

บทที่ 6

การใช้สิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ

อดิษฐ์ อิศรางกูร ณ อยุธยา

อภิวัฒน์ รัตนวราหะ และ

โสภณ ชมชาญ

6.1 คำนำ

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอุปทานอยู่อย่างจำกัด ทรัพยากรที่ดินมีบทบาททางเศรษฐกิจหลายประการ เพราะที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญประเภทหนึ่ง เป็นต้นทุน สินทรัพย์ แหล่งที่ทำกิน และเป็นสิ่งที่แสดงถึงความมั่นคงในการดำรงชีวิตของผู้ถือครอง อีกทั้งยังเป็นรากฐานของกิจกรรมทางเศรษฐกิจทั้งในภาคเกษตรกรรม ภาคอุตสาหกรรม และภาคบริการ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย 2551) ไชยงค์ ชูชาติ (2520) ได้กล่าวไว้ว่า “ระบบการถือครองที่ดิน จะเป็นเครื่องชี้บอกถึงความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของประเทศและประชาชน และระบบการถือครองที่ดินนี้เองยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายรายได้ของคนกลุ่มต่างๆ ขาดความเป็นธรรมและไม่มีความเสมอภาคด้วย” ซึ่งความเป็นธรรมและความเสมอภาคจะเกิดขึ้นได้ นั้น ภาครัฐต้องมีบทบาทในการควบคุม กำกับ และดูแลอย่างจริงจัง ทั้งนี้ การวิจัยนี้พยายามที่จะศึกษาการใช้สิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติประเภทที่ดิน

จากแนวคิดของนักเศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักคลาสสิก เดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) นั้น มูลค่าที่แท้จริงของที่ดินแปลงหนึ่งเกิดขึ้นจากสภาพหรือคุณลักษณะทางธรรมชาติ เช่น ความลาดชันของที่ดิน และสภาพภูมิศาสตร์ของพื้นที่ และการลงทุนของสังคมในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและบริการที่ตั้งอยู่ในที่ดินแปลงนั้นหรือพื้นที่ใกล้เคียง มีส่วนน้อยมากที่มูลค่าที่ดินเกิดจากการลงทุนลงแรงของเจ้าของที่ดินเอง เพราะเหตุนี้ ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจึงเกิดขึ้น โดยค่าเช่าทางเศรษฐกิจในที่นี้หมายถึงส่วนเกินของทรัพยากรที่ต้องใช้มากกว่าที่จำเป็นในการทำให้ที่ดินยังคงอยู่ในกระบวนการผลิตหรือใช้ประโยชน์ในรูปแบบเดิมต่อไปได้ ดังนั้น ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจึงเป็นมูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่สังคมเป็นผู้สร้างขึ้น ค่าเช่าทางเศรษฐกิจเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณะโดยภาครัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้น

เนื่องจากสภาพทางธรรมชาติเป็นปัจจัยที่สำคัญที่ส่งผลให้ที่ดินมีมูลค่าทางเศรษฐกิจ รัฐจึงมีหน้าที่รักษาสภาพธรรมชาติของที่ดินไว้เพื่อให้สังคมส่วนรวมสามารถใช้ประโยชน์จากมูลค่าตามธรรมชาติอย่างเท่าเทียม สำหรับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้เงินภาษีของประชาชนทั่วไปและสร้างขึ้นโดยสังคมนั้น รัฐมีหน้าที่คืนผลตอบแทนส่วนเกินเหล่านี้ทั้งหมดให้กับสังคม หรืออย่างน้อยในสัดส่วนที่มากกว่าส่วนเพิ่มของมูลค่าที่ดินที่เจ้าของที่ดินได้รับ เพราะส่วนเกินเหล่านี้ถือเป็นส่วนเพิ่มที่ไม่ได้เกิดจากการ

ลงทุนลงแรงของเจ้าของที่ดิน (unearned increment) แต่เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้ว พบว่ามีบุคคลบางกลุ่มใช้อิทธิพลในการเข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ โดยอาศัยกลไกและนโยบายของรัฐเป็นเครื่องมือในการถ่ายโอนค่าตอบแทนส่วนเกินทางเศรษฐกิจ (economic rent) เพื่อประโยชน์ส่วนบุคคล

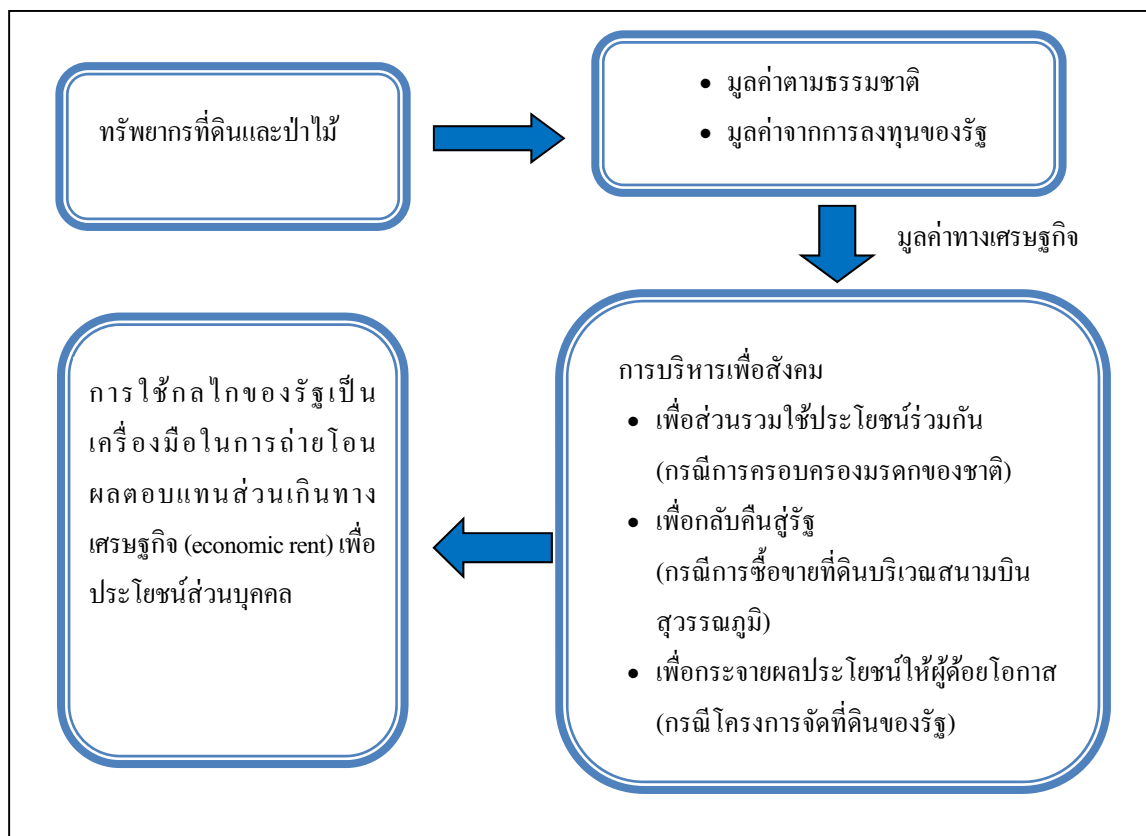
การศึกษานี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากลไกของรัฐในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ รวมทั้งนโยบายและแผนที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ซึ่งนำไปสู่การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยกลุ่มบุคคลที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและอำนาจโดยใช้อิทธิพลรวม 3 กรณีศึกษาคือ

กรณีศึกษาที่ 1 การเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ

กรณีศึกษาที่ 2 การครอบครองมรดกของชาติ

กรณีศึกษาที่ 3 การซื้อขายที่ดินสืบเนื่องจากโครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐ

ผลที่ได้จากการศึกษานี้จะเป็นพื้นฐานสำคัญของการวิเคราะห์และนำเสนอแนะนโยบายที่เป็นประโยชน์และเป็นธรรมต่อส่วนรวม โดยมีกรอบแนวคิดในการศึกษาประเด็นการใช้อิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ดังนี้



6.2 กรณีศึกษาการเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ

6.2.1 บทนำ

เจตนารมณ์ของการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรของรัฐที่ดำเนินการมาในอดีตนั้น มีหลายประการ ตั้งแต่ให้มีที่ดินประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง มีรายได้ มีความมั่นคงในการดำรงชีวิต และที่สำคัญประการหนึ่งคือ

การบรรเทาความยากจน ควบคู่ไปกับการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรนั้น รัฐได้ลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทั้งแหล่งน้ำ ถนน ตลาด โรงเรียน สาธารณสุข วัด และสิ่งอำนวยความสะดวกอื่นๆอีกมากมาย ทำให้เงินลงทุนของรัฐต่อครอบครัวของผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินทำกินค่อนข้างสูง โดยภาครัฐหวังว่าจะลดความยากจนและสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นให้กับราษฎรเหล่านั้น แต่จากข้อเท็จจริงที่ว่าที่ดินที่นำมาจัดเป็นที่ดินทำกินของภาครัฐไม่ว่าในรูปของ นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ตลอดจนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ดินไม่ค่อยจะเหมาะสมและขาดโครงสร้างพื้นฐานที่รัฐจะต้องลงทุนสูงมากดังกล่าวแล้ว และด้วยเหตุที่ว่างประมาณที่ได้รับมาในแต่ละปีไม่มากนัก การพัฒนาพื้นที่จึงเป็นไปด้วยความล่าช้า เมื่อขาดโครงสร้างพื้นฐาน เงินลงทุนและปัจจัยการผลิต ราษฎรจึงไม่พ้นจากสภาวะความยากจนดังที่รัฐตั้งเป้าหมาย จากการศึกษาพบว่าในพื้นที่ที่รัฐได้จัดให้เป็นที่ดินทำกินแก่ราษฎรนั้น มีการเปลี่ยนมือ ไปสู่ผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมากทั้งผู้ที่ได้รับเอกสารสิทธิ์ในที่ดินแล้วหรือมีเพียงแต่เอกสารให้เข้าครอบครองเพื่อทำประโยชน์ตามบทบัญญัติของกฎหมายที่กำหนดไว้ก็ตาม เหตุการณ์เช่นนี้อาจจะกล่าวได้ว่ารัฐได้เข้าไปพัฒนาที่ดินให้กับผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจอยู่แล้วได้ครอบครองโดยรัฐเป็นผู้ลงทุน

ประการต่อมาที่ดินส่วนใหญ่ที่รัฐได้จัดให้กับราษฎรไปแล้วไม่น้อยกว่า 40 ล้านไร่ ในรูปแบบต่างๆ ดังที่กล่าวข้างต้นเป็นที่ดินของรัฐ ทั้งพื้นที่ป่าไม้และที่สาธารณประโยชน์ เมื่อนำมาจัดให้กับราษฎรแล้ว ต่อมาราษฎรนำที่ดินบางส่วนไปขายต่อให้กับผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ แสดงให้เห็นว่าภาครัฐได้นำที่ดินของรัฐมาพัฒนาให้กับคนที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจหรือคนร่ำรวย โดยมีกระบวนการผ่านคนจน ประกอบกับนโยบายของรัฐทุกยุคทุกสมัยได้มีการจัดที่ดินทำกินให้กับคนจนมาโดยตลอด จากการขึ้นทะเบียนคนจนในปี 2547 พบว่ามีราษฎรต้องการที่ดินทำกินมากถึง 3.9 ล้านราย (กรมการปกครอง, 2551ก) นอกจากนี้ปัจจุบันมีราษฎรออาศัยและทำกินอยู่ในเขตป่าไม้จำนวน 0.486 ล้านราย ในเนื้อที่ 8.5 ล้านไร่ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551) ซึ่งหมายความว่า จะมีที่ดินของรัฐอีกจำนวนหนึ่งถูกนำมาเข้ากระบวนการดังกล่าว ไปสู่คนร่ำรวยหรือผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ ราษฎรที่ขายที่ดินไปก็กลับสู่คนไร้ที่ดินทำกินหรือคนไร้กรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ไปบุกรุกเข้าทำกินในที่ดินของรัฐต่อไป หรือกลับไปเป็นคนจน วงจรเช่นนี้จะเกิดขึ้นไม่สิ้นสุด และปรากฏให้เห็นชัดเจนมาแล้วในช่วง 3 ทศวรรษที่ผ่านมา

ถึงแม้ภาครัฐได้มีความพยายามที่จะแก้ปัญหาการขายที่ดินของราษฎรที่รัฐจัดให้ ภายใต้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ซึ่งมีพื้นที่ในโครงการจัดที่ดินของรัฐที่อยู่ในเขตโครงการนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ในปัจจุบัน ที่มีเป้าหมายจะเปิดถอนสภาพนิคมในอนาคตมีอยู่ไม่น้อยกว่า 6 ล้านไร่ ซึ่งเมื่อผ่านขั้นตอนต่างๆตามระเบียบแล้วราษฎรจะได้รับเอกสารสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ที่ห้ามมิให้ทุกหน่วยงานขยายพื้นที่โครงการจัดที่ดินทำกินยกเว้นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อลดการนำที่ดินของรัฐที่ผ่านกระบวนการจัดที่ดินแล้วมาขายให้กับคนร่ำรวย แต่ในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเอง ก็มีการขายสิทธิ์ในการครอบครองที่ดินเช่นเดียวกัน มาตรการอื่นๆที่จะออกมาแก้ไขปัญหาดังที่กล่าวมาก็ไม่มีเพิ่มเติม

จากข้อเท็จจริงที่กล่าวมานี้จึงสรุปได้ว่าเจตนารมณ์ของภาครัฐในการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรเพื่อลดความยากจนนอกจากไม่บรรลุเป้าหมายแล้ว ยังมีผลเสียที่สะท้อนให้เห็นว่านโยบายดังกล่าวมีส่วนทำให้ที่ดินของรัฐส่วนหนึ่ง ผ่านกระบวนการที่อาศัยคนจนไปสู่คนที่เข้มแข็งทางเศรษฐกิจหรือคนร่ำรวย ดูเหมือนว่าถึงเวลาที่จะต้องทบทวนนโยบายลดปัญหาความยากจนโดยวิธีนำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่ราษฎร

การศึกษานี้จะครอบคลุมประเด็นหลัก 4 เรื่อง คือ (1) การจัดที่ดินทำกินของรัฐ (2) การขายที่ดินของประชาชนที่ได้รับจากการจัดที่ดินทำกินของรัฐ (3) ประเด็นปัญหาเชิงนโยบาย และ (4) ข้อเสนอ

6.2.2 การจัดที่ดินทำกินของรัฐ

การจัดที่ดินทำกินของรัฐ ได้เริ่มมาตั้งแต่ พ.ศ. 2478 ในลักษณะการเช่าซื้อที่ดิน ในอำเภอลำลูกกา จังหวัดปทุมธานี และได้มีการดำเนินมาอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน โดยอาศัยที่มาของอำนาจจากพระราชบัญญัติหลายฉบับ เช่น พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งมีผลให้การกำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินคุณสมบัติของบุคคล ที่ได้รับการจัดที่ดิน เงื่อนไขการให้สิทธิในที่ดินแตกต่างกันออกไป ถึงแม้ว่าการจัดที่ดินทำกินของรัฐ ได้เริ่มดำเนินการมาเป็นเวลานานถึง 70 ปีเศษแล้วก็ตาม นโยบายของรัฐเรื่องการจัดที่ดินทำกินยังคงมีความสำคัญ โดยจะเห็นได้จากบทบัญญัติใน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ส่วนที่ 8 แนวนโยบายด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดย มาตรา 85 (2) ได้บัญญัติไว้ว่า “กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น....”

ซึ่งรัฐบาลได้กำหนดนโยบายที่เป็นไปตามบทบัญญัติดังกล่าว จะเห็นได้จากนโยบายของคณะรัฐมนตรีที่แถลงต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินทำกินในนโยบายสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ในข้อ 3.5.1 ดังนี้ “แก้ไขปัญหาความยากจน โดยการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่ผู้มีรายได้น้อย....” และในนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ในข้อ 4.2.1.8 ดังนี้

“.... จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดินและเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน....”

ถึงปัจจุบันหน่วยงานหลักที่ยังคงจัดที่ดินทำกินอยู่ก็คือ กรมที่ดิน โดยอาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จัดที่ดินในรูปนิคมสร้างตนเอง และกรมส่งเสริมสหกรณ์จัดที่ดินในรูปนิคมสหกรณ์ โดยอาศัยอำนาจตาม พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึกในรูปโครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึก โดยอาศัยอำนาจตาม ประมวลกฎหมายที่ดินและข้อบังคับของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2519 และ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กรมป่าไม้ ตามโครงการจัดที่ดินและส่งเสริมอาชีพด้านป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นอกจากนี้ กรมธนารักษ์ยังให้มีการเช่าที่ดินราชพัสดุและกระทรวงมหาดไทย จัดให้มีการเช่าที่สาธารณประโยชน์

เมื่อพิจารณาถึงวัตถุประสงค์หลักใน โครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐแล้ว สรุปได้ว่าดำเนินการเพื่อลดความยากจน ให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน มีอาชีพเป็นหลักแหล่ง มีรายได้และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เป็นการกระจายความมั่งคั่งสู่ประชากรกลุ่มหนึ่งของประเทศ ซึ่งเป็นเรื่องที่ดีควรสนับสนุน

6.2.3 การขายที่ดินของประชาชนที่ได้รับจากการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

จากการทบทวนเอกสารและการสำรวจภาคสนามของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยระหว่างเดือนตุลาคม 2552 – มีนาคม 2553 มีกรณีตัวอย่างการขายที่ดินที่รัฐจัดให้รวม 6 กรณี 5 กรณีแรกเป็นการทบทวนการขายที่ดินในโครงการที่รัฐจัดให้โดยทั่วไป ส่วนกรณีที่ 6 เป็นการศึกษาที่จะลึกโดยมีรายละเอียดดังนี้

กรณีที่ 1 การขายที่ดินในพื้นที่ที่ได้รับการจัดสรรจากการสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ อำเภอศรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี

กรณีที่ 2 การขายที่ดินในพื้นที่หมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาเตียน-เขาเขื่อนล้น (เขายายเที่ยง) อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา

กรณีที่ 3 การขายที่ดินของราษฎรอาสาสมัคร (รอส.) อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์

กรณีที่ 4 การขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ในท้องที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา

กรณีที่ 5 การขายที่ดินในพื้นที่นิคมสร้างตนเองพระพุทธบาท อำเภอพระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี และนิคมสร้างตนเองจังหวัดลพบุรี

กรณีที่ 6 การขายที่ดินในนิคมสร้างตนเองลำตะคอง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา

กรณีที่ 1 พื้นที่จัดสรรให้กับผู้อพยพจากการสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ อ.ศรีสวัสดิ์ จ.กาญจนบุรี

กรณีที่ดินที่จัดให้ผู้ที่อยู่อาศัยในพื้นที่ที่ถูกน้ำท่วมในการสร้างเขื่อนศรีนครินทร์ ที่อยู่อาศัยในท้องที่ตำบลท่ากระดาน ตำบลหนองเป็ด ตำบลด่านแม่แลบ ตำบลนาสวน ตำบลเขาโจด อำเภอศรีสวัสดิ์ จำนวน 1,200 ราย โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2517 อนุมัติให้นำที่ดินบริเวณห้วยสามสุ่ย เนื้อที่ประมาณ 24,000 ไร่ กับบริเวณดงเสลา เต่าเหล่า และองสิต เนื้อที่ประมาณ 81,062 ไร่ รวม 2 แปลง เนื้อที่ประมาณ 105,062 ไร่

อย่างไรก็ตามพื้นที่ดังกล่าวนี้เป็นพื้นที่สงวนหวงห้ามตามพระราชกฤษฎีกาและกฎกระทรวงดังนี้

1. พระราชกฤษฎีกากำหนดหวงห้ามที่ดินในท้องที่ อ.เมือง จ.กาญจนบุรี อ.วังขนาย อ.ทวน และ อ.วังกะ จ.กาญจนบุรี พ.ศ. 2481 เพื่อประโยชน์ในราชการทหาร
2. กฎกระทรวง ฉบับที่ 462 (พ.ศ. 2515) กำหนดให้ป่าเขาท่าละเมาะ ในท้องที่ ต.หนองเป็ด และ ต.ท่ากระดาน อ.ศรีสวัสดิ์ จ.กาญจนบุรี เป็นป่าสงวนแห่งชาติ

3. ประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 64 ประกาศ ณ วันที่ 2 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2515 กำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าบริเวณที่ดินป่าสลักพระ ในท้องที่ ต.ท่ากระดาน ต.หนองเป็ด ต.ด่านแม่เหล็ก ต.เขาโจด อ.ศรีสวัสดิ์ ต.หนองรี ต.บ่อพลอย อ.บ่อพลอย และ ต.ช่องสะเดา ต.วังคัง อ.เมืองกาญจนบุรี จ.กาญจนบุรี

ซึ่งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาโครงการจัดที่ดินดังกล่าว ในการประชุมครั้งที่ 3/2518 เมื่อวันที่ 2 กรกฎาคม 2518 มีมติอนุมัติให้จังหวัดดำเนินการจัดที่ดินตามโครงการนี้ได้โดยมีเงื่อนไขว่าจะออกใบจอง (น.ส 2) ได้ต่อเมื่อมีกฎหมายถอนสภาพที่หวงห้ามต่างๆ แล้วเสียก่อน (คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ, 2518)

ต่อมาได้มีการตรวจสอบพบว่าที่ดินที่จัดให้กับประชาชนที่อพยพมาจากพื้นที่น้ำท่วมนั้น ได้ถูกรอครอบครองโดย ข้าราชการ นักธุรกิจ และนักการเมือง (มติชนรายวัน วันที่ 27 มกราคม 2542) ทั้งๆที่ในเอกสารโครงการจัดสรรที่ดินอำเภอศรีสวัสดิ์ ระบุถึงการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไว้ว่า “เมื่อจัดแบ่งแปลงที่ดินและการจัดการด้านสาธารณูปโภคบริ โภค และได้ให้ราษฎรที่ถูกน้ำท่วมเข้าอยู่อาศัยในที่ดินจัดสรรแล้ว พนักงานเจ้าหน้าที่จะได้ออกใบจอง (น.ส 2) ให้ผู้นั้น และเมื่อได้ทำประโยชน์แล้วจะได้ดำเนินการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส 3) ให้ตามระเบียบต่อไป ทั้งนี้ ให้ถือปฏิบัติตามระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2498) และภายใน 10 ปี นับตั้งแต่วันได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) ในที่ดินอันสืบเนื่องมาจากใบจอง (น.ส.2) ที่ได้ออกตามโครงการนี้ ผู้ได้มาซึ่งสิทธิในที่ดินดังกล่าวจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากตกทอดทางมรดก ที่ดินนั้นไม่อยู่ในข่ายแห่งการบังคับคดี” (หนังสือจังหวัดกาญจนบุรีที่ กจ15/14987 วันที่ 11 กันยายน 2518)

ดังนั้นการเข้าครอบครองที่ดินให้แก่ราษฎรที่อพยพของ ข้าราชการ นักธุรกิจ และนักการเมือง จึงผิดหลักเกณฑ์ 3 ประการ คือ

1. ไม่ใช่ผู้ที่ได้รับความเดือดร้อนจากการสร้างเขื่อน
2. ไม่ใช่ผู้ที่ไม่มียากิน
3. ไม่ได้ใช้ที่ดินดังกล่าวประกอบการทำมาหากิน

จากการผิดหลักเกณฑ์ดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการออกเอกสารสิทธิ จึงไม่สามารถที่จะดำเนินการให้กับ ข้าราชการ นักธุรกิจ หรือนักการเมืองได้ กรณีนี้ชี้ให้เห็นว่า เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยต่อหน้าที่ และ/หรือมีอิทธิพลเข้ามาครอบงำให้ดำเนินการ

นอกจากนี้ในพื้นที่ริมเขื่อนศรีนครินทร์ซึ่งต่อมาได้มีการประกาศเป็นอุทยานแห่งชาติเขื่อนศรีนครินทร์ นั้น ได้มีกรณีพิพาทระหว่างผู้ครอบครองบ้านพักที่มีจำนวน 3 หลัง (รูปที่ 6.1 และ 6.2) กับกรมป่าไม้วางอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติหรือไม่ จนกระทั่งคณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎร ได้เข้าพิจารณาสอบสวน และศึกษากรณีการบุกรุกอุทยานแห่งชาติดังกล่าว โดยที่เจ้าของบ้านพัก 3 หลังดังกล่าวได้ระบุว่ามิเอกสารการ

ครอบครองของทางราชการ คือ ใบจอง (น.ส.2) จึงเป็นประเด็นที่พิจารณาว่าได้รับมาโดยกรณีใด (มติชนรายวัน วันที่ 27 มกราคม 2542)

มีข้อสังเกตอีกประการหนึ่งก็คือที่ดินจัดสรรแปลงนี้ได้นำมาจากที่สงวนหวงห้ามของรัฐ เมื่อราษฎรที่ได้รับการจัดสรรมาขายต่อให้กับกลุ่มทุนจึงเป็นการนำที่รัฐมาให้เงินทุนครอบครอง

รูปที่ 6.1 บ้านพักที่มีปัญหาว่าอยู่ในหรือนอกเขตพื้นที่อุทยานแห่งชาติ



รูปที่ 6.2 บ้านพักริมอ่างเก็บน้ำเขื่อนศรีนครินทร์



กรณีที่ 2 หมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนแห่งชาติเขาเตียน-เขาเขื่อนล้น (เขายายเที่ยง) อำเภอสีคิ้ว จังหวัดนครราชสีมา

เมื่อวันที่ 29 เมษายน 2518 คณะรัฐมนตรี มีมติเรื่องแผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎรในรูปหมู่บ้านป่าไม้ กรม. ลงมติเห็นชอบตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ คือ

1. ให้จัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในรูปหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้ว
2. ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกันพิจารณาแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายป่าต้นน้ำลำธารในภาคเหนือและตะวันออกเฉียงเหนือให้ลุล่วงไป
3. ให้สำนักงบประมาณตั้งงบประมาณตามโครงการหมู่บ้านป่าไม้ให้แก่กรมป่าไม้ในปี 2518 รวม 50 ล้านบาท เพื่อให้หมู่บ้านนี้เป็นหมู่บ้านเกษตรสหกรณ์ต่อไป
4. ขอจัดตั้งกองจัดการที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ
5. ขอตั้งคณะกรรมการอำนวยการโครงการจัดหาที่ดินให้เกษตรกร ในเขตป่าสงวนซึ่งเสื่อมสภาพแล้ว”

สืบเนื่องจากมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว ได้มีการจัดหมู่บ้านป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเขาเตียน-เขาเขื่อนล้น (เขายายเที่ยง) อ.สีคิ้ว จ.นครราชสีมา ให้แก่ราษฎรรายละเอียดไม่เกิน 15 ไร่ โดยมีเงื่อนไขไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่ให้สิทธิครอบครองตกทอดถึงทายาทโดยธรรม รวม 401 ราย เนื้อที่รวม 13,970 ไร่

ต่อมาราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินในรูปหมู่บ้านป่าไม้ดังกล่าว ได้ขายให้กับบุคคลภายนอก มาสร้างเป็นบ้านพัก หรือสร้างเป็นรีสอร์ทจำนวนมาก (รูปที่ 6.3) เนื่องจากพื้นที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร แต่มีทิวทัศน์ที่สวยงามเพราะอยู่ใกล้อ่างเก็บน้ำลำตะคอง และไม่ปรากฏเป็นข่าวต่อสาธารณะแต่อย่างใด ในช่วงปี 2550 ได้ปรากฏข่าวในสื่อสิ่งพิมพ์ว่ามีข้าราชการระดับสูงครอบครองที่ดินในพื้นที่นี้ โดยผิดกฎหมาย จึงกลายเป็นประเด็นทางการเมือง จนกรมป่าไม้ต้องแจ้งให้ผู้ครอบครองที่ดินซึ่งซื้อต่อจากราษฎรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินออกจากพื้นที่และรื้อถอนสิ่งก่อสร้างออกไปด้วย (Bangkok Post, Aug. 29, 2009; Jan. 22, 2010; Feb. 13, 2010)

จากการสอบถามถึงราคาซื้อขายที่ดินในพื้นที่บริเวณเขายายเที่ยง ในปี 2538 มีการขายที่ดินกันมากนั้น ราคาที่ดินไร่ละ 30,000 บาท แต่ในปี 2552 ราคาซื้อขายสูงขึ้นเป็น ไร่ละ 500,000-1,000,000 บาท

รูปที่ 6.3 รีสอร์ทและบ้านพักในบริเวณเขายายเที่ยง



ที่มา : มติชนรายวัน วันที่ 25 ตุลาคม 2550

กรณีที่ 3 การขายที่ดินของราษฎรอาสาสมัคร (รอส.) อำเภอเขาค้อ จังหวัดเพชรบูรณ์

ในปี 2519 กองทัพบกที่ 3 ได้จัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรอาสาสมัคร (รอส.) บริเวณอำเภอเขาค้อ จ. เพชรบูรณ์ 4 ตำบล คือ ต.สะเดาพอง ต.ริมสีม่วง ต.เขาค้อ และ ต.หนองแม่นา รวมทั้งสิ้น 33 หมู่บ้าน หมู่บ้านละ 50 ไร่ การจัดที่ดินดังกล่าวนี้เป็นการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรอาสาสมัครเพื่อพัฒนาและทำกินครอบครัวละ 15-20 ไร่ หลังจากมีการปิดยุทธภูมิเขาค้อ ปรากฏว่าในเวลาต่อมามีราษฎรขายที่ดินที่ได้รับการจัดสรรให้แก่ข้าราชการและนายทุนจำนวนมากเพื่อทำรีสอร์ท ทั้งๆที่มีหลักเกณฑ์ในการจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรดังกล่าวเป็นเพียง การออกหนังสือรับรองการใช้ประโยชน์ชั่วคราว และมีเงื่อนไขระบุไว้ชัดเจนว่า “ห้ามมิให้แบ่งแยกหรือโอนที่ดินให้แก่บุคคลอื่นเว้นแต่ตกทอดเป็นมรดก ห้ามมิให้เช่าช่วงหรือแบ่งเช่าหรือนำไปเป็นหลักประกันเงินกู้จนก่อให้เกิดเป็นภาระผูกพัน ห้ามมิให้บุกรุกแผ้วถางป่าเพื่อขยายพื้นที่เกินกว่าที่ได้รับอนุญาต และห้ามใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ หากผิดเงื่อนไขผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจเพิกถอนที่ดินดังกล่าวได้” (มติชนรายวัน, 9 เมษายน 2551; 10 เมษายน 2551; 11 เมษายน 2551)

กรณีที่ 4 การขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ในท้องที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา

ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา (2544) ได้รายงานการขายที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินไว้ว่า

“ในช่วงยุคเศรษฐกิจฟองสบู่ เป็นช่วงยุคสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ และหลังจากนั้น เล็กน้อยกระแสการปั่นราคาที่ดินทำให้คนนิยมลงทุนในที่ดิน และแสวงหาซื้อที่ดินที่ทำเลดีเพื่อเก็งกำไร พื้นที่ในเขตอำเภอวังน้ำเขียวเป็นพื้นที่ที่มีทำเลเหมาะสม เพราะมีสภาพเป็นลอนเนินเขา อากาศดี อยู่ไม่ไกลจากกรุงเทพฯ มากนัก บริเวณนี้มีเสน่ห์ดึงดูดนักท่องเที่ยวจากที่ดินให้เข้ามาหาซื้อที่ดินมากมาย **แม้ว่าพื้นที่นั้นมีเอกสารสิทธิ์เป็น ส.ป.ก.4-01 แล้วก็ตาม โดยการช่วยเหลือจากผู้นำระดับท้องถิ่น และข้าราชการในพื้นที่ที่ตัวเองเป็นนายหน้าด้วย ทำให้มีการซื้อขายที่ดินกันมากในช่วงเวลานี้** สร้างความร่ำรวยให้กับผู้นำและข้าราชการที่ตัวเองเป็นนายหน้าหลายราย ในขณะที่เกษตรกรเปลี่ยนจากเจ้าของที่กลายเป็นคนเฝ้าไร่ และมีอาชีพรับจ้างแทนการทำเกษตรแบบเดิม แม้ว่าเขาจะมีชื่อเป็นเจ้าของ โดยถูกต้องตามกฎหมายในที่ดินผืนนั้นก็ตาม

เกษตรกรบางรายกลายเป็นคนงานรับจ้างเฝ้าไร่ บางรายรับจ้างรายวันทั้งในและนอกพื้นที่ หลายรายหลังจากขายที่แล้วย้ายกลับภูมิลำเนาเดิม ทำให้ประชากรลดลง เช่น กรณีบ้านคลองบง และบ้านคลองบงพัฒนา บางหมู่บ้านชาวบ้านอพยพไปตั้งคุ่มกุ่มมี เช่น คุ่มแสนสนุก ในบ้านคลองทุเรียน

กรณีบ้านนุตะ โกพบว่า ภายในระยะเวลาช่วงนี้ทำให้มีการเปลี่ยนแปลงเรื่องที่ดินสูงมาก จากที่ดินของชาวบ้านเป็นของนายทุน จากของนายทุนเป็นของข้าราชการ ของคนต่างถิ่นมากขึ้น พ่อค้าซื้อจากชาวบ้านในราคาไร่ละ 2,000 บาท ภายใน 1 ปี ขาย/เปลี่ยนมือ 3-6 ครั้ง ราคาพุ่งสูงขึ้นเป็นราคาไร่ละ 1 แสนบาท

เกษตรกรบางรายไม่มีความผูกพันกับพื้นที่ที่ตนเองได้รับมา เช่น ในกรณีบ้านปฏิรูป และบ้านไทยสามัคคี ตำบลไทยสามัคคี ที่ได้รับการจัดสรรพื้นที่จากรัฐ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ได้มาฟรี ทำให้ชาวบ้านไม่มีความผูกพัน และในบางพื้นที่เกษตรกรขายหวังจะกลับบ้านเดิมไป แต่เมื่อขายแล้วก็กลับบ้านเดิมไม่ได้ เพราะเวลาที่บ้านเดิมญาติพี่น้องที่นั่นก็ขายที่ทำกินแล้วด้วย จึงปักหลักอยู่ที่เดิม ได้แก่ เกษตรกรบางรายใน คุ่มบ้านนุใหญ่ บ้านซับไทรทอง

อีกกรณีหนึ่ง คือ ชาวบ้านถูกบีบให้ขายที่โดยกระบวนการของนายหน้าค้าที่ดินซื้อที่ชาวบ้านอื่นล้อมรอบ แล้วบีบให้คนที่พื้นที่อยู่กลางบริเวณพื้นที่นั้นขายด้วย ซึ่งพบในพื้นที่บ้านซับไทรทอง ตำบลวังน้ำเขียว บ้านนุตะโก”

ตามข้อเท็จจริงนั้น พื้นที่อำเภอวังน้ำเขียวก่อนการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดิน สาย 304 นั้น เป็นพื้นที่ป่าไม้ แต่ได้มีการบุกรุกทำลายป่าไม้ลงอย่างรวดเร็ว หลังการก่อสร้างทางหลวงแผ่นดินดังกล่าวแล้วเสร็จ ในปัจจุบันได้กลายเป็นชุมชนใหญ่ มีตลาด บ้านพักอาศัย ตลอดจนรีสอร์ท ดังรูปที่ 6.4 และ 6.5

รูปที่ 6.4 รีสอร์ทในเขตอำเภอวังน้ำเขียว



ที่มา : ภาสกร จำลองราช (2540)

รูปที่ 6.5 อาคารพาณิชย์ริมทางหลวงแผ่นดินสาย 304 ในเขตอำเภอวังน้ำเขียว



กรณีที่ 5 การขายที่ดินในพื้นที่นิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท อำเภอพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี และ นิคมสร้างตนเองลพบุรี จังหวัดลพบุรี

นิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี ได้จัดตั้งขึ้นในปี 2483 โดยมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง
นิคมสร้างตนเองในจังหวัดลพบุรีและจังหวัดสระบุรี พุทธศักราช 2485 เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน
ประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่ง ต่อมาในปี 2518 ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชกฤษฎีกาว่าด้วยการจัดตั้งนิคม
สร้างตนเองจังหวัดลพบุรีและจังหวัดสระบุรี เพื่อกำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมสร้างตนเองในจังหวัดลพบุรี
และจังหวัดสระบุรีเสียใหม่ และได้มีการแยกการบริหารงานของนิคมสร้างตนเองลพบุรี ออกจากนิคมสร้าง
ตนเองพระพุทธรบาทในปี พ.ศ. 2535 โดยที่นิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาทมีเนื้อที่ 345,593 ไร่ และนิคมสร้าง
ตนเองลพบุรีมีเนื้อที่ 876,407 ไร่

จากการที่นิคมสร้างตนเองทั้งสองแห่งได้จัดตั้งมานาน มีการมอบหนังสือแสดงการทำประโยชน์
(น.ค.3) ให้แก่สมาชิกนิคมไปแล้วจำนวนมาก มีการพัฒนาเป็นชุมชนขนาดใหญ่ มีเส้นทางคมนาคมที่สะดวก
ผ่านหลายสาย จึงทำให้มีการขายที่ดินออกไปจำนวนหนึ่ง กลุ่มทุนได้เข้ามาครอบครองแบ่งแปลงในลักษณะ
จัดสรรที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย เช่น ในตำบลนิคมสร้างตนเอง เป็นต้น

นอกจากนี้กลุ่มทุนที่ซื้อที่ดินไว้หรือกลุ่มทายาทของสมาชิกนิคมที่ไม่ประสงค์จะทำการเกษตรเองได้
ให้เช่าปลูกข้าวโพด ในอัตรา 20,000 บาทต่อปี ในพื้นที่ 25 ไร่¹ ถ้าเช่า 3 ปี จะเป็นเงิน 50,000 บาท แต่ถ้าปลูก
อ้อยให้เช่า 3 ปี ในราคา 70,000 บาท

ในเขตอำเภอพัฒนานิคม ได้กลายเป็นชุมชนขนาดใหญ่ (รูปที่ 6.6) บริเวณใกล้เคียงมี โรงงาน
อุตสาหกรรมหลายแห่ง (รูปที่ 6.7)

ในเขตอำเภอพระพุทธรบาทมีบ้านจัดสรรหลายโครงการและโรงงานหลายแห่ง (รูปที่ 6.9-6.11)

ตามข้อเท็จจริงนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาทและนิคมสร้างตนเองลพบุรีมีแผนสิ้นสภาพนิคมในปี
2555 รวมเวลาที่ดำเนินการจากปี 2483 เป็นเวลา 72 ปี

¹ แปลงที่จัดสรรให้แต่ละราย มีเนื้อที่ 25 ไร่

รูปที่ 6.6 ชุมชนในท้องที่อำเภอพัฒนานิคมจังหวัดลพบุรี



รูปที่ 6.7 โรงงานอุตสาหกรรมในนิคมสร้างตนเองลพบุรี อำเภอพานิช จังหวัดลพบุรี



รูปที่ 6.8 ที่ทำการเทศบาล ตำบลโคกตูม อำเภอพัฒนานิคม จังหวัดลพบุรี



รูปที่ 6.9 บ้านจัดสรรในนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท อำเภอพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี



รูปที่ 6.10 โครงการบ้านจัดสรรในนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาท อำเภอพระพุทธรบาท จังหวัดสระบุรี



รูปที่ 6.11 โรงงานอุตสาหกรรมริมถนนพหลโยธินในเขตนิคมสร้างตนเองพระพุทธรบาทสระบุรี



กรณีที่ 6 การขายที่ดินในนิคมสร้างตนเองลำตะคอง อ.ปากช่อง จ.นครราชสีมา

วัตถุประสงค์หลักของการจัดตั้ง “นิคมสร้างตนเอง” คือเพื่อจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่เดือดร้อนยากจน และไม่มีที่อยู่อาศัย ทั้งนี้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการได้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 นิคมสร้างตนเองเป็นการตั้งถิ่นฐานใหม่ มีแบบแผนและมีการบริการสาธารณสุขปโภคพื้นฐาน เช่น ถนน สะพาน และบริการสาธารณะอื่นๆ เช่น โรงเรียน สถานีอนามัย ฯลฯ นิคมสร้างตนเองการส่งเสริมและแนะนำการประกอบอาชีพตามหลักวิชาการแผนใหม่ อีกทั้งนำเทคโนโลยีที่เหมาะสมมาปรับใช้ทั้งในด้านการผลิต การตลาด และให้สินเชื่อ ตลอดจนจัดตั้งกลุ่มเกษตรกรและพัฒนาสังคม ชุมชน สิ่งแวดล้อม เพื่อให้ประชาชนที่อาศัยอยู่ในนิคมสร้างตนเองมีอาชีพ มีรายได้ และสามารถดำรงชีวิตอยู่ในพื้นที่ที่รัฐจัดให้อย่างมีความสุข และมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่ได้รับ โดยประชาชนที่ได้รับการจัดสรรที่ดินเรียกว่า “สมาชิกนิคม” (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ, 2552)

ปัจจุบันมีนิคมสร้างตนเองรวมทั้งสิ้น 43 แห่ง ใน 32 จังหวัด (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ 2552) คณะผู้วิจัยเลือกสัมภาษณ์แบบเจาะลึกในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา นิคมสร้างตนเองลำตะคองจัดตั้งขึ้นตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 8 ตุลาคม พ.ศ. 2506 โดยให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรมประชาสงเคราะห์เดิม) กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์เป็นผู้ดำเนินการ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการร่วมกับหน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้องได้พิจารณาพื้นที่ป่าโครงการปากช่อง-หมูสีในท้องที่อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 280,000 ไร่ ในวันที่ 19 มิถุนายน พ.ศ.2510 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองลำตะคองขึ้น โดยให้ยึดพื้นที่ตามแนวเขตแผนที่แนบท้ายประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ 351 ลงวันที่ 13 ธันวาคม พ.ศ. 2515 ซึ่งออกตามความในมาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

วัตถุประสงค์หลักในการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองลำตะคองคือเพื่อจัดที่ดินให้กับประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากการสร้างเขื่อนลำตะคองของกรมชลประทาน และประชาชนทั่วไปที่อาศัยและทำประโยชน์ที่ดินในบริเวณดังกล่าวก่อนที่จะมีการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองลำตะคอง ทั้งนี้เพื่อให้ประชาชนเหล่านี้ตั้งถิ่นฐานและประกอบอาชีพตลอดจนได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และเพื่อพัฒนาบริการขั้นพื้นฐานและการประกอบอาชีพเพื่อให้สมาชิกนิคมมีรายได้ มีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น สามารถช่วยเหลือตนเองและชุมชนได้

นิคมสร้างตนเองลำตะคอง² มีเนื้อที่ประมาณ 280,000 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่จัดสรรได้ 194,723 ไร่ และพื้นที่จัดสรรไม่ได้ 85,276 ไร่ จากจำนวนพื้นที่ที่จัดสรรได้ทั้งหมด สามารถแบ่งพื้นที่ดังกล่าวออกเป็นพื้นที่ผังจัดสรร (1,501 ครอบครัวย) 27,075 ไร่ และพื้นที่ราษฎรเดิมครอบครอง 167,648 ไร่ สำหรับพื้นที่จัดสรรไม่ได้นั้น แบ่งเป็นพื้นที่สงวนกันไว้ปลูกป่าทดแทน 33,965 ไร่ พื้นที่เพื่อกิจการนิคมฯ (217 แปลง) 6,697 ไร่ พื้นที่ส่วน

² ที่มาของข้อมูลพื้นฐานต่างๆเกี่ยวกับนิคมสร้างตนเองลำตะคองคือเอกสาร “สรุปผลการดำเนินงาน นิคมสร้างตนเองลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา (หนังสือที่ พม 0318.93/937 ลงวันที่ 20 ตุลาคม 2552)

ราชการอื่นขอใช้ 21,461 ไร่ พื้นที่สาธารณะ (คลอง ภูเขา ถนน) 18,153 ไร่ และพื้นที่ราษฎรมีกรรมสิทธิ์ถือครอง 5,000 ไร่

สำหรับการบรรจุสมาชิคนั้น นิคมฯ ได้ตั้งเป้าหมายไว้ที่ 11,250 ครอบครัว ซึ่งจะครอบคลุมเนื้อที่ 194,723 ไร่ ปัจจุบันมีสมาชิคนิคมฯ รวมทั้งสิ้น 11,050 ครอบครัว โดยอาศัยและทำกินบนเนื้อที่ 192,723 ไร่ จากจำนวนนี้ แบ่งเป็นสมาชิกผังจัดสรร 1,501 ครอบครัว ซึ่งครอบคลุมเนื้อที่ 27,075 ไร่ สมาชิกราษฎรเดิม 9,549 ครอบครัว ซึ่งครอบคลุมเนื้อที่ 165,648 ไร่ และมีพื้นที่ที่รอการบรรจุเป็นสมาชิคนิคมอีก 2,000 ไร่

ทางการออกเอกสารสิทธิ์ประเภท น.ค.3 นั้น นิคมสร้างตนเองลำตะคอง ได้ดำเนินการออกเอกสารสิทธิ์ (น.ค.3) ให้แก่ 9,824 ครอบครัว เป็นเนื้อที่ 173,837 ไร่ แบ่งเป็น สมาชิกผังจัดสรร 1,489 ครอบครัว คิดเป็นเนื้อที่ 24,592 ไร่ สมาชิกราษฎรเดิม 8,353 ครอบครัว คิดเป็นเนื้อที่ 149,245 ไร่ และสมาชิกที่ยังไม่ได้รับ น.ค.3 1,226 ครอบครัว คิดเป็นเนื้อที่ 16,403 ไร่ มีสมาชิกที่มีคุณสมบัติไม่ครบถ้วนตามมาตรา 11 แห่ง พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ประมาณร้อยละ 11 ของจำนวนสมาชิกทั้งหมด

นิคมสร้างตนเองลำตะคองมีจำนวนประชากรในเขตนิคมฯ รวมทั้งสิ้น 36,203 คน เป็นชาย 17,377 คน เป็นหญิง 18,826 คน สำหรับการบริการทางการศึกษานั้น นิคมสร้างตนเองลำตะคองมีศูนย์พัฒนาเด็กก่อนวัยเรียน 5 แห่ง โรงเรียนประถมศึกษา 26 แห่ง และโรงเรียนมัธยมศึกษา 2 แห่ง สำหรับโครงสร้างพื้นฐานทางด้านสาธารณสุข นิคมฯ มีสถานีอนามัยจำนวน 8 แห่ง

การคมนาคมในเขตนิคมสร้างตนเองมีระยะทางรวมทั้งสิ้น 537 กม. แบ่งเป็นถนนลาดยาง 190 กม. ถนนลูกรัง 346 กม. สะพาน ค.ส.ล. 20 แห่ง และท่ออุโมงค์ 12 แห่ง มีถนนลาดยางซึ่งอยู่ในความรับผิดชอบของนิคมฯ 69 กม. และถนนลูกรัง 293 กม. สำหรับแหล่งน้ำที่สร้างขึ้นสำหรับอุปโภคและบริโภคในครัวเรือนและเพื่อเกษตรกรรมในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคองนั้น นิคมฯ มีฝาย/ทำนบจำนวน 40 แห่ง บ่อบาดาลจำนวน 139 แห่ง ประปาหมู่บ้าน 76 แห่ง และถังเก็บน้ำฝนจำนวน 85 แห่ง

ประชาชนในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคองส่วนใหญ่ปลูกพืชไร่ ไม้ผล และเลี้ยงสัตว์ โดยมีเกษตรกรปลูกพืชไร่จำนวน 4,250 ครอบครัว ปลูกไม้ผลจำนวน 1,924 ครอบครัว และเลี้ยงสัตว์จำนวน 733 ครอบครัว สำหรับการประกอบธุรกิจในนิคมฯ นั้น นิคมฯ มีโรงงานแปรรูปผลผลิตทางการเกษตร 1 แห่ง สหกรณ์การเกษตร 1 แห่ง และกลุ่มเกษตรกร 2 แห่ง

การขายที่ดินของสมาชิคนิคมลำตะคอง ได้เกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องตลอดเวลา 20 ปี ที่ผ่านมาโดยในปี 2534 ได้มีการรายงานข่าวจากสื่อสิ่งพิมพ์ว่ามีการนำที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง ท้องที่ตำบลหมูสี อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา มาก่อสร้างสนามกอล์ฟและโรงแรม รวมทั้งระเบิดภูเขาเพื่อทำช่องทางเชื่อมระหว่างสนามกอล์ฟและโรงแรม (ไทยรัฐ วันที่ 21 มิถุนายน 2534) โดยไม่ได้รับอนุญาตจากกรมประชาสัมพันธ์ ซึ่งต่อมากกรมประชาสัมพันธ์ได้มอบหมายให้เจ้าหน้าที่แจ้งความร้องทุกข์ต่อสถานีตำรวจ อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา ให้ดำเนินคดีกับผู้บุกรุก ทำลายภูเขาในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง (ไทยรัฐ วันที่ 28 มิถุนายน 2534)

การนำที่ดินในนิคมสร้างตนเองลำตะคองมาก่อนสร้างเป็นสนามกอล์ฟในกรณีนี้เป็นการใช้ที่ดินที่ผิดวัตถุประสงค์อย่างชัดเจน และเป็นการชักนำให้สมาชิกนิคมรายอื่นๆขายที่ดินตามไปด้วย

บทบาทของภาครัฐเองก็มีส่วนทำให้มีการนำที่ดินที่ควรสงวนหวงห้ามไว้มาจัดสรรให้กับราษฎรแต่ก็มีการขายไปในเวลาต่อมา เช่น กรณีของพื้นที่ต้นน้ำลำธาร

ในนิคมสร้างตนเองลำตะคองมีพื้นที่ต้นน้ำลำธาร 3 แปลง ที่กันเขตไว้ตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติที่กำหนดให้มีป่าไม้ส่วนกลางร้อยละ 20 ของเนื้อที่โครงการจัดที่ดินทำกินมีเนื้อที่รวม 107,085 ไร่ คือ

1. พื้นที่ต้นน้ำลำธาร แปลงที่ 1 ตั้งอยู่ที่ท้องที่ตำบลวังกระทะ อำเภอบำกช่อง เนื้อที่ประมาณ 35,625 ไร่
2. พื้นที่ต้นน้ำลำธารแปลงที่ 2 ตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลหนองสาหร่าย อำเภอบำกช่อง เนื้อที่ประมาณ 38,700 ไร่
3. พื้นที่ต้นน้ำลำธารแปลงที่ 3 ตั้งอยู่ในท้องที่ตำบลหมูสี อำเภอบำกช่อง เนื้อที่ประมาณ 32,760 ไร่

ในปี 2537 ราษฎรได้ร้องขอให้กรมประชาสงเคราะห์ออก น.ค.3 ในพื้นที่ต้นน้ำลำธารทั้ง 3 แปลงนี้ซึ่งมีการครอบครองของราษฎรอยู่จำนวนมาก รวมทั้งผู้ประกอบการในพื้นที่ต้นน้ำลำธารแปลงที่ 3 จำนวน 12 ราย ซึ่งได้มีการพิจารณาในการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 4/2537 เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2537 โดยที่ประชุมได้พิจารณาถึงข้อมูลและข้อดีข้อเสีย ดังนี้

“กรมประชาสงเคราะห์ได้ออก น.ค.3 ให้แก่ราษฎรในพื้นที่ต้นน้ำลำธารทั้ง 3 แปลงไปบ้างแล้ว ตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เมื่อ พ.ศ. 2525 ปัจจุบันยังคงมีราษฎรที่ยังไม่ได้รับ น.ค. 3 อยู่อีกประมาณ 1,135 ราย การจะพิจารณาอนุญาตให้ออก น.ค. 3 ในพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มขึ้นมีทั้งข้อดีและข้อเสีย กล่าวคือ ผลดีทำให้ราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินได้รับเอกสารสิทธิเช่นเดียวกับราษฎรซึ่งอยู่ในพื้นที่เดียวกัน อันเป็นการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำเรื่องสิทธิในที่ดินได้ทางหนึ่ง และยังทำให้ราษฎรผู้ได้รับเอกสารสิทธิมีความมั่นใจในการลงทุนประกอบกิจการอันจะเป็นผลดีต่อเศรษฐกิจในท้องถิ่นแต่จะมีผลเสีย ดังนี้

1. พื้นที่ส่วนนี้ยอมรับกันว่าควรจะเป็นต้นน้ำลำธารตั้งแต่เริ่มดำเนินการประกาศเขตเป็นนิคมสร้างตนเอง
2. กรมป่าไม้มีความประสงค์จะขอพื้นที่ส่วนนี้กลับจากกรมประชาสงเคราะห์แต่ไม่ได้รับคืน
3. พื้นที่ส่วนนี้เป็นต้นน้ำลำธารของอ่างเก็บน้ำลำตะคอง ซึ่งเป็นแหล่งน้ำเพียงแห่งเดียวเพื่อการประปาของอำเภอเมืองนครราชสีมา
4. ถึงแม้ว่าพื้นที่บางส่วน ดินจะเหมาะสมเพื่อการเกษตร แต่มีการชะล้างพังทลายของดินโดยทั่วไป จากข้อมูลการวัดตะกอนของกรมชลประทานในบริเวณลำตะคอง พบว่ามีปริมาณสูงมาก หากมีการทำการเกษตรเพิ่มขึ้นจะเป็นปัญหากับลำตะคองในอนาคต อีกประการหนึ่งดินที่ดูดซึมน้ำไว้จะแน่นตัวมากขึ้น การไหลบ่าของน้ำผิวดินจะรุนแรงยิ่งขึ้น

5. สภาพภูมิประเทศของพื้นที่บริเวณนี้เหมาะสมที่จะเป็น “รีสอร์ท” ดังที่ปรากฏโครงการต่างๆ ดำเนินการอยู่ถึง 15 โครงการ

6. ยังมีปัญหาการถือครองที่ดิน ซึ่งรัฐยังดำเนินการสอบสวนอยู่หลายราย และผลการพิจารณายังไม่แล้วเสร็จ

7. จากความเหมาะสมที่จะเป็น “รีสอร์ท” จึงมีการซื้อ-ขายที่ดินในราคาที่สูงและมีความเคลื่อนไหวในเชิงธุรกิจตลอดเวลาจนถึงปัจจุบัน แม้ในภาวะที่ตลาดที่ดินซบเซา อาจจะเป็นสาเหตุหนึ่งที่เกิดการเมื่อได้เอกสารสิทธิจะจำหน่ายโอนไปในที่สุด”

อย่างไรก็ตาม ได้มีการนำพื้นที่ต้นน้ำลำธารบางส่วนมาจัดให้แก่ราษฎรตามที่ร้องขอซึ่งสะท้อนให้เห็นผลเสียในข้อ 5 และข้อ 7 ที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้พิจารณาไว้ มาส่งผลในปัจจุบันที่สมาชิกนิคมได้ขายที่ดินที่จัดให้ในเขตต้นน้ำลำธาร ไปเป็นจำนวนมาก ทั้งๆ ที่ในขณะที่ราษฎรร้องขอนั้นก็มีรีสอร์ทดำเนินการอยู่ในพื้นที่นี้แล้ว

โสภณ ชมชาญ (2538) ได้รายงานไว้ว่า ในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง ได้ขายที่ดินไปเพราะ (1) มีหนี้สินที่เกิดจากผลผลิตเสียหายเพราะความแห้งแล้ง (2) ที่ดินมีราคาแพงผลตอบแทนจากดอกเบี้ยสูงกว่ารายได้ การเกษตร (3) บุตร-หลาน ได้ประสงค์ทำการเกษตร และจากการสำรวจของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยในเดือนพฤศจิกายน 2552 ในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง พบว่าราษฎรดั้งเดิมที่ได้รับการจัดที่ดินชดเชยจากการอพยพมาจากการสร้างเขื่อนลำตะคอง ในปี 2515 นั้น ได้ขายที่ดินออกไปจำนวนมาก ยังคงมีราษฎรดั้งเดิมอยู่จำนวนน้อยมาก ที่ดินเหล่านี้ได้ขายให้กับกลุ่มทุน ทั้งๆ ที่นิคมสร้างตนเองแห่งนี้ยังมีได้สิ้นสภาพถึงแม้ว่าจะมีแผนสิ้นสภาพในปี 2546 ก็ตาม (กรมประชาสัมพันธ์, 2535) การที่สมาชิกนิคมสร้างตนเองลำตะคองได้ขายที่ดินไปจำนวนมากนั้น อาจจะมาจากสาเหตุที่พื้นที่นี้ตั้งอยู่ใกล้กับอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ซึ่งเป็นสถานที่ท่องเที่ยวและพักผ่อนมีรีสอร์ทจำนวนมาก จนที่ดินมีราคาสูงขึ้น ทำให้ที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคองมีราคาสูงขึ้นด้วย

จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติงานในโครงการ รวมทั้งประชาชนในพื้นที่พบว่า ปัจจุบันยังคงมีประชาชนดั้งเดิมอาศัยอยู่ในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคองจำนวนน้อยมาก ปัจจุบันในเขตนิคมสร้างตนเองแห่งนี้มีสนามกอล์ฟ 3 แห่ง โรงแรม และรีสอร์ท 6 แห่ง และจากการสำรวจพื้นที่ใกล้เคียงพบว่ามีโรงแรม และรีสอร์ทมากกว่า 20 แห่ง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้ที่ดินในบริเวณนั้นมีราคาสูง และอาจเป็นปัจจัยสำคัญประการหนึ่งที่น่าไปสู่การขายที่ดินของประชาชนดั้งเดิมมากขึ้นไปอีก

ข้อมูลจากการสำรวจในสนามในเดือนมีนาคม 2553 ในพื้นที่ใกล้เคียงนิคมสร้างตนเองลำตะคองในเขตตำบลนางพระ พญาเย็น โป่งตาลอง หมูสี หนองสาหร่าย และวังไทร พบว่ามีนักการเมืองประมาณ 10 รายถือครองที่ดินไว้จำนวนหนึ่ง ประเมินราคาแล้วไม่ต่ำกว่า 100 ล้านบาท

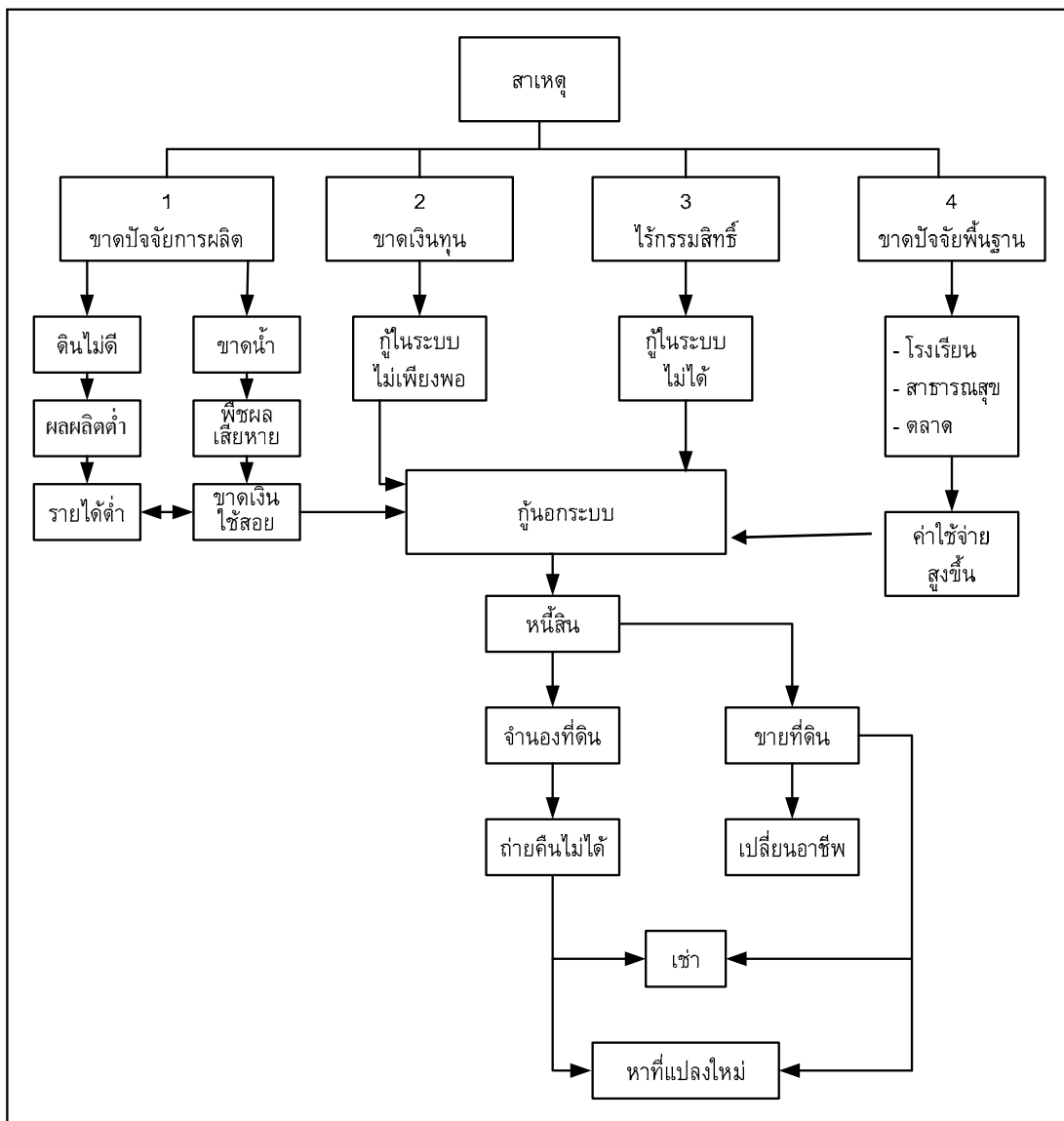
อย่างไรก็ตามการที่ราษฎรในพื้นที่โครงการจัดที่ดินของรัฐได้ขายที่ดินออกไปจำนวนมาก นอกเหนือจากในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคองแล้วสาเหตุสำคัญในการขายที่ดินนั้น สถาบันวิจัยเพื่อการ

พัฒนาประเทศไทย (2551) ได้ศึกษาในพื้นที่จังหวัดเพชรบุรี และชัยภูมิ ในปี 2551 พบว่า ราษฎรในเขตโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐบาลที่ดินเพราะ (1) ขาดปัจจัยการผลิต (2) ขาดเงินทุน (3) ขาดเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน และ (4) ขาดปัจจัยพื้นฐาน ดังรายละเอียดในรูปที่ 6.12

ในขณะที่ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา (2544) ได้กล่าวถึงปัญหาเกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกิน และไม่มีที่ดินทำกินเกิดขึ้นในเขตปฏิรูปที่ดินอำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดนครราชสีมา ดังนี้

- (1) เกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินในอัตราสูง ทั้งโดยจำยอมคือ ถูกนายทุนยึดเนื่องจากมีภาวะหนี้สินมาก และการขายที่ดินเพื่อชดใช้หนี้
- (2) ลักษณะปัญหาตามข้อ (1) ทำให้มีนายทุนบางรายมีที่ดินมาก (โดยชื่อของเจ้าของที่ดินยังเป็นของชาวบ้านอยู่แต่ไม่มีสิทธิในการทำประโยชน์จากที่ดินนั้น) บางรายมีที่ดินเกินจำนวนที่ ส.ป.ก. กำหนดไว้เป็นจำนวนมาก ทำให้ไม่มีการกระจายทรัพยากรที่ดินที่เป็นธรรมตามเจตนารมณ์ของ ส.ป.ก.

รูปที่ 6.12 สาเหตุของการขายที่ดินที่รัฐจัดให้ กรณีจังหวัดเพชรบุรี และชัยภูมิ



ที่มา: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551)

รูปที่ 6.13 การประกาศขายที่ดินในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง



รูปที่ 6.14 รีสอร์ทในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง



รูปที่ 6.15 รีสอร์ทในนิคมสร้างตนเองลำตะคอง



รูปที่ 6.16 สนามกอล์ฟในพื้นที่นิคมสร้างตนเองลำตะคอง



รูปที่ 6.17 บ้านของสมาชิกนิกคสร้างตนเองลำตะคองดั้งเดิมที่ยังอยู่ในพื้นที่



จากการสอบถามเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานในโครงการจัดที่ดินของรัฐหลายหน่วยงาน รวมทั้งการทบทวนเอกสาร ถึงปัญหาในโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐ พบว่า การที่ราษฎรในโครงการจัดที่ดินของรัฐ ประสบกับปัญหาการประกอบอาชีพทำให้มีหนี้สินจนต้องขายที่ดินนั้น มีสาเหตุดังนี้

1. ที่ดินที่นำมาจัดให้กับราษฎรขาดปัจจัยพื้นฐาน อยู่ห่างไกลชุมชนเดิม โดยเฉพาะในพื้นที่ที่อาศัยน้ำฝน (Rainfed) จะขาดแคลนแหล่งน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค และการเกษตร การขาดแคลนน้ำหรือเกิดความแห้งแล้งจนพืชผลเสียหาย ทำให้มีภาระหนี้สิน จนสุดท้ายเมื่อหนี้สินเพิ่มขึ้นก็ต้องขายที่ดิน

2. นอกจากปัจจัยพื้นฐานที่ขาดแคลนแล้ว เงินทุนที่พอเพียงแก่การพัฒนาพื้นที่ที่ตนเองได้รับก็เป็นปัญหาสำคัญ หากขาดระบบสหกรณ์ในกรณีของรัฐจัดให้ไม่เพียงพอ เกษตรกรกู้เงินจากแหล่งเงินในระบบไม่ได้ ก็จะต้องกู้เงินนอกระบบที่มีดอกเบี้ยสูง เมื่อชำระคืนไม่ได้ก็ต้องขายให้กับนายทุน ตนเองต้องกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินเช่นเดิม

3. ในส่วนของภาครัฐที่จะต้องพัฒนาปัจจัยพื้นฐานทั้งแหล่งน้ำ ถนน โรงเรียน สาธารณสุข ในพื้นที่โครงการ นั้น เนื่องจากงบประมาณที่ได้รับไม่เพียงพอจึงไม่สามารถที่จะดำเนินการได้ทันกับความต้องการของสมาชิกโครงการ ส่งผลให้การดำรงชีพเป็นไปด้วยความลำบาก นอกจากปัญหาด้านงบประมาณแล้ว ยังมีปัญหา

อื่นๆ ที่หน่วยงานจัดที่ดินได้รายงานไว้ตามที่สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทยได้วิเคราะห์ไว้ในปี พ.ศ. 2533 รวม 12 ประการ ดังนี้

- (1) นโยบายของรัฐไม่ต่อเนื่อง
- (2) ราษฎรบุกรุกพื้นที่ดำเนินการ
- (3) สภาพพื้นที่ไม่เหมาะสม
- (4) คุณสมบัติของสมาชิก
- (5) การลงทุนสูงในด้านวิสาหกิจพื้นฐาน
- (6) ขาดงบประมาณ
- (7) ขาดอัตรากำลัง
- (8) กฎหมาย
- (9) อิทธิพลท้องถิ่น
- (10) ผู้ก่อการร้าย
- (11) ขาดหลักประกันเงินกู้ของสมาชิก
- (12) ตลาดจำหน่ายพืชผล

ทั้งนี้ การบริหารจัดการตลอดเวลาที่ผ่านมามาจนถึงปัจจุบัน หน่วยงานจัดที่ดินยังมีปัญหาเหล่านี้อยู่ ซึ่งโดยหลักการแล้วการจัดที่ดินทำกินนั้น เป็นการตั้งถิ่นฐานใหม่เพื่อประกอบอาชีพทางการเกษตร โดยมีหลักการ 2 ประการ ได้แก่

(1) การตั้งถิ่นฐานใหม่ จะไม่ประสบความสำเร็จถ้าไม่ดำเนินการร่วมไปกับการพัฒนาภูมิภาค (Scudder, 1984) และ

(2) การพัฒนาการเกษตรที่มีประสิทธิภาพ ต้องมีปัจจัยหลักในการผลิต คือ ดิน น้ำ พันธุ์พืช การจัดการ และการตลาด (Mosher 1966; Vink 1975)

เนื่องจากการดำเนินการที่ผ่านมาไม่เป็นไปตามหลักการดังกล่าวนี้ ทำให้การจัดที่ดินทำกินในประเทศไทยไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร การขายที่ดิน หรือการเปลี่ยนมือที่ดินที่รัฐจัดให้เกิดขึ้นมาอย่างต่อเนื่อง

6.2.4 ประเด็นปัญหาเชิงนโยบาย

จากการทบทวนการขายที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐในกรณีต่างๆ ทั้ง 6 กรณี ที่กล่าวมาข้างต้น มีการขายที่ดินทุกกรณี ถ้าหากเป็นพื้นที่ที่มีทัศนวิสัยสวยงามก็จะขายเพื่อนำไปทำเป็นบ้านพักตากอากาศส่วนตัว หรือทำเป็นรีสอร์ท หากเป็นพื้นที่เกษตรกรรมโดยทั่วไป ก็จะเป็นพื้นที่เกษตรกรรมของผู้ครอบครองรายใหญ่ต่อไป

ประเด็นปัญหาเชิงนโยบายที่ก่อให้เกิดการขายที่ดินของสมาชิกนิคมและผลกระทบที่ตามมาสรุปได้ 5 ประการ ดังนี้

- ก) กฎและระเบียบในการจัดที่ดินทำกินของรัฐ
- ข) การสิ้นสภาพของนิคมสร้างตนเอง
- ค) การลงทุนของภาครัฐด้าน โครงสร้างพื้นฐาน
- ง) การขาดแคลนที่ดินสำรองเพื่อจัดให้กับราษฎรในอนาคต
- จ) กำไรเกินปกติจากการถือครองที่ดิน

โดยมีรายละเอียดดังนี้

ก. กฎและระเบียบในการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

ในกรณีของนิคมสร้างตนเองนั้น เมื่อสมาชิกนิคมได้ปฏิบัติตามขั้นตอนต่างๆตามที่กฎหมายกำหนดครบถ้วน สมาชิกนิคมผู้นั้นจะได้รับหนังสือการทำประโยชน์ (น.ค.3) ซึ่งสมาชิกสามารถนำไปขอเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ แต่มีข้อแม้ว่าห้ามโอนภายในเวลา 5 ปี ถ้าหากผู้ซื้อเข้ามาซื้อที่ดินจากสมาชิกนิคมหลังจากนั้น ผู้ซื้อและผู้ขายก็ไม่มีข้อคิดแต่ประการใด แต่มีบางกรณีที่เกิดขึ้นหลังจากที่สมาชิกนิคมได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว สมาชิกนิคมได้ขายที่ดินที่ตนถือครองไปโดยไม่รอเวลา 5 ปีตามที่ประมวลกฎหมายที่ดินกำหนด ธุรกรรมการ โอนในลักษณะนี้ถือว่าเป็น “การ โอนลอย” ให้แก่ผู้ซื้อ การกระทำในอีกลักษณะหนึ่งคือการทำสัญญาเงินกู้ โดยมีที่ดินแปลงดังกล่าวค้ำประกันในราคาที่สูงกว่าจะขายไว้ล่วงหน้า

จากที่ได้กล่าวมาข้างต้นนี้ อาจสรุปได้ว่า “ช่องว่างทางกฎหมาย” เป็นกลไกสำคัญที่ส่งผลให้กลุ่มนายทุน หรือผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจสามารถใช้อิทธิพลในการเข้าถึงที่ดินที่รัฐมีความประสงค์ที่จะจัดให้กับคนจนหรือผู้ที่ไร้ที่ดินทำกิน การที่ผู้รับที่ดินใน โครงการนิคมสร้างตนเองขายที่ให้กับกลุ่มทุนอาจกล่าวได้ว่ารัฐได้นำที่ดินของรัฐมาพัฒนาให้แก่กลุ่มทุน โดยใช้ประชาชนที่ยากจนเป็นทางผ่าน ในขณะที่ในปัจจุบันพื้นที่สำรองของรัฐโดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ก็ใกล้ถึงจุดวิกฤติแล้ว

หากจะมีคำถามว่า ราษฎรในโครงการขายที่ดินมีความคิดหรือไม่ คำตอบก็คือว่า ไม่คิด คำถามต่อมาก็คือขายแล้วฐานะดีขึ้นหมดหนี้สินที่มีอยู่หรือไม่ จากศึกษาในเดือนธันวาคม 2553 พบว่า บางรายมีฐานะดีขึ้นอพยพไปประกอบอาชีพอื่น บางรายเมื่อเงินที่ขายหมดลงกลับมารับจ้างเป็นคนงานในที่ดินเดิม หรือเป็นเจ้าของที่ในโครงการพัฒนาในที่ดินเดิมที่ตนเองขายไป แต่ส่วนใหญ่ฐานะเหมือนเดิมหรือแย่กว่าเดิม

การขายที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ ดูเหมือนว่าผู้กำหนดนโยบายในภาครัฐจะไม่ได้ให้ความสนใจ ทั้งๆที่ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจน อาจจะเป็นเพราะส่วนหนึ่งได้ถือครองอยู่ด้วย หรืออาจจะถือว่าเป็นสิทธิของประชาชนผู้ถือครองที่ดินที่ได้รับเอกสารสิทธิ์จากรัฐตามกฎหมายที่จะขาย ผู้ซื้อซึ่งเป็นกลุ่มทุนและกลุ่มการเมือง ก็ต่างถือว่าได้มาถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งอาจจะไม่มองผลกระทบต่อประเทศโดยรวม มองแต่ผลประโยชน์ส่วนตน รวมทั้งขาดกฎหมายการจำกัดการถือครองที่ดินจึงได้ซื้อสะสมไว้จำนวนมาก เพื่อเก็บ

ถ้าไรขายต่อในอนาคต บางพื้นที่ได้มีการจัดสรรเพื่อสร้างชุมชนขึ้นใหม่ ราคาสูงจากเดิมมาก เช่นในกรณีของ นิคมสร้างตนเองลพบุรี ในขณะที่เดียวกันทุกรัฐบาลที่เข้ามาบริหารประเทศ ต่างมีนโยบายจัดที่ดินทำกินให้คนยากจนหรือผู้ไร้ที่ดินทำกินทุกรัฐบาล ดูเหมือนว่าจะสวนทางกับข้อเท็จจริงที่ว่าจัดให้คนจน รัฐพัฒนาแล้วคนจนขายให้กลุ่มทุนหรือกลุ่มการเมืองก็คือรัฐมีนโยบายพัฒนาให้กับกลุ่มทุนและกลุ่มการเมืองแอบแฝงอยู่

ในทางตรงกันข้าม โครงการจัดที่ดินที่สมาชิกของโครงการที่ไม่สามารถนำที่ดินไปขายต่อได้นั้น ได้แก่โครงการหุบกะพง ซึ่งมีหลักเกณฑ์และข้อบังคับในการดำเนินการดังนี้

(1) กรณีที่มีสมาชิกของโครงการนำที่ดินไปขายสิทธิ์ให้แก่สมาชิกและบุคคลภายนอกให้ผู้ขายขาดจากสมาชิกภาพของโครงการ ส่วนผู้ซื้อที่ดินหากมีความประสงค์จะเช่าอยู่อาศัยทำกินในที่ดินที่ซื้อไว้จริงก็ให้ถือปฏิบัติว่าเป็นผู้เช่าที่ดินของโครงการ โดยต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขในการเช่าและปฏิบัติตามระเบียบกรมส่งเสริมสหกรณ์ ว่าด้วยการจัดสรรที่ดินหมู่บ้านสหกรณ์โครงการหุบกะพง พ.ศ. 2524 โดยอนุโลม แต่ผู้เช่าที่ดินดังกล่าวไม่ได้รับสิทธิให้เป็นสมาชิกของโครงการ

(2) กรณีผู้ได้รับการจัดสรรที่ดิน แต่ไม่ได้เรียกเป็นสมาชิกนำที่ดินไปขายสิทธิ์ให้แก่บุคคลภายนอก ให้ผู้ขายขาดจากสิทธิการเป็นสมาชิกของโครงการ หากต่อมาแสดงเจตนาจะเข้ามาทำการเกษตร จึงจะพิจารณาเป็นรายๆ ไป

(3) กรณีบุคคลภายนอกเข้ามาบุกรุกที่ดินของโครงการ หากเป็นผู้ยากจนจริงก็จะให้เช่าที่ดินทำกินรายละเอียด 1-2 ไร่

คำถามว่ารัฐทำไมจึงไม่แก้ไขกฎ ระเบียบ ในการจัดที่ดินของรัฐ โครงการอื่นๆให้เป็นไปในลักษณะนี้

ข. การสิ้นสภาพของนิคมสร้างตนเอง

ในกรณีของนิคมสร้างตนเองนั้น โดยข้อเท็จจริงแล้ว รัฐได้มีแนวคิดถึงการยกเลิกเพิกถอนนิคมสร้างตนเองมาตั้งแต่ช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529) โดยระบุไว้ในมาตรการการพัฒนา ในการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ทรัพยากรธรรมชาติว่า “*ทบทวนการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองมิให้มีการขยายการเปิดพื้นที่ใหม่ แต่ให้ดำเนินการปรับปรุงนิคมที่มีอยู่แล้วให้สมบูรณ์ตามแผนและมอบให้จังหวัดรับไปดูแลต่อไป*” (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2525) และต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ห้ามมิให้หน่วยงานจัดที่ดินต่างๆ ขยายพื้นที่ยกเว้นเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

ต่อมาเมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2527 สภาผู้แทนราษฎรมีการประชุมครั้งที่ 1/2527 (สมัยวิสามัญ) เห็นชอบกับข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาร่างพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2528 ซึ่งมีข้อความที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดิน ดังนี้

“9 การเพิกถอนสภาพนิคมสร้างตนเองและสหกรณ์นิคม

ปรากฏว่าปีหนึ่งๆ รัฐบาลได้ตั้งงบประมาณรายจ่ายเพื่อการบริหารงานของนิคมสร้างตนเอง และสหกรณ์นิคม โดยไม่มีการกำหนดแผนล่วงหน้าว่าจะเพิกถอนสภาพนิคมสร้างตนเองให้อยู่ในความดูแลของ

จังหวัดได้ในปีใด สำหรับสหกรณ์นิคมที่ควรกำหนดว่าจะให้เป็นสหกรณ์การเกษตรได้ในปีใด เพื่อให้นิคมต่างๆ เหล่านั้นช่วยตัวเองได้โดยไม่ต้องพึ่งทางราชการอย่างที่เป็นอย่างอยู่ในปัจจุบัน รัฐบาลควรริบดำเนินการในเรื่องดังกล่าว”

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติในการประชุมครั้งที่ 8/2530 เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2530 ได้มีมติเห็นชอบมาตรการ 4 ข้อ ที่จะทำให้การประกาศสันนิษฐานนิคมที่ได้ตั้งมาเป็นเวลานาน ทั้งนี้เพื่อมิให้สิ้นเปลืองงบประมาณของทางราชการคือ

1. ให้เร่งดำเนินการวางผังแบ่งแปลงที่ดินและจัดคนเข้าครอบครองทำกินในที่ดินที่จัดให้โดยเร็ว
2. ให้เร่งดำเนินการจัดสาธารณูปโภค โดยให้มีมาตรฐานเทียบได้กับชุมชนใกล้เคียงที่ทางราชการจัดให้ หรือตามสมควรแก่สภาพแห่งท้องถิ่นนั้นๆ
3. เร่งรัดสมาชิกนิคมให้ปลูกสร้างบ้านเรือนที่มีความมั่นคง แข็งแรง เพียงพอที่จะเป็นที่อยู่อาศัยตามสมควรแก่ฐานะและความเป็นอยู่
4. เร่งรัดสมาชิกนิคมให้จัดทำที่ดินให้เกิดประโยชน์โดยเร็ว

นอกจากนี้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติยังได้เร่งรัดออกเอกสารสิทธิให้แก่สมาชิกนิคมโดยเร็ว และเร่งรัดการชำระหนี้ควบคู่กันไปด้วย เพื่อให้สมาชิกนิคมได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค3) รวดเร็วขึ้น

ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบ แผนแม่บทการถอนสภาพนิคมสร้างตนเอง เมื่อวันที่ 22 กันยายน 2535 (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2535) อย่างไรก็ตามได้มีความเห็นของสำนักงบประมาณว่า ในเรื่องการจัดสาธารณูปโภคนั้นควรให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเข้ามาช่วยเหลือกรมประชาสัมพันธ์ เพื่อให้การเพิกถอนสภาพนิคมสัมฤทธิ์ผลเร็วกว่าแผนที่กำหนดไว้ (สำนักงบประมาณ, 2535)

หากเป็นไปตามแผนการเพิกถอนนิคมแล้ว นิคมสร้างตนเองล่าตะคอง จะเพิกถอนในปีงบประมาณ 2546 แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีผลการดำเนินการแต่อย่างใด และในปีงบประมาณ 2552 ยังคงมีงบประมาณดำเนินการอยู่

ค. การลงทุนของภาครัฐด้านโครงสร้างพื้นฐาน

จากที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นว่าพื้นที่ส่วนใหญ่ที่นำมาจัดให้กับราษฎรนั้น เป็นพื้นที่ป่าไม้ การลงทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานโดยภาครัฐจึงมีจำนวนมาก เป็นที่น่าสังเกตว่าในพื้นที่โครงการจัดที่ดินทำกินที่ยังไม่สิ้นสภาพ แต่ผู้ครอบครองที่ดินที่รัฐจัดให้ได้ขายที่ดินไปแล้ว มีกลุ่มทุนเข้ามาครอบครอง ภาครัฐยังมีงบประมาณที่ต่อเนื่องทุกปี อาจจะมีข้อโต้แย้งว่าไม่ว่าพื้นที่ส่วนใดของประเทศรัฐจะต้องลงทุนพัฒนา แต่ในสถานะที่ประเทศมีปัญหาเรื่องงบประมาณ และการพัฒนา จำเป็นหรือไม่ที่ไปลงทุนในพื้นที่ๆ กลุ่มทุนเข้าครอบครอง ทำไมจึงไม่นำงบประมาณส่วนนี้ไปลงทุนในด้านที่จำเป็นมากกว่า และในพื้นที่ดังกล่าวนี้ส่วนหนึ่งกลุ่มทุนได้ทิ้งไว้ไม่ได้ใช้ประโยชน์โดยมุ่งหวังในการเก็งกำไรเป็นหลัก อีกทางเลือกหนึ่งก็คือ ควรมอบการบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ง. การขาดแคลนที่ดินสำรองเพื่อจัดให้กับราษฎรในอนาคต

ที่ดินที่นำมาจัดให้กับประชาชนส่วนใหญ่ในช่วงที่ผ่านมาคือที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ เมื่อมีการเพิกถอนเป็นที่ดินทำกิน และจัดให้ประชาชน รัฐได้เข้าไปลงทุนพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ต่อมาผู้ได้รับการจัดที่ดิน ได้ขายให้กับกลุ่มทุน พื้นที่โครงการจัดที่ดินทำกิน ภายใต้พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ที่ยังมีได้สิ้นสภาพมีอยู่ประมาณ 6 ล้านไร่ กระจายอยู่ทั่วประเทศ นอกจากนี้ยังมีที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอีกอย่างน้อย 50 ล้านไร่ ที่ไม่สามารถซื้อ-ขาย ได้ ก็ยังมีการซื้อขาย โดยเห็นได้จากการเพิกถอนสิทธิ์ผู้ครอบครองที่ดินที่กระทำผิดเงื่อนไขของภาครัฐ รวมทั้งมีกระแสเรียกร้องให้ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีการซื้อ-ขายได้มาตลอดเวลา

ภายใต้นโยบายของรัฐในเรื่องที่ดินทำกิน จึงมีแนวโน้มว่าจะต้องมีการเพิกถอนที่ดินของรัฐอีกจำนวนหนึ่งจากพื้นที่ป่าไม้ มาจัดเป็นที่ดินทำกิน โดยเฉพาะพื้นที่ในเขตป่าไม้ที่มีราษฎรจำนวน 486,000 คน ทำกินอยู่ในเนื้อที่ 8.5 ล้านไร่ ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้รายงานไว้ในปี 2551 หากเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในขณะนี้ก็คือรัฐมีนโยบายและดำเนินการจัดที่ดินไปอย่างต่อเนื่อง ในเวลาเดียวกัน ผู้รับที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐก็ขายไปสู่กลุ่มทุน โดยเฉพาะในพื้นที่ๆเหมาะสมต่ออุตสาหกรรมการท่องเที่ยว เช่น บริเวณลำตะคอง ที่ใกล้เคียงกับอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ซึ่งปัจจุบันได้เปลี่ยนการครอบครองและการใช้ที่ดินจากพื้นที่เกษตรกรรมไปเป็นรีสอร์ท สนามกอล์ฟ โรงแรม เป็นจำนวนมาก จึงเป็นการนำที่ดินของรัฐมาพัฒนาให้แก่กลุ่มทุนโดยใช้ประชาชนที่ยากจนเป็นทางผ่าน โดยที่พื้นที่สำรองของรัฐในปัจจุบัน โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ ก็ถึงจุดวิกฤติแล้ว

ด้วยเหตุที่ว่าที่ดินมีจำนวนคงที่ แต่ประชากรเพิ่มขึ้นตลอดเวลา ในกรณีของประเทศไทยนั้น man-land ratio ลดลงจาก พ.ศ. 2504 ซึ่งเริ่มแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ที่มี ratio 12.11 ไร่ต่อคน ลดเหลือ 5.06 ไร่ต่อคน ในปี 2551 และ ratio นี้ จะลดลงอย่างต่อเนื่องในอนาคต (ตารางที่ 6.1)

ตารางที่ 6.1 อัตราส่วนของคน : ที่ดิน

ปี	ประชากร ¹⁾	ที่ดินทั้งประเทศ (320.7 ล้านไร่) (ไร่/คน) ²⁾	ที่ดินเหมาะสมต่อการเกษตร (168.6 ล้านไร่) ไร่/คน ³⁾
2504	26.48	12.11	6.36
2510	32.47	9.87	5.19
2515	38.36	8.36	4.39
2520	44.27	7.24	3.81
2525	48.84	6.56	3.45
2530	53.87	5.95	3.13
2535	57.79	5.55	2.92
2540	60.82	5.27	2.77
2545	62.79	5.10	2.68
2550	63.04	5.09	2.67
2551	63.38	5.06	2.66

ที่มา : 1. กรมการปกครอง (2551ข, 2552), 2. กรมแผนที่ทหาร (2521), 3. กรมพัฒนาที่ดิน (2531)

ในการจดทะเบียนคนจน ในปี 2547 มีผู้ต้องการที่ดินทำกินจำนวนมากถึง 3.9 ล้านราย (กรมการปกครอง, 2551ก) ในส่วนผู้เช่าที่ดินนั้น สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2551) รายงานว่าในปี 2549 มีจำนวนมากถึง 23.95 ล้านไร่ จังหวัดที่มีการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรสูงสุดนั้นคือจังหวัดนครราชสีมา จำนวน 1.65 ล้านไร่ รองลงมาคือจังหวัดนครสวรรค์ จำนวน 1.54 ล้านไร่ ในขณะที่เดียวกันได้มีปัญหาการเช่าที่ดินของเกษตรกรเกิดขึ้นที่อำเภอ ผักไห่ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ที่นายหน้าเช่าที่ดินจากบริษัทเจ้าของที่ดินจำนวน 1,400 ไร่ ได้แจ้งให้ชาวบ้านที่เช่าที่นาทำอยู่ในปัจจุบันว่าจะยกเลิกให้เช่าในปี 2511 คืออีก 2 ปีข้างหน้า (มติชนรายวัน วันที่ 22 พฤษภาคม 2552) ส่วนผู้ไร้กรรมสิทธิ์ คือผู้ที่ทำกินอยู่ในเขตป่าไม้ ซึ่งในปี 2551 มีการรายงานว่ามีอยู่จำนวน 480,426 ราย ในเขตป่าไม้จำนวน 8.5 ล้านไร่ นอกจากนี้ยังมีผู้เช่าทำกินในที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งดูแลโดยกระทรวงมหาดไทย และที่ราชพัสดุ ซึ่งดูแลโดยกรมธนารักษ์อีกจำนวนหนึ่ง ข้อมูลเหล่านี้สะท้อนให้เห็นถึงปัญหาการถือครองที่ดินของประเทศในปัจจุบัน

ประเด็นการไร้ที่ดินทำกิน การเช่าที่ดิน การไร้กรรมสิทธิ์ นั้นจะปฏิเสธไม่ได้ว่าไม่มีส่วนเชื่อมโยงกับการครอบครองที่ดินจำนวนมากของกลุ่มทุน และกลุ่มการเมืองในโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐจะเห็นได้จากจำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกินและการเช่าที่ดินเพิ่มขึ้นรวมทั้งการบุกรุกที่ดินของรัฐ ในขณะที่ที่ดินที่ถือครองโดยกลุ่มทุนและกลุ่มการเมืองมีจำนวนมาก คำถามที่มีอยู่คือเกษตรกรในโครงการจัดที่ดินของรัฐ ขายที่ดินแล้วไปไหน ไปประกอบอาชีพอะไร มีส่วนเกี่ยวข้องกับการเช่าทำกินในพื้นที่ป่าไม้หรือที่สาธารณประโยชน์ ตลอดจนที่ราชพัสดุอีกหรือไม่

จ. กำไรเกินปกติจากการถือครองที่ดิน

ที่ดินเป็นปัจจัยหลักในการผลิต มีความหมายและการใช้ประโยชน์หลายประการ³ เป็นทั้ง ทุน ปัจจัยการผลิต เป็นทรัพย์สิน เป็นสิ่งแสดงความมั่นคงในการดำรงชีวิต เป็นสิ่งแสดงความมั่งคั่ง เป็นต้น การถือครองที่ดินของบุคคลแต่ละกลุ่มจึงมีความหมายที่แตกต่างกันออกไป การถือครองที่ดินหมายความถึงสิทธิต่างๆ ที่บุคคลมีต่อที่ดิน สิทธิดังกล่าวรวมถึงสิทธิในการใช้และ/หรือสิทธิในการเป็นเจ้าของ การถือครองที่ดินจึงเกี่ยวข้องกับความสัมพันธ์ทางด้านเศรษฐศาสตร์และกฎหมายที่กำหนดขึ้นเกี่ยวกับสิทธิในการใช้และควบคุมที่ดินดังที่ ไชยงค์ ชูชาติ (2520: 1) ได้กล่าวไว้ว่า “ระบบการถือครองที่ดิน จะเป็นเครื่องชี้บอกถึงความเจริญก้าวหน้าในทางเศรษฐกิจของประเทศและประชาชน และระบบการถือครองที่ดินนี้เองยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การกระจายรายได้ของคนกลุ่มต่างๆ ขาดความเป็นธรรมและไม่มีความเสมอภาคด้วย” ซึ่งความเป็นธรรมและความเสมอภาคจะเกิดขึ้นได้นั้น ภาครัฐจะต้องมีบทบาทในการควบคุม กำกับ และดูแลอย่างจริงจัง กรณีนี้เห็นได้จากกำไรเกินปกติที่เกิดขึ้นในโครงการนิคมสร้างตนเองลำตะคอง

³ Eren (1974) ได้ให้ความหมายของที่ดินไว้ 9 ประการ คือ 1. พื้นผิวโลก 2. ธรรมชาติ 3. แหล่งพันธุกรรม 4. ปัจจัยการผลิต 5. สินค้า

6. พักผ่อนหย่อนใจ 7. สถานที่ 8. ทรัพย์สิน และ 9. ทุน

เมื่อพิจารณาถึงการถือครองที่ดินที่เป็นประเด็นสำคัญต่อความเป็นธรรมและความเสมอภาคของประชาชนแล้ว มีข้อมูล que แสดงให้เห็นว่าปัญหาดังกล่าวที่ชัดเจนคือมีจำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกิน ผู้เช่าที่ดิน และผู้ไร้กรรมสิทธิ์จำนวนมาก และในทางตรงกันข้ามมีข้อมูลจากกลุ่มการเมืองที่มีการถือครองที่ดินจำนวนมาก เช่น คณะรัฐมนตรีคณะหนึ่งถือครองที่ดินรวมกันทั้งหมด 5,800 ไร่ มีมูลค่าสูงถึง 10,000 ล้านบาท ข้อมูลดังกล่าวอาจจะไม่สะท้อนถึงความเป็นธรรมและความเสมอภาคมากนัก แต่ข้อมูลที่แจ้งต่อ ป.ป.ช. ที่เปิดเผยต่อสาธารณะระบุว่า กลุ่มทุนและกลุ่มการเมืองมีการถือครองที่ดินในเขตจัดที่ดินของรัฐที่รัฐได้ลงทุนให้กับคนยากจนหรือผู้ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการพัฒนาของรัฐหรือพื้นที่อื่นๆ จำนวนหนึ่ง นอกจากนี้นักการเมืองบางรายได้ระบุว่าถือครองที่ดินในชนบทโดยมีหลักฐานการเสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท. 5) เท่านั้น จึงมีคำถามว่าโดยอาชีพแล้วไปหักล้างค่างงและจับจองที่ดินเหล่านั้นได้อย่างไร การตรวจสอบจากภาครัฐในกรณีเช่นนี้มีน้อยมาก ถึงแม้ว่าจะมีบ้างเป็นบางกรณีที่มีผลมาจากความขัดแย้งทางการเมือง แต่ขาดความต่อเนื่องและสาธารณะไม่เคยรับทราบความก้าวหน้าในการดำเนินการ เช่นกรณีบุกกรุกที่ดินของรัฐในหลายพื้นที่ ที่การสอบสวนเพื่อดำเนินคดียุติลงหรือเงียบหายไป จะปรากฏอยู่ในสื่อต่างๆ เท่านั้น

ความไม่เป็นธรรมที่เกิดจากกำไรเกินปกติในเทคนิคสร้างตนเองลำตะคองจะเห็นได้จากราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ดินในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ ที่ ประกาศใช้เมื่อ วันที่ 29 ธันวาคม 2551 ของกรมธนารักษ์

ในท้องที่ตำบลวังไทร อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา โชน-บล็อก 02V มีราคาประเมินดังนี้

- ที่ดินติดถนนในโครงการนิคมสร้างตนเอง ลำตะคอง ไร่ละ 160,000 บาท
- ที่ดินติดถนน ซอย ทาง ไร่ละ 120,000 บาท

ส่วนในท้องที่ตำบลหนองสาหร่าย นอกเขตเทศบาลเมืองปากช่อง อำเภอปากช่อง จังหวัดนครราชสีมา โชน 03H และ 03N มีราคาประเมินฯ ดังนี้

- ที่ดินติดถนนในโครงการนิคมสร้างตนเอง ลำตะคอง ไร่ละ 500,000 บาท
- ที่ดินติดถนน ซอย ทาง ไร่ละ 280,000 บาท
- ที่ดินติดถนนในโครงการรีสอร์ททบ้านปลายฟ้าซึ่งอยู่ในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง ไร่ละ 1,000,000 บาท
- ที่ดินติดถนนในโครงการรีสอร์ททรัพย์เศรษฐีการ์เด็นท์ ซึ่งอยู่ในเขตนิคมสร้างตนเอง ลำตะคอง ไร่ละ 800,000 บาท

เมื่อเปรียบเทียบความแตกต่างระหว่างราคาที่ดินในตำบลหนองสาหร่ายที่โครงการรีสอร์ททขายไร่ละ 1 ล้านบาทกับราคาที่ดินติดถนนในโครงการนิคมสร้างตนเอง ราคา 500,000 บาท แล้วราคาจะต่างกันไร่ละ 500,000 บาท แต่ถ้าเปรียบเทียบกับที่ดินในซอยที่มีราคา 280,000 บาทแล้ว จะต่างกันไร่ละ 720,000 บาท จึงทำให้เห็นกำไรเกินปกติ (economic rent) เกิดขึ้นอย่างชัดเจน

6.2.5 ข้อเสนอ

จากประเด็นปัญหาเชิงนโยบายดังที่กล่าวมาแล้ว จะเห็นได้ว่าการเปลี่ยนมือการครอบครองที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐทุกรูปแบบ เพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าว จึงมีข้อเสนอรวม 8 ประการดังต่อไปนี้

ก. การกำหนดนโยบายจัดที่ดินทำกินให้แก่ผู้ด้อยโอกาส จะต้องพิจารณาาร่วมไปกับยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินด้านอื่นๆด้วย ดังที่ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (2551) ได้เสนอไว้รวม 4 ยุทธศาสตร์ คือ (1) ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน (2) ด้านการใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม (3) ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาส และ (4) ด้านบริหารจัดการที่ดิน เหตุผลที่สำคัญก็คือ หากจะพิจารณาแต่เพียงด้านเดียวจะกระทบกับด้านอื่นๆ โดยเฉพาะการขาดแคลนที่ดินสำรองของรัฐที่จะนำมาจัดให้กับประชาชน เพราะพื้นที่ป่าไม้ที่มีอยู่ในปัจจุบันต่ำกว่าเป้าหมายที่กำหนดไว้ หากนำพื้นที่ป่าไม้ที่ยังเหลืออยู่มาจัดให้กับประชาชน จะเกิดปัญหาทางด้านระบบนิเวศจะมีผลกระทบต่อสภาพแวดล้อมของประเทศไทยในอนาคต

ข. นอกเหนือจากข้อเสนอที่ไม่ควรนำพื้นที่ป่าไม้มาจัดให้กับประชาชนแล้ว พื้นที่สงวนหวงห้ามอื่นๆของรัฐก็ควรเก็บรักษาไว้เช่นกัน ทางออกในการช่วยเหลือผู้ด้อยโอกาสก็คือการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นดำเนินการแทน ธนาคารที่ดินที่จัดตั้งขึ้นควรมีหน้าที่ จัดหาที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตรให้กับผู้ด้อยโอกาสได้เช่า เช่าซื้อ และซื้อ เพื่อทำการเกษตร การเช่าซื้อและซื้อจะเป็นการผ่อนส่งในระยะยาว มีดอกเบี้ยต่ำ ที่ดินเหล่านี้จะคุ้มครองไว้เพื่อการเกษตร ผู้ครอบครองที่ดินสามารถขายคืนให้กับธนาคารที่ดินได้

ค. ควรเร่งรัดการคืนสภาพนิคมสร้างตนเองและสหกรณ์นิคมที่กำหนดไว้ตามแผนแม่บท เพราะนิคมสร้างตนเองหลายแห่งได้พ้นกำหนดการคืนสภาพมาแล้ว เช่น กรณีนิคมสร้างตนเองลำตะคองซึ่งมีแผนคืนสภาพมาตั้งแต่ พ.ศ. 2546 และสมาชิกนิคมได้ขายที่ดินที่รัฐจัดให้ไปแล้วจำนวนมาก เพื่อลดงบประมาณบำรุงรักษาโครงสร้างพื้นฐานและงบประมาณของหน่วยงาน แล้วนำงบประมาณส่วนนี้ไปดำเนินการด้านอื่นหรือพื้นที่อื่น ส่วนการบำรุงรักษาควรมอบ โครงการพื้นฐานให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามารับผิดชอบต่อไป

ง. ควรจัดทำระบบข้อมูลผู้ที่เคยได้รับการจัดสรรที่ดินของรัฐจากทุกหน่วยงาน และออกระเบียบว่าหากเคยได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐไปแล้ว เมื่อขายไป จะไม่มีการจัดสรรให้อีกไม่ว่าจะบุกรุกเข้าทำกินในพื้นที่ของรัฐประเภทใดก็ตาม

จ. หน่วยงานจัดที่ดินจะต้องติดตามการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตโครงการอย่างเคร่งครัด หากไม่มีการทำประโยชน์จะต้องใช้มาตรการที่มีอยู่ตามกฎหมาย เพื่อเปลี่ยนให้ผู้ใช้ที่ดินทำกินรายอื่นเข้ามาแทน

ฉ. ควรมีการศึกษาการเก็บภาษีการซื้อขายที่ดินของรัฐที่จัดให้กับประชาชนในอัตราที่สูงกว่าปกติ ถ้าหากมีการขายออกไป

ช. ก่อนมีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน รัฐควรกำหนดแนวทางซื้อคืนที่ดินในโครงการที่จัดให้ประชาชน ถ้าหากผู้ครอบครองรายเดิมต้องการขาย แล้วนำมาแบ่งเป็นแปลงให้เล็กลงจัดให้กับผู้ด้อยโอกาสเข้าทำกิน

ข. หากมีกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้กับราษฎรแล้ว ควรมีการออกเอกสารสิทธิในรูปแบบโฉนดชุมชนเพื่อป้องกันการขายที่ดินของรัฐ

6.3 กรณีศึกษาการใช้สิทธิพลเข้าครอบครองมรดกของชาติ

ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ได้มีการใช้สิทธิพลของกลุ่มบุคคลที่มีความเข้มแข็งทางการเมืองและเศรษฐกิจเข้ายึดครองทั้งพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนพื้นที่ที่มีทิวทัศน์ที่สวยงาม เช่น เกาะ ชายทะเล และภูเขา ที่รัฐได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อเป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร และรักษาระบบนิเวศของประเทศให้อยู่ในสภาพสมดุล โดยมีการประกาศใช้กฎหมายหลายฉบับรวมทั้งมีมติคณะรัฐมนตรีจำนวนมาก เพื่อสงวนคุ้มครองพื้นที่เหล่านี้เอาไว้เพื่อเป็นทรัพย์สินสมบัติแห่งรัฐหรือมรดกของชาติเป็นการถาวร แต่ได้มีการเข้าครอบครองโดยสิทธิพลจากกลุ่มบุคคลที่มีความเข้มแข็งทั้งทางการเมืองและเศรษฐกิจเข้ายึดครองจำนวนมากสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นกับสังคมโดยรวม รายงานนี้จะครอบคลุมถึงประเด็นสำคัญ 6 ประการคือ

1. ความหมายและที่มาของผู้มีสิทธิพล
2. ตัวอย่างนโยบายที่นำไปสู่การใช้สิทธิพลในการครอบครองที่ดิน
3. กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการสงวนคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้
ภูเขา ชายทะเล และเกาะ
4. แบบแผนการครอบครองที่ดิน (ส.ค 1) : เครื่องมือในการใช้สิทธิพลในการครอบครองที่ดิน
5. กรณีตัวอย่างในการใช้สิทธิพลเข้าครอบครองมรดกของชาติ
6. สรุป และข้อเสนอแนะ

6.3.1 ความหมายและที่มาของผู้มีสิทธิพล

ก่อนที่จะได้กล่าวถึงเหตุการณ์ที่เกิดขึ้นในกรณีต่างๆ นั้น ได้ทบทวนความหมายและที่มาของผู้มีสิทธิพลในการครอบครองมรดกของชาติดังต่อไปนี้

ป.ป.ป (2538) ได้รายงานผลการวิจัยเรื่องปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่เกี่ยวข้องกับปัญหาด้านสิทธิพลและอำนาจแฝงไว้ดังนี้

“(1) ความหมายของผู้มีสิทธิพลและอำนาจแฝง หมายถึงบุคคลแต่ละกลุ่มบุคคล 4 กลุ่ม ที่ใช้อำนาจโดยไม่เป็นธรรมชี้นำหรือทำให้เกิดผลประโยชน์แก่ตนเองและผู้อื่น ได้แก่

(1.1) เจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1.1.1) เจ้าหน้าที่ของท้องถิ่น คือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน

(1.1.2) ข้าราชการจากส่วนกลางที่ไปปฏิบัติหน้าที่ในส่วนภูมิภาค คือ เจ้าหน้าที่ผู้มีอำนาจหน้าที่ในการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน

(1.1.3) ข้าราชการส่วนภูมิภาค

(1.2) นักการเมือง

(1.2.1) นักการเมืองท้องถิ่น คือ สมาชิกสภาจังหวัด และหัวหน้า

(1.2.2) นักการเมืองระดับชาติ คือ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร

(1.3) กลุ่มผลประโยชน์

(1.3.1) กลุ่มมวลชนที่บุกรุกที่ดินของรัฐ

(1.3.2) องค์กรเอกชนที่สนับสนุนให้มีการบุกรุกป่า

(1.4) **นักธุรกิจ** อาศัยผู้ที่มีอำนาจช่วยผลักดันให้มีการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน โดย
คลาดเคลื่อนหรือโดยมิชอบด้วยกฎหมาย

(2) การเข้ามามีอิทธิพลใช้อำนาจแฝงในการออกเอกสารสิทธิ

(2.1) เข้ามามีบทบาทเป็นผู้นำกลุ่มชุมชนในการร้องเรียนหรือต่อรองเพื่อให้ได้ผลประโยชน์

(2.2) ใช้อำนาจมืดในการข่มขู่เจ้าหน้าที่ ให้ใช้อำนาจ/กฎหมายเพื่อผลประโยชน์ของตน

(2.3) เป็นเครื่องมือของนักการเมืองและอำนาจนักการเมืองมาต่อรอง เจริญ

(3) การเข้ามามีอิทธิพลโดยอาศัยช่องว่างของกฎหมาย

(3.1) อาศัยช่องว่างของกฎหมาย เช่น มีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ และใช้ดุลพินิจวินิจฉัยใน
การตีความเพื่อประโยชน์แก่ตนและพรรคพวก

(3.2) อาศัยการปล่อยปละละเลยของเจ้าหน้าที่ เข้าไปครอบครองที่ดินของรัฐ ทีละคนสองคน
แล้ว เพิ่มจำนวนเป็นกลุ่มชนมากพอที่จะมีอำนาจต่อรอง และอาศัยอำนาจทางการเมือง เพื่อทำให้สิ่งที่ผิด ให้
กลายเป็นสิ่งที่ถูก

(4) **ปัญหาด้านผู้มีอิทธิพลและอำนาจแฝงมีความสัมพันธ์กับการทุจริตและประพฤตินิชอบของ
เจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์**

(4.1) อิทธิพลของผู้บุกรุกและผู้ขอเอกสารสิทธิในที่ดินมีความสัมพันธ์กับการทุจริต
ประพฤตินิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและการออกหนังสือรับรองการทำ
ประโยชน์ โดยที่ตำแหน่งหน้าที่การงาน ความมีชื่อเสียงและทรัพย์สินของผู้บุกรุกที่ดินของรัฐไม่มีความสัมพันธ์กับการ
ทุจริตและประพฤตินิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและการออกหนังสือรับรองการทำ
ประโยชน์โดยตรง เพราะผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐนั้นจะมีทุกอาชีพทุกระดับชั้น ไม่ว่าจะมีความรู้หรือไม่มี หรือมี
ตำแหน่งสูงเพียงใด หรือประกอบอาชีพใดๆ ก็ตาม ต่างก็สามารถมีพฤติกรรมบุกรุกที่ดินของรัฐได้ทั้งสิ้น
นอกจากนี้ผู้มีอิทธิพลและอำนาจแฝงส่วนใหญ่จะไม่ใช่ผู้ดำเนินการบุกรุกด้วยตนเอง แต่เป็นเพียงผู้สนับสนุน
เป็นนายทุน หรือเป็นผู้อยู่เบื้องหลังเท่านั้น แต่ตำแหน่งหน้าที่การงาน ความมีชื่อเสียงและทรัพย์สินของผู้
ออกเอกสารสิทธิในที่ดินหรือผู้มีชื่อในเอกสารสิทธิในที่ดินต่อมานั้นมีความสัมพันธ์กับการทุจริตและประพฤตินิ
ชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ทั้งนี้เพราะ

เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติได้มีความเกรงกลัวในอิทธิพล อำนาจหน้าที่การงาน อำนาจนอกกฎหมาย และความปลอดภัยของตน ทั้งร่างกายชีวิตตำแหน่งหน้าที่การงาน แต่ก็ยังมีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคน ได้ตกอยู่ภายใต้อำิสสินจ้างและผลประโยชน์มิชอบด้วยกฎหมาย และบางคนได้กระทำไปเพราะความเกรงใจ

(4.2) ความเกรงใจและความเกรงกลัวผู้บังคับบัญชาที่มีความสัมพันธ์กับการทุจริตและประพฤติมิชอบของเจ้าหน้าที่ของรัฐเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและการออกหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เนื่องจากผู้บังคับบัญชาเป็นผู้บริหารงานทั้งหมด รวมทั้งการอำนวยความสะดวกและการบริหารงานบุคคลด้วย ดังนั้นเมื่อผู้บังคับบัญชาสั่งการ ขอความร่วมมือในสิ่งใดมาเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติก็ต้องดำเนินการให้ ไม่ว่าจะการนั้นจะชอบด้วยหลักความเป็นธรรม หลักกฎหมายหรือไม่ก็ตาม หากไม่ดำเนินการหรือดำเนินการให้ไม่สำเร็จเป็นที่พอใจของผู้บังคับบัญชาแล้ว อนาคตในชีวิตราชการก็อาจจะสิ้นไปไม่มีความเจริญในหน้าที่การงาน หรือถูกกลั่นแกล้งโยกย้ายไม่เป็นธรรม เพราะอำนาจหน้าที่ในการแต่งตั้ง โยกย้ายการพิจารณาความดีความชอบนั้นเป็นอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาทั้งสิ้น ด้วยอำนาจหน้าที่ของผู้บังคับบัญชาดังกล่าว เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติส่วนใหญ่จึงได้เกิดความเกรงกลัว และเกรงใจ ซึ่งเป็นเหตุให้เจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนจำจะต้องทำการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์โดยทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ เพื่อรักษาตัวรอดเฉพาะหน้า โดยไม่คำนึงถึงปัญหาของการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการที่จะติดตามมาในภายหลัง”

ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา (2544) ได้รายงานความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์ที่ก่อให้เกิดอิทธิพลในการยึดครองมรดกของชาติในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียวไว้ดังนี้

“ชาวบ้านส่วนใหญ่มีความสัมพันธ์เชิงอุปถัมภ์กับเจ้าแก้ว หรือนายทุนผู้ออกเงินให้กู้ หรือให้ปัจจัยการผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์พืช อาหารและยา เป็นที่พึ่งของชาวบ้านยามเจ็บป่วย กลุ่มนายทุนหรือเจ้าแก้วส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่บ้านศาลเจ้าพ่อ ซึ่งเป็นชุมชนที่ตั้งของเทศบาล เป็นแหล่งธุรกิจการค้า เป็นศูนย์กลางการกระจายสินค้าไปสู่หมู่บ้านในพื้นที่อำเภอวังน้ำเขียว เป็นศูนย์รวมของแหล่งทุนของเกษตรกรชาวไร่ในพื้นที่ มีความสัมพันธ์กันในเชิงธุรกิจ และเป็นลักษณะเครือข่ายอุปถัมภ์ ซึ่งเป็นมานานมากกว่าสามทศวรรษแล้ว ตั้งแต่กลุ่มเจ้าแก้วเริ่มเข้ามาในช่วงปี 2510 ซึ่งถือเป็นระยะเวลาที่ยาวนานที่ทำให้ชาวบ้านพึ่งพานายทุนมาโดยตลอด เพราะที่เกษตรกรมองเป็นหลักคือเงิน และกลุ่มเจ้าแก้วสามารถตอบสนองความต้องการของชาวไร่ได้ทั้งในเรื่องของปัจจัยการผลิต เช่น เมล็ดพันธุ์ เงินทุน ปุ๋ยเคมี ยาฆ่าแมลง ยาคุมหญ้า บริการรถไถไร่ รถหยอด เครื่องฉีดยาคุมหญ้า นอกจากสิ่งเหล่านี้ยังให้ความช่วยเหลือในเรื่องปัจจัยในการดำรงชีพของเกษตรกรด้วย เช่น ข้าวสาร อาหารแห้ง ของใช้ในครัวเรือน ตลอดจนการเจ็บไข้ได้ป่วยของลูกหลาน หรือคนในครอบครัว โดยเฉพาะกับกลุ่มชาวไร่ข้าวโพด ส่วนใหญ่จะอยู่ภายใต้การอุปถัมภ์ของเจ้าแก้ว ทั้งในเรื่องปัจจัยการผลิต เรื่องของราคา เรื่องของการตลาด เช่น นาย ก. เป็นลูกไร่ เจ้าแก้ว ข. เมื่อนาย ก. ไปเอาทุนจากเจ้าแก้ว ข. มาแล้วทำไร่ข้าวโพดได้เท่าไรก็ทำตาม จะต้องขายผลผลิตทั้งหมดให้กับเจ้าแก้ว ข. เท่านั้น ถ้าไปขายให้เจ้าแก้วคนอื่นแล้วนำเงินมาใช้หนี้ให้กับเจ้าแก้ว ข. ก็ได้ แต่ครั้งต่อไปจะไปเอาปัจจัยทางการผลิต หรือพึ่งพาเรื่องอื่นๆ จากเจ้าแก้ว ข. อีกไม่ได้ รวมถึงเจ้าแก้วคนอื่นๆ ด้วย เพราะเจ้าแก้วคนอื่นก็ไม่ไว้วางใจเช่นกัน

ดังนั้นทำให้ชาวไร่ในพื้นที่ต้องมีความซื่อสัตย์ ให้เป็นที่ไว้วางใจของเจ้าแก้วจึงจะได้รับการยอมรับและให้เป็นลูกไร่ได้

อำนาจที่มาจากอุปถัมภ์ คือ เจ้าแก้ว ที่ตามเข้ามาหรืออยู่ใน บริเวณอำเภอข้างเคียงเช่น อำเภอปัทมราชย์ อำเภอปากช่อง ที่ส่งเงินเข้ามา จะมีคนกลางเข้ามา มีทั้งที่เป็นนายหน้าในหมู่บ้าน หรือผู้นำในหมู่บ้านเอง กลุ่มนี้จะให้เงินลงทุนกับพวกชาวไร่ และท้ายที่สุดเมื่อมีปัญหาเรื่องหนี้สินที่ชาวบ้านไม่สามารถชำระหนี้ได้ ชาวบ้านก็ต้องขายที่ดินเพื่อชำระหนี้ หรือ ไม่ก็ถูกเจ้าแก้วยึดที่ดิน

อย่างไรก็ตามกลุ่มเจ้าแก้วก็ไม่ได้รวยกันทุกคน บางรายต้องล้มละลายและเลิกอาชีพเจ้าแก้วไป แต่บางส่วนมีวิธีจัดการดี มีเส้นสายดี มีเครือข่ายความสัมพันธ์ดี ก็ยังเป็นเจ้าแก้วอยู่ทุกวันนี้ แล้วก็สร้างฐานอำนาจทางการเมืองด้วย ทั้งการเมืองในระดับท้องถิ่น จนกระทั่งถึงการเมืองในระดับชาติ

ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์เป็น ส.ป.ก. 4-01 มีข้อจำกัดที่สามารถเอาไปเป็นหลักฐานในการกู้เงินในระบบได้ เพราะฉะนั้นเวลาจะลงทุนในการผลิต ไร่ จำเป็นต้องไปหาเจ้าแก้วเพราะเจ้าแก้วมีเงินและเจ้าแก้วเองก็ต้องเอาหลักฐาน/โฉนดที่มีอยู่ ไปเอาเงินมาจากธนาคารมาเพื่อจะปล่อยเงินกู้ให้กับชาวไร่ ดังนั้นดอกเบี้ยก็จะแพงๆ ที่กู้มาจากธนาคารก็มีดอกเบี้ยระดับหนึ่งแล้วพอไปถึงเจ้าแก้ว เจ้าแก้วก็ปล่อยเงินให้ชาวบ้านคิดดอกเบี้ยร้อยละ 5-10 ต่อเดือน ในยุคแรกๆ ปัจจุบันอยู่ระหว่างร้อยละ 3-5 ต่อเดือน ผู้ที่ต้องรับภาระหนักคือ เกษตรกรที่ต้องทำไร่ และขายผลผลิตให้เจ้าแก้ว ซึ่งเป็นปัจจัยหนึ่งว่าทำไมกระบวนการเป็นหนี้สินและการสูญเสียที่ดินของชาวบ้านมีมาอย่างต่อเนื่อง แต่ในขณะที่กระบวนการสะสมทุน และบารมีของคนที่มีโอกาสกว่า เช่น เจ้าแก้วจึงมีมากและยิ่งมากขึ้น”

สุรินทร์ พิภูทอง (2544) ได้กล่าวถึงการบุกรุกที่ดินในการปกครองดูแลใช้ประโยชน์ของกระทรวงกลาโหมและเหล่าทัพไว้ว่า สามารถแบ่งกลุ่มผู้บุกรุกได้ 3 กลุ่มคือ

“(1) กลุ่มที่มีที่อยู่อาศัยก่อนประกาศหวงห้าม คนกลุ่มนี้ในวันที่ประกาศนั้นเขาอยู่ในที่ดินของเขาอยู่แล้ว ถือว่าเป็นผู้มีกรรมสิทธิ์โดยชอบ เพราะการสงวนหวงห้ามเป็นการสงวนหวงห้ามที่รกร้างว่างเปล่า ฉะนั้นที่ดินที่มีผู้ครอบครองใช้ประโยชน์อยู่ก่อนไม่ใช่ที่รกร้างว่างเปล่าจึงมิใช่ที่สงวนหวงห้ามแต่อย่างใด แต่คนเหล่านี้ก็ขยายพื้นที่ออกมาในพื้นที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งได้กลายเป็นที่สงวนหวงห้ามไปแล้ว ทั้งนี้เนื่องจากมีลูกหลานแยกครอบครัวต้องการที่ดินทำกินเพิ่มก็บุกรุกที่สงวนหวงห้าม

(2) กลุ่มที่เข้ามาอยู่ภายหลังประกาศหวงห้าม คนกลุ่มนี้ถือว่าไม่มีสิทธิ์ในที่ดิน แต่ต้องการที่อยู่อาศัยทำกินเข้ามาบุกรุกหักร้างทางพง ก่อสร้างบ้านเรือน เรือกสวน ไร่นา

(3) กลุ่มผู้ลงทุน (นายทุน) และเกษตรกรรายใหญ่ คนกลุ่มนี้ส่วนใหญ่จะมีได้เข้าไปอยู่ในพื้นที่ และไม่ได้เป็นผู้ทำการเกษตรด้วยตนเอง หากเป็นแต่ผู้ที่มีเงินมาก เข้าครอบครองโดยวิธีเข้าจับจองโดยตรงบ้าง กว้านซื้อที่ดินมือเปล่าบ้าง ที่ดินที่มีการแจ้งครอบครอง (ส.ค.1) ที่ดิน น.ส.3 บ้าง ส่วนมากกว้านซื้อที่ดินมือเปล่า ซึ่งมีหลักฐานเพียงใบเสร็จรับเงินภาษีบำรุงท้องที่ (ภบท.) เมื่อรวมแปลงใหญ่แล้ว ก็ดำเนินการออก น.ส.3 บางรายก็เป็นคนที่อยู่พื้นที่จับจองที่ดินด้วยตนเองในฐานะที่เป็นกำนัน ผู้ใหญ่บ้านบ้าง เป็นผู้มีอิทธิพลบ้าง

นอกจากนี้ยังมี กลุ่มผู้สนับสนุน การบุกรุกที่ดินจะดำเนินการไม่ได้เป็นอันขาดถ้าไม่มีผู้สนับสนุน ซึ่งสามารถแบ่งได้ 4 กลุ่มคือ

(1) ข้าราชการกองทัพบกเอง ซึ่งเป็นกลุ่มที่ทำให้เกิดการบุกรุกมากที่สุด ถ้ากลุ่มนี้ในอดีตเห็นความสำคัญของที่ดินของกองทัพบก และดำเนินการตามระเบียบคำสั่งของกองทัพบกอย่างเคร่งครัด เต็มความสามารถแล้ว เชื่อได้ว่าไม่มีการบุกรุกเป็นอันขาด กลุ่มนี้ยังอาจเป็นผู้ชักชวนหรืออนุญาตให้ราษฎรเข้ามาอยู่อาศัยทำกินจนเป็นชุมชน หมู่บ้าน ตำบล และไม่สามารถที่จะจัดการใดๆได้ บางรายยังอาจทำหน้าที่เป็นนายหน้าซื้อขายที่ดินเสียเอง

(2) กลุ่มนายทุน และผู้ลงทุน เป็นกลุ่มที่ทำการกว้านซื้อที่ดิน ทั้งที่ดินมือเปล่าและมีเอกสารสิทธิ์ เพื่อรวมเป็นแปลงใหญ่แล้วใช้สิทธิพลออกเอกสารสิทธิ์ บางราย ก็ทำการบุกรุกโดยตรง โดยให้ราษฎรผู้ยากจนในฐานะลูกไร่ดำเนินการ

(3) กลุ่มกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่นและระดับชาติ กลุ่มนี้จะเป็นผู้ทราบดีว่าตรงไหนที่ยังไม่มีเจ้าของ ตรงไหนที่ดินใครจับจอง เป็นกลุ่มที่มีนายหน้าค้า-ขายที่ดิน เป็นผู้รวบรวมที่ดินที่ชาวบ้านถือครองมือเปล่า มาออกใบเสียภาษีบำรุงท้องที่แล้วรวมเป็นแปลงใหญ่ขายให้กับกลุ่มที่ 2 หรือเอาไว้เอง จับจองเอง บางรายมีที่ดินเป็นพันๆไร่ บางรายจะมีลูกไร่เป็นร้อยครอบครัว

(4) เจ้าหน้าที่ฝ่ายบ้านเมืองจะเกี่ยวข้องในการออกเอกสารสิทธิ์ และทำนิติกรรม-โอน-ซื้อ-ขายที่ดิน กลุ่มนี้จะเป็นผู้ได้ประโยชน์จากการออกเอกสารสิทธิ์ โดยเฉพาะจากผู้ที่ครอบครองที่ดินแปลงใหญ่ หรือของคนในกลุ่มที่ 1 และ 2 ซึ่งปรากฏชัดเจนว่า ที่ดินแปลงใหญ่แม้จะอยู่กลางป่าเขาก็สามารถออกเอกสารสิทธิ์ได้ง่ายและรวดเร็ว ส่วนชาวบ้านที่อยู่ใกล้เมืองที่มีที่ดินเพียงเล็กน้อย ยากจน แม้จะเป็นผู้มีสิทธิ์โดยชอบก็ยากที่จะออกเอกสารสิทธิ์ได้”

อานันท์ กาญจนพันธ์ และ มิ่งสรรพ ขาวสะอาด (2538) ได้สันนิษฐานถึงสาเหตุที่มีผู้ซื้อที่ดินในป่าหรือที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ไว้ 3 ประการ คือ

- (1) ผู้ซื้อไม่รู้ว่าที่ดินที่ไม่มีกรรมสิทธิ์นั้น จะมีโอกาสเปลี่ยนเป็นที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ถูกต้องตามกฎหมาย
- (2) ผู้ซื้อผู้มีอิทธิพลหรือเล่ห์กลในการเปลี่ยนที่ดินดังกล่าวให้มีกรรมสิทธิ์ให้ชอบด้วยกฎหมาย
- (3) ผู้ซื้อไม่คาดหวังที่จะได้กรรมสิทธิ์ แต่ต้องการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตราบใดที่การใช้พื้นที่ป่าไม่มีการปราบปรามอย่างเข้มงวด ผู้ซื้อก็จะยินดีจ่ายราคาที่ดินซึ่งให้ผลประโยชน์คุ้มกับการใช้

ผู้ซื้อ 2 พวกแรกมักเป็นผู้มีเครือข่ายข้อมูล เช่น เป็นข้าราชการและผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่น หรือผู้มีอิทธิพล ผู้ซื้อประเภทสุดท้ายเป็นประชาชนทั่วไป

Pongsapich et al. (1993) ได้รายงานไว้ว่าอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวได้ทำให้ราคาที่ดินในจังหวัดกาญจนบุรีสูงขึ้น โดยเฉพาะริมแม่น้ำแควใหญ่และแควน้อย มีการเปลี่ยนมือจากราษฎร ไปสู่กลุ่มทุนผู้ที่เป็น

นายหน้าขายที่ดินคือ ผู้ใหญ่บ้าน กำนันและข้าราชการ รวมทั้งมีการออกเอกสารสิทธิ์ปลอม เมื่อมีการสอบสวนหาผู้กระทำผิดได้มีการเผาทำลายเอกสารโฉนด โพรโยค จังหวัดกาญจนบุรี เพื่อทำลายเอกสารในปี 2530 อีกกรณีหนึ่งที่ Pongsapich et al. (1993) ได้วิเคราะห์ไว้ก็คือบทบาทของผู้มีเชื้อสายจีนต่อวงอิทธิพลทางการเมืองในระดับเมืองใหญ่ของจังหวัดต่างๆ ซึ่งผู้มีเชื้อสายจีนที่มีอาชีพเป็นผู้รับเหมา จะปรับเปลี่ยนอาชีพเข้าสู่การเมืองท้องถิ่น และบางคนก็กลายเป็นนักการเมืองระดับชาติ บางรายตั้งตัวเป็น เจ้าพ่อ หรือผู้มีอิทธิพล ซึ่งมีอำนาจทั้งการเงินและการเมือง

Rabhibhadana (1993) ได้รายงานไว้ว่า ผู้ใหญ่บ้านและกำนันมีบทบาทในการเป็นคนกลางในการซื้อขายที่ดิน ในชนบทเพื่อหาผลประโยชน์ใส่ตนให้กลุ่มทุนนำไปสร้างรีสอร์ท สนามกอล์ฟ โรงงานหรือเพื่อเก็งกำไร มากกว่าสร้างผลประโยชน์ให้กับราษฎร ซึ่งตรงกับกรณีของการซื้อ-ขาย ที่ดินจากสมาชิกนิคมสร้างตนเองลำตะคอง โดยกำนันเพื่อสร้างสนามกอล์ฟ (ไทยรัฐ 1 กรกฎาคม 2534)

นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536) รายงานไว้ว่า ในภาคเหนือตอนล่าง นับจาก พ.ศ. 2531 เป็นต้นมา มีการสูญเสียที่ดินทั้งที่เอกชนรายเล็กซื้อขายและที่ดินในป่าสงวนไปสู่มีนายทุนขนาดใหญ่ซึ่งไม่กลัวเกรงกฎหมาย และทำให้มีการบุกเบิกจับจองที่ป่าสงวนเพิ่มขึ้นอีกมาก

สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี (2551) ได้รายงานถึงสาเหตุการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ในจังหวัดสุราษฎร์ธานีไว้ดังนี้

จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีเนื้อที่ทั้งหมด 8,174,758.61 ไร่ มีเนื้อที่ป่าซึ่งกำหนดเป็นป่าสงวนแห่งชาติจำนวน 26 ป่า เนื้อที่ 3,643,588.00 ไร่ ปี 2549 มีเนื้อที่ป่าคงเหลือ จำนวน 2,301,174.06 ไร่ คิดเป็น 28.15 เปอร์เซ็นต์ ของเนื้อที่จังหวัดลดลงไปจำนวน 1,342,414 ไร่ และสถิติคดีการบุกรุกทำลายป่า ปี 2549 ถึง ปี 2550 ตรวจพบการกระทำผิดรวม 448 คดี

สาเหตุที่ทำให้พื้นที่ป่าของจังหวัดลดลงเป็นอย่างมากเป็นดังนี้

1. เกิดจากการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม
2. บัณฑิตด้านการเพิ่มประชากรทำให้ประชากรมีความต้องการที่ดินเพื่อทำกิน และอยู่อาศัยเพิ่มขึ้น
3. บัณฑิตด้านเศรษฐกิจมีการขยายตัวทางด้านเศรษฐกิจเพิ่มมากขึ้นทำให้ประชาชนบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อขยายที่ดินทำกิน
4. **บัณฑิตด้านการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าของนายทุนหรือผู้มีอิทธิพล**
5. ราคาที่ดินมีราคาสูง เป็นเหตุจูงใจให้มีราษฎรบุกรุกพื้นที่ป่าไม้เพื่อขายให้กับนายทุน
6. **เจ้าหน้าที่ป่าไม้หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐหน่วยงานอื่นๆ มีส่วนในการกระทำผิด บุกรุก ยึดถือครอบครองพื้นที่ป่าเสียเอง**
7. กฎหมายที่บังคับใช้ในปัจจุบันมีโทษน้อย ทำให้ผู้กระทำผิดไม่เกรงกลัว
8. เจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานมีไม่เพียงพอ งบประมาณมีจำกัดขาดยานพาหนะ และยังขาดการมีส่วนร่วมระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบพื้นที่กับหน่วยงานอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

นอกจากนี้ยังมีความเห็นเกี่ยวกับผู้มีอิทธิพลในการครอบครองมรดกของชาติที่ปรากฏในสื่อสิ่งพิมพ์ ดังนี้

ชวลิต กิติญาณทรัพย์ (2551) ได้อ้างถึงคำอภิปรายของ ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยในสมัยนั้น ในโอกาสที่รัฐบาลมอบนโยบายเรื่องการบูรณาการเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการทำลายทรัพยากรป่าไม้ ที่ทำเนียบรัฐบาลเมื่อวันที่ 14 พฤษภาคม 2551 ไว้ว่า

“ถ้าข้าราชการไม่ร่วมมือด้วยจะไม่มีการบุกรุกทำลายป่า”

“กาญจนบุรี เพชรบูรณ์ นครราชสีมา กาฬสินธุ์ เป็นจังหวัดที่มีการบุกรุกมากที่สุด ถ้าผู้ว่าฯ กับตำรวจบูรณาการอำนาจกันได้ทุกอย่างก็จบ” หรือ **“ผู้ว่าฯ ต้องเปลี่ยนแนวคิดแทนที่จะดูแลมีเอกสารสิทธิหรือไม่ต้องไปดูถึงที่มาของเอกสารสิทธิถูกต้องหรือไม่”**

“ถ้าชาวบ้านบุกรุกป่าต้องใช้รัฐศาสตร์แก้ไข แต่นายทุนอิทธิพลบุกรุกต้องใช้นิติศาสตร์อย่างเดียว”

“ผมจะเตรียมเก้าอี้ผู้ตรวจราชการไว้ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดที่มีการบุกรุกป่าเพิ่มเติม”

ในเรื่องผู้รับผิดชอบต่อการบุกรุกทำลายป่าไม้นั้น ได้มีผู้ใช้นามว่า “ประชาชนธรรมดา” ส่งจดหมายถึงคอลัมน์ ชุมทางปัญหา ของคาน คอดิน ในหนังสือพิมพ์ข่าวสด ฉบับวันที่ 28 มกราคม 2553 มีคำถามว่า “การบุกรุกป่าของราษฎรนั้น เจ้าหน้าที่ป่าไม้ไม่รู้ไม่ทราบกระนั้นหรือ กรมป่าไม้ทำอะไรอยู่ เจ้าหน้าที่ที่ดินของชาติทำอะไรอยู่ หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องทั้งหลาย ตั้งแต่ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน อบต. จนถึงรัฐบาล ที่ผ่านมามีทำอะไรอยู่ แทนที่จะห้ามปราม ขับไล่ จับกุมตั้งแต่เริ่มต้น กลับปล่อยให้ขยายวงกว้างออกไปเรื่อยๆ ไม่เพียงแต่เท่านั้น ยังเก็บภาษีบำรุงท้องที่เขาก็ก เป็นการแสดงว่าราษฎรเหล่านั้นเข้าอยู่อาศัยอย่างถูกต้องแล้ว จึงเก็บภาษีบำรุงท้องที่ที่แถมยังสร้างถนน ปักและพาดสายไฟฟ้าให้ใช้อย่างสมบูรณ์ ไม่ใช่แค่ปีเดียวหรือสองปี แต่ปล่อยมาเป็นเวลา สิบๆปี จนขยายวงกว้างเกือบเป็นเมืองขึ้นมา ดังเช่น วังน้ำเขียว เขาทรายเถียง เป็นต้น ปล่อยให้มีการซื้อขาย เปลี่ยนมือผู้ถือกรรมสิทธิ์ได้หลายต่อหลายทอด ทั้งคนจน คนมีเงินและนักการเมือง

อยู่มาวันดีคืนดี นักการเมืองสองค่ายไม่ถูกกัน ก็นำเรื่องบุกรุกป่าสงวนมาโจมตีกัน แล้วจะยึดที่ดินคืน ถามว่ามันยุติธรรมแล้วหรือ

หลายท่านหรือส่วนใหญ่ก็ต้องตอบว่ายุติธรรมแล้วเพราะเป็นที่ดินของรัฐ เป็นที่ดินของชาติ เมื่อเป็นเช่นนี้ราษฎรที่ครอบครองที่ดินโดยซื้อต่อกันมาหลายทอด ในราคาสูง เป็นแสน เป็นล้าน ถามว่าใครรับผิดชอบในสิ่งปลูกสร้างเหล่านั้น” ซึ่งคาน คอดิน ได้ตอบว่า

“ตอบคุณประชาชน

เอาเข้าจริงๆ คนที่บุกรุกป่ารายใหญ่ๆ ไม่ใช่ชาวบ้านที่เดือดร้อนที่ทำกิน แต่เป็นนักการเมืองใหญ่ๆ ข้าราชการใหญ่ๆ นายทุนตัวใหญ่ๆ ทั้งนั้นครับ ด้วยวิธีการหลบหลีกกฎหมายสารพัด เพราะกฎหมายที่ดิน

กฎหมายป่าไม้บ้านเรา เต็มไปด้วยความสลับซับซ้อน เลยกลายเป็นช่องทางให้บรรดานักทำลายป่า เข้ามายึดครองธรรมชาติเป็นของส่วนตัวเป็นทิวแถว

เจ้าหน้าที่ป่าไม้ตัวเล็กๆ ก็เลยขยับไม่ออก นั่งดูป่าสงวนกลายเป็นเมืองไปต่อหน้าต่อตา ดีไม่ดีเจ้านายยังสั่งให้หาป่าผืนงามๆ ไปให้เจ้านายใหญ่และพรรคพวกด้วย”

ต่อมาเมื่อวันที่ 29 มีนาคม 2553 ได้มีราษฎรจากจังหวัดปราจีนบุรีร้องขอความช่วยเหลือต่อคอลัมน์สารพันปัญหาของ อ้อด เทอร์โบ ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐว่า มีการออก น.ส. 3 ปดอม ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่และทับลานให้กับกลุ่มทุน แต่ราษฎรที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติถูกขับไล่ออกจากที่ดินที่เคยทำกินซึ่ง อ้อด เทอร์โบ ได้ตอบว่า “ผมเองคงช่วยอะไรไม่ได้หรอกครับ เพราะคนบุกรุกป่าอุทยานแห่งชาติที่ผ่านมานั้นล้วนเป็นระดับซูเปอร์บิกที่ข้าราชการที่มีหน้าที่รับผิดชอบได้ยื่นแล้วต้องหวัหุด อยู่เฉยๆตลอดภัยต่อหน้าที่ราชการชีวิตจะเป็นสุข หรือไม่ก็เล่นตามน้ำกินสองต่อไปเลย นี่เป็นการแสดงให้เห็นว่าประเทศไทยมี 2 มาตรฐาน โดยแท้จริง”

จะเห็นได้ว่ามีการใช้อิทธิพลของกลุ่มบุคคลต่างๆ ที่เข้ามาครอบครองทรัพยากรธรรมชาติ ที่สมควรสงวนหวงห้ามไว้เป็นมรดกของชาติ ปรากฏให้เห็นอย่างชัดเจนทั้งในการสอบสวนขององค์กรอิสระ เช่น คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.) ป.ป.ช. คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) สื่อมวลชน ทั้งการแพร่ภาพทางโทรทัศน์ สื่อสิ่งพิมพ์ ตลอดจนรายงานการศึกษาของสถาบันต่างๆ

ตารางที่ 6.2 สรุปผู้มีอิทธิพลที่เข้ามาครอบครองมรดกของชาติจากข้อมูลแหล่งต่างๆ

ที่มาของข้อมูล	ผู้มีอิทธิพล
1. สำนักงาน ป.ป.ป. (2538)	เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมือง กลุ่มผลประโยชน์ และนักธุรกิจ
2. ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา (2544)	เจ้าแก นายทุน นักการเมืองระดับท้องถิ่น และระดับชาติ
3. สุรินทร์ พิกุลทอง (2544)	นายทุน ข้าราชการ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น
4. อานันท์ กาญจนพันธ์ และ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด (2538)	ข้าราชการ ผู้นำทางการเมืองในท้องถิ่น ผู้มีอิทธิพล
5. สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี (2551)	นายทุน ผู้มีอิทธิพล ข้าราชการ
6. Pongsapich et al. (1993)	นายทุน ผู้ใหญ่บ้าน กำนัน
7. Rabhibhadana (1993)	ผู้ใหญบ้าน กำนัน นายทุน
8. นิธิ เอียวศรีวงศ์ (2536)	นายทุนขนาดใหญ่
9. ชาลิต กิติญาณทรัพย์ (2551) (อ้างถึงคำอภิปรายของ ร.ต.อ. เฉลิม อยู่บำรุง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย)	ข้าราชการ นายทุนอิทธิพล
10. คาน คอดิน (ข่าวสด วันที่ 28 มกราคม 2533)	นักการเมือง ข้าราชการ และนายทุน
11. อ้อด เทอร์โบ (ไทยรัฐ วันที่ 29 มีนาคม 2553)	ผู้มีอิทธิพลที่ข้าราชการระดับสูงเกรงกลัว

ที่มา : ผู้วิจัย

6.3.2 ตัวอย่างนโยบายที่นำไปสู่การใช้สิทธิพลในการครอบครองที่ดิน

ก. โครงการ Sea Food Bank

โครงการประชานิยมในปี 2547 โครงการหนึ่งคือ Sea Food Bank ที่ต้องการเพิ่มผลผลิตในทะเล โดยมีหลักเกณฑ์คือ ประเทศไทยมีพื้นที่น้ำจืดเป็นพื้นที่ทะเล 420,280 ตร.กม. (262.68 ล้านไร่) ปัจจุบันมีพื้นที่เพาะเลี้ยงสัตว์ทะเล จำพวกหอยชนิดต่างๆ (หอยแมลงภู่ หอยนางรม หอยแครง ปลาน้ำกร่อย ได้แก่ ปลากระพง ปลากระรัง จำนวน 130,106 ไร่ ซึ่งยังมีพื้นที่ที่มีศักยภาพในการเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำชายฝั่งอยู่อีกประมาณ 154,386 ไร่ ส่วนวัตถุประสงค์เพื่อจัดทำที่ทำกินให้แก่ประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน และสร้างฐานการผลิตอาหารทะเลทดแทนการจับจากธรรมชาติ โดยมีวิธีดำเนินการที่สำคัญ คือ

(1) จัดทำเอกสารสิทธิ์ โดยการสำรวจ รั้ววัดพื้นที่อนุญาตเดิม พื้นที่การเพาะเลี้ยง ปัจจุบัน และพื้นที่ที่มีศักยภาพการผลิตสัตว์น้ำ จำนวน 284,492 ไร่ และจัดทำแผนที่ Digital Mapping

(2) กรมประมงร่วมกับ องค์การสะพานปลาจัดตั้งบริษัทเพื่อจัดทำระบบ Contract Farming และระบบ Clearing House

(3) ผู้เข้าร่วมโครงการที่ร่วมทำสัญญากับบริษัทร่วมทุน จัดทำโครงการขอสนับสนุนเงินลงทุน เสนอบริษัทพิจารณาให้ความเห็นชอบ ก่อนเสนอขอรับการสนับสนุนจากสถาบันการเงิน กรมประมง กำหนดเกณฑ์การประเมินมาตรฐานกลาง สถาบันการเงินจัดสรรเงินทุน/การชำระหนี้ผ่านบริษัทร่วมทุน

ประเด็นที่ต้องพิจารณาคือที่ดินชายทะเลเป็นที่สาธารณะ ถ้าหากมีการออกเอกสารสิทธิ์ที่ถูกต้องตามกฎหมายแล้วคำถามว่าที่ดินส่วนใหญ่จะอยู่ในการครอบครองของคนกลุ่มใดบ้าง ในปัจจุบันพื้นที่ชายทะเลบริเวณเกาะต่างๆ ครอบครองโดยบริษัทร่วมทุนกับต่างชาติ หรือนายทุนไทยเกือบหมดสิ้น ประชาชนทั่วไปแทบจะไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ เช่น เกาะช้าง ที่ชายหาดถูกปิดกั้นทางลงทะเลโดยรีสอร์ทหรือโรงแรมต่างๆ Samabuddhi (2006) ได้รายงานไว้ว่าโครงการนี้จะเป็นปัญหาต่อชาวประมงรายเล็ก

ข. การอนุมัติให้เอกชนเช่าพื้นที่อุทยานแห่งชาติ

ในปี 2551 มีอุทยานแห่งชาติที่มีการประกาศเขตแล้วจำนวน 110 แห่ง เนื้อที่รวม 34,459,572 ไร่ พื้นที่ส่วนนี้มีความสวยงามตามธรรมชาติ จึงมีความพยายามที่จะใช้อุตสาหกรรมการท่องเที่ยวเข้ามาเป็นตัวนำในการครอบครองที่ดินในเขตอุทยานแห่งชาติ

ถึงแม้ว่าเมื่อวันที่ 30 ธันวาคม 2534 คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย (ททท.) ยกเลิกการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวกับการท่องเที่ยวบนอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ซึ่งมีทั้งสนามกอล์ฟและโรงแรม ตั้งแต่วันที่ 1 กุมภาพันธ์ 2535 แต่ความพยายามยังคงมีอยู่

อย่างไรก็ตามในบริเวณอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ในปัจจุบันเต็มไปด้วยรีสอร์ท และบ้านพักของผู้มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและนักการเมือง ซึ่งที่ดินบางแปลงอยู่บนภูเขา ที่มีคำถามว่าครอบครองที่ดินที่ควรเป็นที่สาธารณะได้อย่างไร

ในระหว่างปี 2536 การท่องเที่ยวแห่งประเทศไทยได้มีนโยบายที่จะออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตการท่องเที่ยวในอุทยานแห่งชาติ ครั้งที่ 2/2536 วันที่ 27 กันยายน 2536 ซึ่งคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ มีมติว่าไม่ควรกันพื้นที่อุทยานแห่งชาติ เพื่อกำหนดเขตการท่องเที่ยวตามพระราชบัญญัติการท่องเที่ยวแห่งประเทศไทย พ.ศ.2522 และควรให้กรมป่าไม้และ ททท. ประสานงานกันดำเนินการในพื้นที่อุทยานแห่งชาติแทน (คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ, 2536)

ต่อมาในปี 2551 ได้มีแนวคิดนำอุทยานแห่งชาติ 10 แห่ง ให้เอกชนเช่าพื้นที่บริหารจัดการในโซนบริการนักท่องเที่ยวแบบครบวงจร (วันชัย ตัน, 2551) ซึ่งได้มีการจัดรับฟังความคิดเห็นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2551 ผลปรากฏว่าผู้เข้าร่วมประชุมส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยโดยยกบทเรียนเรื่องการให้สัมปทานป่าไม้แก่เอกชนที่ล้มเหลว และมีข้อสังเกตว่า กรมอุทยานสัตว์ป่าและพันธุ์พืชกำลังทำหน้าที่ที่ไม่ใช่หน้าที่ (วรลักษณ์ ศรีไย, 2551)

ก. โครงการส่งเสริมการปลูกยางพาราในพื้นที่ภาคเหนือ

สืบเนื่องจากการส่งเสริมการปลูกยางพาราในพื้นที่ภาคเหนือมีผลให้พื้นที่ภูเขาส่วนหนึ่งได้ถูกบุกรุกทำลายลงเพื่อการปลูกยางพาราโดยเฉพาะในพื้นที่ตำบลท่าข้าวเปลือก อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย ซึ่งปรากฏเป็นข่าวในหนังสือพิมพ์ข่าวสด ฉบับวันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553 และ 2 มีนาคม 2553

ในหลักการใช้ที่ดินที่ยั่งยืนแล้ว ที่ดินที่มีความลาดชันเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ หรือประมาณ 16 องศา ในเขตร้อนนั้น ไม่ควรนำมาใช้เพื่อการเกษตรเพราะจะเกิดการชะล้างพังทลายของดิน หากฝนตกหนักมากกว่าเกณฑ์ปกติก็จะเกิดดินถล่ม (landslide) ดังที่เกิดขึ้นที่อำเภอลับแล จังหวัดอุตรดิตถ์ ในปี 2549 (รูปที่ 6.18) หรือที่อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ในปี 2544 (รูปที่ 6.19) ดังนั้นการจำแนกสมรรถนะที่ดินตามระบบของ USDA (1954) หรือ FAO (1983) ก็ตามจึงกำหนดให้เก็บรักษาพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ ไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้

แม้แต่กฎหมายไทยก็มีการกำหนดเขตหวงห้ามที่ภูเขา หรือภูเขา มาตั้งแต่ พ.ศ. 2499 โดยมีให้ทำลายหรือทำให้เสื่อมสภาพที่ดิน ที่หิน ที่กรวด หรือที่ทราย ปัจจุบันได้ปรากฏในข้อ 14 (3) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ซึ่งออกโดยอาศัยความตามประมวลกฎหมายที่ดิน รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ข้อ 17 ดังที่กล่าวมาแล้วข้างต้น

กรณีการบุกรุกพื้นที่ภูเขาเพื่อปลูกยางพาราจึงเป็นประเด็นที่ซ้ำเติมพื้นที่ภูเขาในภาคเหนือ โดยเฉพาะจังหวัดเชียงรายที่มีชาวเขาปลูกพืชในที่สูงชันอยู่จำนวนมาก แม้ภาครัฐจะทุ่มเทงบประมาณในการเปลี่ยนพืชไร่มาเป็นพืชยืนต้นก็ตามแต่ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควรดังปรากฏในรูปที่ 6.20-6.23 การปล่อยปละละเลยให้มีการสร้างรีสอร์ทและบ้านพัก (รูปที่ 6.24-6.26) และให้บริษัทที่ลงทุนปลูกยางพาราโดยครอบครองพื้นที่ภูเขาจึงเป็นการครอบครองทรัพยากรธรรมชาติที่ควรเป็นมรดกของสังคมโดยรวม (รูปที่ 6.27-6.28)

รูปที่ 6.18 ความเสียหายจากอุทกภัยและดินถล่มจังหวัดอุตรดิตถ์ พ.ศ. 2549



รูปที่ 6.19 ดินถล่มที่น้ำก้อ – น้ำซุน อ.หล่มสัก จ. เพชรบูรณ์



รูปที่ 6.20 การปลูกข้าวไร่ในพื้นที่สูงชันในท้องที่อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน



รูปที่ 6.21 การปลูกพืชบนพื้นที่สูงชัน บริเวณต้นน้ำแม่ลาว อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย



รูปที่ 6.22 การปลูกพืชบนพื้นที่สูงชัน บริเวณต้นน้ำแม่ลาว อำเภอเมือง จังหวัดเชียงราย



รูปที่ 6.23 รีสอร์ทบนดอยในเขตอำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย



รูปที่ 6.24 บ้านพักที่กำลังก่อสร้างบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย



รูปที่ 6.25 บ้านพักบนพื้นที่ภูเขา อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย



รูปที่ 6.26 การปลูกยางพาราบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย



รูปที่ 6.27 การปลูกยางพาราบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย



รูปที่ 6.28 การปลูกยางพาราบนพื้นที่สูงชัน อำเภอแม่จัน จังหวัดเชียงราย



6.3.3 กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการสงวนคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ ภูเขา ชายทะเลและ เกาะ

กฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการสงวนคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ภูเขา ชายทะเล และเกาะ มีดังต่อไปนี้

- ก. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484
- ข. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
- ค. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- ง. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535
- จ. กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)
- ฉ. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่องนโยบายป่าแห่งชาติ

ก. พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

มาตรา 54 แห่งพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 บัญญัติไว้ว่า

“ห้ามมิให้ผู้ใด ก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการทำลายป่า หรือเข้ายึดถือหรือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภท เกษตรกรรม และรัฐมนตรีได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาหรือ โดยได้รับใบอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ การขออนุญาตและการอนุญาต ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง”

ข. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

มาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 บัญญัติไว้ว่า

“ภายในเขตอุทยานแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใด

- (1) ยึดถือหรือครอบครองที่ดิน รวมตลอดถึงกันสร้าง แฝ้วถาง หรือเผาป่า
- (2) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพ ซึ่งไม้ ยาง ไม้ น้ำมันยาง น้ำมันสน แร่หรือทรัพยากรธรรมชาติอื่น
- (3) นำสัตว์ออกไป หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่สัตว์
- (4) ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายหรือทำให้เสื่อมสภาพแก่ดิน หินกรวด หรือทราย
- (5) เปลี่ยนแปลงทางน้ำหรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมท้นหรือเหือดแห้ง
- (6) ปิดหรือทำให้กีดขวางแก่ทางน้ำหรือทางบก
- (7) เก็บหา นำออกไป ทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตราย หรือทำให้เสื่อมสภาพซึ่งกล้วยไม้ น้ำผึ้ง ครั้ง ถ่าน ไม้ เปลือกไม้ หรือมูลค้างคาว
- (8) เก็บ หรือทำด้วยประการใด ๆ ให้เป็นอันตรายแก่ดอกไม้ ใบไม้ หรือผลไม้
- (9) นำยานพาหนะเข้าออกหรือขับขี่ยานพาหนะในทางที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (10) นำอากาศยานขึ้นลงในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (11) นำหรือปล่อยปศุสัตว์เข้าไป
- (12) นำสัตว์เลี้ยงหรือสัตว์พาหนะเข้าไป เว้นแต่จะปฏิบัติตามระเบียบที่อธิบดีกำหนดโดยอนุมัติของรัฐมนตรี
- (13) เข้าไปดำเนินกิจการใด ๆ เพื่อหาผลประโยชน์ เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่
- (14) ปิดประกาศ โฆษณา หรือขีดเขียนในที่ต่าง ๆ
- (15) นำเครื่องมือสำหรับล่าสัตว์หรือจับสัตว์ หรืออาวุธใด ๆ เข้าไป เว้นแต่จะได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ และปฏิบัติตามเงื่อนไขซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้อนุญาตนั้นกำหนดไว้
- (16) ยิงปืน ทำให้เกิดระเบิดซึ่งวัตถุระเบิด หรือจุดดอกไม้เพลิง
- (17) ส่งเสียงอื้อฉาวหรือกระทำการอื่นอันเป็นการรบกวน หรือเป็นที่เดือดร้อนรำคาญแก่คนหรือสัตว์
- (18) ทิ้งขยะมูลฝอยหรือสิ่งต่าง ๆ ในที่ที่มีได้จัดไว้เพื่อการนั้น
- (19) ทิ้งสิ่งที่เป็นเชื้อเพลิงซึ่งอาจทำให้เกิดเพลิง

ค. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

มาตรา 14 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 บัญญัติไว้ว่า

“ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ห้ามมิให้บุคคลใดยึดถือครอบครองทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในที่ดิน ก่อสร้าง แผ้วถาง เผาป่า ทำไม้ เก็บหาของป่า หรือกระทำด้วยประการใดๆ อันเป็นการเสื่อมเสียแก่สภาพป่าสงวนแห่งชาติ เว้นแต่

(1) ทำไม้หรือเก็บหาของป่าตามมาตรา 15 เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยตามมาตรา 16 มาตรา 16 ทวิ หรือมาตรา 16 ตรี กระทำการตามมาตรา 17 ใช้ประโยชน์ตามมาตรา 18 หรือกระทำการตามมาตรา 19 หรือ มาตรา 20

(2) ทำไม้หวงห้ามหรือเก็บหาของป่าหวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้”

ง. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

“มาตรา 38 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 บัญญัติว่า

ในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ห้ามมิให้ผู้ใดยึดถือหรือครอบครองที่ดินหรือปลูก หรือก่อสร้างสิ่งหนึ่งสิ่งใด หรือตัด โคน แผ้วถาง เผา หรือทำลายต้นไม้หรือพฤษชาติอื่น หรือขุดหาแร่ ดิน หิน หรือเลี้ยงสัตว์ หรือปล่อย สัตว์หรือสัตว์ป่า หรือเปลี่ยนแปลงทางน้ำ หรือทำให้น้ำในลำน้ำ ลำห้วย หนอง บึง ท่วมตื้น เหือดแห้ง เป็นพิษ หรือเป็นอันตรายต่อสัตว์ป่า

ในกรณีที่มีความจำเป็นต้องปฏิบัติการเพื่อประโยชน์ในการคุ้มครอง ดูแล รักษาหรือบำรุงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เพื่อการเพาะพันธุ์ การศึกษาหรือวิจัยทางวิชาการ เพื่ออำนวยความสะดวกในการให้การศึกษาหรือ การพักอาศัย หรืออำนวยความสะดวก หรือให้ความรู้แก่ประชาชน ให้อธิบดีมีอำนาจสั่งเป็นหนังสือให้ พนักงานเจ้าหน้าที่หรือเจ้าหน้าที่ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช* หรือกรมประมง แล้วแต่กรณี กระทำการอย่างหนึ่งอย่างใดในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าได้ ทั้งนี้ ตามระเบียบที่อธิบดีกำหนด โดยความเห็นชอบ ของคณะกรรมการ

จ. กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)

ในปี 2537 ได้มีการประกาศใช้กฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้มีบทบัญญัติไว้ในหมวด 3 ข้อ 14 (3) ว่า

“ข้อ 14 ที่ดินที่จะออกโฉนดที่ดินต้องเป็นที่ดินที่ผู้มีสิทธิในที่ดินได้ครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายแต่ห้ามมิให้ออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินดังต่อไปนี้”

- (1) ที่ดินที่ราษฎรใช้ประโยชน์ร่วมกัน เช่น ทางน้ำ ทางหลวง ทะเลสาบ ที่ชายตลิ่ง
- (2) ที่เขา ที่ภูเขา และพื้นที่ที่รัฐมนตรีประกาศหวงห้ามตามมาตรา 9 (2) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ไม่รวมถึงที่ดินซึ่งผู้ครอบครองมีสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายตามประมวลกฎหมายที่ดิน

- (3) ที่เกาะ แต่ไม่รวมถึงที่ดินของผู้ซึ่งมีหลักฐานแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหยียบย่ำ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือที่ดินที่คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติให้จัดแก่ประชาชน หรือที่ดินซึ่งได้มีการจัดหาผลประโยชน์ตาม มาตรา 10 และ มาตรา 11 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้อนุมัติแล้ว”

ฉ. มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ธันวาคม 2528 เรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ

นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ข้อ 17 กำหนดไว้ว่า

“กำหนดพื้นที่ที่มีความลาดชัน เฉลี่ย 35 เปอร์เซ็นต์ขึ้นไปไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้โดยไม่อนุญาตให้มีการออกโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน”

จะเห็นได้ว่าในพื้นที่ป่าไม้อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า มีบทบัญญัติที่ห้ามมิให้มีการบุกรุกทำลาย รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีก็ห้ามมิให้มีการออกเอกสารสิทธิในพื้นที่ที่มีความลาดชันเกิน 35 เปอร์เซ็นต์ ซึ่งเป็นพื้นที่ภูเขา

อย่างไรก็ตามจากเงื่อนไขในข้อ (3) ของกฎกระทรวงฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) จึงทำให้มีการนำ ส.ค. 1 จากที่ดินแปลงอื่นมาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิในที่ดินแปลงอื่นๆ ทั้งบนเกาะสมุยเกาะช้างและเกาะอื่นๆ ในเวลาต่อมา

6.3.4 แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) : เครื่องมือในการใช้สิทธิพลในการครอบครองที่ดิน

ก. หลักการ

กรมที่ดิน (2543) ได้กล่าวถึง แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไว้ดังนี้

แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) คือใบแจ้งการครอบครองที่ดินเป็นหลักฐานว่าผู้ครอบครองเป็นผู้แจ้งว่า ตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ ส.ค.1 ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานทางราชการออกให้ เพียงแต่เป็นการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น ดังนั้นตามกฎหมาย ที่ดินที่มี ส.ค.1 นี้ จึงทำการโอนกันโดยจดทะเบียน ไม่ว่าจะขายหรือยกให้ไม่ได้ แต่จะโอนกันได้เพียงแสดงเจตนาสละการครอบครองและไม่ยึดถือพร้อมส่งมอบให้ผู้รับโอนไปเท่านั้น ก็ถือว่าเป็นการโอนกันโดยชอบแล้ว ผู้มี ส.ค. 1 มีสิทธินำมาขอโฉนดที่ดินหรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส.3 ก. หรือ น.ส.3 ข.) ได้ 2 กรณี คือ

กรณีที่ 1 นำมาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน ตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ กรณีนี้ทางราชการจะเป็นผู้ออกให้เป็นท้องที่ไป โดยจะมีการประกาศให้ทราบก่อนล่วงหน้า

กรณีที่ 2 นำมาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส.3 ก. หรือ น.ส.3 ข.) เฉพาะราย คือกรณีที่เจ้าของที่ดินมีความประสงค์จะขออนุญาตออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือ

รับรองการทำประโยชน์ก็ให้ไปยื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดินที่ดินตั้งอยู่ เฉพาะการออกโฉนดที่ดินนี้ จะออกได้ในพื้นที่ที่ได้สร้างระวางแผนที่สำหรับออกโฉนดที่ดินไว้แล้วเท่านั้น

จากคำอธิบายดังกล่าว จะเห็นได้ว่า แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) มีส่วนสำคัญที่จะใช้เป็นหลักฐาน ในการขอออกโฉนดที่ดิน หรือ หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3 น.ส.3ก หรือ น.ส.3 ข.)

ที่มาของ ส.ค. 1 นั้น คือ มาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ . ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

“มาตรา 5 ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

(ถ้าผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งมีหน้าที่แจ้งการครอบครองที่ดิน ไม่แจ้งภายในระยะเวลาตามที่ระบุไว้ในวรรคแรก ให้ถือว่าบุคคลนั้นเจตนาสละสิทธิในที่ดิน รัฐมีอำนาจจัดที่ดินดังกล่าวตามบทแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เว้นแต่ผู้ว่าราชการจังหวัดจะมีคำสั่งผ่อนผันให้เป็นการเฉพาะราย)

การแจ้งการครอบครองตามความในมาตรานี้ ไม่ก่อให้เกิดสิทธิขึ้นใหม่แก่ผู้แจ้งแต่ประการใด”

ข้อความในวงเล็บ ในวรรคสองของมาตรานี้ถูกยกเลิกโดยข้อ 1 แห่งประกาศของคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 89 ตอนที่ 33 วันที่ 3 มีนาคม 2515 มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันที่ 4 มีนาคม 2515

สุรตน์ สืบเหล่าน (2532) ได้อธิบายไว้ว่ามาตรา 5 วรรคหนึ่ง เป็นที่มาของ ส.ค.1 คือแบบแจ้งการครอบครองที่ดินซึ่งอาจแยกองค์ประกอบได้ดังนี้

1. ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ
2. ยังไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน
3. แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายใน 180 วัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ
4. ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

เหตุที่ต้องให้แจ้งการครอบครองที่ดินก็เพื่อประโยชน์ดังนี้

1. รัฐจะได้ทราบว่า ผู้ใดครอบครองทำประโยชน์อยู่ในที่ดินแปลงใดบ้าง เพราะการจับจองที่ดินแต่เดิมมานั้น ผู้ใดพอใจที่ดินแห่งใดก็เข้าจับจองเองได้ตามอำเภอใจ ถ้าต้องการหลักฐานเอกสารจากทางราชการก็จะมาแจ้งขอจับจองต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ด้วยเหตุนี้การครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในขณะนั้นจึงกระจายอยู่ทั่วไปไม่เป็นหมู่เป็นกลุ่ม หากแก่การปกครองและให้การช่วยเหลือ บางรายก็ทำประโยชน์ในลักษณะไร่เลื่อนลอย ทำได้ปีหนึ่งหรือสองปีสามปี พอดินหมดปุ๋ยปลูกพืชไม่งอกงามก็ทอดทิ้งแล้ว ไปบุกเบิกแผ้วถางป่า

เพื่อทำประโยชน์ในที่ดินแห่งใหม่ต่อไป การบังคับให้แจ้งการครอบครองที่ดินก็เพื่อป้องกันมิให้มีการบุกรุกทำลายป่าต่อไปอีก

2. ประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 27 ได้บัญญัติเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชน โดยให้อธิบดีกรมที่ดินมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครองให้ราษฎร เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหาเลี้ยงชีพได้ จึงจำต้องทราบว่าที่ดินแห่งใดบ้างยังมีได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อจะได้ดำเนินการจัดที่ดินเพื่อประชาชนต่อไป

3. มาตรา 9 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ห้ามมิให้บุคคลเข้ามายึดถือครอบครองที่ดินของรัฐโดยมิได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ถ้าผู้ใดฝ่าฝืนก็จะมีโทษปรับทางอาญาด้วย ถ้าไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินไว้แล้วทางราชการก็ไม่อาจทราบได้ว่าบุคคลใดได้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอยู่แล้วก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

4. ประมวลกฎหมายที่ดินมีบทบัญญัติมาตรา 34 กำหนดสิทธิในที่ดินไว้ด้วยว่านับแต่วันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ไม่เกินที่กฎหมายกำหนดไว้ เช่น ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่เกิน 50 ไร่ ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีมาตรการการบังคับให้ผู้อื่นได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินบังคับ แจ้งการครอบครองที่ดินไว้ เพื่อให้ทราบว่าบุคคลนั้นมีสิทธิในที่ดินอยู่แล้วเป็นจำนวนเท่าใด สามารถที่จะมีสิทธิในที่ดินได้อีกหรือไม่

ข. คำท้วงติงถึงผลเสียของ ส.ค.1

อย่างไรก็ตามได้มีความเห็นเกี่ยวกับผลเสียของการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ไว้โดย ไพโรจน์ สรวล (2501) ดังนี้

“ ไม่มีผู้ใดได้ตระหนักหรือกว่า ผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้ทำให้ดินอันอุดมสมบูรณ์ไปด้วยป่าไม้อันมีค่าต้องถูกทำลายไป โดยไม่ถูกต้องเป็นจำนวนหลายแสนไร่ ทั้งนี้ ก็โดยที่ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้ได้เปิดโอกาสให้ราษฎรนำที่ดินที่ครอบครองและทำประโยชน์ไปแจ้งหรือยื่น ส.ค.1 ต่อทางอำเภอท้องที่เพื่อเป็นหลักฐานแสดงว่าตนมิได้ละสิทธิในที่ดินที่ตนครอบครองและทำประโยชน์อยู่ ตามมาตรา 5 แห่ง พ.ร.บ. ให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ได้กำหนดเวลารับแจ้ง ส.ค.1 ไว้ภายในระยะเวลา 180 วัน นับแต่วันที่ พ.ร.บ. มีใช้บังคับ และในขณะเดียวกันก็ได้เปิดช่องโหว่อันใหญ่หลวงไว้ในมาตราเดียวกันนี้ว่า ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจที่จะผ่อนผันให้ผู้ที่ยื่นแจ้งและทำประโยชน์ในที่ดินเฉพาะราย มีสิทธิที่จะแจ้งการครอบครองต่อนายอำเภอท้องที่ได้ภายหลัง เมื่อหมดกำหนดระยะเวลา 180 วันแล้ว ช่องโหว่ของมาตรานี้เป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรนำที่ป่ามาแจ้งการครอบครองแล้วบุกเบิกทำลายอย่างไม่มีสิ้นสุด จนประมาณที่จะใช้ดำเนินการตรวจสอบที่ดินที่ราษฎรได้นำมาแจ้ง ส.ค.1 ไว้โดยลับปล้นว่า ได้ครอบครองและทำประโยชน์มาจริงเพียงใดหรือไม่ก็ไม่มี นี่เองเป็นการเปิดโอกาสให้ราษฎรได้เอาที่ป่าทั้งผืนที่ยังมิได้เคยทำประโยชน์มาเลยมาแจ้งแล้วตัดไม้ใหญ่่น้อยลง และเผาทำลาย แล้วนำเอาพืชล้มลุก หรือ ต้นกล้วย อ้อย ลงปลูก ปะ

หน้าไว้กว่าเจ้าหน้าที่ดินจะมาตรวจพิสูจน์พื้นที่เหล่านั้นก็หมดสภาพความเป็นป่ากลายเป็นที่ทำประโยชน์ไปเสียแล้ว เหตุการณ์ดังกล่าวได้บังเกิดและลุกลามอยู่ในจังหวัดชลบุรีและระยองอย่างร้ายแรง ป่าสัมปทานป่าผูกขาด ตลอดจนป่าที่ทางการได้รังวัดหมายเขตเพื่อสงวนแล้วต้องถูกทำลายโดยเพทุบายดังกล่าวเป็นแสนๆไร่ ทั้งๆที่ที่ดินในท้องที่เดียวกันยังมีที่รกร้างว่างเปล่าซึ่งได้ถูกทอดทิ้งเนื่องจากที่ดินจืดก็มีอยู่อย่างกว้างใหญ่ไพศาลแต่ก็หาได้มีผู้ใดสนใจจะปรับปรุงคุณสมบัติของดินให้ดีขึ้นเพื่อใช้เพาะปลูกอีก แต่กลับมุ่งที่จะบุกกรุกเปิดป่าใหม่อย่างไม่มีขอบเขต”

การท้วงติงดังกล่าวนี้ ได้มีผลตามมา โดยในปี 2503 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ระงับการผ่อนผันรับแจ้งการครอบครองที่ดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ

ต่อมาในปี 2505 กระทรวงมหาดไทยได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ผ่อนผันการรับแจ้งการครอบครองได้ในบางกรณี เพื่อแก้ไขความเดือดร้อนของราษฎร

ในปี 2515 ได้มีการประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 96 ลงวันที่ 29 กุมภาพันธ์ 2515 ยกเลิกความในวรรค 2 ของมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน จึงเป็นอันว่านับแต่วันประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับแล้ว ก็จะไม่มีการผ่อนผันการแจ้งการครอบครองที่ดินอีก หรือกล่าวอีกนัยหนึ่งก็คือ จะไม่มีการออก ส.ค.1 ให้กับเจ้าของที่ดินอีกต่อไป

ในปี 2547 กรมที่ดินได้ดำเนินการยกร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่) พ.ศ. ยกเลิกแบบการแจ้งการครอบครองที่ดิน เสนอกระทรวงมหาดไทยซึ่งกระทรวงมหาดไทยพิจารณาแล้วมีความเห็นว่าไม่จำเป็นต้องเสนอตรากฎหมายเพื่อยกเลิกแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) แต่อย่างใด กรมที่ดินสามารถใช้วิธีทางบริหารเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอันเนื่องมาจากแบบ ส.ค.1 ได้

ต่อมาในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 29ก วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551 บทบัญญัติมาตรา 8 กำหนดให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน และยังมีได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้นมายื่นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (คือภายในวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2553)

เมื่อพ้นกำหนดเวลาแล้ว หากมีผู้นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ


จากวันที่พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ.2497 มีผลบังคับใช้จนถึงวันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2553 เป็นเวลาถึงนาน 56 ปีนั้น ส.ค.1 ได้ใช้เป็นหลักฐานที่สำคัญในการออกเอกสารสิทธิ์มาตลอดเวลา

ค. ประเด็นปัญหา

เนื่องจากแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) นั้น มิได้กำหนดพิกัดทางแผนที่ไว้ เพียงระบุว่าแต่ละด้านหรือแต่ละทิศของที่ดินที่แจ้งจะอะไร (รูปที่ 6.29) ถึงแม้ว่าจะมีก้านหรือผู้ใหญ่บ้านรับรองก็ตาม ทำให้เกิดประเด็นปัญหาในเวลาต่อมา

รูปที่ 6.29 แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1)

ส.ค. ๑



เลขที่.....

กรมที่ดิน
แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน

ที่ดิน

หมู่บ้านที่.....ตำบล.....อำเภอ.....
จังหวัด..... (ประทับ)

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.....
.....อายุ.....ปี เชื้อชาติ.....สัญชาติ.....
ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี เชื้อชาติ.....สัญชาติ.....
.....อายุ.....ปี เชื้อชาติ.....สัญชาติ.....
ตั้งบ้านเรือนอยู่ที่.....ตำบล.....อำเภอ.....
จังหวัด..... ขอแจ้งการครอบครองที่ดินที่มีอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมาย
ที่ดินบังคับคือนายอำเภอ ดังต่อไปนี้

ที่ดินแปลงที่กล่าวข้างต้นข้าพเจ้าเป็นเจ้าของ
จำนวนเนื้อที่ดิน.....ไร่.....งาน.....วา
ทิศข้างเคียง
ทิศเหนือ จด.....
ทิศใต้ จด.....
ทิศตะวันออก จด.....
ทิศตะวันตก จด.....

ได้มาอย่างไร.....ตั้งแต่เมื่อใด.....
หลักฐานการได้มา.....
สภาพที่ดิน.....
ขึ้นทะเบียนการทำประโยชน์ที่ดินแล้ว ตามใบสำคัญทะเบียนเลข.....หน้า.....
มิได้ส่วน โบน้า หน้าสำรวจ.....ตำบล.....อำเภอ.....
รูปที่ดินโดยประมาณ

เหนือ

ยาว.....เส้น.....วา

ตะวันออก

ยาว.....เส้น.....วา

ใต้

ยาว.....เส้น.....วา

ตะวันตก

ยาว.....เส้น.....วา

ลงชื่อ.....เจ้าของที่ดิน
ลงชื่อ.....เจ้าของที่ดิน
ลงชื่อ.....เจ้าของที่ดิน (ประทับ)
ลงชื่อ.....ก้านหรือผู้ใหญ่บ้านรับรอง
ลงชื่อ.....พยาน
ลงชื่อ.....พยาน

ที่มา : กรมที่ดิน

ปัญหาที่เกิดจากแบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ที่ผู้มีสิทธิพลทางด้านการเงินหรือมีอำนาจ ใช้เพื่อเข้าครอบครองที่ดิน มี 3 ประการ คือ

ประการที่ 1 เพิ่มเนื้อที่ที่ระบุไว้เดิมใน ส.ค.1 ในการนำ ส.ค.1 มาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิ์

ประการที่ 2 ใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ของแปลงอื่นมาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิ์

ประการที่ 3 ใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ของที่ดินแปลงที่ได้ออกเอกสารสิทธิ์ได้แล้วแต่มิได้จำหน่าย นำมาเป็นหลักฐานในการออกเอกสารสิทธิ์ในแปลงอื่นต่อไป

ขณะนี้การยื่น ส.ค.1 ได้สิ้นสุดลงแล้ว แต่มีจำนวนที่ค้างอยู่จำนวนมากถึง 800,000 แปลง ในพื้นที่ 800,000 แปลงนี้ จะมีการผิดที่ผิดปัญหา 3 ประการนี้หรือไม่ จึงเป็นกรณีที่ต้องมีการติดตามและตรวจสอบกันอย่างจริงจัง

6.3.5 กรณีตัวอย่างในการใช้อิทธิพลเข้าครอบครองมรดกของชาติ

ก. พื้นที่ป่าไม้

กรณีพื้นที่ชุมชนสันติพัฒนา ตำบลบางสวรรค์ อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี

สืบเนื่องจากการร้องเรียนของราษฎร ในพื้นที่ชุมชนสันติพัฒนา ตำบลบางสวรรค์ อำเภอพระแสง จังหวัดสุราษฎร์ธานี ขอให้ตรวจสอบการถือครองที่ดินของบริษัท 2 แห่ง ในพื้นที่ดังกล่าวที่เป็นสวนปาล์ม น้ำมัน ต่อมากรมสอบสวนคดีพิเศษและ ป.ป.ท ได้ลงไปตรวจสอบและรายงานต่อที่ประชุมคณะอนุกรรมการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาคดีความของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 3/2552 เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2552 ณ ทำเนียบรัฐบาลว่า

(1) การออก น.ส.3 ก. จำนวน 10 แปลง ที่บริษัทผู้คุ้มครองที่ดิน มีการอ้างข้อความอันเป็นเท็จเพื่อให้ได้มาซึ่งเอกสาร น.ส. 3 ก. โดยมีขอบ และอีก 6 แปลง ที่มีการร้องทุกข์เพิ่มเติมยังไม่มีกรออก น.ส. 3 ก. เพียงแต่ได้ยื่นเรื่องราวเพื่อขอออก น.ส. 3 ก. ไว้ ซึ่งก็พบว่ามีการอ้างข้อความอันเป็นเท็จเช่นเดียวกัน ซึ่งพื้นที่ดังกล่าวทั้ง 16 แปลงนี้ ปัจจุบันเป็นเขตป่าไม้ถาวรแล้ว กรณี 6 แปลงที่ยังไม่ได้ออก น.ส. 3 ก. จึงเป็นการครอบครองโดยไม่มีสิทธิ ส่วนอีก 10 แปลงซึ่งมีการออก น.ส. 3 ก. ไว้แล้วและมีมูลว่าจะเป็นการออก น.ส. 3 ก. โดยมีขอบนั้น จะทำให้ผู้ครอบครองไม่มีสิทธิในที่ดินเช่นกัน ซึ่งข้อมูลดังกล่าวเชื่อว่าจะนำไปเป็นข้อมูลในการช่วยเหลือประชาชนที่ถูกดำเนินคดีได้ (รูปที่ 6.30)

(2) ระหว่างการตรวจสอบยังพบว่าที่ดินอีกประมาณ 77 แปลง ที่อยู่ในเขตป่าไม้ถาวรและมีลักษณะการกระทำผิดเช่นกัน หากทำการตรวจสอบที่ดินทุกแปลงก็อาจพบการกระทำผิดเกิดขึ้นอีก และอาจนำไปสู่การยกเลิกเพิกถอนเอกสารได้ ซึ่งหากมีการเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ในพื้นที่ดังกล่าวแล้ว จะไม่สามารถออกโฉนดที่ดินได้อีกเนื่องจากพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ซึ่งจะเป็นการนำที่ดินดังกล่าวกลับคืนให้รัฐอันเป็นการรักษาผลประโยชน์ของชาติต่อไป

ที่ประชุมจึงมีมติให้จัดส่งเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้กรมที่ดินเพื่อดำเนินการตามขั้นตอนของกฎหมาย ในการเพิกถอนหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) ต่อไป (คณะกรรมการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาคดีความของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย, 2552)

กรณีพื้นที่บริษัท ชัยบุรีปาล์มทอง จำกัด ต.ไทรทอง อ.ชัยบุรี

บริษัท ชัยบุรีปาล์มทอง จำกัด ได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เนื้อที่ 15,000 ไร่ ตั้งแต่วันที่ 2 มกราคม 2528 จนถึงวันที่ 1 มกราคม 2531 การอนุญาตสิ้นสุดลง ผู้ร่วมลงทุนเดิม ได้ครอบครองทำประโยชน์เรื่อยมา และบางส่วนมีการเปลี่ยนมือการถือครองและทำประโยชน์จนถึงปัจจุบัน จากการตรวจสอบที่ดินที่ครอบครองและทำประโยชน์จริง มีเนื้อที่ประมาณ 6,075-1-02 ไร่ ส.ป.ก. และ ส.ป.ก. สุราษฎร์ธานี ได้ประชุมเจรจากับผู้ถือครองที่ดิน ให้ส่งมอบที่ดินคืน ส.ป.ก. เพื่อนำมาจัดแก่เกษตรกร แต่ไม่สามารถตกลงกันได้ ส.ป.ก. สุราษฎร์ธานี จึงเสนอคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี ให้ความเห็นชอบฟ้องขับไล่ผู้ถือครองเพื่อนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินต่อไป (สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2551)

รูปที่ 6.30 สวนปาล์มน้ำมันในพื้นที่ๆ ได้มาโดยการอ้างหลักฐานที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการออกเอกสารสิทธิ์ ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี



กรณีพื้นที่บริษัท จิวก้งจ้วยพัฒนา จำกัด ต.ไทรทอง อ.ชัยบุรี

บริษัท จิวก้งจ้วยพัฒนา จำกัด เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินตั้งที่อยู่ในจังหวัดสุราษฎร์ธานี และจังหวัดกระบี่ ในโครงการป่าบ้านหมากและปากพัง เนื้อที่ประมาณ 760 ไร่ และโครงการที่จำแนกฯ ป่า

หมายเลข 94 เนื้อที่ประมาณ 190 ไร่ กระทรวงเกษตรฯ ได้แจ้งให้บริษัทฯ เข้าร่วมประชุมรับทราบแนวทาง เพื่อให้ส่งมอบที่ดินให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดิน แต่บริษัทฯ ไม่ยินยอม ส.ป.ก. จึงได้ให้ ส.ป.ก. สุราษฎร์ธานี และ ส.ป.ก. กระบี่ ฟ้องคดีขับไล่ เพื่อนำที่ดินมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินสำนักงานอัยการเขต 8 พิจารณาให้โอนคดีไปฟ้องศาลจังหวัดกระบี่ ซึ่งเป็นภูมิลำเนาของบริษัทฯ ศาลจังหวัดกระบี่มีคำพิพากษาเป็น คดีหมายเลขแดงที่ 710/2550 เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2550 ให้บริษัทฯ และบริวารออกจากที่ดินและรื้อถอนอาคาร และสิ่งปลูกสร้าง และส่งมอบที่ดินให้ ส.ป.ก. บริษัทอุทธรณ์คำพิพากษา และคดีเรื่องนี้ศาลได้นัดฟังคำสั่งศาล อุทธรณ์ภาค 8 ณ วันที่ 22 เมษายน 2551 (สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2551)

ข. การครอบครองพื้นที่ชายทะเล

การบุกรุกพื้นที่ชายทะเลจังหวัดกระบี่

ทีมข่าวอาชญากรรม หนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ได้รายงานการให้ความเห็นของอธิบดีกรมสอบสวนคดี พิเศษ เมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2551 ว่า

“พื้นที่ป่าไม้และที่ดินของรัฐที่มีการนำไปออกเอกสารสิทธิ ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ทำเลทอง มีความอุดม สมบูรณ์หรือเป็นพื้นที่ชายทะเล เมื่อมีการออกเอกสารสิทธิ ทำให้พื้นที่นั้นมีมูลค่าเพิ่มขึ้น เช่นในจังหวัดกระบี่ มีการออกเอกสารสิทธิก่อนนำไปขายให้กับนายทุนในราคาไร่ละ 14-15 ล้านบาท ถ้ามีการบุกรุกไป 100 ไร่ จะได้เงินจากการขายที่ดินของรัฐเกือบ 1,500 ล้านบาท อีกทั้งบางกรณีนายทุนยังนำเอกสารสิทธิที่ออกโดยมิชอบ และแนบโครงการลงทุนพัฒนาที่ดินไปขอกู้เงินธนาคาร เพื่อสร้างโรงแรมระดับ 5 ดาว ก่อนที่นำที่ดินที่ ได้ไปก่อสร้างอสังหาริมทรัพย์ไปขายให้ชาวต่างชาติ”

การบุกรุกชายทะเลหาดบ้านกรูด

เมื่อวันที่ 10 พฤศจิกายน 2552 สำนักงาน ป.ป.ช. ได้ชี้มูลความผิดเจ้าหน้าที่ โดยให้บทลงโทษทาง วินัย 3 ราย กรณีออกเอกสารสิทธิที่ดินสาธารณะที่เป็นแนวหาดทรายทะเลบ้านกรูด ตำบลธงชัย อำเภอบาง สะพาน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ให้แก่บริษัทราชบุรี พาวเวอร์ และให้กรมที่ดินเพิกถอนเอกสารสิทธิในส่วน ที่ทับซ้อนกับที่สาธารณะและให้ดำเนินการทางอาญากับบริษัทราชบุรี พาวเวอร์ ด้วย (ข่าวสด 11 พฤศจิกายน 2552)

ค. การใช้สิทธิพลเข้าครอบครองพื้นที่เกาะ

พื้นที่เกาะซึ่งมีกระจายอยู่ในภาคต่างๆ ของประเทศ เป็นพื้นที่ส่วนหนึ่งของประเทศไทยที่มีความ สวยงามตามธรรมชาติ และมีคุณค่าที่สมควรแก่การอนุรักษ์ตกทอดเป็นมรดกของชาติ ตามกฎหมายแล้ว จะไม่ สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินบนพื้นที่เกาะให้แก่ประชาชนได้ ยกเว้นจะมีการครอบครองที่ทางราชการ รับรอง แต่ด้วยนโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวของภาครัฐที่สนับสนุนให้พื้นที่เกาะเป็นแหล่งท่องเที่ยว แต่ขาด ความพร้อมในการบริหารจัดการ นโยบายดังกล่าวจึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่กระตุ้นให้พื้นที่เกาะมีการเปลี่ยนแปลง ทั้งการถือครองที่ดิน สภาพธรรมชาติ และความสงบสุข

เมื่อพื้นที่เกาะเป็นที่ต้องการของบุคคลกลุ่มต่างๆนอกเหนือจากชุมชนดั้งเดิมแล้ว ความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นได้นำมาซึ่งความเสียหาย โดยเฉพาะ ปัญหาสิ่งแวดล้อม ความไม่มีระเบียบของสิ่งก่อสร้างที่เกิดขึ้นจากการขาดผังเมือง ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในเรื่องการถือครองที่ดินและการบุกรุกที่ดินของรัฐ และความชอบธรรมของอำนาจรัฐต่อชุมชนดั้งเดิม เมื่อพิจารณาตามข้อเท็จจริงแล้ว นโยบายส่งเสริมและพัฒนาการท่องเที่ยวเข้ามาสู่พื้นที่เกาะของภาครัฐนั้นเป็นปัจจัยสำคัญที่กระตุ้นให้ผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจเข้าพื้นที่เกาะซึ่งเป็นมรดกของชาติ และส่งผลให้ชุมชนดั้งเดิมที่อาศัยอยู่ในพื้นที่เกาะเป็นเวลานานกลายเป็นผู้เสียประโยชน์ คณะผู้วิจัยคาดว่าปัญหาดังกล่าวนี้จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

เมื่อวันที่ 4 สิงหาคม 2535 ที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้เห็นชอบตามที่กรมที่ดินเสนอเรื่องการห้ามออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ หลังจากที่ว่ากฎกระทรวงดังกล่าวได้มีการพิจารณาหลายสมัย

ร่างกฎกระทรวงนี้ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (ห้ามมิให้มีการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่เกาะ) มีหลักการป้องกันมิให้มีการบุกรุกยึดถือครอบครองที่เกาะและปกปิดรักษาสภาพของเกาะที่เหลืออยู่ แต่ทั้งนี้จะต้องมิให้ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอยู่ก่อนได้รับความกระทบกระเทือน โดยเฉพาะที่ดินบนเกาะใหญ่ๆ เพราะเดิมประมวลกฎหมายที่ดินมิได้ห้ามการออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินบนเกาะ ถ้าเป็นการครอบครองซึ่งมีมาก่อนประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (1 ธันวาคม 2497) และมีการประกาศเขตดินสำรวจ ก็สามารถขายนำดินสำรวจเพื่อออกโฉนดได้ แต่ถ้าครอบครองหลังจากวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับแล้ว ก็จะต้องมีความผิดตามมาตรา 9 (1) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สำหรับการสำรวจเกาะเบื้องต้นพบว่า มีเกาะอยู่ประมาณ 773 เกาะ ซึ่งได้แยกกลุ่มที่จำเป็นต้องดำเนินการเป็น 3 กลุ่ม คือ 1) กลุ่มที่เป็นเกาะซึ่งใช้ในราชการและมีการหวงห้ามตามกฎหมายทั้งเกาะ มีจำนวน 299 เกาะ 2) เกาะที่ไม่มีคนอยู่อาศัยหรือครอบครองทำประโยชน์ 270 เกาะ 3) เป็นเกาะซึ่งมีทั้งพื้นที่ที่เอกชนเข้าครอบครองโดยชอบและไม่ชอบตามกฎหมาย

กรณีเกาะราชาใหญ่ อ.เมือง จ.ภูเก็ต

ในปี พ.ศ. 2543 ได้มีการประกาศขายที่ดินเป็นเกาะราชาใหญ่ อ.เมือง จ.ภูเก็ต รวม 2 แปลง แปลงแรกมีเนื้อที่ 48 ไร่ แปลงที่สองเนื้อที่ 99 ไร่ ในหนังสือพิมพ์ไทยรัฐ ฉบับวันที่ 24 เมษายน 2543 การประกาศขายที่ดินบนเกาะดังกล่าว ทำให้มีข้อโต้แย้งระหว่างกลุ่มบุคคลต่างๆ ว่ามีที่มาของหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3) อย่างไร เพราะเป็นที่สาธารณะซึ่งเอกชนไม่สามารถครอบครองและจำหน่ายโอนได้

ในกรณีเกาะราชาใหญ่นี้ Chuenniran (2010) ได้รายงานว่ามีการสอบสวนการบุกรุกที่สาธารณะซึ่งราษฎรที่อยู่อาศัยบนเกาะเป็นผู้ร้องเรียน และการขวนขวายก่อสร้างไปยังเกาะเป็นการทำลายปะการังและชายหาดด้วย

รูปที่ 6.31 การสร้างที่พักบนพื้นที่เขาและชายหาดของรีสอร์ทขนาดใหญ่ เกาะลันตา จังหวัดกระบี่



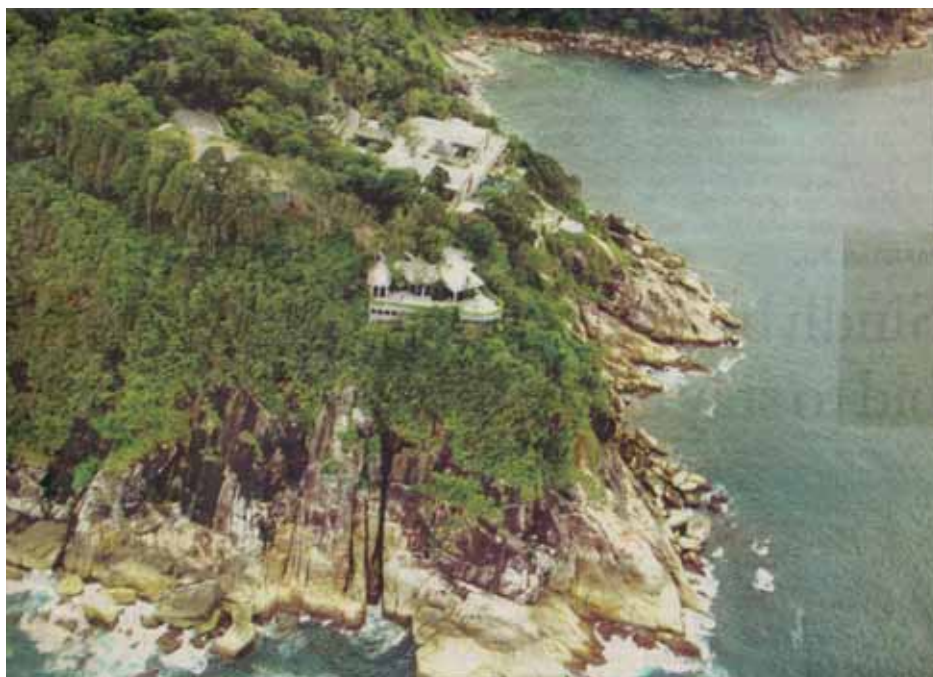
รูปที่ 6.32 การประกาศประมูลที่ดิน 2 แปลง บนเกาะราชาใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต



รูปที่ 6.33 รายละเอียดประกอบการประมูลขายที่ดินบนเกาะราชาใหญ่ อำเภอเมือง จังหวัดภูเก็ต



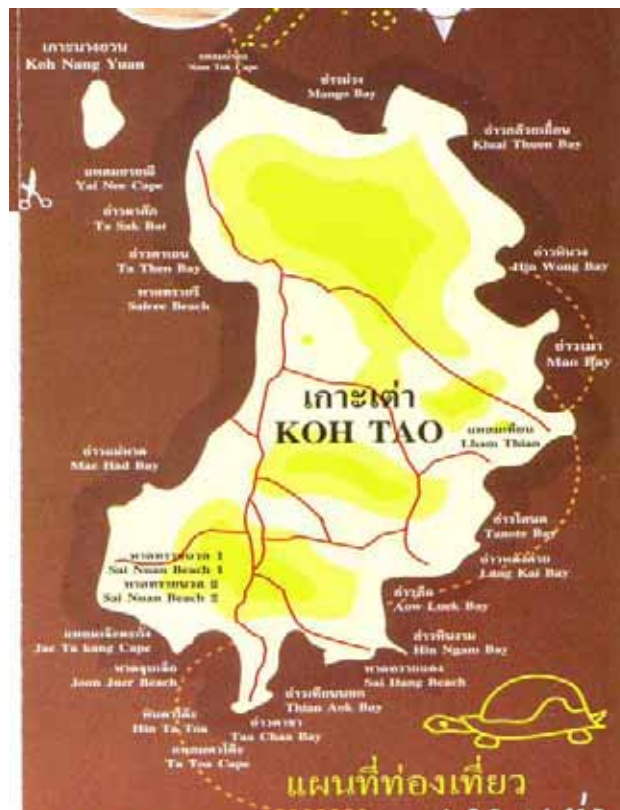
รูปที่ 6.34 การครอบครองที่ดินบนพื้นที่ภูเขาในเขตจังหวัดภูเก็ต



กรณีการเข้าครอบครองที่ดินเกาะเต่า อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เกาะเต่าขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้เป็นแปลงหมายเลขที่ สฎ.588 ตำบลเกาะเต่า อำเภอเกาะพะงัน จังหวัดสุราษฎร์ธานี เดิมใช้ประโยชน์ในราชการกรมราชทัณฑ์ เป็นที่ตั้งเรือนจำกักขังนักโทษการเมือง (กบฏบวรเดช) สมัยการปกครองของคณะราษฎรก่อนปี 2476 กรมราชทัณฑ์ได้นำส่งขึ้นทะเบียนที่ราชพัสดุไว้เมื่อปี พ.ศ. 2478 และเกาะหางเต่าเป็นบริวารของเกาะเต่าจึงเป็นที่ราชพัสดุด้วย โดยมีเนื้อที่ตามภาพถ่ายทางอากาศประมาณ 15,000 ไร่ เกาะนางยวนประมาณ 150 ไร่ (รูปที่ 6.35)

รูปที่ 6.35 เกาะเต่า



จากสภาพข้อเท็จจริงมีราษฎรบุกรุกที่ราชพัสดุแปลงดังกล่าวทั้งเกาะ กระทรวงการคลังจึงกำหนดแนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกโดยการจัดให้เช่าเชิงอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และเพื่อประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว มีกำหนด 15 ปี ในอัตราค่าเช่าไร่ละ 100 บาทต่อเดือน และจัดให้เช่าเพื่อการเกษตรและที่อยู่อาศัย มีกำหนด 30 ปี ในอัตราค่าเช่าไร่ละ 20 บาทต่อปี ยกเว้นค่าธรรมเนียมการจัดให้เช่า ค่าเสียหาย (ถ้ามี) และไม่ให้กรรมสิทธิ์สิ่งปลูกสร้างที่ปลูกบนที่เช่า โดยห้ามเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์หรือลักษณะการเช่าโดยเด็ดขาด ซึ่งกรมธนารักษ์ได้แก้ไขปัญหามาแล้วดังนี้

1. ปัจจุบันได้จัดให้เช่าเพื่อประกอบธุรกิจการท่องเที่ยว เพื่ออยู่อาศัย เพื่อประกอบการเกษตร และเพื่อประโยชน์อย่างอื่นไปแล้ว จำนวน 42 ราย เนื้อที่ประมาณ 1,182-1-26 ไร่

2. กรมธนารักษ์ได้กำหนดผังการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เป็นเขตใช้ราชการ เขตที่อยู่อาศัย เขตทำการเกษตร เขตที่อยู่อาศัยและทำการเกษตร เขตสาธารณประโยชน์ วัด ภูเขา และเขตท่องเที่ยว

3. จังหวัดได้แต่งตั้งคณะทำงานเพื่อวางผังกันพื้นที่ภูเขาบนเกาะเต่าไว้เป็นพื้นที่สีเขียว และมีประกาศกำหนดแนวเขตป่าต้นน้ำลำธารบนเกาะเต่าและห้ามมิให้มีการบุกรุก มิฉะนั้นทางราชการจะดำเนินคดีโดยเฉียบขาด

อย่างไรก็ตามยังคงมีสภาพปัญหาในปัจจุบันดังนี้

- (1) ราษฎรส่วนใหญ่ไม่ยอมรับว่าเกาะเต่าเป็นที่ราชพัสดุทั้งเกาะ จึงไม่ยอมเช่ากับทางราชการ
- (2) ปัจจุบันราษฎรและผู้ปกครองท้องถิ่นยังไม่ให้ความร่วมมือกับทางราชการในการนำชี้แนวเขตเพื่อรังวัดจัดทำแผนที่ทางกายภาพ ทำให้ทางราชการไม่มีข้อมูลเบื้องต้นในการดำเนินการ
- (3) ราษฎรที่อยู่อาศัยเข้าทำประโยชน์บนเกาะเต่ามีปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตการครอบครองและปัญหาการโต้แย้งสิทธิการครอบครองระหว่างกัน
- (4) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าใช้ที่ดินราชพัสดุโดยไม่ขออนุญาตให้ถูกต้องตามระเบียบ เช่น การตัดถนนสายต่างๆ
- (5) อ.บ.ต. เกาะเต่า ไม่ดำเนินการออกข้อบัญญัติในการควบคุมการก่อสร้างตามอำนาจหน้าที่
- (6) มีการบุกรุกพื้นที่ภูเขา และป่าต้นน้ำลำธาร (สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี, 2551)

รูปที่ 6.36 ทิวทัศน์ที่สวยงามของเกาะเต่า



กรณีเกาะเต่านี้ ได้มีนิตยสารหอการค้าไทย-สวีเดน ฉบับครบรอบ 20 ปี (Thai Sweden Review : TSSC 20 Years Anniversary, Magazine for Thai-Swedish Chamber of Commerce) ตีพิมพ์ในเดือน พฤษภาคม 2552 โดย Pinnerup (2009) ได้รายงานถึงโครงการอสังหาริมทรัพย์บนเกาะเต่าที่บริษัทซึ่งจดทะเบียนร่วมระหว่างไทยกับสวีเดน ลงทุนซื้อที่ดิน 17 แปลงในนามบริษัท แล้วขายให้กับชาวสวีเดนที่ต้องมาซื้อหุ้นบริษัท เพื่อครอบครองที่ดิน หลังจากนั้นก็จะสร้างบ้านโดยหุ้นส่วนไทย ตามเนื้อที่ที่ซื้อหุ้นไป เป็นการใช้ช่องว่างทางกฎหมายเพื่อให้ต่างชาติถือที่ดินของประเทศไทยเป็นหุ้นส่วน เพื่อความมั่นใจว่าสามารถถือที่ดินได้ เป็นกรณีที่น่าติดตามการดำเนินงานเป็นอย่างยิ่ง

รูปที่ 6.37 ป้ายโฆษณาโครงการขายบ้านและที่ดินบนเกาะเต่า



รูปที่ 6.38 ทิวทัศน์บนเกาะเต่า



จ. กรณีการเข้าครอบครองที่ดินบนเกาะยาว อำเภอเกาะยาว จ.พังงา

การบุกรุกอีกแห่งคือเกาะยาว ในจังหวัดพังงาที่มีราษฎรร้องเรียน กรณีมีชาวต่างชาติมาร่วมลงทุนด้วย ซึ่ง Laohong (2009) รายงานไว้ว่าจากการสอบสวนพบว่าเอกสารสิทธิที่ออกบางส่วนไม่ถูกต้องตามกฎหมาย และมีการจับกุมนักลงทุนชาวต่างชาติ ในเวลาต่อมา

ฉ. กรณีการเข้าครอบครองพื้นที่ภูเขาในท้องที่เกาะสมุย อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี

เกาะสมุยเป็นหมู่เกาะที่ตั้งอยู่บนไหล่ทวีป อยู่ตอนกลางของอ่าวไทย นอกชายฝั่งทางทิศตะวันออกเฉียงเหนือของจังหวัดสุราษฎร์ธานีประมาณ 84 กิโลเมตร ระหว่างเส้นรุ้งที่ 9 องศา 30 ลิปดาเหนือ และเส้นแวงที่ 100 องศาตะวันออก ห่างจากแผ่นดินใหญ่ประมาณ 20 กิโลเมตร และห่างจากกรุงเทพมหานคร 750 กิโลเมตร ด้วยพื้นที่เฉพาะเกาะราว 227 ตารางกิโลเมตร กว้าง 21 กิโลเมตร ยาว 25 กิโลเมตร เกาะสมุยจึงมีขนาดใหญ่เป็นอันดับสามของประเทศ รองจากเกาะภูเก็ตและเกาะช้างซึ่งได้มีการเปลี่ยนแปลงฐานะจากเทศบาลตำบลเกาะสมุย เป็นเทศบาลเมืองเกาะสมุยเมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2551 (เทศบาลเมืองเกาะสมุย, 2552)

พื้นที่บนเกาะสมุยกว่าครึ่งเป็นภูเขาและที่ดอนสูง มีโครงสร้างต่อเนื่องจากเทือกเขานครศรีธรรมราช เป็นภูเขาหินแกรนิตและภูเขาหินทราย ทอดตัวในแนวขวาง จากด้านตะวันตกเฉียงเหนือผ่านกลางตัวเกาะและพื้นที่ด้านตะวันตกเฉียงใต้ ภูเขาตอนกลางเรียกว่า “ภูเขาใหญ่” ส่วนภูเขาลูกอื่นๆ มีขนาดย่อมลงมา บางลูกมีแนวติดต่อกับภูเขาใหญ่ เช่น เขาขวาง เขาเล่ เขาไม้้งาม เขาตอ เขาแหลมหอย เขาไม้แก่น เขาน้อย เขานินเหล็ก เขาป้อม เขาท้ายควาย เขาไม้แดง เป็นต้น ยอดสูงสุดอยู่ที่เขาท้ายควาย สูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 635 ม. พื้นที่ราบส่วนใหญ่ซึ่งมีเนื้อที่จำกัดเพียงหนึ่งในสามของพื้นที่ทั้งหมด หรือประมาณ 73 ตร.กม. อยู่รอบภูเขาและชายฝั่งประกอบด้วยที่ลุ่ม หาดทรายสันทราย ชายฝั่งทะเลเป็นแหลมและอ่าว แต่เดิมภูเขาส่วนใหญ่ปกคลุมด้วยป่าเบญจพรรณ ปัจจุบันคงเหลือสภาพป่าดั้งเดิมอยู่น้อยมาก เนื่องจากกลายเป็นพื้นที่จับจองทำสวนมะพร้าว สวนผลไม้การเกษตรอื่นๆ และการครอบครองของนายทุนเพื่อทำธุรกิจการท่องเที่ยว

เกาะสมุยมีทรัพยากรท่องเที่ยวที่มีศักยภาพในการพัฒนาซึ่งแบ่งเป็นแหล่งท่องเที่ยวประเภทธรรมชาติ ได้แก่หาดทราย น้ำตก และแนวปะการัง ประเภทประวัติศาสตร์และสถาปัตยกรรมประเภทศิลปวัฒนธรรมและกิจกรรมท้องถิ่น โดยสิ่งดึงดูดนักท่องเที่ยวที่สำคัญของเกาะสมุย คือ เป็นสถานที่ตากอากาศในภูมิภาคเขตร้อนที่มีแสงแดด ทะเล หาดทราย ปะการังที่สวยงาม และมีความเงียบสงบ ความบริสุทธิ์ของธรรมชาติที่เป็นเอกลักษณ์ของพื้นที่ รวมถึงอัยาศัยไมตรีของชาวพื้นเมืองในท้องถิ่นเป็นองค์ประกอบเสริมให้ทรัพยากรหลักมีค่ามากยิ่งขึ้น (เทศบาลเมืองเกาะสมุย, 2552)

แหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของเทศบาลเมืองเกาะสมุย

ตำบลอ่างทอง	หาดหน้าทอน น้ำตกหินลาด น้ำตกของเรือ
ตำบลลิปะน้อย	หาดลิปะน้อย หาดท้องยาง น้ำตกลาดวานร
ตำบลดั่งงาม	อ่าวพังกา อ่าวท้องกรูด เจดีย์แหลมสอ ฟาร์มงูพังงา
ตำบลหน้าเมือง	น้ำตกวังเสาธง น้ำตกหน้าเมือง 1 น้ำตกหน้าเมือง 2 วัดประเดิม วัดคุณาราม พระพุทธรูปบาทเขาเล่
ตำบลมะเร็ต	หาดละไม หาดท้องตะเคียน หินตาหินยาย อ่าวแหลมเสียด สวนผีเสื้อสมุย สมุยอะควาเรียม วัดราชธรรมาราม (วัดศิลาสูง) หอวัฒนธรรมบ้านละไม วัดสำเร็จ สำนักปฏิบัติธรรมที่ภาวันธรรมสถาน
ตำบลบ่อผุด	จุดชมวิวลาดเกาะ หาดเฉวง หาดบ่อผุด หาดเชิงมน หาดบางรักย์ พระใหญ่เกาะฟาน ศูนย์ลึงสมุย
ตำบลแม่น้ำ	หาดบางปอ หาดแม่น้ำ หาดบ้านใต้ น้ำตกธารเรือ วัดหน้าพระลาน

การท่องเที่ยว การพัฒนาอุตสาหกรรมท่องเที่ยวเกิดขึ้นอย่างจริงจังใน พ.ศ. 2528 โดยการกำหนดเป็นแผนการพัฒนการท่องเที่ยวในเกาะสมุย ได้ส่งผลให้การท่องเที่ยวในเกาะสมุยขยายตัวเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็ว ทั้งในด้านจำนวนนักท่องเที่ยว จำนวน โรงแรมและที่พักและจำนวนเงินตราต่างประเทศที่หมุนเวียนในเกาะสมุย (ตารางที่ 6.3)

ตารางที่ 6.3 (ก) จำนวนนักท่องเที่ยวเกาะสมุย ปี 2547-2551

ปี พ.ศ.	นักท่องเที่ยวไทย	นักท่องเที่ยวต่างชาติ	รวม (คน)	รายได้จากการท่องเที่ยว
2547	161,998	775,765	937,763	11,314.59 ล้านบาท
2548	162,335	852,574	1,014,909	12,758.00 ล้านบาท
2549	158,312	872,311	1,030,623	14,016.29 ล้านบาท
2550	160,887	898,765	1,059,642	14,059.16 ล้านบาท
2551	22,633	206,432	222,633	

ที่มา : ศูนย์ประสานงานการท่องเที่ยวเกาะสมุย ณ เดือน มิถุนายน 2552

ตารางที่ 6.3 (ข) จำนวนห้องพักในเกาะสมุย

สถานที่	จำนวนห้องพัก	อัตราการเข้าพัก
จำนวน 425 แห่ง	15,404 ห้อง	- จำนวนการเข้าพักของนักท่องเที่ยว 222,633 คน/ปี - อัตราการเข้าพักเฉลี่ย 55.66% - ระยะพำนักเฉลี่ย 7.15% ต่อวัน

ที่มา : ศูนย์ประสานงานการท่องเที่ยวเกาะสมุย ณ เดือน มิถุนายน 2552

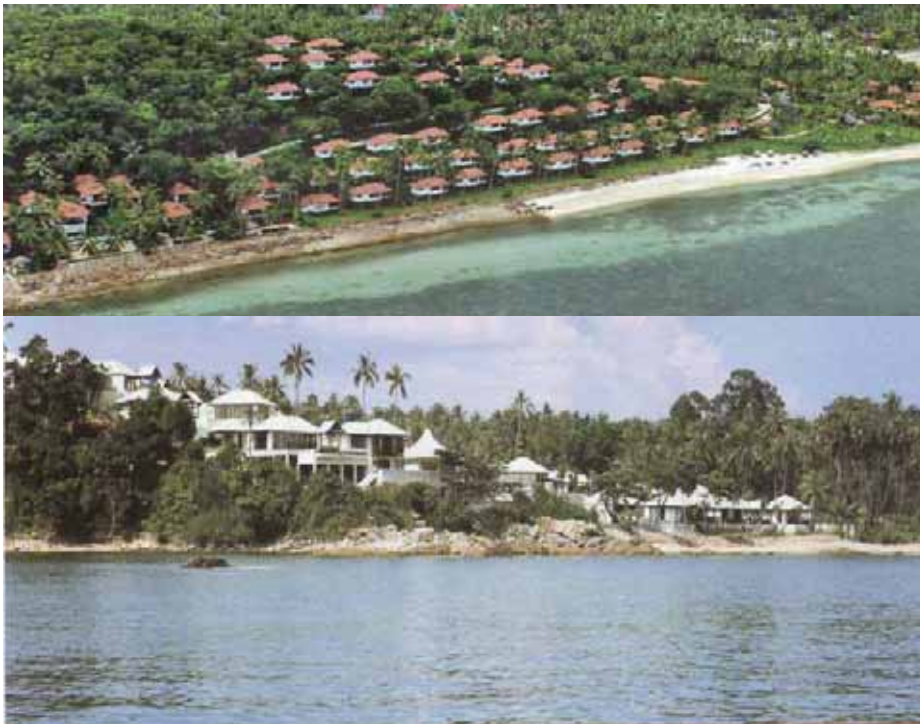
จากการที่เกาะสมุยเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ จึงมีความต้องการที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจด้านโรงแรมและที่พักอาศัย จากการสอบถามราคาที่ดินในพื้นที่และประกาศขายใน website ราคาที่ดินเริ่มต้นตั้งแต่ไร่ละ 4 ล้านบาท จนถึง ไร่ละ 20 ล้านบาท ที่น่าสนใจก็คือการประกาศขายเกาะที่มีข้อความว่า

“ขายเกาะส่วนตัว อยู่ใกล้สมุย หาดสวยเหมาะสำหรับรีสอร์ทส่วนตัวมาก 195 ไร่ น.ส. 3 ก ขายทั้งหมด 1,500 ล้านบาท (ติดต่อ โทร. 081 594 6365)”

ในส่วนของบ้านพักที่สร้างขายชาวต่างชาติและมีการประกาศขายใน Samui Property (2008) มีราคาหลังละ 8-40 ล้านบาท ขึ้นอยู่กับขนาดของบ้าน และที่ดินรวมทั้งทำเล

จากราคาที่ดินที่สูงมากดังกล่าว การเข้าครอบครองมรดกของชาติจึงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในพื้นที่ชายทะเล ซึ่งขณะนี้เหลืออยู่น้อยมาก จึงมีการเข้าครอบครองพื้นที่ภูเขามากขึ้น

รูปที่ 6.39 รีสอร์ทบนชายหาด



รูปที่ 6.40 บ้านพักที่สร้างขายชาวต่างชาติบนภูเขา



รูปที่ 6.41 การก่อสร้างอาคารบนภูเขา



ตั้งที่สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี (2551) ได้รายงานถึงการใช้อิทธิพลในการเข้าครอบครองที่ดินบนเกาะสมุยไว้ 3 กรณี ดังนี้

(1) กรณีเขาควงนก

กรมที่ดินได้แต่งตั้งคณะกรรมการสืบสวนข้อเท็จจริง กรณีมีการออกโฉนดที่ดินเลขที่ 27493 อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เนื้อที่ 96-3-84.1 ไร่ บนพื้นที่เขาควงนก คณะกรรมการสืบสวนได้พิจารณาเห็นว่า โฉนดที่ดินเลขที่ 27493 อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นการออกในบริเวณซึ่งเป็นเขาควงนก บนเกาะสมุย เป็นการออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

กรมที่ดินได้พิจารณาและมีคำสั่งที่ 1064/2550 ลงวันที่ 5 เมษายน 2550 ได้เพิกถอนโฉนดที่ดินเลขที่ 27493 หน้าสำรวจ 6258 ตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี และได้แจ้งให้พนักงานเจ้าหน้าที่ดำเนินการเพิกถอนตามระเบียบและวิธีการแล้ว

ต่อมา อภ.กรมที่ดินได้มีมติเมื่อวันที่ 4 ธันวาคม 2550 ไล่ผู้เกี่ยวข้อง จำนวน 3 คนออกจากราชการ

(2) กรณีเขาค้าง (เดอะพีค)

สื่อมวลชนได้ลงข่าวว่า มีประกาศขายที่ดินบนภูเขาในพื้นที่ อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี โครงการชื่อ เดอะพีค (The Peak) กรมที่ดินมีคำสั่งแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจสอบข้อเท็จจริง ผลจากการตรวจสอบปรากฏว่า น.ส.3ก เลขที่ 4841 เนื้อที่ 58-2-83 ไร่ เลขที่ 4842 เนื้อที่ 31-3-63 ไร่ เลขที่ 4843 เนื้อที่ 32-3-58 ไร่ และน.ส.3ก เลขที่ 5266 เนื้อที่ 23-3-37 ไร่ ตำบลบ่อผุด อำเภอเกาะสมุย จังหวัดสุราษฎร์ธานี รวมเนื้อที่ทั้งหมด 141-1-41 ไร่ ได้ออกไปโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินได้พิจารณาเพิกถอน น.ส.3ก เลขที่ 4841 และให้แก้ไขรูปแผนที่ เนื้อที่ น.ส.3ก เลขที่ 4842 เป็นจำนวนเนื้อที่ 60-2-34 ไร่ สำหรับ น.ส.3ก เลขที่ 5266 และ 4843 ให้ดำเนินการตรวจสอบข้อเท็จจริงเพิ่มเติมก่อนดำเนินการแก้ไขเพิกถอน ขณะนี้อยู่ระหว่างดำเนินการของสำนักงานที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี สาขาเกาะสมุย

(3) กรณีตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิบริเวณที่ตั้งสนามบินสมุย

นายปรีชา ปิตานนท์ สมาชิกวุฒิสภา กรรมการปกครองวุฒิสภา ขอให้ตรวจสอบข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่สาธารณประโยชน์ “พรุบางรักษ์” บริเวณที่ตั้งสนามบินสมุย ซึ่งจากการตรวจสอบมีเอกสารสิทธิบางแปลงที่ออกโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย กรมที่ดินได้มีคำสั่งเพิกถอนแล้วและบางส่วนได้ออกทับที่สาธารณประโยชน์ “พรุบางรักษ์” ขณะนี้อยู่ระหว่างการจัดทำรูปแผนที่ และเนื้อที่แสดงแนวเขตที่ต้องกันออกโฉนดที่ดินเพื่อให้กรมที่ดินตั้งกรรมการพิจารณาดำเนินการแก้ไข รูปแผนที่และเนื้อที่ตามมาตรา 61 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

ข. การใช้สิทธิพลครอบครองที่ดินบนเกาะช้าง อำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด

เกาะช้าง ตั้งอยู่ในจังหวัดตราด เป็นเกาะขนาดใหญ่เป็นที่สองของประเทศรองจากเกาะภูเก็ต ประกอบด้วยหมู่เกาะน้อยใหญ่กว่า 47 เกาะ มีเนื้อที่รวม 650 ตารางกิโลเมตร หรือ 406,250 ไร่ เกาะช้างเป็นเกาะที่ใหญ่ที่สุดในหมู่เกาะนี้มีเนื้อที่ 268,125 ไร่ ภูมิประเทศเป็นภูเขาสูงจากระดับน้ำทะเลไม่เกิน 744 เมตรจากระดับน้ำทะเลปานกลาง มีผาหินสลับซับซ้อนปกคลุมด้วยป่าดงดิบชื้นประมาณ 70 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่

นอกจากนั้นเป็นป่าชายหาด และป่าแคระหินปูน เกาะช้างมีสภาพธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพที่สมบูรณ์ มีระบบนิเวศที่ละเอียดและซับซ้อน ทรัพยากรชายฝั่งมีปะการัง หยู้าทะเล ป่าชายเลน น้ำตก และชายหาด การปกครองแบ่งออกเป็น 2 ตำบล คือ ตำบลเกาะช้าง และตำบลเกาะช้างใต้

ถึงแม้จะมีการประกาศจัดตั้งอุทยานแห่งชาติทางทะเลในปี 2525 ก็ตาม เนื่องจากสภาพพื้นที่บนเกาะช้างเป็นภูเขาสูงชันสลับกับที่ราบชายฝั่งทะเล บริเวณที่ราบด้านตะวันตกจึงเป็นที่ตั้งของชุมชนดั้งเดิม ชุมชนบางส่วนเป็นพื้นที่ที่กั้นออกจากเขตอุทยานแห่งชาติ ทำให้พื้นที่อุทยานแห่งชาติบนเกาะช้างมีพื้นที่ไม่ต่อเนื่อง จึงเป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้มีการบุกรุก

หมู่เกาะช้างเป็นพื้นที่เกาะที่มีทรัพยากรธรรมชาติที่งดงามและอุดมสมบูรณ์ อีกทั้งมีความหลากหลายทางชีวภาพและระบบนิเวศทั้งบนบกและทางทะเล ดังนั้น เกาะช้างจึงถือว่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่ครบวงจรที่สุดแห่งหนึ่งของประเทศ โดยกว่าร้อยละ 80 ของพื้นที่บนเกาะช้างเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ มีลักษณะทางกายภาพดังนี้ ด้านตะวันออกของเกาะเป็นส่วนที่ชาวบ้านดั้งเดิมอาศัยอยู่ พื้นที่ส่วนใหญ่เป็นสวนผลไม้ ทางตอนใต้ของเกาะตอนกลางเป็นที่ตั้งของภูเขาสูง ทางตะวันออกชายฝั่งทะเลเป็นที่ตั้งของสถานที่ราชการและเป็นที่ตั้งของชุมชน ชาวบ้านที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ทางตอนใต้ของเกาะประกอบอาชีพประมง และพื้นที่ทางด้านตะวันตกของเกาะเป็นบริเวณท่องเที่ยวของเกาะ เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่มีการพัฒนาเพื่อการท่องเที่ยว มีหาดทรายสวยและรีสอร์ทจำนวนมาก

เนื่องจากพื้นที่บนเกาะช้างจัดเป็นพื้นที่ที่มีความสวยงามตามธรรมชาติ ประกอบกับนโยบายของภาครัฐที่สนับสนุนให้พื้นที่เกาะช้างเป็นแหล่งท่องเที่ยว ส่งผลให้พื้นที่บนเกาะช้างเป็นที่ต้องการของบุคคลกลุ่มต่างๆ โดยเฉพาะกลุ่มทุนและผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจ ในปัจจุบันกลุ่มบุคคลต่างๆเหล่านี้ได้เข้าครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินบนเกาะช้างในรูปแบบต่างๆ เช่น ก่อสร้างบ้าน ทำธุรกิจโรงแรม รีสอร์ท และสถานที่พักตากอากาศ ในพื้นที่ที่เปราะบาง เช่น พื้นที่ที่มีความลาดชัน เป็นต้น ซึ่งตามกฎหมายไม่สามารถออกเอกสารสิทธิ์ใดๆได้

คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน (2547) ได้ระบุไว้ว่ามีปัญหาหนึ่งของเกาะช้างคือการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยระบุไว้ดังนี้

- (1) หมู่เกาะช้างและพื้นที่เชื่อมโยงมีปัญหาการบุกรุกที่ดินป่าสงวนและที่ดินอุทยานแห่งชาติ โดยผู้แสวงประโยชน์จากการขยายตัวของการท่องเที่ยวหมู่เกาะช้าง
- (2) การบุกรุกที่ดินของผู้แสวงประโยชน์มีผลกระทบทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อสภาวะแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งจะต้องได้รับการแก้ไขโดยเร็ว

สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมายแก่ประชาชน สำนักอัยการสูงสุด ได้มีหนังสือที่ อส (สฝชก.1)0016/1303 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2549 ถึงอธิบดีกรมพัฒนาที่ดิน ขอความอนุเคราะห์ในการตรวจพิสูจน์อ่านแปลและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณหมู่บ้าน โรงถ่าน เพื่อพิสูจน์ทางสาธารณชนในหมู่บ้านดังกล่าว เนื่องจากมีการปิดทางเป็นเหตุให้เกิดความเดือดร้อนและไม่ได้รับความเป็นธรรมแก่ราษฎร

กรณีตัวอย่างของการใช้แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) โดยผู้มีสิทธิพลทางการเงินหรือมีอำนาจร่วมกับเจ้าหน้าที่ของรัฐใช้สิทธิพลเข้าครอบครองที่ดินบนพื้นที่เกาะช้างปรากฏให้เห็นโดยคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติได้มีรายงานตรวจสอบที่ 22/2549 ให้กรมที่ดินตรวจสอบการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินในพื้นที่เกาะช้าง จากการตรวจสอบพื้นที่บริเวณบ้านเจ๊กแบ้ ตำบลเกาะช้างใต้ กิ่งอำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด พบว่าโฉนดที่ดินที่ออกให้กับเจ้าของที่ดินบางรายโดยใช้ ส.ค.1 เป็นหลักฐานนั้น มีเนื้อที่มากกว่า ส.ค.1 ที่แจ้งไว้เดิม นอกจากนี้ จากการสำรวจพื้นที่บริเวณเกาะง่าม หมู่ 3 (ด้านใต้) ตำบลเกาะช้าง พบว่ามีการนำ ส.ค.1 จากพื้นที่หมู่บ้านอื่นมาออกเอกสารสิทธิ์ สำหรับที่ดินบริเวณอ่าวกระวัง หมู่ 3 ตำบลเกาะช้างใต้ มีการครอบครองพื้นที่ที่มีความลาดชันที่ไม่สามารถจะออกเอกสารสิทธิ์ใดๆ ได้ (คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, 2549)

วรวิทย์ ฉิมมณี (2553) ได้เสนอรายงานเปิดโปงของทีวีไทยเมื่อวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 ได้นำเรื่องการนำ ส.ค. 1 มาใช้ในการออกเอกสารสิทธิ์ที่มีขอบด้วยกฎหมายในที่ดิน 2 แปลง คือ

การออกโฉนดเลขที่ 881 เนื้อที่ 8 ไร่เศษ ได้นำ ส.ค. 1 เลขที่ 66 ซึ่งตั้งอยู่ในเขตหมู่บ้านอื่นมาใช้เป็นหลักฐาน พื้นที่ดังกล่าวนี้เป็นภูเขาและป่าไม้ เป็นที่สาธารณประโยชน์

การออกโฉนดเลขที่ 965 มีเนื้อที่ 15 ไร่ ได้นำ ส.ค. 1 เลขที่ 3 ซึ่งได้ใช้ในการออก น.ส 3 เลขที่ 41 ไปแล้ว มาใช้อีก

การกระทำดังกล่าวนี้เป็นการร่วมมือกันระหว่างผู้มีสิทธิพลในท้องถิ่น นายทุน และข้าราชการ ซึ่งขณะนี้อยู่ในระหว่างการสอบสวนของ ป.ป.ช.

สาเหตุที่ราษฎรสงสัยว่าที่ดินของตนเองที่อยู่มาเป็นเวลาช้านานแต่ขอออกเอกสารสิทธิ์ไม่ได้ ไม่มีความเป็นธรรมจากภาครัฐ หากพิจารณาจากข้อมูลการจำแนกประเภทที่ดินที่กรมพัฒนาที่ดินดำเนินการในปี 2507 ซึ่งได้รายงานไว้ว่า

“ที่จัดสรรเกาะช้าง เป็นที่ดินอยู่นอกเขตที่จะรักษาไว้เป็นป่าไม้ทั้งเกาะ มีลักษณะภูมิประเทศส่วนใหญ่เป็นภูเขาสูง สลับซับซ้อน จะมีที่ราบอยู่บ้างตามชายเขา เนื้อที่ในการสำรวจประมาณ 187,612 ตารางกิโลเมตร มีผู้ถือครองอยู่ก่อนซึ่งสำรวจพบในขณะที่ทำการสำรวจ จำนวน 44 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 17,055 ตารางกิโลเมตร”

ผู้สำรวจมีความเห็นว่า ที่ใดเป็นที่ถือครองอยู่ก่อนก็ควรกันออกให้ราษฎร ส่วนที่คงสภาพป่าอยู่ในปัจจุบันเห็นควรสงวนไว้”

ต่อมาได้มีมติคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน ครั้งที่ 1/2513 วันที่ 29 ธันวาคม 2513 ให้จำแนกที่ดินแปลงนี้ไว้เป็นป่าไม้ทั้งแปลง ส่วนที่ถือครองไว้กันออก

หลังจากนั้นกระทรวงกลาโหมได้ขอสงวนพื้นที่เกาะช้างไว้ใช้ในราชการทหารตั้งแต่ด้านเหนือของเกาะตั้งแต่มะลิวันแนวตะวันตกเฉียงใต้ของยอดเขาจอมปราสาทสองขึ้นไปทางน้ำในหุบเขา ผ่านยอดเขาจอมปราสาทสองในทางตะวันออกตามแนวสันเขาแล้ววกขึ้นทางเหนือผ่านยอดเขาจอมปราสาทหนึ่ง หักตามสันเขาลงไปบ้านด่านเก่า เป็นพื้นที่คลุมตั้งแต่แนวนี้ไปจนสุดด้านเหนือของเกาะช้าง รวมทั้งเกาะและหินต่างๆ ที่อยู่ใกล้เกาะช้างด้านนี้ด้วย แต่เว้นที่ราบบริเวณหมู่บ้าน

ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติตามที่คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินเสนอเมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2513 โดยให้จำแนกที่ดินบนเกาะช้างเป็นป่าไม้ถาวรทั้งแปลง ส่วนที่ถือครองอยู่ก่อน 44 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 10,659 ไร่ ให้กันออก

ต่อมาเมื่อ พ.ศ. 2525 จึงได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดบริเวณที่ดินเกาะช้างและเกาะใกล้เคียงในท้องที่ตำบลเกาะช้างและตำบลเกาะหมาก อำเภอแหลมงอบ จังหวัดตราด ให้เป็นอุทยานแห่งชาติ โดยให้กันพื้นที่บางส่วนออกจากอุทยานแห่งชาติ รวมเนื้อที่ทั้งสิ้น 45,814 ไร่

ในการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติครั้งที่ 5/2540 เมื่อวันที่ 23 กันยายน 2540 ได้มีรายงานว่า “มีราษฎรครอบครองและทำประโยชน์โดยไม่มีหลักฐาน มีจำนวน 634 ราย ครอบครองที่ดิน เนื้อที่ประมาณ 18,737 ไร่ พื้นที่ที่ครอบครองไม่ติดต่อกัน สภาพการทำประโยชน์ปลูกทุเรียนมาประมาณ 30 ปี เหตุที่ราษฎรไม่ได้แจ้งการครอบครองอาจเนื่องจากเดิมกิ่งอำเภอเกาะช้างขึ้นอยู่กับอำเภอแหลมงอบ ซึ่งอยู่ห่างไกลจากเกาะช้าง จึงทำให้ราษฎรไม่สะดวกที่จะเดินทางไปแจ้งการครอบครอง กระทรวงมหาดไทยได้ประกาศจัดตั้งเป็นกิ่งอำเภอเกาะช้างเมื่อ พ.ศ. 2537 ต่อมาเมื่อกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ใช้บังคับ ทำให้ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์บนเกาะช้าง โดยไม่มีหลักฐานแจ้งการครอบครองไม่สามารถขออนุญาตออกเอกสารสิทธิ์ได้”

ถึงแม้ว่ากระทรวงมหาดไทยจะมีโครงการออกเอกสารสิทธิ์ให้กับราษฎรที่อยู่อาศัยและถือครองที่ดินมาแต่ดั้งเดิมก็ตามแต่ยังไม่สามารถดำเนินการได้ทั้งหมดในขณะนี้ แม้เวลาจะล่วงเลยมาเป็นเวลานาน จึงเห็นได้ว่านอกจากการใช้สิทธิพลเข้ามาหากำไรเกินปกติ (economic rent) แล้ว ยังเกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างประชาชนโดยทั่วไปกับกลุ่มทุนอีกด้วย อาจจะเป็นเพราะราคาที่ดินในพื้นที่เกาะช้างในปัจจุบันมีราคา ไร่ละ 1,000,000-1,500,000 บาท มีตัวอย่างการประกาศขายใน website ว่า

“ขายที่ดิน 120 ไร่ อ.เกาะช้าง จ.ตราด ราคาไร่ละ 1,500,000 ด้านหน้าของที่ดินติดทะเล ด้านหลังของที่ดินติดภูเขา หน้ากว้าง 200 เมตร (เอกสาร น.ส. 3 กบท. 5)”

“ขายโรงแรมระดับ 5 ดาว ในเกาะช้าง ที่ดิน 11 ไร่ มีโฉนด อยู่ในแหล่งเจริญ ราคา 420 ล้านบาท”

รูปที่ 6.42 ขายหาที่ดินที่เต็มไปด้วยรีสอร์ทและโรงแรม



รูปที่ 6.43 การบุกรุกที่ทะเลที่บ้านบางบัว



รูปที่ 6.44 การก่อสร้างอาคารบนภูเขา



รูปที่ 6.45 ป่อกักน้ำเสียจากโรงแรมบริเวณชายหาด



รูปที่ 6.46 ราษฎรดั้งเดิมที่ต้องการเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน



รูปที่ 6.47 การขยายตัวของกิจการโรงแรมบนชายหาด

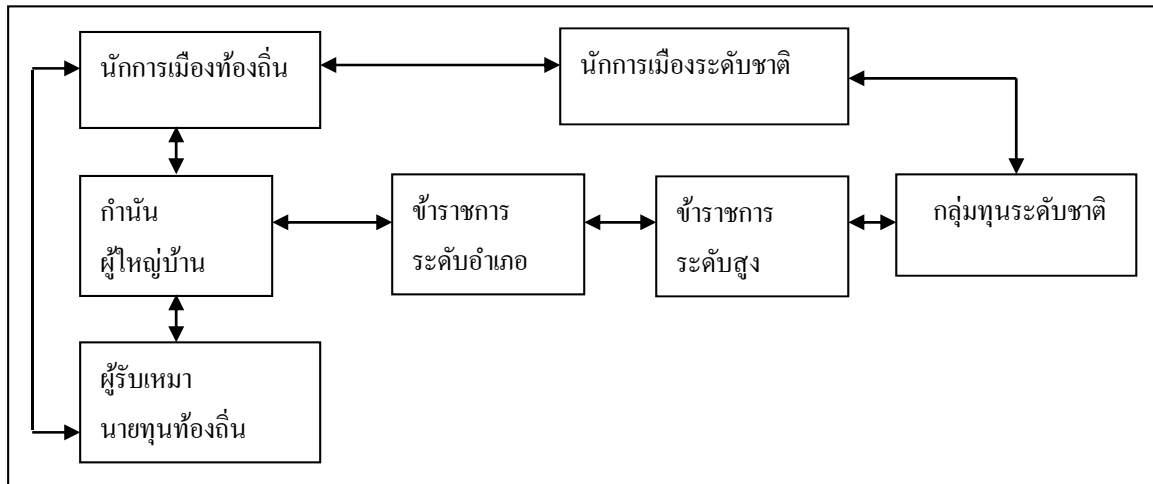


6.3.6 สรุปและข้อเสนอแนะ

ก. จากการทบทวนกรณีต่างๆ ข้างต้น จะพบว่าการใช้อิทธิพลเข้าครอบครองมรดกของชาตินั้น เกิดขึ้นจากการเชื่อมโยงของกลุ่มบุคคลต่างๆ ทั้งเจ้าหน้าที่รัฐ กลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น กลุ่มนักการเมืองท้องถิ่น กลุ่มการเมืองระดับชาติ และกลุ่มทุน (รูปที่ 6.48) กลุ่มที่สำคัญที่สุดก็คือ กลุ่มเจ้าหน้าที่ของรัฐ ซึ่งประกอบด้วยกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ข้าราชการระดับอำเภอ และข้าราชการระดับสูง ที่ใช้วิธีหลบเลี่ยงกฎและข้อบังคับต่างๆ หรือใช้ช่องว่างของกฎหมายเข้ามาดำเนินการ เช่น กรณีการใช้ ส.ค. 1 เป็นต้น

ในกรณีของ ส.ค.1 นั้น ถึงแม้ว่าจะสิ้นสุดการแจ้งแล้วก็ตาม แต่จำนวนที่ยื่นไว้มีจำนวนมากถึง 800,000 แปลงนั้น เป็นเรื่องที่จะต้องติดตามตรวจสอบอย่างใกล้ชิด เพราะที่ดินมีจำนวนคงที่แต่ประชากรเพิ่มขึ้น และมีราคาสูงขึ้น จึงมีผู้ต้องการครอบครองไว้ ในขณะที่อิทธิพลที่เกิดจากการเชื่อมโยงของกลุ่มบุคคลต่างๆ ดังที่กล่าวแล้วแก้ไขและป้องกันได้ยาก ถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินการมาตลอดเวลาก็ตาม มีความจำเป็นที่ต้องสร้างกระบวนการตรวจสอบสาธารณะให้เข้มแข็ง องค์กรอิสระและหน่วยงานภาครัฐ ต้องให้ความสำคัญกับการตรวจสอบและการร้องเรียนของชุมชนต่างๆ โดยเร็ว และให้มีการเผยแพร่ในสื่อต่างๆ ถึงผลการดำเนินงานให้สาธารณะได้รับทราบและช่วยติดตาม

รูปที่ 6.48 ความเชื่อมโยงระหว่างกลุ่มอิทธิพลท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองระดับชาติ และกลุ่มทุนระดับชาติ ในการเข้าครอบครองมรดกของชาติ



ที่มา: ผู้วิจัย

ข. ประเด็นของการครอบครองที่ดินของต่างชาติทั้งกรณีของเกาะ ภูเก็ต เกาะสมุย และเกาะเต่า นั้น กรณีที่ชัดเจนที่สุดก็คือเกาะเต่า ซึ่งกลุ่มทุนต่างชาติที่มาร่วมทุนกับกลุ่มทุนไทย จัดทะเบียนถูกต้องตามกฎหมายแล้วซื้อที่ดินบนเกาะเต่าเป็นของบริษัท ต่อมาบริษัทขายหุ้นให้กับคนต่างชาติ เพื่อให้เกิดความมั่นใจที่จะครอบครองบ้านพักที่จะสร้างขึ้นบนที่ดินของบริษัทนั้น เป็นกรณีที่น่าสนใจว่าจะขยายตัวไปสู่พื้นที่อื่นๆ มากขึ้น จะต้องทบทวนกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันว่าจะแก้ไขปัญหานี้ได้อย่างไร รวมทั้งการสร้างที่ปักบนภูเขา ขยายต่างชาติบนเกาะภูเก็ตและเกาะสมุย หรือเช่าซื้อในระยะยาว จำเป็นต้องสอบสวนให้ชัดเจนว่าได้มีการแจ้งครอบครองที่ภูเขาอย่างไร เพราะได้มีประกาศมาตั้งแต่ พ.ศ. 2499 ให้ภูเขาเป็นเขตหวงห้าม

ค. เร่งรัดการจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐทุกประเภทให้ชัดเจนมีแผนที่มาตราส่วนเดียวกัน และมีระบบข้อมูลที่ดินที่ทุกหน่วยงานลงนามรับรองร่วมกัน รวมทั้งกำหนดเป้าหมายที่สงวนหวงห้ามของรัฐให้ชัดเจน

ง. ใช้มาตรการทางภาษีแก่ผู้ที่ถือครองที่ดินจำนวนมากเพื่อมิให้มีการสะสมที่ดิน เพื่อลดการใช้อิทธิพลในการยึดครองมรดกของชาติลง

จ. มีหลักประกันให้แก่เจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติหน้าที่ที่ซื่อสัตย์สุจริต ถูกโยกย้ายกลับแกเล็งจากกลุ่มอิทธิพลในกรณีที่ไม่ปฏิบัติตาม

ฉ. เพิ่มบทบาทของสื่อในการติดตามการครอบครองมรดกของชาติที่มีขอบด้วยกฎหมายและนำออกเผยแพร่ต่อสาธารณะ เช่นรายการเปิดโปงการทุจริตที่ดินบนเกาะช้างของทีวีไทย เป็นต้น

ช. อีกกรณีหนึ่งก็คือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เมื่อดำเนินการที่มีขอบด้วยกฎหมายและรับผลประโยชน์ไปเรียบร้อยแล้วได้ลาออกจากราชการเพื่อหลีกเลี่ยงการดำเนินการทางวินัย และได้รับบำเหน็จบำนาญโดยปกติ

นั้น มีความจำเป็นที่ต้องกำหนดมาตรการลงโทษที่รุนแรงกว่าที่มีอยู่ในปัจจุบันเพื่อป้องกันการเป็นเครื่องมือของผู้มีอิทธิพลในการครอบครองมรดกของชาติ

6.4 มูลค่าที่ดินและการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ : กรณีศึกษา

สนามบินสุวรรณภูมิ

6.4.1 บทนำ

ข้อจำกัดด้านนโยบายและการบริหารจัดการที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ชนบทและเมืองเป็นหนึ่งในสาเหตุหลักของปัญหาความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมไทย ในช่วงเวลาห้าสิบปีที่ผ่านมาเมื่อนาถเศรษฐกิจได้ขยายตัวและโครงสร้างการผลิตของประเทศไทยได้ปรับเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรมและการบริการ ไปพร้อมกับกระบวนการสู่ความเป็นเมือง ความต้องการพัฒนาพื้นที่เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจได้ทำให้ที่ดินในเมืองและชานเมืองกลายเป็นพื้นที่ฐานการผลิตหลักของประเทศมากกว่าพื้นที่ป่าไม้และเกษตรกรรมในชนบท ที่ดินในเมืองและชานเมืองมีมูลค่าเพิ่มสูงขึ้นมากหลายเท่าตัว และได้กลายเป็นขุมทองและแหล่งต้นตอปัญหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากโครงการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาพื้นที่เมือง โดยเฉพาะเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการลงทุนของสังคม อีกทั้งยังเป็นเป้าหมายหนึ่งของกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าโดยผู้มีอำนาจและอิทธิพล

ปัญหาเหล่านี้ทำให้เพิ่มการกระจุกตัวของความมั่งคั่งในกลุ่มคนส่วนน้อยของประเทศและมีผลสืบเนื่องโดยตรงต่อตลาดที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมือง การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบกับพฤติกรรมการเก็งกำไรด้วยการถือครองที่ดินเพื่อขายต่อในระยะสั้นมีผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะคนจนเมืองที่ย้ายถิ่นฐานมาจากพื้นที่ชนบท อัตราการเพิ่มของราคาที่ดินในประเทศไทยอยู่ในระดับที่สูงกว่าการเพิ่มขึ้นของรายได้เฉลี่ยของผู้มีรายได้น้อย เป็นผลให้ประชาชนจำนวนมากไม่สามารถเป็นเจ้าของที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมืองและชานเมืองได้ ปัญหาดังกล่าวยิ่งทำให้เพิ่มความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนในสังคม มิใช่เฉพาะระหว่างคนเมืองกับคนชนบทแต่รวมไปถึงคนรวยกับคนจนในเมือง

ปัญหาค่าเช่าเศรษฐกิจจากการพัฒนาของภาครัฐเป็นที่รับรู้ทั่วไปแต่ยังไม่มีการวิจัยเชิงประจักษ์มากเท่าใดนักในประเทศไทย โดยเฉพาะประเด็นเกี่ยวกับการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการพัฒนาเมือง จึงจำเป็นต้องมีการวิจัยเรื่องนี้เพิ่มเติม บทความนี้เป็นงานส่วนแรกของการวิจัยในเรื่องนี้ โดยมีวัตถุประสงค์สองประการหลักคือเพื่อทบทวนแนวคิดและแนวทางการวิเคราะห์เชิงประจักษ์เกี่ยวกับความสัมพันธ์ระหว่างกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจในเขตเมืองและชานเมือง และเพื่อทบทวนแนวทางและมาตรการในการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในต่างประเทศที่อาจนำมาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้ต่อไป

ส่วนแรกของเนื้อหาในบทนี้จะเป็นการทบทวนแนวคิดเชิงทฤษฎีเกี่ยวกับมูลค่าที่ดินและค่าเช่าทางเศรษฐกิจอันเนื่องมาจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ จากนั้นจะเป็นการอภิปรายปัญหาการกระจายค่าเช่าเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกับปัญหาสถานะอสมมาตรของข้อมูลที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการลงทุน ส่วนต่อจากนั้นจะเป็นการนำเสนอกรณีศึกษาโครงการสนามบินสุวรรณภูมิและพื้นที่รอบข้างที่มีการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานเป็นจำนวนมาก ส่วนสุดท้ายเป็นการทบทวนแนวทางและมาตรการที่ใช้ในการแก้ไขปัญหาการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดิน

6.4.2 มูลค่าที่ดินและค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ในส่วนนี้เป็นการทบทวนแนวคิดเบื้องต้นที่เป็นพื้นฐานในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับปัญหามูลค่าที่ดินอันเนื่องมาจากการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานในการพัฒนาเมืองของรัฐ โดยเฉพาะความแตกต่างระหว่างคำว่าค่าเช่า (rent) ในความหมายของการเช่าที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ กับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ที่เป็นมูลค่าส่วนเกินที่เกิดจากการลงทุนโดยสังคม

ก) มูลค่าที่ดินกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

ที่ดินเป็นทรัพยากรทางเศรษฐกิจที่เป็นรากฐานของกิจกรรมเศรษฐกิจทุกสาขาทั้งการเกษตร อุตสาหกรรมและการบริการ โดยมีคุณลักษณะเฉพาะทางเศรษฐกิจคืออุปทานมีอยู่อย่างจำกัดตามธรรมชาติ⁴ และไม่สามารถเคลื่อนที่ได้ การลงทุนพัฒนาที่ดินทั้งโครงสร้างพื้นฐานและอาคารสิ่งปลูกสร้างจึงมักติดอยู่กับที่ดินแปลงนั้น ทำให้เป็นทรัพย์สินที่มีสภาพคล่องต่ำและต้นทุนจมสูง นอกจากนี้ ที่ดินแต่ละแปลงยังมีผู้ซื้อและผู้ขายอยู่จำกัด ทำให้เกิดความไม่สมบูรณ์ของตลาดที่ดินที่นำไปสู่การเกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

คำว่าค่าเช่าทางเศรษฐกิจในที่นี้หมายถึงส่วนเกินของทรัพยากรที่ต้องใช้มากกว่าที่จำเป็นในการคงให้ปัจจัยการผลิตยังคงอยู่ในกระบวนการผลิตต่อไปหรือใช้ประโยชน์ในรูปแบบเดิม อีกนัยหนึ่ง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจหมายถึงผลตอบแทนที่บุคคลหรือบริษัทหนึ่งได้รับที่มากกว่าที่สมควรจะได้ หากตลาดมีการแข่งขันอย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจึงเป็นมูลค่าส่วนเกินทางเศรษฐกิจที่สังคมเป็นผู้สร้างขึ้นและสมควรได้รับกลับคืน แต่ปัจเจกบุคคลบางคนบางกลุ่มเป็นผู้ได้รับประโยชน์นั้นแทน ตามความคิดนักเศรษฐศาสตร์การเมืองสำนักคลาสสิก เช่นเดวิด ริคาร์โด (David Ricardo) และจอห์น ล็อก (John Locke) ค่าเช่าที่ดินของที่ดินแปลงหนึ่งจะไม่เกิดขึ้นถ้ายังมีที่ดินแปลงอื่นที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้โดยไม่เสียค่าใช้จ่าย เมื่อใดที่แปลงที่ดินที่ดีที่สุดมีการจับจองและใช้ประโยชน์ที่ดินแล้ว จึงจะมีการใช้ประโยชน์ที่ดินบนแปลงที่มีคุณภาพรองลงมา แต่การใช้ประโยชน์ที่ดินบนแปลงที่สองนี้ต้องเสียต้นทุนในการผลิตเพิ่มขึ้น เพราะคุณภาพดินด้อยกว่าแปลงแรก ส่วนต่างระหว่างต้นทุนการผลิตบนแปลงที่ดินที่มีคุณภาพต่ำสุดกับแปลงที่ดินที่มี

⁴ ในบางประเทศหรือเมืองที่มีที่ดินจำกัดมาก อุปทานที่ดินสามารถเพิ่มได้บ้างเล็กน้อยด้วยการถมชายฝั่งทะเล

คุณภาพสูงสุดคือค่าเช่าที่ดิน (land rent) ที่ผู้เช่าที่ดินต้องจ่ายให้กับเจ้าของเพื่อที่จะใช้ประโยชน์ในแปลงที่ดินที่ คุณภาพดีกว่า แนวคิดค่าเช่าที่ดินนี้เป็นฐานในการทำความเข้าใจเกี่ยวกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เป็นมูลค่า ส่วนเกินที่เกิดขึ้นจากกิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ แนวคิดนี้แสดงให้เห็นว่าเจ้าของที่ดินไม่มี บทบาทใดๆ ในการกำหนดค่าเช่าที่ดินของตนเอง เพราะรายได้ที่ได้รับเป็นเพียงมูลค่าการผลิตส่วนเกินที่เพิ่มมา จากการที่ที่ดินของตนเองตั้งอยู่ในที่ตั้งที่มีคุณภาพดีกว่าแปลงที่ดินที่มีคุณภาพด้อยกว่า ค่าเช่าที่ดินในที่นี้ คือค่าเช่าทางเศรษฐกิจนั่นเอง

เนื่องจากความสามารถในการเข้าถึงเป็นปัจจัยที่กำหนดมูลค่าตลาดของที่ดินแปลงหนึ่งในเขตเมืองและ ชานเมือง ความได้เปรียบเชิงที่ตั้งของที่ดินแปลงหนึ่งจึงเป็นปัจจัยที่กำหนดมูลค่าของที่ดินแปลงนั้น ทั้ง คุณลักษณะโดยธรรมชาติของแปลง เช่น ความลาดชันและสภาพภูมิศาสตร์ในพื้นที่ ประกอบกับประโยชน์อื่นๆ จากโครงสร้างพื้นฐานและบริการที่ตั้งอยู่ในที่ดินแปลงนั้นหรือพื้นที่ใกล้เคียง มูลค่าที่ดินจึงเกิดจากการ ปฏิสัมพันธ์ระหว่างอรรถประโยชน์จากการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความจำกัดของอุปทานและความต้องการของ นักพัฒนาที่ดินและผู้บริโภค

ความหมายของค่าเช่าทางเศรษฐกิจจึงแตกต่างจากคำว่าค่าเช่าในความหมายทั่วไป โดยทั่วไป การทำ ธุรกิจเกี่ยวกับที่ดินแบ่งได้สองประเภทหลักคือการซื้อที่ดินและการเช่าที่ดิน การซื้อที่ดินคือการได้มาซึ่ง สิทธิในการครอบครองและสิทธิอื่นๆเหนือที่ดินนั้นจนกระทั่งเจ้าของได้ขายให้กับผู้อื่น ในขณะที่การเช่ามี ลักษณะคล้ายกันกับการซื้อ แต่มีกำหนดระยะเวลาที่สามารถครอบครองได้และอาจมีข้อจำกัดในการใช้ที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์นั้น เมื่อถึงเวลาที่กำหนดไว้ก็จะต้องคืนสิทธิในการครอบครองให้กับเจ้าของที่ดิน ค่าเช่า ที่ดินในความหมายทั่วไปคือมูลค่าเช่าที่ดิน (land rental value) หรือรายได้ที่เจ้าของทรัพย์สินได้จากการอนุญาต ให้ผู้อื่นให้ประโยชน์จากทรัพย์สินของตนภายในช่วงเวลาและเงื่อนไขที่ตกลงกัน ซึ่งอาจคิดเป็นค่าเช่ารายปี (annual rental value) ในขณะที่มูลค่าตลาด (market value) ของที่ดินคือจำนวนเงินที่ผู้ซื้อจ่ายให้กับผู้ขายที่ดิน เพื่อสิทธิในการครอบครองและทรัพย์สินอื่นๆ ตลอดไป ดังนั้น มูลค่าตลาดของที่ดินแปลงหนึ่งจึงมีค่าเท่ากับ มูลค่าปัจจุบัน (present value) ของผลรวมมูลค่าเช่าที่ดินแปลงนั้นไปตลอดชั่วกัลปาวสานนั่นเอง

มูลค่าที่ดินเกี่ยวข้องโดยตรงกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากที่ดินตรงที่ว่า มูลค่าตลาดของที่ดินเป็น รายได้ที่เจ้าของที่ดินได้รับจากการขายและให้เช่าที่ดิน จากแนวคิดค่าเช่าที่ดินของริคาร์โดตามที่ได้อธิบายไป มูลค่าที่ดินที่แท้จริงของที่ดินแปลงหนึ่งเกิดขึ้นจากสภาพธรรมชาติบวกกับการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานของ สังคมเกือบทั้งหมด มีส่วนน้อยมากที่เกิดจากการลงทุนลงแรงของเจ้าของที่ดินเอง ทั้งนี้ การลงทุนในอาคาร และสิ่งปลูกสร้างเป็นการสร้างมูลค่าทรัพย์สินที่ไม่รวมอยู่ในมูลค่าที่ดินแปลงนั้น มูลค่าที่ดินที่แท้จริงของที่ดิน แปลงหนึ่งจึงเกิดจาก “ค่าเช่าที่ตั้ง” (location rent) เป็นหลัก แต่เนื่องจากความไม่สมบูรณ์ของกลไกในการนำ มูลค่าดังกล่าวกลับคืนสู่สังคม (value capture) ทำให้เจ้าของที่ดินบางคนได้ประโยชน์จากส่วนต่างที่แท้จริงกับ ภาษีและค่าธรรมเนียมที่ได้จ่ายคืนให้กับรัฐและสังคม ส่วนต่างนี้คือค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่แปลงออกมาเป็น

มูลค่าตลาดของที่ดินแปลงนั้น ซึ่งท้ายสุดตกเป็นความมั่งคั่งและรายได้ส่วนตัวของเจ้าของที่ดิน ส่วนต่างนี้ยิ่งมากเท่าใด ยิ่งแสดงถึงความไม่เป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์จากการลงทุน โครงสร้างพื้นฐานของสังคม

ข) มูลค่าที่ดินกับโครงสร้างพื้นฐาน

แนวคิดค่าเช่าที่ดินเป็นฐานสำคัญในการคิดมูลค่าของที่ดิน ซึ่งมีนัยที่แตกต่างกันตามพื้นที่และประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่ดินป่าไม้และชนบทมีความแตกต่างจากที่ดินเมืองและชานเมือง จากมุมมองด้านการผลิตและการใช้ประโยชน์ ที่ดินชนบทใช้ประโยชน์หลักในด้านเกษตรกรรมและกสิกรรม มูลค่าที่ดินจึงขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ของดินและระยะทางถึงตลาด การใช้ประโยชน์ที่ดินชนบทอย่างมีประสิทธิภาพขึ้นอยู่กับความอุดมสมบูรณ์ของดินและราคาผลผลิตการเกษตร และโดยมากไม่ขึ้นอยู่กับประเภทและระดับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในที่ดินผืนข้างเคียง จึงมีผลกระทบภายนอกทั้งเชิงบวกและลบไม่มาก ในขณะที่โครงสร้างพื้นฐานหลักที่รองรับการพัฒนาที่ดินชนบทได้แก่ระบบชลประทานและระบบการขนส่งผลผลิตการเกษตร

ในทางกลับกัน ที่ดินในเมืองใช้เป็นที่ตั้งของกิจกรรมเศรษฐกิจทั้งในสาขาทุติยภูมิและตติยภูมิ อรรถประโยชน์และมูลค่าของที่ดินในเมืองจึงไม่ได้ขึ้นอยู่กับคุณภาพของที่ดินมากเท่ากับความสามารถในการเข้าถึงของที่ดินนั้นเป็นหลัก ความสามารถในการเข้าถึงนี้ไม่จำกัดเฉพาะการขนส่งเดินทาง แต่รวมถึงการเข้าถึงการบริการสาธารณสุขและสาธารณูปการอื่นๆ ซึ่งขึ้นอยู่กับทำเลที่ตั้งของที่ดินนั้นเป็นหลัก นอกจากนี้ การใช้ประโยชน์และมูลค่าที่ดินในเมืองยังขึ้นอยู่กับการใช้ที่ดินในบริเวณข้างเคียง กล่าวคือ กิจกรรมการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เกื้อหนุนกันจะสร้างผลกระทบภายนอกเชิงบวกในรูปของความประหยัดจากการรวมกลุ่ม (agglomeration economies) แต่ถ้าเป็นการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่เหมาะสมและขัดแย้งกันก็จะเกิดผลกระทบภายนอกเชิงลบ ซึ่งมีผลทำให้มูลค่าที่ดินแปลงนั้นลดลง

ที่ดินในเมืองและชานเมืองต้องมีการลงทุนสูงในการปรับพื้นที่ให้ใช้ประโยชน์เป็นที่อยู่อาศัย อาคารสำนักงานหรือโรงงาน การลงทุนที่ว่่านนี้ไม่จำกัดอยู่เพียงในส่วนของการปรับระดับที่ดิน แต่รวมถึงการสร้างระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานและอาคารสิ่งปลูกสร้าง โครงสร้างพื้นฐานในที่นี้หมายถึงสิ่งที่มนุษย์สร้างขึ้นเพื่อรองรับกิจกรรมเศรษฐกิจสังคม สำหรับการพัฒนาพื้นที่เมือง โครงสร้างพื้นฐานโดยทั่วไปหมายถึงสาธารณูปโภค 5 ประเภทหลักด้วยกัน ได้แก่ (1) ระบบขนส่ง ทั้งถนนและระบบขนส่งมวลชน (2) ระบบโทรคมนาคมสื่อสาร ทั้งระบบโทรศัพท์และเครือข่ายอินเทอร์เน็ต (3) ระบบพลังงาน เช่น ระบบไฟฟ้าและน้ำมันเชื้อเพลิง (4) ระบบน้ำ ทั้งระบบประปา การระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม และ (5) ระบบการรวบรวมและบำบัดน้ำเสีย รวมถึงระบบเก็บขนและกำจัดของเสียและขยะมูลฝอย โครงสร้างพื้นฐานเมืองยังครอบคลุมไปถึงสาธารณูปการและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ เช่น สถาบันการศึกษา สถานพยาบาลและสาธารณสุข โรงพัก ตำรวจ รวมถึงสถานบริการด้านนันทนาการ เช่น สวนสาธารณะ สนามกีฬา พิพิธภัณฑ์ เป็นต้น โครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพที่เพียบพร้อมและตอบสนองความต้องการจึงถือเป็นปัจจัยพื้นฐานของการพัฒนาด้านเศรษฐกิจและสังคมโดยรวม พื้นที่ที่มีความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐานจึงมีความเหมาะสมในการพัฒนาและ

มีอุปสงค์ในการใช้ที่ดินสูงกว่าพื้นที่ที่โครงสร้างพื้นฐานมีคุณภาพด้อยกว่า เป็นผลให้มูลค่าที่ดินสูงกว่าพื้นที่อื่น ราคาที่ดินที่ซื้อขายในตลาดจึงย่อมสูงขึ้นไปด้วย

6.4.3 ค่าเช่าที่ดินกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ

ปัญหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากทรัพยากรที่ดินในเมืองและชานเมืองเกี่ยวข้องโดยตรงกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและการบริการสาธารณะโดยภาครัฐ ซึ่งเป็นปัจจัยที่ทำให้มูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้น ปัญหานี้แบ่งออกได้เป็นสองประเด็นหลัก ได้แก่ ความไม่เป็นธรรมในการกระจายค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐ กับกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในการเลือกที่ตั้งและขนาดโครงสร้างพื้นฐานที่ทำให้กลุ่มผู้มีอิทธิพลได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่สังคมเป็นผู้ลงทุนสร้างขึ้น

ก. ความไม่เป็นธรรมในการกระจายค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน

ตามหลักการความเป็นธรรม มูลค่าที่ดินที่เพิ่มเกิดขึ้นจากโครงสร้างพื้นฐานที่ใช้เงินภาษีของประชาชนทั่วไปควรกลับคืนไปเป็นของสังคมทั้งหมดหรือในสัดส่วนที่มากกว่าส่วนเพิ่มของมูลค่าที่ดินที่เจ้าของที่ดินจะได้รับ เพราะถือเป็นส่วนเพิ่มที่ไม่ได้เกิดจากการลงทุนลงแรงของเจ้าของที่ดิน (unearned increment) ปัจจัยหนึ่งที่เป็นรากฐานของความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยคือความไม่เป็นธรรมในการกระจายผลประโยชน์ที่เกิดจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ เนื่องจากเจ้าของที่ดินจำนวนมากได้ประโยชน์จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ โดยไม่ต้องลงทุนลงแรงในการพัฒนาพื้นที่ของตนเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ ปრაกฏการณ์ “สืมห่อน” หรือ “ลาภลอย” เกิดขึ้นกับเจ้าของที่ดินแทบทุกราย โดยเฉพาะเจ้าของที่ดินในพื้นที่มีมูลค่าสูงหรือที่ดินแปลงใหญ่ในเมืองหรือชานเมือง ค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากมูลค่าที่ดินที่ตกเป็นของเจ้าของที่ดินถือเป็นแหล่งรายได้และความมั่งคั่งของกลุ่มเจ้าของที่ดินในประเทศไทย และเป็นสาเหตุหนึ่งของความเหลื่อมล้ำในสังคมสืบเนื่องตลอดมา

ในประเทศที่มีการพัฒนาตลาดด้านภาษี เจ้าของที่ดินที่มีมูลค่าที่ดินสูงขึ้นต้องจ่ายเงินคืนให้กับสังคมในรูปแบบภาษีและค่าธรรมเนียมต่างๆ เช่น ภาษีจากกำไรในการขายทรัพย์สิน (capital gain tax) ภาษีประเมินพิเศษ (special assessment tax) และค่าธรรมเนียมการพัฒนา (development fee) เป็นต้น ในประเทศไทย การบริหารจัดการที่ดินที่เกี่ยวข้องกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐยังขาดกลไกการเก็บคืนค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐาน ผลประโยชน์ที่ได้จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณพื้นที่หนึ่งจึงตกเป็นของเจ้าของที่ดินเอกชน ทำให้เจ้าของที่ดินจำนวนมากได้รับค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยไม่ต้องลงทุนลงแรงใดๆ นอกจากนี้ เนื่องจากรูปแบบการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของรัฐไทยโดยมากเน้นการใช้ภาษีของประชาชนทั่วไปและมีการลงทุนโดยภาคเอกชนในสัดส่วนที่ต่ำ จึงเกิดความไม่เป็นธรรมอย่างยิ่งระหว่างเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์กับประชาชนผู้เสียภาษี

อันที่จริงแล้วได้มีการคำนึงถึงประเด็นนี้อยู่บ้าง ในกฎหมายไทย ตามมาตรา 21 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้กำหนดให้มีการคำนวณมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น (betterment) อันเนื่องมาจากการเวนคืนเพื่อการพัฒนาโดยรัฐ ไว้ดังนี้

<p>มาตรา 21 เงินค่าทดแทนที่จะให้แก่ผู้มีสิทธิได้รับเงินค่าทดแทน ตาม มาตรา 18 นั้น ถ้ามิได้บัญญัติไว้เป็นพิเศษ ในพระราชบัญญัติเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ฉบับใด โดยเฉพาะแล้ว ให้กำหนดโดยคำนึงถึง</p>
<ol style="list-style-type: none"> (1) ราคาที่ซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาดของอสังหาริมทรัพย์ที่จะ ต้องเวนคืนตามที่เป็นอยู่ในวันใช้ บังคับพระราชกฤษฎีกาที่ออกตาม มาตรา 6 (2) ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่มีการตีราคาไว้เพื่อประโยชน์แก่การ เสียภาษีบำรุงท้องที่ (3) ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมนในการ จดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม (4) สภาพและที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์นั้น และ (5) เหตุและวัตถุประสงค์ของการเวนคืน
<p>ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนและสังคม</p> <p>ถ้าการงานหรือกิจการอย่างใดที่ทำไปในการเวนคืน ได้กระทำให้อสังหาริมทรัพย์ที่เหลืออยู่นั้นมีราคาสูงขึ้น ให้ เอราคาที่สูงขึ้นนั้นหักออกจากเงิน ค่าทดแทน แต่ไม่ให้ถือว่าราคาอสังหาริมทรัพย์ที่ทวีขึ้นนั้นสูงไปกว่า จำนวนเงิน ค่าทดแทนเพื่อจะให้เจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายกลับต้อง ใช้ เงิน ให้อีก ถ้าต้องเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้น ราคาลดลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้ เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลง นั้นด้วย</p> <p>การคำนวณว่าอสังหาริมทรัพย์ใดมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคา ลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตาม หลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา</p> <p>ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบ การค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วย กฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้อง ออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย</p> <p>ถ้าเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่อาศัยหรือประกอบ การค้าขาย หรือการงานอันชอบด้วย กฎหมายอยู่ในอสังหาริมทรัพย์ที่ต้องเวนคืนนั้น และบุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้อง ออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความเสียหายนั้นด้วย</p>

รัฐบาลนายชวน หลีกภัยจึง ได้ออกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้น หรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ตามมาตรา 21 ของ พระราชบัญญัติว่าด้วยการ เวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้กำหนดเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่ดิน โดยเน้นราคาซื้อขายตามราคาตลาดอสังหาริมทรัพย์อื่นที่มีลักษณะ รูปร่างหรือขนาดที่คล้ายคลึงกัน และอยู่ใน ที่ตั้งใกล้เคียงกับอสังหาริมทรัพย์ที่เวนคืน แต่ผลกระทบจากการเวนคืนและการดำเนิน โครงการของรัฐแผ่ไปไม่ ถึง

นอกจากนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าวยังกำหนดรายละเอียดครอบคลุมถึงกรณีที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือ จากการเวนคืนติดต่อกับอสังหาริมทรัพย์อื่นของเจ้าของคนเดียวกัน ดังนี้

ในกรณีที่อสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนติดต่อกับอสังหาริมทรัพย์อื่นของเจ้าของหรือผู้ครอบครอง โดยชอบด้วยกฎหมายคนเดียวกันกับอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืน ในวันที่มีการตราพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดิน ในบริเวณที่จะเวนคืน หรือในวันที่มีพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในกรณีที่ไม่มีการตราพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไว้บังคับ ไม่ว่าจะอสังหาริมทรัพย์นั้นจะได้มีการจำหน่ายโอนเป็นประการอื่นในภายหลังไปแล้วหรือไม่ก็ตาม ให้นำมารวมคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงเพื่อหักออกจากค่าทดแทนหรือเพิ่มเติมแล้วแต่กรณีด้วย

พระราชกฤษฎีกาฉบับนี้ยังระบุถึงกฎหมายที่อาจมีผลกระทบต่อราคาอสังหาริมทรัพย์ เช่นกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง กฎหมายว่าด้วยการควบคุมอาคาร เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม การออกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวได้มีผลกระทบต่อการดำเนินโครงการก่อสร้าง โครงสร้างพื้นฐานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อาทิเช่น กรมโยธาธิการ กรมทางหลวงและกรมทางหลวงชนบท จะเห็นได้จากการสอบถามประเด็นด้านกฎหมายเกี่ยวกับพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ในปี 2538 ตามตัวอย่างที่ได้คัดลอกมาดังต่อไปนี้

เสร็จที่

689/2538

เรื่อง

กรมโยธาธิการหรือเรื่องการดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ กรณีราคาที่สูงขึ้นของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืนเท่ากับหรือสูงกว่าเงินค่าทดแทน

ผู้ทำ

กรรมการร่างกฎหมาย คณะที่ 7

หัวข้อประเด็นความเห็น \ หัวข้อ

พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 [มาตรา 21]

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น [1]

การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์หลายประเภท จากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายคนเดียวกัน และจากเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายหลายคน ในกรณีที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนมีมาก และมีมูลค่าของที่ดินส่วนนี้สูงกว่ามูลค่ารวมของที่ดิน อาคาร สิ่งปลูกสร้าง และพืชผล ไม้ยืนต้น ฯลฯ ที่ถูกเวนคืน กรณีเช่นนี้ควรกำหนดค่าทดแทนโดยการแยกประเภทของอสังหาริมทรัพย์ และให้มูลค่าที่สูงขึ้นหรือลดลง สิ้นสุดลงในอสังหาริมทรัพย์ประเภทนั้น ๆ ไม่ว่าจะเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายคนเดียว หรือหลายเจ้าของในที่ดินแปลงนั้น ๆ โดยไม่คิดหักจากประเภทอื่นต่อไป การตีความเช่นนี้จะถูกต้องหรือไม่

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ความเห็น

การคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงตามมาตรา 21 วรรคสอง และวรรคสามแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 และพระราชกฤษฎีกา

กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นและลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เนื่องจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 นั้น ต้องพิจารณาจากราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนเปรียบเทียบกับราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เนื่องจากการเวนคืนของเจ้าของหรือผู้ครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายเป็นราย ๆ ไป ไม่อาจพิจารณาโดยแยกตามประเภทของอสังหาริมทรัพย์แต่ละประเภทได้

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ประเด็น [2]

ในกรณีเวนคืนที่ดินเปล่าเพียงอย่างเดียวและที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนมีมาก และมีมูลค่าสูงเท่ากับหรือสูงกว่ามูลค่าที่ดินส่วนที่ถูกเวนคืน ในกรณีเช่นนี้ผู้ถูกเวนคืนจะไม่ได้รับเงินค่าเวนคืนเลย และเจ้าหน้าที่ที่จะมีปัญหาในการเข้าครอบครองที่ดินตามกฎหมายเวนคืนมาตรา 13 ที่บัญญัติให้มีการจ่ายหรือการวางเงินค่าทดแทนก่อน กรมโยธาธิการ เห็นว่า เมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้นไม่ว่ากรณีใด ๆ ไม่ควรที่กำหนดให้มูลค่าที่สูงขึ้นของที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนมาหักออกจากค่าทดแทนจนผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับค่าทดแทนจะดำเนินการได้มากนักน้อยเพียงใด ที่จะไม่ขัดกับข้อบัญญัติในพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว

หัวข้อประเด็นความเห็น \ ความเห็น

ในกรณีที่ราคาของอสังหาริมทรัพย์ที่เนื่องจากการเวนคืนสูงขึ้นเท่ากับหรือสูงกว่าเงินค่าทดแทน เจ้าหน้าที่หรือผู้ซึ่งได้รับมอบหมายจากเจ้าหน้าที่มีอำนาจเข้าครอบครองหรือใช้อสังหาริมทรัพย์นั้นได้ก่อนที่จะมีการเวนคืนตามมาตรา 13 วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 โดยไม่ต้องมีการจ่ายหรือวางเงินค่าทดแทนแต่อย่างใด ซึ่งในกรณีนี้เจ้าของหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์ไม่ต้องรับภาระค่าใช้จ่ายอันเกิดจากการดำเนินการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้าง ขนย้ายทรัพย์สิน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับกิจการที่จะต้องมีการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์นั้น

ประเด็นที่น่าสังเกตคือความเห็นของกรมโยธาธิการที่ว่า เมื่อมีการเวนคืนเกิดขึ้นไม่ว่ากรณีใดๆ ไม่ควรที่กำหนดให้มูลค่าที่สูงขึ้นของที่ดินที่เหลือจากการเวนคืนมาหักออกจากค่าทดแทนจนผู้ถูกเวนคืนไม่ได้รับค่าทดแทน จะเห็นได้ว่าเหตุผลดังกล่าวเป็นการตีความจากมุมมองด้านประโยชน์ของเจ้าของที่ดินเป็นหลัก โดยไม่ได้คำนึงถึงกรณีที่เจ้าของที่ดินอาจได้รับประโยชน์มหาศาลจากการถือครองที่ดินแปลงใหญ่ และได้รับประโยชน์โดยตรงจากการก่อสร้างถนน แสดงให้เห็นว่าเจ้าหน้าที่ภาครัฐไม่ได้ให้ความสำคัญกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการลงทุนของสังคม สะท้อนถึงความไม่เข้าใจหรือไม่คำนึงในหลักการความเป็นธรรมของสังคมของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินโครงการ โครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

หลังจากนั้น พระราชกฤษฎีกาฉบับดังกล่าวได้ถูกยกเลิกไปเมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน พ.ศ. 2538 ในสมัย นายบรรหาร ศิลปอาชา เป็นนายกรัฐมนตรี โดยได้ออกพระราชกฤษฎีกายกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เนื่องจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 พ.ศ. 2538 โดยให้เห็นว่า เนื่องจากพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้น หรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เนื่องจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ส่งผลให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับความเดือดร้อนเพราะต้องนำเอาราคาที่ดินในส่วนที่เหลือที่สูงขึ้นมาหักออกจากค่าทดแทนน้อยลง บางรายนอกจากจะไม่ได้รับเงินค่าทดแทนแล้วยังต้องหาเงินมารื้อถอน ขนย้ายสิ่งปลูกสร้างอีก นอกจากนี้ยังเป็นอุปสรรคในการเวนคืน

อสังหาริมทรัพย์ ดังนั้น เพื่อเป็นการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืน รัฐบาลจึงได้ดำเนินการยกเลิกพระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ซึ่งจะทำให้ผู้ถูกเวนคืนได้รับเงินค่าทดแทนตามสิทธิที่ควรจะได้รับ โดยไม่ต้องนำเอาราคาที่ดินในส่วนที่เหลือที่สูงขึ้นมาหักออกจากเงินค่าทดแทนที่ได้รับ

ผู้เขียนเห็นว่าการยกเลิกพระราชกฤษฎีกากำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 ได้ทำให้เจ้าของที่ดินรายใหญ่จำนวนมากได้รับประโยชน์จากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ โดยไม่ต้องรับผิดชอบกับต้นทุนในการสร้างโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว หากรัฐต้องการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเจ้าของที่ดินรายย่อยที่ถูกเวนคืนในเรื่องการรื้อถอน ขนย้ายสิ่งปลูกสร้าง ก็ควรแก้ไขรายละเอียดของกฎหมาย มิใช่ยกเลิกพระราชกฤษฎีกาไปทั้งหมดดังที่เป็นอยู่

ข. ปัญหากิจกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจ

กิจกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเป็นผลมาจากความไม่โปร่งใสและการขาดธรรมาภิบาลในกระบวนการวางแผนพัฒนา กิจกรรมดังกล่าวนอกจากจะทำให้ต้นทุนในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพิ่มขึ้นแล้ว ยังมีผลต่อการกระจายค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ เนื่องจากกลุ่มบุคคลเหล่านี้จะได้รับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น ในขณะที่ผู้อื่นไม่ได้รับประโยชน์นั้น

กิจกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาเมืองแบ่งออกเป็นสองรูปแบบ รูปแบบแรกคือการที่ผู้รับเหมาก่อสร้างหรือบริษัทอื่นที่เกี่ยวข้องกับโครงการ เช่น บริษัทที่ปรึกษาจ่ายเงินใต้โต๊ะให้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐเพื่อให้ได้รับเลือกในการดำเนินโครงการ พฤติกรรมดังกล่าวเป็นการเพิ่มต้นทุนโครงการโดยมิได้สร้างผลผลิตเพิ่มให้กับเศรษฐกิจสังคมโดยรวม จึงถือเป็นพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าที่ทำให้ประสิทธิภาพทางเศรษฐกิจลดลง

กิจกรรมแสวงหาค่าเช่ารูปแบบที่สองคือการที่ผู้บริหารและผู้ดำเนินโครงการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับโครงการก่อสร้างก่อนผู้อื่น ซึ่งนำไปสู่การกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรโดยกลุ่มทุนที่มีอิทธิพล เป็นผลให้ค่าเช่าที่ดินที่สูงเกินกว่าระดับที่ควรเป็นในกรณีที่ไม่มีกิจกรรมแสวงหาค่าเช่า พฤติกรรมนี้ที่เป็นที่รับรู้ของสังคมไทยโดยทั่วไป มักเกิดขึ้นเมื่อผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่มีอำนาจตัดสินใจในการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานสามารถเข้าถึงข้อมูลมากกว่าประชาชนทั่วไป ทั้งรายละเอียดเกี่ยวกับที่ตั้ง รูปแบบและขนาดของการลงทุนซึ่งมีผลต่อมูลค่าที่ดินในพื้นที่นั้น ผู้มีอิทธิพลดังกล่าวมักใช้ข้อมูลนั้นในการกว้านซื้อที่ดินในพื้นที่โครงการและบริเวณใกล้เคียงไว้ก่อนที่จะเริ่มดำเนินโครงการ กลุ่มคนเหล่านี้อาจใช้อิทธิพลและอำนาจในการกำหนดที่ตั้งโครงการให้เกิดขึ้นในพื้นที่ดินของตนและพรรคพวกที่ถือครองไว้ก่อนแล้ว การกว้านซื้อที่ดินดังกล่าวถือเป็นเก็งกำไรระยะสั้นซึ่งหวังผลประโยชน์จากสองแหล่งคือ จากเงินชดเชยจากการเวนคืนที่ดินภายในโครงการภาครัฐในอัตราที่สูงกว่าราคาที่ดินที่ได้ซื้อเข้ามา และจากกำไรจากมูลค่าที่ดินในพื้นที่ข้างเคียงที่ได้เพิ่มขึ้นจากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

กิจกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจเหล่านี้เกี่ยวข้องกับกระจายส่วนเพิ่มของค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของภาครัฐในจุดที่ว่า กลุ่มผู้มีอิทธิพลและอำนาจได้ทำให้มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นตกเป็นของตนเอง โดยไม่มีการคืนส่วนเพิ่มนั้นให้กับสังคม ยิ่งนำไปสู่ความเหลื่อมล้ำระหว่างผู้มีอำนาจและทรัพย์สินกับประชาชนที่ไม่มีทั้งสองอย่าง

นอกจากนี้ ในกรณีที่ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ภาครัฐสามารถกว้านซื้อที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก แต่ไม่ได้เป็นกลุ่มทุนที่พัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การกว้านซื้อที่ดินในรูปแบบดังกล่าวถือเป็นการเก็งกำไรอย่างชัดเจน พฤติกรรมนี้แตกต่างจากความพยายามในการรวมแปลงเพื่อการลงทุนขนาดใหญ่ของนักพัฒนาที่ดินมีความรู้ความเชี่ยวชาญและทุนทรัพย์ในการพัฒนาที่ดิน ความสัมพันธ์เชิงเศรษฐกิจระหว่างกลุ่มนักการเมืองและผู้มีอิทธิพลเป็นไปได้ในสองกรณีคือ กรณีที่กลุ่มผู้มีอำนาจกว้านซื้อที่ดินก่อนการดำเนินโครงการเพื่อขายที่ดินในภายหลังให้กับกลุ่มธุรกิจใดก็ได้ที่ได้ประมูลซื้อที่ดินนั้นในราคาสูงสุด ในกรณีนี้ ผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของรัฐจะเลือกลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเพิ่มความเจริญและมูลค่าให้กับที่ดินของตนเอง กรณีที่สองคือกลุ่มผู้มีอำนาจมีสายสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับกลุ่มธุรกิจพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หนึ่ง แล้วเลือกที่ตั้งและรูปแบบโครงสร้างพื้นฐานที่เอื้อประโยชน์กับกลุ่มธุรกิจซึ่งได้ถือครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมากแล้วในพื้นที่นั้น ทั้งสองกรณีต่างก็สร้างความไร้ประสิทธิภาพในระบบเศรษฐกิจ เนื่องจากทำให้ ราคาที่ดินสูงเกินกว่าที่ควรเป็นทำให้ราคาที่อยู่อาศัยสูงขึ้น มีผลสืบเนื่องทำให้สินค้าและบริการต่างๆ มีราคาสูงมากขึ้น

ค) **สถานะอสมมาตรของข้อมูล**

ตามหลักเศรษฐศาสตร์ กลไกตลาดที่ดิน (หรือตลาดใดๆ ก็ตาม) จะสามารถจัดสรรทรัพยากรได้อย่างมีประสิทธิภาพและเกิดประโยชน์สูงสุดได้ต่อเมื่อผู้ซื้อและผู้ขายต่างมีข้อมูลที่มีผลต่อการตัดสินใจซื้อขายอย่างสมบูรณ์ ทั้งข้อมูลเกี่ยวกับคุณภาพและคุณลักษณะของแปลงที่ดิน สภาพตลาดที่ดิน ศักยภาพในการพัฒนาที่ดิน รวมไปถึงปัจจัยแวดล้อมที่มีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินนั้น ในความเป็นจริงแล้ว ทั้งผู้ขายและผู้ซื้อไม่สามารถทราบถึงข้อมูลทั้งหมดที่เกี่ยวข้องกับที่ดินได้ เจ้าของที่ดินอาจมีข้อมูลมากกว่าหรือน้อยกว่าผู้ซื้อ ทำให้เกิดสถานะอสมมาตรของข้อมูลในตลาดที่ดิน สถานะอสมมาตรของข้อมูลนี้ทำให้อำนาจการต่อรองไม่เท่าเทียมกันระหว่างสองฝ่าย ในกรณีที่ดินชานเมืองหรือที่ดินในพื้นที่พัฒนาขนาดใหญ่ ประเด็นที่มักเป็นที่ถกเถียงกันคือเจ้าของที่ดินเดิมได้ขายที่ดินไปในราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาดหรือไม่ และเป็นธรรมหรือไม่ที่เจ้าของที่ดินเหล่านี้ขายที่ดินไปในราคาถูกให้กับผู้ประกอบการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งสามารถขายที่ดินที่ได้พัฒนาแล้วในราคาที่สูงกว่ามาก ในกรณีนี้เจ้าของที่ดินรายย่อยที่ไม่มีข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานไม่ทราบว่ามูลค่าของที่ดินควรเป็นเท่าใด หากเจ้าของที่ดินเหล่านี้มีข้อมูลเพียงพอและสามารถให้เกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก่อน ราคาที่ดินที่ขายได้ที่ได้อาจสูงกว่าราคาที่ดินก่อนหน้านั้นหลายเท่าตัว

อย่างไรก็ตาม ในการซื้อขายที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ชานเมือง ผู้ซื้อที่เป็นนักพัฒนาที่ดินขนาดใหญ่มักมีข้อมูลและความรู้มากกว่าเจ้าของที่ดิน ทั้งที่เกี่ยวกับสภาพตลาดที่ดิน โดยรวมและศักยภาพในการพัฒนาที่ดิน

นั้น อีกทั้งการพัฒนาและเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในเมืองจำเป็นต้องมีการรวมแปลงขนาดใหญ่และการลงทุนสูง จึงมีคุณสมบัติมีการประหยัดจากขนาด การซื้อขายที่ดินจึงเอื้อต่อผู้ซื้อมากกว่า

สภาวะอสมมาตรทางข้อมูลเช่นนี้ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่ในระดับที่ต่ำกว่าระดับประโยชน์สูงสุด ตัวอย่างเช่น เจ้าของที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมในชนบทอาจรู้ว่าคุณภาพดินดีมากขนาดไหน แต่ไม่รู้ถึงศักยภาพหรือไม่สนใจที่จะพัฒนาที่ดินตนเองเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น หรือเจ้าของที่ดินอาจตั้งราคายินดีขายตามข้อมูลรายได้ผลผลิตทางการเกษตรที่ผ่านมา โดยไม่ทราบว่าที่ดินของตนสามารถสร้างรายได้เท่าใดหากมีการเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงทำให้ราคาเสนอและยินดีขายต่ำกว่าราคาที่สามารถเรียกได้หากมีข้อมูลมากขึ้น

ข้อสมมติหลักในประเด็นนี้คือเจ้าของที่ดินเดิมมีข้อมูลและเงินทุนอยู่น้อยกว่าผู้ประกอบการ จึงทำให้มีอำนาจในการต่อรองราคาน้อยกว่า อย่างไรก็ตาม จากการสอบถามเบื้องต้นกับนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ที่ได้ดำเนินโครงการในพื้นที่บริเวณสนามบินสุวรรณภูมิซึ่งเดิมเป็นพื้นที่การเกษตรพบว่า การต่อรองราคาซื้อขายระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้ประกอบการมักอิงราคาซื้อขายของที่ดินแปลงอื่นในบริเวณใกล้เคียง จึงยังไม่สามารถสรุปได้ว่าผู้ขายได้ขายที่ดินไปในราคาที่ต่ำกว่ามูลค่าที่ดินในตลาดเท่าใด นอกจากนี้ ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจขายไม่ได้จำกัดอยู่เพียงแค่ราคาเสนอซื้อ แต่รวมไปถึงสภาพเศรษฐกิจสังคมของเจ้าของที่ดินด้วยเช่นกัน เจ้าของที่ดินบางรายที่ไม่จำเป็นต้องใช้เงินทุนเพื่อการบริโภคอื่นมักไม่ยินดีขายที่ดินให้กับนักพัฒนาที่ดินจนกว่าจะได้ราคาที่พอใจ ซึ่งไม่ต่ำกว่าราคาของที่ดินแปลงที่อยู่ใกล้เคียง แต่เจ้าของที่ดินบางรายที่จำเป็นต้องใช้เงินสด ก็จะยินดีขายที่ดินมากกว่า แต่ทั้งนี้ทั้งนั้น ราคาที่ขายก็ไม่ได้ต่ำกว่าราคาตลาดของที่ดินในพื้นที่ใกล้เคียง

กลไกตลาดที่สมบูรณ์จะเกิดขึ้นได้เมื่อมีผู้ซื้อและผู้ขายจำนวนมาก ซึ่งทำให้เกิดการแข่งขันกันทั้งในด้านอุปสงค์และอุปทาน การตัดสินใจของผู้ซื้อหรือผู้ขายคนใดคนหนึ่งจะไม่ทำให้ราคาตลาดเปลี่ยนแปลง เพราะแต่ละฝ่ายต่างต้องยอมรับราคาตลาด อย่างไรก็ตาม ตลาดที่ดินในความเป็นจริงมิได้เป็นเช่นนั้น ในบางพื้นที่ เจ้าของที่ดินบางรายมีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมาก ประกอบกับระบบภาษีที่ดินที่ไม่สะท้อนต้นทุนโอกาสของการถือครองนั้น ทำให้เจ้าของที่ดินไม่จำเป็นต้องรีบขายที่ดิน จึงทำให้ราคาที่ดินไม่ปรับไปตามกลไกตลาดที่ทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด การที่นักการเมืองหรือพวกพ้องได้กว้านซื้อที่ดินโดยมิได้หวังว่าจะพัฒนาด้วยตนเองยิ่งทำให้อุปทานมีข้อจำกัดมากขึ้น ผู้ถือครองรายใหญ่นี้มีอำนาจต่อรองมากขึ้นในการขายที่ดินให้กับนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ทำให้ต้นทุนในการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะที่อยู่อาศัยเพิ่มสูงขึ้นไปอีก ผู้ที่รับภาระท้ายสุดคือผู้บริโภคที่ต้องซื้อหรือเช่าที่อยู่อาศัยและอาคารพาณิชย์ในอัตราที่สูงกว่าราคาที่เหมาะสม พฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าในลักษณะดังกล่าวนำไปสู่การสูญเสียทรัพยากรทางเศรษฐกิจโดยใช้เปล่าและเป็นการสร้างต้นทุนให้กับสังคม

6.4.4 กรณีศึกษาพื้นที่สนามบินสุวรรณภูมิ

เนื้อหาส่วนที่ผ่านมาเป็นการทบทวนแนวคิดเกี่ยวกับค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ในส่วนนี้จะเป็นการนำเสนอกรณีศึกษาพื้นที่สนามบินสุวรรณภูมิ เพื่อแสดงถึงปัญหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้น ทั้งในส่วนของโครงสร้างท่าอากาศยานและโครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องอื่นๆ รวมถึงการถือครองที่ดินขนาดใหญ่บริเวณใกล้เคียงกับสนามบิน

เนื้อหาและข้อมูลในส่วนนี้ได้มาจากการประมวลข้อมูลระดับทุติยภูมิจากแหล่งต่างๆ โดยเฉพาะศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย ประกอบกับข้อมูลระดับปฐมภูมิ ซึ่งได้จากการสัมภาษณ์นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และนายหน้าซื้อขายที่ดินที่มีประสบการณ์ในพื้นที่ รวมถึงการลงสำรวจภาคสนามและสอบถามประชาชนในพื้นที่และหน่วยงานท้องถิ่น โดยได้สอบถามถึงวิธีการและกระบวนการซื้อขายที่ดินรวมทั้งระดับราคาที่ดินก่อนและหลังการเปลี่ยนมือ

ก. ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับโครงการสนามบินสุวรรณภูมิ

ท่าอากาศยานนานาชาติสุวรรณภูมิหรือสนามบินสุวรรณภูมิตั้งอยู่ที่ถนนบางนา-บางปะกง ในตำบลราชาเทวะ อำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ ห่างจากใจกลางเมืองกรุงเทพมหานครประมาณ 25 กิโลเมตร เปิดให้บริการเชิงพาณิชย์อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2549 รัฐบาลได้กำหนดให้สนามบินสุวรรณภูมิเป็นท่าอากาศยานหลักของประเทศไทยแทนสนามบินดอนเมือง ปัจจุบันเป็นหนึ่งในท่าอากาศยานที่มีผู้โดยสารมากที่สุดแห่งหนึ่งของโลก สามารถรองรับเที่ยวบิน 76 เที่ยวบินต่อชั่วโมง และผู้โดยสาร 45 ล้านคนต่อปี และเป็นศูนย์กลางการขนส่งทางอากาศ นอกจากนี้ ยังมีทางหลวงพิเศษเชื่อมต่อระหว่างสนามบินกับกรุงเทพมหานคร และพื้นที่อุตสาหกรรมบริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออกในจังหวัดชลบุรีและระยอง

ในปัจจุบัน สนามบินสุวรรณภูมิบริหาร โดยบริษัท ท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) โครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิที่ผ่านมาใช้เงินลงทุนประมาณ 155,000 ล้านบาท ประกอบด้วยเงินลงทุนในภาค ราชการ และรัฐวิสาหกิจ 137,000 ล้านบาท และเอกชนร่วมลงทุนในกิจการเชิงพาณิชย์ 18,000 ล้านบาทแบ่งเป็น 2 ส่วน ส่วนแรก 125,000 ล้านบาท บทม. เป็นผู้ดำเนินการ อีก 30,000 ล้านบาทเป็นหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานอื่น วงเงินลงทุนของโครงการก่อสร้างท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ ส่วนที่ บทม. ดำเนินการ ของเงินทุน 50,000 ล้านบาท จะมาจากผู้ถือหุ้นคือ บริษัท ท่าอากาศยานไทย จำกัด (มหาชน) (ทอท.) สำหรับเงินกู้ประมาณ 73,000 ล้านบาทมาจากธนาคารเพื่อความร่วมมือระหว่างประเทศแห่งประเทศญี่ปุ่น (Japan Bank for International Cooperation: JBIC) และ 2,000 ล้านบาทมาจากสถาบันการเงินอื่นๆ

แนวคิดการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิมีมาเป็นเวลานานหลายทศวรรษก่อนเริ่มการก่อสร้าง โดยแต่เดิมเรียกว่าโครงการสนามบินหนองงูเห่า โครงการนี้ได้ประสบปัญหาต่างๆ มากมายภายใต้รัฐบาลหลายสมัย รวมทั้งการต่อต้านจากหลายฝ่ายที่เห็นว่าพื้นที่หนองงูเห่าไม่เหมาะสมสำหรับการสร้างสนามบิน อีกปัญหาหนึ่งคือการทุจริตในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินโครงการ ทั้งการวางแผน การออกแบบ การก่อสร้าง การ

บริหารจัดการ ฯลฯ เนื่องจากการลงทุนมหาศาลทั้งในตัวโครงการเองและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและที่ดินในบริเวณรอบสนามบิน จึงถือเป็นแหล่งค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่กลายเป็นเป้าหมายของกลุ่มทุนหลายฝ่าย

การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในโครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิแบ่งเป็นสองส่วน ส่วนแรกคือส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการก่อสร้างสนามบิน ทั้งในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานและการบริการส่วนอื่นๆของสนามบิน ซึ่งเป็นการใช้เส้นสายหรือวิธีการใดๆ ก็ตามที่ทำให้บริษัทของตนสามารถได้รับสัมปทานหรือรับเหมาก่อสร้าง เช่นเดียวกับกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในโครงการของรัฐทั่วไป ส่วนที่สองคือการกว้านซื้อและเก็งกำไรที่ดินในบริเวณรอบข้างสนามบินในราคาต่ำไว้ เพื่อได้ขายในราคาที่สูงขึ้นและได้รับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น โดยไม่ต้องจ่ายคืนส่วนเพิ่มนั้นให้กับสังคม

จากการสอบถามและสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์ในการซื้อขายที่ดินในพื้นที่มาเป็นเวลานาน ได้ให้ความเห็นว่า การซื้อขายที่ดินในพื้นที่สนามบินเกิดขึ้นเป็นช่วงๆ และราคาก็เพิ่มขึ้นในแต่ละช่วง ตามระดับความเชื่อมั่นในโครงการก่อสร้างสนามบินและแนวคิดโครงการสุวรรณภูมิมหานครที่เกิดขึ้นภายหลัง ตารางที่ 6.4 แสดงลำดับเหตุการณ์สำคัญที่มีผลต่อการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ ซึ่งมีผลต่อการซื้อขายที่ดินในบริเวณรอบข้าง

ตารางที่ 6.4 ลำดับเหตุการณ์สำคัญในการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ

ปี	เหตุการณ์	นายกรัฐมนตรี
2503	รัฐบาลได้ว่าจ้างบริษัทลิชฟิลด์ ไวทิงค์ บอว์น แอน แอสโซซิเอท (Litchfield Whiting Bowne and Associates) ให้ศึกษาและวางผังเมืองกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้เสนอให้สร้างสนามบินพาณิชย์แยกออกจากสนามบินทหารในบริเวณทิศตะวันออกเฉียงของกรุงเทพมหานคร เพื่อให้สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาเมืองตามผังเมืองรวมที่ได้เสนอไว้	สฤษดิ์ ธาระวัชต์
2504	กระทรวงคมนาคมได้ศึกษาเปรียบเทียบพื้นที่ทางเลือกในการสร้างสนามบินแห่งใหม่ และเห็นว่าบริเวณพื้นที่หนองจอกในอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการมีความเหมาะสม	สฤษดิ์ ธาระวัชต์
2506-2516	กรมการบินพาณิชย์ กระทรวงคมนาคมได้จัดหาที่ดินเพื่อดำเนินโครงการในพื้นที่หนองจอกทั้งหมดจำนวน 19,543 ไร่ โดยเป็นการจัดซื้อ 11,803 ไร่ และเวนคืนอีก 7,740 ไร่	ถนอม กิตติขจร
2521	กระทรวงคมนาคมได้ว่าจ้างบริษัทเทมส์ (Tippets Abbett McCarthy Stratton - TAMS) ให้ศึกษาทบทวนการก่อสร้างสนามบิน ซึ่งได้บ่งชี้ว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีท่าอากาศยานสากลแห่งที่ 2 และพื้นที่บริเวณหนองจอกมีความเหมาะสมที่สุด	เกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์

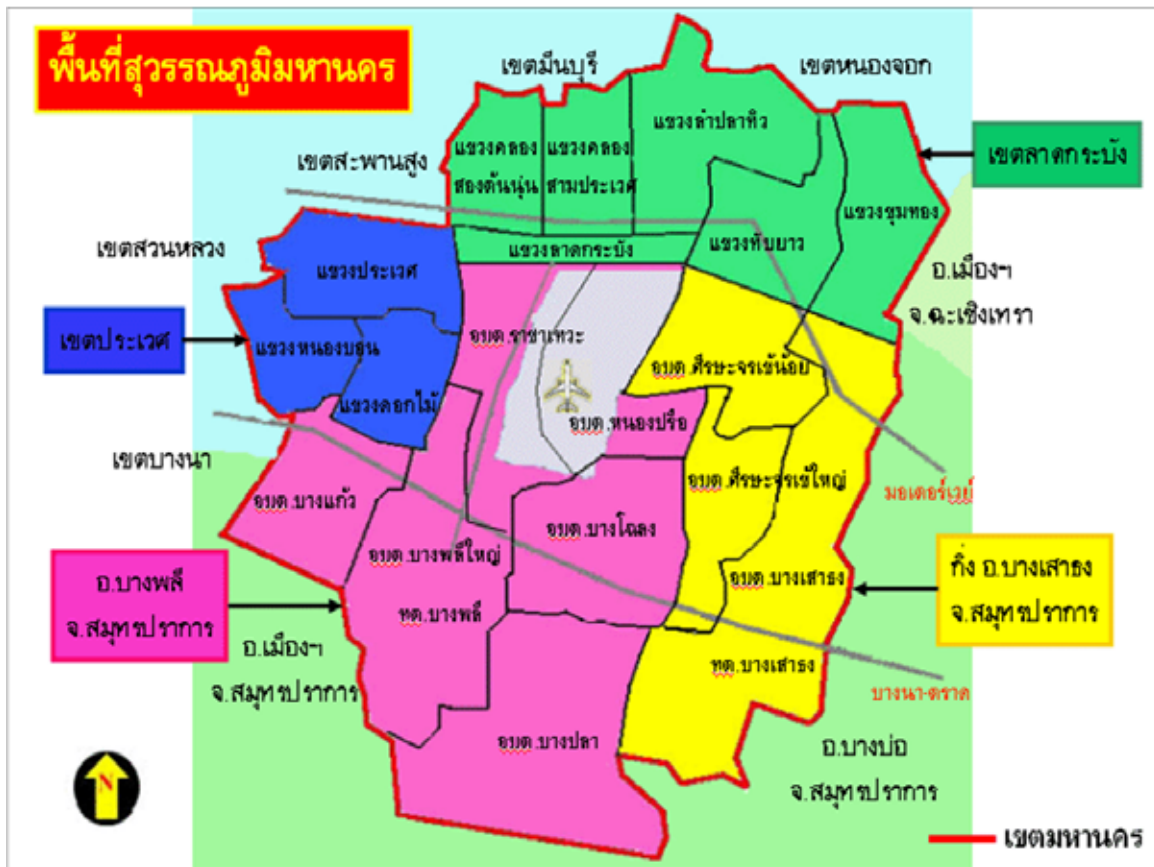
ปี	เหตุการณ์	นายกรัฐมนตรี
2534	คณะรัฐมนตรีอนุมัติให้มีการก่อสร้างท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งที่ 2 ในพื้นที่บริเวณหนองจอก โดยให้การทำอากาศยานแห่งประเทศไทยเป็นผู้ดำเนินการ และได้ว่าจ้างบริษัทที่ปรึกษาเพื่อวางแผนแม่บท ออกแบบเบื้องต้น ควบคุมการออกแบบ และบริหารงานก่อสร้าง	อานันท์ ปันยารชุน
2535	รัฐบาลมอบหมายให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ จัดทำแผนพัฒนาระบบบริการพื้นฐานรองรับโครงการก่อสร้างท่าอากาศยาน	อานันท์ ปันยารชุน
2538	คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้จัดตั้งบริษัทจำกัดขึ้นเพื่อรับผิดชอบโดยตรงในการบริหารโครงการท่าอากาศยานฯ	ชวน หลีกภัย
2539	บริษัทท่าอากาศยานสากลกรุงเทพแห่งใหม่ จำกัด (บทม.) ได้จัดตั้งขึ้นเป็นรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงคมนาคม เพื่อก่อสร้างและบริหารท่าอากาศยานแห่งใหม่ ตามแผนการก่อสร้าง สนามบินแห่งใหม่จะเริ่มเปิดให้บริการในปี 2543 มีทางวิ่ง 2 รันเวย์ รองรับผู้โดยสารได้ 30 ล้านคนต่อปี และปริมาณสินค้าได้ 1.46 ล้านตันต่อปี	บรรหาร ศิลปอาชา
2540	คณะรัฐมนตรีเห็นชอบให้ปรับลดขนาดการก่อสร้างสนามบินให้สอดคล้องกับสถานะเศรษฐกิจของประเทศในขณะนั้น โดยลดทางวิ่งเหลือ 1 รันเวย์ พร้อมกับปรับปรุงสนามบินดอนเมืองให้สามารถรองรับผู้โดยสารและเที่ยวบินที่เพิ่มขึ้น จนกว่าสนามบินแห่งใหม่จะก่อสร้างแล้วเสร็จ งบประมาณการก่อสร้างถูกตัดลงเหลือ 68,832 ล้านบาท	ชวลิต ยงใจยุทธ
2540	นายกรัฐมนตรีแถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะเร่งรัดการพัฒนาสนามบินแห่งใหม่ให้เปิดให้บริการได้ในปี 2547 และได้เพิ่มวงเงินเป็น 120,000-140,000 ล้านบาท	ชวน หลีกภัย
2540-2544	การปรับปรุงพื้นที่สนามบิน	ชวน หลีกภัย
2545	การก่อสร้างเริ่มขึ้นในเดือนมกราคม	ทักษิณ ชินวัตร
2549	เปิดให้บริการเชิงพาณิชย์เต็มรูปแบบอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 28 กันยายน พ.ศ. 2549	-

ที่มา: ผู้วิจัย

การดำเนินโครงการสนามบินจำเป็นต้องมีการซื้อและเวนคืนที่ดินพื้นที่จำนวนมหาศาล ซึ่งภาครัฐได้จ่ายเงินเวนคืนให้กับเจ้าของที่ดินหลายรอบจนสามารถได้มาซึ่งที่เพื่อการก่อสร้างทั้งหมดประมาณ 20,000 ไร่ แต่พื้นที่รอบข้างสนามบินสุวรรณภูมิได้รับผลกระทบด้านราคาที่ดินในช่วงหลังจากนั้นแล้ว โดยเฉพาะในเขตลาดกระบังและเขตประเวศในกรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลีในจังหวัดสมุทรปราการ การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินในพื้นที่เหล่านี้เกิดขึ้นด้วยปัจจัยหลายประการ ทั้งที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ และการขยายตัวของมหานครกรุงเทพไปทางด้านทิศตะวันออก โดยเฉพาะการพัฒนาโครงการจัดสรรที่ดินเพื่อยู่

แนวคิดสุวรรณภูมิมหานครได้เน้นรูปแบบการพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษและเขตการปกครองพิเศษที่มีรูปแบบคณะกรรมการอิสระในการดูแลบริหารจัดการ และจัดตั้งเป็นจังหวัดใหม่ลำดับที่ 77 ของประเทศไทยภายใต้ชื่อ "สุวรรณภูมิมหานคร" ซึ่งครอบคลุมพื้นที่บริเวณรอบสนามบินสุวรรณภูมิ ทั้งพื้นที่เขตลาดกระบังและเขตประเวศในกรุงเทพมหานคร และอำเภอบางพลีและกิ่งอำเภอบางเสาธงในจังหวัดสมุทรปราการ โดยจะมีพื้นที่รวมประมาณ 521 ตร.กม. และประชากรประมาณ 462,000 คน รูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยรอบสนามบินสุวรรณภูมิจะเน้นกิจกรรมทางเศรษฐกิจ เช่น คลังสินค้า โรงงานสินค้า เป็นต้น เพื่อให้สามารถนำสินค้าขึ้นเครื่องบินและส่งไปประเทศคู่ค้าได้ทันที ทั้งนี้ สำนักงานคณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ พร้อมด้วยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ประสานกับกรมโยธาธิการและผังเมืองในการดำเนินการด้านผังเมือง เพื่อเตรียมการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคตในพื้นที่โดยรอบสนามบินประมาณ 2-3 แสนไร่

รูปที่ 6.50 ขอบเขตพื้นที่สุวรรณภูมิมหานคร



แนวคิดจัดตั้งสุวรรณภูมิมหานครมีผลอย่างมากต่อตลาดที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว เพราะนโยบายนี้หมายถึงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานอย่างมหาศาล จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิในปี 2549 งบประมาณที่หน่วยงานภาครัฐในระดับประเทศและท้องถิ่นจะต้องลงทุนไปเพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่สุวรรณภูมิมหานครจะสูงถึงกว่า 153,000 ล้านบาท ซึ่งร้อยละ 90 เป็นการสร้างระบบการขนส่งและการจัดการป้องกันน้ำท่วม การลงทุนเหล่านี้จะทำให้มูลค่าที่ดินในพื้นที่เพิ่ม

สูงขึ้นมาก เมื่อรัฐบาลได้ประกาศดำเนินนโยบายและโครงการดังกล่าว ตลาดที่ดินในบริเวณดังกล่าวเกิดความคึกคักในการซื้อขาย แม้ว่าจะได้มีการเตือนให้ผู้บริโภคทราบถึงผลกระทบด้านมลพิษทางเสียงของการขึ้นลงของเครื่องบิน แต่ก็ยังเกิดการก่อสร้างหมู่บ้านจัดสรรจำนวนมากที่ใช้จุดขายคือที่ตั้งอยู่ใกล้กับสนามบินสุวรรณภูมิ เนื่องจากการขาดแคลนและมาตรการด้านภาษีในการนำมูลค่าดังกล่าวกลับคืนสู่สังคม มูลค่าการลงทุนมหาศาลเหล่านี้จึงจะตกเป็นของนายทุนและผู้มีอิทธิพลที่ได้กว้านซื้อที่ดินในพื้นที่นี้ไว้แล้ว (ดูตารางที่ 6.5)

ตารางที่ 6.5 โครงการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่สุวรรณภูมิมหานคร

แผนงาน	รวมเงินลงทุน		เงินลงทุนแบ่งตามระยะเวลา			หน่วยงานที่รับผิดชอบ		
	(ล้านบาท)	(%)	2549-2558	2559-2568	2569-2578	งบประมาณแผ่นดิน	รัฐวิสาหกิจ	ส่วนท้องถิ่น
ระบบขนส่ง	75,864	59.5	44,774	15,668	15,422	กรมทางหลวงชนบท	กทพ./รฟท./ขสมก.	
ระบบป้องกันน้ำท่วม	58,885	38.5	58,885	-	-	กรมชลประทาน		
ระบบประปา	7,778	5.1	16,000	2,400	3,778		กปน.	
ระบบไฟฟ้า	3,388	2.2	921	895	157		กฟน.	
ระบบโทรศัพท์	1,705	1.1	831	687	187		ทศท.	
การบำบัดน้ำเสีย	3,136	2.0	645	968	1,523			กทม./อบจ.สมุทรปราการ
การจัดการขยะมูลฝอย	2,355	1.5	2,068	93	194			กทม./อบจ.สมุทรปราการ
รวม	153,111	100	109,724	20,711	22,711			
สัดส่วน (%)	100		71.7	13.5	14.8			

ที่มา: สำนักงานคณะกรรมการบริหารการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (อ้างถึงใน สุวิทย์ สุทธิจิระพันธ์. วารสารเศรษฐกิจและสังคม มกราคม-กุมภาพันธ์ 2547)

ข้อเสนอในการตั้งสุวรรณภูมิมหานครประกาศในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2548 และร่างกฎหมายได้รับการรับรองโดยคณะรัฐมนตรีในเดือนมิถุนายน พ.ศ. 2549 จากร่างกฎหมายดังกล่าว ในสี่ปีแรกสุวรรณภูมิมหานครจะบริหารโดยผู้ว่าราชการจังหวัดที่แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย โดยคณะกรรมการบริหารจำนวน 30 คน ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน หลังจากนั้น คณะกรรมการบริหารจะถูกยุบ แต่โครงสร้างการบริหารงานขั้นสุดท้ายยังไม่ได้เป็นที่ตกลงกัน มีการวางแผนไว้ว่านครสุวรรณภูมิจะเป็นเขตการปกครองพิเศษ โดยอาจจะมีการเลือกตั้งผู้ว่าฯ เช่นเดียวกับกรุงเทพมหานคร เมื่อวันที่ 20 มิถุนายน พ.ศ. 2549 คณะรัฐมนตรีรักษาการณ์ ได้มีมติเห็นชอบในหลักการของร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร แต่ก็ยังมีเสียงคัดค้านจากหลายฝ่าย ในปัญหาเกี่ยวกับด้านกฎหมาย สิ่งแวดล้อม พังเมือง การป้องกันน้ำท่วม/การระบายน้ำ และการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมไปถึงประเด็นการเก็บค่าไถ่และปันราคาที่ดินในพื้นที่โครงการ

การเก็บค่าไถ่ที่ดินหรือสินค้าใดก็ตามย่อมมาพร้อมกับความเสี่ยง ในกรณีนี้ความเสี่ยงที่ทำให้หนักเก้งกำไรมากหลายคนต้องประสบกับปัญหาการเงิน คือการเปลี่ยนนโยบายเกี่ยวกับสุวรรณภูมิอันเนื่องมาจากการเปลี่ยน

รัฐบาล คณะรัฐมนตรีในรัฐบาลพลเอกสุรยุทธ์ จุลานนท์ มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 3 เมษายน พ.ศ. 2550 ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอให้ระงับการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติสุวรรณภูมิมหานคร พ.ศ.... และขอถอนเรื่องจากสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงเขตการปกครอง จึงเกิดการคัดค้านเรื่องเขตการปกครองกับจังหวัดสมุทรปราการและกรุงเทพมหานคร สำนักงานคณะกรรมการข้าราชการพลเรือน (ก.พ.) เห็นด้วยที่ควรระงับการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติดังกล่าว และควรออกกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้เกิดสภาพบังคับโดยเร็ว ขณะที่สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเห็นว่าการพัฒนาพื้นที่โดยรอบท่าอากาศยานสุวรรณภูมิควรมองเรื่องการบริหารพื้นที่เขตเศรษฐกิจเฉพาะมากกว่าการแบ่งเขตการปกครอง ให้จัดตั้งองค์กรขึ้นมารับผิดชอบในรูปแบบคณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่แทน แนวความคิดสุวรรณภูมิมหานครและการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ในการพัฒนาพื้นที่รอบสนามบินจึงได้ถูกระงับไป

วิธีการหนึ่งในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจโดยเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่คือการมอบที่ดินบางส่วนให้กับภาครัฐเพื่อก่อสร้างอาคารหรือสถานที่ราชการ เพื่อให้รัฐลงทุน โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่นั้น และเจ้าของที่ดินได้ประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น ในกรณีโครงการสุวรรณภูมิมหานครก็เช่นกัน พื้นที่โครงการตั้งอยู่บนทางหลวงแผ่นดินสายบางนา-ตราด (กิโลเมตรที่ 32.5) ตำบลบ้านระกาศ และตำบลบางพลีน้อย อำเภอบางบ่อ จังหวัดสมุทรปราการ มีเนื้อที่ 4,516-1-40 ไร่ พื้นที่ส่วนมากที่มีแผนที่จะใช้เป็นที่ตั้ง โครงการสุวรรณภูมิมหานครเป็นกรรมสิทธิ์ของบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ 2 แห่ง ทั้งนี้ บริษัทผู้ถือครองที่ดินในบริเวณดังกล่าวได้ยกที่ดินให้รัฐบาลจำนวน 685-4-25 ไร่ เพื่อให้เป็นที่ตั้งรัฐสภาแห่งใหม่ (หนังสือพิมพ์มติชน 11 พฤศจิกายน พ.ศ.2548) โดยอาจหวังให้ภาครัฐเข้าไปลงทุนด้าน โครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งจะทำให้มูลค่าที่ดินรอบข้างเพิ่มสูงขึ้น เจ้าของที่ดินในบริเวณรอบข้างก็จะได้รับอานิสงส์จากการลงทุนนั้น ถือเป็น การแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการลงทุนของภาครัฐ

ค. การซื้อขายที่ดินในบริเวณพื้นที่รอบสนามบินสุวรรณภูมิ

การเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินในภาพรวมโดยทั่วไปขึ้นอยู่กับปัจจัยในระดับมหภาค ทั้ง โครงสร้างและจำนวนประชากร การเติบโตทางเศรษฐกิจ การเพิ่มขึ้นของรายได้ของประชาชน อัตราดอกเบี้ย ฯลฯ ส่วนการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินในพื้นที่ใดพื้นที่หนึ่งนั้นจะขึ้นอยู่กับอุปสงค์และอุปทานในพื้นที่นั้น โดยมีปัจจัยหลักคือความพร้อมด้านโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งโดยมากลงทุนโดยภาครัฐเป็นหลัก

จากข้อมูลทฤษฎีประกอบกับข้อมูลจากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญในวงการอสังหาริมทรัพย์พบว่า การซื้อขายที่ดินในพื้นที่บริเวณสุวรรณภูมิมีมาเป็นเวลานานก่อนที่สนามบินจะแล้วเสร็จ และมีการซื้อขายเป็นช่วงๆ ปัจจัยหลักที่มีผลต่อการซื้อขายและราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวคือความเป็นไปได้และความมั่นใจในโครงการสนามบินสุวรรณภูมิและการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในบริเวณข้างเคียง อย่างไรก็ตาม ปัจจัยที่มีผลต่อราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นในพื้นที่บริเวณรอบสนามบิน ไม่ได้จำกัดอยู่เพียง โครงสร้างพื้นฐานที่เกี่ยวข้องโดยตรง

กับกิจกรรมท่าอากาศยาน แต่รวมไปถึงการพัฒนาถนนและโครงสร้างพื้นฐานอื่นๆ เพื่อรองรับการพัฒนาเมืองด้านทิศตะวันออกของกรุงเทพมหานคร

สำหรับพื้นที่บริเวณรอบสนามบินสุวรรณภูมินั้น การปรับขึ้นของราคาที่ดินมักเป็นไปตามข้อมูลเกี่ยวกับการก่อสร้างหรือขยายถนน ในช่วงหลังได้แก่ ถนนรัตนโกสินทร์ 200 ปี ถนนวัดศรีวรารีน้อย เป็นต้น ข้อมูลเหล่านี้มีตั้งแต่ข้อมูลวงในที่สุด ซึ่งหมายถึงกลุ่มนักการเมืองและข้าราชการระดับสูงที่มีอำนาจในการตัดสินใจ และสามารถเข้าถึงเงินทุนในการกว้านซื้อที่ดินได้ก่อนผู้อื่น นอกจากนี้จึงเป็นกลุ่มคนวงใน ซึ่งหมายถึงเจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องในการดำเนินโครงการที่ทราบถึงข้อมูลโครงการ แต่อาจไม่มีเงินทุนในการกว้านซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากได้ หลังจากนั้น เมื่อมีการประกาศดำเนินโครงการตามข่าวหน้าหนังสือพิมพ์และสื่อสารมวลชนต่างๆ แล้ว จึงมีการซื้อขายที่ดินของบุคคลทั่วไป ความชัดเจนของการดำเนินโครงการเป็นปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความเชื่อมั่นของผู้ลงทุนซื้อที่ดินเพื่อพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ ลำดับความมั่นใจเพิ่มขึ้นเมื่อมีการประกาศเวนคืนที่ดินเพื่อก่อสร้างถนน เมื่อเริ่มสร้างถนน และเมื่อถนนสร้างเสร็จแล้ว

จากการสัมภาษณ์ผู้เชี่ยวชาญ ได้ความเห็นว่าเป็นที่รู้กันในวงการว่านักลงทุนรายใหญ่ได้กว้านซื้อที่ดินบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิไว้เป็นจำนวนมาก จนแทบไม่มีแปลงใหญ่เหลืออยู่แล้ว จากข้อมูลทุติยภูมิที่ปรากฏตามหน้าหนังสือพิมพ์ จะเห็นได้ว่า นายทุนรายใหญ่และนักการเมืองได้ถือครองที่ดินในบริเวณรอบสนามบินสุวรรณภูมิเป็นจำนวนมาก

ง. ราคาที่ดิน

ในภาพรวม ราคาที่ดินในเขตกรุงเทพฯและปริมณฑลในช่วง 20 ปีที่ผ่านมาได้เพิ่มขึ้นประมาณ 30 เท่า โดยเพิ่มขึ้นสูงสุดในในสมัยรัฐบาลพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ อันเนื่องมาจากการเปลี่ยนแปลงนโยบายเศรษฐกิจที่ปรับเปลี่ยนจากภาคการผลิตจากเกษตรกรรมเป็นอุตสาหกรรม และในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่ที่เกิดการเก็งกำไรในการซื้อขายที่ดิน เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 ราคาที่ดินและทรัพย์สินได้ปรับลดลง แต่ก็ได้รับตัวเพิ่มขึ้นในช่วงไม่กี่ปีหลังจากนั้น กระนั้นก็ตาม ราคาที่ดินโดยเฉลี่ยยังได้เพิ่มขึ้นไม่ถึงครึ่งเท่าของระดับราคาเดิม

การเปลี่ยนแปลงในการซื้อขายที่ดินครั้งใหญ่ในย่านตะวันออกของกรุงเทพมหานครในพื้นที่ส่วนคาบเกี่ยวกับจังหวัดสมุทรปราการ เริ่มขึ้นในช่วงประมาณปี 2530 เมื่อรัฐบาลได้เพิ่มการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานตามนโยบายการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก หรือโครงการอีสเทิร์นซีบอร์ด โครงการโครงสร้างพื้นฐานที่มีผลอย่างมากต่อราคาที่ดินในพื้นที่นี้คือการสร้างถนนเส้นบางนา-ตราด จากการสืบค้นแหล่งข้อมูลทุติยภูมิและปฐมภูมิต่างๆ พบว่า เจ้าของที่ดินรายใหญ่ในพื้นที่บริเวณนี้ ได้แก่ ศิริ กาญจนพาสณ์, ประภา วิริยะประไพกิจ, ชนัญญ์ เรืองกฤตยา, สวัสดิ์ หอรุ่งเรือง เป็นต้น

หลังจากนั้น ได้มีการพัฒนาถนนหลายสาย อาทิเช่น ถนนร่มเกล้า ถนนกิ่งแก้ว ฯลฯ ทั้งนี้ เพื่อรองรับการขยายตัวของพื้นที่เมืองและเพื่อรองรับการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ จึงยังให้พื้นที่ด้านตะวันออกของ

กรุงเทพฯ เป็นที่น่าสนใจของนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ การซื้อขายที่ดินในพื้นที่นี้จึงมีอยู่เรื่อยมา และได้ทำให้ราคาที่ดินปรับตัวเพิ่มขึ้น แม้จะมีการลดหรือทรงตัวบ้างตามสภาพเศรษฐกิจ

จากข้อมูลทุติยภูมิจากการรวบรวมของศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย ประกอบกับการสอบถามนายหน้าซื้อขายที่ดินในบริเวณพื้นที่สนามบิณสุวรรณภูมิ พบว่าที่ดินโดยรอบสนามบิณสุวรรณภูมิได้เริ่มปรับราคาไปอย่างมากกว่าพื้นที่อื่นของกรุงเทพมหานคร บางแปลงสูงถึง 50-80% ในช่วงปี 2546-2549 แม้ว่าในช่วงเวลาประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา ได้มีการพัฒนาที่ดินบริเวณใกล้เคียงกับสนามบิณสุวรรณภูมิขึ้นมากกว่าที่เคยเป็นมา แต่ที่ดินโดยรอบสนามบิณส่วนใหญ่ในปัจจุบันยังไม่ได้นำมาพัฒนา เนื่องจากอยู่ในการครอบครองของกลุ่มเจ้าของที่ดินเดิม โดยเฉพาะกลุ่มของผู้ที่เข้าไปกว้านซื้อในช่วงหลังปี 2540 หลังจากที่เศรษฐกิจได้ตกต่ำและราคาที่ดินได้ปรับลดลงมากในช่วงดังกล่าว กลุ่มทุนเหล่านี้ยังไม่นำที่ดินออกมาพัฒนา เนื่องจากรอโอกาสเหมาะสม อีกทั้งยังเป็นกลุ่มทุนขนาดใหญ่ที่น่าจะมีสายป่านยาว จึงไม่มีความจำเป็นต้องรีบขายที่ดินแปลงใหญ่ในบริเวณนั้น

พื้นที่โดยรอบสนามบิณสุวรรณภูมิในปัจจุบันส่วนใหญ่ได้ถูกเปลี่ยนมือจากเจ้าของเดิมที่เป็นเกษตรกรไปเกือบหมดแล้ว โดยเฉพาะที่ดินแปลงใหญ่ซึ่งถูกกลุ่มนายทุนกว้านซื้อไปแล้วในช่วงก่อนหน้านี้ จากกา รายงานโดยหนังสือพิมพ์และสื่ออื่นๆ พบว่า กลุ่มทุนที่ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากในพื้นที่บริเวณใกล้เคียงกับสนามบิณสุวรรณภูมิ อาทิเช่น กลุ่มกฤษดามหานครถือครองประมาณ 6,000-7,000 ไร่ โดยเฉพาะในบริเวณถนนบางนา-ตราด ก.ม.32.5 ประมาณ 4.6 พันไร่ กลุ่มตระกูลจิงรุ่งเรืองถือครองประมาณ 4,000-5,000 ไร่ กลุ่มตระกูลมหากิจศิริ ประมาณ 2000 ไร่ นางเยาวภา วงศ์สวัสดิ์ ประมาณ 200-300 ไร่ นอกจากนี้ ยังมีกลุ่มตระกูลเนื่องจ่านงค์ ที่ดินที่อยู่ในมือผู้ประกอบการรายใหญ่อย่างกลุ่มแลนด์เอนด์เฮาส์ ของอนันต์ อัสวโกดิน กลุ่มพีรอปเพอร์ดี เพอร์เฟคของชาตินิด ใจวัชรินฉนิ และกลุ่มเค.ซี.พี.ร็อพเพอร์ดี ที่ถือครองที่ดินอีกนับพันไร่ และกลุ่มโกลเด้นแลนด์ของวรรณฯ สุขย์พัฒนากุล เป็นต้น

นอกจากการถือครองโดยเจ้าของที่ดินขนาดใหญ่มากแล้ว ยังมีเจ้าของที่ดินขนาดกลาง ซึ่งมักเป็นบุคคลภายในพื้นที่ โดยอาจเป็นเจ้าของธุรกิจ (เจ้าสัวหรือเจ้าแม่) ภายในพื้นที่ ในกรณีนี้ เจ้าของที่ดินเดิมได้มาขายแบบโอนลอยไว้ เพื่อแลกกับเงินสดที่นำไปใช้ในกรณีจำเป็น แต่ไม่สามารถหาเงินสดมาจ่ายคืนได้ ที่ดินแปลงดังกล่าวจึงตกไปเป็นของผู้รับโอน อนึ่ง การโอนลอยที่ดินเป็นการตกลงโอนที่ดินกันระหว่างผู้โอนและผู้รับโอน แต่ไม่มีบทบัญญัติไว้ในกฎหมาย วิธีการคือฝ่ายผู้โอนส่งมอบหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน บัตรประจำตัวประชาชน ทะเบียนบ้านของตนเอง และกรอกข้อความพร้อมลงลายมือชื่อในหนังสือมอบอำนาจมอบให้แก่ผู้รับโอน ซึ่งการโอนลอยเช่นนี้ ไม่ถือว่าเป็นการโอนที่ถูกต้องตามกฎหมาย จนกว่าผู้รับโอนจะนำหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและหนังสือมอบอำนาจ พร้อมด้วยเอกสารต่าง ๆ ทั้งของฝ่ายผู้โอนและผู้รับโอนไปยื่นคำขอจดทะเบียนโอนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ณ สำนักงานที่ดินท้องที่ซึ่งที่ดินตั้งอยู่และเสียค่าใช้จ่ายตามกฎหมาย จึงจะเป็นการโอนที่ถูกต้องตามกฎหมาย สำหรับที่ดินที่ยังพอมีเหลืออยู่ส่วนใหญ่เป็นที่ดินแปลงเล็ก และบริเวณทางด้านเหนือของสนามบิณสุวรรณภูมิในพื้นที่คลองกรุงและลาดกระบัง

จากข้อมูลรวบรวมโดยศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย การเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินรอบสนามบิณสุวรรณภูมิทั้งสี่ทิศ ถ้านับจากช่วงที่ราคาที่ดินต่ำสุดในปี 2541 ถึงในปี 2548 ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นโดยเฉลี่ยทุกทิศทางประมาณ 28% ซึ่งถือว่าเป็นอัตราการเพิ่มที่สูงมากเมื่อเทียบกับค่าเฉลี่ยราคาที่ดินในกรุงเทพฯ และปริมณฑลในช่วงปีเดียวกันที่เพิ่มประมาณ 18% ในบางพื้นที่ เช่น ภาวะ อ่อนนุช ราคาที่ดินปรับตัวสูงขึ้นกว่าร้อยละ 45 ขณะที่ที่ดินบริเวณถนนบางนา-ตราด มีการปรับขึ้นของราคาที่ดินประมาณร้อยละ 36-56 จากการวิเคราะห์ของศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย พบว่าการปรับขึ้นของราคาที่ดินในบริเวณดังกล่าวส่วนใหญ่มีผลมาจากการกว้านซื้อที่ดินของนักลงทุน

สำหรับในปี 2548-2549 ราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวเพิ่มเฉลี่ยประมาณ 5% ถ้าพิจารณาเฉพาะจุดเฉพาะบริเวณ ราคาที่ดินอาจเพิ่มสูงกว่านี้ ในบางบริเวณอาจเพิ่มเป็น 1-2 เท่า แต่ถ้าเป็นค่าเฉลี่ยโดยรอบสนามบิณทุกทิศทางแล้วเพิ่มไม่มาก เพราะพื้นที่โดยรอบมีข้อจำกัดทางกฎหมายที่มีผลต่อการพัฒนาที่ดิน โดยเฉพาะข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินตามผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้กำหนดให้พื้นที่บริเวณดังกล่าวเป็นชนบทและเกษตรกรรม ประกาศกระทรวงมหาดไทยเรื่องการควบคุมการก่อสร้างอาคารรอบสนามบิณ ประกาศกระทรวงคมนาคมเรื่องเขตปลอดภัยในการบิน เป็นต้น

อีกสาเหตุหนึ่งที่ราคาที่ดินไม่เพิ่มมากนักในช่วงเวลาดังกล่าวคือการซื้อที่ดินรอบสนามบิณส่วนใหญ่กว่า 80% เป็นการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัย ซึ่งส่วนใหญ่ได้ซื้อมาก่อนหน้านั้นอย่างน้อย 3-4 ปี ช่วงปี 2546-2549 จึงเป็นช่วงที่ราคาที่ดินเพิ่มสูงขึ้นมาก ช่วงเวลาหลังจากนั้นจึงเป็นช่วงพัฒนาและก่อสร้าง และบางโครงการอยู่ในโอนกรรมสิทธิ์ ราคาที่ดินในช่วงนี้จึงไม่ขยับขึ้นมากนัก

ในปัจจุบัน จากการสำรวจราคาซื้อขายที่ดินในบริเวณพื้นที่สนามบิณสุวรรณภูมิโดยศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย พบว่าบริเวณที่มีราคาที่ดินสูงสุดคือถนนบางนา-ตราด กม.3-4 และถนนศรีนครินทร์ ตารางวาละประมาณ 150,000 บาทขึ้นไป เนื่องจากเป็นทำเลที่มีศักยภาพในเชิงพาณิชย์สูงกว่าทำเลอื่น อีกทั้งข้อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของผังเมืองรวมกรุงเทพมหานครยังเอื้อให้มีการพัฒนาความหนาแน่นมากกว่าพื้นที่อื่นด้วย นอกจากนี้ ยังมีพื้นที่ซึ่งแต่เดิมเป็นพื้นที่ชนบทห่างไกลจากแหล่งความเจริญของกรุงเทพมหานคร แต่ปัจจุบันกลายเป็นพื้นที่ใกล้กับกิจกรรมสนามบิณสุวรรณภูมิ โดยเฉพาะบนถนนบางนา-ตราดในช่วงประมาณ กม.14-22 และพื้นที่บริเวณถนนวัดศรีวิโรจน์น้อย ถนนรัตนโกสินทร์ 200 ปี และบริเวณถนนบางนา-ตราด กม.23-26

จากการสัมภาษณ์ผู้มีประสบการณ์ในวงการอสังหาริมทรัพย์ พบว่า ภาวะเศรษฐกิจหรือการเปลี่ยนแปลงด้านนโยบายของรัฐบาลในแต่ละครั้งล้วนมีผลต่อราคาที่ดินในพื้นที่รอบสนามบิณสุวรรณภูมิในแต่ละครั้ง นักลงทุนรายย่อยหลายรายที่ได้ซื้อที่ดินหลังจากที่ราคาได้เพิ่มสูงขึ้นแล้วต้องปล่อยขายที่ดินไปในภายหลัง เพราะไม่สามารถจ่ายดอกเบี้ยให้กับธนาคารได้หรือเห็นว่าไม่คุ้มค่าที่จะถือครองไว้ แต่นายทุนราย

⁵ วสันต์ คงจันทร์ (2549) ความจริงราคาที่ดินสุวรรณภูมิมหานคร. ศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย.

ใหญ่ที่มีสายป่านยาวยังคงถือครองที่ดินในพื้นที่อยู่อีกมาก และไม่มี ความจำเป็นต้องปล่อยขายที่ดิน เพราะ ต้นทุนในการถือครองต่ำ

นอกจากนี้ ยังได้เกิดการพัฒนาพื้นที่เกี่ยวเนื่องในบริเวณไม่ไกลจากสนามบินสุวรรณภูมิ โครงการก่อสร้างถนนวงแหวนตะวันออกถือเป็นการเปิดพื้นที่ทำเลใหม่บริเวณรามอินทรา สุขาภิบาล ต่อเนื่องไปยังพื้นที่ลาดกระบัง การพัฒนาในพื้นที่เหล่านี้คาดว่าเกิดจากการพัฒนาที่อยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทอื่น เพื่อรองรับการขยายตัวของกรุงเทพมหานคร มากกว่าเป็นผลมาจากการพัฒนาสนามบินสุวรรณภูมิ

จ. กระบวนการซื้อขายที่ดิน

นักการเมืองและนายทุนขนาดใหญ่มักใช้ช่องทางในการซื้อที่ดินที่หลากหลาย แต่เดิมเจ้าของทุนที่มีอำนาจและอิทธิพลมักซื้อที่ดินเก็บไว้เป็นทรัพย์สินในนามตนเองและครอบครัว แต่หลังจากที่กฎหมายของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.) ได้กำหนดให้นักการเมืองต้องแสดงบัญชีรายชื่อทรัพย์สินและหนี้สิน การซื้อที่ดินในระยะหลังจึงเกิดแนวทางอื่นในการกว้านซื้อที่ดิน หนึ่งในนั้นคือ การให้ผู้อื่นที่สามารถไว้วางใจได้เป็นผู้ซื้อแทน อาจเป็นพี่น้องเครือญาติหรือบุคคลสนิทที่ไว้วางใจได้ เพื่อหลีกเลี่ยงการเปิดเผยการถือครองทรัพย์สินที่แท้จริงที่กำหนดไว้ตามกฎหมาย

การซื้อขายที่ดินขนาดใหญ่มักพึ่งนายหน้าซื้อขายที่ดินที่มีประสบการณ์และรู้จักคนในพื้นที่เป็นอย่างดี ในอดีต นักลงทุนที่ต้องการซื้อที่ดินหรือ “ตัวเงิน” อาจไม่ใช้นายหน้า และลงพื้นที่ไปเจอโดยตรงกับเจ้าของที่ดิน หรือ “ตัวนา” แล้วเสนอและต่อรองราคากันเองโดยตรง อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่เป็นการรวมแปลงขนาดใหญ่ นายหน้าจะทำหน้าที่ติดต่อกับเจ้าของที่ดิน เพื่อเสนอและต่อรองราคา กลุ่มบุคคลสำคัญในกระบวนการซื้อขายที่ดินในพื้นที่บริเวณสนามบินสุวรรณภูมิ และพื้นที่อื่นๆ ที่มีความต้องการในการพัฒนาที่ดิน คือผู้มีอำนาจบารมีในพื้นที่ อาทิเช่น กำนันผู้ใหญ่บ้าน นายกองกำกับการบริหารส่วนตำบล (อบต.) ฯลฯ นายทุนจะติดต่อกับบุคคลเหล่านี้เพื่อให้ทำหน้าที่เป็นนายหน้าและรวบรวมแปลงที่ดิน โดยอาจติดต่อเองในกรณีที่เป็นนักลงทุนที่มีความคุ้นเคยกับคนในพื้นที่ หรืออาจผ่านนายหน้ามืออาชีพที่รู้จักพื้นที่ดี

โดยปกติ ค่านายหน้าจะอยู่ที่ประมาณ 3% ของราคาซื้อขาย ซึ่งเป็นไปตามอัตราทั่วไปของการซื้อขายที่ดินที่ผ่านนายหน้ามืออาชีพ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่แปลงที่ดินที่ซื้อขายมีขนาดใหญ่มาก เงินค่าธรรมเนียมในส่วนนี้อาจปรับลดลงเหลือประมาณ 2% การจัดแบ่งเงินค่าธรรมเนียมก็ขึ้นอยู่กับจำนวนนายหน้าที่เกี่ยวข้อง ทั้งนายหน้าที่เป็นตัวแทนของนักลงทุนและผู้ใหญ่ในพื้นที่ที่ทำหน้าที่ติดต่อ และ โนม่น้าวเจ้าของที่ดินให้ขายที่ดิน ในกรณีตัวเงินกับตัวนามาเจอกันเองก็ไม่ต้องมีการเสียค่านายหน้า แต่ในการรวมแปลงขนาดใหญ่มักใช้นายหน้าเป็นหลัก

สำหรับการกำหนดราคาที่ดินนั้น ในกรณีที่ผู้ซื้อเป็นนักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์และมีแผนดำเนินโครงการหมู่บ้านจัดสรร ผู้ซื้อที่ดินสามารถคำนวณได้โดยคร่าว่ว่าราคาที่ดินควรอยู่ระดับใดที่จะทำให้ง่าย สามารถดำเนินโครงการได้อย่างมีกำไร ผู้ซื้อจึงมักกำหนดราคาที่ต้องการซื้อไว้ก่อน แล้วจึงบอกให้นายหน้าเป็นคนไปติดต่อเจ้าของที่ดิน หรือกับผู้ใหญ่ในท้องถิ่นให้คุยและ โนม่น้าวเจ้าของที่ดินให้ขายที่ดิน ผู้ซื้อจึงมัก

เป็นผู้กำหนดราคาที่ดินที่นายหน้าและผู้ใหญ่ในพื้นที่นำไปเสนอซื้อกับเจ้าของที่ดิน ผู้ขายมีอำนาจในการต่อรองราคาน้อยมาก เมื่อเทียบกับผู้ซื้อที่เป็นนายทุนที่มีผู้ใหญ่ในท้องถิ่นเป็นนายหน้าให้

ฉ. สรุปกรณีศึกษา

โครงการก่อสร้างสนามบินสุวรรณภูมิเป็นตัวอย่างของการสร้างโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ของภาครัฐที่ทำให้เกิดการพัฒนาศูนย์นอกเมืองและชานเมือง ซึ่งทำให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจมหาศาลจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น เป็นสาเหตุสำคัญที่ให้ผู้มีอิทธิพลที่สามารถเข้าถึงเงินทุนและข้อมูลเชิงลึกในการดำเนินโครงการดำเนินกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจ การถือครองที่ดินจำนวนมากในพื้นที่รอบสนามบินและการเพิ่มขึ้นของราคาที่ดินในพื้นที่ที่สูงกว่าพื้นที่อื่นๆ ในกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเป็นตัวบ่งชี้ว่าผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานของรัฐได้ตกไปเป็นของเจ้าของที่ดินเพียงไม่กี่ราย และเจ้าของที่ดินเหล่านี้ได้รับประโยชน์โดยไม่ต้องลงทุนในการก่อสร้างโครงการพื้นฐานที่สังคมเป็นผู้จ่าย

การพัฒนาพื้นที่บริเวณสนามบินสุวรรณภูมิเป็นโครงการโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ที่อยู่บริเวณชานเมือง การลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่เกือบทั้งหมดเป็นการใช้เงินภาษีประชาชน ดังนั้น ตามหลักความเป็นธรรมแล้ว ค่าเช่าเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นจึงควรตกเป็นของสังคม แต่เนื่องจากการขาดกลไกในการเก็บค่าเช่าเศรษฐกิจกลับคืนให้สังคม เจ้าของที่ดินในพื้นที่จึงได้ประโยชน์จากการลงทุนดังกล่าว ความไม่เท่าเทียมในการรับรู้ข้อมูลเกี่ยวกับการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ซึ่งทำให้เกิดผลประโยชน์ที่ไม่เป็นธรรมจากการถือครอง ซื้อมาและพัฒนาที่ดิน ปัญหาดังกล่าวคือการที่บุคคลบางกลุ่มในสังคมได้ประโยชน์จากอิทธิพลและอำนาจที่มีอยู่ในการเข้าถึงทรัพยากรข้อมูลที่ทำให้เกิดค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ในขณะที่กลุ่มคนอื่นไม่สามารถรับรู้ข้อมูลนั้นได้ หรือไม่มีอำนาจและอิทธิพลในการกำหนดที่ตั้งและรายละเอียดโครงการ ปัญหาอีกประการหนึ่งคือการขาดกลไกในการนำมูลค่าดังกล่าวกลับคืนสู่สังคม (value capture) จึงทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐ นักการเมืองและผู้มีอิทธิพลสามารถถือครองที่ดินไว้ได้ด้วยต้นทุนที่ต่ำ และได้รับประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นโดยไม่ต้องคืนมูลค่านั้นให้กับสังคม

6.4.5 แนวทางในการแก้ไขปัญหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจจากการเพิ่มมูลค่าที่ดิน

การแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของค่าเช่าเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐแบ่งได้สองแนวทางหลักคือ การลดระดับอสมมาตรของข้อมูลที่เอื้อประโยชน์ให้กับผู้มีอำนาจในการตัดสินใจในการลงทุน และการสร้างกลไกในการเก็บค่าเช่าเศรษฐกิจคืนจากเจ้าของที่ดินให้กับสังคม

ก. แนวทางการแก้ไขปัญหาสถานะอสมมาตรของข้อมูล

แนวทางหลักของการแก้ไขปัญหาสถานะอสมมาตรของข้อมูลที่เป็นฐานของกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ได้แก่ การสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนเพื่อเพิ่มความโปร่งใสในกระบวนการวางแผนและพัฒนา และการเปิดเผยข้อมูลที่มีความชัดเจนและเที่ยงตรง ทั้งสองแนวทางจะทำให้ข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานไม่ได้เป็นความลับของรัฐบาลที่เอื้อประโยชน์ให้กับ

นักการเมืองและเจ้าหน้าที่รัฐที่มีอำนาจในการตัดสินใจ ไม่จำกัดเฉพาะผู้บริหาร ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และกลุ่มธุรกิจที่มีความสัมพันธ์กับผู้บริหาร

การมีส่วนร่วมของประชาชนในกระบวนการวางผังเมืองและโครงสร้างพื้นฐาน

การมีส่วนร่วมของประชาชนเป็นกลไกสำคัญในการแก้ไขปัญหาด้านข้อมูลที่มีผลต่อมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ ในช่วงเวลาที่ผ่านมานี้ ประชาชนในพื้นที่โครงการไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเกี่ยวกับโครงการพัฒนาของภาครัฐจนกระทั่งขั้นตอนการเวนคืนที่ดินหรือการดำเนินโครงการวางผังเมืองและพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ผ่านมามีประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมน้อยมาก อย่างมากที่สุดก็เป็นเพียงแค่การประชาพิจารณ์เพียงหนึ่งหรือสองครั้งเท่านั้น และมักเกิดขึ้นเมื่อหน่วยราชการที่รับผิดชอบได้กำหนดภาพรวมและแนวทางการพัฒนาไว้แล้ว ประชาชนจึงมีโอกาสน้อยมากในการกำหนดทิศทาง ลำดับและระดับการพัฒนา ความไม่โปร่งใสนี้เป็นการเปิดโอกาสให้นักการเมืองและข้าราชการสามารถใช้อิทธิพลในการกำหนดตำแหน่งที่ตั้งของโครงการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งเอื้อต่อกลุ่มคนที่สามารถเข้าถึงข้อมูลโครงการและใช้ข้อมูลดังกล่าวในการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร แล้วจึงขายที่ดินต่อให้กับผู้พัฒนาอสังหาริมทรัพย์

การมีส่วนร่วมของประชาชนในการวางแผนตั้งแต่เริ่มต้นจะทำให้ข้อมูลการดำเนินโครงการมีความโปร่งใสมากขึ้น และยากมากขึ้นที่จะเปลี่ยนที่ตั้งหรือปรับเปลี่ยนรูปแบบโครงการที่เอื้อประโยชน์ต่อบางกลุ่มโดยที่ประชาชนทั่วไปไม่รู้ ความโปร่งใสของกระบวนการวางแผนพัฒนาจะทำให้ช่องทางการเก็งกำไรเพื่อขายที่ดินเป็นไปได้ยากขึ้น อีกทั้งส่วนต่างของราคาที่ดินที่นายทุนสามารถทำกำไรได้จะลดลง เพราะเจ้าของที่ดินมีข้อมูลที่ใช้ในการเจรจาต่อรองในการซื้อขายได้มากขึ้น กระบวนการวางแผนที่โปร่งใสมักทำให้เกิดความชัดเจนของการดำเนินโครงการในอนาคต และเป็นประโยชน์ต่อการลงทุนพัฒนาที่ดินของภาคเอกชน เพราะลดความเสี่ยงจากความไม่แน่นอนในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานโดยภาครัฐ กระบวนการวางแผนที่โปร่งใสและมีความชัดเจนว่าจะเกิดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานที่ใด เมื่อไร และเป็นไปตามความต้องการที่แท้จริงของประชาชนโดยรวม จะลดโอกาสในการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้

การเปิดเผยข้อมูลการซื้อขายที่ดิน

ข้อมูลการซื้อขายที่ดินในปัจจุบันไม่มีการเปิดเผยต่อสาธารณะ ทำให้เกิดความไม่สมบูรณ์ของข้อมูลในตลาดที่ดิน ความไม่โปร่งใสดังกล่าวเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้เกิดกิจกรรมแสวงหาค่าเช่าที่เอื้อประโยชน์ให้กับเจ้าหน้าที่ภาครัฐและกลุ่มทุนที่สามารถเข้าถึงข้อมูลการซื้อขายได้มากกว่าประชาชนทั่วไป ข้อกังวลหนึ่งที่เป็นเหตุผลของการปกปิดข้อมูลการซื้อขายที่ดินในปัจจุบันคือเป็นข้อมูลทรัพย์สินส่วนบุคคลและเป็นสิทธิส่วนบุคคล แต่ในความเป็นจริงแล้ว ข้อมูลดังกล่าวก็มิได้เป็นความลับเสมอไป นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์หรือผู้ใดที่มีเส้นสายหรือรู้จักกับเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องเป็นการส่วนตัวก็สามารถ “ซื้อ” ข้อมูลดังกล่าวได้ พฤติกรรมดังกล่าวถือเป็นการแสวงหาค่าเช่าที่พบเห็นอยู่เสมอในวงการซื้อขายที่ดิน

ดังนั้น หากประเด็นสิทธิส่วนบุคคลเป็นอุปสรรค ก็สามารถแก้ไขได้โดยการเปิดเผยข้อมูลการซื้อขาย โดยไม่จำเป็นต้องระบุว่าผู้ซื้อขายเป็นใคร อีกทั้งเจ้าหน้าที่ยังสามารถใช้เทคโนโลยีการจัดระบบข้อมูลและสารสนเทศที่ทันสมัยในปัจจุบันเพื่อวัตถุประสงค์ดังกล่าวได้โดยง่าย การเปิดเผยข้อมูลการซื้อขายในอดีตจะทำให้การซื้อขายในอนาคตเป็นไปได้ง่ายขึ้น เพราะข้อมูลมีความน่าเชื่อถือมากขึ้น การบ่นราคาที่ดินเกินกว่ามูลค่าที่ดินจริงก็จะเป็นได้ยากขึ้นเช่นกัน

ทั้งนี้ทั้งนั้น ราคาที่เปิดเผยต้องเป็นราคาซื้อขายจริง ในการซื้อขายที่ดินปัจจุบัน ราคาที่ผู้ซื้อและผู้ขายที่ดินรายงานกับสำนักงานที่ดิน โดยมากมักไม่ใช่ราคาซื้อขายที่แท้จริง แต่เป็นราคาที่แจ้งตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ราคาดังกล่าวมักต่ำกว่าความเป็นจริงเพราะทั้งผู้ซื้อและผู้ขายต้องการจ่ายภาษีและค่าธรรมเนียมในอัตราที่ต่ำกว่า ภาครัฐจึงควรกำหนดมาตรการที่ทำให้ผู้ซื้อขายที่ดินต้องแจ้งราคาซื้อขายตามจริง ซึ่งอาจจะออกเป็นข้อบังคับที่มีระบบการตรวจสอบโดยเจ้าหน้าที่สรรพากร โดยอ้างอิงถึงราคาประเมินที่ใกล้กับราคาตลาด พร้อมกับการกำหนดบทลงโทษในกรณีที่ทั้งผู้ซื้อขายที่ดินรายงานราคาซื้อขายต่ำกว่าความเป็นจริง

การประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สิน

ในตลาดที่ดินในต่างประเทศที่มีการพัฒนาแล้ว การประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินเป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้ในการสร้างประสิทธิภาพของการดำเนินธุรกรรมในการซื้อขายและเช่าที่ดิน แม้ว่าประเทศไทยได้พัฒนาระบบการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินมากขึ้นกว่าเดิมแล้วก็ตาม แต่ยังคงต้องพัฒนาอีกมาก โดยเฉพาะบุคลากรและองค์กรที่เชื่อถือได้ในการประเมินราคาที่ดิน จากแนวโน้มการดำเนินนโยบายการกระจายอำนาจด้านการคลังสู่ท้องถิ่น มีความเป็นไปได้สูงที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นต้องมีการประเมินทรัพย์สินเพื่อสร้างระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพย์สิน การส่งเสริมวิชาชีพการประเมินที่ดินและทรัพย์สินจึงเป็นกิจกรรมที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาสถานะอสมมาตรของข้อมูลในตลาดที่ดิน

ข. ปัญหาการเก็บค่าน่าเช่าเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการลงทุนโครงสร้างพื้นฐานภาครัฐ

แนวทางหลักในการแก้ไขปัญหาความไม่เป็นธรรมอันเนื่องมาจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐคือการพัฒนามาตรการและเครื่องมือทางการคลังที่บังคับให้เจ้าของที่ดินต้องจ่ายคืนส่วนเพิ่มของมูลค่าที่ดินให้กับสังคม ตัวอย่างเครื่องมือด้านการคลังนี้ได้แก่ ระบบภาษีทรัพย์สิน ภาษีจากกำไรการขายทรัพย์สิน (capital gains tax) และการเก็บค่าประเมินพิเศษ (special assessment levy)

ภาษีทรัพย์สิน

ภาษีทรัพย์สินเป็นเครื่องมือหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดินที่มีการใช้กันอย่างแพร่หลายทั่วโลก เนื่องจากที่ดินเป็นทรัพย์สินที่แสดงถึงความมั่งคั่งของบุคคล การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินจึงสะท้อนความเป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีในประเทศหรือท้องถิ่นนั้น การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินในอัตราที่กำหนดมีหลักการสำคัญคือ ผู้ใดมีที่ดินหรือทรัพย์สินอยู่มากก็ควรที่จะจ่ายภาษีมากขึ้น เพราะถือว่าการมีที่ดินอยู่มากแสดงถึงความสามารถ

ในการจ่ายภาษีที่มากด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ การที่บุคคลใดถือครองที่ดินหรือทรัพย์สินอยู่มาก ก็ถือว่าให้บริการ และสวัสดิการพื้นฐานของท้องถิ่นมากกว่าผู้อื่น จึงควรที่จะจ่ายภาษีมากขึ้นด้วยเช่นกัน

จากมุมมองของภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษีนั้น ภาษีทรัพย์สินมีข้อดีหลักคือผู้มีหน้าที่เสียภาษีไม่สามารถหลีกเลี่ยงการเสียภาษีได้ง่ายเท่ากับภาษีประเภทอื่นๆ เช่น ภาษีรายได้และภาษีนิติบุคคล ฐานภาษีที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ทั้งที่ดินและสิ่งปลูกสร้างไม่สามารถเคลื่อนย้ายไปที่อื่นได้ ฐานภาษีจึงมีความชัดเจนและเจ้าของทรัพย์สินไม่สามารถหลีกเลี่ยงการจ่ายภาษีได้ง่าย ภาษีดังกล่าวนอกจากเป็นเครื่องมือในการควบคุมตลาดที่ดินแล้ว ประโยชน์ที่สำคัญของภาษีทรัพย์สินคือเป็นแหล่งรายได้หลักขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่สามารถนำมาใช้ในการจัดเตรียมและบริหารจัดการบริการพื้นฐานในท้องถิ่น ทั้งในด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

ภาษีทรัพย์สินแบ่งออกเป็น 3 ประเภทหลักด้วยกันคือ

1. ภาษีทรัพย์สินทั่วไป (General Property Tax) จะจัดเก็บจากทรัพย์สินทุกชนิดที่บุคคลหนึ่งถือครอง โดยไม่มีการยกเว้น ผู้มีหน้าที่เสียภาษีแต่ละคนต้องคำนวณมูลค่าทรัพย์สินทุกประเภททั้งหมดมารวมกันเพื่อใช้เป็นฐานในการประเมินภาษี แม้ว่าในอดีต บางประเทศได้เก็บภาษีทรัพย์สินทั่วไป แต่ในทางปฏิบัติแล้ว การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินทั่วไปมีปัญหาเชิงปฏิบัติ เพราะเป็นเรื่องยากที่จะประเมินมูลค่าทรัพย์สินทั้งหมดทุกชนิดของแต่ละคน เพื่อนำมาคำนวณภาษี

2. ภาษีทรัพย์สินเฉพาะอย่าง (Specific Property Tax) จะจัดเก็บจากทรัพย์สินเฉพาะอย่างที่สามารถจัดเก็บได้ง่าย แน่นนอนและหลีกเลี่ยงยาก เช่น อสังหาริมทรัพย์ รวมไปถึงภาษีรถยนต์ เป็นต้น เมื่อก้าวถึงภาษีทรัพย์สิน โดยมากจะหมายถึงภาษีทรัพย์สินประเภทนี้

3. ภาษีทรัพย์สินเมื่อโอนเปลี่ยนมือ (Property Transfer Tax) จัดเก็บเมื่อมีการโอนเปลี่ยนมือในกรรมสิทธิ์ของทรัพย์สิน ในรูปแบบของค่าธรรมเนียมในการซื้อขายทรัพย์สิน เช่น การซื้อขายที่ดิน เป็นต้น ภาษีประเภทนี้รวมภาษีมรดก และภาษีการให้โดยเสน่หาด้วย

การเก็บภาษีทรัพย์สินจะทำให้ผู้ถือครองที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไรมีต้นทุนสูงขึ้นในการถือครองไว้โดยไม่พัฒนาที่ดินนั้น ในกรณีนี้ แม้ว่าผู้บริหารหรือข้าราชการที่มีส่วนเกี่ยวข้องในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานจะสามารถรู้ข้อมูลได้ก่อนผู้อื่นและสามารถกว้านซื้อที่ดินไว้ได้มากก็ตาม การจัดเก็บภาษีทรัพย์สินที่เหมาะสมจะสร้างต้นทุนในการกักตุนที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไรได้ในระดับหนึ่ง

ภาษีกำไรการขายทรัพย์สิน (capital gains tax)

ภาษีประเภทนี้เก็บจากการขายทรัพย์สินถาวรหรือทรัพย์สินเพื่อการลงทุน ซึ่งขายในราคาสูงกว่าที่ซื้อมา อาทิเช่น ที่ดิน สิ่งก่อสร้างและหลักทรัพย์ ทรัพย์สินเหล่านี้อาจมีมูลค่าเพิ่มขึ้นเมื่อภาวะเศรษฐกิจเจริญเติบโตหรือจากปัจจัยอื่นๆ ที่ไม่ได้เป็นการลงทุนลงแรงและการพัฒนาของเจ้าของทรัพย์สิน หลายประเทศเก็บภาษีชนิดนี้ในการขายที่ดิน สิ่งก่อสร้างและหลักทรัพย์ โดยมีข้อกำหนดและเงื่อนไขแตกต่างกัน เช่น การเก็บภาษีกำไรจากการ

ขายหลักทรัพย์เฉพาะในกรณีที่ขายภายใน 6 เดือนนับจากวันซื้อ และการเก็บภาษีกำไรจากการขายที่ดินเฉพาะที่ขายภายใน 3 ปี นับจากวันซื้อ เป็นต้น

การใช้มาตรการทางการคลังนี้เป็นการเพิ่มต้นทุนในการถือครองที่ดิน ซึ่งสามารถลดแรงจูงใจในการซื้อที่ดินเก็บไว้เพื่อเก็งกำไรไปพร้อมกับการเก็บคืนค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เพิ่มขึ้น ตามหลักการแล้ว ถ้าหากมีระบบภาษีที่รัดกุม หากมีระบบภาษีที่จัดเก็บกับการถือครองระยะสั้นเพื่อการเก็งกำไรหรือภาษีทรัพย์สินที่เพิ่มต้นทุนในการถือครองที่ไม่เกิดผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ถึงแม้ว่านักการเมือง ข้าราชการหรือนักธุรกิจสามารถเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการลงทุนของภาครัฐและกว้านซื้อที่ดินไว้ได้ก็ตาม ก็จะทำให้สามารถลดแรงจูงใจในพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าได้ การใช้เครื่องมือภาษีจำเป็นต้องมีการตรวจสอบเป็นระยะว่าที่ดินดังกล่าวได้มีการใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจจริงหรือปล่อยทิ้งว่างไว้เพื่อขายในอนาคต

แต่ละประเทศมีวิธีการและอัตราภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินที่แตกต่างกันออกไป ในสหรัฐอเมริกา บุคคลทั่วไปและนิติบุคคลมีหน้าที่จ่ายภาษีรายได้จากกำไรสุทธิที่เกิดจากการขายทรัพย์สินทั้งหมดในแต่ละปี ไม่ว่าจะเป็นที่ดิน สิ่งก่อสร้างและหลักทรัพย์ ในลักษณะเดียวกับการจ่ายภาษีรายได้ทั่วไป อัตราภาษีสำหรับรายได้จากกำไรในการขายทรัพย์สินจะต่ำกว่ารายได้ทั่วไปจากแหล่งรายได้อื่น เพื่อเป็นแรงจูงใจสำหรับเจ้าของทรัพย์สินให้ลงทุนมากขึ้น มูลค่าภาษีที่จ่ายจะขึ้นอยู่กับระดับเงินได้ที่พึงจ่ายภาษี หักเงินลงทุนในทรัพย์สิน รวมทั้งระยะเวลาที่ถือครองทรัพย์สินนั้น เช่น ในกรณีที่ถือครองทรัพย์สินมานานน้อยกว่าหนึ่งปีก่อนขาย ภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินจะเป็นไปอัตราเดียวกับภาษีเงินได้ทั่วไป แต่ถ้าถือครองมานานหนึ่งปีขึ้นไป จะเสียภาษีในอัตราที่ต่ำลง ก่อนหน้าปี 2546 อัตราภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินอยู่ที่ระดับ 20% แต่ได้ปรับลดลงเหลือ 15% สำหรับช่วงรายได้ที่พึงจ่ายภาษีระดับทั่วไป และ 5% สำหรับช่วงรายได้ต่ำที่สุด 2 ช่วง ตามนโยบายการกระตุ้นเศรษฐกิจของประธานาธิบดีจอร์จ บุช อย่างไรก็ตาม ตั้งแต่ปี 2553 เป็นต้นมา อัตราภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินได้ปรับกลับไปที่ 20% สำหรับช่วงรายได้ที่พึงจ่ายภาษีระดับทั่วไป และ 10% สำหรับช่วงรายได้ต่ำที่สุด 2 ช่วง

การคำนวณภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินในสหรัฐอเมริกาใช้หลักการต้นทุน (cost basis) โดยไม่ได้ยึดเพียงแค่ราคาซื้อทรัพย์สินเพียงอย่างเดียว แต่คำนึงเพิ่มเติมเกี่ยวกับค่าธรรมเนียมและค่าเสียหายต่างๆ ในการดำเนินธุรกรรม เช่น ค่านายหน้า ค่าดำเนินการทางกฎหมาย ภาษีที่จ่ายไป เช่น ภาษีทรัพย์สิน รวมทั้งค่าเสื่อมของทรัพย์สิน ในบางท้องถิ่นมีการยกเว้นภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินสำหรับที่อยู่อาศัยหลักของเจ้าของ แต่ไม่ยกเว้นภาษีสำหรับที่อยู่อาศัยหลังที่สอง

ส่วนในประเทศญี่ปุ่น ภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินจะเก็บเพิ่มจากภาษีรายได้ทั่วไป โดยคำนวณรวมรายได้และกำไรจากการขายทรัพย์สินเป็นยอดเดียวกันก่อน แล้วจึงคิดมูลค่าภาษี สำหรับอัตราภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินในญี่ปุ่นอยู่ในระดับเดียวกับภาษีรายได้ทั่วไป โดยผู้จ่ายภาษีสามารถเลือกได้ว่าจ่ายภาษีแบบหัก ณ ที่จ่าย (Withholding tax) ซึ่งคิดอัตรา 1.05% ของรายได้ ไม่ว่าจะได้กำไรหรือขาดทุนจากการขายทรัพย์สินนั้น หรือจ่ายแบบรายได้พึงจ่ายภาษี (taxable income) ที่อัตรา 26% ทั้งนี้มีเงื่อนไขเพิ่มเติมสำหรับกำไรจากการขาย

อสังหาริมทรัพย์คือจำนวนปีที่ถือครองทรัพย์สินนั้นก่อนวันขาย ถ้าถือครองไว้นานกว่า 5 ปี มูลค่ากำไรที่ต้องนำมาคำนวณภาษีจะลดลงเหลือเพียง 50%

ส่วนบางประเทศในยุโรปเหนือกำหนดอัตราภาษีทรัพย์สินที่สูงมาก เช่น นอร์เวย์ (28%) สวีเดน (30%) เยอรมันนี (25-28% ยกเว้นอสังหาริมทรัพย์ที่ถือครองเกิน 10 ปี) ส่วนประเทศเกาหลีใต้ นั้น ค่าธรรมเนียมกำไรจากการขายทรัพย์สินไปพร้อมกับภาษีเงินได้ทั่วไป แต่มีเงื่อนไขและอัตราที่แตกต่างกัน ทั้งนี้ การขายอสังหาริมทรัพย์ในพื้นที่ที่กำหนดตามประกาศประธานาธิบดี (Presidential Decree) เพื่อวัตถุประสงค์ด้านการผังเมืองหรือเหตุผลอื่นๆ จะต้องจ่ายภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สินในอัตราที่สูงขึ้น สำหรับประเทศเพื่อนบ้านในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ทั้งมาเลเซีย ฟิลิปปินส์และสิงคโปร์ ในปัจจุบันไม่มีการใช้ภาษีกำไรจากการขายทรัพย์สิน

การเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากการเพิ่มมูลค่าที่ดิน (Betterment charge/levy)

อีกวิธีการหนึ่งที่สามารถใช้ได้ในการจัดการกับปัญหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เจ้าของที่ดินได้รับ จากโครงสร้างพื้นฐานที่ลงทุนโดยภาครัฐคือการใช้มาตรการที่บังคับให้เจ้าของที่ดินรับภาระด้านการเงินบางส่วนในการจัดเตรียมโครงสร้างพื้นฐานนั้น การเก็บค่าประเมินพิเศษ (special assessment) เป็นวิธีหนึ่งที่นิยมใช้ในสหรัฐอเมริกา โดยเป็นการเก็บค่าธรรมเนียมจากเจ้าของที่ดินที่ได้รับผลประโยชน์โดยตรงจากการสร้างหรือขยายโครงสร้างพื้นฐาน ไม่ว่าจะเป็นการสร้างหรือขยายถนน การต่อท่อน้ำประปา การบำบัดน้ำเสีย หรือสาธารณูปโภคสาธารณูปการประเภทอื่น ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับรายละเอียดที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายของแต่ละเมือง

การเก็บค่าประเมินพิเศษเป็นรูปแบบหนึ่งของการเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น (Betterment levy/charge) เฉพาะพื้นที่ภายในพื้นที่ที่กำหนดไว้ คือเขตประเมินพิเศษ (Special Assessment District) ซึ่งอาจครอบคลุมที่ดินเฉพาะแปลงที่ได้ถูกกำหนดไว้โดยกฎหมายว่าจะได้รับผลประโยชน์เฉพาะจากการปรับปรุงและยกระดับการบริการ โครงสร้างพื้นฐาน หรือจะรวมที่ดินทุกแปลงที่อยู่ในเขตบริเวณนั้น การกำหนดว่าการประเมินพิเศษจะครอบคลุมพื้นที่ในลักษณะใดนั้นขึ้นอยู่กับประเภทของโครงสร้างพื้นฐาน และขอบเขตของผลประโยชน์ที่เกิดขึ้น เจ้าหน้าที่ประเมินทรัพย์สินจะประเมินราคาที่ดินก่อนและหลังการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน แล้วคำนวณมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเพื่อนำมาใช้ในการประเมินและเก็บภาษีเพิ่มเติม ในลักษณะคล้ายกัน หลายประเทศในลาตินอเมริกา เช่น โคลอมเบีย เม็กซิโก ได้ใช้ระบบภาษีกำหนดมูลค่า (valorization tax) ในโครงการโครงสร้างพื้นฐานในเมือง โดยใช้วิธีการด้านภาษีพร้อมไปกับเลือกโครงการตามลำดับผลได้ผลเสียโดยมีการประเมินทรัพย์สินก่อนและหลังการดำเนินโครงการ แล้วนำส่วนต่างนั้น ไปคำนวณภาษี เพื่อนำรายได้นั้นมาจ่ายคืนที่ใช้ไปในการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

โดยทั่วไป องค์กรปกครองท้องถิ่นจะดำเนินการประเมินพิเศษนี้หลังจากที่ได้มีการฟื้นฟูและพัฒนาพื้นที่แล้ว ซึ่งแตกต่างจากการจัดเก็บค่าผลกระทบ (Impact fees) หรือข้อเรียกร้องให้จัดเตรียมบริการสาธารณะบางส่วนในการพัฒนา (Development exactions) ซึ่งเกิดขึ้นในช่วงระหว่างกระบวนการขออนุญาตจัดสรรที่ดิน

หรือพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ หนึ่ง แนวคิดเหล่านี้ได้มีการกล่าวถึงแล้วในประเทศไทยและได้ระบุไว้ใน แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 แต่ยังไม่มีความเห็นหน่วยงานใดรับแนวความคิดนี้ไปปฏิบัติให้เป็น รูปธรรม

เกณฑ์การประเมินพิเศษจะเน้นที่ความจำเป็นในการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน รวมทั้งภาระด้านการเงิน ที่เจ้าของที่ดินต้องจ่ายเป็นสัดส่วนที่เหมาะสมตามระดับประโยชน์ที่ได้ โดยเจ้าของที่ดินแต่ละคนจะร่วมกัน แบ่งรับภาระ ซึ่งทำให้ระดับภาระของแต่ละคนแตกต่างกันออกไป ดังนั้น ตามหลักการนี้ ที่ดินว่างเปล่าอาจถูก ประเมินให้อยู่ต่ำกว่าธรรมเนียมพิเศษเท่ากับที่ดินผืนที่อยู่ติดกันซึ่งมีการใช้ประโยชน์อยู่ เครื่องมือการเงินประเภท นี้ต่างจากภาษีทรัพย์สินทั่วไปตรงที่ว่า ไม่ได้ประเมินที่ดินทุกผืนด้วยอัตราเดียวกันหมดแม้ว่าจะมีคุณลักษณะ คล้ายกันก็ตาม โดยประเมินตามส่วนเพิ่มของมูลค่าที่ดินและ/หรือทรัพย์สิน แต่เครื่องมือการเงินนี้ไม่ใช่ ค่าธรรมเนียมการใช้เพราะไม่ได้เก็บตามระดับการใช้บริการ โครงสร้างพื้นฐาน

การเก็บค่าธรรมเนียมพิเศษในลักษณะนี้จะสามารถลดค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากการถือครอง ที่ดินในพื้นที่พัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และเป็นการลดแรงจูงใจในการดำเนินพฤติกรรมแสวงหาค่าเช่าเศรษฐกิจ ของนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้ในระดับหนึ่ง

จากที่ได้นำเสนอไปแล้วว่ามาตรา 21 พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 ได้ กำหนดให้มีการคำนวณมูลค่าที่ดินที่เพิ่มสูงขึ้น (betterment) อันเนื่องมาจากการเวนคืนเพื่อการพัฒนาโดยรัฐ โดยให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกา และได้มีการออกพระราชกฤษฎีกา กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการคำนวณ ราคาที่สูงขึ้นหรือลดลงของอสังหาริมทรัพย์ที่เหลือจากการเวนคืน พ.ศ. 2537 แต่ได้ยกเลิกไปในปี 2538

6.4.6 สรุป

ค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นจากโครงการ โครงสร้างพื้นฐานของรัฐได้ทำให้เจ้าของที่ดินได้รับ ประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการลงทุนของสังคม อีกทั้งยังเป็นเป้าหมายสำคัญของกิจกรรมแสวงหา ค่าเช่าโดยผู้มีอำนาจและอิทธิพล เป็นผลให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการใช้และรับประโยชน์จากทรัพยากร ระหว่างกลุ่มคนในสังคม ความไม่เป็นธรรมระดับโครงการนี้เป็นรากฐานของปัญหาการกระจุกตัวของความ มั่งคั่งในกลุ่มคนส่วนน้อยของประเทศและมีผลสืบเนื่องโดยตรงต่อตลาดที่ดินและที่อยู่อาศัยในเมือง การกระจุก ตัวของการถือครองที่ดินและผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ประกอบกับพฤติกรรมการ เก็งกำไรด้วยการถือครองที่ดินเพื่อขายต่อในระยะสั้นมีผลกระทบโดยตรงต่อกลุ่มผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะคน จนเมืองที่ย่านถิ่นฐานมาจากพื้นที่ชนบท ปัญหาดังกล่าวยิ่งทำให้เพิ่มความแตกต่างระหว่างกลุ่มคนในสังคม มิใช่เฉพาะระหว่างคนเมืองกับคนชนบทแต่รวมไปถึงคนรวยกับคนจนในเมือง

มาตรการแก้ไขปัญหานี้มีอยู่หลากหลายที่ใช้อยู่แพร่หลายในต่างประเทศ ซึ่งล้วนแล้วแต่สะท้อน หลักการผู้ได้รับประโยชน์เป็นผู้จ่าย โดยเฉพาะการเก็บค่าธรรมเนียมหรือภาษีกับเจ้าของที่ดินที่ได้รับประโยชน์ จากการลงทุนภาครัฐ การใช้มาตรการดังกล่าวเป็นการสร้างความเป็นธรรมในการรับภาระต้นทุนการสร้าง โครงสร้างพื้นฐานโดยสังคม และการรับประโยชน์ที่เกิดขึ้นโดยตรงจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น อีกทั้งยังเป็นการ

เพิ่มต้นทุนในการถือครองที่ดินไว้ล่วงหน้าเพื่อเก็งกำไรและเพื่อรับค่าตอบแทนจากรัฐในกรณีที่มีการเวนคืนที่ดิน มีผลในการลดแรงจูงใจในการกว้านซื้อที่ดินของผู้มีอำนาจและอิทธิพลที่สามารถเข้าถึงข้อมูลและกำหนดทิศทางและตำแหน่งของโครงการโครงสร้างพื้นฐาน และเป็นการลดกิจกรรมการแสวงหาค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เป็นปัญหาสำคัญในการสร้างความเป็นธรรมในการพัฒนา รัฐบาลและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจึงควรพิจารณาที่จะนำมาตรการเหล่านี้มาประยุกต์ใช้ในประเทศไทยต่อไป

ทั้งนี้ รายงานฉบับนี้ได้มุ่งเน้นศึกษาเฉพาะกรณีการใช้อิทธิพลในการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะทรัพยากรที่ดิน แต่ในอีกแง่มุมหนึ่ง การใช้อำนาจในการบังคับใช้กฎหมายของบุคลากรภาครัฐต่อบุคคลที่มีฐานะทางเศรษฐกิจและสังคมที่แตกต่างกัน ตัวอย่างเช่น กรณีการบุกรุกพื้นที่ป่า ชาวบ้านถูกฟ้องโดยหน่วยงานภาครัฐเรียกค่าเสียหายด้านสิ่งแวดล้อมและทำให้โลกร้อน คิดเป็นมูลค่าที่สูงเกินกว่าที่ชาวบ้านจะชดใช้ค่าเสียหายได้ แต่ในทางตรงกันข้าม การพัฒนาโครงการอสังหาริมทรัพย์บางโครงการมีการบุกรุกพื้นที่ป่าเช่นกัน ซึ่งน่าจะก่อให้เกิดปัญหาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมมากกว่า หน่วยงานของรัฐกลับไม่สามารถเอาผิดได้ แต่โครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เหล่านั้นกลับสามารถออกเอกสารสิทธิ์ได้ ในกรณีเหล่านี้ แสดงให้เห็นถึงความเลื่อมล้ำในการถูกบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เท่าเทียมกัน ความเหลื่อมล้ำเช่นนี้เกิดขึ้นแพร่หลายทั่วประเทศ และเป็นประเด็นความขัดแย้งที่สำคัญประเด็นหนึ่ง ซึ่งสมควรที่จะได้มีการศึกษาต่อไป

บรรณานุกรม

ภาษาไทย

กรมการปกครอง. 2551ก. ข้อมูลปัญหาความยากจนจำแนกตามแบบ สย. จาก <http://khonion.dopa.go.th/poverty/report.jsp?locationId=O&locationLevel=1> (17/03/2551).

กรมการปกครอง. 2551ข. ประชากรจากการทะเบียนของประเทศไทย พ.ศ. 2519-2550. จาก <http://www.dapa.go.th> (28/04/2551).

กรมการปกครอง. 2552. ประกาศสำนักทะเบียนกลาง กรมการปกครอง เรื่อง จำนวนราษฎรทั่วราชอาณาจักร แยกเป็นกรุงเทพมหานคร และจังหวัดต่างๆ ตามหลักฐานทางทะเบียนราษฎร.

กรมที่ดิน. 2543. มาตรฐานเอกสารสิทธิ์เกี่ยวกับ “ที่ดิน” กันดีกว่า. ฝ่ายประชาสัมพันธ์ สำนักงานเลขานุการกรม.

กรมประชาสัมพันธ์. 2535. แผนแม่บทการถอนสภาพนิคมสร้างตนเองฉบับที่ 1 พ.ศ. 2535. กองนิคมสร้างตนเอง.

กรมแผนที่ทหาร. 2521. ตารางเปรียบเทียบพื้นที่ 72 จังหวัด จากการคำนวณของกรมแผนที่ทหาร 2521 หนังสือกรมแผนที่ทหาร. ที่ กษ0306/20168 ลงวันที่ 13 ธันวาคม 2521 ถึงอธิบดีกรมแผนที่ดิน. กรุงเทพฯ: กรมแผนที่ทหาร.

กรมพัฒนาที่ดิน. 2531. *ทรัพยากรที่ดิน : การพัฒนาและนโยบาย เอกสารจัดพิมพ์เนื่องในโอกาสครบรอบ 25 ปี กรมพัฒนาที่ดิน*, 23 พฤษภาคม 2531.

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ. 2552. www.dsdw.go.th.

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2551. *เอกสารประกอบการประชุมคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าแห่งชาติ (คปป.) ครั้งที่ 1/2551*. วันพุธ ที่ 21 พฤษภาคม 2551 ณ ห้องประชุมกรมป่าไม้.

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2537. *รายงานการประชุมครั้งที่ 4/2537* เมื่อวันที่ 7 ตุลาคม 2537.

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2530. *รายงานการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ครั้งที่ 8/2530* วันที่ 14 กันยายน 2530.

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. 2540. *รายงานการประชุมครั้งที่ 5/2540* วันที่ 23 กันยายน 2540.

คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน. 2513. *รายงานการประชุมครั้งที่ 1/2513* วันที่ 30 มกราคม 2513.

คณะกรรมการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน. 2547. *แผนปฏิบัติการการบริหารการพัฒนาพื้นที่พิเศษเพื่อการท่องเที่ยวอย่างยั่งยืน ระยะที่ 1 พ.ศ. 2547-2550*.

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ. 2549. *รายงานผลการตรวจสอบที่ 22/2549 เรื่อง สิทธิชุมชน ในการมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรณีการออกเอกสารสิทธิในที่ดินบนเกาะช้าง กิ่งอำเภอเกาะช้าง จังหวัดตราด โดยมีขอบ*.

คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ. 2536. *รายงานการประชุมครั้งที่ 2/2536*. วันที่ 27 กันยายน 2536.

คณะกรรมการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาหนี้สินของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. 2552. *รายงานการประชุมครั้งที่ 3/2552* วันที่ 8 ธันวาคม 2552.

ชวลิต กิติญาณทรัพย์. 2551. “คืนป่า-คืนที่ดิน แทนคุณชาติ.” หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ 17 พฤษภาคม หน้า 9.

ไชยยงค์ ชูชาติ. 2520. *การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน*. อนุสรณ์งานพระราชทานเพลิงศพ ศาสตราจารย์ ดร. ไชยยงค์ ชูชาติ วันที่ 17 สิงหาคม 2520. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์พันธ์.

เทศบาลเมืองเกาะสมุย. 2552. *แผนพัฒนาเทศบาลเมืองเกาะสมุยสามปี (พ.ศ. 2553-2555)*.

นิธิ เอียวศรีวงศ์. 2536. *บนหนทางสู่อานาคต*. เอกสารในการสัมมนาวิชาการสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย พ.ศ. 2536 วันที่ 10-11 ธันวาคม 2536 หน้า 14.

ไพโรจน์ สรวล. 2501. “ความผิดพลาดเกี่ยวกับนโยบายการจัดที่ดินของชาติ.” *วารสารที่ดิน* ปีที่ 4 เล่ม 4 หน้า 177-184.

ภาสกร จำลองราช. 2540. “เกาะไร่พิเค สวิตเซอร์แลนด์ วังน้ำเขียว.” *มติชนรายวัน* วันที่ 4 พฤษภาคม.

วรลักษณ์ ศรีโย. 2551. “ประชาพิจารณ์อุทยานฯ นัดแรกและหลายคำถามที่ยังไม่ได้รับคำตอบ.”
หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ 28 กันยายน หน้า 8.

วรวิทย์ ฉิมมณี. 2553. *รายการเปิดโปงทีวีไทย* ออกอากาศวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 เวลา 21.10 น.

วันชัย ตัน. 2551. “เอาอุทยานฯ คืนมา เอานักการเมืองออกไป.” หนังสือพิมพ์มติชนรายวัน วันที่ 28 กันยายน หน้า 8.

ศูนย์ข้อมูลท้องถิ่นเพื่อการพัฒนา. 2544. *โครงการศึกษาเขตเศรษฐกิจเกษตรจำเพาะวังน้ำเขียว เพื่อผลิตผลผลิต การเกษตรกิ่งเมืองหนาว*. สถาบันราชภัฏนครราชสีมา.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. 2551. *รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการ ที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ*.

สภาผู้แทนราษฎร. 2527. *รายงานการประชุมครั้งที่ 1/2527 วันที่ 31 สิงหาคม*.

สำนักงบประมาณ. 2535. หนังสือที่ นร. 0419/31796 ลงวันที่ 14 กันยายน 2535 เรื่อง *แผนแม่บทการถอนสภาพ นิคมสร้างตนเอง*.

สำนักงานจังหวัดกาญจนบุรี. 2518. หนังสือที่ กจ. 15/14987 ลงวันที่ 11 กันยายน 2518 เรื่อง *โครงการจัดที่ดิน อำเภอสรีสวัสดิ์ จังหวัดกาญจนบุรี*.

สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ (ป.ป.ป.). 2538. *รายงานผลการวิจัย เรื่อง ปัญหาการออกเอกสารสิทธิในที่ดิน : ศึกษาเฉพาะกรณีเกี่ยวกับการออกโฉนด ที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ โดยคลาดเคลื่อนหรือมิชอบด้วยกฎหมาย*.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.). 2525. *แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม แห่งชาติฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2525-2529)*. กรุงเทพฯ: โรงพิมพ์ชุมนุมสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย.

สำนักงานจังหวัดสุราษฎร์ธานี. 2551. *สุราษฎร์ธานีเมืองคนดี 2551* กลุ่มงานข้อมูลสารสนเทศและการสื่อสาร.

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2551. *สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปีเพาะปลูก 2550*.

สำนักงานอัยการสูงสุด. 2549. หนังสือที่ อส/สฝทก.1) 0016/1303 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2549 เรื่อง *ขอความ อนุเคราะห์ในการตรวจพิสูจน์อ่านแปลและวิเคราะห์ภาพถ่ายทางอากาศบริเวณหมู่บ้าน โรงถ่าน*.

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2535. หนังสือที่ นร. 0206/20926 ลงวันที่ 25 กันยายน 2535 เรื่อง *แผนแม่บทการ ถอนสภาพนิคมสร้างตนเอง*.

สุรัตน์ สืบเหล่ารบ. 2532. *นโยบายเอกสารสิทธิ*. ในเอกสารประกอบการสัมมนาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินทำ กินในเขตพื้นที่ป่า วันที่ 25-26 สิงหาคม 2532 ณ ตึกสันติไมตรี ทำเนียบรัฐบาล เล่ม 5.

สุรินทร์ พิกุลทอง. 2544. *ข้อมูลการจัดที่ดินในการปกครองดูแลใช้ประโยชน์ของกระทรวงกลาโหมและเหล่า ทัพ* วันที่ 26 กรกฎาคม 2545. กระทรวงกลาโหม.

โสภณ ชมชาญ. 2538. นโยบายที่ดิน ประเด็นปัญหาและแนวทางแก้ไข. กรมพัฒนาที่ดิน.

อานันท์ กาญจนพันธ์ และ มิ่งสรรพ์ ขาวสะอาด. 2538. วิศวกรรมการของการบุกเบิกที่ดินทำกินในเขตป่า : กรณีศึกษาภาคเหนือตอนบน. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. สำนักพิมพ์นิตยสารสารคดี หน้า 100-101.

ภาษาอังกฤษ

Chuenniran, A. 2010. "Panel Tackles Eneorachment." *Bangkok Post*. February 3, p-4.

Eren, T. 1974. *Comparative Land Use (Forestry versus Shifting Cultivation) Integrated Watershed and Forest Land Use Project*. Chiangmai.

FAO. 1983. *Guidelines: Land Evaluation for Rainfed Agriculture*. Land and Water Development Division. Rome.

Laohong, K. 2009. "DSI Warns Investors about Koh Yao Land." *Bangkok Post*. May 28, p-4.

Mosher, T. 1966. *Getting Agriculture Moving*. Frederick H. Praeger, N.Y.

Pinnerup, L. 2009. "Viking on Koh Tao." *Thai Sweden Review*: 52-54. TSCC 20 Years Anniversary.

Pongsapich, A; Banpasirichote, C; Laphthanon, P; and Veeravongse, S. 1993. *Socio-Cultural Change and Political Development in Central Thailand, 1950-1990*. The 1993 TDRI Year-End Conference, December 10-11, p.83-101.

Rabhibhadana, A. 1993. *Social Inequity: A Source of Conflict in the Future?* The 1993 TDRI Year-End Conference, December 10-11, p. 13.

Samabuddhi, K. 2006. "Seafood Bank Impractical Says Fisheries." *Bangkok Post*. Novermber 16, p-2.

Scudder, T. 1984. *The Development Potential of New Lands Settlement in the Tropics and Subtropics: A Global State-Of-The-Art Evaluation With Specific Emphasis on Policy Implications: Executive Summary*. A.D.I Evaluation Discussion Paper No.21.

USDA. 1954. *A Manual on Conservation of Soil and Water*. Soil Conservation Service. Agriculture Handbook No. 61 U.S. Government Printing Office. Washington, D.C. p.38-45.

Vink, A.P.A. 1975. *Land Use in Advancing Agriculture*. Springer-Verlag. N.Y.

หนังสือพิมพ์

ข่าวสด วันที่ 11 พฤศจิกายน 2552

ข่าวสด วันที่ 28 มกราคม 2553

ข่าวสด	วันที่ 15 กุมภาพันธ์ 2553
ข่าวสด	วันที่ 2 มีนาคม 2553
มติชนรายวัน	วันที่ 27 มกราคม 2542
มติชนรายวัน	วันที่ 9 เมษายน 2551
มติชนรายวัน	วันที่ 10 เมษายน 2551
มติชนรายวัน	วันที่ 11 เมษายน 2551
มติชนรายวัน	วันที่ 22 พฤษภาคม 2552
ไทยรัฐ	วันที่ 21 มิถุนายน 2534
ไทยรัฐ	วันที่ 28 มิถุนายน 2534
ไทยรัฐ	วันที่ 1 กรกฎาคม 2534
ไทยรัฐ	วันที่ 24 เมษายน 2543
ไทยรัฐ	วันที่ 18 พฤษภาคม 2551
ไทยรัฐ	วันที่ 29 มีนาคม 2553
Bangkok Post	August 29, 2009
Bangkok Post	January 22, 2010
Bangkok Post	February 13, 2010
Samui Property.	June 1-30, 2008