

แผนการใช้ที่ดินของชาติ

National Land Use Plan

รังสรรค์ แสงสุข¹

รุ่งรัตนา เขียวดารา²



บทคัดย่อ

การวิจัยเรื่องแผนการใช้ที่ดินของชาติมีวัตถุประสงค์ 4 ประการ คือ วิเคราะห์ปัญหาการใช้ที่ดินทั้งในเขตเมือง เขตชนบท และเขตชนบท วิเคราะห์แนวโน้มของสภาพปัญหาการใช้ที่ดินในอนาคต ทบทวนนโยบายและแนวคิดการวางแผนการใช้ที่ดินในอดีตถึงปัจจุบัน และจัดทำข้อเสนอแนะที่แก้ไขจุดอ่อนในอดีตเพื่อดำเนินการจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติที่ทุกหน่วยงานยอมรับเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของประเทศ เพื่อให้บรรลุถึงวัตถุประสงค์ดังกล่าวนี้ ได้ดำเนินการวิจัยแบบวิเคราะห์ (analytical research) โดยใช้ข้อมูลทุติยภูมิที่ทบทวนถึงนโยบายของรัฐ เรื่องการวางแผนการใช้ที่ดินของประเทศในอดีตถึงปัจจุบันและผลการดำเนินงาน รวมทั้งปัญหาการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้น และจากข้อมูลปฐมภูมิที่ทำการสำรวจความคิดเห็นของผู้มีส่วนได้เสียในพื้นที่ 3 จังหวัด คือ จังหวัดนครราชสีมา กาญจนบุรี และปทุมธานี ผลการศึกษาพบว่า มีนโยบายและแนวคิดการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างต่อเนื่องไม่น้อยกว่า 4 ทศวรรษ ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ 15 หน่วยงาน ในสังกัด 6 กระทรวง รวมกรุงเทพมหานครอีกหน่วยงานหนึ่ง แต่ละหน่วยงานต่างก็จัดทำแผนการใช้ที่ดินเฉพาะด้านตามอำนาจที่มีอยู่ แผนการใช้ที่ดินจึงมีจำนวนมาก แต่ไม่อยู่ในลักษณะแผนแม่บทที่ทุกหน่วยงานยอมรับ มีปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ เมื่อแผนการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ปัญหาการใช้ที่ดินจึงเกิดขึ้นทั้งในเขตเมือง เขตชนบท และชนบทเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ ในเขตเมืองมีปัญหาคูณภาพสิ่งแวดล้อมที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตและปัญหานี้ได้ขยายตัวสู่เขตชนบทอย่างรุนแรง ในเขตชนบทมีการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสม ในชนบทมีปัญหามลพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในการใช้ที่ดินไปทั่วประเทศ เมื่อพิจารณาถึงแนวโน้มในอนาคตที่ประชากรจะมีจำนวนเพิ่มขึ้นแล้วเห็นได้ว่า จะต้องประสบสภาวะการขาดแคลนที่ดินเพื่อรองรับความต้องการที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ อีกทั้งปัญหาการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นอยู่ในปัจจุบันก็จะทวีความรุนแรงอันจะนำไปสู่ความขัดแย้งมากยิ่งขึ้น

เพื่อลดปัญหาการใช้ที่ดินและความขัดแย้งดังกล่าวการวิจัยครั้งนี้ จึงเสนอให้มีการจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติในลักษณะแผนแม่บทที่ทุกหน่วยงานยอมรับเป็นกฎเกณฑ์และใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของชาติในอนาคต โดยปรับปรุงแนวเขตการใช้ที่ดินที่มีอยู่ให้เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบันและเตรียมการสำหรับอนาคต รวมทั้งการร่าง “พระราชบัญญัติการใช้ที่ดินแห่งชาติ (National Land Use Act)” ขึ้นใช้บังคับเพื่อให้การใช้ที่ดินของชาติเป็นไปในลักษณะที่ยั่งยืน ทั้งนี้ให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวนี้ด้วย

คำสำคัญ: การใช้ที่ดิน

¹ รองศาสตราจารย์ วิชาการในตำแหน่งคณบดีคณะศิลปกรรมศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง

² อาจารย์ 8 ประจักษ์ติวิทยาลัย มหาวิทยาลัยรามคำแหง

ABSTRACT

The research on National Land Use Planning consists of four objectives: to identify land use problems inside the city, its vicinity, and in rural areas; to analyze trends of land use problems in the future; to review policies and views of past and present land use planning; and to propose recommendations that can address past weaknesses in order to deduce a National Land Use Plan which all concerned agencies can adopt as a tool for land use administration of the country. To achieve such objectives, the analytical research had been conducted. Secondary data regarding past and present government policies on National Land Use Planning, outcomes of implementation as well as the emerging land use problems had been reviewed. The survey of primary data on visions of stakeholders had been carried out in three provinces, namely Nakhon Ratchasima, Kanchanaburi and Prathum Thani. The study result shows that the policies and views on land use planning existed for no less than four decades and had been implemented by fifteen agencies in six Ministries, including the Bangkok Metropolitan Administration. Each agency prepared their plans in response to their specific jurisdictions. Many land use plans were established but none could be adopted as a master plan for all. Area overlapping appeared to be a problem. Once the land use plans were inefficient, it followed that problems emerged in the city, its vicinity and rural areas in a chainlike manner. In the city, environmental problems severely affected quality of life of people and expanded into the vicinity and rural areas. In the vicinity, suitable lands for cultivation had lost. Encroachment of state land for earning a living happened in rural areas. Soil degradation and pollution from factories led to conflicts among land use stakeholders across the country. Considering tendency of future population growth and its effect in the lack of lands to support the required land use activities, it could be surmised that the level of present land use problems will be greater and also lead to more conflicts.

In order to reduce such land use problems and conflicts, formulation of the National Land Use Plan, by improving existing land use zones to suit with present and future situations, has been proposed in such a way that it would be adopted by all agencies as a master plan, basic principles and tools for future land use administration of the country. In addition, by participation of all groups of stakeholder, a proposed draft National Land Use Act should be enforced for land use sustainability.

Keywords: land use

บทนำ

สามทศวรรษที่ผ่านมาปัญหาการใช้ที่ดินของชาติได้ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นและมองเห็นอย่างชัดเจนคือ ภาพของความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานภาครัฐ ภาครัฐกับเอกชน และเอกชนกับเอกชน ทำให้การพัฒนาประเทศไม่มีความต่อเนื่อง สาเหตุที่สำคัญสาเหตุหนึ่งมาจากประเทศไทยไม่มีแผนแม่บทการใช้ที่ดินของชาติที่ทุกหน่วยงานยอมรับเป็นกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการ การขาดแผนแม่บทการใช้ที่ดินดังกล่าว ทำให้เกิดปัญหาขึ้นทั้งในเขตเมือง ชานเมือง และชนบท ปัญหาในเขตเมือง

ได้แก่ ปัญหาการจราจร ปัญหาน้ำท่วมขัง ปัญหามลพิษ และการขาดพื้นที่สีเขียว ปัญหาในเขตชานเมือง ได้แก่ ปัญหาน้ำท่วม การใช้ที่ดินไม่มีระเบียบ ปัญหาการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม และปัญหามลพิษ ปัญหาในชนบท ได้แก่ ปัญหาการเข้าอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ ทั้งป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ เช่น เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์ ปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน ปัญหามลภาวะจากโรงงานอุตสาหกรรมและปัญหาดินถล่ม ปัญหาการใช้ที่ดินทั้ง 3 เขตนี้ นอกจากจะมีความเชื่อมโยงกันเป็น

ลูกโซ่แล้วยังก่อให้เกิดปัญหาความขัดแย้งขึ้นทั่วทุกภาคของประเทศไทย

จากการสำรวจในปี พ.ศ. 2546 ถึงปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทั่วทุกภาคของประเทศไทย รวม 638 กรณี พบว่า ปัญหาที่มีมากที่สุดคือ การประกาศเขตป่าทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย 262 กรณี รองลงมาคือ ปัญหาการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ 119 กรณี อันดับสามคือ ปัญหาการส่งเสริมการปลูกป่าที่กระทบต่อประชาชน 58 กรณี อันดับสี่และห้าคือ การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนและที่ดินของทหาร 48 กรณีและ 40 กรณี ตามลำดับ (สยามล และคณะ, 2548) ปัญหาดังกล่าวนี้นหากมีการแก้ไข ก็จะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้นจนเป็นปัญหาการบริหารประเทศในอนาคต จากสถานการณ์ดังกล่าวจึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมี “แผนการใช้ที่ดินของชาติ” ในลักษณะแผนแม่บทที่ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดินยึดถือเป็นกฎเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน เพื่อให้การใช้ที่ดินของชาติเป็นไปในลักษณะที่ยั่งยืน

วัตถุประสงค์

วัตถุประสงค์ของการวิจัยครั้งนี้มี 4 ประการ คือ

1. วิเคราะห์ปัญหาการใช้ที่ดินทั้งในเขตเมือง ชานเมือง และชนบทในปัจจุบัน เป็นการวิเคราะห์ผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง
2. วิเคราะห์แนวโน้มของสภาพปัญหาการใช้ที่ดินในอนาคต เป็นการวิเคราะห์ถึงสภาพปัญหาที่จะเกิดขึ้นหากไม่มีการจัดทำแผนการใช้ที่ดินเปรียบเทียบกับปัญหาในปัจจุบันทั้งด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการเมือง
3. ทบทวนนโยบายและแนวคิดการวางแผนการใช้ที่ดินในอดีตถึงปัจจุบัน เพื่อให้ทราบว่ามีจุดอ่อนอย่างไรจึงทำให้การวางแผนการใช้ที่ดินไม่ประสบผลสำเร็จและมีปัญหาเกิดขึ้นทั่วทุกภาคของประเทศ
4. จัดทำข้อเสนอที่แก้ไขจุดอ่อนในอดีตเพื่อดำเนินการจัดทำ “แผนการใช้ที่ดินของชาติ” ขึ้นใหม่

ขอบเขตการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้ได้กำหนดขอบเขตของการวิจัยออกเป็น 3 ด้าน ดังนี้คือ ขอบเขตด้านเนื้อหา ขอบเขตด้านพื้นที่การวิจัย และขอบเขตด้านระยะเวลาในการวิจัย

1. ขอบเขตด้านเนื้อหา

1.1 ศึกษาข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินหรือแผนการใช้ที่ดินของชาติด้านต่างๆ เช่น นโยบายของรัฐ บทบัญญัติตามกฎหมายฉบับต่างๆ มติคณะรัฐมนตรี มติคณะกรรมการคณะต่างๆ ผลจากการดำเนินงานตามนโยบายและแนวคิดแต่ละด้านในการกำหนดแผนการใช้ที่ดินหรือเขตการใช้ที่ดิน

1.2 ปัญหาที่เกิดขึ้นจากการที่ไม่มีเขตการใช้ที่ดินที่ชัดเจนทั้งในเขตเมือง ชานเมืองและชนบท

1.3 ศึกษาถึงความขัดแย้งเรื่องที่ดินที่เกิดขึ้นเนื่องจากไม่มีแผนแม่บทการใช้ที่ดินของชาติระหว่างหน่วยงานของรัฐ ภาครัฐกับเอกชน และเอกชนกับเอกชน

1.4 วิเคราะห์จุดอ่อนของการกำหนดเขตการใช้ที่ดินในอดีตแล้วจัดทำข้อเสนอเพื่อเป็นแนวทางในการกำหนดแผนการใช้ที่ดินของชาติในอนาคต

2. ขอบเขตด้านพื้นที่การศึกษา ประกอบด้วย

พื้นที่จังหวัดนครราชสีมา ปทุมธานี และกาญจนบุรี ซึ่งมีประเด็นปัญหาด้านที่ดินและป่าไม้ หรือการใช้ที่ดินเกิดขึ้นหลายกรณีแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ

2.1 จังหวัดนครราชสีมา มีปัญหาการบุกรุกเข้าทำกินในเขตอุทยานแห่งชาติ ที่สาธารณประโยชน์ การขายที่ดินที่รัฐจัดให้เป็นที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น เช่น โรงแรม สนามกอล์ฟ รีสอร์ท และบ้านจัดสรร รวมทั้งปัญหาการก่อสร้างถนนผ่านพื้นที่ที่ประกาศเป็นเขตมรดกโลก

2.2 จังหวัดกาญจนบุรี มีปัญหาการบุกรุกอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ ที่ดินที่ใช้ในราชการทหาร การระเบิดหินใกล้ชุมชน การทำเหมืองในเขตต้นน้ำ การก่อสร้างถนนผ่านเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และการทิ้งของเสียที่เป็นสารพิษจากโรงงานอุตสาหกรรม

2.3 จังหวัดปทุมธานี มีการนำพื้นที่เกษตรกรรมที่รัฐได้ลงทุนสร้างสาธารณูปโภคไว้แล้วไป

ใช้เป็นที่อยู่อาศัย โรงงาน สนามกอล์ฟ และสถานที่ราชการ เป็นการสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรกรรม นอกจากนี้ยังมีปัญหาการจราจร อากาศเสีย น้ำเสียเกิดขึ้น

3. ขอบเขตด้านระยะเวลาในการศึกษา

ระยะเวลาในการศึกษาคือ ตั้งแต่เดือนเมษายน 2549 - มีนาคม 2550 รวม 12 เดือน

สมมติฐาน

ปัญหาในการใช้ที่ดินของประเทศที่เกิดขึ้นในปัจจุบันเป็นเพราะไม่มีแผนการใช้ที่ดินของชาติ หรือเขตการใช้ที่ดินแต่ละประเภทที่หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันที่ดินยอมรับว่าเป็นแผนแม่บทที่จะต้องปฏิบัติร่วมกัน จากอดีตถึงปัจจุบันแต่ละหน่วยงานต่างก็มีที่มาของอำนาจในการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน ทำให้การกำหนดเขตการใช้ที่ดินไม่มีเอกภาพ มีการกำหนดพื้นที่ทับซ้อนจนเกิดปัญหา ซึ่งหากมีการจัดทำแผนการใช้ที่ดินที่มีเอกภาพและใช้เป็นแผนแม่บทที่ทุกหน่วยงานยอมรับ จะลดความขัดแย้งดังกล่าวลงได้และนำไปสู่การใช้ที่ดินของชาติที่ยั่งยืนต่อไป

วิธีดำเนินการวิจัย

การวิจัยครั้งนี้เป็นการวิจัยแบบวิเคราะห์ (analytical research)

ประเภทของข้อมูล

1. ข้อมูลปฐมภูมิ (primary data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการสำรวจในสนาม โดยรวบรวมจากข้อเท็จจริงและการสัมภาษณ์

2. ข้อมูลทุติยภูมิ (secondary data) เป็นข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน คือ

ส่วนที่ 1 ครอบคลุมถึงนโยบายของรัฐหลักการและเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ที่ดิน มติคณะรัฐมนตรีมติคณะกรรมการตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน แนวคิดของส่วนราชการต่าง ๆ รวมทั้งการดำเนินงานของสภาผู้แทนราษฎรและวุฒิสภา

ส่วนที่ 2 ครอบคลุมถึงผลการดำเนินงานตามนโยบายและแนวคิดในเรื่องวางแผนการใช้ที่ดินที่

ส่งผลมาถึงปัจจุบัน รวมทั้งปัญหาที่เกิดขึ้นทั้งในเขตเมือง ชานเมือง และชนบทตลอดจนความขัดแย้งที่เกิดขึ้นเรื่องการใช้ที่ดิน

ส่วนที่ 3 ครอบคลุมถึงปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ศึกษา 3 จังหวัด คือ จังหวัดนครราชสีมา กาญจนบุรี และปทุมธานี ในเรื่องการใช้ที่ดิน เช่น การบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ การบุกรุกอุทยานแห่งชาติ การระเบิดหินในเขตชุมชน การขายที่ดินที่รัฐจัดสรรให้เป็นที่ดินทำกินไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น การนำพื้นที่ที่เหมาะสมเพื่อการเกษตรที่รัฐลงทุนไว้แล้วไปสร้างเป็นโรงงานและที่อยู่อาศัย เป็นต้น

วิธีเก็บข้อมูล

1. ข้อมูลปฐมภูมิ

1.1 เก็บข้อมูลจากการสำรวจในสนามระหว่างเดือนเมษายน-กรกฎาคม 2549

1.2 เก็บข้อมูลโดยใช้แบบสอบถามซึ่งจะสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน 4 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ผู้เชี่ยวชาญและผู้ทรงคุณวุฒิด้านการบริหารจัดการที่ดิน กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มที่ 3 ผู้ประกอบการธุรกิจ กลุ่มที่ 4 ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่ที่ศึกษา

2. ข้อมูลทุติยภูมิ

เป็นข้อมูลที่ได้จากการทบทวนวรรณกรรม โดยแบ่งออกเป็น 3 ส่วน ตามประเภทของข้อมูล

วิธีวิเคราะห์

1. การวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพ เป็นการวิเคราะห์ทางด้านนโยบายการวางแผนการใช้ที่ดินในอดีตและข้อเสนอในอนาคต

2. การวิเคราะห์ในเชิงปริมาณ เป็นการวิเคราะห์ทางด้านผลในการดำเนินงานการวางแผนการใช้ที่ดินในอดีต

ผลการวิจัย

ผลการวิจัยสรุปได้ 3 เรื่อง คือ ผลจากนโยบายและแนวคิดในการวางแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทย ปัญหาการใช้ที่ดิน และความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียต่อการวางแผนการใช้ที่ดินของชาติ

1. ผลจากนโยบายและแนวคิดในการวางแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทย

การกำหนดแผนการใช้ที่ดินหรือแนวเขตการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐ 15 หน่วยงานในสังกัด 6 กระทรวง ได้แก่ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงอุตสาหกรรม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และกระทรวงการคลัง รวมกรุงเทพมหานครอีกหน่วยงานหนึ่ง

พระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดแผนการใช้ที่ดินหรือแนวเขตการใช้ที่ดินมีจำนวน 17 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติแร่ พ.ศ. 2510 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติบริหารราชการกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติเศรษฐกิจการเกษตร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 และมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายฉบับ

จากนโยบายและแนวคิดในการวางแผนการใช้ที่ดินที่กล่าวข้างต้น มีแนวเขตการใช้ที่ดินที่กำหนดโดยกฎหมาย 15 เขต คือ เขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตผังเมือง เขตจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เขตห้ามก่อสร้าง เขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เขตเศรษฐกิจการเกษตร เขตประธานบัตร (เหมืองแร่) เขตนิคมอุตสาหกรรม พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม เขตนิคมสร้างตนเอง เขตนิคมสหกรณ์ เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ราชพัสดุ รวมทั้งแนวเขตที่กำหนดโดยมติคณะรัฐมนตรี

รวม 4 เขต คือ ป่าไม้ถาวร ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ แผนการใช้ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน และพื้นที่ชุ่มน้ำ อย่างไรก็ตาม แผนการใช้ที่ดินหรือแนวเขตการใช้ที่ดินที่จัดทำขึ้นนี้ แต่ละหน่วยงานได้ใช้ตามอำนาจที่มีอยู่เฉพาะเรื่อง เขตการใช้ที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ที่มีอยู่จึงไม่ครอบคลุมการใช้ที่ดินทุกด้าน ไม่อยู่ในลักษณะแผนแม่บทการใช้ที่ดินของชาติที่ทุกหน่วยงานยอมรับเป็นกฎเกณฑ์ จึงไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (กรมที่ดิน, 2538; มหาวิทยาลัยมหิดล, 2520; สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม, 2535)

2. ปัญหาการใช้ที่ดิน

จากการที่แผนการใช้ที่ดินและเขตการใช้ที่ดินซึ่งเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการบริหารจัดการไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร ทำให้เกิดปัญหาการใช้ที่ดินขึ้นทั้งในเขตเมือง เขตชานเมือง และชนบท ส่งผลให้มีความขัดแย้งเกิดขึ้น (กรมพัฒนาที่ดิน, 2536; มหาวิทยาลัยมหิดล, 2520; สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2544; สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ, 2540)

2.1 ปัญหาการใช้ที่ดินในเขตเมือง มีปัญหาที่สำคัญ 4 ประการ คือ ปัญหาการจราจร ปัญหาน้ำท่วม ปัญหามลพิษ และการขาดพื้นที่สีเขียว ที่ส่งผลต่อคุณภาพชีวิต

2.2 ปัญหาการใช้ที่ดินในเขตชานเมือง มีปัญหาที่สำคัญ 4 ประการ คือ ปัญหาน้ำท่วม การใช้ที่ดินไม่มีระเบียบ การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม และปัญหามลพิษ

2.3 ปัญหาการใช้ที่ดินในเขตชนบท มีปัญหาที่สำคัญ 4 ประการ คือ ปัญหาราษฎรเข้าอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ ความเสื่อมโทรมของดิน ปัญหามลภาวะจากโรงงานอุตสาหกรรม และปัญหาดินถล่ม

2.4 สาเหตุของปัญหาการใช้ที่ดิน ปัญหาที่ดินทั้งในเขตเมือง ชานเมือง และชนบทนั้นมีความเชื่อมโยงกันเป็นลูกโซ่ มีสาเหตุของปัญหา 5 ประการ คือ

- 1) การขาดแผนแม่บทการใช้ที่ดินของชาติ
- 2) การใช้หลักเกณฑ์หลายหลักเกณฑ์ในการกำหนดการใช้ที่ดินในพื้นที่เดียวกัน
- 3) ขาดการติดตามและบังคับใช้ให้เป็นไปตาม กฎหมาย

4) การดำเนินงานล่าช้า

5) ขาดระบบข้อมูลที่ดินที่มีประสิทธิภาพ

2.5 ความขัดแย้งในการใช้ที่ดิน ปัญหาการใช้ที่ดิน จากสาเหตุดังที่กล่าวข้างต้น ทำให้เกิดความขัดแย้งเกิดขึ้น ระหว่างหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐกับภาคเอกชน และภาคเอกชนด้วยกัน มีทั้งความขัดแย้งจากกรณีการทับซ้อนของพื้นที่ การใช้พื้นที่ป่าไม้และที่สาธารณประโยชน์ การใช้พื้นที่สร้างถนน โรงไฟฟ้า โรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ การกักจัดขยะและของเสียอันตราย เป็นต้น (กระทรวงมหาดไทย, 2538)

3. ความเห็นของผู้มีส่วนได้เสียต่อการจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ

จากการสัมภาษณ์ผู้มีส่วนได้เสีย 4 กลุ่ม คือ กลุ่มที่ 1 ผู้ทรงคุณวุฒิและนักวิชาการ กลุ่มที่ 2 เจ้าหน้าที่ของรัฐ กลุ่มที่ 3 ผู้ประกอบการธุรกิจ และกลุ่มที่ 4 ราษฎรที่อาศัยอยู่ในพื้นที่ที่มีความเห็นสรุปได้ดังนี้

ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มที่ 1 และกลุ่มที่ 2 ทั้ง 3 พื้นที่ศึกษาคือ จังหวัดนครราชสีมา กาญจนบุรี และปทุมธานี เห็นด้วยว่าควรมีการกำหนดเขตการใช้ที่ดินหรือแผนการใช้ที่ดินของชาติขึ้น เพื่อให้การบริหารที่ดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มที่ 3 คือผู้ประกอบการธุรกิจนั้นในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาเห็นด้วยที่จะมีแผนการใช้ที่ดินของชาติ ร้อยละ 74 อีกร้อยละ 26 มีความเห็นว่าควรให้กลไกการตลาดเป็นตัวนำ รัฐไม่ควรกำหนดขึ้นเอง เช่นเดียวกับพื้นที่จังหวัดปทุมธานีที่เห็นด้วยร้อยละ 72 ไม่เห็นด้วยร้อยละ 28 โดยมีเหตุผลคือการให้กลไกการตลาดเป็นตัวนำในการพัฒนาในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรี ผู้ประกอบการธุรกิจเห็นด้วยว่าควรมีการกำหนดแผนการใช้ที่ดินขึ้น

ผู้มีส่วนได้เสียกลุ่มที่ 4 คือราษฎรที่อยู่อาศัยในพื้นที่นั้น ในพื้นที่จังหวัดนครราชสีมาไม่เห็นด้วยกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินหรือการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน เพราะส่วนใหญ่เกรงว่าจะถูกโยกย้ายที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ถึงร้อยละ 92 เห็นด้วยร้อยละ 8 เช่นเดียวกับราษฎรในพื้นที่จังหวัดกาญจนบุรีที่เห็นด้วยเพียง ร้อยละ 22 ไม่เห็นด้วยร้อยละ 78 โดยมี

เหตุผลว่าเกรงจะถูกโยกย้ายออกจากที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินซึ่งบางส่วนเป็นพื้นที่ของรัฐ ในขณะที่ราษฎรที่อยู่ในพื้นที่จังหวัดปทุมธานีเห็นด้วยร้อยละ 74 เพราะมีปัญหาจากมลพิษของโรงงานต่าง ๆ ส่วนที่ไม่เห็นด้วยร้อยละ 26 เกรงว่าจะถูกโยกย้ายออกจากที่อยู่อาศัยซึ่งเป็นที่ดินของรัฐ เช่น บริเวณริมคลองสาธารณะหรือคลองชลประทาน

จากความเห็นดังกล่าวนี้ การจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติขึ้นใหม่จึงควรมีส่วนร่วมของผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม

สรุปและวิจารณ์ผล

1. ปัญหาของการวางแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทย

การวางแผนการใช้ที่ดินหรือกำหนดเขตการใช้ที่ดินในประเทศไทยที่ดำเนินการมาอย่างต่อเนื่องตั้งแต่ พ.ศ. 2504 นั้น มีปัญหา 3 ประการ คือ

1.1 แนวเขตการใช้ที่ดินที่กำหนดโดยหน่วยงานต่าง ๆ ไม่ตรงกัน เนื่องจากการกำหนดเขตโดยมีที่มาของอำนาจแตกต่างกันและดำเนินการต่างกรรมต่างวาระ ประกอบกับการยึดระบบข้อมูลที่ดินโดยเฉพาะแผนที่ที่มีมาตราส่วนต่างกัน ทำให้แนวเขตเกิดการทับซ้อนหรือไม่ตรงกัน

1.2 การกำหนดเขตการใช้ที่ดินไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ เขตการใช้ที่ดินที่กำหนดขึ้นโดยแต่ละหน่วยงานจะมีเฉพาะส่วนที่กฎหมายให้อำนาจกับหน่วยงานนั้น ๆ จึงเป็นการวางแผนการใช้ที่ดินหรือกำหนดเขตการใช้ที่ดินเฉพาะด้านไม่ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศ

1.3 ไม่มีการกำหนดเขตการใช้ที่ดินที่จำเป็นเขตการใช้ที่ดินที่กำหนดไว้ในอดีตถึงปัจจุบัน ไม่ได้กำหนดเขตการใช้ที่ดินที่จำเป็น เช่น เขตพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมและรัฐได้ลงทุนโครงสร้างพื้นฐานเพื่อการเกษตรไว้แล้ว ที่ทิ้งและกักจัดขยะและของเสียอันตรายและพื้นที่ที่เป็นแหล่งวัสดุก่อสร้าง เป็นต้น

จากปัญหาทั้งสามประการนี้ จึงสรุปได้ว่าแผนการใช้ที่ดินหรือแนวเขตการใช้ที่ดินที่ดำเนินการมาในอดีตและมีอยู่ในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพ

เท่าที่ควร ไม่สามารถใช้เป็นแผนแม่บทให้ทุกหน่วยงานยึดเป็นหลักเกณฑ์ได้ จำเป็นต้องมีการจัดทำขึ้นใหม่

2. แนวโน้มของปัญหาการใช้ที่ดินในอนาคต

ปัญหาที่ดินที่เกิดขึ้นในเขตเมือง ชานเมือง และชนบทในปัจจุบันดังที่ได้กล่าวมาแล้วคาดว่าจะมีแนวโน้มที่ทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น เนื่องจากจะประสบปัญหาการขาดแคลนที่ดินและนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียในการใช้ที่ดินในอนาคต

3. แนวทางการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดิน

แนวทางที่จะแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินในอนาคตควรดำเนินการดังต่อไปนี้

3.1 ปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ มติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดินพร้อมกับร่างกฎหมายการใช้ที่ดินของชาติขึ้นใหม่ ให้เป็นพระราชบัญญัติการใช้ที่ดินแห่งชาติ (National Land Use Act)

3.2 วางและจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ (National Land Use Plan) ในลักษณะแผนแม่บทการใช้ที่ดินของชาติ ที่ทุกหน่วยงานยอมรับและใช้เป็นกฎเกณฑ์ในการบริหารจัดการการใช้ที่ดินของชาติในอนาคตขึ้นใหม่โดยการปรับปรุงแผนการใช้ที่ดินและแนวเขตการใช้ที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันให้เหมาะสมและตรงกับสถานการณ์ในปัจจุบันและเตรียมการสำหรับอนาคต โดยการดำเนินงานร่วมกันระหว่างผู้มีส่วนได้เสียในการใช้ที่ดินของชาติทุกกลุ่ม

ข้อเสนอแนะ

เพื่อให้สามารถวางและจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพจึงมีข้อเสนอแนะเพื่อดำเนินการรวม 4 ประการ คือ

1. การกำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดินของชาติ

ในการกำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดินของชาติ ขึ้นใหม่จะต้องมีการทบทวนนโยบายและแนวคิดที่มีอยู่ในปัจจุบัน สมควรมีการแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้น 2 ระดับ คือ คณะกรรมการนโยบายและแผนการใช้ที่ดินของชาติและคณะกรรมการ 2 คณะ คือ

1) คณะอนุกรรมการพัฒนากฎหมายการใช้ที่ดินของชาติ

2) คณะอนุกรรมการวางและจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติ

องค์ประกอบของคณะอนุกรรมการทั้งสองคณะนี้ ควรมาจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทุกหน่วยงานและผู้แทนของกลุ่มผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่ม

2. การแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบ และมติที่เกี่ยวข้องกับการใช้ที่ดิน

เนื่องจากมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินจำนวนหลายฉบับ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีและระเบียบของคณะกรรมการชุดต่างๆ ซึ่งอาจจะไม่สอดคล้องหรือครอบคลุมประเด็นหลักในการปรับปรุงเขตการใช้ที่ดินที่เสนอในแผนการใช้ที่ดินของชาติทั้งหมด หรืออาจเกิดความไม่เป็นธรรมต่อราษฎรในการบังคับใช้โดยการกำหนดเขตการใช้ที่ดิน จึงมีความจำเป็นจะต้องร่างกฎหมายขึ้นใหม่ เป็น “พระราชบัญญัติการใช้ที่ดินแห่งชาติ (National Land Use Act)”

3. การปรับปรุงระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน

เมื่อมีการวางและจัดทำแผนการใช้ที่ดินของชาติขึ้นมีความจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินของหน่วยงานต่างๆ ให้ตรงกัน โดยเฉพาะแผนที่ที่จะต้องจัดทำแผนที่แสดงเขตการใช้ที่ดินที่ชัดเจนในมาตราส่วนเดียวกันเป็น “แผนที่หลัก”

4. เขตการใช้ที่ดินที่ควรกำหนดใน “แผนการใช้ที่ดินของชาติ”

เขตการใช้ที่ดินที่มีควรกำหนดในอนาคตมี 14 เขต ดังนี้ คือ

- 1) เขตอนุรักษ์
- 2) เขตป่าเศรษฐกิจ
- 3) ที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ
- 4) เขตเกษตรกรรม
- 5) เขตอุตสาหกรรม
- 6) เขตชุมชน
- 7) สถานที่ท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ
- 8) เขตแหล่งแร่และวัสดุก่อสร้าง

9) เขตโรงงานกำจัดกากอุตสาหกรรมขยะ
และสิ่งปฏิกูลและบำบัดน้ำเสีย

10) สถานที่ราชการ

11) เขตที่อาจมีผลกระทบจากภัยธรรมชาติ

12) ที่ดินเพื่อการคมนาคม

13) เขตเพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ

14) แหล่งน้ำ

เอกสารอ้างอิง

กรมที่ดิน. 2536.ประมวลมติปี 2526-2535 ของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ. กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์พิชการพิมพ์.

กรมพัฒนาที่ดิน. 2536. แผนการใช้ที่ดินประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร. กองวางแผนการใช้ที่ดิน.

กระทรวงมหาดไทย. 2538. คู่มือการปฏิบัติงานของกระทรวงมหาดไทยกับการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของราษฎร. กรุงเทพมหานคร. ผู้แต่ง.

มหาวิทยาลัยมหิดล. 2520. สรุปผลการสัมมนาปัญหาทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมกับความมั่นคงของชาติ. กรุงเทพมหานคร. ผู้แต่ง.

ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ. 2548. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1. กรุงเทพมหานคร. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย.

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. 2544. แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 9 (พ.ศ. 2545-2549). กรุงเทพมหานคร. ผู้แต่ง.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2535. การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำของประเทศไทยและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง. กรุงเทพมหานคร. กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และสิ่งแวดล้อม.

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม. 2540. นโยบายและแผนการส่งเสริมรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559. กรุงเทพมหานคร. โรงพิมพ์อินทิเกรตเต็ดโปรโมชันเทคโนโลยี.