

สำนักหอสมุดกลาง พระจอมเกล้าลาดกระบัง

รายงานการวิจัย

แรงจูงใจและปัญหาอุปสรรคของการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน

The motivation and obstacle of getting landowners participated in
the land readjustment projects

ดร. สาทินี สุกตรัตนเมธี

RCH
HD
1390.2
76855

สงวนลิขสิทธิ์
เลขทะเบียน... 115256
วัน,เดือน,ปี... 22 ก.พ. 2553

ได้รับทุนสนับสนุนงานวิจัยจากเงินงบประมาณรายได้ ประจำปีงบประมาณ 2552

คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์

สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

b. 12262480
i. 12262480

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์อื่นใด
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ชื่อโครงการ : แรงจูงใจและปัญหาอุปสรรคของการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน.

The motivation and obstacle of getting landowners participated in the land readjustment projects

ได้รับทุนอุดหนุนการวิจัยจาก : เงินงบประมาณรายได้ คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สจล.

ประจำปีงบประมาณ : 2552 จำนวนเงิน : 58,000 บาท

ระยะเวลาทำการวิจัย : 1 ปี ตั้งแต่ : ตุลาคม 2551 - กันยายน 2552.

หน่วยงานและผู้ดำเนินการวิจัยพร้อมหน่วยงานที่สังกัดและหมายเลขโทรศัพท์ :

ดร. สาทินี ศุภกรรัตนเมธี กลุ่มวิชาการวางแผนภาคและเมือง สาขาวิชาสถาปัตยกรรมและการวางแผน คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง โทร : 0-2739-2145

บทคัดย่อ

ในช่วง 18 ปีที่ผ่านมา มีความพยายามในการจัดรูปที่ดินหลายโครงการเพื่อพัฒนาที่ดินตามอค์ให้สามารถหาทางเข้าออกได้ โดยดำเนินการเป็นโครงการนำร่องทั้งในเขตกรุงเทพมหานครและในพื้นที่จังหวัดต่างๆ ทั่วประเทศ ในด้านกฎหมายมีพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 รองรับ แต่จนถึงปัจจุบันยังไม่มีโครงการใดในกรุงเทพมหานครที่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ

การศึกษาค้นคว้าครั้งนี้มีวัตถุประสงค์ เพื่อศึกษาแก่นความคิด แรงจูงใจ แรงผลักดันที่ทำให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน และศึกษาถึงปัญหาและอุปสรรคที่ทำให้ไม่เข้าร่วมในโครงการ งานวิจัยนี้มีลักษณะงานวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าของที่ดิน 2 กลุ่มคือ เจ้าของที่ดินที่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ และเจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการ โดยคัดเลือกพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินสองโครงการในกรุงเทพมหานคร เป็นกรณีศึกษา

ผลจากการศึกษาพบว่า แรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการเป็นแรงจูงใจภายในมากกว่าจะเป็นแรงจูงใจภายนอกหรือมูลค่าที่ดินที่จะเพิ่มขึ้น กล่าวคือ ถ้าเจ้าของที่ดินมีทัศนคติที่เห็นถึงความสำคัญของการร่วมมือกันพัฒนาให้แปลงที่ดินมีทางเข้าออกสู่ถนนด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน และตระหนักถึงประโยชน์ต่อสังคมและส่วนรวม ก็จะยอมให้ความร่วมมือโดยการมีส่วนร่วมประชุมเจรจา แสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ในกระบวนการดำเนินการซึ่งอาจใช้เวลามากได้ และมีแรงผลักดันคือ การมีผู้นำในกลุ่มเช่น เป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่หรือนายทุน โดยมีเงินทุนสนับสนุนโครงการและการยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีเป็นปัจจัยเอื้อให้โครงการสัมฤทธิ์ผล ในทางกลับกันถ้าเจ้าของที่ดินยังไม่มีแรงจูงใจภายใน แม้จะรับทราบถึงปัญหาการไม่มีถนนเข้าถึงในแปลงที่ดินของตนซึ่งอยู่ในพื้นที่ตามอค์ ก็จะไม่เห็นความจำเป็นและไม่สนใจที่จะเข้าร่วมกับโครงการ ในการตัดสินใจไม่เข้าร่วมกับโครงการมีความเห็นว่า อัตราการเสียสละที่ดินที่สูงเป็นอุปสรรคสำคัญในเบื้องต้น รวมทั้งขาดความเชื่อมั่นในการขับเคลื่อนโครงการโดยภาครัฐ และการบริหารจัดการให้โปร่งใสและยุติธรรม จึงต้องการจะขายที่ดินแทนการเข้าร่วมกับโครงการ

ผลจากการศึกษาสามารถนำเสนอแนวทางในการส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการ โดยเน้นมาตรการสร้างแรงจูงใจภายใน ด้วยการใช้ความพยายามอย่างจริงจังของเจ้าหน้าที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการโน้มน้าวเจ้าของที่ดิน ประกอบกับการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเข้าร่วมโครงการ เพื่อช่วยส่งเสริมให้เกิดโครงการจัดรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเมืองอย่างเสมอภาคและมีประสิทธิภาพต่อไป

ABSTRACT

Attempts have been made in the past 18 years to carry out LR projects for development of the “blind land” with no road access. Many pilot projects were launched in Bangkok and many provinces in Thailand. Although the project system is secured by the establishment of the 2004 Land Readjustment Act, none LR projects have been successfully implemented in Bangkok so far.

The objective of the research is to examine the motivation of getting landowners participated 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 consent to LR projects and who oppose to the projects in two case studies of LR projects in the Bangkok Metropolitan Area.

The study gleans some insight from the findings to provide that intrinsic motivation existed within the landowners who consent to LR projects rather than extrinsic motivation such as rewards like land value increment. They realized the importance of co-operation for road access as well as benefits to local communities and society such that participating in the process of landowners meetings for negotiation and problem-solving which is time-consuming was possible. The leader of local community or the largest landowner was also a drive. Financial support and exemption of all registration fees were viewed as positive enforcement. On the contrary, opposing landowners not driven by intrinsic motivation found it was unnecessary to co-operate although concerning their land problem of no road access. The major disagreement included high rate of land deduction, lack of confidence in project mobilization by local governments and sound managerial skills to achieve transparency and justice. Otherwise, selling their plots would be an option.

Lastly, it is suggested that policy makers and urban planners consider motivating the landowners intrinsically by making intensive effort to persuade them accepting the projects 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.

กิตติกรรมประกาศ

โครงการวิจัยเรื่อง แรงจูงใจและปัญหาอุปสรรคของการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน (The motivation and obstacle of getting landowners participated in the land readjustment projects) เป็นโครงการที่ได้รับทุนสนับสนุนงานวิจัยจากเงินงบประมาณรายได้ ประจำปีงบประมาณ 2552 คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง จึงขอขอบคุณทางคณะฯ ที่กรุณาให้การสนับสนุนผลงานวิจัยนี้

ขอขอบคุณผู้ให้ความอนุเคราะห์ข้อมูลสำคัญต่างๆ จากทั้งเจ้าหน้าที่สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย และกองจัดรูปที่ดินและปรับปรุงฟื้นฟูเมือง สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ที่กรุณาให้ความสนับสนุนและสละเวลาเพื่อการรวบรวมข้อมูลสำคัญของการศึกษาวิจัยนี้ และที่สำคัญคือ เจ้าของที่ดินทุกท่านในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมนและสวนหลวง ร. 9 ที่กรุณาให้ความร่วมมือและให้ความรู้ในการสัมภาษณ์เป็นอย่างดี

ขอขอบคุณ Professor Harry Richardson/ Dr. Eric Heikkila/ อาจารย์นันทนา ศิริประภาศิริ ที่เป็นแรงผลักดันในการทำงานวิจัย และผู้ช่วยวิจัยที่ให้ความช่วยเหลือในการเก็บข้อมูลและการจัดทำรายงานฉบับนี้

สาธิตี สุกตรัตนเมธี

สารบัญ

หน้า

บทคัดย่อภาษาไทย	ข
บทคัดย่อภาษาอังกฤษ	ค
กิตติกรรมประกาศ	ง
สารบัญ	จ
สารบัญตาราง	ช
สารบัญภาพ	ฉ

บทที่

1	บทนำ	1
1.1	ความสำคัญและที่มาของปัญหา	1
1.2	วัตถุประสงค์ของการวิจัย	2
1.3	คำถามการวิจัย	3
1.4	ขอบเขตของการวิจัย	3
1.5	วิธีการดำเนินการวิจัย	4
1.6	ข้อจำกัดของการวิจัย	5
1.7	นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย	6
1.8	ประโยชน์ที่ได้รับ	6
2	ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง	8
2.1	ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง	9
2.1.1	การพัฒนาและการจัดการด้านที่ดิน	9
2.1.2	แนวคิดและหลักการของการจัดรูปที่ดิน	11
2.1.3	แนวทางการดำเนินการจัดรูปที่ดิน	15
2.1.4	ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดิน	17
2.1.5	แนวคิดทางด้านแรงจูงใจ	20
2.1.6	แนวคิดการมีส่วนร่วมในโครงการ	22
2.2	ประสบการณ์การจัดรูปที่ดินและงานวิจัยในอดีต	23
2.2.1	ประสบการณ์การจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ	23
2.2.2	งานวิจัยเกี่ยวกับแรงจูงใจ	28
2.2.3	งานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน	30

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

2.3	แนวทางการส่งเสริมการจัดรูปที่ดินให้สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ.....	37
2.4	กรอบแนวคิดในการศึกษา.....	39
3	วิธีดำเนินการวิจัย.....	40
3.1	การคัดเลือกพื้นที่ศึกษา.....	40
3.2	ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง.....	41
3.3	การเก็บรวบรวมข้อมูล.....	42
3.4	การสร้างและตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา.....	44
3.4.1	เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล.....	44
3.4.2	บริบทของการวิจัย.....	44
3.5	การวิเคราะห์ข้อมูล.....	45
4	ผลการวิจัย.....	46
4.1	ความเป็นมาและประสบการณ์ของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย.....	46
4.1.1	ความเป็นมาของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย.....	46
4.1.2	ประสบการณ์ของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย.....	47
4.2	แนวทางการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน.....	51
4.2.1	กรณีศึกษาโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน.....	55
4.2.2	กรณีศึกษาโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9.....	61
4.3	การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะที่ดินและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน.....	65
4.3.1	การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน.....	65
4.3.2	สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน.....	66
4.3.3	ลักษณะของที่ดิน.....	67
4.3.4	การครอบครองที่อยู่อาศัยในปัจจุบันและข้อมูลทั่วไป.....	69
4.4	การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติของเจ้าของที่ดินต่อโครงการจัดรูปที่ดิน.....	70
4.4.1	เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ.....	71
4.4.2	เจ้าของที่ดินที่ยังไม่เข้าร่วมโครงการ.....	72
4.5	การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแรงจูงใจ ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าร่วมโครงการ.....	74
4.5.1	เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ.....	75
4.5.2	เจ้าของที่ดินที่ยังไม่เข้าร่วมโครงการ.....	80

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สารบัญ (ต่อ)

บทที่

หน้า

4.5.3	การมีส่วนร่วมในโครงการ.....	83
5	สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ.....	85
5.1	สรุปผลการวิจัย.....	86
5.2	ข้อจำกัดของงาน.....	93
5.3	ข้อเสนอแนะในการนำไปสู่การจัดรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ.....	94
5.3.1	ข้อเสนอแนะเชิงมาตรการด้านแรงจูงใจ.....	94
5.3.2	ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย.....	96
5.4	ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป.....	97
	บรรณานุกรม.....	99
	ภาคผนวก ก.	107
	ภาคผนวก ข.	111
	ภาคผนวก ค.	121
	ภาคผนวก ง.....	124

สารบัญตาราง

ตาราง	หน้า
2.1	ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น.....19
2.2	ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี..... 20
3.1	เปรียบเทียบขั้นตอนการดำเนินโครงการสำหรับการคัดเลือกพื้นที่ศึกษา..... 41
3.2	วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล..... 43
4.1	ขั้นตอนการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน.....52
4.2	สรุปข้อมูลการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน.....66
4.3	สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน.....67
4.4	ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะที่ดิน..... 68
4.5	ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์และการครอบครองที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน.....70
4.6	การมีส่วนร่วมในโครงการ..... 84

สารบัญภาพ

ภาพ	หน้า
2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่.....	13
2.2 แผนการเงิน.....	14
2.3 กรอบแนวความคิดของโครงการวิจัย.....	39
4.1 ที่ตั้งของโครงการทดลองจัดรูปที่ดิน – การเคหะแห่งชาติ.....	49
4.2 โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินบริเวณถนนพระราม 9 ก่อนจัดรูปที่ดินและการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่.....	51
4.3 การประเมินรายบล็อก (Block evaluation).....	54
4.4 การออกแบบจัดรูปแปลงที่ดินใหม่.....	54
4.5 ที่ตั้งและแปลงที่ดินของโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน.....	56
4.6 การใช้ประโยชน์ที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมนและบริเวณโดยรอบ.....	58
4.7 การแบ่งพื้นที่พัฒนา 3 ระยะในปี พ.ศ. 2546 และแปลงที่ดินของโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน.....	58
4.8 การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมนระหว่างปี พ.ศ. 2542-ปัจจุบัน.....	60
4.9 ที่ตั้งและแปลงที่ดินของโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9.....	61
4.10 การใช้ประโยชน์ที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9 และบริเวณโดยรอบ.....	63
4.11 การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9 ระหว่างปี พ.ศ. 2543-ปัจจุบัน.....	64
4.12 ลักษณะของที่ดินและรูปแปลงที่ดินของโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9.....	69
4.13 การวิเคราะห์ทัศนคติของเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ.....	72
4.14 การวิเคราะห์ทัศนคติของเจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการ.....	73
4.15 การวิเคราะห์แรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการ.....	76
4.16 การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่อเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ.....	79
4.17 การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่อเจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการ.....	82

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความสำคัญและที่มาของปัญหา

การเจริญเติบโตอย่างรวดเร็วของกรุงเทพมหานครและปริมณฑลเกิดขึ้น โดยการขยายเนื้อเมือง กรุงเทพมหานครเข้าไปสู่พื้นที่บริเวณปริมณฑล เปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินบริเวณชานเมืองจากเกษตรกรรม เป็นพื้นที่เมือง ในกระบวนการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่แล้วเกิดขึ้นโดยเจ้าของแปลง ที่ดินเอกชนต่างคนต่างแบ่งสรรที่ดิน และทำให้เกิดปัญหาด้านการพัฒนาเมืองต่างๆ เช่นการพัฒนาที่ดิน และสิ่งปลูกสร้างแบบกระจัดกระจาย ขาดความเชื่อมโยงของระบบถนนและระบบสาธารณูปโภค การใช้ ที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพ การบุกรุกพื้นที่เกษตรกรรมชั้นดี การจับจองที่ดินไว้ไม่ให้เกิดการพัฒนา การขาด แคลนที่ดิน การเก็งกำไรที่ดินและปั่นราคาที่ดินให้สูงขึ้น

วิธีการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) เป็นวิธีการสำคัญในการจัดการด้านที่ดินเพื่อการพัฒนา เมืองที่มุ่งหมายช่วยลดปัญหาต่างๆ ของเมือง และเป็นวิธีการที่ใช้กันอย่างกว้างขวางในประเทศญี่ปุ่น ได้ทั่ววัน และหลายประเทศในยุโรป (โสภณ, 2550) รวมทั้งได้รับความสนใจและความร่วมมือระดับ นานาชาติอย่างมาก ในการนำไปใช้เป็นเทคนิคการจัดการด้านที่ดินเพื่อการวางแผนเมืองในประเทศกำลัง พัฒนา (Sorensen, 1999) โดยทั่วไปสามารถใช้สำหรับบริเวณพื้นที่เมืองที่ต้องการปรับปรุงหรือฟื้นฟู สภาพแวดล้อม บริเวณที่ต้องการพัฒนาให้เป็นศูนย์กลางเมือง บริเวณพื้นที่ที่ต้องการพัฒนาเป็นเมืองใหม่ บริเวณชานเมือง ฯลฯ อย่างไรก็ตามการนำแนวคิดการจัดรูปที่ดินไปใช้ในแต่ละประเทศ ได้รับความสำเร็จ ในระดับที่แตกต่างกัน ทั้งนี้เนื่องจากความแตกต่างทางวัฒนธรรม และการจัดการองค์กร ซึ่งส่วนใหญ่เป็น องค์กรทางสังคมแบบไม่เป็นทางการ ที่อาศัยหลักการเศรษฐศาสตร์ในการร่วมมือกันระหว่างเจ้าของที่ดิน หน่วยงานท้องถิ่น และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องในย่านนั้นๆ (Li and Li, 2007)

ในขณะที่แนวทางการพัฒนาพื้นที่ในปัจจุบันโดยภาคเอกชนใช้วิธีการจัดสรรที่ดิน และภาครัฐใช้ วิธีการเวนคืน ยังไม่สามารถจัดหาบริการพื้นฐานและสาธารณูปการที่เพียงพอและมีประสิทธิภาพในการ รองรับความต้องการจากการขยายตัวประชากรอย่างรวดเร็ว และบ่อยครั้งที่กระจายผลประโยชน์อย่างไม่ ยุติธรรมให้กับเจ้าของที่ดิน การจัดรูปที่ดินเป็นวิธีการที่ภาครัฐและเอกชนสามารถร่วมกันพัฒนาได้ โดย การนำที่ดินหลายๆ แปลงมารวมกันเสมือนเป็นการพัฒนาที่ดินผืนใหญ่ผืนเดียว เพื่อทำการวางแผน จัดระบบ

สาธารณูปโภค สาธารณูปการและบริการสาธารณะต่างๆ รวมทั้งจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ให้มีระเบียบและสวยงาม จากนั้นแบ่งสรรแปลงที่ดินคืนให้กับเจ้าของที่ดินเดิม โดยที่ดินบางส่วนจะเก็บไว้เพื่อขายและนำรายได้มาพัฒนาบริเวณนั้น (Archer, 1990; 1993) หลักการสำคัญในการดำเนินการจัดรูปที่ดินให้สำเร็จประกอบด้วย ความร่วมมือของเจ้าของที่ดินในการเสียสละที่ดินบางส่วน การกระจายภาระและผลประโยชน์อย่างเสมอภาคและยุติธรรมสู่เจ้าของที่ดินทุกคน รวมถึงการรักษากรรมสิทธิ์ที่ดินให้คงอยู่

ในช่วง 18 ปีที่ผ่านมา มีความพยายามในการจัดรูปที่ดินหลายโครงการเพื่อพัฒนาที่ดินตามอดีตให้สามารถหาทางเข้าออกได้ โดยดำเนินการเป็นโครงการนำร่องภายใต้ความรับผิดชอบของกรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักผังเมืองในเขตกรุงเทพมหานคร และสำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดในพื้นที่จังหวัดต่างๆ เช่น ลำปาง ยะลา พะเยา น่าน นราธิวาส พิจิตร โลก สมุทรสาคร เพชรบุรี อุทัยธานี สมุทรปราการ และสุพรรณบุรี (สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่, 2551) แต่ทว่าตั้งแต่ ปี 2535 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติในหลักการให้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองมาจนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีโครงการใดในกรุงเทพมหานครที่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ ในด้านกฎหมายมีพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ซึ่งได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2547 กำหนดว่าการเสนอโครงการจะต้องมีหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินในโครงการไม่น้อยกว่า 2/3 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และเป็นเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่า 2/3 ของที่ดินทั้งหมด กฎกระทรวงและระเบียบต่างๆ ที่ได้ออกตามพระราชบัญญัติฉบับนี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบันเพื่อกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่เหมาะสมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ซึ่งคาดว่าจะส่งผลให้เกิดแรงจูงใจที่มีศักยภาพคือ มาตรการลดหย่อนค่าธรรมเนียมและภาษี (สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่, 2551) ดังนั้นในการจูงใจให้เจ้าของที่ดินให้ความร่วมมือเข้าร่วมโครงการจำเป็นที่จะต้องเข้าใจถึงทัศนคติ ความต้องการของเจ้าของที่ดิน รวมถึงความเข้าใจเรื่องแรงจูงใจแรงผลักดันให้เข้าร่วมโครงการ ซึ่งการดำเนินงานของโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยด้านความคิด ทัศนคติ แรงจูงใจ ปัญหา อุปสรรค ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ ดังนั้นในการศึกษาครั้งนี้จึงต้องการคำตอบเกี่ยวกับความคิด ทัศนคติ แรงจูงใจ ปัญหา อุปสรรคที่มีผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ เพื่อส่งเสริมให้เกิดโครงการจัดรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเมืองให้เติบโตอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

1.2 วัตถุประสงค์ของการวิจัย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

- 1) เพื่อศึกษาความเป็นมาของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย และแนวทางการดำเนินโครงการนำร่องจัดรูปที่ดิน
- 2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงทัศนคติของเจ้าของที่ดิน (ในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินในกรุงเทพมหานคร) ต่อโครงการจัดรูปที่ดิน
- 3) เพื่อศึกษาแก่นความคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจภายในและภายนอก บังคับเสริม และแรงผลักดันที่ทำให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน และปัญหาอุปสรรคในการไม่เข้าร่วมในโครงการ เพื่อเสนอแนะในการนำไปสู่การจัดรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ

1.3 คำถามการวิจัย

การศึกษาเรื่อง แรงจูงใจและปัญหาอุปสรรคของการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน โดยการทบทวนเอกสารงานวิจัย แนวคิดทฤษฎี ได้นำมาเป็นแนวทางในการอภิปรายที่มาของคำถามการวิจัย ดังนี้

- 1) การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือการได้มาซึ่งที่ดินมีความเป็นมาอย่างไร มีปัญหาในการใช้ประโยชน์ที่ดินปัจจุบันอย่างไรที่ทำให้ภาครัฐนำเสนอโครงการจัดรูปที่ดิน การดำเนินโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินของภาครัฐมีแนวทางอย่างไร
- 2) เจ้าของที่ดินให้ความสำคัญและความสนใจต่อการมีโครงการจัดรูปที่ดินหรือไม่ อย่างไร ตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในโครงการฯ อย่างไร
- 3) อะไรเป็นแรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการฯ อะไรเป็นปัญหาอุปสรรคทำให้ไม่เข้าร่วมโครงการฯ ในการดำเนินการที่ผ่านมามีการแก้ปัญหาอย่างไร และผลที่ออกมาเจ้าของที่ดินมีความพอใจมากน้อยเพียงใด

1.4 ขอบเขตของการวิจัย

- 1) ประชากรในการศึกษาค้างนี้คือ เจ้าของที่ดินภายในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9 ครอบคลุมเนื้อที่ประมาณ 62 ไร่ มีเจ้าของที่ดิน 36 คน และโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน ครอบคลุมเนื้อที่ประมาณ 928 ไร่ มีเจ้าของที่ดิน 223 คน การศึกษานี้ไม่ได้รวมเจ้าของที่ดินภายในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณถนนพระราม 9 เนื่องจากเป็นโครงการแรกดำเนินการใน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เขตกรุงเทพมหานครซึ่งใช้เวลาดำเนินการมากกว่า 17 ปี มีการจัดประชุมเจ้าของที่ดินรวมมากกว่า 50 ครั้ง แต่โครงการยังไม่สัมฤทธิ์ผล ทำให้เจ้าของที่ดินระอาและไม่ให้ความร่วมมือเท่าที่ควร

- 2) งานวิจัยนี้มีลักษณะงานวิจัยเชิงคุณภาพ ด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อศึกษาทำความเข้าใจข้อมูลเชิงลึกที่ซับซ้อนและค้นหาแก่นความคิดของแรงจูงใจ และปัญหาอุปสรรคของการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน กลุ่มตัวอย่างในการศึกษาค้างนี้คือเจ้าของที่ดินภายในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดิน 2 โครงการในกรุงเทพมหานคร โดยผู้วิจัยคัดเลือกมาศึกษาโดยวิธีเลือกแบบเจาะจง (Purposive Sampling) จำนวน 10 คน โดย 5 คนเป็นเจ้าของที่ดินที่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ และอีก 5 คนเป็นเจ้าของที่ดินที่ไม่ต้องการเข้าร่วมโครงการเช่น เจ้าของที่ดินที่อยู่ด้านหน้าใกล้ถนนทางออก และเจ้าของที่ดินที่ต้องการขายที่ดินให้โครงการแทนการเข้าร่วมการจัดรูปที่ดิน เป็นต้น
- 3) ผู้วิจัยทำการศึกษาโครงการจัดรูปที่ดิน กรณีศึกษาบริเวณสวนหลวง ร.9 และบริเวณหนองบัวมน ตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการจนถึงเดือนธันวาคม 2552 เท่านั้น เนื่องจากกระบวนการจัดรูปที่ดินบริเวณที่ทำการศึกษามีระยะเวลายาวนานในการดำเนินการ และการวิจัยมีข้อจำกัดในเรื่องเวลาและงบประมาณในการวิจัย

1.5 วิธีการดำเนินการวิจัย

- 1) ขั้นตอนและวิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล มีดังนี้
 - การสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิโครงการจัดรูปที่ดินต่างๆ ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างประเทศ ประกอบด้วยเอกสาร รายงาน และบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง
 - การสัมภาษณ์เบื้องต้นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้แก่ เจ้าหน้าที่กรมโยธาธิการและผังเมือง และสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร
 - การสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าของที่ดิน ทั้งนี้ประเด็นหลักที่ทำการสัมภาษณ์คือ การให้ความสำคัญและความสนใจต่อการมีโครงการจัดรูปที่ดิน เหตุผลของการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ เห็นประโยชน์หรือคุณค่าของการเข้าร่วมโครงการ แรงจูงใจ แรงผลักดัน หรือปัจจัยอื่นในการเข้าร่วมโครงการ อุปสรรคหรือแรงต้านที่ส่งผลให้ไม่เข้าร่วมโครงการ เป็นต้น
 - การสังเกตและการบันทึกภาพถ่ายในการลงภาคสนามพื้นที่โครงการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

2) ขั้นตอนการวิเคราะห์ข้อมูล ประกอบด้วย

- การอธิบายความเป็นมาและประสบการณ์ของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย
- การอธิบายแนวทางการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินที่สอดคล้องตามขั้นตอนวิธีการในการจัดรูปที่ดิน จากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
- การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะที่ดินและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ได้แก่ การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน ลักษณะที่ดิน การครอบครองที่อยู่อาศัยในปัจจุบันและข้อมูลทั่วไปทางเศรษฐกิจสังคมของเจ้าของที่ดิน
- การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติของเจ้าของที่ดินต่อโครงการจัดรูปที่ดิน
- การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแรงจูงใจ ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ
- ประมวลผลเพื่อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมการจัดรูปที่ดินให้สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ มาตรการและนโยบายจูงใจต่อการเข้าร่วมโครงการของเจ้าของที่ดิน

1.6 ข้อยกเว้นของการวิจัย

- 1) ในช่วงที่ผ่านมา (พ.ศ. 2548-2551) โครงการจัดรูปที่ดินกรณีศึกษาทั้ง 2 โครงการไม่มีความคืบหน้านัก เนื่องจากรอการประกาศใช้กฎกระทรวงและระเบียบต่างๆ ที่รองรับการดำเนินการภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 โดยเฉพาะเกี่ยวกับการตั้งคณะกรรมการโครงการจัดรูปที่ดิน (มาตรา 52-53 คู่มือฯ ก.) ซึ่งมีบทบาทสำคัญในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน และทำให้สามารถจัดประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อจัดตั้งสมาคมจัดรูปที่ดิน ในการดำเนินโครงการต่อไป กฎกระทรวงคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินได้ประกาศใช้เมื่อไม่นานนี้ (มีนาคม 2552) จึงทำให้งานวิจัยนี้ใช้เวลานานกว่าที่คาดหมายไว้
- 2) การศึกษาโครงการจัดรูปที่ดิน กรณีศึกษาบริเวณสวนหลวง ร.9 และบริเวณหนองบัวมน ครอบคลุมตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการจนถึงเดือนธันวาคม 2552 ซึ่งการดำเนินการทั้งสองโครงการ

ยังไม่สัมฤทธิ์ผล ทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถสรุปอ้างอิงผลการวิจัยไปในขั้นตอนอื่นที่ยังไม่ได้มีการดำเนินงานได้ ได้แก่ ขั้นตอนการก่อสร้าง และจัดรูปแปลงที่ดินสุดท้ายและการออกเอกสารสิทธิ์

1.7 นิยามศัพท์ที่ใช้ในการวิจัย

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 การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่และปรับย้ายตำแหน่งแปลงที่ดินแต่ละแปลงในพื้นที่โครงการหลังจากลดขนาดเนื้อที่ลงเล็กน้อยจากการเสียสละที่ดิน โดยมีหลักว่าแปลงที่ดินใหม่จะอยู่ในบริเวณเดิมหรือใกล้ตำแหน่งเดิมให้มากที่สุด

ที่ดินจัดหาประโยชน์ (Reserved land) หมายถึง ที่ดินที่สงวนไว้ขายเพื่อให้ได้เงินคืนค่าใช้จ่ายให้กับเงินกองทุนหมุนเวียน

แรงจูงใจ (Motivation) หมายถึง แรงผลักดันภายในที่ทำให้บุคคลเกิดพฤติกรรมตอบสนองอย่างมีทิศทางและเป้าหมายชัดเจน และโน้มน้าวให้บุคคลเกิดความมานะพยายามเพื่อที่จะตอบสนองความต้องการบางประการให้บรรลุผลสำเร็จ

แรงผลัก แรงดันหรือแรงขับ (Drive) หมายถึง แรงที่ให้พลังงานกระตุ้นร่างกายให้กระทำพฤติกรรม ทำให้บุคคลอยู่เฉยไม่ได้ ต้องมีการแสดงพฤติกรรมหรือการกระทำเพื่อลดแรงขับ หรือเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ

ปัจจัยเอื้อหรือปัจจัยเสริม (Reinforcement) หมายถึง ปัจจัยเสริมแรง หรือปัจจัยที่ส่งเสริมให้พฤติกรรมของบุคคลนั้นเกิดสัมฤทธิ์ผลได้

1.8 ประโยชน์ที่ได้รับ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

- 1) เป็นข้อมูลในการวางแผนการดำเนิน โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยการเปรียบเทียบ ประสิทธิภาพที่ได้เรียนรู้จากกรณีของต่างประเทศมาใช้ในการบริหารของไทย
- 2) ผลการวิจัยเป็นประโยชน์กับหน่วยงานราชการ ในการวางแผนส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินจำนวนมาก ขึ้นให้ความร่วมมือกับการพัฒนาโดยการจัดรูปที่ดิน
- 3) ผลการวิจัยเป็นข้อมูลในการวางแผนทางการดำเนิน โครงการจัดรูปที่ดิน ให้สัมฤทธิ์ผลในประเทศไทย และสามารถนำไปเป็นตัวอย่างการเรียนการสอนในสาขาสถาปัตยกรรมและการวางแผน ต่อไป



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทที่ 2

ทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้อง

การสร้างความเข้าใจเกี่ยวกับแรงจูงใจ และปัญหาอุปสรรคของการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน จำเป็นต้องได้ประเด็นต่างๆ ที่มีอิทธิพลต่อทัศนคติของเจ้าของที่ดิน ทั้งในด้านแนวความคิดและหลักการในการจัดรูปที่ดินเช่น การสละที่ดินเพื่อเป็นที่ดินสาธารณะ การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ การปรับย้ายตำแหน่งแปลงที่ดิน อัตราการสละที่ดิน การประเมินราคาที่ดิน เป็นต้น รวมทั้งแนวคิดทางด้านแรงจูงใจ และปัญหาอุปสรรคของการดำเนินการ ทั้งนี้การได้รับความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินเป็นพื้นฐานสำคัญที่จะก่อให้เกิดโครงการจัดรูปที่ดินขึ้นได้

งานวิจัยนี้ตั้งอยู่รากฐานของแนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน ซึ่งเป็นเครื่องมือหนึ่งในการจัดการด้านที่ดิน โดยผู้ศึกษาได้ทำการค้นคว้าและทบทวนวรรณกรรมที่เกี่ยวข้องในด้านเกี่ยวกับแนวคิดและประสบการณ์เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม งานวิจัยเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในประเทศไทยที่ผ่านมา ได้มุ่งประเด็นไปที่การเสนอระบบกฎหมายการจัดรูปที่ดิน และระบบสนับสนุนการดำเนินโครงการทางปฏิบัติเช่น ทางด้านการเลือกที่ตั้งโครงการที่มีศักยภาพ การออกแบบผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ การประเมินราคา แผนการดำเนินโครงการ และการกำหนดมาตรฐานการวางผังสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น งานวิจัยเหล่านี้ยังขาดข้อมูลเกี่ยวกับปัจจัยด้านความคิด แรงจูงใจ ปัญหาและอุปสรรค ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในโครงการจัดรูปที่ดิน จึงเป็นที่มาของการวิจัยชิ้นนี้

อันดับแรก ผู้วิจัยเริ่มกล่าวถึงเนื้อหาเรื่องการพัฒนาและการจัดการด้านที่ดิน และการจัดรูปที่ดิน ได้แก่ แนวคิดและหลักการของการจัดรูปที่ดิน แนวทางการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ขั้นตอนวิธีการในการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งเนื้อหาเรื่องแนวคิดด้านแรงจูงใจ แนวคิดการมีส่วนร่วมในโครงการ อันดับต่อมาอภิปรายถึงประสบการณ์การนำการจัดรูปที่ดินไปใช้ในหลายๆ ประเทศและงานวิจัยในอดีต ได้แก่ งานวิจัยเกี่ยวกับแรงจูงใจ งานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน และแนวทางการส่งเสริมการจัดรูปที่ดินให้สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ บทนี้จบลงด้วยการกำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาที่ผู้วิจัยศึกษาในงานนี้ โดยมีเนื้อหาดังนี้

2.1 ทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง

2.1.1 การพัฒนาและการจัดการด้านที่ดิน

หัวใจสำคัญที่ทำให้ตลาดที่ดินมีประสิทธิภาพ (Efficient land markets) ก็คือการมีที่ดินที่พัฒนาแล้วพร้อมใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ (Developed land) ที่หาได้อย่างง่ายและรวดเร็ว โดยมีข้อบังคับการควบคุมที่เหมาะสมที่นอกจากช่วยส่งเสริมการพัฒนาที่ดินแล้ว ยังช่วยปกป้องสิ่งแวดล้อมและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของคนเมืองในขณะเดียวกัน อย่างไรก็ตามข้อจำกัดต่อประสิทธิภาพของตลาดที่ดินส่วนใหญ่จะเป็นประเด็นด้านการเมืองมากกว่าทางเทคนิค (UNESCAP, 2010)

ที่ดินภายในและรอบๆ เมืองมีทั้งภาครัฐเป็นเจ้าของหรือเป็นที่ดินของภาคเอกชน โดยทั่วไปเจ้าของที่ดินรายใหญ่ไม่ว่าจะเป็นภาครัฐหรือเอกชน ถือสิทธิที่ครอบครองโดยสมบูรณ์ในการรักษาสถานภาพปัจจุบัน (Status quo) ก็คือการปล่อยให้ตลาดที่ดินเป็นชิ้นเล็กชิ้นน้อย (Fragmented) ไม่มีข้อบังคับควบคุมที่เหมาะสมและปล่อยให้การค้าขายในตลาดที่ดินไม่เป็นที่เปิดเผย ซึ่งทำให้เขาได้รับประโยชน์จากกรรมสิทธิ์ที่ดิน ขณะที่ผู้เสียประโยชน์สูงสุดก็คือคนที่อาศัยอยู่ในเมืองโดยเฉพาะอย่างยิ่งคนมีรายได้น้อย (UNESCAP, 2010)

ในประเทศไทย มีความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินและการกระจุกตัวของการครอบครองที่ดินในกลุ่มของนักการเมืองหรือนายทุนต่างๆ ที่อาศัยอิทธิพลในท้องถิ่นโดยเป็นผู้ควบคุมและกำหนดนโยบายมีส่วนได้ส่วนเสีย จากข้อมูลทางสถิติพบว่าประเทศไทยซึ่งมีพื้นที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ แต่ประชากรคิดเป็นประมาณร้อยละ 90 ของประเทศมีที่ดินถือครองไม่ถึง 1 ไร่ ส่วนประชากรอีกร้อยละ 10 ถือครองที่ดินคนละมากกว่า 100 ไร่ (กรุงเทพธุรกิจออนไลน์, 2553) โดย มูลนิธิสถาบันที่ดินแห่งประเทศไทย อ้างใน กรุงเทพธุรกิจออนไลน์ (2553) รายงานว่า “ร้อยละ 70 ของที่ดินที่มีคนถือครองไม่ได้ทำประโยชน์ ส่วนใหญ่เป็นการถือครองเพื่อเก็งกำไร นำมาซึ่งความเสียหายทางเศรษฐกิจกว่า 127,000 ล้านบาทต่อปี” ทำให้เกิดปัญหาการกักตุนที่ดินในหลายๆ จังหวัดเพื่อการเก็งกำไรเช่น ในจังหวัดภูเก็ต กรุงเทพมหานคร เป็นต้น

ภาครัฐเข้ามาแทรกแซง (Government intervention) ตลาดที่ดินในเมืองด้วยเหตุผลสำคัญ 3 ประการคือ 1) เพื่อกำจัดความล้มเหลวและความไม่สมบูรณ์ของตลาด (Market imperfections and failures) ที่มีต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการจัดการ 2) เพื่อโยกย้ายการเกิดผลกระทบภายนอก (Externalities) โดยทำให้ผลประโยชน์ของสังคมและผลประโยชน์ของเอกชนที่เกิดขึ้นในตลาดที่ดินไม่แตกต่างกัน 3) เพื่อ

กระจายทรัพยากรที่ขาดแคลนในสังคมไปให้ประชากรกลุ่มที่ไม่มีโอกาส (Disadvantaged groups) ได้เข้ามามีส่วนแบ่งในสังคม เครื่องมือหลากหลายอย่างที่ใช้เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์การควบคุมตลาดที่ดินภายในขอบเขตของรัฐ ประกอบด้วยเครื่องมือทางด้านผังเมือง (Planning tools) พระราชบัญญัติโซนนิ่ง (Zoning Ordinances) กฎหมายควบคุมอาคาร การควบคุมการออกใบอนุญาตก่อสร้าง การตรวจสอบและการเรียกค่าปรับ อย่างไรก็ตาม UNESCAP (2010) กล่าวว่ารูปแบบการวางผังเมืองของประเทศที่พัฒนาแล้วเมื่อนำใช้ในประเทศกำลังพัฒนาอาจมีระดับการสัมฤทธิ์ผลที่ค่อนข้างจำกัดได้

เครื่องมือที่มีพลังที่สุดอย่างหนึ่งในการเข้าแทรกแซงตลาดที่ดินคือ การพัฒนาที่ดิน (Land development) โดยภาครัฐ สามารถทำได้ 2 วิธีคือ พัฒนาที่ดินเอง หรือสนับสนุนการพัฒนาผ่านภาคเอกชน อย่างไรก็ตามการพัฒนาที่ดินโดยภาครัฐไม่ค่อยจะมีประสิทธิภาพ อาจกลายเป็นการเพิ่มความล่าช้าอย่างมากให้กับการพัฒนาที่ดิน เนื่องจากเป็นกระบวนการที่มีพิธีรุดองมากเกินไป (Bureaucratic procedures) คุณภาพในการก่อสร้างต่ำ และขาดความร่วมมือระหว่างหน่วยงานต่างๆ ในองค์กรภาครัฐ เป็นต้น ด้วยเหตุนี้ UNESCAP (2010) แนะนำว่าภาครัฐควรมีบทบาทในการส่งเสริมให้ภาคธุรกิจหรือองค์กรชุมชนเป็นผู้พัฒนาที่ดินแทน โดยรัฐสงวนการใช้สิทธิแทรกแซงและควบคุมตลาดเพื่อรับประกันความสามารถในการแข่งขันของตลาดอย่างเท่าเทียมกันและยั่งยืน และการจัดรูปที่ดิน (Land Readjustment) เป็นเทคนิคหนึ่งในการสนับสนุนการพัฒนาที่ดินที่มีประสิทธิภาพอย่างเท่าเทียมกันและยั่งยืนในบริเวณขอบเมือง (Urban fringes)

การจัดรูปที่ดินถูกนำมาใช้ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1971 โดย President George Washington สร้างข้อตกลงกับเจ้าของที่ดินให้บริจาคที่ดินสำหรับเมืองใหม่ (Washington, DC.) และอาคารสาธารณะต่างๆ อย่างไรก็ตามกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน (*Lex Addickes*, ปี ค.ศ. 1902) ฉบับแรกประกาศใช้ที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เพื่อพัฒนาพื้นที่สำหรับการเกษตรกรรมในเมือง Frankfurt-am-Main (Li and Li, 2007)

การจัดรูปที่ดินเป็นเทคนิคสำคัญที่ใช้ในการพัฒนาที่ดิน ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฝรั่งเศส และญี่ปุ่น ตัวอย่างเช่น ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินแล้วเสร็จประมาณ 1,000 โครงการต่อปี คิดเป็นพื้นที่จัดรูปที่ดินกว่า 31,250 ไร่ (5,000 hectares) ต่อปี (Larsson, 1997: 43) ในประเทศญี่ปุ่น มีการนำการจัดรูปที่ดินมาใช้อย่างกว้างขวางครอบคลุมประมาณหนึ่งในสามของพื้นที่เมืองทั้งหมด (Sorensen, 1999) และในประเทศฝรั่งเศสมีเจ้าของที่ดิน 12,762 คนแล้ว ที่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินทั้งหมด 423 โครงการ (Karki, 2004: 69) หลายๆ ประเทศในโลกได้นำเทคนิคนี้มา

ใช้ เช่น สวีเดน ไต้หวัน เกาหลีใต้ และออสเตรเลีย โดยเทคนิคนี้มีชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษ (land readjustment, land pooling, land consolidation, land replotting) ที่ต่างกันไปในหลายประเทศ แต่มีหลักการที่คล้ายๆ กัน

แนวทางการพัฒนาพื้นที่โดยวิธีการจัดรูปที่ดินได้รับความสนใจจากนานาชาติอย่างมากโดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา จึงเกิดความร่วมมือระหว่างประเทศทางด้านผังเมืองขึ้น โดยผ่านการจัดประชุมสัมมนาระหว่างนานาชาติประเทศ เพื่ออภิปรายเกี่ยวกับการเสนอเทคนิคใหม่ในการพัฒนาพื้นที่เมืองนี้ไปใช้ในประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ในศตวรรษที่แล้วมีการจัดประชุมสัมมนาขึ้น 9 ครั้ง (ครั้งแรกในปี ค.ศ. 1979 ที่ประเทศไต้หวัน) สืบเนื่องจากที่ญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งในเอเชียที่มีการใช้เทคนิคนี้อย่างกว้างขวาง นักผังเมืองญี่ปุ่นจึงมีบทบาทสำคัญในการแบ่งปันประสบการณ์และความรู้ความชำนาญ ทั้งวารสารและตำราทางวิชาการด้านการออกแบบจัดแปลงที่ดินใหม่ แผนการเงิน และแผนปฏิบัติการเพื่อการดำเนินโครงการ ส่งผลให้หลายประเทศเริ่มนำความคิดนี้มาทดลองใช้ได้แก่ ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย

2.1.2 แนวคิดและหลักการของการจัดรูปที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ (2547) ได้ให้คำจำกัดความว่า การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่หมายถึง การดำเนินการพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐาน และการร่วมรับภาระและกระจายผลตอบแทนอย่างเป็นธรรม ทั้งนี้ โดยความร่วมมือระหว่างเอกชนกับเอกชนหรือเอกชนกับรัฐ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่เหมาะสมยิ่งขึ้น ในด้านการคมนาคม เศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมและชุมชน และเป็นการสอดคล้องกับการผังเมือง

โครงการจัดรูปที่ดิน เป็นโครงการที่มีลักษณะการพัฒนาที่ดินแปลงใหญ่ๆ แห่งใดแห่งหนึ่งในบริเวณเมืองหรือชานเมือง สิ่งสำคัญที่จะต้องจัดทำในโครงการจัดรูปที่ดิน ได้แก่ ถนน สวนสาธารณะ และระบบบำบัดน้ำเสีย ประปา โรงเรียนหรือสถานี่รับเลี้ยงเด็ก อาคารที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์กรรม (รังสฤษฎ์, 2537) ในการหาพื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการพัฒนาโครงการด้วยวิธีการนี้ รังสฤษฎ์ (2537) กล่าวว่าอาจเป็นบริเวณที่มีปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่คุ้มกับราคาที่ดิน หรือมีปัญหาด้านกายภาพหรือสิ่งแวดล้อม เช่น บริเวณที่มีปัญหาเกี่ยวกับการระบายน้ำ สำหรับกรณีที่จะเริ่มจัดทำโครงการฯ เป็นครั้งแรกนั้นสมควรคัดเลือกพื้นที่บริเวณที่มีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินน้อยที่สุด บริเวณที่มีการเข้าถึง

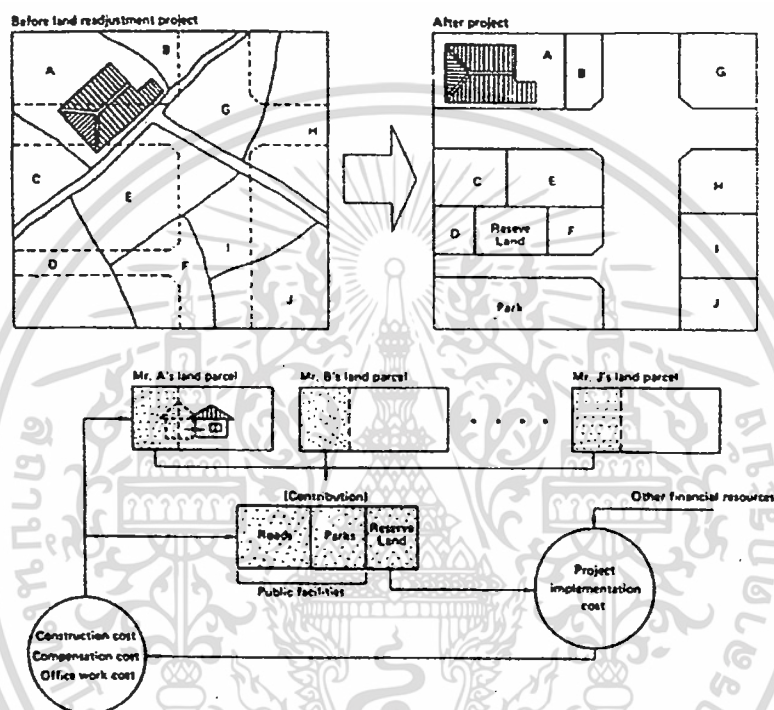
ได้ไม่สะดวก บริเวณที่เป็นที่ว่างหรือมีอาคารที่อยู่อาศัยน้อย เพื่อความสะดวกในการพัฒนาและสามารถจัดทำโครงการให้สำเร็จภายในระยะเวลาอันสั้น เพื่อเป็นตัวอย่างของการพัฒนา

วิธีการจัดรูปที่ดินเป็นวิธีดำเนินการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (Land replotting) และจัดการเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Rights of land) มีแนวความคิดหลัก (Nagano, 1994) คือ 1) การโอนและการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ ไม่มีการเวนคืนและการอพยพโยกย้าย แปลงที่ดินเอกชนทั้งหมดจะถูกจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (Replotting) ในพื้นที่โครงการฯ เสมือนเป็นการพัฒนาที่ดินผืนใหญ่ผืนเดียว กรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดจะต้องถูกจัดรูปแปลงใหม่ และคืนสู่เจ้าของเดิม 2) ยังคงกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดิมภายหลังการเสียสละที่ดิน (Land contribution/ land deduction) บางส่วน เจ้าของที่ดินต้องเสียสละที่ดินของตนบางส่วนเพื่อเป็นที่ดินสาธารณะ (สำหรับใช้เป็นพื้นที่ส่วนกลางเพื่อการก่อสร้างถนน สวนสาธารณะ และสาธารณูปโภคต่างๆ) และสงวนที่ดินบางส่วนไว้ขายเพื่อนำรายได้มาคืนค่าใช้จ่ายในการพัฒนาให้กับกองทุนหมุนเวียน เรียกว่า ที่ดินจัดหาประโยชน์ (Reserved land)

Archer (1990, 1993) กล่าวว่า การจัดรูปที่ดินเป็นวิธีการที่ภาครัฐและเอกชนสามารถร่วมกันพัฒนาได้ โดยการนำที่ดินหลายๆ แปลงมารวมกันเสมือนเป็นการพัฒนาที่ดินผืนใหญ่ผืนเดียว เพื่อทำการวางผังจัดระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการและบริการสาธารณะต่างๆ รวมทั้งจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ให้มีระเบียบและสวยงาม จากนั้นแบ่งสรรแปลงที่ดินคืนให้กับเจ้าของที่ดินเดิม โดยที่ดินบางส่วนจะเก็บไว้เพื่อขายและนำรายได้มาพัฒนาบริเวณนั้น หลักการสำคัญในการดำเนินการจัดรูปที่ดินให้สำเร็จประกอบด้วยความร่วมมือของเจ้าของที่ดินในการเสียสละที่ดินบางส่วน การกระจายภาระและผลประโยชน์อย่างเสมอภาคและยุติธรรมสู่เจ้าของที่ดินทุกคน รวมถึงการรักษากรรมสิทธิ์ที่ดินให้คงอยู่

ในการจัดรูปแปลงใหม่ (ดูภาพที่ 2.1) ยึดหลักที่ว่าแปลงที่ดินใหม่จะอยู่ในบริเวณเดิมหรืออยู่ใกล้ตำแหน่งเดิมให้มากที่สุด ตัวอย่างเช่น เจ้าของที่ดิน “นาย A” หลังจัดรูปที่ดินแล้วจะได้แปลงที่ดินในรูปร่างแปลงที่ดีกว่าเดิม ตำแหน่งแปลงที่ดินมีการปรับย้ายให้ใกล้เคียงตำแหน่งเดิมที่สุด และมีสิ่งอำนวยความสะดวกส่งเสริมให้แปลงที่ดินเช่น ถนนที่กว้าง สวนสาธารณะ ฯลฯ โดย “นาย A” ได้ปันส่วนพื้นที่บางส่วนไปในลักษณะการเสียสละที่ดินทำให้ขนาดแปลงที่ดินลดลง ขณะที่ราคาที่ดินต่อหน่วยเพิ่มขึ้น เพราะมีสิ่งบริการพื้นฐาน ในการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่อาจเกิดสภาพความไม่เท่ากัน จะต้องปรับมูลค่าลดหรือเพิ่ม โดยการจ่ายเงินในส่วนมูลค่าลดหรือการเก็บเงินในส่วนมูลค่าเพิ่มตามการประเมินมูลค่าที่ดินก่อนและหลังโครงการ ในโครงการจัดรูปที่ดินมีวิธีการประเมินมูลค่าที่ดิน 3 วิธีได้แก่ 1) การใช้ทักษะใน

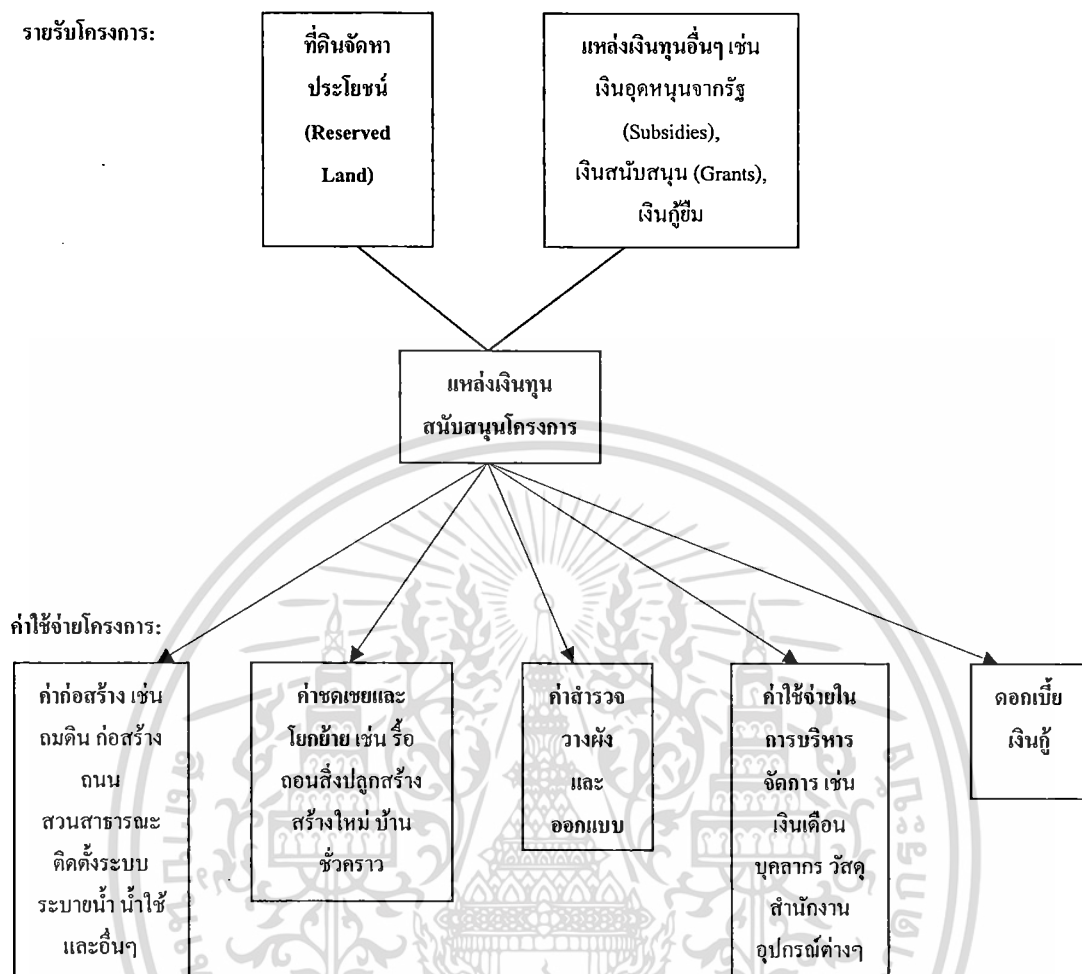
การประเมินมูลค่าที่ดิน (Skill method) โดยอาศัยความชำนาญและประสบการณ์ของผู้เชี่ยวชาญงานประเมินมูลค่าที่ดิน 2) การประเมินมูลค่าที่ดินแบบกลุ่มพื้นที่ (Zone value method) โดยการกำหนดเส้นชั้นราคาที่ดิน (Price contour line) และพิจารณาราคาซื้อขายในตลาด และ 3) การประเมินมูลค่าที่ดินด้วยค่าถนน (Street value method) เป็นการกำหนดมูลค่าที่ดินจากความสัมพันธ์ของถนนที่ผ่านหรือใกล้เคียงกับแปลงที่ดิน อ่านเพิ่มเติมใน *DMUD* (2002) สำหรับรายละเอียดของหลักการประเมินมูลค่าที่ดิน



ภาพที่ 2.1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ และการสละที่ดิน ที่มา: Nagoya City Planning Bureau, 1982:3

ในการให้เจ้าของที่ดินมีส่วนร่วมในค่าใช้จ่ายสำหรับการพัฒนา โดยการสงวนที่ดินบางส่วนไว้ขาย (หรือที่ดินจัดหาประโยชน์) เพื่อคืนค่าใช้จ่ายของโครงการ ค่าใช้จ่ายโครงการประกอบด้วย ค่าถมดิน ค่าก่อสร้างถนนและสวนสาธารณะ ติดตั้งระบบระบายน้ำและอื่นๆ ค่าชดเชยการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างและโยกย้าย ค่าสำรวจและออกแบบ ค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการ และดอกเบี้ยสำหรับเงินกู้ ในส่วนของรายรับประกอบด้วย เงินที่ได้จากการขายที่ดินจัดหาประโยชน์ เงินอุดหนุนจากรัฐบาล หรือเงินสนับสนุนจากหน่วยงานท้องถิ่นอื่นๆ เป็นต้น (ดูภาพที่ 2.2)

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้



ภาพที่ 2.2 แผนการเงิน ที่มา: แปลงมาจาก Japan Land Readjustment Association, 1996.

การจัดรูปที่ดินสามารถนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ ได้แก่ 1) เพื่อจัดเตรียมแปลงที่ดินสำหรับการก่อสร้างอาคาร ในการพัฒนาเมืองใหม่บริเวณชานเมืองที่มีพื้นที่ว่างขนาดใหญ่ และการป้องกันการขยายตัวของพื้นที่เมืองอย่างไร้ทิศทาง และ 2) เพื่อการพัฒนาโครงการสร้างสิ่งบริการพื้นฐาน ซึ่งแบ่งเป็น 3 ประเภทย่อย คือ ประเภทปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในชุมชนเมืองปัจจุบัน ประเภทพัฒนาศูนย์กลางเมืองเมื่อเกิดพื้นที่ว่างจากการโยกย้ายทางรถไฟหรือโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และประเภทบูรณะพื้นที่ที่เสียหายจากภัยสงคราม และภัยธรรมชาติต่างๆ

หลายประเทศที่ใช้แนวทางการพัฒนาพื้นที่ (Area development) วิธีนี้ พบว่าเป็นแนวทางที่ได้รับการยอมรับจากประชาชนมากกว่าวิธีดำเนินการพัฒนาโดยรัฐเข้าไปถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน (สำนักผังเมือง, 2532; Nagano, 1994) ส่วนหนึ่งเพราะการจัดรูปที่ดินสามารถลดปัญหาการโยกย้ายออกจากพื้นที่ ในกรณีที่แปลงที่ดินนั้นเป็นอุปสรรคขัดขวางเจ้าของที่ดินในการพัฒนาสาธารณูปโภค Nagano (1994)

กล่าวถึงกรณีเจ้าของที่ดินรายย่อยว่า เป็นเรื่องยากที่เจ้าของที่ดินรายย่อยที่ประสบปัญหาการขาดแคลนสิ่งบริการพื้นฐาน จะแก้ไขสถานการณ์ได้ด้วยตนเองโดยลำพัง นอกจากนั้นแล้วที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินได้รับคืนมาหลังจากหักส่วนลดที่ยกให้เป็นที่ดินสำหรับส่วนสาธารณะ ก็ทวีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างมาก ในขณะเดียวกันการจัดรูปที่ดินก็มีประโยชน์ต่อภาครัฐ ทำให้โครงการพัฒนาตามแนวคิดนี้ในหลายๆ ประเทศเพื่อใช้เป็นทางเลือกในการพัฒนาเมือง สำหรับกรณีที่งบประมาณของภาครัฐสำหรับก่อสร้างสิ่งบริการพื้นฐานชุมชนมีจำนวนจำกัด และกรณีที่มีความยุ่งยากในการสร้างสิ่งบริการพื้นฐานโดยวิธีการเวนคืนที่ดิน หากแต่มีความจำเป็นอย่างมากในการพัฒนาเมือง

2.1.3 แนวทางการดำเนินการจัดรูปที่ดิน

แนวทางการดำเนินการจัดรูปที่ดินสามารถแบ่งเป็น 3 แนวทางหลัก คือ 1) ดำเนินการโดยกลุ่มเจ้าของที่ดิน (Individuals) 2) สมาคมจัดรูปที่ดิน (Associations) และ 3) ภาครัฐได้แก่ หน่วยงานส่วนท้องถิ่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น หรือ เทศบาล (Local government – municipality, prefectural) กรมทางหลวง การเคหะแห่งชาติ เป็นต้น (Miyazawa, 1982; Tokunaga, 1997; Sorensen, 1999) ในบางประเทศการริเริ่มโดยภาคเอกชน (Private initiative) อาจมีประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จมากกว่าภาครัฐ ขณะที่ในหลายๆ ประเทศ การดำเนินโครงการโดยภาครัฐ (Public initiative) อาจมีประสิทธิภาพมากกว่าภาคเอกชน (Turk, 2007)

- 1) **โครงการที่ดำเนินการโดยกลุ่มเจ้าของที่ดิน** ในประเทศญี่ปุ่นมีโครงการที่ริเริ่มดำเนินการโดยกลุ่มเจ้าของที่ดินในพื้นที่เป็นจำนวนน้อยมาก และในการดำเนินการโครงการนั้น เจ้าของที่ดินทุกคนต้องเห็นชอบจึงจะเริ่มโครงการได้ จากข้อมูลของ *City Planning Association* (1995: 114) อ้างอิงใน *Sorensen* (1999) จะพบว่าโครงการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นที่ดำเนินการแล้วเสร็จจนกระทั่งปี ค.ศ. 1994 ประกอบด้วย โครงการที่ดำเนินการโดยกลุ่มเจ้าของที่ดินคิดเป็นร้อยละ 7 ของพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินทั้งหมดทั่วประเทศ ซึ่งเป็นสัดส่วนที่น้อยมากเมื่อเทียบกับโครงการที่ดำเนินการโดยสมาคมจัดรูปที่ดินคิดเป็นร้อยละ 35 และโดยภาครัฐคิดเป็นร้อยละ 58
- 2) **โครงการที่ดำเนินการโดยสมาคมจัดรูปที่ดิน** ในประเทศญี่ปุ่นจะต้องได้รับความเห็นชอบในการเข้าร่วมโครงการจากเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ (อย่างน้อย 2/3 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด ซึ่งถือครองที่ดินอย่างน้อย 2/3 ของที่ดินทั้งหมด) ในโครงการจึงจะเริ่มดำเนินการได้ เงื่อนไขดังกล่าวได้ส่งผลกระทบในหลายด้าน เช่น ตำแหน่งที่ตั้งโครงการจัดรูปที่ดินที่ไกลมากๆ ในบริเวณที่แทบ

จะยังไม่มีการพัฒนาเกิดขึ้นโดยรอบ หรือระยะเวลาการดำเนินโครงการที่ค่อนข้างยาวนาน (ประมาณ 10-20 ปี) เนื่องจากไม่ว่าการดำเนินการใดๆ ก็ต้องได้รับความเห็นชอบจากเสียงส่วนใหญ่หรือเสียงทั้งหมด เป็นต้น อย่างไรก็ตามแม้จะเรียกว่าโครงการที่ดำเนินการโดยสมาคมจัดรูปที่ดิน ในทางปฏิบัติพบว่าหน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญมากกับโครงการ โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในทุกด้านตั้งแต่ การริเริ่มโครงการ การวางแผน การจัดการและบริหาร แม้กระทั่งในการตัดสินใจว่าจะให้โครงการนั้นๆ เรียกว่าเริ่มดำเนินการโดยภาครัฐหรือสมาคม ก็เป็นอำนาจของนักผังเมืองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ (Sorensen, 1999)

- 3) **โครงการที่ดำเนินการโดยภาครัฐ** หน่วยงานภาครัฐดังกล่าวข้างต้นที่รับผิดชอบโครงการในประเทศญี่ปุ่น จะดำเนินการโดยเริ่มกำหนดโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งอาจเป็นโครงการที่อยู่ในพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินในผังเมืองรวม หรือเป็นโครงการที่คณะรัฐมนตรีอนุมัติว่ามีความสำคัญในระดับชาติที่จะต้องทำการพัฒนา หรือมีความจำเป็นในการรื้อสร้างเพื่อพัฒนาใหม่บริเวณใจกลางเมือง สำหรับการดำเนินโครงการโดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นนั้น เจ้าของที่ดินมีสิทธิ์แสดงความคิดเห็นในขั้นตอนการออกแบบวางผังและดำเนินการ สำหรับการดำเนินโครงการโดยการเคหะแห่งชาติกำหนดว่า หน่วยงานจะต้องจัดการขอซื้อที่ดินจากเอกชนประมาณร้อยละ 40 ของที่ดินทั้งหมดจึงจะเพียงพอใช้เพื่อการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (Public housing) ด้วย (การซื้อเป็นไปโดยความเต็มใจของเจ้าของที่ดิน ไม่ใช่วิธีการเวนคืน) (Miyazawa, 1982)

ในประเทศอื่นๆ เช่นสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทสำคัญในการดำเนินการ (Turk, 2005; City Critics, 2008) การจัดรูปที่ดินในประเทศนี้ถูกกำหนดด้วยกฎหมายการก่อสร้างระดับประเทศ (Federal Building Law Code) องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน โดยมีการประชาสัมพันธ์ และการเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินในขั้นตอนการดำเนินการ เจ้าของที่ดินมีสิทธิ์ในการคัดค้าน อุทธรณ์ต่อศาลได้

ในประเทศตุรกี แนวทางการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินก็เกิดจากแรงผลักดันของภาครัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น การนำการจัดรูปที่ดินมาใช้เป็นเครื่องมือบริหารจัดการที่ดินมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผังเมืองรวมบรรลุผลในทางปฏิบัติ โดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นจะต้องเขียนเสนอโครงการจัดรูปที่ดินในแผนปฏิบัติการ 5 ปี (5-year implementation program) จึงจะดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้ อย่างไรก็ตาม

Turk (2003a, b) อ้างอิงใน Turk (2005) พบว่าหน่วยงานท้องถิ่นส่วนหนึ่ง (ประมาณ 1/3 ของทั้งหมดทำการสำรวจ) ไม่ได้ทำแผนปฏิบัติการ อาจเนื่องจากขาดแรงจูงใจทางลบคือ การบังคับหรือมาตรการลงโทษทางกฎหมาย ทำให้ไม่มีแรงผลักดันให้รับผิดชอบจัดเตรียมแผนปฏิบัติการ ส่งผลให้ไม่สามารถดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้ (Turk, 2005) การขาดแรงจูงใจในการจัดทำแผนปฏิบัติการเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นไม่มีแผนปฏิบัติการ ในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อให้ผังเมืองรวมบรรลุผลได้ ถึงแม้ตามกฎหมายอนุญาตให้เจ้าของที่ดินริเริ่มโครงการได้ โดยการยื่นคำร้องเสนอพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินต่อหน่วยงานส่วนท้องถิ่น หากแต่เจ้าของที่ดินต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ

ในประเทศเนปาล หน่วยงานทางด้านผังเมืองของรัฐจะดำเนินการคัดเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับโครงการจัดรูปที่ดิน และศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ กฎหมายผังเมือง (Town Development Act) ปี ค.ศ. 1988 กำหนดให้เจ้าของที่ดินครั้งหนึ่งในโครงการแสดงหนังสือยินยอมในการเข้าร่วมโครงการจึงจะเริ่มดำเนินการได้ จนกระทั่งการประกาศใช้กฎหมายฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4 ปี ค.ศ. 1997 ได้เพิ่มข้อบังคับเป็นเจ้าของที่ดินร้อยละ 75 ในโครงการต้องแสดงหนังสือยินยอมจึงจะเริ่มดำเนินการได้ Karki (2004) กล่าวว่า การจัดรูปที่ดินใน Kathmandu Valley, Nepal มีทั้งโครงการที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการผังเมืองส่วนกลาง (Town Development Plan Implementation Committees, TDPIC) และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น (Municipalities) รวมเป็นโครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการแล้วเสร็จจนกระทั่งปี ค.ศ. 2004 จำนวน 11 โครงการ (มี 2 โครงการที่ยังอยู่ระหว่างดำเนินการ) และยังไม่ปรากฏโครงการจัดรูปที่ดินที่ริเริ่มและดำเนินการแล้วเสร็จโดยความร่วมมือของเจ้าของที่ดินหรือสมาคมจัดรูปที่ดิน

จะเห็นว่า โครงการจัดรูปที่ดินที่ริเริ่มดำเนินการให้แล้วเสร็จได้โดยกลุ่มเจ้าของที่ดินในพื้นที่มีจำนวนน้อยมาก ขณะที่โครงการที่ดำเนินการโดยสมาคมจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินอย่างน้อยสองในสามของเจ้าของที่ดินทั้งหมดจึงจะเริ่มดำเนินการได้ และมีหลักฐานว่าหน่วยงานท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการผลักดันโครงการ สำหรับโครงการที่ดำเนินการโดยภาครัฐ หน่วยงานรัฐจะดำเนินการกำหนดพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตามก็ยึดหลักการเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินในขั้นตอนการดำเนินการ แม้กระทั่งโครงการที่ดำเนินการโดยภาครัฐในประเทศเนปาล ก็ได้เพิ่มข้อกำหนดเกี่ยวกับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินที่สะท้อนการมีส่วนร่วมโดยเสียงส่วนใหญ่ โดยเพิ่มความเห็นชอบจากเดิมร้อยละ 50 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด เป็นร้อยละ 75 ในปัจจุบัน

2.1.4 ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดิน

ขั้นตอนของการดำเนินการจัดรูปที่ดินในแต่ละประเทศแตกต่างกันไป ในส่วนนี้จึงศึกษาครอบคลุมขั้นตอนการดำเนินการในประเทศที่มีบทบาทสำคัญในการจัดรูปที่ดิน ได้แก่ ประเทศญี่ปุ่นซึ่งนำการจัดรูปที่ดินไปใช้อย่างกว้างขวางเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมือง และได้มีบทบาทสำคัญในการถ่ายทอดประสบการณ์และความรู้ความชำนาญในเทคนิคนี้ให้กับประเทศกำลังพัฒนา และประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินฉบับแรกประกาศใช้เพื่อพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมให้เป็นพื้นที่เมือง และได้เป็นแบบฉบับของหลักการการจัดรูปที่ดินในหลายๆ ประเทศ

ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น ขึ้นอยู่กับแนวทางการดำเนินการว่าเป็นการดำเนินโครงการโดยภาครัฐ หรือเอกชน โดยสมาคมจัดรูปที่ดิน ซึ่งจะมีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดปลีกย่อย ตารางที่ 2.1 แสดงขั้นตอนหลักๆ ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในประเทศญี่ปุ่น (Sorensen, 2007: 101)

ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเกิดจากแรงผลักดันของหน่วยงานภาครัฐซึ่งสอดคล้องกับขั้นตอนในการพัฒนาเมืองดังนี้ (Muller-Jokel, 1997; City Critics, 2008)

1. ขั้นตอนการวางแผน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นของเมืองจัดทำผังการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมือง และผังควบคุมการพัฒนาเมืองซึ่งควบคุมประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินและอาคาร
 2. ขั้นตอนการบริหารจัดการที่ดิน โดยการได้มาซึ่งที่ดินทำได้ 2 วิธี ได้แก่
 - 2.1 การซื้อสิทธิก่อนการพัฒนา (Interim Purchase) ซึ่งทำได้ทั้งการซื้อสิทธิโดยเจ้าของที่ดินสมัครใจ หรือการเวนคืนสิทธิบนที่ดิน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นอาจใช้ทุนทรัพย์ซื้อหรือให้เอกชนรับสัมปทานในการบริหารจัดการพัฒนาที่ดิน
 - 2.2 การจัดรูปที่ดิน อำนาจหน้าที่และการตัดสินใจในการจัดรูปที่ดินขึ้นอยู่กับคณะกรรมการจัดรูปที่ดิน ซึ่งแต่งตั้งโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบด้วยคณะกรรมการ 5 คน (นักกฎหมาย นักประเมินมูลค่าที่ดิน นักสำรวจที่ดิน และตัวแทนจากสภาท้องถิ่น 2 คน)
- ตารางที่ 2.2 แสดงขั้นตอนหลักๆ ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี
3. ขั้นตอนการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานสาธารณะ

ตารางที่ 2.1 ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย

ขั้นตอนการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน	
ขั้นตอนเตรียมโครงการ	1. กำหนดขอบเขตพื้นที่เบื้องต้นที่จะดำเนินโครงการฯ ลักษณะการครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน รายชื่อเจ้าของที่ดิน 2. จัดตั้งหน่วยงานในการดำเนินโครงการตามกฎหมาย กรณีดำเนินการโดยเอกชน ให้มีการจดทะเบียนจัดตั้งสมาคมจัดรูปที่ดินโดยมีเจ้าของที่ดินเป็นสมาชิกสมาคม กรณีดำเนินการโดยภาครัฐ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการจากเจ้าของที่ดินเป็นตัวแทนการดำเนินงานด้วย
ขั้นตอนวางแผนและแผนการดำเนินงาน	3. ร่างผังระบบถนน ระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ ซึ่งส่วนใหญ่เป็นการดำเนินการโดยบริษัทที่ปรึกษา ผังนี้จะมีวัตถุประสงค์เพื่อประมาณการรายรับ-รายจ่าย และพิจารณาหาหน่วยงานภาครัฐที่จะให้งบอุดหนุนโครงการ ประกอบด้วย การประมาณค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างขนาดการปันส่วนที่ดินที่ต้องการจากเจ้าของที่ดิน เพื่อใช้ก่อสร้างระบบบริการพื้นฐานและที่ดินจัดหาประโยชน์เพื่อขายเป็นรายได้ของโครงการ ในขั้นตอนนี้ต้องคำนึงถึงความแม่นยำในการสำรวจรังวัดแปลงที่ดิน และอาคารและสิ่งปลูกสร้างก่อนโครงการ 4. ขออนุญาตยินยอมจากเจ้าของที่ดินในโครงการ กรณีดำเนินการโดยเอกชนจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินคิดเป็นร้อยละ 66 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และเป็นพื้นที่รวมกันร้อยละ 66 ของพื้นที่ทั้งหมดก่อนจะเริ่มดำเนินการ กรณีดำเนินการโดยภาครัฐ ไม่จำเป็นต้องขออนุญาตยินยอมจากเจ้าของที่ดิน หากแต่ในทางปฏิบัติควรได้รับเสียงส่วนใหญ่จากเจ้าของที่ดินไม่ว่าจะเป็นโครงการประเภทใดก็ตาม มิฉะนั้นแล้วโครงการจะดำเนินการไปด้วยความยากลำบาก 5. อนุมัติผังจัดแปลงที่ดินใหม่ แผนการเงิน แผนปฏิบัติการ และขนาดการปันส่วนที่ดินจากเจ้าของที่ดินแต่ละราย กรณีดำเนินการโดยเอกชนจะต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินคิดเป็นร้อยละ 66 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และเป็นพื้นที่รวมกันร้อยละ 66 ของพื้นที่ทั้งหมดก่อนจะดำเนินการต่อไป
ขั้นตอนการก่อสร้าง	6. ก่อสร้างสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และรื้อถอนหรือโยกย้ายอาคารเดิม
ขั้นตอนสุดท้าย	7. ชำระค่าใช้จ่ายทั้งหมด ในกรณีที่มีส่วนต่างเกิดจากรายจ่ายมากกว่ารายรับ เจ้าของที่ดินจะเป็นผู้รับผิดชอบ สำหรับโครงการที่ดำเนินการโดยเอกชน และภาครัฐรับผิดชอบในโครงการที่ดำเนินการโดยรัฐ อย่างไรก็ตาม ในกรณีที่มีส่วนต่างเกิดจากรายรับมากกว่ารายจ่าย จะต้องนำผลกำไรมาใช้สำหรับโครงการนั้นๆ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ตารางที่ 2.2 ขั้นตอนการดำเนินการจัดรูปที่ดินในสหพันธสาธารณรัฐเยอรมนี

ขั้นตอนการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน	
ขั้นตอนเตรียมโครงการ	1. เจ้าของที่ดินเข้าประชุมเกี่ยวกับรายละเอียดเบื้องต้นของโครงการ กฎระเบียบที่เกี่ยวข้อง และกระบวนการดำเนินโครงการ 2. กำหนดขอบเขตพื้นที่โครงการที่แน่นอน และประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนรับทราบ เจ้าของที่ดินสามารถยื่นอุทธรณ์ข้อคัดค้านใดๆ ไปที่ศาล 3. กำหนดมาตรการทางกฎหมาย ได้แก่ การระงับการพัฒนา (Development Freeze) โดยกำหนดให้การเปลี่ยนแปลงสำคัญๆ ในพื้นที่โครงการ (การขายที่ดิน จัดสรรที่ดิน และก่อสร้างอาคาร เป็นต้น) ต้องได้รับอนุญาตเป็นลายลักษณ์อักษรจากคณะกรรมการจัดรูปที่ดินก่อน 4. จัดพิมพ์เผยแพร่แผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินก่อนโครงการ รายชื่อเจ้าของที่ดินและผังแปลงที่ดินเดิม
ขั้นตอนวางแผนและแผนการดำเนินงาน	5. ประเมินมูลค่าที่ดิน และออกแบบจัดแปลงที่ดินใหม่ 6. เปรียบเทียบราคาที่ดินแต่ละราย ในประเด็นด้านขนาดและตำแหน่งแปลงหลังจัดรูปที่ดิน ประโยชน์ที่จะได้รับ อาจมีการปรับปรุงจัดแปลงที่ดินใหม่และเจรจาอีกครั้ง เพื่อกำหนดจัดแปลงที่ดินใหม่ขั้นสุดท้าย
ขั้นตอนการก่อสร้าง	-
ขั้นตอนสุดท้าย	7. จัดพิมพ์เผยแพร่ผังโครงการขั้นสุดท้ายให้เจ้าของที่ดิน ถ้าไม่มีการคัดค้านใดๆ ก็สามารถกำหนดวันบังคับใช้ผังโครงการจัดรูปที่ดินได้

2.1.5 แนวคิดทางด้านแรงจูงใจ

แรงจูงใจ (Motive) เป็นแรงผลักดันจากภายในที่ทำให้บุคคลเกิดพฤติกรรมตอบสนองอย่างมีทิศทางและเป้าหมายชัดเจน และโน้มน้าวให้บุคคลเกิดความมานะพยายามเพื่อที่จะสนองตอบความต้องการบางประการให้บรรลุผลสำเร็จ คนที่มีแรงจูงใจสูงจะใช้เวลาพยายามนำการกระทำไปสู่เป้าหมายสูงกว่าคนที่มีความจูงใจต่ำกว่า สำหรับการจูงใจ (Motivation) นั้น Domjan (1996) ให้ความหมายว่า เป็นภาวะในการเพิ่มพฤติกรรมการกระทำกิจกรรมของบุคคล โดยบุคคลลงใจกระทำพฤติกรรมนั้นเพื่อให้บรรลุเป้าหมายที่ต้องการ และ Steers and Porter (1997: 6) อ้างอิงใน สิทธิโชค วรานุสันติกุล (2546) อธิบายว่าหมายถึง แรงกระตุ้นหรือแรงผลักดันให้เกิดพฤติกรรม เป็นแรงที่ให้พลังงานกระตุ้นร่างกายให้กระทำพฤติกรรม เป็นแรงกระตุ้นที่มีการกำหนดทิศทางไว้ว่าจะกระทำพฤติกรรมออกไปอย่างไร แบบใด และเป็นแรงกระตุ้นให้บุคคลรักษากิจกรรมนั้นเอาไว้ โดยทั่วไปแรงจูงใจได้แก่ ความต้องการ (Needs) ความปรารถนา (Desire) หรือความมุ่งหวัง (Expectancy) นั่นเอง จากความหมายของแรงจูงใจดังกล่าวมี

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ข้อสังเกต 3 ประการที่ต้องพิจารณาคือ 1) แรงจูงใจทำให้เกิดพลังผลักดัน (Drive) ภายในบุคคลให้แสดงพฤติกรรมไปในทิศทางใดทางหนึ่ง 2) แรงจูงใจเป็นเรื่องของการทำพฤติกรรมโดยมุ่งสู่เป้าหมาย (Goal) คือทำอย่างมีจุดหมาย 3) การจูงใจเป็นระบบซึ่งประกอบด้วยสิ่งป้อนเข้า (Input) ได้แก่ พลังจากสิ่งแวดล้อมที่มากระตุ้นให้เกิดแรงผลักดัน (Drive) ภายในให้เกิดขึ้น ส่งผลให้ต้องแสดงพฤติกรรมออกไปเป็นผลผลิต (Output)

แรงจูงใจเกิดขึ้นได้จากทั้งปัจจัยภายในและภายนอก จึงแบ่งแรงจูงใจเป็น 2 ลักษณะได้แก่ 1) แรงจูงใจภายใน (Intrinsic motives) หมายถึงแรงจูงใจที่เกิดขึ้นภายในตนเอง มีผลทำให้บุคคลแสดงพฤติกรรมออกไปเพราะรักหรือชอบที่จะทำอย่างนั้นจากใจจริง และมีอิทธิพลต่อพฤติกรรมค่อนข้างถาวร เช่น พนักงานที่เห็นองค์กรคือสถานที่ให้ชีวิตแก่เขาและครอบครัว ก็จะมี ความจงรักภักดีต่อองค์กร เมื่อเกิดเหตุที่ทำให้องค์กรบางแห่งขาดทุนในการดำเนินการและไม่ได้จ่ายค่าตอบแทนที่ดี แต่พนักงานก็ร่วมกันลดค่าใช้จ่ายและช่วยกันทำงานอย่างเต็มที่ด้วยความผูกพันกับองค์กร และ 2) แรงจูงใจภายนอก (Extrinsic motives) หมายถึงแรงจูงใจที่เกิดขึ้นเนื่องจากได้รับสิ่งจูงใจจากภายนอกตัวเรา ด้วยความมุ่งหมายที่จะให้เราทำพฤติกรรมอย่างใดอย่างหนึ่งเช่น ค่าชมเชยเป็นสิ่งจูงใจแก่บุคคลให้ทำพฤติกรรมที่น่ามาซึ่งค่าชมเชยนั้นเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดแรงจูงใจในการเรียน หรือเหรียญทองเป็นสิ่งจูงใจให้เกิดแรงจูงใจในการเล่นกีฬา เป็นต้น (สิทธิโชค วรานุสันติกุล, 2546: 182) โดยแรงจูงใจภายนอกนี้ไม่คงทนถาวร บุคคลแสดงพฤติกรรมเพื่อตอบสนองสิ่งจูงใจดังกล่าวเฉพาะกรณีที่ต้องการสิ่งตอบแทนเท่านั้น ซึ่งอาจเป็นคำพูดที่ทำให้บุคคลพึงพอใจ วัตถุ หรือสัญลักษณ์ จึงจัดเป็นสิ่งล่อใจ (incentives) ที่นำมาใช้สร้างแรงจูงใจได้

แรงจูงใจจะทำให้แต่ละบุคคลเลือกพฤติกรรมเพื่อตอบสนองต่อสิ่งเร้าที่เหมาะสมที่สุด ในแต่ละสถานการณ์ที่แตกต่างกันออกไป พฤติกรรมที่เลือกแสดงนี้เป็นผลจากลักษณะในตัวบุคคลและสภาพแวดล้อม ได้แก่ ความสนใจ ความต้องการ ค่านิยม (เช่น ค่านิยมทางเศรษฐกิจ สังคม ความงาม จริยธรรม วิชาการ) ทักษะ ความมุ่งหวังที่ต่างระดับกัน ขนบธรรมเนียมประเพณีและวัฒนธรรมของสังคม เหล่านี้จะเป็นแรงกระตุ้นให้เกิดแรงขับหรือแรงผลักดันของพฤติกรรม (Drives) นั้น เช่น ตั้งใจทำงานเพื่อได้ขึ้นเงินเดือน ได้ชื่อเสียงเกียรติยศ ความยกย่อง และยอมรับจากผู้อื่น เป็นต้น

สิทธิโชค วรานุสันติกุล (2546) กล่าวว่าแรงผลักดันของพฤติกรรม (Drives) ถูกนำมาใช้เป็นแรกโดย วูดเวิร์ธ (Woodworth) ในปี ค.ศ. 1918 มีความหมายถึงพลังผลักดันที่ทำให้อินทรีย์ต้องแสดงพฤติกรรมเพื่อไปถึงเป้าหมาย ทำให้นักจิตวิทยาสามารถทำนายพฤติกรรมของมนุษย์ได้เพราะรู้เป้าหมายและความ

เข้มข้นของแรงผลักดันพฤติกรรม *วืวรรธนั อัครวิเชียร, ช่อบัว เกิดมงคล, วินัส ชมาฤกษ์, และ ธาวิณี อัครวิเชียร* (2550) อธิบายว่า แรงผลักดัน (Drive) ก็คือ แรงดันหรือแรงขับที่ทำให้บุคคลอยู่เฉยไม่ได้ อยู่ในภาวะที่ไม่เป็นสุข ต้องมีการแสดงพฤติกรรม หรือการกระทำเพื่อลดแรงขับ หรือเพื่อตอบสนองต่อความต้องการ และ ปังจัยเอื้อหรือปังจัยเสริม (Reinforcement) ก็คือ ปังจัยที่ส่งเสริมให้พฤติกรรมของบุคคลนั้น เกิดสัมฤทธิ์ผลได้ เช่น อยู่ทำงานจนตึกแล้วเจ้านายผ่านมาเห็น จึงชมเชยให้เพื่อนร่วมงานได้ขึ้นทุกคน พนักงานย่อมอยากแสดงพฤติกรรมขยันทำงานอย่างนั้นอีก เป็นต้น เป็นการให้สิ่งที่คุณแสดงพฤติกรรมชอบให้แก่เขาทันทีภายหลังการเกิดพฤติกรรม ความน่าจะเป็นที่พฤติกรรมนั้นจะเกิดขึ้นอีกก็จะสูงขึ้น กรณีนี้จึงนับเป็นการเสริมแรงทางบวก (สิทธิโชค วรรณสันติกุล, 2546: 172)

ทฤษฎีการศึกษาหนึ่งที่เกี่ยวข้องกับการจูงใจในการทำงานและจิตวิทยาสังคม ก็คือ ทฤษฎีความเสมอภาค (Equity Theory) โดย *Adams* (1965) กล่าวว่า ปกติบุคคลจะแสวงหาความยุติธรรมในการทำงาน โดยการเปรียบเทียบผลงานที่บุคคลอุทิศให้กับการทำงาน (Input) กับสิ่งที่ได้รับตอบแทนจากงานนั้น (Output) ว่าเหมาะสมหรือเสมอภาคกันหรือไม่ จะเป็นการมองเชิงเปรียบเทียบความรู้สึก (Feeling) หรือการรับรู้ (Perception) ของแต่ละบุคคล ถ้าเขารับรู้ว่าสิ่งที่ได้รับเป็นสัดส่วนที่เท่ากับรางวัลและเท่ากับคนอื่น ๆ บุคคลนั้นก็จะอยู่ในระดับที่เสมอภาคเป็นธรรม ในทางตรงกันข้าม ถ้าเขารับรู้ว่าสิ่งที่ได้รับยังน้อยกว่าคนอื่น ก็จะเกิดความรู้สึกลำเอียง ตึงเครียด และส่งผลต่อแรงจูงใจที่จะกระทำ *Adams* เชื่อว่า บุคคลสามารถจะเปลี่ยนระดับแรงจูงใจเพื่อคืนความรู้สึกเสมอภาคกันให้กลับคืนมา วิธีการลดความไม่เสมอภาค เช่น รูปแบบการให้ค่าตอบแทนที่เพิ่มขึ้น เป็นต้น

2.1.6 แนวคิดการมีส่วนร่วมในโครงการ

ปรัชญา เวสารัชช (2528: 5) ได้นิยามความหมายของการมีส่วนร่วมไว้ว่า เป็นการที่ประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้อง โดยการมีส่วนร่วมต้องยึดหลักที่ว่า มีประชาชนเข้ามาเกี่ยวข้องในกิจกรรมการพัฒนา และผู้เข้าร่วมได้ใช้ความพยายามบางอย่างส่วนตัว เช่น ความคิด ความรู้ ความสามารถ แรงงาน หรือทรัพยากรบางอย่าง เช่น เงินทุน วัสดุ ในกิจกรรมการพัฒนา *วันชัย วัฒนศัพท์* (2544: 7-10) กล่าวว่า การมีส่วนร่วมของประชาชนจัดเป็นรูปแบบหนึ่งของแนวความคิดในการกระจายอำนาจ จากส่วนกลางมาสู่ส่วนท้องถิ่น เพราะประชาชนในท้องถิ่นคือผู้ที่รู้ปัญหาความต้องการของท้องถิ่นตนเองดีกว่าผู้อื่น การมีส่วนร่วมของประชาชนจึงเป็นการเปิดกว้างในความคิดเห็น โดยสื่อสารสองทางในประเด็นที่เกี่ยวข้องกับประชาชน ซึ่งในแต่ละประเด็นนั้นไม่สามารถใช้เกณฑ์ใดเกณฑ์หนึ่งมาตัดสินใจได้

นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์ (2527) กล่าวถึงเงื่อนไขพื้นฐานของการมีส่วนร่วม 3 ประการคือ 1) ประชาชนต้องมีอิสรภาพที่จะมีส่วนร่วม (Freedom to participation) หมายถึง มีอิสระที่จะเข้าร่วมหรือไม่ก็ได้ 2) ประชาชนต้องเต็มใจที่จะมีส่วนร่วม (Willingness to participation) การเข้าร่วมต้องเป็นไปด้วยความสมัครใจ การถูกบังคับให้เข้าร่วมไม่ว่าจะในรูปแบบใด ไม่ถือว่าเป็นการมีส่วนร่วม 3) ประชาชนต้องสามารถที่จะมีส่วนร่วม (Ability to participation) หมายถึง บุคคลจะต้องมีความสามารถพอที่จะเข้าร่วมในกิจกรรมนั้นๆ ในบางกิจกรรมแม้จะกำหนดว่าผู้เข้าร่วมมีเสรีภาพและเสมอภาค แต่กิจกรรมที่กำหนดไว้มีความซับซ้อนเกินความสามารถของบุคคลหรือกลุ่มสมาชิก การมีส่วนร่วมย่อมเกิดขึ้นไม่ได้

Chapin (1977) ได้เสนอเครื่องชี้วัดระดับการมีส่วนร่วมของประชาชนทางสังคม โดยได้กำหนดความสำคัญของการมีส่วนร่วมกิจกรรมของสมาชิกในกลุ่ม ดังนี้ 1) การมีความสนใจในกิจกรรมและการเข้าร่วมประชุม 2) การให้การสนับสนุนช่วยเหลือ 3) การเป็นสมาชิกและกรรมการ 4) การเป็นเจ้าหน้าที่

สรุปว่าการมีส่วนร่วมในการจัดรูปที่ดินหมายถึง กระบวนการซึ่งเจ้าของที่ดินหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเกี่ยวข้องในการพัฒนาซึ่งเป็นไปด้วยความสมัครใจ ทำให้ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น และแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน และเป็นแนวทางที่จะส่งเสริมให้สมาชิกในกลุ่มได้รับประโยชน์จากการรวมกลุ่มนั้น

2.2 ประสบการณ์การจัดรูปที่ดินและงานวิจัยในอดีต

2.2.1 ประสบการณ์การจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ

ในส่วนนี้ผู้วิจัยขออภิปรายถึงประสบการณ์การนำการจัดรูปที่ดินไปใช้ในหลายๆ ประเทศได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น ตุรกี และเนปาล โดย 2 ประเทศแรกถือเป็นประเทศต้นแบบในการจัดรูปที่ดิน และ 2 ประเทศหลังเป็นประเทศที่ประยุกต์หลักการการจัดรูปที่ดินไปใช้ ประกอบด้วย ความเป็นมาในการริเริ่มการจัดรูปที่ดิน ขนาดและพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการแล้วเสร็จ ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ อัตราการเสียสละที่ดิน เป็นต้น

1) ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินฉบับแรกประกาศใช้ที่สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในการออกพระราชบัญญัติ “Lex Adickes” (Law Concerning Land Transfer) เมื่อปี ค.ศ. 1903 ที่เมือง Frankfurt-am-Main มีวัตถุประสงค์ในการแลกเปลี่ยนที่ดินเพื่อนำที่ดินบางส่วนมาใช้สำหรับบริการสาธารณะโดยไม่ต้องใช้วิธีการเวนคืนที่ดิน กฎหมายฉบับนี้นับเป็นต้นแบบของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองที่ประเทศต่าง ๆ นำมาประยุกต์ใช้ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ออสเตรีย สวิตเซอร์แลนด์ เป็นต้น มีการนำไปใช้ในการพัฒนาพื้นที่ในเขตชานเมือง พื้นที่ที่พัฒนาเป็นเมืองใหม่ และพื้นที่เกษตรกรรม องค์การที่รับผิดชอบในการดำเนินการได้แก่ หน่วยงานของภาครัฐทั้งระดับรัฐ (State) ระดับจังหวัด ระดับท้องถิ่น (Local Government) และหน่วยงานด้านการพัฒนาเมือง

เนื่องจากประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีระบอบการปกครองที่ให้อำนาจแก่ภาครัฐเป็นอย่างมาก ลักษณะสำคัญในการดำเนินโครงการจึงเป็นการบังคับและนำไปใช้โดยหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจเต็มในการตัดสินใจตามกฎหมาย เจ้าของที่ดินอาจคัดค้านหรือโต้แย้งโครงการโดยยื่นอุทธรณ์ข้อคัดค้านไปที่ศาล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการชดเชยค่าธรรมเนียมและความเสียหายอย่างเหมาะสม ประกอบกับมีกฎหมายฉบับอื่นช่วยสนับสนุนการจัดรูปที่ดิน ได้แก่ กฎหมายการโยกย้ายที่ดิน เป็นต้น จึงทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในการดำเนินงานของโครงการ รวมทั้งให้ความร่วมมือกับภาครัฐอย่างเต็มที่ในการแก้ปัญหาด้านการพัฒนาพื้นที่เมือง ส่งผลให้การพัฒนาเป็นไปตามเป้าหมายและถูกทิศทาง ในส่วนของค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการ เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่จะเฉลี่ยแบ่งต้นทุนการจัดทำบริการสาธารณะต่างๆ ในรูปแบบเงินสด อย่างไรก็ตามในปัจจุบันใช้วิธีการสว่นที่ดินไว้ขาย หรือที่เรียกว่าที่ดินจัดหาประโยชน์ (Reserved Land) เพื่อนำเงินมาใช้ในการโครงการ อัตราการเสียสละที่ดินสำหรับพื้นที่บริการสาธารณะสูงถึงร้อยละ 30-70 จึงทำให้พื้นที่สำหรับถนนและสาธารณประโยชน์ เช่น พื้นที่สีเขียว สนามกีฬา สนามเด็กเล่น พื้นที่อนุรักษ์ด้านสภาพแวดล้อม เป็นจำนวนมาก (สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่, 2553; City Critics, 2008)

2) ประเทศญี่ปุ่น

วิธีการจัดรูปที่ดินถือเป็นแม่บทของการพัฒนาเมืองในประเทศญี่ปุ่น หรือเรียกกันว่า “Kukaku-Seiri is the Mother of Urban Planning” ได้นำมาใช้ในการเปลี่ยนแปลงจากพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่เมืองและพัฒนาไปอย่างกว้างขวาง การพัฒนาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินครอบคลุมประมาณหนึ่งในสามของพื้นที่เมืองทั้งหมดในญี่ปุ่น (Odashima, 1997; Sorensen, 1999) และเมืองนาโกย่า (Nagoya) ใช้วิธีการนี้ในการพัฒนาเมืองมากถึงร้อยละ 77 ของพื้นที่เมือง โครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการแล้วเสร็จจนกระทั่งปี

ค.ศ. 1997 รวมแล้วมากกว่า 10,000 โครงการ คิดเป็นพื้นที่จัดรูปที่ดินทั้งหมดกว่า 58,240 ไร่ (364,000 hectares) และยังมีโครงการอีกจำนวนมากที่อยู่ระหว่างดำเนินการ (Akiguchi, 1997) ในระหว่างปี ค.ศ. 1970-1980 อัตราการเสียสละที่ดินเฉลี่ยประมาณร้อยละ 30 แบ่งเป็นอัตราการสละที่ดินสำหรับพื้นที่บริการสาธารณะร้อยละ 19.2 และสำหรับพื้นที่จัดหาประโยชน์เพื่อขนานำเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาในอัตราร้อยละ 10.4 (Japan Land Readjustment Association, 1983: 38)

การจัดรูปที่ดินถูกนำมาใช้ในประเทศญี่ปุ่นเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1873 ในช่วงแรกๆ ของการย้ายถิ่นฐานจากชนบทเข้าสู่เมือง ต่อมาในปี ค.ศ. 1923 มีการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินขนาดใหญ่ โดยองค์การฟื้นฟูเมืองโตเกียว (Tokyo Metropolitan Rehabilitation Agency) ได้นำการจัดรูปที่ดินมาใช้ฟื้นฟูเมืองหลายๆ เมืองที่ถูกทำลายจากแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ (The Great Kanto Earthquake) (Nakamura, 1986) หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 ประเทศญี่ปุ่นได้นำการจัดรูปที่ดินมาปรับใช้ประโยชน์ในหลายๆ รูปแบบ เช่น สำหรับการพัฒนาใหม่บริเวณใจกลางเมือง สร้างเมืองใหม่ และสร้างที่อยู่อาศัยภาครัฐสำหรับผู้มีรายได้น้อย (Public housing) (Nishiyama, 1986) อย่างไรก็ตาม แบบฉบับในการใช้ประโยชน์จากวิธีการจัดรูปที่ดินก็คือ การพัฒนาที่ดินผืนใหม่ในบริเวณชานเมืองที่กำลังเจริญเติบโต (Sorensen, 1999)

การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินและการควบคุมการพัฒนา (Development control) บริเวณชานเมืองส่งผลต่อรูปแบบการพัฒนาเมืองและโครงการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น ลักษณะการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินในชนบทที่สำคัญคือ ลักษณะที่ดินที่เป็นชิ้นเล็กชิ้นน้อยเกินไป (Extreme fragmentation) เนื่องจากความเร่งรีบในการปฏิรูปที่ดินหลังสงครามโลกครั้งที่ 2 ให้แก่ผู้เช่าที่นาประมาณ 4.75 ล้านคน จึงมีการแบ่งแปลงที่ดินขนาดเล็กลงให้ถือครองกรรมสิทธิ์ จะพบว่าแปลงที่นามากกว่า 2.5 ล้านแปลงมีขนาดเล็กกว่า 3.125 ไร่ และบ่อยครั้งที่พบว่าชาวนามีแปลงที่ดินหลายแปลงที่กระจัดกระจายออกไป (Scattered plots) (Teruoka, 1989) ลักษณะสำคัญต่อมาก็คือ บทบาทของชาวนาที่ทรงความสำคัญอย่างต่อเนื่องจากการเป็นผู้ไ้ที่ดิน นักพัฒนาที่ดิน จนถึงนักเก็งกำไร มีการกล่าวถึงอำนาจทางการเมืองของชาวนาจากการที่รัฐดูแลอำนวยความสะดวกให้ตั้งแต่หลังสงครามโลก (เช่น อัตราเสียภาษีเงินได้ต่ำมาก) (Calder, 1988) จนกระทั่งปัจจุบันนี้ชาวยังคงได้รับการลดหย่อนภาษีสำหรับที่ดินเกษตรกรรมในเมือง จึงทำให้ชาวนามีแนวโน้มจะคงการถือครองที่ดินในการทำเกษตรในเมืองให้นานที่สุดเท่าที่จะทำได้ แม้กระทั่งหลังจากบริเวณนั้นเจริญเต็มที่จะพัฒนา ส่วนหนึ่งอาจเป็นเหตุจากระบบครอบครัวญี่ปุ่นแบบดั้งเดิม (Traditional Japanese family) ที่ไม่สนับสนุนการขายทรัพย์สินที่ดินของครอบครัว (Fukutake, 1967) แต่ราคาที่ดินที่พุ่งสูงขึ้นเป็นแรงจูงใจสำคัญที่ทำให้ชาวนาบางส่วนถือครองที่ดินไว้ เพื่อการพัฒนาและการเก็งกำไรใน

อนาคต ประกอบกับแรงจูงใจทางภาษีจึงทำให้เป็นที่นิยมใช้ที่ดินเกษตรกรรมในการหลบภาษี ในทางตรงกันข้าม การกระทำดังกล่าวกลับส่งผลให้มีจำนวนที่ดินที่จำกัดในการนำมาใช้พัฒนาเมือง (Sorensen, 1999)

นอกจากนี้ ข้อบังคับในการควบคุมการพัฒนาก็เป็นปัจจัยสำคัญส่งผลให้เกิดรูปแบบการพัฒนาเมืองแบบกระจุกกระจาย การกำหนดให้โครงการจัดสรรของเอกชนในบริเวณพื้นที่ส่งเสริมการพัฒนา (Urbanization promotion area, UPA) ที่มีขนาดมากกว่า 250 ตารางวา (0.1 hectares) จัดหาระบบโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในโครงการ มีจุดมุ่งหมายเพื่อยืนยันว่าการพัฒนาโดยเอกชนมีการวางผังเมืองอย่างเป็นระเบียบ ทำให้เกิดช่องโหว่ในระบบการควบคุมการพัฒนา คือ การยกเว้นการบังคับใช้สำหรับที่ดินขนาดเล็กกว่าหรือเท่ากับ 250 ตารางวา จึงพบว่าเมื่อราคาที่ดินพุ่งสูงขึ้น ชาวนาได้ผันตัวเองไปเป็นนักพัฒนาที่ดินโดยการขอแบ่งที่ดินเป็นแปลงเล็กๆ ขาดตามราคาตลาดของที่ดินเมือง เป็นการหลีกเลี่ยงการจัดหาโครงสร้างพื้นฐานโดยอาศัยช่องโหว่ทางกฎหมาย และยกหน้าที่จัดหาโครงสร้างพื้นฐานและบริการสาธารณะหลักๆ ไว้เป็นภาระของหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยแบบกระจุกกระจายในบริเวณชานเมือง ผสมผสานกับบางส่วนที่ยังคงการใช้ที่ดินเกษตรกรรม

การริเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินในบริเวณชานเมือง ดูเหมือนจะส่งเสริมให้เกิดรูปร่างเมืองแบบกระจุกกระจายอย่างมากเช่นกัน โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณชานเมืองมีแนวโน้มจะเกิดขึ้นได้ในบริเวณที่ห่างไกลความเจริญ ไกลมาจากบริเวณตัวเมืองและสถานีรถไฟ ส่วนหนึ่งเป็นเหตุมาจากการที่เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่จะต้องเห็นชอบเข้าร่วมโครงการจึงจะเริ่มดำเนินการได้ แต่ในบริเวณที่เมืองมีการพัฒนาอยู่มากแล้ว เจ้าของที่ดินอาจพบว่าไม่น่าดึงดูดใจในการเข้าร่วมโครงการเพราะจะต้องเสียสละที่ดินและเสียเวลาในการดำเนินโครงการ ซึ่งโดยปกติโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณชานเมืองใช้เวลาค่อนข้างนานประมาณ 10-20 ปี อย่างไรก็ตาม เมื่อโครงการแล้วเสร็จจะมีการปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่โครงการได้อย่างรวดเร็วกว่าบริเวณที่ไม่ใช้วิธีการจัดรูปที่ดินมากนัก (Sorensen, 1999)

3) ประเทศตุรกี

การจัดรูปที่ดินถูกกำหนดในกฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างปี ค.ศ. 1848 เพื่อใช้เฉพาะการฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายจากไฟไหม้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1930 กฎหมายอนุญาตให้นำมาใช้ในพื้นที่เมืองได้ หลักการของการจัดรูปที่ดินมีความคล้ายคลึงกับหลักการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เนื่องจากประเทศข้อบังคับต่างๆ ทางกฎหมายมาจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในระยะแรกกำหนดอัตราการ

สละที่ดินสำหรับพื้นที่บริการสาธารณะร้อยละ 15 อย่างไรก็ตามกฎหมายฉบับปรับปรุงในปี ค.ศ. 2003 ได้เพิ่มอัตราการสละที่ดินสูงสุดไม่เกินร้อยละ 40 ของที่ดินทั้งหมด สำหรับใช้เป็นพื้นที่บริการสาธารณะต่างๆ เช่น ถนน จัตุรัส สวนสาธารณะ ที่จอดรถ สนามเด็กเล่น พื้นที่สีเขียว ศาสนสถาน สถานีตำรวจ โรงเรียนประถมศึกษา และโรงเรียนมัธยมศึกษาภายในพื้นที่โครงการ ในกรณีที่ดินสละที่ดินมากกว่าร้อยละ หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจะต้องเวนคืนที่ดินควบคู่กันไปเพื่อลดอัตราการสละที่ดินให้ไม่เกินร้อยละ 40

อัตราการใช้ที่ดินของประชากรเมืองสูงมากในประเทศตุรกี จากข้อมูลของ *UN Population Division* (2010) รายงานว่าระหว่างปี ค.ศ. 1980-2000 ประชากรที่อาศัยในเมืองเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 44 เป็นร้อยละ 65 ของประชากรทั้งหมด การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยเป็นมรดกตกทอดแก่บุตร ทำให้ต้องขอแบ่งแปลงที่ดินเป็นหลายแปลงที่มีขนาดเล็กลง หรือกลายเป็นแปลงขนาดเล็กมากที่ไม่สามารถแบ่งต่อไปได้ และทำให้มีการถือครองกรรมสิทธิ์โดยเจ้าของที่ดินร่วม เนื่องจากเจ้าของที่ดินเพิ่มจำนวนมากขึ้น เหตุการณ์เหล่านี้เป็นอุปสรรคต่อการสร้างอาคารบนแปลงที่ดิน และได้ส่งผลกระทบทางลบต่อรูปแบบพื้นที่เมือง การนำการจัดรูปที่ดินมาปรับใช้ในการพัฒนาที่ดินในตุรกีมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่ดินผืนใหม่ๆ ที่พัฒนาแล้ว ปรับปรุงอาคารสิ่งก่อสร้างในพื้นที่เมือง และจัดหาพื้นที่บริการสาธารณะต่างๆ ของเมือง *Turk* (2005: 30) กล่าวว่ามีการใช้วิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่เมืองประมาณร้อยละ 11.8 ของแปลงที่ถูกพัฒนาเป็นพื้นที่เมืองทั้งหมด

ในระหว่างปี ค.ศ. 1995-2003 มีการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินแล้วเสร็จใน *Ordu Municipality, Turkey* รวมเป็น 16 โครงการ เพื่อใช้เป็นที่ดินสำหรับการอยู่อาศัย คิดเป็นพื้นที่จัดรูปที่ดินทั้งหมด 337.31 ไร่ (53.97 hectares) ประกอบด้วยแปลงที่ดินเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 1,040 แปลง และอัตราการสละที่ดินไม่เกินร้อยละ 40 (ยกเว้น 1 โครงการที่อัตราการเสียสละที่ดินเท่ากับร้อยละ 62 แต่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นไม่ได้ใช้วิธีการเวนคืนที่ดิน เป็นการบริจาคที่ดินจากเจ้าของที่ดินสำหรับส่วนที่เกินจากอัตราการเสียสละที่ดินสูงสุดที่กำหนดไว้) โดยโครงการส่วนใหญ่ (11 โครงการ) มีขนาดพื้นที่ค่อนข้างเล็กตั้งแต่ 1.25-18.69 ไร่ (0.2-2.99 hectares) และใช้เวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายใน 1 ปีในแต่ละโครงการ

Turk (2005) พบว่า หน่วยงานท้องถิ่นส่วนใหญ่ยังนำวิธีการจัดรูปที่ดินไปใช้ในขอบเขตที่แคบ จากตัวอย่างใน *Ordu Municipality* จะเห็นว่าการสละที่ดินเพื่อใช้เป็นพื้นที่บริการสาธารณะต่างๆ ค่อนข้างต่ำ เมื่อเทียบกับพื้นที่เมืองนั้น และเป็นการนำวิธีการนี้ไปใช้ในการพัฒนาเมืองแบบไม่สมบูรณ์ โดยสาเหตุ

ส่วนหนึ่งอาจมาจากขาดเกณฑ์การประเมินที่ดิน ทำให้หน่วยงานท้องถิ่นไม่ได้ตระหนักถึงราคาที่ดินที่จะเพิ่มสูงขึ้นมากหลังจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานท้องถิ่นบางแห่งนำการจัดรูปที่ดินไปใช้สำหรับพัฒนาพื้นที่ขนาดใหญ่ (ตัวอย่างเช่น Tavsancil Municipality) โดยแบ่งการพัฒนาเป็นหลายระยะ ได้แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของการนำใช้แนวทางการจัดรูปที่ดิน และก่อให้เกิดการเชื่อมโยง (Integration) ระหว่างโครงการจัดรูปที่ดินและผังเมืองโดยรวม

4) ประเทศเนปาล

ในประเทศเนปาล แปลงที่ดินส่วนใหญ่เป็นการถือครองกรรมสิทธิ์โดยเอกชน ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินรายย่อยที่มีพื้นเพและความสนใจต่างกัน การพัฒนาที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยส่วนใหญ่ทำโดยภาคเอกชนแบบนอกระบบ (Informal private sector) ซึ่งเป็นการพัฒนาแบบกระจายกระจายในบริเวณต่างๆ และมีคุณภาพค่อนข้างต่ำ นักพัฒนาที่ดินที่ริเริ่มพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยที่มีคุณภาพยังมีจำนวนไม่มากนัก ขณะที่โครงการพัฒนาที่ดินที่ภาครัฐดำเนินการมีคุณภาพมากกว่า แต่ก็ยังไม่เพียงพอเมื่อเทียบกับความต้องการที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยจำนวนมากในกระบวนการเป็นเมือง Karki (2004) กล่าวว่า การวางแผนพัฒนาที่ดินในประเทศเนปาลไม่ง่ายเหมือนกับประเทศที่รัฐเป็นเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ในประเทศ

ใน Kathmandu Valley, Nepal การริเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินในปี ค.ศ. 1988 เพื่อแทนที่ Sites and services projects ที่ดำเนินการล้มเหลวในทศวรรษที่ 1970 โครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการแล้วเสร็จจนกระทั่งปี ค.ศ. 2004 รวมเป็น 11 โครงการ (มี 2 โครงการที่ยังอยู่ระหว่างดำเนินการ) คิดเป็นพื้นที่จัดรูปที่ดินทั้งหมด 1,483.25 ไร่ (237.32 hectares) ประกอบด้วยแปลงที่ดินเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 6,774 แปลง และเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการประมาณ 10,000 คน ซึ่งได้เสียสละที่ดินของตนบางส่วนสำหรับพื้นที่ถนนและพื้นที่เปิดโล่งจำนวน 391.88 ไร่ (62.7 hectares) พื้นที่จัดหาประโยชน์เพื่อขายนำเงินมาเป็นค่าใช้จ่ายในการพัฒนาจำนวน 119.73 ไร่ (19.156 hectares) คิดเป็นยอดเงินที่ขายได้จำนวน 9.53 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (จากอัตราแลกเปลี่ยนในเดือนสิงหาคม 2543) เท่ากับเจ้าของที่ดินเสียสละที่ดินทั้งหมดจำนวน 511.79 ไร่ (81.886 hectares) คิดเป็นอัตราการเสียสละที่ดินเฉลี่ยร้อยละ 34.5

2.2.2 งานวิจัยเกี่ยวกับแรงจูงใจ

มีทฤษฎีเกี่ยวกับแรงจูงใจ และการศึกษาทางด้านแรงจูงใจในการทำงานเป็นจำนวนมากในปัจจุบัน ซึ่งองค์กรภาครัฐและบริษัทต่างๆ ให้ความสนใจศึกษาเพื่อพัฒนางานให้เจริญก้าวหน้าและสร้างกลยุทธ์

กระตุ้นการปฏิบัติงานของผู้ร่วมงานให้ไปสู่เป้าหมายที่ต้องการ ผลจากการวิจัยในอดีตพบว่า แรงจูงใจในการทำงานของบุคลากรภาครัฐ ได้แก่ โอกาสได้ทำงานที่มีผลกระทบต่อสังคมในวงกว้าง การอุทิศตนเพื่อสาธารณประโยชน์ และการเห็นแก่ความเป็นธรรมในสังคม ขณะที่บุคลากรภาคเอกชนให้คุณค่ากับผลตอบแทนที่มีมูลค่าทางเศรษฐกิจมากกว่า (ภาณุภาคย์ พงศ์ติชิต, ม.ป.ป.; Buelens & Van den Broeck, 2007; Aryee, 1992) เช่น งานวิจัยของ Buelens และ Van den Broeck (2007) พบว่าบุคลากรในองค์กรภาครัฐในประเทศเบลเยียมมีเงินจูงใจได้น้อยกว่าบุคลากรในภาคเอกชน ปัจจัยภายใน (เช่น ความรับผิดชอบ และการพัฒนาตนเอง) จูงใจได้น้อยกว่าบุคลากรในภาคเอกชน สภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการทำงานจูงใจได้มากกว่า และระดับตำแหน่งในองค์กรของบุคลากรมีผลต่อความแตกต่างของแรงจูงใจในการทำงานมากที่สุด และงานวิจัยของ สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ. (2548) พบว่าเงินไม่ใช่ปัจจัยที่สำคัญที่สุดในการเสริมสร้างความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน (Work-life balance) ของข้าราชการไทย หากแต่เป็นการมีระบบการบริหารงานที่ดีในองค์กร

ในการศึกษาเรื่องแรงจูงใจนั้น ผู้วิจัยใช้วิธีศึกษาต่างๆ กัน นอกจากจะมีวิธีเชิงปริมาณ ก็ยังมีผู้ใช่วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก (Buelens & Van den Broeck, 2007; วิวรรณ อัครวิเชียร, ช่อบัว เกิดมงคล, วินัส ชมาฤกษ์, และ ธาวิณี อัครวิเชียร, 2550; Aryee, 1992) เช่น การวิจัยเชิงประจักษ์ของ Aryee (1992) ศึกษาบุคลากรของภาครัฐและเอกชนในประเทศสิงคโปร์จำนวน 262 คน พบว่า ลักษณะงานทำให้บุคคลมีแรงจูงใจต่างกัน ลักษณะงานของภาครัฐที่ใช้ทักษะไม่ถนัด ซ้ำๆ ซากๆ ไม่โดดเด่น หรือมีเอกลักษณ์ จูงใจได้น้อยกว่าภาคเอกชน ในขณะที่บริษัทห้างร้านต่างๆ ที่มักมีส่วนของงานด้านการตลาด การขาย หรือประชาสัมพันธ์ ที่มีความท้าทายหรือจูงใจมากกว่าลักษณะงานของภาครัฐ วิวรรณ อัครวิเชียร, ช่อบัว เกิดมงคล, วินัส ชมาฤกษ์, และ ธาวิณี อัครวิเชียร (2550) ซึ่งทำการศึกษาเกี่ยวกับแรงจูงใจของการเข้าร่วมโครงการร้านยาคุณภาพ ใช้วิธีวิจัยเชิงคุณภาพโดยสัมภาษณ์เชิงลึกเภสัชกรร้านยาภายในจังหวัดขอนแก่น พบว่าเภสัชกรชุมชนที่เข้าร่วมโครงการ มีแรงจูงใจภายในที่สำคัญคือ ความต้องการในการสร้างคุณค่าของการให้บริการเภสัชกรรมที่ดีแก่ผู้รับบริการ ต้องการให้ร้านยาเป็นสถานบริการสุขภาพที่เป็นที่ยอมรับของบุคลากรทางการแพทย์และผู้ป่วย และมีแรงผลักดันคือการมีสถานะบางสถานะ เช่น การเป็นร้านยามหาวิทยาลัย การเป็นประธานชมรมร้านขายยาแห่งประเทศไทย ประกอบกับการมีความพร้อมทางการเงินเป็นปัจจัยเอื้อที่ทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผล สำหรับแรงจูงใจทั้งหลายที่ทางราชการพยายามจัดให้ (เช่น การได้รับส่วนลดในการซื้อยาจากองค์การเภสัชกรรม การได้รับสิ่งสิ่งพินิจพิจารณาต่างๆ การมีโครงการให้คำปรึกษาเพื่อการพัฒนา การอบรมฟื้นฟูความรู้วิชาการ เป็นต้น) ซึ่งเป็นสิ่งที่เรียกว่าแรงจูงใจภายใน

นอกนั้น เกษตรกรมีความเห็นว่าไม่มีแรงเพียงพอที่จะทำให้ร้านยาสมัครเข้าร่วมโครงการพัฒนาและตรวจรับรองร้านยาคุณภาพเพิ่มขึ้นได้

2.2.3. งานวิจัยเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน

งานศึกษาทางด้านปัญหาและอุปสรรคจากประสบการณ์การดำเนินโครงการ พบได้ในหลายๆ ประเทศ ทั้งประเทศต้นแบบและประเทศที่ประยุกต์หลักการการจัดรูปที่ดินไปใช้ ผลจากการศึกษาพบ ปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางการดำเนินโครงการในด้านต่างๆ ได้แก่ ระบบกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ เจ้าของที่ดินมีอคติและต่อต้านในหลักการ ระยะเวลาที่ใช้ในการได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ เงินทุนสนับสนุนโครงการ บุคลากรที่มีทักษะในการจัดการ ความรู้ทางเทคนิคและความชำนาญ เป็นต้น (Japan Land Readjustment Association, 1986; Karki, 2004; Turk, 2005; Sorensen, 2007) เช่น ผลจากการสำรวจทัศนคติในหน่วยงานส่วนท้องถิ่นต่างๆ ที่ไม่ได้ดำเนินการจัดรูปที่ดินให้แล้วเสร็จในประเทศญี่ปุ่นโดย *Japan Land Readjustment Association* (1986) พบว่า ปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางการดำเนินโครงการ เรียงตามลำดับได้แก่ 1) ปัญหาทางการจัดการและปฏิบัติซึ่งส่วนใหญ่เกิดจากการขาดเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์และความรู้ในการวางแผน 2) ความเห็นขัดแย้งของเจ้าของที่ดินหลายฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องทำให้เกิดการต่อต้านการสละที่ดิน และการไม่ได้รับความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินในการดำเนินการ 3) การขาดเงินทุนสนับสนุนโครงการจากรัฐบาลกลางหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ได้ผู้วิจัยได้ทบทวนงานการศึกษาที่เกี่ยวข้องข้างต้นจะเห็นว่า มีปัญหาและอุปสรรคที่คล้ายๆ กันในการดำเนินโครงการทั้งจากประเทศต้นแบบและประเทศที่ประยุกต์หลักการการจัดรูปที่ดินไปใช้ ซึ่งได้ส่งผลให้เจ้าของที่ดินมีอคติและไม่มั่นใจในการเข้าร่วมโครงการ จึงจะกล่าวแบ่งเป็นประเด็นหลักๆ 6 ด้าน ได้แก่ ระบบกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ บุคลากรที่มีทักษะ ความรู้และความชำนาญ ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ เงินทุนสนับสนุนโครงการ เจ้าของที่ดินมีอคติและต่อต้านในหลักการ และการมีส่วนร่วมในโครงการ โดยมีเนื้อหาดังนี้

1) ระบบกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ

เนื่องจากการจัดรูปที่ดินเกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Exchange of land rights) จากการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ โดยกรรมสิทธิ์ของแปลงที่ดินเอกชนทั้งหมดในโครงการจะถูกจัดรูปแปลงใหม่และคืนสู่เจ้าของเดิม ซึ่งจะยังคงกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดิมภายหลังการสละที่ดิน จึงมีความ

จำเป็นต้องพัฒนาระบบกฎหมาย (Legal system) เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน เพื่อสร้างความมั่นคง (Secure) ให้กับกระบวนการจัดรูปที่ดิน และความมั่นใจให้กับเจ้าของที่ดินในการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดิน ระหว่างขั้นตอนการดำเนินการ การพัฒนาระบบกฎหมายนั้นหลายๆ ประเทศได้ประยุกต์กฎหมายและข้อบังคับมาจากประเทศต้นแบบ (ได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น) จึงทำให้มีหลักการของการจัดรูปที่ดินคล้ายคลึงกับประเทศต้นแบบ เช่น ประเทศตุรกีมีหลักการการจัดรูปที่ดินคล้ายคลึงกับหลักการของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น ถึงแม้การดำเนินการจัดรูปที่ดินในแต่ละประเทศมีความแตกต่างกันบ้าง แต่ในหลายแนวทางนั้นก็สามารถสัมฤทธิ์ผลอย่างราบรื่นได้ Tokunaga (1997) กล่าวว่า ไม่ว่าจะนำแนวทางใดมาใช้ ควรคำนึงถึงประวัติศาสตร์ความเป็นมา ความหลากหลายทางสังคม และสภาพทางเศรษฐกิจในแต่ละประเทศด้วย

ในงานศึกษาเรื่องประสบการณ์การจัดรูปที่ดินในประเทศตุรกี มีการวิพากษ์เปรียบเทียบความสำเร็จของแนวทางการจัดรูปที่ดินของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ซึ่งเป็นที่ประจักษ์ในการพัฒนาหลายๆ เมืองในประเทศ กับการดำเนินการจัดรูปที่ดินในแนวทางเดียวกันเพื่อพัฒนาพื้นที่เมืองในประเทศตุรกีให้สัมฤทธิ์ผลกลับเป็นเรื่องที่ยากยิ่ง (Seele, 1982; Turk, 2005) เมื่อพิจารณาถึงความเหมาะสมในบริบทของประเทศกำลังพัฒนา Turk (2005: 32-33) กล่าวว่าอาจเป็นเพราะความแตกต่างทางโครงสร้างอย่างมากระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในกระบวนการเป็นเมืองที่เกิดขึ้นในกรณีของตุรกีระหว่างปี ค.ศ. 1980-2000 ประชากรที่อาศัยในเมืองเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 44 เป็นร้อยละ 65 ของประชากรทั้งหมด ขณะที่ประชากรเมืองของสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีเพิ่มขึ้นน้อยกว่ามาก จากร้อยละ 83 เป็นร้อยละ 88 ของประชากรทั้งหมดในช่วงเวลาเดียวกัน ซึ่งคล้ายกับประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศที่มีอัตราการเจริญเติบโตของประชากรเมืองสูงมากเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว จึงมีความเป็นไปได้ว่า รูปแบบการพัฒนาเมือง การวางผังเมือง และกฎหมายข้อบังคับต่างๆ ในประเทศพัฒนาแล้วเหมาะสมกับโครงสร้างเมืองที่มีความคงที่ ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงมาก

ในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนีมีระบอบการปกครอง ที่ให้อำนาจแก่ภาครัฐเป็นอย่างมาก มีกฎหมายการจัดรูปที่ดินประกาศใช้ การดำเนินโครงการจึงเป็นลักษณะการบังคับและนำไปใช้โดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่น และกำหนดให้มีการชดเชยค่าธรรมเนียมและความเสียหายอย่างเหมาะสม ทำให้ประชาชนมั่นใจ (Confidence) กับระบบการจัดรูปที่ดินและให้ความร่วมมือกับภาครัฐอย่างเต็มที่ ส่งผลให้มีพื้นที่สำหรับถนนและสาธารณประโยชน์ เช่น พื้นที่สีเขียว สนามกีฬา สนามเด็กเล่น พื้นที่อนุรักษ์ด้านสภาพแวดล้อม เป็นต้น เป็นจำนวนมาก

หลายๆ ประเทศได้ประยุกต์กฎหมายและข้อบังคับมาจากประเทศญี่ปุ่น ที่ให้ความสำคัญกับการเห็นชอบจากคนส่วนใหญ่ (Consensus) ซึ่งกำหนดว่า โครงการที่ดำเนินการโดยสมาคมจัดรูปที่ดินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ (อย่างน้อยสองในสามของเจ้าของที่ดินทั้งหมด) จึงจะเริ่มดำเนินการได้มาใช้ แม้ในโครงการที่ดำเนินการโดยภาครัฐ ซึ่งหน่วยงานรัฐมีอำนาจบังคับดำเนินการกำหนดพื้นที่จัดรูปที่ดิน ก็ยังยึดหลักการเจรจาต่อรอง (Negotiation) กับเจ้าของที่ดินในขั้นตอนการดำเนินการ เช่น ในประเทศเนปาล กฎหมายผังเมืองฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4 ปี ค.ศ. 1997 กำหนดให้เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 75 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด) แสดงหนังสือยินยอมในการเข้าร่วมโครงการ จึงจะเริ่มดำเนินการได้ ในทางกลับกัน Karki (2004) วิพากษ์จากประสบการณ์การดำเนินการจัดรูปที่ดินที่ผ่านมา ว่า ข้อกำหนดดังกล่าวจะทำให้การเจรจากับเจ้าของที่ดินเป็นเรื่องยากขึ้น เพราะจำนวนการเจรจากับเจ้าของที่ดินมากขึ้นตามลำดับ แม้กฎหมายผังเมืองฉบับก่อน (ปี ค.ศ. 1988) ซึ่งกำหนดความยินยอมจากเจ้าของที่ดินครึ่งหนึ่งของทั้งหมด ก็ยังต้องใช้เวลากว่าแต่ละโครงการจะสัมฤทธิ์ผล พร้อมกันนี้ได้เสนอแนะให้ลดข้อบังคับลงและกลับไปใช้กฎหมายฉบับก่อน เพื่อช่วยสร้างบรรยากาศที่เอื้อต่อความสำเร็จของโครงการ

2) บุคลากรที่มีทักษะ ความรู้และความชำนาญ

บุคลากรที่มีทักษะในการบริหารจัดการ มีความรู้ทางเทคนิคและความชำนาญในประสบการณ์ เป็นปัจจัยสำคัญปัจจัยหนึ่งในการดำเนินการจัดรูปที่ดินให้สัมฤทธิ์ผลอย่างราบรื่น (Karki, 2004; Schnidman, 1997; Turk, 2007) เช่น Schnidman (1997) ชี้ให้เห็นจากประสบการณ์ที่ผ่านมาในหลายๆ ประเทศว่า การดำเนินการอบรมบุคลากรของภาครัฐ สามารถสนับสนุนให้การดำเนินการจัดรูปที่ดินสำเร็จได้ โดยเริ่มจาก หลักสูตรฝึกอบรมความรู้พื้นฐานระยะสั้น ทั้งความรู้ทางเทคนิคในการจัดแปลงที่ดินใหม่ จนถึงการเจรจากับเจ้าของที่ดินในโครงการ ต่อจากนั้นเป็นการอบรมโดยสร้างสถานการณ์จำลองการจัดรูปที่ดิน การจัดไปดูงานเพื่อศึกษาจากโครงการจัดรูปที่ดินโครงการอื่นๆ และการแลกเปลี่ยนบุคลากรที่มีความชำนาญจากโครงการที่ดำเนินการสัมฤทธิ์ผลเพื่อช่วยการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง รวมทั้งการจัดประชุมประจำปีให้แก่บุคลากรระดับหัวหน้าโครงการ เพื่อทบทวนและวิเคราะห์ประสบการณ์ต่างๆ ที่ผ่านมา โดยมีการจัดทำรายงานสรุปเป็นรูปเล่มเพื่อแจกจ่ายให้ความรู้ต่อไป การอบรมเหล่านี้จะช่วยให้บุคลากรมีความรู้ทั้งทางเทคนิคและการเรียนรู้จากการแบ่งปันประสบการณ์

อย่างไรก็ดี ในกรณีของหน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็กๆ ในประเทศกำลังพัฒนา อาจไม่มีงบประมาณเพียงพอและขาดบุคลากรด้านเทคนิคในการดำเนินการ ผลการวิจัยของ Turk (2003a,b) อ้างอิงใน Turk (2005) พบว่า หน่วยงานท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 94.4) ในประเทศตุรกีมีขนาดเล็กประกอบด้วยประชากรน้อยกว่า 50,000 คน จึงไม่มีงบประมาณเพียงพอ ขาดเครื่องมือและบุคลากรด้านเทคนิคในการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม เมื่อประชากรเพิ่มมากขึ้น ก็มีความต้องการในการนำการจัดรูปที่ดินมาใช้ แต่กลับพบว่าการขอจัดรูปที่ดินในท้องถิ่นขนาดเล็กๆ ประสบกับปัญหาความล่าช้า หรือการถูกยกเลิกโครงการด้วยสาเหตุทางการเมือง

ทักษะในการบริหารจัดการเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะบุคลากรระดับหัวหน้าโครงการ เพราะการจัดรูปที่ดินเกี่ยวข้องกับผู้คนซึ่งส่วนใหญ่มีจำนวนมาก จึงเป็นโครงการที่มีความอ่อนไหวง่าย (Sensitive) Karki (2004) กล่าวว่า การจัดรูปที่ดินจำเป็นต้องมีหัวหน้าโครงการที่มีทักษะสูงที่สามารถโน้มน้าวเจ้าของที่ดินให้เข้าร่วมโครงการ สร้างความสมดุลระหว่างนักการเมือง (ฝ่ายนโยบาย) และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ (ฝ่ายปฏิบัติ) รวมทั้งหาหนทางในการลดความล่าช้าของการดำเนินโครงการลงได้

3) ระยะเวลาในการดำเนินการโครงการ

ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการส่วนหนึ่งมาจาก การได้มาซึ่งความเห็นชอบของเจ้าของที่ดินหลายๆ แปลง เป็นงานที่ยากและใช้เวลามาก (Time-consuming) (Sorensen, 1999; Karki, 2004) เช่น ในประเทศญี่ปุ่น โครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการโดยสมาคมจัดรูปที่ดินในบริเวณชานเมือง โดยปกติใช้เวลาการดำเนินโครงการค่อนข้างนาน ตั้งแต่เริ่มโครงการจนแล้วเสร็จประมาณ 10-20 ปี บางโครงการอาจใช้เวลามากถึง 30 ปี เนื่องจากไม่ว่าการดำเนินการใดๆ ในกระบวนการ ก็ต้องได้รับความเห็นชอบ (Approval process) จากเสียงส่วนใหญ่หรือเสียงทั้งหมด อย่างไรก็ตาม หลังจากโครงการเสร็จสิ้นแล้ว การปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่โครงการเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วมากกว่าบริเวณที่ไม่ใช้วิธีการจัดรูปที่ดิน (Sorensen, 1999)

ใน Kathmandu Valley, Nepal โครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการแล้วเสร็จจนกระทั่งปี ค.ศ. 2004 ใช้เวลาตั้งแต่ 3-10 ปี เนื่องจากกระบวนการได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินเสียเวลามาก มีการจัดประชุมเจรจากับเจ้าของที่ดินนับครั้งไม่ถ้วนในการทำผังจัดแปลงที่ดินใหม่ รวมทั้งการปรับปรุงและอนุมัติผัง นอกจากนี้ ข้อมูลแปลงที่ดินที่ยังไม่ได้จัดให้เป็นระบบบันทึกในคอมพิวเตอร์อย่างถูกต้อง ก็เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้การดำเนินการล่าช้า เช่น การทำการรังวัดใหม่เพื่อการจัดรูปที่ดินบางครั้งเกิดปัญหาเรื่องขอบเขตที่ดิน หรือชื่อเจ้าของที่ดินหรือหมายเลขแปลงมีความไม่ชัดเจน เป็นต้น (Karki, 2004) ปัญหานี้พบ

ในประเทศกำลังพัฒนาหลายๆ ประเทศ โดยตุรกีก็เป็นประเทศหนึ่งที่ประสบปัญหาเรื่องระบบข้อมูลแปลงที่ดิน (Turk, 2005)

ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการอาจส่งผลกระทบทางลบต่อภาพพจน์ของโครงการ *Karki* (2004) กล่าวว่าปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการเป็นอุปสรรคต่อเจ้าของที่ดินในการสร้างที่อยู่อาศัย และการจ้างงานที่ดินเพื่อการค้าขาย การแต่งงาน และการศึกษาของบุตร ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีแนวโน้มจะส่งสัญญาณทางลบ (Negative signals) ไปยังพื้นที่อื่นๆ ซึ่งกำลังวางแผนริเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินแห่งใหม่ ทำให้เจ้าของที่ดินปฏิเสธเทคนิคนี้โดยอ้างถึงกรณีโครงการต่างๆ ที่ดำเนินการล่าช้า

4) เงินทุนสนับสนุนโครงการ

เงินทุนสนับสนุนโครงการที่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐ (Subsidy) หรือเงินกู้ยืม (Loan) เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการจัดรูปที่ดิน เช่น ในประเทศญี่ปุ่น ทางรัฐบาลกลางมีนโยบายที่สนับสนุนการจัดรูปที่ดินในรูปแบบของเงินอุดหนุนการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน หรือการจัดหาที่ดินในการก่อสร้างถนน รวมถึงมีเงินสนับสนุนจากหน่วยงานท้องถิ่นอื่นๆ อาจให้เป็นเงินกู้ยืมผ่านกองทุนหมุนเวียนโดยไม่คิดดอกเบี้ย หรือเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินอื่นในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ยกตัวอย่างเช่น ในระหว่างปี ค.ศ. 1970-1980 โครงการที่รัฐบาลกลางสนับสนุน (Subsidized projects) ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นแหล่งเงินทุนที่ใหญ่ที่สุดคิดเป็นร้อยละ 55 ของรายรับ และเงินสนับสนุนจากหน่วยงานท้องถิ่นอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 11 ในส่วนของโครงการที่รัฐบาลกลางไม่ได้สนับสนุน (Non-subsidized projects) นั้นแหล่งเงินทุนที่ใหญ่ที่สุดก็คือ รายได้จากการขายที่ดินจัดหาประโยชน์คิดเป็นร้อยละ 64 และเงินสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 31 (Japan Land Readjustment Association, 1986) จึงทำให้มีการพัฒนาโครงการ ไปอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ

เงินกู้ยืมจากกองทุนหมุนเวียนบางครั้งอาจไม่เพียงพอที่จะหมุนเวียนให้กับทุกโครงการ การขาดเงินทุนสนับสนุนก่อนการเริ่มโครงการ นอกจากจะทำให้หน่วยงานท้องถิ่นต้องประสบปัญหาด้านการเงินแล้ว ยังมีส่วนในการทำลายความมั่นใจของเจ้าของที่ดินอีกด้วย เช่น การวิจัยของ *Karki* (2004: 81) พบว่าการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในโครงการจัดรูปที่ดินหลายโครงการในประเทศเนปาล ล่าช้าไปมากกว่า 6 เดือนเพราะขาดเงินทุนสนับสนุน บางโครงการจำเป็นต้องกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ในอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 17 ต่อปี เพื่อให้โครงการเดินหน้าให้แล้วเสร็จ หรือบางโครงการต้องยกที่ดินจัดหาประโยชน์ให้กับผู้รับเหมาเพื่อทดแทนค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้น เงินลงทุนที่เพียงพอก่อนการ

เริ่มต้นโครงการจึงเป็นสิ่งจำเป็นอย่างยิ่งในการจัดรูปที่ดินให้แล้วเสร็จ เพราะการจ่ายค่าใช้จ่ายของโครงการคืนจะทำให้หลังจากขายที่ดินจัดหาประโยชน์ได้ นอกจากนี้การดำเนินการล่าช้า หรือการขาดเงินทุนสนับสนุน โครงการยังมีส่วนในการทำลายความมั่นใจของเจ้าของที่ดินที่มีต่อโครงการอีกด้วย

การขาดเงินทุนสนับสนุนโครงการได้ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการพัฒนาเมือง เช่น ผลการวิจัยของ Turk (2003a, b) อ้างอิงใน Turk (2005) พบว่าหน่วยงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 61 ของทั้งหมดที่สำรวจ) ในประเทศตุรกี มีความระมัดระวังในการดำเนินโครงการไม่ให้เกินเกณฑ์สูงสุดของอัตราการสละที่ดิน (เนื่องจากการเวนคืนที่ดินและการชดเชยเจ้าของที่ดินเป็นภาระทางการเงินต่อหน่วยงานส่วนท้องถิ่น ซึ่งอาจทำให้ประสบปัญหางบประมาณขาดดุลเหมือนหน่วยงานส่วนท้องถิ่นหลายๆ แห่งได้) โดยยึดตามข้อบังคับทางกฎหมายซึ่งกำหนดว่า โครงการจัดรูปที่ดินอาจเท่ากับหรือมากกว่าที่อยู่อาศัยบล็อกเดียว (A single residential block) ส่งผลให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีแนวโน้มดำเนินโครงการโดยยึดเกณฑ์ต่ำสุดของข้อบังคับ คือขนาดเท่ากับที่อยู่อาศัยบล็อกเดียว ด้วยเหตุที่พัฒนาโครงการในขนาดเล็ก ในทางกลับกันจึงสามารถดำเนินโครงการเสร็จสิ้นได้ภายใน 1 ปี หากแต่ทำให้อัตราการสละที่ดินสำหรับพื้นที่บริการสาธารณะมีจำนวนจำกัด จึงมีพื้นที่สำหรับถนนและสาธารณประโยชน์ค่อนข้างน้อยเมื่อมองในภาพรวมของเมือง นอกจากนี้ยังเป็นการนำวิธีการนี้ไปใช้ในการพัฒนาเมืองแบบไม่สมบูรณ์อีกด้วย

5) เจ้าของที่ดินมีอคติและต่อต้านในหลักการ

เจ้าของที่ดินที่มีอคติและต่อต้านโครงการ ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากอัตราการสละที่ดิน และขั้นตอนการจัดสรรที่ดิน (Distribution stage) หรือการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ ซึ่งเกี่ยวข้องกับหลักการประเมินมูลค่าที่ดินก่อนและหลังจัดรูปที่ดินที่มีความยุติธรรม เช่น ในประเทศตุรกี เรื่องที่ได้รับการร้องเรียนมากที่สุดจากเจ้าของที่ดินก็คือ การต่อต้านวิธีการจัดสรรที่ดินหรือจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ คิดเป็นร้อยละ 60 ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมดยื่นโดยเจ้าของที่ดินที่ต่อต้านโครงการจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่น 50 แห่งในประเทศตุรกี (Saglam, 2002 อ้างอิงใน Turk, 2005) และอัตราการสละที่ดินคิดเป็นร้อยละ 60 ของคดีความเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินทั้งหมดที่ขึ้นสู่ศาลฎีการะหว่างปี ค.ศ. 1987-1995 (Atasoy, 1997 อ้างอิงใน Turk, 2005)

ขั้นตอนการจัดสรรที่ดิน (Distribution process) หรือการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ เกิดเป็นปัญหาขึ้นเมื่อแปลงที่ดินมีขนาดเล็กกว่าปกติที่จะจัดสรรได้ ในกรณีนี้ ส่วนใหญ่เจ้าของที่ดินอาจจะต้องขายแปลง

ที่ดิน ซื่อที่ดินเพิ่ม หรือถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับเจ้าของรายอื่น เช่น Turk (2005) พบว่าปัญหานี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งในตุรกี เนื่องจากเจ้าของที่ดินรายย่อยจำนวนมากมีแปลงที่ดินขนาดเล็กกว่าปกติ และข้อบังคับการจัดรูปที่ดินที่กำหนดการจัดสรรที่ดินกลับคืนสู่เจ้าของเดิมเป็นที่ดิน จึงทำให้เกิดผลผลิตในขั้นตอนสุดท้ายเป็นแปลงที่ดินจำนวนมากที่ต้องถือกรรมสิทธิ์ร่วม เมื่อมีการฟ้องร้องทางกฎหมายกรณีการถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับคนที่ตนไม่รู้จักมักคุ้น ก็มีแนวโน้มสูงที่จะถูกคนที่มิฐานะการเงินดีกว่าตนซื้อไปทั้งแปลง เจ้าของที่ดินจึงเผชิญกับความเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดิน นอกจากนี้กฎเกณฑ์ต่างๆ ในการจัดผังแปลงที่ดินใหม่ที่ทำให้หลายฝ่ายที่มีส่วนเกี่ยวข้องเสนอแนะผังทางเลือกการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ ได้เปิดเป็นประเด็นแห่งการโต้แย้ง เหตุผลเหล่านี้ได้ส่งผลให้เจ้าของที่ดินเกิดอคติต่อกระบวนการจัดรูปที่ดิน

ปัญหาเกี่ยวกับอัตราการสละที่ดินเกิดขึ้น เมื่อมีความแตกต่างในการปันส่วนที่ดินที่ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างเจ้าของที่ดินด้วยกัน เช่น Turk (2005) พบว่าโครงการจัดรูปที่ดินทั้งหมดที่ดำเนินการโดย Ordu Municipality, Turkey ระหว่างปี ค.ศ. 1995-2003 ได้กำหนดอัตราสละที่ดินแตกต่างกันมาก ตั้งแต่ร้อยละ 8 – ร้อยละ 36.14 การที่แต่ละโครงการในท้องถิ่นเดียวกันกำหนดการเสียสละที่ดินในอัตราที่แตกต่างกันมาก ก่อให้เกิดความไม่ยุติธรรมต่อเจ้าของที่ดิน

เจ้าของที่ดินอาจจะต่อต้านหลักการการจัดรูปที่ดินได้ ถ้าในบริเวณนั้นๆ การพัฒนาเมืองมีความเจริญอยู่มากแล้วหรือในบริเวณนั้นๆ มีโครงสร้างพื้นฐานของเมืองพัฒนาอยู่มากแล้ว โดยเฉพาะในรูปของถนน สถานีรถไฟหรือเทียบท่าเช่น ผลการวิจัยของ Sorensen (1999: 2340-1) พบว่า ในบริเวณเมืองที่มีการพัฒนาอยู่มากแล้วจะมีเจ้าของที่ดินรายย่อยจำนวนมาก และโดยปกติเจ้าของที่ดินรายย่อยมีแนวโน้มได้รับผลประโยชน์จากโครงการน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ซึ่งมีแนวโน้มได้รับผลประโยชน์อย่างมหาศาลจากโครงการเนื่องจากมูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้น ก็เท่ากับว่าในบริเวณเมืองที่มีการพัฒนาอยู่มากนั้น คนส่วนใหญ่จะได้รับผลประโยชน์เล็กน้อยจากโครงการ แม้กระทั่งเจ้าของที่ดินรายใหญ่อาจพบว่าไม่น่าดึงดูดใจในการเข้าร่วมโครงการ เพราะเท่ากับว่าที่ดินของเขาอยู่ในบริเวณที่เจริญแล้ว ไม่จำเป็นต้องปันส่วนที่ดินและเสียเวลาในการเข้าร่วมดำเนินโครงการ

6) การมีส่วนร่วมในโครงการ

เนื่องจากการจัดรูปที่ดิน มีความเกี่ยวข้องอย่างสำคัญกับความมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินในโครงการ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องทราบถึงทัศนคติและความคิดเห็นของเจ้าของที่ดิน แนวทางการจัดรูปที่ดินโดยสมาคมจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นเกี่ยวข้องกับการมีส่วนร่วมของประชาชน เนื่องจากกฎหมาย

ได้กำหนดไว้ (Satoh, 1986) ในทางปฏิบัตินั้นการมีส่วนร่วมในโครงการเกิดจากการโน้มน้าว (Persuasion) และการเจรจา แม้ในโครงการที่ดำเนินการโดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นนำไปบังคับใช้ เช่น ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น ก็ยังเน้นการเจรจากับเจ้าของที่ดิน

การโน้มน้าว (Persuasion) เจ้าของที่ดินให้สมัครใจเข้าร่วมโครงการมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการ เช่น ในประเทศญี่ปุ่น บุคลากรในหน่วยงานจัดรูปที่ดินส่วนท้องถิ่นใช้ความพยายามในการโน้มน้าวหัวหน้าชุมชนท้องถิ่น (Leaders of local communities) ซึ่งโดยปกติเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ที่สุดให้เห็นชอบเข้าร่วมกับโครงการได้เป็นบริเวณกว้างขวางในบริเวณขอบเมืองที่กำลังเจริญเติบโต นับเป็นการบุกเบิกการพัฒนาพื้นที่เมืองนาโกย่าตั้งแต่สมัยก่อนสงครามโลก (Nishiyama, 1992) โดยโน้มน้าวให้ตระหนักถึงความเป็นน้ำหนึ่งใจเดียวกันของชุมชนเพื่อพัฒนาท้องถิ่น ความรักชาติหรือลัทธิชาตินิยม (Nationalism) เพื่อบรรลุเป้าหมายการพัฒนาชาติ และผลประโยชน์ส่วนบุคคลที่จะได้รับการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่เมือง จึงมีการนำแนวทางนี้ไปใช้ทั่วประเทศ อย่างไรก็ตาม มีความพยายามจัดการให้การดำเนินโครงการง่ายขึ้น เมื่อกฎหมายการจัดรูปที่ดินปี ค.ศ. 1954 กำหนดให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีอำนาจโดยตรงในการดำเนินโครงการ โดยไม่ต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินเมื่อความจำเป็นในการพัฒนาเมืองมีมาก ซึ่งได้รับการสนับสนุนจากกฎหมายฉบับปรับปรุงปี ค.ศ. 1959 อนุญาตให้ใช้รายได้ของแผ่นดินจากภาษีน้ำมันซึ่งโดยปกติใช้ในการก่อสร้างถนนหนทาง เพื่อการอุดหนุน (Subsidies) โครงการจัดรูปที่ดินที่รวมการก่อสร้างเส้นทางสายหลัก และได้กลายเป็นแหล่งทุนสำคัญทำให้เกิดโครงการจัดรูปที่ดินจำนวนมาก อีกทั้งความพยายามในการดึงดูดใจเจ้าของที่ดินเช่น ขอมให้ปล่อยที่ดินบางส่วนไว้สำหรับการเกษตรกรรมตามความต้องการของเจ้าของที่ดิน จึงทำให้สามารถดำเนินโครงการได้สัมฤทธิ์ผลอย่างกว้างขวาง (Sorensen, 2007)

2.3 แนวทางการส่งเสริมการจัดรูปที่ดินให้สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ

ในปัจจุบัน หลายๆ ประเทศมีความพยายามในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินให้สัมฤทธิ์ผล Turk (2007) ได้ศึกษากรอบของนานาประเทศและสรุปเงื่อนไขสำคัญในการนำวิธีการจัดรูปที่ดินไปใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยให้คำนึงถึงประเด็นต่างๆ ดังนี้

ความสามารถของโครงการในการเลี้ยงตัวเองได้หรือคืนค่าใช้จ่ายได้ (Cost recovery or self-financing capacity) ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญที่หลายประเทศนิยมนำวิธีการนี้ไปใช้ โดยจะทำให้การจัดหาพื้นที่สำหรับบริการสาธารณะและโครงสร้างพื้นฐานไม่เป็นภาระงบประมาณต่อภาครัฐ การจัดหาแหล่ง

เงินทุนมาคืนค่าใช้จ่ายทำได้โดย การเสียสละหรือปันส่วนที่ดินจากเจ้าของที่ดิน สำหรับใช้เป็นพื้นที่ ส่วนกลางเพื่อการก่อสร้างถนน สวนสาธารณะ และสาธารณูปโภคต่างๆ และอีกส่วนหนึ่งสำหรับขายเพื่อ จ่ายคืนค่าใช้จ่ายให้กับโครงการ รวมทั้งคำนึงถึงความสามารถในการจัดหาเงินกู้ดอกเบี้ยต่ำจากธนาคาร และรูปแบบการชำระเงินกู้

การร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม มีหลักการสำคัญคือ คำนึงถึงความ โปร่งใส (Transparency) และความยุติธรรม (Fairness) ในการร่วมรับภาระและผลประโยชน์ ดังนั้น ขั้นตอนการจัดสรรที่ดินหรือจัดรูปแปลงที่ดินใหม่กลับคืนให้เจ้าของที่ดินเดิมจะต้องมีเกณฑ์ที่เหมาะสม ยึดหลักการที่ว่า “ที่ดินแปลงใหม่ต้องจัดให้อยู่ในตำแหน่งที่ตั้งเดิม ใกล้เคียงหรือติดกับแปลงที่ดินเดิม” และใช้ขนาดแปลงที่ดิน และมูลค่าที่ดินเป็นเกณฑ์การประเมิน

ค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างสาธารณูปโภครวมอยู่ในขั้นตอนการจัดรูปที่ดิน ในบางประเทศ เช่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และอินโดนีเซีย องค์กรส่วนท้องถิ่นอาจไม่สามารถสนับสนุนเงินทุนและการ ก่อสร้าง ทำให้เกิดความล่าช้าในการพัฒนาสร้างที่อยู่อาศัยต่อไป ประเทศที่รวมการก่อสร้างสาธารณูปโภค และบริการสาธารณะในขอบเขตโครงการจัดรูปที่ดิน ได้แก่ ญี่ปุ่น เนปาล และเกาหลี

เงื่อนไขต่างๆ ทางผังเมือง คำนึงถึงขนาดในอุดมคติของโครงการจัดรูปที่ดินที่จะสามารถ ดำเนินการได้สำเร็จเป็นอันดับแรก พื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินขนาดเล็กและกลางจะดำเนินการได้สำเร็จ มากกว่าโครงการขนาดใหญ่ เนื่องจากสามารถโน้มน้าวเจ้าของที่ดินให้เข้าร่วมโครงการได้ง่ายกว่า (Masser, 1997 อ้างอิงใน Turk, 2007; UNESCAP, 2010) อันดับต่อมาคำนึงถึงความเชื่อมโยงระหว่างผัง เมืองรวมและโครงการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งการพัฒนาหรือการปลูกสร้างให้แล้วเสร็จบนแปลงที่ดินที่ได้รับการ จัดรูปที่ดินแล้ว

การมีส่วนร่วมของประชาชนในโครงการ สำหรับโครงการที่ดำเนินการโดยภาครัฐ จะให้อำนาจ ในการตัดสินใจกับหน่วยงานของภาครัฐโดยไม่ต้องพิจารณาขอหนังสือยินยอมจากเจ้าของที่ดิน ดังนั้น เจ้าของที่ดินจะมีส่วนร่วมในโครงการทางอ้อม โดยรับทราบจากการประชาสัมพันธ์และการพิมพ์เผยแพร่ ในแต่ละขั้นตอนของการดำเนินการ วิธีการนี้อาจไม่ช่วยนักในการโน้มน้าวเจ้าของที่ดินให้เข้าร่วมโครงการ และมีแนวโน้มจะทำให้เกิดการฟ้องร้องคัดค้านต่อศาลเป็นจำนวนมาก เป็นอุปสรรคโดยตรงต่อการดำเนิน โครงการ สำหรับการดำเนินการโดยภาคเอกชน จะมีการลงมติเป็นเอกฉันท์จากเจ้าของที่ดินทุกรายในแต่ละ ขั้นตอน ซึ่งเป็นสิ่งที่สำคัญอย่างยิ่งในการดำเนินโครงการ

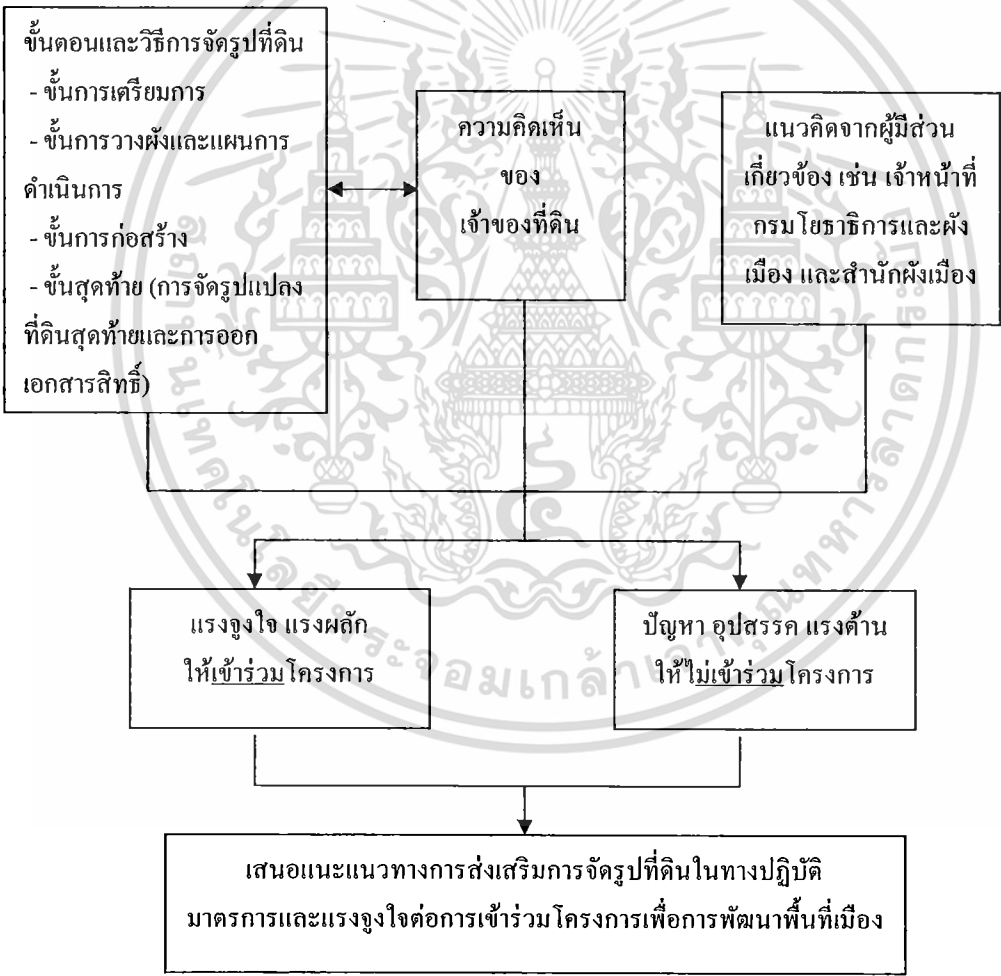
เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

จำนวนของบุคลากรด้านเทคนิคและการจัดการ โครงการจัดรูปที่ดินต้องการบุคลากรที่มีทักษะและความสามารถ มีความรู้และประสบการณ์ทางเทคนิคและการจัดการที่เหมาะสม

คุณภาพของแผนที่แสดงขอบเขตที่ดิน ข้อมูลเกี่ยวกับระวางโฉนดที่ดินต้องมีความแม่นยำและถูกต้องเพื่อป้องกันความผิดพลาด และทำให้การดำเนินโครงการเกิดความล่าช้าได้

2.4 กรอบแนวคิดในการศึกษา

จากการศึกษาแนวคิดทฤษฎี ประสบการณ์ที่ผ่านมาในหลายๆ ประเทศและผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษาได้กำหนดกรอบแนวคิดในการศึกษาค้างนี้ ดังนี้



ภาพที่ 2.3 กรอบแนวคิดของโครงการวิจัย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทที่ 3

วิธีดำเนินการวิจัย

บทนี้กล่าวถึงวิธีดำเนินการวิจัยที่ผู้วิจัยเลือกใช้ในงานนี้ ซึ่งครอบคลุมถึงการคัดเลือกพื้นที่ศึกษา ประชากรและตัวอย่าง การเก็บรวบรวมข้อมูล การสร้างและตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา และวิธีการในการวิเคราะห์ข้อมูล ตามลำดับดังรายละเอียดต่อไปนี้

3.1 การคัดเลือกพื้นที่ศึกษา

งานวิจัยนี้คัดเลือกพื้นที่ศึกษาที่มีคุณลักษณะเหมาะสมกับการตอบโจทย์การวิจัย กล่าวคือ เป็นโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร ที่มีประสบการณ์การดำเนินการเจรจากับเจ้าของที่ดิน และมีขั้นตอนการจัดทำผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่แล้ว จากการสอบถามหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการโครงการจัดรูปที่ดิน (กองจัดรูปที่ดินและปรับปรุงพื้นฟูผังเมือง สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร) พบว่าโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9 และโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน มีการริเริ่มดำเนินการมาแล้วเป็นระยะเวลาใกล้เคียงกันคือ เริ่มดำเนินการประมาณปี พ.ศ. 2542-2543 เป็นเวลาประมาณกว่า 10 ปี มีการจัดประชุมเจ้าของที่ดินเพื่ออธิบายแนวทางการพัฒนาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน มีการเจรจากับเจ้าของที่ดินไปแล้วหลายครั้งในการนำเสนอผังแม่บทโครงการ การร่างผังแนวกจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ และการจัดตั้งสมาคมจัดรูปที่ดินภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ อีกทั้งยังเป็นโครงการที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานเดียวกันคือ กองจัดรูปที่ดินและปรับปรุงพื้นฟูผังเมือง สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ดังนั้นการเลือกพื้นที่ศึกษาของงานวิจัยนี้จึงเป็นแบบเจาะจง โดยได้โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9 และโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมนเป็นพื้นที่ศึกษา ตารางที่ 3.1 แสดงการเปรียบเทียบขั้นตอนการดำเนินโครงการสำหรับการคัดเลือกพื้นที่ศึกษา

ตารางที่ 3.1 เปรียบเทียบขั้นตอนการดำเนินโครงการสำหรับการคัดเลือกพื้นที่ศึกษา

ขั้นตอนการดำเนินโครงการ	ปี พ.ศ.	
	โครงการจัดรูปที่ดิน บริเวณสวนหลวง ร. 9	โครงการจัดรูปที่ดิน บริเวณหนองบัวมน
ขั้นตอนเตรียมโครงการ		
1. ศึกษาและสำรวจสภาพรวมของพื้นที่โครงการ	2543	2542-2544
2. คณะกรรมการจัดรูปที่ดินอนุมัติพื้นที่โครงการ	2543	2542
3. จัดประชุมเสนอการพัฒนาเมืองโดยการจัดรูปที่ดินต่อเจ้าของที่ดิน	2543	2543
ขั้นตอนวางผังและแผนการดำเนินงาน		
4. ประเมินราคาที่ดินแต่ละแปลงก่อนและหลังการจัดรูปที่ดิน	2544	2546
5. วางผังแม่บทโครงการ	2544	2546
6. ร่างผังแนวความคิดจัดรูปแปลงที่ดินใหม่	2544	2546
7. จัดตั้งสมาคมจัดรูปที่ดิน ภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์	2546	2544
8. ปรับแผนดำเนินการ ผังแม่บทและผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่	2544-ปัจจุบัน	2546-ปัจจุบัน
9. ยกเลิกสมาคมจัดรูปที่ดิน	2550	อยู่ระหว่างดำเนินการ
10. จัดตั้งสมาคมจัดรูปที่ดินใหม่ภายใต้ พ.ร.บ. จัดรูปที่ดิน 2547	อยู่ระหว่างดำเนินการ	-
11. สรุปลังแม่บทโครงการและผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่	ยังไม่สรุป	ยังไม่สรุป
12. กำหนดขอบเขตพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินขั้นสุดท้าย	ยังไม่สรุป	แผนพัฒนา 1- 2 (โดย พัฒนาระยะ 1 ก่อน)

3.2 ประชากรและกลุ่มตัวอย่าง

ประชากร (Population) ที่ผู้วิจัยศึกษาเป็นเจ้าของที่ดินที่ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดิน บริเวณสวนหลวง ร.9 ตั้งอยู่ในบริเวณแขวงหนองบอน เขตประเวศ มีเจ้าของที่ดิน 36 คน และโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่ 2 และหมู่ 5 แขวงท่าแร้ง เขตบางเขน และบางส่วนของหมู่ 7 แขวงอ้อเงิน เขตสายไหม มีเจ้าของที่ดินรวม 223 คน ซึ่งในบางแปลงมีการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินร่วมกันอยู่

วิธีการที่ใช้ในการสุ่มตัวอย่างของการสัมภาษณ์เชิงลึกเพื่อศึกษาปัจจัยด้านความคิด แรงจูงใจ ปัญหาและอุปสรรค ซึ่งมีผลต่อการตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน ใช้วิธีการสุ่ม

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ตัวอย่างแบบเจาะจง (Purposive sampling) จากเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการทั้ง 2 โครงการเป็นจำนวน 10 คน โดย 5 คนเป็นเจ้าของที่ดินที่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ และอีก 5 คนเป็นเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ การเลือกตัวอย่างแบบเจาะจงมีเหตุผลหลายประการ อาทิเช่น แปลงที่ดินบางแปลงมีการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินร่วมกันอยู่จึงเลือกทำการสัมภาษณ์เพียงเจ้าของที่ดินคนเดียว เจ้าของที่ดินบางท่านอาศัยอยู่ต่างจังหวัดจึงไม่สะดวกในการให้สัมภาษณ์ เจ้าของที่ดินบางท่านไม่ประสงค์ให้สัมภาษณ์ด้วยเหตุผลส่วนตัว หรือไม่ยอมได้เข้าร่วมการประชุมเจ้าของที่ดิน หรือเจ้าของที่ดินบางท่านไม่สามารถติดต่อได้ เป็นต้น ซึ่งจากการสัมภาษณ์กลุ่มตัวอย่างทั้ง 10 คนที่เลือกมาผู้ให้สัมภาษณ์ส่วนใหญ่มีความประสงค์ไม่เปิดเผยนามในการรายงานผลงานวิจัย

3.3 การเก็บรวบรวมข้อมูล

การวิจัยนี้เป็นการวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการสัมภาษณ์เชิงลึก วัตถุประสงค์ของการวิจัยคือเพื่อศึกษาความเป็นมาของการจัดรูปที่ดินและแนวทางการดำเนินโครงการนำร่องจัดรูปที่ดิน ทศนคติ แรงจูงใจ และปัจจัยอื่นๆ ที่ทำให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการ และปัญหาอุปสรรคในการไม่เข้าร่วมโครงการ โดยแบ่งขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลเป็นลำดับ เพื่อตอบวัตถุประสงค์การวิจัยแต่ละข้อ (ตารางที่ 3.2) ดังนี้

- 1) การสำรวจและเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิโครงการจัดรูปที่ดินต่างๆ ทั้งในกรุงเทพมหานครและต่างประเทศ ประกอบด้วยเอกสาร รายงาน และบทความต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง เพื่อรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแนวคิดและหลักการในการจัดรูปที่ดิน แนวทางการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน โดยเน้นด้านแรงจูงใจและปัญหาอุปสรรคของการดำเนินโครงการ
- 2) การสัมภาษณ์เบื้องต้นผู้มีส่วนเกี่ยวข้องได้แก่ เจ้าหน้าที่กรมโยธาธิการและผังเมือง และสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร เป็นการสัมภาษณ์แบบไม่มีโครงสร้าง หลังจากนั้นจึงนำข้อมูลเบื้องต้นที่ได้มาจัดแยกแยะ จัดระบบเพื่อนำประเด็นที่น่าสนใจและเกี่ยวข้องกับขอบเขตงานวิจัย ประกอบกับการทบทวนวรรณกรรมไปใช้เป็นแนวทางในการสร้างแบบสัมภาษณ์ และการตั้งคำถามในการเก็บข้อมูลสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าของที่ดินในขั้นต่อไป
- 3) การสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าของที่ดิน โดยวิธีการสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Structured interview) เจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการจำนวน 10 คน โดย 5 คนเป็นเจ้าของที่ดินที่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ และอีก 5 คนเป็นเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ

4) การสังเกตและการบันทึกภาพถ่ายในการลงภาคสนามพื้นที่โครงการ เพื่อให้มองเห็นสภาพการใช้ที่ดินในปัจจุบันในพื้นที่โครงการและบริเวณโดยรอบโครงการ

ตารางที่ 3.2 วิธีการเก็บรวบรวมข้อมูล

วัตถุประสงค์	หัวข้อการศึกษาและข้อย่อย	วิธีการเก็บข้อมูล
1) เพื่อศึกษาความเป็นมาของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย และแนวทางการดำเนิน โครงการนำร่องจัดรูปที่ดิน	• ความเป็นมาและประสบการณ์การจัดรูปที่ดินในไทย • แนวทางการดำเนิน โครงการนำร่องจัดรูปที่ดิน กรณีศึกษาบริเวณสวนหลวง ร. 9 และบริเวณหนองบัวมน • ข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ลักษณะที่ดินและสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินปัจจุบัน	• ศึกษาข้อมูลเอกสาร • สํารวจ โครงการจัดรูปที่ดินในกรุงเทพมหานคร • สัมภาษณ์เบื้องต้นเจ้าหน้าที่สำนักงานที่เกี่ยวข้องเพื่อเตรียมประเด็นคำถามสำหรับการสัมภาษณ์เชิงลึก • เก็บข้อมูลภาคสนาม โครงการจัดรูปที่ดินกรณีศึกษาทั้ง 2 โครงการ
2) เพื่อศึกษาวิเคราะห์ถึงทัศนคติของเจ้าของที่ดินต่อโครงการจัดรูปที่ดิน	• ข้อมูลเชิงคุณภาพเกี่ยวกับการให้ความสำคัญและความสนใจต่อการมีโครงการ เหตุผลของการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในโครงการ และการเห็นประโยชน์หรือคุณค่าของการเข้าร่วมโครงการ	• สัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าของที่ดินที่ตัดสินใจเข้าร่วม และไม่เข้าร่วมโครงการ เกี่ยวกับทัศนคติ ความคิดเห็นที่มีต่อโครงการจัดรูปที่ดิน
3) เพื่อศึกษาแก่นความคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจที่ทำให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน และปัญหาอุปสรรคในการไม่เข้าในโครงการ เพื่อเสนอแนะในการนำไปสู่การจัดรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ	• ข้อมูลเชิงคุณภาพเกี่ยวกับแรงจูงใจ ปัจจัยเสริม และแรงผลักดัน ในการเข้าร่วมโครงการ • อุปสรรคหรือปัจจัยด้านที่ส่งผลให้ไม่เข้าร่วมโครงการ • การมีส่วนร่วมในโครงการ • ข้อเสนอแนะในการดำเนินโครงการ	• สัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าของที่ดินที่ตัดสินใจเข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ เกี่ยวกับแรงจูงใจ ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

3.4 การสร้างและตรวจสอบเครื่องมือที่ใช้ในการศึกษา

3.4.1 เครื่องมือที่ใช้ในการเก็บรวบรวมข้อมูล

แบบสัมภาษณ์แบบมีโครงสร้าง (Unstructured interview) สำหรับเจ้าของที่ดินจำนวน 10 ชุด การสัมภาษณ์ใช้คำถามเหมือนกัน เพื่อป้องกันความแตกต่างของข้อมูลที่เกิดจากการตั้งคำถามสัมภาษณ์ต่างกัน เป็นคำถามแบบปลายเปิด (Open-ended questions) ประกอบด้วย 3 ส่วนหลัก คือ ส่วนที่ 1 เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลทั่วไปของเจ้าของที่ดิน ได้แก่ อาชีพ รายได้ต่อครัวเรือน และลักษณะการถือครองที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน ส่วนที่ 2 เป็นคำถามเกี่ยวกับข้อมูลของแปลงที่ดินในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดิน ได้แก่ ลักษณะการถือครองที่ดิน การได้มาซึ่งที่ดิน ระยะเวลาการถือครอง สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในอดีตและปัจจุบัน และขนาดเนื้อที่แปลงที่ดิน ส่วนที่ 3 เป็นคำถามเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อโครงการจัดรูปที่ดิน ทั้งนี้ประเด็นหลักที่ทำการสัมภาษณ์คือ

- การให้ความสำคัญและความสนใจต่อการมีโครงการจัดรูปที่ดิน การเห็นประโยชน์หรือคุณค่าของการเข้าร่วมโครงการ เหตุผลของการเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ
- แรงจูงใจ แรงผลักดัน หรือปัจจัยอื่นในการเข้าร่วมโครงการ อุปสรรคหรือแรงต้านที่ส่งผลให้ไม่เข้าร่วมโครงการ
- การมีส่วนร่วมในโครงการ แนวทางการพัฒนาในอนาคต และข้อเสนอแนะที่มีต่อการดำเนินโครงการฯ

3.4.2 บริบทของการวิจัย

โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9 และโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน เป็นสถานที่ในการเก็บข้อมูลเบื้องต้น โดยวิธีการสังเกตและการบันทึกภาพถ่ายสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในโครงการและบริเวณโดยรอบ ในการเก็บข้อมูลด้วยการสัมภาษณ์ตัวต่อตัว (Face-to-face interview) ได้มีการนัดพบตามสถานที่ต่างๆ ตามที่ผู้ให้สัมภาษณ์สะดวกให้พบ และการสัมภาษณ์ทางโทรศัพท์ ใช้เวลาในการสัมภาษณ์ผู้ให้ข้อมูลแต่ละท่านประมาณ 40-60 นาทีโดยนักวิจัยทำการเก็บข้อมูลด้วยเครื่องอัดบันทึกเสียงและการจดบันทึกประเด็นที่สำคัญ

ผู้วิจัยเริ่มกิจกรรมการเก็บข้อมูลทั้งภาคเอกสารและภาคสนาม ตั้งแต่ต้นเดือนพฤษภาคมถึงเดือนธันวาคม 2552 ในการเก็บข้อมูลจากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องเป็นช่วงวันและเวลาราชการ ส่วนการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นวันเสาร์-อาทิตย์ และเวลาตามแต่ที่ผู้ให้สัมภาษณ์สะดวก

3.5 การวิเคราะห์ข้อมูล

นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาทำการตรวจสอบข้อมูลเชิงคุณภาพ ใช้วิธีการตรวจสอบแบบสามเส้า (Triangulation) ด้านข้อมูลที่ได้จากบุคคล และตรวจสอบแบบสามเส้าด้านวิธีการรวบรวมข้อมูล (Methodological Triangulation) จาก 3 วิธีการคือ การศึกษาจากการสังเกตภาคสนาม การสัมภาษณ์เบื้องต้นเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง และการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าของที่ดิน จากนั้นทำการวิเคราะห์ข้อมูลโดยการวิเคราะห์เนื้อหา (Content analysis) ได้แก่ การวิเคราะห์ข้อมูลจากแบบสัมภาษณ์ผู้ที่เป็นตัวแทนของเจ้าของที่ดิน โดยอิงกรอบแนวคิดทฤษฎีที่ได้กล่าวในบทบทวนวรรณกรรม การวิเคราะห์จะอธิบายและวิเคราะห์ถึงความสอดคล้องและความแตกต่างระหว่างข้อมูลและทฤษฎี ในด้านต่างๆ ได้แก่

- การอธิบายความเป็นมาและประสบการณ์ของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย
- การอธิบายแนวทางการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินและขั้นตอนการมีส่วนร่วมของเจ้าของที่ดินที่สอดคล้องตามขั้นตอนวิธีการในการจัดรูปที่ดิน จากการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง
- การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้แก่ โครงสร้างการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน ลักษณะที่ดิน การครอบครองที่อยู่อาศัยในปัจจุบันและข้อมูลทั่วไปทางเศรษฐกิจสังคมของเจ้าของที่ดิน
- การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติของเจ้าของที่ดินต่อโครงการจัดรูปที่ดิน
- การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแรงจูงใจ ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าร่วมและไม่เข้าร่วมโครงการ
- ประมวลผลเพื่อเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมการจัดรูปที่ดินให้สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ มาตรการและนโยบายจูงใจต่อการเข้าร่วมโครงการของเจ้าของที่ดิน

บทที่ 4

ผลการวิจัย

ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทแรก งานวิจัยนี้ศึกษาปัญหาเกี่ยวกับแรงจูงใจและปัญหาอุปสรรคที่มีต่อเจ้าของที่ดินในการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน ผู้วิจัยเรียบเรียงบทนี้ตามคำถามการวิจัย 3 ข้อดังที่กล่าวในบทแรกของรายงาน โดยอันดับแรก กล่าวถึงความเป็นมาและประสบการณ์ของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย และแนวทางการดำเนินโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน และโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร.9 จากนั้นก็วิเคราะห์ข้อมูลในประเด็นต่างๆ ได้แก่ ลักษณะที่ดินและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งประกอบด้วยการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน ลักษณะที่ดิน และการครอบครองที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน ประเด็นทางด้านทัศนคติของเจ้าของที่ดินต่อโครงการจัดรูปที่ดิน แรงจูงใจ ปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการดำเนินโครงการ และการมีส่วนร่วมในโครงการ

4.1 ความเป็นมาและประสบการณ์ของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย

4.1.1 ความเป็นมาของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า การจัดรูปที่ดินเป็นเทคนิคสำคัญที่ใช้ในการพัฒนาที่ดินในหลายๆ ประเทศ จึงเกิดความร่วมมือระหว่างนานาประเทศในการถ่ายทอดเทคนิคการจัดรูปที่ดินไปสู่ประเทศกำลังพัฒนา ผ่านการจัดประชุมสัมมนาระหว่างนานาชาติตั้งแต่ปี ค.ศ. 1979 องค์การความร่วมมือระหว่างประเทศ (Japan International Cooperation Agency, JICA) ของประเทศญี่ปุ่นในปี พ.ศ. 2530-2532 ได้ให้ความช่วยเหลือทางวิชาการแก่สำนักผังเมือง (กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย) ในการศึกษาเสนอเทคนิคสมัยใหม่เพื่อช่วยในการวางผังเมือง และได้เสนอแนะแนวทางการพัฒนาเมืองด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินให้แก่ประเทศไทย ต่อมาในปี พ.ศ. 2535 คณะรัฐมนตรีได้มีมติในหลักการให้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองโดยมีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ โดยสำนักงบประมาณได้สนับสนุนเงินงบประมาณเพื่อดำเนินการ และจัดตั้งเป็นเงินทุนหมุนเวียนเพื่อการจัดรูปที่ดินในเมือง มีทุนประเดิม 50 ล้านบาท (ในปี พ.ศ. 2552 รวมดอกเบี้ยเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ 80 ล้านบาทเศษ) นอกจากนี้ ผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นได้มาให้ความช่วยเหลือทางด้านวิชาการ ฝึกอบรม และแนะแนวความรู้

ด้านเทคนิคการจัดรูปที่ดินให้แก่เจ้าหน้าที่กรมการผังเมือง ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน (สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่, 2551)

ด้วยความช่วยเหลือทางวิชาการจาก JICA จึงทำให้เกิดการเสนอระบบกฎหมายการจัดรูปที่ดินพร้อมกับการพัฒนาระบบสนับสนุนการดำเนินโครงการทางปฏิบัติ รวมทั้งการดำเนินโครงการนำร่องจัดรูปที่ดิน ในระยะแรกได้มีการผลักดันการดำเนินโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินในกรุงเทพมหานคร เพื่อศึกษาแนวทางการปฏิบัติในการดำเนินการเช่น โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินบริเวณถนนพระราม 9 เป็นแห่งแรกที่เริ่มดำเนินการ โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร.9 และโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน เป็นต้น ต่อมากรมโยธาธิการและผังเมืองจึงได้สนับสนุนการดำเนินโครงการนำร่องในทุกจังหวัด โดยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทั่วประเทศได้แก่ กรุงเทพมหานคร เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล เป็นต้น ปัจจุบันได้เปิดพื้นที่โครงการนำร่องทั่วประเทศไทย ทั้งในกรุงเทพมหานครและพื้นที่จังหวัดต่างๆ ได้แก่ ลำปาง ยะลา พะเยา น่าน นราธิวาส พิจิตร โขงหินดินทราย สมุทรสาคร เพชรบุรี อุทัยธานี สมุทรปราการ และสุพรรณบุรี

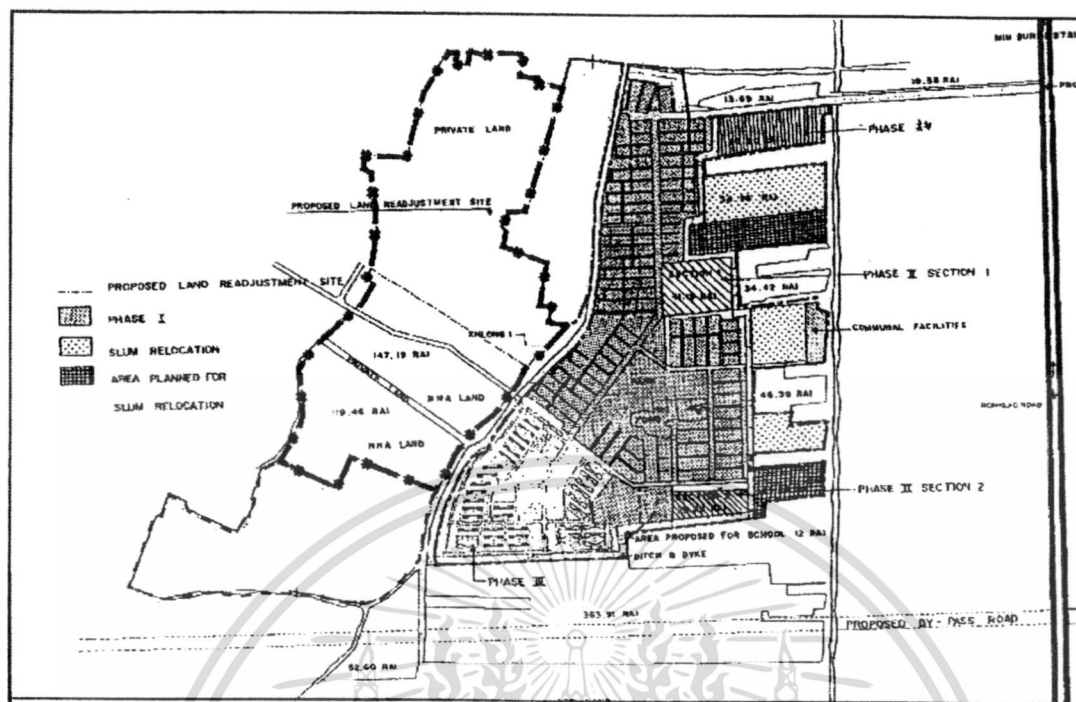
ในด้านกฎหมาย พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ได้ประกาศใช้ (เมื่อวันที่ 27 ธันวาคม 2547) กฎกระทรวงและระเบียบต่างๆ ที่ได้ออกตามพระราชบัญญัตินี้ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2550 จนถึงปัจจุบัน เพื่อกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการที่เหมาะสมให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน เช่น การกำหนดขนาดที่ดินแปลงใหม่ที่จัดขึ้นในโครงการ ขนาดที่เล็กที่สุดที่จะจัดได้ต้องมีความกว้างด้านที่ติดทางสาธารณะไม่น้อยกว่า 4 เมตร และมีเนื้อที่ไม่น้อยกว่า 16 ตารางวา (ธันวาคม 2551) การจัดตั้งคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดิน (มีนาคม 2552) หลักเกณฑ์และวิธีการออกหนังสือสำคัญและการจดทะเบียนต่างๆ (มีนาคม 2552) หลักเกณฑ์และวิธีการจ่ายค่าชดเชย (พฤษภาคม 2552) เป็นต้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ (Key informant pre-interview) ภาคว่ามาตรการเงินอุดหนุนจากภาครัฐ การยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีจากการประกาศใช้กฎหมายการจัดรูปที่ดิน จะเป็นปัจจัยเอื้อให้โครงการสัมฤทธิ์ผลโดยช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายที่สูงให้กับเจ้าของที่ดินในการเข้าร่วมโครงการ

4.1.2 ประสพการณ์ของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย

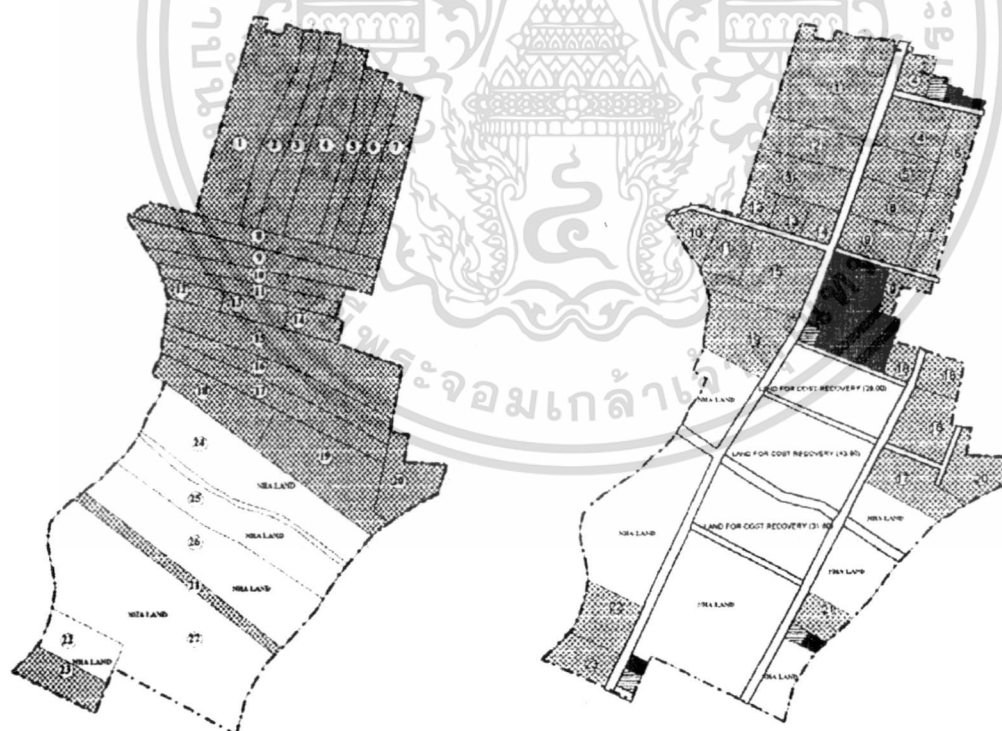
งานวิจัยเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในประเทศไทยที่ผ่านมา โดยที่ส่วนใหญ่เป็นความร่วมมือทางวิชาการกับ JICA ในความพยายามประยุกต์หลักการและประสพการณ์ที่ได้เรียนรู้จากกรณีของประเทศ

ญี่ปุ่นมาใช้กับวัฒนธรรมของไทย ได้มุ่งประเด็นไปที่การเสนอระบบกฎหมายการจัดรูปที่ดิน พร้อมกับระบบสนับสนุนการดำเนินโครงการทางปฏิบัติ (JICA, 1993; 1999; Chanond, 1997; บริษัท คอนซัน เทนท์ ออฟ เทคโนโลยี จำกัด, 2552) เช่น ทางด้านการเลือกที่ตั้งโครงการที่มีศักยภาพโดยเป้าหมายคือพื้นที่ตาบอดเพื่อพัฒนาให้มีการเข้าถึงและระบบสาธารณูปโภค การออกแบบผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ การวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการ การประเมินราคา แผนการดำเนินโครงการ และการกำหนดมาตรฐานการวางผังสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เป็นต้น สำหรับเหตุผลของการมุ่งเป้าหมายเพื่อพัฒนาพื้นที่ตาบอดให้มีการเข้าถึงนั้น เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องท่านหนึ่งกล่าวไว้ว่า ในประเทศไทยมีแปลงที่ดินที่ไม่มีถนนเข้าถึงจำนวนมากทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ ส่วนใหญ่ถูกปล่อยเป็นที่รกร้างว่างเปล่ารอการกว้านซื้อจากนายทุน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน

การเคหะแห่งชาติ ได้ดำเนินโครงการทดลองจัดรูปที่ดินบริเวณด้านตะวันตกของโครงการเคหะชุมชนร่มเกล้า ลาดกระบัง (ดูภาพที่ 4.1) ในปี พ.ศ. 2535 เพื่อสนับสนุนให้มีที่ดินในการอยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางและรายได้ต่ำ พื้นที่เป้าหมายโครงการประมาณ 688.65 ไร่ มีศักยภาพเหมาะสมในการพัฒนาด้วยเทคนิคนี้กล่าวคือ เป็นพื้นที่ตาบอดมีปัญหาในการเข้าถึง เจ้าของที่ดินมีจำนวนน้อย และตำแหน่งที่ตั้งเหมาะสมในการพัฒนาเพื่อการอยู่อาศัย (Chanond, 1997: 191) หลังจากดำเนินการประมาณ 2 ปี โครงการได้ถูกยกเลิกเนื่องจากมีการกว้านซื้อที่ดินเป็นบริเวณกว้างในบริเวณนั้น เพื่อการเก็งกำไรของนายทุน ประกอบกับอุปสรรคต่างๆ ในการดำเนินการเนื่องจากในขณะนั้นยังไม่มีกฎหมายรองรับการจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม Chanond (1997: 192-193) สรุปจากประสบการณ์ของการเคหะแห่งชาติไปถึงแนวทางการจัดรูปที่ดินในประเทศไทยว่า 1) มีความเป็นไปได้ทางเทคนิค เนื่องจากคล้ายคลึงกับโครงการปรับปรุงชุมชนผู้มีรายได้ต่ำ (Slum upgrading programs) ที่การเคหะแห่งชาติดำเนินการได้สำเร็จไปแล้วหลายโครงการ 2) มีความเป็นไปได้ทางการเงิน (Financially feasible) เนื่องจากการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินหลังจากการจัดรูปที่ดิน แต่จะต้องมีการประเมินมูลค่าที่ดินที่ถูกต้องและเป็นธรรม 3) มีความเป็นไปได้ว่าเทคนิคการจัดรูปที่ดินอาจจะเป็นทางเลือกหนึ่งในการพัฒนาเมือง เนื่องจากตลาดที่ดินของไทยค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพ การใช้นายหน้าในการซื้อขายที่ดินเป็นวิธีการที่เสียค่าใช้จ่ายไม่สูงนัก



ภาพที่ 4.1 ที่ตั้งของโครงการทดลองจัดรูปที่ดิน - การเคหะแห่งชาติ



ก่อนจัดรูปที่ดิน (ภาพซ้าย) และ การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (ภาพขวา)

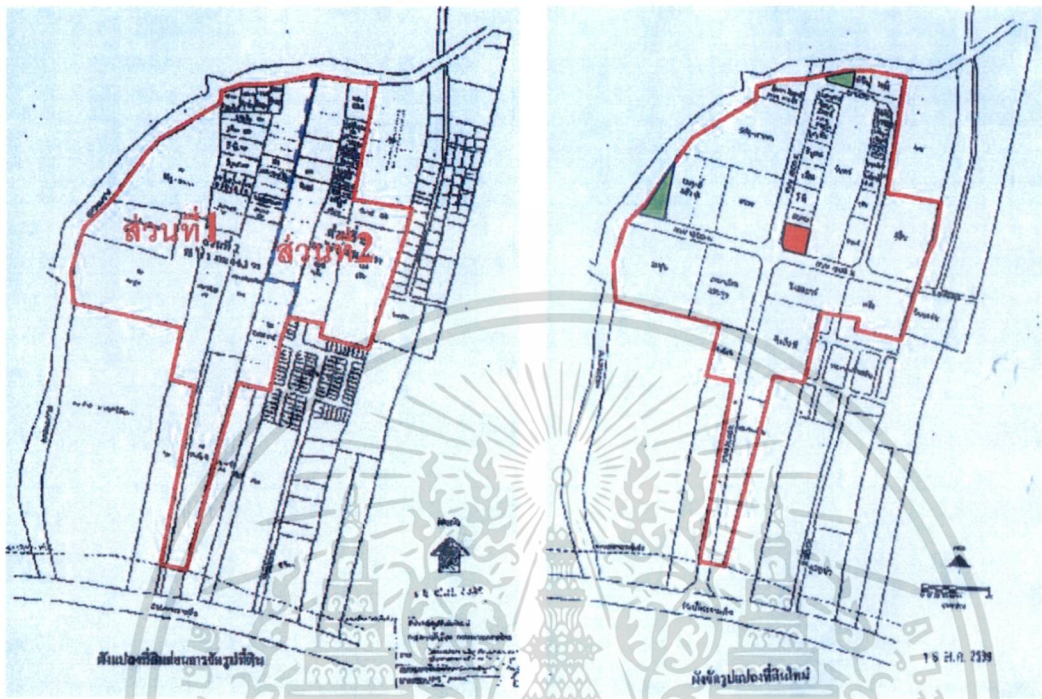


เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

JICA (1993) ทำการศึกษาการประยุกต์ใช้หลักการจัดรูปที่ดินในบริบทของไทย โดยศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ บริเวณถนนพระราม 9 จากผลการศึกษาพบว่า เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 82 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมดในพื้นที่ศึกษาที่ทำการสำรวจ) ไม่มีความรู้เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินมาก่อน หากแต่ร้อยละ 62 เห็นว่าหลักการนี้สามารถเข้าใจได้ง่าย หลังจากอ่านเอกสารประกอบคำอธิบายเป็นครั้งแรก โดยเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 71) เล็งเห็นถึงความสำคัญของการจัดรูปที่ดิน และเกือบทั้งหมดรับรู้ถึงปัญหาต่างๆ ที่เกิดขึ้นกับการใช้ประโยชน์ปัจจุบันและการพัฒนาในอนาคต (ปัญหาหลักคือ การไม่มีทางเข้าออกแปลงที่ดินและน้ำท่วมในพื้นที่) รวมทั้งตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่เกิดเป็นร้อยละ 69.5 เมื่อถามถึงความเป็นไปได้ในการเข้าร่วมกับโครงการเพื่อการพัฒนาพื้นที่พบว่า เจ้าของที่ดินร้อยละ 60 ยินดีให้ความร่วมมือกับโครงการจัดรูปที่ดิน และร้อยละ 52.7 ยินดีเข้าร่วมประชุมในการเตรียมโครงการ การศึกษาในประเด็นอัตราการเสียสละที่ดินพบว่า เจ้าของที่ดินร้อยละ 35 เห็นว่าการเสียสละที่ดินเป็นสิ่งที่ทำได้ ขณะที่ร้อยละ 20 ไม่ได้ตอบคำถามนี้ ในด้านการถือครองที่ดินพบว่า เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ (ร้อยละ 69) ได้ที่ดินมาจากการซื้อ และร้อยละ 24 เป็นการรับมรดกตกทอด โดยส่วนใหญ่ถือครองแปลงที่ดินมาแล้ว 6-10 ปี และเจ้าของที่ดินมากถึงร้อยละ 70 มีอายุในช่วงวัยทำงานระหว่าง 30-59 ปี

หลังจากการศึกษาศักยภาพของที่ตั้งโครงการและวิเคราะห์ความเป็นไปได้ของโครงการแล้ว จึงมีการดำเนินโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินบริเวณถนนพระราม 9 ในระหว่างปี พ.ศ. 2536-2544 กระบวนการดำเนินโครงการประกอบด้วย การรับฟังความคิดเห็นเจ้าของที่ดิน สำรวจสภาพและกรรมสิทธิ์ วางผังแนวความคิด ผังแม่บท และผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (ดูภาพที่ 4.2) โดยดำเนินการจัดประชุมเจ้าของที่ดินและคณะกรรมการบริหารสมาคมจัดรูปที่ดินโครงการพระราม 9 รวมมากกว่า 50 ครั้ง ซึ่งเป็นจำนวนครั้งของการประชุมที่สูงเนื่องจากทุกขั้นตอนต้องผ่านความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดิน โครงการครอบคลุมพื้นที่ประมาณ 104 ไร่ เป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน 37 คน ซึ่งเจ้าของที่ดินเกือบครึ่งหนึ่งยังไม่เห็นชอบเข้าร่วมโครงการ จึงได้แบ่งการพัฒนาเป็น 2 ระยะโดยพัฒนาในระยะที่ 1 ก่อน โครงการระยะที่ 1 ครอบคลุมพื้นที่ 73 ไร่เศษ เป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน 20 คน ลักษณะพื้นที่เป็นที่ลุ่ม ในอดีตใช้ประโยชน์ในการเกษตรกรรมโดยอาศัยน้ำจากลำคลองยมราช ปัจจุบันคุณภาพน้ำต่ำกว่ามาตรฐานไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้ พื้นที่ส่วนใหญ่จึงได้ถูกเปลี่ยนแปลงการถือครองกรรมสิทธิ์ อย่างไรก็ตาม ส่วนใหญ่ยังคงเป็นที่รกร้างว่างเปล่า มีบ้านพักอาศัยประเภทบ้านเดี่ยวตั้งอยู่ประปราย มีถนนเข้าถึงบ้านพักอาศัยในบางส่วนแต่ไม่มี

ถนนสาธารณะในโครงการ แปลงที่ดินส่วนใหญ่จึงไม่มีทางเชื่อมต่อสู่ถนน (สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่, 2551)



ภาพที่ 4.2 โครงการนำร่องจัดรูปที่ดินบริเวณถนนพระราม 9 - ก่อนจัดรูปที่ดิน (ภาพซ้าย) และ การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (ภาพขวา) ที่มา: สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

ในปัจจุบัน หลายๆ โครงการในจังหวัดต่างๆ ได้รับความยินยอมเข้าร่วมโครงการจากเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เช่น โครงการจัดรูปที่ดินในจังหวัดสุพรรณบุรี สมุทรปราการ นอกจากนี้ โสภณ (2550) ยังกล่าวอีกว่าภาคเอกชนโดยความร่วมมือของกลุ่มเจ้าของที่ดินหลายรายในพื้นที่กรุงเทพมหานคร สามารถดำเนินโครงการพัฒนาที่ดินตามอคให้มีทางเข้าออกเชื่อมโยงกับถนนอื่นได้สำเร็จ โดยไม่ต้องมีพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่รองรับ เช่น บริเวณซอยสหการประมุล เขตห้วยขวาง และบริเวณถนนบุปผานูริ เขตยานนาวา

4.2 แนวทางการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า แนวทางการดำเนินการจัดรูปที่ดินแบ่งเป็น 3 แนวทางหลักคือ ดำเนินการโดยกลุ่มเจ้าของที่ดิน สมาคมจัดรูปที่ดิน และภาครัฐ ในบางประเทศมีการริเริ่มโครงการโดย

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ภาคเอกชน ขณะที่ในหลายๆ ประเทศเป็นการดำเนินโครงการโดยภาครัฐ จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญพบว่า การจัดรูปที่ดินในประเทศไทยประยุกต์หลักการทางด้านกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ มาจากประเทศญี่ปุ่น จึงทำให้มีแนวทางและขั้นตอนการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินสอดคล้องกับประเทศต้นแบบ ส่วนที่แตกต่างออกไปบ้างก็คือ การเพิ่มประเด็นการมีส่วนร่วมโดยเสียงส่วนใหญ่ไม่ว่าจะเป็นโครงการที่ดำเนินการโดยสมาคมจัดรูปที่ดินหรือภาครัฐก็ตาม

ตารางที่ 4.1 ขั้นตอนการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน

ขั้นตอนการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน	
ขั้นตอนเตรียมโครงการ	1. ขออนุมัติโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ส่วนจังหวัด 2. ประกาศเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินในที่เปิดเผยไม่น้อยกว่า 15 วัน 3. ตั้งคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดิน 4. จัดประชุมเจ้าของที่ดินในโครงการพร้อมคณะที่ปรึกษาโครงการฯ
ขั้นตอนวางแผนและแผนการดำเนินงาน	5. ประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สินก่อนการดำเนินโครงการฯ โดยผู้เชี่ยวชาญ 6. สำรวจ รังวัด สอบเขต แปลงที่ดินในพื้นที่โครงการฯ 7. กำหนดแผนผัง และรายละเอียดโครงการจัดรูปที่ดิน 8. กำหนดผังที่ดินแปลงใหม่เบื้องต้นพร้อมเจรจากับเจ้าของที่ดิน 9. กำหนดจัดแปลงที่ดินใหม่ขั้นสุดท้าย และประชุมรับฟังความคิดเห็นของเจ้าของที่ดิน 10. ประเมินราคาที่ดินแปลงใหม่ 11. กำหนดแผนบริหารจัดการโครงการ เช่น การโยกย้าย ค่าชดเชย การหาประโยชน์ในที่ดินสำหรับโครงการตามแผนการเงิน เป็นต้น
ขั้นตอนการก่อสร้าง	12. ออกแบบและก่อสร้างโครงการ 13. ดำเนินการด้านการเงินและบัญชีของโครงการ 14. ก่อสร้างสาธารณูปโภค
ขั้นตอนสุดท้าย	15. ออกเอกสารสิทธิใหม่ตามผังที่ดินแปลงใหม่ 16. คณะกรรมการส่วนจังหวัดประกาศการสิ้นสุดโครงการจัดรูปที่ดินในราชกิจจานุเบกษา

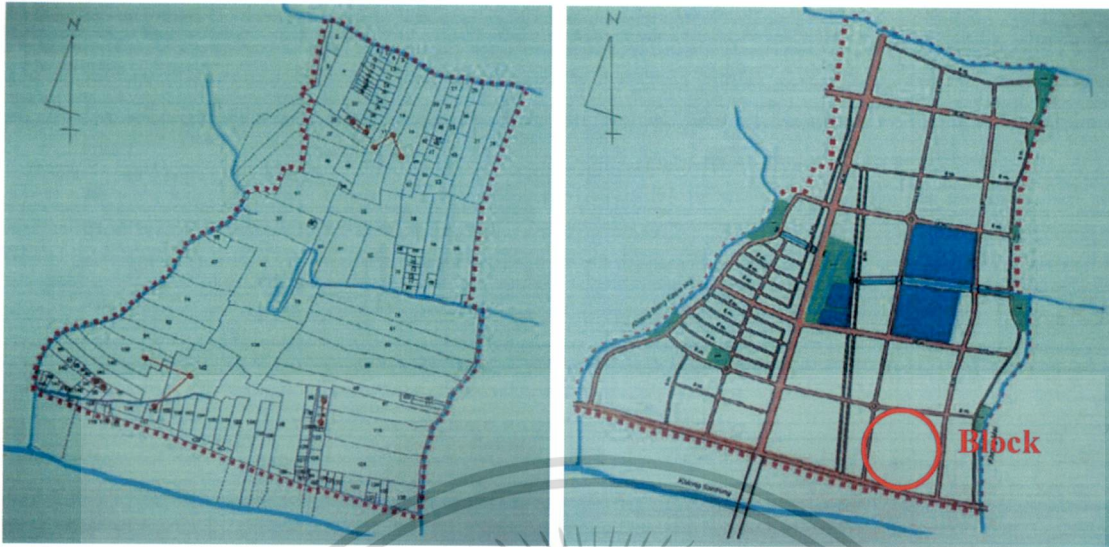
ภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 กำหนดให้การดำเนินการจัดรูปที่ดินทำได้โดย 1) สมาคมจัดรูปที่ดิน 2) กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

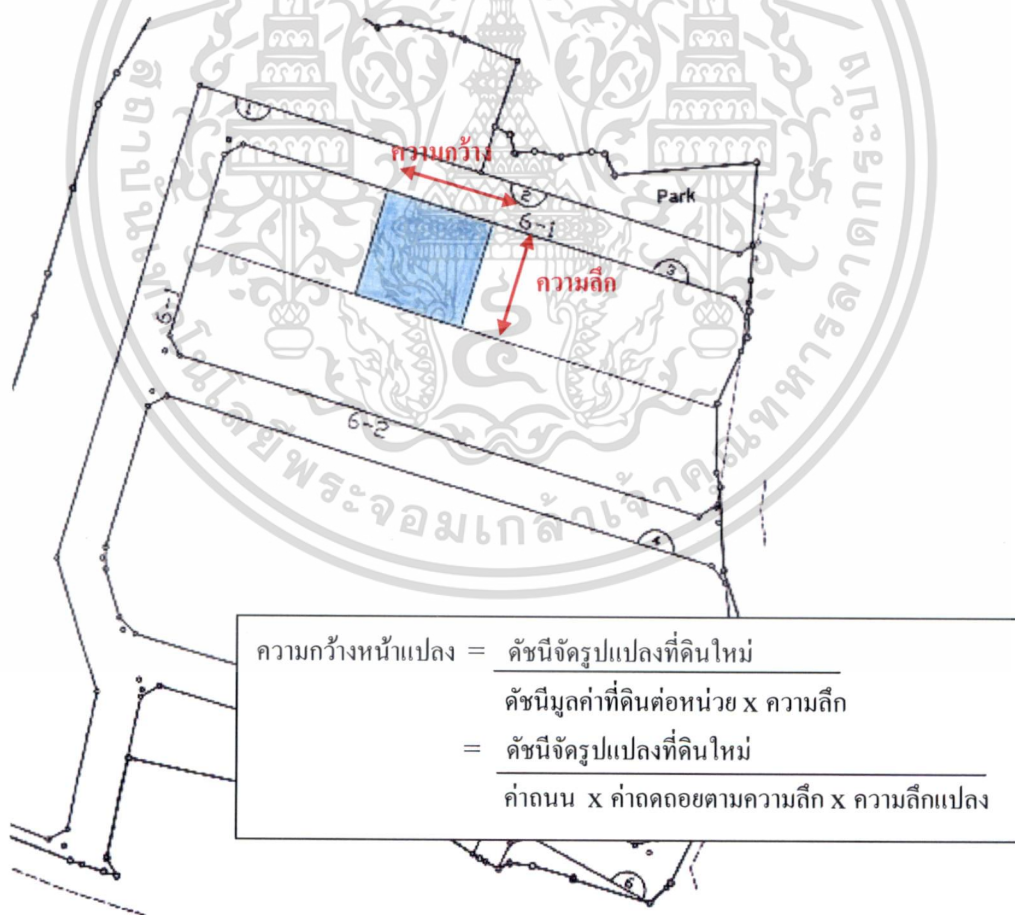
ท้องถิ่น 3) หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นใดที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ 4) หน่วยงานของรัฐอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง (มาตรา 35 คู่มือผนวก ง.) และกำหนดว่าการเสนอโครงการจะต้องมีหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินในโครงการไม่น้อยกว่า 2/3 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และเป็นเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่า 2/3 ของที่ดินทั้งหมด (มาตรา 36 คู่มือผนวก ง.) ยกเว้นกรณีเกิดเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุเป็นเหตุให้อาคารเสียหายร้ายแรง ก็สามารถจัดรูปที่ดินได้โดยเจ้าพนักงานท้องถิ่นเสนอความเห็นพร้อมด้วยแผนที่แสดงแนวเขตเพลิงไหม้หรืออุบัติเหตุ นอกจากนี้ขั้นตอนหลักๆ 4 ขั้นตอนของการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินก็มีความสอดคล้องกับในประเทศญี่ปุ่นที่ได้บทวนวรรณกรรมมา จะมีความแตกต่างกันบ้างในรายละเอียดปลีกย่อย โดยสามารถสรุปดังแสดงในตารางที่ 4.1

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องหรือผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญ เพื่อให้ทราบรายละเอียดในกระบวนการดำเนินโครงการเช่น การริเริ่มโครงการ ความรู้ความเข้าใจของเจ้าของที่ดิน อัตราการเสียสละที่ดิน การประเมินราคา และการจัดทำผังแปลงที่ดินใหม่ พบว่า การริเริ่มโครงการในกรุงเทพมหานครนั้น เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการจะต้องเข้าไปอธิบายหลักการกับเจ้าของที่ดินรายบุคคล ซึ่งเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับหลักการ ต่อจากนั้นก็จะมีการจัดทำผังจัดแปลงที่ดินใหม่และการประชุมเจรจากับเจ้าของที่ดิน ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการจะพยายามเจรจากับเจ้าของที่ดินแปลงด้านหน้าติดถนน (แปลงปากทาง) ก่อน เพื่อเปิดทางเข้าออกสู่พื้นที่โครงการฯ โดยปกติปัญหาที่ผ่านมามีคือ เจ้าของที่ดินแปลงปากทางไม่ยินยอมเข้าร่วมโครงการ หรือเรียกร้องค่าเปิดทางเป็นมูลค่ามากกว่า 10 เท่าของราคาตลาด

ก่อนการดำเนินการจัดทำผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่จะต้องทำการประเมินราคาที่ดิน โดยใช้วิธีการประเมินมูลค่าที่ดินด้วยค่าถนน (Street value method) ซึ่งเป็นค่าดัชนีตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น ถ้าแปลงที่ดินนั้นๆ เป็นพื้นที่ตาบอดหรือไม่มีถนนเข้าออกสู่แปลงที่ดินได้ จะมีราคาประเมินที่ดิน (บาทต่อตารางวา) เท่ากันหมดทุกแปลง ในการประเมินราคาที่ดินหลังการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเป็นการประเมินรายบล็อกหลังโครงการ (ดูภาพที่ 4.3) พิจารณาจากตำแหน่งที่ตั้งของแปลงที่ดิน จึงทำให้ราคาประเมินที่ดิน (บาทต่อตารางวา) แต่ละแปลงไม่เท่ากัน ต่อจากนั้นจึงคำนวณการปันส่วนที่ดินแต่ละแปลงกรณีที่ราคาที่ดินแปลงใหม่เพิ่มขึ้นสูงมากหลังการดำเนินโครงการ ก็จะทำให้อัตราการปันส่วนที่ดินมากกว่าแปลงอื่น จึงจำเป็นต้องพิจารณาถึงความสมดุลของอัตราการเสียสละที่ดิน ความสมดุลระหว่างดัชนีกำหนดพื้นที่การจัดรูปแปลงที่ดินและดัชนีประเมินรายบล็อก หากเกิดความไม่สมดุลระหว่างบล็อกต่างๆ ก็จะต้องจัดรูปแปลงที่ดินใหม่อีกครั้งให้เหมาะสม ซึ่งเป็นความซับซ้อนของการออกแบบจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (ดูภาพที่ 4.4)



ภาพที่ 4.3 การประเมินรายบล็อก (Block evaluation) ที่มา: สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่



ภาพที่ 4.4 การออกแบบจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ ที่มา: สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

เมื่อดำเนินการกำหนดผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่เบื้องต้นแล้วก็พร้อมเจรจากับเจ้าของที่ดิน และสอบถามความคิดเห็นในประเด็นต่างๆ เช่น ตำแหน่งที่ตั้งแต่ละแปลง การวางผังถนนและสาธารณูปโภคต่างๆ โดยทั่วไปใช้เวลาประชุมผังจัดแปลงที่ดินใหม่ประมาณ 1 ปีก็จะเริ่มลงตัว โดยส่วนใหญ่เจ้าของที่ดินจะพิจารณาถึงเนื้อที่ดินของตนที่เหลือจากการเสียสละที่ดินว่ายอมรับได้หรือไม่ โดยเปรียบเทียบกับแปลงที่ดินที่ติดกัน อัตราการเสียสละที่ดินที่ยอมรับได้โดยเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่คือ ไม่เกินร้อยละ 20 ในกรณีแปลงที่ดินที่มีขนาดเล็กก็นำไปรวมกับแปลงอื่นๆ ของเจ้าของที่ดินรายเดียวกัน หรือขอปรับย้ายตำแหน่งที่ตั้งไปทางด้านหลังโครงการที่มีราคาประเมินที่ดินต่ำกว่า เพื่อให้อัตราการเสียสละที่ดินน้อยลง

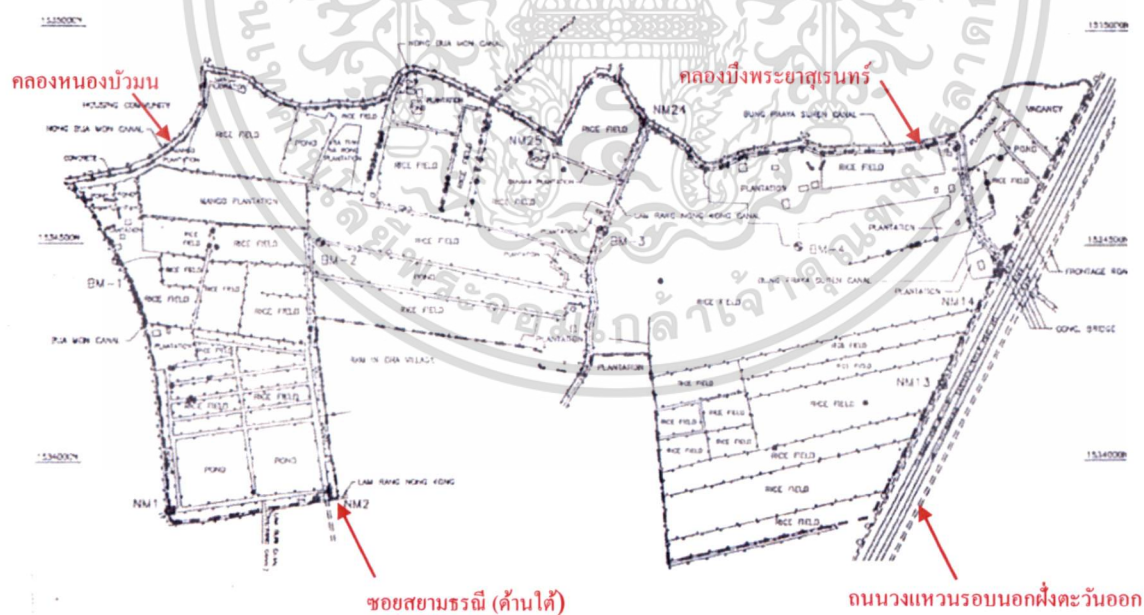
ในระยะแรก เจ้าของที่ดินที่ต่อต้านไม่เข้าร่วมโครงการเกิดจากความไม่เข้าใจ จึงจำเป็นที่เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่รับผิดชอบริเริ่มดำเนินโครงการต้องสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าของที่ดิน รวมทั้งการสื่อสารอย่างต่อเนื่องและจริงจัง ก็จะทำให้จำนวนการเข้าร่วมโครงการเพิ่มมากขึ้น ในส่วนของเจ้าของที่ดินที่ยังคงไม่เข้าร่วมโครงการเนื่องจากเงื่อนไขต่างๆ เช่น ตำแหน่งที่ตั้งของการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ อัตราการเสียสละที่ดิน ดิถาระจำนอง ฟ้องร้องเป็นคดีความกับกรุงเทพมหานครเพื่อขอเปิดทางจำเป็นผ่านที่ดินกรุงเทพมหานคร

ผู้ให้ข้อมูลคนสำคัญกล่าวเปรียบเทียบถึงความก้าวหน้าในการดำเนินการสำหรับโครงการฯ ในกรุงเทพมหานครกับต่างจังหวัดว่า โครงการฯ ที่ดำเนินการอยู่ในกรุงเทพมหานครยังไม่สัมฤทธิ์ผล เพราะยังไม่มีระเบียบเกี่ยวกับหลักเกณฑ์การสนับสนุนเงินงบประมาณของภาครัฐ ทำให้เจ้าของที่ดินต้องรับภาระค่าใช้จ่ายทั้งหมดของโครงการและขาดแรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการ ถ้าหากกองทุนจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีงบประมาณพอ (รวมดอกเบี้ยเป็นเงินทั้งสิ้นประมาณ 80 ล้านบาทเศษในปี พ.ศ. 2552) ในการสนับสนุนการเริ่มโครงการ โดยการอุดหนุนหรือให้กู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ก็จะช่วยให้โครงการเดินหน้าให้แล้วเสร็จได้ อย่างไรก็ตาม โครงการฯ ที่ดำเนินการในต่างจังหวัดจะดำเนินการให้สัมฤทธิ์ผลได้ก่อน เนื่องจากปัจจัยสำคัญหลายประการ อาทิเช่น หน่วยงานเทศบาลสามารถขออนุมัติเงินงบประมาณบางส่วนมาสนับสนุนการพัฒนาสาธารณูปโภคในโครงการได้ เจ้าของที่ดินต่างจังหวัดมีความเชื่อถือในผู้นำท้องถิ่นเช่น โต๊ะอิหม่าม ทำให้ให้ความร่วมมือกับโครงการ และราคาที่ดินในต่างจังหวัดต่ำกว่าราคาที่ดินในกรุงเทพมหานครมากนักทำให้การเสียสละที่ดินทำได้ง่ายกว่า อีกทั้งคนต่างจังหวัดยังมีอุปนิสัยใจคอซื่อกว่าคนกรุงเทพฯ

4.2.1 กรณีศึกษาโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆ ทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน เป็นหนึ่งในโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ตั้งอยู่ในพื้นที่หมู่ 2 และหมู่ 5 แขวงท่าแร่ เขตบางเขน และบางส่วนของหมู่ 7 แขวงออเงิน เขตสายไหม ทิศเหนือติดกับคลองหนองบัวมนและคลองพระยาสุเรนทร์ ทิศตะวันออกติดกับถนนวงแหวนรอบนอกฝั่ง ตะวันออก ทิศใต้และทิศตะวันตกติดกับแนวเขตที่ดินเอกชน (ดูภาพที่ 4.5) โครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อ พัฒนาให้เป็นศูนย์กลางการบริการชุมชนระดับย่าน (District Center) ในพื้นที่ฝั่งตะวันออกเฉียงเหนือของ กรุงเทพมหานคร พื้นที่โครงการมีขนาดใหญ่ครอบคลุมประมาณ 928 ไร่ เป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน 223 คน การใช้ประโยชน์ที่ดินในโครงการ (ดูภาพที่ 4.6) ส่วนใหญ่ยังเป็นพื้นที่เกษตรกรรม และที่รกร้าง ว่างเปล่า สระน้ำ และบ่อน้ำขนาดใหญ่ แปลงที่ดินส่วนใหญ่ยังไม่มีถนนเข้าถึง การใช้ประโยชน์ที่ดิน บริเวณโดยรอบโครงการเป็นพื้นที่สำหรับการพักอาศัยและพาณิชยกรรม ได้แก่ หมู่บ้านจัดสรร เคหะ ชุมชนของการเคหะแห่งชาติ อาคารพาณิชย์ และมินิมาร์ท ซึ่งมีความหนาแน่นตลอดสองข้างทางชอยสยาม ธรณี ชอยร่วมมิตรพัฒนาและชอยพรพระร่วงประสิทธิ์ช่วงต้น ด้วยเหตุที่มีเจ้าของที่ดินจำนวนมากใน โครงการ สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร จึงได้แบ่งพื้นที่การพัฒนาเป็นระยะ (ดูภาพที่ 4.7) โดย หลักเกณฑ์การพิจารณาพื้นที่การพัฒนาระยะแรกได้แก่ จำนวนแปลงที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ ความเป็น กลุ่มก้อนต่อเนื่องกัน และความสามารถเชื่อมต่อกับแนวสาธารณูปโภคที่มีอยู่เดิมในบริเวณใกล้เคียง

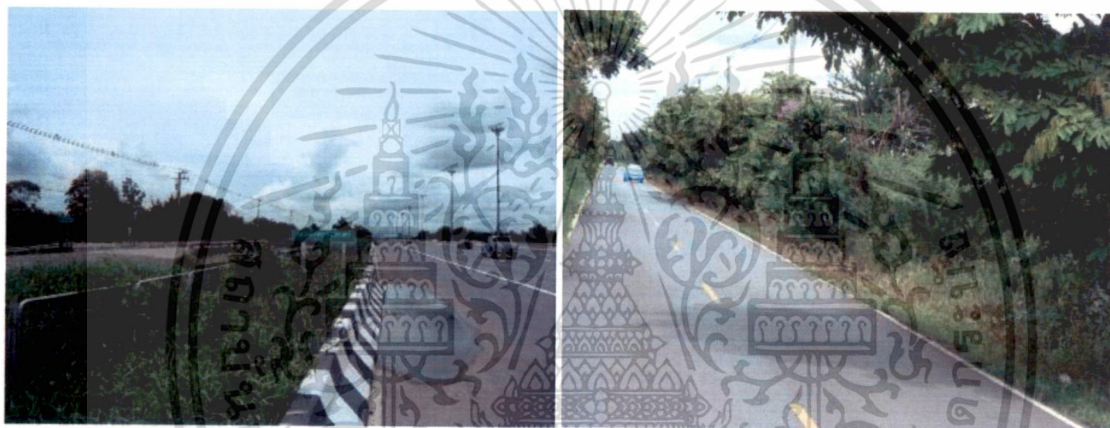


ภาพที่ 4.5 ที่ตั้งและแปลงที่ดินของโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้



บริเวณปลูกข้าวภายในโครงการ



ถนนวงแหวนรอบนอกฝั่งตะวันออก (ภาพซ้าย) และเส้นทางขนานติดกับโครงการ (ภาพขวา)



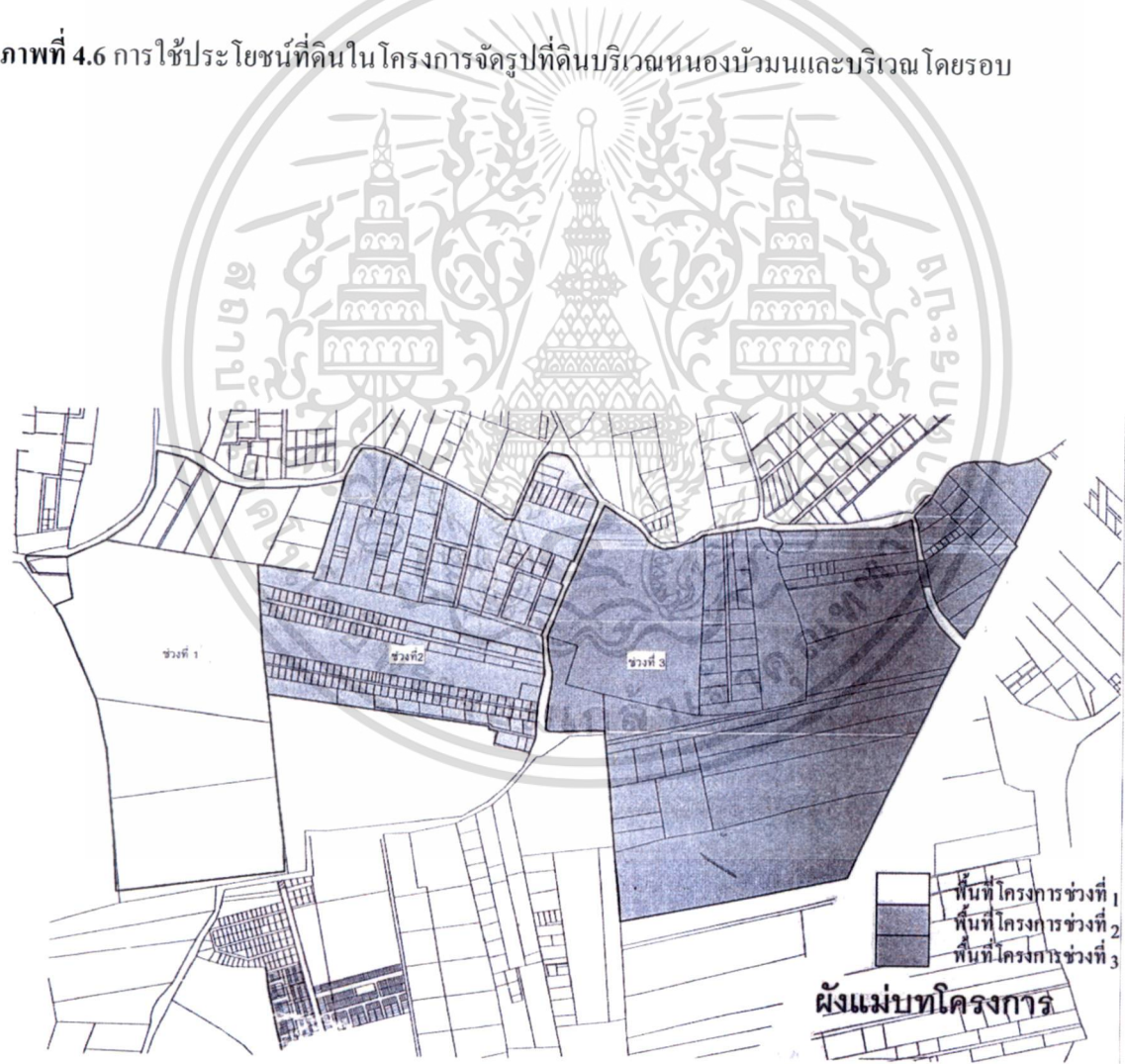
บริเวณถนนทางเข้าด้านซอยสยามธรณีทิศใต้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้



หมู่บ้านจัดสรรและอาคารพาณิชย์ตลอดสองข้างทางชอยสยามธรณี

ภาพที่ 4.6 การใช้ประโยชน์ที่ดินในโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมนและบริเวณโดยรอบ



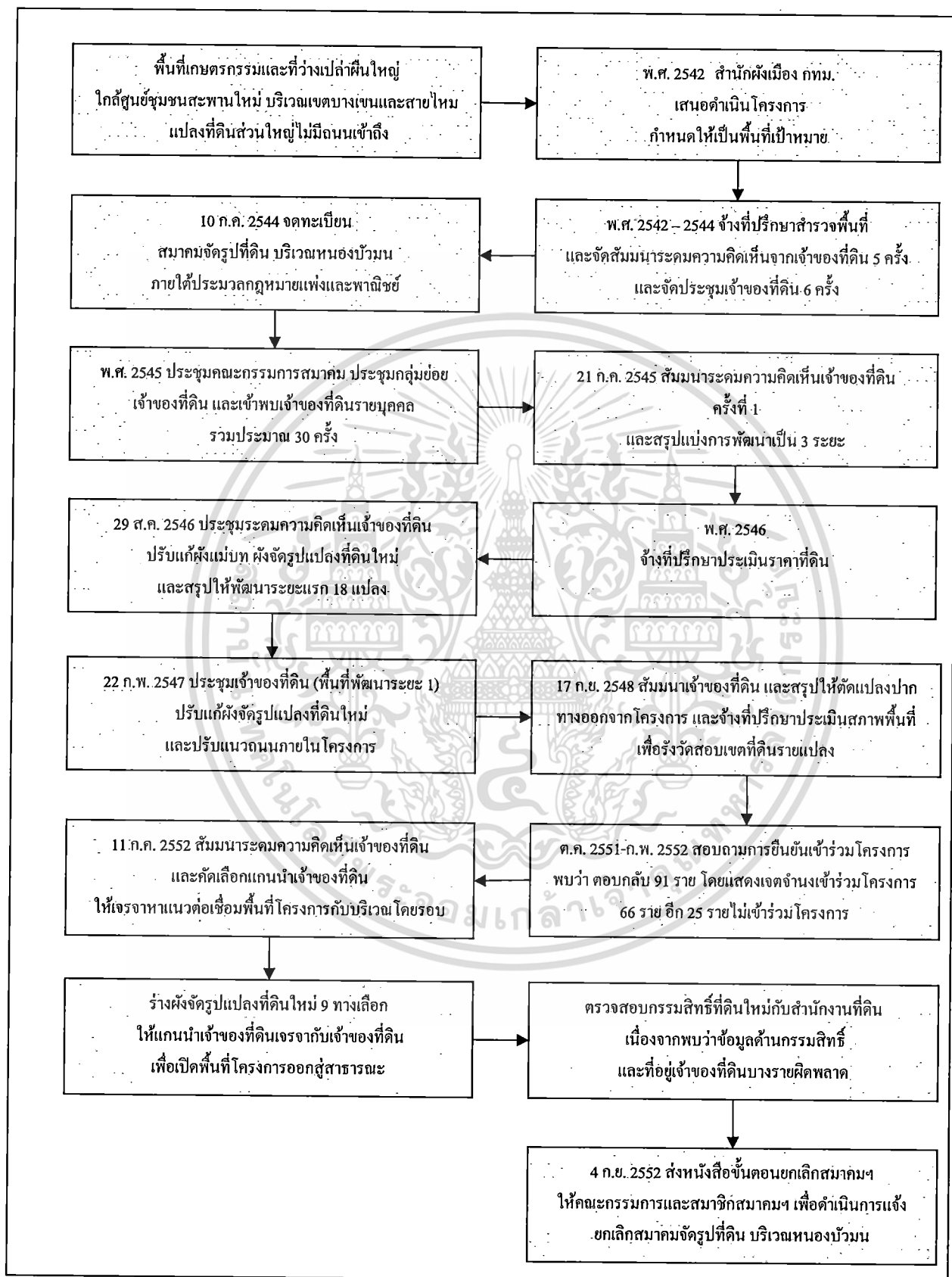
ภาพที่ 4.7 การแบ่งพื้นที่พัฒนา 3 ระยะในปีพ.ศ. 2546 และแปลงที่ดินของโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน ที่มา: สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การดำเนินการเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2542 เหตุผลของการเลือกพื้นที่นี้เป็นโครงการนำร่องจัดรูปที่ดิน เนื่องจาก บริเวณดังกล่าวมีแนวก่อสร้างถนนตามผังเมืองรวมกรุงเทพมหานคร เชื่อมถนนพหลโยธิน-ถนนรัตนโกสินทร์สมโภช-ถนนนิมิตใหม่ ประกอบกับแผนพัฒนากรุงเทพมหานครฉบับที่ 5 (พ.ศ. 2540-2544) กำหนดเป้าหมายให้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในบริเวณที่เหมาะสมให้ได้อย่างน้อย 1 บริเวณ จึงได้นำวิธีการนี้มาใช้แทนวิธีการเวนคืนที่ดินเพื่อการก่อสร้างถนน

การดำเนินโครงการในระหว่างปี พ.ศ. 2542 จนถึงปัจจุบัน (ดูภาพที่ 4.8) ประกอบด้วยการประชุมรับฟังความคิดเห็นเจ้าของที่ดิน สำรวจสภาพกายภาพของพื้นที่และกรรมสิทธิ์ที่ดิน จัดทะเบียนสมาคมจัดรูปที่ดินภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ นำเสนอผังแม่บทโครงการและร่างผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่เป็นจำนวนหลายครั้ง สำนักผังเมือง (2552a) กล่าวว่า ในกระบวนการดำเนินการมีการเข้าพบเจ้าของที่ดินรายบุคคล จัดประชุมอย่างเป็นทางการและอย่างไม่เป็นทางการจำนวนหลายครั้ง ระหว่างปลายปี พ.ศ. 2551 ถึงต้นปี พ.ศ. 2552 ได้จัดทำหนังสือสอบถามความคิดเห็นเจ้าของที่ดินเพื่อยืนยันการเข้าร่วมโครงการ พบว่ามีเจ้าของที่ดินส่งหนังสือตอบกลับมากิดเป็นร้อยละ 40 (91 คนจากทั้งหมด 223 คน) โดยแสดงเจตจำนงเข้าร่วมโครงการ 66 คน ส่วนที่เหลืออีก 25 คนตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการ สำหรับเจ้าของที่ดินที่ไม่ส่งหนังสือตอบกลับด้วยเหตุผลบางประการ เช่น ไม่มั่นใจว่าโครงการจะสำเร็จ มีการเปลี่ยนแปลงการถือครองกรรมสิทธิ์เนื่องจากเจ้าของที่ดินเดิมเสียชีวิต

ในปัจจุบันสำนักผังเมืองกำลังพยายามหาแนวเชื่อมต่อพื้นที่โครงการกับบริเวณโดยรอบ และดำเนินการปรับขอบเขตพื้นที่โครงการอีกครั้ง เพื่อวางผังแม่บทพื้นที่โครงการใหม่ ออกแบบวางผังจัดรูปแปลงที่ดินและคำนวณอัตราค่าสละที่ดินรายแปลงใหม่ เนื่องจากมีเจ้าของที่ดินหลายรายแสดงความจำนงไม่เข้าร่วมโครงการ ประกอบกับสภาพพื้นที่โครงการโดยรอบมีการเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม เช่น การพัฒนาบ้านจัดสรรขึ้นในบริเวณใกล้เคียงกับโครงการ จากความพยายามในการเปิดพื้นที่โครงการสู่ถนนโดยรอบผ่านการดำเนินการเจรจาของแกนนำเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการทำให้พบว่า ข้อมูลด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินและที่อยู่ของเจ้าของที่ดินบางรายผิดพลาด จึงดำเนินการตรวจสอบกรรมสิทธิ์ที่ดินใหม่ที่สำนักงานที่ดิน นอกจากนี้แล้ว ยังเตรียมดำเนินการยกเลิกสมาคมจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน ซึ่งจัดตั้งขึ้นภายใต้ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ เพื่อจัดตั้งสมาคมจัดรูปที่ดินใหม่ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

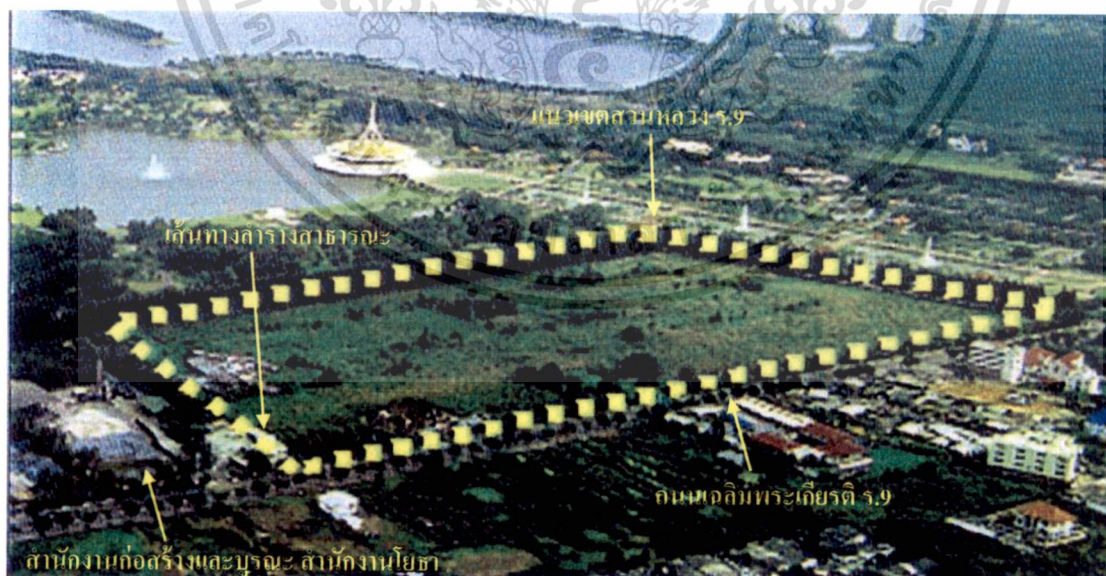


ภาพที่ 4.8 การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน ระหว่างปี พ.ศ. 2542-ปัจจุบัน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

4.2.2 กรณีศึกษาโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9

โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9 เป็นหนึ่งในโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ตั้งอยู่บริเวณแขวงหนองบอน เขตประเวศ ติดกับแนวเขตที่ดินของสวนหลวง ร. 9 ทางทิศเหนือและทิศ ตะวันตก ทิศใต้ติดกับลำรางสาธารณะและศูนย์ก่อสร้างและบูรณะ 3 สำนักการโยธา และทิศตะวันออกติด กับแนวถนนเฉลิมพระเกียรติ ร. 9 (ดูภาพที่ 4.9) โครงการมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมให้เกิดการใช้ที่ดิน อย่างมีประสิทธิภาพ ตามกฎกระทรวงผังเมืองรวมซึ่งกำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย และตาม ข้อบัญญัติกรุงเทพมหานครกำหนดห้ามก่อสร้าง คัดแปลง ใช้หรือเปลี่ยนการใช้อาคารบางชนิดบริเวณ โดยรอบสวนหลวง ร. 9 จึงไม่สามารถก่อสร้างอาคารขนาดใหญ่ได้ พื้นที่โครงการครอบคลุมประมาณ 62 ไร่ เป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน 36 คน การใช้ประโยชน์ที่ดินภายในโครงการ (ดูภาพที่ 4.10) ส่วนใหญ่ เป็นที่ว่าง ที่ราบลุ่มน้ำท่วมขัง มีบ้านพักอาศัยลักษณะเป็นบ้านไม้ 1-2 ชั้นและบ้านเช่าของแรงงานในสวน หลวง ร. 9 ประมาณ 40 หลังคาเรือน ทางเข้าถึงและเชื่อมต่อสู่ถนนใช้เส้นทางลำรางสาธารณะซึ่งมีสภาพ ดินเงินจึงมีการถมที่สำหรับเป็นทางเดินเท้า แปลงที่ดินส่วนใหญ่ยังไม่มีถนนเข้าถึง การใช้ประโยชน์ที่ดิน บริเวณโดยรอบโครงการส่วนใหญ่เป็นพื้นที่สำหรับการพักอาศัยและพาณิชยกรรม ได้แก่ หมู่บ้านจัดสรร สำหรับผู้มีรายได้สูงและปานกลาง อพาร์ทเมนต์ อาคารพาณิชย์พักอาศัย และซูเปอร์มาร์เก็ตขนาดใหญ่ รวมทั้งพื้นที่สำหรับสถานที่ราชการ ได้แก่ ศูนย์ก่อสร้างและบูรณะ 3 และกองวิเคราะห์วิจัย สำนักการโยธา



ภาพที่ 4.9 ที่ตั้งและขอบเขตของโครงการจัดรูปที่ดิน บริเวณสวนหลวง ร. 9

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้



ที่ราบลุ่มน้ำท่วมขังและที่ว่างภายในโครงการ



บ้านไม้และบ้านเช่าภายในโครงการ



เส้นทางลำรางสาธารณะซึ่งมีการถมที่สำหรับเป็นทางเดินเข้าออกสู่ถนนเฉลิมพระเกียรติ ร. 9

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้



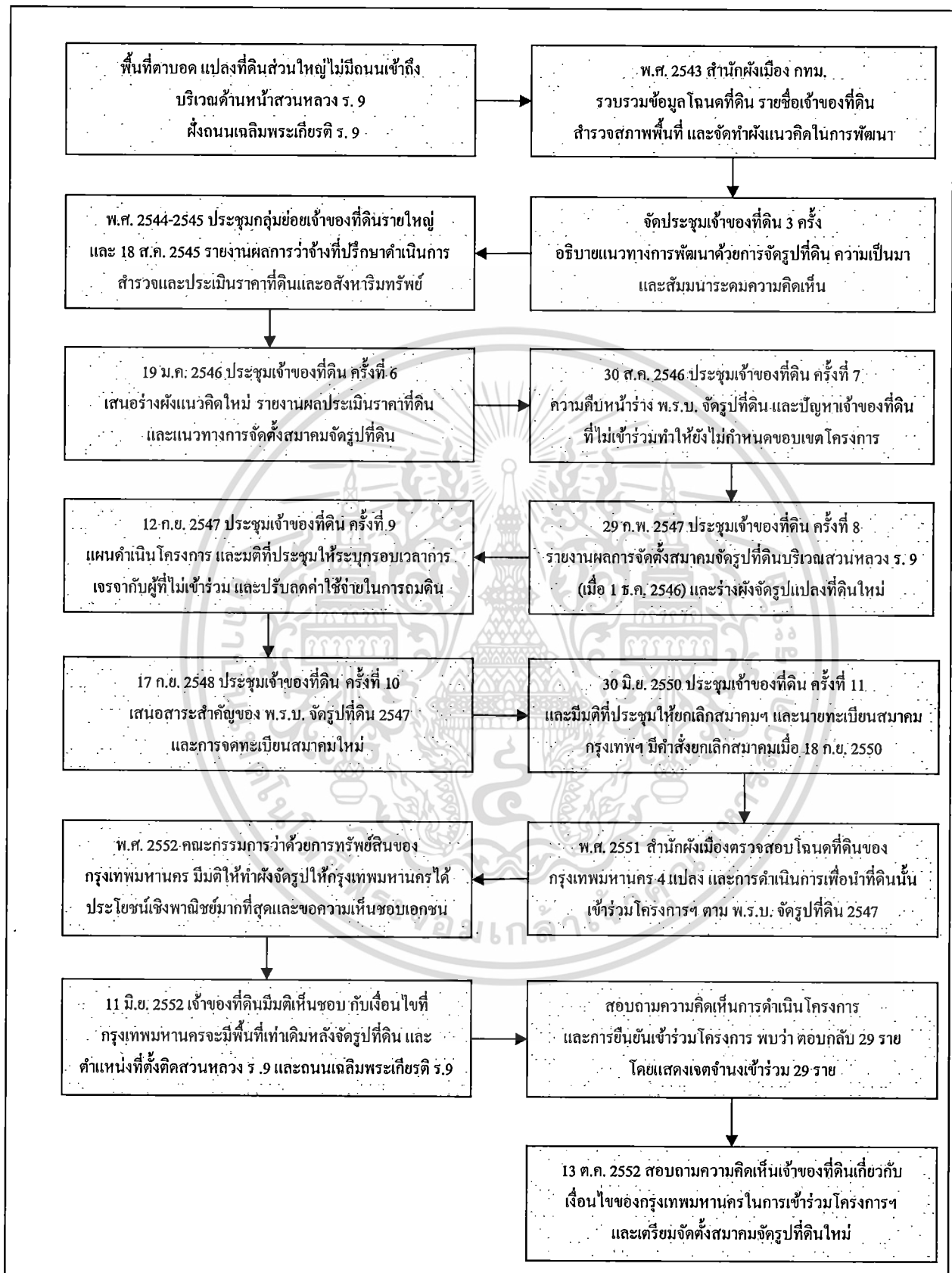
ถนนเฉลิมพระเกียรติ ร. 9 ด้านหน้าโครงการ

ภาพที่ 4.10 การใช้ประโยชน์ที่ดินใน โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9 และบริเวณโดยรอบ

การดำเนินการเริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2543 เหตุผลของการเลือกพื้นที่นี้เป็นโครงการนำร่องจัดรูปที่ดิน เนื่องจาก บริเวณดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่ตาบอดถูกปิดล้อมด้วยพื้นที่ของสวนหลวง ร. 9 และที่ดินของ กรุงเทพมหานครที่เป็นแนวยาวตามแนวถนนเฉลิมพระเกียรติ ร. 9 เจ้าของที่ดินมีจำนวนน้อยราย แปลงที่ดินมีขนาดใหญ่ และขนาดพื้นที่ของโครงการไม่ใหญ่นัก (สำนักผังเมือง, 2552b)

การดำเนินโครงการในระหว่างปี พ.ศ. 2543 จนถึงปัจจุบัน (ดูภาพที่ 4.11) ประกอบด้วยการรับฟังความคิดเห็นเจ้าของที่ดิน สํารวจสภาพกายภาพของพื้นที่และกรรมสิทธิ์ที่ดิน นำเสนอผังแม่บทโครงการ และร่างผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่เป็นจำนวนหลายครั้ง สำนักผังเมือง (2552b) กล่าวว่า ในปัจจุบันมีผู้แสดงเจตจำนงเข้าร่วมโครงการ 29 คน หรือร้อยละ 80 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด เจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการด้วยประเด็นต่างๆ ได้แก่ ตำแหน่งที่ตั้งของการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ อัตราการสละที่ดิน ที่ดินติดจํานองธนาคาร เป็นต้น สำหรับการนำที่ดิน 4 แปลงของกรุงเทพมหานครเข้าร่วมโครงการนั้น คณะกรรมการว่าด้วยการทรัพย์สินของกรุงเทพมหานครมีเงื่อนไขหนึ่งที่ว่า ที่ดินของกรุงเทพมหานครจะได้รับการรวมเป็นแปลงเดียวกันในการจัดรูปที่ดิน โดยมีจำนวนที่ดินไม่น้อยกว่าจำนวนที่ดินก่อนเข้าร่วมโครงการ และมีสัดส่วนของแปลงที่ดินด้านหน้าติดถนนใหญ่กว้างประมาณ 50 เมตร ส่วนด้านข้างติดกับสวนหลวง ร. 9 อันเป็นการเพิ่มศักยภาพในเชิงพาณิชย์ให้กับที่ดินของกรุงเทพมหานคร ขณะที่เอกชนทุกรายต้องเสียสละที่ดินในการเข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ยังอยู่ระหว่างเตรียมการดำเนินการจัดตั้งสมาคมจัดรูปที่ดินใหม่ ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 และเตรียมขออนุมัติดำเนินโครงการต่อคณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่กรุงเทพมหานคร

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้



ภาพที่ 4.11 การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9 ระหว่างปี พ.ศ. 2543-ปัจจุบัน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

4.3 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูล จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เป็นตัวแทนของเจ้าของที่ดินจำนวน 10 คน เกี่ยวกับลักษณะที่ดินและกรรมสิทธิ์ที่ดิน ได้แก่ โครงสร้างการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน ลักษณะที่ดิน การครอบครองที่อยู่อาศัยในปัจจุบันและข้อมูลทั่วไปทางเศรษฐกิจสังคมของเจ้าของที่ดิน ในการแสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูล (ภาคผนวก ข.) ผู้วิจัยได้จัดทำตารางสรุปหัวข้อย่อย (Sub-themes) ตามคำถามการวิจัย ซึ่งระบุประเด็นตามคำถามการวิจัย ข้อมูลการสัมภาษณ์ (Data) ตอบคำถามการวิจัยในแต่ละประเด็นและข้อมูลเชิงวิเคราะห์ (Analytical Text/Statement) ซึ่งสังเคราะห์ขึ้นมาจากข้อมูลกลุ่มย่อย ในการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้วิจัยได้ตั้งชื่อสมมติผู้ให้ข้อมูลทุกราย (A, B, C,....., I, J) เนื่องจากเป็นจรรยาบรรณของการวิจัยในการรักษาข้อมูลผู้ให้สัมภาษณ์เป็นความลับ

4.3.1 การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ลักษณะที่ดินในชนบทก่อนจะพัฒนาเป็นชานเมืองในปัจจุบัน มีการถือครองกรรมสิทธิ์ที่แตกเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย เมื่อบริเวณนั้นมีการพัฒนาทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น ก็จะมีการเก็งกำไรที่ดินหรือซอยแบ่งที่ดินเป็นแปลงเล็กๆ ขายตามราคาตลาดของที่ดินเมือง เกิดการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างทางกรรมสิทธิ์ที่ดิน รวมทั้งปล่อยหน้าที่การจัดการและก่อสร้างสาธารณูปโภคเป็นภาระของภาครัฐ

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินกรณีศึกษาทั้ง 2 โครงการพบว่า เจ้าของที่ดินได้มาซึ่งที่ดินหลายๆ วิธี ได้แก่ มรดกตกทอดจากบรรพบุรุษ การซื้อขาย และจำนอง โดยส่วนใหญ่ได้รับที่ดินมาเป็นมรดกตกทอด ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า พื้นที่ดินที่มีการซื้อขายไปนั้นเป็นที่ดินของบรรพบุรุษที่เคยใช้ทำเกษตรกรรมในอดีต เมื่อมีการพัฒนาของเมืองจึงมีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ไป ในด้านระยะเวลาการถือครองแปลงที่ดินพบว่า มีระยะเวลาการถือครองกรรมสิทธิ์ตั้งแต่ 10 ปี จนถึง 100 กว่าปี โดยส่วนใหญ่ครอบครองที่ดินมาแล้วเป็นเวลา 30 ปีขึ้นไป ตารางที่ 4.2 สรุปข้อมูลการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินมาจากตารางแสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูลในภาคผนวก ข.

ตารางที่ 4.2 สรุปข้อมูลการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ผู้ให้ข้อมูล	การได้มาซึ่งที่ดิน			ระยะเวลาถือครอง					
	ซื้อ	มรดกตกทอด	จำนอง	0-9 ปี	10-19 ปี	20-29 ปี	30-39 ปี	40 ปีขึ้นไป	จำไม่ได้
A	✓						✓		
B		✓			✓				
C		✓						✓	
D		✓						✓	
E		✓							✓
F			✓		✓				
G		✓						✓	
H		✓						✓	
I	✓					✓			
J	✓						✓		

4.3.2 สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า พื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมในการพัฒนาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินควรเป็นบริเวณที่มีปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่คุ้มกับราคาที่ดิน หรือมีปัญหาด้านกายภาพหรือสิ่งแวดล้อม พื้นที่ที่มีศักยภาพเหมาะสมสำหรับกรณีโครงการนำร่องจัดรูปที่ดิน ควรเป็นบริเวณที่มีปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ที่ดินน้อยที่สุด มีการเข้าถึงได้ไม่สะดวก เป็นที่ว่าง หรือมีอาคารที่อยู่อาศัยน้อย เพื่อความสะดวกในการพัฒนาและสามารถจัดทำโครงการให้สำเร็จในเวลาอันสั้น (รังสฤษฎ์, 2537)

จากการสังเกตภาคสนามและสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลเกี่ยวกับสภาพพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินกรณีศึกษาทั้ง 2 โครงการพบว่า พื้นที่โครงการมีศักยภาพเหมาะสมสอดคล้องกับวรรณกรรมที่ทบทวนผ่านมา กล่าวคือ เป็นพื้นที่ที่ตามอติดมีปัญหาในการเข้าถึง ส่วนใหญ่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า และมีอาคารสิ่งปลูกสร้างน้อย ตารางที่ 4.3 สรุปสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในโครงการฯ ในอดีตและปัจจุบันจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูล พบว่า ในอดีตการใช้ประโยชน์ที่ดินภายในทั้ง 2 โครงการส่วนใหญ่ใช้ในการเกษตรกรรม เช่น ทำนาหรือให้เช่าทำนา และเลี้ยงปลา สาเหตุที่ทำให้โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร.9 มีปัญหาด้านกายภาพเนื่องจาก โครงการตัดถนนเฉลิมพระเกียรติ ร. 9 ผ่านหน้าโครงการฯ ประมาณ 20 กว่าปีที่แล้วทำให้ไม่ได้การทำเกษตรกรรมอีก ล้ำคลองสองข้างของถนนพอดมไปแล้วทำให้

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ลํารายสาธาณณะที่เชื่อมตํอกับคลองไมมีทางระบายนํ้า ลํารายที่เคยใชใ้ในการสํัญจรก็ตื้นเงิน ในปจจุบัน ที่ดินสวนใหญถูกปลออยกร้างว่างเปล่า บางแปลงมีบ้านไม้เกา 1-2 ชั้นและบ้านเช่า ซึ่งมีทางเดินเข้าออกได้ เท่านั้น แปลงที่ดินทั้งหมดคังไม่มีถนนเข้าถึง เนื่องจากการตัดถนนเฉลิมพระเกียรติ ร. 9 ทำให้เหลือที่ดิน ของกรุงเทพมหานครที่เป็นแนวยาวตามแนวนอนเฉลิมพระเกียรติ ร. 9 ปิดทางไว้ ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า “กรุงเทพมหานครตัดถนนไม่เต็มที” ดังนั้นเจ้าของที่ดินปากทางก็คือกรุงเทพมหานคร ในกรณีศึกษา โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน ปจจุบันบางแปลงคังมีการทำเกษตรกรรม ให้เช่าทำนา และบาง แปลงเป็นที่กร้างว่างเปล่า พื้นที่โครงการทางทิศใต้มีหมู่บ้านจัดสรรปิดทางบริเวณถนนทางเข้าด้านซอย สยามรรณีก่อนถึงโครงการ ผู้ให้สัมภาษณ์กล่าวว่า “ที่ดินผืนใหญ่ของญาติๆ พื้นถ้องรวมกันกว่า 100 ไร่ บางสวนถูกเอาไปจัดสรร ทำให้ปิดล้อมโครงการ” จากการลงสำรวจภาคสนามพบว่า ยังสามารถหา ทางเข้าออกพื้นที่โครงการได้ทางทิศตะวันออก ด้านที่ติดกับเส้นกู่ขนานถนนวงแหวนรอบนอกฝั่ง ตะวันออก

ตารางที่ 4.3 สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ผู้ให้ข้อมูล	การใช้ประโยชน์ที่ดินในอดีต		การใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน		
	ที่ว่างเปล่า	ทำนา/ เกษตรกรรม	ที่ว่างเปล่า	ทำนา/ เกษตรกรรม	อยู่อาศัย+ให้เช่า
A	✓		✓		
B		✓	✓		
C		✓		✓	
D	✓		✓		
E		✓	✓		
F	✓		✓		
G		✓	✓		
H		✓			✓
I	✓		✓		
J		✓		✓	

4.3.3 ลักษณะของที่ดิน

จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า เจ้าของที่ดินในโครงการมีขนาดเนื้อที่ของแปลงที่ดินตั้งแต่ 200 ตารางวา ถึงมากกว่า 5 ไร่ (ดูตาราง 4.4) ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่มีแปลงที่ดินขนาดเนื้อที่น้อยกว่า 1 ไร่

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

หรือระหว่าง 200-399 ตารางวา ซึ่งเป็นขนาดที่ดินเล็กที่สุดจากทั้งหมด ผู้ให้ข้อมูลที่มีขนาดที่ดินใหญ่ที่สุด และรองลงมาถือครองแปลงที่ดินหลายแปลง ผู้ให้ข้อมูลประกอบด้วยเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ (A, C, G, H, I) และเจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการ (B, D, E, F, J) ในด้านรูปแบบที่ดินพบว่าผู้ให้ข้อมูลทั้งหมดมีรูปแบบที่ดินเป็นสี่เหลี่ยม เหมาะสำหรับการก่อสร้างอาคารได้อยู่แล้ว และบริเวณตำแหน่งที่ตั้งพบว่าแปลงที่ดินส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ตามขอบบริเวณด้านใน ขณะที่บางส่วนเป็นพื้นที่ตามขอบไถ่ถนนใหญ่ หรือไถ่ลำรางและริมลำคลอง ซึ่งเคยใช้ในการสัญจรได้ในอดีต

ตารางที่ 4.4 ข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะที่ดิน

ผู้ให้ข้อมูล	ขนาดแปลงที่ดินในโครงการ** (ตารางวา)	รูปร่าง	ลักษณะ/ตำแหน่งที่ตั้ง	มีแปลงที่ดิน ถือกรรมสิทธิ์ รวม
A	6	สี่เหลี่ยมผืนผ้า และ สี่เหลี่ยมจัตุรัส	พื้นที่ตามขอบ หลายแปลง	มี
B*	5	สี่เหลี่ยมผืนผ้า	พื้นที่ตามขอบ ไถ่ถนนใหญ่	-
C	5	สี่เหลี่ยมผืนผ้า	พื้นที่ตามขอบ หลายแปลง	-
D*	4	สี่เหลี่ยมผืนผ้า	พื้นที่ตามขอบ ไถ่ถนนใหญ่	-
E*	4	สี่เหลี่ยมผืนผ้า	พื้นที่ตามขอบ ด้านใน	มี
F*	3	สี่เหลี่ยมผืนผ้า	พื้นที่ตามขอบ ด้านใน	-
G	2	สี่เหลี่ยมคางหมู	พื้นที่ตามขอบ ด้านใน	มี
H	2	สี่เหลี่ยมผืนผ้า	พื้นที่ตามขอบ ไถ่ลำราง	-
I	2	สี่เหลี่ยมผืนผ้า	พื้นที่ตามขอบ ด้านใน	-
J*	2	สี่เหลี่ยมผืนผ้า	พื้นที่ตามขอบ ริมคลอง	-

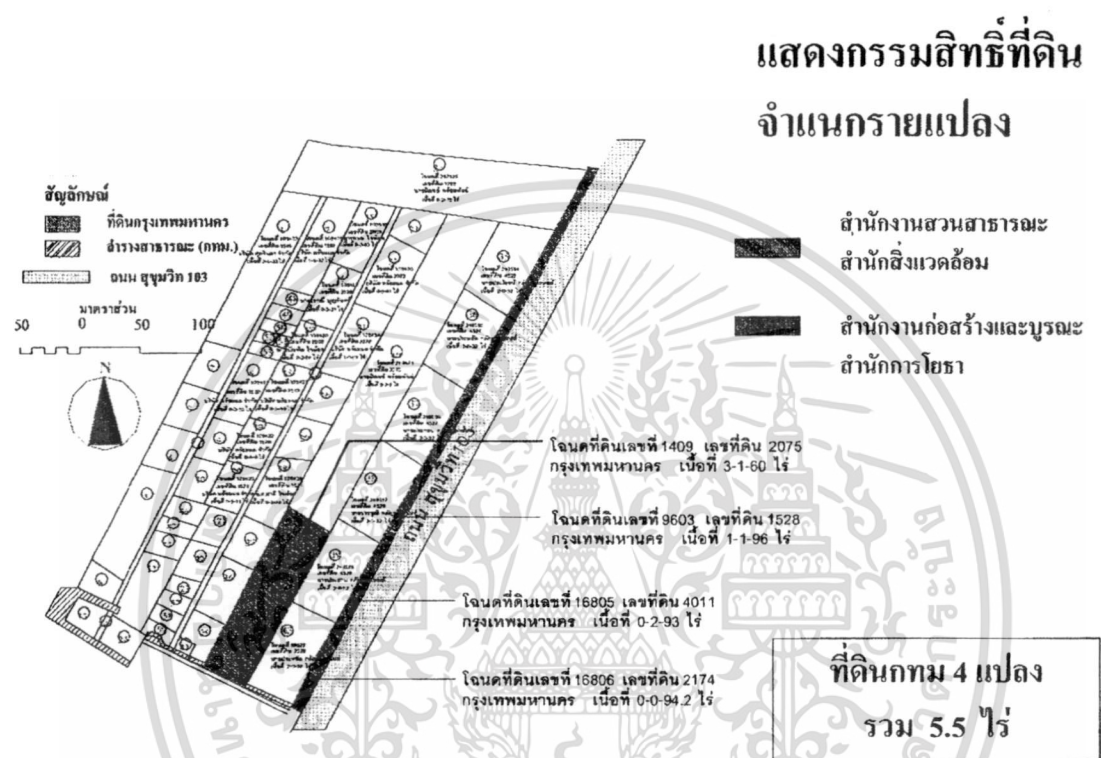
หมายเหตุ: ขนาดแปลงที่ดินในโครงการ** (ตารางวา)

1 = น้อยกว่า 200 ตารางวา, 2 = 200-399 ตารางวา, 3 = 400-799 ตารางวา (1-1.99 ไร่), 4 = 800-1,199 ตารางวา (2-2.99 ไร่), 5 = 1,200-1,999 ตารางวา (3-4.99 ไร่), 6 = 2,000 ตารางวาขึ้นไป (5 ไร่ขึ้นไป)

พื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9 ประกอบด้วยแปลงที่ดินถือกรรมสิทธิ์ร่วมหลายแปลง (ดูภาพที่ 4.12) มีรูปแบบที่ดินเป็นเส้นตรงยาวสองเส้น ผ่านหน้าแปลงที่ดินเกือบทุกแปลงในความพยายามเชื่อมต่อกับตำราสารธารณประโยชน์เพื่อออกสู่ถนนเฉลิมพระเกียรติ ร. 9 ซึ่งแปลงที่ดินถือกรรมสิทธิ์ร่วมเป็นการบริจาคจากเจ้าของที่ดินร่วมกันเพื่อเป็นถนนให้กับที่ดินทุกแปลง เช่นการให้สัมภาษณ์ว่า “เสียถนนไปแล้วในแปลงกรรมสิทธิ์ร่วม ไม่อยากเสียอีก (ในการจัดรูปที่ดิน)” อย่างไรก็ตาม

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ตำราสารณประโยชน์ เป็นที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกันเพื่อ
การใช้น้ำอุปโภคบริโภค และเป็นทางสัญจร ไม่สามารถครอบครองปรปักษ์ได้ หากพลเมืองได้เลิกใช้
ประโยชน์ร่วมกันในที่ดินดังกล่าวในปัจจุบัน จะประกาศการถอนสภาพที่ดินสาธารณประโยชน์ในราช
กิจจานุเบกษา



ภาพที่ 4.12 ลักษณะของที่ดินและรูปแปลงที่ดินของโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9 ที่มา:
สำนักผังเมือง, 2552b

4.3.4 การครอบครองที่อยู่อาศัยในปัจจุบันและข้อมูลทั่วไป

จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ผู้ให้สัมภาษณ์ประกอบอาชีพค้าขาย ธุรกิจส่วนตัว รับ
ราชการ และพนักงานรัฐวิสาหกิจ บางส่วนอยู่ในวัยเกษียณ มีรายได้เฉลี่ยต่อครัวเรือนตั้งแต่ 22,000 บาท
ถึงมากกว่า 100,000 บาท โดยส่วนใหญ่มีรายได้สูงกว่ารายได้ต่อครัวเรือนเฉลี่ยในกรุงเทพมหานครในปี
2552 คือเดือนละ 37,732 บาท (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, 2552) เจ้าของที่ดินทั้งหมดมีบ้านที่พักอาศัยเป็น
ของตนเองทั้งในกรุงเทพมหานคร และต่างจังหวัด เจ้าของที่ดินรายหนึ่งมีบ้านพักอาศัยในโครงการ ซึ่งจะ
ได้รับค่าเช่าเชยการรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเพื่อดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินต่อไป จากการสำรวจภาคสนาม
พบว่า ที่พักอาศัยในโครงการเป็นบ้านไม้ 2 ชั้นซึ่งมีสภาพค่อนข้างทรุดโทรม และมีบ้านเช่าสำหรับลูกจ้าง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ที่ทำงานในสวนหลวง ร. 9 ที่มีการสร้างอย่างไม่มั่นคงโดยผู้เช่า วัสดุโครงสร้างหลักเป็นไม้และหลังคาทำด้วยสังกะสี อยู่ในสภาพค่อนข้างทรุดโทรม ประมาณ 30 กว่าหลังคาเรือน ผู้ให้สัมภาษณ์ยินยอมรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างเพื่อดำเนินโครงการ แม้จะไม่มากพอในการสร้างบ้านหลังใหม่ โดยจะอาศัยในตู้คอนเทนเนอร์เป็นที่พักชั่วคราวระหว่างการก่อสร้างสาธารณูปโภค ระยะเวลาการดำเนินโครงการที่ยาวนานทำให้บ้านพักมีสภาพทรุดโทรมลงโดยไม่สามารถลงทุนปรับปรุงซ่อมแซมได้ เนื่องจากต้องทำการรื้อถอนในการดำเนินโครงการ และกล่าวว่า “อยากให้เสร็จเร็วๆ อีกอึดจะย้ายไม่ย้าย ก็ราคาง้ออยู่อย่างนี้ ทำอะไรไม่ได้ ก็ยักยอกอยู่อย่างนี้” ตารางที่ 4.5 สรุปข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์และการครอบครองที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน

ตารางที่ 4.5 ข้อมูลทั่วไปของผู้ให้สัมภาษณ์และการครอบครองที่อยู่อาศัยในปัจจุบัน

ผู้ให้ข้อมูล	อาชีพ	รายได้เฉลี่ยครัวเรือน/ เดือน (บาท)	การครอบครองที่อยู่อาศัยปัจจุบัน
A	ธุรกิจส่วนตัว	มากกว่า 100,000	มีบ้านเป็นของตนเอง
B	ธุรกิจส่วนตัว	มากกว่า 100,000	มีบ้านเป็นของตนเอง
C	เกษียณ	40,000	มีบ้านเป็นของตนเอง
D	ธุรกิจส่วนตัว	มากกว่า 100,000	มีบ้านเป็นของตนเอง
E	พนักงานรัฐวิสาหกิจ/ ธุรกิจส่วนตัว	60,000	มีบ้านเป็นของตนเอง
F	เกษียณ	-	มีบ้านเป็นของตนเอง
G	รับราชการ	22,000	มีบ้าน/ อยู่ต่างจังหวัด
H	ขายของ	40,000	มีบ้านไม่ในโครงการสร้าง 30 ปีแล้ว
I	ค้าขาย	-	มีบ้านเป็นของตนเอง
J	รับราชการ	40,000	มีบ้านเป็นของตนเอง

4.4 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับทัศนคติของเจ้าของที่ดินต่อโครงการจัดรูปที่ดิน

ในส่วนนี้เป็นการวิเคราะห์ข้อมูล จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ที่เป็นตัวแทนของเจ้าของที่ดินจำนวน 10 คน เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 2 กล่าวคือในเรื่องทัศนคติของเจ้าของที่ดินต่อโครงการจัดรูปที่ดิน ประกอบด้วยเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการและเจ้าของที่ดินที่ยังไม่เข้าร่วมโครงการ ในการแสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูล (ดูภาคผนวก ข.) ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์มาจัดเรียงเรียงตามประเด็นหรือหัวข้อการศึกษา และจัดทำตารางสรุปหัวข้อย่อย (Sub-themes) ตามคำถามการวิจัย

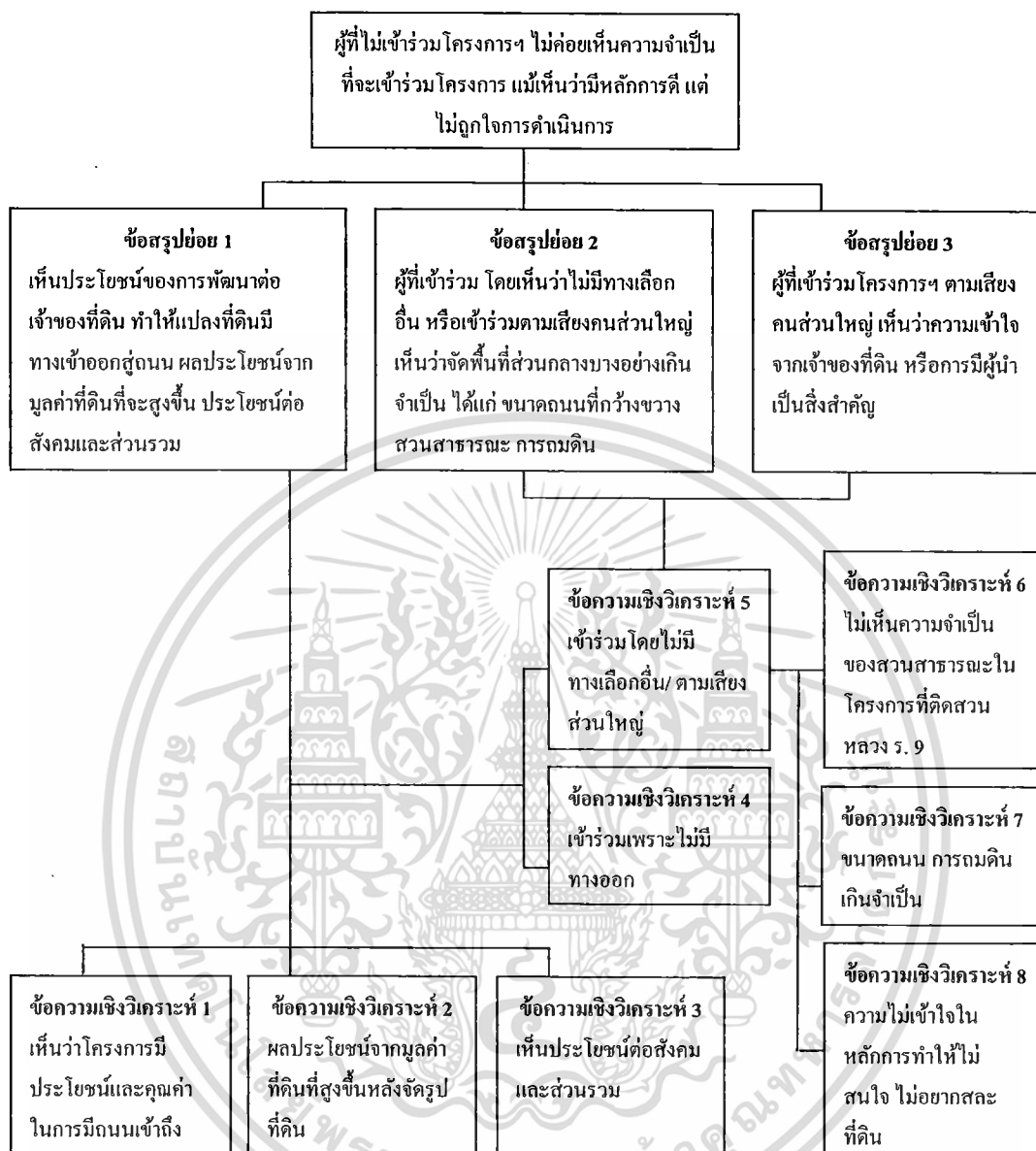
ซึ่งระบุประเด็นตามคำถามการวิจัย ข้อมูลการสัมภาษณ์ (Data) ตอบคำถามการวิจัยในแต่ละประเด็นและ ข้อความเชิงวิเคราะห์ (Analytical Text/Statement) ซึ่งสังเคราะห์ขึ้นมาจากข้อมูลกลุ่มย่อย จากนั้นนำ ข้อความเชิงวิเคราะห์มาจัดเป็นกลุ่มเพื่อสร้างข้อสรุปย่อย และบทสรุปการวิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ถูก สัมภาษณ์ที่ตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วม โครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ (ดูภาพที่ 4.13-4.14)

4.4.1 เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ

จากการทบทวนวรรณกรรมการประยุกต์ใช้หลักการจัดรูปที่ดินในบริบทของไทย (JICA, 1993) พบว่า หลักการการจัดรูปที่ดินสามารถเข้าใจได้ง่าย โดยเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เล็งเห็นถึงความสำคัญของการจัดรูปที่ดิน และเกือบทั้งหมดรับรู้ถึงปัญหาการ ไม่มีทางเข้าออกแปลงที่ดินและน้ำท่วมในพื้นที่ที่มีต่อ การใช้ประโยชน์ที่ดินปัจจุบันและการพัฒนาในอนาคต รวมทั้งตระหนักถึงความจำเป็นในการปรับปรุง ระบบสาธารณูปโภคในพื้นที่ โดยเจ้าของที่ดินร้อยละ 60 ยินดีให้ความร่วมมือกับโครงการจัดรูปที่ดิน

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูลในพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินกรณีศึกษาพบว่า มีความ สอดคล้องระหว่างข้อมูลทัศนคติของเจ้าของที่เข้าร่วมโครงการและวรรณกรรมที่ทบทวนมา โดยการ สัมภาษณ์เชิงลึกทำให้ได้ข้อมูลที่มีความหมายอันนำไปสู่ความรู้ความเข้าใจในประเด็นปัญหาการวิจัยได้ อย่างกระจ่างชัด กล่าวคือ ผู้ที่เข้าร่วมโครงการฯ เล็งเห็นถึงความสำคัญของการจัดรูปที่ดินจึงเข้าร่วม โครงการ คือเห็นประโยชน์ของการพัฒนาที่มีต่อเจ้าของที่ดิน ซึ่งจะทำให้แปลงที่ดินมีทางเข้าออกสู่ถนน และผลประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่จะสูงขึ้นเมื่อมีระบบสาธารณูปโภคพร้อม รวมทั้งประโยชน์ต่อสังคม และส่วนรวมในการร่วมมือกันพัฒนา เช่น มีผู้ให้สัมภาษณ์ว่า “สำคัญสำหรับคนไม่มีทางเข้าออก” “จะได้มี ทางเข้าถึง” “อยากช่วยส่วนรวม ส่วนรวมจะมีประโยชน์ก็เห็นด้วย” “เข้าร่วม เพราะจะได้มีทางเข้าออก สะดวก” “เข้าร่วม เพราะถูกหมู่บ้านจัดสรรปิดล้อมรอบหมดทางออก”

ผู้ที่เข้าร่วมโครงการฯ โดยเห็นว่าไม่มีทางเลือกอื่น หรือเข้าร่วมตามเสียงคนส่วนใหญ่ เห็นว่า โครงการจัดพื้นที่ส่วนกลางสำหรับบริการสาธารณะบางอย่างมากเกินไปจนเกิดความจำเป็น ได้แก่ ขนาดถนนที่ กว้างขวาง สวนสาธารณะ เป็นต้น เช่น การให้สัมภาษณ์ว่า “ถนนใหญ่ไป พื้นที่ส่วนกลางมากเกินไป” และ “ไม่เห็นจำเป็นต้องทำสวนสาธารณะในโครงการ อยู่ใกล้สวนหลวง ร. 9 ทำสนามเด็กเล่นพอได้” รวมทั้ง ความจำเป็นหรือไม่ในการถมดินในที่ท้องนาทุกแปลงเพื่อการก่อสร้างอาคาร เช่น การให้สัมภาษณ์ว่า “การถมดินรายเล็กบอกว่าดี อยากทำไปเลย บางส่วนบอกว่าไม่ต้อง ที่ดินที่ลึกที่สุดที่ต้องถมประมาณ 1.80 เมตร (สำหรับโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9)”



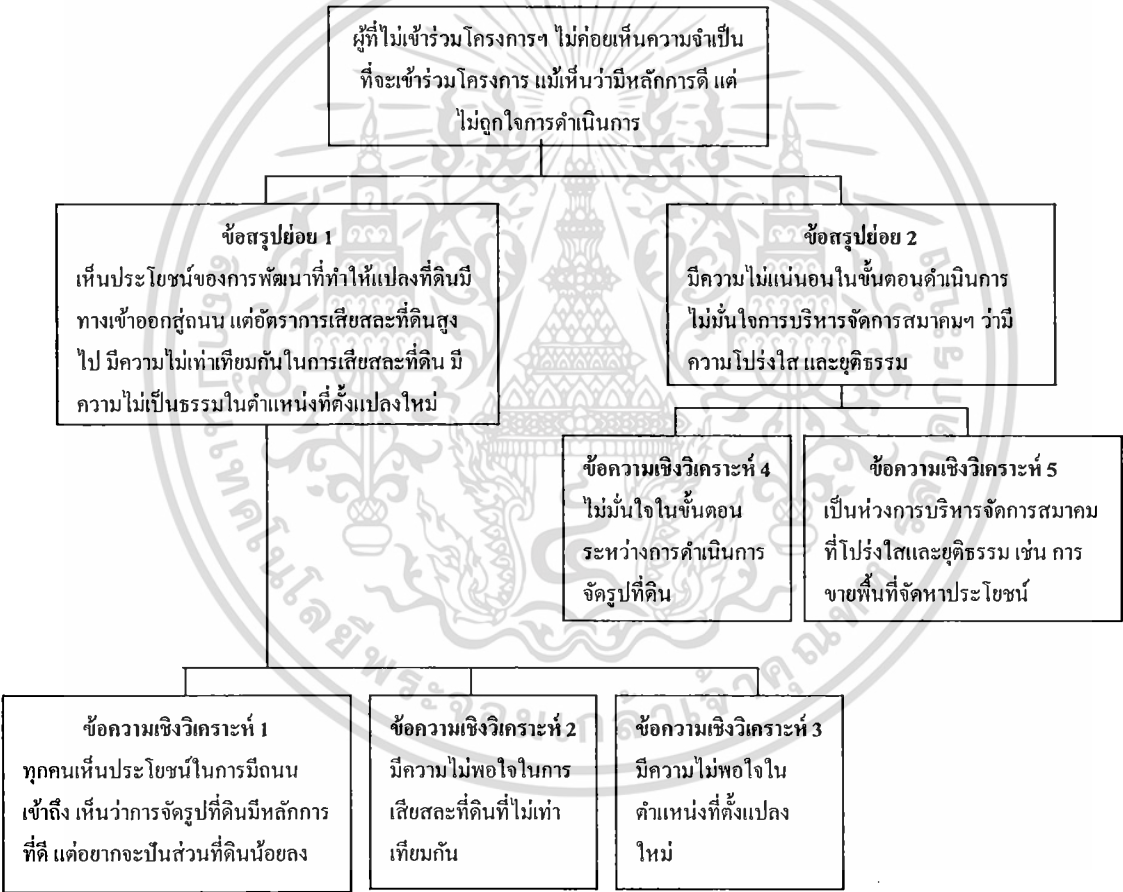
ภาพที่ 4.13 การวิเคราะห์ทัศนคติของเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ

ผู้ที่เข้าร่วมโครงการฯ ตามเสียงคนส่วนใหญ่กล่าวว่าในการริเริ่มโครงการต้องอาศัยความรู้และความเข้าใจของเจ้าของที่ดินที่มีต่อโครงการฯ หรือมีผู้นำในกลุ่มที่เข้าใจจากการได้รับข่าวสารข้อมูล เช่น การให้สัมภาษณ์ว่า “ตอนแรกไม่สนใจไม่ยอมทำ เพราะไม่เข้าใจ ไม่อยากเสียที่ดิน” และต่อมา “สามี่ซึ่งเป็นตัวแทนหลายแปลง (ตัวแทนในการเข้าประชุมเจ้าของที่ดิน) รู้เรื่องนี้ประมาณ 90% เป็นข้าราชการต่างจังหวัดจะทำ ทุกคนก็เลยจะทำ” ภาพที่ 4.13 แสดงการนำข้อความเชิงวิเคราะห์มาจัดเป็นกลุ่มเพื่อสร้างข้อสรุปย่อยและบทสรุปข้อค้นพบเบื้องต้นเกี่ยวกับทัศนคติของเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ

4.4.2 เจ้าของที่ดินที่ยังไม่เข้าร่วมโครงการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

จากการศึกษาพบว่า ผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการฯ มีทัศนคติว่าแม้โครงการจะมีหลักการที่ดี มีประโยชน์ทำให้แปลงที่ดินมีทางเข้าออกสู่ถนน แต่ไม่ถูกใจในกระบวนการดำเนินการคือ การออกแบบผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ซึ่งมีการคำนวณการปันส่วนที่ดินสูงเกินไป ความไม่เท่าเทียมกันในการเสียสละที่ดิน และความไม่เป็นธรรมในตำแหน่งที่ตั้งแปลงใหม่ จึงไม่ค่อยเห็นความจำเป็นที่จะเข้าร่วมโครงการ เช่น การให้สัมภาษณ์ว่า “เห็นด้วยที่จะมีถนนเข้าถึง แต่ควรทำถนนอย่างเดียว ไม่ลดจำนวนที่ดินลงไปเกิน 3%” “คนที่อยู่ลึกกว่าเสียแค่ 15% ทำไมเราเสียถึง 25%” และ “ที่ดินเคยอยู่ติดคลอง แต่เมื่อจัดใหม่กลับไปได้แปลงที่เราไม่ต้องการ” อาจเป็นเพราะผู้ให้สัมภาษณ์มีที่อยู่อาศัยของตนเองแล้ว จึงยังไม่มีความจำเป็นเร่งด่วนในการใช้ที่ดินเพื่อสร้างที่พักอาศัย หรืออาจมีที่ดินขนาดเล็กเกินกว่าจะสละที่ดินในอัตราที่สูงได้



ภาพที่ 4.14 การวิเคราะห์ทัศนคติของเจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการ

นอกจากนี้ ผู้ที่ไม่เข้าร่วมโครงการฯ ยังมีความเห็นถึงความไม่แน่นอนในขั้นตอนการดำเนินการ และความไม่มั่นใจในการบริหารจัดการสมาคมฯ ให้มีความโปร่งใส และยุติธรรม โดยเฉพาะในการขายพื้นที่จัดหาประโยชน์ เช่น การให้สัมภาษณ์ว่า “เห็นท่ามาสิบปีแล้ว ไม่แน่ใจว่าจะเกิดอะไรขึ้น ขั้นตอน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ระหว่างจัดรูป” และ “ผู้ทำการขายพื้นที่ที่จัดไว้ขายจะทำเพื่อส่วนตัวหรือไม่” ภาพที่ 4.14 แสดงการนำข้อความเชิงวิเคราะห์มาจัดเป็นกลุ่มเพื่อสร้างข้อสรุปย่อย และบทสรุปข้อค้นพบเบื้องต้นเกี่ยวกับทัศนคติของเจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการ

4.5 การวิเคราะห์ข้อมูลเกี่ยวกับแรงจูงใจ ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าร่วมโครงการ

การวิเคราะห์ข้อมูลในส่วนนี้เพื่อตอบคำถามตามวัตถุประสงค์การวิจัยข้อ 3 กล่าวคือในเรื่องแรงจูงใจภายในและภายนอก ปัจจัยเสริมและแรงผลักดัน และปัญหาอุปสรรคที่ทำให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน ภายหลังการประมวลผลการวิเคราะห์ข้อมูล (ดูภาคผนวก ข.) จึงนำข้อความเชิงวิเคราะห์มาจัดเป็นกลุ่มเพื่อสร้างข้อสรุปย่อยและบทสรุปการวิเคราะห์ พบแก่นความคิดของผู้ถูกสัมภาษณ์ที่ตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน ที่สำคัญคงจะได้กล่าวต่อไป

จากการทบทวนวรรณกรรมเรื่องแรงจูงใจพบว่า งานศึกษาในอดีตส่วนใหญ่กล่าวถึงแรงดึงดูดใจ (Attractiveness) ของการจัดรูปที่ดินที่มีต่อเจ้าของที่ดินและหน่วยงานท้องถิ่น (Larsson, 1997; Turk, 2004; Nagano, 1994) ในการสัมภาษณ์เบื้องต้นเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องพบว่า มีความหมายสอดคล้องกันระหว่างข้อมูลการสัมภาษณ์และงานศึกษาในอดีต โดยข้อมูลที่เก็บรวบรวมได้จากการสัมภาษณ์ช่วยเพิ่มพูนความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดเรื่องแรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินกล่าวคือ การจัดรูปที่ดินมีแรงจูงใจภายนอกที่สำคัญก็คือ การที่เจ้าของที่ดินคาดการณ์หรือเก็งกำไรว่ามูลค่าที่ดินจะเพิ่มขึ้นจากการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคและสิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ถึงแม้ว่าที่ดินจะมีขนาดลดลงจากการปันส่วนที่ดินเพื่อการจัดสร้างบริการสาธารณูปโภคก็ตาม อย่างไรก็ตามจะต้องมีการประเมินค่าทรัพย์สินที่ทุกฝ่ายได้รับความเป็นธรรม (โสภณ, 2550; Schnidman, 1993)

ในการสัมมนาเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินระหว่างนานาชาติ เพื่อถ่ายทอดหลักการและประสบการณ์การจัดรูปที่ดินที่ได้เรียนรู้จากประเทศที่ดำเนินการสำเร็จไปสู่ประเทศอื่นๆ ความสำเร็จของการจัดรูปที่ดินในญี่ปุ่น ถูกวิพากษ์ถึงความเป็นไปได้ในการนำไปใช้ในสังคมที่มีรูปแบบประเพณีและความสัมพันธ์ทางสังคมแบบหนึ่ง เมื่อถามถึงความสำเร็จของการจัดรูปที่ดินจากผู้เชี่ยวชาญการจัดรูปที่ดินชาวญี่ปุ่น พบคำอธิบายตรงกันว่า เกิดจากปัจจัยทางด้านขนบธรรมเนียมประเพณีที่มีมาอย่างยาวนานของชาวญี่ปุ่น ที่ให้คุณค่ากับการตัดสินใจโดยความเห็นชอบของคนส่วนใหญ่และการให้ความร่วมมือกับกลุ่ม ทำให้ชาวญี่ปุ่นยึดถือในสิทธิเสรีภาพส่วนบุคคล (individualistic) น้อยกว่าชาวตะวันตก และให้ความร่วมมือ (cooperative) มากกว่าชาวตะวันตก อย่างไรก็ตาม Sorensen (2007) กล่าวถึง ปัจจัยอื่นๆ ที่มีผลต่อ

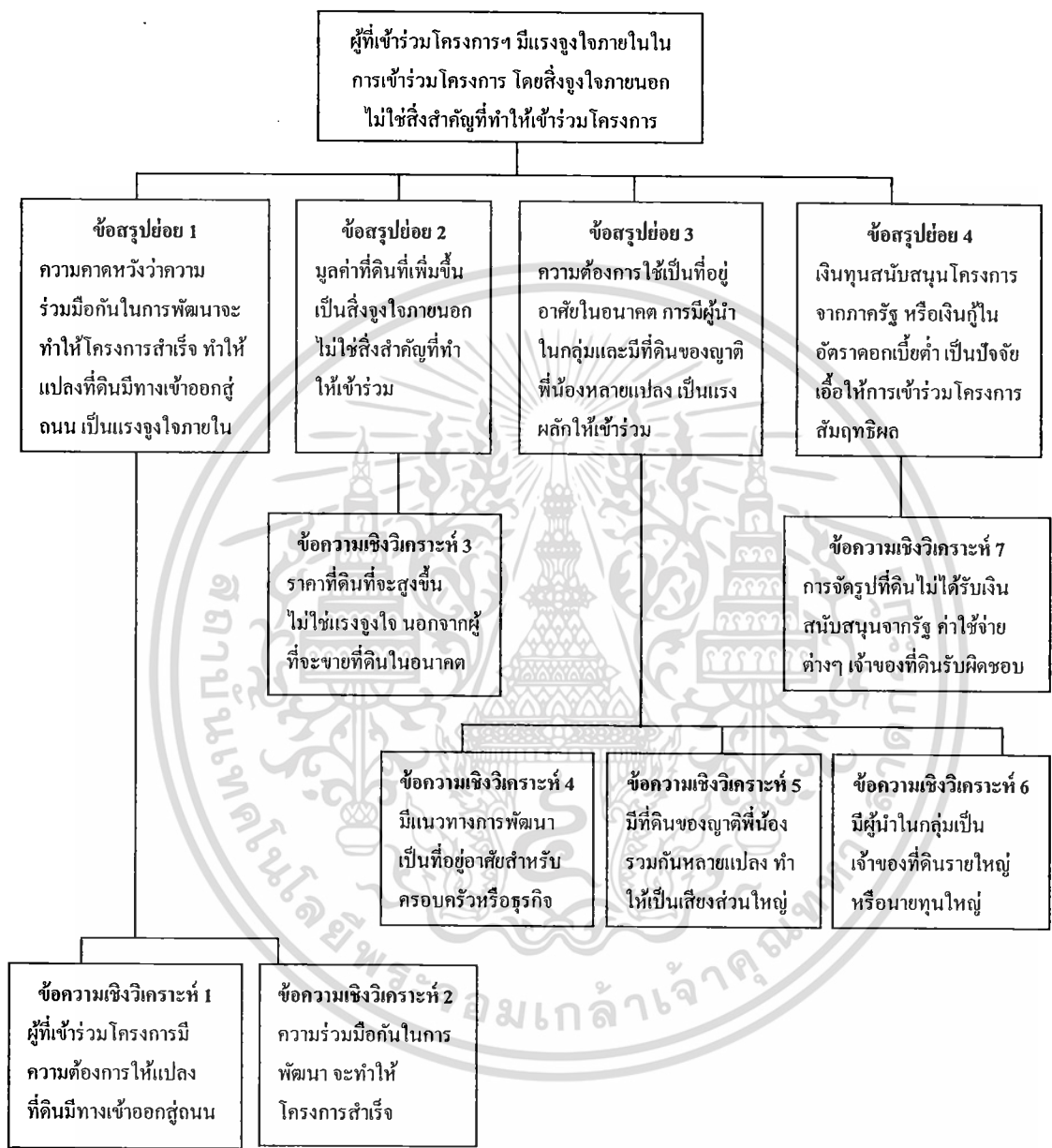
ความสำเร็จของการจัดรูปที่ดิน ได้แก่ ความพยายามอย่างจริงจังของบุคลากรท้องถิ่นในการโน้มน้าว (Persuasion) เจ้าของที่ดินให้เห็นชอบกับการเข้าร่วมโครงการ และข้อบังคับควบคุมการพัฒนาในโครงการที่ไม่ใช่เทคนิคการจัดรูปที่ดิน เป็นต้น ถ้าพูดในแง่ของแนวคิดเรื่องแรงจูงใจจึงอาจกล่าวได้ว่า เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมการจัดรูปที่ดินมีแรงจูงใจภายในที่สำคัญก็คือ เห็นคุณค่าในการร่วมมือกันในกลุ่มเพื่อนบ้านเพื่อผลประโยชน์ร่วมกัน เห็นประโยชน์ต่อสังคมและส่วนรวมในการร่วมกันพัฒนาถนน สวนสาธารณะ และบริการสาธารณะของชุมชน โดยมีการขายที่ดินจัดหาประโยชน์ และเงินอุดหนุนจากภาครัฐเป็นปัจจัยเอื้อที่ทำให้เกิดสัมฤทธิ์ผล

อย่างไรก็ตาม จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการซึ่งได้ส่งผลให้เจ้าของที่ดินมีอคติและไม่มั่นใจในการเข้าร่วมโครงการ แบ่งเป็นประเด็นหลักๆ 6 ด้าน ได้แก่ ระบบกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ บุคลากรที่มีทักษะ ความรู้และความชำนาญ ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ เงินทุนสนับสนุนโครงการ เจ้าของที่ดินมีอคติและต่อต้านในหลักการ และการมีส่วนร่วมในโครงการ

4.5.1 เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ

จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการมีความต้องการให้แปลงที่ดินมีทางเข้าออกสู่ถนน ทั้งนี้แรงจูงใจที่สำคัญคือความคาดหวังว่าความร่วมมือกันในกลุ่มเจ้าของที่ดินจะทำให้โครงการสำเร็จได้ เจ้าของที่ดินเหล่านี้ต้องการร่วมมือกันพัฒนาที่ดินเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันและประโยชน์ต่อส่วนรวม ต้องการร่วมกันพัฒนาถนน สาธารณูปโภคอื่นๆ และการถมดิน ซึ่งแรงจูงใจเหล่านี้เป็นแรงจูงใจภายในสอดคล้องกับวรรณกรรมที่ทบทวนมา การที่ส่วนใหญ่มีความต้องการพัฒนาในอนาคตเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับครอบครัวหรือธุรกิจ โดยไม่ได้ต้องการนำที่ดินไปขาย เป็นแรงผลักดันที่ทำให้เข้าร่วมโครงการ ส่วนที่แตกต่างออกไปจากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก็คือ สิ่งจูงใจภายนอกหรือการคาดการณ์มูลค่าที่ดินที่จะเพิ่มขึ้นจากการจัดสร้างบริการสาธารณูปโภค ไม่ใช่สิ่งสำคัญที่ทำให้เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ ดังเช่นมีผู้ให้สัมภาษณ์ว่า “ต้องการมีทางเข้าถึง ความสะดวกในการเข้าออก มีเพื่อนบ้าน ราคาสูงขึ้นไม่ใช่แรงจูงใจแล้วเท่าที่ฟังมาก็คือ ไม่มีใครอยากย้ายออกไป ไม่มีใครอยากขาย ที่ในกรุงเทพฯ ไม่ได้หาได้ง่ายๆ แล้วลูกก็เรียนที่นี่ ทำงานที่นี่ก็ต้องอยู่ตรงนี้” “ราคาที่ดินหลังจัดรูปแล้วไม่สำคัญ นอกจากคนจะเอาที่ดินไปขาย”

“จะสร้างที่อยู่อาศัยเลยเพราะไม่มีที่อยู่ ไม่ทำบ้านเช่าแล้ว เพราะเขาไม่ให้ทำ ต้องทำให้เป็นชุมชนที่น่าอยู่ สวยงาม” และ “เห็นว่าเป็นการพัฒนา ก็เป็นสิ่งที่ดี จะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของที่ดินทุกราย”



ภาพที่ 4.15 การวิเคราะห์แรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการ

การมีผู้นำในกลุ่มที่เป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่หรือนายทุน ที่มีความต้องการพัฒนาเพื่อเป็นโครงการตัวอย่าง หรือมีที่ดินของญาติพี่น้องรวมกันหลายแปลงในโครงการ ทำให้เป็นเสี่ยงส่วนใหญ่ จึงเป็นแรงผลักดันที่สำคัญ การศึกษานี้พบว่าการมีเจ้าของที่ดินรายใหญ่ในพื้นที่เป็นผู้นำในการดำเนินโครงการ ทำให้มีพลังในการเจรจาและประสานงานกับเจ้าของที่ดินกลุ่มย่อยได้รวดเร็ว และการมีที่ดินของญาติพี่น้อง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

น้องหลายแปลงในโครงการทำให้สามารถรวบรวมผู้เข้าร่วมโครงการได้เป็นกลุ่มก้อน เนื่องจากการตัดสินใจตามเสียงคนส่วนใหญ่ เช่นการให้สัมภาษณ์ว่า “ต้องมีผู้นำถึงจะทำได้ เจ้าของที่ดินโดยลำพังคงเป็นไปได้ยาก” “ต้องเป็นนายทุนใหญ่ซักคนที่อยู่ในพื้นที่เป็นคนดำเนินการถึงจะเสร็จเร็ว มีพลัง มีกำลัง” “เป็นผู้จัดการมรดกของครอบครัว 7 แปลงจะทำ ทุกคนก็เลยทำ อยากเก็บที่ดินที่เป็นมรดกตกทอดเอาไว้” และ “ตั้งใจอยากจะทำเป็นโครงการนำร่อง” ภาพที่ 4.15 แสดงการนำข้อความเชิงวิเคราะห์มาจัดเป็นกลุ่มเพื่อสร้างข้อสรุปย่อยและบทสรุปข้อค้นพบเบื้องต้นเกี่ยวกับแรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการ

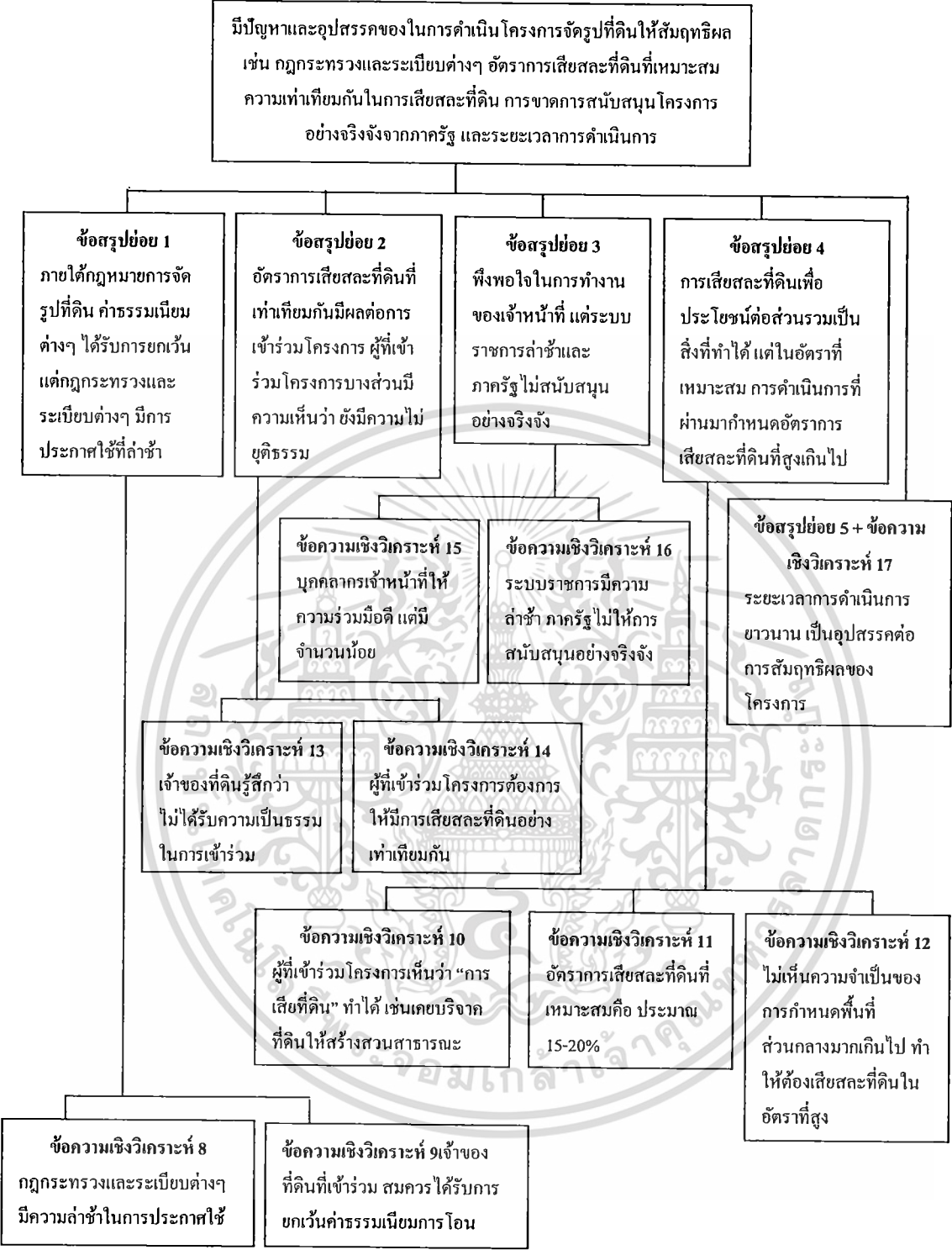
จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกพบว่า ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินกรณีศึกษาทั้ง 2 โครงการสอดคล้องกับวรรณกรรมที่ทบทวนผ่านมา กล่าวคือ กฎหมายการจัดรูปที่ดินเป็นสิ่งจำเป็นในการดำเนินโครงการเพื่อสร้างความมั่นคงให้กับการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยสิทธิที่ได้รับในการจัดที่ดินใหม่เหมือนสิทธิที่มีอยู่ในที่ดินเดิม และได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวงในการจดทะเบียน เจ้าของที่ดินกลุ่มนี้มองว่า ค่าธรรมเนียมต่างๆ ในการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินหลังจัดรูปเป็นภาระค่าใช้จ่ายที่สูง สมควรได้รับการลดหย่อนหรือยกเว้น ซึ่งเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องให้สัมภาษณ์ว่า มาตรการเงินอุดหนุนจากภาครัฐ การยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 จะเป็นปัจจัยเอื้อให้โครงการสัมฤทธิ์ผลโดยช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายที่สูงให้กับเจ้าของที่ดินในการเข้าร่วมโครงการ อย่างไรก็ตามมีความล่าช้าในการประกาศใช้กฎกระทรวงและระเบียบต่างๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินการภายใต้กฎหมาย ส่งผลให้การดำเนินโครงการล่าช้า เช่นการให้สัมภาษณ์จากเจ้าของที่ดินว่า “ถ้ามีภาระค่าธรรมเนียมการโอน ยอมทิ้งที่ดินว่างเปล่าดีกว่า ค่าใช้จ่ายสูง” “กฎหมายลูกออกช้า” และ “กฎหมายลูกไม่ค่อยคืบหน้า”

แนวคิดในการเสียสละที่ดินเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเช่น ถนน สวนสาธารณะ ได้รับการตอบรับจากเจ้าของที่ดิน หากมีการออกแบบผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่และอัตราการเสียสละที่ดินที่เหมาะสมเนื่องจากแปลงที่ดินในเมืองมีราคาสูงและมีขนาดค่อนข้างเล็ก การเสียสละที่ดินในอัตราที่สูงถึงร้อยละ 30 เพื่อให้ชุมชนจัดพื้นที่ส่วนกลางให้ได้ตามมาตรฐานของประเทศแม่แบบ หรือเทียบเท่า่านอยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้ปานกลางถึงค่อนข้างสูง ทำให้เจ้าของที่ดินมองว่าเหลือที่ดินน้อยมากในการก่อสร้างที่อยู่อาศัยหรือเสียผลประโยชน์ เช่นการให้สัมภาษณ์ว่า “ตระกูล ก็เคยบริจาคที่ส่วนหนึ่งให้สวนหลวง ร. 9” “โครงการระยะที่ 1 คนเห็นด้วย 100% ยินดีเสียที่ 15-20%” “ถนนที่เข้าถึงใหญ่ไป พื้นที่ส่วนกลางมากไปเพิ่มต้นทุน” “มีที่ดินน้อย โครงการดีเกินไป หูหราเกินไป การตัดถนนไม่จำเป็นต้องเป็นเส้นตรง อาจแค้มถนนซอยเข้าสู่พื้นที่ตาบอด และแค้ขยายถนนหลักให้กว้างขึ้น” และ “ไม่ได้ความร่วมมือจากภาครัฐ เรื่อง

เงินอุดหนุน นโยบาย” ดังนั้นเงินทุนสนับสนุนโครงการโดยการอุดหนุนของภาครัฐเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จะช่วยลดต้นทุนและส่งผลให้เจ้าของที่ดินเสียสละที่ดินน้อยลงในการร่วมมือกันพัฒนา หรือการให้เงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเพื่อช่วยในการขับเคลื่อนโครงการ ก็เป็นปัจจัยเอื้อที่ทำให้การเข้าร่วมโครงการสัมฤทธิ์ผลด้วย

อัตราการใช้ที่ดินที่มีความเท่าเทียมกันมีผลต่อการเข้าร่วมโครงการ เป็นการแสดงถึงการร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม เพราะความแตกต่างในการปันส่วนที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการเนื่องจากความซับซ้อนของการออกแบบจัดรูปแบบที่ดินใหม่ จะก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ยุติธรรม ทำให้เจ้าของที่ดินเกิดอคติและต่อต้านโครงการได้ เช่นการให้สัมภาษณ์ว่า “เจ้าของที่ดินที่มีจำนวนมากไม่ยอมให้ความร่วมมือ เกรงจะเสียผลประโยชน์และไม่ได้รับความเป็นธรรม เจ้าของส่วนใหญ่มีฐานะร่ำรวย ไม่เดือดร้อนหากปล่อยทิ้งไว้ก็ไม่เสียหาย” “บางคนก็ไม่เข้าร่วมเพราะคิดว่าเค้าเสียเยอะ ตอนที่ กทม. จัดโครมที่เยอะเสียเยอะ โกรมที่ติดถนนราคาสูงคุณต้องเสียเยอะ แต่คือข้างในเสียน้อย ตอนนี้ไม่ใช้ราคาประเมินหลังจัดรูป เพราะถือว่าเป็นที่แปลงเดียวกันแล้ว เมื่อจัดให้ทุกคนเสียเท่าเทียมกันหมด มันก็เสมอภาคกัน อยากให้ กทม. เสียสละอะไรสักอย่างบ้าง” และ “กทม. ตกลงจะเข้าร่วม มีเงื่อนไขการเข้าร่วมคือไม่เสียอะไรเลย เพราะเป็นที่ของรัฐ ไม่สามารถลดหย่อนได้ ให้คงจำนวนเท่าเดิมได้ แต่ต้องย้ายไปที่ดีกว่าเดิม ที่ของรัฐก็ยังงั้นแหละเค้าต้องเอาผลประโยชน์เต็มที่” ในการนี้ได้มีการให้สัมภาษณ์เสนอแนะว่า กรุงเทพมหานครซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินรายหนึ่งเข้าร่วมโครงการในความเห็นชอบจากคณะกรรมการว่าด้วยการทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร ควรร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์จากการพัฒนากับเจ้าของที่ดินรายอื่นอย่างเท่าเทียมกันด้วย

เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ ฟังพอใจในการดำเนินการของบุคลากรระดับปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตามเนื่องจากบุคลากรมีจำนวนน้อย ระบบราชการมีความล่าช้า และการโยกย้ายตำแหน่งในระดับสูงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้การบริหารโครงการไม่มีความต่อเนื่องและขาดการสนับสนุนอย่างจริงจัง เป็นอุปสรรคในการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จ เช่นการให้สัมภาษณ์ว่า “มีเจ้าหน้าที่ทำงานเพียง 2-3 คน ระดับผู้บริหารซี 8 ขึ้นไปที่สนใจจะมาดำเนินงานนี้แทบหาตัวไม่ได้ เพราะมีการย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่กันทุกปี คนมาใหม่ก็เริ่มคลำทำงานกันใหม่ พอเริ่มจะรู้เรื่องก็ย้าย” และ “พอใจบุคลากรเจ้าหน้าที่ อำนวยความสะดวกทุกอย่าง คิดที่ระบบราชการเท่านั้นเอง ที่ช้าเพราะระบบราชการ”



ภาพที่ 4.16 การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่อเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ

ระยะเวลาในการดำเนินการมีผลกระทบต่อภาพพจน์ของโครงการ เจ้าของที่ดินมองว่าภาครัฐยังไม่ได้ให้การสนับสนุนอย่างจริงจังทำให้การดำเนินการโครงการมีความล่าช้า นอกจากนี้ระยะเวลาในการ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ดำเนินการที่ยาวนาน อาจทำให้ไม่ทันกับการเติบโตของอสังหาริมทรัพย์ในบริเวณโดยรอบพื้นที่โครงการ จะเกิดการกว้านซื้อที่ดินในบริเวณนั้นเพื่อการเก็งกำไรของนายทุน เป็นอุปสรรคในการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จ เช่นการให้ว่า “ช้า ดำเนินการไม่คืบหน้า กระบวนการไม่พัฒนา” “อยากให้เร่งดำเนินโครงการให้สำเร็จโดยเร็ว” และ “ระยะที่ไม่ก้าวหน้า อยากให้มีการเริ่มต้นทำจริง” และ “เวลาล่วงเลยมานานแล้ว กลัวว่า จะมีคนมากกว้านซื้อไปก่อน” ภาพที่ 4.16 แสดงการนำข้อความเชิงวิเคราะห์มาจัดเป็นกลุ่มเพื่อสร้างข้อสรุปย่อย และบทสรุปข้อค้นพบเบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคต่อเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ

4.5.2 เจ้าของที่ดินที่ยังไม่เข้าร่วมโครงการ

เจ้าของที่ดินที่ไม่สนใจเข้าร่วมโครงการ ทราบว่ามีโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในบริเวณพื้นที่ที่ตนเองมีกรรมสิทธิ์ครอบครองอยู่ โดยเคยเข้าร่วมสัมมนาเผยแพร่ความรู้ด้านการจัดรูปที่ดิน หรือการระดมความคิดเห็นที่จัดขึ้นโดยสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร แต่ตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์แก่นความคิดของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ไม่สนใจเข้าร่วมโครงการมีดังนี้

แนวคิดในการเสียสละที่ดินเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสิ่งที่ทำได้ แต่ไม่ใช่ในอัตราที่สูงเกินไป อัตราการเสียสละที่ดินที่สูงเป็นอุปสรรคสำคัญในเบื้องต้นที่ทำให้ตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการ ดังเช่นที่ สะท้อนออกมาในคำให้สัมภาษณ์ว่า “เห็นด้วยกับหลักการ นโยบายดี แต่การกระทำไม่ใช่ ในเบื้องต้นคิดว่า สละที่ดินได้ แต่ไม่น่าจะมากขนาดนี้ ถ้าน้อยๆ ก็โอเคไปแต่แรกแล้ว” หรือที่สะท้อนออกมาว่า “จะเข้าร่วมถ้าไม่ยึดที่ดินไปเกิน 3% มีที่ดินแค่ 200 ตารางวา” และ “เสีย 5% ก็โอเคแล้ว บางคนก็ไม่ได้ไปอยู่ แคมีถนน ไม่ต้องถมดิน น้ำ ไฟ ก็จะทำให้ค่าใช้จ่ายน้อยลง” นอกจากนั้นแล้ว ก็ยังมีอุปสรรคในการจัดตำแหน่งที่ตั้งของการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ ดังเช่นการให้สัมภาษณ์ว่า “เดิมอยู่ติดถนน ตำแหน่งใหม่ให้ไปอ้อม 700-800 เมตร เป็นเรื่องที่รับไม่ได้ที่ต้องมาเข้าด้านหลัง” และ “จัดให้ไปอยู่ข้างหลัง โกลไป ในเบื้องต้นก็มากวนน้ำขุนชะแล้ว แต่แรกคิดว่าเสียได้เพราะเคยทั้งโค่นเวนคืนและขอซื้อที่ดินทำถนนกว้าง 12 เมตรก็ให้ไป กลายเป็นที่อกแตกเหลือเศษทำอะไรไม่ได้ แต่ไม่เข้าใจโครงการนี้ ทำไมต้องเสียมากขนาดนี้”

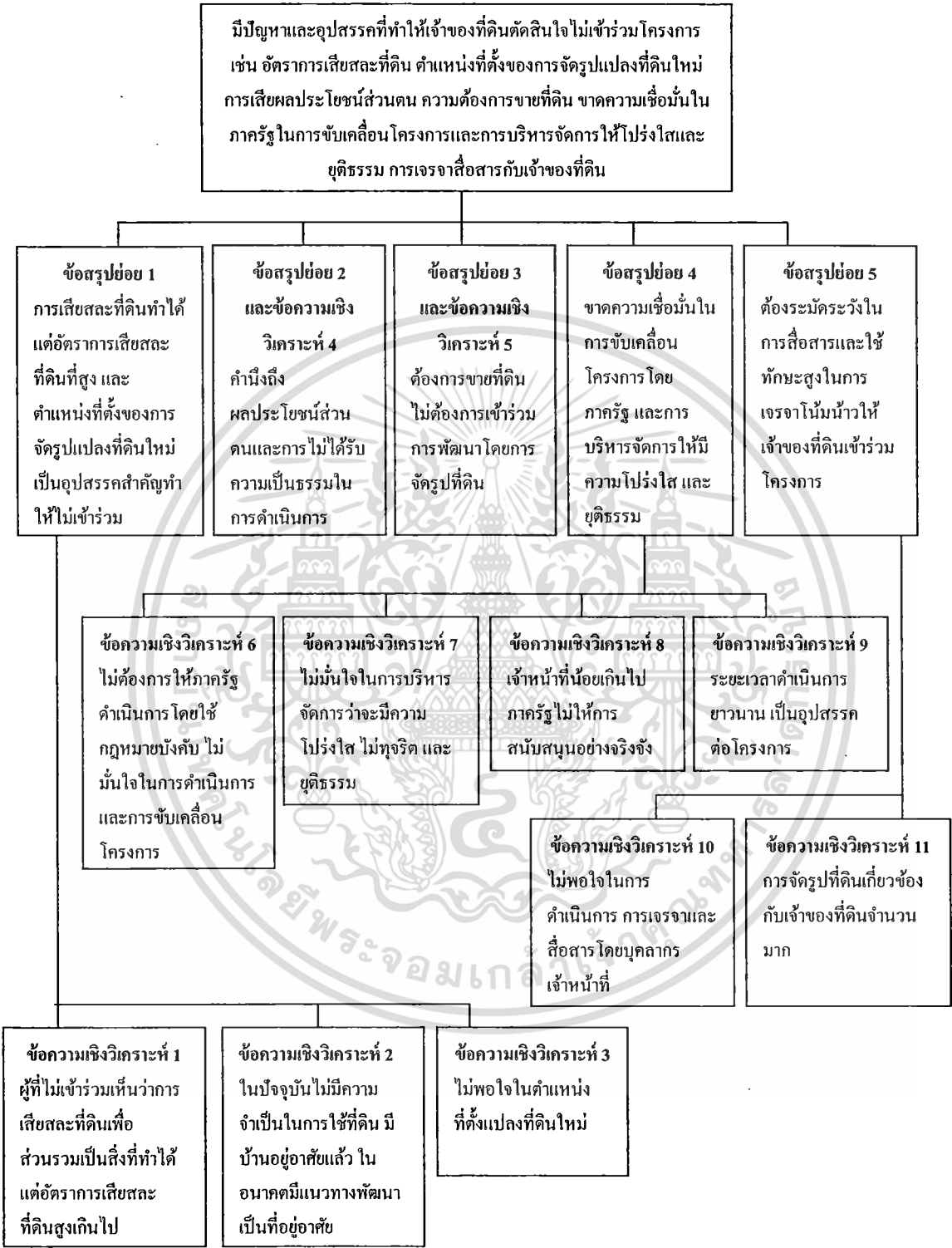
การเข้าร่วมโครงการเป็นการเสียผลประโยชน์ เจ้าของที่ดินคำนึงถึงการเสียผลประโยชน์ส่วนตน และการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินโครงการ ดังเช่นการให้ข้อมูลที่ระบุว่า “ประชุมมาหลายครั้งแล้ว แต่ตกลงกันไม่ได้ เจ้าของที่ดินเสียเปรียบมาก” “เห็นแต่คนจะเอาประโยชน์ ที่ดินใกล้ถนนเสียประโยชน์มากที่สุด” และ “อยากให้จัดการกันเองโดยมีกฎหมายควบคุม ถ้าจะต้องทำทั้งหมดไม่ใช่แค่

พื้นที่เรา ทำไมที่อื่นตัดถนนให้” นอกจากนี้ยังระบุว่าควรบังคับให้เข้าร่วมโครงการภายใต้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ก็จะต่อต้านและฟ้องร้องต่อศาลจนกว่าจะได้รับความยุติธรรม

เจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการต้องการจะขายที่ดิน ไม่ต้องการเข้าร่วมกับกลุ่มเพื่อการพัฒนามูลค่าที่ดินที่จะเพิ่มขึ้นหลังการพัฒนาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินไม่ใช่สิ่งจูงใจให้เข้าร่วมโครงการ เนื่องจากตลาดที่ดินในกรุงเทพมหานครค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพในการซื้อขายที่ดิน จะได้ผลตอบแทนเร็วกว่า และในบริเวณเมืองที่มีการพัฒนามากแล้ว เจ้าของที่ดินมีแนวโน้มที่จะได้รับผลประโยชน์จากโครงการน้อยกว่า

การขาดความเชื่อมั่นในการขับเคลื่อนโครงการโดยภาครัฐ และการบริหารจัดการให้มีความโปร่งใสและยุติธรรม เช่น ในการก่อสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือการขายพื้นที่จัดหาประโยชน์ โดยเจ้าของที่ดินกลุ่มนี้สะท้อนออกมาอย่างชัดเจนว่า “ทางราชการต้องมาลงทุนด้วย เพราะมีรายได้จากภาษีที่เพิ่มขึ้น ควรดำเนินการโดยมีเจตนาไม่ซ่อนทุจริต และควรรับชั้นเอาไว้อะไร พื้นที่สำหรับขายก็กันเอาไว้เยอะ ตีราคาที่ดินให้เจ้าของที่ดินราคาถูกๆ แต่เอาไปขายต่อไปในราคาสูงมาก เช่น ตารางวาละพันบาท แต่ขายต่อไปในราคา 85,000 บาทต่อตารางวา โดยอ้างว่าเป็นที่เจริญแล้ว” หรือการให้สัมภาษณ์ว่า “ทางราชการไม่มีเงินขับเคลื่อนโครงการ คำถามว่าโครงการใหญ่เอาทุนมาจากไหน ใหญ่มากเสียมาก จะขายพื้นที่ที่จัดไว้ขายเพื่อประโยชน์ส่วนตัวหรือไม่”

โครงการจัดรูปที่ดินเกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนจำนวนมาก จึงมีความอ่อนไหวง่าย เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารในหน่วยงานราชการต้องใช้ทักษะสูง ในการเจรจาโน้มน้าวเจ้าของที่ดินให้เข้าร่วมโครงการ ดังเช่นการให้สัมภาษณ์ว่า “เจรจาเบื้องต้นก็มาทวงน้ำชะขุนแล้ว หัวหน้าเขาบอกว่าผมพูดไม่สร้างสรรค์” และ “เหตุที่ฟ้องร้อง เพราะหัวหน้าเขาบอกให้ล้อมไม่ให้ออก และเห็นคำสั่ง กทม. ไปที่เขตประเวศห้ามที่ดิน 5-6 แปลงนี้ไม่ให้อนุญาตเจาะถนน” ภาพที่ 4.17 แสดงการนำข้อความเชิงวิเคราะห์มาจัดเป็นกลุ่มเพื่อสร้างข้อสรุปย่อย และบทสรุปข้อค้นพบเบื้องต้นเกี่ยวกับปัญหาและอุปสรรคต่อเจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการ



ภาพที่ 4.17 การวิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคต่อเจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการ

4.5.3 การมีส่วนร่วมในโครงการ

จากการทบทวนวรรณกรรมพบว่า การมีส่วนร่วมในการจัดรูปที่ดินหมายถึง กระบวนการซึ่งเจ้าของที่ดินหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสียเข้ามาเกี่ยวข้องในการพัฒนาซึ่งเป็นไปได้ด้วยความสมัครใจ ทำให้ได้มีโอกาสแสดงความคิดเห็น และแลกเปลี่ยนข้อมูลเพื่อแสวงหาทางเลือกและการตัดสินใจต่างๆ เกี่ยวกับโครงการที่เหมาะสมและเป็นที่ยอมรับร่วมกัน และเป็นแนวทางที่จะส่งเสริมให้สมาชิกในกลุ่มได้รับประโยชน์จากการรวมกลุ่มนั้น

จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าของที่ดินเพื่อวิเคราะห์การมีส่วนร่วมในการจัดรูปที่ดิน การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาต่างๆ ในการดำเนินการ และความพึงพอใจในผลที่ออกมา พบว่า ผู้ให้ข้อมูลทราบดีว่ามีการประชุมสัมมนาเผยแพร่ความรู้ด้านการจัดรูปที่ดิน และการระดมความคิดเห็นที่จัดขึ้นโดยสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร โดยผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ให้สัมภาษณ์ว่าเข้าร่วมประชุมเกือบทุกครั้งในช่วง 10 ปีที่ดำเนินการมา เป็นการเจรจาแก้ปัญหาต่างๆ ในขั้นตอนการวางแผนผังเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ ตำแหน่งที่ตั้งแต่ละแปลง การออกแบบวางผังถนนและสาธารณูปโภคต่างๆ อัตราการเสียสละที่ดิน เป็นต้น โดยมีความถี่ในการจัดประชุมประมาณ 1-2 ครั้งต่อปี อย่างไรก็ตามในระยะหลังตั้งแต่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ประกาศใช้ ไม่ค่อยมีการจัดประชุมเนื่องจากต้องรอประกาศใช้กฎกระทรวงและระเบียบต่างๆ เพื่อดำเนินการจัดตั้งสมาคมจัดรูปที่ดินใหม่ ผู้ให้ข้อมูลที่เข้าร่วมประชุมบ่อยครั้งที่สุดคือจำนวน 1 ครั้ง โดยให้สัมภาษณ์ระบุว่า “ไปประชุมครั้งแรกมีรูปผังมาให้ 2-3 options (ทางเลือก) ที่ดินหายไป 25% ก็เลยไม่ไปอีก” (ดูภาคผนวก ก. - ผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่) ในส่วนของการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับโครงการพบว่า หน่วยงานของทางราชการใช้วิธีการโทรศัพท์ ส่งจดหมาย ส่งรายงานมติต่างๆ ของโครงการ และการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อสารมวลชนเช่น โทรทัศน์ แต่มีการระบุว่าเจ้าของที่ดินบางส่วนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเพียงพอ จึงทำให้ไม่เกิดความร่วมมือในการเข้าร่วมกับโครงการ

จากการสัมภาษณ์ถึงความพึงพอใจในแนวทางหรือรูปแบบการดำเนินการที่ผ่านมาของเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในหน่วยงานทางราชการพบว่า เจ้าของที่ดินมีความพึงพอใจมากกับความช่วยเหลือและร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการ แต่ได้สะท้อนถึงนโยบายการพัฒนาที่ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจัง ดังเช่นการให้สัมภาษณ์ว่า “เนื้อหาการประชุมไม่มีอะไรคืบหน้ามาก” “รัฐควรเอาจริงเอาจังติดตามผลการดำเนินงานให้มากกว่านี้” และ “อยากให้มีการเริ่มต้นทำจริง” รวมทั้งการเสนอแนะให้มีการแจ้ง

ข้อมูลข่าวสารอย่างสม่ำเสมอเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับเจ้าของที่ดิน ขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนที่ตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการแสดงความไม่พอใจอย่างมากกับการดำเนินการที่ผ่านมา ตารางที่ 4.6 สรุปการมีส่วนร่วมในโครงการจากการสัมภาษณ์เชิงลึกผู้ให้ข้อมูล

ตารางที่ 4.6 การมีส่วนร่วมในโครงการ

ผู้ให้ข้อมูล	ความถี่ในการจัดประชุม	การเข้าร่วมประชุม	การประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ข้อมูล	ความพอใจในรูปแบบ แนวทางการดำเนินการ
A	2 ครั้ง/ ปี	ทุกครั้ง	โทรศัพท์ จดหมาย	เนื้อหาการประชุมไม่มีอะไรคืบหน้ามาก เจ้าหน้าที่ร่วมมือดีมาก
B	มีการจัดประชุม	4-6 ครั้ง	จดหมาย รายงาน	พอใจมาก
C	14-15 ครั้ง	ทุกครั้ง	โทรศัพท์ รายงาน	ประชุมมาแล้วไม่ต่ำกว่า 14-15 ครั้งๆ ละหลายหมื่นบาท
D	ไม่สนใจ ไม่สนใจดู บอกว่าไม่มีอะไร ก็เรื่องเดิมๆ	1 ครั้ง ไปประชุมครั้งแรกมีรูปผังมาให้ 2-3 options ที่ดินหายไป 25% ก็เลยไม่ไปอีก	จดหมาย	ไม่ชอบเลย แอนตี้ (anti) ระดับหัวหน้า
E	พอดี	7 ครั้ง	โทรศัพท์ จดหมาย	รัฐควรเอาจริงเอาจังคิดตามผลการดำเนินงานให้มากกว่านี้
F	ช่วงหลังไม่ค่อยได้เรียกประชุม	10 ครั้ง	จดหมาย	ไม่พอใจ
G	น้อยเกินไป	ทุกครั้ง	จดหมาย	พอใจมาก
H	นายกสมาคมจัดประชุมถี่ คนมาร่วมมากขึ้น เขาประสานจัดคุยกันแต่ละกลุ่ม	ทุกครั้ง นี่สิบปีแล้ว	โทรศัพท์ รายงาน	พอใจมาก อยากให้เสร็จเร็วๆ อึดอัดเพราะมีบ้านข้างใน จะต้องย้ายบ้าน
I	ปีละครั้ง	2-3 ครั้ง ให้น้องประชุมเป็นตัวแทน	เจ้าของที่ดินไม่สนใจ เพราะไม่ได้รับข้อมูลเพียงพอ ทำให้มีเจ้าของที่ดินเข้าร่วมน้อย เป็นอุปสรรคต่อโครงการ	อยากให้มีการเริ่มต้นทำจริง
J	น้อยไป	3 ครั้ง	จดหมาย สื่อมวลชน (โทรทัศน์)	อยากให้มีการแจ้งข่าวสารอย่างสม่ำเสมอ การให้ข้อมูลข่าวสารยังไม่ดีพอ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

บทที่ 5

สรุปผลการวิจัยและข้อเสนอแนะ

ในบทสุดท้ายของรายงานการวิจัยฉบับนี้ เริ่มด้วยการนำคำถามการวิจัยและวิธีวิจัยมากล่าวถึงอีกครั้งหนึ่ง ต่อจากนั้นเป็นการอภิปรายผลการวิจัยประกอบด้วย การสรุปผลการวิจัย ข้อจำกัดของงาน ข้อเสนอแนะในการนำไปสู่การจัดรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ และข้อเสนอแนะการวิจัยในอนาคต

งานวิจัยนี้ศึกษาเรื่องแรงจูงใจและปัญหาอุปสรรคของการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน จุดมุ่งหมายของการวิจัยครั้งนี้คือ เพื่อศึกษาความเป็นมาของการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย แนวทางการดำเนินโครงการนำร่องจัดรูปที่ดิน ทศนคติของเจ้าของที่ดินต่อโครงการจัดรูปที่ดิน แก่นความคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจภายในและภายนอก ปัจจัยเสริม และแรงผลักดันที่ทำให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน และปัญหาอุปสรรคในการไม่เข้าร่วมในโครงการ ตามที่ผู้วิจัยอธิบายไว้ในบทที่ 1 โดยมีคำถามการวิจัยดังนี้

- 1) การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือการได้มาซึ่งที่ดินมีความเป็นมาอย่างไร มีปัญหาในการใช้ประโยชน์ที่ดินปัจจุบันอย่างไรที่ทำให้ภาครัฐนำเสนอโครงการจัดรูปที่ดิน การดำเนินโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินของภาครัฐมีแนวทางอย่างไร
- 2) เจ้าของที่ดินให้ความสำคัญและความสนใจต่อการมีโครงการจัดรูปที่ดินหรือไม่ อย่างไร ตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมในโครงการฯ อย่างไร
- 3) อะไรเป็นแรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการฯ อะไรเป็นปัญหาอุปสรรคทำให้ไม่เข้าร่วมโครงการฯ ในการดำเนินการที่ผ่านมามีการแก้ปัญหาอย่างไร และผลที่ออกมาเจ้าของที่ดินมีความพอใจมากน้อยเพียงใด

งานวิจัยเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในประเทศไทย โดยที่ส่วนใหญ่เป็นความร่วมมือทางวิชาการกับ JICA ในความพยายามประยุกต์หลักการและประสบการณ์จากประเทศญี่ปุ่นมาใช้กับวัฒนธรรมของไทย ได้มุ่งประเด็นไปที่การเสนอระบบกฎหมายการจัดรูปที่ดิน พร้อมกับระบบสนับสนุนการดำเนินโครงการ

ทางปฏิบัติ (JICA, 1993; 1999; Chanond, 1997; บริษัท คอนซันแทนท์ ออฟ เทคโนโลยี จำกัด, 2552) แต่
 ทว่าตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 จนถึงปัจจุบัน ยังไม่มีโครงการฯใดในกรุงเทพมหานครที่ประสบความสำเร็จ
 ในทางปฏิบัติเป็นรูปธรรม

ในการศึกษาครั้งนี้จึงมุ่งประเด็นเกี่ยวกับปัจจัยด้านความคิด ทักษะคิด แรงจูงใจ ปัญหา อุปสรรค ที่
 มีผลต่อเจ้าของที่ดินในการตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการ โดยใช้การวิจัยเชิงคุณภาพด้วยการ
 สัมภาษณ์เชิงลึก เพื่อทำความเข้าใจข้อมูลเชิงลึกที่ซับซ้อนและค้นหาแก่นความคิดของประเด็นที่สนใจ
 ศึกษา ประชากร (Population) ที่ผู้วิจัยศึกษา เป็นเจ้าของที่ดินที่ถือกรรมสิทธิ์ที่ดินในพื้นที่โครงการจัดรูป
 ที่ดินบริเวณสวนหลวง ร.9 และโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน ใช้วิธีการสุ่มตัวอย่างแบบเจาะจง
 (Purposive sampling) จากเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการทั้ง 2 โครงการเป็นจำนวน 10 คน โดย 5 คนเป็น
 เจ้าของที่ดินที่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ และอีก 5 คนเป็นเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ
 ขั้นตอนการเก็บรวบรวมข้อมูลประกอบด้วย การเก็บรวบรวมข้อมูลทุติยภูมิจากเอกสารต่างๆ การสัมภาษณ์
 เบื้องต้นเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องกับโครงการ การสัมภาษณ์เชิงลึกเจ้าของที่ดิน การสังเกตและ
 บันทึกภาพถ่ายในการลงภาคสนามพื้นที่โครงการ การคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างมีจำนวนน้อย แต่ได้ศึกษาจน
 ข้อมูลล้นตัวคือพบข้อมูลสำคัญซ้ำๆ กัน และไม่มีข้อมูลอื่นอีกในประเด็นที่สนใจศึกษา (Denzin and
 Lincoln, 2006) รวมทั้งศึกษาเปรียบเทียบกรณีเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการกับที่ไม่เข้าร่วมโครงการ เพื่อ
 ช่วยให้เข้าใจประเด็นปัญหาทั้งสองกรณีได้อย่างกระจ่างชัด จากนั้นจึงได้ทำการวิเคราะห์เป็นแก่นความคิด
 ของประเด็นที่สนใจศึกษา ในการแสดงผลการวิเคราะห์ข้อมูล (ดูภาคผนวก ข.) ผู้วิจัยได้นำข้อมูลที่ได้จาก
 การสัมภาษณ์มาจัดเรียบเรียงตามประเด็นหรือหัวข้อการศึกษา และจัดทำตารางสรุปหัวข้อย่อย (Sub-
 themes) ตามคำถามการวิจัย ซึ่งระบุประเด็นตามคำถามการวิจัย ข้อมูลการสัมภาษณ์ (Data) ตอบคำถาม
 การวิจัยในแต่ละประเด็นและข้อความเชิงวิเคราะห์ (Analytical Text/Statement) ซึ่งสังเคราะห์ขึ้นมาจาก
 ข้อมูลกลุ่มย่อย จากนั้นนำข้อความเชิงวิเคราะห์มาจัดเป็นกลุ่มเพื่อสร้างข้อสรุปย่อย และบทสรุปการ
 วิเคราะห์ความคิดเห็นของผู้ถูกสัมภาษณ์ที่ตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการฯ จากการศึกษา
 สามารถสรุปผลการวิจัยได้ดังนี้

5.1 สรุปผลการวิจัย

5.1.1 ความเป็นมาและแนวทางการดำเนินโครงการนำร่องจัดรูปที่ดิน

เทคนิคการจัดรูปที่ดินที่นำมาใช้ในประเทศไทย ได้รับความช่วยเหลือทางวิชาการจากองค์การความร่วมมือระหว่างประเทศของญี่ปุ่น (JICA) ซึ่งส่งผู้เชี่ยวชาญชาวญี่ปุ่นมาให้การแนะแนวความรู้ทางด้านเทคนิคแก่เจ้าหน้าที่ชาวไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2535 การดำเนินโครงการฯ มีกรมโยธาธิการและผังเมืองเป็นหน่วยงานรับผิดชอบหลัก และได้รับการสนับสนุนเงินงบประมาณจัดตั้งเป็นกองทุนหมุนเวียนเพื่อการจัดรูปที่ดิน มีทุนประเดิม 50 ล้านบาท จนกระทั่งในปัจจุบัน (พ.ศ. 2552) คิดเป็นเงินรวมดอกเบี้ยแล้วประมาณ 80 ล้านบาทเศษ ในช่วง 18 ปีที่ผ่านมาเกิดการพัฒนากระบวนการสนับสนุนการดำเนินโครงการทางปฏิบัติ การดำเนินโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินในกรุงเทพมหานครและจังหวัดต่างๆ รวมทั้งการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 และกฎกระทรวงและระเบียบต่างๆ ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการปฏิบัติให้เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

กรมโยธาธิการและผังเมือง เสนอพื้นที่โครงการที่มีศักยภาพเหมาะสมในการพัฒนาด้วยวิธีการนี้ คือ พื้นที่ตามอุดมปัญหาไม่มีถนนเข้าถึงเพื่อพัฒนาให้มีการเข้าถึงและระบบสาธารณูปโภค ในประเทศไทยมีแปลงที่ดินที่ไม่มีถนนเข้าถึงจำนวนมากทำให้ไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้เต็มที่ ส่วนใหญ่ถูกปล่อยเป็นที่รกร้างว่างเปล่ารอการกว้านซื้อจากนายทุน ทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ทั้งนี้ หน่วยงานราชการที่ริเริ่มโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินที่ผ่านมา ได้แก่ กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักผังเมืองกรุงเทพมหานคร การเคหะแห่งชาติ และ สำนักงานโยธาธิการและผังเมืองจังหวัดต่างๆ

เนื่องจากการประยุกต์หลักการทางด้านกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ ในการจัดรูปที่ดินมาจากประเทศญี่ปุ่น จึงทำให้แนวทางและขั้นตอนการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินของไทยสอดคล้องกับประเทศต้นแบบ การดำเนินโครงการทำได้โดยภาคเอกชนหรือหน่วยงานต่างๆ ของภาครัฐ ส่วนที่แตกต่างออกไปบ้างก็คือ ประเด็นการมีส่วนร่วมโดยเสียงส่วนใหญ่กำหนดไว้ทั้งในโครงการที่ดำเนินการโดยเอกชนและภาครัฐ กล่าวคือ ในการเสนอโครงการจะต้องมีหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินในโครงการไม่น้อยกว่า 2/3 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และเป็นเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่า 2/3 ของที่ดินทั้งหมด ในขั้นตอนการจัดรูปที่ดินประกอบด้วยขั้นตอนหลัก 4 ขั้นตอน ได้แก่

- 1) **ขั้นตอนการเตรียมการ** กรณีศึกษาโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมนและสวนหลวง ร. 9 พบว่า การริเริ่มโครงการดำเนินการโดยเจ้าหน้าที่ของหน่วยงานราชการต้องเข้าไปอธิบายหลักการกับเจ้าของที่ดินรายบุคคล และการประชุมสัมมนาเผยแพร่ความรู้ด้านการจัดรูปที่ดินและ

การระดมความคิดเห็นที่จัดขึ้นโดยสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร ซึ่งเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่จะเห็นด้วยกับหลักการ

- 2) **ขั้นตอนการวางแผนผังและแผนดำเนินการ** ประกอบด้วย การประเมินราคา การจัดทำผังจัดแปลงที่ดินใหม่และการประชุมเจรจากับเจ้าของที่ดิน และแผนบริหารจัดการโครงการ ในการประเมินราคาที่ดินใช้วิธีการประเมินมูลค่าที่ดินด้วยค่าถนน (Street value method) เป็นค่าดัชนีตามแนวทางของประเทศญี่ปุ่น แล้วจึงคำนวณการปันส่วนที่ดินแต่ละแปลง ซึ่งทำให้เป็นความซับซ้อนของการออกแบบจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ ต่อจากนั้นก็จะมีการจัดประชุมเจรจากับเจ้าของที่ดินเกี่ยวกับผังจัดแปลงที่ดินใหม่เบื้องต้นในประเด็นต่างๆ ได้แก่ ตำแหน่งที่ตั้งแต่ละแปลง การออกแบบวางผังถนนและสาธารณูปโภคต่างๆ อัตราการเสียสละที่ดิน เป็นต้น อัตราการเสียสละที่ดินที่ยอมรับได้โดยเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่คือไม่เกินร้อยละ 20 ในการแก้ปัญหากรณีแปลงที่ดินที่มีขนาดเล็กก็นำไปรวมกับแปลงอื่นๆ ของเจ้าของที่ดินรายเดียวกัน หรือขอปรับย้ายตำแหน่งที่ตั้งไปทางด้านหลังโครงการที่มีราคาประเมินที่ดินต่ำกว่า เพื่อให้อัตราการเสียสละที่ดินน้อยลง ขั้นตอนนี้อาจใช้ระยะเวลาการดำเนินการที่ยาวนานได้ เนื่องจากต้องมีการจัดประชุมเจรจากับเจ้าของที่ดินนับครั้งไม่ถ้วนเพื่อแก้ปัญหาต่างๆ ให้ได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินทุกแปลง
- 3) **ขั้นตอนการก่อสร้าง** เป็นขั้นตอนหลักๆ ที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการ
- 4) **ขั้นตอนการจัดรูปแปลงที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ** เป็นขั้นตอนสุดท้ายที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการ

5.1.2 การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน

ในกรณีศึกษาโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน พื้นที่โครงการมีขนาดใหญ่ประมาณ 928 ไร่ เป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน 223 คน การใช้ประโยชน์ที่ดินในโครงการส่วนใหญ่ยังเป็นพื้นที่เกษตรกรรม และที่รกร้างว่างเปล่า สระน้ำ และบ่อน้ำขนาดใหญ่ แปลงที่ดินส่วนใหญ่ยังไม่มีถนนเข้าถึงด้วยเหตุที่มีเจ้าของที่ดินจำนวนมากจึงได้แบ่งพื้นที่การพัฒนาโครงการเป็นระยะ โดยพัฒนาในระยะที่ 1 ก่อน สำหรับโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9 พื้นที่โครงการครอบคลุมประมาณ 62 ไร่ เป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดิน 36 คน การใช้ประโยชน์ที่ดินภายในโครงการส่วนใหญ่เป็นที่ว่าง ที่ราบลุ่มน้ำท่วมขัง มีบ้านไม้ 1-2 ชั้นและบ้านเช่าสภาพทรุดโทรมประมาณ 40 หลังคาเรือน เข้าถึงได้โดยการเดินเท้า

แปลงที่ดินส่วนใหญ่ยังไม่มีถนนเข้าถึง พื้นที่โครงการมีศักยภาพเหมาะสมสอดคล้องกับวรรณกรรมที่ ทบทวนผ่านมา กล่าวคือ เป็นพื้นที่ตาบอดมีปัญหาในการเข้าถึง ส่วนใหญ่เป็นที่รกร้างว่างเปล่า และมี อาคารสิ่งปลูกสร้างน้อย

ในการเปิดพื้นที่โครงการสู่ถนนโดยรอบพบว่า กรรมสิทธิ์ที่ดินแปลงด้านหน้าติดถนน (แปลงปาก ทาง) โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9 คือกรุงเทพมหานคร ในการพิจารณาเห็นชอบเข้าร่วม โครงการโดยมีเงื่อนไขจากคณะกรรมการว่าด้วยการทรัพย์สินของกรุงเทพมหานคร สำหรับโครงการจัด รูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน พื้นที่โครงการทางทิศใต้มีหมู่บ้านจัดสรรปิดทางบริเวณถนนทางเข้าด้านซอย สยามธรณีก่อนถึงโครงการ ต้องปรับขอบเขตพื้นที่โครงการอีกครั้งเพื่อพยายามเปิดพื้นที่โครงการออกสู่ ถนน

การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน หรือการได้มาซึ่งที่ดินในพื้นที่โครงการมีหลายวิธี ได้แก่ มรดกตกทอดจากบรรพบุรุษ การซื้อขาย และจำนอง โดยส่วนใหญ่ได้รับที่ดินมาเป็นมรดกตกทอด พื้นที่ดินที่มีการซื้อขายไปนั้นเป็นที่ดินของบรรพบุรุษที่เคยใช้ทำเกษตรกรรมในอดีต เมื่อมีการพัฒนาของเมืองจึงมีการเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ไป ผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ครอบครองที่ดินมาแล้วเป็นเวลา 30 ปีขึ้นไป

5.1.3 ทักษะคติของเจ้าของที่ดินต่อโครงการจัดรูปที่ดิน

จากการศึกษาพบว่า มีความสอดคล้องระหว่างข้อมูลทัศนคติของเจ้าของที่เข้าร่วมโครงการและ วรรณกรรมที่ทบทวนมา โดยการสัมภาษณ์เชิงลึกทำให้ได้ข้อมูลที่มีความหมายอันนำไปสู่ความรู้ความ เข้าใจในประเด็นปัญหาการวิจัยได้อย่างกระจ่างชัด กล่าวคือ

เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการฯ เห็นถึงความสำคัญของการจัดรูปที่ดินจึงเข้าร่วมโครงการ คือ เห็นประโยชน์ของการพัฒนาที่มีต่อเจ้าของที่ดิน ซึ่งจะช่วยให้แปลงที่ดินมีทางเข้าออกสู่ถนนและ ผลประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่จะสูงขึ้นเมื่อมีระบบสาธารณูปโภคพร้อม รวมทั้งประโยชน์ต่อสังคมและ ส่วนรวมในการร่วมมือกันพัฒนา ขณะที่ผู้เข้าร่วมโครงการฯ โดยเห็นว่าไม่มีทางเลือกอื่น หรือเข้าร่วม ตามเสียงคนส่วนใหญ่ เห็นว่าโครงการจัดพื้นที่ส่วนกลางสำหรับบริการสาธารณะบางอย่างมากเกินไปจนเกินไป ได้แก่ ขนาดถนนที่กว้างขวาง สวนสาธารณะ เป็นต้น

เจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการฯ มีทัศนคติว่าแม้โครงการจะมีหลักการที่ดี มีประโยชน์ทำให้ แปลงที่ดินมีทางเข้าออกสู่ถนน แต่ไม่ถูกใจในกระบวนการดำเนินการคือ การออกแบบผังจัดรูปแปลงที่ดิน

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ใหม่ซึ่งมีการคำนวณการปันส่วนที่ดินสูงเกินไป ความไม่เท่าเทียมกันในการเสียสละที่ดิน และความไม่เป็นธรรมในตำแหน่งที่ตั้งแปลงใหม่ จึงไม่ค่อยเห็นความจำเป็นที่จะเข้าร่วมโครงการ นอกจากนี้ยังมีความเห็นถึงความไม่แน่นอนในขั้นตอนการดำเนินการ และความไม่มั่นใจในการบริหารจัดการสมาคมฯ ให้มีความโปร่งใส และยุติธรรม โดยเฉพาะในการขายพื้นที่จัดหาประโยชน์

5.1.4 แรงจูงใจ ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าร่วมโครงการ

จากข้อมูลการสัมภาษณ์เชิงลึกพบแก่นความคิดเกี่ยวกับแรงจูงใจและแรงผลักดัน บังคับเสริม ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการที่สำคัญดังนี้

1) เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการฯ

ต้องการให้แปลงที่ดินมีทางเข้าออกสู่ถนน ทั้งนี้แรงจูงใจที่สำคัญคือความคาดหวังว่าความร่วมมือกันในกลุ่มเจ้าของที่ดินจะทำให้โครงการสำเร็จได้ เจ้าของที่ดินเหล่านี้ต้องการร่วมมือกันพัฒนาที่ดินเพื่อผลประโยชน์ร่วมกันและประโยชน์ต่อส่วนรวม ต้องการร่วมกันพัฒนาดินนา สาธารณูปโภคอื่นๆ และการถมดิน ซึ่งแรงจูงใจเหล่านี้เป็นแรงจูงใจภายในสอดคล้องกับวรรณกรรมที่ทบทวนมา การที่ส่วนใหญ่มีความต้องการพัฒนาในอนาคตเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับครอบครัวหรือธุรกิจ โดยไม่ได้ต้องการนำที่ดินไปขาย เป็นแรงผลักดันที่ทำให้เข้าร่วมโครงการ ส่วนที่แตกต่างออกไปจากการทบทวนวรรณกรรมและการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องก็คือ สิ่งจูงใจภายนอกหรือการคาดการณ์มูลค่าที่ดินที่จะเพิ่มขึ้นจากการจัดสร้างบริการสาธารณูปโภค ไม่ใช่สิ่งสำคัญที่ทำให้เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ตัดสินใจเข้าร่วมโครงการ

การมีผู้นำในกลุ่มที่เป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่หรือนายทุน ที่มีความต้องการพัฒนาเพื่อเป็นโครงการตัวอย่าง หรือมีที่ดินของญาติพี่น้องรวมกันหลายแปลงในโครงการ ทำให้เป็นเสียงส่วนใหญ่ จึงเป็นแรงผลักดันที่สำคัญ การศึกษานี้พบว่ากลุ่มเจ้าของที่ดินรายใหญ่ในพื้นที่เป็นผู้นำในการดำเนินโครงการ ทำให้มีพลังในการเจรจาและประสานงานกับเจ้าของที่ดินกลุ่มย่อยได้รวดเร็ว และการมีที่ดินของญาติพี่น้องหลายแปลงในโครงการทำให้สามารถรวบรวมผู้เข้าร่วมโครงการได้เป็นกลุ่มก้อน เนื่องจากการตัดสินใจตามเสียงคนส่วนใหญ่

กฎหมายการจัดรูปที่ดินเป็นสิ่งจำเป็นในการดำเนินโครงการ เพื่อสร้างความมั่นคงให้กับการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดิน โดยสิทธิที่ได้รับในการจัดที่ดินใหม่เหมือนสิทธิที่มีอยู่ในที่ดินเดิม และได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวงในการจดทะเบียน จากการสัมภาษณ์พบว่า มาตรการเงินอุดหนุนจาก

ภาครัฐ การยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 จะเป็นปัจจัยเอื้อให้โครงการสัมฤทธิ์ผลโดยช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายที่สูงให้กับเจ้าของที่ดินในการเข้าร่วมโครงการ อย่างไรก็ตามมีความล่าช้าในการประกาศใช้กฎกระทรวงและระเบียบต่างๆ ซึ่งเป็นเครื่องมือในการดำเนินการภายใต้กฎหมาย ส่งผลให้การดำเนินโครงการในช่วงที่ผ่านมามีความล่าช้า

แนวคิดในการเสียสละที่ดินเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเช่น ถนน สวนสาธารณะ ได้รับการตอบรับจากเจ้าของที่ดิน หากมีการออกแบบผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่และอัตราการเสียสละที่ดินที่เหมาะสมเนื่องจากแปลงที่ดินในเมืองมีราคาสูงและมีขนาดค่อนข้างเล็ก ดังนั้นเงินทุนสนับสนุนโครงการโดยการอุดหนุนของภาครัฐเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ จะช่วยลดต้นทุนและส่งผลให้เจ้าของที่ดินเสียสละที่ดินน้อยลงในการร่วมมือกันพัฒนา หรือการให้เงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเพื่อช่วยในการขับเคลื่อนโครงการ ก็เป็นปัจจัยเอื้อที่ทำให้การเข้าร่วมโครงการสัมฤทธิ์ผลด้วย

อัตราการเสียสละที่ดินที่มีความเท่าเทียมกันมีผลต่อการเข้าร่วมโครงการ เป็นการแสดงถึงการร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม เพราะความแตกต่างในการปันส่วนที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินในพื้นที่โครงการเนื่องจากความซับซ้อนของการออกแบบจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ จะก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ยุติธรรม ทำให้เจ้าของที่ดินเกิดอคติและต่อต้านโครงการได้

พอใจในการดำเนินการของบุคลากรระดับปฏิบัติการของหน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตามบุคลากรมีจำนวนน้อย ระบบราชการมีความล่าช้า และการโยกย้ายตำแหน่งในระดับสูงเกิดขึ้นบ่อยครั้ง ทำให้การบริหารโครงการไม่มีความต่อเนื่องและขาดการสนับสนุนอย่างจริงจัง เป็นอุปสรรคในการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จ

ระยะเวลาในการดำเนินการมีผลกระทบต่อภาพพจน์ของโครงการ เจ้าของที่ดินมองว่าภาครัฐยังไม่ได้ให้การสนับสนุนอย่างจริงจังทำให้การดำเนินโครงการมีความล่าช้า นอกจากนี้ระยะเวลาในการดำเนินการที่ยาวนานอาจทำให้ไม่ทันกับการเติบโตของอสังหาริมทรัพย์ ในบริเวณโดยรอบพื้นที่โครงการ จะเกิดการกว้านซื้อที่ดินในบริเวณนั้นเพื่อการเก็งกำไรของนายทุน เป็นอุปสรรคในการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จ

2) เจ้าของที่ดินที่ยังไม่เข้าร่วมโครงการฯ

เจ้าของที่ดินที่ไม่สนใจเข้าร่วมโครงการ ทราบว่ามีโครงการนำร่องจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในบริเวณพื้นที่ที่ดินเองมีกรรมสิทธิ์ครอบครองอยู่ โดยเคยเข้าร่วมสัมมนาเผยแพร่ความรู้ด้านการจัดรูปที่ดิน หรือการระดมความคิดเห็นที่จัดขึ้นโดยสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร แต่ตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการ ผู้วิจัยได้วิเคราะห์แก่นความคิดของผู้ให้สัมภาษณ์ที่ไม่สนใจเข้าร่วมโครงการมีดังนี้

แนวคิดในการเสียสละที่ดินเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสิ่งที่ทำได้ แต่ไม่ใช่อัตราที่สูงเกินไป อัตราการเสียสละที่ดินที่สูงเป็นอุปสรรคสำคัญในเบื้องต้นที่ทำให้ตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการ

การเข้าร่วมโครงการเป็นการเสียผลประโยชน์ เจ้าของที่ดินคำนึงถึงการเสียผลประโยชน์ส่วนตน และการไม่ได้รับความเป็นธรรมในการดำเนินโครงการ

ต้องการจะขายที่ดิน ไม่ต้องการเข้าร่วมกับกลุ่มเพื่อการพัฒนา มูลค่าที่ดินที่จะเพิ่มขึ้นหลังการพัฒนาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินไม่ใช่สิ่งจูงใจให้เข้าร่วมโครงการ เนื่องจากตลาดที่ดินในกรุงเทพมหานครค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพในการซื้อขายที่ดิน จะได้ผลตอบแทนเร็วกว่า และในบริเวณเมืองที่มีการพัฒนาอยู่มากแล้ว เจ้าของที่ดินมีแนวโน้มที่จะได้รับผลประโยชน์จากโครงการน้อยกว่า

การขาดความเชื่อมั่นในการขับเคลื่อนโครงการโดยภาครัฐ และการบริหารจัดการให้โปร่งใสและยุติธรรม เช่น ในการก่อสร้างสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือการขายพื้นที่จัดหาประโยชน์

โครงการจัดรูปที่ดินเกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนจำนวนมาก จึงมีความอ่อนไหวง่าย เจ้าหน้าที่ระดับผู้บริหารในหน่วยงานราชการต้องใช้ทักษะสูงในการเจรจาโน้มน้าวเจ้าของที่ดินให้เข้าร่วมโครงการ

5.1.5 การมีส่วนร่วมในโครงการ

ผลจากการศึกษาการมีส่วนร่วมในการจัดรูปที่ดิน การมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาต่างๆ ในการดำเนินการ และความพึงพอใจในผลที่ออกมา พบว่า ผู้ให้ข้อมูลทราบได้มีการประชุมสัมมนาเผยแพร่ความรู้ด้านการจัดรูปที่ดินและการระดมความคิดเห็นที่จัดขึ้นโดยสำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร โดยผู้ให้ข้อมูลส่วนใหญ่ให้สัมภาษณ์ว่าเข้าร่วมประชุมเกือบทุกครั้งในช่วง 10 ปีที่ดำเนินการมา เป็นการเจรจาแก้ปัญหาต่างๆ ในขั้นตอนการวางผังเป็นส่วนใหญ่ ได้แก่ ตำแหน่งที่ตั้งแต่ละแปลง การออกแบบวางผังถนนและสาธารณูปโภคต่างๆ อัตราการเสียสละที่ดิน เป็นต้น โดยมีความถี่ในการจัดประชุมประมาณ 1-2

ครั้งต่อไป อย่างไรก็ตามในระยะหลังตั้งแต่พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ประกาศใช้ ไม่ค่อยมีการจัดประชุมเนื่องจากต้องรอประกาศใช้กฎกระทรวงและระเบียบต่างๆ เพื่อดำเนินการจัดตั้งสมาคมจัดรูปที่ดินใหม่ ผู้ให้ข้อมูลที่เข้าร่วมประชุมน้อยครั้งที่สุดคือจำนวน 1 ครั้ง โดยให้สัมภาษณ์ระบุว่า “ไปประชุมครั้งแรกมีรูปผังมาให้ 2-3 options (ทางเลือก) ที่ดินหายไป 25% ก็เลยไม่ไปอีก” ในส่วนของการประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ข้อมูลต่างๆ เกี่ยวกับโครงการพบว่า หน่วยงานของทางราชการใช้วิธีการโทรศัพท์ ส่งจดหมาย ส่งรายงานมติดต่างๆ ของโครงการ และการประชาสัมพันธ์ผ่านทางสื่อสารมวลชนเช่น โทรทัศน์ แต่มีการระบุว่าเจ้าของที่ดินบางส่วนไม่ได้รับข้อมูลข่าวสารเพียงพอ จึงทำให้ไม่เกิดความร่วมมือในการเข้าร่วมกับโครงการ

จากการสัมภาษณ์ถึงความพึงพอใจในแนวทางหรือรูปแบบการดำเนินการที่ผ่านมา ของเจ้าหน้าที่ผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในหน่วยงานทางราชการพบว่า เจ้าของที่ดินมีความพึงพอใจมากกับความช่วยเหลือและร่วมมือจากเจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบโครงการ แต่ได้สะท้อนถึงนโยบายการพัฒนาที่ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจัง ดังเช่นการให้สัมภาษณ์ว่า “เนื้อหาการประชุมไม่มีอะไรก๊ิบหน้ามาก” “รัฐควรเอาจริงเอาจังติดตามผลการดำเนินงานให้มากกว่านี้” และ “อยากให้มีการเริ่มต้นทำจริง” รวมทั้งการเสนอแนะให้มีการแจ้งข้อมูลข่าวสารอย่างสม่ำเสมอเพื่อสร้างความเข้าใจให้กับเจ้าของที่ดิน ขณะที่ผู้ให้สัมภาษณ์บางส่วนที่ตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการแสดงความไม่พอใจอย่างมากกับการดำเนินการที่ผ่านมา

5.2 ข้อจำกัดของงาน

ในการวิจัยเชิงคุณภาพ เพื่อศึกษาแรงจูงใจและปัญหาอุปสรรคในการเข้าร่วมโครงการจากเจ้าของที่ดิน ใช้วิธีการเลือกตัวอย่างแบบเจาะจง ซึ่งสามารถดำเนินการในทางปฏิบัติได้ง่าย แต่ตัวอย่างที่เลือกมาอาจไม่สามารถสรุปอ้างอิงไปสู่ประชากรเป้าหมายได้อย่างกว้างขวาง จึงใช้วิธีการเลือกกรณีเบี่ยงเบนผิดปกติ (Deviate-case sampling) หรือกรณีสุดโต่ง และการเลือกกรณีเป็นไปตามสภาพปกติ (Typical-case sampling) คือ เจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการเปรียบเทียบกับเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ เพื่อช่วยให้ผู้วิจัยเกิดความเข้าใจอย่างลึกซึ้งในประเด็นปัญหาการวิจัยที่ต้องการแสวงหาคำตอบ จากกลุ่มตัวอย่างทั้งสองกลุ่มได้อย่างกระจ่างชัด และเนื่องจากการศึกษาเฉพาะกรณีศึกษาโครงการฯ บริเวณหนองบัวมน และบริเวณสวนหลวง ร. 9 การนำข้อสรุปไปอ้างอิงในวงกว้างจึงขึ้นอยู่กับผู้อ่านรายงานการวิจัยในการมองเห็นช่องทางการนำไปประยุกต์ใช้ประโยชน์ต่อไป

การศึกษาโครงการจัดรูปที่ดินกรณีศึกษาบริเวณสวนหลวง ร.9 และบริเวณหนองบัวมน ครอบคลุมตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการจนถึงเดือนธันวาคม 2552 เท่านั้น เนื่องจากกระบวนการจัดรูปที่ดิน บริเวณที่ทำการศึกษามีระยะเวลายาวนานในการดำเนินการ และการวิจัยมีข้อจำกัดในเรื่องเวลาและงบประมาณในการวิจัย ซึ่งการดำเนินการทั้งสองโครงการยังไม่สัมฤทธิ์ผล ทำให้ผู้วิจัยไม่สามารถสรุป อ้างอิงผลการวิจัยไปในขั้นตอนอื่นที่ยังไม่ได้มีการดำเนินงานได้ ได้แก่ ขั้นตอนการก่อสร้าง และจัดรูป แปลงที่ดินสุดท้ายและการออกเอกสารกรรมสิทธิ์

5.3 ข้อเสนอแนะในการนำไปสู่การจัดรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ

5.3.1 ข้อเสนอแนะเชิงมาตรการด้านแรงจูงใจ

การศึกษาชิ้นนี้ได้มุ่งประเด็นเกี่ยวกับปัจจัยด้านความคิด ทักษะคิด แรงจูงใจ ปัญหาและอุปสรรค ที่มีผลต่อเจ้าของที่ดินในการตัดสินใจเข้าร่วมหรือไม่เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งผลจากการศึกษาชี้ให้เห็นว่า แรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการฯ เป็นแรงจูงใจภายใน (Intrinsic motivation) มากกว่าจะเป็นแรงจูงใจภายนอก (Extrinsic motivation) กล่าวคือ ถ้าเจ้าของที่ดินมีทัศนคติที่เห็นถึงความสำคัญของการร่วมมือกันพัฒนาให้แปลงที่ดินมีทางเข้าออกสู่ถนนด้วยวิธีการจัดรูปที่ดิน และตระหนักถึงประโยชน์ต่อสังคมและส่วนรวม ก็จะยอมให้ความร่วมมือโดยการมีส่วนร่วมประชุมเจรจา แสดงความคิดเห็นและตัดสินใจในการแก้ปัญหาต่างๆ ในกระบวนการดำเนินการซึ่งอาจใช้เวลามาก (Time-consuming) ได้ ในทางกลับกันถ้าเจ้าของที่ดินยังไม่มีแรงจูงใจภายใน แม้จะรับทราบถึงปัญหาการไม่มีถนนเข้าถึงในแปลงที่ดินของตนซึ่งอยู่ในพื้นที่ตาบอด ก็จะไม่เห็นความจำเป็นและไม่สนใจที่จะเข้าร่วมกับโครงการ เจ้าของที่ดินทั้งสองกลุ่มมีความเห็นว่าสิ่งจูงใจภายนอก หรือการคาดการณ์มูลค่าที่ดินที่จะเพิ่มขึ้นจากการจัดสร้างบริการสาธารณูปโภคในพื้นที่ ไม่ใช่สิ่งสำคัญนักในการเข้าร่วมโครงการ ทั้งนี้เป็นผลจากสภาพแวดล้อม ได้แก่ ยังไม่มีโครงการที่ดำเนินการสำเร็จเป็นรูปธรรม การใช้เวลาค่อนข้างมากในการแก้ปัญหาต่างๆ ในกระบวนการจัดรูปที่ดิน รวมทั้งการซื้อขายที่ดินในกลไกตลาดที่ดินของกรุงเทพมหานครค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพ และได้ผลตอบแทนเร็ว

ในการส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินเข้าร่วมโครงการเป็นจำนวนเพิ่มมากขึ้น เพื่อนำไปสู่การจัดรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จเป็นรูปธรรม จะต้องเน้นมาตรการสร้างแรงจูงใจภายในด้วยการใช้ความพยายามอย่างจริงจังของเจ้าหน้าที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นในการโน้มน้าว (Persuasion) เจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะหัวหน้าชุมชนท้องถิ่นหรือเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ให้ตระหนักถึงการมีส่วนร่วมกันพัฒนาพื้นที่เมืองเพื่อ

ประโยชน์ต่อสังคมและส่วนรวมโดยการเห็นชอบเข้าร่วมกับโครงการ เนื่องจากการริเริ่มดำเนินโครงการ โดยกลุ่มเจ้าของที่ดินรายย่อยในพื้นที่ในหลายๆ ประเทศเพียงลำพัง คิดเป็นจำนวนโครงการที่แล้วเสร็จ น้อยมาก จึงนับว่าเป็นไปได้ค่อนข้างยาก และในทางปฏิบัตินั้นการมีส่วนร่วมในโครงการเกิดจากการโน้มน้าวและการเจรจาต่อรอง ทั้งนี้รวมถึงโครงการที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นบังคับดำเนินการก็เน้นการเจรจาต่อรอง โดยการสร้างแรงดึงดูดใจที่สำคัญต่อหน่วยงานท้องถิ่นในหลายๆ ประเทศ ในการนำใช้วิธีการจัดรูปที่ดินก็คือ การบรรลุจุดมุ่งหมายในการก่อสร้างสิ่งบริการพื้นฐานสาธารณะ โดยไม่สิ้นเปลืองงบประมาณภาครัฐมากนักในการชดเชยจากการเวนคืนที่ดิน ซึ่งการปันส่วนที่ดินจากเจ้าของที่ดินทำให้มีพื้นที่สำหรับบริการสาธารณะและพื้นที่จัดหาประโยชน์ทำให้เป็นโครงการที่หาเงินเลี้ยงตัวเองได้ (Self-financing) เป็นการเพิ่มการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพ และช่วยขยายฐานภาษีรายรับให้เพิ่มขึ้น ทั้งนี้เจ้าหน้าที่ระดับหัวหน้าโครงการในหน่วยงานราชการนั้น จะต้องมีความรู้ทักษะและประสบการณ์ในการบริหารจัดการ การเจรจาโน้มน้าวการเข้าร่วมโครงการ การสร้างความสมดุลระหว่างนักการเมืองและเจ้าหน้าที่ภาครัฐ และการสร้างความร่วมมือระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างมีประสิทธิภาพ

นอกจากนี้ ควรสนับสนุนการนำแนวทางการปรับพฤติกรรมของมนุษย์มาใช้ซึ่งอธิบายได้ด้วยทฤษฎีการปรับพฤติกรรมในองค์กร ก็คือ พยายามหาแรงจูงใจภายใน (ดังกล่าว่าข้างต้น) มากระตุ้นเจ้าของที่ดิน และเมื่อเกิดการเข้าร่วมโครงการขึ้นต้องให้แรงเสริมทันที รวมทั้งต้องจัดพฤติกรรมอื่นซึ่งเป็นคู่แข่งของการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน (สิทธิโชค วรรณสันติกุล, 2546: 177) ในการปรับเปลี่ยนพฤติกรรม การเข้าร่วมโครงการฯ ทำโดยการเสริมแรงด้วยการสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อการเข้าร่วมโครงการ จะทำให้ความน่าจะเป็นที่จะเกิดพฤติกรรมการเข้าร่วมโครงการสูงขึ้น ได้แก่ การยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน เงินทุนสนับสนุนโครงการโดยการอุดหนุนของภาครัฐ เพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ หรือการให้เงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือ ไม่คิดดอกเบี้ย เพื่อช่วยในการขับเคลื่อนโครงการ ซึ่งจะเป็นปัจจัยเอื้อให้โครงการสัมฤทธิ์ผลโดยช่วยลดภาระค่าใช้จ่ายที่สูงให้กับเจ้าของที่ดินในการเข้าร่วมโครงการ ประกอบกับการกำหนดเพิ่มข้อบังคับควบคุมการพัฒนาในโครงการที่ไม่ใช้เทคนิคการจัดรูปที่ดินร่วมด้วย

ในการส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินที่ต่อต้านโครงการเข้าร่วมโครงการ ควรจะเน้นการเจรจาสร้างความเข้าใจที่ถูกต้องให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งผลจากการศึกษานี้ชี้ให้เห็นว่า แนวคิดในการเสียสละที่ดินเพื่อประโยชน์ต่อส่วนรวมเป็นสิ่งที่เขาทำได้ แต่อุปสรรคสำคัญในเบื้องต้นที่ทำให้ตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการคืออัตราค่าเสียสละที่ดินที่สูง อีกทั้งยังมีความไม่เชื่อมั่นในการขับเคลื่อนโครงการโดยภาครัฐ

และการบริหารจัดการโครงการให้โปร่งใสและยุติธรรม จึงอธิบายโดยใช้ทฤษฎีความเสมอภาคกล่าวคือ บุคคลสามารถจะเปลี่ยนระดับแรงจูงใจเพื่อดึงความรู้สึกเสมอภาคกันให้กลับคืนมา โดยวิธีการลดความไม่เสมอภาค ในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ เงินอุดหนุน โครงการจากภาครัฐซึ่งจะช่วยลดจำนวนการเสียสละที่ดินให้น้อยลง ความยุติธรรมในกระบวนการโดยเฉพาะการปันส่วนที่ดินระหว่างเจ้าของที่ดินทุกคนในพื้นที่ โครงการให้มีการกระจายภาระค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม และการแสดงความโปร่งใสในทุกขั้นตอนการดำเนินงาน รวมทั้งการให้เงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเพื่อช่วยขับเคลื่อนโครงการ ก็จะช่วยเพิ่มความมั่นใจในการเข้าร่วมโครงการ นอกจากมาตรการทางกฎหมายจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินแล้ว มาตรการด้านแรงจูงใจจะช่วยส่งเสริมให้เกิดโครงการจัดรูปที่ดินที่ประสบความสำเร็จในทางปฏิบัติ ซึ่งจะนำไปสู่การพัฒนาเมืองให้เติบโตอย่างเป็นระบบ มีประสิทธิภาพและยั่งยืนต่อไป

5.3.2 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

1. ควรมีระบบการติดตามประเมินผลนโยบายการพัฒนาด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินอย่างจริงจัง เพราะการโยกย้ายตำแหน่งในระดับสูงของหน่วยงานราชการบ่อยครั้ง ทำให้การบริหารโครงการไม่มีความต่อเนื่อง และสะท้อนถึงนโยบายการพัฒนาที่ขาดการสนับสนุนอย่างจริงจัง ทำให้การดำเนินโครงการมีความล่าช้า เป็นอุปสรรคในการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จ
2. ควรมีนโยบายสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินโครงการ เป็นเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ เช่น การใช้รายได้ของแผ่นดินจากภาษีน้ำมัน ซึ่งโดยปกติใช้ในการก่อสร้างถนนหนทางในการอุดหนุนโครงการ เพื่อช่วยสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อเจ้าของที่ดินในการเข้าร่วมการเสียสละที่ดิน รวมทั้งการให้เงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเพื่อช่วยในการขับเคลื่อนโครงการ การดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดจำเป็นต้องมีเงินทุนสนับสนุนอย่างเพียงพอ ทั้งนี้การจ่ายคืนค่าใช้จ่ายของโครงการจะทำได้หลังจากการขายที่ดินจัดหาประโยชน์ เนื่องจากการจัดรูปที่ดินเป็นวิธีการที่ภาครัฐและเอกชนสามารถร่วมกันพัฒนาได้ หากมีความจำเป็นอย่างมากในการพัฒนาเมืองวิธีการจัดรูปที่ดินจะช่วยภาครัฐประหยัดงบประมาณ และช่วยขยายฐานภาษีรายรับให้เพิ่มขึ้น
3. ควรมีนโยบายส่งเสริมการรับซื้อที่ดิน เป็นทางเลือกให้เจ้าของที่ดินที่ตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการ อาจเป็นการรับซื้อในรูปแบบพันธบัตร เพื่อลดการต่อต้านจากเจ้าของที่ดิน และลดความล่าช้าใน

การดำเนินการซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อสภาพของโครงการ นอกจากนี้ภาครัฐยังสามารถนำที่ดินนั้นๆ มาใช้เพื่อการพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย (Public housing) บรรลุความมุ่งหมายหนึ่งของการจัดรูปที่ดินในการลดความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินในสังคม โดยการกระจายทรัพยากรที่ขาดแคลนในสังคมไปให้ประชากรกลุ่มที่ไม่มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนแบ่งในสังคม เป็นการใช้สิทธิแทรกแซงตลาดที่ดินโดยภาครัฐ เพื่อรับประกันความสามารถในการแข่งขันของตลาดอย่างเท่าเทียมกัน

4. ควรปรับมาตรฐานด้านต่างๆ ในโครงการจัดรูปที่ดินให้มีความยืดหยุ่น เช่น มาตรฐานด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การออกแบบผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ และอัตราการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในกรณีของโครงการฯ ในเมือง แปลงที่ดินมีราคาสูงและขนาดค่อนข้างเล็ก จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดพื้นที่ส่วนกลางในชุมชนให้ได้ตามมาตรฐานผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ของประเทศแม่แบบ หรือเทียบเท่าย่านอยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยปานกลางถึงค่อนข้างสูง ซึ่งส่งผลให้การปันส่วนที่ดินสูงและอาจผลักดันให้โครงการฯ เกิดขึ้นได้เฉพาะในบริเวณชานเมือง กลับกลายเป็นการส่งเสริมให้เกิดรูปร่างเมืองแบบกระจาย อย่างไรก็ตามไม่ควรจัดพื้นที่ส่วนกลางชุมชนต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับพื้นที่เมือง ซึ่งจะเป็นการนำวิธีการนี้ไปใช้ในการพัฒนาเมืองแบบไม่สมบูรณ์ นอกจากนี้ควรใช้วิธีการคำนวณการปันส่วนที่ดินแต่ละแปลงที่เข้าใจง่ายกว่าวิธีการประเมินมูลค่าที่ดินด้วยค่าถนน ทำให้เจ้าของที่ดินยอมรับได้และการออกแบบจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ไม่ซับซ้อนจนเกินไป

5. ควรส่งเสริมให้มีการกระจายภาระค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์อย่างยุติธรรม แก่เจ้าของที่ดินทุกราย กำหนดให้มีค่าชดเชยและโยกย้ายที่เหมาะสม จะทำให้ประชาชนมั่นใจกับระบบการจัดรูปที่ดิน และให้ความร่วมมือกับภาครัฐอย่างเต็มที่ในการแก้ปัญหาด้านการพัฒนาพื้นที่เมือง

6. ควรส่งเสริมการกำหนดพื้นที่โครงการฯ ที่มีความเชื่อมโยงทางด้านผังเมือง เช่น การพัฒนาเมืองใหม่บริเวณชานเมืองที่มีพื้นที่ว่างขนาดใหญ่ และการป้องกันการขยายตัวของพื้นที่เมืองอย่างไร้ทิศทาง โดยนำการจัดรูปที่ดินไปใช้สำหรับพัฒนาพื้นที่ขนาดใหญ่และแบ่งการพัฒนาโครงการเป็นหลายระยะ และการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองหรือพื้นที่ว่างในชุมชนเมืองปัจจุบัน โดยเป็นการพัฒนาพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินขนาดเล็กหรือกลาง รวมทั้งสนับสนุนให้มีการพัฒนาหรือการปลูกสร้างให้แล้วเสร็จบนแปลงที่ดินที่ได้รับการจัดรูปที่ดินแล้ว

5.4 ข้อเสนอแนะสำหรับการวิจัยครั้งต่อไป

ในการศึกษาต่อไป ควรได้มีโอกาสพิจารณาถึงโครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการสำเร็จเป็นรูปธรรม ซึ่งจะรวมไปถึงขั้นตอนอื่นๆ ที่ยังไม่ได้ดำเนินการในการวิจัยนี้ ได้แก่ ขั้นตอนการก่อสร้าง และจัดรูปแปลงที่ดินสุดท้ายและการออกเอกสารสิทธิ์ และมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นหลังจากการดำเนินโครงการฯ แล้วเสร็จให้เห็นเป็นรูปธรรมอาจทำให้แรงจูงใจภายนอก มีแรงเพียงพอที่จะทำให้เกิดการเข้าร่วมโครงการจำนวนมากขึ้นก็เป็นได้

ส่วนการศึกษาระบบสนับสนุนการดำเนินโครงการทางปฏิบัติ ก็น่าจะได้มีการศึกษาต่อไปถึงวิธีการประเมินมูลค่าที่ดินว่าวิธีใดบ้างที่เป็นที่ยอมรับได้โดยเจ้าของที่ดินในโครงการต่างๆ ที่ดำเนินการแล้วเสร็จ รวมทั้งมาตรฐานด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การออกแบบผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ และอัตราการเสียสละที่ดินก็ทำนองเดียวกัน ควรจะได้ทำการศึกษาวิจัยจากโครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จ ก็จะเป็นความพยายามในการช่วยคลี่ปัญหาและอุปสรรคต่างๆ ในขั้นตอนการดำเนินงานทั้งหลายของโครงการฯ และส่งเสริมให้มีจำนวนโครงการจัดรูปที่ดินเพิ่มขึ้นต่อไป



บรรณานุกรม

- กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย. (2547). พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่. กรุงเทพมหานคร: สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่.
- กรุงเทพธุรกิจออนไลน์. (27 กรกฎาคม 2553). เปิดกรรฐมนตรี “รวยที่ดิน”. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.bangkokbiznews.com>. (วันที่ค้นข้อมูล: 28 กรกฎาคม 2553).
- นิรันดร์ จงวุฒิเวศย์. (2527). กลวิธี แนวทาง วิธีการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในงานพัฒนาชุมชน. กรุงเทพฯ: ศูนย์ศึกษานโยบายสาธารณสุขมหาวิทยาลัยมหิดล
- บริษัท คอนซันแทนท์ ออฟ เทคโนโลยี จำกัด. (2552). โครงการศึกษาเพื่อกำหนดมาตรฐานการวางผังสาธารณูปโภคและสาธารณูปการในโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่. รายงานการศึกษาลบปีสมบูรณ์เสนอต่อสำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง.
- ปรัชญา เวสารัชช์. (2528). การมีส่วนร่วมของประชาชนในกิจกรรมเพื่อพัฒนาชนบท. กรุงเทพฯ: สถาบันไทยคดีศึกษา มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์.
- ภาณุภาคย์ พงศ์อดิชาติ. (ม.ป.ป.) แรงจูงใจสูงสุดของข้าราชการ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.ocsc.go.th/ocsccms/uploads/File/wlb-7.pdf>. (วันที่ค้นข้อมูล 24 มิถุนายน 2553)
- รังสฤษฎ์ งามศิริ. (2537). ข้อเปรียบเทียบระหว่างการจัดรูปที่ดินกับผังเฉพาะ. ข่าวสารสำนักผังเมือง, 60/2537: 3-8.
- วิวรรณ อัครวิเชียร, ช่อบัว เกิดมงคล, วินัส ชมาฤกษ์, และ ธาธิณี อัครวิเชียร. (2550). แรงจูงใจและปัญหาอุปสรรคของการเข้าร่วมในโครงการร้านยาคุณภาพ. วารสาร มจร. วิชาการ, 11(21): 16-25.
- วันชัย วัฒนศัพท์. (2544). คู่มือการมีส่วนร่วมของประชาชนในการตัดสินใจของชุมชน. นนทบุรี: สถาบันพระปกเกล้า.
- สำนักงานสถิติแห่งชาติ. (2552). การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน พ.ศ. 2552: บทสรุปสำหรับผู้บริหาร. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก:

http://service.nso.go.th/nso/nsopublish/themes/theme_2-7-3.html. (วันที่ค้นข้อมูล: 11 เมษายน 2553).

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

สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่. (2553). *การจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ. [ออนไลน์]. เข้าถึงได้จาก: <http://www.dpt.go.th/sub-web/AppServ/www/lr/project%20city-judrup%20other%20country3.php>. (วันที่ค้นข้อมูล: 11 เมษายน 2553).*

สำนักผังเมือง (กรมโยธาธิการและผังเมือง กระทรวงมหาดไทย). (2532). *การจัดรูปที่ดินในเมืองครั้งที่ 1. เอกสารประกอบการสัมมนา.*

สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร. (2552a). *รายงานผลการดำเนินงานโครงการจัดรูปที่ดินปี 2552: โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน.*

สำนักผังเมือง กรุงเทพมหานคร. (2552b). *รายงานผลการดำเนินงานโครงการจัดรูปที่ดินปี 2552: โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร.9.*

สำนักวิจัยและพัฒนาระบบงานบุคคล สำนักงาน ก.พ. (2548). *โครงการเสริมสร้างและพัฒนาคุณภาพชีวิตบุคลากรภาครัฐ: ความสมดุลระหว่างชีวิตกับการทำงาน (Work-life balance) ระบบการหยุดราชการทดแทน.*

สิทธิโชค วรานุสันติกุล. (2546). *จิตวิทยาสังคม: ทฤษฎีและการประยุกต์. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดดูเลชั่น.*

สุภาภรณ์ จันทวานิช. (2545a). *วิธีการวิจัยเชิงคุณภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 10. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.*

----- (2545b). *การวิเคราะห์ข้อมูลในการวิจัยเชิงคุณภาพ, พิมพ์ครั้งที่ 4. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย.*

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

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

- Adams, J.S. (1965). Inequity in social exchange. In L. Berkowitz (Ed.), *Advances in experimental social psychology*, 2: 267-300. New York: Academic Press.
- Akiguchi, M. (1997). *Government policy in land readjustment*. Proceedings of the 9th international seminar on land readjustment and urban development in Bangkok, Thailand. 12-14 November.
- 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.
- Atasoy, M. (1997). An examination of legal decisions related to LRs (imar uygulamalarina iliskin hukuki kararlarin incelemmesi), (unpublished M.Sc. Thesis), Institute of Science and Technology, Karadeniz Technical University (in Turkish). Cited in Turk, S.S. (2005). Land readjustment: an examination of its application in Turkey. *Cities*, 22(1): 29-42.
- 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.
- Calder, K.E. (1988). *Crisis and compensation: public policy and political stability in Japan, 1949-1986*. Princeton University Press.
- Chanond, Chantana. (1997). *The Thai National Housing Authority's experience with land readjustment for housing and new town development*, proceedings of the 9th international seminar on land readjustment and urban development in Bangkok, Thailand. 12-14 November.
- Chapin, F.S. (1977). Social participation and social intelligence. In Delbert Miller (Ed). *Handbook of Research Design and Social Measurement*. New York: Longman.

- City Critics. (2008). *การจัดรูปที่ดินในสหพันธรัฐเยอรมนี*. [Online]. Available: citycritics.blogspot.com/2008/09/blog-post.html. (Access date: 11 April, 2008).
- City Planning Association. (1995). *City planning handbook*. Tokyo: Ministry of construction. Cited in Sorensen, A. (1999). Land readjustment, urban planning and urban sprawl in the Tokyo Metropolitan Area. *Urban Studies*, 36 (13): 2333-2360.
- Denzin N. K. and Y.S. Lincoln. (2006). *The SAGE handbook of qualitative research*, 3rd ed. London.
- DMUD, (2002). *Land valuation method and replotting design* (in Thai), project on the Development of the Method of Urban Development (DMUD), Tamura, I., Nishimura, K., Phopattanachai, B., Sirimonkolvit, T., eds. Bangkok: Department of Town and Country Planning in cooperation with Japan International Cooperation Agency.
- Domjan, M. (1996). *The essentials of conditioning and learning*. Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- Fukutake, T. (1967). *Japanese rural society*. Ithaca: Cornell University Press.
- Japan International Cooperation Agency, JICA. (1993). *The study on application scheme of land readjustment in national urban development trust of Thailand, final report*. In corporation with Yachiyo Engineering Co., Ltd. (July).
- , (1999). *The first draft of land readjustment design and land readjustment implementation of BMA land readjustment pilot project at Nong Bua Mon, Bangkok, Thailand*. (November).
- Japan Land Readjustment Association. (1983). *Tochi Kukaku Seiri Jigyo no Doko to Kongo no Kadai* [Trends for Land Readjustment projects and their future themes]. Tokyo: Kagaikyoshitsu-Sha.
- , (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.

- , (1996). Urban development project in Japan. Japan: City Bureau, Ministry of Construction.
- Karki, T. K. (2004). Implementation experiences of land pooling projects in Kathmandu Valley. *Habitat International*. 28: 67-88.
- Larsson, G. (1993). *Land readjustment: a modern approach to urbanization*, England: Avebury Publishing Ltd.
- Li, L.H. and Li, X. (2007). Land readjustment: an innovative urban experiment in China. *Urban Studies*, 44(1): 81-98.
- Masser, I. (1997). Land readjustment: an overview. *Habitat International*, 9(3): 205-210. อ้างอิงใน Turk, S.S. (2007). An analysis on the efficient applicability of the land readjustment (LR) method in Turkey. *Habitat International*, 31: 53-64.
- 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.
- Muller-Jokel, R. (1997). *The development of the legal land readjustment system in Germany: consequences for Developing Countries*. Proceedings of the 9th international seminar on land readjustment and urban sevelopment in Bangkok, Thailand. 12-14 November.
- Nagano, K. (1994). *Land Readjustment implementation manual*. Bangkok: Department of Town and Country Planning.
- Nagoya City Planning Bureau. (1982). *Introduction to land readjustment practice*. Nagoya, Japan: City of Nagoya.
- Nakamura, P. (1986). A legislative history of land readjustment. 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, 17-32.

- Nishiyama, Y. (1986). Western influence on urban planning administration in Japan: focus on land management. In H. Nagamine, ed. *urban development policies and programmes, focus on land management*, 315-335. Nagoya: United Nations Centre for Regional Development.
- (1992). *Land readjustment as "technique of persuasion."* Paper presented at the regional development policy conference, Japan International Cooperation Agency and the National Land Agency.
- Odashima, H. (1997). *Financial support system for promoting land readjustment project*. Proceedings of the 9th International Seminar on land readjustment and urban development in Bangkok, Thailand. 12-14 November.
- Saglam, I. (2002). *The problems and solutions in the implementation of local physical plans in Turkey* (Turkiye'de imar plani uygulamalari ve cozum onerileri), (unpublished Ph.D. Thesis), Konya (in Turkish). Cited in Turk, S.S. (2005). Land Readjustment: an examination of its application in Turkey. *Cities*, 22(1), 29-42.
- Satoh, T. (1986). Land readjustment problems in implementation and representation. 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, 150-160.
- Schmidman, F. (1993). *Institutional matters concerning land readjustment: educating and organizing landowners to participate in land readjustment*, proceedings of the 7th international seminar on land readjustment and urban development in Bali, Indonesia.
- (1997). *Educating government official about Land Readjustment*, proceedings of the 9th international seminar on land readjustment and urban development in Bangkok, Thailand. 12-14 November.

- Seele, W. (1982). Land readjustment in the Federal Republic of Germany. In W.A. Doebele ed. *Land readjustment: a different approach to financing urbanization*, USA: D.C. Heath and Company, 175-205.
- 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.
- Steers, R.M. and L.W. Porter. (1979). *Motivation and work behavior*. New York: McGraw-Hill. อ้างอิงใน สิทธิโชค วรานุสันติกุล. (2546). *จิตวิทยาสังคม: ทฤษฎีและการประยุกต์*. กรุงเทพฯ: ซีเอ็ดบุ๊คซัน.
- Teruoka, S. (1989). Land reform and postwar Japanese capitalism. In T. Morris-Suzuki and T. Seiyama, eds. *Japanese capitalism since 1945*, 74-104. New York: M. E. Sharpe.
- 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. (2003a). *A new system approach in the implementation of local physical plans in Turkey* (Turkiye’de imar plani uygulamalarinda yeni bir system yaklasimi), Ph.D. Thesis, Institute of Science and Technology, Istanbul Technical University (in Turkish). Cited in Turk, S.S. (2005). Land readjustment: an examination of its application in Turkey. *Cities*, 22(1): 29-42.
- (2003b). *The use of land acquisition methods in Turkish urban areas*, FIG, 125th Working Week, Paris, France, 13-17 April. Cited in Turk, S.S. (2005). Land readjustment: an examination of its application in Turkey. *Cities*, 22(1): 29-42.
- (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.

UNESCAP. (2010). *Urban Land Policies for the Uninitiated*. [Online]. Available:

http://www.unescap.org/huset/land_policies/. (Access date: 18 August, 2010).

UN Population Division. (2010). *Turkey: Urban Population*. [Online]. Available:

http://globalis.gvu.unu.edu/indicator_detail.cfm?IndicatorID=30&Country=TR



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

แบบสัมภาษณ์เจ้าของที่ดิน สำหรับงานวิจัยของคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์
สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง ปีงบประมาณ 2552
หัวข้อวิจัย: “แรงจูงใจและปัญหาอุปสรรคของการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน”
ผู้ดำเนินการวิจัย: อ.ดร. สาทินี สุกลรัตนเมธี

แบบสอบถามฉบับนี้เป็นส่วนหนึ่งของการวิจัยโดยแท้จริง โปรดกรุณาให้ข้อมูลตามความจริง ข้อมูลทุกส่วนจะถูกปกปิดให้เป็นความลับเฉพาะบุคคล และผู้วิจัยขอขอบพระคุณในความกรุณาของท่านเป็นอย่างสูงสำหรับการตอบแบบสัมภาษณ์เพื่อเป็นวิทยาทานในการวิจัยเชิงวิชาการ

โครงการจัดรูปที่ดิน

☐ ส่วนหลวง ร. 9

☐ หนองบัวมน

ผู้ให้สัมภาษณ์ ชื่อ-สกุล.....

ประเด็นหลักในการสัมภาษณ์

ส่วนที่ 1: ข้อมูลทั่วไป

1. อาชีพ..... รายได้เฉลี่ยของครัวเรือนต่อเดือน โดยประมาณ บาท
2. ลักษณะการครอบครองบ้านที่อาศัยอยู่ในปัจจุบัน (ได้แก่ เป็นเจ้าของบ้าน ผู้อาศัย ผู้เช่า หรืออื่นๆ)

ส่วนที่ 2: ข้อมูลเกี่ยวกับแปลงที่ดินของท่านในโครงการจัดรูปที่ดิน

3. การถือครองที่ดิน

3.1 การได้มาซึ่งที่ดิน (ซื้อ รับมรดก หรืออื่นๆ) โปรดอธิบายความเป็นมา

3.2 ระยะเวลาการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ประมาณ ปี
4. สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน

4.1 ใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงนี้ในปัจจุบันได้หรือไม่ โปรดเล่า

4.2 การใช้ประโยชน์ที่ดินแปลงนี้ในอดีต
5. ลักษณะที่ดิน

5.1 ขนาดแปลงที่ดิน.....ตารางวา ไร่..... ตำแหน่งที่ตั้งในโครงการ.....
ขนาดแปลงที่ดิน.....ตารางวา ไร่..... ตำแหน่งที่ตั้งในโครงการ.....

5.2 เป็นเจ้าของที่ดินร่วม แปลง
แปลงที่ดินร่วม.....ตารางวา ไร่..... ตำแหน่งที่ตั้งในโครงการ.....
แปลงที่ดินร่วม.....ตารางวา ไร่..... ตำแหน่งที่ตั้งในโครงการ.....
- ส่วนที่ 3: ข้อมูลเกี่ยวกับความคิดเห็นต่อโครงการจัดรูปที่ดิน
6. ความสนใจในโครงการจัดรูปที่ดิน

6.1 ท่านคิดว่าการมีโครงการจัดรูปที่ดินมีความสำคัญหรือไม่ อย่างไร.....
- เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

6.2 ท่านสนใจในวิธีการจัดหาสารอุปโภค สารอุปการโดยการจัดรูปที่ดินหรือไม่ อย่างไร

.....

.....

.....

6.3 ท่านตัดสินใจเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน บริเวณสวนหลวง ร. 9 (หรือหนองบัวมน) หรือไม่
 เข้าร่วมโครงการฯ เพราะ.....

นางไปอยู่ร่วมโครงการนี้ เพราะ

.....

7. แรงจูงใจในการเข้าร่วมโครงการ (สำหรับเจ้าของที่ดินที่ตัดสินใจ ไม่เข้าร่วม ถามว่าข้อเสนออย่างไรเพื่อที่จะทำให้เข้าร่วมโครงการ)

7.1 อะไรทำให้ท่านรู้สึกอยากเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินมากที่สุด โปรดอธิบาย.....

7.2 ในการดำเนินการที่ผ่านมา อะไรที่ทำให้ท่านมีความพอใจในการเข้าร่วมโครงการ.....

8. ในการประชุมแต่ละครั้งมีเป้าหมายหรือไม่ มีการแก้ปัญหอย่างไร ผลที่ออกมาสร้างความพอใจมากขึ้นเพียงใด

ระบบกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ

.....

.....

.....

เจ้าหน้าที่ของหน่วยงานที่ดำเนินการ

.....

.....

ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ

.....

.....

.....

เงินทุนสนับสนุนโครงการ

.....

.....

.....

.....

การต่อต้านจากเจ้าของที่ดิน (สำหรับเจ้าของที่ดินที่ตัดสินใจไม่เข้าร่วม ตามในประเด็นอัตราการเสียสละที่ดิน ขนาดแปลงและตำแหน่งที่ตั้งในผังจัดแปลงที่ดินใหม่).....

.....

.....

9. การมีส่วนร่วมในโครงการ

- 9.1 มีความถี่ในการจัดประชุม หรือเจรจาและรับฟังความคิดเห็นของเจ้าของที่ดินมากน้อยเพียงใด (กี่ครั้ง)
- 9.2 เข้าร่วมประชุมในโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9 (หรือหนองบัวมน) กี่ครั้ง ครั้งใดบ้าง โปรดเล่า
- 9.3 การประชาสัมพันธ์ข่าวสาร ข้อมูล หรือรายงานมติต่างๆ ของโครงการฯ มีรูปแบบอย่างไร
- 9.4 นอกเหนือจากการประชุมเจ้าของที่ดินในแต่ละครั้ง ท่านได้เข้าไปมีส่วนร่วมอย่างอื่นหรือไม่ อย่างไร
- 9.5 ท่านพอใจกับแนวทาง หรือรูปแบบที่เจ้าหน้าที่ผู้เกี่ยวข้องดำเนินการมากน้อยเพียงใด มีข้อเสนอแนะอย่างไรบ้าง

10. แนวทางการพัฒนาในอนาคต

- 10.1 มีแนวทางหรือโครงการที่จะพัฒนาที่ดินแปลงนี้อย่างไร ภายในระยะเวลาเท่าใดนับจากปัจจุบัน

11. ข้อเสนอแนะอื่นๆ เพิ่มเติม

.....

.....

.....



เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

การถือครองที่ดิน

ประเด็น/ หัวข้อย่อย (Sub-themes)	ผู้ให้ ข้อมูล	ข้อมูล (Data)	ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ (Analytical Text/ Statement)
การได้มาซึ่งที่ดิน	A	ชื่อ	วิธีการได้มาซึ่งที่ดินมีทั้งมรดกตกทอดจากบรรพบุรุษ การซื้อขาย และจำนอง เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ได้รับที่ดินเป็นมรดกตกทอด
	B	มรดกตกทอด	
	C	ที่ดินของตระกูล	
	D	ถูกป้อนมา เป็นพื้นที่ตามอดอยู่แล้ว	
	E	มรดกตกทอด	
	F	เจ้าของเดิมขึ้นเงินไป ไม่มีเงินคืน เลขได้คืนเป็นที่ดินแปลงนี้	
	G	บรรพบุรุษ	
	H	มรดกตกทอด	
	I	ซื้อมานานแล้ว ตั้งแต่เริ่มทำงาน หุ่นกันพี่ๆน้องๆ กะว่าจะมาอยู่รวมกัน	
	J	ชื่อ	
ระยะเวลาถือครอง (ปี)	A	30 กว่าปี	ระยะเวลาในการถือครองแปลงที่ดินมีตั้งแต่ 10 ปี จนถึง 100 กว่าปี ส่วนใหญ่ถือครองที่ดินเป็นเวลา 30 ปีขึ้นไป (นับรวมตั้งแต่สมัยบรรพบุรุษ)
	B	10 ปีขึ้นไป	
	C	ตั้งแต่สมัยสงครามโลก	
	D	10 กว่าปี	
	E	จำไม่ได้	
	F	10 กว่าปี	
	G	100 ปี	
	H	นานมากกว่า 100 ปี ปู่ย่าตายายอยู่ที่นี่	
	I	20-30 ปี	
	J	30 ปี	

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

สภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ประเด็น/ หัวข้อย่อย (Sub- themes)	ผู้ให้ ข้อ มูล	ข้อมูล (Data)	ข้อมูลเชิงวิเคราะห์ (Analytical Text/ Statement)
การใช้ ประโยชน์ ในปัจจุบัน	A	ปล่อยว่าง ททม. ตัดถนนไม่เต็มที เหลือไว้ลึก 3 เมตร	โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน: ปัจจุบันบางแปลงยังคงมีการทำเกษตรกรรม ให้เข้าทำนา บางแปลงเป็นที่รกร้างว่างเปล่า โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9: ในปัจจุบันที่ดินส่วนใหญ่ถูกปล่อยรกร้างว่าง เปล่า บางแปลงมีบ้านไม้เก่า 1-2 ชั้น ซึ่งมี ทางเดินเข้าได้เท่านั้น
	B	ปล่อยว่าง	
	C	ให้เข้าทำนา ที่ดินผืนใหญ่ของญาติๆ ที่นั่งรวมกันกว่า 100 ไร่ บางส่วนถูกเอาไปจัดสรร ทำให้ปิดล้อมโครงการ	
	D	ปล่อยว่าง	
	E	ไม่ได้ใช้ทำอะไร	
	F	ปล่อยว่าง	
	G	พื้นที่รกร้างว่างเปล่า มีบ้านเก่าๆ 1-2 หลัง	
	H	มีบ้านไม้สองชั้น และบ้านให้คนงานสวนหลวงเช่า ชั้นเดียว เดินเข้าได้	
	I	รกร้างว่างเปล่า	
	J	เกษตรกรรม มีต้นไม้อะไรมากมาย	
การใช้ ประโยชน์ ในอดีต	A	ปล่อยว่าง	ในอดีต การใช้ประโยชน์ที่ดินส่วนใหญ่ใช้ ในการเกษตรกรรม เช่น ทำนา ให้เข้าทำนา เลี้ยงปลา และเป็นที่ว่างเปล่า ต่อมามีการตัด ถนนหนทางทำให้ลำรางสาธารณะที่เชื่อมต่อ กับคลองไม่มีทางระบายน้ำ ลำรางที่เคยใช้ใน การสัญจรก็ตื้นเขิน
	B	ที่ทำนาคัดลากล่อง สมัยก่อนไปมากี่ไร่หรือ	
	C	ให้เข้าทำนา	
	D	ปล่อยว่าง	
	E	พื้นที่นา	
	F	ปล่อยว่าง	
	G	ทำนา	
	H	ทำนา เลี้ยงปลา แบนนี้เลี้ยงปลากันหมด ใช้ประโยชน์ไม่ได้ประมาณ 40 ปีแล้วตั้งแต่ตัดถนน น้ำไม่มีทางระบาย ไม่มีคลองแล้ว การสร้าง สวนหลวง ร.9 ก็ทำให้ไม่มีทางระบายไปที่ลากล่อง ดันไปหมดแล้ว ลำรางที่เคยใช้สัญจรก็ตื้นเขิน	
	I	ว่างเปล่า	
	J	เป็นท้องนา	

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ทัศนคติต่อโครงการจัดรูปที่ดิน (เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ)

ประเด็น/ หัวข้อย่อย (Sub-themes)	ผู้ให้ ข้อมูล	ข้อมูล (Data)	รหัส ของ ข้อมูล	ข้อความเชิงวิเคราะห์ (Analytical Text/ Statement)
เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ				
การเห็น ประโยชน์หรือ คุณค่าของการ เข้าร่วม โครงการฯ	A	เป็นเรื่องของผลประโยชน์ในการพัฒนาที่ดิน	2	1. เห็นว่าโครงการมีประโยชน์ และคุณค่าในการมีถนนเข้าถึง 2. ผลประโยชน์จากมูลค่าที่ดิน ที่สูงขึ้นหลังจัดรูปที่ดิน 3. เห็นประโยชน์ต่อสังคมและ ส่วนรวม
	C	จิตสำนึกในการ contribute ให้กับสังคม ถ้าเป็นการทำเพื่อประโยชน์ ส่วนรวม เห็นด้วย	3	
	G	จะได้มีทางเข้าถึง	1	
	H	สำคัญสำหรับคนไม่มีทางเข้าออก และการเข้าถึงโดยรถดับเพลิง	1	
	I	อยากช่วยส่วนรวม ส่วนรวมจะมีประโยชน์ก็เห็นด้วย	3	
เหตุผลของการ เข้าร่วมใน โครงการ	A	ไม่มีทางเลือกอื่น ตัวเองเป็นที่ตาบอด รัฐเสนอทางเลือกนี้ รัฐบังคับ หลายๆ ให้เข้าร่วม	5	4. เข้าร่วมเพราะไม่มีทางออก 5. เข้าร่วมโดยไม่มีทางเลือก อื่น/ ตามเสียงส่วนใหญ่
	C	เข้าร่วม เพราะถูกหมู่บ้านจัดสรรปิดล้อมรอบหมดทางออก	4	
	G	เข้าร่วม เพราะสามีและพี่น้องๆ 7 แปลงจะทำ	5	
	H	เข้าร่วม จะได้มีทางเข้าออกสะดวก ปรับปรุงบ้านให้ดีขึ้น	4	
	I	เข้าร่วม ตระกูลเห็นด้วยทุกคน	5	
การให้ ความสำคัญ และสนใจต่อ โครงการฯ	A	การจัดรูปที่ดินเป็นเรื่องใหม่ เดิมรัฐจัดให้ ถ้าคุณลงทุนให้ที่ดิน รัฐ สร้างถนนให้ เพราะเสียถนนไปแล้วในแปลงกรรมสิทธิ์ร่วม ไม่อยากเสียอีก ไม่เห็นจำเป็นต้องทำสวนสาธารณะในโครงการ อยู่ใกล้สวนหลวง ร. 9 ทำสนามเด็กเล่นพอได้ ถนนใหญ่ไป พื้นที่ส่วนกลางมากไป การถมดินรายละเอียดบอกว่าดี อยากทำไปเลย บางส่วนบอกว่าไม่ต้อง ที่ดินที่ลึกที่สุดที่ต้องถมประมาณ 1.80 เมตร	6, 7	6. ไม่เห็นความจำเป็นของ สวนสาธารณะในโครงการที่ ติดสวนหลวง ร. 9 7. ขนาคถนน การถมดิน เกิน จำเป็น 8. ความไม่เข้าใจในหลักการทำให้ ให้มีสนใจ ไม่อยากสละที่ดิน
	C	จะได้มีทางเข้าถึง	1	
	G	พี่ๆน้องๆ ตอนแรกไม่สนใจไม่อยากทำ เพราะไม่เข้าใจ ไม่อยากเสีย ที่ดิน สามี่ซึ่งเป็นตัวแทนหลายแปลงรู้เรื่องนี้ประมาณ 90% เป็น ข้าราชการต่างจังหวัดจะทำ ทุกคนก็เลยจะทำ	8	
	H	ทำให้มีทางเข้าออก	1	
	I	สนใจ แต่ไม่ได้กระตือรือร้นมาก เพราะยังไม่มีความจำเป็นจะใช้ ที่ดินนั้น	8	

หมายเหตุ: รหัสของข้อมูลเป็นการจัดข้อมูลกลุ่มย่อย และตรงกับหมายเลขในข้อความเชิงวิเคราะห์

ทัศนคติต่อโครงการจัดรูปที่ดิน (เจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการ)

ประเด็น/ หัวข้อย่อย (Sub-themes)	ผู้ให้ ข้อ มูล	ข้อมูล (Data)	รหัส ของ ข้อมูล	ข้อความเชิงวิเคราะห์ (Analytical Text/ Statement)
เจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการ				
การให้ ความสำคัญ และสนใจต่อ โครงการฯ	B	เห็นด้วยกับการเสียที่ดินเพื่อส่วนกลาง หากมีการบริหารจัดการสมาคมที่ โปร่งใส และยุติธรรม แต่ผู้ทำการ ขาขพื้นที่ที่จัดไว้ขายจะทำเพื่อส่วนตัวหรือเปล่า	5	1. ทุกคนเห็นประโยชน์ในการ มีถนนเข้าถึง เห็นว่าการจัดรูป ที่ดินมีหลักการที่ดี แต่อยากจะ บินส่วนที่ดินน้อยลง 2. มีความไม่พอใจในการ เสียสละที่ดินที่ไม่เท่าเทียมกัน 3. มีความไม่พอใจในตำแหน่ง ที่ตั้งแปลงใหม่ 4. ไม่มั่นใจในขั้นตอนระหว่าง การดำเนินการจัดรูปที่ดิน 5. เป็นห่วงการบริหารจัดการ สมาคมที่โปร่งใส และ ยุติธรรม เช่น การขายพื้นที่ จัดหาประโยชน์
	D	ที่ดินตรงนี้กทม. กันไว้ลึก 3 เมตร ตอนตัดถนน ผลประ โยชน์เข้าสู่ กทม. หมด	2	
	E	คนส่วนใหญ่เห็นดีด้วยกับหลักการ หลักการถูกต้อง แต่ไม่ถูกใจ	1	
	F	เห็นด้วยกับหลักการที่ทำให้มีทางออก แต่การกระทำไม่ใช่ ไม่เห็น ด้วยกับพฤติกรรม	1	
	J	เห็นด้วยที่จะมีถนนเข้าถึง แต่ควรทำถนนอย่างเดียว ไม่ลดจำนวน ที่ดินลงไปเกินกว่า 3% ที่ดินที่กันไว้ขายหาเงินเข้าโครงการออกจะมากเกินไปเพราะจะมา เบียดบังที่ดินที่เหลือน้อยอยู่แล้ว ให้น้อยลงไปอีก	1	
เหตุผลของ การไม่เข้าร่วม ในโครงการ	B	ที่ดินเคยอยู่ติดคลอง แต่เมื่อจัดใหม่กลับไปได้แปลงที่เราไม่ต้องการ	3	
	D	ไม่เข้าร่วม ฟ้องร้องขอเจาะทางภาระจำยอม เพราะเสียถึง 25% คนที่ อยู่ลึกกว่าเสียแค่ 15% ทำไมเราเสียถึง 25%	2	
	E	ไม่พอใจนัก เพราะกทม. ไม่เปิดทางให้ น่าจะให้ประชาชนเวนคืน เป็นทางออกได้ แต่ถ้าส่วนใหญ่เห็นชอบเข้าร่วม ก็จะทำ ไม่มี ทางเลือกอื่นที่ดีกว่านี้	2	
	F	ไม่เข้าร่วม ไม่แน่นอนว่าจะทำหรือไม่ เห็นท่ามาสิบปีแล้ว ไม่แน่ใจว่าจะเกิดอะไรขึ้น ขั้นตอนระหว่างจัดรูป	4	
	J	ไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรม เพราะยึดที่ดินไป 94 ตารางวา	2	

หมายเหตุ: รหัสของข้อมูลเป็นการจัดข้อมูลกลุ่มย่อย และตรงกับหมายเลขในข้อความเชิงวิเคราะห์

แรงจูงใจ ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าร่วมโครงการ (เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ)

ประเด็น/ หัวข้อย่อย (Sub-themes)	ผู้ให้ ข้อ มูล	ข้อมูล (Data)	รหัส ของ ข้อมูล	ข้อความเชิงวิเคราะห์ (Analytical Text/ Statement)
เจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ				
แรงจูงใจ แรง ผลักดัน ปัจจัยเอื้อ ในการเข้าร่วม โครงการ	A	ทางเข้าถึงแปลงที่ดิน การยกเว้นค่าธรรมเนียมและภาษีมีผลให้เข้าร่วมโครงการ เป็นค่าใช้จ่ายมหาศาล	1	1. ผู้ที่เข้าร่วมโครงการมีความต้องการให้แปลงที่ดินมีทางเข้าออกสู่ถนน 2. ความร่วมมือกันในการพัฒนา จะทำให้โครงการสำเร็จ 3. ราคาที่ดินที่จะสูงขึ้นไม่ใช่แรงจูงใจ นอกจากจากผู้ที่จะขายที่ดินในอนาคต 4. มีแนวทางการพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัย สำหรับครอบครัวหรือธุรกิจ 5. มีที่ดินของญาติพี่น้องร่วมกันหลายแปลง ทำให้เป็นเสียงส่วนใหญ่
	C	มีที่ดินของญาติฯ พี่น้องและคนในบริเวณนี้รวมกันเป็นผืน 100 ไร่เศษ เกษียณเรื่องจัดรูปที่ดินจากเยอรมัน ตั้งใจอยากจะทำเป็นโครงการนำร่อง หวังตั้งใจว่าจะได้มีโครงการจัดรูปที่ดินเกิดขึ้นในประเทศไทยบ้าง	5	
	G	เป็นผู้จัดการมรดกของครอบครัว 7 แปลงจะทำ ทุกคนก็เลยทำอยากเก็บที่ดินที่เป็นมรดกตกทอดเอาไว้ ราคที่ดินหลังจัดรูปแล้วไม่สำคัญ นอกจากคนจะเอาที่ดินไปขาย	5, 3	
	H	ต้องการมีทางเข้าถึง ความสะดวกในการเข้าออก มีเพื่อนบ้าน ราคาสูงขึ้นไม่ใช่แรงจูงใจ แล้วทำที่ฟังมากคือ ไม่มีใครอยากย้ายออกไป ไม่มีใครอยากขาย ที่ในกรุงเทพฯ ไม่ได้หาได้ง่ายๆ แล้วลูกก็เรียนที่นี่ ทำงานที่นี่ก็ต้องอยู่ตรงนี้	3, 4	
	I	เห็นว่าเป็นการพัฒนา ก็เป็นสิ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อเจ้าของที่ดินทุกราย จะเป็นโครงการตัวอย่างนำร่อง	2	
แนวทางการพัฒนาใน อนาคต	A	ที่อยู่อาศัยสำหรับให้เช่า	4	2. ความร่วมมือกันในการพัฒนา จะทำให้โครงการสำเร็จ 6. มีผู้นำในกลุ่มเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ หรือนายทุนใหญ่ 14. เจ้าของที่ดินต้องการให้การเสียสละที่ดินอย่างเท่าเทียมกัน 16. ระบบราชการมีความล่าช้าภาครัฐ ไม่ให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง
	C	ยังไม่มีแนวทาง แต่แรกอยากขายที่เพราะเข้าออกลำบาก	1	
	G	ที่อยู่อาศัย ลูกๆ มาเรียนหนังสือกรุงเทพ	4	
	H	จะสร้างที่อยู่อาศัยเลยเพราะไม่มีที่อยู่ ไม่ทำบ้านเช่าแล้วเพราะเขาไม่ให้ทำ ต้องทำให้เป็นชุมชนที่น่าอยู่ สวยงาม อยู่ในพื้นที่สีเขียวทำทาวนโฮมได้	4	
	I	พัฒนาแล้วอาจจะทำเป็นที่อยู่อาศัย แต่ยังไม่จำเป็นที่จะขาย ชื้อมาตั้งแต่เริ่มทำงาน กับที่ๆน้องๆ ก็จะอยู่รวมกันเป็นลักษณะครอบครัวขาย	4	
ข้อเสนอแนะต่อ การดำเนิน โครงการ	A	ความร่วมมือจากเจ้าของที่ดินจะทำให้โครงการสำเร็จได้	2	2. ความร่วมมือกันในการพัฒนา จะทำให้โครงการสำเร็จ 6. มีผู้นำในกลุ่มเป็นเจ้าของที่ดินรายใหญ่ หรือนายทุนใหญ่ 14. เจ้าของที่ดินต้องการให้การเสียสละที่ดินอย่างเท่าเทียมกัน 16. ระบบราชการมีความล่าช้าภาครัฐ ไม่ให้การสนับสนุนอย่างจริงจัง
	C	สมาชิกเข้าร่วมประชุมและทราบคำชี้แจงดี แต่ในไทยไม่มีเจ้าภาพ ไม่มีงบประมาณและผู้บริหารทั้งกระทรวงมหาดไทยและกรุงเทพมหานครไม่ให้ความสนใจเท่าที่ควร ควรมีหน่วยงานรับผิดชอบโดยเฉพาะ เขตละ 1 แห่ง	16	
	G	ยังเสียที่ดินมากอยู่ดี คนที่มีที่ดินมากน่าจะเสียมากกว่าคนที่ดินน้อยอยากให้ กทม. เสียที่ดินบ้าง	14	
	H	ต้องเป็นนายทุนใหญ่ชักคนที่อยู่ในพื้นที่เป็นคนดำเนินการถึงจะเสร็จเร็ว มีพลัง มีกำลัง เสนอแนะไปเยอะแล้วทุกครั้งี่ประชุมอยากให้ กทม. เสียสละบ้าง	6	
	I	ต้องมีผู้นำถึงจะทำได้ เจ้าของที่ดินโดยลำพังคงเป็นไปไม่ได้ยาก	6	

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้าไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

ประเด็น/ หัวข้อย่อย (Sub-themes)	ผู้ให้ ข้อมูล	ข้อมูล (Data)	รหัส ของ ข้อมูล	ข้อความเชิงวิเคราะห์ (Analytical Text/ Statement)
ปัญหา:ระบบ กฎหมาย และ ข้อบังคับต่างๆ	A	ระเบียบ กฎกระทรวงเป็นเครื่องมือทำงานตามกฎหมาย มีความล่าช้า	8	8. กฎกระทรวงและระเบียบ ต่างๆ มีความล่าช้าในการ ประกาศใช้ 9. ที่ดินที่เข้าร่วม สมควรได้รับ การยกเว้นค่าธรรมเนียมการ โอน
	C	กฎหมายลูกไม่ค่อยคืบหน้า	8	
	G	ถ้ามีการค่าธรรมเนียมการโอน ยอมทิ้งที่ดินว่างเปล่าดีกว่า ค่าใช้จ่ายสูง การรวมตัวโดยไม่มีกฎหมายเป็นไปไม่ได้ ไม่จັນั่นเดือน	9	
	H	กฎหมายลูกไม่ออก	8	
	I	เห็นด้วย ค่าธรรมเนียมการโอนเป็นค่าใช้จ่ายสูง เสี่ยงส่วนใหญ่จะอยู่กับคนที่ถือที่ดินมากที่สุด โครงการขึ้นกับ เจ้าของที่ดินรายใหญ่ซึ่งถือครองที่ดินมากที่สุด เจ้าของที่ดินรายใหญ่มักนึกถึงประโยชน์ส่วนตัวมากกว่าส่วนรวม	9	
ปัญหา:บุคลากร ของหน่วยงานที่ ดำเนินการ	A	ร่วมมือดีมาก	15	15. บุคลากรเจ้าหน้าที่ให้ความ ร่วมมือดี แต่มีจำนวนน้อย 16. ระบบราชการมีความล่าช้า ภาครัฐไม่ให้การสนับสนุน อย่างจริงจัง
	C	มีเจ้าหน้าที่ทำงานเพียง 2-3 คน ระดับผู้บริหารซี 8 ขึ้นไปที่สนใจจะดำเนินงานนี้แทบหาตัวไม่ได้ เพราะมีการย้ายสับเปลี่ยนหน้าที่กันทุกปี คนมาใหม่ก็เริ่มคลำ ทำงานกันใหม่ พอเริ่มจะรู้เรื่องก็ย้าย	16	
	G	การจัดรูปที่ดินนับเป็นโครงการที่ดี แต่อาจจะสำเร็จยากสักหน่อย เจ้าหน้าที่ก็ไม่เคย เจ้าของที่ดินก็ไม่เคย ถ้ารัฐไม่ทำให้เห็นเป็น รูปธรรมก็ยากจะสำเร็จ รัฐควรนำหน้าจนกว่าประชาชนจะเข้าใจ	16	
	H	พอใจบุคลากรเจ้าหน้าที่ อำนวยความสะดวกทุกอย่าง ติดที่ระบบราชการเท่านั้นเอง ที่ช้าเพราะระบบราชการ	15	
	I	เจ้าหน้าที่ก็อยากสร้างผลงาน	15	
ปัญหา: ระยะเวลาในการ ดำเนินโครงการ	A	ช้า ดำเนินการไม่คืบหน้า กระบวนการ ไม่พัฒนา	17	17. ระยะเวลาการดำเนินการ ยาวนาน เป็นอุปสรรคต่อการ สัมฤทธิ์ผลของโครงการ
	C	เวลาล่วงเลยมานานแล้ว กลัวว่าจะมีคนมากว่านซื้อไปก่อน	17	
	G	อยากให้เร่งดำเนินโครงการให้สำเร็จโดยเร็ว	17	
	H	อยากให้ทำเร็วว่า ในที่ดินมีสิ่งปลูกสร้างชำรุดทรุดโทรม แต่ไม่อาจ ซ่อมแซมได้ เพราะถ้าทำไปแล้วเกิด โครงการอนุมัติก็ต้องรื้อทิ้ง	17	
	I	ระอาที่ไม่ก้าวหน้า อยากให้มีการเริ่มต้นทำจริง	17	
ปัญหา: เงินทุน สนับสนุน โครงการ	A	โครงการนี้จัดให้เป็นโครงการนำร่อง กทม. นำเสนอ full option ถนนที่เข้าถึงใหญ่ไป พื้นที่ส่วนกลางมากไป เพิ่มต้นทุน	12	7. การจัดรูปที่ดินไม่ได้รับเงิน สนับสนุนจากรัฐ ค่าใช้จ่าย ต่างๆ เจ้าของที่ดินรับผิดชอบ 12. ไม่เห็นความจำเป็นของ การกำหนดพื้นที่ส่วนกลาง มากเกินไป ทำให้ต้องเสียสละ ที่ดินในอัตราที่สูง
	C	ไม่ได้ความร่วมมือจากภาครัฐ เรื่องเงินอุดหนุน นโยบาย	7	
	G	-		
	H	คุยกันว่าคนในสมาคมซื้อเอง จะได้เป็นคนใน ก็มีเงินลงทุนเลย	7	
	I	คนในสมาคมซื้อที่ จะได้มีเงินในการตัดถนน ภาครัฐไม่ช่วย	7	
ปัญหา:การ ต่อต้านเจ้าของ ที่ดิน	A	กทม. คงจะเข้าร่วม มีเงื่อนไขการเข้าร่วมคือ ไม่เสียอะไรเลย เพราะเป็นที่ของรัฐ ไม่สามารถลดหย่อนได้ ให้ลงจำนวนเท่าเดิมได้ แต่ต้องย้ายไปที่ดีกว่าเดิม ที่ของรัฐก็ยังแข็งและเจ้าต้องเอา ผลประโยชน์เต็มที่	14	10. ผู้ที่เข้าร่วมโครงการเห็นว่า “การเสียที่ดิน” ทำได้เช่น เกษ บรจาคที่ดินให้สร้าง สวนสาธารณะ

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

	C	แรงงานไม่ค่อยมีมากมาย โครงการระยะที่หนึ่ง คนเห็นด้วย 100% ยินดีเสียที่ 15-20% ที่เหลือรวบรวมได้ 40-50 คน	11	11. อัตราการเสียสละที่ดินที่เหมาะสมคือ ประมาณ 15-20 %
	G	มีที่ดินน้อย โครงการที่ดินไป หุรรหาเกินไป การตัดถนนไม่จำเป็นต้องเป็นเส้นตรง อาจแค้มถนนซอยเข้าสู่พื้นที่ตาบอด และแก่งขยายถนนหลักให้กว้างขึ้น	12	12. ไม่เห็นความจำเป็นของการกำหนดพื้นที่ส่วนกลาง
	H	ตระกูล...ก็เคยบริจาคที่ส่วนหนึ่งให้สวนหลวง ร.9 บางคนก็ไม่เข้าร่วมเพราะคิดว่าแล้วเสียเยอะ ตอนที่ กทม. จัดใครมีที่เยอะเสียเยอะ ใครมีที่ดินคนราคาสูงคุณต้องเสียเยอะ แต่คือข้างในเสียน้อย ตอนนี้ไม่ใช่ราคาประเมินหลังจากรูป เพราะถือว่าเป็นที่แปลงเดียวกันแล้ว เมื่อจัดให้ทุกคนเสียเท่าเทียมกันหมด มันก็เสมอภาคกัน อยากให้กทม. เสียสละอะไรสักอย่างบ้าง	10, 14	มากเกินไป ทำให้ต้องเสียสละที่ดินในอัตราที่สูง 13. เจ้าของที่ดินรู้สึกว่าได้รับความเป็นธรรมในการเข้าร่วม 14. ผู้ที่เข้าร่วมโครงการต้องการให้มีการเสียสละที่ดินอย่างเท่าเทียมกัน
	I	เจ้าของที่ดินที่มีจำนวนมากไม่ยอมให้ความร่วมมือ เกรงจะเสียผลประโยชน์และไม่ได้รับความเป็นธรรม เจ้าของส่วนใหญ่มีฐานะร่ำรวยไม่เดือดร้อนหากปล่อยทิ้งไว้ก็ไม่เสียหาย	13	

หมายเหตุ: รหัสของข้อมูลเป็นการจัดข้อมูลกลุ่มย่อย และตรงกับหมายเลขในข้อความเชิงวิเคราะห์



แรงจูงใจ ปัญหาและอุปสรรคในการเข้าร่วมโครงการ (เจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการ)

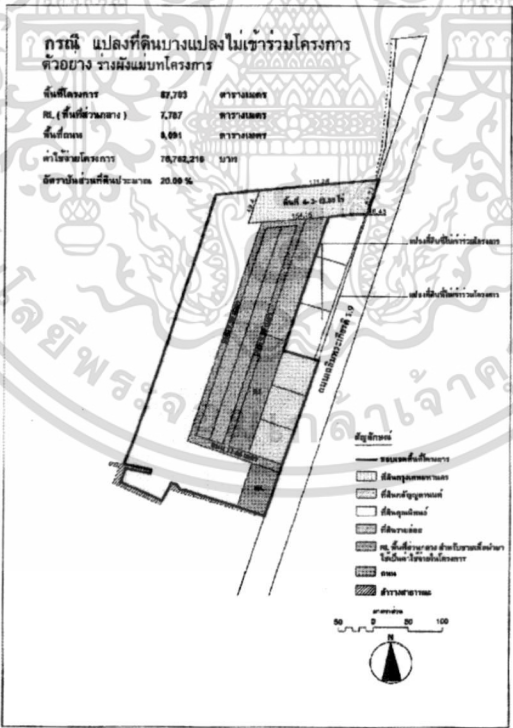
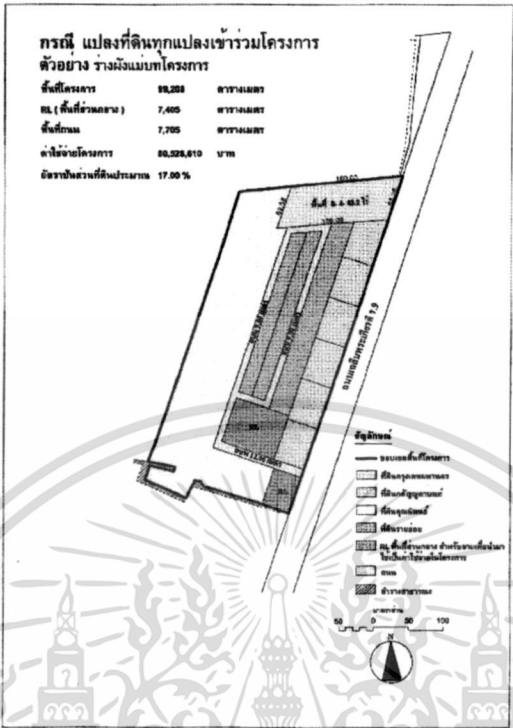
ประเด็น/ หัวข้อย่อย (Sub-themes)	ผู้ให้ ข้อมูล	ข้อมูล (Data)	รหัส ของ ข้อมูล	ข้อความเชิงวิเคราะห์ (Analytical Text/ Statement)
เจ้าของที่ดินที่ไม่เข้าร่วมโครงการ				
ข้อเสนออย่างไร เพื่อที่จะทำให้ เข้าร่วมโครงการ	B	ต้องการขายที่ดิน ผู้ที่ต้องสละที่ดินควรมีอะไรให้ทดแทน	5	1. ผู้ที่ไม่เข้าร่วมเห็นว่าการ สละที่ดินเพื่อส่วนรวมเป็น สิ่งที่ทำได้ แต่อัตรากา รสละที่ดินสูงเกินไป 2. ในปัจจุบันไม่มีความจำเป็น ในการใช้ที่ดิน มีบ้านอยู่อาศัย แล้ว ในอนาคตมีแนวทาง พัฒนาเป็นที่อยู่อาศัย 4. คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วน ตน และการไม่ได้รับความเป็น ธรรมในการดำเนินการ 5. ต้องการขายที่ดิน ไม่ ต้องการเข้าร่วมการพัฒนาโดย การจัดรูปที่ดิน
	D	เห็นแต่คนจะเอาประโยชน์ ที่ดินใกล้ถนนเสียประโยชน์มากที่สุด ฟ้องร้องคุ้มกว่า ถ้าเทียบกับที่ดินที่หายไป 20 ล้าน ฟ้องร้องจนถึง ที่สุด	4	
	E	เป็นเรื่องของผลประโยชน์ ประชุมมาหลายครั้งแล้ว แต่ตกลงกัน ไม่ได้ เจ้าของที่ดินเสียเปรียบมาก เสีย 5% ก็โอเคแล้ว บางคนก็ ไม่ได้ไปอยู่ แค่มียอดน น้ำ ไฟ ไม่ต้องถมดิน ก็จะทำให้ค่าใช้จ่าย น้อยลง	4, 1	
	F	เห็นด้วยกับหลักการ นโยบายดี แต่การกระทำไม่ใช่ ในเบื้องต้นคิด ว่าสละที่ดินได้ แต่ไม่แน่ว่าจะมากขนาดนี้ ถ้าน้อยๆ ก็จะโอเคไปแต่ แรกแล้ว	1	
	J	จะเข้าร่วม ถ้าไม่ยึดที่ดินไปเกิน 3% มีที่ดินแค่ 200 ตารางวา	1	
แนวทางการ พัฒนาใน อนาคต	B	ยังไม่มี ความจำเป็น มีที่อยู่แล้ว	2	
	D	ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ภายใน 5-6 ปี	2	
	E	ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ยังไม่มีกำหนดเวลาในการสร้าง	2	
	F	ไม่มี	2	
	J	เป็นที่อยู่อาศัย และร้านค้า	2	
ข้อเสนอแนะต่อ การดำเนิน โครงการ	B	ต้องสร้างความรู้ความเข้าใจแก่เจ้าของที่ดิน การสื่อสารอย่างจริงจัง สำคัญมาก	10	4. คำนึงถึงผลประโยชน์ส่วน ตน และการไม่ได้รับความเป็น ธรรมในการดำเนินการ 5. ต้องการขายที่ดิน ไม่ ต้องการเข้าร่วมการพัฒนาโดย การจัดรูปที่ดิน 7. ไม่มั่นใจในการบริหาร จัดการว่าจะมีความโปร่งใส ไม่ทุจริต และยุติธรรม
	D	ชอบโครงการ เลิกทำในพื้นที่นี้ ให้เขาไปฟ้องหาทางออกกันเอง กทน. เอาเปรียบ	4	
	E	อยากให้จัดการกันเอง โดยมีกฎหมายควบคุม ถ้าจะต้องทำ ทั้งหมดไม่ใช่แค่พื้นที่เรา ทำไม่อื่นคัดค้านให้	4	
	F	ต้องการขาย อย่างน้อยต้องเจรจาซื้อขายในราคายุติธรรม	5	
	J	การทำโครงการไม่ทุจริต คอร์รัปชั่น เช่น พื้นที่สำหรับขายก็กัน เอาไว้เยอะ ตีราคาที่ดินให้เจ้าของที่ดินราคาถูกๆ แต่เอาไปขาย ต่อไปในราคาสูงมาก เช่น ตารางวาละพันบาท แต่ขายต่อไปใน ราคา 85,000 บาทต่อตารางวา โดยอ้างว่าเป็นที่เจริญแล้ว	7	
ปัญหา:ระบบ กฎหมาย และ ข้อบังคับต่างๆ	B	ไม่เห็นด้วย ควรทำโดยทั้งหมดเห็นชอบ	6	6. ไม่ต้องการให้ภาครัฐ ดำเนินการโดยใช้กฎหมาย บังคับ ไม่มั่นใจในการ ดำเนินการและการขับเคลื่อน โครงการ
	D	ไม่เห็นด้วย ควรมีขั้นตอนการดำเนินงานมาตรฐานกว่านี้ ยังไม่เคย ถามว่าอยากเสียเท่าไร ต้องการอะไรบ้าง ถนนเข้าถึง ขนาดถนน และอื่นๆ	6	
	E	ถ้าเป็นการบังคับอย่างพรบ. จะถูกแอนตี้ (anti) ต้องมีผู้นำถึงจะทำ ได้	6	
	F	ไม่เห็นด้วยกับกฎหมาย 2/3 การเข้าร่วมโครงการต้องเซ็นสัญญา ต้องรับข้อเสนอ และไม่แน่ใจว่าจะทำหรือไม่ ระหว่างจัดรูปเราทำ	6	

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้

		อะไรไม่ได้ ท้ออะไรก็ต้องขออนุญาต ถ้าทำอะไรไปขัดขวางหรือทำให้การดำเนินการช้า ก็จะถูกปรับ เป็นการร่างกฎเกณฑ์บีบเขา		
	J	ไม่เห็นด้วย	6	
ปัญหา:บุคลากร ของหน่วยงานที่ ดำเนินการ	B	เจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อยไป บางทีโยกย้าย หรือเกษียณออกไป	8	8. เจ้าหน้าที่น้อยเกินไป ภาครัฐไม่ให้การสนับสนุน อย่างจริงจัง 10. ไม่พอใจในการดำเนินการ การเจรจาและสื่อสาร โดย บุคลากรเจ้าหน้าที่
	D	เหตุที่ฟ้องร้อง เพราะหัวหน้าเขามอบให้ล้อมไม่ให้ออก และเห็น คำสั่ง กทม. ไปที่เขตประเวศห้วยที่ดิน 5-6 แปลงนี้ ไม่ให้อนุญาต เจาะถนน	10	
	E	ไม่พอใจกับการดำเนินการของภาครัฐที่ผ่านมา แต่ไม่มีทางเลือกอื่น	10	
	F	เจรจาเบื้องต้นก็มาถามน้ำจะขุ่นแล้ว หัวหน้าเขามอบว่าผมพูดไม่ สร้างสรรค์ มีผลประโยชน์ เป็นพรรคเป็นพวกกัน ได้ผลประโยชน์ เอาที่ดิน หลายแปลง หลายเจ้าของที่เป็นญาติกัน มารวมเป็นโฉนดเดียวกัน	10	
	J	ไม่มีทางเป็นไปได้ เพราะ กทม. ละเว้นการปฏิบัติหน้าที่มาเก็บเงิน จากเจ้าของที่ดินทางอ้อม	7	
ปัญหา: ระยะเวลาในการ ดำเนินโครงการ	B	ยั่งยืน คนยังเบื่อ ไม่แน่ใจ ความน่าเชื่อถือน้อยไป	9	9. ระยะเวลาดำเนินการ ยาวนาน เป็นอุปสรรคต่อ โครงการ 11. การจัดรูปที่ดินเกี่ยวข้องกับ เจ้าของที่ดินจำนวนมาก
	D	คนยังเขอะ ยังเรื่องยุ่ง	11	
	E	ประชุมมาหลายครั้งแล้ว	9	
	F	เห็นท่ามาสิบปีแล้ว	9	
	J	ถ้าจะให้เสร็จเร็ว ก็ควรทำแต่ถนนอย่างเดียว โดยออกกฎหมาย เวนคืนที่ดิน ทำถนนให้ถึงทุกแปลง แนวถนนถึงที่ใคร ก็จ่ายค่า เวนคืนที่ดินตามราคาท้องตลาด เจ้าหน้าที่ไม่ทำลวรทุจริตเช่น ราคา ที่ดิน 100 บาท จ่ายค่าเวนคืนให้ 1 บาท	9	
ปัญหา:เงินทุน สนับสนุน โครงการ	B	ทางราชการไม่มีเงินขับเคลื่อนโครงการ คำถามว่า โครงการใหญ่ เอาทุนมาจากไหน ใหญ่มากเสี่ยงมาก จะขายพื้นที่ที่จัดไว้ขายเพื่อ ประโยชน์ส่วนตัวหรือไม่	6	6. ไม่ต้องการให้ภาครัฐ ดำเนินการโดยใช้กฎหมาย บังคับ ไม่มั่นใจในการ ดำเนินการและการขับเคลื่อน โครงการ 7. ไม่มั่นใจในการบริหาร จัดการว่าจะมีความโปร่งใส ไม่ทุจริต และยุติธรรม
	D	-	-	
	E	-	-	
	F	ไม่ทราบ	-	
	J	ทางราชการต้องมาลงทุนด้วย เพราะมีรายได้จากภาษีที่เพิ่มขึ้น ควร ดำเนินการโดยมีเจตนาไม่ซ่อนทุจริต และคอร์รัปชันเอาไว้	7	
ปัญหา:อัตรา การสละที่ดิน ขนาดแปลงและ ตำแหน่งที่ตั้งใน ผังจัดแปลงที่ดิน ใหม่	B	ไม่เชื่อใจ ไม่มั่นใจในการสละที่ดินบางส่วน ไม่เข้าใจ ไม่แน่ใจใน ความจริงใจ	6	1. ผู้ที่ไม่เข้าร่วมเห็นว่าการ เสียสละที่ดินเพื่อส่วนรวมเป็น สิ่งที่ทำได้ แต่อัตราการ เสียสละที่ดินสูงเกินไป 3. ไม่พอใจในตำแหน่งที่ตั้ง แปลงที่ดินใหม่ 6. ไม่ต้องการให้ภาครัฐ ดำเนินการโดยใช้กฎหมาย บังคับ ไม่มั่นใจในการ ดำเนินการและการขับเคลื่อน โครงการ
	D	ประเมินที่ดินซ้ำ เสียสละ 5% ก็โอเคแล้ว เดิมอยู่ติดถนน ตำแหน่งใหม่ให้ไปอ้อม 700-800 เมตร เป็นเรื่องที่รับไม่ได้ที่ต้อง มาเข้าด้านหลัง	3	
	E	ความไม่ชัดเจนของผังแนวคิด และรายละเอียดต่างๆ อยากไปอยู่ ด้านหลังจะได้เสียที่น้อยลง	3	
	F	จัดให้ไปอยู่ข้างหลัง โกลไป ในเบื้องต้นก็มาถามน้ำขุ่นแล้ว แต่ แรกคิดว่าเสียได้เพราะเคยทั้งโดนเวนคืนและขอซื้อที่ดินทำถนน กว้าง 12 เมตรก็ให้ไป กลายเป็นที่อกแตกเหลือเศษทำอะไรไม่ได้ แต่ไม่เข้าใจโครงการนี้ ทำไมต้องเสียมากขนาดนี้	3	
	J	ควรมีขนาดที่ดินลดลงไป 3%	1	

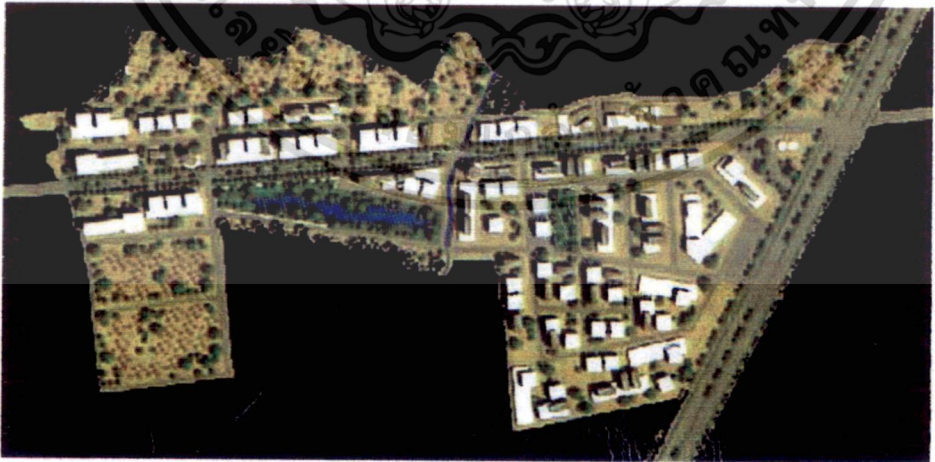
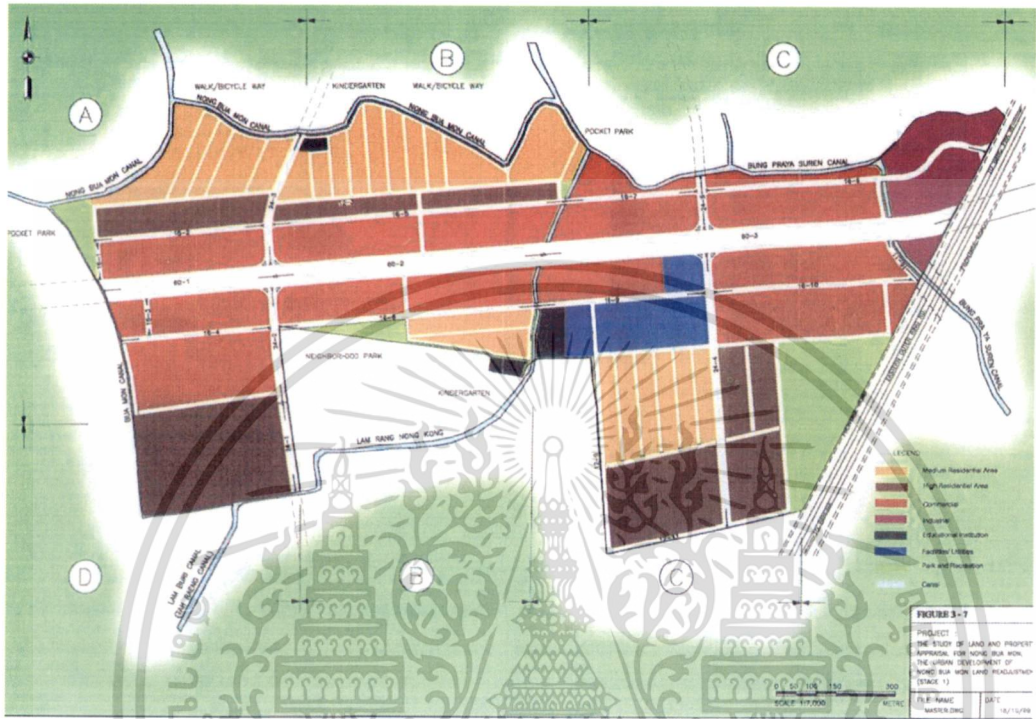
เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า
ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้





ตัวอย่างร่างผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่โครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร. 9 (ประชุม 11 มิถุนายน 2552) ที่มา: สำนักผังเมือง, 2552b

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้



ตัวอย่างร่างผังแม่บทโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณหนองบัวมน (ภาพบน) และร่างผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (ภาพล่าง) ที่มา: สำนักผังเมือง

เอกสารนี้เป็นเอกสารที่สงวนไว้สำหรับการใช้งานเพื่อการศึกษาเท่านั้น ไม่อนุญาตให้นำไปใช้ประโยชน์ด้านการค้า ไม่ว่ากรณีใดๆทั้งสิ้น อีกทั้งห้ามมิให้ดัดแปลงเนื้อหา และต้องอ้างอิงถึงเจ้าของเอกสารทุกครั้งที่มีการนำไปใช้



มาตรา ๓๑ สมาคมย่อมเลิกด้วยเหตุหนึ่งเหตุใดดังต่อไปนี้

(๑) ข้อบังคับของสมาคมกำหนดให้เลิก

(๒) ที่ประชุมใหญ่ของสมาคมได้ลงมติให้เลิกด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของสมาชิก

ทั้งหมด

(๓) สมาคมล้มละลาย

(๔) คณะกรรมการส่วนจังหวัดมีคำสั่งให้เลิกตามมาตรา ๓๒

การเลิกสมาคมตาม (๒) จะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าหน้าที่และได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการส่วนจังหวัดตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๒ คณะกรรมการส่วนจังหวัดมีอำนาจมีคำสั่งให้เลิกสมาคมได้เมื่อปรากฏว่า

(๑) สมาคมไม่เริ่มดำเนินการภายในหนึ่งปีนับแต่วันจัดตั้งสมาคมหรือหยุดดำเนินการติดต่อกันตั้งแต่หนึ่งปีขึ้นไป หรือ

(๒) การดำเนินการของสมาคมขัดต่อกฎหมายหรือศีลธรรมอันดีของประชาชนหรืออาจเป็นภัยอันตรายต่อความสงบสุขของประชาชนหรือความมั่นคงของรัฐ

มาตรา ๓๓ การชำระบัญชีสมาคมนั้น ให้นำบทบัญญัติในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ว่าด้วยการชำระบัญชีเลิกห้างหุ้นส่วนและบริษัทมาใช้บังคับโดยอนุโลม

ทรัพย์สินของสมาคมส่วนที่เหลือจากการชำระหนี้ให้แบ่งเฉลี่ยกันให้แก่สมาชิกตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดไว้ในข้อบังคับสมาคม ถ้ายังมีทรัพย์สินเหลืออยู่ให้ตกเป็นทรัพย์สินของกองทุน

มาตรา ๓๔ ให้คณะกรรมการส่วนจังหวัดประกาศการเลิกสมาคมในราชกิจจานุเบกษา

หมวด ๔

บททั่วไปเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

มาตรา ๓๕ ผู้ที่จะเป็นผู้ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้มีดังต่อไปนี้

(๑) สมาคม

(๒) กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะแห่งชาติ และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

(๓) หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นใดที่รัฐจัดตั้งขึ้นเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

(๔) หน่วยงานของรัฐอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้หน่วยงานตาม (๒) ดำเนินการจัดรูปที่ดินตามแผนแม่บทและพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดิน เพื่อพัฒนาพื้นที่ของจังหวัด

มาตรา ๓๖ ในการจัดทำโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เพื่อเสนอขอความเห็นชอบ ตามมาตรา ๔๑ ผู้เริ่มโครงการจะต้องจัดประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อปรึกษาหารือและรับฟังความเห็นนำมา ปรับปรุงโครงการอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งรวบรวมและแสดงหนังสือให้ความยินยอมของเจ้าของที่ดินที่สมัครใจ ไว้ให้ชัดเจนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด

การเสนอโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เพื่อขอความเห็นชอบตามมาตรา ๔๑ จะต้อง มีหนังสือแสดงความยินยอมของเจ้าของที่ดินในโครงการมาแสดงประกอบคำขอไม่น้อยกว่าสองในสาม ของเจ้าของที่ดินทั้งหมดและเป็นเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ดินในบริเวณนั้น

ในกรณีการขุดให้คำนวณเฉพาะที่ดินที่ดึงอาคารชุดรวมกับที่ดินที่มีไว้เพื่อใช้หรือเพื่อประโยชน์ ร่วมกันสำหรับเจ้าของอาคารชุดทั้งหมด และการนับคะแนนเสียงระหว่างอาคารชุดนั้นกับเจ้าของที่ดินอื่น ภายในโครงการจัดรูปที่ดิน ให้ถือว่าอาคารชุดนั้นเป็นเจ้าของที่ดินหนึ่งราย โดยให้ผู้จัดการนิติบุคคลอาคารชุด เป็นผู้ออกเสียงลงคะแนนตามมติเจ้าของร่วม ในกรณีที่อาคารชุดนั้นได้จดทะเบียนนิติบุคคลอาคารชุดแล้ว

มาตรา ๓๗ การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จะต้องสอดคล้องกับหลักการผังเมืองหรือผังเมือง ตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองแล้วแต่กรณี และดำเนินการให้สิ่งที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตาม ความเหมาะสมแก่สภาพของชุมชนและการพัฒนาเมืองต่อไปในอนาคต

มาตรา ๓๘ ให้เจ้าของที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ที่มีสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจัดให้ใหม่ ตามโครงการจัดรูปที่ดินเหมือนกับสิทธิที่มีอยู่ในที่ดินเดิม โดยให้ได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมทั้งปวงในการ จดทะเบียน

ให้นำความในวรรคหนึ่งมาใช้บังคับแก่เจ้าของอสังหาริมทรัพย์ในเขตจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนา พื้นที่ด้วยโดยอนุโลม

มาตรา ๓๙ การดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อยู่ในบังคับ แห่งกฎหมายว่าด้วยการจัดสรรที่ดิน

มาตรา ๔๐ การดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในที่ดินซึ่งเป็นที่ดินเพื่อการศาสนา ตามประมวลกฎหมายที่ดินต้องได้รับความเห็นชอบจากผู้ดูแลรักษาที่ดินเพื่อการศาสนานั้น โดยไม่ให้น้ำความในมาตรา ๓๖ มาใช้บังคับ

การดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ในที่ดินซึ่งเป็นวัด ที่ธรณีสงฆ์หรือที่ศาสนสมบัติกลาง ให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์

อายุความสิทธิเรียกร้องที่ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินมีต่อเจ้าของที่ดินเป็นอันสิ้นสุดหยุดลง นับแต่วันที่ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้มีหนังสือทวงถามให้ชำระหนี้

หมวด ๖

การดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

มาตรา ๕๑ เมื่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินประกาศเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ วัน เวลา และสถานที่จัดประชุม เจ้าของที่ดินในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ไว้ในที่เปิดเผย ณ สำนักงานองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเขตพื้นที่และสถานที่ที่เห็นได้ชัดในบริเวณที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่เป็นเวลาไม่น้อยกว่าสิบห้าวัน โดยให้ลงวันที่ที่ปิดประกาศในประกาศนั้นด้วย

ภายใต้บังคับมาตรา ๕๐ วรรคหนึ่ง เมื่อคณะกรรมการส่วนจังหวัดให้ความเห็นชอบโครงการจัดรูปที่ดินและได้มีประกาศตามวรรคหนึ่งแล้ว บรรดาเจ้าของที่ดินในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่มีหน้าที่จะต้องปฏิบัติตามใด ๆ ตามที่กำหนดในโครงการจัดรูปที่ดินนั้น และถ้ามีการโอนสิทธิในที่ดิน ผู้รับโอนย่อมรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ที่ผู้โอนผูกพันอยู่กับโครงการจัดรูปที่ดินดังกล่าว

มาตรา ๕๒ ในวันประชุมเจ้าของที่ดินให้มีการตั้งคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินประจำโครงการจัดรูปที่ดินแห่งนั้น ประกอบด้วยผู้แทนคณะกรรมการส่วนจังหวัด เจ้าของที่ดินที่มาจากการเลือกตั้งจากเจ้าของที่ดินด้วยตนเอง และผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะกรรมการส่วนจังหวัดแต่งตั้ง

การเลือกตั้งคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินที่มาจากเจ้าของที่ดิน ให้จัดให้มีตัวแทนเจ้าของที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ที่แตกต่างกันโดยกระจายตามกลุ่มต่างๆ ตามระเบียบที่คณะกรรมการกำหนด

ให้คณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินที่ได้รับเลือกตั้งจากเจ้าของที่ดินตามวรรคหนึ่งพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) มิได้เป็นเจ้าของที่ดินในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ หรือ

(๒) เจ้าของที่ดินจำนวนไม่น้อยกว่าสองในสามเข้าชื่อให้พ้นจากตำแหน่ง

ในกรณีที่การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ดำเนินการโดยสมาคม ที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินตามวรรคหนึ่ง จะเป็นกรรมการของสมาคมในขณะเดียวกันไม่ได้

จำนวนที่ปรึกษา วิธีการเลือกตั้ง วาระการดำรงตำแหน่ง การเลือกตั้งซ่อม องค์ประชุม และวิธีการดำเนินงานให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

ให้คณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินได้รับคำตอบแทนจากผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินตามอัตราที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๕๓ คณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินในการกำหนดแผนชั่วคราว การกำหนดแปลงที่ดินใหม่ จำนวนค่าชดเชย การประเมินราคาที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ การบริหารที่ดิน การจัดหาประโยชน์สำหรับโครงการจัดรูปที่ดิน แผนการเงินของโครงการจัดรูปที่ดิน และดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นแก่การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

มาตรา ๕๔ ให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินโดยความเห็นชอบของคณะที่ปรึกษาโครงการจัดรูปที่ดินจัดทำแผนชั่วคราว กำหนดการให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินไปพลางก่อนในระหว่างการดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ เพื่อให้เจ้าของที่ดินได้รับผลกระทบน้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ในการก่อสร้างเคลื่อนย้ายหรือตัดแปลง และในกรณีที่จำเป็นเพื่อความปลอดภัยแก่ชีวิตหรือร่างกายต้องกำหนดแผนการย้ายเจ้าของที่ดินไปอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ ณ ที่อื่นไว้ด้วย

ผลกระทบจากการต้องย้ายที่อยู่อาศัยชั่วคราวหรือเสื่อมเสียการทำประโยชน์หรือธุรกิจในระหว่างการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินให้นำมาพิจารณาเป็นค่าชดเชยแก่กันตามความเป็นธรรม และตามประโยชน์ที่ทุกฝ่ายได้รับ

มาตรา ๕๕ ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดิน ขององค์การของรัฐบาล องค์การมหาชน หรือหน่วยงานที่มีกฎหมายคุ้มครองการโอนโดยเฉพาะในเขตดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ไม่ว่าจะเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินหรือไม่ ถ้าผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินจำเป็นต้องนำมาใช้ในการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ให้เสนอเรื่องต่อคณะกรรมการเพื่อพิจารณา

การพิจารณาของคณะกรรมการจะต้องเชิญผู้แทนหน่วยงานที่มีหน้าที่ดูแลรักษาที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์นั้นมาร่วมพิจารณาด้วย

เมื่อคณะกรรมการให้ความเห็นชอบให้นำที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ตามวรรคหนึ่งมาใช้ในการโครงการจัดรูปที่ดินแล้ว ให้มีผลเป็นการถอนสภาพการเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับที่ดินดังกล่าวโดยมิต้องดำเนินการถอนสภาพหรือโอนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กฎหมายว่าด้วยที่ราชพัสดุหรือกฎหมายอื่นเกี่ยวกับที่ดินนั้น และให้ผู้ดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินมีอำนาจใช้ที่ดินภายใต้เงื่อนไขดังต่อไปนี้

(๑) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน แต่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น หรือได้เปลี่ยนแปลงสภาพจากการเป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน และได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ใด

แบบ จร.๑

หนังสือให้ความยินยอมเข้าร่วมโครงการ
ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่

เขียนที่.....

วันที่.....เดือน.....พ.ศ.

เรียน

ข้าพเจ้า.....อายุ.....ปี ผู้ให้ความยินยอม
อยู่บ้านเลขที่.....หมู่ที่.....ถนน.....ตำบล/แขวง.....
อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....เป็นเจ้าของที่ดินตามสิทธิในที่ดินประเภท โฉนด / น.ส. ๓
หรือ.....เลขที่.....หมู่ที่.....
ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....
มีเนื้อที่.....ไร่.....งาน.....ตารางวา มีผู้อื่นมีสิทธิร่วมด้วย คือ

ที่ดินนี้อยู่ในเขตพื้นที่ที่จะดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ตามกฎหมายว่าด้วยการจัด
รูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ที่ตั้งโครงการอยู่ที่.....
ตำบล/แขวง.....อำเภอ/เขต.....จังหวัด.....

ข้าพเจ้าขอแสดงความประสงค์เข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ดังกล่าว และข้าพเจ้า
ยินดีที่จะปฏิบัติตามกระบวนการและขั้นตอนของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ตามกฎหมายว่าด้วยการ
จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยสุจริตทุกประการ

ลงชื่อ.....ผู้ให้ความยินยอม
(.....)

ลงชื่อ.....พยาน
(.....)

ลงชื่อ.....พยาน
(.....)

แนบเอกสารประกอบซึ่งถือว่าเป็นส่วนหนึ่งของหนังสือให้ความยินยอมเข้าร่วมโครงการดังนี้

- ☐ สำเนาบัตรประจำตัวประชาชน/บัตรข้าราชการ/จดทะเบียนนิติกรรม
- ☐ หนังสือให้ความยินยอมจากผู้สมรส (ถ้ามี)
- ☐ สำเนาหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดิน/อาคารชุด
- ☐ เอกสารแสดงภาระผูกพันอื่น (ม.๔๑)
- ☐ เอกสารอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง