

ภาษีที่ดิน ประสิทธิภาพ การใช้ประโยชน์และการออม

การเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากที่ดิน เป็นเป้าหมายหนึ่งของการปรับเปลี่ยน มาตรการในการจัดเก็บภาษีที่ดิน นอกเหนือ ไปจากการเพิ่มประสิทธิภาพของการจัดเก็บแบบเดิม ในรูปของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งมีปัญหาในการ จัดเก็บหลายประการด้วยกัน สาระสำคัญประการ หนึ่งของภาษีที่ดินใหม่ที่เพิ่งผ่านการพิจารณาของ ครม.มานั้น คือ การมองว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินที่สามารถ ก่อให้เกิดรายได้ขึ้นมาได้ โดยเฉพาะราคาที่ดินที่ สูงขึ้นจากความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ ซึ่งเกิด จากระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานที่รัฐเป็นผู้ลงทุน เช่น การตัดถนนผ่านพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่ง การสร้างรถไฟฟ้า ขลย การพัฒนาของพื้นที่ย่อมทำให้ราคาที่ดินบริเวณ ริมนสองข้างทางปรับเปลี่ยนขึ้นอย่างมากและรวดเร็ว ดังนั้น ราคาที่เพิ่มขึ้นจึงเป็นรายได้ของผู้ถือครอง ที่ดิน และถือเป็นส่วนหนึ่งของรายได้ที่จะต้องเสีย ภาษี

ในอดีตผู้ถือครองที่ดินก็จะเสียภาษีเมื่อเป็นราย ได้จริงๆ ของผู้ถือครองที่ดินคือ เมื่อมีการขายที่ดิน แปลงนั้น (ถ้ายังไม่มีการขายที่ดินแปลงนั้น ก็จะไม่ ต้องเสียภาษีในส่วนนี้) แต่ตามวิธีคิดแบบใหม่ การ เสียภาษีที่ดินจะอยู่บนฐานของราคาประเมิน ซึ่งก็ แปลว่าราคาประเมินปรับเปลี่ยนขึ้น แม้ว่าจะยังไม่ขาย ที่ดิน ก็จะต้องเสียภาษีจากการที่ราคาที่ดินปรับสูงขึ้น หรือกล่าวได้ว่า เสียภาษีจากการที่ผู้ถือครองที่ดินมี ความมั่งคั่ง (Wealth) มากขึ้น การจัดเก็บภาษีในรูปแบบ ดังกล่าวย่อมทำให้ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก หรือถือครองที่ดินแปลงที่มีมูลค่าสูงมีภาระทางภาษี มากขึ้น การถือครองที่ดินจึงมีต้นทุนที่สูงขึ้น ผู้เป็น เจ้าของที่ดินต้องพยายามหาวิธีในการใช้ประโยชน์ จากที่ดินเพื่อให้ได้ผลตอบแทนคุ้มค่ากับการถือครอง ที่ดินแปลงนั้น ก็จะเป็นกระบวนการในการผลักดันให้ เกิดการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้มีประสิทธิภาพมาก ขึ้น ถ้าผู้ถือครองที่ดินไม่สามารถสร้างผลตอบแทน ได้ ก็จะถูกบีบบังคับโดยภาษีให้ต้องขายที่ดินแปลง นั้นออกไป

กลไกที่กล่าวถึงข้างต้นสำหรับโครงสร้างเศรษฐกิจ

ไทยอาจจะมีอุปสรรคความเสี่ยงต่อการใช้มาตรการ ทางภาษีเพื่อผลักดันให้เกิดการเพิ่มประสิทธิภาพการ ใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างน้อยใน 2 ประการ

ประการแรก โครงสร้างทางเศรษฐกิจของไทยให้ นำหนักกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เพียงแต่ทาง ด้านการใช้ที่ดินเพื่อสร้างรายได้เท่านั้น แต่ที่ดินยัง ถูกใช้เป็นทรัพย์สินที่ถือเพื่อความมั่นคงทางการเงิน ของผู้ถือครอง จะเห็นได้ว่าประชาชนส่วนใหญ่ของ ประเทศยังคงให้ความสำคัญกับการเป็นเจ้าของที่อยู่ อาศัยมากกว่าการเช่า ถ้ามีศักยภาพทางการเงินเพียงพอที่จะซื้อ จะถือครองที่ดินเพื่อความมั่งคั่ง เมื่อมี มาตรการทางภาษีมามีบีบให้เกิดการใช้ประโยชน์จาก ที่ดิน ก็เท่ากับเป็นการบังคับให้ผู้ถือครองที่ดินที่ยัง คงอยากถือครองที่ดินแปลงนั้นด้วยเหตุผลอื่น (ยังไม่ อยากขาย) ต้องดิ้นรนหาทางใช้ประโยชน์จากที่ดิน แปลงนั้นเพื่อจะได้ไม่ต้องเสียภาษี ทั้งที่ดินไม่ได้มี ความเชี่ยวชาญ รวมถึงการใช้ปัจจัยการผลิตอื่นใน ระบบเศรษฐกิจที่ถูกดึงเข้าไปสู่กิจกรรมทางเศรษฐกิจ ที่ผู้ถือครองที่ดินนั้นไม่มีความถนัดก็จะมีผลทำให้ ประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรการผลิต โดยรวมต่ำลง การใช้ประโยชน์จากที่ดินก็อาจจะ ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของที่ดิน เช่น ใช้ที่ดิน เพื่อทำการเกษตรต่างๆ ที่ที่ดินแปลงนั้นอาจจะ มี ศักยภาพมากกว่าในการใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมทาง เศรษฐกิจอื่น

ประการที่สอง ในสภาวะที่อัตราดอกเบี้ยถูกกด ให้อยู่ในระดับต่ำถึงต่ำมาก (ในหลายประเทศอัตรา ดอกเบี้ยติดลบ) ย่อมเป็นภาระของผู้ออมอยู่แล้วที่จะ ต้องแสวงหาการออมในรูปแบบที่จะให้ผลตอบแทนที่ เหมาะสม เพียงพอในกรณีนี้ ที่ดิน (สำหรับหลายคน) จึงทำหน้าที่เป็นทรัพย์สินทางเลือกนอกเหนือจากเงิน ฝากกับธนาคาร (ซึ่งภาครัฐก็มีแนวทางที่จะปรับลด การรับประกันเงินฝาก) การถือครองที่ดินเป็นรูปแบบ ของการออมมีความน่าสนใจ เพราะมีความเสี่ยงไม่ มากและมีโอกาสได้ผลตอบแทนดีกว่า แต่มีจุดด้อย เรื่องสภาพคล่องน้อยกว่าทรัพย์สินเพื่อการออมประเภท อื่น

ก้นเศรษฐกิจ

■ ผศ.ดร.สันติ ชัยศรีสวัสดิ์สุข

คณะพัฒนาการเศรษฐกิจ
สถาบันบัณฑิตพัฒนบริหารศาสตร์ (นิด้า)
www.econ.nida.ac.th
santi_nida@yahoo.com



ภาษีที่ดินที่มีผลทำให้ต้นทุนการถือครองที่ดินสูงขึ้น จึงเป็นการตัดหรือลดช่องทางการออมในรูปแบบนี้ไปด้วย จริงอยู่เราคงไม่ต้องการให้มีการใช้ที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ในการออม เพราะจะทำให้เกิดการสะสมและไม่ได้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดิน (การถือครองที่ดินในประเทศไทยที่มีการกระจุกตัวในกลุ่มผู้มีรายได้สูงเป็นส่วนใหญ่) แต่ก็ต้องทำความเข้าใจด้วยการเพิ่มต้นทุนในการถือครองที่ดินนั้น เป็นการเพิ่มต้นทุนกับการถือครองที่ดินในทุกๆ ส่วนเท่าเทียมกันตามหลักการจัดเก็บภาษี ถ้ามีการยกเว้นในรูปแบบต่างๆ มาก ก็จะทำให้เกิดความลักลั่น และเกิดการบิดเบือนทางเศรษฐกิจจากการจัดสรรทรัพยากรที่ไม่มีประสิทธิภาพได้ การเพิ่มขึ้นของต้นทุนการถือครองที่ดินย่อมเป็นต้นทุนต่อทุกๆ กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่จะต้องใช้ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิต แน่نونถ้าภาระต้นทุนนั้นสามารถถูกผลักไปถึงผู้บริโภคได้ ผู้บริโภคก็ต้องเป็นผู้แบกรับภาระนั้น ผู้ผลิตก็ไม่มีแรงกดดันอะไรที่จะต้องเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

นอกจากนี้ ในประเด็นที่เกี่ยวกับการออม ยังมีเรื่องที่จะต้องขบคิดกันต่อไปว่า โดยกลไกตลาดปกติ ถ้าการถือครองที่ดินให้ผลตอบแทนไม่คุ้มค่าเมื่อเทียบกับความเสี่ยง ทำไม “คนที่มีเงินเหลือใช้” จึงอยากถือครองที่ดินแทนการถือครองทรัพย์สินอื่น? ถ้าคิดในแง่มุมนี้ ภาษีที่ดินอาจจะไม่ใช่เครื่องมือที่จะใช้เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้สัก เพราะการถือครองที่ดินยังถูกใช้เพื่อวัตถุประสงค์ของการออม ไม่ได้ถือครองเพื่อการใช้ประโยชน์

ดังนั้น การแก้ปัญหาเรื่องการกระจุกตัวของการถือครอง และเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ตรงเป๋ามากกว่า อาจจะต้องพิจารณาว่าเรามีทางเลือกสำหรับการออมเพียงพอหรือยัง? มีทางเลือกสำหรับการออมที่ดีกว่าการถือครองที่ดินเพื่อการออมหรือไม่? และประชาชนโดยทั่วไปเข้าถึงการออมเหล่านี้หรือไม่? คำถามเหล่านี้เป็นคำถามที่น่าจะได้มีการพิจารณามากกว่าการโยนปัญหาไปที่ประชาชนแล้วให้ปรับตัวกันเอง ๑๑