

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ปัญหาและความสำคัญ

การจัดทำแผนพัฒนาประเทศไทยนับตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 จนถึงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 มีการพัฒนาการมาอย่างต่อเนื่องภายใต้สถานการณ์ เงื่อนไข และการเปลี่ยนแปลงในมิติต่างๆ ทั้งภายในและภายนอกประเทศ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ.2540 - 2544) เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญของการวางแผนพัฒนาประเทศที่ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในสังคม และมุ่งให้คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา พร้อมทั้งปรับเปลี่ยนวิธีการพัฒนาเป็นบูรณาการแบบองค์รวมเพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุล ต่อมาแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 9 (พ.ศ.2545 - 2549) ได้อันเชิญปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง เป็นปรัชญานำทางในการพัฒนาและบริหารประเทศควบคู่ไปกับกระบวนการพัฒนาแบบบูรณาการเป็นองค์รวมที่มี คนเป็นศูนย์กลางการพัฒนา ต่อเนื่องจากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 สำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 10 (พ.ศ.2550 - 2554) ยังคงน้อมนำปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียงมาเป็นแนวทางปฏิบัติ ส่งผลให้ประเทศไทยเข้มแข็ง มีภูมิคุ้มกันสูงขึ้นในหลายด้าน และสามารถปรับตัวรับกับภาวะวิกฤตเศรษฐกิจโลกได้อย่างมีประสิทธิภาพ สะท้อนได้จากดัชนีความอยู่เย็นเป็นสุขของคนไทยโดยรวมที่ไม่ได้รับผลกระทบ อยู่ในช่วงร้อยละ 60 - 68 มีปัจจัยด้านเศรษฐกิจที่เข้มแข็ง การมีงานทำ ความเข้มแข็งของชุมชน และความอบอุ่นของครอบครัวที่ส่งผลต่อความเป็นอยู่

ในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 - 2559) ประเทศไทยจะต้องเผชิญกับกระแสการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญทั้งภายในและภายนอกประเทศที่ปรับเปลี่ยนเร็วและซับซ้อนมากยิ่งขึ้น เป็นทั้งโอกาสและความเสี่ยงต่อการพัฒนาประเทศ โดยเฉพาะข้อผูกพันที่จะเป็นประชาคมอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 จึงจำเป็นเร่งเตรียมความพร้อมให้แก่คนในสังคม และระบบเศรษฐกิจของประเทศให้สามารถปรับตัวรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงได้อย่างเหมาะสม สามารถพัฒนาประเทศให้ก้าวหน้าต่อไปเพื่อประโยชน์สุขที่ยั่งยืนของสังคมไทยตามปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง

ในการพัฒนาประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ การพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกหรือการชลประทานนับว่าเป็น โครงการที่มีความสำคัญและมีประโยชน์ต่อประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ในการช่วยให้เกษตรกรทำการเพาะปลูกได้อย่างสมบูรณ์ตลอดปี

ซึ่งในปัจจุบันพื้นที่ทำการเพาะปลูกนอกเขตชลประทานอาศัยน้ำฝนและแหล่งน้ำจากธรรมชาติเป็นหลัก ทำให้พืชได้รับน้ำไม่สม่ำเสมอตามที่พืชต้องการ อีกทั้งความผันแปรจากฝนตกไม่เหมาะสมกับความต้องการเพาะปลูกพืชผลของเกษตรกร เป็นผลให้ผลผลิตที่ได้รับไม่ดีเท่าที่ควร ซึ่งถ้ามีแหล่งน้ำจากระบบชลประทานทำให้เกษตรกรสามารถทำการเพาะปลูกได้หลายครั้งในรอบปี ทำให้เกษตรกรผู้ใช้น้ำจากระบบชลประทานมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีรายได้ที่แน่นอนมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

จากแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำให้เมื่อวันที่ 10 เมษายน 2555 มีมติคณะรัฐมนตรีอนุมัติให้ดำเนินโครงการสร้างเขื่อนแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์ เพื่อการเกษตรกรรมและอุปโภคบริโภค บรรเทาปัญหาอุทกภัย ปรับปรุงสภาพเศรษฐกิจ บรรเทาปัญหาความยากจน และยกระดับมาตรฐานความเป็นอยู่ของประชาชนให้ดีขึ้น โดยใช้งบประมาณประมาณ 13,280 ล้านบาท ใช้ระยะเวลาในการก่อสร้าง 8 ปี โดยให้กรมชลประทานประสานการดำเนินงาน การวางแผนบริหารจัดการลุ่มน้ำแม่วงก์ให้สอดคล้องกับแผนการบริหารจัดการลุ่มน้ำ

ซึ่งปัญหาหลักคือปัญหาการขาดแคลนน้ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงฤดูแล้ง และปัญหาอุทกภัย จากรายงานการประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมทางยุทธศาสตร์ (SEA) โครงการเขื่อนแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์ พบว่านับตั้งแต่ปี 2547 จนถึงปี 2550 จังหวัดนครสวรรค์มีพื้นที่ได้รับผลกระทบจากการประสพภัยธรรมชาติทั้งปัญหาภัยแล้งและปัญหาอุทกภัยหลายพื้นที่ โดยในแต่ละพื้นที่ที่แต่ละปีภัยแล้งและอุทกภัยได้สร้างความเสียหายแก่พืชผลทางการเกษตรของราษฎรเป็นจำนวนมาก จากข้อมูลของสำนักงานเกษตรจังหวัดนครสวรรค์ กรมส่งเสริมการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ พบว่าในปี 2547 อำเภอแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์ เกิดภาวะฝนทิ้งช่วงทำให้เกิดความเสียหายแก่พืชผลทางการเกษตรรวม 97,000 ไร่ และนอกจากฝนทิ้งช่วงแล้วในบริเวณ โครงการเขื่อนแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์ พบว่าเกิดปัญหาอุทกภัยในพื้นที่จังหวัดนครสวรรค์ และจังหวัดใกล้เคียงที่เกิดขึ้นซ้ำซากต่อเนื่องมาหลายปี โดยอุทกภัยที่เกิดขึ้นแต่ละพื้นที่แต่ละครั้งได้สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจ โดยเฉพาะความเสียหายทางด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ มูลค่าความเสียหายทางด้านพืชผลทางการเกษตร และผลกระทบที่เกิดขึ้นต่อสังคม สาธารณะสุข และคุณภาพชีวิตเป็นอย่างยิ่ง

จากการวิเคราะห์ข้อมูล โครงการก่อสร้างเขื่อนแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์ เมื่อมีการก่อสร้างโครงการขอมมีที่ดินและทรัพย์สินของราษฎรอยู่ในเขตพื้นที่โครงการเป็นจำนวนมาก เนื่องจากเป็นโครงการสร้างเขื่อนขนาดใหญ่เพื่อเก็บกักน้ำไว้สำหรับอุปโภค บริโภค และป้องกันปัญหาอุทกภัยในบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำ ดังนั้นการจัดการที่ดินเพื่อการชลประทานจึงเป็นปัญหาสำคัญอันดับแรก หากไม่ได้รับการแก้ไขอย่างถูกวิธีและด้วยความเป็นธรรม อาจจะถูกต่อต้านจากราษฎร

ที่ได้รับผลกระทบจากโครงการ ดังนั้นการจัดหาที่ดินเพื่อการชลประทานจึงเป็นภารกิจหลักในการสนับสนุนให้งานก่อสร้างโครงการชลประทานขนาดใหญ่ดำเนินการให้แล้วเสร็จไปตามแผนที่วางไว้ ดังนั้นผู้ศึกษามีความสนใจและมุ่งศึกษาหัวข้อ หลักเกณฑ์การคิดค่าชดเชยทรัพย์สินและวิธีการจ่ายค่าชดเชยทรัพย์สิน เพื่อพิจารณาผลกระทบต่อโครงการสร้างเขื่อนแม่วังกั จังหวัดนครสวรรค์

ก่อนที่จะทำการก่อสร้างเขื่อนแม่วังกั จะต้องทำการจ่ายค่าชดเชยและค่าทดแทนอสังหาริมทรัพย์ให้กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบให้แล้วเสร็จภายในปีแรกที่ทำการก่อสร้าง เขื่อนที่ทำการก่อสร้างจากการออกแบบเป็นเขื่อนหินถมแกนดินเหนียว ซึ่งเขื่อนเก็บกักน้ำทุกแห่งที่ก่อสร้างขึ้นจะกำหนดหรือเลือกให้เป็นเขื่อนประเภทใดนั้นส่วนใหญ่จะต้องพิจารณาให้เหมาะสมกับฐานราก สภาพภูมิประเทศที่เขื่อนนั้นตั้งอยู่

ในขั้นตอนการก่อสร้าง การบริหารงานก่อสร้าง (Construction Management) ผู้บริหารงานโครงการต้องทำหน้าที่หลักห้าประการคือ การวางแผน การจัดการ การจัดบุคลากร การอำนวยความสะดวก และการควบคุม เพื่อให้งานก่อสร้างเขื่อนลุล่วงไปด้วยดี

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาจำนวน ขนาดและลักษณะการถือครองที่ดิน บ้านเรือนและสิ่งปลูกสร้าง ตลอดจนพืชผลและไม่ขึ้นต้นของราษฎร และหน่วยงานของรัฐที่อยู่ในบริเวณพื้นที่โครงการที่อาจถูกเวนคืนจากการพัฒนาโครงการ

1.2.2 เพื่อศึกษาหลักเกณฑ์และอัตราค่าชดเชยที่ดิน บ้านเรือนสิ่งปลูกสร้าง พืชผล และไม่ขึ้นต้น

1.2.3 เพื่อประมาณการค่าชดเชยที่ดิน บ้านเรือนสิ่งปลูกสร้าง พืชผลและไม่ขึ้นต้นรวมทั้ง ค่าใช้จ่ายต่างๆที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยทรัพย์สิน

1.2.4 เพื่อประเมินผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดิน บ้านเรือน สิ่งปลูกสร้าง พืชผลและไม่ขึ้นต้น

1.2.5 เพื่อศึกษาแนวทาง วิธีการ ขั้นตอนและระยะเวลา รูปแบบการจ่ายค่าชดเชยที่ดิน บ้านเรือนสิ่งปลูกสร้าง พืชผลและไม่ขึ้นต้น

1.3 สมมติฐาน

ในการศึกษาหลักเกณฑ์การคิดค่าชดเชยทรัพย์สิน เพื่อพิจารณาผลกระทบต่อโครงการศึกษาวิเคราะห์ผลกระทบสิ่งแวดล้อมสำหรับโครงการหรือกิจการที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบต่อ

ชุมชนอย่างรุนแรง ทั้งทางด้านคุณภาพสิ่งแวดล้อม ทรัพยากรธรรมชาติและสุขภาพ โครงการเขื่อนแม่วงก์ จังหวัดนครสวรรค์ เมื่อมีการศึกษาค่าชดเชยที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง พืชผลและไม้ยืนต้น ซึ่งก่อนดำเนินการก่อสร้างโครงการ ได้มีการจ่ายค่าชดเชยทรัพย์สินให้กับราษฎรที่ได้รับผลกระทบอย่างเป็นธรรม และตรงต่อเวลา

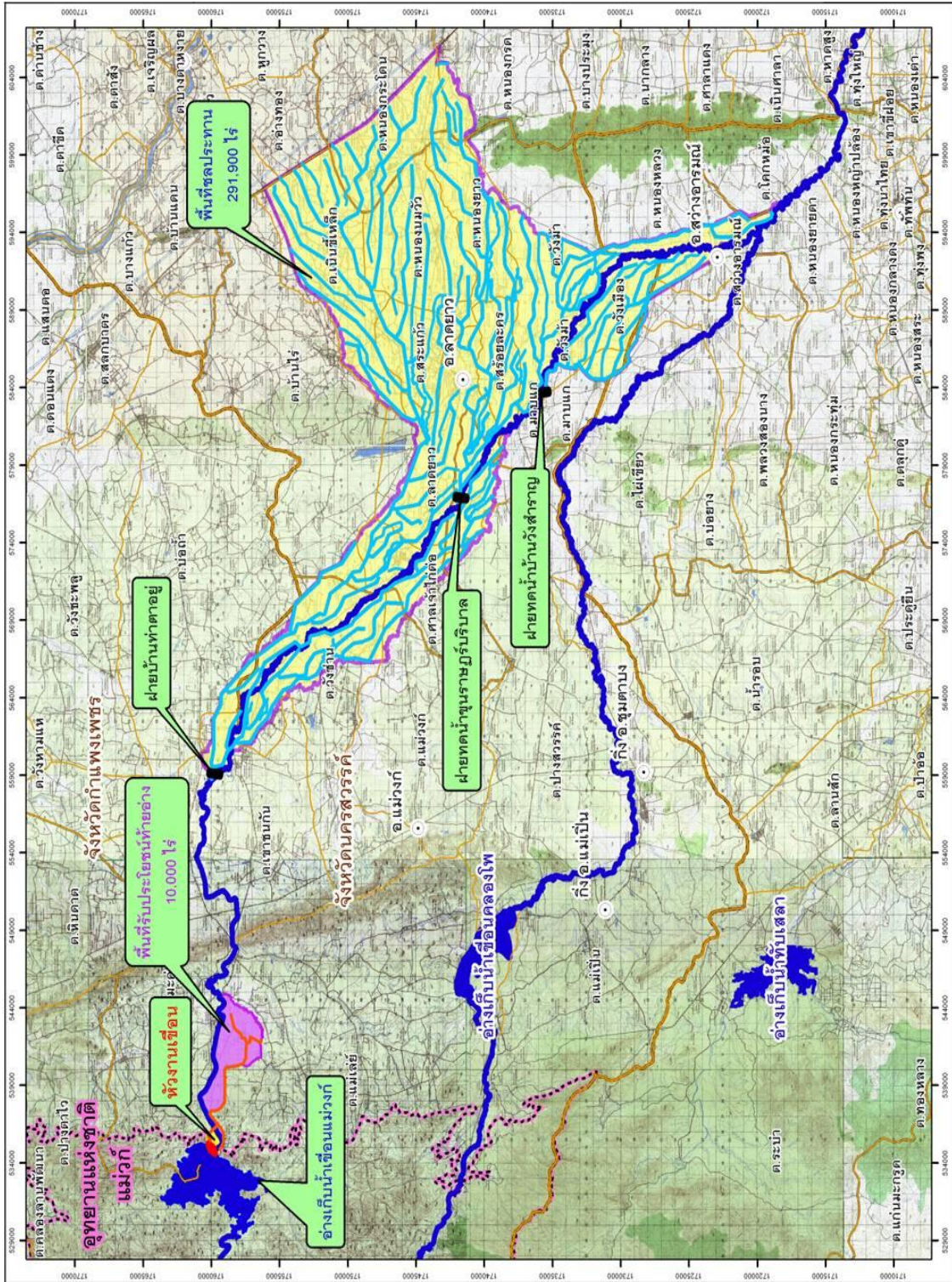
1.4 ขอบเขตงานวิจัย

1.4.1 ขอบเขตด้านพื้นที่

พื้นที่ในการศึกษาวิจัยครั้งนี้ได้แก่ อำเภอแม่วงก์ อำเภอลาดยาว อำเภอเมืองนครสวรรค์ จังหวัดนครสวรรค์ อำเภอนาวาลักษณ์บุรี จังหวัดกำแพงเพชรและอำเภอสว่างอารมณ์ อำเภอทัพทัน จังหวัดอุทัยธานี รายละเอียดลักษณะภูมิประเทศและองค์ประกอบโครงการดังภาพที่ 1.1

1.4.2 ขอบเขตด้านเนื้อหา

ทำการศึกษาและวิเคราะห์ทางการศึกษาโครงการดังกล่าวโดยจำแนกหัวข้อได้ดังนี้ ศึกษาด้านการชดเชยทรัพย์สิน การชดเชยสิ่งปลูกสร้าง และการชดเชยพืชผล และไม้ยืนต้น ศึกษากฎหมายและระเบียบข้อกำหนดและข้อบังคับต่างๆ เช่น พ.ร.บ.ว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530 รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2550 ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน พ.ศ.2548 มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 11 กรกฎาคม พ.ศ.2532 (กรณีที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ์) คู่มือการปฏิบัติงาน กระบวนการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน เพื่อการชลประทาน และกฎหมายต่างๆที่เกี่ยวกับการจ่ายค่าชดเชยทรัพย์สิน



ภาพประกอบที่ 1 ลักษณะภูมิประเทศและองค์ประกอบโครงการเขื่อนแม่งัก จังหวัดนครสวรรค์

1.5 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

- 1.5.1 ทำให้ทราบถึงวิธีการและขั้นตอนการจ่ายค่าชดเชยทรัพย์สิน
- 1.5.2 ทำให้ทราบถึงวิธีคิดและอัตราค่าชดเชยทรัพย์สินต่างๆ เช่น ค่าชดเชยที่ดิน ค่าชดเชยสิ่งปลูกสร้าง ค่าชดเชยพืชผลและไม้ยืนต้น
- 1.5.3 ทำให้ทราบถึงผลกระทบสิ่งแวดล้อมด้านการชดเชยทรัพย์สินจากการสร้างเขื่อนแม่วงก์
- 1.5.4 ทำให้ทราบถึงหลักเกณฑ์การจ่ายค่าชดเชยทรัพย์สิน กฎหมายต่างๆเกี่ยวกับการเวนคืนกฎระเบียบ มติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับการชดเชยทรัพย์สิน

1.6 นิยามศัพท์

พระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) หมายถึง กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่เป็นประจำตามปกติเพื่อวางระเบียบบังคับควบคุมประพฤติของบุคคลรวมทั้งองค์กร และเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีฐานะสูงกว่ากฎหมายอื่นๆ

เจ้าหน้าที่ (ตาม พ.ร.บ.) หมายถึง กระทรวง ทบวง กรม ราชการส่วนท้องถิ่น รัฐวิสาหกิจ หรือบุคคลอื่นใดผู้กระทำการเพื่อประโยชน์ของรัฐ ซึ่งมีอำนาจในการเวนคืน หรือควบคุมการเวนคืน

เวนคืน หมายถึง บังคับเวนคืนที่ดิน หรืออสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นตามเงื่อนไขแห่งพระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ.2530

ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ หมายถึง ที่ดินที่ทางราชการได้ออกเอกสารสิทธิ์ให้แก่ผู้ถือครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ โฉนดที่ดิน โฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.3, น.ส.3ก.)

ที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ์ หมายถึง ที่ดินที่ไม่สามารถจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายและที่ดินได้และให้หมายความรวมถึงที่ดินที่อยู่ในหรือนอกเขตสงวนหวงห้ามของทางราชการ ได้แก่ ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ เป็นต้น

ค่าทดแทนทรัพย์สิน หมายถึง เงินค่าทดแทนที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง และพืชผลไม้ยืนต้น

เขื่อน หมายถึง สิ่งก่อสร้างขนาดใหญ่สำหรับกั้นทางน้ำ เพื่อใช้ในการเก็บกักน้ำ และป้องกันอุทกภัย

การจัดการที่ดินเพื่อการชลประทาน หมายถึง การให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในกิจการชลประทาน ได้แก่ การซื้อ การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ การแลกเปลี่ยน การรับให้ และการขออนุญาตใช้ที่ดินของส่วนราชการ เป็นต้น

โครงการก่อสร้างขนาดใหญ่ หมายถึง โครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำไม่ต่ำกว่า 100 ล้านลูกบาศก์เมตร และ/หรือพื้นที่ชลประทาน 80,000 ไร่ ขึ้นไป

โครงการก่อสร้างขนาดกลาง หมายถึง โครงการพัฒนาแหล่งน้ำที่มีปริมาตรเก็บกักน้ำน้อยกว่า 100 ล้านลูกบาศก์เมตร และ/หรือพื้นที่ชลประทานน้อยกว่า 80,000 ไร่ และ/หรือพื้นที่ใช้ในการก่อสร้างน้อยกว่า 15 ตารางกิโลเมตร

โครงการก่อสร้างขนาดเล็ก หมายถึง แหล่งน้ำที่เกิดจากการสร้างฝายหรือประตูระบายน้ำ คลองส่งน้ำ หนอง บึง สระน้ำ บ่อน้ำตื้น บ่อน้ำบาดาล และอื่นๆ ซึ่งใช้เวลาก่อสร้างไม่เกิน 1 ปี