

บทคัดย่อ

การจัดที่ดินของรัฐให้กับประชาชนเป็นวิธีการหนึ่งที่รัฐนำที่ดินของรัฐบางส่วนที่ไม่ประสงค์จะสงวนไว้ใช้ประโยชน์มาช่วยเหลือผู้ที่ไม่มียากินเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน หรือแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ แต่เนื่องจากการจัดที่ดินได้กำหนดไว้ในกฎหมาย พระราชกฤษฎีกาและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีหลายฉบับซึ่งมีหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการจัดที่ดิน และสิทธิในที่ดินแตกต่างกัน จึงควรต้องหาแนวทางการปรับปรุงการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนที่เป็นเอกภาพ สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๖๐ และการปฏิรูปประเทศ

จากการศึกษาพบว่าลักษณะของกฎหมายที่เกี่ยวข้องแบ่งออกเป็น ๓ กลุ่ม คือ (๑) การจัดที่ดินตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย (๒) การจัดที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาหรือการจัดที่ดินตามนโยบายของรัฐบาล และ (๓) การนำที่ดินของรัฐออกหาประโยชน์ในระหว่างที่รัฐยังไม่มีแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน มีหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ๑๕ หน่วยงาน มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องรวม ๙ ฉบับ ประเด็นที่นำมาวิเคราะห์ประกอบด้วย ประเภทของที่ดินที่จะนำมาจัดให้แก่ประชาชน บุคคลที่จะมีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน ขนาดที่ดินที่จะจัดให้ สิทธิในที่ดิน เอกสารสิทธิในที่ดิน และข้อจำกัดสิทธิในที่ดิน รวมถึงผลต่อการถือครองที่ดิน ผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน และผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ผลการศึกษาชี้ว่าควรมีแผนงานเร่งรัดการจัดที่ดินที่ดำเนินการมาแล้วและอยู่ระหว่างการดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว การจัดที่ดินตามแผนงานควรเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะที่ดินของรัฐที่มีผู้ครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้วและไม่สามารถโยกย้ายเท่านั้น และจัดที่ดินตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ควรเน้นการจัดหาที่ดินจากเอกชนที่มีที่ดินเกินสิทธิ การอนุญาตโดยมีระยะเวลาควรมีแผนงานและระยะเวลาสิ้นสุด ควรปรับเปลี่ยนนิยามของ เกษตรกร ผู้ยากจน รวมถึงชุมชน ที่จะมียากินได้รับที่ดินให้สอดคล้องสภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบัน ศักยภาพของที่ดิน และความสามารถในการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ควรอนุญาตให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินใช้ที่ดินส่วนหนึ่งประกอบอาชีพนอกเหนือจากการเกษตรที่มีผลตอบแทนสูงควบคู่ไปกับการประกอบเกษตรกรรม หากจะให้สิทธิอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นการถาวร สิทธิในที่ดินควรพิจารณาให้เป็นการเช่าระยะยาว (Lease) ควรแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน และปรับปรุงหน่วยงานจัดที่ดิน โดยอาจออกกฎหมายจัดที่ดินฉบับใหม่ที่เป็นกฎหมายกลางมีผลเป็นการยกเลิกกฎหมายอื่นที่ขัดหรือแย้งให้ทุกหน่วยงานที่มีภารกิจจัดที่ดินถือปฏิบัติ หรือรวมหน่วยงานจัดที่ดินที่มีอยู่เข้าด้วยกัน และรวมกองทุนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน เป็นต้น นอกจากนี้ ควรใช้มาตรการทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการจัดที่ดินด้วย

Abstracts

Allocation of public land is one way that the State can reallocate land it no longer wishes to utilize for the benefit of the landless while at the same time address problems of land encroachment and poverty alleviation. However, since land allocation is mentioned in many pieces of legislation, Royal Decrees and Regulations of the Office of the Prime Minister which may differ in criteria, approach and condition, it is generally recognized that there is need to improve and develop a unified approach which is also consistent with the Constitution B.E. 2560 as well as the National Reform Strategy.

Based on reviews of this study, the various laws and regulations can be classified into 3 groups, (i) land allocation according the principles of the specific laws, (ii) land allocation to address specific problems or to comply with national policies during certain time periods, and (iii) land allocation for purpose of making productive use of the land during the transitional phase when the government do not have any plans to utilize land, or land allocation to meet demands of the people. This study covers the analysis of 15 agencies and altogether 9 pieces of legislation and looks into the types of land for allocation, the people who are eligible and the size of land to allocate, the types of land rights and documents and associated conditions. Finally, there is analysis of the impact on land utilization and natural resources and environment.

The key recommendations are that any on-going land allocation activities should be expedited and completed. Emphasis should be on public land that have already been encroached and where relocation is not an option and areas that comply with the policy of the National Land Policy Committee. Greater attention should be on acquisition of private land that exceeds the ceiling. There should be a limit on the time allowed for compliance. Definitions of farmers and communities that are eligible should be revised to ensure consistency with the current social and economic context. Although beneficiaries are expected to use land for agricultural production, they should also be allowed to use part of the land allocated for uses other than which may generate higher economic returns. If the intention is to allocate public land on a permanently, the beneficiaries should be granted the right to lease allocated land on a long-term basis. It is also recommended that a new Land Allocation Bill be drafted which will in effect, replace existing pieces of legislation. With this proposed Bill being the only piece of legislation for all responsible agencies to follow, it should be possible to end past problems of overlaps and contradictions. This proposed Bill should also address the need to integrate all existing types of funds related to land allocation as well as the endorse the principle of a providing assistance to farmers and the poor. Finally, the Bill should embrace the principle of adopting economic instruments as a management tool.