

บทคัดย่อ

173207

การจัดที่ดินให้แก่คนจนเป็นหนึ่งในนโยบายเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาสังคมและความยากจนเชิงบูรณาการ และด้วยความเชื่อว่าการแก้ไขปัญหาความยากจนด้านที่ดินต้องแก้ไขโดยใช้ข้อมูลและกลไกการบริหารจัดการในท้องถิ่นและโดยการมีส่วนร่วมของคนในชุมชน โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและกลไกบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น จึงมีเป้าหมายที่จะศึกษาระบบข้อมูลและกลไกในการบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้มีแนวทางในการบริหารอุปสงค์และอุปทานด้านที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนอย่างมีประสิทธิภาพ

การศึกษาดำเนินการในพื้นที่จังหวัดที่คัดเลือกเป็น ตัวแทนของภาคต่าง ๆ จำนวน 10 จังหวัด ประกอบด้วย จังหวัดเชียงใหม่ อุทัยธานี ลพบุรี สระแก้ว สุพรรณบุรี กาญจนบุรี บุรีรัมย์ อุดรธานี อุบลราชธานี และสุราษฎร์ธานี ผลการศึกษายืนยันข้อสมมติฐานว่าภาวะความยากจนมีความสัมพันธ์กับการเข้าถึงและความสามารถในการใช้ประโยชน์จากที่ดินโดยที่ภาคเกษตรยังคงเป็นสาขาการผลิตที่มีความสำคัญต่อภาวะเศรษฐกิจของชุมชน

สำหรับอุปทานของที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนนั้น ความสามารถในการหาอุปทานใหม่คงมีจำกัดโดยเฉพาะที่ดินของรัฐที่เหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรม ในปัจจุบันส่วนใหญ่มีการเข้าครอบครองใช้ประโยชน์จนเต็มพื้นที่และไม่สามารถนำมาจัดสรร ทางออกจึงน่าจะอยู่ที่การเพิ่มประสิทธิภาพของอุปทานเดิมที่มีอยู่รวมทั้งใช้กลไกตลาดเพื่อปรับให้อุปสงค์และอุปทานสมดุลกัน ในการจัดทำหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้ผู้ยากจน ควรให้ส่วนราชการที่มีที่ดินในความรับผิดชอบจำแนกที่ดินที่ไม่ประสงค์จะใช้ในราชการอีกต่อไปออกมาก่อนเพื่อนำมาจัดให้กับผู้ยากจนได้ทันที ส่วนที่ดินของรัฐที่ประสงค์จะสงวนไว้ใช้ในราชการ จะต้องกำหนดแผนการใช้ที่ดินในระยะสั้นปานกลาง และระยะยาว ทางเลือกของการจัดหาที่ดินอีกแนวทางหนึ่งคือการจัดหาที่ดินเอกชนที่เหมาะสมมาจัดให้กับผู้ยากจนด้วย โดยรัฐอาจจัดซื้อที่ดินมาจัดให้เช่า เมื่อผู้เช่าที่ดินมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นก็อาจเช่าซื้อจนได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

สำหรับวิธีการนั้นแนวทางการจัดที่ดินของ ศตจ. ที่ยึดหลักให้หน่วยงานที่จัดที่ดินดำเนินการไปตามกฎหมาย กฎ ระเบียบของตนเองในการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจนเป็นสิ่งที่เหมาะสม ในช่วงเวลาที่เร่งรัดจึงควรปฏิบัติไปตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงานไปก่อน ทั้งนี้โดยการกำหนดหลักเกณฑ์เพิ่มเติมในเรื่องของอาชีพ จำนวนสมาชิกในครัวเรือน ฐานเดิม หรือขนาดของที่ดินที่จะจัดให้เป็นการลดความแตกต่างและเสริมให้หลักเกณฑ์ของแต่ละหน่วยงานมีความใกล้เคียงกันมากยิ่งขึ้น ส่วนในระยะยาวนั้นปัญหาความลักลั่นของ กฎหมาย กฎ ระเบียบที่ใช้บังคับเกี่ยวกับการจัดที่ดินกำลังอยู่ระหว่างการพิจารณาในคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ ซึ่งคาดว่าจะทราบผลประมาณกลางปี 2549

ในการศึกษานี้ได้มีการกำหนดเกณฑ์การจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจน ตลอดจนกลไกและวิธีการรวมทั้งแนวคิดเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิและการใช้เอกสารสิทธิเพื่อเข้าถึงแหล่งทุน นอกจากนี้ยังได้มีการกำหนดมาตรการทางกฎหมายสนับสนุนการจัดหาที่ดินและการจัดที่ดิน เช่น การเสนอให้พิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 โดยพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรมทั้งฝ่ายผู้เช่าและเจ้าของที่ดิน จะทำให้มีช่องทางในการหาที่ดินให้กับคนจนเพิ่มขึ้น การปรับปรุงกฎหมายภาษีเกี่ยวกับที่ดิน ในกรณีที่เจ้าของที่ดินยินยอมขายหรือให้เช่าที่ดินเพื่อช่วยเหลือคนยากจน เป็นต้น

ประเด็นที่สำคัญอีกประเด็นหนึ่งที่ได้มีการศึกษาคือแนวคิดเกี่ยวกับการสร้างฐานข้อมูลที่ดินในระดับท้องถิ่นเพื่อสนับสนุนนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน

The Study on the Development of Land Information and Mechanisms Land Administration at the Local Levels.

Abstract

173207

Allocation of land to the poor is one of the three priority policy areas on social and poverty related issues. This Study has been initiated by the recognition that poverty eradication through land allocation measures requires as preconditions, the existence of land information, local-based management systems and participation. In reference to the goal of poverty alleviation, the objective of the study is to review the current status of land information at the local levels and the mechanisms for land administration as the basis on which to formulate approaches in management of the demands and supply sides of land resources.

Within the framework of this study, 10 provinces were selected as case study sites, namely Chiang Mai, Uthai Thani, Lopburi, Srakaew, Suphanburi, Kanchanaburi, Buriram, Ubon Ratchathani and Surat Thani. Findings confirm the hypothesis that incidences of poverty are closely correlated with access to land and ability to utilize land and mainly conditioned by the fact that in the case study provinces, agricultural production is still the main source of income.

On supply of land, the ability to identify new sources of supply appeared to be limited. This is particularly true for public land since almost all the land that can be used has already been brought under production and cannot be reallocated. The only feasible option is therefore to improve the efficiency of the existing land supply and focus on measures to improve market mechanisms to adjust demand and supply situations. Furthermore, in allocation of public land for purpose of poverty alleviation, the approach should be for public agencies to classify land under their responsibilities. One important classification is land, which will not be needed for any specific purposes and which can immediately be allocated to the poor whereas for the remaining areas, public agencies should be required to formulate a short, medium and long-term land-use plans. One other supply option is private land. Private land can be procured for purposes of reallocation to the poor, in the short-run, through leasing arrangements. In the longer run, with the expectation that once the income situation has improved, the tenants can purchase the land thereby ensuring security of tenure on a long-term basis.

As for the modality for land allocation, the Study Team has reviewed and acknowledged that the procedure adopted by the Poverty Eradication Centre should be the best approach. That is, in the short-run, in order to launch the policy, implementing agencies will have to use existing laws, rules and regulations, but with additional screening criteria such as occupation, the numbers of the family members, former settlement areas, the size of the land that the applicants may already be utilizing, etc. These additional conditions would ensure that the approaches adopted by the implementing agencies are more compatible with each other. In the long run, the problems of discrepancies of laws, rules and regulations are already being addressed by the Sub-Committee for Revision of the Legal Framework on Land

Rights and Documentation. The conclusions, which should ensure the standardization and harmonization of legal properties of land rights, should be completed by the middle of year 2006.

In addition to the above, the Study also recommends criteria for screening the ‘target beneficiaries’ as well as made observations over the legal properties of land documents and values with respect to access to formal sources of capital. Recommendations were also made on amendment of certain pieces of legislation such as the Agricultural Tenancy Act 1981 to take into account the interests of both landlords and tenants. Legal provisions on land taxation can also be revised to provide incentives for landowners who voluntarily wish to sell or lease land to the poor. Both measures would also ensure increasing land supply for reallocation. Finally, the Study also made observations on approaches to the collection of local land database as an efficient and cost-effective instrument to support land administration policies.