

ประสบการณ์การจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ

International experiences of land readjustment applications in some countries

ดร. สาลินี ศุภรัตน์เมธี

อาจารย์ประจำ สาขาวิชาสถาปัตยกรรมและการวางแผน คณะสถาปัตยกรรมศาสตร์

สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง

บทคัดย่อ

การจัดรูปที่ดินเป็นเทคนิคหนึ่งที่ใช้กันหลายประเทศเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ดินให้พร้อมใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ ของเมือง ญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่มีการใช้เทคนิคนี้ในการพัฒนาพื้นที่เมืองอย่างกว้างขวางและได้ถ่ายทอดให้กับประเทศกำลังพัฒนามาเป็นเวลาหลายทศวรรษ ในบทความนี้ผู้เขียนทบทวนและวิเคราะห์เปรียบเทียบประสบการณ์การนำการจัดรูปที่ดินไปใช้ในประเทศต่างๆ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น ตุรกี และเนปาล โดย 2 ประเทศแรกถือเป็นประเทศต้นแบบในการจัดรูปที่ดิน และ 2 ประเทศหลังเป็นประเทศที่ประยุกต์หลักการการจัดรูปที่ดินไปใช้ ในส่วนแรกประกอบด้วย ความเป็นมาในการริเริ่มการจัดรูปที่ดินในประเทศต่างๆ ขนาดพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการแล้วเสร็จ อัตราการปันส่วนที่ดิน และระยะเวลาในการดำเนินโครงการ เป็นต้น ต่อมาเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางการดำเนินการจัดรูปที่ดินในประเทศต่างๆ ปัญหาและอุปสรรคจากประสบการณ์การดำเนินโครงการ โดยแบ่งเป็น 5 ประเด็นหลักๆ ในส่วนสุดท้าย ผู้เขียนสรุปและเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมการจัดรูปที่ดินให้สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ มาตรการและนโยบายจูงใจต่อการเข้าร่วมโครงการของเจ้าของที่ดิน

คำสำคัญ: การจัดรูปที่ดิน ประสบการณ์การดำเนินโครงการ ปัญหาและอุปสรรค

ABSTRACT

Land readjustment (LR) is one of the land development techniques used in many countries to provide for developed land. While this method has been used particularly and extensively in Japan, it has been introduced and applied to many developing countries for several decades. Yet, comparisons of international experiences of LR applications have been little discussed. This article reviewed the international experiences of LR implementation in some selected countries including Germany, Japan, Turkey and Nepal. The first part outlines backgrounds in the use of LR method in their urban areas composed of project areas of LR implementation, land contribution percentage and timing of development. The second part analytically compares their project executions into three types including by individuals, associations and government agencies. Subsequently, international experiences and obstacles of LR applications are examined in five main issues. The last part provides a general conclusion and recommendations for successful implementation of LR method in Thailand.

Keywords: Land readjustment (LR), experiences of project implementation, obstacles

* บทความนี้ดัดแปลงจากรายงานการวิจัยเรื่อง “แรงจูงใจและปัญหาอุปสรรคของการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน” (ทุนวิจัยจากคณะสถาปัตยกรรมศาสตร์ สถาบันเทคโนโลยีพระจอมเกล้าเจ้าคุณทหารลาดกระบัง)

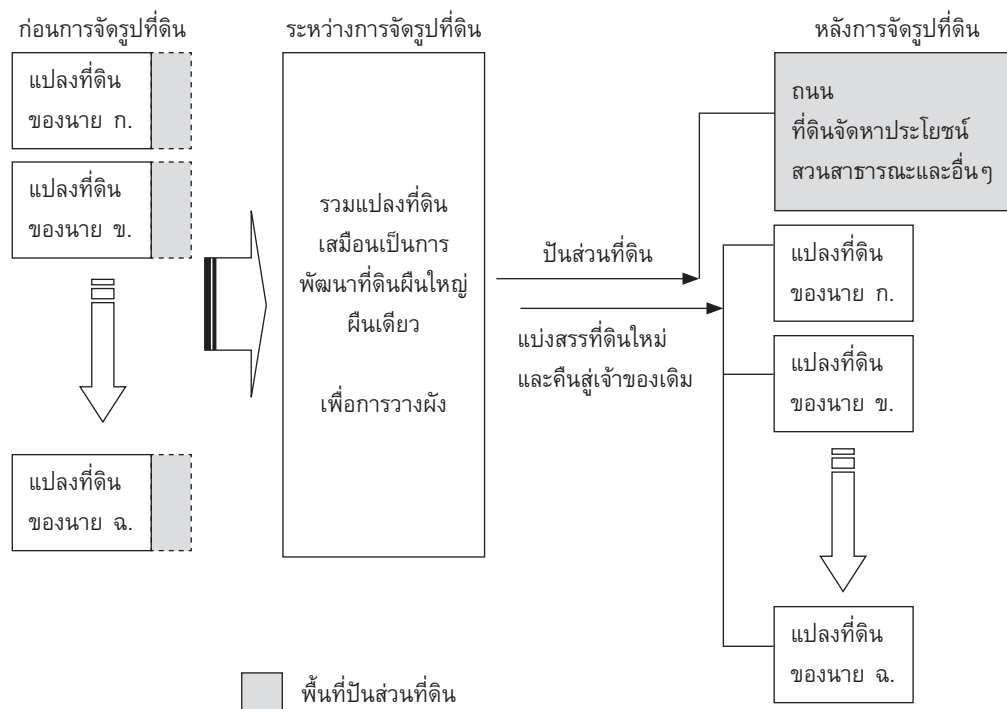
บทนำ

การจัดรูปที่ดินเป็นเทคนิคหนึ่งที่ใช้กันมากมาย ประเทศเพื่อสนับสนุนการพัฒนาที่ดินให้พร้อมใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ ของเมืองญี่ปุ่นเป็นประเทศหนึ่งที่มีการใช้เทคนิคนี้ในการพัฒนาพื้นที่เมืองอย่างกว้างขวาง โดยพัฒนาครอบคลุมมากถึงประมาณหนึ่งในสามของพื้นที่เมืองทั้งประเทศ (Sorensen, 1999) ประเทศอื่นๆ ที่นำเทคนิคนี้มาใช้ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ฝรั่งเศส สวีเดน ไต้หวัน เกาหลีใต้ และออสเตรเลีย โดยใช้ชื่อเรียกเป็นภาษาอังกฤษที่แตกต่างกันได้แก่ Land readjustment, Land pooling, Land consolidation, Land replotting เป็นต้น แต่ก็มีหลักการที่คล้ายๆ กัน

แนวทางการพัฒนาโดยวิธีการจัดรูปที่ดินได้รับความสนใจจากนานาชาติอย่างมาก โดยเฉพาะในประเทศกำลังพัฒนา ในปี ค.ศ. 1979 มีการจัดประชุมสัมมนาระหว่างนานาชาติขึ้นเป็นครั้งแรกที่ประเทศไต้หวัน เพื่อถ่ายทอดเทคนิคการพัฒนาพื้นที่เมืองด้วยวิธีการจัดรูปที่ดินให้กับประเทศกำลังพัฒนา โดยเฉพาะในเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ การประชุมสัมมนาจัดขึ้นแล้ว 9 ครั้งในศตวรรษที่แล้ว โดยนักผังเมืองญี่ปุ่นมีบทบาทสำคัญในการแบ่งปันประสบการณ์และความรู้ความชำนาญทั้งเอกสารและตำราทางวิชาการด้านการออกแบบจัดแปลงที่ดินใหม่ แผนการเงิน และแผนปฏิบัติการในการดำเนินโครงการ ส่งผลให้ประเทศกำลังพัฒนาหลายประเทศเริ่มโครงการจัดรูปที่ดินขึ้นได้แก่ เนปาล ฟิลิปปินส์ อินโดนีเซีย มาเลเซีย และไทย สำหรับในประเทศไทย การประกาศใช้พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ได้ส่งผลให้โครงการจัดรูปที่ดินที่ระหัดจังหวัดสุพรรณบุรี ดำเนินการแล้วเสร็จเป็นโครงการแรกในเดือนสิงหาคม พ.ศ. 2553 ขณะที่โครงการนำร่องอื่นๆ อีกหลายโครงการยังไม่สามารถดำเนินโครงการจนเสร็จสิ้นได้ ทั้งนี้ การดำเนินการจัดรูปที่ดินในแต่ละประเทศมีการดำเนินการสำเร็จในระดับที่ต่างกัน เนื่องจากความแตกต่างทางวัฒนธรรม และการจัดการองค์กร ซึ่งส่วนใหญ่เป็นองค์กรทางสังคมที่จัดตั้งขึ้นแบบไม่เป็นทางการ โดยอาศัยหลักทางเศรษฐศาสตร์ในการสร้างความร่วมมือกันระหว่างเจ้าของที่ดิน หน่วยงานท้องถิ่น และองค์กรอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง (Li and Li, 2007)

การจัดรูปที่ดินสามารถนำไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ต่างๆ คือ 1) เพื่อจัดเตรียมแปลงที่ดินที่มีระบบสาธารณูปโภคพร้อมในการพัฒนาเมืองใหม่บริเวณชานเมือง (Suburban area) ที่มีพื้นที่ว่างขนาดใหญ่ และ 2) เพื่อการพัฒนาสร้างสิ่งบริการพื้นฐานสำหรับบริเวณพื้นที่เมืองที่ต้องการปรับปรุงหรือฟื้นฟูสภาพแวดล้อม (Urban renewal) ได้แก่ การปรับปรุงฟื้นฟูเมืองในชุมชนเมืองปัจจุบัน การพัฒนาศูนย์กลางเมืองเมื่อเกิดพื้นที่ว่างจากการโยกย้ายทางรถไฟหรือโรงงานอุตสาหกรรมขนาดใหญ่ และการบูรณะพื้นที่ที่เสียหายจากภัยสงครามและภัยธรรมชาติหลายๆ ประเทศนำวิธีการจัดรูปที่ดินไปประยุกต์ใช้เพื่อวัตถุประสงค์แรก สำหรับประเทศที่มีนำวิธีการจัดรูปที่ดินไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์ในการปรับปรุงฟื้นฟูชุมชนเมือง ได้แก่ จีน อินเดีย และฮ่องกง (Li and Li, 2007; Turk and Korthals Altes, 2010: 326)

การจัดรูปที่ดิน (Land readjustment) คือ การนำที่ดินหลายๆ แปลงมารวมกันเสมือนเป็นการพัฒนาที่ดินผืนใหญ่ผืนเดียว เพื่อทำการวางผัง (Unified planning) จัดระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการและบริการสาธารณะต่างๆ รวมทั้งจัดรูปแปลงที่ดินแต่ละแปลงใหม่ (Land replotting) ให้มีระเบียบและสวยงาม จากนั้นแบ่งสรรแปลงที่ดินคืนให้กับเจ้าของที่ดินเดิม ในระหว่างการจัดรูปที่ดินกรรมสิทธิ์ที่ดินทั้งหมดจะต้องถูกจัดรูปแปลงใหม่ และคืนสู่เจ้าของเดิมหลังจากขั้นตอนการจัดรูปที่ดินเสร็จสิ้น โดยยังคงกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดิมภายหลังการเสียสละที่ดินหรือปันส่วนที่ดิน (Land contribution/land deduction) บางส่วน สำหรับใช้เป็นพื้นที่ส่วนกลางเพื่อการก่อสร้างถนน สวนสาธารณะ สาธารณูปโภคต่างๆ และที่ดินจัดหาประโยชน์ (Reserved land) ซึ่งเป็นที่ดินส่วนหนึ่งสงวนไว้ขายเป็นรายได้นำมาใช้จ่ายในการพัฒนาโครงการนั้นๆ (ดูภาพที่ 1 ประกอบ) ขั้นตอนหลักๆ ในการดำเนินโครงการได้แก่ ขั้นตอนการเตรียมการ การวางผังและแผนการดำเนินงาน การก่อสร้าง และขั้นตอนสุดท้ายคือ การชำระค่าใช้จ่ายทั้งหมดรวมทั้งการออกเอกสารสิทธิใหม่ตามผังที่ดินแปลงใหม่ หลักการสำคัญในการดำเนินโครงการให้สำเร็จจนขั้นตอนการจัดรูปที่ดินเสร็จสิ้นประกอบด้วย ความร่วมมือของเจ้าของที่ดินในการเสียสละที่ดินบางส่วน การกระจายภาระและผลประโยชน์อย่างเสมอภาคและยุติธรรมสู่เจ้าของที่ดินทุกราย (Archer, 1990, 1993; Nagano, 1994)



รูปที่ 1 แนวคิดเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดิน

หลายประเทศใช้แนวทางนี้ในการพัฒนาพื้นที่เนื่องจากเป็นแนวทางที่ภาครัฐและเอกชนสามารถร่วมกันพัฒนา โดยช่วยลดปัญหาการขับไล่เจ้าของที่ดินออกจากพื้นที่แทนที่การเวนคืนที่ดิน และแปลงที่ดินซึ่งเจ้าของที่ดินได้รับคืนมา หลังจากขั้นตอนการดำเนินโครงการเสร็จสิ้นก็ทวีมูลค่าเพิ่มขึ้นอย่างมาก เนื่องจากเป็นแปลงที่ดินที่มีระบบสาธารณูปโภคพร้อม ในส่วนนี้ Nagano (1994) กล่าวว่า เป็นเรื่องยากสำหรับเจ้าของที่ดินรายย่อยๆ ที่ประสบปัญหาที่ดินขาดแคลนโครงสร้างพื้นฐาน ที่จะแก้ไขสถานการณ์ในการพัฒนาสาธารณูปโภคด้วยตนเองโดยลำพัง สำหรับภาครัฐ การจัดรูปที่ดินมีประโยชน์อย่างมาก หากภาครัฐมีความจำเป็นอย่างยิ่งในการพัฒนาเมือง แต่งบประมาณแผ่นดินสำหรับใช้ในการก่อสร้างสิ่งบริการพื้นฐานชุมชน มีจำนวนจำกัด และมีความยุ่งยากในการเวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ดังนั้น ในหลายๆ ประเทศจึงมีการพัฒนา โครงการตามแนวทางนี้เพื่อเป็นทางเลือกในการพัฒนาเมือง

ในบทความนี้ผู้เขียนทบทวนและวิเคราะห์เปรียบเทียบประสบการณ์การนำการจัดรูปที่ดินไปใช้ในประเทศต่างๆ ได้แก่ สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น ตุรกี และเนปาล โดย 2 ประเทศแรกถือเป็นประเทศต้นแบบในการจัดรูปที่ดิน และ 2 ประเทศหลังเป็นประเทศที่ประยุกต์หลักการการจัดรูปที่ดินไปใช้ ในส่วนแรกประกอบด้วย ความเป็นมาในการริเริ่มการจัดรูปที่ดินในประเทศต่างๆ ขนาดพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการแล้วเสร็จ อัตราการปันส่วนที่ดิน และระยะเวลาในการดำเนินโครงการ เป็นต้น ต่อมาเป็นการวิเคราะห์เปรียบเทียบแนวทางการดำเนินการจัดรูปที่ดินในประเทศต่างๆ และปัญหา และอุปสรรคจากประสบการณ์การดำเนินโครงการ โดยแบ่งเป็น 5 ประเด็นหลักๆ ในส่วนสุดท้าย ผู้เขียนสรุปและเสนอแนะ แนวทางการส่งเสริมการจัดรูปที่ดินให้สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ มาตรการและนโยบายจูงใจต่อการเข้าร่วมโครงการของเจ้าของที่ดิน

2. การจัดรูปที่ดินในต่างประเทศ

ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี

กฎหมายเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินฉบับแรกเป็นการประกาศใช้พระราชบัญญัติ “Lex Adickes” (Law Concerning Land Transfer) ในเมือง Frankfurt-am-Main เมื่อปี ค.ศ. 1903 มีวัตถุประสงค์เพื่อการแลกเปลี่ยนแปลงที่ดินและนำที่ดินบางส่วนมาใช้พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองโดยไม่ต้องเวนคืนที่ดิน ในการพัฒนาพื้นที่บริเวณชานเมือง การพัฒนาเมืองใหม่ และพื้นที่เกษตรกรรม องค์การที่รับผิดชอบดำเนินการคือ หน่วยงานของภาครัฐ ทั้งในระดับรัฐ (State) จังหวัด และท้องถิ่น (Local Government) และหน่วยงานด้านการพัฒนาเมือง กฎหมายฉบับนี้เป็นต้นแบบของการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาเมืองที่ประเทศต่างๆ นำมาประยุกต์ใช้ รวมทั้ง ประเทศญี่ปุ่น ออสเตรเลีย สวิสเซอร์แลนด์

เนื่องจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี มีระบอบการปกครองที่ให้อำนาจแก่ภาครัฐเป็นอย่างมาก ลักษณะสำคัญในการดำเนินโครงการจึงเป็นการบังคับและนำไปใช้โดยหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งมีอำนาจเต็มในการตัดสินใจตามกฎหมาย เจ้าของที่ดินอาจคัดค้านหรือโต้แย้งโครงการโดยยื่นอุทธรณ์ข้อคัดค้านไปที่ศาล อย่างไรก็ตาม เนื่องจากกฎหมายกำหนดให้มีการชดเชยค่าธรรมเนียมและความเสียหายอย่างเหมาะสม ประกอบกับมีกฎหมายฉบับอื่นช่วยสนับสนุนการจัดรูปที่ดิน ได้แก่ กฎหมายการโยกย้ายที่ดิน เป็นต้น จึงทำให้ประชาชนเกิดความมั่นใจในการดำเนินงานของโครงการ รวมทั้งให้ความร่วมมือกับภาครัฐอย่างเต็มที่ในการแก้ปัญหาด้านการพัฒนาพื้นที่เมือง ส่งผลให้การพัฒนาเป็นไปตามเป้าหมาย การปันส่วนที่ดินสำหรับพื้นที่ส่วนกลางสูงถึงร้อยละ 30-70 จึงทำให้มีพื้นที่สำหรับถนนและสาธารณประโยชน์ เช่น พื้นที่สีเขียว สนามกีฬา สนามเด็กเล่น พื้นที่อนุรักษ์ด้านสภาพแวดล้อม เป็นจำนวนมาก (สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่, 2553; City Critics, 2008)

2.1 ประเทศญี่ปุ่น

วิธีการจัดรูปที่ดินถือเป็นแม่บทของการพัฒนาเมืองในญี่ปุ่น หรือที่เรียกว่า “Kukaku-Seiri is the Mother of Urban Planning” การจัดรูปที่ดินถูกนำมาใช้พัฒนาเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรมไปเป็นพื้นที่เมืองอย่างกว้างขวาง ครอบคลุมมากถึงประมาณหนึ่งในสามของพื้นที่เมืองทั่วประเทศ (Sorensen, 1999) เมืองนาโกย่า (Nagoya) นำการจัดรูปที่ดินมาใช้พัฒนาเมืองมากถึงร้อยละ 77 ของพื้นที่เมืองทั้งหมด จนกระทั่งถึงปี ค.ศ. 1997 จำนวนโครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จทั่วทั้งประเทศ รวมแล้วมากกว่า 10,000 โครงการ คิดเป็นพื้นที่จัดรูปที่ดินทั้งหมดกว่า 58,240 ไร่ (Akguchi, 1997) อัตราการปันส่วนที่ดินเฉลี่ยประมาณร้อยละ 30 (Sorensen, 1999) โดยข้อมูลระหว่างปี ค.ศ. 1970-1980 พบว่าแบ่งเป็นพื้นที่บริการสาธารณะร้อยละ 19.2 และพื้นที่จัดหาประโยชน์ร้อยละ 10.4 (Japan Land Readjustment Association, 1986)

การจัดรูปที่ดินริเริ่มเป็นครั้งแรกในปี ค.ศ. 1873 ซึ่งเป็นช่วงแรกๆ ของการย้ายถิ่นฐานจากชนบทเข้าสู่เมือง ต่อมาในปี ค.ศ. 1923 มีการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินขนาดใหญ่โดยองค์การฟื้นฟูเมืองโตเกียว (Tokyo Metropolitan Rehabilitation Agency) เพื่อปรับปรุงฟื้นฟูเมืองที่เสียหายจากแผ่นดินไหวครั้งใหญ่ (The Great Kanto Earthquake) (Nakamura, 1986) หลังจากสงครามโลกครั้งที่ 2 จึงมีการปรับใช้ประโยชน์จากการจัดรูปที่ดินเป็นหลายรูปแบบ เช่น เพื่อการพัฒนาใหม่บริเวณใจกลางเมือง การสร้างเมืองใหม่ และโครงการเคหะสำหรับผู้มีรายได้น้อย (Public housing) (Nishiyama, 1986) อย่างไรก็ตาม แบบฉบับในการใช้ประโยชน์จากวิธีการจัดรูปที่ดินก็คือ การพัฒนาที่ดินผืนใหม่ๆ ในบริเวณชานเมืองที่กำลังเจริญเติบโต ซึ่งโดยปกติโครงการในบริเวณชานเมืองใช้เวลาดำเนินการประมาณ 10-20 ปี (Sorensen, 1999)

2.2 ประเทศตุรกี

กฎหมายเกี่ยวกับการก่อสร้างปี ค.ศ. 1848 กำหนดการใช้วิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อฟื้นฟูพื้นที่ที่ได้รับความเสียหายจากไฟไหม้ ต่อมาในปี ค.ศ. 1930 กฎหมายอนุญาตให้นำมาใช้ได้ในพื้นที่เมืองทั่วไป โดยหลักการและข้อบังคับต่างๆ ในการจัดรูปที่ดินมีการประยุกต์มาจากสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ในอดีตกำหนดการปันส่วนที่ดินสำหรับพื้นที่ส่วนกลางในอัตราร้อยละ 15 ต่อมาในปี ค.ศ. 2003 กฎหมายฉบับปรับปรุงกำหนดอัตราการปันส่วนที่ดินสูงสุดไม่เกินร้อยละ 40 ของ

ที่ดินทั้งหมด สำหรับใช้เป็นพื้นที่บริการสาธารณะต่างๆ ภายในพื้นที่โครงการ เช่น ถนน จัตุรัส สวนสาธารณะ ที่จอดรถ สนามเด็กเล่น พื้นที่สีเขียว ศาสนสถาน สถานีตำรวจ โรงเรียนประถมศึกษา และโรงเรียนมัธยมศึกษา ในกรณีของโครงการที่อัตราการปันส่วนที่ดินมากกว่าร้อยละ 40 หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจะต้องทำการเวนคืนที่ดินร่วมด้วยเพื่อลดการเสียสละที่ดินให้ไม่เกินร้อยละ 40 โดยทั่วไปการนำการจัดรูปที่ดินมาใช้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดหาที่ดินผืนใหม่ๆ ที่พร้อมพัฒนา ปรับปรุงอาคารสิ่งก่อสร้างในพื้นที่เมือง และจัดหาพื้นที่บริการสาธารณะต่างๆ ของเมือง ซึ่งได้พัฒนาครอบคลุมพื้นที่ประมาณร้อยละ 11.8 ของแปลงทั้งหมดที่พัฒนาเป็นพื้นที่เมือง (Turk, 2005: 30)

จำนวนโครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการแล้วเสร็จใน Ordu Municipality ในปี ค.ศ.1995-2003 รวมเป็น 16 โครงการ คิดเป็นพื้นที่จัดรูปที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยทั้งหมด 337.31 ไร่ ประกอบด้วยแปลงที่ดินเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 1,040 แปลง อย่างไรก็ตาม โครงการส่วนใหญ่ (11 โครงการ) มีขนาดพื้นที่โครงการค่อนข้างเล็กตั้งแต่ 1.25-18.69 ไร่ ทำให้แต่ละโครงการใช้เวลาดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ภายใน 1 ปี

2.3 ประเทศเนปาล

ในประเทศเนปาล แปลงที่ดินส่วนใหญ่เป็นการถือครองกรรมสิทธิ์โดยเอกชนซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินรายย่อย การพัฒนาโครงการหมู่บ้านจัดสรรที่มีคุณภาพจากนักลงทุนยังมีจำนวนไม่มากนัก การดำเนินโครงการพัฒนาที่ดินโดยภาครัฐมีคุณภาพมากกว่า หากแต่ยังมีจำนวนไม่เพียงพอกับความต้องการที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย ในการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดิน (Land Pooling) ตามกฎหมายผังเมือง (Town Development Act) ปี ค.ศ.1988 กำหนดให้เจ้าของที่ดินครึ่งหนึ่งในโครงการแสดงหนังสือยินยอมในการเข้าร่วมโครงการจึงจะเริ่มดำเนินการได้จนกระทั่งการประกาศใช้กฎหมายฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4 ปี ค.ศ.1997 ได้ปรับเปลี่ยนข้อบังคับเป็นเจ้าของที่ดินร้อยละ 75 ต้องแสดงหนังสือยินยอมจึงจะเริ่มดำเนินการได้

ใน Kathmandu Valley โครงการจัดรูปที่ดินริเริ่มขึ้นตั้งแต่ปี ค.ศ. 1988 เพื่อแทนที่ Sites and services projects ที่ดำเนินการล้มเหลวในทศวรรษที่ 1970 จำนวนโครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จจนกระทั่งปี ค.ศ. 2004 รวมเป็น 11 โครงการ (มี 2 โครงการที่ยังอยู่ระหว่างดำเนินการ) คิดเป็นพื้นที่จัดรูปที่ดินทั้งหมด 1,483.25 ไร่ ประกอบด้วยแปลงที่ดินเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัยจำนวน 6,774 แปลง และเป็นกรรมสิทธิ์ของเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการประมาณ 10,000 คน อัตราการปันส่วนที่ดินเฉลี่ยร้อยละ 34.5 หรือเท่ากับเจ้าของที่ดินเสียสละที่ดินทั้งหมดจำนวน 511.79 ไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ถนนและพื้นที่เปิดโล่งจำนวน 391.88 ไร่ และพื้นที่จัดหาประโยชน์จำนวน 119.91 ไร่ ซึ่งขายได้คิดเป็นเงิน 9.53 ล้านดอลลาร์สหรัฐ (จากอัตราแลกเปลี่ยนในเดือนสิงหาคม 2543) (Karki, 2004)

3. แนวทางการดำเนินการจัดรูปที่ดิน

การจัดรูปที่ดินในประเทศดังกล่าวข้างต้น มีทั้งที่ดำเนินโครงการโดยกลุ่มเจ้าของที่ดิน สมาคมจัดรูปที่ดิน และภาครัฐ ซึ่ง Turk (2007) กล่าวว่า ในบางประเทศการริเริ่มโครงการโดยภาคเอกชน (Private initiative) อาจมีประสิทธิภาพในการดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จมากกว่าภาครัฐ ขณะที่ในหลายๆ ประเทศ การดำเนินโครงการโดยภาครัฐ (Public initiative) อาจมีประสิทธิภาพมากกว่าภาคเอกชน ผู้เขียนจึงวิเคราะห์แนวทางการดำเนินการจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งมีการดำเนินการทั้ง 3 แนวทางหลัก ดังนี้

1. การดำเนินโครงการโดยกลุ่มเจ้าของที่ดิน (Individuals) เจ้าของที่ดินทุกคนต้องเห็นชอบจึงจะเริ่มโครงการได้ ข้อมูลจาก City Planning Association (1995: 114 อ้างอิงใน Sorensen, 1999) พบว่า โครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จโดยกลุ่มเจ้าของที่ดินคิดเป็นสัดส่วนที่น้อยมากหรือร้อยละ 7 ของพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินทั่วประเทศ ที่ดำเนินการแล้วเสร็จจนถึงปี ค.ศ. 1994 เมื่อเทียบกับโครงการที่ดำเนินการแล้วเสร็จโดยสมาคมจัดรูปที่ดินคิดเป็นร้อยละ 35 และโดยภาครัฐคิดเป็นร้อยละ 58

2. การดำเนินโครงการโดยสมาคมจัดรูปที่ดิน (Associations) ต้องได้รับความเห็นชอบในการเข้าร่วมโครงการจากเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่หรืออย่างน้อย 2/3 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมด ซึ่งถือครองที่ดินอย่างน้อย 2/3 ของที่ดินทั้งหมดในโครงการจึงจะเริ่มดำเนินการได้ ในทางปฏิบัติพบว่า หน่วยงานส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญมากกับโครงการ โดยทำหน้าที่เป็นศูนย์กลางในทุกด้านตั้งแต่ การริเริ่มโครงการ การวางแผน การจัดการและบริหาร แม้กระทั่งการตัดสินใจว่าจะให้โครงการใดเรียกว่า “ดำเนินการโดยภาครัฐ” หรือ “ดำเนินการโดยสมาคมจัดรูปที่ดิน” ก็เป็นอำนาจของนักผังเมืองส่วนท้องถิ่นอย่างเต็มที่ (Sorensen, 1999)
3. การดำเนินโครงการโดยภาครัฐ หมายถึง หน่วยงานส่วนท้องถิ่นต่างๆ (เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เทศบาล) กรมทางหลวง การเคหะแห่งชาติ เป็นต้น (Miyazawa, 1982; Sorensen, 1999) โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบจะดำเนินการเริ่มกำหนดโครงการจัดรูปที่ดิน ซึ่งอาจเป็นโครงการในพื้นที่เป้าหมายการจัดรูปที่ดินในผังเมืองรวมหรือโครงการที่คณะรัฐมนตรีเล็งเห็นความสำคัญในระดับชาติ หรือความจำเป็นในการรื้อสร้างเพื่อพัฒนาใหม่บริเวณใจกลางเมือง สำหรับโครงการที่หน่วยงานส่วนท้องถิ่นดำเนินการ เจ้าของที่ดินมีสิทธิ์แสดงความคิดเห็นในขั้นตอนการออกแบบวางผังและดำเนินการ สำหรับโครงการที่การเคหะแห่งชาติดำเนินการนั้น หน่วยงานต้องจัดการซื้อที่ดินจากเอกชนด้วยความสมัครใจ ประมาณร้อยละ 40 ของที่ดินทั้งหมด เพื่อให้เพียงพอต่อการพัฒนาโครงการเคหะสำหรับผู้มีรายได้น้อย (Public housing) ด้วย (Miyazawa, 1982)

สำหรับในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี หน่วยงานของรัฐโดยองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทสำคัญในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน (Turk, 2005; City Critics, 2008) ทั้งนี้ กฎหมายการก่อสร้างระดับประเทศ (Federal Building Law Code) กำหนดให้องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจในการดำเนินการ โดยต้องมีการประชาสัมพันธ์ และการเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินในระหว่างขั้นตอนการดำเนินการ และให้เจ้าของที่ดินมีสิทธิ์คัดค้านหรืออุทธรณ์ต่อศาลได้

ในประเทศตุรกีแนวทางการดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินก็เกิดจากแรงผลักดันของภาครัฐและหน่วยงานส่วนท้องถิ่น การจัดรูปที่ดินถูกนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินโดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้ผังเมืองรวมบรรลุผลในทางปฏิบัติ ทั้งนี้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นจะต้องเขียนเสนอโครงการจัดรูปที่ดินในแผนปฏิบัติการ 5 ปี (5-year implementation program) จึงจะดำเนินการได้ อย่างไรก็ตาม Turk (2003a, b อ้างอิงใน Turk, 2005) พบว่าหน่วยงานท้องถิ่นจำนวนหนึ่ง (ประมาณ 1/3 ของทั้งหมดที่เขาสำรวจ) ไม่มีแผนปฏิบัติการจึงไม่สามารถดำเนินโครงการจัดรูปที่ดินได้ ส่วนหนึ่งอาจเป็นเพราะการขาดการบังคับหรือมาตรการลงโทษทางกฎหมายต่อหน่วยงานนั้นๆ หากจะกล่าววาระเบียบข้อบังคับตามกฎหมายอนุญาตให้เจ้าของที่ดินริเริ่มโครงการได้ แม้จะไม่มีแผนปฏิบัติการ โดยการยื่นคำร้องเสนอพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินต่อหน่วยงานส่วนท้องถิ่น แต่ข้อแตกต่างก็คือเจ้าของที่ดินต้องรับผิดชอบค่าใช้จ่ายในการดำเนินโครงการเอง

ในประเทศเนปาล หน่วยงานทางด้านผังเมืองของรัฐจะดำเนินการคัดเลือกพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับโครงการจัดรูปที่ดินและศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการ ใน Kathmandu Valley การจัดรูปที่ดินมีทั้งที่ดำเนินการโดยคณะกรรมการผังเมืองส่วนกลาง (Town Development Plan Implementation Committees, TDPIC) และหน่วยงานส่วนท้องถิ่น (Municipalities) ยังไม่ปรากฏโครงการที่ริเริ่มและดำเนินการแล้วเสร็จโดยความร่วมมือของเจ้าของที่ดินหรือสมาคมจัดรูปที่ดิน (Karki, 2004) ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการจัดรูปที่ดินในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ญี่ปุ่น ตุรกี และเนปาล

ตารางที่ 1 เปรียบเทียบการจัดรูปที่ดินในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน ญี่ปุ่น ตุรกี และเนปาล

ประเทศ	พื้นที่ดำเนินการแล้วเสร็จ (โครงการ/ไร่)	ระยะเวลา ดำเนินการโครงการ (ปี)	อัตราปันส่วน ที่ดินเฉลี่ย (%)	การดำเนินโครงการ		
				เจ้าของที่ดิน	สมาคมฯ	ภาครัฐ
สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมัน	N/A	N/A	30-70			•
ญี่ปุ่น	30% ของพื้นที่เมือง	10-20	30	•	•	•
Ordu Municipality (ตุรกี)	16/ 337.31 (1995-2003)	1	≤ 40*			•
Kathmandu Valley (เนปาล)	11/ 1,483.25 (1988-2004)	3-10	34.5			•

หมายเหตุ: * ยกเว้น 1 โครงการที่อัตราการเสียสละที่ดินเท่ากับร้อยละ 62 โดยหน่วยงานส่วนท้องถิ่นไม่ต้องเวนคืนที่ดิน แต่เป็นการบริจาคจากเจ้าของที่ดินในส่วนที่เกิดจากอัตราการเสียสละที่ดินสูงสุดที่กำหนดไว้

โดยสรุปจะเห็นว่า โครงการจัดรูปที่ดินที่ริเริ่มและดำเนินการให้แล้วเสร็จได้ โดยกลุ่มเจ้าของที่ดินในพื้นที่มีจำนวนน้อยมาก ขณะที่โครงการที่ดำเนินการโดยสมาคมจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น จะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินอย่างน้อยสองในสามของเจ้าของที่ดินทั้งหมดจึงจะเริ่มดำเนินการได้ และมีหลักฐานว่าหน่วยงานท้องถิ่นเป็นศูนย์กลางในการผลักดันโครงการ สำหรับโครงการที่ดำเนินการโดยภาครัฐ หน่วยงานรัฐที่รับผิดชอบโครงการในแต่ละประเทศจะดำเนินการกำหนดพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินแต่ส่วนใหญ่ก็ยึดหลักการเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดินในขั้นตอนการดำเนินการ แม้กระทั่งโครงการที่ดำเนินการโดยภาครัฐในประเทศเนปาล ก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงข้อกำหนดเกี่ยวกับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินที่สะท้อนการมีส่วนร่วมจากเสียงส่วนใหญ่ โดยเพิ่มการแสดงหนังสือยินยอมจากเจ้าของที่ดินจากเดิมร้อยละ 50 เป็นร้อยละ 75 ของเจ้าของที่ดินทั้งหมดจึงจะเริ่มดำเนินการได้

4. ประสบการณ์การดำเนินโครงการ

ในส่วนนี้ ผู้เขียนได้วิเคราะห์เอกสารและบทความต่างๆ ที่เกี่ยวกับประสบการณ์การดำเนินโครงการในประเทศญี่ปุ่น สหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ตุรกี และเนปาล (Karki, 2004; Schnidman, 1997; Seele, 1982; Sorensen, 1999; Turk, 2003a, b, 2005, 2007) พบปัญหาและอุปสรรคในกระบวนการดำเนินโครงการ สามารถสรุปเป็น 5 ประเด็นหลักๆ ดังนี้

4.1 ระบบกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ

เนื่องจากการจัดรูปที่ดินเกี่ยวข้องกับการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดิน (Exchange of land rights) ในการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ ซึ่งกรรมสิทธิ์ของแปลงที่ดินเอกชนทั้งหมดในโครงการจะถูกจัดรูปแปลงใหม่และคืนสู่เจ้าของเดิม โดยยังคงกรรมสิทธิ์ของเจ้าของเดิมภายหลังการปันส่วนที่ดิน จึงจำเป็นต้องพัฒนาระบบกฎหมาย (Legal system) เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคง (Secure) ให้กับกระบวนการจัดรูปที่ดิน และสร้างความมั่นใจให้กับเจ้าของที่ดินในการแลกเปลี่ยนกรรมสิทธิ์ที่ดินระหว่างขั้นตอนดำเนินการ ในการพัฒนาระบบกฎหมายนั้น หลายๆ ประเทศได้ประยุกต์กฎหมายและข้อบังคับมาจากประเทศต้นแบบ ได้แก่ ประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี และญี่ปุ่น จึงทำให้มีหลักการของการจัดรูปที่ดินคล้ายคลึงกับประเทศต้นแบบ เช่น ประเทศตุรกีมีหลักการการจัดรูปที่ดินคล้ายคลึงกับสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี เป็นต้น

อย่างไรก็ตาม เมื่อเปรียบเทียบกับความสำเร็จของการพัฒนาหลายๆ เมืองในสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ด้วยการจัดรูปที่ดินแล้ว การนำแนวทางที่คล้ายคลึงกันมาใช้ในตุรกีกลับพบว่าสัมฤทธิ์ผลได้ยากยิ่ง (Seele, 1982; Turk, 2005) ซึ่ง Turk (2005: 32-33) ให้เหตุผลว่าอาจเป็นเพราะความแตกต่างทางโครงสร้างอย่างมากระหว่างประเทศพัฒนาแล้วกับประเทศกำลังพัฒนา ยกตัวอย่างเช่น อัตราการเติบโตของประชากรเมืองสูงมากในตุรกีเมื่อเทียบกับประเทศที่พัฒนาแล้ว

จึงเป็นไปได้ว่ารูปแบบการพัฒนาเมือง การวางผังเมือง และกฎหมายข้อบังคับต่างๆ ในประเทศพัฒนาแล้วเหมาะสมกับโครงสร้างเมืองที่มีความคงที่ ไม่ค่อยเปลี่ยนแปลงมาก กรณีเช่นนี้คล้ายๆ กับในประเทศกำลังพัฒนาอีกหลายประเทศ

หลายๆ ประเทศได้ประยุกต์กฎหมายและข้อบังคับมาจากประเทศญี่ปุ่น ซึ่งให้ความสำคัญกับการเห็นชอบจากคนส่วนใหญ่ (Consensus) กล่าวคือ การกำหนดให้โครงการที่ดำเนินการโดยสมาคมจัดรูปที่ดินจะต้องได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินอย่างน้อยสองในสามของเจ้าของที่ดินทั้งหมดจึงจะเริ่มดำเนินการได้ ทั้งนี้ แม้ในโครงการที่ดำเนินการโดยภาครัฐในประเทศเนปาล ซึ่งหน่วยงานรัฐมีอำนาจบังคับดำเนินการกำหนดพื้นที่จัดรูปที่ดิน ก็ยังยึดหลักการเจรจาต่อรอง (Negotiation) กับเจ้าของที่ดินในขั้นตอนการดำเนินการ อย่างไรก็ตาม Karki (2004) วิพากษ์จากประสบการณ์การดำเนินโครงการว่า ถึงแม้โครงการจัดรูปที่ดินก่อนประกาศใช้กฎหมายฉบับปรับปรุงครั้งที่ 4 ซึ่งกำหนดความยินยอมจากเจ้าของที่ดินครึ่งหนึ่งของทั้งหมด ก็ยังต้องใช้เวลาหลายปีกว่าแต่ละโครงการจะสัมฤทธิ์ผล จำนวนเจ้าของที่ดินมากขึ้นจะทำให้การเจรจาเป็นเรื่องยากขึ้นตามลำดับ

ข้อกำหนดเกี่ยวกับการได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ส่งผลกระทบต่อที่ตั้งของโครงการ Sorensen (1999) กล่าวว่า โครงการจัดรูปที่ดินในบริเวณชานเมืองของประเทศญี่ปุ่น มีแนวโน้มจะเกิดขึ้นในบริเวณที่ห่างไกลความเจริญ ในบริเวณที่แทบจะยังไม่มีการพัฒนาเกิดขึ้นโดยรอบ ไกลมากจากบริเวณตัวเมืองและสถานีรถไฟ ซึ่งดูเหมือนจะส่งเสริมให้เกิดรูปร่างเมืองแบบกระจัดกระจาย (Urban sprawl) อย่างมาก ทั้งนี้ เนื่องจากในบริเวณที่เมืองมีการพัฒนาอยู่มากแล้ว เจ้าของที่ดินอาจพบว่าไม่น่าดึงดูดใจในการเข้าร่วมโครงการ เพราะจะต้องเสียสละที่ดินและเสียเวลาในการดำเนินโครงการ อย่างไรก็ตาม เขาพบว่าเมื่อโครงการแล้วเสร็จ การปลูกสร้างที่อยู่อาศัยในพื้นที่โครงการเกิดขึ้นได้อย่างรวดเร็วกว่าบริเวณที่ไม่ใช้วิธีการจัดรูปที่ดินมากนัก

4.2 เจ้าของที่ดินมีอคติและต่อต้านในหลักการ

เจ้าของที่ดินที่มีอคติและต่อต้านโครงการ ส่วนใหญ่มีสาเหตุมาจากอัตราการปันส่วนที่ดิน และขั้นตอนการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ ซึ่งเกี่ยวข้องโดยตรงกับการประเมินมูลค่าที่ดินก่อนและหลังการจัดรูปที่ดินอย่างเป็นธรรม จากข้อมูลทางสถิติเกี่ยวกับจำนวนเรื่องที่ได้รับร้องเรียนจากเจ้าของที่ดิน ที่ต่อต้านโครงการของหน่วยงานส่วนท้องถิ่นจำนวน 50 แห่งในประเทศตุรกี พบว่าร้องเรียนต่อต้านวิธีการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่มากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 60 ของเรื่องร้องเรียนทั้งหมด (Saglam, 2002 อ้างอิงใน Turk, 2005) นอกจากนี้ คดีความเกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินที่ขึ้นสู่ศาลฎีกาในปี ค.ศ. 1987-1995 เป็นคดีเกี่ยวกับอัตราการปันส่วนที่ดินมากที่สุด คิดเป็นร้อยละ 60 ของทั้งหมด (Atasoy, 1997 อ้างอิงใน Turk, 2005)

การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่เกิดเป็นปัญหานั้น เมื่อแปลงที่ดินมีขนาดเล็กกว่าปกติที่จะจัดแบ่งได้ ในกรณีเช่นนี้เจ้าของที่ดินอาจจะต้องขายแปลงที่ดิน ซื้อมีที่ดินเพิ่ม หรือถือกรรมสิทธิ์ร่วมกับเจ้าของรายอื่น ซึ่งปัญหานี้เกิดขึ้นบ่อยครั้งในตุรกี เพราะเจ้าของที่ดินรายย่อยจำนวนมากมีแปลงที่ดินขนาดเล็กกว่าปกติ ดังนั้นเจ้าของที่ดินที่มีรายได้น้อยจึงต้องเผชิญกับความเสี่ยงต่อการสูญเสียที่ดิน และเกิดอคติต่อกระบวนการจัดรูปที่ดิน นอกจากนี้ อัตราการปันส่วนที่ดินที่แตกต่างกันมากในแต่ละโครงการในท้องถิ่นเดียวกัน ก็อาจก่อให้เกิดความรู้สึกไม่ยุติธรรมต่อเจ้าของที่ดินได้ เช่น อัตราการปันส่วนที่ดินมีตั้งแต่ร้อยละ 8 จนถึงร้อยละ 36.14 ใน Ordu Municipality, Turkey ในปี ค.ศ. 1995-2003 (Turk, 2005)

เจ้าของที่ดินอาจจะต่อต้านหลักการจัดรูปที่ดิน ถ้าในบริเวณนั้นๆ เมืองมีความเจริญอยู่มากแล้วหรือมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของเมืองอยู่มากแล้ว โดยเฉพาะในรูปของถนน สถานีรถไฟหรือเทียบท่า เช่น Sorensen (1999: 2340-1) พบว่าในประเทศญี่ปุ่นในบริเวณเมืองที่มีการพัฒนาอยู่มากแล้วจะมีเจ้าของที่ดินรายย่อยจำนวนมาก และโดยปกติเจ้าของที่ดินรายย่อยมีแนวโน้มได้รับผลประโยชน์จากโครงการน้อยกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับเจ้าของที่ดินรายใหญ่ ซึ่งมีแนวโน้มได้รับผลประโยชน์อย่างมหาศาลจากโครงการเนื่องจากมูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้น ก็เท่ากับว่าในบริเวณเมืองที่มีการพัฒนาอยู่มากนั้นคนส่วนใหญ่จะได้รับผลประโยชน์เล็กน้อยจากโครงการ แม้กระทั่งเจ้าของที่ดินรายใหญ่อาจพบว่าไม่น่าดึงดูดใจในการเข้าร่วมโครงการก็เป็นได้ เพราะเท่ากับว่าที่ดินของเขาอยู่ในบริเวณที่เจริญแล้ว ไม่จำเป็นต้องปันส่วนที่ดินและเสียเวลาในการเข้าร่วมดำเนินการโครงการ

4.3 ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ

ปัญหาความล่าช้าในการดำเนินการส่วนหนึ่งมาจาก การได้มาซึ่งความเห็นชอบของเจ้าของที่ดินหลายๆ แปลง เป็นงานที่ยากและใช้เวลามาก (Time-consuming) (Sorensen, 1999; Karki, 2004) เช่น โครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการโดยสมาคมจัดรูปที่ดินในบริเวณชานเมืองในประเทศญี่ปุ่น โดยปกติใช้เวลาดำเนินโครงการตั้งแต่เริ่มโครงการจนแล้วเสร็จประมาณ 10-20 ปี อาจมากถึง 30 ปีในบางโครงการ ทั้งนี้เนื่องจากการไม่ผ่านการดำเนินการใดๆ ในกระบวนการก็ต้องได้รับความเห็นชอบ (Approval process) จากเสียงส่วนใหญ่หรือเสียงทั้งหมด (Sorensen, 1999) สำหรับใน Kathmandu Valley, Nepal โครงการจัดรูปที่ดินที่ดำเนินการแล้วเสร็จจนกระทั่งปี ค.ศ.2004 ใช้เวลาดังกล่าวตั้งแต่ 3-10 ปี มีการจัดประชุมเจรจากับเจ้าของที่ดินนับครั้งไม่ถ้วนในการทำผังจัดแปลงที่ดินใหม่ รวมทั้งการปรับปรุงและอนุมัติผัง ทั้งนี้ กระบวนการการได้รับความเห็นชอบจากเจ้าของที่ดินเสียเวลามาก (Karki, 2004)

นอกจากนี้ ประสพการณ์อื่นๆ ใน Kathmandu Valley ก็คือข้อมูลแปลงที่ดินที่ยังไม่ได้จัดเป็นระบบบันทึกในคอมพิวเตอร์อย่างถูกต้อง ก็ทำให้เกิดปัญหาความล่าช้าต้องเสียเวลาคอยการตรวจสอบข้อมูลต่างๆ เช่น ขอบเขตที่ดิน ชื่อเจ้าของที่ดินหรือหมายเลขแปลงไม่ชัดเจน เป็นต้น (Karki, 2004) ปัญหาการจัดระบบข้อมูลแปลงที่ดินพบได้ในประเทศกำลังพัฒนาอื่นๆ ดังเช่น ตุรกี (ดูเพิ่มเติมใน Turk, 2005)

ความล่าช้าในกระบวนการดำเนินการเป็นอุปสรรคต่อเจ้าของที่ดินในการสร้างที่อยู่อาศัย และการจดจำนองที่ดินเพื่อการค้าขาย การแต่งงาน และการศึกษาของบุตร ยิ่งไปกว่านั้น ยังมีแนวโน้มส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของการจัดรูปที่ดินในพื้นที่ที่กำลังวางแผนริเริ่มโครงการใหม่ กล่าวคือเจ้าของที่ดินหลายรายได้ปฏิเสธการเข้าร่วมโครงการโดยพาดพิงถึงโครงการต่างๆ ที่ดำเนินการล่าช้า (Karki, 2004)

4.4 เงินทุนสนับสนุนโครงการ

เงินทุนสนับสนุนโครงการที่มาจากเงินอุดหนุนของรัฐ (Subsidy) หรือเงินกู้ยืม (Loan) เป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการจัดรูปที่ดิน สำหรับโครงการใน Kathmandu Valley พบว่าบางครั้งเงินกู้ยืมจากกองทุนหมุนเวียนไม่เพียงพอที่จะหมุนเวียนให้กับทุกโครงการ ซึ่งการขาดเงินทุนสนับสนุนก่อนโครงการเริ่มต้นได้ทำให้หน่วยงานท้องถิ่นประสบปัญหาด้านการเงิน และมีส่วนในการทำลายความมั่นใจของเจ้าของที่ดินด้วย เช่น Karki (2004: 81) พบว่า การขาดเงินทุนสนับสนุนทำให้การก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานในหลายโครงการล่าช้าไปมากกว่า 6 เดือน เพื่อให้โครงการเดินหน้าให้แล้วเสร็จจึงจำเป็นต้องกู้ยืมจากธนาคารพาณิชย์ในอัตราดอกเบี้ยสูงถึงร้อยละ 17 ต่อปีบ้าง หรือต้องยกที่ดินจัดหาประโยชน์ (Reserved land) ให้กับผู้รับเหมาเพื่อทดแทนค่าใช้จ่ายในการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานบ้าง การขาดเงินทุนสนับสนุนโครงการทำให้เกิดความล่าช้าและทำลายความมั่นใจของเจ้าของที่ดินที่มีต่อโครงการ

การขาดเงินทุนสนับสนุนโครงการได้ส่งผลกระทบต่อรูปแบบการพัฒนาเมืองในประเทศตุรกี ผลการศึกษาของ Turk (2003a, b อ้างอิงใน Turk, 2005) พบว่าหน่วยงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ประมาณร้อยละ 61 ของทั้งหมดที่เขาสำรวจ) ระมัดระวังในการดำเนินโครงการไม่ให้เกิดเกณฑ์สูงสุดของอัตราการปันส่วนที่ดิน (เนื่องจากการเวนคืนที่ดินและการชดเชยเจ้าของที่ดินเป็นภาระทางการเงินต่อหน่วยงานส่วนท้องถิ่น อาจทำให้ประสบปัญหาหางบประมาณขาดดุลซึ่งได้เคยเกิดขึ้นกับหน่วยงานหลายๆ แห่งแล้ว) โดยยึดตามข้อบังคับทางกฎหมายซึ่งกำหนดว่า โครงการจัดรูปที่ดินอาจเท่ากับหรือมากกว่าที่อยู่อาศัยบล็อกเดียว (A single residential block) ส่งผลให้หน่วยงานส่วนท้องถิ่นส่วนใหญ่มีแนวโน้มดำเนินโครงการโดยยึดเกณฑ์ต่ำสุดของข้อบังคับคือ ขนาดเท่ากับที่อยู่อาศัยบล็อกเดียว ทั้งนี้ การพัฒนาโครงการในขนาดเล็กในทางกลับกันจึงสามารถดำเนินโครงการเสร็จสิ้นได้ภายใน 1 ปี แต่ทำให้พื้นที่บริการสาธารณะที่มาจากการปันส่วนที่ดินมีจำนวนจำกัด ด้วยเหตุนี้ เมืองในภาพรวมจึงมีพื้นที่สำหรับถนนและสาธารณประโยชน์ค่อนข้างน้อย และถือว่าเป็นการประยุกต์ใช้วิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองแบบไม่สมบูรณ์ด้วย จึงอาจเป็นไปได้ว่าการขาดเกณฑ์การประเมินที่ดินทำให้หน่วยงานท้องถิ่นไม่ได้ตระหนักถึงราคาที่ดินที่จะเพิ่มสูงขึ้นมากหลังจัดรูปที่ดิน อย่างไรก็ตาม หน่วยงานท้องถิ่นบางแห่ง (ตัวอย่างเช่น

Tavsancil Municipality) นำการจัดรูปที่ดินไปใช้สำหรับพัฒนาพื้นที่ขนาดใหญ่ โดยแบ่งการพัฒนาเป็นหลายระยะ จึงได้แสดงให้เห็นถึงความสำเร็จของการประยุกต์วิธีการจัดรูปที่ดินมาใช้ ซึ่งก่อให้เกิดการเชื่อมโยง (Integration) ระหว่างโครงการจัดรูปที่ดินและผังเมืองโดยรวม

4.5 บุคลากรที่มีทักษะ ความรู้และความชำนาญ

บุคลากรที่มีทักษะในการบริหารจัดการ มีความรู้ทางเทคนิคและความชำนาญในประสบการณ์ เป็นปัจจัยสำคัญในการดำเนินการจัดรูปที่ดินให้สัมฤทธิ์ผลได้อย่างราบรื่น (Karki, 2004; Schnidman, 1997; Turk, 2007) ทั้งนี้ Schnidman (1997) ชี้ให้เห็นว่า การอบรมบุคลากรของภาครัฐสามารถสนับสนุนให้การจัดรูปที่ดินดำเนินการสำเร็จได้ โดยเริ่มต้นจากหลักสูตรฝึกอบรมความรู้พื้นฐานระยะสั้น ทั้งความรู้ทางเทคนิคในการจัดแปลงที่ดินใหม่จนถึงการเจรจากับเจ้าของที่ดินในโครงการ จากนั้นเป็นการอบรมโดยสร้างสถานการณ์จำลองการจัดรูปที่ดิน การจัดไปดูงานเพื่อศึกษาจากโครงการอื่นๆ และการแลกเปลี่ยนบุคลากรที่มีความชำนาญจากโครงการที่ดำเนินการสัมฤทธิ์ผลเพื่อช่วยการเรียนรู้จากประสบการณ์จริง รวมทั้งการจัดประชุมประจำปีให้แก่บุคลากรระดับหัวหน้าโครงการ เพื่อทบทวนและวิเคราะห์ประสบการณ์ต่างๆ ที่ผ่านมา โดยจัดให้มีการจัดทำรายงานสรุปเป็นรูปเล่มเพื่อแจกจ่ายให้ความรู้ต่อไป การอบรมดังกล่าวจะช่วยเสริมสร้างความรู้ทั้งทางเทคนิคและการเรียนรู้โดยการแบ่งปันประสบการณ์แก่บุคลากร

อย่างไรก็ดี ในกรณีของหน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็กๆ ในประเทศกำลังพัฒนา อาจไม่มีงบประมาณเพียงพอและขาดบุคลากรด้านเทคนิคในการดำเนินการ ผลการศึกษาของ Turk (2003a, b อ้างอิงใน Turk, 2005) พบว่า หน่วยงานท้องถิ่นส่วนใหญ่ (ร้อยละ 94.4) ในประเทศตุรกีมีขนาดเล็กซึ่งประกอบด้วยประชากรน้อยกว่า 50,000 คน จึงไม่มีงบประมาณเพียงพอ ขาดเครื่องมือและบุคลากรด้านเทคนิคในการดำเนินการ ถึงแม้จะดำเนินการขอจัดรูปที่ดินในท้องถิ่นขนาดเล็กๆ ก็อาจประสบกับปัญหาความล่าช้า หรือการถูกยกเลิกโครงการด้วยเหตุผลทางการเมือง เพราะหน่วยงานท้องถิ่นขนาดเล็กอาจดำเนินโครงการไม่สำเร็จ ส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของนักการเมืองท้องถิ่นได้

ทักษะในการบริหารจัดการเป็นปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่ง โดยเฉพาะในบุคลากรระดับหัวหน้าโครงการ เพราะการจัดรูปที่ดินเกี่ยวข้องกับผู้คนซึ่งส่วนใหญ่มีจำนวนมาก จึงเป็นโครงการที่มีความอ่อนไหวง่าย Karki (2004) กล่าวถึงประสบการณ์ใน Kathmandu Valley ว่า การจัดรูปที่ดินจำเป็นต้องมีหัวหน้าโครงการที่มีทักษะสูง ที่สามารถโน้มน้าวเจ้าของที่ดินให้เข้าร่วมโครงการ สร้างความสมดุลระหว่างนักการเมือง (ฝ่ายนโยบาย) และเจ้าหน้าที่ภาครัฐ (ฝ่ายปฏิบัติ) รวมทั้งหาหนทางในการลดความล่าช้าของการดำเนินโครงการลงได้

5. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

จากที่ผู้เขียนได้ทบทวนและวิเคราะห์เปรียบเทียบประสบการณ์การจัดรูปที่ดินในประเทศสหพันธ์สาธารณรัฐเยอรมนี ญี่ปุ่น ตุรกี และเนปาล พบว่า 2 ประเทศแรกเป็นต้นแบบของการพัฒนาระบบกฎหมายและหลักการในการจัดรูปที่ดิน ซึ่งหลายๆ ประเทศได้ประยุกต์กฎหมายข้อบังคับและหลักการมาใช้ ขณะที่ 2 ประเทศหลัง ผู้เขียนยกเป็นตัวอย่างเปรียบเทียบการประยุกต์ใช้หลักการการจัดรูปที่ดิน

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

ขณะที่ในประเทศญี่ปุ่นมีการพัฒนาโครงการจัดรูปที่ดินอย่างกว้างขวางทั่วประเทศ เนื่องจากนโยบายสนับสนุนโครงการจากรัฐบาลกลาง ในรูปของเงินอุดหนุนการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานหรือการจัดหาที่ดินในการก่อสร้างถนน และ

เงินสนับสนุนจากหน่วยงานท้องถิ่น ซึ่งอาจเป็นเงินกู้ยืมผ่านกองทุนหมุนเวียนโดยไม่คิดดอกเบี้ย หรือเงินกู้ยืมจากสถาบันการเงินอื่นในอัตราดอกเบี้ยต่ำ ข้อมูลจาก Japan Land Readjustment Association (1986: 61) พบว่าโครงการจัดรูปที่ดินที่รัฐบาลกลางสนับสนุน (Subsidized projects) ในปี ค.ศ.1970-1980 ได้รับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลกลางเป็นแหล่งเงินทุนที่ใหญ่ที่สุดคิดเป็นร้อยละ 55 ของรายรับ สำหรับโครงการที่รัฐบาลกลางไม่ได้สนับสนุน (Non-subsidized projects) แหล่งเงินทุนที่ใหญ่ที่สุดก็คือ รายได้จากการขายที่ดินจัดหาประโยชน์คิดเป็นร้อยละ 64 และเงินสนับสนุนจากหน่วยงานส่วนท้องถิ่นอื่นๆ คิดเป็นร้อยละ 31

ในประเทศทั้งสองที่มีการประยุกต์หลักการจัดรูปที่ดินจากประเทศต้นแบบมาใช้ในการพัฒนาที่ดินเมือง พบปัญหาและอุปสรรคที่ขัดขวางการดำเนินโครงการในด้านต่างๆ ได้แก่ ระบบกฎหมายและข้อบังคับต่างๆ เจ้าของที่ดินมือคิดและต่อต้านในหลักการ ระยะเวลาในการดำเนินโครงการ เงินทุนสนับสนุนโครงการ และบุคลากรที่มีทักษะ ความรู้และความชำนาญ ผู้เขียนจึงนำมาเป็นกรอบแนวคิดในการศึกษาวิจัยกรณีศึกษาโครงการจัดรูปที่ดินบริเวณสวนหลวง ร.9 และบริเวณหนองบัวมนในพื้นที่กรุงเทพมหานคร ครอบคลุมตั้งแต่เริ่มดำเนินโครงการจนถึงเดือนธันวาคม 2552 ซึ่งการดำเนินการทั้งสองโครงการยังไม่สัมฤทธิ์ผล จึงไม่ได้สรุปอ้างอิงผลการวิจัยไปในขั้นตอนอื่นที่ยังไม่ได้มีการดำเนินการได้แก่ ขั้นตอนการก่อสร้าง และการจัดรูปแปลงที่ดินสุดท้ายและการออกเอกสารสิทธิ (สาลินี สุกลรัตน์เมธี, 2553) ดังนั้น ผู้เขียนจึงเสนอแนะแนวทางการส่งเสริมการจัดรูปที่ดินให้สัมฤทธิ์ผลในทางปฏิบัติ มาตรการและนโยบายจูงใจต่อการเข้าร่วมโครงการของเจ้าของที่ดิน ดังนี้

การสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินโครงการเป็นเครื่องมือสำคัญในการขับเคลื่อนโครงการจัดรูปที่ดินโดยสนับสนุนในรูปของเงินอุดหนุนเพื่อการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการจะช่วยสร้างสภาพแวดล้อมที่เอื้อต่อเจ้าของที่ดินให้เข้าร่วมการปันส่วนที่ดิน เช่น ในประเทศญี่ปุ่น ใช้รายได้ของแผ่นดินจากภาษีน้ำมันซึ่งโดยปกติใช้ในการก่อสร้างถนนหนทางเพื่อการอุดหนุนโครงการจัดรูปที่ดินที่รวมการก่อสร้างเส้นทางสายหลัก และได้กลายเป็นแหล่งทุนสำคัญทำให้เกิดโครงการจัดรูปที่ดินจำนวนมาก รวมทั้งการให้เงินกู้ยืมในอัตราดอกเบี้ยต่ำหรือไม่คิดดอกเบี้ยเพื่อช่วยในการขับเคลื่อนการดำเนินการให้แล้วเสร็จ ทั้งนี้ การดำเนินโครงการให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาที่กำหนดจำเป็นต้องมีเงินทุนในการดำเนินโครงการ ซึ่งการจ่ายเงินกู้จะทำให้หลังจากการขายที่ดินจัดหาประโยชน์ได้ ดังนั้นหากมีความจำเป็นอย่างมากในการพัฒนาเมือง วิธีการจัดรูปที่ดินโดยการสนับสนุนเงินทุนในการดำเนินโครงการยังจะช่วยภาครัฐประหยัดงบประมาณ และช่วยขยายฐานภาษีรายรับให้เพิ่มขึ้น

การส่งเสริมการรับซื้อที่ดิน จัดไว้เป็นทางเลือกสำหรับเจ้าของที่ดินส่วนน้อยที่ตัดสินใจไม่เข้าร่วมโครงการ อาจเป็นการรับซื้อในรูปแบบพันธบัตร เพื่อลดการต่อต้านจากเจ้าของที่ดิน และลดความล่าช้าในการดำเนินการซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อภาพพจน์ของโครงการ ในการนี้ ภาครัฐสามารถนำที่ดินนั้นๆ มาใช้เพื่อการพัฒนาโครงการเคหะสำหรับผู้มีรายได้น้อย (Public housing) และแบ่งสรรให้กับเจ้าของที่ดินรายย่อยที่มีแปลงที่ดินขนาดเล็กเกินกว่าที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดินได้ เพื่อบรรลุมุ่งหมายหนึ่งของการจัดรูปที่ดินในการลดความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินในสังคม โดยการกระจายทรัพยากรที่ขาดแคลนในสังคมไปให้ประชากรกลุ่มที่ไม่มีโอกาสได้เข้ามามีส่วนแบ่งในสังคมเป็นการใช้สิทธิแทรกแซงตลาดที่ดินโดยภาครัฐ เพื่อรับประกันความสามารถในการแข่งขันของตลาดอย่างเท่าเทียมกัน

การส่งเสริมให้มีการกระจายภาระค่าใช้จ่ายและผลประโยชน์อย่างยุติธรรม กำหนดให้มีค่าชดเชยและโยกย้ายอย่างเหมาะสมแก่เจ้าของที่ดินทุกราย จะทำให้ประชาชนมั่นใจกับระบบการจัดรูปที่ดินและให้ความร่วมมือกับภาครัฐอย่างเต็มที่ในการแก้ปัญหาด้านการพัฒนาพื้นที่เมือง

ความยืดหยุ่นของมาตรฐานด้านต่าง ๆ ในโครงการจัดรูปที่ดิน เช่น มาตรฐานด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การออกแบบผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ และอัตราการปันส่วนที่ดิน ในกรณีของพื้นที่โครงการในเมือง ซึ่งแปลงที่ดินมีราคาสูงและขนาดค่อนข้างเล็ก จึงไม่จำเป็นต้องกำหนดพื้นที่ส่วนกลางในชุมชนให้ได้ตามมาตรฐานผังจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ของประเทศแม่แบบ ซึ่งจะส่งผลให้อัตราการปันส่วนที่ดินสูงและไม่น่าดึงดูดใจเจ้าของที่ดินในการเข้าร่วมโครงการ ทำให้การเจรจาต่อรองในกระบวนการเป็นไปอย่างล่าช้า นอกจากนี้ ยังอาจผลักดันให้โครงการเกิดขึ้นได้เฉพาะในบริเวณชานเมืองซึ่งราคาที่ดิน

ยังไม่สูงมากนัก กลับกลายเป็นการส่งเสริมให้เกิดรูปร่างเมืองแบบกระจัดกระจาย (Urban Sprawl) อย่างไรก็ตาม ไม่ควรจัดพื้นที่ส่วนกลางชุมชนต่ำเกินไปเมื่อเทียบกับพื้นที่เมือง ซึ่งจะเป็นการประยุกต์ใช้วิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาเมืองแบบไม่สมบูรณ์ นอกจากนี้ ควรใช้วิธีการคำนวณการปันส่วนที่ดินแต่ละแปลงที่เข้าใจง่ายและไม่ซับซ้อน จะทำให้เจ้าของที่ดินยอมรับได้ และการออกแบบจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ที่ไม่ซับซ้อนจนเกินไป

การส่งเสริมการกำหนดพื้นที่โครงการที่มีความเชื่อมโยงทางด้านผังเมือง เช่น การนำการจัดรูปที่ดินมาใช้เพื่อจัดเตรียมแปลงที่ดินที่มีระบบสาธารณูปโภคพร้อม สำหรับการพัฒนาเมืองใหม่บริเวณชานเมืองที่มีพื้นที่ว่างขนาดใหญ่ และการป้องกันการขยายตัวของพื้นที่เมืองอย่างไร้ทิศทาง โดยแบ่งการพัฒนาโครงการเป็นหลายระยะ หรือนำการจัดรูปที่ดินมาใช้ในการปรับปรุงฟื้นฟูเมืองหรือพื้นที่ว่างในชุมชนเมืองปัจจุบัน โดยเป็นการพัฒนาพื้นที่โครงการจัดรูปที่ดินขนาดเล็กหรือกลาง และสนับสนุนให้มีการพัฒนาหรือการปลูกสร้างให้แล้วเสร็จจนแปลงที่ดินที่ได้รับการจัดรูปที่ดินแล้ว โดยอาจใช้มาตรการทางภาษีหรือมาตรการจูงใจอื่นๆ ในทางผังเมืองและการก่อสร้างอาคาร

เอกสารอ้างอิง

- สาลินี สุกลรัตนเมธี. (2553). แรงจูงใจและปัญหาอุปสรรคของการเข้าร่วมโครงการจัดรูปที่ดิน. **วารสารมนุษยศาสตร์และสังคมศาสตร์ มหาวิทยาลัยราชภัฏสุราษฎร์ธานี**. 2(2), มิถุนายน-พฤศจิกายน: 131-152.
- 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).
- 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.
- Atasoy, M. (1997). **An examination of legal decisions related to LRs**, (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.
- 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.
- Japan Land Readjustment Association. (1986). Urbanization and land readjustment trends, 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, 47-65.
- Karki, T. K. (2004). Implementation experiences of land pooling projects in Kathmandu Valley. **Habitat International**. 28, 67-88.
- Li, L.H. and Li, X. (2007). Land readjustment: an innovative urban experiment in China. **Urban Studies**. 44(1), 81-98.



- Miyazawa, M. (1982). Land readjustment in Japan. In Doebele, W. ed. **Land readjustment: a difference approach to financing urbanization**. Lexington, MA: Lexington Books, 91-106.
- Nagano, K. (1994). **Land Readjustment implementation manual**. Bangkok: Department of Town and Country Planning.
- 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.
- Saglam, I. (2002). **The problems and solutions in the implementation of local physical plans in Turkey**, (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.
- Schnidman, F. (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.
- 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.
- Turk, S.S. (2003a). **A new system approach in the implementation of local physical plans in Turkey**, 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.
- Turk, S.S. and W. K. Korthals Altes. (2010). How suitable is LR for renewal of inner city areas? An analysis for Turkey. **Cities**. 27, 326-336.