แรงจูงใจและปัญหาอุปสรรคของการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน

The Motivation and Obstacle of Getting Landowners to Participate in the Land Readjustment Projects

ดร.สาลินี ศุกลรัตนเมธี

Salinee Sukolratanametee

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

Faculty of Architecture, King Mongkut's Institute of Technology Ladkrabang

Email: salineesu@hotmail.com

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี Suratthani Rajabhat University

Abstract

None of LR projects have been successfully implemented in Bangkok so far although the land readjustment system in Thailand is secured by the establishment of the 2004 Land Readjustment Act. The objective of the research is to examine the motivation of getting landowners to participate in LR projects and the obstacles perceived by the opposing landowners. The qualitative method by in-depth interviews sought to examine two groups of informants including landowners who consented to LR projects and who opposed to the projects in the Bangkok Metropolitan Area.

The study gleans some insight from the findings to provide that intrinsic motivation existed within the landowners who consented to LR projects rather than extrinsic motivation. They realized the importance of co-operation for road access as well as benefits to local communities and society. The leader of local community or the largest landowner was also a drive. It is suggested that policy makers and urban planners consider motivating the landowners intrinsically by persuasion in compliance with creating environment which facilitates landowner involvement. The successful

application of the LR method in urban areas of Thailand will help achieve more efficiently and equitably urban development.

Keywords: Land readjustment (LR), motivation, obstacle, landowner participation

บทคัดย่อ

การจัดรูปที่ดินในประเทศไทยมีพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 รองรับ แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีโครงการใดในกรุงเทพมหานครดำเนินการสำเร็จในทางปฏิบัติ การศึกษาครั้งนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาแก่นความคิด แรงจูงใจ แรงผลักดันที่ทำให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน และปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ไม่เข้าร่วมในโครงการ เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บข้อมูลคือการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าของที่ดินที่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ และเจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการในกรุงเทพมหานคร

ผลจากการศึกษาพบว่า แรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการเป็นแรงจูงใจภายในมากกว่าจะเป็นแรงจูงใจภายนอก คือ การมีทัศนคติที่เห็นถึงความสำคัญของการร่วมมือกันพัฒนาให้แปลงที่ดินมีทางเข้าออกสู่ถนนด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน และตระหนักถึงประโยชน์ต่อสังคมและส่วนรวม โดยมีผู้นำในกลุ่มเป็นแรงผลัก ผลจากการศึกษาเสนอแนะการใช้มาตรการสร้างแรงจูงใจภายใน และสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเข้าร่วมโครงการของเจ้าของที่ดิน เพื่อให้โครงการดำเนินการได้สำเร็จในทางปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเมืองอย่างเสมอภาคและมีประสิทธิภาพต่อไป

คำสำคัญ: การจัดรูปที่ดิน แรงจูงใจ ปัญหา อุปสรรค การเข้าร่วมโครงการของเจ้าของที่ดิน

บทนำ

ความสำคัญและที่มาของปัญหา

การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเกิดขึ้น โดยการขยายเนื้อเมืองกรุงเทพมหานครเข้าไปสู่พื้นที่บริเวณปริมณฑล เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินบริเวณชานเมืองจากเกษตรกรรมเป็นพื้นที่เมือง ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงการใช้

ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่แล้วเกิดขึ้นโดยเจ้าของแปลงที่ดินเอกชนต่างคนต่างแบ่งสรรที่ดิน และทำให้เกิดปัญหาด้านการพัฒนาเมืองต่างๆ เช่นการพัฒนาที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแบบกระจัดกระจาย ขาดความเชื่อมโยงของระบบถนนและระบบสาธารณูปโภค การใช้ที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ การบุกรุกพื้นที่เกษตรกรรมชั้นดี การจับจองที่ดินไว้ไม่ให้เกิดการพัฒนา การขาดแคลนที่ดิน การเก็งกำไรที่ดินและปั่นราคาที่ดินให้สูงขึ้น

วิธีการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) เป็นวิธีการสำคัญในการจัดการด้านที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองที่มุ่งหมายช่วยลดปัญหาต่างๆ ของเมือง และเป็นวิธีการที่ใช้กันอย่างกว้างขวางในประเทศญี่ปุ่น ไต้หวัน และหลายประเทศในยุโรป (โสภณ, 2550) รวมทั้งได้รับความสนใจและความร่วมมือระดับนานาชาติอย่างมาก ในการนำไปใช้เป็นเทคนิคการจัดการด้านที่ดินเพื่อการวางแผนเมืองในประเทศกำลังพัฒนา (Sorensen, 1999) โดยทั่วไปสามารถใช้สำหรับบริเวณพื้นที่เมืองที่ต้องการปรับปรุงหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม บริเวณที่ต้องการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางเมือง บริเวณพื้นที่ที่ต้องการพัฒนาเป็นเมืองใหม่ บริเวณชานเมือง ฯลฯ อย่างไรก็ตามการนำแนวคิดการจัดรูปที่ดินไปใช้ในแต่ละประเทศ ได้รับความสำเร็จในระดับที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างทางวัฒนธรรม และการจัดการองค์กร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ ที่อาศัยหลักการเศรษฐศาสตร์ในการร่วมมือกันระหว่างเจ้าของที่ดิน หน่วยงานท้องถิ่น และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในย่านนั้นๆ (Li and Li, 2007)

ในขณะที่แนวทางการพัฒนาพื้นที่ในปัจจุบันโดยภาคเอกชนใช้วิธีการจัดสรรที่ดิน และภาครัฐใช้วิธีการเวนคืน ยังไม่สามารถจัดหาบริการพื้นฐานและสาธารณูปการที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพในการรองรับความต้องการจากการขยายตัวประชากรอย่างรวดเร็ว และบ่อยครั้งที่กระจายผลประโยชน์อย่างไม่ยุติธรรมให้กับเจ้าของที่ดิน การจัดรูปที่ดินเป็นวิธีการที่ภาครัฐและเอกชนสามารถร่วมกันพัฒนาได้ โดยการนำที่ดินหลายๆ แปลงมารวมกันเสมือนเป็นการพัฒนาที่ดินผืนใหญ่ผืนเดียว เพื่อทำการวางผัง จัดระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการและบริการสาธารณะต่างๆ รวมทั้งจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ให้มีระเบียบและสวยงาม จากนั้นแบ่งสรรแปลงที่ดินคืนให้กับเจ้าของที่ดินเดิม โดยที่ดินบางส่วนจะเก็บไว้เพื่อขายและนำรายได้มาพัฒนาบริเวณนั้น (Archer, 1990; 1993) หลักการสำคัญในการดำเนินการจัดรูปที่ดินให้สำเร็จประกอบด้วย ความร่วมมือของเจ้าของที่ดินในการ

เสียสละที่ดินบางส่วน การกระจายภาระและผลประโยชน์อย่างเสมอภาคและยุติธรรมสู่เจ้าของที่ดินทุกคน รวมถึงการรักษากรรมสิทธิ์ที่ดินให้คงอยู่

ในช่วง 18 ปีที่ผ่านมา มีความพยายามในการจัดรูปที่ดินหลายโครงการเพื่อพัฒนาที่ดินตาบอดให้สามารถหาทางเข้าออกได้ โดยดำเนินการภายใต้ความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักผังเมืองในกรุงเทพมหานคร และสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดในพื้นที่จังหวัดต่างๆ เช่น ลำปาง ยะลา พะเยา น่าน นราธิวาส พิษณุโลก สมุทรสาคร เพชรบุรี อุทัยธานี สมุทรปราการ และสุพรรณบุรี (สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่, 2551) ในด้านกฎหมายมีพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่พ.ศ.2547 รองรับ งานศึกษาเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในประเทศไทยที่ผ่านมา ได้มุ่งประเด็นไปที่การเสนอระบบกฎหมายการจัดรูปที่ดิน และระบบสนับสนุนการดำเนินโครงการทางปฏิบัติ เช่น การเลือกที่ตั้งโครงการที่มีศักยภาพ การออกแบบผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ การประเมินราคา แผนการดำเนินโครงการ และการกำหนดมาตรฐานการวางผังสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น ดังนั้นการศึกษาครั้งนี้จึงต้องการคำตอบเกี่ยวกับความคิด ทัศนคติ แรงจูงใจ ปัญหา อุปสรรค ที่มีผลต่อการตัดสินเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ เพื่อส่งเสริมให้เกิดโครงการจัดรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเมืองอย่างเสมอภาคและมีประสิทธิภาพต่อไป

วัตถุประสงค์ของการวิจัย

1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงทัศนคติของเจ้าของที่ดิน (ในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินในกรุงเทพมหานคร) ต่อโครงการจัดรูปที่ดิน

2) เพื่อศึกษาแก่นความคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจภายในและภายนอก ปัจจัยเสริม และแรงผลักที่ทำให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน และปัญหาอุปสรรคในการไม่เข้าร่วมในโครงการ เพื่อเสนอแนะในการนำไปสู่การจัดรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ

นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

งานวิจัยนี้มีคำศัพท์ที่สำคัญเพื่อให้เข้าใจตรงกันดังนี้

“การดำเนินโครงการสำเร็จในทางปฏิบัติ” (Successful implementation of project) หมายถึง การดำเนินโครงการตั้งแต่ขั้นตอนการเตรียมโครงการ วางผังและแผนการดำเนินงาน

การก่อสร้าง จนกระทั่งขั้นตอนสุดท้ายคือ การออกเอกสารสิทธิ์ใหม่ตามผังที่ดินแปลงใหม่ แล้วเสร็จ และคณะกรรมการส่วนจังหวัดประกาศสิ้นสุดโครงการในราชกิจจานุเบกษา

“เจ้าของที่ดิน” (Landowner) หมายถึง ผู้ที่ถือกรรมสิทธิ์ในแปลงที่ดิน ในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร.9 และพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน

“การเสียสละที่ดินหรือการปันส่วนที่ดิน” (Land contribution/ land deduction) หมายถึง การที่เจ้าของที่ดินต้องเสียสละที่ดินบางส่วนของตนเพื่อเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน โดยเป็นการเสียสละหรือปันส่วนที่ดินเพื่อเป็นที่ดินสาธารณะ (เช่น ถนน สวนสาธารณะ และสาธารณูปโภคต่างๆ) และที่ดินจัดหาประโยชน์

“การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่” (Land replotting) หมายถึง การจัดรูปร่างแปลงที่ดินใหม่และปรับย้ายตำแหน่งแปลงที่ดินแต่ละแปลงในพื้นที่โครงการหลังจากลดขนาดเนื้อที่ลงเล็กน้อยจากการเสียสละที่ดิน โดยมีหลักว่าแปลงที่ดินใหม่จะอยู่ในบริเวณเดิมหรือใกล้ตำแหน่งเดิมให้มากที่สุด

“ที่ดินจัดหาประโยชน์” (Reserved land) หมายถึง ที่ดินที่สงวนไว้ขายเพื่อให้ได้เงินคืนค่าใช้จ่ายให้กับเงินกองทุนหมุนเวียน

“แรงจูงใจ” (Motivation) หมายถึง แรงผลักดันภายในที่ทำให้บุคคลเกิดพฤติกรรมตอบสนองอย่างมีทิศทางและเป้าหมายชัดเจน และโน้มน้าวให้บุคคลเกิดความมานะพยายามเพื่อที่จะตอบสนองความต้องการบางประการให้บรรลุผลสำเร็จ

“แรงผลัก แรงดัน หรือแรงขับ” (Drive) หมายถึง แรงที่ให้พลังงานกระตุ้นร่างกายให้กระทำพฤติกรรม ทำให้บุคคลอยู่นิ่งเฉยไม่ได้ ต้องมีการแสดงพฤติกรรมหรือการกระทำเพื่อลดแรงขับ หรือเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ

“ปัจจัยเอื้อหรือปัจจัยเสริม” (Reinforcement) หมายถึง ปัจจัยเสริมแรง หรือปัจจัยที่ส่งเสริมให้พฤติกรรมของบุคคลนั้นเกิดสัมฤทธิผลได้

เอกสารและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

1. การพัฒนาและการจัดการด้านที่ดิน และการจัดรูปที่ดิน

หัวใจสำคัญที่ทำให้ตลาดที่ดินมีประสิทธิภาพ (Efficient land markets) ก็คือการมีที่ดินที่พัฒนา (Developed land) ที่หาได้อย่างง่ายและรวดเร็ว โดยมีข้อบังคับการควบคุม

มหาวิทยาลัยราชภัฏพระนครศรีอยุธยา Rajabhat University

ที่เหมาะสมที่นอกจากช่วยส่งเสริมการพัฒนาที่ดินแล้ว ยังช่วยปกป้องสิ่งแวดล้อมและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนเมืองในขณะเดียวกัน อย่างไรก็ตาม ที่ดินภายในและรอบๆ เมืองมีทั้งภาครัฐเป็นเจ้าของและที่ดินของภาคเอกชน โดยทั่วไปเจ้าของที่ดินรายใหญ่ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ถือสิทธิที่ครอบครองโดยสมบูรณ์ในการรักษาสถานภาพปัจจุบัน (Status quo) ก็คือการปล่อยให้ตลาดที่ดินเป็นชิ้นเล็กชิ้นน้อย (Fragmented) ไม่มีข้อบังคับควบคุมที่เหมาะสมและปล่อยให้การค้าขายในตลาดที่ดินไม่เป็นที่เปิดเผย ซึ่งทำให้เขาได้รับประโยชน์จากกรรมสิทธิ์ที่ดิน ขณะที่ผู้เสียประโยชน์สูงสุดก็คือคนที่อาศัยอยู่ในเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนมีรายได้น้อย (UNESCAP, 2010)

ภาครัฐเข้ามาแทรกแซง (Government intervention) ตลาดที่ดินในเมืองด้วยเหตุผลสำคัญ 3 ประการคือ 1) เพื่อกำจัดความล้มเหลวและความไม่สมบูรณ์ของตลาด (Market imperfections and failures) ที่มีต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ 2) เพื่อโยกย้ายการเกิดผลกระทบภายนอก (Externalities) โดยทำให้ผลประโยชน์ของสังคมและผลประโยชน์ของเอกชนที่เกิดขึ้นในตลาดที่ดินไม่แตกต่างกัน 3) เพื่อกระจายทรัพยากรที่ขาดแคลนในสังคมไปให้ประชากรกลุ่มที่ไม่มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนแบ่งในสังคม เครื่องมือหลายอย่างที่นำมาใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การควบคุมตลาดที่ดินภายในขอบเขตของรัฐประกอบด้วยเครื่องมือทางด้านผังเมือง (Planning tools) พระราชบัญญัติโซนนิ่ง (Zoning Ordinances) กฎหมายควบคุมอาคาร การควบคุมการออกใบอนุญาตก่อสร้าง การตรวจสอบและการเรียกค่าปรับ

เครื่องมือที่ทรงพลังที่สุดอย่างหนึ่งในการเข้าแทรกแซงตลาดที่ดินคือ การพัฒนาที่ดิน (Land development) ซึ่งภาครัฐสามารถทำได้ 2 วิธีคือ พัฒนาที่ดินเอง หรือสนับสนุนการพัฒนาผ่านภาคเอกชน อย่างไรก็ตามการพัฒนาที่ดินโดยภาครัฐไม่ค่อยจะมีประสิทธิภาพ UNESCAP (2010) แนะนำว่าภาครัฐควรมีบทบาทในการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจหรือองค์กรชุมชนเป็นผู้พัฒนาที่ดินแทน โดยรัฐสงวนการใช้สิทธิแทรกแซงและควบคุมตลาดเพื่อรับประกันความสามารถในการแข่งขันของตลาดอย่างเท่าเทียมกันและยั่งยืน และการจัดรูปที่ดินเป็นเทคนิคหนึ่งในการสนับสนุนการพัฒนาที่ดินที่มีประสิทธิภาพอย่างเท่าเทียมกันและยั่งยืนในบริเวณขอบเมือง (Urban fringes)

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน (*Lex Addickes*) ฉบับแรกประกาศใช้ที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีในปีค.ศ.1902 เพื่อพัฒนาพื้นที่สำหรับการเกษตรกรรมในเมือง Frankfurt-am-Main (Li and Li, 2007) การจัดรูปที่ดินเป็นเทคนิคสำคัญที่ใช้ในการพัฒนาที่ดินในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น เช่น ในญี่ปุ่นมีการนำการจัดรูปที่ดินมาใช้พัฒนาอย่างกว้างขวางครอบคลุมประมาณหนึ่งในสามของพื้นที่เมืองทั้งหมด (Sorensen, 1999) หลายๆ ประเทศในโลกได้นำเทคนิคนี้มาใช้ เช่น สวีเดน ไต้หวัน เกาหลีใต้ และออสเตรเลีย โดยมีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษที่ต่างกันไป (land readjustment, land pooling, land consolidation, land replotting) ในหลายประเทศ แต่มีหลักการที่คล้ายๆ กัน

แนวทางการพัฒนาพื้นที่โดยวิธีการจัดรูปที่ดินได้รับความสนใจจากนานาชาติอย่างมาก จึงเกิดความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านผังเมืองขึ้นโดยผ่านการจัดประชุมสัมมนาเพื่ออภิปรายเกี่ยวกับการเสนอเทคนิคใหม่ในการพัฒนาพื้นที่เมืองนี้ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในศตวรรษที่แล้วมีการจัดประชุมสัมมนาขึ้น 9 ครั้ง (ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1979 ที่ประเทศไต้หวัน) สืบเนื่องจากที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งในเอเชียที่มีการใช้เทคนิคนี้อย่างกว้างขวาง นักผังเมืองญี่ปุ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการแบ่งปันประสบการณ์และความรู้ความชำนาญ ทั้งเอกสารและตำราทางวิชาการด้านการออกแบบจัดแปลงที่ดินใหม่ แผนการเงินและแผนปฏิบัติการเพื่อการดำเนินโครงการ ส่งผลให้หลายประเทศเริ่มนำความคิดนี้มาทดลองใช้ได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย

วิธีการจัดรูปที่ดินเป็นวิธีดำเนินการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ และจัดการเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Rights of land) มีแนวความคิดหลัก (Nagano, 1994) คือ 1) การโอนและการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ ไม่มีการเวนคืนและการอพยพโยกย้าย แปลงที่ดินเอกชนทั้งหมดในพื้นที่โครงการจะถูกจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ เสมือนเป็นการพัฒนาที่ดินผืนใหญ่ผืนเดียว กรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดจะต้องถูกจัดรูปแปลงใหม่ และคืนสู่เจ้าของเดิม 2) ยังคงกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดิมภายหลังการเสียสละที่ดินบางส่วน การเสียสละที่ดินบางส่วนเพื่อเป็นที่ดินสาธารณะ (สำหรับใช้เป็นพื้นที่ส่วนกลางเพื่อการก่อสร้างถนน สวนสาธารณะ และสาธารณูปโภคต่างๆ) และที่ดินจัดหาประโยชน์ ในการจัดรูปแปลงใหม่ยึดหลักที่ว่าแปลงที่ดินใหม่จะอยู่ในบริเวณเดิมหรืออยู่ใกล้ตำแหน่งเดิมให้มากที่สุด อาจเกิดสภาพความไม่

เท่ากันในการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ จะต้องปรับมูลค่าลดหรือเพิ่ม โดยการจ่ายเงินในส่วนมูลค่าลดหรือการเก็บเงินในส่วนมูลค่าเพิ่มตามการประเมินมูลค่าที่ดินก่อนและหลังโครงการ

เจ้าของที่ดินมีส่วนร่วมในค่าใช้จ่ายสำหรับการพัฒนาจากการขายที่ดินจัดหาประโยชน์ ค่าใช้จ่ายโครงการประกอบด้วย ค่าถมดิน ค่าก่อสร้างถนนและสวนสาธารณะ ติดตั้งระบบระบายน้ำและอื่นๆ ค่าชดเชยการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและโยกย้าย ค่าสำรวจและออกแบบ ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ และดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้ ในส่วนของรายรับประกอบด้วย เงินที่ได้จากการขายที่ดินจัดหาประโยชน์ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือเงินสนับสนุนจากหน่วยงานท้องถิ่นอื่นๆ เป็นต้น

2. แนวทางการดำเนินการจัดรูปที่ดิน

แนวทางการดำเนินการจัดรูปที่ดินในต่างประเทศสามารถแบ่งเป็น 3 แนวทางหลัก คือ 1) ดำเนินการโดยกลุ่มเจ้าของที่ดิน (Individuals) 2) สมาคมจัดรูปที่ดิน (Associations) และ 3) ภาครัฐได้แก่ หน่วยงานส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นหรือเทศบาล กรมทางหลวง การเคหะแห่งชาติ เป็นต้น (Miyazawa, 1982; Tokunaga, 1997; Sorensen, 1999) ในบางประเทศ การริเริ่มโดยภาคเอกชน (Private initiative) อาจมีประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จมากกว่าภาครัฐ ขณะที่ในหลายๆ ประเทศ การดำเนินโครงการโดยภาครัฐ (Public initiative) อาจมีประสิทธิภาพมากกว่าภาคเอกชน (Turk, 2007)

จากการสำรวจเอกสารเกี่ยวกับโครงการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตุรกี และเนปาลพบว่า โครงการจัดรูปที่ดินที่ริเริ่มดำเนินการให้แล้วเสร็จได้โดยกลุ่มเจ้าของที่ดินมีจำนวนน้อยมาก ในประเทศญี่ปุ่นโครงการที่ดำเนินการโดยสมาคมจัดรูปที่ดินนับจนกระทั่งปี ค.ศ. 1994 คิดเป็นประมาณร้อยละ 35 ของโครงการจัดรูปที่ดินทั้งหมด จะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินอย่างน้อยสองในสามของเจ้าของที่ดินทั้งหมดจึงจะเริ่มดำเนินการได้ และมีหลักฐานว่าหน่วยงานท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการผลักดันโครงการเนื่องจากการเข้าร่วมในโครงการของเจ้าของที่ดินเกิดจากการโน้มน้าว (Persuasion) และการเจรจา เช่น การโน้มน้าวหัวหน้าชุมชนท้องถิ่นซึ่งโดยปกติเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่สุด ให้ตระหนักถึงความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของชุมชนเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ความรักชาติหรือลัทธิชาตินิยม (Nationalism) ทำให้เกิดการพัฒนาโครงการจัดรูปที่ดินใน

พื้นที่เมืองนาโกย่าได้อย่างกว้างขวางในบริเวณขอบเมืองที่กำลังเจริญเติบโต (Nishiyama, 1992) และมีการนำแนวทางนี้ไปใช้ทั่วประเทศ

สำหรับโครงการที่ดำเนินการโดยภาครัฐ หน่วยงานรัฐมีอำนาจโดยตรงในการกำหนดพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตามก็ยึดหลักการเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินในขั้นตอนการดำเนินการ เช่น ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น แม้กระทั่งโครงการที่ดำเนินการโดยภาครัฐในประเทศเนปาลก็ได้เพิ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินที่สะท้อนการมีส่วนร่วมโดยเสียงส่วนใหญ่ โดยเพิ่มความเห็นชอบจากเดิมร้อยละ 50 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด เป็นร้อยละ 75 ในปัจจุบัน

3. งานวิจัยเกี่ยวกับแรงจูงใจ

มีทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ และการศึกษาทางด้านแรงจูงใจในการทำงานเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน ซึ่งองค์กรภาครัฐและบริษัทต่างๆ ให้ความสนใจศึกษาเพื่อพัฒนางานให้เจริญก้าวหน้าและสร้างกลยุทธ์กระตุ้นการปฏิบัติงานของผู้ร่วมงานให้ไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ (ภาณุภาคย์, ม.ป.ป.; Buelens & Van den Broeck, 2007; Aryee, 1992) ในการศึกษาเรื่องแรงจูงใจนั้น ผู้วิจัยใช้วิธีศึกษาต่างๆ กัน นอกจากจะมีวิธีเชิงปริมาณ ก็ยังมีผู้ใช้วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (Buelens & Van den Broeck, 2007; วิวรรธน์ และคณะ, 2550; Aryee, 1992) เช่น การวิจัยเชิงประจักษ์ของ *Aryee* (1992) ศึกษาบุคลากรของภาครัฐและเอกชนในประเทศสิงคโปร์จำนวน 262 คน พบว่า ลักษณะงานทำให้บุคคลมีแรงจูงใจต่างกัน *วิวรรธน์ และ คณะ* (2550) ศึกษาเกี่ยวกับแรงจูงใจของการเข้าร่วมโครงการร้านยาคุณภาพภายในจังหวัดขอนแก่น พบว่าเภสัชกรชุมชนที่เข้าร่วมโครงการ มีแรงจูงใจภายในที่สำคัญ คือ ความต้องการในการสร้างคุณค่าของการให้การบริการเภสัชกรรมที่ดีแก่ผู้รับบริการ ต้องการให้ร้านยาเป็นสถานบริการสุขภาพที่เป็นที่ยอมรับของบุคคลากรทางการแพทย์และผู้ป่วย และมีแรงผลักคือการมีสถานะบางสถานะ เช่น การเป็นร้านยามหาวิทยาลัย การเป็นประธานชมรมร้านขายยาแห่งประเทศไทย ประกอบกับการมีความพร้อมทางการเงินเป็นปัจจัยเอื้อที่ทำให้เกิดสัมฤทธิผล

4. งานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน

งานศึกษาทางด้านปัญหาและอุปสรรคจากประสบการณ์การดำเนินโครงการ พบได้ในหลายๆ ประเทศ ทั้งประเทศต้นแบบและประเทศที่ประยุกต์หลักการการจัดรูปที่ดินไปใช้

(Japan Land Readjustment Association, 1986; Karki, 2004; Turk, 2005; Sorensen, 2007) เช่น ผลจากการสำรวจทัศนคติในหน่วยงานส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่ไม่ได้ดำเนินการจัดรูปที่ดินให้แล้วเสร็จในประเทศญี่ปุ่นโดย *Japan Land Readjustment Association* (1986) พบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางการดำเนินโครงการ เรียงตามลำดับได้แก่ 1) ปัญหาทางการจัดการและปฏิบัติซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการขาดเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์และความรู้ในการวางผัง 2) ความเห็นขัดแย้งของเจ้าของที่ดินหลายฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ทำให้เกิดการต่อต้านการสละที่ดิน และการไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินในการดำเนินการ 3) การขาดเงินทุนสนับสนุนโครงการจากรัฐบาลกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ผู้วิจัยได้ทบทวนงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องข้างต้นจะเห็นว่า มีปัญหาและอุปสรรคที่คล้ายๆ กันในการดำเนินโครงการทั้งจากประเทศต้นแบบและประเทศที่ประยุกต์หลักการการจัดรูปที่ดินไปใช้ ซึ่งได้ส่งผลให้เจ้าของที่ดินมีอคติและไม่มั่นใจในการเข้าร่วมโครงการ จึงได้แบ่งเป็นประเด็นหลักๆ 6 ด้าน ได้แก่ ระบบกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ บุคลากรที่มีทักษะ ความรู้และความชำนาญ ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ เงินทุนสนับสนุนโครงการ เจ้าของที่ดินมีอคติและต่อต้านในหลักการ และการมีส่วนร่วมในโครงการ

วิธีดำเนินการวิจัย

ประชากร (Population) ในการศึกษาครั้งนี้ คือ เจ้าของที่ดินที่ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร.9 และโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) จากเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการทั้ง 2 โครงการเป็นจำนวน 10 คน โดย 5 คนเป็นเจ้าของที่ดินที่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ และอีก 5 คนเป็นเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารต่างๆ การสัมภาษณ์เบื้องต้นเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ การสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าของที่ดิน การสังเกตและบันทึกภาพถ่ายในการลงภาคสนามพื้นที่โครงการ การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนน้อย แต่ได้ศึกษาจนข้อมูลอิ่มตัวคือพบข้อมูลสำคัญซ้ำๆ กัน และไม่มีข้อมูลอื่นอีกในประเด็นที่สนใจศึกษา (Denzin and Lincoln, 2006) รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกรณีเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการกับที่ไม่เข้าร่วมโครงการ เพื่อช่วยให้เข้าใจประเด็นปัญหาทั้งสองกรณีได้อย่าง

กระจ่างชัด ต่อมานำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาทำการตรวจสอบข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) ด้านข้อมูลที่ได้จากบุคคล และตรวจสอบแบบสามเส้า ด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) จาก 3 วิธีการคือ การศึกษาจากการสังเกตภาคสนาม การสัมภาษณ์เบื้องต้นเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าของที่ดิน จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) เป็นแก่นความคิดของประเด็นที่สนใจศึกษา ในการแสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูล ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาจัดเรียบเรียงตามประเด็นหรือหัวข้อการศึกษา และจัดทำตารางสรุปหัวข้อย่อย (Sub-themes) ตามคำถามการวิจัย ซึ่งระบุประเด็นตามคำถามการวิจัย ข้อมูลการสัมภาษณ์ (Data) ตอบคำถามการวิจัยในแต่ละประเด็นและข้อความเชิงวิเคราะห์ (Analytical Text/Statement) ซึ่งสังเคราะห์ขึ้นมาจากข้อมูลกลุ่มย่อย จากนั้นนำข้อความเชิงวิเคราะห์มาจัดเป็นกลุ่มเพื่อสร้างข้อสรุปย่อย และบทสรุปการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ถูกสัมภาษณ์ที่ตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ

ผลการวิจัย

1.ทัศนคติของเจ้าของที่ดินต่อการจัดรูปที่ดิน

จากการศึกษาพบว่า การริเริ่มโครงการในกรณีศึกษาทำโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการเข้าไปอธิบายหลักการและจัดประชุมสัมมนาเผยแพร่ความรู้ เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการเล็งเห็นถึงความสำคัญของการจัดรูปที่ดินจึงเข้าร่วมโครงการ คือเห็นประโยชน์ของการพัฒนาที่มีต่อเจ้าของที่ดิน ซึ่งจะทำให้แปลงที่ดินมีทางเข้าออกสู่ถนนและผลประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่จะสูงขึ้นเมื่อมีระบบสาธารณูปโภคพร้อม รวมทั้งประโยชน์ต่อสังคมและส่วนรวมในการร่วมมือกันพัฒนา ในขณะที่เจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการมีทัศนคติว่าแม้โครงการจะมีหลักการที่ดี มีประโยชน์ทำให้แปลงที่ดินมีทางเข้าออกสู่ถนน แต่ไม่ถูกใจในกระบวนการดำเนินการคือ การออกแบบผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ซึ่งมีการคำนวณการปันส่วนที่ดินสูงเกินไป ความไม่เท่าเทียมกันในการเสียสละที่ดิน และความไม่เป็นธรรมในตำแหน่งที่ตั้งแปลงใหม่ จึงไม่ค่อยเห็นความจำเป็นที่จะเข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ยังมีความเห็นถึงความไม่แน่นอนในขั้นตอนการดำเนินการ และความไม่มั่นใจในการบริหารจัดการสมาคมฯ ให้มีความโปร่งใส และยุติธรรม โดยเฉพาะในการขายพื้นที่จัดหาประโยชน์

2. เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ

จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกพบแก่นความคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจแรงผลัก และปัจจัยเสริมที่สำคัญดังนี้

ต้องการให้แปลงที่ดินมีทางเข้าออกสู่ถนน ทั้งนี้แรงจูงใจที่สำคัญคือความคาดหวังว่าความร่วมมือกันในกลุ่มเจ้าของที่ดินจะทำให้โครงการสำเร็จได้ เจ้าของที่ดินเหล่านี้ต้องการร่วมมือกันพัฒนาที่ดินเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันและประโยชน์ต่อส่วนรวม ต้องการร่วมกันพัฒนาถนน สาธารณูปโภคอื่นๆ และการถมดิน ซึ่งแรงจูงใจเหล่านี้เป็นแรงจูงใจภายในสอดคล้องกับวรรณกรรมที่ทบทวนมา การที่ส่วนใหญ่มีความต้องการพัฒนาในอนาคตเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับครอบครัวหรือธุรกิจ โดยไม่ได้ต้องการนำที่ดินไปขาย เป็นแรงผลักที่ทำให้เข้าร่วมโครงการ ส่วนที่แตกต่างออกไปจากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก็คือ สิ่งจูงใจภายนอกหรือการคาดการณ์มูลค่าที่ดินที่จะเพิ่มขึ้นจากการจัดสร้างบริการสาธารณูปโภค ไม่ใช่สิ่งสำคัญที่ทำให้เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ

การมีผู้นำในกลุ่มที่เป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่หรือนายทุน ที่มีความต้องการพัฒนาเพื่อเป็นโครงการตัวอย่าง หรือมีที่ดินของญาติพี่น้องรวมกันหลายแปลงในโครงการทำให้เป็นเสียงส่วนใหญ่ จึงเป็นแรงผลักที่สำคัญ การศึกษานี้พบว่าการมีเจ้าของที่ดินรายใหญ่ในพื้นที่เป็นผู้นำในการดำเนินโครงการทำให้มีพลังในการเจรจาและประสานงานกับเจ้าของที่ดินกลุ่มย่อยได้รวดเร็ว และการมีที่ดินของญาติพี่น้องหลายแปลงในโครงการทำให้สามารถรวบรวมผู้เข้าร่วมโครงการได้เป็นกลุ่มก้อน เนื่องจากการตัดสินใจตามเสียงคนส่วนใหญ่

กฎหมายการจัดรูปที่ดินเป็นสิ่งจำเป็นในการดำเนินโครงการ เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยสิทธิที่ได้รับในการจัดที่ดินใหม่เหมือนสิทธิที่มีอยู่ในที่ดินเดิม และได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวงในการจดทะเบียน จากการสัมภาษณ์พบว่า มาตรการเงินอุดหนุนจากภาครัฐ การยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 จะเป็นปัจจัยเอื้อให้โครงการสัมฤทธิผลโดยช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายที่สูงให้กับเจ้าของที่ดินในการเข้าร่วมโครงการ

แนวคิดในการเสียสละที่ดินเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวม เช่น ถนน สวนสาธารณะ ได้รับการตอบรับจากเจ้าของที่ดิน หากมีการออกแบบผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่และอัตราการเสียสละที่ดินที่เหมาะสม เนื่องจากแปลงที่ดินในเมืองมีราคาสูงและมีขนาดค่อนข้างเล็ก ดังนั้นเงินทุนสนับสนุนโครงการโดยการอุดหนุนของภาครัฐเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จะช่วยลดต้นทุนและส่งผลให้เจ้าของที่ดินเสียสละที่ดินน้อยลงในการร่วมมือกันพัฒนา หรือการให้เงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเพื่อช่วยในการขับเคลื่อนโครงการ ก็เป็นปัจจัยเอื้อที่ทำให้การเข้าร่วมโครงการสัมฤทธิผลด้วย

อัตราการเสียสละที่ดินที่มีความเท่าเทียมกันมีผลต่อการเข้าร่วมโครงการ เป็นการแสดงถึงการร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม เพราะความแตกต่างในการปันส่วนที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการเนื่องจากความซับซ้อนของการออกแบบจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ จะก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ยุติธรรม ทำให้เจ้าของที่ดินเกิดอคติและต่อต้านโครงการได้

พอใจในการดำเนินการของบุคลากรระดับปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตามบุคลากรมีจำนวนน้อย ระบบราชการมีความล่าช้า และการโยกย้ายตำแหน่งในระดับสูงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้การบริหารโครงการไม่มีความต่อเนื่องและขาดการสนับสนุนอย่างจริงจัง เป็นอุปสรรคในการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จ

ระยะเวลาในการดำเนินการมีผลกระทบต่อภาพพจน์ของโครงการ เจ้าของที่ดินมองว่าภาครัฐยังไม่ได้ให้การสนับสนุนอย่างจริงจังทำให้การดำเนินโครงการมีความล่าช้า นอกจากนี้ระยะเวลาในการดำเนินการที่ยาวนานอาจทำให้ไม่ทันกับการเติบโตของอสังหาริมทรัพย์ ในบริเวณโดยรอบพื้นที่โครงการ จะเกิดการกว้านซื้อที่ดินในบริเวณนั้นเพื่อการเก็งกำไรของนายทุน เป็นอุปสรรคในการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จ

3. เจ้าของที่ดินที่ยังไม่เข้าร่วมโครงการ

เจ้าของที่ดินที่ไม่สนใจเข้าร่วมโครงการ ทราบดีว่ามีโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในบริเวณพื้นที่ที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์ครอบครองอยู่ โดยเคยเข้าร่วมสัมมนาเผยแพร่ความรู้ด้านการจัดรูปที่ดินหรือการระดมความคิดเห็นที่จัดขึ้นโดยสำนักผังเมือง

กรุงเทพมหานคร แต่ตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์แก่นความคิดของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ไม่สนใจเข้าร่วมโครงการมีดังนี้

แนวคิดในการเสียสละที่ดินเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสิ่งที่ทำได้ แต่ไม่ใช่ในอัตราที่สูงเกินไป อัตราการเสียสละที่ดินที่สูงเป็นอุปสรรคสำคัญในเบื้องต้นที่ทำให้ตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการ

การเข้าร่วมโครงการเป็นการเสียผลประโยชน์ เจ้าของที่ดินคำนึงถึงการเสียผลประโยชน์ส่วนตนและการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินโครงการ

ต้องการจะขายที่ดิน ไม่ต้องการเข้าร่วมกับกลุ่มเพื่อการพัฒนา มูลค่าที่ดินที่จะเพิ่มขึ้นหลังการพัฒนาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินไม่ใช่สิ่งจูงใจให้เข้าร่วมโครงการ เนื่องจากตลาดที่ดินในกรุงเทพมหานครค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพในการซื้อขายที่ดิน จะได้ผลตอบแทนเร็วกว่า และในบริเวณเมืองที่มีการพัฒนาอยู่มากแล้ว เจ้าของที่ดินมีแนวโน้มที่จะได้รับผลประโยชน์จากโครงการน้อยกว่า

การขาดความเชื่อมั่นในการขับเคลื่อนโครงการโดยภาครัฐ และการบริหารจัดการให้โปร่งใสและยุติธรรม เช่น ในการก่อสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือการขายพื้นที่จัดหาประโยชน์

โครงการจัดรูปที่ดินเกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนจำนวนมาก จึงมีความอ่อนไหวง่าย เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารในหน่วยงานราชการต้องใช้ทักษะสูงในการเจรจาโน้มน้าวเจ้าของที่ดินให้เข้าร่วมโครงการ

อภิปรายผลและข้อเสนอแนะ

1.ข้อจำกัดของงาน

ในการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาแรงจูงใจและปัญหาอุปสรรคในการเข้าร่วมโครงการจากเจ้าของที่ดิน ใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง ซึ่งสามารถดำเนินการในทางปฏิบัติได้ง่าย และเนื่องจากเป็นการศึกษาเฉพาะกรณีศึกษาโครงการบริเวณหนองบัวมนและบริเวณสวนหลวง ร. 9 การนำข้อสรุปไปอ้างอิงในวงกว้างจึงขึ้นอยู่กับผู้อ่านรายงานการวิจัยในการมองเห็นช่องทางการนำไปประยุกต์ใช้ประโยชน์ต่อไป

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา Suansunandha Rajabhat University

การศึกษาครอบคลุมตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจนถึงเดือนธันวาคม 2552 เท่านั้น เนื่องจากกระบวนการจัดรูปที่ดินบริเวณที่ทำการศึกษาใช้ระยะเวลายาวนานในการดำเนินการ และการวิจัยมีข้อจำกัดในเรื่องเวลาและงบประมาณในการวิจัย ซึ่งการดำเนินการทั้งสองโครงการยังไม่สัมฤทธิผล ทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถสรุปอ้างอิงผลการวิจัยไปในขั้นตอนอื่นที่ยังไม่ได้มีการดำเนินงานได้ ได้แก่ ขั้นตอนการก่อสร้าง และจัดรูปแปลงที่ดินสุดท้าย และการออกเอกสารกรรมสิทธิ์

2. ข้อเสนอแนะในการนำไปสู่การดำเนินโครงการให้สำเร็จในทางปฏิบัติ

ข้อเสนอแนะเชิงมาตรการด้านแรงจูงใจ

การศึกษาชิ้นนี้ได้มุ่งประเด็นเกี่ยวกับปัจจัยด้านความคิด ทัศนคติ แรงจูงใจ ปัญหาและอุปสรรค ที่มีผลต่อเจ้าของที่ดินในการตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งผลจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า แรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการฯ เป็นแรงจูงใจภายใน (Intrinsic motivation) มากกว่าจะเป็นแรงจูงใจภายนอก (Extrinsic motivation) กล่าวคือ ถ้าเจ้าของที่ดินมีทัศนคติที่เห็นถึงความสำคัญของการร่วมมือกันพัฒนาให้แปลงที่ดินมีทางเข้าออกสู่ถนนด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน และตระหนักถึงประโยชน์ต่อสังคมและส่วนรวม ก็จะยอมให้ความร่วมมือโดยการมีส่วนเข้าร่วมประชุมเจรจา แสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในกระบวนการดำเนินการซึ่งอาจใช้เวลามาก (Time-consuming) ได้ ในทางกลับกันถ้าเจ้าของที่ดินยังไม่มีแรงจูงใจภายใน แม้จะรับทราบถึงปัญหาการไม่มีถนนเข้าถึงในแปลงที่ดินของตนซึ่งอยู่ในพื้นที่ตาบอด ก็จะไม่เห็นความจำเป็นและไม่สนใจที่จะเข้าร่วมกับโครงการ เจ้าของที่ดินทั้งสองกลุ่มมีความเห็นว่าสิ่งจูงใจภายนอก หรือการคาดการณ์มูลค่าที่ดินที่จะเพิ่มขึ้นจากการจัดสร้างบริการสาธารณูปโภคในพื้นที่ ไม่ใช่สิ่งสำคัญนักในการเข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้เป็นผลจากสภาพแวดล้อมได้แก่ ยังไม่มีโครงการที่ดำเนินการสำเร็จเป็นรูปธรรม การใช้เวลาค่อนข้างมากในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในกระบวนการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งการซื้อขายที่ดินในกลไกตลาดที่ดินของกรุงเทพมหานครค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพ และได้ผลตอบแทนเร็ว

ในการส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการสำเร็จเป็นรูปธรรม จะต้องเน้นมาตรการสร้างแรงจูงใจภายในด้วยการใช้ความพยายามอย่างจริงจังของเจ้าหน้าที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการโน้มน้าว

(Persuasion) เจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะหัวหน้าชุมชนท้องถิ่นหรือเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ให้ตระหนักถึงการมีส่วนในการร่วมมือกันพัฒนาพื้นที่เมืองเพื่อประโยชน์ต่อสังคมและส่วนรวม โดยการเห็นชอบเข้าร่วมกับโครงการ เนื่องจากการริเริ่มดำเนินโครงการโดยกลุ่มเจ้าของที่ดินรายย่อยในในหลายๆ ประเทศเพียงลำพัง คิดเป็นจำนวนโครงการที่แล้วเสร็จน้อยมาก จึงนับว่าเป็นไปได้ค่อนข้างยาก และในทางปฏิบัตินั้นการมีส่วนร่วมในโครงการเกิดจากการโน้มน้าวและการเจรจาต่อรอง ทั้งนี้รวมถึงโครงการที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นบังคับดำเนินการก็เน้นการเจรจาต่อรอง โดยการสร้างแรงดึงดูดใจที่สำคัญต่อหน่วยงานท้องถิ่นในหลายๆ ประเทศ ในการนำใช้วิธีการจัดรูปที่ดินก็คือ การบรรลุจุดมุ่งหมายในการก่อสร้างสิ่งบริการพื้นฐานสาธารณะ โดยไม่สิ้นเปลืองงบประมาณภาครัฐมากนักในการชดเชยจากการเวนคืนที่ดิน ซึ่งการปันส่วนที่ดินจากเจ้าของที่ดินทำให้มีพื้นที่สำหรับบริการสาธารณะและพื้นที่จัดหาประโยชน์ทำให้เป็นโครงการที่หาเงินเลี้ยงตัวเองได้ (Self-financing) เป็นการเพิ่มการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ และช่วยขยายฐานภาษีรายรับให้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าโครงการในหน่วยงานราชการนั้น จะต้องมีทักษะและประสบการณ์ในการบริหารจัดการ การเจรจาโน้มน้าวการเข้าร่วมโครงการ การสร้างความสมดุลระหว่างนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ควรคำนึงถึงการปรับเปลี่ยนพฤติกรรมการเข้าร่วมโครงการ ทำโดยการเสริมแรงด้วยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเข้าร่วมโครงการ จะทำให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดพฤติกรรมการเข้าร่วมโครงการสูงขึ้น ได้แก่ การยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เงินทุนสนับสนุนโครงการโดยการอุดหนุนของภาครัฐเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือการให้เงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเพื่อช่วยในการขับเคลื่อนโครงการ ซึ่งจะเป็นปัจจัยเอื้อให้โครงการสัมฤทธิผลโดยช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายที่สูงให้กับเจ้าของที่ดินในการเข้าร่วมโครงการ ประกอบกับการกำหนดเพิ่มข้อบังคับควบคุมการพัฒนาในโครงการที่ไม่ใช้เทคนิคการจัดรูปที่ดินร่วมด้วย

ในการส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินที่ต่อต้านโครงการเข้าร่วมโครงการ ควรจะเน้นการเจรจาสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งผลจากการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า แนวคิด

ในการเสียสละที่ดินเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสิ่งที่เขาทำได้ แต่อุปสรรคสำคัญในเบื้องต้นที่ทำให้ตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการคืออัตราการเสียสละที่ดินที่สูง อีกทั้งยังมีความไม่เชื่อมั่นในการขับเคลื่อนโครงการโดยภาครัฐ และการบริหารจัดการโครงการให้โปร่งใสและยุติธรรม จึงอธิบายโดยใช้ทฤษฎีความเสมอภาคกล่าวคือ บุคคลสามารถจะเปลี่ยนระดับแรงจูงใจเพื่อดึงความรู้สึกเสมอภาคกันให้กลับคืนมา โดยวิธีการลดความไม่เสมอภาค ในรูปแบบต่างๆ (สิทธิโชค, 2546) ได้แก่ เงินอุดหนุนโครงการจากภาครัฐซึ่งจะช่วยลดจำนวนการเสียสละที่ดินให้น้อยลง ความยุติธรรมในกระบวนการโดยเฉพาะการปันส่วนที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินทุกคนในพื้นที่โครงการให้มีการกระจายภาระค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม และการแสดงความโปร่งใสในทุกขั้นตอนการดำเนินงาน รวมทั้งการให้เงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเพื่อช่วยขับเคลื่อนโครงการ ก็จะช่วยเพิ่มความมั่นใจในการเข้าร่วมโครงการ นอกจากมาตรการทางกฎหมายจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินแล้ว มาตรการด้านแรงจูงใจจะช่วยส่งเสริมให้เกิดโครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการสำเร็จในทางปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเมืองอย่างเสมอภาคและมีประสิทธิภาพต่อไป

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรมีระบบการติดตามประเมินผลนโยบายการพัฒนาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินอย่างจริงจัง เพราะการโยกย้ายตำแหน่งในระดับสูงของหน่วยงานราชการบ่อยครั้ง ทำให้การบริหารโครงการไม่มีความต่อเนื่อง และสะท้อนถึงนโยบายการพัฒนาที่ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจัง ทำให้การดำเนินโครงการมีความล่าช้า เป็นอุปสรรคในการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จ

2. ควรมีนโยบายสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินโครงการ เป็นเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น การใช้รายได้ของแผ่นดินจากภาษีน้ำมัน ซึ่งโดยปกติใช้ในการก่อสร้างถนนหนทางในการอุดหนุนโครงการ เพื่อช่วยสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อเจ้าของที่ดินในการเข้าร่วมการเสียสละที่ดิน รวมทั้งการให้เงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเพื่อช่วยในการขับเคลื่อนโครงการ การดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดจำเป็นต้องมีเงินทุนสนับสนุนอย่างเพียงพอ ทั้งนี้การจ่ายคืนค่าใช้จ่ายของโครงการจะทำได้หลังจากการขายที่ดินจัดหาประโยชน์ เนื่องจากการจัดรูป

ที่ดินเป็นวิธีการที่ภาครัฐและเอกชนสามารถร่วมกันพัฒนาได้ หากมีความจำเป็นอย่างมากในการพัฒนาเมืองวิธีการจัดรูปที่ดินจะช่วยภาครัฐประหยัดงบประมาณ และช่วยขยายฐานภาษีรายรับให้เพิ่มขึ้น

3. ควรมีนโยบายส่งเสริมการรับซื้อที่ดิน เป็นทางเลือกให้เจ้าของที่ดินที่ตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการ อาจเป็นการรับซื้อในรูปแบบพันธบัตร เพื่อลดการต่อต้านจากเจ้าของที่ดินและลดความล่าช้าในการดำเนินการซึ่งอาจส่งผลกระทบทางลบต่อภาพพจน์ของโครงการ นอกจากนี้ภาครัฐยังสามารถนำที่ดินนั้นๆ มาใช้เพื่อการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (Public housing) บรรลุความมุ่งหมายหนึ่งของการจัดรูปที่ดินในการลดความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินในสังคม โดยการกระจายทรัพยากรที่ขาดแคลนในสังคมไปให้ประชากรกลุ่มที่ไม่มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนแบ่งในสังคม เป็นการใช้สิทธิแทรกแซงตลาดที่ดินโดยภาครัฐ เพื่อรับประกันความสามารถในการแข่งขันของตลาดอย่างเท่าเทียมกัน

4. ควรปรับมาตรฐานด้านต่างๆ ในโครงการจัดรูปที่ดินให้มีความยืดหยุ่น เช่น มาตรฐานด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การออกแบบผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ และอัตราการเสียสละที่ดิน ในกรณีของโครงการฯ ในเมือง แปลงที่ดินมีราคาสูงและขนาดค่อนข้างเล็ก จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดพื้นที่ส่วนกลางในชุมชนให้ได้ตามมาตรฐานผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ของประเทศแม่แบบ หรือเทียบเท่าย่านอยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางถึงค่อนข้างสูง ซึ่งส่งผลให้การปันส่วนที่ดินสูงและอาจผลักดันให้โครงการเกิดขึ้นได้เฉพาะในบริเวณชานเมือง กลับกลายเป็นการส่งเสริมให้เกิดรูปร่างเมืองแบบกระจัดกระจาย (Urban Sprawl) อย่างไรก็ตามไม่ควรจัดพื้นที่ส่วนกลางชุมชนต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับพื้นที่เมือง ซึ่งจะเป็นการนำวิธีการนี้ไปใช้ในการพัฒนาเมืองแบบไม่สมบูรณ์ นอกจากนี้ควรใช้วิธีการคำนวณการปันส่วนที่ดินแต่ละแปลงที่เข้าใจง่ายกว่าวิธีการประเมินมูลค่าที่ดินด้วยค่าถนน ทำให้เจ้าของที่ดินยอมรับได้ และการออกแบบจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ไม่ซับซ้อนจนเกินไป

5. ควรส่งเสริมให้มีการกระจายภาระค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์อย่างยุติธรรม แก่เจ้าของที่ดินทุกราย กำหนดให้มีค่าชดเชยและโยกย้ายอย่างเหมาะสม จะทำให้ประชาชนมั่นใจกับระบบการจัดรูปที่ดินและให้ความร่วมมือกับภาครัฐอย่างเต็มที่ในการแก้ปัญหาด้านการพัฒนาพื้นที่เมือง

6. ควรส่งเสริมการกำหนดพื้นที่โครงการฯ ที่มีความเชื่อมโยงทางด้านผังเมือง เช่น การพัฒนาเมืองใหม่บริเวณชานเมืองที่มีพื้นที่ว่างขนาดใหญ่ และการป้องกันการขยายตัวของพื้นที่เมืองอย่างไร้ทิศทาง โดยนำการจัดรูปที่ดินไปใช้สำหรับพัฒนาพื้นที่ขนาดใหญ่และแบ่งการพัฒนาโครงการเป็นหลายระยะ และการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองหรือพื้นที่ว่างในชุมชนเมืองปัจจุบัน โดยเป็นการพัฒนาพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินขนาดเล็กหรือกลาง รวมทั้งสนับสนุนให้มีการพัฒนาหรือการปลูกสร้างให้แล้วเสร็จบนแปลงที่ดินที่ได้รับการจัดรูปที่ดินแล้ว

ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ในการศึกษาต่อไป ควรได้มีโอกาสพิจารณาถึงโครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการสำเร็จเป็นรูปธรรม ซึ่งจะรวมไปถึงขั้นตอนอื่นๆ ที่ยังไม่ได้ดำเนินการในการวิจัยนี้ ได้แก่ ขั้นตอนการก่อสร้าง และจัดรูปแปลงที่ดินสุดท้ายและการออกเอกสารสิทธิ์ และมูลค่าที่ดินที่จะเพิ่มขึ้นหลังจากการดำเนินโครงการแล้วเสร็จเป็นรูปธรรมอาจทำให้แรงจูงใจภายนอก มีแรงเพียงพอที่จะทำให้เกิดการเข้าร่วมโครงการจำนวนมากขึ้นก็เป็นได้

ส่วนการศึกษาระบบสนับสนุนการดำเนินโครงการทางปฏิบัติ ก็น่าจะได้มีการศึกษาต่อไปถึงวิธีการประเมินมูลค่าที่ดินว่าวิธีใดบ้างที่เป็นที่ยอมรับได้โดยเจ้าของที่ดินในโครงการต่างๆ ที่ดำเนินการแล้วเสร็จ รวมทั้งมาตรฐานด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการการออกแบบผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ และอัตราการเสียสละที่ดินก็ทำนองเดียวกัน ควรจะได้ทำการศึกษาวิจัยจากโครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จ ก็จะเป็นความพยายามในการช่วยลดปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในขั้นตอนการดำเนินงานทั้งหลายของโครงการฯ และส่งเสริมให้มีจำนวนโครงการจัดรูปที่ดินเพิ่มขึ้นต่อไป

เอกสารอ้างอิง

ภาณุภาคย์ พงศ์อติชาต. (ม.ป.ป.) **แรงจูงใจสูงสุดของข้าราชการ.** สืบค้นเมื่อ 24 มิถุนายน 2553. จาก http://www.ocsc.go.th/ocsccms/uploads/File/wlb-7.pdf

วิวรรธน์ อัครวิเชียร, ช่อบัว เกิดมงคล, วีนัส ชมาฤกษ์, และ ธาริณี อัครวิเชียร. (2550). แรงจูงใจและปัญหาอุปสรรคของการเข้าร่วมในโครงการร้านยาคุณภาพ. **วารสาร มฉก. วิชาการ.** 11(21), 16-25.

สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่. (2551). **การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในประเทศไทย:** เอกสารประกอบการสัมมนา. กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย.

สิทธิโชค วรานุสันติกูล. (2546). **จิตวิทยาสังคม: ทฤษฎีและการประยุกต์.** กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดยูเคชั่น.

โสภณ พรโชคชัย. (12-14 เมษายน 2550). จัดรูปที่ดินอย่างไรให้ประสบความสำเร็จ. **ฐานเศรษฐกิจ. 42.**

Archer, R.W. (1990). **The prospect for urban land pooling/ readjustment in Thailand.** 2nd ed. HSD Working Paper No.28. Bangkok: Asian Institute of Technology.

------. (1993). **Urban redevelopment with landowner participation using the land pooling/readjustment technique.** HSD Working Paper No.44. Bangkok: Asian Institute of Technology.

Aryee, S. (1992). Public and private sector professionals: a comparative study of their perceived work experience. **Group and Organization Management.** 17(1),72-85.

Buelens, M. and Van den Broeck, H. (2007). An analysis of differences in work motivation between public and private sector organizations. **Public Administration Review.** 67(1), 65-74.

Denzin N. K. and Y.S. Lincoln. (2006). **The SAGE handbook of qualitative research.** 3rd ed. London.

Japan Land Readjustment Association. (1986). Opinion survey of municipalities that have not experienced land readjustment, translation and summary by Jane Yanai. In Minerbi L., P. Nakamura, K. Nitz and J. Yanai, eds. **Land readjustment, the Japanese system: a reconnaissance and a digest.** Boston, MA: Lincoln Institute of Land Policy, 206-215.

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี Suratthani Rajabhat University

Karki, T. K. (2004). Implementation experiences of land pooling projects in Kathmandu Valley. **Habitat International.** 28, 67-88.

Li, L.H. and Li, X. (2007). Land readjustment: an innovative urban experiment in China. **Urban Studies.** 44(1), 81-98.

Miyazawa, M. (1982). Land readjustment in Japan. In Doebele, W. ed. **Land readjustment: a difference approach to financing urbanization.** Lexington, MA: Lexington Books, 91-106.

Nagano, K. (1994). **Land Readjustment implementation manual.** Bangkok: Department of Town and Country Planning.

Nishiyama, Y. (1992). **Land readjustment as "technique of persuasion.**" Paper presented at the regional development policy conference, Japan International Cooperation Agency and the National Land Agency.

Sorensen, A. (1999). Land Readjustment, urban planning and urban sprawl in the Tokyo Metropolitan Area. **Urban Studies.** 36 (13), 2333-2360.

------. (2007). Consensus, persuasion, and opposition: organizing Land Readjustment in Japan. In Y. Hong and B. Needham, eds. **Analyzing Land Readjustment: Economics, Law and Collective Action**. Canada: Webcom Limited.

Tokunaga, Y. (1997). **The legal system of land readjustment in Japan: its social background and developing process,** proceedings of the 9th international seminar on land readjustment and urban development in Bangkok, Thailand. 12-14 November.

Turk. S.S. (2005). Land readjustment: an examination of its application in Turkey. **Cities.** 22(1), 29-42.

------. (2007). An analysis on the efficient applicability of the land readjustment (LR) method in Turkey. **Habitat International.** 31, 53-64.

มหาวิทยาลัยราชภัฏสวนสุนันทา Suanduasit Rajabhat University

UNESCAP. (2010). **Urban Land Policies for the Uninitiatied**. Retrieved August 18, 2010 [online]: http://www.unescap.org/huset/land_policies/

มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี
Suratthani Rajabhat University