



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการทบทวนและสังเคราะห์งานศึกษาวิจัยต่างประเทศ
เกี่ยวกับการบริหารการจัดการที่ดิน

สัญญาเลขที่ LPRC5103

ระหว่างวันที่ 1 สิงหาคม 2551 ถึงวันที่ 31 มกราคม 2552

ภายใต้ชุดโครงการวิจัย
โครงการสถาบันศึกษานโยบายที่ดิน

โดย

พลเรือโทอมรเทพ ฅ บางช้าง

สารบัญ-I

	หน้า
1. ธรรมนูญในการครอบครองและจัดการที่ดิน	1
(FAO's Good Practice Guidelines for Good governance in Land Tenure and administration)	
1.1 กรอบแนวคิดในการกำกับดูแล (Governance)	1
1.2 ธรรมนูญคืออะไร	1
1.2.1 ธรรมนูญในการครอบครองและจัดการที่ดิน	3
1.2.2 คุณลักษณะของธรรมนูญ	3
1.3 ผลของธรรมนูญอ่อนแอ	6
1.3.1 สาเหตุของธรรมนูญที่อ่อนแอ	6
1.3.2 สิ่งบอกเหตุของธรรมนูญที่อ่อนแอ	7
1.3.3 ผลกระทบจากธรรมนูญที่อ่อนแอ	8
1.4 ประสบการณ์จากการใช้หลักธรรมนูญในการจัดการที่ดิน	10
1.5 การออกแบบและดำเนินโครงการ	20
1.5.1 มาตรการส่งเสริมธรรมนูญในการครอบครองและการจัดการที่ดิน	21
1.6 ข้อสรุป	28
1.3.2 สิ่งบอกเหตุของธรรมนูญที่อ่อนแอ	7
1.3.3 ผลกระทบจากธรรมนูญที่อ่อนแอ	8
2. Good Practice Guidelines for agricultural leasing arrangements	29
2.1 กล่าวนำและหลักการทั่วไป	29
2.2 เป้าหมายของแนวทางการปฏิบัติ (Guideline)	29
2.3 เนื้อหาของแนวทางการปฏิบัติ	30
2.3.1 ความสมดุลระหว่างความต้องการของเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า	31
2.3.2 ระยะเวลาการเช่า	33
2.3.3 การรับช่วงการเช่า	34
2.3.4 การต่อสัญญา	34
3. การถือครองที่ดินและการพัฒนาชนบท	39
3.1 กล่าวนำ	39
3.2 เหตุใดการถือครองที่ดินจึงมีความสำคัญ	39
3.3 การถือครองที่ดินคืออะไร	40

สารบัญ-1 (ต่อ)

	หน้า
3.4 เหตุใดจึงต้องพิจารณาการถือครองที่ดินเพื่อวางแผนออกแบบโครงการ	43
3.4.1 ประเด็นสิ่งแวดล้อม	43
3.4.2 ประเด็นเพศผู้ถือครอง	44
3.4.3 ความขัดแย้ง การย้ายถิ่นที่อยู่และกระบวนการแก้ไขปัญหา	44
3.4.4 ความเกี่ยวพันระหว่างประเด็นปัญหาต่าง ๆ	45
3.5 จะพิจารณาการถือครองที่ดินในการออกแบบโครงการได้อย่างไร	45
3.5.1 การวิเคราะห์การถือครองที่ดิน	45
3.5.2 ห้วงเวลาในการแทรกแซงเรื่องการถือครองที่ดิน	46
3.5.3 ทักษะและประสบการณ์ที่ต้องการ	46
3.5.4 สาขาข้อมูลในการออกแบบและติดตามโครงการ	47
3.5.5 ทุนส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปได้	48
3.6 ข้อเสนอแนะ	48
4. เพศและการเข้าถึงที่ดิน	49
4.1 กล่าวนำ	49
4.2 การเข้าถึงที่ดินหมายถึงอะไร	49
4.3 เหตุใดเรื่องเพศจึงเป็นปัญหาในการเข้าถึงที่ดิน	51
4.4 การติดตามประเมินผลการเข้าถึงที่ดิน	53
4.4.1 การประเมินในเชิงปริมาณและคุณภาพ	53
4.4.2 การสร้างตัวชี้วัด	54
4.5 บทบาทขององค์กรพัฒนาต่าง ๆ	56
4.5.1 การพัฒนาสภาพแวดล้อมสำหรับความเสมอภาคทางเพศ	56
4.5.2 การพัฒนาโอกาสในการสร้างความเสมอภาคทางเพศ	57
4.6 บทบาทของผู้ที่มีหน้าที่จัดการที่ดิน	58
4.6.1 การให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วม	58
4.6.2 การจัดอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูล	59
4.6.3 การกำหนดปัญหาในการทำงาน	59
4.6.4 การทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่น	59
4.7 ข้อเสนอสรุป	60

สารบัญ-1 (ต่อ)

	หน้า
5. ระบบภาษีทรัพย์สินในชนบทในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก	60
5.1 กล่าวนำ	60
5.2 เหตุใดภาษีทรัพย์สินจึงมีความสำคัญ	61
5.3 ภาษีทรัพย์สินเป็นอย่างไร	62
5.4 ภาษีทรัพย์สินในชนบทในประเทศที่กำลังเปลี่ยนผ่านสภาพทางการเมือง	64
5.5 การเก็บภาษีทรัพย์สิน	66
5.6 เทคนิคการประเมินและวิธีการประเมิน	70
5.7 ข้อสรุป	71
 6. การออกแบบโครงการนำร่องในการรวมที่ดินในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก	 72
6.1 กล่าวนำ	72
6.2 เหตุใดการรวมที่ดินจึงมีความสำคัญ	73
6.3 การรวมที่ดินหมายถึงอะไร	75
6.4 ปัจจัยที่ควรคำนึงถึงในโครงการนำร่อง	78
 7. การเข้าถึงที่ดินในชนบทและการจัดการที่ดินหลังจากความขัดแย้งที่รุนแรง	 79
7.1 กล่าวนำ	79
7.2 การเตรียมการหลังความขัดแย้ง	79
7.2.1 ความขัดแย้งที่รุนแรงและสาเหตุ	79
7.2.2 การเริ่มต้นและการยุติของช่วงเวลาหลังความขัดแย้ง	80
7.2.3 คุณลักษณะของสภาวะแวดล้อมหลังความขัดแย้ง	80
7.2.4 การย้ายถิ่นและการกลับถิ่นฐานของผู้พลัดพวกรวมทั้งผู้ที่ถูกเคลื่อนย้ายภายใน	81
7.3 การถือครองที่ดินในช่วงการเตรียมการหลังความขัดแย้ง	82
7.3.1 การถือครองที่ดินและการจัดการที่ดิน	82
7.3.2 การจัดการที่ดิน	84
7.4 การสนับสนุนภารกิจประเมิน	86
7.5 การสนับสนุนกิจกรรมในภาวะฉุกเฉิน	87
7.6 การสนับสนุนด้วยการกำหนดนโยบาย	90
7.7 การสนับสนุนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ	92
7.8 ข้อสรุป	93

สารบัญตาราง-I

	หน้า
ตารางที่ 1.2-1 : ตัวอย่างของธรรมาภิบาลและงานที่ต้องทำในเรื่องการครอบครอง และจัดการที่ดิน	4
ตารางที่ 2.3-1 : ประเด็นการให้เช่าและความเป็นไปได้ในส่วนของผู้เช่าที่ดิน	32
ตารางที่ 2.3-2 : ประเด็นการให้เช่าและความเป็นไปได้ในส่วนของผู้เช่า	33

สารบัญภาพ-I

	หน้า
ภาพที่ 2.3-1 : ระยะเวลาเช่า	32
ภาพที่ 3.2-1 : สินทรัพย์เพื่อการดำรงชีวิตที่ยั่งยืน	40

สารบัญ-ii

	หน้า
บทที่ 1 บทนำ	1-1
1.1 ปัญหาที่ดินปนเปื้อนมลพิษ	1-1
1.2 สาเหตุของปัญหา/ปัญหาคืออะไร	1-2
1.3 การเมือง นโยบาย และแผนที่เกี่ยวข้อง	1-2
1.4 บทวิเคราะห์เชิงเปรียบเทียบและ logic of argument	1-3
1.5 ขอบเขตของปัญหาที่ดินปนเปื้อนมลพิษ	1-4
1.6 ผู้ได้รับผลกระทบจากค่าใช้จ่ายและความล่าช้าในการบำบัดที่ดินปนเปื้อนมลพิษ	1-5
1.7 ค่าใช้จ่ายที่เกี่ยวข้องกับการบำบัดที่ดินปนเปื้อนมลพิษ	1-6
บทที่ 2 มิติของเนื้อหา นโยบายเกี่ยวกับที่ดินปนเปื้อนมลพิษในระดับชาติ	2-1
2.1 ความเป็นมาของสภาพแวดล้อมในอดีต อุบัติเหตุ โอกาสการเกิด และภัยพิบัติ	2-1
2.2 บริบทกฎหมาย-การเมืองของรัฐ	2-2
2.3 ทิศทางการควบคุมเกี่ยวกับการใช้พื้นที่	2-3
2.3.1 แนวทางจัดระเบียบที่ดิน (Zoning)	2-3
2.3.2 การควบคุมการใช้พื้นที่โดยภาครัฐ	2-4
2.3.3 ขอบเขตการอนุรักษ์และพัฒนา	2-4
2.4 แนวทางการแก้ปัญหาเรื่องผู้รับภาระค่าเสียหายและบำบัด	2-5
2.4.1 แนวทางปฏิบัติต่อผู้ถือครองที่ดินรายใหม่	2-5
2.4.2 การถือครองที่ดินโดยภาครัฐ	2-6
2.5 นโยบายปัจจุบันและแรงกดดันทางการเมือง	2-6
บทที่ 3 ความตื่นตัวด้านสิ่งแวดล้อมและนโยบายสารพิษในสหรัฐฯ	3-1
3.1 แนวคิดอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมในสหรัฐอเมริกา	3-1
3.2 หน่วยงานพิทักษ์สิ่งแวดล้อม (Environmental Protection Agency-PEA)	3-2
3.3 มาตรการควบคุมสารพิษและของเสีย	3-3
3.3.1 ความตื่นตัวเกี่ยวกับสารพิษในช่วงทศวรรษ 1970	3-3
3.3.2 ที่มาของซูเปอร์ฟันด์ (Superfund)	3-4
3.3.3 การนำ CERCLA ไปสู่การปฏิบัติในช่วงแรก	3-5
3.3.4 ที่มาของ SARA	3-6

สารบัญ-II (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 4	ประสบการณ์ของ CERCLA และการถกเถียงเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลง
4.1	การบำบัดที่ดินที่ต้องบำบัดเร่งด่วน (National Priority List Cleanups)
4.1.1	ค่าใช้จ่ายในโครงการฟื้นฟู NPL
4.1.2	การจัดลำดับความเร่งด่วนในการบำบัด
4.1.3	มาตรฐานการบำบัด
4.1.4	ชุมชนควรมีส่วนร่วมให้มากขึ้น
4.2	การระดมเงินเข้ากองทุน
4.3	ข้อกำหนดเกี่ยวกับความรับผิดชอบภายใต้ CERCLA ประเด็นเกี่ยวกับสินทรัพย์
4.3.1	ผู้มีส่วนร่วมน้อย (de minimis contributors)
4.3.2	ภาระการชดเชยค่าเสียหายในอนาคต
4.3.3	ผลกระทบของความรับผิดชอบตามนิยาม CERCLA ที่ไม่ได้คาดการณ์ไว้
4.3.4	ผลกระทบของ CERCLA ต่อการฟื้นฟูพื้นที่สีน้ำตาล
4.3.5	ผลกระทบของ CERCLA ต่อแหล่งเงินทุน
4.3.6	ค่าใช้จ่ายทางธุรกรรมของผู้กู้ยืม
4.3.7	ความเสียหายที่อาจเกิดขึ้นจากภาวะปนเปื้อนมลพิษ
4.3.8	กฎหมายของรัฐเพื่อแก้ปัญหการพัฒนาพื้นที่ซ้ำ
4.3.9	โครงการช่วยเหลือทางการเงิน
4.3.10	มาตรฐานความสะอาดที่เปลี่ยนแปลงได้ ขึ้นกับรูปแบบการใช้ที่ดินในอนาคต
4.3.11	การอนุมัติและแผนการเปลี่ยนแปลงของ CERCLA ที่ผ่านมา
4.4	ตัวอย่างผลสำเร็จของ CERCLA
บทที่ 5	บริบทของยุโรปและนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป
5.1	โครงสร้างยุโรปใหม่
5.2	อำนาจการควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมของสหภาพยุโรป
5.3	หลักการนโยบายสิ่งแวดล้อมของยุโรป
5.3.1	ทำไมจึงต้องมีนโยบายสิ่งแวดล้อม EU
5.3.2	ผู้รับผิดชอบร่างนโยบายด้านสิ่งแวดล้อมของ EU
5.3.3	การบังคับใช้แผนงานด้านสิ่งแวดล้อมในสหภาพยุโรป
5.3.4	วิธีการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติของ EU

สารบัญ-II (ต่อ)

	หน้า
5.3.5 สมุดปกเขียว (Trans-national urban competition and networking)	5-5
5.3.6 นโยบายวางแผนผังเมือง และนโยบายที่ดินในประเทศสมาชิก	5-5
5.4 หลักการสำหรับนโยบายด้านดินปนเปื้อนมลพิษในสหภาพยุโรป	5-6
บทที่ 6 นโยบายด้านที่ดินปนเปื้อนมลพิษในสหภาพยุโรปและประเทศสมาชิก	6-1
6.1 ปัญหาที่ดินปนเปื้อนมลพิษ	6-1
6.1.1 ด้านเทคนิค มลพิษที่เกิดในอดีต	6-1
6.1.2 ด้านการเมือง : การรับรู้ต่อปัญหามลพิษ	6-2
6.1.3 ความจำเป็นที่เกี่ยวข้องกับนโยบายสาธารณะ	6-2
6.2 การพัฒนานโยบายเกี่ยวกับที่ดินปนเปื้อนมลพิษใน EU	6-2
6.3 ประเด็นในการประชุมเพื่อนโยบายด้านที่ดินปนเปื้อนมลพิษ	6-3
6.3.1 การปฏิบัติของ EU : ประเด็นการแยกปฏิบัติของแต่ละประเทศ	6-3
6.3.2 มาตรฐานการบำบัด	6-3
6.3.3 การกำหนดผู้รับผิดชอบค่าความเสียหาย	6-4
6.4 หลักการสำหรับกองทุนใหม่ของยุโรป	6-4
6.4.1 การขอคืนที่ดินและพัฒนาที่ดินใหม่ในเยอรมนี	6-5
บทที่ 7 บทวิเคราะห์เปรียบเทียบแบบบูรณาการ	7-1
7.1 ประสบการณ์สภาพแวดล้อมในอดีต อุบัติเหตุ โอกาสที่จะเกิดและภัยพิบัติ	7-1
7.2 บริบทกฎหมาย-การเมืองของรัฐ	7-1
7.3 ทิศทางการควบคุมเกี่ยวกับการใช้พื้นที่	7-2
7.4 แนวทางการรับผิดชอบค่าความเสียหายและบำบัด	7-2
7.5 การเข้าถึงแหล่งเงินทุน และการค้าประกันความรับผิดชอบ	7-3
7.5.1 นโยบายปัจจุบันและแรงกดดันทางการเมือง	7-3
7.5.2 พลังของกลุ่มเคลื่อนไหวทางด้านสิ่งแวดล้อมและพรรคการเมืองสีเขียว	7-4
7.6 สถานะในการแข่งขันของที่ดินปนเปื้อนมลพิษ	7-4

สารบัญ-II (ต่อ)

	หน้า
บทที่ 8 บทเรียนสำหรับนโยบายด้านที่ดินปนเปื้อนมลพิษ ความหวัง และข้อควรระวัง	8-1
8.1 ประสบการณ์จนถึงปัจจุบัน : ผลการประเมินโดยสรุป	8-1
8.2 หลักการบริหารทรัพยากรร่วมในเมือง	8-2
8.2.1 การให้เอกชนดำเนินการ	8-2
8.2.2 การดำเนินการโดยรัฐ	8-3
8.2.3 การจัดการในภาพรวมแบบกระจายความรับผิดชอบ	8-3
8.3 องค์ประกอบสำหรับนโยบายด้านที่ดินปนเปื้อนมลพิษที่มีประสิทธิภาพ	8-3
8.4 ความเสี่ยงในด้านต่าง ๆ	8-4
8.4.1 กลุ่มที่แบกรับความเสี่ยง	8-4
8.4.2 รูปแบบการป้องกันความเสี่ยง	8-5
8.5 บทสรุป : แนวทางที่ใช้งานได้	8-5

สารบัญ-III

	หน้า
บทที่ 1 ต้นทุนทดแทนการเสื่อมราคา เป็นวิธีการที่มีความแน่นอนหรือไม่	1-1
1.1 บทนำ	1-1
1.1.1 เหตุผลที่ทำงานวิจัย	1-2
1.1.2 งานวิจัย	1-3
1.2 DRC	1-3
1.3 ความไม่ลงตัวในการตีความ DRC	1-3
1.3.1 มูลค่าที่ดิน	1-4
1.3.2 อายุการใช้งาน	1-4
1.3.3 อาคารทดแทน	1-4
1.3.4 ความเสื่อมสภาพตามเวลาของทรัพย์สิน	1-4
1.3.5 วันที่ประเมิน	1-4
1.3.6 ตัวอย่างชนิดของสินทรัพย์	1-4
1.4 การประเมินค่าองค์ประกอบของที่ดิน	1-5
1.4.1 ที่ดินส่วนเกิน	1-5
1.4.2 สมมติฐานเกี่ยวกับการใช้งานที่ดิน	1-5
1.4.3 การสมมติทำเลที่ตั้งทดแทน	1-5
1.5 การประเมินต้นทุนทดแทนของอาคาร	1-6
1.5.1 การประเมินต้นทุนจริงของอาคาร	1-6
1.5.2 อาคารโบราณที่ได้รับการอนุรักษ์	1-6
1.5.3 ต้นทุนก่อสร้าง	1-6
1.5.4 ค่าธรรมเนียม	1-6
1.5.5 วันที่ประเมินต้นทุนการก่อสร้าง	1-6
1.6 การหักลดต้นทุนทดแทน	1-7
1.6.1 ความล้าสมัยทางกายภาพ	1-7
1.6.2 ความล้าสมัยจากการใช้งาน	1-7
1.6.3 ความล้าสมัยทางเศรษฐศาสตร์	1-8
1.7 วิธีการคิดค่าเสื่อมราคา	1-8
1.7.1 การคำนวณแบบเส้นตรง (Straight line)	1-8
1.7.2 วิธีปรับลดฐาน (Reducing balance)	1-8
1.7.3 วิธีเส้นโค้ง S (S-Curve)	1-8

สารบัญ-III (ต่อ)

	หน้า
1.8 ค่าเสื่อมราคากับการนำไปใช้	1-9
1.9 สรุป	1-9
บทที่ 2 แผนที่มูลค่า จะเป็นบริการสาธารณะใหม่ได้หรือไม่	2-1
2.1 บทนำ	2-2
2.2 แผนที่มูลค่าในสหราชอาณาจักรด้วยกระบวนการ Delphi	2-2
2.2.1 การคัดเลือกผู้เข้าร่วม	2-3
2.2.2 การดำเนินการในแต่ละรอบ	2-4
2.2.3 สิ่งที่พบ	2-5
2.3 ความคาดหวังทางการเมืองในการปฏิรูปภาษีสินทรัพย์ในสหราชอาณาจักร	2-8
2.4 แผนที่มูลค่ามีประโยชน์มากเพียงใด	2-8
บทที่ 3 อนาคตของแผนที่มูลค่าในบริบทยุโรป	3-1
3.1 บทนำ	3-1
3.1.1 แผนที่มูลค่าที่ดิน ความสำคัญและบทบาท	3-1
3.1.2 ผู้สนใจ ต้องการ และใช้ประโยชน์แผนที่มูลค่า	3-2
3.1.3 เอกสารสิทธิ์ (Cadastre) และความโปร่งใสของข้อมูล	3-3
3.2 การสำรวจภาคสนามของแผนที่มูลค่าในยุโรป (เป็นหลัก)	3-3
3.2.1 ประเด็นทางเทคนิคและการเมือง	3-4
3.3 สถานการณ์ปัจจุบันและอนาคตของแผนที่มูลค่า (ราคา) ในสาธารณรัฐเช็ก	3-4
3.3.1 สถานะปัจจุบันของแผนที่ราคาในสาธารณรัฐเช็ก	3-4
3.3.2 ข้อจำกัด	3-4
3.3.3 ศักยภาพของแผนที่ราคาในสาธารณรัฐเช็ก	3-5
3.4 แผนที่มูลค่าในยุโรป	3-6
3.4.1 เยอรมนี	3-6
3.4.2 ลิทัวเนีย	3-6
3.4.3 เดนมาร์ก	3-6
3.4.4 สวีเดน	3-7
3.4.5 สหรัฐอเมริกา	3-7
3.4.6 ออสเตรเลีย	3-7

สารบัญ-III (ต่อ)

	หน้า
3.5 ผลการวิเคราะห์	3-8
3.5.1 สาธารณรัฐเช็ก	3-8
3.5.2 ยุโรป	3-8
3.6 บทสรุป	3-10
บทที่ 4 การบังคับใช้ภาษีอาคารก่อสร้างและการประเมินค่าทรัพย์สินรวม ในลิธัวเนียพล็อตและบทเรียนที่ได้	4-1
4.1 กล่าวนำ	4-2
4.2 การพัฒนากรอบการเก็บภาษีและประเมินมูลค่าให้มีประสิทธิภาพ	4-2
4.3 แบบจำลองการประเมินราคาและแผนที่ราคา	4-5
4.4 การประเมินราคาทรัพย์สินโดยรวมสำหรับอาคารก่อสร้าง	4-6
4.5 ประเด็นกเถียง-เทคโนโลยีใหม่ๆ ในการประเมินราคาสังหาริมทรัพย์	4-7
4.6 ข้อสังเกตส่งท้ายและบทสรุป	4-8
บทที่ 5 การประเมินค่าที่เกี่ยวข้องกับพื้นที่สีน้ำตาล ว่าด้วยประเด็นเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสังคม	5-1
5.1 ที่มา	5-2
5.2 กิจกรรมของคณะทำงานที่ 9.4	5-2
5.2.1 เว็บไซต์ FIG	5-2
5.2.2 รายงานที่ได้นำเสนอใน World forum ต่าง ๆ	5-2
5.3 น้ำบาดาล	5-3
5.3.1 การใช้ประโยชน์จากน้ำบาดาล	5-3
5.3.2 เกณฑ์การประเมินน้ำบาดาล	5-3
5.3.3 การดูแล/ตรวจตราน้ำบาดาล	5-4
5.4 บทสรุป	5-4

สารบัญตาราง-III

	หน้า
ตารางที่ 2.2-1 : กลุ่มผู้เชี่ยวชาญในกระบวนการ Delphi	2-3
ตารางที่ 2.2-2 : กลุ่มผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับแผนที่มูลค่า	2-3
ตารางที่ 2.2-3 : ค่าใช้จ่าย ประโยชน์และกรอบเวลาในการทำแผนที่มูลค่าในสหราชอาณาจักร	2-5
ตารางที่ 2.2-4 : ลำดับการดำเนินงานเชิงนโยบายโดยผู้เข้าร่วม	2-6
ตารางที่ 3.1-1 : ความสนใจของภาครัฐและภาคเอกชนในตลาดอสังหาริมทรัพย์	3-2
ตารางที่ 3.1-2 : กลุ่มผู้เกี่ยวข้อง	3-3
ตารางที่ 3.3-1 : แหล่งข้อมูล	3-5
ตารางที่ 3.5-1 : ลักษณะแผนที่มูลค่าของยุโรป	3-9
ตารางที่ 4.2-1 : ข้อมูลสถิติและตลาดของสิ่งก่อสร้างในประเทศ ภายในวันที่ 1 มกราคม 2005	4-4
ตารางที่ 4.2-2 : ปัจจัยที่นำมาพิจารณาในแบบจำลองการประเมินมูลค่าสิ่งก่อสร้างและจำนวนกลุ่มปัจจัยที่แยกแล้ว	4-4
ตารางที่ 4.4-1 : ผลการสำรวจคำร้องเกี่ยวกับมูลค่าภาษีจากการประเมินมูลค่าแบบรวม	4-7

สารบัญภาพ-III

	หน้า
ภาพที่ 4.2-1 : จำนวนการดำเนินการที่จดทะเบียนในลิธัวเนีย	4-3
ภาพที่ 4.2-2 : ปริมาณงานที่ทำในช่วงการประเมินมูลค่ารวมครั้งที่ 1, 2 และ 3	4-3
ภาพที่ 4.2-3 : จำนวนแปลงที่ดินที่ประเมินในการประเมินมูลค่ารวมครั้งที่ 1, 2 และ 3	4-4
ภาพที่ 4.3-1 : แสดงโครงสร้างหลักการของแบบจำลองการประเมินราคาที่ดินก่อสร้างและการจัดทำแผนที่ราคา	4-5
ภาพที่ 4.3-2 : การใช้ GIS ประมวลผลแผนที่มูลค่า ยุคการก่อสร้างเมือง Kaunas ในลิธัวเนีย	4-6

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

1.1 กรอบแนวคิดในการกำกับดูแล (Governance)

การกำกับดูแลเป็นการจัดการเพื่อให้สังคมมีความเรียบร้อยและเพื่อให้ลำดับความสำคัญของปัญหาและผลประโยชน์ของแต่ละกลุ่มที่เกี่ยวข้องมีความลงตัว การกำกับดูแลของภาครัฐเกี่ยวข้องกับรัฐบาล กระบวนการและการจัดการในลักษณะที่ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการตกลงใจภายใต้ความรับผิดชอบที่รัฐบาลมีต่อประชาชน รวมทั้งการที่สมาชิกในสังคมต้องยอมรับในกฎกติกาและกฎหมายด้วย

การกำกับดูแลอาจมีความหมายในมุมมองที่แตกต่างกัน 2 มุมมอง มุมมองแรกคือ งานนี้เป็นหน้าที่ของหลาย ๆ สถาบันในสังคม ไม่ใช่แต่เพียงรัฐบาลเท่านั้น อีกมุมมองหนึ่งเห็นว่าการจัดการหรือการกำกับดูแลงานสาธารณะเป็นหน้าที่ของรัฐในการที่จะรับใช้ประชาชน เป็นวิธีการที่เจ้าหน้าที่ของรัฐและส่วนราชการต่าง ๆ ใช้อำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายสาธารณะ จัดให้มีสิ่งอำนวยความสะดวกและการบริการแก่ประชาชนเพียงฝ่ายเดียว

ในเรื่องของการครอบครองและการจัดการที่ดิน มุมมองที่แตกต่างกันดังกล่าวข้างต้นนับว่ามีความสำคัญมาก เพราะการกำหนดนโยบายในอันที่จะจัดการเรื่องนี้ให้ดี ย่อมต้องคำนึงถึงว่ารัฐจะเป็นผู้กำหนดแนวทางการกำกับดูแลโดยลำพังเพื่อให้สังคมถือปฏิบัติ หรือจะให้ภาคเอกชน ชุมชน และองค์กรสาธารณะอื่น ๆ เข้ามามีส่วนร่วมด้วย เพราะเมื่อเกิดปัญหาขัดแย้งขึ้น ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดต้องเข้ามาร่วมมือกันแก้ไขปัญหา ในลักษณะเดียวกับการพัฒนาชนบท การพัฒนาเมือง และการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม

1.2 ธรรมเนียมคืออะไร

การกำกับดูแลในรูปแบบใดจึงจะถือว่าเป็นการกำกับดูแลที่ดีหรือที่เรียกว่ามี “ธรรมเนียม” จะเป็นเรื่องของผลลัพธ์จากการกำกับดูแลหรือกระบวนการในการกำกับดูแล

การหลีกเลี่ยงการทุจริตเป็นลักษณะของธรรมเนียมที่ชัดเจนประการหนึ่ง อย่างไรก็ตาม องค์กรประกอบของธรรมเนียมยังหมายถึงความรับผิดชอบ เสถียรภาพทางการเมือง ประสิทธิภาพของรัฐบาล คุณภาพที่เป็นไปตามกฎเกณฑ์และกฎหมาย ควบคู่ไปกับการควบคุม

ไม่ให้มีการทุจริต ธรรมนูญบาหลีหมายถึงการที่รัฐบาลมีการบริหารจัดการที่ดี ครอบคลุม และมีผลงานที่สอดคล้องกับเป้าหมายที่ต้องการ หลักการของธรรมนูญบาหลีคือการทำให้การจัดการมีความเสมอภาค มีประสิทธิภาพ มีความโปร่งใส มีความรับผิดชอบ มีความยั่งยืนถาวร มีการกระจายความรับผิดชอบ ประชาชนมีส่วนร่วมและมีความมั่นคง

ธรรมนูญบาหลีกับสิทธิมนุษยชน มีความเกี่ยวพันกันโดยที่แนวคิดในเรื่องธรรมนูญบาหลีได้พัฒนามาจากงานที่เกี่ยวกับสิทธิมนุษยชนและเสรีภาพพื้นฐาน ลักษณะของธรรมนูญบาหลีบางลักษณะปรากฏอยู่ในกฎหมายสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชน สิทธิมนุษยชนหลายต่อหลายเรื่องที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ครอบครอง มีนัยโดยตรงต่อธรรมนูญบาหลีในการจัดการการครอบครองและจัดการที่ดิน ปฏิญญาสากลว่าด้วยสิทธิมนุษยชนทั้งในแอฟริกา สหรัฐอเมริกาและยุโรป มีข้อความเกี่ยวกับการปกป้องทรัพย์สินส่วนบุคคล ซึ่งนำไปสู่การออกกฎหมายที่ระบุความสัมพันธ์ระหว่างสิทธิมนุษยชนกับสิทธิในที่ดินไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเก็บภาษีอย่างไม่เป็นธรรม การตัดสิทธิครอบครองที่ดิน การจดทะเบียนที่ดิน การวางผังเมือง หรือการชดเชย ทั้งนี้ในเรื่องของการครอบครองและการจัดการที่ดินลักษณะบางประการของธรรมนูญบาหลีสามารถใช้ได้โดยไม่ขัดต่อสิทธิมนุษยชนตามกฎหมาย อย่างไรก็ตาม ยังไม่มีกฎหมายระหว่างประเทศฉบับใดที่เห็นพ้องต้องกันว่าธรรมนูญบาหลีคืออะไร มีองค์ประกอบ หรือมีลักษณะอะไรบ้างถึงแม้ว่าหลักการสำคัญของธรรมนูญบาหลีจะเป็นที่ยอมรับอย่างกว้างขวางในระดับสากลแล้วก็ตาม

จริยธรรมและธรรมนูญบาหลี เป็นลักษณะของการกำกับดูแลอีกส่วนหนึ่งที่กำหนดความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการและลูกค้าในเรื่องของความสามารถ ความซื่อสัตย์ การรักษาความลับ ความโปร่งใสและความรับผิดชอบ องค์การอาชีพหลายองค์การได้ร่วมกันกำหนดหลักปฏิบัติในเรื่องของจริยธรรมที่สามารถใช้กับการจัดการที่ดินได้ ผู้ประกอบการหรือองค์การอาชีพต่าง ๆ มีหน้าที่รับผิดชอบต่อลูกค้าและไม่ควรแสวงความได้เปรียบในลักษณะที่จะทำให้ลูกค้าเสียหาย

หลักการดังกล่าวมีผลต่อการกำหนดระบบการจัดการที่สร้างบรรษัทภิบาลในภาคเอกชน และสามารถนำมาใช้กับภาครัฐได้ด้วย เพราะความรับผิดชอบในหน้าที่ที่มีต่อลูกค้าย่อมไม่แตกต่างกันระหว่างบริษัทกับลูกค้าหรือรัฐต่อประชาชน ในเรื่องของการจัดการที่ดิน ธรรมนูญบาหลีอาจมีอีก 2 ลักษณะที่เพิ่มขึ้นคือ การต่อต้านการทุจริต หมายถึงการตัดสินใจเพื่อแลกกับการบริการ และความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ หมายถึงการไม่เพิกเฉยหรือร่วมมือกับผู้มีอิทธิพลที่ก่อการทุจริต ลักษณะที่เพิ่มขึ้นทั้ง 2 ประการนี้มีความสำคัญมากต่อเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการครอบครองและการจัดการที่ดิน

การวัดธรรมาภิบาล เป็นเรื่องนี้อาจไม่สามารถวัดออกมาได้โดยตรง แต่สามารถเปรียบเทียบได้ระหว่างธรรมาภิบาลที่เข้มแข็งกับธรรมาภิบาลที่อ่อนแอ หมายถึงอาจเปรียบเทียบธรรมาภิบาลของประเทศหนึ่งกับอีกประเทศหนึ่งได้ อีกทั้งยังมีตัวชี้วัดธรรมาภิบาลในหลายรูปแบบ เช่น การทุจริต การเลือกตั้ง ระบบศาล เสรีภาพของสื่อมวลชน เป็นต้น การวัดผลอาจเป็นเชิงปริมาณ เช่น จำนวนผู้ที่มาลงคะแนนเสียง หรือเชิงคุณภาพ เช่น ทักษะคดีต่อการทุจริต ฯลฯ อย่างไรก็ดี ในเรื่องการครอบครองและการจัดการที่ดินยังไม่มีตัวชี้วัดเป็นการเฉพาะ

1.2.1 ธรรมาภิบาลในการครอบครองและจัดการที่ดิน

มุมมองในเรื่องธรรมาภิบาลอาจแตกต่างกันเนื่องมาจากการเน้นประเด็นสำคัญต่างกัน เช่น ในระบบการจัดการที่ดินที่มุ่งเน้นการแก้ปัญหาให้คนยากจน หรือปัญหาสิทธิสตรี ลำดับความสำคัญเร่งด่วนอาจอยู่ที่ความมั่นคงในสิทธิครอบครองและสิทธิการรับมรดกที่ดินโดยไม่คำนึงถึงเพศของผู้รับมรดก ในขณะที่ระบบการจัดการที่ดินที่มุ่งเน้นการพัฒนาเศรษฐกิจ อาจให้ความสำคัญกับการเร่งรัดการจดทะเบียน การเก็บค่าโอน กฎเกณฑ์กติกาในการวางผังเมือง การก่อสร้าง และการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน แต่ก็ไม่ได้หมายความว่าต้องแลกเปลี่ยนประสิทธิภาพในการทำงานกับการทุจริตในการทำงาน การจัดการที่ดินสามารถแก้ไขปัญหาคนจนและพัฒนาเศรษฐกิจได้ควบคู่กันไปโดยใช้ทรัพยากรที่มีอยู่เพียงชุดเดียว ถ้าจะจำกัดความมุ่งหมายของการจัดการที่ดิน ก็จะเท่ากับจำกัดประโยชน์ของการจัดการที่ดินที่จะเกิดต่อสังคมด้วย

การที่จะให้ได้มาซึ่งธรรมาภิบาลในการจัดการที่ดินนั้น ประชาชนจะต้องเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง หากภาครัฐกำหนดนโยบายที่ดินให้ชัดเจน มีเป้าหมายที่ชัดเจนสำหรับการปฏิรูปทั้งในเชิงกฎหมายและเชิงสถาบัน ประชาชนก็จะเข้ามามีส่วนร่วมได้มาก

1.2.2 คุณลักษณะของธรรมาภิบาล

	ธรรมาภิบาลที่เข้มแข็ง	ธรรมาภิบาลที่อ่อนแอ
1	ประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและความสามารถ	ไร้ประสิทธิภาพ ไร้ประสิทธิผล ขาดความสามารถ
2	ตื่นตัวต่อความรับผิดชอบที่มีต่อประชาชน	ไม่ตื่นตัว ไม่รับผิดชอบในหน้าที่
3	ผู้มีอำนาจในการกำกับดูแล ได้อำนาจมาอย่างถูกต้องตามกระบวนการทางกฎหมาย ตามระบอบประชาธิปไตย	ผู้มีอำนาจไม่ได้รับการยอมรับจากสังคม ไม่มีสิทธิที่ชอบธรรมในการบริหาร ได้อำนาจมาโดยขัดต่อหลักประชาธิปไตย
4	โปร่งใส	ปกปิดซ่อนเร้น
5	เสมอต้นเสมอปลาย คาดการณ์ได้ สอดคล้องกับกฎหมาย	ไม่เสมอต้นเสมอปลาย คาดการณ์ไม่ได้ ไม่สอดคล้องกับกฎหมาย

	ธรรมาภิบาลที่เข้มแข็ง	ธรรมาภิบาลที่อ่อนแอ
6	มีความรับผิดชอบ อธิบายได้ มีหลักฐานประกอบ	ไม่มีความรับผิดชอบ ไม่มีคำอธิบาย ไม่มีหลักฐานสนับสนุนการกระทำ
7	เสมอภาค เท่าเทียม ไม่แบ่งแยก	ไม่ยุติธรรม เลือกปฏิบัติ เช่น เพศ ศาสนา เชื้อชาติ กลุ่มบุคคล
8	ยั่งยืนถาวร และสมดุลระหว่างเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งปัจจุบันและอนาคต	ไม่สมดุล ไม่ตอบสนองความต้องการทั้งปัจจุบันและอนาคต
9	ให้บริการถึงระดับล่าง โดยยึดประสิทธิภาพและความคุ้มค่า	ไม่คำนึงถึงความสะดวกของประชาชน
10	การมีส่วนร่วม การสร้างความเห็นพ้องในสังคม โดยทุกคนมีสิทธิเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น	ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วม จำกัดเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็น
11	ให้ความมั่นคงและความปลอดภัยในการดำรงชีวิต ปลอดภัยจากอาชญากรรมและความรุนแรง ปลอดภัยจากความขัดแย้ง จากภัยธรรมชาติ และมั่นคงในสิทธิครอบครอง	ไม่ต้องการและไม่สามารถให้ความปลอดภัยต่อประชาชน ทั้งอาจเป็นภัยต่อประชาชนเสียเอง
12	มีความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่โดยไม่หวังสินบน ไม่เปิดเผยความลับ ขยันหมั่นเพียร แยกออกได้ระหว่างผลประโยชน์ส่วนตัว ผลประโยชน์ทาง การเมืองและงานของรัฐบาล	สนับสนุนการทุจริต รับสินบนเพื่อทำงานในหน้าที่ ให้ประชาชน เข้าข้างผู้ที่ให้ประโยชน์ ให้ความสำคัญ ของราชการเพื่อประโยชน์ส่วนตน ใช้อำนาจรัฐเพื่อ แสวงหาประโยชน์ส่วนตน

ตารางที่ 1.2-1 : ตัวอย่างของธรรมาภิบาลและงานที่ต้องทำในเรื่องการครอบครองและจัดการที่ดิน

	ธรรมาภิบาลในการจัดการเกี่ยวกับที่ดิน	งานที่สอดคล้อง	ความสัมพันธ์กับลำดับในตารางแรก
1.	ระบบการจัดการที่ดินมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและขีดความสามารถ	งานละเอียด ทันทเวลา ตอบข้อสงสัยภายในเวลาที่สมควร ผู้รับผิดชอบมีความสามารถ ผลงานดี คนที่ขาดประสิทธิภาพถูกลงโทษหรือให้ออก	1
2.	นโยบายที่ดินมาจากนักการเมืองที่ได้รับเลือกตั้ง โดยการหารือกับทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง	ผังเมืองได้รับความเห็นชอบจากนักการเมืองที่มาจากการเลือกตั้งตามระบอบประชาธิปไตย โดยผ่านการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนแล้ว	2,3,10
3.	ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินเป็นที่เปิดเผยภายใต้กรอบของการป้องกันสิทธิส่วนบุคคล	การเข้าถึงข้อมูลการจดทะเบียนที่ดิน เข้าถึงราคาที่ดิน การประเมินภาษี และการตกลงใจเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินได้ผ่านกระบวนการการมีส่วนร่วมของประชาชนที่เปิดเผยต่อสาธารณะ	4

ตารางที่ 1.2-1 (ต่อ)

	ธรรมาภิบาลในการจัดการ เกี่ยวกับที่ดิน	งานที่สอดคล้อง	ความสัมพันธ์ กับลำดับใน ตารางแรก
4.	การร่างกฎหมายที่ดินและกฎข้อบังคับต่าง ๆ ต้องชัดเจน เปิดเผย สอดคล้องกันและสามารถใช้บังคับโดยรัฐและประชาชน	- ประชาชนสามารถนำปัญหาขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมโดยมีผู้เชี่ยวชาญสนับสนุน - กฎหมายชัดเจน ไม่ขัดกัน เปิดทางให้มีการเจรจาข้อยุติจากความขัดแย้งโดยไม่ต้องถึงศาล - การตกลงใจของรัฐบาลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน การเก็บภาษี การคืนที่ดินจะต้องเปิดกว้างสำหรับการคัดค้านของประชาชนหรือการนำข้อขัดแย้งเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม - ประชาชนสามารถตรวจสอบการเก็บภาษีที่ดินและการประเมินราคาประเมินที่ดินของรัฐได้	5
5.	หน่วยงานจัดการที่ดินอยู่ในฐานะที่จะถูกตรวจสอบได้โดยอิสระ และมีการเปิดเผยผลการตรวจสอบและตัวชี้วัดในการทำงาน	- หน่วยงานจัดการที่ดินแสดงบัญชีและตัวชี้วัดจากการตรวจสอบ - แยกการป้อนบำเหน็จและการลงโทษเจ้าหน้าที่ให้ชัดเจน	6
6.	ให้บริการจัดการที่ดินโดยไม่มีการแบ่งแยกเพศ เชื้อชาติ ศาสนา อายุ หรือความพิการทางการเมือง	- กฎหมายมรดกที่ดินไม่จำกัดเพศของผู้รับมรดก - ทุกคนเข้าถึงข้อมูลได้รวมทั้งผู้ที่ไม่รู้หนังสือ - เคารพสิทธิครอบครองที่ดินของชุมชนดั้งเดิม - ค่าจดทะเบียนไม่สูงเกินไปและไม่ต้องเสียค่าบริการที่แพง	7
7.	มีการรณรงค์ให้ใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน	บังคับใช้กฎหมายที่จะป้องกันการใช้ที่ดินอย่างไม่ยั่งยืน	8
8.	ให้บริการลงไปจนถึงประชาชนไปทุกแห่ง	- มีการบันทึกข้อมูลที่ดินในระบบอินเทอร์เน็ต - จุดให้บริการทั่วถึง แม้ประชาชนที่อยู่ห่างไกล	9
9.	ระบบการจดทะเบียนและการครอบครองต้องให้ความมั่นคงในสิทธิครอบครองสำหรับผู้ที่มีสิทธิตามกฎหมาย	- ผู้ที่มีสิทธิครอบครองตามกฎหมายจะได้รับการคุ้มครองจากการแอบอ้างของผู้อื่น - การเปลี่ยนแปลงข้อมูลต้องเป็นไปตามกฎหมายโดยผู้มีอำนาจหน้าที่ - หากข้อมูลถูกลบล้างหรือสูญหายจากภัยพิบัติจะต้องมีระบบสำรองที่เก็บข้อมูลเดียวกันไว้	11

ตารางที่ 1.2-1 (ต่อ)

	ธรรมาภิบาลในการจัดการ เกี่ยวกับที่ดิน	งานที่สอดคล้อง	ความสัมพันธ์ กับลำดับใน ตารางแรก
10.	เจ้าหน้าที่ที่ดินต้องซื่อสัตย์ ให้ ความเห็นและคำแนะนำด้วยความเป็น กลางโดยใช้ความรู้และประสบการณ์ให้ ดีที่สุด	• มีนโยบายป้องกันและตรวจสอบการกระทำที่ ทุจริต การเอื้อประโยชน์ต่อกลุ่มบุคคล ต้องมี บทลงโทษการกระทำดังกล่าว • มีนโยบายป้องกันและกระตุ้นแหล่งข่าว • เจ้าหน้าที่รัฐและนักการเมืองต้องแสดงความ เป็นกลาง • ต้องรักษาสมบัติของรัฐ	12

1.3 ผลของธรรมาภิบาลที่อ่อนแอ

1.3.1 สาเหตุของธรรมาภิบาลที่อ่อนแอ

ธรรมาภิบาลจะอ่อนแอเมื่อกฎหมายมีความซับซ้อน ขัดแย้งกันหรือล้าสมัย การจัดการ
ไม่มีเอกภาพ สถาบันอ่อนแอ กฎหมายคลุมเครือ ระบบยุติธรรมอ่อนแอ การทุจริต เจ้าหน้าที่มี
รายได้น้อย บุคลากรขาดการฝึกอบรมที่จำเป็น มีการเอื้อประโยชน์ต่อบุคคลหรือกลุ่มบุคคล
ธรรมาภิบาลที่อ่อนแอมักก่อให้เกิดการทุจริต 2 ประเภทหลัก คือ

• การมีอำนาจเหนือรัฐ (State Capture)

เป็นการทุจริตในระดับที่กว้างขวางมากโดยการถ่ายโอนทรัพยากรของรัฐไปเป็นของ
ส่วนตัวโดยผิดกฎหมายอย่างไม่เหมาะสม การสร้างอำนาจเหนือรัฐอาจทำโดยบุคคล ครอบครั
วกลุ่มบุคคล หรือกลุ่มบริษัท ใครก็ตามที่ยึดชาติได้ (capture the state) ก็สามารถขึ้นนโยบาย
รัฐบาลเพื่อประโยชน์ส่วนตนได้ ไม่ว่าจะเป็นการออกกฎหมายหรือข้อบังคับ การมีอิทธิพลเหนือ
อำนาจศาล การแสวงประโยชน์ทางภาษีและศุลกากร รวมทั้งการใช้จ่ายอย่างทุจริต ซึ่งการ
จัดการที่ดินอาจเป็นเครื่องมือในการแสวงประโยชน์ของผู้มีอำนาจในลักษณะ เช่น

- การโอนที่ดินของรัฐและที่ดินสาธารณะไปให้เอกชนที่เป็นหุ้นส่วนหรือผู้ที่อยู่ใน
การควบคุม
- การใช้นโยบายแจกจ่ายที่ดินและกฎหมายเพื่อประโยชน์ของผู้ที่มีอำนาจเหนือรัฐ
- การแทรกแซงสถาบันการเงินเพื่อให้ออกเงินกู้โดยไม่มีหลักประกันที่เพียงพอ
- การประเมินภาษีเพื่อประโยชน์ของผู้ที่มีอำนาจหรือการละเว้นการเก็บภาษี

- การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์ของพวกเขาเองโดยไม่มีเหตุผลหรือเป้าหมายที่ชัดเจนพอ
- การขูดเซยที่ไม่เป็นธรรมต่อผู้ที่ถูกเวนคืน

● การทุจริตในการบริหาร (Administrative Corruption)

เป็นการใช้อำนาจหน้าที่ในทางที่เอื้อประโยชน์ส่วนตนของเจ้าหน้าที่ แทนที่จะทำงานตามหน้าที่ที่ได้รับมอบหมาย การทุจริตประเภทนี้แตกต่างจากการมีอำนาจเหนือรัฐตรงที่เป็น การทุจริตโดยไม่เป็นขบวนการหรือมีการจัดการอย่างเป็นระบบ หากแต่เป็นการทุจริตโดยเจ้าหน้าที่รายบุคคล เช่น การรับสินบนเพื่อให้จัดการบางอย่าง การให้เงินใต้โต๊ะเพื่อเร่งงานในหน้าที่ การโกง หรือการสร้างหลักฐานเท็จ เป็นรูปแบบของการทุจริตในการบริหารที่พบกันมาก เจ้าหน้าที่อาจใช้กลไกเหล่านี้เพื่อแลกกับรางวัล เจ้าหน้าที่อาจรับเงินเพื่อให้ละเว้นการจัดการเกี่ยวกับที่ดิน หรือรับเงินเพื่อไม่ให้จัดการกับการกระทำผิดเกี่ยวกับที่ดิน

1.3.2 สิ่งบอกเหตุของธรรมาภิบาลที่อ่อนแอ

(1) ธรรมาภิบาลที่อ่อนแอจากการมีอำนาจเหนือรัฐ

- หน่วยงานอยู่ใต้อิทธิพลของกลุ่มที่ต้องการใช้อำนาจรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตน
- ศาลพิพากษาคดีความขัดแย้งเรื่องที่ดินในลักษณะที่เอื้อประโยชน์ต่อผู้มีอิทธิพลโดยไม่คำนึงถึงความถูกต้อง
- ทำผิดแล้วไม่ได้รับโทษเพราะผู้ที่รักษากฎหมายรับใช้ผู้มีอิทธิพล
- ผู้มีอิทธิพลเข้าครอบครองที่ดินโดยขับไล่คนจนออกจากที่ดินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
- บังคับซื้อที่ดินในราคาต่ำกว่าปกติเพื่อหาประโยชน์ในภายหลัง
- ปรับเพิ่มราคาที่ดินของผู้มีอำนาจโดยไม่สนใจหลักการผังเมือง
- มีการโอนที่ดินของรัฐไปให้ผู้มีอิทธิพลโดยไม่ต้องจ่ายเงินให้รัฐหรือจ่ายเพียงเล็กน้อย
- ให้สัมปทานในการทำเหมืองแร่หรือทำป่าไม้โดยไม่คำนึงถึงสิทธิครอบครองชนบทธรรมนิยม หรือสิ่งแวดล้อม

(2) ธรรมาภิบาลที่อ่อนแอจากการทุจริตในการบริหาร

- การจ่ายสินบน เพื่อให้เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติหรือละเว้นการปฏิบัติเพื่อประโยชน์ส่วนตน จ่ายเงินเพื่อให้เร่งงานตามที่ต้องการ จ่ายเงินเพื่อไม่ให้เอาเรื่องจากการกระทำผิดในเรื่องสิ่งปลูกสร้าง การลัดคิว ฯลฯ

- การใช้ย่นยหน้า หมายถึงการจ่ายเงินให้นายหน้าที่จะเข้าถึงเจ้าหน้าที่ที่สามารถอำนวยความสะดวกให้ได้
- การขโมย หมายถึงการลักทรัพย์ของรัฐและขายทรัพย์ของรัฐเพื่อประโยชน์ส่วนตน หรือการใช้บริษัทที่รับงานของรัฐไปก่อสร้างงานให้เจ้าหน้าที่หรือนักการเมืองโดยใช้วัสดุที่รัฐจ่ายเงิน
- การโกง การสร้างหลักฐานการเบิกเงินเท็จ การตีราคาที่ดินต่ำเพื่อให้จ่ายภาษีต่ำกว่าความเป็นจริงหรือตีราคาที่ดินสูงกว่าความเป็นจริงเพื่อให้ได้เงินได้มาก ๆ
- การรีดไถและหักหลัง เพื่อบีบประชาชนหรือบริษัทให้จ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่เพื่อไม่ให้เอาผิดหรือกลั่นแกล้ง
- การเลือกปฏิบัติและการเอื้อประโยชน์ เจ้าหน้าที่ใช้อิทธิพลเพื่อประโยชน์ส่วนตน ครอบครัว นักการเมือง หรือเพื่อนฝูง การซื้อขายตำแหน่งหน้าที่
- การประพฤติตนไม่ถูกต้อง การใช้อำนาจหน้าที่เพื่อแสวงประโยชน์ส่วนตน การขายความลับ เช่น การแจ้งข้อมูลเกี่ยวกับหุ้นหรือที่ดินก่อนที่รัฐจะประกาศนโยบาย เพื่อแลกกับเงิน การใช้รถของทางราชการในงานส่วนตัว

(3) ธรรมชาติที่อ่อนแอจากการขาดศักยภาพ

- ขาดทรัพยากรที่จำเป็น เช่น ขาดงบประมาณ ขาดเทคนิค
- ขาดบุคลากรที่มีความรู้ความสามารถ ทำให้นโยบายไม่ได้รับการแปลงไปสู่การปฏิบัติ
- ขาดศักยภาพเชิงสถาบัน เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงหลังจากเกิดความขัดแย้ง ข้อมูล วัฒนธรรม และขีดความสามารถถูกทำลายจนทำให้การบริหารอ่อนแอ
- การละเลย หมายถึงการขาดความเอาใจใส่ มากกว่าที่จะขาดความสามารถ ควรจะปฏิบัติก็ไม่ปฏิบัติจนเกิดความเสียหาย
- การบริหารที่ผิดพลาด ไม่รับรู้ความบกพร่อง ไม่รู้ว่าเกิดความบกพร่อง และไม่แก้ไขข้อบกพร่อง

1.3.3 ผลกระทบจากธรรมชาติที่อ่อนแอ

1) ความยากจนและการแบ่งแยกทางสังคม

ธรรมชาติที่อ่อนแอกระทบคนจนมาก เพราะคนจนไม่มีเงินจ่ายสินบน ไม่รู้กฎหมาย และคนจนไม่รู้ว่าจะรักษาสติขของตนได้อย่างไร นอกจากนั้น สตรีที่ยากจนยังจะได้รับความเหลื่อมล้ำ เพราะมักไม่มีการศึกษาและขาดทรัพยากร คนรวยจะเอาเปรียบคนจนมากขึ้น

2) ข้อจำกัดในการพัฒนาเศรษฐกิจ

การทุจริตทำให้การพัฒนาเศรษฐกิจมีข้อจำกัด ความเสี่ยงและแรงจูงใจในการลงทุนได้รับผลกระทบ ชีตความสามารถในการแข่งขันของประเทศลดลง ผู้ที่คิดจะมาลงทุนในประเทศที่มีการทุจริตในการบริหารมาก ๆ หรือการมีอำนาจเหนือรัฐ ย่อมวิตกกังวลต่อความคุ้มค่า รวมทั้งชื่อเสียงขององค์กรด้วย

3) การทำลายสิ่งแวดล้อม

อาจมีการจ่ายเงินให้เจ้าหน้าที่เพื่อให้ยกเว้นการดำเนินการต่อการกระทำผิดกฎข้อบังคับเกี่ยวกับสิ่งปลูกสร้าง ผังเมือง การใช้ทรัพยากรน้ำ หรือแร่ธรรมชาติ การจัดการที่ดินของรัฐที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดการบุกรุกและการทำลาย นอกจากนี้เป็นการมีธรรมชาติที่อ่อนแอทำให้ประชาชนไม่สามารถเข้ามาช่วยอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมได้ เพราะขาดเครื่องมือและทรัพยากรในการทำงาน

4) รัฐบาลรายได้

การที่มีคนหลีกเลี่ยงภาษีโดยการติดสินบนเจ้าหน้าที่สรรพากรให้ประเมินภาษีต่ำเพื่อจ่ายภาษีต่ำกว่าที่ควรจ่าย การตีราคาที่ดินต่ำกว่าหรือสูงกว่าเกณฑ์ ทำให้รัฐบาลรายได้ หรืออาจได้รับความเสียหาย การจัดการด้านอัตราค่าธรรมเนียมที่มีประสิทธิภาพ หรือการเอื้อประโยชน์ให้เอกชน ทำให้รัฐบาลรายได้จากภาษีและค่าธรรมเนียม ทำให้การบริการสาธารณะลดต่ำลง ไม่ว่าจะเป็นการรักษาพยาบาล การศึกษา ฯลฯ เพราะรัฐมีรายรับลดลงอันเนื่องมาจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่

5) ความไม่มั่นคงในสิทธิครอบครอง

การโอนโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายอันเนื่องมาจากการทุจริต อาจทำให้สิทธิครอบครองที่ถูกต้อง ถูกฉ้อโกงหรือสูญไป การโอนโดยไม่ถูกต้อง ไม่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมาย ผู้ที่มีอำนาจเหนือรัฐสามารถใช้ระบบการจัดการที่อ่อนแอ เอื้อประโยชน์ให้คนโดยการบุกรุกที่ดินของรัฐหรือฉ้อโกงสิทธิของประชาชน ความไม่มั่นคงในสิทธิครอบครองจะส่งผลกระทบต่อความมั่นคงของครอบครัวและแรงงานด้วย

6) ความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดิน

ความอ่อนแอในการจัดการ และการขาดธรรมชาติที่อ่อนแอ จะนำไปสู่ความขัดแย้งเพราะสามารถเอื้อประโยชน์ต่อผู้มีอำนาจในการแย่งยึดที่ดินจากผู้ครอบครองอื่น ๆ รวมทั้งที่ดินของรัฐด้วย การเพิ่มของราคาที่ดินในเขตเมืองอย่างรวดเร็วอาจนำไปสู่ความขัดแย้ง เนื่องจากมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากการเกษตรไปเป็นธุรกิจและที่อยู่อาศัยมากขึ้น การให้สัมปทานในพื้นที่ห่างไกล การป่าไม้หรือเหมืองแร่ อาจกระทบต่อการทำมาหากินของชุมชนดั้งเดิมจนเกิดความขัดแย้งได้

7) ตลาดที่ดินและตลาดทุนอ่อนแอ

ในประเทศที่ใช้ระบบเศรษฐกิจการตลาด การโอนที่ดินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายจะเกิดขึ้นมากถ้าค่าใช้จ่ายในการโอนสูงอันเนื่องมาจากการทุจริต การขาดธรรมาภิบาลอาจทำให้เจ้าของที่ดินไปกู้เงินที่เกินค่าของที่ดินที่จะเป็นหลักประกันโดยอาศัยการติดสินบน เมื่อธนาคารมีหนี้เสียมากขึ้น การพัฒนาเศรษฐกิจจะชะลอตัว

8) พฤติกรรมทางสังคมเปลี่ยนไปในทางลบ

เมื่อเห็นตัวอย่างของการทุจริตมากขึ้น การที่สังคมจะยอมรับกติกาหรือปฏิบัติตามกฎหมายจะน้อยลง หลักประกันความมั่นคงในทรัพย์สินตามกฎหมายจะลดลง หรืออาจถูกละเมิดโดยการทุจริต เมื่อสังคมเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ผู้ที่มีฐานะทางสังคมสูงย่อมมีหนทางแสวงหาผลประโยชน์ส่วนตนมากกว่าคนธรรมดา เช่น มีการจ่ายเงินเจ้าหน้าที่เพื่ออนุญาตให้เข้าครอบครองที่ดินในอำนาจของตน สังคมจะเสื่อมลง เพราะคนที่เห็นคนทุจริตประสบความสำเร็จไม่รู้ว่าจะทำความดีไปเพื่ออะไร จะจ่ายภาษีเต็มไปเพื่ออะไรในขณะที่สามารถทุจริตภาษีได้ ฯลฯ

9) การแสวงประโยชน์จากการบังคับซื้อที่ดิน

ในโครงการใหญ่ ๆ เช่น การสร้างถนน – สร้างทางรถไฟ การวางท่อน้ำหรือท่อก๊าซ มีความจำเป็นต้องใช้ที่ดิน หากเจ้าของที่ดินไม่ยอมขาย โครงการจะเกิดขึ้นไม่ได้ รัฐจึงต้องเวนคืนโดยจ่ายค่าชดเชยให้เป็นธรรม แต่ถ้ารัฐขาดธรรมาภิบาล เจ้าของที่ดินจะได้รับเงินชดเชยที่ไม่เป็นธรรม หรือบางคนอาจได้ประโยชน์จากการชดเชยมากกว่าที่ควร โดยอาศัยความเป็นเจ้าหน้าที่รู้ข้อมูลโครงการซื้อที่ดินในราคาถูก เพื่อขายรัฐในราคาแพงให้ได้กำไรมาก ๆ หรือในกรณีทุจริตโดยมีผู้มีอำนาจเหนือรัฐ การเวนคืนอาจเป็นมาตรการกลั่นแกล้งฝ่ายตรงข้าม หรือคุกคามสิทธิครอบครองที่ดินโดยไม่เป็นธรรม

1.4 ประสพการณ์จากการใช้หลักธรรมาภิบาลในการจัดการที่ดิน

วิธีการที่พบว่าสามารถป้องกันการทุจริตได้อย่างมีประสิทธิภาพประกอบด้วย การจัดทำคู่มือการปฏิบัติงานที่กำหนดบทบาทของเจ้าหน้าที่ กระบวนการทำงาน และความคาดหวังในเรื่องความประพฤติของเจ้าหน้าที่ไว้อย่างชัดเจน ควรมีโครงการสร้างความเข้าใจและความตื่นตัวของเจ้าหน้าที่ในเรื่องที่ควรประพฤติและไม่ควรประพฤติ และการหมุนเวียนเจ้าหน้าที่ รวมทั้งการตรวจสอบงาน การว่าจ้างให้ละเอียด และการให้มีผู้รับผิดชอบในการตกลงในเรื่องสำคัญมากกว่า 1 คน

ในส่วนของการครอบครอง การจัดการที่ดิน สามารถแบ่งออกเป็นหัวข้อสำคัญได้ดังนี้

1) การจดทะเบียนที่ดิน

ในหลายประเทศมีการจัดทำระบบการจดทะเบียนที่ดินใหม่ มีการพัฒนาเรื่องความมั่นคงในสิทธิครอบครองและการลดค่าใช้จ่ายในการโอน ซึ่งจะช่วยกระตุ้นเศรษฐกิจด้านการลงทุนและการพัฒนาตลาดเงิน โดยมีแนวโน้มหลัก ๆ ดังนี้

- การมุ่งให้บริการลูกค้า
 - แบบฟอร์มง่ายต่อการใช้
 - การจดทะเบียนรวดเร็วขึ้น ระบบมีประสิทธิภาพมากขึ้น
 - จุดบริการสะดวก เวลาเหมาะสม
 - โปร่งใสมากขึ้น บิดเบือนยากขึ้น
- การปฏิรูปกฎหมาย
 - ออกกฎหมายทดแทนฉบับเดิมที่สับสนและขัดแย้ง มองเห็นเป้าหมายง่ายกว่าเดิม
 - สิทธิครอบครองชัดเจน ค่าธรรมเนียมและกระบวนการจดทะเบียนชัดเจน โปร่งใสสามารถตรวจสอบได้
- ทำงานแบบธุรกิจ
 - เพิ่มประสิทธิภาพ
 - เลี่ยงตัวเองจากค่าธรรมเนียม
 - วางแผนระยะยาว
 - เจ้าหน้าที่ได้รับการฝึกอบรม มีความสำนึกดี มีความมุ่งมั่นในการให้บริการ
 - คิดระบบใหม่และการบริการใหม่ ๆ ให้ลูกค้า
- การใช้ระบบคอมพิวเตอร์
 - เพื่อเพิ่มคุณภาพการบริการ
 - เพิ่มโอกาสให้ประชาชนที่อยู่ห่างไกลสำนักงานที่ดิน เข้าถึงข้อมูล
 - จัดทำฐานข้อมูลที่ละเอียดชัดเจน เพื่อป้องกันการทุจริต
 - การโอนทางอิเล็กทรอนิกส์
 - การลงทุนเรื่องนี้ต้องละเอียดรอบคอบและคำนึงถึงประโยชน์ในระยะทาง
- ทรัพยากรบุคคลและการว่าจ้างบุคคลภายนอก
 - บุคลากรต้องมีความรู้และความตั้งใจ

- ไม่เลือกจ้าง
 - มีการพัฒนาบุคลากรอย่างต่อเนื่อง
 - ระบบสารสนเทศมีศักยภาพสูงทั้งบุคลากรและข้อมูล
 - การว่าจ้างบุคลากรภายนอกดำเนินการเกี่ยวกับฐานข้อมูลและการสำรวจวิจัย
- เอกภาพในการจัดการ และ one – stop shops
 - หน่วยงานที่รับผิดชอบหน่วยเดียว เพื่อให้มีเอกภาพในการจัดการ
 - One – stop shops หมายถึงลูกค้าสามารถจัดการทุกอย่างได้ ณ จุดบริการแห่งเดียว
 - ขจัดความซ้ำซ้อนในการออกกฎหมาย กติกาและการร้องเรียน
 - การแยกฝ่ายปฏิบัติออกจากฝ่ายสนับสนุน
 - คนที่มาขอรับบริการติดต่อฝ่ายปฏิบัติที่จะรับเรื่อง โดยไม่คิดเข้าไปในพื้นที่ของฝ่ายสนับสนุนที่ดูแลเรื่องการค้าดำเนินการตามคำร้องและการจัดการข้อมูล
 - โอกาสเข้าถึงกระบวนการและข้อมูลน้อยลง โอกาสที่จะต้องจ่ายเงินเพื่อเร่งรัดกระบวนการทำได้ยากขึ้น
 - การเปิดโอกาสให้นัดหมายเวลาดำเนินการได้ ช่วยประหยัดเวลาการรอ และลดโอกาสที่เจ้าหน้าที่จะเรียกเงินจากผู้มาขอรับบริการ
 - การติดตามผลการปฏิบัติ
 - ความถูกต้องในการทำงาน
 - ความมั่นคงในการครอบครองโดยระบบที่ใช้อยู่
 - เวลาในการทำงาน
 - ความมั่นคงทางการเงิน
 - ความพึงพอใจของลูกค้า
 - ความพึงพอใจของเจ้าหน้าที่และขวัญกำลังใจ
 - การประสานงานกับหน่วยเกี่ยวข้อง
 - การจัดตั้งร้องเรียน สายด่วน และการตรวจสอบการทำงานโดยสุ่มตรวจ

2) การจัดการที่ดินของรัฐ

โดยทั่วไป ทั่วโลก การจัดการที่ดินของรัฐและทรัพย์สินอื่น ๆ มักไม่มีประสิทธิภาพ จึงมีความพยายามในการปรับปรุงดังต่อไปนี้

- การเก็บสถิติที่ละเอียดและถูกต้องแน่นอน
 - สถิติและข้อมูลที่ถูกต้อง ละเอียด ทันสมัยเป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการจัดการที่ดี
 - การแบ่งประเภท
 - การระบุรายละเอียดเกี่ยวกับขอบเขตที่ดิน ที่ตั้ง และสิทธิครอบครอง
- การกำหนดความรับผิดชอบ
 - กำหนดหน่วยรับผิดชอบที่ชัดเจน
 - แก้ไขความขัดแย้งระหว่างกระทรวง
 - การกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นรับผิดชอบการจัดการที่ดิน
- กำหนดเป้าหมายเชิงนโยบายที่ชัดเจน
 - รัฐกำหนดเป้าหมายและนโยบายที่ดินที่ชัดเจน
 - การขายที่ดินของรัฐต้องโปร่งใส มีเหตุผล
 - การเวนคืนต้องมีนโยบายชัดเจน
- การจัดทำบัญชีมูลค่าทรัพย์สิน
 - ทรัพย์สินของรัฐต้องมีการประเมินราคาตามราคาตลาด
 - มีการทำบัญชีการเงินแบบบริษัทเอกชน
 - กำหนดค่าเสื่อมราคา
- กำหนดเป้าหมาย Rate of return สำหรับการลงทุนและทรัพย์สินของรัฐ
 - ประเมินค่าการลงทุนก่อนลงทุนในเชิงสาธารณะ เช่น การศึกษา การรักษาพยาบาล การขนส่ง ฯลฯ
 - การลงทุนของภาครัฐควรกำหนดแบบภาคเอกชน
- การใช้ระบบตรวจสอบบัญชีอิสระ
 - ใช้ระบบตรวจสอบบัญชีภาครัฐแบบเดียวกับที่ภาคเอกชนใช้
 - รัฐบาลอาจจัดสรรการตรวจสอบบัญชีสำหรับหน่วยงานภาครัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รัฐบาลควรถูกตรวจสอบโดยคณะกรรมการที่รายงานต่อรัฐสภา
 - ผู้รับผิดชอบในการตรวจสอบบัญชี จะต้องเข้าถึงข้อมูลและบุคลากร

- ไม่เพียงแต่ตรวจสอบผลการดำเนินงานแต่ควรจะต้องตรวจสอบการใช้จ่ายภาครัฐโดยเปรียบเทียบกับ KPI ด้วย

- การแถลงต่อสาธารณะ

- การรายงานบัญชีภาครัฐต่อสาธารณะ จะทำให้เกิดความโปร่งใสและเป็นการแสดงความรับผิดชอบของภาครัฐที่มีต่อประชาชน
- แม้ประชาชนอาจไม่เข้าใจรายงาน หรือประเมินผลงานของรัฐบาลได้เอง ถ้าสังคมมีความเข้มแข็ง สังคมสามารถประเมินผลงานของรัฐบาลได้

3) การเก็บภาษีและการประเมินราคาที่ดิน

- การเก็บภาษีที่ดินและการกระจายอำนาจ

- ภาษีที่ดินนอกจากจะเป็นรายได้ของรัฐอยู่แล้ว ยังเป็นปัจจัยรายได้ที่สำคัญของท้องถิ่นด้วย
- ความโปร่งใสและความรับผิดชอบเป็นประเด็นสำคัญในการเก็บภาษีในระดับท้องถิ่น

- หลักเล็งการขัดแย้งในผลประโยชน์

- ไม่ควรมีความขัดแย้งระหว่างการประเมินภาษีที่ดินและการกำหนดอัตราภาษี
- หลายประเทศแยกการประเมินภาษีกับการกำหนดอัตราภาษีออกจากกัน
- การทำให้การประเมินภาษีโปร่งใส จะต้องแสดงบัญชีการประเมินอย่างเปิดเผย เพื่อให้ผู้ที่สงสัยแสดงความเห็นได้ โดยเฉพาะในกรณีที่ไม่เห็นด้วยกับการประเมิน
- อัตราภาษีมักถูกกำหนดขึ้นโดยนักการเมือง

- ระบบการประเมินราคาและการปรับราคา

- ผู้ประเมินต้องใช้วิธีการและเทคนิคที่เหมาะสมในการประเมิน เพื่อให้ได้ผลลัพธ์ที่สอดคล้องกับข้อกำหนดของกฎหมาย
- ราคาที่ดินอาจเปลี่ยนแปลงตามระยะเวลา กฎหมายจึงต้องเปิดทางให้มีการปรับราคาที่ดินตามความจำเป็น

- การใช้ระบบคอมพิวเตอร์

- หลายประเทศใช้ระบบคอมพิวเตอร์ในการประเมินภาษีที่ดิน

- หากมีผู้เชี่ยวชาญและมีทักษะด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ การนำระบบคอมพิวเตอร์มาใช้สามารถช่วยให้เกิดความคล่องตัว โดยลงทุนไม่มากและป้องกันการทุจริตของเจ้าหน้าที่
- การทำงาน
 - การแจกจ่ายข้อมูลที่ชัดเจนและแม่นยำเกี่ยวกับภาษีและการใช้เงินรายได้ จะช่วยให้เกิดการสนับสนุนจากประชาชน และป้องกันการนำเงินไปใช้อย่างไม่ถูกต้อง
 - การเปลี่ยนแปลงระบบภาษี จะต้องได้รับการศึกษาวิเคราะห์ถึงผลกระทบโดยละเอียดและอาจพิจารณาดำเนินการเป็นขั้น ๆ เพื่อให้ผู้มีหน้าที่เสียภาษียอมรับได้มากขึ้น
- การร้องเรียน
 - การร้องเรียนคัดค้านการประเมินภาษี จะต้องได้รับการพิจารณาโดยศาลท้องถิ่นภายในเวลาอันสมควร
 - กรณีที่ศาลท้องถิ่นมีคดีความล้มมือ อาจมีการแต่งตั้งหน่วยงานที่ทำหน้าที่ใกล้เคียงก่อนที่การร้องเรียนจะถึงศาลได้
- การจัดเก็บภาษี
 - ควรจะเป็นหน้าที่ของท้องถิ่น เพื่อนำรายได้ไปใช้ในท้องถิ่นโดยไม่ต้องนำส่งรัฐบาลกลาง
 - หากท้องถิ่นมีขีดความสามารถไม่เพียงพอในการเก็บภาษี รัฐบาลกลางอาจให้ความช่วยเหลือท้องถิ่นในการเก็บภาษี
 - ควรมีการควบคุมคุณภาพและนโยบายการจัดเก็บภาษีเพื่อให้มีการเก็บภาษีได้อย่างครบถ้วน
 - เพื่อความโปร่งใส ควรทำอย่างเปิดเผยให้เห็นว่าใครจ่ายภาษี จ่ายเท่าใด และภาษีที่เป็นรายได้นั้นมีการนำไปใช้อย่างไร
- การติดตามผลงาน
 - หน่วยงานเก็บภาษีและประเมินภาษี ต้องติดตามและวัดประสิทธิภาพประสิทธิผล โดยใช้มาตรการในการวัดความเร็วและความแม่นยำของระบบงาน รวมทั้งความพึงพอใจของผู้ใช้ระบบ

- ดัชนีชี้วัดผลงาน ควรรวมถึงความแม่นยำในการประเมินภาษี ความรวดเร็วในการจัดเก็บข้อร้องเรียน ความสมบูรณ์และความครอบคลุมในการจัดเก็บภาษีผลงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่

4) การแปรรูปและการคืนที่ดิน (Privatization and Restitution)

- ตลาดที่ดินที่ยืดหยุ่น
 - ตลาดเช่าที่เข้มแข็ง ช่วยแก้ปัญหาที่เกิดจากการคืนที่ดินว่าใครจะมีสิทธิครอบครอง และคนที่ใช้ที่ดินอยู่ในปัจจุบันจะใช้ประโยชน์ต่อไปได้อย่างไร
 - หากภาครัฐคืนที่ดินไม่หมด ส่วนที่ไม่ได้คืนจะชดเชยกันอย่างไร
- กรอบการจัดการที่ดิน
 - ควรมีผลบังคับใช้ก่อนการแปรรูปหรือการคืนที่ดิน
 - หมายรวมถึงกรอบของกฎหมายในการทำงาน โดยคำนึงถึงสิทธิครอบครองที่ดินส่วนบุคคล บทบาทของรัฐ เงื่อนไขในการบังคับ
- ระบบที่โปร่งใสและเชื่อถือได้
 - กระบวนการต้องอยู่ในกรอบของกฎหมายและระเบียบข้อบังคับ และนำไปใช้ในลักษณะที่สามารถคาดการณ์ไปข้างหน้าได้
 - กระบวนการต้องโปร่งใส ตรวจสอบได้ มีการพิมพ์บัญชีและผลการตรวจสอบบัญชีเผยแพร่
 - การประมูลหรือขาย ต้องเปิดให้กว้างที่สุด
- ระบบประเมินราคาที่ใช้ได้ผล
 - ในการแปรรูป ควรใช้ราคาตลาด เพื่อให้เกิดความเป็นธรรม
 - ในการคืนที่ดิน ต้องพิจารณาว่าควรจ่ายค่าชดเชยหรือจะคืนที่ดินไปทั้งหมด
 - ถ้าผู้ครอบครองปัจจุบันทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น รัฐควรชดเชยให้ในอัตราที่เหมาะสม
 - ผู้ประเมินราคาควรเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติและประสบการณ์สูง
 - ราคาตลาดของที่ดิน ควรมีการเปิดเผยให้ทราบทั่วกัน
 - ควรมีการเปรียบเทียบราคาประเมินโดยผู้ประเมินเอกชน เพื่อเป็นการตรวจสอบและสร้างความมั่นใจว่าเป็นราคาที่สอดคล้องกับราคาตลาดอย่างแท้จริง

5) การวางผังเมือง

- การจัดการเชิงรุก
 - เจ้าหน้าที่ที่ดินมีบทบาทสำคัญในการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินนอกเมืองเพื่อประโยชน์ในการสร้างเมืองให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยไม่มีอุปสรรค
 - สามารถแก้ปัญหาได้โดยการใช้กระบวนการที่โปร่งใสและผู้ใช้ที่ดินมีส่วนร่วม
- การเตรียมผังเมือง
 - การวางผังเมืองตามแนวนโยบายรัฐบาล ต้องมีกฎหมายรองรับ และบังคับใช้
 - การเตรียมการจะช่วยลดความขัดแย้งที่อาจเกิดจากขยายเมือง และการพัฒนาด้านอื่น ๆ
- การมีส่วนร่วม
 - ในการวางผังเมืองและในกฎหมายที่เกี่ยวข้อง การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้ที่ดินจะต้องปรากฏอย่างชัดเจน อีกทั้งความเห็นของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจะต้องได้รับการพิจารณา การหารือในลักษณะที่ไม่มีการพิจารณาความเห็นของผู้เข้าร่วมไม่ถือว่าเป็นการหารือและต้องคำนึงถึงสิทธิและข้อจำกัดของสตรีด้วย
- การหลีกเลี่ยงความขัดแย้งในผลประโยชน์
 - หากการวางผังเมืองมีความโปร่งใส ความขัดแย้งจะน้อยลง
 - ผลประโยชน์ของทุกฝ่ายต้องเป็นที่ทราบในทุกขั้นตอนการวางผังเมือง
 - การวางผังเมืองและการอนุมัติใช้ให้สอดคล้องกับกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ควรแยกการดำเนินการออกจากกันโดยหน่วยงานภาครัฐในระดับต่าง ๆ
 - การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากผังเมือง ต้องผ่านการพิจารณาอย่างโปร่งใสและเปิดเผย โดยหน่วยงานทางเทคนิคและการเมืองในระดับที่สอดคล้องกับการพัฒนา
- การร้องเรียนและการประสานประโยชน์
 - ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องสามารถร้องเรียนเกี่ยวกับการใช้ผังเมือง และการปฏิเสธการใช้ที่ดินภายใต้กรอบของนโยบายรัฐบาลและกฎหมาย
- การติดตามผลงาน
 - การควบคุมผังเมืองมีผลต่ออุปทานที่ดินในตลาดท้องถิ่นและหน่วยรับผิดชอบอื่น ๆ จึงต้องติดตามและประเมินประสิทธิภาพ ประสิทธิผลของผังเมือง
 - ตัวชี้วัดผลงาน อาจรวมเวลาในการตกลงใจด้วย

6) การให้บริการตามหน้าที่

- การกำหนดมาตรฐานการศึกษาและฝึกอบรม
 - มาตรฐานการศึกษาและฝึกอบรม เป็นตัวชี้วัดว่าใครมีขีดความสามารถในหน้าที่รับผิดชอบ
 - มาตรฐานต้องกำหนดระดับการศึกษาที่จำเป็น ความรู้เฉพาะทาง ทักษะที่เจ้าหน้าที่ต้องมีจริยธรรม ความประพฤติ และทักษะทางเทคนิค
 - มาตรฐานต้องรวมถึงการฝึกอบรมตลอดชีวิตการทำงานโดยคำนึงถึงการพัฒนาอาชีพอย่างต่อเนื่อง
 - รัฐบาลหรือสมาคมวิชาชีพ จะต้องบังคับให้ทุกหน่วยงานดำเนินการตามมาตรฐานที่กำหนด
 - บางประเทศกำหนดให้มีการสอบวัดผลตามมาตรฐานก่อนที่จะเริ่มทำงาน
- การกำหนดมาตรฐานสำหรับการทำงานตามอาชีพ
 - มาตรฐานนี้เกี่ยวข้องกับวิธีการทำงานตามสาขาอาชีพ เช่น ในการประเมินราคามาตรฐานจะต้องกำหนดวิธีการประเมิน รูปแบบของการประเมินและการประเมิน หากไม่ปฏิบัติตามมาตรฐาน ผู้ปฏิบัติอาจถูกฟ้องร้องได้
 - บางประเทศกำหนดให้มีการจ่ายชดเชยกรณีที่ลูกค้าเห็นว่ามีความบกพร่องเกิดขึ้นจากเจ้าหน้าที่
- การกำหนดมาตรฐานจริยธรรม
 - มาตรฐานจริยธรรมครอบคลุมประเด็นสำคัญ เช่น สิ่งที่ต้องทำ และสิ่งที่ไม่ควรทำ
 - มาตรฐานจริยธรรม ครอบคลุมถึงความประพฤติในชีวิตส่วนตัวที่อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางลบต่อลูกค้า เช่น การล้มละลาย หรือการกระทำที่ไม่ซื่อสัตย์
- การเปิดโอกาสให้มีการทบทวนกระบวนการ
 - เป็นการเปิดโอกาสให้มีการทบทวนผลการวิเคราะห์โดยฝ่ายอื่น เช่น การร้องเรียนเกี่ยวกับการประเมินราคา ย่อมได้รับการพิจารณาด้วยความเป็นธรรมโดยศาล

7) การจัดการที่ดินของชุมชนดั้งเดิมและการครอบครอง (Customary Lands and tenures)

- ในหลายประเทศ เช่น ในแอฟริกา สิทธิในที่ดินของชุมชนดั้งเดิม ถือเป็นสิทธิเท่าเทียมกับสิทธิตามกฎหมาย ฉะนั้น หากมีการบังคับซื้อที่ดินประเภทนี้ ชุมชนดั้งเดิมมีสิทธิเรียกร้องเงินชดเชย
- การจัดการให้สิทธิครอบครองตามธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิม เป็นสิทธิตามกฎหมาย เป็นโอกาสที่จะแสดงความโปร่งใสและความรับผิดชอบในการจัดการที่ดินชุมชนดั้งเดิม
- หากไม่มีการครอบครองตามกฎหมาย อาจมีความขัดแย้งระหว่างผลประโยชน์ของชุมชนดั้งเดิม กับผลประโยชน์ของผู้ที่มีสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินนั้นตามกฎหมาย จึงอาจเกิดความจำเป็นที่จะต้องแก้ไขกฎหมายหลายฉบับเพื่อให้สามารถรับรองสิทธิของชุมชนดั้งเดิมในที่ดินที่ถือครอบครองมาหลายชั่วคนตามขนบธรรมเนียมประเพณี
- การซื้อขอบเขตและความรับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินชุมชนดั้งเดิม
 - เพื่อเป็นการแสดงสิทธิของชุมชนดั้งเดิม จึงควรมีการชี้เขตที่ดิน และจดทะเบียนให้ถูกต้องเพื่อป้องกันความขัดแย้งที่อาจเกิดขึ้นจากการเรียกร้องสิทธิโดยผู้อื่น
 - รัฐอาจต้องกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งในระดับรัฐบาลกลางและท้องถิ่นให้ชัดเจน
- การปรับปรุงการเก็บข้อมูล
 - การเพิ่มขีดความสามารถในการเก็บรักษาข้อมูล จะช่วยลดโอกาสที่จะมีการจ่ายที่ดินประเภทนี้ให้ผู้อื่น
 - ควรมีแผนที่ที่ดินชุมชนดั้งเดิม
- ความสามารถในการเจรจากับผู้ลงทุนจากภายนอก
 - ในบางประเทศ ที่ดินชุมชนดั้งเดิมถือเป็นที่ดินของรัฐ เป็นผลให้ชุมชนดั้งเดิมมีข้อจำกัดในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากที่ดินที่พวกเขาอาศัยอยู่กันมาเป็นเวลานาน ในขณะที่นักลงทุนที่ได้รับสัมปทานทำประโยชน์ในที่ดินสามารถเข้าไปหาประโยชน์ทางธุรกิจได้ จึงจำเป็นต้องมีหนทางที่จะให้ชุมชนสามารถเจรจากับนักลงทุนให้สามารถเข้ามาทำการเกษตรเชิงพาณิชย์ได้โดยไม่ทำลายสิทธิดั้งเดิมของชุมชน
- การมีส่วนร่วมในการพัฒนาเมือง
 - ในประเทศที่กำลังพัฒนา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในแอฟริกา พื้นที่เมืองขยายออกไปยังที่ดินชุมชนดั้งเดิมที่อยู่ใกล้กัน ในหลายประเทศองค์กรปกครอง

ส่วนท้องถิ่นประสานงานกับผู้นำชุมชนดั้งเดิมได้ เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นเขตเมือง โดยมีโครงสร้างพื้นฐานรองรับการพัฒนาดังกล่าว

- การปรับปรุงกรอบของกฎหมาย
 - ถึงแม้ว่าการครอบครองที่ดินในชุมชนดั้งเดิม จะไม่ได้รับผลกระทบจากการจัดการที่ดินอย่างเป็นทางการ บ่อยครั้งที่มีปัญหาที่ต้องให้ศาลพิจารณาตัดสิน
 - การปรับปรุงกรอบของกฎหมายโดยการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้ง จะช่วยลดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์ ใช้กฎหมายชุมชนดั้งเดิมเพื่อประโยชน์ในการโอนที่ดินชุมชนดั้งเดิมใช้เป็นของตน

1.5 การออกแบบและดำเนินโครงการ

1) มีจุดมุ่งไปที่ผลกระทบ

- การพูดถึงธรรมาภิบาลเป็นเรื่องยาก รัฐบาลและเจ้าของทุนยังเหมือนถูกจูงใจให้หลีกเลี่ยงปัญหาทางการเมือง โดยมุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ทางเทคนิคและกระบวนการในการดำเนินโครงการเพื่อหวังผลที่จับต้องได้เป็นสำคัญ
- รัฐบาลและผู้ให้ทุนต้องมีความกล้าและต้องอยู่บนพื้นฐานของความเป็นจริง
- หากจะกล่าวถึงการกำกับดูแลที่ดี จะต้องระบุปัญหาต่างๆให้ชัดเจนและต้องสนับสนุนรัฐบาลในการแก้ปัญหา
- โครงการส่วนใหญ่มีปัญหาและจะสำเร็จด้วยดีไม่ได้ ถ้าธรรมาภิบาลอ่อนแอ

2) สิ่งสำคัญ คือผลกระทบในภาพรวม

- หากมีโอกาสที่จะเสริมสร้างธรรมาภิบาล ก็จะต้องพยายามทำให้ได้
- ผลลัพธ์ทางเทคนิคอาจไม่เกิดประโยชน์ต่อสังคม หากธรรมาภิบาลอ่อนแอ
- รัฐบาลและผู้ให้ทุนจะต้องกล้าชี้ให้เห็นการทุจริตในรูปของผู้มีอำนาจเหนือรัฐ และหาทางร่วมมือกับผู้นำท้องถิ่นในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว

3) การประสานงานและจริยธรรม

- ต้องดูแลเพื่อให้มั่นใจได้ว่าการออกแบบและการดำเนินโครงการ จะไม่ทำให้ธรรมาภิบาลตกต่ำลง
- การออกแบบและดำเนินโครงการจะทำให้ธรรมาภิบาลตกต่ำลง หากไม่ประสานงานกับผู้เกี่ยวข้องทั้งในประเทศและในเวทีระหว่างประเทศที่เกี่ยวข้อง

- การขาดการประสานงานจะเป็นการเปิดโอกาสให้กลุ่มผลประโยชน์แสวงประโยชน์จากผู้ให้ทุนได้
- แทนที่จะมุ่งไปที่ประโยชน์ของประเทศผู้รับทุน ผู้ให้ทุนอาจมุ่งไปที่หลักการในการพัฒนาของตนหรือกลุ่มบุคคลภายนอกโครงการ ยังมีผู้ทุนหลายรายความขัดแย้งในเรื่องเป้าหมายอาจเกิดขึ้นได้
- รัฐบาลที่รับทุนควรเป็นเจ้าภาพในการประสานงานแต่ถ้าธรรมชาติบาลอ่อนแอ ผู้ให้ทุนอาจเป็นผู้ประสานงานเสียเอง
- รัฐบาลและผู้ให้ทุนต้องคำนึงถึงจริยธรรมและเป้าหมายของโครงการมากกว่าผลประโยชน์ที่ขาดจริยธรรมหรือเป้าหมายทางการเมือง

4) จากโครงการถึงแผนงาน

- ความสำเร็จของงานขึ้นอยู่กับว่ามีเป้าหมายร่วมกัน ความผูกพันในระยะยาวของทุกฝ่าย การบริหารภายในที่เข้มแข็ง การมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด
- แนวโน้ม คือการที่ผู้ให้ทุนค่อยๆ เปลี่ยนจากการดำเนินโครงการเฉพาะเรื่อง เป็นแผนงานที่สนับสนุนภาพรวมในเรื่องของที่ดินหลายๆ แผนงาน

5) การติดตามผลงานและผลกระทบ

- การติดตามผลงานและธรรมชาติภายในประเทศมีแนวโน้มดีขึ้น
- ควรกำหนดเกณฑ์การติดตามตั้งแต่ผลกระทบที่เห็นเด่นชัดจนถึงภาพรวมของการพัฒนา
- ผลการตรวจสอบที่พบว่าธรรมชาติบาลอ่อนแอจะต้องได้รับการแก้ไข วิธีการที่ล้มเหลวต้องได้รับการปรับเปลี่ยน
- โครงการควรเป็นตัวอย่างของธรรมชาติบาลที่ดีและเผยแพร่การปฏิบัติที่ดีไปทั่วประเทศ

1.5.1 มาตรการส่งเสริมธรรมชาติบาลในการครอบครองและการจัดการที่ดิน

1.5.1.1 การสร้างกรอบแนวคิดในเรื่องความโปร่งใส

1) การใช้หน่วยต่อต้านการทุจริตและแหล่งข่าว

- หน่วยต่อต้านการทุจริตสามารถสืบหาที่มาของการทุจริตได้ และสามารถป้องกันได้ โดยการออกกฎในการปฏิบัติซึ่งจะง่ายต่อการตรวจสอบการไม่ปฏิบัติตามกฎหมายมากกว่าการพิสูจน์การทุจริต อาทิ การรับของขวัญของเจ้าหน้าที่และนักการเมือง

- แหล่งข่าวภายในหรือ Whistle Glowers เป็นส่วนสำคัญอีกส่วนหนึ่งในการกำหนดนโยบายต่อต้านการทุจริต

2) การจัดการสัญญาที่มีผลดี

- การทุจริตที่พบบ่อยมาก คือการทำสัญญาว่าจ้างซึ่งสามารถป้องกันได้โดยการประชาสัมพันธ์ให้กว้างขวาง
- การกำหนดความต้องการและเงื่อนไขที่รัดกุมและมีการป้องกันจุดอ่อนต่าง ๆ จะช่วยไม่ให้เกิดการโน้มน้าวใจไปทางบริษัทใดบริษัทหนึ่งได้
- การเปิดประมูลต้องเปิดกว้างจริง ๆ และต้องเคร่งครัดในเรื่องกำหนดเวลา สถานที่ ในการรับซองและเปิดซองประมูล เพื่อป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่เอื้อประโยชน์ต่อบริษัทใดบริษัทหนึ่งได้

3) ปฏิญญาว่าด้วยความซื่อสัตย์

- Transparency International ได้จัดทำปฏิญญาหรือสัญญาว่าด้วยความซื่อสัตย์ที่กำหนดสิทธิและข้อผูกพันสำหรับหน่วยงานและผู้เข้าประมูลงานในเรื่องของการให้สินบน การจัดตั้งระบบติดตามผลที่เชื่อถือได้ซึ่งทำให้การว่าจ้างงานของรัฐดีขึ้น

4) การสร้างน้ำหนักให้ประชาชน

- หลายประเทศให้ความสำคัญกับการที่ภาครัฐเคารพสิทธิของประชาชน หรือลูกค้าของทางราชการนั่นเอง มีการกำหนดผลงานที่ประชาชนสามารถคาดหวังได้ มีตัวชี้วัดที่จะชี้ให้เห็นความสำเร็จของข้อกำหนดดังกล่าว
- มีระบบรับเรื่องร้องเรียนในกรณีที่มีการละเมิดข้อกำหนด หรือเจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนด
- มีมาตรการเปรียบเทียบผลงานของภาครัฐกับภาคเอกชนเพื่อเลือกหนทางที่ดีที่สุดซึ่งจะทำให้เจ้าหน้าที่ของรัฐระมัดระวังมากขึ้น

5) การกำหนดมาตรการในการให้บริการ

- ธรรมชาติที่อ่อนแอจะรุนแรงยิ่งขึ้น เมื่อมาตรการการให้บริการไม่ชัดเจน เช่น เวลาที่ต้องทำงานเรื่องหนึ่งให้สำเร็จและผลงานที่ต้องได้ในห้วงเวลานั้น หากไม่มีมาตรฐาน การตัดสินใจทุจริต และการเอื้อประโยชน์ก็จะเกิดขึ้น
- การกำหนดมาตรฐานในการทำงานจะช่วยให้เกิดความไว้วางใจได้และคุณภาพของงานจะดีขึ้น ขั้นตอนการทำงานที่ง่ายจะลดโอกาสที่จะมีการจ่ายเงินใต้โต๊ะให้เจ้าหน้าที่ได้

- การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน เป็นการเปลี่ยนจุดจากเจ้าหน้าที่ไปยังลูกค้าหรือประชาชนไม่ว่าจะเป็นการออนไลน์ การตรวจสอบภาษี ฯลฯ ประชาชนผู้เป็นลูกค้าจะต้องได้รับความพึงพอใจ
- การกำหนดมาตรฐานในการทำงาน ใช้ข้อมูลจากการฝึกอบรมที่มีความมุ่งหมายที่จะสร้างทัศนคติที่ดีของเจ้าหน้าที่ต่อประชาชนและสร้างความสำนึกในการให้บริการ
- ขั้นแรก จะต้องกำหนดมาตรฐานสำหรับการให้บริการทุกส่วนที่เป็นหน้าที่ของหน่วยงาน มาตรฐานนี้จะต้องได้รับการพัฒนาให้สูงขึ้นอย่างต่อเนื่อง มาตรฐานจะช่วยให้การใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ลดลง การกำหนดมาตรฐานเรื่องเวลาให้บริการจะช่วยลดโอกาสการติดสินบนเจ้าหน้าที่ที่จะเร่งการบริการเพื่อแลกกับเงิน ตัวอย่างในการจดทะเบียนที่ดินที่ควรกำหนดเป็นมาตรฐาน คือ :

- (1) ค่าธรรมเนียมการให้บริการ
- (2) เปอร์เซนต์ (%) ของความผิดพลาดในการจดทะเบียนที่ต่ำที่สุด
- (3) เวลาสูงสุดในการจดทะเบียน
- (4) ปริมาณข้อสงสัยที่ชี้แจงในห้วงเวลาหนึ่ง
- (5) เปอร์เซนต์ (%) ของข้อร้องเรียนที่แก้ไขได้ในห้วงเวลาหนึ่ง
- (6) ต้องประกาศมาตรฐานของการทำงานให้ทราบอย่างเปิดเผยทั่วกัน ทั้งบนบอร์ดประกาศ อินเทอร์เน็ต โทรศัพท์ วิทยุ หรือหนังสือพิมพ์
- (7) ต้องมีการติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามมาตรฐานในการทำงาน เช่น ตรวจสอบเวลาในการจดทะเบียนที่ดิน ใช้ลูกค้าสมมติตรวจสอบพฤติกรรมการทำงานของเจ้าหน้าที่ การบันทึกการสนทนาทางโทรศัพท์ ฯลฯ
- (8) ควรกระตุ้นให้ประชาชนร้องเรียนเมื่อเกิดปัญหาในการทำงานของเจ้าหน้าที่และจัดการกับข้อร้องเรียนอย่างเต็มที่ แล้วประกาศให้ผู้ร้องเรียนและประชาชนทราบปัญหา รวมทั้งการแก้ไข
- (9) มีการเปรียบเทียบผลงานของหน่วยกับหน่วยงานอื่นที่ใกล้เคียงกันที่ได้มาตรฐาน ซึ่งอาจไม่ใช่การเปรียบเทียบกันเองโดยตรง แต่โดยผ่านบุคคลที่ 3
- (10) ต้องมีมาตรการที่มีประสิทธิภาพในการจัดการกับการทำงานที่ต่ำกว่ามาตรฐาน และต้องประกาศให้เจ้าหน้าที่ส่วนใหญ่ทราบเพื่อหาทางปรับปรุงผลงานให้ดีขึ้น ทั้งนี้อาจให้ลูกค้าเข้ามามีส่วนร่วมก็ได้

6) การพัฒนาระบบและกระบวนการ

- ในการกำหนดมาตรฐานที่ดี จะต้องมีการวางแผนและการแปลงไปสู่การปฏิบัติที่ดี กระบวนการในการกำหนดมาตรฐานมีความชัดเจน มีการเก็บเอกสาร เก็บข้อมูล ความบกพร่องอย่างละเอียด สอดคล้องกับ ISO 9001

- ฝ่ายบริหารต้องรู้หน้าที่รับผิดชอบและข้อผูกมัดที่จะต้องพัฒนาคุณภาพการบริการ ในกรณีที่ผู้มีอำนาจใช้การจัดการที่ดินเพื่อประโยชน์ส่วนตน ความสำนึกของฝ่ายบริหารจะเกิดขึ้นได้ยากมาก และจะเป็นตัวอย่างที่ไม่ดีต่อเจ้าหน้าที่ชั้นผู้น้อย
- การจัดการที่ดินมีกระบวนการหลายกระบวนการ ซึ่งจะต้องมีการกำหนด ผู้รับผิดชอบให้ชัดเจน การวิเคราะห์กระบวนการทั้งหมดจะช่วยให้ทราบว่า จุดใดดี จุดใดควรปรับปรุง จึงควรที่จะทบทวนและวิเคราะห์กระบวนการทั้งหมดตาม ระยะเวลา ลดความซับซ้อนเพื่อลดค่าใช้จ่ายและเพิ่มประสิทธิภาพ ทั้งยังเป็นการลด โอกาสทุจริตได้อีกด้วย
- ความรับผิดชอบในกระบวนการหนึ่งอาจตกอยู่กับหลายหน่วยงาน จึงควรมีการ ประสานงานอย่างใกล้ชิดระหว่างหน่วยงานเหล่านี้ เพื่อลดความล่าช้าและลดโอกาส การจ่ายสินบนเพื่อเร่งงาน การจัดหน่วยงานให้มีเอกภาพ หรือการจัดหน่วยงานแบบ One – Stop Shops จะช่วยให้งานรวดเร็วและสะดวกแก่ลูกค้ามากขึ้น
- การฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เป็นปัจจัยแห่งความสำเร็จในการลดความซับซ้อนของงาน และการรวมงานแบบเดียวกันเข้าด้วยกัน เพื่อลดเวลาทำงานและเพิ่มประสิทธิภาพ
- การปรับปรุงบางเรื่อง เช่น การแยกฝ่ายปฏิบัติจากฝ่ายสนับสนุน (Front Office / Back Office) ไม่จำเป็นต้องแก้ไขกฎหมาย แต่อาจมีการปรับปรุงสำนักงานบ้างเพื่อให้ สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว

7) การสร้างขีดความสามารถ

- การสร้างขีดความสามารถในการให้บริการ จำเป็นต้องลงทุนในการพัฒนาและ ฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ เพิ่มทรัพยากรทางเทคนิค อาคารและเครื่องมือต่างๆ
- ทรัพยากรบุคคลมีความเพียงพอ หมายถึง การที่เจ้าหน้าที่มีทักษะและความสามารถ ที่เหมาะสม อีกทั้งมีโอกาสได้รับการฝึกอบรมเพื่อพัฒนาตนเองในทุกระดับงานใน องค์กร ในสาขาที่รับผิดชอบ การฝึกอบรมและการศึกษาต้องดำเนินการกันอย่าง ต่อเนื่องเพื่อให้เจ้าหน้าที่สามารถพัฒนาหน่วยงานได้ในระยะยาว
- การจัดการที่ดินที่ดีต้องมีทรัพยากรทางเทคนิคอย่างเพียงพอ มีเครื่องมือที่ถูกต้อง ณ สถานที่ที่ต้องการ โดยมีการบำรุงรักษาอย่างถูกต้อง นอกจากนั้น ควรจัดสรร งบประมาณเพื่อจัดหาเครื่องมือใหม่ทดแทนเครื่องมือที่ล้าสมัยด้วย
- ทรัพยากรทางเทคนิคไม่ได้หมายถึงเครื่องมืออย่างเดียว แต่หมายรวมถึงสถานที่ ติดตั้งระบบ การจัดตั้งระบบสำรองที่สามารถทำงานคู่ขนานได้
- ระบบสนับสนุนต่าง ๆ ต้องพร้อม ไม่ว่าจะเป็นระบบไฟฟ้า ระบบเชื่อมโยง อาคารที่พัก ห้องพักผ่อนมีความปลอดภัยสำหรับเจ้าหน้าที่รวมทั้งประชาชนที่มาใช้บริการด้วย

8) ความมั่นคงทางการเงิน

- การสร้างขีดความสามารถต้องอาศัยความมั่นคงทางการเงิน เพราะต้องใช้เงินในการพัฒนาคน พัฒนาสถานที่ เงินสำหรับการทำงาน เงินเดือนที่เหมาะสมกับขีดความสามารถและประสบการณ์ของเจ้าหน้าที่ ถ้าเจ้าหน้าที่มีเงินไม่เพียงพอที่จะเลี้ยงตัวเองหรือเลี้ยงดูครอบครัว จะทำให้ผลงานขาดประสิทธิภาพ หากอาคารสถานที่ไม่เอื้ออำนวยให้ทำงานอย่างเต็มที่ ได้ ผลงานก็จะออกมาไม่ดีเช่นกัน
- การจัดสรรเงินเพื่อการจัดการที่ดิน อาจมีหลายวิธี เช่น การเก็บภาษีที่ดิน ค่าธรรมเนียมในการจดทะเบียน หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน ซึ่งควรมีการทบทวนแหล่งเงินนี้อยู่เสมอเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการทำงาน
- ในบางประเทศมีการเปลี่ยนแปลงหน่วยงานจัดการที่ดิน จากการเป็นหน่วยงานราชการไปเป็นหน่วยงานอิสระของรัฐที่เลี้ยงตัวเองได้ กำหนดค่าใช้จ่ายเอง กำหนดเงินเดือนที่สูงพอ กำหนดเงินตอบแทนพิเศษ ฯลฯ ซึ่งทำให้เกิดความคล่องตัวในการให้บริการมากขึ้น เสริมธรรมาภิบาล ลดการทุจริต และเพิ่มประสิทธิภาพ อย่างไรก็ตาม รัฐบาลควรควบคุมไม่ให้มีการคิดค่าธรรมเนียมสูงเกินไป อาจแต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อกำกับดูแล โดยให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้าร่วมเป็นกรรมการด้วยก็ได้
- นวัตกรรมใหม่ คือ ความร่วมมือระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชน (Public-Private Partnerships) เช่น การว่าจ้างเอกชนเข้ามาจัดตั้งระบบสารสนเทศและดูแลระบบในหน่วยงานภาครัฐ ทั้งนี้ภาครัฐจะต้องพิจารณาอย่างละเอียดรอบคอบ โดยคำนึงถึงการรักษาความต่อเนื่อง และความปลอดภัยของข้อมูลต่าง ๆ การจ้างเอกชนสำรวจรังวัดที่ดิน ฯลฯ

9) นโยบายการพัฒนาทรัพยากรบุคคล

- หน่วยงานเกี่ยวกับที่ดินต้องมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่มีทักษะและทัศนคติที่ถูกต้องในการทำงานรวมทั้งมีความมุ่งมั่นที่จะให้บริการ หน่วยงานจึงต้องกำหนดคุณสมบัติของเจ้าหน้าที่แต่ละตำแหน่งให้ชัดเจน การคัดเลือกคนเข้ามาทำงานต้องเป็นไปอย่างโปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ ไม่เอื้อประโยชน์ต่อใครเป็นพิเศษ การเลื่อนระดับขั้นก็เช่นกัน
- นโยบายเกี่ยวข้องกับการจ้างงาน การจ่ายเงินสำรองแทน รวมทั้งสวัสดิการอื่น ๆ เช่น การรักษาพยาบาล ที่พัก การศึกษา ฯลฯ ต้องมีความชัดเจน การปูนบำเหน็จต้องเป็นไปตามผลงาน
- มีการทบทวนความต้องการเกี่ยวกับทักษะของเจ้าหน้าที่และคุณสมบัติต่าง ๆ อยู่เสมอรวมทั้งฝึกอบรมเพิ่มเติม ซึ่งเป็นการรักษาเจ้าหน้าที่ให้อยู่กับหน่วยงานที่ดีวิธีหนึ่งด้วย

- เจ้าหน้าที่ต้องเข้าใจนโยบายในการทำงานและมีการกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่แต่ละคนเสนอข้อคิดเห็นในการพัฒนาคุณภาพการบริการและควรมีการสำรวจเกี่ยวกับเจ้าหน้าที่ในเรื่องต่าง ๆ เพื่อปรับปรุงให้ดีขึ้น
- เปิดโอกาสให้เจริญก้าวหน้าในหน้าที่ได้ รวมทั้งหมุนเวียนตำแหน่งหน้าที่เพื่อป้องกันการ ทำงานที่ขาดประสิทธิภาพ
- ต้องกำหนดบทลงโทษผู้ที่ไม่ปฏิบัติตามกฎกติกาและพิจารณาการลงโทษอย่างเป็นธรรม โปร่งใส ไม่เลือกปฏิบัติ เปิดโอกาสให้มีการร้องทุกข์กรณีที่เจ้าหน้าที่รู้สึกว่าจะไม่ได้รับความเป็นธรรม ต้องมีการเก็บสถิติและข้อมูลเกี่ยวกับความบกพร่องหรือการกระทำผิดกฎไว้อย่างละเอียด

10) การจัดตั้งหน่วยตรวจสอบอิสระ

- หน่วยตรวจสอบมีหน้าที่สอบบัญชีของหน่วยงานและระบบการเงินของหน่วย หน่วยตรวจสอบอิสระอาจเข้ามามีบทบาทในหน่วยงานจัดการที่ดินได้
- ต้องมีการทำงานบุคคลและบัญชีการเงินตามหลักการที่เป็นที่ยอมรับ
- หน่วยตรวจสอบอิสระช่วยเสริมสร้างธรรมาภิบาลโดยสร้างความโปร่งใสและความน่าเชื่อถือให้กับหน่วยงานภาครัฐในการตรวจสอบหน่วยงานท้องถิ่น อาจรายงานผลการตรวจสอบไปยังรัฐบาลกลาง ในกรณีของการตรวจสอบรัฐบาล หน่วยตรวจสอบอิสระอาจรายงานผลไปที่รัฐสภา
- ควรส่งเสริมแหล่งข่าวในหน่วยงานเพื่อให้ได้ข้อมูลการกระทำผิดที่ไม่เป็นผลดีต่อหน่วย
- หน่วยตรวจสอบอิสระ อาจสร้างบรรทัดฐานสำหรับองค์กรต่าง ๆ ในเรื่องของตัวชี้วัด ทรัพยากร ความบกพร่องในการใช้อำนาจหน้าที่ การตกลงใจที่ลำเอียง อาจต้องมีการฟ้องศาลเพื่อเอาผิดกับผู้ที่กระทำผิดและให้ชดเชยค่าเสียหายให้รัฐด้วย เช่น กรณีนักการเมืองตัดสินใจโดยไม่ซื่อสัตย์

11) การใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสารให้ได้ผล

- ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร (ICT) สามารถช่วยสร้างธรรมาภิบาลได้ในแง่ของประสิทธิภาพ ความแม่นยำ ความโปร่งใส และการเข้าถึงข้อมูลเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน การใช้จ่ายในการจัดการที่ดินจะลดลง การเก็บข้อมูลจะสะดวกและปลอดภัยมากขึ้น
- การเก็บข้อมูลที่ดินโดยคอมพิวเตอร์ ทำให้เจ้าหน้าที่ทุจริตได้ยากขึ้น ใคร ๆ ก็สามารถเรียกดูข้อมูลได้ถ้ามีอำนาจหน้าที่ที่จะเข้าถึงข้อมูลได้ การเปิดเผยข้อมูลทางคอมพิวเตอร์ทำให้ประชาชนและสื่อมวลชนสามารถช่วยป้องกันการทุจริตทั้งจากผู้มี

อำนาจเหนือรัฐและการทุจริตในการบริหารได้ ทั้งนี้คงต้องคำนึงถึงสิทธิส่วนบุคคลที่ได้รับการคุ้มครองโดยกฎหมายในบางประเทศด้วย

- การเปลี่ยนแปลงข้อมูลในระบบคอมพิวเตอร์ทำได้ยากถ้าไม่มีอำนาจหน้าที่ที่จะทำการทุจริตด้วยการเปลี่ยนแปลงข้อมูลจึงทำได้ยาก ถึงแม้จะป้องกันการทุจริตไม่ได้ อย่างสมบูรณ์ การตรวจสอบผู้ที่เข้าถึงข้อมูลและเปลี่ยนแปลงข้อมูลย่อมทำได้โดยผู้ตรวจสอบ
- ICT ช่วยให้อุปกรณ์ที่อยู่ห่างไกลสำนักงานที่ดินสามารถจัดการที่ดินได้โดยไม่ต้องเดินทางไปสำนักงาน การเข้าถึงข้อมูลทำให้โอกาสที่เจ้าหน้าที่จะเก็บข้อมูลไว้เอง แต่ผู้เดียวหมดไป ประชาชนสามารถตรวจสอบสิทธิครอบครองของตนเองได้ ซึ่งเท่ากับเป็นการกระจายอำนาจการควบคุมและตรวจสอบลงไปถึงประชาชนมากยิ่งขึ้น

12) การสนับสนุนองค์การที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน

- องค์การที่ทำงานเกี่ยวกับการจัดการที่ดินสามารถกำหนดข้อปฏิบัติให้สมาชิกถือปฏิบัติได้ ซึ่งจะเป็นการช่วยลดความประพฤติที่ทำให้ธรรมาภิบาลอ่อนแอลง และสร้างมาตรฐานในอาชีพให้สูงขึ้น
- รัฐบาลสามารถสนับสนุนองค์การประเภทนี้และสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่ของรัฐเข้าร่วมเป็นสมาชิกองค์การที่มีมาตรฐานสอดคล้องกับเป้าหมายของรัฐบาล เช่น International Federation of Surveyors (FIG) , International Valuation Standards Committee เป็นต้น
- รัฐบาลสามารถสนับสนุนองค์การดังกล่าวได้หลายวิธี เช่น การตัดสินใจจ้างเจ้าหน้าที่เฉพาะที่เป็นสมาชิกขององค์การที่รัฐบาลยอมรับ เพราะเท่ากับว่ารัฐบาลรับผู้ที่ผ่านการรับรองขององค์การในเรื่องของความสามารถทางเทคนิค และการปฏิบัติตามข้อกำหนดที่ดี ธนาคารอาจใช้บริการของบริษัทประเมินราคาที่ดินที่เป็นสมาชิกองค์การที่เป็นที่ยอมรับ เพื่อพิจารณาปล่อยเงินกู้ ฯลฯ

13) การเสริมสร้างความเข้มแข็งของสถาบันชุมชนดั้งเดิม

- ในหลายประเทศ การจัดการที่ดินตามกฎหมายไม่ครอบคลุมที่ดินของชุมชนดั้งเดิม เช่น หลายประเทศในแอฟริกา ทำให้เกิดปัญหาข้อขัดแย้ง และความไม่ชัดเจนระหว่างสิทธิตามกฎหมายกับสิทธิของชุมชนดั้งเดิม
- เมื่อมีความไม่ชัดเจน ความรับผิดชอบ ความถูกต้องและธรรมาภิบาลย่อมไม่เกิดขึ้น การทุจริตอาจเกิดขึ้น เช่น เจ้าหน้าที่รับผิดชอบอาจจดทะเบียนที่ดินให้คนนอกชุมชนที่จ่ายเงินค่าที่ดินตามราคาตลาดและให้ผลประโยชน์แก่เจ้าหน้าที่ แทนที่จะจดทะเบียนสิทธิครอบครองให้ชุมชนโดยได้รับค่าธรรมเนียมเพียงเล็กน้อย

- ถึงแม้ว่ากฎเกณฑ์เกี่ยวกับการถือครองที่ดินตามกฎหมายกับการครอบครองที่ดินชุมชนดั้งเดิมจะแตกต่างกัน เรื่องของธรรมาภิบาลควรจะเหมือนกัน หมายถึงหน่วยงานที่รับผิดชอบจะต้องมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และมีขีดความสามารถ มีความตื่นตัว โปร่งใส เชื่อถือได้ เสมอภาค
- สถาบันชุมชนดั้งเดิมควรได้รับการเสริมสร้างเข้มแข็ง มีการเก็บข้อมูลการจดทะเบียนที่ดินที่ละเอียด ถูกต้องชัดเจน เพื่อป้องกันการจดทะเบียนสิทธิครอบครองซ้ำซ้อน สร้างความโปร่งใสและลดการทุจริต
- สถาบันชุมชนดั้งเดิมควรได้รับการเสริมสร้างความเข้มแข็งในการทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่น ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนดั้งเดิมด้วยกัน อาจได้รับการแก้ไข ถ้าสามารถเจรจาเกี่ยวกับเขตที่ดินระหว่างชุมชนดั้งเดิมกับคูกรณี นอกจากนั้น การประสานงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและรัฐบาลก็ต้องรับการเสริมสร้าง เป็นต้น

1.6 ข้อสรุป

การมีธรรมาภิบาลจะช่วยให้สังคมมีความเรียบร้อย ความขัดแย้งในเรื่องผลประโยชน์และลำดับความสำคัญจะได้รับการประนีประนอมทั้งโดยรัฐบาลและองค์กรต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง และมีอำนาจหน้าที่ ธรรมาภิบาลที่อ่อนแอในการจัดการที่ดินจนสร้างปัญหาให้สังคม ไม่ส่งเสริมการพัฒนาเศรษฐกิจและการขจัดความยากจน

ธรรมาภิบาลที่เข้มแข็งในการจัดการที่ดินและการครอบครอง ควรประกอบด้วย

- (1) การที่ประชาชนยอมรับอำนาจหน้าที่ของหน่วยงานที่ดินและเจ้าหน้าที่ที่ดินของรัฐ
- (2) หน่วยงานที่ให้บริการประชาชนด้วยความเสมอภาคไม่ว่าจะเป็นผู้อ่อนแอหรือผู้แข็งแรง
- (3) ผลงานมีความเรียบร้อย คาดหวังได้และไม่เลือกปฏิบัติ
- (4) ผลงานมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผลและเข้มแข็ง
- (5) ผลงานเป็นไปด้วยความซื่อสัตย์ โปร่งใสและเชื่อถือได้

การแก้ปัญหาธรรมาภิบาลอ่อนแอเป็นกระบวนการต่อเนื่องในระยะยาวมากกว่าที่จะจัดการเป็นโครงการ ในการสร้างธรรมาภิบาลจำเป็นต้องมีความมุ่งมั่นที่จะเอาชนะอุปสรรคและการต่อต้านจากผู้ที่ทุจริตหรือผู้ที่เสียผลประโยชน์ นอกจากนั้นยังต้องมีการพัฒนาขีดความสามารถที่จำเป็นสำหรับการเปลี่ยนแปลง การสร้างธรรมาภิบาลในการครอบครองและจัดการที่ดินไม่ใช่เรื่องง่ายแต่ก็สามารถทำได้เพื่อประโยชน์ของคนยากจนและการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่กว้างขวางขึ้น

2. Good Precipice Guideline for agricultural leasing arrangements

2.1 กล่าวนำและหลักการทั่วไป

การเช่าที่ดินเป็นองค์ประกอบสำคัญของการทำการเกษตรทั่วโลกเป็นกิจกรรมชีวิตที่มีอยู่หลายรูปแบบ ตั้งแต่การเช่าที่ดินขนาดเล็กและว่าจ้างทำการเกษตรที่พบเห็นกันทั่วไปในแอฟริกา เอเชีย และลาตินอเมริกา ไปจนถึงการเช่าที่ดินขนาดใหญ่ที่ใช้เครื่องมือกลเทคโนโลยีระดับสูง เช่น ในยุโรปหรือพื้นที่ OECD อื่น ๆ ถึงแม้ว่าจะมีรูปแบบแตกต่างกันมากมาย แต่สิ่งที่คล้ายคลึงกันคือการแบ่งแยกระหว่างกรรมสิทธิ์ที่ดินกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นเครื่องมือสำคัญในการดำรงชีวิตของครอบครัวที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีแต่น้อย รวมทั้งครอบครัวที่ไม่มีทุนพอที่จะเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดิน การทำข้อตกลงหรือการจัดการในเรื่องการเช่าที่ดินทำกิน จึงเป็นของคู่กับภาคเกษตร แต่ก็มักจะมีการมองข้ามความสำคัญของการให้เช่าที่ดิน หรือมีการแปลความหมายผิด ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาคที่มีความไม่สมดุลระหว่างอำนาจที่มักโน้มเอียงไปทางเจ้าของที่ดิน ถึงกระนั้นการเช่าที่ดินก็ยังเป็นเรื่องสำคัญซึ่งในทางนโยบายและในทางปฏิบัติมักมีข้อแตกต่างกันอยู่เสมอ

ในระยะหลัง ได้มีความพยายามที่จะหยิบยกความสำคัญของการจัดการเกี่ยวกับการเช่าที่ดินทำกิน เพื่อส่งเสริมครอบครัวเกษตรกรที่ยากจน และการใช้ที่ดินว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์มากขึ้น ในประเทศที่เจริญแล้วการให้เช่าที่ดินเพื่อการเกษตรขนาดใหญ่ก็ยังคงได้รับความนิยม เพราะผู้ลงทุนไม่จำเป็นต้องใช้เงินก้อนใหญ่ในการหาซื้อที่ดินที่มีราคาสูงในประเทศที่เจริญแล้ว ฉะนั้นการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรจึงเป็นประเด็นสำคัญสำหรับ FAO ในการสร้างหลักประกันการผลิตอาหารของโลกให้เพียงพอ รวมทั้งการจัดความยากจน ทั้งในระดับปฏิบัติ หมายถึงการสร้างคามยุติธรรมในการเช่า และในระดับนโยบาย คือ การหาหนทาง รูปแบบ หรือเงื่อนไขในการเช่าที่เหมาะสม รวมทั้งการเข้าถึงที่ดินที่เป็นแปลงเล็ก ๆ จำนวนมาก และการกระจุกตัวของที่ดินเพื่อการเกษตร

2.2 เป้าหมายของแนวทางการปฏิบัติ (Guideline)

- 1) เพื่อให้รัฐบาลประเทศต่าง ๆ เห็นประโยชน์ของการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร
- 2) เพื่อให้ข้อมูลและตัวอย่างเพื่อการพัฒนานโยบายและโครงการที่จะทำให้เกษตรกรที่ยากจนเข้าถึงที่ดินได้โดยเพิ่มผลิตภาพและความยั่งยืนของระบบการเกษตร
- 3) เพื่อเป็นแนวทางให้ผู้ที่เกี่ยวข้องเรื่องเช่าที่ดินในการจัดการเกี่ยวกับเรื่องนี้ ไม่ว่าจะเป็นผู้กำหนดนโยบาย ข้าราชการ หน่วยงานภาครัฐ ที่ปรึกษา NGO เจ้าของที่ดินและผู้เช่า

4) เพื่อเป็นการทบทวนข้อปฏิบัติที่ดีที่สุดในการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร แต่ไม่ใช่เป็นแบบอย่างที่ต้องถือปฏิบัติได้โดยทันที หากแต่เป็นการเสนอแนวทางเพื่อให้มีการคิด วิเคราะห์ และแก้ปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับการเช่าที่ดิน

5) คุณลักษณะที่ต้องการสำหรับการดำรงชีวิตอยู่อย่างยั่งยืนในชนบท และความเสมอภาคในการเข้าถึงที่ดิน ควรประกอบด้วย

- ความเท่าเทียมและความยุติธรรมระหว่างผู้เกี่ยวข้อง
- ความโปร่งใส
- ยึดถือกฎหมาย
- มีความง่าย
- ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการต่ำ
- มีความแน่นอน
- มีความยั่งยืน
- สร้างความยืดหยุ่นในตลาด
- ภาครัฐได้แทรกแซงหรือกำกับในเกณฑ์ต่ำสุด

6) แนวทางนี้เหมาะสมสำหรับประเทศที่ต้องการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกิดคุณลักษณะดังกล่าวข้างต้น

2.3 เนื้อหาของแนวทางการปฏิบัติ

ส่วนที่ 1 อธิบายธรรมชาติและเนื้อหาของการจัดการเกี่ยวกับการเช่าที่ดินโดยแบ่งเป็น :

ตอนที่ 1 กล่าวนำ

ตอนที่ 2 ธรรมชาติและคำอธิบายเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน

ตอนที่ 3 ประเมินปัญหาหลักสำหรับเจ้าของที่ดินและผู้เช่า

ส่วนที่ 2 ข้อที่พึงปฏิบัติในการจัดการเกี่ยวกับการเช่าประกอบด้วย :

ตอนที่ 4 องค์ประกอบของข้อตกลงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน

ตอนที่ 5 ข้อตกลงเกี่ยวกับการว่าจ้างและการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้รับจ้างทำการเกษตร

ตอนที่ 6 ข้อเสนอแนะในการนำข้อที่พึงปฏิบัติในการทำข้อตกลงเข้าไปสู่การปฏิบัติ

ส่วนที่ 3 ประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติธรรมชาติและเนื้อหาของการจัดการเกี่ยวกับการเช่าเป็นการอธิบายเกี่ยวกับ

- แนวทางนี้มีที่มาจากกฎหมายและธรรมเนียมประเพณี
- การจัดการเกี่ยวกับการเช่า หมายถึงการที่เจ้าของที่ดินให้สิทธิในการเช่าทำประโยชน์แก่ผู้เช่า โดยผู้เช่าจ่ายค่าเช่าคงที่ หรือตามที่ตกลงกันภายในช่วงเวลา

- การทำสัญญาว่าจ้างทำการเกษตร หมายถึงเจ้าของที่ดิน ยังคงเป็นเจ้าของและทำการเกษตรเองโดยว่าจ้างแรงงาน หรือ ว่าจ้างและแบ่งผลประโยชน์กับแรงงาน (share cropping)
- การแบ่งแยกอย่างชัดเจนระหว่างการให้เช่าและการทำการเกษตรแบบแบ่งปันผลประโยชน์ระหว่างเจ้าของกับเกษตรกรผู้รับจ้าง

ความหลากหลายของการจัดการเช่ามีรูปแบบที่สำคัญคือ :

- 1) การทำสัญญาว่าจ้างทำการเกษตร หมายถึง เจ้าของที่ดินเป็นผู้ตกลงใจในการดำเนินการเองแต่ว่าจ้างให้ผู้อื่นดำเนินการในเรื่องที่ต้องการ ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับการปลูกพืชและการเก็บเกี่ยว ดังตัวอย่างเช่น ในอินโดนีเซีย
- 2) การว่าจ้างแรงงาน หมายถึงการว่าจ้างเกษตรกรโดยจ่ายค่าจ้างหรือแบ่งปันผลผลิต รวมทั้งการอนุญาตให้ใช้ที่ดินแปลงเล็ก ๆ หรือประโยชน์ของผู้รับจ้าง (ส่วนใหญ่ให้ใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย) ดังเช่นในแอฟริกาและเอเชีย
- 3) การทำข้อตกลงแบ่งปันผลประโยชน์ หมายถึงเจ้าของที่ดินและผู้รับจ้างตกลงกันในเรื่องค่าใช้จ่ายในการลงทุนร่วมกัน และแบ่งปันผลผลิตที่ได้ ดังเช่นในเปรู หรือในชิลี
- 4) การให้เช่าสิทธิครอบครอง หมายถึงการแยกกันระหว่างความเป็นเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า โดยมีการกำหนดชัดเจนเกี่ยวกับสิทธิในการใช้ประโยชน์ของผู้เช่าโดยความยินยอมของเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีการจ่ายค่าเช่าทั้งแบบคงที่ (Fix rent) และแบบที่เจ้าของที่ดินขนาดเล็กให้เช่าที่ดินให้เช่าที่ดินของตนกับบริษัทการเกษตรขนาดใหญ่ แล้วรับจ้างทำการเกษตรในที่ดินที่ตนให้เช่าหรือที่ดินอื่น ๆ (Reverse agreements) ดังตัวอย่างในเม็กซิโก และในยุโรปกลาง

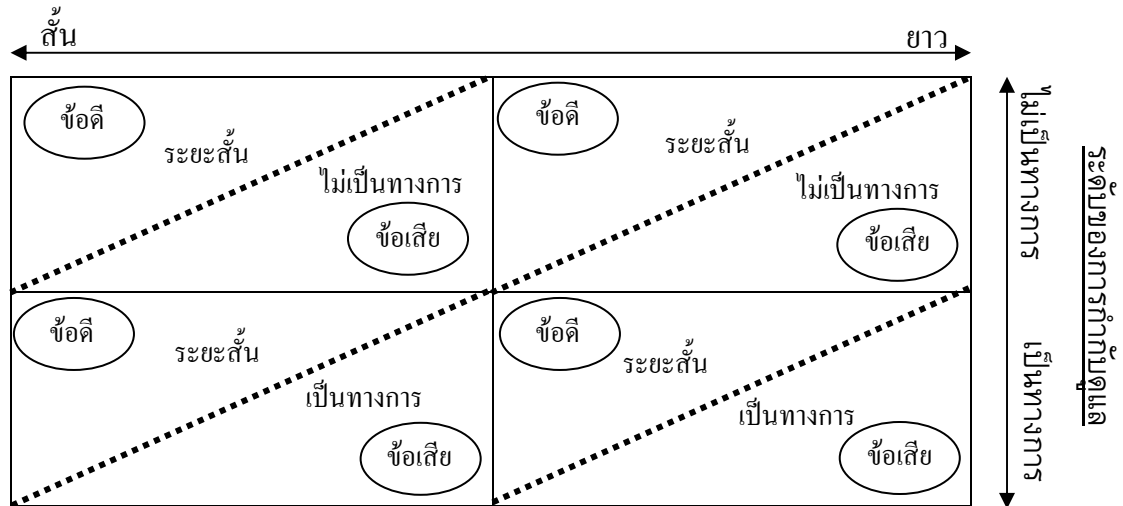
ประเด็นปัญหาหลักสำหรับเจ้าของที่ดินและผู้เช่า มีอยู่หลายประเด็นที่เกี่ยวข้องกับเจ้าของที่ดิน ผู้เช่า และรัฐ ซึ่งแต่ละฝ่ายมีความรับผิดชอบแตกต่างกัน และมีปัญหาที่ต้องร่วมกันพิจารณาเกี่ยวกับความมั่นคงและความเชื่อถือกัน ดังนี้

2.3.1 ความสมดุลระหว่างความต้องการของเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า

เนื่องจากผู้เช่ามักมีอำนาจต่อรองน้อยกว่า ความสมดุลของอำนาจระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า จึงเป็นปัจจัยที่สำคัญและจำเป็นเพื่อให้เกิดความเป็นธรรม ประเด็นสำคัญที่ควรกล่าวถึงประกอบด้วย :

- ระยะเวลาการเช่าและความมั่นใจที่เจ้าของที่ดินจะให้แก่อผู้เช่า
- ระดับของความอิสระและการควบคุมโดยผู้เกี่ยวข้องแต่ละฝ่าย
- ความอ่อนตัว และนโยบายทางการเงินที่ครอบคลุมเรื่องความมั่นคงเสรีภาพในการใช้ประโยชน์และการควบคุม

ฉะนั้น ประเด็นสำคัญ 2 ประการที่เกี่ยวเนื่องกับการจัดการเช่าทั้งปวง คือ ความมั่นคงสำหรับผู้เช่า และความอ่อนตัวสำหรับเจ้าของที่ดิน ถ้าการเช่าถูกรัฐกำกับดูแลอย่างใกล้ชิด เจ้าของที่ดินก็มักไม่ชอบ แต่ถ้การเช่าเป็นไปอย่างง่าย ๆ หรือไม่กำกับดูแลกันเท่าที่ควร ผู้เช่าก็คงไม่ได้รับความมั่นคงในการเช่า จึงได้มีการทำตารางเปรียบเทียบลักษณะของการเช่าด้วยระยะเวลากับความเป็นทางการ เพื่อให้ง่ายต่อการทำความเข้าใจ



ภาพที่ 2.3-1 : ระยะเวลาเช่า

พร้อมทั้งแสดงรายละเอียดของการเช่าในแต่ละส่วนของตารางในรูปแบบของข้อดี ข้อเสีย โดยแยกเป็นตารางเปรียบเทียบสำหรับเจ้าของที่ดิน (ตารางที่ 2.3-1) และผู้เช่า (ตารางที่ 2.3-2)

ตารางที่ 2.3-1 : ประเด็นการให้เช่าและความเป็นไปได้ในส่วนของผู้เช่าที่ดิน

รูปแบบ	ข้อดี	ข้อเสีย
ระยะสั้น/ไม่เป็นทางการ	1. หาดตลาดง่าย 2. ค่าใช้จ่ายต่ำ 3. ระดับการควบคุมสูง 4. การแบ่งปันผลประโยชน์สูง	1. ไม่มั่นคง 2. เจ้าของที่ดินต้องเข้าไปเกี่ยวข้องมาก 3. หาผู้เช่าที่ดียาก 4. ค่าใช้จ่ายในการลงทุนสูง
ระยะยาว/ไม่เป็นทางการ	1. มีความยืดหยุ่นบ้าง 2. ค่าใช้จ่ายค่อนข้างต่ำ 3. ยังควบคุมได้ 4. การแบ่งปันผลประโยชน์สูง	1. ไม่มั่นคง 2. ต้องการผู้เช่าที่ดี เช่น เกษตรกรที่อยู่ใกล้เคียง 3. ต้องลงทุนระยะยาว
ระยะสั้น/เป็นทางการ	1. มั่นคง 2. ประมาณการรายรับได้ 3. มีอิสระจากการปฏิบัติประจำวัน 4. ในระยะปานกลางและระยะยาว รักษาความอ่อนตัวได้	1. มีค่าใช้จ่ายในการเตรียมการ 2. การหาผู้เช่ามีค่าใช้จ่ายสูง

ตารางที่ 2.3-1 (ต่อ)

รูปแบบ	ข้อดี	ข้อเสีย
ระยะยาว/เป็นทางการ	1. มีความแน่นอน 2. มีความมั่นคง 3. รายรับคงที่และคาดคะเนได้ 4. มีอิสระจากการทำการเกษตรประจำวัน	1. รายรับต่ำ 2. ขาดความอ่อนตัว 3. ขาดการควบคุม 4. รัฐแทรกแซงและควบคุมได้ 5. การสิ้นสุดมีราคาแพง

ตารางที่ 2.3-2 : ประเด็นการให้เช่าและความเป็นไปได้ในส่วนของผู้เช่า

รูปแบบ	ข้อดี	ข้อเสีย
ระยะสั้น/ไม่เป็นทางการ	1. ค่าใช้จ่ายในการดำเนินการทำข้อตกลงต่ำ 2. เข้าถึงที่ดินได้ 3. อาจเข้าถึงสินทรัพย์และการลงทุนอื่น ๆ ของเจ้าของที่ดินได้ 4. การหาตลาดผลผลิตอ่อนตัว	1. มั่นคงน้อย 2. ขาดอิสระหรือมีน้อย 3. ไม่มีแรงจูงใจให้ลงทุน 4. สถานภาพไม่ชัดเจน 5. รายได้ต่ำ
ระยะยาว/ไม่เป็นทางการ	1. ค่าใช้จ่ายต่ำ 2. เข้าถึงที่ดินได้ 3. สามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิตอื่น ๆ ได้	1. อิสระน้อย 2. มั่นคงน้อย 3. แรงจูงใจในการลงทุนน้อย 4. รายได้น้อย
ระยะสั้น/เป็นทางการ	1. มั่นคงอยู่บ้าง 2. แน่นนอน	1. ค่าใช้จ่ายในการเตรียมการอาจสูง 2. ขาดแรงจูงใจในการลงทุน 3. อิสระอย่างจำกัด 4. อนาคตไม่แน่นอน
ระยะยาว/เป็นทางการ	1. มั่นคง 2. เข้าถึงสินทรัพย์ได้โดยลำพัง 3. มีแรงจูงใจในการลงทุน 4. มีอิสระในการทำการเกษตร 5. แน่นนอน 6. โปร่งใส	1. ถูกจำกัดด้วยตำแหน่งของที่ดิน

2.3.2 ระยะเวลาการเช่า

โดยทั่วไประยะเวลาการเช่าจะถูกกำหนดไว้ชัดเจน เช่น ในยุโรปเหนือ ซึ่งระยะเวลาการเช่าจะถูกกำหนดไว้ต่ำที่สุดและอาจขยายออกไปอีกก่อนที่สัญญาเช่าจะสิ้นสุด โดยทั่วไประยะเวลาเช่าต่ำที่สุด จะค่อนข้างนาน (ประมาณ 10 ปี) และอาจขยายออกไปเป็น 18-25 ปี ใน

หลายประเทศส่วนใหญ่ การขยายระยะเวลาเช่ามักเป็นไปโดยอัตโนมัติ ยกเว้นว่าจะมีการตกลงเป็นอื่น (ตัวอย่างในอังกฤษและเวลส์)

2.3.3 การรับช่วงการเช่า

โดยทั่วไปไม่ค่อยมีการกำหนดเกี่ยวกับประเด็นนี้ ถ้าหากจะมี ก็มักจะเป็นการส่งต่อให้ผู้ที่อยู่ในที่ดินนั้นหรือทำงานในพื้นที่นั้นอยู่แล้ว มากกว่าที่จะส่งให้กับบุคคลที่ 3 อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่ไม่มีช่องทางให้มีการส่งต่อสิทธิดังกล่าว เช่น กรณีที่ผู้เช่าเสียชีวิตลง ครอบครัวอาจถูกขับไล่ออกจากพื้นที่โดยไม่มีทางไป หลายประเทศพยายามกำหนดมาตรการป้องกันโดยอาศัยกฎหมายหรือธรรมเนียมปฏิบัติ (ตัวอย่างในอูกันดา) ในขณะที่การขับไล่ครอบครัวของผู้เช่าที่เสียชีวิตลง เป็นเรื่องยากในทางปฏิบัติ โดยทั่วไปมักมีการอนุญาตให้ครอบครัวของผู้เช่าที่เสียชีวิตลงได้อาศัยต่อไประยะหนึ่งจนกว่าจะมีทางออก อย่างน้อยก็จนกว่าอายุสัญญาเช่าจะสิ้นสุดลง ซึ่งก็เป็นปัญหาสำหรับผู้ที่มีหน้าที่กำหนดนโยบายสาธารณะพอสมควร

2.3.4 การต่อสัญญา

ข้อพึงปฏิบัติที่ดีในเรื่องนี้ อาจไม่ใช่การต่ออายุสัญญาโดยอัตโนมัติ แต่ควรเป็นการตกลงกันให้ชัดเจนระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าที่นอกเหนือจากการต่อสัญญาโดยอัตโนมัติ ซึ่งในแต่ละประเทศอาจมีปัจจัยเกี่ยวข้องที่ไม่เหมือนกัน ประเด็นสำคัญต่อไปนี้เป็นส่วนหนึ่งที่ได้รับการพิจารณา

- ความรับผิดชอบตามสัญญาของผู้เช่า
- ความจำเป็นของเจ้าของที่ดินและครอบครัว
- สถานะความจำเป็นทางครอบครัวของผู้เช่า
- การตกลงระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่าควรเป็นธรรมและเสมอภาค

ส่วนที่ 2 ข้อที่พึงปฏิบัติในการจัดการเกี่ยวกับการเช่า

ตอนที่ 4 องค์ประกอบของข้อตกลงเกี่ยวกับการครอบครองที่ดิน

ข้อพิจารณาในส่วนนี้จะเป็นที่เข้าใจในสังคมที่การบังคับใช้กฎหมายมีความจริงจังในลักษณะที่มีความเสมอภาคระหว่างผู้เช่ากับเจ้าของที่ดิน องค์ประกอบที่จำเป็นสำหรับการจัดการเกี่ยวกับการเช่ามีอยู่หลายประการ ซึ่งถ้าหากการจัดการเกี่ยวกับการเช่าแปรเปลี่ยนไปจากองค์ประกอบที่เสนอนี้ในสาระสำคัญ การจัดการอาจไม่ได้ประสิทธิภาพสูงสุดตามที่ต้องการ องค์ประกอบดังกล่าวประกอบด้วย

- ชื่อฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- วันที่เริ่มข้อตกลง
- ระยะเวลาของข้อตกลง
- คำอธิบายลักษณะของทรัพย์สิน
- การบันทึกข้อตกลง
- สิทธิของผู้เช่าระหว่างช่วงเวลาเช่า
- สิทธิในการใช้ประโยชน์และความรับผิดชอบ
- ข้อตกลงสำคัญในสัญญา
- ค่าเช่าหรือประโยชน์อื่น ๆ
- การชดเชย
- การแก้ไขข้อขัดแย้ง

ในประเด็นของการมีเสรีในการเลือกเพาะปลูกพืชในที่ดินซึ่งเป็นข้อที่พึงปฏิบัติ ซึ่งเป็นตัวอย่างจากประเทศโคลัมเบีย

อนึ่ง เจ้าของที่ดินอาจต้องการบอกเลิกสัญญาที่ทำเป็นเวลานานด้วยเหตุผลบางประการ จึงควรกำหนดไว้ให้ชัดเจนว่ามีเงื่อนไขอะไรบ้าง ดังตัวอย่างในประเทศโบตสวานา เช่น

- ผู้เช่าไม่ปฏิบัติตามข้อกำหนดในข้อตกลง
- มีการเปลี่ยนวิธีใช้ที่ดิน หรือผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่ถูกต้อง
- ไม่มีการใช้ที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการเช่าเป็นเวลานาน
- รัฐจำเป็นต้องใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะรวมทั้งการปฏิรูปด้วย

สำหรับข้อตกลงสำคัญในสัญญา ควรประกอบด้วยความชัดเจนเรื่องการดูแลรักษาที่ดิน การส่งมอบที่ดินคืนในสภาพเดิมก่อนที่จะใช้ประโยชน์ ข้อตกลงในการพัฒนาที่ดินหรือการเปลี่ยนแปลงวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดิน ความรับผิดชอบทางการเงินสำหรับการใช้ทรัพยากรร่วมกัน

ในเรื่องของค่าเช่าหรือผลประโยชน์อื่น ๆ เช่น การแบ่งปันผลผลิต เป็นต้น ควรมีความชัดเจนว่าจะจ่ายค่าเช่าอย่างไร การชดเชยค่าเช่าด้วยผลผลิต จะคำนวณกันอย่างไร (ตัวอย่างจากไนจีเรีย)

ตอนที่ 5 ข้อตกลงเกี่ยวกับการว่าจ้างและการแบ่งผลประโยชน์ระหว่างเจ้าของที่ดินกับผู้เช่า

สิทธิในการทำประโยชน์ในที่ดินของเจ้าของที่ดินในกรณีของการว่าจ้างทำประโยชน์และแบ่งผลประโยชน์กัน จะมีน้อยกว่าสิทธิในฐานะผู้เช่า อย่างไรก็ตาม ไม่ได้หมายความว่าสัญญาเพื่อการนี้จะหละหลวมไปกว่าสัญญาเช่า การปฏิบัติที่ดีในเรื่องนี้ จะสอดคล้องกับเนื้อหาในตอน 4 ฉะนั้นองค์ประกอบที่สำคัญของสัญญาประเภทนี้ควรจะต้องประกอบด้วย

- ชื่อฝ่ายที่เกี่ยวข้อง
- ข้อตกลงที่จะใช้ประโยชน์ร่วมกัน
- วันเริ่มต้น ระยะเวลาของสัญญา และเงื่อนไขในการสิ้นสุดสัญญา
- การร่วมลงทุน
- การแบ่งปันผลผลิต
- การแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง

ตอนที่ 6 ข้อเสนอแนะในการนำข้อตกลงเช่า ไปสู่การปฏิบัติ

ในการทำข้อตกลงเช่าที่ดินให้ได้ผลดี ควรแบ่งข้อพิจารณาออกเป็น 2 ส่วน คือ ปัจจัยทางเทคนิค หมายถึงความสัมพันธ์ในการเช่า กับปัจจัยแวดล้อมของการเช่าซึ่งอธิบายไว้ในส่วนที่ 3 ในการพัฒนาปัจจัยทางเทคนิคควรมีการเน้นในจุดสำคัญเหล่านี้ คือ

- การเตรียมแบบฟอร์มการเช่าหรือข้อกำหนดในการเช่า ซึ่งในหลายประเทศ มีแบบฟอร์มมาตรฐานที่กำหนดขึ้นโดยรัฐบาลหรือหน่วยที่เกี่ยวข้อง
- ควรมีการตกลงกันให้ชัดเจนว่าจะทำข้อตกลงแบบใด และจะแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งกันอย่างไร
- การเพิ่มความโปร่งใสในการทำข้อตกลง
- ทั้ง 2 ฝ่ายควรเข้าถึงข้อมูลสำคัญที่เกี่ยวข้องได้อย่างทั่วถึง ไม่ว่าจะเป็นราคาที่ดิน ราคาเช่า การมีระบบบันทึกข้อมูลที่ดี ฯลฯ

ส่วนที่ 3 ประเด็นปัญหาในทางปฏิบัติ

ส่วนนี้เป็นการชี้ให้เห็นปัจจัยสภาพแวดล้อมที่จะทำให้การเช่าที่ดินเป็นไปอย่างยุติธรรม ซึ่งประกอบด้วย

1. นโยบายการถือครองที่ดิน

- การนำที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาให้เช่า จะเป็นการเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ที่ดินได้ดี

- การกำหนดขนาดของที่ดินเพื่อการทำกินทางการเกษตร อาจทำให้การสืบทอดสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินมีความชัดเจน เช่น บางประเทศสนับสนุนให้มีการทำการเกษตรในที่ดินขนาดที่เหมาะสมกับการดำรงชีวิตในระดับครอบครัว การให้เช่าในระยะสั้น อาจเป็นประโยชน์ต่อคนรุ่นหลังในการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้มีการเช่าระยะสั้นไว้
- บางประเทศมีการกำหนดขนาดใหญ่ที่สุดที่จะใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรได้ เช่น เดนมาร์ก กำหนดไว้ 125 เฮกตาร์ บางประเทศกำหนดขนาดและจำนวนของที่ดินเพื่อการเกษตรที่เล็กที่สุด
- บางประเทศ เช่น ฝรั่งเศส ใช้ระบบการควบคุมการเป็นเจ้าของที่ดิน เพื่อส่งเสริมให้มีการทำเกษตรในระดับครอบครัวมากขึ้น เช่น การกำหนดข้อจำกัดในการนำที่ดินเพื่อการเกษตรไปใช้ในการลงทุนในรูปแบบอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร ตัวอย่างในบราซิลที่กำหนดรายละเอียดเกี่ยวกับการเป็นเจ้าของและการจัดการไร่ย่อย

2. นโยบายด้านงบประมาณและการเงิน

- การกำหนดมาตรการด้านภาษี เงินกู้ เงินให้เปล่า จะมีผลต่อการส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในรูปแบบต่าง ๆ กัน เช่น ในไอร์แลนด์ เกษตรกรเสียภาษีต่ำกว่าในประเทศที่ไม่ใช่ประเทศเกษตรกรรมหลายเท่าหรือในอิตาลีที่กำหนดเพดานภาษีไว้สูงมาก ถ้าจะมีการซื้อขายที่ดินเพื่อการเกษตร
- บางประเทศให้เกษตรกรได้สิทธิทางภาษีเหนือเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้ทำการเกษตร เช่น ในเนเธอร์แลนด์ (ดู Box 7.3)
- ควรเปิดเสรีในการหาแหล่งเงินทุนเพื่อการเกษตร เพื่อไม่ให้เกิดข้อจำกัดในการทำการเกษตร

3. นโยบายการใช้ที่ดิน

- บางประเทศห้ามขายที่ดินเพื่อการเกษตร หรือการเปลี่ยนไปใช้ในกิจการอื่นที่ไม่ใช่การเกษตร เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ทางการเกษตรจากที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างจริงจัง
- การพัฒนาที่ดินในเขตใกล้เมือง ส่งผลกระทบต่อการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร รวมทั้งประเทศที่เป็นเกาะขนาดเล็ก หรือประเทศที่มีการแข่งขันเชิงธุรกิจสูง เช่น การท่องเที่ยวในไซปรัส และแคริบเบียน

4. กรอบของกฎหมาย

- ต้องแยกให้ออกระหว่างสิทธิ ความรับผิดชอบโอกาสของผู้เกี่ยวข้องทั้งปวง และผลที่จะตามมากรณีที่มีการละเมิดกฎหมาย กับกระบวนการที่เจ้าหน้าที่จะใช้ควบคุมหรือบังคับใช้กฎหมาย
- มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินหลายฉบับแตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ จึงต้องพิจารณาให้ครอบคลุมและละเอียดรอบคอบ
- กฎหมายอาจส่งผลกระทบต่อข้อตกลงเช่าที่ดินในแง่มุมต่าง ๆ กัน เช่น การส่งเสริมการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตร การห้ามให้เช่า หรือการเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขในการให้เช่า บางฉบับอาจเอื้อประโยชน์ต่อเจ้าของที่ดิน บางฉบับอาจมุ่งไปที่การปกป้องผู้เช่า
- ประเด็นปัญหาเกี่ยวกับสิทธิของผู้ที่เกี่ยวข้อง อาจแตกต่างกันในแต่ละประเทศ จึงควรวิเคราะห์หาว่าจุดใดที่ไม่แน่นอน หรือไม่มั่นคง
- ในบางประเทศ การเป็นเจ้าของที่ดิน อาจไม่ได้หมายถึงการมีสิทธิในการให้เช่าที่ดิน ถ้าหากขัดต่อธรรมเนียมประเพณีท้องถิ่น
- ข้อที่พึงปฏิบัติอาจใช้ไม่ได้ในประเทศที่การบังคับใช้กฎหมายยังอ่อนแอ
- การเพิ่มความศักดิ์สิทธิ์ของกฎหมาย เป็นภารกิจที่ใหญ่หลวงเพราะเกี่ยวข้องกับการเมือง เศรษฐกิจ สังคม แต่สามารถพัฒนาได้เป็นขั้นตอน
- การออกกฎหมายควรอยู่บนหลักการที่อิงสภาพความเป็นจริงในพื้นที่และในสังคมที่สามารถบังคับใช้ได้จริง
- การสร้างความสมดุลและเหมาะสมในการให้เช่า กับระดับของการควบคุมดูแลที่ดีที่สุด เป็นเรื่องยากและสำคัญ
- การที่จะให้มีการปฏิบัติตามกฎหมายอย่างจริงจัง คือการให้มีกลไกที่ยุติธรรม เชื่อถือได้ และเข้าถึงได้ ในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้ง
- ควรพัฒนาสถาบันทางสังคมและสถาบันทางกฎหมายอย่างค่อยเป็นค่อยไป เพื่อให้เกิดกรอบทางกฎหมายที่เหมาะสม กำกับดูแลได้จริง
- บทบาทขององค์กรที่ไม่ขึ้นอยู่ภาครัฐที่เพิ่มมากขึ้น จะสามารถแบ่งเบาภาระในการดำเนินการตามกฎหมายในกรณีที่มีความขัดแย้ง

3. การถือครองที่ดินและการพัฒนาชนบท

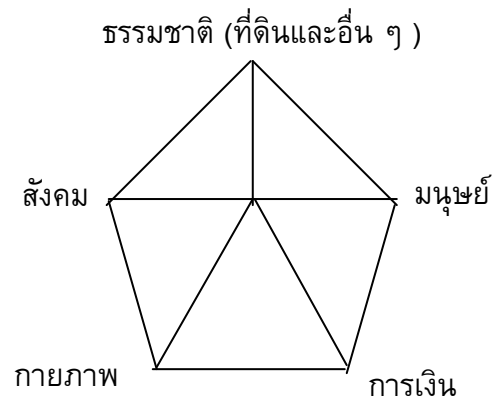
3.1 กล่าวนำ

การเข้าถึงที่ดินและใช้ประโยชน์ เป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของคนในชนบทอย่างมีความสุขและยั่งยืน ไม่ว่าจะเป็นการเข้าถึงอย่างเป็นทางการ หรือไม่เป็นการ โดยธรรมเนียมประเพณีหรือวิธีอื่นใดก็ตาม ปัญหาการถือครองที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญที่ส่งผลกระทบต่อความไม่มั่นคงในการผลิตอาหาร ทำให้โอกาสในการดำรงชีวิตในชนบทอย่างมีความสุข ถูกจำกัด และทำให้เกิดความยากจน ฉะนั้น การเสนอแนวทางปฏิบัติฉบับนี้จึงเน้นย้ำการเข้าถึงที่ดินควบคู่ไปกับการพัฒนาชนบทตั้งแต่เริ่มโครงการ และหมายรวมถึงการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำ ดินไม้ และสิ่งจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของประชาชนด้วย แนวทางการปฏิบัติฉบับนี้มีความมุ่งหมายที่จะสนับสนุนผู้มีหน้าที่รับผิดชอบในการประเมินผลและออกแบบแผนงานที่จะป้องกันความขาดแคลนอาหารและการพัฒนาชนบทในสภาวะแวดล้อมต่าง ๆ หมายถึงผู้ที่รับผิดชอบในโครงการพัฒนาชนบทในขอบเขตที่กว้างขวางกว่าเรื่องที่ดิน โดยมีการวิเคราะห์ปัญหาการถือครองที่ดินที่มาจากสภาวะแวดล้อมหลายแห่งและหลาย ๆ ด้าน

3.2 เหตุใดการถือครองที่ดินจึงมีความสำคัญ

เมื่อเกิดปัญหาความไม่มั่นคงในการผลิตอาหารและการขาดความยากจน องค์กรพัฒนาต่าง ๆ ได้พยายามคิดหากลยุทธ์ที่จะช่วยเสริมสร้างสิทธิและการพึ่งตนเองของคนยากจนและชุมชนต่าง ๆ โดยเข้าไปช่วยเหลือในเรื่องการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาการเข้าถึงที่ดินเพื่อการเกษตร การปฏิรูปที่ดินและสร้างความมั่นคงในการผลิตอาหาร ซึ่งการถือครองที่ดินเป็นปัจจัยที่ส่งผลกระทบต่อการดำเนินการในเรื่องดังกล่าว ถ้าหากไม่จัดการเรื่องการถือครองที่ดินให้ละเอียดรอบคอบตั้งแต่ต้น ปัญหาจะเกิดขึ้น การพัฒนาชนบทจะมีอุปสรรค และสถานการณ์ปัญหาอาจเลวร้ายลงเรื่อย ๆ

ความยากจนและความอดอยาก จะถูกกำจัดไปได้ ถ้าหากครัวเรือนต่าง ๆ สามารถเข้าถึงที่ดินและใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ความกินดีอยู่ดีต้องประกอบด้วยขีดความสามารถของคน สิทธิ และกิจกรรมที่จะต้องทำเพื่อการดำรงชีวิต ฉะนั้น การมีสิทธิในการถือครองที่ดินจึงเป็นสิ่งจำเป็น และเป็นทรัพยากรที่มีคุณค่ามากที่สุด ในการดำเนินโครงการพัฒนาชนบทโดยมุ่งเน้นสิทธิของประชาชนการจัดอุปสรรคในการเข้าถึงที่ดินของประชาชนเป็นเรื่องที่ต้องคำนึงถึงอยู่เสมอ สิทธิดังกล่าวต้องไม่แบ่งเพศ ไม่แบ่งกลุ่ม ในขณะที่ต้องกำหนดขอบเขตของสิทธิในการเข้าถึงที่ดินให้ชัดเจนว่า ใครมีสิทธิ เพื่ออะไร ภายใต้เงื่อนไขอะไรบ้าง



ภาพที่ 3.2-1 : สิทธิประโยชน์เพื่อการดำรงชีวิตที่ยั่งยืน

ผลจากการวิจัยเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในระยะหลัง พบว่า

- 1) ประเทศที่ทุ่มทรัพยากรเพื่อให้มีโครงสร้างพื้นฐานสำหรับการถือครองที่ดินที่มีประสิทธิภาพ พัฒนาเร็วกว่าประเทศที่ไม่ลงทุน รวมทั้งจะมีความมั่นคงด้านอาหาร สาธารณสุข และสวัสดิการต่าง ๆ ดีกว่าด้วย
- 2) ครอบครัวและครัวเรือนจำนวนมาก จะยังต้องพึ่งการผลิตอาหาร การกำหนดนโยบายการถือครองที่ดินอาจส่งผลทางบวกและลบ จึงต้องพิจารณาข้อมูล ต่าง ๆ และประเมินผลการเปลี่ยนแปลงของสถานะแวดล้อมโดยละเอียด
- 3) การที่ไม่ผลักดันให้มีการเข้าถึงที่ดินในชนบท จะทำให้เสียค่าใช้จ่ายในการพัฒนาชนบทสูง ในทางตรงกันข้าม หากเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้าถึงที่ดิน การพัฒนาจะเป็นไปได้เร็วกว่า

3.3 การถือครองที่ดินคืออะไร

1) การถือครองที่ดิน

- การถือครองที่ดินเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประชาชน ไม่ว่าจะโดยกฎหมายหรือธรรมเนียมประเพณี ระหว่างกลุ่มคน หรือระหว่างบุคคลในเรื่องที่เกี่ยวกับที่ดิน
- การถือครองที่ดินเป็นกฎเกณฑ์ที่เกิดขึ้นในสังคมเพื่อควบคุมพฤติกรรมในการเข้าถึงที่ดิน สิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ระยะเวลาใช้ประโยชน์ และเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์
- การถือครองที่ดินเป็นส่วนสำคัญของโครงสร้างทางสังคมการเมืองและเศรษฐกิจ
- การถือครองที่ดินเป็นการสร้างเครือข่ายผลประโยชน์ต่าง ๆ อาทิ :
 - ผลประโยชน์ที่เหนือกว่า
 - ผลประโยชน์ที่ทับซ้อน

- ผลประโยชน์ที่เสริมกัน
- ผลประโยชน์ที่ขัดกัน
- การถือครองที่ดิน มีหลายประเภท คือการถือครองโดย :
 - ส่วนตัว
 - ชุมชน
 - สาธารณะ
 - รัฐ
- สิทธิการถือครองอาจเปรียบได้กับทรัพย์สิน โดยแบ่งออกเป็นทรัพย์สินที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ เช่น ที่ดิน สิ่งปลูกสร้าง กับสังหาริมทรัพย์ เช่น วัว ควาย ฯลฯ
- ในทางปฏิบัติ สิทธิในที่ดินอาจเป็นไปโดยกลุ่มบุคคลหรือบุคคลแตกต่างกัน โดยสิทธิที่แตกต่างกัน เช่น สิทธิในการขาย ให้เช่า ให้ใช้ประโยชน์ ให้ผ่าน ฯลฯ โดยทั่วไปอาจแบ่งสิทธิดังกล่าวออกเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ คือ :
 - สิทธิในการใช้ประโยชน์
 - สิทธิในการควบคุม
 - สิทธิในการโอน
- การถือครองที่ดินโดยรวม อาจมีรูปแบบที่เป็นทางการ และไม่เป็นทางการ ที่เป็นทางการหมายถึงการที่รัฐและกฎหมายยอมรับ ที่ไม่เป็นทางการหมายถึงการที่สิทธิครอบครองไม่ได้รับการรับรองโดยรัฐ และไม่ได้รับการปกป้องตามกฎหมาย
- บางกรณี สิทธิการถือครองไม่ขัดต่อกฎหมาย แต่ก็ไม่ได้รับการรับรองตามกฎหมาย เช่น ที่ดินของชุมชนดั้งเดิมในบางประเทศ การถือครองที่ดินผืนหนึ่งอาจถูกต้องตามกฎหมายและไม่ถูกต้องตามกฎหมายในเวลาเดียวกัน เช่น ความเป็นเจ้าของที่ดินได้รับการรับรองตามกฎหมายแต่เจ้าของที่ดินให้เช่าโดยผิดกฎหมาย เป็นต้น

2) การจัดการที่ดิน

การจัดการที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นทางการหรือไม่ก็ตาม มีระบบและกระบวนการที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

- สิทธิเหนือที่ดิน
- กฎเกณฑ์การใช้ที่ดิน
- การประเมินราคาที่ดินและการเก็บภาษี
- การจัดการที่ดิน ต้องอาศัยข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน ประชาชน และสิทธิต่าง ๆ

- องค์ประกอบในการบังคับ และการป้องกันการกระทำของผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจดำเนินการโดยรัฐหรือชุมชนโดยความเห็นชอบของสังคมในชุมชนนั้น ๆ
- การจัดการที่ดิน สามารถดำเนินการได้โดยกระบวนการหลายชุดเพื่อจัดการข้อมูลเกี่ยวกับสิทธิและการป้องกัน เช่น
 - กระบวนการเกี่ยวกับสิทธิในที่ดิน
 - กระบวนการเกี่ยวกับกฎเกณฑ์การใช้ที่ดิน
 - กระบวนการในการประเมินราคาที่ดินและเก็บภาษี

หากกระบวนการเหล่านี้มีประสิทธิภาพ จะทำให้เกิดความรวดเร็ว ไม่แพง และโปร่งใส

- ในการจัดการที่ดิน จำเป็นต้องมีผู้รับผิดชอบในการดำเนินการตามกระบวนการต่าง ๆ เช่น
 - ในส่วนของที่ดินชุมชนดั้งเดิม หัวหน้าชุมชนเป็นผู้รับผิดชอบ
 - ในลักษณะที่เป็นทางการ หน่วยงานที่ดินของรัฐและระบบศาลรับผิดชอบ
- ถ้าการถือครองโดยธรรมเนียนประเพณีเป็นที่ยอมรับของรัฐ รัฐบาลและหน่วยรับผิดชอบจัดการที่ดินชุมชนดั้งเดิม จะประสานงานกันในการจัดการ
- การจัดการอย่างเป็นทางการ เป็นสิ่งจำเป็นสำหรับการพัฒนาเศรษฐกิจ แม้บางประเทศจะเห็นว่า การจัดการอย่างเป็นทางการจำเป็นเฉพาะพื้นที่ที่ชุมชนดั้งเดิมจัดการไม่ได้ หรือ พื้นที่ที่มีปัญหายากแก่การตกลง แต่หลายประเทศให้ความสำคัญกับการจัดการที่ดินอย่างเป็นทางการมากขึ้น

3) การเข้าถึงที่ดิน

- ประชาชนสามารถเข้าถึงที่ดินได้ในหลายลักษณะ เช่น
 - การซื้อ
 - การถือครองเกินระยะเวลาที่กฎหมายกำหนด
 - การเช่า
 - การแบ่งปันผลผลิตในที่ดิน
 - มรดกตกทอด
 - บุกรุก
- นอกจากนั้น การปฏิรูปที่ดินโดยภาครัฐ อาจเป็นอีกวิธีหนึ่งที่ประชาชนสามารถเข้าถึงที่ดินได้ โดยรัฐนำที่ดินของรัฐมาแบ่งสรรให้คนจน หรือคนที่ไม่มีที่ดินและมีการชดเชยให้เจ้าของที่ดินในบางกรณีของรัฐต้องการใช้ที่ดินที่มีเจ้าของอยู่เดิม

4) ความมั่นคงในการถือครอง

- ที่มาของความมั่นคงมีหลายรูปแบบที่แตกต่างกัน เช่น
 - ชุมชนดูแลกันเอง
 - รัฐบาลโดยอำนาจหน้าที่ทางการเมือง
 - ระบบกฎหมายที่เป็นทางการ
 - โครงสร้างของการบังคับโดยกลุ่มบุคคลในพื้นที่ที่อำนาจรัฐครอบคลุมไปไม่ถึง
- ความมั่นคงในการถือครองของแต่ละบุคคลจะมาจากหลายแหล่งตามที่กล่าวไว้ข้างต้น รวม ๆ กัน
- ความมั่นคงในการถือครอง อาจถูกทำลายในหลายรูปแบบซึ่งรวมถึงจุดอ่อนของกฎหมาย กติกาเกี่ยวกับเรื่องนี้
- สิทธิอาจถูกตัดทอนให้น้อยลงหรือหมดไป ถ้ารัฐออกกฎที่บังคับไม่ให้มีการเข้าถึงที่ดิน
- ความมั่นคงในการถือครองอาจเกิดขึ้นเมื่อสภาพสังคมเปลี่ยนแปลงไป เช่น ผู้ป่วยโรคเอดส์ หรือหญิงหม้ายในแอฟริกา อาจสูญเสียสิทธิในการเข้าถึงที่ดินถ้าไม่ได้รับสิทธิตกทอดมาจากสามีตามกฎหมายหรืออาจถูกขับไล่โดยญาติที่เป็นชาย
- ประชาชนอาจสูญเสียสิทธิถือครองหากไม่สนใจในกฎหมายเกี่ยวกับเรื่องนี้

3.4 เหตุใดจึงต้องพิจารณาการถือครองที่ดินเพื่อวางแผนออกแบบโครงการ

ในการพัฒนาชนบท อาจมีบางส่วนของงานที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดิน ซึ่งถ้ามีการพัฒนาการจัดการที่ดินให้ดี ก็จะช่วยให้บรรลุเป้าหมายในการพัฒนาชนบทได้ดียิ่งขึ้น โดยมีประเด็นปัญหาที่ควรพิจารณาดังนี้

3.4.1 ประเด็นสิ่งแวดล้อม

- การถือครองที่ดินมีความสัมพันธ์กับสถานะสิ่งแวดล้อมอย่างใกล้ชิด การถือครองที่ดินอาจมีส่วนช่วยให้เกิดการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม หรืออาจทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหายก็ได้
- การกำหนดกฎหมายในการเข้าถึงที่ดินที่ไม่เหมาะสม อาจทำให้สิ่งแวดล้อมเสียหาย เช่น การบุกรุกป่า การตัดไม้ทำลายป่า ฯลฯ
- การถือครองที่ดินอย่างไม่มั่นคง อาจทำให้การใช้ที่ดินเป็นไปอย่างไม่เหมาะสมและส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เช่น การเลี้ยงสัตว์ในพื้นที่จำกัดที่ไม่เหมาะสมกับจำนวนสัตว์ ฯลฯ

- การจัดการเกี่ยวกับการถือครองที่ดินที่ดี ช่วยให้การใช้ที่ดินได้ประโยชน์อย่างยั่งยืน การเลือกใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับคุณภาพดิน และสภาพภูมิอากาศ จะช่วยอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติได้ดีอีกทางหนึ่ง

3.4.2 ประเด็นเพศผู้ถือครอง

- ในสังคมส่วนใหญ่ หญิงมีโอกาสเข้าถึงที่ดินในชนบทและทรัพยากรธรรมชาติไม่เท่ากับชาย ซึ่งอาจเป็นผลมาจากขนบธรรมเนียมประเพณี กฎหมายชุมชนดั้งเดิม กฎเกณฑ์ทางศาสนา และกฎหมายในอดีต แต่สภาพสังคมและเศรษฐกิจได้เปลี่ยนแปลงไปมาก หญิงหม้าย หรือหญิงโสดจึงอาจเข้าถึงที่ดินได้มากขึ้น
- การอพยพเข้าไปหางานในเมือง ทำให้หญิงในชนบทต้องทำหน้าที่หัวหน้าครอบครัวมากขึ้นโดยที่หญิงเหล่านี้ ไม่มีพลังทางสังคมหรือทางกฎหมายมากพอที่จะมีประสิทธิผลเสียงในชุมชน การเพิ่มสิทธิให้หญิงในหลายชุมชน ในหลายประเทศ ก่อให้เกิดความขัดแย้งมากมาย
- ครอบครัวที่มีผู้หญิงเป็นหัวหน้าต้องพยายามเลี้ยงครอบครัวด้วยการผลิตอาหารที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตและประชากรที่เพิ่มขึ้น โดยผู้หญิงในชนบททั่วโลกรับผิดชอบในการผลิตอาหารประมาณ 50% ของโลก และ 60-80% ในประเทศที่กำลังพัฒนา
- การกำหนดกฎเกณฑ์อย่างเป็นทางการตามกฎหมาย มักมองข้ามสิทธิสตรีในหลายสังคม การเพิ่มสิทธิเข้าถึงที่ดินของสตรี หมายถึงการแก้ไขกฎหมายและนโยบายวัฒนธรรมและธรรมเนียมปฏิบัติ ซึ่งไม่ใช่เรื่องง่าย
- สหประชาชาติประกาศเมื่อปี 1998 ว่าการจำกัดสิทธิสตรีในการถือครองที่ดินเท่ากับเป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน
- ในการทำโครงการพัฒนาชนบท จึงควรคำนึงถึงสิทธิสตรีในการเข้าถึงที่ดิน ก่อนที่จะกำหนดวัตถุประสงค์และรูปแบบของโครงการ

3.4.3 ความขัดแย้ง การย้ายถิ่นที่อยู่และกระบวนการแก้ไขปัญหา

- การถือครองที่ดิน กับความขัดแย้งมักมีความเกี่ยวพันกันเป็นปกติ ความพยายามในการควบคุมและการใช้ที่ดิน อาจนำไปสู่ความขัดแย้งได้เสมอ เพราะการเพิ่มของประชากร หมายถึงความต้องการเข้าถึงที่ดินเพิ่มขึ้นด้วย
- เมื่อมีความขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายใหม่กับกฎหมายดั้งเดิม ความเปลี่ยนแปลงและความไม่แน่นอนจะเพิ่มมากขึ้น
- เมื่อมีผู้อพยพเข้ามาอยู่ในพื้นที่ และได้รับสิทธิในการเข้าถึงที่ดิน ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นเมื่อสิทธินั้นถูกถอนไปโดยชุมชน หรืออาจเกิดขึ้นจากการที่ผู้อพยพเข้ามาเข้าถึงที่ดินโดยไม่สอดคล้องกับกฎหมายดั้งเดิม

- ความขัดแย้งอาจเกิดขึ้นเมื่อมีการดำเนินโครงการพัฒนาโดยไม่คำนึงถึงความสมดุลในการใช้ที่ดิน
- ในหลายประเทศ การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งอย่างเป็นทางการ ยังมีสภาพอ่อนแอ ขาดประสิทธิภาพ ศาลรับคดีมากเกินไปที่จะพิจารณาตัดสินให้ทันต่อเหตุการณ์ได้ คดีเกี่ยวกับที่ดินจึงอาจค้างการพิจารณาเป็นเวลาหลายปี สำหรับคนธรรมดา การขึ้นศาลต้องเสียค่าใช้จ่ายสูง เสียเวลา คาดเตาไม่ได้ และบางคดีมีการทุจริตด้วย
- หลายประเทศแก้ปัญหาตัวกลไกด้วยการจัดตั้งศาลเพื่อพิจารณาคดีที่ดินเป็นการเฉพาะ

3.4.4 ความเกี่ยวพันระหว่างประเด็นปัญหาต่าง ๆ

- ปัญหาการถือครองที่ดินที่เกี่ยวกับสิ่งแวดลอม มักจะแยกไม่ออกจากปัญหาเพศผู้ถือครองและความขัดแย้งที่เกิดขึ้น
- การส่งเสริมให้มีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมระหว่างเพศในการถือครองที่ดิน จำเป็นต้องปรับแก้นโยบายและกฎหมาย รวมทั้งทัศนคติของประชาชนส่วนใหญ่ด้วย เพราะการถือครองที่ดินเป็นเรื่องความสัมพันธ์ระหว่างคน
- การเสริมสร้างกลไกที่พัฒนาการจัดการการถือครองที่ดิน จะส่งผลดีต่อบัจจัยเกี่ยวข้องอื่น ๆ ด้วย เช่น ทำให้เกิดความมั่นคงในการถือครองมากขึ้น การพัฒนาเป็นไปเร็วขึ้น แต่การเข้าถึงที่ดินอย่างเดียว ยังไม่เพียงพอ จำเป็นต้องมีการเปิดโอกาสให้เข้าถึงทรัพยากรอื่น ๆ ด้วย เช่น การเงิน การฝึกอบรม ตลาดเสรี เทคโนโลยี และโครงสร้างพื้นฐานต่าง ๆ ซึ่งการวางแผนโครงการพัฒนา จะสำเร็จด้วยดีได้ ก็ต้องบูรณาการงานที่เกี่ยวข้องทั้งหมด เพื่อให้เกิดความสอดคล้องกัน

3.5 จะพิจารณาการถือครองที่ดินในการออกแบบโครงการได้อย่างไร

ส่วนนี้เป็นการเสนอแนวคิดในการให้ผู้เชี่ยวชาญในการออกแบบและดำเนินโครงการพัฒนา ทำความเข้าใจและดำเนินการต่อไปได้อย่างเหมาะสมในประเด็นสำคัญ คือ

3.5.1 การวิเคราะห์การถือครองที่ดิน

การวิเคราะห์ที่เหมาะสมที่สุดว่ามีประเด็นปัญหาเรื่องนี้หรือไม่ คือการตั้งคำถามว่า การถือครองที่ดินที่เป็นอยู่ เป็นอย่างไร และโครงการที่จะทำ จะส่งผลกระทบอย่างไร ต่อคำถามว่าการถือครองในขณะนี้เป็นอย่างไรร คำตอบคือ

- เป็นทางการ มีกรอบกฎหมายที่ชัดเจน หรือ
- อยู่ภายใต้กรอบของชุมชนดั้งเดิม บริหารจัดการโดยชุมชนดั้งเดิม

ต่อคำถามว่า โครงการพัฒนามีผลกระทบอย่างไร จะต้องมีการประเมินค่าปัจจัยที่เกี่ยวข้อง เช่น

- การเคลื่อนย้ายของประชากร
- นโยบายเกี่ยวกับการเข้าถึงที่ดิน เพศของผู้ถือครอง
- การเข้าถึงทรัพยากรอื่น ๆ

เมื่อรวมคำตอบจากคำถามแรก เข้ากับคำถามที่ 2 แล้ว จะได้ผลการประเมินออกมาในรูปแบบของยุทธศาสตร์หรือกลยุทธ์ระยะสั้น ระยะปานกลาง และระยะยาว ที่คำนึงถึงความเพียงพอของการผลิตอาหาร ความเสมอภาคในการเข้าถึงที่ดิน การจัดความยากจนและเคารพสิทธิส่วนบุคคล

3.5.2 ห้วงเวลาในการแทรกแซงเรื่องการถือครองที่ดิน

ควรเผื่อเวลาไว้ตั้งแต่ช่วงแรกของการออกแบบโครงการ เพื่อให้มีเวลาพอสำหรับการพิจารณาปัญหาการถือครองที่ดิน ในระยะแรก ควรเน้นเรื่องสิทธิการถือครอง ต่อมาจึงค่อยเน้นเรื่องวิธีการที่จะให้ประชาชนสามารถดูแลผลประโยชน์ตัวเอง ส่วนในระยะยาว ควรคำนึงถึงปัญหาจากการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดิน

3.5.3 ทักษะและประสบการณ์ที่ต้องการ

- การฝึกอบรมทางวิชาการ
- ประสบการณ์จากภาคสนาม

การฝึกอบรมและประสบการณ์ดังกล่าวควรรวมถึง

- เศรษฐศาสตร์ที่ดิน
- กฎหมายที่ดิน
- การสำรวจที่ดิน
- การวางผังเมือง/แผนการใช้ที่ดิน

สำหรับสาขาอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องที่สามารถสนับสนุนการจัดการเรื่องนี้ได้ มีอาทิ :

- เกษตร ทรัพยากรธรรมชาติ เศรษฐศาสตร์การพัฒนา
- มานุษยวิทยา

- ภูมิศาสตร์
- รัฐศาสตร์
- การพัฒนาภูมิภาค
- สังคมศาสตร์

ระยะเวลาที่เหมาะสมสำหรับประสบการณ์ที่ต้องการ โดยปกติจะต้องการคนที่มีประสบการณ์อย่างต่อเนื่องเป็นเวลา 10 ปี

3.5.4 สาขาข้อมูลในการออกแบบและติดตามโครงการ

- กรอบของกฎหมาย
 - รัฐธรรมนูญ
 - กฎหมายว่าด้วยการจัดการที่ดินของรัฐ
 - กฎหมายว่าด้วยการโอน
 - การวางผังเมือง
 - กฎหมายว่าด้วยการเช่า
 - กฎหมายครอบครอง
 - กฎหมายมรดก
 - กฎหมายว่าด้วยการแปรรูป
 - กฎหมายว่าด้วยการจดทะเบียนที่ดิน
 - กฎหมายว่าด้วยการจัดการทรัพยากร
 - กฎหมายว่าด้วยภาษีทรัพย์สิน
 - กฎหมายว่าด้วยการปกครองท้องถิ่น
 - กฎหมายว่าด้วยการถือครองที่ดินชุมชนดั้งเดิม
- กรอบเชิงสถาบัน

หน่วยงานด้านที่ดินที่รับผิดชอบ

 - หน่วยงานภาครัฐที่ดูแลงานด้านการจัดสรรที่ดิน การลงทะเบียน การประเมินราคา การเก็บภาษี การพัฒนาชนบท การเกษตร สิ่งแวดล้อม
- ระดับของหน่วยงาน
 - รัฐบาล
 - ภูมิภาค
 - อำเภอ
 - หมู่บ้าน

- กรอบของธรรมเนียมดั้งเดิม
 - ต้องตรวจสอบรายละเอียดที่เกี่ยวข้องกับชุมชนดั้งเดิม
 - สิทธิถือครองดั้งเดิม
- ตัวชี้วัดในการติดตามและประเมินผล
 - ต้องรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน และสิ่งแวดล้อม
 - พิจารณาลักษณะของโครงการพัฒนา
 - พิจารณาจากผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงทางสังคมและเศรษฐกิจ

3.5.5 หันส่วนท้องถิ่นที่เป็นไปได้

แต่ละประเทศอาจมีลักษณะประวัติศาสตร์และภูมิศาสตร์ที่แตกต่างกัน แต่ระดับของการรวมกันโดยทั่วไปจะแบ่งเป็น

- รัฐบาล
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น/ชุมชนดั้งเดิม
- มหาวิทยาลัย
- NGO

3.6 ข้อเสนอแนะ

- การกระจายอำนาจในการกำกับดูแลจากรัฐบาลลงไปที่ท้องถิ่นเป็นประเด็นสำคัญที่รัฐบาลควรมีส่วนร่วม
- การพิจารณาระยะแรก ควรคำนึงถึงความซับซ้อนในเรื่องการถือครองที่ดิน กลยุทธ์ของฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ลักษณะเฉพาะของการพัฒนา ถ้าไม่คิดตั้งแต่ต้น จะเกิดปัญหาในระยะยาว
- การปรับปรุงกรอบของการถือครองที่ดินตั้งแต่เริ่มต้น จะช่วยลดปัญหาและสร้างความชัดเจนของปัญหาได้ดี
- การปรับปรุงแนวทางการจัดการที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิ่งแวดล้อม ความเสมอภาคทางเพศ การแก้ไขข้อขัดแย้ง การพัฒนาเศรษฐกิจ ไม่เป็นแต่เพียงการเปลี่ยนแปลงกฎหมาย และกระบวนการเท่านั้น หากแต่เป็นการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างของอำนาจภายในครอบครัว ภายในชุมชน และภายในประเทศ ผู้ที่มีหน้าที่วางแผนโครงการต่าง ๆ จึงต้องระลึกถึงผลกระทบที่จะเกิดขึ้นอยู่เสมอ

4. เพศและการเข้าถึงที่ดิน

4.1 กล่าวนำ

การเข้าถึงที่ดินเป็นประเด็นหลักที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชนและการพัฒนาชุมชน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องการผลิตอาหาร เอกสารฉบับนี้ ไม่เพียงแต่มุ่งไปที่การเข้าถึงที่ดินเพียงเรื่องเดียวนั้น แต่ยังหมายถึงการเข้าถึงทรัพยากรธรรมชาติ เช่น น้ำ ดินไม้ และสิ่งจำเป็นสำหรับการดำรงชีวิตของประชาชนด้วย

สตรี คนสูงอายุ ชนกลุ่มน้อยและผู้ด้อยโอกาสบางกลุ่มอาจอยู่ในสภาพเสี่ยงในการปฏิรูปที่ดินหรือโครงการจัดการที่ดินหลาย ๆ โครงการ ยิ่งเมื่อที่ดินมีราคาสูงขึ้นอันเนื่องมาจากการลงทุนภายนอก สตรีมักถูกจำกัดสิทธิ หรืออาจสูญเสียผลประโยชน์ที่เคยได้ แนวทางการปฏิบัติฉบับนี้ จึงมีความมุ่งหมายที่จะ

- ให้ข้อมูลภูมิหลังแก่ผู้ที่มีหน้าที่จัดการที่ดิน และผู้เชี่ยวชาญด้านที่ดิน เพื่อให้ทราบวาประเด็นปัญหาเกี่ยวกับเพศมีผลอะไรบ้างในโครงการที่ดิน
- เพื่อให้แนวทางการปฏิบัติแก่ผู้เชี่ยวชาญด้านโครงการและการจัดการที่ดิน ในการจัดการให้ผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมดได้รับสิทธิที่ควรจะได้
- ชี้ให้เห็นว่าการพิจารณาเรื่องเพศในส่วนของ การเข้าถึงที่ดิน มีความสำคัญต่อการพัฒนาการถือครองที่ดินและการจัดการที่ดิน
- แนวทางที่เสนออาจใช้ไม่ได้กับทุกประเทศในโลก ซึ่งจะต้องดูความซับซ้อนของประเด็นปัญหา และปัจจัยอื่น ๆ ประกอบ

4.2 การเข้าถึงที่ดินหมายถึงอะไร

ประวัติศาสตร์ที่ผ่านมาได้ชี้ให้เห็นว่า ที่ดินเป็นแหล่งกำเนิดหลักของความมั่งคั่ง สถานะทางสังคมและอำนาจ เป็นรากฐานของที่พักอาศัย อาหารและเศรษฐกิจ รวมทั้งเป็นโอกาสในการทำมาหากินและจ้างงานในพื้นที่ชนบทด้วย การถือครองที่ดินแสดงถึงอำนาจในการตกลงใจในเรื่องสำคัญ ผู้ที่ถือครองที่ดินมาก ๆ มักมีอำนาจมากเป็นเงาตามตัว

การเข้าถึงที่ดินถูกกำกับด้วยระบบการถือครองที่ดินซึ่งเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนกลุ่มบุคคล หรือบุคคลธรรมดา ไม่ว่าจะเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการก็ตาม กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการถือครองที่ดิน เป็นตัวชี้ว่าจะมีการกระจายสิทธิเหนือที่ดินในสังคมอย่างไร หมายถึงเป็นตัวชี้ว่าใครจะมีสิทธิใช้ทรัพยากรต่าง ๆ เป็นเวลานานเท่าใดและมีเงื่อนไขในการใช้อย่างไร

โดยทั่วไปการถือครองที่ดินแบ่งออกเป็น 4 ประเภท คือ

- 1) ที่ดินส่วนบุคคล
- 2) ที่ดินชุมชน
- 3) ที่ดินสาธารณะ
- 4) ที่ดินของรัฐ

สำหรับสิทธิในการเข้าถึงที่ดิน แบ่งออกเป็นรูปแบบใหญ่ ๆ ได้ 3 รูปแบบ คือ

- 1) สิทธิในการใช้ประโยชน์ เช่น การเพาะปลูก ทำป่าไม้ ฯลฯ
- 2) สิทธิในการควบคุม จะใช้ที่ดินอย่างไร จะขายผลผลิตอย่างไร ฯลฯ
- 3) สิทธิในการโอน ขาย จำนอง สืบทอด ฯลฯ

บ่อยครั้งที่เราพบว่าในชุมชนที่ยากจน คนจนมีสิทธิการเข้าถึงที่ดินเพียงรูปแบบของการใช้ประโยชน์เท่านั้น ในการใช้ประโยชน์ยังปรากฏว่ามีการแบ่งสิทธิของสตรีและฝ่ายชาย เช่น สตรีจะมีสิทธิเพียงการเพาะปลูกในที่ดินเพื่อเลี้ยงดูครอบครัว ในขณะที่ฝ่ายชายสามารถนำผลผลิตจากที่ดินไปขายในตลาดได้ เป็นต้น

ในการจัดการเกี่ยวกับที่ดิน จึงต้องมีกฎเกณฑ์กติกาว่าด้วยการถือครองที่ดิน ไม่ว่าจะเป็นการจัดการอย่างเป็นทางการหรือไม่เป็นทางการ โดยมีระบบหรือกระบวนการต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง อาทิ

- การกำหนดสิทธิเหนือที่ดิน หมายถึง การกำหนดขอบเขต การขาย การโอน การเช่า การให้เป็นมรดก
- กฎเกณฑ์เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน การวางผังเมือง การบังคับใช้ผังเมือง การจัดการกับความขัดแย้ง
- การประเมินราคาและการเก็บภาษีที่ดิน

ในหลายชุมชน การเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ถูกควบคุมโดยกฎหมายทั่วไปและกฎหมายชุมชน บางครั้งมีความขัดแย้งกันระหว่างกฎหมายใหม่กับกฎหมายดั้งเดิมโดยเฉพาะอย่างยิ่งในประเด็นสิทธิเหนือที่ดิน ส่วนมากจะต้องถือกฎหมายท้องถิ่นมากกว่ากฎหมายทั่วไป อย่างไรก็ตาม เมื่อสถานการณ์ต่าง ๆ เปลี่ยนแปลงไปตามเวลา การพัฒนาพื้นที่รอบเมืองเกิดขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการอพยพแรงงานเข้าเมือง โอกาสที่ผู้ที่ถือครองที่ดินที่ไม่มีพลังทางสังคม จะสูญเสียสิทธิเหนือที่ดินของตนจึงมีมากขึ้น ในเมื่อหัวหน้าครอบครัวไม่อยู่ในวิสัยที่จะรับผิดชอบที่ดินตามธรรมเนียม

ดั้งเดิมได้ ก็เป็นความจำเป็นที่จะต้องมอบสิทธิดังกล่าวให้กับสมาชิกในครอบครัวคนอื่น ๆ ที่มีหน้าที่ดูแลครอบครัวต่อไป ฉะนั้นในการจัดการที่ดินจึงต้องคำนึงถึงความเสมอภาคในเรื่องการถือครองที่ดิน ไม่ควรถือเพศ อายุ สุขภาพ หรือระดับการศึกษา เป็นข้อจำกัดในการจัดการที่ดิน

4.3 เหตุใดเรื่องเพศจึงเป็นปัญหาในการเข้าถึงที่ดิน

หากต้องการบรรลุเป้าหมายในการเพิ่มผลผลิต การสร้างที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับฐานะ และการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เราจำเป็นต้องคำนึงถึงปัญหาความแตกต่างระหว่างเพศที่มักพบเห็นในหลายชุมชนและต้องขจัดความแตกต่างเหล่านี้ให้ได้ ในระยะหลังได้มีการประชุมระดับโลกที่เปิดเผยว่า ยังมีสังคมจำนวนมากที่ขาดความเสมอภาคระหว่างชายกับหญิงในการเข้าถึงที่ดิน สหประชาชาติจึงถือว่าการจำกัดสิทธิเหนือที่ดินของสตรี เป็นการละเมิดสิทธิมนุษยชน เรามักพบเห็นในหลายประเทศว่าสตรียังไม่ได้รับสิทธิในการครอบครองที่ดินอย่างเสรี โดยไม่ผู้พันกับสามีหรือญาติที่เป็นชาย นอกจากนั้นในสังคมดั้งเดิม สตรีมีขีดจำกัดในการถือครองที่ดินเช่นกัน อย่างไรก็ตาม ในสภาพสังคมปัจจุบันสตรีต้องทำหน้าที่ตัดสินใจในฐานะหัวหน้าครอบครัวมากขึ้น ด้วยสาเหตุจากการย้ายถิ่นฐาน การหย่า การแยกกันอยู่ การเสียชีวิตของสามี การพัฒนาเมืองเป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงทางสังคม โดยผลจากการวิจัยของ Friedmann พบว่า 30-40% ของคนเมืองทั้งหมด คือ สตรีที่รับผิดชอบครอบครัว ในเรื่องการจัดหาอาหารและข้าวของเครื่องใช้ในบ้าน

ผลจากการอพยพเข้าเมืองของผู้ชาย ทำให้ครอบครัวในชนบทมีสตรีเป็นหัวหน้าครอบครัวมากขึ้น โดยสตรีดังกล่าวไม่ค่อยมีอำนาจในการตกลงใจมากมายนัก ในขณะที่ต้องรับผิดชอบต่อครอบครัวในเรื่องอาหารการกิน และการผลิตอาหารเพิ่มขึ้น เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วของประชากร จากสถิติ สตรีในชนบททั่วโลก รับผิดชอบการผลิตอาหารกว่าครึ่งหนึ่งของปริมาณอาหารทั้งหมดที่ผลิตได้ในโลกและประมาณ 60-80% ในประเทศที่กำลังพัฒนา ในเอเชียการทำนา 50-90% ทำโดยสตรี ฉะนั้น สตรีจึงต้องมีสิทธิในเรื่องที่ดินเพิ่มมากขึ้นให้ทัดเทียมกับชาย

การที่จะทำให้เกิดความเสมอภาคในเรื่องชายและหญิงในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินนั้น มีปัจจัยท้าทายหลัก ๆ คือ

- การทำความเข้าใจและยอมรับในความสลับซับซ้อนของระบบสิทธิครอบครอง
- การมีโครงสร้าง เช่น สถาบันที่มีประสิทธิภาพ ในอันที่จะปกป้องและเสริมสร้างการเข้าถึงที่ดินอย่างเสมอภาคภายใต้กรอบของเป้าหมายของสังคม

ปัจจัยท้าทายดังกล่าวไม่ใช่เรื่องง่าย เพราะการจัดการเกี่ยวกับการถือครองที่ดินเปลี่ยนแปลงรวดเร็วและแตกต่างกันในแต่ละประเทศ มีข้อจำกัดมากมายที่เจ้าหน้าที่จัดการเรื่องที่ดินจะต้องทำความเข้าใจ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ในประเด็นของผลกระทบจากการจัดการที่ดินและการพัฒนาที่ดินต่อการเข้าถึงที่ดินโดยไม่คำนึงถึงเพศ แต่เดิมฝ่ายชายอาจมีสิทธิเดิมที่ แต่ในปัจจุบันสถานการณ์ได้เปลี่ยนแปลงไปมาก การให้ชายและหญิงเข้าถึงที่ดินได้อย่างเสมอภาค รวมทั้งการให้หลักประกันในสิทธิครอบครอง จะช่วยให้การพัฒนาเศรษฐกิจดำเนินไปได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธนาคารโลกได้ตั้งข้อสังเกตจากการศึกษาเกี่ยวกับเพศในอาชีพเกษตรกรรมว่า สิทธิครอบครองและกรรมสิทธิ์ในที่ดินมักจะตกอยู่กับเพศชายมากกว่าหญิง ไม่ว่าจะเป็นโดยสถานะทางกฎหมายหรือธรรมเนียมทางสังคม ถึงแม้ว่าจะมีการปฏิรูปที่ดินและการรวมกลุ่มที่ดินกันใหม่ แนวโน้มของประโยชน์ยังคงอยู่กับเพศชาย ฉะนั้น เพศหญิงโดยรวมจึงขาดโอกาสในการเข้าถึงที่ดิน ทั้งนี้มีความยากและความซับซ้อนในการป้องกันและเสริมสร้าง การเข้าถึงที่ดินของเพศหญิง สรุปสาเหตุของความยากจนในกลุ่มสตรีในชนบทและครอบครัว ได้ว่า

- สตรีเข้าไม่ถึงที่ดินหรือการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตและบริการ
- สตรีในชนบทมีอัตราการว่างงานต่ำในระดับวิกฤติ
- โอกาสในการจ้างแรงงานระหว่างเพศชายกับเพศหญิงไม่เสมอภาค
- เพศหญิง และความยากจนไม่มีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการตกลงใจ
- สถานะทางกฎหมายเอื้อประโยชน์ให้เพศชายมากกว่าเพศหญิง

1) แรงกดดันใหม่ต่อการกำจัดการแบบดั้งเดิม

- สถานะทางสังคมเศรษฐกิจเปลี่ยนแปลงไป
- การอพยพจากชนบทเข้าเมือง
- การใช้กฎหมายทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น แทนสถาบันทางศาสนาและวัฒนธรรมดั้งเดิม
- การสืบทอดมรดกเปลี่ยนแปลงไป เพราะการเปลี่ยนแปลงที่ดีขึ้นในด้านการศึกษาและโอกาสจ้างงาน
- โครงสร้างครอบครัวเปลี่ยนแปลงไป อันเนื่องมาจากการเสียชีวิต การพิการ การหย่าร้าง และการละทิ้งครอบครัว

2) ข้อจำกัดในการประกันที่อยู่อาศัยในชนบท

- คนจนไม่มีเงินจัดการเรื่องกรรมสิทธิ์

- คนจนไม่มีการศึกษาและไม่มีเวลาดำเนินการตามระบบราชการ
- กฎเกณฑ์กติกาในการใช้ที่ดิน เป็นอุปสรรค

3) การออกแบบเอกสารครอบครองที่ดินดั้งเดิม

ในหลายประเทศในแอฟริกาได้มีการพยายามที่จะออกเอกสารครอบครองที่ดินดั้งเดิม โดยมีเหตุผลกว้าง ๆ คือ

- ให้หลักประกันที่ดีกว่าในเรื่องการครอบครอง
- สามารถใช้เป็นหลักฐานในการกู้เงินได้
- เป็นข้อมูลสำหรับการวางแผนและจัดการที่ดินได้

อย่างไรก็ดี ปัญหาเกี่ยวกับเอกสารการครอบครองดังกล่าวก็มีอยู่พอสมควร เช่น ชื่อผู้ครอบครองอาจเป็นอุปสรรคต่อการสืบทอดมรดกตามขนบธรรมเนียมดั้งเดิม การใช้ชีวิตครอบครัวยังไม่มีการจดทะเบียน อาจทำให้สิทธิของฝ่ายหญิงไม่ชัดเจน เป็นต้น นอกจากนี้ยังอาจขัดต่อกฎหมายทางศาสนาและขนบธรรมเนียมประเพณีดั้งเดิมในบางพื้นที่ด้วย ซึ่งต้องมีการพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบ

4) โครงการพัฒนาที่มุ่งเน้นประโยชน์ของเพศหญิงและเด็ก

องค์กรนานาชาติหลายแห่งได้จัดทำโครงการที่มุ่งเน้นประโยชน์ของสตรีและเด็กมานานหลายทศวรรษ เช่น การเน้นสิทธิของสตรีและเด็กในการปฏิรูปที่ดิน ฯลฯ อย่างไรก็ตาม เมื่อโครงการเสร็จสิ้นแล้ว มูลค่าของที่ดินเปลี่ยนแปลงไป สิทธิสตรีและเด็กจะยังคงมีอยู่เช่นเดิมหรือไม่ ในแง่ของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ปฏิรูปกันแล้ว เป็นปัญหาที่ต้องพิจารณาต่อไป บางครั้งเจตนาดี อาจก่อให้เกิดปัญหาในตอนท้ายได้เหมือนกัน

4.4 การติดตามประเมินผลการเข้าถึงที่ดิน

4.4.1 การประเมินในเชิงปริมาณและคุณภาพ

หากต้องการจะจัดว่า โครงการประสบความสำเร็จหรือล้มเหลว จะต้องมีการวัดผลเพื่อประเมินผลการเข้าถึงที่ดินที่เกี่ยวข้องกับข้อมูลเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ หมายถึง การดำเนินการในเรื่องสิทธิเกี่ยวกับปริมาณ เช่น การถือสิทธิครอบครอง การเช่า ขนาดของที่ดิน

มูลค่าทางเศรษฐกิจ ฯลฯ อีกส่วนหนึ่งคือ สิทธิที่เกี่ยวกับคุณภาพหมายถึงสิทธิที่เกี่ยวข้องกับวัฒนธรรมหรือธรรมชาติของที่ดิน

1) สิทธิเชิงปริมาณ

ในการวัดสิทธิประเภทนี้ อาจแบ่งออกได้เป็น

- สิทธิในการใช้ที่ดิน (ใช้เพื่ออะไร)
- สิทธิในการควบคุม (จะใช้อย่างไร ปลูกพืชอะไร ฯลฯ)
- สิทธิในการจัดการ (จำนอง โอน ให้เป็นมรดก ฯลฯ)

สำหรับสิทธิในการเข้าถึงที่ดินอาจวัดอย่างกว้าง ๆ เช่น

- สิทธิในการเข้าพักพิง
- สิทธิในการเข้าถึงแหล่งน้ำ ไม้ ปลา ผลไม้
- สิทธิในการรับมรดก
- สิทธิในการพัฒนาและครอบครองหลังมีสมาชิกในครอบครัวถึงแก่กรรม
- สิทธิในการเข้าถึงแหล่งการเงิน
- สิทธิในผลกำไรที่ได้จากการใช้ที่ดิน
- สถานภาพทางสังคมในชุมชนโดยพิจารณาจากการเข้าถึงที่ดิน
- บทบาทในการตัดสินใจ

2) สิทธิในเชิงคุณภาพ

เป็นการวัดที่ยากและซับซ้อนกว่าเชิงปริมาณ เช่น

- กฎหมายคุ้มครองสิทธิได้ดีเพียงใด
- ความยากง่ายในการโอนกรรมสิทธิ์

4.4.2 การสร้างตัวชี้วัด

ขั้นตอนต่อไปคือการกำหนดตัวชี้วัดสำหรับการประเมินสิทธิเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพคือ

ตัวอย่างตัวชี้วัดด้านการเมือง กฎหมาย ข้อมูลเกี่ยวกับเพศ

- สิทธิตามรัฐธรรมนูญ
- สิทธิที่ได้มาตามกฎหมาย ทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการตามกฎหมายดั้งเดิม

- การบังคับใช้และการใช้กฎหมายอย่างจริงจัง
- สิทธิที่เป็นผลพลอยได้จากกฎหมาย
- ระบบศาลและการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง
- เปรียบเทียบระบบการรับมรดกที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ
- การมีส่วนร่วมในการตกลงใจอย่างมีประสิทธิภาพ
- สถานะทางสังคมในชุมชนในแง่ของการเข้าถึงที่ดิน
- บทบาทในการตกลงใจในครอบครัว
- ร้อยละเปรียบเทียบระหว่างสิทธิครอบครองที่ดินของเพศชายและเพศหญิง

ตัวอย่างตัวชี้วัดด้านเศรษฐกิจสังคม

คุณลักษณะของการถือครองในพื้นที่ (แยกตามเพศ)

- ที่มาของการถือครองที่ดิน (วัฒนธรรม อาชีพ มรดก ฯลฯ)
- ตัวเลขประชากรในเมืองและชนบท
- ขนาดและที่ตั้งของที่ดินที่ถือครอง
- การรับมรดกอื่น ๆ ที่ไม่ใช่ที่ดิน
- ร้อยละของประชากรที่พึ่งการเกษตรเพื่อการดำรงชีพ
- หัวหน้าครอบครัว
- สมาชิกในครอบครัวที่หัวหน้าครอบครัวรับผิดชอบโดยเฉลี่ย

ผลประโยชน์ บทบาทและความรับผิดชอบในการถือครองที่ดิน (แยกตามเพศ)

- ความรับผิดชอบที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีมาแต่ดั้งเดิม
- มุมมองทางเศรษฐกิจของที่ดิน
- การเข้าถึงแหล่งทุนเพื่อการใช้ที่ดิน
- อัตราการมีส่วนร่วมในตลาดที่ดินและที่อยู่อาศัยทั้งที่เป็นทางการและไม่เป็นทางการ
- การใช้จ่ายทางกายภาพและทางเศรษฐกิจภายในครัวเรือน
- อัตราส่วนของผลผลิตอาหารที่ผลิตได้
- อัตราส่วนพืชเศรษฐกิจที่ผลิตได้
- ร้อยละของกิจกรรมที่ได้รับค่าจ้างและไม่ได้ค่าจ้าง
- การใช้แรงงานและการจ้างแรงงาน

ตัวชี้วัดสำคัญตัวหนึ่งในการวัดการเข้าถึงที่ดิน คือข้อมูลการถือครองที่ดิน อย่างไรก็ตามในประเทศที่กำลังพัฒนามักมีปัญหาเกี่ยวกับ

- มีเอกสารที่ลงทะเบียนอย่างจำกัด
- ข้อมูลไม่ทันสมัย ข้อมูลไม่สมบูรณ์
- ข้อมูลไม่สะท้อนความเป็นจริง
- บางเรื่องมีชื่อผู้ถือครองคนเดียว
- ข้อมูลไม่สะท้อนสิทธิต่าง ๆ ตามประเพณีดั้งเดิม

ตัวชี้วัดที่สำคัญอื่น ๆ ก็ยังมีอยู่มาก เช่น กฎหมาย การเข้าถึงประโยชน์สถานะทางสังคม อำนาจในการตกลงใจ ฯลฯ

4.5 บทบาทขององค์การพัฒนาต่าง ๆ

องค์กรของรัฐ NGO และองค์กรสากลต่าง ๆ มีบทบาทสำคัญในการเสริมสร้างความเสมอภาคทางเพศในการจัดการที่ดิน องค์การพัฒนาต่าง ๆ ได้พยายามมุ่งเน้นไปที่สิทธิสตรีและคนจนที่ไม่มีที่ทำกิน โดยพยายามให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนโครงการที่เกี่ยวกับที่ดิน ด้วยเล็งเห็นว่า ความเสมอภาคทางเพศเป็นเรื่องสำคัญ ถ้าต้องการให้ได้ผลลัพธ์ที่มีประสิทธิภาพและแน่นอนในเรื่องการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน

4.5.1 การพัฒนาสภาพแวดล้อมสำหรับความเสมอภาคทางเพศ

1) สนับสนุนความเสมอภาคทางเพศ

- กระตุ้นชาติต่าง ๆ ให้ลงนามในปฏิญญาที่ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศในการเข้าถึงทรัพยากรเพื่อการผลิต
- เร่งเร้าให้มีการกำหนดเรื่องความเสมอภาคในการเข้าถึงทรัพย์สินในรัฐธรรมนูญ
- ส่งเสริมนโยบายการปฏิรูปกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ที่จะพัฒนาความเสมอภาคทางเพศในการเข้าถึงที่ดิน

2) วิเคราะห์ประเด็นปัญหาที่ดินที่เกี่ยวกับเรื่องเพศ

- ค้นหาพื้นที่ กฎหมาย และกระบวนการที่เป็นข้อจำกัดเกี่ยวกับเรื่องเพศในการเข้าถึงที่ดิน
- ค้นหาข้อจำกัดเกี่ยวกับกฎหมายดั้งเดิมที่เกี่ยวข้องในการเข้าถึงที่ดิน
- รวบรวมข้อมูลที่กระจุกกระจายเกี่ยวกับเรื่องเพศ เพื่อให้นักวิจัย และผู้เกี่ยวข้องใช้ประโยชน์

3) จัดทำและเผยแพร่เอกสารเกี่ยวกับประเด็นเรื่องเพศ

- ประโยชน์ในการพิจารณาเรื่องเพศในการถือครองและจัดการที่ดิน
- การละเมิดสิทธิการเข้าถึงที่ดิน

4) แสดงตัวอย่างการนำในเรื่องเพศ

- การปรับปรุงเรื่องความเสมอภาคทางเพศในกฎหมายสากล กฎหมายและนโยบายภายในประเทศ

4.5.2 การพัฒนาโอกาสในการสร้างความเสมอภาคทางเพศ

1) ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศในทุกระดับของโครงการและแผนงาน

- ตรวจสอบว่าได้บรรจุเรื่องนี้ในกิจกรรมที่ต้องจัดทำในอนาคต
- ตรวจสอบว่าในโครงการและแผนงาน ทุกขั้นตอน ชายและหญิงมีความเสมอภาคในการวางแผนและตกลงใจ
- ตรวจสอบว่าชายและหญิงมีส่วนร่วมในระดับท้องถิ่นในโครงการและแผนงานต่าง ๆ
- สร้างตัวชี้วัดความเสมอภาคทางเพศในโครงการและแผนงาน รวมทั้งพัฒนารอบสำหรับการติดตามและประเมินผลในระยะยาว

2) ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศโดยการศึกษาและการสร้างความตระหนัก

- ให้มีเครื่องมือสำหรับการเจรจา การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในประเด็นความเสมอภาคทางเพศ
- เปิดโอกาสให้มีการสัมมนาอย่างเป็นกลาง
- ให้ความรู้แก่ผู้นำชุมชน เพื่อให้สนับสนุนความเสมอภาคระหว่างชายกับหญิง
- ให้โอกาสทางการศึกษา ฝึกอบรม ดูกาน ฯลฯ ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน อย่างเสมอภาค
- สนับสนุนการเลือกสตรีที่มีคุณสมบัติเหมาะสมให้มีบทบาทผู้นำและการตกลงใจในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

3) ส่งเสริมความเสมอภาคทางเพศโดยนโยบายและกฎหมาย

สนับสนุนรัฐบาลในการออกกฎหมายทรัพย์สินและนโยบายเกี่ยวกับที่ดิน ที่ยอมรับความหลากหลายในการจัดการครัวเรือน การยอมรับในสภาพสังคมดั้งเดิมและสังคมยุคใหม่โดยไม่ให้เป็นอุปสรรคต่อกัน

4.6 บทบาทของผู้ที่มีหน้าที่จัดการที่ดิน

ผู้มีหน้าที่จัดการที่ดินในอดีต มุ่งเน้นในเรื่องการจัดการเกี่ยวกับขนาดที่ดิน รูปร่าง และการให้สิทธิในการใช้ที่ดิน แต่ในปัจจุบัน การจัดการที่ดินต้องคำนึงถึงการปฏิรูประบบถือครองที่ดิน การสร้างหลักประกันในสิทธิถือครองที่ดิน โดยอาศัยกฎหมาย เศรษฐกิจ และการบริหารข้อมูล ทั้งยังต้องสร้างความมั่นใจได้ว่าระบบการจัดการที่ดิน กฎหมายและกระบวนการเกี่ยวข้องที่เกิดจากการปฏิรูปดังกล่าว จะไม่ส่งผลกระทบทางลบต่อสิทธิส่วนบุคคลหรือกลุ่มบุคคล

มาตรการที่ผู้มีหน้าที่จัดการที่ดินควรคำนึงถึงในการจัดการที่ดินในสภาพแวดล้อมชนบท และตัวเมืองมีอยู่มากมาย ซึ่งอาจไม่ได้ใช้พร้อมกันทุกกระบวนการในโครงการเดียว ประกอบด้วย

4.6.1 การให้ประชาชนทุกภาคส่วนได้เข้ามามีส่วนร่วม

- 1) ต้องศึกษาสภาวะแวดล้อมในท้องถิ่นให้ละเอียด ส่วนจะละเอียดมากน้อยเพียงใดนั้นขึ้นอยู่กับวัตถุประสงค์ของโครงการที่จะจัดทำ ให้คนในชุมชนมีส่วนร่วมทั้งก่อนและระหว่างดำเนินงาน
- 2) ต้องให้ชายและหญิงเข้ามามีส่วนร่วมในกระบวนการในแต่ละขั้นตอนของโครงการ โดยเริ่มตั้งแต่ขั้นตอนการวางแผน การปฏิบัติ จนถึงการประเมินผล
- 3) อธิบายให้เกิดความเข้าใจชัดเจนในเรื่องสิทธิและหน้าที่ของการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- 4) สร้างโอกาสให้ผู้ถือสิทธิทุกคนได้รับการยอมรับว่า
 - มีสิทธิอะไร
 - มีชื่อใครเป็นผู้มีสิทธิ
 - มีหลักฐานประกอบอะไรบ้าง
 - จะทำให้ทันสมัยได้อย่างไร
- 5) ต้องรวมชื่อคู่สมรสหรือผู้มีส่วนในเอกสารตามกฎหมายทั้งหมด เพื่อป้องกันการโกง
- 6) และเพิ่มความมั่นใจในการถือครอง คนที่มีชื่อจะเข้าใจถึงสิทธิที่ดินมี
- 7) ต้องคำนึงว่าคนจำนวนมากมีข้อจำกัดด้านทรัพยากรทางการเงิน จะต้องไม่ทำให้เกิดภาวะด้านการเงินกับผู้ที่ด้อยโอกาส หรือทำให้คนเหล่านี้เสียสิทธิ
- 8) ทำกระบวนการในการลงทะเบียนและจัดการที่ดินให้ง่ายและกระจายอำนาจให้มาก เพื่อให้คนจนหรือคนที่ไม่รู้หนังสือ สามารถทำในส่วนที่ต้องทำได้โดยไม่มีอุปสรรค
- 9) สร้างสถาบันการจัดการที่ดินที่สามารถตอบสนองความจำเป็นของทั้งชายและหญิงในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน
- 10) ยอมรับชายและหญิงเป็นผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียเหมือนกัน

- 11) หารูปแบบในการถือครองที่ดินที่หลากหลายเพื่อไว้ใช้แก้ไขปัญหาในการจัดการที่ดิน
- 12) ต้องสร้างความมีประสิทธิภาพในการเข้าถึงที่ดินโดยการสนับสนุนด้านอื่น ๆ ประกอบด้วย เช่น การสร้างถนน การจัดตั้งสหกรณ์ เทคโนโลยี การฝึกอบรม แหล่งเงินทุน ฯลฯ
- 13) ต้องสร้างกลไกที่จะช่วยให้การดูแลรักษาสิทธิเกี่ยวกับที่ดิน รวมทั้งการบังคับให้กฎหมายต่าง ๆ มีความยั่งยืนถาวร
- 14) สนับสนุนการให้สตรีเข้ามามีส่วนร่วมในองค์กรที่มีหน้าที่จัดการที่ดิน

4.6.2 การจัดอุปสรรคในการเข้าถึงข้อมูล

- 1) สร้างการรับรู้ประเด็นปัญหาเรื่องที่ดิน รวมทั้งอธิบายความซับซ้อนของปัญหาเหล่านั้นให้ทีมงานเข้าใจ
- 2) กระจายข้อมูลในลักษณะที่ให้ทั้งชายและหญิงสามารถเข้าใจได้ง่าย
- 3) หารือโดยตรงกับกลุ่มที่จะได้รับผลกระทบจากโครงการ
- 4) ต้องมั่นใจว่ามีกลไกสร้างการสื่อสาร 2 ทางระหว่างผู้ดำเนินโครงการกับสตรี
- 5) ต้องมั่นใจว่าเจ้าหน้าที่ที่ทำงานร่วมกับชุมชน มีความสมดุลระหว่างชายกับหญิง
- 6) มีการแลกเปลี่ยนข้อมูลและประสบการณ์ในกลุ่มผู้ดำเนินโครงการ เพื่อให้มีข้อมูลที่กว้างขวางและเชื่อถือได้ในเรื่องที่ดินและเพศ

4.6.3 การกำหนดปัญหาในการทำงาน

- 1) ต้องรู้กำหนดการประจำวัน วางแผนการประชุม และการแลกเปลี่ยนข้อมูลโดยให้ชายและหญิงเข้าร่วมได้
- 2) วิเคราะห์รูปแบบของการตกลงใจในระดับครัวเรือนโดยรับข้อมูลทั้งชายและหญิง
- 3) ต้องรับรู้ความต้องการที่แตกต่างกันของคนทั่วไป เพราะชายและหญิงมีความต้องการแตกต่างกันแม้ในเพศเดียวกันความต้องการก็ไม่เหมือนกัน

4.6.4 การทำงานร่วมกับชุมชนท้องถิ่น

- 1) กำหนดหน่วยงานระดับท้องถิ่นที่รับผิดชอบในการดำเนินการตามกติกาท้องถิ่นดั้งเดิม รวมทั้งหาผู้เชี่ยวชาญเข้ามาช่วย
- 2) ดูแลความถูกต้องของสิทธิครอบครองในชุมชนโดยใช้ทั้งชายและหญิง และต้องเป็นที่ยอมรับของชุมชน
- 3) ตรวจสอบสิทธิต่าง ๆ ในกรณีที่มีความขัดแย้ง

4) ยอมรับเมื่อมีปัญหาที่เกี่ยวกับความไม่เสมอภาคในการเข้าถึงที่ดินและทรัพยากรที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

4.7 ข้อสรุป

โครงการที่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ ส่วนใหญ่มุ่งเน้นการจัดการสิทธิเหนือที่ดิน แต่ไม่ได้ให้ความสำคัญกับการผังเมือง และการบังคับใช้ผังเมือง การประเมินค่าที่ดิน การเก็บภาษี โครงการจัดการที่ดินบางโครงการ มีวัตถุประสงค์ที่จะให้การถือครองมีความมั่นคงมากขึ้น แต่โครงการเหล่านี้ก็ไม่ได้แก้ไขปัญหาได้ทั้งหมด หลายโครงการพยายามหาคำตอบที่หลากหลายในการเข้าถึงที่ดินโดยการสร้างความเสมอภาคทางเพศที่จะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อครอบครัว ชุมชน และประเทศชาติ โดยเพิ่มโอกาสทางเศรษฐกิจ เพิ่มการลงทุนในการผลิตอาหารและที่ดิน เพิ่มความมั่นคงภายในครอบครัวในช่วงที่มีการเปลี่ยนผ่านทางเศรษฐกิจและสังคมทำให้ความเป็นอยู่ดีขึ้น การใช้ประโยชน์ที่ดินดีขึ้น ทั้งหลายเหล่านี้จะเกิดผลสำเร็จได้ก็ต่อเมื่อมีการสร้างความเสมอภาคทางการจัดการในชายและหญิง ผู้ที่มีอำนาจในการตกลงใจและทีมงานโครงการ ควรจะต้องทราบถึง

- 1) คุณภาพและการกระจายสิทธิในที่ดิน
- 2) ข้อจำกัดทางเศรษฐกิจและวัฒนธรรมต่อการเข้าถึงที่ดิน
- 3) ประโยชน์ที่จะได้รับจากการให้สตรีเข้าไปมีส่วนร่วมเท่ากับชาย
- 4) ทางเลือกในการเปิดโอกาสให้เกิดความเสมอภาคในการเข้าถึงที่ดิน
- 5) ผลจากการดำเนินมาตรการต่าง ๆ ตามที่กล่าวแล้ว

โครงการที่พยายามเปลี่ยนแปลงการเข้าถึงที่ดินโดยให้หญิงเข้าไปมีสิทธิเท่ากับผู้ชาย อาจกระทบต่อวัฒนธรรมหรือขนบธรรมเนียมปฏิบัติดั้งเดิม ผู้ที่มีหน้าที่จัดการที่ดินจึงต้องระลึกถึงประเด็นนี้และเข้าใจอยู่เสมอว่าปัญหาเรื่องการถือครองที่ดิน มีความซับซ้อนและหลากหลายมากขึ้นทั่วโลก จึงจำเป็นต้องศึกษาให้ละเอียดมากขึ้น ซึ่งเท่ากับการทำให้ระบบการจัดการทรัพย์สินเกิดประโยชน์ต่อทุกภาคส่วนในสังคม

5. ระบบภาษีทรัพย์สินชนบทในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก

5.1 กล่าวนำ

ในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกรัฐบาลกำลังเผชิญกับปัญหาการเรียกร้องและความคาดหวังจากประชาชนในเรื่องการหารายได้จากภาครัฐให้มากขึ้น โดยที่รัฐต้องรับผิดชอบดูแล

ผู้สูงอายุที่มีอยู่จำนวนมาก ซึ่งทำให้ค่าใช้จ่ายในเรื่องของเงินช่วยเหลือเพิ่มมากขึ้น ในขณะเดียวกัน รัฐบาลต่าง ๆ ก็มีข้อจำกัดในเรื่องการเก็บภาษี เพราะการนำระบบภาษีใหม่ ๆ เข้ามาใช้ต้องเป็นที่ยอมรับและต้องเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันในระดับนานาชาติด้วย

รายได้ของรัฐที่สำคัญส่วนหนึ่งคือภาษีทรัพย์สิน ถึงแม้ว่าแนวโน้มความสำคัญของภาษีประเภทนี้จะลดลง เช่น ในประเทศ OECD ภาษีทรัพย์สินได้ลดลงจาก 8% ในทศวรรษที่ 1960 เหลือประมาณ 5% ในปัจจุบัน ซึ่งเป็นผลมาจากการเพิ่มภาษีในส่วนอื่น

ภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีรายปีที่เก็บโดยประเมินจากราคาทรัพย์สิน เป็นภาษีที่โปร่งใส ค่าใช้จ่ายในการจัดการต่ำ การเก็บภาษีง่ายและเป็นที่ยอมรับโดยทั่วไปในหลายประเทศภาษีทรัพย์สินเป็นรายได้สำคัญของท้องถิ่นที่ร่ำรวยได้ยาก รัฐบาลกลางในปัจจุบันคงไม่สามารถเสริมสร้างความเจริญของท้องถิ่นได้โดยลำพัง ท้องถิ่นรู้ปัญหา รู้ความต้องการที่แท้จริง ถ้ามีรายได้ของท้องถิ่นเอง ก็สามารถนำไปใช้ในการจัดการจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นได้โดยไม่ต้องรอการสนับสนุนจากรัฐบาลกลาง ความเป็นอยู่ในชนบทก็จะดีขึ้น

เอกสารฉบับนี้เป็นแนวทางสนับสนุนผู้มีหน้าที่เกี่ยวข้องในการออกแบบทางเทคนิคและนำไปสู่การปฏิบัติในเรื่องของระบบการเก็บภาษีทรัพย์สินในชนบท ในระยะเปลี่ยนผ่านของประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกหลายประเทศ มีการชี้ให้เห็นประเด็นปัญหาที่ควรคำนึงถึง รวมทั้งอธิบายให้เห็นประโยชน์และปัญหาของภาษีทรัพย์สิน ความสัมพันธ์กับภาษีอื่น ๆ อุปสรรคในเชิงโครงสร้างองค์การ ตลอดจนช่วงเวลาสำหรับการปฏิรูปหรือการเริ่มปฏิรูป ซึ่งจะเกิดผลดีในการพัฒนาชนบทในแง่ของเศรษฐกิจโดยใช้วิธีการที่สามารถปฏิบัติได้จริง

5.2 เหตุใดภาษีทรัพย์สินจึงมีความสำคัญ

ไม่มีภาษีใดที่จะครบถ้วนสมบูรณ์ในตัวเอง ฉะนั้นภาษีทรัพย์สินจึงมีความเกี่ยวข้องกับภาษีท้องถิ่นและภาษีในระดับชาติอื่น ๆ และเป็นตัวเสริมเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ หากย้อนไปในอดีตอัตราภาษีมักเพิ่มขึ้นตามการเพิ่มของ GDP เช่น ในประเทศ OECD อัตราภาษีเฉลี่ยต่อ GDP เพิ่มขึ้นจาก 25.8% ในปี 1965 เป็น 37% ในปี 1998 บางประเทศ เช่น เดนมาร์ก ฝรั่งเศส อิตาลี สวีเดน อัตราภาษีต่อ GDP สูงถึง 45% ซึ่งแนวโน้มนี้จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ เพราะความจำเป็นที่รัฐต้องดูแลผู้สูงอายุ การรักษาพยาบาล การศึกษาและการเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน คำถามก็คือจะหารายได้จากการเก็บภาษีเพิ่มขึ้นได้อย่างไรในเมื่อประเภทของภาษียังไม่เพิ่มขึ้น ในแง่ของการเก็บภาษี หากต้องใช้ในระยะยาวอาจแบ่งประเภทของภาษีได้เป็น

- ภาษีเงินได้ส่วนบุคคล
- ภาษีเงินได้นิติบุคคล
- เงินสมทบประกันสังคม
- ภาษีการบริโภค
- ภาษีทรัพย์สิน

ภาษีเงินได้ส่วนบุคคล มีแนวโน้มลดลงในกลุ่มประเทศ OECD โดยเฉลี่ย จาก 30% ในปี 1975 เหลือ 27% ในปี 1998

ภาษีเงินได้นิติบุคคล เนื่องจากธุรกิจในปัจจุบันมีการแข่งขันสูงการขึ้นภาษีเงินได้นิติบุคคลย่อมกระทบต่อการดำเนินธุรกิจของผู้ประกอบการ ทั้งยังอาจทำให้เสียคะแนนเสียงทางการเมืองหากพรรคการเมืองใดขึ้นภาษีเงินได้ ฉะนั้นแนวโน้มของภาษีประเภทนี้คงไม่เพิ่มมากขึ้นจากระดับเดิม

เงินสมทบประกันสังคม มีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้นเพราะการชดเชยผลประโยชน์ทางสังคมเพิ่มขึ้น เฉลี่ยในกลุ่มประเทศ OECD เงินประเภทนี้อยู่ในอัตรา 25% ของภาษีที่รัฐเก็บได้

ภาษีการบริโภค ซึ่งขณะนี้เน้นที่ภาษีมูลค่าเพิ่ม แต่ละประเทศต้องพิจารณาเรื่องนี้อย่างละเอียดรอบคอบเพราะมีผลต่อการขายสินค้าและขีดความสามารถในการแข่งขัน

ภาษีทรัพย์สิน ถ้าหากรวมภาษีความมั่งมีและภาษีอื่น ๆ เข้าในภาษีประเภทนี้ อัตราภาษีทรัพย์สิน เฉลี่ยแล้วอยู่ในเกณฑ์ 10% ของยอดรวมในอังกฤษ สหรัฐ แคนาดา ญี่ปุ่น และเกาหลี อย่างไรก็ตามก็ดีจากตัวเลขในช่วงที่ผ่านมาดูเหมือนว่าภาษีทรัพย์สินจะลดลง แต่ในยุคโลกาภิวัตน์ การหลีกเลี่ยงภาษีเงินได้นิติบุคคล ทำให้ภาษีทรัพย์สินมีความสำคัญมากขึ้น

กล่าวโดยรวม ความจำเป็นในการเก็บภาษี โดยเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มีแนวโน้มเพิ่มขึ้นถึงแม้ว่าในภาพรวมภาษีจะถูกควบคุมด้วยแรงกดดันจากการแข่งขันในเชิงธุรกิจระหว่างประเทศทำให้ภาษีทรัพย์สินอาจเพิ่มขึ้นในประเทศต่าง ๆ เป็นส่วนใหญ่

5.3 ภาษีทรัพย์สินเป็นอย่างไร

ภาษีทรัพย์สินเป็นภาษีรายปีที่เก็บจากทรัพย์สินที่จับต้องได้ ส่วนใหญ่เป็นภาษีท้องถิ่น แต่ก็ไม่เสมอไป ฐานภาษีอาจเป็นภาษีที่ดินล้วน ๆ อาคารหรือการผสมผสานระหว่างที่ดินกับอาหาร สำหรับเอกสารฉบับนี้จะกล่าวถึงภาษีทรัพย์สินเฉพาะภาษีที่เก็บรายปีเท่านั้น ภาษี

ทรัพย์สินมีมานานเป็นที่รู้จักทั่วโลก และเป็นประเด็นที่มีการถกเถียงกันมานานในแง่ของการเมือง จุดแข็งและจุดอ่อนของภาษีประเภทนี้เป็นที่ทราบกันดีทั่วโลกและอาจชัดเจนมากกว่าภาษีประเภทอื่น ๆ

ข้อดี

ข้อดีของภาษีทรัพย์สินมีความชัดเจน ประกอบด้วย

- มีความเป็นไปได้ทางเทคนิคและทางการบริหาร ในการจัดเก็บและดำรงไว้ในเกือบทุกสถานการณ์
- ค่าใช้จ่ายในการจัดการต่ำ
- หลีกเลียงยาก อัตราความสำเร็จในการเก็บภาษีสูงถึง 95%
- โปร่งใส
- เป็นที่ยอมรับทั่วไปในหลักการคิด
- ความสัมพันธ์ระหว่างภาษีที่ประเมินกับความสามารถในการจ่ายภาษีอยู่ในเกณฑ์ดี
- ถ้าวางแผนดี อาจเพิ่มรายได้แบบก้าวหน้าได้
- ประมาณรายได้จากภาษีได้ มีความอ่อนตัว
- เหมาะสำหรับเป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ข้อเสีย

ข้อเสียของภาษีทรัพย์สิน ยังไม่สุ้จะชัดเจนเท่ากับข้อดีที่พบเห็นได้ ในข้อดีบางข้ออาจมีข้อเสียแทรกอยู่ด้วย

- ความโปร่งใส ทำให้เห็นจุดอ่อนในการประเมินภาษี
- ผู้ที่ไม่เสียภาษี อาจมีมากกว่าผู้เสียภาษี ซึ่งอาจมีผลทางการเมือง
- ความอ่อนตัวซึ่งหมายถึงการปรับภาษีตามระยะเวลาและการเพิ่มภาษีเพื่อเพิ่มรายได้ของรัฐเป็นประเด็นทางการเมือง
- ต้องมีผู้เชี่ยวชาญในการประเมินภาษีอย่างต่อเนื่อง ซึ่งผู้เชี่ยวชาญมีน้อย
- การประเมินราคาทรัพย์สินต้องใช้เวลาและมีค่าใช้จ่ายสูง
- มีประเด็นฟ้องร้องกันบ่อยครั้ง

ประโยชน์ของภาษีทรัพย์สิน

- เป็นแหล่งรายได้ของท้องถิ่น ในเกือบทุกประเทศทั่วโลก องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายรับจากการเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นรายได้หลัก อย่างไรก็ตามก็ตีปัญหาในการปกครอง

ท้องถิ่น คือ การควบคุมจากรัฐบาลกลางหากรัฐบาลกลางกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นอย่างเต็มที่ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถปรับอัตราภาษีและบริหารงานท้องถิ่นได้อย่างราบรื่นกว่าการถูกควบคุมโดยรัฐบาลกลาง

- เป็นข้อมูลสนับสนุนกิจกรรมอื่น ๆ เช่น การกำหนดอัตราค่าเช่าที่ดินของรัฐ การคำนวณค่าน้ำ ฯลฯ

ภาษีทรัพย์สินในชนบท

- มีเหตุผลสนับสนุนการเก็บภาษีในพื้นที่ชนบทหลายประการ คือ
 - เป็นรากฐานของการกระจายอำนาจและการดูแลตัวเองของท้องถิ่น
 - เป็นรายได้สำหรับกิจการเฉพาะทาง เช่น การประปา
 - กระตุ้นให้เกิดผลทางเศรษฐกิจโดยการใช้ที่ดิน
 - ทำให้ราคาที่ดินและทรัพย์สินลดลง และทำให้โอกาสเข้าถึงที่ดินมีมากขึ้น
- ภาษีทรัพย์สินในชนบทมีผลโดยตรงต่อชนบทแต่มีผลน้อยมากกับเศรษฐกิจในภาพของประเทศเพราะเมืองใหญ่ ๆ เพียง 2-3 เมือง อาจสร้าง GDP ได้เท่ากับ GDP ที่เกิดจากชนบทหลายพื้นที่รวมกัน
- ในพื้นที่ชนบทส่วนใหญ่ภาษีทรัพย์สินมักเกี่ยวกับการเกษตร บางคนเชื่อว่าการยกเว้นการเก็บภาษีที่ดินเพื่อการเกษตร จะทำให้ราคาผลผลิตทางการเกษตรต่ำลง แต่ในทางปฏิบัติมักไม่เป็นเช่นนั้น เช่นเดียวกับความเชื่อที่ว่าถ้าไม่เก็บภาษีที่ดินเพื่อการเกษตร การเข้าถึงที่ดินจะเปิดกว้างมากขึ้น แต่ในทางปฏิบัติกลับทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น การเข้าถึงที่ดินโดยเกษตรกรรุ่นใหม่จึงทำได้ยาก

5.4 ภาษีทรัพย์สินในชนบทในประเทศที่กำลังเปลี่ยนผ่านสภาพทางการเกษตร

- การเกษตรอยู่ในระยะปรับค่าในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกแต่ละประเทศกังวลกับการเข้าเป็นสมาชิก EU เพื่อประโยชน์ทางการเกษตร อย่างไรก็ตาม มีปัจจัยหลายประการที่ทำให้อุตสาหกรรมเกษตรในเกือบทุกประเทศที่กำลังเปลี่ยนผ่านประสบปัญหาในการแข่งขัน เช่น สภาพที่ดินที่มีขนาดเล็ก และกระจายกันจนทำให้ผลิตผลทางเศรษฐกิจทำได้ยาก เมื่อทำการเกษตรแล้วก็ไม่เกิดกำไร
- คาดว่าจำเป็นต้องมีการเปลี่ยนแปลงอย่างฉับพลันในเรื่องการจัดการที่ดิน และระบบจัดเก็บภาษี หากประเทศเหล่านี้ต้องการแข่งขันในอนาคต ทั้งนี้ต้องคำนึงถึงจำนวนประชากรภาคการเกษตร และความสามารถในการชำระภาษี

การจัดการที่ดินและการถือครองที่ดิน

- การฟื้นฟูที่ดินและการแปรรูป ยังคงมีปัญหาในการแปรรูปที่ดิน ซึ่งมีปัญหามาตั้งแต่ยุคสังคมนิยม ทำให้การกำหนดพื้นที่และการประเมินราคาทำได้ยาก เช่น ที่ดินของชุมชนสังคมนิยมในอดีต ขาดความชัดเจนในเรื่องกรรมสิทธิ์ ที่ดินบางแปลงไม่มีเจ้าของหรือผู้ถือครองที่ชัดเจน
 - การสำรวจรังวัด (Cadastrres)
 - การจดทะเบียนที่ดิน เป็นประเด็นที่ได้รับความสนใจในเกือบทุกประเทศแต่ยังมีปัญหาที่ทำให้ยังไม่เป็นที่น่าพอใจ คือ
 - เจ้าหน้าที่ยังไม่เข้าใจอย่างถ่องแท้ว่าการจดทะเบียนที่ดิน เป็นการให้บริการประชาชน ไม่ใช่การควบคุมส่วนหนึ่งของรัฐ
 - มีการจดทะเบียนซ้ำ หรือแยกจดทะเบียนที่ดินกับทรัพย์สิน
- ผลก็คือการประเมินราคาไม่สมบูรณ์ไม่น่าเชื่อถือ
- การประเมินราคา เจ้าหน้าที่ขาดความรู้ความชำนาญ

ตลาดทรัพย์สิน

- ตลาดทรัพย์สินในชนบทยังไม่กว้างขวาง จึงทำให้ยากแก่การประเมินราคา
- ตลาดทรัพย์สินในทศวรรษที่ 1990 ยังไม่พัฒนาไปจนถึงขั้นที่จะใช้เป็นรากฐานในการจัดระบบภาษีทรัพย์สินได้แต่ก็ไม่ใช่อุปสรรคในการเริ่มดำเนินการ โดยเริ่มจากตลาดในพื้นที่เมืองก่อน นอกจากนั้นในพื้นที่เกษตรกรรม ที่ดินเพื่อการเกษตรมักไม่อยู่ในตลาดซื้อขาย การเช่าเป็นวิธีการที่นิยมกันมากกว่า การเช่าส่วนใหญ่เป็นการเช่าอย่างไม่เป็นทางการ จึงหาหลักฐานสำหรับจัดทำฐานข้อมูลทางการตลาดได้ยาก
- ราคาประเมินเชื่อถือไม่ได้
- การกำหนดราคาซื้อขายในตลาด ยังไม่ได้มาตรฐานขาดความโปร่งใส พัฒนายาก
- การไม่อนุญาตให้ชาวต่างชาติถือครองที่ดิน และความรู้สึกต่อต้านชาวต่างชาติเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินเพื่อการเกษตร เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาตลาด
- ราคาประเมินที่ดินเพื่อการเกษตรส่วนมากจะต่ำกว่าราคามาตรฐานของ EU

ความโปร่งใส

- ในหลายประเทศที่กำลังเปลี่ยนผ่าน มีเจตนาที่ชัดเจนในการเปลี่ยนจากภาษีอัตราเดียว เป็นการกำหนดภาษีจริงตามราคาทรัพย์สิน แต่มีความเชื่อว่าหากใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ อาจเกิดการทุจริตได้ง่ายกว่าการคิดภาษีอัตราเดียว อย่างไรก็ตาม

จากข้อมูลทั่วไปการเก็บภาษีอัตราเดียว อย่างไรก็ตามก็ดีจากข้อมูลทั่วไปการเก็บภาษีอัตราเดียวไม่ได้เป็นหลักประกันว่าไม่มีการทุจริต

- หากใช้ระบบการเก็บภาษีตามลักษณะและมูลค่าจริง ราคาประเมินจะถูกเปิดเผยต่อสาธารณะ มีระบบการร้องทุกข์หรือการขอความเป็นธรรมที่ชัดเจน เจ้าของที่ดินจ่ายเงินค่าร้องเรียนน้อยกว่าการจ่ายสินบน เมื่อระบบเป็นเช่นนี้ ความโปร่งใสน่าจะเกิดขึ้นเอง
- วิธีการที่จะนำระบบโปร่งใสไปใช้ ย่อมขึ้นอยู่กับสภาพแวดล้อมในแต่ละประเทศ หากมีการทุจริตกันมากในระดับท้องถิ่น ระบบที่โปร่งใสควรเริ่มในระดับชาติก่อน และกระจายอำนาจไปที่สภาท้องถิ่น หรือเจ้าหน้าที่กฎหมาย แทนที่จะส่งตรงไปที่ผู้บริหารท้องถิ่นที่ทุจริตได้ง่าย

5.5 การเก็บภาษีทรัพย์สิน

ฝ่ายการเมืองต้องตกลงใจบนฐานข้อมูลที่รวบรวมได้จากทั่วโลก โดยนำระบบที่ใช้ได้ผลมาเป็นตัวอย่าง และหาข้อยุติให้ได้ก่อนว่าแนวคิดในการเก็บภาษีทรัพย์สินเป็นอย่างไร เก็บไปเพื่ออะไร สอดคล้องกับนโยบายรัฐบาลหรือไม่ เป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการกระจายอำนาจหรือไม่ จะมีผลกระทบทางสังคมและเศรษฐกิจมากน้อยเพียงใด คำตอบสำหรับคำถามเหล่านี้จะเป็นคำตอบสำหรับการดำเนินการเก็บภาษี โดยมีประเด็นที่ต้องการตรวจสอบดังนี้

- การกำหนดขอบเขตของภาษี
- ความรับผิดชอบและผลประโยชน์จากการจัดการมีอยู่หลายขั้นตอนคือ
 - การเริ่มต้นทางกฎหมายโดยรัฐบาลกลาง
 - การประเมินและหาทางเลือกในการกำหนดผู้รับผิดชอบเรื่องนี้
 - กำหนดอัตราภาษีให้ชัดเจนในกฎหมาย
 - กำหนดผู้รับผิดชอบในการจัดเก็บ
 - กำหนดผู้รับประโยชน์จากการเก็บภาษี

โดยเนืองานแล้ว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถรับภาระในการดำเนินการตามขั้นตอนดังกล่าวได้เกือบทุกขั้นตอน แต่ในทางปฏิบัติรัฐบาลกลางมักไม่ประสงค์ที่จะให้เสรีแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

พื้นฐานในการประเมิน เป็นสิ่งสำคัญและเป็นแกนหลักในกระบวนการเก็บภาษี อย่างไรก็ตามรัฐบาลและฝ่ายการเมืองมักมองการเก็บภาษีเป็นผลประโยชน์ที่เกินความเป็นจริงและคาดการณ์ล่วงหน้าดีเกินความเป็นจริง โดยขาดความรู้และประสบการณ์ที่แท้จริงในเรื่องนี้

มีทางเลือกในการประเมินราคาอยู่อย่างน้อย 3 ทางซึ่งแต่ละทางมีข้อดีข้อเสียของตัวเอง ในทางปฏิบัติหากต้องการผลลัพธ์ที่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม ควรจะต้องจัดให้มีการทำเสวนา เพื่อเปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียแสดงความคิดเห็น วิธีการประเมินที่เสนอให้เลือก 3 ทาง ประกอบด้วย

ทางเลือก	A. ประเมินราคาจากการใช้ประโยชน์ปัจจุบัน	B. ประเมินราคาจากการใช้ประโยชน์สูงสุด คุ่มค่าที่สุด
1. ราคาทรัพย์สินที่ขายได้	1A. รู้จักกันดี ใช้กันมากที่สุดในโลก	1B. ดีที่สุดแต่อาจจะไม่ง่าย เพราะต้องพิจารณาอย่างละเอียด
2. ราคาเช่าในแต่ละปี	2A. ง่ายที่สุด แต่ไม่ค่อยนิยม	2B. ไม่ง่าย ทำสำเร็จได้ยาก
3. เฉพาะราคาที่ดิน	3A. ยากกว่า 1A และ 2A	3B. ใช้ได้เฉพาะบางพื้นที่

การทบทวนราคาประเมิน กฎหมายต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าจะต้องมีการทบทวนราคาประเมินบ่อยมากน้อยเพียงใด โดยทั่วไป จะมีการทบทวนกันทุก 5 ปี ถ้าเนิ่นนานเกินไปกว่านี้อาจมีข้อเสีย ยิ่งทบทวนบ่อยมากเท่าใด ราคาประเมินก็จะยิ่งสอดคล้องกับราคาตลาด และจะเป็นที่ยอมรับมากขึ้น ในสหรัฐระบบสารสนเทศช่วยให้สามารถทบทวนราคาที่ดินได้ทุกปี ซึ่งก็เป็นที่น่าสนใจหากสามารถทำได้เช่นนั้น และจะไม่เสียค่าใช้จ่ายมากมายนัก

การกำหนดอัตราภาษี มีอยู่หลายวิธีที่จะกำหนดอัตราภาษีสำหรับการเก็บ วิธีหนึ่งก็คือการประมาณการรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น แล้วคำนวณภาษีออกมาเป็นรายปีอย่างไรก็ดี การกำหนดอัตราภาษีเป็นประเด็นทางการเมืองที่อาจมีข้อโต้แย้งได้เสมอ อีกวิธีหนึ่งคือการที่กฎหมายกำหนดอัตราภาษีหลักไว้ในตัวบทกฎหมายโดยสามารถปรับเปลี่ยนได้ตามราคาตลาดและผลการทบทวนราคาประเมิน วิธีที่ 3 คือการที่รัฐบาลกลางกำหนดอัตราภาษีประจำปีโดยคำนึงถึงรายจ่ายขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนจะเลือกใช้วิธีใดในแต่ละประเทศย่อมมีเงื่อนไขแตกต่างกัน หากให้ท้องถิ่นกำหนดอัตราภาษีเองจะเป็นการส่งเสริมการกระจายอำนาจและช่วยให้ท้องถิ่นเดินหน้าไปได้โดยรับผิดชอบตัวเอง

การยกเว้นภาษี ยังมีข้อยกเว้นน้อย การจัดการเรื่องภาษีก็จะง่ายขึ้นและมีค่าใช้จ่ายต่ำกว่า น้อยครั้งที่การยกเว้นจะก่อให้เกิดประโยชน์ต่อเศรษฐกิจและสังคม แต่ก็มีตัวอย่างของการยกเว้นที่เป็นที่ยอมรับกันโดยทั่วไป อาทิ :

- โบสถ์ มัสยิด สุสาน
- ถนน สวนสาธารณะ และสถานที่สาธารณะอื่น ๆ
- ป่าไม้ที่ได้รับสัมปทานอย่างถูกต้อง

สำหรับทรัพย์สินของรัฐ ปกติจะไม่มี การเก็บภาษี เพราะดูเหมือนว่าจะทำให้เสียเวลา โดยไม่เกิดประโยชน์ในการจ่ายเงินจากกระเป๋าหนึ่งไปอีกกระเป๋าหนึ่งของรัฐ อย่างไรก็ตามในบางกรณีอาจมีเหตุผลที่รัฐต้องจ่ายภาษีทรัพย์สิน เช่น

- รัฐบาลกลางใช้ที่ดินของท้องถิ่น ก็ควรจ่ายภาษีให้ท้องถิ่นนำไปใช้ในการบริหาร
- ส่วนมากรัฐบาลใช้ที่ดินโดยไม่ค่อยดูแล เพราะเป็นที่ดินของรัฐ การบริหารจัดการอาจไม่เหมาะสมหากต้องบังคับให้หน่วยงานของรัฐ เสียภาษีที่ดินที่ใช้ อยู่ อาจช่วยให้การจัดการที่ดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

ข้อยกเว้นสำหรับทรัพย์สินเล็ก ๆ ได้มีการวิเคราะห์มูลค่าภาษีทรัพย์สินและพบว่า 40% ของราคาประเมินทั้งหมดมาจากทรัพย์สินเพียงไม่ถึง 10% ของทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูง หรือ อีกนัยหนึ่งประชาชนทั่วไปมีทรัพย์สินรวมกันน้อยมากเมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าของทรัพย์สินรายใหญ่เพียงไม่กี่ราย ในทางการเมือง หากมีการยกเว้นภาษีให้คนจน ก็ดูจะเป็นเรื่องที่ดี แต่ก็ มีข้อเสียอยู่หลายประการ เช่น จะมีความพยายามในการแบ่งประเภทที่ดินเพื่อหลีกเลี่ยงภาษี จะเกิดความไม่เท่าเทียมในการรับผิดชอบของประชาชน เป็นต้น

กฎการชำระภาษี กฎหมายต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าจะมีการจ่ายภาษีอย่างไร เมื่อใด

การบังคับ กฎหมายต้องกำหนดบทบังคับให้มีการจ่ายภาษีรวมทั้งบทลงโทษผู้ที่ไม่ รับผิดชอบจ่ายภาษี

การจัดข้อขัดแย้ง ควรมีการจัดตั้งศาลท้องถิ่นในการพิชิตตัดสินข้อขัดแย้ง ต่าง ๆ

ความสัมพันธ์กับภาษีอื่น ๆ ควรกำหนดให้เด่นชัดว่าภาษีทรัพย์สิน มีความเกี่ยวพัน กับภาษีเงินได้ส่วนบุคคลและภาษีเงินได้นิติบุคคลอย่างไร

กลไกในการจัดการ

- ปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการจัดการภาษีทรัพย์สิน
 - สายงานที่เกี่ยวข้องมีความชัดเจน
 - มีบัญชีราคาประเมินที่สมบูรณ์
 - มีเวลาที่เหมาะสมในการจัดระบบและเริ่มดำเนินการ
 - ควรเริ่มตั้งแต่ต้นปีงบประมาณ
- คนและทักษะที่ต้องการ
 - ภาคเอกชนมักใช้คนมากกว่าภาครัฐ 3-4 เท่า

- ความรู้ด้านการประเมินและทักษะในการประเมินเป็นสิ่งที่ยังขาดอยู่มาก
- การผสมผสานระหว่างภาครัฐกับภาคเอกชนในลักษณะที่เสริมกัน

หน่วยงานที่รับผิดชอบ ในเรื่องภาษีทรัพย์สิน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอยู่มาก งานบางงานอาจแยกกันอยู่ในกระทรวงต่าง ๆ ซึ่งสามารถ ทำตารางตัวอย่างการกำหนดหน่วยงานรับผิดชอบได้ดังนี้

งาน	หน่วยงาน
1.ความรับผิดชอบโครงการรวม	- กระทรวงการคลัง - กระทรวงเกษตร - กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - หน่วยงานด้านแผนระดับชาติ - กระทรวงมหาดไทย
2.การประเมิน	- กระทรวงการคลัง - กระทรวงมหาดไทย - กระทรวงเกษตร - กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม - องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น - หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการสำรวจ - ภาคเอกชนที่รัฐว่าจ้าง
3.การจัดเก็บ	- องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น - รัฐบาลกลาง เก็บแทนองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น - ภาคเอกชนที่รัฐว่าจ้าง

ข้อพิจารณาทางเทคนิค

ในการนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการจัดทำบัญชีราคาประเมิน มีข้อพิจารณาทางเทคนิค ดังนี้

- IT ไม่มีผลต่อคุณภาพของผลผลิตขั้นสุดท้าย
- IT ไม่สามารถทดแทนทักษะในการประเมินได้
- IT ไม่สามารถสร้างทักษะของหน่วยงานได้
- การทุ่มเงินสำหรับจัดหาระบบ IT ไม่ใช่เป็นหลักประกันผลงานที่ดีกว่าเสมอไป

อย่างไรก็ดี ถ้ามีการวางแผนการใช้ระบบ IT ที่ดีอาจช่วยให้หน่วยงานรับผิดชอบสามารถลดค่าใช้จ่ายได้ ความถูกต้องแม่นยำจะมากขึ้น ความแน่นอนของข้อมูลมากขึ้น ซึ่งจะช่วยให้ประหยัดเวลาได้

การปฏิบัติ : ลำดับขั้นตอนการทำงาน

กิจกรรมและความรับผิดชอบ	ระยะเวลาในการเตรียมการเริ่มเก็บภาษี (ปี)					
	-3	-2	-1	+1	+2	ต่อไป
1. กำหนดนโยบาย (รัฐบาลกลาง)	←→					
2. ประชาสัมพันธ์	←					→
3. ออกกฎหมาย (รัฐบาลกลาง)	←		→			
4. ตั้งสำนักงานประเมินราคา (รัฐบาลกลาง)	←		→			
5. กระบวนการประเมินราคา (สำนักงานประเมินราคา)			←	→		
6. จัดทำบัญชีราคาประเมิน (สำนักงานประเมินราคา)				←→		
7. กำหนดอัตราภาษี (องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น)			←→			
8. จัดการกับการคัดค้านและการร้องเรียน (สำนักงานประเมินราคา)				←→		
9. จัดตั้งสำนักงานจัดเก็บภาษี (รัฐบาลกลาง)		←→				
10. จัดเก็บภาษี (สำนักงานจัดเก็บฯ)				←→		
11. บังคับ (สำนักงานจัดเก็บฯ)					←→	
12. ตรวจสอบปรับปรุงบัญชีราคาประเมิน (สำนักงานประเมินราคา)				←→		

5.6 เทคนิคการประเมินและวิธีการประเมิน

วิธีการประเมินและมาตรฐาน

- จุดเริ่มต้นไม่ใช่วิธีการประเมิน แต่เป็นวิธีการวิเคราะห์จากข้อมูล เช่น ที่ตั้ง ขนาด คุณภาพ เป็นต้น เมื่อนำข้อมูลนี้มาวิเคราะห์ถึงจะเกิดวิธีการประเมินราคาขึ้น และถ้ามีวิธีที่ดีกว่าก็สามารถนำมาปรับใช้ได้
- ปัญหาในการประเมินคือ บางครั้งขาดตัวอย่างการซื้อขายที่ดินหรือทรัพย์สินในลักษณะอื่น ๆ
- กฎหมาย เป็นอีกปัจจัยหนึ่งที่กำหนดการประเมินในแต่ละประเทศ
- มาตรฐาน คือ การกำหนดปัจจัยที่ต้องพิจารณาเกี่ยวกับการประเมิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานที่เกี่ยวข้องกับภาคเอกชน เช่น การจำนอง การลงทุน เป็นต้น มาตรฐานในเรื่องเหล่านี้มีความแพร่หลายจนเกือบจะเป็นสากลทั่วโลก การกำหนดมาตรฐานในการประเมินราคาเกี่ยวพันกับตลาดเงินและธุรกิจในยุคโลกาภิวัตน์โดยตรง

Computer Assisted Mass Appraisal (CAMA)

- Mass Appraisal หมายถึง กระบวนการในการประเมินราคาทรัพย์สินจำนวนมากพร้อม ๆ กันโดยใช้ขั้นตอนมาตรฐาน ถ้าเจ้าหน้าที่คนเดียว ต้องประเมินราคาทรัพย์สิน 100,000 รายการภายในเวลา 2 ปี เขาคงทำไม่สำเร็จ เขาจำเป็นต้องแบ่งงานให้หน่วยงานย่อย หรือเจ้าหน้าที่อีกหลาย ๆ คน ช่วยดำเนินการจึงจะแล้วเสร็จภายในเวลาที่ต้องการ โดยใช้ขั้นตอนและกระบวนการมาตรฐาน เพื่อให้ได้ผลออกมาในแนวเดียวกัน
- คอมพิวเตอร์สามารถช่วยในเรื่องนี้ได้ โดยเริ่มจากการจัดการข้อมูลในบัญชีราคาประเมินให้เป็นข้อมูลพื้นฐาน ขั้นตอนต่อมาคือการทำโปรแกรมขั้นตอนการจัดเก็บภาษี อย่างไรก็ตามที่เราคงระลึกอยู่เสมอว่าแนวทางมาตรฐานอาจไม่สามารถใช้ได้กับทุกกรณี โดยทั่วไป 80% จะสามารถใช้คอมพิวเตอร์ช่วยได้
- นอกจากนั้นเทคนิคที่ใช้ได้คือ Regression Analysis ซึ่งใช้กันมานานและเป็นที่รู้จักดีสามารถใช้ได้ดีในการประเมินราคาแบบ Mass Appraisal

5.7 ข้อสรุป

- ภาษีทรัพย์สินเป็นส่วนสำคัญในการสร้างความกินดีอยู่ดีในชนบทและชุมชน เป็นภาษีที่โปร่งใส จัดการได้โดยมีค่าใช้จ่ายต่ำ เก็บได้อย่างมีประสิทธิภาพและเป็นที่ยอมรับในกลุ่มผู้มีหน้าที่เสียภาษี
- ภาษีทรัพย์สินเป็นรายได้ที่เหมาะสมสำหรับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนำไปบริหารจัดการในสิ่งที่จำเป็นสำหรับท้องถิ่น
- หลายประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกมีระบบจัดเก็บภาษีทรัพย์สินโดยทุกฝ่ายมีความเข้าใจข้อดีของเรื่องนี้ แต่การดำเนินการยังมีปัญหาอยู่พอสมควร โดยเฉพาะการขาดแคลนผู้เชี่ยวชาญบางประเทศตลาดทรัพย์สินยังไม่เข้มแข็ง ถ้าหากจัดการให้ดีภาษีทรัพย์สินจะเป็นแหล่งรายได้ที่แน่นอนและลดโอกาสการทุจริตได้มาก
- การปฏิรูปการจัดเก็บภาษีส่วนใหญ่ใช้เวลานาน ภาษีทรัพย์สินก็เช่นกัน ขั้นตอนที่ต้องใช้เวลานานที่สุดคือการระดมความคิดเห็นสาธารณะและการกำหนดนโยบาย ถ้า 2 ขั้นตอนนี้ผ่านไปได้ดี กระบวนการขั้นต่อไปก็สามารถดำเนินไปได้ภายในเวลาประมาณ 2 ปี ซึ่งรวมแล้วตั้งแต่เริ่มคิดวางแผน จนถึงการปฏิบัติหน้าจะใช้เวลาประมาณ 5 ปี ขั้นตอนที่ยากที่สุด คือ กระบวนการประเมิน ซึ่งอาจใช้เวลามากถึง 3 ปี ขั้นตอนที่สำคัญที่สุดคือการกำหนดอัตราภาษี หากอัตราภาษีต่ำเกินไป ระบบจัดเก็บภาษีจะขาดประสิทธิภาพ ฉะนั้นอัตราภาษีที่เหมาะสม ควรจะต้องรับรองการหารายได้เพื่อนำไปใช้ในการบริหาร แต่ถ้าสูงเกินไปจะทำให้จัดเก็บได้ยาก

- ภาษีที่ดินและทรัพย์สินเป็นเรื่องที่เข้าใจกันมานาน แต่ละประเทศมีประสบการณ์ของตัวเอง จึงเป็นที่ทราบกันดีว่าระบบใดใช้ได้ ระบบใดใช้ไม่ได้ผล
- ภาษีที่ดินและทรัพย์สินเป็นเรื่องที่สามารถดำเนินการได้ทางเทคนิคและจะเกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจในชนบทแต่จะเกิดขึ้นได้หรือไม่ย่อมขึ้นอยู่กับความชัดเจนทางการเมืองของประเทศนั้น ๆ

6. การออกแบบโครงการนำร่องในการรวมที่ดินในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออก

6.1 กล่าวนำ

พื้นที่ชนบทในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกได้เสื่อมโทรมลงอย่างต่อเนื่องตราบไต่ที่ยังไม่มีแผนงานหรือโครงการอย่างบูรณาการในการแก้ไขปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ปัญหาที่นาขนาดเล็กนับล้านแปลงที่กระจายอยู่ทั่วไป ความไม่เท่าเทียมระหว่างพื้นที่เมืองกับพื้นที่ชนบทนั้นวันจะมากขึ้น หมู่บ้านในชนบทนั้นวันจะถูกทิ้งเพราะขาดความเอาใจใส่ของภาครัฐในเรื่องโครงสร้างพื้นฐาน เช่น โรงเรียน ถนนหนทาง การติดต่อสื่อสาร การว่างงาน

การเกษตรคงแบ่งตามลักษณะของที่นาได้เป็นที่นาขนาดใหญ่ ซึ่งมีอยู่น้อย กับที่นาแปลงเล็ก ๆ ที่มีอยู่หลายล้านแปลงความดึงดูดใจ จึงใจให้มีการแข่งขันในการเกษตรในที่นาแปลงเล็ก ๆ ดังกล่าวแทบไม่มีเลย ทำให้ชาวนาหมดความสนใจในการทำนาหรือการทำการเกษตรในรูปแบบอื่น และอพยพจากชนบทเข้าไปหางานทำในเมือง ที่นาและพื้นที่เกษตรจึงถูกทอดทิ้ง ผลผลิตทางการเกษตรจึงตกต่ำลง ที่นาในชนบทเสื่อมโทรมลง หากรัฐไม่จัดทำแผนงาน/โครงการพัฒนาชนบทเพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตของคนในชนบท ปัญหาที่นาทิ้งร้างจะเพิ่มมากขึ้น

การรวมที่ดินแปลงเล็ก ๆ เข้าด้วยกัน เป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิภาพขั้นหนึ่งในการพัฒนาชนบท การทำให้ที่นากลายเป็นผืนใหญ่ขึ้น จำนวนผืนนาลดลง สามารถช่วยในการสร้างขีดความสามารถในการแข่งขันได้ การรวมที่ดินช่วยในการปรับปรุงโครงสร้างการถือครองที่ดินที่กระจุกกระจายอยู่ไม่ว่าจะเป็นที่ดินเจ้าของเดียว แต่กระจายอยู่ห่างไกลกัน หรือที่ดินผืนใหญ่แต่มีหลายเจ้าของและสิทธิครอบครองหลายรูปแบบในผืนเดียวกัน หลายประเทศในยุโรปกลางและยุโรปตะวันออกแสดงความสนใจในการนำแผนงานการรวมที่ดินเข้ามาใช้ในการพัฒนาคุณภาพชีวิตในชนบท ซึ่งในระยะทาง จำเป็นต้องมีระบบที่สมบูรณ์ในการดำเนินการ สำหรับระยะสั้น การให้ความรู้และการทดลองทำ อาจเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการพัฒนากลยุทธ์ที่จะช่วยให้นำไปสู่การดำเนินการในกรอบใหญ่ได้

เอกสารฉบับนี้จึงมีวัตถุประสงค์ที่จะสนับสนุนเจ้าหน้าที่จัดการที่ดินในหน่วยงานต่าง ๆ ในการออกแบบ และจัดทำโครงการรวมที่ดินที่จะนำไปใช้เป็นโครงการนำร่องในระยะเปลี่ยนผ่านของประเทศ นอกจากนี้จะช่วยภาครัฐในการเตรียมร่างกฎหมายและโครงการพัฒนาต่าง ๆ แล้ว ยังสามารถส่งเสริมและช่วยเหลือเกษตรกรให้มีความเข้าใจในเรื่องนี้ เพื่อทำการเกษตรให้มีประสิทธิภาพ

6.2 เหตุใดการรวมที่ดินจึงมีความสำคัญ

1) สถานการณ์และการถือครองที่ดินในชนบท

- สภาพความเป็นอยู่ในชนบทได้เสื่อมโทรมลงในช่วงของการเปลี่ยนผ่าน ความไม่เท่าเทียมกันระหว่างพื้นที่เมืองกับพื้นที่ชนบทเพิ่มขึ้น จนพื้นที่ชนบทเกือบทั้งหมดมีเฉพาะคนยากจนเท่านั้นที่อาศัยอยู่
- อัตราการว่างงานสูงเป็นลักษณะสำคัญของพื้นที่ชนบททั่วไป โดยเฉพาะภาคเกษตร ในหลายประเทศอัตราว่างงานลดลงอย่างมาก
- โครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ชนบทไม่ว่าจะเป็นถนนหนทาง ระบบชลประทาน เสื่อมโทรมลง
- สิ่งแวดล้อมส่วนมากได้รับความเสียหายในช่วงที่กลุ่มสังคมย่อยมีอำนาจปกครอง โดยไม่มีการฟื้นฟู การทำลายป่าไม้ ทำให้ผิวดินเสียหาย การผลิตพืชผลในปริมาณมาก ๆ ในพื้นที่ชนบท ทำลายเส้นทางน้ำ ทางสัญจร และภูมิประเทศที่เหมาะสมสำหรับการทำนาขนาดเล็ก
- โครงสร้างการถือครองที่ดิน
 - ที่นาเป็นแปลงเล็กมา ส่วนใหญ่ต่ำกว่า 5 เฮกตาร์ มีจำนวนมหาศาลที่ต่ำกว่า 1 เฮกตาร์
 - เจ้าของจำนวนมากมีที่นาหลายแปลงที่อยู่ห่างกัน บางคนอาจมีถึง 15 ผืน ที่มีขนาด 0.25-0.6 เฮกตาร์
 - ที่ดินบางแปลง (เจ้าของเดียวกัน) อาจอยู่ห่างกันถึง 20 กิโลเมตร และอาจขึ้นอยู่ กับเขตปกครองคนละเขต
 - เจ้าของส่วนมากเป็นผู้สูงอายุ
 - เจ้าของอาจมีหลายคน
 - เจ้าของจำนวนมากทิ้งที่ดินเข้าไปอยู่ในเมือง
 - เจ้าของอาจไม่มีสิทธิ์ตามกฎหมาย
- ระบบการจดทะเบียนและการรังวัด อาจยังไม่ชัดเจนในหลายพื้นที่
- ตลาดที่ดินอ่อนแอ คนซื้อไม่ค่อยมีข้อมูลว่าที่ดินที่ใดอยู่ในตลาดขายที่ดิน หรือใครเป็นเจ้าของที่ดินที่มีเจ้าของหลายราย ต้องใช้เวลาในการพิสูจน์สิทธิ์กว่าจะขายได้ ระบบธนาคารยังไม่เอื้ออำนวยต่อการซื้อขาย

- การเช่าเป็นอีกวิธีหนึ่งที่สามารถช่วยเพิ่มขนาดของที่นา และช่วยให้เจ้าของที่นาที่มีอายุมากจนไม่สามารถทำนาเองได้ ยังคงมีรายได้ในการเลี้ยงชีพจากการให้เช่านา

2) การพัฒนาชนบทและการรวมที่ดิน

นโยบายยุโรปที่สำคัญสิ่งหนึ่ง คือ การลดความแตกต่างระหว่างพื้นที่เมืองกับพื้นที่ชนบท โดยการพัฒนาสภาพแวดล้อมในชนบท ซึ่งต้องใช้แผนงานและโครงการที่ช่วยพัฒนาที่นา หมู่บ้าน เมืองเล็ก อย่างต่อเนื่อง แนวทางพัฒนาอาจประกอบด้วย :

- การพัฒนาภาคการเกษตร เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขัน และพัฒนาเครือข่ายการเกษตร
- ส่งเสริมทางเลือกในการทำการเกษตรที่รักษาสภาพแวดล้อม
- เสริมสร้างเศรษฐกิจในชนบทโดยปรับปรุงผลิตภาพเข้าถึงแหล่งทุน การสนับสนุนโครงสร้างพื้นฐาน
- การพัฒนาสภาพสังคม โดยเพิ่มการจ้างงาน และโอกาสการเข้าถึงการบริการทางสังคม การสาธารณสุขและการชลประทาน
- เพิ่มการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อให้สามารถบริหารจัดการได้อย่างยั่งยืน
- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในกระบวนการพัฒนา
- การรวมที่ดินจะช่วยให้การเกษตรได้รับการพัฒนา ช่วยให้ชาวนามีที่ดินที่ใหญ่กว่าลักษณะดีกว่า จำนวนแปลงที่ดินน้อยกว่า เพื่อก่อให้เกิดขีดความสามารถในการแข่งขันที่สูงขึ้น
- การรวมที่ดินจะช่วยให้การจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้ดียิ่งขึ้นได้ เพราะโครงสร้างการถือครองที่เหมาะสมจะช่วยให้สิ่งแวดล้อมได้รับการดูแลดีขึ้น วางแผนการใช้น้ำ และทรัพยากรอื่น ๆ ได้ดีขึ้น นอกจากนี้ยังมีส่วนช่วยรักษาสภาพดินและภูมิประเทศด้วย

3) หลักการพื้นฐานในการรวมที่ดินยุคใหม่

- เป้าหมายคือการพัฒนาคุณภาพชีวิตในชนบท มากกว่าการพัฒนาผลผลิตทางการเกษตร
- เป้าหมายสุดท้ายคือการเปลี่ยนชุมชนให้มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและการเมือง รวมทั้งการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติให้มีการจัดการอย่างเหมาะสมยั่งยืน
- กระบวนการต้องเป็นประชาธิปไตย ขับเคลื่อนโดยชุมชน เน้นการมีส่วนร่วมทั้งในแนวคิดและการปฏิบัติ
- การแทรกแซง ควรเป็นเพียงการสนับสนุนชุมชนให้ใช้ทรัพยากรโดยวิธีใหม่ ๆ
- แนวทางการดำเนินการต้องบูรณาการและร่วมกันทุกภาคส่วน

4) ความจำเป็นที่ต้องมีกลยุทธ์ในการรวมที่ดิน

- การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างการเกษตรที่สำคัญจะเกิดขึ้นได้ก็ต่อเมื่อมีงานการรวมที่ดินอยู่ในแบบพัฒนาชนบทด้วย
- กลยุทธ์ในการรวมที่ดิน เป็นสิ่งจำเป็นเพื่อให้เกิดความมั่นใจว่าชาวนาและคนที่อยู่ในชนบทจะได้รับการสนับสนุนและได้รับทรัพยากรที่จำเป็นในการพัฒนาผลผลิตทางการเกษตรและในการปรับโครงสร้างทางการเกษตร
- กลยุทธ์ในการรวมที่ดินจะต้องกล่าวถึงความหลากหลายของสังคมชนบท และต้องพิจารณาสิ่งๆ ที่เกี่ยวกับการเกษตร กับส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการเกษตรไปพร้อม ๆ กัน
- กลยุทธ์ในการรวมที่ดิน ต้องคำนึงถึงประเด็นที่ว่าที่ดินแปลงเล็ก ๆ ที่กระจัดกระจายอยู่ห่างกัน ไม่ใช่ปัญหาทุกแปลงไป บางกรณีอาจเป็นประโยชน์เสียด้วยซ้ำไป
- กลยุทธ์จะต้องคำนึงถึงการคุ้มครองและอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- กลยุทธ์จะต้องคำนึงถึงวิธีการแก้ไขปัญหาที่แตกต่างกันในชุมชนที่แตกต่างกัน โดยคำนึงถึงสภาพแวดล้อมในพื้นที่นั้น ๆ ทางด้านการเกษตร สังคมเศรษฐกิจ และสิ่งแวดล้อม เพื่อประโยชน์ของคนชนบท
- ในขณะเดียวกัน แผนงานการรวมที่ดินจะต้องคำนึงถึงลำดับความสำคัญเร่งด่วนในระดับชาติและระดับรองลงมา เช่นเดียวกับลำดับความสำคัญเร่งด่วนของท้องถิ่น กลยุทธ์ควรรวมถึง
 - ประเด็นปัญหาเชิงสถาบัน (ระดับงาน)
 - ประเด็นด้านการเงิน
 - ประเด็นด้านกฎหมาย
 - การเสริมสร้างขีดความสามารถ
 - ความร่วมมือกับนานาชาติ
- กลยุทธ์อาจแบ่งออกเป็นชั้น ๆ เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพความซับซ้อนในการพัฒนาชนบท

6.3 การรวมที่ดินหมายถึงอะไร

บางครั้งมีการแปลความหมายของการรวมที่ดินว่าเป็นเพียงการรวมที่ดินผืนเล็ก ๆ เข้าด้วยกันเพื่อไม่ให้กระจัดกระจาย แต่ในความเป็นจริง การรวมที่ดินมีความสัมพันธ์กับการปฏิรูปสังคมและเศรษฐกิจที่มีขอบเขตกว้างขวาง ถึงแม้ว่าการรวมที่ดินจะช่วยเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร แต่นั่นไม่ใช่เป้าหมายเดียวของการปฏิรูป

1) ขอบเขตของงานการรวมที่ดิน

- ถือว่าเป็นจุดเริ่มต้นของการพัฒนาชนบท
- แต่เดิมงานการรวมที่ดิน มีเป้าหมายเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร โดยการปรับปรุงระบบชลประทาน ถนน มาตรการเพิ่มคุณภาพของดิน การเปลี่ยนวิธีการใช้ที่ดิน ที่ช่วยลดรายจ่าย แต่ในปัจจุบันขอบเขตของการพัฒนาชนบทไม่ใช่เพียงเพื่อพัฒนาการเกษตรเท่านั้น หากเป็นการทำงานที่มีขอบเขตขยายไปจนถึงส่วนที่ไม่เกี่ยวกับการเกษตร รวมทั้งการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม
- โครงการรวมที่ดิน มีประโยชน์ในแง่ของการอนุรักษ์พื้นที่ชุ่มน้ำและเปลี่ยนแปลงแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เสี่ยงต่อน้ำท่วมและการกัดกร่อนผิวดิน
- การรวมที่ดินในปัจจุบันครอบคลุมการปรับปรุงหมู่บ้านในเรื่องที่อยู่อาศัย ที่ทำงาน เพื่อเพิ่มคุณภาพชีวิตและสภาพการทำงาน รวมทั้งเปลี่ยนเศรษฐกิจชนบทและอาคารต่าง ๆ ที่ใช้เพื่อการเกษตรเท่าเดิม เพื่อให้สามารถใช้ได้ในทางการค้าและทางสังคมด้วย
- การรวมที่ดิน ยังพิจารณาแนวทางการมีส่วนร่วมของสตรี และการเจรจาเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งรวมทั้งขจัดกฎเกณฑ์กติกาที่ล้าสมัยเกี่ยวกับการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน

2) แนวทางการรวมที่ดิน

การรวมที่ดินอย่างสมบูรณ์แบบหมายถึงการดำเนินการที่ครอบคลุมทุกมิติในการพัฒนาชนบท แบ่งเป็นขั้นตอนได้ดังนี้

- (1) การริเริ่มโครงการ
- (2) การออกแบบโครงการ
- (3) การรวบรวมข้อมูลสถานการณ์ปัจจุบัน
- (4) การวิเคราะห์และจัดทำรายละเอียดของแผนงาน
- (5) การนำแผนไปสู่การปฏิบัติ
- (6) ขั้นตอนการสรุป

ในการดำเนินการตามแนวทางนี้ จำเป็นต้อง :

- (1) กำหนดความรับผิดชอบแต่ละระดับให้ชัดเจน
- (2) หน่วยงานต่าง ๆ ต้องเข้ามามีส่วนร่วม
- (3) มีการกระจายอำนาจไปสู่ท้องถิ่น

- (4) กำหนดผู้แทนของกลุ่มเกษตรกรและสังคมที่จะเข้ามามีส่วนรับผิดชอบ รวมทั้งเน้นการมีส่วนร่วมของทุกคนในพื้นที่
- (5) การรวบรวมข้อมูลข่าวสารและการประชาสัมพันธ์เป็นสิ่งที่สำคัญมาก
- (6) มีกลไกในการเจรจากรณีที่มีความขัดแย้ง
- (7) ไม่ให้ใครเสียประโยชน์ไปมากกว่าเดิม
- (8) โครงการต้องมีประสิทธิภาพและคุ้มค่า
- (9) มีการบริหารโครงการที่ดี

การรวมที่ดินอย่างง่าย

- (1) เน้นด้านการเกษตร
- (2) อาจมีการแลกเปลี่ยนที่ดิน หรือจัดสรรที่ดินเพิ่มเติมจากธนาคารที่ดิน
- (3) ไม่รวมงานโครงสร้างพื้นฐานขนาดใหญ่

การรวมที่ดินเป็นกลุ่มตามความสมัครใจ

- (1) มักเป็นโครงการเล็ก ๆ
- (2) ทุกฝ่ายยินยอมเข้าร่วมด้วยความสมัครใจ
- (3) เหมาะสำหรับชุมชนเล็ก ๆ ที่มีปัญหาไม่มาก
- (4) ในเดนมาร์ก การรวมที่ดินเกือบทั้งหมดใช้รูปแบบนี้ บางโครงการมีเจ้าของที่ดิน
- (5) เข้าร่วม 50 ราย บางโครงการอาจสูงถึง 100 ราย

การรวมที่ดินเฉพาะราย

- (1) รัฐไม่เข้าไปเกี่ยวข้องโดยตรง
- (2) ไม่เกี่ยวข้องกับสิ่งอำนวยความสะดวกสาธารณะ
- (3) อยู่บนพื้นฐานของการตกลงกันอย่างไม่เป็นทางการ

3) เงื่อนไขที่จำเป็นก่อนเริ่มงาน

- ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ต้องเต็มใจเข้าร่วม
- ต้องเป็นไปตามความต้องการและเป็นที่สนใจของชุมชนท้องถิ่น
- สอดคล้องกับกลยุทธ์ในการพัฒนาชนบทและการเกษตร
- พื้นที่ที่จะทำโครงการนำร่อง ต้องมีที่ดินของรัฐหรือท้องถิ่น มากพอที่จะแลกเปลี่ยนหรือขยายขนาดที่ดินและกำหนดที่ตั้งโครงสร้างพื้นฐานได้
- ใช้กฎหมายที่มีอยู่แล้วเป็นพื้นฐานแทนการใช้กฎหมายเฉพาะเพื่อการรวมที่ดิน

6.4 ปัจจัยที่ควรคำนึงถึงในโครงการนำร่อง

การทำโครงการนำร่อง เป็นวิธีการปูพื้นฐานสำหรับงานในอนาคตที่จำเป็นตามแผนงานระยะยาว โดยปกติโครงการนำร่องจะใช้เทคนิคและแนวทางใหม่ ๆ ซึ่งจะทำให้แนวคิดริเริ่ม การออกแบบโครงการและการนำไปขยายผลในทางปฏิบัติเปลี่ยนแปลงไปจากโครงการเดิม ๆ แต่ก่อนที่จะเริ่มโครงการ จะต้องกำหนดกฎเกณฑ์กติกาและความรับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ ให้ชัดเจนเสียก่อนโดยต้องตอบคำถามสำคัญดังต่อไปนี้

- หน่วยงานใดจะเป็นหน่วยรับผิดชอบหลัก
- หน่วยงานใดจะมีส่วนร่วมและจะประสานความร่วมมืออย่างไร
- โครงการจะใช้เวลาเท่าใด
- จะหาที่ดินเพิ่มเติมเพื่อตั้งเป็นส่วนอำนวยความสะดวกสาธารณะและการขยายที่นาได้อย่างไร
- จะเลือกชุมชนใดเป็นชุมชนนำร่อง
- ในโครงการนำร่องจะมีงานใดรวมอยู่ด้วย จะก่อให้เกิดการพัฒนาและผลประโยชน์อะไรบ้าง
- ผลประโยชน์ที่ได้จะเกินค่าใช้จ่ายหรือไม่
- จะมีการแบ่งความรับผิดชอบค่าใช้จ่ายอย่างไร
- การให้เช่าและการจ้างงานในโครงการนี้จะทำกันอย่างไร
- จะเสนอโครงการและขออนุมัติโครงการอย่างไร
- ใครจะรับผิดชอบกำกับดูแลและการนำโครงการไปสู่การปฏิบัติ
- กระบวนการยุติธรรมมีขั้นตอนอย่างไร
- จะประเมินผลอย่างไร
- จะจัดการกับความเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในโครงการในเรื่องความเป็นเจ้าของและการประเมินราคาอย่างไร
- แผนการรวมที่ดินในรายละเอียดจะอยู่ในความรับผิดชอบในการจัดทำของใคร และใครจะเป็นผู้อนุมัติ
- จะนำโครงการรวมที่ดินไปสู่การปฏิบัติอย่างไร
- การเปลี่ยนแปลงสิทธิในทรัพย์สินจะเกิดขึ้นได้อย่างไร

ตัวอย่างข้อพิจารณาในการเลือกพื้นที่นำร่อง คือ

- เจ้าของที่ดินและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความสนใจอยู่แล้ว และไม่มีการต่อต้านรุนแรง
- เจ้าของที่ไม่อยู่ มีจำนวนน้อย
- มีเอกสารข้อมูลเพียงพอ

7. การเข้าถึงที่ดินในชนบทและการจัดการที่ดินหลังจากความขัดแย้งที่รุนแรง

7.1 กล่าวนำ

การเข้าถึงที่ดินได้อย่างมั่นใจเป็นปัจจัยวิกฤติในการขจัดความอดอยากและความยากจน หลังจากเกิดความขัดแย้งที่รุนแรงไปแล้ว การที่จะเข้าถึงที่ดินได้อย่างมั่นใจมักไม่ใช่เรื่องง่าย และมีความซับซ้อนอยู่มาก ถ้าจัดการได้ถูกต้องตรงเป้าหมายหมายถึงผลสำเร็จที่จะนำความสงบสุขอย่างยั่งยืนถาวรมาสู่พื้นที่

ความขัดแย้งอาจมีที่มาจากหลายสาเหตุ ที่ไม่ได้จำกัดอยู่แต่เฉพาะปัญหาการถือครองที่ดินเท่านั้น ถ้าความขัดแย้งนั้น กินเวลาเป็นปีปัญหาการอพยพของผู้คนมหาศาลจะเกิดขึ้น ผู้คนที่ไร้ที่อยู่อาศัยจะมีมากขึ้น ซึ่งผู้ที่ได้รับผลกระทบโดยตรง มักเป็นสตรีและเด็ก ความรุนแรงของความขัดแย้งอาจส่งผลกระทบต่อประเทศในภาพรวมหรือรุนแรงมากในบางพื้นที่ แต่ส่วนใหญ่มักจะเกิดในประเทศที่ยากจนที่คนส่วนใหญ่อาศัยอยู่ในชนบท การฟื้นฟูสถานการณ์จากความขัดแย้งที่รุนแรงจะเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง เพราะหมายถึงการโยกย้ายคนจำนวนมาก ความเสียหายของโครงสร้างพื้นฐาน การบาดเจ็บล้มตายของผู้คนที่เกี่ยวข้อง และอาจรวมถึงความล้มเหลวของระบบกฎหมายด้วย FAO จึงให้ความสำคัญกับการสนับสนุนประเทศที่มีปัญหาด้านการสร้างโอกาสในการเข้าถึงที่ดินและฟื้นฟูระบบการจัดการที่ดินขึ้นใหม่ ทั้งนี้โดยถือวาระยะเวลาหลังจากความขัดแย้งที่รุนแรง หมายถึงจุดเริ่มต้นเมื่อความเป็นปรปักษ์ได้สิ้นสุดลงแล้ว และความช่วยเหลือจากต่างประเทศสามารถเข้าไปถึงได้โดยเฉพาะอย่างยิ่งในงานฉุกเฉิน งานฟื้นฟูและงานก่อสร้างต่าง ๆ

7.2 การเตรียมการหลังความขัดแย้ง

7.2.1 ความขัดแย้งที่รุนแรงและสาเหตุ

- ความขัดแย้งที่รุนแรงมักเกิดขึ้นในประเทศที่ยากจน ส่วนใหญ่สาเหตุมีความซับซ้อน เช่น การแย่งชิงที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เช่น น้ำมัน เพชร ป่าไม้ ฯลฯ
- การปกครองที่ขาดธรรมาภิบาลอาจนำไปสู่ความรุนแรง
- ปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเมือง การแบ่งแยกคนเป็นกลุ่มน้อย กลุ่มใหญ่ เป็นปัจจัยที่นำไปสู่ความรุนแรงได้

- ความไม่สงบเรียบร้อยในประเทศเพื่อนบ้าน เป็นอีกสาเหตุหนึ่งที่จะนำไปสู่ความขัดแย้ง
- ความขัดแย้งมักเกิดจากการที่ผู้นำกลุ่มไม่ประสงค์ที่จะเจรจาข้อยุติแบบสันติวิธี และเมื่อเกิดเหตุรุนแรงทวีขึ้น ผู้นำจะไม่สามารถควบคุมสถานการณ์ไว้ได้

7.2.2 การเริ่มต้นและการยุติของห้วงเวลาหลังความขัดแย้ง

- สำหรับเอกสารสิทธิ์ ห้วงเวลาหลังความขัดแย้งจะเริ่มก็ต่อเมื่อความเป็นปรปักษ์ที่เด่นชัดก็ใกล้สิ้นสุดลงและนานาชาติสามารถส่งความช่วยเหลือเข้าไปได้ อย่างไรก็ดี มิได้หมายความว่า การเข้าไปจะมีความปลอดภัยอย่างสมบูรณ์
- ห้วงเวลาหลังความขัดแย้งจะถือว่ายุติลงเมื่อกรอบของกฎหมายพื้นฐาน หน่วยรับผิดชอบในการจัดการที่ดินเกิดขึ้นใหม่ และประเทศนั้น ๆ มีขีดความสามารถในการกำหนดนโยบาย อย่างไรก็ดี เป็นเรื่องที่ยากมากในการกำหนดจุดสิ้นสุดของห้วงเวลาหลังความขัดแย้งที่ชัดเจน ซึ่งยากพอ ๆ กับการกำหนดจุดเริ่มต้นนั่นเอง
- กิจกรรมในห้วงเวลาหลังความขัดแย้ง ประกอบด้วยกิจกรรมหลัก 3 ประเภท คือ
 - กิจกรรมสำหรับภาวะฉุกเฉิน เพื่อให้ความช่วยเหลือประชาชนในเรื่องอาหาร การรักษาโรค การรักษาพยาบาลผู้บาดเจ็บ สตรี เด็ก และชนกลุ่มน้อยในขั้นต้น ก่อนที่การเคลื่อนย้ายความช่วยเหลือขนาดใหญ่จะเข้ามาถึง
 - กิจกรรมการพัฒนานโยบาย จะเกิดหลังจากที่กิจกรรมสำหรับภาวะฉุกเฉินได้จบสิ้นลงแล้วอาจประกอบด้วย
 - การระดมผู้เชี่ยวชาญ
 - การกำหนดลำดับความสำคัญเร่งด่วนของนโยบาย
 - การจัดทำรากฐานสำคัญของรัฐบาล
 - การกำหนดแนวทางชั่วคราว
 - การกำหนดนโยบายระยะยาว
- กิจกรรมการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ จะดำเนินการได้ก็ต่อเมื่อสถานะทางสังคม และการเมืองมีความมั่นคงในระดับที่เหมาะสมแล้ว นโยบายด้านที่ดินจะเป็นส่วนสำคัญส่วนหนึ่งในการฟื้นฟูสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น

7.2.3 คุณลักษณะของสภาวะแวดล้อมหลังความขัดแย้ง

คุณลักษณะทั่วไปที่มักพบเห็นในประเทศที่ผ่านความขัดแย้งที่รุนแรง ประกอบด้วย

- ประชาชนบาดเจ็บและเสียชีวิตมาก ส่วนที่เหลือยังมีความหวาดกลัวต่อไป
- มีความอดอยากและความหิวโหย โดยเฉพาะกลุ่มสตรี เด็ก และกลุ่มเสี่ยงต่าง ๆ
- มีการเคลื่อนย้ายประชากรจำนวนมาก มีผู้อพยพโดยการถูกบีบบังคับ และการบุกรุกที่ดินมาก
- มีความขัดแย้งทางเชื้อชาติและทางการเมืองในกลุ่มคนที่ถูกบังคับให้อพยพหลบหนี กับกลุ่มที่บังคับพวกเขา
- โครงสร้างพื้นฐานเสียหายในวงกว้าง
- สิ่งแวดล้อมถูกทำลายในระดับที่สูง
- รัฐบาลล้ม และไม่อยู่ในฐานะที่จะฟื้นฟูสถานภาพได้
- กฎหมายสร้างความแบ่งแยก
- เจ้าหน้าที่ของรัฐที่ผ่านการฝึกอบรมมีจำกัด
- ข้อมูลและการบันทึกจำนวนมากถูกทำลาย
- งบประมาณมีจำกัด
- เจ้าของประเทศฟื้นฟูประเทศได้ยากด้วยทรัพยากรที่มีอยู่

7.2.4 การย้ายถิ่นและการกลับถิ่นฐานของผู้อพยพ รวมทั้งผู้ที่ถูกเคลื่อนย้ายภายใน

- ความขัดแย้งก่อให้เกิดการเคลื่อนย้ายประชาชนจำนวนมาก ตัวอย่างเช่น สถานการณ์วิกฤติในติมอร์ตะวันออก มีผู้คนอพยพจากถิ่นฐานถึง 75% ในเซียร์รา เลโอน 50% เช่นเดียวกับในบอสเนียเฮอร์เซโกวีนา ในจำนวนนี้ส่วนใหญ่อพยพไปยังประเทศเพื่อนบ้าน
- บางหมู่บ้านอาจถูกเคลื่อนย้ายทั้งหมดเพื่อไปอยู่ในพื้นที่ที่มีทหารคอยดูแลความปลอดภัย
- ผู้อพยพหลบหนีเข้าเมือง หมายถึงผู้ที่หลบหนีภัยไปอยู่ในประเทศอื่น ซึ่งประเทศนั้น ๆ ต้องรับผิดชอบตามสนธิสัญญาเกี่ยวกับผู้อพยพหลบหนีเข้าเมือง (ปี 1951) และพิธีสารที่รองรับ (ปี 1967) ผู้ที่ถูกเคลื่อนย้ายภายในประเทศ เพียงแต่หนีภัยจากถิ่นฐานไปอยู่ในอีกพื้นที่หนึ่งในประเทศของตัวเอง จึงขึ้นอยู่กับกฎหมายภายในที่จะได้รับการดูแล โดยที่กฎหมายระหว่างประเทศอาจเข้าไปแทรกแซงไม่ได้มากนัก
- ผู้อพยพจะกลับถิ่นฐานเดิมได้ โดยการเจรจาเป็นการเฉพาะ หลังจากที่มีความขัดแย้งสิ้นสุดลง
- กฎหมายระหว่างประเทศไม่ได้กำหนดเงื่อนไขว่าผู้ที่ถูกเคลื่อนย้ายภายในประเทศจะกลับถิ่นฐานเดิมอย่างไร จึงต้องขึ้นกับกฎหมายภายใน

- ความปลอดภัยเป็นปัจจัยที่ต้องคำนึงถึงอย่างมากในพื้นที่ที่ยังปรากฏว่ามีความตึงเครียดอยู่
- ปัญหาในการกลับถิ่นฐาน คือ การไม่มีงานทำ ไม่มีที่ดินให้ทำกินโดยเฉพาะในพื้นที่ชนบท ขาดการรักษาพยาบาลที่ดี ขาดอาหาร ขาดการศึกษา ซึ่งเป็นเหตุผลหนึ่งที่ทำให้มีการอพยพเข้าไปอยู่ในเมืองใหญ่เพื่อหาเลี้ยงชีพ
- สถานภาพของผู้อพยพกลับถิ่นฐาน อาจแตกต่างกันระหว่างผู้อพยพหลบหนีไปนอกประเทศกับผู้ที่ย้ายหนีภัยภายในประเทศ ซึ่งหมายถึงความช่วยเหลืออาจแตกต่างกันด้วย

7.3 การถือครองที่ดินในช่วงการเตรียมการหลังความขัดแย้ง

ความขัดแย้งที่รุนแรงจะส่งผลให้เกิดการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับการถือครองที่ดินและการจัดการ รวมทั้งอาจมีการเปลี่ยนแปลงพลังอำนาจในสังคม และนำไปสู่การแก่งแย่งที่ดินด้วย

7.3.1 การถือครองที่ดินและการจัดการที่ดิน

1) การถือครองที่ดิน

การถือครองที่ดินเป็นความสัมพันธ์ระหว่างประชาชนในฐานะปัจเจกบุคคลหรือกลุ่มบุคคล ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ สามารถแบ่งประเภทของการถือครองที่ดิน ได้ด้วย

- ที่ดินเอกชน
- ที่ดินชุมชน
- ที่ดินสาธารณะ
- ที่ดินของรัฐ

ที่ดินแต่ละแปลงอาจเกี่ยวข้องกับสิทธิหลายรูปแบบ เช่น สิทธิในการขาย สิทธิในการใช้ประโยชน์โดยการเช่า สิทธิในการเดินทางผ่าน ฯลฯ สิทธิอาจใช้โดยบุคคลหรือกลุ่มบุคคลที่แตกต่างกัน โดยทั่วไปมักมีการแบ่งสิทธิเพื่อทำให้ง่ายต่อการเข้าใจ ดังนี้

- สิทธิในการใช้ประโยชน์ว่าจะใช้ทำอะไร
- สิทธิในการควบคุมว่าจะใช้อย่างไร
- สิทธิในการโอน โดยการขาย จำนอง มรดก หรือจัดสรรใหม่ระหว่างชุมชน
- ในความหมายกว้าง การถือครองที่ดินอาจแบ่งออกเป็นลักษณะที่

- เป็นทางการ
- ไม่เป็นทางการ
- การถือครองอย่างเป็นทางการ หมายถึงการถือครองที่รัฐให้การรับรองตามกฎหมาย ในขณะที่การถือครองอย่างไม่เป็นทางการไม่ได้รับความคุ้มครองหรือยอมรับ
- ในบางประเทศที่ดินแปลงหนึ่งอาจมีการถือครองทั้งเป็นทางการ และไม่เป็นทางการพร้อม ๆ กัน เช่น เจ้าของที่ดินตามกฎหมาย อาจให้เช่าที่ดินโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมาย เป็นต้น
- ความมั่นคงในการถือครอง
 - อาจมีความแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่ และเป็นเรื่องยากที่จะวัดความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ขึ้นอยู่กับความเห็นของคนทั่วไป และกฎเกณฑ์ต่าง ๆ รวมทั้งขนบธรรมเนียมประเพณีด้วย
 - ความมั่นคงในการถือครอง อาจได้รับการยอมรับและคุ้มครองโดย
 - องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
 - รัฐบาล
 - โครงสร้างในการจัดการและระบบกฎหมาย
- การจัดการที่ดิน

หมายถึงวิธีการใช้กฎเกณฑ์ในการถือครองที่ดินให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติ ประกอบด้วยระบบและกระบวนการที่กว้างขวางเพื่อจัดการในเรื่อง

- สิทธิต่าง ๆ
- กฎเกณฑ์ในการใช้ประโยชน์
- การประเมินราคาและการเก็บภาษี
- การจัดการที่ดินหมายถึงการสร้างกลไกเพื่อบังคับใช้กฎเกณฑ์ในการถือครองด้วย

2) การเข้าถึงที่ดิน

- ระหว่างที่เกิดความขัดแย้ง ประชาชนอาจสูญเสียที่ดินได้ในหลายลักษณะ เช่น
 - ถูกเจ้าหน้าที่ที่ปกครองใช้อำนาจบังคับให้ออก
 - เจ้าของที่ดินที่มีอิทธิพลอาจใช้กำลังบังคับให้ออก
 - ประชาชนละทิ้งที่ดินเองเพื่อหนีภัย
 - เมื่อหนีภัยไปแล้วอาจสูญเสียที่ดินโดยผู้เคลื่อนย้ายจากที่ดินเข้ามาถือครองแทน

- หลังจากความขัดแย้งยุติลง ประชาชนที่เคลื่อนย้ายถิ่นฐานจากชนบท อาจต้องเข้าไปตั้งรกรากในเมือง หรือเมื่อกลับถิ่นฐานเดิม อาจพบว่า ที่ดินของตนถูกครอบครองโดยกลุ่มบุคคลอื่นที่ใช้กำลังเข้าครอบครอง หรือได้รับสิทธิตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินรกร้างว่างเปล่า
- บางกลุ่มอาจเป็นเจ้าของที่ดินแบบ “สองต่อ” หมายถึง เข้าไปครอบครอง ที่ดินของผู้อื่นและยังได้รับสิทธิเหนือที่ดินของตนเองกลับมาอีกด้วย
- ความขัดแย้งที่รุนแรง อาจเพิ่มความแตกต่างระหว่างโอกาสเข้าถึงที่ดิน ของหญิงและชาย โดยที่ฝ่ายชายมีแนวโน้มที่จะได้รับสิทธิมากกว่าหญิง
- โครงการช่วยเหลืออาจถูกละเมิดหรือแสวงประโยชน์ เช่น ผู้คนที่ต้อง เคลื่อนย้ายออกจากที่ดิน อาจขายที่ดินของตนอย่างไม่เป็นทางการ แล้ว ไปแสวงหาที่ดินใหม่โดยอ้างสิทธิที่ถูกเคลื่อนย้ายออกจากที่ดินเดิม
- บริษัทเอกชน มักแสวงประโยชน์จากการซื้อขายที่ดินในช่วงเวลาหลัง ความขัดแย้งเพื่อลงทุนในระยะยาวเพื่อให้สอดคล้องกับนโยบายฟื้นฟู ของรัฐ
- การฟื้นฟูสภาพที่ดินอาจทำไม่ได้ในหลายพื้นที่อันเนื่องมาจากอันตราย จากทุ่นระเบิดหรืออาวุธที่ยังไม่ระเบิดผู้คนที่ยอพยพกลับถิ่นฐานเดิมที่ เคยมีการสู้รบ จึงอาจได้รับอันตรายจากทุ่นระเบิด ซึ่งการกวาดหรือ เคลียร์พื้นที่ต้องใช้เวลานาน ไม่สอดคล้องกับความจำเป็นในการกลับถิ่น ฐานของคนจำนวนมากการฟื้นฟูที่ดินเพื่อทำเกษตรจึงล่าช้าไปด้วย

7.3.2 การจัดการที่ดิน

● ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน

- หากข้อมูลที่เป็นทางการ การพิสูจน์สิทธิยอมทำได้ยาก
- ระหว่างความขัดแย้ง ข้อมูลที่ดินอาจถูกทำลายเพื่อประโยชน์ของกลุ่มคน หรือ เพื่อป้องกันไม่ให้ฝ่ายตรงข้ามได้ใช้ประโยชน์จากข้อมูล เช่นในติมอร์ตะวันออก ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินถูกทำลายประมาณ 80% เอกสารฉบับเจ้าของที่ดินมักถูกทิ้ง ไว้เพราะเก็บรวบรวมไม่ทันก่อนหลบหนี
- เอกสารข้อมูลที่เหลืออยู่จะต้องได้รับการตรวจสอบให้ละเอียด เพราะอาจมีความ ไม่ถูกต้องในเรื่องเจ้าของที่ดิน อาทิ
 - อาจมีชื่อผู้เสียชีวิตไปแล้ว เป็นเจ้าของ
 - ความเป็นเจ้าของอาจไม่ถูกต้องตามกฎหมาย
 - ชื่อเจ้าของที่แท้จริงอาจไม่ปรากฏบนหลักฐานเพื่อหลบหลีกภัยระหว่าง ความขัดแย้ง

- ความเป็นเจ้าของอาจได้มาโดยการบังคับขู่เข็ญ
 - อาจมีการปลอมแปลงเอกสาร
- **กฎหมาย**
 - อาจมีความจำเป็นต้องออกกฎหมายใหม่ เนื่องจากกฎหมายฉบับเดิมไม่เป็นธรรม กีดกันเชื้อชาติหรือกีดกันหญิง ฯลฯ
 - หากมีการเปลี่ยนแปลงกฎหมายบ่อย ๆ ผู้พิพากษาและเจ้าหน้าที่อื่น ๆ อาจไม่มั่นใจว่าควรใช้กฎหมายฉบับใดมาบังคับคดี
- **การบังคับ**
 - กรณีที่มีการดื้อแพ่ง ไม่ปฏิบัติตามคำพิพากษาของศาล อาจเกิดขึ้นได้ โดยเฉพาะเมื่อนักการเมืองและเจ้าหน้าที่กีดกันชนกลุ่มน้อยไม่ให้กลับเข้ามา
- **การสื่อสาร**
 - แผนงานการช่วยเหลืออาจไม่แพร่กระจายไปถึงคนทุกกลุ่มที่เคลื่อนย้ายถิ่นฐาน
 - มักมีข่าวลือหรือข่าวที่ทำให้เกิดความหวาดกลัว
 - การประชาสัมพันธ์อาจไม่ทั่วถึงหรือไม่มีเลย
- **การปฏิบัติ**
 - ขีดความสามารถในการจัดการมักมีจำกัด
 - เจ้าหน้าที่ผู้เชี่ยวชาญอาจหลบหนีภัยหรือถูกฆ่า เช่น ในวันดา ข้าราชการ 3 ใน 4 สูญหาย เจ้าหน้าที่กฎหมายที่ผ่านการฝึกอบรมกว่า 80% ถูกฆ่าหรือถูกเนรเทศ ฯลฯ
- **การทุจริต**
 - คณะกรรมการจัดการที่ดิน อาจโอนที่ดินให้ตัวเองหรือสมาชิกในครอบครัว แทนที่จะโอนให้ผู้หลบหนีภัย
 - เจ้าหน้าที่อาจถูกกดดันจากกลุ่มอิทธิพลให้เอื้อประโยชน์ให้
 - เจ้าหน้าที่อาจเรียกสินบน
- **การจัดสรรงบประมาณ**
 - ส่วนมากความต้องการงบประมาณ จะสูงเกินความเป็นไปได้
 - ยุทธศาสตร์ที่กำหนดขึ้นไม่สามารถนำไปปฏิบัติได้เพราะมีทรัพยากรให้เพียงพอ
- **การพึ่งพาคนภายนอก**
 - เนื่องจากรัฐบาลอ่อนแอ ความช่วยเหลือจากต่างประเทศจะมีบทบาทสูงกว่าปกติ การประสานงานระหว่างรัฐบาลกับผู้บริจาค อาจมีความยากลำบากด้วยการมองปัญหาในมุมที่แตกต่าง

- **ที่ดินดั้งเดิม**

- การถือครองที่ดินดั้งเดิม เพิ่มปัญหาอีกหลายประการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องสิทธิสตรีและหญิงหม้าย
- กฎหมายดั้งเดิมมักไม่ปรากฏเป็นลายลักษณ์อักษรการที่เอกสารข้อมูลที่เป็นทางการถูกทำลาย จึงอาจไม่มีผลกระทบในพื้นที่ที่ใช้กฎหมายดั้งเดิม
- หากผู้นำชุมชนดั้งเดิมถูกฆ่าหรือถูกเคลื่อนย้ายข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินอาจไม่สมบูรณ์
- หลังจากความขัดแย้งที่รุนแรงสงบลง ชุมชนดั้งเดิมอาจใช้โอกาสนี้เรียกร้องที่ดินที่อ้างสิทธิ์ความประวัติศาสตร์ กฎหมายดั้งเดิมอาจมีความขัดแย้งกับกฎหมายบ้านเมือง

- **ความสำคัญของการพิจารณาการถือครองที่ดินหลังความขัดแย้ง**

- การสร้างความมั่นใจในการเข้าถึงที่ดินเป็นปัจจัยสำคัญส่วนหนึ่งของการให้ความช่วยเหลือด้านมนุษยธรรม
- การเข้าถึงที่ดินช่วยให้คนมีที่ทำกิน ผลิตอาหารและมีรายได้
- ถ้าไม่ชี้ชัดในเรื่องการถือครองที่ดิน กระบวนการสันติภาพอาจไม่ประสบผลสำเร็จ

- **การแก้ไขปัญหาการเข้าถึงที่ดินก่อให้เกิดผลประโยชน์มากมาย อาทิ**

- เป็นมาตรการฉุกเฉินเพื่อให้มีที่พักพิง การผลิตอาหาร และช่วยให้ผู้อพยพอยู่รอดได้
- ช่วยให้คนไร้บ้านมีที่อยู่ในที่สาธารณะ
- ลดความขัดแย้งที่ส่งผลกระทบทางสังคม เศรษฐกิจและการเมือง
- การบังคับใช้กฎหมาย ช่วยให้เกิดความมั่นคงในการถือครอง และลดความหวาดกลัว
- ช่วยเสริมสร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจและสังคม
- ในกรณีที่ดินดั้งเดิม การเข้าถึงจะช่วยพิสูจน์ความเป็นเจ้าของและความเชื่อมโยงทางวัฒนธรรมของคนกับที่ดิน

7.4 การสนับสนุนภารกิจการประเมิน

ในช่วงแรกของการสร้างสันติภาพ การประเมินหรือตรวจสอบเกี่ยวกับที่ดินมีเป้าหมายที่จะวิเคราะห์ปัญหาและจัดลำดับความเร่งด่วนของกิจกรรมที่ต้องทำต่อไป ปัญหาต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและควรชี้ชัดลงไปมักประกอบด้วย

- **ประเภทของการถือครอง**

- การเข้าถึงที่ดิน มีประเด็นย่อยคือ
 - การฟื้นฟู
 - ความขัดแย้ง
 - การถูกละทิ้ง
 - การกลับถิ่น
 - ที่ดินสำหรับกลุ่มเสี่ยง ที่พักพิง
 - ที่ดินเอกชนและสาธารณะที่ถูกทอดทิ้ง
 - ที่ดินที่ปลดปล่อยและที่ดินที่มีทุนระเบิด
- ปัญหาการปฏิบัติ
 - หน่วยงานรับผิดชอบ
 - การจัดเจ้าหน้าที่
 - การจัดตั้งสำนักงาน
 - อุปกรณ์ที่จำเป็น
 - ข้อมูลที่มีอยู่
- กรอบนโยบาย
- กรอบกฎหมาย
- การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ
- การติดต่อสื่อสาร
- แหล่งข้อมูล

7.5 การสนับสนุนกิจกรรมในภาวะฉุกเฉิน

ในการให้ความช่วยเหลือในขั้นต้น กิจกรรมสำคัญนอกจากการประเมินสถานการณ์ในขั้นแรกแล้ว คือการสนับสนุนกิจกรรมในภาวะฉุกเฉิน ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินนั้นความช่วยเหลือควรรวมการจัดผู้เชี่ยวชาญเข้าไปช่วยในการจัดการที่ดินทั้งในระยะสั้นและระยะยาวในเรื่องของ

- นโยบายที่ดิน
- กฎหมายที่ดิน
- การถือครองที่ดินในสถานะที่เป็นอยู่
- การจดทะเบียนและการรังวัด
- การแก้ไขระบบ GIS มาใช้
- การสื่อสารประชาสัมพันธ์แผนงาน

ในส่วนนี้จะเป็นการตั้งคำถามสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินเพื่อจะได้ดำเนินการต่อไปคือ

- **การรับรู้ปัญหาการถือครองที่ดิน**
 - มีวาระการเข้าถึงที่ดินอยู่ในแผนงานหรือไม่
 - ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียมีใครบ้าง เช่น
 - คนที่ต้องการที่ดินของตนเอง
 - คนที่ต้องการเอกสารสิทธิที่ถูกต้อง
 - คนที่ครอบครองที่ดินโดยไม่มีอำนาจ
 - คนที่ต้องการมีที่ดิน
 - ผู้กำหนดนโยบาย
 - นักกฎหมาย
 - ผู้นำท้องถิ่น
 - NGO
 - นักวิชาการ
 - เจ้าหน้าที่ของรัฐ
 - ฯลฯ
- **ระบบการถือครองที่ดิน**
 - มีระบบอะไรอยู่บ้าง
 - สถานการณ์หลังความขัดแย้งก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในส่วนที่เกี่ยวกับการเข้าถึงที่ดินมากน้อยเพียงใด
 - กลุ่มใดเป็นกลุ่มเสี่ยง (สตรี เด็ก คนจน ฯลฯ)
- **การกำหนดสิทธิในที่ดิน**
 - มีความจำเป็นในการทบทวนตรวจสอบมากน้อยเพียงใด
 - ขอบเขตของการถือครองที่ดินโดยไม่มีสิทธิกว้างขวางเพียงใด
 - ตัวอย่างของความขัดแย้งมีอะไรบ้าง
 - การไล่ที่จะมีปัญหาอะไรบ้าง
 - มีกลไกอะไรบ้างที่สามารถใช้แก้ไขปัญหาความขัดแย้งได้
 - ความจำเป็นในการรับรองสิทธิที่เป็นทางการ คืออะไร
- **ความต้องการที่ดิน**
 - จะจัดที่ดินให้ผู้ที่ไม่มีที่ทำกินอย่างไร
 - ที่ดินส่วนใดควรจัดไว้สำหรับการเกษตร
 - ที่ดินส่วนใดควรจัดเป็นพื้นที่อยู่อาศัย
 - ที่ดินส่วนใดจำเป็นสำหรับการปฏิบัติงานของภาครัฐและการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน

- ที่ดินส่วนใดควรจัดไว้ใช้เป็นการชั่วคราวเพื่อการเพาะปลูก เป็นที่พักพิงเป็นที่ตั้งของกองกำลังรักษาสันติภาพ ฯลฯ
- **ที่ดินที่มีอยู่**
 - มีที่ดินสาธารณะที่ใดบ้างที่ถูกทิ้งร้างหรือสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้
 - มีที่ดินเอกชนที่ใดบ้างที่ถูกทิ้งร้างหรือสามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้
 - ที่ดินส่วนใดบ้างที่ปลอดภัยจากทุ่นระเบิดและส่วนใดบ้างที่ยังมีทุ่นระเบิดฝังอยู่
- **กรอบการปฏิบัติงาน**
 - มีหน่วยงานจัดการที่ดินเหลืออยู่หรือไม่
 - มีผู้เชี่ยวชาญทางเทคนิคและการจัดการหลงเหลืออยู่บ้างหรือไม่
 - มีอาคารใดบ้างที่สามารถใช้เป็นที่ทำการของหน่วยงานต่าง ๆ
 - มีอุปกรณ์อะไรเหลืออยู่บ้าง
 - มีข้อมูลที่ดินเหลืออยู่บ้างหรือไม่
 - มีปัจจัยการทุจริตเข้ามาเกี่ยวข้องหรือไม่
 - การปรับปรุงเปลี่ยนแปลงอย่างไรเพื่อให้ระบบการจัดการที่ดินสามารถทำงานได้
- **กรอบนโยบาย**
 - ขอบเขตอำนาจของรัฐบาลเป็นอย่างไร
 - มีกลไกอะไรบ้างที่สามารถนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายและการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- **กรอบกฎหมาย**
 - มีสถาบันทางกฎหมายหลงเหลืออยู่หรือไม่
 - โครงสร้างทางกฎหมายแบ่งแยกคนบางกลุ่มไว้หรือไม่เพียงใด
 - มีผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมายท้องถิ่นอยู่บ้างหรือไม่
 - มีกฎหมายใดบ้างที่ควรได้รับการวิเคราะห์ เช่น
 - รัฐธรรมนูญ
 - กฎหมายที่ดิน
 - กฎหมายว่าด้วยการให้เช่า
 - กฎหมายมรดก
 - กฎหมายการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ
 - กฎหมายดั้งเดิม

ฯลฯ

- การประสานงานระหว่างหน่วยงานต่าง ๆ
 - มีขีดความสามารถอะไรบ้างที่สามารถนำมาใช้ในการติดต่อประสานงานกับรัฐบาลอื่น องค์กรสากลต่าง ๆ รวมถึง NGO ได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- การติดต่อสื่อสาร
 - มีขีดความสามารถในการติดต่อสื่อสารอะไรพร้อมใช้งานบ้าง
- การกำหนดลำดับความสำคัญเร่งด่วน
 - ลำดับความสำคัญเร่งด่วนของพื้นที่ต่าง ๆ เป็นอย่างไร
 - ประเด็นปัญหาอะไรบ้างที่ผู้จัดการที่ดินควรหยิบยกขึ้นมาพิจารณา
- การออกแบบและการนำมาตรการระยะสั้นไปใช้
 - ต้องบรรจุเรื่องที่ดินเป็นวาระสำคัญ
 - สร้างกลไกในการประสานงาน
 - การแปรกฎหมายและเอกสารที่เกี่ยวข้อง
 - การจัดตั้งสำนักงานจัดการที่ดิน
 - การเก็บรักษาข้อมูลที่ดิน
 - การฝึกอบรมระยะสั้นสำหรับเจ้าหน้าที่จัดการที่ดิน
 - โครงสร้างการติดต่อสื่อสาร
 - การชะลอการไล่ที่ในระยะสั้น
 - การชะลอการจัดสรรที่ดินขนาดใหญ่ และการประเมินผลการจัดสรรที่ดินที่เป็นอยู่
 - การกำหนดสิทธิชั่วคราวในการใช้ที่ดิน
 - มาตรการชั่วคราวที่จะใช้จัดการกับการร้องเรียนเรื่องที่ดิน

7.6 การสนับสนุนด้วยการกำหนดนโยบาย

- ประเด็นนโยบายที่เกี่ยวกับการเข้าถึงที่ดิน
 - การจัดที่พักรับรองฉุกเฉิน
 - การกำหนดกลยุทธ์เรื่องที่อยู่อาศัยสำหรับผู้พลพที่กลับถิ่นฐาน
 - การกำหนดที่ดินสาธารณะหรือที่ดินเอกชนที่ถูกทิ้งร้างให้เป็นที่พักอาศัยของรัฐหรือเป็นที่พักรับรองของผู้พลพ
 - การฟื้นฟูสภาพที่ดินและสิทธิครอบครองที่ถูกต้องตามกฎหมายให้เจ้าของ
 - การกำหนดกระบวนการในการชดเชย
 - การกำหนดหน้าที่รับผิดชอบของหน่วยงานต่าง ๆ

ฯลฯ

● การกำหนดเป้าหมายของนโยบาย

- กำหนดนโยบายและกฎหมายที่เป็นไปได้ในการเปลี่ยนพฤติกรรมที่เป็นมานาน
 - กำหนดนโยบายเกี่ยวกับที่ดินที่สอดคล้องกับความจำเป็น ลำดับความสำคัญ แรงจูงใจและการใช้ประโยชน์ของประชาชน
 - กำหนดนโยบายและกฎหมายที่เข้าใจง่ายสำหรับประชาชนทั่วไป
 - กำหนดกระบวนการและการบังคับใช้นโยบายที่ง่าย
- ฯลฯ

● การฟื้นฟู

- จัดตั้งโครงสร้างองค์การที่จำเป็นสำหรับการให้ความช่วยเหลือด้านกฎหมาย การร้องเรียน การตกลงใจ
- แนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้ง
 - กระบวนการยุติธรรม
 - การเจรจา
- กำหนดกฎเกณฑ์กติกาในระบบกฎหมายให้ชัดเจน และประชาชนสามารถเข้าถึงได้
- การชดเชยให้ประชาชนที่เสียประโยชน์
- การไล่ที่อาจเป็นมาตรการที่จำเป็นในการจัดการที่ดินหลังจากความขัดแย้ง

● การตั้งถิ่นฐานใหม่

- ต้องหาที่ดินเพื่อจัดสรรให้ประชาชนที่ไม่มีที่ดินหรือไม่สามารถกลับถิ่นฐานเดิมได้
- ที่ดินสาธารณะที่ถูกทิ้งร้างหรือไม่ได้ใช้ประโยชน์มาก่อน อาจเป็นคำตอบสำหรับการแก้ไขปัญหาในระยะยาว
- การใช้ที่ดินเอกชนที่ถูกทิ้งร้างอาจเป็นไปได้โดยง่ายในบางกรณี แต่บางกรณีก็ยากและอาจมีปัญหากฎหมายดั้งเดิมเข้ามาเกี่ยวข้องด้วย
- กลุ่มเสี่ยงอาจได้รับการปฏิบัติด้วยมาตรการเฉพาะแยกต่างหาก
- การคุ้มครองสิทธิของชุมชนเจ้าของที่ดินและประชาชนที่จะตั้งถิ่นฐานใหม่ในเรื่องสิทธิที่มีอยู่ตามกฎหมายและสิทธิที่ผู้ตั้งถิ่นฐานใหม่ควรได้รับอย่างเป็นธรรม

● การจัดทำระบบการปฏิบัติงาน

ในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติเพื่อให้การเข้าถึงที่ดินมีประสิทธิภาพมากขึ้นนั้น จะต้อง มีระบบที่สามารถตอบสนองการทำงานได้อย่างมั่นคงถาวร ซึ่งจะต้องคำนึงถึง

- อำนาจหน้าที่และโครงสร้างองค์การ
- บุคลากร

- คุณสมบัติ
 - มาตรฐานการทำงาน
 - แผนการฝึกอบรม
- สถานที่ทำงาน
- อุปกรณ์
- ข้อมูลที่ดิน
- การประสานงานและการติดต่อสื่อสาร
 - การประสานงานระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
 - การหารือระหว่างผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย
 - การสื่อสารควรมีการประชาสัมพันธ์แผนงานต่าง ๆ ให้ประชาชนทราบ รวมทั้งนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้องด้วย

7.7 การสนับสนุนในการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ

- ควรมีการจัดทำระบบติดตามและประเมินผลการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
- ควรมีการหารือให้ละเอียดเกี่ยวกับตัวชี้วัดที่เหมาะสม
- การประเมินผลในขั้นต้นและตัวชี้วัด
 - เชิงปริมาณ อาจทำได้ยากเพราะขาดข้อมูล
 - เชิงคุณภาพ อาจมีปัญหาหากไม่มีคกกฎหมาย
- ตัวชี้วัดสำหรับการนำนโยบายไปสู่การปฏิบัติ
 - กฎหมายที่ดิน
 - กระบวนการยุติธรรมในการแก้ไขความขัดแย้งและข้อร้องเรียน
 - ระบบจัดการที่ดินที่มีอยู่
 - กลยุทธ์ด้านที่อยู่อาศัย
 - กระบวนการไล่ที่
 - การจัดการที่ดินของรัฐ
 - การจัดการที่ดินเอกชนที่ถูกทิ้งร้าง
 - ความโปร่งใส
- บุคลากรในการนำนโยบายไปปฏิบัติในทุก ๆ พื้นที่อาจไม่เพียงพอ
- นโยบายอาจไม่ตรงประเด็นหรือพยายามทำในสิ่งที่ไม่ควรทำ
- ควรติดตามผลการประชาสัมพันธ์ด้วย

7.8 ข้อสรุป

- การเข้าถึงที่ดินได้อย่างแน่นอนมั่นคง รวมทั้งทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ เป็นปัจจัยวิกฤติในการฟื้นฟูประเทศหลังความขัดแย้งที่รุนแรง
- ปัญหาเกี่ยวกับการเข้าถึงที่ดินหลังความขัดแย้งรุนแรง มีขอบเขตกว้างขวาง และมีข้อจำกัดมาก
- เจ้าหน้าที่จัดการที่ดินมีบทบาทสำคัญในการอำนวยความสะดวกในการเจรจา การประสานงาน และการมีส่วนร่วมในการเข้าถึงที่ดิน
- ในฐานะที่ปรึกษา เจ้าหน้าที่จัดการที่ดินสามารถดำเนินการในเรื่องต่อไปนี้หรือให้การจัดการที่ดินมีประสิทธิภาพ
 - ประสานงานระหว่างรัฐบาล องค์กรสากล และ NGO
 - รวบรวมผลงานต่อรัฐบาล
 - ส่งเสริมการศึกษาและการเสวนาสาธารณะ
 - กำหนดประเด็นปัญหาวิกฤติ
 - สนับสนุนการกำหนดนโยบาย การจัดทำระบบงาน การส่งเสริมกระบวนการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน

ฯลฯ