



โดย นางสาวจุฬารัตน์ ยะปะนัน
นิติกร สำนักกฎหมาย

ภาษีที่ดินและมรดก

ผู้เขียน นิธิ เอียวศรีวงศ์
อ้างอิง หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ ๒ กุมภาพันธ์ พ.ศ. ๒๕๕๒ ปีที่ ๓๑ ฉบับที่ ๑๑๒๘๖
คอลัมน์กระแสทรรศน์

ไม่ต่างจากคนอื่น ๆ ผมเขียร์นโยบาย
ออกกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง
ของประธาธิบดีอย่างสุดลิ่มทิ่มประตู
เหมือนกัน แต่ครั้นศึกษาโดยรายละเอียดเข้า
ก็ชักไม่แน่ใจว่าเป้าหมายที่แท้จริงของ
กฎหมายฉบับนี้คืออะไรกันแน่



ประโยคที่ตรงกันระหว่างรัฐมนตรีคลัง
กับท่านนายกฯ ก็คือ “เพื่อความเป็นธรรม”
ซึ่งเป็นคำเพราะ ๆ ที่ไม่มีความหมายในทางปฏิบัติ
(เพราะปฏิบัติได้หลายอย่าง) แต่ทางกระทรวง
การคลังและหน่วยงานทางเศรษฐกิจมักพุ่งเล็งไป
ถึงตัวเงินที่จะได้มาจากการเก็บภาษี (ซึ่งตามร่าง
พ.ร.บ. ที่สำนักงานเศรษฐกิจและการคลังปรับปรุง
ไว้ตั้งแต่ ๒๕๔๙ เงินจำนวนนี้จะอยู่ในมือ อปท.)
บางคนถึงกับพูดว่า บทบาททางเศรษฐกิจการเงิน
ของรัฐบาลในช่วงนี้ ทำให้ต้องมีเงินรายได้
มากขึ้น

ทางฝ่ายท่านนายกฯ ออกจะระบุเป้าหมาย
ได้ชัดเจนกว่า ท่านกล่าวในการให้สัมภาษณ์ว่า

“... จุดสำคัญของความเหลื่อมล้ำที่เกิดขึ้นในสังคม
ก็เริ่มจากการที่ทรัพย์สินกระจายไปไม่เท่าเทียมกัน
หากได้มาด้วยน้ำพักน้ำแรงเราก็เข้าใจ แต่ถ้าได้
ในลักษณะของการสะสมไว้เฉย ๆ ในขณะที่
คนจำนวนมากยังมีความต้องการ อาทิ คนมีที่ดิน
มหาศาลทิ้งไว้รกร้างว่างเปล่า ในขณะที่เราต้อง
แก้ไขปัญหาเรื่องที่ทำกินให้กับประชาชน ก็ไม่
เป็นธรรมกับสังคมโดยรวม”

ฉะนั้น เป้าหมายของกฎหมายที่ท่านนายกฯ
อยากผลักดันในครั้งนี้ ก็คือแก้ปัญหาการถือครอง
ที่ดินโดยไม่ใช้ประโยชน์ ซึ่งมีสัดส่วนสูงมาก
ในประเทศไทยขณะนี้ และก็สมควรได้รับ
การแก้ไข



มีการพูดถึงการเก็บภาษีที่ดินในอัตราสูงกับที่ดินประเภทนี้ เพื่อให้ค่ายที่ดินออกมาสู่ตลาดผลที่พอจะมองเห็นว่าพึงเกิดขึ้นแน่ก็คือ กลัวยกจะมีราคาถูกลง เพราะผู้ครอบครองที่ดินย่อมลงกลัวย (อันเป็นพืชที่ไม่ต้องดูแลนัก) เพิ่มพื้นที่ เพื่อเปลี่ยนประเภทของที่ดินรกร้างกลายเป็นพื้นที่ทางการเกษตร และเสียภาษีในอัตราต่ำ

คนรวยไทยที่ไม่อยากเสี่ยงจะเก็บเงินไว้ที่ไหน ไม่ใช่ทองคำ, ไม่ใช่หุ้น, และแน่นอนไม่ใช่แบงก์, แต่ที่อันปลอดภัยที่สุดและได้ผลตอบแทนคุ้มที่สุดโดยไม่ต้องเสี่ยงคือที่ดินเหมือนเดิมหรืออย่างดีที่สุดก็คือ ค่าเช่าที่ดินจะมีราคาต่ำลง โดยเฉพาะที่ขายขอบของการเกษตรที่เหมาะสมสำหรับพืชไร่ เพื่อแปรสภาพที่ดินนั้นเป็นที่ดินที่ถูกใช้ประโยชน์ทางการเกษตร (โดยผู้เช่า) และเสียภาษีในอัตราต่ำ

ดังนั้น จึงไม่มีที่ดินถูกค้ายมาสู่ตลาดจนทำให้ราคาที่ดินต่ำลงพอที่ผู้มีความต้องการทั่วไปจะเข้าถึงได้เพียงพอที่จะบรรลุเป้าหมายแคบ ๆ เท่าที่ท่านนายฯ วางไว้ จำเป็นต้องกลับไปทบทวนกฎหมายอื่น ๆ อีกหลายตัว เพื่อจะทำให้ที่ดินหมดความเป็นสินค้าเก็งกำไร แม้การเก็งกำไรนั้นกระทำไปด้วยน้ำพักน้ำแรงโดยสุจริตก็ตาม เพราะไม่ว่าจะได้ที่ดินมาอย่างไร ผลโดยรวมแก่ผลิตภาพของเกษตรกรรมไทยย่อมเหมือนกัน



จึงหลีกเลี่ยงไม่ได้ที่จะต้องกลับไปทบทวนกฎหมายเช่าที่ดิน จะต้องทำให้การเช่าที่ดินไม่ใช่การประกอบการที่มีกำไร (ในระยะสั้นหรือยาว) จะโดยเพิ่มอัตราภาษีเงินได้แก่รายได้ที่มาจาก การเช่าที่ดิน หรืออัตราภาษีการโอนที่ดิน ซึ่งไม่ใช่ที่อยู่อาศัยอันถือครองมานาน หรือ ฯลฯ ก็ตาม สมดังที่ท่านรัฐมนตรีคลังกล่าวว่า “เรื่องภาษีแทนที่จะแก้ที่ละประเภท ก็น่าจะหีบมาดูทั้งหมด...” แต่ต้องไม่ลืมเป็นอันขาดว่า “ทั้งหมด” นั้นกว้างขวางมากกว่ากฎหมายเกี่ยวกับภาษีเพียงอย่างเดียว

ตามแนวคิดชีวิตของแต่ละคนที่ดินจึงเป็นทรัพยากรของชีวิต (เหมือนน้ำ, อากาศ และอาหาร) ฉะนั้นโดยหลักการแล้ว ที่ดินจึงไม่ควรเป็นสินค้าที่อยู่ภายใต้การกำกับของตลาดล้วน ๆ เหมือนสินค้าทั่วไป

อันที่จริง มิติที่ไม่ค่อยได้ยินรัฐบาลพูดถึงแต่กว้างกว่าความเป็นธรรมเสียอีกก็คือ ที่ดินเป็นทรัพยากรการผลิตที่สำคัญที่สุด อีกทั้งผู้คนสามารถนำทรัพยากรนี้ไปใช้ได้หลายลักษณะตามแต่ความสามารถและความถนัดของบุคคล และที่สำคัญกว่านั้นก็คือตามแต่วิถีชีวิตของแต่ละคน ที่ดินจึงเป็นทรัพยากรของชีวิต (เหมือนน้ำ, อากาศ และอาหาร) ฉะนั้นโดยหลักการแล้ว ที่ดินจึงไม่ควรเป็นสินค้าที่อยู่ภายใต้การกำกับของตลาดล้วน ๆ เหมือนสินค้าทั่วไป เพราะจะทำให้ผู้คนจำนวนมากเข้าไม่ถึงทรัพยากรของชีวิตส่วนนี้ เราอาจมีสังคมที่ไม่เป็นธรรมได้ในหลาย ๆ เรื่อง แต่เราไม่ควรกีดกันผู้คนออกไปจากทรัพยากรของชีวิตเป็นอันขาด



ดังนั้น ในบางประเทศจึงรักษาหลักการ
ข้อนี้ไว้ด้วยการกำหนดไม่ให้ถือครองที่ดิน
เกิน ๙๙ ปี พูดอีกอย่างหนึ่งก็คือประกาศว่า
ที่ดินเป็นทรัพย์สินของส่วนรวม ห้ามมิให้ใคร
หวงห้ามไว้ใช้คนเดียวตลอดไป แม้ข้อกำหนดนี้
ไม่เป็นผลมากนักในทางปฏิบัติ แต่อย่างน้อย
หลักการว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินกลางก็ยังคงดำรงอยู่
หากจะปฏิรูปที่ดินเมื่อใด ก็อาจทำได้เพราะ
สอดคล้องกับหลักการที่ยอมรับกันมายาวนานนั้น
แล้ว แม้ไม่ค่อยได้ยี่รัฐบาลพูดถึงมิตินี้ของที่ดิน
แต่ที่จริงแล้วมิตินี้ของที่ดินเสียอีกที่ขาดไม่ได้
ในการปฏิรูปที่ดิน จะได้ภาษีมาสักเท่าไร
ก็ไม่สำคัญ, จะลดความเหลื่อมล้ำของสังคม

ได้มากน้อยเท่าไรก็ไม่สำคัญ

เมื่อเทียบกับการเปิดโอกาส

ที่เป็นไปได้ ให้ทุกคน

ที่อยากใช้

ทรัพยากร

ที่ดินในการ

ผลิต สามารถ

เข้าถึงได้

และด้วยเหตุ

ดังนั้น ประเด็นต่อไปนี้เป็น

สิ่งที่ท่านนายกา

ควรคิดใคร่ครวญให้ชัดเจน

เสียก่อนที่จะใส่ใจกับเทคนิค

รายละเอียด อันเป็นสิ่งที่เจ้าหน้าที่

ของรัฐสามารถทำได้ หากเขารู้

เป้าหมายชัดเจน

๑. เราควรนำกฎหมายจำกัด

การถือครองที่ดินกลับมาใช้ใหม่หรือไม่

ส่วนจะจำกัดไว้เท่าไร, ยกเว้น ในกรณีอะไร,

และขั้นตอนการประกาศใช้ควรเป็นอย่างไร

จึงจะไม่เกิดความปั่นป่วนวุ่นวาย เป็นเรื่อง

เทคนิครายละเอียด กฎหมายจำกัดการถือครอง
ตรวจสอบและบังคับใช้ได้ง่าย อีกทั้งกระตุ้นให้
เกิดการขายที่ดินได้เร็ว

๒. การยกเว้นภาษีที่ดินและทรัพย์สิน

แก่ที่ดินบางประเภทนั้น ควรทบทวนให้รอบคอบ

เช่น “ทรัพย์สินของรัฐซึ่งใช้ในกิจการของรัฐ”

อันหมายถึงที่ตั้งของหน่วยราชการทั้งหลายนั้น

ไม่ควรได้รับสิทธิยกเว้นด้วยประการทั้งปวง

เพราะถึงเสียภาษีไป ในที่สุดก็เวียนกลับมาสู่รัฐ

อยู่นั่นเอง (รัฐท้องถิ่นเป็นอย่างน้อย) จึงไม่มีผลเสีย

แต่อย่างใด กลับจะมีผลดีตรงที่ว่า หน่วยราชการ

หลายหน่วยในปัจจุบัน สะสมที่ดินไว้เกินใช้งาน

(เช่นหน่วยทหาร) หรือใช้งานไม่คุ้มกับมูลค่า

ของที่ดิน (เช่นมหาวิทยาลัยของรัฐ) ก็สมควรถูก

นโยบายนี้กดดันให้ขายที่ดินออกมาใช้ในทาง

สาธารณประโยชน์มากขึ้น

สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์

ก็ควรเสียภาษีที่ดินเช่นเดียวกัน ที่ดินในครอบครอง

ของสำนักงานแห่งนี้ประกอบด้วยสองส่วน

คือส่วนที่ใช้ดำเนินงานในเชิงธุรกิจซึ่งให้

ผลตอบแทนคุ้มพอที่จะเสียภาษีที่ดินได้ กับอีก

ส่วนหนึ่งคือส่วนที่ให้ประชาชนรายได้น้อยเช่า

หากจะยกเว้นภาษีหรือเก็บในอัตราต่ำ ก็ควรเป็น

ที่ดินส่วนนี้

๓. อัตราภาษีนอกจากคิดจากลักษณะ

การใช้งานแล้ว ควรคำนึงถึงการลงทุนในภาครัฐ

ประกอบด้วย ที่ดินซึ่งได้บริการจากรัฐมาก ก็ควร

เสียภาษีมากกว่าที่ดินซึ่งได้รับบริการจากรัฐน้อย

หรือแทบไม่ได้เลย

๔. ควรคิดให้รอบคอบว่า การให้เช่าที่ดิน

เป็นการประกอบการที่รัฐส่งเสริมหรือไม่ เพราะเป็น

การประกอบการที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิตภาพอะไร

หากถือหลักว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินชีวิต การให้เช่า

ที่ดินเป็นการประกอบการที่รัฐไม่ควรส่งเสริม





ในส่วนภาคีมรดก พบในหลายประเทศ ที่ใช้กฎหมายนี้ว่าไม่ค่อยได้ผลมากนัก เพราะสามารถหลีกเลี่ยงได้ง่ายด้วยการถ่ายโอนก่อนเสียชีวิต

ต้องหาทางทำให้ผู้ใช้ประโยชน์ได้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ในระยะเวลาอันหนึ่ง แต่จะดำเนินงานอย่างไร ต้องคิดให้รอบคอบ เพราะเกษตรกรผู้ยากไร้ของไทยจำนวนมากในปัจจุบันไม่ได้มีที่ดินของตนเอง (โดยเฉพาะที่ดินในแหล่งผลิตข้าว) แต่ต้องเช่าที่ดินผู้อื่นทำการเกษตร ไม่ว่าจะเก็บภาษีเพิ่มตามข้อ ๓ หรือเพิ่มภาษีที่ดินซึ่งเจ้าของไม่ได้ใช้ประโยชน์เอง เจ้าของนายอ้อมผลักรถนั้นมาแก่เกษตรกรผู้เช่าอย่างแน่นอน ค่าเช่าที่ดินย่อมสูงขึ้น และทำให้ภาวะขาดทุนของเกษตรกรทวีขึ้นไปอีก

๕. ที่อยู่อาศัย (ไม่ว่าจะมีขนาดเท่าใด) ก็ไม่ควรได้รับการยกเว้นภาษีที่ดิน แต่จะเก็บในอัตราต่ำได้ ทั้งนี้ ต้องคำนึงถึงข้อ ๓ ประกอบด้วยเสมอ กล่าวคือที่ดินซึ่งได้รับบริการสาธารณะจากรัฐสูง ย่อมต้องเสียในอัตราที่สูงกว่า

๖. ควรกำหนดให้แน่ชัดว่า ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่ง อปท.เก็บไปนั้น ต้องนำไปใช้ในทางใดเท่านั้น เช่น ต้องใช้เพื่อส่งเสริมการศึกษาในท้องถิ่น ห้ามนำไปใช้อย่างอื่นเป็นต้น ส่วนการตีความว่าอะไรรวมเป็น “การศึกษา” ก็ควรทำให้กว้างกว่าโรงเรียนและแบบเรียน

๗. คณะกรรมการกำหนดอัตราภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ควรประกอบด้วยหลายภาคส่วนของสังคม ไม่ควรกระจุกอยู่กับข้าราชการเท่านั้น และควรประกอบด้วยกรรมการหลายระดับชั้น

๘. ภาษีที่ดินควรคิดในอัตราก้าวหน้า หมายความว่าบุคคลยิ่งถือที่ดิน (ซึ่งใช้ประโยชน์

ในลักษณะใดก็ตาม) ไว้มาก ก็ยิ่งทำให้อัตราภาษีสูงขึ้นไปเรื่อย ๆ และมีสิ่งอื่น ๆ ซึ่งควรคิดให้ตีอีกมาก

ในส่วนภาคีมรดก พบในหลายประเทศที่ใช้กฎหมายนี้ว่าไม่ค่อยได้ผลมากนัก เพราะสามารถหลีกเลี่ยงได้ง่ายด้วยการถ่ายโอนก่อนเสียชีวิต

อย่างไรก็ตาม ต้องเข้าใจตรงกันด้วยว่า ผลที่กฎหมายภาคีมรดกมุ่งหวังคือ รัฐไม่พึงสนับสนุนให้ใครคาบซ้อนเงินซ้อนทองออกมาจากท้องแม่ ภายใต้หลักการแห่งความเสมอภาค และผลส่วนนี้แหละที่ภาคีมรดกไม่ประสบความสำเร็จในหลายสังคม

ดังนั้น หากจะมีภาคีมรดก น่าจะใช้ภาษีนี้เพื่อทำให้ที่ดินกระจายตัวได้เร็วจะดีกว่า นั่นก็คือมรดกส่วนที่เป็นที่ดินจะต้องเสียภาษี (ไม่ว่าจากทายาทหรือจากกองมรดก) ให้สูงมาก ๆ หากเจ้ามรดกจะถ่ายโอนก่อนเสียชีวิต ก็เป็นภาระอันหนึ่งซึ่งไม่สะดวกนัก เพราะทำให้ผู้รับต้องมีภาระทางภาษีเพิ่มขึ้น ส่วนจะแปรที่ดินเป็นทรัพย์สินอื่น ก็ถือว่าช่วยทำให้ที่ดินกระจายออกสู่ตลาด ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมายภาษีที่ดินอยู่แล้ว ๑