

บทที่ 3

ข้อจำกัดและแนวทางแก้ไขปัญหา เกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน

3.1 ข้อจำกัดการประเมินราคาทรัพย์สิน

3.1.1 ข้อจำกัดการประเมินราคาทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายที่ดิน

การประเมินราคาทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม¹ ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม คือ สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน จัดตั้งขึ้นเป็นครั้งแรกเมื่อปี พ.ศ. 2524 มีฐานะเป็นหน่วยงานภายในกองวิชาการ กรมที่ดิน โดยมีหน้าที่สำคัญคือกำหนดราคาที่ดินและโรงเรือนเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีและธรรมเนียม กำหนดราคาทดแทน และราคาในการจัดซื้อที่ดินตามกฎหมายปัจจุบัน เดิมใช้ชื่อว่า "สำนักงานกลางกำหนดราคาที่ดินและโรงเรือน" ต่อมามีการขยายสำนักงานกำหนดราคาที่ดินและโรงเรือนเป็นส่วนราชการระดับกอง ตามประกาศของพระราชกฤษฎีกาการแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน พ.ศ.2527 เรียก สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน เป็นส่วนราชการระดับกอง สังกัดกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยมีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ การจัดทำทะเบียนทรัพย์สิน และแผน

¹ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 104 บัญญัติว่า ในการขอจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ให้ผู้ขอจดทะเบียนเสียค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

ที่เพื่อทำการประเมินราคา ตลอดจนจัดทำแบบมาตรฐานโรงเรียนทุกประเภทและสิ่งปลูกสร้างอื่นๆ กำหนดกระบวนการและระเบียบปฏิบัติเกี่ยวกับการประเมินราคา²

ในการปฏิบัติงานการประเมินราคาทรัพย์สินของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม มีคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์เป็นผู้รับผิดชอบ โดยคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์มีหน้าที่สำคัญคือกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ให้ความเห็นชอบต่อการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ตามที่คณะกรรมการเสนอวินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามที่กรมที่ดินขอความเห็น รวมทั้งการแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอื่นๆตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์มอบหมาย ตลอดจนปฏิบัติการอื่นๆตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ประกอบด้วย³

1. ปลัดกระทรวงมหาดไทย
2. อธิบดีกรมการปกครองหรือผู้แทน
3. อธิบดีกรมสรรพากรหรือผู้แทน
4. อธิบดีกรมโยธาธิการหรือผู้แทน
5. อธิบดีกรมที่ดินหรือผู้แทน
6. ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลังหรือผู้แทน

² คำสั่งกรมที่ดินที่ 2/40 เรื่องโครงสร้างการแบ่งงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน

³ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 105

อีกทั้งประกอบด้วยผู้ทรงคุณวุฒิอีก 4 คน ตั้งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย⁴ คณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระคราวละ 3 ปี

และในส่วนประเมินราคาทรัพย์สินนั้นแบ่งการประเมินราคาทรัพย์สินตามจังหวัดในแต่ละจังหวัดจะมีคณะกรรมการประจำจังหวัดทำหน้าที่ในการพิจารณากำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อใช้ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมของอสังหาริมทรัพย์ที่อยู่ในแต่ละจังหวัดนั้นๆ คณะกรรมการจังหวัดประจำแต่ละจังหวัดประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ ปลัดจังหวัด สมาชิกกรรมการจังหวัด และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นผู้แต่งตั้งอีก 3 คน⁵

การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมจะเริ่มจากการที่คณะกรรมการในแต่ละจังหวัดแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อไปสำรวจข้อเท็จจริงที่เกี่ยวกับที่ดินที่จะทำการประเมินราคา โดยที่ดินที่จะทำการประเมินราคาทรัพย์สิน จะต้องเป็นที่ดินที่มีหลักฐานทางกรรมสิทธิ์ ได้แก่ โฉนดที่ดิน⁶ ซึ่งจะพิจารณาจากระวางแผนที่ ในกรณีเขตกรุงเทพมหานครและเทศบาลในจังหวัดใหญ่ๆ เช่น เชียงใหม่ สงขลา มีการกำหนดราคาทรัพย์สินเป็นรายแปลง ส่วนกรณีเทศบาลจังหวัดอื่นๆ ก็จะประเมินราคาที่ดินเป็นรายบล็อกหรือรายโซน การกำหนดราคาทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายที่ดินในปัจจุบันจะนำที่ดินทุกแห่งที่มีโฉนดที่ดิน หรือ น.ส.3 อันปรากฏในแผนที่มากำหนดราคา ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของเอกชนหรือที่ดินของรัฐ ที่ราชพัสดุ แล้วแต่กรณี ซึ่งกรณีนี้ยังคงมีข้อจำกัดที่สำคัญ เพราะระวางแผนที่ปัจจุบันของกรมที่ดินยังไม่พร้อม เมื่อมีการจดทะเบียนซื้อขาย

⁴ คำสั่งกระทรวงมหาดไทยที่ 50/2541 เรื่อง แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์

⁵ สัมภาษณ์ เกษม ใจ์สกุล, เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน 6, 13 กุมภาพันธ์ 2541.

⁶ อ่างแล้ว

อสังหาริมทรัพย์ หลังจากทำการจดทะเบียนเสร็จแล้ว ก็จะเก็บเข้าสู่งานสารบบหรืองานเก็บเอกสาร มิได้นำมาลงบนแผนที่แต่อย่างใด⁷ อีกทั้งปัจจุบัน แม้จะมีโครงการเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน แต่ก็ยังไม่สามารถออกโฉนดได้ทั่วทั้งประเทศ ทำให้ในประเทศไทย มีทั้งที่ดินที่มีโฉนด น.ส. 3 น.ส. 3 ก. และ สค. 1 แล้วแต่กรณี แต่ที่ที่จะทำการประเมินราคาทรัพย์สินได้ จะต้องเป็นที่ดินที่มีปรากฏอยู่บนแผนที่ และมีอยู่ในทะเบียนแล้ว ผลคือทำให้ไม่สามารถประเมินราคาทรัพย์สินได้ครบทุกแห่ง เกิดผลเสียแก่การประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ทั้งนี้เนื่องจากไม่อาจทราบถึงราคาประเมินหรือมูลค่าของทรัพย์สินนั้นๆ ได้

นอกจากนี้การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อใช้ในการคำนวณเรียกเก็บค่าธรรมเนียมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ยังมีข้อจำกัดเกี่ยวกับฐานข้อมูลของอสังหาริมทรัพย์ที่จะนำมาใช้ในการคำนวณค่าธรรมเนียมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เนื่องจากข้อมูลทำการสำรวจโดยเจ้าพนักงานประเมินราคาที่ดินของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินหรือสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินจังหวัดแต่ละจังหวัด มักจะทำการสำรวจกันมาก่อนล่วงหน้า อย่างน้อย 2 ปี เพื่อให้สามารถสำรวจได้ครบถ้วนทันเวลาที่จะมีการประกาศใช้บัญชีราคาประเมินทรัพย์สินในรอบระยะเวลาต่อไป การเตรียมการล่วงหน้าดังกล่าวมีผลให้ฐานข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการคำนวณราคาประเมินไม่ทันต่อเหตุการณ์ปัจจุบัน เมื่อมีการประกาศใช้บัญชีราคาประเมินทรัพย์สินจึงปรากฏว่าเป็นราคาประเมินที่ใช้ข้อมูลย้อนลงไป 2 ปีอยู่เสมอ อีกทั้งในบางกรณีเจ้าหน้าที่กำหนดราคาประเมินอาจมิได้ทำการกำหนดราคาหรือสำรวจอย่างแท้จริง⁸ อันมีสาเหตุมาจากการขาดแคลนอัตรากำลังในการปฏิบัติงาน โดยปัจจุบันสำนักงานกลาง

⁷ สัมภาษณ์ แคล้ว ทองสม, 13 กุมภาพันธ์ 2541

⁸ กรมที่ดิน, "รายงานการประชุมคณะกรรมการบริหารโครงการส่งเสริมประสิทธิภาพในกรมที่ดิน, ครั้งที่ 5/41," 12 และ 15 มกราคม 2541.

ประเมินราคาทรัพย์สินยังคงมีฐานะเป็นกองๆหนึ่งในกรมที่ดิน ซึ่งมีอัตรากำลังอยู่เพียง 201 คนเท่านั้น จึงก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับด้านความล่าช้าในการปฏิบัติงาน และทำให้มิได้มีการสำรวจ หาข้อมูล เกี่ยวกับราคาของอสังหาริมทรัพย์อย่างแท้จริงอยู่เสมอ

ปัญหาที่น่าพิจารณาอีกกรณีหนึ่งในการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมคือขอบเขตของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ซึ่งกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่ามีอำนาจประเมินราคาทรัพย์สินเฉพาะกรณีกำหนดค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเท่านั้น อันจะเห็นได้จากอำนาจของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ไว้เฉพาะเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 105 เบญจ บัญญัติว่า "ให้คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์มีอำนาจหน้าที่ดังต่อไปนี้

1. กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายนี้
2. ให้ความเห็นขอต่อการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์คณะกรรมการประจำจังหวัดเสนอ เพื่อใช้ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้นหรือในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดในเขตจังหวัดนั้น
3. วินิจฉัยปัญหาเกี่ยวกับการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามที่กรมที่ดินขอความเห็น
4. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์มอบหมายก็ได้ แล้วรายงานต่อคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์
5. ปฏิบัติการอื่นตามที่บัญญัติไว้ในประมวลกฎหมายนี้หรือกฎหมายอื่น

ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่คณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ได้ให้ความเห็นชอบตาม (2) แล้วให้ปิดประกาศไว้ ณ สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขาและสำนักงานเขตหรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอท้องที่"

และในส่วนของคุณะกรรมการประจำจังหวัดก็เช่นเดียวกัน กฎหมายกำหนดให้คุณะกรรมการประจำจังหวัดมาหน้าที่เพียงพิจารณากำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อใช้ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมสำหรับอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัดนั้น หรือในท้องที่หนึ่งท้องที่ใดในเขตจังหวัดนั้น เพื่อเสนอขอความเห็นชอบจากคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์^๑ ดังนั้น การประเมินราคาทรัพย์สินในปัจจุบันเพื่อวัตถุประสงค์อื่น ไม่ว่าจะเป็นการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อหาฐานในการคำนวณภาษีอากร การซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ จึงไม่อยู่ในอำนาจของคณะกรรมการประเมินราคาทุนทรัพย์และไม่อยู่ในอำนาจของคุณะกรรมการประจำจังหวัดด้วยเช่นกัน

อีกทั้งในกรณีของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ และคุณะกรรมการประจำจังหวัดในแต่ละจังหวัด ตามประมวลกฎหมายที่ดินกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าบุคคลใดบ้างเป็นคณะกรรมการหรือคุณะกรรมการดังกล่าว แต่เนื่องจากในปัจจุบันยังไม่มีวิชาการประเมินราคาทรัพย์สินโดยเฉพาะ เป็นผลทำให้ขาดผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับเรื่องการประเมินราคาทรัพย์สิน ฉะนั้นบุคคลที่ได้รับการแต่งตั้งให้เป็นคณะกรรมการกำหนดราคาทุนทรัพย์หรือคุณะกรรมการประจำจังหวัด อาจมีความรู้ไม่เพียงพอ หรือไม่เชี่ยวชาญโดยเฉพาะเรื่องของการประเมินราคาทรัพย์สินอย่างแท้จริง เป็นผลให้การประเมินราคาทรัพย์สินดังกล่าวมิได้เป็นไปตามมาตรฐานของการประเมินราคาประเมินทรัพย์สินดังเช่นกรณีประเทศอื่นๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งกรณีของคุณะ

^๑ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 105 สัตต

อนุกรรมการประจำจังหวัด เป็นบุคคลที่มาจากทางฝ่ายบริหารเสียเป็นส่วนใหญ่ ทำให้ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญในการที่จะวินิจฉัย วิเคราะห์ถึงราคาประเมินดังกล่าวได้

นอกจากนี้สิ่งที่นำมาพิจารณาเกี่ยวกับข้อจำกัดในการประเมินราคาทรัพย์สิน เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก็คือ การประเมินราคาทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะโรงเรือน สิ่งปลูกสร้าง และที่ดิน ในทางปฏิบัติการประเมินราคาทรัพย์สินดังกล่าว จะแยกพิจารณาเป็น 2 ส่วน คือ ส่วนของที่ดิน ส่วนหนึ่ง และอีกส่วนคือส่วนของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างต่างๆ โดยการประเมินราคาที่ดินจะเป็นการประเมินราคาที่ดินในลักษณะของที่ดินเปล่า 1 ไร่ ซึ่งควรจะมีราคาประเมินจำนวนเท่าใด ส่วนกรณีของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างก็จะเป็นการประเมินราคาทรัพย์สินอีกส่วนหนึ่ง เมื่อคำนวณราคาทุนทรัพย์ของทรัพย์สินทั้ง 2 ส่วน ได้เท่าใดแล้วก็นำราคาทั้ง 2 มารวมกัน ซึ่งการกำหนดราคาในลักษณะนี้ หากพิจารณาตามหลักการประเมินราคาทรัพย์สินแล้ว เห็นว่า ไม่อาจนำมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจากการที่ดินมีสิ่งปลูกสร้างหรือโรงเรือนมาพิจารณาในการกำหนดราคาประเมินได้ เช่น ที่ดินเปล่าหนึ่งแปลง อาจมีราคา 100,000 บาท บนที่ดินมีสิ่งปลูกสร้างที่เป็นร้านค้าอยู่ 1 แห่ง คิดคำนวณเฉพาะสิ่งปลูกสร้าง อาจมีราคา 80,000 บาท แต่หากพิจารณามูลค่าที่แท้จริงของอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าวนี้แล้ว มิใช่มีมูลค่าเพียง 180,000 บาทเท่านั้น หากแต่ต้องคำนึงถึงทำเล ที่ตั้ง ตลอดจนคุณภาพแวดล้อมท้องถิ่น อันมีผลให้ราคาประเมินของที่ดินและโรงเรือนดังกล่าวมีราคาสูงขึ้น แต่หากโรงเรือนดังกล่าวใช้เป็นที่อยู่อาศัยเพียงอย่างเดียว มูลค่าของที่ดินและโรงเรือนก็อาจลดน้อยลงไปแล้วแต่กรณี อีกทั้ง การประเมินราคาทรัพย์สินในปัจจุบันเป็นการประเมินราคาทรัพย์สินเฉพาะเวลา ณ ที่มีการสำรวจเท่านั้น มิได้ติดตามต่อไปว่า ที่ดินแห่งนั้นจะพัฒนาทำอะไรได้ต่อไป การประเมินราคาในลักษณะดังกล่าว จึงมักเป็นราคาที่มีไ้ราคาต่ำกว่าที่แท้จริงของอสังหาริมทรัพย์เสมอ จึงทำให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนทั่วไป และเป็นผลเสียต่อการจัดเก็บรายได้ของรัฐตลอดมา

ปัญหาที่จะต้องพิจารณาต่อไปคือปัญหาเกี่ยวกับเรื่องของอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของเจ้าพนักงานประเมินราคาทุนทรัพย์อีกกรณีหนึ่ง กล่าวคือ เจ้าพนักงานประเมินราคาทุนทรัพย์นั้น ไม่มีอำนาจหน้าที่ในการเข้าไปตรวจสอบสภาพพื้นดิน เนื้อที่ขอบเขตของที่ดินนั้นๆ ได้ กฎหมายให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานการประเมินราคาทรัพย์สินเพียงเพื่อสำรวจข้อมูลซื้อขายที่ดินในท้องตลาดไม่เกินสามปี และสำรวจเพียงสภาพข้อมูลเกี่ยวกับสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม สภาพทางกายภาพของเมือง แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ รวมทั้งโครงการของรัฐหรือท้องถิ่น แนวโน้มการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนการพัฒนาเมือง¹⁰ ฉะนั้น การสำรวจพื้นที่ของเจ้าพนักงานประเมินราคาทุนทรัพย์จึงกระทำได้เพียงสำรวจพื้นที่ภายนอกได้เท่านั้น ผลคือทำให้การประเมินราคาทรัพย์สินส่วนใหญ่ การสำรวจสภาพที่ดิน ขอบเขตของที่ดิน กระทำได้อย่างจำกัดเท่านั้น เจ้าพนักงานประเมินราคาทรัพย์สินส่วนใหญ่จึงมักจะพิจารณาจากเอกสารของราชการ คือ ระวังแผนที่ เพียงอย่างเดียว และแม้ว่าจะกำหนดให้นำข้อมูลอื่นๆ มาร่วมใช้ในการวิเคราะห์ก็ตาม แต่ก็ได้ทำให้การประเมินราคาทรัพย์สินดังกล่าวใกล้เคียงความเป็นจริงแต่อย่างใด

ข้อจำกัดอีกกรณีหนึ่งคือ ในทางปฏิบัติแล้ว แม้ว่าจะมีการกำหนดราคาในเขตกรุงเทพมหานคร และปริมณฑล รวมทั้งเทศบาลจังหวัดใหญ่ๆ เช่น สงขลา ระยอง หรือ เชียงใหม่ มีการกำหนดราคาประเมินที่ดินเป็นรายแปลง แต่เมื่อมีการประเมินราคาทรัพย์สิน ปรากฏว่า การประเมินราคาทรัพย์สินนั้น จะมีการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นรายบล็อก โดยพิจารณาเป็นบล็อกที่ดินอาจมีจำนวนสิบหรือยี่สิบแปลงแล้วแต่กรณี แล้วนำมาแบ่งพิจารณาเป็นรายแปลง ตัวอย่างเช่นในเขตกรุงเทพมหานคร กำหนดราคาเป็นราย

¹⁰ ระเบียบของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของอสังหาริมทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม พ.ศ. 2535 ข้อ 9

แปลง แต่เวลาประเมินราคาทรัพย์สิน ในยี่สิบแปลง อาจกำหนดเป็นหนึ่งในบล็อก โดยมีราคาถัวเฉลี่ยแปลงละ 200,000 บาท อันมีผลให้การประเมินราคาทรัพย์สินดังกล่าว ไม่ตรงกับความเป็นจริง เนื่องจากการคำนวณถึงราคาประเมิน โดยวิชาการประเมินราคาแล้ว นอกจากพิจารณาถึงพื้นที่ ยังต้องพิจารณาถึงสภาพแห่งที่ดินนั้นๆ สถานที่ใกล้เคียง สภาพแวดล้อมต่างๆ เพื่อนำมาเปรียบเทียบ วิเคราะห์ หาราคาหรือมูลค่าของทรัพย์สินนั้นๆ เพราะที่ดินแปลงหนึ่งๆ เมื่อมีทำเลที่ตั้งต่างกัน ย่อมมีผลทำให้ราคาต่างกันออกไป ดังนั้นในทางปฏิบัติ มักจะมีการกำหนดราคาเป็นรายแปลง แต่ขณะที่ทำการประเมินราคานั้น ประเมินราคายังคงจัดทำเป็นรายบล็อก จึงถือเป็นผลจากข้อจำกัดเกี่ยวกับเรื่องปริมาณอัตรากำลังอีกกรณีหนึ่ง ซึ่งทำให้ราคาประเมินที่ได้มา ไม่ถูกต้องตามความเป็นจริง อันไม่เป็นประโยชน์ต่อรัฐ และประชาชนทั่วไป¹¹

เมื่อมีการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินแล้ว หากฝ่ายใดเห็นว่าราคาดังกล่าวไม่เป็นธรรม ย่อมโต้แย้งคัดค้านได้ ในกรณีอยู่นอกเขตกรุงเทพมหานครให้คัดค้านต่อสำนักงานที่ดินเขตท้องที่นั้นๆ ส่วนกรณีอยู่ในเขตกรุงเทพมหานครให้คัดค้านที่สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน และเมื่อได้ทำการคัดค้าน สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินจะทำการศึกษา วิเคราะห์ในบริเวณพื้นที่นั้นๆ ใหม่แล้วกำหนดราคา หรือให้คณะกรรมการประจำจังหวัดดำเนินการกำหนดราคาขึ้นใหม่ และหากยังคงยืนยันตามราคาเดิม ต้องใช้ราคาเดิมเป็นราคาทุนทรัพย์ต่อไป

จึงอาจสรุปได้ว่า ปัญหาสำคัญที่มีผลต่อการประเมินราคาทรัพย์สินก็คือ การขาดแคลนอัตรากำลังในการปฏิบัติงาน ซึ่งสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐที่มีความต้องการจำกัดอัตรากำลังเพื่อใช้บุคลากรให้ได้มีประสิทธิภาพ โดยกำหนดว่ากองๆ หนึ่งควรจะมีอัตรากำลังเพียงใด มิได้พิจารณาถึงสภาพของงานในแต่ละหน่วยงานว่ามี

¹¹ สัมภาษณ์ นิกร เวชภูติ รองอธิบดีกรมที่ดิน , 26 กุมภาพันธ์ 2541.

ขอบเขตกว้างหรือไม่ มีความจำเป็นเพียงใดในการปฏิบัติงาน ซึ่งหากพิจารณาตามโครงสร้างหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินแล้ว จะเห็นว่า มีอัตรากำลังอยู่เพียง 201 คน โดยเฉพาะในส่วนของ การประเมินราคาทรัพย์สินนั้น มีอยู่เพียง 98 คนเท่านั้น ในขณะที่สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่ในการพิจารณา กำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินทั่วทั้งประเทศไทย

**แผนภูมิแบ่งงานภายในและอัตรากำลัง
ของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน
แบบทำสาคำสั่งกรมที่ดิน ที่ 2/2540 ลงวันที่ 2 มกราคม 2540**



ที่มา: งานประเมินราคาที่ดิน สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน

ปัจจุบัน กรมที่ดินมีโครงการปรับราคาประเมินใหม่ โดยวางแนวคิดที่จะเสนอ การปรับราคาประเมินที่ดินใหม่ให้สอดคล้องกับราคาที่ดินที่ปรับตัวลดลงในปัจจุบัน และ เพื่อส่งเสริมให้ประชาชนซื้อขายที่ดินกันเพิ่มขึ้น เพราะเนื่องจากเมื่อมีการปรับราคา ประเมินทุนทรัพย์ ทางกรมที่ดินเห็นว่าจะทำให้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน ปรับตัวลดลงไป ทำให้เสียค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมน้อยลง อีกทั้ง เมื่อมีการทำธุรกิจซื้อขายที่ดินเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเสียค่าธรรมเนียมน้อยลง ทางรัฐก็จะมี รายได้เข้าเพิ่มขึ้นกว่าการที่จะไม่มีการทำธุรกิจซื้อขายกัน ซึ่งแนวคิดเบื้องต้นที่จะปรับ ราคาประเมินที่ดินใหม่ คาดว่าจะปรับลดราคาประมาณร้อยละ 40-50 ของราคาประเมิน¹²

และเพื่อให้การดำเนินนโยบายดังกล่าวสำเร็จลงได้ กรมที่ดินมอบหมายให้สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินเป็นหน่วยงานที่ทำการศึกษาราคาประเมินในรอบระยะเวลาที่จะมีการปรับลดราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์ เพื่อหาวิธีการกำหนดราคา ประเมินทรัพย์สินใหม่ขึ้นมา หากพิจารณาโดยละเอียดแล้ว พบว่าอาจมีปัญหาในทาง ปฏิบัติอยู่ กล่าวคือ ในการจัดหาข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการประเมินราคาทรัพย์สิน ปกติ แล้ว มักจะใช้เวลาในการหาข้อมูลเป็นระยะเวลาอันยาวนาน เนื่องจากอัตรากำลังของสำนักงาน กลางประเมินราคาทรัพย์สินในปัจจุบันมีเพียง 201 คน ดังที่กล่าวมาแล้ว อีกทั้งสำนักงาน กลางประเมินราคาทรัพย์สินมีฐานะเป็นเพียงกองหนึ่งในกรมที่ดินเท่านั้น จึงทำให้ การดำเนินการสำรวจพื้นที่ การสืบราคา หาข้อมูล เพื่อที่จะนำมาวิเคราะห์ หาคา ประเมินทุนทรัพย์ยากที่จะกระทำได้ในระยะเวลาอันสั้น อาจเปรียบเทียบอัตราส่วนของ พื้นที่ๆอาจทำการประเมินกับจำนวนบุคลากรในการประเมินราคาทรัพย์สิน ใน กรุงเทพมหานครนั้นมีที่ดินที่มีโฉนดทั้งสิ้น 1,662,734 แปลง ในขณะที่สำนักงานกลาง ประเมินราคาทรัพย์สิน ที่มีหน้าที่ความรับผิดชอบเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินมี อัตรากำลังเพียง 201 คน และโดยเฉพาะฝ่ายที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับการประเมิน

¹²“ สก๊อปหน้า 1 ราคาประเมินที่ดินใหม่ กรมที่ดิน ยุคไม่โหด,” ไทยรัฐ (20 กุมภาพันธ์ 2541):1.

ราคาทรัพย์สิน อันได้แก่ฝ่ายแผนที่เพื่อการประเมินราคา ซึ่งมีหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ จัดทำและปรับปรุงแผนที่เพื่อนำไปใช้ในการประเมินราคา และฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งมีหน้าที่ในการสำรวจ รวบรวมข้อมูลต่างๆที่เกี่ยวข้อง และรายงานการประเมินราคาทรัพย์สินในแต่ละพื้นที่เพื่อนำมาวิเคราะห์และประเมินราคา มีอัตรากำลังรวมกันเพียง 138 คน คิดเป็นอัตราส่วนจำนวนคนต่อพื้นที่ที่จะทำการประเมินราคาทรัพย์สินได้เป็น 1 คนต่อที่ดิน 12,048.79 แปลง สำหรับในกรณีของภูมิภาค อัตรากำลังดังกล่าวก็คงไม่เพียงพออยู่เช่นกัน

แนวทางที่เป็นไปได้ของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินก็คือการใช้วิธีสุ่มตัวอย่างจากที่ดินส่วนใดส่วนหนึ่งในบริเวณใกล้เคียง แล้วนำมาวิเคราะห์สรุปราคาที่ดินทั้งหมด จึงจะสามารถทำการปรับราคาที่ดินได้รวดเร็วและสมประโยชน์ตามแนวนโยบายของกรมที่ดิน ซึ่งการกำหนดราคาโดยวิธีการดังกล่าว อาจทำให้เกิดความคลาดเคลื่อนในราคาที่แท้จริงได้เช่นกัน

ดังนี้ จึงเห็นว่า การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อจัดเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในปัจจุบันคงมีข้อจำกัดดังกล่าวมาข้างต้น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของอัตรากำลังที่มีอยู่จำกัด หลักเกณฑ์ในการกำหนดราคา ความรู้หรือความเชี่ยวชาญทางการประเมินราคาของคณะกรรมการกำหนดราคาหรือคณะกรรมการประจำจังหวัด อำนาจพนักงานประเมินในการสำรวจหาข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่จะทำการประเมินราคา การจัดหาฐานข้อมูลที่มีอยู่เกี่ยวกับราคาประเมินที่จะนำมาวิเคราะห์หาราคาประเมินทุนทรัพย์ เป็นผลให้ราคาประเมินดังกล่าวไม่ทันสมัยเท่าที่ควร

3.1.2 ข้อจำกัดการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อหาค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์

การประเมินราคาทรัพย์สินที่เกี่ยวข้องกับกรณีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ดังที่กล่าวมาในบทที่ 2 ก็คือการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อหามูลค่าของทรัพย์สินในการกำหนดเป็นค่าทดแทนสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นการเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางพิเศษ การเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างหรือขยายทางหลวง การเวนคืนเพื่อประโยชน์ในการสร้างสิ่งสาธารณูปโภค ตลอดจนเพื่อประโยชน์ของราชการต่างๆ ตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติการชลประทานหลวง พ.ศ. 2485 ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับ 290 พระราชบัญญัติผังเมือง พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติการรถไฟแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 หรือกฎหมายอื่นๆแล้วแต่กรณี ต่างก็ใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ด้วยกันทั้งสิ้น โดยการกำหนดเงินค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะมีการกำหนดคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นทำหน้าที่วิเคราะห์ ศึกษาหาข้อมูลเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ที่จะนำมาเวนคืน และกำหนดเป็นราคาค่าทดแทนให้แก่บุคคลผู้ถูกเวนคืนนั้นๆ ซึ่งอาศัยหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาเบื้องต้นเพื่อเป็นค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ มาตรา 21 โดยพิจารณาตามหลักเกณฑ์ดังนี้

1. ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ ที่จะต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้บังคับพระราชกฤษฎีกา
2. ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์การเสียดาเช่าบำรุงท้องที่
3. ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม
4. สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์

5. เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน

ในทางปฏิบัติแล้ว วัตถุประสงค์แห่งการเวนคืนอาจเป็นการเวนคืนเพื่อความจำเป็นในการสร้างสาธารณูปโภคเพื่อประโยชน์สาธารณะต่างๆ หรือการจำเป็นใดๆ อันเพื่อประโยชน์ของรัฐ เมื่อมีพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในท้องที่ใดๆ ก็จะมีการสำรวจและทำบันทึกรายละเอียดเกี่ยวกับที่ดิน เมื่อเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจเสร็จแล้ว ไม่ว่าจะเป็นส่วนหรือทั้งหมด ก็จะนำข้อมูลจากการสำรวจมาให้แก่แผนกประเมินราคาของแต่ละหน่วยงานที่รับผิดชอบในการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ แล้วแต่กรณี โดยแผนกประเมินราคาจะทำการประเมินราคาทรัพย์สินที่จะมีการเวนคืนจากข้อมูลที่ได้มาจากการสำรวจ และการกำหนดค่าทดแทน เมื่อมีการกำหนดราคาแล้ว จะนำเสนอให้แก่คณะกรรมการของหน่วยงานที่เป็นผู้รับผิดชอบในการเวนคืน เพื่อพิจารณา ให้ความเห็นชอบราคาและหลักเกณฑ์ในการคำนวณ จากนั้นจึงนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นต่อไป¹³

สำหรับคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น ตามที่กฎหมายกำหนดไว้ได้แก่ผู้แทนของเจ้าหน้าที่หน่วยงานที่รับผิดชอบการเวนคืน ผู้แทนจากกรมที่ดิน ผู้แทนของหน่วยงานอื่นของรัฐหนึ่งคน และผู้แทนของสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอีกหนึ่งคน เมื่อพิจารณาถึงองค์ประกอบของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นแล้ว มีข้อสังเกตว่าประกอบด้วยข้าราชการจากหน่วยงานต่างๆ โดยเฉพาะฝ่ายบริหาร และมีไม่ใช่เป็นผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินราคาทรัพย์สินโดยเฉพาะ อีกทั้งประธานของคณะกรรมการกำหนดราคา

¹³ สุวรรณ มนต์เดชกุล, "การกำหนดเงินค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2534" (วิทยานิพนธ์ปริญญาโทบริหารศึกษาศาสตร์ บัณฑิตวิทยาลัย จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, 2534), หน้า 98.

เบื้องต้นยังเป็นผู้แทนจากหน่วยงานที่หน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเรื่องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้นๆด้วย แล้วแต่กรณี และในการประชุมพิจารณาของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นก็จะเป็นการประชุมพิจารณาเพื่อรับรองราคาจำนวนเงินค่าทดแทน และหลักเกณฑ์ในการคำนวณที่ทางเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบได้จัดทำขึ้นเท่านั้น ดังนั้น การกำหนดราคาที่ดินเพื่อกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจึงมิได้มีความเห็นแตกต่างไปจากค่าทดแทนที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานดังกล่าวข้างต้นจัดทำขึ้นแต่อย่างใด

นอกจากนี้การกำหนดราคาค่าทดแทนของอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะที่ดินนั้นหน่วยงานที่รับผิดชอบตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จะใช้หลักเกณฑ์ตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 มาตรา 21 โดยสามารถพิจารณาได้ดังนี้

1. ราคาที่ซื้อขายกันจริงในท้องตลาดก่อนออกพระราชกฤษฎีกา ซึ่งในกรณีนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเวนคืนตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเห็นว่า ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดนั้น หมายถึง ราคาที่ผู้ซื้อและผู้ขายตกลงทำการซื้อขายกันจริงๆ แต่เนื่องจากปัจจุบันนี้ไม่สามารถหาราคาดังกล่าวนี้ได้ อาจมีสาเหตุจากการที่มิได้ทำการสำรวจพื้นที่อย่างแท้จริง เจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่รับผิดชอบดังกล่าวมักใช้วิธีสอบถามจากเจ้าพนักงานที่ดินว่ามีราคาซื้อขายกันรายใดบ้างที่จดทะเบียนไว้สูงกว่าบัญชีประเมินทุนทรัพย์ ซึ่งโดยปกติแล้วมักจะไม่มีหรืออาจมีแต่น้อยราย ทำให้เกิดความลำบากแก่เจ้าหน้าที่เวนคืนที่ดินในการตัดสินใจว่าจะเป็นราคาตลาดปกติหรือไม่ ฉะนั้น เจ้าพนักงานจากหน่วยงานที่รับผิดชอบการเวนคืนดังกล่าวจึงแก้ปัญหาโดยการขอความร่วมมือจากสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน เพื่อขอให้จัดส่งราคาประเมินแบบใหม่ที่จัดทำเสร็จแล้วในบางท้องที่มาให้หน่วยงานดังกล่าว ส่วนท้องที่ไต่ยัง

มิได้มีการประเมินราคาทรัพย์สินเป็นรายแปลง ก็ขอให้กรมที่ดินประเมินราคาทรัพย์สินให้เป็นพิเศษ แล้วนำราคาดังกล่าวมาใช้มาพิจารณากำหนดราคาเบื้องต้นต่อไป

2. ราคาที่ตั้งไว้เพื่อประโยชน์ในการเสียภาษีบำรุงท้องที่ ราคาดังกล่าวนี ในปัจจุบันมิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่อย่างใดนับแต่ปี พ.ศ. 2521 เป็นต้นมา เนื่องจากรัฐบาลมีนโยบายเพื่อไม่ให้เป็นการแก่ผู้เสียภาษีบำรุงท้องที่ และมีให้ได้รับความเดือดร้อนมากขึ้น อันเป็นผลจากวิธีการตีราคาปานกลางของที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ยังไม่เหมาะสมและเป็นธรรมตามสภาพและทำเลของที่ดินในแต่ละแห่ง ดังนั้น เมื่อได้พิจารณาถึงภาระภาษีที่ประชาชนจะต้องแบกรับเพิ่มขึ้น ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศยังคงไม่คลี่คลาย จึงจำเป็นที่จะต้องบรรเทาความเดือดร้อนที่ประชาชนได้รับจากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ โดยกำหนดให้ใช้ราคาปานกลางของที่ดินตามที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางของที่ดินได้กำหนดไว้สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ระหว่างปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ตลอดมาจนถึงปัจจุบัน¹⁴ ดังนั้น คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นจึงมิได้นำราคากลางที่ใช้สำหรับเสียภาษีบำรุงท้องที่มาใช้ในการพิจารณากำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่อย่างใด

3. ราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งราคาดังกล่าว นับว่าเป็นราคาพื้นฐานที่สำคัญที่สุดในการนำมาใช้ในการกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบัน เพราะราคาดังกล่าวถือเป็นราคาที่หน่วยงานราชการ อันได้แก่ สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน เป็นผู้กำหนดประเมินราคาทรัพย์สินโดยขั้นตอนและวิธีการ ตามหลักเกณฑ์วิชาการประเมินราคาทรัพย์สิน อย่างไรก็ตาม ยังคงมีข้อจำกัดอีกกรณีหนึ่งคือการประเมินราคาโดยสำนักงาน

¹⁴ พระราชกฤษฎีกาให้นำราคากลางของที่ดินที่ใช้ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ สำหรับปี พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2540

กลางประเมินราคาทรัพย์สินใช้การประเมินราคาทรัพย์สินเป็นรายบล็อก มิใช่รายแปลง (แม้ว่าจะมีการกำหนดราคาเป็นรายแปลงก็ตาม แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การประเมินราคาทรัพย์สินจะกระทำเป็นรายบล็อกแล้วแบ่งเป็นรายแปลงในภายหลัง¹⁵) เป็นผลให้ที่ดินที่อยู่ในหน่วยเดียวกันนั้น มีลักษณะการได้เปรียบเสียเปรียบกันกับทางด้านลักษณะของการทำเลที่ตั้ง อีกทั้งการประเมินราคาทรัพย์สินในปัจจุบันทำการประเมินทุกๆ 4 ปี แต่มีการสำรวจฐานข้อมูลเพื่อนำมาใช้ในการประเมินราคาอยู่ก่อนแล้ว เป็นผลให้ราคาที่ได้มามีค่าต่ำกว่าความเป็นจริงอยู่เสมอ

4. สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ โดยหลักเกณฑ์ในข้อนี้ เป็นการกำหนดมาเพื่อแก้ไขความไม่เป็นธรรมที่เกิดขึ้นจากกรณีการหาราคาที่ซื้อขายกันตามท้องตลาดไม่ได้ หรือราคาประเมินทุนทรัพย์ที่กำหนดโดยสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินต่ำกว่าความเป็นจริง โดยจะนำสภาพและที่ตั้งของที่ดินในแต่ละแปลงมาพิจารณาด้วย เพื่อกำหนดค่าทดแทนให้สูงขึ้นหรือต่ำกว่าราคาที่ดินที่กำหนดไว้จากราคาประเมินหรือราคาซื้อขายกันตามปกติ ซึ่งสภาพทำเลที่ตั้งจะนำมาเป็นหลักฐานในการประเมินราคา จะพิจารณาถึงความแตกต่างในเรื่องของรูปแบบแปลงที่ดิน สภาพ การถมดิน การขุดดิน สภาพเส้นทางที่ผ่าน ถนนทางเข้า ความใกล้ไกลแหล่งชุมชน ตลาด ศูนย์สรรพสินค้า ป้ายจอดรถประจำทาง แม่น้ำ เป็นต้น แต่ในทางปฏิบัติแล้ว คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้น รวมทั้งคณะกรรมการเวนคืนของหน่วยงานที่รับผิดชอบการเวนคืน ตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แล้วแต่กรณี ต่างก็ไม่กล้าที่จะตัดสินใจในเรื่องนี้แต่อย่างใด เนื่องจากขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญ รวมทั้งประสบการณ์ ตลอดจนกลัวความผิดพลาดที่จะเกิดขึ้น เพราะเรื่องดังกล่าวยังไม่มีหลักเกณฑ์ที่เป็นลายลักษณ์อักษรให้ใช้ปฏิบัติกัน

¹⁵ สัมภาษณ์ นิกร เวชภูติ ,รองอธิบดีกรมที่ดิน, 26 กุมภาพันธ์ 2541.

5. เหตุและวัตถุประสงค์ในการเวนคืน ถือเป็นหลักเกณฑ์ที่สำคัญอีกกรณีหนึ่งที่กฎหมายกำหนดไว้เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนจากผู้ที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพราะราคาตลาดเป็นหลักเบื้องต้นสำหรับผู้ต้องการจะขายอสังหาริมทรัพย์ แต่ในกรณีที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น ผู้ถูกเวนคืนมิได้มีความต้องการที่จะขายอสังหาริมทรัพย์แต่อย่างใด ฉะนั้นราคาที่เป็นธรรมจึงควรจะมีราคาที่สูงกว่าตลาดเล็กน้อยด้วย ซึ่งหลักเกณฑ์ข้อนี้ยังมีได้มีการนำมาใช้ในทางปฏิบัติแต่อย่างใด กรณีดังกล่าวนี้ ในส่วนของต่างประเทศ เช่นประเทศนิวซีแลนด์มีการกำหนดไว้ในมาตรา 72 ให้มีการจ่ายค่าทดแทนพิเศษ (Solatium) เป็นจำนวน 2,000 เหรียญ แก่ผู้ที่ถูกเวนคืนที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยเท่ากันทุกราย¹⁶

ฉะนั้น จะเห็นว่าในการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อใช้ในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในขณะนี้ ยังไม่มีหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งเป็นผู้รับผิดชอบโดยเฉพาะหน่วยงานที่ทำการเวนคืนจะขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ที่จะเวนคืน ที่จะใช้ทำอะไร และหน่วยงานใดเกี่ยวข้องกับวัตถุประสงค์ดังกล่าว หน่วยงานนั้นก็จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับประเมินราคาเพื่อกำหนดค่าทดแทนสำหรับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ อีกทั้งหน่วยงานดังกล่าว ยังไม่มีบุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะแต่อย่างใด ในปัจจุบันทางปฏิบัติการประเมินราคาเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงนำราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ใช้ในการเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาเป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการกำหนดค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่เสมอ

¹⁶ แคล้ว ทองสม. การประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อกำหนดค่าทดแทนเวนคืนที่เป็นธรรม (ม.ป.ท.,ม.ป.ป.), หน้า 4.

จากที่กล่าวมาแล้ว การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อหาค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยปกติหน่วยงานที่รับผิดชอบตามพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติเวนคืน จะคอยทำหน้าที่ประสานงานกับกรมที่ดิน โดยเฉพาะสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน เพื่อขอบัญชีประเมินทุนทรัพย์ที่จัดทำขึ้นเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมมาใช้เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการกำหนดค่าทดแทนเสมอ แต่นับตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2536 กรมที่ดินได้มีคำสั่งให้จัดตั้งสำนักงานกลางประสานการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ ทำหน้าที่ดำเนินการสำรวจที่ดินและจัดทำแผนที่แสดงแปลงที่ดิน กำหนดเขตที่ดินที่จะเวนคืน จัดทำบัญชีผู้ถือกรรมสิทธิ์ในบริเวณที่จะถูกเวนคืน ประเมินราคาอสังหาริมทรัพย์ที่จะถูกเวนคืนให้คณะกรรมการกำหนดราคา คณะกรรมการจัดซื้อที่ดิน หรือคณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ นำไปพิจารณากำหนดราคา รั้งวัดที่ดิน จัดทำแผนที่เพื่อการเวนคืน จัดกรรมสิทธิ์ที่ดินหรือจัดซื้อที่ดินให้หน่วยงานของรัฐที่แสดงความประสงค์ ตลอดจนดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวกับการอุทธรณ์ค่าทดแทนการเวนคืนของกระทรวงมหาดไทย และส่วนราชการอื่นที่เกี่ยวข้อง¹⁷

ดังนั้น การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในขณะนั้น จึงเป็นการประเมินราคาที่ดีอนข้างจะเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืน เนื่องจากสำนักงานกลางประสานการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ (สปลจ.) จะเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องของการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะ และในทางปฏิบัติราคาดังกล่าวก็จะถูกนำมาใช้เป็นราคาค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์อยู่เสมอ โดยเจ้าหน้าที่เวนคืนจะติดต่อประสานงานกับสำนักงานกลางประสานการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ ให้ช่วยทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อกำหนดค่าทดแทน

¹⁷ คำสั่งกรมที่ดินที่ 102/2536 เรื่องการจัดตั้งสำนักงานกลางประสานการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ

การเวนคืนตลอดมา¹⁸ แต่นับตั้งแต่วันที่ 15 พฤศจิกายน พ.ศ. 2539 เป็นต้นมา ได้มีคำสั่งกรมที่ดินให้ยกเลิกการจัดตั้งสำนักงานกลางประสานการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ โดยเหตุผลคือกรมที่ดินเห็นว่าในปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายรองรับหรือให้อำนาจแก่สำนักงานกลางประสานการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐในการกำหนดราคาที่ดินเพื่อการจัดซื้อที่ดินหรือการเวนคืนให้กับส่วนราชการต่างๆ¹⁹ เป็นผลให้การกำหนดราคาค่าทดแทนเพื่อการเวนคืนจะเป็นไปในลักษณะก่อนมีการจัดตั้งสำนักงานกลางประสานการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ และแม้ว่าจะจะมีการกำหนดหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน โดยแยกหน้าที่ความรับผิดชอบออกเป็นฝ่ายๆ อันได้แก่ ฝ่ายอำนวยการ ฝ่ายแผนที่เพื่อการประเมินราคา ฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สิน ฝ่ายมาตรฐานการประเมินราคา และฝ่ายประสานการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ²⁰ก็ตาม แต่ฝ่ายประสานการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ ก็จะมีหน้าที่ความรับผิดชอบในการประสานงานกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้องในด้านการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การจัดซื้อที่ดิน โดยการชี้แจงหรือแจ้งราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ใช้ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ซึ่งจะทำการชี้แจงหรือแจ้งเป็นรายๆ ไปเท่านั้น²¹ มิได้มีอำนาจในการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อกำหนดเป็นค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะแต่อย่างใด

ปัจจุบันการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อกำหนดค่าทดแทนในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จึงเป็นการนำบัญชีราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการ

¹⁸ สัมภาษณ์ แคล้ว ทองสม, 13 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541

¹⁹ คำสั่งกรมที่ดิน ที่ 2373/39 เรื่อง ยกเลิกการจัดตั้งสำนักงานกลางประสานการจัดหาที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ

²⁰ คำสั่งกรมที่ดิน ที่ 2/40 เรื่อง โครงสร้างการแบ่งงานและหน้าที่ความรับผิดชอบของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน

²¹ เรื่องเดิม.

จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม มาใช้เป็นหลักเกณฑ์สำคัญในการกำหนดราคาค่าทดแทนให้แก่ผู้ที่ถูกเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ โดยเมื่อมีพระราชกฤษฎีกาหรือพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ใดๆแล้ว หน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการเวนคืนดังกล่าวก็จะเป็นผู้ประสานงานกับกรมที่ดิน โดยสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินจะจัดส่งบัญชีประเมินราคาทรัพย์สินให้แก่หน่วยงานนั้นๆ เพื่อนำไปใช้ในการกำหนดราคาค่าทดแทนการเวนคืนต่อไป

3.1.3 ข้อจำกัดการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อการคำนวณภาษี

3.1.3.1 กรณีภาษีโรงเรือนและที่ดิน

ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นภาษีที่จัดเก็บจากที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง โดยภาษีดังกล่าวจัดเป็นภาษีท้องถิ่น เนื่องจากเงินค่าภาษีโรงเรือนและที่ดินจะถูกจัดเก็บไว้เป็นรายได้ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรบริหารส่วนท้องถิ่นได้แก่ องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านี้มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว ซึ่งเจ้าของผู้รับการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินจะต้องยื่นแบบพิมพ์เพื่อแจ้งรายการทรัพย์สิน(ภรด.2)ภายในเดือนกุมภาพันธ์ของทุกปี²² โดยในเขตกรุงเทพมหานคร กำหนดให้ผู้ว่าราชการกรุงเทพมหานครเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่และพนักงานเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ส่วนกรณีเทศบาลจะเป็นนายกเทศมนตรี เมืองพัทยาได้แก่ปลัดเมืองพัทยา ประธานกรรมการสุขาภิบาลสำหรับเขตสุขาภิบาล และผู้ว่าราชการจังหวัด สำหรับกรณีองค์การบริหารส่วนจังหวัด²³ ส่วนขององค์กรบริหารส่วนตำบลก็ได้แก่

²² พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 19

²³ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 7 ทวิ

ประธานคณะกรรมการบริหารส่วนตำบลเป็นผู้มีอำนาจ แต่ปัจจุบันเนื่องจากยังมีได้แก้ไข พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 กระทรวงมหาดไทยจึงมีหนังสือด่วนที่สุดกำหนดให้หน้าที่ในการจัดเก็บภาษี ทั้งสองประเภทในเขตพื้นที่ของสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นหน้าที่ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดไปพลางก่อน²⁴

การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน จัดเก็บจากค่ารายปีของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินซึ่งใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอื่น โดยค่ารายปีหมายถึงจำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรจะให้เขาได้ในปีหนึ่งๆ โดยกรณีที่ทรัพย์สินนั้นให้เขาให้ถือว่าค่าเช่าเป็นค่ารายปี แต่ถ้าเป็นกรณีมีเหตุสมควรที่พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่ามิใช่จำนวนเงินอันควรที่จะให้เขาได้ หรือเป็นกรณีที่หาค่าเช่าไม่ได้เนื่องจากเจ้าของทรัพย์สินดำเนินการเองหรือด้วยเหตุอื่นใด ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินค่ารายปี โดยคำนึงถึงลักษณะทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้งและบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ อันเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา²⁵

กระทรวงมหาดไทยก็ได้ออกประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องกำหนดหลักเกณฑ์ การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สิน ซึ่งวางหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการประเมินค่ารายปีของทรัพย์สินที่ให้เขาและมีเหตุสมควรที่ทำให้พนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่าค่าเช่านั้นมีใช้จำนวนเงินอันสมควรที่จะให้เขาได้ ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ประเมินค่ารายปีโดยเทียบเคียงกับค่า

²⁴ หนังสือกระทรวงมหาดไทย ด่วนที่สุด ที่ มท. 0313.5/ว.2129 เรื่อง ชักข้อความเข้าใจเกี่ยวกับการจัดเก็บรายได้ตามมาตรา 74 แห่งพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 ลงวันที่ 3 กรกฎาคม 2538

²⁵ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 มาตรา 8

รายปีของทรัพย์สินที่ให้เช่าที่มีลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการ สาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์คล้ายคลึงกันในเขตของหน่วยบริหารราชการส่วน ท้องถิ่น ซึ่งกรณีดังกล่าว อำนาจในการพิจารณาก็ยังคงอยู่ที่ตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ทำ การประเมินเช่นกัน ไม่มีหลักเกณฑ์ตามกฎหมายที่ชัดเจนแน่นอน พนักงานเจ้าหน้าที่คงมี ดุลยพินิจพิจารณาว่าจำนวนค่าเช่าดังกล่าวสมควรหรือไม่ หากพนักงานเจ้าหน้าที่เห็นว่า ค่าเช่าดังกล่าวสมควรแล้ว ก็ไม่มีความจำเป็นต้องพิจารณาค่ารายปีใหม่เช่นกัน

โดยทางปฏิบัติแล้วองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นที่โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างและที่ ดินนั้นตั้งอยู่จะเป็นผู้ประเมินค่ารายปีในทรัพย์สินเหล่านั้นว่าเป็นจำนวนเงินเท่าใดที่สม สมควรจะให้เช่าได้ และหน่วยงานต่างๆไม่ว่าจะเป็นองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล กรุงเทพมหานคร เมืองพัทยา องค์การบริหารส่วนตำบล ต่างก็มีหลักเกณฑ์ใน การกำหนดค่ารายปีที่แตกต่างกันไป แล้วแต่ว่าในแต่ละส่วนราชการนั้นๆจะกำหนดไว้ อย่างไร จึงมีผลให้วิธีการคิดและกฎเกณฑ์ในการประเมินราคาแตกต่างกันไปด้วย กรุงเทพมหานครอาจวางกฎเกณฑ์ไว้อย่างหนึ่ง ในขณะที่เมืองพัทยา หรือเขตเทศบาล สุขาภิบาล ก็วางหลักเกณฑ์อีกอย่างหนึ่ง เช่นในกรุงเทพมหานคร ในกรณีทรัพย์สินเป็นโรง แรมมีการแบ่งประเภทโรงแรมในทางปฏิบัติออกเป็น 3 ประเภท ในการประเมินค่ารายปีใน แต่ละประเภทก็จะมีหลักเกณฑ์ที่แตกต่างกัน โดยในกรณีดังกล่าวนี้ทั้งในจังหวัดนครปฐม และเมืองพัทยาก็ใช้สูตรมาตรฐานเช่นเดียวกันในการประเมินค่ารายปี จึงเป็นแนวปฏิบัติที่ แตกต่างไปจากกรุงเทพมหานคร²⁶ ดังนี้แล้วหน่วยงานต่างๆที่มีหน้าที่ในการประเมินและ จัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินก็จะวางกฎเกณฑ์ตายตัวหรือขั้นต่ำไว้ ทำให้การบริหารการ จัดเก็บภาษีโรงเรียนและที่ดินไม่มีความชัดเจน ขึ้นอยู่กับดุลยพินิจในการกำหนดค่ารายปี ในแต่ละท้องถิ่นๆ

²⁶ กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย, เอกสารประกอบการสัมมนา เรื่อง ปัญหา อุปสรรค และแนว ทางดำเนินการตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรียนและที่ดิน พ.ศ. 2475 ((ม.ป.ท.),2540). หน้า 94-95.

นอกจากนี้การคำนวณค่ารายปีในทางปฏิบัติ มีองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบางแห่งได้วางหลักเกณฑ์ที่แตกต่างไปจากกฎหมาย กล่าวคือ ค่ารายปี ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินให้หมายความถึงจำนวนเงินที่สามารถให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ แต่ในขณะเดียวกันองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นบางแห่ง อาจกำหนดให้มีการกำหนดค่ารายปีโดยใช้หลักเกณฑ์อื่นมาพิจารณาแทน เช่นอาจนำมูลค่าทรัพย์สินมาคำนวณเป็นค่ารายปี โดยมองว่าค่ารายปีนั้นเป็นจำนวนไม่สมควร จึงกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมแทน ข้อจำกัดส่วนนี้จึงเป็นผลจากความไม่ชัดเจนของกฎหมายโดยตรง

การประเมินค่ารายปี ยังมีปัญหาในเรื่องของบุคลากร โดยเฉพาะพนักงานเจ้าหน้าที่ที่ทำการประเมินค่ารายปี เพราะกฎหมายให้อำนาจแก่พนักงานเจ้าหน้าที่มากในการประเมิน เนื่องจากหลักเกณฑ์ในการประเมินค่ารายปีตามที่กฎหมายกำหนดนั้นเป็นการกำหนดอย่างกว้างๆ ไม่ชัดเจน เป็นผลให้การประเมินค่ารายปีเพื่อใช้คำนวณภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่ในดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่อันเป็นช่องทางให้เกิดการทุจริต อีกทั้งพนักงานประเมินโดยส่วนใหญ่แล้ว เป็นข้าราชการฝ่ายบริหารหรือธุรการทั่วไป ไม่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับวิชาการประเมินราคาทรัพย์สินโดยเฉพาะ เป็นผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมอยู่เสมอ

ภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นภาษีที่เก็บจากค่ารายปีที่เกิดจากการให้เช่าทรัพย์สิน และถ้าทรัพย์สินมิได้มีการให้เช่าแต่อยู่ในข่ายต้องเสียภาษี การกำหนดค่ารายปีก็ต้องอาศัยการเทียบเคียงค่าเช่าที่เก็บจากทรัพย์สินที่ใกล้เคียงกัน²⁷ ฉะนั้นการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อใช้เป็นฐานการคำนวณภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือการประเมินค่ารายปีนั้น จึงเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยความรู้ทางเทคนิคที่สูงส่งและประสบการณ์ที่สะสมจากปริมาณ

²⁷ ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, "จุดบกพร่องของภาษีท้องถิ่นที่จัดเก็บจากทรัพย์สินในปัจจุบัน," สรรพากรศาสตร์ 39 (กันยายน 2535): 58.

งานที่ได้ทำไปและจากอายุการใช้งานนานปี นอกจากนี้การประเมินค่าทุนทรัพย์ของทรัพย์สินยังเป็นภารกิจที่ต้องอาศัยกำลังคนจำนวนมาก เพื่อระดมพลังในการประเมินในเขตฯหนึ่งอย่างต่อเนื่องและรวดเร็ว²⁸ จึงจำเป็นที่จะต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบทางด้านการประเมินค่ารายปีโดยเฉพาะ เพื่อที่จะทำการประเมินค่ารายปีให้ถูกต้องการหลักวิชาการประเมิน อีกทั้งทำให้ไม่เกิดความหลากหลายในหลักเกณฑ์การประเมินค่ารายปีของทรัพย์สินต่างๆ และยังได้ผู้มีประสบการณ์ความรู้ความเชี่ยวชาญโดยเฉพาะเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินมาทำการประเมินค่ารายปีอีกด้วย

3.1.3.2 กรณีภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีท้องถิ่นอีกประเภทหนึ่งที่ถือเป็นรายได้ที่มีความสำคัญต่อท้องถิ่นนั้นๆ กล่าวคือทั้งองค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล สุขาภิบาล องค์การบริหารส่วนตำบล กรุงเทพมหานคร และเมืองพัทยา ซึ่งองค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเหล่านั้นต่างมีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ทั้งมีหน้าที่ในการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีบำรุงท้องที่อีกเช่นกัน

การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีบำรุงท้องที่ คือการกำหนดราคากลาง ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 2 ซึ่งการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่จะได้มากหรือน้อยนั้นก็ขึ้นอยู่กับราคากลางดังกล่าว โดยมูลค่าของที่ดินหรือราคากลางนั้นจะประเมินโดยคณะกรรมการแต่ละจังหวัด และให้กำหนดราคาปานกลางทุกรอบระยะเวลา 4 ปี

²⁸ ไกรยุทธ ธีรตยาคินันท์, “โฉมหน้าใหม่ของภาษีทรัพย์สินในประเทศไทย,” สรรพากรสาร 38 (กันยายน 2534): 72.

เมื่อพิจารณาถึงคณะกรรมการที่มีหน้าที่ในการกำหนดราคาปานกลางแล้ว พบว่าคณะกรรมการเหล่านั้นต่างเป็นบุคคลที่ทำหน้าที่ฝ่ายบริหารทั้งสิ้น ทั้งยังเป็นผู้มีฐานอำนาจทางระบบการเมืองท้องถิ่น การกำหนดราคาปานกลางจึงขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองเป็นสำคัญ เห็นได้จากคณะกรรมการที่มีหน้าที่ตีราคาปานกลาง กรณีเขตเทศบาล ได้แก่ ปลัดจังหวัด ที่ดินจังหวัด นายอำเภอท้องที่ เทศมนตรีและผู้ทรงคุณวุฒิสองคน ซึ่งสภาเทศบาลเลือกไว้ หรือกรณีเขตสุขาภิบาล ก็จะมีปลัดจังหวัด ที่ดินจังหวัด นายอำเภอท้องที่ กรรมการสุขาภิบาลหนึ่งคน และผู้ทรงคุณวุฒิสองคนที่คณะกรรมการสุขาภิบาลเลือกไว้ ซึ่งกรณีดังกล่าว มีผลต่อทางปฏิบัติ คือ ทำให้การกำหนดราคาปานกลางขึ้นอยู่กับปัจจัยทางการเมืองเป็นสำคัญ ฉะนั้นหากบุคคลผู้ซึ่งอยู่ในเขตพื้นที่ตนไม่ต้องการที่จะเสียคะแนนของตนไป ก็ย่อมไม่กำหนดราคาปานกลางให้สูงจนเกินควร และนอกจากนี้หากพิจารณาถึงตัวบุคลากรที่ทำหน้าที่ตีราคาปานกลางแล้ว จะพบว่า ผู้ที่มีหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อใช้ในการคำนวณภาษีบำรุงท้องที่หรือราคาปานกลางเป็นบุคคลที่เป็นฝ่ายบริหาร ทำให้ขาดความรู้ความเชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินโดยเฉพาะ

นอกจากนี้ สำหรับวิธีการตีราคาปานกลางมีการกำหนดให้ตีราคาเป็นหน่วยตำบล แต่ถ้าราคาของที่ดินในตำบลใดแตกต่างกันมาก ให้พิจารณาตีราคาโดยกำหนดเขตในตำบลนั้นแยกออกเป็นหน่วยๆ เพื่อให้การตีราคาปานกลางเป็นไปโดยเที่ยงธรรม²⁹ โดยหน่วยที่ดินนั้น หมายถึง อาณาเขตหรือบริเวณหนึ่งๆ ซึ่งที่ดินทุกแปลงที่อยู่ภายในอาณาเขตหรือบริเวณดังกล่าวมีราคาของที่ดินเท่ากันหรือใกล้เคียงกัน หน่วยที่ดินแต่ละหน่วยจะมีราคาปานกลางที่ดินเพียงราคาเดียวเท่านั้น เพราะถือว่าที่ดินทุกแปลงที่อยู่ในหน่วยที่ดินเดียวกันจะต้องมีราคาที่ดินเท่ากันหรือใกล้เคียงกันมากที่สุด และหากมีกรณีที่ดินหน่วยที่ดินหน่วยใดมีที่ดินภายในหน่วยราคาแตกต่างกัน เจ้าหน้าที่ที่ทำกาแบ่งหน่วยที่ดินก็จะทำการแบ่งหน่วยที่ดินเพิ่มขึ้นไปจนกว่าที่ดินแต่ละหน่วยจะมีราคาปานกลางเพียงราคา

²⁹ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มาตรา 13

เดียวเท่านั้น³⁰ และในทางปฏิบัติแล้วการแบ่งหน่วยที่ดินก็จะมีแบ่งเป็นหน่วยตำบล ในกรณีที่ดินในตำบลราคาไม่แตกต่างกันมาก และหากในกรณีที่มีความแตกต่างกันมาก ของที่ดินในตำบลก็จะพิจารณาแยกออกเป็นหน่วยย่อย โดยพิจารณาถึง สภาพ ขนาดและ จำนวนชุมชน สภาพทำเลที่ตั้งของที่ดิน สิ่งอำนวยความสะดวก การใช้ประโยชน์ที่ดิน ตลอดจนจรรยาบรรณภูมิภาคต่างๆ มาเป็นเกณฑ์ในการพิจารณาแบ่งหน่วยที่ดินนั้นๆ

หากพิจารณาถึงวิธีการดังกล่าว เห็นได้ว่าการกำหนดราคาหรือการตีราคาปานกลางในลักษณะนี้ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนเป็นอย่างมาก เนื่องจากราคาที่มีการกำหนดราคาปานกลางขึ้นมานั้น เป็นการพิจารณาเป็นรายหน่วย ไม่ว่าจะป็นหน่วยย่อยหรือหน่วยตำบลก็ตาม เพราะตามหลักวิชาการประเมินราคาทรัพย์สินแล้ว ที่ดินแต่ละแปลงล้วนแล้วแต่มีราคาไม่เท่ากัน เพราะหากพิจารณาถึงสภาพแห่งที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดิน สิ่งอำนวยความสะดวก สภาพแวดล้อม ความใกล้ไกลชุมชน การคมนาคม ฯลฯ ต่างๆแล้ว ที่ดินในหน่วยเดียวกัน ย่อมไม่มีราคาเดียวกัน ฉะนั้น การที่กฎหมายกำหนดให้การพิจารณาตีราคาปานกลางของที่ดินให้ตีราคาเป็นหน่วยตำบลนั้น ย่อมเอื้ออำนวยต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ในการที่จะกำหนดได้ว่า เขตใดควรจะอยู่ในกลุ่มเดียวกัน และแม้จะมีหลักเกณฑ์ที่ให้พิจารณาถึงสภาพแวดล้อมต่างๆก็ตาม แต่การกำหนดหน่วยของที่ดินคงมีลักษณะเป็นการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการกำหนดหน่วยที่ดินอยู่เช่นเดิม

ภายหลังที่มีการกำหนดราคาปานกลางและประกาศใช้ราคาปานกลาง ก็จะมีการคำนวณภาษีบำรุงท้องที่ตามอัตราบัญชีท้ายพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ และแม้ว่าตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่มาตรา 16 จะกำหนดให้มีการพิจารณาตีราคาปานกลางในรอบระยะเวลา 4 ปีก็ตาม การกำหนดราคาปานกลางก็มิได้มีการเปลี่ยนแปลงแต่

³⁰ ประชาชาติธุรกิจ ฉบับพิเศษ, กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ (กรุงเทพ: ประชาชาติธุรกิจ, 2534), หน้า 69.

อย่างใดนับแต่ช่วงปี พ.ศ. 2521-2524 เป็นต้นมา เนื่องจากมีพระราชกำหนดเปลี่ยนแปลงราคาปานกลางของที่ดินที่กำหนดไว้สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปี พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2528 ออกเมื่อ พ.ศ. 2525 กำหนดให้ยกเลิกราคาปานกลางของที่ดินที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางของที่ดินได้กำหนดไว้สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปี พ.ศ. 2525 ถึง 2528³¹ และกำหนดให้ใช้ราคาปานกลางที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2528 แทน และให้ถือราคาปานกลางที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 เป็นการตีราคาปานกลางของที่ดินตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508³² โดยเหตุผลในการออกพระราชกำหนดดังกล่าวก็เนื่องจากการที่ได้กำหนดราคาปานกลางของที่ดินขึ้นใหม่เพื่อประโยชน์ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2528 นั้น ปรากฏว่าประชาชนจะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่เพิ่มขึ้นจากจำนวนที่เคยเสียเดิมสูงขึ้น อันเป็นผลจากวิธีการตีราคาปานกลางของที่ดินตามที่กฎหมายกำหนดไว้ยังไม่เหมาะสมและเป็นธรรมตามสภาพและทำเลของที่ดินในแต่ละแห่ง เมื่อได้คำนึงถึงภาระภาษีที่ประชาชนจะต้องได้รับเพิ่มขึ้น ประกอบกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศโดยทั่วไปในปัจจุบันยังไม่คลี่คลาย จึงเห็นสมควรที่จะผ่อนคลายเป็นอันด่วนที่ประชาชนจะได้รับจากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ในช่วงระยะเวลานี้เป็นอันชั่วคราว โดยกำหนดให้ใช้ราคาปานกลางของที่ดินตามที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางของที่ดินได้กำหนดไว้สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ระหว่างปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 เป็นเกณฑ์ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับภาษีปี พ.ศ. 2525 และในปีต่อไป ทั้งนี้จันกว่าจะมีการแก้ไขบทบัญญัติของ

³¹ พระราชกำหนดเปลี่ยนแปลงราคาปานกลางของที่ดินที่กำหนดไว้สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปี พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2528 พ.ศ. 2525 มาตรา 3

³² พระราชกำหนดเปลี่ยนแปลงราคาปานกลางของที่ดินที่กำหนดไว้สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ประจำปี พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2528 พ.ศ. 2525 มาตรา 4

กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่เกี่ยวกับการตีราคาปานกลางของที่ดินใหม่ให้เหมาะสมและเป็นธรรม

หากพิจารณาถึงการกำหนดราคาปานกลางในช่วงปี 2525-2528 แล้ว พบว่าในช่วงเวลาดังกล่าว เมื่อครบรอบระยะเวลากำหนดราคาปานกลางรอบ 4 ปี คือ พ.ศ. 2521-2524 แล้ว ก็จะมีการหาราคาตลาดของที่ดินไม่น้อยกว่าสามราย ตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และเมื่อมีการกำหนดราคาปานกลางโดยนำราคาตลาดที่แท้จริงขณะนั้นมาถัวเฉลี่ยเป็นราคาปานกลางแล้ว พบว่าราคาดังกล่าวสูงชันมาก ซึ่งก็มีผลกระทบโดยเฉพาะทางด้านการเมือง เนื่องจากผู้ที่มีที่ดินมาก ๆ ขณะนั้น ล้วนแต่เป็นผู้ที่มีอำนาจทางการเมืองทั้งสิ้น ฉะนั้นเมื่อมีการประกาศราคาปานกลางดังกล่าวจึงได้คัดค้านต่อรัฐบาล โดยอ้างถึงความเป็นธรรมต่อประชาชนว่าจะเกิดผลกระทบต่อชาวไร่และชาวนาที่มีที่ดินจำนวนมาก แต่ในความเป็นจริงแล้วนั้น กฎหมายส่งเสริมการทำเกษตรกรรมอยู่แล้ว โดยบัญญัติไว้เป็นพิเศษเกี่ยวกับกรณีที่ดินที่ใช้ประกอบการกสิกรรมเฉพาะประเภทไม้ล้มลุกให้เสียกึ่งอัตรา แต่ถ้าเจ้าของที่ดินประกอบการกสิกรรมประเภทไม้ล้มลุกด้วยตนเองให้เสียอย่างสูงไม่เกินไร่ละ 5 บาท ในขณะที่ผู้มีอำนาจทางการเมืองเหล่านั้นต่างมีที่ดินจำนวนมาก และมีได้ใช้ประโยชน์แต่อย่างใด เนื่องจากการกักตุนเพื่อขาย ซึ่งหากมีการเปลี่ยนแปลงบัญชีราคาปานกลางจะทำให้เสียเพิ่มขึ้นแล้ว ที่ดินที่เป็นที่ว่างเปล่าหรือมิได้ทำประโยชน์ตามสภาพของที่ดินก็จะต้องเสียเพิ่มอีกหนึ่งเท่าด้วย ทำให้เจ้าของที่ดินเหล่านั้นต้องเสียภาษีมากเพิ่มขึ้น จึงได้ทำการต่อต้าน³³ เป็นผลให้รัฐบาลยกเลิกเล็กราคาปานกลางสำหรับการประเมินภาษีปี พ.ศ. 2525-2528 และคงให้ใช้ราคาปานกลางที่ดินสำหรับการคำนวณภาษีบำรุงท้องที่สำหรับแต่ปี พ.ศ. 2521-2524 ต่อไป

³³ สัมภาษณ์ ชุ่น ทองมณี, ผู้จัดการสำนักกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์, 17 ธันวาคม 2540

ต่อมาในปี 2529 มีพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 พ.ศ. 2529 ได้กำหนดในลักษณะเดียวกัน กล่าวคือให้ยกเลิกราคาปานกลางของที่ดินที่คณะกรรมการตีราคาปานกลางของที่ดินตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ได้กำหนดไว้สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2529 ถึง พ.ศ. 2532 และให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 ซึ่งใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2525 ถึง พ.ศ. 2528 มาใช้เป็นราคาปานกลางในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2529 และให้คณะกรรมการพิจารณาตีราคาปานกลางของที่ดินขึ้นใหม่สำหรับรอบระยะเวลาสี่ปีต่อไป ตั้งแต่ พ.ศ. 2530 (ปรากฏตามมาตรา 6 และมาตรา 7 แห่งพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2529) และในปี พ.ศ. 2529 ได้ออกพระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2529 วางแนวทางเช่นเดียวกับพระราชกำหนด 2 ฉบับดังกล่าว โดยกำหนดให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 ซึ่งใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2529 มาใช้สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2530 และปีต่อไปตามที่จะได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนด และให้ถือราคาที่กำหนดไว้ดังกล่าวเป็นราคาปานกลางด้วยเช่นกัน โดยเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเนื่องจากเห็นว่าสภาพการณ์ทางเศรษฐกิจยังไม่เอื้ออำนวยต่อการเพิ่มภาระทางภาษี และกำลังอยู่ในช่วงปรับปรุงภาษีบำรุงท้องที่

หลังจากนั้นมีพระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ในปี พ.ศ. 2531, พ.ศ. 2532, พ.ศ. 2533 ถึง พ.ศ. 2536, พ.ศ. 2537, พ.ศ. 2538, พ.ศ. 2539 และ พ.ศ. 2540 ตามลำดับ ด้วยเหตุผลลักษณะเดียวกันกับเหตุผลในการออกพระราชบัญญัติกำหนดราคาปานกลางของที่ดินสำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ.

2529 จนกระทั่งปัจจุบัน มีพระราชกฤษฎีกาให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2541 พ.ศ. 2540 โดยพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวให้ใช้บังคับนับแต่วันที่ 1 มกราคม 2541 เป็นต้นไป จนครบรอบระยะเวลา 4 ปี คือถึง พ.ศ. 2544 และเหตุผลคงเป็นเช่นเดิมคือ การปรับปรุงหลักเกณฑ์การประเมินราคาที่ดินและอัตราภาษีบำรุงท้องที่ที่เหมาะสมแก่สภาพการณ์ในปัจจุบันยังไม่แล้วเสร็จ จึงสมควรให้นำราคาปานกลางของที่ดินที่ใช้อยู่ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ประจำปี พ.ศ. 2521 ถึง พ.ศ. 2524 ซึ่งใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2540 มาใช้ในการประเมินภาษีบำรุงท้องที่สำหรับปี พ.ศ. 2541 ด้วย

ดังนั้น แม้ปัจจุบันภาวะเศรษฐกิจเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์จะเปลี่ยนแปลงไปมาก ราคาของอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะที่ดิน เปลี่ยนแปลงไปจากเดิม แต่ผลจากการที่มีได้มีการเปลี่ยนแปลงราคาปานกลางมาตั้งแต่การตีราคาปานกลางในปี 2521 ทำให้ราคาปานกลางของที่ดินที่จะนำมาคำนวณภาษีบำรุงท้องที่หยุดชะงัก โดยราคาปานกลางดังกล่าวมิได้มีการเปลี่ยนแปลงจนกระทั่งถึงปัจจุบัน ก่อให้เกิดการกักตุนที่ดินเพื่อนำไปขายเก็งกำไร ตลอดจนทำให้รัฐเสียรายได้จากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่จำนวนมาก อันเป็นผลเสียต่อระบบเศรษฐกิจและประเทศชาติตลอดมา

3.1.4 ข้อจำกัดการประเมินราคาทรัพย์สินของธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงินอื่น ๆ และธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

การประเมินราคาทรัพย์สินอีกส่วนหนึ่งที่จะกล่าวถึงคือการประเมินราคาทรัพย์สินของสถาบันการเงิน ธนาคาร บริษัทเงินทุนหลักทรัพย์ และบริษัทเครดิตฟองซิเอร์ โดยการประเมินราคาทรัพย์สินขององค์กรเหล่านี้ จะเป็นการประเมินราคาเพื่อวัตถุประสงค์ในการกู้ยืมเงิน การจำนอง การรวมกิจการ การเข้าตลาดหลักทรัพย์ ตลอดจนการประเมิน

เพื่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์อื่นๆ ซึ่งการประเมินราคาทรัพย์สินขององค์กรเหล่านั้น มักกระทำโดยฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สินของตนเอง โดยฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สินในแต่ละองค์กร จะทำการศึกษา รวบรวมข้อมูล ตลอดจนทำการวิเคราะห์ เพื่อหาราคาประเมินทรัพย์สินในการใช้ในวัตถุประสงค์ต่างๆ

นอกจากองค์กรเหล่านี้มีฝ่ายประเมินราคาทรัพย์สินของตนเองแล้ว ก็จะมีบริษัทผู้รับประเมินราคาทรัพย์สินเอกชน หรืออาจจะเป็นนักประเมินราคาอิสระอื่นๆ ซึ่งธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินต่างๆ มักจะว่าจ้างให้บริษัทประเมินราคาทรัพย์สิน หรือนักประเมินราคาอิสระเหล่านั้น ทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สินในกิจการต่างๆ แทน ด้วยเหตุผลที่ผู้ประเมินราคาทรัพย์สินเหล่านั้น ล้วนแล้วแต่เป็นผู้ที่ศึกษาวิชาการประเมินมาเป็นอย่างดี มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับวิชาการประเมิน นอกจากนี้การที่ใช้นักประเมินราคาทรัพย์สินอิสระ ย่อมทำให้ผู้ที่ถูกประเมินต่างๆ ล้วนรู้สึกว่าเป็นธรรม เหมาะสมกับราคาที่ประเมินได้ เพราะนอกจากผู้ทำการประเมินราคาทรัพย์สินจะเป็นผู้มีความรู้ความสามารถและมีความเชี่ยวชาญแล้ว ยังเป็นบุคคลภายนอกหรือคนกลางที่ไม่ได้มีส่วนได้เสียในราคาทรัพย์สินที่ทำการประเมิน เพราะหากให้ฝ่ายประเมินราคาเป็นผู้กระทำการประเมินย่อมก่อให้เกิดความรู้สึกไม่เป็นธรรมในราคาที่ถูกกำหนดออกมาได้ ฉะนั้นปัจจุบันวิชาชีพการประเมินราคาทรัพย์สินจึงมีขึ้นมาก และจะเป็นวิชาชีพที่มีบทบาทสำคัญต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ต่อไป

ฉะนั้น การประเมินราคาทรัพย์สินจึงมีความสำคัญอย่างมากต่อภาคเอกชน ไม่ว่าจะเป็นธนาคารพาณิชย์ สถาบันการเงิน หรือธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ต่างๆ หากผู้ประเมินราคาทรัพย์สินขาดความรู้ ความเชี่ยวชาญ และขาดความรับผิดชอบในงานด้านการประเมินราคาทรัพย์สินแล้ว ย่อมทำให้เกิดผลเสียต่อธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินเหล่านั้นเช่น การประเมินราคาทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักทรัพย์ในการประกันเงินกู้ หากประเมินราคาทรัพย์สินดังกล่าวไม่ถูกต้องตามราคาทั่วไป โดยอาจประเมินราคาทรัพย์สิน

นั้นสูงกว่าปกติ ย่อมทำให้ธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินนั้นๆ ให้สินเชื่อแก่ผู้มาขอสินเชื่อสูงขึ้น ในขณะที่หลักทรัพย์ที่นำมาใช้ในการประกันมีมูลค่าที่แท้จริงไม่สูงพอ ผลที่ตามมาคือธนาคารพาณิชย์หรือสถาบันการเงินเหล่านั้น อาจประสบปัญหาในการหมุนเงินของเงินทุนภายในองค์กรของตนเอง และยังสามารถนำไปสู่ผลเสียทางเศรษฐกิจของประเทศไทย เนื่องจากปริมาณเงินในตลาดอาจลดลงไป ทำให้ขาดแคลนเงินหมุนเวียนในระบบเศรษฐกิจ

นอกจากนี้ หากเป็นการประเมินราคาทรัพย์สินให้มีมูลค่าต่ำกว่าราคาตลาดหรือราคาปกติ ย่อมมีผลเสียต่อผู้ที่มาขอสินเชื่อ เพราะเนื่องจากบุคคลเหล่านั้นมีความจำเป็นต้องใช้เงินทุนเป็นจำนวนมาก จึงนำหลักทรัพย์มาใช้เป็นประกันเงินกู้ เมื่อมีการประเมินค่าของหลักทรัพย์ของผู้มาขอสินเชื่อต่ำกว่าที่ควร ทำให้ผู้มาขอสินเชื่อไม่สามารถได้รับเงินตามที่ตั้งเป้าหมายไว้ และหากเป็นการกู้เงินเพื่อนำไปใช้ในการประกอบธุรกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ก็จะทำให้ธุรกิจเหล่านั้นอาจชะงักงันได้ อันเป็นผลเสียต่อการพัฒนาประเทศได้เช่นกัน

อีกทั้งการประเมินราคาทรัพย์สิน ยังมีบทบาทสำคัญต่อธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ เพราะการประเมินราคาทรัพย์สิน จะช่วยในการตัดสินใจตกลงกันทำธุรกรรมอสังหาริมทรัพย์ต่อกัน ผู้ประเมินราคาทรัพย์สินจะเป็นผู้ที่ให้ข้อมูลดังกล่าวต่อผู้ประกอบการธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้น ผู้ประเมินราคาทรัพย์สินจึงถือว่าเป็นบุคคลที่มีความสำคัญที่จะก่อให้เกิดมีธุรกรรมอสังหาริมทรัพย์เพิ่มขึ้นหรือไม่ด้วย ปัจจุบันเห็นว่านักประเมินราคาทรัพย์สินอิสระมีอยู่เป็นจำนวนมาก จนทำให้เกิดวิชาชีพนักประเมินราคาทรัพย์สิน โดยนักประเมินราคาทรัพย์สินเหล่านี้มีทั้งที่ศึกษาวิชาการประเมินราคาทรัพย์สินโดยตรง และศึกษาจากประสบการณ์ ทำให้นักประเมินราคาทรัพย์สินในปัจจุบันมีความหลากหลายขาดความรู้ความเชี่ยวชาญที่เพียงพอ อีกทั้งยังขาดความรับผิดชอบ เนื่องจากมิได้มีการ

กำหนดคุณสมบัติหรือมาตรฐานวิชาชีพเท่าที่ควร³⁴ อันนับเป็นอุปสรรคสำคัญต่อวิชาชีพ การประเมินราคาทรัพย์สิน และธุรกิจต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการประเมินราคาทรัพย์สินด้วย

ปัจจุบันมีความพยายามในการแก้ปัญหาเรื่องมาตรฐานและคุณภาพของนัก ประเมินราคาทรัพย์สินอิสระเหล่านี้ โดยการจัดตั้งสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่ง ประเทศไทยขึ้นมา เพื่อวางมาตรฐาน หลักเกณฑ์ และคุณสมบัติของนักประเมินราคา ทรัพย์สินที่มีอยู่ในปัจจุบัน ซึ่งวัตถุประสงค์ของสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย นั้น กำหนดให้สมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย กำหนดและวางหลัก เกณฑ์เกี่ยวกับการประกอบวิชาชีพประเมินราคา รวดทั้งสอดส่องดูแลความประพฤติและ มรรยาทของสมาชิกสมาคม³⁵ โดยสมาชิกของสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินมี 4 ประเภท คือ สมาชิกวิสามัญ สมาชิกสามัญ สมาชิกอาวุโส และสมาชิกกิตติมศักดิ์ และจนถึง ปัจจุบันสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทยมีสมาชิกประมาณ 800 คน

สมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย พยายามที่จะกำหนดมาตรฐาน วิชาชีพของนักประเมินราคาทรัพย์สินที่เป็นสมาชิก โดยเห็นสมควรให้มีการควบคุม มาตรฐานและจรรยาบรรณของสมาชิกสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย เพื่อให้ วิชาชีพด้านนี้มีมาตรฐานเป็นที่เชื่อถือและไว้วางใจของผู้ใช้บริการ และเพื่อให้ความ ประพฤติปฏิบัติของผู้ใช้วิชาชีพอยู่ในแนวทางที่ถูกต้องตามกฎหมายเกณฑ์ข้อ บังคับของสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สิน³⁶ ทางสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินจึงได้วางข้อ กำหนดเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของนักประเมินราคาทรัพย์สิน

³⁴ สัมภาษณ์ วันชัย ดันท์สกุล, ผู้อำนวยการสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน, 16 กรกฎาคม 2539

³⁵ ข้อบังคับสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย เรื่องวัตถุประสงค์ของสมาคม

³⁶ ประกาศสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย ที่ 1/40 เรื่อง ข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณสมาชิก

สินที่เป็นสมาชิกไว้ ซึ่งมาตรฐานวิชาชีพที่กำหนดไว้ดังกล่าวถือเป็นบรรทัดฐานในการปฏิบัติงานโดยทั่วไป โดยผู้ประกอบการวิชาชีพประเมินราคาทรัพย์สินที่เป็นสมาชิกจะต้องปฏิบัติตามโดยเคร่งครัด

การวางมาตรการดังกล่าว รวมทั้งการจัดตั้งสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย มีส่วนช่วยในการแก้ไขปัญหาเรื่องคุณภาพ ตลอดจนมาตรฐาน ความรู้ ความเชี่ยวชาญของนักประเมินราคาทรัพย์สินในปัจจุบันได้ไปส่วนหนึ่ง อย่างไรก็ตาม มาตรการดังกล่าวก็ยังคงเป็นเพียงข้อบังคับที่ใช้บังคับแก่นักประเมินราคาทรัพย์สินที่เป็นสมาชิกเท่านั้น ไม่ถือว่าเป็นกฎหมายที่ใช้บังคับทั่วไป อีกทั้งหากสมาชิกของสมาคมประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทยไม่ปฏิบัติตามข้อบังคับดังกล่าว สมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินก็มิอาจบังคับอย่างไรได้ นอกจากนี้ว่าบุคคลดังกล่าวนั้นขาดจากการเป็นสมาชิกภาพของสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สิน แต่บุคคลหรือนักประเมินราคาทรัพย์สินนั้น ก็ยังสามารถประกอบวิชาชีพประเมินราคาได้ตามปกติ

อย่างไรก็ตาม การแก้ไขปัญหาเรื่องคุณภาพ ความรู้ ความเชี่ยวชาญ ตลอดจนความรับผิดชอบต่อวิชาชีพประเมินราคาทรัพย์สินนั้น ก็คงได้รับความร่วมมือจากองค์กรธุรกิจต่างๆเป็นอย่างดี ไม่ว่าจะเป็นสถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์ เพราะเนื่องจากการประเมินราคาทรัพย์สินขององค์กรเหล่านี้มักจะใช้ให้นักประเมินราคาทรัพย์สินอิสระ ทางองค์กรเหล่านี้ก็ได้วางมาตรการหรือหลักเกณฑ์เกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ที่มาทำการประเมินราคาทรัพย์สินนี้ว่า จะต้องได้รับรองจากสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินด้วย อีกทั้งการประเมินในส่วนของตลาดหลักทรัพย์ ซึ่งนักประเมินราคาทรัพย์สินก็จะมาเกี่ยวข้องกับ การประเมินราคาทรัพย์สินของบริษัทจำกัด บริษัทมหาชนจำกัด หรือนิติบุคคลที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้น ในกรณีที่เกี่ยวข้องกับการออกและเสนอขายหลักทรัพย์ต่อประชาชน ซึ่งวางหลักเกณฑ์ว่าผู้ประเมินราคาดังกล่าวจะต้องได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะ

กรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์³⁷ โดยบุคคลที่จะเข้ามาเป็นผู้ประเมินราคา
หลักทรัพย์สิน สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์กำหนดไว้ ดังนี้³⁸

1. ต้องได้รับความเห็นชอบจากสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย ให้
เป็นบริษัทประเมินค่าทรัพย์สินเพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะในการเปิดเผยข้อมูลต่อประชา
ชน

2. ไม่มีประวัติการกระทำความผิดกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์
หรือกฎเกณฑ์ที่ออกมาตามกฎหมาย ดังกล่าว หรือพฤติกรรมที่ทำให้สำนักงานพิจารณา
ได้ว่าผู้ยื่นความเห็นชอบ มีผู้ยื่นขอความเห็นชอบนั้น มีคุณสมบัติไม่เหมาะที่จะเป็นผู้
ประเมินราคาทรัพย์สินที่ต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณชน

3. มีผู้บริหารและผู้ประเมินราคาหลักที่มีจริยธรรม มีความสามารถ หรือมีประสบ
การณ์ในธุรกิจที่จะดำเนินการ มีความซื่อสัตย์สุจริต มีความตั้งใจที่จะดำเนินธุรกิจอย่าง
ต่อเนื่อง มีความเข้าใจและความรับผิดชอบต่อสาธารณชน และไม่มีลักษณะต้องห้ามดังนี้

3.1 มีประวัติเคยถูกไล่ออก ปลดออก ให้ออก หรือต้องคดีเนื่องจากกระทำทุจริต

3.2 มีประวัติการทำงานอันส่อไปในทางทุจริต

3.3 มีประวัติการบริหารงานหรือการกระทำอื่นใดอันเป็นเหตุให้เกิดการกระทำ
ความผิดตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์หลายครั้ง หรือ
ที่เป็นความผิดอย่างร้ายแรงอันแสดงถึงการขาดความรับผิดชอบต่อความ
รอบคอบในการบริหารงาน หรือมีประวัติการดำเนินงานอื่นที่ทำให้สำนักงาน
พิจารณาได้ว่า มีคุณสมบัติไม่เหมาะสมในการเป็นผู้บริหาร หรือผู้ลงลายมือ
ชื่อในรายงานการประเมินค่าทรัพย์สิน ซึ่งต้องมีความรับผิดชอบต่อสาธารณ
ชน

³⁷ ประกาศเรื่อง การให้ความเห็นชอบผู้ประเมินราคาทรัพย์สิน ที่ อจ.5/2538

³⁸ ประกาศเรื่อง การให้ความเห็นชอบผู้ประเมินราคาทรัพย์สิน ที่ อจ.5/2538 ข้อ 7.

4. ไม่มีประวัติการขาดความรับผิดชอบหรือขาดจรรยาบรรณในการประกอบวิชาชีพเยี่ยงผู้มีวิชาชีพจะพึงกระทำในการประเมินค่าทรัพย์สิน เพื่อวัตถุประสงค์สาธารณะในการเปิดเผยข้อมูลต่อประชาชน

หลักเกณฑ์เหล่านี้ ถือว่าเป็นแนวทางในการแก้ไขข้อขัดข้องเกี่ยวกับเรื่องของการประเมินราคาทรัพย์สิน โดยผู้ประเมินราคาทรัพย์สินอิสระหรือที่เป็นเอกชน โดยสถาบันการเงิน ธนาคารพาณิชย์ หรือตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทย ต่างพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยให้ผู้ประเมินราคาทรัพย์สินเอกชนเหล่านี้ต้องเป็นผู้ที่ได้รับการรับรองจากสมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย ย่อมหมายความว่า บุคคลเหล่านั้นจะต้องเป็นสมาชิกของสมาคมผู้ประเมินราคาทรัพย์สิน และต้องปฏิบัติตามข้อบังคับและข้อกำหนดเกี่ยวกับการควบคุมมาตรฐานวิชาชีพและจรรยาบรรณของสมาชิกด้วย จึงจะได้รับการรับรองดังกล่าว อันถือเป็นทางออกทางหนึ่งทีพอจะช่วยให้องค์กรเหล่านั้นมีนักประเมินราคาทรัพย์สิน มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และมีความรับผิดชอบในวิชาชีพงานประเมินของตนด้วย

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของการประเมินราคาทรัพย์สิน ผู้ประเมินราคาทรัพย์สินที่เป็นอิสระหรือเอกชนเหล่านี้ ยังคงไม่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ คุณสมบัติ หรือมาตรฐาน จรรยาบรรณของวิชาชีพนักประเมินราคาได้ เนื่องจากยังมีได้มีกฎหมายกำหนดเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวนี้ไว้ หากมีแต่การแก้ไขชั่วคราวที่สมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินได้วางหลักเกณฑ์ไว้เท่านั้น เพราะถ้ามีนักประเมินราคาทรัพย์สินใดมิได้ปฏิบัติตามมาตรฐานที่สมาคมผู้ประเมินค่าทรัพย์สินกำหนดไว้ สมาคมผู้ประเมินค่าก็ไม่สามารถจะไปบังคับแต่อย่างใดได้ เพราะหากองค์กรใดยังต้องการให้บุคคลเหล่านั้นทำการประเมินราคาทรัพย์สินต่อไป ก็ย่อมสามารถกระทำได้อยู่เช่นเดิม

3.2 แนวทางแก้ไขข้อจำกัดในการประเมินราคาทรัพย์สิน

จากที่กล่าวมาถึงข้อจำกัดในการประเมินราคาทรัพย์สิน พบว่าปัญหาที่เกิดขึ้นไม่ว่าจะในภาครัฐ หรือภาคเอกชน จะเป็นในเรื่องของความรู้ความสามารถ รวมทั้งความชำนาญของผู้มีหน้าที่ในการประเมินราคาทรัพย์สิน การขาดหน่วยงานที่มารับผิดชอบเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินโดยเฉพาะและตลอดจนอัตราค่าจ้างที่จะใช้ในการปฏิบัติงานนั้นๆ เพราะเนื่องจากมีหลายหน่วยงานทำการประเมินราคาทรัพย์สินในวัตถุประสงค์แตกต่างกันไป จึงมีวิธีคิดหลักเกณฑ์การประเมินที่ต่างกันไป ทำให้ราคาประเมินของทรัพย์สินมีความหลากหลาย ตลอดจนข้อจำกัดเกี่ยวกับนักประเมินราคาทรัพย์สินอิสระ โดยเฉพาะเรื่องของหน้าที่ความรับผิดชอบของผู้ประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งข้อจำกัดเหล่านี้ ล้วนแล้วแต่ก่อให้เกิดปัญหาที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน อันเป็นผลเสียต่อประชาชนและประเทศชาติในที่สุด

ปัจจุบันในประเทศไทย มีการศึกษาวิชาการประเมินราคาทรัพย์สิน อันได้แก่หลักสูตรระดับประโยควิชาชีพชั้นสูง(ปวส.) โดยมีการเปิดสอนที่สถาบันราชชมงคล วิทยาเขตเทคนิคกรุงเทพ และการศึกษาหลักสูตรประกาศนียบัตรทางการประเมินราคาทรัพย์สิน คณะพาณิชยศาสตร์และการบัญชี มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ แต่ปัจจุบันก็ยังคงขาดแคลนนักประเมินราคาทรัพย์สินที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญอยู่เป็นจำนวนมาก

ขณะนี้มีความพยายามที่จะแก้ไขข้อจำกัดดังกล่าวของการประเมินราคาทรัพย์สิน โดยกรมที่ดินเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินขึ้นมา ตั้งแต่สมัยรัฐบาล ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน แต่รัฐบาลในขณะนั้นไม่มีนโยบายเสนอกฎหมายใหม่ ร่างพระราชบัญญัติเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินจึงมิได้มีการเสนอให้พิจารณา³⁹

³⁹ สัมภาษณ์ วันชัย ดันท์สกุล, ผู้อำนวยการสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน, 2 มีนาคม 2541.

ต่อมาในปี พ.ศ. 2537 สมัยรัฐบาล ฯพณฯ ชวน หลีกภัย ก็มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินขึ้นมา ซึ่งมีหลักการและเหตุผลในขณะนั้นคือการประเมินราคาทรัพย์สินมีกฎหมายหลายฉบับให้อำนาจคณะกรรมการและส่วนราชการหลายแห่งทำหน้าที่ประเมินราคาทรัพย์สิน จึงทำให้การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนและไม่เป็นการประหยัดงบประมาณ และโดยที่การประเมินราคาโดยคณะกรรมการและส่วนราชการข้างต้นกระทำโดยวิธีที่แตกต่างกัน มูลค่าของทรัพย์สินที่ประเมินจึงไม่ตรงกับมูลค่าที่แท้จริง ทำให้ราษฎรไม่ได้รับความเป็นธรรมในการชำระภาษี ชำระค่าธรรมเนียมและอากรในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน รวมถึงอดถึงการได้รับเงินค่าทดแทนในกรณีที่มีการจัดซื้อหรือเวนคืนตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จึงสมควรให้มีกฎหมายว่าด้วยการประเมินมูลค่าทรัพย์สินซึ่งหมายความเฉพาะที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเพื่อจัดตั้งหน่วยงานขึ้นทำหน้าที่ประเมินมูลค่าที่แท้จริงและเป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งประเทศ อันจะส่งผลให้ราษฎรและรัฐได้รับความเป็นธรรมและประโยชน์มากขึ้น⁴⁰

ในขณะเดียวกันก็ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. ... และร่างพระราชบัญญัติโอนอำนาจหน้าที่และกิจการบริหารบางส่วนของกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทยไปเป็นของสำนักงานประเมินมูลค่าทรัพย์สิน กระทรวงมหาดไทย พ.ศ. ... โดยร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวเป็นการกำหนดให้สอดคล้องกับร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่จะต้องมียุทธศาสตร์ที่เกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินโดยเฉพาะ รวมทั้งต้องมีอัตราค่าจ้างที่เพียงพอในการจะปฏิบัติหน้าที่ให้ได้มีประสิทธิภาพและรวดเร็วด้วย

⁴⁰ สรุปย่อ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สิน .สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน. กรมที่ดิน 2538.

ขณะนั้นสภาผู้แทนราษฎรได้พิจารณาลงมติรับหลักการและได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการวิสามัญขึ้นพิจารณา และเมื่อพิจารณาแล้วก็ได้มีการแก้ไขถ้อยคำเพียงเล็กน้อย หลังจากนั้นก็เข้าสู่การพิจารณาของวุฒิสภา แต่ก็ได้มีการยุบสภาก่อน ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามจึงตกไป

หลังจากนั้นในปี พ.ศ. 2538 รัฐบาลสมัย ฯพณฯ บรรหาร ศิลปอาชา เข้ามาบริหารราชการแผ่นดินต่อจากรัฐบาลของ ฯพณฯ ชวน หลีกภัย กระทรวงมหาดไทยก็ได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สิน พ.ศ. ... ขึ้นอีกครั้งหนึ่ง ด้วยเหตุผลที่ว่าในปัจจุบันมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ประเมินมูลค่าทรัพย์สิน คือที่ดินและโรงเรือนอยู่หลายหน่วยงานตามกฎหมายหลายฉบับ ซึ่งมีเจตนารมณ์ในการกำหนดราคาประเมินไว้ด้วยวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกัน อีกทั้งราคาประเมินซึ่งแต่ละหน่วยงานต่างกำหนดขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ของตนนั้น มีราคาแตกต่างกันไป ประชาชนผู้เกี่ยวข้องจึงเกิดความสับสนและรู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม จึงเห็นสมควรกำหนดให้มีหน่วยงานกำหนดราคาประเมินเพียงหน่วยงานเดียว โดยกำหนดให้ถูกต้องตามหลักวิชาการและข้อเท็จจริง เพื่อให้เป็นมาตรฐานสำหรับให้หน่วยงานอื่นนำไปใช้ ซึ่งจะก่อให้เกิดประโยชน์คือทำให้รัฐสามารถจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆได้ถูกต้องและเป็นธรรม อีกทั้งประชาชนก็จะเกิดความรู้สึกว่าได้รับความเป็นธรรม เพราะราคาประเมินมีเพียงราคาเดียว และกำหนดโดยหน่วยงานกลางที่มีไซ้เป็นผู้เรียกเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม และนอกจากนี้ราคาประเมินที่กำหนดขึ้นโดยถูกต้องเป็นมาตรฐานจะเป็นมาตรการในการป้องกันการบิดราคาและการเก็งกำไรด้านธุรกิจที่ดินได้อย่างดียิ่ง เพราะฝ่ายเจ้าของที่ดินเมื่อรู้มูลค่าหรือราคาแท้จริงของที่ดินของตนเองแล้ว ก็จะไม่ถูกหลอกให้ขายในราคาที่ต่ำ รวมตลอดถึงการแก้ปัญหาเกี่ยวกับการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งจะทำให้ผู้ถูกเวนคืนทราบข้อมูลหรือมูลค่าที่แท้จริง ทำให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนด้วย

ในการเสนอร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สิน พ.ศ. ... ดังกล่าว เมื่อมีการเสนอต่อคณะรัฐมนตรี ก็มีการพิจารณาและศึกษาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าว และมีการแก้ไขเกี่ยวกับเรื่องการตรวจสอบขององค์การ และการดำเนินงานและการใช้บัญชีประเมินมูลค่าทรัพย์สินในหน่วยงานอื่นๆ จึงได้มีการนำกลับไปแก้ไข

ต่อมาในรัฐบาลสมัย ฯพณฯ พลเอกชวลิต ยงใจยุทธ มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สิน พ.ศ. ... เข้าไปในคณะรัฐมนตรี หลังจากที่มีการแก้ไขเกี่ยวกับเนื้อหาในร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเดิมในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ บรรหาร ศิลปอาชา แต่เนื่องจากเกิดความผิดพลาด โดยมีการเสนอร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สิน พ.ศ. ... ที่มีการแก้ไขในสมัยรัฐบาล ฯพณฯ ชวน หลีกภัย แทนที่จะเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับที่มีการแก้ไขในสมัย ฯพณฯ บรรหาร ศิลปอาชา ทำให้เกิดความสับสน สุดท้าย สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน จึงได้ถอนร่างพระราชบัญญัติฉบับนั้นออกมาก่อน เพื่อไม่ให้เกิดความสับสนในขณะที่มีการศึกษาในคณะรัฐมนตรี

หลังจากที่มีการถอนร่างพระราชบัญญัติฉบับดังกล่าวออกมาแล้ว สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินก็ยังมิได้เสนอกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินเข้าไปอีก กอปรกับในขณะนี้เกิดภาวะปัญหาทางเศรษฐกิจ รัฐบาลจึงมีนโยบายโดยมติของคณะรัฐมนตรี มิให้ขยายหน่วยงาน เนื่องจากจะเป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณ ดังนั้นขณะนี้ สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินจึงมิได้ทำการเสนอร่างกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินแต่อย่างใด⁴¹

⁴¹ สัมภาษณ์ วันชัย ตันท์สกุล, ผู้อำนวยการสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน, 2 มีนาคม

ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สิน พ.ศ. ... ที่จัดเสนอโดยสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย เป็นกฎหมายที่เสนอมารื้อแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน โดยเนื้อหาของร่างพระราชบัญญัตินี้แบ่งส่วนพิจารณาออกเป็น 7 หมวด มีทั้งหมด 49 มาตรา พิจารณาได้ดังนี้

หมวดที่ 1 เป็นเรื่องการจัดตั้งหน่วยงานระดับกรม ใช้ชื่อสำนักงานประเมินมูลค่าทรัพย์สิน (สพท.) และการจัดตั้ง สพท. จังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ของหน่วย

หมวดที่ 2 เป็นเรื่องของคณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน อำนาจหน้าที่วาระการดำรงตำแหน่งของกรรมการ การดำเนินการประชุม

หมวดที่ 3 เป็นเรื่องของการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน การจัดทำทะเบียนและการประกาศมูลค่าทรัพย์สิน

หมวดที่ 4 เป็นเรื่องของการคัดค้านการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและการอุทธรณ์ราคาประเมิน

หมวดที่ 5 เป็นเรื่องขอการจัดทำบัญชีประเมินมูลค่าทรัพย์สิน

หมวดที่ 6 เป็นเรื่องของการประเมินมูลค่าทรัพย์สินกรณีพิเศษ ซึ่งได้แก่การประเมินราคาเพื่อการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และการประเมินเพื่อให้ส่วนราชการใช้ประกอบการซื้อขายหรือแลกเปลี่ยนทรัพย์สิน

หมวดที่ 7 เป็นเรื่องของบทกำหนดโทษ

การเสนอกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สิน ตามที่สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สินเสนอขึ้นมานั้น การดำเนินการกำหนดราคาประเมินทรัพย์สินและการใช้บัญชีประเมินมูลค่าทรัพย์สินตามร่างพระราชบัญญัตินี้ มีสาระสำคัญ คือ⁴²

⁴² สรุปย่อ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สิน, สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย, 2538.

1. เมื่อทางราชการเห็นสมควรหรือพร้อมที่จะทำการประเมินมูลค่าทรัพย์สินในท้องที่จังหวัดใดให้รัฐมนตรีประกาศเขตสำรวจประเมินมูลค่าทรัพย์สินและจัดทำทะเบียนประเมินมูลค่าทรัพย์สินในราชกิจจานุเบกษาพร้อมกับการจัดตั้งสำนักงานประเมินมูลค่าจังหวัด

2. สำนักงานประเมินมูลค่าทรัพย์สินจังหวัด จะกำหนดวันเริ่มต้นของการสำรวจและปิดประกาศให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองทราบก่อนวันเริ่มสำรวจ

3. เมื่อสำรวจจัดทำทะเบียนและประเมินมูลค่าทรัพย์สินในท้องที่ใดเสร็จแล้ว ให้ท้องที่นั้นเป็นเขตประเมินมูลค่าทรัพย์สินโดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและประกาศใช้บัญชีประเมินมูลค่าทรัพย์สิน

4. สำนักงานประเมินมูลค่าทรัพย์สินจะเป็นฝ่ายจัดทำบัญชีประเมินมูลค่าทรัพย์สินส่งให้สำนักงานจัดเก็บภาษี เพื่อนำไปใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษีที่ต้องใช้การประเมินมูลค่าทรัพย์สิน

5. สำนักงานจัดเก็บภาษีจะต้องใช้มูลค่าทรัพย์สินตามบัญชีดังกล่าว เป็นฐานในการจัดเก็บภาษีหรือค่าธรรมเนียม แต่ก็อาจจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นก็ได้เมื่อเห็นว่าเป็นประโยชน์แก่ทางราชการหรือเศรษฐกิจของประเทศ

6. ในส่วนของเจ้าของทรัพย์สินที่ไม่เห็นพ้องกับราคาประเมินที่กำหนด ยังมีสิทธิที่จะคัดค้านการประเมินมูลค่าทรัพย์สินต่อคณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินได้ภายใน 90 วันนับแต่วันที่มีการประกาศมูลค่าทรัพย์สิน และหากยังไม่พอใจคำสั่งของคณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินก็ให้มีสิทธิอุทธรณ์ต่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ได้ภายในสิบห้าวันนับแต่วันทราบคำสั่งดังกล่าว หากไม่มีการอุทธรณ์ในเวลาดังกล่าวให้ถือว่าคำสั่งนั้นเป็นที่สุด เมื่อคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ตามร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ได้รับคำอุทธรณ์แล้ว คณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์จะต้องพิจารณาสั่งการให้แล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับอุทธรณ์ แต่อาจขยายเวลาในการพิจารณาได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินสิบห้าวัน และหากผู้อุทธรณ์ยังไม่พอใจคำวินิจฉัยของคณะกรรมการวินิจฉัยอุทธรณ์ ผู้อุทธรณ์มีสิทธิฟ้องคดีต่อศาลได้ภายใน 60 วันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งคำวินิจฉัย

ดังนั้น แนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อขัดข้องของกรณีการประเมินราคาที่เกิดขึ้น จากที่กล่าวมาแล้ว คือ มีความจำเป็นต้องมีกฎหมายมารองรับให้มีหน่วยงานที่รับผิดชอบ เกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินโดยตรง ซึ่งในส่วนนี้ ปัจจุบันยังไม่มี และผลของการ ที่ไม่มีกฎหมายมารองรับเกี่ยวกับอำนาจหน้าที่ ความรับผิดชอบในการประเมินราคาทรัพย์สิน ทำให้การประเมินราคาทรัพย์สินในปัจจุบัน มีหลายหน่วยงานรับผิดชอบ มีวิธีการแตก ต่างกันไป ดังที่กล่าวมาข้างต้น การมีกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินราคาทรัพย์สินมารอง รับหน่วยงาน นอกจากจะเป็นผลดีแก่รัฐแล้ว ยังก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่สังคมและ ประชาชนในที่สุดด้วย