

สรุปและข้อเสนอแนะ

ผลจากการวิเคราะห์ องค์ประกอบที่ใช้ในการพิจารณาจ่ายค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ และความเสียหายต่างๆ จะพิจารณาได้ว่า องค์ประกอบส่วนใหญ่ได้มีการกำหนดไว้ใน พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 อยู่แล้ว และหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องก็ได้พยายามที่จะแก้ไข และ ปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าทดแทน เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ที่ถูกเวนคืนมากขึ้น แต่เนื่องจากการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินค่าทดแทน มีความจำเป็นที่จะต้องอาศัยความรู้ ความชำนาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อการเวนคืน ประสานกับประสบการณ์ และความร่วมมือของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจเวนคืน ซึ่งหลักเกณฑ์และวิธีการบางอย่างยังคงต้องอาศัยระยะเวลาในการแก้ไข

ดังนั้น ในบทนี้ ผู้วิจัยจะขอสรุปและเสนอแนะ ในลักษณะ แนวทางปฏิบัติตามระยะเวลา เพื่อนำหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินค่าทดแทนในองค์ประกอบต่างๆ ให้สามารถปฏิบัติเป็นให้รูปธรรมและ แก้ไขปัญหา ในเรื่องการจ่ายค่าทดแทนที่ล่าช้า และการกำหนดค่าทดแทนที่ไม่เป็นธรรม โดยผู้วิจัยจะขอ แบ่งออกเป็น 2 ระยะ ดังนี้

6.1. ระยะแรก เป็นการเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินค่าทดแทนของหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืน ให้มีความชัดเจน และสามารถแก้ไขปัญหาได้โดยทันที

6.2. ระยะที่สอง เป็นการเสนอแนะแนวทาง การใช้งานข้อมูลด้านอสังหาริมทรัพย์ให้มีประสิทธิภาพ ในด้านการประเมินราคาค่าทดแทนและการปรับปรุงกฎหมายเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้สอดคล้องกับสถานการณ์และหลักสากลยิ่งขึ้น

6.1. ระยะแรก แนวทางการปรับปรุงหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินค่าทดแทนให้สอดคล้องกับกฎหมายเวนคืนที่ใช้อยู่ในขณะนี้ และรัฐสามารถดำเนินการได้โดยทันที ซึ่งมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

6.1.1. รัฐควรดำเนินการจัดประชุมและสัมมนาระหว่างผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน กับหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืน คณะกรรมการกำหนดค่าทดแทนฯ และ คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ เพื่อหาข้อสรุป ในเรื่องการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน และความเสียหายต่างๆ ที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับ ให้เป็นไปตามหลักสากล และเป็นไปตามแนวทาง

เดียวกัน ภายจะต้องออกมาเป็นระเบียบของสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อให้เกิดการยอมรับและถือปฏิบัติ ได้ทุกหน่วยงานของรัฐที่ต่างสังกัดกระทรวง

6.1.2. หน่วยงานของรัฐ ควรมีการใช้ราคาซื้อขายในท้องตลาด ในวันที่พระราชกฤษฎีกา กำหนดเขตที่ดินบริเวณที่จะเวนคืนมีผลบังคับใช้ เป็นค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ทั้ง มูลค่าที่ดิน, และ มูลค่าอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไม่ได้ uly วัธีการเปรียบเทียบโดยตรง (The Comparative method) ซึ่งหน่วยงานของรัฐอาจจะดำเนินการใน 2 แนวทาง เพื่อให้ได้ข้อมูลด้าน มูลค่าตลาดที่น่าเชื่อถือ ทั้งหน่วยงานของรัฐ และ ผู้ถูกเวนคืน ดังนี้

(ก) จัดจ้างบริษัทที่มีความชำนาญด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน ซึ่งมีอยู่ประมาณ 30 กว่าบริษัทผ่านการรับรองจาก สมาคมผู้ประเมินราคาทรัพย์สินแห่งประเทศไทย เป็นผู้ดำเนินการ สรรวจ และวิเคราะห์ข้อมูลด้านที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เพื่อกำหนดค่าทดแทนมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ให้ได้ราคาใกล้เคียงกับราคาซื้อขายในท้องตลาดในขณะนั้น แต่ในขณะเดียวกัน รัฐควรมีการออกกฎหมาย เพื่อกำหนดมาตรฐานและควบคุมวิชาชีพด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน พร้อมทั้งจัดตั้งหน่วยงานกลางที่มีความรู้ความสามารถด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อการเวนคืน เป็นผู้ประสานงานและกำกับดูแล บริษัทเหล่านี้ ให้มีมาตรฐาน และ ความน่าเชื่อถือทั้งฝ่ายผู้ถูกเวนคืนและหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืน และยังเป็นการแก้ไขปัญหาในเรื่อง การหาผลประโยชน์จากการเวนคืนในเรื่องต่างๆ ซึ่งในขณะนี้รัฐเอง ได้จัดตั้งหน่วยงานที่เรียกว่า สำนักงานกลางประสานงานการจัดที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ สังกัด กรมที่ดิน เป็นผู้ประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืน อยู่แล้ว

(ข) จัดตั้งหน่วยงานกลาง และจัดหาเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถด้านการ ประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อการเวนคืนเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการสำรวจ และวิเคราะห์ข้อมูลด้านราคา ตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน เพื่อให้เป็นไปตามหลักวิชาการด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อ การเวนคืน เพราะจะได้มีการพิจารณาปัจจัยต่างๆ ที่มีผลต่อราคาที่ดิน ได้แก่ กฎหมายที่ควบคุมการราช ที่ดินในบริเวณนั้น กฎหมายควบคุมการก่อสร้างอาคาร ระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ รวมทั้งขนาดและเนื้อที่ของที่ดินแปลงนั้น เป็นต้น การจัดตั้งหน่วยงานกลาง อาจจะ ใช้หน่วยงานเดิม ที่มีอยู่แล้ว คือ สำนักงานกลางประสานงานการจัดที่ดินเพื่อกิจการของรัฐ ในข้อ ก. แต่ควรจะมีการปรับให้เป็นหน่วยงานอิสระ และมีหน้าที่รับผิดชอบด้านการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อการ เวนคืนโดยตรงรวมทั้งประสานงานกับหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืน ซึ่งปัจจุบันหน่วยงานเหล่านี้ ยังคงใช้ เจ้าหน้าที่ของตนทำหน้าที่ด้านการประเมินราคาในแต่ละโครงการ และเมื่อโครงการดังกล่าวเสร็จสิ้น

ลงก็จะใช้วิธียกย้ายหรือเลิกจ้าง ทำให้ประสบการณและการทำงานไม่ต่อเนื่อง เป็นการสิ้นเปลืองงบประมาณจำนวนมาก ส่วนการจัดหาเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ความสามารถด้านการประเมินราคา นั้น สถาบันเทคโนโลยีราชมงคล วิทยาเขตเทคนิคกรุงเทพฯ แผนกวิชาประเมินราคาทรัพย์สิน ได้ผลิตนักศึกษาด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน อยู่แล้ว

6.1.3. ควรแก้ไข หลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินราคา อาคารและสิ่งปลูกสร้าง ที่ไม่สามารถหาราคาซื้อขายในตลาดได้ แต่เดิมหน่วยงานของรัฐ ได้ใช้วิธีการประมาณราคาค่าก่อสร้าง โดยการถอดแบบอย่างละเอียด ซึ่งก็คือ วิธีการหาต้นทุนทดแทน แต่ก็ประสบปัญหา ความล่าช้าและต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง ดังนั้น ผู้วิจัย จึงเห็นว่า ควรนำวิธีการคิดคำนวณค่าทดแทน อาคารและสิ่งปลูกสร้างที่รื้อถอนไม่ได้ โดยใช้วิธีการเปรียบเทียบราคาค่าก่อสร้างต่อหน่วยเนื้อที่ที่ใช้สอย ในประเภทอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่เปรียบเทียบได้ เช่น ตึกแถว ทาวน์เฮาส์ ที่อยู่อาศัยที่มีลักษณะการก่อสร้างจำนวนมาก เป็นต้น มาใช้แทนการถอดแบบอย่างละเอียด เพราะมีความถูกต้องใกล้เคียงกัน ทั้งยังเป็นการแก้ไขปัญหาแนวความคิดในเรื่อง การกำหนดค่าแรงงาน ค่าออกแบบ ค่าคุมงาน และรายการอื่นๆ ที่หน่วยงานของรัฐได้วางหลักเกณฑ์ไว้แตกต่างกัน และที่สำคัญจะเป็นการย่นระยะเวลาการทำงานของเจ้าหน้าที่ และประหยัดค่าใช้จ่ายอีกด้วย ส่วนอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่มีรูปแบบเฉพาะและไม่สามารถหาราคาต้นทุนเปรียบเทียบได้ก็ให้ใช้วิธีการถอดแบบอย่างละเอียด

6.1.4. ควรแก้ไข หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าทดแทนสำหรับผู้เช่าอสังหาริมทรัพย์ระยะยาว โดยให้มีการพิจารณาเรื่องค่าเช่าตลาด และผลประโยชน์ที่ผู้เช่าควรจะได้รับในอนาคต โดยใช้วิธีการคำนวณ ในลักษณะ Investment method หรือ Capitalisation method มาเป็นแนวทาง

6.1.5. รัฐควรเผยแพร่ ขั้นตอนการเวนคืนและหลักเกณฑ์วิธีการพิจารณาค่าทดแทน รวมทั้งข้อมูลข่าวสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างสาธารณูปโภคที่ต้องมีการเวนคืน หรือใช้ที่ดินเพื่อการนี้ ให้ผู้ถูกเวนคืนและประชาชนทั่วไป ได้รับทราบตลอดเวลาและสม่ำเสมอ โดยสรุปเป็นขั้นตอนและใช้ภาษาที่ง่ายแก่การเข้าใจในประชาชนทุกระดับ เพื่อให้ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องได้เข้าใจถึง เหตุผลและความจำเป็นในการก่อสร้างโครงการ สิทธิประโยชน์ที่ผู้ถูกเวนคืนควรจะได้รับ การเผยแพร่ควรจะเป็นการตั้งแต่การเริ่มโครงการ ซึ่งจะ เป็นหนทางหนึ่งในการลดแรงต่อต้านของประชาชน ที่มีต่อโครงการเวนคืนของรัฐ ดังเช่นในอดีตที่ผ่านมา

6.1.6. หน่วยงานของรัฐควรหารือกับคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อขอทราบแนวทางปฏิบัติที่จะนำ มาตรา 21 (5) เหตุและผลของการเวนคืนมาใช้ข้างในการจ่ายค่าท้าวัญ ให้แก่ผู้ถูกเวนคืน เพื่อเป็นการลอบขวัญและแก้ไขปัญหาด้านจิตใจของผู้ถูกเวนคืน

6.2. ระยะที่สอง แนวทางการใช้ฐานข้อมูลด้านอสังหาริมทรัพย์ของรัฐที่มีประสิทธิภาพ และการปรับปรุงกฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันให้สอดคล้องกับสถานการณ์และเป็นหลักสากลยิ่งขึ้น ซึ่งรัฐควรจะมีการพิจารณารายละเอียด ดังนี้

6.2.1. การใช้ฐานข้อมูลด้านอสังหาริมทรัพย์ของรัฐที่มีประสิทธิภาพ ในระยะยาว ปัญหาเรื่องข้อมูลด้านราคาซื้อขายอสังหาริมทรัพย์ในท้องตลาด เริ่มมีแนวโน้มที่หน่วยงานของรัฐ จะได้ข้อมูลที่ใกล้เคียงความเป็นจริงมากขึ้น จากการที่กรมที่ดิน ได้มีการแก้ไขระเบียบการคิดคำนวณค่าธรรมเนียมค่าอากร และค่าภาษี หัก ณ ที่จ่าย โดยให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ของกรมที่ดิน เป็นราคาที่ใช้คำนวณค่าธรรมเนียมและค่าภาษี ในการโอนกรรมสิทธิ์อสังหาริมทรัพย์ ส่วนค่าอากรเท่านั้นที่ยังคงใช้ราคาซื้อขายจริงเป็นฐานในการคิดคำนวณ จากการแก้ไขระเบียบดังกล่าว ย่อมส่งผลดีต่อการจัดเก็บฐานข้อมูลด้านราคาอสังหาริมทรัพย์ ที่ซื้อขายกันในตลาด ในอนาคต เมื่อมีการนำฐานข้อมูลดังกล่าว มาใช้ประกอบกับเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบ มีความเข้าใจในหลักเกณฑ์และวิธีการอย่างดีแล้ว การวิเคราะห์ข้อมูลและกำหนดค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ย่อมใกล้เคียงกับราคาซื้อขายในท้องตลาด และก่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนมากขึ้น

6.2.2. ให้มีการเร่งรัดออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ มูลค่าที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีราคาสูงขึ้นหรือลดลง โดยการใช้วิธีการประเมินก่อนและหลัง (Before and After method) เป็นแนวทางในการออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว เพื่อให้เป็นไปตามเจตนาของพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 ที่ต้องการให้ผู้เวนคืนได้รับความเป็นธรรม และนอกจากการพิจารณา ราคาซื้อขายในท้องตลาดก่อน และหลังการเวนคืน แล้ว ควรจะต้องมีการพิจารณาถึง การใช้ประโยชน์สูงสุด หรือศักยภาพสูงสุดของที่ดิน ก่อนการเวนคืน และที่ดินส่วนที่เหลือหลังการเวนคืน โดยการพิจารณากฎหมายผังเมือง กฎหมายควบคุมอาคารและการใช้ที่ดิน และกฎหมายอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องที่ยังมีผลบังคับใช้ในพื้นที่บริเวณนั้น เพื่อวิเคราะห์ถึงศักยภาพสูงสุดของที่ดินที่ถูกเวนคืน และที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน ว่าสามารถดำเนินการก่อสร้างอาคารประเภทใดได้ และอาคาร

ที่ก่อสร้างได้จะมีเนื้อที่ น้อยลง หรือ เพิ่มขึ้นเท่าใด ในวันที่พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณที่จะเวนคืนฯ มีผลบังคับใช้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินเปล่าที่ถูกเวนคืน

6.2.3. รัฐควรจัดหาแหล่งเงินกู้ อัตราดอกเบี้ยต่ำ เพื่อบริการด้านการเงินให้ กับผู้ที่ถูกเวนคืน โดยผ่านระบบธนาคาร ของรัฐ ซึ่งได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ เป็นผู้ดำเนินการปล่อยเงินกู้ ดอกเบี้ยต่ำ ในช่วงเวลาที่ผู้ถูกเวนคืนยังไม่ได้รับค่าทดแทน เพื่อให้ผู้ถูกเวนคืนสามารถจัดหาที่อยู่ใหม่ ในระยะเวลาสั้น โดยชำระเงินค่าทดแทนที่จะได้รับในอนาคตจากหน่วยงาน เป็นหลักประกันในช่วงแรก

6.2.4. การดำเนินงานของรัฐ ในโครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ ที่จำเป็นต้องเวนคืนที่ดินจำนวนมาก รัฐควรจะมีการศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ไม่ว่าจะเป็น ด้านวิศวกรรม ด้านการเงิน และ ด้านวัฒนธรรมและสังคม รวมทั้งการศึกษามลกระทบของโครงการที่มีต่อสภาวะแวดล้อมของพื้นที่บริเวณนั้น ก่อนและหลังการก่อสร้างโครงการดังกล่าว โดยเฉพาะ ด้านวัฒนธรรมและสังคม เป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งที่รัฐจะต้องทำการศึกษาเพื่อหาข้อเท็จจริง ในเรื่องต่างๆ อันได้แก่ พฤติกรรมและทัศนคติในแง่ต่างๆของชุมชนที่มีต่อโครงการ, ความเข้าใจถึงเหตุผลและความจำเป็นของโครงการ, รวมทั้งความเข้าใจถึงสิทธิประโยชน์ที่ชุมชนควรจะได้รับ เป็นต้น เพื่อเป็นข้อมูลในการตัดสินใจของรัฐบาลในการที่จะดำเนินการโครงการดังกล่าวต่อไปหรือหาทางเลือกอื่นที่เหมาะสมกว่า ถึงแม้การศึกษาดังกล่าว อาจจะต้องใช้เวลามาก แต่ก็ยังดีกว่า การที่โครงการดำเนินการไปแล้ว แต่ต้องหยุดชะงักลง และ ไม่สามารถที่จะดำเนินการต่อไปได้ เนื่องจากติด ปัญหาด้านวัฒนธรรมและสังคม เช่น โครงการทางด่วนขั้นที่ 2 ในส่วนที่ตัดผ่านชุมชนบ้านครัว , โครงการทางด่วนรามอินทรา-อาจณรงค์ เป็นต้น

ศูนย์วิทยทรัพยากร
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย