

บทที่ 5

สรุป อภิปรายผล และข้อเสนอแนะ

การวิจัยครั้งนี้มุ่งสำรวจปัญหาและแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยของผู้ประสบภัยจากคลื่นยักษ์สึนามิใน 6 จังหวัด ได้แก่ พังงา ภูเก็ต ระนอง กระบี่ ตรัง และสตูล สรุปดังนี้

5.1 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

5.1.1 เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยของชุมชนผู้ประสบภัยจากคลื่นสึนามิใน 6 จังหวัด คือ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรังและสตูล

5.1.2 เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยของชุมชนผู้ประสบภัยจากคลื่นสึนามิใน 6 จังหวัด คือ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรังและสตูล

5.2 คำถามการวิจัย

5.2.1 สภาพปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยของชุมชนผู้ประสบภัยจากคลื่นสึนามิใน 6 จังหวัด คือ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรังและสตูลเป็นอย่างไร

5.2.2 แนวทางแก้ปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยของชุมชนผู้ประสบภัยจากคลื่นสึนามิใน 6 จังหวัด คือ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรังและสตูลเป็นอย่างไร

5.3 วิธีดำเนินการวิจัย

5.3.1 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง ได้แก่ ชุมชนและแกนนำชุมชนประสบภัยจากคลื่นสึนามิใน 6 จังหวัด คือ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรังและสตูล 47 ชุมชน สุ่มตัวอย่างตามความสะดวก (convenience sampling) โดยใช้ความสะดวกในการเดินทางและเวลานัดหมาย แกนนำชุมชนเป็นเกณฑ์ ได้กลุ่มตัวอย่าง 24 ชุมชน และแกนนำชุมชน 155 คน ใน 5 จังหวัด (ยกเว้นจังหวัดสตูลซึ่งเสียหายไม่มากนัก)

5.3.2 เครื่องมือในการเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยลงสำรวจชุมชนประสาบักและสัมภาษณ์แกนนำชุมชน โดยศึกษาข้อมูลจากรายงานของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน คณะกรรมการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ วุฒิสภา และคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ มติคณะรัฐมนตรี แนวทางของคณะกรรมการการแก้ไข ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ การดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ข้อเสนอผู้ประสาบัก ฯลฯ เพื่อให้เข้าใจเกี่ยวกับสภาพปัญหาที่ดินอยู่อาศัยและกำหนดเป็นกรอบในการสำรวจและการสัมภาษณ์แกนนำชุมชนประสาบัก

5.3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

ผู้วิจัยพักอยู่ที่ชุมชนบ้านโนไร่ อำเภอยะหริ่ง จังหวัดพังงา ซึ่งเป็นพื้นที่ประสาบัก ที่นี้ คุณโอภาส เจริญพจน์ อนุกรรมการศึกษาปัญหาที่ดินของรัฐเดินทางมาพักอยู่ก่อนได้ช่วยวางแผนเก็บข้อมูล แผนการเดินทางและนัดหมายแกนนำต่างๆ โดยมีคุณทวีศักดิ์ หวังดี ผู้ประสาบักในชุมชนบ้านโนไร่ขับรถพาผู้วิจัยสำรวจชุมชนและสัมภาษณ์แกนนำชุมชน ระยะเวลาสำรวจพื้นที่และสัมภาษณ์แกนนำชุมชนแบ่งเป็น 2 ช่วง รวม 10 วัน

- ระยะแรก 6 วัน (6 - 11 ธันวาคม 2548) จัดประชุมผู้ประสาบัก 2 ครั้ง ครั้งแรกที่มหาวิทยาลัยราชภัฏภูเก็ต ครั้งที่สองที่เครือข่ายประมงพื้นบ้านจังหวัดตรัง รวมทั้งได้ร่วมสังเกตการประชุมเครือข่ายผู้ประสาบักจังหวัดภูเก็ต สำรวจ 24 ชุมชน และสัมภาษณ์แกนนำชุมชน 155 คน ในจังหวัดภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง และตรัง

- ระยะที่ 2 รวม 4 วัน (23 - 26 ธันวาคม 2548) สังเกตการประชุมเครือข่ายผู้ประสาบักจากคลื่นสึนามิและพันธมิตรในงานสัณนิบาตประชาชนที่ชุมชนบ้านทุ่งหว้า อำเภอตะกั่วป่า จังหวัดพังงา เพื่อติดตามความเห็นของเครือข่ายๆ เกี่ยวกับปัญหาที่ดินอยู่อาศัยและข้อเสนอต่อรัฐบาลผ่านนายขยยุทธ ดิยะไพรัช รัฐมนตรีว่าการกระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์

5.4 การวิเคราะห์ข้อมูล

5.4.1 วัตถุประสงค์ข้อที่ 1. เพื่อศึกษาสภาพปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยของชุมชนผู้ประสาบักจากคลื่นสึนามิใน 6 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรัง และสตูล

5.4.1.1 ตอนที่ 1 สถานการณ์ปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยในชุมชนประสาบัก ประกอบด้วย

- 1) เจ้าของหรือหน่วยงานที่ดูแลที่ดินที่ตั้งชุมชนประสาบัก
- 2) ข้อค้นพบจากการสำรวจพื้นที่และสัมภาษณ์แกนนำชุมชน
- 3) สรุปภาพรวมปัญหาที่ดินอยู่อาศัยของชุมชนประสาบัก

5.4.2 วัตถุประสงค์ข้อที่ 2 เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาดินและที่อยู่อาศัยของชุมชนประสบภัยจากคลื่นสึนามิใน 6 จังหวัด ได้แก่ ภูเก็ต กระบี่ พังงา ระนอง ตรัง และสตูล

5.4.2.1 ตอนที่ 2 การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดินและที่อยู่อาศัยในชุมชนประสบภัย ประกอบด้วย

- 1) แนวทางแก้ไขปัญหาระยะสั้น
- 2) แนวทางแก้ไขปัญหาระยะยาว
- 3) แนวทางแก้ไขเฉพาะกลุ่มชุมชนตามสภาพปัญหา

5.5 สรุปผลการวิเคราะห์ข้อมูล

5.5.1 ตอนที่ 1. สถานการณ์ปัญหาที่ดินที่ตั้งชุมชนประสบภัย

5.5.1.1 เจ้าของหรือหน่วยงานดูแลที่ดินที่ตั้งชุมชนประสบภัย

1) ชุมชนประสบภัยเช่าหรืออาศัยในที่ดินของเอกชนมี 3 แห่ง ในจังหวัดภูเก็ตทั้งหมดคือ ชุมชนปลาเกะดักพัฒนา ชุมชนจมน้ำรหัส และชุมชนบางรากไม้ ทุกชุมชนถูกบังคับให้ย้ายออกไป

2) ชุมชนที่อยู่ในที่ดินของรัฐที่มีข้อพิพาทกับเอกชน รวม 5 ชุมชน อยู่ในจังหวัดพังงา 3 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านแหลมป้อม—บ้านน้ำเค็ม ชุมชนบ้านทับตะวัน และชุมชนบ้านโนไร่ อยู่ในจังหวัดภูเก็ตมี 2 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนเฉลิมพระเกียรติ—โคกโดนด และชุมชนประชาสามัคคี (เกาะแก้ว) ทุกชุมชนถูกเอกชนฟ้องร้องขอหาญกรุก แต่ศาลให้พิชิตสิทธิ์ว่าเป็นที่ดินของรัฐหรือของเอกชน ทุกชุมชนจึงยังอยู่ในที่ดินเดิมจนกว่าคดีจะยุติ

3) ชุมชนตั้งทับที่ดินของรัฐและเอกชน 2 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านเกาะมุกด์ จังหวัดตรัง อยู่ในที่ดินของเอกชนและป่าเสื่อมโทรม ชุมชนบ้านหินลูกเดียว จังหวัดภูเก็ต อยู่ในที่ดินของเอกชนและอุทยานแห่งชาติสิรินาถ ชุมชนส่วนที่อยู่ในที่ดินของเอกชนถูกบังคับให้ย้ายออก ส่วนที่อยู่ในที่ดินของรัฐได้รับการผ่อนผันให้อยู่ได้ชั่วคราว

4) ชุมชนในที่ดินของรัฐที่มีหน่วยงานเดียวดูแล รวม 11 ชุมชน กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชดูแล 3 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านบางนายสี จังหวัดพังงา ชุมชนบ้านหัวแหลม จังหวัดกระบี่ และชุมชนบ้านทะเลนอก จังหวัดระนอง กรมที่ดินดูแล 2 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านทุ่งหว้า จังหวัดพังงา และชุมชนบ้านแหลมหลา จังหวัดกระบี่ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งดูแล 2 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบ้านท่าเลน จังหวัดกระบี่ และชุมชนบ้านท่าสัก จังหวัดภูเก็ต กรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยกรรมดูแล 4 ชุมชน ได้แก่ ชุมชนบึงสังกาอู จังหวัดกระบี่

ชุมชนริมคลองปากบางและชุมชนบ้านสะปำ จังหวัดภูเก็ต ชุมชนบ้านแหลมไทร จังหวัดตรัง ทุกชุมชนได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในที่ดินเดิมเป็นการชั่วคราว

5) ชุมชนในที่ดินของรัฐที่มีหลายหน่วยงานดูแล 2 ชุมชน ในจังหวัดตรัง ได้แก่ ชุมชนบ้านตาสะและชุมชนบ้านฉางกลาง ทั้งสองชุมชนได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในที่ดินเดิมชั่วคราว

6) ชุมชนในที่ดินของรัฐที่ไม่มีหน่วยงานดูแลคือชุมชนบ้านท่าเรือใหม่ในจังหวัดภูเก็ตซึ่งยังไม่ทราบว่าอยู่ในความดูแลของกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยกรรม หน่วยอนุรักษ์ป่าชายเลน หรือองค์การบริหารส่วนจังหวัดภูเก็ต

5.5.1.2 ภาพรวมปัญหาที่ดินและที่อยู่อาศัยในชุมชนผู้ประสบภัย

1) สถานการณ์การบุกรุกที่ดินของรัฐ

(1) ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่บุกรุกที่ดินของรัฐเพราะความจำเป็นต้องตั้งชุมชนใกล้แหล่งประกอบอาชีพ โดยเฉพาะการทำประมงซึ่งต้องอาศัยใกล้ชายทะเล ส่วนอาชีพอื่น เช่น รับจ้างซ่อมเรือต้องอยู่ในที่ดินของรัฐที่ใกล้ซ่อมเรือ

(2) รัฐประกาศเขตที่ดินทับชุมชนที่อยู่มาก่อนประกาศ ผู้ประสบภัยส่วนหนึ่งเข้าไปทำประโยชน์ในที่ดินร้างว่างเปล่าก่อนรัฐประกาศเขตที่ดินทับซ้อนที่อยู่อาศัย แต่ไม่ไปขอเอกสารสิทธิ หรือรัฐไม่รังวัดเพื่อออกเอกสารสิทธิให้ จึงกลายเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ

(3) ผู้ประสบภัยบุกรุกที่ดินของรัฐเพราะไม่เข้าใจกฎหมายหรือไม่สนใจสิทธิของตน ชาวบ้านส่วนหนึ่งไม่ค่อยสนใจขอเอกสารสิทธิไม่ว่าจะเป็นโฉนดหรือเอกสารอื่น (เช่น น.ส. 3, น.ส. 3 ก, ส.ค. 1) เพราะเข้าใจผิดว่ามีใบเสียภาษีบำรุงท้องที่เป็นเอกสารรับรองสิทธิในการครอบครองที่ดิน บางคนไปติดต่อราชการแต่ไม่ยอมดำเนินการทุกขั้นตอนจนได้รับเอกสารสิทธิ คนกลุ่มนี้จึงเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐด้วย

2) สภาพความเป็นอยู่ของชุมชนประสบภัย

(1) ชุมชนประสบภัยขาดสาธารณูปโภคที่จำเป็น โดยเฉพาะเส้นทางคมนาคม น้ำประปา ไฟฟ้า ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่อาศัยในบ้านไม่มีเลขที่จึงขอรับบริการต่อน้ำประปาและไฟฟ้าจากหน่วยบริการไม่ได้ ต้องซื้อน้ำประปาและไฟฟ้าในราคาแพง ส่วนถนนหรือคลองที่ใช้เดินทางเข้าออกก็เสียหายมากจากคลื่นสึนามิ

(2) ผู้ประสบภัยที่เป็นกลุ่มชาติพันธุ์ถูกเจ้าหน้าที่มองอย่างแปลกแยก ชาวมอแกน ชาวเล หรือชาวอุลักลาไวย์ถูกเจ้าหน้าที่ของรัฐมองอย่างแปลกแยก ไม่ค่อยยอมรับอย่างสนิทใจว่าเป็นคนไทย เพราะคนเหล่านั้นมีวิถีชีวิตต่างจากคนไทยทั่วไป ไม่มีบัตรประจำตัวประชาชน และยังไม่รู้หนังสือไทย ความช่วยเหลือจากภาครัฐจึงไม่ค่อยทั่วถึงคนกลุ่มนี้

(3) ผู้ประสบภัยเปลี่ยนฐานะเป็นยากจนอย่างฉับพลัน บ้านพักอาศัย
เครื่องใช้ประจำวัน เรือประมง อุปกรณ์ประกอบอาชีพ และทรัพย์สินที่สะสมไว้เสียหายเกือบหมด
ผู้ประสบภัยส่วนใหญ่มีสภาพหมดตัว ความช่วยเหลือไม่เพียงพอจึงต้องกู้เงินนอกระบบทำให้เป็น
หนี้สินจำนวนมาก

5.5.1.3 ความช่วยเหลือที่ได้รับจากภาครัฐและเอกชน

1) การใช้มาตรการผ่อนผันให้อยู่อาศัยในที่ดินเดิมยังถักถั่นกัน ชุมชนส่วนใหญ่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่อาศัยชั่วคราวในที่ดินเดิมโดยนายอำเภอใช้อำนาจตามระเบียบคณะกรรมการจัดการที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ 3 (พ.ศ. 2515) ให้อยู่ได้ 5 ปี แต่บางชุมชนนายอำเภอใช้อำนาจตามระเบียบข้างต้นก่อนแล้วเพิ่มโดยอนุญาตตามระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการอนุญาตตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2543 อีก 1 ปี รวมเวลาผ่อนผัน 6 ปี ผู้ประสบภัยเห็นว่าเป็นการใช้ดุลพินิจที่ถักถั่นและไม่เป็นธรรม

2) การผ่อนผันให้อยู่อาศัยชั่วคราวในที่ดินเดิมเป็นมาตรการระยะสั้น ถ้าหมดระยะเวลาผ่อนผันแล้วไม่มีมาตรการช่วยเหลือที่ผู้ประสบภัยยอมรับได้แล้ว ผู้ประสบภัยจะรวมพลังเรียกร้องจนเป็นปัญหาทางการเมืองได้

3) ความช่วยเหลือของรัฐบาลบวชและไม่ทั่วถึงทุกชุมชน การช่วยเหลือจากภาครัฐจะต้องเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนด เช่น ไม่ปลูกบ้านพักให้ผู้ประสบภัยที่อยู่ในที่ดินของรัฐ คนที่อยู่ห่างไกลจะไม่ค่อยได้รับความช่วยเหลือ ชุมชนที่ได้รับความสนใจจากสังคมมากจะได้รับความช่วยเหลือเป็นพิเศษแต่พอความสนใจลดลงก็ช่วยเหลือน้อยตามไปด้วย นอกจากนั้นยังไม่ช่วยเหลือจริงตามที่สัญญาไว้

4) ความช่วยเหลือภาคเอกชนตอบสนองความเดือดร้อนและทั่วถึงทุกชุมชน ภาคเอกชนไม่มีเงื่อนไขในการให้ความช่วยเหลือ โดยเฉพาะองค์กรพัฒนาเอกชนมีงบประมาณจำนวนมาก แผนงานที่ดี และเจ้าหน้าที่กระจายอยู่ทุกชุมชน ผู้ประสบภัยจึงพึ่งพาภาคเอกชนได้มากกว่าภาครัฐ

5) ความช่วยเหลือของภาครัฐไม่สอดคล้องกับวิถีชีวิตชุมชน หน่วยงานของรัฐช่วยเหลือแบบคิดให้ทำ (แบบสังคมสงเคราะห์) ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ประสบภัยมีส่วนร่วม ตั้งแต่การพิจารณาความต้องการของผู้ประสบภัย วิธีการให้ความช่วยเหลือ ฯลฯ ความช่วยเหลือที่ได้รับจึงไม่สอดคล้องกับความต้องการและวิถีชีวิตของชุมชน

6) ความช่วยเหลือจากภายนอกมีส่วนลดทอนความเข้มแข็งของชุมชน ทั้งภาครัฐและภาคเอกชนช่วยเหลือผ่านผู้นำชุมชน แต่มีการเล่นพรรคเล่นพวก ความช่วยเหลือจึงได้ไม่ทั่วถึงและไม่เป็นธรรม คนในชุมชนรู้สึกแตกแยกกันจนทำให้ชุมชนลดความเข้มแข็งลง

5.5.1.4 ทศนคติของผู้ประสพภัยต่อรัฐบาลและหน่วยงานของรัฐ

- 1) ผู้ประสพภัยเห็นว่ารัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐไม่ช่วยเหลือจริง รัฐบาลและหน่วยงานภาครัฐจะแสดงให้เห็นถึงความสนใจช่วยเหลือชุมชนที่สังคมสนใจเป็นพิเศษ แต่แท้จริงกลับไม่ช่วยจริงจังและต่อเนื่อง
- 2) ผู้ประสพภัยไม่เชื่อมั่นแนวทางแก้ไขของราชการ หน่วยงานภาครัฐช่วยเหลือแบบคิดให้ทำ ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ประสพภัยมีส่วนร่วมในกระบวนการพิจารณาและตัดสินใจ แนวทางที่ภาครัฐกำหนดจึงไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังจริง
- 3) ผู้ประสพภัยรู้สึกกังวลว่านโยบายของรัฐจะกระทบความมั่นคงของชุมชน โดยเฉพาะนโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่ให้อำนาจเวนคืนที่ดินที่ตั้งชุมชนมายาวนานและมีเอกสารสิทธิโดยชอบเพื่อส่งเสริมด้านอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว นโยบายของรัฐจึงอึดคนรวยแต่ไม่ช่วยคนจน

5.5.2 ตอนที่ 2 การเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดินและที่อยู่อาศัยของผู้ประสพภัย

5.5.2.1 แนวทางแก้ไขปัญหาระยะสั้น

- 1) การเร่งสำรวจขอบเขตที่ดินของรัฐให้เสร็จสมบูรณ์ ควรเร่งรัดสำรวจขอบเขตที่ดินของรัฐให้เสร็จครบถ้วนสมบูรณ์ เพื่อให้ปัญหาขอบเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันระหว่างหน่วยงานและเอกชนหมดไป นอกจากนั้นยังช่วยให้ทราบขอบเขตชุมชนที่ชาวบ้านบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพต่อไป
- 2) การเร่งพิสูจน์สิทธิในที่ดินเพื่อออกเอกสารสิทธิหรือเพิกถอนเอกสารสิทธิ ใน 4 กรณี คือ เอกชนอ้างกรรมสิทธิ์ทับซ้อนที่ดินของรัฐ ผู้มีที่ดินที่มีหลักฐานน่าสงสัยว่าได้เอกสารสิทธิโดยมิชอบ ผู้เข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินก่อนมีประกาศเขตเป็นที่ดินของรัฐ และการพิสูจน์ขอบเขตที่ดินที่ชุมชนอยู่อาศัย
- 3) การตั้งกองทุนช่วยเหลือฟื้นฟูผู้ประสพภัย โดยให้กู้ยืมไปแก้ไขปัญหาต่างๆ และฟื้นฟูคุณภาพชีวิต เพื่อให้ผู้ประสพภัยเริ่มต้นชีวิตใหม่และสร้างความมั่นคงในระยะยาวได้
- 4) การบูรณะฟื้นฟูหรือจัดหาระบบสาธารณูปโภคให้ โดยเฉพาะถนนหรือลำคลองใช้สัญจรได้รับความเสียหาย ส่วนผู้อยู่อาศัยในบ้านไม่มีเลขที่ซึ่งขอต่อน้ำประปาไฟฟ้าไม่ได้ นั้น การแก้ไขปัญหานั้นต้นอาจทำได้โดยจังหวัดอาจขอให้หน่วยบริการผ่อนผันให้ติดตั้งมิเตอร์น้ำประปาและไฟฟ้าส่วนกลางให้ใช้ร่วมกันไปก่อน หรืออำเภออาจให้เลขที่บ้านชั่วคราวเพื่อนำไปขอติดตั้งน้ำประปาและไฟฟ้าใช้ได้อีก
- 5) การเร่งรัดสนับสนุนหน่วยงานให้ช่วยเหลือผู้ประสพภัยตามสัญญา แม้ว่า จะล่วงเลยมานานแล้ว แต่ชุมชนหลายแห่งยังไม่ได้ได้รับความช่วยเหลือตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของ

รัฐสัญญาไว้ รัฐบาลหรือหน่วยราชการส่วนกลางจึงควรเร่งรัดให้จังหวัดหรือหน่วยงานในพื้นที่
ดำเนินการช่วยเหลือให้เป็นไปตามสัญญาไว้กับผู้ประสบภัยโดยเร็ว

6) การจัดตั้งเครือข่ายแก้ไขปัญหาที่ดินอยู่อาศัยของผู้ประสบภัย หน่วยงาน
ดูแลที่ดินต้องตระหนักถึงภาระงานที่เกินกำลังรับผิดชอบ จึงควรตั้งเครือข่ายการทำงานร่วมกับชุมชน
และผู้ทำงานในชุมชนเพื่อบริหารจัดการที่ดินและแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐ โดยใช้กระบวนการแบบมี
ส่วนร่วมของทุกฝ่าย

5.5.2.2 แนวทางแก้ไขปัญหาระยะยาว

1) การปรับแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินโดยเพิ่มหลักการใหม่

(1) การกำหนดให้มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน เพิ่มเติมจากระบบ
กรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ให้ใช้เฉพาะชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของ
รัฐซึ่งได้สำรวจไว้ก่อนการแก้ไขกฎหมาย เพื่อให้ชุมชนอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐได้โดยรัฐไม่ต้องบังคับ
ให้ย้ายออกซึ่งอาจจะเป็นปัญหาการเมืองในอนาคตได้

(2) การแก้ไขระยะเวลาเช่าที่ดินของชาวบ้านให้เท่ากับเอกชน โดยยกเลิก
มติคณะรัฐมนตรีที่ให้ชาวบ้านเช่าที่ดินของรัฐได้ไม่เกิน 30 ปี แล้วมีมติใหม่ขยายระยะเวลาให้
ชาวบ้านเช่าที่ดินของรัฐได้เท่ากันกับให้เอกชนเช่า

(3) การให้รัฐมีอำนาจเวนคืนที่ดินหรือบังคับซื้อที่ดินของเอกชนที่ไม่ใช้ทำ
ประโยชน์ โดยแก้ไขกฎหมายกำหนดจำนวนที่ดินที่ให้เอกชนครอบครอง ส่วนที่ดินส่วนเกินให้รัฐ
เวนคืนหรือบังคับซื้อมาทำประโยชน์ได้ เช่น จัดสรรให้คนจน ให้ชาวบ้านเช่า

(4) การใช้ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าและภาษีมรดก ผู้ที่เก็บที่ดินจำนวนมาก
ไว้เป็นมรดกหรือเก็งกำไรควรถูกเก็บภาษีที่ดินและภาษีมรดกในอัตราสูงมาก เพื่อให้ทนเก็บไว้ไม่ได้
จนต้องขายให้รัฐหรือประชาชน วิธีการนี้จะช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินที่
มีประสิทธิภาพ

(5) การใช้อนุญาตตุลาการระงับข้อพิพาทในที่ดิน ชุมชนที่ขัดแย้งในที่ดิน
แต่ต้องการเจรจากันก่อนฟ้องร้องต่อศาลควรใช้ระบบอนุญาตตุลาการระงับความขัดแย้ง รัฐบาลควร
สนับสนุนให้จังหวัดทำชุมชนนาร่องเพื่อทดลองใช้วิธีการนี้ หากประสบผลสำเร็จควรกำหนดเป็น
กฎหมายให้เป็นแนวทางแก้ไขปัญหาคข้อพิพาทในที่ดินเพื่อใช้ในพื้นที่อื่นต่อไป

2) การรณรงค์ให้ชาวบ้านมีความรู้ด้านกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน สิทธิและหน้าที่
ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน โดยผ่านสถาบันการศึกษา เครือข่ายชุมชน สื่อประเภทต่างๆ รวมทั้งหน่วยงาน
บริหารจัดการที่ดินของรัฐซึ่งควรดำเนินการต่อเนื่อง

3) การใช้หลักบูรณาการในการจัดการที่ดินของรัฐ ภายใต้อำนาจของ
หน่วยงานที่ดูแลที่ดินของรัฐและความซับซ้อนของปัญหาที่ดินที่เกิดขึ้น หน่วยงานของรัฐควรใช้หลัก

บูรณาการในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ โดยเริ่มจากการยอมรับการมีส่วนร่วมของทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินในชุมชน ร่วมกันกำหนดนโยบาย วางแผนปฏิบัติงาน กำหนดแนวทางการทำงาน และการประเมินผลงานให้สอดคล้องกัน ทั้งนี้ อาจใช้ทรัพยากรการบริหารบางอย่างร่วมกันก็ได้

5.5.2.3 แนวทางแก้ไขปัญหาเฉพาะกลุ่มชุมชน

1) **ชุมชนเช่าหรืออาศัยในที่ดินของเอกชน** จังหวัดควรร่วมกับตัวแทนชุมชน จัดหาที่ดินแปลงใหม่ให้เช่าในระยะเวลาเท่ากับให้เอกชนเช่า ถ้าปรากฏว่าที่ดินที่ผู้ประสบภัยเช่าหรืออยู่อาศัยเป็นที่ดินของรัฐ ต้องเพิกถอนเอกสารสิทธิแล้วให้ผู้ประสบภัยเช่าในระยะเวลาเท่ากับให้เอกชนเช่า

2) **ชุมชนในที่ดินของรัฐที่มีข้อพิพาทกับเอกชน** ถ้ามีคำพิพากษาว่าที่ดินที่เอกชนอ้างกรรมสิทธิ์เป็นที่ดินของรัฐ ต้องเพิกถอนเอกสารสิทธิแล้วให้ผู้ประสบภัยเช่าในระยะเวลาเท่ากับให้เอกชนเช่า

3) **ชุมชนที่ตั้งทับที่ดินของรัฐและเอกชน** หากพิสูจน์ว่าเอกชนได้กรรมสิทธิ์โดยมิชอบต้องเพิกถอนเอกสารสิทธิ เพื่อนำมาร่วมกับที่ดินของรัฐแล้วให้ผู้ประสบภัยเช่าในระยะเวลาเท่ากับให้เอกชนเช่า

4) **ชุมชนในที่ดินของรัฐที่มีหลายหน่วยงานดูแล** ต้องออกเอกสารสิทธิให้ผู้เข้าครอบครองทำประโยชน์ก่อนวันประกาศเขตเป็นดินของรัฐหรือก่อนวันสงวนหวงห้าม ถ้าเข้ามาภายหลังควรให้เช่าในระยะเวลาเท่ากับให้เอกชนเช่า

5) **ชุมชนในที่ดินของรัฐที่มีหลายหน่วยงานดูแล และ**

6) **ชุมชนในที่ดินของรัฐที่ไม่มีหน่วยงานดูแล**

ชุมชนทั้งสองประเภทคือชุมชนในที่ดินของรัฐที่มีหลายหน่วยงานดูแล และชุมชนในที่ดินของรัฐที่ไม่มีหน่วยงานดูแลนั้น ต้องตรวจสอบว่ามีหน่วยงานใดรับผิดชอบแล้วดำเนินการเช่นเดียวกับชุมชนที่มีหน่วยงานเดียวดูแล

หากจำเป็นต้องจัดหาที่ดินให้ตั้งชุมชนใหม่ จังหวัดควรร่วมกับตัวแทนชุมชนจัดหาที่ดินที่เหมาะสมแล้วให้ผู้ประสบภัยเช่าในระยะเวลาเท่ากับให้เอกชนเช่า

กรณีที่ได้มีการแก้ไขกฎหมายกำหนดให้มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน การเวนคืนที่ดิน หรือการบังคับซื้อที่ดินที่เอกชนครอบครองเกินจำนวนที่กำหนด หรือไม่ได้ใช้ทำประโยชน์เสร็จแล้ว ควรให้ผู้ประสบภัยเลือกว่าขออยู่อาศัยในที่ดินเดิมโดยระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน หรือเช่าที่ดินเดิมอยู่อาศัยต่อไป หรือย้ายไปอยู่ที่ใหม่โดยผ่อนซื้อที่ดินที่รัฐเวนคืนหรือบังคับซื้อจากเอกชน

5.6 อภิปรายผล

การแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐในชุมชนประสบภัยหรือปัญหาเดียวกันในทุกภูมิภาค จะสำเร็จหรือไม่ขึ้นอยู่กับปัจจัยต่อไปนี้

5.6.1. นโยบายแก้ไขปัญหที่ดินของรัฐต้องมีความต่อเนื่อง

โดยปกติรัฐบาลชุดใหม่มักจะไม่สามารถสานต่อนโยบายของรัฐบาลเดิม การบุกรุกที่ดินของรัฐเป็นเรื่องใหญ่ที่รัฐบาลทุกชุดจะต้องกำหนดเป็นนโยบายต่อเนื่อง นโยบายนี้อาจดำเนินการควบคู่กับนโยบายการจัดผู้มีสิทธิพลและนโยบายการปราบปรามคอร์รัปชันด้วยก็ได้ เพราะปรากฏว่าการบุกรุกที่ดินของรัฐแปลงใหญ่ๆ มักจะมีผู้มีสิทธิพลในระดับชาติและระดับท้องถิ่นร่วมมือกับเจ้าหน้าที่ของรัฐอยู่เบื้องหลังเสมอ รัฐบาลต้องกำกับติดตามหน่วยงานดูแลที่ดินของรัฐให้ดำเนินการตามมาตรการที่กำหนดอย่างจริงจัง ในขณะนี้ค่อนข้างชัดเจนว่ามติของคณะกรรมการการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐยังไม่ได้รับการตอบสนองจากหน่วยงานต่างๆ เท่าที่ควร มติหลายเรื่องจึงไม่ได้นำมาใช้แก้ไขปัญหาริริงๆ แต่ถูกนำมาใช้ชะลอปัญหาเท่านั้น

5.6.2 ทิศทางการพัฒนาประเทศต้องเน้นเศรษฐกิจและสังคมไปพร้อมกัน

ตลอดเวลาที่ผ่านมาการพัฒนาประเทศเน้นความสำคัญด้านเศรษฐกิจมากกว่าความสุขสงบของสังคม โดยเฉพาะรัฐบาลที่ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรีได้กำหนดนโยบายเศรษฐกิจหลายเรื่องที่จะกระทบกับวิถีชีวิตของคนระดับล่าง บางนโยบายอาจถึงกับทำให้ชุมชนล่มสลายไป เช่น นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษที่มีกฎหมายพิเศษสามารถเวนคืนที่ดินที่ตั้งของชุมชนซึ่งได้เอกสารสิทธิโดยชอบตามกฎหมายที่ดินเพื่อนำมาจัดเป็นที่ดินให้เอกชนลงทุน หรือให้ความสำคัญกับนายทุนมากกว่าชาวบ้าน เช่น มติคณะรัฐมนตรีให้เอกชนเช่าที่ดินของรัฐทำประโยชน์ได้ถึง 99 ปี แต่ให้ชาวบ้านเช่าอยู่อาศัยได้ 30 ปี การพัฒนาที่เน้นเศรษฐกิจนำสังคมเช่นนี้ส่งเสริมให้คนกลุ่มน้อยร่ำรวยเพิ่มมากขึ้น ใช้อำนาจเงินเป็นบันไดสู่อำนาจทางการเมืองจนสามารถครอบครองทรัพยากรส่วนใหญ่รวมทั้งที่ดินด้วย ใช้อิทธิพลสั่งให้ข้าราชการปฏิบัติตามความต้องการ รวมทั้งให้ความร่วมมือในการกระทำผิดกฎหมาย ส่วนชาวบ้านเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศยิ่งจนลง ขาดปัจจัยที่จำเป็นสำหรับการดำรงชีวิต ต้องบุกรุกที่ดินของรัฐเพื่ออยู่อาศัยหรือทำกิน หากการพัฒนาประเทศยังเน้นความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจโดยไม่นำพาความมั่นคงทางสังคมจะสร้างปัญหาความขัดแย้งระหว่างคนกลุ่มต่างๆ และกับรัฐในอนาคต

5.6.3 การเพิ่มระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนและให้อำนาจรัฐเวนคืนที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ทำประโยชน์เพื่อให้ชาวบ้านเช่าหรือผ่อนซื้อ

แม้ว่ารัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 บัญญัติให้ประชาชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐได้ แต่ปรากฏว่ากฎหมายหลายฉบับไม่ได้แก้ไขให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ขณะนี้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินกำหนดระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพียงสองระบบคือระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของรัฐและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน ซึ่งไม่สามารถใช้แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่ชุมชนอยู่อาศัยหรือทำกินได้ รัฐพยายามแก้ไขปัญหาโดยให้ชาวบ้านเช่าที่ดินของรัฐซึ่งจะทำให้การอยู่อาศัยหรือทำกินในที่ดินของรัฐถูกกฎหมาย แต่วิธีนี้อาจไม่เหมาะสมกับชุมชนที่ยากจนมาก รัฐควรปรับแก้กฎหมายโดยกำหนดให้มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชน เพื่อให้ผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐที่ขึ้นทะเบียนไว้หรือผู้อยู่ในชุมชนที่รัฐจัดตั้งใหม่สามารถอยู่อาศัยหรือทำกินในที่ดินนั้นได้โดยไม่ผิดกฎหมาย โดยอาจออก “โฉนดชุมชน” เป็นเอกสารรับรองสิทธิในการอยู่อาศัยหรือทำกินให้ก็ได้ สำหรับที่ดินของเอกชนที่เก็บสะสมไว้เป็นมรดกหรือเก็งกำไร โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ ควรปรับแก้กฎหมายให้รัฐมีอำนาจเวนคืนหรือบังคับซื้อเพื่อนำมาจัดสรรให้ประชาชนหรือทำประโยชน์อื่น และปรับแก้ไขกฎหมายให้นำที่ดินที่เวนคืนหรือบังคับซื้อจากเอกชนมาให้ประชาชนผ่อนซื้อได้

5.6.4 การส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมทางการเมืองอย่างจริงจัง

แม้ว่าการมีส่วนร่วมทางการเมืองเป็นหลักการสำคัญของการปกครองในระบอบประชาธิปไตย ซึ่งหลักการนี้บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 และระบบบริหารราชการก็ให้ความสำคัญกับหลักการดังกล่าวด้วย แต่หน่วยงานของรัฐกลับไม่สนใจให้ประชาชนมีส่วนร่วมเท่าที่ควร สำหรับกรณีการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง (ยกเว้นคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ) ไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ชาวบ้านได้ร่วมเสนอปัญหา ความต้องการ หรือพิจารณาแนวทางแก้ไขปัญหา การดำเนินงานโดยไม่ยอมให้ชาวบ้านซึ่งอยู่ในปัญหาได้มีส่วนร่วมใด ๆ ด้วย ทำให้การแก้ไขปัญหาไม่ประสบผลสำเร็จ หน่วยงานของรัฐจึงควรสนับสนุนให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในกระบวนการทำงานเท่าที่จะทำได้ นอกจากจะช่วยให้งานสำเร็จคล่องตัวแล้ว ยังเป็นการตัดตอนปัญหาไม่ให้ชาวบ้านรวมพลังร้องเรียนจนเกิดความยุ่งยากกับหน่วยงานด้วย

5.6.5 การกำกับติดตามการทำงานของหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

กล่าวได้ว่าการปฏิรูประบบราชการทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงระบบราชการครั้งใหญ่ด้านโครงสร้างและระบบการบริหารที่เน้นการกระจายอำนาจและเป็นระบบเปิดมากขึ้น แต่พฤติกรรมของข้าราชการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก ข้าราชการยังขาดการทุ่มเททำงานเพื่อบริการประชาชน (Service Mind) วางตัวเป็นนายเหนือชาวบ้าน หน่วยงานส่วนกลางจึงควรวางระบบกำกับติดตามการทำงาน

ของข้าราชการอย่างต่อเนื่อง ควรตรวจสอบการทำงานเป็นระยะโดยไม่ใช้ข้อมูลจากหน่วยงานที่ข้าราชการสังกัดเพียงอย่างเดียว แต่ควรใช้ข้อมูลจากหน่วยงานอื่น เช่น ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ศาลปกครอง สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ สื่อมวลชน หรืออาจสุ่มสอบถามจากผู้รับบริการ

5.6.6 การบังคับใช้กฎหมายให้จริงจังและเท่าเทียมกัน

เป็นที่ชัดเจนว่าความขัดแย้งด้านที่ดินในประเทศไทยส่วนหนึ่งมีอิทธิพลท้องถิ่นหรืออิทธิพลระดับชาติเกี่ยวข้องด้วย รัฐบาลจำเป็นต้องกำชับให้หน่วยงานดูแลที่ดินของรัฐดำเนินการกับผู้กระทำผิดทุกรายอย่างจริงจังและเท่าเทียมกัน ขณะนี้การบังคับใช้กฎหมายยังเลือกปฏิบัติ หากปล่อยให้คนกลุ่มหนึ่งละเมิดกฎหมายอย่างชัดเจนโดยไม่ทำอะไร แต่คนอีกกลุ่มหนึ่งทำผิดเพียงเล็กน้อยกลับถูกดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ความรู้สึกขัดแย้งของคนในสังคมจะทวีมากขึ้นและจะเกิดการร้องเรียนหรือการฟ้องร้องหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐมากขึ้น สังคมจะไม่เกิดความสุขสงบตามที่ควรจะเป็น

5.7 ข้อเสนอแนะ

5.7.1 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย รัฐบาลควรดำเนินการดังต่อไปนี้

5.7.1.1 การกำหนดนโยบายแก้ไขปัญหาดินอยู่อาศัยที่ชาวบ้านบุกรุกต้องชัดเจน

ปัจจุบันนโยบายจัดที่ดินทำกินให้ชาวบ้านค่อนข้างชัดเจนแล้ว แต่นโยบายจัดที่ดินเพื่ออยู่อาศัยยังไม่ชัดเจนนัก มาตรการแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินที่ตั้งชุมชนเป็นมาตรการระยะสั้น (ให้อยู่อาศัยชั่วคราวในที่ดินเดิม) รัฐบาลควรพิจารณากำหนดมาตรการใหม่ๆ เช่น ให้มีระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของชุมชนเพื่อให้ชาวบ้านเปลี่ยนสถานะ “ผู้บุกรุก” เป็น “ผู้มีสิทธิอยู่อาศัยได้ตามกฎหมาย” หรือเวนคืนที่ดินเอกชนเพื่อให้ชาวบ้านผ่อนซื้อเป็นเจ้าของได้

5.7.1.2 การกำหนดนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินต้องทำอย่างจริงจัง

ความต้องการที่รัฐจะกระจายการถือครองที่ดินให้เหมาะสมมีมานานแล้ว แต่ยังไม่มีการดำเนินการอย่างจริงจัง ปัจจุบันนี้มีคนเก็บสะสมที่ดินไว้เป็นจำนวนมากโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ รัฐบาลควรกำหนดให้มีภาษีมรดกและภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าเพื่อเก็บภาษีผู้สะสมที่ดินจำนวนมากในอัตราสูง คนมีที่ดินมากจะไม่อยากเก็บที่ดินไว้อีกต่อไป หากรัฐไม่มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดินจะทำให้รายทุนของชาวบ้านให้บุกรุกที่ดินของรัฐแล้วนำกรรมสิทธิ์มาขายให้ต่อ ปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐจะขยายตัวไปจนไม่มีที่สิ้นสุด

5.7.1.3 การปรับแก้กฎหมายให้มีระบบอนุญาตตุลาการระดับข้อพิพาทในที่ดิน

ความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างเจ้าของกับชาวบ้านเกิดขึ้นทั่วไป ในหลายพื้นที่ใช้การเจรจาประนีประนอมโดยข้าราชการเป็นคนกลางประสบความสำเร็จ แต่หลายชุมชนคู่กรณีต้องการคนกลางที่ไม่ใช่ข้าราชการหรือเป็นคนทั้งสองฝ่ายยอมรับทำหน้าที่ไกล่เกลี่ย รัฐบาลควรสนับสนุนให้ใช้การเจรจาแก้ไขปัญหาโดยอนุญาตตุลาการเช่นเดียวกับกรณีพิพาทอื่นที่ใช้วิธีการนี้สำเร็จมาแล้ว อนุญาตตุลาการจะช่วยให้ความขัดแย้งในที่ดินของชุมชนบางแห่งยุติได้โดยไม่บาดหมางใจกันและยังสร้างความสมานฉันท์ในชุมชนอีกด้วย

5.7.1.4 การกำกับติดตามให้หน่วยปฏิบัติส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนอย่างจริงจัง

ในปัจจุบันนี้ความขัดแย้งหลายเรื่องระหว่างชาวบ้านกับหน่วยงานของรัฐเกิดจากชาวบ้านขาดโอกาสที่จะระบายความทุกข์ร้อน ไม่อาจเสนอความเห็นหรือความต้องการอย่างตรงไปตรงมา แม้ว่ารัฐบาลจะเน้นนโยบายให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมกับหน่วยราชการ เริ่มตั้งแต่เสนอปัญหา ร่วมคิด ร่วมทำ ร่วมรับผลทั้งสำเร็จและล้มเหลว แต่โอกาสที่ชาวบ้านจะทำดังกล่าวน้อยมาก หรือเกือบจะไม่มีเลย องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นก็ไม่ค่อยเปิดโอกาสให้ชาวบ้านมีส่วนร่วมในการตัดสินใจต่าง ๆ เพราะผูกขาดการบริหารโดยนักการเมืองหรือนายทุนท้องถิ่น ถ้ารัฐบาลเชื่อมั่นในการปกครองระบอบประชาธิปไตยที่เน้นการมีส่วนร่วมของประชาชน รัฐบาลควรต้องกำกับติดตามหน่วยงานต่างๆ ให้ส่งเสริมประชาชนให้มีบทบาทร่วมกับภาคราชการมากขึ้น เมื่อราชการกับประชาชนร่วมมือกันอย่างใกล้ชิด ปัญหาหลายเรื่องจะหมดไปและช่วยให้การทำงานของหน่วยราชการมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

5.7.1.5 การกำกับติดตามหน่วยงานให้ปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างจริงจัง

คณะกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐกำหนดแนวทางดำเนินการโดยวิธีระดมความคิดเห็นจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง ทั้งชาวบ้านผู้เดือดร้อน เครือข่ายชุมชน นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ แนวทางดังกล่าวจึงได้รับการยอมรับโดยเฉพาะจากชาวบ้านเป็นอย่างมาก แต่ในทางปฏิบัติกลับไม่คืบหน้าเท่าที่ควร เพราะคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ไม่มีอำนาจสั่งการหรือเร่งรัดให้หน่วยงานดำเนินการตามแนวทางที่กำหนดไว้ได้จริง มาตรการที่กำหนดขึ้นจึงถูกนำไปใช้เพื่อชะลอปัญหาแต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้ รัฐบาลควรกำชับและติดตามให้หน่วยงานปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างจริงจัง และควรลงโทษผู้มีเจตนาละเลยหรือดำเนินการล่าช้าโดยไม่มีเหตุอันควรด้วย

5.7.1.6. การกำกับติดตามให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามความเห็นหรือข้อเสนอของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติใช้เวลาไม่น้อยตรวจสอบปัญหาความขัดแย้งในที่ดินและการละเมิดสิทธิมนุษยชนเนื่องมาจากความขัดแย้งเรื่องที่ดิน เมื่อมีข้อสรุปเสนอรัฐบาลแล้วกลับไม่ได้รับการตอบสนองเท่าที่ควร กรณีที่คณะกรรมการฯ ส่งเรื่องให้หน่วยงานรับทราบและดำเนินการตามกฎหมายก็ไม่มีความคืบหน้าเช่นกัน ปัญหาต่างๆ จึงมีแนวโน้มรุนแรงมากขึ้น ดังนั้นรัฐบาลควรพิจารณาข้อเสนอของคณะกรรมการฯ แล้วดำเนินการตามความเหมาะสม เช่น นำไปเป็นข้อมูลประกอบการพิจารณาออกมติคณะรัฐมนตรี หรือสั่งการให้หน่วยงานปฏิบัติให้เป็นไปตามข้อเสนอที่สอดคล้องกับกฎหมาย เพื่อให้สังคมมีความสุขสงบและเท่าเทียมกัน

5.7.2. ข้อเสนอแนะเชิงปฏิบัติ จังหวัดและหน่วยปฏิบัติในพื้นที่ควรดำเนินการดังนี้

5.7.2.1 ควรเร่งพิสูจน์สิทธิเพื่อออกเอกสารสิทธิหรือเพิกถอนเอกสารสิทธิโดยเร็ว

ที่ดินที่ต้องพิสูจน์สิทธิต้องเร่งดำเนินการให้เสร็จโดยเร็ว เพื่อจะได้ออกเอกสารสิทธิหรือเพิกถอนเอกสารสิทธิต่อไป

5.7.2.2 ควรปรับปรุงแก้ไขระบบประสานงานระหว่างผู้ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินให้มีประสิทธิภาพ

การเกิดคลื่นยักษ์สึนามิสะท้อนให้เห็นถึงประสิทธิภาพการทำงานของภาครัฐได้เป็นอย่างดี หน่วยงานภาครัฐทำงานสะเปะสะปะ ขาดแผนงานและระบบการทำงานที่ดี แม้ทุกวันนี้ชาวบ้านรอความช่วยเหลือจากภาครัฐอยู่แต่หน่วยงานภาครัฐยังจัดการไม่ได้ จังหวัดและหน่วยงานต่างๆ ควรประสานงานระหว่างหน่วยงาน ภาคเอกชน แกนนำชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน ฯลฯ แลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อการวางแผน การลงพื้นที่ร่วมกันและรายงานสิ่งที่พบให้ต่างหน่วยงานทราบเพื่อร่วมกันช่วยเหลือฟื้นฟูชุมชนให้เข้มแข็งต่อไป

5.7.2.3 ควรดำเนินการตามแนวทางของคณะกรรมการการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอย่างจริงจัง

แนวทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐเกิดจากความเห็นร่วมกันของทุกฝ่าย รวมทั้งจังหวัดหน่วยงานดูแลที่ดินของรัฐและผู้ประสบภัยด้วย ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องควรนำมาตรการต่างๆ ไปปฏิบัติอย่างจริงจังจึงจะแก้ไขปัญหาได้ตามที่ทุกฝ่ายคาดหวัง

5.7.2.4 ควรสนับสนุนให้เจ้าหน้าที่เต็มใจทำงานบริการประชาชน

ความพยายามปรับเปลี่ยนพฤติกรรมของเจ้าหน้าที่ให้เต็มใจบริการประชาชนเป็นเรื่องหลักเรื่องหนึ่งของการปฏิรูประบบราชการ แต่ปรากฏว่าข้าราชการจำนวนไม่น้อยยังปฏิบัติตนเหมือน

เดิม นโยบายหลายเรื่องจึงไม่เกิดผลสำเร็จเท่าที่ควร ดังนั้น หน่วยงานต้นสังกัดควรติดตามการทำงานของเจ้าหน้าที่ให้เข้าถึงความทุกข์ยากของประชาชน ให้ทำหน้าที่ช่วยเหลือผู้ประสบความเดือดร้อนอย่างเต็มใจและมีความเป็นมิตรกับชาวบ้านทั่วไปให้มากกว่าที่เป็นอยู่

5.7.3 ข้อเสนอแนะในการวิจัยครั้งต่อไป

5.7.3.1 ควรสังเคราะห์งานวิจัยเกี่ยวกับที่ดินของรัฐเพื่อให้เห็นภาพที่มีอยู่แล้วและกำหนดประเด็นวิจัยเพิ่มเติมให้ได้ภาพรวมของที่ดินของรัฐครบถ้วน

5.7.3.2 ควรศึกษาวิจัยประเด็นที่ดินที่น่าสนใจซึ่งอาจมีการดำเนินการอยู่บ้างแล้ว เช่น วิธีการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในที่ดินที่ยุติด้วยการเจรจาโดยไม่ต้องฟ้องร้องเป็นคดี หรือ ประเด็นใหม่ เช่น มาตรการใหม่ๆ ที่ให้เอกชนใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ มาตรการบริหารจัดการที่ดินของรัฐโดยการมีส่วนร่วมของฝ่ายต่างๆ เพื่อเป็นข้อมูลในการวางแผนการจัดการที่ดินของรัฐให้มีประสิทธิภาพ

5.7.3.3. ควรวิจัยติดตามประเมินผลความช่วยเหลือผู้ประสบภัยตามนโยบายและมาตรการที่กำหนด