

- บริเวณต่อเนื่องกับที่ดินซึ่งปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น

7.2.2.1 โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น

กฎหมายได้กำหนดความหมายของคำว่า “โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น” กับ “ที่ดิน” ไว้ในมาตรา 5 เพียงว่า โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นให้กินความถึงแพด้วย ส่วนที่ดินให้กินความถึงทางน้ำ บ่อน้ำ สระน้ำ ฯลฯ เมื่อไม่ได้มีการกำหนดจำกัดความไว้ทำให้การวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับทรัพย์สินโดยอยู่ในข่ายการเสียภาษีตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 จึงต้องอาศัยการวิเคราะห์เปรียบเทียบและใช้การตีความกฎหมายเพื่อปรับกฎหมายที่ต้องใช้ให้เข้ากับข้อเท็จจริงเฉพาะเรื่องเฉพาะราย ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงเจตนารมณ์ของกฎหมายเป็นสำคัญ

ดังนั้น การตีความกฎหมาย ซึ่งหมายถึง การให้ความหมายต่อถ้อยคำในกฎหมาย เพื่อเป็นกฎเกณฑ์ที่แท้จริงใช้บังคับกฎหมายทุกกรณีจึงมีความสำคัญ และมีใช้ว่าเหตุที่ต้องมีการตีความกฎหมายเพราะบทบัญญัติกฎหมายไม่ชัดเจนเสมอไป แต่อาจเนื่องมาจากกาลเวลาได้เปลี่ยนไป อุดมการณ์ทางเศรษฐกิจสังคม การเมืองเปลี่ยนไป ปัญหาเดียวกันนั้นผู้ใช้กฎหมายอาจให้ความหมายบทบัญญัติใหม่ในลักษณะที่เป็นการกลับบรรทัดฐานเดิม และ “เมื่อเราอ้าง “เจตนารมณ์” ของผู้ร่างกฎหมายในการตีความกฎหมายเราก็ต้องเข้าใจด้วยว่า “เจตนารมณ์” นั้น ในความเป็นจริงไม่ได้หยุดนิ่งอยู่ตลอดเช่นนั้น แต่เปลี่ยนไปตามตัวผู้ใช้กฎหมายในยุคสมัยต่างๆ กัน...”¹

การที่บทบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินได้ตราขึ้นเป็นครั้งแรก เมื่อปี พ.ศ. 2475 แม้มีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงจนมาถึงทุกวันนี้ แต่ยังคงไว้ซึ่งเนื้อหาสาระสำคัญที่ได้ตราเมื่อ พ.ศ. 2475 เมื่อสภาพการณ์และความเจริญโดยเฉพาะอย่างยิ่งทางวัตถุได้มีมากขึ้น ทำให้ต้องเกิดปัญหาการตีความถึงคำจำกัดความของสิ่งที่เป็น “โรงเรือน” หรือ “สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น” มากขึ้น เช่น การพิจารณาว่าถังบรรจุน้ำขนาด 800,000 ลิตร กับถังบรรจุน้ำขนาด 100,000 ลิตร อยู่ในความหมายของ “สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น” ตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือไม่

การตีความกฎหมายที่อ้างถึง “เจตนารมณ์” ของการกำหนดประเภททรัพย์สิน ตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน การวิเคราะห์จำเป็นต้องศึกษาจากข้อมูลเกี่ยวกับพัฒนาการทางกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินฉบับปัจจุบัน เพื่อวิเคราะห์วัตถุประสงค์ของการตรา พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ซึ่งสันนิษฐานในเบื้องต้นว่าน่าจะมีวัตถุประสงค์เดียวกับบทบัญญัติกฎหมายเดิมที่มาตรา 4 แห่ง พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ได้กำหนดให้มีการยกเลิกบทบัญญัติกฎหมายต่างๆ นับตั้งแต่วันที่ใช้ พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ภายในท้องที่ที่ได้ระบุไว้ ความว่า

“นับตั้งแต่วันที่ใช้พระราชบัญญัตินี้เป็นต้นไป และภายในท้องที่ซึ่งได้ระบุไว้ตามมาตราก่อนให้ยกเลิกกฎหมายดังต่อไปนี้

- 1) ประกาศภาษีโรงรั้นตึกแพ ปีมะเมีย โทศก จุลศักราช ๑๒๓๒
- 2) ประกาศแก้ข้อความในประกาศเก็บภาษีเรือ โรงรั้น ตึก แพ ปีมะเมีย โทศก จุลศักราช ๑๒๓๒
- 3) ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาษี เรือ โรงรั้น พุทธศักราช ๒๔๗๔
- 4) ประกาศว่าด้วยการใช้ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาษี เรือ โรงรั้น พุทธศักราช ๒๔๗๔”

¹ บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชน เล่ม 3, นิติธรรม : กรุงเทพฯ, 2538, หน้า 138 – 139.

“ประกาศภาษี เรือ โรงร้าน ตึก แปะ ปีมะเมีย โทศก จุลศักราช ๑๒๓๒ และประกาศฉบับแก้ไขเพิ่มเติม ได้มีข้อความตอนหนึ่งที่ปรากฏวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษีโรงร้าน ตึก แปะ ที่ให้จัดเก็บภาษีจากโรงร้าน ตึก แปะ หรือเรือประจำขายของ, เรือบรรทุกสินค้า ซึ่งสามารถทำการเข้าอยู่อาศัยไว้สินค้า หรือประกอบ กิจการในทางการค้าได้ดังนี้

...แพ้ให้เช่าแลเขียนหอยตั้งบ่อนเล่นเบี้ยต่างๆ แลแพคนเช่าให้เรียกภาษีห้องละสามบาท สองห้อง หกบาท สามห้องเก้าบาท เรือโรงร้านตึกที่เช่าไว้สินค้า ตั้งบ่อนเล่นเบี้ยเขียนหอย แลคนเช่าอยู่ แลเรือโรงตึกคนชั่ว แลเรือนโรงร้านตึกที่ไม่ได้ให้เช่าไว้สินค้าของตัวเอง ซึ่งอยู่ในท้องที่ปริศลาดตระเวน ให้เทียมเหมือนค่าเช่าให้เรียกภาษี 12 ชัก 1 กิ่ง คือ สิบสองตำลึงชักหกบาท แต่เรือนโรงร้านตึกแพที่ให้เช่า แลไว้สินค้าของตัวเองไม่ได้อยู่ในท้องที่ปริศลาดตระเวน ให้เรียกภาษี 12 ชัก 1 แลโรงร้านตึกแพซึ่งอยู่ตามแถวท้องตลาดแทรกปนอยู่ในระหว่างโรงร้านตึกแพที่มีสินค้าขายไม่ประกอบการซื้อขายให้มีผลประโยชน์ จำเรียมแก่แผ่นดินนั้นไม่ชอบ ให้เรียกภาษีเท่ากับโรงเรือนตึกแพที่ไว้สินค้าขายเหมือนกัน แลให้เจ้าหน้าที่เรียกภาษีแต่ผู้ที่อยู่ในโรงร้านตึกแพนั้นๆ ครั้นจะให้ผู้ที่อยู่ในโรงร้านตึกแพนั้นๆ นำไปหาเจ้าของโรงร้านตึกแพก็ยาก บางทีก็อยู่ไกลบางทีก็อยู่ใกล้ไปไม่ภพบังวิวาทกัน จึงให้เรียกภาษีเอาแก่ผู้ที่อยู่ในโรงร้านตึกแพนั้นๆ แล้วจึงให้ผู้เข้าไปหักเอาเงินค่าเช่าโรงร้านตึกแพซึ่งได้เสียไปตามมากแลน้อย...

...ครั้งนี้ทรงพระมหากรุณาโปรดเกล้าฯ พระราชทานยกภาษี เรือเร่ เรือจร ให้แก่ราษฎรไม่ต้องเสียภาษีเป็นอันมาก การยังไม่เรียบร้อยฉันใดจะดีให้ท่านเสนาบดีปรึกษาพร้อมกันเห็นว่าให้ยกเรือเร่เรือจรเสียนั้นคงไว้แต่เรือประจำขายของเหมือนกับโรงร้าน แลเรือบันทุกอิฐบันทุกทรายบันทุกกระเบื้องซึ่งไม่ได้เสียภาษี แลเรือบันทุกเครื่องคชาเดิมไปเที่ยวขายในจังหวัดกรุงเทพฯ แลหัวเมืองฤๅเรือนโรงร้านตึกแพที่ให้เช่า แลที่ไว้สินค้าต่างๆ แลโรงคนชั่วซึ่งเป็นสินค้าอย่างหนึ่ง แลที่ตั้งบ่อนเบี้ยเขียนหอยนั้นควรให้เสียภาษีตามพิกัตติพิมพ์ประกาศ...”

จากข้อความข้างต้นเห็นได้ว่าเดิมทีวัตถุประสงค์ของกฎหมายต้องการให้มีการจัดเก็บภาษีจากโรงร้านตึกแพ, เรือประจำขายของ และเรือบันทุกสินค้าที่มีลักษณะสามารถเข้าอยู่อาศัยไว้สินค้า หรือประกอบกิจการในทางการค้าได้ (ยกเว้นเรือเร่, เรือจร)

แม้ไม่ก่อเกิดผลประโยชน์แก่เจ้าของก็ยังจำเป็นต้องเสียภาษี ดังข้อความที่ว่า

“เรือโรงร้านตึกที่ให้เช่าไว้สินค้า ตั้งบ่อนเล่นเบี้ยเขียนหอย แลคนเช่าอยู่ แลเรือโรงตึกคนชั่ว แลเรือนโรงร้านตึกที่ไม่ได้ให้เช่าไว้สินค้าของตัวเองซึ่งอยู่ในท้องที่ปริศลาดตระเวน ให้เทียมเหมือนค่าเช่า ให้เรียกภาษี 12 ชัก 1 กิ่ง...แต่เรือนโรงร้านตึกแพที่ให้เช่าแลไว้สินค้าของตัวเองไม่ได้อยู่ในท้องที่ปริศลาดตระเวนให้เรียกภาษี 12 ชัก 1 แลโรงร้านตึกแพซึ่งอยู่ตามแถวท้องตลาด แทรกปนอยู่ในระหว่างโรงร้านตึกแพที่มีสินค้าขาย ไม่ประกอบการซื้อขายให้มีผลประโยชน์จำเรียมแก่แผ่นดินนั้นไม่ชอบ ให้เรียกเก็บภาษีเท่ากับโรงร้านตึกแพที่ไว้สินค้าขายเหมือนกัน...”

แต่ต่อมาได้มีการปรึกษาหารือร่วมกันของเสนาบดี เห็นว่าควรยกเว้นภาษีแก่เรือเร่ เรือจร คงให้จัดเก็บภาษีเฉพาะเรือประจำขายของ (เหมือนกับโรงร้าน) เรือบันทุกอิฐบันทุกทรายบันทุกกระเบื้อง, เรือบันทุกเครื่องคชาเดิมที่ไปทำการค้าขาย และเรือนโรงร้านตึกแพ ที่ให้เช่าหรือให้ไว้สินค้าหรือเป็นที่ตั้งบ่อนเบี้ยเขียนหอย¹

² เมื่อได้มี พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 มาตรา 10 ได้กำหนดว่า “โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองเมื่อมีค่าขายไม่เกินหกสิบบาทต่อปี ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งมาตรานี้”ต่อมามาตรา 10 นี้ถูกยกเลิกโดย มาตรา 3 แห่ง พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475และใช้ความใหม่แทนดังต่อไปนี้ “มาตรา 10 โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนเช่ารักษา และซึ่งมิได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรม ท่านให้งดเว้นจากบทบัญญัติแห่งมาตรานี้ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นไป”เห็นได้ว่าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่เจ้าของอยู่เองพึงได้รับการงดเว้นจากการจัดเก็บภาษีตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2475

อย่างไรก็ตามคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คนที่ 7) ได้ตีความกฎหมายเกี่ยวกับ คำว่า “สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น” ตามมาตรา 6 (1) ในบันทึกเรื่องการขอทบทวนความเห็นกรณีการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของสนามกอล์ฟศูนย์การฝึก การรถไฟแห่งประเทศไทย (กุมภาพันธ์ 2540) สรุปประเด็นสำคัญได้ว่า “การแปลความหมายของคำว่า “สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 (1) แห่ง พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ว่าจะมีความหมายเพียงใดนั้นจะต้องอาศัยหลักการตีความกฎหมายที่ว่า การที่บัญญัติของกฎหมายมีถ้อยคำเรียงต่อเนื่องกันและคำสุดท้ายเป็นคำที่มีความหมายทั่วไป ต้องตีความว่าคำสุดท้ายมีความหมายทำนองเดียวกับคำที่มีมาก่อน (ejusdem generis rule) ดังนั้น สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นจึงสมควรมีลักษณะเทียบเท่ากับโรงเรือนซึ่งเป็นถ้อยคำที่บัญญัติไว้ก่อนคำว่าสิ่งปลูกสร้างอื่น ๆ คือเป็นสิ่งปลูกสร้างบนพื้นดินที่ใช้อยู่อาศัยหรือไว้สินค้าได้ และถ้าย้อนไปพิจารณาประกาศภาษีโรงเรือนตีตกแพ ปีมะเมีย โทศก 1232 แล้วจะเห็นว่ากำหนดประเภทของ “สิ่งก่อสร้างอื่น ๆ” ไว้ชัดเจนว่าหมายถึงสิ่งใดบ้าง เช่น “โรงเลี้ยงเป็ดเลี้ยงไก่” ตามที่บัญญัติไว้ว่า “โรงเลี้ยงเป็ดเลี้ยงไก่ต่อ 50 ตัวขึ้นไปให้เรียกเก็บภาษีโรงเลี้ยงเป็ดที่ไว้สินค้าหลังละบาท” หรือ “เพิงเฉลียง” ตามที่บัญญัติไว้ว่า “ถ้าราษฎรมีตึกเรือนโรงและทำโรงเฉลียงหน้าตึก ข้างตึกเรือนโรงห้องหนึ่ง สองห้อง สามห้องก็ดี บ้านทุกหลังคำไว้แต่ที่เพิงเฉลียงแห่งเดียว แต่ในตึกในโรงในเรือนไม่มี สินค้า ให้เรียกภาษีเพิงเฉลียงเป็นที่ไว้สินค้าอย่างเดียว” ซึ่งล้วนแต่เป็นสิ่งปลูกสร้างในลักษณะทำนองเดียวกับโรงเรือนนั่นเอง” ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ในการวิเคราะห์ คำว่า “โรงเรือน” หรือ “สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น” นำมีความหมายตามธรรมดา เพราะมาตรา 5 กำหนดเพียงว่า “โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นให้กินความถึงแพด้วย และเมื่อวิเคราะห์ศัพท์จากพจนานุกรมฉบับราชบัณฑิตยสถาน พ.ศ. 2525 พบว่า

- คำว่า “โรง” มีความหมายถึง “ที่ปลูกไว้สำหรับอยู่หรือไว้สิ่งของคล้ายเรือนปกติพื้นอยู่กับดิน”
- คำว่า “เรือน” หมายถึง “สิ่งปลูกสร้างสำหรับที่อยู่, ที่อยู่”

ดังนั้น คำว่าโรงเรือนตามความหมายธรรมดาจึงน่าจะหมายถึง สิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งใดที่มีลักษณะคล้ายเรือนที่ปลูกไว้สำหรับอยู่, อยู่อาศัย หรือที่ไว้สิ่งของ ซึ่งโดยปกติพื้นของสิ่งนั้นจะอยู่ติดกับดิน เช่น โรงภาพยนตร์, โรงแรม, โรงพยาบาล, โรงละคร, สนามมวย, ธนาคาร, อาคารพาณิชย์, ร้านค้า, สำนักงาน, บ้าน, แฟลต, อาคาร¹

คำว่า “สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น” จึงน่าจะหมายถึง “สิ่งปลูกสร้างที่ไม่ใช่โรงเรือน” ดังนั้น ในการวินิจฉัยปัญหาข้อพิพาทกรณี “ถังเก็บน้ำมันขนาดใหญ่ที่สร้างติดตึกริตรงตระแนหน้าถาวรไว้กับพื้นดิน” ศาลฎีกาได้วางแนวทางการวิเคราะห์ความหมาย “โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น” ไว้ในคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 397/2521 ซึ่งมีข้อเท็จจริงว่า บริษัทเอสโซ่เสตนดาร์ต ประเทศไทย จำกัด ได้สร้างถังเก็บน้ำมันขนาด 800,000 ลิตร สูงประมาณ 10 เมตร เส้นผ่าศูนย์กลาง 9 เมตร และขนาด 100,000 ลิตร สูงประมาณ 5 เมตร เส้นผ่าศูนย์กลาง 4 เมตรเศษ ที่อำเภอวารินชำราบ จังหวัดอุบลราชธานี เพื่อใช้ในการเก็บน้ำมันเบนซิน น้ำมันโซล่า น้ำมันก๊าด อันเป็นสินค้าของบริษัทโดยก่อนที่จะทำการก่อสร้างนี้บริษัทได้ยื่นขออนุญาตปลูกสร้างอาคารและเสนอแบบก่อสร้างต่อเทศบาลตำบลวารินชำราบแล้ว ซึ่งต้องทำการขุดดินให้ลึกเพื่อเทคอนกรีตที่กันหลุม มีพื้นหนา 6 นิ้วฟุต หลังจากนั้นจึงจะถมทรายจนเต็มหลุม ส่วนผนังของตัวถังได้ใช้แผ่นเหล็กเชื่อมต่อกันเป็นถึงกลม ทำให้ถังเก็บน้ำทั้ง 2 ถัง เป็นถังที่มีขนาดใหญ่ มีลักษณะติดตึกริตรงตระแนหน้ากับที่ดิน

¹ พ.ร.บ. ควบคุมการก่อสร้างอาคาร พุทธศักราช 2479 มาตรา 4 ให้คำนิยาม “อาคาร หมายความว่า ตึก บ้าน เรือน โรง ร้าน แพ คลังสินค้า สำนักงาน หรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นที่ชุมนุมของประชาชนไม่ว่าในร่มหรือกลางแจ้ง และ...อื่น คำว่า “อาคาร” นี้ให้รวมทั้งสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ซึ่งรัฐมนตรีจะได้กำหนดตามความในมาตรา 5 อีกด้วย

ศาลฎีกาวินิจฉัยว่า “พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2475 มาตรา 3 บัญญัติว่า “โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษาและซึ่งมิได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรม ท่านให้คงเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นไป” ตามความในมาตรานี้โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หากใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรมแล้วก็มีได้รับยกเว้นภาษี คำว่า “โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ” พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2475 มาตรา 5 บัญญัติว่า ให้กินความถึงแพด้วยแต่มิได้ให้คำจำกัดความไว้เป็นพิเศษในการวินิจฉัยปัญหาตามข้อฎีกาของโจทก์จึงต้องถือว่า “โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ” มีความหมายตามธรรมดาตามข้อเท็จจริงที่ศาลอุทธรณ์วินิจฉัยมาดังนี้ ถังน้ำมันพิพาทขนาด 800,000 ลิตร และขนาด 100,000 ลิตร ก่อสร้างขึ้นติดที่ดินเป็นการถาวรใช้สำหรับเก็บสินค้าน้ำมันเทียบได้กับอาคารเก็บสินค้าทั่วๆ ไป การที่ต้องสร้างเป็นรูปถังกลมก็เนื่องจากสินค้าที่ต้องเก็บมันเป็นของเหลวจำพวกน้ำ จึงถือได้ว่าเป็นสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ตามความหมายแห่ง พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช 2475 มาตรา 3 แล้วจึงต้องเสียภาษีโรงเรือนฯ

ปัญหาต่อไปมีว่า คุณสมบัติของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่อยู่ในข่ายเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงของการเป็นทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดรายได้แก่เจ้าของด้วยหรือไม่

เห็นได้ว่า การดังกล่าวขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษี เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดไว้เป็นลายลักษณ์อักษรที่ชัดเจนจำเป็นต้องอาศัยการตีความเจตนารมณ์ของ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยต้องศึกษาวิเคราะห์จากหลักกฎหมายเก่า ได้แก่ ประกาศภาษีเรือโรงเรือน ตึกแพ ปิยะเมีย โทศก จุลศักราช 1232 และประกาศแก้ไขเพิ่มเติม 2474 ตลอดจน พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฉบับแรก

จากการศึกษาพบว่าเกิดปัญหาการตีความแตกต่างกันระหว่างคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7) กับศาลฎีกา กล่าวคือ

ความเห็นที่ 1 : กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7 ได้ตอบข้อหารือเรื่องการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินของทางหลวงสัมปทาน (หนังสือที่ คค. 0606/20886 ลงวันที่ 11 ธันวาคม 2539) โดยมีความตอนหนึ่งว่า

“พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 มีวัตถุประสงค์ในการจัดเก็บภาษีลักษณะเดียวกับการจัดเก็บภาษีตามประกาศภาษีเรือโรงเรือนตึกแพ จุลศักราช 1232 กล่าวคือ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่จะต้องชำระภาษีนี้นั้นต้องมีลักษณะเข้าอยู่อาศัยได้ เช่น บ้านอยู่อาศัย หรือใช้เป็นที่พักอาศัยได้ เช่น อาคารเก็บสินค้าหรือถังน้ำมันที่ก่อสร้างติดกับที่ดิน หรือ ใช้ประกอบอุตสาหกรรมได้ เช่น โรงงานต่างๆ หรือ เข้าใช้ได้เป็นที่จอดรถหรืออาคารจอดรถ และได้ก่อให้เกิดประโยชน์รายได้แก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินด้วย...”

ความเห็นที่ 2 : ศาลฎีกาได้มีแนวคำพิพากษาในลักษณะที่โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่อยู่ในข่าย เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ประกอบด้วยการเป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ต้องมีลักษณะ เข้าอยู่อาศัยได้ หรือ ใช้เป็นที่พักอาศัยได้ หรือ ใช้ประกอบอุตสาหกรรมได้ แม้ในข้อเท็จจริงจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในลักษณะรายได้แก่เจ้าของ ตัวอย่าง

ฎีกาที่ 658/2489 โรงเรือนที่ให้นุตราอาศัยนั้นไม่มีข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน โรงเรือนอยู่เองแต่ทำการค้ำนั้นต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ฎีกาที่ 1133/2494 โรงเรือนที่มีผู้เช่าอยู่ครบกำหนดสัญญาเช่าแล้วผู้เช่าไม่ยอมออก จนผู้ให้เช่าต้องฟ้องขับไล่ ผู้เช่าก็ยังบิดพลิ้วไม่ออกจากโรงเรือนนั้น แม้ในระหว่างที่หมดอายุสัญญาเช่าแล้ว ผู้ให้เช่าไม่ได้เก็บค่าเช่าอีกเลยก็ยังไม่เข้าข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 8, 9, 10 ฉะนั้น เจ้าของโรงเรือนผู้ให้เช่าจึงต้องเสียภาษีโรงเรือนนี้

วิเคราะห์ประเด็นสำคัญที่ก่อให้เกิดการตีความที่แตกต่างกันเนื่องจากการตีความ “วัตถุประสงค์ของการจัดเก็บภาษี” แตกต่างกันในตรงที่ กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7 ให้ความสำคัญกับประกาศภาษีโรงเรือนโรงร้านค้าแพ ปีมะเมีย โทศก จุลศักราช 1232 กับประกาศแก้ไขเพิ่มเติม และ พ.ร.บ. แก้ไขเพิ่มเติมภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับ พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 (ฉบับแรก) ขณะที่ศาลฎีกาได้ให้ความสำคัญกับประกาศภาษีโรงเรือน โรงร้านค้าแพ ปีมะเมีย โทศก จุลศักราช 1232 กับประกาศแก้ไขเพิ่มเติม รวมทั้ง พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 (ฉบับแรก)

พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 (ฉบับแรก) มาตรา 10 ได้บัญญัติว่า

“โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เอง เมื่อมีค่ารายปีไม่เกินหกสิบบาทต่อปี ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งมาตรานี้”

เห็นได้ว่ากฎหมายกำหนดให้ต้องมีการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของอยู่เอง เพียงแต่หาก “ค่ารายปี” ที่ทำการประเมิน⁴ มีจำนวนไม่เกินกว่า 60 บาทต่อปี ก็ให้เจ้าของได้รับยกเว้นภาษี

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า การตีความ “เจตนารมณ์” ของกฎหมายจำเป็นต้องนำหลักทฤษฎีมาประกอบการวิเคราะห์ด้วย ซึ่งในกรณีดังกล่าวเนื่องจากภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีที่จัดเก็บจากทรัพย์สินที่อยู่ในครอบครองเป็นการจัดเก็บบนมูลค่าของทรัพย์สิน (ฐานทรัพย์สิน) มิใช่ฐานเงินได้ ดังนั้น สาระสำคัญของทรัพย์สินจึงไม่ได้อยู่ที่การมีผลประโยชน์นอกเงยในลักษณะรายได้ เพราะทรัพย์สินเป็นสิ่งที่แสดงให้เห็นถึงความสามารถของผู้เสียภาษี (เงินได้, ทรัพย์สิน, การบริโภค) ขณะเดียวกันในกรณี “ค่ารายปี” หรือ “ค่าเช่า” เป็นเพียงหลักในการคำนวณมูลค่าของทรัพย์สินเท่านั้น⁵ จึงมีความเห็นคล้อยตามกับความเห็นที่สอง (ศาลฎีกา)

กล่าวโดยสรุป โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่อยู่ในข่ายเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ต้องประกอบด้วยคุณสมบัติอย่างใดอย่างหนึ่งต่อไปนี้

- เข้าอยู่อาศัยได้
- ใช้เป็นที่ไว้สินค้าได้
- ใช้ประกอบอุตสาหกรรมได้

นอกจากนี้ คำว่า “สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น” น่าจะหมายถึง ท่าเรือ, สะพาน, อ่างเก็บน้ำ, ถังน้ำมัน, คานเรือ อันมีลักษณะการก่อสร้างติดที่ดินเป็นการถาวร ปรากฏตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่สำคัญ เช่น ฎีกาที่ 2587/2534 เครื่องจักรผสมคอนกรีตไม่ใช่โรงเรือนแต่เป็นสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ แม้จะต้องตั้งเครื่องจักรกลไว้เพื่อใช้ในการอุตสาหกรรม คอนกรีตผสมเสร็จ ก็ไม่มีกฎหมายบัญญัติให้ลดค่ารายปีลงเหลือหนึ่งในสามก่อนคำนวณภาษี

7.2.2.2 ที่ดินที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง

พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน มาตรา 6 ได้กำหนดให้เก็บภาษีบนที่ดินที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับพิจารณาของเจ้าพนักงาน ดังนั้น จึงได้มีการวางแนวทางการพิจารณา “ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ตามหนังสือกระทรวงมหาดไทยด่วนมากที่ 190/2487 ลงวันที่ 11 พฤษภาคม พ.ศ. 2487 อันมีสาระสำคัญ 2 ประการ ได้แก่

⁴ มาตรา 8 พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 “... “ค่ารายปี” ตามภาค ๑นี้ให้หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นๆ สมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ ถ้าทรัพย์สินนั้นให้เช่า ท่านว่าค่าเช่านั้นเป็นหลักคำนวณค่ารายปีแต่ถ้ามีเหตุอันบ่งให้เห็นว่าค่าเช่าเช่นนั้นมิใช่จำนวนเงินอันสมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ ไชร์ ท่านว่าพนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจแก้หรือคำนวณค่ารายปีเสียใหม่”

⁵ รายละเอียดศึกษาได้ในหัวข้อ 6.2.4 ลักษณะและประเภทภาษีทรัพย์สิน หน้า 58-64 และ 65-69

- เป็นที่ดินอันมีสภาพเป็นบริเวณต่อเนื่องกัน
- (และ) ตามปกติจะต้องใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น

แนวทางการกำหนดกรอบการพิจารณาตามหนังสือฉบับดังกล่าว ทำให้เห็นได้ว่ามุ่งประสงค์ในการวางแนวทางการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน มีเป้าหมายในการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินประเภทโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น รวมถึงที่ดินเฉพาะที่ใช้ปลูกสร้างหรือส่วนของที่ดินต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่มีลักษณะของการที่ต้องใช้ที่ดินนั้นควบคู่กัน ดังนั้นหากเป็นกรณีการปลูกสร้างอาคารบนเนื้อที่ 300 ตารางวา โดยใช้ที่ดิน 100 ตารางวา ปลูกสร้างอาคาร ส่วนที่เหลือ 20 ตารางวา ถือเป็นที่ดินอันมีสภาพเป็นบริเวณต่อเนื่องกัน และตามปกติจะต้องใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นจึงต้องอยู่ในข่ายทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีด้วย

ตัวอย่างที่แสดงให้เห็นถึงการวิเคราะห์ “ที่ดินอันมีสภาพเป็นบริเวณต่อเนื่อง และตามปกติต้องใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น” ปรากฏตามคำพิพากษาฎีกาที่ 3820/2534 เป็นคดีระหว่าง บริษัทเอสโซ่แอสเตนดาร์ดประเทศไทย จำกัด โจทย์ กรุงเทพมหานคร กับพวกเป็นจำเลย ข้อเท็จจริงมีว่า

“สิ่งปลูกสร้างสนามน็อกบอร์คมีพื้นที่ 160 ตารางเมตร ส่วนที่ดินอีก 83,454 ตารางเมตรนั้น เป็นพื้นที่ในสวนที่โจทก์มิได้ใช้ปลูกโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นฯ ได้พิจารณาแผนผังแสดงที่ตั้ง คลังน้ำมันของโจทก์ประกอบภาพถ่ายที่แสดงถึงสิ่งก่อสร้างส่วนที่เป็นน็อกบอร์คแล้วจะเห็นว่า พื้นที่ว่างมิได้ใช้ปลูกโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นอยู่กระจัดกระจายกันไป และมีได้ใช้พื้นที่ในบริเวณต่อเนื่องกับสนามน็อกบอร์คอันจะเป็นข้อที่แสดงให้เห็นว่าตามปกติใช้ด้วยกันกับสนาม น็อกบอร์ค ดังนั้นที่ดินในส่วนนี้ซึ่งมีเนื้อที่ 83,454 ตารางเมตร จึงมิใช่ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับสนามน็อกบอร์คอันเป็นสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นฯ และกรณีไม่มีประเด็นที่จะวินิจฉัยว่าที่ดินที่เป็นปัญหานี้เป็นที่ดินต่อเนื่องกับโรงเรือนรายอื่นหรือไม่ เมื่อที่ดิน 83,454 ตารางเมตรนี้มิใช่ส่วนที่ต่อเนื่องกับสนามน็อกบอร์ค การที่พนักงานเจ้าหน้าที่ของจำเลยที่ 1 นำเอาพื้นที่ดังกล่าวมารวมกับพื้นที่ของสนามน็อกบอร์คแล้วประเมินตาม ภาค 1 แห่ง พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 เช่นนี้ จึงเป็นการประเมินที่มีชอบด้วยกฎหมาย คำวินิจฉัยของจำเลยที่ 2 ในส่วนนี้จึงเป็นการมิชอบไปด้วย”

เห็นได้ว่าคำพิพากษาฎีกาที่ 3820/2534 ศาลได้วินิจฉัยกรณี “ที่ดินโดยปกติใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ” โดยพิจารณาข้อเท็จจริงที่ว่าสิ่งปลูกสร้างสนามน็อกบอร์คมีพื้นที่เพียง 160 ตารางเมตร แต่มีที่ดินขนาดกว้างใหญ่มากจำนวนถึง 83,454 ตารางเมตร ที่มีได้ใช้ปลูกโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น เท่ากับว่าขนาดของการใช้สอยมีจำนวนน้อยกว่าขนาดพื้นที่ทั้งหมดเกิดส่วนต่างอย่างเห็นได้ชัดจึงไม่อาจพิจารณาได้ว่าที่ดินรอบๆ ขนาด 83,454 ตารางเมตร จะเป็นพื้นที่ที่ดินที่ใช้ไปด้วยกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง

เป็นที่น่าสังเกตว่า ตามหลักนิติรัฐนั้นรัฐจะต้องมีหลักประกันให้ประชาชน และการกระทำของฝ่ายตุลาการต้องยึดกฎหมายที่ตราโดยฝ่ายนิติบัญญัติหรือโดยฝ่ายบริหารที่อยู่ภายใต้กรอบที่ฝ่ายนิติบัญญัติให้ไว้ เท่ากับว่าฝ่ายนิติบัญญัติได้กำหนดขอบเขตของการใช้อำนาจ “ดุลยพินิจ” ของฝ่ายปกครอง ที่ต้องได้รับการตรวจสอบโดยศาล แต่ศาลก็สามารถตรวจสอบได้เฉพาะ “ความชอบด้วยกฎหมายที่ฝ่ายนิติบัญญัติตราขึ้น และเมื่อฝ่ายบริหารได้รับมอบอำนาจจากฝ่ายนิติบัญญัติก็สามารถใช้อำนาจดุลยพินิจภายในกรอบแห่งกฎหมายนั้น ศาลจึงไม่สามารถเข้าไปทำการตรวจสอบในเนื้อหาของการใช้ดุลยพินิจนั้นได้ เพราะหลักการสำคัญของการตรวจสอบการกระทำของฝ่ายปกครองภายใต้อำนาจตุลาการนั้น เป็นการตรวจสอบว่าการกระทำของฝ่ายปกครองต้องชอบด้วยกฎหมาย และกระทำภายใต้กรอบอำนาจดุลยพินิจที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนด ในกรณีฎีกา 3820/2534 การที่ศาลยุติธรรม

(เนื่องจากไม่มีศาลปกครอง) พิจารณาวินิจฉัย มิใช่เป็นการวินิจฉัยดุลพินิจของฝ่ายปกครอง แต่เป็นการตีความกฎหมายและวิเคราะห์ข้อเท็จจริงกับเหตุการณ์ที่เกิดขึ้น โดยพิจารณาว่าการประเมินของเจ้าพนักงานได้กระทำโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ภายใต้กรอบของอำนาจดุลพินิจที่ฝ่ายนิติบัญญัติกำหนดมาให้ เมื่อปรากฏว่าตามข้อเท็จจริง ที่ดินขนาดขนาด 83,454 ตารางเมตร ไม่ใช่ที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับสนามน็อกบอร์ต (สิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น) เจ้าพนักงานก็ไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวมาใช้ประเมินภาษีได้ เพราะมิใช่ทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน หากเจ้าพนักงานนำที่ดินนั้นมาใช้ในการประเมินภาษีโดยนำมารวมกับพื้นที่ของสนามน็อกบอร์ตแล้วประเมินความภาค 1 แห่ง พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 จึงเป็นการกระทำที่มีชอบด้วยกฎหมาย แต่กรณีดังกล่าวแม้ไม่เข้าข่ายเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินก็อาจเข้าข่ายเสียภาษีบำรุงท้องที่

ดังนั้น เพื่อปรับกับข้อเท็จจริงอาจเกิดปัญหาข้อพิพาท หรือการปฏิบัติที่แตกต่างกันได้เมื่อจำเป็นต้องอาศัยการตีความกฎหมาย จึงเห็นสมควรออกกฎเกณฑ์กำหนดอาณาเขตของที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างไว้ โดยพิจารณาตามขนาดของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น อาทิ หากเป็นสิ่งปลูกสร้างขนาด พื้นที่ 160 ตารางเมตร ให้ที่ดินที่ถือเป็นบริเวณต่อเนื่องใช้ประโยชน์ไปด้วยกัน มีขนาดไม่เกิน 1 เท่าของจำนวนเนื้อที่สิ่งปลูกสร้าง กรณีนี้เท่ากับ 320 ตารางเมตร เป็นต้น (สัดส่วนสัมพันธ์กับขนาดของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น)

7.2.3 การยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน

กรณีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่อง (มาตรา 9(5))

การได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินตามมาตรา 9 (5) มี 2 กรณี ได้แก่ กรณีไม่มีคนอยู่อาศัย ต้องประกอบด้วย

- 1) เป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น
- 2) ปิดไว้ตลอดปี
- 3) ไม่มีคนอยู่อาศัย

กรณีมีคนเฝ้ารักษา (ไม่ใช่อยู่อาศัย) ต้องเข้าองค์ประกอบดังนี้

- 1) เป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น
- 2) ปิดไว้ตลอดปี (365 วัน)
- 3) มีคนเฝ้ารักษาอยู่ภายในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น หรืออยู่ในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่อง
- 4) เจ้าของมิได้อยู่อาศัยหรือให้ผู้อื่นอาศัย

เป็นที่น่าสังเกตว่า หากผู้อยู่อาศัยในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นบุตรของเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ก็ไม่อยู่ในข่ายได้รับการยกเว้นภาษีเพราะกฎหมายให้ยกเว้นภาษีได้เฉพาะการอยู่อาศัยของเจ้าของทรัพย์สิน ปรากฏตามคำพิพากษาฎีกาที่ 658/2489 โรงเรือนที่ให้บุตรอยู่อาศัยนั้นไม่มีข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน โรงเรือนอยู่เองแต่ทำการค้าต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

เช่นเดียวกับกรณีการอยู่อาศัยในบ้านของผู้อื่นโดยไม่มีสิทธิ เช่น ผู้เช่าได้อาศัยอยู่ในบ้านที่หมดสัญญาเช่าแล้ว เจ้าของได้ฟ้องขับไล่ แต่ผู้เช่าก็ยังบิดพลิ้วไม่ออกจากบ้าน แม้ปรากฏว่าผู้ให้เช่าจะไม่ได้รับค่าเช่าก็ตาม ดังนี้ ศาลฎีกาได้พิจารณาว่าไม่อยู่ในข่ายการยกเว้นภาษี ปรากฏตาม ฎีกาที่ 1133/2494 โรงเรือนที่มีผู้เช่าอยู่ครบกำหนดสัญญาเช่าแล้วผู้เช่าไม่ยอมออกจนผู้ให้เช่าต้องฟ้องขับไล่

ผู้เช่าก็ยังปิดพลั่วไม่ออกจากโรงเรือนนั้น แม้ในระหว่างที่หมดอายุสัญญาเช่าแล้วผู้ให้เช่าไม่ได้เก็บค่าเช่าอีกเลย ก็ยังไม่เข้าข้อยกเว้นที่จะไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 8, 9, 10 ฉะนั้น เจ้าของโรงเรือนผู้ให้เช่าจึงต้องเสียภาษีโรงเรือน

7.2.3.2 กรณีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษา และซึ่งมิได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรม (มาตรา 10)

การได้รับยกเว้นภาษีกรณีนี้ได้แก่ กรณีเจ้าของอยู่อาศัยเองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษาต้องเข้าองค์ประกอบดังนี้

- เป็นโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ
- เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นผู้อยู่อาศัยหรือมีเช่นนั้นก็ต้องให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษา (มิใช่พักอาศัย)
- ต้องไม่ได้ใช้โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรม

ศาลฎีกาได้มีแนวคำวินิจฉัยในลักษณะที่ให้ความสำคัญกับข้อเท็จจริงที่ปรากฏ หากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ นั้นใช้ประกอบธุรกิจการค้า ย่อมไม่ได้รับการยกเว้นที่จะไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามมาตรา 10 เห็นได้จาก ฎีกาที่ 658/2489

“โจทก์เป็นบริษัทจำกัดมีวัตถุประสงค์ในการประกอบกิจการค่าน้ำมันและผลิตภัณฑ์ปิโตรเลียมต่าง ๆ โดยใช้ตึกพิพาททั้งหมดเป็นสถานที่บริหารงานและติดต่อธุรกิจการค้าต่าง ฉะนั้น แม้โจทก์จะเก็บสินค่าน้ำมันและตั้งโรงกลั่นน้ำมันอยู่ที่อื่น การบริหารงานอันเป็นส่วนสำคัญหรือหัวใจของการค่าน้ำมันของโจทก์ย่อมอยู่ที่ตึกพิพาท ได้ชื่อว่าโจทก์ใช้ตึกพิพาทเป็นที่ดำเนินการค้าผลิตภัณฑ์น้ำมันชนิดต่างๆ จากโรงงานอุตสาหกรรมของโจทก์นั่นเอง เมื่อโจทก์ใช้ตึกพิพาทประกอบธุรกิจการค้าแล้วโจทก์จะอยู่เองหรือไม่ก็ไม่ทำให้โจทก์ได้รับการยกเว้นที่จะไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนตามกฎหมายข้างต้น”

และฎีกาที่ 1698/2518 วินิจฉัยในลักษณะที่แม้เจ้าของอยู่อาศัยแต่หากใช้ในการประกอบการค้าก็ไม่ได้รับการยกเว้นภาษี

“โรงเรือนที่ใช้ทำเป็นหอพักโดยรับค่าตอบแทน แม้เจ้าของอยู่อาศัยด้วยมิได้รับยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน การละเลยไม่ยื่นรายการตามประกาศกำหนดเป็นความผิดตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน”

เป็นที่น่าสังเกตว่า บทบัญญัติมาตรา 10 มิได้จำกัดจำนวนทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษี ดังนั้น แม้ปรากฏว่า “เจ้าของ” มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ก็อาจได้รับการยกเว้นภาษีทุกหลัง หากเข้าองค์ประกอบที่ว่า “เจ้าของอยู่เอง” (พักอาศัย) หรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษา” และมีได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรม ศาลฎีกาได้วางแนวการวินิจฉัยในลักษณะดังกล่าว

ดังปรากฏคำพิพากษาฎีกา ที่ 1238/2531

“คดีมีปัญหาค้างมาสู่การพิจารณาของศาลฎีกาว่า โจทก์มีชื่อในทะเบียนบ้านเลขที่ 31-35 ตำบลตะพานหิน อำเภอตะพานหิน จังหวัดพิจิตร แม้โจทก์จะเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์โรงเรือนพิพาท โจทก์ก็ไม่มีชื่อในทะเบียนบ้านหลังนั้น โจทก์จึงไม่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 10 ที่แก้ไขนั้น

ศาลฎีกาพิเคราะห์แล้ว พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 10 แก้ไขเพิ่มเติมโดย พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดินแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ. 2475 มาตรา 3 บัญญัติว่า “โรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษา และซึ่งมิได้ใช้เป็นที่พักอาศัย หรือประกอบการอุตสาหกรรม ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติของกฎหมาย ที่กล่าวนี้ไม่ได้วางหลักเกณฑ์ว่า

โรงเรือนที่เจ้าของอยู่เอง เจ้าของจะต้องมีชื่อในทะเบียนบ้านด้วยจึงจะได้รับดเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนตามกฎหมาย เมื่อข้อเท็จจริงฟังยุติตามคำพิพากษาของศาลล่างทั้งสองว่า โรงเรือนพิพาทเป็นของโจทก์ และโจทก์ก็อยู่เอง แม้โจทก์จะไม่มีชื่อในทะเบียนบ้าน โจทก์ก็ย่อมได้รับดเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนตามบทบัญญัติของกฎหมายข้างต้น...

นอกจากนั้น หากเป็นกรณีนิติบุคคลใช้โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นของตนเป็นสำนักงานหรือใช้เป็นที่ทำการหรือที่ประกอบการค้าหรืออุตสาหกรรม ศาลฎีกาได้วางแนวการพิจารณาในลักษณะที่ไม่ถือว่า เจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษา ตามมาตรา 10

ศาลพิพากษาฎีกาที่ 336/2529 “บ้านพักคนงานห้องน้ำห้องส้วมเป็นโรงเรือนที่บริษัท ให้คนงานเข้าพักอาศัยเมื่อเลิกงานแล้วกลับบ้านไม่ได้ ก็เพื่อประโยชน์ในการประกอบอุตสาหกรรมของโจทก์ มิใช่เป็นการเข้าอยู่เพื่อเฝ้ารักษาโรงเรือน ถือไม่ได้ว่าเป็นโรงเรือนที่เจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนเฝ้ารักษา อันจะได้รับดเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนตามความหมายของมาตรา 10 และบ่อมยามเป็นโรงเรือนที่โจทก์ให้คนยามเข้าใช้สอยในการปฏิบัติหน้าที่เวรยามเพื่อประโยชน์ในการประกอบอุตสาหกรรมของโจทก์ก็ไม่ได้ว่าเป็นโรงเรือนที่เจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษาตามความหมายของมาตรา 10”

คำพิพากษาฎีกาที่ 337/2531 “โจทก์ (บริษัท) เป็นเจ้าของโรงเรือนพิพาท การที่โจทก์ได้ให้บริษัทเช่าโรงเรือนพิพาทเป็นสำนักงานบางส่วน นอกจากนี้โจทก์ใช้เป็นสำนักงานฝ่ายบริหารและติดต่อธุรกิจของโจทก์ บางหลังใช้เป็นห้องรับประทานอาหารของพนักงานโจทก์ บางหลังใช้สำหรับติดตั้งเครื่องทำความเย็นและใช้เป็นโรงจอดรถของพนักงาน โจทก์ถือไม่ได้ว่าเป็นผู้อยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษาดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 10 แห่ง พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 3 เพราะคำว่า “อยู่” ย่อมมีความหมายอยู่ในตัวเองว่า หมายความว่า ถึง พัก หรืออาศัย แม้โจทก์จะเป็นนิติบุคคล การอยู่เองของโจทก์ก็ต้องอยู่ในความหมายของ พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 10 ดังกล่าว...โจทก์จึงมิได้รับดเว้นจากการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน”

เห็นได้ว่าหลักเกณฑ์การยกเว้นภาษีตามมาตรา 10 แสดงให้เห็นถึงนโยบายการสนับสนุนให้มีการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อการปลูกสร้างเป็นที่พักอาศัย มิใช่เพื่อการประกอบธุรกิจการค้า จำนวนรายได้จากการจัดเก็บภาษีย่อมขึ้นอยู่กับประสิทธิภาพในการตรวจสอบและการบันทึกหลักฐานทางทะเบียน เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้ยกเว้นภาษีเฉพาะโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่เจ้าของอยู่เอง หรือให้ผู้แทนเฝ้ารักษาและต้องไม่ประกอบการค้าหรือไถ่สินค้า เป็นต้น การยกเว้นภาษีจึงมีลักษณะจำกัดเฉพาะกรณี หากเจ้าพนักงานผู้เกี่ยวข้องสามารถตรวจสอบทางทะเบียนสัมมนประชากรเทียบกับข้อมูลทางทะเบียนการถือครองโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หากพบว่าเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างมิได้พักอาศัยหรือให้บุตรหลานเข้าพักอาศัยแทน ดังนั้นก็ไม่เข้ากรณีการยกเว้นภาษีเจ้าพนักงานสามารถบังคับจัดเก็บภาษีจากเจ้าของฯ เพื่อเพื่อนำรายได้สู่ท้องถิ่นได้

7.2.4 ปัญหาการตีความบทบัญญัติกฎหมายเรื่องการประเมินค่ารายปี (มาตรา 8)

7.2.4.1 ปัญหาการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดิน

การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยการคิดคำนวณจากฐานทรัพย์สินยังมีความเข้าใจที่แตกต่างกันอันเป็นสาเหตุของปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย

จำเป็นต้องวิเคราะห์ว่า “ค่ารายปี” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 มีความหมายเพียงใด ระหว่างการเป็น “ราคาค่าเช่า” กับ “มูลค่าของทรัพย์สิน” และผลของการกำหนดความหมายที่มีต่อระบบภาษี

หากคำว่า “ค่ารายปี” ตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 8 หมายถึงราคาเช่าที่เก็บได้จากทรัพย์สินย่อมเป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานเงินได้ที่ผู้เสียภาษีได้รับ แต่หากคำว่า “ค่ารายปี” หมายถึง ค่าสมมติที่คิดคำนวณมูลค่าเฉลี่ยของทรัพย์สินย่อมหมายถึงการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน เพราะการหามูลค่าเฉลี่ยของทรัพย์สินย่อมก่อให้เกิดความเป็นไปได้ในการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินสอดคล้องกับหลักการที่ว่าภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีที่จัดเก็บจากตัวทรัพย์สิน การคิดคำนวณค่าเฉลี่ยของมูลค่าทำให้การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินมิใช่เป็นการทำลายตัวทรัพย์สินเพียงประการเดียว

จากการศึกษาวิจัยพบว่าเกิดความเข้าใจที่แตกต่างกันระหว่างศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกากล่าวคือ ศาลฎีกามีแนวคำพิพากษาที่ทำให้เข้าใจได้ว่า “ค่ารายปี” หมายถึงมูลค่าของทรัพย์สิน ขณะที่ในบันทึกตอบข้อหารือของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7) เห็นว่า “ค่ารายปี” หมายถึง ราคาเช่าของทรัพย์สินปรากฏตามคำพิพากษาที่ 23/2527 กับบันทึกเรื่องหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0307/8910 ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2536 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ฎีกาที่ 23/2527 “... การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินต้องคิดคำนวณตามค่ารายปีที่เจ้าของให้เช่าหรือไม่ได้ให้เช่า ซึ่งอาจแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ในแต่ละปี การเพิ่มค่ารายปีย่อมขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจซึ่งน่าจะประมาณภาวะเศรษฐกิจจากดัชนีราคาผู้บริโภคของทางราชการมิใช่อยู่ในดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ฝ่ายเดียวที่จะกำหนดค่ารายปีเพิ่มขึ้นเท่าใดก็ได้ทั้งต้องถือค่ารายปีของปีที่ล่วงมาแล้วเป็นหลักในการคำนวณ”

ฎีกาที่ 1649/2529 “การที่โจทก์ชำระหนี้ค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินแทนกรมโรงงานอุตสาหกรรมในนามของกรมตามความผูกพันในสัญญาเช่าระหว่างโจทก์กับกรมนั้น ย่อมถือได้ว่าโจทก์มีส่วนได้ส่วนเสียในการชำระหนี้ดังกล่าวทั้งกรุงเทพมหานคร จำเลยที่ 1 ก็ยอมรับชำระหนี้จากโจทก์แล้ว หากจำเลยที่ 1 เรียกเก็บภาษีสูงเกินไป จำเลยที่ 1 ก็มีหน้าที่ต้องคืนเงินส่วนที่เกินนั้นให้โจทก์ เมื่อโจทก์อ้างว่าจำเลยที่ 1 เรียกเก็บภาษีจากโจทก์สูงเกินไป โจทก์ย่อมมีอำนาจฟ้องเรียกเงินภาษีส่วนที่โจทก์เสียเกินไปนั้นได้

เห็นได้ว่า ศาลฎีกาได้ตีความบทบัญญัติมาตรา 8 และมาตรา 18 ในลักษณะที่สอดคล้องกับหลักการทางทฤษฎีภาษีอากรในประการที่การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่อยู่ในครอบครองของผู้เสียภาษีจึงเป็นภาษีที่คิดคำนวณจากมูลค่าของทรัพย์สินโดย “ค่ารายปี” มีลักษณะเป็นมูลค่าเฉลี่ยหรือค่าสมมติซึ่งกำหนดไว้ในสัญญาเช่าเป็นเกณฑ์ ดังนั้น การเปลี่ยนแปลงในแต่ละปีย่อมขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจซึ่งน่าจะประมาณได้ตามภาวะเศรษฐกิจจากดัชนีราคาผู้บริโภคของทางราชการมิใช่อยู่ในดุลยพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่แต่ฝ่ายเดียวที่จะกำหนดค่ารายปีเพิ่มขึ้นเท่าใดก็ได้ในแต่ละปี (ฎีกาที่ 23/2527)

ตามบันทึกเรื่องหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน⁶ ความว่า เนื่องจากคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2536 เห็นชอบมาตรการป้องกันการทุจริตและประพฤติมิชอบเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ตามที่สำนักงาน ป.ป.ป. เสนอและให้หน่วยงานรับผิดชอบรับผิดชอบดำเนินการ ซึ่งในมาตรการระยะสั้นข้อ 3 ให้คณะกรรมการประเมินค่ารายปีพิจารณาจากค่าเช่าหรือสิ่งอื่นใดที่ประเมินเป็นค่าเช่าได้ แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้เห็นว่าค่าเช่านั้นมีจำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เขาได้หรือเป็นกรณีที่ค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้ประเมินค่าเช่าโดยคำนึงถึงหลักเกณฑ์ประกอบด้วย มูลค่าทรัพย์สิน ประเภทการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สิน ขนาด ทำเลที่

⁶ หนังสือกระทรวงมหาดไทยที่ มท 0307/8910 ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2536 ถึงสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ตั้งอาคารข้างเคียง หรือการได้รับประโยชน์จากสาธารณูปโภคหรือบริการต่างๆของท้องถิ่นหรือของรัฐ และข้อ 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยออกประกาศแก้ไขเพิ่มเติมหลักเกณฑ์การพิจารณาค่ารายปี โดยให้นำมูลค่าทรัพย์สินตามที่สำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย กำหนดมาประกอบการพิจารณา ทั้งนี้ โดยอาศัยอำนาจตามความในมาตรา 7 และมาตรา 8 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2534

เนื่องจากกระทรวงมหาดไทยจะต้องดำเนินการให้เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2536 เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินโดยกำหนดราคากลางเฉลี่ยต่อตารางเมตร การแต่งตั้งคณะกรรมการประเมินภาษี คณะกรรมการพิจารณาคำร้องขอให้พิจารณาการประเมินใหม่ (พิจารณาอุทธรณ์) และการกำหนดให้นำมูลค่าทรัพย์สินมาประกอบการประเมินค่ารายปี..... เนื่องจากกรณีดังกล่าวเป็นปัญหาข้อกฎหมายและยังไม่มีแนวทางปฏิบัติ กระทรวงมหาดไทยจึงขอหาหรือความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา

คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมาย คณะ 7) ได้ตอบข้อหารือตอนหนึ่งว่า “..... สำหรับปัญหาว่า การประเมินค่ารายปีตามมาตรา 8 วรรคสาม พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ฉบับที่ 4) พ.ศ.2534 มีหลักเกณฑ์อย่างไร และพนักงานเจ้าหน้าที่จะนำเอามูลค่าของทรัพย์สินมาพิจารณาประกอบหรือใช้เป็นหลักในการคำนวณค่ารายปีได้เพียงใดนั้น เห็นว่า มาตรา 8 แห่ง พ.ร.บ.ดังกล่าวกำหนดให้เรียกเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินจากค่ารายปีของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินที่ใช้อยู่เนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นในอัตราร้อยละ 12 ครั้งของค่ารายปีโดยได้ให้ความหมายของค่ารายปีไว้ว่า หมายถึง จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่ง ค่ารายปีจึงหมายถึงค่าเช่าของทรัพย์สินหรือเงินที่สมควรได้รับจากการให้เช่าทรัพย์สินนั่นเอง การที่มาตรา 8 วรรคสามกำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ที่จะประเมินค่ารายปีในกรณีที่เห็นว่าค่าเช่าซึ่งผู้รับประเมินแจ้งไว้มิใช่จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่าหรือในกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้ เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่นได้ด้วยนั้น การใช้ดุลพินิจดังกล่าวจะต้องอยู่ภายในขอบเขตที่ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สิน ลงวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2535 ออกตามมาตรา 8 วรรคสาม ข้างต้น กำหนดไว้ กล่าวคือ ต้องนำเอาลักษณะทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้งและบริวารสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ในขณะนั้นมาประกอบการพิจารณาหาค่ารายปีโดยวิธีเทียบเคียงกับค่ารายปีของปีที่ล่วงมาแล้วของทรัพย์สินตามที่มาตรา 18 แห่ง พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ กำหนดไว้เพื่อพิจารณาว่าสมควรปรับค่ารายปีเพิ่มขึ้นเท่าใด หรือนำไปเทียบเคียงกับค่ารายปีของทรัพย์สินอื่นที่มีเกณฑ์ดังที่กล่าวข้างต้นคล้ายคลึงกันเพื่อกำหนดค่ารายปีขึ้นใหม่ กรณีจึงเห็นได้ว่าการประเมินค่ารายปีจะถือค่าเช่าหรือเงินที่สมควรได้รับจากการให้เช่าทรัพย์สินเป็นหลักเสมอ

สำหรับปัญหาที่ว่า แนวทางการประเมินค่ารายปีของจังหวัดชลบุรีที่ให้กำหนดค่ารายปีในอัตราร้อยละเจ็ดครึ่งของมูลค่าทรัพย์สินและข้อเสนอของสำนักงาน ป.ป.ป. ที่ให้นำมูลค่าทรัพย์สินมาประกอบการพิจารณาประเมินค่ารายปี จะสามารถดำเนินการได้เพียงใดนั้น เห็นว่า มูลค่าทรัพย์สินกำหนดขึ้นได้โดยการนำเอาหลักเกณฑ์ตามมาตรา 8 วรรคสาม มาพิจารณา และโดยปกติแล้วจะถือเป็นข้อมูลในการกำหนดรายได้ที่ทรัพย์สินนั้นพึงมีด้วย กล่าวคือ ถ้ามูลค่าทรัพย์สินสูงรายได้ที่จะพึงได้รับก็จะสูงโดยสัมพันธ์กับมูลค่าดังกล่าวด้วย ดังนั้น มูลค่าของทรัพย์สินจึงอาจถือเป็นหลักเกณฑ์ประกอบการประเมินค่ารายปีได้อย่างหนึ่ง แต่ก็จะต้องนำมาใช้ประกอบการประเมินค่ารายปี โดยวิธี

เทียบเคียงดังที่กล่าวแล้วข้างต้นวันแต่ในกรณีที่ไม้อาจเทียบเคียงค่าเช่าเพื่อประเมินค่ารายปีได้ มูลค่าของทรัพย์สินก็จะเป็นตัวชี้ที่สำคัญในการกำหนดค่ารายปีได้ คณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7) เห็นว่า การกำหนดค่ารายปีจากมูลค่าทรัพย์สินโดยถืออัตราดอกเบี้ยเงินฝากเป็นเกณฑ์นั้น น่าจะยังไม่มีเหตุผลสมควรเพราะรายได้จากการให้เช่าทรัพย์สินเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรายได้ที่ได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินนั้น และยังสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยการเพิ่มหรือลดของมูลค่าของทรัพย์สิน แต่ดอกเบี้ยเงินฝากเป็นรายได้ทั้งหมดของเงินต้นที่ฝากซึ่งอัตราดอกเบี้ยอาจเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามภาวะเศรษฐกิจ การจะนำเอามูลค่าของทรัพย์สินมาใช้ในการกำหนดค่ารายปีจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาโดยรอบคอบกับต้องพิจารณาองค์ประกอบอื่น เช่น ดรรชนีราคาผู้บริโภคของทรัพย์สินรวมถึงภาวะทางเศรษฐกิจด้วย ทั้งนี้โดยคำนึงถึงภาระภาษีของราษฎรเป็นประการสำคัญ....”

ตามบันทึกฉบับดังกล่าว มีข้อที่น่าสังเกตว่า คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7 แยกความแตกต่างระหว่าง “ค่ารายปี” กับ “มูลค่าทรัพย์สิน” โดยเห็นว่า

- มูลค่าทรัพย์สินถือเป็นข้อมูลในการกำหนดรายได้ที่ทรัพย์สินนั้นพึงมี ทำให้ “มูลค่าของทรัพย์สินอาจถือเป็นหลักเกณฑ์ประกอบการประเมินค่ารายปีได้อย่างหนึ่ง แต่จะต้องนำมาใช้ประกอบการประเมินค่ารายปี โดยวิธีเทียบเคียงดังที่กล่าวแล้วข้างต้น วันแต่ในกรณีที่ไม้อาจเทียบเคียงค่าเช่าเพื่อประเมินค่ารายปีได้ มูลค่าของทรัพย์สินก็จะเป็นตัวชี้ที่สำคัญในการกำหนดค่ารายปีได้”
- การกำหนดค่ารายปีจากมูลค่าทรัพย์สินโดยถืออัตราดอกเบี้ยเงินฝากเป็นเกณฑ์น่าจะยังไม่มีเหตุผลสมควรเพราะรายได้จากการให้เช่าทรัพย์สินเป็นเพียงส่วนหนึ่งของรายได้ที่ได้จากการใช้ประโยชน์ทรัพย์สินนั้น และยังสามารถเปลี่ยนแปลงได้โดยการเพิ่มหรือลดของมูลค่าของทรัพย์สิน แต่ดอกเบี้ยเงินฝากเป็นรายได้ทั้งหมดของเงินต้นที่ฝากซึ่งอัตราดอกเบี้ยอาจเพิ่มขึ้นหรือลดลงตามภาวะเศรษฐกิจ การจะนำเอามูลค่าของทรัพย์สินมาใช้ในการกำหนดค่ารายปีจึงเป็นเรื่องที่ต้องพิจารณาโดยรอบคอบกับต้องพิจารณาองค์ประกอบอื่นเป็นดัชนีราคาผู้บริโภคของทรัพย์สิน รวมถึงภาวะทางเศรษฐกิจด้วย ทั้งนี้โดยคำนึงถึงภาระภาษีของราษฎรเป็นประการสำคัญ

แต่ถึงกระนั้นศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกาต่างเห็นพ้องกันในประการที่การเพิ่มขึ้นหรือการเปลี่ยนแปลงของค่ารายปีย่อมขึ้นอยู่กับภาวะเศรษฐกิจที่สามารถประมาณได้จากดัชนีราคาผู้บริโภค

ผู้วิจัยมีความเห็นคล้อยตามศาลฎีกา เนื่องจากการคิดคำนวณค่ารายปีที่ทรัพย์สินสมควรให้เช่าได้นั้นควรเป็นการหามูลค่าเฉลี่ยของทรัพย์สินต่อปี หากไม่แล้วการคิดคำนวณค่ารายปีของทรัพย์สินว่าสมควรให้เช่าเท่าไรจะคิดคำนวณโดยใช้เหตุผลใด

สืบเนื่องจากความรู้ความเข้าใจที่แตกต่างกันดังกล่าวจึงยังผลให้เกิดปัญหาการตีความบทบัญญัติมาตรา 8 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ เกี่ยวกับการประเมินภาษีและปัญหาดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานฝ่ายปกครองในการประเมินค่ารายปีจนกระทรวงมหาดไทยต้องทำการประกาศกำหนดหลักเกณฑ์หรือแนวทางการประเมินค่ารายปีหรือค่าภาษีของโรงแรม หอพัก หรือแฟลต เพื่อให้หน่วยราชการท้องถิ่นได้ยึดถือเป็นแนวทางการปฏิบัติ รวมถึงได้มีมติคณะรัฐมนตรี (23 กุมภาพันธ์ 2536) เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีโดยให้กระทรวงมหาดไทยกำหนดราคากลางเฉลี่ยต่อตารางเมตรเพื่อใช้ประเมินแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการพิจารณาค่าเช่าที่เจ้าของ

ทรัพย์สินได้แจ้งมานั้นเป็นจำนวนที่สมควรให้เช่าได้หรือไม่ แต่การประกาศหลักเกณฑ์⁷ ดังกล่าวก็เกิดปัญหาอีกว่าสามารถใช้อยู่กับบุคคลภายนอกได้หรือไม่ และจากการวิจัยพบความเห็นที่แตกต่างกันระหว่างศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกา (กรรมการร่างกฎหมายคณะ 7) กล่าวคือ

เกณฑ์การประเมินไม่ว่าจะอยู่ในรูปของการกำหนดราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตร หรือเกณฑ์การประเมินค่ารายปีของโรงแรม, หอพัก ฯลฯ จะใช้ราคาดังกล่าวเป็นราคาประเมินเด็ดขาดสำหรับผู้รับประเมินที่จะต้องชำระภาษีตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือมีผลเพียงแค่ใช้เป็นกรณียกใน (แนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่) สำหรับใช้พิจารณาค่าเช่าที่เจ้าของทรัพย์สินแจ้งมานั้นสมควรหรือไม่

คณะกรรมการร่างกฎหมายคณะที่ 7 (คณะกรรมการกฤษฎีกา)⁸ มีความเห็นตอนหนึ่งว่า

“1. สำหรับปัญหาว่า หน่วยงานการบริหารส่วนท้องถิ่นจะสามารถกำหนดราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตรเป็นการภายในเพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่สำหรับใช้พิจารณาว่าค่าเช่าที่เจ้าของทรัพย์สินแจ้งมานั้นสมควรหรือไม่ ได้หรือไม่ นั้น เห็นว่า หน่วยงานการบริหารส่วนท้องถิ่นอาจกำหนดราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตรเป็นการภายในเพื่อให้พนักงานเจ้าหน้าที่ใช้เป็นแนวทางประกอบกับการประเมินค่ารายปีได้ แต่ราคาดังกล่าวจะใช้เป็นราคาประเมินเด็ดขาดสำหรับผู้รับประเมินที่จะต้องชำระภาษีไม่ได้ เนื่องจากตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินไม่มีบทบัญญัติในเรื่องดังกล่าว อย่างไรก็ตาม หากกระทรวงมหาดไทยประสงค์จะให้ราคาดังกล่าวใช้เป็นราคาประเมินได้ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยอาจอาศัยอำนาจตามมาตรา 8 วรรคสาม (หลักเกณฑ์ประกาศในราชกิจจานุเบกษา) แห่ง พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ฯ กำหนดให้ใช้ราคาค่าเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตรเป็นเกณฑ์ในการประเมินค่ารายปีในกรณีที่เห็นว่าค่าเช่าดังกล่าวไม่สมควรหรือหาเช่าไม่ได้..”

ขณะที่ศาลฎีกาเห็นว่าการตกลง เรื่อง การกำหนดส่วนของเกณฑ์หรือสูตรการประเมินค่ารายปีเกี่ยวกับโรงแรมนั้นสามารถกระทำได้ปรากฏแนวคำพิพากษาศาลฎีกา 1796/2531

“การประเมินค่ารายปีสำหรับภาษีโรงเรือนประเภทโรงแรมตามสูตรที่จำเลยนำมาเป็นหลักเกณฑ์ในการประเมินคือ ค่ารายปี = ค่าเช่าห้อง x จำนวนห้อง x 219 x 15/100 นั้น หากมีการตกลงกำหนดจำนวนค่าเช่าห้องและจำนวนห้องที่เหมาะสมแล้ว หลักเกณฑ์หรือสูตรที่จำเลยคิดนั้นก็จะต้องตรงกับความเป็นจริงและเป็นธรรม และค่ารายปีที่คำนวณได้ตามสูตรนี้เป็นจำนวนเงินซึ่งอาคารโรงแรมสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ ต้องตาม พระราชบัญญัติ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 มาตรา 8 แล้ว

ในกรณีที่คู่ความยังมีปัญหาโต้แย้งเกี่ยวกับอัตราค่าเช่าห้องและจำนวนห้องตามหลักเกณฑ์หรือสูตรดังกล่าว ศาลย่อมมีอำนาจพิจารณาพิพากษาตามข้อเท็จจริงจากทางนำสืบของคู่ความเป็นรายๆ ไป”

เห็นได้ว่า ศาลฎีกายอมรับหลักเกณฑ์หรือสูตรที่ได้กำหนดนั้น เพราะเห็นว่าหากมีการตกลงกำหนดจำนวนค่าเช่าห้องและจำนวนห้องที่เหมาะสมแล้วสูตรนั้นก็จะต้องตรงกับความเป็นจริงและเป็นธรรม และค่ารายปีที่คำนวณได้ตามสูตรก็เป็นจำนวนเงินที่โรงแรมสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ ต้องตาม

⁷ กรุงเทพมหานครได้วางหลักเกณฑ์การประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินแยกประเภทเป็นโรงแรม อาคารประเภทตึกแถว โรงงาน ตั้งแต่ พ.ศ.2525 พ.ศ.2530 พ.ศ.2532 รวมทั้งกำหนดเกณฑ์ขั้นสูงในกรณีที่ค่ารายปีตามที่ประเมินใหม่ที่สูงกว่าค่ารายปีที่เคยชำระไว้เดิมให้ต้องเพิ่มขึ้นไม่เกิน 10-20% หากปรากฏว่าค่ารายปีต่างจากจำนวนที่ชำระไว้เดิมมากก็จะทำการปรับค่ารายปีเพิ่มขึ้นตามอัตราส่วนเพื่อเป็นการผ่อนผันภาระภาษีของผู้เสียภาษี เห็นได้ว่าการดังกล่าวเป็นเกณฑ์ที่กรุงเทพมหานครใช้นั้น ขณะที่หน่วยงานบริหารส่วนท้องถิ่นยังมียึดถือเกณฑ์ดังกล่าว แต่มักอาศัยเพียงการเทียบเคียงค่ารายปีกรณีทรัพย์สินข้างเคียงตลอดจนคำนึงถึงขนาดที่ตั้ง การบริการลักษณะต่างๆ ประกอบการกำหนดค่ารายปีเท่านั้น

⁸ ตามหนังสือบันทึกเรื่องหรือข้อกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีและการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ที่ มท 0307/8910 ลงวันที่ 3 มิถุนายน 2536

มาตรา 8 พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และนอกจากนั้นจากการนำสืบของโจทก์และจำเลยยังรับกันอีกว่า โจทก์เองก็ยอมรับว่าควรมีหลักเกณฑ์หรือสูตรในการประเมินค่ารายปีเกี่ยวกับโรงแรม และในการประชุม คณะอนุกรรมการร่วมภาครัฐบาลและเอกชนซึ่งทั้งฝ่ายรัฐบาลและเอกชนซึ่งประกอบธุรกิจโรงแรมเข้าร่วมประชุม ที่ประชุมก็ไม่ขัดข้องในการประเมินค่ารายปีโดยใช้หลักเกณฑ์หรือสูตรที่จำเลย (กทม.) คิดขึ้น เพียงแต่ฝ่ายเอกชนยังไม่เคยยอมรับในเรื่องตัวแปรเกี่ยวกับค่าเช่าห้องและจำนวนห้องตามที่จำเลย กำหนดในการคิดคำนวณเท่านั้น "เห็นว่าในเรื่องหลักเกณฑ์หรือสูตรนั้น โดยทั่วไปเป็นที่ยอมรับกันแล้ว"

อาจกล่าวได้ว่า ศาลฎีกาให้ความสำคัญกับ "การตกลงระหว่างกัน" ภายใต้หลักความเสมอภาคระหว่างคู่สัญญา ซึ่งเป็นการตกลงทางแพ่ง ทำให้หลักเกณฑ์ดังกล่าวสามารถใช้บังคับกับคู่สัญญาได้ แม้ไม่ได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาก็ตาม ขณะที่ความเห็นของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะกรรมการร่างกฎหมาย คณะ 7) เห็นว่าหลักเกณฑ์ (ราคาเช่ามาตรฐานกลางเฉลี่ยต่อตารางเมตร) ไม่อาจใช้บังคับกับบุคคลภายนอกได้เพราะ พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ไม่ได้บัญญัติไว้ หากเจ้าพนักงานท้องถิ่นนำหลักเกณฑ์ดังกล่าวไปใช้เป็นราคาประเมินเด็ดขาดย่อมเป็นการกระทำที่ไม่ชอบด้วยกฎหมาย (การออกคำสั่งทางปกครองที่มีชอบด้วยกฎหมาย)

ปัญหาดังกล่าวสามารถยุติได้หากพิจารณากำหนดหน่วยงานที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน อาทิ สำนักประเมินราคาทรัพย์สิน เข้าร่วมทำหน้าที่กำหนดค่ารายปีแทนที่จะให้หน่วยงานท้องถิ่นทำหน้าที่กำหนดพร้อมกับให้มีการกำหนด "หลักเกณฑ์มาตรฐานเฉลี่ยต่อตารางเมตร" ในรูปของประกาศกระทรวง (อาศัยมาตรา 8 วรรคท้าย)

อาจกล่าวได้ว่าศาลฎีกาได้มีคำพิพากษาโดยใช้หลักเกณฑ์ทางแพ่งในการตีความกฎหมาย เพื่อทำคำวินิจฉัยชี้ขาด ซึ่งในบางกรณีสามารถใช้หลักเกณฑ์ทางกฎหมายมหาชนในการตีความกฎหมาย เห็นได้จากบทบัญญัติมาตรา 24¹ ที่สามารถวิเคราะห์ได้ว่ากฎหมายมุ่งประสงค์ให้มีการแบ่งแยกหน้าที่ระหว่างพนักงานเจ้าหน้าที่ (ผู้ประเมินภาษี) กับพนักงานเก็บภาษีตามหลักการแบ่งแยกอำนาจหน้าที่ (การใช้อำนาจอธิปไตย) เพื่อมิให้การประเมินภาษีและการจัดเก็บภาษีอยู่ในอำนาจหน้าที่ของบุคคลเดียวกัน แต่ดูเหมือนว่าแนวคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 1697/2523 นั้น เจ้าพนักงานประเมินภาษีกับเจ้าพนักงานเก็บภาษีเป็นบุคคลเดียวกันได้

ฎีกาที่ 1697/2523 โจทก์มีคำสั่งแต่งตั้งให้ ส พนักงานเทศบาลสามัญชั้นโท ดำรงตำแหน่งพนักงานประเมินภาษีโทและต่อมาโจทก์มีคำสั่งอีกฉบับหนึ่ง แต่งตั้งให้บุคคลผู้ดำรงตำแหน่งงานประเมินภาษีโทเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานเก็บภาษี เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ดังนี้ ย่อมฟังได้ว่า ส. เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ และพนักงานเก็บภาษีตามบทบัญญัติ มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ ส. จึงมีอำนาจที่จะประเมินภาษีโรงเรือนและแจ้งการประเมินเรียกเก็บภาษีจากจำเลยได้ และเมื่อ ส. ได้ได้สวนตรวจตราก่อนทำการประเมินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินฯ มาตรา 24 โดยการไปตรวจดูบ้านทั้งสองหลังของจำเลยที่ทำเป็นหอพัก และสอบถามจำนวนห้องกับอัตราค่าเช่าพร้อมทั้งมีหนังสือสอบถามไปทางกรมประชาสัมพันธ์ด้วย แล้วจึงทำการประเมิน และส่งใบแจ้งการประเมินไปยังจำเลย การประเมินเรียกเก็บภาษีโรงเรือนดังกล่าวจึงเป็นการชอบด้วยกฎหมาย

กล่าวโดยสรุปผู้วิจัยมีความเห็นว่า การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครอง ดังนั้น มูลค่าของทรัพย์สินจึงเป็นสาระสำคัญที่ใช้ในการประเมินภาษี และมูล

⁹ มาตรา 24 บัญญัติว่า ".....ให้พนักงานเจ้าหน้าที่แจ้งรายการตามที่ได้กำหนดไว้ขึ้นไปยังพนักงานเก็บภาษี ให้เจ้าพนักงานเก็บภาษีแจ้งรายการประเมินไปยังผู้รับประเมินทรัพย์สินในท้องที่ของตนทราบโดยมิชักช้า"

ค่าทรัพย์สินสามารถคิดคำนวณได้จากการตีราคาทรัพย์สิน เช่น การกำหนดราคาตลาดหรือการคิดคำนวณจากรายได้ (เงินได้ของทรัพย์สิน Income-Capitalization Approach) หรืออาจคิดคำนวณโดยวิธีต้นทุนทดแทน (ทรัพย์สินควรมีค่าเท่ากับต้นทุนทดแทนหรือต้นทุนในการจัดหาทรัพย์สินใหม่ที่ใช้แทนกันได้ในปัจจุบัน และหักด้วยค่าเสื่อมราคาของการใช้ทรัพย์สินไปแล้วตามสมควร)

เมื่อกฎหมายได้กำหนดให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สินและให้พิจารณาจำนวนค่าเช่าที่ระบุในสัญญาแต่ก็ต้องเป็นค่าเช่าที่สมควรให้เช่าได้ของทรัพย์สินนั้นด้วยเท่ากับ กฎหมายได้กำหนดให้การประเมินภาษีอยู่บนฐานของมูลค่าทรัพย์สินนั้นเป็นสำคัญ โดยได้กำหนดการประเมินมูลค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินให้ใช้วิธีการคิดคำนวณจากรายได้ของทรัพย์สิน ดังเห็นได้จากการกำหนดให้กรณีที่พักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่า (ในสัญญาเช่า) มีจำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่าได้หรือกรณีค่าเช่าไม่ได้ เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุอันกฎหมายได้กำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ทำการประเมินค่ารายปีที่เหมาะสมได้โดยไม่ต้องพิจารณาจากสิ่งต่างๆ หลายประการ

- ลักษณะของทรัพย์สิน
- ขนาด
- พื้นที่
- ท่าเลที่ตั้ง
- บริการสาธารณะที่ทรัพย์สินได้รับประโยชน์

แต่สิ่งต่างๆ ที่ใช้ประกอบการพิจารณากำหนดค่ารายปีต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา¹ การดังกล่าวเพื่อกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินที่นำมาเป็นฐานภาษีนั่นเอง

ผู้วิจัยมีความเห็นว่า บทบัญญัติมาตรา 8 แสดงให้เห็นถึงการนำค่ารายปีมาเป็นหลักในการคำนวณภาษีโรงเรือนและที่ดินในลักษณะที่ค่ารายปี หมายถึง จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ อันเป็นมูลค่าปัจจุบันของรายได้ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้ทรัพย์สินนั้นในอนาคต และในการคิดคำนวณมูลค่าปัจจุบันของรายได้ที่คาดว่าจะได้ในอนาคตทั้งหมด จะเห็นได้ว่าการกำหนดอัตรารายได้ที่เหมาะสมจะมีผลอย่างมากต่อราคาทรัพย์สิน¹ เนื่องจากอัตรารายได้ที่ต่างกันจะทำให้มูลค่าของทรัพย์สินที่ประเมินต่างกัน ดังนั้น จึงไม่เป็นที่แน่นอนเสมอไปว่าถ้ามูลค่าทรัพย์สินสูงรายได้ที่จะพึงได้รับก็จะสูงตามไปด้วย ดังนั้น การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน ซึ่งการคิดคำนวณนั้นกฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปไว้ในมาตรา 8 วรรคท้าย ดังนี้

- กรณีทรัพย์สินให้เช่า ก็ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี
- กรณีที่ค่าเช่าไม่ได้ หรือกรณีที่มีเหตุสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีจำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เช่าได้ ก็ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ท่าเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

นอกจากนี้กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมเกี่ยวกับการคิดคำนวณค่ารายปีโดยให้ทำการคิดคำนวณ ณ เวลาที่ได้ปรากฏมีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งสำเร็จจนเข้าอยู่ได้ในมาตรา 12 ความว่า

¹⁰ แต่ประกาศกระทรวงมหาดไทย เรื่องกำหนดหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สิน ลงวันที่ 30 มีนาคม พ.ศ.2535 มิได้มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและแน่นอน

¹¹ โปรดดูหัวข้อ การประเมินภาษี ก) หลักการทั่วไป หน้า 6

“โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งทำขึ้นในระหว่างปีนั้น ท่านว่าให้เอาเวลาซึ่งโรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ นั้นได้มีขึ้นและสำเร็จจนควรเข้าอยู่ได้แล้วเท่านั้นมาเป็นเกณฑ์คำนวณค่ารายปี”

สาระสำคัญอีกประการหนึ่งของการประเมินราคาทรัพย์สินประเภทวิธีคิดจากรายได้ของทรัพย์สิน (Income-Capitalization Approach) ได้แก่ การเลือกอัตรารายได้ต่อปี เพราะถ้าสามารถเลือกอัตรารายได้ที่เหมาะสมย่อมมีผลต่อราคาทรัพย์สิน มักปรากฏว่าการเลือกอัตรารายได้สูงจะมีผลให้มูลค่าของทรัพย์สินลดต่ำลง ขณะที่หากเลือกอัตรารายได้ต่ำจะมีผลให้มูลค่าของทรัพย์สินสูงขึ้น เช่น ทรัพย์สินที่ให้เข้าได้ค่าเฉลี่ยปีละ 144,000 บาท (ค่าเช่ารายเดือน 12,000 บาท) หากใช้อัตรารายได้ 12.5% จะมีมูลค่า 1,150,000 บาท แต่หากใช้อัตรารายได้ 8% จะมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเป็น 1,800,000 บาท ทำให้เห็นได้ว่า การกำหนดให้ใช้อัตรารายได้ร้อยละ 12.5 ย่อมมีผลเป็นการลดมูลค่าทรัพย์สินให้ต่ำลงแต่ผู้เสียภาษีอาจจะเสียภาษีให้แก่อัฐจำนวนมากกว่าจำนวนที่สมควรต้องจ่ายเมื่อเทียบกับมูลค่าของทรัพย์สินได้

อย่างไรก็ตาม การประเมินในวิธีดังกล่าวต้องอาศัยความชำนาญและการตัดสินใจที่เหมาะสมกับกรณีเพื่อให้เป็นวิธีการที่มีเหตุผลมากขึ้น ซึ่งต้องพิจารณาสภาพแวดล้อมต่างๆ ประกอบกัน อาทิ การคำนวณรายได้ของที่ดินในแถบเมืองต้องทำการพิจารณาลักษณะของเพื่อนบ้านรวมทั้งพื้นฐานทางเศรษฐกิจของเมืองและแนวโน้มของเหตุการณ์ทางเศรษฐกิจต่างๆ ของประเทศ แล้วจึงประมาณรายได้รวมและต้นทุนการดำเนินงานโดยเฉลี่ยเพื่อหักออกจากรายได้รวมที่คาดว่าจะได้จากประสิทธิภาพในการก่อให้เกิดรายได้ของที่ดิน ได้ผลเป็นรายได้สุทธิหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจเฉลี่ยต่อปีโดยประมาณ¹² ขณะที่หากเป็นการคำนวณค่าเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร ต้องเริ่มทำการพิจารณาสภาพของที่ดินและประสิทธิภาพการผลิต รวมทั้งผลผลิตโดยเฉลี่ยของที่ดินภายในระยะเวลา 5-10 ปี ตลอดจนวิธีการเกษตรที่ดำเนินการอยู่อันเป็นการค้นคว้าหาประสิทธิภาพการผลิตของที่ดิน เมื่อได้แล้วจะกำหนดราคาผลผลิตโดยเฉลี่ยเพื่อใช้คำนวณรายได้ที่คาดว่าจะได้ทั้งหมดโดยเฉลี่ย แล้วจึงหักด้วยค่าใช้จ่ายในการดำเนินงาน ค่าแรง และการจัดการของเจ้าของที่ดินที่ดำเนินการเอง ออกจากรายได้รวมที่เหลือเป็นรายได้สุทธิหรือค่าเช่าทางเศรษฐกิจของที่ดินโดยเฉลี่ย¹³

การจัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินโดยกฎหมายกำหนดให้นำค่ารายปี (ค่าเช่าเป็นหลักในการคำนวณภาษี เป็นหนึ่งในวิธีการประเมินราคาทรัพย์สินที่นักประเมินราคาทรัพย์สินในต่างประเทศโดยทั่วไปนิยมใช้จำนวน 3 วิธี ได้แก่ วิธีเปรียบเทียบราคาตลาด (Market-Comparison Approach), วิธีคิดจากรายได้ของทรัพย์สิน (Income-Capitalization Approach) และวิธีต้นทุนทดแทน (Replacement-Cost Approach) ซึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวเป็นการคิดคำนวณภาษีจากมูลค่าของทรัพย์สิน

เมื่อเป็นเช่นนั้นจึงเท่ากับว่าการจัดเก็บภาษีท้องถิ่นของไทยตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดิน และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ต่างเป็นการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินภายใต้หลักเกณฑ์การประเมินราคาทรัพย์สินเช่นเดียวกัน แต่แตกต่างกันในส่วนของวิธีการประเมินราคา กล่าวคือ ภาษีโรงเรียนและที่ดิน กฎหมายได้กำหนดให้พิจารณาจากค่ารายปีเป็นหลักในการคำนวณจึงเป็นการนำวิธีการประเมินราคาทรัพย์สินประเภทคิดจากรายได้ของทรัพย์สิน (Income-Capitalization Approach) มาใช้ ขณะที่ภาษีบำรุงท้องที่กฎหมายกำหนดให้พิจารณาจากราคาปานกลางที่ดินโดยให้นำราคาที่ดิน (เท่านั้น) ในหน่วยงานที่จะทำการตีราคาซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่าสามรายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีก่อนวันตีราคามาคำนวณถัวเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง พิจารณาได้ว่าเป็นหนึ่งของการประเมินราคาทรัพย์สินประเภทวิธีเปรียบเทียบราคาตลาดซึ่งหลักเกณฑ์สำคัญของการเปรียบเทียบ

¹² เรื่องเดียวกัน หน้า 55

¹³ เรื่องเดียวกัน หน้า 55

เทียบราคากลางนั้นจำเป็นต้องศึกษาลักษณะของทรัพย์สินที่มีการซื้อขายในตลาด รวมทั้งสถานการณ์และสภาพแวดล้อมในการขายเพื่อใช้ในการเปรียบเทียบ หลังจากรวบรวมข้อมูลการขายทรัพย์สินที่ใช้เปรียบเทียบแล้วจึงนำมาเปรียบเทียบกับทรัพย์สินที่จะประเมินราคาในด้านต่างๆ ได้แก่ ด้านกายภาพ, ด้านสังคม และด้านข้อมูลทางตลาด และเป็นที่น่าสังเกตว่าพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ที่กำหนดให้มีการ “คำนวณถัวเฉลี่ย” จากราคาที่ดินในหน่วยงานที่จะทำการตีราคาซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายมากำหนดเป็นราคาปานกลาง เมื่อกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์การ “ถัวเฉลี่ย” จึงขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ประเมินเป็นสำคัญ การดังกล่าวจึงอาจส่งผลให้การกำหนดราคาปานกลางผิดไปจากสาระที่ควรจะเป็นตามวิธีเปรียบเทียบราคากลางเพราะการถัวเฉลี่ยจำเป็นต้องอาศัยหลักเกณฑ์ทางวิชาการและหน่วยงานหรือบุคคลากรที่มีความรู้ความชำนาญเฉพาะด้าน อาทิ สำนักประเมินราคาทรัพย์สิน คณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สิน เป็นต้น

7.2.4.2 ปัญหาการใช้ดุลพินิจของเจ้าพนักงานในการลดค่ารายปี

พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ได้กำหนดหลักเกณฑ์พิเศษเกี่ยวกับการลดค่ารายปี โดยคำนวณแต่เต็มเดือนไว้สองกรณี ได้แก่

- กรณีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นฯ ถูกรื้อถอนหรือทำลายโดยประการอื่นและอยู่ในสภาพซึ่งยังใช้ไม่ได้ ให้ลดหย่อนค่ารายปีของทรัพย์สินนั้นตามส่วนที่ทำลายตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ทำขึ้นแต่ในเวลานั้น (มาตรา 11) (ตัวอย่างที่ 1)
- กรณีโรงเรือนที่เจ้าของติดตั้งส่วนควบที่สำคัญมีลักษณะเป็นเครื่องจักรกลไก เครื่องกระทำหรือเครื่องกำเนิดสินค้าเพื่อใช้ดำเนินการอุตสาหกรรมบางอย่าง เช่น โรงสี โรงเลื่อย ฯลฯ ขึ้นในโรงเรือนนั้นๆ ให้ลดค่ารายปีลงเหลือหนึ่งในสามของค่ารายปีของทรัพย์สินนั้นรวมทั้งส่วนควบดังกล่าวด้วย (ตัวอย่างที่ 2)

เห็นได้ว่าการลดค่ารายปีตามที่กฎหมายบัญญัติต้องอาศัยดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ ประกอบกับการปรับข้อกฎหมายให้เข้ากับข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป อาทิ ฎีกา 336/2529 เกี่ยวกับการลดค่ารายปีกรณีส่วนควบ

“บริษัทโจทก์ผลิตปูนซิเมนต์ออกจำหน่ายโดยโรงงานอยู่ในต่างจังหวัดแล้วส่งปูนซิเมนต์ผงมาบรรจุลงถุงที่โรงงานในกรุงเทพมหานคร ซึ่งมีอาคารเครื่องจักรโรงรับปูนซิเมนต์ผงทางรถไฟ อาคารเครื่องจักร โรงหอปูนซิเมนต์ถุง อาคารเครื่องจักรจ่ายปูนซิเมนต์ผงทางรถยนต์ อาคารเครื่องจักรไซโลปูนผง ซึ่งอาคารทั้งสี่อยู่ติดต่อกัน เครื่องจักรทำงานต่อเนื่องกันและอาคารเครื่องซึ่งถึงแม้โรงงานนี้จะมีได้ติดตั้งเครื่องจักรประเภทเครื่องกระทำหรือเครื่องกำเนิดสินค้า แต่ก็ยังเป็นโรงงานที่ติดตั้งเครื่องจักรกลไกอันเป็นส่วนควบที่สำคัญ เพื่อใช้ดำเนินการอุตสาหกรรมที่ต่อเนื่องจากการผลิตปูนซิเมนต์ผงของโจทก์เพราะการจำหน่ายแกล่งค่าต้องบรรจุเป็นถุง โรงเรณดังกล่าวจึงได้รับลดหย่อนค่ารายปีเหลือ 1 ใน 3 ตาม พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 มาตรา 13..”

เห็นได้ว่าการกำหนดจำนวนส่วนลดของค่ารายปีกรณีการติดตั้งส่วนควบตามมาตรา 13 ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่รวมทั้งการพิจารณาว่าสิ่งนั้นเข้าลักษณะการเป็น “ส่วนควบที่สำคัญ” ที่ได้ติดตั้งไว้กับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ได้แก่ มีลักษณะเป็นเครื่องจักร, เครื่องกระทำหรือเครื่องกำเนิดสินค้าเพื่อใช้ดำเนินการอุตสาหกรรม ทั้งนี้เพราะกฎหมายมุ่งประสงค์บรรเทาภาระให้แก่โรงงานอุตสาหกรรมใหญ่ที่มีเครื่องจักรราคาสูงแต่ผู้รับประเมินต้องเป็นผู้ยื่นคำขอลดภาษีเช่นเดียวกับการขอยกเว้นหรือขอปลดภาษีตามแบบพิมพ์พร้อมพยานหลักฐาน ดังที่บัญญัติไว้ในมาตรา 33 กล่าวคือ

“การขอยกเว้นขอให้ปลดภาษีหรือลดภาษีตามความในภาค 1 และภาค 2 นั้น ผู้รับประเมินต้องเขียนลงในแบบพิมพ์ที่ยื่นต่อกรมการอำเภอทุกๆ ปี พร้อมด้วยพยานหลักฐานที่จะสนับสนุนเพื่อว่าพนักงานเจ้าหน้าที่จะสามารถสอบสวนให้แน่นอนโดยการไต่สวนหรือวิธีอื่นว่าคำร้องขอนั้นมีมูลคดีและควรจะให้ยกเว้นหรือปลดหรือลดภาษีเพียงใดหรือไม่”

นอกจากนั้น มาตรา 41 ได้กำหนดให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับประเมินใช้ดุลพินิจพิจารณาลดค่าภาษีหรือปลดค่าภาษีทั้งหมดหรือแต่บางส่วนก็ได้ หากเข้ากรณีทรัพย์สินที่ผู้รับประเมินได้ยื่นขอไว้แต่แรกเกิดความชำรุดบกพร่องจำเป็นต้องซ่อมแซมส่วนสำคัญหรือทรัพย์สินนั้นได้ถูกทำลายหรือทำให้ว่างลงซึ่งขึ้นอยู่กับเอกสารหลักฐานข้อเท็จจริงเป็นเรื่องๆ ไป ทำให้เห็นได้ว่าการกำหนดจำนวนค่ารายปีเป็นสิ่งสำคัญซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบต้องมีหลักเกณฑ์ในการกำหนดให้เกิดความเสมอภาคทางภาษีไม่เป็นการเลือกปฏิบัติที่ไม่เป็นธรรม ซึ่งการกำหนดจำนวนค่ารายปีจำเป็นต้องอาศัยหลักเกณฑ์ทางวิชาการในการกำหนดซึ่งควรเป็นหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทางเทคนิคโดยเฉพาะ จึงควรปรับปรุงวิธีการและกำหนดให้เป็นหน้าที่ของหน่วยงานที่ทำการคำนวณกำหนดจำนวนค่ารายปีจะทำให้เกิดความเป็นธรรมมากกว่าที่จะให้การกำหนดดังกล่าวอยู่ในดุลพินิจของเจ้าพนักงานท้องถิ่นแต่ละแห่งในการประเมินซึ่งต่างมีความรู้ความเข้าใจแตกต่างกัน อย่างไรก็ตาม กระทรวงมหาดไทยได้วางแนวทางการปฏิบัติในเรื่องดังกล่าวเพื่อเป็นบรรทัดฐาน แต่ถึงกระนั้นก็ไม่อาจก่อให้เกิดความยุติธรรมได้ กล่าวคือ

กล่าวโดยสรุป การลดค่าภาษีตามที่บัญญัติไว้ในมาตรา 41 เป็นการให้ดุลพินิจแก่เจ้าพนักงานประเมิน (ท้องถิ่น) ซึ่งกฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนไว้มีเพียงแนวทางปฏิบัติที่ฝ่ายบริหารได้วางไว้เท่านั้น ซึ่งดูเหมือนจะไม่เป็นการสอดคล้องกับหลักการบริหารภาษีที่ดี (ความเป็นธรรม, แน่นอน, สะดวกและประหยัด) โดยเฉพาะในส่วนของการขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเนื่องจากขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ประเมินภาษี

7.3 สภาพปัญหาเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พุทธศักราช 2508

7.3.1 ปัญหาการตีความบทบัญญัติกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฐานภาษีและการคำนวณภาษี

เนื่องจากฐานภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 จัดเก็บจากที่ดินโดยถือราคาปานกลางของที่ดินที่ทำการซื้อขายโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่า 3 ราย ในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีมาคำนวณถัวเฉลี่ยเป็นสำคัญ และเข้าใจว่าการใช้ราคาปานกลางที่ดินเป็นตัวชี้วัดย่อมมีผลต่อจำนวนรายได้ภาษีด้วย กล่าวคือ หากท้องที่ใดมีมูลค่าที่ดินที่มีการตีราคาปานกลางสูงย่อมทำให้ท้องถิ่นนั้นได้มีรายได้มากกว่าท้องที่ที่มีราคาปานกลางต่ำ ดังนั้น หากท้องถิ่นต้องการมีรายได้เพิ่มขึ้นจากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ก็สามารถทำได้โดยการปรับราคาปานกลางที่ดิน ซึ่งบทบัญญัติมาตรา 16 ได้กำหนดให้คณะกรรมการทำการพิจารณาตีราคาปานกลางของที่ดินทุกระยะเวลาสี่ปี

แต่ปัญหาที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน มักปรากฏว่าการประเมินราคาที่ดินในลักษณะดังกล่าวมีข้อบกพร่อง เนื่องจากผู้ซื้อและผู้ขายมักตกลงกันแจ้งราคาซื้อขายต่ำกว่าความเป็นจริง เพื่อหลีกเลี่ยงการเสียค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งจัดเก็บในอัตราร้อยละ 2 ของมูลค่าที่ทำการซื้อขายหรือร้อยละ 0.50 ของมูลค่าที่ดินที่ทำการโอนทางมรดกระหว่างบุพการีและผู้สืบสันดาน (แม้ว่าสำนัก

งานประเมินราคาทรัพย์สินจะได้ประกาศราคาประเมินทรัพย์สินก็ตาม) จึงเท่ากับว่า ราคาปานกลางของที่ดินไม่ได้แสดงถึงมูลค่าที่แท้จริงของที่ดิน และมักจะมีการประเมินราคาต่ำกว่าความเป็นจริง ยังผลให้หน่วยงานท้องถิ่นขาดรายได้ที่ควรได้และขัดต่อหลักความเสมอภาคทางภาษีในประการที่ดินในเขตเดียวกันและมีสภาพไม่ต่างกันกลับเสียภาษีต่างกัน ยิ่งไปกว่านั้นการตีราคาปานกลางที่ดินที่บังคับใช้อยู่ในประเทศไทยนับตั้งแต่ พ.ศ.2521 จนถึงปัจจุบันไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใด เพราะเป็นผลมาจากพระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดิน พ.ศ.2521-2524 มาใช้ และแน่นอนที่ราคาดังกล่าวไม่สอดคล้องกับราคาที่เป็นจริง

จากการศึกษาวิจัยพบว่าราคาประเมินทรัพย์สินในประเทศไทยยังมีความแตกต่างกัน กล่าวคือ กรณีภาษีบำรุงท้องที่ที่ใช้การตีราคาปานกลางของที่ดิน ขณะที่การจัดเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (การโอน) ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ ทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบก็ต่างหน่วยงานกัน ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบแล้วอาจเห็นได้ว่า ราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์มีความใกล้เคียงกับราคาที่เป็นจริง (ราคาสตลาด) มากกว่าราคาปานกลางของที่ดิน สืบเนื่องมาจาก หลักเกณฑ์ที่ใช้ในการคิดคำนวณต่างกัน กล่าวคือ การตีราคาปานกลางของทรัพย์สินเป็นการคิดคำนวณถัวเฉลี่ยของราคาซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายที่ไม่น้อยกว่า 3 รายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี ขณะที่การประเมินราคาที่ดินของสำนักประเมินราคาทรัพย์สินได้นำวิธีการประเมินราคาโดยเปรียบเทียบราคาสตลาดและวิธีคิดจากรายได้มาเป็นแนวทางในการวิเคราะห์ ซึ่งการเลือกใช้วิธีใดวิธีหนึ่งขึ้นอยู่กับข้อมูลที่เกิดขึ้นได้¹⁴ “ถ้าข้อมูลที่เกิดขึ้นเป็นข้อมูลเกี่ยวกับการซื้อขายจะเลือกใช้วิธีเปรียบเทียบราคาสตลาดเป็นหลัก สำหรับวิธีคิดจากรายได้จะใช้ในกรณีที่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการเช่า นอกจากนี้บางครั้งจะใช้วิธีต้นทุนทดแทนในกรณีที่มีการซื้อขายที่ดินพร้อมอาคารและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อนำไปหักออกจากราคาซื้อขายเพื่อประโยชน์ในการกำหนดมูลค่าที่ดินที่ได้ซื้อขายไปแล้ว.... สำนักงานกลางฯ ได้ยึดถือวิธีเปรียบเทียบราคาสตลาดเป็นหลักในการประเมินราคาที่ดิน เนื่องจากวิธีนี้ทำให้สามารถกำหนดราคาได้ใกล้เคียงกับราคาสตลาดมากกว่าวิธีอื่นๆ”

ดังนั้น หากเป็นที่ดินส่วนใหญ่ไม่มีการซื้อขายกัน เช่น ที่ดินในเขตกรุงเทพมหานครชั้นใน หรือที่ดินราชพัสดุ หรือทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ สำนักงานกลางฯ จะเลือกใช้วิธีคิดจากรายได้เป็นหลักในกรณีที่มีการให้เช่า แต่หากเป็นพื้นที่เกษตรกรรม (มีการซื้อขายน้อย) การประเมินราคาจะคำนวณจากรายได้หรือค่าเช่าที่เจ้าของที่ดินได้รับ¹⁵

สรุปได้ว่า การประเมินราคาทรัพย์สินที่สำคัญมี 3 วิธี ได้แก่

- วิธีเปรียบเทียบราคาสตลาด (Market-Comparison Approach)
- วิธีคิดจากรายได้ของทรัพย์สิน (Income-Capitalization Approach)
- วิธีต้นทุนทดแทน (Replacement-Cost Approach)

วิธีเปรียบเทียบราคาสตลาด เป็นการพิจารณาจากสภาพและราคาซื้อขายทรัพย์สินที่คล้ายคลึงกัน และประเมินราคาทรัพย์สินตามราคาที่เหมาะสมในสตลาดขณะนั้น ดังนั้น สารสำคัญของ การประเมินจึงอยู่ที่การเปรียบเทียบข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะของทรัพย์สินที่มีการซื้อขายในตลาดรวมทั้งสถานการณ์, สภาพแวดล้อมในการขาย เพื่อหาตัวอย่างเมื่อได้ข้อมูลการขายดังกล่าวแล้วก็จะนำมาเปรียบเทียบกับตัวทรัพย์สินที่จะประเมินราคาโดยนำมาเปรียบเทียบทางด้านกายภาพ, สังคม, ข้อมูลทางตลาด (ราคาขายในปัจจุบันและคาดคะเนว่าจะได้รับจากทรัพย์สินในอนาคต)

¹⁴ คู่มือแนวทางปฏิบัติงานประเมินราคาทรัพย์สิน คณะกรรมการประเมินราคาทรัพย์สิน กระทรวงมหาดไทย หน้า 25

¹⁵ เรื่องเดียวกัน หน้า 25

วิธีคิดจากรายได้ของทรัพย์สิน เป็นการคิดรายได้หลักการที่ว่ามูลค่าของทรัพย์สินควรเท่ากับมูลค่าในปัจจุบันของรายได้ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้ทรัพย์สินนั้นในอนาคต และมูลค่าปัจจุบันของรายได้ที่คาดว่าจะได้รับในอนาคตนั้น หมายถึง ผลรวมของรายได้จากค่าเช่าทรัพย์สินในอนาคตและคำนวณกลับมาเป็นมูลค่าปัจจุบัน

และการกำหนดรายได้เฉลี่ยต่อปีที่จะได้รับในอนาคตอย่างมีเหตุผลมักจะถือเอารายได้ในอดีตและรายได้ในปัจจุบันเป็นสิ่งที่มาประเมินรายได้สุทธิในอนาคต ดังนั้น ข้อมูลแวดล้อมต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นลักษณะของผืนดิน ลักษณะของเพื่อนบ้าน พื้นฐานเศรษฐกิจรวมทั้งแนวโน้มทางเศรษฐกิจของประเทศจะถูกนำมาคำนวณรายได้ของที่ดินแล้วจึงทำการประมาณการรายได้รวมตลอดจนต้นทุนการดำเนินงานโดยเฉลี่ยเพื่อนำไปหักออกจากรายได้รวมที่คาดว่าจะได้จากที่ดินนั้น ได้ผลเป็นค่าเช่าทางเศรษฐกิจเฉลี่ยต่อปีโดยประมาณนั่นเอง

นอกจากนั้น การเลือกอัตรารายได้ต่อปีก็เป็นสาระสำคัญในการคิดคำนวณ เนื่องจากอัตรารายได้ที่แตกต่างกันจะทำให้มูลค่าของทรัพย์สินที่ประเมินต่างกัน¹⁶ เช่น

- ค่าเช่าเฉลี่ยปีละ 20,000 บาท
อัตรารายได้ 10%
มูลค่าทรัพย์สิน = 200,000 บาท
- ค่าเช่าเฉลี่ยปีละ 20,000 บาท
อัตรารายได้ 8%
มูลค่าทรัพย์สิน = 250,000 บาท

วิธีต้นทุนทดแทน เป็นแนวคิดที่ว่า ทรัพย์สินควรมีค่าเท่ากับต้นทุนทดแทนหรือต้นทุนในการจัดหาทรัพย์สินใหม่ที่ใช้ทดแทนกันได้ในปัจจุบันหักด้วยค่าเสื่อมราคาของการใช้ทรัพย์สินไปแล้วตามสมควร

การประเมินวิธีนี้ มูลค่าทรัพย์สินจะสูงกว่าวิธีเปรียบเทียบราคาตลาดเล็กน้อย มักใช้ประเมินราคาทรัพย์สินประเภทที่อยู่อาศัยหรือที่อยู่ในเมือง

อย่างไรก็ตามจะเห็นได้ว่าการประเมินภาษีบำรุงท้องที่โดยวิธีการตีราคาปานกลางของที่ดินนั้น มิใช่เป็นการประเมินวิธีเปรียบเทียบราคาตลาด เพราะเป็นการนำเอาราคาที่ดินในหน่วยที่จะทำการตีราคาซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่า 3 รายในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปีก่อนวันตีราคามาคำนวณแล้วเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง จึงไม่เป็นการประเมินภาษีที่ต้องตามความเป็นจริง โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ซื้อและผู้ขายมักปกปิดราคาที่ซื้อขายแท้จริง กอปรกับอัตราภาษีที่ใช้จัดเก็บมีจำนวนน้อยยิ่งทำให้ท้องถิ่นขาดรายได้เป็นจำนวนมาก ดังนั้น จึงสมควรที่จะนำหลักเกณฑ์การประเมินราคาทุนทรัพย์สินที่สำนักงานประเมินราคาทรัพย์สินได้ใช้กับการจัดเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาใช้แทนการตีราคาปานกลางของที่ดิน รวมถึงการกำหนดระยะเวลาการตีราคาที่ดินควรได้กระทำอย่างน้อยทุกๆ 2 ปี แทนการตีราคาที่ดินทุกรอบ 4 ปี เนื่องจากราคาที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงเร็วมาก

¹⁶ เรื่องเดียวกัน หน้า 55

7.3.2 ปัญหาความไม่เหมาะสมของการลดหย่อนและการยกเว้นภาษีกับการลดอัตราภาษี

เนื่องจากพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 มาตรา 22 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนภาษีความว่า

“บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลงที่อยู่ในจังหวัดเดียวกัน และใช้ที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัยของตนเป็นที่เลี้ยงสัตว์ของตนหรือประกอบกิจการของตน ให้ลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่งดังต่อไปนี้

- 1) ถ้าเป็นที่ดินนอกเขตเทศบาลให้ลดหย่อนได้ไม่เกินห้าไร่แต่จะน้อยกว่าสามไร่ไม่ได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติจังหวัดหรือข้อบังคับตำบล แล้วแต่กรณี
- 2) ถ้าเป็นที่ดินในเขตเทศบาลตำบลหรือในเขตสุขาภิบาลให้ลดหย่อนได้ไม่เกินหนึ่งไร่แต่จะน้อยกว่าสองร้อยตารางวาไม่ได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในเทศบัญญัติหรือข้อบังคับ
- 3) ถ้าเป็นที่ดินในเขตเมืองพัทยาและเขตเทศบาลอื่นนอกจากเขตเทศบาลตำบล ให้ลดหย่อนได้ไม่เกินหนึ่งร้อยตารางวาแต่จะน้อยกว่าห้าสิบตารางวาไม่ได้ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ
- 4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ลดหย่อนได้ ดังต่อไปนี้

4.1) ในท้องที่ที่มีชุมชนหนาแน่นมากให้ลดหย่อนได้ไม่เกินหนึ่งร้อยตารางวา แต่จะน้อยกว่าห้าสิบตารางวาไม่ได้

4.2) ในท้องที่ที่มีชุมชนหนาแน่นปานกลางให้ลดหย่อนได้ไม่เกินหนึ่งไร่ แต่จะน้อยกว่าหนึ่งร้อยตารางวาไม่ได้

4.3) ในท้องที่ชนบทให้ลดหย่อนได้ไม่เกินห้าไร่ แต่จะน้อยกว่าสามไร่ไม่ได้

ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

ท้องที่ใดจะเป็นท้องที่ตาม (4.1) (4.2) หรือ (4.3) ให้เป็นไปตามที่กำหนดใน

กฎกระทรวง

ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างและใช้สิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นสถานการค้าหรือให้เช่า ไม่ได้รับการลดหย่อนสำหรับส่วนของที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นสถานการค้าหรือให้เช่านั้น

ในกรณีที่บุคคลธรรมดาหลายคนเป็นเจ้าของที่ดินร่วมกัน ให้ได้รับการลดหย่อนรวมกันตามเกณฑ์ที่กำหนดไว้ในวรรคหนึ่ง

การลดหย่อนตามเกณฑ์ในมาตรานี้ให้ได้รับการลดหย่อนสำหรับที่ดินที่อยู่ในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งแต่จังหวัดเดียว”

บทบัญญัติดังกล่าวมีผลเป็นการส่งเสริมการถือครองที่ดินเพื่อการเป็นอยู่อาศัย, เพื่อใช้เลี้ยงสัตว์, เพื่อการกสิกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง ให้ได้รับการลดหย่อนภาษีโดยมิได้พิจารณามูลค่าของที่ดินที่ถือครองแต่อย่างใดเท่ากับว่า บุคคลใดก็ตามไม่ว่าจะถือครองที่ดินมากน้อยเพียงใดหากเข้ากรณีที่กำหนดไว้ย่อมได้รับการลดหย่อนภาษีตามจำนวนที่กฎหมายกำหนด คือ

หากเป็นที่ดินนอกเขตเทศบาล ลดหย่อนได้ไม่เกิน 5 ไร่ แต่จะน้อยกว่า 3 ไร่ไม่ได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติจังหวัด

หากเป็นที่ดินในเขตเทศบาลตำบล ลดหย่อนได้ไม่เกิน 1 ไร่ แต่จะน้อยกว่า 200 ตารางวาไม่ได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในเทศบัญญัติหรือข้อบังคับ

หากเป็นที่ดินในเขตเมืองพัทยาและเทศบาลอื่น นอกจากเทศบาลตำบล ให้ลดหย่อนได้ไม่เกิน 100 ตารางวา แต่จะน้อยกว่า 50 ตารางวาไม่ได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ

หากเป็นที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร แบ่งตามลักษณะชุมชน คือ

- ชุมชนหนาแน่นมาก ลดหย่อนได้ไม่เกิน 100 ตารางวา แต่น้อยกว่า 50 ตารางวาไม่ได้
- ชุมชนหนาแน่นปานกลาง ลดหย่อนได้ไม่เกิน 1 ไร่ แต่จะน้อยกว่า 100 ตารางวาไม่ได้
- ท้องที่ชนบท ลดหย่อนได้ไม่เกิน 5 ไร่ แต่จะน้อยกว่า 3 ไร่ไม่ได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

แต่การได้รับลดหย่อนนั้นต้องเป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินประกอบการตามที่กฎหมายกำหนดด้วยตนเองด้วย ปรากฏตามคำพิพากษาศาลฎีกาที่ 3-5/2515

คำว่า “ถ้าเจ้าของที่ดินประกอบการกสิกรรมด้วยตนเอง” ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 มาตรา 7 นั้น มุ่งประสงค์ยกเว้นให้แก่ผู้ที่ประกอบการกสิกรรมด้วยตนเองจริงๆ แม้จะลงมือทำด้วยตนเองไม่ไหวต้องจ้างงานคนอื่นมาช่วยทำก็ต้องอยู่ในความดูแลโดยใกล้ชิดของตนเองและเสี่ยงต่อการขาดทุน

กรณีที่เจ้าของที่ดินได้มีอาชีพในการทำนาโดยตรงและมีภูมิลำเนาอยู่ห่างไกลกับที่ดินได้มอบให้ผู้อื่นปกครองดูแลแทน แล้วผู้ปกครองดูแลแทนทำสัญญาจ้างบุคคลอื่นให้ทำการนั้นอีกต่อหนึ่งโดยเจ้าของที่ดินไม่ต้องเสี่ยงกิจการลงทุนเลย ดังนี้ ถือไม่ได้ว่าเจ้าของที่ดินประกอบการกสิกรรมด้วยตนเอง”

เห็นได้ว่าการดังกล่าวขึ้นอยู่กับหลักฐานข้อเท็จจริงและการนำสืบเป็นสำคัญ ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นได้ว่าการลดหย่อนภาษีให้แก่ผู้ถือครองที่ดินเพื่อการทำประโยชน์ทางกสิกรรมนั้นไม่น่าที่จะจำกัดเพียงการกระทำโดยเจ้าของเท่านั้น เพราะสาระสำคัญควรอยู่ที่การใช้ประโยชน์ในที่ดินและการให้บุคคลอื่นใช้ประโยชน์ก็เป็นทางหนึ่งของการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นกัน

ดังนั้น การที่กฎหมายกำหนดไม่ให้มีการลดหย่อนภาษีแก่กรณีที่ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างและใช้สิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นสถานการค้าหรือให้เช่าเท่ากับเป็นการไม่ส่งเสริมการถือครองที่ดินเพื่อการทำประโยชน์ทางธุรกิจ และในทางกลับกันเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้มีการถือครองที่ดินเพื่อการเป็นที่อยู่อาศัย, การกสิกรรม และการเลี้ยงสัตว์เท่านั้น ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริง การถือครองที่ดินเพื่อทำประโยชน์ทางการค้าและธุรกิจน่าจะได้รับการสนับสนุนส่งเสริม เนื่องจากสามารถนำมาซึ่งรายได้แก่ท้องถิ่นรวมถึงรายได้ภาษีอากรด้วย

บทบัญญัติที่แสดงให้เห็นถึงการส่งเสริมการถือครองที่ดินเพื่อการกสิกรรม ได้แก่ บทบัญญัติมาตรา 7 ที่กำหนดให้ที่ดินที่ใช้ประกอบการกสิกรรมเฉพาะประเภทไม้ล้มลุกให้เสียกึ่งอัตรา แต่ถ้าเจ้าของที่ดินประกอบการกสิกรรมประเภทไม้ล้มลุกนั้นด้วยตนเองให้เสียอย่างสูงไม่เกินร้อยละ 5 บาท แม้ว่า จะได้มีการกำหนดเพิ่มค่าภาษีสำหรับการทิ้งที่ดินว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพของที่ดินก็มีอัตราภาษีที่เสียเพิ่มขึ้นเพียง 1 เท่า เมื่อเปรียบเทียบกับอัตราภาษีขั้นต่ำของราคาปานกลางที่ดินไม่เกินร้อยละ 200 บาท เสียภาษี 50 สตางค์ จะเห็นได้ว่า การเสียภาษีเพิ่มขึ้น 1 เท่าตัวไม่มีผลร้ายต่อผู้ถือครองแต่อย่างใด ดังนั้น จึงไม่น่าประหลาดใจนักที่บทบัญญัตินี้จะเป็นช่องทางให้มีการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีด้วยการปลูกไม้ล้มลุกเพียงไม่กี่ต้น กอปรกับเจ้าพนักงานมักไม่ได้เข้าไปตรวจตราในที่ดินนั้นทำให้ไม่รู้ข้อเท็จจริง (ภาคผนวก)

เป็นที่น่าสังเกตว่า ข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีบำรุงท้องที่ในชั้นศาลมีจำนวนน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับข้อพิพาทเกี่ยวกับภาษีโรงเรือนและที่ดิน สาเหตุหนึ่งเนื่องมาจากการที่อัตราภาษีบำรุงท้องที่มีจำนวนน้อยมาก แม้การประเมินภาษีจะไม่ถูกต้อง ผู้เสียภาษีมักยอมชำระภาษีแต่โดยดี

ในส่วนของการยกเว้นภาษีบทบัญญัติมาตรา 8 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 กำหนดให้มีการยกเว้นภาษีแก่ที่ดิน 12 ประเภท

มาตรา 8 บัญญัติว่า

“เจ้าของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งพระราชวังอันเป็นส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน
- (2) ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือที่ดินของรัฐที่ใช้ในกิจการของรัฐหรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์
- (3) ที่ดินของราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่นหรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์
- (4) ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษา หรือการกุศลสาธารณะ
- (5) ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่ง ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของวัด ไม่ว่าจะใช้ประกอบศาสนกิจศาสนาใดศาสนาหนึ่งหรือไม่ หรือที่ศาลเจ้า โดยมีได้หาผลประโยชน์
- (6) ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนสถานสาธารณะโดยมิได้รับประโยชน์ตอบแทน
- (7) ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ
- (8) ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว
- (9) ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการจัดใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ โดยเจ้าของที่ดินมิได้ใช้หรือหาผลประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนนั้น
- (10) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งที่ทำการขององค์การสหประชาชาติ ทบวงชำนัญพิเศษของสหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น ในเมื่อประเทศไทยมีข้อผูกพันให้ยกเว้นตามอนุสัญญาหรือความตกลง
- (11) ที่ดินที่เป็นที่ตั้งทำการของสถานทูต หรือสถานกงสุล ทั้งนี้ให้เป็นไปตามหลักถ้อยที่ถ้อยปฏิบัติต่อกัน
- (12) ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง”

เห็นได้ว่า การยกเว้นภาษีในลักษณะดังกล่าวทำให้ท้องถื่นต่างๆขาดรายได้เป็นจำนวนมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกิจการที่มีผลประโยชน์จำนวนมาก เช่น การประปา การไฟฟ้า สนามบินของรัฐ จึงควรทบทวนการยกเว้นดังกล่าว

ในส่วนของการลดอัตราภาษี พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ได้กำหนดหลักเกณฑ์ทั่วไปเกี่ยวกับอัตราภาษีไว้ท้ายพระราชบัญญัติจำนวน 34 ชั้น ตามอัตราของราคาปานกลางเกินไร่ละ 30,000 บาท และกำหนดวิธีการคำนวณอัตราภาษีไว้ดังนี้

- 1) ราคาปานกลางที่ดิน 30,000 บาทแรก ให้เสียภาษี 70 บาท
- 2) ราคาปานกลางที่ดินเกิน 30,000 บาท ให้เสียทุกๆ 10,000 บาทต่อ 25 บาท เศษของ 10,000 บาท ถ้าถึง 5,000 บาท ให้ถือเป็น 10,000 บาท ถ้าไม่ถึง 5,000 บาท ให้ปัดทิ้ง

หลักเกณฑ์ในทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ในการคิดอัตราภาษีต่อไร่ สำหรับที่ดินที่มีราคาปานกลางของที่ดินเกินไร่ละ 30,000 บาท ใช้หลักเกณฑ์ดังนี้

$$\text{อัตราภาษีต่อไร่} = \frac{\text{ราคาปานกลางของที่ดิน} \times 25 - 5}{10,000}$$

$$\text{ภาษีที่ต้องเสีย} = \text{เนื้อที่ดินเพื่อคำนวณภาษี (ไร่)} \times \text{อัตราภาษีต่อไร่}$$

แต่ทั้งนี้กฎหมายได้กำหนดหลักเกณฑ์การลดอัตราภาษีไว้ในช่องหมายเหตุของบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 ไว้ 2 กรณีคือ

1) กรณีที่ดินใช้ประกอบกิจกรรม เฉพาะประเภทไม้ล้มลุกให้เสียอัตรากึ่งอัตรา แต่ถ้าเจ้าของที่ดินประกอบกิจกรรมประเภทไม้ล้มลุกนั้นด้วยตนเองให้เสียอย่างสูงไม่เกินร้อยละ 5 บาท “ไม้ล้มลุก” ได้แก่ พืชที่ปลูกมีอายุชั่วคราวชั่วฤดูหนึ่ง เช่นพริก มะเขือ ผัก ฯลฯ และการเพาะปลูกข้าวก็ถือเป็นการประกอบกิจกรรมประเภทไม้ล้มลุกเหมือนกัน เพราะข้าวเป็นพืชที่ปลูก และเก็บเกี่ยวรวงผลได้คราวหนึ่งหรือหลายคราวต่อปี แต่ที่ดินที่ทำการเพาะปลูกไม้ล้มลุกหรือไม่ยืนต้นไว้เป็นส่วนๆ ให้แยกเนื้อที่ออกตามส่วนของการเพาะปลูกไม้ล้มลุกหรือไม่ยืนต้นนั้น แต่ถ้าเพาะปลูกคละกันให้พิจารณาแบ่งตามส่วนเพื่อความเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีตามที่เห็นควรแก่กรณี

2) กรณีที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพของที่ดินให้เสียเพิ่มขึ้น 1 เท่า ที่ดินประเภทนี้แบ่งได้เป็น

- 2.1) ที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า ซึ่งต้องพิจารณาถึงเหตุผลต่างๆ ประกอบจึงจะตัดสินได้ว่าเป็นการทิ้งร้าง
- 2.2) ที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพของที่ดินซึ่งต้องพิจารณาตามสภาพข้อเท็จจริงประกอบ เช่น มีที่ดิน 10 ไร่ ปลูกต้นกล้วย หรือต้นมะพร้าวไว้ร้อยละ 3 ต้น ซึ่งตามปกติในท้องที่นั้นปลูกกันร้อยละ 50 ต้น อย่างนี้อาจดูว่าเป็นที่ดินไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแห่งสภาพของที่ดิน

7.4 บทวิเคราะห์โครงสร้างกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กับภาษีบำรุงท้องที่ กับการถือครองการใช้ประโยชน์ดิน

ในส่วนของการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบภาษีที่ดินนั้น ได้ทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อตอบคำถาม “ระบบภาษีที่ดินในปัจจุบันมีอิทธิพลมากน้อยเพียงใดในการกระตุ้นให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ” แนวคิดจึงมุ่งประเด็นที่เกี่ยวกับ การใช้ที่ดิน “การใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพนั้น เป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะใด”

การใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินสูงสุดนั้น ได้แก่ การใช้ที่ดินที่จะทำให้เกิดผลตอบแทน หรือ “มูลค่าเพิ่ม” สูงที่สุดนั่นเอง ซึ่ง “ผลตอบแทนที่สูงที่สุด” นั้นขึ้นอยู่กับ ที่ตั้ง กับ ลักษณะการใช้ที่ดิน โดยลักษณะการใช้ที่ดินอาจแบ่งได้เป็นหลายลักษณะ คือ

- การใช้ที่ดิน เพื่อกิจการพาณิชย์ หรืออุตสาหกรรม
- การใช้ที่ดิน เพื่อเป็นที่พักอาศัย
- การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมและการเลี้ยงสัตว์

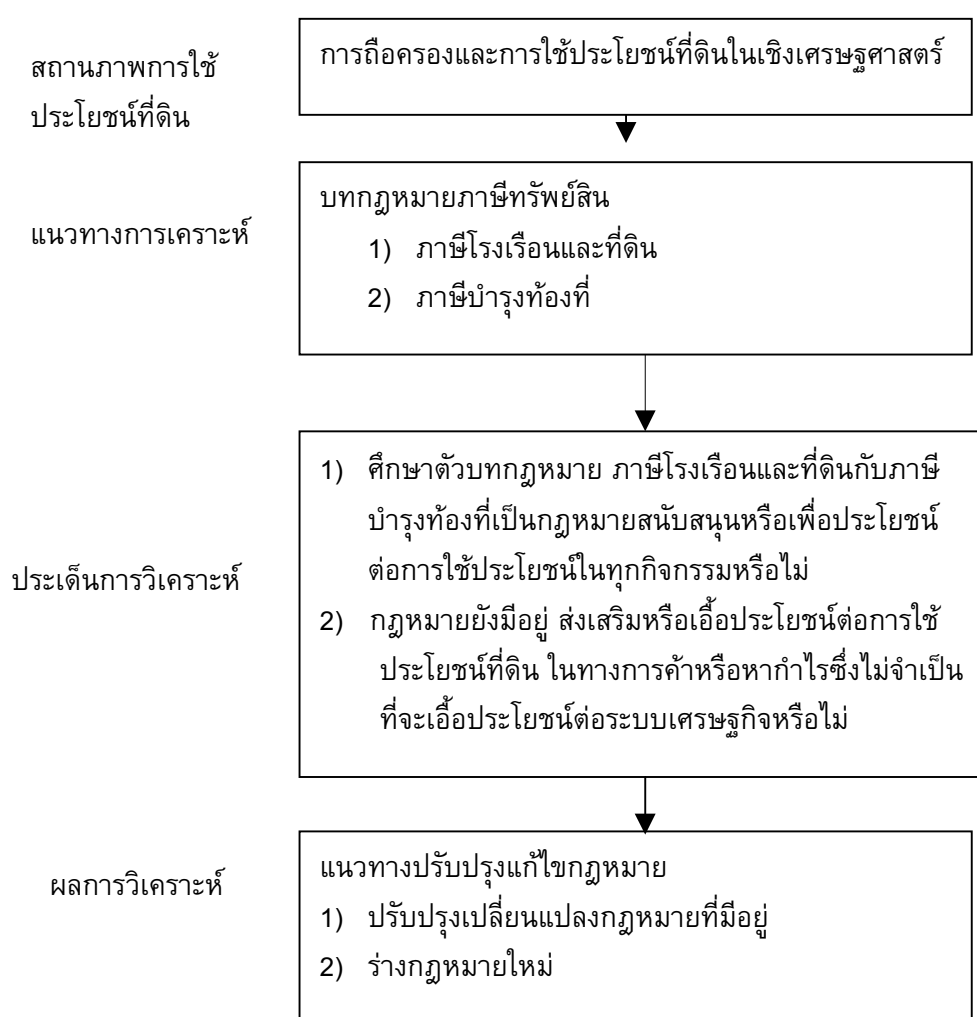
หากแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ๆ สามารถแบ่งได้เป็น 2 กลุ่ม ได้แก่ การใช้ที่ดินในทางการค้าหรือหากำไรซึ่งอาจจะไม่ใช่เพื่อประโยชน์ของเศรษฐกิจโดยส่วนรวมกับการใช้ที่ดินที่มีใช้ในทางการค้าหรือหากำไร ดังนั้น การใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมที่ได้ผลตอบแทนน้อยลงก็ควรใช้ที่ดินมีศักยภาพลดหลั่นกันไปตามประเภทกิจกรรมนั้นๆ แนวทางการวิเคราะห์กฎหมายภาษีจึงมุ่งทำการศึกษาวิเคราะห์ด้วยบทกฎหมายภายใต้สมมติฐานที่ว่า “โครงสร้างกฎหมายภาษีที่ดินมีส่วนทำให้เกิดปัญหาการกระจายการถือครองและการใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ”

กรอบการวิเคราะห์ภาษีที่ดินเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีจากการครอบครองทรัพย์สิน (ที่ดิน) ซึ่งมีทั้งที่ดินเปล่าและที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง ในระบบกฎหมายภาษีของไทยปัจจุบัน การจัดเก็บภาษีบนที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างอยู่ภายใต้กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินขณะที่การจัดเก็บภาษีบนที่ดินที่ไม่มีสิ่งปลูกสร้างแต่อาจมีสิ่งปรับปรุงอยู่ภายใต้กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่

ประเด็นในการวิเคราะห์เพื่อหาคำตอบจึงแยกเป็น 2 ประเด็น (ภาพที่ 7.4-1)

- 1) ศึกษาตัวบทกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่เป็นกฎหมายที่สนับสนุนหรือเอื้อประโยชน์ต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในทุกกิจกรรมหรือไม่
- 2) บทบัญญัติกฎหมายที่มีอยู่ส่งเสริมหรือเอื้อประโยชน์ต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางการค้าหรือหากำไรหรือไม่

ภาพที่ 7.4-1: ขบวนการวิเคราะห์ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน



เมื่อได้คำตอบจากการวิเคราะห์จึงนำไปสู่แนวทางการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย ไม่ว่าจะเป็นการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายที่มีอยู่ หรือเสนอแนวทางการร่างกฎหมายใหม่

อย่างไรก็ตามจากผลการศึกษาวិจัยพบว่า

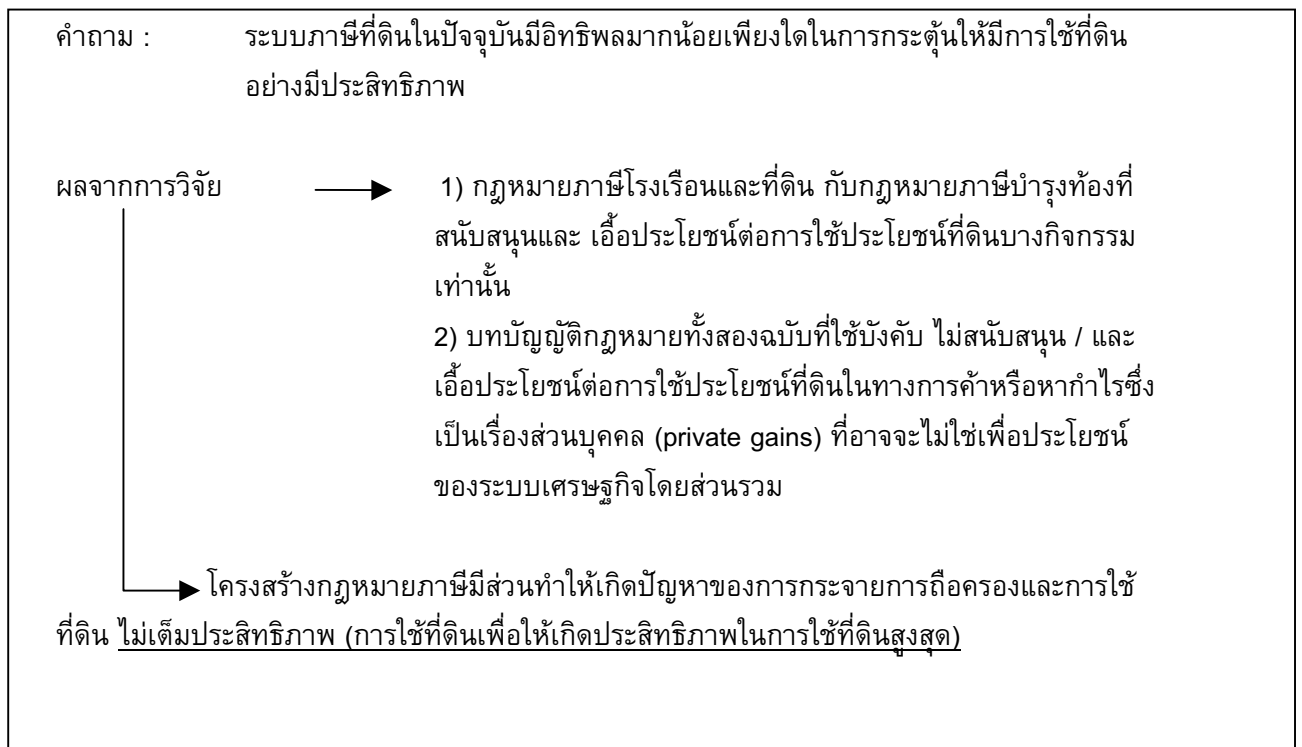
- 1) กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินกับกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่สนับสนุนหรือเอื้อประโยชน์ที่ดินบางกิจกรรมเท่านั้น

- 2) บทบัญญัติกฎหมายทั้งสองฉบับที่ใช้บังคับไม่สนับสนุนหรือเอื้อประโยชน์ต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางการค้าหรือหากำไร

ทำให้เห็นได้ว่าโครงสร้างกฎหมายภาษีมีส่วนทำให้เกิดปัญหาของการกระจายการถือครองและการใช้ที่ดิน ไม่เต็มประสิทธิภาพ (การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพการใช้ที่ดินสูงสุด)

ไม่ว่าจะเป็นปัญหาจากตัวบทกฎหมายหรือปัญหาการตีความกฎหมาย รวมทั้งการให้อำนาจดุลยพินิจแก่เจ้าพนักงาน อันนำมาซึ่งผลกระทบต่อการถือครองไม่ว่าจะเป็นการกระตุ้นให้เกิดการสะสมทรัพย์สิน (กระจุกตัวของการถือครอง) และการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เต็มที่หรือตามความเหมาะสมของที่ดิน (ภาพที่ 7.4-2)

ภาพที่ 7.4-2 ผลการวิเคราะห์ด้านกฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน



7.4.1 กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินกับกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ที่สนับสนุนและเอื้อประโยชน์ต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินบางกิจกรรมเท่านั้น

ตามที่พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 มาตรา 9(5) กับมาตรา 10 ได้บัญญัติยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินไว้ 2 กรณี อันมีลักษณะเป็นการสนับสนุน / ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเป็นที่พักอาศัยได้แก่

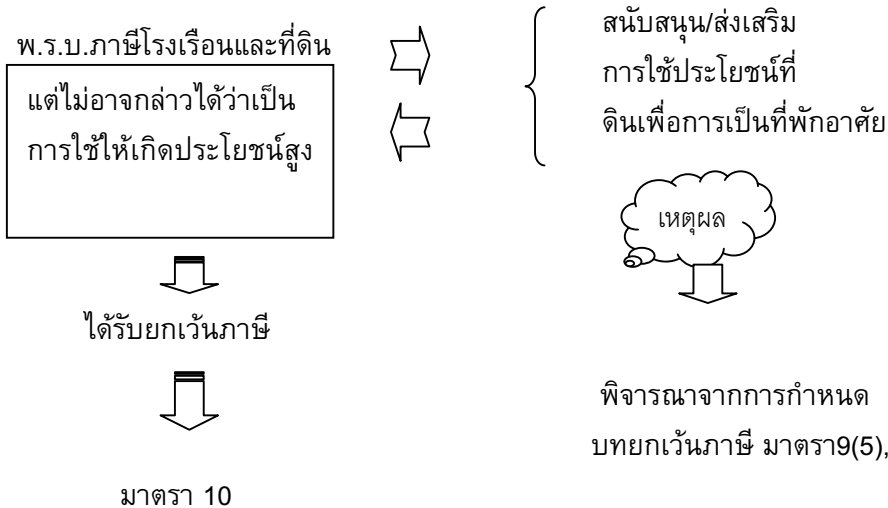
- กรณีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปี และเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่อง (มาตรา 9(5))
- กรณีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษา และซึ่งมิได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการอุตสาหกรรม (มาตรา 10)

แต่ถึงกระนั้นก็ไม่อาจกล่าวได้ว่าเป็นการสนับสนุนหรือส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์สูงสุด เพราะการยกเว้นภาษีในกรณีดังกล่าวครอบคลุมแม้การมีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่ไม่ได้ทำประโยชน์

(ปิดไว้เฉยๆ) ตามมาตรา 9(5) หรือแม้มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างไว้ใช้เก็บสัมภาระที่ไม่ใช้สินค้าหรือไม่ได้ประกอบอุตสาหกรรม (มาตรา 10) (ภาพที่ 7.4-3)

ภาพที่ 7.4-3 กฎหมายภาษีที่ดินส่นับสนุนและเอื้อประโยชน์ต่อการใช้ที่ดินบางประเภท

ประเด็น : กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินกับกฎหมายบำรุงท้องที่สนับสนุน/เอื้อประโยชน์ต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเป็นที่พักอาศัย



- ม.9(5) แม้ทรัพย์สินไม่ได้ทำประโยชน์ (ปิดไว้เฉยๆ)
ม.10 แม้ทรัพย์สินใช้เก็บสัมภาระ
(ที่ไม่ใช้สินค้า หรือ ไม่ได้ประกอบอุตสาหกรรม)

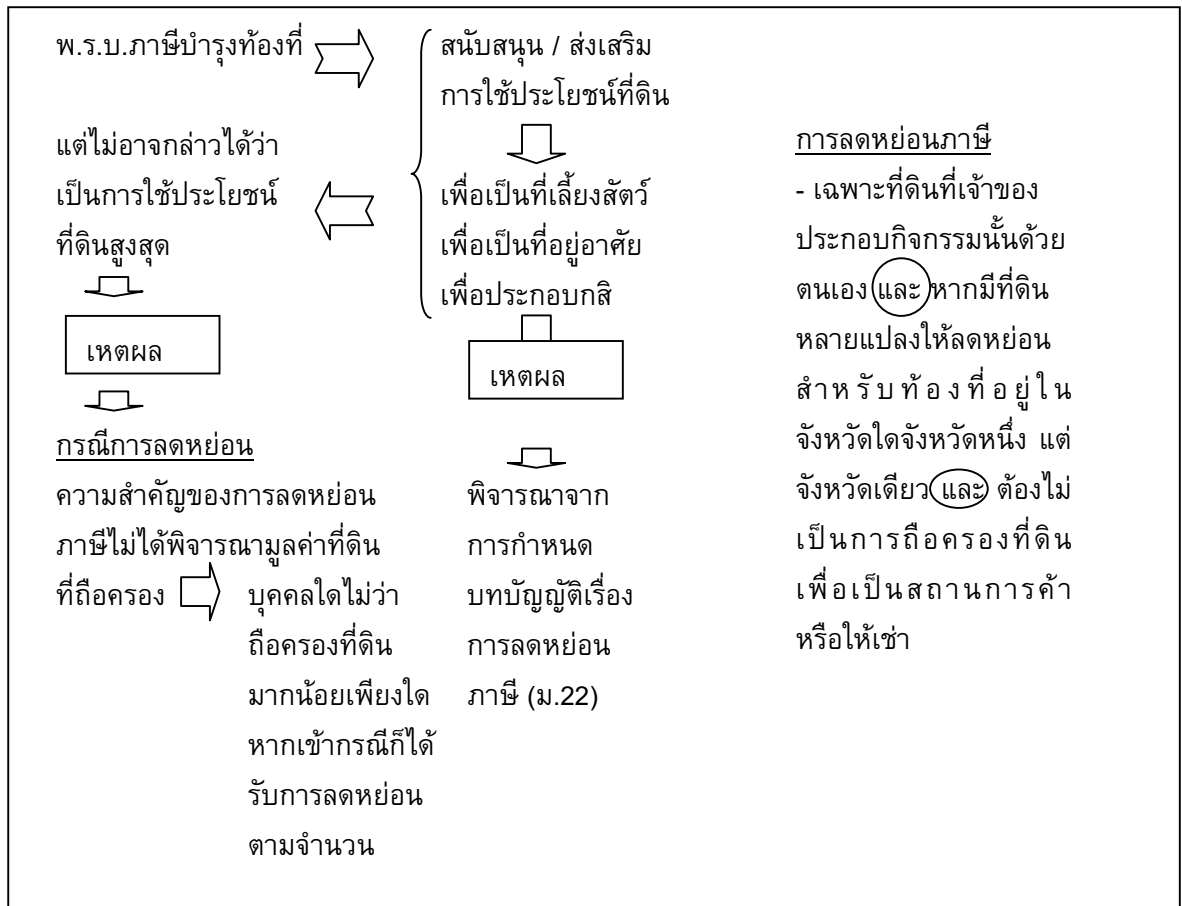
ม.9(5) บัญญัติว่า “ทรัพย์สินดังต่อไปนี้ ท่านให้ยกเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้ ... (5) โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกัน”

ม.10 บัญญัติว่า “โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษา และซึ่งมิได้ใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบกิจการอุตสาหกรรม ท่านให้งดเว้นจากบทบัญญัติแห่งภาคนี้ตั้งแต่ พ.ศ. 2475 เป็นต้นไป”

ตามที่พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ มาตรา 22 ได้บัญญัติหลักเกณฑ์การลดหย่อนภาษีแก่ที่ดินอันมีสาระเป็นการสนับสนุนหรือส่งเสริมการใช้ประโยชน์เพื่อเป็นที่เลี้ยงสัตว์ เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยเพื่อประกอบกิจการ เฉพาะที่ดินที่เจ้าของประกอบกิจการนั้นด้วยตนเอง และหากมีที่ดินหลายแปลงให้ลดหย่อนสำหรับท้องที่ที่อยู่ในจังหวัดใดจังหวัดหนึ่งแต่จังหวัดเดียว และต้องไม่เป็นการถือครองที่ดินเพื่อเป็นสถานการค้าหรือให้เช่า

แต่ถึงกระนั้นก็มีอาจกล่าวได้ว่าเป็นการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินสูงสุด เพราะความสำคัญของการลดหย่อนไม่ได้พิจารณาจากมูลค่าที่ดินที่ถือครอง ยังผลให้บุคคลใดไม่ว่าถือครองที่ดินขนาดเท่าใด หากเข้ากรณีกฎหมายกำหนดก็ได้รับการลดหย่อนตามจำนวน (ภาพที่ 7.4-4)

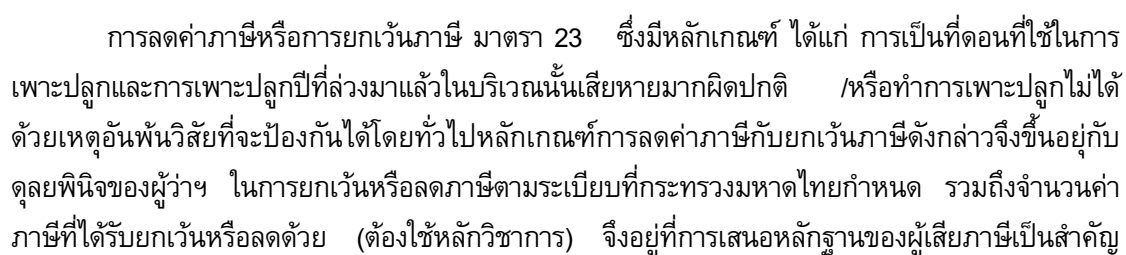
ภาพที่ 7.4-4 กฎหมายภาษีที่ดินมีส่วนทำให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินได้ไม่เต็มที่



นอกจากนั้น พ.ร.บ.บำรุงท้องที่ดูเหมือนเป็นการสนับสนุน/ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อประกอบการกสิกรรม โดยพิจารณาจากการกำหนดบทบัญญัติต่าง ๆ ได้แก่ การลดอัตราภาษี (มาตรา 7) ซึ่งมีหลักเกณฑ์การลดอัตรา ได้แก่

1) ที่ดินที่ใช้ประกอบการกสิกรรมเฉพาะประเภทไม่ล้มลุกให้เสียกึ่งอัตรา แต่ถ้าการกสิกรรมประเภทไม่ล้มลุกด้วยตนเอง ให้เสียอย่างสูงไม่เกินร้อยละ 5 บาท แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่อาจกล่าวได้ว่ามีผลเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินสูงสุด เพราะการกำหนดให้ปลูกพืชประเภทไม่ล้มลุกแล้วเสียกึ่งอัตราอาจเป็นช่องทางการหลีกเลี่ยงการเสียภาษี (ปลูกต้นไม้ไม่กี่ต้น) โดยเฉพาะเมื่อเจ้าพนักงานมิได้ทำการตรวจสอบข้อเท็จจริง

2) ที่ดินที่ทิ้งว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพของที่ดินให้เสียเพิ่มขึ้นอีกเท่าหนึ่งหลักเกณฑ์ดังกล่าวไม่อาจกล่าวได้ว่ามีผลเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินสูงสุดเช่นกัน เพราะการทิ้งที่ดินว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพ แม้กำหนดให้เสียภาษีเพิ่มขึ้น 1 เท่าตัว ก็มีข้อบกพร่อง เนื่องจากเมื่อเปรียบเทียบกับอัตราภาษีขั้นต่ำของราคาปานกลางที่ดินไม่เกินร้อยละ 20 บาทกฎหมายให้เสียภาษี 20 สตางค์ ดังนั้นการเสียภาษีเพิ่ม 1 เท่าจึงไม่มีผลร้ายที่ทำให้เกิดความเกรงกลัวจนต้องทำประโยชน์ในที่ดินตามประสิทธิภาพ (ภาพที่ 7.4-5)



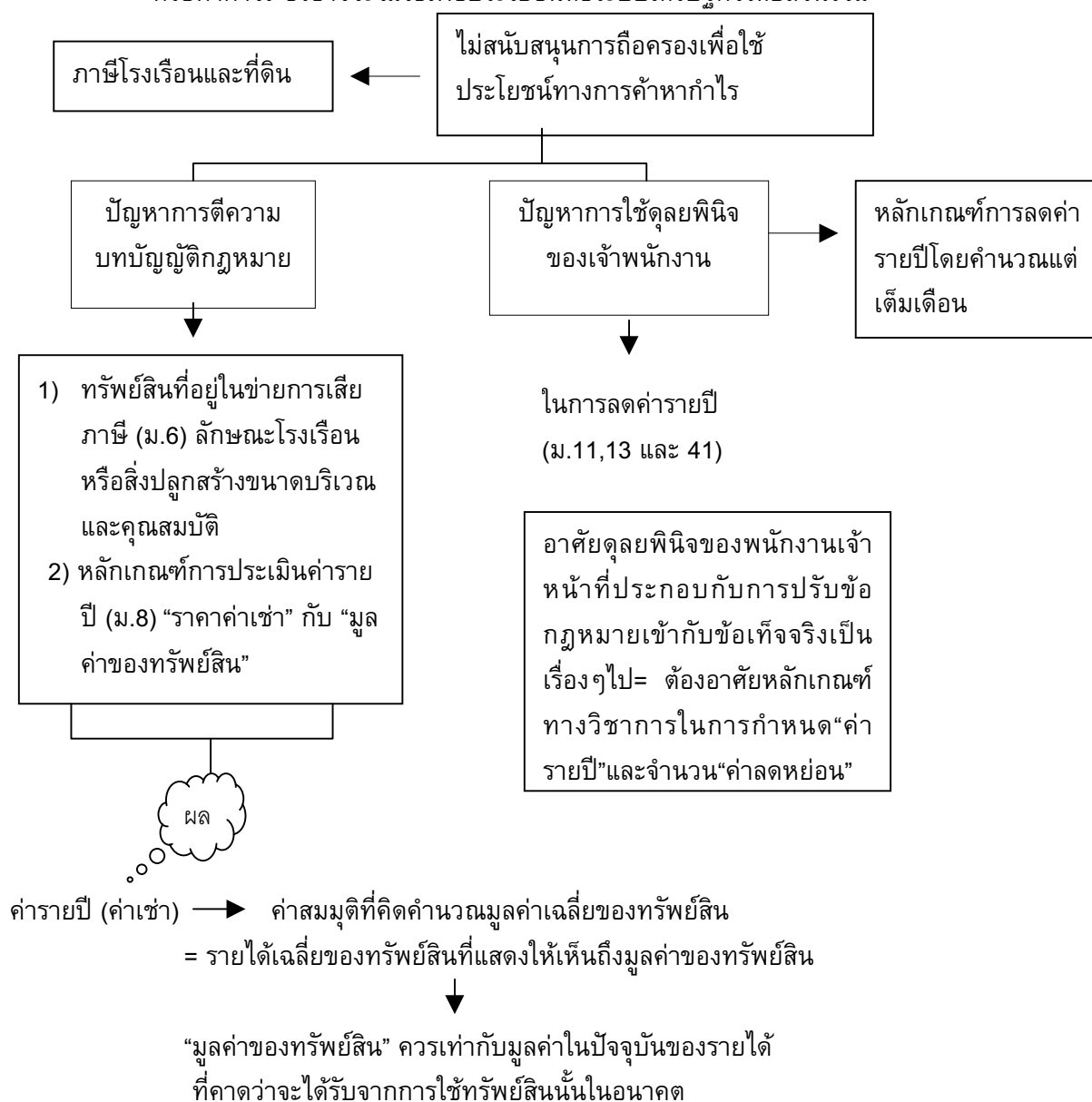
ความเหมาะสมของการลดค่าภาษี / การยกเว้นภาษีจึงขึ้นอยู่กับวิสัยทัศน์ของผู้ทำการประเมินซึ่งมักเป็นปัญหาในทางปฏิบัติ กล่าวโดยสรุป การใช้ประโยชน์ที่ดินที่กฎหมายให้การสนับสนุนหรือเอื้อประโยชน์บางกิจกรรมนั้นมีลักษณะเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีใช้ทางการค้าหรือหากำไรนั่นเอง

7.4.2 บทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับไม่สนับสนุน และเอื้อต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางการค้าหรือหากำไร

เนื่องจากการตีความกฎหมาย และการใช้ดุลยพินิจของเจ้าพนักงานมีผลต่อหลักความเสมอภาคทางภาษี (ภาพที่ 7.4-6) กล่าวคือ

ภาพที่ 7.4-6 บทบัญญัติกฎหมายไม่สนับสนุนและเอื้อต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางการค้าหรือหากำไร

ประเด็น : บทบัญญัติกฎหมายที่ใช้บังคับไม่สนับสนุนหรือเอื้อต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในทางการค้าหรือหากำไร ซึ่งอาจจะไม่ใช่เพื่อประโยชน์ต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม



1) กรณีปัญหาการตีความบทบัญญัติกฎหมาย : ในส่วน พ.ร.บ. ภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น มักมีปัญหาเกี่ยวกับการตีความเรื่อง ทรัพย์สินที่อยู่ในข่ายการเสียภาษีในมาตรา 6 เนื่องจากกฎหมายมิได้กำหนด เช่น

- **ลักษณะ** โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง
- **ขนาด** บริเวณต่อเนื่องกับที่ดินซึ่งปลูกสร้างโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น
- **คุณสมบัติ** ของโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นต้องประกอบด้วยข้อเท็จจริงของการเป็นทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดรายได้แก่เจ้าของหรือไม่

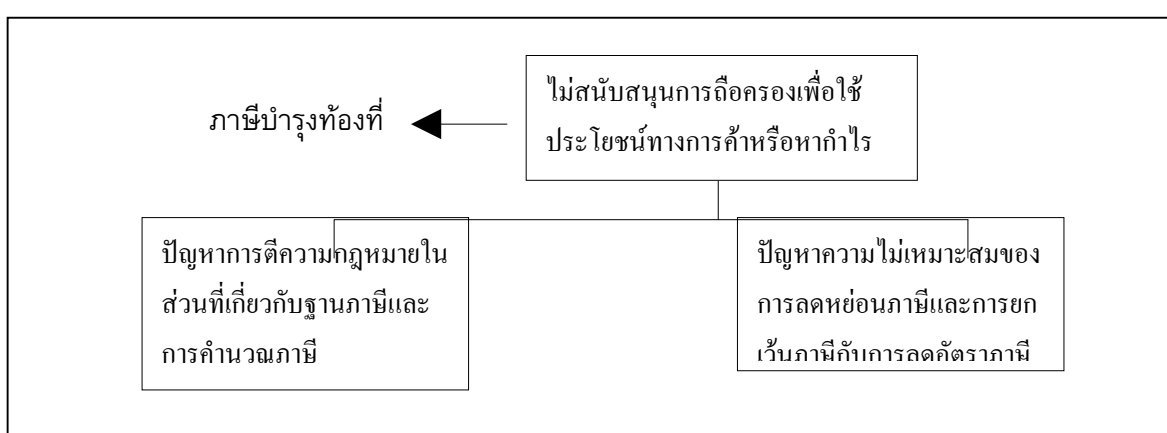
การที่กฎหมายมิได้กำหนดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนไว้ข้างต้น ทำให้ต้องใช้การตีความกฎหมายมิใช่เนื่องจากบทบัญญัติกฎหมายเคลือบคลุมหรือเป็นการออกกฎหมายไม่ชัดเจนเสมอไป แต่เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นในการบังคับใช้กฎหมาย จึงมิได้กำหนดชี้เฉพาะ เช่น ลักษณะของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง กฎหมายกำหนดเพียง “ให้กินความถึงแพด้วย” (มาตรา 15) เท่านั้น การตีความถึงกฎหมายจึงเป็นวิธีหนึ่งที่ทำให้สามารถปรับข้อเท็จจริงกับข้อกฎหมายเป็นเรื่องๆ ไป อย่างไรก็ตาม การตีความกฎหมายสามารถนำมาซึ่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินและการถือครองที่ดินได้ โดยเฉพาะในส่วนของผลกระทบเกิดจากการกำหนดจำนวนภาษีซึ่งถือเป็นภาระค่าใช้จ่ายอย่างหนึ่งของภาคธุรกิจ จึงอาจกล่าวได้ว่า การตีความกฎหมายต้องกระทำอย่างระมัดระวังและให้เกิดความเป็นธรรม รวมทั้งต้องให้เกิดความเสมอภาคระหว่างผู้เสียภาษีทุกราย ภายใต้บรรทัดฐานเดียวกัน หากหลักเกณฑ์การตีความแตกต่างกันย่อมก่อให้เกิดความไม่แน่นอนในด้านจำนวนภาษีที่ต้องชำระ ก่อให้เกิดการได้เปรียบเสียเปรียบในเชิงธุรกิจรวมถึงการใช้ประโยชน์ที่ดิน

2) หลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปี : บทบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน มาตรา 8 บัญญัติว่า “ให้ผู้รับประเมินชำระภาษีปีละครั้งตามค่ารายปีของทรัพย์สิน คือโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นนั้นในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปีเพื่อประโยชน์แห่งมาตรานี้ “ค่ารายปี” หมายความว่า จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรให้เข้าได้ในปีหนึ่งในกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เข้า ให้ถือว่าค่าเช่านั้นคือค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีที่มีเหตุอันสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เข้าได้หรือเป็นกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้ เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินกิจการเองหรือด้วยเหตุประการอื่น ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปีได้โดยคำนึงถึงลักษณะทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ ทั้งนี้ตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา” ซึ่งทำให้ต้องอาศัยการตีความความหมายของ “ค่ารายปี” ว่ามีขอบเขตประการใด (ในระบบภาษีเงินได้นั้น “ค่ารายปี” เป็นฐานในการคิดคำนวณภาษี) เมื่อปรากฏคำว่า “ค่ารายปี” ในกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินจะมีความหมายประการใด เพราะหากปรากฏว่าค่ารายปีถูกใช้เป็นฐานคิดคำนวณภาษีอีกก็หมายถึง มีการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อนกับฐานเงินได้ อย่างไรก็ตาม เนื่องจากการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครอง เป็นการจัดเก็บภาษีจากตัวทรัพย์สิน (มูลค่าของทรัพย์สิน) โดยมีค่ารายปี (ค่าเช่า) เป็นค่าสมมติที่คิดคำนวณมูลค่าเฉลี่ยของทรัพย์สิน ซึ่งตามหลักการประเมินราคาแล้ว มูลค่าของทรัพย์สิน ควรเท่ากับมูลค่าในปัจจุบันของรายได้ที่คาดว่าจะได้รับจากการใช้ทรัพย์สินนั้นในอนาคต (ภาพที่ 7.4-6)

เมื่อเป็นเช่นนั้น เท่ากับว่าการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินได้มีการจัดเก็บภาษีที่ซ้ำซ้อนกับฐานเงินได้แต่อย่างใด และเท่ากับว่าราคาเช่าตามนัยกฎหมายภาษีทรัพย์สินก็คือ มูลค่าของทรัพย์สินนั่นเอง อย่างไรก็ตาม ได้มีการตีความแตกต่างกันระหว่างศาลฎีกาและคณะกรรมการกฤษฎีกา โดยคณะกรรมการกฤษฎีกามีความเห็นในลักษณะที่ค่าเช่ากับมูลค่าทรัพย์สินตามมาตรา 8 มิใช่เรื่องเดียวกัน ขณะที่แนวคำพิพากษาศาลฎีกาชี้ให้เห็นถึงราคาเช่ากับมูลค่าทรัพย์สินเป็นเรื่องเดียวกัน (โปรดดู ส่วนที่ 1 หัวข้อ 1.1 ปัญหาการตีความบทบัญญัติกฎหมาย)

ในส่วนของภาษีบำรุงท้องที่ เป็นกฎหมายไม่สนับสนุนการถือครองเพื่อใช้ประโยชน์ทางการค้าหรือหากำไร (ภาพที่ 7.4-7) กล่าวคือ

ภาพที่ 7.4-7 ภาษีบำรุงท้องที่ที่ไม่สนับสนุนการถือครองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทางการค้าหรือหากำไร



1) ปัญหาการตีความกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวกับฐานภาษีและการคำนวณภาษีการตีราคาปานกลางของที่ดิน (มาตรา 13) กับการประเมินราคาที่ดินของสำนักประเมินราคาทรัพย์สินมีความแตกต่างกันโดยการตีราคาปานกลางที่ดินไม่ได้ประเมินโดยวิธีเปรียบเทียบราคาตลาด แต่ใช้วิธีนำเอาราคาที่ดินในหน่วยงานที่จะทำการตีราคาซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่า 3 ราย ในระยะเวลาไม่เกิน 1 ปี ก่อนวันตีราคามาคำนวณถัวเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง โดยไม่ต้องตามราคาที่เป็นจริง ข้อที่น่าสังเกตคือ มาตรา 13 ได้กำหนดหลักเกณฑ์พอสังเขป และการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ก็เป็นการจัดเก็บภาษีจากมูลค่าของทรัพย์สินจึงสามารถนำเกณฑ์ราคาประเมินทรัพย์สินของสำนักประเมินราคาทรัพย์สินมาใช้เป็นบรรทัดฐานได้

2) ปัญหาความไม่เหมาะสมของการลดหย่อนภาษีและการยกเว้นภาษีกับการลดอัตราภาษี

2.1) ให้ลดหย่อนภาษีเฉพาะกรณีเจ้าของที่ดินประกอบการกสิกรรมด้วยตนเอง จึงขึ้นอยู่กับหลักฐานข้อเท็จจริงและการนำสืบขณะที่กฎหมายกำหนดไม่ให้ลดหย่อนภาษีสำหรับที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นสถานการค้าหรือให้เช่า (มาตรา 22) ซึ่งมี ข้อสังเกตดังนี้ ไม่ได้พิจารณามูลค่าของที่ดินที่ถือครองและไม่ได้พิจารณาเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน เห็นได้จากการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการพาณิชย์ไม่ได้รับการลดหย่อนภาษี

2.2) การยกเว้นภาษีที่ดินที่ใช้เป็นสุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ โดยมีได้รับประโยชน์ตอบแทน (มาตรา 8 (6)) แต่ถ้าได้ประโยชน์ตอบแทนอาจได้รับหรือไม่ได้รับยกเว้น (มาตรา 23 ทวิ)

- 2.3) ให้ลดอัตราภาษีเฉพาะกรณีที่ดินประกอบการกิจกรรมประเภทไม้ล้มลุก (โดยบุคคลอื่น) (มาตรา 7)

7.5 บทสรุปประเด็นปัญหาและแนวทางการพิจารณาแก้ไข

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ได้ตราขึ้นโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เป็นแหล่งรายได้อีกทางหนึ่งของรัฐ ซึ่งสถานการณ์ในเวลานั้นการถือครองที่ดินโดยส่วนใหญ่อยู่ในกลุ่มขุนนาง ทั้งนี้มีสาเหตุมาจากการปกครองระบบศักดินาในอดีต ดังนั้น เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง มาสู่ระบอบการปกครองแบบประชาธิปไตย จึงมีความพยายามที่จะสนับสนุนให้ประชาชนโดยทั่วไปได้ถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อนำมาซึ่งรายได้ให้แก่ท้องถิ่น แต่สืบเนื่องจากการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินในครั้งแรก (พ.ศ.2475) มีผลให้การยกเว้นภาษีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองที่จำกัดเฉพาะกรณีมีค่ารายปีไม่เกินหกสิบบาทต่อปี (มาตรา 10) ได้เปลี่ยนแปลงไป โดยให้มีการยกเว้นภาษีแก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เองหรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษาและมีได้ใช้เป็นที่ไว้สินค้าหรือประกอบการอุตสาหกรรมทดแทนสาระแห่งบทบัญญัติเดิม การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเท่ากับเป็นการสนับสนุนให้มีการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการปลูกสร้างเป็นที่พักอาศัย แต่ไม่สนับสนุนให้มีการถือครองและใช้ประโยชน์เพื่อการดำเนินงานทางการค้าเพราะการดำเนินงานทางการค้ามีผลให้ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

และหากพิจารณาบทบัญญัติมาตรา 9 ยิ่งทำให้ตระหนักได้ว่าบทบัญญัติกฎหมายกระต้นและสนับสนุนให้มีการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการปลูกสร้างเป็นที่พักอาศัย กล่าวคือ ได้กำหนดยกเว้นภาษีแก่โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งปิดไว้ตลอดปีและเจ้าของมิได้อยู่เองหรือให้ผู้อื่นอยู่ (นอกจากคนเฝ้าในโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ หรือในที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่อง) สาระของบทบัญญัติดังกล่าวทำให้เป็นที่เข้าใจได้ว่ากฎหมายยอมรับให้มีการถือครองที่ดินเพื่อให้ปลูกสร้างที่พักอาศัย แม้ว่าบุคคลผู้เป็นเจ้าของจะมีได้เข้าอยู่อาศัยก็ตาม (ปิดไว้ตลอด 365 วัน) จึงไม่น่าประหลาดใจนักที่นับจากอดีตจนถึงปัจจุบันจะพบว่าบุคคลเดียวที่มีการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์เพื่อการปลูกสร้างที่พักอาศัยได้หลายแห่งและเมื่อเขาไม่ต้องการเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินก็ปิดไว้โดยไม่ใช้ประโยชน์ซึ่งนอกจากเป็นการสนับสนุนให้มีการสะสมทรัพย์สินสมบัติแล้วยังเป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้ท้องถิ่นขาดรายได้ทั้ง ๆ ที่ผู้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์เป็นผู้มีฐานะดี อย่างไรก็ตาม แม้การยกเว้นภาษีในกรณีดังกล่าวจะมีได้ครอบคลุมถึงการที่เจ้าของกรรมสิทธิ์ได้ให้ญาติมิตรบุตรหลานเข้าอยู่อาศัยแทน แต่เมื่อมิได้มีการตรวจสอบข้อมูลเพื่อบังคับจัดเก็บภาษีอย่างจริงจังทำให้ผู้ถือทรัพย์สินนั้นหลุดพ้นไปจากการจัดเก็บอย่างน่าเสียดายเช่นเดียวกันกับการสูญเสียรายได้ของท้องถิ่นอีกกรณีหนึ่งได้แก่ กรณีการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดินให้กับรัฐวิสาหกิจ ซึ่งควรมีการยกเว้นเฉพาะเมื่อเริ่มต้นดำเนินกิจการเพื่อให้รัฐวิสาหกิจนั้นไม่มีภาระและสามารถอยู่รอดได้ แต่ปัจจุบันรัฐวิสาหกิจมีรายได้และกำไร จึงสมควรที่จะแบ่งให้ท้องถิ่นบ้างจึงสมควรมีการพิจารณาทบทวนเรื่องการยกเว้นในลักษณะดังกล่าว

ด้วยเหตุนี้การที่บทบัญญัติกฎหมายกำหนดให้มีการจัดเก็บภาษีแก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ (กรณีไม่เข้าข้อยกเว้นมาตรา 9, 10) โดยเฉพาะการใช้ทรัพย์สินดังกล่าวเป็นที่ไว้สินค้าหรือประกอบอุตสาหกรรม ต้องเสียภาษีอากรร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี (อัตราคงที่) จึงเปรียบเสมือนการลงโทษผู้ที่ถือครองและใช้ประโยชน์ทรัพย์สินเพื่อการค้าธุรกิจโดยปริยาย ซึ่งอัตราภาษีดังกล่าวไม่สอดคล้องกับความเป็นจริง และเป็นอัตราที่สูงเกินไป (สูงกว่าภาษีมูลค่าเพิ่มเสียอีก) และปัญหาที่มีผลกระทบต่อการจัดเก็บภาษีที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ การตีความบทบัญญัติกฎหมายที่

แตกต่างกันโดยมีความเข้าใจว่า ภาษีโรงเรือนและที่ดินมิใช่ภาษีที่จัดเก็บจากมูลค่าของทรัพย์สินยังผลให้เกิดการจัดเก็บภาษีซ้ำซ้อนกับฐานเงินได้ (ค่าเช่า) ทั้งๆ โดยหลักการภาษีทรัพย์สินแล้ว “ค่ารายปี” ตามนายภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นเพียง “ค่าสมมติ” หรือ “ค่าเฉลี่ย” ของมูลค่าทรัพย์สินต่อปี” มิใช่เป็นฐานในการคิดคำนวณ ความรู้ความเข้าใจในหลักวิชาการจึงมีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาระบบภาษีเพราะการแก้ไขปรับปรุงบทบัญญัติกฎหมายเพื่อให้บรรลุเป้าหมายไม่อาจเกิดผลที่มุ่งประสงค์ได้หากผู้เกี่ยวข้องยังไม่มีความรู้ความเข้าใจในแนวทางเดียวกัน และเมื่อปรากฏว่าบทบัญญัติกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินได้บัญญัติขึ้นในลักษณะที่ให้ดุลยพินิจแก่เจ้าพนักงานมาก อาทิ การที่กฎหมายมิได้กำหนดขนาดของที่ดินที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกันกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ มีผลให้เจ้าพนักงานสามารถใช้ดุลยพินิจและมักก่อให้เกิดคดีพิพาทในชั้นศาล และแม้ว่าเจ้าพนักงานมิได้ประสงค์จะทำการโดยไม่สุจริตแต่การขาดความรู้ความเข้าใจในหลักการภาษีหรือความสับสนที่เกิดจากการตีความบทบัญญัติกฎหมายที่จำเป็นต้องอาศัยความรู้ความเข้าใจทางเทคนิควิธีย่อมมีผลให้การใช้ดุลยพินิจผิดพลาดได้โดยง่าย จึงจำเป็นต้องมีการปรับปรุงแก้ไขในเรื่องดังกล่าวโดยให้สำนักประเมินราคาทรัพย์สินทำหน้าที่ในการประเมิน “ค่ารายปี”

ในส่วนของพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่นั้น เมื่อพิจารณาบทบัญญัติต่างๆ เห็นได้ว่ามีลักษณะเป็นการสนับสนุนให้มีการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการเพาะปลูก โดยให้มีการลดอัตราภาษีเมื่อมีการเพาะปลูกไม่ล้มลุก แต่การดังกล่าวกลับเป็นช่องทางให้บุคคลใช้วิธีการดังกล่าวในการหลบเลี่ยงภาษี ซึ่งรวมถึงการที่กำหนดเพิ่มภาษีหนึ่งเท่าตัวสำหรับการทิ้งที่ดินว่างเปล่าเพราะอัตราภาษีที่กำหนดมีจำนวนต่ำมาก การเพิ่มภาษีจึงไม่มีผลประการใดและในขณะเดียวกันการลดอัตราภาษียอมทำให้จำนวนภาษีที่ต่ำอยู่แล้วลดต่ำไปอีกจนมักปรากฏว่าไม่คุ้มกับค่าเอกสาร

อย่างไรก็ตามการที่กฎหมายกำหนดอัตราภาษีที่ต่ำย่อมมีผลทำให้เกิดการถือครองที่ดินเพื่อแสวงหาผลกำไรก่อให้เกิดการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินโดยเฉพาะในประเทศที่ไม่มีภาษีมรดกทำให้เกิดการสะสมความมั่งคั่งและการเกิดชุมชนต่างชั้นได้ง่าย เป็นที่น่าสังเกตว่าราคาปานกลางที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันเป็นราคาปานกลางที่ดินตั้งแต่พ.ศ.2521-2524 ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงให้เหมาะสมกับสภาวะการณ์ปัจจุบัน

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 มาตรา 6 และมาตรา 7 ได้กำหนดลักษณะของผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามกฎหมายตลอดจนได้กำหนดสิ่งที่เป็นมูลเหตุให้ต้องมีการเสียภาษีบำรุงท้องที่ความว่า

“ให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ 1 มกราคม ของปีใด มีหน้าที่เสียภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปีนั้นจากราคาปานกลางของที่ดิน ตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ท้ายพระราชบัญญัตินี้”

ในพระราชบัญญัตินี้

“ที่ดิน” หมายความว่า พื้นที่ดิน และให้หมายความรวมถึงพื้นที่ที่เป็นภูเขาหรือที่มีน้ำด้วย

“เจ้าของที่ดิน” หมายความว่า บุคคลหรือคณะบุคคลไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

“ปี” หมายความว่า ปีประติทิน

เมื่อวิเคราะห์บทบัญญัติมาตรา 6 และมาตรา 7 ข้างต้นเห็นได้ว่า กฎหมายกำหนดให้ลักษณะของผู้มีหน้าที่เสียภาษีไว้ดังนี้

- 1) เป็นเจ้าของที่ดินในวันที่ 1 มกราคมของปีใด
- 2) ต้องเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือมีเช่นนั้นต้องเป็นผู้ครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน

จากคำนิยามคำว่าเจ้าของที่ดินและผู้มีหน้าที่เสียภาษีตามมาตรา 6 และ 7 เห็นได้ว่ากฎหมายมุ่งประสงค์ให้เฉพาะเจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือต้องเป็นผู้ครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนเป็นผู้เสียภาษีทำให้ผู้ครอบครองที่ดินของเอกชนไม่อยู่ในข่ายการเสียภาษีอันเป็นมูลเหตุให้ต้องยื่นขาดรายได้ไปอย่างน่าเสียดาย ดังนั้น ประเด็นสำคัญจึงอยู่ที่การเป็น “เจ้าของที่ดิน” เพราะจะทำให้เป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษี ปรากฏว่าได้มีข้อหารือเรื่องดังกล่าวไปยังคณะกรรมการกฤษฎีกา คณะที่ 1 (เลขเสร็จ 482/2525) กล่าวคือ

“กรมป่าไม้มีฐานะเป็น “เจ้าของที่ดิน” ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามมาตรา 6 และ มาตรา 7 แห่ง พ.ร.บ.บำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 หรือไม่

คณะกรรมการกฤษฎีกาคณะที่ 1 เห็นว่าอำนาจหน้าที่ของกรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีเพียงควบคุมดูแลรักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติเท่านั้น กรมป่าไม้และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์หาได้มีกรรมสิทธิ์หรือยึดถือครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติไม่ ด้วยเหตุผลดังกล่าวข้างต้นนี้จึงมีอาจจะถือได้ว่ากรมป่าไม้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามนัยที่บัญญัติไว้ในมาตรา 6 แห่ง พ.ร.บ.บำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 กรมป่าไม้จึงไม่มีหน้าที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามความเห็นของกรมการปกครอง”

การกำหนดให้การครอบครองที่ดินของรัฐอยู่ในความหมาย “เจ้าของที่ดิน” มิได้ก่อให้เกิดรายได้แก่ท้องถิ่นแต่อย่างใด ซึ่งหากประสงค์รายได้แก่ท้องถิ่นควรขยายรวมถึงการครอบครองที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนด้วย ทั้งนี้เพื่อเป็นการกระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอันนำมาซึ่งผลประโยชน์ของท้องถิ่น

นอกจากนั้น การที่กฎหมายกำหนดไม่ให้มีการลดหย่อนภาษีแก่กรณีที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างและใช้สิ่งปลูกสร้างนั้นเป็นสถานการค้าหรือให้เช่าซึ่งเท่ากับไม่ส่งเสริมการถือครองที่ดินเพื่อการทำประโยชน์ทางธุรกิจ และในทางกลับกันเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้มีการถือครองที่ดินเพื่อการเป็นที่อยู่อาศัย การกสิกรรม และการเลี้ยงสัตว์เท่านั้น ทั้งๆ ที่ในความเป็นจริงการถือครองที่ดินเพื่อทำประโยชน์ทางการค้าและธุรกิจ โดยเฉพาะธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่ควรมีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายเป็นพิเศษน่าจะได้รับการสนับสนุนส่งเสริม เนื่องจากสามารถนำมาซึ่งรายได้แก่ท้องถิ่นรวมทั้งรายได้ภาษีอากรด้วย

กล่าวโดยสรุป บทบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินกับบทบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ มีประเด็นสำคัญที่สอดคล้องกัน ดังนี้

1) การจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 กับ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508) เป็นการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครองของผู้เสียภาษีต่างเป็นภาษีที่คิดคำนวณจากมูลค่าของทรัพย์สิน แต่กฎหมายได้กำหนดให้หลักเกณฑ์การกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินแตกต่างกัน กล่าวคือ

- 1.1) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 กำหนดให้นำค่ารายปีเป็นหลักในการคำนวณ ซึ่งตามหลักทฤษฎีการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นวิธีคิดจากรายได้ของทรัพย์สิน (Income-Capitalization Approach) หรือการหามูลค่าเฉลี่ยต่อปีของทรัพย์สิน
- 1.2) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.2508 กำหนดให้ นำถัวเฉลี่ยของราคาปานกลางที่ดินเป็นฐานในการคิดคำนวณภาษี ซึ่งเป็นการกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินในลักษณะหนึ่ง

ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับการโอนอสังหาริมทรัพย์ (ตามหลักทฤษฎีมีใช้ภาษีแต่เป็นค่าธรรมเนียม) คิดคำนวณจากมูลค่าของทรัพย์สิน เช่นกันแต่ใช้ราคาประเมินราคาทุนทรัพย์ ซึ่งสำนักประเมินราคาทรัพย์สินเป็นผู้รับผิดชอบในการประเมินมูลค่า

- 2) ขาดการกำหนดมาตรการพิเศษทางภาษีแก่กรณีวิสาหกิจที่ดำเนินการเกี่ยวกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

- 3) สนับสนุนให้มีการถือครองที่ดินเพื่อการพักอาศัย

แนวทางการพิจารณาแก้ไขปัญหาดังกล่าวมี 2 แนวทางคือ

- 1) ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงบทบัญญัติกฎหมายทั้งสองฉบับโดยเฉพาะกำหนดให้สำนักประเมินราคาทรัพย์สินมีหน้าที่ประเมิน “ค่ารายปี” หรือ “ราคาปานกลางที่ดิน” การประเมินราคาทรัพย์สินจะต้องคำนึงถึงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ของที่ดินด้วย เพราะการประเมินภาษีตามพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับต่างเป็นการประเมินราคาทรัพย์สินด้วยกันทั้งสิ้น ตลอดจนเพิ่มอัตราภาษีบำรุงท้องที่ แต่ลดอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ยกเลิกการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน กรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่อาศัยหรือมีเจตนา อาจใช้การกำหนดจำนวนที่ดินที่ถือครอง เช่น การถือครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย เนื้อที่ไม่เกิน 100 ตารางวา เป็นต้น) โดยมีอัตราแตกต่างกันตามลักษณะการใช้ประโยชน์ เช่น เพื่อการเป็นที่อยู่อาศัย, เพื่อการทำธุรกิจหากำไร, เพื่อการถือกรรม เป็นต้น อัตราภาษีที่สมควรเป็นอัตราก้าวหน้าตามขนาดของพื้นที่

- 2) ยกเลิกบทบัญญัติทั้งสองฉบับ และตราบทบัญญัติภาษีทรัพย์สินที่ครอบคลุมสาระสำคัญของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างตลอดจนที่ดิน เช่น ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยใช้ฐานภาษีเดียวกัน (ราคาประเมินทุนทรัพย์) เพื่อง่ายต่อการบริหารภาษีและการสร้างประสิทธิภาพขององค์กรที่ทำการประเมินและจัดเก็บภาษีจากที่ดินประเภทต่างๆ แบ่งได้เป็น ที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่ โรงเรือน คลังสินค้า โรงงานอุตสาหกรรม และที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับตัวอาคารและผืนดินที่เป็นส่วนประกอบของกิจการค้าและอุตสาหกรรม เป็นต้น ที่ดินที่ไม่มีสิ่งปลูกสร้าง ได้แก่ ที่ดินในชนบท ที่ดินของการรถไฟ การเกษตรกรรมประเภทต่างๆ และกำหนดอัตราค่าลดหย่อนตามความเหมาะสม อีกทั้งควรพิจารณาให้มีการหักค่าใช้จ่ายการดำเนินการค่าซ่อมแซมทำนุบำรุงหรือหักค่าเสื่อมราคา

ในส่วนของการประเมินมูลค่าทรัพย์สินนั้นควรกำหนดมาตรการแตกต่างกันตามลักษณะของการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น

- 1) กรณีที่ดินเพื่อการเพาะปลูก สามารถคำนวณตามประเภทและสภาพของที่ดิน หรือมีเช่นนั้นอาจคิดคำนวณจากผลผลิต โดยให้มีการนำค่าใช้จ่ายจากการพัฒนาหรือการทำนุบำรุงรักษาผืนดินมาหักออกได้

- 2) กรณีสถานที่พักอาศัย ให้นำสภาพแวดล้อมและมูลค่าของทรัพย์สินมาพิจารณาประกอบ

- 3) กรณีสถานประกอบการพาณิชย์และอุตสาหกรรม อาจคิดคำนวณจาก “ค่ารายปี” ที่กำหนดในสัญญาเช่า (หากมี) หรือหากมิได้มีการเช่าให้ใช้วิธีการเปรียบเทียบหรือเทียบเคียง

- 4) กรณีสถานประกอบการอุตสาหกรรมลักษณะอื่น อาจกำหนดโดยการนำอัตราดอกเบี้ยของราคาต้นทุนของทรัพย์สินมาพิจารณา

เป็นที่น่าสังเกตว่าร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มีผลเป็นการกระจายการถือครองโดยอ้อม แต่มิได้มีการจัดโครงสร้างภาษีตามลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพราะหากแบ่งตามลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดินจะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์การลดหย่อนจำนวนเนื้อที่ดินและค่าใช้จ่าย อีกทั้งยังขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเกี่ยวกับที่ดินว่างเปล่า ในลักษณะที่มิได้มีการกำหนดลักษณะของการไม่ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพไว้อย่างชัดเจนรวมถึงการให้อำนาจผู้บริหารท้องถิ่นมากเกินไป

บทที่ 8

ทิศทางใหม่ของการจัดการทรัพยากรที่ดิน

จากการวิเคราะห์ถึงการใช้ที่ดินจะเห็นได้ว่าที่ดินที่จะนำมาใช้เพื่อการเกษตรได้หมดลงแล้ว จะเกิดปัญหาขาดแคลนขึ้นในอนาคต ประกอบที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันก็เสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เห็นในขณะนี้ คือ ความขัดแย้งเรื่องที่ดิน ทั้งกับเอกชนกับเอกชน เอกชนกับรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งก็คือ นโยบายของรัฐที่ออกมาใช้ในแต่ละรัฐบาลมีจำนวนมาก แต่ขาดความชัดเจน ขาดเอกภาพ ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมที่ได้กล่าวมาข้างต้น ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบเรื่องที่ดินอยู่ถึง 23 หน่วยงาน มีกฎหมายถึง 12 ฉบับ และมีคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องอยู่รวม 10 คณะก็ตาม

ในแง่ของการอนุรักษ์ กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ไม่สามารถบังคับได้อย่างจริงจัง การบังคับใช้กฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไม่ได้ผล เห็นได้จากตัวเลขการลดลงของพื้นที่ป่าตามลำดับ การบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ที่สงวนไว้ให้พลเมืองใช้ร่วมกัน รวมทั้งที่ดินที่อยู่ในทำเลสวยงามที่เหมาะสมสำหรับการพักผ่อนหย่อนใจมีอยู่ทั่วไป เป็นต้น ทั้งนี้ เนื่องจากหลายสาเหตุ แต่ที่สำคัญประการหนึ่งคือ ผลจากความต้องการในการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ มีมากขึ้น ทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ส่วนหนึ่งของผู้ที่ขายที่ดินทำกินซึ่งเป็นเกษตรกรก็จะแสวงหาที่ทำกินใหม่โดยการบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นปัญหาที่รอการแก้ไข

ในส่วนของที่ดินเอกชนซึ่งครอบครองอาจมีสิทธิในที่ดินได้โดยชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินพยายามเร่งรัดออกโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินให้เสร็จสิ้นโดยเร็วเพื่อให้ประชาชนมีเอกสารสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมายเพื่อความมั่นคงแห่งสิทธิและใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ แต่ปัญหาที่พบมากในทางปฏิบัติคือ การออกเอกสารสิทธิในที่ที่ได้ประกาศเขตเป็นพื้นที่ป่าสงวน ป่าอนุรักษ์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ากระบวนการและหลักฐานในการนำที่ดินมาขอออกเอกสารสิทธิยังเปิดช่องให้มีการทุจริต

การไม่จำกัดขนาดการถือครองของเอกชนแต่ละรายเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ที่ดินเกิดการกระจุกตัว เคยมีความพยายามที่จะรื้อฟื้นการกำหนดขนาดการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินขึ้นมาใหม่แต่ก็ตกไป กฎหมายเกี่ยวกับการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินอาจเป็นเครื่องมือหนึ่งที่ทำให้ที่ดินไม่เกิดการกระจุกตัว เพราะเมื่อแต่ละบุคคลอาจมีสิทธิในที่ดินขนาดที่จำกัดในระดับหนึ่งก็จะมีที่ดินเหลือให้กับบุคคลผู้ซึ่งไม่มีที่ดิน

การจัดที่ดินของรัฐในรูปแบบต่าง ๆ นับตั้งแต่การจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และการจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อการก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำเพื่อการเกษตรหรือเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นก็ตาม ไม่สามารถที่จะทำให้ราษฎรส่วนใหญ่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เพราะถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายห้ามการโอนสิทธิในที่ดินหลังจากได้รับเอกสารสิทธิไประยะหนึ่งก็ตาม ก็ยังมีการโอนสิทธิไว้ล่วงหน้าหรือโอนสิทธิในทันทีที่พ้นเวลาห้าม ทำให้ต้องตกเป็นผู้ใช้ที่ดินที่รัฐจะต้องจัดที่ดินให้ไม่มีที่สิ้นสุด

สำหรับกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีลักษณะแตกต่างจากกฎหมายจัดที่ดินข้างต้น เนื่องจากออกมาในช่วงหลังจากที่มีการเดินขบวนของชาวลาวโซ่ง ในปี พ.ศ.

2516 จึงเป็นกฎหมายที่รัฐอาจใช้เป็นเครื่องมือในการลดขนาดการถือครองจากผู้ที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยการซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินแล้วนำมาจัดให้กับเกษตรกร หรือนำที่ดินของรัฐที่เหมาะสมกับการเกษตรและไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้วมาจัดให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อหรือเช่าทำประโยชน์ สิทธิที่ได้รับห้ามโอนตลอดไปแต่สามารถตกทอดไปยังลูกหลาน เป็นการแก้ปัญหาการเสียสิทธิในที่ดินตามกฎหมายจัดที่ดินอื่นในอดีต

อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปที่ดินก็เกิดปัญหาในการปฏิบัติหลายประการนับตั้งแต่ปัญหาราคาที่ดินสูงทำให้ไม่สามารถซื้อที่ดินมาจัดให้เกษตรกรได้ ไม่มีนโยบายเวนคืนที่ดินทั้ง ๆ ที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ประกอบกับในช่วงเวลานั้นป่าสงวนถูกบุกรุกเป็นจำนวนมาก เมื่อเป็นเช่นนั้นการดำเนินการปฏิรูปที่ดินจึงเบี่ยงเบนจากเป้าหมายเดิมไปสู่การแก้ปัญหาการบุกรุกป่า เมื่อแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ. 2532 เกิดความสับสนระหว่างเจตนารมณ์ของกฎหมายกับกฎหมายที่แก้ไข จึงเป็นปัญหาต้องตีความคำว่า "เกษตรกร" จนก่อให้เกิดเหตุวุ่นวายทางการเมือง และถึงแม้ว่ากฎหมายจะห้ามโอนสิทธิในที่ดินก็ยังมีปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ ที่ไม่ถูกต้องซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมาย จึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่ประสบความสำเร็จในการลดขนาดการถือครองที่ดินของผู้ที่ไม่ได้ทำการเกษตร และการปรับปรุงสิทธิของเกษตรกรจากผู้ไร้ที่ทำกินและผู้เช่าให้เป็นเจ้าของที่ดิน

ยังมีกฎหมายอื่นที่อาจจัดที่ดินให้แก่ราษฎรเข้าทำกินได้ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 แต่ก็ไม่ใช่วัตถุประสงค์หลักของกฎหมายนั้น ๆ

กฎหมายที่เกี่ยวกับการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้แก่ กฎหมายผังเมือง ซึ่งกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ โดยเฉพาะในเขตเมือง แต่ในความเป็นจริงการวางผังเมืองยังไม่อาจกำหนดทิศทางของการพัฒนาเมืองได้อย่างได้ผล เพราะนักพัฒนาที่ดินจะพยายามแสหากำไรที่ดินที่ราคาถูกซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเขตพื้นที่สีเขียวมาพัฒนาเป็นเมืองอย่างไร้ทิศทาง ทำให้การขยายตัวของเมืองไม่อาจวางแผนล่วงหน้าและควบคุมได้ ก่อให้เกิดปัญหาการให้บริการสาธารณูปโภค ปัญหาสิ่งแวดล้อม การสูญเสียพื้นที่สีเขียวแถบชานเมือง และปัญหาอื่น ๆ อีกมาก การจะพัฒนาเมืองให้เจริญเติบโตในขนาดที่เหมาะสมและกระจายตัวในภูมิภาคต่าง ๆ จะต้องประกอบด้วยปัจจัยสนับสนุนอีกหลายประการ

การจัดรูปที่ดินในเมืองเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่จะทำให้ที่ดินที่ยังใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่าเนื่องจากเป็นที่ตาดอดหรือมีการพัฒนาอย่างไร้ระเบียบได้รับการพัฒนาให้ใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่า และลดภาระของรัฐในการเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างสาธารณูปโภค แต่ก็ยังไม่มีกฎหมายออกใช้ในปัจจุบัน (ดูรายละเอียดในภาคผนวก 8.2)

นอกจากนั้นการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินที่รัฐลงทุนพัฒนาเพื่อประโยชน์ด้านเกษตรกรรมในเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้ใช้ประโยชน์จากระบบชลประทานเพื่อการเกษตรสูงสุดกลับเปลี่ยนมือไปยังผู้ที่ไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมและเงินลงทุนเป็นจำนวนมากศาลอันเนื่องมาจากช่องโหว่ของกฎหมายและความยากจนของเกษตรกร

สิ่งที่ราษฎรต้องการ คือ เอกสารสิทธิที่เป็นโฉนดหรือ น.ส. 3 ที่สามารถเปลี่ยนมือได้ เพื่อใช้เป็นหลักประกันการขอสินเชื่อจากธนาคาร การประกันตัวผู้ต้องหาในคดีอาญา และเหตุผลอื่นอันเกี่ยวกับความเท่าเทียมกันในสังคมซึ่งรัฐไม่อาจออกเอกสารสิทธิให้ได้ทุกกรณีเนื่องจากข้อห้ามของกฎหมาย

หรือเหตุผลทางอนุรักษ์ซึ่งน่าจะต้องการทบทวนสิทธิในที่ดินที่มีความหลากหลายเหล่านี้อย่างเป็นระบบ

จากการวิเคราะห์นโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดิน มีเพียงนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน¹ และนโยบายที่ดิน² เท่านั้นที่เป็นแนวทางการแก้ปัญหาที่ดินระยะยาวและต่อเนื่อง เพราะนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินกล่าวถึงการให้จำแนกที่ดินของประเทศเสียใหม่และมอบหมายหน่วยงานที่ทำหน้าที่หลังจากการจำแนกที่ดินแล้ว

ส่วนนโยบายที่ดินเป็นการกำหนดทิศทางของการจัดการที่ดินทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน แบ่งออกเป็น 5 ส่วน คือ นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ สังคม การอนุรักษ์ ความมั่นคง และชาวเขา ซึ่งส่วนราชการต้องแปลงนโยบายดังกล่าวไปเป็นการปฏิบัติ แต่จนถึงปัจจุบันนโยบายหลายประการก็ยังไม่บรรลุผล เช่น การปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดตั้งสถาบันการเงินในรูปของธนาคารที่ดิน การจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ เป็นต้น

นโยบายเกี่ยวกับที่ดินอื่น ๆ เป็นเพียงการแก้ปัญหาคะชุกที่ดินหรือการเรียกร้องขอที่ดินทำกินตลอดจนให้มีการปรับปรุงสิทธิในที่ดิน หรือเป็นนโยบายเฉพาะเรื่องเท่านั้น

8.1 ข้อสรุปของการศึกษา

ผลการศึกษาทั้งในแง่เศรษฐศาสตร์และกฎหมาย ทำให้สามารถสรุปได้ว่า

1) ด้านเศรษฐศาสตร์

การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากกรรมที่ดิน จากการแจกแจงข้อมูลในสนาม และจากการสำรวจ สรุปได้ว่า ขนาดของแปลงที่ดินในประเทศไทยส่วนมากคือประมาณร้อยละ 87 มีเนื้อที่ 5 ไร่หรือต่ำกว่า ส่วนที่มีขนาดเกิน 100 ไร่ต่อแปลงนั้น มีประมาณร้อยละ 5 อำเภอต่าง ๆ ในประเทศไทยที่สำรวจได้นั้นที่มีขนาดพื้นที่แปลงเดียว (concentration of land size) หรือหลายแปลงโดยมีการถือครองเพียงผู้เดียว (concentration of ownership) ซึ่งที่ดินหลายแปลงที่ถือครองนั้นอาจอยู่ในอำเภอและต่างอำเภอของผู้ถือครองรวมกันเกิน 200 ไร่ ซึ่งถือว่าการกระจุกตัวของการถือครองการกระจุกของพื้นที่นั้น มีประมาณร้อยละ 44 (ในกรณีของ ส.ค.1) ถึงร้อยละ 73 (ในกรณีของ น.ส.3) ของจำนวนคำตอบที่ได้รับ และการถือครองที่ดินหลายแปลงเพียงผู้เดียวนั้นมีประมาณร้อยละ 72 ของคำตอบ แสดงให้เห็นว่าการกระจุกตัวของที่ดินมีการกระจายทั่วไปในแต่ละอำเภอของประเทศไทยพอสมควร

แต่หากพิจารณาการกระจุกตัวกับการใช้ประโยชน์แล้วจะพบว่าไม่มีนัยสัมพันธ์กัน คือ แม้ที่ดินที่มีการกระจุกตัวของการถือครอง คือ มีพื้นที่การถือครองมากกว่า 200 ไร่ ขึ้นไป จนถึง 50,000 ไร่ มีการใช้ประโยชน์แตกต่างกันไม่อาจจะกำหนดเป็นรูปแบบ (pattern) ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกิจกรรมที่แตกต่างกันจะเป็นตัวกำหนดขนาดของการประกอบการเพื่อให้ได้ผลตอบแทนอันเนื่องจากการใช้ที่ดิน

¹ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525

² มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530

(economic of scale) เช่น เกษตรอุตสาหกรรมซึ่งต้องมีการลงทุนมากย่อมต้องการที่ดินที่มีมากกว่า การเกษตรแบบพอเพียงเพื่อให้ได้ผลได้ต่อขนาด

อย่างไรก็ดี การศึกษาพบว่าที่ดินส่วนมากยังมีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ข้อมูลจากการสำรวจของโครงการนี้พบว่าที่ดินประมาณร้อยละ 70 ของประเทศนั้นใช้ประโยชน์ต่ำกว่าร้อยละ 50 คือ มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เลย การใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่นี้อาจจะเกิดจากปัญหาการเก็งกำไรหรือปัญหาการบริหารการจัดการที่ดินของผู้ถือครองที่ดินเอง

การประเมินการสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ หากใช้มูลค่าเพิ่มภาคเกษตรเป็นข้อมูลในการประเมินซึ่งการประเมินนี้ถือว่าเป็นการประเมินขั้นต่ำ ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ที่ใช้การเกษตร 132.5 ล้านไร่ มูลค่าเพิ่มของการเกษตรปี พ.ศ. 2541 มีประมาณ 619,350 ล้านบาท จากข้อมูลที่มีอยู่สามารถคำนวณได้ว่า การประมาณการขั้นสูงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่ที่ระดับร้อยละ 70.5 และหากสามารถทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 85 มูลค่าเพิ่มทางเกษตรจะสูงถึง 746,734.03 ล้านบาท หรือทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มได้อีก 127,384.03 ล้านบาท ซึ่งสรุปได้ว่า การสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ ประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยการประเมินขั้นต่ำ 127,384.03 ล้านบาทต่อปี

2) ด้านกฎหมาย

โครงสร้างของกฎหมายมีส่วนทำให้เกิดปัญหาการกระจายการถือครองและการใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจาก

1) การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะออกใช้มานานและมีหลายฉบับ การปรับปรุงกฎหมายที่ผ่านมาได้ปรับเปลี่ยนไปตามสภาพของเศรษฐกิจและสังคมเท่าที่ควร แต่เน้นไปที่การเพิ่มโทษกับผู้กระทำความผิด มีการบุกรุกเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่สงวนของรัฐเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นโดยไม่สามารถหยุดยั้งได้เนื่องมาจากนโยบายรัฐและการแก้ไขที่มีได้เป็นการแก้ปัญหาย่างแท้จริง ความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมายและความแตกต่างในสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับซึ่งทำให้เกิดปัญหาอื่นติดตามมา รวมทั้งการใช้ที่ดินอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ

2) ไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชนทำให้ผู้ที่มีฐานะดีสามารถถือครองที่ดินได้ไม่จำกัดโดยไม่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ในขณะที่ยังมีเกษตรกรและผู้ไม่มีที่ดินทำกินต้องการที่ดินอีกมากและยังไม่มีมาตรการทางภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมออกบังคับใช้ที่จะแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดินเพื่อให้มีการกระจายที่ดินที่ปฏิบัติได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคม ถึงแม้จะมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็ไม่ได้เน้นดำเนินการในที่ดินเอกชนถือครองเนื่องจากนโยบายของรัฐให้เน้นไปที่การแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงทำให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายเพื่อกำหนดขนาดการถือครองที่ดินไม่ใช่เป็นวิธีการที่ดีและไม่อาจบังคับใช้อย่างได้ผล

3) กฎหมายว่าด้วยผังเมืองยังไม่สามารถบังคับเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินทำให้เกิดการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมในเขตเมืองก่อให้เกิดปัญหาติดตามมา เช่น ปัญหาการจราจร มลพิษทางอากาศและเสียง น้ำเสีย ขยะมูลฝอย เป็นต้น นอกจากนั้น ยังขาดกฎหมายที่จะดูแลปัญหาของ

ชุมชนแออัด การจัดรูปที่ดิน รวมทั้งมาตรการที่จะลดผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

4) กฎหมายพัฒนาที่ดินไม่สามารถกำหนดให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน หรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ ตลอดจนพื้นที่เกษตรกรรมที่ลดลงตามลำดับ เนื่องจากไม่มีมาตรการจูงใจที่เหมาะสมในกฎหมาย และในทางปฏิบัติการอนุรักษ์ดินและน้ำมีต้นทุนและอาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินประกอบอาชีพหรือวิธีการทำการเกษตรของเกษตรกร

5) กฎหมายเศรษฐกิจที่ออกมาในช่วงวิกฤติของประเทศหลังปี พ.ศ. 2540 ไม่มีผลอย่างเด่นชัดที่จะทำให้เกิดการขยายตัวของถือครองที่ดินของคนต่างด้าวอันจะกระทบถึงการถือครองที่ดินของคนไทย เพราะมีเงื่อนไขกำกับการได้มาและการถือครอง อย่างไรก็ตาม หากประเมินผลแล้วเห็นว่าเป็นการเปิดช่องให้คนต่างชาติถือครองที่ดินโดยไม่จำเป็นและประเทศไทยจะไม่ได้ประโยชน์จากการกระตุ้นภาวะตลาดอสังหาริมทรัพย์ภายในประเทศด้วยวิธีนี้ หรือภาวะตลาดอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฟื้นตัวแล้ว ก็อาจพิจารณาแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าว

6) กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินและให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการประเมินค่ารายปีที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาดพื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ เป็นการนำวิธีการประเมินราคาทรัพย์สินประเภทคิดจากรายได้ของทรัพย์สิน (Income-Capitalization Approach) มาใช้ ขณะที่ภาษีบำรุงท้องที่กฎหมายกำหนดให้พิจารณาจากราคาปานกลางที่ดินโดยให้นำราคาที่ดิน (เท่านั้น) ในหน่วยงานที่จะทำการตีราคาซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่าสามรายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีก่อนวันตีราคามาคำนวณถัวเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเนื่องจากขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ประเมินภาษี เป็นช่องทางให้หลีกเลี่ยงภาษี และยังเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐเสียภาษีด้วย ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้มีการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ

ส่วนนโยบายของรัฐถึงแม้ว่าจะมีความชัดเจนระดับหนึ่งแต่ก็นำเอาไปปฏิบัติหรือเร่งรัดให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นต้น หากสามารถปฏิบัติได้ก็จะทำให้แก้ปัญหาที่ดินอย่างเป็นระบบ แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนั้น องค์การบริหารจัดการที่ดินยังขาดความเป็นเอกภาพ กระจายอยู่ในกระทรวงและกรมต่าง ๆ

8.2 การจัดการทรัพยากรที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุด

การจัดการทรัพยากรที่ดินให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดนั้น จะต้องทราบความต้องการของชุมชนแต่ละแห่งนั้น ชาวชุมชนมีความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะใด ในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของแต่ละชุมชนจะต้องไม่ขัดแย้งกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินของชาวชุมชนอื่นและของประเทศเป็นส่วนรวม

ปัจจุบันประเทศไทยมีความขัดแย้งในการจัดการกับการใช้ทรัพยากรที่ดินอันเกิดจากแนวทางการพัฒนา การขัดแย้งนี้เกิดจากความต้องการพัฒนาประเทศตามกระแสโลกซึ่งเป็นกระแสที่เน้นการตลาด การ

ผลิตแบบไร้พรมแดน การพัฒนานี้กระตุ้นและส่งเสริมโดยประเทศทุนนิยมเสรี เช่น ประเทศสหรัฐอเมริกา และองค์กรที่รับผิดชอบการพัฒนาระหว่างประเทศ เช่น ธนาคารโลกและธนาคารพัฒนาเอเชีย

ส่วนอีกกระแสหนึ่งเป็นกระแสถิ่น ซึ่งเน้นการพัฒนาประเทศตามระบบคุณค่าและภูมิปัญญาของชนในชาติเพื่อประโยชน์ของชนในชาติ การขัดแย้งนี้ทำให้เกิดประเด็นการใช้ทรัพยากรที่ดินของประเทศไทยหลายประการ ยกตัวอย่างเช่น ควรหรือไม่ที่ประเทศไทยจะใช้ทรัพยากรที่ดินเพื่อผลิตพืชที่หวังเพื่อขายในตลาดต่างประเทศเท่านั้น เนื่องจากพืชเหล่านี้บางครั้งทำให้ประเทศเกิดปัญหาทางเศรษฐกิจ เพราะความผันผวนทางราคา

ประเด็นที่เกิดขึ้นจากกระแสการขัดแย้งระหว่างกระแสโลกและกระแสถิ่น คือ ประเด็นที่คนต่างชาติมีสิทธิในการถือครองที่ดินในประเทศไทยไม่ว่าในรูปแบบใดก็ตาม การเข้าถือครองที่ดินของคนต่างชาติทำให้เกิดการบิดเบือนทางเศรษฐกิจหรือไม่ สิทธิของชุมชนในที่ดินบางแห่งก็อาจจะถูกทำลายไปได้ ซึ่งจะทำให้เกิดปัญหาระยะยาวเกี่ยวกับการจัดระบบการจัดการทรัพยากรที่ดินของชาติ

เมื่อสังคมวิวัฒนาการไปเรื่อย ๆ มีเทคโนโลยีที่เปลี่ยนไป และระบบคุณค่า (Value system) ของสังคมเปลี่ยนไป ทำให้แต่ละสังคมหรือชุมชนที่มีการใช้ทรัพยากรที่ดินทั้งที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและเป็นที่ทำมาหากินเปลี่ยนแปลงไปด้วย การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดของแต่ละชุมชนในอดีตและในปัจจุบันก็เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากชุมชนแต่ละชุมชนมิได้อยู่โดดเดี่ยวในสังคมปัจจุบัน ความสัมพันธ์ระหว่างชุมชนและกลุ่มชนในชุมชนที่มีอยู่เดิมก็เปลี่ยนแปลงไป

การเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ในแต่ละประเทศในโลกนั้นมิได้เปลี่ยนแปลงไปอย่างราบรื่นเสมอไป ในทางตรงกันข้ามการขัดแย้งนี้อาจถือเป็นปกติวิสัยของขบวนการเปลี่ยนแปลง (Process of change) หากประเทศใดมีกลุ่มชนที่มีความแตกต่างกันทั้งโลกทัศน์และวิสัยทัศน์อันเนื่องจากการมีประสบการณ์เรียนรู้ที่ต่างกัน ทำให้มีภูมิปัญญาที่แตกต่างกัน การขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินยิ่งแตกต่างกันมากขึ้น

ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน คือ ระบบที่ใช้จัดการกับความขัดแย้งต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ระบบการจัดการนี้จะต้องสามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนแออัด ปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือผิดวัตถุประสงค์ของคณาส่วนรวม เช่น การใช้พื้นที่ป่าต้นน้ำทำเกษตรกรรมหรือทำรีสอร์ท เป็นต้น ปัญหาสิทธิในที่ดิน เช่น กรรมสิทธิ์ของเอกชน สิทธิของชุมชน และกรรมสิทธิ์ของรัฐ ปัญหาการไร้ที่ทำกินของเกษตรกรรายย่อยที่ยากจน

ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดินจะมีประสิทธิภาพมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับระบบข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ที่เป็นโฉนดมีอยู่ 15.652 ล้านแปลง มีพื้นที่ทั้งสิ้น 59.780 ล้านไร่ ที่ดิน น.ส. 3 ก มีทั้งหมด 8.071 ล้านแปลง มีพื้นที่ทั้งสิ้น 44.599 ล้านไร่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ เป็น น.ส. 3 2.041 ล้านแปลง มีพื้นที่ 17.979 ล้านไร่ ส่วนพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิ์เป็นใบจองนั้นมี 0.387 ล้านแปลง และมีพื้นที่ 4.051 ล้านไร่

แนวคิดส่วนหนึ่งของระบบจัดการทรัพยากรที่ดิน คือ การจัดระบบเอกสารสิทธิ์ให้เอกสารสิทธิ์นั้นเหลือเพียงชนิดเดียว คือ โฉนด โดยการเปลี่ยนแปลงเอกสารอื่น ๆ เช่น ใบจอง น.ส. 3 และ น.ส. 3 ก ให้เป็นโฉนด และเอกสารสิทธิ์ที่มีการระบุกิจกรรมการใช้ที่ดินชัดเจน เช่น ส.ป.ก. 4-01 ก็ควรปรับเปลี่ยนเป็นโฉนด หากมีการปรับเปลี่ยนเอกสารสิทธิ์เป็นโฉนดทั้งหมด ประเด็นจึงเกิดขึ้นว่า โฉนดนั้น ควรจะมีการระบุกิจกรรมด้วยหรือไม่ เช่น เป็นโฉนดของพื้นที่เกษตรกรรม หรือของพื้นที่กิจกรรมอื่น ๆ เป็นต้น

ปัญหาที่ติดตามมา คือ การกำหนดเขตการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ โดยการกำหนดเขตที่อยู่อาศัยสมรรถนะของดิน (Land capability) ความเหมาะสมของดิน (Land suitability) และขนาดของพื้นที่ (size of land) ที่ได้ผลตอบแทนที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ (economic of scale) การกำหนดขนาดของที่ดินมีความจำเป็นในบางพื้นที่ เพราะในพื้นที่นั้นยังมิได้มีผู้ยากจนที่ไร้ที่ทำกินอยู่ ข้อมูลที่กล่าวมานี้ ประกอบกับข้อมูลอื่น ๆ เช่น ข้อมูลการตลาด ข้อมูลเทคโนโลยีในการผลิต ข้อมูลทางภูมิอากาศย่อมทำให้สามารถกำหนดแผนการใช้ที่ดินของชาติ (national land-use plan) ได้ ตามที่ได้นำเสนอไว้ในบทที่ 5 ในการศึกษาการใช้ที่ดินของจังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย นครราชสีมา พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี ระยอง ตรัง และสงขลา พบว่า การวางแผนการใช้ที่ดินตามความเหมาะสมของดินโดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการใช้ (Carrying Capacities) นั้น ส่วนมากการใช้ที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบันยกเว้น จังหวัดปทุมธานีนั้นมีการใช้ที่ดินเกินขีดความสามารถของที่ดิน ฉะนั้นการวางแผนการใช้ที่ดินให้ถูกต้องจึงมีความสำคัญมากเพราะจะทำให้สามารถได้รับประโยชน์สูงสุดจากที่ดินได้

ข้อมูลอีกประเภทหนึ่งที่สำคัญในการจัดระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน คือ ข้อมูลเกี่ยวกับระบบการจัดการและบริหารที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพในการใช้ที่ดิน การกระจุกตัวการถือครองที่ดินอยู่ในคนคนเดียวกัน คือ คนคนหนึ่งมีที่ดินอยู่หลายแปลง โดยที่ดินแต่ละแปลงอยู่อาจตั้งอยู่ติดกันหรืออาจตั้งอยู่แยกจากกันโดยอยู่คนละอำเภอหรือจังหวัด มีประเด็นว่าขนาดของที่ดินรวมกันทุกแปลงแล้ว ควรจะมีขนาดใหญ่เล็กเพียงใด ที่ดินแต่ละแปลงจะอยู่ห่างกันเพียงใด เพราะนี่คือบ่อเกิดของปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกระจุกตัวของที่ดินนั้นย่อมทำให้การบริหารจัดการที่ดินเป็นไปได้ยาก ข้อมูลเกี่ยวกับการกระจุกตัวของการใช้ที่ดินเป็นข้อมูลที่หาได้ยาก และจากประสบการณ์ในการเก็บข้อมูลเกี่ยวกับการกระจุกตัวของที่ดินของอำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งเป็นพื้นที่ตัวอย่างของการศึกษานี้ พบว่า หากใช้วิธีเดียวกันกับการเก็บข้อมูลที่อำเภอด่านขุนทดเพื่อดำเนินการในอำเภออื่น ๆ ทั้งประเทศ ซึ่งมีอยู่ทั้งหมด 795 อำเภอ และ 81 กิ่งอำเภอ จะต้องใช้งบประมาณรวมทั้งสิ้น 104 ล้านบาท ทั้งนี้ยังไม่ได้รวมค่าใช้จ่ายในการป้อนข้อมูลเข้าระบบคอมพิวเตอร์

ส่วนประเด็นด้านประสิทธิภาพของการจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์เป็นปัญหาที่สำคัญ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกระจุกตัวของที่ดินในปัจจุบันมีอยู่อย่างมาก เนื่องจากการเก็งกำไรหรือการคาดการณ์ของการประกอบกิจกรรมทางธุรกิจ ซึ่งในภาวะเศรษฐกิจดีที่ดินจะมีราคาสูง บางครั้งสูงเกินกว่าที่จะนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์ได้ ทำให้เกิดปัญหาที่ดินว่างเปล่าที่ไม่เกิดประโยชน์มากมาย ยิ่งในภาวะเศรษฐกิจถดถอยที่ดินว่างเปล่าจะยิ่งมากขึ้น จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของจังหวัดปทุมธานี โดยการศึกษาใช้วิธีการแปลภาพถ่ายดาวเทียม พบว่า ในปี พ.ศ. 2532 ซึ่งเป็นยุคทองทางเศรษฐกิจ จังหวัดปทุมธานีมีที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ 18,942 ไร่ และในปี พ.ศ. 2536 ซึ่งเป็นยุคซบเซาทางเศรษฐกิจ จังหวัดปทุมธานีมีที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ถึง 31,107 ไร่ นำเสียดายที่พื้นที่เหล่านี้ เดิมเป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่มีระบบชลประทานที่ดีที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศไทยมิได้ถูกนำมาสู่ระบบการผลิตเพื่อสร้างผลิตภัณฑ์มวลรวมของชาติ

นอกจากการขาดข้อมูลข่าวสารที่ดิน (Land information) ที่สมบูรณ์และทันสมัย ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญมากสำหรับระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน สิ่งที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจัดการทรัพยากรที่ดินมีหลากหลาย และบางหน่วยงานมีกฎหมายและนโยบายที่แตกต่างกันไป เพราะงานที่รับผิดชอบแตกต่างกันทำให้เกิดการขัดแย้งในการทำงานระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ แต่กระจัด

กระจายไปตามกระทรวง ทบวง กรมต่าง ๆ และคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ หรือตามมติคณะรัฐมนตรี ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานรับผิดชอบ

อาจสรุปได้ว่าองค์กรที่มีหน้าที่จัดการดูแลที่ดินของประเทศนั้นมีความหลากหลายตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การจัดการดูแลและใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เป็นเอกภาพและขาดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง การขาดเอกภาพในการดำเนินการในการจัดการทรัพยากรที่ดินทำให้กลุ่มทุนโดยอาศัยอำนาจนักการเมืองสามารถแสวงหาประโยชน์ส่วนตนจากการใช้ทรัพยากรที่ดิน ซึ่งเป็นการบิดเบือนการมีประโยชน์ทางเศรษฐกิจของทรัพยากรที่ดินที่มีต่อส่วนรวมได้ กรณีที่เห็นได้ชัด คือ การบุกรุกทำลายป่าในพื้นที่ป่าไม้ ตลอดจนการทำลายพื้นที่ต้นน้ำลำธาร เป็นต้น

ทางแก้ไขคือการวางระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน ปรับปรุงองค์กรและกฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ที่จะทำให้การจัดการที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดได้

8.3 ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน

สิ่งสำคัญที่สุดในการปรับปรุงระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน คือ การพัฒนาระบบข้อมูล ข่าวดารที่ดิน (Land information system) ซึ่งสามารถใช้ในการวางนโยบายและบริหารการจัดการทรัพยากรที่ดินได้ ระบบข้อมูลที่จัดตั้งขึ้นจะต้องนำมาใช้ได้ง่ายและเป็นข้อมูลสาธารณะ (public information) ซึ่งสาธารณชนที่สนใจสามารถเข้ามาใช้ได้โดยสะดวก

ในการจัดการทรัพยากรที่ดิน นอกจากจะต้องปรับปรุงการประสานงานการจัดทำเครือข่าย (networking) ระหว่างหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังต้องครอบคลุมถึงชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน (non-government organization, NGO) ภาคเอกชนด้วย การประสานงานและการเข้าเครือข่ายกันเป็นการสร้างข้อตกลงและกติกาในการอยู่ร่วมกัน ซึ่งสามารถช่วยลดความขัดแย้งในการจัดการที่ดินระหว่างแต่ละฝ่ายได้ เมื่อมีการกำหนดกติกาอย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับกันได้ดีแล้วการบังคับให้ปฏิบัติตามกติกาอย่างเคร่งครัดนั้นจะต้องเกิดขึ้นและการดำเนินการไม่ว่าฝ่ายใดจะต้องโปร่งใส ปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงการเอาเปรียบและเบียดเบียน

ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดินควรจะให้ชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตน เพราะชุมชนมีความใกล้ชิดกับทรัพยากรที่ดินและรู้ความต้องการในการใช้ทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตนได้ดี ฉะนั้น จึงควรสร้างขีดความสามารถให้กับชุมชนในการจัดการเกี่ยวกับระบบข้อมูลทรัพยากรที่ดิน ตลอดจนถึงการวางแผนการใช้ที่ดิน (land-use plan) และการจัดการบริหารที่ดินในชุมชนของตนเอง

กลไกการจัดความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน เช่น ระบบอนุญาโตตุลาการ การจัดตั้งหน่วยงานร่วมระหว่างภาครัฐ ชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนควรจัดให้มีขึ้นเพื่อลดความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน

เครื่องมือที่ใช้จัดการทรัพยากรที่ดินทางเศรษฐกิจที่จำเป็นเช่น ระบบภาษีที่ดินควรจัดให้มีอัตราก้าวหน้าที่เหมาะสม ภาษีที่ดินควรเก็บจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ที่เกิดจากทรัพยากรหรือที่ดินควรจะมีการจัดการเก็บให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดรูปที่ดิน (land re-adjustment) ซึ่งมีส่วนทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินเพิ่มขึ้นและสภาพแวดล้อมดี

ขึ้น ควรจะนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังโดยเฉพาะในเขตพื้นที่เมือง นอกจากนี้ธนาคารที่ดินซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ควรจะมีการปรับปรุงจากปัจจุบันที่อยู่ในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้มีความสามารถในการระดมที่ดินเพื่อประโยชน์ของผู้ไร่ที่ทำกินและเพื่อประโยชน์ในการเตรียมที่ดินเพื่อการขยายสาธนาอุปโภคที่จำเป็นสำหรับชุมชนที่ขยายตัวขึ้น

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล สุขาภิบาล อบจ อบต กทม เมืองพัทยา มีรายได้จากภาษีทรัพย์สินที่ดินซึ่งประกอบด้วยภาษีโรงเรือน ที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ได้เพียงร้อยละ 15.94 (ดูตารางที่ 8-3-1) ของรายได้ภาษีอากรทั้งสิ้นที่เป็นรายได้ของตน หากมีการเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีและรายได้จากทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่ดิน เช่น อากาศ รังนกอีแอ่น อากาศประมง ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงไม้ และรายได้จากอุทยานแห่งชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเพิ่มรายได้มากยิ่งขึ้นย่อมมีประโยชน์ต่อองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินให้เกิดแก่ชุมชนในท้องถิ่นของตนมากยิ่งขึ้นและสะดวกยิ่งขึ้น

นอกจากนี้ ในอนาคตควรพิจารณาออกกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีประเภทที่เก็บจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการลงทุนพัฒนาที่ดิน (Betterment Tax) ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบ และค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บจากนักพัฒนาที่ดินหรือเจ้าของที่ดิน (Cost Recovery) ดังรายละเอียดที่เสนอในภาคผนวกที่ 8.2 ซึ่งเป็นภาคผนวกที่แสดงให้เห็นแนวทางในการจัดเก็บภาษีของประเทศต่าง ๆ ในยุโรป

ตารางที่ 8.3-1 รายได้ประเภทภาษีอากรขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น 2536-2540 (ล้านบาท)

ที่	รายละเอียดประเภทภาษีอากร	เทศบาล	สุขาภิบาล	อบจ	อบต	กทม	เมืองพัทยา	รวมทั้งสิ้น	%
	2536								
1	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	762.07	398.39	0.00	0.00	0.00	47.81	1,208.28	6.97
2	ภาษีบำรุงท้องที่	60.87	41.88	81.80	0.00	0.00	1.80	186.37	1.08
3	ภาษีป้าย	166.70	55.13	50.84	0.00	0.00	8.02	280.71	1.62
4	อากรฆ่าสัตว์	23.27	16.96	0.00	0.00	0.00	0.12	40.36	0.23
	รวมภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	1,012.91	512.36	132.64	0.00	0.00	57.75	1,715.72	9.90
5	ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	2,647.60	531.91	666.42	0.00	0.00	20.95	3.87	22.31
6	ภาษีสุรา	147.22	236.08	1,265.54	0.00	0.00	1.85	1.65	9.53
7	ภาษีสรรพสามิต	600.04	951.04	5,169.82	0.00	0.00	7.57	6.72	38.83
8	ภาษีการพนัน	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
9	ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน	1,674.60	839.83	841.16	0.00	0.00	11.31	3.37	19.43
	รวมภาษีรัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	5,069.46	2,558.86	7,942.94	0.00	0.00	41.68	15.61	90.10
	รวมภาษีอากรทั้งสิ้น	6,082.37	3,071.22	8,075.58	0.00	0.00	99.43	1,731.33	100.00
	%	35.10	17.72	46.60	0.00	0.00	0.57	100.00	

ที่มา: สำนักงานบริหารราชการส่วนท้องถิ่น

ที่	รายละเอียดประเภทภาษีอากร	เทศบาล	สุขภิบาล	อบจ	อบต	กทม	เมืองพัทยา	รวมทั้งสิ้น	%
	2537								
1	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	955.33	442.35	0.00	0.00	2,452.36	50.22	3,900.27	11.47
2	ภาษีบำรุงท้องที่	69.72	45.99	93.07	0.00	129.37	2.46	340.60	1.00
3	ภาษีป้าย	184.87	61.84	54.41	0.00	322.72	8.78	632.63	1.86
4	อากรฆ่าสัตว์	24.95	18.61	0.27	0.00	3.02	0.16	46.77	0.14
	รวมภาษีที่ต้องเก็บเอง	1,234.87	568.79	147.75	0.00	2,907.47	61.62	4,920.27	14.47
5	ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	3,110.47	615.25	768.29	0.00	6,741.08	25.07	11.26	33.12
6	ภาษีสุรา	199.59	315.39	1,676.49	0.00	228.38	2.53	2.42	7.13
7	ภาษีสรรพสามิต	694.75	1,090.40	5,810.82	0.00	801.26	8.88	8.41	24.73
8	ภาษีการพนัน	0.00	0.00	0.00	0.00	124.09	0.00	0.12	0.37
9	ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน	1,919.63	951.54	963.74	0.00	3,014.88	12.66	6.87	20.19
	รวมภาษีรัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	5,924.44	2,972.58	9,219.34	0.00	10,909.69	49.14	29.08	85.54
	รวมภาษีอากรทั้งสิ้น	7,159.31	3,541.37	9,367.09	0.00	13,817.16	110.76	4,949.35	100.01
	%	21.06	10.42	27.55	0.00	40.64	0.33	100.00	

ที่	รายละเอียดประเภทภาษีอากร	เทศบาล	สุขาภิบาล	อบจ	อบต	กทม	เมืองพัทยา	รวมทั้งสิ้น	%
	2538								
1	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	1,149.20	468.18	0.00	0.00	3,271.02	53.07	4,941.48	13.31
2	ภาษีบำรุงท้องที่	80.43	46.40	33.90	0.00	129.52	4.60	294.85	0.79
3	ภาษีป้าย	217.48	69.14	24.64	0.00	359.10	9.63	680.01	1.83
4	อากรฆ่าสัตว์	23.80	17.63	0.29	0.00	1.42	0.15	43.03	0.00
	รวมภาษีที่ต้องกักเก็บเอง	1,470.91	601.35	58.83	0.00	3,761.06	67.45	5,959.37	15.93
5	ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	3,688.69	729.43	696.54	0.00	7,978.57	28.86	13.12	35.35
6	ภาษีสุรา	268.07	374.07	1,442.85	0.00	262.10	2.96	2.35	6.33
7	ภาษีสรรพสามิต	785.42	1,211.83	4,756.07	0.00	862.08	9.73	7.62	20.54
8	ภาษีการพนัน	0.00	0.00	0.00	0.00	131.06	0.00	0.13	0.35
9	ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน	2,291.96	1,151.01	940.27	0.00	3,538.28	14.92	7.93	21.38
	รวมภาษีรัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	7,034.14	3,466.34	7,835.73	0.00	12,772.09	56.47	31.15	83.95
	รวมภาษีอากรทั้งสิ้น	8,505.05	4,067.69	7,894.56	0.00	16,533.15	123.92	5,990.52	99.88
	%	22.91	10.96	21.26	0.00	44.53	0.33	100.00	

ที่	รายละเอียดประเภทภาษีอากร	เทศบาล	สุขภิบาล	อบจ	อบต	กทม	เมืองพัทยา	รวมทั้งสิ้น	%
	2539								
1	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	1,336.04	528.35	0.00	0.00	4,346.41	55.08	6,265.87	14.79
2	ภาษีบำรุงท้องที่	83.45	44.31	0.00	0.00	119.92	3.17	250.87	0.59
3	ภาษีป้าย	241.84	76.59	0.00	0.00	373.31	9.40	701.15	1.66
4	อากรฆ่าสัตว์	23.99	17.26	0.00	0.00	1.17	0.15	42.57	0.10
	รวมภาษีที่ท้องถิ่นจัดเก็บเอง	1,685.32	666.51	0.00	0.00	4,840.81	67.80	7,260.46	17.14
5	ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	4,713.86	937.65	806.81	0.00	10,638.77	34.25	17,131.35	40.44
6	ภาษีสุรา	314.39	435.98	1,103.56	0.00	312.51	3.42	2,169.86	5.12
7	ภาษีสรรพสามิต	931.95	1,286.87	3,345.50	0.00	971.40	10.43	6,546.15	15.45
8	ภาษีการพนัน	0.00	0.00	0.00	0.00	133.45	0.00	133.45	0.32
9	ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน	2,625.71	1,318.73	925.77	0.00	4,232.36	16.50	9,119.07	21.53
	รวมภาษีรัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	8,585.91	3,979.23	6,181.64	0.00	16,288.49	64.60	35,099.88	82.86
	รวมภาษีอากรทั้งสิ้น	10,271.23	4,645.74	6,181.64	0.00	21,129.30	132.40	42,360.34	100.00
	%	24.25	10.97	14.59	0.00	49.88	0.31	100.00	

ที่	รายละเอียดประเภทภาษีอากร	เทศบาล	สุขาภิบาล	อบจ	อบต	กทม	เมืองพัทยา	รวมทั้งสิ้น	%
	2540								
1	ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	1,560.65	503.67	196.13	542.57	4,346.41	60.70	7,210.13	14.23
2	ภาษีบำรุงท้องที่	83.39	47.66	171.22	443.60	119.92	2.99	868.79	1.71
3	ภาษีป้าย	263.96	79.47	3.72	110.04	373.31	9.74	840.24	1.66
4	อากรฆ่าสัตว์	23.60	21.49	2.27	8.86	1.17	0.24	57.63	0.11
	รวมภาษีที่ต้องถิ่นจัดเก็บเอง	1,931.60	652.29	373.34	1,105.07	4,840.81	73.67	8,976.79	17.71
5	ภาษีมูลค่าเพิ่มและภาษีธุรกิจเฉพาะ	4,969.62	946.94	1,192.66	0.00	10,638.77	7.41	17,755.40	35.04
6	ภาษีสุรา	310.65	436.52	441.46	2,001.14	312.51	3.62	3,505.91	6.92
7	ภาษีสรรพสามิต	965.64	1,356.89	1,341.51	5,738.96	971.40	11.25	10,385.65	20.49
8	ภาษีการพนัน	0.00	0.00	0.00	0.00	133.45	0.00	133.45	0.26
9	ภาษีรถยนต์และล้อเลื่อน	2,931.38	1,464.75	1,077.26	0.00	4,232.36	19.10	9,724.86	19.19
	รวมภาษีรัฐบาลจัดเก็บและจัดสรรให้ท้องถิ่น	9,177.29	4,205.10	4,052.89	7,740.10	16,288.49	41.38	41,505.27	81.90
	รวมภาษีอากรทั้งสิ้น	11,108.89	4,857.39	4,426.23	8,845.17	21,129.30	115.05	50,482.06	99.61
	%	21.92	9.59	8.73	17.84	41.70	0.23	100.00	

8.4 ข้อเสนอในการยกระดับความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน

จากการสรุปปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน ในบทที่ 4 หัวข้อ 4.4.2 เรื่องบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมาย 8 จังหวัด สรุปได้ว่า หากจะป้องกันหรือลดปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขีดความสามารถ ดังนี้

- 1) จัดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพโปร่งใสเพื่อเป็นสารสนเทศที่จะนำมาใช้เพื่อการบริหารจัดการที่ดิน
- 2) วางแผนการใช้ที่ดิน (Land-use plan) ซึ่งจะต้องสามารถวางผังเมืองรวมและผังเฉพาะได้
- 3) ประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าเพื่อให้องค์กรมีรายได้เพิ่มขึ้นซึ่งจะนำมาใช้บำรุงท้องที่ได้ดีขึ้น

จากการสัมภาษณ์สามารถประเมินได้ในระดับหนึ่งว่าบางเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีขีดความสามารถพอสมควรและปัญหาเรื่องขีดความสามารถส่วนมากจะเป็นขององค์กรบริหารส่วนตำบลมากกว่า ข้อเสนอแนะที่ประมวลได้จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารส่วนตำบลและการสัมภาษณ์ในพื้นที่³ มีประเด็นหลัก 5 ประการ ดังนี้

1) การแบ่งเขตพื้นที่การเก็บภาษีต้องมีความชัดเจน ในขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ของ อบต. พื้นที่ใดอยู่ในความรับผิดชอบของ อบต. แต่มีหน่วยงานอื่นเข้าไปทำประโยชน์ก็จะต้องเสียภาษีให้แก่ อบต. สามารถที่ใช้กับผู้ถือครองโดยทั่วไป

2) ฐานภาษีต้องชัดเจน และ อบต. เองต้องเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจเพื่อที่จะสามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ ประชาชนจะต้องเปลี่ยนความเคยชินจากที่เคยไปเสียที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะต้องทำให้ประชาชนรู้จักและคุ้นเคยกับสถานที่ อบต. จึงจำเป็นจะต้องมีการประชาสัมพันธ์เพื่อแจ้งให้ผู้เสียภาษีทราบ เพื่อสร้างความไว้วางใจต่อเจ้าพนักงานของ อบต. ที่เข้ามารับภาระหน้าที่แทน ยกตัวอย่างเช่น กรณีของ อบต. ท่าข้ามในปีแรกเก็บภาษีได้เพียง 10 ราย แต่ในปีที่ 2 และปีที่ 3 ก็สามารถจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น

3) จะต้องมีการลงทุนในการสร้างและการปรับปรุงแผนที่ภาษีที่ดิน แนวทางที่ใช้ปฏิบัติในปัจจุบัน คือ การที่เจ้าของที่ดินเพียงแต่แจ้งพื้นที่ถือครองที่ดินซึ่งจะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการคำนวณและการเก็บภาษีที่ดินตามพื้นที่ที่ถือครองที่แจ้ง โดยไม่มีการตรวจสอบว่าพื้นที่ที่แจ้งตรงตามความเป็นจริงหรือไม่ บาง อบต. ยังไม่มีความพร้อมในการเข้ามารับภารกิจนี้ ในกรณีของ อบต. คอหงส์ จากการที่มีการเปลี่ยนแปลงการเสียภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลคอหงส์ มีผู้ที่ค้างชำระภาษีทั้งสองประเภทดังกล่าวประมาณสามแสนกว่าบาท ซึ่งทำให้ อบต. คอหงส์ ต้องติดตามหนี้ดังกล่าว จึงได้พยายามที่จะปรับเปลี่ยนวิธีการตลอดจนมีการใช้หลักความยืดหยุ่นโดยให้มีการผ่อนชำระได้ซึ่งในระเบียบไม่ได้กำหนดให้ทำได้ โดย อบต. คอหงส์ พิจารณาว่าการให้ผ่อนชำระได้ทำให้ อบต. ได้เงินเข้ามาดีกว่าเก็บไม่ได้เลย นอกจากนี้ยัง

³ การสัมภาษณ์เชิงปฏิบัติการเรื่อง “การบริหารจัดการที่ดินโดยองค์กรชุมชนท้องถิ่น” จัดโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) มูลนิธิสถาบันที่ดิน และธนาคารอาคารสงเคราะห์ ณ ห้องประกายเพชร 2 โรงแรมไดมอนด์พลาซ่า อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา วันศุกร์ที่ 28 กรกฎาคม 2543 ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของการระดมความคิดในพื้นที่ 4 ครั้ง ซึ่งคณะวิจัยได้รับงบประมาณสนับสนุนเพิ่มเติมจากธนาคารอาคารสงเคราะห์

ไม่มีความพร้อมที่จะเข้ามาดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ อบต. ในหลาย ๆ พื้นที่ยังไม่เห็นความจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณของตนเองเพื่อมาลงทุนในส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม คณะวิจัยมีความเห็นว่าการจัดทำแผนที่ภาษีที่ดิน (Land tax map) เป็นกิจกรรมพื้นฐานที่ควรจะต้องดำเนินการก่อนอื่น เพื่อวางระบบของการบริหารจัดการที่ดินอันจะเป็นกลไกในการดำเนินการที่สำคัญของ อบต. เอง

4) ปัญหาบางอย่างไม่ได้เป็นปัญหาที่ตัวองค์กร แต่เป็นปัญหาของระบบที่ต้องมีการแก้ไขเพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่เป็นเอกภาพของทุกหน่วยงาน

- (1) รายชื่อผู้เสียภาษี
- (2) ฐานที่ใช้เก็บ
- (3) อัตราภาษี
- (4) กลไกในการประเมินราคาที่ดิน และทรัพย์สิน
- (5) การกำหนดบทลงโทษ

5) การพัฒนาบุคลากรของ อบต. เป็นความเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการและต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้เกิดความชำนาญในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรโยกย้ายมาก ปัจจุบันมีปัญหาเจ้าหน้าที่โยกย้ายเป็นประจำ ยากที่แต่ละคนอยู่ในที่แห่งใดแห่งหนึ่งเกิน 2 ปี เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องยกฐานะของตน โดยย้ายไปรับตำแหน่งที่สูงกว่าในพื้นที่อื่น ๆ นอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องใช้ผู้ที่มีความชำนาญการหรือมีทักษะเฉพาะด้าน เช่นการวางผังเมือง การประเมินมูลค่าทรัพย์สิน จึงควรจะมีการวางระบบให้สามารถจ้างมืออาชีพในการบริหารโดยตรงดังเช่นบริษัทเอกชนทั่วไป

ท้ายที่สุดจากการที่คณะวิจัยได้ทำการสำรวจทัศนคติเกี่ยวกับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยสัมภาษณ์จำนวนตัวอย่างทั้งหมด 401 ตัวอย่าง ซึ่งประกอบด้วย ตัวอย่าง 300 ตัวอย่างที่สัมภาษณ์ในกรุงเทพมหานคร และ 101 ตัวอย่างในจังหวัดชลบุรี (ตารางที่ 4.4-1) คนส่วนมาก คือ ประมาณร้อยละ 58 มีความเชื่อมั่นในความสามารถที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจากแผนการใช้ที่ดิน และแม้ว่าผู้ที่คิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถวางแผนการใช้ที่ดินได้จะมีสัดส่วนที่ต่ำกว่า คือ ร้อยละ 37 แต่ก็ยังเป็นสัดส่วนที่สูงและต้องถือว่าเป็นมาตรการที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อเพิ่มความรู้ สร้างประสบการณ์ และเพิ่มทักษะในการปฏิบัติงาน เพื่อเพิ่มระดับความมั่นใจของผู้ที่จะต้องมาใช้บริการ

ตารางที่ 8.4-1 : ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนการใช้ที่ดิน

	<u>จำนวนคำตอบ</u>	<u>ร้อยละ</u>
วางแผนได้	234	58.35
วางแผนไม่ได้	150	37.41
ไม่ตอบ	17	4.24
รวม	401	100.00

8.5 มาตรการในการจัดการทรัพยากรที่ดิน

ลักษณะการใช้ที่ดินในเขตชนบทและชานเมืองเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการของสังคมที่เปลี่ยนไปตามกระแสโลกและกระแสถิ่นที่เปลี่ยนแปลง นอกจากนี้ยังเปลี่ยนแปลงไปตามการเพิ่มขึ้นของประชากรและความแตกต่างทางรายได้ของประชากรในประเทศ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ทำให้การใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงไป สามเหลี่ยมค่าเช่าของที่ดิน (land rent triangle) ของที่ดินแต่ละชนิดก็เปลี่ยนแปลงไปได้ สำหรับประเทศไทยการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้ทำให้เกิดปรากฏการณ์หลายประการ เช่น

1) เกิดการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในบุคคลเดียว ทั้งนี้เพื่อหวังกำไรจากทรัพย์สินที่ดินที่ถือครองอยู่ ปัญหาที่ตามมาคือ ปัญหาการจัดการ และปัญหาเงินทุนที่จะต้องมีเพื่อสนับสนุนให้ที่ดินที่ตนถือครองนั้นเกิดประโยชน์อันจะนำกำไรมาสู่ตน

2) เกิดปัญหาที่ดินไม่ใช้ประโยชน์

3) เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมและสภาพแวดล้อมเสื่อมโทรม

4) เกิดปัญหาไร่ที่ทำกิน

ประเทศไทยได้มีมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้น หากมาตรการเหล่านี้ได้รับการปรับปรุงแก้ไขก็จะทำให้ประสิทธิภาพในการป้องกันปัญหาเหล่านี้ได้ดียิ่งขึ้น มาตรการที่สำคัญที่ควรจะได้รับปรับปรุง ได้แก่

1) มาตรการปฏิรูปที่ดิน

2) มาตรการธนาคารที่ดิน

3) มาตรการการจัดรูปที่ดิน

4) มาตรการภาษีที่ดิน

ในจำนวน 4 มาตรการดังกล่าวข้างต้น มาตรการปฏิรูปที่ดิน ธนาคารที่ดิน และการจัดรูปที่ดิน ควรจะรวมศูนย์การบริหารโดยอาจจัดตั้งเป็นองค์กรที่เรียกว่า "องค์กรบริหารจัดการที่ดิน" ซึ่งอาจทำการรวมเอาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาไว้ในที่เดียวกัน ส่วนมาตรการภาษีที่ดินควรจะปรับปรุงให้มีลักษณะก้าวหน้าไปตามจำนวนของที่ดินที่ถือครอง

8.5.1 องค์กรบริหารจัดการที่ดิน

ในการแก้ไขปัญหาองค์กรบริหารจัดการที่ดิน การตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่อาจไม่ใช่คำตอบที่ดีที่สุด วิธีที่เหมาะสมคือการพิจารณาที่จะรวมหรือจัดระบบองค์กรที่มีอยู่ เฉพาะในส่วนสำคัญที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการที่ดิน และส่งผลกระทบต่อองค์กรที่มีอยู่เดิมน้อยที่สุด และทำให้เกิดการเชื่อมโยงกับองค์กรที่เกี่ยวข้องได้มากที่สุด ดังนั้น จึงไม่เสนอให้จัดตั้งเป็นกระทรวงหรือทบวงที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กับเกษตรกรและผู้ไร้ที่ทำกินโดยเฉพาะ มีจุดประสงค์หลักเพื่อให้ผู้ยากไร้มีที่ดินทำกิน แนวทางที่ควรปรับปรุงการทำงานในปัจจุบัน คือ เร่งรัดให้จำแนกพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อนำมาปฏิรูปมีความรวดเร็วชัดเจน วิธีการตรวจสอบสิทธิในที่ดิน และระบบการให้สิทธิในที่ดิน และสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน การปรับปรุงการปฏิรูปที่ดินควรควบคู่กับการปรับปรุงระบบธนาคารที่ดิน และการจัดรูปที่

ดิน ซึ่งในอนาคตอาจปรับเปลี่ยนเป็น "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" ทั้งนี้ เพราะหากมีการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง ที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรก็คงจะหมดลง สิ่งที่ ส.ป.ก. ควรปรับเปลี่ยนไปทำเป็นงานหลัก คือ การติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในที่ดินที่ได้รับการจัดให้ การรับหน้าที่ปรับปรุงที่ดินเพื่อเกษตรกรและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง และพิจารณานำไปใช้ประโยชน์ไม่เฉพาะการปฏิรูปที่ดิน แต่ควรรวมไปถึงด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และอาจรวมไปถึงพื้นที่เขตเมืองด้วย เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนั้นกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรควรต้องปรับเปลี่ยนบทบาท นอกจากการให้กู้ยืมเงิน และเก็บค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อที่ดิน มาเป็นองค์กรที่ต้องทำหน้าที่ระดมทุนในการสนับสนุนงานการปฏิรูปที่ดินและการรับซื้อที่ดินจากผู้ประสงค์จะขายที่ดินเนื่องจากระบบภาษีใหม่จะทำให้การถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไรทำได้ยากขึ้น

การจัดรูปที่ดินเป็นมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดิน ส่วนมากใช้ในการปรับปรุงพื้นที่ในเมือง วิธีการคือสร้างมาตรการจูงใจให้เจ้าของที่ดินรายต่าง ๆ ในพื้นที่เป้าหมาย นำเอาที่ดินของตนมารวมกันแล้วทำการวางแผนร่วมกันในการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน การสร้างระบบสาธารณูปโภคในพื้นที่ ซึ่งจะทำให้มูลค่าของที่ดินในพื้นที่สูงขึ้น และเจ้าของที่ดินแต่ละแปลงที่ร่วมโครงการก็จะได้ประโยชน์ตามสัดส่วนของพื้นที่ดินของตนในโครงการ การจัดรูปที่ดินสามารถนำมาใช้ปรับปรุงพื้นที่ชุมชนแออัด ปรับปรุงพื้นที่ตาบอดให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ปรับปรุงระบบการสัญจรในเมืองในประเทศไทย ได้เคยมีการนำเอามาตรการการจัดรูปที่ดินมาใช้พัฒนาเมืองในบริเวณใกล้กับถนนพระราม 9 ในกรุงเทพมหานคร ในพื้นที่เกาะเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และในอำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี ส่วนการเคหะแห่งชาติ เคยใช้มาตรการจัดรูปที่ดินกับพื้นที่ทางทิศตะวันตกของชุมชนร่มเกล้า เขตลาดกระบังกรุงเทพมหานคร แต่ก็ได้ผลจึงควรที่จะต้องมีการปรับปรุงโดยควรรวมเป็นกิจกรรมหนึ่งของ "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" ที่จะดำเนินการในเขตเมือง

สำหรับแนวคิดการมีธนาคารที่ดิน ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในรูปของกองทุนที่ดิน ซึ่งมีได้เป็นธนาคารที่ดินเต็มรูป แนวทางในการมีธนาคารที่ดินควรนำไปเป็นส่วนหนึ่งของ "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" โดยมีส่วนร่วมในการบริหารโดยชุมชนร่วมกับองค์กรของรัฐ และมีกองทุนที่สนับสนุนอย่างชัดเจน เพื่อให้ "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" สามารถระดมที่ดินทั้งในชนบทและในเมืองเพื่อใช้พัฒนาเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ที่ดินบางส่วนอาจใช้เพื่อจัดเป็นที่ทำกินโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ที่ดินบางส่วนอาจใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยโดยการเคหะแห่งชาติ บางส่วนอาจใช้เพื่อการจัดรูปที่ดิน และบางส่วนอาจใช้เพื่อสาธารณูปโภค เป็นต้น

องค์การบริหารจัดการที่ดินอาจจัดตั้งขึ้นในรูปขององค์กร ภายใต้ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งจะมีฐานะเป็นองค์กรของรัฐประเภทหนึ่ง ที่ดำเนินงานตามแผนนโยบายเฉพาะเรื่อง มีความเป็นอิสระและคล่องตัวสูง จัดระบบการทำงานที่มีกฎระเบียบการปฏิบัติและข้อบังคับเป็นของตนเองซึ่งเป็นการรวมศูนย์และประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วและแรงดันต่างไปจากของราชการ และรัฐวิสาหกิจ สามารถสรรหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญมาทำงานโดยจัดค่าตอบแทนที่เหมาะสมได้ เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพสามารถเกื้อหนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องได้อย่างเป็นระบบและสามารถประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด และยังสามารถดูแลให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐได้

การจัดตั้งองค์กร จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งขึ้นตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง⁴ มีฐานะเป็นนิติบุคคล

องค์กรบริหารจัดการที่ดิน จะปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง การทำงานจะเชื่อมโยงกับนโยบายรัฐภายใต้การกำกับของคณะกรรมการ ปฏิบัติงานด้านบริการสาธารณะโดยประสานกับภาคเอกชนและระหว่างประเทศ เป็นองค์กรที่ไม่แสวงกำไร มีกองทุนเพื่อหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อดำเนินงานโดยไม่ต้องส่งรายได้เข้ารัฐ⁵

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน อาจเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งขององค์กร หรือมอบหมายงานบางส่วนให้กับองค์กรดำเนินการ โดยจะต้องปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับงานที่จะปฏิบัติ คณะกรรมการนโยบายหลายชุดที่เกี่ยวกับที่ดินอาจปรับแก้กฎหมายยุบรวมกันเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลองค์กรบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้นโยบายที่ดินในเมืองและในชนบทเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งระบบ

สำหรับองค์กรในระดับท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่บริหารจัดการที่ดินในท้องถิ่น จะมีองค์กรบริหารส่วนตำบล เทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายทำหน้าที่อยู่แล้ว ที่จะมีเพิ่มเติม คือ คณะกรรมการระดับชุมชน ซึ่งอาจรวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการดูแลจัดการทรัพยากรที่ดินร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจรวมถึงทรัพยากรอื่นด้วย จะมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับองค์กรในระดับจังหวัดและเชื่อมโยงกับองค์กรบริหารจัดการที่ดินและคณะกรรมการกำกับ

ระบบที่เสนอนี้จะต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับกลไกการบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น เพราะแต่ละท้องถิ่นจะมีวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อของท้องถิ่นที่แตกต่างกันและกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ได้เปิดช่องให้มีความแตกต่างที่ทำได้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องหารูปแบบที่เหมาะสมสามารถนำมาใช้ได้ทั่วไปและเชื่อมโยงกับการจัดการในระดับประเทศด้วย

8.5.2 ภาษีที่ดิน

ภาษีที่ดิน นอกจากเป็นภาษีที่นารายได้มาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังเป็นมาตรการที่สามารถป้องกันการกระจุกตัวของที่ดินถือครองที่ดิน ตลอดจนการปล่อยที่ดินให้ว่างเปล่าไม่ใช้ประโยชน์

⁴ “มาตรา ๕ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์กรมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ...”

⁵ “มาตรา 5 วรรคสอง กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์กรมหาชนตามมาตราหนึ่งได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและวัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการกีฬา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนหรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก”

ภาษีที่ดินของประเทศไทยในปัจจุบันยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ⁶ และจากบทที่ 7 แสดงให้เห็นว่ากฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในปัจจุบันมีช่องว่างให้เกิดการลดหย่อนภาษีโดยไม่จำเป็นและทำให้สามารถหลีกเลี่ยงการเสียภาษีโดยง่าย (ดูภาคผนวกที่ 8.3) การเสนอให้มีการปรับปรุงภาษีที่ดินมีมานาน ในปี พ.ศ. 2517 เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม เสนอให้มีการคิดอัตราภาษีบำรุงท้องที่หรือภาษีที่ดินใหม่ ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวนี้มีรายละเอียดที่สามารถใช้เป็นพื้นฐานในการปรับปรุงภาษีที่ดินได้⁷ นอกจากนี้กระทรวงการคลังก็มีความพยายามที่จะปรับปรุงภาษีที่ดินในระยะต่อมา

แนวทางที่ใช้ปรับปรุงภาษีที่ดินที่เสนอในที่นี้เป็นการปรับปรุงจากข้อเสนอเดิมที่มีมาและกล่าวโดยสรุปมีดังนี้

- 1) ชุมชนท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมในการกำหนดอัตราภาษี โดยถือหลักการว่าที่ดินเป็นสิทธิของชุมชน และรายได้จากภาษีที่ดินควรเป็นของชุมชนส่วนหนึ่งเพื่อชุมชนจะได้นำรายได้ไปใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชน
- 2) ควรแบ่งที่ดินจัดเก็บตามแผนการใช้ที่ดิน (land -use plan) ของชุมชนและควรแบ่งการจัดเก็บเป็นที่ดินใช้สำหรับ
 - 2.1) ที่เกษตรกรรมและกรมประมง และปศุสัตว์
 - 2.2) ที่อุตสาหกรรมและเหมืองแร่
 - 2.3) ที่พาณิชยกรรมและบริการ
 - 2.4) ที่อยู่อาศัย
- 3) ที่ดินของรัฐจะต้องเสียภาษีที่ดินด้วยแต่เสียในอัตราขั้นต่ำสุดและเป็นภาษีที่ดินที่ไม่ก้าวหน้า ทั้งนี้เพื่อให้มีการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินเพื่อความโปร่งใสในการบริหารที่ดินของรัฐ
- 4) ควรมีการทำทะเบียนที่ดินที่ถือครองเช่นเดียวกับทะเบียนสำมะโนครัวเพื่อสะดวกในการจัดเก็บภาษีที่ดินแต่ละแปลงควรมีเลขทะเบียนกำกับและเป็นฐานข้อมูลที่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐ และสาธารณชนสามารถที่จะเข้าถึงได้ ระบบคอมพิวเตอร์ที่ใช้จะไม่แตกต่างกับระบบ ATM ของธนาคารทั่วไปในประเทศไทยในปัจจุบัน (Online)
- 5) ที่ดินว่างเปล่าควรเก็บภาษีในอัตราสูงและควรเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่า ทุก 3 ปี ตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง
- 6) ควรกำหนดมูลค่าของภาษีตามมูลค่าของที่ดินและจัดเก็บภาษีตามพื้นฐานค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent)
- 7) ควรใช้ภาษีที่ดินที่มีอัตราก้าวหน้าตามขนาดของที่ดินถือครอง เพื่อป้องกันการกระจุกตัวของที่ดินและการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่จากที่ดิน
- 8) การใช้ภาษีที่ดินเพื่อส่งเสริมการผลิตของสาขาเศรษฐกิจที่แท้จริง (real sectors) เช่น การเกษตรและอุตสาหกรรมตามนโยบายการผลิตของประเทศ

⁶ Prasit Kovilaikool , “ Agricultural Land Taxation in Thailand” in Isaac M.Oforiced, Real property and Land as Tax Base for Development , (Taiwan: Land Reform Training Institute, 1992), p.5-91

⁷ เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม “ภาษีที่ดิน” ในวารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 4 เล่มที่ 2 (มิถุนายน-กันยายน 2517), หน้า 2-66

ตัวอย่างการคำนวณภาษีที่ดินว่าการกำหนดอัตราภาษี การลดหย่อนภาษี ฯลฯ ควรเป็นอย่างไร ที่นำเสนอนี้เป็นเพียงตัวอย่างหากจะต้องนำไปปฏิบัติจริงจะต้องมีการทบทวนพิจารณาอีกครั้งและจะต้องมีการทำประชาพิจารณ์ให้เป็นที่ยอมรับ

1) การกำหนดอัตราภาษี

เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรมเคยเสนออัตราภาษีบำรุงท้องที่โดยคิดเป็นค่าภาษีต่อไร่ของมูลค่าที่ดินต่อไร่ที่แตกต่างกันซึ่งเป็นแนวคิดภาษีที่ดินควรเก็บจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) โดยคิดเป็นอัตราตั้งแต่ร้อยละ 0.63 ถึงร้อยละ 1.25 ของมูลค่าที่ดินต่อไร่ (ดูตารางที่ 8.5-1) อัตราภาษีที่เสนอนี้มิได้เป็นภาษีอัตราก้าวหน้าตามจำนวนไร่ หรือขนาดของที่ดินที่ถือครอง หากจะยึดถือตามแนวคิดดังกล่าวอัตราภาษีที่ดินควรเท่ากับร้อยละ 1 ของมูลค่าที่ดิน

ตารางที่ 8.5-1 : อัตราภาษีบำรุงท้องที่ตามข้อเสนอแนะของเกริกเกียรติ พิพัฒนเสวีธรรม

ชั้น	ราคามาตรฐานของที่ดิน						ภาษีต่อไร่ (บาท)	อัตราภาษี ^{1/}
1	เกินไร่ละ		400 บาท	ถึงไร่ละ		1,200 บาท	10	0.0125
2	"		1,200 "	"		2,000 "	15	0.0094
3	"		2,000 "	"		3,000 "	20	0.0080
4	"		3,000 "	"		4,000 "	30	0.0086
5	"		4,000 "	"		5,000 "	40	0.0089
6	"		5,000 "	"		8,000 "	60	0.0092
7	"		8,000 "	"		10,000 "	100	0.0111
8	"		10,000 "	"		15,000 "	140	0.0112
9	"		15,000 "	"		20,000 "	200	0.0114
10	"		20,000 "	"		30,000 "	280	0.0112
11	"		30,000 "	"		50,000 "	400	0.0100
12	"		50,000 "	"		80,000 "	650	0.0500
13	"		800,000 "	"		100,000 "	900	0.0100
14	"		100,000 "	"		150,000 "	1,250	0.0500
15	"		150,000 "	"		200,000 "	1,750	0.0100
16	"		500,000 "	"		300,000 "	2,500	0.0063
17	"		300,000 "	"		500,000 "	4,000	0.0100
18	"		500,000 "	"		800,000 "	6,500	0.0100
19	"		800,000 "	"		1,000,000 "	9,000	0.0100
20	"		1,000,000 บาท	ให้เสียภาษีต่อไร่ดังต่อไปนี้				
	(ก) สำหรับราคาปานกลางของที่ดิน 1,000,000 บาท แรก ให้เสียภาษี 9,000 บาท							
	(ข) สำหรับราคาปานกลางของที่ดินส่วนที่เกิน 1,000,000 บาท							
	ให้เสียทุก ๆ 100,000 บาท ในอัตรา 1,000 บาท ถ้าถึง 50,000 บาท							
	ให้ถือเป็น 1,00,000 บาท ถ้าไม่ถึง 50,000 บาท ให้ปัดทิ้ง							

ที่มา : เกริกเกียรติ พิพัฒนเสวีธรรม "ภาษีที่ดิน" ในวารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 4 เล่มที่ 2 (มิถุนายน-กันยายน 2517)

หมายเหตุ: ^{1/}คำนวณจากภาษีต่อไร่หารด้วยราคากลางของราคามาตรฐานของที่ดิน

จากการสำรวจความคิดเห็นความยินยอมที่จะจ่าย (willingness to pay) ภาษีที่ดิน โดยทำการสำรวจที่สนามบินหาดใหญ่ สนามบินดอนเมือง และจังหวัดชลบุรี ซึ่งทำการสัมภาษณ์ 501 ราย ในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2543 พบว่าที่นา ที่สวนทุเรียน ที่สวนยาง ที่อุตสาหกรรม ที่พาณิชยกรรมและที่อยู่อาศัย ผู้ตอบยินดีที่จะจ่ายภาษีในอัตรา 33 บาท 45 บาท 75 บาท 112 บาท 632 บาท และ 138

บาทต่อไร่ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 8.5-2) ในการคำนวณอัตราภาษีที่ดินจึงควรคำนึงถึงข้อมูลดังกล่าวนี้ด้วย ข้อมูลดังกล่าวนี้ควรจะเป็นข้อมูลที่ใช้พิจารณาอัตราขั้นต่ำของอัตราภาษีที่ดิน

ตารางที่ 8.5-2: ภาษีที่ดินที่ควรเป็น

ประเภทที่ดิน	จำนวนคำตอบ	บาท/ไร่
ที่นา	236	32.50
สวนทุเรียน	142	44.30
สวนยาง	103	74.12
ที่อุตสาหกรรม	107	111.46
ที่พาณิชย์กรรม	106	631.16
ที่อยู่อาศัย	137	137.26

ที่มา: การสำรวจที่สนามบินหาดใหญ่ สนามบินดอนเมืองและชลบุรี, 2543.

หากจะเก็บภาษีที่ดินเพื่อลดการกระจุกตัวของขนาดถือครองของที่ดินการเก็บภาษีนี้นั้นควรจะเป็นอัตราก้าวหน้าตามจำนวนไร่หรือขนาดของที่ดินแปลงเดียวที่ติดต่อกันโดยมีผู้ถือครองรายเดียว (Concentration of land size) หรือหลายแปลงรวมกันโดยมีผู้ถือครองเพียงรายเดียว (concentration of land ownership) จากการวิเคราะห์ข้อมูลที่ดินในระบบคอมพิวเตอร์ของกรมที่ดินบางส่วนพบว่าที่ดินส่วนมาก คือ ประมาณร้อยละ 99.76 มีขนาด 25 ไร่ หรือต่ำกว่า (ดูตารางที่ 6.3-1) ข้อมูลจากการแจกแจงจากที่ดินอำเภอตามเขต จังหวัดนครราชสีมา พบว่าจำนวนที่ดินที่มีขนาด 25 ไร่ หรือ ต่ำกว่ามีร้อยละ 90.81 (ดูตารางที่ 6.3-2) จากข้อมูลสำรวจเจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอเกี่ยวกับที่ดินถือครองผืนใหญ่ที่สุดในอำเภอที่เกิน 200 ไร่ นั้นที่เป็นโนนด น.ส.3 น.ส.3ก ส.ค.1 และที่ดินมือเป่านั้นมีร้อยละ 29.7 ร้อยละ 14.7 ร้อยละ 25.3 ร้อยละ 12.0 และร้อยละ 29.5 ของคำตอบ ตามลำดับ และที่เกิน 500 ไร่ นั้น มีร้อยละ 21.5 ร้อยละ 9.4 ร้อยละ 17.9 ร้อยละ 9.1 และร้อยละ 18.8 ของคำตอบตามลำดับ และที่ดินที่เกิน 1,000 ไร่ นั้นมีร้อยละ 14.9 ร้อยละ 7.7 ร้อยละ 11.1 ร้อยละ 7.1 และร้อยละ 6.3 ของคำตอบตามลำดับ (ดูตารางที่ 6.3-6)

สำหรับที่ดินหลายแปลงที่อยู่ในอำเภอหรือต่างอำเภอที่มีผู้ถือครองคนเดียวที่มีพื้นที่เกิน 200 ไร่ มีร้อยละ 57.3 ของคำตอบที่เกิน 500 ไร่ มีร้อยละ 36.1 ของคำตอบ และที่เกิน 1,000 ไร่ นั้นมีร้อยละ 19.9 ของคำตอบ (ดูตารางที่ 6.3-11) จากข้อมูลเหล่านี้อาจสรุปได้ว่า การถือครองที่ดินส่วนมากมีขนาด 25 ไร่ หรือต่ำกว่า และการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ในแต่ละอำเภอและรวมถึงต่างอำเภอด้วยแต่ละรายที่มีที่ถือครองเกิน 200 ไร่ มีประมาณร้อยละ 28 เกิน 500 ไร่ มีประมาณร้อยละ 19 และเกิน 1,000 ไร่ มีประมาณร้อยละ 11 ของคำตอบ โครงสร้างอัตราภาษีที่ดินที่ก้าวหน้าจึงน่าจะเป็นอัตราที่แสดงในตารางข้างล่าง (ตารางที่ 8.5-2) การปรับร้อยละของมูลค่าต่อไร่ที่ต้องเสียภาษีสามารถปรับได้ตามความเหมาะสมกับสภาพของเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนไป ซึ่งอาจจะทำให้ต้องเสียภาษีต่ำกว่าหรือสูงกว่าอัตราตัวอย่างที่เสนอไว้ในตาราง

ตารางที่ 8.5-3: อัตราภาษีที่ดินที่เสนอแนะ ^{1/}

ขนาดการถือครอง	ร้อยละของมูลค่าที่ดินต่อไร่
25 ไร่หรือต่ำกว่า	1.00
มากกว่า 25 ไร่ถึง 100 ไร่	1.20
มากกว่า 100 ไร่ ถึง 200 ไร่	1.40
มากกว่า 200 ไร่ถึง 500 ไร่	1.60
มากกว่า 500 ไร่ถึง 1,000 ไร่	1.80
มากกว่า 1,000 ไร่	2.00

หมายเหตุ : ^{1/} สำหรับที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์จะต้องเสียภาษีร้อยละ 2 ของมูลค่าที่ดินต่อไร่ และจะต้องเสียเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่าตัวทุก ๆ 3 ปี

2) การลดหย่อนภาษีตามประเภทกิจกรรมที่ส่งเสริมตามนโยบายของรัฐ

หากรัฐมีนโยบายส่งเสริมกิจกรรมทางการเกษตรและอุตสาหกรรมควรจะมีการลดหย่อนภาษีซึ่งอาจทำได้โดยให้กิจกรรมการเกษตรเสียภาษีที่ดินเพียงร้อยละ 50 ของภาษีที่คำนวณตามอัตราภาษีที่ดินที่ต้องเสียและกิจกรรมทางอุตสาหกรรมควรเสียภาษีที่ดินเพียงร้อยละ 75 ของภาษีที่คำนวณตามอัตราภาษีที่ดินที่ต้องเสีย ส่วนที่ดินที่เป็นที่สำหรับอยู่อาศัยและทำพาณิชยกรรมจะต้องเสียภาษีที่ดินเต็มอัตราตามอัตราภาษีที่ดินที่กำหนด อัตราการลดหย่อนที่เสนอนี้ควรจะสามารถเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพของเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการผลิตของประเทศ

ตารางที่ 8.5-4 :การลดหย่อนภาษี

ประเภทที่ดิน	อัตราการลดหย่อน
ที่อยู่อาศัย	0%
ที่พาณิชยกรรมและบริการ	0%
ที่อุตสาหกรรมและเหมืองแร่	25%
ที่เกษตรกรรม การประมง และปศุสัตว์	50%

3) การหักจำนวนที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีที่ดิน

การคำนวณภาษีนั้นสำหรับที่อยู่อาศัยและที่พาณิชยกรรม 100 ตารางวาแรกหรือ 0.25 ไร่แรกไม่ต้องเสียภาษี ส่วนที่เกินจะต้องเสียตามอัตราภาษีที่กำหนด สำหรับพื้นที่เกษตร 10 ไร่แรกไม่ต้องเสียภาษี ส่วนที่เกินจะต้องเสียตามอัตราภาษีตามที่กำหนด สำหรับพื้นที่อุตสาหกรรม 5 ไร่แรกไม่ต้องเสียภาษี ส่วนที่เกินจะต้องเสียภาษีตามที่กำหนดขนาดของที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีนี้น่าจะเป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้เสีย (Stake holders) โดยมีการทำประชาพิจารณ์ให้เป็นที่ยอมรับ

ตารางที่ 8.5-5 : ขนาดของที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีที่ดิน

ประเภทที่ดิน	ขนาดพื้นที่
ที่อยู่อาศัย	0.25 ไร่
ที่พาณิชยกรรมและบริการ	0.25 ไร่
ที่อุตสาหกรรมและเหมืองแร่	5.00 ไร่
ที่เกษตรกรรม การประมง และปศุสัตว์	10.00 ไร่

ที่มา: การสำรวจที่สนามบินหาดใหญ่ สนามบินดอนเมืองและชลบุรี, 2543.

ตารางที่ 8.5-6 ขนาดของที่ดินที่ควรยกเว้นการเสียภาษีที่ดิน

ประเภทที่ดิน	จำนวนคำตอบ	ไร่
ที่นา	387	23.92
ที่ไร่	325	24.32
สวนผลไม้	258	25.25
ที่อุตสาหกรรม	261	40.46
ที่พาณิชยกรรม	225	0.36
ที่อยู่อาศัย	261	0.47

ที่มา: การสำรวจที่สนามบินหาดใหญ่ สนามบินดอนเมืองและชลบุรี, 2543.

ขนาดของที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีที่ดินจากการสำรวจครั้งเดียวกัน (ดูตารางที่ 8.5-2) พบว่าขนาดของที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีที่ดินมีสูงกว่าที่กำหนดไว้ข้างต้น (ดูตารางที่ 8.5-5) คือ ที่นา ที่ไร่ ที่สวนผลไม้ ที่อุตสาหกรรม ที่พาณิชยกรรม และที่อยู่อาศัย เท่ากับ 24, 25, 26, 41, และ .36 0.47 ไร่ ตามลำดับ (ดูตารางที่ 8.5-6) ฉะนั้นหากมีการกำหนดขนาดของที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีที่ดินควรจะมีการนำข้อมูลมาพิจารณาอีกครั้งและควรจะมีการจัดประชาพิจารณ์เพื่อให้ผู้มีส่วนได้เสียยอมรับด้วย

4) ตัวอย่างการเสียภาษีที่ดิน

สมมติว่าทะเบียนที่ดินของนายสมบูรณ์ ดินหลายผืน มีดังนี้

ตารางที่ 8.5-7 ทะเบียนที่ดินของนายสมบูรณ์ ดินหลายผืน

แปลง	ขนาดที่ดิน (ไร่)	กิจกรรมบนที่ดิน	ที่อยู่ของที่ดิน
1	50	ปลูกข้าว	อยุธยา
2	100	ไม่ได้ทำอะไร	อยุธยา
3	30	อุตสาหกรรม	อยุธยา
4	100	ปลูกส้ม	ปทุมธานี
5	1	ที่อยู่อาศัย	ปทุมธานี
6	5	ให้เช่าปลูกลำไย	เชียงใหม่
รวม	286		

สมมติว่าราคาประเมินต่อไร่ของที่ดินและขนาดที่ดินที่ต้องเสียภาษีที่ดินของนายสมบุรณ์มี ดังนี้

**ตารางที่ 8.5-8 : มูลค่าประเมินของที่ดินและขนาดของที่ดินที่ต้องเสียภาษีของนายสมบุรณ์
ดินหลายผืน**

แปลงที่	ขนาดที่ดิน (ไร่)	ที่อยู่ของ ที่ดิน	กิจกรรมบนที่ดิน	มูลค่าประเมิน ต่อไร่(บาท)	ขนาดของที่ดิน ที่ต้องเสียภาษี
1	50	อยุธยา	ปลูกข้าว	30,000	50
2	100	อยุธยา	ไม่ได้ทำอะไร	30,000	100
3	30	อยุธยา	อุตสาหกรรม	3,000,000	25
4	100	ปทุมธานี	ปลูกส้ม	200,000	90
5	1	ปทุมธานี	ที่อยู่อาศัย	6,000,000	0.75
6	5	เชียงใหม่	ให้เช่าปลูกลำไย	10,000	5
รวม	286				

จากตารางที่ 8.5-8 จะเห็นว่าการหักจำนวนที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีนั้นให้หักจากที่ดินที่มีมูลค่าประเมินสูงสุด เช่น ในกรณีของที่ดินทำกิจกรรมเกษตรของนายสมบุรณ์นั้นให้หักจากที่ดินปลูกส้มของนายสมบุรณ์ที่อยู่ในจังหวัดปทุมธานีแทนที่ที่ปลูกข้าวในจังหวัดอยุธยา

การเริ่มต้นคำนวณภาษีที่ดินนอกจากหักขนาดของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีที่ดินออกแล้ว ควรจะเรียงแปลงที่ดินตามมูลค่าต่อไร่ของที่ดินโดยเรียงจากมูลค่าต่ำไปยังมูลค่าสูงแล้วจึงคำนวณภาษีที่ดินแต่ละแปลงดังตารางข้างล่าง

ตารางที่ 8.5-9 : จำนวนที่ดินที่ต้องเสียภาษีของนายสมบุรณ์ ดินหลายผืน

แปลง	มูลค่าประเมินต่อไร่ (บาท)	กิจกรรมบนที่ดิน	ขนาดที่ดินที่ต้องเสีย ภาษี(ไร่)
6	10,000	ให้เช่าปลูกลำไย	5
1	30,000	ปลูกข้าว	50
2	30,000	ไม่ได้ทำอะไร	100
4	200,000	ปลูกส้ม	90
5	6,000,000	ที่อยู่อาศัย	0.75
3	3,000,000	ที่อุตสาหกรรม	25

ตารางที่ 8.5-10 : ภาษีที่ดินของนายสมบุรณ์ ดินหลายผืน

แปลงที่	ขนาด ของที่ดิน (ไร่)	มูลค่า ประเมินต่อ ไร่(1,000 บาท)	มูลค่าที่ดินที่ ต้องเสียภาษี (1,000 บาท)	อัตราภาษี ที่ดินของ มูลค่าที่ดิน (%)	ภาษีที่ดิน (บาท)	หลังลดหย่อน ภาษีตาม นโยบายการ ผลิต	ภาษีที่ดินที่ ต้องเสีย (บาท)
6	5	10	50	1	500	50	250
1	20	30	600		6,000	50	3,000
1	30	30	900	1.2	1,080	50	540
2	70	30	2100	(2.0) ^{1/}	42,000	100	42,000
2	30	30	900	(2.0) ^{1/}	18,000	100	18,000
4	45	200	9000	1.4	126,000	50	63,000
4	45	200	9000	1.6	144,000	50	72,000
5	0.75	6000	4500		72,000	100	72,000
3	25	3000	75000		1,200,000	75	900,000
รวม							1,170,790

หมายเหตุ : 1/ ที่ดินแปลงที่สองไม่ได้ใช้ประโยชน์เก็บภาษีอัตราร้อยละ 2

เนื่องจากอัตราภาษีได้กำหนดอัตราภาษีก้าวหน้าเป็นช่วง ๆ ของขนาดของที่ดินโดยกำหนดเป็น 6 ช่วงด้วยกัน และมีอัตราภาษีตั้งแต่อ้อยละ 1.00 ถึงร้อยละ 2.00 ในการคำนวณภาษีจึงมีความจำเป็นที่ต้องแบ่งแปลงที่ดินของนายสมบุรณ์ ดินหลายผืนเพื่อเพิ่มให้เป็นไปตามอัตราภาษีที่ดินที่จะต้องเสีย และภาษีที่ดินที่นายสมบุรณ์ ดินหลายผืนต้องเสียคือ 1,170,790 บาท (ดูตาราง 8.5-10) เมื่อนายสมบุรณ์เห็นจำนวนเงินภาษีที่ต้องเสียอาจจะตัดสินใจว่าที่ดินบางผืนที่มีอยู่ควรขายทิ้งเสีย เพราะถ้าเก็บไว้ก็จะไม่คุ้ม นายสมบุรณ์ก็สามารถขายที่ดินผืนนั้น ๆ ให้แก่ องค์การบริหารจัดการที่ดินตามที่เสนอในงานวิจัยนี้ ซึ่งองค์การบริหารจัดการที่ดินก็จะออกพันธบัตรที่ดินให้แก่นายสมบุรณ์เพื่อชำระค่าที่ดินตามมูลค่าตลาดและจะทำการจำหน่ายที่ดินของนายสมบุรณ์ที่ขายให้แก่ผู้ที่ต้องการต่อไป เช่น ให้แก่ผู้ไร่ที่ทำกินหรือนำไปจัดรูปที่ดิน (land readjustment) เพื่อประโยชน์ในการนำไปใช้เพื่อการสาธารณูปโภค โดยที่ดินจะเข้าสะสมในธนาคารที่ดิน (land bank) ต่อไป

เพื่อความสะดวกนายสมบุรณ์ ดินหลายผืน จะเสียภาษีที่ดินที่เทศบาลตำบลประชาธิปไตย จังหวัดปทุมธานี ซึ่งเป็นที่อยู่ของนายสมบุรณ์ เทศบาลตำบลประชาธิปไตยจะคิดภาษีโดยใช้ข้อมูลจากระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีทั้งมูลค่าที่ดินและอัตราภาษีของที่ดินของที่ต่าง ๆ ของประเทศ เมื่อเก็บภาษีที่ดินได้แล้วเทศบาลตำบลประชาธิปไตยจะโอนเงินภาษีนั้นให้แก่กระทรวงการคลังทันทีโดยผ่านระบบคอมพิวเตอร์ และในขณะเดียวกันก็ทำการโอนเงินภาษีให้ จังหวัดอยุธยา และจังหวัดเชียงใหม่ ที่นายสมบุรณ์มีที่อยู่ทันทีโดยมีการหักค่าบริการในการโอนทั้งหมดไว้ที่เทศบาลตำบลประชาธิปไตย ส่วนเงินภาษีที่เทศบาลประชาธิปไตยควรได้รับก็นำส่งเข้าแผนกคลังของเทศบาลประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ในการนำเงินภาษีที่ดินมาใช้ในการบำรุงท้องถิ่นของเทศบาลประชาธิปไตยต่อไป

8.6 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าการแก้ปัญหาการกระจุกตัวและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ควรพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

- 1) ควรกำหนดเขตการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ โดยพิจารณาสมรรถนะของดิน ความเหมาะสมของดิน ขนาดของพื้นที่ ที่จะทำให้เกิดผลตอบแทนที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนวางแผนโดยพิจารณาองค์ประกอบที่กล่าวมาข้างต้นควบคู่ไปกับเป้าหมายทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการบังคับใช้แผนการใช้ที่ดินดังกล่าว ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การใช้ที่ดินในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้
- 2) ควรจัดระบบเอกสารสิทธิใหม่โดยให้มีเอกสารสิทธิชนิดเดียว คือ โฉนดที่ดิน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในสิทธิที่ประชาชนจะได้รับ และทำให้การบริหารจัดการด้านเอกสารสิทธิ และทะเบียนที่ดินเป็นไปในระบบเดียวกันทั่วประเทศ ควรดำเนินการหลังการจำแนกประเภทที่ดินแล้ว
- 3) เร่งรัดการจัดระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับภาวะการกระจุกตัวในทุกจังหวัดของประเทศ เพื่อที่จะนำมาใช้ประกอบการกำหนดมาตรการควบคุมมิให้การกระจุกตัวของการถือครองเป็นพื้นฐานของปัญหาของการใช้ที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพ
- 4) ควรบูรณาการองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารการจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดเอกภาพในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีการดำเนินการ
- 5) ควรจัดระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่โปร่งใสโดยที่สาธารณชนเข้าไปใช้ประโยชน์โดยง่าย ตลอดจนการสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งล้วนปฏิบัติการในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบภายใต้กรอบการบริหารการจัดการที่ดิน และกติกาเดียวกัน
- 6) ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ให้มีฐานการประเมินภาษีอย่างเดียวกัน ได้แก่การประเมินราคาทุนทรัพย์โดยให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ตลอดจนเพิ่มอัตราภาษีบำรุงท้องที่ แต่ลดอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ยกเลิกการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน กรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่อาศัย) โดยมีอัตราแตกต่างกันตามลักษณะการใช้ประโยชน์ เช่น เพื่อการเป็นที่อยู่อาศัย, เพื่อการทำธุรกิจการค้า, เพื่อการกสิกรรม เป็นต้น หรือยกเลิกบทบัญญัติทั้งสองฉบับ และตราบทบัญญัติภาษีทรัพย์สินที่ครอบคลุมสาระสำคัญของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างตลอดจนที่ดิน เช่น ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยใช้ฐานภาษีเดียวกัน
- 7) ควรสร้างและพัฒนาระบบภาษีที่ดินโดยยึดหลักของการเก็บภาษีตามอัตราก้าวหน้า ทั้งนี้ภาษีที่ดินควรจะเก็บจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากทรัพย์สิน ที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป
- 8) ทบทวนหลักการ วิธีการของมาตรการและกลไกในการบริหารการจัดการที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างจริงจังเพื่อเพิ่มศักยภาพของการใช้กลไกดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่จะผลักดันให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด
- 9) ควรหาทางนำที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์เนื่องจากติดภาระกับธนาคารหรือสถาบันการเงินที่กลายเป็น NPL มาใช้ประโยชน์โดยมิให้กระทบถึงสิทธิของเจ้าหนี้ที่มีอยู่ เพื่อให้ที่ดิน

ได้ใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสมของที่ดินแต่ละแปลง โดยอาจเป็นการออกกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้นำที่ดินออกให้เช่าใช้ประโยชน์ชั่วคราว และส่งรายได้ที่หักค่าบริหารแล้วให้กับเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหนี้ เป็นต้น

10) ควรให้มีการศึกษาแนวทางในการจัดการทรัพยากรที่ดินของชุมชนอย่างจริงจัง เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกฎหมายและบทบาทขององค์กรไปตามแนวทางของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ยอมรับสิทธิของบุคคลและชุมชนมากขึ้น

บรรณานุกรม

กฎหมาย

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540

ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติจัดระเบียบทรัพย์สินฝ่ายพระมหากษัตริย์ พ.ศ. 2479

พระราชบัญญัติคณะสงฆ์ พ.ศ. 2505

พระราชบัญญัติมัสยิดอิสลาม พ.ศ. 2490

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติการเข้าสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520

พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457

พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528

พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475

พระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2529

พระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. 2496

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติหอพัก พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537

พระราชบัญญัติวัตถุอันตราย พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติน้ำมันเชื้อเพลิง พ.ศ. 2521

พระราชบัญญัติสถานบริการ พ.ศ. 2507

พระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติรักษาความสะอาดและความเป็นระเบียบเรียบร้อยของบ้านเมือง พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2534

พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542

ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2529)

มติคณะรัฐมนตรี

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม พ.ศ. 2522

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน พ.ศ. 2525

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2526

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2528

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2530

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน พ.ศ. 2532

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2533

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 10 มีนาคม พ.ศ. 2535

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม พ.ศ. 2535

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม พ.ศ. 2536

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 สิงหาคม พ.ศ. 2538

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 เมษายน พ.ศ. 2540

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 29 เมษายน พ.ศ. 2540

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2541

หนังสือ

กมลชัย รัตนสกววงศ์, **พื้นฐานความรู้ทั่วไปหลักกฎหมายปกครองท้องถิ่น** กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์
นิติธรรม, 2537

กรมที่ดิน **84 ปี กรมที่ดิน** โรงพิมพ์ ป. สัมพันธ์พาณิชย์

กรมที่ดิน **93 ปี กรมที่ดิน** วารสารที่ดินฉบับพิเศษ 17 กุมภาพันธ์ 2537 โรงพิมพ์ชุมนุม
สหกรณ์การเกษตรประเทศไทย จำกัด กรุงเทพมหานคร

กรมที่ดิน 2542 รายงานประจำปี **+2541**

กรมป่าไม้ 2537 **98 ปี กรมป่าไม้**

กรมพัฒนาที่ดิน, **การชะล้างพังทลายของดิน** พ.ศ. 2524

กรมพัฒนาที่ดิน, **การป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน** พ.ศ. 2527

กรมพัฒนาที่ดิน, **นโยบายการใช้ที่ดิน** พ.ศ. 2528

กรมพัฒนาที่ดิน, **แผนการใช้ที่ดินประเทศไทย** กองวางแผนการใช้ที่ดิน พ.ศ. 2536

กรมพัฒนาที่ดิน, **แผนบริหารงานที่ดินแม่บท ฉบับที่ 4 พ.ศ.2540-2544** พ.ศ. 2539

กรมพัฒนาที่ดิน, **การใช้ที่ดิน พ.ศ. 2541** พ.ศ. 2542

กรมพัฒนาที่ดิน, **คู่มือการดำเนินงานกรมพัฒนาที่ดินประจำปีงบประมาณ 2542** พ.ศ. 2542

กรมชลประทาน, **วิทยุ วิทยุวิทยุ, สวาท เสนาณรงค์, สืบแสง พรหมบุญ, เสฐียรพงษ์ วรรณปก และณรงค์ พ่วงพิศ ประเทศของเรา 1-2 บริษัทอักษรเจริญทัศน์ จำกัด กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2533**

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, **วิวัฒนาการด้านการเกษตรกรุงรัตนโกสินทร์ ที่ระลึกในงาน สมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ 200 ปี ห้างหุ้นส่วนจำกัด ภาพพิมพ์ กรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2525**

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, **100 ปี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พ.ศ. 2535**

กระทรวงมหาดไทย, **คู่มือการปฏิบัติงานกระทรวงมหาดไทยกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร** สำนักเลขานุการคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร (สกร.) พ.ศ. 2538

กระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อม, **“การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย”** กรุงเทพมหานคร : บริษัทแปลนพริ้งตั้ง จำกัด, 2542

กวี ศิริภาส, **“ภาษีกับนโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน”**, เอกสารอัดสำเนา 2542

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ, **นโยบายที่ดิน พ.ศ. 2526**

คณะกรรมการประสานงานองค์กรเอกชนพัฒนาชนบท. “หลักการและสาระสำคัญ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น” ใน **สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร**. กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536

คณะกรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน, **รายงานผลการศึกษาเรื่อง ภาษีที่ดิน : มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดิน** เอกสารประกอบการจัดเวทีรับฟังความคิดเห็น เรื่อง “นโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน” จัดโดย สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป. อพช.)

คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน, **ภาษีที่ดิน: ภูมิปัญญาวิถีชีวิตชาติ** กรุงเทพฯ 2541

คณะเศรษฐศาสตร์, **รายงานการศึกษาโครงการศึกษาเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดิน ส่วนที่ 3 ข้อเสนอแนะการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย** จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พ.ศ. 2527

จำรูญ จินตาสงวน **ระบบชลประทานที่สมบูรณ์ช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติให้มั่นคง** (เอกสารวิจัยนักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร) (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2532).

จรัส สุวรรณมาลา, **ศักยภาพทางการคลังขององค์การบริหารส่วนตำบล** (กรุงเทพฯ : สุขุมและบุตร จำกัด, 2541).

เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง และคณะ, **“วิวัฒนาการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า”**, สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, กรุงเทพฯ, 2535.

- ชัยวัฒน์ วงศ์วัฒนศานต์, กฎหมายวิธีปฏิบัติราชการทางปกครอง กรุงเทพมหานคร สื่อ
ปัญญา, 2540
- ไชยยงค์ ชูชาติ, การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน วารสาร
พัฒนาที่ดิน 2517
- ไชยยงค์ ชูชาติ, “ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน”,
เอกสารปฏิรูปที่ดินฉบับที่ 8, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์, กรกฎาคม พ.ศ. 2519
- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, ปัญหาการถือครองที่ดินขนาดเล็กในการพัฒนาชนบท สำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม 2524
- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, ปัญหาและนโยบายทรัพยากรที่ดินในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ การ
ประชุมทางวิชาการของมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ เรื่องแนวทางการอยู่รอดของ
เศรษฐกิจไทย คณะเศรษฐศาสตร์และบริหารธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2529
- ทองโรจน์ อ่อนจันทร์, เศรษฐศาสตร์ที่ดินทฤษฎีและนโยบาย คณะเศรษฐศาสตร์และบริหาร
ธุรกิจ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ 2530
- ธนาคารโลก, ส่วนการพัฒนาชนบทและทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและแปซิฟิก, ยุทธ
ศาสตร์เพื่อฟื้นฟูการพัฒนาชนบทของประเทศไทยหลังวิกฤติเศรษฐกิจ, เมษายน 2543
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, “ข้อสังเกตเชิงกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ” ใน สิทธิชุมชน :
การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, กฎหมายมหาชนเล่ม 3 ที่มาและนิติวิธี กรุงเทพมหานคร นิติธรรม,
2538
- บวรศักดิ์ อุวรรณโณ, รัฐธรรมนูญน่ารู้ กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์วิญญูชน, 2542
- ประยูร กาญจตุล, คำบรรยายกฎหมายปกครอง พิมพ์ครั้งที่ 4 กรุงเทพมหานคร โรงพิมพ์จุฬาลงกรณ์
มหาวิทยาลัย, 2538
- พินิต สุวรรณะชฎ, การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ธันวาคม
2528
- ภาสกร ชุณหะวัณ, คำอธิบายกฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานคร นิติบรรณาการ, 2536
- โกคิน พลกุล และคณะ, แนวทางการพัฒนากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายอำนาจให้กับองค์กรปกครอง
ส่วนท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร รายงานวิจัยคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง, 2538
- ร.แสงกาต์, ประวัติศาสตร์กฎหมายไทย เล่ม2 กรุงเทพมหานคร ไทยวัฒนาพานิช, 2526
- วิรัตน์ ทองมา, การศึกษาความไม่เหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของประเทศ
ไทย กรมพัฒนาที่ดิน 2535
- วันชัย จันทรฉาย, แผนการใช้ที่ดินประเทศไทย กรุงเทพฯ : กรมพัฒนาที่ดิน 2539.
- ศยามล ไกยูรวงศ์, ปัญหาทางกฎหมายและนโยบายของการใช้อำนาจอรรถที่เกี่ยวกับการจัด
การที่ดินในเขตป่า ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
2538

ศยามล ไกยูวงศ์ และ กฤษฎา บุญชัย, "พัฒนาการการต่อสู้เรียกร้องภูมิปัญญาท้องถิ่นในประเทศไทย" ในสาริตถะแห่งสิทธิชุมชน : หลักการและความเคลื่อนไหวเรื่องสิทธิชุมชนในทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น กรุงเทพมหานคร : บริษัทพิมพ์ดี จำกัด, 2541

ศยามล ไกยูวงศ์, "การจัดการสิ่งแวดล้อมของรัฐกับการรับรองสิทธิของชุมชนและบุคคลภายใต้รัฐธรรมนูญ" สถานการณ์สิ่งแวดล้อมไทย 2540-2541 กรุงเทพมหานคร : บริษัทอมรินทร์พริ้นติ้งแอนด์พับลิชชิ่ง จำกัด มหาชน, 2542

ศิริ เกวลินสฤต, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 4 บพิธการพิมพ์ กรุงเทพ, 2537

ศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, ข้อมูลพื้นฐานระดับหมู่บ้านในชนบท ปี 2530 สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2531

ศูนย์ประสานงานการพัฒนาชนบทแห่งชาติ, แผนพัฒนาชนบทในช่วงพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ 2535

สุทธิพร จีระพันธุ์, การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย, เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 261, มีนาคม 2539

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายที่ดิน เอกสารประกอบเล่มที่ 5 นโยบายการถือครองที่ดิน 2539

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, รายงานการศึกษาเรื่องนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย เล่มที่ 2 สิทธิในที่ดิน 2533

สมศรี อรุณินท์, แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540 – 2544) กับโครงการพัฒนาที่ดินเค็ม เอกสารคู่มือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เรื่อง ดินเค็ม กรมพัฒนาที่ดิน 2539

สมคิด เลิศไพฑูรย์, รวบรวมบทความกฎหมายการปกครองท้องถิ่นไทย กรุงเทพมหานคร สำนักพิมพ์นิติธรรม, 2539

สมจิตร ทองประดับ คำอธิบายกฎหมายที่ดิน กรุงเทพมหานคร นิติบรรณการ, 2538

สมจิตร ทองศรี, ย่อหลักประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ กรุงเทพมหานคร นิติบรรณการ, 2540

สมาน พาณิชย์พงศ์ และธำรง ชะระไสย, แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างกว้างมาตราส่วน 1:1,250,000 กรมพัฒนาที่ดิน 2515

เสนีย์ ปราโมช,ม.ร.ว. คำอธิบายประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ลักษณะทรัพย์ กรุงเทพมหานคร อักษรสาส์น, 2521

สุเกียรติ์ เสถียรไทย, "นโยบายและมาตรการทางนิติบัญญัติ" สิทธิชุมชน : การกระจายอำนาจจัดการทรัพยากร กรุงเทพมหานคร : สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, 2536

โสภณ ชมชาญ, บทบาทของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในการแก้ไขปัญหาป่าไม้ของชาติ กรมพัฒนาที่ดิน 2538

โสภณ ชมชาญ, **มติคณะรัฐมนตรี : 35 ปี การแก้ปัญหาที่ดินและป่าไม้** กรมพัฒนาที่ดิน 2538

โสภณ ชมชาญ, **แผนการใช้ที่ดินของชาติ** กรมพัฒนาที่ดิน 2538

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, **ป่า-ที่ดิน และคอก. : ทางออกที่เป็นธรรม** กุมภาพันธ์ 2535

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา, **รายงานการวิจัยเรื่อง ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา เล่ม 1** ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย เมษายน 2536

สำนักงานกองทุนที่ดิน **แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินระยะที่ 2 พ.ศ. 2542**

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, **"ความเป็นมาของการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย"**, กรุงเทพฯ, มกราคม พ.ศ. 2519

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, **ธนาคารที่ดิน : ข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดิน** ศาสตราจารย์ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เอกสารวิชาการฉบับที่ 6 พ.ศ. 2520

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, **25 ปีการปฏิรูปที่ดิน 6 มีนาคม 2543**

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, **ธนาคารที่ดิน**, เอกสารประกอบการประชุมสมัชชาเศรษฐศาสตร์เกษตรแห่งประเทศไทย เรื่อง เศรษฐกิจที่ดิน : ธนาคารที่ดิน, พ.ศ. 2534

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, **สถิติการเกษตรของประเทศไทย** กรุงเทพฯ (สถิติปีต่าง ๆ)

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, **นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 – 2559**

สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, **แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504 – 2509)** พ.ศ. 2503

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, **วารสารเศรษฐกิจและสังคม ปีที่ 36** ฉบับเดือนกันยายน - ธันวาคม 2542

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร กองกรรมาธิการ 2 , **รายงานของคณะกรรมาธิการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร พิจารณาศึกษากรณีให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** 2542

สำนักงานที่ดินจังหวัดปทุมธานี, **บัญชีราคาประเมินที่ดิน พ.ศ. 2543-2546 อำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี** พ.ศ. 2542

หยุด แสงอุทัย, **ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายทั่วไป** กรุงเทพมหานคร ประกายพริก, 2535

อรพรรณ ณ บางช้าง ศรีเสาวลักษณ์ **"ทรัพยากรที่ดินและสิ่งแวดล้อม"** ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 12 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พ.ศ.2542

อรพรรณ ณ บางช้าง ศรีเสาวลักษณ์ **"ทรัพยากรที่ดิน"** ประมวลสาระชุดวิชาเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อม หน่วยที่ 11 มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, พ.ศ.2542

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, **นโยบายและปัญหาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 เมษายน 2539

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, **สิทธิในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน : ปัญหาและข้อเสนอ** รวบรวมบทความเนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539

เอกบุญ วงศ์สวัสดิ์กุล, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายผังเมือง กรุงเทพมหานคร : นิติธรรม, 2538

เอกสารอื่น

กรุงเทพธุรกิจ, การร้องเรียนของราษฎรและกลุ่มพลังในภาพรวมทั่วประเทศ ฉบับวันที่ 29 พฤษภาคม 2543 หน้าพิเศษ 9

คณะกรรมการประสานงานสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (คปร.) 2533 การจัดที่ทำกินในพื้นที่ป่าสงวนเสื่อมโทรมให้กับราษฎรผู้ยากไร้ที่เข้าไปใช้ประโยชน์ (หนังสือที่ นร. 5109 6/75 ลงวันที่ 22 มิถุนายน 2533)

คณะอนุกรรมการที่ดิน 2526 เอกสารประกอบการประชุมอนุกรรมการที่ดิน ครั้งที่ 3/2526 วันที่ 7 มิถุนายน 2526 วาระที่ 3.2

นพรัตน์ นุสธรรม, การปฏิรูปกฎหมายที่ดินในสมัยพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต แผนกประวัติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2520

พินันท์ ลักษณะศิริ, มาตรการทางกฎหมายในการกำหนดสิทธิการถือครองที่ดิน วิทยานิพนธ์ปริญญามหาบัณฑิต ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2539

มดิชน หนังสือพิมพ์รายวัน ฉบับวันที่ 5 กุมภาพันธ์ 2538

ศุภลักษณ์ พินิจกุล, “แนวคิดเกี่ยวกับภาษีที่ดิน” เอกสารเสนอในที่ประชุม มาตรการการบริหารจัดการที่ดิน โรงแรมหาดแสงจันทร์, จังหวัดระยอง วันที่ 14 ตุลาคม 2543 จัดโดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน

สถิตย์พงษ์ สุดชูเกียรติ, “บทบาทของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” เอกสารเสนอในที่ประชุมมาตรการการบริหารจัดการที่ดิน โรงแรมหาดแสงจันทร์, จังหวัดระยอง วันที่ 14 ตุลาคม 2543 จัดโดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน

สมดุส พลแสน อำนาจรัฐจับมือทุนเอกชนพันธมิตรยุคใหม่ หนังสือพิมพ์สยามโพสต์ ฉบับวันที่ 21 พฤศจิกายน 2537 หน้า 3 พ.ศ. 2537

สรสิทธิ์ วัชรโรทยาน, ปัญหาเรื่องดินกับการเกษตรกรรม เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย ครั้งที่ 3 วันที่ 31 ตุลาคม – พฤศจิกายน 2535

สำนักงานประมาณ, เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2538 สำนักนายกรัฐมนตรี 2537

สำนักงานประมาณ, เอกสารงบประมาณ ฉบับที่ 5 งบประมาณรายจ่ายจำแนกตามโครงสร้างแผนงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2543 สำนักนายกรัฐมนตรี 2542

สุรัตน์ สืบเหล่านร, ความรู้เบื้องต้นเกี่ยวกับกฎหมายที่ดิน วารสารกฎหมายที่ดิน ปีที่ 29 ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2526

โสภณ ชมชาญ "ธนาคารที่ดิน" เอกสารเสนอในที่ประชุมมาตรการการบริหารจัดการที่ดิน โรงแรม
หาดแสงจันทร์, จังหวัดระยอง วันที่ 14 ตุลาคม 2543 จัดโดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน
สุจิต ไต้วิเศษกุล, **ข้อกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินของเอกชนตามกฎหมาย** วิทยานิพนธ์
ปริญญาโทบริหารธุรกิจ ภาควิชานิติศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย,
2539
อรพรรณ ณ บางช้าง ศรีเสาวลักษณ์ "การใช้ที่ดินของจังหวัดระยอง" เอกสารเสนอในที่ประชุมมาตร
การการบริหารจัดการที่ดิน โรงแรมหาดแสงจันทร์, จังหวัดระยอง วันที่ 14 ตุลาคม 2543 จัด
โดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน

เอกสารภาษาต่างประเทศ

Australian Development Assistance Bureau (ADAB), **Tung Kula Ronghai Rural
Development Pre-feasibility Study, Northeast Region, Thailand. 1977**

Barlowe , Raleigh, *Land Resource Economics : Economics of Real Estate*, (Englewood Cliffs,
N.J: 1986).

Charas Suwanmala, *Tambon Councils and Tambon Administrative Organizations: Capacities
and Strategic Assessments* , Department of Public Administration, Chulalongkorn
University, Bangkok, 1996.

Curtis A. Borden, *Financial Management Consultant, Assessment of Increased Budgetary
Allocations to Local Government Organizations*, for the Asian Development Bank:
June 2,2000.

Dillinger, *Urban Property Tax Reform: Guidelines and Recommendations*, (Washington D.C.:
World Bank , 1992).

Farvacque, Catherine and Patrick Mc Ausland, *Reforming Urban land Resource and
Institutions in Developing Countries*, (Washington D.C.: World Bank , 1992).

Freeman, Myrick A., *The Measurement of Environmental and Rosined Values: Theory and
Methods*, (Washington D.C., Resources of the Future, 1993).

Harvey, Jack, *Urban Land Economics* (London: Macmillan Press Ltd, 1981).

Hiroshi Ishijima, *Rising Land Prices and Taxation Policies in Japan*, ใน *Real Property and
Land as Tax Base for Development*, edited by Isaac M. Ofori, (Taiwan: Land Reform
Training Institute), 1992

Land Institute Foundation, and Planning and Development Collaborative International ,
PADCO, *Bangkok Land and Housing Market Assessment* (Prepared for National
Economic and Social Development Board, 1990).

Leman Group, UMA Engineering Co. Ltd., Team Consulting Engineering Co. Ltd., and TADE
Consultants Co. Ltd., *Metropolitan Reginald Structure Planning Study* (Prepared for
Nation Economic and Social Development Board. 1994).

Moormann F. R. and Van Breemen N., **Rice : Land, Water, Soils**. International Rice Research Institute, Los Banos. p. 185 1978

Nathaniel Lichfield and Owen Cannellan, *Land Value and Community Betterment Taxation in Britain: Proposals for Legislation and Practice*, Lincoln Institute of Land Policy Working Paper: 2000.

Nathaniel Lichfield and Owen Cannellan, *Land Value Taxation for the Benefit of the Community: A Review of the Current Situation in the European Union* Lincoln.

NESDB, *Spatial Development Framework Project, A Spatial Development Framework for Thailand, (Draft Final Report)*, NESDB/ Norconsult, Bangkok , 1996 [b]. Chapters 7 (*National Spatial Framework*) and 8 (*Strategic Thrusts: National Spatial Policy*).

NESDB, *Spatial Development Framework Project, Settlement Systems Analysis*, (Technical Report), NESDB/Norconsult, Bangkok, 1996[c].

NESDB, *Eighth National Economic and Social Development Plan*, NESDB, Bangkok, 1996 [d].

Norconsult, *A Spatial Development Framework for Thailand*, NESDB/NORAD, Bangkok, 1997.

Norman B.W., **Report on the Comparison of New and Old Development Areas**.

Thai–Australian–World Bank Land Development Project, Chiang Mai. Thailand 1984

Ofori, Isaac M (ed) *Real Property and Land as Tax Base for Development* (Taoyuan, Taiwan, R.O.C.: Land Reform Training Institute, 1992).

Orapan Nabangchang and Warin Wonghanchao. *Biodiversity and Natural Resources Conservation of the Thai Western Eco-system Forestry Complex CA paper* Presented to the Kunming Biodiversity Conference, (15-18 October, 1999).

Orapan Nabangchang, *The Rapid Rural Appraisal on the 13 Hill Tribe Villages in Chinang Rai, Chiang Mai and Tak* (Prepared for Japan International Cooperation Agency, 1994).

Orapan Nabangchang, *Review of Land Tenure System in Thailand : Constraints to Future Development in Respect to Growth versus Distribution* Prepared for Japan International Cooperation Agency, 1995).

Orapan Nabangchang, *Breakthrough Initiatives for Urban Environmental Management in Thailand: A Strategic Planning Process* (Prepared for National Economic and Social Development Board, 1996).

O'Sullivan , Arthur, *Urban Economics*, (Chicago: Irwin , 1990)

Pamela J. Brown and Charles J. Fausold, *A Methodology for Valuing Town Conservation Land*, Lincoln Institute of Land Policy Working Paper : 2000.

Planning and Development Collaborative International Washington, D.C. U.S.A. Land Institute Foundation Bangkok Thailand, Bangkok Land Housing Market Assessment , National Economic and Social Development Board Royal Thai Government and Regional Housing and Urban Development Office for Asia U.S. Agency for International Development Bangkok, Thailand , September 1990.

Smity, J. Whitelegg and N. Williams, Greening the Built Environment, Earthscan Publications Ltd., London, 1998.

Thailand Development Research Institute, *National Urban Development Policy Framework, Final Report*, Volume I, Office of the NESDB, Bangkok, 1991.

Tietenberg T. Environmental and Natural Resources Economics, 4th Edition, Hanger Collins College Publishers, 1996.

Tuslikte J Land Policy Working Paper : 2000.

Utis Kaothien, Douglas Webster, and Voravit Vorathanyakit, *Urban infrastructure Finance: Thailand Discussion Paper*, Urban Infrastructure Finance Seminar, Asian Development Bank, Manila, April 16-18, 1996.

Utis Kaothien, Douglas Webster, Joroonsri Chyehard, Ksemsan Suwarnaral and Voravit Vorathanyakit, Local Government Strengthening in the Context of Decentralization : The Thailand Case, Regional Workshop on National Urbanization strategies and Local Government Development in the Context of Decentralization, Bandung, Indonesia, September 26-29, 1994.

Williams J., **World Investment Report on Transnational Corporations. Employment and the Workplace.** UNCTAB/ESCAP 1994

William Britton, Keith Davies, Tony Johnson, **Modern Methods of Valuation of Land, Houses and Buildings.** The Estates Gazette Limited, 8th edition 1989

Woolery, Arlo , Property Tax Principles and Practice , (Taoyuan, Taiwan, R.O.C.: Land Reform Training Institute, 1989).

World Bank, **Urban Development Under the 8th and 9th Plans** prepared for National Economic and Social Development Board of Royal Thai Government by World Bank Assessment Mission), (Washington D.C. World Bank, 1997

ภาคผนวกบทที่ 3

นโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับที่ดินที่สำคัญ

ในการศึกษาได้ทำการรวบรวมนโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดินเท่าที่มีเพื่อให้เห็นภาพของนโยบายโดยรวมก่อนที่จะทำการวิเคราะห์ต่อไป นโยบายส่วนใหญ่เป็นมติคณะรัฐมนตรีฉบับต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ป่าไม้ และการเกษตรกรรม ที่มีผลต่อการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน นโยบายต่าง ๆ มี ดังนี้

- (1) นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- (2) นโยบายที่ดิน
- (3) มาตรการในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ทำกินของราษฎรในที่ป่าสงวนแห่งชาติ
- (4) นโยบายของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ
- (5) แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
- (6) การแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (7) การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้
- (8) การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ
- (9) การประชุมเจรจาแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน
- (10) การเจรจากำหนดงานเจรจากลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดิน
- (11) ผลการประชุมเจรจาแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน (กรณีผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการสร้างเขื่อน)
- (12) มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในภาพรวมทั้งประเทศ
- (13) การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541)

1. นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน เกิดจากสภาพการใช้ที่ดินของประเทศได้เปลี่ยนแปลงไป นโยบายที่เป็นอยู่ในขณะนั้น ยังขาดความชัดเจนในด้านวิธีการแก้ไขปัญหา เป้าหมาย และระยะเวลา ซึ่งทำให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถปฏิบัติการให้สอดคล้องและประสานกันเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในการใช้และบริหารทรัพยากรที่ดินของชาติ คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติ เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ดังต่อไปนี้

ก. พื้นที่ป่าไม้ถาวร ที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ให้ดำเนินการต่อไปนี้

- (1) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกรมที่ดิน กรมแผนที่ทหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดให้เสร็จภายใน พ.ศ. 2530 ทั้งนี้ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน
- (2) พื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร แต่ยังมีสภาพเป็นป่าไม้อยู่ให้รักษาไว้เป็นป่าต่อไปไม่ควรจำแนกออกเป็นพื้นที่ทำกิน
- (3) พื้นที่ที่จำแนกเป็นป่า ให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติตามหลักเกณฑ์ที่กรมป่าไม้ปฏิบัติต่อไป

ข. พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งมีราษฎรบุกรุกแล้วประมาณ 30 ล้านไร่ ให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

(1) ให้จัดทำโครงการจำแนกประเภทที่ดิน (Land Reclassification) ในพื้นที่ 30 ล้านไร่ให้เสร็จสิ้นภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 (พ.ศ. 2534) โดยให้เป็นโครงการของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับ กรมที่ดิน กรมแผนที่ทหาร และหน่วยงานอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

(2) พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตรกรรม ให้กรมป่าไม้หรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการหมู่บ้านป่าไม้ และดำเนินการปลูกป่าต่อไป

(3) พื้นที่ที่เหมาะสมแก่การเกษตรให้กรมป่าไม้ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและส่วนราชการที่เกี่ยวข้องจัดทำโครงการใช้ประโยชน์ที่ดินทำกินโดยให้ดำเนินการสำรวจความเหมาะสมของดินที่เป็นหลักเกณฑ์ในการจัดทำโครงการ

ค. พื้นที่ที่ราษฎรไม่ได้บุกรุกและยังมีสภาพเป็นป่าสมบูรณ์ ให้กรมป่าไม้ และส่วนราชการที่เกี่ยวข้องทุกฝ่ายรักษาพื้นที่ดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพโดยถูกต้องตามกฎหมาย

ง. ผลการจำแนกประเภทที่ดิน ตามข้อ ก.(1) และ ข.(1) ให้เสนอคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติพิจารณาดำเนินการให้เป็นไปตามกฎหมายต่อไป

จ. การดำเนินงานตามข้อ ก.(2) และ ข.(3) ให้ดำเนินการโดยอาศัยหลักเกณฑ์ประมวลกฎหมายที่ดิน ปี 2497 ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับจำนวนที่ดินที่จะให้ถือครอง

ฉ. การจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบันตามข้อ (2.4) ให้ดำเนินการต่อไปแต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นในกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการพัฒนาที่ดิน และให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการในการจัดที่ดินที่เหลืออยู่ให้เสร็จสิ้นภายใน 5 ปี

ช. ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง รับผิดชอบจัดทำแผนปฏิบัติการหรือโครงการตามข้อ ก. ถึงข้อ ฉ. โดยให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติประสานงาน ดูแล และเร่งรัด และให้คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ควบคุมและติดตามการดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายดังกล่าว

2. นโยบายที่ดิน กลยุทธ์ และมาตรการ คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 วางนโยบายที่ดิน กลยุทธ์ และมาตรการไว้ดังต่อไปนี้

ก. นโยบาย

1. นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ

1.1 ที่ดินของเอกชน ในที่ดินที่เอกชนถือครองซึ่งใช้ประโยชน์เป็นที่ทำการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และที่อยู่อาศัยนั้น ให้มีนโยบายดังนี้

(1) เร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินที่เอกชนถือครอง ให้มีสิทธิครอบครองอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยให้ความสนับสนุนโครงการพัฒนากรรมที่ดิน และเร่งรัดออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ซึ่งกำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

(2) ปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน โดยกำหนดแนวทางการประเมินราคาทรัพย์สินในเขตการใช้ที่ดินต่าง ๆ ให้ตรงกับหลักวิชาการและข้อเท็จจริง กำหนดอัตราภาษีก้าวหน้าตามจำนวนเนื้อที่ถือครอง โดยไม่ให้กระทบกระเทือนต่อเกษตรกรขนาดเล็ก และกำหนดอัตราภาษีในอัตราที่สูงเพื่อจัดเก็บต่อผู้ที่ครอบครองที่ดิน โดยละทิ้งไว้มิได้ใช้ทำประโยชน์ หรือมีไว้เพื่อประสงค์จะเก็งกำไร

เพื่อเป็นมาตรการเสริมในการแก้ปัญหาการถือครองที่ดินจำนวนมากและมีได้ใช้ทำประโยชน์ ป้องกันการซื้อเพื่อการเก็งกำไร และช่วยให้รัฐมีรายได้เพิ่มขึ้นในการบำรุงรักษาวิชาสาขากิจพื้นฐานต่าง ๆ ที่เอื้ออำนวยให้แก่การใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ในพื้นที่นั้น ๆ

(3) ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อสงวนพื้นที่ทำการเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ไว้มิให้เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ

(4) เร่งดำเนินการพัฒนาการเกษตร โดยแบ่งพื้นที่ออกเป็น 2 ส่วน คือ

- พื้นที่การเกษตรในเขตชลประทานประมาณ 21 ล้านไร่ ให้ปรับโครงสร้างการผลิตสินค้าเกษตรบางชนิด เช่น ข้าว อ้อย และหาพืชชนิดใหม่มาปลูกแทน ลดต้นทุนในการผลิตและสร้างกิจกรรมที่เพิ่มมูลค่าของสินค้าเกษตรซึ่งจะเป็นระบบเกษตรครบวงจร โดยสนับสนุนให้ภาคเอกชนเข้ามาร่วมในการพัฒนา

- พื้นที่เขตเกษตรน้ำฝน ในบริเวณพื้นที่ที่ดินมีความอุดมสมบูรณ์ ปริมาณน้ำฝนสม่ำเสมอ ให้มีการกระจายการผลิต โดยการปลูกพืชที่ให้ผลตอบแทนสูง เช่น ไม้ผลและไม้ยืนต้น และเร่งรัดการวิจัยในการเพิ่มผลผลิตของพืชให้สูงขึ้น ส่วนในบริเวณที่ดินไม่ค่อยเหมาะสมต่อการเกษตร ปริมาณน้ำฝนไม่สม่ำเสมอ ให้เลิกปลูกพืชที่ให้ผลตอบแทนต่ำ เร่งรัดการวิจัยเกี่ยวกับพันธุ์พืชที่จะนำมาปลูกทดแทน และระบบการปลูกพืชที่เหมาะสมกับแต่ละท้องถิ่น

(5) ปรับปรุงและแก้ไขดินที่มีปัญหาพิเศษ เช่น ดินเปรี้ยว ดินเค็ม ดินยัดตัวสูง ดินทรายจัด ดินตื้น ซึ่งมีเนื้อที่รวมถึง 68 ล้านไร่ โดยเร่งรัดดำเนินการวิจัยเพื่อหาวิธีแก้ไขและปรับปรุง ตลอดจนแนวทางการนำที่ดินเหล่านี้มาใช้ประโยชน์ในอนาคต เพื่อแก้ปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกิน

(6) จัดทำโครงการอนุรักษ์ดินและน้ำ โดยใช้วิธีการที่ไม่ยุ่งยากและลงทุนน้อยสามารถถ่ายทอดให้เกษตรกรแต่ละรายสามารถนำไปปฏิบัติได้เอง โดยรัฐเป็นผู้ให้คำแนะนำทางด้านวิชาการ ส่วนในพื้นที่ที่มีปัญหารุนแรงเกินขีดความสามารถของเกษตรกรนั้น ให้รัฐเป็นผู้ดำเนินการ

(7) เร่งรัดดำเนินการและประกาศใช้ผังเมืองรวมที่อยู่ระหว่างดำเนินการให้แล้วเสร็จ เพื่อใช้ที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและชุมชนตรงกับหลักการวางผังเมืองและให้รัฐและเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนาภาคและเมืองหลัก

1.2 ที่ดินในเขตป่าไม้

(1) ให้มีการพัฒนาในเขตป่าเศรษฐกิจ จำนวน 80 ล้านไร่ โดยเน้นหนักให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการพัฒนา โดยเฉพาะในการปลูกสร้างสวนป่า

(2) เพิกถอนสภาพป่าไม้ถาวรและป่าสงวนแห่งชาติ บริเวณที่ราษฎรบุกรุกเข้าอยู่อาศัยจนมีอาคารบ้านเรือน หรือสิ่งปลูกสร้างอย่างถาวร หรือเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการ และให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ที่ครอบครองอยู่ในปัจจุบัน ตามขั้นตอนที่เหมาะสมและตามสภาพของพื้นที่

(3) แบ่งพื้นที่ป่าชายเลน จำนวน 1.67 ล้านไร่ ออกเป็นเขตสงวน เขตอนุรักษ์ และเขตพัฒนาอย่างชัดเจน และดำเนินการพัฒนาตามเขตที่กำหนดไว้

2. นโยบายที่ดินเพื่อสังคม

จากข้อมูลที่มีอยู่ มีจำนวนประชากรไม่น้อยกว่า 2.5 ล้านครอบครัว หรือ 12 ล้านคน มีปัญหาในเรื่องที่ดินทำกิน ซึ่งสามารถจำแนกออกเป็นผู้บุกรุกทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ผู้เช่าที่ดินและผู้ไร้ที่ดินทำกิน เป็นต้น ประชากรเหล่านี้มีความอ่อนแอทางเศรษฐกิจและมีสภาพยากจน และเป็นหน้าที่ของรัฐบาลที่จะต้องตอบสนองความต้องการขั้นพื้นฐานในเรื่องที่ดินทำกินให้สามารถเลี้ยงชีพได้ตามอัตภาพโดยมีนโยบาย ดังนี้

2.1 โครงการจัดที่ดินที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน

(1) ให้กรมประมงและกรมส่งเสริมสหกรณ์ เร่งดำเนินการจัดที่ดินที่ยังเหลืออยู่ประมาณ 1.8 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 โดยให้ความสำคัญกับการสำรวจรังวัดการบรรจุสมาชิกนิคมและการออกเอกสารสิทธิ์

(2) เร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินในเขตที่ดินของเอกชนที่ประกาศเขตปฏิรูปไปแล้ว และในที่ดินของรัฐให้แล้วเสร็จภายใน 10 ปี และ 15 ปี ตามลำดับ โดยในที่ของรัฐให้เร่งกระจายสิทธิการถือครองเป็นอันดับแรกก่อนการพัฒนาและขยายการปฏิรูปที่ดินในที่ของเอกชนให้มากขึ้น

(3) ให้ดำเนินโครงการ สทก. ให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนา ฉบับที่ 6 โดยให้ใช้ผลการจำแนกประเภทที่ดินเป็นหลักในการดำเนินงาน และปรับปรุงระบบแผนที่ให้เป็นระบบเดียวกัน

(4) ทบทวนและแก้ไขปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ มติต่าง ๆ และองค์กรในการจัดที่ดิน เพื่อแก้ไขความแตกต่างในด้านสิทธิที่ดิน ขนาดของที่ดิน ระดับในการพัฒนาและปัญหาในการจัดที่ดิน

2.2 โครงการจัดที่ดินในอนาคต

(1) นำพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกที่เหลือจากการกำหนดเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์และป่าเศรษฐกิจ ที่สาธารณประโยชน์ และที่รกร้างว่างเปล่าที่มีประชาชนบุกรุกเข้าทำกินมาจัดให้แก่ราษฎร โดยคำนึงถึงความเหมาะสมของดินเป็นหลัก

(2) ในพื้นที่กรมป่าไม้ดำเนินการโครงการ สทก.ไว้แล้ว และอยู่นอกเขตที่กำหนดให้เป็นป่าไม้ตามนโยบายการป่าไม้แห่งชาติ ให้ดำเนินการจัดโครงการที่ดินทำกินต่อไป โดยทำการปรับปรุงระบบแผนที่ในส่วนที่ดำเนินการไปแล้วในช่วงแผนพัฒนา ฉบับที่ 5 ให้เป็นระบบเดียวกันกับกรมที่ดิน ทำการโยกย้ายเกษตรกรที่อาศัยทำกินอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร หรือเขตสงวน หวงห้ามไปอยู่ในที่ที่เหมาะสม พื้นที่ส่วนนี้ควรยึดหลักให้สิทธิการทำประโยชน์ประมาณ 5-10 ปี เพื่อให้การพัฒนาปัจจัยพื้นฐานโดยรัฐเสร็จสิ้น จึงจะให้กรรมสิทธิ์เช่นเดียวกับพื้นที่ที่จะดำเนินการจัดที่ดินส่วนอื่น ๆ โดยหน่วยงานที่ได้รับมอบหมายจากคณะกรรมการระดับชาติ ซึ่งได้เสนอให้มีการจัดตั้งขึ้นในอนาคตเป็นผู้ดำเนินการในพื้นที่ส่วนนี้ต่อเนื่องจากกรมป่าไม้

(3) ให้มีการพัฒนาปัจจัยขั้นพื้นฐานควบคู่ไปกับการจัดที่ดิน

(4) ชะลอการให้กรรมสิทธิ์ที่ดินในระยะแรก โดยควรให้สิทธิการทำประโยชน์ประมาณ 5-10 ปี แล้วจึงให้กรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ หรือกำหนดเงื่อนไขที่เหมาะสม

(5) ให้จัดทำโครงการ เป้าหมาย และแผนงานรวมจัดที่ดินของประเทศและแบ่งให้แก่แต่ละหน่วยงานรับผิดชอบตามความเหมาะสม ทั้งนี้ให้ดำเนินงานหลังจากได้มีการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินและกรมป่าไม้กำหนดพื้นที่ป่าไม้ จำนวน 128 ล้านไร่ แล้ว

(6) ปรับปรุงการเรียกเก็บเงินค่าพัฒนาที่ดินในการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 10 ให้สูงขึ้น เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมที่ได้นำภาษีอากรจากส่วน

อื่น ๆ มาใช้จ่ายในการจัดที่ดินและก่อให้เกิดภาระผูกพันในที่ดินและสอดคล้องกับโครงการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมที่จัดซื้อที่ดินมาแล้วให้เกษตรกรเช่าซื้อ

(7) จัดตั้งสถาบันการเงินในรูปของธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการดำเนินงานจัดที่ดิน และการปฏิรูปที่ดิน เพื่อให้การจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ รวดเร็ว และช่วยให้ราษฎรที่ไร้ที่ดินได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ตลอดจนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

3. นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์

กำหนดให้มีพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ จำนวนร้อยละ 15 ของเนื้อที่ของทั้งประเทศ หรือประมาณ 45 ล้านไร่ ซึ่งจะรวมถึงเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตต้นน้ำลำธารโดยมีนโยบาย

(1) ให้มีการป้องกัน ควบคุมการบุกรุกทำลายต้นน้ำลำธารอย่างเข้มงวดและเร่งรัดการปลูกป่าทดแทน ตลอดจนดำเนินการวิจัยเพื่อหาวิธีการฟื้นฟูเขตต้นน้ำลำธาร

(2) จัดทำแผนแม่บทในการพัฒนาเขตอุทยานแห่งชาติ จำนวน 16 ล้านไร่ ให้สามารถใช้เป็นทั้งอุทยานแห่งชาติ และสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อน และส่งเสริมให้ภาคเอกชนเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนา

(3) ทบทวน แก้ไขกฎหมาย ระเบียบต่าง ๆ ตลอดจนรวมเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเข้ากับเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อให้การจัดการเป็นไปในทิศทางเดียวกัน

4. นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง

กำหนดให้มีการใช้ที่ดินส่วนหนึ่งเพื่อกิจกรรมที่สนับสนุนความมั่นคงของชาตินอกเหนือจากที่ดินที่ใช้ในการราชการทหารในปัจจุบัน เพื่อจัดตั้งเป็นนิคมชายแดนหรือโครงการเพื่อความมั่นคงในพื้นที่ต่าง ๆ ตามความเหมาะสม

5. นโยบายชาวเขา

โดยที่ปัญหาเกี่ยวกับชาวเขาที่เป็นอยู่ในขณะนี้มีความเกี่ยวข้องกับเศรษฐกิจ สังคม การอนุรักษ์ และความมั่นคงของชาติเป็นอย่างยิ่ง จึงไม่สามารถกำหนดนโยบายในการแก้ปัญหาเกี่ยวกับชาวเขาไว้ในนโยบายทั้ง 4 ประการ ดังกล่าวข้างต้นได้ ฉะนั้นนโยบายเกี่ยวกับชาวเขาจึงกำหนดให้แบ่งชาวเขาออกเป็น 2 ประเภท ตามวัฒนธรรมและประเพณี และดำเนินการดังนี้

(1) กลุ่มที่ 1 คือ พวกที่สามารถกำหนดให้อยู่เป็นหลักแหล่งได้นั้น ให้จัดให้อยู่ในชุมชนเดิม และจัดให้มีกิจกรรมปลูกป่าและรักษาป่าในบริเวณดังกล่าว

(2) กลุ่มที่ 2 ชาวเขาที่อพยพเคลื่อนย้ายเพื่อทำไร่เลื่อนลอย ให้จัดทำโครงการจัดที่ดินให้อยู่อย่างถาวรในพื้นที่ราบ พร้อมทั้งให้มีการควบคุมการเคลื่อนย้ายอย่างใกล้ชิดตลอดจนสกัดกั้นและการป้องกันการอพยพเข้ามาใหม่

ข. กลยุทธ์และมาตรการ

เพื่อให้นโยบายที่ดินดังกล่าวมีความเป็นไปได้ ให้มีกลยุทธ์และมาตรการ ดังนี้

1. การปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน

(1) เร่งรัดการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงสถานการณ์ที่แท้จริงของที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าเตรียมการสงวนให้แล้วเสร็จภายในแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 เพื่อให้สามารถกำหนดกิจกรรมและแนวทางการดำเนินงานในพื้นที่เหล่านั้นได้อย่างเหมาะสม

(2) ปรับปรุงระบบแผนที่ในการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน ให้เป็นระบบแผนที่ U.T.M. (UNIVERSAL TRANSVERSE MERCATOR) เช่นเดียวกับกรมแผนที่ทหาร กรมที่ดินและกรมป่าไม้ เพื่อให้มีมาตรฐานเดียวกันทุกหน่วยงาน

2. การปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดิน

(1) ให้รัฐสนับสนุนให้มีการปรับปรุงระบบข้อมูลที่ดิน โดยวิธีที่ทุกหน่วยงานยอมรับ ให้มีระบบแผนที่ที่เป็นระบบเดียวกัน โดยให้การสนับสนุนด้านการนำเทคโนโลยีและจัดหาเครื่องมือเครื่องใช้ในการดำเนินงาน ตลอดจนฝึกอบรมบุคลากร

(2) สนับสนุนให้มีการใช้คอมพิวเตอร์ ในการจัดทำระบบข้อมูลที่ดินในลักษณะโครงข่าย

(3) ให้แต่ละหน่วยงานย่อยจัดทำระบบข้อมูลที่ดินของตนเองและพัฒนาให้สามารถเชื่อมโยงกันได้

(4) กำหนดให้มีหน่วยงานกลาง ทำหน้าที่ประสานการบริหารที่ดินเพื่อจัดทำควรตรรกะของข้อมูลแต่ละด้าน

3. การบริหาร

(1) ในระยะต้นแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 6 ให้เพิ่มขีดความสามารถของคณะกรรมการที่ดินในคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ โดยเพิ่มอัตรากำลังและเครื่องมือเครื่องมือไม่ให้ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการที่ดิน เพื่อทำหน้าที่เป็นศูนย์นโยบายและการจัดการที่ดินของชาติ

(2) ให้มีการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งทบวงการปฏิรูปที่ดิน โดยรวมหน่วยงานหลักที่ดำเนินการจัดที่ดินอยู่ในปัจจุบัน เพื่อให้เกิดการจัดที่ดินมีเอกภาพมากขึ้น

(3) ศึกษาแนวทางและความเป็นไปได้ในการจัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อทำหน้าที่วิเคราะห์โครงการ แผนงาน งบประมาณ ติดตาม และช่วยเหลือหน่วยงานปฏิบัติในการแก้ไขปัญหาที่หน่วยงานต่าง ๆ ไม่สามารถแก้ไขได้โดยลำพัง

(4) หากการศึกษาใน (3) ให้มีคณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติแล้ว ให้คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติพิจารณาแนวทางและขั้นตอนการจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ เพื่อให้การบริหารทรัพยากรที่ดินในระยะยาวสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติด้านอื่น ๆ

3. มาตรการในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ทำกินของราษฎรในที่ป่าสงวนแห่งชาติ

3.1 มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับโครงการ สทก. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2526 ซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 สิงหาคม 2522 ได้กำหนดหลักเกณฑ์การช่วยเหลือประชาชนไว้ ดังนี้

(1) พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่เป็นที่ราบและเหมาะต่อการกสิกรรม เมื่อได้สำรวจจำนวนราษฎรที่บุกรุกอยู่ในป่าสงวนแห่งชาติเป็นจำนวนแน่นอนแล้วรัฐจะจัดให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยและทำกินครอบครัวละ 15 ไร่

(2) ให้ราษฎรปลูกไม้ยืนต้นในที่ดินที่บุกรุกอยู่ หรือจะปลูกป่าในลักษณะป่าชุมชนโดยให้ไม้ นั้นเป็นของราษฎรผู้ปลูก

(3) ที่ทำกินที่ให้ทำกินนั้น ไม่ให้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินและห้ามนำไปจำหน่าย แต่ให้ตกลงทางมรดกแก่ทายาทได้ โดยทางราชการจะออกหนังสือรับรองการครอบครองที่ดินให้ (ไม่ใช้หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน) สามารถใช้เป็นหลักฐานแสดงต่อสถาบันการเงิน เพื่อประโยชน์ในการกู้เงินได้

สำหรับที่ราบให้หมายรวมถึงที่ลาดเขาไม่สูงชันและไม่ใช้ต้นน้ำลำธาร ซึ่งเหมาะสมใช้ทำการเกษตรได้ด้วย

3.2 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับโครงการเพิกถอนป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 อนุมัติในหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน เฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามนัยมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 12 มิถุนายน 2520 โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นก่อนปี พ.ศ. 2510 ซึ่งปรากฏตามภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ VAP 61 ร่วมกับแผนที่ภูมิประเทศของกรมแผนที่ทหาร ระวางชุด L 708 เป็นหลักฐานในการเพิกถอนสภาพป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อให้ได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

กลุ่มที่ 2 เป็นแหล่งชุมชนที่เกิดขึ้นระหว่างปี พ.ศ. 2510 ถึง 2518 ซึ่งปรากฏตามหลักฐานให้สิทธิอยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในรูปแบบโครงการ สทก.

กลุ่มที่ 3 เป็นแหล่งชุมชนเกิดขึ้นภายหลังปี พ.ศ. 2518-2524 จะอนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราวตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

มติคณะรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวนี้ถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ ซึ่งมีหลักการว่าถ้าราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้และการประกาศเขตป่าไม้ดังกล่าวทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้และกรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ ถ้าประกาศเขตป่าไม้ไปแล้วราษฎรบุกรุกในภายหลัง ราษฎรผู้บุกรุกจะได้สิทธิโดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น ดังนั้น มติคณะรัฐมนตรีอื่นที่ขัดหรือแย้งในเรื่องเดียวกันจึงถูกยกเลิกไป

3.3 มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับมาตรการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2532 เกี่ยวกับการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมายโดยเสนอมาตรการช่วยเหลือ ดังนี้

1. สภาพป่าที่จะอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว

1.1 เป็นป่าเสื่อมโทรม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะรัฐมนตรีในคราวประชุมปรึกษา เมื่อวันที่ 9 พฤษภาคม 2532 กำหนดไว้

1.2 ราษฎรได้เข้าไปทำกินหรืออยู่ในป่านั้นอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2524 และ

1.3 เป็นป่าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบ เพื่อให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวได้

1.4 เนื้อที่ที่จะอนุญาตให้ราษฎร เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว ครอบครัวยุติไม่เกิน 250 ไร่

2. บุคคลที่มีสิทธิจะได้รับการช่วยเหลือ

2.1 เป็นผู้ที่ไม่เข้าไปทำกิน หรือ อยู่อาศัยในป่าดังกล่าวอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2524

2.2 ไม่มีที่ทำกินในที่แหล่งอื่น ๆ เป็นของตนเอง หรือมีแต่ไม่เพียงพอ

3. ค่าธรรมเนียม

เพื่อให้ประชาชนทราบสถานภาพของตน ในการถือครองที่ดินจึงสมควรให้กำหนดค่าธรรมเนียมในการใช้ที่ดิน ดังต่อไปนี้

3.1 เนื้อที่ไม่เกิน 25 ไร่ คิดไม่เกิน 10 บาทต่อปี

3.2 เนื้อที่ไม่เกิน 25 ไร่ แต่ไม่เกิน 50 ไร่ ส่วนที่เกิน 25 ไร่ คิดไร่ละ 20 บาทต่อปี

3.3 เนื้อที่เกิน 50 ไร่ ขึ้นไป ส่วนที่เกินคิดไร่ละ 100 บาทต่อปี

3.4 ถ้าใช้ประโยชน์อย่างอื่นที่ไม่ใช่การเกษตรกรรมหรือปลูกป่า ให้คิดเป็น 2 เท่าของอัตราข้างต้น

มติคณะรัฐมนตรีฉบับดังกล่าวนี้ถูกยกเลิกโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เรื่อง การพิจารณาแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ เช่นเดียวกัน

4. นโยบายของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่ดินที่จำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวร เมื่อได้มีการจำแนกประเภทที่ดินออกจากเขตป่าไม้ถาวรตามนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินแล้ว ที่ดินเหล่านั้นจะถูกเสนอไปยังคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เพื่อพิจารณามอบหมายให้หน่วยงานต่าง ๆ นำไปปฏิบัติ ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้มีมติในการประชุมครั้งที่ 4/2533 วันที่ 28 พฤษภาคม 2533 ให้คณะอนุกรรมการพิจารณาแนวทางและมาตรการเกี่ยวกับนโยบายที่ดิน รับเรื่อง การจำแนกประเภทที่ดินไปพิจารณากลับกรองเป็นรายแปลงแล้วเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการว่าที่ดินจำแนกแปลงใดควรมอบให้หน่วยงานใดรับไปดำเนินการ ทั้งนี้โดยพิจารณาตามกรอบกว้าง ๆ ดังนี้

1. พื้นที่ป่าชุมชนและที่สาธารณประโยชน์ที่ประชาชนใช้ร่วมกัน ควรมอบให้กรมที่ดินรับไปดำเนินการและออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง

2. ที่ดินที่มีขนาดเล็ก หรือเป็นที่ชุมชน ที่อยู่อาศัย ควรมอบให้กรมที่ดินดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน

3. ที่ดินผืนใหญ่และเป็นที่ยึดถือกรรมสิทธิ์ ส.ป.ก. เพื่อดำเนินการปฏิรูปที่ดิน

4. ปัญหาการดำเนินการจัดที่ดินของแต่ละหน่วยงานที่อาจลักลั่นกันนั้น ให้ถือเป็นข้อยุติว่าเมื่อมอบพื้นที่ให้หน่วยงานใดรับไปดำเนินการแล้วให้ยึดถือแนวทางตามกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานเป็นหลักมิฉะนั้นจะหาข้อยุติได้ยาก

5. ที่ดินแปลงใด ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมอบให้กรมที่ดินรับไปดำเนินการพร้อมทั้งมีมติให้กรมประชาสัมพันธ์ หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์เข้าไปช่วยเหลือในการจัดสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน ให้กรมที่ดินประสานงานกับสองหน่วยงานดังกล่าวเพื่อดำเนินโครงการร่วมกัน ซึ่งจะทำให้การจัดที่ดินบรรลุผลสำเร็จรวดเร็วยิ่งขึ้น

5. แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายงานการจัดที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไว้อย่างชัดเจนโดยได้กำหนดไว้ใน แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 187 วันที่ 25 ตุลาคม 2534 หัวข้อที่ 4.5 เรื่องเป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

"ข้อ 4.5.2 เร่งรัดกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน โดยเร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินพื้นที่

30 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายใน 7 ปี"

6. การแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกาศใช้มาตั้งแต่ วันที่ 5 มีนาคม 2518 เหตุที่มีการประกาศใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดิน เนื่องจากเกษตรกรต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่า ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินสมควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา ทำให้ผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรมและเสียเปรียบจากระบบการเช่าที่ดินและจำหน่ายผลผลิตตลอดมา ในช่วงเวลาดังกล่าว ปัญหาของเกษตรกรมีความรุนแรงหลายด้าน จนส่งผลให้เกิดความยุ่งยากทั้งในทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การปกครองของประเทศ รัฐบาลจึงใช้วิธีการปฏิรูปที่ดินในการแก้ปัญหา

เนื่องจากการตรากฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทำอย่างรีบเร่งในช่วงเวลาจำกัด เมื่อนำมาใช้ปฏิบัติก็ย่อมมีปัญหาอุปสรรค ทั้งในการตีความบทบัญญัติในมาตราต่าง ๆ และการปฏิบัติตามข้อกำหนดในกฎหมายเอง จึงต้องมีการแก้ไขกฎหมายมาแล้ว 2 ครั้ง

การแก้ไขกฎหมายครั้งแรกในปี พ.ศ. 2519 ระยะเวลา 1 ปี หลังจากการประกาศใช้ สาระสำคัญของการแก้ไขให้มีรัฐมนตรีจากสามกระทรวงหลักคือ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย รักษาการตามกฎหมาย และแก้ไขการออกพันธบัตร การชำระราคา หรือค่าทดแทนที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์เพื่อให้เกิดความคล่องตัวยิ่งขึ้น

ครั้งที่สองในปี พ.ศ. 2532 การเสนอร่างแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่....) พ.ศ..... ได้ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วาระที่ 3 ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎรครั้งที่ 11/2532 (สมัยสามัญ) เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 22 มิถุนายน 2532 ด้วยคะแนนเสียง 197 ต่อ 53 ต่อมาวุฒิสภาได้มีมติผ่านวาระที่ 3 ในการประชุมวุฒิสภา ครั้งที่ 11/2532 (สมัยสามัญ) วันศุกร์ที่ 28 กรกฎาคม 2532 และในที่สุดได้ประกาศใช้เป็นกฎหมายในราชกิจจานุเบกษาฉบับพิเศษ เล่ม 106 ตอนที่ 149 ลงวันที่ 8 กันยายน พ.ศ. 2532 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 9 กันยายน พ.ศ. 2532

สาระสำคัญของการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 นั้นมีหลายประการ คือ

1. แก้ไขบทนิยามคำว่า "เกษตรกร" เพื่อให้สอดคล้องกับขอบเขตของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ขอแก้ไขใหม่ (มาตรา 4)
2. เพิ่มกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีก 16 ตำแหน่ง รวมทั้งสิ้น 34 ตำแหน่ง (มาตรา 12)
3. เพิ่มกรรมการในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดอีก 12 ตำแหน่ง รวมทั้งสิ้น 22 ตำแหน่ง (มาตรา 13)
4. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินให้ชัดเจนยิ่งขึ้น โดยถือเขตที่ดินที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก แต่ในกรณีจำเป็นจะถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ และกำหนดมิให้รวมที่ดินในเขตเทศบาลหรือสุขาภิบาลเข้าไปด้วย (มาตรา 25 วรรค 3)
5. กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ ซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่ยังมิได้กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินได้ (มาตรา 25 ทวิ)
6. ปรับปรุงแก้ไขอำนาจของ ส.ป.ก.ตามมาตรา 26 แห่ง พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ในการนำที่ดินประเภทต่าง ๆ มาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน เช่น

6.1 ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 26 (2) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะหรือที่ดินที่ได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เมื่อกระทรวงการคลังได้ให้ความยินยอม

6.2 ปรับปรุงแก้ไขมาตรา 26 (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืน หรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดิน และที่ดินนั้นอยู่นอกเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้

6.3 เพิ่มเติม มาตรา 26 (4) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินนั้นมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้ โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

7. ให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการจัดซื้อที่ดินส่วนที่เจ้าของมีสิทธิคงสิทธิแต่ประสงค์จะขายที่ดินนั้นทั้งหมด (มาตรา 29 วรรค 3)

8. กำหนดให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ได้มาตามพระราชบัญญัตินี้จัดให้แก่เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่า เช่าซื้อ ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด ทั้งนี้ เพื่อใช้สำหรับการประกอบเกษตรกรรม พร้อมทั้งให้มีอำนาจจัดที่ดินให้บุคคลอื่นใดเพื่อประกอบกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการอนุญาต ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี (มาตรา 30)

9. แก้ไขบทบัญญัติเรื่องสิทธิของผู้เช่าในที่ดินที่ ส.ป.ก. มีอำนาจเข้าไปดำเนินการให้สอดคล้องกับการเพิ่มหลักการให้ ส.ป.ก. เข้าไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินที่ได้มาซึ่งตั้งอยู่ในท้องที่ที่ยังมิได้กำหนดให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดิน (มาตรา 32)

10. กำหนดให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ ซึ่งได้มาตามพระราชบัญญัตินี้ (มาตรา 36 ทวิ)

ในที่นี้จะหยิบยกเฉพาะการแก้ไขกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาการที่บุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในป่าสงวนแห่งชาติ คือบทบัญญัติในมาตรา 26 และมาตรา 30 ดังต่อไปนี้

"มาตรา 26 เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว

(1)

(2)

(3)

(4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้นและให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตาม (4) ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้เป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ และมีอำนาจในการให้

เช่าที่ดินอันเป็นป่าสงวนแห่งชาติดังกล่าวได้ และให้ค่าเช่าที่ได้มาตกเป็นของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม"

"มาตรา 30 บรรดาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่ ส.ป.ก. ได้มา ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรได้ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินดังกล่าวต่อไปนี้

(1) จำนวนที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งประกอบเกษตรกรรมอย่างอื่นนอกจากเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตาม (2)

(2) จำนวนที่ดินไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ สำหรับเกษตรกรและบุคคลในครอบครัวเดียวกันซึ่งใช้ประกอบเกษตรกรรมเลี้ยงสัตว์ใหญ่ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(3) จำนวนที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร สำหรับสถาบันเกษตรกร ทั้งนี้โดยคำนึงถึงประเภทและลักษณะการดำเนินงานของสถาบันเกษตรกรรมนั้น ๆ

ในการดำเนินการตามวรรคหนึ่ง ถ้าเป็นการจัดให้เกษตรกรและเป็นที่ดินที่คณะกรรมการกำหนดมิให้มีการโอนสิทธิในที่ดินก็ให้จัดให้เกษตรกรเช่า ในกรณีอื่นให้จัดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อตามที่เกษตรกรแสดงความจำนง ถ้าเป็นการจัดให้สถาบันเกษตรกรให้จัดให้สถาบันเกษตรกรเช่า

บรรดาที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มา ถ้าเป็นที่ดินของรัฐและมีเกษตรกรถือครองอยู่แล้วเกินจำนวนที่กำหนดในวรรคหนึ่งก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด เมื่อเกษตรกรดังกล่าว ยื่นคำร้องและยินยอมชำระค่าเช่า หรือค่าชดเชยที่ดิน ในอัตราหรือจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามที่คณะกรรมการกำหนด สำหรับที่ดินส่วนที่เกินตามวรรคหนึ่งให้คณะกรรมการจัดที่ดินให้เกษตรกรเช่าหรือจัดให้แล้วแต่กรณี ตามจำนวนที่เกษตรกรถือครองได้ แต่เมื่อรวมกันแล้วต้องไม่เกินหนึ่งร้อยไร่ ในการกำหนดอัตราค่าเช่าหรือค่าชดเชยที่ดินดังกล่าว ต้องคำนึงถึงระยะเวลาและวิธีการที่เกษตรกรได้ที่ดินนั้นมา ความสามารถในการทำประโยชน์ ประเภทของเกษตรกรรม และการทำประโยชน์ที่ได้ทำไว้แล้วในที่ดินนั้น

ในการจัดที่ดินให้เกษตรกรตามวรรคสาม ถ้าเกษตรกรได้เข้าครอบครองที่ดินดังกล่าวก่อน พ.ศ. 2510 ให้เรียกเก็บเฉพาะค่าธรรมเนียมในการโอนและรังวัด และค่าปรับปรุงพัฒนาที่ดินที่ ส.ป.ก. ดำเนินการให้ตามจำนวนที่คณะกรรมการกำหนดเฉพาะส่วนที่ไม่เกินห้าสิบไร่

นอกจากการจัดที่ดินให้แก่บุคคลตาม (1) (2) และ (3) ให้ ส.ป.ก. มีอำนาจจัดที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ให้แก่บุคคลใดเช่า เช่าซื้อ ซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ เพื่อใช้สำหรับกิจการอื่นที่เป็นการสนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนดในราชกิจจานุเบกษาได้ ทั้งนี้ ตามขนาดการถือครองในที่ดินที่คณะกรรมการเห็นสมควร ซึ่งต้องไม่เกินห้าสิบไร่ ส่วนหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไข ในการอนุญาตหรือการให้ผู้ได้รับอนุญาตถือปฏิบัติให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี

การจัดที่ดินให้เช่าหรือเช่าซื้อตามมาตรา นี้ ไม่อยู่ภายใต้บังคับแห่งกฎหมายเกี่ยวกับการควบคุมการเช่าหรือเช่าซื้อ และสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตาม หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด"

สรุปได้ว่าความใน มาตรา 26 ได้เพิ่มประเภทที่ดินที่จะนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินขึ้นอีกประเภทหนึ่ง คือป่าสงวนแห่งชาติ แต่การจะนำมานั้นคณะรัฐมนตรีจะต้องให้ความเห็นชอบก่อนและ

เพื่อความรวดเร็วกฎหมายจึงกำหนดให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงที่นำมาดำเนินการโดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ส่วน มาตรา 30 เป็นบทบัญญัติเกี่ยวกับการจัดที่ดินโดยเกษตรกรอาจได้รับที่ดินตามขนาดที่กฎหมายกำหนดและมีสิทธิเลือกที่จะเช่าหรือเช่าซื้อเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์

เพื่อให้การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบรรลุผลสมบูรณ์ตามเป้าหมายให้ประชาชนอยู่ดีกินดีจึงต้องมีบทบัญญัติให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการจัดที่ดินให้บุคคลใดเพื่อใช้สำหรับกิจการที่สนับสนุนหรือเกี่ยวเนื่องกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เช่น เพื่อการพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม การสาธารณสุข การศึกษา การศาสนา เป็นต้น ซึ่งกิจการเหล่านี้ล้วนมีความจำเป็นในการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมของเกษตรกรให้ก้าวหน้ายิ่งขึ้น

หลักการตาม มาตรา 30 วรรคสาม และวรรคสี่สามารถแก้ไขปัญหาราษฎรที่บุกรุกเข้าไปครอบครองที่ดินของรัฐในเขตป่าสงวนได้ดีกว่าหลักการบันได 3 ขั้น (ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525) ด้วยเหตุผลดังต่อไปนี้

1. การจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินสามารถจัดที่ดินทำกินในเขตป่าสงวนให้กับราษฎรตามหลักการบันได 3 ขั้น ทั้ง 3 กลุ่ม ได้ในระยะเวลาเดียวกัน พร้อมกันทั้งหมด

2. ราษฎรตามข้อ 4.1 จะได้รับการจัดที่ดินอย่างยุติธรรม ตามหลักการที่กำหนดในมาตรา 30 ส่วนพวกที่ครอบครองอยู่ก่อน พ.ศ. 2510 จะได้รับการจัดที่ดินแบบให้เปล่า สำหรับ 50 ไร่แรก ส่วนที่เหลือต้องเสียค่าเช่า หรือค่าชดเชย แต่รวมกันต้องไม่เกิน 100 ไร่

3. สิทธิที่ราษฎรจะได้รับจากการจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินอาจเลือกเช่าหรือเช่าซื้อก็ได้ตามความจำนง เมื่อเช่าซื้อครบตามงวดที่กำหนดแล้ว ก็จะได้รับกรรมสิทธิ์โดย ส.ป.ก. ร้องขอต่อกรมที่ดินให้ออกโฉนดหรือ น.ส.3 ให้แก่เกษตรกร ตามอำนาจที่กำหนดไว้ในมาตรา 36 ทวิ วรรคท้าย

4. เอกสารสิทธิตามข้อ 4.3 ถึงแม้จะตกอยู่ภายใต้บังคับของมาตรา 39 ของกฎหมาย คือห้ามโอนหรือแบ่งแยกไปยังบุคคลอื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม แต่ก็สามารถใช้ค้ำประกันสินเชื่อมาลงทุนได้ และถ้าไม่ประสงค์จะทำกินต่อไปก็ขายกลับคืนไปยัง ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร

7. การแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินในเขตป่าไม้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ 23 กุมภาพันธ์ 2533 ให้กระทรวงมหาดไทยดำเนินการสำรวจสถานที่ราชการ บ้านเรือน ที่ดินทำกินของราษฎรและถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและเขตที่สาธารณประโยชน์ เพื่อพิจารณามาตรการในการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร และที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งผลการสำรวจตามรายงานของกระทรวงมหาดไทยพบว่า

1. ป่าสงวนแห่งชาติ มีการสำรวจ จำนวน 1,285 ป่า เนื้อที่ประมาณ 158,880,045 ไร่ มีการถือครองใช้ประโยชน์รวมทั้งสิ้นประมาณ 35,204,205 ไร่ (22%)

(1) สถานที่ราชการ 12,648 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 612,592 ไร่

(2) บ้านเรือนราษฎร 1,070,702 หลัง เนื้อที่ประมาณ 4,485,658 ไร่ จำนวนประมาณ 5,002,821 คน

(3) ที่ดินทำกิน 1,445,202 แปลง เนื้อที่ประมาณ 28,889,800 ไร่

(4) ถนน 11,321 สาย เนื้อที่ประมาณ 350,142 ไร่

(5) อื่น ๆ (ฝาย อ่างเก็บน้ำ วัด สำนักสงฆ์ ฯลฯ) 19,711 แปลง เนื้อที่ประมาณ 866,013 ไร่

2. พื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร มีการสำรวจ จำนวน 137 ป่า เนื้อที่ประมาณ 4,065,184 ไร่ มีการถือครองใช้ประโยชน์รวมทั้งสิ้นประมาณ 2,409,275 ไร่ (59%)
 - (1) สถานที่ราชการ 434 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 30,564 ไร่
 - (2) บ้านเรือนราษฎร 63,388 หลัง เนื้อที่ประมาณ 172,213 ไร่ จำนวนประมาณ 236,078 คน
 - (3) ที่ดินทำกิน 95,378 แปลง เนื้อที่ประมาณ 2,120,027 ไร่
 - (4) ถนน 834 สาย เนื้อที่ประมาณ 42,982 ไร่
 - (5) อื่น ๆ 1,070 แปลง เนื้อที่ประมาณ 43,489 ไร่
3. ที่สาธารณะประโยชน์ มีการสำรวจ จำนวน 9,604 แปลง เนื้อที่ประมาณ 6,222,825 ไร่ มีการถือครองใช้ประโยชน์รวมทั้งสิ้นประมาณ 2,629,281 ไร่ (42%)
 - (1) สถานที่ราชการ 2,615 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 182,483 ไร่
 - (2) บ้านเรือนราษฎร 90,425 หลัง เนื้อที่ประมาณ 325,532 ไร่ จำนวนประมาณ 383,115 คน
 - (3) ที่ดินทำกิน 182,520 แปลง เนื้อที่ประมาณ 2,017,928 ไร่
 - (4) ถนน 2,441 สาย เนื้อที่ประมาณ 34,125 ไร่
 - (5) อื่น ๆ 3,898 แปลง เนื้อที่ประมาณ 91,382 ไร่

กระทรวงมหาดไทยกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ร่วมพิจารณาหาแนวทางแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและป่าไม้ถาวรแล้ว เมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2536 มีมติเห็นควรเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เห็นชอบหลักการและวิธีการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอและเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอเพิ่มเติม มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวมีรายละเอียด ดังนี้

1 หลักการ

1.1 กรณีราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้และการประกาศเขตป่าไม้ดังกล่าวทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้และกรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ถ้าประกาศเขตป่าไม้ไว้แล้วราษฎรบุกรุกในภายหลัง ราษฎรผู้บุกรุกจะได้สิทธิโดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

1.2 ให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีที่ขัดหรือแย้งกับมตินี้ ดังนี้

- (1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 เรื่องร่างพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่...) พ.ศ.
- (2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 เรื่องการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน
- (3) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2532 เรื่องการดำเนินงานตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชน ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527

(4) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2532 เรื่องการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย

(5) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2533 เรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการบ้านเรือนราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ และในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวร

(6) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535 เรื่องโครงการสำรวจสถานที่ราชการบ้านเรือน ที่ดินทำกินของราษฎร และถนนที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติในพื้นที่ที่จำแนกให้เป็นเขตป่าไม้ถาวรและเขตที่สาธารณประโยชน์

2 วิธีการ

2.1 ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและเขตป่าไม้ถาวรที่เสื่อมสภาพแล้วมีราษฎรเข้าถือครองทำกินอยู่ (ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายหรือตามมติคณะรัฐมนตรี) ให้กรมป่าไม้มอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินโดยออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น

2.2 เมื่อราษฎรได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ตามวิธีการปฏิรูปที่ดินแล้วเห็นว่าตนเองมีสิทธิครอบครองมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวรมีสิทธิยื่นคำร้องขอพิสูจน์สิทธิของตนต่อคณะกรรมการที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยจะแต่งตั้งขึ้น

2.3 คณะกรรมการที่รัฐมนตรีจะแต่งตั้งขึ้นประกอบด้วย ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัด ป่าไม้จังหวัด นายอำเภอประจำท้องที่ และกรรมการอื่นที่รัฐมนตรีเห็นสมควรไม่เกิน 3 นาย โดยมีปฏิรูปที่ดินจังหวัดเป็นกรรมการและเลขานุการ

2.4 การพิจารณาหลักฐานของราษฎรในการพิสูจน์สิทธิให้พิจารณาจากหลักฐานที่เป็นเอกสารของทางราชการ หากหลักฐานไม่ชัดเจนให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ โครงการ วี เอ พี-61 เป็นหลักฐานในการพิสูจน์สิทธิ

2.5 ในกรณีที่คณะกรรมการมีมติว่า ราษฎรผู้ครอบครองที่ดินมาก่อนการกำหนดเป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตป่าไม้ถาวร ให้ ส.ป.ก. ส่งบัญชีรายชื่อพร้อมทั้งเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ให้ กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้ร้องต่อไป การส่งเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้ดำเนินการภายใน 30 วัน นับแต่วันที่คณะกรรมการมีมติ

2.6 ที่ดินเขตชุมชนที่เป็นหมู่บ้านถาวร ชุมชนพาณิชยกรรม สถานที่ราชการ ศาสนสถาน สาธารณูปโภคต่าง ๆ ให้ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก.4-01 ให้และส่งเอกสารนั้นให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินส่วนเขตเทศบาลและสุขาภิบาลถือว่ายกเว้นจากเขตปฏิรูปที่ดิน

2.7 กรมป่าไม้ กรมที่ดิน และ ส.ป.ก. อาจจะกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ ให้ราษฎรปลูกป่าหรือไม่ยืนต้น ตามความเหมาะสม ในที่ดินที่ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ก่อนส่งเอกสารดังกล่าวให้กรมที่ดินออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน

2.8 ให้มีคณะกรรมการติดตามผลการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีนี้ซึ่งนายกรัฐมนตรีจะแต่งตั้ง ประกอบด้วย

- (1) ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีประจำเขตท้องที่
- (2) ผู้ตรวจราชการกระทรวงมหาดไทยประจำเขตท้องที่

(3) ผู้ตรวจราชการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประจำเขตท้องที่

ต่อมามีปัญหาการแจกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ที่จังหวัดภูเก็ต มีการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐบาลนายชวน หลีกภัย จึงได้มีการยุบสภา รัฐบาลใหม่ซึ่งมีนายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538 ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ดังกล่าว

8. การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ¹

แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ.2504-2509) กำหนดให้รักษาพื้นที่ของประเทศไว้ร้อยละ 50 เพื่อเป็นพื้นที่ป่าไม้ของชาติ การคัดเลือกพื้นที่ให้ยึดถือตามผลการจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504 เป็นหลักและให้กรมป่าไม้ดำเนินการประกาศพื้นที่เหล่านั้นเป็นป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ารวมทั้งพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ต่าง ๆ ตามกฎหมาย แต่ต่อมาได้มีการบุกรุกของราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยและทำประโยชน์ก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้กลายเป็นปัญหาด้านการเมือง เศรษฐกิจ และสังคม คณะรัฐมนตรีจึงมีมติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 กำหนดนโยบายการป่าไม้ขึ้น เพื่อเป็นแนวทางในการจัดการและพัฒนาทรัพยากรป่าไม้ให้ประสานสอดคล้องกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่น พร้อมทั้งได้ลดเป้าหมายพื้นที่ป่าไม้ของชาติลงเหลือร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ แต่ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าและความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าไม้มักยังมีต่อไป

ในปี 2531 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์สั่งการให้กรมป่าไม้ดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ

- (1) พื้นที่ป่าอนุรักษ์ เป็นพื้นที่ป่าซึ่งมีสภาพสมบูรณ์โดยต้องกำหนดแนวเขตให้ชัดเจนและห้ามผู้ใดเข้าทำประโยชน์โดยเด็ดขาด
- (2) พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ประเภทที่ 1 เป็นพื้นที่ป่าซึ่งเสื่อมโทรมสำหรับมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นำไปจัดสรรเป็นที่ทำกินของประชาชน
- (3) พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ประเภทที่ 2 เป็นพื้นที่ป่าที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เอกชนขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดโดยห้ามตัดไม้ใหญ่อย่างเด็ดขาด

ต่อมาได้มีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายครั้งและกระทรวงอุตสาหกรรมทักท้วงว่าการจำแนกพื้นที่ป่าไม้มิได้นำข้อมูลทางด้านทรัพยากรธรณีเข้าไปประกอบในการพิจารณาด้วย จึงเป็นสาเหตุทำให้การดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ต้องหยุดชะงักไม่มีความต่อเนื่องและก้าวหน้าเท่าที่ควรจนถึงปี พ.ศ. 2534 กรมป่าไม้จึงได้ดำเนินการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ของชาติขึ้นใหม่ โดยนำข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติชนิดอื่นมาประกอบในการพิจารณาด้วย คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ได้มีมติเมื่อคราวประชุม ครั้งที่ 1/2534 วันที่ 3 พฤษภาคม 2534 ให้กรมป่าไม้ดำเนินการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้เฉพาะในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก่อน

¹ กองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้, การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ, (กรุงเทพ : โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย) พ.ศ. 2535, หน้า 9-21

ผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ได้ถูกนำเสนอคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติพิจารณา และได้มีมติคราวประชุมครั้งที่ 3/2534 เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2534 ครั้งที่ 5/2534 เมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2534 และครั้งที่ 1/2535 เมื่อวันที่ 23 มกราคม 2535 ดังนี้

7.8.1 เห็นชอบกับหลักเกณฑ์และวิธีการในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

7.8.2 เห็นชอบกับผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ และเมื่อดำเนินการในพื้นที่ให้ทำการปรับแนวเขตได้ตามสภาพข้อเท็จจริงและความเหมาะสมในภูมิประเทศ

7.8.3 เห็นชอบกับมาตรการและแนวทางการปฏิบัติงานตามมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ให้สำนักงานประมาณให้ความสนับสนุนในเรื่องงบประมาณ เพื่อดำเนินการตามแผนงานในแนวทางการปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่อง

7.8.4 เห็นชอบในหลักการให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำผลการดำเนินงานที่แล้วเสร็จเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาต่อไป

คณะรัฐมนตรี ได้มีมติเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 ดังนี้

(1) ให้กรมป่าไม้ดำเนินการปรับปรุงการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

(2) เห็นชอบในหลักเกณฑ์และวิธีการในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

(3) เห็นชอบกับผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ และเมื่อดำเนินการในพื้นที่ให้ทำการปรับแนวเขตได้ตามสภาพข้อเท็จจริงและความเหมาะสมในภูมิประเทศ

(4) เห็นชอบกับมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ

(5) เห็นชอบในหลักการตามแนวทางปฏิบัติงานตามมาตรการการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดสรรงบประมาณสนับสนุนในการดำเนินงานตามแผนงานอย่างต่อเนื่อง

9. การประชุมเจรจาแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 17 เมษายน 2540 เห็นชอบผลการประชุมเจรจาแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน เมื่อวันที่ 11 เมษายน 2540 ตามที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรีเสนอ ดังนี้

1. กรณีปัญหาป่าไม้

1.1 แนวทางแก้ไขปัญหาการอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ภาคเหนือ จำนวน 19 กรณี 107 หมู่บ้าน

1) เห็นชอบในการคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิ์ว่าอยู่ก่อนการประกาศป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตลุ่มน้ำชั้น 1) หรือไม่ ถ้าพิสูจน์ได้ว่าอยู่มาก่อน ให้

ทำการรับรองสิทธิที่มั่นคงในการอยู่อาศัยและ/หรือทำกินโดยให้สิทธิดังกล่าวตกทอดทางมรดกแก่ทายาทและห้ามจำหน่ายจ่ายโอนไปยังบุคคลอื่น

2) ในระหว่างการดำเนินการตามข้อ 1) ให้ยุติการอพยพราษฎรไว้ก่อน

3) ถ้ามีการกระทำการใดอันเป็นการบุกรุกพื้นที่ใหม่ หรือเป็นการทำลายหรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและสิ่งแวดล้อม จะมีการดำเนินการตามกฎหมายอย่างจริงจัง

4) จะดำเนินกระบวนการพิจารณาพิจารณาในร่าง พ.ร.บ. ป่าชุมชน ตามที่คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการในข้อตกลงดังกล่าวกับสมัชชาคนจนไปแล้ว เพื่อให้ได้ข้อสรุป และเสนอต่อรัฐสภาในสมัยการประชุมต่อไป

1.2 กรณีปัญหาการชดเชยความเสียหายจากโครงการ คจก.

ในกรณีประชาชนได้รับความเสียหายจากการดำเนินงานของโครงการ คจก. และรัฐจำเป็นต้องช่วยเหลือเพื่อชดเชยความเสียหายดังกล่าว

โดยให้คณะกรรมการเจรจากลุ่มป่าไม้ที่ดินซึ่งรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายประวัฒน์ อุตตะโมต) เป็นประธานดำเนินการพิจารณารายละเอียดจำนวนผู้เดือดร้อน และจำนวนเงินที่จะช่วยเหลือเพื่อชดเชยค่าเสียหายในพื้นที่ป่านาอย่างลึก (บ้านเทพนา บ้านโนนสวรรค์) ตำบลบ้านไร่ อำเภอเทพสถิต จังหวัดชัยภูมิ และป่าดงลานอำเภอกุฉินารายณ์ อำเภอลำทะเมนชัย และอำเภอสว่างแดนดิน จังหวัดขอนแก่น

1.3 กรณีปัญหาป่าไม้ที่ดินภาคอีสานที่ยังไม่ได้เจรจาหรือเจรจาแล้ว แต่ยังไม่ได้ข้อยุติ

นายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้เปิดการเจรจาเพื่อหาข้อยุติโดยเร่งด่วน เพื่อให้สรุปเรื่องนำเสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบอย่างช้าที่สุดภายในวันที่ 29 เมษายน 2540

2. กรณีปัญหาผลกระทบจากปัญหาจากการสร้างเขื่อน

2.1 เขื่อนปากมูล ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (นายอดิศร เพียงเกษ) ประธานการเจรจากลุ่มปัญหาผู้ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อน ตั้งคณะทำงานเพื่อพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับจำนวนครอบครัวของผู้ได้รับผลกระทบ และจำนวนที่ดินที่จะทำการจัดสรรให้แก่ราษฎร แนวทางการได้มาซึ่งที่ดิน แนวทางการแก้ไขปัญหาในกรณีที่ไม่สามารถจัดหาที่ดินรองรับให้ได้เพียงพอ ซึ่งเป็นการชดเชยการสูญเสียการประกอบอาชีพประมง เสนอที่ประชุมการเจรจาปัญหาเรื่องเขื่อน ให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

2.2 เขื่อนสิรินธร ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (นายอดิศร เพียงเกษ) จัดตั้งคณะทำงานพิจารณารายละเอียดเกี่ยวกับการจัดหาที่ดินให้เป็นไปตามแนวทางที่ตกลงกันไว้ในการประชุมเจรจาแก้ไขปัญหาเรื่องเขื่อนสิรินธร เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2540 ณ กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เสนอที่ประชุมการเจรจาปัญหาเรื่องเขื่อน ให้ความเห็นชอบก่อนนำเสนอคณะรัฐมนตรี

2.3 เขื่อนราษีไศล ให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม (นายอดิศร เพียงเกษ) จัดทำรายละเอียดถึงเหตุผลเกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยที่ดินในราคาไร่ละ 32,000 บาท ให้กับราษฎร เสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง

2.4 กรณีเขื่อนที่ยังไม่ได้สร้างจำนวน 5 แห่ง คือ

(1) เขื่อนโปร่งขุนเพชร จังหวัดชัยภูมิ

- (2) เชื้อนร็อบร้อ จังหวัดชุมพร
- (3) เชื้อนแก่งเสือเต้น จังหวัดแพร่
- (4) เชื้อนลำโดมใหญ่ จังหวัดอุบลราชธานี
- (5) เชื้อนสายบุรี จังหวัดยะลา

1) เห็นชอบในหลักการว่า การก่อสร้างเขื่อนจะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบ และรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หรือการทำประชาพิจารณ์ เพื่อประกอบการพิจารณา และได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่าย

2) ให้พัฒนากระบวนการศึกษาและพิจารณาตัดสินใจ โดยประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมทุกขั้นตอน

3) ให้มีการพัฒนาสาธารณูปโภคและการบริการขั้นพื้นฐานในพื้นที่

10. การเจรจาการดำเนินงานเจรจากลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดิน คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ วันที่ 29 เมษายน 2540 ให้ความเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ผลการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน (กลุ่มปัญหาป่าไม้และที่ดิน) ระหว่างส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและตัวแทนกลุ่ม ซึ่งมีรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายประวิทย์ อดิตะโมต) เป็นประธานการพิจารณาปัญหาของกลุ่มดังกล่าว ตั้งแต่วันที่ 27 มกราคม 2540 เป็นต้นมา รวมทั้งสิ้น 13 ครั้ง มีการเจรจา 70 กรณี และได้ข้อยุติแล้วทุกกรณี

11. ผลการประชุมเจรจาแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน (กรณีผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการสร้างเขื่อน)

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ วันที่ 29 เมษายน 2540 เห็นชอบตามที่กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อมเสนอผลการประชุมเจรจาแก้ไขปัญหาของสมัชชาคนจน ระหว่างตัวแทนสมัชชาคนจนและฝ่ายรัฐบาล เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2540 กรณีผู้ได้รับผลกระทบจากโครงการสร้างเขื่อนต่าง ๆ ได้แก่ กรณีเขื่อนราษีไศล กรณีเขื่อนสิรินธร และกรณีเขื่อนปากมูล

ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการติดตามการดำเนินงานโครงการเขื่อนต่าง ๆ ตามที่สมัชชาคนจนเรียกร้อง โดยมีองค์ประกอบของตัวแทนสมัชชาคนจน และตัวแทนจากส่วนราชการในสัดส่วนที่เท่ากัน โดยยึดหลักที่ว่า การก่อสร้างเขื่อนใด ๆ จะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อได้มีการพิจารณาอย่างรอบคอบและได้รับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับความเห็นชอบจากทุกฝ่ายแล้ว

สำหรับกรณีการจ่ายเงินค่าชดเชยที่ดินของราษฎรที่ได้รับความเดือดร้อนจากโครงการเขื่อนดังกล่าวข้างต้น คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบให้ดำเนินการดังต่อไปนี้

1. กรณีเขื่อนราษีไศล ซึ่งครอบคลุมราษฎร จำนวน 1,156 ครอบครัว พื้นที่ 11,485 ไร่ 3 งาน กำหนดราคาประเมินที่ดินไร่ละ 32,000 บาท โดยเบิกจ่ายเงินจากงบประมาณส่วนกลางให้แก่ราษฎร และให้ดำเนินการจ่ายภายในระยะเวลาประมาณ 1 เดือน นับจากที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติ สำหรับข้อ

เรียกร้อยค่าชดเชยอื่น ๆ ให้ถือเป็นอันยุติไม่เรียกร้อย และจะดำเนินการในส่วนผู้เรียกร้องที่เหลืออยู่อีก 1,525 ราย ต่อไป

2. กรณีเชื่อนสิรินธร ซึ่งครอบคลุมราษฎร จำนวน 2,526 ครอบครัว และจำเป็นต้องจัดสรรพื้นที่ให้แก่ราษฎรทั้งหมด 37,890 ไร่ โดยพิจารณาให้ราษฎรจัดซื้อที่ดินด้วยตนเอง ครอบครัวละ 15 ไร่ ในอัตราไร่ละ 32,000 บาท คิดเป็นครอบครัวละ 480,000 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 1,212,480,000 บาท

3. กรณีเชื่อนปากมูล ซึ่งครอบคลุมราษฎร จำนวน 3,084 ครอบครัว แต่จากการตรวจสอบพื้นที่ ยังไม่สามารถจัดหาที่ดินทดแทนให้แก่ราษฎรในพื้นที่ดังกล่าวได้ จึงเห็นควรให้จ่ายค่าชดเชยให้แก่ราษฎรนำไปจัดซื้อที่ดินด้วยตนเอง ครอบครัวละ 15 ไร่ ในอัตราไร่ละ 35,000 บาท คิดเป็นครอบครัวละ 525,000 บาท รวมเป็นเงินทั้งสิ้น 1,619,100,000 บาท

อนึ่ง สำหรับกรณีเชื่อนสิรินธรและเชื่อนปากมูลนั้น คณะรัฐมนตรีมีมติให้มีการพิจารณาจัดตั้งกองทุน เพื่อจ่ายเงินค่าชดเชยให้แก่ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากโครงการสร้างเขื่อนดังกล่าว โดยมอบหมายให้กระทรวงการคลังรับไปดำเนินการต่อไป

12. มาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนและอุทยานแห่งชาติในภาพรวมทั้งประเทศ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 พิจารณาเห็นชอบมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งจำแนกเป็น 5 ประเภท ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องถือปฏิบัติต่อไป ดังนี้

1. ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี

เมื่อราษฎรเสนอปัญหาเรียกร้องให้เพิกถอนเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ให้คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินประจำจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบพื้นที่ เมื่อคณะกรรมการฯ พิจารณาผลการตรวจสอบคณะทำงานฯ แล้วให้นำเสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีกำหนดเขตป่าไม้ถาวรเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง โดยจำแนกเป็นพื้นที่ทำกินหรือพื้นที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่น ๆ แล้วมอบให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป เช่น ส.ป.ก. และกรมที่ดิน เป็นต้น

2. ป่าสงวนแห่งชาติ

เนื่องจากราษฎรได้เรียกร้องให้กรมป่าไม้มอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. และให้ ส.ป.ก. เร่งรัดการออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 และจากข้อเท็จจริงปรากฏว่า กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการตามกฎหมายปฏิบัติที่ดินแล้ว ประมาณ 44 ล้านไร่ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 แต่เกิดปัญหาความคลาดเคลื่อนของแผนที่ มีการมอบพื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิบัติที่ดินให้ ส.ป.ก. จึงได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538 ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ได้ทำบันทึกข้อตกลงในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ โดยจะกันพื้นที่ดังนี้ออก คือ พื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่า พื้นที่ที่มีสภาพหรือศักยภาพทำการเกษตรไม่คุ้มค่า พื้นที่ที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศน์ และพื้นที่ที่ควรอนุรักษ์ไว้ให้ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน พื้นที่ภูเขาสูงชันหรือพื้นที่ที่มีความลาดชันโดยเฉลี่ยตั้งแต่ร้อยละ 35 ขึ้นไป และพื้นที่

ที่ดินน้ำลำธาร พื้นที่ที่กรมป่าไม้มีภาระผูกพันตามกฎหมาย พื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่ยังไม่มีราษฎรถือครองทำกิน ดังนั้น จึงให้

1) กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ปฏิบัติตามข้อตกลง โดยเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกป่าโดยเร็ว

2) ให้ ส.ป.ก. นำผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไปเร่งรัดกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินโดยเร็ว

3) เพื่อแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ป่าใดที่ผ่านการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงแล้ว และยังมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ ส.ป.ก. ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-98 ให้ราษฎรก่อน เมื่อมีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ให้ ส.ป.ก. เร่งรัดออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ให้กับราษฎรโดยเร็ว

4) พื้นที่ที่ไม่สมควรจะนำไปปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้พิจารณากำหนดเป็นป่าสงวน หรือ สงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่าง ๆ หรือให้ดำเนินการตามกิจกรรมของกรมป่าไม้ตามหน้าที่และความรับผิดชอบ

3. ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี

เนื่องจากราษฎรเรียกร้องให้ปรับแนวเขตป่าอนุรักษ์ซึ่งทับกับที่ทำกินของราษฎรข้อเท็จจริงสรุปได้ว่าคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 10 และวันที่ 17 มีนาคม 2535 จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ของประเทศเป็น 3 พื้นที่ คือ พื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) การจำแนกอาจมีการคลาดเคลื่อนจากสภาพข้อเท็จจริงในบางพื้นที่ ราษฎรจึงเรียกร้องให้มีการปรับแนวเขตให้ถูกต้องตามข้อเท็จจริง ซึ่งในเรื่องนี้ได้มีการแก้ไขปัญหาโดยวิธีการปฏิรูปที่ดินสำหรับเขตพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (Zone E) และเขตพื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร (Zone A) ที่เสื่อมสภาพหรือมีราษฎรอยู่อาศัยทำกินแล้ว แต่สำหรับป่าเพื่อการอนุรักษ์ (Zone C) มติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้นได้กำหนดให้มีการปรับปรุงแนวเขตได้ โดยให้มีคณะทำงาน 5 ฝ่าย คือ ผู้แทนฝ่าย

ปกครองระดับพื้นที่ (นายอำเภอ หรือ ปลัดอำเภอ) เป็นหัวหน้าคณะทำงาน ผู้แทนสำนักงานป่าไม้เขต ผู้แทนราษฎรในพื้นที่เป็นคณะทำงาน และผู้แทนสำนักงานป่าไม้จังหวัด เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ดังนั้น เมื่อราษฎรเรียกร้องเสนอปัญหาให้ปรับปรุงแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะทำงาน 5 ฝ่าย ตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวข้างต้น เมื่อคณะทำงาน 5 ฝ่าย สืบค้นพื้นที่เสร็จแล้วให้เสนอคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัดพิจารณา และส่งให้สำนักงานป่าไม้เขตดำเนินการรังวัด ปักเขต ปรับปรุงแผนที่ แล้วส่งให้กรมป่าไม้ดำเนินการนำเสนอต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และคณะรัฐมนตรีต่อไป และเพื่อให้การแก้ไขปัญหาเดือดร้อนของราษฎรเป็นไปด้วยความรวดเร็วจึงให้

3.1 เร่งรัดดำเนินการปรับแนวเขตป่าเพื่อการอนุรักษ์ในพื้นที่ที่มีปัญหาราษฎรเรียกร้องให้แล้วเสร็จโดยเร็วก่อนเป็นอันดับแรก แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบมอบบริเวณพื้นที่ที่ปรับออก ให้ ส.ป.ก. นำไปปฏิรูปที่ดิน

3.2 ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีอื่น ๆ ที่ไม่มีปัญหาราษฎรเรียกร้อง ให้เร่งรัดดำเนินการปรับแนวเขตให้ถูกต้อง สอดคล้องตามกฎหมายประกอบกัน

3.3 พื้นที่ที่ผ่านการปรับแนวเขต และมีความเหมาะสมที่จะกำหนดไว้เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ โดยไม่มีปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตที่ชัดเจน และป้องกันดูแลคุ้มครองอย่างเข้มงวด ไม่ให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองอยู่อาศัยทำกิน หากมีการบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

4. ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ชั้น 2

เนื่องจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้กำหนดขึ้นเพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืชและพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่า หายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยและการพังทลายของดิน รวมถึงตลอดถึงเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษา วิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่นคงของชาติ ดังนั้น

4.1 ให้ถือปฏิบัติตามนโยบายที่รัฐจะไม่ออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกหรือครอบครองที่ดินในเขตป่าอนุรักษ์โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายต่อไป

4.2 ให้กรมป่าไม้สำรวจจำนวนราษฎรและพื้นที่ที่ครอบครองให้ชัดเจน เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

4.3 ให้กรมป่าไม้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะให้ราษฎรอยู่อาศัย และหรือทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยให้คำนึงถึงความเหมาะสมในการดำรงชีพและให้มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้น้อยที่สุด ทั้งนี้ ให้ทำขอบเขตให้ชัดเจนเป็นที่ทราบทั่วกัน และห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด

4.4 ให้กรมป่าไม้ร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและตัวแทนราษฎรในพื้นที่กำหนดมาตรการเพื่อการอยู่อาศัยการทำประโยชน์อื่น ๆ ตามความเหมาะสมของแต่ละพื้นที่ โดยรัฐจะสนับสนุนด้านการสาธารณสุข การพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม ในกรณีของรัฐจัดที่ทำกินให้ โดยให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเตรียมแผนงานรองรับ

4.5 ให้ตั้งกรรมการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ในแต่ละพื้นที่ ประกอบด้วยตัวแทนฝ่ายราชการ และราษฎรที่มีปัญหาเกี่ยวข้องโดยตรงฝ่ายละเท่า ๆ กัน เพื่อทำการตรวจสอบพิสูจน์ เพื่อดำเนินการรับรองสิทธิการอยู่อาศัยทำกิน

4.6 การรับรองสิทธิอยู่อาศัยและหรือทำกินให้แก่ราษฎร ให้ดำเนินการตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ หากพื้นที่ใดเป็นเขตอุทยานแห่งชาติ หรือเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเป็นเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย ให้สำรวจขอบเขตให้ชัดเจนแน่นอน แล้วดำเนินการเพิกถอนตามวิธีการที่กฎหมายกำหนดเพื่อให้กลับมาเป็นป่าสงวนตามกฎหมาย หากเป็นป่าอนุรักษ์ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 ชั้น 2 ให้ดำเนินการตามขั้นตอนที่กำหนดไว้ แล้วนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเปลี่ยนแปลงมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ หรือเสนอขอผ่อนผันการใช้ประโยชน์ต่อไป และในการให้เอกสารรับรองสิทธิ สทก. พิเศษให้กำหนดเงื่อนไขห้ามจำหน่ายจ่ายโอนแต่ให้ตกทอดทางมรดกได้ และกำหนดเงื่อนไขในการใช้พื้นที่เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด สำหรับขนาดของพื้นที่ให้คำนึงถึงจำนวนพื้นที่ที่เหมาะสมในแต่ละพื้นที่ประกอบกับจำนวนผู้ได้รับสิทธิเป็นสำคัญ

5. พื้นที่อื่น ๆ เช่น พื้นที่สวนป่า

กรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเสนอปัญหาให้จังหวัดดำเนินการ โดยตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยให้มีทั้งฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่า ๆ กัน ในการตรวจสอบข้อเท็จจริง ให้พิสูจน์การอยู่อาศัยครอบครองการทำประโยชน์ในพื้นที่ให้ชัดเจนว่ามีมาก่อนหรือไม่ ราษฎรเดือดร้อนอย่างไร เคยได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการมาแล้วหรือไม่ แล้วเสนอมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามมาตรการและแนวทางของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ความเป็นธรรมกับราษฎรให้มากที่สุด

ในการดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎรดังกล่าว ในหลักการควรเร่งรัดดำเนินการแก้ไขปัญหาตามมาตรการที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยจะยุติการผลักดันและอพยพราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินอยู่เดิมในพื้นที่ป่าประเภทต่าง ๆ ไว้ก่อน และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย โดยองค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น อบต.หรือสภาตำบลและชุมชนเข้ามาร่วมดูแลรักษาภาพป่าไม่ให้มีการบุกรุก ทำลาย หรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่า และหรือสิ่งแวดล้อมต่อไป

ถ้ามีการกระทำใด ๆ อันเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่หรือเป็นการทำลาย หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและหรือสิ่งแวดล้อมให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด ทั้งนี้ ให้ตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจ ประกอบด้วย ผู้แทนกระทรวงมหาดไทย ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ผู้แทนกระทรวงกลาโหม (กองทัพบก) จัดทำแผนปฏิบัติการป้องกันป่าทุกประเภทในทุกภาคเพื่อป้องกันเกิดผลในการปฏิบัติอย่างมีประสิทธิภาพ

ให้กรมป่าไม้รับไปดำเนินการจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในระดับพื้นที่ให้ชัดเจน รวมถึงแผนปฏิบัติการฟื้นฟูอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชน องค์กรเอกชน และองค์กรปกครองท้องถิ่น อันจะส่งผลให้การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ เป็นไปอย่างเป็นระบบยั่งยืน และไม่เกิดปัญหาความขัดแย้งการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

ให้สำนักงานประมาณพิจารณาจัดเงินอุดหนุนจากงบประมาณแผ่นดิน ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินกิจกรรมตามนโยบาย มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหาในแต่ละประเภทพื้นที่ รวมถึงการจัดทำแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในระดับพื้นที่ ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเสนอขอตั้งงบประมาณเป็นปี ๆ ไป

ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เร่งรัดดำเนินการตามแผนพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ในช่วงแผนพัฒนาฉบับที่ 8 ซึ่งได้ปรับปรุงแก้ไขตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 18 มีนาคม 2540 แล้ว เพื่อให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการเกษตรแบบยั่งยืน โดยเน้นกิจกรรมเกษตรธรรมชาติ เกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน และวนเกษตร เพื่อให้เกษตรกรสามารถยกระดับรายได้จากการประกอบอาชีพ พร้อมทั้งสามารถรักษาสภาพแวดล้อม เน้นความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เอกชน และเกษตรกรให้มีส่วนร่วมในการเข้ามาแก้ไขปัญหาและพัฒนาการเกษตรมากขึ้น ทั้งนี้ จะมีผลให้ภาคเกษตร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อย กลุ่มเกษตรกรผู้ยากจนจะได้รับประโยชน์ในการยกระดับคุณภาพชีวิตและความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น และยังเป็นส่งเสริมให้การเกษตรสามารถฟื้นฟูและรักษาสภาพแวดล้อมให้ยั่งยืนสอดคล้องกับแผนพัฒนา ฉบับที่ 8 เพื่อให้เกิดการพัฒนาการเกษตรอย่างสมบูรณ์แบบต่อไป

ให้ส่วนราชการและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ส.ป.ก. ธ.ก.ส. และสหกรณ์การเกษตรในพื้นที่สนับสนุนสินเชื่อเงื่อนไขผ่อนปรนระยะยาวแก่เกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งสำหรับการทำการเกษตรที่เกี่ยวเนื่องสิ่งแวดล้อม

โดยที่คณะรัฐมนตรีได้รับหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชนไปแล้ว และเพื่อให้ได้ข้อสรุปในเรื่องนี้ที่ชัดเจนจะได้มอบหมายให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งรัดดำเนินการกระบวนการพิจารณาพิจารณาในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน เพื่อให้สามารถนำเสนอต่อรัฐสภาในสมัยประชุมสามัญต่อไป

13. การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541)

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ดังนี้

1. คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้พิจารณาบททวนมติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้แล้ว มีความเห็นในเรื่องเกี่ยวกับการพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักร่วมกับหลักฐานอื่น และการกำหนดมาตรการการอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้ไม่ให้ขยายพื้นที่เพิ่มเติม มติคณะกรรมการฯ โดยสรุป ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรมป่าไม้) พิจารณาปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ โดยเฉพาะมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 17 เมษายน 2540 วันที่ 22 เมษายน 2540 และวันที่ 29 เมษายน 2540 โดยให้ใช้แนวทางมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 22 เมษายน 2540 เกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมทั้งประเทศเป็นฐานในการปรับปรุงและนำความเห็นของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติไปประกอบการพิจารณาด้วย

2. คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้ประชุมเมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2541 เกี่ยวกับการเรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ มีมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยมีมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้ เพื่อเป็นการสงวนคุ้มครองป้องกันพื้นที่ป่าไม้ของชาติที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ จึงกำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้ เป็น 2 ด้าน คือ

1. ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้

1.1 ป่าสงวนแห่งชาติ

1) พื้นที่ป่าที่เหมาะสมต่อการเกษตร และพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจที่เสื่อมสภาพ
กรมป่าไม้ได้มอบพื้นที่ดังกล่าวให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินตามนโยบายรัฐบาล เมื่อปี พ.ศ. 2536 แล้ว ดังนั้น เพื่อให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลสัมฤทธิ์ผล จึงให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. ปฏิบัติตามข้อตกลงว่าด้วยแนวทางปฏิบัติในการกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2538 โดยเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จทุกป่าโดยเร็ว

(2) พื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามหน้าที่และความรับผิดชอบ และเพื่อเปิดโอกาสให้ราษฎรในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ อย่างเป็นรูปธรรม ให้กรมป่าไม้พิจารณาตามความเหมาะสมจัดการพื้นที่ที่มีสภาพป่าแปลงเล็ก แปลงน้อย ในพื้นที่ราบและมีใช้เป็นพื้นที่ที่ควรสงวนรักษาไว้เพื่อคุ้มครองระบบนิเวศ และสภาพแปลงดังกล่าว

จะต้องไม่ติดกับป่าผืนใหญ่ โดยร่วมกับองค์การบริหารส่วนตำบลท้องที่ และ ส.ป.ก. กรณีนี้ให้พิจารณาจัดทำเป็นพื้นที่ทดลองจัดการเป็นบางแห่งก่อน

(3) ให้ ส.ป.ก. นำผลการปฏิบัติตามบันทึกข้อตกลงไปเร่งรัดกำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน เมื่อมีเขตปฏิรูปที่ดินแล้วให้ ส.ป.ก. เร่งรัดดำเนินการต่อไป และให้กำหนดเป็นเงื่อนไขการใช้ที่ดิน ส.ป.ก. ให้ราษฎรปลูกไม้ผลและ/หรือไม้ยืนต้นอย่างน้อยร้อยละ 20 ของเนื้อที่ที่ได้รับ กรณีเป็นพื้นที่ติดกับเขตป่าไม้จะต้องปลูกไม้ผลและ/หรือไม้ยืนต้นเป็นแนวกันชน และให้นำเอาวิธีการจัดรูปแปลงที่ดินให้มีขนาดเหมาะสมเพื่อใช้แก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินอยู่อาศัย/ทำกินของราษฎรในเขตป่าไม้ด้วย

2) พื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มเติม ตามผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 ซึ่งกำหนดไว้ว่า เมื่อดำเนินการในพื้นที่ให้กรมป่าไม้ปรับแนวเขตได้ตามสภาพข้อเท็จจริงและความเหมาะสมในภูมิประเทศ ผลจากการปรับแนวเขตให้ดำเนินการ ดังนี้

(1) บริเวณพื้นที่ที่ปรับออกเป็นพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ หากมีราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม

(2) พื้นที่ที่ผ่านการตรวจสอบและมีความเหมาะสมที่จะกำหนดไว้เป็นป่าเพื่อการอนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายตามความเหมาะสมในแต่ละพื้นที่ ทั้งนี้ ให้กรมป่าไม้จัดทำแนวเขตที่ชัดเจน และป้องกันดูแลคุ้มครองอย่างเข้มงวด ไม่ให้ราษฎรบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองอยู่อาศัยทำกิน หากมีการบุกรุกเข้าไปยึดถือครอบครองให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด

1.2 ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1, ชั้นที่ 2 และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน)

เนื่องจากเขตพื้นที่ป่าอนุรักษ์ได้กำหนดขึ้น เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช และพันธุ์สัตว์ที่มีคุณค่า หายาก เพื่อการป้องกันภัยธรรมชาติ เช่น อุทกภัยและการพังทลายของดิน รวมถึงตลอดถึงเพื่อประโยชน์ด้านการศึกษา วิจัย นันทนาการของประชาชนและความมั่นคงของชาติ ดังนี้

1) ยืนยันนโยบายของรัฐที่จะไม่นำพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย และป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีไปดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

2) ให้กรมป่าไม้สำรวจพื้นที่ที่มีการครอบครองให้ชัดเจน และขึ้นทะเบียนผู้ครอบครอง เพื่อนำมาใช้เป็นข้อมูลในการจัดการเพื่อการอนุรักษ์และการพัฒนาอย่างยั่งยืน

3) ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศของกรมแผนที่ทหาร (หากไม่มีให้ใช้ภาพถ่ายดาวเทียม) ซึ่งถ่ายภาพพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และต้องพิจารณาร่วมกับพยานหลักฐานอื่น ซึ่งแสดงว่าได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้ามนั้น ๆ ด้วย

4) กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และดำเนินการตามกฎหมายเพื่อให้ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ แต่ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่ที่มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการคุ้มครองดูแลพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรี ให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้อาศัย/ทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยในพื้นที่รองรับให้มีการสนับสนุนด้านสาธารณูปโภคการพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง พื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกไปแล้ว ให้ทำการปลูกฟื้นฟูสภาพป่าต่อไป

5) กรณีผลการตรวจพิสูจน์พบว่า ราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการ ดังนี้

(1) ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น แล้วทำการปลูกป่าเพื่อฟื้นฟูสภาพสิ่งแวดล้อมการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ให้เตรียมแผนการรองรับในพื้นที่ที่เหมาะสม โดยสนับสนุนด้านสาธารณูปโภค การพัฒนาคุณภาพชีวิตและส่งเสริมอาชีพทั้งในและนอกภาคเกษตรกรรม รวมทั้งการพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง

(2) หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด และในระหว่างรอการเคลื่อนย้ายให้จัดระเบียบที่อยู่อาศัย/ทำกินให้เพียงพอต่อการดำรงชีพ

6) การดำเนินการตาม 4) และ 5) จะต้องกำหนดเงื่อนไขการใช้พื้นที่ให้เป็นไปในรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน เพื่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติ และ/หรือสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด

7) ให้ทุกส่วนราชการที่ดำเนินการพัฒนาพื้นที่สูง ทำการพัฒนาเฉพาะความต้องการพื้นฐานในการดำรงชีพ

1.3 พื้นที่อื่น ๆ ที่สงวนหรืออนุรักษ์ไว้เพื่อกิจการป่าไม้

กรณีที่มีราษฎรร้องเรียนเสนอปัญหาให้จังหวัดดำเนินการตั้งคณะทำงานตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยให้มีทั้งฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่า ๆ กัน การตรวจสอบข้อเท็จจริงให้พิสูจน์การอยู่อาศัยครอบครองทำประโยชน์ในพื้นที่ให้ชัดเจนว่ามีมาก่อนหรือไม่ ราษฎรเดือดร้อนอย่างไร เคยได้รับการช่วยเหลือจากทางราชการมาแล้วหรือไม่ แล้วเสนอมาตรการหรือแนวทางแก้ไขปัญหามาให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาตามมาตรการและแนวทางของแต่ละพื้นที่ที่เป็นปัญหา ทั้งนี้ ให้หน่วยงานผู้รับผิดชอบให้ความเป็นธรรมกับราษฎรให้มากที่สุด

2 ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ และอื่น ๆ

2.1 ถ้ามีการกระทำใด ๆ อันเป็นการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่และ/หรือขยายพื้นที่อยู่อาศัย/ทำกินเพิ่มเติม หรือเป็นการทำลาย หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและ/หรือสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด และเพื่อป้องกันมิให้มีการยึดถือครอบครองพื้นที่ ให้ผู้มีอำนาจหน้าที่สั่งให้ผู้กระทำผิดออกจากพื้นที่ ทำลาย รื้อถอน และ/หรือดำเนินการอื่น ๆ ตามที่กฎหมายกำหนด

2.2 ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติกำกับดูแลให้หน่วยงานหรือคณะกรรมการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ประสานการปฏิบัติกันอย่างสอดคล้องและมีเอกภาพ เพื่อความมีประสิทธิภาพ และสัมฤทธิ์ผลในการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

2.3 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย โดยจัดให้องค์กรปกครองท้องถิ่น เช่น อบต. หรือสภาตำบล และชุมชนเข้ามาร่วมดูแลรักษาสภาพป่าไม้มิให้มีการบุกรุกทำลาย หรือกระทำการใดอันเป็นการกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและ/หรือสิ่งแวดล้อม

2.4 ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย แผนงาน 4 ด้าน คือ 1) ด้านการป้องกันพื้นที่ 2) ด้านการควบคุมพื้นที่ 3) ด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 4) ด้านการติดตาม - ประเมินผลและระบบข้อมูล โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้ความร่วมมือดำเนินการให้เป็นไปตามแผนการจัดการฯ อันจะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้เป็นไปอย่างเป็นระบบ ยั่งยืน และเกิดความชัดเจนในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในพื้นที่

2.5 ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องพิจารณาดำเนินการแก้ไขปัญหการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบในพื้นที่ป่าไม้ ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

2.6 ให้สำนักงานประมาณพิจารณาสนับสนุนงบประมาณแผ่นดินให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องดำเนินกิจกรรมตามนโยบาย มาตรการและแนวทางแก้ไขปัญหในแต่ละประเภทพื้นที่ รวมถึงการดำเนินการแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในระดับพื้นที่ตามความจำเป็นและเหมาะสม โดยให้เสนอขอตั้งงบประมาณเป็นปี ๆ ไป

ภาคผนวกบทที่ 4

คณะกรรมการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

(1) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งขึ้นตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 กำหนดให้มีคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ประกอบด้วยประธานกรรมการคนหนึ่งและกรรมการอื่นที่มีความรู้ความชัดเจน หรือมีประสบการณ์ในทางเศรษฐกิจและสังคมอีกไม่เกินเก้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขธิการ ก.พ. ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังและผู้อำนวยการธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการนี้ด้วย

คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มีหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมต่อคณะรัฐมนตรี
2. พิจารณาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กับข้อเสนออื่นๆ ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ แล้วทำความเห็นเสนอต่อคณะรัฐมนตรี
3. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีในกิจการเกี่ยวกับการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมที่นายกรัฐมนตรีขอให้พิจารณา
4. จัดให้มีการประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาและในด้านการปฏิบัติตามแผน

(2) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามความใน มาตรา 14 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงกลาโหม อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมทางหลวง อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมทรัพยากรธรณี อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมธนารักษ์ ผู้อำนวยการสำนักงานประมาณ เลขาธิการสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เลขธิการสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขธิการสำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท และผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่เกินเจ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง อธิบดีกรมที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. วางนโยบายการจัดที่ดิน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับอยู่อาศัย และหาเลี้ยงชีพตามควรแก่สภาพ
2. วางแผนการถือครองที่ดิน
3. สงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้แก่ประชาชน
4. สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน
5. อนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวงการเมือง
6. ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น
7. ปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

8. มอบหมายให้ทบวงการเมืองที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่อย่างใดอย่างหนึ่งแทนคณะกรรมการได้ตามที่เห็นสมควร

9. ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น

10. วางระเบียบหรือข้อบังคับ กำหนดหลักเกณฑ์หรือเงื่อนไขเกี่ยวกับการจัดที่ดินหรือเพื่อกิจการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

(3) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดตั้งขึ้นตามความในมาตรา 12 แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงพาณิชย์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมปศุสัตว์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมการพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมบัญชีกลาง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ประธานคณะกรรมการกลางกลุ่มเกษตรกรแห่งประเทศไทย ประธานกลุ่มชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทยเป็นกรรมการ กรรมการอื่นอีกไม่เกินเก้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้แทนเกษตรกรหรือคนและผู้ที่ทรงคุณวุฒิไม่เกินสามคน เลขาธิการ ส.ป.ก. เป็นกรรมการและเลขานุการมีอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบในการกำหนดนโยบาย มาตรการ ข้อบังคับ หรือระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติงานการปฏิรูปที่ดินของ ส.ป.ก. ตลอดจนการควบคุมการบริหารของ ส.ป.ก. รวมทั้งอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบ ดังต่อไปนี้

1. จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน
2. พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินและการกำหนดพื้นที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ
3. พิจารณากำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน
4. พิจารณานุมัติแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนงบค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี
5. พิจารณากำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อยกระดับรายได้และคุ้มครองผลประโยชน์ของเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกร
6. กำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภค การศึกษาและสาธารณสุขของเกษตรกร
7. กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน
8. กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรม

9. กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการ ว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมจาก ส.ป.ก. ตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี
10. กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สิน และหนี้สินของเกษตรกร และสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน
11. ติดตามการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. ให้เป็นไปตามแผนงาน และโครงการที่ได้รับอนุมัติ ตลอดจนกำหนดมาตรการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่เกิดขึ้นจากการปฏิบัติงาน
12. กำหนดกิจการและระเบียบการอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติงานของ ส.ป.ก. หรือ สันนิษฐานหรือเกี่ยวเนื่องกับวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(4) คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 มาตรา 4 ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประชาสัมพันธ์ อธิบดีกรมป่าไม้ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมวิชาการเกษตร เลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เลขาธิการสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และผู้ทรงคุณวุฒิอีกไม่เกินสามคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง เป็นกรรมการ และอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. พิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดินและการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ
2. ประกาศกำหนดเขตสำรวจที่ดินตามมาตรา 11
3. พิจารณากำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนำไปใช้และนำเสนอส่งเสริมให้แก่เกษตรกรต่อไป
4. พิจารณาให้ความเห็นชอบ การจัดตั้งหน่วยงานพัฒนาที่ดินระดับต่าง ๆ ขึ้นในเขตท้องที่หนึ่งท้องที่ใดเพื่อช่วยเหลือทางวิชาการ สาธิตและแนะนำเกษตรกรโดยตรง ในกรณีที่มาตราการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดินหรือมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำตามที่คณะกรรมการกำหนดต้องใช้วิทยาการซึ่งไม่อาจนำไปแนะนำเกษตรกรด้วยวิธีการส่งเสริมได้
5. พิจารณาวางระเบียบ หลักเกณฑ์ หรือเงื่อนไข เกี่ยวกับคำขอให้วิเคราะห์ตรวจสอบตัวอย่างดินหรือคำขอให้ปรับปรุงดินหรือที่ดินเป็นการเฉพาะรายตามมาตรา 14
6. วางระเบียบเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของคณะอนุกรรมการ
7. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กฎหมายกำหนดให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการหรือ
8. ตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(5) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง ตั้งขึ้นตามมาตรา 6 แห่งพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธานกรรมการ

ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ อธิบดีกรมชลประทาน อธิบดีกรมส่งเสริมการเกษตร อธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน อธิบดีกรมวิชาการเกษตร อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมอัยการ อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมพัฒนาชุมชน อธิบดีกรมทางหลวง ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้จัดการธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่เกินห้าคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดรวมทั้งอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. วางโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ และกำหนดแผนการดำเนินงานนั้น
2. พิจารณากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อเสนอให้รัฐมนตรีออกประกาศตามมาตรา 25
3. ดำเนินการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
4. เสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดซื้อที่ดิน หรือการเวนคืนที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 32
5. ให้ความเห็นชอบในแผนผังการจัดแปลงที่ดินระบบชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยน การโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเสนอ
6. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินอื่นในที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน
7. ให้ความเห็นชอบในงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัดเสนอ
8. ให้ความเห็นชอบในการกำหนดที่ดินตอนใดเป็นที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตามมาตรา 43
9. วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดินตามมาตรา 34 และมาตรา 38
10. ให้ความเห็นหรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในการแต่งตั้งหัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัดตามมาตรา 19 และในเรื่องเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน
11. วางระเบียบหรือข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติงาน การเงิน และกิจการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด
12. ดำเนินกิจการอื่นที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อให้เป็นไปตามพระราชบัญญัตินี้

(6) คณะกรรมการที่ราชพัสดุ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มาตรา 6 ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ปลัดกระทรวงการคลังเป็นรองประธาน ปลัดกระทรวงกลาโหม ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงศึกษาธิการ ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม อธิบดีกรมที่ดิน ผู้อำนวยการสำนักงานผังเมืองเป็นกรรมการ อธิบดีกรมธน

รักษเป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการกองรักษาที่หลวง กรมธนารักษเป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ

ให้คณะกรรมการมีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

(7) คณะกรรมการผังเมือง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มาตรา ๖ ประกอบด้วยปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงคมนาคม ปลัดกระทรวงอุตสาหกรรม ผู้อำนวยการสำนักงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้ทรงคุณวุฒิทางการผังเมืองหรือสาขาวิชาที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการผังเมืองไม่เกินเจ็ดคน และผู้แทนสถาบันองค์การอิสระและบุคคลอื่นที่มีความเกี่ยวข้องกับการผังเมืองไม่เกินเจ็ดคน เป็นกรรมการ ผู้อำนวยการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการผังเมืองมีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ และให้มีหน้าที่แนะนำเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการผังเมืองแก่หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง

(8) คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ แต่งตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 มาตรา 11 ประกอบด้วยประธานกรรมการ และกรรมการอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคน แต่ไม่เกินเก้าคน ในจำนวนนี้ให้มีผู้แทนกระทรวงมหาดไทยหนึ่งคนและผู้แทนกระทรวงการคลังหนึ่งคน และให้ผู้ว่าการเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง คณะรัฐมนตรีเป็นผู้แต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของ กคช. อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

1. ออกข้อบังคับเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามมาตรา 6 และมาตรา 9
2. ออกข้อบังคับว่าด้วยการประชุมและการดำเนินกิจการของคณะกรรมการ
3. ออกข้อบังคับว่าด้วยการจัดแบ่งส่วนงานและการบริหารงานต่าง ๆ ของ กคช.
4. ออกข้อบังคับกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือนหรือค่าจ้าง บำเหน็จของผู้ปฏิบัติงาน
5. ออกข้อบังคับว่าด้วยการปฏิบัติงานของผู้ว่าการ และการมอบอำนาจให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทนผู้ว่าการ
6. ออกข้อบังคับว่าด้วยการบรรจุ การแต่งตั้ง การเลื่อนขั้น การตัดหรือการลดขั้นเงินเดือนหรือค่าจ้าง การออกจากตำแหน่ง วินัย การลงโทษและการอุทธรณ์ การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง
7. ออกข้อบังคับเกี่ยวกับการเงินของ กคช.
8. ออกข้อบังคับว่าด้วยการร้องทุกข์ของผู้ปฏิบัติงาน
9. ออกข้อบังคับเกี่ยวกับกองทุนสงเคราะห์หรือการสงเคราะห์อื่น เพื่อสวัสดิการของผู้ปฏิบัติงานและครอบครัว ด้วยความเห็นชอบของคณะรัฐมนตรี
10. ออกข้อบังคับเกี่ยวกับความปลอดภัยในการใช้และรักษาทรัพย์สินของ กคช.

(9) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามความในพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มาตรา 12 ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรีเป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการคนหนึ่ง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการคนที่สอง รัฐมนตรีว่าการ

กระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงศึกษาธิการ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงสาธารณสุข รัฐมนตรีว่าการกระทรวงอุตสาหกรรม เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เลขาธิการคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเกี่ยวกับสิ่งแวดล้อมไม่เกินแปดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นกรรมการ ในจำนวนนี้จะต้องมีผู้แทนภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วยไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่ง และปลัดกระทรวงวิทยาศาสตร์เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อมเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้

1. เสนอนโยบาย และแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี
2. กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 32
3. พิจารณาให้ความเห็นชอบ ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 35
4. พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการ เพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัดตามมาตรา 37
5. เสนอแนะมาตรการด้านการเงินการคลัง การภาษีอากร และการส่งเสริมการลงทุนเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี
6. เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมาย เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี
7. พิจารณาให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการ เพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษ หรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอตามมาตรา 53 (1)
8. พิจารณาให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอตามมาตรา 55
9. กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็นเพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์
10. เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่น่าสงสัยว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรง
11. กำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือ และประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ในเรื่องเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
12. กำกับจัดการและบริหารเงินกองทุน
13. เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรีอย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

14. ปฏิบัติการอื่นใดตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัตินี้ หรือกฎหมายอื่นให้เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(10) คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ประกอบด้วยปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมมหาดไทย ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นไม่เกินสิบเอ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายหรือการเพิกถอน การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีปรึกษา

(11) คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า จัดตั้งขึ้นตามความในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ประกอบด้วยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงมหาดไทย ปลัดกระทรวงการต่างประเทศ อธิบดีกรมการปกครอง อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมประมง อธิบดีกรมศุสัตว์ อธิบดีกรมศุลกากร อธิบดีกรมการค้าต่างประเทศเป็นกรรมการโดยตำแหน่ง และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิอื่นอีกไม่น้อยกว่าห้าคนแต่ไม่เกินสิบเอ็ดคนซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้อธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการมีอำนาจและหน้าที่ดังนี้

1. ให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าและการกำหนดชนิดหรือประเภทของสัตว์ป่าที่จะห้ามล่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
2. ควบคุมให้มีหลักเขต และป้าย หรือเครื่องหมายอื่น แสดงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้ตามสมควรเพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
3. กำหนดกิจการอันพึงกระทำ เพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า
4. ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการออกพระราชกฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติ
5. กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติ
6. ปฏิบัติการอื่นใดที่กฎหมายกำหนดให้เป็นหน้าที่ของคณะกรรมการ

(12) คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามความในมาตรา 10 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ประกอบด้วยผู้แทนกรมป่าไม้ ผู้แทนกรมการปกครอง ผู้แทนกรมที่ดิน และกรรมการอื่นอีกสองคนซึ่งรัฐมนตรีแต่งตั้ง เพื่อทำหน้าที่ควบคุมพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปักหลักเขต ติดป้ายหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ปิดประกาศกฎกระทรวงและแผนที่ซึ่งกำหนดให้ติดที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยในหมู่บ้านท้องที่นั้น ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องของบุคคลที่อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ และอาจพิจารณากำหนดค่าทดแทนตามที่เห็นสมควร

ตารางที่ 1 : พื้นที่ที่ดินที่มีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบทางกายภาพ

	ขีดจำกัดทางด้านกายภาพของดิน																					
	รวมพื้นที่ (1000 ตร.กม.)	1/		2/		3/		4/		5/		6(ก)		6(ข)		7/		8/		ทางด้านกายภาพ		
		(1000 ตร.กม.)	%	(1000 ตร.กม.)	%	(1000 ตร.กม.)	%	(1000 ตร.กม.)	%	(1000 ตร.กม.)	%	(1000 ตร.กม.)	%	(1000 ตร.กม.)	%	(1000 ตร.กม.)	%	(1000 ตร.กม.)	%	(1000 ตร.กม.)	%	
ออสเตรเลีย บังกลาเทศ ภูฏาน บรูไน เขมร จีน ฟิลิปปินส์ ฮ่องกง อินเดีย อินโดนีเซีย ญี่ปุ่น เกาหลีเหนือ เกาหลีใต้ ลาว มาเลเซีย มองโกเลีย พม่า เนปาล นิวซีแลนด์ ปากีสถาน ปาปัวนิวกินี ฟิลิปปินส์ หมู่เกาะโซโลมอน ศรีลังกา ไทย เวียดนาม	7,667	610	8	920	12	287	4	27	0	640	8	254	3	13,266	17	810	11	959	13	1,429	19	
	144	78	54	0	0	22	16	2	1	0	0	9	7	0	0	0	2	1	21	15	41	29
	47	0	0	0	0	12	30	0	0	0	0	0	0	0	0	5	13	21	53	10	22	
	6	2	30	0	0	3	54	1	17	0	0	0	0	0	0	0	0	3	50	1	21	
	181	67	37	3	1	97	53	16	9	6	3	2	1	4	2	10	6	95	52	1	21	
	9,550	1,195	13	11	0	1,033	11	806	9	74	1	735	8	15	0	2,709	29	2,405	16	1,887	20	
	18	1	6	0	0	5	26	1	6	0	0	0	2	0	0	0	0	9	52	5	30	
	1	1	62	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	29	
	3,157	151	5	44	2	159	5	10	0	657	22	210	7	15	1	271	9	879	29	1,292	41	
	1,916	377	20	75	4	566	30	174	9	35	2	21	1	0	0	169	9	889	47	509	27	
	369	17	5	0	0	102	27	32	9	0	0	0	0	0	0	46	12	127	34	211	57	
	122	9	7	0	0	2	2	1	0	0	0	0	0	0	0	43	12	127	34	211	57	
	98	6	6	0	0	35	37	6	6	0	0	0	0	0	0	28	29	39	40	45	45	
	237	12	5	0	0	169	73	55	24	2	1	0	0	1	1	22	9	282	122	36	15	
	333	72	22	1	0	202	62	0	0	4	1	10	3	0	0	7	2	248	76	67	20	
1,560	9	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	241	16	0	0	318	20	207	13	341	22	
677	103	15	0	0	288	43	107	16	17	3	11	2	0	0	93	14	551	83	133	20		
141	11	8	0	0	44	30	0	0	0	8	0	0	0	0	31	21	46	31	37	26		
265	21	8	0	0	132	50	9	3	0	8	1	0	0	0	27	10	179	67	51	19		
802	11	1	37	5	0	0	0	0	0	1	8	158	20	1	0	190	24	105	13	72	9	
406	79	17	0	0	156	33	28	6	0	0	4	1	0	0	30	6	192	41	141	30		
299	34	12	2	2	1	77	26	15	5	7	3	0	0	0	19	6	182	62	171	57		
หมู่เกาะ โซโลมอน	30	2	6	0	0	7	24	3	10	0	0	0	0	0	1	3	11	39	0	0	0	
ศรีลังกา	65	15	23	1	2	11	17	0	0	0	1	1	2	5	7	6	10	28	42	24	37	
ไทย	513	132	26	8	2	310	60	55	11	7	1	10	2	4	1	29	6	374	73	96	19	
เวียดนาม	329	69	21	4	1	186	56	50	15	5	2	7	2	0	0	28	9	256	78	52	16	
รวม	28,989	3,083	11	1,105	4	3,906	13	1,395	5	1,455	5	1,673	6	1,370	5	4,892	17	4,655	16	6,743	23	

ที่มา : Food and Agriculture Organization, Land Resource Potential and Constraints at Regional and Country Levels, Rome 2000

หมายเหตุ: ^{1/} ความสามารถในการระบายน้ำ ^{2/} ความสามารถในการดูดซับสารอาหารต่ำ ^{3/} มีความเป็นกรดสูง ^{4/} มีสาร ferric oxides สูง ^{5/} เมื่อแห้งดินจะแตก ^{6/ (ก)} ดินเค็ม ^{6/ (ข)} มีสารเกลือละลายอยู่ในดินมาก ^{7/} บริเวณผิวดินมีสภาพคล้ายแผ่นหิน

^{8/} มีความเสี่ยงสูงต่อการชะล้างหน้าดิน การพังทลายของดิน

ตารางที่ 2 : พื้นที่ที่ดินที่มีปัญหาเกี่ยวกับองค์ประกอบทางกายภาพ

	พื้นที่รวม (’000 ตร.กม.)	พื้นที่ที่เป็นทะเลทราย		พื้นที่แห้งแล้ง						พื้นที่ทั้งหมด ที่มีสภาพ แห้งแล้ง (’000 ตร.กม.)	พื้นที่เสี่ยงต่อ ปัญหาสภาพ เป็นทะเลทราย %
		แห้งแล้งมาก		พื้นที่ (’000 ตร.กม.)	พื้นที่ (’000 ตร.กม.)	พื้นที่ (’000 ตร.กม.)	พื้นที่ (’000 ตร.กม.)	พื้นที่ (’000 ตร.กม.)			
		พื้นที่									
		%	(’000 ตร.กม.)								
ออสเตรเลีย	7,667	38	2,912	9	661	22	1,713	17	1,275	3,649	77
บังกลาเทศ	144	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ภูฏาน	47	10	5	0	0	2	1	7	3	4	9
บรูไน	6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
เขมร	181	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
จีน	9,550	30	2,835	7	642	15	1,839	19	1,782	3,812	57
ฟิลิปปินส์	18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ฮ่องกง	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
อินเดีย	3,157	2	70	2	63	18	576	50	1,574	2,214	72
อินโดนีเซีย	1,916	0	0	0	0	0	0	1	13	13	1
ญี่ปุ่น	369	0	0	0	0	0	0	4	13	13	4
เกาหลีเหนือ	122	0	0	0	0	0	0	31	37	37	31
เกาหลีใต้	98	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ลาว	237	0	0	0	0	0	0	1	1	1	1
มาเลเซีย	333	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
มองโกเลีย	1,560	47	726	9	142	38	599	6	95	837	100
พม่า	677	0	0	0	0	0	1	1	3	4	1
เนปาล	141	16	23	0	0	3	5	31	44	49	42
นิวซีแลนด์	265	0	0	0	0	0	0	2	5	5	2
ปากีสถาน	802	65	523	16	125	16	128	3	17	281	100
ปาปัวนิวกินี	462	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ฟิลิปปินส์	299	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
หมู่เกาะโซโลมอน	30	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
ศรีลังกา	65	0	0	0	0	0	0	6	4	4	6
ไทย	513	0	0	0	0	0	0	0	2	2	0
เวียดนาม	329	0	0	0	0	0	0	2	7	7	2
รวม	28,989	24	7,094	6	1,634	15	4,411	17	4,887	10,933	50

ที่มา : Food and Agriculture Organization, Land Resource Potential and Constraints at Regional and Country Levels, Rome 2000

ตารางที่ 3 : พื้นที่ที่เป็นทะเลทราย พื้นที่แห้งแล้งและการกระจายตัวของประชากรในประเทศต่าง ๆ

	พื้นที่ที่เป็นทะเลทราย		พื้นที่แห้งแล้ง						ประชากร ของประเทศ (’000)	ประชากรที่อยู่ ในพื้นที่แห้งแล้ง (’000)	สัดส่วนของ ประชากรที่อยู่ใน พื้นที่แห้งแล้ง	สัดส่วนของ ประชากรที่อยู่ในพื้นที่ ที่มีความเสี่ยงต่อการ เป็นทะเลทราย
	แห้งแล้งมาก		แห้งแล้ง		กึ่งแห้งแล้ง		แห้งกึ่งชื้น					
	ประชากร (’000)	ความหนาแน่น ของประชากร	ประชากร (’000)	ความหนาแน่น ของประชากร	ประชากร (’000)	ความหนาแน่น ของประชากร	ประชากร (’000)	ความหนาแน่น ของประชากร				
ออสเตรเลีย	195	0	41	0	323	0	1,255	1	4,048	1,619	40	42
บังกลาเทศ	0	NA	0	NA	0	NA	0	NA	114,980	0	0	0
บราซิล	51	11	0	NA	5	7	73	23	1,447	78	5	6
บรูไน	0	NA	0	NA	0	NA	0	NA	250	0	0	0
เขมร	0	NA	0	NA	0	NA	0	NA	8,306	0	0	0
จีน	21,314	8	3,785	6	35	0	240,243	135	313,662	244,063	78	83
ฟิลิปปินส์	0	NA	0	NA	0	NA	0	NA	424	0	0	0
ฮ่องกง	0	NA	0	NA	0	NA	0	NA	1,152	0	0	0
อินเดีย	5,025	72	3,710	59	141,125	245	451,911	287	869,663	596,746	69	69
อินโดนีเซีย	0	NA	0	NA	0	NA	528	39	166,929	528	0	0
ญี่ปุ่น	0	NA	0	NA	0	NA	767	59	111,083	767	1	1
เกาหลีเหนือ	0	NA	0	NA	0	NA	3,336	89	20,929	3,336	16	16
เกาหลีใต้	0	NA	0	NA	0	NA	0	NA	29,011	0	0	0
ลาว	0	NA	0	NA	0	NA	59	42	4,594	59	1	1
มาเลเซีย	0	NA	0	NA	0	NA	0	NA	17,807	0	0	0
มองโกเลีย	585	1	201	1	1,291	2	109	1	2,186	1,601	73	100
พม่า	0	NA	0	NA	0	0	3	1	59,941	3	0	0
เนปาล	135	6	11	26	94	21	7,209	163	17,449	7,314	42	42
นิวซีแลนด์	0	NA	0	NA	0	NA	4	1	3,063	4	0	0
ปากีสถาน	61,361	117	20,657	165	30,766	241	9,542	349	122,647	60,965	50	99
ปาปัวนิวกินี	0	NA	0	NA	0	NA	0	NA	3,875	0	0	0
ฟิลิปปินส์	0	NA	0	NA	0	NA	0	NA	58,826	0	0	0
หมู่เกาะโซโลมอน	0	NA	0	NA	0	NA	0	NA	232	0	0	0
ศรีลังกา	0	NA	0	NA	0	NA	916	237	17,299	916	5	5
ไทย	0	NA	0	NA	0	NA	85	55	56,430	85	0	0
เวียดนาม	0	NA	0	NA	0	NA	1,764	243	67,572	1,764	3	3
รวม	88,666	12	28,405	17	173,639	39	717,804	147	2,073,805	919,848	44	46

ที่มา : Food and Agriculture Organization, Land Resource Potential and Constraints at Regional and Country Levels, Rome 2000

ตารางที่ 4 : พื้นที่ที่มีความลาดชันในประเทศต่าง ๆ

	รวมพื้นที่ ('000 ตร.กม.)	ระหว่างร้อยละ 8-30 เป็นพื้นที่ที่มีความ ลาดชัน ('000 ตร.กม.)	8-30% %	กว่าร้อยละ 30 ของพื้นที่ ที่มีความลาดชันมาก		รวมพื้นที่ที่มี ความลาดชัน
				('000 ตร.กม.)	%	
ออสเตรเลีย	7,667	3,923	51	328	4	4,252
บังกลาเทศ	144	18	13	11	8	29
บราซิล	47	22	48	10	21	32
แคนาดา	6	3	53	1	9	4
จีน	181	54	30	33	18	87
เดนมาร์ก	9,550	2,899	30	2,043	21	4,942
ฝรั่งเศส	18	7	36	7	40	14
เยอรมนี	1	0	0	0	0	0
อินเดีย	3,157	1,343	43	237	8	1,581
อินโดนีเซีย	1,916	762	40	453	24	1,215
ญี่ปุ่น	369	241	65	88	24	329
เกาหลีเหนือ	122	59	48	30	24	89
เกาหลีใต้	98	60	61	40	41	101
ลาว	237	82	35	128	54	210
มาเลเซีย	333	155	46	80	24	235
มองโกเลีย	1,560	817	52	198	13	1,015
พม่า	677	242	36	234	35	475
เนปาล	141	77	55	29	20	106
นิวซีแลนด์	265	93	35	120	45	213
ปากีสถาน	802	204	25	104	13	309
ปารากวัย	462	165	36	145	31	310
ฟิลิปปินส์	299	197	66	50	17	247
หมู่เกาะโวลอสอน	30	11	38	9	29	20
ศรีลังกา	65	30	46	6	9	36
ไทย	513	226	44	135	26	360
เวียดนาม	329	115	35	109	33	225
รวม	28,989	11,805	41	4,628	16	16,433
						57

ที่มา : Food and Agriculture Organization, Land Resource Potential and Constraints at Regional and Country Levels, Rome 2000

ตารางที่ 5 : พื้นที่ที่มีความเสื่อมโทรมของดินซึ่งเกิดจากการกระทำของมนุษย์ในประเทศต่าง ๆ

	รวมพื้นที่ 1000 ตร.กม	พื้นที่ที่ไม่เสื่อมโทรม		ระดับต่ำ		ระดับปานกลาง		ระดับรุนแรง		ระดับรุนแรงมาก		สาเหตุ ^{1/}	ลักษณะของ ความเสื่อมโทรม
		1000 ตร.กม	%	1000 ตร.กม	%	1000 ตร.กม	%	1000 ตร.กม	%	1000 ตร.กม	%		
ออสเตรเลีย	7,667	3,027	39	1,183	15	3,211	42	246	3	0	0	O	W,N
บังกลาเทศ	144	7	5	0	0	98	68	39	27	0	0	A,D	C,W
ภูฏาน	47	1	2	31	67	11	24	0	0	3	7	D,O	W
บรูไน	6	0	0	0	0	0	0	6	100	0	0	A,D	P,C,W
เขมร	181	23	13	4	2	65	36	48	27	40	22	D	W
จีน	9,550	2,644	28	776	8	2,835	30	2,347	25	948	10	D,A	W,N
ฟิลิปปินส์	18	18	100	0	0	0	0	0	0	0	0	NA	NA
ฮ่องกง	1	0	0	1	100	0	0	0	0	0	0	A	W
อินเดีย	3,157	1,184	37	16	1	111	4	1,352	43	494	16	D,A	W,C
อินโดนีเซีย	1,916	10	1	695	69	497	26	607	32	108	6	D,A	W,C
ญี่ปุ่น	369	305	82	65	18	0	0	0	0	0	0	A	W
เกาหลีเหนือ	122	0	0	0	0	101	83	21	17	0	0	D,O,A	W,C
เกาหลีใต้	98	0	0	0	0	57	58	41	42	0	0	A,D	W,C
ลาว	237	0	0	37	16	197	83	0	0	3	1	D	W
มาเลเซีย	333	0	0	0	0	55	17	277	83	0	0	D,A	W,C
มองโกเลีย	1,560	235	15	321	21	606	39	399	26	0	0	A,O	N,W
พม่า	677	9	1	0	0	424	63	237	35	6	1	D,A	W,C
เนปาล	141	32	23	41	29	29	20	39	27	0	0	D,O	W
นิวซีแลนด์	265	23	9	67	25	157	59	18	7	0	0	D,O	W
ปากีสถาน	802	200	25	16	2	391	49	178	22	18	2	D,O,A	W,N,C
ปาปัวนิวกินี	462	363	79	84	18	15	3	0	0	0	0	D	W
ฟิลิปปินส์	299	9	3	0	0	53	18	227	3	10	3	D	W
หมู่เกาะโซโลมอน	30	0	0	0	0	30	100	0	0	0	0	D	W
ศรีลังกา	65	0	0	11	17	19	29	14	22	21	32	D,A	W,C
ไทย	513	0	0	10	2	102	20	144	28	258	50	D,A	W,C
เวียดนาม	329	0	0	0	0	71	21	97	29	162	49	D,A	W,C
รวม	28,989	8,089	28	3,357	12	9,136	32	6,336	22	2,017	7		

ที่มา : Food and Agriculture Organization, Land Resource Potential and Constraints at Regional and Country Levels, Rome 2000

หมายเหตุ : ^{1/} A= เกษตร O=ทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ D=การจัดไม่เหมาะสมป่า V= การใช้ประโยชน์จากพรมพื้นที่ต่าง ๆ W=น้ำเขาะทำให้เกิดการพังทลาย N = ลม C= คุณสมบัติทางเคมีเสื่อม

P=คุณสมบัติทางกายภาพเสื่อม

ตารางที่ 6 : พื้นที่ที่ทรัพยากรดินมีความเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากการทำการเกษตร

	พื้นที่ทั้งหมด ของประเทศ (’000 ตร.กม.)	พื้นที่เสื่อมโทรม				พื้นที่ที่ดินเสื่อมโทรมเนื่องจากการทำการเกษตร				สัดส่วนของพื้นที่ทั้งหมด ที่เสื่อมโทรมเนื่องจากการ ผลิตทางการเกษตร
		รุนแรง (’000 ตร.กม.)	รุนแรงมาก (’000 ตร.กม.)	พื้นที่ที่ดินเสื่อมโทรม (’000 ตร.กม.)	สัดส่วนของพื้นที่ เสื่อมโทรมต่อพื้นที่ ทั้งหมดของประเทศ	รุนแรง (’000 ตร.กม.)	รุนแรงมาก (’000 ตร.กม.)	รวม (’000 ตร.กม.)	เสื่อมโทรมเนื่องจากการผลิต ทางการเกษตร	
ออสเตรเลีย	7,667	246	0	246	3	146	0	146	59	2
บังกลาเทศ	144	39	0	39	27	20	0	20	53	2
ภูฏาน	47	0	3	3	7	0	0	0	0	0
บรูไน	6	6	0	6	100	4	0	4	63	63
เขมร	181	48	40	89	49	0	8	8	9	4
จีน	9,550	2,347	948	3,295	35	1,887	182	2,069	63	22
ฟิลิ	18	0	0	0	0	0	0	0	NA	0
ฮ่องกง	1	0	0	0	0	0	0	0	NA	0
อินเดีย	3,157	1,352	494	1,846	58	266	0	266	14	8
อินโดนีเซีย	1,916	607	108	714	37	152	65	217	30	11
ญี่ปุ่น	369	0	0	0	0	0	0	0	NA	0
เกาหลีเหนือ	122	21	0	21	17	21	0	21	100	17
เกาหลีใต้	98	41	0	41	42	41	0	41	100	42
ลาว	237	0	3	3	1	0	0	0	0	0
มาเลเซีย	333	277	0	277	83	38	0	38	14	11
มองโกเลีย	1,560	399	0	399	26	335	0	335	84	21
พม่า	677	237	6	243	36	126	0	126	52	19
เนปาล	141	39	0	39	27	0	0	0	0	0
นิวซีแลนด์	265	18	0	18	7	5	0	5	30	2
ปากีสถาน	802	178	18	195	24	44	0	44	23	6
ปาปัวนิวกินี	462	0	0	0	0	0	0	0	NA	0
ฟิลิปปินส์	299	227	10	237	79	0	0	0	0	0
หมู่เกาะโซโลมอน	30	0	0	0	0	0	0	0	NA	0
ศรีลังกา	65	14	21	35	54	0	0	0	0	0
ไทย	513	144	258	401	78	64	12	76	19	15
เวียดนาม	329	97	162	259	79	71	19	90	35	27
รวม	28,989	6,336	2,071	8,407	29	3,220	285	3,506	42	12

ที่มา : Food and Agriculture Organization, Land Resource Potential and Constraints at Regional and Country Levels, Rome 2000

ตารางที่ 7 : ความสัมพันธ์ระหว่างระดับความรุนแรงของภัยพิบัติกับความหนาแน่นของประชากร

	พื้นที่ที่ไม่เสื่อมโทรม		ระดับต่ำ		ระดับปานกลาง		ระดับรุนแรง		ระดับรุนแรงมาก	
	พื้นที่ (%)	ความหนาแน่น	พื้นที่ (%)	ความหนาแน่น	พื้นที่ (%)	ความหนาแน่น	พื้นที่ (%)	ความหนาแน่นของประชากร	พื้นที่ (%)	ความหนาแน่น
ออสเตรเลีย	39	1	15	1	42	0	3	0	0	NA
บังกลาเทศ	5	407	0	NA	68	901	27	610	0	NA
ภูฏาน	2	170	67	34	24	10	0	NA	7	38
บรูไน	0	NA	0	NA	0	NA	100	43	0	NA
เขมร	13	136	2	67	36	26	27	13	22	82
จีน	28	3	8	89	30	31	25	43	10	49
ฟิลิปปินส์	100	23	0	NA	0	NA	0	NA	0	NA
ฮ่องกง	0	NA	100	1,064	0	NA	0	NA	0	NA
อินเดีย	37	343	1	377	4	291	43	252	16	169
อินโดนีเซีย	1	20	36	30	26	47	32	147	6	309
ญี่ปุ่น	82	254	18	523	0	NA	0	NA	0	NA
เกาหลีเหนือ	0	NA	0	NA	83	131	17	368	0	NA
เกาหลีใต้	0	NA	0	NA	58	143	42	705	0	NA
ลาว	0	NA	16	28	83	17	0	NA	1	56
มาเลเซีย	0	NA	0	NA	17	156	83	33	0	NA
มองโกเลีย	15	1	21	1	39	1	26	3	0	NA
พม่า	1	184	0	NA	63	71	35	119	1	6
เนปาล	23	164	29	42	20	127	27	174	0	NA
นิวซีแลนด์	9	8	25	28	59	5	7	9	0	NA
ปากีสถาน	25	144	2	835	49	145	22	124	2	90
ปาปัวนิวกินี	79	9	18	8	3	7	0	NA	0	NA
ฟิลิปปินส์	3	131	0	NA	18	128	3	208	3	356
หมู่เกาะโซโลมอน	0	NA	0	NA	100	8	0	NA	0	NA
ศรีลังกา	0	NA	17	135	29	385	22	428	32	110
ไทย	0	NA	2	116	20	55	28	101	50	137
เวียดนาม	0	NA	0	NA	21	227	29	324	49	125
รวม	28	19	12	5	32	13	22	26	7	8

ที่มา : Food and Agriculture Organization, Land Resource Potential and Constraints at Regional and Country Levels, Rome 2000

ตารางที่ 1 :ปริมาณเอกสารสิทธิ์ รวมทั่วประเทศ เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535-2541

	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
โฉนด	203,519	448,942	503,873	572,991	631,450	8,698,373	9,588,913	10,514,823	11,501,914	12,650,279	13,989,192	15,652,263
น.ส.3 ก	125,468	149,499	163,756	184,308	180,768	8,045,395	7,837,139	8,121,677	8,138,867	8,243,763	2,859,093	8,070,834
น.ส.3	0	0	0	0	0	2,224,244	2,109,778	2,128,816	2,097,874	2,079,589	2,076,923	2,040,954
ใบจอง	11,392	11,204	12,268	34,576	10,509	507,373	372,119	372,043	372,402	375,366	380,984	387,209

หน่วย :%

ตารางที่ 2 : อัตราการเพิ่มขึ้นของจำนวนแปลงเอกสารสิทธิ์ในช่วงระหว่างปี 2530-2541

	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
โฉนด		120.59%	12.24%	13.72%	10.20%	1277.52%	10.24%	9.66%	9.39%	9.98%	10.58%	11.89%
น.ส.3 ก		19.15%	9.54%	12.55%	-1.92%	4350.67%	-2.59%	3.63%	0.21%	1.29%	-65.32%	182.29%
น.ส.3		0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	-5.15%	0.90%	-1.45%	-0.87%	-0.13%	-1.73%
ใบจอง		-1.65%	9.50%	181.84%	-69.61%	4727.99%	-26.66%	-0.02%	0.10%	0.80%	1.50%	1.63%

หน่วย :%

ที่มา : คำนวณจากตารางที่ 1

ตารางที่ 3 : พื้นที่ถือครองจำแนกตามประเภทของเอกสารสิทธิ์ในช่วงระหว่างปี 2530-2541

หน่วย: %													
	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	
โฉนด	239,584	510,391	1,242,608	2,133,916	2,405,754	30,601,778	34,809,727	37,536,590	41,339,372	45,055,035	50,608,984	59,779,871	
น.ส.3 ก	818,860	929,871	1,052,952	143,056	838,294	48,367,798	49,689,183	50,023,332	48,994,596	48,220,847	46,857,767	44,599,238	
น.ส.3						19,470,754	19,152,157	19,552,513	19,080,716	19,306,651	18,683,579	17,979,293	
ใบจอง	119,622	106,646	112,397	164,050	114,072	5,139,793	4,074,730	4,120,796	4,119,669	4,079,701	4,193,099	4,050,792	

ที่มา: รายงานประจำปี 2530-2541 กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

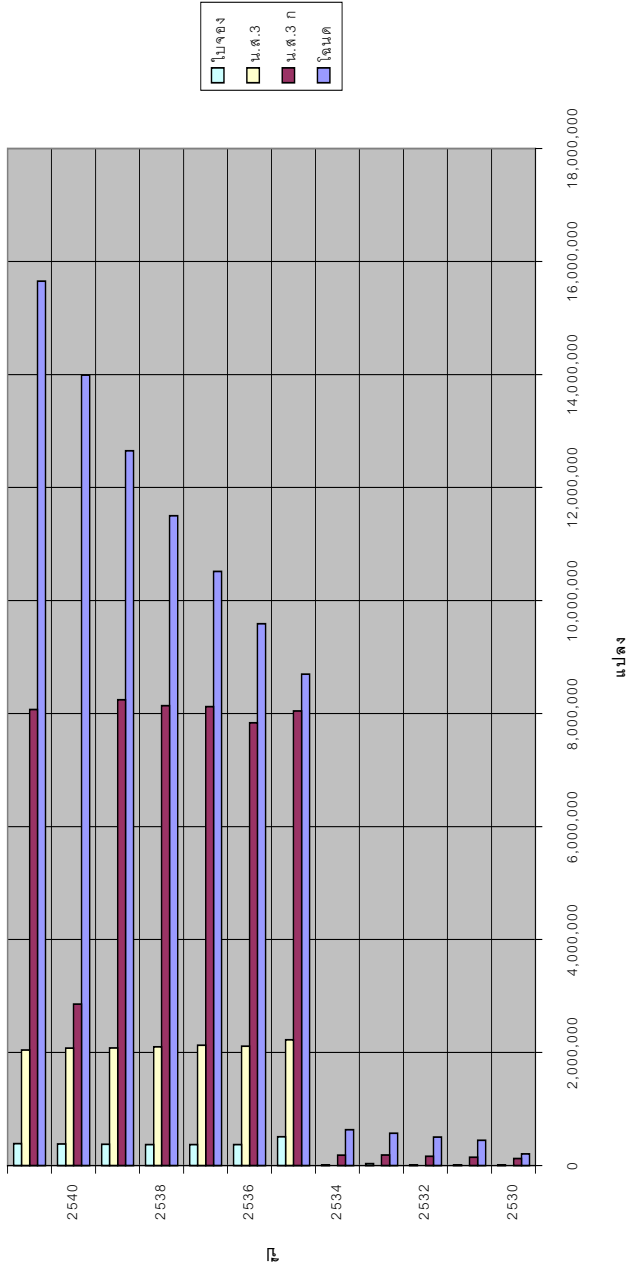
ตารางที่ 4 : อัตราการเพิ่มขึ้นของพื้นที่ถือครองจำแนกตามประเภทของเอกสารสิทธิ์ในช่วงระหว่างปี 2530-2541

หน่วย: %													
	2530	2531	2532	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	
โฉนด	-	113.03%	143.46%	71.73%	12.74%	1172.02%	13.75%	7.83%	10.13%	8.99%	12.33%	18.12%	
น.ส.3 ก	-	13.56%	13.24%	-86.41%	485.99%	5669.79%	2.73%	0.67%	-2.06%	-1.58%	-2.83%	-4.82%	
น.ส.3	-	-	-	-	-	-	-1.64%	2.09%	-2.41%	1.18%	-3.23%	-3.77%	
ใบจอง	-	-10.85%	5.39%	45.96%	-30.47%	4405.74%	-20.72%	1.13%	-0.03%	-0.97%	2.78%	-3.39%	

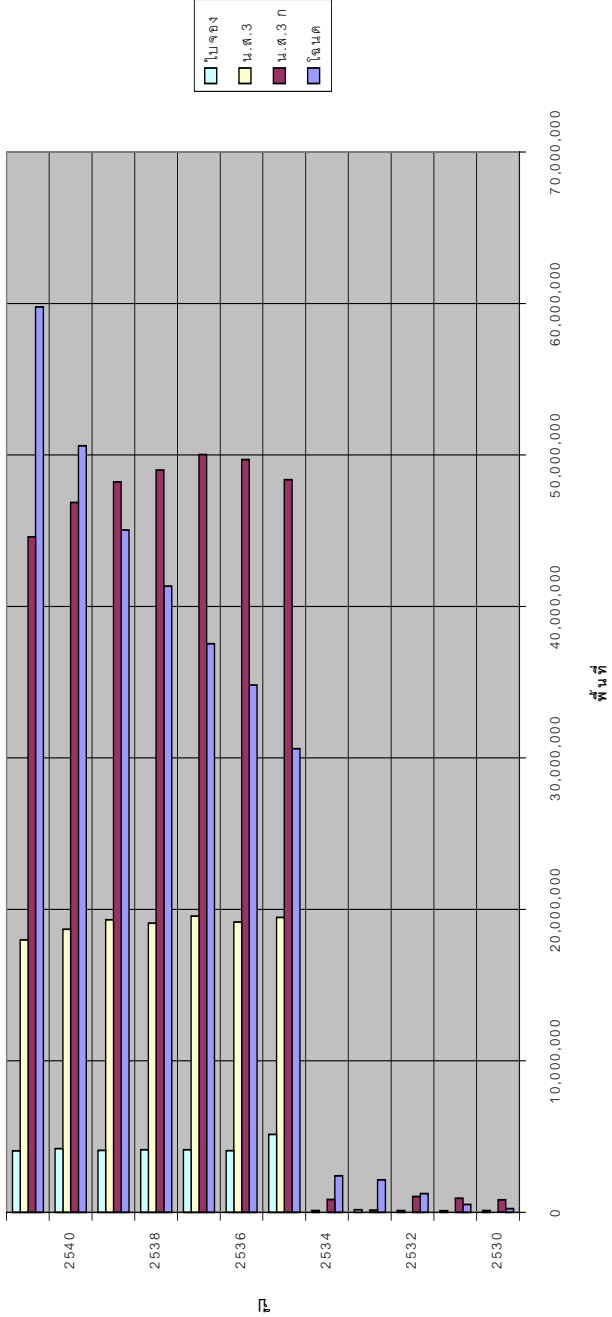
ที่มา: คำนวณจากตารางที่ 3

ภาพที่ 1 : การเปลี่ยนแปลงของจำนวนแปลงที่ดินจำแนกตามประเภทของเอกสารสิทธิ์ระหว่างปี 2530-2541

ผ.6.1-3



ภาพที่ 1 การเปลี่ยนแปลงของจำนวนแปลงที่ดินจำแนกตามประเภทของเอกสารสิทธิ์ระหว่างปี 2530-2541



ตารางที่ 5 : ปริมาณเอกสารสิทธิ์ของจังหวัดปทุมธานีที่ทำการศึกษาร่วมตั้งแต่ปีงบประมาณ 2535-2541

	2535		2536		2537		2538		2539		2540		2541	
	แปลง	ไร่	แปลง	ไร่	แปลง	ไร่	แปลง	ไร่	แปลง	ไร่	แปลง	ไร่	แปลง	ไร่
เขียงราย														
โฉนด	262,239	994,353	271,778	1,007,867	292,317	1,078,205	309,853	1,123,519	339,006	1,174,349	356,802	1,202,050	373,457	1,239,919
น.ส.3 ก	163,907	500,859	112,619	336,949	109,683	311,631	110,560	301,069	110,698	322,134	111,055	318,143	107,568	328,347
น.ส.3	57,577	185,353	58,351	365,850	55,863	344,561	54,594	334,349	53,695	360,977	52,825	353,991	49,396	294,003
ใบจอง	19,253	74,151	17,476	159,907	18,177	162,966	18,152	162,566	18,361	163,218	20,263	170,505	21,251	145,722
เขียงใหม่														
โฉนด	396,338	506,008	450,681	775,582	483,640	789,086	513,848	807,613	541,385	820,675	562,949	835,329	577,697	846,636
น.ส.3 ก	165,836	301,697	132,088	206,805	132,384	259,208	154,515	288,133	157,241	289,795	157,226	290,516	158,348	296,589
น.ส.3	98,778	236,655	101,940	272,048	99,918	388,215	97,703	260,846	95,657	255,041	91,615	245,648	90,154	242,357
ใบจอง	6,562	17,472	14,065	39,794	5,720	18,933	6,027	19,425	6,250	19,533	6,876	20,597	11,194	31,526
นครราชสีมา														
โฉนด	577,396	2,985,833	602,714	3,472,856	632,660	3,528,093	657,389	3,882,376	683,347	3,859,120	710,366	3,893,653	737,117	3,953,715
น.ส.3 ก	172,616	1,036,355	227,017	1,305,211	237,066	1,293,966	255,135	1,285,453	217,351	1,284,010	279,946	1,280,722	286,581	1,284,675
น.ส.3	91,295	466,777	78,327	832,205	77,009	812,730	75,268	798,318	75,113	800,627	74,345	788,857	73,297	771,693
ใบจอง	1,205	6,593	951	9,610	2,167	17,144	2,321	18,850	2,238	17,759	2,208	17,479	3,742	34,461

ตารางที่ 5 (ต่อ)

	2535		2536		2537		2538		2539		2540		2541	
	แปลง	ไร่	แปลง	ไร่	แปลง	ไร่	แปลง	ไร่	แปลง	ไร่	แปลง	ไร่	แปลง	ไร่
สงขลา														
โฉนด	92,111	110,095	140,422	108,783	145,183	109,812	152,212	112,999	176,306	153,696	194,994	193,539	214,042	248,775
น.ส.3 ก	324,435	1,293,140	463,677	1,424,234	482,652	1,437,993	386,328	1,447,004	407,319	1,444,796	419,536	1,443,980	421,067	1,418,212
น.ส.3	59,171	403,453	69,835	337,047	69,505	333,347	68,957	330,128	67,910	320,631	103,118	712,264	102,684	701,003
ใบจอง	0	0	353	8,768	392	8,857	392	8,857	392	8,857	612	10,290	1,086	10,999
ตรัง														
โฉนด	46,821	101,306	52,921	123,188	71,590	193,054	85,393	256,703	104,575	325,134	114,447	347,686	125,301	381,849
น.ส.3 ก	92,665	573,620	99,092	759,571	101,503	951,320	102,723	926,493	106,365	918,488	103,010	859,825	103,856	853,627
น.ส.3	45,388	264,144	40,581	83,104	40,296	255,213	39,402	246,268	38,932	241,719	37,953	238,265	36,636	223,089
ใบจอง	965	11,230	1,251	13,277	631	5,631	635	5,631	635	5,631	635	5,631	613	5,043

ที่มา: รายงานประจำปี 2535-2541

ตารางที่ 6 : อัตราการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ในจังหวัดเป้าหมายที่ทำการศึกษำแนกตามประเภทของเอกสารสิทธิ์

	2536	2537	2538	2539	2540	2541
หน่วย :%						
เชียงใหม่						
	1.36%	6.98%	4.20%	4.52%	2.36%	3.15%
	-32.73%	-7.51%	-3.39%	7.00%	-1.24%	3.21%
	97.38%	-5.82%	-2.96%	7.96%	-1.94%	-16.95%
	115.65%	1.91%	-0.25%	0.40%	4.46%	-14.54%
นครราชสีมา						
	53.27%	1.74%	2.35%	1.62%	1.79%	1.35%
	-31.45%	25.34%	11.16%	0.58%	0.25%	2.09%
	14.96%	42.70%	-32.81%	-2.23%	-3.68%	-1.34%
	127.76%	-52.42%	2.60%	0.56%	5.45%	53.06%
ระยอง						
	63.49%	14.80%	5.47%	0.31%	1.97%	2.69%
	-37.12%	-9.30%	-2.70%	0.71%	-1.87%	-2.42%
	52.23%	-6.05%	-1.42%	0.43%	-1.05%	-1.46%
	70.36%	-0.37%	0.00%	168.12%	-0.22%	-5.07%
อยุธยา						
	53.59%	0.04%	0.04%	0.04%	0.07%	0.05%
	0	0	0	0	0	0
	5.56%	2.66%	0.08%	-0.01%	-0.65%	-0.31%
	0	0	0	0	0	0

ตารางที่ 6 (ต่อ)

หน่วย :%

	2536	2537	2538	2539	2540	2541
ปทุมธานี						
	3.55%	0.01%	0.00%	0.00%	0.02%	0.00%
	0	0	0	0	0	0
	42.46%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%
	0	0	0	0	0	0
สงขลา						
	-1.19%	0.95%	2.90%	36.02%	25.92%	28.54%
	10.14%	0.97%	0.63%	-0.15%	-0.06%	-1.78%
	-16.46%	-1.10%	-0.97%	-2.88%	122.14%	-1.58%
	0	1.02%	0.00%	0.00%	16.18%	6.89%
ตรัง						
	21.60%	56.71%	32.97%	26.66%	6.94%	9.83%
	32.42%	25.24%	-2.61%	-0.86%	-6.39%	-0.72%
	-68.54%	207.10%	-3.50%	-1.85%	-1.43%	-6.37%
	18.23%	-57.59%	0.00%	0.00%	0.00%	-10.44%

ที่มา: คำนวณจากตารางที่ 5

ตารางที่ 7 : อัตราการเปลี่ยนแปลงของจำนวนแปลงที่ดิน จำแนกตามเอกสารสิทธิ์ประเภทต่าง ๆ ในจังหวัดเป้าหมาย

หน่วย : แปลง

2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
เชียงใหม่						
	3.64%	7.56%	6.00%	9.41%	5.25%	4.67%
	-31.29%	-2.61%	0.80%	0.12%	0.32%	-3.14%
	1.34%	-4.26%	-2.27%	-1.65%	-1.62%	-6.49%
	-9.23%	4.01%	-0.14%	1.15%	10.36%	4.88%
เชียงใหม่						
	13.71%	7.31%	6.25%	5.36%	3.98%	2.62%
	-20.35%	0.22%	16.72%	1.76%	-0.01%	0.71%
	3.20%	-1.98%	-2.22%	-2.09%	-4.23%	-1.59%
	114.34%	-59.33%	5.37%	3.70%	10.02%	62.80%
นครราชสีมา						
	4.38%	4.97%	3.91%	3.95%	3.95%	3.77%
	31.52%	4.43%	7.62%	-14.81%	28.80%	2.37%
	-14.20%	-1.68%	-2.26%	-0.21%	-1.02%	-1.41%
	-21.08%	127.87%	7.11%	-3.58%	-1.34%	69.47%
ระยอง						
	38.92%	16.22%	13.55%	3.44%	7.04%	6.38%
	-4.58%	-4.78%	0.40%	5.16%	4.03%	1.14%
	40.21%	-5.26%	-1.49%	0.41%	-0.88%	-1.46%
	-29.73%	-0.40%	0.00%	-0.07%	-0.54%	2.71%
อยุธยา						
	-6.00%	5.21%	5.74%	8.23%	8.25%	4.01%
	0	0	0	0	0	0
	3.56%	3.74%	0.51%	0.40%	0.22%	0.22%
	0	0	0	0	0	0

ตารางที่ 7 (ต่อ)

2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
ปทุมธานี						
	8.18%	11.09%	10.59%	12.24%	7.73%	3.06%
	0	0	0	0	0	0
	-18.80%	0.00%	0.00%	115.77%	0.00%	0.00%
	0	0	0	0	0	0
สงขลา						
	52.45%	3.39%	4.84%	15.83%	10.60%	9.77%
	42.92%	4.09%	-19.96%	5.43%	3.00%	0.36%
	18.02%	-0.47%	-0.79%	-1.52%	51.85%	-0.42%
	0	11.05%	0.00%	0.00%	56.12%	77.45%
ตรัง						
	13.03%	35.28%	19.28%	22.46%	9.44%	9.48%
	6.94%	2.43%	1.20%	3.55%	-3.15%	0.82%
	-10.59%	-0.70%	-2.22%	-1.19%	-2.51%	-3.47%
	29.64%	-49.56%	0.63%	0.00%	0.00%	-3.46%

ตารางที่ 1 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทโฉนด แยกตามเนื้อที่ดินของอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	70,903	80,006
6-10 ไร่	8,541	10,466
11-50 ไร่	5,488	6,937
51-100 ไร่	24	29
101-200 ไร่	3	3
201-500 ไร่	2	2

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 500 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 2 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์(น.ส. 3 ก) แยกตามเนื้อที่ดินของอำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	9,013	10,089
6-10 ไร่	604	723
11-50 ไร่	498	616
51-100 ไร่	4	6

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 100 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 3 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ ประเภทโฉนดแยกตามเนื้อที่ดินของอำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	1,834	1,992
6-10 ไร่	148	180
11-50 ไร่	59	80
51-100 ไร่	1	7

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 100 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 4 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภท (น.ส. 3) แยกตามเนื้อที่ดินของอำเภอแม่ลาว จังหวัดเชียงราย

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	4,481	5,148
6-10 ไร่	1,989	2,477
11-50 ไร่	1,700	2,167
51-100 ไร่	9	19

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 100 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 5 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทโฉนดแยกตามเนื้อที่ดินของอำเภอเมืองจังหวัดเชียงใหม่

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	85,830	108,852
6-10 ไร่	847	1,318
11-50 ไร่	452	718
51-100 ไร่	9	21
101-200 ไร่	3	3
201-500 ไร่	1	1

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 500 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 6 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทน.ส. 3 ก แยกตามเนื้อที่ดินของอำเภอเมือง จังหวัดเชียงใหม่

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	12,530	15,531
6-10 ไร่	114	196
11-50 ไร่	67	105
51-100 ไร่	1	1

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 500 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 7 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทน.ส. 3 แยกตามเนื้อที่ดินของอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	10,608	13,700
6-10 ไร่	574	827
11-50 ไร่	353	527
51-100 ไร่	10	27
101-200 ไร่	4	4

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 200 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 8 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทโฉนด แยกตามเนื้อที่ดินของอำเภอสารภี จังหวัดเชียงใหม่

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	38,918	54,827
6-10 ไร่	1,489	2,810
11-50 ไร่	385	918
51-100 ไร่	6	20
101-200 ไร่	2	2
201-500 ไร่	1	1

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 500 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 9 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภท น.ส. 3 แยกตามเนื้อที่ดินอำเภอเมือง จังหวัดนครราชสีมา

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	7,159	8,555
6-10 ไร่	1,816	2,471
11-50 ไร่	1,792	2,682
51-100 ไร่	108	159
101-200 ไร่	4	8
201-500 ไร่	4	4

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 500 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 10 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ ประเภทโฉนดแยกตามเนื้อที่ดินในอำเภอเมือง จังหวัดระยอง

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	76,887	86,491
6-10 ไร่	6,954	8,311
11-50 ไร่	4,737	6,115
51-100 ไร่	297	402
101-200 ไร่	47	99
201-500 ไร่	21	57
501-1000 ไร่	3	12

ที่มา : คำนวนจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 1,000 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 11 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภท น.ส. 3ก แยกตามเนื้อที่ดินในอำเภอเมืองจังหวัดระยอง

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	25,556	28,717
6-10 ไร่	2,173	2,602
11-50 ไร่	2,054	2,497
51-100 ไร่	35	41
101-200 ไร่	4	8

ที่มา : คำนวนจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 200 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 12 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ ประเภท น.ส.3 แยกตามเนื้อที่ดินในอำเภอเมือง จังหวัดระยอง

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	4,640	5,173
6-10 ไร่	1,170	1,452
11-50 ไร่	2,187	2,850
51-100 ไร่	73	78
101-200 ไร่	2	2

ที่มา : คำนวนจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 200 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 13 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทโฉนดแยกตามเนื้อที่ดินในอำเภอบ้านฉาง จังหวัดระยอง

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	13,060	15,582
6-10 ไร่	652	846
11-50 ไร่	740	965
51-100 ไร่	36	51
101-200 ไร่	5	5
201-500 ไร่	2	2

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 500 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 14 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทโฉนดแยกตามเนื้อที่ดินในอำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	23,796	28,495
6-10 ไร่	1,874	2,699
11-50 ไร่	2,286	3,908
51-100 ไร่	144	375
101-200 ไร่	52	155
201-500 ไร่	10	36

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 500 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 15 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทโฉนดแยกตามเนื้อที่ดิน ในอำเภอเชียงราก จังหวัดปทุมธานี

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	22,898	30,604
6-10 ไร่	1,270	2,274
11-50 ไร่	1,011	1,936
51-100 ไร่	47	115
101-200 ไร่	7	18
201-500 ไร่	1	1

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 500 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 16 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทโฉนด แยกตามเนื้อที่ในอำเภอรัญบุรี จังหวัดปทุมธานี

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	77,389	95,182
6-10 ไร่	671	1,160
11-50 ไร่	753	1,192
51-100 ไร่	156	300
101-200 ไร่	42	149
201-500 ไร่	12	30
501-1000 ไร่	1	1
1001-2000 ไร่	1	1

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 2,001 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 17 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทโฉนดแยกตามเนื้อที่ดิน อำเภอเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	25,103	33,257
6-10 ไร่	2,007	2,923
11-50 ไร่	1,602	2,694
51-100 ไร่	48	65
101-200 ไร่	18	18
201-500 ไร่	10	10

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 500 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 18 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทโฉนดแยกตามเนื้อที่ดินอำเภอนครหลวง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	9,596	12,681
6-10 ไร่	2,978	3,831
11-50 ไร่	2,614	3,975
51-100 ไร่	36	69
101-200 ไร่	5	5
201-500 ไร่	1	1

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 500 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 19 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทโฉนดแยกตามเนื้อที่ดิน อำเภอบางไทร
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	11,975	14,859
6-10 ไร่	2,846	3,775
11-50 ไร่	4,153	6,402
51-100 ไร่	146	323
101-200 ไร่	19	42
201-500 ไร่	13	45
501-1000 ไร่	1	1

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 1,000 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 20 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทโฉนด แยกตามเนื้อที่ดิน อำเภอบางบาล
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	6,318	8,062
6-10 ไร่	2,675	3,319
11-50 ไร่	1,405	1,993
51-100 ไร่	7	14
101-200 ไร่	5	9
201-500 ไร่	2	2

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 500 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 21 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทโฉนด แยกตามเนื้อที่ดิน อำเภอบางปะหัน
จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	11,629	16,612
6-10 ไร่	3,305	4,838
11-50 ไร่	1,891	3,193
51-100 ไร่	4	15
101-200 ไร่	2	2
201-500 ไร่	2	2

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 500 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 22 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทโฉนดแยกตามเนื้อที่ดิน อำเภอเสนาใหญ่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ที่ดิน	จำนวนแปลง	จำนวนราย
0-5 ไร่	1,144	1,404
6-10 ไร่	643	821
11-50 ไร่	368	528

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 50 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 23 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภท น.ส. 3 แยกตามเนื้อที่ดิน อำเภอเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

จำนวนเนื้อที่	อำเภอเมือง		สภาพพื้นที่
	จำนวนแปลง	จำนวนราย	
0-1 ไร่	349	440	-
1-2 ไร่	86	126	-
2-3 ไร่	33	42	-
3-4 ไร่	15	20	-
4-5 ไร่	9	16	-
5-10 ไร่	9	8	-
10-20 ไร่	1	1	-
20-30 ไร่	1	1	-
รวมจำนวนแปลง	503	654	0

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 30 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 24 : จำนวนแปลงและผู้ถือกรรมสิทธิ์ประเภทส.ค. 1 แยกตามเนื้อที่ดิน อำเภอเมือง จังหวัด
พระนครศรีอยุธยา

จำนวนเนื้อที่		อำเภอเมือง		สภาพพื้นที่
		จำนวนแปลง	จำนวนราย	
0-1	ไร่	859	941	-
1-2	ไร่	229	277	-
2-3	ไร่	80	86	-
3-4	ไร่	36	41	-
4-5	ไร่	32	36	-
5-10	ไร่	56	58	-
10-20	ไร่	46	50	-
20-30	ไร่	20	24	-
30-40	ไร่	23	23	-
40-50	ไร่	8	8	-
51-100	ไร่	2	2	-
101-200	ไร่	3	3	-
201-500	ไร่	1	1	-
501-1,000	ไร่	9	9	-
รวมจำนวนแปลง		1,404	1,559	0

ที่มา : คำนวณจากตัวเลขของกองคำนวณและประมวลผล กรมที่ดิน

หมายเหตุ : ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 1,000 ไร่ขึ้นไป

1. จำนวนแปลงและผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ประเภท ส.ค.1 แยกตามขนาดของแปลงที่ดิน
ในอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

ตารางที่ 1.1 : ตำบลบ้านปทุม

จำนวนเนื้อที่	ตำบลบ้านปทุม		สภาพที่ดิน	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	37	37	ที่นา	32
1-2 ไร่	8	8	ที่สวน	11
2-3 ไร่	3	3	ที่บ้าน	25
3-4 ไร่	4	4	ที่วัด	1
4-5 ไร่	6	6	อื่น ๆ	0
5-10 ไร่	4	4	กอไผ่	1
10-20 ไร่	3	3		
20-30 ไร่	4	4		
30-40 ไร่	-	-		
40-50 ไร่	1	1		
รวมจำนวนแปลง	70	70		70

ที่มา: จำแนกตามเพิ่มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 50 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 1.2 : ตำบลเชียงรากน้อย

จำนวนเนื้อที่	ตำบลเชียงรากน้อย		สภาพที่	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	14	14	ที่นา	10
1-2 ไร่	-	-	ที่สวน	-
2-3 ไร่	1	1	ที่บ้าน	10
3-4 ไร่	4	4	ที่วัด	3
4-5 ไร่	-	-	กอไผ่	1
5-10 ไร่	4	4		
10-20 ไร่	1	1		
รวมจำนวนแปลง	24	24		24

ที่มา: จำแนกตามเพิ่มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 20 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 1.3 :ตำบลเชียงท้ายเกาะ

จำนวนเนื้อที่	ตำบลเชียงท้ายเกาะ		สภาพที่	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	103	103	ที่นา	32
1-2 ไร่	-	-	ที่สวน	17
2-3 ไร่	8	8	ที่บ้าน	46
3-4 ไร่	4	4	ที่วัด	1
4-5 ไร่	3	3	อื่น ๆ	-
5-10 ไร่	12	12	กอไผ่	2
10-20 ไร่	7	7	ที่ป่าสะแก	41
20-30 ไร่	3	3	ว่าง	1
รวมจำนวนแปลง	140	140		140

ที่มา: จำแนกตามเพิ่มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 30 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 1.4 : ตำบลเชียงบ้านจั่ว

จำนวนเนื้อที่	ตำบลเชียงบ้านจั่ว		สภาพที่	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	36	36	ที่นา	13
1-2 ไร่	12	12	ที่สวน	5
2-3 ไร่	2	2	ที่บ้าน	17
3-4 ไร่	1	1	ที่วัด	6
4-5 ไร่	1	1	อื่น ๆ	-
5-10 ไร่	1	1	กอไผ่	4
10-20 ไร่	5	5	ที่ป่าสะแก	17
20-30 ไร่	1	1		
30-40 ไร่	-	-		
40-50 ไร่	1	1		
51-100 ไร่	2	2		
รวมจำนวนแปลง	62	62		62

ที่มา: จำแนกตามเพิ่มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 100 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 1.5 : ตำบลเชียงสามโคก

จำนวนเนื้อที่	ตำบลเชียงสามโคก		สภาพที่	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	35	35	ที่นา	1
1-2 ไร่	5	5	ที่สวน	18
2-3 ไร่	4	4	ที่บ้าน	23
3-4 ไร่	1	1	ที่วัด	7
4-5 ไร่	1	1	อื่น ๆ	-
5-10 ไร่	1	1	กอไผ่	2
10-20 ไร่	1	1	ที่ป่าสะแก	-
20-30 ไร่	-	-		
30-40 ไร่	2	2		
40-50 ไร่	-	-		
51-100 ไร่	1	1		
รวมจำนวนแปลง	51	51		51

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 100 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 1.6 : ตำบลเชียงกระแซง

จำนวนเนื้อที่	ตำบลเชียงกระแซง		สภาพที่	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	23	23	ที่นา	5
1-2 ไร่	3	3	ที่สวน	4
2-3 ไร่	1	1	ที่บ้าน	13
3-4 ไร่	-	-	ที่วัด	7
4-5 ไร่	1	1		
5-10 ไร่	1	1		
รวมจำนวนแปลง	29	29		29

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 10 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 1.7 : ตำบลคลองควาย

จำนวนเนื้อที่	ตำบลคลองควาย		สภาพที่ดิน	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	27	27	ที่นา	15
1-2 ไร่	4	4	ที่สวน	5
2-3 ไร่	4	4	ที่บ้าน	25
3-4 ไร่	1	1	ที่วัด	1
4-5 ไร่	4	4	กอไผ่	-
5-10 ไร่	6	6	ที่ป่าสะแก	4
10-20 ไร่	3	3	ที่ลานอิฐ	1
20-30 ไร่	2	2		
รวมจำนวนแปลง	51	51		51

ที่มา: จำแนกตามเพิ่มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 30 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 1.8 : ตำบลบางกระบือ

จำนวนเนื้อที่	ตำบลบางกระบือ		สภาพที่ดิน	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	95	95	ที่นา	79
1-2 ไร่	36	36	ที่สวน	17
2-3 ไร่	19	19	ที่บ้าน	21
3-4 ไร่	9	9	ที่วัด	3
4-5 ไร่	6	6	กอไผ่	21
5-10 ไร่	11	11	ที่ป่าสะแก	32
10-20 ไร่	8	8	ที่ป่อ	9
20-30 ไร่	3	3	ที่ลานอิฐ	1
30-40 ไร่	-	-	โคกกระบือ	4
รวมจำนวนแปลง	187	187		187

ที่มา: จำแนกตามเพิ่มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 40 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 1.9 : ตำบลบางเตย

จำนวนเนื้อที่	ตำบลบางเตย		สภาพที่ดิน	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	8	8	ที่นา	14
1-2 ไร่	6	6	ที่สวน	2
2-3 ไร่	-	-	ที่บ้าน	8
3-4 ไร่	1	1	ที่วัด	2
4-5 ไร่	2	2		
5-10 ไร่	6	6		
10-20 ไร่	2	2		
20-30 ไร่	-	-		
30-40 ไร่	-	-		
40-50 ไร่	1	1		
รวมจำนวนแปลง	26	26		26

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 50 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 1.10 : ตำบลเชียงรากใหญ่

จำนวนเนื้อที่	ตำบลเชียงรากใหญ่		สภาพที่ดิน	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	20	20	ที่นา	18
1-2 ไร่	10	10	ที่สวน	8
2-3 ไร่	2	2	ที่บ้าน	19
3-4 ไร่	1	1	ที่วัด	4
4-5 ไร่	2	2	อื่น ๆ	-
5-10 ไร่	8	8	กอไผ่	2
10-20 ไร่	6	6	ที่ป่าสะแก	-
20-30 ไร่	2	2	ที่บ่อ	-
30-40 ไร่	-	-	ที่ลานอิฐ	1
40-50 ไร่	-	-	โคกกระบือ	-
51-100 ไร่	1	1		
รวมจำนวนแปลง	52	52		52

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 100 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 1.11 : ตำบลเชียงบางโพธิ์เหนือ

จำนวนเนื้อที่	ตำบลเชียงบางโพธิ์เหนือ		สภาพที่ดิน	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	11	11	ที่นา	4
1-2 ไร่	-	-	ที่สวน	2
2-3 ไร่	-	-	ที่บ้าน	11
3-4 ไร่	2	2		
4-5 ไร่	-	-		
5-10 ไร่	2	2		
10-20 ไร่	1	1		
20-30 ไร่	-	-		
30-40 ไร่	-	-		
40-50 ไร่	-	-		
51-100 ไร่	1	1		
รวมจำนวนแปลง	17	17		17

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 100 ไร่ขึ้นไป

2. จำนวนแปลงและผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ประเภท น.ส.3 แยกตามขนาดของแปลงที่ดิน ในอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

ตารางที่ 2.1 : ตำบลบ้านปทุม

จำนวนเนื้อ	ตำบลบ้านปทุม		สภาพที่
	แปลง	ราย	
0-1 ไร่	4	4	
1-2 ไร่	2	2	
2-3 ไร่	-	-	
3-4 ไร่	1	1	
4-5 ไร่	1	1	
5-10 ไร่	2	5	
10-20 ไร่	1	2	
20-30 ไร่	2	2	
รวมจำนวนแปลง	13	17	

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 30 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 2.2 : ตำบลเชียงรากน้อย

จำนวนเนื้อที่	ตำบลเชียงรากน้อย		สภาพที่
	แปลง	ราย	
0-1 ไร่	-	-	
1-2 ไร่	-	-	
2-3 ไร่	-	-	
3-4 ไร่	-	-	
4-5 ไร่	-	-	
5-10 ไร่	1	1	
รวมจำนวนแปลง	1	1	

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 10 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 2.3 : ตำบลเชียงท้ายเกาะ

จำนวนเนื้อที่	ตำบลเชียงท้ายเกาะ		สภาพที่
	แปลง	ราย	
0-1 ไร่	24	24	
1-2 ไร่	8	8	
2-3 ไร่	-	-	
3-4 ไร่	-	-	
4-5 ไร่	-	-	
5-10 ไร่	1	1	
10-20 ไร่	3	3	
รวมจำนวนแปลง	36	36	

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 20 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 2.4 : ตำบลบ้านจั่ว

จำนวนเนื้อที่	ตำบลบ้านจั่ว		สภาพที่
	แปลง	ราย	
0-1 ไร่	7	7	
1-2 ไร่	-	-	
2-3 ไร่	1	1	
รวมจำนวนแปลง	8	8	

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 3 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 2.5 : ตำบลสามโคก

จำนวนเนื้อที่	ตำบลสามโคก		สภาพที่
	แปลง	ราย	
0-1 ไร่	1	1	
1-2 ไร่			
2-3 ไร่	1	1	
3-4 ไร่	-	-	
4-5 ไร่	-	-	
5-10 ไร่	3	3	
10-20 ไร่	1	1	
20-30 ไร่	1	1	
รวมจำนวนแปลง	7	7	

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 30 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 2.6 : ตำบลกระแซง

จำนวนเนื้อที่	ตำบลกระแซง		สภาพที่
	แปลง	ราย	
0-1 ไร่	9	9	
1-2 ไร่	1	1	
2-3 ไร่	1	1	
รวมจำนวนแปลง	11	11	

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 3 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 2.7 : ตำบลคลองควาย

จำนวนเนื้อ	ตำบลคลองควาย		สภาพที่
	แปลง	ราย	
0-1 ไร่	16	16	
1-2 ไร่	2	2	
2-3 ไร่	2	2	
3-4 ไร่	-	-	
4-5 ไร่	3	3	
5-10 ไร่	2	2	
10-20 ไร่	1	1	
20-30 ไร่	1	1	
รวมจำนวนแปลง	27	27	

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 30 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 2.8 : ตำบลบางกระบือ

จำนวนเนื้อที่	ตำบลบางกระบือ		สภาพที่
	แปลง	ราย	
0-1 ไร่	16	16	
1-2 ไร่	11	11	
2-3 ไร่	6	6	
3-4 ไร่	1	1	
4-5 ไร่	1	1	
5-10 ไร่	1	1	
10-20 ไร่	1	1	
รวมจำนวนแปลง	37	37	

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 20 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 2.9 : ตำบลบางเตย

จำนวนเนื้อ	ตำบลบางเตย		สภาพที่
	แปลง	ราย	
0-1 ไร่	3	3	
1-2 ไร่	-	-	
2-3 ไร่	3	3	
รวมจำนวนแปลง	6	6	

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 3 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 2.10 : ตำบลเชียงรากใหญ่

จำนวนเนื้อ	ตำบลเชียงรากใหญ่		สภาพที่
	แปลง	ราย	
0-1 ไร่	4	4	
1-2 ไร่	3	3	
2-3 ไร่	1	1	
3-4 ไร่	-	-	
4-5 ไร่	-	-	
5-10 ไร่	3	3	
10-20 ไร่	4	4	
รวมจำนวนแปลง	15	15	

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 20 ไร่ขึ้นไป

**3. จำนวนแปลงและผู้ถือครองกรรมสิทธิ์ประเภท ส.ค.1 แยกตามขนาด
ของแปลงที่ดินในอำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี**

ตารางที่ 3.1 : ตำบลระแหง

จำนวนเนื้อที่	ตำบลระแหง		สภาพ	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	2	2	ที่นา	3
1-2 ไร่	4	4	ที่สวน	1
2-3 ไร่	3	3	ที่บ้าน	8
3-4 ไร่	-	-		
4-5 ไร่	-	-		
5-10 ไร่	1	1		
10-20 ไร่	1	1		
20-30 ไร่	1	1		
รวมจำนวนแปลง	12	12		12

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี
หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 30 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 3.2 : ตำบลลาดหลุมแก้ว

จำนวนเนื้อที่	ตำบลลาดหลุมแก้ว		สภาพ	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	-	-	ที่นา	-
1-2 ไร่	-	-	ที่สวน	-
2-3 ไร่	-	-	ที่บ้าน	-
3-4 ไร่	-	-	ที่วัด	1
4-5 ไร่	-	-	อื่น ๆ	-
5-10 ไร่	-	-	กอไผ่	-
10-20 ไร่	1	1		
รวมจำนวนแปลง	1	1		1

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี
หมายเหตุ: มี 1 แปลง 80 ไร่ เป็นที่นา 65 ไร่ (เอาโฉนดไปแล้ว) ที่วัด 15 ไร่

ตารางที่ 3.3 : ตำบลหน้าไม้

จำนวนเนื้อที่	ตำบลหน้าไม้		สภาพ	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	-	-	ที่นา	6
1-2 ไร่	-	-		
2-3 ไร่	-	-		
3-4 ไร่	-	-		
4-5 ไร่	1	1		
5-10 ไร่	-	-		
10-20 ไร่	-	-		
20-30 ไร่	3	3		
30-40 ไร่	1	1		
40-50 ไร่	1	1		
รวมจำนวนแปลง	6	6		6

ที่มา: จำแนกตามเพิ่มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 50 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 3.4 : ตำบลคลองพระอุดม

จำนวนเนื้อที่	ตำบลคลองพระอุดม		สภาพ	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	1	1	ที่นา	4
1-2 ไร่	-	-	ที่สวน	-
2-3 ไร่	-	-	ที่บ้าน	1
3-4 ไร่	-	-	ที่วัด	1
4-5 ไร่	-	-		
5-10 ไร่	2	2		
10-20 ไร่	-	-		
20-30 ไร่	1	1		
30-40 ไร่	-	-		
40-50 ไร่	-	-		
51-100 ไร่	2	2		
รวมจำนวนแปลง	6	6		6

ที่มา: จำแนกตามเพิ่มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 100 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 3.5 : ตำบลคูบางหลวง

จำนวนเนื้อที่	ตำบลคูบางหลวง		สภาพ	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	-	-	ที่นา	47
1-2 ไร่	1	1		
2-3 ไร่	-	-		
3-4 ไร่	-	-		
4-5 ไร่	-	-		
5-10 ไร่	7	7		
10-20 ไร่	22	22		
20-30 ไร่	8	8		
30-40 ไร่	2	2		
40-50 ไร่	1	1		
51-100 ไร่	5	5		
101-200 ไร่	1	1		
รวมจำนวนแปลง	47	47		47

ที่มา: จำแนกตามเพิ่มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 200 ไร่ขึ้นไป

ตารางที่ 3.6 : ตำบลบ่อเงิน

จำนวนเนื้อที่	ตำบลบ่อเงิน		สภาพ	
	แปลง	ราย		
0-1 ไร่	-	-	ที่นา	1
1-2 ไร่	1	1	ที่สวน	-
2-3 ไร่	-	-	ที่บ้าน	1
3-4 ไร่	-	-		
4-5 ไร่	-	-		
5-10 ไร่	-	-		
10-20 ไร่	-	-		
20-30 ไร่	1	1		
รวมจำนวนแปลง	2	2		2

ที่มา: จำแนกตามเพิ่มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี

หมายเหตุ: ไม่มีแปลงที่ดินที่มีขนาดใหญ่กว่า 30 ไร่ขึ้นไป

ผ.6.3-15

ตาราง 3.7 : ตำบลคูขวาง

จำนวนเนื้อที่		ตำบลคูขวาง		สภาพ	
		แปลง	ราย		
0-1	ไร่	1	1	ที่นา	5
1-2	ไร่	-	-	ที่สวน	-
2-3	ไร่	1	1	ที่บ้าน	1
3-4	ไร่	-	-		
4-5	ไร่	-	-		
5-10	ไร่	-	-		
10-20	ไร่	1	1		
20-30	ไร่	1	1		
30-40	ไร่	-	-		
40-50	ไร่	-	-		
51-100	ไร่	1	1		
101-200	ไร่	1	1		
รวมจำนวนแปลง		6	6		6

ที่มา: จำแนกตามแฟ้มข้อมูลของสำนักงานที่ดินอำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี
 หมายเหตุ : ม. 1 = 3 แปลง ม. 5 = 13 แปลง เป็นเนื้อที่เอาโฉนดไปแล้ว 10 แปลง
 เหลือ 3 แปลง รวม ม.1+ม.3 = 6 แปลงต่อ 6 ราย

ภาคผนวกบทที่ 8.1

การจัดรูปที่ดิน¹

1. บทนำ

เนื่องจากงบประมาณของรัฐในการลงทุนสำหรับบริการขั้นพื้นฐานในเขตเมืองนั้นไม่เพียงพอ จึงได้เปิดโอกาสให้ภาคเอกชนเข้ามาลงทุนในกิจกรรมบางประเภทที่สามารถทำได้ โดยมีมาตรการด้านการคืนทุนจากการจัดบริการขั้นพื้นฐาน โดยจัดรูปที่ดินซึ่งได้เป็นที่ยอมรับและได้บรรจุไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7

โดยทั่วไปการจัดรูปที่ดินเป็นประโยชน์ในการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินให้สูงขึ้น และยังเป็นที่ยอมรับกันว่ามีส่วนช่วยเพิ่มคุณค่าให้กับสิ่งแวดล้อมหน่วยงานท้องถิ่นหรือรัฐบาลหลายแห่งได้เลือกใช้วิธีการจัดรูปที่ดินกับโครงการพัฒนาเมืองใหม่หรือการปรับปรุงเมือง ซึ่งในประเทศญี่ปุ่น เกาหลีใต้ ไต้หวัน เยอรมัน และอีกหลายประเทศยอมรับและใช้เป็นเครื่องมือในการวางแผนและจัดการเพื่อพัฒนาเมือง หลายประเทศก็นำเอาหลักการและวิธีการจัดรูปที่ดินไปใช้มีชื่อเรียกต่างกันไป เช่น ในเยอรมันเรียกว่า “การจัดกลุ่มที่ดินใหม่” ซึ่งใช้เทคนิคนี้ในการขยายเขตเมืองและการปรับปรุงเมืองเดิมหน่วยงานท้องถิ่นดำเนินการโดยการบังคับและไม่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดิน การจัดรูปที่ดินในประเทศนอร์เวย์และไต้หวัน ก็เป็นอีกแบบหนึ่งที่มีหลักการพื้นฐานและแนวความคิดในการจัดการมาจากการจัดรูปที่ดิน การรวมที่ดินในประเทศออสเตรเลีย การวางผังที่ดินในประเทศแคนาดา การปรับปรุงผังที่ดินในประเทศฝรั่งเศส การปรับปรุงการแบ่งแปลงที่ดินในประเทศอิสราเอล การปรับปรุงการกำหนดแปลงที่ดินในประเทศสเปน และอิตาลี และการปรับปรุงการรวมที่ดินในประเทศสหรัฐอเมริกา ภายใต้โครงการรวมที่ดินของประเทศออสเตรเลีย เจ้าของที่ดินแต่ละรายถูกกำหนดให้ร่วมหุ้นในโครงการ โดยสภาเทศบาลในท้องถิ่นทำหน้าที่เป็นผู้จัดการโครงการ ในแง่ของเทคนิคการจัดรูปที่ดินถูกนำไปใช้ในเมืองต่าง ๆ ของประเทศญี่ปุ่นกว่าครึ่ง ในประเทศเกาหลีใต้ เมืองต่าง ๆ กว่าร้อยละ 80 ของประเทศได้นำเอาเทคนิคการจัดรูปที่ดินไปใช้โดยเฉพาะในกรุงโซลมีโครงการจัดรูปที่ดินที่สำเร็จไปแล้วถึง 17 โครงการ

สำหรับประเทศไทยแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง มีความคล้ายคลึงกับการจัดรูปที่ดินซึ่งได้ริเริ่มทำในชนบทสำหรับโครงการส่งน้ำชลประทาน

ในทางประวัติศาสตร์ เทคนิคของการจัดรูปที่ดินเป็นเครื่องมือสำคัญอันเกิดจากความต้องการในการบูรณะประเทศหลังสงคราม เช่น ประเทศญี่ปุ่น หรือประเทศที่เกิดความหายนะครั้งร้ายแรง เช่น ไฟไหม้ในเมือง Posnan ประเทศโปแลนด์ เมื่อปี ค.ศ. 1803 และในเมือง Hamburg ประเทศเยอรมัน เมื่อปี ค.ศ.1842 ส่วนกรณีของประเทศไทยในแง่ของเศรษฐกิจและสังคม ปัจจัยที่จำเป็นต้องนำเอาเทคนิคการจัดรูปที่ดินมาใช้มี ดังนี้

- 1) การเพิ่มของประชากร
- 2) การขยายตัวของเมืองออกไปตามชนเมือง

¹ ดูรายละเอียดได้จากรายงานโครงการศึกษาทางเลือกเพื่อกำหนดนโยบายการลงทุน ขยายบริการพื้นฐานระยะที่ 2 ปี 2536 โดย บริษัท โซซิโอ-เอคโคโนมิก คอนซัลแตนท์ จำกัด เสนอต่อคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ปี 2537

- 3) เมืองส่วนในมีการพัฒนาเติบโตขึ้น
- 4) ราคาที่ดินสูงขึ้น
- 5) ความต้องการที่ดินสูงขึ้นและที่ดินหายากขึ้น
- 6) มาตรฐานความเป็นอยู่ทันสมัยขึ้น

2. หลักการของการจัดรูปที่ดิน

หลักการพื้นฐานของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง เป็นการนำที่ดินมาพัฒนาโดยชักจูงให้เจ้าของที่ดินนำที่ดินมารวมกันแล้วแบ่งแยกภายใต้การวางแผนร่วมกัน

ในแง่ของรัฐจะได้ประโยชน์ในการลดค่าใช้จ่ายด้านสาธารณูปโภค เช่น การจัดหาที่ดินมาก่อสร้างในกิจการสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน เพราะเหตุที่เจ้าของที่ดินได้เข้ามามีส่วนร่วมในทุกกระบวนการของการวางแผนและในชั้นปฏิบัติ การจัดรูปที่ดินยังเป็นเครื่องมือของรัฐที่จะสามารถหลีกเลี่ยงการเผชิญหน้าในทางการเมืองและข้อพิพาทซึ่งมักจะเกิดขึ้นจากวิธีการหาหรือเวนคืนที่ดินสำหรับการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานแบบเก่า

หากจะมองจากด้านเจ้าของที่ดิน ก็จะสามารถหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในการจัดแปลงที่ดินใหม่ ถึงแม้ว่าจะต้องสละที่ดินบางส่วนของตนไปเป็นกองกลางเพื่อเป็นทุนในการพัฒนาร่วมกัน

จากประสบการณ์ของประเทศต่าง ๆ โครงการจัดรูปที่ดินจะล่าช้าเนื่องจากปัญหาที่สำคัญคือ เจ้าของที่ดินจะไม่ค่อยสนใจหรือเต็มใจที่จะเข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้เนื่องจากมีความลังเลที่จะยอมสละที่ดินของตน ความลังเลเหล่านี้จะลดลงหากวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินมีความชัดเจน ปัจจัยที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ รูปแบบขององค์กรที่จะดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินและอำนาจในการแปลงหุ้นเป็นเงินสด ที่จะช่วยให้ลดระดับของความไม่แน่นอนและเพิ่มความมั่นใจยิ่งขึ้น

ในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ที่ดินจะถูกแบ่งใหม่เป็น 3 ส่วนคือ

- 1) ส่วนแรกที่เป็นส่วนใหญ่ที่สุดจะนำมาวางแผนแปลงที่ดินใหม่สำหรับเจ้าของที่ดินนำไปใช้ประโยชน์
- 2) ส่วนที่สองเป็น “ส่วนสละที่ดิน” สำหรับถนน สาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ ในพื้นที่
- 3) ส่วนที่สามเป็น “ส่วนสำรอง” จะจำหน่ายเพื่อนำรายได้มาใช้จ่ายสำหรับการลงทุนในโครงการ

ส่วนสำรองนั้นในทางเทคนิคเรียกว่า “ที่ดินเพื่อชดเชยค่าลงทุน” หรือที่ดินเพื่อการลงทุนจะกัน

ออกมาจากที่ดินเดิมเป็นจำนวนเท่าใดขึ้นอยู่กับมูลค่าของที่ดินก่อนและหลังจากการทำโครงการ หลักการการแปลงที่ดินควรจะต้องมีลักษณะเดียวกันกับแปลงที่ดินเดิมในแง่ของที่ตั้ง ภาวะแวดล้อมและการใช้ที่ดิน เนื้อที่ที่ลดลงจะได้รับการชดเชยด้วยราคาโดยรวมของที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น โครงการจัดรูปที่ดินอาจได้รับการสนับสนุนจากภาคเอกชนหรือหน่วยงานท้องถิ่นของรัฐด้วยการให้เงินอุดหนุนหรือการให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำเพื่อกิจการสาธารณะ

สัดส่วนของที่ดินที่ต้องสละให้กับส่วนกลางถูกกำหนดโดยสาธารณูปโภคที่วางแผนไว้และค่าใช้จ่ายของการพัฒนา โดยปกติที่ดินเพื่อชดเชยค่าลงทุนจะมีสัดส่วนร้อยละ 10 และที่ดินที่สละสำหรับสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานจะมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 20 สัดส่วนของสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานในประเทศแถบเอเชียอาจสูงกว่านี้ เช่น ในประเทศญี่ปุ่นสูงถึงร้อยละ 30 ในไต้หวันร้อยละ 40 เกาหลีใต้อยู่ระหว่างร้อยละ 40-60

กรณีของประเทศเยอรมัน การสละที่ดินในแง่ของมูลค่าของที่ดินในตลาดหรือตัวที่ดินเอง เพื่อประโยชน์สาธารณะหรือเพื่อชดเชยค่าลงทุนในการก่อสร้างถนนและสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานอาจสูงถึงร้อยละ 90 ซึ่งส่วนใหญ่จะจ่ายในรูปของเงินสดแทนที่จะเป็นการสละที่ดิน

ในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งการจัดรูปที่ดินดำเนินการโดยสมาคมของเจ้าของที่ดินเช่นเดียวกันจะต้องได้รับเสียงสนับสนุนจากเจ้าของที่ดินและผู้มีสิทธิในการเช่าที่ดินอย่างน้อย 2 ใน 3 ของพื้นที่ที่จะจัดรูป ก่อนที่โครงการจะสามารถดำเนินการได้

มีรายงานว่า การจัดรูปที่ดินที่สนับสนุนโดยภาคเอกชนนั้น ร้อยละ 70-80 ของที่ดินเพื่อชดเชยค่าลงทุนถูกนำออกขายในราคาตลาดให้กับหน่วยงานสาธารณะด้านการศึกษาหรือการกุศล ส่วนที่เหลือจะขายให้กับเจ้าของหรือผู้เช่าที่ดินซึ่งอยู่ในโครงการ เป็นที่น่าสังเกตว่าการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐนั้น เป็นไปในทางตรงกันข้าม เพราะมีการนำออกประมูลขายที่ดินเช่นนี้เพียงไม่กี่แปลง ที่สำคัญคือเมื่อมีการนำที่ดินออกประมูลขาย ที่ดินเพื่อการก่อสร้างมีจำกัดจะก่อให้เกิดการเก็งกำไรที่ดิน ปัญหาที่จะเกิดตามมาคือไม่มีกำหนดการก่อสร้างในที่ดินที่ได้ขายไปจนเลยเวลาที่เหมาะสมในการพัฒนาที่ควรจะเป็น

3. การนำวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมาใช้ในประเทศไทย

สำหรับภาวะของประเทศไทยหลักการขั้นพื้นฐานของการจัดรูปที่ดินอาจกำหนดอย่างกว้าง ๆ ได้ 3 แนวทางคือ

- เพื่อจัดให้มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานที่เพียงพอสอดคล้องกับกรอบใหญ่ของแผนแม่บทการใช้ที่ดินของรัฐ
- เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด ในเวลาเดียวกันก็ให้มีการแบ่งสรรผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม
- เพื่อประสานความร่วมมือระหว่างเจ้าของที่ดินและหน่วยงานของรัฐ

ในภาวะของประเทศไทยผลประโยชน์บางอย่างที่คาดว่าจะมีในแง่ของภาคเอกชนอันหมายถึงเจ้าของที่ดิน และหน่วยงานของรัฐ ได้มีแนวความคิดในประเด็นต่าง ๆ ดังต่อไปนี้

ผลประโยชน์ในแง่ของเจ้าของที่ดิน

ผลประโยชน์ที่ปรากฏในแง่ของเจ้าของที่ดินจะมีดังต่อไปนี้

- หลีกเลี่ยงปัญหาการปรับปรุงที่อยู่อาศัยที่ต้องใช้วิธีการเวนคืนที่ดิน
- การจัดรูปที่ดินทำให้มีทางเข้าออกถนนสาธารณะ
- เป็นวิธีการที่ยุติธรรมในการเฉลี่ยค่าลงทุนและผลกำไรของการพัฒนาที่ดินของบรรดาเจ้าของที่ดินทั้งโครงการ
- สามารถปรับปรุงสภาพแวดล้อมของที่อยู่อาศัยในเมือง โดยที่ส่วนหนึ่งของพื้นที่จะถูกกันไว้สำหรับเป็นพื้นที่สาธารณะซึ่งอาจจะเป็นสนามเด็กเล่น หรือสวนสาธารณะ ฯลฯ
- ทำให้เกิดประโยชน์ในการกระจายการเพิ่มของมูลค่าที่ดินโดยการแบ่งแปลง ฉะนั้นราคาที่ดินจะไม่สูงเฉพาะตามแนวสองข้างทางของที่ดินที่อยู่ติดถนนใหญ่ที่มีการพัฒนาเป็นแนวยาว

- สามารถแก้ปัญหาการเก็งกำไรที่ดินและการทิ้งที่ดินให้ว่างเปล่า

ผลประโยชน์ในแง่ของรัฐบาล

- สามารถประหยัดเงินค่าจัดหาที่ดินและค่าลงทุนในการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน
- ลดการใช้จ่ายเงินงบประมาณของรัฐโดยที่ไม่ได้รับการสนับสนุนจากบรรดาเจ้าของที่ดิน ปัญหาติดขัดด้านงบประมาณของรัฐที่ไม่เพียงพอใช้จ่ายจะลดลง และจะได้นำไปเพิ่มให้ในด้านบริการต่าง ๆ ให้ทั่วถึงและเพียงพอ
- อาจนำมาใช้ในการจัดหาที่ดินเพื่อการก่อสร้างโครงข่ายถนนสายรอง ซึ่งจะมีส่วนในการช่วยลดภาวะปัญหาการจราจรที่ติดขัดในกรุงเทพมหานครได้
- จะเป็นการหลีกเลี่ยงปัญหาการพัฒนาเป็นแนวยาวที่ปกติเกิดกับการก่อสร้างถนนทุกสายในเวลาเดียวกันเปิดทางให้กับที่ดินที่ เรียกว่า “ที่ตาบอด” ซึ่งจะก่อให้เกิดการกระจายผลประโยชน์อย่างกว้างขวางและเป็นธรรมจากการพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน

ในกรณีของประเทศเกาหลีใต้ การจัดรูปที่ดินยังใช้เป็นเครื่องมือในการจัดหาที่ดินสำหรับอยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยอีกด้วย

เป้าหมายและเงื่อนไขที่จะทำให้การจัดรูปที่ดินเป็นไปได้อาจสรุปได้ ดังนี้

เป้าหมาย	เงื่อนไข
1. มีสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกของชุมชนที่เพียงพอ	1. จะต้องพัฒนาสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานรวมถึง ถนน ทางระบายน้ำ น้ำประปา การบำบัดน้ำเสีย พื้นที่สีเขียว
2. การสร้างสำนึกในการมีกรรมสิทธิ์ร่วมทรัพย์สินส่วนกลางที่ร่วมกันวางแผนและลงทุน	2. เจ้าของที่ดินจะต้องมีที่ดินเหลือในโครงการโดยที่ไม่ต้องอพยพไปอยู่ที่อื่น
3. ลดข้อจำกัดด้านงบประมาณและกำลังคน	3. เจ้าของที่ดินยอมสละที่ดินบางส่วนของตนเพื่อการพัฒนา แต่มูลค่าของที่ดินจะเพิ่มสูงขึ้นเป็นการชดเชยหลังจากได้จัดรูปที่ดินไปแล้ว(แม้ว่าแปลงที่ดินจะเล็กลง)
4. ทำให้มีที่ดินก่อสร้างถนนพหลโยธิน-รัตนโกสินทร์ สมโภชน์	4. แปลงที่ดินจะจัดให้เป็นระบบยิ่งขึ้นง่ายต่อการพัฒนาและทำให้ง่ายต่อการเข้าถึงสาธารณูปโภค
5. เกิดความเป็นธรรมต่อเจ้าของที่ดินในโครงการอย่างเป็นธรรม	5. สิทธิในที่ดินและโฉนดที่ดินจะได้รับการยืนยันและจัดระบบ
	6. การจัดรูปที่ดินจำกัดของเขตเฉพาะการจัดแปลงที่ดินและการก่อสร้างสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานจะไม่รวมถึงการแก้ไขอาคารที่มีอยู่แล้ว แต่ถ้าจำเป็นจะต้องรื้อถอนก็จะจ่ายค่าชดเชย

4. โครงสร้างหน่วยงานสนับสนุนการจัดรูปที่ดิน

ถึงแม้ว่าการจัดรูปที่ดินจะได้มีการทดลองและประสบความสำเร็จในหลายประเทศ เช่น ญี่ปุ่น ไต้หวันและเกาหลีใต้ก็ตาม แต่ก็ยังเป็นแนวความคิดใหม่สำหรับประเทศไทย อย่างเช่น การจัดโครงสร้างหน่วยงานได้ทำเมื่อไม่นานมานี้และยังจะต้องวางระบบการประสานงานระหว่างหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีก

หลักการของการจัดรูปที่ดินได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2535 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแห่งชาติจัดตั้งขึ้นโดยกฎกระทรวงมหาดไทย ที่ 305/2535 ลงวันที่ 2 พฤษภาคม 2535 โดยให้มีหน้าที่และความรับผิดชอบเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองระดับชาติ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแห่งชาติ ได้ออกคำสั่งที่ 1/2535 ลงวันที่ 28 สิงหาคม 2535 แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อทำการร่างกฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

การปรับปรุงโครงสร้างของหน่วยงานเพื่อให้ดำเนินการจัดรูปที่ดินมีกำหนดอยู่ในร่างกฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ซึ่งในการแก้ไขปรับปรุงครั้งสุดท้ายนี้ได้กำหนดให้มีหน่วยงาน 3 หน่วยหลัก รับผิดชอบในการตัดสินใจ การวางนโยบาย และแนะนำวิธีการปฏิบัติ ตลอดจนติดตามดูแลการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ได้แก่ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแห่งชาติ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองจังหวัด

1) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแห่งชาติ

ร่างกฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง มาตรา 6 กำหนดให้จัดตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแห่งชาติขึ้นคณะหนึ่ง โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธานกรรมการ และปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นรองประธานกรรมการ กรรมการอื่นประกอบด้วย หัวหน้าหน่วยงานของรัฐที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองรวม 13 หน่วย และกรรมการอื่นอีก 5 คน ที่ได้รับการแต่งตั้ง เลขาธิการสำนักผังเมืองเป็นกรรมการและเลขานุการ

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแห่งชาติมีกำหนดในร่างกฎหมาย มาตรา 13 และมาตรา 15 ดังต่อไปนี้

- ควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง
- กำหนดนโยบาย เป้าหมายและมาตรการเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง
- กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีดำเนินการและการจัดสรรเงินกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง เพื่อสนับสนุนโครงการจัดรูปที่ดิน
- กำหนดหลักเกณฑ์ ขั้นตอนและวิธีดำเนินการในการจัดหาที่ดิน ตลอดจนแหล่งเงินกู้ที่จะนำมาดำเนินการจัดรูปที่ดิน
- พิจารณาให้ความเห็นชอบหรือเพิกถอนการให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดิน ในกรณีที่ต้องขอรับการอุดหนุนจากกองทุนจัดรูปที่ดิน
- วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ตามคำร้องขอของเจ้าของที่ดินหรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดิน
- ให้ความเห็น หรือคำปรึกษาแก่รัฐมนตรีในเรื่องเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

- แต่งตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองส่วนจังหวัด
- แต่งตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเฉพาะโครงการในกรณีที่มีโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองคาบเกี่ยวกับท้องที่ตั้งแต่สองจังหวัดขึ้นไป
- แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อการศึกษารวบรวม

2) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร

การแต่งตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองกรุงเทพมหานคร มีกำหนดในร่างกฎหมาย มาตรา 7 โดยมีผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นประธานกรรมการ ปลัดกรุงเทพมหานคร และผู้แทนของหน่วยงานอีก 11 หน่วย ที่ส่วนใหญ่เป็นกรรมการอยู่ในคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแห่งชาติ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีกำหนดไว้ในบทที่ 5 ของคู่มือการประสานงานเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในกรุงเทพมหานคร

3) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองส่วนจังหวัด

มาตรา 8 ของร่างกฎหมาย ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดตั้งคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองส่วนจังหวัด โดยให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานคณะกรรมการ กรรมการอื่นประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในระดับจังหวัด 5 นาย รวมทั้งนายอำเภอแห่งท้องที่ที่จะมีการจัดรูปที่ดิน และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากส่วนกลางคือ 4 นาย ให้หัวหน้าสำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองหรือผู้แทนเป็นกรรมการและเลขานุการ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการมีกำหนดไว้ในร่างกฎหมาย มาตรา 14

4) หน่วยงานระดับปฏิบัติ

ในระดับปฏิบัติงานมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง คือ สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง คณะที่ปรึกษาโครงการ และหน่วยงานปฏิบัติ

ก. สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

สำนักงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมีหัวหน้าสำนักงาน (มาตรา 17) และนายทะเบียน (มาตรา 17, 28, 29, และ 30) และมีหน้าที่ความรับผิดชอบตามที่บัญญัติไว้ในร่างกฎหมาย มาตรา 16 ดังต่อไปนี้

- สนับสนุนให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินปฏิบัติตามนโยบาย หลักเกณฑ์ขั้นตอนและวิธีการ รวมทั้งมาตรฐานเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองตามที่คณะกรรมการ การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแห่งชาติกำหนด
- สนับสนุนให้เกิดการปฏิบัติตามผังเมืองรวม และประสานแผนการพัฒนาบริการพื้นฐานของหน่วยงานต่าง ๆ กับโครงการจัดรูปที่ดิน
- ส่งเสริมให้ประชาชนร่วมมือกันพัฒนาที่ดิน โดยวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง
- ทำหน้าที่เป็นผู้แทนองค์กรของรัฐ ในฐานะผู้เชี่ยวชาญการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง
- ทำหน้าที่จดทะเบียนและควบคุมสมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองตามที่กำหนดในพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง
- ดำเนินการตามที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแห่งชาติมอบหมาย

ข. คณะที่ปรึกษา

การแต่งตั้งคณะที่ปรึกษาสำหรับโครงการจัดรูปที่ดินได้มีบัญญัติไว้ในร่างกฎหมายมาตรา 50 ซึ่งกำหนดให้คณะที่ปรึกษาจากผู้แทนของ 3 ฝ่าย คือ ผู้แทนคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ส่วนจังหวัด ผู้แทนของเจ้าของที่ดิน และผู้ทรงคุณวุฒิที่ได้รับการแต่งตั้งจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองส่วนจังหวัด ส่วนหน้าที่ความรับผิดชอบมีบัญญัติไว้ในมาตรา 51 คือ การให้ความเห็นชอบแผนการกำหนดแปลงที่ดินใหม่ฉบับร่างการประเมินราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และช่วยในการสนับสนุนทั่วไปด้านการบริหารและการจัดการด้านการเงินของโครงการจัดรูปที่ดิน

ค. ผู้ดำเนินโครงการ

หน้าที่หลักของผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน ได้มีบัญญัติไว้ในร่างกฎหมายมาตรา 40,44 และ 52 ดังต่อไปนี้

- ยื่นเสนอโครงการจัดรูปที่ดินต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองส่วนจังหวัดเพื่อพิจารณาให้ความเห็นชอบ
- ยื่นเสนอขอจดทะเบียนเป็นสมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง
- ดำเนินการจัดทำแผนการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองฉบับร่าง
- กำหนดแผนการใช้ที่ดินชั่วคราวในระหว่างการดำเนินการจัดรูปที่ดิน โดยมีจุดประสงค์ให้เจ้าของที่ดินได้รับผลกระทบน้อยที่สุด หากจะต้องมีการเคลื่อนย้ายหรือลดขนาดแปลงที่ดิน
- ยื่นคำขอต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินสำหรับที่ดินตามผังที่ดินแปลงใหม่ เพื่อให้เป็นไปตามรูปแบบใหม่ของโครงการจัดรูปที่ดิน

5. บทกฎหมายสนับสนุน

อาจกล่าวได้ว่าการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองยังไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะมารองรับและถ้าไม่มีกฎหมายโดยเฉพาะโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองอาจดำเนินการโดยอาศัยบทบัญญัติของพระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ.2518 หมวดที่ 5 และหมวดที่ 6 ที่กำหนดเกี่ยวกับการเตรียมการและการดำเนินการของ “ผังเมืองเฉพาะ” ซึ่งมีขั้นตอนของการดำเนินการทางราชการที่ซับซ้อนและในทางปฏิบัติเป็นไปได้ยาก

โดยที่มีความจำเป็นต้องออกกฎหมายโดยเฉพาะเพื่อให้อำนาจในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ดังนั้นคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแห่งชาติ จึงได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่กำหนดแนวทางและให้คำแนะนำในการร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

วัตถุประสงค์ของร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง มีหลักการกว้าง ๆ 4 ประการคือ

- เพื่อเป็นหลักประกันในการจัดสรรผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นอย่างเป็นธรรม
- เพื่อเป็นบรรทัดฐานในการดำเนินงานจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองโดยกำหนดรูปแบบองค์ประกอบทางหน้าที่และอำนาจในการจัดการตามโครงการที่ชัดเจน สามารถนำมาบังคับใช้ให้เกิดผลในทางปฏิบัติ
- เพื่อเป็นแนวทาง กระบวนการ และขั้นตอนการดำเนินงาน สำหรับยึดเป็นหลักในการปฏิบัติภายใต้วัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง
- เพื่อให้มั่นใจว่าสามารถนำเอามาตรการ กลไกทางผังเมืองและทางการเงินมาใช้ในการจูงใจเพื่อดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง

เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ข้างต้น ร่างพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองได้กำหนดกลไกสนับสนุนองค์กร ซึ่งอาจจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม ตามหน้าที่ คือ การกำหนดนโยบายการประสานงานและการดำเนินการ

ร่างกฎหมายฉบับปัจจุบัน จัดแบ่งขั้นตอนของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง ซึ่งจะต้องกำหนดเป็นกฎกระทรวง ดังนี้

ตารางที่ 1 ขั้นตอนของการจัดรูปที่ดินตามหน้าที่ของหน่วยงานปฏิบัติที่รับผิดชอบ

ขั้นตอนปฏิบัติ	รายละเอียด	มาตรา
1. ขั้นเตรียมการ	1.1 ผู้ดำเนินการยื่นข้อเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อขอรับอนุมัติ 1.2 คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองแห่งชาติ พิจารณาข้อเสนอโครงการ	36 (2) (6-8,13,14,40,49)
2. ร่างแผนแม่บท และแผนผังการ จัดแบ่งแปลง	2.1 สักรวจภาคสนาม และประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สิน 2.2 ร่างแผนแม่บท 2.3 จัดการประชุมครั้งแรกกับเจ้าของที่ดิน 2.4 ยื่นเสนอขออนุมัติต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อ พัฒนาเมืองส่วนจังหวัด	55,57,58 59 14

	2.5 แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาโครงการ	50,51
	2.6 ร่างแบบแปลนแผนผังการจัดแบ่งแปลง	52,53
	2.7 ประชุมครั้งที่ 2 กับเจ้าของที่ดิน	59,60,61,51
	2.8 คณะที่ปรึกษาโครงการพิจารณาแผนผังการจัดแบ่งแปลง	
3. การก่อสร้าง สาธารณูปโภคขั้น พื้นฐานและจัด แบ่งแปลงที่ดินใหม่	3.1 โยกย้ายที่อยู่ชั่วคราว ก่อสร้างถนนและสาธารณูปโภค ขั้นพื้นฐาน แล้วจัดลงแปลงใหม่	52,53,55,56,62
	3.2 จัดแบ่งแปลงที่ดินใหม่และจ่ายค่าชดเชย	51
	3.3 ประชุมใหญ่กับเจ้าของที่ดิน	67,68
	3.4 คณะที่ปรึกษาอนุมัติ	
	3.5 ออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินแปลงใหม่และโอนที่ดินเป็นที่สาธารณะ	65,68
	3.6 ชำระมูลค่าที่ดินที่เหลือมกันอยู่	33,34
	3.7 ประกาศการเสร็จสิ้นโครงการ	35

ตารางที่ 2 ขั้นตอนของการจัดรูปที่ดินตามหน้าที่ของสมาคมเจ้าของที่ดิน

ขั้นตอนปฏิบัติ	รายละเอียด	มาตรา
1. ขั้นตอนเตรียมการ	1.1 เจ้าของที่ดินรวบรวมสมาชิกเพื่อจัดตั้งสมาคมเพื่อการจัดรูปที่ดิน 1.2 จัดการประชุมเพื่อจัดตั้งสมาคมเพื่อการจัดรูปที่ดิน 1.3 สืบรวจเบื้องต้นเกี่ยวกับพื้นที่ที่เสนอให้จัดรูปที่ดินและจัดทำ แผนฉบับร่าง 1.4 ประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อจัดทำคำยินยอมที่จะเข้าร่วมโครงการเป็น ลายลักษณ์อักษร 1.5 ยื่นข้อเสนอโครงการจัดรูปที่ดินต่อผู้มีอำนาจอนุมัติ 1.6 ก่อตั้งสมาคมเพื่อการจัดรูปที่ดินในเมืองอย่างเป็นทางการ	36 18,20,47 37,38 6,7,8,10,14 40,49 21-24
2. ร่างแผนแม่บท และแผนผัง การจัดแบ่ง แปลง	2.1 สืบจากคสนาม และประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สิน 2.2 ร่างแผนแม่บท 2.3 จัดการประชุมครั้งแรกของสมาคมเพื่อการจัดรูปที่ดิน 2.4 ยื่นเสนอขออนุมัติต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนา เมืองส่วนจังหวัด 2.5 แต่งตั้งคณะที่ปรึกษาโครงการ 2.6 ร่างแบบแปลนแผนผังการจัดแบ่งแปลง 2.7 จัดการประชุม สมาคมเพื่อการจัดรูปที่ดินครั้งที่ 2 2.8 คณะที่ปรึกษาโครงการพิจารณาแผนผังการจัดแบ่งแปลง	55,57,58 48 45,50,14 51,50 52,53 59,6,61,45 51
3. การก่อสร้าง สาธารณูปโภค ขั้นพื้นฐาน	3.1 โยกย้ายที่อยู่ชั่วคราว ก่อสร้างถนน และสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐาน แล้วจัดลงแปลงใหม่ 3.2 จัดแบ่งแปลงที่ดินใหม่และจ่ายค่าชดเชย	52,53,55,56,62 45

และจัดแบ่ง แปลงที่ดิน ใหม่	3.3 จัดการประชุมสมาคม เพื่อการจัดรูปที่ดินครั้งใหญ่	66,51
	3.4 คณะที่ปรึกษาอนุมติ	67,68
	3.5 ออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินแปลงใหม่และโอนที่ดินเป็นที่สาธารณะ	65-68
	3.6 ชำระมูลค่าที่ดินที่เหลื่อมกันอยู่	33,34,35
	3.7 ประกาศการเสร็จสิ้นโครงการ	

การปรับปรุงร่างกฎหมายก้าวหน้าไปด้วยดี ยังมีบางหัวข้อที่เป็นปัญหายังไม่มีความเห็นเป็นเอกฉันท์ ตั้งแต่เรื่องจำนวนของคณะกรรมการในระดับต่าง ๆ การแบ่งแยกหน้าที่และความรับผิดชอบระหว่างหน่วยงานส่วนกลางและหน่วยงานในระดับพื้นที่ เหตุผลในการเสนอโครงสร้างที่ค่อนข้างใหม่ เช่น สมาคมจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง รายละเอียดในการประเมินราคาที่ดิน และส่วนเฉลี่ยการลงทุนระหว่างรัฐและเจ้าของที่ดิน

ข้อกฎหมายอาจจะเป็นปัญหาใหญ่ที่ทำให้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองประสบปัญหาหยุดชะงักเพราะหากปราศจากกฎหมายก็ไม่ว่าจะทำให้เจ้าของที่ดินมีความเห็นพ้องต้องกันในอนาคตที่จะให้โครงการเกิดขึ้นได้ ทุกวันนี้การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองยังคงเป็นทางเลือกที่สำคัญในการจัดการชุมชนเมืองให้ดีขึ้น แต่ก็ปรากฏว่ามีหนทางเป็นไปได้น้อยซึ่งไกลจากเป้าหมายที่วางไว้ หมายความว่า การค้าที่ดินยังดำเนินต่อไปโดยขาดมาตรการที่จะควบคุมการแบ่งแยกที่ดินการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการโอนเปลี่ยนมือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

6. ประสบการณ์ของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของไทยในปัจจุบัน

1) สำนักผังเมือง

อาจกล่าวได้ว่าสำนักผังเมืองเป็นหน่วยงานที่ควรได้รับเกียรติ ในฐานะที่เป็นหน่วยงานแรกในการบุกเบิกเรื่องนี้

ในปี 2531 สำนักผังเมืองโดยความช่วยเหลือด้านเทคนิคจาก Japanese International Cooperation Agency (JICA) ทำการศึกษาโครงการนำร่องเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการใช้เทคนิคการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมือง เพื่อวางแผนชุมชนเมืองใหม่ในแหลมฉบัง และโครงการได้เป็นส่วนหนึ่งของโครงการพัฒนาชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard Development Project)

ด้วยการเผยแพร่ข้อมูล สำนักงานผังเมืองและ JICA ได้ร่วมกันจัดการสัมมนา โดยมีตัวแทนของหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองเข้าร่วม เช่น ข้าราชการระดับสูงจากส่วนกลาง ส่วนภูมิภาคและส่วนท้องถิ่น สถาบันการศึกษา พรรคการเมือง เจ้าของที่ดิน นักพัฒนาที่ดิน องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้สื่อข่าว ซึ่งนอกจากการอภิปรายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในแง่กฎหมายแล้ว การสัมมนายังได้สอดแทรกความรู้ ความเข้าใจ แนวความคิดตลอดจนการฝึกฝนทางปฏิบัติด้านเทคนิคการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองอีกด้วย

สำนักงานเมืองและ JICA ยังได้ร่วมกันทำโครงการนำร่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในบริเวณใกล้กับถนนพระราม 9 อีก โดยมีแนวความคิดในการศึกษาครั้งนี้ว่า ชุมชนและอุตสาหกรรมจะแยกออกจากบริเวณศูนย์กลางธุรกิจ (CBD) พื้นที่ศึกษานี้มีเนื้อที่รวม 5,000 ไร่ ใน 5,000 ไร่นี้เป็นพื้นที่

ที่ที่อยู่ในแผนแม่บท 1,875 ไร่ ในการศึกษาการจัดรูปที่ดินพื้นที่ศึกษาจะลดเหลือ 531.25 ไร่ ทางตอนใต้ของถนนพระราม 9 และในโครงการที่ 2 สำนักผังเมืองจะศึกษาในพื้นที่ประมาณ 250 ไร่ ทางตอนเหนือของถนนพระราม 9

การใช้ที่ดินโดยทั่วไปของพื้นที่บริเวณถนนพระราม 9 แตกต่างจากพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินอื่นเพราะมีความเปลี่ยนแปลงจากชนบทมาเป็นชุมชนเมือง ตรงกันข้ามกับโครงการศึกษาทางเลือกเพื่อกำหนดนโยบายการลงทุนขยายบริการขั้นพื้นฐานระยะที่ 2 (SOFIE II) ที่พื้นที่โครงการมีการก่อสร้างหนาแน่นกว่า และมีการแบ่งแยกที่ดินเพื่อเตรียมสำหรับโครงการบ้านจัดสรรอยู่แล้ว พื้นที่ว่างเปล่าของโครงการบริเวณถนนพระราม 9 นั้นมีเป็นจำนวน 209.59 ไร่ ซึ่งเกินกว่าร้อยละ 90 ของพื้นที่โครงการทั้งหมด ข้อได้เปรียบอีกประการหนึ่งคือ พื้นที่โครงการทั้งหมดรวม 230 ไร่ มีจำนวนแปลงที่ดินจำนวน 204 แปลงเท่านั้น และสิ่งที่จะจูงใจให้เจ้าของที่ดินสนับสนุนการจัดรูปที่ดินในที่แปลงนี้คือ ที่ดินประมาณ 70 แปลงเป็นที่ดินที่เรียกว่า “ที่ตาบอด” ที่ไม่มีถนนเข้าถึงโดยตรง การก่อสร้างโครงข่ายถนนซึ่งจะทำให้สามารถเข้าถึงที่ดินได้จะเป็นการเพิ่มมูลค่าที่ดินเป็นจุดที่ทำให้เจ้าของที่ดินเกิดการยอมรับและสนับสนุนจัดรูปที่ดิน

โดยหลักการแล้วพื้นที่บริเวณศูนย์กลางธุรกิจ (CBD) จะทำหน้าที่ในการเป็นพื้นที่สำหรับที่ตั้งอุตสาหกรรมทันสมัยในเมืองและแหล่งธุรกิจ และจะเป็นศูนย์กลางของการขนส่งมวลชน ส่วนที่เพิ่มเติมเข้ามาอาจจะมีศูนย์การค้าและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ และสำนักงานในพื้นที่ที่ทันสมัย 3 แห่ง ส่วนที่มีเนื้อที่ 1,835 ไร่ จะใช้เพื่อกิจการสาธารณูปโภค รวมทั้งถนน สวนสาธารณะระบบส่งและระบายน้ำ องค์ประกอบทั้งหมดนี้จะจัดให้มีขึ้นพร้อมกันไปกับการเปลี่ยนแปลงแนวถนนบริเวณศูนย์กลางธุรกิจ (CBD)

ประมาณว่าการลงทุนทั้งโครงการจะใช้เงินประมาณ 844 ล้านบาท พื้นที่สาธารณะที่ออกแบบไว้จะเพิ่มขึ้นจากเดิมร้อยละ 2.53 ถึงร้อยละ 29.16 มูลค่าของที่ดินทั้งในส่วนที่เป็นที่สาธารณะและที่เอกชนในโครงการจะเพิ่มขึ้นจาก 13 เป็น 25.74 พันล้านบาท เพิ่มขึ้นเป็นจำนวน 12.75 พันล้านบาท ด้วยเหตุนี้ถึงแม้ว่าเจ้าของที่ดินจะต้องสละที่ดินสัดส่วนถึงร้อยละ 30 ก็ยังจะได้ประโยชน์ในด้านราคาที่ดินที่สูงขึ้นถึงร้อยละ 36.8 ต่อหน่วย ผลประโยชน์ของส่วนรวมในแง่ของทรัพย์สินสาธารณะที่สามารถประเมินได้มีมูลค่าเท่ากับ 8.42 ล้านบาท สัดส่วนกำไรและการลงทุน (B/C Ratio) เท่ากับ 3.26

ส่วนความคืบหน้าของโครงการนำร่องการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองของสำนักผังเมือง ทางตอนเหนือของถนนพระราม 9 ในเนื้อที่ 250 ไร่ นั้นกำลังดำเนินไปได้รวดเร็วกว่าโครงการการจัดรูปที่ดินแปลงอื่น ได้มีการประชุมระหว่างสำนักผังเมืองและเจ้าของที่ดินที่มีโฉนด เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2536 และผลการประชุมปรากฏว่าเจ้าของที่ดินจำนวน 18 รายในจำนวน 28 ราย ยินยอมเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน

นอกจากโครงการบริเวณถนนพระราม 9 แล้ว สำนักผังเมืองยังมีโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองในอีก 2 พื้นที่ โครงการแรกตั้งอยู่ที่เกาะเกร็ด ในอำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี ซึ่งเทศบาลเมืองต้องการให้สำนักผังเมืองเข้าดำเนินการจัดรูปที่ดินโดยมีเจ้าของที่ดินมีโฉนดจำนวน 252 ราย (ซึ่งมีเนื้อที่รวมประมาณ 1,149 ไร่) เห็นด้วยที่จะเข้าร่วมโครงการอีกโครงการหนึ่งอยู่ในอำเภอเมืองจังหวัดลพบุรี ซึ่งจะใช้วิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อจัดหาพื้นที่ในการก่อสร้างถนนในสอดคล้องกับการวางผังเมือง สำนักผังเมืองจัดให้มีการประชุมราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากแนวการก่อสร้างถนนไปเมื่อวันที่ 8 พฤษภาคม 2536

2) การเคหะแห่งชาติ

โครงการจัดรูปที่ดินของการเคหะแห่งชาติ ตั้งอยู่ทางทิศตะวันตกของชุมชนร่มเกล้าเขตลาดกระบัง พื้นที่โครงการมีเนื้อที่ 588.65 ไร่ เป็นที่ดิน 27 แปลง ในจำนวนนี้เป็นที่ดินของเอกชนจำนวน 23 แปลง เนื้อที่ 429.3 ไร่ การเคหะแห่งชาติเป็นเจ้าของ 4 แปลง เนื้อที่ 259.35 ไร่

แนวทางในการดำเนินการพัฒนาแบ่งออกเป็น 2 รูปแบบ การพัฒนาเต็มรูปซึ่งรวมค่าถมดินตลอดทั้งโครงการและค่าก่อสร้างประมาณไว้ว่าจะต้องใช้เงินรวม 513 ล้านบาท ซึ่งหากเป็นแบบที่มีการถมดินบางส่วน ค่าก่อสร้างจะลดลงประมาณ 254 ล้านบาท เมื่อรวมกับการพัฒนาขึ้นพื้นฐานจะทำให้ราคาที่ดินที่สำรองไว้สำหรับขายเพื่อนำเงินมาลงทุนเพิ่มขึ้นจาก 1.359 ล้านบาท/ไร่ เป็น 5 ล้านบาท/ไร่ ซึ่งเพียงพอสำหรับการลงทุนในโครงการ

พื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินของการเคหะแห่งชาติจะอยู่ในบริเวณที่กำหนดให้เป็นเขตที่อยู่อาศัยที่มีความหนาแน่นน้อยของผังเมืองกรุงเทพมหานครและยังเป็นบริเวณที่อยู่ใกล้กับแนวการก่อสร้างถนนวงแหวนรอบนอกอีกด้วย

แนวทางการจัดรูปที่ดินที่การเคหะแห่งชาตินำมาใช้นี้ มีจุดประสงค์เดียวกันกับที่ประเทศเกาหลีได้นำมาใช้ในการจัดหาที่ดินเพื่อก่อสร้างที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย การเคหะแห่งชาติได้ทดลองทำโครงการในหลายรูปแบบในที่ดินที่จัดหาได้ รวมทั้งการสร้างแฟลตสำหรับเช่าหรือเช่าซื้อพัฒนาบ้านพักอาศัยและเมืองใหม่ ยกกระต๊อชุมชนแออัด ฯลฯ ประสบการณ์ที่ใกล้เคียงกับการจัดรูปที่ดินคือการทำโครงการเช่าพื้นที่ดิน 2-3 โครงการ

7. ปัญหาที่เกิดในโครงการจัดรูปที่ดิน

นอกจากความเห็นชอบอย่างเป็นทางการเป็นเอกฉันท์และการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินแล้ว ยังมีปัญหาในทางเทคนิคและการปฏิบัติในการจัดรูปที่ดินที่ผู้ปฏิบัติจะต้องพิจารณาอีก ดังนี้

1) การจัดรูปที่ดินอาจจะก่อให้เกิดภาวะราคาที่ดินสูงขึ้น ซึ่งจะทำให้ลดโอกาสของกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่จะสามารถมีที่อยู่อาศัยได้ การจัดรูปที่ดินโดยภาคเอกชนนั้นจะมีการลงทุนด้านสาธารณูปโภคที่สูงมากขึ้นอยู่กับความสามารถในการขายที่ดินเพื่อชดเชยค่าลงทุน ดังนั้นผลกำไรโดยรวมของโครงการขึ้นอยู่กับราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้น มีเพียงประเทศเดียวที่ทำการจัดรูปที่ดินเพื่อการแก้ปัญหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย ซึ่งประสบการณ์บางอย่างอาจจะมีส่วนคล้ายคลึงกันกับงานของการเคหะแห่งชาติ คือ ประเทศเกาหลีใต้ซึ่งจัดให้มีที่ดินประมาณร้อยละ 30 สำหรับใช้เพื่อที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยในโครงการจัดรูปที่ดิน โครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการต่อมาก็ได้มีการกำหนดให้จัดที่ดินส่วนหนึ่งเป็นพิเศษสำหรับขายในราคาต่ำให้กับกลุ่มผู้มีรายได้น้อย

2) การประเมินราคาที่ดินที่แม่นยำก็เป็นจุดสำคัญที่จะแสดงถึงความเป็นไปได้ของโครงการ เนื่องจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเพียงพอสำหรับค่าลงทุนของโครงการ ความแม่นยำในการประเมินราคาที่ดินยังสำคัญสำหรับการจัดแบ่งแปลงอย่างเป็นธรรม

3) แปลงที่ดินที่จัดแบ่งใหม่แล้วนั้นอาจถูกพัฒนาไปในทิศทางที่ไม่เหมาะสมหรือแปลงที่ดินที่จะใช้ก่อสร้างอาจถูกแบ่งแยกต่อไปอีกนับว่าเป็นช่องโหว่ของกฎหมายที่ส่วนใหญ่ไม่ได้มีการบังคับไว้ในการบังคับใช้หลังจากการจัดรูปที่ดินแล้ว ถึงแม้ว่าจะมีแผนแม่บทสำหรับพื้นที่โครงการอยู่แล้ว

ภาคผนวกที่ 8.3

แนวทางปฏิรูปภาษีอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย

1. บทนำ

ภาคผนวกนี้ปรับปรุงจากโครงการของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง และมูลนิธิสถาบันที่ดินที่ทำการวิจัยในปี 2533-2534 ทั้งนี้โดยได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจาก United States Agency for International Development และการวิจัยนี้ได้ทำร่วมกับ Research Triangle Institute ของสหรัฐอเมริกา การศึกษาภาษีทรัพย์สินในประเทศไทยเน้นการศึกษาภาษีทรัพย์สินของไทยที่มีอยู่ ซึ่งได้พบทวนปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบภาษีในปัจจุบันที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ และการกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินและเปรียบเทียบระบบภาษีของไทยกับประเทศอื่นๆด้วย

ข้อเสนอแนะจากการศึกษานี้ครอบคลุม ดังนี้

- (1) นโยบายภาษี
- (2) การเก็บบันทึกข้อมูลและการใช้คอมพิวเตอร์
- (3) การบังคับ
- (4) การเปลี่ยนสถานภาพและชื่อของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน
- (5) การสร้างฐานภาษีใหม่
- (6) การลดการยกเว้นภาษีทรัพย์สิน
- (7) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น
- (8) ขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลง
- (9) พระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินใหม่
- (10) พระราชบัญญัติการประเมินทรัพย์สินใหม่

2. ความต้องการในการปฏิรูประบบภาษีทรัพย์สิน

เป็นที่ทราบกันมานานแล้วว่าระบบภาษีทรัพย์สินของไทยนั้นจำเป็นต้องมีการปฏิรูปเนื่องจากระบบภาษีทรัพย์สินนั้นมีการออกแบบและบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพจึงทำให้สามารถหลีกเลี่ยงการเสียภาษีหรือลดหย่อนภาษีได้ ซึ่งไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายภาษีที่กำหนดไว้

ปัญหาเฉพาะของโครงสร้างภาษีที่เป็นอยู่ คือ

- 1) ข้อมูลภาษีทรัพย์สินจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีเพียงข้อมูลการเสียภาษีทรัพย์สินเท่านั้น ทั้งนี้โดยแยกออกจากรายชื่อผู้เสียภาษีซึ่งเรียงตามตัวอักษรที่กำหนด

ภาษีภายใต้พระราชบัญญัติแต่ละฉบับ และที่สำคัญไม่มีทะเบียนภาษีในแต่ละเขต และไม่มีการทำทะเบียนภาษีเป็นฐานของระบบภาษีทรัพย์สินอย่างต่อเนื่อง จึงเป็นสาเหตุทำให้ข้อมูลภาษีทรัพย์สินไม่มีความโปร่งใสและมักอ้างว่าเป็นความลับ

- 2) มูลค่าเฉลี่ยของการเก็บภาษีจากภาษีทรัพย์สินทั่ว ๆ ไปในประเทศ (ทั้งที่ต้องเสียภาษีและไม่ต้องเสียภาษี) นั้นต่ำมาก ในกรณีของภาษีอากรและภาษีที่ดิน ฐานภาษีจะกำหนดโดยค่าเช่าทรัพย์สินสำหรับปีที่ผ่านมาเป็นบรรทัดฐานและเป็นตัวกำหนดภาษี บางครั้งมีการต่อรองโดยเจ้าหน้าที่และไม่โปร่งใส เพราะถือว่าต้องมีการเก็บเป็นความลับ
- 3) อัตราภาษีร้อยละ 12.5 จากค่าเช่าเป็นอัตราสูง ดังนั้นจึงมีแรงกระตุ้นในการแจ้งค่าเช่าต่ำเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีตามจำนวนที่ควรจะเป็น
- 4) มีการให้เช่าซึ่งรวมถึงการจ่ายเงินสำหรับการใช้เฟอร์นิเจอร์ หรือห้องให้เช่าที่มีเฟอร์นิเจอร์ หรือการให้บริการนั้นเน้นด้านให้ยืมหรือแบ่งปันกัน จึงไม่อยู่ภายใต้การเสียภาษีจึงทำให้มีการหลีกเลี่ยงภาษี
- 5) จากการที่ไม่มีบัญชีรายการของทรัพย์สินประกอบกับตัวเลขฐานภาษีจึงเป็นไปได้ที่ผู้วางนโยบายจะทราบว่ารายได้จากภาษีหายไปเพราะมีการดัดสินบนจากการยกเว้นภาษี
- 6) การกำหนดภาษีบำรุงท้องถิ่นต่ำมาก
- 7) เนื่องจากค่าธรรมเนียมและการกำหนดภาษีรายได้ซึ่งเกิดจากการถือครองทรัพย์สินนั้นขึ้นอยู่กับอัตราภาษีทรัพย์สินที่บอกขาย จึงทำให้ผู้ขายบอกราคาขายต่ำกว่าราคาจริงที่ควรจ่าย

3. ประเภทของภาษีทรัพย์สิน

ประเภทของภาษีทรัพย์สินแตกต่างกันใน 2 ประการ คือ

- 1) ภาษีทรัพย์สินไม่ย้อนหลังหรือภาษีเฉพาะการณเป็นภาษีที่เรียกเก็บเมื่อมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้นเท่านั้น เมื่อมีการขายทรัพย์สินเจ้าของทรัพย์สินจำเป็นต้องจ่ายภาษี ซึ่งโดยทั่วไปจะกำหนดมูลค่าโดยทรัพย์สินนั้น แต่ราคาที่ขายนั้นจะต้องไม่น้อยไปกว่ามูลค่าทรัพย์สินที่รัฐกำหนดแต่ถ้าน้อยกว่ารัฐจะเป็นผู้กำหนด ภาษีประเภทนี้เป็นภาษีไม่ย้อน

หลัง เช่น ภาษีที่ต้องจ่ายเมื่อมีการเปลี่ยนที่ดินจากที่เคยเป็นเขตเกษตรกรรมให้เป็นเขตที่อยู่อาศัยหรืออุตสาหกรรม

- 2) ภาษีย้อนหลังหรือภาษีที่เกี่ยวข้องกับเวลา เป็นภาษีที่โดยปกติขึ้นอยู่กับฐานภาษีอันใดอันหนึ่งดังต่อไปนี้
 - 2.1) มูลค่าทุนของทรัพย์สิน ได้แก่ ราคาตลาดที่ดินบวกกับมูลค่าของสิ่งที่ยูบนที่ดินนั้น
 - 2.2) มูลค่าที่ดิน คือ ราคาตลาดที่ดินแม้ว่าจะไม่มีการใช้ก็ตาม
 - 2.3) มูลค่ารายปี (ราคาเช่าตลาดรายปีซึ่งมีการให้เช่าทรัพย์สิน)
 - 2.4) ขนาดพื้นที่ของที่ดิน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของภาษีสำหรับโครงการชลประทาน)

ปกติภาษีย้อนหลังเป็นภาษีรายปีโดยใช้จำนวนร้อยละที่ตายตัวที่ใช้อยู่ในเวลานั้น คุณหนึ่งในสี่ของฐานภาษีที่กล่าวมาข้างต้น โดยในแต่ละฐานภาษีมีการประเมินมูลค่าของทรัพย์สินใหม่ทุก ๆ 3 หรือ 5 ปี อย่างไรก็ตาม อาจใช้เวลาน้อยกว่านั้นคือประมาณ 1 หรือ 3 ปี ในการประเมินมูลค่าใหม่เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิไม่เห็นด้วยกับการตีราคาทรัพย์สินของตนและถ้าตกลงกันไม่ได้ก็สามารถอุทธรณ์ได้

ภาษีย้อนหลังมีประโยชน์กว่าภาษีไม่ย้อนหลังในแง่ของรายรับ เพราะโอกาสในการจ่ายภาษีนั้นเกิดขึ้นเป็นรายปีซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ การเก็บภาษีทรัพย์สินที่ต้องจ่ายทุก ๆ 10-20 ปี อย่างไรก็ตาม ภาษีไม่ย้อนหลังอาจเป็นที่นิยมในแง่ของความยุติธรรมต่อสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการเปลี่ยนที่อยู่อาศัยให้กลายเป็นเขตธุรกิจหรืออุตสาหกรรม ซึ่งหมายถึงทำให้มูลค่าของที่ดินเพิ่มมากขึ้น ซึ่งบางครั้งอาจถึงร้อยละร้อยทำให้เจ้าของทรัพย์สินมีเงินมากขึ้นอย่างมหาศาล แต่เพื่อสังคมรัฐบาลจึงมีความเห็นว่าเจ้าของทรัพย์สินนั้นควรเสียภาษี ถ้ามองในแง่ผลประโยชน์จากรายได้การจ่ายภาษีแบบรายปีจะทำให้มีรายได้มากกว่าการจ่ายภาษีแบบนาน ๆ จ่ายที

4. ภาษีทรัพย์สินในประเทศไทย

ในประเทศไทยมีการแบ่งประเภทของภาษีทรัพย์สินเป็น 7 ประเภท ได้แก่

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี (%)
1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	ค่าเช่าต่อปีหรือรายปี	12.50
2) ภาษีการพัฒนาท้องถิ่น	มูลค่าปานกลาง	0.25-0.54
3) ภาษีเงินได้		5.00-55.00
4) ภาษีการค้า		3.50
5) ภาษีส่วนเกิน	ภาษีธุรกิจการค้า	10.00
6) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม		2.00
7) อากรแสตมป์		0.50

ภาษีประเภทที่ 1 และ 2 เป็นภาษีย้อนหลังที่บริหารโดยรัฐบาลส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค ส่วนที่เหลือเป็นภาษีไม่ย้อนหลังซึ่งบริหารโดยรัฐบาลกลาง

4.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ที่ดินและอาคารที่กำหนดภาษีและจ่ายภาษีโดยเจ้าของที่ดินและอาคารนั้น ๆ ในครั้งแรกการเสียภาษีมีแต่เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้นต่อมา The Royal Proclamation Of 1944 and 1956 ได้ขยายการเสียภาษีไปยังเขตเทศบาลและสุขาภิบาลทั้งหมด และในปี 2515 ยังรวมการบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย

พระราชบัญญัติมีอายุได้เกือบ 60 ปี และยากที่จะแก้ไข จากประสบการณ์ในประเทศอื่น ๆ เป็นเรื่องแปลกที่พระราชบัญญัติรายได้ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญไม่ได้มีการทบทวนและรวบรวมเพื่อให้ก้าวไปกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

วิธีการในการเสียภาษี ภาษีอาคารและที่ดินมีการจ่ายเป็นรายปีทุกวันที่ 1 มกราคม เจ้าของบ้านและอาคารสถานที่ที่จะทำภาษีเรียกคืนหนึ่งครั้งทุก ๆ 4 ปี จำนวนที่ต้องจ่ายกำหนดโดยเจ้าหน้าที่สรรพากร และมีบทลงโทษในการเสนอภาษีไม่เป็นไปตามความเป็นจริงโดยมีโทษปรับ 200 บาท

ฐานภาษี พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินถูกบัญญัติขึ้นด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับภาษี พระราชบัญญัติการทบทวนการยกเว้นภาษีจากบ้านและอาคารนั้นจะครอบคลุมโดยเจ้าของและเจ้าของไม่ได้ใช้สถานที่หรือบางส่วนของสถานที่ที่เก็บสินค้าหรือที่เป็นโรงงาน ที่ดินและอาคารใช้โดยญาติของเจ้าของต้องเสียภาษี Municipal Tax Exemption Act of 1938 ยกเว้นเฉพาะภาษีบ้านที่อยู่อาศัยและอาคารในเขตเทศบาล เหตุที่มีการยกเว้นภาษีนั้นเพื่อหลีกเลี่ยงความไม่ยุติธรรมในการเก็บภาษีในบางเขตเทศบาล บ้านและอาคารสถานที่ที่เสียภาษีนั้นประกอบด้วยการให้เช่าหรือใช้ในด้านธุรกิจและโรงงาน บ้านและอาคารสถานที่ที่ว่างเปล่ามาตลอด 1 ปี สามารถแจ้งขอการยกเว้นภาษีได้ในระหว่างระยะเวลาที่ไม่มีการใช้พระราชบัญญัติยังอนุญาตให้เจ้าของบ้านและอาคารสถานที่ที่มีเครื่องจักรกลและเครื่องมือสำหรับโรงงานหรือใช้ในการดำเนินกิจการ เช่น โรงสีข้าว และเครื่องสีข้าว จ่ายแค่หนึ่งในสามของอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติใน พ.ศ. 2481 ยังลดอัตราภาษีจากร้อยละ 15 ถึง 12.5 ของค่าเช่ารายปี ฐานภาษีเป็นรายได้ที่มาจากบ้านและอาคารสถานที่ที่อยู่บนที่ดินเมื่อมีการให้เช่าหรือมีการประเมินราคาเช่าเพื่อจุดประสงค์ในทางการค้า การเช่ารายปีเกิดจากใบเสร็จที่ผู้เสียภาษีแจ้งในการทำภาษีเรียกคืน และภาษีรายปีนั้นตั้งอยู่บนตัวเลขนี้มาเป็นเวลา 4 ปีติดต่อกัน ผู้ประเมินภาษีมีหน้าที่ในการปรับตัวเลขให้สูงขึ้นถ้าปรากฏว่าค่าเช่าต่ำเกินไป ผู้เสียภาษีอาจกำหนดมูลค่าเช่ารายปีของตนเอง ถ้าไม่มีหนังสือสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษร

ที่ดินที่ปราศจากบ้านและอาคารสถานที่นั้นอยู่ในอำนาจของภาษีการพัฒนาที่ดินภายใต้พระราชบัญญัติการพัฒนาที่ดิน ซึ่งจะอธิบายในส่วนต่อไป

แหล่งรายได้ ภายใต้พระราชบัญญัติภาษีอากรและที่ดิน ในข้อ 15 นั้น สองในสามของรายได้จากภาษีอากรและที่ดินถูกจัดไว้ให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่น และที่เหลือไปยังรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางมีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บภาษี

4.2 ภาษีบำรุงท้องที่

การเสียภาษีในปัจจุบันขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติภาษีการปฏิรูปที่ดินปี 2508 ซึ่งยกเลิกภาษีการพัฒนาที่ดินก่อนหน้านี้ภายใต้ Revenue Code พ.ศ. 2481 ภาษีถูกจ่ายโดยเจ้าของที่ดินและกลายเป็นรายได้ของเขตเทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งขึ้นอยู่กับอำนาจศาลในเขตที่ดินตั้งอยู่

ฐานภาษีสำหรับภาษีการพัฒนาท้องถิ่นเป็นราคาที่ดินเฉลี่ยคำนวณจากการเลือก ที่ดิน 3 ผืน ที่ขายภายใน 1 ปี ในตำบลและเฉลี่ยราคาขายมูลค่าที่ดินประกอบด้วย มูลค่าของที่ดินที่ไม่มีการปรับปรุง และไม่อยู่ภายใต้ภาษีอากรและที่ดิน มูลค่าเฉลี่ยที่ดินที่ฐานภาษีเป็นการคำนวณ 4 ปีครั้ง

มูลค่าเฉลี่ยของที่ดินในตำบลตัดสินโดย 5 - 6 สมาชิกของคณะกรรมการกำหนดโดยผู้ว่าการเขตเทศบาล ซึ่งสามารถขอให้คณะกรรมการทบทวนมูลค่าเฉลี่ยของที่ดินให้ดีขึ้นมากกว่า 4 ปี/ครั้ง ถ้าราคาที่ดินในตำบลเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง

4.3 ข้อบกพร่องของภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่

1) ปัญหาโครงสร้างภาษี โครงสร้างหมายถึง ธรรมชาติของฐานภาษีและอัตราภาษี ซึ่งจำกัดหรือยกเว้นบางปัญหาใหญ่ๆของโครงสร้างภาษีอากรและที่ดิน ภาษีการพัฒนาท้องที่คือการรวมความจริง 3 อย่างเข้าด้วยกันทำให้เกิดภาษีถดถอย ภาษีที่ถูกจ่ายสามารถมองได้ว่าเป็นการถดถอยซึ่งตามเหตุผลผู้เสียภาษีจะเสียภาษีมากแต่ในความเป็นจริงนั้นเสียน้อยหรือในทางกลับกันโดยปกติการถดถอยของภาษีถูกมองบนฐานของรายได้ อัตราภาษีถดถอยจึงต่ำมากกว่าสูงเมื่อรายได้ของผู้เสียภาษีสูงขึ้น ค่าจำกัดความของการถดถอยสามารถขยายเพื่อให้ครอบคลุมการกระทำที่ไม่ยุติธรรมต่อการเสียภาษีซึ่งตั้งอยู่บนรายได้ของตน

2) ข้อจำกัดและข้อยกเว้น ตัวอย่างที่สำคัญที่สุดของการถดถอยในภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นการเชื่อมโยงข้อจำกัดของเจ้าของบ้านจากฐานการเสียภาษี ภาษีอากรและที่ดินคือ ภาษีธรรมดาจากรายได้ค่าเช่าที่ได้มาตลอดปีคือ ภาษีค่าเช่า ถ้าไม่มีรายได้ค่าเช่าอาคารเจ้าของก็ไม่มีฐานในการจ่ายภาษี อย่างไรก็ตาม ในเขตเมืองของไทยนั้นค่าเช่าส่วนใหญ่มาจากคนที่ไม่สามารถมีบ้านเป็นของตนเองได้ เจ้าของบ้านเช่าไม่ได้เสียภาษีค่าเช่า (ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน) แต่กลายเป็นว่าเจ้าของ

บ้านบังคับให้ผู้เช่าจ่ายภาษีค่าเช่าโดยการขึ้นค่าเช่าและแบ่งแยกค่าเช่าบ้านและค่าอุปกรณ์ตกแต่งบ้านออกจากกัน การหลีกเลี่ยงนี้ทำลายจุดประสงค์ของภาษีซึ่งเป็นภาษีของเจ้าของทรัพย์สิน เหตุผลที่ทำให้เจ้าของที่อยู่อาศัยในบ้านของตนนั้นอยู่นอกเหนือและไม่เข้าพวกอื่นที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จากค่าเช่า และเจ้าของบ้านที่มีผู้อยู่อาศัยที่เป็นบิดามารดาหรือบุตรของตนเองนั้นเพราะเจ้าของบ้านประเภทนี้ต้องจ่ายภาษีภายใต้ภาษีอากรและที่ดิน แม้ว่าเจ้าของบ้านจะไม่ได้เงินค่าเช่าก็ตาม ในกรณีนี้กฎหมายที่ใช้เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรและที่ดิน ในทางปฏิบัติผลก็คือการกระทำที่ไม่เป็นการไม่ยุติธรรมต่อเจ้าของทรัพย์สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือที่ถูกใช้และครอบครองโดยเจ้าของและสมาชิกในครอบครัว ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีบำรุงท้องที่และแหล่งของรายได้ท้องถิ่นที่สำคัญของเขตเทศบาลและรัฐบาลส่วนท้องถิ่นหน่วยอื่น ๆ รายได้นี้ถูกใช้ในการบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น ผลกำไรที่ได้รับนั้นมีมากกว่ารายจ่ายซึ่งเป็นการไม่ยุติธรรมที่เงินที่ใช้ในการให้ความช่วยเหลือสาธารณะนั้นมีความต้องการและได้มาจากเงินของผู้เช่าเท่านั้น ที่จริงแล้วเจ้าของบ้านเช่าอาคารและที่ดินนั้นได้กำไรจากการบริการสาธารณะที่มีอยู่ ประเด็นที่ถกเถียงก็คือเจ้าของบ้านควรจ่ายภาษีมากกว่าที่ผู้เช่าเป็นผู้จ่าย ภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีที่มีความอ่อนแอมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้มูลค่าการกำหนดราคาตลาดที่ต่ำ (การกำหนดมูลค่าในปัจจุบันเหมือนกับในปี 2524) ตารางอัตราภาษีในปัจจุบันให้อัตราที่มีผลใช้สำหรับที่ดินทุกประเภทนี้มีมูลค่าน้อยกว่าร้อยละ 1 อย่างไรก็ตามตารางอัตราภาษีลดลงเมื่อมูลค่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ดังนั้นเจ้าของที่ดินที่มีมูลค่าสูงจ่ายร้อยละของภาษีต่อหน่วยต่ำกว่าที่กำหนดมากกว่าเจ้าของที่ดินที่มีมูลค่าน้อย ที่ดินที่ต้องจ่ายภาษีนั้นเป็นของไม่จำเป็น (มากกว่าที่อยู่อาศัยหรือทำการเกษตรกรรม) และเจ้าของส่วนใหญ่ดูเหมือนว่าจะเป็นผู้มีฐานะ

3) ปัญหาการบริหาร

3.1) แผนที่และทะเบียนประเมินภาษี : ปัญหาแรกและสำคัญที่สุดของการบริหาร คือ ความไม่พอเพียงของแผนที่และทะเบียนประเมินภาษี หรือทะเบียนภาษีทั่วประเทศ ก่อนปี พ.ศ. 2526 ไม่มีแผนที่หรือทะเบียนภาษีในการเก็บภาษีทรัพย์สิน 2 ประเภท บุคคลที่เคยเสียภาษีก็ยังคงต้องจ่ายต่อไปเพราะชื่อของบุคคลเหล่านั้นอยู่ในสมุดบันทึก ส่วนคนที่ไม่เคยเสียภาษีก็ยังคงไม่ต้องเสียต่อไป โดยไม่มีความเกรงกลัวเพราะไม่ค่อยมีการสืบสวน อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีตั้งแต่มีการแนะนำแผนที่และทะเบียนภาษีสู่การบริหารภาษีในปี พ.ศ. 2526 การใช้เครื่องมือเหล่านี้เริ่มจากเขตเมืองแล้วต่อไปยังเขตเทศบาลอื่น ๆ ใน ปี พ.ศ. 2526 โครงการในการเสนอแนะการทะเบียนภาษีในระดับเทศบาลเริ่มมีความสมบูรณ์ จากนั้นมีการเสนอต่อไปยังเขตสุขาภิบาล แผนที่และทะเบียนภาษียังไม่มีการใช้ในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (CAO) ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจะยังคงมีความเชื่อว่าการเสียภาษีในเขตพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของ CAO นั้นกว้างและในเขตเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้นการใช้แผนที่และทะเบียนภาษีในพื้นที่เหล่านี้ไม่เหมาะสมในทางเศรษฐกิจ แผนที่และทะเบียนภาษีถูกใช้ทั่วไปในการบริหารและการเก็บรวบรวมทั้งภาษีการพัฒนาที่ดินและภาษีโรงเรือนและที่ดิน แผนที่ภาษีอาจถูกประเมินจากผืนที่ดินของกรมที่ดินหรืออาจวาดโดยหน่วยงานวางแผนเมืองหรือหน่วยงานอื่น ข้อมูลเกี่ยวกับอาคารถูกรวบรวมจากสำรวจภาคสนามและเพิ่มเติมเข้าไปในแผนที่ในหลายท้องที่ การริเริ่มแผนที่ภาษีถูกเตรียมโดยพนักงานท้องที่ภายใต้การบริหารของสำนักงานการบริหารส่วนท้องถิ่นทะเบียนภาษีเป็นเอกสาร เกี่ยวกับทรัพย์สินที่ประกอบด้วย รายการทรัพย์สินสำหรับทรัพย์สินแต่ละประเภท บัตรภาษี บันทึกขนาดที่ดิน สถานที่

ชื่อเจ้าของที่ดิน การใช้ที่ดิน การปรับปรุงอาคารผู้อยู่อาศัย Signboard และรายละเอียดอื่น ๆ บัตรถูกเก็บเรียงตามตัวอักษรของชื่อเจ้าของทรัพย์สิน (บางเขตได้มีการจัดตั้งระบบคอมพิวเตอร์เพื่อช่วยในการวิเคราะห์และเก็บภาษีทรัพย์สิน) การใช้แผนที่และลงทะเบียนภาษีเป็นผลจากการปรับปรุงการบริหารและการเก็บภาษีจากท้องที่หนึ่งไปยังอีกท้องที่หนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณของแผนที่และทะเบียนภาษีว่าทำให้การบริหารทันสมัยได้ดีหรือไม่เพียงพอ ปัญหาบางประการเกี่ยวกับแผนที่และทะเบียนภาษีประเมินจากข้อสังเกตในระดับเขตเทศบาลและสุขาภิบาลสรุปได้ดังนี้

- ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลทรัพย์สินที่ตั้งอยู่บนผืนดินมากกว่าหนึ่งผืน
- ความยากลำบากในการตัดสินใจจากแผนที่ว่าที่ดินบางส่วนหรือทั้งผืนเป็นของเจ้าของบ้านที่อยู่อาศัย
- ไม่มีการบันทึกการใช้ทรัพย์สินว่าเจ้าของอาศัยอยู่เอง ให้เช่าหรือญาติอาศัยอยู่
- ความยากลำบากในการทำให้แผนที่และทะเบียนภาษีมีความทันสมัยจากการลงทะเบียนหรือแบบฟอร์มการโอนที่ดิน (แบบฟอร์มอ่านยากและไม่สมบูรณ์)
- การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในการทำการปรับปรุงให้มีความทันสมัย
- รายการชื่อเจ้าของที่เรียงตามตัวอักษรได้หายไปจากการสำรวจภาคสนาม

3.2) ความเหลื่อมล้ำของภาษี อันที่จริงภาษีการพัฒนาที่ดินและภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นเหลื่อมล้ำกันโดยที่บางส่วนของอันหนึ่งเป็นข้อยกเว้นของอีกอันหนึ่งทำให้เกิดความสับสนในการให้เช่าอาคารใช้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่บ่อยครั้งที่คิดกันเอาเองว่าที่ดินที่อาคารตั้งอยู่นั้นเป็นส่วนหนึ่งของทรัพย์สินที่มีการเช่าและได้รับการยกเว้นจากภาษีการพัฒนาท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แผนที่ภาษีไม่ได้เจาะจงขนาดที่ดินที่ควรเป็นส่วนของอาคารที่เช่านั้น ผลก็คือที่ดินที่ควรมีการเก็บภาษีตามภาษีการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อหลีกเลี่ยงการซับซ้อนของภาษี ถ้าที่ดินที่ให้เช่ามีขนาดเดียวกันกับอาคารซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนัก ที่ดินส่วนที่เหลือก็ควรเป็นภาษีการพัฒนาท้องถิ่น สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นจากความจริงที่ว่ามีการปลูกสร้างอาคารขึ้นในบริเวณเดียวกันกับที่ของเจ้าของบ้านเช่า โดยมีรั้วเดียวกันเท่านั้น บ้านที่เจ้าของใช้อยู่อาศัยนั้นได้เป็นทั้งภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือภาษีการพัฒนาท้องถิ่นถ้าขนาดของที่ดินซึ่งบ้านนั้นตั้งอยู่เล็กกว่าขนาดที่ได้รับการยกเว้นภาษีและถ้าแผนที่ภาษีมีข้อมูลขนาดของที่ดินไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออาคารคร่อมอยู่ระหว่างที่ดิน 2 ผืน ที่ดินนั้นจะเป็นส่วนหนึ่งของเจ้าของและไม่มีการเสียภาษี แม้ว่าที่ดินจะเป็นของเจ้าของบ้านจริง ๆ ที่ดินที่ล้ำกันอยู่นั้นอาจเกินกว่าระดับการยกเว้นการเสียภาษี ถ้าเจ้าของบ้านที่อยู่อาศัยไม่เข้าใจเกี่ยวกับภาษีหรือตั้งใจหลีกเลี่ยงภาษีการพัฒนาท้องถิ่นก็จะเป็นการยากสำหรับเจ้าหน้าที่ภาษีในการที่จะยืนยันว่าถึงกำหนดการเสียภาษีแล้ว เมื่อมีข้อมูลที่ไม่ถูกต้องบนแผนที่ภาษี ผู้เสียภาษีส่วนใหญ่สามารถโต้แย้งได้ด้วยตนเองว่าได้จ่ายภาษีการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว

ถ้าเจ้าของมีการให้เช่าห้องหรือชั้นทั้งชั้นภายในบ้านของตนเองเจ้าของบ้านต้องเสียภาษีการพัฒนาท้องถิ่น การเช่าแบบนี้เป็นเรื่องธรรมดาในเมืองใหญ่ ข้อมูลการเช่าประเภทนี้ค่อนข้างยากที่จะได้ข้อมูลที่ถูกต้องหากเจ้าหน้าที่ภาษีไม่มีการตื่นตัวก็ไม่สามารถเก็บภาษีได้เต็มที่ เนื่องจากเจ้าของ

บ้านเช่าประเภทนี้มีความเชื่อว่าจะไม่ควรมีการเสียภาษีอาคาร โรงเรือน และที่ดิน ตั้งแต่เจ้าของบ้านที่อยู่อาศัยได้รับการยกเว้นการเสียภาษีเห็นว่าการเช่าแค่ห้องสองห้องนั้นไม่ควรเป็นธุรกิจ

ในสถานการณ์ที่ดินมีราคาสูงเกินกว่าระดับการยกเว้นแต่ถือเป็นเรื่องปกติที่ไม่มีการเสียภาษีการพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อส่วนเกินนั้นไม่มากจนทำให้เกิดความตื่นตัวต่อเจ้าหน้าที่ในการเรียกเก็บภาษีหรือแม้แต่ว่าผู้เสียภาษีเองก็ไม่ได้มีความกระตือรือร้นที่จะไปสำนักงานภาษีและโดยเฉพาะภาษีที่มีจำนวนน้อย

อาจเป็นไปได้ที่ผู้เสียภาษีไม่ทราบเกี่ยวกับการจ่ายภาษีทั้งภาษีการพัฒนาท้องถิ่นและภาษีโรงเรือนและที่ดิน การจ่ายส่วนเกินนี้อาจเกิดขึ้นอีกเมื่อเจ้าของทรัพย์สินได้รับการยกเว้นภาษีจากภาษี 2 ประเภทนี้ บางครั้งผู้เสียภาษีอาจเกิดความสับสนและจ่ายภาษีผิดประเภทแม้แต่ว่าเจ้าหน้าที่ที่เก็บภาษีเองก็ไม่ทราบว่าภาษีนั้นเป็นการจ่ายที่ถูกต้องหรือไม่

3.3) เจ้าหน้าที่ภาษีที่ไม่มีประสิทธิภาพ : เป็นที่ประจักษ์เจ้าหน้าที่ภาษีนั้นไม่มีประสิทธิภาพในการเก็บภาษีเท่าที่ควรเมื่อผู้เสียภาษีถูกกำหนดให้มีการเสียภาษี ปัญหานี้เกิดขึ้นด้วยสาเหตุหลายประการคือ ประการแรก อนุญาตให้ผู้เสียภาษีมีระยะเวลาในการเสียภาษียาวนานคือ 90 วัน เมื่อถึงวันกำหนดที่ต้องเสียภาษีเจ้าหน้าที่อาจยุ่งอยู่กับงานเร่งด่วนอย่างอื่น ประการที่สอง ผู้เสียภาษีรู้จักเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลในเขตนั้น (ผู้นำทางการเมืองหรือเศรษฐกิจมีการติดต่อกับหัวหน้าเจ้าหน้าที่จังหวัดและเจ้าหน้าที่ในระดับรัฐบาล)

เจ้าหน้าที่ภาษีท้องถิ่นในกรณีเหล่านี้อาจถูกสั่งให้หยุดการดำเนินการต่าง ๆ ในการเรียกเก็บภาษีจากเจ้าหน้าที่ในระดับสูงกว่า หรือบางทีอาจบอกว่าปัญหานี้มีการจัดการโดยผ่านเจ้าหน้าที่จังหวัด

3.4) การกำหนดมูลค่าที่ดิน การกำหนดมูลค่าที่ดินสำหรับภาษีการพัฒนาท้องถิ่นอย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้นเป็นส่วนรับผิดชอบของคณะกรรมการ สมาชิกสภาจังหวัด (หรือโดยที่ว่าการกรุงเทพมหานคร) จากหมายเหตุก่อนหน้านี้ มูลค่ากลางของการเสียภาษีที่ดินควรมีการกำหนดใหม่ทุก ๆ 4 ปี การกำหนดนั้นไม่สามารถจัดการได้ในระดับท้องถิ่นและการกำหนดนั้นไม่ได้มีการทำมาตั้งแต่ปี 2524 มูลค่ารายปีหรือรายได้จากค่าเช่าเป็นการเสียภาษีสำหรับภาษีโรงเรือนและที่ดิน การลดหย่อนภาษีเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ ประการแรก การกำหนดภาษีนั้นครอบคลุมแค่ตัวอาคารไม่มีการครอบคลุมถึงที่ดินรอบ ๆ ประการที่สอง ในกรณีส่วนมากผู้กำหนดภาษีท้องถิ่นยอมรับภาษีที่ถูกแจ้งมาจากค่าเช่าโดยผู้เสียภาษีในการทำภาษีเรียกคืนนั้นว่าเป็นค่าเช่ารายปีที่ต้องจ่ายจริง ค่าเช่าแบบนี้ไม่มีผลต่อราคาเช่าจริงสำหรับทรัพย์สิน ประเภทที่สาม เป็นเรื่องธรรมดาในประเทศไทยที่ผู้เช่าจ่ายเงินจำนวนมากแก่เจ้าของบ้านเมื่อสัญญาเช่าหมดอายุและมีการทำสัญญาใหม่ การจ่ายเงินค่าเช่าก็จะต่ำกว่าที่ควรจ่ายถ้าไม่มีการจ่ายเงินล่วงหน้า ประการที่สี่เจ้าหน้าที่ภาษีส่วนใหญ่โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นเล็ก ๆ ไม่สนใจในการกำหนดมูลค่ารายปีของอาคารหรือในการจัดการจำนวนเงินเหล่านี้ ความพยายามในการใช้หลักเกณฑ์ในการคำนวณ มีข้อมูลเกี่ยวกับการประมาณมูลค่าเช่ารายปีว่าจะทำอย่างไรถ้ามีความต้องการอย่างนี้เกิดขึ้นนั้นหมายถึงเมื่อรายงานมูลค่าค่าเช่าประ

จำปีไม่เป็นเหตุเป็นผลแนวทางทั่ว ๆ ไปที่ใช้ในการเปรียบเทียบที่สามารถใช้ได้ในระดับท้องถิ่นนั้นคือ มูลค่าง่ายปีมีการคำนวณโดยการดูที่ว่าบุคคลหนึ่งๆจะได้เงินมากเท่าไรในการลงทุนการประเมินมูลค่าของทุนของทรัพย์สิน บ้างอัตราภาษีรายได้จากค่าเช่ากำหนดโดยเจ้าหน้าที่ภาษีท้องถิ่นภายใต้ภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดิน เจ้าหน้าที่ส่วนมากจะเป็นพนักงานในระดับเสมียนหรือเทียบเท่าที่ทำการกำหนดภาษี เจ้าหน้าที่นั้นจะถูกกดดันเนื่องจากการกำหนดภาษีจะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล อีกทั้งการกำหนดภาษีไม่มีการเปิดให้สำรวจหรือเปรียบเทียบ ซึ่งระบบนี้หมายถึงผู้ที่กำหนดภาษีที่มีแนวโน้มในการคอร์ปชั่นเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีรายได้ต่ำมีการให้อำนาจในการกำหนดภาษีอย่างรอบคอบ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ลดหย่อนภาษีโดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าเช่ารายปีเพิ่มขึ้นยิ่งกระตุ้นให้ผู้เสียภาษีลดหย่อนการเสียภาษีโดยการดัดสินบน เพื่อลดความกดดันของผู้กำหนดการเสียภาษีส่วนบุคคล ดังนั้นควรให้มีคณะกรรมการขึ้นมามาจัดตั้งซึ่งประกอบด้วยสมาชิกกิตติมศักดิ์และเจ้าหน้าที่ส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมูลค่าค่าเช่า (ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเจ้าหน้าที่เข้าถึงเจ้าหน้าที่ได้เข้ามามีส่วนในการตัดสินมูลค่าปานกลางของภาษีการพัฒนาท้องถิ่น) การใช้บุคลากรไม่ว่าจะเป็นส่วนบุคคลหรือคณะกรรมการในการประเมินไม่ว่าจะเป็นจากท้องถิ่น หรือรายได้จากค่าเช่าสามารถทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดราคาต่ำเกิดความลำเอียง สถานการณ์นี้สามารถแก้ไขได้โดยการใช้สำนักงานกลางประเมินทรัพย์สินและการจัดตั้งแนวทางเพื่อลดเจ้าหน้าที่ในการกำหนดภาษี

การไม่มีมาตรฐานการกำหนดภาษีสำหรับรายได้จากค่าเช่าเนื่องจากผู้ที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นสามารถทำให้มีการกำหนดภาษีในอัตราที่ต่ำปัญหานี้ยังทำให้เลวร้ายลงไปอีกโดยการที่ผู้เสียภาษีมีการเสียภาษีน้อยเนื่องมาจากการลดหย่อนภาษี (โดยเฉพาะถ้าผู้เสียภาษีมีความเกี่ยวข้องทางการเมืองท้องถิ่น) สถานการณ์เช่นนี้ยังทำลายความพยายามของเจ้าหน้าที่ภาษีในการกำหนดรายได้จากค่าเช่าให้มีประสิทธิภาพ

4) รายได้สามารถถูกเก็บจากภาษี

4.1) ความสับสนจากการหลีกเลี่ยงและการหลบหนีภาษี ความสับสนเกิดขึ้นจากความซับซ้อนระหว่างทรัพย์สิน 2 ประเภท เนื่องจากผู้เสียภาษีแน่ใจว่าตนได้รับการยกเว้นภาษี แม้ว่าความจริงจะต้องมีการจ่ายก็ตาม หรือบางที่เมื่อได้มีการจ่ายภาษีการพัฒนาท้องถิ่นเหมือนเดิมไปแล้วครั้งหนึ่งนั้น ซึ่งเป็นการจ่ายอย่างถูกต้องทั้งๆ ที่ไม่เป็นความจริงผู้เสียภาษีจะต้องจ่ายภาษีโรงเรือนและที่ดินอีก การหลีกเลี่ยงภาษีหมายถึงสถานการณ์ที่ผู้เสียภาษีสามารถหนีการเสียภาษีได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายเพราะมีช่องโหว่ในโครงสร้างภาษี ส่วนการหลบหนีภาษีนั้นผู้เสียหลบหนีการเสียภาษีอย่างผิดกฎหมาย โดยไม่สำแดงการเสียภาษีทรัพย์สิน ตัวอย่างเช่น เจ้าของทรัพย์สินบางคนไม่ควรจ่ายภาษีโรงเรือน และที่ดินเพิ่มขึ้นเพราะผู้เสียภาษีเช่าอาคารทั้งหลังรวมถึงที่ดินรอบๆ ด้วย แต่ผู้เสียภาษีย่น้อยเพราะได้บอกจำนวนของทรัพย์สินที่ถูกเช่าน้อยกว่าความเป็นจริงและยังอ้างว่าที่ดินนั้นเป็นส่วนที่ตัวเองเป็นเจ้าของของความหมายของการกระทำทั้ง 2 อย่าง คือ หลีกเลี่ยง และหลบหนี ถูกใช้อย่างสับสน และทั้งสองอย่างนี้นำไปสู่การไม่ชำระภาษี การประเมินจำนวนขนาดของการสูญเสียรายได้เหล่านี้มีทางเป็นไปได้เพราะเกิดความสับสน ระหว่างการหลีกเลี่ยงและการหลบหนี และบางส่วนเพราะการประเมินภาษีที่ถูกต้องนั้นใช้เวลาและเงินมาก

4.2) การยกเว้นการเสียภาษีของเจ้าของบ้านที่อยู่อาศัย การเพิ่มขึ้นของภาษีรายได้ภายใต้ภาษีโรงเรือนและที่ดินต่อเจ้าของบ้านที่อยู่อาศัยเป็นแหล่งสูญเสียอีกประการหนึ่ง จำนวนรายได้ที่สูญเสียนั้นมากกว่าที่ได้มาจากการสูญเสียจากการหลบเลี่ยงหรือการหลบหนีภาษี เพราะในเขตเมืองนั้นมีบ้านที่เจ้าของอาศัยอยู่เองมากกว่าบ้านให้เช่า

5. ข้อเสนอแนะ

5.1 พื้นฐานหลักในการเก็บภาษี

5.1.1 ประเภทของภาษี

ประเภทของภาษีที่รัฐบาลสามารถเรียกเก็บได้ได้แก่

- 1) ภาษีการบริโภคเช่น ภาษีการขายหรือภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 2) ภาษีพืชผล (Commodity Taxes) เช่น ภาษีที่ใช้กับน้ำมันรถยนต์
- 3) ภาษีเงินได้ (ทั้งที่เป็นบริษัทและห้างหุ้นส่วนบุคคล)
- 4) ภาษีเงินเดือน
- 5) ภาษีทรัพย์สิน
- 6) ภาษีรัฐูปการ

5.1.2 การยินยอมเสียภาษีด้วยความสมัครใจ

การยินยอมเสียภาษีด้วยความสมัครใจนั้น หมายถึง หลักทั่วไปที่ใช้กับผู้เสียภาษีที่สมัครใจที่จะชำระภาษีโดยไม่มีการบังคับจากหน่วยงานการเก็บภาษี ซึ่งหมายถึงรัฐบาลควรจัดระบบภาษีให้เป็นระเบียบเพื่อให้ผู้เสียภาษีปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญเพราะจะสามารถจัดเก็บภาษีได้ ถ้ามีการขัดแย้งจากผู้เสียภาษีซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนระบบภาษีนั้นก็ต้องมีความยุติธรรมเช่นเดียวกัน ผู้เสียภาษีเองจะต้องเข้าใจว่าถ้าผู้เสียภาษีไม่จ่ายภาษีของตนให้กับเจ้าหน้าที่จะต้องเข้าใจว่าถ้าผู้เสียภาษีไม่จ่ายภาษีของตนให้กับเจ้าหน้าที่

5.1.3 คุณยพินิจและความยุติธรรม

มูลฐานภาษีทรัพย์สินนั้นมีความล้าหลังและไม่เป็นไปตามหลักการในการเสียภาษี เนื่องจากเห็นว่าภาษีทรัพย์สินอาจมีความก้าวหน้า แต่ก็มีข้อโต้แย้งว่าภาษีท้องถิ่นเหล่านี้ไม่ได้ถูกออกแบบให้มีความก้าวหน้าเพราะเป็นการเก็บภาษีโดยรัฐบาลในระดับสูงแล้วแจกจ่ายเงินที่เก็บได้ออกไปในรูปแบบต่าง ๆ กัน

เกณฑ์ของความยุติธรรมเป็นนโยบายภาษีท้องถิ่นที่ดีกว่าการพิจารณาความสามารถในการจ่ายในทางปฏิบัติ ภาษีทรัพย์สินในประเทศกลุ่มสมาชิก OECD สามารถรวมทั้งความสามารถในการจ่ายและหลักผลประโยชน์เข้าด้วยกัน แม้ว่าหลักการหนึ่งอาจมีความกดดันมากกว่าหลักการอื่น ๆ เช่น การแก้ไขการบริหาร

1) ผู้เสียภาษี ผู้ใดเป็นผู้ที่ต้องเสียภาษีจริง ๆ นั้นเป็นประเด็นหนึ่งที่มีการถกเถียงในเรื่องของภาษีทรัพย์สิน ซึ่งภาษีเหล่านี้มีความถดถอยเพราะผู้ที่มีรายได้สูงจ่ายภาษีน้อยกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำจุดนี้ทำให้มีความท้าทายและมีข้อถกเถียงกันมาก ว่าในระยะยาวภาษีเหล่านี้อาจมีความก้าวหน้าถ้ามีการเก็บภาษีจากผู้ที่มีทรัพย์สินอยู่ในครอบครองไม่ใช่เก็บเฉพาะผู้ที่ใช้ทรัพย์สินอย่างแต่ก่อน ในอีกด้านหนึ่งคณะทำงานสังเกตได้ว่ามีแนวโน้มไปที่ความสัมพันธ์ของการกำหนดภาษีกับต้นทุนในการจ่ายค่าบริหารท้องถิ่นสำหรับทรัพย์สินส่วนบุคคลแนวคิดนี้เป็นที่ทราบโดยทั่วไปในแง่ของ "ค่าธรรมเนียมผู้ใช้" และอาจทำให้การจ่ายภาษีมีความถดถอยมากขึ้นเพราะผู้ที่มีรายได้ต่ำที่อาศัยอยู่ในบ้านราคาถูกจะจ่ายภาษีมากกว่าผู้ที่มีรายได้สูงและอาศัยอยู่ในบ้านที่ดีกว่า ในกรณีของประเทศไทยนั้นฐานภาษีมูลค่าทรัพย์สินเป็นสิ่งที่สำคัญเพราะในความสมดุลภาษีทรัพย์สินจะไม่ล้าหลังเท่ากับความจริงที่ว่า "ผู้ใช้เป็นผู้จ่าย" ตามระบบของการเสียภาษีจึงไม่เชื่อว่าการอุดหนุนจากสาธารณชนในนิวเซาท์เวลและออสเตรเลียที่มีการผสมผสานระหว่างผู้ใช้เป็นผู้จ่าย และฐานการภาษีมูลค่าทรัพย์สินเหมาะสมกับประเทศในปัจจุบัน ประเทศส่วนใหญ่ในกลุ่ม OCED เจ้าของทรัพย์สินถูกบังคับให้จ่ายภาษีทรัพย์สินมากกว่าผู้ที่ใช้ทรัพย์สินคือเจ้าของยังคงต้องจ่ายภาษีทรัพย์สินตามกฎหมายในประเทศไทย

2) มาตรการที่ช่วยให้มีความยุติธรรม มาตรการที่จะนำมาใช้ในกรณีที่เจ้าของบ้านได้รับความเดือดร้อนแต่สามารถรับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นช่วยลดความรุนแรงจากเหตุการณ์เหล่านั้นแต่อาจเป็นไปในรูปของการจำกัดส่วนของรายได้ที่ต้องจ่ายภาษีทรัพย์สิน ซึ่งกำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติเช่นเมื่อจำนวนภาษีทรัพย์สินที่ต้องจ่ายเป็นรายได้ของเจ้าของบ้าน ในแต่ละปีเกินกว่าร้อยละที่กล่าวมาดังนั้นในบางประเทศ (เช่น ออสเตรเลีย ฝรั่งเศสและสหรัฐ) การลงทะเบียนหรือการบริหารเป็นการให้อำนาจต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการละเว้นเงินส่วนเกินทำให้ระดับรัฐบาลที่สูงกว่าต้องให้เงินชดเชยรัฐบาลส่วนท้องถิ่นสำหรับรายได้ที่สูญเสียไป ระบบสำหรับการผ่อนหรือจ่ายเป็นงวดของภาษีทรัพย์สินเมื่อถึงกำหนดที่ต้องจ่ายนั้นถูกใช้ในกรณีที่เป็นการช่วยเหลือผู้เสียภาษีส่วนบุคคลให้มีความสามารถในการจ่ายภาษีและยังสามารถนำไปใช้ได้กับภาษีประเภทอื่น ภาษีที่ต้องชำระแต่ไม่มีการจ่ายนั้นยังคงเป็นข้อผูกมัดบนทรัพย์สินและไม่อนุญาตให้เกินกว่าร้อยละของมูลค่าของทุนที่กำหนดหลังจากที่มีการหักออกจากการกักเงินในการจ่ายทรัพย์สิน ประโยชน์จากการจ่ายเงินเป็นงวด ๆ นั้นมีผลต่อความคิดเห็นของผู้เสียภาษีในแง่ของความยุติธรรมกับความสัมพันธ์กับรายได้ของตน โดยเฉพาะถ้าผู้เสียภาษีได้รับอนุญาตให้จ่ายภาษีปัจจุบันและภาษีย้อนหลังตลอดปีที่ดี และผ่อนจ่ายเป็นงวดระหว่างปีที่ไม่ดีของผู้เสียภาษี

3) การผ่อนและการจ่ายเป็นงวด ภาษีที่เกี่ยวข้องกับช่วงระยะเวลาเป็นภาษีที่ถูกกำหนดเป็นรายปีผู้เสียภาษีในกลุ่มสำรวจจากประเทศ OECD นั้น สามารถจ่ายเป็นงวด ๆ ได้ตลอดทั้งปี มากถึง 6 ครั้งต่อปี ในกรณีพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินใหม่ของไทย ที่ให้มีการจ่ายเป็นงวด ๆ เหมือน

นิวเซาท์เวลและออสเตรเลียที่อนุญาตให้มีการจ่ายทุก ๆ 3 เดือนในขณะที่ในหลาย ๆ ประเทศ บริษัทที่จ่ายภาษีทรัพย์สินจะได้รับอนุญาตอย่างเต็มที่

ประเด็นสำคัญของความสำเร็จของระบบภาษีทรัพย์สิน คือเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิที่จะเรียกร้องต่อศาลถ้าเจ้าของไม่เห็นด้วยกับจำนวนภาษีที่ตนจ่ายไป ที่สำคัญต้องแน่ใจว่าเจ้าของทรัพย์สินมีความเชื่อว่าการกำหนดภาษีที่มาจากทรัพย์สินนั้นยุติธรรมและมีเหตุผล ทั้งนี้เจ้าของทรัพย์สินทราบดีว่าตนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากอำนาจศาลหากมีหลักฐานในการดำเนินคดี

4) หนทางสู่ระบบภาษีทรัพย์สิน หลายประเทศค้นพบว่าผู้เสียภาษีจะเข้มแข็งขึ้นเมื่อต้องเผชิญกับการเพิ่มขึ้นปีนจำนวนมากของภาษีทรัพย์สินหรือภาษีทรัพย์สินคงอยู่ในระดับสูง ไม่เป็นที่ประหลาดใจว่าผู้เสียภาษีสามารถจัดการวงเงินสำหรับรายจ่ายเมื่อมีรายจ่ายสำคัญเกิดขึ้นเช่นการที่ต้องเสียภาษีทรัพย์สินที่มีจำนวนสูงและไม่มีทางเลือกในการจ่าย เมื่อภาษีที่เกี่ยวข้องกับเวลาถึงระดับที่สำคัญเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะต้องระมัดระวังในการพิจารณาการเพิ่มภาษีเพื่อที่ผู้เสียภาษีจะได้ไม่เห็นว่า เป็นความละโมภของเจ้าหน้าที่ สำหรับประเทศไทยรายได้หมายถึงการที่รัฐบาลกลางแน่ใจและระวังในการเพิ่มภาษีที่จะเกิดขึ้นในหลาย ๆ ปี เพื่อหลีกเลี่ยงการเพิ่มขึ้นที่อาจมีเป็นจำนวนมากและทำให้เกิดการต่อต้านจากผู้เสียภาษี นอกจากนั้นการใช้ระบบคอมพิวเตอร์เป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่เก็บภาษีเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมการเพิ่มขึ้นของภาษีเช่น แทนที่จะเพิ่มภาษีทรัพย์สินของโรงแรมในเขตท้องที่ในอัตราร้อยละหนึ่งปีก็เพิ่มเป็นทุก ๆ 2 ปี หรือ 3 ปี เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเองก็ต้องแสดงให้เห็นด้วยว่าภาษีที่เก็บได้นั้นได้ถูกนำไปใช้จ่ายอย่างไร

5) ข้อจำกัดของระดับภาษีที่สามารถเก็บได้ หลายประเทศได้วางข้อจำกัดว่ารัฐบาลส่วนท้องถิ่นสามารถขึ้นภาษีทรัพย์สินมากแค่ไหนเพื่อช่วยป้องกันการหลีกเลี่ยงของผู้เสียภาษีต่อการบริหารภาษี ส่วนการลงทะเบียนภาษีทรัพย์สินใหม่นั้นควรวางข้อจำกัดที่เหมาะสมต่อความสามารถของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการขึ้นภาษีทรัพย์สิน

5.1.4 ความชัดเจนในการกำหนดภาษี

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของภาษีคือ ภาษีบางประเภทเหมือนภาษีการขาย ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับราคาสินค้าและไม่ค่อยลงรอยกับผู้เสียภาษีเท่าไร อย่างไรก็ตาม ภาษีประเภทอื่น ๆ ที่เห็นได้ชัดเจนถึงแม้ว่าจะมีความยุติธรรมแต่ผู้เสียภาษีมักไม่ยอมที่จะเสียภาษีเท่าไร

5.1.5 การช่วยเหลือด้านการบริหาร

ภาษีที่ซับซ้อนเช่น ภาษีเงินได้จำเป็นต้องมีการเก็บอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้โดยสากลแล้วภาษีนี้ในระดับประเทศจะเก็บอย่างสม่ำเสมอโดยหน่วยงานภาษีของรัฐบาลส่วนกลาง ภาษีทรัพย์สินนั้นเหมาะสมอย่างมากในการให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารและเก็บภาษี ทรัพยากรมอบหน้าที่ในการเก็บภาษีเหล่านี้ต่อเจ้าหน้าที่คือการบริการของเจ้าหน้าที่ในบางกรณีนั้นเป็นการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน

ดังนั้นควรสัมพันธ์กันระหว่างการเพิ่มขึ้นในลักษณะนี้ของภาษีและการใช้เงินภาษีเพื่อผลประโยชน์ต่อทรัพย์สินส่วนบุคคล จัดได้ว่าเป็นภาษีผูกมัด

5.1.6 ต้นทุนของการเก็บภาษี

ต้นทุนของการเก็บภาษีนั้นควรอยู่ในระดับที่ต่ำ การออกแบบระบบภาษีกีฬาควรจะมีวิธีการ ที่ง่ายเพื่อต้นทุนการบริหารจะได้ต่ำตามไปด้วย ภาษีทรัพย์สินที่จัดให้มีการดำเนินการที่มีค่าใช้จ่ายสูงก็ เพราะความจำเป็นในการทำให้มูลค่ามีความทันสมัยถึงแม้ว่าต้นทุนการบริหารจะมีความสำคัญในแง่ของการดำเนินงานระบบภาษีทรัพย์สิน รายงานของ OECD ให้ข้อมูลเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับต้นทุนที่ ใช้ ประมาณได้ว่าต้นทุนเหล่านี้มีค่าประมาณร้อยละ 3 ของรายได้ทั้งหมดที่ได้รับแต่การประมาณค่าที่ สูงขึ้นอยู่กับจำนวนภาษีที่เพิ่มขึ้น

5.1.7 การยอมรับทางการเมือง

ทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับภาษีนั้นเป็นการเมือง ข้าราชการต้องตระหนักถึงความจริงว่าภาษีที่ไม่ ค่อยได้รับความนิยมนสามารถเป็นตัวทำลายทางการเมืองได้ ภาษีที่เห็นได้ชัด เช่น ภาษีเงินได้ต่อภาษี การบริโภค ซึ่งมีการยอมรับจากประชาชนมากกว่าเพราะเขาเหล่านั้นเห็นชัดน้อยกว่าและการหลีกเลี่ยงนั้นเกือบเป็นไปได้

ในบางสังคมที่พัฒนาแล้วภาษีที่แน่นอนนั้นเป็นที่รู้จักดีเพราะภาษีเหล่านั้นง่ายต่อการบริหาร และการจัดเก็บ ในช่วงปี พ.ศ. 2533 นั้นได้มีการกดดันจากต่างชาติในการให้ยกเลิกภาษีเขตแดน รัฐบาลถูกบังคับให้ยกเลิกแหล่งรายได้ และแทนที่โดยภาษีรูปแบบอื่นเช่น ภาษีการบริโภค ซึ่งเป็น สาเหตุที่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมมูลค่าของภาษีที่เพิ่มขึ้นนั้นได้ถูกนำไปใช้ในหลาย ๆ ประเทศมา เป็นเวลากว่า 20 ปี และมีประเทศอื่นนำไปใช้เพิ่มขึ้นในแต่ละปี

5.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการเปลี่ยนแปลงภาษีทรัพย์สินในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ 10 ประการหลักต่อไปนี้นี้เป็นผลจากการศึกษา ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การจัดตั้งแนวทางนโยบายสำหรับภาษีทรัพย์สิน การแก้ไขความอ่อนแอในระบบปัจจุบัน และ สนับสนุนการดำเนินการภาษีทรัพย์สินใหม่ให้มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น

5.2.1 การจัดตั้งแนวทางนโยบายสำหรับภาษีในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะประการที่ 1 คือ นโยบายภาษีตามนโยบายของภาษีนานาชาติ ภาษีทรัพย์สิน ควรเป็นแหล่งรายได้หลักสำหรับรัฐบาลท้องถิ่น

ข้อเสนอแนะความคิดเห็น

- 1) รัฐบาลกลางจำเป็นต้องลดจำนวนภาษีที่เก็บจากภาษีที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในขณะที่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นเพิ่มจำนวนภาษีที่เก็บจากภาษีที่เกี่ยวข้องกับเวลา
- 2) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต้องกระตุ้นให้มีการปรับปรุงการเก็บภาษี
- 3) รัฐบาลส่วนกลางต้องค่อย ๆ ลดเงินช่วยเหลือรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่เล็กลงทีละน้อย

ภาษีทรัพย์สินในฐานะที่เป็นแหล่งการเงินสำหรับท้องถิ่น : บทบาทหลักของภาษีทรัพย์สินในรายงานของ OECD กลุ่มสมาชิก 15 ประเทศคือ การช่วยเหลือทางการเงินต่อการบริการของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ในบางประเทศภาษีทรัพย์สินเป็นรายได้ภาษีเพียงอย่างเดียวส่วนที่เหลือจะเป็นการใช้ภาษีแบบผสม (ภาษีที่เกี่ยวข้องกับเวลาบนอสังหาริมทรัพย์นั้นมีความสำคัญในประเทศญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศ OECD ที่พูดภาษาอังกฤษแม้ว่าการกระจายรายได้ภาษีของประเทศเหล่านั้นจะทันสมัย) มากกว่าของใครก็ตาม จุดนี้มีความสัมพันธ์กับประเทศไทยอย่างมาก

ภาษีทรัพย์สินมีความเหมาะสมต่อนโยบายนี้ด้วยสาเหตุหลายประการ ได้แก่

ฐานของภาษีทรัพย์สินเป็นอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่ไม่สามารถโยกย้ายได้ผลที่ตามมาคือ ไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาษีได้ทำให้ภาษีนี้เป็นภาษีอุดมคติสำหรับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในการบริหารข้อดีของภาษีท้องถิ่นประการอื่นอาจมีประโยชน์เช่นกัน ซึ่งหลายประเทศได้ยืนยันในข้อนี้ ตามรายงานของ OECD ในเขตอื่น ๆ ได้มีการปฏิเสchutzภาษีราชการ ภาษีเงินได้ท้องถิ่นและเห็นว่าภาษีการขายนั้นไม่เหมาะสมและยังยืนยันอีกว่าภาษีทรัพย์สินควรยังคงเป็นแหล่งรายได้ของภาษีที่สำคัญสำหรับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นต่อไป

ในกรณีของประเทศไทย บัญญัติภาษีที่ดินและโรงเรือนใหม่ ซึ่งจะใช้แทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีพระราชบัญญัติการพัฒนาส่วนท้องถิ่น ไม่ควรกล่าวถึงอัตราภาษีในพระราชบัญญัติแต่ควรกำหนดอัตราภาษีโดยสมาชิกสภาส่วนท้องถิ่นในแต่ละปี (ดูข้อเสนอแนะประการที่ 7 ประกอบ) และในทางปฏิบัติรัฐบาลส่วนท้องถิ่นจะใช้อัตราภาษีหลายอัตรา ตามแต่ที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเห็นสมควร

ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าหน่วยงานส่วนท้องถิ่นใดควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับภาษีทรัพย์สินแต่ละประเภท

ระดับรายได้จากภาษีนั้นสามารถคาดการณ์ได้ ประโยชน์อีกประการหนึ่งของภาษีทรัพย์สินในระดับท้องถิ่นคือ มูลค่าการเสียภาษีทรัพย์สินนั้นควรจะเป็นที่ก้ำกึ่งและใช้เป็นฐานซึ่งถือว่าเป็นอัตราภาษีที่ถูกนำมาใช้ ดังนั้นรายได้ที่มาจากภาษีนั้นมีความมั่นคงและสามารถคาดการณ์ได้และจะเป็นเช่นนั้นตราบเท่าที่การกำหนดภาษีและอัตราภาษียังคงเดิมเว้นเสียแต่จากการเปลี่ยนแปลงโดยมีการก่อสร้างใหม่ ไฟไหม้ การรื้อถอนหรืออื่นๆ รายได้จากภาษีทรัพย์สินในเวลาภาวะเงินเฟ้อขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐบาลในกรณีที่ไม่มีการประเมินอัตราภาษี การที่จะประกอบให้ฐานและอัตราภาษีอยู่ในภาวะที่สมดุล อัตราภาษีจะเพิ่มขึ้นตามราคาของสินค้าที่เพิ่มขึ้นถ้าส่วนของผลตอบแทนนั้นได้รับการ

ดูแลโดยรัฐบาลส่วนท้องถิ่นซึ่งมักเกรงกลัวต่อผู้มีสิทธิออกเสียงและอาจจะยึดอัดใจต่อการเพิ่มภาษีรัฐบาลส่วนท้องถิ่นจึงพิจารณาอย่างรอบคอบต่อการประเมินค่าที่เกิดขึ้นน้อยและการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีการใช้อำนาจเหล่านี้ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลมีความต้องการเงินและต้นทุนใช้จ่ายในการประเมินภาษีเท่า ๆ กับที่รัฐบาลต้องใช้ความสามารถในการทำให้ประชาชนยอมรับภาษีที่มีอัตราสูงนี้

5.2.2 การแก้ไขความอ่อนแอในระบบภาษีทรัพย์สินในปัจจุบัน

ความตั้งใจคือการแก้ไขความอ่อนแอในการบริหารภาษีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในปัจจุบัน เพื่อสร้างความเชื่อถือพื้นฐานก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ (ดูหัวข้อ 5.2.3)

ข้อเสนอแนะประการที่ 2 การเก็บบันทึกข้อมูลและการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ ควรมีการปรับปรุงให้ดีขึ้น ขั้นตอนการเก็บบันทึกข้อมูลและการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการเก็บข้อมูลเพื่อที่ทรัพย์สิน (ไม่ว่าจะเป็นที่ต้องเสียภาษีหรือไม่เสียภาษี) จะได้อยู่ในบัญชีอย่างเป็นระบบ ทะเบียนข้อมูลภาษีนั้นควรสามารถนำมาใช้ได้เมื่อประชาชนต้องการ (ดูข้อเสนอแนะประการที่ 4 ประกอบ)

ข้อสนับสนุนความคิดเห็น

- 1) ควรกำหนดขั้นตอนการเตรียมและทำให้ทะเบียนภาษีนั้นทันสมัยอยู่เสมอ
- 2) การใช้คอมพิวเตอร์จะทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและสำนักงานประเมินราคาทรัพย์สินใช้ระบบข้อมูลร่วมกันได้
- 3) การใช้คอมพิวเตอร์จะช่วยเจ้าหน้าที่ภาษีในการจัดตั้งจุดของอัตราภาษีที่มีทางเป็นจริงและเพื่อขั้นตอนในการเพิ่มภาษีในอนาคต

ขั้นตอนการเก็บข้อมูลและการดูแลรักษาข้อมูล ภาษีทรัพย์สินสมัยใหม่นั้นค่อนข้างซับซ้อนและต้องการระบบการเก็บข้อมูลที่ถูกต้อง และการดำเนินการอย่างยุติธรรม ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ต้องจัดตั้งและดูแลรักษากระบวนการเก็บข้อมูลเป็นอย่างดี นอกจากนั้นข้อมูลที่เก็บจำเป็นจะต้องได้รับการดูแลทุกวันเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ทันกับเหตุการณ์ เจ้าหน้าที่ภาษีจะได้รับความเชื่อถือจากประชาชนผู้เสียภาษี สำหรับระบบภาษีที่เกี่ยวข้องกับเวลานั้นควรมีการเปิดเผย มีทะเบียนภาษีหรือระบบแสดงหลักฐานของทรัพย์สินอื่นๆ ใช้ระบบคอมพิวเตอร์และมีระบบแผนที่ภาษี

ระบบข้อมูลสาธารณะ ระบบภาษีทรัพย์สินที่ประสบความสำเร็จที่สุดมีพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับระบบทั้งระบบคือ มีการเปิดให้สาธารณะทราบ แม้จะไม่ตรงกับหลักการที่ว่าเสียภาษีส่วนบุคคลนั้นเป็นเรื่องส่วนตัวระหว่างรัฐกับตัวบุคคลเท่านั้น การเปิดเผยนั้นหมายถึง ผู้เสียภาษีสามารถแน่ใจได้ว่าจะไม่มีการเสียมากกว่าที่ควรเสีย พื้นฐานของความคิดนี้เป็นความเข้าใจว่าที่อยู่บนพื้นฐานเดียวกับการเสียภาษีของทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้นว่าใครเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้นให้เจ้าของจดทะเบียนนาหาชาติของเจ้าของที่ดินในประเทศนั้น ซึ่งอธิบายถึงตัวที่ดินเอง และเกี่ยวกับรายละเอียดของที่ดินนั้น ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของไทยนั้นยังไม่มีการเปิดเผยซึ่งเป็นผลกระทบหนึ่งในระบบภาษีทรัพย์สิน

ทะเบียนการประเมินภาษี รายการของทรัพย์สินทั้งหมดจะมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นถ้ามีการเตรียมและดูแลรักษาอย่างสม่ำเสมอ ตารางของทรัพย์สินทั้งหมดภายในเขตท้องที่นั้นได้ถูกเปิดให้มีการสำรวจโดยสาธาณชน เรียกว่าทะเบียนการประเมินภาษีหรือทะเบียนภาษี ซึ่งนับเป็นสิ่งสำคัญอย่างน้อยทะเบียนภาษียังมีข้อมูลที่สำคัญในการพิสูจน์ว่าเจ้าของ (เช่น ผู้เสียภาษี) ทรัพย์สิน และเก็บข้อมูลมูลค่าของทรัพย์สินที่กำหนด ไม่ว่าจะเป็นมูลค่าของทุน มูลค่าที่ดินหรือมูลค่ารายปี ถ้าปราศจากข้อมูลในแต่ละประเภทของทรัพย์สินเจ้าของทรัพย์สินส่วนบุคคลจะไม่สามารถทราบได้เลยว่าตนเองได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกันกับผู้อื่นหรือไม่ ทะเบียนภาษีให้ความเชื่อถือพื้นฐานต่อระบบภาษีทรัพย์สินที่เจ้าหน้าที่ภาษีต้องการให้ผู้ค้างชำระเงินจ่ายภาษีด้วยความสมัครใจ ทะเบียนภาษีควรมีการรวบรวมอย่างเป็นระบบเนื่องจากเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการจัดตั้งระบบเพื่อให้ทรัพย์สินแต่ละประเภทในประเทศมีหมายเลขที่แตกต่างกันและสามารถหาที่ตั้งได้อย่างรวดเร็ว ในหลายๆ ประเทศมีการเก็บเงินในการจัดหาข้อมูลให้ประชาชนที่มาจากทะเบียนภาษี ในทางปฏิบัติสิ่งนี้สามารถเป็นแหล่งการเงินที่สำคัญสำหรับสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน

ระบบคอมพิวเตอร์ในการเก็บข้อมูลทรัพย์สินและภาษี : การจัดตั้งระบบการจัดเก็บข้อมูลนั้นเป็นสิ่งจำเป็นที่ทำให้ระบบภาษีทรัพย์สินประสบความสำเร็จ ซึ่งหมายถึง การจัดตั้งและการบำรุงรักษาระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีประโยชน์หลายประการประการแรก คือมีการใช้ข้อมูลร่วมกัน โดยเข้าระบบคอมพิวเตอร์ ประการที่สอง คอมพิวเตอร์มีขีดความสามารถสูงในการเรียงข้อมูลจากฐานเก็บข้อมูล ตัวอย่างเช่น ทรัพย์สินสามารถถูกจัดเรียงตามประเภทการใช้ที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นเมื่อไรที่มีการซื้อขายครั้งสุดท้ายหรือทรัพย์สินนั้นเจ้าของเป็นส่วนบุคคลหรือองค์การ ข้อมูลจากคอมพิวเตอร์ช่วยให้สำนักงานการเก็บภาษีดูแลข้อมูลที่มีความซับซ้อนให้มีความทันสมัย เพื่อที่ว่าเมื่อมีการรื้อถอนหรือทำลายอาคารหรือเมื่อมีการแบ่งแยกเกิดขึ้นการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้สามารถเปลี่ยนแปลงในระบบข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว สำหรับการทำงานของระบบภาษีทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพนั้นต้องมีลำดับของดัชนีซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบด้วย เพื่อที่จะได้บอกถึงที่ตั้งของทรัพย์สินได้ง่าย นั้นหมายถึงการมีดัชนีตามรหัสไปรษณีย์ ชื่อเจ้าของทรัพย์สิน คำอธิบายของทรัพย์สินหรือตามใบรับรองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ในระบบที่ทันสมัยนั้น ความสามารถทำดัชนีทรัพย์สินตามประเภทของการใช้ที่ดินนั้นถือว่าเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์มาก ซอฟแวร์ที่มีให้สำหรับคอมพิวเตอร์นั้นเรียกว่า relational data base ความสามารถของซอฟต์แวร์นี้ช่วยให้โปรแกรมที่ถูกเขียนขึ้นสามารถดำเนินการได้อย่างทันสมัย คอมพิวเตอร์ช่วยทำให้คุณภาพของข้อมูลที่อยู่ในระบบนั้นมีระดับของความถูกต้องสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระบบที่ทำด้วยมือ

การปฏิรูปทางการเงินในส่วนของสาธารณะ : ช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในการปฏิรูปวิธีการที่องค์การส่วนสาธารณะ เตรียมบัญชีรายการในส่วนของตน แต่ก่อนบัญชีของรัฐบาลถูกเตรียมโดยใช้เงินสดเป็นพื้นฐาน ในขณะที่ภาคเอกชนนั้นมีรายงานการดำเนินงานของตนโดยใช้ตัวเลขในบัญชีเป็นหลัก การปฏิรูปในส่วนของการบริหารงานนั้นเกี่ยวข้องกับการแนะนำรายงานความเข้าใจในด้านการเงินโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงการแนะนำบัญชีตัวเลขด้วย

ถ้าระบบนี้ถูกแนะนำต่อรัฐบาลส่วนท้องถิ่นของไทยจะมีการขอระบบข้อมูลเพิ่มเติมในการบำรุงรักษาการบริหารภาษีทรัพย์สิน

5.2.3 การบังคับในการจ่ายภาษี

ข้อเสนอแนะประการที่ 3 คือ ควรมีการดำเนินการเพื่อมีการบังคับในการจ่ายภาษีของจำนวนภาษีทรัพย์สินที่ไม่มีการจ่าย การเปลี่ยนแปลงการลงทะเบียนจะทำให้ข้อกำหนดมีความเข้มแข็งขึ้น การแนะนำของนโยบายนี้จำเป็นจะต้องมีการจัดการอย่างรอบคอบ

ข้อสนับสนุนความคิดเห็น : เพื่อให้ระบบนี้ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องมีการจัดเก็บข้อมูลที่ดีและทันสมัยอยู่เสมอ และความเข้มแข็งในการทำงานในบางส่วนของเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น เจ้าของทรัพย์สินต้องศึกษาให้มีความเข้าใจในระบบใหม่ที่จะเข้ามาแทนที่

วิธีการที่ใช้ในการบังคับให้มีการจ่ายภาษี : ปัญหาเรื่องการขาดการบังคับให้จ่ายภาษีทรัพย์สินนับเป็นปัญหาที่มีแนวโน้มที่สูงขึ้น ถ้าผู้เสียภาษีมีความรู้สึกว่าเขาจะไม่มีการบังคับให้จ่ายภาษีที่จะถึงกำหนด จำนวนของผู้เสียภาษีที่รู้สึกว่าจะเพิ่มขึ้นเพราะคนเหล่านี้เชื่อว่าตนสามารถหลบหนีการจ่ายภาษีได้ ในหลายประเทศส่วนมากมีข้อกำหนดสำหรับผู้เสียภาษีที่เพิกเฉยในการจ่ายภาษีและมีข้อมูลของส่วนที่ไม่มีการจ่ายเป็นคนพบครั้งสุดท้าย คือ

- ในประเทศนิวเซาท์เวลส์และไอร์แลนด์เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเลือกการสะสางหนี้ด้วยการขายทรัพย์สิน การค้นพบว่าอัตราภาษีที่ไม่มีการจ่ายมีมากกว่าร้อยละ 90 และร้อยละ 99 ของภาษีที่ถึงกำหนดจ่ายในประเทศไอร์แลนด์ บทลงโทษสามารถทำได้ในรูปของการให้จ่ายภาษีเพิ่มขึ้น และภาษีที่ไม่มีการจ่ายจะถูกดูแลโดยการที่เมื่อได้มีการขายที่ดินเกิดขึ้นสิ่งแรกที่ต้องจ่ายก็คือภาษี
- ในประเทศเยอรมันนั้นภาษีที่ไม่มีการจ่ายมีความสำคัญมากกว่าหนี้และการกู้เงินด้านอื่น ดังนั้นการหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีจึงเป็นเรื่องที่ยาก
- ในประเทศญี่ปุ่นเจ้าหน้าที่มีสิทธิ์ในการถือครองทรัพย์สินของผู้เสียภาษีที่ไม่ได้จ่ายภาษีของตน
- ประเทศเนเธอร์แลนด์จัดการโดยให้มีการอายัดเงินเดือนและอสังหาริมทรัพย์และในปี พ.ศ. 2523 ไม่มีการสะสางภาษีรายได้ที่ไม่มีการจ่ายเมื่อถึงกำหนดเวลาที่ต้องจ่าย ประมาณร้อยละ 0.23
- ในประเทศนิวซีแลนด์ก็ใช้ระบบเดียวกับนิวเซาท์เวลส์คือ ให้มีการจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น สำหรับภาษีที่ดิน โดยร้อยละ 5 ได้ถูกบวกเข้าไปในการจ่ายภาษีซึ่งมีกำหนดภายใน 3 เดือน และร้อยละ 10 ในการจ่ายครั้งต่อไป และอาจมีการบวกเข้าไปในการจ่ายถึงร้อยละ 20
- ในประเทศสวีเดนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการเกี่ยวกับรายได้ที่หายไปจากการไม่ชำระภาษีเพราะการสูญเสียนี้เป็นภาระหนักหน่วงของรัฐบาลกลางและรัฐบาลกลางสามารถจัดการได้โดยหักเงินจากเงินเดือนขายทรัพย์สินของผู้ไม่เสียภาษีหรือ

ดำเนินการให้ผู้นั้นเป็นบุคคลล้มละลาย และในที่สุดก็สามารถสะสมภาษีได้ถึงร้อยละ 75 ของภาษีที่ไม่มีการจ่าย (ไม่มีตัวเลขที่แยกต่างหากแสดงถึงการประกันภาษี)

- ในประเทศตุรกีเจ้าหน้าที่ภาษีมียอำนาจในการขายทรัพย์สินที่เป็นของผู้เสียภาษีที่ไม่ชำระภาษีและทำให้บุคคลผู้นั้นกลายเป็นบุคคลล้มละลาย
- ในมลรัฐวิสคอนซินในประเทศสหรัฐอเมริกา การขายทรัพย์สินเพื่อสะสมหนี้ก็อาจเกิดขึ้นได้

5.2.4 การบริหารภาษีทรัพย์สิน

ข้อเสนอแนะประการที่ 4 คือ สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน (CVA) ให้กลายเป็นสำนักงานประเมินราคาทรัพย์สินแห่งชาติ (NVA) สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ควรเป็นสำนักงานประเมินราคาทรัพย์สินแห่งชาติสำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาษีทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

ข้อสังเกตความคิดเห็น : ข้อเสนอแนะประการนี้ต้องมีการจัดระเบียบใหม่ การแยกส่วนรับผิดชอบ (การกำหนดภาษีต่อการคำนวณและการเก็บภาษี) จุดอ่อนประการหนึ่งในการเสนอพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินคือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่กำหนดมูลค่ายปีของทรัพย์สินที่ต้องมีการจ่ายภาษีในขอบเขตของทรัพย์สินนั้นต้องรับผิดชอบในการกำหนดและเรียกเก็บภาษีทรัพย์สินตามมูลค่าของทรัพย์สิน ข้อเสนอแนะพื้นฐานของการศึกษานี้คือบทบาทของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินควรขยายให้เป็นสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ควรทำการบริหารแทนเจ้าหน้าที่ที่กำหนดทรัพย์สิน แม้ว่ายังมีหน่วยงานที่รับผิดชอบระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอยู่ก็ตาม สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะใช้ข้อมูลร่วมกันโดยผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยพระราชบัญญัติใหม่จะจัดตั้งสำนักงานขึ้นใหม่ (ดูข้อเสนอแนะประการที่ 9)

5.2.5 ฐานภาษีใหม่

ข้อเสนอแนะประการที่ 5 คือ ฐานภาษีใหม่ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นควรเปลี่ยนแปลงวิธีการในการเก็บภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเวลาเพื่อให้ฐานภาษีใหม่เป็นมูลค่าของทุนมากกว่ามูลค่าของค่าเช่า ข้อเสนอแนะประการที่ 10 ให้รายละเอียดการเปลี่ยนแปลงและขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้พระราชบัญญัติการประเมินทรัพย์สินใหม่มีความมั่นคงเพื่อให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถนำข้อเสนอแนะนี้เป็นผลมาปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

5.2.6 การยกเว้นภาษี

ข้อเสนอแนะประการที่ 6 คือ การลดจำนวนทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษี ประเภทของทรัพย์สินซึ่งได้รับยกเว้นภาษีจากเจ้าหน้าที่ภาษีทรัพย์สินท้องถิ่น (โดยเฉพาะบ้านที่อยู่อาศัย) ควรได้รับการทบทวนและลดจำนวนลง (ข้อเสนอแนะนี้ต้องมีการจัดระเบียบ)

ข้อสนับสนุนความคิดเห็น : ความจำเป็นในการขยายฐานภาษีนับเป็นข้อวิจารณ์อย่างกว้างขวางสำหรับระบบในปัจจุบัน

การยกเว้นภาษีและการยินยอม : การบริหารภาษีทรัพย์สินได้มียกเว้นภาษีบางประเภทและภาษีบางประเภทเป็นไปในรูปแบบของการผ่อนข้อให้ ยกตัวอย่างเช่น ทรัพย์สินทางศาสนา การศึกษา และโรงพยาบาลนั้นได้รับการยกเว้นภาษีเป็นประจำ

การดำเนินการของรัฐบาลต่อเจ้าของทรัพย์สิน : ที่ดินที่อยู่ในขอบเขตการดูแลของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นนั้นอาจถูกครอบครองเป็นเจ้าของโดยรัฐบาลส่วนท้องถิ่น หน่วยงานจังหวัด หน่วยงานแห่งชาติ หรือหน่วยงานต่างชาติ ตามธรรมดาแล้วหน่วยงานส่วนท้องถิ่นไม่มีการเสียภาษีเกี่ยวกับถนน สวนสาธารณะ โรงเรียนและอื่น ๆ แต่หน่วยงานอื่นต้องเสียภาษีอาคารและที่ดินที่ตนเป็นเจ้าของ ส่วนอาคารและที่ดินที่หน่วยงานในระดับสูงเป็นเจ้าของนั้นอาจมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ตามการสำรวจของ OECD การจ่ายภาษีนั้นทำตามมาตรฐานมากหรือน้อยตามเกณฑ์ในการใช้ในบางประเทศเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงความแตกต่างในอัตราภาษีจึงมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในระดับสูง

การชำระเงินภาษีจำนวนมากนั้นจะใช้ในการทดแทนการใช้จ่ายที่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นใช้เพราะทรัพย์สินนั้นเป็นของรัฐบาลหรือใช้โดยรัฐบาลในระดับที่สูงกว่า

สถานที่ที่รัฐบาลในระดับสูงเป็นเจ้าของนั้นใช้สำหรับกิจการในประเภทธุรกิจ เช่น บริษัทเอกชน และในส่วนของสาธารณูปโภคหรือที่ให้บริษัทเอกชนเช่าและนำผลกำไรมาใช้ ดังนั้นการเสียภาษีทรัพย์สินอาจมีการจ่ายที่เหมาะสมเพราะเปรียบเสมือนเป็นของส่วนบุคคลแต่ในทางปฏิบัติจริงนั้นแตกต่างกัน

อันที่จริงแล้วการยกเว้นและยินยอมภาษีนั้นรัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้ให้การยกเว้นภาษีตั้งแต่มีการเตรียมรายงานนั้น หน่วยงานรัฐบาลบางหน่วยได้มีการเปลี่ยนไปเป็นนิติบุคคลจึงทำให้ไม่ได้รับประโยชน์ในการยกเว้นภาษี ตัวอย่างเช่น ในกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ทรัพย์สินทั่วประเทศที่มีจำนวนถึง 1.4 ล้าน แต่มีเพียง 40,000 เท่านั้นที่ได้รับการยกเว้นภาษีและในจำนวนนี้รวมถึงโบสถ์ โรงเรียน และสวนสาธารณะด้วย

ข้อเสนอแนะประการที่ 7 คือ การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นในการตั้งอัตราภาษีในเขตของตนเองและการมีอำนาจในการตั้งอัตราภาษีทรัพย์สินหรือภาษีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ข้อสนับสนุนความคิดเห็น : ข้อเสนอแนะนี้ต้องมีการจดทะเบียนและสามารถนำไปใช้ได้ต่อเมื่อได้รับทะเบียนภาษีจากสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินที่เตรียมสำหรับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

ระดับความรอบคอบของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น : OECD ได้รายงานว่าระดับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่ค่อยมีความรอบคอบเกี่ยวกับฐานภาษีซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่สามารถเลือกได้ว่าจะใช้ฐาน

ภาษีใดในกรณีที่อัตราภาษีนั้นมีการพิจารณาข้อจำกัด ในกรณีของประเทศไทย มีฐานภาษีที่เหมือนกันทั่วประเทศและในกรณีอัตราภาษีที่มีอัตราที่มากที่สุดและน้อยที่สุด โดยเจ้าหน้าที่รัฐและท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในการปรับอัตราภาษีทรัพย์สินภายในลำดับตามความจำเป็น โดยบัญชีเงินของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเหตุผลหลักสำหรับการใช้ภาษีท้องถิ่น ถ้าการใช้จ่ายของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นเงินที่ได้มาจากผู้เสียภาษีในท้องถิ่นนั้นนโยบายความรับผิดชอบในการใช้จ่ายควรได้รับการช่วยเหลือ มีข้อถกเถียงว่า (1) อำนาจในการใช้จ่ายควรควบคู่ไปกับอำนาจในการขึ้นภาษี และ (2) ควรให้ประชาชนมีผลกำไรในนโยบายเศรษฐกิจส่วนท้องถิ่นโดยการระมัดระวังการจ่ายภาษีท้องถิ่น ในประเทศกลุ่ม OECD ได้ทำการสำรวจพบว่า มีข้อจำกัดต่ออำนาจของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ในการเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สิน สิ่งนี้อาจขัดแย้งกับความต้องการในการเพิ่มของบัญชี ข้อจำกัดที่ใช้กับประเภทของภาษีที่อาจใช้โดยรัฐบาลส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบของฐานภาษีและอัตราที่น้อยที่สุดและมากที่สุด

ภาษีส่วนเกินในอสังหาริมทรัพย์ : มีสถานการณ์หลายอย่างที่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีส่วนเกินจากอสังหาริมทรัพย์สำหรับกรณีเฉพาะ ภาษีเหล่านี้อาจจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและการบริการโดยเฉพาะการป้องกันน้ำท่วมและการกำจัดของเสีย ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญสำหรับประเทศไทยที่มีข้อเสนอแนะในลักษณะนี้จากภาคเอกชน

5.2.8 การเปลี่ยนแปลงและการเพิ่มภาษี

ข้อเสนอแนะประการที่ 8 คือ ขั้นตอนในการเปลี่ยนแปลงและการเพิ่มภาษี เพื่อความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงโดยโครงการนี้จึงมีข้อควรระวังในการเริ่มเข้าสู่ระบบซึ่งได้มีการนำไปใช้ในส่วนท้องถิ่นของไทยเมื่อการเปลี่ยนแปลงหลักของนโยบายได้กำหนดขึ้น การศึกษาระบบนี้ได้นำไปใช้ในงบประมาณรายได้จากการสะสมภาษี (การเปลี่ยนแปลงนี้ควรมีการจัดระเบียบ)

คณะกรรมการภายในหน่วยงาน : คณะทำงานได้ให้ข้อเสนอแนะว่าคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นนั้นควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อาวุโสจากส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการจะพิจารณาข้อเสนอทั้งหมดและดูแลขั้นตอนในส่วนของตน หน้าที่ของคณะกรรมการจะรวมถึงการเตรียมแผนวิธีการซึ่งแสดงขั้นตอนของการพัฒนา(และรวมถึงการประชาสัมพันธ์และการศึกษา) การพิจารณา นโยบาย เช่น การยกเว้น การยินยอมภาษีและกำหนดต้นทุนในการบริหารระบบภาษีแบบใหม่ คณะกรรมการควรประกอบด้วยตัวแทนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง การทรวงการคลัง กรมการปกครองส่วนท้องถิ่น กรมที่ดิน กรมสรรพากร สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ที่ว่ากรุงเทพมหานคร และสำนักงานเขตสุขภาพ

โครงการการประชาสัมพันธ์และการศึกษา : ส่วนประกอบที่สำคัญของโครงการในการเปลี่ยนแปลงในประเด็นทางด้านการเมืองเท่ากับภาษีทรัพย์สิน คือ โครงการประชาสัมพันธ์และการศึกษาได้ดำเนินการควบคุมไปกับการปฏิรูป เพื่อจะให้การเปลี่ยนแปลงประสบความสำเร็จโดยราบรื่นเจ้าของทรัพย์สินจำเป็นต้องยอมรับและเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงนั้น โครงการนี้ต้องได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากรัฐบาลด้วย

โครงการอบรมเจ้าหน้าที่ : เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ทำการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ประสบผลสำเร็จนั้น จะต้องผ่านการอบรม ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงจำเป็นต้องเข้าใจวัตถุประสงค์ และปรัชญา การปฏิบัติงาน จริง ๆ ด้วยวิธีการใหม่นั้นถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ผ่านการอบรมการเปลี่ยนแปลงอาจจะไม่เป็นผลเท่าที่ควร

การขาดการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่อาวุโสส่วนท้องถิ่นเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ระบบใหม่นี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร โครงการฝึกอบรมอย่างเป็นทางการจึงจำเป็นต้องเสนอให้แก่เจ้าหน้าที่อาวุโสด้วย

5.2.9 กฎหมาย ภาษีที่ดิน และโรงเรือนใหม่

ข้อเสนอแนะประการที่ 9 คือ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและโรงเรือนใหม่ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและโรงเรือนใหม่ควรมีพระบรมราชโองการให้ใช้แทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ปี พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติ ภาษี และการพัฒนาท้องถิ่น ปี 2508

ข้อสนับสนุนความคิดเห็น : จากทัศนะของคณะทำการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและโรงเรือน ปี พ.ศ. 2522 นั้น เป็นจุดเริ่มต้นที่ดี แต่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากเพื่อให้กระแสนรายได้เหมาะสมกับวิธีการ ตัวอย่างเช่น

1) อำนาจและการรับผิดชอบควรกระจายไปสู่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทของตนเอง ในการลงทุนทางด้านการพัฒนา การพึ่งตนเองควรเพิ่มด้วยการพัฒนาการบริหารและการเงิน เช่น ประกาศบรรทัดฐานในการประเมินรายได้ต่อปีที่ได้จากทรัพย์สินแต่ละประเภท การปรับภาษีให้สูงขึ้นและต่ำลงเป็นการตัดสินใจโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น การเลิกล้มยกเว้นภาษีทรัพย์สินต่อเจ้าของบ้านที่อยู่อาศัยและตั้งระบบอัตราภาษีให้สัมพันธ์กับความต้องการเงินที่ให้แก่หน่วยบริการสาธารณะในพื้นที่ที่แตกต่างกัน (จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 และ 6)

2) ระบบการจ่ายภาษีใหม่ควรอยู่ภายใต้ระบบภาษีท้องถิ่น (ดูการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในข้อเสนอแนะประการที่ 2) ควรอนุญาตให้มีการจ่ายภาษีเป็นงวด ๆ เช่นเป็นปีละ 4 ครั้ง เป็นต้น

3) รัฐบาลส่วนท้องถิ่นควรชี้แจงการกำหนด การเก็บและการใช้ภาษี แต่อย่างไรก็ตามควรมีการจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการตั้งอัตราภาษี (ดูข้อเสนอแนะประการที่ 7)

4) พระราชบัญญัติควรรวบรวมศัพท์เฉพาะที่ใช้ในระบบภาษีทรัพย์สินให้ตรงกับความหมายที่เป็นที่รู้จักในระดับสากล

5) ความจำเป็นในการกำหนดระดับความแตกต่างในการเก็บและแจกจ่ายภาษีของรัฐบาล

6) รัฐบาลกลางควรเจาะจงขั้นตอนการประเมินภาษีที่ใช้ทั่วประเทศและให้มีการใช้บ่อยขึ้น

7) ระดับการเก็บภาษีจากภาษีทรัพย์สินควรมีความมั่นคงทั้งนี้รัฐบาลจะต้องสามารถปรับฐานและอัตราภาษี และรักษาสภาพความเป็นจริงของอัตราภาษีไว้ด้วย

8) พระราชบัญญัติไม่ควรจัดตั้งอัตราภาษีแต่ควรกำหนดอัตราโดยที่ประชุมท้องถิ่นในแต่ละปี จากนั้นที่ประชุมท้องถิ่นจะคัดเลือกอัตราภาษีจากอัตราภาษีแยกซึ่งเห็นว่าเหมาะสมแทนอัตราภาษีเดียว

9) พระราชบัญญัติควรกำหนดการบังคับการจ่ายภาษีตามกำหนดเวลา(ดูข้อเสนอแนะประการที่ 3)

10) พระราชบัญญัติควรให้อำนาจการจ้างแก่เจ้าของทรัพย์สินในการประเมินค่าของทรัพย์สินของตนเองโดยการออกการประเมินภาษี (ดูข้อเสนอแนะประการที่ 10 ในพระราชบัญญัติประเมินค่าทรัพย์สินฉบับใหม่)

11) อำนาจศาลสูงอาจประกาศกฎหมายทรัพย์สินหรือให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการเก็บภาษีทรัพย์สินทางธุรกิจซึ่งแตกต่างจากภาษีบ้านและที่อยู่อาศัย ผลของความแตกต่างในอัตราภาษีที่มีประสิทธิภาพอาจทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างจากการเก็บภาษีไม่ได้เลยและการเก็บได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยซึ่งจะอาจมีอิทธิพลกับรูปแบบการพัฒนาเมืองภายในเขตอำนาจ

12) การเปลี่ยนอัตราภาษีบนที่ดินซึ่งสูงหรือต่ำกว่าการเปลี่ยนอัตราภาษีบนอาคารได้รับการสนับสนุนในฐานะที่เป็นทางหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบการใช้ที่ดินและได้รับการนำไปใช้ในกลุ่มประเทศ OECD ข้อตกลงสำหรับภาษีที่ดินที่มากกว่าคือ การกระตุ้นการพัฒนาที่รวดเร็วและรวดเร็วขึ้นซึ่งเป็นไปในทางตรงกันข้ามสำหรับภาษีที่ดินที่ต่ำกว่า

5.2.10 กฎหมายการประเมินทรัพย์สินใหม่

ข้อเสนอแนะประการที่ 10 คือ พระราชบัญญัติการประเมินทรัพย์สินใหม่ พระราชบัญญัติการประเมินทรัพย์สินใหม่ควรมีพระบรมราชโองการให้รวมเข้ากับส่วนที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติการประเมินทรัพย์สินปี 2531

การสนับสนุนข้อคิดเห็น : ร่างพระราชบัญญัติจำเป็นต้องมีการแก้ไขและการเปลี่ยนแปลงอีก

สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน : จากที่กล่าวมาในข้อเสนอแนะประการที่ 4 สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินควรเปลี่ยนเป็นสำนักงานประเมินทรัพย์สินแห่งชาติ ในการสำรวจของ OECD โดยปกติการประเมินราคาทรัพย์สินอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จังหวัดและรัฐบาลกลาง ในหลาย ๆ กรณีรัฐบาลกลางยังคงรับผิดชอบการประเมินราคาทรัพย์สินเพราะฐานภาษีทรัพย์สินยังถูกใช้กับภาษีอื่น ๆ ด้วย

การเข้าสู่การประเมินมูลค่าที่ดิน : ในการตัดสินใจฐานภาษีตลอดระยะเวลาของโครงการและมีการสงวนเกี่ยวกับการใช้ที่ดินโดยไม่มีการอ้างถึงค่าเช่าหรือมูลค่าของอาคารที่อาจอยู่บนที่ดินนั้น จากการศึกษาที่ประเทศไทยมีการจัดวางผังเมืองน้อยมากแม้ว่าแผนดังกล่าวมีผลต่อมูลค่าผลกระทบต่อมูลค่าทรัพย์สินก็ตาม จึงเป็นการยากในการใช้มูลค่าที่ดินสำหรับการเก็บภาษีที่เกี่ยวข้องกับเวลาและแยกความแตกต่างในด้านการตลาดระหว่างที่ดินที่ถูกใช้อย่างหนาแน่นและที่ดินที่อาจถูกใช้อย่างเบาบางหรือว่างเปล่าควรรวมมูลค่าของทุนและมูลค่าที่ดินเข้าด้วยกันและค่อย ๆ ดำเนินไปตามขั้นตอน จุดแยกระหว่างทรัพย์สินที่ดีเป็นมูลค่าบนมูลค่าที่ดินเท่านั้น และทรัพย์สินที่ประเมินมูลค่าโดยตัดสินจากระดับตึก 5 ชั้น อาคารที่ต่ำกว่า 5 ชั้น จะถูกประเมินราคาบนมูลค่าของที่ดินเท่านั้น ส่วนอาคารที่สูงกว่านั้นจะถูกประเมินราคาบนมูลค่าของทุน ดังนั้นอัตราภาษีที่ต่างกันจำเป็นต้องปรับให้เข้ากับทรัพย์สิน 2 ประเภทนี้ ระบบใหม่นี้เป็นการแก้ปัญหาเพื่อให้สามารถนำมาใช้งานได้อย่างจริงและเพื่อให้ฐานภาษีมีความยุติธรรมภายใต้การประเมินค่าที่มีอยู่อย่างจำกัดในขณะนั้น อาคารที่สูงเกินกว่า 5

ชั้นส่วนมากเป็นอาคารใหม่และมีมูลค่าสูง ซึ่งในความจริงมีสาเหตุเนื่องมาจากการบริหารการวางแผนเมืองหละหลวม จึงอาจไม่ยุติธรรมนัก อาคารใหม่ในเมืองก็ไม่ได้ได้รับความยุติธรรมและความช่วยเหลือจากระบบภาษีรายได้ ถ้ามูลค่าที่ดินถูกใช้แค่สำหรับทรัพย์สินเหล่านี้ที่ดินส่วนมากจะได้รับการลดภาษีลงจากที่จ่ายอยู่ในปัจจุบัน ภายใต้มูลค่าของภาษีทรัพย์สินรายปีหรือค่าเช่า หลักเกณฑ์อัตราภาษีได้นำไปใช้เป็นค่าเช่ารายปีของที่ดินจริง ๆ หรือโดยประมาณภายใต้มูลค่าการขยายฐานภาษีเป็นจำนวนสำหรับทรัพย์สินซึ่งที่เพิ่งขาย บริเวณที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ส่วนใหญ่ต้องการให้ใช้มูลค่าของทุนเป็นหลักเกณฑ์แทนที่จะใช้มูลค่ารายปีเป็นหลักในการเก็บภาษี ซึ่งผู้เสียภาษีอาจเข้าใจได้ง่ายกว่า ในกรณีที่ทรัพย์สินมีมูลค่าสูงให้เปลี่ยนการใช้กฎเกณฑ์จากค่าเช่ารายปีเป็นมูลค่าของทุนซึ่งถ้าใช้วิธีการนี้จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการใช้สำหรับประเทศไทย

มาตรฐานการประเมิน : หลักเกณฑ์ของการประเมินหรือมาตรฐานการประเมินภายใต้วิธีการมูลค่าของทุนคือ "คุณค่าตลาดที่ยุติธรรม" ในการวิเคราะห์การประเมินค่าเดิม โดยปกติวิธีการประเมินมูลค่าของทุนที่แตกต่างกัน 3 วิธี จะถูกตรวจสอบภายใต้วิธีการขาย ราคาขายจริงของทรัพย์สินซึ่งถูกประเมินค่าและทรัพย์สินที่ใกล้เคียงกันจะถูกเปรียบเทียบและวิเคราะห์ภายใต้วิธีการทางด้านราคา ราคาจริงของที่ดินและการก่อสร้างสำหรับทรัพย์สินที่สามารถเปรียบเทียบกันได้ จะถูกตรวจสอบและปรับเพื่อค่าเสื่อมราคาและความล้าสมัยตั้งแต่มีการก่อสร้างภายใต้วิธีการของรายได้ และรายได้ถูกเปลี่ยนให้เป็นมูลค่าของทุนเพื่อการใช้อ้างอิงประกอบที่เหมาะสม ความหมายของมูลค่าของทุนนั้นมีหลายอย่างและเป็นที่ทราบกันทั่วไปในระดับนานาชาติว่าหนึ่งในความหมายต่างๆ เหล่านี้ควรถูกใช้นำมาในการออกแบบใหม่ของไทย

การแบ่งประเภททรัพย์สินโดยการใช้ที่ดิน : เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใช้ทรัพย์สินเป็นองค์ประกอบในการคำนวณภาษีทรัพย์สินสำหรับเป้าหมายภาษีทรัพย์สินที่เพื่อชดเชยกับเวลาซึ่งรวมถึงการเก็บภาษีในอัตราที่ต่างกันสำหรับทรัพย์สินแต่ละประเภท การใช้ระบบนี้จำเป็นต้องแยกทรัพย์สินแต่ละประเภทในเขตท้องที่ตามการใช้ทรัพย์สินนั้น ๆ อาทิเช่น หน่วยงานการวางแผนเมืองของว่าการกรุงเทพมหานคร แนะนำการใช้ระบบการแบ่งประเภททรัพย์สินในปี พ.ศ. 2526 ซึ่งการใช้ที่ดินไว้ประมาณ 40 ประเภท ซึ่งมีระบบการแบ่งประเภทการใช้ที่ดินสมัยใหม่ที่มีการใช้อย่างแพร่หลาย แต่ในการเลือกระบบจำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างรอบครอบถึงราคาการบำรุงรักษาและการบันทึกการใช้ที่ดิน ซึ่งถ้ามีการแบ่งประเภทยิ่งดีเท่าไร จะส่งผลทำให้ต้องมีการบำรุงรักษายิ่งมากขึ้นเท่านั้น

ความโดดเด่นของประเภทของทรัพย์สิน : ทรัพย์สินประเภทหนึ่งจะเหมาะสมกับความต้องการของผู้ใช้ประเภทหนึ่งและมีค่าตามราคาของการก่อสร้างต่อผู้ใช้นั้นแต่บางครั้งคุณค่านั้นอาจจะน้อยหรือไม่มีเลยในการขายในตลาดเพราะไม่มีผู้ใกล้เคียงกับผู้ใช้กลุ่มดังกล่าว อาทิ เช่น ถึงเก็บน้ำสูงหรือโรงฆ่าสัตว์ ในกรณีของภาษีทรัพย์สินเสนอว่าในแต่ละสถานการณ์ทรัพย์สินสามารถถูกประเมินค่าโดยพื้นฐานของควมมีคุณค่าต่อเจ้าของปัจจุบันของทรัพย์สินนั้น เช่นเดียวกับหลาย ๆ ประเทศ สำหรับประเทศไทยได้มีการร่วมมือของผู้เชี่ยวชาญทางด้านทรัพย์สินและถ้าประเด็นนี้ไม่ถูกเสนอในการออกกฎหมายภาษีทางด้านทรัพย์สินนั้นคืออาจจะมีความขัดแย้งระหว่างเจ้าของและส่วนสาธารณะซึ่งมีการประเมินตามหลักฐานที่เกี่ยวกับทรัพย์สินเหล่านี้ว่าควรถูกประเมินค่าอย่างไร

การใช้การประเมินภาษีที่มีอยู่ : การใช้ระบบเก่านั้นอาจจะมีผลกระทบต่อแบบแผนการใช้ที่ดินภาษีที่ใช้ทั้งมูลค่าที่ดินและมูลค่าของทุนเป็นเกณฑ์ ที่อาจเปลี่ยนแปลงเพื่อจำกัดมูลค่าของที่ดินหรือของทุนว่าควรจะใช้เกณฑ์ใดถ้ามูลค่าจากสิ่งที่เคยใช้อยู่ ดังนั้นที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมหรือป่าไม้จะมีการประเมินค่าจากตัวของมันเองมากกว่าขึ้นอยู่กับทางเลือกที่กำหนดมูลค่าโดยตลาดซึ่งเป็นผู้ซื้อและผู้ขายอาจเห็นว่าทรัพย์สินนั้น พร้อมที่จะพัฒนาที่เป็นอาศัยหรือธุรกิจ ข้อจำกัดนี้อาจทำให้ไม่กระตุ้นในการพัฒนา ซึ่งเกษตรกรเองมีวิธีการในการป้องกันที่ดินของตนเองโดยการปล่อย ให้ที่ดินเพิ่มที่รกร้างว่างเปล่าแต่ถ้ามีการเปลี่ยนที่ดินนั้นต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นและเสียส่วนที่ไม่เคยเสียมาก่อน ถ้าไม่มีการดำเนินการอย่างกวาดขันระบบนี้ก็จะไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการประเมินภาษีนั้นเกิดขึ้นเมื่อการลงทุนในที่ดินเป็นการป้องกันต่อภาวะเงินเฟ้อเมื่อที่ดินถูกใช้ทั้งในด้านเกษตรกรรมและเก็บมูลค่าในขณะเดียวกัน ดังนั้นนโยบายหลักจึงเผชิญกับความขัดแย้งอีกด้านหนึ่งเจ้าของที่ดินเพื่อการเกษตรจะได้ผลกำไรจากการที่ไม่ต้องเสียภาษีในการเปลี่ยนการใช้ที่ดินให้มีการใช้มากขึ้น เพื่อช่วยลดความขัดแย้งแต่กลับเป็นการเพิ่มความสับสนของการบริหารภาษีทรัพย์สิน

การแจ้งการกำหนดภาษีต่อเจ้าของ : หนึ่งในหลักเกณฑ์สำคัญของการเตรียมการประเมินทรัพย์สินเพื่อเป้าหมายทางภาษีคือ การแจ้งมูลค่าของทรัพย์สินส่วนบุคคลโดยเจ้าหน้าที่ประเมินภาษีวิธีการนี้ ยังไม่เคยปฏิบัติมาก่อนในประเทศไทย จึงมีความจำเป็นเมื่อมีการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ภายใต้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินและพระราชบัญญัติการพัฒนาท้องถิ่นความรับผิดชอบจะขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดินที่แจ้งต่อที่ประชุมท้องถิ่นถึงรายละเอียดของทรัพย์สินที่กฎหมายกล่าวว่าจะต้องแสดงภายใต้ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเวลา เจ้าหน้าที่ภาษีจะเริ่มโดยการกำหนดภาษีต่อเจ้าของทรัพย์สินและคิดภาษีใหม่ให้มีผลต่อทรัพย์สินของเขาเหล่านั้น

หลักฐานทางการตลาด (การขายและการเช่า) : เนื่องจากการลบข้อมูลที่เป็นหลักฐานทางการตลาด เช่น ราคาขายและค่าเช่าที่บันทึกอยู่ในระบบการบันทึกทรัพย์สินถ้าระบบการประเมินทรัพย์สินมีความเหมาะสมหลักฐานทางการตลาดว่าใครเป็นผู้เสียภาษีทรัพย์สิน ดังนั้นเพื่อให้ระบบภาษีทรัพย์สินมีประสิทธิภาพเจ้าของทรัพย์สินจะต้องสามารถปฏิเสธการประเมินค่านั้นในทรัพย์สินของตนถ้ารู้สึกว่ามันไม่ได้รับความเป็นธรรม เพื่อให้ขบวนการนี้เป็นผลเจ้าหน้าที่การประเมินภาษีและผู้ต่อต้านจำเป็นต้องผ่านราคาตลาดที่ส่วนรวมยอมรับว่ามีคามถูกต้อง อย่างที่ได้กล่าวมาแล้ว ประเทศไทยมีภาษีรัฐบาลกลางที่เป็นภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่ขึ้นอยู่กับราคาขายที่ทรัพย์สินได้ถูกเปลี่ยนจากเจ้าของหนึ่งไปยังอีกเจ้าของหนึ่งผลการเสียภาษีตามราคาขายก็คือผู้ซื้อและผู้ขายแจ้งราคาต่ำกว่าที่ทรัพย์สินนั้นขายได้เพื่อลดจำนวนการจ่ายภาษี จึงทำให้รัฐบาลขาดรายได้ยิ่งถ้าระดับภาษีสูงและยังมีการแจ้งภาษีที่ต่ำกว่าความเป็นจริงมากทำให้หลายประเทศปฏิบัติตามภาษีประเภทนี้ได้ ในปัจจุบันรัฐบาลไทยมีรายได้จากภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ไม่เปิดเผยราคาที่แจ้งโดยเจ้าของต่อกรมที่ดิน สำหรับเหตุผลในการโยกย้ายนั้นต่ำกว่าราคาที่เป็นจริง นอกเหนือจากการสูญเสียรายได้ของรัฐบาลชั้นตอนนี้มีความสำคัญในการจัดตั้งราคาตลาดที่เป็นจริงสำหรับที่ดินในประเทศไทยมูลค่าที่ถูกต้องนั้น พบว่ามีความสำคัญมากทางสังคมก็คือเมื่อรัฐบาลต้องซื้อทรัพย์สินจากเจ้าของที่ดินส่วนบุคคลอื่นซึ่งหมายถึงการเพิ่มการกักเงินในการซื้อและการขายที่ดินนั่นเอง

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเวลาเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญสำหรับรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ภาษีเหล่านี้จะต้องมาใช้อย่างถูกต้องและยุติธรรม สำนักงานการประเมินทรัพย์สิน

สินต้องการข้อมูลตลาดที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับราคาและค่าเช่าที่ง่าย ถ้ารัฐบาลกลางอนุญาตให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นทำให้มีรายได้จากภาษีที่เกี่ยวข้องกับเวลา รัฐบาลกลางควรมีหลักฐานราคาตลาดที่เชื่อถือในระบบข้อมูลไว้แสดงต่อประชาชนเมื่อผู้ขายทรัพย์สินทราบว่าราคาขายไม่ต้องเสียภาษีมากอีกต่อไป ราคาขายที่เป็นจริงก็จะถูกรายงานต่อหน่วยงานการโยกย้ายที่ดิน ทั้งนี้ตัวเลขการดำเนินการที่เชื่อถือได้นั้นจะต้องมาจากพื้นฐานของระบบการประเมินซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีความยุติธรรม

การควบคุมแผนผังเมือง : แผนผังเมืองมีความสำคัญในการตัดสินใจมูลค่าทรัพย์สิน เนื่องจากแผนผังเมืองจะบอกถึงระดับในการใช้ทรัพย์สินและตัดสินใจขนาดและประเภทของอาคารที่สามารถสร้างได้บนที่ดินนั้น ๆ ดังนั้นในเขตที่อยู่อาศัยเขต 3 ยกตัวอย่าง อาจได้รับอนุญาตให้สร้างอาคารสูงได้ถึง 3 ชั้น ในพื้นที่ 20 วา 20 หน่วย แต่เนื่องจากแผนผังเมืองมีการบริหารอย่างหละหลวม จึงเป็นการยากในการกำหนดขอบเขตของการพัฒนาสำหรับสถานที่ที่เจาะจง การประเมินทรัพย์สินจึงเป็นการยากที่จะทำให้มีความแตกต่างในระดับมูลค่าตามเขตพื้นที่เพราะการวางแผนเมืองไม่ได้การบังคับ

ความถี่ของการประเมินทรัพย์สิน : รายงานของ OECD กล่าวว่า การประเมินทรัพย์สินจะยกเลิกทุก ๆ 3 -5 ปี พร้อมกับยกเว้นภาษีหนึ่งหรือสองประเภท ซึ่งทำให้มีระยะเวลาที่ยาวนานในการประเมินทรัพย์สิน สำหรับประเทศไทย ตลอดระยะเวลา 3 ปี ของการหมุนเวียนการประเมินทรัพย์สินมีความก้าวหน้าอย่างไรก็ตามเมื่อสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินมีความสามารถในการดำเนินการกำหนดภาษีรายปี

การฝึกเจ้าหน้าที่ในการประเมินทรัพย์สิน : การพัฒนาภาษีทรัพย์สินของไทยนั้นนับว่ายังมีความล้าหลังอย่างมากเนื่องจากขาดพนักงานที่มีทักษะโดยเฉพาะ การใช้มูลค่าที่ดินเป็นเกณฑ์สำคัญสำหรับภาษีทรัพย์สิน ซึ่งไม่ต้องใช้ทักษะต่ำมากอยู่มากกว่าระบบมูลค่าของทุน อย่างไรก็ตาม การขาดการฝึกฝนบุคลากรไม่ควรใช้เป็นข้อแก้ตัวในการปฏิรูป

ความเท่าเทียมเมื่อเขตท้องที่ถูกประเมินค่าในวันที่แตกต่างกัน : การจดทะเบียนภาษีประเภทใหม่จะมีความเท่าเทียมกันเพื่อใช้ช่วยเหลือทะเบียนภาษีที่ถูกเตรียมในวันที่ และเวลาต่างกัน ความเท่าเทียมช่วยให้การกระจายภาษีทรัพย์สินข้ามไปสองหรือสามแห่งซึ่งมีการประเมินมูลค่าคนละวันต่างกัน

5.2.11 ห้องสมุดภาษีทรัพย์สิน

นอกจากข้อเสนอแนะ 10 ประการ ควรมีการจัดตั้งห้องสมุดภาษีทรัพย์สิน อย่างเป็นทางการภายในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เพื่อประโยชน์ในการเป็นศูนย์กลางภายใต้โครงสร้างของรัฐบาลและเพื่อการวิเคราะห์โดยผู้วางนโยบาย

ห้องสมุดจะรวมถึงสำเนาของการจดทะเบียน เอกสารการค้นคว้า นโยบายศึกษา ซอฟต์แวร์ บันทึกรายวัน หนังสือ สิ่งตีพิมพ์ และบทความ

ภาคผนวกบทที่ 8.3

การจัดเก็บภาษีที่ดินและภาษีทรัพย์สิน การศึกษาประสบการณ์ต่างประเทศ

สำหรับเรื่องของการจัดเก็บภาษีที่ดินและภาษีทรัพย์สินของประสบการณ์ต่างประเทศ จะเน้นเฉพาะระบบการจัดเก็บภาษีของประเทศไทยสหภาพยุโรป เท่านั้น โดยจะแบ่งประเภทของภาษีออกเป็น 3 ลักษณะ หลัก ๆ คือ

1) ภาษีที่ดิน (Land Value Taxation) จัดเก็บภาษีที่ดินแต่ละแปลงโดยมีวัตถุประสงค์ ในการที่จะทำรายได้มาเพื่องบประมาณใช้จ่ายของรัฐบาลท้องถิ่น

2) Betterment Tax หมายถึง ภาษีที่เก็บจากมูลค่าที่ดินส่วนที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากการลงทุน เพื่อการพัฒนา ในพื้นที่นั้น ๆ

3) Recovery of Infrastructure Cost เป็นค่าธรรมเนียมที่รัฐเก็บจากผู้ประกอบการ และหรือเจ้าของที่ดิน เพื่อช่วยในการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้าง ศึกษาทางกายภาพ และระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ จะมีส่วนช่วยให้สภาพแวดล้อมดีขึ้นและมีผลในระยะยาวในการทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นได้เช่นกัน

รายละเอียดที่นำเสนอในตารางที่ ผ.8-2 เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการเก็บภาษีทั้ง 3 ประเภทในแต่ละประเทศในสหภาพยุโรป ซึ่งคณะวิจัยได้ทำการทบทวนเพื่อมาเป็นแนวทางในการศึกษาระบบภาษี ซึ่งอาจจะนำมาเป็นกลไกในการบริหารการจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งเป็นผลการศึกษาของ Lichfield N. & O. Counellan, Land Value Taxation for the Benefit of the Community : A Review of the Current Situation in the European Union, Lincoln Institute of Land glow Policy, Working Paper.

ตารางที่ ผ.8.2-1 : การเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศในสหภาพยุโรป

ประเทศ	ทรัพย์สินที่เก็บภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี
เบลเยียม	ไม่มีข้อมูล	ราคาตลาด	ไม่มีข้อมูล
เดนมาร์ก	ที่ดินเอกชน -> ภาษีที่ดิน อาคารของรัฐ ของเอกชน -> service tax	ราคาตลาด	ภาษีที่ดิน 0.5 % ในพื้นที่เทศบาล. 1.5% ใน counties 0.1% service tax อาคารของรัฐ 0.5% อาคาร ประเภทอื่นในเขตเทศบาล
ฝรั่งเศส	ที่ดินเปล่า ที่ดินบวกอาคาร	ไม่มีข้อมูล	พื้นที่อยู่ในรัฐบาลท้องถิ่น
เยอรมนี	ที่ดิน และ อาคาร	ราคาปี ค.ศ.1964 + 40% ของราคาตลาดประจำปี	อัตราพื้นฐานกำหนดโดย tax offices ด้วยอัตราที่ กำหนดโดยรัฐบาลท้องถิ่น
เนเธอร์แลนด์	ที่ดินและอาคาร	ราคาตลาดและ replacement cost ที่ปรับแล้ว รวมตัวแปร อื่น ๆ เช่น ที่ตั้ง , สภาพ , ลักษณะการใช้ ฯลฯ	ไม่มีข้อมูล
ไอร์แลนด์	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
สเปน	ที่ดินและอาคาร	ที่ดินในชนบท รายได้จากการเกษตร ที่ดินในเมือง รายได้จริง หรือ รายได้ที่ ประเมินการ จากที่ดินและทรัพย์สิน	ไม่มีข้อมูล
สวีเดน	ที่ดินและอาคารที่อยู่อาศัย	ราคาตลาด	ไม่มีข้อมูล
สหราชอาณาจักร	ที่ดินและอาคาร	ราคาบ้าน และที่อยู่อาศัยอัตราค่าเช่ากรณีที่เป็นอาคาร ให้เช่า	ไม่มีข้อมูล

ที่มา : Lichfield N. & O. Connellan, Land Value Taxation for the Benefit of the Community : A Review of the Current Situation in the European Union, Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper WPOONIB

ตารางที่ ผ.8.2-1 : (ต่อ)

ประเทศ	อัตราส่วนของมูลค่าที่เก็บจากภาษี	องค์กรที่รับผิดชอบในการประเมิน	องค์กรที่รับผิดชอบในการเก็บข้อมูลและการบริหาร
เบลเยียม	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
เดนมาร์ก	ไม่มีข้อมูล	รัฐบาลกลาง	รัฐบาลท้องถิ่น
ฝรั่งเศส	80% ของมูลค่า cadastral value for property tax กรณีเป็นที่ดินเปล่า ไม่มีสิ่งปลูกสร้าง 50% ของมูลค่า cadastral value ของอาคาร	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
เยอรมันนี	ไม่มีข้อมูล	รัฐบาลท้องถิ่น	States
อิตาลี	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	องค์กรท้องถิ่น
เนเธอร์แลนด์	ไม่มีข้อมูล	ผู้เชี่ยวชาญที่จ้างโดยรัฐบาลท้องถิ่น โดยการควบคุมของคณะกรรมการควบคุมการประเมินภายใต้นายกเทศมนตรี	รัฐบาลกลางในการสำรวจ (adastral)
โปรตุเกส	ไม่มีข้อมูล	องค์กรท้องถิ่น	องค์กรท้องถิ่น
สเปน	ไม่มีข้อมูล	คณะกรรมการเพื่อการประเมินในระดับท้องถิ่น	รัฐบาลกลาง
สวีเดน	75% ของราคาตลาดในช่วง 2 ปี ก่อนที่จะมีการประเมิน	ไม่มีข้อมูล	คณะกรรมการ ภาษีแห่งชาติ หน่วยงานท้องถิ่น เกี่ยวกับการเก็บภาษี คณะกรรมการประเมินอสังหาริมทรัพย์ คณะกรรมการกลาง ส่งเสริมการเก็บข้อมูลทางอสังหาริมทรัพย์
สหราชอาณาจักร	ไม่มีข้อมูล	เจ้าหน้าที่ที่ได้รับมอบหมายโดยรัฐบาลกลาง (Valuation office Agency)	รัฐบาลกลางผ่าน สำนักงานประเมินและองค์กรท้องถิ่น

ที่มา : Lichfield N. & O. Connellan, Land Value Taxation for the Benefit of the Community : A Review of the Current Situation in the European Union, Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper WPOONIB

ตารางที่ ผ.8.2-1 : (ต่อ)

ประเทศ	ผู้ได้รับผิดชอบในการจ่ายภาษี	วิธีการประเมิน	ระยะเวลาในการประเมิน
เบลเยียม	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
เดนมาร์ก	เจ้าของ	ราคาตลาด / เปรียบเทียบกับทรัพย์สินที่มีองค์ประกอบคล้ายคลึง	ทุก ๆ 4 ปี
ฝรั่งเศส	เจ้าของในกรณีที่เป็นที่ดินเปล่า และไม่มีอาคารก่อสร้าง เจ้าของหรือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากทรัพย์สิน	Market Approach ทางด้านราคาตลาด	ทุก ๆ 6 ปี ปรับทุก ๆ 3 ปี
เยอรมนี	เจ้าของที่ดินไม่ว่าที่ดินพัฒนาแล้วหรือยังไม่ได้พัฒนา	ทางด้านรายได้	ทุก ๆ 6 ปี
เนเธอร์แลนด์	ทั้งเจ้าของและผู้อยู่อาศัยร่วมรับผิดชอบในการจ่าย	ราคาตลาดเปรียบเทียบกับทรัพย์สินที่มีองค์ประกอบคล้ายคลึง	ทุก ๆ 5 ปี
โปรตุเกส	ผู้อยู่อาศัย	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
สเปน	เจ้าของ	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
สวีเดน	เจ้าของ	ด้านตลาด / ด้านรายได้ / เปรียบเทียบทรัพย์สิน	ทุก ๆ 6 ปี
สหราชอาณาจักร	ผู้อยู่อาศัย	ด้านตลาด / ด้านรายได้ เปรียบเทียบทรัพย์สินด้านต้นทุน	ทุก ๆ 5 ปี

ที่มา : Lichfield N. & O. Connellan, Land Value Taxation for the Benefit of the Community in the European Union, Lincoln Institute of Land Policy, Working

Betterment tax คือ ความพยายามที่จะเก็บเกี่ยวผลประโยชน์ส่วนหนึ่ง จากการที่ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นจากการที่มีการพัฒนาในสหภาพยุโรป ประเทศที่มีการเก็บ Betterment tax ได้แก่ ประเทศเนเธอร์แลนด์ และประเทศสเปน การเก็บ Betterment Tax ในประเทศเนเธอร์แลนด์ อาจจะเป็นการเก็บครั้งเดียวทั้งหมด หรืออาจจะใช้วิธีเฉลี่ยโดยในช่วงระยะเวลา 30 ปี ส่วนในประเทศสเปน จะเก็บ Betterment tax โดยคำนวณจากมูลค่าของที่ดินที่เพิ่มขึ้นในช่วงที่มีการซื้อขายหรือโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

Cost Recovery เป็นอีกวิธีหนึ่งที่มีการนำมาใช้เพื่อกระจายความรับผิดชอบในการลงทุนเพื่อการพัฒนา หรือขยาย โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ทั้งนี้การลงทุนดังกล่าวจะมีกลไกทำให้มูลค่าของที่ดินเพิ่มขึ้น รายละเอียดของการเก็บค่าธรรมเนียม Cost Recovery ในประเทศต่าง ๆ ได้นำเสนอไว้ในตารางที่ ผ.8.2-2

ตารางที่ ผ.8.2-2 : การเก็บภาษีและค่าธรรมเนียม Cost Recovery Changes

ประเทศ	กลุ่มเป้าหมายและลักษณะของการเก็บ Cost Recovery Charges	วิธีการกำหนดมูลค่า/ของเขตความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ	การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างขึ้นอยู่กับการจ่ายเงิน Contribution
ออสเตรเลีย	เก็บจากผู้ประกอบการ	การต่อรองระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้ประกอบการ	ไม่มีข้อมูล
เบลเยียม	หน่วยงานแนบในท้องถิ่นมีอำนาจที่จะขอให้ผู้ประกอบการก่อสร้างหรือสิ่งปลูกสร้างต่าง ๆ เพื่อประโยชน์ต่อชุมชนได้	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
ฟินแลนด์	ไม่มีข้อมูล	การต่อรองระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้ประกอบการ	ไม่มีข้อมูล
ฝรั่งเศส	เงินส่วนที่เรียกเก็บขึ้นอยู่กับการมีระบบสาธารณูปโภคต่าง ๆ ในพื้นที่ อาจจะประมาณ 1% - 5% ของงบลงทุนทั้งหมด ในบางกรณีก็เรียกเก็บอาจจะนำไปใช้ในการซื้อที่ดิน เพื่อใช้เป็นพื้นที่สาธารณะของชุมชนก็ได้	การต่อรองระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้ประกอบการ	มีการเก็บภาษีเพิ่มจากผู้ประกอบการ กรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตาม เงื่อนไขเกี่ยวกับอัตราส่วนพื้นที่ต่ออาคาร (land / building ratio)
เยอรมนี	เจ้าของที่ดินจะต้องร่วมรับผิดชอบในการบริจาคที่ดินเพื่อการพัฒนาาระบบสาธารณูปโภค หรือ บริการต่าง ๆ	การต่อรองระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้ประกอบการ	กรณีที่ผู้ประกอบการไม่ได้ปฏิบัติตามระเบียบอาจจะมีค่าธรรมเนียมซึ่งนำไปสู่การอนุมัติโครงการ โดยที่ผู้ประกอบการยินยอมที่จะจ่ายค่า contribution
กรีซ	ผู้ประกอบการอาจบริจาคเป็นเงินหรือเป็นที่ดินก็ได้	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
อิตาลี	ผู้ประกอบการบริจาคเป็นเงิน	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล

ที่มา : Lichfield N. & O. Connellan, Land Value Taxation for the Benefit of the Community : A Review of the Current Situation in the European Union, Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper WPOONIB

ตารางที่ ผ.8.2-2 : (ต่อ)

ประเทศ	กลุ่มเป้าหมายและลักษณะของการเก็บ Cost Recovery Changes	วิธีการกำหนดมูลค่า/ของเขตความรับผิดชอบของผู้ประกอบการ	การออกใบอนุญาตให้ก่อสร้างขึ้นอยู่กับการจ่ายเงิน Contribution
เนเธอร์แลนด์	ผู้ประกอบการบริจาคเป็นส่วนตัว	การต่อรองระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้ประกอบการ	ไม่มีข้อมูล
โปรตุเกส	ผู้ประกอบการอาจบริจาคเป็นเงินหรือเป็นที่ดินก็ได้	ไม่มีข้อมูล	ไม่มีข้อมูล
สเปน	ผู้ประกอบการบริจาคเป็นที่ดิน	การต่อรองระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้ประกอบการ	ไม่มีข้อมูล
สวีเดน	มีการเก็บ cost recovery changes จากผู้ประกอบการ	การต่อรองระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้ประกอบการ	ไม่มีข้อมูล
สหราชอาณาจักร	ผู้ประกอบการต้องมีส่วนร่วมในการลงทุนเพื่อพัฒนาระบบสาธารณูปโภค	การต่อรองระหว่างหน่วยงานของรัฐและผู้ประกอบการ	มีการเก็บภาษีเพิ่มจากผู้ประกอบการกรณีที่ไม่ได้ปฏิบัติตามเงื่อนไขเกี่ยวกับอัตราส่วนพื้นที่ต่ออาคาร

ที่มา : Lichfield N. & O. Connellan, Land Value Taxation for the Benefit of the Community : A Review of the Current Situation in the European Union, Lincoln Institute of Land Policy, Working

ตารางที่ ผ.8.2-2 : (ต่อ)

การควมรับผิดชอบของเจ้าของที่ดิน	
ประเทศ	
ออสเตรเลีย	ไม่มีข้อมูล
เบลเยียม	ไม่มีข้อมูล
ฟินแลนด์	กรณีที่ผู้ประกอบการทำเรื่องของขออนุญาตแล้วไม่ดำเนินการใด ๆ ภายใน 3 ปี รัฐบาลท้องถิ่น สามารถที่จะผลักค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับ การพัฒนาไปให้กับเจ้าของที่ดิน
เดนมาร์ก	กรณีที่ดินรวมต้นทุนของภาครัฐในการพัฒนาพื้นที่อยู่ด้วยแล้ว
เยอรมนี	ในการณที่การขอ repotting และการพัฒนาที่ดิน ทำให้ที่ดินแปลงใหม่มีมูลค่ามากขึ้น เจ้าของที่ดินมีทางเลือกอยู่ 2 ทาง คือ 1) คืนเงินส่วนที่เพิ่มจากมูลค่าที่ดินหรือบริจาคที่ดินให้กับรัฐบาลท้องถิ่น 2) กรณีที่เป็นที่ดินว่างเปล่า มีอำนาจในการที่จะผลักการระดมทุนการพัฒนาประมาณร้อยละ 90 ให้กับเจ้าของที่ดิน
ไอร์แลนด์	กรณีที่แนวถนนที่จะสร้างซ้ำซ้อนกับที่ดินของผู้อื่น เจ้าของที่ดินต้องยินยอมสละที่ดิน โดยรัฐบาลท้องถิ่นไม่จำเป็นต้องจ่าย ค่าชดเชย
อิตาลี	รัฐมีอำนาจที่จะกำหนดให้เจ้าของที่ดินรับผิดชอบในการร่วมลงทุนเพื่อพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ในสัดส่วนตั้งแต่ ร้อยละ 5 – ร้อยละ 10 ของต้นทุนทั้งหมด
สวีเดน	รัฐสามารถที่จะเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของทรัพย์สินในรูปของค่าธรรมเนียม (โดยปกติประมาณร้อยละ 100 ของต้นทุนในการติดตั้ง ระบบประปา และท่อระบายน้ำ) ซึ่งอาจจะเป็นที่เดียวกันทั้งหมด หรือเก็บเป็นค่าธรรมเนียมรายปี ในรูปของค่าดำเนินการและรักษาระบบรัฐ บาลมีอำนาจในการเก็บค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงสภาพพื้นผิวถนนของเจ้าของที่ดิน

ที่มา : Lichfield N. & O. Connellan, Land Value Taxation for the Benefit of the Community : A Review of the Current Situation in the European Union, Lincoln Institute of Land Policy, Working Paper WPOONIB

ภาคผนวกบทที่ 8.4

แนวทางปฏิรูปภาษีอสังหาริมทรัพย์ของประเทศไทย

1. บทนำ

ภาคผนวกนี้ปรับปรุงจากโครงการของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง และมูลนิธิสถาบันที่ดินที่ทำการวิจัยในปี 2533-2534 ทั้งนี้โดยได้รับการสนับสนุนด้านการเงินจาก United States Agency for International Development และการวิจัยนี้ได้ทำร่วมกับ Research Triangle Institute ของสหรัฐอเมริกา การศึกษาภาษีทรัพย์สินในประเทศไทยเน้นการศึกษาภาษีทรัพย์สินของไทยที่มีอยู่ ซึ่งได้ทบทวนปัญหาสำคัญที่เกี่ยวข้องกับระบบภาษีในปัจจุบันที่เกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ และการกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินและเปรียบเทียบระบบภาษีของไทยกับประเทศอื่นๆด้วย

ข้อเสนอแนะจากการศึกษานี้ครอบคลุม ดังนี้

- (1) นโยบายภาษี
- (2) การเก็บบันทึกข้อมูลและการใช้คอมพิวเตอร์
- (3) การบังคับ
- (4) การเปลี่ยนสถานภาพและชื่อของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน
- (5) การสร้างฐานภาษีใหม่
- (6) การลดการยกเว้นภาษีทรัพย์สิน
- (7) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่น
- (8) ขั้นตอนของการเปลี่ยนแปลง
- (9) พระราชบัญญัติภาษีทรัพย์สินใหม่
- (10) พระราชบัญญัติการประเมินทรัพย์สินใหม่

2. ความต้องการในการปฏิรูประบบภาษีทรัพย์สิน

เป็นที่ทราบกันมานานแล้วว่าระบบภาษีทรัพย์สินของไทยนั้นจำเป็นต้องมีการปฏิรูปเนื่องจากระบบภาษีทรัพย์สินนั้นมีการออกแบบและบริหารที่ไม่มีประสิทธิภาพจึงทำให้สามารถหลีกเลี่ยงการเสียภาษีหรือลดหย่อนภาษีได้ ซึ่งไม่ถูกต้องตามเจตนารมณ์ของกฎหมายภาษีที่กำหนดไว้

ปัญหาเฉพาะของโครงสร้างภาษีที่เป็นอยู่ คือ

- 1) ข้อมูลภาษีทรัพย์สินจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีเพียงข้อมูลการเสียภาษีทรัพย์สินเท่านั้น ทั้งนี้โดยแยกออกรายชื่อผู้เสียภาษีซึ่งเรียงตามตัวอักษรที่กำหนดภาษีภายใต้พระราชบัญญัติแต่ละฉบับ และที่สำคัญไม่มีทะเบียนภาษีในแต่ละเขต และไม่มีการทำทะเบียนภาษีเป็นฐานของระบบภาษีทรัพย์สินอย่างต่อเนื่อง จึง

เป็นสาเหตุทำให้ข้อมูลภาษีทรัพย์สินไม่มีความโปร่งใสและมักอ้างว่าเป็นความลับ

- 2) มูลค่าเฉลี่ยของการเก็บภาษีจากภาษีทรัพย์สินทั่ว ๆ ไปในประเทศ (ทั้งที่ต้องเสียภาษีและไม่ต้องเสียภาษี) นั้นต่ำมาก ในกรณีของภาษีอาคารและภาษีที่ดินฐานภาษีจะกำหนดโดยค่าเช่าทรัพย์สินสำหรับปีที่ผ่านมาเป็นบรรทัดฐานและเป็นตัวกำหนดภาษี บางครั้งมีการต่อรองโดยเจ้าหน้าที่และไม่โปร่งใส เพราะถือว่าต้องมีการเก็บเป็นความลับ
- 3) อัตราภาษีร้อยละ 12.5 จากค่าเช่าเป็นอัตราสูง ดังนั้นจึงมีแรงกระตุ้นในการแจ้งค่าเช่าต่ำเพื่อหลีกเลี่ยงการเสียภาษีตามจำนวนที่ควรจะเป็น
- 4) มีการให้เช่าซึ่งรวมถึงการจ่ายเงินสำหรับการใช้เฟอร์นิเจอร์ หรือห้องให้เช่าที่มีเฟอร์นิเจอร์ หรือการให้บริการนั้นเน้นด้านให้ยืมหรือแบ่งปันกัน จึงไม่อยู่ภายใต้การเสียภาษีจึงทำให้มีการหลีกเลี่ยงภาษี
- 5) จากการที่ไม่มีบัญชีรายการของทรัพย์สินประกอบกับตัวเลขฐานภาษีจึงเป็นไปได้ที่ผู้วางแผนนโยบายจะทราบว่ารายได้จากภาษีหายไปเพราะมีการดัดสินบนจากการยกเว้นภาษี
- 6) การกำหนดภาษีบำรุงท้องถิ่นต่ำมาก
- 7) เนื่องจากค่าธรรมเนียมและการกำหนดภาษีรายได้ซึ่งเกิดจากการถือครองทรัพย์สินนั้นขึ้นอยู่กับการแจ้งราคาทรัพย์สินที่บอกขาย จึงทำให้ผู้ขายบอกราคาขายต่ำกว่าราคาจริงที่ควรจ่าย

3. ประเภทของภาษีทรัพย์สิน

ประเภทของภาษีทรัพย์สินแตกต่างกันใน 2 ประการ คือ

1) ภาษีทรัพย์สินไม่ย้อนหลังหรือภาษีเฉพาะการณเป็นภาษีที่เรียกเก็บเมื่อมีเหตุการณ์บางอย่างเกิดขึ้นเท่านั้น เมื่อมีการขายทรัพย์สินเจ้าของทรัพย์สินจำเป็นต้องจ่ายภาษี ซึ่งโดยทั่วไปจะกำหนดมูลค่าโดยทรัพย์สินนั้น แต่ราคาที่ขายนั้นจะต้องไม่น้อยไปกว่ามูลค่าทรัพย์สินที่รัฐกำหนดแต่ถ้าน้อยกว่ารัฐจะเป็นผู้กำหนด ภาษีประเภทนี้เป็นภาษีไม่ย้อนหลัง เช่น ภาษีที่ต้องจ่ายเมื่อมีการเปลี่ยนที่ดินจากที่เคยเป็นเขตเกษตรกรรมให้เป็นเขตที่อยู่อาศัยหรืออุตสาหกรรม

2) ภาษีย้อนหลังหรือภาษีที่เกี่ยวข้องกับเวลา เป็นภาษีที่โดยปกติขึ้นอยู่กับฐานภาษีอันใดอันหนึ่งดังต่อไปนี้

- 2.1) มูลค่าทุนของทรัพย์สิน ได้แก่ ราคาตลาดที่ดินบวกกับมูลค่าของสิ่งที่ยูบนที่ดินนั้น
- 2.2) มูลค่าที่ดิน คือ ราคาตลาดที่ดินแม้ว่าจะไม่มีการใช้ก็ตาม
- 2.3) มูลค่ารายปี (ราคาเช่าตลาดรายปีซึ่งมีการให้เช่าทรัพย์สิน)
- 2.4) ขนาดพื้นที่ของที่ดิน (โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีของภาษีสำหรับโครงการชลประทาน)

ปกติภาษีย้อนหลังเป็นภาษีรายปีโดยใช้จำนวนร้อยละที่ตายตัวที่ใช้อยู่ในเวลานั้น คุณหนึ่งในสี่ของฐานภาษีที่กล่าวมาข้างต้น โดยในแต่ละฐานภาษีมีการประเมินมูลค่าของทรัพย์สินใหม่ทุก ๆ 3 หรือ 5 ปี อย่างไรก็ตาม อาจใช้เวลาน้อยกว่านั้นคือประมาณ 1 หรือ 3 ปี ในการประเมินมูลค่าใหม่เจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิไม่เห็นด้วยกับการตีราคาทรัพย์สินของตนและถ้าตกลงกันไม่ได้ก็สามารถอุทธรณ์ได้

ภาษีย้อนหลังมีประโยชน์กว่าภาษีไม่ย้อนหลังในแง่ของรายรับ เพราะโอกาสในการจ่ายภาษีนั้นเกิดขึ้นเป็นรายปีซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับ การเก็บภาษีทรัพย์สินที่ต้องจ่ายทุก ๆ 10-20 ปี อย่างไรก็ตาม ภาษีไม่ย้อนหลังอาจเป็นที่นิยมในแง่ของความยุติธรรมต่อสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีที่มีการเปลี่ยนที่อยู่อาศัยให้กลายเป็นเขตธุรกิจหรืออุตสาหกรรม ซึ่งหมายถึงทำให้มูลค่าของที่ดินเพิ่มมากขึ้น ซึ่งบางครั้งอาจถึงร้อยละร้อยทำให้เจ้าของทรัพย์สินมีเงินมากขึ้นอย่างมหาศาล แต่เพื่อสังคมรัฐบาลจึงมีความเห็นว่าเจ้าของทรัพย์สินนั้นควรเสียภาษี ถ้ามองในแง่ผลประโยชน์จากรายได้การจ่ายภาษีแบบรายปีจะทำให้มีรายได้มากกว่าการจ่ายภาษีแบบนาน ๆ จ่ายที

4. ภาษีทรัพย์สินในประเทศไทย

ในประเทศไทยมีการแบ่งประเภทของภาษีทรัพย์สินเป็น 7 ประเภท ได้แก่

ประเภทภาษี	ฐานภาษี	อัตราภาษี (%)
1) ภาษีโรงเรือนและที่ดิน	ค่าเช่าต่อปีหรือรายปี	12.50
2) ภาษีการพัฒนาท้องถิ่น	มูลค่าปานกลาง	0.25-0.54
3) ภาษีเงินได้		5.00-55.00
4) ภาษีการค้า		3.50
5) ภาษีส่วนเกิน	ภาษีธุรกิจการค้า	10.00
6) ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม		2.00
7) อากรแสตมป์		0.50

ภาษีประเภทที่ 1 และ 2 เป็นภาษีย้อนหลังที่บริหารโดยรัฐบาลส่วนท้องถิ่นและส่วนภูมิภาค ส่วนที่เหลือเป็นภาษีไม่ย้อนหลังซึ่งบริหารโดยรัฐบาลกลาง

4.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ที่ดินและอาคารที่กำหนดภาษีและจ่ายภาษีโดยเจ้าของที่ดินและอาคารนั้น ๆ ในครั้งแรกการเสียภาษีมีแต่เฉพาะในเขตกรุงเทพมหานครเท่านั้นต่อมา The Royal Proclamation Of 1944 and 1956 ได้ขยายการเสียภาษีไปยังเขตเทศบาลและสุขาภิบาลทั้งหมด และในปี 2515 ยังรวมการบริหารส่วนจังหวัดอีกด้วย

พระราชบัญญัติมีอายุได้เกือบ 60 ปี และยากที่จะแก้ไข จากประสบการณ์ในประเทศอื่น ๆ เป็นเรื่องแปลกที่พระราชบัญญัติรายได้ซึ่งเป็นสิ่งสำคัญไม่ได้มีการทบทวนและรวบรวมเพื่อให้ก้าวไปกับการเปลี่ยนแปลงของสภาพแวดล้อม

วิธีการในการเสียภาษี ภาษีอากรและที่ดินมีการจ่ายเป็นรายปีทุกวันที่ 1 มกราคม เจ้าของบ้านและอาคารสถานที่ที่จะทำภาษีเรียกคืนหนึ่งครั้งทุก ๆ 4 ปี จำนวนที่ต้องจ่ายกำหนดโดยเจ้าหน้าที่สรรพากร และมีบทลงโทษในการเสนอภาษีไม่เป็นไปตามความเป็นจริงโดยมีโทษปรับ 200 บาท

ฐานภาษี พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินถูกบัญญัติขึ้นด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับภาษี พระราชบัญญัติการยกเว้นภาษีจากบ้านและอาคารนั้นจะครอบคลุมโดยเจ้าของและเจ้าของไม่ได้ใช้สถานที่หรือบางส่วนของสถานที่ที่เก็บสินค้าหรือที่เป็นโรงงาน ที่ดินและอาคารใช้โดยญาติของเจ้าของต้องเสียภาษี Municipal Tax Exemption Act of 1938 ยกเว้นเฉพาะภาษีบ้านที่อยู่อาศัยและอาคารในเขตเทศบาล เหตุที่มีการยกเว้นภาษีนี้นั้นเพื่อหลีกเลี่ยงความไม่ยุติธรรมในการเก็บภาษีในบางเขตเทศบาล บ้านและอาคารสถานที่ที่เสียภาษีนี้นั้นประกอบด้วยการใช้เช่าหรือใช้ในด้านธุรกิจและโรงงาน บ้านและอาคารสถานที่ที่ว่างเปล่ามาตลอด 1 ปี สามารถแจ้งขอการยกเว้นภาษีได้ในระหว่างระยะเวลาที่ไม่มีการใช้พระราชบัญญัติยังอนุญาตให้เจ้าของบ้านและอาคารสถานที่ที่มีเครื่องจักรกลและเครื่องมือสำหรับโรงงานหรือใช้ในการดำเนินกิจการ เช่น โรงสีข้าว และเครื่องสีข้าว จ่ายแค่หนึ่งในสามของอัตราภาษีที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติใน พ.ศ. 2481 ยังลดอัตราภาษีจากร้อยละ 15 ถึง 12.5 ของค่าเช่ารายปี ฐานภาษีเป็นรายได้ที่มาจากบ้านและอาคารสถานที่ที่อยู่บนที่ดินเมื่อมีการให้เช่าหรือมีการประเมินราคาเช่าเพื่อจุดประสงค์ในทางการค้า การเช่ารายปีเกิดจากใบเสร็จที่ผู้เสียภาษีแจ้งในการทำภาษีเรียกคืน และภาษีรายปีนั้นตั้งอยู่บนตัวเลขนี้มาเป็นเวลา 4 ปีติดต่อกัน ผู้ประเมินภาษีมีหน้าที่ในการปรับตัวเลขให้สูงขึ้นถ้าปรากฏว่าค่าเช่าต่ำเกินไป ผู้เสียภาษีอาจกำหนดมูลค่าค่าเช่ารายปีของตนเอง ถ้าไม่มีหนังสือสัญญาเช่าเป็นลายลักษณ์อักษร

ที่ดินที่ปราศจากบ้านและอาคารสถานที่นั้นอยู่ในอำนาจของภาษีการพัฒนาที่ดินภายใต้พระราชบัญญัติการพัฒนาที่ดิน ซึ่งจะอธิบายในส่วนต่อไป

แหล่งรายได้ ภายใต้พระราชบัญญัติภาษีอากรและที่ดิน ในข้อ 15 นั้น สองในสามของรายได้จากภาษีอากรและที่ดินถูกจัดไว้ให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่น และที่เหลือไปยังรัฐบาลกลาง อย่างไรก็ตาม รัฐบาลกลางมีหน้าที่รับผิดชอบในการเก็บภาษี

4.2 ภาษีบำรุงท้องที่

การเสียภาษีในปัจจุบันขึ้นอยู่กับพระราชบัญญัติภาษีการปฏิรูปที่ดินปี 2508 ซึ่งยกเลิกภาษีการพัฒนาที่ดินก่อนหน้านี้ภายใต้ Revenue Code พ.ศ. 2481 ภาษีถูกจ่ายโดยเจ้าของที่ดินและกลายเป็นรายได้ของเขตเทศบาล สุขาภิบาล หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งขึ้นอยู่กับอำนาจศาลในเขตที่ดินตั้งอยู่

ฐานภาษีสำหรับภาษีการพัฒนาท้องถิ่นเป็นราคาที่ดินเฉลี่ยคำนวณจากการเลือก ที่ดิน 3 ผืน ที่ขายภายใน 1 ปี ในตำบลและเฉลี่ยราคาขายมูลค่าที่ดินประกอบด้วย มูลค่าของที่ดินที่ไม่มีการปรับปรุง และไม่อยู่ภายใต้ภาษีอากรและที่ดิน มูลค่าเฉลี่ยที่ดินที่ฐานภาษีเป็นการคำนวณ 4 ปีครั้ง

มูลค่าเฉลี่ยของที่ดินในตำบลตัดสินโดย 5 - 6 สมาชิกของคณะกรรมการกำหนดโดยผู้ว่าการ เขตเทศบาล ซึ่งสามารถขอให้คณะกรรมการทบทวนมูลค่าเฉลี่ยของที่ดินให้เพิ่มขึ้นมากกว่า 4 ปี/ครั้ง ถ้าราคาที่ดินในตำบลเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรง

4.3 ข้อบกพร่องของภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่

1) ปัญหาโครงสร้างภาษี โครงสร้างหมายถึง ธรรมชาติของฐานภาษีและอัตราภาษี ซึ่งจำกัดหรือยกเว้นบางปัญหาใหญ่ๆของโครงสร้างภาษีอากรและที่ดิน ภาษีการพัฒนาท้องถิ่นคือการรวมความจริง 3 อย่างเข้าด้วยกันทำให้เกิดภาษีถดถอย ภาษีที่ถูกจ่ายสามารถมองได้ว่าเป็นการถดถอยซึ่งตามเหตุผลผู้เสียภาษีจะเสียภาษีมากแต่ในความเป็นจริงนั้นเสียน้อยหรือในทางกลับกัน โดยปกติการถดถอยของภาษีถูกมองบนฐานของรายได้ อัตราภาษีถดถอยจึงต่ำมากกว่าสูงเมื่อรายได้ของผู้เสียภาษีสูงขึ้น จำจำกัดความของการถดถอยสามารถขยายเพื่อให้ครอบคลุมการกระทำที่ไม่ยุติธรรมต่อการเสียภาษีซึ่งตั้งอยู่บนรายได้ของตน

2) ข้อจำกัดและข้อยกเว้น ตัวอย่างที่สำคัญที่สุดของการถดถอยในภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นการเชื่อมโยงข้อจำกัดของเจ้าของบ้านจากฐานการเสียภาษี ภาษีอากรและที่ดินคือ ภาษีธรรมดาจากรายได้ค่าเช่าที่ได้มาตลอดปีคือ ภาษีค่าเช่า ถ้าไม่มีรายได้ค่าเช่าอาคารเจ้าของก็ไม่มีฐานในการจ่ายภาษี อย่างไรก็ตาม ในเขตเมืองของไทยนั้นค่าเช่าส่วนใหญ่มาจากคนที่ไม่สามารถมีบ้านเป็นของตนเองได้ เจ้าของบ้านเช่าไม่ได้เสียภาษีค่าเช่า (ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน) แต่กลายเป็นว่าเจ้าของบ้านบังคับให้ผู้เช่าจ่ายภาษีค่าเช่าโดยการขึ้นค่าเช่าและแบ่งแยกค่าเช่าบ้านและค่าอุปกรณ์ตกแต่งบ้านออกจากกัน การหลีกเลี่ยงนี้ทำลายจุดประสงค์ของภาษีซึ่งเป็นภาษีของเจ้าของทรัพย์สิน เหตุผลที่ทำให้เจ้าของที่อยู่อาศัยในบ้านของตนนั้นอยู่นอกเหนือและไม่เข้าพวกอื่นที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้จากค่าเช่า และเจ้าของบ้านที่มีผู้อยู่อาศัยที่เป็นบิดามารดาหรือบุตรของตนเองนั้นเพราะเจ้าของบ้านประเภทนี้ต้องจ่ายภาษีภายใต้ภาษีอากรและที่ดินแม้ว่าเจ้าของบ้านจะไม่ได้เงินค่าเช่าก็ตาม ในกรณีนี้กฎหมายที่ใช้เพื่อป้องกันการหลีกเลี่ยงการเสียภาษีอากรและที่ดิน ในทางปฏิบัติผลก็คือการกระทำที่ไม่ยุติธรรมต่อเจ้าของทรัพย์สินที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ หรือที่ถูกใช้และครอบครองโดยเจ้าของและสมาชิกในครอบครัว ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีบำรุงท้องที่และแหล่งของรายได้ท้องถิ่นที่สำคัญของเขตเทศบาลและรัฐบาลส่วนท้องถิ่นหน่วยอื่น ๆ รายได้นี้ถูกใช้ในการบริการสาธารณะส่วนท้องถิ่น ผลกำไรที่ได้รับนั้นมีมากกว่ารายจ่ายซึ่งเป็นการไม่ยุติธรรมที่เงินที่ใช้ในการให้ความช่วยเหลือสาธารณะนั้นมีความต้องการและได้มาจากเงินของผู้เช่าเท่านั้น ที่จริงแล้วเจ้าของบ้านเช่าอาคารและที่ดินนั้นได้กำไรจากการบริการสาธารณะที่มีอยู่ ประเด็นที่ถกเถียงก็คือเจ้าของบ้านควรจ่ายภาษีมากกว่าที่ผู้เช่าเป็นผู้จ่าย ภาษีบำรุงท้องที่เป็นภาษีที่มีความอ่อนแอมากโดยเฉพาะอย่างยิ่งในการให้มูลค่าการกำหนดตราตลาดที่ต่ำ (การกำหนดมูลค่าในปัจจุบันเหมือนกับในปี 2524) ตารางอัตราภาษีในปัจจุบันให้อัตราที่มีผลใช้สำหรับที่ดินทุกประเภทนี้มีมูลค่าน้อยกว่าร้อยละ 1 อย่างไรก็ตามตาราง

อัตราภาษีลดลงเมื่อมูลค่าทรัพย์สินเพิ่มขึ้น ดังนั้นเจ้าของที่ดินที่มีมูลค่าสูงจ่ายร้อยละของภาษีต่อหน่วยต่ำกว่าที่กำหนดมากกว่าเจ้าของที่ดินที่มีมูลค่าน้อย ที่ดินที่ต้องจ่ายภาษีนั้นเป็นของไม่จำเป็น (มากกว่าที่อยู่อาศัยหรือทำการเกษตรกรรม) และเจ้าของส่วนใหญ่ดูเหมือนว่าจะเป็นผู้มีฐานะ

3) ปัญหาด้านการบริหาร

3.1) แผนที่และทะเบียนประเมินภาษี : ปัญหาแรกและสำคัญที่สุดของการบริหาร คือ ความไม่พอเพียงของแผนที่และทะเบียนประเมินภาษี หรือทะเบียนภาษีทั่วประเทศ ก่อนปี พ.ศ. 2526 ไม่มีแผนที่หรือทะเบียนภาษีในการเก็บภาษีทรัพย์สิน 2 ประเภท บุคคลที่เคยเสียภาษีก็ยังคงต้องจ่ายต่อไปเพราะชื่อของบุคคลเหล่านั้นอยู่ในสมุดบันทึก ส่วนคนที่ไม่เคยเสียภาษีก็ยังคงไม่ต้องเสียต่อไป โดยไม่มีความเกรงกลัวเพราะไม่ค่อยมีการสืบสวน อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีตั้งแต่มีการแนะนำแผนที่และทะเบียนภาษีสู่การบริหารภาษีในปี พ.ศ. 2526 การใช้เครื่องมือเหล่านี้เริ่มจากเขตเมืองแล้วต่อไปยังเขตเทศบาลอื่น ๆ ใน ปี พ.ศ. 2526 โครงการในการเสนอแนะการทะเบียนภาษีในระดับเทศบาลเริ่มมีความสมบูรณ์ จากนั้นมีการเสนอต่อไปยังเขตสุขาภิบาล แผนที่และทะเบียนภาษียังไม่มีการใช้ในระดับองค์การบริหารส่วนจังหวัด (CAO) ถ้ามีการเปลี่ยนแปลงนโยบายจะยังคงมีความเชื่อว่าการเสียภาษีในเขตพื้นที่ที่อยู่ในความดูแลของ CAO นั้นกว้างและในเขตเกษตรกรรมเป็นส่วนใหญ่ เพราะฉะนั้นการใช้แผนที่และทะเบียนภาษีในพื้นที่เหล่านี้ไม่เหมาะสมในทางเศรษฐกิจ แผนที่และทะเบียนภาษีถูกใช้ทั่วไปในการบริหารและการเก็บรวบรวมทั้งภาษีการพัฒนาที่ดินและภาษีโรงเรือนและที่ดิน แผนที่ภาษีอาจถูกประเมินจากผืนที่ดินของกรมที่ดินหรืออาจวาดโดยหน่วยงานวางแผนเมืองหรือหน่วยงานอื่น ข้อมูลเกี่ยวกับอาคารถูกรวบรวมจากสำรวจภาคสนามและเพิ่มเติมเข้าไปในแผนที่ในหลายท้องถิ่น การริเริ่มแผนที่ภาษีถูกเตรียมโดยพนักงานท้องถิ่นภายใต้การบริหารของสำนักงานการบริหารส่วนท้องถิ่นทะเบียนภาษีเป็นเอกสารเกี่ยวกับทรัพย์สินที่ประกอบด้วย รายการทรัพย์สินสำหรับทรัพย์สินแต่ละประเภท บัตรภาษี บันทึกขนาดที่ดิน สถานที่ ชื่อเจ้าของที่ดิน การใช้ที่ดิน การปรับปรุงอาคารอยู่อาศัย Signboard และรายละเอียดอื่น ๆ บัตรถูกเก็บเรียงตามตัวอักษรของชื่อเจ้าของทรัพย์สิน (บางเขตได้มีการจัดตั้งระบบคอมพิวเตอร์เพื่อช่วยในการวิเคราะห์และเก็บภาษีทรัพย์สิน) การใช้แผนที่และลงทะเบียนภาษีเป็นผลจากการปรับปรุงการบริหารและการเก็บภาษีจากท้องถิ่นหนึ่งไปยังอีกท้องถิ่นหนึ่ง ซึ่งขึ้นอยู่กับปริมาณของแผนที่และทะเบียนภาษีว่าทำให้การบริหารทันสมัยได้ดีหรือไม่เพียงใด ปัญหาบางประการเกี่ยวกับแผนที่และทะเบียนภาษีประเมินจากข้อสังเกตในระดับเขตเทศบาลและสุขาภิบาลสรุปได้ดังนี้

- ความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลทรัพย์สินที่ตั้งอยู่บนผืนดินมากกว่าหนึ่งผืน
- ความยากลำบากในการตัดสินจากแผนที่ว่าที่ดินบางส่วนหรือทั้งผืนเป็นของเจ้าของบ้านที่อยู่อาศัย
- ไม่มีการบันทึกการใช้ทรัพย์สินว่าเจ้าของอาศัยอยู่เอง ให้เช่าหรือญาติอาศัยอยู่
- ความยากลำบากในการทำให้แผนที่และทะเบียนภาษีมีความทันสมัยจากการลงทะเบียนหรือแบบฟอร์มการโอนที่ดิน (แบบฟอร์มอ่านยากและไม่สมบูรณ์)
- การขาดแคลนเจ้าหน้าที่ในการทำการปรับปรุงให้มีความทันสมัย
- รายการชื่อเจ้าของที่เรียงตามตัวอักษรได้หายไปจากการสำรวจภาคสนาม

3.2) ความเหลื่อมล้ำของภาษี อันที่จริงภาษีการพัฒนาที่ดินและภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้นเหลื่อมล้ำกันโดยที่บางส่วนของอันหนึ่งเป็นข้อยกเว้นของอีกอันหนึ่งทำให้เกิดความสับสนในการให้เช่าอาคารใช้ภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่บ่อยครั้งที่คิดกันเอาเองว่าที่ดินที่อาคารตั้งอยู่นั้นเป็นส่วนของทรัพย์สินที่มีการเช่าและได้รับการยกเว้นจากภาษีการพัฒนาท้องถิ่น อย่างไรก็ตาม แผนที่ภาษีไม่ได้เจาะจงขนาดที่ดินที่ควรเป็นส่วนของอาคารที่เช่านั้น ผลก็คือที่ดินที่ควรมีการเก็บภาษีตามภาษีการพัฒนาท้องถิ่นเพื่อหลีกเลี่ยงการซับซ้อนของภาษี ถ้าที่ดินที่ให้เช่ามีขนาดเดียวกันกับอาคารซึ่งไม่ได้เกิดขึ้นบ่อยนัก ที่ดินส่วนที่เหลือก็ควรเป็นภาษีการพัฒนาท้องถิ่น สถานการณ์เช่นนี้เกิดขึ้นจากความจริงที่ว่ามีการปลูกสร้างอาคารขึ้นในบริเวณเดียวกันกับที่ของเจ้าของบ้านเช่า โดยมีรั้วเดียวกันเท่านั้น บ้านที่เจ้าของให้เช่าอาศัยนั้นได้เป็นทั้งภาษีโรงเรือนและที่ดินหรือภาษีการพัฒนาท้องถิ่นถ้าขนาดของที่ดินซึ่งบ้านนั้นตั้งอยู่เล็กลงกว่าขนาดที่ได้รับการยกเว้นภาษีและถ้าแผนที่ภาษีมีข้อมูลขนาดของที่ดินไม่ถูกต้อง โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่ออาคารคร่อมอยู่ระหว่างที่ดิน 2 ผืน ที่ดินนั้นจะเป็นส่วนหนึ่งของเจ้าของและไม่มีการเสียภาษี แม้ว่าที่ดินจะเป็นของเจ้าของบ้านจริง ๆ ที่ดินที่ล้ำกันอยู่นั้นอาจเกินกว่าระดับการยกเว้นการเสียภาษี ถ้าเจ้าของบ้านที่อยู่อาศัยไม่เข้าใจเกี่ยวกับภาษีหรือตั้งใจหลีกเลี่ยงภาษีการพัฒนาท้องถิ่นก็จะเป็นการยากสำหรับเจ้าหน้าที่ภาษีในการที่จะยืนยันว่าถึงกำหนดการเสียภาษีแล้ว เมื่อมีข้อมูลที่ไม่ถูกต้องบนแผนที่ภาษี ผู้เสียภาษีส่วนใหญ่สามารถโต้แย้งได้ด้วยตนเองว่าได้จ่ายภาษีการพัฒนาท้องถิ่นแล้ว

ถ้าเจ้าของมีการให้เช่าห้องหรือชั้นทั้งชั้นภายในบ้านของตนเองเจ้าของบ้านต้องเสียภาษีการพัฒนาท้องถิ่น การเช่าแบบนี้เป็นเรื่องธรรมดาในเมืองใหญ่ ข้อมูลการเช่าประเภทนี้ค่อนข้างยากที่จะได้ข้อมูลที่ถูกต้องหากเจ้าหน้าที่ภาษีไม่มีการตื่นตัวก็ไม่สามารถเก็บภาษีได้เต็มที่ เนื่องจากเจ้าของบ้านเช่าประเภทนี้มีความเชื่อว่าไม่ควรมีการเสียภาษีอาคาร โรงเรือน และที่ดิน ตั้งแต่เจ้าของบ้านที่อยู่อาศัยได้รับการยกเว้นการเสียภาษีเห็นว่าการเช่าแค่ห้องสองห้องนั้นไม่ควรเป็นธุรกิจ

ในสถานการณ์ที่ดินมีราคาสูงเกินกว่าระดับการยกเว้นแต่ถือเป็นเรื่องปกติที่ไม่มีการเสียภาษีการพัฒนาท้องถิ่น โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อส่วนเกินนั้นไม่มากจนทำให้เกิดความตื่นตัวต่อเจ้าหน้าที่ในการเรียกเก็บภาษีหรือแม้แต่ผู้เสียภาษีเองก็ไม่มีวี่แววที่จะไปสำนักงานภาษีและโดยเฉพาะภาษีที่มีจำนวนน้อย

อาจเป็นไปได้ที่ผู้เสียภาษีไม่ทราบเกี่ยวกับการจ่ายภาษีทั้งภาษีการพัฒนาท้องถิ่นและภาษีโรงเรือนและที่ดิน การจ่ายส่วนเกินนี้อาจเกิดขึ้นอีกเมื่อเจ้าของทรัพย์สินได้รับการยกเว้นภาษีจากภาษี 2 ประเภทนี้ บางครั้งผู้เสียภาษีอาจเกิดความสับสนและจ่ายภาษีผิดประเภทแม้แต่ตัวเจ้าหน้าที่ที่เก็บภาษีเองก็ไม่ทราบว่าการเสียภาษีนั่นเป็นการจ่ายที่ถูกต้องหรือไม่

3.3) เจ้าหน้าที่ภาษีที่ไม่มีประสิทธิภาพ : เป็นที่ประจักษ์เจ้าหน้าที่ภาษีนั้นไม่มีประสิทธิภาพในการเก็บภาษีเท่าที่ควรเมื่อผู้เสียภาษีถูกกำหนดให้มีการเสียภาษี ปัญหานี้เกิดขึ้นด้วยสาเหตุหลายประการคือ ประการแรก อนุญาตให้ผู้เสียภาษีมีระยะเวลาในการเสียภาษียาวนานคือ 90 วัน เมื่อถึงวันกำหนดที่ต้องเสียภาษีเจ้าหน้าที่อาจยุ่งอยู่กับงานเร่งด่วนอย่างอื่น ประการที่สอง ผู้เสียภาษีรู้จักเกี่ยวข้องกับผู้มีอิทธิพลในเขตนั้น (ผู้นำทางการเมืองหรือเศรษฐกิจมีการติดต่อกับหัวหน้าเจ้าหน้าที่จังหวัดและเจ้าหน้าที่ในระดับรัฐบาล)

เจ้าหน้าที่ภาษีท้องถิ่นในกรณีเหล่านี้อาจถูกสั่งให้หยุดการดำเนินการต่าง ๆ ในการเรียกเก็บภาษีจากเจ้าหน้าที่ในระดับสูงกว่า หรือบางที่อาจบอกว่าปัญหานี้มีการจัดการโดยผ่านเจ้าหน้าที่จังหวัด

3.4) การกำหนดมูลค่าที่ดิน การกำหนดมูลค่าที่ดินสำหรับภาษีการพัฒนาท้องถิ่นอย่างถูกต้องตามกฎหมายนั้นเป็นส่วนรับผิดชอบของคณะกรรมการ สมาชิกสภาจังหวัด (หรือโดยที่ว่าการกรุงเทพมหานคร) จากหมายเหตุก่อนหน้านี้ มูลค่ากลางของการเสียภาษีที่ดินควรมีการกำหนดใหม่ทุก ๆ 4 ปี การกำหนดนั้นไม่สามารถจัดการได้ในระดับท้องถิ่นและการกำหนดนั้นไม่ได้มีการทำมาตั้งแต่ปี 2524 มูลค่ารายปีหรือรายได้จากค่าเช่าเป็นการเสียภาษีสำหรับภาษีโรงเรือนและที่ดิน การลดหย่อนภาษีเกิดขึ้นจากหลายสาเหตุ ประการแรก การกำหนดภาษีนั้นครอบคลุมแค่ตัวอาคารไม่มีการครอบคลุมถึงที่ดินรอบ ๆ ประการที่สอง ในกรณีส่วนมากผู้กำหนดภาษีท้องถิ่นยอมรับภาษีที่ถูกแจ้งมาจากค่าเช่าโดยผู้เสียภาษีในการทำภาษีเรียกคิन्नนั้นว่าเป็นค่าเช่ารายปีที่ต้องจ่ายจริง ค่าเช่าแบบนี้ไม่มีผลต่อราคาเช่าจริงสำหรับทรัพย์สิน ประเภทที่สาม เป็นเรื่องธรรมดาในประเทศไทยที่ผู้เช่าจ่ายเงินจำนวนมากแก่เจ้าของบ้านเมื่อสัญญาเช่าหมดอายุและมีการทำสัญญาใหม่ การจ่ายเงินค่าเช่าก็จะต่ำกว่าที่ควรจ่ายถ้าไม่มีการจ่ายเงินล่วงหน้า ประการที่สี่เจ้าหน้าที่ภาษีส่วนใหญ่โดยเฉพาะเจ้าหน้าที่ในท้องถิ่นเล็ก ๆ ไม่แน่ใจในการกำหนดมูลค่ารายปีของอาคารหรือในการจัดการจำนวนเงินเหล่านี้ ความพยายามในการใช้หลักเกณฑ์ในการคำนวณ มีข้อมูลเกี่ยวกับการประมาณมูลค่าเช่ารายปีว่าจะทำอย่างไรถ้ามีความต้องการอย่างนี้เกิดขึ้นนั้นหมายถึงเมื่อรายงานมูลค่าค่าเช่าประจำปีไม่พบเหตุเป็นผลแนวทางทั่ว ๆ ไปที่ใช้ในการเปรียบเทียบที่สามารถใช้ได้ในระดับท้องถิ่นนั้นคือ มูลค่ารายปีมีการคำนวณโดยการดูที่ว่าคุณค่าหนึ่ง ๆ จะได้เงินมากเท่าไรในการลงทุนการประเมินมูลค่าของทุนของทรัพย์สิน บ้างอัตราภาษีรายได้จากค่าเช่ากำหนดโดยเจ้าหน้าที่ภาษีท้องถิ่นภายใต้ภาษีโรงเรือนและภาษีที่ดิน เจ้าหน้าที่ส่วนมากจะเป็นพนักงานในระดับเสมียนหรือเทียบเท่าที่ทำการกำหนดภาษี เจ้าหน้าที่นั้นจะถูกกดดันเนื่องจากการกำหนดภาษีจะต้องเป็นไปอย่างมีเหตุผล อีกทั้งการกำหนดภาษีไม่มีการเปิดให้สำรวจหรือเปรียบเทียบ ซึ่งระบบนี้หมายถึงผู้ที่กำหนดภาษีที่มีแนวโน้มในการคอร์รัปชันเนื่องจากเจ้าหน้าที่ผู้นั้นมีรายได้ต่ำมีการให้อำนาจในการกำหนดภาษีอย่างรอบคอบ เพื่อให้เจ้าหน้าที่ลดหย่อนภาษีโดยเฉพาะอย่างยิ่งค่าเช่ารายปีเพิ่มขึ้นยิ่งกระตุ้นให้ผู้เสียภาษียกเลิกการเสียภาษีโดยการติดสินบน เพื่อลดความกดดันของผู้กำหนดการเสียภาษีส่วนบุคคล ดังนั้นควรให้มีคณะกรรมการขึ้นมามีการจัดตั้งซึ่งประกอบด้วยสมาชิกกิตติมศักดิ์และเจ้าหน้าที่ส่วนอื่นที่เกี่ยวข้องในการกำหนดมูลค่าค่าเช่า (ตามที่กล่าวมาแล้วข้างต้นเจ้าหน้าที่เข้าถึงเจ้าหน้าที่ได้เข้ามามีส่วนในการตัดสินใจมูลค่าปานกลางของภาษีการพัฒนาท้องถิ่น) การใช้บุคลากรไม่ว่าจะเป็นส่วนบุคคลหรือคณะกรรมการในการประเมินไม่ว่าจะเป็นจากท้องถิ่น หรือรายได้จากค่าเช่าสามารถทำให้เกิดปัญหาในการกำหนดราคาที่ต่ำเกิดความลำเอียง สถานการณ์นี้สามารถแก้ไขได้โดยการใช้สำนักงานกลางประเมินทรัพย์สินและการจัดตั้งแนวทางเพื่อลดเจ้าหน้าที่ในการกำหนดภาษี

การไม่มีมาตรฐานการกำหนดภาษีสำหรับรายได้จากค่าเช่าเนื่องจากผู้ที่มีอิทธิพลในท้องถิ่นสามารถทำให้มีการกำหนดภาษีในอัตราที่ต่ำปัญหานี้ยังทำให้เลวร้ายลงไปอีกโดยการที่ผู้เสียภาษีมีการเสียภาษีน้อยเนื่องมาจากการลดหย่อนภาษี (โดยเฉพาะถ้าผู้เสียภาษีมีความเกี่ยวข้องทางการเมืองท้องถิ่น) สถานการณ์เช่นนี้ยังทำลายความพยายามของเจ้าหน้าที่ภาษีในการกำหนดรายได้จากค่าเช่าให้มีประสิทธิภาพ

4) รายได้สามารถถูกเก็บจากภาษี

4.1) ความสับสนจากการหลีกเลี่ยงและการหลบหนีภาษี ความสับสนเกิดขึ้นจากความซับซ้อนระหว่างทรัพย์สิน 2 ประเภท เนื่องจากผู้เสียภาษีแน่ใจว่าตนได้รับการยกเว้นภาษี แม้ว่าความจริงจะต้องมีการจ่ายก็ตาม หรือบางที่เมื่อได้มีการจ่ายภาษีการพัฒนาท้องถิ่นเหมือนเดิมไปแล้วครั้งหนึ่งนั้น ซึ่งเป็นการจ่ายอย่างถูกต้องทั้งๆ ที่ไม่เป็นความจริงผู้เสียภาษีจะต้องจ่ายภาษีโรงเรียนและที่ดินอีก การหลีกเลี่ยงภาษีหมายถึงสถานการณ์ที่ผู้เสียภาษีสามารถหนีการเสียภาษีได้อย่างถูกต้องตามกฎหมายเพราะมีช่องโหว่ในโครงสร้างภาษี ส่วนการหลบหนีภาษีนั้นผู้เสียหลบหนีการเสียภาษีอย่างผิดกฎหมาย โดยไม่สำแดงการเสียภาษีทรัพย์สิน ตัวอย่างเช่น เจ้าของทรัพย์สินบางคนที่ควรจ่ายภาษีโรงเรียน และที่ดินเพิ่มขึ้นเพราะผู้เสียภาษีเช่าอาคารทั้งหลังรวมถึงที่ดินรอบๆ ด้วย แต่ผู้เสียภาษีจ่ายน้อยเพราะได้บอกจำนวนของทรัพย์สินที่ถูกเช่าน้อยกว่าความเป็นจริงและยังอ้างว่าที่ดินนั้นเป็นส่วนที่ตัวเองเป็นเจ้าของของความหมายของการกระทำทั้ง 2 อย่าง คือ หลีกเลี่ยง และหลบหนี ถูกใช้อย่างสับสน และทั้งสองอย่างนี้นำไปสู่การไม่ชำระภาษี การประเมินจำนวนขนาดของการสูญเสียรายได้เหล่านี้มีทางเป็นไปได้เพราะเกิดความสับสน ระหว่างการหลีกเลี่ยงและการหลบหนี และบางส่วนเพราะการประเมินภาษีที่ถูกต้องนั้นใช้เวลาและเงินมาก

4.2) การยกเว้นการเสียภาษีของเจ้าของบ้านที่อยู่อาศัย การเพิ่มขึ้นของภาษีรายได้ภายใต้ภาษีโรงเรียนและที่ดินต่อเจ้าของบ้านที่อยู่อาศัยเป็นแหล่งสูญเสียอีกประการหนึ่งจำนวนรายได้ที่สูญเสีย้นมากกว่าที่ได้มาจากการสูญเสียจากการหลบเลี่ยงหรือการหลบหนีภาษี เพราะในเขตเมืองนั้นมีบ้านที่เจ้าของอาศัยอยู่เองมากกว่าบ้านให้เช่า

5. ข้อเสนอแนะ

5.1 พื้นฐานหลักในการเก็บภาษี

5.1.1 ประเภทของภาษี

ประเภทของภาษีที่รัฐบาลสามารถเรียกเก็บได้ได้แก่

- 1) ภาษีการบริโภคเช่น ภาษีการขายหรือภาษีมูลค่าเพิ่ม
- 2) ภาษีพืชผล (Commodity Taxes) เช่น ภาษีที่ใช้กับน้ำมันรถยนต์
- 3) ภาษีเงินได้ (ทั้งที่เป็นบริษัทและห้างหุ้นส่วนบุคคล)
- 4) ภาษีเงินเดือน
- 5) ภาษีทรัพย์สิน
- 6) ภาษีรัฐูปการ

5.1.2 การยินยอมเสียภาษีด้วยความสมัครใจ

การยินยอมเสียภาษีด้วยความสมัครใจนั้น หมายถึง หลักทั่วไปที่ให้กับผู้เสียภาษีที่สมัครใจที่จะชำระภาษีโดยไม่มีการบังคับจากหน่วยงานการเก็บภาษี ซึ่งหมายถึงรัฐบาลควรจัดระบบภาษีให้เป็นระเบียบเพื่อให้ผู้เสียภาษีปฏิบัติตามกฎหมายซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญเพราะจะสามารถจัดเก็บภาษีได้ ถ้ามีการขัดแย้งจากผู้เสียภาษีซึ่งเป็นเรื่องที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบัน ส่วนระบบภาษีนั่นก็จะต้องมีความยุติธรรมเช่นเดียวกัน ผู้เสียภาษีเองจะต้องเข้าใจว่าถ้าผู้เสียภาษีไม่จ่ายภาษีของตนให้กับเจ้าหน้าที่จะต้องเข้าใจว่าถ้าผู้เสียภาษีไม่จ่ายภาษีของตนให้กับเจ้าหน้าที่

5.1.3 คุณประโยชน์และความยุติธรรม

มูลฐานภาษีทรัพย์สินนั้นมีความล้าหลังและไม่เป็นไปตามหลักการในการเสียภาษี เนื่องจากเห็นว่าภาษีทรัพย์สินอาจมีความก้าวหน้า แต่ก็มีข้อโต้แย้งว่าภาษีท้องถิ่นเหล่านี้ไม่ได้ถูกออกแบบให้มีความก้าวหน้าเพราะเป็นการเก็บภาษีโดยรัฐบาลในระดับสูงแล้วแจกจ่ายเงินที่เก็บได้ออกไปในรูปแบบต่าง ๆ กัน

เกณฑ์ของความยุติธรรมเป็นนโยบายภาษีท้องถิ่นที่ดีกว่าการพิจารณาความสามารถในการจ่ายในทางปฏิบัติ ภาษีทรัพย์สินในประเทศกลุ่มสมาชิก OECD สามารถรวมทั้งความสามารถในการจ่ายและหลักผลประโยชน์เข้าด้วยกัน แม้ว่าหลักการหนึ่งอาจมีความกดดันมากกว่าหลักการอื่น ๆ เช่น การแก้ไขการบริหาร

1) ผู้เสียภาษี ผู้ใดเป็นผู้ที่ต้องเสียภาษีจริง ๆ นั้นเป็นประเด็นหนึ่งที่มีการถกเถียงในเรื่องของภาษีทรัพย์สิน ซึ่งภาษีเหล่านี้มีความถดถอยเพราะผู้ที่มีรายได้สูงจ่ายภาษีน้อยกว่าผู้ที่มีรายได้ต่ำจุดนี้ทำให้มีความท้าทายและมีข้อถกเถียงกันมาก ว่าในระยะยาวภาษีเหล่านี้อาจมีความก้าวหน้าถ้ามีการเก็บภาษีจากผู้ที่มีทรัพย์สินอยู่ในครอบครองไม่ใช่เก็บเฉพาะผู้ใช้ทรัพย์สินอย่างแต่ก่อน ในอีกด้านหนึ่งคณะทำงานสังเกตได้ว่ามีแนวโน้มไปที่ความสัมพันธ์ของการกำหนดภาษีกับต้นทุนในการจ่ายค่าบริการท้องถิ่นสำหรับทรัพย์สินส่วนบุคคลแนวความคิดนี้เป็นที่ทราบโดยทั่วไปในแง่ของ "ค่าธรรมเนียมผู้ใช้" และอาจทำให้การจ่ายภาษีมีความถดถอยมากขึ้นเพราะผู้ที่มีรายได้ต่ำที่อาศัยอยู่ในบ้านราคาถูกจะจ่ายภาษีมากกว่าผู้ที่มีรายได้สูงและอาศัยอยู่ในบ้านที่ดีกว่า ในกรณีของประเทศไทยนั้นฐานภาษีมูลค่าทรัพย์สินเป็นสิ่งสำคัญเพราะในความสมดุลภาษีทรัพย์สินจะไม่ล้าหลังเท่ากับความจริงที่ว่า "ผู้ใช้เป็นผู้จ่าย" ตามระบบของการเสียภาษีจึงไม่เชื่อว่าการอุดหนุนจากสาธารณชนในนิวเซาท์เวลและออสเตรเลียที่มีการผสมผสานระหว่างผู้ใช้เป็นผู้จ่าย และฐานการภาษีมูลค่าทรัพย์สินเหมาะสมกับประเทศในปัจจุบันประเทศส่วนใหญ่ในกลุ่ม OECD เจ้าของทรัพย์สินถูกบังคับให้จ่ายภาษีทรัพย์สินมากกว่าผู้ใช้ทรัพย์สิน คือเจ้าของยังคงต้องจ่ายภาษีทรัพย์สินตามกฎหมายในประเทศไทย

2) มาตรการที่ช่วยให้มีความยุติธรรม มาตรการที่จะนำมาใช้ในกรณีที่เจ้าของบ้านได้รับความเดือดร้อนแต่สามารถรับความช่วยเหลือจากเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นช่วยลดความรุนแรงจากเหตุการณ์เหล่านั้นแต่อาจเป็นไปในรูปของการจำกัดส่วนของรายได้ที่ต้องจ่ายภาษีทรัพย์สิน ซึ่งกำหนดไว้

โดยพระราชบัญญัติเช่นเมื่อจำนวนภาษีทรัพย์สินที่ต้องจ่ายเป็นรายได้ของเจ้าของบ้าน ในแต่ละปีเกินกว่าร้อยละที่กล่าวมาดังนั้นในบางประเทศ (เช่น ออสเตรเลีย ฝรั่งเศสและสหรัฐ) การลงทะเบียนหรือการบริหารเป็นการให้อำนาจต่อเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการละเว้นเงินส่วนเกินทำให้ระดับรัฐบาลที่สูงกว่าต้องให้เงินชดเชยรัฐบาลส่วนท้องถิ่นสำหรับรายได้ที่สูญเสียไป ระบบสำหรับการผ่อนหรือจ่ายเป็นงวดของภาษีทรัพย์สินเมื่อถึงกำหนดที่ต้องจ่ายนั้นถูกใช้ในกรณีที่เป็นการช่วยเหลือผู้เสียภาษีส่วนบุคคลให้มีความสามารถในการจ่ายภาษีและยังสามารถนำไปใช้ได้กับภาษีประเภทอื่น ภาษีที่ต้องชำระแต่ไม่มีการจ่ายนั้นยังคงเป็นข้อผูกมัดบนทรัพย์สินและไม่อนุญาตให้เกินกว่าร้อยละของมูลค่าของทุนที่กำหนดหลังจากที่มีการหักออกจากการกู้ยืมเงินในการจ่ายทรัพย์สิน ประโยชน์จากการจ่ายเงินเป็นงวด ๆ นั้นมีผลต่อความคิดเห็นของผู้เสียภาษีในแง่ของความยุติธรรมกับความสัมพันธ์กับรายได้ของตน โดยเฉพาะถ้าผู้เสียภาษีได้รับอนุญาตให้จ่ายภาษีปัจจุบันและภาษีย้อนหลังตลอดปีที่ดี และผ่อนจ่ายเป็นงวดระหว่างปีที่ไม่มีของผู้เสียภาษี

3) การผ่อนและการจ่ายเป็นงวด ภาษีที่เกี่ยวกับข้อกับเวลาเป็นภาษีที่ถูกกำหนดเป็นรายปีผู้เสียภาษีในกลุ่มสำรวจจากประเทศ OECD นั้น สามารถจ่ายเป็นงวด ๆ ได้ตลอดทั้งปี มากถึง 6 ครั้งต่อปี ในกรณีพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินใหม่ของไทย ที่ให้มีการจ่ายเป็นงวด ๆ เหมือนนิวเซาท์เวลและออสเตรเลียที่อนุญาตให้มีการจ่ายทุก ๆ 3 เดือนในขณะที่ในหลาย ๆ ประเทศ บริษัทที่จ่ายภาษีทรัพย์สินจะได้รับอนุญาตอย่างเต็มที่

ประเด็นสำคัญของความสำเร็จของระบบภาษีทรัพย์สิน คือเจ้าของทรัพย์สินมีสิทธิที่จะเรียกร้องต่อศาลถ้าเจ้าของไม่เห็นด้วยกับจำนวนภาษีที่ตนจ่ายไป ที่สำคัญต้องแน่ใจว่าเจ้าของทรัพย์สินมีความเชื่อว่าการกำหนดภาษีที่มาจากทรัพย์สินนั้นยุติธรรมและมีเหตุผล ทั้งนี้เจ้าของทรัพย์สินทราบดีว่าตนมีสิทธิที่จะได้รับความคุ้มครองจากอำนาจศาลหากมีหลักฐานในการดำเนินคดี

4) หนทางสู่ระบบภาษีทรัพย์สิน หลายประเทศค้นพบว่าผู้เสียภาษีจะเข้มแข็งขึ้นเมื่อต้องเผชิญกับการเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมากของภาษีทรัพย์สินหรือภาษีทรัพย์สินคงอยู่ในระดับสูง ไม่เป็นที่ประหลาดใจว่าผู้เสียภาษีสามารถจัดการวงเงินสำหรับรายจ่ายเมื่อมีรายจ่ายสำคัญเกิดขึ้นเช่นการที่ต้องเสียภาษีทรัพย์สินที่มีจำนวนสูงและไม่มีทางเลือกในการจ่าย เมื่อภาษีที่เกี่ยวข้องกับเวลาถึงระดับที่สำคัญเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะต้องระมัดระวังในการพิจารณาการเพิ่มภาษีเพื่อที่ผู้เสียภาษีจะได้ไม่เห็นว่าเป็นความละโมภของเจ้าหน้าที่ สำหรับประเทศไทยรายได้หมายถึงการที่รัฐบาลกลางสนใจและระวังในการเพิ่มภาษีที่จะเกิดขึ้นในหลาย ๆ ปี เพื่อหลีกเลี่ยงการเพิ่มขึ้นที่อาจมีเป็นจำนวนมากและทำให้เกิดการต่อต้านจากผู้เสียภาษี นอกจากนั้นการใช้ระบบคอมพิวเตอร์เป็นการให้อำนาจเจ้าหน้าที่ที่เก็บภาษีเพื่อเป็นเครื่องมือในการควบคุมการเพิ่มขึ้นของภาษีเช่น แทนที่จะเพิ่มภาษีทรัพย์สินของโรงแรมในเขตท้องที่ในอัตราร้อยละหนึ่งปีก็เพิ่มเป็นทุก ๆ 2 ปี หรือ 3 ปี เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเองก็ต้องแสดงให้เห็นด้วยว่าภาษีที่เก็บได้นั้นได้ถูกนำไปใช้จ่ายอย่างไร

5) ข้อจำกัดของระดับภาษีที่สามารถเก็บได้ หลายประเทศได้วางข้อจำกัดว่ารัฐบาลส่วนท้องถิ่นสามารถขึ้นภาษีทรัพย์สินมากแค่ไหนเพื่อช่วยป้องกันการหลีกเลี่ยงของผู้เสียภาษีต่อการบริหารภาษี ส่วนการลงทะเบียนภาษีทรัพย์สินใหม่นั้นควรวางข้อจำกัดที่เหมาะสมต่อความสามารถของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการขึ้นภาษีทรัพย์สิน

5.1.4 ความชัดเจนในการกำหนดภาษี

ลักษณะที่สำคัญอีกประการหนึ่งของภาษีคือ ภาษีบางประเภทเหมือนภาษีการขาย ซึ่งไม่เกี่ยวข้องกับราคาสินค้าและไม่ค่อยลงรอยกับผู้เสียภาษีเท่าไร อย่างไรก็ตาม ภาษีประเภทอื่น ๆ ที่เห็นได้ชัดจนถึงแม้ว่าจะมีความยุติธรรมแต่ผู้เสียภาษีมักไม่ยอมที่จะเสียภาษีเท่าไร

5.1.5 การช่วยเหลือด้านการบริหาร

ภาษีที่ซับซ้อนเช่น ภาษีเงินได้จำเป็นต้องมีการเก็บอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้โดยสากลแล้วภาษีนี้ในระดับประเทศจะเก็บอย่างสม่ำเสมอโดยหน่วยงานภาษีของรัฐบาลส่วนกลาง ภาษีทรัพย์สินนั้นเหมาะสมอย่างมากในการให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นผู้บริหารและเก็บภาษี รัฐบาลมอบหน้าที่ในการเก็บภาษีเหล่านี้ต่อเจ้าหน้าที่คือการบริการของเจ้าหน้าที่ในบางกรณีนั้นเป็นการเกี่ยวข้องกับทรัพย์สิน ดังนั้นควรสัมพันธ์กันระหว่างการเพิ่มขึ้นในลักษณะนี้ของภาษีและการใช้เงินภาษีเพื่อผลประโยชน์ต่อทรัพย์สินส่วนบุคคล จัดได้ว่าเป็นภาษีผูกมัด

5.1.6 ต้นทุนของการเก็บภาษี

ต้นทุนของการเก็บภาษีนั้นควรอยู่ในระดับที่ต่ำ การออกแบบระบบภาษีก็ควรจะมีวิธีการ ที่ง่ายเพื่อต้นทุนการบริหารจะได้ต่ำตามไปด้วย ภาษีทรัพย์สินที่จัดให้มีการดำเนินการที่มีค่าใช้จ่ายสูงก็ เพราะความจำเป็นในการทำให้มูลค่ามีความทันสมัยถึงแม้ว่าต้นทุนการบริหารจะมีความสำคัญในแง่ของการดำเนินงานระบบภาษีทรัพย์สิน รายงานของ OECD ให้ข้อมูลเพียงเล็กน้อยเกี่ยวกับต้นทุนที่ใช้ ประมาณได้ว่าต้นทุนเหล่านี้มีค่าประมาณร้อยละ 3 ของรายได้ทั้งหมดที่ได้รับแต่การประมาณค่าที่สูง ขึ้นอยู่กับจำนวนภาษีที่เพิ่มขึ้น

5.1.7 การยอมรับทางการเมือง

ทุกอย่างที่เกี่ยวข้องกับภาษีนั้นเป็นการเมือง ข้าราชการต้องตระหนักถึงความจริงว่าภาษีที่ไม่ค่อยได้รับความนิยมนสามารถเป็นตัวทำลายทางการเมืองได้ ภาษีที่เห็นได้ชัด เช่น ภาษีเงินได้ต่อภาษี การบริโภค ซึ่งมีการยอมรับจากประชาชนมากกว่าเพราะเขาเหล่านั้นเห็นชัดน้อยกว่าและการหลีกเลี่ยงนั้นเกือบเป็นไปได้

ในบางสังคมที่พัฒนาแล้วภาษีที่แน่นอนนั้นเป็นที่รู้จักดีเพราะภาษีเหล่านั้นง่ายต่อการบริหาร และการจัดเก็บ ในช่วงปี พ.ศ. 2533 นั้นได้มีการกดดันจากต่างชาติในการให้ยกเลิกภาษีเขตแดน รัฐบาลถูกบังคับให้ยกเลิกแหล่งรายได้ และแทนที่โดยภาษีรูปแบบอื่นเช่น ภาษีการบริโภค ซึ่งเป็นสาเหตุที่สามารถอธิบายได้ว่าทำไมมูลค่าของภาษีที่เพิ่มขึ้นนั้นได้ถูกนำไปใช้ในหลาย ๆ ประเทศมาเป็นเวลากว่า 20 ปี และมีประเทศอื่นนำไปใช้เพิ่มขึ้นในแต่ละปี

5.2 ข้อเสนอแนะสำหรับการเปลี่ยนแปลงภาษีทรัพย์สินในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะ 10 ประการหลักต่อไปนี้เป็นผลจากการศึกษา ซึ่งแบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่ การจัดตั้งแนวทางนโยบายสำหรับภาษีทรัพย์สิน การแก้ไขความอ่อนแอในระบบปัจจุบัน และสนับสนุนการดำเนินการภาษีทรัพย์สินใหม่ให้มีความมั่นคงมากยิ่งขึ้น

5.2.1 การจัดตั้งแนวนโยบายสำหรับภาษีในประเทศไทย

ข้อเสนอแนะประการที่ 1 คือ นโยบายภาษีตามนโยบายของภาษีนานาชาติ ภาษีทรัพย์สินควรเป็นแหล่งรายได้ภาษีหลักสำหรับรัฐบาลท้องถิ่น

ข้อสนับสนุนความคิดเห็น

- 1) รัฐบาลกลางจำเป็นต้องลดจำนวนภาษีที่เก็บจากภาษีที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ในขณะที่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นเพิ่มจำนวนภาษีที่เก็บจากภาษีที่เกี่ยวข้องกับเวลา
- 2) เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นต้องกระตุ้นให้มีการปรับปรุงการเก็บภาษี
- 3) รัฐบาลส่วนกลางต้องค่อย ๆ ลดเงินช่วยเหลือรัฐบาลส่วนท้องถิ่นที่เล็กลงทีละน้อย

ภาษีทรัพย์สินในฐานะที่เป็นแหล่งการเงินสำหรับท้องถิ่น : บทบาทหลักของภาษีทรัพย์สินในรายงานของ OECD กลุ่มสมาชิก 15 ประเทศคือ การช่วยเหลือทางการเงินต่อการบริการของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ในบางประเทศภาษีทรัพย์สินเป็นรายได้ภาษีเพียงอย่างเดียวส่วนที่เหลือจะเป็นการใช้ภาษีแบบผสม (ภาษีที่เกี่ยวข้องกับเวลาบนอสังหาริมทรัพย์นั้นมีความสำคัญในประเทศญี่ปุ่นและกลุ่มประเทศ OECD ที่พูดภาษาอังกฤษแม้ว่าการกระจายรายได้ภาษีของประเทศเหล่านั้นจะทันสมัย) มากกว่าของใครก็ตาม จุดนี้นับว่ามีความสัมพันธ์กับประเทศไทยอย่างมาก

ภาษีทรัพย์สินมีความเหมาะสมต่อนโยบายนี้ด้วยสาเหตุหลายประการ ได้แก่

ฐานของภาษีทรัพย์สินเป็นอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากเป็นทรัพย์สินที่ไม่สามารถโยกย้ายได้ผลที่ตามมาก็คือ ไม่สามารถหลีกเลี่ยงภาษีได้ทำให้ภาษีนี้นับเป็นภาษีอุดมคติสำหรับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นในการบริหารข้อดีของภาษีท้องถิ่นประการอื่นอาจมีประโยชน์เช่นกัน ซึ่งหลายประเทศได้ยืนยันในข้อนี้ ตามรายงานของ OECD ในเขตอื่น ๆ ได้มีการปฏิรูตรัฐชูปการ ภาษีเงินได้ท้องถิ่นและเห็นว่าภาษีการขายนั้นไม่เหมาะสมและยังยืนยันอีกว่าภาษีทรัพย์สินควรยังคงเป็นแหล่งรายได้ของภาษีที่สำคัญสำหรับรัฐบาลส่วนท้องถิ่นต่อไป

ในกรณีของประเทศไทย บัญญัติภาษีที่ดินและโรงเรือนใหม่ ซึ่งจะใช้แทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีพระราชบัญญัติการพัฒนาส่วนท้องถิ่น ไม่ควรกล่าวถึงอัตราภาษีในพระราชบัญญัติแต่ควรกำหนดอัตราภาษีโดยสมาชิกสภาส่วนท้องถิ่นในแต่ละปี (ดูข้อเสนอแนะประการที่ 7 ประกอบ) และในทางปฏิบัติรัฐบาลส่วนท้องถิ่นจะใช้อัตราภาษีหลายอัตรา ตามแต่ที่สมาชิกสภาท้องถิ่นเห็นสมควร

ควรกำหนดให้ชัดเจนว่าหน่วยงานส่วนท้องถิ่นใดควรจะมีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับภาษีทรัพย์สินแต่ละประเภท

ระดับรายได้จากภาษีนั้นสามารถคาดการณ์ได้ ประโยชน์อีกประการหนึ่งของภาษีทรัพย์สินในระดับท้องถิ่นคือ มูลค่าการเสียภาษีทรัพย์สินนั้นควรจะบันทึกและใช้เป็นฐานซึ่งถือว่าเป็นอัตราภาษีที่ถูกนำมาใช้ ดังนั้นรายได้ที่มาจากภาษีนั้นมีความมั่นคงและสามารถคาดการณ์ได้และจะเป็นเช่นนี้ ตราบเท่าที่การกำหนดภาษีและอัตราภาษียังคงเดิมเว้นเสียแต่จากการเปลี่ยนแปลงโดยมีการก่อสร้างใหม่ ไฟไหม้ การรื้อถอนหรืออื่นๆ รายได้จากภาษีทรัพย์สินในเวลาภาวะเงินเฟ้อขึ้นอยู่กับความสามารถของรัฐบาลในกรณีที่ไม่มีการประเมินอัตราภาษี การที่จะประกอบให้ฐานและอัตราภาษีอยู่ในภาวะที่สมดุล อัตราภาษีจะเพิ่มขึ้นตามราคาของสินค้าที่เพิ่มขึ้นถ้าส่วนของผลตอบแทนนั้นได้รับการดูแลโดยรัฐบาลส่วนท้องถิ่นซึ่งมักเกรงกลัวต่อผู้มีสิทธิออกเสียงและอาจจะยึดอัดใจต่อการเพิ่มภาษีรัฐบาลส่วนท้องถิ่นจึงพิจารณาอย่างรอบคอบต่อการประเมินค่าที่เกิดขึ้นบ่อยและการเปลี่ยนแปลงอัตราภาษีการใช้อำนาจเหล่านี้ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลมีความต้องการเงินและต้นทุนใช้จ่ายในการประเมินภาษีเท่า ๆ กับที่รัฐบาลต้องใช้ความสามารถในการทำให้ประชาชนยอมรับภาษีที่มีอัตราสูงนี้

5.2.2 การแก้ไขความอ่อนแอในระบบภาษีทรัพย์สินในปัจจุบัน

ความตั้งใจคือการแก้ไขความอ่อนแอในการบริหารภาษีทรัพย์สินของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในปัจจุบัน เพื่อสร้างความเชื่อถือพื้นฐานก่อนที่จะมีการเปลี่ยนแปลงครั้งสำคัญ (ดูหัวข้อ 5.2.3)

ข้อเสนอแนะประการที่ 2 การเก็บบันทึกข้อมูลและการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ ควรมีการปรับปรุงให้ดีขึ้น ขั้นตอนการเก็บบันทึกข้อมูลและการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการเก็บข้อมูลเพื่อที่ทรัพย์สิน (ไม่ว่าจะเป็นที่ต้องเสียภาษีหรือไม่เสียภาษี) จะได้อยู่ในบัญชีอย่างเป็นระบบ ทะเบียนข้อมูลภาษีนั้นควรสามารถนำมาใช้ได้เมื่อประชาชนต้องการ (ดูข้อเสนอแนะประการที่ 4 ประกอบ)

ข้อสนับสนุนความคิดเห็น

- 1) ควรกำหนดขั้นตอนการเตรียมและทำให้ทะเบียนภาษีนั้นทันสมัยอยู่เสมอ
- 2) การใช้คอมพิวเตอร์จะทำให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นและสำนักงานประเมินราคาทรัพย์สินใช้ระบบข้อมูลร่วมกันได้
- 3) การใช้คอมพิวเตอร์จะช่วยเจ้าหน้าที่ภาษีในการจัดตั้งจุดของอัตราภาษีที่มีทางเป็นจริงและเพื่อขั้นตอนในการเพิ่มภาษีในอนาคต

ขั้นตอนการเก็บข้อมูลและการดูแลรักษาข้อมูล ภาษีทรัพย์สินสมัยใหม่นั้นค่อนข้างซับซ้อนและต้องการระบบการเก็บข้อมูลที่ต้องการ และการดำเนินการอย่างยุติธรรม ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ภาษีต้องจัดตั้งและดูแลรักษาระบบการเก็บข้อมูลเป็นอย่างดี นอกจากนั้นข้อมูลที่เก็บจำเป็นจะต้องได้รับการดูแลทุกวันเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ทันกับเหตุการณ์ เจ้าหน้าที่ภาษีจะได้รับความเชื่อถือจากประชาชนผู้เสียภาษี สำหรับระบบภาษีที่เกี่ยวข้องกับเวลานั้นควรมีการเปิดเผย มีทะเบียนภาษีหรือระบบแสดงหลักฐานของทรัพย์สินอื่นๆ ใช้ระบบคอมพิวเตอร์และมีระบบแผนที่ภาษี

ระบบข้อมูลสาธารณะ ระบบภาษีทรัพย์สินที่ประสบความสำเร็จที่สุดมีพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับระบบทั้งระบบคือ มีการเปิดให้สาธารณะทราบ แม้จะไม่ตรงกับหลักการที่ว่าภาษีส่วนบุคคลนั้นเป็นเรื่องส่วนตัวระหว่างรัฐกับตัวบุคคลเท่านั้น การเปิดเผยนั้นหมายถึง ผู้เสียภาษีสามารถแน่ใจได้ว่าจะไม่มีการเสียมากกว่าที่ควรเสีย พื้นฐานของความคิดนี้เป็นความเข้าใจว่าที่อยู่บนพื้นฐาน

เกี่ยวกับการเสียภาษีของทรัพย์สินส่วนบุคคลนั้นว่าใครเป็นเจ้าของทรัพย์สิน ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินนั้น ให้เจ้าของจดทะเบียนนาชาติของเจ้าของที่ดินในประเทศนั้น ซึ่งอธิบายถึงตัวที่ดินเอง และเกี่ยวกับ รายละเอียดของที่ดินนั้น ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของไทยนั้นยังไม่มีการเปิดเผยซึ่งเป็นผลกระทบหนึ่งในระบบภาษีทรัพย์สิน

ทะเบียนการประเมินภาษี รายการของทรัพย์สินทั้งหมดจะมีความสมบูรณ์ยิ่งขึ้นถ้ามีการเตรียมและดูแลรักษาอย่างสม่ำเสมอ ตารางของทรัพย์สินทั้งหมดภายในเขตท้องที่นั้นได้ถูกเปิดให้มีการสำรวจโดยสาธาณชน เรียกว่าทะเบียนการประเมินภาษีหรือทะเบียนภาษี ซึ่งนับเป็นสิ่งสำคัญ อย่างน้อยทะเบียนภาษียังมีข้อมูลที่จำเป็นในการพิสูจน์ว่าเจ้าของ (เช่น ผู้เสียภาษี) ทรัพย์สิน และเก็บข้อมูลมูลค่าของทรัพย์สินที่กำหนด ไม่ว่าจะเป็นมูลค่าของทุน มูลค่าที่ดินหรือมูลค่ารายปี ถ้าปราศจากข้อมูลในแต่ละประเภทของทรัพย์สินเจ้าของทรัพย์สินส่วนบุคคลจะไม่สามารถทราบได้เลยว่าตนเองได้รับการปฏิบัติอย่างเดียวกันกับผู้อื่นหรือไม่ ทะเบียนภาษีให้ความเชื่อถือพื้นฐานต่อระบบภาษีทรัพย์สิน ที่เจ้าหน้าที่ภาษีต้องการให้ผู้ค้างชำระเงินจ่ายภาษีด้วยความสมัครใจ ทะเบียนภาษีควรมีการรวบรวมอย่างเป็นระบบเนื่องจากเป็นวิธีการที่ดีที่สุดในการจัดตั้งระบบเพื่อให้ทรัพย์สินแต่ละประเภทในประเทศมีหมายเลขที่แตกต่างกันและสามารถหาที่ตั้งได้อย่างรวดเร็ว ในหลายๆ ประเทศมีการเก็บเงินในการจัดหาข้อมูลให้ประชาชนที่มาจากทะเบียนภาษี ในทางปฏิบัติสิ่งนี้สามารถเป็นแหล่งการเงินที่สำคัญ สำหรับสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน

ระบบคอมพิวเตอร์ในการเก็บข้อมูลทรัพย์สินและภาษี : การจัดตั้งระบบการจัดเก็บข้อมูลนั้น เป็นสิ่งจำเป็นที่ทำให้ระบบภาษีทรัพย์สินประสบความสำเร็จ ซึ่งหมายถึง การจัดตั้งและการบำรุงรักษา ระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีประโยชน์หลายประการประการแรก คือมีการใช้ข้อมูลร่วมกัน โดยเข้าระบบคอมพิวเตอร์ ประการที่สอง คอมพิวเตอร์มีขีดความสามารถสูงในการเรียงข้อมูลจากฐานเก็บข้อมูล ตัวอย่างเช่น ทรัพย์สินสามารถถูกจัดเรียงตามประเภทการใช้ที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นเมื่อไรที่มีการซื้อขายครั้งสุดท้ายหรือทรัพย์สินนั้นเจ้าของเป็นส่วนบุคคลหรือองค์การ ข้อมูลจากคอมพิวเตอร์ช่วยให้สำนักงานการเก็บภาษีดูแลข้อมูลที่มีความซับซ้อนให้มีความทันสมัย เพื่อที่ว่าเมื่อมีการรื้อถอนหรือทำลายอาคารหรือเมื่อมีการแบ่งแยกเกิดขึ้นการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้สามารถเปลี่ยนแปลงในระบบข้อมูลได้อย่างรวดเร็ว สำหรับการทำงานของระบบภาษีทรัพย์สินให้มีประสิทธิภาพนั้นต้องมีลำดับของดัชนีซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของระบบด้วย เพื่อที่จะได้บอกถึงที่ตั้งของทรัพย์สินได้ง่าย นั้นหมายถึงการมีดัชนีตามรหัสไปรษณีย์ ชื่อเจ้าของทรัพย์สิน คำอธิบายของทรัพย์สินหรือตามใบรับรองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน ในระบบที่ทันสมัยนั้น ความสามารถทำดัชนีทรัพย์สินตามประเภทของการใช้ที่ดินนั้นถือว่าเป็นเครื่องมือที่เป็นประโยชน์มาก ซอฟแวร์ที่มีให้สำหรับคอมพิวเตอร์นั้นเรียกว่า relational data base ความสามารถของซอฟต์แวร์นี้ช่วยให้โปรแกรมที่ถูกเขียนขึ้นสามารถดำเนินการได้อย่างทันสมัย คอมพิวเตอร์ช่วยทำให้คุณภาพของข้อมูลที่อยู่ในระบบนั้นมีระดับของความถูกต้องสูงกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับระบบที่ทำด้วยมือ

การปฏิรูปทางการเงินในส่วนของสาธารณะ : ช่วงเวลา 5 ปีที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากในการปฏิรูปวิธีการที่องค์การส่วนสาธารณะ เตรียมบัญชีรายการในส่วนของตน แต่ก่อนบัญชีของรัฐบาลถูกเตรียมโดยใช้เงินสดเป็นพื้นฐาน ในขณะที่ภาคเอกชนนั้นมีรายงานการดำเนินงานของตนโดยใช้ตัวเลขในบัญชีเป็นหลัก การปฏิรูปในส่วนของการบริหารนาชาตินั้นเกี่ยวข้องกับการแนะนำรายงานความเข้าใจในด้านการเงินโดยหน่วยงานของรัฐ ซึ่งรวมถึงการแนะนำบัญชีตัวเลขด้วย

ถ้าระบบนี้ถูกแนะนำต่อรัฐบาลส่วนท้องถิ่นของไทยจะมีการขอระบบข้อมูลเพิ่มเติมในการบำรุงรักษาการบริหารภาษีทรัพย์สิน

5.2.3 การบังคับในการจ่ายภาษี

ข้อเสนอแนะประการที่ 3 คือ ควรมีการดำเนินการเพื่อมีการบังคับในการจ่ายภาษีของจำนวนภาษีทรัพย์สินที่ไม่มีการจ่าย การเปลี่ยนแปลงการลงทะเบียนจะทำให้ข้อกำหนดมีความเข้มแข็งขึ้น การแนะนำของนโยบายนี้จำเป็นจะต้องมีการจัดการอย่างรอบคอบ

ข้อสนับสนุนความคิดเห็น : เพื่อให้ระบบนี้ประสบความสำเร็จจำเป็นต้องมีการจัดเก็บข้อมูลที่ดีและทันสมัยอยู่เสมอ และความเข้มแข็งในการทำงานในบางส่วนของเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่น เจ้าของทรัพย์สินต้องศึกษาให้มีความเข้าใจในระบบใหม่ที่จะเข้ามาแทนที่

วิธีการที่ใช้ในการบังคับให้มีการจ่ายภาษี : ปัญหาเรื่องการขาดการบังคับให้จ่ายภาษีทรัพย์สินนับเป็นปัญหาที่มีแนวโน้มที่สูงขึ้น ถ้าผู้เสียภาษีมีความรู้สึกว่ายี่ห้อภาษีจะไม่มีการบังคับให้จ่ายภาษีที่จะถึงกำหนด จำนวนของผู้เสียภาษีที่รู้สึกว่ายี่ห้อภาษีจะไม่มีการบังคับจะเพิ่มขึ้นเพราะคนเหล่านี้เชื่อว่าตนสามารถหลบหนีการจ่ายภาษีได้ ในหลายประเทศส่วนมากมีข้อกำหนดสำหรับผู้เสียภาษีที่เพิกเฉยในการจ่ายภาษีและมีข้อมูลของส่วนที่ไม่มีการจ่ายเป็นคนพบครั้งสุดท้าย คือ

- ในประเทศนิวเซาท์เวลส์และไอร์แลนด์เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถดำเนินการที่ถูกต้องตามกฎหมาย และเลือกการสะสางหนี้ด้วยการขายทรัพย์สิน การค้นพบว่าอัตราภาษีที่ไม่มีการจ่ายมีมากกว่าร้อยละ 90 และร้อยละ 99 ของภาษีที่ถึงกำหนดจ่ายในประเทศไอร์แลนด์ บทลงโทษสามารถทำได้ในรูปของการให้จ่ายภาษีเพิ่มขึ้น และภาษีที่ไม่มีการจ่ายจะถูกดูแลโดยการที่เมื่อใดมีการขายที่ดินเกิดขึ้นสิ่งแรกที่ต้องจ่ายก็คือภาษี
- ในประเทศเยอรมันนั้นภาษีที่ไม่มีการจ่ายมีความสำคัญมากกว่าหนี้และการกู้เงินด้านอื่น ดังนั้นการหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีจึงเป็นเรื่องที่ยาก
- ในประเทศญี่ปุ่นเจ้าหน้าที่มีสิทธิ์ในการถือครองทรัพย์สินของผู้เสียภาษีที่ไม่ได้จ่ายภาษีของตน
- ประเทศเนเธอร์แลนด์จัดการโดยให้มีการอายัดเงินเดือนและอสังหาริมทรัพย์และในปี พ.ศ. 2523 ไม่มีการสะสางภาษีรายได้ที่ไม่มีการจ่ายเมื่อถึงกำหนดเวลาที่ต้องจ่าย ประมาณร้อยละ 0.23
- ในประเทศนิวซีแลนด์ก็ใช้ระบบเดียวกับนิวเซาท์เวลส์คือ ให้มีการจ่ายภาษีเพิ่มขึ้น สำหรับภาษีที่ดิน โดยร้อยละ 5 ได้ถูกบวกเข้าไปในการจ่ายภาษีซึ่งมีกำหนดภายใน 3 เดือน และร้อยละ 10 ในการจ่ายครั้งต่อไป และอาจมีการบวกเข้าไปในการจ่ายถึงร้อยละ 20
- ในประเทศสวีเดนเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นมีหน้าที่โดยตรงในการดำเนินการเกี่ยวกับรายได้ที่หายไปจากการไม่ชำระภาษีเพราะการสูญเสียนี้เป็นภาระหนักหน่วงของรัฐบาลกลางและรัฐบาลกลางสามารถจัดการได้โดยหักเงินจากเงินเดือนขายทรัพย์สินของผู้ไม่เสียภาษีหรือดำเนินการให้ผู้นั้นเป็นบุคคลล้มละลาย และในที่สุดก็สามารถสะสางภาษีได้ถึงร้อยละ 75 ของภาษีที่ไม่มีการจ่าย (ไม่มีตัวเลขที่แยกต่างหากแสดงถึงการประกันภาษี)

- ในประเทศตุรกีเจ้าหน้าที่ภาษีมีอำนาจในการขายทรัพย์สินที่เป็นของผู้เสียภาษีที่ไม่ชำระภาษีและทำให้บุคคลผู้นั้นกลายเป็นบุคคลล้มละลาย
- ในมลรัฐวิสคอนซินในประเทศสหรัฐอเมริกา การขายทรัพย์สินเพื่อสะสางหนี้ก็อาจเกิดขึ้นได้

5.2.4 การบริหารภาษีทรัพย์สิน

ข้อเสนอแนะประการที่ 4 คือ สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน (CVA) ให้กลายเป็นสำนักงานประเมินราคาทรัพย์สินแห่งชาติ (NVA) สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ควรเป็นสำนักงานประเมินราคาทรัพย์สินแห่งชาติสำหรับเรื่องที่เกี่ยวข้องกับภาษีทั้งในส่วนกลางและส่วนท้องถิ่น

ข้อสนับสนุนความคิดเห็น : ข้อเสนอแนะประการนี้ต้องการจดทะเบียนใหม่ การแยกส่วนรับผิดชอบ (การกำหนดภาษีต่อการคำนวณและการเก็บภาษี) จุดอ่อนประการหนึ่งในการเสนอพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินคือเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นที่กำหนดมูลค่ารายปีของทรัพย์สินที่ต้องการจ่ายภาษีในขอบเขตของทรัพย์สินนั้นต้องรับผิดชอบในการกำหนดและเรียกเก็บภาษีทรัพย์สินตามมูลค่าของทรัพย์สิน ข้อเสนอแนะพื้นฐานของการศึกษานี้คือบทบาทของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินควรขยายให้เป็นสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ควรทำการบริหารแทนเจ้าหน้าที่ที่กำหนดทรัพย์สิน แม้ว่าจะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบระหว่างรัฐบาลส่วนกลางและส่วนท้องถิ่นอยู่ก็ตาม สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินและเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นจะใช้ข้อมูลร่วมกันโดยผ่านเครื่องคอมพิวเตอร์ โดยพระราชบัญญัติใหม่จะจัดตั้งสำนักงานขึ้นใหม่ (ดูข้อเสนอแนะประการที่ 9)

5.2.5 ฐานภาษีใหม่

ข้อเสนอแนะประการที่ 5 คือ ฐานภาษีใหม่ เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นควรเปลี่ยนแปลงวิธีการในการเก็บภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเวลาเพื่อให้ฐานภาษีใหม่เป็นมูลค่าของทุนมากกว่ามูลค่าของค่าเช่า ข้อเสนอแนะประการที่ 10 ให้รายละเอียดการเปลี่ยนแปลงและขั้นตอนที่จำเป็นเพื่อให้พระราชบัญญัติการประเมินทรัพย์สินใหม่มีความมั่นคงเพื่อให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นสามารถนำข้อเสนอแนะนี้เป็นผลมาปปฏิบัติได้อย่างเป็นรูปธรรม

5.2.6 การยกเว้นภาษี

ข้อเสนอแนะประการที่ 6 คือ การลดจำนวนทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษี ประเภทของทรัพย์สินซึ่งได้รับยกเว้นภาษีจากเจ้าหน้าที่ภาษีทรัพย์สินท้องถิ่น (โดยเฉพาะบ้านที่อยู่อาศัย) ควรได้รับการทบทวนและลดจำนวนลง (ข้อเสนอแนะนี้ต้องการจดทะเบียน)

ข้อสนับสนุนความคิดเห็น : ความจำเป็นในการขยายฐานภาษีนับเป็นข้อวิจารณ์อย่างกว้างขวางสำหรับระบบในปัจจุบัน

การยกเว้นภาษีและการยินยอม : การบริหารภาษีทรัพย์สินได้มียกเว้นภาษีบางประเภทและภาษีบางประเภทเป็นไปในรูปแบบของการอ่อนข้อให้ ยกตัวอย่างเช่น ทรัพย์สินทางศาสนา การศึกษา และโรงพยาบาลนั้นได้รับการยกเว้นภาษีเป็นประจำ

การดำเนินการของรัฐบาลต่อเจ้าของทรัพย์สิน : ที่ดินที่อยู่ในขอบเขตการดูแลของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นนั้นอาจถูกครอบครองเป็นเจ้าของโดยรัฐบาลส่วนท้องถิ่น หน่วยงานจังหวัด หน่วยงานแห่งชาติ หรือหน่วยงานต่างชาติ ตามธรรมดาแล้วหน่วยงานส่วนท้องถิ่นไม่มีการเสียภาษีเกี่ยวกับถนน สวนสาธารณะ โรงเรียนและอื่น ๆ แต่หน่วยงานอื่นต้องเสียภาษีอาคารและที่ดินที่ดินเป็นเจ้าของ ส่วนอาคารและที่ดินที่หน่วยงานในระดับสูงเป็นเจ้าของนั้นอาจมีความแตกต่างกันออกไปในแต่ละประเทศ ตามการสำรวจของ OECD การจ่ายภาษีนั้นทำตามมาตรฐานมากหรือน้อยตามเกณฑ์ในการใช้ในบางประเทศเพื่อเป็นการหลีกเลี่ยงความแตกต่างในอัตราภาษีจึงมีผลต่อการตัดสินใจของรัฐบาลในระดับสูง

การชำระเงินภาษีจำนวนมากนั้นจะใช้ในการทดแทนการใช้จ่ายที่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นใช้เพราะทรัพย์สินนั้นเป็นของรัฐบาลหรือใช้โดยรัฐบาลในระดับที่สูงกว่า

สถานที่ที่รัฐบาลในระดับสูงเป็นเจ้าของนั้นใช้สำหรับกิจการในประเภทธุรกิจ เช่น บริษัทเอกชน และในส่วนของสาธารณูปโภคหรือที่ให้บริษัทเอกชนเช่าและนำผลกำไรมาใช้ ดังนั้นการเสียภาษีทรัพย์สินอาจมีการจ่ายที่เหมาะสมเพราะเปรียบเทียบเสมือนเป็นของส่วนบุคคลแต่ในทางปฏิบัติจริงนั้นแตกต่างกัน

อันที่จริงแล้วการยกเว้นและยินยอมภาษีนั้นรัฐบาลส่วนกลางเป็นผู้ให้การยกเว้นภาษีตั้งแต่มีการเตรียมรายงานนั้น หน่วยงานรัฐบาลบางหน่วยได้มีการเปลี่ยนไปเป็นนิติบุคคลจึงทำให้ไม่ได้รับประโยชน์ในการยกเว้นภาษี ตัวอย่างเช่น ในกรณีของประเทศนิวซีแลนด์ทรัพย์สินทั่วประเทศที่มีจำนวนถึง 1.4 ล้าน แต่มีเพียง 40,000 เท่านั้นที่ได้รับการยกเว้นภาษีและในจำนวนนี้รวมถึงโบสถ์ โรงเรียน และสวนสาธารณะด้วย

ข้อเสนอแนะประการที่ 7 คือ การให้อำนาจเจ้าหน้าที่ส่วนท้องถิ่นในการตั้งอัตราภาษีในเขตของตนเองและการมีอำนาจในการตั้งอัตราภาษีทรัพย์สินหรือภาษีอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง

ข้อสนับสนุนความคิดเห็น : ข้อเสนอแนะนี้ต้องมีการจดทะเบียนและสามารถนำไปใช้ได้ต่อเมื่อได้รับทะเบียนภาษีจากสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินที่เตรียมสำหรับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น

ระดับความรอบคอบของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น : OECD ได้รายงานวาระดับเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่ค่อยมีความรอบคอบเกี่ยวกับฐานภาษีซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นไม่สามารถเลือกได้ว่าจะใช้ฐานภาษีใดในกรณีที่อัตราภาษีนั้นมีการพิจารณาข้อจำกัด ในกรณีของประเทศไทย มีฐานภาษีที่เหมือนกันทั่วประเทศและในกรณีที่อัตราภาษีก็มีอัตราที่มากที่สุดและน้อยที่สุด โดยเจ้าหน้าที่รัฐและท้องถิ่นจะมีหน้าที่ในการปรับอัตราภาษีทรัพย์สินภายในลำดับตามความจำเป็น โดยบัญชีเงินของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นนั้นเป็นเหตุผลหลักสำหรับการใช้ภาษีท้องถิ่น ถ้าการใช้จ่ายของรัฐบาลส่วนท้องถิ่นเป็นเงินที่ได้มาจากผู้เสียภาษีในท้องถิ่นนั้นนโยบายความรับผิดชอบในการใช้จ่ายควรได้รับการช่วยเหลือ มีข้อถกเถียงว่า (1) อำนาจในการใช้จ่ายควรควบคู่ไปกับอำนาจในการขึ้นภาษี และ (2) ควรให้ประชาชนมีผลกำไรในนโยบายเศรษฐกิจส่วนท้องถิ่นโดยการระมัดระวังการจ่ายภาษีท้องถิ่น ในประเทศกลุ่ม OECD ได้ทำการสำรวจพบว่ามีข้อจำกัดต่ออำนาจของรัฐบาลส่วนท้องถิ่น ในการเพิ่มรายได้จากภาษีทรัพย์สิน สิ่งนี้อาจขัดแย้งกับความต้องการในการเพิ่มของบัญชี ข้อจำกัดที่ใช้กับประเภทของภาษีที่อาจใช้โดยรัฐบาลส่วนท้องถิ่น องค์ประกอบของฐานภาษีและอัตราที่น้อยที่สุดและมากที่สุด

ภาษีส่วนเกินในอสังหาริมทรัพย์ : มีสถานการณ์หลายอย่างที่รัฐบาลส่วนท้องถิ่นสามารถเก็บภาษีส่วนเกินจากอสังหาริมทรัพย์สำหรับกรณีเฉพาะ ภาษีเหล่านี้อาจจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือด้านการเงินและการบริการโดยเฉพาะการป้องกันน้ำท่วมและการกำจัดของเสีย ซึ่งถือว่าเป็นสิ่งสำคัญสำหรับประเทศไทยที่มีข้อเสนอแนะในลักษณะนี้จากภาคเอกชน

5.2.8 การเปลี่ยนแปลงและการเพิ่มภาษี

ข้อเสนอแนะประการที่ 8 คือ ขั้นตอนในการเปลี่ยนแปลงและการเพิ่มภาษี เพื่อความสำเร็จในการเปลี่ยนแปลงโดยโครงการนี้จึงมีข้อควรระวังในการเริ่มเข้าสู่ระบบซึ่งได้มีการนำไปใช้ในส่วนท้องถิ่นของไทยเมื่อการเปลี่ยนแปลงหลักของนโยบายได้กำหนดขึ้น การศึกษาระบบนี้ได้นำไปใช้ในงบประมาณรายได้จากการสะสมภาษี (การเปลี่ยนแปลงนี้ควรมีการจดทะเบียน)

คณะกรรมการภายในหน่วยงาน : คณะทำงานได้ให้ข้อเสนอแนะว่าคณะกรรมการที่ตั้งขึ้นนั้นควรประกอบด้วยเจ้าหน้าที่อาวุโสจากส่วนท้องถิ่น โดยคณะกรรมการจะพิจารณาข้อเสนอทั้งหมดและดูแลขั้นตอนในส่วนของตน หน้าที่ของคณะกรรมการจะรวมถึงการเตรียมแผนวิธีการซึ่งแสดงขั้นตอนของการพัฒนา(และรวมถึงการประชาสัมพันธ์และการศึกษา) การพิจารณานโยบาย เช่น การยกเว้นการยินยอมภาษีและกำหนดต้นทุนในการบริหารระบบภาษีแบบใหม่ คณะกรรมการควรประกอบด้วยตัวแทนจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง การทรงการคลัง กรมการบริหารส่วนท้องถิ่น กรมที่ดิน กรมสรรพากร สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ที่ว่ากรุงเทพมหานคร และสำนักงานเขตสุขภาพ

โครงการการประชาสัมพันธ์และการศึกษา : ส่วนประกอบที่สำคัญของโครงการในการเปลี่ยนแปลงในประเด็นทางด้านการเมืองเท่ากับภาษีทรัพย์สิน คือ โครงการประชาสัมพันธ์และการศึกษาได้ดำเนินการควบคุมไปกับการปฏิรูป เพื่อจะให้การเปลี่ยนแปลงประสบความสำเร็จโดยราบรื่นเจ้าของทรัพย์สินจำเป็นต้องยอมรับและเผชิญหน้ากับการเปลี่ยนแปลงนั้น โครงการนี้ต้องได้รับความร่วมมือเป็นอย่างดีจากรัฐบาลด้วย

โครงการอบรมเจ้าหน้าที่ : เจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ทำการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ประสบผลสำเร็จนั้นจะต้องผ่านการอบรม ดังนั้นเจ้าหน้าที่จึงจำเป็นต้องเข้าใจวัตถุประสงค์ และปรัชญา การปฏิบัติงานจริง ๆ ด้วยวิธีการใหม่นั้นถ้าเจ้าหน้าที่ไม่ผ่านการอบรมการเปลี่ยนแปลงอาจจะไม่เป็นผลเท่าที่ควร

การขาดการพิจารณาโดยเจ้าหน้าที่อาวุโสส่วนท้องถิ่นเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้ระบบใหม่นี้ไม่ได้ผลเท่าที่ควร โครงการฝึกอบรมอย่างเป็นทางการจึงจำเป็นต้องเสนอให้แก่เจ้าหน้าที่อาวุโสด้วย

5.2.9 กฎหมาย ภาษีที่ดิน และโรงเรือนใหม่

ข้อเสนอแนะประการที่ 9 คือ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและโรงเรือนใหม่ พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและโรงเรือนใหม่ควรมีพระบรมราชโองการให้ใช้แทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน ปี พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติ ภาษี และการพัฒนาท้องถิ่น ปี 2508

ข้อเสนอแนะความคิดเห็น : จากทัศนะของคณะทำการศึกษา ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและโรงเรือน ปี พ.ศ. 2522 นั้น เป็นจุดเริ่มต้นที่ดี แต่จำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างมากเพื่อให้กระแสนายได้เหมาะสมกับวิธีการ ตัวอย่างเช่น

1) อำนาจและการรับผิดชอบควรกระจายไปสู่เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเพื่อเป็นการเพิ่มบทบาทของตนเอง ในการลงทุนทางด้านการพัฒนา การพึ่งตนเองควรเพิ่มด้วยการพัฒนาการบริหารและการเงิน เช่น ประกาศบรรทัดฐานในการประเมินรายได้ต่อปีที่ได้จากทรัพย์สินแต่ละประเภท การปรับภาษีให้สูงขึ้นและต่ำลงเป็นการตัดสินใจโดยเจ้าหน้าที่ท้องถิ่น การเลิกลดยกเว้นภาษีทรัพย์สินต่อเจ้าของบ้านที่อยู่อาศัยและตั้งระบบอัตราภาษีให้สัมพันธ์กับความต้องการเงินที่ให้แก่หน่วยบริการสาธารณะในพื้นที่ที่แตกต่างกัน (จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมฉบับที่ 5 และ 6)

2) ระบบการจ่ายภาษีใหม่ควรอยู่ภายใต้ระบบภาษีท้องถิ่น (ดูการใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในข้อเสนอแนะประการที่ 2) ควรอนุญาตให้มีการจ่ายภาษีเป็นงวด ๆ เช่นเป็นปีละ 4 ครั้ง เป็นต้น

3) รัฐบาลส่วนท้องถิ่นควรชี้แจงการกำหนด การเก็บและการใช้ภาษี แต่อย่างไรก็ตามควรมีการจำกัดอำนาจของเจ้าหน้าที่ท้องถิ่นในการตั้งอัตราภาษี (ดูข้อเสนอแนะประการที่ 7)

4) พระราชบัญญัติควรรวบรวมศัพท์เฉพาะที่ใช้ในระบบภาษีทรัพย์สินให้ตรงกับความหมายที่เป็นที่รู้จักในระดับสากล

5) ความจำเป็นในการกำหนดระดับความแตกต่างในการเก็บและแจกจ่ายภาษีของรัฐบาล

6) รัฐบาลกลางควรเจาะจงขั้นตอนการประเมินภาษีที่ใช้ทั่วประเทศและให้มีการใช้บ่อยขึ้น

7) ระดับการเก็บภาษีจากภาษีทรัพย์สินควรมีความมั่นคงทั้งนี้รัฐบาลจะต้องสามารถปรับฐานและอัตราภาษี และรักษาสภาพความเป็นจริงของอัตราภาษีไว้ด้วย

8) พระราชบัญญัติไม่ควรจัดตั้งอัตราภาษีแต่ควรกำหนดอัตราโดยที่ประชุมท้องถิ่นในแต่ละปี จากนั้นที่ประชุมท้องถิ่นจะคัดเลือกอัตราภาษีจากอัตราภาษีแยกซึ่งเห็นว่าเหมาะสมแทนอัตราภาษีเดียว

9) พระราชบัญญัติควรกำหนดการบังคับการจ่ายภาษีตามกำหนดเวลา(ดูข้อเสนอแนะประการที่ 3)

10) พระราชบัญญัติควรให้อำนาจการแจ้งแก่เจ้าของทรัพย์สินในการประเมินค่าของทรัพย์สินของตนเองโดยการออกการประเมินภาษี (ดูข้อเสนอแนะประการที่ 10 ในพระราชบัญญัติประเมินค่าทรัพย์สินฉบับใหม่)

11) อำนาจศาลสูงอาจประกาศกฎหมายทรัพย์สินหรือให้อำนาจแก่รัฐบาลท้องถิ่นในการเก็บภาษีทรัพย์สินทางธุรกิจซึ่งแตกต่างจากภาษีบ้านและที่อยู่อาศัย ผลของความแตกต่างในอัตราภาษีที่มีประสิทธิภาพอาจทำให้เกิดความแตกต่างระหว่างจากการเก็บภาษีไม่ได้เลยและการเก็บได้อย่างเต็มเม็ดเต็มหน่วยซึ่งจะอาจมีอิทธิพลกับรูปแบบการพัฒนาเมืองภายในเขตอำนาจ

12) การเปลี่ยนอัตราภาษีบนที่ดินซึ่งสูงหรือต่ำกว่าการเปลี่ยนอัตราภาษีบนอาคารได้รับการสนับสนุนในฐานะที่เป็นทางหนึ่งที่มีอิทธิพลต่อรูปแบบการใช้ที่ดินและได้รับการนำไปใช้ในกลุ่มประเทศ OECD ข้อตกลงสำหรับภาษีที่ดินที่มากกว่าคือ การกระตุ้นการพัฒนาที่รวดเร็วและรวดเร็วขึ้นซึ่งเป็นไปในทางตรงกันข้ามสำหรับภาษีภาษีที่ดินที่ต่ำกว่า

5.2.10 กฎหมายการประเมินทรัพย์สินใหม่

ข้อเสนอแนะประการที่ 10 คือ พระราชบัญญัติการประเมินทรัพย์สินใหม่ พระราชบัญญัติการประเมินทรัพย์สินใหม่ควรมีพระบรมราชโองการให้รวมเข้ากับส่วนที่สำคัญของร่างพระราชบัญญัติการประเมินทรัพย์สินปี 2531

การสนับสนุนข้อคิดเห็น : ร่างพระราชบัญญัติจำเป็นต้องมีการแก้ไขและการเปลี่ยนแปลงอีก

สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน : จากที่กล่าวมาในข้อเสนอแนะประการที่ 4 สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินควรเปลี่ยนเป็นสำนักงานประเมินทรัพย์สินแห่งชาติ ในการสำรวจของ OECD โดยปกติการประเมินราคาทรัพย์สินอยู่ในความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่จังหวัดและรัฐบาลกลาง ในหลาย ๆ กรณีรัฐบาลกลางยังคงรับผิดชอบการประเมินราคาทรัพย์สินเพราะฐานภาษีทรัพย์สินยังถูกใช้กับภาษีอื่น ๆ ด้วย

การเข้าสู่การประเมินมูลค่าที่ดิน : ในการตัดสินใจฐานภาษีตลอดระยะเวลาของโครงการและมีการสงวนเกี่ยวกับการใช้ที่ดินโดยไม่มีการอ้างถึงค่าเช่าหรือมูลค่าของอาคารที่อาจอยู่บนที่ดินนั้น จากการศึกษาในประเทศไทยมีการจัดวางผังเมืองน้อยมากแม้ว่าแผนดังกล่าวมีผลต่อมูลค่าผลกระทบต่อมูลค่าทรัพย์สินก็ตาม จึงเป็นการยากในการใช้มูลค่าที่ดินสำหรับการเก็บภาษีที่เกี่ยวข้องกับเวลาและแยกความแตกต่างในด้านการตลาดระหว่างที่ดินที่ถูกใช้อย่างหนาแน่นและที่ดินที่อาจถูกใช้อย่างเบาบางหรือว่างเปล่าควรรวมมูลค่าของทุนและมูลค่าที่ดินเข้าด้วยกันและค่อย ๆ ดำเนินไปตามขั้นตอน จุดแยกแยะระหว่างทรัพย์สินที่ดีเป็นมูลค่าบนมูลค่าที่ดินเท่านั้น และทรัพย์สินที่ประเมินมูลค่าโดยตัดสินใจจากระดับตึก 5 ชั้น อาคารที่ต่ำกว่า 5 ชั้น จะถูกประเมินราคาบนมูลค่าของที่ดินเท่านั้น ส่วนอาคารที่สูงกว่านั้นจะถูกประเมินราคาบนมูลค่าของทุน ดังนั้นอัตราภาษีที่แตกต่างกันจำเป็นต้องปรับให้เข้ากับทรัพย์สิน 2 ประเภทนี้ ระบบใหม่นี้เป็นการแก้ปัญหาเพื่อให้สามารถนำมาใช้งานได้อย่างจริงและเพื่อให้ฐานภาษีมีความยุติธรรมภายใต้การประเมินค่าที่มีอยู่อย่างจำกัดในขณะนั้น อาคารที่สูงเกินกว่า 5 ชั้นส่วนมากเป็นอาคารใหม่และมีมูลค่าสูง ซึ่งในความจริงมีสาเหตุเนื่องมาจากการบริหารการวางแผนเมืองหละหลวม จึงอาจไม่ยุติธรรมนัก อาคารใหม่ในเมืองก็ไม่ได้รับความยุติธรรมและความช่วยเหลือจากระบบภาษีรายได้ ถ้ามูลค่าที่ดินถูกใช้แค่สำหรับทรัพย์สินเหล่านี้ที่ดินส่วนมากจะได้รับการลดภาษีลงจากที่จ่ายอยู่ในปัจจุบัน ภายใต้มูลค่าของภาษีทรัพย์สินรายปีหรือค่าเช่า หลักเกณฑ์อัตราภาษีได้นำไปใช้เป็นค่าเช่ารายปีของที่ดินจริง ๆ หรือโดยประมาณภายใต้มูลค่าการขยายฐานภาษีเป็นจำนวนสำหรับทรัพย์สินซึ่งที่เพิ่งขาย บริเวณที่มีการเติบโตอย่างรวดเร็ว ส่วนใหญ่ต้องการให้ใช้มูลค่าของทุนเป็นหลักเกณฑ์แทนที่จะใช้มูลค่ารายปีเป็นหลักในการเก็บภาษี ซึ่งผู้เสียภาษีอาจเข้าใจได้ง่ายกว่า ในกรณีที่ทรัพย์สินมีมูลค่าสูงให้เปลี่ยนการใช้กฎเกณฑ์จากค่าเช่ารายปีเป็นมูลค่าของทุนซึ่งถ้าใช้วิธีการนี้จะไม่ก่อให้เกิดปัญหาในการใช้สำหรับประเทศไทย

มาตรฐานการประเมิน : หลักเกณฑ์ของการประเมินหรือมาตรฐานการประเมินภายใต้วิธีการมูลค่าของทุนคือ "คุณค่าตลาดที่ยุติธรรม" ในการวิเคราะห์การประเมินค่าเดิม โดยปกติวิธีการประเมินมูลค่าของทุนที่แตกต่างกัน 3 วิธี จะถูกตรวจสอบภายใต้วิธีการขาย ราคาขายจริงของทรัพย์สินซึ่งถูกประเมินค่าและทรัพย์สินที่ใกล้เคียงกันจะถูกเปรียบเทียบและวิเคราะห์ภายใต้วิธีการทางด้านราคา ราคาจริงของที่ดินและการก่อสร้างสำหรับทรัพย์สินที่สามารถเปรียบเทียบกันได้ จะถูกตรวจสอบและปรับเพื่อค่าเสื่อมราคาและความล้าสมัยตั้งแต่มีการก่อสร้างภายใต้วิธีการของรายได้ และรายได้ถูก

เปลี่ยนให้เป็นมูลค่าของทุนเพื่อการใช้ข้อประกอบที่เหมาะสม ความหมายของมูลค่าของทุนนั้นมีหลายอย่างและเป็นที่ทราบกันทั่วไปในระดับนานาชาติว่าหนึ่งในความหมายต่างๆ เหล่านี้ควรถูกใช้นำมาในการออกแบบใหม่ของไทย

การแบ่งประเภททรัพย์สินโดยการใช้ที่ดิน : เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นใช้ทรัพย์สินเป็นองค์ประกอบในการคำนวณภาษีทรัพย์สินสำหรับเป้าหมายภาษีทรัพย์สินที่เพื่อชดเชยกับเวลาซึ่งรวมถึงการเก็บภาษีในอัตราที่ต่างกันสำหรับทรัพย์สินแต่ละประเภท การใช้ระบบนี้จำเป็นที่ต้องแยกทรัพย์สินแต่ละประเภทในเขตท้องที่ตามการใช้ทรัพย์สินนั้น ๆ อาทิเช่น หน่วยงานการวางแผนเมืองของที่ว่ากรุงเทพมหานคร แนะนำการใช้ระบบการแบ่งประเภททรัพย์สินในปี พ.ศ. 2526 ซึ่งการใช้ที่ดินไว้ประมาณ 40 ประเภท ซึ่งมีระบบการแบ่งประเภทการใช้ที่ดินสมัยใหม่ที่มีการใช้อย่างแพร่หลาย แต่ในการเลือกระบบจำเป็นต้องมีการพิจารณาอย่างรอบคอบถึงราคาการบำรุงรักษาและการบันทึกการใช้ที่ดิน ซึ่งถ้ามีการแบ่งประเภทที่ดีเท่าไร จะส่งผลทำให้ต้องมีการบำรุงรักษาอย่างมากขึ้นเท่านั้น

ความโดดเด่นของประเภทของทรัพย์สิน : ทรัพย์สินประเภทหนึ่งจะเหมาะสมกับความต้องการของผู้ใช้ประเภทหนึ่งและมีค่าตามราคาของการก่อสร้างต่อผู้ใช้นั้นแต่บางครั้งคุณค่านั้นอาจจะน้อยหรือไม่มีเลยในการขายในตลาดเพราะไม่มีผู้ใกล้เคียงกับผู้ซื้อกลุ่มดังกล่าว อาทิ เช่น ถึงเก็บน้ำสูงหรือโรงฆ่าสัตว์ ในกรณีของภาษีทรัพย์สินเสนอว่าในแต่ละสถานการณ์ทรัพย์สินสามารถถูกประเมินค่าโดยพื้นฐานของควมมีคุณค่าต่อเจ้าของปัจจุบันของทรัพย์สินนั้น เช่นเดียวกับหลาย ๆ ประเทศ สำหรับประเทศไทยได้มีการร่วมมือของผู้เชี่ยวชาญทางด้านทรัพย์สินและถ้าประเด็นนี้ไม่ถูกเสนอในการออกกฎหมายภาษีทางด้านทรัพย์สินนั้นคืออาจจะมีความขัดแย้งระหว่างเจ้าของและส่วนสาธารณะซึ่งมีการประเมินตามหลักฐานที่เกี่ยวกับทรัพย์สินเหล่านี้ว่าควรถูกประเมินค่าอย่างไร

การใช้การประเมินภาษีที่มีอยู่ : การใช้ระบบเก่านี้อาจจะมีผลกระทบต่อแบบแผนการใช้ที่ดินภาษีที่ใช้ทั้งมูลค่าที่ดินและมูลค่าของทุนเป็นเกณฑ์ ที่อาจเปลี่ยนแปลงเพื่อจำกัดมูลค่าของที่ดินหรือของทุนว่าควรจะใช้เกณฑ์ใดถ้ามูลค่าจากสิ่งที่เคยใช้อยู่ ดังนั้นที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมหรือป่าไม้จะมีการประเมินค่าจากตัวของมันเองมากกว่าขึ้นอยู่กับทางเลือกที่กำหนดมูลค่าโดยตลาดซึ่งเป็นผู้ซื้อและผู้ขายอาจเห็นว่าทรัพย์สินนั้น พร้อมที่จะพัฒนาที่เป็นอาศัยหรือธุรกิจ ข้อจำกัดนี้อาจทำให้ไม่กระตุ้นในการพัฒนา ซึ่งเกษตรกรเองมีวิธีการในการป้องกันที่ดินของตนเองโดยการปล่อย ให้ที่ดินเพิ่มที่กว้างว่างเปล่าแต่ถ้ามีการเปลี่ยนที่ดินนั้นต้องเสียภาษีเพิ่มขึ้นและเสียส่วนที่ไม่เคยเสียมาก่อน ถ้าไม่มีการดำเนินการอย่างกวดขันระบบนี้ก็จะไม่มีประสิทธิภาพ ปัญหาการประเมินภาษีนั้นเกิดขึ้นเมื่อการลงทุนในที่ดินเป็นการป้องกันต่อภาวะเงินเฟ้อเมื่อที่ดินถูกใช้ทั้งในด้านเกษตรกรรมและเก็บมูลค่าในขณะเดียวกัน ดังนั้นนโยบายหลักจึงเผชิญกับความขัดแย้งอีกด้านหนึ่งเจ้าของที่ดินเพื่อการเกษตรจะได้ผลกำไรจากการที่ไม่ต้องเสียภาษีในการเปลี่ยนการใช้ที่ดินให้มีการใช้มากขึ้น เพื่อช่วยลดความขัดแย้งแต่กลับเป็นการเพิ่มความสับสนของการบริหารภาษีทรัพย์สิน

การแจ้งการกำหนดภาษีต่อเจ้าของ : หนึ่งในหลักเกณฑ์สำคัญของการเตรียมการประเมินทรัพย์สินเพื่อเป้าหมายทางภาษีคือ การแจ้งมูลค่าของทรัพย์สินส่วนบุคคลโดยเจ้าหน้าที่ประเมินภาษีวิธีนี้ ยังไม่เคยปฏิบัติมาก่อนในประเทศไทย จึงมีความจำเป็นเมื่อมีภาษีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินภายใต้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินและพระราชบัญญัติการพัฒนาท้องถิ่นความรับผิดชอบจะขึ้นอยู่กับเจ้าของที่ดินที่แจ้งต่อที่ประชุมท้องถิ่นถึงรายละเอียดของทรัพย์สินที่กฎหมายกล่าวถึงต้อง

แสดงภายใต้ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเวลา เจ้าหน้าที่ภาษีจะเริ่มโดยการกำหนดภาษีต่อเจ้าของทรัพย์สินและคิดภาษีใหม่ให้มีผลต่อทรัพย์สินของเขาเหล่านั้น

หลักฐานทางการตลาด (การขายและการเช่า) : เนื่องจากการลบข้อมูลที่เป็นหลักฐานทางการตลาด เช่น ราคาขายและค่าเช่าที่บันทึกอยู่ในระบบการบันทึกทรัพย์สินถ้าระบบการประเมินทรัพย์สินมีความเหมาะสมหลักฐานทางการตลาดว่าใครเป็นผู้เสียภาษีทรัพย์สิน ดังนั้นเพื่อให้ระบบภาษีทรัพย์สินมีประสิทธิภาพเจ้าของทรัพย์สินจะต้องสามารถปฏิเสธการประเมินค่านั้นในทรัพย์สินของตนถ้ารู้สึกว่าตนไม่ได้รับความเป็นธรรม เพื่อให้ขบวนการนี้เป็นผลเจ้าหน้าที่การประเมินภาษีและผู้ต่อต้านจำเป็นต้องผ่านราคาตลาดที่ส่วนรวมยอมรับว่ามีคามถูกต้อง อย่างที่ได้กล่าวมาแล้ว ประเทศไทยมีรัฐบาลกลางที่เป็นภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ที่ขึ้นอยู่กับราคาขายที่ทรัพย์สินได้ถูกเปลี่ยนจากเจ้าของหนึ่งไปยังอีกเจ้าของหนึ่งผลการเสียภาษีตามราคาขายก็คือผู้ซื้อและผู้ขายแจ้งราคาต่ำกว่าที่ทรัพย์สินนั้นขายได้เพื่อลดจำนวนการจ่ายภาษี จึงทำให้รัฐบาลขาดรายได้ยังถ้าระดับภาษีสูงและยังมีการแจ้งภาษีที่ต่ำกว่าความเป็นจริงมากทำให้หลายประเทศปฏิบัติตามภาษีประเภทนี้ได้ ในปัจจุบันรัฐบาลไทยมีรายได้จากภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเหตุการณ์ไม่เปิดเผยราคาที่แจ้งโดยเจ้าของต่อกรมที่ดิน สำหรับเหตุผลในการโยกย้ายนั้นต่ำกว่าราคาที่เป็นจริง นอกเหนือจากการสูญเสียรายได้ของรัฐบาลชั้นตอนนี้มีความสำคัญในการจัดตั้งราคาตลาดที่เป็นจริงสำหรับที่ดินในประเทศไทยมูลค่าที่ถูกต่อนั้น พบว่ามีความสำคัญมากทางสังคมก็คือเมื่อรัฐบาลต้องซื้อทรัพย์สินจากเจ้าของที่ดินส่วนบุคคลอื่นซึ่งหมายถึงการเพิ่มการกักเงินในการซื้อและการขายที่ดินนั่นเอง

ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ภาษีทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับเวลาเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญสำหรับรัฐบาล อย่างไรก็ตาม ภาษีเหล่านี้จะต้องมาใช้อย่างถูกต้องและยุติธรรม สำนักงานการประเมินทรัพย์สินต้องการข้อมูลตลาดที่เชื่อถือได้เกี่ยวกับราคาและค่าเช่าที่จ่าย ถ้ารัฐบาลกลางอนุญาตให้รัฐบาลส่วนท้องถิ่นทำให้มีรายได้จากภาษีที่เกี่ยวข้องกับเวลา รัฐบาลกลางควรมีหลักฐานราคาตลาดที่เชื่อถือได้ในระบบข้อมูลไว้แสดงต่อประชาชนเมื่อผู้ขายทรัพย์สินทราบราคาขายไม่ต้องเสียภาษีมากอีกต่อไป ราคาขายที่เป็นจริงก็จะถูกรายงานต่อหน่วยงานการโยกย้ายที่ดิน ทั้งนี้ตัวเลขการดำเนินการที่เชื่อถือได้นั้นจะต้องมาจากพื้นฐานของระบบการประเมินซึ่งได้รับการยอมรับว่ามีความยุติธรรม

การควบคุมแผนผังเมือง : แผนผังเมืองมีความสำคัญในการตัดสินใจมูลค่าทรัพย์สิน เนื่องจากแผนผังเมืองจะบอกถึงระดับในการใช้ทรัพย์สินและตัดสินใจขนาดและประเภทของอาคารที่สามารถสร้างได้บนที่นั้น ๆ ดังนั้นในเขตที่อยู่อาศัยเขต 3 ยกตัวอย่าง อาจได้รับอนุญาตให้สร้างอาคารสูงได้ถึง 3 ชั้น ในพื้นที่ 20 วา 20 หน่วย แต่เนื่องจากแผนผังเมืองมีการบริหารอย่างหละหลวม จึงเป็นการยากในการกำหนดขอบเขตของการพัฒนาสำหรับสถานที่ที่เจาะจง การประเมินทรัพย์สินจึงเป็นการยากที่จะทำให้มีความแตกต่างในระดับมูลค่าตามเขตพื้นที่เพราะการวางแผนเมืองไม่ได้รับการบังคับ

ความถี่ของการประเมินทรัพย์สิน : รายงานของ OECD กล่าวว่า การประเมินทรัพย์สินจะยกเลิกทุก ๆ 3 -5 ปี พร้อมกับยกเว้นภาษีหนึ่งหรือสองประเภท ซึ่งทำให้มีระยะเวลาที่ยาวนานในการประเมินทรัพย์สิน สำหรับประเทศไทย ตลอดระยะเวลา 3 ปี ของการหมุนเวียนการประเมินทรัพย์สินมีความก้าวหน้าอย่างไรก็ตามเมื่อสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินมีความสามารถในการดำเนินการกำหนดภาษีรายปี

การฝึกเจ้าหน้าที่ในการประเมินทรัพย์สิน : การพัฒนาภาษีทรัพย์สินของไทยนั้นนับว่ายังมีความล้าหลังอย่างมากเนื่องจากขาดพนักงานที่มีทักษะโดยเฉพาะ การใช้มูลค่าที่ดินเป็นเกณฑ์สำคัญ

สำหรับภาษีทรัพย์สิน ซึ่งไม่ต้องใช้ทักษะต่ำมากอยู่มากกว่าระบบมูลค่าของทุน อย่างไรก็ตาม การขาดการฝึกฝนบุคลากรไม่ควรใช้เป็นข้อแก้ตัวในการปฏิรูป

ความเท่าเทียมเมื่อเขตท้องที่ถูกประเมินค่าในวันที่แตกต่างกัน : การจดทะเบียนภาษีประเภทใหม่จะมีความเท่าเทียมกันเพื่อใช้ช่วยเหลือทะเบียนภาษีที่ถูกเตรียมในวันที่ และเวลาต่างกัน ความเท่าเทียมช่วยให้การกระจายภาษีทรัพย์สินข้ามไปสองหรือสามแห่งซึ่งมีการประเมินมูลค่าคนละวันต่างกัน

5.2.11 ห้องสมุดภาษีทรัพย์สิน

นอกจากข้อเสนอแนะ 10 ประการ ควรมีการจัดตั้งห้องสมุดภาษีทรัพย์สิน อย่างเป็นทางการภายในสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เพื่อประโยชน์ในการเป็นจุดศูนย์กลางภายใต้โครงสร้างของรัฐบาลและเพื่อการวิเคราะห์โดยผู้วางนโยบาย

ห้องสมุดจะรวมถึงสำเนาของการจดทะเบียน เอกสารการค้นคว้า นโยบายการศึกษา ซอฟต์แวร์ บันทึกรายวัน หนังสือ สิ่งตีพิมพ์ และบทความ

ภาคผนวกบทที่ 8.5

กิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการนำผลโครงการไปใช้ประโยชน์

1. ประชุมคณะวิจัยและที่ปรึกษา

- 1.1 ประชุมคณะวิจัยและที่ปรึกษา (ครั้งที่ 1) วันที่ 21 มิถุนายน 2542 ณ ห้องประชุม คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 1.2 ประชุมคณะวิจัยและที่ปรึกษา (ครั้งที่ 2) วันที่ 12 ตุลาคม 2542 ณ ห้องอลัมน์นายน์ ศศนิเวศน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 1.3 ประชุมคณะวิจัยและที่ปรึกษา (ครั้งที่ 3) วันที่ 16 พฤศจิกายน 2542 ณ ห้องอลัมน์นายน์ ศศนิเวศน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 1.4 ประชุมคณะวิจัยและที่ปรึกษา (ครั้งที่ 4) วันที่ 12 มกราคม 2543 ณ ห้องอลัมน์นายน์ ศศนิเวศน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 1.5 ประชุมคณะวิจัยและที่ปรึกษา (ครั้งที่ 5) วันที่ 26 เมษายน 2543 ณ ห้อง 213 ชั้น 2 ศศนิเวศน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 1.6 ประชุมคณะวิจัยและที่ปรึกษา (ครั้งที่ 6) วันที่ 18 พฤษภาคม 2543 ณ ห้อง 213 ชั้น 2 ศศนิเวศน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 1.7 ประชุมคณะวิจัยและที่ปรึกษา (ครั้งที่ 7) วันที่ 6 กันยายน 2543 ณ ห้อง 213 ชั้น 2 ศศนิเวศน์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
- 1.8 ประชุมคณะวิจัยและที่ปรึกษา (ครั้งที่ 8) วันที่ 15 มกราคม 2544 ณ ห้องกลมฤดี โรงแรมสยามซิตี้ กรุงเทพฯ

2. การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ 4 จังหวัดเป้าหมาย มีดังนี้ คือ

- 2.1 การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (ครั้งที่ 1) เรื่อง “โครงการ การถือครองและใช้ประโยชน์ ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด”
กรณีศึกษา : จังหวัดปทุมธานี วันที่ 25 กุมภาพันธ์ 2543 ณ ห้องรอยสุข ชั้น 2 โรงแรมรามาคาร์ดิน กรุงเทพฯ
- 2.2 การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (ครั้งที่ 2) เรื่อง “โครงการ การถือครองและใช้ประโยชน์ ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด”
กรณีศึกษา : จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 24 มีนาคม 2543 ณ ห้องป่าสัก โรงแรมโลตัสปางสวนแก้ว จังหวัดเชียงใหม่
- 2.3 การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (ครั้งที่ 3) เรื่อง “การบริหารจัดการที่ดินโดยองค์กรชุมชน ท้องถิ่น” **กรณีศึกษา : จังหวัดสงขลา** วันที่ 28 กรกฎาคม 2543 ณ ห้องประกายเพชร 2 โรงแรม ไดมอนด์ พลาซ่า อำเภอหาดใหญ่ จังหวัดสงขลา

2.4 การสัมมนาเชิงปฏิบัติการ (ครั้งที่ 4) เรื่อง “มาตรการการบริหารจัดการที่ดิน”
กรณีศึกษา : จังหวัดระยอง วันที่ 14 ตุลาคม 2543 ณ ห้องแสงดาว 1 โรงแรมหาดแสงจันทร์
 อำเภอเมือง จังหวัดระยอง

3. การนำเสนอผลการศึกษา

3.1 นำเสนอผลการศึกษา ในการประชุมโครงการ ลุ่มน้ำเจ้าพระยา (The Chao Phraya Delta : Historical Development, Dynamics and Challenges of Thailand's Rice Bowl) เมื่อวันที่ 12-15 ธันวาคม 2543 ณ ห้อง โกลด์เด็นท์ อาคารยูบีซี ชั้น 2 มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ บางเขน กรุงเทพฯ โดย ผศ. ดร. อรพรรณ ณ บางช้าง

3.2 นำเสนอผลการศึกษาต่อประธานวุฒิสภา (นายสนธิ วรปัญญา) เมื่อวันที่ 4 กันยายน 2543 โดย รศ.ดร. วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ ผศ. ดร. อรพรรณ ณ บางช้าง อาจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคุณประทีป สิมะพิเชษฐ์ ที่รัฐสภา

4. ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดิน

ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน และกรมป่าไม้

5. การให้สัมภาษณ์ทางวิทยุและสิ่งพิมพ์ ดังนี้

5.1 รายงานวิทยุ ร่วมด้วยช่วยกัน วันที่ 14 ตุลาคม 2543 ผู้ให้สัมภาษณ์ คือ รศ. ดร. วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และ ผศ. ดร. อรพรรณ ณ บางช้าง

5.2 รายการ 96.5 วันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2544 ผู้ให้สัมภาษณ์ คือ อาจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์

5.3 หนังสือพิมพ์ บางกอกโพสต์ วันศุกร์ที่ 9 กุมภาพันธ์ 2544 ผู้สัมภาษณ์ คือ คุณเพลินพจน์ อุตถากร (ผู้สื่อข่าว หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์) ผู้ให้สัมภาษณ์ คือ อาจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ลงตีพิมพ์หนังสือพิมพ์ บางกอกโพสต์ ฉบับวันจันทร์ที่ 12 กุมภาพันธ์ 2544

5.4 หนังสือพิมพ์ บางกอกโพสต์ วันที่ 5 มีนาคม 2544 ผู้สัมภาษณ์ คือ คุณศุภรา จันทร์ชิดฟ้า (ผู้สื่อข่าว หนังสือพิมพ์บางกอกโพสต์) ผู้ให้สัมภาษณ์ คือ รศ. ดร. วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์

5.5 หนังสือพิมพ์ กรุงเทพธุรกิจ วันที่ 8 มีนาคม 2544 ผู้สัมภาษณ์ คือ คุณ ชุติมา ชื่นเจริญ ผู้ให้สัมภาษณ์ คือ รศ. ดร. วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์