

## 4. โครงการทบทวนและสังเคราะห์งานศึกษาวิจัยต่างประเทศ เกี่ยวกับการบริหารการจัดการที่ดิน (2552)

พลเรือโท อมรเทพ ฌ บางช้าง

โครงการทบทวนและสังเคราะห์งานศึกษาวิจัยต่างประเทศเกี่ยวกับการบริหารการจัดการที่ดินได้ทำการศึกษาทบทวนและสังเคราะห์การศึกษาวิจัยของต่างประเทศที่เกี่ยวกับการบริหารการจัดการที่ดิน ดังนี้

### 1. ธรรมเนียมในการครอบครองและจัดการที่ดิน ( FAO's Good Practice Guidelines for Good governance in Land Tenure and administration)

การกำกับดูแลเป็นการจัดการเพื่อให้สังคมมีความเรียบร้อยและเพื่อให้ลำดับความสำคัญของปัญหา และผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มที่เกี่ยวข้องมีความลงตัว การกำกับดูแลของภาครัฐเกี่ยวข้องกับรัฐบาล กระบวนการและการจัดการในลักษณะที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตกลงใจภายใต้ความรับผิดชอบที่รัฐบาลมีต่อประชาชน รวมทั้งการที่สมาชิกในสังคมต้องยอมรับในกฎกติกาและกฎหมายด้วย

ในเรื่องของการครอบครองและการจัดการที่ดินนั้น การกำหนดนโยบายในอันที่จะจัดการเรื่องนี้ให้ดี ต้องคำนึงถึงว่า รัฐบาลจะเป็นผู้กำหนดแนวทางการกำกับดูแลโดยลำพังเพื่อให้สังคมถือปฏิบัติหรือจะให้ภาคเอกชน ชุมชน และองค์กรสาธารณะอื่นๆ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย เพราะเมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งขึ้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดต้องเข้ามาร่วมมือกันแก้ไขปัญหาในลักษณะเดียวกับการพัฒนาชนบท การพัฒนาเมือง และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

การมีธรรมเนียมจะช่วยทำให้สังคมมีความเรียบร้อย ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์และลำดับความสำคัญจะได้รับการประนีประนอมทั้งโดยรัฐบาลและองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องและมีอำนาจหน้าที่ สำหรับการจัดการที่ดินนั้น การจะได้มาซึ่งธรรมเนียมในการจัดการที่ดินประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง หากภาครัฐกำหนดนโยบายที่ดินให้ชัดเจนมีเป้าหมายที่ชัดเจนสำหรับการปฏิรูปทั้งในเชิงกฎหมายและเชิงสถาบัน ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมได้มาก

ธรรมเนียมที่เข้มแข็งในการจัดการที่ดินและการครอบครอง ควรประกอบด้วย

1. การที่ประชาชนยอมรับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ดินและเจ้าหน้าที่ที่ดินของรัฐ
2. หน่วยงานที่ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาค ไม่ว่าจะเป็นผู้อ่อนแอหรือผู้แข็งแรง
3. ผลงานมีความเรียบร้อย คาดหวังได้ และไม่เลือกปฏิบัติ

4. ผลงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเข้มแข็ง
5. ผลงานเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ โปร่งใสและเชื่อถือได้

ในการสร้างธรรมาภิบาลจำเป็นต้องมีความมุ่งมั่นที่จะเอาชนะอุปสรรคและการต่อต้านจากผู้ที่ไม่ซื่อสัตย์หรือผู้ที่เสียผลประโยชน์ นอกจากนี้ ยังต้องมีการพัฒนาขีดความสามารถที่จำเป็นสำหรับการเปลี่ยนแปลง การสร้างธรรมาภิบาลในการครอบครองและจัดการที่ดิน ไม่ใช่เรื่องง่ายแต่ก็สามารถทำได้เพื่อประโยชน์ของคนยากจนและเพื่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่กว้างขวางขึ้น

## 2. Good Precipice Guideline for Agricultural Leasing Arrangements

การเช่าที่ดินเป็นองค์ประกอบสำคัญของการทำการเกษตรทั่วโลก การทำข้อตกลงหรือการจัดการในเรื่องการเช่าที่ดินทำกินจึงเป็นของคู่กับภาคเกษตร แต่ก็มักจะมีการมองข้ามความสำคัญของการให้เช่าที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคที่มีความไม่สมดุลระหว่างอำนาจที่มักโน้มเอียงไปทางเจ้าของที่ดิน ถึงกระนั้น การเช่าที่ดินก็ยังเป็นเรื่องสำคัญ ซึ่งในทางนโยบายและในทางปฏิบัติมักมีข้อแตกต่างกันอยู่เสมอ จึงได้มีความพยายามที่จะหยิบยกความสำคัญของการจัดการเกี่ยวกับการเช่าที่ดินทำกิน เพื่อส่งเสริมครอบครัวเกษตรกรที่ยากจนและใช้ที่ดินว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์มากขึ้น ฉะนั้น การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร จึงเป็นประเด็นสำคัญสำหรับองค์การอาหารและการเกษตรแห่งสหประชาชาติ (Food and Agriculture Organization of the United Nations หรือ FAO) ในการสร้างหลักประกันการผลิตอาหารของโลกให้เพียงพอรวมทั้งการขจัดความยากจนทั้งในระดับปฏิบัติและในระดับนโยบาย

### 1. เป้าหมายของแนวทางการปฏิบัติ (Guideline)

- 1) เพื่อให้รัฐบาลประเทศต่างๆ เห็นประโยชน์ของการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร
- 2) เพื่อให้ข้อมูลและตัวอย่างเพื่อการพัฒนา นโยบายและโครงการที่จะทำให้เกษตรกรที่ยากจนเข้าถึงที่ดินได้ โดยเพิ่มผลิตภาพและความยั่งยืนของระบบการเกษตร
- 3) เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ที่สนใจเรื่องการเช่าที่ดินในการจัดการเกี่ยวกับเรื่องนี้ ไม่ว่าจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการ หน่วยงานภาครัฐ ที่ปรึกษา NGO เจ้าของที่ดินและผู้เช่า
- 4) เพื่อเป็นการทบทวนข้อปฏิบัติที่ดีที่สุดในการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร แต่ไม่ใช่แบบอย่างที่ต้องถือปฏิบัติได้โดยทันที หากแต่เป็นการเสนอแนวทางเพื่อให้มีการคิดวิเคราะห์ และแก้ปัญหาต่างๆ เกี่ยวกับการเช่าที่ดิน
- 5) คุณลักษณะที่ต้องการสำหรับการดำรงชีวิตอยู่อย่างยั่งยืนในชนบทและความเสมอภาคในการเข้าถึงที่ดินควรประกอบด้วย ความเท่าเทียมและความยุติธรรมระหว่างผู้เกี่ยวข้อง ความโปร่งใส ยึดถือกฎหมาย มีความง่าย ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่ำ

มีความแน่นอน มีความยั่งยืน สร้างความยืดหยุ่นในตลาด ภาครัฐได้แทรกแซงหรือกำกับในเกณฑ์ต่ำสุด

6) แนวทางนี้เหมาะสมสำหรับประเทศที่ต้องการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกิดคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้น

## 2. เนื้อหาของแนวทางการปฏิบัติ

1) ความสมดุลระหว่างความต้องการของเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า เนื่องจากผู้เช่ามักมีอำนาจต่อรองน้อยกว่า ความสมดุลของอำนาจระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าจึงเป็นปัจจัยที่สำคัญและจำเป็นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม

2) ระยะเวลาการเช่า โดยทั่วไประยะเวลาการเช่าจะถูกกำหนดไว้ชัดเจน และอาจขยายออกไปอีกก่อนที่สัญญาเช่าจะสิ้นสุด ในหลายประเทศส่วนใหญ่ การขยายระยะเวลาเช่ามักเป็นไปโดยอัตโนมัติ ยกเว้นว่า จะมีการตกลงเป็นอย่างอื่น (ตัวอย่างในอังกฤษและเวลส์)

3) การรับช่วงการเช่า โดยทั่วไป ไม่ค่อยมีการกำหนดเกี่ยวกับประเด็นนี้ ถ้าหากจะมีก็มักจะเป็นการส่งต่อให้ผู้ที่อยู่ในที่ดินผืนนั้นหรือทำงานในพื้นที่นั้นอยู่แล้วมากกว่าที่จะส่งให้กับบุคคลที่สาม อย่างไรก็ดี ในกรณีที่ไม่มีการส่งต่อสิทธิดังกล่าว เช่น กรณีที่ผู้เช่าเสียชีวิตลง ครอบครัวอาจถูกขับไล่ออกจากพื้นที่โดยไม่มีทางไป หลายประเทศพยายามกำหนดมาตรการป้องกันโดยอาศัยกฎหมายหรือธรรมเนียมปฏิบัติ (ตัวอย่างในอุกันดา) ในขณะที่การขับไล่ครอบครัวของผู้เช่าที่เสียชีวิตลงเป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ โดยทั่วไป มักมีการอนุโลมให้ครอบครัวของผู้เช่าที่เสียชีวิตลงได้อาศัยต่อไประยะหนึ่งจนกว่าจะมีทางออก อย่างน้อยก็จนกว่าอายุสัญญาเช่าจะสิ้นสุดลง ซึ่งก็เป็นปัญหาสำหรับผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะพอสมควร

4) การต่อสัญญา ข้อพึงปฏิบัติที่ดีในเรื่องนี้อาจไม่ใช่การต่ออายุสัญญาโดยอัตโนมัติ แต่ควรเป็นการตกลงกันให้ชัดเจนระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าที่นอกเหนือจากการต่อสัญญาโดยอัตโนมัติ ซึ่งในแต่ละประเทศอาจมีปัจจัยเกี่ยวข้องที่ไม่เหมือนกัน ประเด็นสำคัญต่อไปนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ต้องได้รับการพิจารณา ได้แก่ ความรับผิดชอบตามสัญญาของผู้เช่า ความจำเป็นของเจ้าของที่ดินและครอบครัว สถานะความจำเป็นทางครอบครัวของผู้เช่า การตกลงระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าควรเป็นธรรมและเสมอภาค

## 3. ข้อที่พึงปฏิบัติในการจัดการเกี่ยวกับการเช่า

### 1) องค์ประกอบของข้อตกลงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน

องค์ประกอบที่จำเป็นสำหรับการจัดการเกี่ยวกับการเช่ามีอยู่หลายประการ ประกอบด้วย ข้อฝ่ายที่เกี่ยวข้อง วันที่เริ่มข้อตกลง ระยะเวลาของข้อตกลง คำอธิบายลักษณะของทรัพย์สิน การบันทึกข้อตกลง สิทธิของผู้เช่าระหว่างช่วงเวลาเช่า สิทธิในการใช้

ประโยชน์และความรับผิดชอบ ข้อตกลงสำคัญในสัญญา ค่าเช่าหรือประโยชน์อื่นๆ การชดเชย การแก้ไขข้อขัดแย้ง

สำหรับข้อตกลงสำคัญในสัญญา ควรประกอบด้วยความชัดเจนเรื่องการดูแลรักษาที่ดิน การส่งมอบที่ดินคืนในสภาพเดิมก่อนที่จะใช้ประโยชน์ ข้อตกลงในการพัฒนาที่ดินหรือ การเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดิน ความรับผิดชอบทางการเงินสำหรับการใช้ทรัพยากร ร่วมกัน

2) ข้อตกลงเกี่ยวกับการว่าจ้างและการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างเจ้าของที่ดิน กับผู้เช่า

องค์ประกอบที่สำคัญของสัญญาประเภทนี้ ควรจะประกอบด้วย ชื่อฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ข้อตกลงที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกัน วันเริ่มต้น ระยะเวลาของสัญญา และเงื่อนไข ในการสิ้นสุดสัญญา การร่วมลงทุน การแบ่งปันผลผลิต การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง

3) ข้อเสนอแนะในการนำข้อตกลงการเช่าไปสู่การปฏิบัติ

ในการทำข้อตกลงเช่าที่ดินให้ได้ผลดี ควรแบ่งข้อพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ ปัจจัยทางเทคนิค หมายถึง ความสัมพันธ์ในการเช่า กับปัจจัยแวดล้อมของการเช่า ในการพัฒนาปัจจัยทางเทคนิคควรมีการเน้นในจุดสำคัญ คือ การเตรียมแบบฟอร์มการเช่า หรือข้อกำหนดในการเช่า ซึ่งในหลายประเทศมีแบบฟอร์มมาตรฐานที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลหรือ หน่วยที่เกี่ยวข้อง ควรมีการตกลงกันให้ชัดเจนว่าจะทำข้อตกลงแบบใด และจะแก้ไขปัญหา ข้อขัดแย้งกันอย่างไร การเพิ่มความโปร่งใสในการทำข้อตกลง นอกจากนี้ ทั้งสองฝ่ายควรเข้าถึง ข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องได้อย่างทั่วถึง

4. ประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติ

ส่วนนี้เป็นการชี้ให้เห็นปัจจัยสภาพแวดล้อมที่จะทำให้การเช่าที่ดินเป็นไปอย่างยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วย นโยบายการถือครองที่ดิน นโยบายด้านงบประมาณและการเงิน นโยบายการใช้ที่ดิน และกรอบของกฎหมาย โดยด้านนโยบายการถือครองที่ดิน เห็นว่า การนำที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาให้เช่า จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินได้ดี การกำหนด ขนาดของที่ดินเพื่อการทำกินทางการเกษตร อาจทำให้การสืบสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีความชัดเจน นโยบายด้านงบประมาณและการเงิน เห็นว่า การกำหนดมาตรการด้านภาษี เงินกู้ เงินให้เปล่า จะมีผลต่อการส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในรูปแบบต่างๆ กัน ส่วนด้านนโยบายการใช้ที่ดินนั้น บางประเทศห้ามขายที่ดินเพื่อการเกษตร หรือการเปลี่ยนไปใช้ ในกิจการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ทางการเกษตรจากที่ดิน เพื่อการเกษตรอย่างจริงจัง และการพัฒนาที่ดินในเขตใกล้เมืองส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน เพื่อการเกษตร และเมื่อพิจารณากรอบของกฎหมาย ต้องแยกให้ออกระหว่างสิทธิ ความรับผิดชอบ โอกาสของผู้เกี่ยวข้องทั้งปวง และผลที่จะตามมากรณีที่มีการละเมิดกฎหมาย

กับกระบวนการที่เจ้าหน้าที่จะใช้ควบคุมหรือบังคับใช้กฎหมาย การออกกฎหมายควรรอยู่บนหลักการที่อิงสภาพความเป็นจริงในพื้นที่และในสังคมที่สามารถบังคับใช้ได้จริง เพื่อสร้างความสมดุลและเหมาะสมในการให้เข้ากับระดับของการควบคุมดูแลที่ดี

### 3. การถือครองที่ดินและการพัฒนาชนบท

การเข้าถึงที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของคนในชนบทอย่างมีความสุขและยั่งยืน ปัญหาการถือครองที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงในการผลิตอาหาร ทำให้โอกาสในการดำรงชีวิตในชนบทอย่างมีความสุขถูกจำกัดและเกิดความยากจน ผลจากการวิจัยเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในระยะหลัง พบว่า ประเทศที่ทุ่มทรัพยากรเพื่อให้มีโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการถือครองที่ดินที่มีประสิทธิภาพ พัฒนาเร็วกว่าประเทศที่ไม่ลงทุน รวมทั้งจะมีความมั่นคงด้านอาหาร สาธารณสุข และสวัสดิการต่างๆ ดีกว่าด้วย และยังพบว่า ครอบครัวและครัวเรือนจำนวนมาก จะยังต้องพึ่งการผลิตอาหาร การกำหนดนโยบายการถือครองที่ดินอาจส่งผลทั้งทางบวกและลบ จึงต้องพิจารณาข้อมูลต่างๆ และประเมินผลการเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมโดยละเอียด นอกจากนี้ การที่ไม่ผลักดันให้มีการเข้าถึงที่ดินในชนบทจะทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการพัฒนาชนบทสูง ในทางตรงกันข้าม หากเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงที่ดิน การพัฒนาจะเป็นไปได้เร็วกว่า

#### 1. การถือครองที่ดิน

การถือครองที่ดินเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ไม่ว่าจะโดยกฎหมายหรือธรรมเนียมประเพณี ระหว่างกลุ่มคนหรือระหว่างบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับที่ดินเป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นในสังคมเพื่อควบคุมพฤติกรรมในการเข้าถึงที่ดิน สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระยะเวลาใช้ประโยชน์ และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ นอกจากนี้ ยังเป็นส่วนสำคัญของโครงสร้างทางสังคม การเมืองและเศรษฐกิจ และเป็นการสร้างเครือข่ายผลประโยชน์ต่างๆ

การถือครองที่ดินมีหลายประเภท ได้แก่ การถือครองโดยส่วนตัว ชุมชน สาธารณะ หรือรัฐ ในทางปฏิบัติ สิทธิในที่ดินอาจเป็นไปโดยกลุ่มบุคคลหรือบุคคลแตกต่างกัน สิทธิที่แตกต่างกัน เช่น สิทธิในการขาย ให้เช่า ให้ใช้ประโยชน์ ให้ผ่าน ฯลฯ ซึ่งอาจแบ่งสิทธิดังกล่าวออกเป็นกลุ่มใหญ่ๆ คือ สิทธิในการใช้ประโยชน์ สิทธิในการควบคุม และสิทธิในการโอน

#### 2. การจัดการที่ดิน

การจัดการที่ดินสามารถดำเนินการได้โดยกระบวนการหลายชุดเพื่อจัดการข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและการป้องกัน เช่น กระบวนการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน กระบวนการเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การใช้ที่ดิน กระบวนการในการประเมินราคาที่ดินและเก็บภาษี หากกระบวนการเหล่านี้มีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดความรวดเร็ว ไม่แพง และโปร่งใส ในการจัดการที่ดิน จำเป็นต้องมีผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามกระบวนการต่างๆ เช่น ในส่วนของที่ดิน

ชุมชนดั้งเดิม หัวหน้าชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบ ในลักษณะที่เป็นทางการ หน่วยงานที่ดินของรัฐ และระบบศาลรับผิดชอบ การจัดการอย่างเป็นทางการเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ แม้บางประเทศจะเห็นว่า การจัดการอย่างเป็นทางการจำเป็นเฉพาะพื้นที่ที่ชุมชนดั้งเดิมจัดการไม่ได้หรือพื้นที่ที่มีปัญหาการถกเถียง แต่หลายประเทศให้ความสำคัญกับการจัดการที่ดินอย่างเป็นทางการมากขึ้น

### 3. การเข้าถึงที่ดิน

ประชาชนสามารถเข้าถึงที่ดินได้ในหลายลักษณะ เช่น การซื้อ การถือครองเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด การเช่า การแบ่งปันผลผลิตในที่ดิน มรดกตกทอด และการบุกรุก นอกจากนั้น การปฏิรูปที่ดินโดยภาครัฐ อาจเป็นอีกวิธีหนึ่งที่ประชาชนสามารถเข้าถึงที่ดินได้ โดยรัฐนำที่ดินของรัฐมาแบ่งสรรให้คนจนหรือคนที่ไม่มียากที่ดิน และมีการชดเชยให้เจ้าของที่ดินในบางกรณีที่รัฐต้องการใช้ที่ดินที่มีเจ้าของอยู่เดิม

### 4. ความมั่นคงในการถือครอง

ที่มาของความมั่นคงมีหลายรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น ชุมชนดูแลกันเอง รัฐบาลโดยอำนาจหน้าที่ทางการเมือง ระบบกฎหมายที่เป็นทางการ โครงสร้างของการบังคับ โดยกลุ่มบุคคลในพื้นที่ที่อำนาจรัฐครอบคลุมไม่ถึง ความมั่นคงในการถือครองของแต่ละบุคคลจะมาจากหลายแหล่งตามที่กล่าวไว้ข้างต้นรวมกัน อาจถูกทำลายในหลายรูปแบบ ซึ่งรวมถึงจุดอ่อนของกฎหมาย กติกาเกี่ยวกับเรื่องนี้ โดยสิทธิอาจถูกตัดทอนให้น้อยลงหรือหมดไป ถ้ารัฐออกกฎที่บังคับไม่ให้มีการเข้าถึงที่ดิน หรืออาจเกิดขึ้นเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป เช่น ผู้ป่วยโรคเอดส์ หรือหญิงม่ายในแอฟริกา อาจสูญเสียสิทธิในการเข้าถึงที่ดิน ถ้าไม่ได้รับสิทธิตกทอดมาจากสามีตามกฎหมายหรืออาจถูกขับไล่โดยญาติที่เป็นชาย ซึ่งประชาชนอาจสูญเสียสิทธิถือครองหากไม่สนใจในกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้

### 5. เหตุใดจึงต้องพิจารณาการถือครองที่ดินเพื่อวางแผนออกแบบโครงการ

ในการพัฒนาชนบท อาจมีงานบางส่วนที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดิน ซึ่งถ้ามีการพัฒนาการจัดการที่ดินให้ดีก็จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาชนบทได้ดียิ่งขึ้น โดยมีประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณา ดังนี้ ในประเด็นสิ่งแวดล้อม การถือครองที่ดินมีความสัมพันธ์กับสถานะสิ่งแวดล้อมอย่างใกล้ชิด การถือครองที่ดินอาจมีส่วนช่วยให้เกิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรืออาจทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหายก็ได้ ในประเด็นเพศผู้ถือครองนั้น สังคมส่วนใหญ่ หญิงมีโอกาสเข้าถึงที่ดินในชนบทและทรัพยากรธรรมชาติไม่เท่ากับชาย การเพิ่มสิทธิเข้าถึงที่ดินของสตรี หมายถึง การแก้ไขกฎหมายและนโยบาย วัฒนธรรมและธรรมเนียมปฏิบัติซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย นอกจากนี้ ยังมีประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาในเรื่องความขัดแย้ง การย้ายถิ่นที่อยู่และกระบวนการแก้ไขปัญหา เนื่องจากความพยายามในการควบคุมและการใช้ที่ดินอาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้เสมอ ในหลายประเทศการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างเป็นทางการยังมีสภาพอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพ ศาลรับคดีมากเกินไป

ที่จะพิจารณาตัดสินให้ทันต่อเหตุการณ์ได้ คดีเกี่ยวกับที่ดินจึงอาจค้างการพิจารณาเป็นเวลาหลายปี ทำให้หลายประเทศแก้ปัญหาทั่วโลกด้วยการจัดตั้งศาลเพื่อพิจารณาคดีที่ดินเป็นการเฉพาะ

#### 6. ข้อเสนอแนะ

การกระจายอำนาจในการกำกับดูแลจากรัฐบาลลงไปที่ยกขึ้นเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลควรมีส่วนร่วม โดยการพิจารณาในระยะแรก ควรคำนึงถึงความซับซ้อนในเรื่องการถือครองที่ดิน กลยุทธ์ของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ลักษณะเฉพาะของการพัฒนาการปรับปรุงกรอบของการถือครองที่ดินตั้งแต่เริ่มต้นจะช่วยลดปัญหา และสร้างความชัดเจนของปัญหาได้ดี

การปรับปรุงแนวทางการจัดการที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ความเสมอภาคทางเพศ การแก้ไขข้อขัดแย้ง การพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่เป็นแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงกฎหมายและกระบวนการเท่านั้น หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอำนาจภายในครอบครัว ภายในชุมชน และภายในประเทศ ผู้ที่มีหน้าที่วางแผนโครงการต่างๆ จึงต้องระลึกถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอยู่เสมอ

#### 4. เพศและการเข้าถึงที่ดิน

การเข้าถึงที่ดิน รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำ ต้นไม้ และสิ่งจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต เป็นประเด็นหลักที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในเรื่องการผลิตอาหาร สตรี คนสูงอายุ ชนกลุ่มน้อยและผู้ด้อยโอกาสบางกลุ่มอาจอยู่ในสภาพเสี่ยงในการปฏิรูปที่ดินหรือโครงการจัดการที่ดิน หลายๆ โครงการยิ่งเมื่อที่ดินมีราคาสูงขึ้นอันเนื่องมาจากการลงทุนภายนอก สตรีมักถูกจำกัดสิทธิหรืออาจสูญเสียผลประโยชน์ที่เคยได้ ในหลายชุมชนการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินถูกควบคุมโดยกฎหมายทั่วไปและกฎหมายชุมชน บางครั้งมีความขัดแย้งระหว่างกฎหมายใหม่กับกฎหมายดั้งเดิม โดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสิทธิเหนือที่ดิน ส่วนมากจะต้องถือกฎหมายท้องถิ่นมากกว่ากฎหมายทั่วไป การจัดการที่ดินจึงต้องคำนึงถึงความเสมอภาคในเรื่องการถือครองที่ดิน ไม่ควรถือเพศ อายุ สุขภาพ หรือระดับการศึกษา เป็นข้อจำกัดในการจัดการที่ดิน

โครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณส่วนใหญ่ มุ่งเน้นการจัดการสิทธิเหนือที่ดิน แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการผังเมือง และการบังคับใช้ผังเมือง การประเมินค่าที่ดิน การเก็บภาษีโครงการจัดการที่ดินบางโครงการ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้การถือครองมีความมั่นคงมากขึ้น แต่โครงการเหล่านี้ก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด หลายโครงการพยายามหาคำตอบที่หลากหลายในการเข้าถึงที่ดินโดยการสร้างความเสมอภาคทางเพศที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อครอบครัว ชุมชน และประเทศชาติ โดยเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจ เพิ่มการลงทุนในการผลิตอาหารและที่ดิน เพิ่มความมั่นคงภายในครอบครัว ในช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจและสังคมทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้น การใช้ประโยชน์ที่ดินดีขึ้น ทั้งหลายเหล่านี้จะเกิดผลสำเร็จได้

ก็คือเมื่อมีการสร้างความเสมอภาคทางการจัดการในชายและหญิง ผู้ที่มีอำนาจในการตกลงใจ และทีมงานโครงการควรจะต้องทราบถึง

1. คุณภาพและการกระจายสิทธิในที่ดิน
2. ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมต่อการเข้าถึงที่ดิน
3. ประโยชน์ที่จะได้รับจากการให้สตรีเข้าไปมีส่วนร่วมเท่าเทียมกับชาย
4. ทางเลือกในการเปิดโอกาสให้เกิดความเสมอภาคในการเข้าถึงที่ดิน
5. ผลจากการดำเนินมาตรการต่าง ๆ

โครงการที่พยายามเปลี่ยนแปลงการเข้าถึงที่ดินโดยให้หญิงเข้าไปมีสิทธิเท่าเทียมกับผู้ชายอาจกระทบต่อวัฒนธรรมหรือขนบธรรมเนียมปฏิบัติดั้งเดิม ผู้ที่มีหน้าที่จัดการที่ดินจึงต้องระลึกถึงประเด็นนี้และเข้าใจอยู่เสมอว่า ปัญหาเรื่องการถือครองที่ดิน มีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้นทั่วโลก จึงจำเป็นต้องศึกษาให้ละเอียดมากขึ้น ซึ่งเท่ากับการทำให้ระบบการจัดการทรัพย์สินเกิดประโยชน์ต่อทุกภาคส่วนในสังคม

## 5. ระบบภาษีทรัพย์สินชนบทในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก

ภาษีทรัพย์สินเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความกินดีอยู่ดีในชนบทและชุมชน เป็นภาษีที่โปร่งใส จัดการได้โดยมีค่าใช้จ่ายต่ำ เก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับในกลุ่มผู้มีหน้าที่เสียภาษี ภาษีทรัพย์สินจึงเป็นรายได้ที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปบริหารจัดการในสิ่งที่จำเป็นสำหรับท้องถิ่น หลายประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกมีระบบจัดเก็บภาษีทรัพย์สิน โดยทุกฝ่ายมีความเข้าใจข้อดีของเรื่องนี้ แต่การดำเนินการยังมีปัญหาอยู่พอสมควร โดยเฉพาะการขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญ บางประเทศตลาดทรัพย์สินยังไม่เข้มแข็งซึ่งหากจัดการให้ดีภาษีทรัพย์สินจะเป็นแหล่งรายได้ที่แน่นอนและลดโอกาสการทุจริตได้มาก

การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่ใช้เวลานาน ภาษีทรัพย์สินก็เช่นกัน ขั้นตอนที่ต้องใช้เวลานานที่สุด คือ การระดมความคิดเห็นสาธารณะและการกำหนดนโยบาย ถ้าสองขั้นตอนนี้ผ่านไปได้ดี กระบวนการขั้นต่อไปก็สามารถดำเนินไปได้ภายในเวลาประมาณ 2 ปี ซึ่งรวมแล้วตั้งแต่เริ่มคิดวางแผนจนถึงการปฏิบัติน่าจะใช้เวลาประมาณ 5 ปี ขั้นตอนที่ยากที่สุดคือ กระบวนการประเมิน ซึ่งอาจใช้เวลามากถึง 3 ปี ขั้นตอนที่สำคัญที่สุด คือ การกำหนดอัตราภาษี หากอัตราภาษีต่ำเกินไป ระบบจัดเก็บภาษีจะขาดประสิทธิภาพ ฉะนั้น อัตราภาษีที่เหมาะสมจะต้องรับรองการหารายได้เพื่อนำไปใช้ ในการบริหาร แต่ถ้าสูงเกินไปจะทำให้จัดเก็บได้ยาก

การเก็บภาษีทรัพย์สิน ฝ่ายการเมืองต้องตกลงใจบนฐานข้อมูลที่รวบรวมได้จากทั่วโลก โดยนำระบบที่ใช้ได้ผลมาเป็นตัวอย่าง และหาข้อยุติให้ได้ก่อนว่า แนวคิดในการเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นอย่างไร เก็บไปเพื่ออะไร สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลหรือไม่ เป็นส่วนหนึ่ง



ของแนวทางการกระจายอำนาจหรือไม่ จะมีผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจ มากน้อยเพียงใด คำตอบสำหรับคำถามเหล่านี้จะเป็นคำตอบสำหรับการดำเนินการเก็บภาษี โดยมีประเด็นที่ต้องการตรวจสอบ ดังนี้

1. การกำหนดขอบเขตของภาษี
2. ความรับผิดชอบและผลประโยชน์จากการจัดการ มีอยู่หลายขั้นตอน คือ
  - 1) การเริ่มต้นทางกฎหมายโดยรัฐบาลกลาง
  - 2) การประเมินและหาทางเลือกในการกำหนดผู้รับผิดชอบในเรื่องนี้
  - 3) กฎหมายควรกำหนดอัตราภาษีให้ชัดเจน
  - 4) กำหนดผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บ
  - 5) กำหนดผู้รับประโยชน์จากการเก็บภาษี

โดยเบื้องต้นแล้ว องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับภาระในการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวได้เกือบทุกขั้นตอน แต่ในทางปฏิบัติ รัฐบาลกลางมักไม่ประสงค์ที่จะให้เสรีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จึงอาจกล่าวได้ว่า ภาษีที่ดินและทรัพย์สินเป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้ในทางเทคนิคและจะเกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจในชนบท แต่จะเกิดขึ้นได้หรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับความชัดเจนทางการเมืองของประเทศนั้นๆ เป็นสำคัญด้วย

## 6. การออกแบบโครงการนำร่องในการรวมที่ดินในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก

พื้นที่ชนบทในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกได้เสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่อง ตราบใดที่ยังไม่มีแผนงานหรือโครงการบูรณาการในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาที่ขนาดเล็กล้นล้านแปลงที่กระจายอยู่ทั่วไป ความไม่เท่าเทียมระหว่างพื้นที่เมืองกับพื้นที่ชนบทนับวันจะมากขึ้น หมู่บ้านในชนบทจึงถูกทิ้ง เพราะขาดความเอาใจใส่ของภาครัฐในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน ทำให้ผลิตผลทางการเกษตรตกต่ำลง การรวมที่ดินแปลงเล็กๆ เข้าด้วยกันเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพขั้นหนึ่งในการพัฒนาชนบท การทำให้ที่นา กลายเป็นผืนใหญ่ขึ้น จำนวนผืนนาลดลง ช่วยในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันได้ การรวมที่ดินช่วยในการปรับปรุงโครงสร้างการถือครองที่ดินที่กระจุกกระจายอยู่ไม่ว่าจะเป็นที่ดินเจ้าของเดี่ยวแต่กระจายอยู่ห่างไกลกัน หรือที่ดินผืนใหญ่แต่มีหลายเจ้าของ และสิทธิครอบครองหลายรูปแบบในผืนเดียวกัน หลายประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกแสดงความสนใจในการนำแผนงานการรวมที่ดินเข้ามาใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในชนบท ซึ่งในระยะยาว จำเป็นต้องมีระบบที่สมบูรณ์ในการดำเนินการ สำหรับระยะสั้น การให้ความรู้และการทดลองทำ อาจเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนากลยุทธ์ที่จะช่วยให้นำไปสู่การดำเนินการในกรอบใหญ่ได้

## 1. แนวทางการรวมที่ดิน

การรวมที่ดินอย่างสมบูรณ์แบบ หมายถึง การดำเนินการที่ครอบคลุมทุกมิติในการพัฒนาชนบท แบ่งเป็นขั้นตอนได้ดังนี้ การริเริ่มโครงการ การออกแบบโครงการ การรวบรวมข้อมูลสถานภาพปัจจุบัน การวิเคราะห์และจัดทำรายละเอียดของแผนงาน การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ และขั้นตอนการสรุป ในการดำเนินการตามแนวทางนี้จำเป็นต้องกำหนดความรับผิดชอบแต่ละระดับให้ชัดเจน กำหนดให้หน่วยงานต่างๆ ต้องเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการ ต้องมีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่นโดยกำหนดผู้แทนของกลุ่มเกษตรกร และสังคมที่จะเข้ามามีส่วนรับผิดชอบ รวมทั้งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกคนในพื้นที่ นอกจากนี้การรวบรวมข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์เป็นสิ่งที่สำคัญมาก รวมทั้ง ต้องมีกลไกในการเจรจากรณีที่มีความขัดแย้ง ไม่ให้ใครเสียประโยชน์ไปมากกว่าเดิม ที่สำคัญโครงการต้องมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า และมีการบริหารโครงการที่ดี

ลักษณะของการรวมที่ดิน อาจเป็นการรวมที่ดินอย่างง่ายโดยเน้นด้านการเกษตร อาจมีการแลกเปลี่ยนที่ดินหรือจัดสรรที่ดินเพิ่มเติมจากธนาคารที่ดิน โดยไม่รวมงานโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่ หรืออาจเป็นการรวมที่ดินเป็นกลุ่มตามความสมัครใจ ซึ่งมักเป็นโครงการเล็กๆ ที่ทุกฝ่ายยินยอมเข้าร่วมด้วยความสมัครใจ การรวมที่ดินลักษณะนี้เหมาะสำหรับชุมชนเล็กๆ ที่มีปัญหาไม่มาก เช่น ในเดนมาร์ก การรวมที่ดินเกือบทั้งหมดใช้รูปแบบนี้ บางโครงการมีเจ้าของที่ดินเข้าร่วม 50 ราย บางโครงการอาจสูงถึง 100 ราย อีกลักษณะ คือ การรวมที่ดินเฉพาะราย รัฐไม่เข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง เป็นการรวมที่ดินที่ไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ และอยู่บนพื้นฐานของการตกลงกันอย่างไม่เป็นทางการ

การรวมที่ดินเป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่า ชาวนาและคนที่อยู่ในชนบท จะได้รับการสนับสนุนและได้รับทรัพยากรที่จำเป็นในการพัฒนาผลิตภาพทางการเกษตร และในการปรับโครงสร้างทางการเกษตร ทั้งนี้ กลยุทธ์ในการรวมที่ดินจะต้องกล่าวถึงความหลากหลายของสังคมชนบท และต้องพิจารณาสิ่งที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรกับส่วนที่ไม่เกี่ยวข้องกับการเกษตรไปพร้อมๆ กัน นอกจากนี้ ยังต้องคำนึงถึงการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม วิธีการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันในชุมชนที่แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมในพื้นที่นั้นๆ ทางด้านการเกษตร สังคม เศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ของคนชนบทในขณะเดียวกัน แผนงานการรวมที่ดินจะต้องคำนึงถึงลำดับความสำคัญเร่งด่วนในระดับชาติ และระดับรองลงมา เช่นเดียวกับลำดับความสำคัญเร่งด่วนของท้องถิ่น รวมถึงประเด็นปัญหาเชิงสถาบัน (ระดับงาน) ประเด็นด้านการเงิน ประเด็นด้านกฎหมาย การเสริมสร้างขีดความสามารถ และความร่วมมือกับนานาชาติ

## 7. การเข้าถึงที่ดินในชนบทและการจัดการที่ดินหลังจากความขัดแย้งที่รุนแรง

การเข้าถึงที่ดินได้อย่างมั่นใจเป็นปัจจัยวิกฤติในการขจัดความอดอยากและความยากจน หลังจากเกิดความขัดแย้งที่รุนแรงไปแล้ว การที่จะเข้าถึงที่ดินได้อย่างมั่นใจมักไม่ใช่เรื่องง่าย และมีความซับซ้อนอยู่มาก ถ้าจัดการได้ถูกต้องตรงเป้า ย่อมหมายถึงผลสำเร็จที่จะนำความสงบสุขอย่างยั่งยืนมาสู่พื้นที่

ความขัดแย้งที่รุนแรงมักเกิดขึ้นในประเทศที่ยากจน ส่วนใหญ่มีสาเหตุที่ซับซ้อน เช่น การแย่งชิงที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ เช่น น้ำมัน เพชร ป่าไม้ ฯลฯ นอกจากนี้ ยังเกิดจากการปกครองที่ขาดธรรมาภิบาล ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การแบ่งแยกคนเป็นกลุ่มน้อย กลุ่มใหญ่ ความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศเพื่อนบ้าน หรือเกิดจากการที่ผู้นำกลุ่มไม่ประสงค์ที่จะเจรจาข้อยุติแบบสันติวิธี และเมื่อเหตุรุนแรงทวีขึ้นผู้นำจะไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้

ความขัดแย้งที่รุนแรงจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการถือครองที่ดินและการจัดการ รวมทั้งอาจมีการเปลี่ยนแปลงพลังอำนาจในสังคมและนำไปสู่การแก่งแย่งที่ดินด้วย ทั้งนี้ ระหว่างที่เกิดความขัดแย้ง ประชาชนอาจสูญเสียที่ดินได้ในหลายลักษณะ เช่น ถูกเจ้าหน้าที่ผู้ปกครองใช้อำนาจบังคับให้ออกจากที่ดิน เจ้าของที่ดินที่มีอิทธิพลอาจใช้กำลังบังคับให้ออกจากที่ดิน หรือประชาชนละทิ้งที่ดินเองเพื่อหนีภัย เป็นต้น และในระหว่างนี้ ข้อมูลที่ดินอาจถูกทำลายเพื่อประโยชน์ของกลุ่มคนหรือเพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายตรงข้ามได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูล ทำให้เอกสารข้อมูลที่เหลืออยู่จะต้องได้รับการตรวจสอบอย่างละเอียด เพราะอาจมีความไม่ถูกต้องในเรื่องเจ้าของที่ดิน จึงจำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่ ซึ่งอาจทำให้ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่อื่นๆ ไม่มั่นใจว่าควรใช้กฎหมายฉบับใดมาบังคับคดี

การเข้าถึงที่ดินได้อย่างแน่นอนมั่นคง รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติอื่นๆ จึงเป็นปัจจัยวิกฤติในการฟื้นฟูประเทศหลังความขัดแย้งที่รุนแรง ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงที่ดินหลังความขัดแย้งรุนแรงมีขอบเขตกว้างขวางและมีข้อจำกัดมาก ในกรณีนี้ เจ้าหน้าที่จัดการที่ดินจะเป็นผู้ที่มีบทบาทสำคัญต่อการอำนวยความสะดวกในการเจรจา การประสานงาน และการมีส่วนร่วมในการเข้าถึงที่ดิน นอกจากนี้ เจ้าหน้าที่จัดการที่ดินในฐานะที่ปรึกษายังสามารถดำเนินการในเรื่องการประสานงานระหว่างรัฐบาล องค์กรสากล และ NGO รวบรวมผลงานต่อรัฐบาล ส่งเสริมการศึกษาและการเสวนาสาธารณะ กำหนดประเด็นปัญหาวิกฤติและสนับสนุนการกำหนดนโยบาย การจัดทำระบบงาน การส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชนได้ หรือให้การจัดการที่ดินมีประสิทธิภาพ

## 8. ปัญหาที่ดินปนเปื้อนมลพิษ

### 1. บทนำ

หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 การเวนคืนที่ดินและพัฒนาพื้นที่ซ้ำเปลี่ยนเป้าหมายจากพื้นที่ที่ถูกระเบิดถล่มไปยังโรงงานร้าง ชุมทางรถไฟ ตู้ต่อเรือ และเหมืองที่ถูกทิ้งร้าง เนื่องจากความก้าวหน้าทางเศรษฐกิจและเทคโนโลยี รวมไปถึงเขตที่พักอาศัยของคณงานตั้งแต่ยุคปฏิวัติอุตสาหกรรม ในช่วงแรก สิ่งที่น่าเป็นห่วงสำหรับพื้นที่เหล่านี้ คือการใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เศรษฐกิจในพื้นที่ถดถอยและความต้องการเงินทุนเพื่อฟื้นฟูสภาพและสร้างงาน สร้างรายได้ โดยได้มีการแบ่งที่ดินที่ถูกใช้ช่วงระหว่างสงครามโลกออกเป็น “พื้นที่สีน้ำตาล” กับ “พื้นที่สีเขียว” “พื้นที่สีน้ำตาล” หมายถึง ที่ดินที่มีการพัฒนาไว้ก่อนหน้านี้แล้วและมีอาคารต่างๆ ที่ไม่เอื้อต่อการสร้างและดำเนินธุรกิจใหม่ๆ และมีศักยภาพในการแข่งขันน้อยกว่า “พื้นที่สีเขียว” เพราะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการปรับสภาพที่ดินให้เหมาะสมกับการใช้ต่อไป ซึ่ง “พื้นที่สีเขียว” ไม่ต้องประสบกับปัญหาเหล่านี้ ยิ่งไปกว่านั้น ในปัจจุบัน มีความตื่นตัวในการอนุรักษ์สภาพแวดล้อมซึ่งเท่ากับขยายปัญหาให้กว้างขึ้นอีก โดยเฉพาะสารเคมีในโรงงานเก่า ทั้งสารเคมีที่เก็บไว้ในฐานะของเสียหรือสารเคมีที่ปนเปื้อนอยู่ในดิน ดังนั้น พื้นที่อุตสาหกรรมเก่าที่เคยเป็นแหล่งชุมชนและที่อยู่อาศัยที่มีความสำคัญเชิงประวัติศาสตร์จึงประสบปัญหาขาดเงินลงทุนเพื่อพัฒนาและสร้างรายได้ ที่ดินปนเปื้อนสารพิษเหล่านี้จึงเป็นปัญหาทั้งในแง่เศรษฐศาสตร์ สังคม และการเมือง

สหรัฐอเมริกาได้ออกกฎหมายว่าด้วยปัญหาพื้นที่สีน้ำตาลก่อนประเทศอื่น ตามด้วยอังกฤษที่ปรับปรุงโครงการที่เริ่มตั้งแต่ปี 1966 แต่ประเทศอื่นๆ ในยุโรปกลับไม่ให้ความสำคัญกับการออกกฎหมายดังกล่าว นอกจากนี้ ยังไม่มีข้อมูลหรือผลประเมินของระเบียบจัดการมลพิษหรือการนำ “พื้นที่สีน้ำตาล” กลับมาใช้ใหม่แต่อย่างใด

ปัญหาที่ดินปนเปื้อนมลพิษอาจแบ่งได้เป็นสองแ่ง คือ ความรุนแรงของปัญหาและวิธีการจัดสรรภาระการบำบัดให้แก่กลุ่มต่างๆ โดยสิ่งสำคัญซึ่งเป็นวัตถุประสงค์หลักของการศึกษา คือ การกำหนดขอบเขตของนโยบายรัฐว่า จะบำบัดมากน้อยเพียงใด ค่าใช้จ่ายในส่วนนี้ขึ้นอยู่กับมาตรฐานความสะอาดและเทคโนโลยีที่ใช้ในการบำบัดมลพิษ ทั้งนี้ มาตรฐานอาจไม่เหมือนกันในแต่ละประเทศ หรือแม้แต่ในประเทศเดิม ในช่วงเวลาต่างกัน ปัญหาที่ดินปนเปื้อนมลพิษจึงมีทั้งประเด็นว่า ใครเป็นผู้รับผิดชอบและจะรับผิดชอบเท่าใด

#### 1) ขอบเขตของปัญหาที่ดินปนเปื้อนมลพิษ

ประเทศอุตสาหกรรมทั้งหมดจะต้องแก้ไขสภาพของที่ดิน (Depredations) ที่เปลี่ยนแปลงไป ปริมาณที่ดินปนเปื้อนมลพิษอาจเปลี่ยนแปลงได้ตามปริมาณพื้นที่ประเทศลักษณะการถือครองที่ดิน และขอบเขตการตรวจหามลพิษ จำนวนที่ดินและพื้นที่ปนเปื้อนมีความสำคัญมาก แต่หลายชาติยังไม่ได้ดำเนินการแก้ปัญหาที่ดินปนเปื้อนอย่างเป็นรูปธรรม

หรือไม่สามารถระบุระดับความรุนแรงของปัญหาได้ สหภาพยุโรปได้ประเมินตัวเลขที่ดินปนเปื้อนมลพิษไว้ที่ 30,000 ตารางไมล์ เป็นการวัดขอบเขตการปนเปื้อนด้วยพื้นที่ ในขณะที่สหรัฐอเมริกาวัดด้วยจำนวนแปลงที่ดิน ซึ่งความแตกต่างนี้แสดงให้เห็นถึงแนวทางนโยบายและทัศนคติของแต่ละประเทศ การระบุเป็นจำนวนแปลงเป็นการกำหนดให้ผู้ถือครองพื้นที่เป็นฝ่ายรับผิดชอบในการบำบัด ส่วนการวัดเป็นพื้นที่จะถือว่าเป็นความรับผิดชอบของสังคมส่วนรวม โดยไม่สนใจว่าใครเป็นผู้ถือครองที่ดินปนเปื้อนอยู่

2) ผู้ได้รับผลกระทบจากค่าใช้จ่ายและความล่าช้าในการบำบัดที่ดินปนเปื้อนมลพิษ

โรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในเขตเมืองในช่วงครึ่งแรกของศตวรรษที่ 20 เป็นสาเหตุหลักของสภาวะมลพิษปนเปื้อนในดิน จึงอาจกล่าวได้ว่า หากไม่นับมลพิษจากเหมืองแร่ ปัญหาที่ดินปนเปื้อนมลพิษเป็นปัญหาที่พบเฉพาะในเขตเมืองเท่านั้น ความเสียหายใดๆ ที่เกิดขึ้นในตัวเมืองย่อมกระทบต่อผู้อยู่อาศัยและธุรกิจในเมืองนั้น การปนเปื้อนเฉพาะที่อาจหันเหการลงทุนออกไปย่อมมีผลกระทบต่อเมืองซึ่งมีลักษณะเป็นทรัพยากรร่วม (Common Pool Resources – CPR)

ผลกระทบของนโยบายว่าด้วยที่ดินปนเปื้อนมลพิษต่อ CPR เป็นปัจจัยชี้วัดความสำเร็จของนโยบายนั้น แนวทางแก้ปัญหามักเป็นการบังคับให้ผู้ปล่อยมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบค่าใช้จ่ายและการบำบัด แต่หากไม่สามารถปรับสภาพความเสียหายให้สอดคล้องกับเศรษฐกิจและการลงทุนได้ก็อาจไม่นับเป็นการแก้ปัญหาที่สมบูรณ์ แนวคิดนี้เป็นแนวคิดเจาะลึกมากกว่าแนวทางแก้ปัญหที่ดินปนเปื้อนที่เหมาะสม เพราะกำหนดขอบเขตของชุมชนที่ได้รับผลกระทบว่ามีมากกว่าผู้ที่อยู่รอบบริเวณปนเปื้อน ค่าความเสียหายทางเศรษฐกิจที่ประเมินได้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของผลกระทบจากการปล่อยมลพิษ ลงสู่พื้นที่อย่างต่อเนื่องเท่านั้น การเสื่อมสภาพของ CPR มีผลกระทบต่อกลุ่มต่างๆ ในรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น กลุ่มผู้ครอบครองและผู้ให้เช่าที่ดินที่ปนเปื้อนมลพิษหรือครอบครองที่ดินใกล้เคียงกับบริเวณที่ปนเปื้อน กลุ่มผู้ลงทุนและพัฒนาที่ดิน กลุ่มผู้อยู่อาศัยในเขตเมืองที่ต้องประสบกับความสูญเสียทางเศรษฐกิจ เนื่องจากพื้นที่ถูกปล่อยทิ้งร้างขยายขอบเขตไปยัง “พื้นที่สีเขียว” กลุ่มผู้เสียภาษีทั้งหมดในชาติ กลุ่มผู้อนุรักษ์ทุกกลุ่มที่กล่าวข้างต้นเป็นผู้ชดเชยค่าเสียหายจากมลพิษทั้งสิ้น ปัญหาที่ดินปนเปื้อนมลพิษและ “พื้นที่สีน้ำตาล” ทิ้งร้างจึงไม่ใช่ปัญหา “ในตัวเมือง” เท่านั้น แต่เป็นปัญหาที่ส่งผลกระทบต่อรัฐและเศรษฐกิจในองค์รวมด้วย

2. มิติของเนื้อหาโยบายเกี่ยวกับที่ดินปนเปื้อนมลพิษในระดับชาติ

1) บริบทกฎหมาย - การเมืองของรัฐ

สหรัฐอเมริกาเป็นประเทศที่คำนึงถึงตลาดมากที่สุด โดยแทบไม่มีการควบคุมพื้นที่การลงทุนเลย ในขณะที่อังกฤษเป็นประเทศคำนึงถึงตลาดมากที่สุดในกลุ่มสมาชิก EU ตามด้วยเบลเยียม ส่วนประเทศที่เหลือยังพึ่งรัฐเป็นผู้นำในกิจกรรมทางเศรษฐกิจค่อนข้างมาก

ทั้งนี้ อาจเป็นเพราะแนวคิดที่ว่า ถ้าใช้แนวทางผู้รับผิดชอบบำบัดรับผิดชอบเองเป็นรายๆไป จะสร้างปัญหาเรื่องค่าใช้จ่ายที่ไม่แน่นอนและมีโอกาสฟ้องร้องกันเองระหว่างหน่วยงานเอกชนมากขึ้น ในขณะที่แนวทางรัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักจะทำให้ผู้ใช้ที่ดินไม่มีแรงจูงใจใหม่ๆ ด้านเศรษฐกิจจึงต้องแบ่งภาระความรับผิดชอบให้สมดุลกัน

แนวทางนโยบายการนับพื้นที่ (Spatial) มีทั้งแบบนับตามเขต (Region) และนับตามแปลง (Site) การเลือกใช้นโยบายจะขึ้นอยู่กับลักษณะของมลพิษและรูปแบบการใช้ที่ดินในอดีตมากกว่า ในกรณีประเทศที่มีอัตราการใช้พื้นที่สูง เช่น ในยุโรปอาจจะใช้แบบนับตามเขต

มาตรฐานการบำบัด มีแนวทางอย่างกว้างๆ แบ่งเป็น กำหนดให้บำบัดจนไม่เหลือมลพิษเลย (เทียบเท่าที่ดินก่อนใช้งาน) ซึ่งจะกำจัดความเสี่ยงไปได้โดยสิ้นเชิง แต่สิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากที่สุด และกำหนดมาตรฐานการบำบัดให้เหมาะสมกับรูปแบบการใช้พื้นที่ในอนาคต เช่น มาตรฐานสูงสำหรับเขตที่อยู่อาศัยหรือโรงเรียน และต่ำลงมาสำหรับเขตอุตสาหกรรม แต่ในระยะยาวอาจมีปัญหาด้านการเก็บประวัติหรือในกรณีที่รูปแบบการใช้ที่ดินเปลี่ยนไป

## 2) ทิศทางการควบคุมเกี่ยวกับการใช้พื้นที่

ความมีเอกสิทธิ์ (Exclusivity) ในสิทธิถือครองที่ดิน แบ่งได้เป็น 2 กรณี คือ อำนาจของผู้ถือครองที่ดินที่สามารถทำอะไรกับที่ดินก็ได้ และสิทธิของผู้ที่ไม่ได้ถือครองที่จะเข้าถึงและใช้พื้นที่นั้น สำหรับแนวคิดของการ “บุกรุก” มีทั้งแบบที่ห้ามคนนอกเข้าโดยเด็ดขาดกับยอมให้เข้าได้อย่างอิสระราบรื่นที่ไม่ทำลายทรัพย์สินในที่ดิน ยิ่งระเบียบอนุโลมให้มากเท่าใด การกำหนดมาตรฐานการบำบัดก็จะยิ่งยากขึ้นเท่านั้น

ก) แนวทางจัดระเบียบที่ดิน (Zoning) มีสองมิติ ได้แก่ ผลผูกพันทางกฎหมายของโซน แผนพัฒนาที่ดิน และแผนการสร้างอาคาร ประเทศส่วนใหญ่ในยุโรปภาคพื้นทวีปใช้ระบบ Roman Law ซึ่งแผนใดๆ ถือว่า มีผลผูกพันทางกฎหมาย ในขณะที่อังกฤษ ไอร์แลนด์ และสหรัฐอเมริกาใช้ระบบ Discretionary กล่าวคือ แผนการใช้ที่ดินมีลักษณะชี้้นำมากกว่าจะมีผลบังคับผูกพันทางกฎหมายจริงจัง อีกมิติหนึ่ง คือ แนวทางการจัดแบ่งโซนมีสองแนวทางด้วยกัน คือ Hierarchical คือ การจัดโซนโดยจำกัดตามความหนาแน่นของการใช้งาน และ Exclusionary คือ การจัดตามวัตถุประสงค์การใช้งานและแบ่งแยกอย่างเด็ดขาด

ข) การควบคุมการใช้พื้นที่โดยภาครัฐมีทั้งแบบ Presumptive Permission to Act ที่ให้สิทธิผู้ถือครองกระทำการใดๆ กับพื้นที่ก็ได้ และ Active Permission to Act คือ รัฐมีสิทธิควบคุมรูปแบบการใช้พื้นที่ การกระทำใดๆ ต้องขออนุญาตจากภาครัฐก่อนเสมอ อำนาจรัฐในการยึดและเวนคืนที่ดินแตกต่างกันไปตามกรณี

ค) ขอบเขตการอนุรักษ์และพัฒนา มีข้อจำกัดด้านสถาปัตยกรรม คือ การอนุรักษ์อาคารเก่าและจำกัดลักษณะของอาคารใหม่ ยิ่งอาคารเก่าและอาคารประวัติศาสตร์มีจำนวนมากเท่าใดก็ยิ่งรับมือกับมลพิษที่เกิดขึ้นจากผู้ถือครองคนเก่าที่ยิ่งขึ้น และบางกรณีอาจไม่สามารถบำบัดได้โดยที่ไม่ทำลายอาคารเก่าได้เลย

### 3) แนวทางการแก้ปัญหาเรื่อง ผู้รับภาระค่าเสียหายและบำบัด

ภาระค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม คือ อันตรายที่เกิดจากมลพิษและมีผลกระทบต่อระบบนิเวศและสุขภาพ ความรับผิดชอบภาระค่าเสียหายมีอยู่ 2 แบบ คือ อาจมอบหมายให้ผู้ถือครองที่ดินปัจจุบันเป็นผู้รับผิดชอบหรือผู้ใช้ที่ดินปนเปื้อนอยู่ หรืออาจเป็นความรับผิดชอบร่วมกันระหว่างผู้ถือครองและผู้ใช้ทั้งในอดีตและปัจจุบันทุกราย ส่วนภาระค่าใช้จ่ายเพื่อบำบัดมีแนวทางเหมือนกับภาระค่าเสียหายต่อสิ่งแวดล้อม แต่อาจมีกรณีที่ค่าความเสียหายจนถึงปัจจุบันเทียบกับค่าใช้จ่ายเพื่อบำบัดแล้วถือว่าน้อยมาก ดังนั้น การมอบหมายภาระค่าใช้จ่ายเพื่อการบำบัดจึงถือว่ามีความสำคัญมากกว่า

แนวทางปฏิบัติต่อภาระที่จะเกิดในอนาคต คือ จะแบ่งสัดส่วนภาระค่าใช้จ่ายระหว่างภาครัฐและภาคเอกชนอย่างไร ถ้าหากให้รัฐเป็นผู้รับภาระค่าใช้จ่ายเพียงผู้เดียว ภาคเอกชนมีแนวโน้มจะรักษาเพียงมาตรฐานความสะอาดขั้นต่ำสุดเพื่อสร้างผลกำไรสูงสุด แต่ถ้าหากเอกชนเป็นผู้รับภาระเพียงผู้เดียว อาจเกิดความไม่แน่นอนในการประเมินการลงทุนและดึงเม็ดเงินออกไปจาก “พื้นที่สีน้ำตาล” ไปยัง “พื้นที่สีเขียว” ที่ไม่มีข้อจำกัดดังกล่าว สุดท้ายภาระการบำบัดก็จะกลับมาตกอยู่กับภาครัฐเหมือนเดิม ที่สุดแล้วภาระค่าเสียหายในอนาคตก็ยังไม่สามารถกำหนดได้ จำเป็นต้องจำกัดค่าใช้จ่ายเพื่อไม่ให้กระทบกับเศรษฐกิจหรือไม่ให้ภาคเอกชนเลิกลงทุนในพื้นที่ปนเปื้อน อย่างไรก็ตาม ค่าใช้จ่ายที่เหมาะสมสำหรับแต่ละกรณีก็ยังไม่สามารถกำหนดได้

### 3. ความตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อมและนโยบายสารพิษในสหรัฐอเมริกา

ในช่วงต้นทศวรรษ 1960 ได้เริ่มมีความตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งเกิดจากปัญหาในระบบนิเวศและผลกระทบของมนุษย์ต่อสิ่งแวดล้อมโดยรวม ในปี 1970 ประธานาธิบดีนิกสันลงนามในพระราชบัญญัตินโยบายสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ (National Environment Policy Act) และต่อมา ได้มีการก่อตั้งหน่วยงาน EPA (Environmental Protection Agency) ขึ้นมา เป็นศูนย์กลางการประสานงานด้านสิ่งแวดล้อมระหว่างรัฐบาลกับหน่วยงานปกครองส่วนท้องถิ่น และลดปัญหาความลึกลับในการออกกฎหมายสิ่งแวดล้อมจากหลายหน่วยงานในสังกัดของรัฐบาล

สำหรับมาตรการควบคุมสารพิษและของเสียของสหรัฐอเมริกานั้นมีพระราชบัญญัติที่สำคัญที่สุดสองฉบับ ได้แก่ CERCLA และพระราชบัญญัติอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากร (Resource Conservation and Recovery Act – RCRA) ที่ออกมาในปี 1976 ก่อน CERCLA

4 ปี โดย RCRA เน้นการควบคุมของเสียในปัจจุบัน ในขณะที่ CERCLA เน้นการแก้ไขความเสียหายที่เกิดจากการกำจัดขยะมีพิษอย่างผิดกฎหมายในอดีต (ที่ไม่ได้มีมาตรการควบคุม)

ด้วยหลักการผู้ปล่อยสารพิษรับผิดชอบ แม้ว่า RCRA จะให้อำนาจรัฐสั่งการบำบัดขยะมีพิษ ปัญหาก็คือ ในหลายกรณีที่ดินปนเปื้อนกลายเป็นที่ดินทิ้งร้างไปแล้ว โดยผู้ปล่อยมลพิษอาจไม่อยู่แล้วหรือไม่สามารถรับภาระค่าใช้จ่ายได้ ด้วยเหตุนี้ CERCLA จึงก่อตั้งกองทุนระยะ 5 ปี มีเงินหมุนเวียน 1,600 ล้านดอลลาร์สหรัฐซึ่งเป็นที่มาของกองทุนซูเปอร์ฟันด์ เพื่อนำเงินมาออกค่าใช้จ่ายล่วงหน้า ก่อนจะเก็บคืนจากกลุ่มผู้รับผิดชอบในภายหลัง โดยพระราชบัญญัติซูเปอร์ฟันด์มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 31 ธันวาคม 1980 แต่กองทุนดังกล่าวประสบความสำเร็จเมื่อพิจารณาจากเกณฑ์ ความคืบหน้าในการค้นหา ระบุ และบำบัดที่ดินปนเปื้อนมลพิษ

เดิม CERCLA บัญญัติให้ซูเปอร์ฟันด์มีอายุเพียง 5 ปีเท่านั้น แต่ด้วยความล่าช้าจากฝ่ายการเมืองทำให้ต้องพิจารณาร่าง SARA โดยมีประเด็นสำคัญประกอบ 4 ประการ ได้แก่

- 1) นโยบายต่อต้านสิ่งแวดล้อมของประธานาธิบดีเรแกน
- 2) ข่าวด่วนของ EPA
- 3) ข่าวที่ออกมาใหม่เกี่ยวกับอุบัติเหตุในที่ดินปนเปื้อนมลพิษ และ
- 4) ประชาชนหันมาสนใจอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมมากขึ้น

และในปี 1984 สภาองเกรสได้แก้ไข RCRA ให้สามารถควบคุมองค์กรที่ “ไร้ความรับผิดชอบ” ด้วยการตัดสิทธิการออกกฎระเบียบหากไม่สามารถทำงานให้บรรลุวัตถุประสงค์ขององค์กรได้

#### 4. บริบทของยุโรปและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป

หลักการนโยบายสิ่งแวดล้อมของยุโรป ประกอบด้วยหลักการพื้นฐาน 4 ข้อ คือ

- 1) ผู้สร้างมลพิษเป็นผู้รับผิดชอบ
- 2) กันไว้ดีกว่าแก้
- 3) การพัฒนาอย่างยั่งยืน และ
- 4) Subsidiarity คือ หลักการที่ผู้บังคับใช้กฎหมายควรเป็นระดับที่เหมาะสม

หลักการที่สนับสนุนให้มีนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมสำหรับองค์กรเชิงเศรษฐกิจ เช่น EU มีรากฐานมาจากเหตุผล 3 ข้อด้วยกัน คือ เพื่อการแข่งขันที่เท่าเทียม เพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น และเพื่อผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ผู้รับผิดชอบร่างนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของ EU



โดยทางการแล้วเป็นหน้าที่ของ European Commission ผ่านหน่วยงานหลัก คือ Directorate General (DG)

#### 5. นโยบายด้านที่ดินปนเปื้อนมลพิษในสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก

ปัญหาที่ดินปนเปื้อนยังไม่ได้นับเป็นภาคส่วนหนึ่งของนโยบายสิ่งแวดล้อม EU และยังมีคำสั่งที่เกี่ยวข้องกับเรื่องนี้โดยตรง ในอดีตประเทศต่างๆ ในยุโรปต่างออกกฎหมายเพื่อควบคุมมลพิษของตนเอง แต่ในปัจจุบันเมื่อมีการก่อตั้ง SEM ขึ้นมาแล้ว กฎหมายเหล่านั้นกลับเป็นอุปสรรคสำคัญในการพัฒนากฎหมายที่เป็นที่ยอมรับอย่างเสมอภาคในระดับนานาชาติ กล่าวคือ SEM ส่งเสริมการลงทุนและการพัฒนาอย่างเสรี แต่เมื่อแต่ละประเทศมีมาตรฐานต่างกัน ย่อมส่งผลให้นักลงทุนหลีกเลี่ยงประเทศหนึ่งเพื่อไปลงทุนในอีกประเทศหนึ่ง แม้จะยังไม่ได้แนวทางชัดเจนว่า EU ควรจะแทรกแซงมากน้อยเพียงใด แต่ในปัจจุบันมีเสียงสนับสนุนจากประเทศสมาชิกอื่นๆ ให้ EU มีมาตรฐานกลางเพื่อความเท่าเทียมในการแข่งขันมากขึ้นเรื่อยๆ ในเรื่องมาตรฐานการบำบัด ประเด็นหลักที่ต้องพิจารณา คือ การเลือกระหว่างการบำบัดเพื่อใช้เฉพาะทาง (Intended-Use) หรือบำบัดเพื่อให้ใช้งานได้หลากหลายรูปแบบ (Multifunctional) การบังคับใช้มาตรฐานร่วมกัน นอกจากจะขัดแย้งกับหลักการแยกปฏิบัติของแต่ละประเทศแล้ว ยังอาจประสบความสำเร็จยากทั้งในด้านนโยบายและการเมืองอีกด้วย

ปัจจัยที่มีผลต่อปัญหาและการรับรู้ของประเด็นการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ ได้แก่ โครงสร้างรัฐบาลในประเทศสมาชิก มาตรฐานควบคุม 2 แบบ ได้แก่ มาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม และมาตรฐานการปล่อยสาร ความเข้มข้นของการควบคุม ความแตกต่างในวัฒนธรรมการเมืองระดับชาติ และปัจจัยทางภูมิศาสตร์

#### 6. บทวิเคราะห์เปรียบเทียบแบบบูรณาการ

##### 1) แนวทางการรับผิดชอบค่าความเสียหายและบำบัด

ในกรณีที่รัฐเป็นเจ้าของกิจการอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ในประเทศ (เช่นประเทศใน EU หลายประเทศ) จึงมีเหตุผลสมควรที่จะให้รัฐเป็นผู้รับผิดชอบหลักในการบำบัด ในทางกลับกัน สหรัฐอเมริกามีที่ดินจำนวนมากเป็นของเอกชนหรือหน่วยงานประจำมลรัฐที่ไม่ใช่ส่วนกลาง ในแนวทางปฏิบัติต่อเจ้าของที่ดินรายใหม่ อังกฤษและสหรัฐอเมริกายึดแนวทางแยกกันทำ คือ ฟังกลไกตลาดเป็นหลัก แต่สองประเทศนี้ก็ยังมี ความแตกต่างกันอยู่หรือแม้แต่ภายในมลรัฐของสหรัฐอเมริกาก็มีนโยบายของตัวเอง

ในด้าน EU ยึดหลักผู้ผิดรับผิดชอบ (Fault - Based Liability) ในขณะที่สหรัฐอเมริกาเลือกใช้ระบบบังคับรับผิดชอบอย่างเข้มงวดเช่นกัน โดยให้ PRP ทุกกลุ่มรับผิดชอบร่วมกันไม่ว่าใครจะเป็นผู้ผิด แต่แนวทางนี้กลับส่งผลเสีย คือ เกิดปัญหาด้านการจัดการ และการฟ้องร้องมากมายจนการบำบัดล่าช้า ซึ่งขัดกับความประสงค์เดิมที่ต้องการให้ EPA มอบหมาย ความรับผิดชอบให้กลุ่มกลุ่มเดียวเพื่อช่วยลดภาระลง และให้กลุ่มที่รับผิดชอบไปแบ่งภาระหน้าที่

กันเองภายหลัง นอกจากนี้ ระบบ Fault - Based Liability ยังมีข้อดี คือ เจ้าของที่ดินรายใหม่ไม่ต้องกังวลว่าตนจะถูกดึงเข้าไปร่วมรับผิดชอบด้วยเหมือนกับระบบ Strict Joint and Several ซึ่งจะเพิ่มความเสี่ยง ลดอัตราการคืนทุน และทำให้การพัฒนาที่ดินล่าช้าออกไปอีก ด้วยเหตุนี้หลายมลรัฐจึงเริ่มใช้มาตรการทำสัญญาไม่ฟ้องร้องเพื่อปกป้องเจ้าของที่ดินรายใหม่ สำหรับความรับผิดชอบในอนาคตเป็นข้อเสียที่สำคัญประการหนึ่งของ CERCLA เนื่องจากบัญญัติไว้ในกรณีที่มีเทคโนโลยีใหม่หรือมาตรฐานใหม่ออกมาสามารถ “รื้อฟื้นคดีเก่า” เพื่อบับัดที่ดิน (ที่บับัดไปแล้ว) ให้ผ่านตามมาตรฐานใหม่อีก นั่นคือ แม้ว่าจะจ่ายค่าความเสียหายในการบับัดไปแล้วครั้งหนึ่ง แต่ PRP ทุกกลุ่มก็ยังคงต้องรับผิดชอบบับัดอีก ถ้าหากมีการเปิดคดีที่ดินปนเปื้อนใหม่ ส่วนแนวทางการแก้ปัญหาของยุโรป คือ ให้อำนาจรัฐเป็นผู้รับผิดชอบต่อความเสี่ยงที่เกิดขึ้นใหม่ในอนาคตซึ่งสอดคล้องกับระบบ Fault - Based ยกเว้นเพียงในกรณีที่ระบุได้ว่าผู้ก่อมลพิษรายเดิมเป็นต้นเหตุของปัญหา เท่ากับเป็นการลดความเสี่ยงให้กับผู้ลงทุน ซึ่งในปัจจุบันหลายๆ มลรัฐได้หันมาใช้แนวทางนี้กันมากขึ้น

ประสบการณ์จากความพยายามบับัดในอดีตและปัจจุบัน ความล่าช้าที่เกิดขึ้นในโครงการบับัดของซูเปอร์ฟันด์ และผลจากการฟ้องร้องกันเองของผู้ร่วมรับผิดชอบเป็นผลให้ CERCLA มีภาพลักษณ์ที่ไม่ดี สำหรับสนธิสัญญาใน EU ปัจจุบัน บังคับให้ประเด็นสิ่งแวดล้อมเป็นเรื่องสำคัญที่ต้องพิจารณาสำหรับทุกนโยบาย ดังนั้น นโยบายที่มุ่งยกระดับมาตรฐานสิ่งแวดล้อมให้สูงขึ้น โดยเฉพาะที่เกี่ยวข้องกับการป้องกันและบับัดมลพิษจึงเริ่มจะเห็นผลชัด

จากการศึกษาเปรียบเทียบของทั้งสหรัฐอเมริกาและ EU จะเห็นได้ว่า ปัจจัยความเสี่ยงปนเปื้อนมลพิษมีผลกระทบต่อผู้สนใจลงทุนพัฒนาเป็นอย่างมาก ประเด็นคือ แม้ว่าที่ดินปนเปื้อนต้องมีมาตรการประเมินโอกาสพัฒนาและจะมีผลกับการคืนทุน ค่าใช้จ่ายที่แตกต่างกันย่อมกระทบต่อการตัดสินใจต่อการลงทุน ด้วยแบบแผนควบคุมการใช้ที่ดินที่แตกต่างกัน ทำให้ความเสียหายเปรียบเทียบทางการเงินที่เกิดจากที่ดินปนเปื้อนมลพิษในสหรัฐอเมริกา มีแนวโน้มสูงกว่าใน EU มาก และโครงสร้างการรับผิดชอบในสหรัฐอเมริกาเพิ่มความเสี่ยงและลดความระดับการแข่งขันของ “พื้นที่สีน้ำตาล”

เมื่อพิจารณาค่าใช้จ่ายในการทำธุรกรรมพบว่า สำหรับ EU ค่าใช้จ่ายในการประเมินสิ่งแวดล้อมก่อนจะซื้อขายที่ดิน (หรือพื้นที่ที่ดิน) มีผลให้เกิดความล่าช้าน้อยกว่าในสหรัฐอเมริกา แผนควบคุมการใช้ที่ดินของยุโรปเข้มงวดกว่าของสหรัฐอเมริกา การที่ผลจากที่ดินปนเปื้อนกระทบกับรูปแบบการใช้ที่ดินจึงเป็นเรื่องใหญ่ในสหรัฐอเมริกา แต่ใน EU แทบจะไม่มีปัญหา เพราะรูปแบบการใช้ถูกจำกัดมาตั้งแต่ต้นอยู่แล้ว โอกาสที่การประเมินมูลค่าโครงการลดลงสำหรับสหรัฐอเมริกาจึงมีสูงกว่า EU

#### 7. บทเรียนสำหรับนโยบายด้านที่ดินปนเปื้อนมลพิษ ความหวัง และข้อควรระวัง

ระบบกฎหมายในสหรัฐอเมริกาทั้ง TSCA, RCRA และ CERCLA ทำให้ธุรกิจต่างๆ หันมาเน้นการลดปริมาณขยะมีพิษมากกว่าจะแก้ปัญหาเรื่องวิธีการกำจัด อย่างไรก็ตาม ทั้งความสำเร็จ

และความล้มเหลวในแนวทางการแก้ปัญหาที่มีในปัจจุบัน อาจนำมาใช้เป็นแนวทางสำหรับปรับปรุงนโยบายที่ดินปนเปื้อนมลพิษได้ทั้งในสหรัฐอเมริกา และ EU

อาจถือได้ว่า นโยบายว่าด้วยที่ดินปนเปื้อนมลพิษเป็นการปรับปรุงการบริหารทรัพยากรร่วมซึ่งมีวัตถุประสงค์ 4 ข้อ ได้แก่ ความอยู่รอดของมนุษย์และระบบชีวิตอื่น ๆ การบริหารอย่างยั่งยืนและมีประสิทธิภาพ ความเสมอภาค และตอบสนองต่อความต้องการทางเศรษฐกิจของชาติ ซึ่งแนวทางนโยบายแบ่งเป็น 3 กลุ่มหลักๆ ด้วยกัน คือ การให้ออกชนดำเนินการ การดำเนินการโดยรัฐ และการจัดการในภาพรวมแบบกระจายความรับผิดชอบ

รัฐต้องยอมรับบทบาทหลักเพื่อให้คนในชุมชนมีส่วนร่วม ต้องปรับปรุงการประสานงานภายในเขตการค้าเสรีแต่ละเขตเพื่อการแข่งขันที่เท่าเทียม ในกรณีที่มีการลงทุนฟื้นฟูเขตเมืองโดยภาคเอกชนเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม นโยบายพื้นที่ปนเปื้อนต้องลดความเสี่ยงด้านค่าใช้จ่าย หรือเพิ่มความมั่นใจให้กับผู้ลงทุนโดยยึดหลักการ ผู้สร้างมลพิษรับผิดชอบเป็นหลักมาตรฐานสำหรับการบำบัด การเก็บภาษีและสร้างรายได้ให้กับรัฐเพื่อนำมาเป็นเงินทุนการบำบัดต้องเป็นไปตามหลักผู้สร้างมลพิษรับผิดชอบ นโยบายว่าด้วยที่ดินปนเปื้อนมลพิษต้องระบุมอบหมายความรับผิดชอบต่อความเสียหายของสิ่งแวดล้อมในรูปของแรงจูงใจและผลกระทบต่อสินทรัพย์

แนวทางที่ควรนำมาใช้ คือ การจัดการในภาพรวมแบบกระจายความรับผิดชอบ โดยมีนโยบายหลัก 3 ประการที่ควรปฏิบัติตาม ดังนี้

- 1) ให้มีมาตรฐานความสะอาดที่กำหนดจากส่วนกลาง และหน่วยงานส่วนท้องถิ่นต้องปฏิบัติตาม
- 2) ให้มีกองทุนของหน่วยปกครองส่วนกลางเพื่อช่วยเหลือท้องถิ่นที่ประสบปัญหาสารพิษอย่างรุนแรง และมีทางเลือกที่จะกำหนดมาตรฐานให้สูงกว่าปกติ ซึ่งเงินกองทุนนี้มีอยู่แล้วใน EU แต่ยังไม่ในสหรัฐอเมริกา
- 3) ให้หน่วยงานกลางรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในอนาคตที่อาจเกิดจากการบำบัดที่ไม่เหมาะสมในปัจจุบัน ซึ่งจะเป็นการลดปริมาณความรับผิดชอบที่ต้องแบ่งกันไปเพื่อให้แข่งขันกันได้อย่างเท่าเทียม

สำหรับ EU แนวทางความรับผิดชอบอย่างเข้มงวดมีความเป็นไปได้สูง และด้วยการควบคุมการใช้ที่ดินที่เข้มงวด และพื้นที่ที่มีจำกัดของยุโรป เมื่อรวมกับแนวทางโดยรวมที่ได้กล่าวไป ไม่น่ามีปัญหาการบิดเบือนตลาดที่ดินอย่างรุนแรงที่เกิดจากการบังคับใช้หลักการผู้ก่อมลพิษรับผิดชอบที่เข้มงวดขึ้นกว่าเดิม สำหรับสหรัฐอเมริกา ข้อจำกัดสำคัญ คือ การแยกดำเนินการเป็นกรณี ซึ่งเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้กฎระเบียบที่ออกโดย CERCLA หรือสถาบันอื่นๆ ไม่เกิดผลสำเร็จเท่าที่ควร ถ้ายังไม่ให้เกิดความรับผิดชอบร่วมกัน แนวทางปฏิบัติที่ทำลายสิ่งแวดล้อมก็ยังมีอยู่ต่อไป

## 9. ต้นทุนทดแทนการเสื่อมราคา เป็นวิธีการที่มีความแน่นอนหรือไม่

ต้นทุนทดแทนการเสื่อมราคา (Depreciated Replacement Cost - DRC) เป็นวิธีการอิงต้นทุนที่ใช้กันในสหราชอาณาจักร ในการประเมินราคาสินทรัพย์พิเศษที่ปกติแล้วไม่มีการซื้อขายกันในตลาดเปิด และเป็นเครื่องมือสำคัญที่ใช้คิดจำนวนเงินที่ต้องเรียกเก็บจากผู้ถือครองสำหรับผลประโยชน์ที่ได้รับในกรณีที่สินทรัพย์เป็นของภาครัฐ

การแปรผันปีต่อปีของ DRC มีนัยสำคัญทางการเงินต่อผู้ถือครอง ภาครัฐจึงต้องมีแนวทางสำหรับผู้ประเมินราคาในการใช้วิธีนี้ เพื่อให้มั่นใจว่า การแปรผันที่เกิดขึ้นเป็นผลมาจากปัจจัยทางการตลาดไม่ได้เกิดจากความแปรปรวนในวิธีการประเมินราคา

ถึงแม้วิธีการตีราคาด้วยค่า DRC จะเป็นวิธีที่รู้จักกันดี แต่ก็ยังมีความไม่แน่นอนที่มีผลกับองค์กรภาครัฐ ด้วยความต้องการในการหามูลค่ายุติธรรม โดยที่ในบางกรณีสามารถใช้วิธี DRC ในการหามูลค่ายุติธรรมได้ กรณีเหล่านั้น RICS' PSVG ร่วมกับมหาวิทยาลัย Kingston จะต้องทำการวิจัยและสร้างแนวทางสำหรับผู้ประเมินต่อไป เนื่องจากความไม่แน่นอนในหลายส่วนหลักๆ ได้แก่ มูลค่าของที่ดิน การคิดต้นทุนของอาคาร ความเสื่อมตามอายุและเวลา งานวิจัยนี้ จึงสร้างแนวทางเพื่อช่วยผู้ประเมินและผู้ถือครองให้พบกันครึ่งทางระหว่างการกำหนดรายละเอียดวิธีการที่แน่นอน (ซึ่งทำให้มีความแน่นอนในการใช้งานและผลที่ได้) กับการยอมให้มีอิสระในสมมติฐานทุกอย่างซึ่งทำให้เกิดความไม่แน่นอนในการประเมินราคา แต่ก็ไม่เชื่อว่า ข้อเสนอทั้งหมดในบทความนี้จะสมเหตุสมผลอย่างแท้จริง เช่น วิธีการกำหนดวันเวลาที่ประเมินให้เป็นวันที่ประเมินราคาที่ดิน และเป็นวันเดียวกับที่สมมุติว่าอาคารสร้างเสร็จ ซึ่งอาจจะไม่ได้เกี่ยวเนื่องกันในความเป็นจริง

ภายใต้กระบวนการประเมินด้วย DRC คือ สมมติฐานที่ว่า ตลาดสามารถให้ข้อมูลบางอย่างที่จะช่วยผู้ประเมิน เช่น มูลค่าทางการตลาดของที่ดินและต้นทุนการก่อสร้าง ซึ่งจะทำให้สามารถคิดค่า DRC โดยอิงกับตลาดได้ อย่างไรก็ตาม งานวิจัยได้แนะนำว่า ผู้ประเมินควรทำงานร่วมกับผู้ถือครองอย่างใกล้ชิดในกระบวนการประเมิน ผู้ประเมินจำเป็นต้องมีความเข้าใจเกี่ยวกับองค์กรให้มากที่สุดเท่าที่จะทำได้ ซึ่งจะช่วยให้มีข้อมูลเพียงพอสำหรับการประเมิน ในขณะที่ผู้ถือครองจำเป็นต้องมั่นใจว่า ความต้องการเกี่ยวกับการประกอบกิจการทั้งหมดถูกสะท้อนผ่านค่า DRC อย่างถูกต้อง และต้องเข้าใจถึง ความสำคัญของค่า DRC ว่าเป็นมูลค่าในการใช้งานไม่ใช่มูลค่าการแลกเปลี่ยน

## 10. แผนที่มีมูลค่า จะเป็นบริการสาธารณะใหม่ได้หรือไม่

โลกมีแนวโน้มการใช้แผนที่มีมูลค่ากันมากขึ้น ซึ่งแผนที่มีมูลค่านี้มีรากฐานมาจากข้อมูลจากระบบทรัพย์สินแห่งชาติ แต่ในบางกรณี สามารถใช้ได้ไวกว้างกว่าทั้งสำหรับภาครัฐและภาคเอกชน แต่ระบบนี้ยังไม่มีการใช้กันในสหราชอาณาจักร

บทความฉบับนี้เป็นโครงการวิจัยในระดับปริญญาเอกของ School of Surveying มหาวิทยาลัย Kingston ประจำกรุงลอนดอน ซึ่งใช้กระบวนการ Delphi เพื่อระบุประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการพัฒนาแผนที่มูลค่าในสหราชอาณาจักร ค่าใช้จ่าย และประโยชน์ของการดำเนินการตามแผนปฏิบัติการเพื่อกำหนดโครงการประเมินค่าที่ดินในระดับชาตินอกจากนี้ ยังได้ไปดูงานในยุโรปบางประเทศที่มีการใช้แผนที่มูลค่าและไปยังหน่วยงานและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียสำคัญที่เกี่ยวข้องในสหราชอาณาจักรด้วย

ผลการศึกษาพบว่า ข้อจำกัดในการสร้างแผนที่มูลค่าในสหราชอาณาจักร คือ ความเฉื่อยชาในสถาบันภาครัฐ และในทางการเมือง ไม่มีความต้องการจะปฏิรูปภาษีสินทรัพย์ ไม่ต้องการปฏิรูปกฎหมายผังเมือง และไม่ต้องการเปิดเสรีในเงื่อนไขการใช้ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่ถือครองโดยรัฐ อย่างไรก็ตามในธุรกิจบางชนิด (ประกัน จำนอง ธุรกิจกู้ยืม และการลงทุนในทรัพย์สินเพื่อการค้า) ได้ตระหนักว่า แผนที่มูลค่าสามารถปรับปรุงประสิทธิภาพการทำงานได้ในอนาคต ผู้เขียนจึงแนะนำให้ภาคเอกชนติดตามแนวทางเชิงการตลาดต่อหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้เก็บรักษาข้อมูล ซึ่งแรงดึงจากอุตสาหกรรม (Industry Pull) แทนการผลักดันทางนโยบาย (Policy Push) น่าจะเป็นกุญแจไปสู่ธรรมาภิบาลอันเป็นที่มาของหัวข้อบริการสาธารณะใหม่สำหรับการวางผังเมืองและการจัดการที่ดิน

## 11. อนาคตของแผนที่มูลค่าในบริบทยุโรป

สำหรับผู้ดำเนินการในตลาดอสังหาริมทรัพย์แล้ว ข้อมูลเกี่ยวกับมูลค่าทรัพย์สิน ถือเป็นปัจจัยสำคัญต่อการตัดสินใจ ทั้งนี้ เพราะราคาที่ดินเป็นดัชนีชี้วัดเศรษฐกิจที่ดีที่สุดที่รวมทั้งผลกระทบจากโครงสร้างเมืองในปัจจุบันและปัจจัยอื่นๆ ที่เปลี่ยนแปลงได้ตลอดเวลา ความรู้เกี่ยวกับมูลค่าที่ดินจึงมีความสำคัญต่อการพัฒนาเขตเมืองให้ประสบความสำเร็จในทุกโครงการและกลยุทธ์ เครื่องมืออย่างหนึ่งที่มีอิทธิพลและนัยสำคัญต่อการพัฒนาในด้านภาษีทรัพย์สินและตลาดทรัพย์สิน คือ แผนที่มูลค่า

แผนที่มูลค่าที่ดินมีความสำคัญในแง่ที่เป็นแหล่งข้อมูลเกี่ยวกับราคาที่ดินที่โปร่งใสและชัดเจน ซึ่งพื้นฐานการกำหนดมูลค่านี้มีความซับซ้อน และแม้ว่าปัจจุบันจะมีวิธีวิเคราะห์ข้อมูลที่ช่วยให้ทำงานง่ายขึ้น แต่ก็ยังต้องอาศัยผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินมูลค่าในการกำหนดราคา วัตถุประสงค์หลักของแผนที่มูลค่า คือ นำเอาข้อมูลที่มีคุณภาพ ละเอียดยุติเยติ ยืนยันสถานการณื และเข้าถึงได้ง่ายมาเผยแพร่เพื่อเป็นประโยชน์ต่อผู้เกี่ยวข้องในตลาดอสังหาริมทรัพย์ และคาดกันว่า ในอนาคตแผนที่มูลค่าจะเป็นเครื่องมือที่ขาดเสียมิได้ในการพัฒนาการบริหารที่ดินที่ยั่งยืน วิธีทำให้แผนที่มูลค่าใช้ประโยชน์ได้สูงสุด คือ การให้ภาคเอกชนมีส่วนร่วมในการลงทุนและใช้ประโยชน์ ในขณะที่ภาครัฐเป็นผู้เก็บรักษาข้อมูล และด้วยความก้าวหน้าทางเทคโนโลยี ทำให้การปรับปรุงและจัดทำแผนที่มูลค่าทำได้สะดวกและเข้าถึงง่ายขึ้น (ผ่านเว็บไซต์)

ทั้งนี้ แผนที่มีมูลค่าที่ดินมีความสัมพันธ์อย่างแน่นแฟ้นกับการเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งเป็นสาเหตุที่ต้องมีการจัดทำแผนที่มูลค่าในหลาย ๆ ประเทศ นอกจากจะทำให้การเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์เป็นที่เข้าใจได้แล้ว แผนที่มูลค่ายังทำให้เศรษฐกิจในระดับท้องถิ่นและภูมิภาคมีความโปร่งใสมากขึ้น และยังส่งเสริมให้มีการเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์แบบอิงตลาดซึ่งเป็นประโยชน์ต่อทั้งสิ่งแวดล้อมและเศรษฐกิจด้วย

ในส่วนของประเด็นทางเทคนิค แม้จะมีความสำคัญ แต่ถ้าหากปราศจากแรงผลักดันจากภาคการเมืองที่สนับสนุนให้เกิดความโปร่งใสและพัฒนาตลาดอสังหาริมทรัพย์ การจัดทำก็ไร้ผล เจอนโซที่จะเอื้อให้แผนที่มูลค่ามีประโยชน์สูงสุด คือ โจนด (ซึ่งสหราชอาณาจักรจะนำแผนที่มูลค่ามาใช้ในการเก็บภาษีตั้งแต่ปี 2010 เป็นต้นไป) การเก็บข้อมูลในท้องถิ่น การเก็บข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับมูลค่าสินทรัพย์ การใช้วิธีตีราคารวม (Mass Valuation) ร่วมกับ GIS และแรงจูงใจทางการเมือง

ประเทศอดีตสมาชิกสหภาพโซเวียตอาจได้แรงบันดาลใจจากลิทัวเนีย ในด้านแนวทางการประเมินราคาและเก็บภาษีที่ดิน เพราะเป็นประเทศแรกที่นำระบบอิงตลาดมาใช้ในช่วงเปลี่ยนแปลงการปกครอง ซึ่งท้ายที่สุดแล้ว การเปลี่ยนแปลงระบบในสาธารณรัฐเช็กน่าจะเกิดขึ้นไม่ช้าก็เร็ว

## 12. การบังคับใช้ภาษีอาคารก่อสร้างและการประเมินค่าทรัพย์สินรวมในลิทัวเนีย ผลลัพธ์และบทเรียนที่ได้

ลิทัวเนียได้เริ่มใช้ระบบการประเมินราคาที่ดินมาก่อนระบบการประเมินราคาอาคาร ซึ่งช่วยหลีกเลี่ยงปัญหาทางวิธีการและทางเทคนิคไปได้ ทั้งยังได้รับความช่วยเหลือในการฝึกผู้เชี่ยวชาญด้านการประเมินมูลค่าทรัพย์สินจากสวีเดน ฟินแลนด์ สหรัฐอเมริกา และประเทศอื่นๆ อีกด้วย

การพัฒนาแบบจำลอง (สูตร) และการระบุเขตมูลค่าสูงมีความสำคัญต่อการประเมินราคาทั้งสำหรับที่ดินและอาคาร ซึ่งแสดงให้เห็นว่า จำนวนเขตเพิ่มขึ้นหลังการประเมินราคาใหม่และการใช้ GIS ช่วยในการระบุเขตมูลค่าสูงก็เป็นสิ่งที่ขาดไม่ได้

สิ่งสำคัญของข้อมูลการดำเนินการในตลาดสำหรับศูนย์ทะเบียน ฯ คือ กระบวนการพัฒนาที่สม่ำเสมอจึงจะสามารถคำนวณภาษีแบบอิงมูลค่าได้ และวิธีการทางสถิติทำให้ประมาณมูลค่าตลาดอสังหาริมทรัพย์เฉลี่ยได้ นอกจากนี้ ผู้จ่ายภาษีมูลีสิทธิ์จะขอการประเมินราคาแบบแยกได้ตามกระบวนการทางกฎหมาย สำหรับงานในอนาคตอันใกล้ คือ ใช้ระบบ GIS เพิ่มขึ้น การแก้ไขกฎหมายและการพัฒนาวิธีการที่จะช่วยให้การประเมินราคาทรัพย์สินมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น

### 13. การประเมินค่าที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สีน้ำตาล ว่าด้วยประเด็นเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสังคม

ปัจจัยสำคัญ 3 ประการที่ต้องกระตุ้นให้ผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดินทั่วโลกเกิดความตื่นตัว และนำหลักการประเมินมูลค่าที่ดินบนเบื่อนมลพิษเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ด้านเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม ได้แก่ ภาวะขาดแคลนที่ดิน โดยเฉพาะในเขตเมืองและย่านการค้า (ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น) ความจำเป็นในการบำบัดหยนะทางสิ่งแวดล้อมที่เกิดขึ้นในอดีต ซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการไหลของน้ำบาดาลที่ปนเปื้อนสารพิษ ทำให้ที่ดิน “สะอาด” ปนเปื้อนมลพิษไปด้วย และการกำจัดสิ่งไม่เจริญตาของรูปแบบการใช้ในอดีต เช่น แหล่งทิ้งขยะเก่า

“ประเด็นร้อน” เกี่ยวกับการปนเปื้อนมลพิษในอนาคต จะเป็นเรื่องเกี่ยวกับน้ำบาดาล และการปกป้องระบบนิเวศทางน้ำ น้ำดื่ม แหล่งนันทนาการที่สัมผัสกับน้ำโดยตรง น้ำที่ใช้ในการปศุสัตว์ และน้ำที่ใช้ในอุตสาหกรรม ซึ่งได้กลายเป็นเรื่องสำคัญสำหรับชุมชนทั่วโลก น้ำบาดาลและความสัมพันธ์กับที่ดินปนเปื้อนมลพิษกลายเป็นปัจจัยสำคัญในการประเมินราคาที่ดิน ในอดีต รูปแบบการใช้ที่ดินบางประเภทส่งผลเสียต่อสภาพดิน และทำให้น้ำซึมผ่านผิวดิน ปนเปื้อนมีผลต่อระบบนิเวศทั้งระบบได้ ในหลายปีที่ผ่านมา สิทธิการได้น้ำในพื้นที่ชนบทมีมากเกินไป และนำไปสู่การใช้ที่ดินอย่างไม่คุ้มค่า ประมาณได้ว่า มีน้ำสูญเปล่าไปถึงร้อยละ 77 โดยประมาณ การสำรวจท่อส่งน้ำที่นำไปสู่ถึงเก็บแบบใหม่จะช่วยลดปริมาณการระเหย ซึ่งจะทำให้สิทธิในการขายน้ำมีมากขึ้น และกำหนดราคาน้ำขึ้นใหม่ได้ นอกจากนี้ ยังอาจทำให้ผู้ประเมินราคาบางคนต้องประเมินราคาที่ดินชนบทใหม่ด้วย ในการดูแลและตรวจตราน้ำบาดาล เสนอให้มีการตรวจคุณภาพน้ำอย่างสม่ำเสมอ หลังจากจัดมลพิษเรียบร้อยแล้วอย่างน้อย 4 ครั้งต่อปี เป็นเวลา 5 ถึง 10 ปี เพื่อตรวจสอบว่า ที่ดินเป้าหมายนั้นมีผลกระทบต่อคุณภาพน้ำบาดาลหรือไม่

การวิจัยเชิงรุก รวมถึง การบริหารที่ดินที่ดีอาจมีประโยชน์ต่อการพัฒนา ทั้งนี้ อาจทดลองใช้แนวทางปฏิบัติได้ในการใช้ที่ดิน ความรู้และทักษะอาชีพของผู้เชี่ยวชาญ ด้านที่ดิน และเจ้าของหรือผู้บริหารที่ดินเป็นสิ่งสำคัญในการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการพัฒนา ปัญหาที่เคยมีการนำเสนอในการประชุมที่กรุงวอชิงตัน เมื่อปี ค.ศ. 2002 เพื่อกระตุ้นให้เกิดความตื่นตัวเชิงบวกประสบผลสำเร็จ ส่วนปัญหาปัจจุบัน คือการต่อยอดในรูปแบบใหม่ๆ ต่อไป