



บทที่ 2

แนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

2.1 ลักษณะทั่วไปของภาษีทรัพย์สิน

ภาษีทรัพย์สิน คือ ภาษีที่มีลักษณะการจัดเก็บโดยพึงเสด็จตัวทรัพย์สินเป็นสำคัญ เรียกเก็บจากทรัพย์สินชนิดต่างๆทั้งที่มีรูปร่าง (Tangible) เช่น ที่ดิน โรงเรือน สินค้า และทรัพย์สินที่ไม่มีรูปร่าง(Intangible) เช่น หุ้น ตั๋วเงิน เงินสด เป็นต้น ทั้งนี้การจัดเก็บแยกไปตามประเภทของทรัพย์สิน ซึ่งตั้งอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งๆ ตามมูลค่าของทรัพย์สินที่ทางราชการจะกำหนดไว้ อาจจะเป็นมูลค่าที่ใช้ซื้อขายกันหรือราคาที่ดิน โดยใช้อัตราภาษีแตกต่างกันตามสภาพท้องถิ่น ตามประเภทหรือชนิดการใช้ทรัพย์สิน และเรียกเก็บจากผู้ครองทรัพย์สินหรือผู้มีกรรมสิทธิ์ (สุภาพร ยงสุวรรณกุล อ้างถึงใน ธิดา เพียรอุสาหะ, 2536: 36 อ้างถึงใน ทศพร ช่วยเจริญ, 2544: 5)

เหตุผลในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน (สุภาพร ยงสุวรรณกุล, 2536: 48 อ้างถึงใน ทศพร ช่วยเจริญ, 2544: 5)

1. ภาษีทรัพย์สินที่ใช้จัดเก็บจากที่ดิน สามารถจัดเก็บได้โดยที่ผู้เป็นเจ้าของ ยากที่จะหลีกเลี่ยงและที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการผลิตทุกชนิด ถ้าไม่มีการจัดเก็บจะทำให้มีการกักตุนใช้ประโยชน์เฉพาะส่วนบุคคล

2. ภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีที่ประชาชนคุ้นเคย เข้าหลักคุ้นเคย (Familiarity) ของอาดัมสมิธ คือ ภาษีที่ประชาชนคุ้นเคยในการเสียภาษีมานาน จะทำให้การจัดเก็บสะดวกกว่าประเภทอื่น

3. การจัดเก็บภาษีจะจัดเก็บตามความสามารถของผู้เสียภาษี (Ability to pay) ซึ่งจะทำให้ฐานะการคลังของประเทศดีขึ้น โดยเฉพาะการคลังในระดับท้องถิ่น

4. ในประเทศกำลังพัฒนาหรือด้อยพัฒนา มีการเก็งกำไรในที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง กักตุนที่ดิน ทำให้เป็นอุปสรรคในการลงทุนและการพัฒนาประเทศ ถ้ามีการเก็บภาษีที่ดินจะทำให้ความเหลื่อมล้ำของทรัพย์สินมีค่าลดลง ส่งผลต่อการพัฒนาประเทศ

2.2 รูปแบบของภาษีทรัพย์สิน

การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินมีการจัดเก็บในลักษณะและประเภทที่แตกต่างกัน ขึ้นกับโครงสร้างทางภาษี ความเหมาะสมของเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของแต่ละประเทศ เป็นสำคัญถ้าพิจารณาถึงสิ่งที่นำมาเป็นฐานภาษีในการคิดคำนวณและการกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินสามารถแบ่งภาษีทรัพย์สินเป็น 2 ประเภทคือ (ศุภลักษณ์ พิจนิจกุล, 2542: 15)

2.2.1 ภาษีทรัพย์สินโดยทั่วไป (General Property Tax)

ภาษีทรัพย์สินโดยทั่วไป ได้แก่ การนำมูลค่าทั้งหมดของทรัพย์สินมารวมกัน เพื่อให้ประเมินภาษี ซึ่งการกำหนดเทคนิควิธีในลักษณะดังกล่าว เคยปรากฏในประเทศแถบยุโรป โดยพิจารณาเหตุการณ์ใดเหตุการณ์หนึ่งเป็นเงื่อนไขในการจัดเก็บ ได้แก่ มีการจัดเก็บภาษีในเหตุการณ์ภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ และมีการจัดเก็บในเหตุแห่งความตาย

2.2.1.1 ภาษีภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ

เนื่องจากประเทศประสบภาวะขาดแคลนเงินตรา มีความจำเป็นต้องหารายได้ เพื่อครอบคลุมรายจ่ายด้านสงคราม ในระหว่างสงครามโลกครั้งที่ 1 และ 2 ประเทศสาธารณรัฐเยอรมัน และอิตาลีมีการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ แต่การจัดเก็บไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจากปัญหาภาวะเงินเฟ้อ และการลดค่าเงินตรา รวมทั้งมีการปกปิดซ่อนเร้นทรัพย์สินที่เกิดขึ้น

2.2.1.2 ภาษีมรดก

เป็นการจัดเก็บจากทรัพย์สินทุกประเภทที่เป็นมรดกตกทอด การจัดเก็บดังกล่าว เป็นที่ยอมรับมากกว่าการจัดเก็บภาษีในภาวะวิกฤตทางเศรษฐกิจ เพราะโดยทั่วไป แล้วผู้ได้รับมรดกมีสถานะที่สามารถชำระภาษีได้ นอกจากนี้การจัดเก็บภาษีมรดกเป็นการจัดเก็บเมื่อมีการโอนทรัพย์สินมรดกเท่านั้น หากบุคคลใดไม่ได้รับมรดกตกทอดย่อมไม่มีภาษีให้ต้องชำระ จึงดูเหมือนว่าเป็นการจัดเก็บจากผู้มั่งคั่งมากกว่าผู้ใช้แรงงาน ประกอบกับอัตราภาษีที่กำหนด มีความมากน้อยแตกต่างกันตามลำดับชั้นญาติ (อัตราภาษีก้าวหน้า)

2.2.2 ภาษีทรัพย์สินเฉพาะอย่าง (Specific Property Tax)

ภาษีทรัพย์สินเฉพาะอย่าง ได้แก่ การจัดเก็บภาษีจากมูลค่าทรัพย์สินแต่ละอย่าง แต่ละประเภทแยกส่วนกัน สามารถแบ่งประเภทของทรัพย์สินได้ตามลักษณะการถือครอง คือทรัพย์สินที่อยู่ในความครอบครอง (หากผู้ถือครองได้ครอบครองทรัพย์สินไว้เพื่อประโยชน์ของตน) กับทรัพย์สินที่ผู้ถือครองนั้นมิได้ครอบครองทรัพย์สินไว้ แต่ทำการจำหน่ายโอนไปให้บุคคลอื่น ดังนี้

2.2.2.1 ทรัพย์สินที่ครอบครอง

ความสำคัญต่อการจัดเก็บภาษี โดยเฉพาะการครอบครองทรัพย์สิน ที่ไม่สามารถผลิตเงินได้ หากผู้เสียภาษีต้องชำระภาษีในอัตราสูง ย่อมจำต้องทำการโอนเปลี่ยนมือหรือพยายามเปลี่ยนสภาพของทรัพย์สินดังกล่าวให้เป็นทรัพย์สินที่ผลิตเงินได้ เพื่อนำเงินที่ออกเงยไปชำระภาษี เช่น การที่มีที่ดินแล้วต้องชำระภาษีที่สูงเท่ากับเป็นการกระตุ้นให้เขาพยายามหาประโยชน์จากที่ดินนั้นด้วยวิธีการต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นการขายให้แก่เจ้าของโครงการก่อสร้างหรือการสร้างอาคารเพื่อขาย แล้วจึงนำเงินนั้นมาเป็นค่าภาษีแทนที่จะเก็บที่ดังกล่าวไว้โดยไม่ทำประโยชน์

ดังนั้นการกำหนดฐานทรัพย์สินเฉพาะอย่างที่มีถึงทรัพย์สินที่ครอบครอง และไม่ให้เป็นการทำลายตัวทรัพย์สิน จึงอาจกำหนดมูลค่าทรัพย์สินในรูปของ "ค่ารายปี" (จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นควรจะให้เขาได้ในปีหนึ่งๆ) โดยพิจารณาว่าทรัพย์สินที่ครอบครองนั้น หากนำออกเช่าหรือหาผลประโยชน์จะเป็นการนำมาซึ่งรายได้ ดังนั้นค่ารายปีจึงเป็นสิ่งแสดงมูลค่าทรัพย์สิน และเป็นคนละส่วนกับเรื่องของได้มาซึ่งเงินได้ของบุคคล จึงมีข้อสงสัยเกิดว่า การกำหนดมูลค่าของทรัพย์สินที่ครอบครองน่าจะพิจารณาได้ 2 ลักษณะ คือ ราคาทรัพย์สิน(การตีราคาทรัพย์สิน) และผลประโยชน์หรือเงินได้ที่ออกเงยจากทรัพย์สินอันแสดงให้ปรากฏถึงมูลค่าทรัพย์สิน (ค่าเช่า)

2.2.2.2 ทรัพย์สินที่โอนเปลี่ยนมือ

เป็นการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเมื่อมีการโอนเปลี่ยนมือ จากบุคคลหนึ่งไปยังอีกบุคคลหนึ่ง ซึ่งการจัดเก็บจะทำต่อเมื่อมีการกระทำดังกล่าวเท่านั้น จึงไม่ใช่ภาษีที่กำหนดภายใต้เงื่อนไขเวลาดังเช่นภาษีเงินได้ลักษณะของการโอนทรัพย์สิน แบ่งออกเป็น

- การโอนทรัพย์สิน โดยมีค่าตอบแทน
- การโอนทรัพย์สิน โดยไม่มีค่าตอบแทน

การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่โอนเปลี่ยนมือชนิดไม่มีค่าตอบแทน มักเป็นการจัดเก็บจากทรัพย์สินทุกประเภทไม่ว่าจะเป็นอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์ การจัดเก็บภาษีจากสังหาริมทรัพย์ประเภท หุ่น พันทบัตร มักจัดเก็บจากภาษีเสริมต่างๆ ได้แก่ ภาษีมูลค่าเพิ่ม ค่าธรรมเนียมการจดทะเบียนนิติกรรม อย่างไรก็ตาม เป็นที่ยอมรับว่า การจัดเก็บภาษีจากอสังหาริมทรัพย์มักกระทำได้ผลมากกว่าการเก็บจากสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากมีหลักฐานปรากฏและทำการตรวจสอบได้ ยากแก่การปกปิดซ่อนเร้น เนื่องจากเป็นนิติกรรมที่ปรากฏทางทะเบียน

2.3 ผลกระทบของการจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน

การจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน จะมีผลกระทบทั้งในด้านการจัดสรรการใช้ทรัพยากร และการกระจายรายได้ของสังคม ซึ่งพิจารณาได้จากการวิเคราะห์ภาวะภาษีทรัพย์สิน ในตลาดที่มีการแข่งขันมาก และตลาดที่มีการแข่งขันน้อย (เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสรีธรรม, 2528: 45)

2.3.1 ในกรณีของตลาดที่มีการแข่งขันมาก

การเก็บภาษีทรัพย์สิน โดยทั่วไปแล้วจะมีผลในทำนองเดียวกันกับการจัดเก็บภาษีรายได้ของทุน (Capital Income) หรือเท่ากับเป็นการเก็บจากรายได้ของภาษีทรัพย์สินที่สะสมไว้ ตัวอย่าง เช่น สมมติว่าในตลาดเงินทุน เป็นตลาดที่มีการแข่งขันมาก ผู้ที่ทำการลงทุนซื้อหลักทรัพย์มูลค่า 1,000 บาท ซึ่งมีผลตอบแทนเสมอทุกปีๆ ละ 100 บาท หรือมีผลตอบแทนร้อยละ 10 ถ้ารัฐบาลเก็บภาษีร้อยละ 5 ของมูลค่าทรัพย์สินดังกล่าว นั้น ก็เท่ากับว่าเจ้าของทรัพย์สินรายนี้ต้องเสียภาษีปีละ 50 บาท เมื่อเปรียบเทียบภาษีกับรายได้ที่เก็บจากทรัพย์สินนั้นแล้ว เท่ากับว่ารายได้ที่เกิดจากทรัพย์สินนั้นถูกเก็บภาษีเท่ากับ 50% ดังนั้นถ้ารัฐบาลต้องการเก็บภาษีจากมูลค่าทรัพย์สิน (Property Value) หรือรายได้ที่เกิดจากทรัพย์สิน (Capital Income) เป็นเงินจำนวนที่เท่ากันแล้ว รัฐบาลจะต้องเก็บภาษีอีกร้อยละ 5 หรือภาษีเงินได้ที่เกิดจากทรัพย์สินในอัตราร้อยละ 50

อย่างไรก็ตามการวิเคราะห์ภาวะภาษีทรัพย์สินต้องแยกวิเคราะห์ในระยะสั้นและระยะยาว ดังนี้

- ผลในระยะสั้น ถ้าสมมติว่าทรัพย์สินไม่เคลื่อนย้ายหรือแปรสภาพเป็นอย่างอื่นได้ เมื่อรัฐบาลเก็บภาษีจากทรัพย์สินนั้นก็ทำให้ ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินต้องแบกรับภาระภาษีในรูปภาษีที่เสีย (กรณีที่ไม่สามารถผลักภาระไปให้ผู้อื่นได้) ซึ่งมีผลเท่ากับไปลดรายได้ของเจ้าของทรัพย์สินลง นอกจากนี้เจ้าของทรัพย์สินยังจะต้องแบกรับภาระของภาษีที่ทำให้ราคาทรัพย์สินที่ถูกเก็บภาษีมีราคาขายลดต่ำลงด้วย (Tax Amortization) ตัวอย่างเช่น สมมติว่าก่อนเก็บภาษีมูลค่าทรัพย์สินที่ตราไว้ (Par Value) เท่ากับ 1,000 บาทมีอัตราผลตอบแทน 10 % ดังนั้น ผู้ที่ซื้อทรัพย์สินนี้จะได้รับผลตอบแทนเท่ากับ 100 บาท เมื่อรัฐบาลเก็บภาษีทรัพย์สินจากอัตรานั้นในร้อยละ 5

ดังนั้นรายได้สุทธิ จากทรัพย์สินนั้นจะเหลือเพียง 50 บาท ถ้าหากผู้ลงทุนมาซื้อทรัพย์สินนั้นต้องได้รับผลตอบแทน จากการลงทุนของตนในอัตราร้อยละ 10 แล้ว ทรัพย์สินซึ่งมีมูลค่าที่ตราไว้ 1,000 บาท จะต้องขายในอัตรา 500 บาท เท่านั้นถึงมีผู้ซื้อ

- ผลในระยะยาว ถ้าสมมุติว่าทรัพย์สินที่ถูกเก็บนั้นสามารถที่จะเคลื่อนย้ายหรือแปรสภาพเป็นอย่างอื่นเพื่อหลีกเลี่ยงภาษีทรัพย์สินได้ อย่างไรก็ตามการที่เจ้าของทรัพย์สินจะต้องแบกรับภาษีมากน้อยแค่ไหน ย่อมขึ้นอยู่กับความสามารถในการปรับตัวหรือเปลี่ยนแปลงของสภาพทรัพย์สินเป็นสำคัญ พิจารณาได้ 3 กรณี

1. ภาษีที่เก็บจากที่ดิน กรณีนี้ไม่สามารถเคลื่อนย้าย เพื่อหลบเลี่ยงการเก็บภาษีได้ ดังนั้น การเก็บภาษีจากที่ดินหรือมูลค่าของที่ดิน(Site Value) นั้นผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินจะต้องเป็นผู้แบกรับภาระภาษีนั่น กรณีที่ผู้เป็นเจ้าของที่ดินไม่สามารถผลักภาระไปให้ผู้เช่าแล้ว ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินจะต้องเป็นผู้รับภาระภาษีนั่นทั้งหมด อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีที่ดินอาจถือได้ว่าเป็นการกระจายภาระค่าใช้จ่ายภาษีของรัฐให้แก่ประชาชนด้วยความเป็นธรรม เพราะผู้มีฐานะหรือที่ดินจะแบกรับภาษีมากกว่าคนที่ไม่มีที่ดิน

2. ภาษีที่เก็บจากสิ่งปลูกสร้าง กรณีที่รัฐบาลเก็บจากสิ่งปลูกสร้างหรือจากการลงทุนในสิ่งปลูกสร้าง ในกรณีที่อัตราภาษีเก็บจากสิ่งเดียวกันทั่วประเทศและเจ้าของทรัพย์สินไม่สามารถผลักภาระไปให้แก่ผู้อื่นแล้ว ผู้เป็นเจ้าของภาษีนั่นจะต้องแบกรับภาษี ผลการจัดเก็บภาษีจะทำให้การลงทุนในสิ่งปลูกสร้างน้อยลง และไม่มีการซ่อมแซมปรับปรุงสิ่งปลูกสร้างที่ให้เช่าสิ่งปลูกสร้าง เพื่อการให้เช่าจะมีน้อยลงและในที่สุดอัตราค่าเช่าสิ่งปลูกสร้างจะต้องสูงขึ้น ทั้งนี้กรณีอัตราภาษีทรัพย์สินในแต่ละท้องถิ่นที่แตกต่างกัน ผลของที่อัตราภาษีแตกต่างกัน จะทำให้การลงทุนในสิ่งปลูกสร้างในอัตราภาษีสูงน้อยลง ส่วนในเขตที่อัตราภาษีต่ำ จะมีการลงทุนสิ่งปลูกสร้างมากขึ้น เนื่องจากการลงทุนในสิ่งปลูกสร้างเพื่อให้เช่ามีน้อยลง ส่วนในเขตที่มีอัตราภาษีต่ำ ผลการตอบแทนจากอัตราการลงทุนจะมีลดต่ำลงเพราะมีการลงทุนในสิ่งปลูกสร้างเพื่อการให้เช่ามากขึ้น เช่นนี้การเคลื่อนย้ายการลงทุนในสิ่งปลูกสร้างของประเทศจะเข้าสู่ดุลยภาพเมื่ออัตราผลตอบแทนสุทธิจากการลงทุนในแต่ละเขตมีอัตราเท่ากัน

3. การเคลื่อนย้ายการลงทุนระหว่างเขตที่มีอัตราภาษีแตกต่างกัน

- ในเขตที่มีอัตราภาษีสูง จะทำให้มีการลงทุนในบ้านเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างเพื่อการให้เช่ามีน้อยลงเป็นผลให้ขาดแคลนสิ่งปลูกสร้าง ดังนั้นผู้เป็นเจ้าของสิ่งปลูกสร้างจะสามารถเพิ่มอัตราค่าเช่าให้สูงขึ้น เช่นนี้ผู้เช่าที่มีอยู่ในเขตที่มีอัตราภาษีสูงจะได้รับความเดือดร้อนส่วนในเขตที่อัตราภาษีทรัพย์สินต่ำจะมีการลงทุนในสิ่งปลูกสร้างเพื่อการให้เช่ามากขึ้น ทำให้อุปทานสิ่งปลูกสร้างมีมากขึ้น และทำให้อัตราค่าเช่าต่ำลง ผู้เช่าในเขตดังกล่าวก็ได้รับประโยชน์

- หากมีการเคลื่อนย้ายการลงทุน จะมีผลกระทบต่อราคาที่ดินและค่าเช่าที่ดินด้วย ในเขตที่มีอัตราภาษีสูงการลงทุนสิ่งปลูกสร้างน้อยลง ซึ่งจะมีผลให้ราคาที่ดินในเขตนี้นั้นต่ำลงและค่าเช่าในเขตนี้นั้นลดลงด้วย ในทางกลับกันเขตที่มีอัตราภาษีต่ำจะมีผู้มาลงทุน และเข้าพักอาศัยมากขึ้น ทำให้ราคาที่ดินและค่าเช่าในเขตนี้นั้นสูงขึ้นด้วย

2.3.2 กรณีที่ตลาดมีการแข่งขันน้อย

ในการที่ตลาดมีการแข่งขันน้อยหรือมีการผูกขาด ผลของการแบกรับภาระภาษีจะแตกต่างจากในตลาดที่มีการแข่งขันมาก กล่าวคือ กรณีที่มีการจัดเก็บภาษีจากที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของนั้นใช้เป็นที่อยู่อาศัยเอง หรือใช้ประกอบอาชีพเอง ภาระภาษีทรัพย์สินส่วนใหญ่ จะตกแก่ผู้เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น แต่กรณีที่นำทรัพย์สินไปให้ผู้อื่นเช่าภาระภาษีส่วนใหญ่จะถูกผลักไปให้แก่ผู้เช่า ซึ่งการแบกรับภาษีมากขึ้นขึ้นอยู่กับการต่อรองของแต่ละฝ่ายเป็นสำคัญ

2.4 กฎหมายภาษีทรัพย์สินที่ท้องถิ่นจัดเก็บในปัจจุบัน

ประเทศไทยได้ให้ท้องถิ่นมีอำนาจในการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ซึ่งทั้ง 2 พระราชบัญญัติ มีรายละเอียดดังนี้

2.4.1 พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ.2475 ได้แก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง ดังนี้

- พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2475
- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2475
- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2485
- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2534
- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2543

โดยตามความในพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดว่า

1. ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษี ได้แก่ เจ้าของ ผู้ครอบครอง หรือผู้ทำประโยชน์ โดยเป็นภาษีที่เก็บจากโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้าง รวมถึงที่ดินทั้งที่ใช้ต่อเนื่องและไม่ได้ใช้ต่อเนื่อง

2. ฐานภาษี คำนวณจากจำนวนเงินที่ทรัพย์สินนั้นสมควรให้เช่าในปีหนึ่ง ๆ ซึ่งก็คือค่าเช่า โดยอัตราภาษีจะอยู่ที่ร้อยละ 12.5 ของค่าเช่ารายปี แต่หากว่าเจ้าพนักงานผู้ประเมินเห็นว่าค่าเช่านั้นต่ำไป หรือกรณีที่ทรัพย์สินนั้นไม่มีค่าเช่าของทรัพย์สิน ก็มีอำนาจที่จะ

กำหนดค่ารายปีขึ้นได้ โดยคำนึงถึงลักษณะ ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์

3. ทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี มีดังนี้

- พระราชวังอันเป็นส่วนของแผ่นดิน
- ทรัพย์สินของรัฐบาลที่ใช้ในกิจการของรัฐบาลหรือสาธารณะ และทรัพย์สินของการรถไฟแห่งประเทศไทย ที่ใช้ในกิจการรถไฟโดยตรง
- ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะ และโรงเรียนสาธารณะ
- ทรัพย์สินซึ่งเป็นศาสนสมบัติ อันใช้เฉพาะในศาสนิกกิจอย่างเดียวหรือเป็นที่อยู่ของสงฆ์
- โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ปิดไว้ตลอดปี
- โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออาศัยเอง โดยมีได้ใช้เป็นที่พักอาศัย หรือประกอบการอุตสาหกรรม หรือประกอบกิจการอื่นเพื่อหารายได้
- โรงเรียนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งเจ้าของอยู่เอง หรือให้ผู้แทนอยู่เฝ้ารักษาและมีได้ใช้เป็นที่พักอาศัย หรือประกอบการอุตสาหกรรม

4. ขั้นตอนการเสียภาษี

ผู้มีหน้าที่เสียภาษี(ผู้รับประเมิน) จะต้องยื่นแบบแจ้งรายการภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ภ.ร.ด.2) ภายในเดือนกุมภาพันธ์ โดยพนักงานเจ้าหน้าที่เมื่อได้รับแบบจะตรวจสอบและประเมินภาษี หลังจากนั้นส่งให้พนักงานเรียกเก็บภาษีแจ้งการประเมินค่าภาษีให้ผู้รับประเมินทราบ ผู้รับประเมินมีหน้าที่จะต้องเสียภาษีภายใน 30 วัน นับแต่ได้รับแจ้งการประเมิน หากพ้นกำหนดนี้จะต้องเสียเงินเพิ่มภายใน 1 เดือนแรก ร้อยละ 2.5 ไปจนกระทั่งถึง ร้อยละ 10 หากผู้รับประเมินไม่พอใจการประเมินของพนักงานเจ้าหน้าที่ จะต้องอุทธรณ์ภายใน 15 วัน นับแต่ได้รับใบแจ้งการประเมิน

อนึ่ง โรงงานอุตสาหกรรมที่ติดตั้งส่วนควบเป็นเครื่องจักรกลไก เครื่องกำเนิดสินค้าในการประเมินให้ลดค่ารายปีเหลือหนึ่งในสามของค่ารายปีเดิมแล้วจึงคิดภาษี

2.4.2 พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

โดยทั่วไปมักจะเรียกง่าย ๆ ว่า ภาษีที่ดิน โดยมีการแก้ไขเพิ่มเติมอีกหลายครั้ง ดังนี้

- พระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้ตั้งแต่ พ.ศ. 2508
- ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 156 ลงวันที่ 4 มิถุนายน พ.ศ. 2515
- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2516
- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

และ พ.ศ. 2524

- พระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (ฉบับที่ 2) และ พ.ศ. 2529

- แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2543

ความในพระราชบัญญัติฉบับนี้ กำหนดว่า

1. ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษี ได้แก่ เจ้าของที่ดินไม่ว่าจะเป็นบุคคลธรรมดา หรือนิติบุคคลก็ได้ โดยเป็นภาษีที่เก็บจากที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย เลี้ยงสัตว์ หรือประกอบการกสิกรรม การชำระภาษีให้ชำระตามปีปฏิทิน

2. ฐานภาษี จัดเก็บจากมูลค่าของที่ดิน(Site Value) หรือที่เรียกว่า "ราคาปานกลางที่ดิน"

3. ที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีตามพระราชบัญญัตินี้

- ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของพระราชวังอันเป็นส่วนสาธารณสมบัติของแผ่นดิน

- ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินของรัฐ ที่ใช้ในกิจการของรัฐ

หรือสาธารณะ โดยมีได้หาผลประโยชน์

- ที่ดินของข้าราชการส่วนท้องถิ่นที่ใช้ในกิจการของราชการส่วนท้องถิ่น หรือ

สาธารณะโดยมิได้หาประโยชน์

- ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษา หรือการกุศลสาธารณะ

- ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจ ที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของวัด หรือที่ศาลเจ้าโดยมิได้

หาผลประโยชน์

- ที่ดินที่ใช้เป็นสุสาน และฌาปนสถานสาธารณะ โดยมีได้รับผลประโยชน์ตอบแทน

- ที่ดินที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า หรือการทำเรือของรัฐ หรือ

ที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ

- ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนที่ต้องเสียภาษีโรงเรียนและที่ดินอยู่แล้ว

- ที่ดินของเอกชน เฉพาะส่วนที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการ จัดใช้เพื่อ

สาธารณะประโยชน์ โดยเจ้าของมิได้ใช้หรือหาประโยชน์ในที่ดินเฉพาะส่วนนั้น

- ที่ดินที่เป็นที่ตั้งขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนาญพิเศษของ

สหประชาชาติ หรือองค์การระหว่างประเทศอื่น

- ที่ดินที่เป็นที่ตั้งของที่ทำการสถานทูต หรือสถานกงสุล

- ที่ดินตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

การตีราคาปานกลางของที่ดิน

ขั้นตอนการตีราคาปานกลางของที่ดิน มีดังนี้

1. นำเอาราคาที่ดินในหน่วยที่จะมีการตีราคา ซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้าย ไม่น้อยกว่า 3 ราย ในระยะไม่เกินหนึ่งปีก่อนวันตีราคา มาคำนวณถัวเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง โดยมีให้คำนวณเอาราคาโรงเรียนสิ่งปลูกสร้าง หรือสิ่งเพาะปลูกเข้าด้วย
2. ถ้าไม่มีราคาซื้อขายที่ดินในหน่วยนั้นให้นำเอาราคาปานกลางที่คำนวณได้ตามวิธีการในข้อ 1 ในหน่วยใกล้เคียง ที่มีสภาพและทำเลที่ดินคล้ายกันมาเป็นราคาปานกลางของที่ดินหน่วยนั้น
3. การตีราคาปานกลางเป็นตำบล หากตำบลนั้นมีราคาต่างกันมากให้แบ่งแยกหน่วย
4. คณะกรรมการตีราคาปานกลาง แต่งตั้งโดยผู้ว่าราชการจังหวัดหากเจ้าของที่ดินไม่พอใจการตีราคาปานกลางของคณะกรรมการ จะสามารถอุทธรณ์ราคาปานกลางของที่ดินต่อผู้ว่าราชการจังหวัดได้ภายใน 30 วัน นับแต่วันที่ประกาศราคาปานกลางการตีราคาปานกลางดำเนินการทูลรอบระยะเวลา 4 ปี โดยใช้เป็นราคาปานกลางได้ทุกปี สำหรับรอบระยะเวลา 4 ปี

อัตราภาษีบำรุงท้องที่

อัตราภาษีบำรุงท้องที่ แบ่งออกเป็นชั้นๆ ทั้งหมด 34 ชั้น การกำหนดชั้นต่าง ๆ ตามราคาปานกลางที่ดินดังนี้

ตารางที่ 2.1 บัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่

ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน	ภาษีไร่ละ	
		บาท	สตางค์
1	ไม่เกินไร่ละ 200 บาท	-	
2	เกินไร่ละ 200 บาท ถึงไร่ละ 400 บาท	1	
3	เกินไร่ละ 400 บาท ถึงไร่ละ 600 บาท	2	
4	เกินไร่ละ 600 บาท ถึงไร่ละ 800 บาท	3	
5	เกินไร่ละ 800 บาท ถึงไร่ละ 1,000 บาท	4	
6	เกินไร่ละ 1,000 บาท ถึงไร่ละ 1,200 บาท	5	
7	เกินไร่ละ 1,200 บาท ถึงไร่ละ 1,400 บาท	7	
8	เกินไร่ละ 1,400 บาท ถึงไร่ละ 1,600 บาท	8	

ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน	ภาษีไร่ละ	
		บาท	สตางค์
9	เกินไร่ละ 1,600 บาท ถึงไร่ละ 1,800 บาท	9	
10	เกินไร่ละ 1,800 บาท ถึงไร่ละ 2,000 บาท	10	
11	เกินไร่ละ 2,000 บาท ถึงไร่ละ 2,200 บาท	11	
12	เกินไร่ละ 2,200 บาท ถึงไร่ละ 2,400 บาท	12	
13	เกินไร่ละ 2,400 บาท ถึงไร่ละ 2,600 บาท	13	
14	เกินไร่ละ 2,600 บาท ถึงไร่ละ 2,800 บาท	14	
15	เกินไร่ละ 2,800 บาท ถึงไร่ละ 3,000 บาท	15	
16	เกินไร่ละ 3,000 บาท ถึงไร่ละ 3,500 บาท	17	
17	เกินไร่ละ 3,500 บาท ถึงไร่ละ 4,000 บาท	20	
18	เกินไร่ละ 4,000 บาท ถึงไร่ละ 4,500 บาท	22	
19	เกินไร่ละ 4,500 บาท ถึงไร่ละ 5,000 บาท	25	
20	เกินไร่ละ 5,000 บาท ถึงไร่ละ 5,500 บาท	27	
21	เกินไร่ละ 5,500 บาท ถึงไร่ละ 6,000 บาท	30	
22	เกินไร่ละ 6,000 บาท ถึงไร่ละ 6,500 บาท	32	
23	เกินไร่ละ 6,500 บาท ถึงไร่ละ 7,000 บาท	35	
24	เกินไร่ละ 7,000 บาท ถึงไร่ละ 7,500 บาท	37	
25	เกินไร่ละ 7,500 บาท ถึงไร่ละ 8,000 บาท	40	
26	เกินไร่ละ 8,000 บาท ถึงไร่ละ 8,500 บาท	42	
27	เกินไร่ละ 8,500 บาท ถึงไร่ละ 9,000 บาท	45	
28	เกินไร่ละ 9,000 บาท ถึงไร่ละ 9,500 บาท	47	
29	เกินไร่ละ 9,500 บาท ถึงไร่ละ 10,000 บาท	50	
30	เกินไร่ละ 10,000 บาท ถึงไร่ละ 15,000 บาท	55	
31	เกินไร่ละ 15,000 บาท ถึงไร่ละ 20,000 บาท	60	
32	เกินไร่ละ 20,000 บาท ถึงไร่ละ 25,000 บาท	65	

ชั้น	ราคาปานกลางของที่ดิน	ภาษีไร่ละ	
		บาท	สตางค์
33	เกินไร่ละ 25,000 บาท ถึงไร่ละ 30,000 บาท	70	
34	เกินไร่ละ 30,000 บาท ให้เสียภาษีไร่ละดังต่อไปนี้ 1. สำหรับราคาปานกลางของที่ดิน 30,000 บาท แรกให้เสียภาษี 70 บาท 2. สำหรับราคาปานกลางของที่ดินส่วนที่เกิน 30,000 บาท แรกให้เสียทุก 10,000 บาท ต่อ 25 บาท เศษของ 10,000 บาท ถ้าถึง 5,000 บาท ให้ถือเป็น 10,000 บาท ถ้าไม่ถึง 5,000 บาท ให้ปัดทิ้ง		

การลดหย่อนภาษีและยกเว้น หรือลดภาษีบำรุงท้องที่

จะเป็นผลให้เจ้าของที่ดิน ไม่ต้องเสียภาษีหรือลดการเสียภาษีลดจำนวนหนึ่ง โดยมีข้อกำหนดดังนี้

บุคคลธรรมดาที่เป็นเจ้าของที่ดินนั้นเป็นที่อยู่อาศัย เป็นที่เลี้ยงสัตว์หรือประกอบกิจการของตนเอง ไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังต่อไปนี้

- ที่ดินนอกเขตเทศบาลหรือนอกเขตสุขาภิบาล ให้ลดหย่อนได้ไม่เกิน 6 ไร่ แต่จะน้อยกว่า 3 ไร่ไม่ได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดข้อบัญญัติจังหวัด

- ที่ดินในเขตเทศบาลหรือนอกเขตสุขาภิบาล ให้ลดหย่อนได้ไม่เกิน 1 ไร่ แต่จะน้อยกว่า 200 ตารางวาไม่ได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดหรือเทศบัญญัติบังคับ

- ดินในเขตเมืองพัทยา และเขตเทศบาลอื่นนอกจากเขตเทศบาลตำบล ให้ลดหย่อนได้ไม่เกิน 100 ตารางวา แต่จะน้อยกว่าสิบตารางวาไม่ได้ ทั้งนี้ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ

2.4.3 ความสัมพันธ์ระหว่างภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่

ตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ กำหนดให้ที่ดินที่ได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้ว ได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ดังนั้น หากว่าที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างอยู่บนที่ดินนั้น และสิ่งปลูกสร้างนั้นได้ยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน เช่น มีอาคารแต่เจ้าของอาคารใช้อยู่อาศัยเอง หรือเป็นอาคารที่ปิดวางไว้ จึงต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ แต่สำหรับเจ้าของที่ดินที่อยู่อาศัยเองนั้น จะได้ลดหย่อนที่ดินตามเกณฑ์ จึงทำให้ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่เฉพาะส่วนที่เกินจากข้อกำหนด

2.4.4 ข้อสังเกตในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่

2.4.4.1 ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ยกเว้นไม่ต้องเก็บภาษีสำหรับอาคารที่เจ้าของอยู่อาศัยและโรงเรือนปิดว่าง โดยไม่คำนึงว่าอาคารหลังนั้นมูลค่าเท่าใด ซึ่งในหลายรายอาคารดังกล่าวมีมูลค่ามหาศาล แต่คงไม่ต้องเสียภาษีเหมือนกับบ้านเล็ก ๆ ในชุมชนแออัด ไม่เสริมสร้างความเป็นธรรมในสังคม ที่คนร่ำรวยมากเสียภาษีน้อย คนจนควรเสียภาษีน้อย และกรณีโรงเรือนปิดว่างไม่ต้องเสียภาษีนั้น ทำให้เกิดการใช้ทรัพยากรไม่คุ้มค่าทางเศรษฐกิจ อีกทั้งยังไม่ได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีอีกด้วย

2.4.4.2 ราคาปานกลางที่ดินที่ใช้ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ที่ใช้เก็บภาษีในปัจจุบัน เป็นราคาปานกลางที่ใช้ในปี พ.ศ.2521-2524 ซึ่งเป็นเวลา 20 ปีแล้ว ก็ยังมิได้มีการตีราคาปานกลางใหม่ และคงไม่อาจจะทำการตีราคาปานกลางของที่ดินในปัจจุบัน เพื่อมาใช้ในการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ได้อีกเลย เนื่องจากจะได้รับการต่อต้านจากเจ้าของที่ดินเพราะราคาที่ดินในปัจจุบันสูงกว่าปี พ.ศ.2521 หลายเท่าตัว

2.4.4.3 ตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดินในปัจจุบัน ให้อำนาจแก่เจ้าพนักงานผู้ประเมินภาษีในการใช้ดุลยพินิจสูง โดยเฉพาะในกรณีที่อาคารค่าเช่าต่ำ หรือไม่มีค่าเช่าซึ่งทำให้เป็นสาเหตุให้เกิดข้อวิพากษ์วิจารณ์ต่างๆ ถึงความสุจริตของเจ้าหน้าที่ที่ปฏิบัติหน้าที่ดังกล่าว

2.4.4.4 เนื่องจากมีข้อยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีในหลายๆ กรณี ทำให้ผู้เสียภาษีพยายามหลีกเลี่ยงการเสียภาษี โดยยกเอาเหตุยกเว้นดังกล่าวมาอ้าง เช่น อาคารที่ให้อยู่อาศัยโดยเจ้าของมิได้อยู่อาศัยเองแต่ให้ญาติอยู่อาศัยหรือให้เช่าอยู่อาศัย เจ้าของมักอ้างว่าตนเองอยู่อาศัยเอง เพื่อเลี่ยงการเสียภาษีอีกทั้งข้ออ้างเหล่านั้นก็ได้รับความร่วมมือจากผู้อยู่อาศัยจริงร่วมปกปิด

2.4.4.5 การลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษี สำหรับภาษีบำรุงท้องที่ให้มากเกินไป สำหรับบ้านที่ใช้อาศัยนอกจากจะไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้ว ยังได้รับลดหย่อนสำหรับการอยู่อาศัยของตนเองนั้น ในที่ดินของตนเองโดยไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่อีก คงเสียเฉพาะเกณฑ์ที่ลดหย่อนเท่านั้น

2.4.4.6 เจ้าของที่ดินประกอบการกสิกรรม ปลูกพืชล้มลุกด้วยตนเองจะเสียภาษีไร่ละไม่เกิน 5 บาทซึ่งเป็นอัตราที่ต่ำ ทำให้มีเจ้าของที่ดินบางรายมีที่ดินอยู่บริเวณที่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ในอัตราที่สูงทำการปลูกพืชล้มลุก เพื่อเลี่ยงภาษีต่ำลง เพราะเหตุที่ค่าใช้จ่ายในการปลูกพืชล้มลุกแต่ประการใด จากข้อสังเกตดังกล่าวข้างต้นเป็นปัญหาในการจัดเก็บภาษีทั้ง 2 ประเภท เป็นผลให้ภาษีที่จัดเก็บได้ในปัจจุบันอยู่ในระดับต่ำกว่าที่ควรจะเป็น

2.4.5 ความไม่เหมาะสมของภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องถิ่น ในการจัดเก็บภาษีในปัจจุบัน (จรรยาพร ชาญหาต, 2543 : 4)

2.4.5.1 ฐานภาษีของภาษีโรงเรือนและที่ดิน ที่ใช้ค่าเช่ารายปีเป็นฐานภาษี จึงมีความซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้ ที่จัดเก็บจากรายได้จากค่าเช่า นอกจากกรณีที่ไม่มีค่าเช่า การประเมินค่ารายปี หรือค่าเช่าที่สมควรให้เช่าได้ใน 1 ปีนั้น จะขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของเจ้าพนักงานเจ้าหน้าที่

ส่วนค่าบำรุงท้องถิ่น ตามกฎหมายต้องมีราคาปานกลางที่ดิน ปี 2521-2524 ในการประเมินภาษี ทำให้ไม่เป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษี ในกรณีที่ดินมีมูลค่าปัจจุบันไม่เท่ากัน เนื่องจากมีการตัดถนนใหม่ หรือมีการก่อสร้างสาธารณูปโภคต่างๆ ในบริเวณดังกล่าวเป็นต้น นอกจากนี้ยังทำให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีรายได้จากภาษีบำรุงท้องถิ่นน้อยมาก เพราะการใช้ฐานภาษีที่ไม่เป็นปัจจุบัน

2.4.5.2 อัตราภาษี ภาษีโรงเรือนและที่ดินในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ซึ่งเป็นอัตราภาษีที่สูงมาก ส่วนภาษีบำรุงท้องถิ่นกำหนดอัตราภาษีตามชั้นราคาปานกลางของที่ดินรวม 34 ชั้น ซึ่งมีโครงสร้างอัตราภาษีที่ถดถอย กล่าวคือ สำหรับราคาปานกลางของที่ดินที่ต่ำกว่าไร่ละ 30,000 บาท อัตราภาษีส่วนใหญ่อ้อยละ 0.50 ส่วนราคาปานกลางที่ดินที่เกินกว่าไร่ละ 30,000 บาท อัตราภาษีถัวเฉลี่ยร้อยละ 0.25 นอกจากนี้กรณีให้เช่าที่ดินประกอบกิจการประเภทไม้ล้มลุก เช่น ปลูกข้าว ปลูกกล้วย ปลูกพริก จะเสียภาษีเพียงกึ่งอัตราแต่ถ้าเจ้าของที่ดินประกอบกิจการประเภทไม้ล้มลุกด้วยตนเองจะเสียภาษีอย่างสูงไม่เกินไร่ละ 5 บาท

2.4.5.3 ทรัพย์สินที่จัดเก็บภาษี ภาษีโรงเรือนและที่ดินมุ่งเน้นในการจัดเก็บทรัพย์สินที่ก่อให้เกิดรายได้ เช่น โรงเรือนให้เช่า โรงเรือนที่ใช้ประกอบการค้า การอุตสาหกรรม หรือใช้เป็นโกดังเก็บสินค้า โดยยกเว้นไม่เก็บภาษีจากโรงเรือนที่เจ้าของใช้เป็นที่อยู่อาศัย และโรงเรือนที่ปิดว่าง ซึ่งมีได้ใช้ประโยชน์ทำให้ภาษีเก็บได้น้อยกว่าที่ควรจะเป็นเพราะฐานภาษีแคบ

ส่วนภาษีบำรุงท้องถิ่นที่จัดเก็บจากที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินที่ตั้งเป็นโรงเรือนว่างเปล่าและที่ดินที่ไม่ต่อเนื่องจากโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง นอกจากนี้กฎหมายยังได้บัญญัติว่าที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้วจะได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องถิ่น ซึ่งบทบัญญัติดังกล่าว ทำให้ห้องชุดที่เป็นที่อยู่อาศัยเองในคอนโดมิเนียม ซึ่งเรียงซ้อนกันเป็นชั้นๆ หากมีห้องใดห้องหนึ่ง ซึ่งทำการค้าหรือให้เช่า และได้เสียภาษีโรงเรือนและที่ดินแล้ว จะทำให้ห้องชุดอื่นๆ ในคอนโดมิเนียมนั้นใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องถิ่นไปด้วย

2.4.5.4 การลดหย่อน ภาษีโรงเรือนและที่ดินกำหนดลดหย่อนให้กับค่าเช่ารายปี สำหรับโรงเรือนที่ติดเครื่องจักร อันเป็นส่วนควบที่สำคัญ ซึ่งในการผลิตสินค้าอุตสาหกรรม ให้คิดค่ารายปีรวมกับเครื่องจักรเพียงหนึ่งในสาม

ส่วนภาษีบำรุงท้องที่กฎหมายกำหนดให้มี การลดหย่อนเนื้อที่ดินที่เป็นอยู่อาศัย ที่เลี้ยงสัตว์หรือประกอบกิจกรรมของตนเอง โดยลดหย่อนเนื้อที่ดินตั้งแต่ 50 ตารางวาถึง 5 ไร่ ตามแต่ที่จะกำหนดในพระราชบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลให้ที่อยู่อาศัยส่วนใหญ่ได้รับการลดหย่อนทั้งหมด และไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ในขณะที่ผู้เช่าโรงเรือนเพื่อที่อยู่อาศัย ได้รับลดหย่อนเนื้อที่ดินจนหมดไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ในขณะที่ผู้เช่าโรงเรือนเพื่ออยู่อาศัยถูกผลกระทบภาษีโรงเรือนรวมอยู่ในค่าเช่า ทำให้ฐานภาษีแคบ และไม่เป็นธรรม

2.4.5.5 การปฏิบัติการจัดเก็บภาษี ทั้งภาษีโรงเรือนและที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียภาษีต้องยื่นแบบรายการเสียภาษีทรัพย์สิน หรือยื่นแบบแสดงรายการที่ดิน และรอให้เจ้าพนักงานประเมินแจ้งการประเมินภาษีก่อนจึงจะชำระได้

2.5 ร่างกฎหมายภาษีทรัพย์สินฉบับใหม่

หลักการ คือ ปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินและกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่

เหตุผล คือ โดยที่กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ ได้ใช้บังคับเป็นเวลานานแล้ว การจัดเก็บภาษีทั้งสองฉบับไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับการประเมินภาษีตามกฎหมายทั้งสองฉบับที่ไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ที่คิดคำนวณจากราคาปานกลางของที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการกำหนดราคาปานกลางของที่ดิน สำหรับการประเมินภาษีบำรุงท้องที่ ตลอดจนขั้นตอนการดำเนินการและปฏิบัติการในเรื่องต่าง ๆ ยังแตกต่างกัน สมควรยกเลิกกฎหมายทั้งสองฉบับดังกล่าว และให้ใช้กฎหมายว่าด้วยภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทน โดยประเมินฐานภาษีจากมูลค่าทั้งหมดของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง และจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งสมควรกำหนดให้การดำเนินการต่าง ๆ เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีสอดคล้องกับหลักการกระจายรายได้อำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างฉบับใหม่ ปัจจุบันได้ผ่านการตรวจร่างจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เมื่อเดือนกันยายน พ.ศ. 2547 ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการรอเข้าประชุมสภาผู้แทนราษฎร โดยมีสาระสำคัญดังนี้

1. ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษี คือ ผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างและผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดิน หรือสิ่งปลูกสร้างอันเป็นทรัพย์สินของรัฐ
2. อำนาจการจัดเก็บภาษี ให้ราชการส่วนท้องถิ่นมีอำนาจจัดเก็บภาษีจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่ตั้งอยู่ในเขตราชการและส่วนท้องถิ่น นั้นเช่นเดียวกับการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ในปัจจุบัน รายได้จากภาษีจะนำไปใช้เพื่อการบริการสาธารณะในท้องถิ่นนั้น ๆ
3. ฐานภาษี คือ ราคาประเมินทุนทรัพย์ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้
 - กรณีไม่มีสิ่งปลูกสร้างในที่ดิน ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดิน
 - กรณีที่ดินที่มีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้น ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินรวมกับราคาประเมินทุนทรัพย์โรงเรือนสิ่งปลูกสร้าง
 - กรณีห้องชุด ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ห้องชุด
4. อัตราภาษี เรียกเก็บอัตราภาษีสูงสุดต่อปีไว้ไม่เกินร้อยละ 0.1 ของราคาประเมินทุนทรัพย์

2.6 กฎหมายภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินในต่างประเทศ

ภาษีทรัพย์สิน จัดเก็บจากทรัพย์สินเป็นสำคัญ ทำให้เราสามารถแบ่งแยกภาษีทรัพย์สินที่จัดเก็บอยู่ในประเทศต่าง ๆ ออกได้ 2 ลักษณะคือ จากทรัพย์สินทั่ว ๆ ไปทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ กับภาษีที่จัดเก็บจากทรัพย์สินเฉพาะอย่าง

ประเทศที่นิยมจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินทั่วไปก็คือ สหรัฐอเมริกา ซึ่งนิยมจัดเก็บภาษีชนิดนี้ต่อเนื่องกันมานับตั้งแต่ในอดีตจวบจนถึงปัจจุบัน ตลอดเวลาที่ผ่านมา ได้ปรับปรุงแก้ไขทั้งในหลักการและวิธีปฏิบัติในการจัดเก็บ เริ่มตั้งแต่จัดเก็บที่ดินอย่างเดียวยุโรปมาเรื่อยมาจนถึงขั้นจัดเก็บจากทรัพย์สินทุกรูปจนถึงทุกวันนี้ นับว่าสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีการจัดเก็บมาเป็นระยะเวลายาวนาน อีกทั้งยังประสบความสำเร็จโดยภาษีทรัพย์สินถือว่าเป็นรายได้ที่สำคัญที่สุดของท้องถิ่น

สำหรับภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินเฉพาะอย่าง ซึ่งส่วนมากเรียกเก็บจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มักนิยมจัดเก็บอยู่ทั่ว ๆ ไปในประเทศต่างๆ มากกว่าโดยเฉพาะประเทศจากยุโรปที่จัดเก็บจากที่ดิน เช่น ประเทศอังกฤษถือว่าภาษีที่เก็บจากที่ดินเป็นภาษีของท้องถิ่น จึงมอบหมายให้เจ้าหน้าที่ท้องถิ่นเป็นผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บ และกำหนดอัตราภาษีตามความจำเป็นในแต่ละปี ตลอดจนถึงปัจจุบัน เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ในทวีปเอเชียหรือประเทศที่กำลังพัฒนา โดยประเทศไทย ก็มีการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินในรูปของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเช่นกัน

แต่อาจจะมีการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินที่มีประสิทธิภาพในประเทศต่าง ๆ เช่น

2.6.1 ประเทศที่มีการจัดเก็บภาษีจากทรัพย์สินโดยทั่วไป (General Property tax)

ประเทศสหรัฐอเมริกา

บทบัญญัติกฎหมายภาษีอากรของสหรัฐอเมริกา คือ Internal Revenue Code ซึ่งเป็นประมวลที่รวมกฎหมายภาษีหลายประเภทไว้ด้วยกัน

การจัดเก็บภาษี แบ่งเป็น 2 ลำดับ

1. การจัดเก็บภาษีระดับมลรัฐ (State Tax)
2. การจัดเก็บภาษีระดับสหพันธรัฐ (Federal Tax) ซึ่งเป็นแหล่งรายได้หลัก

ของงบประมาณประเทศ โดย 2 ใน 3 ส่วนของงบประมาณรายรับทั้งหมดซึ่งครึ่งหนึ่งเป็นภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ส่วน 11 % เป็นภาษีเงินได้นิติบุคคล

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการใช้บังคับกฎหมายภาษี

1. กระทรวงการคลัง
2. Internal Revenue Service (IRS) เป็นหน่วยงานหนึ่งในกระทรวงการคลัง

มีหน้าที่ในการจัดเก็บภาษีและคณะกรรมการภาษีเป็นหัวหน้าของ IRS หน้าที่องค์กร คือ พัฒนานโยบายและแผนงานระดับชาติในการบังคับกฎหมายในการบริหารกฎหมายภาษีอากร

ปัญหาที่พบ มีการหลบหลีกภาษีและการเลี่ยงภาษี เนื่องจากการเลี่ยงภาษีเป็นสิ่งที่ชอบด้วยกฎหมาย

ลักษณะทั่วไปของภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกา สามารถเปรียบเทียบความแตกต่างในหลักการสำคัญของภาษีทรัพย์สินของประเทศไทย ในรูปของภาษีโรงเรือนและที่ดินกับภาษีบำรุงท้องที่ ดังนี้

1. ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีตามที่กำหนดไว้ใน หลักการภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกาจะครอบคลุมไปถึงทรัพย์สินทุกรูป ทั้งสังหาริมทรัพย์และอสังหาริมทรัพย์ ในทางปฏิบัติจะเป็นเรื่องยุ่งยาก แต่เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่มีความเจริญมากในการโอนกรรมสิทธิ์ทรัพย์สินในบางกรณี แม้ไม่มีทะเบียนเป็นหลักฐานอยู่ แต่การโอนนั้นมักทำการโอนผ่านศูนย์กลาง เช่น ตลาดหุ้น เป็นต้น แต่ในปัจจุบันมลรัฐต่าง ๆ ในสหรัฐก็มีแนวโน้มไปในทางที่จะลด หรืองดการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจากอสังหาริมทรัพย์ หรือไม่ก็ยกเว้นไม่เก็บภาษีทรัพย์สินบางรูปเสียเลย เช่น มลรัฐนิวยอร์กยกเว้นไม่เก็บจากอสังหาริมทรัพย์ส่วนมลรัฐอื่น ๆ ส่วนมากจะยกเว้นให้กับทรัพย์สินพวกเครื่องมือ เครื่องใช้ในบ้าน ตลอดจนพาหนะต่าง ๆ เป็นต้น

แต่ในประเทศไทยจะมีการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจากอสังหาริมทรัพย์ ประเภทที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างเท่านั้น เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรมอาศัยที่ดินเป็นแหล่งผลิต และการจัดเก็บจากภาษีจากทรัพย์สินทุกรูปโดยเฉพาะอสังหาริมทรัพย์จะประสบข้อยุ่งยาก

2. ภาษีทรัพย์สินในสหรัฐอเมริกา ใช้วิธีประเมินตามมูลค่าอันแท้จริงของทรัพย์สินเป็นฐานในการเรียกเก็บภาษี โดยรัฐเองมีกองเจ้าหน้าที่ที่ตราค่าทรัพย์สินอันประกอบด้วยเจ้าพนักงานที่มีความรู้ ความสามารถในการประเมินราคาทรัพย์สิน และมีเครื่องมือเครื่องใช้ช่วยในการประเมิน เช่น แผนที่ภาษี บัญชียานพาหนะ บัตรบันทึกรายการทรัพย์สิน เป็นต้นอยู่แล้ว แต่ในประเทศไทยภาษีโรงเรือนและที่ดินจะใช้วิธีประเมินจากค่ารายปี ส่วนภาษีบำรุงท้องที่ จะใช้ตราค่าปานกลางที่ดินเป็นฐานในการเรียกเก็บภาษี

3. ภาษีทรัพย์สินของสหรัฐอเมริกาจัดเก็บในอัตราที่ไม่ตายตัว ในปีหนึ่ง ๆ อาจจัดเก็บในอัตราเท่าใดก็ได้แล้วแต่จำนวนเงินภาษีที่ต้องการ และมูลค่าทรัพย์สินที่ประเมินราคาได้อัตราจะสูง หรือต่ำอาศัยหลักการพิจารณางบประมาณรายจ่ายประจำปีที่ตั้งไว้เท่าใด ต่อจากนั้น ก็พิจารณาจากแหล่งรายได้ทุกประเภทที่มีรายได้จากภาษีทรัพย์สิน โดยนำมาหักออกจากงบประมาณรายจ่ายที่ตั้งไว้ ได้ยอดคงเหลือเท่าไรนำมาหารด้วยราคาทรัพย์สินเป็นฐานภาษีที่ประเมินได้ ระดับอัตราภาษีที่จะเรียกเก็บจากทรัพย์สินในสหรัฐอเมริกานั้น นอกจากคำนึง เรื่องฐานรายได้แล้ว ยังต้องพิจารณาถึงความเกี่ยวข้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม และขึ้นอยู่กับนโยบายของประเทศด้วย มิฉะนั้นอัตราภาษีจะสูงเกินไปอย่างผิดปกติ ด้วยเหตุนี้จึงกำหนดอัตราภาษีขั้นสูงไว้ด้วย เพื่อบรรเทาภาระภาษีให้ต่ำลง และช่วยการประเมินราคาทรัพย์สินของเจ้าพนักงานประเมินให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น เพราะถ้าไม่กำหนดภาษีขั้นสูงไว้แล้ว พนักงานประเมินอาจตีราคาทรัพย์สินให้ต่ำกว่าราคาที่แท้จริง และอาศัยปรับอัตราภาษีให้สูงต่ำตามความต้องการของเงินภาษีที่กำหนดไว้ในแต่ละปี ดังนั้นการกำหนดอัตราภาษีสูงไว้ จึงช่วยให้พนักงานประเมินต้องระมัดระวัง ในการประเมินของตนและช่วยให้ท้องถิ่นระมัดระวังการใช้จ่ายเงินภาษีมากยิ่งขึ้น เพราะท้องถิ่นจะกำหนดภาษีเองตามใจชอบไม่ได้

4. ภาษีทรัพย์สินของอเมริกามีวิธีการให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษีแจ้งรายการทรัพย์สินเป็นรายปีร่วมกับการสำรวจตรวจสอบของเจ้าพนักงาน ในทางปฏิบัติฝ่ายบริหาร การจัดเก็บจะทำสมุดคู่มือประเมินไว้กำหนดไว้ว่าบ้านขนาดไหน สร้างด้วยอะไร ซ่อมแซมเมื่อใด ทำเลเป็นอย่างไร ควรมีราคาสักเท่าไร สมุดนี้จัดทำขึ้นโดยอาศัยเทคนิคของฝ่ายช่าง หรือวิศวกร หรือสถาปนิก โดยให้ประกอบกับเครื่องมือช่วยประเมิน เช่น แผนที่ภาษี แบบบันทึกการสำรวจของเจ้าหน้าที่ แบบบันทึกการสำรวจของเจ้าหน้าที่ แบบแสดงรายการทรัพย์สินเป็นรายถนน แบบแสดงกรรมสิทธิ์ทรัพย์สิน เป็นต้น (อนเนก เรียร์ถาวร, 2517: 35-39)

2.6.2 ประเทศที่จัดเก็บภาษีทรัพย์สินเฉพาะอย่าง (Specific property tax)

จัดเก็บจากอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินอย่างอื่นที่สามารถจัดเก็บได้ง่ายและแน่นอน เช่น ที่ดิน โรงเรือน รถยนต์ เครื่องจักรต่างๆ โดยอาจจะให้รัฐบาลกลาง หรือรัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้เก็บแล้วแต่ประเทศ ซึ่งประเทศที่ให้รัฐบาลท้องถิ่นเป็นผู้จัดเก็บ ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่น เกาหลี นิวซีแลนด์ ฟิลิปปินส์ ไต้หวัน เป็นต้น ส่วนประเทศที่ให้รัฐบาลกลางเป็นผู้จัดเก็บ เช่น ฮังการี สิงคโปร์ เป็นต้น เพราะเป็นประเทศที่พื้นที่น้อยจึงสะดวกจัดเก็บโดยรัฐบาลกลาง ตัวอย่างเช่น

ประเทศญี่ปุ่น

เริ่มสร้างระบบภาษี ช่วงปี ค.ศ. 1950-1960 และได้มีการปรับปรุงช่วงเกิดวิกฤตการณ์ราคาน้ำมัน ในปี 1970-1980 จนเรื่อยมาจนถึงปัจจุบัน

ระบบภาษีของประเทศเป็นเอกลักษณ์ของตนเอง ไม่เหมือนประเทศอุตสาหกรรมอื่น ๆ คือ

1. ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคล
2. ไม่มีการเก็บภาษีที่เกี่ยวกับสิ่งอุปโภคบริโภคและภาษีทางอ้อม จากสินค้าที่ผลิตหรือใช้ภายในประเทศบางอย่าง(ไม่มีภาษีมูลค่าเพิ่ม)

โดยหลักสำคัญ คือ เริ่มมีการเก็บภาษีท้องถิ่นเพิ่มขึ้น เนื่องจากญี่ปุ่นประสบภาวะเงินเฟ้อ เพื่อให้การจัดเก็บภาษีมีประสิทธิภาพรัฐบาล จึงจัดสัดส่วนระหว่างภาษีที่เก็บจากรัฐบาลกลางกับรัฐบาลท้องถิ่นให้เท่ากัน

ข้อเท็จจริงแนวโน้มภาษีจะเข้าสู่ส่วนกลาง ประมาณ 60 % เนื่องจากยกเลิกภาษีพิเศษบางชนิด เพิ่มระบบภาษีหัก ณ ที่จ่าย ทำให้รัฐได้เงินสดก่อนเพื่อประสิทธิภาพ ในการจัดเก็บ ป้องกันการหลีกเลี่ยงภาษี

รูปแบบการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษี

1. เปลี่ยนแปลงจากภาษีที่ดินไปเป็นการเก็บภาษีทางอ้อมแล้วเปลี่ยนแปลงเป็นภาษีเงินได้
2. ภาษีการค้ากับต่างประเทศ มิได้มีบทบาทสำคัญในระยะแรกของการพัฒนาระบบเศรษฐกิจของญี่ปุ่น เมื่อเทียบกับประสบการณ์ของหลายประเทศ
3. ภาษีทางอ้อมที่จัดเก็บตั้งแต่สมัยสงครามโลกมีแนวโน้มที่ลดลง ซึ่งสะท้อนให้เห็นการจัดเก็บภาษีเงินได้บุคคลธรรมดาและนิติบุคคลที่สัมฤทธิ์อย่างมากมาย

ประเทศสิงคโปร์

หน่วยงานที่ใช้บังคับกฎหมาย (กระทรวงการคลัง)

1. กรมสรรพากร
2. กรมศุลกากร
3. กรมสรรพสามิต

รูปแบบการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างภาษี

1. ปี ค.ศ. 1993 มีการนำระบบภาษีบริโภค (Goods and Services Tax หรือ GST) ภาษีที่ต้องจ่ายเมื่อการใช้จ่ายเงินการซื้อสินค้าและบริการรวมถึงการนำเข้า
2. เปลี่ยนระบบการบริหารด้านภาษีอากร จากกรมในส่วนของราชการไปเป็น ให้ผู้เสียภาษีประเมินตนเอง การใช้จ่ายภาษีมูลค่าเพิ่มเป็นภาษีที่เกิดจากใช้จ่ายจริง

ประเทศไต้หวัน

ไม่มีกฎหมายภาษีทรัพย์สิน โดยเฉพาะแต่จะแยกเป็นกฎหมายภาษีที่ดินกับกฎหมายภาษีโรงเรือน ซึ่งในส่วนของกฎหมายภาษีที่ดินของประเทศไต้หวันนั้นเป็นภาษีที่ค่อนข้างสมบูรณ์ และสอดคล้องกับนโยบายการคลังท้องถิ่น โดยถือเป็นแหล่งเงินได้ภาษีที่สำคัญของท้องถิ่น ซึ่งประเทศไต้หวันได้วางหลักเกณฑ์การเก็บภาษีที่ดินให้ตรงกับลักษณะที่ดีของภาษี ดังนี้ (Wiriya Namsiripongpun, 1983: 31)

1. รายได้จากภาษีที่ดินควรจะสัมพันธ์กับรายจ่ายที่จะได้มาซึ่งการจัดเก็บภาษีที่ดิน
2. รายได้จากภาษีที่ดินควรจะแน่นอน และกำหนดล่วงหน้าได้อย่างใกล้เคียงกับความเป็นจริงที่สุด
3. รายได้จากภาษีที่ดินควรจะเพิ่มขึ้นตามภาวะเงินเฟ้อและ การขยายตัวของประชากรโดยอัตโนมัติ

ฐานภาษี กำหนดให้ใช้ฐานภาษีในรูปแบบของ "Site value" หรือ "Land Value" โดยแยกมูลค่าของที่ดินออกจากสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินนั้น

โครงสร้างอัตราภาษี แยกออกเป็น 2 ชนิด คืออัตราก้าวหน้าและอัตราพิเศษ (Ministry of Finance china, 1990: 113)

1. อัตราก้าวหน้า

ใช้จัดเก็บจากที่ดินทั่วไป โดยเริ่มต้นจากอัตรา ร้อยละ 1.5 ของราคาประเมิน ถึงสูงสุด ในอัตราร้อยละ 7 ของราคาประเมิน และจุดเริ่มต้นในการคิดอัตราก้าวหน้าจะเริ่มตั้งแต่มูลค่าเฉลี่ยที่ดินขนาดตั้งแต่ 700 ตารางเมตรขึ้นไป ทั้งนี้ยกเว้นสำหรับที่ดิน เพื่อการอุตสาหกรรมเหมืองแร่ และเกษตรกรรม

ในกรณีที่ที่ดินมีมูลค่าเกินกว่ามูลค่าเฉลี่ยของที่ดินอันเป็นจุดเริ่มต้นของการเสียภาษีในอัตราก้าวหน้า มีหลักเกณฑ์ในการคิดภาษีดังนี้

ตารางที่ 2.2 มูลค่าเกินกว่ามูลค่าเฉลี่ยของที่ดิน

มูลค่าที่ดินที่เกินกว่าจุดเริ่มต้น ในการคิดอัตราภาษีก้าวหน้า (%)	อัตราภาษี(%)
ไม่เกิน 500	1.5
500 – 1,000	2.5
1,000 – 1,500	3.5
1,500 – 2,000	4.5
เกินกว่า 2,000 ขึ้นไป	5.5

2. อัตราพิเศษ

1. อัตราภาษีของที่ดินที่เจ้าของใช้เป็นที่อยู่อาศัยเอง จะเท่ากับ 0.5% โดยถ้าเป็นที่ดินในเมืองจะต้องมีขนาดไม่เกิน 300 ตารางเมตรและไม่เกิน 700 ตารางเมตร สำหรับที่ดินนอกเขตเมือง ทั้งนี้โดยมีเงื่อนไขว่า เจ้าของที่ดินที่ใช้อยู่อาศัยเอง สามารถที่จะมีที่อยู่อาศัยที่เข้าเกณฑ์เสียภาษีดังกล่าวได้เพียงหนึ่งแห่งเท่านั้น

2. อัตราภาษีของที่ดินที่ใช้ในการอุตสาหกรรมจะเท่ากับ 1.5 % แต่สำหรับที่ดินที่ไม่ได้ใช้เกี่ยวเนื่องกับโครงการจะเก็บภาษีในอัตราปกติ

3. ที่ดินสงวนไว้เพื่อการจัดทำระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) สำหรับการพัฒนาเมือง ถ้ายังไม่ได้สร้างให้เสียภาษีในอัตรา 0.5% ส่วนที่ดินของรัฐที่มีได้ใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ให้เสียภาษีในอัตรา 1.5%

การประเมินราคาที่ดิน (Ministry of Finance, 1990: 115)

ใช้ฐานภาษีในรูปแบบของ "Site Value" นั้น ขึ้นอยู่กับว่าการประเมินราคาที่ดินมีคุณภาพเพียงใด มีการประเมินบ่อยแค่ไหน และราคาประเมินใกล้เคียงกับราคาตลาดมากน้อยเพียงใด

ซึ่งโดยข้อกำหนดของกฎหมายแล้ว การประเมินราคาที่ดินในประเทศได้วันจะกระทำทุก ๆ 3 ปี โดยอาจเลื่อนออกไปได้อีกหากมีความจำเป็น และเมื่อประกาศราคาประเมินออกมาแล้ว ให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิอุทธรณ์ว่าราคาที่ดินของตนสูงกว่าราคาประเมินเกินกว่า 120% ให้ถือว่าที่ดินนั้นมีราคาประเมินเกินกว่าราคาประเมิน 120% และ ในกรณีเจ้าของที่ดินอุทธรณ์ว่าราคาที่ดินของตนต่ำกว่าราคาประเมินเกินกว่า 80% ให้ถือว่าที่ดินนั้นมีราคาต่ำกว่าราคาประเมิน 80% และรัฐบาลสงวนสิทธิ์ที่จะซื้อที่ดินแปลงนั้นได้ในราคาต่ำกว่าราคาประเมิน 80% นี้

3. ภาษีที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า (Vacant Land Tax) (Ministry of Finance china, 1990: 116)

กฎหมายที่ดินของไต้หวันบัญญัติไว้ว่า: หากที่ดินของเอกชนแปลงใดไม่ได้มีการนำมาใช้ประโยชน์ภายในระยะเวลาที่กำหนด ที่ดินแปลงนั้นจะต้องเสียภาษีที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า นอกเหนือจากภาษีที่ดินตามปกติ จนกว่าจะได้มีการนำมาใช้ประโยชน์ ตามที่กฎหมายกำหนด อัตราภาษีดังกล่าวข้างต้นจะไม่น้อยกว่าสามหรือห้าเท่าของภาษีที่ดินตามปกติ

สำหรับคำจำกัดความของคำว่า "ที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า" หมายถึง ที่ดินใด ๆ ที่กำหนดให้ใช้เพื่อการปลูกสร้าง แต่ไม่ได้นำมาใช้เพื่อการนั้น หรือ ที่ดินใด ๆ ที่สิ่งปลูกสร้างบนที่ดินมีมูลค่าน้อยกว่า 20 % ของมูลค่าที่ดินนั้น

ในส่วนของกฎหมายว่าด้วยการสร้างความเท่าเทียมในกรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้บัญญัติเกี่ยวกับเรื่องที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าไว้ดังนี้

"ที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า" หมายถึง ที่ดินซึ่งอยู่ในบริเวณที่มีถนน ท่อระบายน้ำ ไฟฟ้า และน้ำประปา เข้าถึง แต่มิได้ใช้ประโยชน์เพื่อการปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนด

ในกรณีที่ดินแปลงใดมีสิ่งปลูกสร้างบนที่ดินมีมูลค่าน้อยกว่า 10% มูลค่าของที่ดินและเทศบาลที่ที่ดินนั้นตั้งอยู่ระบุว่าที่ดินนั้นยังสามารถปลูกสร้างอาคารได้อีก หรือสามารถปรับปรุงการใช้ประโยชน์ใหม่ (Renewal) ได้ให้ถือว่าที่ดินแปลงนั้นเป็นที่ดินทิ้งไว้ว่างเปล่าไม่ว่าจะเป็นที่ของรัฐหรือเอกชนก็ตาม

4. ภาษีการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดิน (Land Value Increment Tax) (Ministry of Finance china, 1990: 120-125)

การเก็บภาษีที่ดินที่มีมูลค่าเพิ่มขึ้นอันเนื่องจากการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการของรัฐมาจากหลักการที่ว่าด้วยการสร้างความเท่าเทียมในกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Equalization of Land Right) ซึ่งมีหลักการสำคัญ ๆ ดังนี้

4.1 การประเมินมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของที่ดิน อันเนื่องมาจากการพัฒนาของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนรวมนั้น จะคำนวณจากมูลค่ารวมของที่ดินที่เพิ่มขึ้น (Total amount of increased value) และจะเก็บทุกครั้งที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินแปลงนั้น

4.2 อัตราภาษีอยู่ระหว่าง 40%-60% ตามสัดส่วนของมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินเดิม

4.3 การยกเว้นภาษี ในที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดิน ได้แก่

- ที่สาธารณะที่รัฐขายหรือยกให้ และที่ดินของเอกชนที่บริจาคให้แก่รัฐ เพื่อกิจการสาธารณะประโยชน์

- ที่ดินที่ใช้เพื่อการเกษตรกรรม ตามที่บัญญัติไว้ โดยกฎหมาย แต่หากที่ดินนี้มีการโอนกรรมสิทธิ์ไปยังผู้อื่น และมีการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์เป็นอย่างอื่น ที่ดินนี้จะต้องเสียภาษีการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินโดยทันที

5. เปรียบเทียบหลักการของกฎหมายภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินของประเทศไต้หวัน โดยเฉพาะกฎหมายภาษีที่ดิน กับหลักการของกฎหมายภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินของประเทศไทยสามารถพิจารณาได้ดังนี้คือ

5.1 ประเทศไต้หวัน ไม่มีกฎหมายภาษีทรัพย์สินโดยตรง จะมีกฎหมายภาษีที่เก็บจากทรัพย์สิน ในรูปของภาษีที่ดิน (Land Tax) กับภาษีโรงเรือน (House Tax) ซึ่งจัดเก็บโดยรัฐบาลท้องถิ่น ในประเทศไทยก็ไม่มีกฎหมายภาษีทรัพย์สินโดยตรงเช่นกัน แต่จะมีกฎหมายภาษีที่เก็บจากทรัพย์สินในรูปของกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งจัดเก็บโดยรัฐบาลท้องถิ่นเช่นเดียวกัน

5.2 กฎหมายภาษีที่ดินของไต้หวันจัดเก็บในรูปของภาษีมูลค่าที่ดิน (Land Value Tax) เมื่อเปรียบเทียบกับภาษีที่ดินของประเทศไทย อันได้แก่ ภาษีบำรุงท้องที่แล้ว มีข้อแตกต่างดังนี้

- ฐานภาษีของ Land Value Tax ในไต้หวัน จะอยู่ในรูปของ Land Value ซึ่งใกล้เคียงกับราคาตลาด ส่วนภาษีบำรุงท้องที่ของประเทศไทยจะใช้ราคาปานกลางของที่ดินซึ่งประเมินโดยคณะกรรมการแต่ละท้องถิ่นมีการอิงราคาตลาดอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ใช้ราคาตลาดที่แท้จริง เพราะเป็นราคาตัวเฉลี่ยระหว่างที่ดินหลายแปลงที่อยู่ในท้องที่ตำบลเดียวกัน

- อัตราภาษี Land Value Tax ของไต้หวันจะมีอัตราภาษี 2 ชนิด คือที่ดินทั่วไปจะจัดเก็บโดยใช้อัตราก้าวหน้า นอกจากนี้ยังมีอัตราพิเศษสำหรับที่ดินบางประเภทอีกด้วยแต่ภาษีบำรุงท้องที่ของประเทศไทย จะมีอัตราหลายอัตราตามบัญชีอัตราภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งแปรไปตามราคาปานกลางของที่ดิน

- Land Value Tax ของไต้หวัน มีการกำหนดภาษีที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าให้ชัดเจน โดยกำหนดลักษณะของที่ดินว่าอย่างไรจึงจะเป็นที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า ซึ่งจะต้องเสียภาษีในอัตรา 5 เท่าของอัตราปกติ ส่วนภาษีบำรุงท้องที่ของไทยไม่ได้มีการกำหนดลักษณะของที่ดินว่างเปล่าไว้ชัดเจน โดยกำหนดเพียงว่าที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า หรือไม่ได้ ทำประโยชน์ตามควรแก่สภาพของที่ดินให้เสียเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่าจากอัตราปกติเท่านั้น

- การประเมินราคาทรัพย์สินใน Land Value Tax ของไต้หวัน จะมีระยะเวลาการประเมินในรอบระยะเวลา 3 ปี ต่อ 1 ครั้ง แต่ในประเทศไทยภาษีบำรุงท้องที่ที่กำหนดให้มีการตีราคาปานกลางในรอบระยะเวลา 4 ปีต่อ 1 ครั้ง

5.3 กฎหมายภาษีที่ดินของไต้หวัน ยังประกอบด้วยภาษีการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดิน (Land Increment Tax) ซึ่งเป็นภาษีที่ดินเก็บจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นของที่ดินอันเนื่องจากการที่รัฐบาลได้จัดให้มีสาธารณูปโภคในที่ดินดังกล่าว โดยเก็บเมื่อมีการโอนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้น ตามหลักการสิทธิความเท่าเทียมกันในกรรมสิทธิ์ที่ดินของประเทศไทยไต้หวัน ส่วนในประเทศไทยนี้ ไม่มีกฎหมายภาษีเช่นนี้โดยตรงแต่อาจเก็บแฝงในรูปของภาษีในระดับรัฐบาลกลาง ซึ่งได้แก่ ภาษีเงินได้ที่เก็บจากการขายอสังหาริมทรัพย์ที่จัดเก็บโดยกรมสรรพากร หรือค่าธรรมเนียมในการโอนอสังหาริมทรัพย์ที่จัดเก็บโดยกรมที่ดิน เป็นต้น

ประเทศฟิลิปปินส์ (Philippine Presidential Decree No.464, 1974: 155-161)

ประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สินของประเทศฟิลิปปินส์เกิดขึ้น เมื่อรัฐบาลของประเทศนี้ได้ศึกษาวิเคราะห์สถานการณ์โดยละเอียดด้วย เห็นว่ารัฐบาลท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังคงประสบปัญหาในการหารายได้เพื่อให้เพียงพอต่อการจัดหาบริการสาธารณะในท้องถิ่น เนื่องจากยังไม่มีระบบการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงมีความเป็นธรรม และมีประสิทธิภาพที่ดีพอ จึงได้แก้ไขปรับปรุงด้วยการประกาศใช้ประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สิน ซึ่งได้มีการแก้ไขปรับปรุง ทั้งในด้านเทคนิค วิธีการ กระบวนการ ตลอดจนแนวทางปฏิบัติต่าง ๆ ให้เหมาะสมรัดกุมและเป็นธรรมยิ่งขึ้น ปรากฏตามคำสั่งประธานาธิบดีสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ฉบับที่ 464 ลงวันที่ 20 พฤศจิกายน 2517 โดยมีรายละเอียดดังนี้

1. ทรัพย์สินที่จะต้องเสียภาษี หมายถึง ที่ดิน โรงเรือน สิ่งปลูกสร้างอื่นใดรวมทั้งเครื่องจักรกลต่าง ๆ ทรัพย์สินพึงประเมินเรียกเก็บภาษี สามารถจำแนกได้เป็น 6 ประเภทดังนี้

- 1.1 ทรัพย์สินเพื่อการอยู่อาศัย
- 1.2 ทรัพย์สินเพื่อการเกษตร
- 1.3 ทรัพย์สินเพื่อการพาณิชย์
- 1.4 ทรัพย์สินเพื่อการอุตสาหกรรม
- 1.5 ทรัพย์สินเพื่อการเหมืองแร่
- 1.6 ทรัพย์สินประเภทพิเศษ

การกำหนดประเภทของทรัพย์สินดังกล่าว จะพิจารณาจากหลักการใช้ประโยชน์ซึ่งทรัพย์สินนั้น ๆ ว่าเจ้าของหรือผู้ครอบครองมุ่งใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอย่างใดเป็นสำคัญ ซึ่งทรัพย์สินแต่ละประเภทจะมีหลักเกณฑ์การประเมินจัดเก็บภาษีแตกต่างกันไป

2. ฐานภาษี

การประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อใช้เป็นฐานในการคำนวณภาษี จะใช้ ฐานมูลค่าของทรัพย์สินหรือราคาตลาดของทรัพย์สิน (Market Value)

3. การกำหนดสัดส่วนเพื่อใช้เป็นฐานคำนวณภาษี

เมื่อพนักงานประเมินภาษีได้ประเมินราคาทรัพย์สินแล้ว หลังจากนั้นจะกำหนดระดับหรือสัดส่วนเพื่อใช้เป็นฐานคำนวณภาษี ภายใต้หลักเกณฑ์ดังนี้

3.1 กรณีที่เป็นที่ดิน

- ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย สัดส่วนร้อยละ 30 ของราคาประเมิน
- ที่ดินเพื่อการอุตสาหกรรม หรือเพื่อการพาณิชย์ สัดส่วนร้อยละ 40 ของราคาประเมินที่ดินเพื่อการเหมืองแร่ สัดส่วนร้อยละ 50 ของราคาประเมิน

3.2 กรณีที่เป็นอาคารสิ่งปลูกสร้าง เครื่องมือจักรกล และการขายต่อเติมอื่น ๆ สัดส่วนไม่ต่ำกว่าร้อยละ 30 แต่จะต้องไม่เกินกว่าร้อยละ 80 ของราคาประเมิน

3.3 กรณีที่เป็นทรัพย์สินประเภทพิเศษ สัดส่วนร้อยละ 15 ของราคาประเมินของทรัพย์สินนั้น อันได้แก่ โรงเรือนและที่ดินซึ่งใช้เพื่อการศึกษา วัฒนธรรม หรือเพื่อการวิทยาศาสตร์ รวมทั้งสถานพยาบาลของเอกชนและสัดส่วนร้อยละ 30 ของราคาประเมินสำหรับทรัพย์สินซึ่งใช้ในการพักผ่อนหย่อนใจหรือนันทนาการ

4. อัตราภาษี

เขตการปกครองท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจในการพิจารณากำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินมาตรฐานกลาง เพื่อใช้ในการจัดเก็บจากทรัพย์สินภายในท้องถิ่นของตนเอง โดยอัตราจะอยู่ระหว่างร้อยละ 1.25-2.0 ของราคาประเมินสำหรับทรัพย์สินในเขตการปกครองแต่ละท้องถิ่น

5. ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นไม่ต้องชำระภาษี

5.1 ทรัพย์สินที่เป็นของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจใด ๆ ซึ่งกฎหมายว่าด้วยการนั้นได้มีบทบัญญัติยกเว้นไว้โดยชัดแจ้ง เว้นแต่ทรัพย์สินนั้นได้ให้บุคคลซึ่งมีหน้าที่ชำระภาษีจัดใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินนั้น ๆ

5.2 สุสานหรือฌาปนกิจที่มีได้จัดขึ้นเพื่อมุงค่ากำไร

5.3 โรงเรือนและที่ดินรวมตลอดถึงสิ่งขยายต่อเติมที่ใช้เพื่อกุศลกิจ หรือศาสนกิจโดยตรง

5.4 ทรัพย์สินของบุคคลใดที่ตั้งอยู่ในเขตเมือง หรือเทศบาลเดียวกัน มีมูลค่ารวมกันไม่ถึงตามที่ท้องถิ่นนั้น ๆ กำหนด

5.5 ที่ดินที่ได้มาเนื่องจากหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้ ขายให้ หรือให้เช่า เพื่อประกอบกิจการประเภทฟาร์มผลิตนมเนย (dairy farms) ภายในกำหนด 4 ปีนับแต่ วันเริ่มกิจการ นอกจากนี้ยังรวมถึงเครื่องมือจักรกลสำหรับโรงงานอุตสาหกรรมที่ตั้งขึ้นใหม่ โดยความเห็นชอบหรือรับรองของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน เพื่อใช้ในการผลิตวัสดุอุปกรณ์เพื่อการอุตสาหกรรม เกษตรกรรม หัตถกรรม หรือการเหมืองแร่ ภายใน 5 ปีแรกเริ่มดำเนินการ

5.6 ที่ดินที่มีพันธุ์ไม้ยืนต้นขึ้นตามธรรมชาติ ซึ่งมีคุณค่าทางเศรษฐกิจสูง

5.7 ทรัพย์สินอื่น ๆ ตามแต่จะได้มีกฎหมายยกเว้นไว้เป็นพิเศษในกรณีอื่น ๆ

6. การลดหย่อนภาษี

6.1 ในกรณีที่พืชผลซึ่งเพาะปลูกไว้ ได้รับความเสียหายโดยทั่วไป หรือราคาพืชผลตกต่ำอย่างมาก หรือมีภัยพิบัติอื่น ๆ ในทำนองเดียวกันเกิดขึ้นในท้องที่ จังหวัด เมือง หรือเทศบาลใด ๆ คณะกรรมการบริหารของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องอาจมีมติให้ลดหย่อน หรือยกเว้นภาษีเช่นนั้นทั้งหมดหรือบางส่วนได้

6.2 ประธานาธิบดีฟิลิปปินส์ มีอำนาจสั่งให้ลดหย่อนภาษีทรัพย์สินได้ทุกกรณีหากพิจารณาเห็นว่าจำเป็นต้องกระทำเพื่อประโยชน์ของประเทศชาติหรือของประชาชนส่วนรวม

7. การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเพิ่มเติม

7.1 เก็บเพิ่มร้อยละหนึ่ง เพื่อสมทบกองทุนส่งเสริมการศึกษา

7.2 เก็บเพิ่มไม่เกินร้อยละ 2 จากที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า หมายความว่าที่ดินที่มีสภาพดังต่อไปนี้

- ที่ดินเพื่อการเกษตรของเอกชนแปลงใดมีเนื้อที่มากกว่า 5 เฮกเตอร์ขึ้นไป ซึ่งเหมาะแก่การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ การประมงน้ำจืด หรือเหมาะแก่การใช้เพื่อการเกษตรในกรณีอื่น ๆ โดยมีเนื้อที่ 3 ใน 4 ส่วนของเนื้อที่ทั้งหมด มิได้นำไปใช้หรือปรับปรุงให้ดีขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวแล้ว

- ที่ดินที่ตั้งอยู่ในเขตเมืองหรือเทศบาล แปลงใด มีเนื้อที่มากกว่า 5,000 ตารางเมตรขึ้นไป โดยเจ้าของมิได้นำไปใช้ประโยชน์ หรือมิได้ปรับปรุงดำเนินการใด ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์ตอบแทนในฐานะที่ที่ดินนั้นเป็นเศรษฐกิจทรัพย์ นอกจากนี้ที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่ายังหมายรวมถึงที่ดินที่เอกชนได้รับอนุญาตให้จัดสรรแบ่งขายทั่วไป โดยเจ้าของที่ดินจัดสรรหรือผู้ซื้อที่ดินจัดสรรปล่อยปลະละเลยมิได้ดำเนินการอย่างใดอย่างหนึ่งในที่ดินนั้น ตามที่กำหนดไว้ในโครงการหรือแผนงานจัดสรรที่ดิน

8. การจัดเก็บภาษีพิเศษจากทรัพย์สิน

การจัดเก็บภาษีพิเศษจากทรัพย์สินในที่นี้ แตกต่างจากการจัดเก็บภาษีเพิ่มจากทรัพย์สินดังกล่าวมาข้างต้น การจัดเก็บภาษีพิเศษ หมายถึงในกรณีที่กฎหมายได้ให้อำนาจแก่รัฐบาลกลางและหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ มีอำนาจจัดเก็บภาษีจากที่ดินของบุคคลใด ๆ ที่ตั้งอยู่ในเขตอำนาจของตนเป็นกรณีพิเศษต่างหากจากภาษีทรัพย์สินที่กล่าวมาข้างต้น โดยอาศัยเหตุที่ที่ดินนั้นได้รับประโยชน์ตอบแทนโดยตรงจากสิ่งสาธารณูปการหรืองานโยธาต่าง ๆ ซึ่งรัฐบาลกลางหรือหน่วยการปกครองท้องถิ่นได้สร้างขึ้น เช่น ถนน ทางเท้า สวนสาธารณะ ตลาดนัด สะพาน ท่าเรือ เขื่อนกั้นน้ำ อ่างเก็บน้ำ คูคลองระบายน้ำ ท่อระบายน้ำ ฯลฯ

9. การประเมินภาษีพิเศษจากทรัพย์สิน

การประเมินเพื่อจัดเก็บภาษีพิเศษนี้ เจ้าหน้าที่จะคำนวณจากราคาประเมินสำหรับที่ดินแต่ละแปลงตามที่ระบุไว้ในทะเบียนที่ดิน อย่างไรก็ตามก็จะต้องไม่มากกว่าร้อยละ 60 ของราคาที่ดินนั้น สำหรับอัตราภาษีที่ใช้ในการคำนวณภาษีพึงชำระจะมีอยู่หลาย ๆ อัตราแตกต่างกันไปตามสัดส่วนที่ดินแต่ละแปลงจะพึงได้รับประโยชน์จากสิ่งสาธารณูปการ หรืองานโยธา เช่น ว่านั้นมากน้อยเพียงใดเป็นเกณฑ์ โดยไม่ต้องถือปฏิบัติตามอัตราภาษีดังกล่าวมาแล้วข้างต้น

10. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการประเมินจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน

หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการประเมินจัดเก็บภาษีทรัพย์สินมีอยู่มากมาย หลายหน่วยเฉพาะที่สำคัญ ๆ และมีหน้าที่โดยตรงก็คือ สำนักงานประเมินภาษีทรัพย์สิน คณะกรรมการอรรถณณ์ภาษีทรัพย์สิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังและหน่วยการปกครองท้องถิ่นต่าง ๆ

10.1 สำนักงานประเมินภาษีทรัพย์สิน

ได้มีการจัดตั้งสำนักงานประเมินภาษีทรัพย์สินขึ้นทุกจังหวัด และทุกเมืองทั่วประเทศ โดยมีฐานะเป็นหน่วยงานเอกเทศต่างหากจากหน่วยงานอื่น ๆ ประกอบด้วยหน่วยงานระดับกอง รวม 4 กอง คือ

- กองแผนที่ภาษีทรัพย์สิน
- กองการตีราคาและประเมินภาษีทรัพย์สิน
- กองการจัดเก็บเอกสารหลักฐาน
- กองวิจัยและสถิติ

กองที่สำคัญที่สุด คือ กองแผนที่ภาษีทรัพย์สินโดยมีหน้าที่รับผิดชอบในการทำแผนที่ภาษีซึ่งถือว่าเป็นเครื่องมือสำคัญที่สุด อย่างหนึ่งของกระบวนการบริหารงานภาษีทรัพย์สินนอกจากนี้ก็มีกองการตีราคาและประเมินภาษีทรัพย์สิน ซึ่งมีหน้าที่รับผิดชอบมากมายหลายประการ ที่สำคัญก็คือ ทำหน้าที่เกี่ยวกับการตีราคาและประเมินภาษี หรือคำนวณจำนวนเงินภาษีทรัพย์สิน เพื่อเรียกเก็บจากเจ้าของหรือผู้ครอบครอง อย่างไรก็ตามก็การรวบรวมจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นหน้าที่ของหน่วยการปกครองท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง ไม่ใช่หน้าที่ของพนักงานประเมินภาษีทรัพย์สินแต่อย่างใด

จากการที่ประเทศฟิลิปปินส์ได้เร่งรัด ปรับปรุงระบบการประเมินจัดเก็บภาษีทรัพย์สินด้วยการประกาศใช้ประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สิน เมื่อปี พ.ศ. 1974 และตามด้วยประมวลระเบียบว่าด้วยการประเมินภาษีทรัพย์สินในปีต่อ ๆ มา ยังผลให้ระบบภาษีทรัพย์สินของประเทศนี้ มีแนวโน้มจะก้าวไกลว่าประเทศกำลังพัฒนาอื่น ๆ หลายประเทศ

รวมทั้งประเทศไทยของเรา ดังนั้นหากจะเปรียบเทียบระบบภาษีทรัพย์สินระหว่างประเทศฟิลิปปินส์กับประเทศไทยแล้ว จะเห็นความแตกต่างในสาระสำคัญดังนี้ (เรื่องชัย จงสงวน, 2525: 57-60)

1. ทรัพย์สินที่ต้องเสียภาษีทรัพย์สินของฟิลิปปินส์ มีขอบเขตกว้างขวางกว่าของไทยมาก อาจกล่าวได้ว่าประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สินของฟิลิปปินส์ครอบคลุมทรัพย์สินของเอกชนเกือบทุกประเภท ที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ หรือเป็นส่วนรวมของอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่บนพื้นดินและใต้พื้นดิน มีข้อยกเว้นเพียงเล็กน้อยเท่านั้น เช่น ทรัพย์สินที่ใช้เพื่อสาธารณกุศลหรือศาสนกิจโดยตรง ในขณะที่กฎหมายภาษีบำรุงท้องที่และกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินของไทย ซึ่งพอจะถือเป็นกฎหมายภาษีทรัพย์สิน ใช้บังคับแก่ทรัพย์สินพึงประเมินในขอบเขตค่อนข้างจำกัด และยังมีข้อยกเว้นมากมายกว่ากฎหมายภาษีทรัพย์สินของฟิลิปปินส์ โดยเฉพาะข้อยกเว้นหรือลดหย่อนสำหรับที่ดินและโรงเรือนเพื่อการอยู่อาศัยแต่สำหรับฟิลิปปินส์ กฎหมายไม่ได้ยกเว้นภาษีในกรณีนี้แต่อย่างใด เพียงแต่จัดเก็บภาษีในอัตราที่ต่ำกว่าทรัพย์สินประเภทอื่นเท่านั้น

2. การเก็บภาษีทรัพย์สินกรณีพิเศษ ระบบภาษีทรัพย์สินของฟิลิปปินส์ที่แตกต่างจากระบบภาษีทรัพย์สินของไทยที่ควรแก่การสนใจอีกประการหนึ่งก็คือ ประมวลกฎหมายภาษีทรัพย์สินของฟิลิปปินส์ ได้ให้อำนาจแก่ท้องถิ่นในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นกรณีพิเศษ นอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีตามปกติได้ 2 กรณี คือกรณีแรก จัดเก็บเพิ่มร้อยละหนึ่งของยอดเงินภาษีทรัพย์สินพึงชำระเพื่อสมทบกองทุนเพื่อการศึกษาพิเศษ กรณีที่สอง ซึ่งเป็นเรื่องที่น่าสนใจศึกษาเป็นพิเศษ กล่าวคือ หน่วยการปกครองท้องถิ่นของฟิลิปปินส์มีอำนาจออกกฎหมายเพื่อจัดเก็บภาษีจากที่ดินของเอกชนใด ๆ ที่ตั้งอยู่ในเขตอำนาจของตนในกรณีพิเศษ โดยอาศัยเหตุที่ที่ดินนั้นได้รับประโยชน์จากงานโยธา หรือสิ่งสาธารณูปการซึ่งหน่วยงานการปกครองท้องถิ่นได้จัดสร้างขึ้น เช่น ถนน สะพาน คู คลอง ท่อระบายน้ำท่าเรือ ฯลฯ สำหรับอัตราภาษีที่ใช้ในการประเมินจัดเก็บแตกต่างกันไปตามสัดส่วนที่ที่ดินแต่ละแปลงจะพึงได้รับประโยชน์จากสิ่งสาธารณูปการมากหรือน้อยเป็นเกณฑ์ในการคำนวณ

3. ฐานภาษี กรณีของฟิลิปปินส์ การประเมินภาษีทรัพย์สินทุกประเภทถือราคาตลาดปัจจุบันแห่งทรัพย์สินนั้น ๆ เป็นฐานคำนวณ สำหรับของไทยเฉพาะการประเมินภาษีบำรุงท้องที่เท่านั้น ที่การตีราคาปานกลางได้อิงราคาตลาดของที่ดินที่เกี่ยวข้องอยู่บ้าง แต่ก็ไม่ใช้ราคาตลาดที่แท้จริงสำหรับที่ดินแปลงนั้นๆ เพราะราคาปานกลางซึ่งใช้เป็นฐานในการคำนวณเงินภาษีบำรุงท้องที่นั้น เป็นราคาถัวเฉลี่ยระหว่างที่ดินหลายแปลงที่ตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลเดียวกันสำหรับการประเมินภาษีโรงเรือนและที่ดินกลับไปถือ "ค่ารายปี" เป็นฐานคำนวณ

ค่ารายปีโดยนิตินัย หมายถึง จำนวนเงินซึ่งทรัพย์สินนั้นสมควรจะให้เช่าได้ในปีหนึ่งๆ ในกรณีไม่มีการให้เช่าจริง ถ้าทรัพย์สินนั้นให้เช่าจริง ให้ถือค่าเช่านั้นเป็นหลักในการคำนวณค่ารายปี

4. อัตราภาษี กรณีของฟิลิปปินส์ อัตราภาษีทรัพย์สินที่ใช้ในการคำนวณเงินภาษีพึงชำระ จากทรัพย์สินประเภทเดียวกัน มีอยู่หลายๆ อัตรา แตกต่างกันตามระดับของหน่วย การปกครองท้องถิ่น หรือกล่าวอีกนัยหนึ่ง จังหวัด เมืองและเทศบาล ใช้อัตราภาษีไม่เหมือนกันเพราะท้องถิ่นแต่ละแห่งมีอำนาจตราข้อบัญญัติ กำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินเพื่อให้ภายในเขตอำนาจของตนได้ สำหรับกรณีของไทย หน่วยการปกครองท้องถิ่นทุกระดับ ใช้อัตราภาษีสำหรับทรัพย์สินประเภทเดียวกันเหมือนกันหมดทุกแห่ง ท้องถิ่นไม่อาจใช้ดุลยพินิจ กำหนดอัตราภาษีขึ้นใช้เองได้ การแบ่งชำระภาษีออกเป็นงวดๆ กฎหมายภาษีทรัพย์สินฟิลิปปินส์ เปิดโอกาสให้ผู้มีหน้าที่ชำระภาษี เลือกชำระภาษีเป็นงวดๆ ละ 3 เดือนเท่าๆ กันได้ งวดแรกครบกำหนดชำระภายในสิ้นเดือนมีนาคม งวดสอง งวดสามและงวดสี่ ครบกำหนดภายในสิ้นเดือนมิถุนายน กันยายน และธันวาคม ตามลำดับ การที่ให้เลือกชำระเป็นงวดๆ ได้นี้คงจะมีความมุ่งหมายเพื่อเป็นการแบ่งเบาภาระของผู้มีหน้าที่ชำระภาษี สำหรับกรณีของไทยกฎหมายเดิมไม่ได้มีบทบัญญัติเช่นว่านี้แต่อย่างใด แต่ปัจจุบันในกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน กับกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ที่กำหนดให้มีการผ่อนชำระได้แล้ว

5. หน่วยงานที่รับผิดชอบในการประเมินภาษีทรัพย์สิน กรณีของฟิลิปปินส์ มีสำนักงานประเมินภาษีทรัพย์สิน ตั้งอยู่ในเขตการปกครองท้องถิ่นเกือบทั่วทุกแห่ง สำนักงานแต่ละแห่ง มีฐานะเป็นหน่วยงานเอกเทศต่างหากจากหน่วยงานอื่น ๆ ของท้องถิ่นที่เกี่ยวข้องการที่กฎหมายกำหนดให้สำนักงานฯ มีฐานะเป็นเอกเทศ คงมีความมุ่งหมายเพื่อให้หน่วยงานนี้มีอำนาจอิสระในการบริหารงานมากขึ้น ไม่ต้องตกอยู่ในอยู่ภายใต้อิทธิพลของนักการเมืองระดับท้องถิ่นมากนัก มิฉะนั้นแล้ว การตีราคาและการประเมินภาษีทรัพย์สินของพนักงานเจ้าหน้าที่ อาจไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงได้ง่าย นอกจากนี้ภายในสำนักงานฯ ยังได้จัดแบ่งหน่วยงานย่อยออกเป็นกองต่างๆ รวม 4 กอง เพื่อปฏิบัติและรับผิดชอบงานเฉพาะด้าน โดยมีการแบ่งงานบริหารงานช่างเทคนิค งานธุรการ และงานวิชาการออกเป็นสัดส่วนชัดเจน ซึ่งถ้าพิจารณาในแง่ของโครงสร้างกาจัดรูปองค์การแล้วก็นับได้ว่า สำนักงานประเมินภาษีทรัพย์สินของฟิลิปปินส์ มีความถูกต้องสมบูรณ์ตามหลักการบริหารอยู่ไม่น้อย ในขณะที่การประเมินภาษีทรัพย์สินของไทยอาศัยปลัดอำเภอ เจ้าหน้าที่ในสังกัดเทศบาล เมืองพัทยาหรือกรุงเทพมหานคร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้ที่มีพื้นฐานความรู้ทางการบริหารงานทั่วไปเท่านั้น

2.7 ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงกฎหมายภาษีทรัพย์สินในประเทศไทย

(Research Triangle Institute North Carolina, USA and Land Institute Foundation Bangkok, Thailand. 1991: 4-6-26)

จากการศึกษาของสถาบันวิจัย Triangle และสถาบันที่ดินในเรื่องภาษีทรัพย์สินในประเทศไทย เพื่อเสนอต่อสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กระทรวงการคลัง และ United States Agency for International Development (USAID) ทางคณะวิจัยได้นำเสนอผลของการศึกษาเพื่อวางนโยบายแก้ไขข้อบกพร่องของภาษีที่ใช้ในปัจจุบัน และได้นำเสนอแนวทางการปฏิบัติสำหรับการจัดทำภาษีใหม่ไว้เป็น 3 ส่วน ดังนี้

1. การวางนโยบายสำหรับภาษีทรัพย์สินในประเทศไทย

ด้านนโยบายภาษี ควรกำหนดให้ภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีหลักของการจัดเก็บรายได้สำหรับท้องถิ่น เนื่องจากรัฐบาลกลางจะได้ลดจำนวนการเก็บภาษีส่วนกลาง รวมถึงการแบ่งงบประมาณให้ท้องถิ่นลดลง โดยให้ท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีในท้องถิ่นเอง ซึ่งมีภาษีทรัพย์สินเป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ ท้องถิ่นสามารถกำหนดอัตราภาษีได้ตามต้องการ โดยที่อัตรานั้นต้องไม่ต่างจากสภาพการอยู่อาศัย ค่าแรง การค้าภายในเขต คืออัตรานั้นไม่ความแตกต่างกันมากจนถึงกับมีประชาชนย้ายจากที่หนึ่งไปอยู่ที่ที่มีอัตราภาษีต่ำกว่า

2. การแก้ไขข้อบกพร่องของระบบภาษีทรัพย์สินที่ใช้ในปัจจุบัน (ภาษีเดิม)

ควรมีการจัดเก็บข้อมูลโดยระบบคอมพิวเตอร์ เพื่อให้สามารถจัดเก็บข้อมูลได้ครบถ้วน มีความทันสมัย สามารถปรับเปลี่ยนข้อมูลได้รวดเร็วทันเวลา นอกจากนี้ยังสามารถออนไลน์ระหว่างเขตต่างๆ และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น กรมที่ดิน กรมแผนที่ องค์การโทรศัพท์ การประปา การไฟฟ้า เพราะการพัฒนาสาธารณูปโภคต่างๆ มีส่วนเกี่ยวข้องกับการพัฒนาท้องถิ่น นั้นหมายถึงการจัดเก็บภาษีจะเป็นไปตามการลงทุนของท้องถิ่นเช่นกัน

การบังคับการชำระภาษี ควรมีการบังคับให้ชำระภาษีตามที่ทรัพย์สินนั้นตั้งอยู่ในท้องถิ่นหนึ่งๆ ดังนั้นควรมีกฎหมายที่เข้มงวด นอกจากนี้ควรมีการจัดเก็บระบบข้อมูลที่ทันสมัยถูกต้อง เพื่อสามารถชี้แจงเหตุผลกับผู้เสียภาษีได้ รวมถึงต้องประชาสัมพันธ์ให้เจ้าของทรัพย์สินมีความเข้าใจในเรื่องการเสียภาษีให้มากที่สุด ในต่างประเทศมีมาตรการสำหรับผู้หลีกเลี่ยงภาษี เช่น ในญี่ปุ่นใช้วิธีการปรับ ในสวีเดนใช้วิธีการลดจากเงินเดือน ในตุรกีใช้วิธีขายทรัพย์สินของเจ้าของ เป็นต้น

3. การกำหนดแนวทางการบริหารภาษีทรัพย์สินใหม่

3.1 ควรมีการกำหนดหน่วยงานการประเมินกลาง (Central Valuing Authority: CVA) ให้เป็นหน่วยงานการประเมินระดับชาติ (National Valuing Authority) เพื่อทำ

หน้าที่ประเมินภาษีทุกประเภทสำหรับรัฐบาลกลางและรัฐบาลท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อความเป็นมาตรฐานเดียวกัน เพราะในการเก็บภาษีปัจจุบัน การประเมินทรัพย์สินขึ้นกับความเห็นของเจ้าพนักงานประเมิน

3.2 การกำหนดฐานภาษีใหม่ โดยเปลี่ยนฐานภาษีจากค่าเช่ารายปี เป็นราคาประเมินทุนทรัพย์

3.3 ลดจำนวนทรัพย์สินที่ได้รับการยกเว้นภาษีในปัจจุบัน โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยที่เจ้าของอยู่เอง ทั้งนี้เพื่อเป็นการขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้น

3.4 รัฐบาลท้องถิ่น ควรได้รับอำนาจในการกำหนดอัตราภาษีสำหรับเขตของตน

3.5 การเตรียมการสำหรับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้น มีการตั้งคณะกรรมการโดยมีตัวแทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมการกำหนดแนวทางการบริหารทรัพย์สิน มีการประชาสัมพันธ์และให้ความรู้แก่ประชาชน เนื่องจากเป็นภาษีที่กระทบต่อคนทั่วไป รวมถึงการอบรมเจ้าหน้าที่ที่ทำงานด้านนี้ให้มีความรู้ความชำนาญ

3.6 การออกกฎหมายภาษีทรัพย์สินใหม่เพื่อใช้แทนกฎหมายบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน โดยมีประเด็นที่สำคัญดังนี้

- รัฐบาลกลางควรมีการกระจายหน้าที่และความรับผิดชอบให้รัฐบาลท้องถิ่น เพื่อที่ท้องถิ่นจะได้มีอำนาจในการบริหารจัดการรวมถึงวางแผนการลงทุนพัฒนาท้องถิ่นได้ แต่ทั้งนี้รัฐบาลกลางควรกำหนดมาตรฐานการประเมินทรัพย์สินแต่ละประเภทเพดานอัตราภาษี ยกเลิกการยกเว้นภาษีให้กับที่อยู่อาศัยที่เจ้าของอยู่เอง รวมถึงการกำหนดอัตราการจัดเก็บภาษีที่สามารถนำไปพัฒนาด้านสาธารณูปโภคให้เพียงพอในแต่ละท้องถิ่นด้วย

- มีการนำระบบการจัดเก็บภาษีที่ทันสมัยมาใช้ เช่น การจัดเก็บด้วยระบบคอมพิวเตอร์

- รัฐบาลท้องถิ่นควรมีอำนาจในการประเมินทรัพย์สิน จัดเก็บภาษี และสามารถใช้จ่ายเงินดังกล่าว อย่างไรก็ตามควรมีข้อจำกัดในเรื่องอัตราภาษี

- ในกฎหมายควรระบุถึง ศัพท์เฉพาะของการใช้ภาษีทรัพย์สินเพื่อให้เข้าใจในแนวทางเดียวกัน

- รัฐบาลกลางควรกำหนดวิธีการประเมินมูลค่าของทรัพย์สินให้ทั่วประเทศ

- การจัดเก็บรายได้จากภาษีทรัพย์สินควรมีระดับที่คงที่ แต่รัฐบาลจะต้องสามารถปรับฐานและอัตราภาษีเพื่อคงไว้ซึ่งมูลค่าที่แท้จริงของทรัพย์สินได้

- กฎหมายไม่ควรกำหนดอัตราภาษีให้แต่ละท้องถิ่น แต่ควรเตรียมอัตราให้แต่ละท้องถิ่นที่สามารถปรับเปลี่ยนได้แต่ละปี ซึ่งควรเป็นอัตราที่เป็นช่วง

- กฎหมายควรกำหนดบทลงโทษสำหรับการหลีกเลี่ยงภาษี

- กฎหมายควรระบุถึงประเภททรัพย์สินในท้องถิ่นที่ต้องมีการประเมิน
- อาจมีการประกาศใช้ภาษีทรัพย์สิน (Property Laws) เพื่อกำหนดให้

ภาษีทรัพย์สินจากการทำธุรกิจกับภาษีทรัพย์สินที่อยู่อาศัยมีความแตกต่างกัน ซึ่งความแตกต่างนี้สามารถนำมากำหนดอัตราภาษีที่ต่างกันตั้งแต่ศูนย์ถึงสูงสุด และอาจนำไปใช้ในการกำหนดแบบแผนการพัฒนาเมืองได้

- ไม่ว่าจะกำหนดอัตราภาษีสำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างสูงต่ำกว่ากัน ก็ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการใช้ที่ดินทั้งสิ้น ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐว่าต้องการพื้นที่สีเขียวหรือต้องการพื้นที่ที่พัฒนา ซึ่งสิ่งเหล่านี้สามารถนำมาประยุกต์ใช้ได้กับการควบคุมการใช้ที่ดินได้

3.7 การประกาศใช้กฎหมายประเมินมูลค่าทรัพย์สินใหม่

ควรมีการประกาศใช้กฎหมายประเมินมูลค่าทรัพย์สินซึ่งมีการร่างเป็นกฎหมายมาตั้งแต่ปี 2533 แต่ในร่างกฎหมายฉบับเก่าควรมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงตามการศึกษาของคณะวิจัยดังนี้

- ควรจัดตั้งหน่วยงานกลางสำหรับประเมิน (CVA)
- การประเมินราคาที่ดินให้ใช้มูลค่าของการใช้ที่ดิน โดยไม่มีการอ้างอิงมูลค่าจากการให้เช่าทรัพย์สินหรือมูลค่าของสิ่งปลูกสร้าง
- เกณฑ์การประเมินมูลค่าให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ เพราะเป็นราคา que แสดงมูลค่าตลาดที่แท้จริง
- แบ่งประเภทของทรัพย์สินตามการใช้ที่ดิน(Land Use) ซึ่งทางฝ่ายวางแผนผังเมืองของกรุงเทพฯ ได้เคยเสนอให้แบ่งประเภททรัพย์สินตามการใช้ที่ดิน ในบางประเทศได้แบ่งประเภททรัพย์สินตามการใช้งาน
- มีการวางแผนควบคุมเมือง(Town planning control) ซึ่งถือเป็นเรื่องที่สำคัญในการพิจารณามูลค่าทรัพย์สิน การวางแผนเมืองทำให้ทราบว่าทรัพย์สิน ประเภทใด ขนาดใดที่สามารถสร้างได้ ในพื้นที่ เช่น โชนที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย 3 อนุญาตให้สร้างสิ่งปลูกสร้าง 3 ชั้น ขนาด 20 วา จำนวน 20 ยูนิต เป็นต้น

2.8 แนวความคิดเกี่ยวกับที่อยู่อาศัย

ประเภทของที่อยู่อาศัย ประเภทที่อยู่อาศัยแบ่งตามลักษณะการก่อสร้าง ได้ 5 ประเภท คือ

1. ประเภทบ้านเดี่ยว หมายถึง บ้านหลังเดียวโดด ๆ ซึ่งตัวบ้านต้องมีระยะห่างจากเขตที่ดินทุกด้านตามที่กฎหมายกำหนด หรือไม่น้อยกว่า 2.00 เมตร อาจเป็นบ้านชั้นเดียวสองชั้น หรือมากกว่านั้นก็ได้

2. ประเภทบ้านแฝด หมายถึง บ้านที่มีผนังด้านหนึ่งติดกับบ้านอีกหลังหนึ่ง โดยใช้ผนังร่วมกันหนึ่งด้าน ตัวบ้านอีกสามด้านที่ไม่ติดกับหลังอื่น จะต้องมียุ่ระยะห่างจากเขตที่ดินด้านละไม่ต่ำกว่า 2.00 เมตร

3. ประเภทบ้านแถว หมายถึง บ้านหลาย ๆ หลังติดกันเป็นแถว ถ้าโครงสร้างเป็นคอนกรีต หรือก่ออิฐ เรียกว่าตึกแถว แต่ถ้าเป็นไม้ เรียกว่า ห้องแถว หรือเรือนแถว และไม่มานานี้มีเรียกบ้านติดกันเป็นแถวว่าทาว์นเฮาส์ ซึ่งตัวบ้านด้านหน้าและด้านหลังจะต้องมียุ่ระยะห่างจากเขตที่ดินไม่ต่ำกว่า 2.00 เมตรเช่นกัน

4. ประเภทแฟลต หรืออพาร์ทเมนท์ หมายถึง ที่อยู่อาศัยที่มีหลายห้องในอาคารเดียวกัน โดยที่ผู้อยู่อาศัยจะมีสิทธิเฉพาะในห้องที่พักอาศัย แต่ไม่มีสิทธิในอาคารที่เป็นส่วนรวม เช่น ทางเดิน บันได หรือที่ดินที่ตั้งอาคาร

5. ประเภทอาคารชุด หรือคอนโดมิเนียม หมายถึง ที่อยู่อาศัยที่มีลักษณะการก่อสร้างคล้ายกับแฟลตหรืออพาร์ทเมนท์ แต่ต่างกันว่าอาคารชุดผู้อยู่อาศัยสามารถถือกรรมสิทธิ์ได้โดยเฉพาะส่วนที่เป็นทรัพย์สินส่วนบุคคล และมีสิทธิในทรัพย์สินส่วนกลางร่วมกัน มีการบริหารงานโดยนิติบุคคลอาคารชุด เพื่อดูแลทรัพย์สินส่วนกลาง และบริหารจัดการค่าใช้จ่ายที่เกิดจากการอยู่อาศัยร่วมกัน อาคารชุดบางแห่งจัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวก เช่น สระว่ายน้ำ ห้องออกกำลังกาย รวมถึงประชุมเพื่อบริการแก่ผู้อยู่อาศัยด้วย

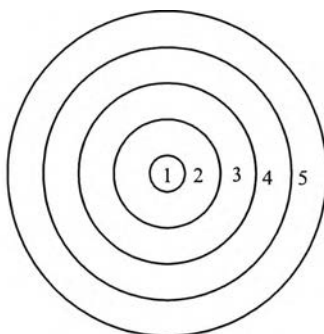
2.9 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย

2.9.1 ทฤษฎีการขยายตัวของเมืองและที่อยู่อาศัย (Theory of Urban Growth)

ทฤษฎีที่เกี่ยวข้องกับการขยายตัวของเมืองมีหลายทฤษฎี แต่มีทฤษฎีที่สำคัญและเป็นแม่บททฤษฎีหรือแบบจำลองว่าด้วยการขยายตัวของเมืองมีอยู่ 3 ทฤษฎีที่สามารถอธิบายโครงสร้างของเมือง (ธีรนนท์ โอภาสสัมพันธ์, 2540 : 16 - 17) ได้แก่

1. ทฤษฎีวงกลม (Concentric Theory) Ernest W. Burgess (1925) นักสังคมวิทยาได้เสนอทฤษฎีที่อธิบายการกระจายตัวของกิจการต่าง ๆ ทางเศรษฐกิจและการใช้ที่ดินในเมืองเรียกกันว่า "ทฤษฎีการแบ่งเขตการใช้ที่ดินในเมืองรูปวงกลม" (The Concentric Zone Theory) โดยได้กำหนดให้เมืองประกอบด้วยเขตต่าง ๆ 5 เขต โดยเริ่มจากเขตศูนย์กลางเมืองและรองถัดๆ ออกไปตามลำดับ ดังนี้ (ภาพที่ 2.1)

ภาพที่ 2.1 แสดงการใช้ที่ดินตามทฤษฎี Concentric Zone Theory



Zone 1 Central business district

Zone 2 Transitional zone

Zone 3 Low income housing

Zone 4 High income housing

Zone 5 Commuter zone

จากแนวคิดทฤษฎี ได้แบ่งเป็นเขต การใช้ประโยชน์ที่ดิน ดังนี้

เขตที่ 1 ย่านธุรกิจการค้า หรือศูนย์กลางเมือง (Central Business District) CBD. หรือ Downtown เป็นพื้นที่ย่านธุรกิจการค้า การคมนาคม ซึ่งประกอบไปด้วย ย่านร้านค้า ขยายปลีก ห้างสรรพสินค้า สำนักงาน ธนาคาร โรงแรมชั้นหนึ่ง ย่านโรงหนัง โรงละคร หรือที่ตั้งของสมาคมต่าง ๆ ลักษณะการใช้ที่ดินในแต่ละย่านจะปรากฏชัดเจนในเมืองใหญ่ กรณีที่เป็นเมืองขนาดเล็ก จะมีการใช้ที่ดินปะปนกันไป เช่น ย่านการค้า การเงิน ธนาคาร รวมถึงสถานีขนส่ง เป็นต้น

เขตที่ 2 ย่านปรับเปลี่ยน (Zone in Transition) เป็นบริเวณที่เริ่มมีการใช้ที่ดินหลายประเภทปะปนกัน ซึ่งถัดจากเขต CBD ออกไปจะเป็นย่านขายส่ง (Wholesale district) มีคลังสินค้า โกดังเก็บสินค้า อาจมีอุตสาหกรรมเบาปะปนอยู่ด้วย การใช้ที่ดินประเภทนี้จะอยู่โดยรอบ CBD ซึ่งถือว่ามีความได้เปรียบเชิงการตลาด และเป็นแหล่งที่มีแรงงานอพยพเข้ามาอยู่ ทำให้มีที่อยู่อาศัยราคาถูกลง เช่น ห้องเช่า หรือแฟลต ซึ่งมีคุณภาพต่ำทั้งในด้านคุณภาพและการบริการ

เขตที่ 3 ย่านที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยหรือคนงาน (Zone of independent workingmen's home) อยู่ถัดมาเป็นลำดับที่ 3 จาก CBD เป็นย่านที่อยู่อาศัยของผู้ใช้แรงงาน เช่น กรรมกรโรงงาน เป็นการขยายตัวของผู้ใช้แรงงานในเขตที่ 2 กระจายตัวออกมามีการอยู่อาศัยอย่างหนาแน่น จัดเป็นที่อยู่อาศัยระดับต่ำ (Low class residential area) ซึ่งมีความจำเป็นที่ต้องอยู่ภายในระยะทางที่สามารถเดินทางไปทำงานได้สะดวก และสามารถเข้าไปในเขตใจกลางเมืองได้

เขตที่ 4 ย่านที่อยู่อาศัยชั้นดี (Zone of better residence) อยู่ถัดจากที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย เป็นเขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ระดับกลาง ได้แก่ นักธุรกิจ หรืออาชีพอื่น ๆ เช่น เสมียน พนักงาน เซลล์แมน ลักษณะการอยู่อาศัยเป็นครอบครัวเดี่ยว เรียกเขตนี้ว่า Exclusive District ในเขตนี้จะมีที่อยู่อาศัย เช่น แฟลต หรือโรงแรมตามถนนสำคัญหรือศูนย์บริการขนาดเล็กเกิดขึ้นได้ด้วย

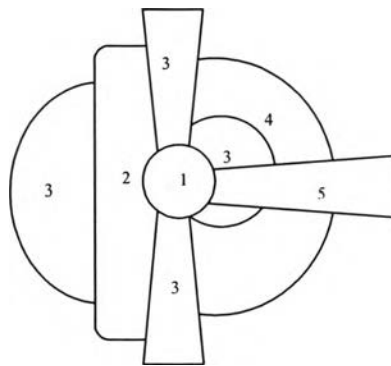
เขตที่ 5 ย่านสัญจรเข้าเย็น (Commuter zone) เป็นพื้นที่วงนอกสุดของเขตต่อระหว่างเมืองและชนบท ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นเป็นกลุ่ม ๆ ตามแนวเส้นทางสายสำคัญ ถือเป็นย่านที่อยู่อาศัยของคนชั้นสูง หรือมีรายได้ดี สามารถเดินทางเข้ามาทำงานในเขตใจกลางเมืองโดยใช้เส้นทางสายหลัก หรือระบบคมนาคมที่สะดวกรวดเร็ว เช่น รถไฟใต้ดิน รถยนต์ส่วนตัว และอื่น ๆ โดยใช้เวลาในการเดินทางไปยังใจกลางเมือง ประมาณ 1 ชั่วโมง

ลักษณะการใช้ที่ดินทั้ง 5 เขตนี้จะมีการเคลื่อนไหว ตามความเจริญเติบโตของเมือง เมื่อเมืองขยายออกไปมากเท่าใด ก็จะทำให้เกิดการขยายตัวของแต่ละเขตออกไปเท่านั้น ตามทฤษฎี Concentric zone มีแนวความคิดมาจาก ระยะทางในการเดินทางจากที่อยู่อาศัยไปยังศูนย์กลางเมืองที่ใช้เวลาไม่แตกต่างกัน โดยราคาที่ดินจะมีราคาแพง เมื่ออยู่ใกล้ศูนย์กลางเมืองและราคาต่ำลงเมื่ออยู่ไกลออกไป รูปแบบการขยายตัวจะขยายออกจากภายในสู่ภายนอก เช่นเดียวกับกระบวนการกรองผ่านมือ (Filtering process) ของการใช้ที่ดินในเมือง เช่น เขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อย อาจถูกเปลี่ยนแปลง การใช้ที่ดินเป็นอาคาร หรือย่าน

การค้าอื่น ทำให้ผู้มีรายได้น้อยต้องเบียดเข้าไปอยู่ในเขตที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางหรือรายได้สูงต่อเนื่องไป

2. ทฤษฎีรูปलि (Wege Sector Theory) โดย Homer Hoyt (1939) ได้เสนอ Radial Sector Theory โดยปรับปรุงมาจาก The Concentric Zone Theory ของ Burgess Hoyt ซึ่งได้อธิบายว่า การขยายตัวของเขตการใช้ที่ดินประเภทต่างๆ ของเมืองไม่อาจขยายตัวเป็นรูปวงแหวนได้เสมอไป ทั้งนี้เพราะ ถนน และลักษณะด้านกายภาพ ของเมืองมีอิทธิพลต่อการกำหนดประเภทการใช้ที่ดินของเมือง ดังนั้น เมืองจะขยายออกไปในรูป Sector (ภาพที่ 2.2)

ภาพที่ 2.2 แสดงการใช้ที่ดินตามทฤษฎี Sector Theory



Sector 1 Central business district

Sector 2 Manufacturing and warehousing

Sector 3 Low income housing

Sector 4 Middle income housing

Sector 5 High income housing

สำหรับการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยนั้น Hoyt ได้กล่าวถึงบริเวณที่อยู่อาศัยราคาสูงในเมืองไว้ ดังนี้

1. บริเวณที่อยู่อาศัยราคาสูง มักจะเกิดขึ้นในบริเวณ 2 ถนนใหญ่ที่เชื่อมระหว่างศูนย์การค้ากับศูนย์การค้า หรืออยู่ในบริเวณรอบๆ ศูนย์การค้า ธนาคาร และอาคารที่ทำงานต่างๆ

2. บริเวณที่อยู่อาศัยราคาสูงในเมืองมักขยายไปในพื้นที่ว่างที่ไม่มีสิ่งกีดขวางจากสภาพธรรมชาติ หรือสิ่งกีดขวางที่มนุษย์สร้างขึ้น เช่น ขยายไปในพื้นที่เกษตรกรรม

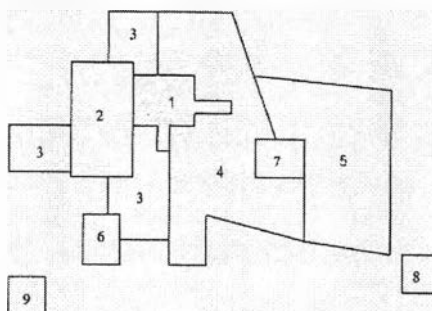
3. มีการขยายตัวไปตามแนวเส้นทางคมนาคมสายสำคัญ

4. ที่อยู่อาศัยแบบหลายชั้น และมีค่าเช่าสูง มักตั้งอยู่ในบริเวณศูนย์กลางธุรกิจการค้า หรือบริเวณที่อยู่อาศัยเก่าแก่ของเมือง

5. นักจัดสรรที่ดินอาจทำให้ทิศทางการขยายตัวของบริเวณที่อยู่อาศัยราคาสูงเปลี่ยนแปลงไป

3. ทฤษฎีหลายศูนย์กลาง (The Multiple Nuclei Theory) โดย Chaumcy L. Ullman (1945) ได้เสนอ Multiple Nuclei Theory ซึ่งทฤษฎีนี้เป็นการรวบรวมทฤษฎีของ Burgess และ Hoyt เข้าด้วยกัน แล้วเพิ่มส่วนประกอบอื่นๆ เข้าไปโดยได้อธิบายว่ารูปแบบการใช้ที่ดินของเมืองนั้น จะมีหลายศูนย์กลาง จำนวนศูนย์กลางจะเพิ่มมากขึ้นตามขนาดของเมือง ซึ่งศูนย์กลางย่อยของเมืองมักจะเกิดอยู่ใกล้เคียงกับบริเวณที่อยู่อาศัยของคนชั้นกลางและสูง และศูนย์กลางย่อยที่เกิดขึ้นใหม่นี้ มักจะมีการใช้ที่ดินประเภทอื่นๆ ที่มีความสัมพันธ์กันเกิดขึ้นตามมาด้วย (ภาพที่ 2.3)

ภาพที่ 2.3 แสดงการใช้ที่ดินตามทฤษฎี Multiple Nuclei Theory



Nucleus 1	Central business district
Nucleus 2	Wholesale and light manufacturing
Nucleus 3	Low income residential
Nucleus 4	Middle income residential
Nucleus 5	High income residential
Nucleus 6	Heavy manufacturing
Nucleus 7	Outlying business district
Nucleus 8	Residential suburb
Nucleus 9	Industrial suburb

สำหรับการกระจายตัวของกิจกรรมต่าง ๆ พิจารณาตามความต้องการ โดยเฉพาะของแต่ละบริเวณ และเพื่อประโยชน์ใช้สอยเป็นสำคัญ คือ

1. กิจกรรมบางประเภทต้องการความสะดวกสบาย โดยเฉพาะในแต่ละบริเวณ เช่น บริเวณพาณิชยกรรม หรือย่านการค้า จะต้องอยู่ในตำแหน่งที่สามารถเข้าถึงได้สะดวกที่สุด
2. กิจกรรมบางประเภทอาจต้องอยู่ร่วมกันหรือใกล้กัน ทั้งนี้เพื่อให้ได้ผลกำไรทางเศรษฐกิจสูงสุด เป็นต้นว่า ประหยัดค่าขนส่ง ประหยัดแรงงาน และมีอำนาจในการต่อรอง เช่น โรงงานอุตสาหกรรมประเภทเดียวกันควรตั้งอยู่ร่วมกันหรือใกล้กัน
3. กิจกรรมบางประเภทอาจต้องแยกจากกันโดยเด็ดขาด ทั้งนี้เพราะอาจทำให้เกิดผลเสียแก่กัน เช่น โรงงานอุตสาหกรรมควรอยู่ห่างจากบริเวณที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้สูง
4. กิจกรรมบางประเภทไม่อาจจัดตั้งในพื้นที่ที่เหมาะสมสูงสุดได้ ทั้งนี้เพราะค่าเช่าที่ดินสูงเกินไป เช่น บริเวณที่อยู่อาศัยราคาถูกจำเป็นต้องตั้งอยู่ในที่ดินที่มีราคาถูก

ทฤษฎีการขยายตัวดังกล่าวมาแล้ว หากมาพิจารณาที่กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเมืองหลวงของประเทศไทยมีการพัฒนาการขยายตัวเป็นแบบโตเดี่ยว (Primate City) ซึ่งมีศูนย์กลางความเจริญต่างๆ มากระจุกตัวอยู่ภายในกรุงเทพมหานคร ไม่ว่าจะเป็นศูนย์กลางการคมนาคมขนส่งทั้งทางบก ทางอากาศ และทางน้ำ เป็นศูนย์กลางพาณิชยกรรม ด้านการศึกษา ด้านการโทรคมนาคม และอื่นๆ แต่ระยะ 5-10 ปีที่ผ่านมา กรุงเทพฯ ได้มีการพัฒนาทางด้านสาธารณูปโภคพื้นฐาน โดยเฉพาะด้านการคมนาคมทางบก มีเส้นทางที่ได้รับการพัฒนามากมาย โดยเฉพาะถ้าระบบขนส่งมวลชนเสร็จสมบูรณ์ จะทำให้มีการพัฒนาเมืองออกไปตามถนนสายหลักมากขึ้น ซึ่งพอจะชี้ให้เห็นการขยายเส้นทางทั้งถนนและระบบขนส่งมวลชนที่เกิดขึ้นในปัจจุบัน เป็นตัวกำหนดทิศทางการขยายตัวของกรุงเทพฯ ได้

2.9.2 แนวคิดเกี่ยวกับปัจจัยการเลือกแหล่งที่อยู่อาศัย

ปัจจัยในการเลือกที่อยู่อาศัย เป็นใจความสำคัญสำหรับผู้ที่เกี่ยวข้องในวงการด้านที่อยู่อาศัย การจะตอบสนองต่อความต้องการด้านที่อยู่อาศัยให้เหมาะสมกับความต้องการนั้น เป็นเรื่องที่ยังคงมีปัจจัยเกี่ยวกับปัจจัยในการเลือกที่อยู่อาศัยนั้นมีอยู่มาก ทั้งในประเทศและต่างประเทศ พอจะสรุปได้ 2 ปัจจัย (ธีรพันธ์ โอภาสสัมพันธ์, 2540: 11-15) ดังนี้

1. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ

Park, Burgess และ Mc Kenzie (1920) ได้ศึกษาพบว่า ระดับรายได้จะมีความสัมพันธ์กับการเลือกแหล่งที่อยู่อาศัย กล่าวคือ ผู้มีรายได้น้อยจะอยู่ใกล้ศูนย์กลางเมือง ส่วนผู้มีรายได้สูงจะอยู่บริเวณชานเมือง ทั้งนี้เพราะผู้มีรายได้สูงต้องการมีพื้นที่ขนาดใหญ่ บ้านใหม่ และประหยัดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับราคาที่ดินได้

Aamos H. Hawlay (1950) นักนิเวศวิทยาซึ่งมีความสนใจเกี่ยวกับการตัดสินใจเลือกแหล่งที่อยู่อาศัย ในแง่ของระบบนิเวศน์ได้พบว่าบริเวณที่เป็นชุมชนหนาแน่นใจกลางเมืองใกล้ย่านธุรกิจและย่านอุตสาหกรรม จะเป็นบริเวณที่ดินที่มีราคาแพงแต่จะมีที่อยู่อาศัยราคาถูก ทั้งนี้ เพราะเจ้าของที่ดินในบริเวณใจกลางเมืองมักจะคาดการณ์ว่าที่ดินในบริเวณดังกล่าวจะมีราคาสูงขึ้นอย่างแน่นอน และจะมีความเหมาะสมที่จะนำไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมอื่นๆ ที่ไม่ใช่เพื่อการอยู่อาศัย ดังนั้น จึงไม่เอาใจใส่และบำรุงรักษาที่อยู่อาศัยซึ่งจะพบว่าบริเวณชุมชนใจกลางเมืองนี้จะเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่ำ ส่วนผู้มีรายได้สูงจะอพยพออกไปอยู่ในชานเมือง

William Alonso (1960) ได้อธิบายว่า การเลือกแหล่งที่อยู่อาศัยจะต้องมีความสัมพันธ์อย่างยิ่งกับราคาที่ดิน กล่าวคือ บริเวณศูนย์กลางเมืองจะมีราคาที่ดินสูงกว่าบริเวณอื่นๆ ในขณะที่เดียวกันที่ดินจะมีราคาลดลงตามระยะทางที่ห่างจากศูนย์กลางเมืองออกไป เป็นผลให้ราคาของที่อยู่อาศัยแตกต่างกันไป ด้วย นอกจากนี้ราคาที่ดินยังแปรผกผันกับค่าขนส่ง ดังนั้น ผู้ที่มีรายได้สูงจะมีโอกาสเลือกที่อยู่อาศัยในเขตชานเมือง ถึงแม้ว่าจะต้องเสียค่าขนส่งสูงกว่าผู้มีรายได้ต่ำกว่า ซึ่งจำต้องอยู่กันอย่างแออัดในศูนย์กลางเมือง ทั้งนี้ เพื่อต้องการลดค่าใช้จ่ายในการเดินทาง

Alonso ได้ให้ข้อคิดเกี่ยวกับการเลือกแหล่งที่อยู่อาศัยไว้ 3 ประการ

1. รายได้กับความพึงพอใจ จะมีอิทธิพลต่อการเลือกที่อยู่อาศัย กล่าวคือ เมื่อผู้อยู่อาศัยมีรายได้สูงขึ้น โอกาสในการเลือกรูปแบบบ้าน ที่ตั้งและสิ่ง ที่พอใจจะอยู่ในระดับสูงขึ้นด้วย คือ สามารถจ่ายเพื่อให้ได้สิ่งที่ดีกว่า ใหม่กว่า และแหล่งที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกมากกว่า
2. การเข้าถึงแหล่งงาน การกระจายตัวของแหล่งงานอาจมีอิทธิพลต่อการกระจายตัวของที่อยู่อาศัยมากกว่าปัจจัยอื่นๆ ครอบคลุมจะต้องพิจารณา ระหว่างความสะดวกในการเข้าถึงแหล่งงานของหัวหน้าครอบครัวกับความเป็นไปได้หลาย ๆ ด้านเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายในการเดินทางจากบ้านไปที่ทำงาน ราคาที่ดินที่เหมาะสม ความต้องการอื่น ๆ ในการติดต่อกับเมือง แหล่งที่อยู่อาศัยที่มีความได้เปรียบในแง่เศรษฐกิจ คือ อยู่ใกล้แหล่งงาน เพราะเสียค่าใช้จ่ายในการเดินทางน้อย
3. วัยของสมาชิกในครอบครัว ครอบครัวยุคใหม่ที่มีจำนวนเด็กมากจะเป็นผลให้ต้องใช้พื้นที่มากขึ้นซึ่งมักจะเป็นพื้นที่ในเขตชานเมือง นอกจากนี้บริเวณที่มีโรงเรียนซึ่งมีมาตรฐานการศึกษาดีตั้งอยู่ในบริเวณนั้น จะได้รับความสนใจในการเลือกแหล่งที่อยู่อาศัยมาก

ยิ่งขึ้น ส่วนครอบครัวที่ไม่มีเด็กมักชอบความสะดวกสบายในการเข้าถึงสิ่งซึ่งน่าพอใจของเมือง และพอใจอยู่ในบ้านที่มีพื้นที่เล็กๆ บริเวณศูนย์กลางเมือง

4. ปัจจัยอื่นๆ เช่น การแบ่งแยกผิว เชื้อชาติ และชนชั้นจะมีผลต่อการเลือกที่อยู่อาศัยด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ในพื้นที่เมืองที่มีการให้บริการสาธารณะที่ไม่เท่าเทียมกัน ก็จะมีอิทธิพลต่อการเลือกแหล่งที่อยู่อาศัย โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้สูง

Harold Cater (1972) กล่าวว่า ปัจจัยใหญ่ ๆ ที่ควบคุมการตัดสินใจในการเลือกที่อยู่อาศัยในเมืองนั้นมี 2 ประการ คือ

1. ฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมโดยจะรวมถึงความสามารถในการจ่ายเงิน และค่าเช่า บุคลิกลักษณะของแต่ละบุคคล และลักษณะของกลุ่มสังคมที่ตนปรารถนาจะอยู่

2. สภาพวงจรชีวิต ความแตกต่างของช่วงอายุของบุคคล จะมีผลต่อการเลือกที่อยู่อาศัย เช่น ครอบครัวที่มีผู้สูงอายุเป็นส่วนใหญ่ จะต้องการบ้านที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่มีความงาม และเงียบสงบ เป็นต้น

Jay Siegal (1970) ได้ให้ความเห็นว่า การเลือกที่อยู่อาศัยจะต้องพิจารณาถึงปัจจัยสำคัญภายใต้ข้อจำกัดด้านงบประมาณ คือ

1. ความสะดวกสบายในการเข้าถึง (Accessibility)
2. คุณภาพของสภาพแวดล้อม เช่น ลักษณะทางด้านสังคมของชุมชน สภาพแวดล้อมทางธรรมชาติ การบริการชุมชนต่างๆ และความพึงพอใจเกี่ยวกับที่ตั้ง
3. ทำเลที่ตั้ง และลักษณะที่ดินที่ใช้ปลูกสร้างบ้าน

K. J. Button (1976) ได้เสนอองค์ประกอบที่สำคัญ 2 ประการในการเลือกบริเวณที่อยู่อาศัย คือ

1. รายได้ของครอบครัวเป็นส่วนสำคัญในการตัดสินใจ คนที่มีรายได้สูงจะมีโอกาสเลือกที่อยู่อาศัยได้มากกว่า โดยจะพยายามเลือกบริเวณที่มีค่าเช่าที่ดินต่ำ ใกล้เส้นทางคมนาคมขนส่ง และเข้าถึงได้สะดวก
2. คุณภาพสิ่งแวดล้อม นอกจากจะมีสิ่งแวดล้อมที่ดีแล้ว ความสัมพันธ์ของเพื่อนบ้านก็เป็นสิ่งสำคัญอีกประการหนึ่ง แต่จะต้องมีรายได้และรสนิยมอยู่ในระดับเดียวกัน

B. M. Mariatry ได้อธิบายถึงปัจจัยในการเลือกที่อยู่อาศัย คือ

1. ปัจจัยด้านเศรษฐกิจ โดยให้ความสำคัญในเรื่องความสามารถในการใช้จ่ายว่า เป็นปัจจัยพื้นฐานอันดับแรกในการเลือกแหล่งที่อยู่อาศัย ส่วนระยะทางไปยัง

แหล่งงาน และราคาที่ดิน จะเป็นปัจจัยที่ตามมาภายหลังการตัดสินใจเลือกแหล่งที่แตกต่างกัน ย่อมขึ้นอยู่กับงบประมาณและระดับรายได้ของผู้อยู่อาศัย และสิ่งนี้เป็นตัวกำหนดการกระจายตัวของบริเวณที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ต่างกันภายในเมือง

2. ปัจจัยทางด้านสังคม จะเกี่ยวข้องกับความแตกต่างกันในด้านคุณค่าความต้องการ และความพอใจของประชาชน

2. ปัจจัยด้านกายภาพและสังคม

Londow Wingo Jr. (1961) ได้ให้ความสำคัญเรื่องการเดินทางไปทำงานมากที่สุด และได้ให้ข้อสรุปผลการศึกษว่าการย้ายที่อยู่อาศัยเข้าใกล้แหล่งงานมากขึ้นราคาที่ดินก็จะยิ่งสูงขึ้น ขณะที่ค่าใช้จ่ายในการเดินทางลดลง และพบว่า มีครัวเรือนยังคงย้ายที่อยู่อาศัยเข้าใกล้แหล่งงานเรื่อยๆ จนกระทั่งพบทำเลที่ตั้งที่พอใจ ซึ่งเงินที่เกิดจากการประหยัดจากการเดินทางที่ลดลงเท่ากับช่วยทดแทนให้ราคาที่ดินลดลงด้วย

William H. Clair (1973) ได้อธิบายถึงแนวทางโดยทั่วไปในการเลือกที่อยู่อาศัยและการพัฒนาที่อยู่อาศัยในเมือง ดังนี้

1. แหล่งที่อยู่อาศัยควรอยู่ในที่ดอนซึ่งมีความปลอดภัยสูง มีการระบายน้ำได้ดีและควรอยู่ใกล้ถนน และดินมีลักษณะที่เหมาะสมในการก่อสร้าง มีบริการสาธารณูปโภคต่างๆ ที่สามารถเดินไปใช้บริการได้
2. ที่อยู่อาศัยควรอยู่ในพื้นที่ที่ปลอดภัยจากภัยด้านต่างๆ ได้แก่ ภัยจากน้ำท่วม ไฟไหม้ หรือบริเวณแนวเส้นทางการบิน ซึ่งคาดว่าจะมีเครื่องบินตก
3. ที่อยู่อาศัยควรตั้งอยู่ใกล้แหล่งที่ทำงาน ย่านการค้า และต้องอยู่ห่างจากสิ่งรบกวนจากควั่น กลิ่น เสียง ฝุ่นละออง และอิทธิพลของสิ่งที่ไม่พึงปรารถนา
4. ที่อยู่อาศัยควรอยู่ในบริเวณที่มีสภาพธรรมชาติสวยงาม
5. ที่อยู่อาศัยควรอยู่ในที่ที่ไม่มีบ้านหนาแน่นนัก และต้องมีความเป็นส่วนตัว เงียบสงบ ได้รับแสงสว่างเพียงพอ และมีอากาศถ่ายเทได้ดี

Brain Goodal (1972) ได้กล่าวถึงหลักเกณฑ์ที่ผู้อยู่อาศัยใช้พิจารณาเลือกที่อยู่อาศัย ซึ่งจะพิจารณาจากลักษณะ 3 ประการ คือ

1. ลักษณะของบ้าน โดยดูจากความใหม่เก่าของบ้าน ส่วนประกอบภายใน และความพอเหมาะกับความเหมาะสมกับขนาดของบ้านสำหรับครอบครัว
2. ลักษณะชุมชน ผู้อาศัยมักจะพิจารณาเลือกบริเวณที่มีสภาพเศรษฐกิจและสังคมเหมือนตนเอง
3. ที่อยู่อาศัยมีความสัมพันธ์กับพื้นที่โดยรอบ สามารถเดินทางไปบริเวณต่างๆ ได้สะดวก รวมทั้งแหล่งงาน ย่านธุรกิจการค้า และกิจกรรมอื่นๆ ซึ่งอาจเกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ Goodal ยังได้เสริมความคิดเห็นว่าปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อการเลือกที่อยู่อาศัย คือ

1. รายได้และความพอใจ จะทำให้การตัดสินใจเลือกที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้สูงมีโอกาสเลือกเลือกรูปแบบและขนาดของบ้าน รวมทั้งแหล่งที่มีสิ่งอำนวยความสะดวกได้ดีกว่า
2. ราคาที่ดิน จะต้องมียราคาไม่แพงนัก แต่เป็นทำเลที่ดี
3. สภาพครอบครัว สมาชิกครอบครัวมีผลต่อความต้องการใช้พื้นที่ซึ่งจำเป็นที่จะต้องมียบ้านขนาดใหญ่ด้วย นอกจากนี้ บริเวณที่มีโรงเรียนซึ่งมีมาตรฐานด้านการศึกษาที่ตั้งอยู่จะได้รับความสนใจในการเลือกที่อยู่อาศัยในบริเวณนั้น
4. การกำหนดบริเวณพื้นที่เพื่อแบ่งชนชั้นด้านสังคม เช่น การแบ่งแยกผิว เชื้อชาติ ก็มีผลต่อการเลือกที่ตั้งที่อยู่อาศัยด้วย

Barrie Needham (1977) ได้อธิบายถึงเหตุผลที่อยู่อาศัยตั้งอยู่รวมกันภายในบริเวณใกล้เคียง ดังนี้

1. ความสะดวกในการเข้าถึง ความต้องการในด้านความสะดวกเกี่ยวกับการเดินทางไปประกอบกิจกรรมต่างๆ ทำให้ผู้อยู่อาศัยเลือกอยู่ในบริเวณสองข้างเส้นทางคมนาคม และกระจายอยู่รอบๆ ศูนย์กลางธุรกิจการค้า ศูนย์กลางการทำงาน และศูนย์กลางการศึกษา
2. การประหยัดจากภายนอก การอยู่รวมกันภายในบริเวณเดียวกันของที่อยู่อาศัยจะทำให้ประหยัดค่าใช้จ่ายในเรื่องการใช้บริการทางสาธารณูปการ เช่น สถานศึกษา และสถานพยาบาล รวมทั้งการใช้บริการสาธารณูปโภคของเมือง เช่น ถนน ไฟฟ้า ประปา และโทรศัพท์ เนื่องจากการบริการต่างๆ เหล่านี้ สามารถให้บริการได้ทั่วถึง และเพียงพอสำหรับบริเวณที่อยู่ใกล้เคียงกันมากกว่าบริเวณที่อยู่กันกระจัดกระจาย

Harold Cater กล่าวว่า ปัจจัยสำคัญ 2 ประการที่ควบคุมการตัดสินใจว่าจะเลือกอยู่ในบริเวณใดของเมือง ได้แก่

1. สถานะทางสังคมของผู้อยู่อาศัย เช่น ระดับรายได้ บุคลิกส่วนบุคคล และกลุ่มทางสังคม
2. สภาพครอบครัว เช่น ครอบครัวที่ประกอบด้วยผู้สูงอายุเป็นส่วนใหญ่ ย่อมต้องการบ้านที่ตั้งอยู่ในบริเวณที่มีความเงียบสงบ

2.10 ความหมายของชุมชน (สัญญา สัญญาวิวัฒน์, 2515: 19-20)

หนังสือ Community Structure and Change ของ Nelson, Ramsey และ Vemer กล่าวว่า คำว่าชุมชนบางครั้งก็ หมายถึง พื้นที่ทางภูมิศาสตร์ เป็นภาคนั้นภาคนี่ และบางทีก็ หมายถึง ตัวปัจเจกชนซึ่งอาศัยอยู่ในท้องถิ่นนั้น หรือความผูกพันทางใจที่มีต่อศูนย์กลางของพลเมืองในท้องถิ่น เขากล่าวต่อไปว่า “ชุมชนเป็นโครงสร้างทางสังคมแบบหนึ่งปฏิบัติการอย่างเป็นหน่วย ซึ่งมีระบบหรือโครงสร้างของส่วนต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์ต่อกันอยู่

Arthur Dunham ให้ความหมายว่า “ชุมชนหนึ่ง คือกลุ่มคนกลุ่มหนึ่งตั้งภูมิลำเนาอยู่ในอาณาเขตทางภูมิศาสตร์ที่ค่อนข้างแน่นอน และติดต่อกัน และมีส่วนสำคัญของชีวิตทั่ว ๆ ไปอย่างเดียวกัน คงมองเห็นได้จากมารยาท ประเพณี ขนบธรรมเนียม และแบบแห่งการพูด

Dr. Charles R. Hoffer แห่งมหาวิทยาลัยมิชิแกน สเตต ให้ความหมายไว้ชัดเจนพอสมควรว่า “ชุมชนหนึ่งประกอบด้วยประชาชนซึ่งอาศัยอยู่บนผืนแผ่นดินที่ต่อเนื่องกัน และเป็นผู้ซึ่งมีความสนใจร่วมกันกับผู้อื่น อย่างน้อยหนึ่งอย่างหรือมากกว่าที่เป็นเหตุให้ต้องอยู่อาศัยบนผืนแผ่นดินนั้น

โดยสรุป องค์ประกอบของชุมชนจะต้องมี

1. คนกลุ่มหนึ่ง
2. อาณาเขตหรือขอบเขต ที่แน่นอน
3. ความสนใจร่วมกันซึ่งจะทำให้เกิดการปฏิบัติระหว่างกัน, ความสัมพันธ์ระหว่างกัน

และการรวมกันอยู่ในอาณาเขตนั้น

จากความหมายของชุมชนที่มีผู้ให้คำนิยามไว้หลายท่าน สามารถสรุปได้ว่า ชุมชน คือ กลุ่มคนที่มีความสัมพันธ์ มีขนบธรรมเนียม ประเพณีที่ใช้ร่วมกัน และอยู่อาศัยรวมกันในพื้นที่ที่มีอาณาเขตเดียวกัน

2.11 แนวคิดของการดำรงอยู่ของชุมชนแออัด (การเคหะแห่งชาติ, 2534: 10)

การที่ชุมชนแออัดสามารถดำรงอยู่ มีสาเหตุมาจากปัจจัยต่างๆ คือ

1. แหล่งงานและแรงงาน (Employment) เป็นการพึ่งพากันระหว่างแรงงานกับแหล่งงานในชุมชนเมือง โดยเฉพาะอย่างยิ่งแรงงานประเภทขายแรงงาน กรรมกรซึ่งมีมากใน ชุมชนแออัด และส่วนใหญ่เป็นแรงงานที่มีค่าจ้างต่ำ ประกอบกับในเมืองใหญ่มีแหล่งงานที่ต้องการแรงงานลักษณะนี้มาก จึงนับเป็นการเอื้อซึ่งกันและกัน และเอื้อต่อการดำรงอยู่ของชุมชนแออัดด้วย

2. การรวมกลุ่ม (Grouping) เป็นอำนาจการต่อรองของผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ต่อเจ้าของที่ดินเมื่อมีการไล่รื้อ ในหลายแห่งเจ้าของที่ดินไม่สามารถดำเนินการได้ เพราะชาวชุมชนมีการรวมกลุ่มกันต่อต้าน ในปัจจุบันนี้นอกจากเป็นการรวมกลุ่มกันของผู้อาศัยเองแล้วยังได้รับความร่วมมือจากชุมชนแออัดภายนอก และองค์กรต่างๆ ทำให้การรวมกลุ่มมีอำนาจต่อรองมากยิ่งขึ้น

3. ขีดจำกัดในการพัฒนาตนเอง (Limitation of self-development) ทั้งนี้ เพราะมีข้อจำกัดในด้านรายได้ ความรู้ของผู้อยู่อาศัยตลอดทั้งราคาที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมืองที่มีราคาสูง ทำให้เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตนเองและชุมชนได้โดยลำพัง ที่อยู่อาศัยที่พอมีมาตรฐานบางแห่งต้องทรุดโทรมลง และชุมชนที่ทรุดโทรมแล้ว ยังมีสภาพทรุดโทรมยิ่งขึ้น ทั้งยังไม่สามารถจะขยายออกไปจากที่เดิม

4. ขีดจำกัดของการพัฒนาโดยรัฐ (Limitation of state development) โดยเฉพาะอย่างยิ่งในด้านงบประมาณและนโยบายการปรับปรุงชุมชนแออัด นอกจากนั้นยังมีปัญหาเกี่ยวกับการประสานงานในแต่ละหน่วยงานของรัฐ

2.12 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

ศูนย์วิชาการที่อยู่อาศัยและการตั้งถิ่นฐานมนุษย์ การเคหะแห่งชาติ ได้จัดสัมมนากลุ่มชาวบ้านเพื่อหาค่าใช้จ่ายมาตรฐานต่ำสุด (Minimum Standard) ของผู้มีรายได้น้อยในชุมชนแออัด เมื่อปี พ.ศ. 2534 โดยมีการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการ (Workshop) 3 ครั้ง เชิญผู้นำเน้นที่เป็นผู้หญิงประมาณ 20 คน มาร่วมสัมมนา พบว่า รายได้เฉลี่ยของตัวอย่างสำรวจ คือ ประมาณ 4,493 บาท ค่าใช้จ่ายเฉลี่ย 3,491 บาทต่อครัวเรือน ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับอุปโภคบริโภค ส่วนใหญ่เป็นค่าอาหารร้อยละ 65.4 รองลงมาเป็นค่าที่อยู่อาศัยร้อยละ 5.1

สำนักงานพัฒนาชุมชนเมืองได้จัดสัมมนาชาวบ้านเมื่อวันที่ 14 และ 21 สิงหาคม 2538 โดยเชิญแม่บ้านจากชุมชนต่าง ๆ เข้าร่วมจำนวน 19 คน จาก 14 ชุมชน เพื่อทำการสำรวจครัวเรือนจำนวน 187 ครัวเรือน จาก 12 ชุมชน ๆ ละ 10-30 ครัวเรือน ผลการสัมมนาสรุปได้ว่ารายได้เฉลี่ยของครัวเรือน คือ 7,974.44 บาทต่อเดือน ส่วนค่าใช้จ่ายเฉลี่ยของครัวเรือน คือ 6,767.92 บาทต่อเดือน โดยเป็นค่าอาหารถึงร้อยละ 39.99 ของค่าใช้จ่ายทั้งหมด

รองทอง ฉายะพงศ์ ศรีวงศ์ สุมิตร และสาลินี วรรณชูร (2538) ได้ทำการศึกษาค่าใช้จ่ายในการบริโภคอาหารและบริโภคนิสัยของประชากรในกรุงเทพมหานคร เฉพาะเขตชั้นใน จากครัวเรือนตัวอย่างจำนวน 2,000 ครัวเรือน พบว่าค่าใช้จ่ายด้านอาหารมีสัดส่วนมากที่สุดร้อยละ 59.9 รองลงมาเป็นค่าใช้จ่ายด้านที่อยู่อาศัยร้อยละ 12.5