

บทคัดย่อ

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง ธนาкарที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน มีวัตถุประสงค์ คือ (๑) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานและแนวทางการแก้ไข (๒) เพื่อศึกษารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาкарที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาкарที่ดินให้เกิดในระยะเวลา ๕ ปี และใช้ปฏิบัติงานในอนาคต (๓) เพื่อศึกษาแนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งธนาкарที่ดิน แนวทางการดำเนินงานให้ธนาкарที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมโยงองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างประสบผล และ (๔) เพื่อศึกษาวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินโดยธนาкарที่ดิน งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงสำรวจโดยขอเขตการศึกษาแบ่งเป็นการศึกษาเชิงเอกสารในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในประเทศและต่างประเทศ การจัดตั้งและแนวทางการดำเนินงานสถาบันบริหารจัดการธนาкарที่ดิน (องค์การมหาชน) และธนาкарที่ดิน และการสำรวจความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับผู้ประสบปัญหาด้านที่ดิน ชุมชนท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับประเทศ โดยการใช้แบบสัมภาษณ์และจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นใน ๔ ภาค ประกอบด้วยพื้นที่จังหวัดจังหวัดกำแพงเพชร อุบลราชธานี พระนครศรีอยุธยา และสุราษฎร์ธานี

ผลการศึกษาพบว่าสถานการณ์ปัญหาของระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในปัจจุบันคือ หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ขาดความเป็นเอกภาพ เครื่องมือที่มีอยู่มีข้อจำกัดต่อการบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ปัญหาสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับมีความแตกต่างกัน ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมือนกัน ส่งผลให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือต้องการที่ดินเพื่อทำประโยชน์บุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ หรือพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ประกอบกับแนวเขตของพื้นที่มีแนวเขตตามเอกสารหลักฐานทับซ้อนกัน จากสถานการณ์ดังกล่าวที่ได้จากการศึกษาสามารถสรุปและวิเคราะห์สภาพของปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศที่สำคัญ คือ การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐ เอกชนกับรัฐ และระหว่างเอกชนด้วยกัน

การจัดที่ดินทำกินและการไร้ที่ดินทำกิน การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ การกระจายการถือครองที่ดิน (เนื่องจากที่ดินมีจำนวนจำกัด แต่ประชาชนมีแนวโน้มที่มีความต้องการที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเพิ่มขึ้น) การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินเนื่องมาจากการเก็งกำไรของนายทุนเจ้าของที่ดิน การใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของดิน การบริหารจัดการที่ดินของประเทศ (มี ๓ ระดับ คือ ระดับนโยบาย ระดับหน่วยปฏิบัติ และระดับพื้นที่) นอกจากนั้นยังมีปัญหาในด้าน

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่ทำหน้าที่ในการกระจายการถือครองที่ดิน มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกับธนาคารที่ดินยังไม่สามารถดำเนินการให้ตรงเป้าหมายที่กำหนดไว้ และการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่รักษาและป้องกันพื้นที่อนุรักษ์หรือสงวนหวงห้ามและมีหน้าที่จัดที่ดินด้วยยังไม่ดำเนินการให้เป็นภารกิจเพื่อแก้ไขปัญหาในทิศทางเดียวกันได้ ไม่มีแผนระยะยาวในการคุ้มครองการบุกรุกให้มีพื้นที่เท่าที่เป็นอยู่ได้ ไม่มีนโยบายแก้ไขปัญหาการบุกรุก

สำหรับผลการศึกษาที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ท้องถิ่น หน่วยงานในภูมิภาค นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่กำกับนโยบายและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในระดับส่วนกลาง พบว่าประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในท้องถิ่นหรือชุมชน หน่วยงานในส่วนกลางและภูมิภาค นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เห็นด้วยให้มีธนาคารที่ดินและเห็นชอบที่จะให้ธนาคารที่ดินทำหน้าที่เป็นองค์กรขับเคลื่อนและสนับสนุนในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ทั้งนี้ ให้มีการกำหนดมาตรการเสริมทางกฎหมายกับเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกันด้วย เช่น มาตรการทางภาษี ซึ่งธนาคารที่ดินจะสามารถแก้ไขปัญหาด้านที่ดินได้ โดยกำหนดแนวทางการบริหาร การจัดองค์กร รวมทั้งให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดิน เห็นด้วยเพื่อให้มีธนาคารที่ดินเป็นองค์กรใหม่ และเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้ผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้รับความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน และใช้ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยรัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและเร่งรัดดำเนินการอย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน โดยให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน มีข้อเสนอ ดังนี้

๑. ข้อเสนอแนะแนวทางการให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) และธนาคารที่ดิน กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินและบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน

๒. ข้อเสนอแนะแนวทางขั้นตอนการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) เพื่อให้เกิดการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

๓. ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารงานธนาคารที่ดินในการบริหารงานธนาคารที่ดินที่เกิดขึ้นควรอยู่นอกกระบวนราชการ ที่กำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐ แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ ระยะที่ ๑ เป็นการวางโครงสร้างบุคลากร คณะกรรมการ และแหล่งทุน ระยะเวลา ๑ - ๓ ปี และระยะที่ ๒ ในปี ๔ เป็นต้นไป เป็นระยะการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

๔. ข้อเสนอแนะแนวทางให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน โดยให้ดำเนินงานแบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ แบบองค์กรหรือกลุ่ม และแบบปัจเจกหรือบุคคล

Abstract

The research deals with The Land Bank: Driven Organization for encouragement and support of the land management in Thailand. The objectives of study were; i) to review and examine the current land laws and other related regulations of each organization for land management including obstacles, problems and solution methods of their operation, ii) to study models, processes and approaches of land management of The Land Bank Administration Institution for setting up Land Bank in future (5 years) and guideline for their implementation, iii) to studied guideline of laws for establishment of land bank and their operation for being a driven organization and network center with other agencies in term of effective land management and iv) to find out how people participated on land management handled by The Land Bank. This study was a survey design which divided into two parts of data gathering; first was reviewed literature about laws on land management in aboard countries and Thailand for being a guideline to setting up Land management institution and land bank. Second was data collection from field survey and public hearing meeting with all stakeholders in four regions where are Kampangetch, Ubonratchathani, Ayutthaya and Surat Thani provinces.

State land management system is functioned in many organizations in Thailand and repetitious on their duty based on literature reviews. The other problems are on this system are limitation of mechanism for effective land management, land rights problems, land conflict on people demand for utilization lead to encroach on forests and overlapping of land boundary. Therefore, main findings of the research showed that there are several serious problems on land management consist of encroach on public conservation land, land boundary conflict between state and state or state and private, land allocation and landless, holding large area of landowners, tendency of land size for land distribution (unequally of land demand of people), keeping suitable land for making private benefit, using land for other purposes and land policy implication of country in 3 levels; national unit, operation unit and area unit. However, there are more problems on each organization who have responsibility and in charge on land allocation for landless or poor people like The Land Bank Agency. They

could not complete their task according to limitation of law for implementation and solution, no long term plan for land utilization and protection of suitable lands.

On the one hand, the research findings showed the results of field survey presented that all people in local areas, communities, organizations in region and national levels, expert and other key informants agreed to set up The Land Bank which are a driven organization for encouragement and support for land management in Thailand. And The Land Bank should formula the special measure to help and support for land management and problem solution effectively, for instant taxation measurement. In addition, other stakeholders strongly agree to establish The Land Bank as a new agency for land management which is duty on unity building on land allocation and utilization, and control of land use effectively. All those land bank responsibility are controlled by law.

Certain recommendations were suggested to solve land problems by land bank as follows:

1. The Land Management Institution and Land Bank should guideline for solution of land problems and sustainable land management.
2. The Land Management Institution should find out step of work for setting up The Land Bank
3. The administration and land management of The Land Bank should act as private agency and have to divided of their operation into 2 phrases; first period is to formula and set up organization function and obtain capital. This phrase will take 1 - 3 years. And second phrase is the operation of The Land Bank (in year four).
4. The Land Bank should be a driven organization for encourage and support of the land management which divided their operation into 2 aspects; organization or activity group and individually.