บทคัดย่อ

การศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น เกิดจากสภาพปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินที่เพิ่มขึ้นในทุกภูมิภาคของประเทศซึ่งมีสาเหตุที่แตกต่างกันไป จึงจำเป็นต้องศึกษาปัญหาที่เป็นปรากฏการณ์ในปัจจุบันโดยเน้นไปที่ความสัมพันธ์ระหว่างทรัพยากรที่ดินและระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น เพื่อลดความขัดแย้ง 5 ประการ คือ การขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ การขัดแย้งระหว่างการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินในปัจจุบันและในอนาคต การขัดแย้งระหว่างเศรษฐกิจกับสิ่งแวดล้อม การขัดแย้งระหว่างเศรษฐกิจกับสังคม และการขัดแย้งระหว่างสิ่งแวดล้อมกับสังคม และนำมากำหนดรูปแบบ (Model) ในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินที่เหมาะสม โดยใช้กรณีศึกษาในพื้นที่ตำบลในภาคต่าง ๆ ของประเทศ ประกอบด้วยภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก ภาคใต้ ภาคกลาง และภาคตะวันตก และร่วมมือกับนักวิจัยในพื้นที่ในการศึกษาภาคสนามในแต่ละพื้นที่

ผลการศึกษา พบว่า สาเหตุของปัญหาเกิดจากกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตของประชาชน การสงวนหวงห้ามพื้นที่ของรัฐก่อให้เกิดการโต้แย้งสิทธิระหว่างรัฐกับชาวบ้านในหลายพื้นที่ ปัญหาการออกเอกสารสิทธิขาดความความโปร่งใส หนี้สินของชาวบ้านที่ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นจากระบบการผลิตที่ต้องพึ่งพา ประชาชนผู้ไร้ที่ดินทำกินที่เดือดร้อนและเห็นความไม่ยุติธรรมเกิดการรวมตัวของเครือข่ายทางสังคม เกิดการกระจุกตัวของที่ดินในบางพื้นที่ และการใช้ที่ดินส่งผลกระทบต่อสภาพความอุดมสมบูรณ์ของป่าไม้ ที่ดิน ชายฝั่ง และสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น

ผู้มีส่วนในการแก้ไขปัญหาประกอบด้วยหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน หรือประชาชนในพื้นที่ พบว่า หน่วยงานภาครัฐที่มีภารกิจเฉพาะที่ชัดเจนจะจัดการดูแลพื้นที่รับผิดชอบได้ดี ขณะที่พื้นที่ทั่วไปจะมีบทบาทน้อยไม่เด่นชัด ภาคเอกชนจะให้ความสำคัญเฉพาะธุรกิจของตน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่ได้รับการเลือกตั้งจากประชาชนส่วนใหญ่ในพื้นที่ มีความรู้ความเข้าใจบทบาทหน้าที่ของตนและกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่ก็จะสามารถทำหน้าที่ได้ดี มีวิสัยทัศน์ สามารถจัดการกับปัญหาความขัดแย้งการใช้ที่ดินในพื้นที่ได้ สำหรับชุมชนและประชาชนในพื้นที่ ส่วนใหญ่ในพื้นที่ศึกษาพบว่ามีความเข้มแข็ง สนใจการรวมตัว ร่วมมือกันในรูปแบบต่าง ๆ แต่ยังขาดความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินตามกฎหมายและหน้าที่ซึ่งควรต้องมีมาควบคู่ไปกับสิทธิ รวมทั้งการเคลื่อนไหวในบางครั้งที่อาจขัดต่อกฎหมายของบ้านเมือง

ข้อเสนอระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น ประกอบด้วยประเด็นที่สำคัญ คือ การปรับปรุงกฎหมาย นโยบาย และแนวทางการจัดการของภาครัฐให้มีช่องทางที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน และประชาชนในพื้นที่สามารถเข้ามีส่วนร่วมในการตัดสินใจที่จะจัดการที่ดินในท้องถิ่นของตนตามความต้องการใช้ประโยชน์ ให้ที่ดินตอบสนองความต้องการที่หลากหลายของส่วนใหญ่ในท้องถิ่น การให้ความรู้และถ่ายโอนภารกิจด้านการจัดการที่ดินและทรัพยากรให้

กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพิ่มเติมจากที่มีการถ่ายโอนไปแล้ว การเร่งรัดปรับปรุงแนวเขตและระบบสิทธิในที่ดินที่เป็นอยู่ในปัจจุบันให้มีความชัดเจนและมีความเป็นเอกภาพ เพราะเป็นสาเหตุของความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินในหลายกรณี การสร้างช่องทางเชื่อมต่อระหว่างชุมชนและประชาชนในพื้นที่ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นกับหน่วยงานระดับนโยบายและระดับปฏิบัติของรัฐ ระบบข้อมูลข่าวสารควรเป็นข้อมูลการติดต่อสองทาง

ข้อเสนอแนะของการศึกษา ประกอบด้วย การใช้ช่องทางคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย เพื่อแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ หรือล้าสมัยไม่สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ให้มีนโยบายที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติแก่ท้องถิ่น ควรเร่งรัดการดำเนินงานของกระทรวงต่าง ๆ ที่ได้รับมอบหมายให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เรื่อง ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ และควรจัดทำโครงการนำร่องให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนในการบริหารจัดการที่ดินโดยมอบหมายให้ทำการสำรวจประเมินทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติบนที่ดิน ทำการวางผังการใช้ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ วางกฎเกณฑ์การใช้ที่ดินของสมาชิกในชุมชนเป็นข้อตกลงยอมรับร่วมกัน โดยให้สิทธิการใช้ควบคู่ไปกับหน้าที่และความรับผิดชอบ และการจัดตั้งคณะผู้สอบสวนไกล่เกลี่ยข้อพิพาทด้านที่ดินเพื่อป้องกันมิให้ปัญหาลุกลามต่อไป

Abstract

The study of land management systems was prompted by the observation of the increasing incidents of land use conflicts and the diversity of the problems. There was thus a need to study the nature of the land use conflicts which focus on the relationship between land resources and local management systems. The underlying notion is that better understanding of the issues would reduce the 5 areas of land use conflicts, namely conflicts between State and the people, competition between the current and future uses of land resources, the conflict between environmental and economic objectives of land use, the conflict between the need for land resources for social versus economic objectives and lastly the use of land resources to satisfy social needs which might not be compatible with environmental concerns. The objective of this study is to use the findings and insights from case studies in the various areas in the Regions of Thailand, namely the Northern, Northeastern, Eastern, Central and South to develop models for the management of land resources. The study was conducted with the inputs of local researchers in each Region.

Among the major findings are that policy and the legal framework on forestry and land resource issues were not compatible with the ways of life of the people. In many areas, the people have challenged the claims of the State and restrictions of access to some of the land owned by the State have been the major cause of land use conflicts. Other major causes arose from the lack of transparency in the issuing of land documents, the problems of rising debts of the farmers due partly to the increasingly monetized economy. Other facets of the problem included land concentration and the adverse environmental impacts from land use such as continued deforestation and declining and quality of forestry resources, the destruction of coastal resources as well as the general degradation. Case studies showed that problems of landlessness and perception of unfair and differential treatment have led, in many cases, to the creation of social networks and the strengthening of local communities.

Stakeholders who have a part in addressing land issues included various public agencies, local governments and local communities. Public agencies with clearly defined mandates have shown themselves to be competent in executing their tasks in the areas under their jurisdiction. Local governments elected by the people in general have an understanding of their responsibilities and can draw upon the existing legal provisions to undertake their duties and address problems of land related conflicts. Most of the local communities in the case study areas were interested in organizing themselves to address their problems. They nevertheless appeared to lack a clear understanding of the legal rights on various types of land. In social movements of various forms, it was not always clear that the local people understood that rights and entitlements must necessarily come with responsibilities. Some of the movements and creation of pressure groups have oftentimes been direct violation of the law.

To improve and create a system for land resources management at the local level, among the prerequisites are the improvement of the legal and the policy framework as well as current system of State-dominated land management to open up channels for

involvement of the local governments and the local communities. This will allow the people to participate in the decision making process over the management of land resources in ways that are consistent with the various contending needs. Providing the necessary information and transfer of additional responsibilities to local authorities are also seen as necessary accompaniments. Also of critical importance is the need to accelerate the verification of boundaries and clarification on various forms of land rights since these have been shown to be among the fundamental causes of land conflicts. Of comparable importance to supporting local-to-local community linkages is the need to foster linkages between local authorities with public agencies at the policy level as well as at the implementation level. In principle, communication should be two ways.

The study recommends that the National Committee on Improvement of the Laws should be used as a channel for amending the laws and regulations that are no longer consistent with the Constitution or which are no longer relevant to the prevailing social and economic situations. There should be greater clarity over the policy to decentralize the authority on the management of natural resources to the local communities. On June 3, 2003, public agencies have assigned by the Cabinet to undertake the responsibilities based on recommendations of the Workshop on Addressing the National Land Management Problems. These should initiate pilot projects that involve the participation of local communities in surveying land and resources for the purpose of designing a land use plan for utilization and conservation, develop rules and regulation for land use that are recognized by members of the local communities. The Study emphasize the principle that recognition of rights should come with acceptance of responsibilities and propose the creation of a dispute settlement committee as a mechanism to settle land conflicts.