

การศึกษาวิเคราะห์และยกร่างกฎหมาย ประกอบร่างพระราชบัญญัติการประเมิน มูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.*

สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์**

บทคัดย่อ

ในการยกร่างหลักเกณฑ์และวิธีการในกฎหมายลำดับรองเพื่อรองรับการบังคับใช้ร่างกฎหมายระดับพระราชบัญญัติว่าด้วยการประเมินมูลค่าทรัพย์สินสำหรับการจัดเก็บภาษีอากรหรือเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานอื่นของรัฐ กระทรวงการคลังอาจเตรียมการดำเนินการได้ โดยใช้วิธีการศึกษาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับหลักกฎหมายต่างประเทศ ในงานศึกษานี้มีข้อเสนอให้มีการกำหนดมาตรฐานในการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน โดยใช้วิธีเปรียบเทียบราคาตลาดสำหรับการประเมินมูลค่าที่ดิน ใช้วิธีต้นทุนสำหรับสิ่งปลูกสร้างโดยทั่วไป และใช้วิธีรายได้สำหรับอาคารชุด ส่วนทรัพย์สินอื่น ๆ ให้ใช้วิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเป็นการเฉพาะราย เพื่อให้ได้มูลค่าประเมินทรัพย์สินที่สอดคล้องกับความเป็นจริง

คำสำคัญ: ประเมินมูลค่าทรัพย์สิน กฎหมายประกอบร่างพระราชบัญญัติ

* A Study of Drafting Subordinate Legislation under the Draft Appraisal for Public Purposes Act

บทความวิจัยจากรายงานการศึกษาวิเคราะห์และยกร่างกฎหมายประกอบร่างพระราชบัญญัติการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. เสนอกรมธนารักษ์ โดย สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (สมเกียรติ วรปัญญาอนันต์ หัวหน้าโครงการ), 11 สิงหาคม 2553.

** Somkiat Worapunyaanun

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ประจำคณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์



Abstract

This article explores how the Ministry of Finance can make subordinate legislation, developed under a draft act to improve the property appraisal for tax purposes as well as public purposes, with comparative study research. In particular, for the current research, the valuation methods employed by valuers should follow Market Approach for lands, Cost Approach for buildings in general and Income Approach for condominiums, which could contribute to accurate valuations. Other properties should take place by special valuations.

Keywords: appraisal, subordinate legislation

ภายหลังจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อเดือนตุลาคม 2545 ทำให้กรมธนารักษ์ได้รับโอน บรรดากิจการและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินมาจากกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 แต่เนื่องจากตัวบทกฎหมายตลอดจนหลักเกณฑ์วิธีการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน มิได้มีการเปลี่ยนแปลง และยังคงกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดินเช่นเดิม ซึ่งไม่สะดวกในการที่จะปรับปรุงเปลี่ยนแปลงหรือดำเนินนโยบายในการพัฒนาระบบการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน เท่าที่ควร ประกอบกับกระทรวงการคลังได้เล็งเห็นถึงบทบาทหน้าที่และความสำคัญในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของภาคเอกชน ซึ่งมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจของประเทศ จึงมีนโยบายที่จะจัดระเบียบและกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สินในประเทศไทยให้เป็นไปตามมาตรฐานการประเมินมูลค่าทรัพย์สินตามหลักสากลและอยู่ภายใต้ระบบการควบคุมจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเดียวกัน กรมธนารักษ์จึงได้ดำเนินการยกร่างกฎหมายแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. โดยให้มีบทบัญญัติว่าด้วยการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของรัฐและการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สินของภาคเอกชน รวมไว้ด้วยกันในพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ แต่ในขั้นตอนการพิจารณากฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ได้พิจารณาเห็นสมควรให้แยกกฎหมายที่เกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินออกเป็นสองฉบับ คือร่างพระราชบัญญัติการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.¹ และร่างพระราชบัญญัติการประกอบวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สิน พ.ศ. ซึ่งในขณะที่ทำการศึกษาวิจัย ร่างกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าวได้ดำเนินการยกร่างและผ่านการตรวจพิจารณาของคณะกรรมการกฤษฎีกา (คณะพิเศษ) แล้ว อยู่ระหว่างการดำเนินการของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาเพื่อจัดทำเป็นเรื่องเสร็จ ก่อนเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาเพื่อออกใช้บังคับเป็นกฎหมายต่อไป

โดยที่โครงสร้างกฎหมายของร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว เป็นการกำหนดบทบาทและภาระหน้าที่ของกรมธนารักษ์ เกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินในภาครัฐให้มีขอบเขตกว้างขวางขึ้น รวมทั้งกระบวนการประเมินมูลค่าทรัพย์สินได้กำหนดขั้นตอนการจัดทำให้แล้วเสร็จในระดับจังหวัด โดยมีระบบการตรวจสอบ การคัดค้านเพื่อทบทวน และการอุทธรณ์ของประชาชน ซึ่งรายละเอียดในการปฏิบัติต่าง ๆ จำนวนมาก กำหนดให้ออกเป็นกฎหมายลำดับรองประเภทกฎกระทรวง และระเบียบของคณะกรรมการ เป็นต้น ซึ่งส่วนใหญ่เป็นแนวทางปฏิบัติที่จะต้องกำหนดขึ้นใหม่ รวมทั้งต้องเตรียมการอย่างรอบคอบ เพื่อให้การบังคับใช้ตามร่างพระราชบัญญัติการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ กับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่กำหนดในประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งจะต้องถูกยกเลิก มีการเปลี่ยนถ่ายอำนาจหน้าที่ได้อย่างเรียบร้อยในการบังคับและปฏิบัติเพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อประชาชน นอกจากนี้ ร่างพระราชบัญญัติการประกอบวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สิน เป็นกฎหมายที่กำหนดกรอบ แนวคิด และอำนาจหน้าที่ของกรมธนารักษ์ขึ้นมาใหม่ทั้งหมด เนื่องจากเดิมการประกอบวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สินเป็น

¹ สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2561, จาก http://www.treasury.go.th/ewt_dl_link.php?nid=32770



อาชีพอิสระ มิได้มีกฎหมายควบคุมการประกอบอาชีพเป็นการเฉพาะเหมือนวิศวกรหรือสถาปนิก ดังนั้น รายละเอียดในการควบคุมดูแลต่าง ๆ จะถูกกำหนดให้ออกเป็นกฎหมายลำดับรองประเภท กฎกระทรวงและระเบียบคณะกรรมการต่าง ๆ ไม่น้อยกว่า 15 ฉบับ เช่น การกำหนดหน่วยงานขึ้น รับผิดชอบ การรับสมัคร การทดสอบความรู้ การฝึกอบรมและพัฒนา การออกใบอนุญาต การขึ้น ทะเบียน การควบคุมตรวจสอบและลงโทษ เป็นต้น ซึ่งเป็นเรื่องที่ต้องทำการศึกษาวิเคราะห์เพื่อหา รูปแบบที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทย

ฉะนั้น กรมธนารักษ์ในฐานะหน่วยงานที่จะต้องรับผิดชอบดำเนินการตามร่าง พระราชบัญญัติทั้งสองฉบับ จึงต้องเตรียมความพร้อมด้านต่าง ๆ ไว้ล่วงหน้า เพื่รองรับการ ปฏิบัติการได้อย่างถูกต้อง เหมาะสม และราบรื่น เมื่อร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าวมีผลใช้ บังคับ แต่กรมธนารักษ์ขาดแคลนผู้มีความรู้ความชำนาญเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อ วัตถุประสงค์อื่น ๆ ที่นอกเหนือจากการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน และการร่างกฎหมาย รวมทั้งขาดความรู้ความชำนาญในประเด็นเรื่องการ ควบคุมวิชาชีพ ซึ่งมีรายละเอียดมากและต้องอาศัยข้อมูล ความรู้ ตลอดจนวิธีการของประเทศต่าง ๆ เพื่อศึกษาเปรียบเทียบสำหรับการยกร่างระเบียบ หลักเกณฑ์ต่าง ๆ ที่จะต้องออกเป็นกฎกระทรวง และระเบียบของคณะกรรมการ ตามร่างพระราชบัญญัติทั้งสองฉบับดังกล่าว จึงจำเป็นต้องจัดจ้าง คณะผู้ศึกษาเข้ามาช่วยดำเนินการ

ในการศึกษาวิจัยดังกล่าว คณะผู้ศึกษาได้นำเสนอในประเด็นดังต่อไปนี้

1. กฎหมายการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐในต่างประเทศ
2. กฎหมายเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินภาครัฐในประเทศไทย
3. หลักการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐตามร่างพระราชบัญญัติการ ประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.
4. ร่างกฎหมายลำดับรองของร่างพระราชบัญญัติการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ แห่งรัฐ พ.ศ.

1. กฎหมายการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ ในต่างประเทศ

ในการศึกษาวิจัยเรื่องนี้ คณะผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาหลักเกณฑ์ตามกฎหมายในประเทศ ต่าง ๆ ทั้งที่มีหลักเกณฑ์การประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ได้มาตรฐานเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไป โดย สามารถพิจารณาประกอบถึงแนวทางที่หลากหลายและเป็นที่ยอมรับเพื่อประโยชน์ในการศึกษา เปรียบเทียบและเลือกปรับใช้โดยสามารถหาแนวทางที่เหมาะสมกับบริบทของประเทศไทยต่อไปได้ ด้วย รวมทั้งประเทศในภูมิภาคใกล้เคียงซึ่งมีบริบทในการพัฒนาประเทศใกล้เคียงกับประเทศไทย รวมสี่ประเทศดังนี้

- ประเทศฝรั่งเศส เป็นประเทศในระบบชีวิตรัสการที่มีการพัฒนาระบบการประเมินมูลค่าทรัพย์สินโดยโนตารีและผู้ประกอบวิชาชีพอื่น ๆ ที่มีคุณภาพและสอดคล้องกับลักษณะของทรัพย์สินแต่ละประเภท

- ประเทศสหรัฐอเมริกา เป็นประเทศที่มีหลักการประเมินมูลค่าทรัพย์สินในระดับที่ได้รับการยอมรับมากที่สุด

- ประเทศแคนาดา เป็นประเทศในระบบคอมมอนลอว์ที่มีรูปแบบที่หลากหลายตามกฎหมายของแต่ละรัฐในแบบสหพันธรัฐ มีประโยชน์ในการนำมาศึกษาเปรียบเทียบกับอีกทางหนึ่ง

- ประเทศมาเลเซีย เป็นประเทศในภูมิภาคใกล้เคียงซึ่งมีบริบทในการพัฒนาประเทศใกล้เคียงกับประเทศไทย สามารถนำมาพิจารณาเปรียบเทียบได้ว่าหากรัฐจะดำเนินการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในด้านต่าง ๆ จะสามารถดำเนินการในรูปแบบใดได้บ้าง

1.1 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐในประเทศฝรั่งเศส

1.1.1 การประเมินมูลค่าทรัพย์สินสำหรับการกำหนดค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม

หลักสำคัญที่กฎหมายฝรั่งเศสกำหนดในเรื่องการประเมินมูลค่าทรัพย์สินสำหรับการกำหนดค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับทรัพย์สิน เป็นไปตามประมวลกฎหมายภาษี มาตรา 638, 683, 684, 725, 761, 764, 851 ซึ่งกำหนดให้ผู้นิติภาษีเป็นผู้ประเมินมูลค่าและเป็นผู้แจ้งรายละเอียดเอง แต่เจ้าหน้าที่ของจังหวัดจะเป็นผู้มีหน้าที่ตรวจสอบว่าการประเมินมูลค่าทรัพย์สินถูกต้องหรือไม่ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาภาษี (Livre des procédures fiscales) มาตรา L45

หากผู้นิติภาษีปฏิเสธการแก้ไขของเจ้าหน้าที่ ให้ยื่นเรื่องให้คณะกรรมการภาษีระดับต่าง ๆ เป็นผู้พิจารณาวินิจฉัยต่อไปตามมาตรา L59 ดังนี้

- (1) ในกรณีทั่วไป ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการภาษีระดับจังหวัดพิจารณา
- (2) ในกรณีมูลค่าทรัพย์สินมีจำนวนสูงตามบทบัญญัติมาตรา 1651 H แห่งประมวลกฎหมายภาษี ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการภาษีระดับชาติพิจารณา
- (3) ในกรณีสามารถใกล้เคียงได้ ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการใกล้เคียงระดับจังหวัดพิจารณาตามมาตรา 667 แห่งประมวลกฎหมายภาษี

สถิติการอุทธรณ์การประเมินภาษีของประเทศฝรั่งเศส มีจำนวนน้อยกว่าร้อยละ 2 ของการแก้ไขของเจ้าหน้าที่ เนื่องจากใช้ระบบที่กำหนดให้ผู้นิติภาษีเป็นผู้ประเมินมูลค่าและเป็นผู้แจ้งรายละเอียดเอง



1.1.2 สิทธิการเช่า

มาตรา 1518 แห่งประมวลกฎหมายภาษี กำหนดว่าระหว่างรอฟผลการประเมินใหม่ทั่วประเทศ² ให้นำฐานภาษีสิทธิการเช่ามาปรับตามค่าสัมประสิทธิ์ที่ประกาศใช้ทุก 3 ปี ค่าสัมประสิทธิ์ดังกล่าวให้กำหนดตามเขตการเกษตรสำหรับพื้นที่การเกษตรที่จังหวัดกำหนดตามประเภทและชนิดของการเกษตร และกำหนดตามเขตภูมิศาสตร์และตามสภาพหรือลักษณะของทรัพย์สินสำหรับสิ่งปลูกสร้าง

ให้อธิบดีกรมภาษีประกาศกำหนดค่าสัมประสิทธิ์สำหรับภาษีสิทธิการเช่าโดยคำแนะนำของคณะกรรมการที่ปรึกษาการประเมินมูลค่าที่ดินระดับจังหวัดซึ่งแต่งตั้งโดยประกาศกระทรวงการคลัง คณะกรรมการที่ปรึกษาดังกล่าวประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้เสียภาษี

ประกาศกรมภาษีกำหนดค่าสัมประสิทธิ์สำหรับภาษีสิทธิการเช่านี้ ให้ส่งให้นายกเทศมนตรีและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัดเพื่อปิดประกาศมีกำหนด 30 วัน เพื่อเปิดโอกาสให้มีการคัดค้าน ในกรณีที่มีการคัดค้าน ให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการตามมาตรา 1651 พิจารณาวินิจฉัย คำวินิจฉัยของคณะกรรมการดังกล่าวให้เป็นที่สุด

1.1.3 พื้นที่เกษตรกรรม

ประมวลกฎหมายฉบับใหม่ กำหนดให้ใช้มูลค่าการผลิตแท้จริง โดยพิจารณาจากปริมาณผลผลิต และในมาตรา R.123-2 กำหนดให้แบ่งออกเป็น 3 ประเภท ได้แก่

- ที่ดินอุดมสมบูรณ์
- ที่ดินขาดความอุดมสมบูรณ์แต่พัฒนาได้
- ที่ดินไม่อุดมสมบูรณ์

ตามประมวลกฎหมายวิธีพิจารณาภาษี มาตรา L1 ให้คณะกรรมการภาษีทางตรงจังหวัดเกี่ยวกับมูลค่าธุรกิจพิจารณากำหนดรายได้การเกษตรเป็นการเหมาะสมตามหลักเกณฑ์ในมาตรา 64

มาตรา L2 เมื่อคณะกรรมการภาษีทางตรงจังหวัดเกี่ยวกับมูลค่าธุรกิจพิจารณา กำหนดรายได้การเกษตรเป็นการเหมาะสมประกาศกำหนดมูลค่าธุรกิจการเกษตรตามมาตรา L1 แล้ว ให้แจ้งแก่สมาพันธ์การเกษตรจังหวัด ซึ่งมีสิทธิอุทธรณ์ คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อคณะกรรมการกลางภาษีทางตรงได้ตามมาตรา 1652 แห่งประมวลกฎหมายภาษี

² การประเมินมูลค่าสิ่งปลูกสร้างทั่วประเทศครั้งสุดท้ายกระทำเมื่อ ค.ศ. 1970 ส่วนการประเมินมูลค่าที่ดินไม่รวมสิ่งปลูกสร้างได้กระทำรายแปลงทั่วประเทศไว้ครั้งสุดท้ายเมื่อ ค.ศ. 1961

1.1.4 หลักประกันคุ้มครองสิทธิของผู้เสียภาษี : คณะกรรมการไกล่เกลี่ยจังหวัด

มาตรา 1653 A แห่งประมวลกฎหมายภาษีกำหนดให้มีคณะกรรมการไกล่เกลี่ยจังหวัดในทุกจังหวัดประกอบด้วยกรรมการจำนวน 9 คนดังนี้

- ผู้พิพากษาหนึ่งคนซึ่งแต่งตั้งโดยประกาศกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานกรรมการ
- อธิบดีกรมภาษีหรือผู้แทน
- ข้าราชการกรมภาษี 3 คน
- โนตารีหนึ่งคนซึ่งแต่งตั้งโดยสภาโนตารีจังหวัด
- ผู้แทนผู้เสียภาษี 3 คน ได้แก่ บุคคลที่เสนอชื่อโดยสภาหอการค้าจังหวัด สมาพันธ์เกษตรกรจังหวัด และสภาวิชาชีพผู้ให้เข้าทรัพย์สินจังหวัด แห่งละหนึ่งคน

ให้ผู้ตรวจราชการกรมภาษีทำหน้าที่เลขานุการคณะกรรมการและเข้าร่วมประชุมโดยมีสิทธิออกเสียงในเชิงปรึกษาแนะนำเท่านั้น

1.2 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐในประเทศสหรัฐอเมริกา

โดยที่รูปแบบการปกครองและการออกกฎหมายของประเทศสหรัฐอเมริกานั้นมีลักษณะเป็นแบบรัฐรวม ดังนั้นในแต่ละรัฐสามารถออกกฎหมายเป็นของตัวเองในแต่ละรัฐได้ พร้อมกับมีกฎหมายสูงสุดของประเทศที่กฎหมายอื่น ๆ จะขัดด้วยไม่ได้ กฎหมายในแต่ละรัฐมีอำนาจที่จะควบคุมคนที่อยู่ในรัฐนั้น ๆ ไว้สำหรับดูแลประชาชนภายใน แต่หลักสำคัญต้องไม่ขัดกับอำนาจการปกครองส่วนรวมที่รัฐบาลกลางนั้นกำหนดขึ้นมา มีรัฐทั้งสิ้น 50 รัฐ

สำหรับกฎหมายในส่วนของการประเมินมูลค่าทรัพย์สินซึ่งเป็นกฎหมายท้องถิ่นในแต่ละรัฐนั้นโดยโครงสร้างของตัวบทกฎหมาย หลักเกณฑ์ต่าง ๆ รวมไปถึงการควบคุมและกำกับดูแลงานประเมินมูลค่าทรัพย์สินของแต่ละรัฐนั้น จะเน้นสำหรับการประเมินเพื่อจัดเก็บภาษี (Property Tax) และมีการออกกฎหมายควบคุมโดยเฉพาะสำหรับผู้ประเมินมูลค่าทรัพย์สิน (Property Appraiser) ซึ่งอำนาจในการควบคุม และกำกับดูแลนั้น ในแต่ละรัฐสามารถออกใบอนุญาต (License) หรือใบอนุญาตประกอบวิชาชีพการประเมินราคา (Certified) ได้เอง แต่ในแต่ละรัฐก็จะมีคณะกรรมการพิจารณาการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของรัฐ (State Real Property Appraisal Board) เป็นผู้ที่กำกับดูแล และควบคุมให้ผู้ประเมิน (Appraiser) นั้นปฏิบัติตามกฎหมาย หรือหลักเกณฑ์และระเบียบต่าง ๆ ของการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของแต่ละรัฐนั้น



1.3 รูปแบบโครงสร้างองค์กรเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐในประเทศแคนาดา

โดยที่รูปแบบการปกครองของประเทศแคนาดาเป็นแบบสหพันธรัฐ สามารถศึกษาโดยพิจารณาจากที่ปรากฏในบางรัฐในลักษณะเป็นรัฐตัวแทนได้ ซึ่งผู้เขียนได้ทำการศึกษารณด้วยจากรัฐออนตาริโอและรัฐนิวบรันสวิก ของประเทศแคนาดา

1.3.1 รัฐออนตาริโอ

ในประวัติศาสตร์การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินของแคนาดา ช่วงแรกใช้อัตราภาษีเดียวกันทั่วประเทศ

ปี 1849 มีการโอนอำนาจการประเมินมูลค่าทรัพย์สินไปยังองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แต่ละแห่งใช้วิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่หลากหลายอย่างมาก มีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่ไม่เป็นระบบเดียวกัน

ในปี 1963 รัฐบาลของรัฐออนตาริโอแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่งเพื่อศึกษาและหาแนวทางแก้ไขปัญหาการขาดระบบการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ชัดเจนและเป็นระบบเดียวกัน ซึ่งคณะกรรมการดังกล่าวเสนอให้จัดระบบใหม่เพื่อสร้างความเป็นธรรมในระบบประเมินมูลค่าทรัพย์สิน

ช่วงระหว่างปี 1970 – 1997 มีการนำระบบการประเมินตามหลักมูลค่าตลาดมาใช้ตามหลักความสมัครใจของแต่ละองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การประเมินจึงยังคงความแตกต่างกันอย่างมากเช่นเดิม นำไปสู่การประกาศใช้ Fair Municipal Finance Act, 1997

ในวันที่ 31 ธันวาคม ค.ศ. 1998 โดยผลของ Ontario Property Assessment Corporation Act, 1997 รัฐออนตาริโอ ได้โอนอำนาจหน้าที่ในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินจากกระทรวงการคลังไปสู่ “บริษัทประเมินมูลค่าทรัพย์สินออนตาริโอ (Ontario Property Assessment Corporation)” ซึ่งมีสถานะเป็นองค์กรมหาชน

ต่อมาได้มีการแก้ไข Ontario Property Assessment Corporation Act ในปี ค.ศ. 2001 เปลี่ยนองค์ประกอบคณะกรรมการอำนาจการของหน่วยงานประเมินมูลค่าทรัพย์สินและเปลี่ยนชื่อเป็น “บริษัทประเมินมูลค่าทรัพย์สินท้องถิ่น (Municipal Property Assessment Corporation - MPAC)” โดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทุกแห่งในรัฐออนตาริโอเป็นสมาชิกของบริษัทประเมินมูลค่าทรัพย์สินท้องถิ่น นิติบุคคลดังกล่าวไม่มีวัตถุประสงค์ในการหากำไรเป็นหน่วยงานให้บริการสาธารณะในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินอย่างต่อเนื่องและถูกต้องแก่เจ้าของผู้ทรงสิทธิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รัฐบาล และภาคธุรกิจ

บริษัทประเมินมูลค่าทรัพย์สินท้องถิ่นรับผิดชอบต่อมหาชน โดยผ่านทาง คณะกรรมการอำนวยการของบริษัทประกอบด้วยกรรมการ 15 คน ได้แก่ ผู้แทนจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำนวน 8 คน ผู้แทนประชาชนผู้เสียภาษีจำนวน 5 คน และผู้แทนภาครัฐจำนวน 2 คน ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการดังกล่าว

บริษัทประเมินมูลค่าทรัพย์สินท้องถิ่นจัดให้มีระบบการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งรัฐ โดยใช้หลัก current value assessment (CVA) ตามที่บัญญัติไว้ในกฎหมายประเมินมูลค่าทรัพย์สิน (Assessment Act) บริษัทให้บริการด้านต่าง ๆ แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในรัฐออนตาริโอ รวมทั้งการเตรียมบัญชีประเมินมูลค่าประจำปีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการคำนวณภาษีทรัพย์สิน

ในปัจจุบัน บริษัทประเมินมูลค่าทรัพย์สินท้องถิ่นรับผิดชอบการประเมินมูลค่าทรัพย์สินประมาณ 4.7 ล้านรายการในรัฐออนตาริโอ

บริษัทประเมินมูลค่าทรัพย์สินท้องถิ่นมีสำนักงานสาขาทั่วรัฐออนตาริโอจำนวน 33 สาขา

รูปแบบโครงสร้างองค์กรเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของรัฐออนตาริโอ มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน 4 องค์กรดังนี้

1. กระทรวงการคลัง เป็นตัวแทนของรัฐบาลประจำรัฐในการกำกับดูแลให้มีการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน
2. บริษัทประเมินมูลค่าทรัพย์สินท้องถิ่น (Municipal Property Assessment Corporation - MPAC) ดำเนินการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและจัดส่งบัญชีให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
3. องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เป็นผู้กำหนดอัตราจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน
4. คณะกรรมการอุทธรณ์การประเมินมูลค่าทรัพย์สิน เป็นผู้พิจารณากรณีการอุทธรณ์การประเมินมูลค่าทรัพย์สิน

1.3.2 รัฐนิวยอร์ก

ในปี 1967 รัฐนิวยอร์กได้ออกกฎหมายขยายบทบาทของรัฐบาลนิวยอร์กในด้านต่าง ๆ และในส่วนที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่ดิน รัฐบาลนิวยอร์กได้แบ่งอำนาจหน้าที่กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

มีการออกพระราชบัญญัติประเมินมูลค่า และพระราชบัญญัติภาษีที่ดิน โดยวางระบบการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและการจัดเก็บภาษีแบบรวมศูนย์ เพื่อประโยชน์ของรัฐบาล สำนักงานจังหวัดและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีกระทรวงบริการนิวยอร์กทำหน้าที่รับผิดชอบการประเมินมูลค่ากระทำเป็นรายปีสำหรับทรัพย์สินทุกรายการเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษี ออกใบรับการเก็บภาษีทั้งที่เป็นภาษีของรัฐบาลและภาษีท้องถิ่น



พระราชบัญญัติภาษีที่ดิน มาตรา 7 (1) บัญญัติให้รัฐมนตรีกระทรวงบริการจัดทำบัญชีประเมินมูลค่าและภาษีที่ดินสำหรับผู้เสียภาษีทุกรายการเป็นรายปี รายละเอียดของรายการต่าง ๆ ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

พระราชบัญญัติภาษีที่ดิน มาตรา 7 (4) บัญญัติให้รัฐมนตรีกระทรวงบริการมีอำนาจแก้ไขการประเมินที่ผิดพลาด ซึ่งอาจเป็นผลมาจากการใช้สิทธิอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรี และมาตรา 10 (1) บัญญัติรับรองสิทธิฟ้องคดีคัดค้านการประเมินต่อศาลได้ต่อไปอีกชั้นหนึ่ง

1.4 กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐในประเทศออสเตรเลีย

แต่ละรัฐประเมินโดยใช้หลักมูลค่าตลาด Valuer-General ทำการประเมินทุก 3 – 4 ปี แตกต่างกันไปตามประเภทการใช้ประโยชน์ของทรัพย์สิน เช่น เกษตรกรรม ที่อยู่อาศัย พาณิชยกรรม อุตสาหกรรม แต่ในเวลาต่อมา เมื่อมีการโต้แย้งความเป็นปัจจุบันของราคาประเมินมากยิ่งขึ้นเรื่อย ๆ ในบางรัฐที่มีความเจริญมา บางรัฐจึงเปลี่ยนมาใช้ระบบการประเมินเป็นรายปีแทน เช่นในรัฐควีนสแลนด์ และรัฐเซาท์ออสเตรเลีย รัฐส่วนใหญ่ในออสเตรเลียใช้ระบบการประเมินมูลค่าแบบกลุ่มมากกว่าการประเมินรายแปลงโดยเฉพาะกรณีที่อยู่อาศัย เหตุผลคือจากปริมาณทรัพย์สินที่จะต้องทำการประเมิน หากจะต้องประเมินเป็นรายแปลงทุกรายการจะไม่สามารถกระทำได้เลย (infeasible) เนื่องจากรัฐจะไม่อาจแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่สูงมากได้เลย ระบบการประเมินรายกลุ่ม (Mass Appraisal) จึงเป็นวิธีเดียวที่เป็นไปได้สำหรับการดำเนินการตามภารกิจที่จะต้องไปกระทำส่วนรายละเอียดในระบบวิธีการประเมินของแต่ละรัฐหากจะมีความแตกต่างกันล้วนมีสาเหตุสำคัญเพียงประการเดียวจากความเป็นมาที่แตกต่างกันในทางประวัติศาสตร์เท่านั้น กล่าวคือจะต้องคำนึงถึงบริบททางสังคมในแต่ละรัฐด้วย³

โดยที่รูปแบบการปกครองของประเทศออสเตรเลียเป็นแบบสหพันธรัฐ รัฐแต่ละรัฐสามารถออกกฎหมายของแต่ละรัฐได้ แต่ทุกรัฐกำหนดให้การประเมินมูลค่าทรัพย์สินเป็นอำนาจของอธิบดีกรมประเมินมูลค่าทรัพย์สิน (Valuer-General) สามารถศึกษาโดยพิจารณาจากที่ปรากฏในบางรัฐในลักษณะเป็นรัฐตัวแทนได้ ซึ่งคณะผู้ศึกษาได้ทำการศึกษากรณีตัวอย่างจากรัฐนิวเซาท์เวลส์ และรัฐเซาท์ออสเตรเลีย

1. รัฐนิวเซาท์เวลส์

ตามกฎหมายการประเมินมูลค่าที่ดิน ค.ศ. 1916 การประเมินมูลค่าที่ดินกระทำโดยสำนักงานบริหารที่ดินและทรัพย์สิน แต่จะมีผลเฉพาะมูลค่าที่ดินเท่านั้น ไม่รวมถึงสิ่งปลูกสร้างด้วยมูลค่าที่ดินที่ประเมินจึงมิได้สะท้อนราคาซื้อขายแท้จริงของทรัพย์สิน ส่วนการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและการจัดทำบัญชีประเมินมูลค่าทรัพย์สินเป็นอำนาจของอธิบดีกรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน

³ John MacFarlane, “Statutory Residential Land Valuation and Mass Appraisal in Australia”, *Ninth Annual Pacific Rim Real Estate Society Conference*, Brisbane (January 2003).

ที่ดินส่วนใหญ่ในรัฐนิวเซาท์เวลส์ประเมินเป็นกลุ่มพร้อม ๆ กันหลายแปลง มิได้ประเมินเป็นรายแปลง หากที่ดินหลายแปลงมีลักษณะคล้ายคลึงกันก็ให้ประเมินในลักษณะเดียวกัน เว้นแต่กรณีการประเมินเป็นกลุ่มไม่เหมาะสม ให้ทำการประเมินรายแปลง

ก่อนการประเมิน ให้ผู้ประเมินทำการตรวจสอบและวิเคราะห์การซื้อขายทั้งหมดในเขตนั้น และวิเคราะห์สถานะตลาดอสังหาริมทรัพย์ แล้วทำการประเมินมูลค่าที่ดินโดยใช้ระบบตัวแทนทรัพย์สิน ทั้งนี้ หลักฐานที่ใช้มากที่สุดในการประเมินมูลค่าที่ดินคือ การเปรียบเทียบมูลค่าทรัพย์สินที่จะประเมินกับราคาซื้อขายที่ดินเปล่าในช่วงวันที่ทำการประเมิน หากมีราคาส่งปลุกสร้างรวมอยู่ด้วย ผู้ประเมินจะเปรียบเทียบราคาที่ดินเปล่ากับราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างและเขียนรวมไว้ในรายงานด้วย สำหรับการซื้อขายที่ผิดปกติ เช่น การซื้อขายระหว่างญาติ ไม่มีผลต่อการกำหนดประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ผลการประเมินไม่จำเป็นต้องตรงกับฐานการคำนวณเบี้ยประกันภัย บัญชีการประเมินมีผลใช้บังคับคราวละ 3-4 ปี

ตามรายงานประจำปีของกรมที่ดิน 2007/2008 ในรัฐนิวเซาท์เวลส์มีการประเมินมูลค่าที่ดินปีละประมาณ 2.4 ล้านแปลง ณ วันที่ 1 กรกฎาคมของทุกปี ที่ดินส่วนใหญ่ในรัฐนี้ ใช้ระบบการประเมินแบบ Mass valuation ซึ่งประเมินเป็นกลุ่มพร้อม ๆ กันหลายแปลงเรียกว่า “components” เมื่อที่ดินหลายแปลงมีลักษณะคล้ายคลึงกัน หรือสะท้อนการเปลี่ยนแปลงมูลค่าในทำนองเดียวกัน (reflect changes in value in a similar way) ก็ให้ประเมินในลักษณะเดียวกัน

2. รัฐเซาท์ออสเตรเลีย

ก่อนการประเมิน ให้ผู้ประเมินทำการตรวจสอบและวิเคราะห์การซื้อขายทั้งหมดในเขตนั้น และวิเคราะห์สถานะตลาดอสังหาริมทรัพย์ แล้วทำการประเมินมูลค่าที่ดินโดยใช้ระบบตัวแทนทรัพย์สิน ทั้งนี้ หลักฐานที่ใช้มากที่สุดในการประเมินมูลค่าที่ดินคือ การเปรียบเทียบมูลค่าทรัพย์สินที่จะประเมินกับราคาซื้อขายที่ดินเปล่าในช่วงวันที่ทำการประเมิน

หากมีราคาส่งปลุกสร้างรวมอยู่ด้วย ผู้ประเมินจะเปรียบเทียบราคาที่ดินเปล่ากับราคาที่ดินพร้อมสิ่งปลูกสร้างและเขียนรวมไว้ในรายงานด้วย สำหรับการซื้อขายที่ผิดปกติ เช่น การซื้อขายระหว่างญาติ ไม่มีผลต่อการกำหนดประเมินมูลค่าทรัพย์สิน

บัญชีการประเมินมีผลใช้บังคับคราวละ 3-4 ปี

ตามกฎหมายการประเมินมูลค่าที่ดิน ค.ศ. 1971 การประเมินมูลค่าที่ดินกระทำโดยอธิบดีกรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ซึ่งมีอำนาจทำการประเมินใหม่ทุกปี

ทุกครั้งที่มีการซื้อขาย จะมีการวิเคราะห์มูลค่าที่ดินไปพร้อมกัน โดยใช้ระบบฐานข้อมูลทรัพย์สินซึ่งมีการปรับปรุงข้อมูลทุกปี

อธิบดีกรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินมีเจ้าหน้าที่ภาคสนามช่วยทำงานประเมิน

ในเขตชนบท อาจประเมินเป็นกลุ่ม ไม่จำเป็นต้องประเมินรายแปลง

การอุทธรณ์การประเมินให้ยื่นต่อสำนักงานประเมินมูลค่าของรัฐ

ในประเทศออสเตรเลีย สาเหตุที่ประเมินมูลค่าที่ดินเปล่า ไม่รวมสิ่งปลูกสร้าง โดยทำเป็นระบบกลุ่มซึ่งคิดจากหลักการเป็นตัวแทนของกลุ่ม ไม่ใช่ระบบประเมินรายแปลงไปเสียทุกแปลงนั้น



เป็นเพราะว่า จากปริมาณทรัพย์สินที่จะต้องทำการประเมิน หากจะต้องประเมินเป็นรายแปลง ทุกรายการจะไม่สามารถกระทำได้เลย (infeasible) เนื่องจากรัฐจะไม่อาจแบกรับภาระค่าใช้จ่ายที่สูงมากได้เลย ระบบการประเมินรายกลุ่ม (Mass Appraisal) จึงเป็นวิธีเดียวที่เป็นไปได้สำหรับการดำเนินการตามภารกิจที่จะต้องไปกระทำ และจะต้องคำนึงถึงบริบททางสังคมในแต่ละรัฐด้วย⁴

ผู้ศึกษาได้ทำการศึกษาเพิ่มเติมเกี่ยวกับความเป็นไปได้ในการประเมินรายแปลงที่ดินสำหรับประเทศสหราชอาณาจักร พบว่า การประเมินรายแปลงที่ดินรวมถึงสิ่งปลูกสร้างมีปัญหาในทางปฏิบัติเนื่องจากมีแนวโน้มในการประเมินราคาสูงเกินไป (overvaluation) เพราะมีแรงกดดันจากผู้ยม/ผู้บริโภค/ประชาชนเหนือการประเมินราคาที่פקอาศัยเพื่อประโยชน์ในการจํานองเป็นประกัน หนี้ การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อการจํานองจึงเป็นปัญหามาก (problematic) ปัญหานี้เกิดขึ้นในประเทศออสเตรเลียน้อยกว่าในสหราชอาณาจักร เป็นปัญหากระบวนการทางพฤติกรรมในการประเมินราคาที่פקอาศัยซึ่งเน้นปัจจัยด้านอุปสงค์หรือด้านผู้บริโภค (demand/consumer-driven) มากกว่าองค์ประกอบด้านคุณภาพที่แท้จริง ประกอบกับมักมีปัญหาข้อมูลราคาที่ไม่เป็นจริง (scarcity, unreliability and low quality) ดังนั้น หากจะพิจารณาสิ่งปลูกสร้างด้วยในระบบการประเมินรายกลุ่มจําเป็นต้องระมัดระวังปัจจัยเบี่ยงเบนด้านพฤติกรรมของผู้บริโภคและการประเมินต้องมีคุณภาพอย่างแท้จริง⁵

การปรับมูลค่าประเมินโดยทำการประเมินมูลค่าทรัพย์สินบางรายการใหม่

สำหรับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินรายแปลง⁶ มีแนวทางของประเทศสหราชอาณาจักร และประเทศออสเตรเลียซึ่งกำหนดตามหลักกฎหมายที่เกิดจากคำพิพากษาของศาลในระบบคอมมอนลอว์ของทั้งสองประเทศว่า เมื่อมีคดีพิพาทโต้แย้งสิทธิกันในเรื่องความแตกต่างระหว่างมูลค่าประเมินของทรัพย์สินกับราคาตลาดแท้จริง ศาลย่อมพิจารณาความเห็นของผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่เป็นผู้แทนของโจทก์และจำเลย และพิจารณาตามแนวมาตรฐานของการใช้ความระมัดระวังในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินว่าอยู่ในระดับที่ยอมรับได้หรือไม่ หากยังอยู่เกณฑ์ค่าเบี่ยงเบนปกติของการประเมินกล่าวคือ มูลค่าประเมินแตกต่างไปจากราคาตลาดที่แท้จริงไม่เกินบวกลบร้อยละ 20 ถือว่าเป็นค่าความแตกต่างในเกณฑ์ปกติ (normal margin of error)⁷

จากสถิติคดีความต่าง ๆ เกี่ยวกับความแตกต่างระหว่างมูลค่าประเมินกับมูลค่าแท้จริงของทรัพย์สิน ศาลสหราชอาณาจักรพิจารณาเปรียบเทียบราคาตลาดกับมูลค่าประเมินของทรัพย์สินว่า โดยยอมรับว่าผลการประเมินมูลค่าทรัพย์สินอาจแตกต่างไปจากราคาตลาดที่แท้จริงได้แต่ต้องอยู่ใน

⁴ Ibid.

⁵ Jacqui Daly, Stuart Gronow, Dave Jenkins, Frances Plimmer, "Consumer behaviour in the valuation of residential property: A comparative study in the UK, Ireland and Australia", *Property Management*, Vol. 21 Issue: 5, pp.295-314 (2003). สืบค้นเมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2561, จาก <https://doi.org/10.1108/02637470310508653>.

⁶ มิใช่การประเมินรายบล็อกซึ่งใช้ในรูปแบบของการศึกษาอย่างเช่นในประเทศไทย

⁷ Neil Crosby, "Valuation accuracy, variation and bias in the context of standards and expectations", *Journal of Property Investment & Finance*, Vol. 18 Iss: 2, p. 159 (2000).

ระดับที่ยอมรับได้ การประเมินมูลค่าที่แตกต่างไปจากมูลค่าแท้จริงของทรัพย์สินในสัดส่วนบวกลบร้อยละ 10 ถึงบวกลบร้อยละ 15 ยังไม่ถือเป็นการประเมินที่ผิดปกติ ทั้งนี้ ศาลอาจยอมรับความแตกต่างได้ระดับบวกลบร้อยละ 20 สำหรับกรณีการประเมินที่ยุ่งยากซับซ้อนตามสภาพแห่งทรัพย์สิน (nature of the property) อีกด้วย⁸

การพิจารณาหาเกณฑ์มาตรฐานทั่วไปซึ่งไม่อาจพิจารณากรณีความยุ่งยากในการประเมินในทุก ๆ กรณีได้ เนื่องจากในการพิจารณาจำเป็นต้องคำนึงถึงจุดที่เป็นประโยชน์สำหรับกรณีส่วนใหญ่ และอยู่ในมาตรฐานที่ยอมรับได้ในทางวิชาการเป็นหลัก โดยแนวทางเช่นนี้ ศาลสหราชอาณาจักรได้กำหนดแนวมาตรฐานการเบี่ยงเบนของการประเมินในระดับที่ยอมรับได้ (an acceptable “margin of error” in the valuation process) โดยเฉพาะแนวคำวินิจฉัยในคดี *Singer & Friedlander Ltd v. John D Wood & Co* [1977] 2 EGLR 84 หรือคดี *Zubaida v. Hargreaves* [1995] 1 EGLR 127 และคดี *Craneheath Securities Ltd v. York Montague Ltd* [1996] 1 EGLR 126 ซึ่งศาลอาจยอมรับความแตกต่างได้ระดับบวกลบร้อยละ 20 ดังที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนั่นเอง⁹

จากผลการศึกษาในประเทศออสเตรเลีย ได้มีการยืนยันว่า ค่าความเบี่ยงเบนของการประเมินในอัตราสูงสุดของระดับที่สมเหตุสมผลและยอมรับได้ (reasonable and acceptable “margin of error” of valuation) คือไม่เกินอัตราบวกลบร้อยละ 20 เช่นเดียวกัน¹⁰ ซึ่งไม่แตกต่างไปจากแนวทางการพิจารณาพิพากษาคดีในศาลของประเทศนิวซีแลนด์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกรณีทั่ว ๆ ไป หากมูลค่าประเมินแตกต่างไปจากความเป็นจริงไม่เกินร้อยละ 15 ศาลจะถือว่าเป็นการประเมินมูลค่าที่อยู่ในมาตรฐานปกติอันเป็นที่ยอมรับได้เสมอ เนื่องจากเป็นเรื่องของการประเมินมูลค่าโดยเป็นการคาดการณ์มูลค่าที่จำเป็นต้องคำนึงถึงมูลค่าในอนาคตด้วย แม้จะเป็นเรื่องการประเมินค่าความเสียหายกรณีเขตที่ได้รับผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมก็ตาม¹¹

ในประเทศสหรัฐอเมริกา มีการศึกษาในรัฐนิวยอร์กเมื่อปี ค.ศ. 1980 และได้กำหนดค่าสัมประสิทธิ์ของความแตกต่างระหว่างมูลค่าประเมินกับราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดเท่ากับบวกลบร้อยละ 20 ในฐานะที่เป็นค่าความแตกต่างที่เหมาะสมอันยอมรับกันได้ในทุกกรณีทั่วไป โดยเฉพาะกรณีบ้านเดี่ยวสำหรับหนึ่งครอบครัว (coefficient of dispersion of 20 per cent as “a barely adequate assessment performance” for property subject to frequent

⁸ Neil Crosby, *ibid*, p.149 (2000).

⁹ G. Bowles, P. McAllister and H. Tarbert, “An assessment of the impact of valuation error on property investment performance measurement”, *Journal of Property Investment & Finance*, Vol. 19 No. 2, pp. 139-155 (2001).

¹⁰ Nelson Chan, “Stigma assessment: A multi-criteria decision-making approach”, *Pacific Rim Property Research Journal*, Vol.8, No.1, pp. 29-47 (2002).

¹¹ Sandy Bond, “Stigma assessment: the case of a remediated contaminated site”, *Journal of Property Investment & Finance*, Vol. 19 No. 2, p. 204 (2001).



sales)¹² มีข้อสังเกตว่า ในงานศึกษาดังกล่าวแสดงให้เห็นว่า ผลการประเมินมูลค่าที่พักอาศัยในรัฐนิวยอร์กดังกล่าวสำหรับการประเมินในปี ค.ศ. 1979 แปรผันจากร้อยละ 22.3 ของราคาซื้อขายแท้จริงในตลาดสำหรับบ้านพักอาศัยประเภทบ้านเดี่ยวที่มีอยู่แล้วไปจนถึงร้อยละ 68.3 ของอาคารที่ปลูกสร้างขึ้นใหม่

อย่างไรก็ตาม หากพิจารณาข้อเท็จจริงในทางปฏิบัติที่ปรากฏในประเทศต่าง ๆ มักปรากฏข้อมูลตรงกันว่า โดยทั่วไปมักประสบปัญหาการขาดข้อมูลแท้จริงของการซื้อขายในท้องตลาดที่จะใช้ยืนยันได้อย่างเพียงพอตามมาตรฐานที่ยอมรับได้ในทางวิชาการ¹³

1.5 วัตถุประสงค์ในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของประเทศมาเลเซีย

ตามคำแนะนำของกรมประเมินมูลค่าทรัพย์สิน¹⁴ รัฐบาลมาเลเซียวางระบบการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน การพัฒนาและการบริหารจัดการทรัพย์สิน ซึ่งมีความหมายครอบคลุมทรัพย์สิน 3 ประเภท ได้แก่ ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง พืชและเครื่องจักร โดยกำหนดวัตถุประสงค์ 15 อย่างในการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ดังนี้

- (1) การเวนคืนที่ดิน (Land Acquisition)
- (2) การโอนที่ดิน (Land Alienation)
- (3) การโอนทรัพย์สินให้เอกชนและการแปรรูปกิจการ (Privatisation and Corporatisation)
- (4) การวางระบบจ่ายกระแสไฟฟ้า (Electricity Wayleaves)
- (5) การซื้อและการขาย (Purchase and Sale)
- (6) ค่าชดเชยการประเมินภาษี (Contribution in Aid of Rates (CAR))
- (7) อากรแสตมป์ (Stamp Duty)
- (8) การกู้ยืมเพื่อการพักอาศัย (Housing Loan)
- (9) ภาษีการขายอสังหาริมทรัพย์ (Real Property Gains Tax)
- (10) สิทธิการเช่าทรัพย์สิน (Rental and Lease)
- (11) ภาษีมรดก (Estate Duty)
- (12) ประกันอัคคีภัย (Fire Insurance)
- (13) การเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Conversion of Land Use)

¹² New York University Graduate School of Public Administration, *Real Property Tax Policy for New York City* I-17 (1980) - อ้างจาก Joan Youngman, "Introduction to Legal Issues in Property Valuation and Taxation", *Assessment Journal*, pp. 60-77 (March/April 1994).

¹³ Neil Crosby, Valuation accuracy, variation and bias in the context of standards and expectations", *Journal of Property Investment & Finance*, Vol. 18 Iss: 2, pp. 132-138 (2000). - G. Bowles, P. McAllister and H. Tarbert, "An assessment of the impact of valuation error on property investment performance measurement", *Journal of Property Investment & Finance*, Vol. 19 No. 2, p. 143 (2001).

¹⁴ The Valuation and Property Services Department (JPPH) of the Ministry of Finance Malaysia

(14) การประเมินภาษีท้องถิ่น (Rating)

(15) การประเมินมูลค่าทรัพย์สินกรณีอื่น ๆ (General Valuation)

จากผลการศึกษากฎหมายต่างประเทศข้างต้น ผู้ศึกษามีข้อเสนอแนะดังนี้

(1) เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน

แม้ในต่างประเทศอาจมีการดำเนินการประเมินมูลค่าทรัพย์สินได้หลากหลายวัตถุประสงค์ แต่ก็เป็นการดำเนินการตามบริบทในทางสังคมวิทยา การเมืองการปกครอง นโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาล ซึ่งกระทำภายใต้บทบัญญัติแห่งกฎหมายในประเด็นด้านต่าง ๆ ที่แตกต่างกันอย่างมากกับประเทศไทย เช่น กฎหมายว่าด้วยการเวนคืนที่ดินตาม The Land Acquisition Act 1960 ของประเทศมาเลเซียมีหลักการเวนคืนที่ดินมาดำเนินการในเรื่องที่มีได้เป็นไปเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ด้วย การโอนที่ดินให้เอกชนครอบครองทำประโยชน์ไม่เกิน 99 ปี หรือตลอดอายุของผู้รับโอน ซึ่งต้องเสียค่าพรีเมียมให้กับรัฐตาม The National Land Code 1965 ซึ่งเป็นหลักกฎหมายเฉพาะ หลักกฎหมายที่กำหนดให้รัฐหรือหน่วยงานของรัฐจ่ายเงินอุดหนุนเป็นค่าชดเชยการประเมินภาษี (Contribution in Aid of Rates (CAR)) แทนการเสียภาษีทรัพย์สินซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บตามกฎหมาย ภาษีมรดก การเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินให้แตกต่างไปจากการวางแผนการใช้ที่ดิน (Zoning) ต้องเสียภาษีให้แก่อำนาจรัฐเนื่องจากมีการกระทำของผู้เปลี่ยนแปลงที่เป็นเหตุให้รัฐต้องสูญเสียค่าการลงทุนและการวางแผนการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น ตัวอย่างต่าง ๆ ที่นำไปสู่การประเมินมูลค่าทรัพย์สินได้หลากหลายวัตถุประสงค์ดังกล่าว นั้น เป็นผลมาจากการที่ประเทศมาเลเซียมีการกำหนดนโยบายด้านการจัดการทรัพย์สินของรัฐอย่างกว้างขวางโดยมีกฎหมายที่บัญญัติขึ้นรองรับเป็นจำนวนมาก เพื่อให้สอดคล้องกับบริบทของสังคมมาเลเซียและยุทธศาสตร์ในการการพัฒนาประเทศมาเลเซียโดยเฉพาะ

สำหรับประเทศไทย มีบริบททางสังคมเป็นของตนเองโดยเฉพาะ แม้ว่ารัฐบาลเป็นผู้กำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดินโดยมีแนวทางที่ดีและทันสมัยในการกำหนดยุทธศาสตร์ในการพัฒนาประเทศในด้านต่าง ๆ แต่ในการดำเนินการจำเป็นต้องกระทำให้สอดคล้องกับโครงสร้างการบริหารและการปกครอง ซึ่งกำหนดหน่วยงานผู้มีอำนาจหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ ไว้โดยเฉพาะ โดยแต่ละหน่วยงานย่อมมีอำนาจหน้าที่บังคับการให้เป็นไปตามกฎหมายเฉพาะไปตามวัตถุประสงค์ของกฎหมายว่าด้วยการนั้นไปได้โดยไม่ขัดต่ออำนาจทั่วไปตามกฎหมายที่กำหนดไว้สำหรับบางกรณีได้และเมื่อได้พิจารณาถึงประเด็นการประเมินมูลค่าทรัพย์สินในประเทศไทย หากไม่มีการออกกฎหมายต่าง ๆ ควบคู่กับร่างพระราชบัญญัติการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐเพิ่มเติมไปจากที่มีอยู่ในปัจจุบัน สำนักประเมินราคาทรัพย์สินคงไม่อาจดำเนินการได้ครบทุกวัตถุประสงค์ตามแบบอย่างในต่างประเทศ และตามกรอบของบทบัญญัติแห่งกฎหมายปัจจุบันตามประมวลกฎหมายที่ดิน มุ่งเน้นที่วัตถุประสงค์เพื่อการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเป็นหลักสำหรับวัตถุประสงค์อื่นนั้น อาจต้องพิจารณาความพร้อมและความเป็นไปได้ควบคู่กับการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายในประเด็นอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องควบคู่ไปด้วย ดังนั้น ในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 23 ซึ่งกำหนดว่าหน่วยงานอื่นอาจร้องขอให้กรมธนารักษ์ดำเนินการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อ



วัตถุประสงค์เฉพาะ อาจต้องพิจารณาควบคู่กับโครงสร้างของกรมธนารักษ์ อำนาจตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และหากไม่ขัดขัดบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะ อาจต้องมีการออกระเบียบกำหนดหลักเกณฑ์การคิดค่าตอบแทนและค่าใช้จ่ายในการประเมินตามแนวทางที่ประเทศมาเลเซียได้กำหนดไว้ก็ได้ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนงานและงบประมาณในการดำเนินการตามภารกิจของกรมธนารักษ์ด้วย

นอกจากนี้ ในร่างพระราชบัญญัติฯ มาตรา 22 การประเมินมูลค่าทรัพย์สินอื่น อาจเป็นอุปสรรคในการดำเนินงาน เนื่องจากปริมาณงานตามร่างกฎหมายใหม่จะเพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก เพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ในการประเมินมูลค่าที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และอาคารชุดเพื่อการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายว่าด้วยอาคารชุด การระบุถึงทรัพย์สินอื่นอาจจะก้าวล่วงอำนาจของส่วนราชการอื่น เช่น เครื่องจักร ซึ่งอยู่ภายใต้การควบคุมของกรมโรงงานอุตสาหกรรม และได้ทำหน้าที่ประเมินราคาเครื่องจักรเพื่อจดทะเบียนอยู่แล้ว ส่วนในต่างประเทศ การประเมินราคาเครื่องจักร อาจกระทำโดยองค์กรเอกชนหรือผู้ประกอบการวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะก็ได้

(2) การอุทธรณ์มูลค่าประเมินทุนทรัพย์ในต่างประเทศ

จากสถิติในต่างประเทศ พบว่า ส่วนใหญ่มีอัตราการอุทธรณ์มูลค่าประเมินทุนทรัพย์ไม่ต่ำกว่าร้อยละ 5 ยกเว้นประเทศฝรั่งเศสซึ่งมีอัตราการอุทธรณ์เพียงร้อยละ 2 เนื่องจากประเทศฝรั่งเศสใช้ระบบให้ราษฎรแจ้งการประเมินด้วยตนเอง แต่พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจประเมินใหม่ได้ การอุทธรณ์จึงเป็นเพียงการอุทธรณ์การประเมินใหม่ของพนักงานเจ้าหน้าที่ ไม่ใช่การอุทธรณ์การประเมินของเจ้าหน้าที่โดยตรง ดังนั้น ในอนาคตอาจมีการอุทธรณ์การประเมินตามกฎหมายใหม่มากขึ้นกว่าเดิม เนื่องจากอำนาจการประเมินเป็นของคณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินประจำจังหวัด

จากการศึกษา รูปแบบที่น่าสนใจในการจัดระบบอุทธรณ์ อาจใช้เป็นทางเลือกอื่น ๆ ได้นอกเหนือไปจากที่ปรากฏในร่างพระราชบัญญัติ มีดังนี้

รูปแบบที่หนึ่ง : การกำหนดให้มีคณะกรรมการใกล้เคียงจังหวัดในทุกจังหวัดของประเทศฝรั่งเศส เหตุผลคือ ระบบนี้มีได้กำหนดให้ผู้ประเมินเป็นผู้พิจารณาอุทธรณ์ด้วยตนเอง แต่ในองค์กรอื่นเข้ามาเป็นผู้พิจารณาเรื่องอุทธรณ์แทน

รูปแบบที่สอง : ในประเทศแคนาดา มีระบบคณะกรรมการอุทธรณ์การประเมินมูลค่าทรัพย์สินในระดับชาติ หรือในประเทศฝรั่งเศส เมื่อคณะกรรมการภาษีทางตรงจังหวัดเกี่ยวข้องกับมูลค่าธุรกิจพิจารณากำหนดรายได้การเกษตรเป็นการเหมาะแล้ว ให้แจ้งแก่สมาพันธ์การเกษตรจังหวัด ซึ่งมีสิทธิอุทธรณ์คำวินิจฉัยของคณะกรรมการต่อคณะกรรมการกลางภาษีทางตรงได้ตามประมวลกฎหมายภาษี เป็นต้น

(3) ค่าเสื่อมราคา

ในต่างประเทศ กำหนดให้สำนักงานสถิติแห่งชาติหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้กำหนดค่าสัมประสิทธิ์ในเรื่องต่าง ๆ เช่น กำหนดเป็นตัวคูณในการคิดค่าเสื่อมราคาส่งปลูกสร้าง โดยคิดจากดัชนีหรือค่าสัมประสิทธิ์ราคาวัสดุก่อสร้าง หรือการไม่เก็บภาษีเต็มจำนวน หากแต่เก็บภาษีเพียงบางส่วนโดยในแต่ละปีจะมีการประกาศค่าสัมประสิทธิ์เป็นตัวคูณว่าในปีภาษีนั้นจะจัดเก็บภาษีฐานใดในสัดส่วนค่าสัมประสิทธิ์เท่าใด การที่กำหนดอัตราภาษีเต็มจำนวนอาจได้รับแรงต้านจากประชาชน ทั้งที่อาจกำหนดอัตราภาษีไว้ค่อนข้างต่ำก็ตาม หากจะกำหนดอัตราภาษีในอัตราที่สูงกว่า แต่กำหนดตัวคูณค่าสัมประสิทธิ์แบบค่อยเป็นค่อยไปในแต่ละปี อาจลดแรงต้านดังกล่าวจากประชาชนได้มากยิ่งขึ้น แม้ว่าตามหลักการของการประเมินมูลค่าทรัพย์สินจะต้องคำนึงถึงความถูกต้อง สะดวกในการนำไปบังคับใช้ สามารถปฏิบัติได้ง่าย ประหยัด และเป็นธรรมก็ตาม

2. กฎหมายเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สินภาครัฐในประเทศไทย

2.1 การประเมินมูลค่าทรัพย์สินของภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนดไว้มีดังต่อไปนี้

1. การประเมินมูลค่าทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475
2. การประเมินมูลค่าทรัพย์สินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
3. การประเมินมูลค่าทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508
4. การประเมินมูลค่าทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

2.2 การพัฒนาองค์กรการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน

กรมที่ดินมีการพัฒนาองค์กรในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโดยสรุปดังนี้

ในปี พ.ศ. 2521 Mr. John Robertson ที่ปรึกษาด้านการเงินจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ (The International Monetary Fund: IMF) ได้เข้ามาปฏิบัติงานที่กระทรวงการคลังและได้ศึกษาถึงความจำเป็นเกี่ยวกับการให้บริการด้านการประเมินมูลค่าทรัพย์สินของรัฐ เพื่อการจัดเก็บภาษีและให้ข้อเสนอแนะว่า ควรมีการตั้งหน่วยงานรับผิดชอบการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อนำหลักวิชาการมาใช้ในการประเมินมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษีของหน่วยงานรัฐทั้งหมด

ต่อมาในปี พ.ศ. 2522 กรมที่ดินได้จัดตั้ง “ฝ่ายกำหนดราคาที่ดินและโรงเรือน” เป็นหน่วยงานระดับฝ่าย สังกัดกองวิชาการ ตามมติเห็นชอบของหน่วยงานต่าง ๆ เช่น กระทรวงการคลัง



กรมการปกครอง กรมสรรพากร กรมที่ดิน สำนักงาน ก.พ. และสำนักงานงบประมาณ เป็นต้น ในปี พ.ศ. 2525 ได้ยกระดับฝ่ายดังกล่าวเป็น “สำนักงานกลางกำหนดราคาที่ดินและโรงเรือน” เป็นหน่วยงานระดับกองภายในสังกัดกองวิชาการ กรมที่ดิน ต่อมาในปี พ.ศ. 2527 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบพระราชกฤษฎีกาแบ่งส่วนราชการกรมที่ดิน โดยยกระดับสำนักงานกำหนดราคาที่ดินและโรงเรือนเป็นหน่วยงานระดับกองอิสระโดยมีชื่อว่า “สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน (สปท.)” สังกัดกรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย

ในปี พ.ศ. 2528 คณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบให้กรมที่ดินดำเนินโครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ (สพร.) โดยใช้งบประมาณจากรัฐบาลไทย เงินกู้จากธนาคารโลก และเงินช่วยเหลือแบบให้เปล่าทางด้านการวิชาการจากรัฐบาลออสเตรเลีย โครงการสพร. มีระยะเวลาดำเนินการ 20 ปี (พ.ศ. 2528-2547) วัตถุประสงค์ที่สำคัญของโครงการนอกจากจะมุ่งเน้นการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศแล้ว ยังเน้นการพัฒนาการประเมินมูลค่าทรัพย์สินในประเทศไทย โดยมีการสนับสนุนจากธนาคารโลกที่จะให้การประเมินมูลค่าทรัพย์สินของ สปท. มีมาตรฐานสากล และพัฒนาองค์กรเป็นส่วนราชการระดับกรมหรือเป็นหน่วยงานอิสระเพื่อให้ สปท. เป็นองค์กรที่เข้มแข็ง มีบทบาทในการดำเนินการด้านการประเมินอย่างเป็นอิสระและมีประสิทธิภาพ

ต่อมา กรมที่ดินได้เสนอร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อจัดตั้ง สปท. เป็นหน่วยงานระดับกรมหลายครั้ง แต่จากการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ทำให้ร่างดังกล่าวตกไป และคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2541 ห้ามตั้งหรือขยายหน่วยงานใหม่ ทำให้การพัฒนาองค์กรเป็นหน่วยงานระดับกรมต้องหยุดไป นอกจากนี้ คณะรัฐมนตรียังมีมติเมื่อวันที่ 28 เมษายน 2541 ให้ทุกส่วนราชการยุบตำแหน่งที่ว่างลงจากการเกษียณหรือลาออก ส่งผลให้กรมที่ดินไม่สามารถเพิ่มอัตรากำลังให้เหมาะสมกับภารกิจ สปท. ได้

เหตุผลที่ต้องมีการออกกฎหมายในลักษณะเช่นนี้ เป็นไปตามความจำเป็นในการพัฒนาระบบรองรับการพัฒนาประเทศที่จะต้องทราบถึงมูลค่าทรัพย์สินต่าง ๆ ที่มีอยู่ภายในประเทศ เพื่อรองรับการวางแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นจริง รองรับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่จะมอบหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลดำเนินการจัดเก็บภาษีตามความพร้อมในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นภายใต้ข้อมูลที่เป็นจริงและเชื่อถือได้ แก้ไขปัญหาในภาพรวมที่มีลักษณะขาดการเก็บรวบรวมข้อมูล ประมวลผลข้อมูล สำหรับการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน เปิดช่องให้มีการดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐ หรือมอบหมายให้ผู้มีวิชาชีพเฉพาะที่มีความเชี่ยวชาญเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการด้วยอีกทางหนึ่ง ซึ่งจะเป็นกรณีที่แตกต่างกันไปจากสิ่งที่มีอยู่เดิมเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะการที่แต่เดิมมีแต่เพียงการประเมินราคาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นรายบล็อก มิใช่รายแปลง ยกเว้นในเรื่องอาคารชุดที่ได้มีการดำเนินการประเมินราคาเป็นรายอาคารชุดอยู่แล้วในปัจจุบัน และในปัจจุบัน ในการดำเนินการของรัฐเพียงแต่มุ่งเน้นการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อใช้ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนจดทะเบียนและนิติกรรมเท่านั้น ยังไม่รวมไปถึงการดำเนินการด้านอื่นเพื่อประโยชน์ในการดำเนินกิจการต่าง ๆ ของรัฐในภาพรวมแต่อย่างใด

สำหรับกรณีที่มีรัฐไม่มีความพร้อมหรือมีข้อจำกัดในการดำเนินการประเมินมูลค่าทรัพย์สินบางอย่างที่มีลักษณะพิเศษหรือมีรายละเอียดมากที่ต้องการความเชี่ยวชาญเป็นพิเศษเฉพาะด้านก็จะใช้วิธีการมอบหมายให้เอกชนผู้ประกอบวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สินเป็นผู้ดำเนินการต่อไปภายใต้หลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในร่างพระราชบัญญัติการประกอบวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สิน พ.ศ. ที่กระทรวงการคลังเสนอ ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติหลักการและให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของสำนักงาน ก.พ.ร. สำนักงานคณะกรรมการกำกับหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ ธนาคารแห่งประเทศไทย สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน สมาคมธนาคารไทย และสำนักงานอัยการสูงสุด ไปประกอบการพิจารณาด้วยแล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไปด้วยแล้วเช่นกัน โดยมีหลักการกำหนดให้มีคณะกรรมการกำกับดูแลและส่งเสริมวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้การประกอบวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สินมีมาตรฐาน และอยู่ภายใต้ระบบควบคุมจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพเดียวกัน ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน และมาตรการในการกำกับดูแลการประกอบวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ให้คำแนะนำหรือเสนอความเห็นต่อรัฐมนตรีในการกำหนด ปรับปรุง และพัฒนามาตรฐานการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและจรรยาบรรณแห่งวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สิน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการจดทะเบียนของนิติบุคคลซึ่งประกอบกิจการให้บริการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ให้ผู้อำนวยการสำนักงานคณะกรรมการกำกับดูแลและส่งเสริมวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สินเป็นนายทะเบียน มีอำนาจหน้าที่ในการออกใบอนุญาตรับขึ้นทะเบียน รักษาทะเบียนผู้ประเมินมูลค่าทรัพย์สินรับอนุญาต และทะเบียนนิติบุคคลซึ่งประกอบกิจการให้บริการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน นายทะเบียนมีอำนาจในการวินิจฉัยชี้ขาดการประพฤติผิดจรรยาบรรณ โดยทำเป็นคำสั่ง และให้มีการอุทธรณ์คำสั่งดังกล่าวต่อคณะกรรมการควบคุมการประกอบวิชาชีพประเมินมูลค่า ทรัพย์สินได้ และมีบทกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ประกอบวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่ไม่ได้รับอนุญาต ใบอนุญาตขาดอายุ นิติบุคคลใดประกอบกิจการให้บริการประเมินมูลค่าทรัพย์สินโดยไม่ได้รับจดทะเบียน รวมทั้งกำหนดให้มีการเปรียบเทียบความผิด โดยเมื่อผู้ต้องหาได้ชำระค่าปรับตามค่าเปรียบเทียบแล้วให้คดีนั้นเป็นอันเลิกกัน

3. หลักการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐตามร่างพระราชบัญญัติการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

1) หลักการและเหตุผล

เหตุผลที่ให้มีกฎหมายฉบับนี้ก็เพื่อให้มีกฎหมายเฉพาะเพื่อกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน อันมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงหรือเป็นฐานในการ



จัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานอื่นของหน่วยงานของรัฐ

2) วัตถุประสงค์ของการประเมิน (มาตรา 4)

การประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ของรัฐตามร่างกฎหมายฉบับนี้ เป็นการประเมินมูลค่าทรัพย์สินโดยคณะกรรมการประจำจังหวัดที่เป็นคณะกรรมการภาคราชการ โดยมีผู้อำนวยการสำนักประเมินราคาทรัพย์สินหรือธนารักษ์พื้นที่แล้วแต่กรณีเป็นฝ่ายเลขานุการ ทั้งนี้ เพื่อนำไปใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงหรือเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีอากร และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานอื่นของหน่วยงานของรัฐ¹⁵

3) โครงสร้างการดำเนินงาน

ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้กำหนดให้มีคณะกรรมการสองระดับคือคณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน และคณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินประจำจังหวัด

คณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน ประกอบด้วย ปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธานกรรมการโดยตำแหน่ง 6 คน ได้แก่ ผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง อธิบดีกรมที่ดิน อธิบดีกรมบังคับคดี อธิบดีกรมโยธาธิการและผังเมือง อธิบดีกรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น อธิบดีกรมสรรพากร และกรรมการจากผู้ทรงคุณวุฒิอีก 4 คน แต่งตั้งจากผู้ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับวิชาการประเมินมูลค่าทรัพย์สินหรือวิชาการที่เกี่ยวข้อง โดยมีอธิบดีกรมธนารักษ์เป็นกรรมการและเลขานุการ และผู้อำนวยการสำนักงานประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ เป็นกรรมการและผู้ช่วยเลขานุการ¹⁶

คณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน มีอำนาจหน้าที่หลักเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและแนวทางการประเมินมูลค่าทรัพย์สินและจัดทำบัญชี รวมถึงการอื่นที่เกี่ยวข้อง เสนอแนะรัฐมนตรีในการออกกฎกระทรวงและประกาศ ให้ความเห็นและคำปรึกษาแก่ส่วนราชการและหน่วยงานของรัฐในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน¹⁷

คณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินประจำจังหวัด มีสองประเภทคือคณะกรรมการในเขตกรุงเทพ กับคณะกรรมการประจำจังหวัดอื่น

คณะกรรมการในเขตกรุงเทพ ประกอบด้วยปลัดกรุงเทพมหานคร เป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนของหน่วยงานอื่น จำนวน 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมที่ดิน กรมสรรพากร กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับวิชาการประเมิน

¹⁵ มาตรา 4 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

¹⁶ มาตรา 6 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

¹⁷ มาตรา 6 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

มูลค่าทรัพย์สินหรือวิชาการที่เกี่ยวข้อง จำนวนสามคน โดยมีผู้อำนวยการสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน กรมธนารักษ์ เป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการในเขตจังหวัดอื่น ประกอบด้วยผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ ปลัดจังหวัด เจ้าพนักงานที่ดิน สรรพากรพื้นที่ และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ที่มีความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับวิชาการประเมินมูลค่าทรัพย์สินหรือวิชาการที่เกี่ยวข้อง จำนวนสามคน โดยมีธนารักษ์พื้นที่เป็นกรรมการและเลขานุการ¹⁸

คณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินประจำจังหวัด เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจหน้าที่ พิจารณากำหนดมูลค่าทรัพย์สินและจัดทำบัญชีกำหนดมูลค่าประเมินของทรัพย์สิน พิจารณาคัดค้านการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน เสนอแนะต่อคณะกรรมการในการดำเนินการตามหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน และให้คำปรึกษาและคำแนะนำในการปฏิบัติงานของสำนักงานธนารักษ์พื้นที่เกี่ยวกับการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน รวมถึงปฏิบัติหน้าที่อื่นที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติ¹⁹

4) หลักเกณฑ์ วิธีการ และขั้นตอนการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน

1. ให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดมูลค่าประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งในเขตจังหวัด การทำบัญชี และแผนที่ประกอบการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน²⁰

2. ให้คณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินประจำจังหวัด ดำเนินการดังนี้

2.1 กำหนดมูลค่าประเมินทรัพย์สิน ซึ่งเป็นที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัด พร้อมกับจัดทำบัญชีกำหนดมูลค่าประเมินทรัพย์สิน และแผนที่ประกอบการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน²¹

2.2 ประกาศให้ใช้บัญชีกำหนดมูลค่าประเมินทรัพย์สินที่มีผลใช้บังคับ ณ วันที่ 1 มกราคมและให้มีผลใช้ได้ 4 ปี²²

2.3 ประกาศให้ใช้บัญชีกำหนดมูลค่าประเมินทรัพย์สิน ให้ประกาศให้ทราบล่วงหน้าก่อนวันเริ่มใช้บัญชีเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 30 วัน (มาตรา 14 วรรคหนึ่ง) และให้ปิดประกาศไว้เป็นเวลาไม่น้อยกว่า 60 วัน นับแต่วันเริ่มใช้บัญชี โดยให้ปิดประกาศไว้ในสถานที่ดังต่อไปนี้²³

- สำนักงานที่ดินจังหวัด
- สำนักงานเขต หรือที่ว่าการอำเภอหรือที่ว่าการกิ่งอำเภอ
- สถานที่อื่นที่คณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินประจำจังหวัดเห็นสมควร

¹⁸ มาตรา 10 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

¹⁹ มาตรา 11 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

²⁰ มาตรา 13 ประกอบ มาตรา 31 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

²¹ มาตรา 13 วรรคแรก ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

²² มาตรา 14 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

²³ มาตรา 14 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.



3. เมื่อได้มีการประกาศใช้บัญชีกำหนดมูลค่าทรัพย์สินแล้ว ให้ประธานคณะกรรมการจัดส่งบัญชีให้หน่วยงาน ต่อไปนี้

3.1 กรมธนารักษ์

3.2 กรมที่ดิน

3.3 สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา สำนักงานที่ดินอำเภอ²⁴

(มาตรา 15)

4. ให้สำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา สำนักงานที่ดินอำเภอ เพื่อใช้ประโยชน์ในการคิดคำนวณราคาประเมินทุนทรัพย์ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม การตามประมวลกฎหมายที่ดิน²⁵

5) การจัดเก็บข้อมูลเกี่ยวกับบัญชีกำหนดมูลค่าประเมินของทรัพย์สินทุกจังหวัด

ให้กรมธนารักษ์จัดเก็บ และให้สำนักงานธนารักษ์จังหวัดจัดให้มีข้อมูลเฉพาะของจังหวัดเพื่อให้ประชาชนตรวจดู²⁶

6) การกำหนดมูลค่าประเมินทรัพย์สินในระหว่างการใช้บัญชีกำหนดมูลค่าประเมินทรัพย์สิน ตามมาตรา 21

คณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินประจำจังหวัด จะพิจารณากำหนดมูลค่าประเมินของทรัพย์สินในระหว่างการใช้บัญชีกำหนดมูลค่าประเมินทรัพย์สินได้ถ้ามีเหตุอย่างหนึ่งอย่างใดดังนี้

1. ราคาของทรัพย์สินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดแตกต่างไปจากมูลค่าประเมินทรัพย์สินตามบัญชีไปมาก ตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดในกฎกระทรวง
2. มีทรัพย์สินใหม่เกิดขึ้นและยังมิได้มีการกำหนดมูลค่าประเมินของทรัพย์สินนั้นไว้²⁷

7) การคัดค้านการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน (มาตรา 17 - มาตรา 18)

1. เจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับการประเมินมูลค่าฯ เป็นผู้มีสิทธิคัดค้าน²⁸
2. การยื่นคำคัดค้านให้ยื่นคัดค้านต่อเลขานุการของคณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินประจำจังหวัด ภายใน 90 วัน นับแต่วันที่รู้ถึงเหตุแห่งการคัดค้าน²⁹

²⁴ มาตรา 15 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

²⁵ มาตรา 15 (2) ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

²⁶ มาตรา 16 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

²⁷ มาตรา 21 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

²⁸ มาตรา 17 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

3. ให้ยื่นคัดค้านได้แต่เฉพาะว่ามูลค่าประเมินของทรัพย์สินตามบัญชีที่ประกาศใช้สูงกว่าหรือต่ำกว่าราคาซื้อขายปกติในท้องตลาดเกินสมควร เพราะเหตุดังต่อไปนี้

3.1 การระบุพื้นที่ ลักษณะ สภาพและทำเลที่ตั้งไม่ถูกต้อง

3.2 การประเมินมูลค่าทรัพย์สินไม่เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด³⁰

8) การพิจารณาคัดค้าน (มาตรา 19 - มาตรา20)

1. ให้คณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินประจำจังหวัดเป็นผู้พิจารณาคัดค้าน โดยให้พิจารณาแล้วเสร็จภายใน 60 วัน นับแต่วันที่ได้รับการคัดค้าน³¹

2. ในการพิจารณาคณะกรรมการฯ มีอำนาจเรียกผู้คัดค้านมาให้ถ้อยคำหรือส่งให้ส่งเอกสารที่เกี่ยวข้อง หากผู้คัดค้านไม่มาให้ถ้อยคำหรือไม่ส่งเอกสาร คณะกรรมการฯ ก็มีอำนาจที่จะสั่งยกคำคัดค้านได้³²

3. เมื่อคณะกรรมการพิจารณาแล้ว

3.1 หากเห็นด้วยกับคำคัดค้าน ให้ดำเนินการแก้ไขการประเมินฯ ให้ถูกต้อง ให้แก้ไขเพิ่มเติมบัญชีกำหนดมูลค่าประเมินทรัพย์สิน โดยให้มีผลนับแต่วันที่ยื่นคำคัดค้าน³³

3.2 หากเห็นว่าคำคัดค้านฟังไม่ขึ้น ให้มีคำสั่งยกคำคัดค้าน และให้ถือคำสั่งของคณะกรรมการฯ เป็นที่สุด³⁴

9) การประเมินมูลค่าทรัพย์สินอื่นนอกจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามมาตรา 22

1. รัฐมนตรีอาจประกาศให้มีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินอื่นนอกจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยในประกาศต้องระบุประเภทของทรัพย์สินและวัตถุประสงค์แห่งการประเมินมูลค่าทรัพย์สินนั้นด้วย

2. การประเมินมูลค่าทรัพย์สินอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

²⁹ มาตรา 17 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

³⁰ มาตรา 18 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

³¹ มาตรา 19 วรคแรก ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

³² มาตรา 19 วรคสอง ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

³³ มาตรา 20 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

³⁴ มาตรา 20 วรคสอง ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.



10) การประเมินมูลค่าทรัพย์สินตามคำขอของส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ ตามมาตรา 23

ส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานของรัฐ อาจร้องขอให้กรมธนารักษ์ดำเนินการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อวัตถุประสงค์เฉพาะก็ได้

11) อำนาจมหาชนของกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน กรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินประจำจังหวัด และพนักงานเจ้าหน้าที่

1. กำหนดให้เป็นเจ้าพนักงานตามประมวลกฎหมายอาญา³⁵ (มาตรา 25)
2. มีอำนาจสอบถามหรือเรียกให้บุคคลใดมาให้ข้อเท็จจริงหรือขอให้แสดงเอกสารหรือหลักฐาน เพื่อประโยชน์ในการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน³⁶
3. มีอำนาจเข้าไปในที่ดินของบุคคลใด เพื่อทำการสำรวจและตรวจสอบสังหาริมทรัพย์ แต่ต้องภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้
 - 3.1 เข้าไปในระหว่างพระอาทิตย์ขึ้นถึงพระอาทิตย์ตก หรือในเวลาทำการของสถานที่นั้น
 - 3.2 ต้องแจ้งเป็นหนังสือให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายทราบล่วงหน้าเป็นเวลาไม่น้อยกว่า 7 วัน เว้นแต่กรณีมีความจำเป็น แต่ต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองก่อน³⁷

12) การตรากฎหมายลำดับรองจากพระราชบัญญัติ

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศกฎกระทรวงหรือประกาศ เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้มีผลใช้บังคับได้ กฎหมายลำดับรองจากพระราชบัญญัติ³⁸

13) กฎหมายลำดับรองที่ออกตามความในพระราชบัญญัตินี้

1. กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดมูลค่าประเมินทรัพย์สินและการจัดทำบัญชีและแผนที่ (มาตรา 13)

³⁵ มาตรา 25 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

³⁶ มาตรา 24 (1) ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

³⁷ มาตรา 24 (2) ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

³⁸ มาตรา 31 ร่างพระราชบัญญัติประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

2. กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาราคาของทรัพย์สินที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดมีความแตกต่างจากที่กำหนดไว้ในบัญชี (มาตรา 21 (1))

3. กฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการการประเมินมูลค่าทรัพย์สินอื่นนอกเหนือจากที่บัญญัติไว้ในมาตรา 13 (มาตรา 22)

4. ประกาศกำหนดแบบบัตรประจำตัวพนักงานเจ้าหน้าที่ (มาตรา 26)

เมื่อมีหลักเกณฑ์ทางกฎหมายใหม่ตามหลักการข้างต้นแล้วจะเป็นผลดีในการแก้ไขปัญหาที่มีมาแต่เดิมซึ่งการประเมินมูลค่าทรัพย์สินยังอยู่ในวงขอบเขตค่อนข้างจำกัดและใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการเรียกเก็บค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดิน สิ่งปลูกสร้างบางประเภท และอาคารชุดเท่านั้น ความจำเป็นในการพัฒนาระบบรองรับการพัฒนาประเทศที่จะต้องทราบถึงมูลค่าทรัพย์สินต่าง ๆ ที่มีอยู่ภายในประเทศ เพื่อรองรับการวางแผนพัฒนาให้สอดคล้องกับโครงสร้างพื้นฐานที่เป็นจริง รองรับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฯ เป็นการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทุกประเภท ไม่ว่าที่ดิน อสังหาริมทรัพย์อื่น หรือสังหาริมทรัพย์ใด ๆ อันมีวัตถุประสงค์เพื่อใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงหรือเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น หรือเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานอื่นของหน่วยงานของรัฐ โดยมีหลักเกณฑ์และวิธีดำเนินการดังนี้

ประการแรก สำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ให้รัฐมนตรีออกกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดมูลค่าประเมินที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งในเขตจังหวัด การทำบัญชี และแผนที่ประกอบการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน

ประการต่อมา สำหรับทรัพย์สินอื่น ที่มีใช้ที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ดำเนินการอยู่แล้วข้างต้น เช่น สนามบิน สนามกอล์ฟ โรงไฟฟ้า รัฐมนตรีอาจประกาศให้มีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินอื่นนอกจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยในประกาศต้องระบุประเภทของทรัพย์สินและวัตถุประสงค์แห่งการประเมินมูลค่าทรัพย์สินนั้นด้วย การประเมินมูลค่าทรัพย์สินอื่น ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง โดยกระทำเป็นกรณีเฉพาะราย

ด้วยเหตุนี้ จากการศึกษาที่แต่เดิมยังไม่มีข้อกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินประเภทอื่น ๆ นอกจากที่ดิน สิ่งปลูกสร้างทั่วไป และอาคารชุดไว้เป็นการเฉพาะ ก็จะได้มีการกำหนดหลักเกณฑ์อันเป็นมาตรฐานในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินอื่น ๆ เหล่านี้เพิ่มเติมได้ในกฎกระทรวงซึ่งมาจากความเห็นของคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยผู้ที่มีความรู้และประสบการณ์ในการประเมินมูลค่าทรัพย์สินทั้งในภาครัฐและภาคเอกชน โดยใช้แนวทางพิจารณาว่า “มูลค่าประเมิน” หมายความว่า มูลค่าตลาดของทรัพย์สินที่คณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเห็นชอบให้ใช้เพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติการตามกฎหมายว่าด้วยการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยคำนึงถึงวิธีประเมินมูลค่าทรัพย์สินตามมาตรฐานวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สินในประเทศหรือต่างประเทศประกอบด้วย



การกำหนดมูลค่าประเมินที่ดิน อาจเลือกใช้วิธีการประเมินอย่างหนึ่งอย่างใดหรือหลายอย่างประกอบกันแล้วแต่ความเหมาะสมของประเภทหรือการใช้ประโยชน์สูงสุดของทรัพย์สินดังต่อไปนี้

- (1) วิธีเปรียบเทียบราคาตลาด
 - (2) วิธีการอื่นที่เป็นที่ยอมรับกันได้ตามมาตรฐานวิชาชีพของผู้ประกอบวิชาชีพประเมินมูลค่าทรัพย์สินในประเทศไทยโดยความเห็นชอบจากคณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน
- การประเมินมูลค่าสิ่งปลูกสร้าง โดยทั่วไปให้ใช้วิธีต้นทุน
- การประเมินมูลค่าห้องชุด โดยใช้วิธีใดวิธีหนึ่งหรือหลายวิธีประกอบกัน ดังนี้
- (ก) ให้ใช้วิธีเปรียบเทียบราคาตลาด กรณีที่มีข้อมูลราคาซื้อขายห้องชุดในอาคารชุดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกัน
 - (ข) ให้ใช้วิธีคิดจากรายได้ กรณีที่มีข้อมูลค่าเช่าห้องชุดในอาคารชุดที่มีลักษณะคล้ายคลึงกันและตั้งอยู่บริเวณใกล้เคียงกัน
 - (ค) ในกรณีข้อมูลใน (ก) หรือ (ข) ไม่เพียงพอหรือไม่สามารถเปรียบเทียบกันได้ การกำหนดมูลค่าประเมินห้องชุดให้คำนึงถึง

- (1) ทำเลที่ตั้งของอาคาร
- (2) รูปแบบและตำแหน่งที่ตั้งห้องชุดในอาคารชุดนั้น
- (3) ราคาซื้อขาย เงื่อนไขสัญญาซื้อขาย หรือค่าเช่าของห้องชุดในแต่ละชั้นของอาคารชุด และข้อมูลลักษณะเดียวกันของอาคารชุดอื่นที่คล้ายคลึงกันในบริเวณใกล้เคียง
- (4) ปริมาณและคุณภาพเกี่ยวกับทรัพย์สินส่วนกลาง
- (5) สิ่งอำนวยความสะดวกและการบริการต่าง ๆ ที่จัดให้มีไว้ในอาคารชุดนั้น
- (6) คุณภาพของวัสดุก่อสร้างและวัสดุตกแต่งที่มีลักษณะเป็นส่วนควบ
- (7) ประเภทของห้องชุดที่ใช้ประโยชน์แตกต่างกัน เช่น ห้องชุดพาณิชย์กรรม ห้องชุดสำนักงาน และห้องชุดพักอาศัย เป็นต้น
- (8) ระบบการบริหารและการจัดการทรัพย์สินส่วนกลาง
- (9) ราคาตลาดของที่ดินอันเป็นทรัพย์สินส่วนกลางของอาคารชุด และต้นทุนค่าก่อสร้างอาคาร ณ วันขอจดทะเบียนอาคารชุด
- (10) รายละเอียดอื่นที่สำคัญที่มีผลกระทบกับมูลค่าห้องชุด

วิธีเปรียบเทียบราคาตลาด หมายความว่า วิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินซึ่งกำหนดมูลค่าโดยการพิจารณาและวิเคราะห์ราคาซื้อขายที่เกิดขึ้นจริงของข้อมูลตลาดซึ่งมีลักษณะประเภทหรือการใช้ประโยชน์ที่เหมือนหรือใกล้เคียงกับทรัพย์สินที่ประเมิน ทั้งนี้ ให้รวมถึงการพิจารณาวิเคราะห์เปรียบเทียบปัจจัยที่สำคัญต่าง ๆ ที่มีผลกระทบต่อมูลค่าทรัพย์สินระหว่างข้อมูลตลาดกับทรัพย์สินที่ประเมินด้วย

วิธีต้นทุนหรือวิธีมูลค่าต้นทุนทดแทนคงเหลือสุทธิ (Depreciated Replacement Cost หรือ DRC) หลักการสำคัญของวิธีนี้ คือ มูลค่าของทรัพย์สินได้จากผลรวมของมูลค่าที่ดินและมูลค่า

สิ่งปลูกสร้าง กล่าวคือ มูลค่าที่ดินหาได้จากการวิเคราะห์เปรียบเทียบข้อมูลซื้อขายที่มีสภาพการใช้ประโยชน์คล้ายคลึงกันจากตลาดโดยใช้วิธีวิธีคะแนนคุณภาพถ่วงน้ำหนัก (Weighted Quality Score หรือ WQS) ตามที่ได้กล่าวในวิธีเปรียบเทียบราคาตลาด หรือวิธีอื่น ๆ ส่วนมูลค่าอาคารได้จากต้นทุนทดแทนใหม่หักด้วยค่าเสื่อมราคาแบบเส้นตรง

วิธีรายได้ หมายความว่า วิธีการประเมินมูลค่าทรัพย์สินซึ่งกำหนดมูลค่าโดยการพิจารณาและวิเคราะห์ราคาข้อมูลค่าเช่าตลาดทรัพย์สินที่มีลักษณะ ประเภท หรือการใช้ประโยชน์ที่เหมือนหรือใกล้เคียงกับทรัพย์สินที่ประเมิน และวิเคราะห์การประมาณการรายได้ อัตราว่าง ค่าใช้จ่าย อัตราผลตอบแทนจากการลงทุน (Capitalization Rate) อัตราคิดลด (Discounted Rate) และรายการอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยวิเคราะห์จากข้อมูลค่าเช่าตลาดทรัพย์สินที่มีลักษณะคล้ายคลึง และการใช้ประโยชน์ที่เหมือนหรือใกล้เคียงกับทรัพย์สินที่ประเมิน

ด้วยเหตุนี้ ร่างกฎหมายฉบับนี้จึงสามารถใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาเมื่อจะต้องดำเนินการในเรื่องอื่น ๆ นอกเหนือจากการประเมินเพื่อนำมาคิดคำนวณค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม เพื่อเรียกเก็บจากผู้จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน การกำหนดค่าทดแทนการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 การตีราคาปานกลางเพื่อใช้ในการคำนวณเพื่อเรียกเก็บภาษีบำรุงท้องที่ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 เนื่องจากประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐตามร่างกฎหมายฉบับนี้สามารถนำไปใช้เป็นเกณฑ์อ้างอิงหรือเป็นฐานในการจัดเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม หรือเพื่อใช้ในการปฏิบัติงานอื่นของหน่วยงานของรัฐได้นั่นเอง เช่น สามารถนำไปใช้รองรับการปรับใช้กฎหมายว่าด้วยภาษีมรดกและกฎหมายว่าด้วยภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามหลักเกณฑ์ใหม่ต่อไปได้ในอนาคต

4. ร่างกฎหมายลำดับรองของร่างพระราชบัญญัติการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ.

ประกอบด้วยร่างกฎกระทรวงออกตามความในร่างพระราชบัญญัติการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่

- (1) ร่างกฎกระทรวงว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดมูลค่าประเมินของทรัพย์สิน พ.ศ.
- (2) ร่างกฎกระทรวงว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดในการจัดทำบัญชีกำหนดมูลค่าทรัพย์สิน และการจัดทำแผนที่ประกอบบัญชีกำหนดมูลค่าทรัพย์สิน พ.ศ.
- (3) ร่างกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์การพิจารณาราคาทรัพย์สินที่ซื้อขายกันตามปกติในตลาดแตกต่างจากมูลค่าประเมินของทรัพย์สินตามบัญชีกำหนดมูลค่าประเมินของทรัพย์สิน พ.ศ.



นอกจากนี้ สมควรจัดให้มีร่างระเบียบกรมธนารักษ์ออกตามความในร่างพระราชบัญญัติการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. จำนวน 3 ฉบับ ได้แก่

(1) ร่างระเบียบกรมธนารักษ์ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการในการประกาศใช้บัญชีกำหนดมูลค่าทรัพย์สิน การจัดส่งประกาศ การทำสำเนา และการรับคำคัดค้านหรือการอุทธรณ์ พ.ศ.

(2) ร่างระเบียบกรมธนารักษ์ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติงานของเจ้าพนักงานในการตรวจทรัพย์สินและเข้าไปในเคหสถานของประชาชน ตลอดจนการออกหนังสือเรียกให้ผู้ใดมาให้อัยคำหรือส่งเอกสารเพื่อประโยชน์ในการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน พ.ศ.

(3) ร่างระเบียบกรมธนารักษ์ว่าด้วย หลักเกณฑ์และวิธีการในการจัดทำบัตรประจำตัวเพื่อแสดงตนเป็นเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติตามพระราชบัญญัติการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. พ.ศ.

ในระหว่างขั้นตอนการร่างกฎหมายลำดับรองต่าง ๆ เหล่านี้ สามารถดำเนินการเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ไปได้ในคราวเดียวกัน เนื่องจากสำนักประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งมีอำนาจหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับการกำหนดราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และเสนอความเห็นเพื่อประกอบการพิจารณา ในการกำหนดราคาประเมินของอสังหาริมทรัพย์ และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องดำเนินการเกี่ยวกับงานเลขานุการของคณะกรรมการกำหนดราคาประเมินทุนทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการเกี่ยวกับการพัฒนามาตรฐานการประเมินราคาของอสังหาริมทรัพย์และทรัพย์สินอื่นตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องปฏิบัติงานร่วมกับหรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องหรือที่ได้รับมอบหมายนั้น ได้โอนมาสังกัดกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง เมื่อวันที่ 9 ตุลาคม 2545 เนื่องจากการปฏิรูประบบราชการ จึงได้มีการเตรียมความพร้อมมาแล้วจนสามารถดำเนินงานได้ตามอำนาจหน้าที่ที่มีอยู่ตามกฎหมายได้อยู่แล้วในระดับหนึ่ง และเมื่อคณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินประจำจังหวัดกำหนดมูลค่าประเมินทรัพย์สิน ซึ่งเป็นที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ตั้งอยู่ในเขตจังหวัด พร้อมกับจัดทำและประกาศใช้บัญชีกำหนดมูลค่าประเมินทรัพย์สิน และแผนที่ประกอบการประเมินมูลค่าทรัพย์สินแล้ว เจ้าของทรัพย์สินที่ได้รับการประเมินมูลค่าฯ เป็นผู้มีสิทธิคัดค้าน เมื่อคณะกรรมการประเมินมูลค่าทรัพย์สินประจำจังหวัดพิจารณาแล้ว หากเห็นด้วยกับคำคัดค้าน ให้ดำเนินการแก้ไขการประเมินฯ ให้ถูกต้อง ให้แก้ไขเพิ่มเติมบัญชีกำหนดมูลค่าประเมินทรัพย์สิน จึงเป็นหลักเกณฑ์ที่มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับหลักการคุ้มครองการดำเนินงานของรัฐเพื่อประโยชน์สาธารณะและในขณะเดียวกันก็มีหลักเกณฑ์คุ้มครองประโยชน์ของเอกชนผู้มีส่วนได้เสียไว้ด้วยเช่นกัน

นอกจากนี้ หลักเกณฑ์และวิธีการที่จะนำมาปรับใช้ในประเทศไทยยังสอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติในต่างประเทศโดยคำนึงถึงบริบทของประเทศไทยประกอบด้วยเป็นสำคัญตามคำแนะนำในทางวิชาการที่ได้อธิบายมาแล้วข้างต้น เช่น การดำเนินการโดยคณะกรรมการในระดับจังหวัดที่คำนึงถึงผลกระทบที่อาจมีต่อประชาชนผู้มีส่วนได้เสีย จึงได้เปิดโอกาสให้มีการคัดค้านได้ในต่างประเทศมีรูปแบบของคณะกรรมการใกล้เคียงระดับจังหวัด การปิดประกาศเพื่อเปิดโอกาสให้มีการคัดค้าน การจัดให้มีระบบการประเมินมูลค่าทรัพย์สินที่เป็นมาตรฐานเดียวกันทั้งรัฐ เพื่อให้ได้

มูลค่าประเมินที่เป็นปัจจุบัน การเตรียมบัญชีประเมินมูลค่าให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อการคำนวณภาษีทรัพย์สิน แม้ว่ามิได้ทำเป็นบัญชีประเมินมูลค่าใหม่ทุกปีเหมือนในบางประเทศ แต่มีรอบการประเมินใหม่ทุก 4 ปี และหากระหว่างรอบการประเมิน มีความจำเป็นเฉพาะกรณีก็สามารถประเมินใหม่ได้เป็นรายกรณี และเป็นหลักเกณฑ์ที่ดีกว่าในบางประเทศที่มีได้ทำการประเมินมูลค่าทรัพย์สินใหม่มาเป็นเวลานานหลายสิบปี แต่กลับไปใช้วิธีคำนวณค่าสัมประสิทธิ์ประจำแต่ละปีแล้วนำไปใช้เป็นตัวคูณเพื่อกำหนดเป็นมูลค่าประเมินแทน ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับมูลค่าทรัพย์สินที่แท้จริง

จากหลักเกณฑ์ในรัฐธรรมนูญ ฉบับ พ.ศ. 2560 มาตรา 77³⁹ ซึ่งจะต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ เนื้อหาในบทความนี้จึงอาจใช้เป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ผลกระทบฯ ได้อีกทางหนึ่ง ซึ่งการที่มีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจนและเป็นระบบในการดำเนินการประเมินมูลค่าทรัพย์สินโดยมีมาตรฐานเดียวกัน ย่อมเป็นเหมาะสมกว่าการที่รัฐจะดำเนินการเป็นกรณี ๆ ไป โดยขาดการวางมาตรฐานทั่วไปเป็นเกณฑ์ดำเนินการ

สำหรับความคืบหน้าล่าสุดในปัจจุบัน⁴⁰ ที่ประชุมคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 มีนาคม 2561 มีมติอนุมัติหลักการร่างพระราชบัญญัติการประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์แห่งรัฐ พ.ศ. ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้รับความเห็นของคณะกรรมการการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กระทรวงการต่างประเทศ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และกระทรวงยุติธรรมไปประกอบการพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป และรับทราบแผนในการจัดทำกฎหมายลำดับรองกรอบระยะเวลาและกรอบสาระสำคัญของกฎหมายลำดับรองที่ออกตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวตามที่กระทรวงการคลังเสนอ

³⁹ มาตรา 77 รัฐพึงจัดให้มีกฎหมายเพียงเท่าที่จำเป็น และยกเลิกหรือปรับปรุงกฎหมายที่หมดความจำเป็นหรือไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ หรือที่เป็นอุปสรรคต่อการดำรงชีวิตหรือการประกอบอาชีพโดยไม่ชักช้าเพื่อไม่ให้เป็นภาระแก่ประชาชน และดำเนินการให้ประชาชนเข้าถึงตัวบทกฎหมายต่าง ๆ ได้โดยสะดวกและสามารถเข้าใจกฎหมายได้ง่ายเพื่อปฏิบัติตามกฎหมายได้อย่างถูกต้อง

ก่อนการตรากฎหมายทุกฉบับ รัฐพึงจัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้อง วิเคราะห์ผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นจากกฎหมายอย่างรอบด้านและเป็นระบบ รวมทั้งเปิดเผยผลการรับฟังความคิดเห็นและการวิเคราะห์นั้นต่อประชาชน และนำมาประกอบการพิจารณาในกระบวนการตรากฎหมายทุกขั้นตอน เมื่อกฎหมายมีผลใช้บังคับแล้ว รัฐพึงจัดให้มีการประเมินผลสัมฤทธิ์ของกฎหมายทุกกรอบระยะเวลาที่กำหนดโดยรับฟังความคิดเห็นของผู้เกี่ยวข้องประกอบด้วย เพื่อพัฒนากฎหมายทุกฉบับให้สอดคล้องและเหมาะสมกับบริบทต่าง ๆ ที่เปลี่ยนแปลงไป

รัฐพึงใช้ระบบอนุญาตและระบบคณะกรรมการในกฎหมายเฉพาะกรณีที่จำเป็น พึงกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ดุลพินิจของเจ้าหน้าที่ของรัฐและระยะเวลาในการดำเนินการตามขั้นตอนต่าง ๆ ที่บัญญัติไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน และพึงกำหนดโทษอาญาเฉพาะความผิดร้ายแรง

⁴⁰ สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กรกฎาคม 2561