะผู้ที่ถือครองที่ดินไม่ได้สร้างมูลค่าเพิ่มเลยต้องถือว่าเป็นผู้ไม่มีรายได้จากที่ดินนั้นและไม่ควรเสียภาษีตามหลักความมั่งคั่ง ดังนั้น ระบบภาษีที่เหมาะสมนั้นคือ ระบบภาษีกำไรส่วนเกิน ที่ครอบคลุมการที่ประชาชนหรือหน่วยธุรกิจครอบครองสินทรัพย์ต่าง ๆ และสร้างมูลค่าเพิ่มหรือสร้างกำไร ในช่วงเวลาที่ตนถือครองอยู่ ซึ่งเหมาะสมกว่าระบบภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า

ประการที่สอง การเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้านำไปสู่ความบิดเบือนของราคาที่ดิน เช่น ในที่ดินขนาดใหญ่ มูลค่าที่ดินสูงต้องเสียภาษีในอัตราที่สูง ส่วนที่ดินขนาดเล็ก มูลค่าที่ดินน้อยกลับเสียภาษีในอัตราต่ำ ด้วยเหตุนี้ ส่งผลให้การผลิตสินค้าและบริการ การออม และการลงทุนบิดเบือนไป โดยประชาชนจะเลี่ยงการใช้ประโยชน์ที่ดินขนาดใหญ่และมีมูลค่าสูง แม้ในสภาพความเป็นจริงที่ดินบางย่านนั้นอาจมีความเหมาะสมเพื่อใช้ประโยชน์หรือพัฒนาเป็นธุรกิจขนาดใหญ่ได้และให้ผลตอบแทนสูง แต่เมื่อภาษีที่ดินกำหนดเป็นอัตราก้าวหน้า ก็จะทำให้ธุรกิจตัดสินใจไม่ลงทุนในธุรกิจที่ใช้ที่ดินมากหรือมูลค่าสูง มูลค่าเพิ่มในอนาคตที่สูญหายไปนี้จึงเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจของการอัตราก้าวหน้า

ปัจจุบันธุรกิจใช้ที่ดินจำนวนมากก็ประสบกับปัญหาภาษีอัตราก้าวหน้าอยู่แล้ว จนทำให้ต้องมีการยกเว้นภาษีที่ดินในที่ดินหลายประเภท เช่น ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ และมีแนวโน้มที่จะได้รับการยกเว้นมากขึ้น ซึ่งแสดงให้เห็นชัดเจนว่า ภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าทำให้เกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจจริง อีกทั้งยังนำมาซึ่งปัญหาการเลี่ยงภาษีด้วยการแบ่งย่อยซอยที่ดินให้มีขนาดเล็กกลงเพื่อลดภาระภาษีอีกด้วย

ข้อเสนอแนะเพื่อแก้ไขปัญหาคือ กำหนดให้ใช้อัตราภาษีแบบคงที่แทนอัตราก้าวหน้า กล่าวคือผู้ที่มีที่ดินมาก และมีมูลค่าสูงมีภาระต้องจ่ายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมากกว่าผู้ที่มีที่ดินน้อยและมีมูลค่าน้อยอยู่แล้ว เพียงแต่ต้องจ่ายในอัตรเดียวกัน การปรับอัตรภาษีที่ดินให้เป็นอัตรคงที่จะช่วยขจัดความบิดเบือนทางราคาของที่ดินและสามารถลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจได้

3.การกำหนดอัตรภาษีตามการใช้ประโยชน์ของที่ดิน

พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. 2562 แบ่งการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ ที่ดินเกษตรกรรม ที่ดินสำหรับอยู่อาศัย และที่ดินพาณิชย์กรรม ซึ่งเจ้าของที่ดินจะต้องจ่ายภาษีที่ดินในอัตรที่ไม่เท่ากันขึ้นอยู่กับการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ๆ โดยอาศัยการตีความด้วยดุลพินิจของเจ้าพนักงานภาษี และปัญหาสำคัญคือการเสียภาษีที่ดินตามการใช้ประโยชน์จริงนั้นไม่สอดคล้องกับหลักการเก็บภาษี ทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมต่อทั้งเจ้าของที่ดินและต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วย เช่น กรณีเจ้าของที่ดินในเขตพาณิชย์กรรม ที่ได้รับประโยชน์จากสาธารณูปโภคที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้ที่สมควรจ่ายภาษีที่ดินพาณิชย์กรรมในอัตรสูง แต่เจ้าของที่ดินอาจอ้างว่าหรือสร้างว่าใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมด้วยการปลูกกล้วย (*pro forma*) จึงจ่ายภาษีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอัตรที่ต่ำ ซึ่งไม่เป็นธรรมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ในทางกลับกัน เจ้าของที่ดินในเขตเกษตรกรรมที่ได้รับประโยชน์จากสาธารณูปโภคน้อย แต่กลับถูกเรียกเก็บภาษีที่ดินพาณิชย์กรรมในอัตรที่สูงเพราะที่ดินนั้นเปิดเป็นร้านขายของชำ ซึ่งเป็นการไม่เป็นธรรมต่อเจ้าของที่ดินเช่นกัน

ด้วยเหตุผลดังกล่าว ข้อเสนอแนะ คือการเปลี่ยนมาใช้ในการกำหนดอัตรภาษีตามเขตการใช้ประโยชน์ต่าง ๆ เช่น ที่ดินในเขตพาณิชย์กรรมให้จ่ายภาษีในอัตรสูง ที่ดินในเขตเกษตรกรรมให้จ่ายภาษีในอัตรที่ต่ำ โดยไม่จำเป็นว่าที่ดินแปลงนั้นมีการใช้ประโยชน์จริงอย่างไร วิธีนี้จะช่วยให้พนักงานภาษีไม่ต้องใช้ดุลพินิจในการตีความการใช้ที่ดินแต่ละแปลง ในส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเองก็สามารถใช้แผนที่ผังเมืองที่กำหนดที่ดินเป็นเขตพื้นที่สีต่าง ๆ เพื่อการเก็บภาษีในอัตรที่แตกต่างกันได้ตามเขตการใช้ประโยชน์ การทำแบบนี้จะช่วยลดการการสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการที่เจ้าของที่ดินแสวงหาให้ที่ดินมีการใช้ประโยชน์ที่บิดเบือนกับความเป็นจริง (*pro forma*)

4.การเพิ่มอัตรภาษีสำหรับที่ดินรกร้างว่างเปล่า

ประเทศไทยมีที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์คิดเป็นประมาณร้อยละ 2 ของพื้นที่ทั้งหมด โดย พ.ร.บ. ภาษีที่ดินฉบับนี้กำหนดให้ผู้ที่ถือครองที่ดินว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ต้องเสียภาษีเพิ่มในอัตราร้อยละ 0.3 ทุก ๆ 3 ปี ซึ่งแสดงให้เห็นว่ารัฐให้ความสำคัญกับการแก้ไขปัญหาที่ดินรกร้าง แต่ในความเป็นจริงแล้ว การใช้ข้ออัตราภาษีที่ดินที่สูงขึ้นจะไม่สามารถแก้ไขปัญหานี้ได้ ซ้ำยังจะสร้างความสูญเสียทางเศรษฐกิจตามมาอีกด้วย

ที่ดินถือเป็นทรัพย์สินอย่างหนึ่ง ที่เจ้าของย่อมต้องการให้ที่ดินถูกนำไปใช้ประโยชน์เพื่อก่อให้เกิดรายได้ เช่น การปล่อยให้ผู้อื่นเช่า แต่ปัญหาคือการปล่อยเช่ามีต้นทุนที่สูง เช่น ปัญหาจากผู้เช่าที่อาจอ้างกรรมสิทธิ์ครอบครองปรปักษ์ อีกทั้งยังต้องเผชิญกับปัญหาขับไล่ที่กฎหมายไม่อนุญาตให้เจ้าของที่ดินขับไล่ผู้บุกรุกที่ดินของตนได้ทันที แต่ต้องเข้ากระบวนการศาลที่ใช้เวลานาน เจ้าของที่ดินจึงเลือกที่จะล้อมรั้วหรือไม่ก็ปลูกกล้วยมากกว่าที่จะปล่อยเช่าแทน

ด้วยเหตุผลข้างต้น การที่ต้องจ่ายภาษีเพิ่ม ทำให้เจ้าของที่ดินมีพฤติกรรมและค่าใช้จ่ายในการทำให้ที่ดินของตนดูเสมือนว่ามีการใช้ประโยชน์แล้ว (*pro forma*) เช่น การปลูกกล้วย หรือการเทพื้นเพื่อแสดงว่าใช้เป็นที่จอดรถ ซึ่งพฤติกรรมเหล่านี้คือความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการที่รัฐคิดว่าภาษีที่ดินสามารถทำให้มีการนำที่ดินรกร้างว่างเปล่ากลับมาใช้ประโยชน์ได้

ดังนั้น ข้อเสนอของงานวิจัยนี้คือ รัฐบาลควรแก้ไข ปัญหาที่ดินรกร้างที่ต้นตอ เช่น การพัฒนาสาธารณูปโภค และโครงสร้างพื้นฐาน การนำ พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2557 และ พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2558 มาใช้อย่างจริงจัง ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองปรปักษ์ให้เป็นธรรมกับทุกฝ่าย เพราะการนำภาษีที่ดินมาแก้ปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าเป็นมาตรการที่ไม่มีประสิทธิภาพ ทั้งยังนำไปสู่ความสูญเสียทางเศรษฐกิจด้วย

ระบบภาษีที่ดี ควรเป็นระบบภาษีที่เรียบง่าย และมีเป้าหมายเพียงแค่การสร้างรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเท่านั้น รัฐบาลไม่ควรพยายาม ออกแบบภาษีที่ดินให้บรรลุวัตถุประสงค์นานาประการ ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการลดความเหลื่อมล้ำ การระงับตัวของที่ดิน ปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่า ซึ่งควรใช้เครื่องมือที่เหมาะสมในการจัดการเป็นเฉพาะเรื่องไป

ข้อเสนอแนะเพื่อการปรับปรุงภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างของไทยมีดังนี้

1. กำหนดโครงสร้างภาษีที่ดินให้เป็นกลไกสร้างรายได้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพียงอย่างเดียว ส่วนปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคม ต้องใช้กลไกที่เหมาะสม เช่น พ.ร.บ. แข่งขันทางการค้า พ.ศ. 2560 ในการเอาผิดกับนายทุนรายใหญ่ที่มีอำนาจเหนือตลาด และกว้านซื้อที่ดินจนเกิดปัญหาที่ดินกระจุกตัวตามมา ส่วนปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่า ควรใช้เครื่องมือในการจัดรูปที่ดินให้เหมาะสมเพื่อการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

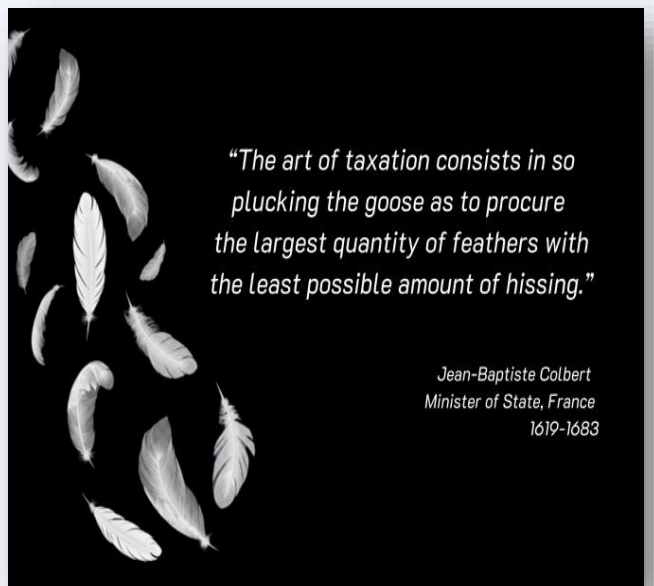
2. กำหนดอัตราภาษีที่ดินให้เป็นอัตราคงที่ เพราะการใช้อัตราภาษีแบบก้าวหน้าทำให้ ที่ดินที่ใหญ่ที่มีมูลค่าสูงจะต้องจ่ายภาษีในอัตราสูง ทำให้เกิดการบิดเบือนการใช้ที่ดิน ผู้ประกอบการจะเลี่ยงการใช้ที่ดินแปลงใหญ่ ส่งผลต่อการพัฒนาพื้นที่และเกิดความสูญเสียทางเศรษฐกิจตามมา

3. กำหนดอัตราภาษีที่ดินตามเขตการใช้ประโยชน์ตามเขตผังเมืองเฉพาะ โดยไม่ขึ้นกับว่าที่ดินแปลงนั้นนำไปใช้ประโยชน์อะไร เพื่อช่วยจัดการใช้ดุลพินิจตีความว่าที่ดินแต่ละแปลงมีการใช้ประโยชน์อย่างไรก็ ทั้งยังลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจจากการที่เจ้าของที่ดินมีพฤติกรรมทำให้ที่ดินของตนดูเหมือนมีการใช้ประโยชน์แล้ว (*pro forma*)

4. แก้ไขปัญหาที่ดินรกร้างว่างเปล่าด้วยการลงทุนสาธารณูปโภคและโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ การนำ พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2557 มาใช้อย่างจริงจัง และปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการครอบครองปรปักษ์และการขับไล่ให้มีความเป็นธรรมแก่ทุกฝ่าย

5. สร้างกลไกการถ่ายโอนเงินระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในลักษณะ Cross Subsidization ที่นำรายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างบางส่วนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เก็บภาษีได้มากกว่าเกณฑ์ มาจัดสรรให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีรายได้จากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างต่ำกว่าเกณฑ์เพื่อเป็นการเกื้อหนุนรายได้

6. หากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสามารถสร้างรายได้ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีอิสระทางการคลังมากขึ้น เงินอุดหนุนหรือรายได้จากรัฐบาลกลางก็ไม่ควรลดลง



“The art of taxation consists in so plucking the goose as to procure the largest quantity of feathers with the least possible amount of hissing.”

Jean-Baptiste Colbert
Minister of State, France
1619-1683