



บทสรุปและข้อเสนอแนะ

บทสรุป

จากการที่ประเทศไทยมีอัตราการขยายตัวทางเศรษฐกิจค่อนข้างสูงในช่วงเวลาที่ผ่านมา ส่งผลให้ประชากรอพยพเข้ามาอยู่ในเมืองมากขึ้น เนื่องจากเป็นแหล่งการจ้างงานที่สำคัญ ทั้งยังเป็นแหล่งธุรกิจการค้า การบริการ และการประกอบกิจการอุตสาหกรรม จากปรากฏการณ์ดังกล่าว ส่งผลให้ผู้อยู่อาศัยในเมืองมากขึ้น และก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ในเมืองมากมาย ได้แก่ ปัญหาความไม่เหมาะสมของสภาพที่อยู่อาศัย ปัญหาการจราจร ปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท ปัญหาการขาดแคลนระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการขั้นพื้นฐาน ปัญหาแหล่งเสื่อมโทรม ปัญหาความเสื่อมถอยของวัฒนธรรมประเพณีและคุณภาพชีวิต เป็นต้น

ในการพัฒนาเมืองเพื่อแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ที่กล่าวมาแล้วข้างต้น ภาระหน้าที่ในการดำเนินงานนั้นยังเป็นของหน่วยงานราชการต่าง ๆ ของรัฐ สำหรับวิธีดำเนินการเพื่อให้ได้มาซึ่งทรัพย์สินของประชาชน เพื่อมาจัดทำระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการเพื่อการพัฒนาเมืองนั้น รัฐจะใช้วิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์จากประชาชน โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530

ปัญหาการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ตามที่กฎหมายได้ให้อำนาจไว้ แม้จะเป็นการดำเนินการอย่างจำกัดขอบเขต และวิธีการที่เป็นธรรมตามขั้นตอนของกฎหมาย แต่วิธีการดังกล่าวยังมีผลกระทบตามมาหลาย ๆ ด้านด้วยกัน ได้แก่ ผลกระทบด้านสังคมจิตวิทยาต่อผู้อยู่อาศัย ซึ่งเกิดความรู้สึกว่าถูกบังคับด้วยอำนาจรัฐ โดยที่เจ้าของที่ดินนั้นไม่ได้สมัครใจ ผลกระทบทางด้านจิตใจที่เกิดกับเจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน จากความผูกพันกับถิ่นที่อยู่ และจะต้องเปลี่ยนแปลงวิถีชีวิตที่มีความคุ้นเคยตลอดจนอาจจะต้องเปลี่ยนอาชีพ นอกจากนี้ ปัญหาที่พบอยู่ในปัจจุบันคือการได้รับค่าทดแทนจากการเวนคืนที่ไม่เป็นธรรม

กล่าวโดยสรุป จะเห็นว่า การพัฒนาเมืองโดยใช่วิธีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ของประชาชนมาจัดระบบโครงสร้างพื้นฐานนั้น จะส่งผลกระทบในหลาย ๆ ด้านด้วยกัน และการต่อต้านจากประชาชนเริ่มขยายวงกว้างออกไป จากการต้องโยกย้ายจากถิ่นเดิม การได้รับค่าทดแทนที่ต่ำกว่าความเป็นจริง แนวทางใหม่ในการพัฒนาเมืองด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน จึงเป็นวิธีการที่ได้มีการทดลองนำมาใช้ในประเทศไทย

การจัดรูปที่ดินในเมือง (Land Readjustment) เป็นการพัฒนาการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้มีประสิทธิภาพสูงสุด เพื่อประโยชน์ในการวางแผนพัฒนาสภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ เพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองที่เสื่อมโทรม ตลอดจนการคมนาคมขนส่งและยังหมายความรวมถึงการพัฒนาาระบบโครงสร้างพื้นฐาน (Infrastructure) เช่น ระบบประปา ไฟฟ้า โทรศัพท ฯลฯ ให้มีคุณภาพและปริมาณเพียงพอ โดยเป็นการประสานประโยชน์และความร่วมมือระหว่างเจ้าของที่ดิน ภาคธุรกิจเอกชน และการสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ เป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือกันในการพัฒนา เพื่อให้เกิดประโยชน์ต่อชุมชนโดยส่วนรวมมากกว่าการพัฒนาโดยลำพัง โดยการเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินมีส่วนร่วมในการพัฒนาที่ดินของตนเอง และร่วมรับภาระการลงทุนในการก่อสร้างบริการโครงสร้างพื้นฐาน โดยเจ้าของที่ดินที่เห็นชอบในโครงการ จะบริจาคที่ดินบางส่วนเพื่อจัดสร้างบริการสาธารณะ และบางส่วนเพื่อจัดหาประโยชน์ เพื่อเป็นงบประมาณในการดำเนินโครงการและภายหลังจากการดำเนินโครงการแล้ว ผู้ที่เข้าร่วมในโครงการจะได้รับผลตอบแทนอย่างเป็นธรรมและเสมอภาคกัน

หลักการของการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง จะเริ่มต้นด้วยการรวบรวมที่ดินจากเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการนำมาจัดรูปที่ดินใหม่ โดยการปรับเปลี่ยนรูปร่างและลักษณะของที่ดิน พร้อมทั้งทำการพัฒนาระบบบริการโครงสร้างพื้นฐานของชุมชนให้ดีขึ้น

โดยที่ดินที่นำมาจัดสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานนี้ จะได้มาจากที่ดินที่เจ้าของที่ดินได้บริจาคไว้เป็นที่ดินสำหรับจัดสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานและบางส่วนนำไปจัดหาผลประโยชน์เพื่อเป็นทุนในการดำเนินโครงการต่อไป

การจัดรูปที่ดินจึงมีวิธีการดำเนินงานใน 2 ลักษณะผสมผสานกัน กล่าวคือ ประการแรกเป็นการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ เป็นการดำเนินงานเพื่อให้ได้รับผลกำไรและผลตอบแทนคุ้มค่าในการดำเนินโครงการ ประการที่สอง เป็นการดำเนินงานในเชิงบริการสาธารณะ ซึ่งประชาชนจะเป็นผู้ได้รับประโยชน์จากการดำเนินงาน หากการดำเนินงานแล้วเสร็จตามวัตถุประสงค์

ดังนั้น การจัดรูปที่ดินเมื่อพิจารณาในแง่การจัดบริการสาธารณะ ซึ่งรัฐจะได้ประโยชน์จากการดำเนินงานของเอกชนเจ้าของที่ดิน รัฐจึงต้องเข้ามาบีบบังคับเข้ามาให้การสนับสนุนในการจัดรูปที่ดินตามเป้าหมายที่วางไว้ ซึ่งได้แก่ การสนับสนุนให้การบริหารจัดการดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพ และการสนับสนุนให้การดำเนินงานสำเร็จตามวัตถุประสงค์ของการจัดรูปที่ดิน โดยไม่มีปัญหาและอุปสรรคจากการดำเนินงานของรัฐ ซึ่งได้แก่ ปัญหาและข้อจำกัดทางกฎหมายเกี่ยวกับการแลกเปลี่ยนที่ดิน การให้สิ่งจูงใจต่าง ๆ เป็นต้น

สำหรับมาตรการทางกฎหมายที่เป็นเครื่องมือที่สำคัญประการหนึ่ง ซึ่งหากได้กำหนดมาตรการทางกฎหมายที่เหมาะสมและสอดคล้องกับการจัดรูปที่ดินแล้ว จะทำให้การจัดรูปที่ดินสามารถดำเนินการสำเร็จตามวัตถุประสงค์สนองต่อการพัฒนาเมืองของรัฐได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากมาตรการทางกฎหมายที่จะนำไปใช้กับการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมือง เป็นกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาเมือง มาตรการต่าง ๆ จึงควรมีรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดกรอบ นโยบาย การกำหนดการมีส่วนร่วมของประชาชน การส่งเสริมและการจูงใจ

ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาการจัดรูปที่ดินเกี่ยวกับวัตถุประสงค์ วิธีการ กระบวนการ และการดำเนินโครงการแล้ว วิทยานิพนธ์ฉบับนี้มีข้อเสนอแนะมาตรการทางกฎหมายในการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองที่ดำเนินงานโดยเอกชน ดังนี้คือ



1. หากเป็นการพิจารณาการจัดรูปที่ดินที่เอกชนเป็นผู้ดำเนินการเอง รัฐควรเป็นเพียงผู้ควบคุมและกำกับดูแล ให้การดำเนินการจัดรูปที่ดินดำเนินไปโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกรอบและนโยบายของรัฐ โดยรัฐไม่ควรจะเข้ามาแทรกแซงการดำเนินการของเอกชน

หากเป็นการที่รัฐต้องการให้มีการจัดรูปที่ดินเกิดขึ้นในบริเวณใดบริเวณหนึ่ง หากเอกชนได้เข้ามาทำการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ที่รัฐได้กำหนดไว้แล้ว ในกรณีเช่นนี้ รัฐควรจะให้การสนับสนุน เช่น ช่วยตัดถนนเข้าสู่โครงการ ช่วยอำนวยความสะดวกในการติดตั้งระบบไฟฟ้า โทรศัพท เป็นต้น เพราะถือว่ารัฐได้รับประโยชน์จากการดำเนินการของเอกชน รัฐก็ควรที่จะให้ความสนับสนุนส่งเสริมเอกชนในจุดนี้ด้วย

2. เพื่อเป็นการส่งเสริมและชักจูงใจให้เอกชนเข้ามาร่วมในโครงการจัดรูปที่ดิน ภาครัฐควรมีมาตรการในการยกเว้นค่าธรรมเนียมในการโอนที่ดิน ค่าธรรมเนียมในการออกโฉนดที่ดิน ค่าธรรมเนียมในการรังวัดที่ดิน ทั้งนี้ เนื่องจากในโครงการจัดรูปที่ดินมีอาณาบริเวณมาก หากต้องให้เอกชนเจ้าของที่ดินต้องรับภาระค่าใช้จ่ายในส่วนทั้งหมด ก็จะต้องใช้ทุนเป็นจำนวนมาก ดังนั้น หากภาครัฐยกเว้นค่าธรรมเนียมในส่วนนี้ให้ อาจเป็นแรงจูงใจให้เอกชนให้ความสนใจที่จะเข้าร่วมจัดรูปที่ดินเพิ่มมากขึ้น

3. เพื่อเป็นการควบคุมและกำกับดูแลให้โครงการจัดรูปที่ดินดำเนินการอยู่ภายใต้กรอบแห่งกฎหมายและเป็นตามมาตรฐานที่ได้กำหนดไว้ ควรแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาคณะหนึ่ง อันประกอบไปด้วยเจ้าของที่ดิน ผู้ทรงคุณวุฒิ หรือข้าราชการส่วนท้องถิ่น เพื่อกำหนดหน้าที่ในการกำกับดูแลการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ให้ดำเนินไปตามระเบียบแบบแผนและหลักเกณฑ์ที่วางไว้

4. รัฐควรกำหนดมาตรการยกเว้นการเก็บภาษีโรงเรือน และภาษีบำรุงท้องที่สำหรับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน เพื่อจะได้เป็นแรงจูงใจ (INcentive) ให้เอกชนเข้ามาร่วมในโครงการ (เช่น อาจจะยกเว้นการเก็บภาษีเป็นระยะเวลา 10 ปี เป็นต้น)