

## วิเคราะห์

การวิเคราะห์ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคาทรัพย์สินเพื่อการเวนคืนในครั้งนี้ ผู้วิจัย จะดำเนินการวิเคราะห์เปรียบเทียบจากกรณีศึกษาหน่วยงานและโครงการของรัฐทั้งสองแห่ง กับประเทศ ออสเตรเลีย โดยแยกตามองค์ประกอบที่พิจารณา ได้แก่ ค่าทดแทนมูลค่าที่ดิน, ค่าทดแทนอาคารและ สิ่งปลูกสร้าง, ค่าทดแทนความเสียหายจากการแบ่งแยกทรัพย์สินและผลกระทบทางลบจากโครงการก่อสร้างให้เกิดความเสียหายต่อที่ดินส่วนที่เหลือ, ความเดือดร้อน, มูลค่าที่ดินสูงขึ้นของที่ดินส่วนที่เหลือจากการ เวนคืน, ค่าท้าวัว, ค่าทดแทนผลประโยชน์จากการเช่า ซึ่งในแต่ละองค์ประกอบ ผู้วิจัยจะเสนอ หลักเกณฑ์และวิธีการของหน่วยงาน รวมทั้งข้อกฎหมายหมายที่เกี่ยวข้องถึง และ จะมีการนำหลักวิชาการทั้ง ทางด้านการประเมินราคาทรัพย์สินและตัวอย่างที่เป็นหลักฐานอ้างอิงที่เปรียบเทียบได้ เพื่อพิสูจน์ให้เห็น ข้อเท็จจริง ดังมีรายละเอียด ต่อไปนี้

### 5.1. ค่าทดแทนมูลค่าที่ดิน

จากการเปรียบเทียบหลักเกณฑ์ และวิธีการประเมินราคาทรัพย์สิน เพื่อการเวนคืน จะพบว่า โครงการทั้งสองของหน่วยงานของรัฐ จะเลือกใช้ราคาที่ดินโดยพิจารณามาตรา 21(3) คือ "ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียม ในการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม" ของกรมที่ดิน เป็นราคาที่ใช้ในการกำหนดค่าทดแทนมูลค่าที่ดินเบื้องต้น ราคาที่ดินดังกล่าวถึง กรมที่ดิน จะประเมินใหม่ และประกาศทุกๆ 4 ปี ทำให้ได้มีการประเมินค่าทดแทนในช่วงต้นของการประกาศใช้ราคาประเมิน ดังกล่าว ค่าทดแทนที่ดินก็จะมีราคาใกล้เคียงราคาที่เจ้าหน้าที่ได้ทำการสำรวจไว้ แต่ดำเนินการปีๆ ย่อม เกิดความแตกต่างระหว่างราคาประเมินทุนทรัพย์ที่ใช้กำหนดค่าทดแทนกับราคาซื้อขายในท้องตลาดมากขึ้น จึงเป็นสาเหตุให้มีการร้องเรียนจากผู้ถูกเวนคืนตลอดมาว่า มีราคาต่ำกว่าราคาซื้อขายกันในท้องตลาด แต่คณะกรรมการก็ยังคงเลือกใช้ราคาดังกล่าว ถึงแม้จะมีประกาศคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 ประกาศ ณ วันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ.2534 ให้ยกเลิกมาตรา 9 วรรคสี่ ที่ให้คณะกรรมการ กำหนดราคาฯ ให้ถือราคา มาตรา 21 (2) หรือ มาตรา 21 (3) แล้วแต่ราคาใดสูงกว่าเป็นเกณฑ์ แก้ไขเพิ่มเติมโดยให้คณะกรรมการกำหนดราคาฯ กำหนดค่าทดแทนมูลค่าที่ดินโดยใช้มาตรา 21 ทั้งมาตรา เฉพาะอย่างยิ่ง มาตรา 21(1)ซึ่งจะพิจารณาราคาซื้อขายกันตามปกติในท้องตลาด ในช่วงเวลาขณะนั้น

และ มาตรา 21(4) พิจารณาสภาพ และทำเลที่ตั้งของอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน จะทำให้การกำหนดค่าทดแทนที่ดินเป็นธรรมแก่ผู้ถูกเวนคืนมากขึ้น เพราะ เป็นการพิจารณามูลค่าตลาดของที่ดิน ซึ่งตรงกับหลักการของการประเมินราคาทรัพย์สินโดยทั่วไป รวมทั้งปัจจัยที่สำคัญในการกำหนดราคาที่ดิน คือ สภาพและทำเลที่ตั้งของทรัพย์สินแต่ละแปลง ซึ่งก็เริ่มมีความสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและหลักการที่ประเทศออสเตรเลียใช้อยู่

ผู้วิจัย จะขอเสนอ กรณีตัวอย่างที่เปรียบเทียบระหว่าง ค่าทดแทนมูลค่าที่ดินที่ถูกเวนคืนโดยหน่วยงานรัฐจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินที่ถูกเวนคืน ตั้งแต่ขั้นการกำหนดค่าทดแทนเบื้องต้น จนถึงขั้นการอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้รักษาตามพระราชกฤษฎีกาฯ ตามมาตรา 10 ทวิ กับ ราคาประเมินที่ดินของหน่วยงานเอกชนบริเวณใกล้เคียงกันระยะเวลาไม่ต่างกันมากนัก

ตัวอย่างการจ่ายค่าทดแทนมูลค่าที่ดิน ทรัพย์สินเป็นที่ดินเปล่า อยู่ติดซอยนันทิพย์ ตำบลบางเขน อำเภอเมือง จังหวัดนนทบุรี จำนวน 2 ราย มีรายละเอียดดังต่อไปนี้

รายแรก ที่ดินเปล่าเนื้อที่ 3 งาน 37 ตารางวา ถูกเวนคืนทั้งหมด ที่ดินดังกล่าวอยู่ห่างจากถนนงามวงศ์วาน ประมาณ 200 เมตร ค่าทดแทนมูลค่าที่ดิน ที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับในช่วงเวลาต่างๆ<sup>1</sup>ดังนี้

- ช่วงแรก คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน ได้กำหนดค่าทดแทนมูลค่าที่ดิน ไร่ละ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและนิติกรรม ปี 2531-2534 ของกรมที่ดิน เป็นราคาเบื้องต้น

เมื่อวันที่ 21 ธันวาคม 2532 ปล่อยให้ค่าทดแทนเท่ากับ 1,198,000 บาท

- ช่วงที่สอง การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ปรับค่าทดแทนมูลค่าที่ดินเพิ่มเติมตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการแก้ไขราคาค่าทดแทนเบื้องต้น ตามประกาศคณะกรรมการความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44

เมื่อวันที่ 25 มกราคม 2536 ปล่อยให้เพิ่มค่าทดแทนอีก 1,676,000 บาท

<sup>1</sup>คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย), "บันทึกข้อความด่วนที่สุด มท.5506(3)/อร/576 เรื่องผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ราย \_\_\_\_\_," 25 พฤษภาคม 2536.

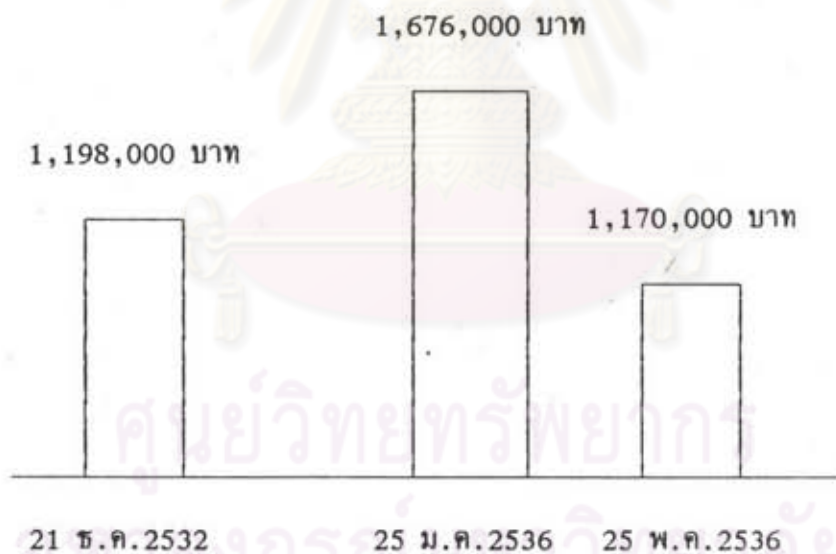
- ช่วงที่สาม ผู้ถูกเวนคืนอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้มีอำนาจในการเวนคืนตามมาตรา 10 ทวิ ประกอบมาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. 2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ได้พิจารณาปรับค่าทดแทนเพิ่มขึ้น

เมื่อวันที่ 25 พฤษภาคม 2536 รอดยให้เพิ่มค่าทดแทนอีก 1,170,000 บาท

ดังนั้นผู้ถูกเวนคืนหรือเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าว จะได้รับเงินทั้งสิ้น 4,044,000 บาท

แต่เมื่อศาลฎีกาพิจารณาด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน มาวิเคราะห์จำนวนเงินดังกล่าว ตามช่วงเวลาต่างๆ ที่ได้รับ รอดยให้อัตราผลตอบแทนเท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน เท่ากับ 8.5%

แผนภูมิที่ 5.1 แสดงช่วงระยะเวลาต่างๆ ที่ผู้ถูกเวนคืนรายแรก ได้รับค่าทดแทน



จะพบว่า มูลค่าของเงิน ในช่วงที่สองและช่วงที่สาม ณ วันที่ 21 ธันวาคม 2532 จะเท่ากับ 1,301,929 บาท และ 884,614 บาท ตามลำดับ และเมื่อรวมกับจำนวนเงินครั้งแรกที่ได้รับจะมีมูลค่าเท่ากับ 3,384,543 บาท หรือคิดเป็น ตารางวาละ 10,040 บาท ประมาณ 10,000 บาท/ตร.วา

รายที่สอง ที่ดินเปล่าเนื้อที่ 4 งาน 72 ตารางวา ถูกเวนคืนทั้งหมดที่ดินดังกล่าวอยู่ห่างจาก ถนนงามวงศ์วาน ประมาณ 160 เมตร ค่าทดแทนมูลค่าที่ดินที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับในช่วงเวลาต่างๆ<sup>2</sup> ดังนี้

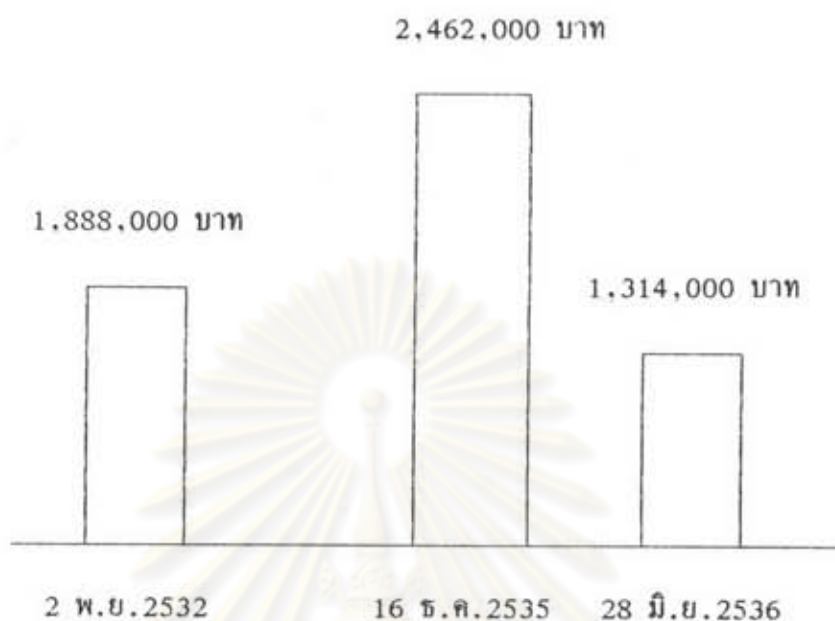
- ช่วงแรก คณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นของอสังหาริมทรัพย์และจำนวนเงินค่าทดแทน ได้กำหนดค่าทดแทนมูลค่าที่ดิน โดยให้ ราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บค่าธรรมเนียมและนิติกรรม ปี 2531 - 2534 ของกรมที่ดิน เป็นราคาเบื้องต้น เมื่อวันที่ 2 พฤศจิกายน 2532 โดยให้ค่าทดแทนเท่ากับ 1,888,000 บาท
- ช่วงที่สอง การทางพิเศษแห่งประเทศไทยได้ปรับค่าทดแทนมูลค่าที่ดินเพิ่มเติมตามหลักเกณฑ์ และเงื่อนไขการแก้ไขราคาค่าทดแทนเบื้องต้น ตามประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 เมื่อวันที่ 16 ธันวาคม 2535 โดยให้เพิ่มค่าทดแทนอีก 2,462,000 บาท
- ช่วงที่สาม ผู้ถูกเวนคืนอุทธรณ์ต่อรัฐมนตรีผู้มีอำนาจในการเวนคืนตามมาตรา 10 ทวิประกอบ มาตรา 25 แห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ฯ พ.ศ. 2530 แก้ไขเพิ่มเติมโดยประกาศคณะกรรมการรักษาความสงบเรียบร้อยแห่งชาติ ฉบับที่ 44 คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ ได้พิจารณาปรับค่าทดแทนเพิ่มขึ้น เมื่อวันที่ 28 มิถุนายน 2536 โดยให้เพิ่มค่าทดแทนอีก 1,314,000 บาท

ดังนั้นผู้ถูกเวนคืน หรือเจ้าของที่ดินแปลงดังกล่าว จะได้รับเงินทั้งสิ้น 5,664,000 บาท แต่เมื่อนับหลักวิชาการด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน มาวิเคราะห์จำนวนเงินดังกล่าว ตามช่วงเวลาต่างๆ ที่ได้รับ โดยให้อัตราผลตอบแทนเท่ากับอัตราดอกเบี้ยเงินฝาก ประเภทฝากประจำของธนาคารออมสิน เท่ากับ 8.5 %

## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>2</sup>คณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่จะเวนคืน (การทางพิเศษแห่งประเทศไทย), "บันทึกข้อความด่วนที่สุด มท.5506(3)/อร/733 เรื่องผลการพิจารณาอุทธรณ์เงินค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ราย \_\_\_\_\_," 28 มิถุนายน 2536.

แผนภูมิที่ 5.2. แสดงช่วงระยะเวลาต่างๆ ที่ผู้ถูกเวนคืนรายที่สอง ได้รับค่าทดแทน



จะพบว่า มูลค่าของเงิน ในช่วงที่สองและช่วงที่สาม ณ วันที่ 2 พฤศจิกายน 2532 เท่ากับ 1,908,657 บาท และ 975,230 บาท ตามลำดับ และเมื่อรวมกับจำนวนเงินครั้งแรกที่ได้รับจะมีมูลค่า เท่ากับ 4,771,887 บาท หรือคิดเป็น ตารางวาละ 10,110 บาท ประมาณ 10,100 บาท/ตร.วา

จากการตรวจสอบราคาประเมินของ ธนาคารสองแห่ง ได้แก่ ธนาคารอาคารสงเคราะห์ และธนาคารไทยพาณิชย์ ในบริเวณใกล้เคียงกัน และช่วงเวลาไม่ต่างกันมากนัก<sup>2</sup> คือ

แปลงแรก ประเมินราคาเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2532 เจ้าหน้าที่ธนาคาร ได้ประเมิน ราคาที่ดินเปล่า ตั้งอยู่ในซอยธนาคารอาคารสงเคราะห์ ห่างจากถนนงามวงศ์วาน 1 ประมาณ 140 เมตร ปล่อยให้ราคาประเมิน ตารางวาละ 7,000 บาท<sup>3</sup>

<sup>3</sup>ธนาคารอาคารสงเคราะห์, "แบบรายการสำรวจที่ดิน," 14 มิถุนายน 2532.

แปลงที่สอง ประเมินราคาเมื่อวันที่ 2 เมษายน 2533 เจ้าหน้าที่ธนาคาร ได้ประเมินราคาที่ดินเปล่า ตั้งอยู่ในซอยอัคนี ห่างจากถนนงามวงศ์วาน ไปประมาณ 300 เมตร ปล่อยให้ราคาประเมินตารางวาละ 8,000 บาท<sup>4</sup>

จากการเปรียบเทียบราคา ในบริเวณใกล้เคียงกันในช่วงเวลานั้น จะพบว่า ราคาที่ดินของหน่วยงานเอกชนทั้งสองแห่งไม่แตกต่างกันมากนัก แต่ถ้าเปรียบเทียบกับจำนวนเงินที่หน่วยงานรัฐได้จ่ายให้กับผู้เวนคืนจะมีความแตกต่างกัน

ดังนั้น ถ้าหากหน่วยงานของรัฐ ได้เริ่มมีการพิจารณามูลค่าตลาดของที่ดินที่มีการซื้อขายในช่วงที่มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตที่ดินในบริเวณนั้น เป็นตัวกำหนดค่าทดแทนมูลค่าที่ดิน ย่อมเกิดผลดี และยังสามารถนำไปสู่การแก้ไขปัญหาต่างๆ ดังนี้

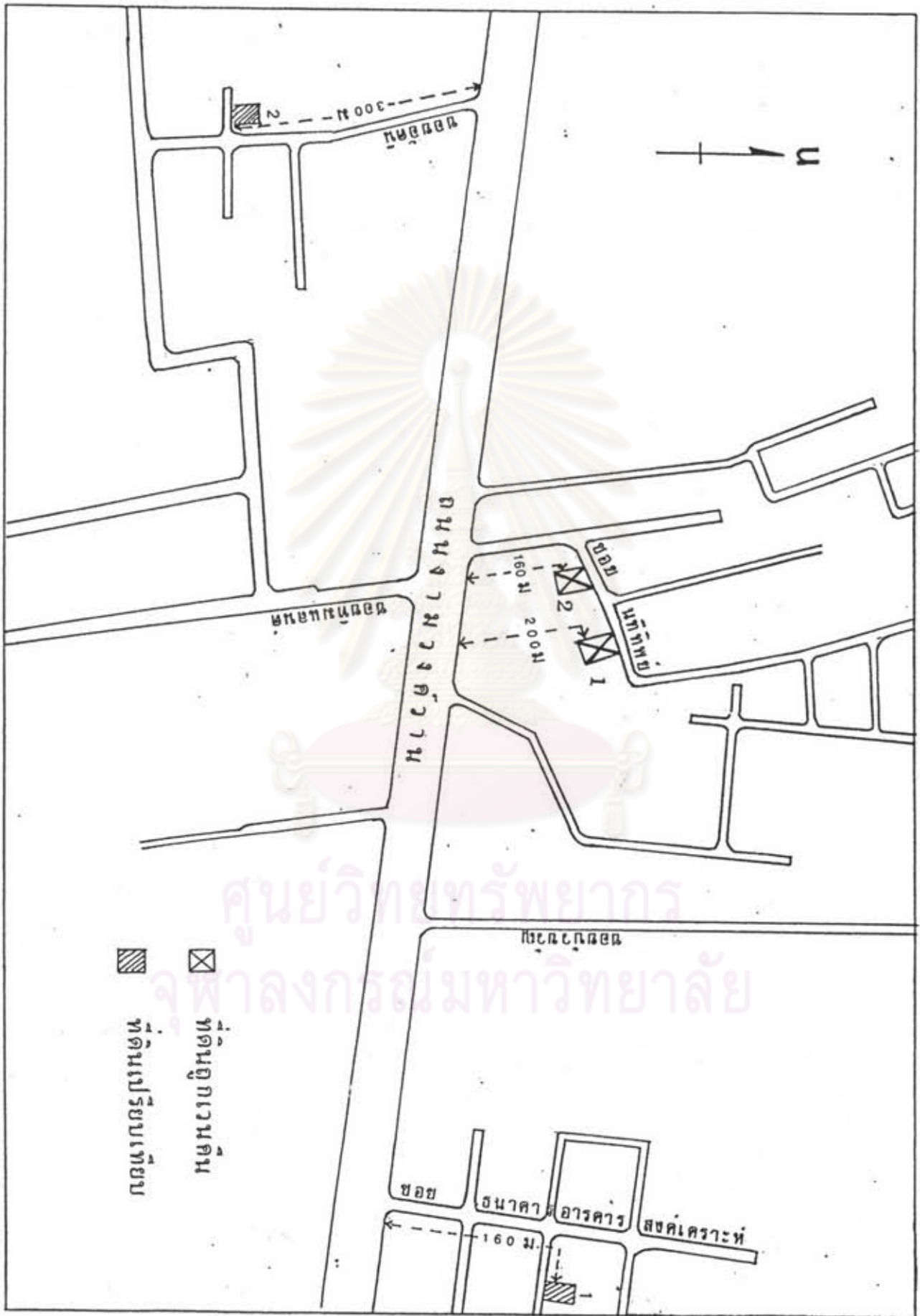
(ก) ก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อผู้ถูกเวนคืนมากขึ้น และ เป็นการลดความเดือดร้อนของผู้ถูกเวนคืนที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม ที่ต้องเสียเวลาและค่าใช้จ่ายในการร้องเรียน อุทธรณ์ต่อหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืน และ บางครั้งอาจจะต้องมีการฟ้องร้องต่อศาลเพื่อขอความเป็นธรรม และหากผู้ถูกเวนคืนได้ค่าทดแทนที่เป็นราคาซื้อขายจริง ผู้ถูกเวนคืนก็ยังสามารถนำเงินดังกล่าวไปซื้อที่อยู่ใหม่ ที่มีสภาพใกล้เคียงกับที่อยู่เดิมได้

(ข) ก่อให้เกิดความเป็นธรรมต่อหน่วยงานของรัฐและสังคม เพราะ เมื่อหน่วยงานสามารถที่จะจ่ายค่าทดแทนที่เป็นราคาซื้อขายในท้องตลาดในช่วงนั้น การร้องเรียน อุทธรณ์ และฟ้องร้อง ก็จะลดลง หน่วยงานก็ดำเนินการเวนคืนที่ดิน เพื่อนำไปก่อสร้างงานสาธารณประโยชน์ได้รวดเร็วขึ้น ขณะเดียวกันปัญหาการจ่ายค่าทดแทนมูลค่าที่ดิน ตั้งแต่ต้นจนถึงคณะกรรมการพิจารณาอุทธรณ์ที่อาจจะมากกว่าราคาที่ดินที่ซื้อขายจริงในช่วงนั้น ซึ่งในระยะยาวจะเป็นการประหยัดทั้งกำลังคนและงบประมาณแผ่นดิน ที่เป็นเงินภาษีของประชาชน

---

<sup>4</sup>ธนาคารไทยพาณิชย์, "แผนที่สังเขปแสดงที่ตั้งหลักประกัน และ บริเวณใกล้เคียง," 21 เมษายน 2533.

แผนที่ที่ 5.1. แสดงตำแหน่งที่ตั้ง ที่ดินที่ถูกเวนคืน กับที่ดินแปลงเปรียบเทียบ



## 5.2. ค่าทดแทนอาคารและสิ่งปลูกสร้าง

จะพบว่า ทั้งสองหน่วยงานของรัฐบาล จะใช้วิธีการคำนวณค่าทดแทนสิ่งปลูกสร้าง จากวิธีการถอดแบบ หรือที่เรียกว่า วิธีต้นทุนทดแทน เป็นหลักในการจ่ายค่าทดแทนอาคารและสิ่งปลูกสร้าง แต่จะมีรายละเอียดบางรายการที่ใช้หลักเกณฑ์ที่ไม่ตรงกัน ได้แก่ การคิดค่าแรงงาน ค่าอำนวยความสะดวก ค่าภาษี รวมทั้งมีบางรายการที่หน่วยงานกรุงเทพมหานคร ไม่ได้คิด คือ ค่าออกแบบและค่าคุมงาน

หลักเกณฑ์ของการทางพิเศษแห่งประเทศไทย จะเป็นในลักษณะการซื้อขายอาคาร และสิ่งปลูกสร้างทั้งหลัง หรือบางส่วน เพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และการทางฯก็จะดำเนินการรื้อถอนเอง ซึ่งจะทำให้ผู้ถูกเวนคืนเดือดร้อนน้อยลง เพราะสามารถที่จะนำเงินค่าทดแทนบางส่วนที่ได้รับหลังจากการทาสัญญาซื้อขายทรัพย์สินที่ถูกเวนคืนแล้ว ไปจัดหาที่อยู่ใหม่ได้ก่อน

ส่วน กรุงเทพมหานคร ยังคงยึดวิธีการเดิม คือ การจ่ายค่ารื้อถอนให้ก่อนส่วนหนึ่ง แล้วดำเนินการรื้อถอนให้แล้วเสร็จ จึงจะจ่ายค่าทดแทนวัสดุที่เสียหายในส่วนที่เหลือให้

กรณีตัวอย่างเปรียบเทียบระหว่างการกำหนดค่าทดแทนอาคารและสิ่งปลูกสร้าง โดยการถอดแบบอย่างละเอียด กับ ตารางการคำนวณอาคารและสิ่งปลูกสร้างของบริษัทประเมินราคาทรัพย์สินเอกชนแห่งหนึ่ง และผู้เชี่ยวชาญด้านการประมาณราคาค่าก่อสร้าง<sup>5</sup> โดยผู้วิจัย ขอวางเงื่อนไขในการเปรียบเทียบดังนี้

- ก) คิดเฉพาะค่าวัสดุก่อสร้างและค่าแรงงาน
- ข) หักค่าเสื่อมตามสภาพ ropy ใช้เปอร์เซ็นต์ของหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืน
- ค) มูลค่าเฉลี่ยต่อ ตารางเมตรของเนื้อที่ใช้สอย

ศูนย์วิทยพัทยากร  
จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>5</sup>ดูรายละเอียด ภาคผนวก ค.



ตารางที่ 5.1. แสดงการเปรียบเทียบมูลค่าทดแทนอาคารและสิ่งปลูกสร้างระหว่าง

หน่วยงานของรัฐ กับ ภาคเอกชน

ประเภทของอาคาร	สภาพอาคาร	สำรวจเมื่อ	มูลค่าทดแทนอาคารและสิ่งปลูกสร้างต่อตารางเมตร	
			หน่วยงานของรัฐ	ภาคเอกชน
ครึ่งตึกครึ่งไม้ 2 ชั้น ตึกชั้นเดียว	ปานกลาง ดี	2533	3,039.- *	3,010.-**
		2535	5,573.- *	5,428.-***

ที่มา : \* กรณีแรก และกรณีที่สอง ของตัวอย่างการทางพิเศษแห่งประเทศไทย ในบทที่ 4

\*\* บริษัท ทีมดี จำกัด ปี 2533

\*\*\* อุทัย อนันต์ อาจารย์ประจำแผนกวิชาช่างก่อสร้าง วิทยาเขต เทคโนโลยีกรุงเทพ

จากกรณีตัวอย่าง เป็นการพิจารณาตัวอย่างที่เป็นข้อเท็จจริง 2 ตัวอย่างแยกตามประเภทของอาคาร จะพบว่า มูลค่าทดแทนอาคารของหน่วยงานรัฐ และเอกชน มีความแตกต่างกันอย่างมาก ในการคิดค่าต้นทุนวัสดุและค่าแรงงาน โดยเฉพาะเมื่อเทียบกับเวลาและค่าใช้จ่ายที่ต้องเสียไป

ดังนั้น หลักเกณฑ์และวิธีการกำหนดค่าทดแทนอาคารและสิ่งปลูกสร้าง โดยวิธีต้นทุนทดแทนนั้นถึงแม้จะเป็นวิธีหนึ่งของการประเมินราคาทรัพย์สินก็ตาม แต่วิธีนี้ต้องใช้เวลาและกำลังเจ้าหน้าที่เป็นจำนวนมาก เพราะจะต้องดำเนินการถอดแบบ และประมาณราคาค่าก่อสร้างและยังต้องระมัดระวังในเรื่อง มูลค่ารวมของต้นทุนค่าทดแทนอาคารและสิ่งปลูกสร้างที่ได้ จะมีราคาสูงกว่า ราคากลางของอาคารในลักษณะและสภาพคล้ายคลึงกัน

แต่ในประเทศไทยออสเตรเลีย ได้มีการกำหนดราคาค่าทดแทนอาคารและสิ่งปลูกสร้าง โดยคำนวณค่าทดแทนตามเนื้อที่ใช้สอยของอาคารแต่ละประเภท คิดเป็น ตารางเมตร ทำให้การกำหนดค่าทดแทนสามารถดำเนินการไปได้ด้วยความรวดเร็ว ลดความล่าช้าในการดำเนินการ มีผลให้จ่ายค่าทดแทนรวดเร็วยิ่งขึ้น

ผลจากการราชวิธี การเปรียบเทียบราคาต้นทุนก่อสร้างต่อหน่วยพื้นที่ที่ชั้สอย จะส่งผลถึงหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืน และ ผู้ถูกเวนคืน ดังนี้

(ก) การราชวิธีดังกล่าว หน่วยงาน สามารถดำเนินการคำนวณ ค่าทดแทนอาคาร และ สิ่งปลูกสร้างที่เปรียบเทียบได้รวดเร็ว เพียงแต่สำรวจสภาพอาคารและคำนวณเนื้อที่ที่ชั้สอย เมื่อได้เนื้อที่ที่ชั้สอยแล้ว ก็ดูกับราคาต้นทุนก่อสร้างต่อหน่วยพื้นที่ที่ชั้สอยของอาคารประเภทเดียวกัน รวมทั้ง ค่าดำเนินการและภาษีของผู้ประกอบการในขณะนั้น ผลรวมก็จะเป็นค่าทดแทนอาคารในสภาพใหม่หักด้วย ค่าเสื่อมสภาพหรือค่าปรับปรุงอาคาร ผลก็จะได้มูลค่าค่าทดแทนอาคารและสิ่งปลูกสร้าง ดังนั้น จะเห็นได้ว่าวิธีนี้เป็นการประหยัดทั้งเวลาและค่าใช้จ่ายต่างๆ ของหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืน

(ข) การราชวิธีดังกล่าวจะทำให้หน่วยงานดำเนินการได้รวดเร็ว ซึ่งจะส่งผลต่อ ผู้ถูกเวนคืนทำให้ได้รับค่าทดแทนอาคารและสิ่งปลูกสร้างรวดเร็วขึ้น หรือ อาจได้รับพร้อมกับค่าทดแทนมูลค่าที่ดิน ซึ่งในขณะนั้นหน่วยงานจะแยกการจ่ายโดยจะจ่ายค่าทดแทนที่ดินก่อน และ จ่ายค่าทดแทนอาคารและสิ่งปลูกสร้างภายหลังจากการคำนวณโดยวิธีถอดแบบแล้ว ซึ่งจะช้าเวลามากและอาจจะต้องมีการปรับค่าวัสดุก่อสร้างใหม่ เนื่องจากในช่วงที่ผ่านมา ราคาวัสดุก่อสร้างมีการเปลี่ยนแปลงอยู่ตลอดเวลา ทำให้สิ้นเปลืองงบประมาณแผ่นดินมากขึ้น

วิธีดังกล่าว เป็นวิธีที่หน่วยงานสามารถเสนอคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นๆ กำหนดเป็นหลักเกณฑ์และวิธีการได้เลย

### 5.3. ค่าทดแทนความเสียหายจากการแบ่งแยกทรัพย์สิน (Severance) และ ผลกระทบทางลบจากโครงการก่อให้เกิดความเสียหายต่อที่ดินส่วนที่เหลือ (Injurious Affection)

จะพบว่า ค่าความเสียหายจากการแบ่งแยกทรัพย์สิน ทำให้ที่ดินและอาคารส่วนที่เหลือมีมูลค่าลดน้อยถอยลงเมื่อเทียบหน่วยต่อหน่วย ในพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ.2530 มาตรา 21 วรรคสาม ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ถ้าต้องการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์แต่เพียงส่วนหนึ่ง และส่วนที่เหลือนั้นราคาลดลง ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้เฉพาะสำหรับส่วนที่เหลืออันราคาลดลงนั้นด้วย หน่วยงานของรัฐทั้งสอง จะมีการพิจารณาและดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรา 20 ที่ระบุไว้ว่า ในกรณีที่ต้องเวนคืนที่ดินแปลงใดแต่เพียงบางส่วน ถ้าเนื้อที่ที่ดินส่วนที่เหลืออยู่นั้นน้อยกว่ายี่สิบห้าตารางวาหรือด้านหนึ่งด้านใดน้อยกว่าห้าวา และที่ดินส่วนที่เหลือนั้นมิได้ติดต่อกับที่ดินแปลงอื่นของเจ้าของเดียวกัน หากเจ้าของร้องขอให้เจ้าหน้าที่เวนคืนหรือจัดซื้อที่ดินส่วนที่เหลือด้วย ซึ่งหน่วยงานถึงจะดำเนินการจัดซื้อได้

ส่วนผลกระทบทางลบจากโครงการก่อให้เกิดความเสียหายต่อที่ดินส่วนที่เหลือ หรือ ที่ดิน บริเวณใกล้เคียงกัน ที่ต้องรับผลกระทบดังกล่าว ไม่ว่า จะเป็นในเรื่อง การถูกรบกวนทางเรื่องเสียง ฝุ่นละออง ทัศนียภาพบริเวณนั้นเปลี่ยนแปลงไป ตลอดจนความเสียหายต่างๆ ที่จะเกิดขึ้นตามมา หลังจากโครงการก่อสร้างได้ดำเนินการเสร็จแล้ว ตัวอย่างที่เห็นได้ชัด คือ ชุมชนหมู่บ้านประชาชื่น ที่ได้ เคยอ้างถึงมาแล้ว ผู้เสียหายไม่สามารถที่จะเรียกร้องต่อหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง จำเป็นที่จะต้องอาศัยหน่วยงานอื่นๆ ที่สามารถเข้ามาแก้ไขปัญหาความเสียหายดังกล่าวได้

ซึ่งความเสียหายทั้งสองลักษณะนี้ ในประเทศออสเตรเลียถือว่า เป็นความเสียหายที่สามารถ ประเมินออกเป็นจำนวนเงินได้ เพราะ การแบ่งแยกหรือผลกระทบทางลบจากโครงการ มีผลต่อมูลค่าทรัพย์สินที่เหลือ โดยใช้วิธีการประเมินก่อนและหลังการเวนคืน เป็นวิธีกำหนดค่าทดแทนความเสียหาย ในลักษณะนี้ จะเห็นได้จากกรณีตัวอย่าง กรณีแรกของประเทศออสเตรเลีย ในบทที่ 4

ผลจากการใช้ หลักเกณฑ์และวิธีการประเมินก่อนและหลังการเวนคืน จะส่งผลดีทั้งหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืน และ ผู้ถูกเวนคืน ดังนี้

(ก) หน่วยงานสามารถสร้างความเป็นธรรมให้แก่ผู้ถูกเวนคืนมากขึ้น เพราะ วิธีดังกล่าว จะคำนึงมูลค่าทรัพย์สินก่อนการเวนคืน หักด้วยมูลค่าทรัพย์สินหลังการเวนคืน ซึ่งจะมีการพิจารณาถึงมูลค่าตลาดของที่ดินที่เหลือ เมื่อที่ดินไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่เนื่องจาก ขนาดและเนื้อที่เปลี่ยนแปลงรวมทั้งสภาพแวดล้อมที่เปลี่ยนแปลง ย่อมส่งผลต่อมูลค่าที่ดินส่วนที่เหลือมีมูลค่าตลาดลดลง ซึ่งถือว่าเป็นค่าความเสียหายที่เกิดจากการแบ่งแยก และ ความเสียหายที่เกิดจากผลกระทบทางลบจากโครงการที่มีต่อที่ดินที่เหลือ และยังมีการพิจารณาถึง การทดแทนในส่วนปรับปรุงอาคารให้มีสภาพการใช้ประโยชน์ได้ โดยทั้งนี้ หน่วยงานจะต้องรับผิดชอบในเรื่องการปรับปรุงสภาพที่อยู่ หรืออาคารให้สามารถอยู่อาศัยหรือใช้สอยได้ ซึ่งในส่วนนี้หน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจเวนคืนปัจจุบัน ไม่ได้มีการพิจารณา

(ข) ผู้ที่ถูกเวนคืนจะได้รับความเป็นธรรมมากขึ้นจากเดิมที่ไม่มีการพิจารณาค่าทดแทน ใน ความเสียหายดังกล่าว

#### 5.4. ค่าทดแทนความเดือดร้อน (Disturbance)

ความเดือดร้อนที่เจ้าของต้องออกจากที่อยู่อาศัยหรือที่ทำงานของตน ถ้าพิจารณากฎหมาย พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนฯ พ.ศ.2530 มาตรา 21 วรรคท้าย ได้ระบุว่า บุคคลดังกล่าวได้รับความเสียหายเนื่องจากการที่ต้องออกจากอสังหาริมทรัพย์นั้น ให้กำหนดเงินค่าทดแทนให้สำหรับความ

เสียหายนั้นด้วย แต่ก็ไม่ได้มีการระบุรายละเอียดให้ชัดเจนว่าความเสียหายใด ที่สามารถกำหนดค่าทดแทนได้ ในทางปฏิบัติของหน่วยงานจึงไม่มีการวางหลักเกณฑ์ในเรื่องนี้อย่างละเอียด จะมีก็เฉพาะค่าขนย้ายที่จ่ายให้ผู้ถูกเวนคืน เท่านั้น ซึ่งแตกต่างกับ ประเทศออสเตรเลียที่ได้มีการกำหนดไว้อย่างชัดเจนว่าความเดือดร้อนใดบ้างที่สามารถกำหนดเป็นค่าทดแทนที่ต้องจ่ายให้ผู้ถูกเวนคืน

ความคิดเห็นของผู้วิจัย เห็นว่า กฎหมายเวนคืนฯ ในปัจจุบัน ได้วางแนวทางไว้กว้างๆ เพื่อให้สามารถครอบคลุมความเสียหายที่เกิดเนื่องมาจากความเดือดร้อนที่ผู้ถูกเวนคืนได้รับอยู่แล้ว ดังนั้น การพิจารณาในเรื่องความเดือดร้อนสามารถดำเนินการ โดยคณะกรรมการกำหนดราคาเบื้องต้นฯ และหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืน ควรจะมีการประชุมเพื่อกำหนดรายการและรายละเอียดของความเดือดร้อนต่างๆ ที่เกิดจากการเวนคืนฯ ของรัฐ ซึ่งจะส่งผลให้เกิดความเป็นธรรมตามกฎหมายที่ได้กำหนดไว้แล้ว

รายการที่ผู้วิจัย เห็นว่าควรจะมีการพิจารณากำหนดค่าทดแทนในความเดือดร้อนต่างๆ เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ดังนี้

- ค่าสูญเสียกำไรหรือค่าขาดผลประโยชน์ในช่วงหยุดทำการ ในกรณีที่ถูกเวนคืนที่ดินและอาคารบางส่วน ระหว่างการรื้อถอนและปรับปรุงสภาพอาคาร การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินอาจจะต้องหยุดชะงักลง ดังนั้นหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืน ควรจะมีการพิจารณาถึงสิ่งเหล่านี้ แต่ทั้งนี้ต้องเป็นรายได้ที่เป็นจริง อาจประเมินรายได้จาก หลักฐานทางด้านภาษีรายได้ หรือ ใช้หลักเกณฑ์การประเมินรายได้ของ กรมสรรพากร โดยพิจารณาได้จากตัวอย่างกรณีที่สามของประเทศออสเตรเลีย

- ค่าธรรมเนียม และอากร ในการจัดซื้อที่อยู่ใหม่ โดยหน่วยงานที่เวนคืน จะจ่ายค่าธรรมเนียมและอากร ที่ประเมินจากมูลค่าที่อยู่อาศัยใหม่ที่ใหม่สูงกว่ามูลค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ที่ถูกเวนคืนไปเท่านั้น ส่วนมูลค่าส่วนที่เกินจากนี้ ผู้ถูกเวนคืนจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ

- ค่าธรรมเนียมในการประเมินราคาทรัพย์สิน เพื่อจัดหาที่อยู่ใหม่
- ค่าติดตั้งเครื่องจักร เครื่องใช้สำนักงาน
- ค่าความเสียหายต่อธัญญาหารและปุย
- ค่าสูญเสียความนิยม โดยอาจจะต้องพิจารณาภายหลังจากการย้ายธุรกิจไปแล้ว

### 5.5. มูลค่าที่ดินสูงขึ้นของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืน (Betterment)

การทางพิเศษฯ ไม่ได้มีการพิจารณาในเรื่องนี้เพราะ จากลักษณะโครงการของการทางพิเศษฯ จะส่งผลดีต่อที่ดินที่อยู่บริเวณใกล้เคียงทางขึ้นลงเท่านั้น ส่วนที่ดินที่อยู่ระหว่างทาง จะได้รับผลเสียมากกว่าผลดี ซึ่งแตกต่างกับโครงการของกรุงเทพมหานคร ที่ส่งผลดีต่อที่ดินบริเวณที่โครงการก่อสร้างถนนตัดผ่าน เพราะทำให้มูลค่าที่ดินในบริเวณดังกล่าวสูงขึ้นอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นกรุงเทพมหานคร จึงเป็นหน่วยงานที่นำเรื่องมูลค่าที่ดินที่สูงขึ้นของที่ดินส่วนที่เหลือ มาพิจารณาวางหลักเกณฑ์ในการกำหนดมูลค่าที่เพิ่มขึ้นเหล่านี้ ซึ่งเรียกว่า ค่าความเจริญ เพื่อนำไปหักค่าทดแทนที่จะต้องจ่ายให้กับผู้ที่ถูกเวนคืน แต่หลักเกณฑ์ดังกล่าวก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการได้อย่างเต็มที่ เพราะมาตรา 21 วรรคสี่ ได้ระบุว่า การคำนวณว่าสิ่งสาธารณูปโภคมีราคาสูงขึ้นตามวรรคสอง หรือราคาลดลงตามวรรคสาม ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์วิธีการที่กำหนดในพระราชกฤษฎีกา ซึ่งขณะนี้ พระราชกฤษฎีกาดังกล่าว ก็ยังไม่มีการประกาศใช้ ทำให้กรุงเทพมหานคร ถูกร้องเรียนและอุทธรณ์เสมอมา การคำนวณค่าความเจริญเป็นแนวความคิดที่จะก่อให้เกิดความเป็นธรรมทั้งหน่วยงานที่รับผิดชอบและผู้ถูกเวนคืน ซึ่งก็สอดคล้องกับประเทศออสเตรเลีย ที่ใช้วิธีการประเมินราคาก่อนและหลังการเวนคืน มาแก้ปัญหานี้

จากการที่หน่วยงานรัฐบางแห่ง ได้มีการพยายามวางหลักเกณฑ์และวิธีการหาค่าความเจริญ ซึ่งผู้วิจัยเห็นว่า หลักเกณฑ์และวิธีการดังกล่าว ก็คือหลักการในเรื่อง Betterment นั้นเอง แต่เนื่องจากการคิดคำนวณเป็นเรื่องละเอียด และ ต้องอาศัยประสบการณ์ความรู้ความสามารถด้านการประเมินราคาทรัพย์สิน ในการพิจารณาหัวข้อนี้ เพราะการที่จะพิจารณาที่ดินส่วนที่เหลือหลังจากการเวนคืนว่ามีมูลค่าเท่าใดนั้น ควรจะต้องคำนึงถึงศักยภาพของที่ดินที่เหลือว่าจะนำไปพัฒนาได้มากน้อยเพียงใดโดยพิจารณาปัจจัยต่างๆ ประกอบกัน ได้แก่ สภาพและทำเลที่ตั้งของที่ดิน ขนาดและรูปแบบที่ดินกฎหมายควบคุมการใช้ที่ดิน และกฎหมายควบคุมก่อสร้างอาคารในบริเวณนั้น สิ่งเหล่านี้ถือได้ว่าเป็นปัจจัยในการกำหนดมูลค่าที่ดินส่วนที่เหลือว่ามีมูลค่าเพิ่มขึ้น หรือลดลงอย่างไร ดังนั้น ผู้วิจัยยังคงเห็นว่า วิธีการประเมินก่อนและหลังการเวนคืน เหมาะสมสำหรับการหามูลค่าที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงของที่ดินส่วนที่เหลือจากการเวนคืนได้ชัดเจน และก่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ถูกเวนคืน และหน่วยงานที่มีอำนาจเวนคืนมากกว่าการกำหนดขนาดและเนื้อที่ที่เหลือว่ามีเท่าใด และจ่ายค่าทดแทนเป็นเปอร์เซ็นต์ตามเนื้อที่ที่เหลือหรือเจ้าของที่ดินขอให้เวนคืนทั้งหมด

## 5.6. ค่าท้าวัญ (Solatium)

หน่วยงานของรัฐทั้งสองแห่ง ไม่มีการพิจารณาเรื่องนี้ เนื่องจากยังไม่เคยมีหลักเกณฑ์ หรือวิธีปฏิบัติในการจ่ายค่าท้าวัญ แต่ในประเทศออสเตรเลีย จะยึดหลักการที่ว่า การซื้อขายทรัพย์สิน ในราคาตลาดนั้น ผู้ซื้อและผู้ขายต่างก็มีความพึงพอใจในราคาดังกล่าวอย่างมีเหตุผล ส่วนการ เว้นคืนนั้น ผู้ถูกเว้นคืนไม่ต้องการขายดังนั้นเพื่อให้เกิดแรงจูงใจแก่เจ้าของ ค่าทดแทนจึงควรจะสูงขึ้น กว่าราคาตลาดเล็กน้อย หรือที่เรียกว่า มูลค่าพิเศษ ซึ่งกำหนดไว้เป็นจำนวนเงินที่แน่นอน

ดังนั้นองค์ประกอบในเรื่องนี้ รัฐควรจะนำมาพิจารณา เนื่องจากจะมีผลด้านจิตใจ และก่อให้เกิดแรงจูงใจในการขายที่ดินและอาคารให้แก่รัฐโดยเร็ว ผู้วิจัยจึงเห็นว่า องค์ประกอบในเรื่อง ค่า ท้าวัญ ควรจะมีการพิจารณาโดยยึดเหตุผลและวัตถุประสงค์ของการเว้นคืนมาตรา 21(5) เป็นส่วนสำคัญ ในการกำหนด ค่าท้าวัญ หรือมูลค่าพิเศษ หรือ จำนวนเงินก้อนหนึ่งที่ไม่มากนักที่สามารถแก้ไขปัญหาด้านจิตใจ และความเดือดร้อน ให้แก่ผู้ถูกเว้นคืนได้บ้าง แต่ทั้งนี้ต้องกำหนดจำนวนเงินหรือเปอร์เซ็นต์ จากมูลค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้ชัดเจน

## 5.7. ค่าทดแทนผลประโยชน์จากการเช่า

หน่วยงานของรัฐทั้งสองหน่วยงาน วางหลักเกณฑ์ในการพิจารณาที่คล้ายกัน กล่าวคือ จะ พิจารณาเฉพาะเงินกินเปล่า ค่าหน้าดิน ที่ระบุไว้ในสัญญาเช่าที่กลับด้วยระยะเวลาที่ใช้ทรัพย์สินดังกล่าว ปรแล้ว ที่เหลือจะเป็นค่าทดแทนที่จะจ่ายให้แก่ผู้เช่า โดยจะหักจากค่าทดแทนที่จะจ่ายให้กับเจ้าของ หรือ ผู้ให้เช่า

ส่วนในประเทศออสเตรเลีย นอกจากจะพิจารณาในส่วนข้างต้นแล้ว ยังมีการคิดคำนวณ เรื่องผลต่างระหว่างค่าเช่าตามสัญญาเช่ากับค่าเช่าตลาดในขณะนั้น ซึ่งเป็นผลประโยชน์ที่ผู้เช่าพึงได้รับ จากการเช่าทรัพย์สินดังกล่าว ในระยะเวลาที่เหลือตามสัญญา โดยพิจารณาได้จากตัวอย่างกรณีที่สามและ สี่ของประเทศออสเตรเลีย

ปัญหาในเรื่องการจ่ายค่าทดแทนในเรื่องค่าเช่าอสังหาริมทรัพย์ ยังคงเป็นปัญหากับผู้ถูก เว้นคืนหรือผู้ครอบครองอสังหาริมทรัพย์นั้นร้องเรียนเสมอ ผู้วิจัยเห็นว่า นอกจาก เงินกินเปล่า ค่า หน้าดิน ที่ระบุไว้ในสัญญาเช่าระหว่างเจ้าของทรัพย์สินกับผู้เช่าแล้ว ควรมีการพิจารณาเรื่องสิทธิ ประโยชน์ที่ได้รับจากการเช่าอสังหาริมทรัพย์ เพราะการเช่าอสังหาริมทรัพย์ถือได้ว่าเป็นการลงทุนใน

ทรัพย์สินประเภทหนึ่ง และเป็นการคาดหวังว่าจะได้รับผลประโยชน์กับมาในรูปแบบของการใช้ทรัพย์สิน หรือ การให้เช่าช่วง โดยกำหนดค่าเช่าตลาด ซึ่งส่วนต่างของค่าเช่าในสัญญาเดิมกับสัญญาเช่าช่วง ย่อม แสดงถึงสิทธิประโยชน์ที่ผู้เช่าเดิมควรจะได้รับ และนำไปหักลบกับค่าทดแทนมูลค่าทรัพย์สินที่ผู้ให้เช่าหรือ เจ้าของทรัพย์สินได้รับไป ในการประเมินราคาค่าเช่า สามารถดำเนินการได้โดยพิจารณาจาก การเปรียบเทียบค่าเช่าตลาด และ ผลตอบแทนที่คาดหวังที่จะได้รับ โดยวิธี Profits method และ วิธี Investment method<sup>6</sup> แต่เนื่องจากกฎหมายเวนคืนฯ ในปัจจุบันยังไม่เปิดโอกาสให้มีการพิจารณา ในเรื่องนี้ ผู้วิจัยคาดหวังว่า ในอนาคตคงจะมีหน่วยงานที่หยิบยกเรื่องนี้ขึ้นมา เพราะ จะเป็นผลดีต่อ ส่วนรวมและก่อให้เกิดความเป็นธรรมมากขึ้นสำหรับผู้ถูกเวนคืน



## ศูนย์วิทยทรัพยากร จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

<sup>6</sup>ดูรายละเอียด ภาคผนวก ก.