



ที่ ทส 1008/ 297

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
92 ซอยพหลโยธิน 7 ถนนพหลโยธิน
แขวงสามเสนใน เขตพญาไท กทม. 10400

10 กุมภาพันธ์ 2546

เรื่อง ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ

เรียน เลขาธิการคณะรัฐมนตรี

- สิ่งที่ส่งมาด้วย 1. โครงการศึกษาวิเคราะห์และจัดประชุมระดมความเห็นเพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ
2. แผนงาน/โครงการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน

1. ความเป็นมา

ขพณฯ นายกรัฐมนตรี ได้มีบัญชามอบหมายให้รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ ดำรงตำแหน่งในขณะนั้น) รับผิดชอบในการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ ต่อมาได้มีการปฏิรูประบบราชการและปรับคณะรัฐมนตรี รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้ขออนุมัติเปลี่ยนแปลงหน่วยงาน รับผิดชอบโครงการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการดังกล่าว จากกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มาเป็น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

2. ข้อเท็จจริง

มูลนิธิสถาบันที่ดินโดยสนับสนุนของสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ดำเนินการศึกษาวิจัยภายใต้โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด ผลการวิจัยสรุปสาระสำคัญไว้ดังนี้

2.1 สถานการณ์ปัญหาทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ

ทรัพยากรดินและที่ดินมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยเป็นอย่างยิ่ง ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่ มีปัญหาสำคัญๆ รวม 7 ประเด็น ได้แก่

2.1.1 หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ขาดความเป็นเอกภาพ

2.1.2 ทรัพยากรดินและที่ดินเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือการใช้ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน

2.1.3 ขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน ทำให้การถือครองที่ดินกระจุกตัว มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน

2.1.4 ขาดมาตรการทางภาษีที่จะทำให้มีการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

2.1.5 มีผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยจำนวนมาก

2.1.6 สิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับแตกต่างกัน

2.1.7 เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างกัน

2.2 ประเด็นศึกษาที่สำคัญ

2.2.1 องค์การบริหารจัดการที่ดิน ภาครัฐมีกฎหมายและนโยบายที่แตกต่างกันไป ทำให้เกิดการขัดแย้งในการทำงานระหว่างหน่วยงาน การจัดการดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินจึงไม่เป็นเอกภาพและขาดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

2.2.2 การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน

- นโยบายป่าไม้ที่นำมาใช้ตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 เป็นการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้า ที่เป็นปัญหาการบุกรุกป่าเพื่อแสวงหาที่ดินทำกิน จึงไม่สามารถดำเนินตามแผนระยะยาวได้ แม้ในปัจจุบันการแก้ไขปัญหาก็ยังเป็นไปในแบบเดิม โดยพยายามกันป่าที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ และจำกัดการใช้ที่ดินในบางพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวต่อระบบนิเวศ

- นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินมีหลายรูปแบบและแนวคิดต่างกันในแต่ละรัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่จะให้สิทธิกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐตลอดมา จึงทำให้มีการใช้ช่องว่างของกฎหมายแสวงหาประโยชน์จากการจับจองที่ดินในเขตป่าทั้งโดยถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย

- นโยบายและแผนการใช้ที่ดินที่ผ่านมา ไม่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติอย่างเป็นระบบ

2.2.3 สิทธิในที่ดิน การจัดระบบเอกสารสิทธิให้มีชนิดเดียว จะทำให้เกิดความเท่าเทียมและจะสามารถจัดการได้ง่ายขึ้น ทั้งนี้จะต้องพิจารณาทั้งสิทธิในที่ดินของรัฐ สิทธิในที่ดินของเอกชน และสิทธิในที่ดินของชุมชน

2.2.4 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปัจจุบันยังไม่มีกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อสงวนพื้นที่ทำการเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ไว้มิให้เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น

2.2.5 ระบบภาษีที่ดิน ปัจจุบันประเทศไทยมีความขัดแย้งในการจัดการอันเนื่องมาจากการพัฒนา ขณะเดียวกันกระแสการจัดการโดยชุมชน ซึ่งมีสิทธิในการวางแผนและจัดการการใช้ประโยชน์ ดังนั้น ควรปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน และใช้ระบบภาษีเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายสิทธิการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

2.2.6 การบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น ตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย ซึ่งหากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับภาระในการบริหารจัดการที่ดินด้วยตนเอง จำเป็นจะต้องพิจารณาส่งเสริมขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกัน

3. การดำเนินงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ศึกษาวิเคราะห์รายงานผลการวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดินดังกล่าว เห็นว่าจะเป็นประโยชน์ต่อการเสนอแนะนโยบายการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ จึงได้ร่วมกันดำเนินการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาตรวม 2 ครั้ง โดยครั้งที่ 1 เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2545 ณ กรุงเทพมหานคร และครั้งที่ 2 เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2545 ณ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งมีผลการประชุม และข้อเสนอแนะเพื่อการดำเนินการในขั้นต่อไปที่จะนำไปสู่การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้ (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 1)

3.1 ผลการประชุม

3.1.1 องค์กรบริหารจัดการที่ดิน

- ควรมีการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการที่ดิน หรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม
- องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรมีความหลากหลาย โดยให้มีภาคเอกชน และองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย
- ควรมีคณะอนุกรรมการระดับท้องถิ่นพิจารณากลั่นกรองสภาพปัญหาเพื่อนำเสนอคณะกรรมการระดับชาติ

3.1.2 การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดิน

- ควรมองที่ดินในฐานะที่เป็นทรัพยากรของชาติและต้นทุนทางสังคม ไม่ใช่สินค้าเพื่อซื้อขายหรือปัจจัยการผลิตเท่านั้น
- ควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลต่อการจัดการที่ดินที่หลากหลายตรงตามความเหมาะสมของทรัพยากรดินและสมรรถนะของที่ดิน เช่น พื้นที่ต้นน้ำ ที่ดินเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรม เขตพาณิชยกรรม
- ควรมีการกันเขตที่ดินของรัฐหรือที่ดินหวงห้ามในพื้นที่จริงให้ชัดเจน และควรปรับปรุงแนวเขตให้ถูกต้องและเหมาะสม
- ควรใช้การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการของรัฐเป็นกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- ควรให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรดินและที่ดิน ตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3.1.3 การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

- ควรมีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และดำเนินการมาตรการเพื่อให้มีผลบังคับได้จริง เพื่อป้องกันการนำพื้นที่ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น
- ควรคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน
- ควรจัดทำประมวลกฎหมายเกษตร
- ควรกำหนดขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมที่เกษตรกรจะแบ่งแยกหรือตกทอดไปยังทายาทได้
- ควรมีมาตรการในการสนับสนุนเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.1.4 สิทธิในที่ดิน

- ควรปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว เพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคง
- ควรใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และข้อมูลผู้ถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียว
- การกำหนดสิทธิในที่ดินที่เสนอ ต้องศึกษาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการได้มา การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการเปลี่ยนมือ
- ชุมชนควรมีส่วนร่วมในการกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3.1.5 ระบบภาษีที่ดิน

- ควรปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่) และบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ
- ควรใช้ระบบภาษีที่ดินเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพ

3.1.6 ระบบข้อมูลที่ดิน

- ควรพัฒนาระบบข้อมูลที่ดินและทะเบียนที่ดินที่เชื่อถือได้ โปร่งใส มีแผนที่เป็นมาตรฐานหรือแผนที่ฐานเดียวกัน โดยอาจกำหนดให้มีองค์การมหาชนดูแล

3.2 ข้อเสนอแนะ

ควรมีการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติในประเด็นต่างๆ และมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการศึกษาและจัดทำรายละเอียด ดังต่อไปนี้

3.2.1 เสนอให้กระทรวงการคลัง ศึกษาความเหมาะสมในการปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน จากเดิมที่จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ มาเป็นการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครอง เพื่อใช้ระบบภาษีที่ดินเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพ โดยมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับการให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดอัตราภาษี และจัดเก็บภาษี

3.2.2 เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดิน หรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติ โดยองค์ประกอบของคณะกรรมการร่วมดังกล่าว ควรเชิญผู้แทนภาคเอกชนสาขาต่างๆ องค์กรวิชาชีพ องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมเป็นกรรมการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน

3.2.3 เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาการพัฒนาระบบข้อมูลที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และแผนที่มาตรฐานเพื่อเป็นข้อมูลการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของชาติเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน และศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์การมหาชนมาดูแล

3.2.4 เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลต่อการจัดการที่ดินที่หลากหลาย ตรงตามความเหมาะสมของทรัพยากรดินและสมรรถนะของที่ดิน ตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ รวมทั้งในประเด็นเรื่องการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

3.2.5 เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการที่มีผลใช้บังคับเพื่อป้องกันการนำพื้นที่ที่กำหนดไว้ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น รวมทั้งใช้การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการของรัฐเป็นกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกับการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

3.2.6 เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน

3.2.7 เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว เพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคง และใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการตลอดจนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

4. ความเห็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เห็นควรให้มีการศึกษาและดำเนินการเพิ่มเติมในขั้นตอนต่อไปเพื่อให้ได้มาซึ่งนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศที่เหมาะสม สามารถนำไปสู่การปฏิบัติที่เป็นประโยชน์ต่อประชาชนและประเทศชาติโดยรวม จึงได้กำหนดแผนงานและหน่วยงานหลักรับผิดชอบดำเนินการดังนี้ (รายละเอียดตามสิ่งที่ส่งมาด้วย 2)

1. แผนงานปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน กระทรวงการคลังเป็นหน่วยงานหลัก
2. แผนงานปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลัก
3. แผนงานระบบข้อมูลที่ดิน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นหน่วยงานหลัก

4. แผนงานอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดิน
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลัก

5. แผนงานกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน กระทรวงทรัพยากร
ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยงานหลัก

6. แผนงานคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและ
สหกรณ์ เป็นหน่วยงานหลัก

7. แผนงานปรับปรุงสิทธิในที่ดิน กระทรวงมหาดไทยเป็นหน่วยงานหลัก

อนึ่ง บางแผนงานได้มีการดำเนินการในรายละเอียดไปบ้างแล้ว อาทิ แผนงานการ
ปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง กำลังดำเนินการปรับปรุงโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน
ตามมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และแผนงานคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการ
การปกครอง สภาผู้แทนราษฎร ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษากรณีให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ใน
ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อปี พ.ศ. 2542 เป็นต้น จึงขอให้หน่วยงานหลักพิจารณาทบทวนเพื่อดำเนินการ
ในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป

5. ประเด็นเสนอเพื่อพิจารณา

เห็นชอบตามความเห็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
และมอบหมายกระทรวงที่เกี่ยวข้องดำเนินการต่อไป

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณานำเรียนคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาด้วย จักขอบคุณยิ่ง

ขอแสดงความนับถือ



(นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์)

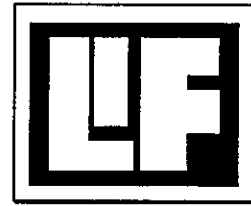
รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

โทร. 0 2279 2793, 0 2278 5468 ต่อ 15,16

โทรสาร 0 2298 6060



โครงการศึกษาวิเคราะห์และจัดประชุมระดมความคิดเห็น เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและ ที่ดินของประเทศ

สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

เสนอโดย

บริษัท อินเทอร์เน็ตเนชั่นแนล คอนซัลแทนซี เน็ทเวอร์ค จำกัด
มูลนิธิสถาบันที่ดิน

มกราคม 2546

คำนำ

โครงการศึกษาวิเคราะห์และจัดประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ เกิดขึ้นจากการที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พิจารณาเห็นถึงความสำคัญในการจัดการดูแลและใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้มอบหมายมูลนิธิสถาบันที่ดิน ซึ่งเป็นองค์กรทางวิชาการเกี่ยวกับที่ดินและมีผลงานการศึกษาด้านนโยบายที่ดิน ให้ทำการศึกษาวิเคราะห์และจัดประชุมระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาดินของชาติ และกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ โดยจัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาดินของชาติขึ้น 2 ครั้ง ครั้งแรกที่ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชัน กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2545 ครั้งที่สองที่ โรงแรมดิเอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2545 ผลการประชุมได้ก่อให้เกิดกระแสความสนใจและวิचारณ์ปัญหาเกี่ยวกับที่ดินกันอย่างกว้างขวางในหลายวงการ ซึ่งเป็นสิ่งที่ดีที่รัฐจะนำมาเป็นข้อมูลในการพิจารณาตัดสินใจในการดำเนินนโยบายเกี่ยวกับระบบการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศต่อไป

มูลนิธิสถาบันที่ดิน ขอขอบคุณ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ที่กรุณาให้เกียรติมาเป็นประธานและดำเนินการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาดินของชาติ ณ จังหวัดเชียงใหม่ นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นายปลอดประสพ สุรัสวดี ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นางวณี สัมพันธ์รักษ์ เลขาธิการสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่ได้มอบความไว้วางใจ สนับสนุนให้มูลนิธิสถาบันที่ดินมีโอกาสดำเนินงานในครั้งนี้ ขอขอบคุณผู้บริหารและเจ้าหน้าที่ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและสำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทุกท่าน นางจุฬารัตน์ นิรัตติยกุล และทีมงาน ที่ได้ให้การสนับสนุนด้านต่าง ๆ จนการจัดการประชุมในครั้งนี้ลุล่วงไปด้วยดี หากจะมีความเห็นหรือข้อเสนอแนะใด ๆ เกี่ยวกับผลงานนี้ มูลนิธิสถาบันที่ดินขอน้อมรับด้วยความเต็มใจ

มูลนิธิสถาบันที่ดิน

มกราคม 2546

1 สรุปสำหรับผู้บริหาร

1.1 ปัญหาที่ดินของประเทศไทย

ทรัพยากรดินและที่ดินมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทย เพราะเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เป็นแหล่งที่รวมของวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ ตลอดจนวิถีชีวิตที่มีมายาวนาน ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่ ปัจจุบันมีปัญหาดังนี้

- 1) หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ ขาดความเป็นเอกภาพ
- 2) ทรัพยากรดินและที่ดินเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือการใช้ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน
- 3) ขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน ทำให้การถือครองที่ดินกระจุกตัว มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน
- 4) ขาดมาตรการทางภาษีที่จะทำให้มีการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
- 5) มีผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยจำนวนมาก
- 6) สิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับแตกต่างกัน
- 7) เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินที่แตกต่างกัน

1.2 การวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดิน

ในปี พ.ศ. 2543 มูลนิธิสถาบันที่ดิน ได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย หรือ สกว. ให้ทำการศึกษา “การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” ระยะเวลาการทำงาน 18 เดือน เป็นรายงานฉบับสมบูรณ์ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2544

การวิจัยแบ่งออกเป็น 4 ส่วนด้วยกัน ประกอบด้วย

- 1) การวิเคราะห์ด้านเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน
- 2) การวิเคราะห์ด้านกฎหมายและเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับระบบภาษีที่ดินและผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน
- 3) การวิเคราะห์โครงสร้างทางกฎหมายและการบริหารจัดการที่ดิน
- 4) การวิเคราะห์ศักยภาพของชุมชนในการเก็บภาษีและการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน

ผลการวิจัยสรุปได้ว่ามีการกระจุกตัวของที่ดินและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เต็มที่ ทำให้สูญเสียทางเศรษฐกิจมาก

หลังจากสิ้นสุดการวิจัย ได้มีการเผยแพร่ผลงานในเวทีต่าง ๆ และนำเสนอแนวคิดต่อส่วนราชการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเพื่อให้ผลักดันในเชิงนโยบาย

1.3 ประเด็นที่นำเสนอในการ Workshop ที่จังหวัดเชียงใหม่

มูลนิธิสถาบันที่ดิน โดยการสนับสนุนของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติขึ้น 2 ครั้ง โดยครั้งแรกจัดที่ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2545 ครั้งที่สอง จัดที่ โรงแรมดิเอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2545

ประเด็นที่สำคัญที่นำมาพิจารณาระดมความคิดเห็นประกอบด้วย

- 1) องค์การบริหารจัดการที่ดิน
- 2) การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ที่ดิน
- 3) การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- 4) สิทธิในที่ดิน
- 5) ระบบภาษีที่ดิน
- 6) ระบบข้อมูลที่ดิน

ผลการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาที่ดินครั้งแรกที่กรุงเทพฯ ได้นำมาปรับปรุงประเด็นที่นำเสนอในที่ประชุม เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2545 ณ จังหวัดเชียงใหม่ มีรายละเอียด ดังนี้

1) องค์การบริหารจัดการที่ดิน

ควรมีการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดิน หรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม

องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรมีความหลากหลาย โดยให้มีภาคเอกชน และองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

ควรมีคณะอนุกรรมการระดับท้องถิ่นพิจารณากลับกรองสภาพปัญหา ก่อนนำเสนอคณะกรรมการฯ ระดับชาติ

2) การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ควรมองที่ดินในฐานะที่เป็นทรัพยากรของชาติและต้นทุนทางสังคม ไม่ใช่สินค้าเพื่อซื้อขายหรือปัจจัยการผลิตเท่านั้น

ดังนั้น จึงควรต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลต่อการจัดการที่ดินที่หลากหลาย ตรงตามความเหมาะสมของทรัพยากรดินและสมรรถนะของที่ดิน เช่น พื้นที่ต้นน้ำ ที่ดินเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินที่เป็นเขตที่อยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรม เขตพาณิชยกรรม เป็นต้น

ควรมีการกันเขตที่ดินของรัฐหรือที่ดินหวงห้ามในพื้นที่จริงให้ชัดเจน และควรปรับปรุงแนวเขตให้ถูกต้องและเหมาะสม

ควรใช้การพัฒนาาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการของรัฐเป็นกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ควรให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจอนุรักษ์ และฟื้นฟู ทรัพยากรดินและที่ดิน ตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3) การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ควรมีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และดำเนินมาตรการเพื่อให้มีผลบังคับได้จริง เพื่อป้องกันการนำพื้นที่ที่กำหนดไว้ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

ควรคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน โดยการขึ้นทะเบียนพื้นที่เกษตรและเกษตรกร

ควรจัดทำประมวลกฎหมายเกษตร

ควรกำหนดขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมที่เกษตรกรจะแบ่งแยกหรือตกทอดไปยังทายาทได้

ควรมีมาตรการในการสนับสนุนเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

4) สิทธิในที่ดิน

ควรปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว เพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคง

ควรใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และข้อมูลผู้ถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียว

การกำหนดสิทธิในที่ดินที่เสนอ ต้องศึกษาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการได้มา การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการเปลี่ยนมือ

ชุมชนควรมีส่วนร่วมในการกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

5) ระบบภาษีที่ดิน

ควรปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่) และบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ

ควรใช้ระบบภาษีที่ดินเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพ

6) ระบบข้อมูลที่ดิน

ควรพัฒนาระบบข้อมูลที่ดินและทะเบียนที่ดินที่เชื่อถือได้ โปร่งใส มีแผนที่เป็นมาตรฐาน และใช้แผนที่ฐานเดียวกัน เพื่อเป็นข้อมูลการบริหารจัดการที่ดิน โดยอาจกำหนดให้มีองค์การมหาชนมาดูแล

1.4 สรุปผลการประชุม

ผลการประชุมอาจสรุปได้ดังนี้

- 1) องค์การบริหารจัดการที่ดิน ไม่มีผู้อภิปรายคัดค้านหรือไม่เห็นด้วยที่จะให้มีองค์การบริหารจัดการที่ดินในระดับชาติขึ้นโดยเฉพาะและเชื่อมโยงกับท้องถิ่น มีผู้สนับสนุนให้ภาคชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้น
- 2) การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ที่ดิน ไม่มีผู้อภิปรายคัดค้านหรือไม่เห็นด้วย มีผู้เสนอให้แก้ปัญหาที่ดินที่ถูกทิ้งร้างไม่ใช้ประโยชน์ 30 ล้านไร่ ที่สมควรกระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์เต็มที่ หรือนำมาให้เกษตรกรใช้ประโยชน์
- 3) การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีผู้อภิปรายสนับสนุนให้ชุมชนและสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินมากขึ้น ไม่ใช้การบริหารแบบรวมศูนย์ การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็มีการคิดร่างกฎหมายแล้ว มีข้อสังเกตจากเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่า ควรคำนึงถึง SME ที่เป็นประโยชน์กับชุมชนด้วย
- 4) สิทธิในที่ดิน มีผู้อภิปรายว่าการออกโฉนดให้กับชุมชน ควรจะต้องมีการศึกษาทำวิจัยถึงผลดีผลเสียก่อน มีการเสนอให้ออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน การให้สิทธิกับเกษตรกรต้องมีระบบตรวจสอบและให้กับเกษตรกรรายย่อยนำไปใช้ประโยชน์ ป้องกันไม่ให้ตกไปกับนายทุน มีผู้เสนอให้มีการจัดการเชิงซ้อนเพื่อจำกัดการใช้สิทธิในที่ดิน เลขาธิการ สป.ก. รายงานผลการออกเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

- 5) ระบบภาษีที่ดิน มีผู้อภิปรายสนับสนุนการกำหนดภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า กระทั่งการคลังก็ได้มีการศึกษาเรื่องนี้แล้ว
- 6) ระบบข้อมูลที่ดิน ไม่มีผู้อภิปรายคัดค้าน

ดังนั้นจึงอาจสรุปในภาพรวมได้ว่า ข้อเสนอของมูลนิธิสถาบันที่ดินที่ได้เสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2545 นั้น ส่วนใหญ่ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นด้วยในหลักการทั้งหมด ยกเว้นเรื่องเอกสารสิทธิที่มีผู้แสดงความกังวลว่า การออกเอกสารสิทธิเป็นโน้ตจะทำให้มีผู้แอบแฝงเข้ามาหาประโยชน์และที่ดินจะหลุดมือไปจากเกษตรกรหรือผู้ยากไร้อีกเช่นเคย

อย่างไรก็ดี หากได้มีการทำความเข้าใจแนวคิดของการวิจัยอย่างถี่ถ้วนจะพบว่า การปรับระบบเอกสารสิทธิที่ดินให้เป็นระบบเดียวตามข้อเสนอของมูลนิธิฯ นั้น มุ่งในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และข้อมูลผู้ถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียว และยังคงต้องศึกษาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการได้มา การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการเปลี่ยนมือให้ครบถ้วนเสียก่อน จึงจะนำออกใช้ เมื่อถึงเวลานั้นก็สามารถสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนทั่วไปได้ ไม่ใช่ข้อเสนอออกเอกสารสิทธิให้กับเกษตรกรเพียงประการเดียว

หากการแก้ไขปัญหาดินเชิงโครงสร้างดังกล่าวได้ดำเนินการตามที่เสนอ โดยเฉพาะเรื่องภาษีที่ดิน องค์การบริหารจัดการที่ดิน และระบบข้อมูลที่ดิน เมื่อนั้นที่ดินอาจไม่เป็นที่ต้องการของผู้ที่เก็งกำไร และจะถูกนำมาให้กับคนที่เหมาะสม มีการใช้ประโยชน์และควบคุมอย่างเป็นระบบ และไม่หลุดตกไปอยู่ในมือของผู้ที่ไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินอีก

1.5 ข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย

ควรมีการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาล เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติในประเด็นต่าง ๆ และมอบหมายให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องรับไปดำเนินการศึกษาและจัดทำรายละเอียด ตามลำดับความสำคัญ ดังต่อไปนี้

- 1) เสนอให้กระทรวงการคลังศึกษาความเหมาะสมในการการปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน จากเดิมที่จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ มาเป็นการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครอง เพื่อใช้ระบบภาษีที่ดินเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพตามแนวทางที่มูลนิธิสถาบันที่ดินเสนอ โดยมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับ การให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดอัตราภาษีจัดเก็บภาษีตามแผนการใช้ที่ดิน (land-use plan) ของชุมชน ที่ดินอนุรักษ์และฟื้นฟูได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี ที่ดินของรัฐจะต้องเสียภาษีที่ดินในอัตราขั้นต่ำสุดและเป็นภาษีที่ดินที่ไม่ก้าวหน้า เพื่อให้มีการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินเพื่อความโปร่งใสในการบริหารที่ดินของรัฐ มีการทำทะเบียนที่ดินที่ถือครองเช่นเดียวกับทะเบียนสำมะโนครัวเพื่อสะดวกในการจัดเก็บภาษีที่ดิน แต่ละแปลง

ควรมีเลขทะเบียนกำกับและเป็นฐานข้อมูลที่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐ และสาธารณชนสามารถที่จะเข้าถึงได้ ที่ดินว่างเปล่าที่ไม่ใช่ที่อนุรักษ์และฟื้นฟูควรเก็บภาษีในอัตราสูงและควรเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่า ทุก 3 ปี ควรกำหนดมูลค่าของภาษีตามมูลค่าของที่ดินและจัดเก็บภาษีตามพื้นฐานค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) กำหนดภาษีที่ดินที่มีอัตราก้าวหน้าตามขนาดของที่ดินถือครอง เพื่อป้องกันการกระจุกตัวของที่ดินและการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่จากที่ดิน การใช้ภาษีที่ดินเพื่อส่งเสริมการผลิตของสาขาเศรษฐกิจที่แท้จริง (real sectors) ให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดเก็บภาษีจากที่ดินที่มีการลงทุนพัฒนา (betterment tax) และจากที่ดินที่ได้มีการลงทุนมาแล้ว (cost recovery tax)

2) เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการที่ดิน หรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติ

องค์กรประกอบของคณะกรรมการร่วมดังกล่าว ควรเชิญผู้แทนภาคเอกชนสาขาต่าง ๆ องค์กรวิชาชีพ องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมเป็นกรรมการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน

3) เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาการพัฒนาแบบข้อมูลที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และแผนที่มาตรฐานเพื่อเป็นข้อมูลการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของชาติเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน และศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์การมหาชนมาดูแล

4) เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลต่อการจัดการที่ดินที่หลากหลาย ตรงตามความเหมาะสมของทรัพยากรดินและสมรรถนะของที่ดิน เช่น พื้นที่ต้นน้ำ ที่ดินเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินที่เป็นเขตที่อยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรม เขตพาณิชยกรรม เป็นต้น การกันเขตที่ดินของรัฐหรือที่ดินหวงห้ามในพื้นที่จริงให้ชัดเจนและควรปรับปรุงแนวเขตให้ถูกต้องและเหมาะสม รวมทั้งปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรดินและที่ดิน ตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

5) เสนอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการที่มีผลใช้บังคับเพื่อป้องกันการนำพื้นที่ที่กำหนดไว้ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น รวมทั้งการใช้การพัฒนาแบบสาขารูปโภค สาธารณูปการของรัฐเป็นกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินรวมกับการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

6) เสนอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน และการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การขึ้นทะเบียนพื้นที่เกษตรและเกษตรกร การกำหนดขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมที่เกษตรกรจะแบ่งแยกหรือตกทอดไปยังทายาท และมาตรการในการสนับสนุนเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

7) เสนอให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว เพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคง และใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และข้อมูลผู้ถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียว รวมทั้งศึกษาเงื่อนไขการได้มา การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการเปลี่ยนมือ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

สารบัญ

	หน้า
สรุปสำหรับผู้บริหาร	II
สารบัญ	IX
บทที่ 1 บทนำ	1
1.1 หลักการและเหตุผล	1
1.2 วัตถุประสงค์	3
1.3 ระยะเวลาดำเนินการ	4
1.4 กลุ่มเป้าหมายในการจัดประชุม	4
1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ	4
1.6 ขอบเขตและวิธีการดำเนินงาน	5
บทที่ 2 การศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดิน	7
2.1 ด้านเศรษฐศาสตร์	7
2.2 ด้านกฎหมาย	8
2.3 การจัดการทรัพยากรที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุด	10
2.4 ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน	10
2.5 ข้อเสนอในการยกระดับความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน	11
2.6 มาตรการในการจัดการทรัพยากรที่ดิน	12
2.7 ภาษีที่ดิน	13
2.8 ข้อเสนอแนะ	14
บทที่ 3 ประเด็นการนำเสนอและสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ	16
3.1 ประเด็นนำเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 1 ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์คอนเวนชั่น วันที่ 28 พฤศจิกายน 2545	16
3.1.1 องค์การบริหารจัดการที่ดิน	16
3.1.2 การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน	18
3.1.3 สิทธิในที่ดิน	22
3.1.4 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการกำหนดเขตการใช้ ประโยชน์ที่ดิน	23
3.1.5 ระบบภาษีที่ดิน	24
3.1.6 การบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น	25
3.2 ผลการประชุม	27
3.2.1 การอภิปรายในช่วงเช้า	27
3.2.2 ผลการประชุมกลุ่มย่อยช่วงบ่าย	38

3.3	ประเด็นนำเสนอที่มีการปรับปรุงในการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2	42
3.3.1	องค์กรบริหารจัดการที่ดิน	42
3.3.2	การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน	42
3.3.3	สิทธิในที่ดิน	43
3.3.4	การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน	43
3.3.5	ระบบภาษีที่ดิน	43
3.3.6	การบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น	43
3.4	รายละเอียดในการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2 ณ โรงแรมดิเอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2545	44
3.4.1	การอภิปรายของผู้เข้าร่วมประชุม	44
บทที่ 4	สรุปและข้อเสนอแนะ	50
4.1	สรุปผลการประชุม	50
4.2	ข้อเสนอแนะ	52
4.3	แผนงานและโครงการ	54
ภาคผนวก		58

ภาคผนวก ก.

เอกสารประกอบการประชุม วันที่ 28 พฤศจิกายน 2545

ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ กรุงเทพฯ

เอกสารประกอบการประชุม

- หมายเลข 1 : กำหนดการประชุมระดมความคิดเป็นเพื่อแก้ปัญหาที่ดินของชาติ ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คอนเวนชัน วันที่ 28 พฤศจิกายน 2545
- หมายเลข 2 : คำกล่าวรายงานโดยกรรมการมูลนิธิสถาบันที่ดิน และอธิการบดีมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ (รศ.ประสิทธิ์ โฆวิไลกุล)
- หมายเลข 3 : คำกล่าวเปิดการประชุมและมอบนโยบายโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์)
- หมายเลข 4 : คำบรรยาย โดยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายปลอดประสพ สุรัสวดี)
- หมายเลข 5 : ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน โดย ดร.วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์
- หมายเลข 6 : เอกสารประกอบการประชุม ชุดการจัดรูปที่ดินในเมือง ประสพการณ์ของการเคหะแห่งชาติ โดยรองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการที่อยู่อาศัยฯ (จันทนา ชานนท์) , รองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการที่อยู่อาศัยฯ (จำเริญ ดุริยประณีต) , รองผู้อำนวยการกองข้อมูลที่อยู่อาศัย (สุชาดา ศิโรรัมย์)
- หมายเลข 7 : สรุปความคิดเห็นของผู้เข้าประชุม ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชัน ในลักษณะ Mind Mapping
- หมายเลข 8 : เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง องค์การบริหารจัดการที่ดิน
- หมายเลข 9 : เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- หมายเลข 10 : เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากที่ดิน
- หมายเลข 11 : เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง สิทธิในที่ดิน
- หมายเลข 12 : เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง ระบบภาษีและองค์กรเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุด
- หมายเลข 13 : เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง การบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น

ภาคผนวก ข.

เอกสารประกอบการประชุม วันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2545
ณ โรงแรมดิเอ็มเพรส เชียงใหม่

เอกสารประกอบการประชุม

- หมายเลข 1 : กำหนดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นในการกำหนดยุทธศาสตร์
ทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ
- หมายเลข 2 : คำกล่าวโดย ฯพณฯนายกรัฐมนตรี พต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร
- หมายเลข 3 : คำกล่าวโดย ฯพณฯรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์
- หมายเลข 4 : ประเด็นนำเสนอเพื่อระดมความคิดเห็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ทรัพยากรดิน
และที่ดินของชาติ

บทที่ 1

บทนำ

1.1 หลักการและเหตุผล

ทรัพยากรดินและที่ดินมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญแล้ว ยังเป็นแหล่งที่รวมของวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ ตลอดจนวิถีชีวิตที่มีมายาวนานจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่ ที่ผ่านมามีได้ใช้ที่ดินเพื่อการผลิตทางการเกษตรและเพิ่มผลผลิตโดยการขยายพื้นที่เพาะปลูกแทนที่จะเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตต่อพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาของการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีปัญหาของการที่ดินผิดประเภทหรือการใช้ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน ตลอดจนการใช้ที่ดินเกินระดับความสามารถที่จะฟื้นความอุดมสมบูรณ์ได้ตามกระบวนการตามธรรมชาติ ทำให้คุณภาพของดินเสื่อมโทรมและมีผลกระทบต่อระบบนิเวศในแหล่งต้นน้ำลำธาร และยังก่อให้เกิดภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วมฉับพลันหรือน้ำป่าไหลหลาก ภัยแล้ง หรือไฟป่า ที่ปัจจุบันพบว่าเกิดขึ้นในทุกภาคของประเทศ

การขาดมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดินและไม่มีกลไกใดที่จะยับยั้งการกระจุกตัวของที่ดินทำให้มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน ในขณะที่คนส่วนมากไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย ขนาดการถือครองที่ดินนั้นมีส่วนสัมพันธ์กับความยากจนของครัวเรือนเกษตรกร จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติพบว่าความยากจนมีสัดส่วนที่ลดลงตามขนาดการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรที่เพิ่มขึ้น¹ นอกจากนี้ยังไม่มีมาตรการทางภาษีที่มีประสิทธิภาพที่จะแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดินเพื่อให้มีการกระจายที่ดินที่ปฏิบัติได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคม ถึงแม้จะมีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ไม่ได้เน้นดำเนินการในที่ดินของเอกชน เนื่องจากนโยบายของรัฐเน้นไปที่การแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงทำให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง ปัญหาผู้ไร้ที่ทำกินจึงยังคงมีอยู่ต่อไป

โครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินของประเทศก็เป็นปัญหา ซึ่งจากผลการศึกษาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่านโยบายของรัฐที่ผ่านมาเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในกระทรวงและกรมต่าง ๆ ขาดความเป็นเอกภาพ ความลักลั่นใน

¹ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรอบประเด็นการระดมความคิดเห็น เรื่อง "คนจน : โอกาสใหม่ในการพึ่งตนเอง" เอกสารประกอบการประชุมประจำปี 2545 "ความอยู่ดีมีสุขของคนไทย : 5 ปีหลังวิกฤตเศรษฐกิจ" วันศุกร์ที่ 21 มิถุนายน 2545 ณ ศูนย์การประชุมและแสดงสินค้าอิมแพค เมืองทองธานี จังหวัดนนทบุรี หน้า 4

การบังคับใช้กฎหมายและความแตกต่างในสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับซึ่งทำให้เกิดปัญหาอื่นติดตามมา

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินที่เกิดขึ้นจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินของแต่ละชุมชนที่ขัดแย้งกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินของชุมชนอื่นและของประเทศเป็นส่วนรวม เกิดมาจากแนวทางการพัฒนาซึ่งเป็นไปตามกระแสโลกที่ขัดกับกระแสถิ่น เช่น การใช้พื้นที่ป่าต้นน้ำทำการเกษตรหรือทำรีสอร์ท หรือกรณีจังหวัดลำพูนที่เป็นกรณีพิพาทระหว่างชาวบ้านกับเจ้าของที่ดินหลายหมู่บ้าน ในเขตอำเภอป่าซาง บ้านโฮ่อง และกิ่ง อ. เวียงหนองล่อง ชาวบ้านมีการเคลื่อนไหวเพื่อเข้าใช้ประโยชน์ในที่ดิน ฝ่ายเจ้าของที่ดินก็ได้ดำเนินการฟ้องร้องทางกฎหมายและมีการข่มขู่เอาชีวิตผู้นำชาวบ้าน เป็นต้น

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ก่อให้เกิดความเปลี่ยนแปลงหลายประการในการปกครองประเทศ กำหนดให้มีองค์กรใหม่ที่ทำให้เกิดการถ่วงดุลของอำนาจความโปร่งใสและการตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐ ให้มีการกระจายอำนาจสู่ชุมชนท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการรับรองสิทธิมนุษยชน สิ่งเหล่านี้จะเป็นแนวทางใหม่ในการนำไปสู่การแก้ไขปัญหาทรัพยากรที่ดินที่ถูกต้องและยั่งยืน แต่กฎหมายส่วนใหญ่ตลอดจนแนวทางปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ภาครัฐที่เป็นอยู่ก็ยังไม่เอื้ออำนวยให้เกิดความเปลี่ยนแปลงอย่างจริงจัง เส้นแบ่งอำนาจการจัดการ รูปแบบ วิธีการยังขาดความชัดเจน และถึงแม้มีการกระจายอำนาจให้กับท้องถิ่นแล้วก็มีปัญหาว่าท้องถิ่นจะมีขีดความสามารถที่จะดำเนินการตามภาระหน้าที่ที่มอบให้ไปได้หรือไม่ หากต้องเลือกระหว่างผลประโยชน์ของท้องถิ่นกับผลประโยชน์ของชาติจะมีวิธีการจัดการอย่างไร

กฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 84 บัญญัติให้รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม จัดหาแหล่งน้ำเพื่อเกษตรกรรมให้เกษตรกรอย่างทั่วถึง และรักษาผลประโยชน์ของเกษตรกรในการผลิตและการตลาดสินค้าเกษตรให้ได้รับผลตอบแทนสูงสุด รวมทั้งส่งเสริมการรวมตัวของเกษตรกรเพื่อวางแผนการเกษตรและรักษาผลประโยชน์ร่วมกันของเกษตรกร ซึ่งรัฐบาลชุดปัจจุบันก็ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2544 ข้อ 3.1 ด้านการเกษตรกรรม ส่วนที่ 1 ฟื้นฟูและเสริมสร้างความเข้มแข็งของเกษตรกร (3) ส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินอย่างพอเพียง โดยการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ และการจัดการใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้เกิดประโยชน์สูงสุด

ประเทศไทยจำเป็นต้องมีแผนการใช้ที่ดินของชาติเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน เพื่อจะได้ลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจหรือทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมเบี่ยงเบนไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม จำเป็นต้องมีระบบและกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการถือครองและการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้างความเป็นธรรมใหม่ในสังคม การกำหนดมาตรการทางภาษีที่ดินเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาวที่จะทำให้ทรัพยากรที่ดินถูกนำมาใช้อย่างคุ้มค่าและกระจายไปยังประชาชนกลุ่ม

ต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้นทางมูลนิธิสถาบันที่ดินและองค์กรทางวิชาการ ตลอดจนส่วนราชการได้มีการศึกษาไว้แล้ว² แต่ยังมีได้ถูกนำมาพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง

ประเด็นที่สำคัญและสมควรที่จะนำมาพิจารณาระดมความคิดเห็น จึงควรประกอบด้วยหัวข้อดังต่อไปนี้

- 1) องค์กรและรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ
- 2) การอนุรักษ์ฟื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดิน แนวทางในการร่วมแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกิน
- 3) สิทธิในที่ดิน หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและทะเบียนที่ดิน
- 4) การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning)
- 5) ภาษีหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน
- 6) แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินในระดับท้องถิ่น

สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้มอบหมายมูลนิธิสถาบันที่ดิน ซึ่งเป็นองค์กรทางวิชาการเกี่ยวกับที่ดินและมีผลงานการศึกษาด้านนโยบายที่ดิน ให้ทำการศึกษาวิเคราะห์และจัดประชุมระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วน เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ และกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ โดยจะจัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งสิ้น 2 ครั้ง ดังนี้

ครั้งที่ 1 การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ (การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นในเบื้องต้น)

ครั้งที่ 2 การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ (การประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นในการกำหนดยุทธศาสตร์)

1.2 วัตถุประสงค์

- 1) เพื่อศึกษาวิเคราะห์และเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ

² มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” โดย รศ. ดร. วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), มิถุนายน 2544

2) เพื่อระดมความคิดเห็นร่วมกันเกี่ยวกับสภาพปัญหาด้านทรัพยากรดินและที่ดินและรับฟังข้อเสนอแนะจากผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาระบบการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ

3) เพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ แผนงาน และผู้รับผิดชอบในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ

1.3 ระยะเวลาดำเนินการ

การศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของชาติและจัดประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศจะจัดการประชุมเชิงปฏิบัติการ ในวันพฤหัสบดีที่ 28 พฤศจิกายน 2545 ณ กรุงเทพมหานคร โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 300 คน และนำผลจากการประชุมครั้งที่ 1 ไปนำเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ซึ่งจะจัดให้มีขึ้นในวันเสาร์ที่ 30 พฤศจิกายน 2545 ณ จังหวัดเชียงใหม่ โดยมีผู้เข้าร่วมประชุมไม่น้อยกว่า 100 คน จากนั้นจึงนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศต่อไป

1.4 กลุ่มเป้าหมายในการจัดประชุม

- 1) หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง
- 2) สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภาที่สนใจ
- 3) นักวิชาการ นักวิจัย
- 4) ตัวแทนองค์กรพัฒนาเอกชน
- 5) ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- 6) ตัวแทนเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกร

1.5 ผลที่คาดว่าจะได้รับ

1) ได้ผลการศึกษาวิเคราะห์เกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ

2) ได้ความเห็นอันเป็นข้อยุติจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่ายเพื่อนำมากำหนดเป็นยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ

3) หน่วยงานราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดินและที่ดิน ได้รับทราบปัญหาและนำไปสู่การหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน

- 4) ภาคประชาชน สื่อมวลชน นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการกำหนดแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน
- 5) ได้แนวทางยุทธศาสตร์ในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ

1.6 ขอบเขตและวิธีการดำเนินงาน

มูลนิธิสถาบันที่ดินรับผิดชอบดำเนินการตามขั้นตอน ดังนี้

1) ศึกษาวิเคราะห์ข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับองค์กรและรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ แนวทางการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดิน การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการคุ้มครองที่ดินเรื่องเกษตรกรรม ปัญหาด้านสิทธิและการจดทะเบียนที่ดิน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกิน การนาระบบภาษีหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน ตลอดจนแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินในระดับท้องถิ่น

2) การเตรียมการจัดประชุม (ก่อนการประชุม) จะดำเนินการในด้านต่าง ๆ เช่น

(1) ศึกษา วิเคราะห์ และประมวลข้อมูลเพื่อประกอบการนำเสนอประเด็นสำคัญต่าง ๆ เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินและของประเทศ พร้อมทั้งจัดทำเอกสารประกอบการประชุมระดมความเห็นในส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้ง 2 ครั้ง

(2) จัดทำรายละเอียดการจัดประชุม ประกอบด้วย แผนการดำเนินงาน และสถานที่จัดประชุม การลงทะเบียนผู้เข้าร่วมประชุม เอกสารประกอบการประชุม บุคลากรหลัก บุคลากรสนับสนุน อุปกรณ์สนับสนุนการประชุม เช่น ทัศนูปกรณ์ ฯลฯ เพื่อการดำเนินการประชุมและประชุมกลุ่มย่อย ตลอดจนเตรียมการและอำนวยความสะดวกเรื่องการแถลงข่าว

3) การดำเนินการประชุม (ในวันประชุม) จะดำเนินการในด้านต่าง ๆ เช่น

(1) เตรียมการและอำนวยความสะดวกด้านพิธีการต่าง ๆ เช่น พิธีเปิด พิธีปิด ฯลฯ

(2) อำนวยความสะดวกให้กับผู้เข้าร่วมประชุม ในการเชิญผู้เข้าร่วมประชุม พาหนะ อาหาร และอื่น ๆ ตามที่กำหนดในงบประมาณ

(3) อำนวยความสะดวกของห้องประชุม เช่น การเตรียมอุปกรณ์นำเสนอ ระบบแสง-สีต่าง ๆ การบันทึกการประชุมทั้งในรูปเอกสาร บันทึกเสียง ภาพสี สไลด์ วิทียากร ของที่ระลึก เป็นต้น

(4) อำนวยความสะดวกด้านการถ่ายวิดีโอ (การประชุมเชิงปฏิบัติการ ณ จังหวัดเชียงใหม่)

(5) อำนวยความสะดวกและดำเนินการเพื่อให้การประชุมบรรลุวัตถุประสงค์

(6) ประเมินผลการประชุม

4) การดำเนินงานเมื่อสิ้นสุดการประชุม (หลังการประชุม)

(1) จัดทำเอกสารสรุปผลการประชุมในภาพรวม และการประชุมกลุ่มย่อย และบันทึกการประชุมในรูปของเอกสาร เทปบันทึกเสียง ภาพสี ภาพสไลด์ และอื่น ๆ

(2) ศึกษา วิเคราะห์ และประมวลผลการประชุม และจัดทำข้อเสนอแนะแนวทางในการกำหนดยุทธศาสตร์การปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ พร้อมทั้งจัดทำเป็นเอกสารนำเสนอผู้บริหาร

บทที่ 2

การศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดิน

ในปี พ.ศ. 2542 หลังจากที่ประเทศไทยประสบกับปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ สาเหตุส่วนหนึ่งเป็นที่ทราบกันว่าเกิดจากการเก็งกำไรอสังหาริมทรัพย์จนต้องขอรับความช่วยเหลือจากกองทุนการเงินระหว่างประเทศ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ได้ระดมความคิดจากนักวิชาการที่สนใจและตั้งเป็นโจทย์วิจัย ซึ่งมีประเด็นสำคัญเกี่ยวกับภาวะการกระจุกตัวและการกระจายการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดินหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ โครงสร้างกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและผลกระทบที่เกิดจากชาวต่างชาติอาจมีช่องทางในการกว้านซื้อที่ดิน มูลนิธิสถาบันที่ดินและคณะนักวิชาการที่สนใจในปัญหาดังกล่าว จึงได้รวมตัวกันศึกษาปัญหาและได้รับทุนสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ภายใต้ชื่อโครงการ “การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” ระยะเวลาการทำงาน 18 เดือน เป็นรายงานฉบับสมบูรณ์ในเดือนมีนาคม พ.ศ. 2544

การวิจัยแบ่งออกเป็น 4 ส่วนด้วยกัน ประกอบด้วย

- 1) การวิเคราะห์ด้านเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน
- 2) การวิเคราะห์ด้านกฎหมายและเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับระบบภาษีที่ดินและผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน
- 3) การวิเคราะห์โครงสร้างทางกฎหมายและการบริหารจัดการที่ดิน
- 4) การวิเคราะห์ศักยภาพของชุมชนในการเก็บภาษีและการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน

ผลการศึกษาทั้งในแง่เศรษฐศาสตร์และกฎหมาย ทำให้สามารถสรุปได้ว่า

2.1 ด้านเศรษฐศาสตร์

การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากกรมที่ดิน จากการแจกแจงข้อมูลในสนามและจากการสำรวจสรุปได้ว่า ขนาดของแปลงที่ดินในประเทศไทยส่วนมาก คือ ประมาณร้อยละ 87 มีเนื้อที่ 5 ไร่หรือต่ำกว่า ส่วนที่มีขนาดเกิน 100 ไร่ต่อแปลงนั้น มีประมาณร้อยละ 5 อำเภอต่าง ๆ ในประเทศไทยที่สำรวจได้นั้นที่มีขนาดพื้นที่แปลงเดียว (concentration of land size) หรือหลายแปลงโดยมีการถือครองเพียงผู้เดียว (concentration of ownership) ซึ่งที่ดินหลายแปลงที่ถือครองนั้นอาจอยู่ในอำเภอและต่างอำเภอของผู้ถือครองรวมกันเกิน 200 ไร่ ซึ่งถือว่าเป็นการ

กระจุกตัวของการถือครองการกระจุกของพื้นที่นั้น มีการใช้ประโยชน์ที่ดินมีประมาณร้อยละ 44 (ในกรณีของ ส.ค.1) ถึงร้อยละ 73 (ในกรณีของ น.ส.3) ของจำนวนคำตอบที่ได้รับและการถือครองที่ดินหลายแปลงเพียงผู้เดียวนั้นมีประมาณร้อยละ 72 ของคำตอบ แสดงให้เห็นว่าการกระจุกตัวของที่ดินที่มีการกระจายทั่วไปในแต่ละอำเภอของประเทศไทยนั้นมีการใช้ประโยชน์พอสมควร

แต่หากพิจารณาการกระจุกตัวกับการใช้ประโยชน์แล้วจะพบว่าไม่มีนัยสัมพันธ์กัน คือ แม้ที่ดินที่มีการกระจุกตัวของการถือครอง คือ มีพื้นที่การถือครองมากกว่า 200 ไร่ ขึ้นไป จนถึง 50,000 ไร่ มีการใช้ประโยชน์แตกต่างกันไม่อาจจะกำหนดเป็นรูปแบบ (pattern) ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกิจกรรมที่แตกต่างกันจะเป็นตัวกำหนดขนาดของการประกอบการเพื่อให้ได้ผลตอบแทนอันเนื่องจากการใช้ที่ดิน (economic of scale) เช่น เกษตรอุตสาหกรรมซึ่งต้องมีการลงทุนมากย่อมต้องการที่ดินที่มีมากกว่าการเกษตรแบบพอยังชีพเพื่อให้ได้ผลได้ต่อขนาด

อย่างไรก็ดี การศึกษาพบว่าที่ดินส่วนมากยังมีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ข้อมูลจากการสำรวจของโครงการนี้พบว่าที่ดินประมาณร้อยละ 70 ของประเทศนั้นใช้ประโยชน์ต่ำกว่าร้อยละ 50 คือ มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เลย การใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่นี้อาจจะเกิดจากปัญหาการเก็งกำไรหรือปัญหาการบริหารการจัดการที่ดินของผู้ถือครองที่ดินเอง

การประเมินการสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ หากใช้มูลค่าเพิ่มภาคเกษตรเป็นข้อมูลในการประเมินซึ่งการประเมินนี้ถือว่าการประเมินขั้นต่ำ ปัจจุบันประเทศไทยมีพื้นที่ที่ใช้การเกษตร 132.5 ล้านไร่ มูลค่าเพิ่มของภาคเกษตรปี พ.ศ. 2541 มีประมาณ 619,350 ล้านบาท จากข้อมูลที่มีอยู่สามารถคำนวณได้ว่า การประมาณการขั้นสูงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่ที่ระดับร้อยละ 70.5 และหากสามารถทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 85 มูลค่าเพิ่มทางเกษตรจะสูงถึง 746,734.03 ล้านบาท หรือทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มได้อีก 127,384.03 ล้านบาท ซึ่งสรุปได้ว่า การสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ ประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยการประเมินขั้นต่ำ 127,384.03 ล้านบาทต่อปี

2.2 ด้านกฎหมาย

โครงสร้างของกฎหมายมีส่วนทำให้เกิดปัญหาการกระจายการถือครองและการใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจาก

1) การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะออกใช้มานานและมีหลายฉบับ การปรับปรุงกฎหมายที่ผ่านมาได้ปรับเปลี่ยนไปตามสภาพของเศรษฐกิจและสังคมเท่าที่ควร แต่เน้นไปที่การเพิ่มโทษกับผู้กระทำความผิด มีการบุกรุกเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่สงวนของรัฐเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นโดยไม่สามารถหยุดยั้งได้เนื่องมาจากนโยบายรัฐและการแก้ไขที่มีได้เป็นการแก้ปัญหอย่างแท้จริง ความล้าสมัยในการบังคับใช้

กฎหมายและความแตกต่างในสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับซึ่งทำให้เกิดปัญหาอื่นติดตามมา รวมทั้งการใช้ที่ดินอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ

2) ไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชน ทำให้ผู้ที่มีฐานะดีสามารถถือครองที่ดินได้ไม่จำกัดโดยไม่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ในขณะที่ยังมีเกษตรกรและผู้ไม่มีที่ดินทำกินต้องการที่ดินอีกมากและยังไม่มีมาตรการทางภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมออกบังคับใช้ที่จะแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดินเพื่อให้มีการกระจายที่ดินที่ปฏิบัติได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคม ถึงแม้จะมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็ไม่ได้เน้นดำเนินการในที่ดินเอกชนถือครอง เนื่องจากนโยบายของรัฐให้เน้นไปที่การแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงทำให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายเพื่อกำหนดขนาดการถือครองที่ดินไม่ใช่เป็นวิธีการที่ดีและไม่อาจบังคับใช้อย่างได้ผล

3) กฎหมายว่าด้วยผังเมืองยังไม่สามารถใช้บังคับเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินทำให้เกิดการการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมในเขตเมืองก่อให้เกิดปัญหาติดตามมา เช่น ปัญหาการจราจร มลพิษทางอากาศและเสียง น้ำเสีย ขยะมูลฝอย เป็นต้น นอกจากนี้ ยังขาดกฎหมายที่จะดูแลปัญหาของชุมชนแออัด การจัดรูปที่ดิน รวมทั้งมาตรการที่จะลดผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

4) กฎหมายพัฒนาที่ดินไม่สามารถกำหนดให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน หรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ ตลอดจนพื้นที่เกษตรกรรมที่ลดลงตามลำดับ เนื่องจากไม่มีมาตรการจูงใจที่เหมาะสมในกฎหมาย และในทางปฏิบัติการอนุรักษ์ดินและน้ำมีต้นทุนและอาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินประกอบอาชีพหรือวิธีการทำการเกษตรของเกษตรกร

5) กฎหมายเศรษฐกิจที่ออกมาในช่วงวิกฤติของประเทศหลังปี พ.ศ. 2540 ไม่มีผลอย่างเด่นชัดที่จะทำให้เกิดการขยายตัวของถือครองที่ดินของคนต่างด้าวอันจะกระทบถึงการถือครองที่ดินของคนไทย เพราะมีเงื่อนไขเกี่ยวกับการได้มาและการถือครอง อย่างไรก็ตาม หากประเมินผลแล้วเห็นว่าเป็นการเปิดช่องให้คนต่างชาติถือครองที่ดินโดยไม่จำเป็นและประเทศไทยจะไม่ได้ประโยชน์จากการกระตุ้นภาวะตลาดอสังหาริมทรัพย์ภายในประเทศด้วยวิธีนี้ หรือภาวะตลาดอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฟื้นตัวแล้ว ก็อาจพิจารณาแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าว

6) กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินและให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการประเมินค่ารายปีที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ เป็นการนำวิธีการประเมินราคาทรัพย์สินประเภทคิดจากรายได้ของทรัพย์สิน (Income-Capitalization Approach) มาใช้ ขณะที่ภาษีบำรุงท้องที่กฎหมายกำหนดให้พิจารณาจากราคาปานกลางที่ดินโดยให้นับราคาที่ดิน (เท่านั้น) ในหน่วยงานที่จะทำการตีราคาซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่าสามรายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีก่อนวัน ตีราคามาคำนวณถัวเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง ขาดหลัก

เกณฑ์ที่แน่นอนเนื่องจากขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ประเมินภาษี เป็นช่องทางให้หลีกเลี่ยงภาษี และยังเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐเสียภาษีด้วย ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้มีการบุกเบิกครอบครองที่ดินของรัฐ

ส่วนนโยบายของรัฐถึงแม้ว่าจะมีความชัดเจนระดับหนึ่งแต่ก็มีได้นำเอาไปปฏิบัติหรือเร่งรัดให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นต้น หากสามารถปฏิบัติได้ก็จะทำให้แก้ปัญหาที่ดินอย่างเป็นระบบ แต่ก็อาจดำเนินการได้ นอกจากนั้น องค์การบริหารจัดการที่ดินยังขาดความเป็นเอกภาพ กระจายอยู่ในกระทรวงและกรมต่าง ๆ

2.3 การจัดการทรัพยากรที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุด

ปัจจุบันประเทศไทยมีความขัดแย้งในการจัดการกับการใช้ทรัพยากรที่ดินอันเกิดจากแนวทางการพัฒนา การขัดแย้งนี้เกิดจากความต้องการพัฒนาประเทศตามกระแสโลกซึ่งเป็นกระแสที่เน้นการตลาด การผลิตแบบไร้พรมแดน ส่วนอีกกระแสหนึ่งเป็นกระแสถิ่น ซึ่งเน้นการพัฒนาประเทศตามระบบคุณค่าและภูมิปัญญาของชนในชาติเพื่อประโยชน์ของชนในชาติ ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน คือ ระบบที่ใช้จัดการกับความขัดแย้งต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ระบบการจัดการนี้จะต้องสามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนแออัด ปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือผิดวัตถุประสงค์ของคนส่วนรวม เช่น การใช้พื้นที่ป่าต้นน้ำทำเกษตรกรรม หรือทำรีสอร์ท เป็นต้น ปัญหาสิทธิในที่ดิน เช่น กรรมสิทธิ์ของเอกชน สิทธิของชุมชน และกรรมสิทธิ์ของรัฐ ปัญหาการไร้ที่ทำกินของเกษตรกรรายย่อยที่ยากจน

ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดินจะมีประสิทธิภาพมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับระบบข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบันคือข้อมูลการถือครองที่ดิน การจัดระบบเอกสารสิทธิให้เอกสารสิทธิให้เหลือเพียงโฉนดที่ดินและควรจะมีการระบุกิจกรรม การกำหนดเขตการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ตามสมรรถนะของดิน (Land capability) ความเหมาะสมของดิน (Land suitability) และขนาดของพื้นที่ (size of land) ที่ได้ผลตอบแทนที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ (economic of scale)

2.4 ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน

สิ่งสำคัญที่สุดในการปรับปรุงระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน คือ การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารที่ดิน (Land information system) ซึ่งสามารถใช้ในการวางแผนนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินได้ ระบบข้อมูลที่จัดตั้งขึ้นจะต้องนำมาใช้ได้ง่ายและเป็นข้อมูลสาธารณะ (public information) ซึ่งสาธารณชนที่สนใจสามารถเข้ามาใช้ได้โดยสะดวก นอกจากจะต้องปรับปรุงการประสานงานการจัดทำเครือข่าย (networking) ระหว่างหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังต้อง

ครอบคลุมถึงชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน (non-government organization, NGO) ภาคเอกชนด้วย

ชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตน เพราะมีความใกล้ชิดกับทรัพยากรที่ดินและรู้ความต้องการในการใช้ทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตนได้ดี จึงควรสร้างขีดความสามารถให้กับชุมชนในการจัดการเกี่ยวกับระบบข้อมูลทรัพยากรที่ดิน ตลอดจนถึงการวางแผนการใช้ที่ดิน (land-use plan) และการจัดการบริหารที่ดินในชุมชนของตนเอง และควรสร้างกลไกการจัดความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน เช่น ระบบอนุญาโตตุลาการ

ระบบภาษีที่ดินควรจัดให้มีอัตราก้าวหน้าที่เหมาะสม ภาษีที่ดินควรเก็บจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ที่เกิดจากทรัพย์สินหรือที่ดินควรจะมีการจัดการเก็บให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดรูปที่ดิน (land re-adjustment) ซึ่งมีส่วนทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินเพิ่มขึ้นและสภาพแวดล้อมดีขึ้น ควรจะนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังโดยเฉพาะในเขตพื้นที่เมือง นอกจากนี้ธนาคารที่ดินซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ควรจะมีการปรับปรุงจากปัจจุบันที่อยู่ในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้มีความสามารถในการระดมที่ดินเพื่อประโยชน์ของผู้ไร้ที่ทำกินและเพื่อประโยชน์ในการเตรียมที่ดินเพื่อการขยายสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับชุมชนที่ขยายตัวขึ้น

นอกจากนี้ ในอนาคตควรพิจารณาออกกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีประเภทที่เก็บจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการลงทุนพัฒนาที่ดิน (Betterment Tax) ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบ และค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บจากนักพัฒนาที่ดินหรือเจ้าของที่ดิน (Cost Recovery) เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรป

2.5 ข้อเสนอในการยกระดับความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน

ข้อเสนอแนะที่ประมวลได้จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับการบริหารส่วนตำบลและจากการสัมมนาในพื้นที่ มีประเด็นหลัก 5 ประการ ดังนี้

- 1) การแบ่งเขตพื้นที่การเก็บภาษีต้องมีความชัดเจน
- 2) ฐานภาษีต้องชัดเจน
- 3) จะต้องมีการลงทุนในการสร้างและการปรับปรุงแผนที่ภาษีที่ดิน
- 4) แก้ไขปัญหาของระบบ เช่น รายชื่อผู้เสียภาษี ฐานที่ใช้เก็บ อัตราภาษี กลไกในการประเมินราคาที่ดิน และทรัพย์สิน และการกำหนดบทลงโทษ
- 5) พัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น

จากการทำการสำรวจทัศนคติเกี่ยวกับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนการใช้ที่ดิน คนส่วนมากมีความเชื่อมั่นในความสามารถที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะ

ดำเนินการจากแผนการใช้ที่ดิน และต้องเพิ่มความรู้ สร้างประสบการณ์ และเพิ่มทักษะในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มระดับความมั่นใจของผู้ที่จะต้องมาใช้บริการ

2.6 มาตรการในการจัดการทรัพยากรที่ดิน

มาตรการปฏิรูปที่ดิน ธนาคารที่ดิน และการจัดรูปที่ดินควรจะรวมศูนย์การบริหารโดยอาจจัดตั้งเป็นองค์กรที่เรียกว่า "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" ซึ่งอาจทำการรวมเอาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาไว้ในที่เดียวกัน ส่วนมาตรการภาษีที่ดินควรจะปรับปรุงให้มีลักษณะก้าวหน้าไปตามจำนวนของที่ดินที่ถือครอง

ในการแก้ไขปัญหาองค์กรบริหารจัดการที่ดิน การตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่อาจไม่ใช่คำตอบที่ดีที่สุด วิธีที่เหมาะสมคือการพิจารณาที่จะรวมหรือจัดระบบขององค์กรที่มีอยู่ เฉพาะในส่วนสำคัญที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการที่ดิน และส่งผลกระทบต่อองค์กรที่มีอยู่เดิมน้อยที่สุด และทำให้เกิดการเชื่อมโยงกับองค์กรที่เกี่ยวข้องได้มากที่สุด ดังนั้น จึงไม่เสนอให้จัดตั้งเป็นกระทรวงหรือทบวงที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ควรปรับปรุงการทำงานในปัจจุบัน คือ เร่งรัดให้จำแนกพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อนำมาปฏิรูปมีความรวดเร็วชัดเจน วิธีการตรวจสอบสิทธิใน ที่ดิน และระบบการให้สิทธิในที่ดิน และสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน การปรับปรุงการปฏิรูปที่ดินควรควบคู่กับการปรับปรุงระบบธนาคารที่ดิน และการจัดรูปที่ดิน ซึ่งในอนาคตอาจปรับเปลี่ยนเป็น "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" ทั้งนี้ เพราะหากมีการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง ที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรก็คงจะหมดลง สิ่งที่ ส.ป.ก. ควรปรับเปลี่ยนไปทำเป็นงานหลัก คือ การติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในที่ดินที่ได้รับการจัดให้ การรับหน้าที่ปรับปรุงที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง และพิจารณานำไปใช้ประโยชน์ไม่เฉพาะการปฏิรูปที่ดิน แต่ควรรวมไปถึงด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และอาจรวมไปถึงพื้นที่เขตเมืองด้วย เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนั้นกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรต้องปรับเปลี่ยนบทบาท นอกจากการให้กู้ยืมเงิน และเก็บค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อที่ดิน มาเป็นองค์กรที่ต้องทำหน้าที่ระดมทุนในการสนับสนุนงานการปฏิรูปที่ดินและการรับซื้อที่ดินจากผู้ประสงค์จะขายที่ดินเนื่องจากระบบภาษีใหม่จะทำให้การถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไรทำได้ยากขึ้น

การจัดรูปที่ดินเป็นมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดิน ส่วนมากใช้ในการปรับปรุงพื้นที่ในเมือง วิธีการคือสร้างมาตรการจูงใจให้เจ้าของที่ดินรายต่าง ๆ ในพื้นที่เป้าหมาย นำเอาที่ดินของตนมารวมกันแล้วทำการวางแผนร่วมกันในการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน การสร้างระบบสาธารณูปโภคขึ้นในพื้นที่ ซึ่งจะทำให้มูลค่าของที่ดินในพื้นที่สูงขึ้น และเจ้าของที่ดินแต่ละแปลงที่ร่วมโครงการก็จะได้ประโยชน์ตามสัดส่วนของพื้นที่ดินของตนในโครงการ การจัดรูปที่ดินสามารถนำมาใช้ปรับปรุงพื้นที่ชุมชนแออัด ปรับปรุงพื้นที่ตาบอด ปรับปรุงระบบการสัญจรใน

เมือง ควรที่จะต้องมีการปรับปรุงโดยควรรวมเป็นกิจกรรมหนึ่งของ "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" ที่จะดำเนินการในเขตเมืองสำหรับแนวคิดการมีธนาคารที่ดิน ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในรูปของกองทุนที่ดิน ซึ่งมีได้เป็น ธนาคารที่ดินเต็มรูป ควรนำไปเป็นส่วนหนึ่งของ "องค์การบริหารจัดการที่ดิน"

องค์การบริหารจัดการที่ดินอาจจัดตั้งขึ้นในรูปขององค์การภายใต้ พระราชบัญญัติองค์ การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งจะมีฐานะเป็นองค์การของรัฐประเภทหนึ่ง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง กับการบริหารจัดการที่ดิน อาจเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งขององค์การ หรือมอบหมายงานบาง ส่วนให้กับองค์การดำเนินการ โดยจะต้องปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับงานที่จะปฏิบัติ คณะ กรรมการนโยบายหลายชุด ที่เกี่ยวกับที่ดินอาจปรับแก้กฎหมายยุบรวมกันเป็นคณะ กรรมการกำกับดูแลองค์การบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้นโยบายที่ดินในเมืองและในชนบทเป็น ไปในทิศทางเดียวกันทั้งระบบ

สำหรับองค์กรในระดับท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่บริหารจัดการที่ดินในท้องถิ่น จะมีองค์การ บริหารส่วนตำบล เทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายทำหน้าที่อยู่แล้ว ที่จะมี เพิ่มเติม คือ คณะกรรมการระดับชุมชน ซึ่งอาจรวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการดูแลจัดการ ทรัพยากรที่ดินร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจรวมถึงทรัพยากรอื่นด้วย จะมีเครือข่าย เชื่อมโยงกับองค์กรในระดับจังหวัดและเชื่อมโยงกับองค์การบริหารจัดการที่ดินและคณะกรรมการ กำกับฯ

2.7 ภาษีที่ดิน

ภาษีที่ดิน นอกจากเป็นภาษีที่นำรายได้มาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังเป็น มาตรการที่สามารถป้องกันการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ตลอดจนการปล่อยที่ดินให้ว่าง เปล่าไม่ใช้ประโยชน์ แนวทางที่ใช้ปรับปรุงภาษีที่ดินที่เสนอในที่นี้เป็นการปรับปรุงจากข้อเสนอ เดิมที่มีกล่าวโดยสรุปมีดังนี้

- 1) ชุมชนท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมในการกำหนดอัตราภาษี โดยถือหลักการว่าที่ดินเป็น สิทธิของชุมชน และรายได้จากภาษีที่ดินควรเป็นของชุมชนส่วนหนึ่งเพื่อชุมชนจะ ได้นำรายได้ไปใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชน
- 2) ควรแบ่งที่ดินจัดเก็บตามแผนการใช้ที่ดิน (land -use plan) ของชุมชนและควรแบ่ง การจัดเก็บเป็นที่ดินใช้สำหรับ
 - (2.1) ที่เกษตรกรรมและกรมประมง และปศุสัตว์
 - (2.2) ที่อุตสาหกรรมและเหมืองแร่
 - (2.3) ที่พาณิชยกรรมและบริการ
 - (2.4) ที่อยู่อาศัย

- 3) ที่ดินของรัฐจะต้องเสียภาษีที่ดินด้วยแต่เสียในอัตราขั้นต่ำสุดและเป็นภาษีที่ดินที่ไม่ก้าวหน้า ทั้งนี้เพื่อให้มีการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินเพื่อความโปร่งใสในการบริหารที่ดินของรัฐ
- 4) ควรมีการทำทะเบียนที่ดินที่ถือครองเช่นเดียวกับทะเบียนสำมะโนครัวเพื่อสะดวกในการจัดเก็บภาษีที่ดินแต่ละแปลงควรมีเลขทะเบียนกำกับและเป็นฐานข้อมูลที่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐ และสาธารณชนสามารถที่จะเข้าถึงได้ ระบบคอมพิวเตอร์ที่ใช้จะไม่แตกต่างกับระบบ ATM ของธนาคารทั่วไปในประเทศไทยในปัจจุบัน (Online)
- 5) ที่ดินว่างเปล่าควรเก็บภาษีในอัตราสูงและควรเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่า ทุก 3 ปี ตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง
- 6) ควรกำหนดมูลค่าของภาษีตามมูลค่าของที่ดินและจัดเก็บภาษีตามพื้นฐานค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent)
- 7) ควรใช้ภาษีที่ดินที่มีอัตราก้าวหน้าตามขนาดของที่ดินถือครอง เพื่อป้องกันการกระจุกตัวของที่ดินและการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่จากที่ดิน
- 8) การใช้ภาษีที่ดินเพื่อส่งเสริมการผลิตของสาขาเศรษฐกิจที่แท้จริง (real sectors) เช่นการเกษตรและอุตสาหกรรมตามนโยบายการผลิตของประเทศ

2.8 ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าการแก้ปัญหาการกระจุกตัวและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ควรพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1) ควรกำหนดเขตการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ โดยพิจารณาสมรรถนะของดิน ความเหมาะสมของดิน ขนาดของพื้นที่ ที่จะทำให้เกิดผลตอบแทนที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนวางแผนโดยพิจารณาองค์ประกอบที่กล่าวมาข้างต้นควบคู่ไปกับเป้าหมายทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการบังคับใช้แผนการใช้ที่ดินดังกล่าว ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การใช้ที่ดินในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

2) ควรจัดระบบเอกสารสิทธิใหม่โดยให้มีเอกสารสิทธิชนิดเดียว คือ โฉนดที่ดิน เพื่อมิให้เกิดความลักลั่นในสิทธิที่ประชาชนจะได้รับ และทำให้การบริหารจัดการด้านเอกสารสิทธิ และทะเบียนที่ดินเป็นไปในระบบเดียวกันทั่วประเทศ ควรดำเนินการหลังการจำแนกประเภทที่ดินแล้ว

3) เร่งรัดการจัดระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับภาวะการกระจุกตัวในทุกจังหวัดของประเทศ เพื่อที่จะนำมาใช้ประกอบการกำหนดมาตรการควบคุมมิให้การกระจุกตัวของการถือครองเป็นพื้นฐานของปัญหาของการใช้ที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพ

4) ควรบูรณาการองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดเอกภาพในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีการดำเนินการ

5) ควรจัดระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่โปร่งใสโดยที่สาธารณชนเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ง่าย ตลอดจนการสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งล้วนปฏิบัติการกิจในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบภายใต้กรอบการบริหารจัดการที่ดิน และกติกาเดียวกัน

6) ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ให้มีฐานการประเมินภาษีอย่างเดียวกัน ได้แก่การประเมินราคาทุนทรัพย์โดยให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ตลอดจนเพิ่มอัตราภาษีบำรุงท้องที่ แต่ลดอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ยกเลิกการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน กรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่อาศัย) โดยมีอัตราแตกต่างกันตามลักษณะการใช้ประโยชน์ เช่น เพื่อการเป็นที่อยู่อาศัย, เพื่อการทำธุรกิจหากำไร, เพื่อการกสิกรรม เป็นต้น หรือยกเลิกบทบัญญัติทั้งสองฉบับ และตราบทบัญญัติภาษีทรัพย์สินที่ครอบคลุมสาระสำคัญของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างตลอดจนที่ดิน เช่น ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยใช้ฐานภาษีเดียวกัน

7) ควรสร้างและพัฒนาระบบภาษีที่ดินโดยยึดหลักของการเก็บภาษีตามอัตราก้าวหน้า ทั้งนี้ภาษีที่ดินควรจะเก็บจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากทรัพย์สิน ที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

8) ทบทวนหลักการ วิธีการของมาตรการและกลไกในการบริหารจัดการที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างจริงจังเพื่อเพิ่มศักยภาพของการใช้กลไกดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่จะผลักดันให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด

9) ควรหาทางนำที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์ เนื่องจากติดภาระกับธนาคารหรือสถาบันการเงินที่กลายเป็น NPL หรือ NPA มาใช้ประโยชน์โดยมิให้กระทบถึงสิทธิของเจ้าหนี้ที่มีอยู่ เพื่อให้ที่ดินได้ใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสมของที่ดินแต่ละแปลง โดยอาจเป็นการออกกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้นำที่ดินออกให้เช่าใช้ประโยชน์ชั่วคราว และส่งรายได้ที่หักค่าบริหารแล้วให้กับเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหนี้ เป็นต้น

10) ควรให้มีการศึกษาแนวทางในการจัดการทรัพยากรที่ดินของชุมชนอย่างจริงจัง เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกฎหมายและบทบาทขององค์กรไปตามแนวทางของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ยอมรับสิทธิของบุคคลและชุมชนมากขึ้น

บทที่ 3

ประเด็นนำเสนอและสรุปผลการประชุมเชิงปฏิบัติการ

มูลนิธิสถาบันที่ดินพิจารณาเห็นว่าสภาพปัญหาของที่ดิน และปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ตลอดจน จนวนองค์กรที่รับผิดชอบในการบริหารจัดการที่ดินเปลี่ยนแปลงไป ดังนั้น การนำเสนอเพื่อรับฟัง ความคิดเห็นในการประชุมเชิงปฏิบัติการควรจะต้องเป็นประเด็นที่ชัดเจนและนำไปสู่การแก้ไข ในเชิงนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ จึงได้กำหนดประเด็นทั้งหมดรวม 6 ประเด็น ประกอบด้วย

- (1) องค์กรและรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายทรัพยากรดินและที่ดิน ของชาติ
- (2) การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดิน แนวทางในการร่วมแก้ไข ปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกิน
- (3) สิทธิในที่ดิน หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและทะเบียนที่ดิน
- (4) การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning)
- (5) ภาษีหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน
- (6) แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินในระดับท้องถิ่น

โดยมีรายละเอียดของแต่ละประเด็น ดังนี้

3.1 ประเด็นการนำเสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 1 ณ โรงแรม มิราเคิลแกรนด์คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ วันที่ 28 พฤศจิกายน 2545

3.1.1 องค์กรบริหารจัดการที่ดิน

1) ประเด็นศึกษา

การศึกษาพบว่า การจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของภาครัฐมีกฎหมายและนโยบายที่ แตกต่างกันไป เพราะงานที่รับผิดชอบแตกต่างกัน ทำให้เกิดการขัดแย้งในการทำงานระหว่าง หน่วยงาน เนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินแก่หน่วยงานใดหน่วยงาน หนึ่งโดยเฉพาะ แต่กระจายไปตามกระทรวง ทบวง กรม และคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตาม กฎหมายฉบับต่าง ๆ หรือตามมติคณะรัฐมนตรี ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานรับผิดชอบ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การจัดการดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เป็นเอกภาพและขาด ประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ถึงแม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบราชการในเดือนตุลาคม 2545 ก็มีได้ทำให้มีองค์กรหลักทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ นอกจากนั้น การจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดิน ซึ่งเดิมรวมอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพียงกระทรวงเดียว มาเป็นความรับผิดชอบของสองกระทรวง

ระบบการจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน องค์กร กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ที่จะทำให้การบริหารจัดการที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด ควรเป็นอย่างไร

2) ประเด็นพิจารณา

องค์กรและรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ

- (1) องค์กรใดควรทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ
- (2) องค์ประกอบของผู้ที่จะมาทำหน้าที่ควรมีสัดส่วนอย่างไร
- (3) กรอบอำนาจหน้าที่ควรจะเป็นอย่างไร มีกฎหมายรองรับหรือไม่

3) ความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ

เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอองค์กรในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้หลายระดับ กล่าวคือ¹

- (1) คณะกรรมการจัดการทรัพยากรระดับชุมชน โดยอาจจะเป็นองค์กรทางการเมืองหรือไม่ก็ได้ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนขึ้นมาจากชาวบ้านในชุมชนที่ดูแลทรัพยากร และผ่านการคัดเลือกโดยชุมชนและมติส่วนใหญ่ของชุมชนสามารถถอนถอนกรรมการได้
- (2) คณะกรรมการระดับภูมินิเวศ มีองค์ประกอบมาจากชุมชนที่จัดการทรัพยากรในภูมินิเวศนั้น ๆ ร้อยละ 60 จาก อบต. ร้อยละ 10 จากราชการร้อยละ 10 และจากองค์กรท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการ ร้อยละ 20 โดยประธานต้องมาจากองค์กรชุมชนซึ่งคณะกรรมการนี้มีหน้าที่วางแผนการจัดการทรัพยากรของชุมชน และติดตามตรวจสอบการจัดการของทุกหน่วยงานให้เป็นไปตามแผน
- (3) คณะกรรมการนโยบายระดับชาติ มีองค์ประกอบเช่นเดียวกันกับคณะกรรมการระดับภูมินิเวศ โดยให้มีตัวแทนจากเครือข่ายภูมินิเวศเข้าร่วม ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายระดับชาติจะทำหน้าที่ดูกรอบนโยบายกว้าง ๆ ตามแนวทางของแต่ละภูมินิเวศและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในแต่ละภูมินิเวศ

¹ เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, "เค้าโครงนโยบายและกฎหมายการจัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติภาคประชาชน," สังเคราะห์จากเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการกฎหมายป่าไม้ภาคประชาชน วันที่ 26-27 กันยายน 2543 ที่ชลพฤกษ์ รีสอร์ท จ.นครนายก.

3.1.2 การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน

1) ประเด็นศึกษา

(1) นโยบายป่าไม้ที่ดินที่นำมาใช้ตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ไม่สอดคล้องกับการเพิ่มของประชากร การเปลี่ยนแปลงของประเทศ และแนวทางการพัฒนา ทำให้ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าเพื่อแสวงหาที่ดินทำกิน ไม่สามารถดำเนินตามแผนระยะยาวหรือแผนแม่บท แม้ในปัจจุบันการแก้ไขปัญหาก็ยังเป็นไปในแบบเดิมโดยพยายามกันป่าที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ และจำกัดการใช้ที่ดินในบางพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวต่อระบบนิเวศ

(2) นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเป็นปัญหา เนื่องจากมีการดำเนินการหลายรูปแบบ และแนวคิดต่างกันในแต่ละรัฐบาล หน่วยงานจัดที่ดินหลายหน่วยก็ถือกฎหมายคนละฉบับ และส่วนใหญ่จะให้สิทธิกับผู้นุรักษ์ที่ดินของรัฐตลอดมา จึงทำให้มีผู้ที่ไม่เกรงกลัวกฎหมายใช้ช่องว่างดังกล่าวแสวงหาประโยชน์จากการจับจองที่ดินในเขตป่าและหาช่องทางที่จะได้เอกสารสิทธิในที่ดิน ทั้งโดยถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย

(3) นโยบายและแผนการใช้ที่ดิน ไม่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เช่น นโยบายที่ดิน ปี 2530 มีการกำหนดให้ดำเนินการในหลายเรื่อง เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นต้น หากสามารถปฏิบัติได้ก็จะทำให้แก้ปัญหาที่ดินอย่างเป็นระบบ แต่ก็ไม่อาจดำเนินการได้

2) ประเด็นพิจารณา

การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน แนวทางในการร่วมแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกิน

- (1) การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินควรมีหลักการ และแนวทางในการปฏิบัติอย่างไร
- (2) แนวทางในการร่วมแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกินเพื่อลดผลกระทบต่อทรัพยากรที่ดินควรจะเป็นอย่างไร
- (3) การปฏิรูปที่ดินในอนาคตควรมีแนวทางอย่างไร มีเป้าหมายอย่างไร

3) ความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ

ปัญหาในเรื่องที่ดินทำกินเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ว่าราชการต้องการประกาศพื้นที่ให้เป็นป่าอนุรักษ์ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นสิ่งที่ควรดำเนินการ แต่จะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ด้วย²

² อานันท์ ปันยารชุน, "ยุทธศาสตร์สภาพภาคประชาชน," สารสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กันยายน 2545), หน้า 3.

สำหรับในเรื่องการไร้ที่ดินทำกินนั้น อาจแก้ไขได้โดยการปฏิรูปที่ดินซึ่งรัฐต้องเข้าไปจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินผู้มีที่ดินมาก เพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินและจัดให้เกษตรกรโดยมีแนวทาง ดังนี้

- (1) ระดมเงินเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินจากเงินงบประมาณแผ่นดินและจากเงินดอกผลหรือผลประโยชน์ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (2) เร่งรัดให้กรมที่ดินออกโฉนดที่ดินโดยเร็ว
- (3) จัดทำระบบข้อมูลการจัดที่ดินให้เกษตรกรอย่างเป็นระบบ
- (4) การควบคุมพื้นที่เกษตรกรรมและการกำหนดหลักเกณฑ์การโอนและการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมควรมีการแก้ไขกระบวนการให้มีขั้นตอนการรองรับมากขึ้น
- (5) การปฏิรูปที่ดินต้องกำหนดมาตรการให้ได้รับการเช่าซื้อเป็นหลักเพื่อให้เกษตรกรได้สิทธิในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (6) นำส่วนหนึ่งของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเข้าประกันสินเชื่อต่อสถาบันการเงินเพื่อให้เกษตรกรกู้เงินจากสถาบันการเงินได้
- (7) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องเป็นที่ดินเพื่อการเกษตรไม่ควรมีการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงเล็ก การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมต้องทำการเกษตรและต้องไม่แบ่งแยกที่ดิน
- (8) ส.ป.ก. ต้องมีอำนาจในการจัดการต่อที่ดินทุกประเภทในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (9) ผลผลิตในเขตปฏิรูปที่ดินต้องได้รับการส่งเสริมเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ

สำหรับประเด็นปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกรอยู่ในเขตป่าไม้นั้น ประชาชนมีข้อเสนอที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ³ ส่วนหนึ่งเสนอให้กันออกไปจากเขตป่าและใช้กฎหมายที่ดินรองรับ ขณะที่อีกส่วนหนึ่งเสนอไม่กันออกไปแต่ใช้เป็นเฉพาะในพื้นที่ป่า ทั้งนี้ ในการกำหนดขอบเขตป่าส่วนหนึ่งเสนอให้ยึดตามสภาพนิเวศ สภาพป่าที่เป็นจริง ขณะที่ในระดับขอบเขตการจัดการของชุมชนจะยึดหลักความสามารถในการใช้ประโยชน์และการจัดการที่เป็นจริง

ในพื้นที่รอยต่อให้ใช้การวางแผนร่วมเครือข่ายชุมชนในพื้นที่ป่าทั้งหมด ส่วนอีกความเห็นหนึ่งยึดหลักขอบเขตตามพื้นที่ปกครองโดยยึดตามพื้นที่อำนาจของ อบต.

แนวทางแก้ปัญหาที่ดินของรัฐนั้น สหพันธ์เกษตรกรและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ เสนอว่า ⁴

- (1) สำหรับที่ดินราชการที่สงวนที่ดินไว้แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้รัฐบาลยกเลิกการสงวนที่ดินดังกล่าวและออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับชาวบ้าน

³ สรุปการประชุมเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 1 เรื่อง ปัญหากฎหมายป่าไม้และข้อเสนอกฎหมายจัดการป่าไม้ภาคประชาชน บ้านเขาเหล็ก อ.ศรีสวัสดิ์ จ.กาญจนบุรี วันที่ 29-30 กรกฎาคม 2543

⁴ สหพันธ์เกษตรกรและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ, ข้อเสนอและแนวทางแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน เอกสารประกอบการประชุมสรุปผลการดำเนินงาน เมื่อวันที่ 8-9 สิงหาคม 2544 คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หน้า 8

- (2) ที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชนให้รัฐบาลเร่งรัดให้กรมที่ดินเปลี่ยนแปลงจำนวนเนื้อที่การสงวนหวงห้ามของชาวบ้านและออกเอกสารสิทธิในที่ดินส่วนที่เป็นที่ดินทำกินให้กับชาวบ้าน
- (3) ที่ดินประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแต่มีข้อขัดแย้งในประเภทเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับชาวบ้านให้รัฐบาลยกเลิกเขตปฏิรูปที่ดินและออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับชาวบ้าน
- (4) ที่ดิน ส.ป.ก. แต่มีเอกชนแย่งชิงทำประโยชน์ ให้รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมสองฝ่ายศึกษาว่ามีการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เพิกถอนและให้ชาวบ้านเป็นผู้ดูแลจัดการ

สำหรับที่ดินเอกชน สหพันธ์เกษตรกรและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ เสนอว่าให้รัฐบาลดำเนินการดังนี้⁵

- (1) ให้มีการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังโดยมีการสำรวจจำแนกที่ดินว่าที่ดินเอกชนออกเอกสารสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ปลดปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าหรือไม่ เป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือไม่ หากเป็นหนี้ที่ออกเอกสารสิทธิไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือรกร้างว่างเปล่าให้เพิกถอน หากที่ดินเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้รัฐบาลเป็นผู้ซื้อและจัดสรรที่ดินให้ชุมชนพร้อมทั้งรับรองสิทธิ
- (2) นำหลักการปฏิรูปที่ดินมาใช้
- (3) ให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า

นายสมบัติ อุทัยสูง (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย) กล่าวในการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ. 2522 ควรมีการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้สามารถบังคับใช้ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ โดยควรกำหนดให้ชัดเจนในคำนิยามของคำว่า “การทำประโยชน์” เช่น การซื้อที่ดินเพื่ออยู่อาศัย 3-4 ไร่ แม้ไม่ได้มีการปลูกพืชก็ถือว่าเป็นการทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

เครือข่ายทรัพยากร คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน ได้เสนอแนวทางการแก้ไขการขาดแคลนพื้นที่ทำกินของเกษตรกร ดังต่อไปนี้⁶

- (1) ผลักดันกฎหมายการจัดการป่าและทรัพยากรภาคประชาชน

⁵ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

⁶ เครือข่ายทรัพยากร คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน, วาระประชาชน สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, หน้า 8-9. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

- (2) ให้มีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม
- (3) ปรับปรุงจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับการวางแผนการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน
- (4) เร่งรัดออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชน
- (5) ปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ปี 2528 และปรับโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้อยู่บนหลักการของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในระดับ
- (6) ปรับปรุงมติดคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำใหม่โดยอยู่บนหลักการของการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนต่อระบบนิเวศน์แบบองค์รวม
- (7) ยกเลิกมติดคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และยุติการอพยพประชาชนออกจากเขตป่าอนุรักษ์
- (8) รับรองสิทธิในที่ดินของชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอย่างมั่นคง และสนับสนุนให้มีการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนรวมทั้งจัดการป่าชุมชน
- (9) แก้ไขกฎหมาย (11 ฉบับ) ที่อนุญาตให้ทุนต่างชาติเข้ามาครอบครองผูกขาดที่ดิน และให้มีกฎหมายป้องกันทุนต่างชาติเข้ามาควบคุมผูกขาดที่ดินอย่างเข้มงวด
- (10) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการของรัฐและเอกชน ที่จะดำเนินการในพื้นที่
- (11) ส่งเสริมธุรกิจชุมชนที่สอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และฐานวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนแต่ละแห่ง

กรณีปัญหาที่ดินในเขตป่า สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือได้เรียกร้องเชิงมาตรการ ดังต่อไปนี้⁷

- (1) ให้ดำเนินการสำรวจ และรังวัดพื้นที่ถือครองของราษฎรในเขตพื้นที่ป่าของรัฐทุกประเภทและทำการจำแนก และเพิกถอนแนวเขตพื้นที่ถือครองของชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าไม้ของรัฐ และให้ออกเอกสารราชการรับรองสิทธิและคุ้มครองสิทธิอย่างเหมาะสม
- (2) ให้ตั้งคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนวทางการรับรองสิทธิของชุมชน
- (3) ระหว่างการแก้ปัญหา ให้ระงับการบังคับใช้มติดคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541
- (4) ให้ชะลอการประกาศเขตหรือการขยายเขตพื้นที่ป่าไม้ต่างๆ จนกว่าจะตรวจสอบรับรองสิทธิของเกษตรกรเสร็จแล้ว
- (5) ให้ยุติแผนอพยพโยกย้ายราษฎร
- (6) ให้ยุติการจับกุมและชะลอการดำเนินคดีจนกว่าจะแก้ปัญหาเสร็จแล้ว
- (7) ให้ยกเลิกศูนย์ปฏิบัติการและแก้ไขปัญหাপ่าไม้ของกรมป่าไม้

⁷ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, "สรุปข้อเรียกร้องและผลการเจรจา กรณีปัญหาสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ," เสียงสนพันธ์ (เชียงใหม่ : สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, 2545), หน้า 11-12

(8) ให้รัฐบาลประชาสัมพันธ์ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบนโยบายการดำเนินงาน

กรณีปัญหาการถือครองที่ดิน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือได้เรียกร้องเชิงหลักการ ดังต่อไปนี้⁸

- (1) ควรมีการนำที่ดินมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อการใช้ที่ดินของชุมชน
- (2) เกษตรกรรมรายย่อยเป็นพื้นฐานของการผลิตและฐานของเศรษฐกิจไทย ดังนั้น เกษตรกรรายย่อยจึงควรมีที่ดินเป็นของตนเอง
- (3) ชุมชนมีสิทธิในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- (4) รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินให้มีความเหมาะสม
- (5) ไม่ควรปล่อยให้มีที่ดินรกร้างว่างเปล่า รัฐควรมีมาตรการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง
- (6) รัฐควรเร่งแก้ปัญหาที่ดินโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาด้วย

3.1.3 สิทธิในที่ดิน

1) ประเด็นศึกษา

แนวคิดส่วนหนึ่งของการศึกษาระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน คือ การจัดระบบเอกสารสิทธิให้มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพียงชนิดเดียว คือ โฉนดที่ดิน เพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความเท่าเทียมกันและใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นมาตรฐานเดียว จะทำให้สามารถจัดการเอกสารสิทธิได้ง่ายขึ้นเพราะเป็นระบบเดียวกัน การควบคุมดูแลด้านทะเบียนที่ดิน แผนที่ และการเปลี่ยนแปลงข้อมูลผู้ถือครองก็จะมีเพียงระบบเดียวทั่วประเทศ

ตามแนวคิดที่เสนอนี้ สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินอาจต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเป็นไปตามเงื่อนไขที่จะกำหนดเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากทุกวันนี้ผู้ครอบครองที่ดินที่ถือโฉนดที่ดินไม่มีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่การใช้ที่ดินอาจมีผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมหรือต่อระบบสาธารณสุขโรคที่รัฐได้จัดให้กับสาธารณะ ดังนั้น ระบบสิทธิในที่ดินอาจต้องถูกผูกพันกับการใช้ประโยชน์ตามผังเมืองและแผนการใช้ที่ดินอย่างเคร่งครัด เพื่อผลในการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามสมรรถนะของที่ดินและแผนที่วางไว้ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอาจกระทำได้เฉพาะกรณีที่พิสูจน์ว่าเหมาะสมและจำเป็น และต้องผ่านความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นรวมทั้งอาจเสียค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

⁸ เรื่องเดียวกัน หน้า 13-14

ปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินมิได้จำกัดอยู่เฉพาะสิทธิในที่ดินของรัฐและสิทธิในที่ดินของเอกชนเท่านั้น แต่ยังยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของชุมชน แสดงว่าผู้ร่างกฎหมายและสังคมเริ่มยอมรับการมีอยู่ของสิทธิของชุมชนเหนือทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นแนวคิดดั้งเดิมในกฎหมายไทย

2) ประเด็นพิจารณา

สิทธิในที่ดิน หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและทะเบียนที่ดิน

- (1) สิทธิในที่ดินในอนาคตควรมีอะไรบ้าง ขอบเขตการใช้สิทธิควรเป็นอย่างไร
- (2) หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในอนาคตควรเป็นอย่างไร
- (3) ควรพัฒนาทะเบียนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินอย่างไร หน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

3.1.4 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

1) ประเด็นศึกษา

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 กำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ 5 ด้าน ในนโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดว่าให้ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อสงวนพื้นที่ทำการเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ไว้มิให้เปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น แต่ถึงปัจจุบันยังไม่มีออกกฎหมายดังกล่าว และที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์ก็ได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างอื่นไปเป็นจำนวนมาก

การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดทิศทางของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

2) ประเด็นพิจารณา

การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning)

- (1) ควรมีการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่ อย่างไร หน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ หรือควรใช้วิธีการใด
- (2) ควรกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) อย่างไร จึงจะมีผลในทางปฏิบัติ หน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ หรือควรใช้วิธีการใด
- (3) มาตรการในการคุ้มครองเขตอนุรักษ์ที่เหลืออยู่ควรเป็นอย่างไร

3) ความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม มี 7 ฉบับ⁹ คือ

- (1) พระราชบัญญัติจัดที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2511
- (2) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- (3) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- (4) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- (5) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- (6) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526
- (7) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

แม้จะมีกฎหมายอยู่หลายฉบับ แต่กฎหมายทุกฉบับมิได้มีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยตรง จึงมีข้อจำกัดในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอีก 3 ฉบับ คือ

- (1) มติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 เรื่อง นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ
- (2) มติเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่อง นโยบายที่ดิน
- (3) มติเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2535 เรื่อง การลดการเก็งกำไรจากการซื้อขายที่ดิน

การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะเมื่อมีการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบริเวณใด ราคาที่ดินบริเวณนั้นจะต่ำและความต้องการของเกษตรกรที่จะขายที่ดินและต้องการเปลี่ยนอาชีพ ดังนั้น จึงเกิดการสูญเสียทรัพยากรที่ดินที่มีคุณค่าทางการเกษตร

การดำเนินการในอนาคตจึงควรมีการคุ้มครองพื้นที่ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ พื้นที่ในเขตชลประทาน พื้นที่เกษตรอาศัยน้ำฝนที่มีดินดีเหมาะสมต่อการเกษตรซึ่งรวมถึงพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ เช่น สวนส้มบางมด สวนทุเรียนนนทบุรี เป็นต้น นอกจากนี้สมควรมีการตรากฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอีกด้วย

3.1.5 ระบบภาษีที่ดิน

1) ประเด็นศึกษา

ปัจจุบันประเทศไทยมีความขัดแย้งในการจัดการกับทรัพยากรดินและที่ดินเพื่อประโยชน์การใช้สอย การอนุรักษ์ และฟื้นฟู อันเกิดจากแนวทางการพัฒนา การขัดแย้งนี้เกิดจาก

⁹ คณะกรรมาธิการการปกครองสภาผู้แทนราษฎร, รายงานการพิจารณาศึกษาญัตติให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรุงเทพฯ: สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542), หน้า 95.

ความต้องการพัฒนาประเทศตามกระแสโลกซึ่งเป็นกระแสที่เน้นการตลาด การผลิตแบบไร้พรมแดน ส่วนอีกกระแสหนึ่งเป็นกระแสถิ่น ซึ่งเน้นการพัฒนาประเทศตามระบบ คุณค่าและภูมิปัญญาของชนในชาติเพื่อประโยชน์ของชนในชาติ

ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน คือ ระบบที่ใช้จัดการกับความขัดแย้งต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้นระบบการจัดการนี้จะต้องสามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนแออัด ปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือผิดวัตถุประสงค์ของคนส่วนรวม เช่น การใช้พื้นที่ป่าต้นน้ำทำเกษตรกรรมหรือทำรีสอร์ท เป็นต้น ปัญหาสิทธิในที่ดิน เช่น กรรมสิทธิ์ของเอกชน สิทธิของชุมชน และการมรดกของรัฐ ปัญหาการไร้ที่ทำกินของเกษตรกรรายย่อยที่ยากจน ปัญหาที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่

ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดินจะมีประสิทธิภาพและใช้ประโยชน์ได้มากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับระบบข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ ข้อมูลการถือครองที่ดิน การจัดระบบเอกสารสิทธิให้เอกสารสิทธิให้เหลือเพียงโฉนดที่ดินและควรจะมีการระบุกิจกรรม การกำหนดเขตการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ตามสมรรถนะของดิน (land capability) ความเหมาะสมของดิน (land suitability) และขนาดของพื้นที่ (size of land) ที่ได้ผลตอบแทนที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ (economic of scale)

2) ประเด็นพิจารณา

ประเด็นที่พิจารณาเกี่ยวกับระบบภาษีที่ดินและองค์กรท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรที่ดินและที่ดินคือ

- (1) สิทธิชุมชนในการวางแผนและควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินและที่ดินควรมีประการใด
- (2) ชุมชนควรมีสิทธิในการกำหนดอัตราภาษีที่ดิน การประเมินราคาที่ดิน และมีหน้าที่ตามกฎหมายที่จะจัดเก็บภาษีที่ดินเพียงใด
- (3) ความเป็นไปได้ทางการเมืองที่จะเก็บภาษีที่ดินแบบก้าวหน้าตามขนาดของที่ดินมีเพียงใด
- (4) แนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินควรเป็นอย่างไร
- (5) ในช่วงแผนฯ ปริมาณพันธบัตรที่จะออกเพื่อซื้อที่ดินควรมีประมาณเท่าไร
- (6) วิธีการที่ให้ผู้ไร้ที่ทำกินในที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ควรจะเป็นเช่นใด

3.1.6 การบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น

1) ประเด็นศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ หรือเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อ

ดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับภาระเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินในท้องถิ่นของตนเอง ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาส่งเสริมขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกัน

2) ประเด็นพิจารณา

แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินในระดับท้องถิ่น

- (1) ท้องถิ่นควรรับการกระจายการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินประเภทใดบ้าง
- (2) กรอบอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน ควรเป็นอย่างไร มีกฎหมายรองรับหรือไม่
- (3) ควรมีการเตรียมการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นอย่างไร

3) ความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ

สิทธิและองค์กรที่ดูแลทรัพยากรที่ดินนั้นควรให้สิทธิชุมชนในการดูแล รักษา และจัดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตามกฎหมายของชุมชน ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการเครือข่ายภูมินิเวศน์และคณะกรรมการไตรภาคีประกอบด้วยชาวบ้าน หน่วยงานของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีการแบ่งบทบาท ดังนี้¹⁰

- (1) คณะกรรมการเครือข่ายภูมินิเวศน์มีบทบาทในการ
 - (1.1) ออกกฎระเบียบในการคุ้มครองจัดการป่า
 - (1.2) แต่งตั้งคณะกรรมการในการควบคุมดูแล กฎ ระเบียบ และการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎ
 - (1.3) กำหนดเขตพื้นที่ควบคุมดูแลของชุมชนและพื้นที่การดูแลของหน่วยงานรัฐ
- (2) คณะกรรมการไตรภาคีจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายโดยการแต่งตั้งจากประชาชนทำหน้าที่
 - (2.1) สนับสนุนทรัพยากร อุปกรณ์ งบประมาณ วิชาการแก่องค์กรชุมชนและคณะกรรมการเครือข่ายภูมินิเวศน์
 - (2.2) ออกกฎระเบียบร่วมในการดูแลพื้นที่ป่าที่มีอยู่ในเขตลุ่มน้ำเดียวกัน
 - (2.3) ร่วมกำหนดเขตพื้นที่ป่าแต่ละประเภท
 - (2.4) ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามระเบียบและดำเนินการกับผู้กระทำผิด
- (3) องค์กรท้องถิ่นและจังหวัดมีหน้าที่
 - (3.1) สนับสนุนทรัพยากรแก่องค์กรชาวบ้าน

¹⁰ ปราโมทย์ ผลบุญ และหนูเกน จันทาสี, "การนำเสนอประสบการณ์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนอีสาน," สัมมนา คณะกรรมการเครือข่ายองค์กรชาวบ้านป่า - ที่ดินอีสาน ที่บ้านดอนแดง จ.มหาสารคาม วันที่ 7-9 เมษายน 2543

- (3.2) อนุมัติพื้นที่ที่จะให้ชุมชนจัดการ หรือเพิกถอนสิทธิจัดการหากชุมชนไม่สามารถดูแลได้
- (3.3) ร่วมดูแลรักษาตามกฎหมายระเบียบของชุมชน

คณะวิจัยโครงการ “ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา” เล่ม 2 ป่าชุมชนภาคเหนือ ได้เสนอแนวทางเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติว่า ¹¹

- (1) ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของปวงชน รัฐ และชุมชนท้องถิ่น มีหน้าที่ร่วมกันในการอนุรักษ์และพัฒนาใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ยั่งยืนถาวร
- (2) สิทธิชุมชนท้องถิ่นพึงต้องได้รับการส่งเสริมจากรัฐ ด้วยการกระจายอำนาจหน้าที่การบริหารจัดการและสามารถแสดงออกซึ่งสิทธิและเสียงได้ตามกฎหมาย
- (3) การรับรองสิทธิต้องถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายหรือนโยบายของชาติ
- (4) สิทธิชุมชนต้องปราศจากการแทรกแซง
- (5) รัฐต้องทบทวนกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด
- (6) รัฐต้องปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปในทิศทางที่เป็นธรรม
- (7) ชุมชนต้องได้รับการส่งเสริม สนับสนุนด้านเงินทุนอุดหนุนในรูปแบบการจัดการทางภาษีและวิธีการงบประมาณของรัฐ
- (8) ไม่ให้สิทธิแก่บุคคลใดในการทำลายสิทธิชุมชนท้องถิ่นดังกล่าว

3.2 ผลการประชุมครั้งที่ 1

3.2.1 การอภิปรายในช่วงเช้า

1) การบรรยายพิเศษ โดย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายปลอดประสพ สุรัสวดี) กล่าวถึงทรัพยากรที่ดิน 7 ประเด็น

- (1) ทรัพยากรอื่น ๆ เช่น แร่ ประมง เมื่อได้รับสิทธิสัมปทานไปแล้ว ก็จะมีการใช้ประโยชน์ได้เพียงชั่วคราว แต่ที่ดินเป็นทรัพยากรอย่างเดียวที่ผู้ได้รับสิทธิไปแล้วจะถือครองได้ตลอดไป และสามารถเปลี่ยนเป็นเงินได้
- (2) มีหลายหน่วยงานดูแล ทำให้เกิดความขัดแย้งกัน น่าจะมีหน่วยงานกลางเป็นผู้ดูแล เพื่อทำให้เกิดความสอดคล้องกันในการกำหนดนโยบายและดำเนินการ
- (3) ควรมีความระมัดระวังเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน เนื่องจากที่ดินเป็นของส่วนรวม/ของแผ่นดิน จึงต้องมีกติกาที่เหมาะสม และต้องมีความเสมอภาค

¹¹ คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, ปัญหาความขัดแย้งในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 6.

- (4) ควรตระหนักว่า การแจกที่ดินเพื่อให้เป็นที่ทำกิน หากทำไปเรื่อย ๆ ก็จะมีที่ดินไม่พอแจก
- (5) การคุ้มครองที่ดินเกษตรกรรม ที่ผ่านมา จำแนกตามการคุ้มครองเป็นหลัก แต่ควรคำนึงเทคโนโลยี และเกษตรกรด้วย และในอนาคตเพื่อให้การดำเนินงานมีประสิทธิภาพมากขึ้น ควรคำนึงถึงประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ที่ดิน มากกว่าการมีสิทธิในที่ดิน
- (6) ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่แปลงเป็นเงินได้ง่าย การได้สิทธิในที่ดิน ในบางประเทศใช้ระบบประชาธิปไตย สำหรับประเทศไทย จะดำเนินการให้เกิดความโปร่งใสได้อย่างไร
- (7) การจัดเก็บภาษีที่ดินแบบก้าวหน้าเป็นเรื่องที่ดี เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ได้อย่างเต็มที่ แต่หากมีการควบคุมอย่างเข้มงวดนัก ก็จะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์ในการลงทุนมากนัก

2) การอภิปรายของวิทยากร ดำเนินการโดย ดร.เลิศ จันทรภาพ

กล่าวว่า ได้รับการบ้าน วาระแห่งชาติทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

- (1) ข้อเสนอภาพรวมทรัพยากรธรรมชาติ 3 ตัว ป่าไม้ น้ำ และที่ดิน เป็นฐานการดำรงชีวิตของชาติ พ.ศ. 2484 มีกฎหมายป่าไม้ กรมป่าไม้เป็นเจ้าภาพรายเดียวที่รับผิดชอบ
- (2) น้ำ เป็นเรื่องที่น่ายุคฯ สนใจ ไม่มีเจ้าภาพ น้ำในประเทศไทย ใครมาก่อนได้ก่อน ไม่มีการบริหารจัดการ สร้างเขื่อน อย่างเก็บน้ำอย่างเดียว น้ำฟรี ความต้องการเลยสูง เขื่อนภูมิพลอีกประมาณ 10 ปีข้างหน้าจะขาดน้ำ
- (3) ที่ดินมีเจ้าของ 8 ล้านเจ้าของ (มีเจ้าภาพ) การใช้ที่ดิน unregulate มีผลกระทบต่อคนอื่น (มีการใช้อย่างตามใจชอบ) ที่ดินไม่มีข้อจำกัดการถือครอง กระตุ้นความโลภ คนจะใช้ไม่มีจะใช้ เป็นธรรมหรือไม่ กระตุ้นการซื้อทำให้ราคาสูง
- (4) การอภิปรายจัดการที่ดินวันนี้ น่าจะแก้ปัญหาได้

3) การอภิปรายโดย รศ.ดร.วรินทร์ วงศ์หาญเชาว์

ข้อเสนอเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน มี 16 ข้อ

ข้อ 1-10 สรุปมาจากงานวิจัย

ข้อ 11-16 มาจากการประชุมร่วม

- (1) ปริมาณที่ดินและเอกสารสิทธิ

(1.1) ปริมาณที่ดิน	ล้านไร่
1. ป่าสงวนแห่งชาติ	143
2. พื้นที่จำแนกเป็นเขตป่าสงวน 157 ป่า	4.06

3. ที่ดินรัฐวิสาหกิจ และองค์การศาสนา	3.50
4. ที่ราชพัสดุ และที่ทหาร	12.25
5. ที่สาธารณะประโยชน์	15.50
6. ที่นิคมสร้างตนเองต่าง ๆ	32.82
7. พื้นที่ถนน ทางห้วย หนอง คลอง บึง ฯลฯ	10.96
8. พื้นที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์	98.61
รวม	320.70

ที่มา : กองแผนงาน กรมที่ดิน

(1.2) ปริมาณเอกสารสิทธิทั่วประเทศ

ประเภทเอกสารสิทธิ	จำนวน/แปลง (พันแปลง)	จำนวนพื้นที่ (พันไร่)
1. โฉนด	19,191	71,094
2. นส.3 ก.	6,801	36,590
3. นส. 3	1,845	16,143
4. ใบจอง	354	3,617
รวม	28,192	127,444

ที่มา : กองแผนงาน กรมที่ดิน

ที่ดินของประเทศที่มีการใช้ประโยชน์น้อยหรือไม่มีการใช้ประโยชน์มีถึง 40 % และจากข้อมูลของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เกษตรกรประมาณ 8.2 แสนครัวเรือน¹ ไม่มีที่ทำกินเป็นกรรมสิทธิ์ของตนเอง ซึ่งจะให้ครัวเรือนเกษตรกรดังกล่าวมีที่ดินครัวเรือนละ 15 ไร่ จะต้องใช้ที่ดินถึง 12.3 ล้านไร่ ขณะที่ปัจจุบันที่ดิน ส.ป.ก. มีประมาณ 30 ล้านไร่ แต่ที่ดิน ส.ป.ก. ดังกล่าวมีการใช้ประโยชน์อยู่บางส่วนจึงไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวมาจัดสรรให้เกษตรกรได้ทั้งหมด

(2) กำหนดสิทธิและหน้าที่ชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินตามเจตนารมณ์กฎหมายรัฐธรรมนูญ

(3) กำหนดกรอบแผนการจัดการ การใช้ การอนุรักษ์ และฟื้นฟูที่ดิน และทรัพยากรดิน

(4) จัดระบบเอกสารสิทธิใหม่โดยให้มีเอกสารสิทธิชนิดเดียว เช่น โฉนด

(5) ทำทะเบียนการใช้ประโยชน์ที่ดินกับสำมะโนครัว โดยให้ผู้ถือครองที่ดินหรือผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น ๆ จัดทำรายงานการใช้ที่ดิน

¹ ข้อมูลที่รวบรวมโดยคณะทำงานฝ่ายวิชาการรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ณ วันที่ 10 ธันวาคม 2545 คือ 546,942 8 ครัวเรือน

(6) จัดระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและทรัพยากรดินโดยทำเป็นระบบจัดการสารสนเทศที่ดินและทรัพยากรดิน (Land Resource Management Information System, LMIS) และทุกฝ่ายเข้าถึงข้อมูลได้

(7) สร้างระบบความโปร่งใสตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องสารสนเทศ เพื่อความชอบธรรมในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากร

(8) บูรณาการองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้เกิดเอกภาพในเรื่อง

(8.1) นโยบาย

(8.2) เป้าหมาย

(8.3) วิธีการดำเนินงาน และ

(8.4) สร้างความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรส่วนกลาง และองค์กรชุมชน

(9) กำหนดการประเมินราคาทุนทรัพย์เป็นหน้าที่ของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน โดยให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการประเมินขั้นต้น

(10) เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรชุมชน ในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน โดยเฉพาะ

(10.1) วางแผนการใช้ที่ดินและทรัพยากร

(10.2) อนุรักษ์ทรัพยากรดิน

(10.3) ฟื้นฟูทรัพยากรดินและที่ดิน

(10.4) ประเมินมูลค่าทรัพยากรดินและที่ดิน

(10.5) ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีที่ดินและค่าภาคหลวงทรัพยากรดิน

(11) ควรลดสัดส่วนของมูลค่าที่ดินที่สามารถประกันให้ต่ำกว่า 50 % ของมูลค่า (จากปัจจุบันประมาณ 75 %)

(12) กำหนดฐานภาษีเดียวสำหรับ

(12.1) ภาษีบำรุงท้องที่

(12.2) ภาษีโรงเรือน

(12.3) ภาษีที่ดิน

โดยมีอัตราก้าวหน้าที่เป็นไปตามมูลค่าของทรัพย์สินและขนาดของที่ดิน

(13) ควรกำหนดมูลค่าพันธบัตรรัฐบาลเพื่อจัดที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกินไว้ประกอบอาชีพได้อย่างชัดเจน

(14) กำหนดมาตรการที่จะให้ที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์แก่ผู้ไร้ที่ทำกินนำไปใช้ประโยชน์ โดย

(14.1) วิธีการของธนาคารที่ดิน/บริษัทมหาชนเกี่ยวกับที่ดิน

(14.2) การเวนคืนที่ดิน เพื่อ

(14.3) จัดสรรให้แก่ผู้ทำกิน

(14.4) เพื่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (สาธารณูปโภค/สาธารณูปการ)

(14.5) การจัดรูปที่ดิน (Land Re-adjustment)

(15) ควรนำภาษีพัฒนาที่ดินมาใช้ (Land Betterment Tax) เพราะรัฐเป็นผู้ลงทุนทำให้ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มขึ้น รัฐจึงควรเก็บภาษีมาเพื่อใช้ประโยชน์ในชุมชนการพัฒนา

(16) ควรมีการคิดค่าโครงสร้างที่รัฐได้ลงทุน เพื่อเป็นกองทุนของประเทศมาก่อนแล้ว หากมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ของที่ดินผิดจากเดิมที่วางไว้เหมือนในต่างประเทศ ที่รัฐได้ลงทุนพัฒนาที่ดินเพื่อประโยชน์ในการเกษตรกรรม แต่ต่อมาการใช้ประโยชน์ผิดวัตถุประสงค์ดั้งเดิม เช่น สนามกอล์ฟ ซึ่งหากชุมชนมีมติเห็นด้วย ก็ควรเก็บภาษีเพื่อนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์กับชุมชน

4) ดร.เลิศ สรุตตอจาก อาจารย์วารินทร์

ทีมงานวิจัยมีข้อเสนอเชิงรับ เพราะยังไม่กล้าพอที่จะให้มีการออกกฎหมาย และใช้มาตรการทางภาษี คนไหนมีที่ดินมากก็เสียภาษีมาก ที่ไม่เป็นเชิงรุก เพราะไม่มีการออกกฎหมาย ต้องใช้มาตรการเชิงภาษี ต้องกล้าประกาศเรื่องระบบการภาษีและเครื่องมือในการบริหารจัดการ

5) การอภิปรายโดย คุณไพโรจน์ โลกนิยม ผู้เชี่ยวชาญด้านกฎหมาย ส.ป.ก.

ปัญหาของชาติมี 2-3 เรื่อง

(1) การไร้ที่ดินทำกิน เกษตรกรไร้ที่ทำกินประมาณ 8 แสนครัวเรือน ไม่มีที่จริง ๆ และมีที่ดิน แต่ไม่มีสิทธิในที่ดิน ระบบที่ดินในประเทศโดยรวมเป็นของรัฐ คนที่ถือครองก่อนปี 2497 ก็สามารถมาแจ้งสิทธิในการครอบครอง ในปัจจุบันที่ดินมีเท่าเดิม แต่ประชากรเพิ่มมากขึ้น และมาเพิ่มที่การเพิ่มผลผลิตเพื่อการส่งออก

เงื่อนไข 1. ถ้าเป็นป่าไม้ ให้ ส.ป.ก. และที่คุกคามกับระบบนิเวศ ไม่ให้ ส.ป.ก. ทำ และไม่มีผู้ถือครองก็ไม่ให้ ส.ป.ก. ทำ

ปัจจุบันปัญหาเรื่องไร้สิทธิซึ่งเป็นสิ่งที่รัฐควรจะทำ สิทธิในที่ดินก็คือ โฉนดที่ดิน ถ้าสิทธิอยู่ในระบบเดียวกันก็จะมีผลดีหลายอย่าง อย่างเช่น ส.ป.ก. 4-01 ก็มีเกษตรกรขายกันมือเปล่า แต่ถ้าเป็นโฉนดที่ดินการขายมือเปล่าไม่ได้ ถ้าเป็นโฉนดที่ดินก็มีการกำหนดขอบเขตของพื้นที่ได้ สิทธิในที่ดินควรจะเป็นโฉนดที่ดิน และคนที่จะมีสิทธิในการครอบครองต้องแจ้งก่อน ปี 2497 โฉนดที่จะให้ต้องมีการแบ่งแยกส่วนให้ชัดเจน เช่น โฉนดที่ดินเพื่อการเกษตร หรือโฉนดที่ดินแบบมีเงื่อนไข เช่น ต้องทำการเกษตร หรือตกทอดมายังลูกหลานได้หรือไม่

ปัจจุบันทางราชการมองภาพว่าที่ดินที่คนไปถือครองในเขตที่ดินของรัฐ โดยที่ไม่มีสิทธิทางกฎหมาย เราต้องมีเงื่อนไขเพื่อไม่ให้บุกรุกต่อ และให้คนที่จะมีสิทธินั้นมีสิทธิแบบถาวร

ต้องมีข้อจำกัดจำนวนพื้นที่ในการถือครอง เมื่อได้ที่ดินมาต้องทำประโยชน์ทางการเกษตร

(1.1) เกษตรกรไร้ที่ทำกิน ไม่มีที่ดินแล้วต้องไปทำงานรับจ้างแทน

(1.2) มีที่ดินแต่เกษตรกรไม่มีสิทธิในที่ดิน

การมีสิทธิใน ส.ป.ก. หรือโฉนดที่ดิน ควรมีการพิจารณากำหนดเงื่อนไขที่ชัดเจน เช่น โฉนดที่ดินควรมีการกำหนดเงื่อนไขการใช้ประโยชน์ การดกทอดทางมรดก ขนาดที่ดินที่เหมาะสม เป็นต้น

(2) การกระจุกตัวของที่ดินทำกินอยู่ที่นายทุน ทำอย่างไรรัฐจึงจะมีอำนาจนำเอาที่ดินที่ไม่มีการใช้ประโยชน์มาจัดสรรใหม่เพื่อสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้น เช่น ได้หวั่นมีกฎหมายบังคับให้ปัจเจกชนขายที่ดินให้แก่รัฐเพื่อรัฐจะนำมากระจายและจัดการการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์เพิ่มขึ้น สำหรับประเทศไทยก็น่าจะมีการแก้ไขกฎหมาย เพื่อนำเอาที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกิน หรือกำหนดให้ขายที่ดินแก่รัฐ

(3) การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ควรทำไหม ทำอย่างไร

กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันขนาดการบังคับใช้อย่างจริงจังทำให้มีการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์จึงควรดำเนินการ ดังนี้

(3.1) กำหนดเขตการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม เช่น ส่วนของรัฐ ส่วนที่จัดสรรให้ประชาชนมีสิทธิเข้าทำกินได้

(3.2) จำแนกเป็นพื้นที่เหมาะสมกับการเกษตรและสิ่งที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรในแต่ละพื้นที่

(3.3) มีองค์กรเดียว ที่ดูแลที่ดินทั้งระบบ

6) การอภิปรายโดย คุณจรรยา ศรี ขายหาต ผู้อำนวยการโครงการวิจัยรายได้ท้องถิ่น สถาบันพัฒนาสยาม

กล่าวถึงปัญหาทางระบบภาษีอากรว่า โครงสร้างภาษีที่เก็บจากอสังหาริมทรัพย์ในปัจจุบันประกอบด้วยภาษี 2 กลุ่ม คือ

(1) ภาษีการถือครองอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งองค์กรส่วนท้องถิ่นจัดเก็บ

(2) ภาษีการขายอสังหาริมทรัพย์ ได้แก่ ภาษีเงินได้จากการขายอสังหาริมทรัพย์ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรม ภาษีธุรกิจเฉพาะ ภาษีบำรุงท้องที่และอากรแสตมป์ ซึ่งรัฐบาลจัดเก็บ

ภาษีการถือครองอสังหาริมทรัพย์ หรือภาษีทรัพย์สิน มีหน้าที่หลัก คือ

(1) เป็นแหล่งรายได้สำคัญขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพราะเก็บจากอสังหาริมทรัพย์ที่ตั้งอยู่ในท้องถิ่น

(2) เป็นตัวตรวจสอบและสกัดกั้นการเก็งกำไรอสังหาริมทรัพย์ มิให้มีมากเกินไปจนเกินไป

(3) เป็นตัวช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ

ภาษีทรัพย์สินที่มีการวางระบบที่ดี จะช่วยให้มีการใช้ทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ เพราะโดยปกติแล้วเจ้าของต้องหาทางใช้ประโยชน์จากทรัพย์สินให้คุ้มกับภาษีที่ดินเสีย นอกจากนี้ยังอาจกำหนดโครงสร้างอัตราภาษีสำหรับทรัพย์สินที่ว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ ให้ต้องเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าทรัพย์สินที่มีการใช้ประโยชน์ เป็นการรอนำกำลังใจ (Discourage) การถือทรัพย์สินไว้เปล่า ๆ

ปัจจุบันภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดินมีปัญหาข้อบกพร่องมาก โดยสรุปคือ

(1) ภาษีโรงเรือนและที่ดินจัดเก็บจากโรงเรือนที่เป็นที่เก็บสินค้า (เช่น ร้านค้า) หรือโรงงานอุตสาหกรรม และโรงเรือนที่ให้เช่าอยู่อาศัย ในอัตราสูงถึงร้อยละ 12.5 ของค่ารายปี ค่ารายปี คือ ค่าเช่าที่สมควรให้เช่าในปีหนึ่ง ซึ่งเป็นอำนาจดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ในการกำหนดที่อาจก่อให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

(2) ส่วนภาษีบำรุงท้องที่เก็บจากที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยที่เลี้ยงสัตว์ หรือประกอบกิจกรรม โดยมีการลดหย่อนเนื้อที่ดินให้ดเมเกณฑ์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละแห่งกำหนด ทำให้บ้านอยู่อาศัยที่มีเนื้อที่ต่ำกว่าเกณฑ์ดังกล่าวไม่ต้องเสียภาษี นอกจากนี้ฐานราคาปานกลางที่ใช้ในการประเมินภาษีก็ไม่เป็นปัจจุบัน เพราะใช้ราคาที่กำหนดเมื่อปี 2521

การที่ประเทศไทยไม่มีระบบภาษีทรัพย์สินที่ปฏิบัติได้ทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นอ่อนแอ การเก็บกำไรในอสังหาริมทรัพย์ขาดกลไกตรวจสอบและสกัดกั้นที่มีประสิทธิภาพ และทำให้การใช้ทรัพยากรของประเทศไม่เต็มประสิทธิภาพ

ขณะนี้รัฐบาลได้รับนโยบายที่จะปรับปรุงภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน ให้เป็นภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามที่กระทรวงการคลังเสนอ ซึ่งอยู่ระหว่างตรวจพิจารณาของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา และยังไม่ทราบแน่ชัดว่าจะมีการเปลี่ยนแปลงร่างกฎหมายไปในแนวทางใด

อย่างไรก็ตาม สิ่งที่ยากเน้นก็คือ ในการออกแบบระบบภาษีทรัพย์สินที่ดีนั้น

- (1) ควรให้เป็นภาษีของท้องถิ่นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดเก็บเอง
- (2) ใช้มูลค่าทรัพย์สิน (capital value) เป็นฐานภาษี เพราะมีความชัดเจนตามที่ทางกรมการประกาศกำหนด
- (3) ควรให้เจ้าของบ้านที่อยู่อาศัยเองเสียภาษี เพื่อให้มีส่วนร่วมรับภาระค่าใช้จ่ายในการจัดบริการสาธารณะของท้องถิ่น
- (4) ควรบัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเลือกอัตราภาษีเอง โดยผ่านสภาท้องถิ่น ซึ่งจะทำให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นต้องมีความรับผิดชอบ (Accountable) ต่อผู้เสียภาษี
- (5) พัฒนาระบบข้อมูลแผนที่และทะเบียน รวมทั้งอำนวยความสะดวกแก่ประชาชนในการเสียภาษี

7) การอภิปรายโดย ศศ. อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์ กรรมการมูลนิธิสถาบันที่ดิน

กล่าวถึงองค์การบริหารจัดการที่ดิน ปัจจุบันมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน มีผลการศึกษาหลายชิ้นและมีคณะกรรมการหลายชุดศึกษาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ที่ผ่านมามีข้อเสนอหลายประการ เช่น เสนอให้มีการจัดตั้งทบวงการปฏิรูปที่ดิน สภานโยบายที่ดิน หรือกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติขึ้นมาดูแล ในปัจจุบันมีการปฏิรูประบบราชการ แต่การบริหารจัดการที่ดินก็ยังไม่เป็นเอกภาพ เพราะยังกระจัดกระจายอยู่ในกรม กระทรวงต่าง ๆ ดังภาพ

กระทรวง	กรม/สำนักงาน
คลัง	ธนารักษ์
เกษตร	ชลประทาน ประมง ป่าไม้ พัฒนาที่ดิน ส.ป.ก.
คมนาคม	ทางหลวง ทางหลวงชนบท
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	ทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ทรัพยากรธรณี อุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช นโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
มหาดไทย	ที่ดิน โยธาธิการและผังเมือง
วัฒนธรรม	ศาสนา ศิลปากร
อุตสาหกรรม	อุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่

ข้อมูลหลังการปฏิรูประบบราชการ 2 ตุลาคม 2545

ระบบบริหารจัดการที่ดินตามประเภทของที่ดินในปัจจุบัน

ป่าไม้	ราชพัสดุ	ศาสนา	เกษตร	เมือง
□ กรมป่าไม้ □ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช □ สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม □ กรมอุตสาหกรรมพื้นฐานและการเหมืองแร่	□ กรมธนารักษ์	□ กรมการศาสนา □ กรมศิลปากร	□ กรมชลประทาน □ กรมประมง □ กรมพัฒนาที่ดิน □ ส.ป.ก. □ กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง	□ กรมที่ดิน □ โยธาธิการและผังเมือง □ กรมทางหลวง □ กรมทางหลวงชนบท

ข้อมูลหลังการปฏิรูปราชการ 2 ตุลาคม 2545

คณะผู้ศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดินมีความเห็นว่า หากพิจารณาประเด็นการใช้ทรัพยากรให้มีประสิทธิภาพโดยมีการจัดการที่ดินนั้นไม่จำเป็นจะต้องนำเอาหน่วยงานมารวมกัน แต่ก็สามารถทำให้เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายทางความคิดได้ โดยไม่ต้องตั้งหน่วยงานใหม่ มีเพียงคณะกรรมการชุดหนึ่ง (มีรูปประกอบ) ดูแลภาพรวมในระดับบน และในระดับท้องถิ่น อาจมี อบต. ดูแล โดยต้องมีการเชื่อมโยง/ประสานกันทั้งในเรื่องระบบ เครื่องมือทางภาษี ข้อมูลที่ดิน เป็นต้น

8) การแสดงความคิดเห็นและอภิปรายของผู้ร่วมประชุม

(1) ศ.ดร.ทองโรจน์ อ่อนจันทร์ ประธานสถาบันทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมลุ่มน้ำแม่โขง

ข้อคิดเห็น เกี่ยวกับภาษีที่ดิน มุมมองเกี่ยวกับภาษีที่ดินในทางวิชาการทำได้ไม่ยาก แต่ในทางปฏิบัติทำได้ยาก เนื่องจากจะกระทบต่อบุคคลหลายกลุ่ม เช่น

(1) อบต. จัดเก็บภาษีที่ดินเพิ่มก็จะกระทบกับฐานเสียง

(2) การจัดเก็บภาษีที่ดินตามมูลค่าของที่ดิน เกษตรกรส่วนใหญ่อาจต้องเสียภาษีเป็นจำนวนมากแต่ความสามารถของเกษตรกรในการเสียภาษีมีมากนักน้อยเพียงใด ซึ่ง

การเก็บภาษีนั้นต้องดูความเป็นไปได้ของอัตราที่จัดเก็บและความพอใจ ความสามารถของผู้จ่ายด้วย

ส่วนสิทธิในที่ดิน การกำหนดการถือครองสิทธิในที่ดินเป็นโฉนดอย่างเดียว อาจจะมีข้อถกเถียงกันมากในหลายประเด็น ผู้อภิปรายเห็นว่า น่าจะต้องสร้างเงื่อนไขของการถือครองที่ดินซึ่งมูลค่าของที่ดินจะขึ้นอยู่กับเงื่อนไขการใช้ที่ดิน เช่น เงื่อนไขในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรจะมีผลให้มูลค่าที่ดินต่ำลง

ในส่วนของระบบข้อมูลที่ดินเป็นสิ่งที่จำเป็นมาก แต่ที่ผ่านมายังไม่สามารถทำได้สำเร็จ

(2) คุณสยามล ไกยรวงศ์ ผู้อำนวยการมูลนิธิฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

(1) การแก้ปัญหาที่มีมานานแต่ไม่ปฏิบัติ ควรค่อยเป็นค่อยไป

(2) จะแก้ปัญหาความยากจนได้อย่างไร ที่มีเกษตรกรเป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศ ถ้าจะสนับสนุนภาคเกษตรกรให้แบ่งปันได้

(3) แนวคิดนี้จะมีมูลค่าทางเศรษฐศาสตร์ มีความสำคัญทางวิชาการ ถ้าจะรักษาภาคเกษตร งานวิจัยไม่เคยมีการศึกษาการใช้ภาคเกษตรกรรม การรักษาป่า ยังเป็นตัวชี้วัดไม่น้อยกว่าภาคอุตสาหกรรม

(4) รัฐบาลมีนโยบายชัดเจนแปลงสินทรัพย์เป็นทุน แนวคิดธนาคารโลกที่จะออกโฉนดที่ดิน แต่มีความเสี่ยงจะหลุดไปสู่ภาคอื่น รัฐบาลไม่สนับสนุนเกษตรกรจริงจัง เพราะฉะนั้น ต้องมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะรักษาภาคเกษตรกร

เสนอว่าถ้าแนวคิดเปลี่ยนไปว่า ที่ดินเป็นต้นทุนของสังคม แนวคิดการแก้ปัญหามันต้องเปลี่ยนไป เช่น แนวคิดระบบภาษี การบริหารจัดการที่ดี การให้ชุมชนมีส่วนร่วมเป็นแนวคิดเรื่องการจัดการ ไม่ใช่การคิดเป็นเจ้าของ โดยต้องมีกระบวนการพัฒนาให้ชุมชนตื่นตัวด้วย ส่งเสริมให้เขารักษาที่ดิน รวมทั้งเรื่องภาษี การ Zoning การปฏิรูปองค์กรด้วย

(3) รศ.ดร. อาบ นคะจิต ที่ปรึกษาศูนย์วิจัยเศรษฐศาสตร์ประยุกต์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

ควรมุ่งแก้ปัญหาความยากจน ในการประกอบอาชีพ แต่ที่ฟังมาจะแก้ไขปัญหเฉพาะเขต ทำไมเราไม่คิดใหม่ทำใหม่ เราจะสร้างอุตสาหกรรมในเขตต่าง ๆ เพื่อให้มีรายได้ใหม่ ๆ ลดครอบครัวเกษตรกรลงได้ไหม เราต้องปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ปัญหา ควรมีประมวลกฎหมายเกษตรกรแห่งชาติ

(4) พ่อเล็ก กุดวงศ์แก้ว เกษตรกรกลุ่มวังน้ำเขียว

(1) ที่คณะวิจัยเสนอมาถ้าปฏิบัติจริงได้ก็จะดี

(2) มาเขียนการบริหารจัดการใหม่ เปลี่ยนใหม่ได้ไหม การบริหารจัดการที่ผ่านมาไม่มีประสิทธิภาพ

(3) ภาคราชการควรเปลี่ยนความคิด วิธีพูด ค่านิยม ทั้งหมดใหม่

(5) ดร.เลิศ จันทรภาพ สรูป

การนำเสนอคณะวิจัยเพื่อให้นายกฯ พิจารณาวาระแห่งชาติเรื่องที่ดิน มุมมองของผู้อภิปราย แนวทางแก้ไขได้ จริง ๆ แล้วต้องการจัดการกับคนโลภที่เอาที่ดินไปครองมาก จะได้เสียภาษีจะได้ลดการถือครองลง

สิ่งที่ปัญหา คือ การบ้านช่วงบ่ายอย่างไรจึงจะประสบผลสำเร็จ ในเมื่อระบบภาษีไม่ดี ก็ยกระบบทั้งหมด ภาษีมรดก ภาษีรายได้ ภาษีที่ดิน เพื่อลดกระแสด้านทานลงไปได้

ต้องบูรณาการให้เบ็ดเสร็จในตัวเป็นเรื่องที่ยาก

การลดจำนวนเกษตรกรลง ถ้าเป้าหมาย คือ ลดความยากจนลง

จะปรับอย่างไรให้เกิดความยั่งยืนในที่ดิน สังคม และคน อย่างน้อยต้องมี 4 หลักการในการพัฒนาที่ดิน และทรัพยากรธรรมชาติให้ยั่งยืน

- (1) มองภาพรวมออก รู้ว่าปัญหาอยู่ที่ไหน
- (2) วิธีการแก้ไข ต้องเป็นแบบบูรณาการ
- (3) ทำงานอย่างมีส่วนร่วม
- (4) จุดมุ่งหมายต้องอยู่ที่คน แก้ไขให้คนมีความสุข

(6) ข้อคิดเห็น อ. เซาร์

การแก้ไขปัญหาที่ดินที่ผ่านมาแก้ไขปัญหาไม่ตรงจุด

การแก้ปัญหาที่ดินควรมุ่งเน้นการแก้ไขปัญหาที่ดินเพื่อลดความยากจนของเกษตรกร โดยนำอุตสาหกรรม เข้าไปเสริมในพื้นที่เกษตรกรรมให้มากขึ้น เพื่อแปรรูปสินค้าเกษตร

ปัญหาที่ดินถูกแบ่งแยกเป็นแปลงย่อย เนื่องจากการคดโกงทางมรดกและตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ในเรื่องการถือครองที่ดิน ทำให้การผลิตทางการเกษตรไม่มีประสิทธิภาพ ควรกำหนดให้การโอนมรดกที่ดินเป็นของครอบครัว ไม่แบ่งแยกเป็นแปลงขนาดเล็ก

ควรมีการสร้างความสัมพันธ์ระหว่างผู้ประกอบการแปรรูปสินค้าเกษตรกับเกษตรกรให้มากขึ้น โดยการขึ้นทะเบียนเกษตรกร กับผู้ประกอบการแปรรูปสินค้าเกษตร (โรงสี โรงน้ำตาล)

(7) นายสุรินทร์ กิจนิตย์ชีว์ ผู้นำชุมชนจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยา

ในวาระแห่งชาติ เรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินข้าพเจ้านายสุรินทร์ กิจนิตย์ชีว์ ผู้นำชุมชนจากจังหวัดพระนครศรีอยุธยา ขอเสนอ 3 ประการดังต่อไปนี้

(1) ควรตั้งโจทย์ว่า ภายใต้ข้อจำกัดของจำนวนที่ดินแห่งชาติ คนไทยทั้งหมด จะอยู่ร่วมกันด้วยดีและยั่งยืนได้อย่างไร

(2) ควรเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ในการจัดการปัญหาที่ดิน จากความคิดเก่าว่า เมื่อไรที่ดินทำกินก็หาที่ดินให้ หรือเมื่อจะลดปัญหาความยากจน ก็ลดเกษตรกรลง นี่เป็นวิธีคิดแบบเก่า ควรเปลี่ยนว่า เมื่อจะให้ที่ดินทำกิน ก็ควรให้สติปัญญาแก่เกษตรกรในการจัดการทรัพยากรอย่างมีประสิทธิภาพ พออยู่พอกินด้วย หรือจะลดปัญหาความยากจนของเกษตรกรก็ควรให้เขามีความสามารถในการพึ่งตนเองให้มากขึ้นเป็นต้น

(3) การแก้ไขปัญหาดินที่ใช้นั้นใช้ทางเทคนิคอย่างเดียวไม่พอ เพราะปัญหาดินเป็นปัญหาเชิงโครงสร้างทางอำนาจ ในด้านเศรษฐกิจการเมืองและสังคม ต้องแก้ไขด้วยความรู้ใหม่ ในบริบทใหม่ ที่มีความยากและความซับซ้อนของปัญหา และไม่สามารถแก้ไขได้ด้วยหน่วยงานของรัฐหรือระบบราชการ แนวทางจะติดขัดด้วยตัวระบบ ระเบียบ หรือกฎหมายต่าง ๆ

ขอเสนอให้จัดตั้งเป็นองค์กรอิสระจากระบบราชการ เป็นองค์กรหรือสถาบันแห่งการเรียนรู้ร่วมกัน จากการปฏิบัติจริงในการแก้ไขปัญหาดิน มีการเรียนรู้ร่วมกัน สร้างความรู้ นำความรู้มาใช้ในการแก้ไขปัญหาดินในแนวทางสันติวิธี ก็จะทำให้สังคมไทย พ้นจากวิกฤติที่ดินได้

3.2.2 ผลการประชุมกลุ่มย่อยช่วงบ่าย

ในช่วงบ่าย เป็นการประชุมกลุ่มย่อย โดยแบ่งกลุ่มประชุมเป็น 4 กลุ่ม คือ

1) กลุ่มที่ 1 เรื่องการบริหารจัดการที่ดิน

ที่ประชุมได้ร่วมกันพิจารณาอย่างกว้างขวางในประเด็นหัวข้อการประชุมเชิงปฏิบัติการ เรื่อง องค์กรบริหารจัดการที่ดิน โดยที่ประชุมได้มีมติเสนอเป็นทางเลือก 2 ทาง ดังนี้

(1) ควรมีการจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการที่ดิน หรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน

ซึ่งปัจจุบันมีคณะกรรมการที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับที่ดิน 2 คณะ คือ

(1.1) คณะกรรมการจัดการที่ดินแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับที่ดินตามมาตรา 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน และมีเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผน ฯ เป็นเลขานุการ

(1.2) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีอำนาจหน้าที่ตาม มาตรา 13 พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 ในการกำหนดนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เพื่อขอความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรี

โดยที่ประชุมมีความเห็นว่าองค์กรฯ ที่จัดตั้งขึ้นต้องมีการกำหนดกรอบอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจน มีการกำหนดนโยบายในภาพรวม มีการปรับแก้กฎหมายเกี่ยวข้อง ได้แก่ กฎหมายที่ดิน กฎหมายสิ่งแวดล้อม ส่วนการปฏิบัติการจริงนั้น ในการพิจารณาปัญหาเบื้องต้น ควรมีคณะกรรมการระดับท้องถิ่น เช่น อบต. พิจารณาก่อนกรองสภาพปัญหาเพื่อนำเสนอคณะกรรมการชุดนี้และควรปรับสัดส่วนของคณะกรรมการให้เหมาะสมด้วย โดยให้มีองค์กรจากภาคเอกชนหรือองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

(2) อาจเป็นคณะกรรมการที่ได้การจัดตั้งอยู่แล้ว ได้แก่ คณะกรรมการที่คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2545 คณะรัฐมนตรีตั้งคณะกรรมการชุดนี้เพื่อดำเนินการเพื่อ

พัฒนาประเทศในด้านของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่วางแผน และติดตามการดำเนินการพัฒนาประเทศที่ยั่งยืนโดยมีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีที่ได้รับมอบหมายเป็นประธาน และมีสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเป็นฝ่ายเลขานุการ โดยมีภารกิจที่คณะกรรมการฯ ควรเร่งรัดดำเนินการใน 2 เรื่อง ก่อน คือ การฟื้นฟูแหล่งต้นน้ำธรรมชาติ และการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำต่าง ๆ 25 แห่ง

2) กลุ่มที่ 2

2.1) การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดิน

(1) การจำแนกพื้นที่อนุรักษ์-พื้นที่ใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน มติในที่ประชุมเห็นด้วยในหลักการ โดยมีข้อเสนอเพิ่มเติม ดังนี้

(1.1) มีฐานความคิดแบบองค์รวม คือให้มองทั้งคนและทรัพยากร

(1.2) มีฐานข้อมูลครบถ้วนทุกมิติ ได้แก่ ข้อมูลที่เป็นจริงทั้งในเรื่องที่ดิน พื้นที่ป่าไม้ คนในป่า ฯลฯ

(1.3) หลักการ “สิทธิชุมชน”

(1.4) ให้ความสำคัญต่อผู้เสียเปรียบในสังคม (คนชายขอบ)

(1.5) ระบบการจำแนกพื้นที่ควรมีมาตรฐานที่สอดคล้องกันของแต่ละกระทรวง แต่

ละกรรม

(1.6) มีนโยบายที่เป็นเอกภาพไม่สับสน/ซ้ำซ้อน/ขัดแย้ง

(1.7) ให้นำข้อสรุปที่ได้จากการประชุมระดมสมองในครั้งนี้ไปใช้ปรับปรุงแก้ไข

นโยบายเก่าที่มีความขัดแย้งในตัวเอง

(1.8) กระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นดำเนินการ

(2) กรณีคนในพื้นที่อนุรักษ์

(2.1) การอพยพออก ทำไม่ได้ในทางปฏิบัติ

(2.2) ต้องกำหนดหลักการ นโยบายร่วมกันว่าจะดำเนินการอย่างไร (ไม่ใช่การกำหนดโดยรัฐฝ่ายเดียว)

(2.3) กระบวนการตรวจสอบ ให้การมีส่วนร่วมของท้องถิ่น

(2.4) ระวังป้องกัน การฉกฉวยโอกาสใช้ประโยชน์ของนายทุน/ธุรกิจขนาดใหญ่

2.2) ผู้ไร้ที่ดินทำกิน

แนวทางในการแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ทำกินควรมีมาตรการต่าง ๆ เช่น

(1) มาตรการ

(1.1) ธนาการที่ดิน

(1.2) การเวนคืนที่ดิน

(1.3) พันธบัตร

(ที่ประชุมมีความเห็นว่า เห็นด้วย และให้การสนับสนุน)

(2) ข้อคิดเห็น

(2.1) ไม่จำเป็นต้องจัดสรรที่ให้ที่ดินให้แก่เกษตรกรจำนวนมาก แต่ควรส่งเสริมให้ใช้ภูมิปัญญาท้องถิ่นในการใช้ประโยชน์จากที่ดิน

(2.2) การให้สิทธิเจ้าของที่ดินอาจก่อให้เกิดปัญหาการเปลี่ยนมือเจ้าของที่ดินได้ จึงควรให้ "สิทธิทำกิน"

2.3) การปฏิรูปที่ดิน

(1) การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(1.1) ต้องมีเงื่อนไขกำกับ กิจกรรมการใช้ประโยชน์ (ผลกระทบต่อราคาที่ดิน)

(1.2) ต้องดูแลเรื่องอาชีพ ให้เกิด "ความมั่นคงในการถือครองที่ดิน"

(1.3) ต้องเป็นพื้นที่ใช้ทำการเกษตรได้จริง

(2) กรณี การถือครองที่ดินจำนวนมาก/ไม่ได้ใช้ประโยชน์

(2.1) การจำกัดพื้นที่ถือครอง

(2.2) อัตราภาษีก้าวหน้า

(ที่ประชุมเห็นด้วยและสนับสนุน)

3) กลุ่มที่ 3 สิทธิในที่ดินและระบบภาษีและองค์กรเพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินและที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุด

ในระยะยาวการทำ Zoning เป็นเรื่องใหญ่ต้องมีการพัฒนาเพื่อให้มีการใช้อย่างมีประสิทธิภาพ

หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในอนาคตควรจะต้องใช้ในการค้ำประกันได้

การพัฒนาทะเบียนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินที่สำคัญมาก โดยตั้งองค์กรมหาชนเข้ามาดูแล

สิทธิชุมชนในการวางแผนเพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินนั้น ชุมชนควรเข้าไปมีส่วนร่วม และมีการกำหนดสิทธิในการใช้ที่ดินของชุมชน

ความเป็นไปได้ในการเก็บภาษีแบบก้าวหน้า นั้น ยังมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติยาก ต้องเน้นเก็บภาษีในการเก็บให้เป็นระบบและครบถ้วนก่อน โดยให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการจัดเก็บซึ่งปัญหาในการบริหารในแต่ละพื้นที่ก็มีอยู่มากและแตกต่างกัน

ในด้านของธนาคารที่ดิน ควรทำเป็นโครงการนำร่องเพื่อดูความพร้อม

วิธีการที่ให้ผู้ไร้ที่ทำกินที่ดิน เข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จะต้องใช้วิธีเดียวกันกับที่ ส.ป.ก. ดำเนินการอยู่

4) กลุ่มที่ 4 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ดิน

- (1) ควรมีการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเห็นด้วยกับการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อสร้างความมั่นคงให้รากฐานของชีวิตได้อย่างยั่งยืน แทนที่จะพึ่งพาเศรษฐกิจแบบเม็ดเงินที่มีความผันผวนสูง โดย
 - (1.1) คุ้มครองพื้นที่เกษตรให้มีการใช้ประโยชน์ในทางเกษตรและอุตสาหกรรมเกษตร โดยการขึ้นทะเบียนพื้นที่เกษตร และทะเบียนเกษตรกร
 - (1.2) คุ้มครองความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่เกษตร โดยออกเป็นประมวลกฎหมายเกษตรกรรมแห่งชาติ โดยรวมเอากฎหมายต่าง ๆ ด้านเกษตรและที่เกี่ยวข้องมาอยู่รวมกัน
 - (1.3) คุ้มครองพื้นที่เกษตรให้มีขนาดที่เหมาะสมกับการเลี้ยงตนเองได้ โดยการแก้กฎหมายมรดกให้มีกฎหมายครอบครัวยุทธศาสตร์
 - (1.4) แก้ไขอำนาจหน้าที่ของหน่วยราชการ ด้านเกษตรและสิ่งแวดล้อมให้ทันสมัยทันต่อการเปลี่ยนแปลงด้านต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น การกำหนดอำนาจหน้าที่ ให้ครอบคลุมการประทุษร้ายต่อทรัพยากรที่ดินและสิ่งแวดล้อม
 - (1.5) ควรมีมาตรการสนับสนุนอื่น เพื่อคุ้มครองความสมบูรณ์ของพื้นที่เกษตร เช่น ด้านป่าไม้ แหล่งน้ำ

ทั้งนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบได้แก่ หน่วยงานภาครัฐ (เกษตร ทรัพยากร และสิ่งแวดล้อม มหาดไทย ยุติธรรม และอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง) และภาคเอกชน องค์กรประชาชน โดยทำงานร่วมกันในลักษณะบูรณาการ

(2) ควรกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) อย่างไร

- (2.1) การจัดทำดัชนีในการใช้ที่ดิน ในการผลิตพืชแต่ละชนิดให้สอดคล้องกับความต้องการของตลาด
- (2.2) ให้ประชาชน องค์กรท้องถิ่น มีส่วนร่วมในการจัดทำโซนนิ่งของแต่ละชุมชนในแต่ละพื้นที่
- (2.3) ควรมีมาตรการในการสนับสนุนและชดเชยค่าตอบแทนให้กับเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่เกษตรกรรม เช่น กรณีทำนาแล้วขาดทุนรัฐต้องชดเชยให้กับเกษตรกร
- (2.4) ควรมีมาตรการการรองรับการกำหนดโซนนิ่งที่ชัดเจน เพื่อป้องกันการนำพื้นที่เกษตรไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น ๆ นอกการเกษตร เช่น บ้านจัดสรร สนามกอล์ฟ รีสอร์ท โดยการออกกฎหมายมาใช้เป็นเครื่องมือในการคุ้มครองโซนนิ่ง
- (2.5) การโซนนิ่งต้องคำนึงถึงโครงสร้างสังคมของชุมชน มาประกอบในการกำหนดเพื่อให้ชุมชนอยู่รอด

ทั้งนี้หน่วยงานที่รับผิดชอบในการกำหนดโซนนิ่ง (เหมือนข้อ 1)

(3) มาตรการในการคุ้มครองเขตอนุรักษ์ที่เหลือควรทำอย่างไร

(3.1) เน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนในการคุ้มครองและใช้ประโยชน์ในเขตอนุรักษ์

(3.2) มีมาตรการเฉพาะที่สอดคล้องกับสภาพของแต่ละชุมชนและพื้นที่

(3.3) การกำหนดมาตรการอนุรักษ์ ต้องคำนึงถึงวิถีชีวิตพื้นฐาน ทางประวัติศาสตร์ ของแต่ละชุมชน

จากการประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ ครั้งที่ 1 โรง แรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2545 ได้มีความเห็นจาก กลุ่มย่อยที่เป็นประโยชน์หลายประการ ดังนั้น คณะผู้ศึกษาจึงได้มีการปรับปรุงประเด็นการนำ เสนอในการประชุมเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่สอง ที่โรงแรมดิเอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2545 เป็นดังนี้

3.3 ประเด็นการนำเสนอที่มีการปรับปรุงในการประชุมเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 2

3.3.1 องค์การบริหารจัดการที่ดิน

ควรมีการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดิน หรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ใน การกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม

องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรมีความหลากหลาย โดยให้มีภาคเอกชน และองค์ กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

ควรมีคณะอนุกรรมการระดับท้องถิ่นพิจารณากรณีการร้องสภาพปัญหาเพื่อนำเสนอคณะ กรรมการฯ ระดับชาติ

3.3.2 การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ควรมองที่ดินในฐานะที่เป็นทรัพยากรของชาติและต้นทุนทางสังคม ไม่ใช่สินค้าเพื่อซื้อ ขาย หรือปัจจัยการผลิตเท่านั้น

ดังนั้น จึงควรต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลต่อการจัดการ ที่ดินที่หลากหลาย ตรงตามความเหมาะสมของทรัพยากรดินและสมรรถนะของที่ดิน เช่น พื้นที่ต้นน้ำ ที่ดินเพื่อ อนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินที่เป็นเขตที่อยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรม เขตพาณิชยกรรม เป็นต้น

ควรมีการกันเขตที่ดินของรัฐหรือที่ดินหวงห้ามในพื้นที่จริงให้ชัดเจน และควรปรับปรุง แนวเขตให้ถูกต้องและเหมาะสม

ควรใช้การพัฒนาาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการของรัฐเป็นกลไกในการควบคุม การใช้ประโยชน์ที่ดิน

ควรให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพิจารณาคัดสินใจอนุรักษ์ และฟื้นฟู ทรัพยากรดินและที่ดิน ตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3.3.3 การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ควรมีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และดำเนินการเพื่อให้มีผลบังคับได้จริง เพื่อป้องกันการนำพื้นที่ที่กำหนดไว้ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

ควรคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน โดยการขึ้นทะเบียนพื้นที่เกษตรและเกษตรกร

ควรจัดทำประมวลกฎหมายเกษตร

ควรกำหนดขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมที่เกษตรกรจะแบ่งแยกหรือตกทอดไปยังทายาทได้

ควรมีมาตรการในการสนับสนุนเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

3.3.4 สิทธิในที่ดิน

ควรปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว เพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคง

ควรใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และข้อมูลผู้ถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียว

การกำหนดสิทธิในที่ดินที่เสนอ ต้องศึกษาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการได้มา การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการเปลี่ยนมือ

ชุมชนควรมีส่วนร่วมในการกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3.3.5 ระบบภาษีที่ดิน

ควรปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่) และบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ

ควรใช้ระบบภาษีที่ดินเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพ

3.3.6 ระบบข้อมูลที่ดิน

ควรพัฒนาระบบข้อมูลที่ดินและทะเบียนที่ดินที่เชื่อถือได้ โปร่งใส มีแผนที่เป็นมาตรฐาน และใช้แผนที่ฐานเดียวกัน เพื่อเป็นข้อมูลการบริหารจัดการที่ดิน โดยอาจกำหนดให้มืองค์การมหาชนมาดูแล

3.4 รายละเอียดในการประชุมเชิงปฏิบัติการครั้งที่ 2 ณ โรงแรมดิเอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 30 พฤศจิกายน 2545

การประชุมเริ่มขึ้นในเวลา 9.00 น. โดยนายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวรายงานต่อ พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ประธานที่ประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ ต่อจากนั้นนายกรัฐมนตรีกล่าวเปิดประชุม

รศ.ดร.วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์ นำเสนอผลการศึกษาและประเด็นที่เสนอให้ที่ประชุมพิจารณา

3.4.1 การอภิปรายของผู้เข้าร่วมประชุม

- เลขาธิการ ส.ป.ก.

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ตามกฎหมายเดิมทำได้อยู่แล้ว เช่น ส.ป.ก. 4-01 ใช้กู้ยืมประมาณ 45,000 ราย 2,500 ล้านบาท ส.ป.ก. มีข้อตกลงและมีเงินค้ำประกันการกู้ยืมอยู่ที่ ธ.ก.ส. 500 ล้านบาท ยังไม่เคยได้ใช้ และขณะนี้สมาคมธนาคารไทยก็เห็นชอบในหลักการดังกล่าวด้วย

เกษตรกรเข้าสู่ระบบนี้ อาจจำแนกเป็น 3 พวก 5 ล้านราย มี 3A ประมาณ 30% (1 ล้านราย) เกษตรกรชั้นดีมีธนาคารพาณิชย์ดังไปให้กู้

การจะยกระดับของ ส.ป.ก. 4-01 เป็นโฉนดทำได้ตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน มาตรา 36 ทวิ แล้วให้เกษตรกรเข้าซื้อ

ขอให้มีการแก้ไขมาตรา 39 เพื่อให้คนประสงค์จะเป็นเกษตรกร จึงขอให้ประเมินราคาและแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

- นายกรัฐมนตรี

เงินในระบบธนาคารในปัจจุบันเหลือ 6-7 แสนล้านบาท เป็นเงินขี้เกียจ นำจะนำเงินเหล่านั้นมาก่อให้เกิดผลการพัฒนา จะทำให้คนจนมีความเข้มแข็งมากขึ้น แต่ต้องค่อย ๆ ปรับเปลี่ยนเพื่อให้เกษตรกรมีความสามารถในการใช้เงินทุนได้อย่างมีประสิทธิภาพ มิฉะนั้นจะเป็นการสร้างภาระหนี้สินให้เกษตรกร

- ดร. อนันต์ กาญจนพันธุ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่

ทุนทางสังคมมีความสำคัญมากต้องมีการบริหารจัดการที่เหมาะสม ที่ผ่านมาระบายปล่อยให้ใช้ที่ดินตามอำเภอใจ กลไกกฎหมายและการตลาดมีปัญหา ต้องมีการแก้ไขปัญหาโดยชุมชนและประชาสังคม มีการตรวจสอบถ่วงดุลในระบบ การเปลี่ยนที่ดินเป็นทรัพย์สิน/เงินทุน การให้เอกสารสิทธิต้องมีเงื่อนไข มิฉะนั้นที่ดินจะตกไปอยู่ในมือนายทุน

เสนอกลไกในการควบคุมเพื่อป้องกันมิให้ที่ดินจะตกไปอยู่ในมือนายทุน 1. การออกภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การป้องกันการขายที่ดิน ป้องกันการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน 2. ให้ชุมชนและประชาสังคมเข้ามามีส่วนร่วมในการจัดการที่ดินให้มากขึ้น ให้เอกชนมีสิทธิในที่ดินในรูปแบบใหม่ ๆ เช่น โฉนดชุมชน 3. การใช้ที่ดินมีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม จะต้องปฏิรูปการใช้ที่ดินให้ชุมชนมีส่วนร่วม เช่น การทำ Zoning ซึ่งในผังเมืองก็ได้มีการดำเนินการแต่ยังไม่ได้ผลเท่าที่ควร ต้องให้มีกลไกเชิงสถาบันเข้ามามีส่วนร่วมกับควบคุม

- **นายกรัฐมนตรี**

การออกโฉนดที่ดินชุมชนน่าสนใจ ต้องแยกให้ชัดเจน จะต้องมีการพิจารณาอีกครั้ง ถ้าชุมชนกำหนดหมด ประเทศจะเป็นเกษตรกรรมหมด อุตสาหกรรมจะหาไม่ได้ ต้องหากกลยุทธ์อัตราภาษีก้าวหน้ากำลังมองอยู่

- **นางจินดา บุญเกช ตัวแทนเกษตรกร นครราชสีมา**

เข้าใจปัญหาการไร้ที่ทำกิน น่าจะให้เกษตรกรเข้าไปทำกินในที่ดินรกร้างว่างเปล่า ประทับใจที่ดินเป็นที่พิมพ์แบ่งก็ได้ ทำอย่างไร

- **นายกรัฐมนตรี**

ต้องระวางนิคมหนึ่ง ประเทศไทยมี 2 สังคม วิธีการบริหารจัดการต้องแตกต่างกัน ถ้าทำไม่ดีจะทำให้ที่ดินกลายเป็นสินค้า ต้องจำแนกพื้นที่เพื่อเกษตรกรรม การจะเปลี่ยนที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างอื่นต้องทำได้ยาก การนำพื้นที่สาธารณะมาใช้ทำกินจะต้องเป็นการส่งเสริมให้เกษตรกรทำกิน

- **นายราญ ชมบุตร เกษตรกรไร้สารพิษ อำเภอรังน้ำเขียว**

กำลังส่งเสริมเกษตรกรรมตามพระราชดำริ ที่ดินรัฐบาลจะจัดสรรให้กับประชาชน จะต้องมีความพร้อม และมีศักยภาพ การแบ่งที่ดินให้ประชาชนต้องกำหนดคุณสมบัติให้เหมาะสม จะนำไปทำประโยชน์อย่างไร ความเป็นธรรมต้องมาพร้อมกับศีลธรรมและวัฒนธรรม

- **นายกรัฐมนตรี**

การให้พื้นที่กับเกษตรกรต้องเป็นเกษตรกรจริงนำไปทำการเกษตรจริง ถ้าไม่ทำต้องยึดคืน เช่น ภายใน 2 ปี ต้องมีระบบตรวจสอบและประกาศให้คัดค้าน เป็นต้น ให้ชุมชนเข้ามาตรวจสอบได้ ปัญหาความไม่ถูกต้องในอดีตทำให้คนจนเสียโอกาส

- **นางวรรณรัตน์ โททอง ผอ. กองแผนที่และการพิมพ์ กรมพัฒนาที่ดิน**

ระบบข้อมูลที่ดินต้องมีแผนที่ฐานเดียวกัน และการป้องกันการบุกรุกต้องมีการกันแนวเขตที่ชัดเจน พร้อมกับมีการปรับปรุงแนวเขตให้ถูกต้อง

กระทรวงเกษตรได้ถ่ายภาพ 1 : 25000 ทั่วประเทศ สามารถแปลงไปเป็น 1 : 10000 ได้ ส่วนการใช้งานของกรมที่ดินใช้ 1 : 4000 นั้นสามารถนำข้อมูลในส่วนนี้ไปปรับแก้ไขได้

- **รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

การปรับฐานข้อมูลแผนที่ จะมีคณะทำงานมาดูแลปรับข้อมูล

- **ผศ.ดร. วสันต์ จอมกัฏฐี ประธานคณะกรรมการประสานงานกลุ่มอนุรักษ์แม่ปิงและสิ่งแวดล้อม**

เห็นด้วยว่าเป็นวันสำคัญ ในเรื่องการใช้ที่ดินหากปล่อยให้เป็นอย่างนี้จะเป็นปัญหาในอนาคต ระบบผังเมืองยังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

เกษตรกรเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศมีการถือครองที่ดินต่อครัวเรือนน้อย ทำให้ประสิทธิภาพในการผลิตต่ำ น่าจะมีวิธีการรวมตัวกัน หรือมีองค์กรเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยจัดการปัจจัยการผลิตเพื่อให้เกษตรกรมีการใช้ร่วมกันเป็นการประหยัดและต้นทุนการผลิต

ในส่วนของปัญหาการเสื่อมของดิน การใช้ที่ดินต้นน้ำลำธาร การพังทลายของดิน วิธีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวต้องแก้ไขในลักษณะองค์รวม

- **นายกรัฐมนตรีนรี**

เห็นด้วยกับการซื้อปัจจัยการผลิตของชุมชนแล้วนำมาใช้ร่วมกัน เช่น ใน 1 ตำบลมีรถไถ 1 คันแล้วให้มีการจัดการให้เกษตรกรในชุมชนเช่าใช้ นอกจากนี้ยังอาจนำอุปกรณ์เครื่องมือของ รพช. มาใช้ในลักษณะนี้ กองทุนหมู่บ้านจะเป็นกลไกที่บริหารกันได้เอง

- **รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

การใช้พื้นที่ต้นน้ำต้องมีกติกาการใช้เพื่อให้เกิดประโยชน์อย่างสร้างสรรค์ จะเป็นการตั้งคณะทำงานพิจารณา

- **น.ส. รัชดา ฉายสวัสดิ์**

รัฐบาลกำลังแก้ไขปัญหาที่ดิน แต่มีที่ดินว่างเปล่า 30 ล้านไร่ ที่อยู่ในมือของ ส.ป.ก. และยังไม่ได้มีใครเข้าไปสะสม

การเร่งออกเอกสารสิทธิที่ยังไม่ได้กลั่นกรองคน จะไม่ตกกับคนจน

- **นายกรัฐมนตรีนรี**

การดำเนินการของ ส.ป.ก. ต้องให้ที่ดินถึงมือเกษตรกรรายย่อย และที่ดินที่ถือครองต้องมีการใช้ประโยชน์ มีระบบเอาที่ดินจากคนที่ไม่ทำกลับมา ต้องดูให้ครบวงจร และกลั่นกรองคนโดยชุมชนในท้องถิ่น ต้องมีกติกาที่เน้นความเปิดเผยและให้ความรู้กับประชาชน

- **นายจักรมณต์ ผาสุกวณิชย์ เลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ**

ที่ดินต่างกับทรัพยากรอื่นตรงที่มีจำกัด ที่ดินเป็นหัวใจสำคัญ มีข้อสังเกตการเน้นพื้นที่การเกษตรจะแคบ ชุมชนในพื้นที่อาจช่วยกันพิจารณาดูแลให้ใช้ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรมขนาดย่อมได้ หลักคือ การใช้พื้นที่และอาจจ้างแรงงานเป็นประโยชน์กับชุมชน

- **เลขาธิการ ส.ป.ก.**

ธุรกิจที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรสามารถทำได้ในเขตปฏิรูปที่ดิน มีในกฎหมาย มีการแก้ปัญหาการถือครองที่ดินให้ถือครองร่วมกัน เช่น สมัชชามั่นคง

- **นายกรัฐมนตรี**

รัฐส่งเสริมวิสาหกิจชุมชน ที่ดินแปรรูปสินค้าเกษตรก็อยู่กับชุมชน

- **นางศิริประภา ตัวแทนชาวอำเภอ**

ตำบลป่าไผ่ มีปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย เป็นสวนลำไย ครอบครองมา 30 ปี อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน

- **เลขาธิการ ส.ป.ก.**

ส.ป.ก. กำลังกันเขตสงวนที่ดินป่าไม้ในที่ดิน 3 ล้านไร่ มีการออกสิทธิการถือครองที่ดินชุมชน แบบ ส.ป.ก. 4-01 ช ในเขตที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งมีจำนวน 7,000 ชุมชน ออกเป็นเขตชุมชนไปแล้ว 700 ชุมชน

- **นายโสภณ ชมชาญ กรมพัฒนาที่ดิน**

ทั้ง 6 ประเด็นที่ อ.วารินทร์เสนอ อยากเห็นนโยบายไปถึงการปฏิบัติ ควรให้มีหน่วยงานเข้ามารับผิดชอบและถอดไปเป็นแผนในการปฏิบัติ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม มีร่างกฎหมายอยู่แล้ว ภาษีที่ดิน กระทรวงการคลังได้ดำเนินการมาแล้ว 3 ปี ขอให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเร่งดำเนินการต่อไป เรื่องสิทธิในที่ดิน ปัจจุบันการจัดที่ดินของรัฐประเภทอื่นได้มีการยกเลิกหมดแล้ว ยกเว้น ส.ป.ก.

- **ดร. อนันต์ กาญจนพันธุ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่**

ปัญหาการจัดการที่ดินใช้หลักเกณฑ์การจัดการเชิงเดี่ยว ให้องค์กรเดียวมีอำนาจเบ็ดเสร็จ จะทำให้การใช้ทรัพยากรอย่างไม่เหมาะสม การจัดการเชิงซ้อน ให้สิทธิซ้อนกัน เช่น การให้สิทธิครอบครองแก่ปัจเจกชน สิทธิการใช้ให้อยู่ในชุมชน โดยรัฐเข้าไปควบคุมตรวจสอบการใช้ที่ดิน เช่น ป่าชุมชน จะมีการตรวจสอบถ่วงดุลกัน การนำหลักเชิงซ้อนมาใช้ได้หลายวิธี ไม่มีวิธีใดวิธีเดียวจัดการได้ทั้งหมด เพราะแต่ละพื้นที่แตกต่างกัน ทุกประเทศที่มีการพัฒนาแล้วใช้อัตราภาษีก้าวหน้า การจัดการเชิงซ้อนนั้นต้องมีการศึกษาวิจัยรูปแบบการจัดการโดยละเอียด นโยบายควรแยกแยะแต่ละพื้นที่

- **นายกรัฐมนตรี**

ในขณะที่อยู่ในระยะของการปรับเปลี่ยนระบบคิด ให้ชุมชนมีส่วนร่วมโดยภาคีรัฐบาลมีหน้าที่ในการให้ความสะดวก สนับสนุน ประชาชนเป็นศูนย์กลาง ต้องพิจารณากระบวนการให้อำนาจกับประชาชน

การออกกติกาในอนาคตจะไม่เป็นเชิงเดี่ยว ต้องใช้เวลาเปลี่ยนวิธีคิด โครงสร้าง จะช่วยแก้ไขปัญหาความยากจน ในอีก 5-6 ปีข้างหน้าการปรับเปลี่ยนน่าจะเห็นได้ชัดเจน

- **นายเครือ นพรัตน์**

ที่ดินทำกินเป็น สทก. ป่าไม้ประกาศเขตทับที่ทำกิน ต้องให้รับรองเขต หน่วยงานทำงานไม่ประสานกัน ฝากให้ช่วยแก้ไข

- **นายเรวัต จิระสกา**

การปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. ทำงานตรงตามเจตนารมณ์หรือยัง โดยนำเอาป่าเสื่อมโทรมมาจัดสรรให้กับเกษตรกร ทำไมไม่นำพื้นที่ส่วนเกินจากคนถือครองมาปฏิรูปที่ดิน

กรมป่าไม้ต้องมีกฎระเบียบที่เข้มแข็ง

แนวพระราชดำริครอบคลุมทั้งหมด

กฎหมายแต่ละหน่วยงานมีความซ้ำซ้อน เช่น พรบ.ป่าไม้ 2484 ห้ามบุกรุกป่า แต่สถานที่ทำการอำเภอตั้งอยู่บนต้นน้ำได้ ผากให้ดูทุกด้าน

- **รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

ปัญหาป่าไม้มีมาตั้งแต่ปี 2484 ต้องปรับปรุง

- **ตัวแทนราษฎร ลำปาง**

ร้องทุกข์ว่าหน่วยงานของรัฐแจ้งว่าที่ดินของตนออกเอกสารสิทธิไม่ได้เพราะอยู่ในเขตป่าไม้ถาวร ขอให้รัฐแก้ปัญหาให้ด้วย

- **อาจารย์ณัฏมณต์ คณะสังคม มหาวิทยาลัยเชียงใหม่**

จังหวัดลำพูนมีปัญหาที่ดินมาก ต้องการให้จังหวัดลำพูนเป็นจังหวัดนำร่องในการแก้ไขปัญหาดิน

จากการอภิปรายเรื่องต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน 6 เรื่อง นั้น มีข้อสังเกตว่าหลายเรื่องมีแนวทางอยู่แล้ว มีปัญหาการบังคับใช้กฎหมาย และการประเมินผลการดำเนินงาน เช่น ส.ป.ก. ให้ที่ดินไปแล้วมีการทำประโยชน์จริงหรือไม่

- **นายกรัฐมนตรี**

ปัญหาที่ดินในจังหวัดลำพูนเป็นปัญหาค้างคาอยู่กับไข ประชาชนมีการบุกรุกที่ดินในที่ดินที่มีการครอบครองจึงเกิดความขัดแย้ง แต่เจ้าของก็อาจได้ที่ดินมาโดยไม่ชอบ ต้องแก้ไข 2 ทาง และลงโทษผู้ออกเอกสารโดยไม่ชอบ และต้องมีการซื้อคืน ยึดคืน ที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์

- **ผู้แทนกรมที่ดิน**

เรื่องการออกเอกสารสิทธิ ที่ จ. ลำพูน ได้มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวน และได้มีการถอนสิทธิไปแล้วหลายสิบแปลง และส่วนที่เหลือกำลังดำเนินการแก้ไขปัญหายอยู่

- **นายกรัฐมนตรี**

การแจ้งข้อหา กับคนจนมากเกินไป

- **ดร. อนันต์ กาญจนพันธุ์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่**

ปัญหาที่ดินลำพูน มีทั้งการออกโฉนดโดยมิชอบ กับออกโฉนดชอบแต่ไม่นำที่ดินมาใช้ประโยชน์ ที่ผ่านมามีการนำที่ดินไปค้ำประกันเงินกู้แล้วปล่อยให้ธนาคารยึดเป็นจำนวนมาก ส.ป.ก. ร่วมกับธนาคารกรุงไทย อาจนำที่ดินกลับมาได้

- **นายณฤพล บุญขึ้น ผอ. สำนักแก้ไขปัญหามลพิษทางดินของรัฐ**

การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนนั้นสังคมมุ่งเป้าไปที่ ส.ป.ก. แต่ยังมีที่ดินในกลุ่มอื่น ๆ อีกมาก การแปลงสินทรัพย์เป็นทุนจะต้องป้องกันไม่ให้เกิดการขายที่ดิน แล้วไปบุกรุกป่าต่อ ซึ่งการออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินป้องกันการกักตุนที่ดินได้

- **เกษตรกร อำเภอฟรา**

ร้องทุกข์ว่าที่ดินเขตนิคมสหกรณ์มีการกันเขตป่าร้อยละ 20 แต่ที่ดินของเกษตรกรเป็นสวนลำไย ถูกกันให้เป็นเขตป่าด้วย ต้องการให้ช่วยตรวจสอบ

- **รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม**

สรุปว่า ในเรื่องของที่ดินจะมีการร่วมกันทำงาน และตั้งเป็นคณะทำงาน พร้อมจัดทำเป็นแผนปฏิบัติการ ในส่วนของการแก้ไขปัญหามลพิษทางดินในข้อกฎหมายจะเสนอเป็นรายการ

เลิกประชุมเวลา 11.45 น.

บทที่ 4

สรุปและข้อเสนอแนะ

4.1 สรุปผลการประชุม

จากผลการศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดิน ผลการจัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติทั้งสองครั้ง ที่โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2545 และที่โรงแรมดิเอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2545 ที่ผ่านมา ทำให้ได้ข้อสรุป ดังต่อไปนี้

- 1) ข้อเสนอให้จัดตั้งองค์กรบริหารจัดการที่ดิน หรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม ที่มีความหลากหลาย โดยให้มีภาคเอกชนและองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย และให้องค์กรในระดับท้องถิ่นพิจารณาก่อนการลงสภาพปัญหาเพื่อนำเสนอคณะกรรมการระดับชาตินั้น ไม่มีผู้อภิปรายคัดค้านหรือไม่เห็นด้วย มีผู้สนับสนุนให้ชุมชนและประชาสังคมมีส่วนร่วมในการจัดการมากขึ้น
- 2) ข้อเสนอให้จัดการอนุรักษ์ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ที่ดิน ในฐานะที่เป็นทรัพยากรของชาติและต้นทุนทางสังคมไม่ใช่สินค้าเพื่อซื้อขายหรือปัจจัยการผลิต การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลต่อการจัดการที่ดินที่หลากหลายตรงตามความเหมาะสมของทรัพยากรดินและสมรรถนะของที่ดิน รวมทั้งให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรดินและที่ดิน ไม่มีผู้อภิปรายคัดค้านหรือไม่เห็นด้วย มีผู้เสนอให้แก้ปัญหาที่ดินที่ถูกทิ้งร้างไม่ใช้ประโยชน์ 30 ล้านไร่ ที่สมควรกระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์เต็มที่ หรือนำมาให้เกษตรกรใช้ประโยชน์
- 3) ข้อเสนอการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและดำเนินมาตรการเพื่อให้มีผลบังคับได้จริงเพื่อป้องกันการนำพื้นที่ที่กำหนดไว้ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยการขึ้นทะเบียนพื้นที่เกษตรและเกษตรกร การกำหนดขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมที่เกษตรกรจะแบ่งแยกหรือตกทอดไปยังทายาท และมีมาตรการในการสนับสนุนเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีผู้อภิปรายสนับสนุนให้ชุมชนและสังคมมีส่วนร่วมในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินมากขึ้น ไม่ใช่การบริหารแบบรวมศูนย์ การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้มีการศึกษาไว้แล้ว¹ มีข้อสังเกตจากเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติว่าควรคำนึงถึง SME ที่เป็นประโยชน์กับชุมชนด้วย

¹ คณะกรรมาธิการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร รายงานการศึกษากฎหมายให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

- 4) ข้อเสนอการปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว เพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคงและใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และข้อมูลผู้ถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียว โดยกำหนดเงื่อนไขการได้มา การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการเปลี่ยนมือ รวมทั้งให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญนั้น มีผู้อภิปรายว่าการออกโฉนดให้กับชุมชนควรจะต้องมีการศึกษาทำวิจัยถึงผลดีผลเสียก่อน มีการเสนอให้ออกกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดิน มีผู้แสดงความเป็นห่วงการให้สิทธิในที่ดินกับเกษตรกรต้องมีระบบตรวจสอบและให้กับเกษตรกรรายย่อยนำไปใช้ประโยชน์ ป้องกันไม่ให้ตกไปกับนายทุน มีผู้เสนอให้มีการจัดการเชิงซ้อนเพื่อจำกัดการใช้สิทธิในที่ดิน และเลขาธิการ ส.ป.ก. ได้รายงานผลการออกเอกสารสิทธิในเขตปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
- 5) ข้อเสนอการปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่) และบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งใช้ระบบภาษีที่ดินเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพนั้น มีผู้อภิปรายสนับสนุนการกำหนดภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า และกระทรวงการคลังก็ได้มีการศึกษาเรื่องนี้แล้ว
- 6) ข้อเสนอให้พัฒนาระบบข้อมูลที่ดินและทะเบียนที่ดินที่เชื่อถือได้ โปร่งใส มีแผนที่เป็นมาตรฐาน และใช้แผนที่ฐานเดียวกัน เพื่อเป็นข้อมูลการบริหารจัดการที่ดิน โดยอาจกำหนดให้มืองค์การมหาชนมาดูแลนั้น ไม่มีผู้อภิปรายคัดค้าน

ดังนั้น จึงอาจสรุปในภาพรวมได้ว่า ข้อเสนอของมูลนิธิสถาบันที่ดิน ที่ได้เสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ 6 ประการ ในการประชุมเชิงปฏิบัติการที่จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2545 นั้น ส่วนใหญ่ผู้เข้าร่วมประชุมเห็นด้วยในหลักการทั้งหมด ยกเว้นเรื่องเอกสารสิทธิที่มีผู้แสดงความกังวลว่า การออกเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดิน จะทำให้มีผู้แอบแฝงเข้ามาหาประโยชน์และที่ดินจะหลุดมือไปจากเกษตรกรหรือผู้ยากไร้อีกเช่นเคย

อย่างไรก็ดี หากได้มีการทำความเข้าใจแนวคิดของการวิจัยอย่างถี่ถ้วนจะพบว่า การปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียวตามข้อเสนอของมูลนิธิฯ นั้น มุ่งในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และข้อมูลผู้ถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียว และยังจะต้องศึกษาเพื่อกำหนดเงื่อนไขการได้มา การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการเปลี่ยนมือให้ครบถ้วนเสียก่อน รวมทั้งการกำหนดเขตอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ที่ดินให้ชัดเจนจึงจะนำออกใช้ เมื่อถึงเวลานั้นก็สามารถสร้างความมั่นใจให้กับประชาชนทั่วไปได้ ไม่ใช่ข้อเสนอออกเอกสารสิทธิให้กับเกษตรกรเพียงประการเดียว

หากการแก้ไขปัญหาที่ดินเชิงโครงสร้างดังกล่าวได้ดำเนินการตามที่เสนอทั้งระบบ โดยเฉพาะเรื่องภาษีที่ดิน องค์การบริหารจัดการที่ดิน และระบบข้อมูลที่ดิน เมื่อนั้นที่ดินอาจไม่เป็นที่

ต้องการของผู้ที่เก็งกำไร และจะถูกนำมาให้กับบุคคลที่เหมาะสม มีการใช้ประโยชน์และความคุ้มค่าอย่างเป็นระบบ และไม่หลุดตกไปอยู่ในมือของผู้ที่ไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินอีก

4.2 ข้อเสนอแนะ

ควรมีการนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณากำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติในประเด็น ตามลำดับความสำคัญ ดังต่อไปนี้

1) เสนอให้กระทรวงการคลังศึกษาความเหมาะสมในการการปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน จากเดิมที่จัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ มาเป็นการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครอง เพื่อใช้ระบบภาษีที่ดินเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพ ตามแนวทางที่มูลนิธิสถาบันที่ดินเสนอ ดังนี้

- (1) ชุมชนท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมในการกำหนดอัตราภาษี โดยถือหลักการว่าที่ดินเป็นสิทธิของชุมชน และรายได้จากภาษีที่ดินควรเป็นของชุมชนส่วนหนึ่งเพื่อชุมชนจะได้นำรายได้ไปใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชน
- (2) ควรแบ่งที่ดินจัดเก็บตามแผนการใช้ที่ดิน (land-use plan) ของชุมชนและควรแบ่งการจัดเก็บเป็นที่ดินใช้สำหรับ
 - 2.1) ที่สำหรับอนุรักษ์
 - 2.2) ที่สำหรับฟื้นฟู
 - 2.3) ที่เกษตรกรรม ประมง และปศุสัตว์
 - 2.4) ที่อุตสาหกรรมและเหมืองแร่
 - 2.5) ที่พาณิชยกรรมและบริการ
 - 2.6) ที่อยู่อาศัย
- (3) ที่สำหรับอนุรักษ์และฟื้นฟูได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี
- (4) ที่ดินของรัฐจะต้องเสียภาษีที่ดินด้วย แต่เสียในอัตราขั้นต่ำสุดและเป็นภาษีที่ดินที่ไม่ก้าวหน้า ทั้งนี้ เพื่อให้มีการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินเพื่อความโปร่งใสในการบริหารที่ดินของรัฐ
- (5) ควรมีการทำทะเบียนที่ดินที่ถือครอง เช่นเดียวกับทะเบียนสำมะโนครัวเพื่อสะดวกในการจัดเก็บภาษีที่ดินแต่ละแปลงควรมีเลขทะเบียนกำกับและเป็นฐานข้อมูลที่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐ และสาธารณชนสามารถที่จะเข้าถึงได้ ระบบคอมพิวเตอร์ที่ใช้จะไม่แตกต่างกับระบบ ATM ของธนาคารทั่วไปในประเทศไทยในปัจจุบัน (Online)
- (6) ที่ดินว่างเปล่าที่ไม่ใช้ที่อนุรักษ์และฟื้นฟูควรเก็บภาษีในอัตราสูงและควรเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่า ทุก 3 ปี ตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง

(7) ควรกำหนดมูลค่าของภาษีตามมูลค่าของที่ดินและจัดเก็บภาษีตามพื้นฐานค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent)

(8) ควรใช้ภาษีที่ดินที่มีอัตราก้าวหน้าตามขนาดของที่ดินถือครอง เพื่อป้องกันการกระจุกตัวของที่ดินและการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่จากที่ดิน

(9) การใช้ภาษีที่ดินเพื่อส่งเสริมการผลิตของสาขาเศรษฐกิจที่แท้จริง (real sectors) เช่นการเกษตรและอุตสาหกรรมตามนโยบายการผลิตของประเทศ

(10) ควรให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดเก็บภาษีจากที่ดินที่มีการลงทุนพัฒนา (betterment tax)

(11) ควรให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดเก็บภาษีจากที่ดินที่ได้มีการลงทุนมาแล้ว (cost recovery tax)

2) เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงคมนาคม กระทรวงมหาดไทย กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดิน หรือคณะกรรมการระดับชาติที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติ

องค์ประกอบของคณะกรรมการดังกล่าว ควรเชิญผู้แทนภาคเอกชนสาขาต่าง ๆ องค์การวิชาชีพ องค์การพัฒนาเอกชนและผู้ทรงคุณวุฒิเข้าร่วมเป็นกรรมการ โดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธาน

3) เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาการพัฒนาระบบข้อมูลที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และแผนที่มาตรฐานเพื่อเป็นข้อมูลการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของชาติเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน และศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์การมหาชนมาดูแล

4) เสนอให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลต่อการจัดการที่ดินที่หลากหลาย ตรงตามความเหมาะสมของทรัพยากรดินและสมรรถนะของที่ดิน เช่น พื้นที่ต้นน้ำ ที่ดินเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินที่เป็นเขตที่อยู่อาศัย เขตอุตสาหกรรม เขตพาณิชยกรรม เป็นต้น การกันเขตที่ดินของรัฐหรือที่ดินหวงห้ามในพื้นที่จริงให้ชัดเจนและควรปรับปรุงแนวเขตให้ถูกต้องและเหมาะสม รวมทั้งปรับปรุงบทบัญญัติในกฎหมายให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรดินและที่ดิน ตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

5) เสนอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการที่มีผลใช้บังคับเพื่อป้องกันการนำพื้นที่ที่กำหนด

ไว้ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น รวมทั้งการใช้การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการของรัฐ เป็นกลไกในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกับการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

6) เสนอให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อสร้างความมั่นคงในการดำรงชีวิตของเกษตรกรได้อย่างยั่งยืน และการใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การขึ้นทะเบียนพื้นที่เกษตรและเกษตรกร การกำหนดขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมที่เกษตรกรจะแบ่งแยกหรือตกทอดไปยังทายาท และมาตรการในการสนับสนุนเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

7) เสนอให้กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว เพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคง และใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และข้อมูลผู้ถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียว รวมทั้งศึกษาเงื่อนไขการได้มา การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการเปลี่ยนมือ ตลอดจนการมีส่วนร่วมของชุมชนในการกำหนดสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

4.3 แผนงานและโครงการ

จากข้อเสนอแนะดังกล่าว คณะผู้ศึกษาได้จัดทำแผนงานและโครงการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน รวม 7 แผนงาน 16 โครงการ ตามตารางที่แนบ

แผนงานโครงการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน

แผนงาน/โครงการ	ผู้รับผิดชอบ	ระยะเวลาโครงการ
1.แผนงานปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน		
1.1 โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน	กระทรวงการคลัง	6 เดือน
1.2 โครงการนำร่องให้ชุมชนท้องถิ่นกำหนดอัตราภาษีและบริหารเงินภาษี	กระทรวงการคลัง	6 เดือน
2. แผนงานปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน		
2.1 โครงการศึกษาการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยประสานงานกับ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงคมนาคม กระทรวงวัฒนธรรม กระทรวงอุตสาหกรรม และ กระทรวงกลาโหม	6 เดือน
2.2 โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงการบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่นกับระดับชาติ	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1 ปี
3. แผนงานระบบข้อมูลที่ดิน		
3.1 โครงการศึกษาการพัฒนาระบบข้อมูลที่ดิน และแผนที่มาตรฐาน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยประสานงานกับ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม	1 ปี
3.2 โครงการปรับปรุงระบบทะเบียนที่ดินของผู้ถือครอง	กระทรวงมหาดไทย	1 ปี

แผนงาน/โครงการ	ผู้รับผิดชอบ	ระยะเวลาโครงการ
3.3 โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์การมหาชนเพื่อบริหารระบบข้อมูลที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยประสานงานกับ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม	
4. แผนงานอนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดิน		
4.1 โครงการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยประสานงานกับ กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย	6 เดือน
4.2 โครงการรณรงค์ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการ อนุรักษ์ ป่าไม้ ทรัพยากรดินและที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	1 ปี
4.3 โครงการเร่งรัดการกันเขตที่ดินของรัฐ	กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	3 ปี
5. แผนงานกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน		
5.1 ศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการที่มีผลใช้บังคับ	กระทรวงมหาดไทย โดยประสานงานกับกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	6 เดือน
5.2 โครงการรณรงค์ให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน	กระทรวงมหาดไทย	1 ปี

แผนงาน/โครงการ	ผู้รับผิดชอบ	ระยะเวลาโครงการ
6. แผนงานการค้ำครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม		
6.1 โครงการศึกษาเพื่อจัดทำประมวลกฎหมายเกษตรและค้ำครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	6 เดือน
6.2 โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการค้ำครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและมาตรการในการสนับสนุนเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่ค้ำครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	6 เดือน
7. แผนงานปรับปรุงสิทธิในที่ดิน		
7.1 โครงการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว	กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	6 เดือน

หมายเลข 1:

กำหนดการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ปัญหาที่ดินของชาติ
ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์ คอนเวนชั่น วันที่ 28 พฤศจิกายน 2545

กำหนดการประชุม
ระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ
มูลนิธิสถาบันที่ดินโดยการสนับสนุนของสำนักนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
วันที่ 28 พฤศจิกายน 2545 เวลา 8.30-17.00 น.
ณ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น ถนนวิภาวดี-รังสิต กรุงเทพมหานคร

08.30 - 09.00 น.	ลงทะเบียน
09.00 - 09.30 น.	พิธีเปิดการประชุม กล่าวรายงาน โดย กรรมการมูลนิธิสถาบันที่ดิน และอธิการบดีมหาวิทยาลัยหัวเฉียว เฉลิมพระเกียรติ (รศ.ประสิทธิ์ โฆะวิไลกุล) รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์) เปิดการประชุมและมอบนโยบาย
09.30 - 09.45 น.	บรรยายนำ โดย ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายปลอดประสพ สุรัสวดี)
09.45 - 10.00 น.	พักรับประทานอาหารว่าง
10.00 - 11.30 น.	การอภิปรายประเด็นปัญหาที่ดินของชาติ โดย ดร.เลิศ จันทนภาพ ดร.วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ คุณไพโรจน์ โลกนิยม ผศ. อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์
11.30 - 12.30 น.	รับฟังความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม
12.30 - 13.30 น.	รับประทานอาหารกลางวันร่วมกัน
13.30 - 15.00 น.	ประชุมกลุ่มย่อย
15.00 - 15.15 น.	พักรับประทานอาหารว่าง
15.15 - 16.30 น.	รายงานผลการประชุมกลุ่มย่อยต่อที่ประชุมใหญ่
16.30 - 17.00 น.	สรุปผลการประชุมและปิดประชุม โดย ดร.วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์

หมายเลข 2 :

คำกล่าวรายงานโดยกรรมการมูลนิธิสถาบันที่ดิน
และอธิการบดีมหาวิทยาลัยหัวเฉียวเฉลิมพระเกียรติ
(รศ.ประสิทธิ์ โหมวิไลกุล)

คำกล่าวรายงาน

โครงการศึกษาวิเคราะห์และจัดประชุมระดมความคิดเห็น เพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ

กราบเรียน ฯพณฯ ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ทรัพยากรดินและที่ดินมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคน
ไทยเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญแล้ว ยัง
เป็นแหล่งที่รวมของวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ ตลอดจนวิถีชีวิตที่มี
มายาวนานจากอดีตจนถึงปัจจุบัน

ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่ ปัจจุบันมี
ปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินและที่ดินอันเนื่องมาจากการใช้ที่
ดินผิดประเภท หรือการใช้ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน ตลอดจนการ
ใช้ที่ดินเกินระดับความสามารถที่จะฟื้นความอุดมสมบูรณ์ได้ตามกระบวนการ
ตามธรรมชาติ ทำให้คุณภาพของดินเสื่อมโทรมและมีผลกระทบต่อ
ระบบนิเวศในแหล่งต้นน้ำลำธาร และยังก่อให้เกิดภัยธรรมชาติ เช่น น้ำ
ท่วมฉับพลัน หรือน้ำป่าไหลหลาก ภัยแล้ง หรือไฟป่า ที่ปัจจุบันพบว่าเกิด
ขึ้นในทุกภาคของประเทศ

การขาดมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมที่จะจำกัดขนาดของการถือ
ครองที่ดิน และไม่มีกลไกใดที่จะยับยั้งการกระจุกตัวของการถือครองที่
ดินทำให้มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน ในขณะที่คนส่วนมากไม่มีที่ดิน
ทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย ขนาดการถือครองที่ดินนั้นมีส่วนสัมพันธ์
กับความยากจนของครัวเรือนเกษตรกร จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจ

และสังคมของครัวเรือนของสำนักงานสถิติแห่งชาติ พบว่าความยากจน มีสัดส่วนที่ลดลงตามขนาดการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังไม่มีมาตรการทางภาษีที่มีประสิทธิภาพที่จะแก้ไข ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดินเพื่อให้ มีการกระจายที่ดินที่ปฏิบัติได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคม

โครงสร้างการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินของประเทศก็เป็น ปัญหา ซึ่งจากผลการศึกษาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินของ ทางมูลนิธิสถาบันที่ดิน โดยได้รับการสนับสนุนเงินทุนจากสำนักงาน กองทุนสนับสนุนการวิจัย พบว่า นโยบายของรัฐที่ผ่านมาเปลี่ยนแปลง บ่อยครั้ง หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในกระทรวงและกรม ต่าง ๆ ขาดความเป็นเอกภาพ ความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมายและ ความแตกต่างในสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับซึ่งทำให้เกิดปัญหาอื่น ติดตามมา

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินที่ เกิดขึ้นจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินของแต่ละชุมชนที่ขัดแย้งกับ การใช้ประโยชน์จากที่ดินของชุมชนอื่น และของประเทศเป็นส่วนรวม เกิดมาจากแนวทางการพัฒนาซึ่งเป็นไปตามกระแสโลกที่ขัดกับกระแสถิ่น เช่น การใช้พื้นที่ป่าต้นน้ำทำการเกษตร หรือทำสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ หรือกรณีพิพาทเรื่องที่ดินในจังหวัดลำพูน เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าวข้างต้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากร ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายทรัพยากรที่ดินของประเทศ จึงมอบหมายให้มูลนิธิสถาบันที่ดินทำการศึกษาและจัดการประชุมระดม

ความคิดเห็นเพื่อเสนอแนะแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ ขึ้นในวันนี้ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อวางแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศให้เป็นไปอย่างเหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบันและแนวโน้มในอนาคต . เพื่อให้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

ประเด็นที่สำคัญที่จะนำมาพิจารณาระดมความคิดเห็นประกอบด้วยหัวข้อเกี่ยวกับองค์กรและรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ แนวทางการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดิน และการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินที่มีผลกระทบต่อพื้นที่อนุรักษ์ การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สิทธิในที่ดิน การนำระบบภาษีหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน ตลอดจนการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินในระดับท้องถิ่น

การประชุมจะดำเนินการในวันนี้ตลอดทั้งวัน ผู้เข้าร่วมประชุมประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ภาคเอกชนที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ นักวิจัย ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกร ประมาณ 300 คน ซึ่งจะร่วมฟังการอภิปรายและแลกเปลี่ยนความคิดเห็นในช่วงเช้า ส่วนในตอนบ่ายจะเป็นการแบ่งกลุ่มสัมมนาตามประเด็นที่สนใจ และมีการรายงานผลการประชุมต่อที่ประชุมใหญ่

เอกสารที่นำมาใช้ประกอบการประชุมเป็นเพียงแนวความคิดส่วน
หนึ่งของการวิจัยที่นำมาเสนอเป็นแนวทางในการประชุมระดมความคิด
เห็นเท่านั้น ยังไม่ใช่เป็นผลสรุปสุดท้าย

ดังนั้น ผลจากการประชุมในครั้งนี้ คาดว่าจะได้รับความเห็นอัน
เป็นข้อยุติจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย มากำหนดเป็นข้อเสนอยุทธศาสตร์ การ
ปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ ขณะ
เดียวกันหน่วยราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรดินและที่ดิน จะ
ได้รับทราบปัญหาและนำไปสู่การหาแนวทางแก้ไขร่วมกัน ภาคประชา
ชน สื่อมวลชน นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่นได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการกำหนดแนวทางการปฏิรูป
ระบบการบริหารจัดการที่ดิน

บัดนี้ ได้เวลาอันควรแล้ว จึงใคร่ขอเรียนเชิญ ฯพณฯ ท่านรัฐมนตรีว่า
การกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กล่าวเปิดการประชุม
และมอบนโยบายต่อที่ประชุมด้วย จะเป็นพระคุณยิ่ง

หมายเลข 3 :

**คำกล่าวเปิดการประชุมและมอบนโยบาย
โดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์)**

คำกล่าวเปิดการประชุม

โดย

นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์

ฯพณฯ ท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ท่านสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร สมาชิกวุฒิสภา ท่านปลัดกระทรวง
ผู้ตรวจราชการ อธิบดี เลขาธิการ นักวิชาการ นักวิจัย ท่านผู้แทนองค์กร
พัฒนาเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ท่านผู้แทนเกษตรกร
กลุ่มเกษตรกรและท่านสุภาพบุรุษ สุภาพสตรีที่เคารพทุกท่าน

ผมมีความยินดีและรู้สึกเป็นเกียรติเป็นอย่างยิ่งที่ได้มาเป็นประธาน
ในพิธีเปิดการประชุมในวันนี้

คงเป็นที่ทราบโดยทั่วไปว่าทรัพยากรดินและที่ดิน นับวันจะทวี
ความสำคัญมากยิ่งขึ้น เนื่องจากเราคงไม่สามารถขยายอาณาเขตของ
ประเทศไทยออกไปได้อีก ในขณะที่ประชากรของประเทศเพิ่มขึ้น ความ
จำเป็นในการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ก็มีมากและหลากหลายยิ่งขึ้น
หากไม่วางแผนนโยบายทรัพยากรดินและที่ดินให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลง
และทิศทางของการพัฒนาประเทศแล้ว ก็อาจเป็นปัญหาอุปสรรค
ของการบริหารจัดการเพื่ออนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่
ดินต่อไปในอนาคต

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ได้ก่อให้เกิด
ความเปลี่ยนแปลงหลายประการในการปกครองประเทศ กำหนดให้

มีองค์กรใหม่ที่ทำให้เกิดการถ่วงดุลของอำนาจ ความโปร่งใสและการตรวจสอบการดำเนินการของภาครัฐ ให้มีการกระจายอำนาจสู่ชุมชน ท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมถึงการรับรองสิทธิมนุษยชน สิ่งเหล่านี้จะเป็นแนวทางใหม่ในการนำไปสู่การแก้ไขปัญหา ทรัพยากรดินและที่ดินที่ถูกต้องและยั่งยืน

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งต้องรับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายทรัพยากรดินและที่ดิน เห็นว่าประเทศไทยจำเป็นต้องมีแผนการใช้ที่ดินของชาติเพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินเป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีความสอดคล้องและเชื่อมโยงกัน เพื่อจะได้ลดความสูญเสียทางเศรษฐกิจหรือทำให้ระบบเศรษฐกิจและสังคมเบี่ยงเบนไปเพื่อผลประโยชน์ของกลุ่มใดกลุ่มหนึ่งในสังคม มีระบบและกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการถือครองและการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้างความเป็นธรรมใหม่ในสังคม

การมีเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์ที่เหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาวที่จะทำให้ทรัพยากรที่ดินถูกนำมาใช้อย่างคุ้มค่าและกระจายไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเหมาะสม ซึ่งแนวทางในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวข้างต้น ทางมูลนิธิสถาบันที่ดินและองค์กรทางวิชาการ ตลอดจนส่วนราชการได้มีการศึกษาไว้แล้ว แต่ยังมีได้ถูกนำมาพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างจริงจัง

การจัดการประชุมในครั้งนี้จึงเป็นโอกาสอันดีที่ท่านทั้งหลาย อันเป็นกลไกสำคัญในสังคมกลุ่มต่าง ๆ ของประเทศ จะได้มีโอกาสมาระดมเสนอแนวความคิดในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน

อย่างเป็นระบบ ผลสรุปที่ได้จะนำไปสู่การวางนโยบายซึ่งอาจเกี่ยวข้องกับงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือ กระทรวง ทบวง กรม อื่น ๆ รวมทั้งภาคธุรกิจเอกชน และประชาชนทั่วไป

บัดนี้ ได้เวลาอันควรแล้ว ผมจึงขอเปิดการประชุม ณ บัดนี้ และผมหวังว่าผลของการที่ท่านทั้งหลายได้ช่วยกันระดมความคิดเห็นในวันนี้ จะช่วยให้พวกเราทุกคนได้รับผลดีจากการบริหารจัดการทรัพยากรดิน และที่ดินที่ดีกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

ขออวยพรให้การประชุมดำเนินไปด้วยความเรียบร้อย และท่านทั้งหลายผู้ที่อยู่ ณ ที่นี้ จงประสบแต่ความสุข สวัสดิ์ ทั่วหน้ากัน

สวัสดิ์ครับ

หมายเลข 4 :

คำบรรยาย โดยปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
(นายปลอดประสพ สุรัสวดี)

งานสัมมนาที่ดิน
ที่โรงแรมมิราเคิล วันที่ 28 พฤศจิกายน 2545

คุณประพัฒน์ : หมายถึงว่าการให้โอกาสของคนตัวเล็กตัวน้อยมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรและการใช้ทรัพยากรอย่างเท่าเทียมและเป็นธรรมนะครับ ผมคิดว่าตรงนี้เป็นประเด็นสำคัญที่ทำให้เกิดการจัดสัมมนาในวันนี้ขึ้นเพื่อที่จะเตรียมการไปสู่การสัมมนาใหญ่ในวันที่ 30 เดือนนี้ ซึ่งท่านนายกรัฐมนตรีกรุณามาเป็นประธานในการเปิดและร่วมฟังความคิดเห็นด้วย ความตั้งใจความมุ่งมั่นในเรื่องของการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินเป็นเรื่องตั้งใจและต้องการให้เห็นความสัมฤทธิ์ผลแต่ขอเรียนว่าเป็นเรื่องไม่ใช่่ง่ายเพราะว่ามีส่วนสำคัญหลายส่วนซึ่งเป็นเรื่องของความขัดแย้งทางผลประโยชน์ของกลุ่มคนต่าง ๆ ในชาติ เพราะฉะนั้นเราจำเป็นต้องหาจุดเหมาะสมให้ลงตัว หามาตรการที่เหมาะสมให้ได้ เมื่อสักครู่นี้ได้พูดถึงเรื่องของทรัพยากรดินกับเรื่องของที่ดิน จริง ๆ แล้วมันมีระยะสำคัญต่าง ๆ ก่อนข้างมากถ้าพูดถึงเรื่องของดินในฐานะของทรัพยากรธรรมชาติกับเรื่องของที่ดินในฐานะเรื่องของปัจจัยการผลิต แนนอนมุมมองย่อมแตกต่าง ถ้าหากว่ามองเรื่องดินเป็นเรื่องของทรัพยากรธรรมชาติ วิธีการจัดการในเมื่อทรัพยากรธรรมชาติซึ่งมีอยู่อย่างจำกัดอย่างยิ่ง เราไม่สามารถที่จะตีชิงแผ่นดินเพิ่มเติมได้อีกแม้แต่ตารางนิ้วเดียวเอง เรามีแผ่นดินเท่าที่มีอยู่และเรามีคนเกิดขึ้นทุกปี หากว่าเราไม่เร่งรีบวางระบบการจัดการเรื่องที่ดินอนาคตปัญหายิ่งหนักหน่วงมากยิ่งขึ้นกว่านี้อีกหลายเท่าตัว และอาจจะก่อให้เกิดปัญหาทางสังคมและการเมืองตามมาในอนาคตเหมือนดังหลายประเทศ เพราะฉะนั้นเรื่องนี้จึงเป็นความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเร่งรีบในการวางแนวทางในการทำงานโดยด่วน มุมมองของสังคมเมืองก็ได้มองถึงทรัพยากรซึ่งเก็งกำไรได้นะครับ เพราะฉะนั้นที่ผ่านมาเรามีปัญหาค่อนข้างมาก เนื่องจากระบบเศรษฐกิจของเราเป็นระบบเศรษฐกิจเสรีเปิดนะครับ เพราะฉะนั้นทุกคนเข้าถึงทรัพยากรได้ตามกำลังทรัพย์ที่มีนะครับ จึงไม่ได้สร้างความเป็นธรรมเท่าใดนักเพราะว่าคนที่ต้องการที่ดินเพื่อทำการผลิตจริง ๆ กลับไม่มีกำลังที่จะเข้าถึงแต่คนที่มียุทธยสินมีเงินมีทองสามารถเข้าถึงได้โดยง่ายและจึงเกิดทำให้การถือครองที่ดิน ที่ค่อนข้างกระจุกตัว ตรงนี้เป็นเรื่องจำเป็นที่เราจะต้องวางมาตรการในการแก้ไขปัญหาอย่างเร่งด่วนนะครับ ก็ในฐานะที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้รับผิดชอบที่ดินในฐานะของทรัพยากรธรรมชาติซึ่งอยากจะเห็นการใช้ประโยชน์ให้เกิดความเป็นธรรมของคนในสังคมนี้และให้สร้างประโยชน์สูงสุดของประเทศนี้นะครับ จึงจำเป็นจะต้องจัดเวทีขึ้นมาเพื่อจะระดมความคิดเห็นเพื่อวางแนวทางต่าง ๆ สาเหตุหลักที่ทำให้เกิดความขัดแย้งดังที่ท่านผู้มีเกียรติเมื่อสักครู่นี้ได้กล่าวไว้นะครับก็เกิดความไม่เหมาะสมในอดีตในการวางระบบเศรษฐกิจอย่างหนึ่ง แต่ว่าปัญหาของประเทศอีกอย่างหนึ่งทำให้คล้าย ๆ กับระบบเศรษฐกิจที่ทำให้ช่องว่างระหว่างคนจนและคนรวยถ่างมากขึ้นทุกทีนะครับ และตอนนี้ทรัพยากรก็เริ่มถ่างมากขึ้นทุกทีเช่นเดียวกันนะครับ นี่คือ

สะท้อนความไม่เป็นจริงและไม่สอดคล้องกับสถานการณ์จึงทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งของการให้ทรัพยากร ต่อไปในอนาคตทรัพยากรหลายตัวก็จะเป็นในทำนองนี้ ตอนนีรัฐบาลจึงอยากเห็นการวางแผนทางย้อนกลับไปอีกด้านหนึ่ง ทรัพยากรจะต้องมีการจัดการอย่างเป็นธรรม วางแนวทางที่ดี โดยเฉพาะรัฐธรรมนูญของปี 2540 นี้ ซึ่งเป็นรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นเครื่องมือหลักในการบริหารประเทศและเป็นกติกาหลักของสังคม และก่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในหลายประการ เช่น เรื่องของการกระจายอำนาจรัฐส่วนกลางเพื่อที่จะทำให้ประชาชนมีอำนาจและมีโอกาสมากขึ้น ตรงนี้เป็นจุดเปลี่ยนสำคัญซึ่งเราจำเป็นจะต้องปรับตัวโดยรีบด่วน ประชาชนตื่นมากขึ้นแล้ว ประชาชนต้องการโอกาส ต้องการสิทธิ ต้องการอำนาจมากขึ้น เราจำเป็นที่จะต้องวางแผนแนวทางในการจัดการอย่างนี้ลงไปตามนัยยะการปรับเปลี่ยนทางสังคมซึ่งเป็นเรื่องสำคัญอย่างยิ่ง หากว่าเราไม่สามารถจะวางแผนทางได้ทันตามสถานการณ์ทางสังคมที่เปลี่ยนไปปัญหาย่อมเกิดขึ้นตอนปลาย ตรงนี้เป็นความรับผิดชอบของคนในชาติทุกคน ผมคิดว่าประเทศนี้ไม่สามารถจะวางแผนทางในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะทรัพยากรที่ดินให้เกิดเสร็จได้ ประเทศนี้แก้ไขปัญหาความยากจนถึงรากถึงแก่นไม่ได้ เพราะฉะนั้นการจัดประชุมในวันนี้จึงเป็นโอกาสตัวอย่างยิ่งที่ท่านทั้งหลายจะได้มาช่วยกันระดมความคิดเห็น เพื่อวางแผนทางในการจัดการเรื่องที่ดินของประเทศอย่างเป็นระบบนะครับ ผมคิดว่าความตั้งใจ ความมุ่งมั่นและยืนหยัดในสิ่งที่ถูกต้องจะนำไปสู่ความสำเร็จ ก็ขอให้กำลังใจทุกท่านที่ช่วยให้เวทีวันนี้มีคุณค่าอย่างยิ่งและมีประสิทธิภาพในการแก้ไขปัญหาอย่างยิ่ง ผมขอให้กำลังใจทุกท่าน และขอให้การจัดสัมมนาในวันนี้สัมฤทธิ์ผลด้วยดีทุกประการ และขอให้ทุกคนได้ใช้สติปัญญาเพื่อระดมความคิดเห็นกันอย่างเต็มที่เต็มกำลัง ขออำนวยการให้การประชุมเป็นไปด้วยความเรียบร้อยและท่านทั้งหลายที่อยู่ ณ ที่นี้จึงประสบแต่ความสุข สวัสดิ์โดยทั่วหน้ากัน ขอขอบคุณครับ

พิธีกร ค่ะขอขอบคุณฯพณฯ ท่านรัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กรุณามาให้เกียรติเป็นประธานในการเปิดการประชุมระดมความเห็นเรื่องแก้ไขปัญหาดินแห่งชาติ และให้ความรู้ในแง่สำคัญที่แตกต่างของทรัพยากรดินและที่ดินและความเป็นธรรมในการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน และความเป็นธรรมในการบริหารจัดการดินแก่ผู้ร่วมประชุม ซึ่งจะเป็นสิ่งสำคัญในการระดมความเห็นในการอภิปรายในช่วงเช้า และการประชุมในช่วงบ่ายต่อไป และจากนี้จะขอเรียนเชิญปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นายปลอดประสพ สุรัสวดี ขึ้นบรรยายพิเศษค่ะ ขอเรียนเชิญค่ะ

คุณปลอดประสพ กราบเรียนท่านรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ท่านประธานคณะกรรมการกฤษฎีกาของสภาผู้แทนราษฎร และท่านผู้มีเกียรติทุกท่าน ผมเข้าใจว่าได้รับเชิญตามธรรมเนียมะครับของการเป็นปลัดกระทรวง เพราะว่าให้เวลาเพียง 15 นาที แต่ว่าขึ้นมาแล้วก็อยากจะถือโอกาสทริคคิดในบางเรื่องนะครับ ตามเอกสารที่แจกผมไป

เพราะว่าที่จริงแล้วในชีวิตก็ได้มีโอกาสทำงานเรื่องที่ดินอยู่บ้าง ในสมัยเป็นรองปลัดผมเป็นคนดูแลเรื่องพื้นที่จัดรูปที่ดินนะครับ กับกรมพัฒนาที่ดิน และก็ได้ออกมาเป็นเลขาธิการ สปก. ซึ่งก็เป็นหน้าที่โดยตรงในการนำที่ดินของรัฐส่วนใหญ่ไปจำหน่าย ไปแจกจ่ายให้กับราษฎร เพื่อให้ราษฎรเหล่านั้นมีที่ทำกิน แต่วันนี้มาเป็นปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งก็ดูแลที่ดินของรัฐว่าอันไหนอะไรยังไง ซึ่งที่ดินของรัฐนี้ส่วนหนึ่งก็นำไปใช้ในการแก้ไขปัญหายากจน ยิ่งกว่านั้นในขณะที่เป็นอธิบดีกรมป่าไม้เกือบ 5 ปีนะครับ ก็ได้มีโอกาสนำที่ดินของรัฐในส่วนที่เป็นที่ดินป่าไม้ที่เสื่อมโทรมแล้วไปให้กับเกษตรกรที่ไร้ที่ทำกิน เพราะฉะนั้นจึงมีความรู้อยู่บ้าง เพราะฉะนั้นก็ขออนุญาตให้ความเห็นเท่าที่รู้เท่านั้นเองนะครับแล้วก็ผมคงไม่พูดอะไรในเชิงนโยบายเพราะหนึ่งไม่ใช่ให้นโยบาย สองท่านกำลังจะสัมมนากันเพื่อสร้างนโยบาย เพราะฉะนั้นผมก็ไม่ควรไปพูดอะไรที่มันเป็นนโยบายนะครับ ไม่งั้นจะเกิดก่อนไถ่ขึ้นมา ผมมี 10 เรื่องที่สั้นมากนะครับ เรื่องแรกนะครับก็คือว่าเวลาเราพูดเรื่องทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรทั่ว ๆ ไปสังเกตดูนะครับว่าประชาชนจะนำไปใช้เป็นการชั่วคราว เช่น ในสิทธิทำเหมืองแร่ เมื่อแรหมดแล้วก็แล้วกันไปเมื่อไม่คุ้มทุนก็เลิกกันไปสัมปทานป่าไม้ก็เช่นเดียวกับแร่ก็ตัดไปจนเกลี้ยง ก็ต้องเลิก หรือเรื่องของประมงแล้วก็เรื่องอื่นอีกเยอะแยะ เรื่องการใช้ทรัพยากรรวมความแล้วทรัพยากรทั่ว ๆ ไป เมื่อใครได้รับสิทธิจากรัฐบาลให้ใช้จะเป็นการใช้ชั่วคราว ที่นี้มาดูที่ทรัพยากรที่ดินสิครับ คือทรัพยากรที่ดินท่านดูให้ดี จะดีจะชั่วอย่างไรเริ่มต้นมาจากรัฐแน่นอน เพราะว่าครั้งหนึ่งประเทศไทยอยู่ในระบบสมบูรณาญาสิทธิราชแผ่นดินเป็นของพระมหากษัตริย์ เพราะฉะนั้นที่ดินเหล่านี้ในที่สุดก็ตกทอดด้วยระบบอย่างหนึ่งอย่างใด ที่นี้พอคนรับเข้าไปแล้วก็กลายเป็นเจ้าของถาวรเลย ก็แปลว่าทรัพยากรที่ดินเกือบเป็นทรัพยากรประเภทเดียว ซึ่งเมื่อปัจเจกชนได้สิทธิแล้วใช้ถาวรเลย แต่ว่าเอาไปแล้วก็ไม่กลับ ที่นี้เมื่อเป็นเจ้าของยังไม่พอยังมีที่ทำแสดงความเป็นสัตว์ทางสังคมขึ้นมาอีก ที่เค้าเรียกพญานานหมื่น กรมอะไรร้อยแปดจะมีที่ดินเข้ามาเกี่ยวข้อง พอเป็นสัตว์ทางสังคมก็เริ่มตีมูลค่ากลายเป็นเงินขึ้นมา เป็นคอเรทที่เพิ่มขึ้นมาก็ยุ่งกันใหญ่ อะไรที่เกี่ยวกับเงินก็ยุ่งทั้งนั้น จะรวยจะจนก็ยุ่งทั้งนั้น รวมความแล้วทรัพยากรที่ดินก็แปลว่าเอาไปแล้วเอาไปเลย เอาไปแปลงเป็นเงินได้ พอเป็นเงินได้มีชักจะเริ่มบังคับยากแล้วนะครับ นี่ประเด็นที่หนึ่งที่ผมอยากจะคอมเม้นท์เอาไว้ ในประเด็นที่สองผมจำได้ในสมัยท่านอาจารย์นัท มาเป็นรัฐมนตรี ได้มีการพูดถึงเรื่องกระทรวงที่ดิน ทบวงที่ดิน วันนี้ก็ยังพูด ๆ คล้าย ๆ อย่างนั้นอยู่ โดยมักจะพูดนะครับมีหลายหน่วยงานมาดู ต่างวัตถุประสงค์ก็มีความขัดแย้งกัน ผมว่ามันก็เป็นธรรมดาแหละครับ ดุมด ดูปลวกสิครับ ยังมีตงาน มีมด มีอะไรนะครับ มีมดวัน มีทหารร้อยแปด ตราบเท่าที่มันมีองค์กรชักจูงองค์กรหนึ่งมาดูเพื่อให้หน่วยงานแต่ละหน่วยงานสามารถทำงานชีนโหน้กันเป็นตามวัตถุประสงค์เฉพาะสถานการณ์นั้น ๆ ผมว่ามันก็เพียงพอ เพราะฉะนั้นแนวความคิดที่จะมีหน่วยงานกลางมาดูผมก็ว่ามันก็ไม่เลว แต่ไม่แน่ใจจะไปอธิบายว่า มันมีหลายหน่วย มันมีความคิดไม่เหมือนกัน ขัดแย้งกันมันเป็นเรื่องปกติธรรมดา มันเป็นอย่างนั้น

เอง มันเป็นระบบของมันอย่างนั้นเอง ในประเด็นที่สามนะครับผมได้เรียนแล้วใน เปเปอร์นี้ ได้มีการพูดเรื่องโดยเฉพาะในเรื่องแรก ๆ เรื่องทรัพยากรที่ดินของชาติอะไรนี้ครับ ผมอยากให้มีวาระมัดระวังให้มาก ๆ เพราะว่าเมื่อพูดแบบนี้ต้องเท่ากับผู้เขียนก็ยอมรับว่ามันเป็นของส่วนรวม เป็นของแผ่นดิน เพราะฉะนั้นอะไรที่เป็นของแผ่นดินที่ต้องตกไปเป็นของผู้อื่น มันต้องมีกติกา ต้องมีความเสมอภาค กติกาและความเสมอภาคนี้คือปัญหาเพราะมันไม่มีเส้น ที่มันชัดเจน มันขึ้นอยู่กับกาลเวลา และเหตุการณ์เสมอมา และที่ผ่านมาก็ที่ดินของชาติก็ตกมาเป็นของประชาชนอยู่ตลอดเวลา ผมยกตัวอย่างให้ฟังสั้น ๆ นะครับ ครั้งหนึ่งทั้งประเทศเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน ท่านก็ประทานตกทอดมาจนถึงทุกวันนี้ ครั้งหนึ่งป่าไม้เคยเต็มไปด้วยทั้งประเทศ นั่นคือเหตุผลใน พรบ. 84 พูดไว้ว่าดินซึ่งราษฎรไม่มีเอกสารสิทธิ์ถือเป็นที่ดินป่าไม้ นั่นเป็นรากเหง้าของการรักษาที่ดินของรัฐหรือถ้าจะมองในแง่ดีก็คือว่าเป็นความพยายามที่จะปกป้องให้เกิดความระมัดระวังในการที่จะทำให้ที่ดินของรัฐนั้นตกไปสู่ราษฎร แต่แน่นอนว่ามีกระบวนการ 108 ซึ่งไม่เหมือนกัน จอมพลสฤษดิ์ ขึ้นมาเป็นนายกรัฐมนตรี บอกคนกับป่าต้องแยกกัน ว่าประชาชนไม่มีที่ดิน เพราะฉะนั้นจัดระบบการจำแนกที่ดินเรียกว่าป่าจำแนกขึ้นมา กรมพัฒนาที่ดินขึ้นมาให้อยู่กับกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ให้กรมพัฒนาที่ดินไปจำแนกที่ดิน อันไหนคนอยู่ ให้จำแนกออก อันไหนที่เป็นธรรมชาติส่งให้กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ก็ไปประกาศเป็นป่าถาวร พอเป็นป่าถาวรก็สุดแต่กรมป่าไม้จะเอาไปเป็นอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ป่าสงวน ที่ราษฎรอยู่ก็ยกให้กรมที่ดิน ไปเข้าคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ จะไปให้เป็น สปก. จะไปออกโฉนด จะให้เป็นสหกรณ์ 108 จากกระบวนการวันนั้นถึงวันนี้ก็จัดเกือบเสร็จแล้ว ที่ดินจำนวนนั้นถ้าประมาณผมว่าสัก 30-50 ล้านไร่ ก็ถูกจำหน่ายแจกออกมาให้ราษฎรได้เป็นเจ้าของ เจ้าของเริ่มต้นมักจะเริ่มต้นจากการเป็นโฉนดหลังเขียว 10 ปี แรกห้ามโอน ย้าย ห้ามโอนขายอะไรทำนองนั้นครับ แต่อย่างน้อยที่สุดมันสะท้อนให้เห็นว่ารัฐได้แจกที่ดินแล้ว จากนั้นมีระบบสหกรณ์เข้ามา สหกรณ์กระทรวงมหาดไทย สหกรณ์ของกระทรวงเกษตร สหกรณ์ของกองทัพอีก 50 ล้านไร่ แจกเค้าไป จากนั้นหลังจากระบบปฏิรูปที่ดินเข้ามาเวนคืนก็ไม่กล้า ไม่กล้าสู้กับเค้า เพราะฉะนั้นผ่านมาก็ใช้หมด เงินกองทุนก็ซื้อเกลี้ยง ซื้อของ ซื้อที่ดินไม่มีราคาแพงด้วยบางคน ใครอย่ามาเถียงผมเพราะผมเป็นเลขา สปก.มาก่อน ได้มาแล้วราษฎรก็ไม่อยากได้รวมความแล้วที่เกลี้ยง การปฏิรูปก็ยังไม่สมบูรณ์ 100 % หันไปทางไหนดีเอาที่ป่าดีกว่า ก็เอารอบสอง กรมป่าไม้ 50 ล้านไร่ ให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินคืนมานิดหน่อย ประมาณ 5 ล้านไร่ เพราะว่าเป็นที่ซึ่งมีพันธะผูกพันกับไม่เหมาะสม เอาไปปฏิรูปประมาณเกือบ 40 ล้านไร่ นี่ก็เป็นการให้ที่ดินของรัฐไปสู่ประชาชน ผมยกตัวอย่างสั้น ๆ มาให้ท่านเห็นในระยะเวลา 30-50 ปี ที่ผ่านมารัฐก็ค่อยทยอยเอาที่ดินของรัฐให้กับราษฎร เพราะว่าประชาชนเกิดมากขึ้นไม่สามารถจะแก้ปัญหาความยากจน ได้อย่างเบ็ดเสร็จ ที่นี้ถามว่ามันพอหรือยังจะมีอีกมั้ย ถ้ามีอีกกติกาควรจะเป็นอย่างไร ถ้ามีอีกจะไม่กระทบกระเทือนประชาชนทั้งประเทศหรือเปล่า ก็เวียนผากไว้ด้วย ไม่อย่างนั้นเดียวจะหัน

ช่วยกันขวา ไม่รู้จะเอาที่ไหน เอาปลาสด มันอาจจะไม่ดีมัน เพราะให้ไปมากมายเพียงพอแล้วในสมัยผมเป็นอธิบดีกรมป่าไม้ ผมพยายามยับยั้งที่จะไม่ยอมให้ที่ดินยกเว้นแต่ว่าเป็นสิทธิ์ของเค้าจริง ๆ ก็เหตุผลที่ผมเล่าเมื่อสักครู่ว่าให้ไปแล้วตั้ง 150 ล้านไร่ ซึ่งมันก็มากมายพอสมควร และใช้ประโยชน์อย่างไม่เต็มที่ กติการก็ไม่เคยถูกต้อง จบแค่นี้ก่อน ในเรื่องนี้ ที่สามที่ผมอยากจะคอมเมนต์ เรื่องที่สี่การแก้ไขปัญหาเรื่องที่ทำกินโดยแก้โดยเอาที่รัฐมาแจกมันก็อย่างที่ผมบ่นเมื่อสักครู่ว่าเมื่อไหร่มันถึงจะพอ ในกระบวนการ สปก. เอง ขณะนี้เองก็สามารถทำได้ครึ่งหนึ่งหรืออาจจะมากกว่านั้นเพราะการกระจายสิทธิ์เป็นไปได้อย่างไม่มีประสิทธิภาพ เพราะผู้ที่ถือครอง นับลูกนับหลาน นับเหลนมารวมกันแล้ว หากมันก็ยังมีความมากเกินไปที่จะไปขอ ก็เลยทำอะไรไม่ได้ ข้อที่ห้าเรื่องการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในหลักการผมเห็นด้วย แต่ว่าผมว่าในการจำแนกที่ผ่านมา เราจำแนกตามศักยภาพของที่ดินว่าอันนี้อยู่ในเขตชลประทานเรียกว่าพื้นที่จัดรูปที่ดิน อันนี้เป็นที่เกษตรกรรม มีน้ำ มีอะไรก็ว่าไปเรื่อย ผมว่าการจำแนกเพื่อการถือครองมันต้องดูอย่างอื่นด้วย เทคโนโลยีที่เค้าใช้ประเภทเกษตรกรรม คุณลักษณะของเกษตรกร อย่าลืมว่าเทคโนโลยีมันเปลี่ยนแปลงไป การทำพืชไร่ต้องการอย่าง การทำพืชสวนมันก็อีกอย่าง เพราะฉะนั้นต้องมองให้ดี ผมยังคิดเอาเองว่าสมมุติคำนวณได้ว่าประเทศไทยต้องพึ่งอาหารเกษตรเท่าใด มีศักยภาพในการส่งออกจำนวนเท่าใดสามารถแข่งขันชนะเค้าได้ แล้วบวกลบคุณหาร ใช้สูตรออกมามันก็จะเป็นที่ดินกลุ่มหนึ่ง ซึ่งเราจะต้องสงวนเอาไว้ เพื่อให้ประเทศเราอยู่รอด และก็หาประโยชน์ได้ ผมยังมองไปเองไม่ใช่มองอย่างนายทุนว่าตราบเท่าที่ดินนั้นถูกใช้ในวัตถุประสงค์อย่างนั้นใครจะเป็นเจ้าของก็อาจจะไม่สนใจ นี่ในมุมมองเฉพาะแค่มีดินนี่นะครับ มิติของการพอกินพอใช้และการส่งออก ว่าถ้าไปมองมิติว่าประชาชนควรจะมีสิทธิเท่าเทียมกัน เพราะว่าที่ดินเป็นทรัพย์สิน เป็นเงินเป็นหน้าเป็นตา อีกเรื่องหนึ่งซึ่งจะทำให้การตัดสินใจยากขึ้นกว่าเดิม สมัยผมอยู่ สปก. ผมก็เคยพูดคล้ายๆอย่างนี้ ว่าจริงๆแล้วสปก. วันหนึ่งบางทีอาจจะต้องมองในแง่ว่าการคุ้มครองที่เพื่อเกษตรกรรมจะมากกว่าเรื่องของการจัดการกระจายสิทธิ์ การกระจายสิทธิ์เป็นการเริ่มต้นเพื่อให้เกิดการทำเทียม ให้คนจนมีที่ทำกิน แต่ให้ตอนจบมันไม่ใช่ ตอนจบมันน่าจะอยู่ที่การให้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพเพื่อประเทศชาติจะมากกว่า ในเรื่องของสิทธิ์ที่ดิน กับ สิทธิชุมชนเรื่องนี้ผมอยากเรียนเตือนว่า เป็นเรื่องลำบากบางประเทศในการแก้ไขปัญหาระหว่างปัจเจกชนกับชุมชน เขาก็ใช้ระบบประชาธิปไตย แต่ประชาธิปไตยเมืองไทย มันได้ใช้อย่างโปร่งใสจริงๆหรือเปล่า ถ้าเราไม่ควบคุมให้ดีมันก็กลายเป็นการจัดตั้งหมด คนหมู่มากก็จะชนะคนหมู่น้อย คนหมู่น้อยก็ต้องไปใช้ปัจจัยอื่นที่เอาชนะได้ ก็คืออำนาจมืด หรือใช้เงินใช้ทอง มันก็สู้กันอย่างนี้ไม่รู้จบจนจกสิ้น อย่างที่ผมพูดเมื่อสักครู่ว่าที่ดินมันเป็นทรัพย์สิน ซึ่งแปรว่าเป็นเงิน พอเป็นเงินขึ้นมากการบังคับเจ้าของเงินให้เขาทำโน่นทำนี่ เรื่องของระบอบประชาธิปไตยมันเหมาะสมเพียงใด หรือไม่ ที่นี้ในเรื่องของภาษีก้าวหน้า ในส่วนรวมผมเห็นว่าดีหากว่าที่ดินนั้นไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือไม่ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่แต่ความมองอีกมุม

หนึ่งว่าบางที่เมื่อที่ดินมีราคาแพงขึ้น ถ้าที่ดินเป็นสินค้า บางทีรัฐก็เหมือนได้ประโยชน์ทางอ้อม จากสินค้าเหล่านั้น เพราะสำหรับนายทุน ผมไม่ใช่ นายทุนนะบอกไว้ก่อน นายทุนเขาก็มองแบบ นายทุน มองที่ดินเป็นสินค้า ก็ทำสินค้าให้แพงขึ้น เขาก็ถือว่าเขามีส่วนช่วยต่อระบบเศรษฐกิจ และคิดเอาเองว่าถ้าเขาเป็นคนซื้อตรง รัฐก็ได้ภาษีอากรจากที่ดินเหล่านั้น เพราะฉะนั้นในเรื่องเกี่ยวกับภาษีเหล่านี้มันมีหลายมุม หลายโอกาส เพราะฉะนั้นโดยสรุปที่ผมพูดมา 7 เรื่องผมเพียงอยาก จะเรียนให้ข้อคิดสังคินิดว่า มี 4 เรื่องที่ต้องระมัดระวัง คือที่มาของที่ดินที่เป็นที่ส่วนรวม ต้องรำลึกไว้ ให้ดีเสมอเพราะว่า ที่นี้ๆผมคิดว่าท่านคงไม่ได้คิดเรื่องที่ดินที่เขามีเอกสารสิทธิเท่าไหร่นักหรอก เพราะว่าเราจะไล่เขาไปอยู่ตรงนั้นมันก็คงไม่ค่อยจะถูกต้องเท่าไร 2. คือเป็นการใช้ทรัพยากรอย่าง ถาวร เอาคืนมาไม่ได้ ท่านต้องมั่นใจในกติกาที่ท่านสร้าง 3. ที่ดินเป็นเงินอย่างที่บอกแล้ว เป็นการ ลงทุน เป็นทุน เพราะฉะนั้นในการที่จะเข้าไปควบคุม การลงทุนจนเกินไป มันไม่ใช่เป็นระบบการ ค้าเสรีเท่าไหร่นัก และสุดท้ายคือที่ดินไปพัวพันกับเรื่องสังคม เป็นเรื่องของการแก้ปัญหาความจน ของชาติเข้าไปด้วย พอมีมติดีนี้เข้าไปมันก็ช่วยวยพอสมควร ที่นี้ในเรื่องสุดท้ายสั้นๆ เป็นการแก้ ข้อกล่าวหาต่อตัวผมเอง ว่าเกือบ 5 ปีที่เป็นอธิบดีกรมป่าไม้ ดั้งหน้าตั้งตำรวจที่ดินและทะเลาะกับ ชาวบ้าน จริงๆแล้วผมมีส่วนในการทำให้ประชาชนมีที่ดินหรือไม่ เอาเรื่องแรก ท่านทราบไหมครับ มติ ครม. 30 มิ.ย. 41 ที่ทำให้เกิดการสอบสวนสิทธิแล้วนำมาซึ่งความเป็นธรรมมากกว่าปกติ ก็เกิดใน สมัยผม หลังจากที่ผมสำเร็จมา 10 ปี แล่นั้นสั้นๆ 2. สิทธิทำกินซึ่งความจริงเป็นพระบรมราชโองบาย เพราะเข้าใจทรงเห็นว่าที่ดินของรัฐไม่อาจจะตกกับคนอย่างถาวร เพราะฉะนั้นจึงทรงแนะนำในวันที่ 26 กพ. 24 ว่าน่าจะให้สิทธิแต่เป็นสิทธิที่ต่อเนื่อง ที่ตกทอดได้และไม่ใช่อำนาจซื้อขาย ได้หยุดการให้ มานานมานาน ก็มาเกิดใหม่ในสมัยผม แต่ก่อนเขาไม่ทำเลิกไปเลยโดยสิ้นเชิง ในเรื่องของพื้นที่ซึ่ง จำ เป็นจะต้องอนุรักษ์หวงห้าม จริงๆแล้วผมจะยกตัวอย่างเช่น ที่กรณีเขตรักษาภูสัฐาน ทราบอยู่ ว่ากฎหมายเข้มงวด ณ วันนี้ผมเองไปแจก สปก.เองกับราษฎร 125 ราย และนอกจากที่ทำกินแล้ว ก็จัด infrastructure ทั้งหลายให้ ถนน น้ำ ให้แม้กระทั่งโรงเรียน ให้ทั้งสถานพยาบาล มีไม่กี่คนที่ไม่ ยอมมารับเพราะพรรคพวกบอกว่า มึงไป ฎีกาหมดพวก รอไว้ก่อนแล้วกัน เพราะฉะนั้นสิ่งนี้ถ้าใคร บอกว่าเขตรักษาไม่สามารรถให้ประชาชนอยู่อาศัยได้ ไม่เป็นความจริง ผมไปแจกเองกับมือ 125 ราย ถ้ามองว่าอุทยานหรือที่ราชพัสดุ แก้ไขเมื่อมีปัญหาทำได้ใหม่ ที่เกาะเสม็ดก็เช่นกัน อย่าหาว่าไม่ ปัญหานี้คิดกันมา 40 ปี ครั้งหนึ่งพลตำรวจเอกประทีป ไปไม่กี่วันจับเกลี้ยง และคิดก็ติดกันมาถึง ทุกวันนี้ วันนี้ก็แก้ไขได้ เพราะที่เกาะนี้มันเป็นที่ราชพัสดุที่กองทัพเรือมอบให้กรมป่าไม้ กรมป่าไม้ ก็นำมาดูแลเป็นอุทยานแห่งชาติทะเล ก็มีคนบุกรุก ณ วันนี้ใช้ระบบการให้เช่า คนส่วนใหญ่ก็ให้เช่า ก็ มาเช่า รัฐก็ได้สตังค์ ได้กติกา แต่ในช่วงกว่าจะให้เขาเช่าได้ มีปัญหา 108 แต่อย่างน้อยที่สุดก็ พิสูจน์เห็นว่าอุทยานแห่งชาติทะเล หรือที่ดินซึ่งเป็นส่วนควบระหว่างที่ราชพัสดุกับที่ซึ่งกรมป่าไม้ดูแลก็ แก้ไขปัญหาได้ในวิถีทางของมัน เอาอุทยาน อุทยานแห่งชาติทะเลบันนี่ก็เหมือนกัน ตีรันฟันแทงเผากัน

ณ วันนี้ก็แก้ไขได้ ขณะนี้พบแล้วว่าประมาณ 8 พันกว่าราย ในสิทธิ์ 8 พันกว่าไร่ แล่นกว่าไร่ 10 เปอร์เซ็น เราไปประกาศทับที่ราษฎรที่เค้าเคยอยู่อาศัยมานานนาน เราก็ไปทำการสำรวจรังวัด และ ปักเขตว่านี่ของหลวง ของเธอ แล้วก็เพิกถอน ราษฎรเหล่านี้ ที่ จ.สตูล ก็จะได้เอกสารสิทธิ เพราะฉะนั้นถ้ารวมความแล้วถ้ามันมีข้อเท็จจริงว่าเป็นสิทธิของเค้าเค้าอยู่มาก่อน หรือว่ามันเป็นความจำเป็นอย่างถึงที่จะต้องแก้ไข เพราะว่าเป็นคนที่นำเสนอด้วยโอกาส สิ่งเหล่านี้ทำได้แต่ต้องทำด้วยความมั่นคง ทำด้วยความซื่อตรง เอาไม่ซื่อตรงสักเรื่องแล้วกันที่ผมไม่ยอม ที่ภูพาน มีคน 77 ราย จะเอาที่ดินให้ได้ เราก็สำรวจร่วมกันพบว่ามี 12 รายเท่านั้นที่ไม่มีที่ดินทำกิน ส่วนที่เหลืออีก 65 ราย ที่ดินของตัวเองแต่พรรคพวกเค้าชวนมาก็เอาด้วย ผลที่ได้รับก็คือว่า 65 ราย ที่ตั้งหน้าตั้งตาจะ รุกที่หลวง ดิดคุไป ถึงยามแข็งมันก็ต้องแข็ง เพราะว่าผมกินเงินเดือนแผ่นดิน ผมมีหน้าที่รักษาแผ่นดินเพื่อพวกท่านทั้งหลายที่นั่งอยู่ตรงหน้าผม ผมจะถูกด่าก็ไม่ใช่ไร อย่างน้อยผมก็มาไม้ต่อหน้าท่านได้ ว่าสิ่งนี้เป็นสิ่งที่กรมป่าไม้ทำ สิ่งนี้คือสิ่งที่กระทรวงทรัพย์ ทำ โดยสรุปก็ขอบคุณที่กรุณาเชิญผม ผมก็ตั้งใจที่ได้มีการนำเรื่องทรัพยากรที่ดินมาพูดกันอีกครั้งหนึ่ง และก็หวังว่าคงจะหาทางแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติได้อย่างเบ็ดเสร็จ อีกสักครั้งหนึ่งสิ่งหนึ่งสิ่งใดในฐานะปลัดกระทรวงที่ผมจะสามารถ serve นโยบายสิ่งเหล่านี้ได้ผมก็ยินดี เต็มใจเป็นอย่างยิ่ง ผมไม่ใช่ยักษ์มาร ดุน้ำผม ต้องพูดให้ผมรู้เรื่องแล้วก็อย่ารวนกับผม เพราะผมก็รวนเป็นเหมือนกัน ขอบคุณมากครับ

หมายเลข 5 :

**ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน
โดย ดร.วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์**

ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดิน

วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์

28 พฤศจิกายน 2545

1. ปริมาณที่ดินและเอกสารสิทธิ

1) ปริมาณที่ดิน	ล้านไร่
(1) ป่าสงวนแห่งชาติ 1,200	143.00
(2) พื้นที่จำแนกเป็นเขตป่าสงวน 157 ป่า	4.06
(3) ที่ดินรัฐวิสาหกิจ และองค์การศาสนา	3.50
(4) ที่ราชพัสดุ และที่ทหาร	12.25
(5) ที่สาธารณะประโยชน์	15.50
(6) ที่นิคมสร้างตนเองต่าง ๆ	32.82
(7) พื้นที่ถนน ทางห้วย ท้อง คลอง บึง ฯลฯ	10.96
(8) พื้นที่ราษฎรครอบครองทำประโยชน์	98.61
รวม	320.70

ที่มา: กองแผนงาน กรมที่ดิน

1) ปริมาณเอกสารสิทธิทั่วประเทศ			
ประเภทเอกสารสิทธิ		จำนวน/แปลง	จำนวนพื้นที่
		(พันแปลง)	(พันไร่)
(1)	โฉนด	19,191	71,094
(2)	นส.3 ก.	6,801	36,590
(3)	นส.3	1,845	16,143
(4)	ใบจอง	353	3,617
รวม		28,192	127,444

ที่มา : กองแผนงาน กรมที่ดิน

2. กำหนดสิทธิและหน้าที่ชุมชนในการบริหารและจัดการที่ดินและทรัพยากรดินตามเจตนารมณ์รัฐธรรมนูญ
3. กำหนดกรอบแผนการจัดการ การใช้ การอนุรักษ์ และฟื้นฟูที่ดินและทรัพยากรดิน
4. จัดระบบเอกสารสิทธิใหม่โดยให้มีเอกสารสิทธิชนิดเดียว
5. ทำทะเบียนการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่นเดียวกับสำมะโนครัว

6. จัดระบบข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและทรัพยากรดิน โดยทำเป็นระบบจัดการทางสารสนเทศที่ดินและทรัพยากรดิน (Land Resource Management Information System, LMIS) และทุกฝ่ายมีสิทธิเข้าถึงข้อมูลได้
7. สร้างระบบความโปร่งใสตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญในเรื่องสารสนเทศ เพื่อความชอบธรรมในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดิน

8. บุรณาการองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินให้เกิดเอกภาพในเรื่อง
นโยบาย
เป้าหมาย
วิธีดำเนินการ และ
สร้างความเชื่อมโยงระหว่างองค์กรส่วนกลางและ
องค์กรชุมชน

9. กำหนดการประเมินราคาทุนทรัพย์เป็นหน้าที่ของ
สำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน โดยให้ชุมชน
ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการประเมินขั้นต้น

10. เพิ่มขีดความสามารถขององค์กรชุมชน ในการบริหาร
จัดการทรัพยากรดินและที่ดิน โดยเฉพาะ
วางแผนการใช้ที่ดินและทรัพยากรดิน
อนุรักษ์ทรัพยากรดิน
ฟื้นฟูทรัพยากรดิน
ประเมินมูลค่าทรัพยากรดินและที่ดิน
ปรับปรุงประสิทธิภาพการจัดเก็บภาษีที่ดิน
และค่าภาคหลวงทรัพยากรดิน

11. ควรลดสัดส่วนของมูลค่าที่ดินที่สามารถประกันให้ต่ำกว่า
50% ของมูลค่า

12. กำหนดฐานภาษีเดียวสำหรับ

ภาษีบำรุงท้องที่

ภาษีโรงเรือน และ

ภาษีที่ดิน

โดยมีอัตราภาษีก้าวหน้าที่เป็นไปตามมูลค่าของทรัพย์สิน
และขนาดของที่ดิน

13. ควรกำหนดมูลค่าพันธบัตรรัฐบาล เพื่อจัดที่ดินให้แก่
ผู้ไร้ที่ทำกินมีที่ดินไว้ประกอบอาชีพ

14. กำหนดมาตรการที่จะให้ที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์เพื่อให้ผู้ไร้ที่
ทำกินนำไปใช้ประโยชน์ โดย

· วิธีการของธนาคารที่ดิน

การเวนคืนที่ดิน เพื่อสร้าง

โครงสร้างพื้นฐานทางเศรษฐกิจ

การจัดรูปที่ดิน (Land Re-adjustment)

15. ควรนำภาษีพัฒนาที่ดิน (Land Betterment Tax) มาใช้
16. ควรมีการคิดค่าโครงสร้างที่รัฐได้ลงทุน เพื่อเป็นกองทุน
ของประเทศ (Capital Formation) มาก่อนแล้ว
หากมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน
ผิดจากเดิมที่วางไว้ (Cost Recovery Charge)

หมายเลข 6 :

เอกสารประกอบการประชุม ชุดการจัดรูปที่ดินในเมือง
ประสบการณ์ของการเคหะแห่งชาติ
โดยรองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการที่อยู่อาศัยฯ (จันทนา ชานนท์) ,
รองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการที่อยู่อาศัย ฯ (จำเริญ ดุริยประณีต) ,
รองผู้อำนวยการกองข้อมูลที่อยู่อาศัย (สุชาดา ศิโรรังษี)

เอกสารประกอบการประชุม
ระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ

การจัดรูปที่ดินในเมือง ประสบการณ์ของการเคหะแห่งชาติ



การเคหะแห่งชาติ

ฉันทนา ชานนท์

รองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการที่อยู่อาศัย ฯ

รักษาราชการ ผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการที่อยู่อาศัย ฯ

จำเนียร ดุริยประณีต

รองผู้อำนวยการฝ่ายวิชาการที่อยู่อาศัย ฯ

สุชาดา ศิโรรัมย์

รองผู้อำนวยการกองข้อมูลที่อยู่อาศัย

ฝ่ายวิชาการที่อยู่อาศัย ฯ

การจัดรูปที่ดินในเมืองเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัย

ประสบการณ์ของการเคหะแห่งชาติ

คำนำ

การเคหะแห่งชาติ เป็นหน่วยงานรัฐวิสาหกิจที่มีหน้าที่รับผิดชอบในการพัฒนาที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยและรายได้ปานกลาง ซึ่งในการดำเนินการดังกล่าวมีความจำเป็นที่จะต้องจัดหาที่ดินมาพัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัย และโดยที่นโยบายการพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ มุ่งเน้นการพัฒนาโครงการในรูปแบบ ชุมชนที่มีองค์ประกอบสมบูรณ์ (self-contained community) คือมีสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ย่านพาณิชยกรรม และพื้นที่โล่ง ฯลฯ จึงมีความจำเป็นต้องใช้ที่ดินเป็นจำนวนมาก

ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา การเคหะแห่งชาติได้ให้ความสำคัญกับแผนงานปรับปรุงชุมชนแออัดในที่ดินเดิมเป็นส่วนใหญ่ ในขณะที่ภาคเอกชนได้เข้ามามีบทบาทในการจัดทำโครงการที่อยู่อาศัยมากขึ้น อย่างไรก็ตาม “ที่ดิน” ยังนับเป็นปัจจัยที่สำคัญอย่างยิ่งในการจัดหาที่อยู่อาศัยให้เพียงพอกับจำนวนประชากรที่เพิ่มขึ้น

การจัดซื้อที่ดินของการเคหะแห่งชาติ

ปัจจุบัน การเคหะแห่งชาติจัดหาที่ดินโดยวิธีการซื้อเช่นเดียวกับภาคเอกชน แต่เนื่องมาจากความเป็นหน่วยงานภาครัฐ จึงต้องปฏิบัติตามกฎ ระเบียบ และข้อบังคับของทางราชการ ซึ่งมีวิธีการและขั้นตอนที่ต้องใช้เวลา และต้องมีคณะกรรมการพิจารณากันกรอง เพื่อความโปร่งใสและสามารถตรวจสอบได้ ทำให้ต้องใช้เวลามากกว่าภาคเอกชน ประการสำคัญ จากขั้นตอนที่ใช้เวลาดังกล่าว อาจทำให้ไม่ได้ที่ดินในทำเลที่ต้องการ และเกิดปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการ เช่น การประกาศซื้อที่ดิน ซึ่งเป็นขั้นตอนที่ทำให้การต่อรองราคาที่ดินทำได้ยาก เนื่องจากเจ้าของที่ดินทราบว่าการเคหะแห่งชาติมีความจำเป็นที่จะต้องจัดหาที่ดินเพื่อพัฒนาที่อยู่อาศัยตามอำนาจหน้าที่ ทำให้การเคหะแห่งชาติต้องซื้อที่ดินในราคาสูง หากเปรียบเทียบกับภาคเอกชนซึ่งไม่ต้องผ่านวิธีการขั้นตอน กฎ ระเบียบ ข้อบังคับต่าง ๆ ทำให้สามารถตัดสินใจได้อย่างรวดเร็ว ไม่ใช้เวลา และมีความคล่องตัวในการจัดซื้อที่ดิน ทำให้ภาคเอกชนมีทางเลือกมากกว่า เป็นผลให้สามารถพัฒนาที่ดินได้ในราคาที่ต่ำกว่า รวดเร็วกว่า และในทำเลที่ตั้งที่เหมาะสมกว่า

ดังนั้นในปี พ.ศ. 2535 การเคหะแห่งชาติจึงได้นำแนวความคิดและวิธีการจัดรูปที่ดินในเมือง (Land Readjustment) มาใช้ และจัดทำเป็นโครงการทดลอง (Pilot Project) ขึ้น โดยได้พิจารณาว่าวิธีการดังกล่าวน่าจะเป็นทางเลือกอีกทางหนึ่งในการจัดหาที่ดินเพื่อนำมาพัฒนาที่อยู่อาศัย ซึ่งอาจนำมาใช้ควบคู่กับวิธีการจัดหาที่ดินวิธีอื่น ๆ เช่น การจัดซื้อที่ดิน และการเวนคืนที่ดินเฉพาะทางเข้า-ออก เป็นต้น

โครงการทดลองการจัดรูปที่ดินในเมืองของการเคหะแห่งชาติ

วัตถุประสงค์โครงการทดลองจัดรูปที่ดิน มีวัตถุประสงค์ดังนี้ คือ

1. เพื่อหาทางเลือกในการที่จะให้ได้มาซึ่งที่ดินเพื่อใช้ในการพัฒนาที่อยู่อาศัย
2. เพื่อพัฒนาหลักการในด้านความร่วมมือระหว่างภาครัฐและภาคเอกชน โดยเฉพาะเจ้าของที่ดิน
3. เพื่อค้นหานวัตกรรมใหม่ ๆ ทางการเงินในการจัดทำโครงการ
4. เพื่อดำรงไว้ซึ่งบทบาทของการเคหะแห่งชาติในฐานะเป็นหน่วยงานของรัฐ ที่มีหน้าที่ในการจัดหาที่ดินเพื่อพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยในเมือง

ที่ตั้งโครงการ โครงการตั้งอยู่ที่บริเวณพื้นที่ลาดกระบัง-ด้านตะวันตก ห่างจากศูนย์กลางเมืองประมาณ 22.5 กม. เป็นพื้นที่ที่ไม่มีทางเข้าออก หรือ “พื้นที่ตาบอด” อยู่ติดกับโครงการเคหะชุมชนลาดกระบัง หรือร่วมเกล้า ซึ่งเป็นโครงการของการเคหะแห่งชาติ (แผนที่ 1 หน้า 6)

หลักเกณฑ์การคัดเลือกพื้นที่

1. เป็นพื้นที่ที่มีความเหมาะสมในการที่จะพัฒนาเป็นที่อยู่อาศัยทั้งทางด้านกายภาพและทางด้านเศรษฐศาสตร์
2. เป็นพื้นที่ที่อยู่ใกล้กับโครงการของการเคหะแห่งชาติ ดังนั้นจึงสามารถเชื่อมต่อสาธารณูปโภคและสาธารณูปการจากโครงการเคหะชุมชนลาดกระบังได้สะดวก (ภาคผนวก หน้า 7)
3. มีแปลงที่ดินขนาดใหญ่ โดยเฉลี่ยประมาณ 19 ไร่ เจ้าของที่ดินเอกชนมีจำนวนน้อยราย และการเคหะแห่งชาติเป็นเจ้าของที่ดิน 4 แปลง คาดว่าหลังการจัดรูปที่ดินจะสามารถสร้างที่อยู่อาศัยได้ประมาณ 30,000 หน่วย ประชาชนประมาณ 150,000 คน จะมีที่อยู่อาศัยเพิ่มขึ้น

4. มีเจ้าของที่ดินน้อยราย (สำหรับโครงการทดลองนี้ มี 24 ราย) เพื่อให้เป็น
การง่ายต่อการขอความร่วมมือจากเจ้าของที่ดิน

5. มีความเป็นไปได้ว่า หลังจากการจัดรูปที่ดินแล้ว ที่ดินจะมีราคาเพิ่มขึ้น
เพราะเป็นการจัดพื้นที่ซึ่งใช้ประโยชน์บางส่วนเป็นพื้นที่เกษตรกรรมให้กลายเป็นที่ดินเมือง

6. ไม่เป็นพื้นที่ที่มีปัญหาน้ำท่วมรุนแรง

การออกแบบโครงการ ประกอบด้วย ถนนหลัก ถนนรอง พื้นที่โล่ง สาธารณูปโภค
สาธารณูปการ ไฟฟ้า ประปา โทรศัพท์ การป้องกันน้ำท่วม ตามหลักเกณฑ์มาตรฐานในการ
พัฒนาโครงการเคหะชุมชนของการเคหะแห่งชาติ (รายละเอียดในภาคผนวก หน้า 8)

การเงินโครงการ ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ได้ประมาณการ
ตามราคาของปี 2535 รวมทั้งสิ้น 513 ล้านบาท ราคาที่ดินหลังการจัดรูปที่ดินแล้ว คาดว่าจะเพิ่ม
ขึ้น 1.9 เท่า เจ้าของที่ดินจะได้ที่ดินกลับคืนเฉลี่ยร้อยละ 72 ของที่ดินก่อนการจัดรูป (รายละเอียดใน
ภาคผนวก)

การจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ (Replotting) หลักการจัดรูปแปลงที่ดินใหม่ในโครงการ คือ
พยายามให้เจ้าของที่ดินได้ที่ดินที่อยู่ในตำแหน่งเดิมให้มากที่สุด และเจ้าของพื้นที่ดินได้รับที่ดินคืน
ตามสัดส่วนของจำนวนที่ดินก่อนเริ่มโครงการ โดยเจ้าของที่ดินจะต้องสละที่ดินเป็น 2 ส่วน โดย
ส่วนหนึ่งใช้สำหรับการจัดทำสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และอีกส่วนหนึ่งสำหรับขายเพื่อคืนทุน
(รายละเอียดในภาคผนวก)

การสิ้นสุดโครงการ

โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดรูปที่ดินของการเคหะแห่งชาติ ต้องสิ้นสุด
ลงในปี พ.ศ. 2537 (2 ปีหลังจากเริ่มโครงการ) เนื่องจาก ในขณะที่การเคหะแห่งชาติพยายามติดต่อ
เจรจาเชิญชวนเจ้าของที่ดินให้เข้าร่วมโครงการด้วยความสมัครใจนั้น ได้มีนายหน้า นำที่ดินแปลงที่
อยู่ตรงกลางของโครงการไปเสนอขายให้กับบริษัทเอกชนได้สำเร็จ ทำให้โครงการจัดรูปที่ดินของ
การเคหะแห่งชาติไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ปัจจุบันที่ดินแปลงดังกล่าว บริษัทเอกชนได้
พัฒนาเป็นโครงการที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้ปานกลางแล้ว

โอกาสและข้อจำกัดของการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาที่อยู่อาศัย

จากโครงการทดลองการจัดรูปที่ดินในเมืองของการเคหะแห่งชาติ ทำให้สามารถประเมินโอกาสและข้อจำกัดของวิธีการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการที่อยู่อาศัยบริเวณชานเมืองรอบนอกได้ ดังนี้

1. ความเป็นไปได้ทางด้านเทคนิค

การเคหะแห่งชาติ สามารถดำเนินการทางด้านเทคนิคได้ เนื่องจาก การเคหะแห่งชาติมีประสบการณ์ในการพัฒนาโครงการ เช่น โครงการเคหะชุมชน โครงการพัฒนาเมืองใหม่ โครงการปรับปรุงชุมชนแออัด และโครงการประสานประโยชน์ที่ดิน (Land Sharing)

2. ความเป็นไปได้ด้านการเงิน

จากการคำนวณเบื้องต้นมีความเป็นไปได้ว่าโครงการจะสามารถคืนทุนได้ (cost recovery) หากเจ้าของที่ดินยินยอมที่จะสละที่ดินส่วนหนึ่ง (15%) เป็นที่ดินเพื่อหารายได้และอีกส่วนหนึ่งเพื่อใช้ในการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ ค่าใช้จ่ายในการพัฒนาสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ และการแบ่งที่ดินกลับคืนให้เจ้าของที่ดินร้อยละ 72 (โดยเฉลี่ย) ของที่ดินเดิม น่าจะมีความเป็นไปได้เนื่องจากเจ้าของที่ดินจะได้รับที่ดินที่มีราคาเพิ่มมากขึ้นกว่าเดิม

3. ความเป็นไปได้ด้านการเมือง

ปัจจัยที่สำคัญอย่างหนึ่งที่ทำให้การจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่นประสบความสำเร็จได้ เนื่องจากรัฐมีความตั้งใจจริง (political will) และมีมาตรการจูงใจที่จะให้เจ้าของที่ดินให้ความร่วมมือ ในขณะที่ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับการจัดรูปที่ดิน ถึงแม้ว่าจะมีการร่าง พ.ร.บ. จัดรูปที่ดินแล้วก็ตาม แต่ขณะนี้ยังไม่มีกรนำเสนอตามขั้นตอนทางกฎหมายดังกล่าว สำหรับหน่วยงานที่รับผิดชอบในเรื่องนี้คือ กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย

4. ความเป็นไปได้ในการดำเนินการ

ในการดำเนินการจัดรูปที่ดินนั้นมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกลไกด้านกฎหมายที่จะช่วยให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานทั้งก่อนการดำเนินงาน ระหว่างการดำเนินงาน และหลังการดำเนินงาน เช่น ต้องมีกลไกที่เอื้ออำนวยให้โครงการมีจำนวนเจ้าของที่ดินและจำนวนแปลงที่ดิน คงที่ ไม่เปลี่ยนแปลง (freeze) ระหว่างการดำเนินการ ประการสำคัญคือต้องมี กลไกในการประสานประโยชน์ ระหว่างภาครัฐ กับเอกชนเจ้าของที่ดิน และระหว่างเจ้าของที่ดินด้วยกันเอง รวมทั้งการแบ่งที่ดินคืนให้เจ้าของที่ดินด้วยความยุติธรรม

5. การประเมินราคาที่ดิน

ในการจัดรูปที่ดินในเมือง จำเป็นต้องมีการประเมินค่าที่ดินทั้งก่อนและหลังการจัดรูป ซึ่งเป็นเรื่องที่ยากและละเอียดอ่อน และอาจมีความจำเป็นที่จะต้องมีการประเมินอิสระเฉพาะด้านและมีคุณธรรม

6. บุคลากร

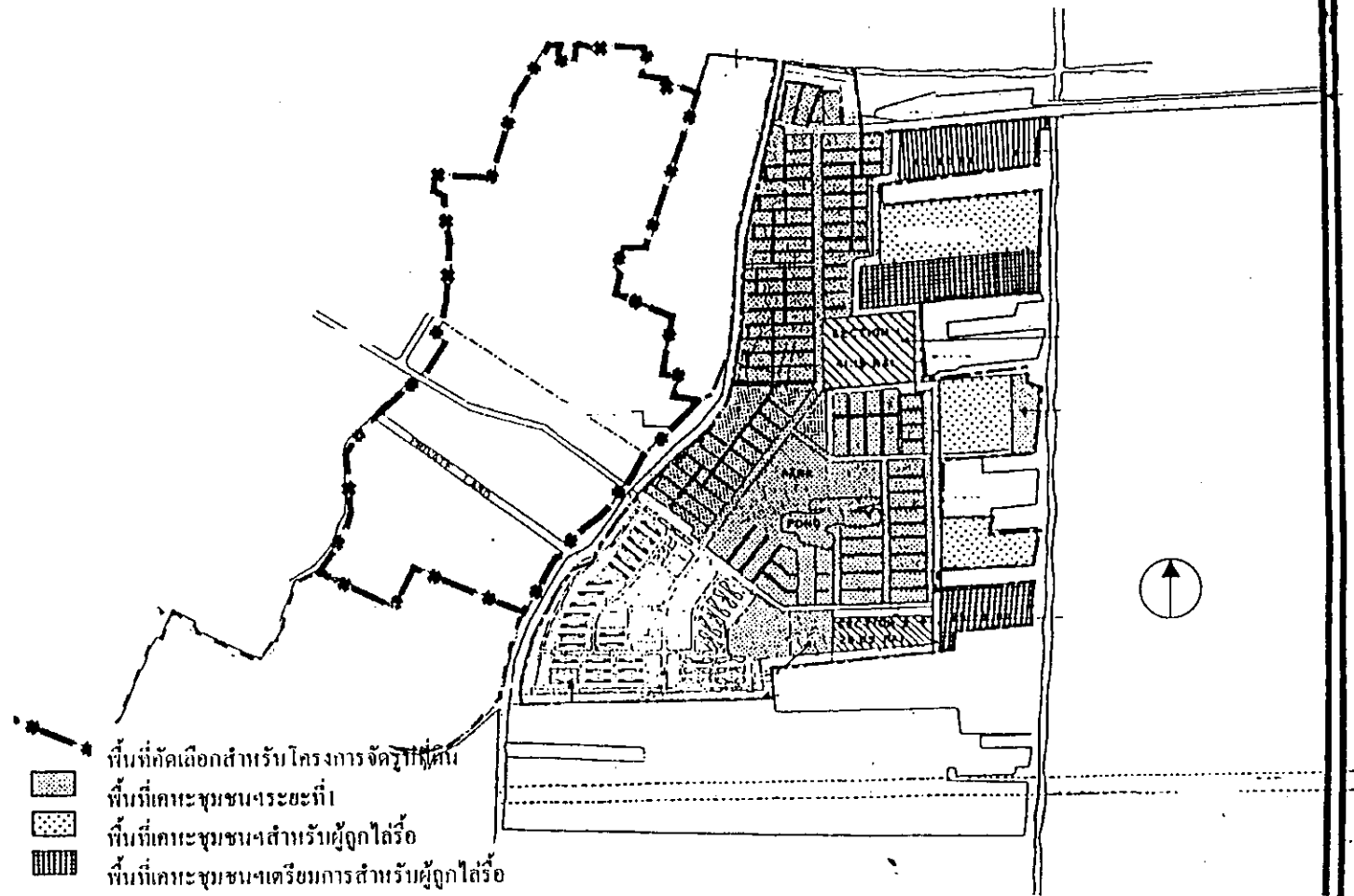
ขั้นตอนหนึ่งที่สำคัญในการดำเนินการจัดรูปที่ดิน ก็คือ การเจรจาต่อรองกับเจ้าของที่ดิน ซึ่งขั้นตอนนี้ในประเทศไทยมีการดำเนินการกันอย่างจริงจัง บางครั้งต้องดำเนินการนอกเวลาราชการเพื่อให้ได้ความร่วมมือจากเจ้าของที่ดิน ในการดำเนินงานทุกขั้นตอน ดังนั้น หากการเคหะแห่งชาติจะนำวิธีการจัดรูปที่ดินมาใช้ จะต้องมีการพัฒนาบุคลากรให้มีความรู้ความสามารถในเรื่องการจัดรูปที่ดิน และเรียนรู้ทักษะในการเจรจาต่อรองอย่างจริงจัง รวมทั้งต้องมีมาตรการหรือแรงจูงใจให้บุคลากรอุทิศเวลาเพื่อให้การดำเนินงานบรรลุตามวัตถุประสงค์

สรุป

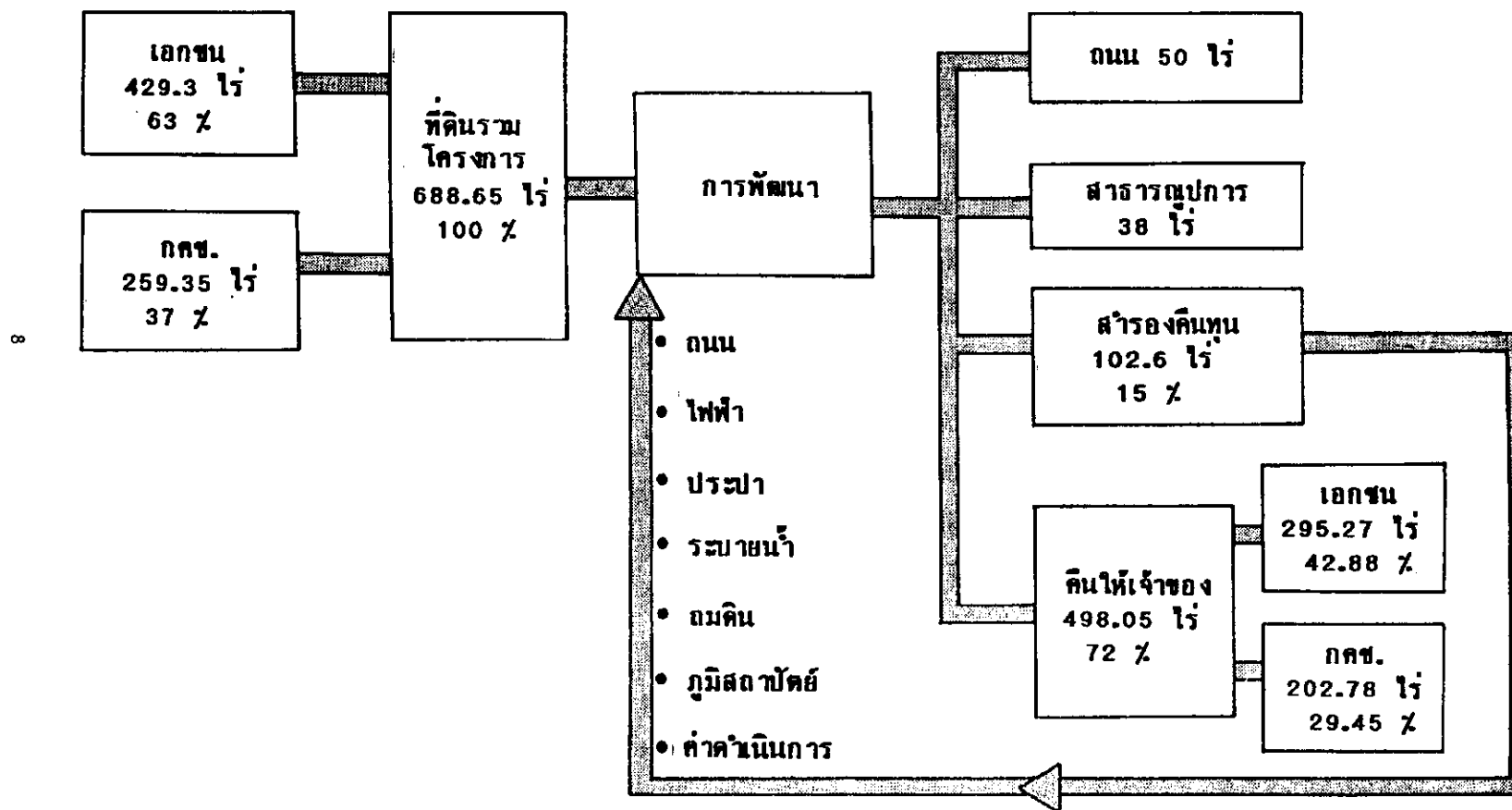
จากการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดรูปที่ดินของการเคหะชาตินั้น สามารถประเมินได้ว่า การดำเนินการจัดรูปที่ดินในเมืองในประเทศไทยมีความเป็นไปได้ในหลาย ๆ ด้าน และหัวใจของการจัดรูปที่ดิน คือ การเพิ่มมูลค่า (value added) ให้กับที่ดิน แต่ทั้งนี้ จำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีความหมายและงบประมาณ มาสนับสนุนการดำเนินงาน ประการสำคัญ จะต้องมีการกลไกที่สามารถประสานประโยชน์ระหว่างรัฐ หน่วยงานที่ดำเนินการจัดรูปที่ดิน กับเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการ และระหว่างเจ้าของที่ดินที่เข้าร่วมโครงการด้วยกันเอง ได้อย่างยุติธรรมและเสมอภาค

ภาคผนวก

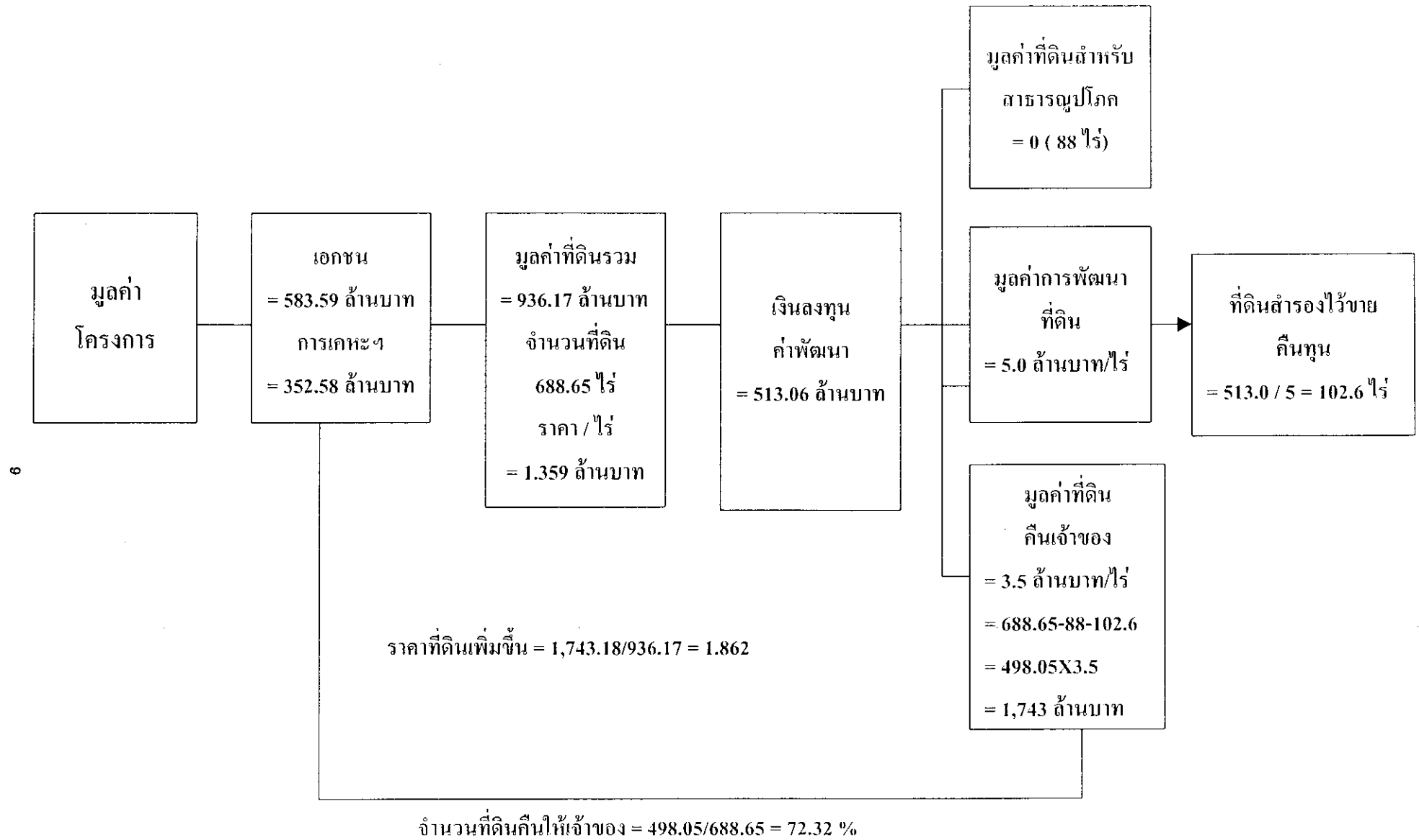
พื้นที่คัดเลือกสำหรับโครงการจัดรูปที่ดิน



วิธีการพัฒนาโครงการ



แผนการเงิน

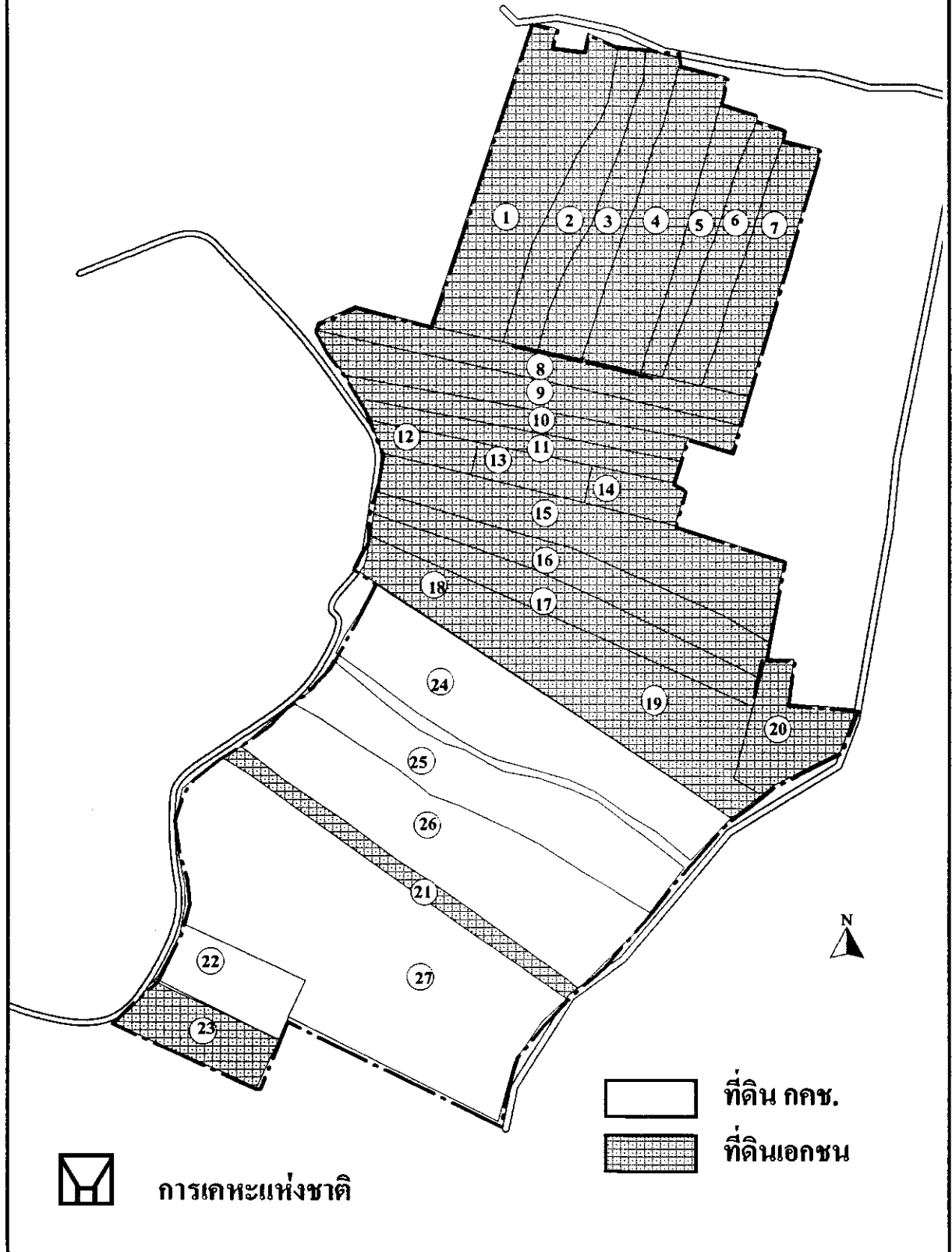


ตารางที่ 1
โครงการจัดรูปที่ดินลาดกระบังตะวันตก
และจำนวนที่ดินที่เจ้าของจะได้กลับคืน

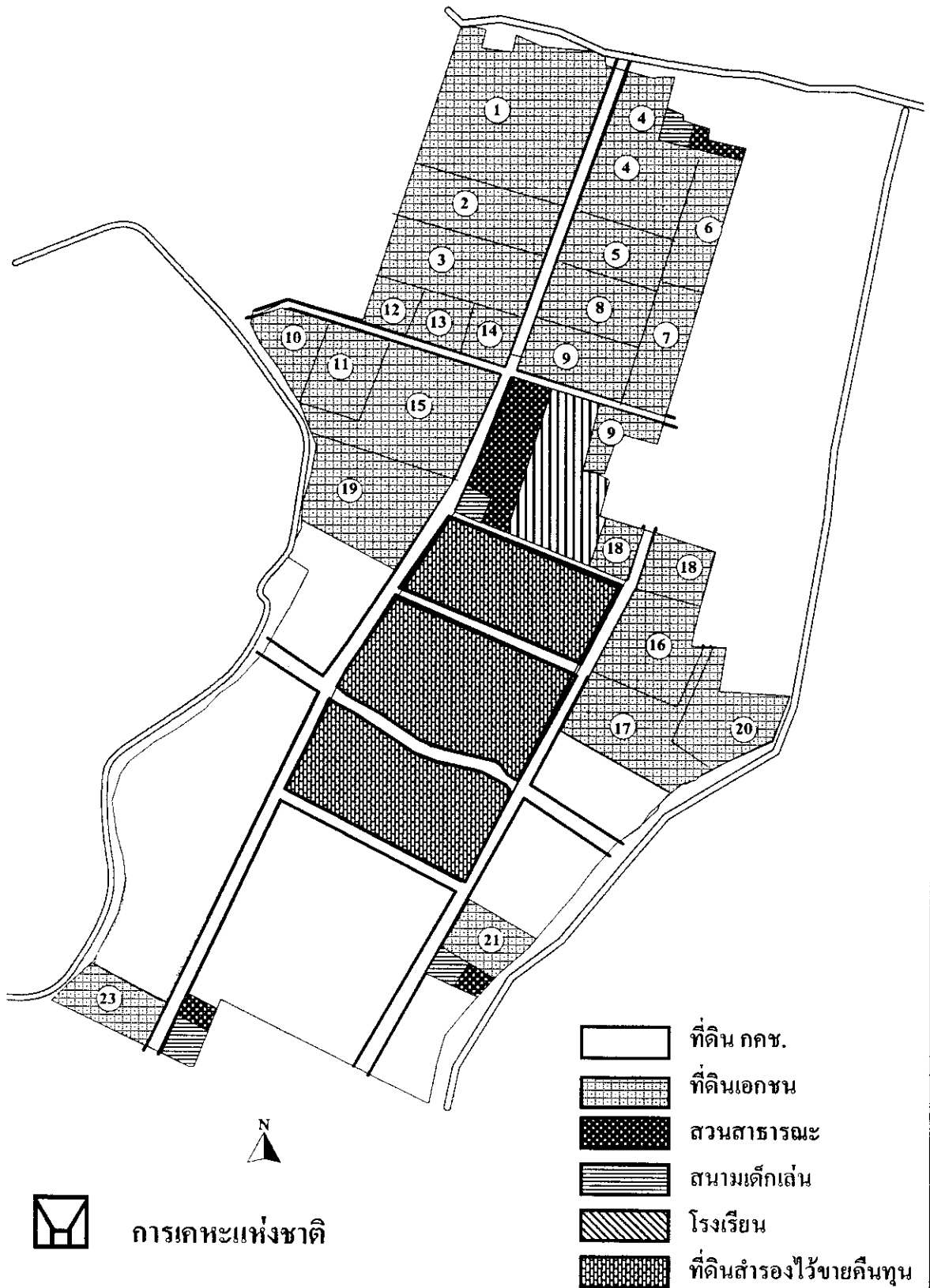
ทางเลือกที่ 1 : ถมดินทั้งโครงการ

หมายเลขแปลงที่ดิน	พื้นที่ (ไร่)	ราคาก่อนจัดรูป			มูลค่าเพิ่มในขนาด (เท่า)	ราคาที่ดินหลังจากจัดรูป	จำนวนที่ดินที่เจ้าของได้คืน	
		บาท/ตรว.	บาท/ไร่	บาท/แปลง			พื้นที่ (ไร่)	%
1	38.19	3,500	1,400,000	53,466,000	1.862	99,553,692	28.44	74.48
2	17.35	3,500	1,400,000	24,290,000	1.862	45,227,980	12.92	74.48
3	21.45	3,500	1,400,000	30,030,000	1.862	55,915,860	15.98	74.48
4	33.20	3,500	1,400,000	46,480,000	1.862	86,545,760	24.73	74.48
5	17.10	3,500	1,400,000	23,940,000	1.862	44,576,280	12.74	74.48
6	17.00	3,500	1,400,000	23,800,000	1.862	44,315,600	12.66	74.48
7	17.00	3,500	1,400,000	23,800,000	1.862	44,315,600	12.66	74.48
8	19.00	3,500	1,400,000	26,600,000	1.862	49,529,200	14.15	74.48
9	19.00	3,500	1,400,000	26,600,000	1.862	49,529,200	14.15	74.48
10	10.50	3,000	1,200,000	12,600,000	1.862	23,461,200	6.70	63.84
11	10.50	3,000	1,200,000	12,600,000	1.862	23,461,200	6.70	63.84
12	5.67	3,000	1,200,000	6,804,000	1.862	12,669,048	3.62	63.84
13	7.42	3,000	1,200,000	8,904,000	1.862	16,579,248	4.74	63.84
14	6.99	3,000	1,200,000	8,388,000	1.862	15,618,456	4.46	63.84
15	43.62	3,000	1,200,000	52,344,000	1.862	97,464,528	27.85	63.84
16	24.90	3,000	1,200,000	29,880,000	1.862	55,636,560	15.90	63.84
17	20.72	3,000	1,200,000	24,864,000	1.862	46,296,768	13.23	63.84
18	16.00	3,000	1,200,000	19,200,000	1.862	35,750,400	10.21	63.84
19	33.97	3,000	1,200,000	40,764,000	1.862	75,902,568	21.69	63.84
20	10.97	3,000	1,200,000	13,164,000	1.862	24,511,368	7.00	63.84
21	9.40	3,000	1,200,000	11,280,000	1.862	21,003,360	6.00	63.84
22	19.88	3,000	1,200,000	23,856,000	1.862	44,419,872	12.69	63.84
23	9.47	3,000	1,200,000	11,364,000	1.862	21,159,768	6.05	63.84
24	52.354	4,000	1,600,000	83,760,000	1.862	155,961,120	44.56	85.12
25	38.00	4,000	1,600,000	60,800,000	1.862	113,209,600	32.35	85.12
26	51.00	3,500	1,400,000	71,400,000	1.862	132,946,800	37.98	74.48
27	118.00	3,500	1,400,000	165,200,000	1.862	307,602,400	87.89	74.48
รวม	688.65		35,400,000	936,178,000		1,743,163,436	498.05	72.32

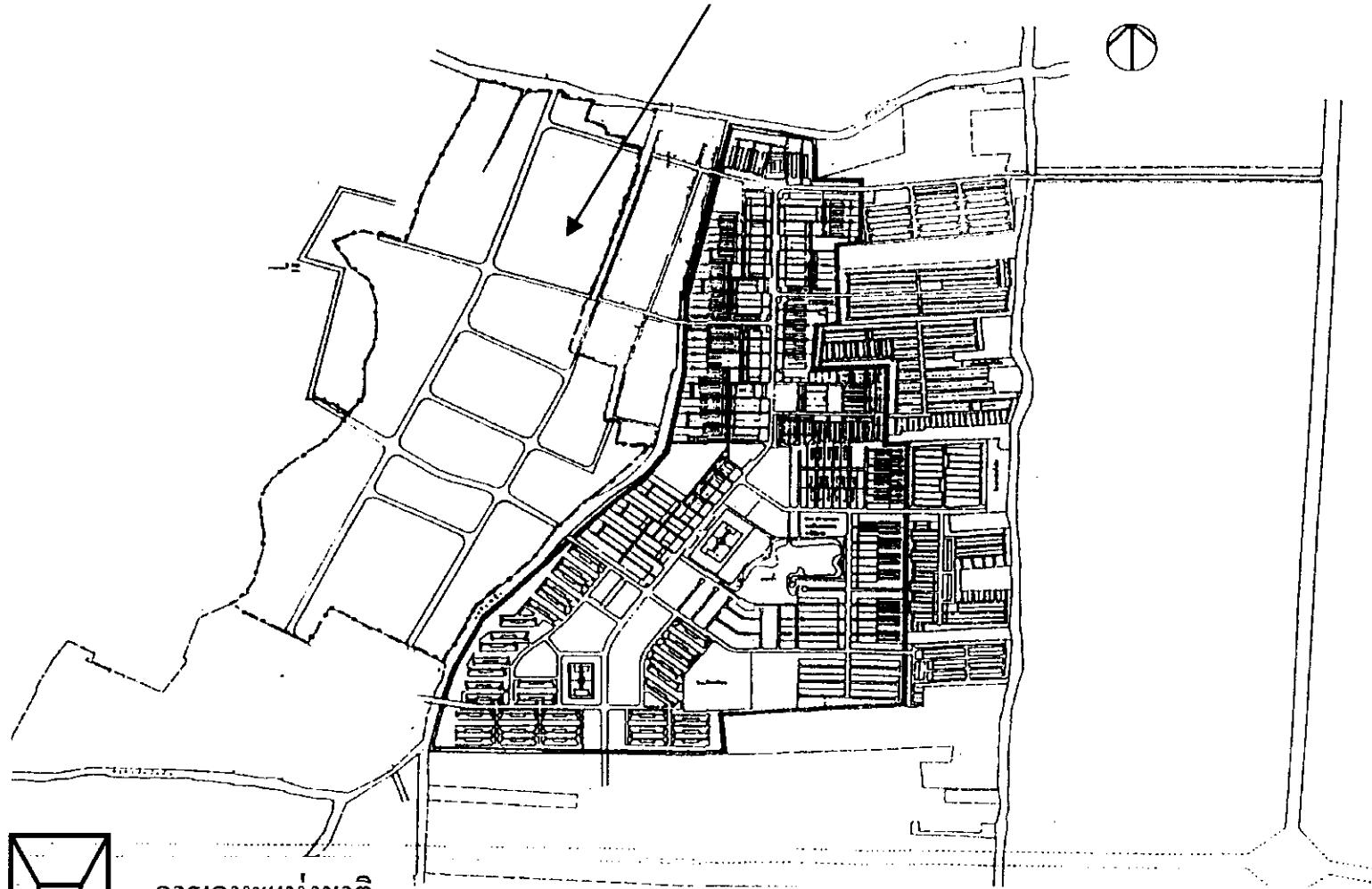
แปลงที่ดินก่อนการจัดรูปที่ดิน



แปลงที่ดินหลังการจัดรูปที่ดิน



แผนผังที่ดินหลังจากการจัดรูปที่ดิน



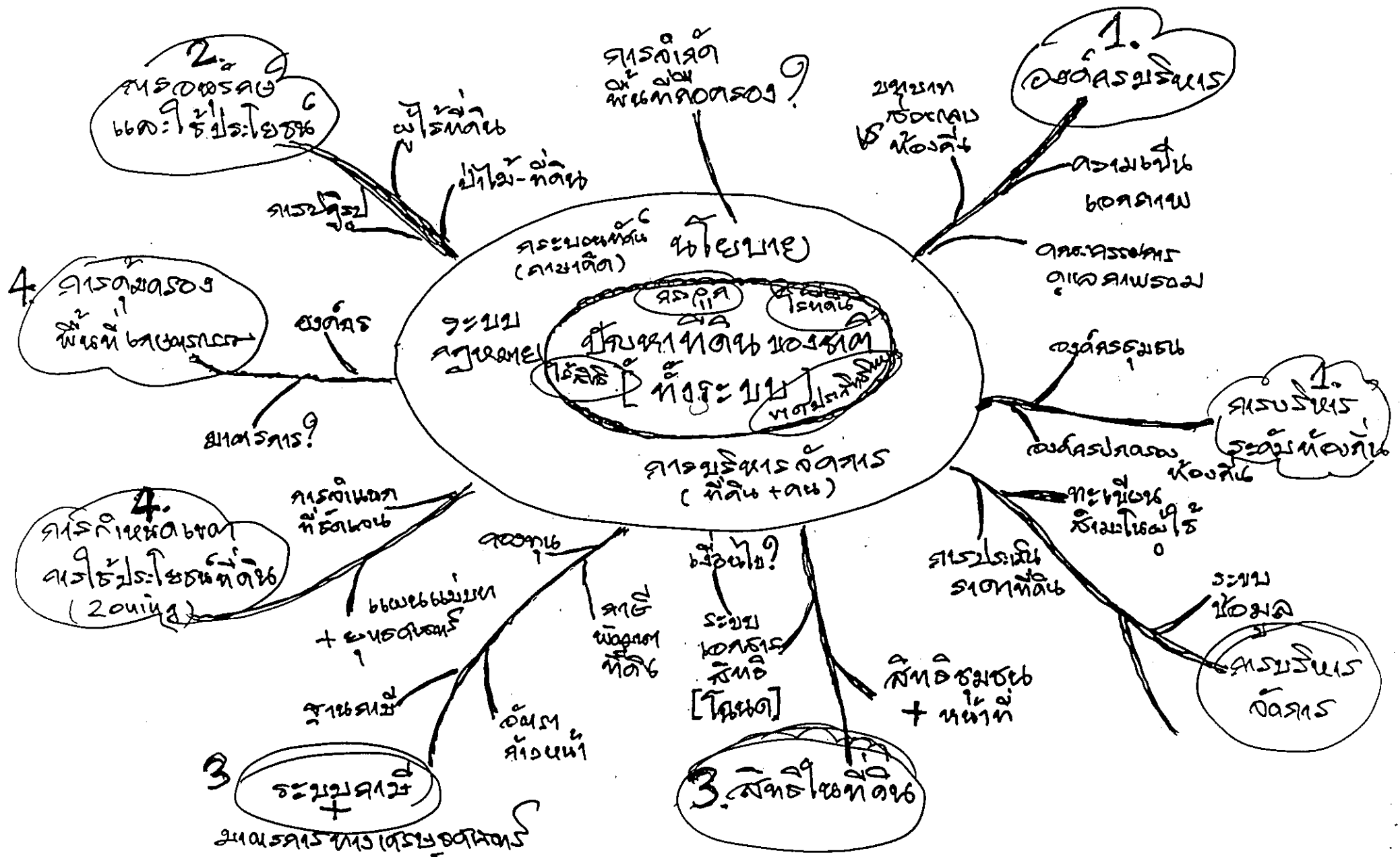
การเคหะแห่งชาติ

ตารางที่ 2
เปรียบเทียบการใช้ที่ดิน (จำแนกตามประเภท)
ก่อนและหลังโครงการ

ประเภทการใช้ที่ดิน	ก่อน		หลัง	
	พื้นที่ (ไร่)	%	พื้นที่ (ไร่)	%
ที่ดินสำหรับสาธารณูปโภค				
ถนน (ที่มีอยู่เดิม)	5.84	0.84		
ถนน (ใหม่)			50.00	7.26
ที่ดินสำหรับสาธารณูปการ				
โรงเรียนอนุบาล			4.00	0.58
โรงเรียนประถม			5.00	0.73
โรงเรียนมัธยม			15.00	2.18
สวนสาธารณะ			10.00	1.45
พื้นที่ว่างและสนามเด็กเล่น			4.00	0.58
รวม			88.00	12.78
ที่ดินสำรองไว้ขายคืนทุน			102.60	14.90
ที่ดินลานดินให้เจ้าของ				
เอกชน	429.30	61.82	295.27	42.88
กคช.	259.35	37.34	202.78	29.45
รวม			498.05	72.32
รวม (ยกเว้นถนน)	429.30	62.66	688.65	100.0

หมายเลข 7 :

**สรุปความคิดเห็นของผู้เข้าประชุม ณ โรงแรมมิราเคิลแกรนด์
คอนเวนชั่น ในลักษณะ Mind Mapping**



หมายเลข 8 :

เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง องค์การบริหารจัดการที่ดิน

องค์กรบริหารจัดการที่ดิน

1. ประเด็นศึกษา

การศึกษาพบว่า การจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของภาครัฐมีกฎหมายและนโยบายที่แตกต่างกันไป เพราะงานที่รับผิดชอบแตกต่างกัน ทำให้เกิดการขัดแย้งในการทำงานระหว่างหน่วยงาน เนื่องจากกฎหมายมิได้ให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ แต่กระจายไปตามกระทรวง ทบวง กรม และคณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายฉบับต่าง ๆ หรือตามมติคณะรัฐมนตรี ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานรับผิดชอบ เป็นสาเหตุหนึ่งที่ทำให้การจัดการดูแลและใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เป็นเอกภาพและขาดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

ถึงแม้ว่าจะมีการปฏิรูประบบราชการในเดือนตุลาคม 2545 ก็มีได้ทำให้มีองค์กรหลักทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ นอกจากนั้น การจัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำให้การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดิน ซึ่งเดิมรวมอยู่ในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพียงกระทรวงเดียว มาเป็นความรับผิดชอบของสองกระทรวง

ระบบการจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน องค์กร กฎหมาย และมาตรการต่าง ๆ ที่จะทำให้การบริหารจัดการที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด ควรเป็นอย่างไร

2. ประเด็นพิจารณา

องค์กรและรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ

- องค์กรใดควรทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ
- องค์ประกอบของผู้ที่จะมาทำหน้าที่ควรมีสัดส่วนอย่างไร
- กรอบอำนาจหน้าที่ควรจะเป็นอย่างไร มีกฎหมายรองรับหรือไม่

3. ความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ

เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เสนอองค์กรในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไว้หลายระดับ กล่าวคือ¹

¹ เครือข่ายทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, “เค้าโครงนโยบายและกฎหมายการจัดการป่าและทรัพยากรธรรมชาติภาคประชาชน,” สังเคราะห์จากเวทีประชุมเชิงปฏิบัติการกฎหมายป่าไม้ภาคประชาชน วันที่ 26-27 กันยายน 2543 ที่ชลพฤกษ์ รีสอร์ท จ.นครนายก.

(1) คณะกรรมการจัดการทรัพยากรระดับชุมชน โดยอาจจะเป็นองค์กรทางการหรือไม่ก็ได้ ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการชุมชนขึ้นมาจากชาวบ้านในชุมชนที่ดูแลทรัพยากรและผ่านการคัดเลือกโดยชุมชนและมติส่วนใหญ่ของชุมชนสามารถถอนถอนกรรมการได้

(2) คณะกรรมการระดับภูมินิเวศ มีองค์ประกอบมาจากชุมชนที่จัดการทรัพยากรในภูมินิเวศนั้น ๆ ร้อยละ 60 จาก อบต. ร้อยละ 10 จากราชการร้อยละ 10 และจากองค์กรท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชนและนักวิชาการ ร้อยละ 20 โดยประธานต้องมาจากองค์กรชุมชนซึ่งคณะกรรมการนี้มีหน้าที่วางแผนการจัดการทรัพยากรของชุมชน และติดตามตรวจสอบการจัดการของทุกหน่วยงานให้เป็นไปตามแผน

(3) คณะกรรมการนโยบายระดับชาติ มีองค์ประกอบเช่นเดียวกับคณะกรรมการระดับภูมินิเวศ โดยให้มีตัวแทนจากเครือข่ายภูมินิเวศเข้าร่วม ทั้งนี้ คณะกรรมการนโยบายระดับชาติจะทำหน้าที่ดูกรอบนโยบายกว้าง ๆ ตามแนวทางของแต่ละภูมินิเวศและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในแต่ละภูมินิเวศ

4. ผลการศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดินเกี่ยวกับองค์การบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยและข้อเสนอแนะเบื้องต้น²

องค์การที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยที่มีมาในอดีตจนถึงปัจจุบันเป็นอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของฝ่ายราชการทั้งสิ้น เพราะโดยหลักของกฎหมายที่เป็นอยู่หากที่ดินไม่อยู่ในความครอบครองหรือเอกชนเป็นเจ้าของก็ถือว่าเป็นของรัฐ ที่ดินของรัฐก็จะมีกฎหมายกำหนดว่าหน่วยงานของรัฐใดจะต้องเป็นผู้ดูแล กฎหมายมิได้ให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินแก่หน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งโดยเฉพาะ แต่กระจัดกระจายไปตามกระทรวง ทบวง กรม ต่าง ๆ ขึ้นอยู่กับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องและหน่วยงานรับผิดชอบ นอกจากนั้นกฎหมายหลายฉบับ รวมทั้งคณะรัฐมนตรีได้มีการตั้งคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่จัดการดูแล หรือพิจารณาการใช้ประโยชน์ที่ดินหลายคณะ ผลของการมีกลไกในรูปคณะกรรมการ และหน่วยราชการที่หลากหลายดูแลจัดการที่ดินนี้ ทำให้ขาดความเป็นเอกภาพทั้งในแง่นโยบายและการปฏิบัติ ดังนั้น ในบทนี้จึงเป็นการนำประเด็นเกี่ยวกับองค์การบริหารจัดการที่ดินมาวิเคราะห์ ทั้งในแง่โครงสร้างและนโยบายเพื่อค้นหาแนวทางที่เหมาะสมในการบริหารจัดการที่ดินในอนาคต

4.1 โครงสร้างองค์การที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน

โครงสร้างองค์การที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินอาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ องค์การที่กำหนดนโยบายเกี่ยวกับที่ดิน และองค์การฝ่ายปฏิบัติที่มีหน้าที่เกี่ยวกับที่ดิน ซึ่งได้แก่ ส่วนราชการต่าง ๆ

4.1.1 องค์การที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายที่ดิน

องค์การที่มีส่วนในการกำหนดนโยบายที่ดิน คือ คณะกรรมการที่จัดตั้งขึ้นตามกฎหมายหลายฉบับ ที่ให้อำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบคณะกรรมการ ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ หลักเกณฑ์ ระเบียบ ประกาศ คำสั่งต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ได้แก่

(1) คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ตั้งขึ้นตาม มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ พ.ศ. 2521 มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะและให้ความเห็นเกี่ยวกับการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคม และแผนพัฒนาต่อคณะรัฐมนตรี จัดให้มีการประสานงานระหว่างสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติกับส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจที่เกี่ยวข้อง ทั้งในด้านการจัดทำแผนงานและโครงการพัฒนาและในด้านการปฏิบัติตามแผน

(2) คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตั้งขึ้นโดยประมวลกฎหมายที่ดิน พุทธศักราช 2497 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับที่ดิน และการจัดที่ดินให้กับประชาชน สงวนหรือหวงห้าม

² มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ "โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด" โดย รศ. ดร. วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) , มิถุนายน 2544

ที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน อนุมัติโครงการจัดที่ดินของทบวงการเมือง ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น

(3) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย มาตรการ แนวทางในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดหาที่ดินของรัฐเพื่อนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน พิจารณากำหนดเขตปฏิรูปที่ดิน การจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน การกำหนดพื้นที่ที่ดินที่จะให้เกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ การกำหนดแผนผังและการจัดแบ่งแปลงที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน พิจารณออนุมัติแผนงานและโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนงบประมาณค่าใช้จ่ายของ ส.ป.ก. เสนอรัฐมนตรี กำหนดแผนการผลิตและการจำหน่ายผลิตผลเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน กำหนดแผนการส่งเสริม และบำรุงเกษตรกรรมในเขตปฏิรูปที่ดิน รวมถึงการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปรับปรุงประสิทธิภาพในการผลิตและคุณภาพผลิตผลเกษตรกรรม ตลอดจนสวัสดิการ การสาธารณสุข โภชนา การศึกษาและสาธารณสุขของเกษตรกร กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการคัดเลือกเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรซึ่งจะมีสิทธิได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตลอดจนแบบสัญญาเช่าและเช่าซื้อที่จะทำกับเกษตรกร หรือสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดิน กำหนดระเบียบการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมปฏิบัติเกี่ยวกับการเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการว่าด้วยการให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินกู้ยืมตลอดจนเงื่อนไขของการกู้ยืมโดยอนุมัติรัฐมนตรี กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดการทรัพย์สิน และหนี้สินของเกษตรกรและสถาบันเกษตรกร ตลอดจนการควบคุมดูแลกิจการอื่น ๆ ภายในเขตปฏิรูปที่ดิน

(4) คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 มีอำนาจหน้าที่พิจารณากำหนดการจำแนกประเภทที่ดิน การวางแผนการใช้ที่ดิน การพัฒนาที่ดินและการกำหนดบริเวณการใช้ที่ดิน เสนอขอรับความเห็นชอบต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องรับไปปฏิบัติ ประกาศกำหนดเขตสำรวจที่ดิน พิจารณากำหนดมาตรการเพื่อการปรับปรุงดินหรือที่ดิน หรือกำหนดมาตรการเพื่อการอนุรักษ์ดินและน้ำเพื่อให้หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องนำไปใช้และส่งเสริมให้แก่เกษตรกรต่อไป

(5) คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของสำนักงานจัดรูปที่ดินกลางและสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด รวมทั้งอำนาจหน้าที่ในการวางโครงการจัดรูปที่ดินในท้องที่ต่าง ๆ และกำหนดแผนการดำเนินงาน พิจารณากำหนดเขตโครงการจัดรูปที่ดินและดำเนินการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการ จัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน ให้ความเห็นชอบในแผนผังการจัดแปลงที่ดินระบบชลประทาน และการระบายน้ำ การสร้างถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา การปรับระดับพื้นที่ดิน การแลกเปลี่ยนการโอน การรับโอนสิทธิในที่ดิน การให้เช่าซื้อที่ดิน และการอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการจัดรูปที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน กำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สิน ให้ความเห็นชอบในงบประมาณค่าใช้จ่ายในการจัดรูปที่ดิน ให้ความเห็นชอบในการกำหนดที่ดินเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ วินิจฉัยชี้ขาดเกี่ยวกับปัญหาการจัดรูปที่ดินตามคำร้องหรือคำอุทธรณ์ของเจ้าของที่ดิน หรือบุคคลผู้มีส่วนได้เสียเกี่ยวกับที่ดินในเขตโครงการจัดรูปที่ดิน

(6) คณะกรรมการที่ราชพัสดุ ตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 มีหน้าที่ในการกำหนดนโยบาย หลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครองดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ

(7) คณะกรรมการผังเมือง จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการผังเมืองตามที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้และให้มีหน้าที่แนะนำเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับการผังเมืองแก่หน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการผังเมือง

(8) คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติการเคหะแห่งชาติ พ.ศ. 2537 มีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลโดยทั่วไป ซึ่งกิจการของ กคช. อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึงการออกข้อบังคับต่าง ๆ เพื่อให้ดำเนินการไปตามกฎหมาย

(9) คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 มีอำนาจและหน้าที่เสนอแนะนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี กำหนดมาตรฐานคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นชอบในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม ให้ความเห็นชอบแผนปฏิบัติการเพื่อจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อมในระดับจังหวัด เสนอแนะมาตรการด้านการเงินการคลัง การภาษีอากร และการส่งเสริมการลงทุนเพื่อปฏิบัติตามนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติต่อคณะรัฐมนตรี เสนอแนะให้มีการแก้ไขเพิ่มเติม หรือปรับปรุงกฎหมาย เกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมต่อคณะรัฐมนตรี ให้ความเห็นชอบในแผนปฏิบัติการเพื่อป้องกันหรือแก้ไขอันตรายอันเกิดจากการแพร่กระจายของมลพิษหรือภาวะมลพิษที่คณะกรรมการควบคุมมลพิษเสนอให้ความเห็นชอบในการกำหนดมาตรฐานควบคุมมลพิษจากแหล่งกำเนิดที่รัฐมนตรีเสนอ กำกับดูแลและเร่งรัดให้มีการตราพระราชกฤษฎีกา ออกกฎกระทรวง ข้อบังคับ ข้อบัญญัติท้องถิ่น ประกาศ ระเบียบและคำสั่งที่จำเป็นเพื่อให้กฎหมายเกี่ยวกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมมีความเป็นระบบโดยสมบูรณ์ เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจใดฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ระเบียบ หรือข้อบังคับเกี่ยวกับการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม อันอาจทำให้เกิดความเสียหายอย่างร้ายแรงกำหนดมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ และเอกชน ในเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม กำกับการจัดการและบริหารเงินกองทุน เสนอรายงานเกี่ยวกับสถานการณ์คุณภาพสิ่งแวดล้อมของประเทศต่อคณะรัฐมนตรี อย่างน้อยปีละหนึ่งครั้ง

(10) คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ทำหน้าที่ในการให้คำปรึกษาต่อรัฐมนตรีในการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ การขยายหรือการเพิกถอน การคุ้มครองและดูแลรักษาอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนเรื่องอื่น ๆ ที่รัฐมนตรีปรึกษา

(11) คณะกรรมการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 มีอำนาจและหน้าที่ให้ความเห็นชอบในการกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าและการกำหนดชนิดหรือประเภทของสัตว์ป่าที่จะห้ามล่าในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ควบคุมให้มีหลักเขต และป้าย หรือเครื่องหมายอื่น แสดงเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไว้ตามสมควร เพื่อให้ประชาชนเห็นได้ว่าเป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า กำหนดกิจการอันพึงกระทำ เพื่อประโยชน์ในการบำรุงรักษาเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้ความเห็นชอบเกี่ยวกับการออกพระราช

กฤษฎีกา กฎกระทรวง และระเบียบ กำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบและติดตามการปฏิบัติการให้เป็นไปตามกฎหมาย

(12) คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ทำหน้าที่ควบคุมพนักงานเจ้าหน้าที่ในการปักหลักเขต ดัดป้ายหรือเครื่องหมายแสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ปิดประกาศกฎกระทรวงและแผนที่ซึ่งกำหนดให้ติดที่ทำการอำเภอหรือกิ่งอำเภอท้องที่ ที่ทำการกำนันท้องที่ และที่เปิดเผยในหมู่บ้านท้องที่นั้น ดำเนินการสอบสวนและวินิจฉัยคำร้องของบุคคลที่อ้างว่ามีสิทธิหรือได้ทำประโยชน์ในเขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่ก่อนวันที่กฎกระทรวงกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นใช้บังคับ และอาจพิจารณากำหนดค่าทดแทนตามที่เห็นสมควร

จะเห็นได้ว่าคณะกรรมการตามกฎหมายที่ยกมาข้างต้น มีส่วนสำคัญในการกำหนดทิศทางนโยบาย ประเภท และการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยตำแหน่ง คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ในขณะที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน คณะกรรมการที่ราชพัสดุ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นประธาน ส่วนคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และคณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ แต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ แต่งตั้งโดยรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และคณะกรรมการผังเมือง แต่งตั้งโดยปลัดกระทรวงมหาดไทย

โดยที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดหน้าที่และความรับผิดชอบให้กับคณะกรรมการที่ตั้งขึ้น ทำให้คณะกรรมการแต่ละชุดมีภารกิจและเป้าหมายในการบริหารงานที่แตกต่างกันไป คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติจะเน้นไปที่การส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติจะดูแลการจัดที่ดินให้กับประชาชนและสงวนรักษาที่ดินของรัฐ ส่วนคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีหน้าที่กำกับการปฏิรูปที่ดินซึ่งดำเนินการทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และคณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ ต่างก็มีหน้าที่เฉพาะด้าน คณะกรรมการที่ราชพัสดุมีอำนาจหน้าที่ดูแลเฉพาะที่ราชพัสดุ คณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติทำหน้าที่ด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศในภาพรวมโดยทำหน้าที่ประสานงานในการจัดทำแผน โครงการกับส่วนราชการ คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ เน้นไปที่การจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชน คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติทำหน้าที่กำหนดแนวเขตป่าสงวนแต่ละพื้นที่ และคณะกรรมการผังเมืองทำหน้าที่ในการวางผังเมืองเพื่อเป็นแนวทางในการพัฒนาเมืองต่อไป

อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และนโยบายที่ถูกจัดวางขึ้นจึงอาจไม่ได้สอดคล้องไปในทางเดียวกัน ยิ่งไปกว่านั้น สิ่งที่ยืนยันได้ว่าจะมีช่องว่างของการดำเนินการตามกฎหมายและนโยบายอยู่หลายเรื่อง ได้แก่ การที่คณะรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี หรือรัฐมนตรีผู้รับผิดชอบได้แต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นดำเนินการในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน เช่น คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ คณะกรรมการนโยบายที่ดินและป่า คณะกรรมการกองทุนที่ดิน คณะกรรมการศึกษานโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ คณะอนุกรรมการประสานการบริหารจัดการด้าน

สิ่งแวดล้อมและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ตามแผนแม่บทการพัฒนาพื้นที่บริเวณชายฝั่งทะเลตะวันออก ระยะที่ 2 คณะอนุกรรมการทรัพยากรที่ดิน การใช้ที่ดินและทรัพยากรอื่น เป็นต้น

การทำงานในระบบคณะกรรมการยังทำให้มีปัญหามากประการ กล่าวคือ การตัดสินใจดำเนินการเรื่องใด ๆ จะต้องผ่านการประชุมของคณะกรรมการก่อน การเรียกประชุมขึ้นอยู่กับประธานหรือฝ่ายเลขานุการ หากไม่เรียกประชุม เรื่องที่จะต้องพิจารณาก็ต้องรอไปจนกว่าจะมีการประชุม และในการประชุมก็อาจจะไม่ได้พิจารณาเรื่องที่เสนออยู่เนื่องจากไม่ได้บรรจุเข้าในวาระการประชุม ทำให้ปัญหาไม่ได้รับการพิจารณาแก้ไขรวดเร็วเท่าที่ควร ปัญหาอีกประการหนึ่งที่พบ คือ ผู้ที่มีตำแหน่งในคณะกรรมการตามกฎหมาย ไม่มีเวลาหรือไม่ให้ความสนใจกับเรื่องที่ตนเองเป็นกรรมการเท่าที่ควร จะส่งเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติไปประชุมแทนและไม่สามารถที่จะตัดสินใจในปัญหาต่าง ๆ ได้ หรือการให้ความเห็นเป็นความเข้าใจของตนเองมิได้สะท้อนนโยบายของหน่วยงาน เป็นต้น นอกจากนี้ยังพบว่าเจ้าหน้าที่ที่ไปประชุมแทนสลับเปลี่ยนกันไปประชุมทำให้ไม่สามารถดำเนินการเรื่องราวได้อย่างต่อเนื่อง เป็นสาเหตุที่ทำให้การทำงานในระบบกรรมการอาจไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร

ข้อสังเกตของระบบคณะกรรมการอีกประการหนึ่ง คือ องค์ประกอบของคณะกรรมการทุกชุด จะมีผู้แทนของส่วนราชการโดยตำแหน่งเข้าไปเป็นกรรมการ จะมีผู้แทนภาคเอกชนหรือภาคประชาชนเข้าไปร่วมเป็นกรรมการในสัดส่วนที่น้อยมาก กฎหมายรัฐธรรมนูญได้บัญญัติเกี่ยวกับการกระจายอำนาจและมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจะให้การสนับสนุนและส่งเสริมในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าว การปรับสัดส่วนของคณะกรรมการชุดที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจะเป็นทางหนึ่งที่สนับสนุนการมีส่วนร่วมของประชาชน

4.1.2 ส่วนราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน

ตามระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน การบริหารงานของราชการไทยจะมีคณะรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารนโยบายโดยมีนายกรัฐมนตรีเป็นผู้บริหารสูงสุด มติของคณะรัฐมนตรีที่สอดคล้องกับกฎหมายถือเป็นนโยบาย คำสั่งของฝ่ายบริหารที่ส่วนราชการจะต้องปฏิบัติตาม รองลงมาเป็นหน่วยงานระดับกระทรวง ทบวง และกรม หรือสำนักงานที่มีฐานะเทียบเท่ากรมซึ่งเป็นผู้ปฏิบัติตามนโยบายที่วางไว้

หากจะแบ่งตามหลักการบริหารราชการแผ่นดิน องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ในเขตเมืองและชนบทจะประกอบด้วยกระทรวงหลักรวม 7 กระทรวง และหน่วยงานในสังกัดตามตารางที่ 1

ตารางที่ 1 ส่วนราชการระดับกระทรวงและกรมที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน

กระทรวง	กรม
กระทรวงมหาดไทย	กรมที่ดิน กรมการผังเมือง กรมการปกครอง
กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	กรมป่าไม้ กรมพัฒนาที่ดิน สำนักงานจัดรูปที่ดิน กลาง ส.ป.ก. กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมประมง
กระทรวงการคลัง	กรมธนารักษ์
กระทรวงคมนาคม	กรมทางหลวง กรมเจ้าท่า
กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม	กรมประชาสัมพันธ์
กระทรวงศึกษาธิการ	กรมการศาสนา
กระทรวงวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยีและสิ่งแวดล้อม	สำนักงานนโยบายและแผนสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่ดินอีกมาก เช่น กรมโยธาธิการ กรมชลประทาน การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย กรมทรัพยากรธรณี กรมโรงงานอุตสาหกรรม กรมศิลปากร การรถไฟแห่งประเทศไทย กรมการขนส่งทางบก สำนักงานเร่งรัดพัฒนาชนบท สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย กรมราชทัณฑ์ กรมการพัฒนาชุมชน การเคหะแห่งชาติ การทางพิเศษแห่งประเทศไทย การท่าเรือแห่งประเทศไทย การท่าอากาศยานแห่งประเทศไทย องค์การโทรศัพท์แห่งประเทศไทย องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ องค์การส่งเสริมการค้าระหว่างประเทศ องค์การรถไฟฟ้ามหานคร การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย สำนักงานทรัพย์สินส่วนพระมหากษัตริย์ แต่หน่วยงานเหล่านี้มิได้มีส่วนในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง

4.1.3 วิเคราะห์องค์การเกี่ยวกับการบริหารและจัดการที่ดินในปัจจุบัน

นับตั้งแต่ได้มีการจำแนกประเภทที่ดินของประเทศไทยออกเป็น 2 ส่วนใหญ่ ๆ คือ พื้นที่ที่จะสงวนไว้เป็นป่าไม้ของชาติและที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ต่าง ๆ โดยมีการแบ่งพื้นที่แต่ละส่วนประมาณร้อยละ 50 ของพื้นที่รวมของประเทศไทยที่มีทั้งหมดจำนวนประมาณ 320.7 ล้านไร่ มีกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่ให้อำนาจในการจัดที่ดินอยู่หลายฉบับ มติคณะรัฐมนตรีที่ออกมาแก้ไขปัญหาแต่ละเรื่องจำนวนมาก

อำนาจในการดำเนินการตามกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวกระจายไปอยู่ในองค์กรที่ดำเนินการหลายองค์กร หลายกระทรวงทบวงกรม ในรายละเอียดของการดำเนินการอาจจะแตกต่างกัน แต่ในหลักการที่สำคัญคือ เพื่อจัดที่ดินให้ราษฎรได้มีที่ดินทำกินและใช้ประโยชน์ในที่ดินให้มากที่สุดนั้นเป็นวัตถุประสงค์เดียวกันทั้งสิ้น

องค์กรหลักในการจัดการและบริหารที่ดินในประเทศมุ่งเน้นไปที่การจัดการที่ดินเป็นสำคัญ และยังคงมีความสำคัญอยู่จนถึงปัจจุบัน ได้แก่

(1) กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย อาศัยอำนาจตามประมวลกฎหมายที่ดินดำเนินการจัดที่ดินแปลงใหญ่ จัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อย ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรเพื่อให้ราษฎรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยถูกต้องตามกฎหมายในรูปของโฉนด หนังสือรับรองการทำประโยชน์ นอกจากนั้นยังเป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลควบคุมและให้นโยบายด้านที่ดินแก่หน่วยราชการต่าง ๆ ด้วย

พื้นที่ที่กรมที่ดินดูแลอยู่เทียบได้กับจำนวนครึ่งหนึ่งของประเทศไทย หรือประมาณ 160 ล้านไร่ ซึ่งนอกจากจะกำกับดูแลในการบริหารแล้วยังควบคุมการใช้อำนาจตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ให้ 2 หน่วยงาน คือ กรมประชาสัมพันธ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ ไปดำเนินการจัดที่ดินในรูปของนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ อีกด้วย

(2) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตั้งขึ้นเพื่อจะกระจายการถือครองที่ดินจากผู้ที่มียากที่ดินมากไปสู่ผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือผู้ที่มีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และพัฒนาการเกษตรและพัฒนาอาชีพ เพื่อให้เกษตรกรดำรงชีวิตอยู่ได้เท่าเทียมกับบุคคลอาชีพอื่น ซึ่งปัจจุบันแม้วัตถุประสงค์ตามกฎหมายจะมีได้มีการเปลี่ยนแปลง แต่ในทางปฏิบัติ เนื่องจากมีที่ดินประเภทที่ดินของรัฐที่ราษฎรได้บุกรุกเข้าทำกินอยู่เป็นจำนวนมาก นโยบาย

การกระจายที่ดินจึงเน้นหลักไปในที่ดินของรัฐ โดยให้เกษตรกรได้ถือครองที่ดินในจำนวนเพียงพอและพัฒนาให้สามารถดำรงชีวิตอยู่ได้ ครอบคลุมในที่ดินเอกชนในปัจจุบันประมาณ 4 แสนไร่ และที่ดินของรัฐจำนวน 50 ล้านไร่ ส่วนใหญ่เป็นที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่ถูกบุกรุกและเพิกถอนเพื่อนำมาให้ ส.ป.ก. จัดที่ดิน

(3) กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่หลักในการดูแลรักษาป่าไม้ และเคยมีบทบาทสำคัญในการจัดที่ดินในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ หมู่บ้านสวนป่า โดยอาศัยกฎหมายของป่าไม้เอง หรือมติคณะรัฐมนตรีเป็นเครื่องมือในการดำเนินการ หรือมอบที่ดินให้กับหน่วยงานต่าง ๆ นำไปจัดที่ดินตามกฎหมายนั้น เป็นจำนวนมาก เช่น มอบพื้นที่ป่าให้กรมประมงสงเคราะห์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือ ส.ป.ก. นำไปจัดที่ดินให้กับราษฎร แต่ในระยะหลัง เนื่องจากข้อจำกัดในการดูแลป่า ด้านนโยบาย จึงทำให้กรมป่าไม้ไม่ได้เน้นเรื่องจัดที่ดินอีกต่อไป และมอบพื้นที่ที่ราษฎรบุกรุกเข้าทำการเกษตรกรรม ให้ ส.ป.ก. ไปดำเนินการจัดที่ดิน

(4) กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มิได้มีวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินโดยตรง แต่มีหน้าที่ในการจำแนกประเภทที่ดิน ให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด พัฒนาดิน ให้มีประสิทธิภาพในการทำเกษตรกรรมให้สูงขึ้นเป็นองค์การสำคัญที่จะเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

(5) สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีหน้าที่ในการพัฒนาที่ดินเป็นหลักเช่นเดียวกับกรมพัฒนาที่ดินแต่มีเป้าหมายเล็กกว่าและเน้นการพัฒนาที่ดินในเรื่องระบบชลประทานให้เข้าถึงที่ดินทุกแปลงเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพที่ดินซึ่งรวมถึงการพัฒนาในด้านสาธารณูปโภคและการจำหน่ายผลผลิตด้วย

(6) กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง ทำหน้าที่ในการดูแลที่ราชพัสดุอันเป็นทรัพย์สินของแผ่นดินทุกชนิด ดังนั้นกรมธนารักษ์ จึงมีความสำคัญยิ่งองค์การหนึ่งในฐานะดูแลที่ดินของหลวงและมีพื้นที่รับผิดชอบอยู่มาก มีเนื้อที่หลายล้านไร่ กระจายอยู่ทั้งในเขตเมืองและเขตชนบทที่เป็นเขตเกษตรกรรม และเป็นที่ดินที่มีผู้บุกรุกถือครองอยู่โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายอยู่เป็นจำนวนมากและดูเหมือนว่ายังไม่มีเป้าหมายที่ชัดเจนในการจัดการหรือบริหารกับผู้บุกรุกที่ดินเหล่านี้

(7) กรมการผังเมือง กระทรวงมหาดไทย มีหน้าที่ในการจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมืองเพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหายเพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ถูกสุขลักษณะ มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อยารักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ การจัดทำผังเมืองอาจจัดทำได้ 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ ซึ่งปัจจุบันกรมการผังเมืองก็ได้พยายามที่จะวางผังเมืองให้ครอบคลุมทั่วทั้งประเทศ

นอกจากหน่วยงานหลักดังกล่าวแล้ว ยังมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินโดยอาศัยกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีอยู่อีกมาก แต่เนื่องจากเนื้อที่ดินที่รับผิดชอบมีไม่มากนัก และไม่มีผลกระทบต่อนโยบายการจัดการและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จึงจะละเว้นไว้ไม่กล่าวถึง

4.1.4 โครงสร้างองค์กรและผลกระทบต่อการบริหารการจัดที่ดิน

เนื่องจากองค์การบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในหลายกระทรวง และอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายกำหนดก็แตกต่างกัน จึงอาจวิเคราะห์ผลกระทบที่มีต่อการบริหารจัดการที่ดินได้ ดังนี้

(1) หน่วยงานหลัก §7 หน่วยงาน ที่มีหน้าที่ในการจัดการเกี่ยวกับที่ดิน สังกัดอยู่ในกระทรวงมหาดไทย 2 หน่วยงาน กระทรวงการคลัง 1 หน่วยงาน และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 4 หน่วยงาน หน้าที่และความรับผิดชอบของมหาดไทย ได้แก่ ดูแลความเรียบร้อยของประเทศ กระทรวงการคลัง ดูแลเรื่องเกี่ยวกับการเงินและการคลังของประเทศ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ดูแลรับผิดชอบวิชาการส่งเสริม และเพิ่มประสิทธิภาพแก่พืชผล การใช้ประโยชน์ที่ดินรวมทั้งการอนุรักษ์ป่าไม้ของชาติ เป็นงานหลัก

จะเห็นได้ว่างานหลักในหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการที่ดินเกือบทั้งหมดมิได้มีหน้าที่โดยตรงในการจัดการและบริหารเกี่ยวกับที่ดินโดยตรง งานดังกล่าวเป็นเพียงงานแฝงอยู่ในหน้าที่รองลงไป ดังนั้น หากนโยบายเกี่ยวกับการจัดการและบริหารที่ดินไปกระทบต่อนโยบายหลักของกระทรวงเหล่านี้ ทางเลือกที่ผู้รับผิดชอบกระทรวงฯ ก็จะต้องเลือกเองงานหลักของตนเป็นเรื่องสำคัญเป็นอันดับแรก เช่น การจัดการในที่ดินราชพัสดุที่เป็นที่เกษตรกรรม กระทรวงการคลังมิได้มีนโยบายเกี่ยวกับที่ดินดังกล่าวที่จะแก้ไขปัญหาการบุกรุกทั้งในระยะสั้นและระยะยาวแต่อย่างใด และถ้าหากแก้ไขก็เกรงว่าจะสูญเสียที่ดินซึ่งตีราคาเป็นเงินได้ไป และในกรณีกระทรวงมหาดไทยซึ่งดูแลที่สาธารณะประโยชน์มีพลเมืองใช้ร่วมกัน ก็มีลักษณะเดียวกันกับที่ราชพัสดุซึ่งไม่มีนโยบายที่ชัดเจนที่จะหาทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกถือครองหรือดูแลมิให้มีการบุกรุกเพิ่มเติม เพราะถ้าเข้าไปจัดการก็จะมีผลกระทบต่อความสงบเรียบร้อยในท้องถิ่นนั้น

ในส่วนของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีปัญหามากมายในเรื่องความขัดแย้งในการจัดการดูแลในพื้นที่ป่าที่ราษฎรบุกรุก ระหว่าง ส.ป.ก. กับกรมป่าไม้ ซึ่งกระทรวงฯ มีหน้าที่หลักในการอนุรักษ์ป่าไม้ จึงทำให้การปฏิรูปที่ดินไม่อาจทำได้เต็มที่ ตัวอย่างกรณี ส.ป.ก. 4-01 ในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งให้เห็นชัดถึงปัญหาขององค์กรหรือองค์กรในการดูแล เพราะถ้าหาก ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่จัดที่ดินโดยไม่สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์แล้ว ปัญหาที่บานปลายเป็นปัญหาทางการเมืองคงจะไม่เกิดขึ้นเพราะคงจะมีการตรวจสอบการทำงานและมีการคานอำนาจกันระหว่างหน่วยงานที่จัดที่ดิน คือ ส.ป.ก. และหน่วยงานที่มอบที่ดินมาให้อือ กรมป่าไม้มากกว่านี้ เพราะผู้บริหารในเรื่องดังกล่าวจะเป็นคนละคนกัน

(2) นอกจากงานจัดการและบริหารที่ดิน จะเป็นงานรองของกระทรวงต่าง ๆ เหล่านี้แล้ว ปัญหาที่เป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้การจัดที่ดินไม่มีประสิทธิภาพก็คือ ในแต่ละกระทรวงมีนโยบายในการจัดการเกี่ยวกับการถือครองและการใช้ประโยชน์ไม่เหมือนกันเพราะมีอำนาจตามกฎหมายในแต่ละฉบับที่มีวัตถุประสงค์ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน แนวความคิดของผู้บริหารก็แตกต่างกัน

รัฐบาลในแต่ละยุคแต่ละสมัยเข้าใจปัญหานี้ และได้ใช้อำนาจของหน่วยงานที่เป็นกลางที่สำคัญ คือ สำนักนายกรัฐมนตรี ในรูปของมติดคณะรัฐมนตรี หรือแต่งตั้งคณะกรรมการ ขึ้นมาดูแลในด้านนโยบายต่าง ๆ ให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลแต่ก็ไม่สามารถที่จะแก้ไขปัญหาให้เป็นรูปธรรมได้ แต่กลับทำให้มีขั้นตอนการดำเนินการมากขึ้นทำให้งานล่าช้าออกไป เช่น กรณีมติดคณะรัฐมนตรีเรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินเมื่อ พ.ศ. 2525 ห้ามมิให้หน่วยงานจัดที่ดินอื่นขยายพื้นที่ดำเนินการยกเว้นการปฏิรูปที่ดิน หรือมติดคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 ที่ให้หน้าที่ป่าสงวนแห่งชาติที่บุกรุกมาดำเนินการจัดโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน หรือการมีคณะกรรมการป้องกันการบุกรุกที่ดิน

ของรัฐ (กบร.) ซึ่งล้วนแล้วจะทำให้เกิดความแตกแยกในหมู่แนวความคิดเรื่องการจัดการและบริหารที่ดินของกระทรวงต่าง ๆ เพิ่มมากขึ้น และก่อให้เกิดปัญหาที่จะไม่ให้ความร่วมมือ ต่อด้าน อันนำไปสู่การไม่พัฒนาต่อระบบการบริหารและการจัดการที่ดินในประเทศไทยเป็นอย่างยิ่ง

4.1.5 ผลกระทบต่อการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

สืบเนื่องจากปัญหาขององค์กรและกฎหมายในแต่ละแห่งแต่ละฉบับที่มีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน โดยอาจแบ่งเป็นส่วน ๆ ที่แตกต่างกันได้ดังนี้

- (1) แตกต่างกันเรื่องของบุคคลผู้ได้รับการจัดที่ดิน
- (2) แตกต่างกันในเรื่องค่าตอบแทนในการได้รับสิทธิ
- (3) แตกต่างกันในเรื่องการใช้ประโยชน์ในที่ดิน
- (4) แตกต่างกันในเรื่องสิทธิในการโอนและการตกทอดทางมรดก

หน่วยงานหลักทั้ง 7 หน่วยงานมีความแตกต่างกันในเรื่องสิทธิทั้ง 2 ประการดังกล่าวข้างต้น ซึ่งสามารถสรุปให้เห็นได้ ดังนี้

(1) กรมที่ดิน ให้สิทธิกับบุคคลโดยทั่วไป ทั้งที่ถือครองโดยชอบหรือไม่ชอบด้วยกฎหมาย จัดให้โดยไม่ค่าตอบแทน ไม่จำกัดขนาดการถือครองในบางกรณี แต่โดยทั่วไปไม่จำกัดเนื้อที่ ไม่ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินและโดยทั่วไปไม่ควบคุมเกี่ยวกับการโอนหรือการตกทอดทางมรดก โดยรวมคือ การให้สิทธิเป็นไปอย่างอิสระ ไม่มีการควบคุม

(2) ส.ป.ก. มีลักษณะในเรื่องการให้สิทธิทั้ง 5 ประการแตกต่างจากกรมที่ดินโดยสิ้นเชิง เน้นในเรื่องการควบคุมดูแลอย่างใกล้ชิด โดยรัฐเป็นผู้ชี้แนะในทุก ๆ เรื่อง

(3) กรมป่าไม้ มีลักษณะใกล้เคียงกับ ส.ป.ก. แต่สามารถจัดให้กับบุคคลใดก็ได้ มิได้จำกัดว่าต้องเป็นเกษตรกร ให้สิทธิขออนุญาตใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ตามจำนวนที่กำหนด เพราะมิได้ให้กรรมสิทธิ์แก่ผู้ได้รับอนุญาต ควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ต้องดำเนินการตามที่ขออนุญาต กรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่สูญเสียให้กับเอกชน แต่การอนุญาตให้ใช้ประโยชน์เป็นระยะเวลานาน ๆ ผู้ชื้อก็เปรียบเสมือนเจ้าของไปทางพฤตินัยและนิตินัย

(4) กรมพัฒนาที่ดิน เน้นเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินให้ตรงตามสภาพพื้นดินเป็นหลักมิได้มีบทบาทสำคัญในการถือครอง แต่ในด้านการใช้ประโยชน์ก็มีได้มีข้อห้ามกับผู้ที่มีได้รับประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่ตรงตามประเภทของที่ดินแต่อย่างใด

(5) สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง เน้นเรื่องประสิทธิภาพของที่ดินมิได้มีข้อจำกัดของบุคคลในเรื่องผู้ได้รับสิทธิ ขนาดของที่ดิน หรือเรื่องการโอน มีพื้นที่รับผิดชอบไม่มากนักแต่มีผลกระทบต่อการถือครองสูงเพราะเป็นที่ดินที่ได้รับการพัฒนาถ้าที่ดินมีการกระจุกตัวหรือใช้ประโยชน์ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ มีผลต่อความพัฒนาในสังคมและการลงทุนในด้านชลประทานที่สูง

(6) กรมธนารักษ์ ไม่จำกัดสิทธิในเรื่องผู้ได้รับสิทธิ ขนาดที่ดิน การจัดการในเรื่องการถือครองที่ดินการเกษตรยังไม่ดีพอ ไม่ให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ให้สิทธิในรูปการเช่า เพื่อทำกินและอยู่อาศัยเป็นหลัก ที่ในเมืองมีแนวโน้มที่นายทุนจะเข้าไปดูแลจัดการได้โดยง่าย การกระจุกตัวในการถือครองมีแนวโน้มสูง จะเห็นได้ว่า โครงสร้างขององค์กรส่วนใหญ่มิได้เน้นการส่งเสริมให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอันน่า

ไปสู่การกระจายรายได้ให้กับบุคคลในสังคม การใช้ประโยชน์ในที่ดินยังไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ในทางตรงกันข้าม โครงสร้างองค์กร เป็นตัวกระตุ้นให้เกิดการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ไม่ตรงตามศักยภาพของที่ดินเพิ่มขึ้น

(7) กรมการผังเมือง ดำเนินการเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม แต่ส่วนใหญ่การพัฒนาเมืองมิได้เป็นไปตามผังที่วางไว้ เพราะนักพัฒนาที่ดินจะสนใจที่ดินขนาดใหญ่ ชานเมืองซึ่งเป็นที่เกษตรกรรมนำมาพัฒนาแทนที่จะพัฒนาในที่ดินเขตที่กำหนดให้เป็นที่อยู่อาศัย เพราะมีราคาถูกกว่า การกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรทำให้เกิดการกระจุกตัวของที่ดิน ซึ่งมาตรการทางกฎหมายที่มีอยู่ก็ไม่สามารถแก้ปัญหาได้

จึงอาจกล่าวได้ว่า ส.ป.ก. เป็นเพียงหน่วยงานเดียวที่มีโครงสร้างที่สนับสนุนให้กระจายการถือครองที่ดินและใช้ประโยชน์ในที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ก็มีปัญหาในเรื่องการไม่สามารถจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินเอกชนมาให้เกษตรกรได้ทำกินได้ และในที่ดินของรัฐก็ประสบปัญหาการไม่ยอมรับจากราษฎรเนื่องจากส่วนที่แตกต่างจากหน่วยงานอื่นทั้ง 5 ประการนั้น ไม่เป็นที่ยอมรับและได้รับการต่อต้านจากราษฎรที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพราะการจัดที่ดินโดยรวมไม่เหมือนกับองค์กรอื่น ราษฎรจึงเรียกร้องที่จะขอสิทธิที่เป็นอิสระ และไม่ต้องเสียค่าตอบแทน ทำให้นโยบายปฏิรูปที่ดินก้าวหน้าไปอย่างล่าช้า

ถ้าปล่อยให้โครงสร้างองค์กรในการบริหารและการจัดการที่ดินเป็นอย่างเช่นปัจจุบัน แนวโน้มในการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ จะเพิ่มขึ้นจนยากที่จะแก้ไขต่อไปได้

4.1.6 ทบทวนการศึกษาการจัดองค์กรบริหารงานที่ดิน³

องค์กรที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินในปัจจุบัน อาจแบ่งเป็น 2 ส่วน คือ

1. องค์กรที่มีอำนาจหน้าที่ในด้านกฎหมายโดยตรง ได้แก่หน่วยงานหลัก 7 หน่วย ใน 3 กระทรวง ผลการวิเคราะห์หน่วยงานหลักทั้ง 7 หน่วยงาน ได้ชี้ให้เห็นแล้วว่า

1.1 ขาดเจตนารมณ์ของกฎหมายที่จะแก้ไขปัญหการกระจุกตัวของการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน จึงจำเป็นต้องทำการทบทวน หรือแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินทั้งระบบให้สอดคล้องกัน

1.2 ในกระทรวงต่าง ๆ ที่ 7 หน่วยงานหลักสังกัดอยู่ มีงานหลักในเรื่องอื่นมิใช่เป็นการแก้ไขปัญหการกระจุกตัวของการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน แนวทางการแก้ไขจึงควรให้มืองค์กรหลักที่นำหน้าที่หรือหน่วยงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินมารวมอยู่ด้วยกัน

1.3 นโยบายของแต่ละกระทรวงไม่เหมือนกันในเรื่องการแก้ไขปัญหการถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การแก้ไขคงเหมือนกับข้อ 1.2

³ ข้อมูลส่วนหนึ่งจากรายงานการศึกษาเรื่อง นโยบายที่ดิน เอกสารประกอบเล่มที่ 9 ระบบการบริหารงานที่ดิน จัดทำโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (TDRI) พฤศจิกายน 2529

1.4 งานวิชาการ งานวิจัย ของแต่ละกระทรวงดำเนินไปคนละทางกัน เหตุผลการศึกษาจึงมีแนวโน้มหรือความต้องการไปคนละทาง ทำให้เกิดความสับสน ความไม่เข้าใจซึ่งกันและกันและเกิดความแตกแยกในเรื่องของการจัดการที่ดิน

ดังนั้น การแก้ไขปัญหในเรื่ององค์กรในส่วนนี้ก็คือ แนวคิดในการนำเอาหน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดการที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินมารวมไว้ในที่แห่งเดียวกัน โดยอาจตั้งเป็นองค์กรขึ้นใหม่ซึ่งมีหน้าที่ในเรื่องนี้โดยตรง และทำการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้องค์กรต่าง ๆ มีกฎหมายที่สอดคล้องและเอื้ออำนวยกันทั้งระบบ

2. องค์กรที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการถือครองและการทำประโยชน์ที่ดินโดยทางอ้อม

องค์กรที่มีหน้าที่ในการจัดที่ดินซึ่งเป็นหน่วยงานหลัก คือ กรมที่ดิน ส.ป.ก. กรมประชาสงเคราะห์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ เป็นต้น แต่การจัดการที่ดินที่จะให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ได้อย่างมีประสิทธิภาพยังมีองค์กรที่เกี่ยวข้องหรือมีการดำเนินการที่เชื่อมโยงกับเรื่องการจัดที่ดินอยู่อีกมาก ซึ่งจะให้การสนับสนุน หรือในทางตรงกันข้ามอาจมีส่วนทำให้เกิดผลกระทบต่อการจัดที่ดินอยู่อีกจำนวนหนึ่ง ได้แก่

2.1 หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการเก็บภาษีรายได้ ภาษีที่ดิน อันได้แก่ กรมสรรพากร กระทรวงการคลัง องค์การบริหารส่วนจังหวัด องค์การบริหารส่วนตำบล ซึ่งหากมีนโยบายในการเก็บภาษีเพื่อเป็นการสนับสนุนให้มีการกระจายที่ดินมิให้มีการถือครองพื้นที่ขนาดใหญ่ และเก็บภาษีจากผู้ที่ไม่ใช้ประโยชน์ที่ดินในอัตราที่สูง

2.2 กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ในส่วนที่เกี่ยวกับ พ.ร.บ. ความคุ้มครองเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อควบคุมและดำเนินการให้สอดคล้องกับองค์กรที่ดินที่มีหน้าที่ในการกระจายการถือครองที่ดิน

2.3 หน่วยงานที่เกี่ยวกับสิ่งแวดล้อม จะมีส่วนช่วยเหลือในการกำหนดขอบเขตพื้นที่อนุรักษ์การใช้ประโยชน์พื้นที่เพื่อทำให้การจัดที่ดินเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.4 องค์กรที่ถือครองที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก เช่น กรมการศาสนา ในเรื่องของที่ดินสงฆ์ ที่วัดซึ่งมีอยู่อย่างมากมายทั้งในชนบทและในเมือง มีข้อห้ามที่จำกัดการโอนไปสู่เอกชน เป็นองค์กรที่ถือครองที่ดินมากและไม่ได้ใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ ควรนำเข้ามาร่วมพิจารณาแก้ไขปัญหาในอนาคตด้วย

การรถไฟแห่งประเทศไทย ที่มีที่ดินอยู่เป็นจำนวนมากและไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ ควรนำเข้ามาเป็นประเด็นเพื่อร่วมหารือในส่วนของการจัดการที่ดิน

2.5 องค์กรที่มีผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดิน หรือสภาพของที่ดิน เช่น กรมทรัพยากรธรณี กรมชลประทาน รวมถึงตลอดถึงกรมทางหลวง ซึ่งจะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนในการดำเนินการในพื้นที่อนุรักษ์ เป็นต้น

แนวคิดในการจัดองค์กรบริหารงานที่ดินก่อนที่จะมีนโยบายที่ดินปี 2530 นั้น อาจย้อนไปถึงช่วงเวลาหลังจากการปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ในปี พ.ศ. 2515 มีความตระหนักถึงระบบบริหารงานที่ดินที่เป็นอยู่ว่าอาจไม่เหมาะสม จึงมีการศึกษาและเสนอรูปแบบการบริหาร 2 รูปแบบ กล่าวคือ

รูปแบบที่ 1 จัดตั้งสถานนโยบายและแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการบริหารงานปฏิรูปที่ดิน และทบวงการปฏิรูปที่ดิน

คณะกรรมการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับการจัดที่ดิน ซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งขึ้นในปี พ.ศ. 2520 ได้เสนอให้มีรูปแบบการบริหารงานจัดการที่ดิน ดังนี้

1) สถานโยบายและแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงที่เกี่ยวข้อง อธิบดีกรมที่เกี่ยวข้อง และผู้ทรงคุณวุฒิทำหน้าที่เสนอความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อกำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ

2) คณะกรรมการบริหารงานปฏิรูปที่ดิน มีรัฐมนตรีว่าการทบวงการปฏิรูปที่ดินเป็นประธาน หัวหน้าส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ ทำหน้าที่กำหนดนโยบาย แผนงาน และโครงการเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน รวมทั้งการควบคุม ติดตามและประเมินผลการปฏิรูปที่ดิน (โดยมีการโอนงานจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามกฎหมายต่าง ๆ มาเป็นการดำเนินการตามแบบในกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพียงแบบเดียว)

3) ทบวงการปฏิรูปที่ดิน โดยมีหน่วยงานในสังกัด คือ

ก. สำนักงานเลขาธิการรัฐมนตรี

ข. สำนักงานปลัดทบวง ปฏิบัติงานเลขานุการของสถานนโยบายและแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติ งานเลขานุการของคณะกรรมการบริหารงานปฏิรูปที่ดิน งานกองทุนการปฏิรูปที่ดิน และงานติดตามและประเมินผล

ค. กรมปฏิรูปที่ดิน ปฏิบัติงานสำรวจ การจัดซื้อเวนคืนที่ดิน การจัดคนเข้าทำประโยชน์และการพัฒนาส่งเสริมอาชีพ

ง. กรมวิศวกรรมที่ดิน ปฏิบัติงานออกแบบและวางแผนจัดการที่ดินและก่อสร้าง

จ. กรมพัฒนาที่ดิน ปฏิบัติงานสำรวจ วิเคราะห์และจำแนกที่ดิน งานอนุรักษ์ที่ดินและงานปรับปรุงดิน

ข้อดี

(1) มีองค์กรกำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดินโดยเฉพาะเพียงแห่งเดียวซึ่งจะทำให้ นโยบายและแผนการใช้ที่ดินของประเทศเด่นชัดขึ้น ลดการขัดแย้งการใช้ประโยชน์ที่ดิน

(2) รวมงานจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเข้าด้วยกัน ซึ่งจะลดความซ้ำซ้อนของหน่วยงานจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีอยู่ด้วยกันถึง 16 หน่วยงาน และองค์กรในทางด้านนี้จะต้องมีบุคลากร วิชาการ วัสดุ และการดำเนินงานแบบเดียวกันอยู่แล้ว ทั้งเป็นการปรับลักษณะของการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้สอดคล้องกับสภาพสังคมปัจจุบันที่ต้องมีการปฏิรูปที่ดินด้วย

ข้อจำกัด

(1) รูปแบบขององค์กรกำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดินที่เสนอแม้จะจัดให้ (มีอำนาจระดับสูงทางการเมือง คือ นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีบางคนเข้ามาเกี่ยวข้องซึ่งง่ายต่อการยอมรับของหน่วยงานอื่นแล้วก็ตาม) แต่องค์กรนี้จะทำงานได้ก็จะต้องมีการจัดองค์ประกอบให้มีคุณภาพในการตัดสินใจ ด้วยการให้มีการรวมการผู้ทรงคุณวุฒิยังไม่เพียงพอ เพราะเป็นงานวิชาการที่ต้องวิเคราะห์ข้อมูลจำนวนมาก และต้องใช้เวลาที่ต่อเนื่องยาวนานด้วย การจัดให้มีหน่วยงานเลขานุการที่เข้มแข็งมีความรู้ดีและกว้างขวางจึงจำเป็น การให้สำนักงานปลัดทบวงการปฏิรูปที่ดินแห่งชาติเป็นหน่วยงานเลขานุการนั้นน่าจะไม่ใช่เข้มแข็งเท่าที่ควรและยังมีแนวโน้มที่จะให้ความสำคัญแก่การใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมากเกินไปเพราะภารกิจของทบวง และลักษณะของหน่วยงานที่สังกัดในทบวงดังกล่าว การรวบรวมวิเคราะห์ข้อมูล และการตระหนักถึงการใช้ที่ดินเพื่อการอื่นนอกจากเกษตรกรรมจะมีไม่เต็มที่

(2) ไม่มีรูปแบบแน่ชัดของการประสานแผนและติดตามการดำเนินงานการใช้ที่ดินเพื่อการต่าง ๆ ของทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งการประสานกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติค่อนข้างจะ

มุ่งเน้นแต่งงานจัดที่ดินเพิ่มเกษตรกรรม (อาจเนื่องมาจากข้อจำกัดในอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ได้รับมอบหมาย)

(3) ไม่ได้กล่าวถึงการบริหารงานการเงินในการปฏิรูปที่ดินที่เด่นชัด ทั้งนี้เป็นเรื่องใหญ่เกี่ยวข้องกับเงินจำนวนมาก และต้องมีการวิเคราะห์แผนการเงินในรายละเอียดมากมายให้สอดคล้องกับขั้นตอนในการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งปริมาณงานน่าจะเป็นหน่วยงานระดับกรมได้

รูปแบบที่ 2 จัดตั้งสภานโยบายที่ดินแห่งชาติ และกระทรวงการที่ดิน

คณะอนุกรรมการเฉพาะกิจเพื่อพิจารณาปรับปรุงการบริหารงานที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูประบบราชการและระเบียบบริหารราชการแผ่นดินแต่งตั้งขึ้นเมื่อปี พ.ศ. 2525 ได้เสนอให้มีการจัดรูปแบบของการบริหารงานที่ดินดังนี้

1) สภานโยบายที่ดินแห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานรัฐมนตรีและปลัดกระทรวงที่เกี่ยวข้องและผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ โดยมีปลัดกระทรวงการที่ดินเป็นกรรมการ และเลขานุการทำหน้าที่พิจารณากำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดินของประเทศเสนอคณะรัฐมนตรี

2) กระทรวงการที่ดิน โดยมีหน่วยงานในสังกัด คือ

ก. สำนักงานเลขานุการรัฐมนตรี

ข. สำนักงานปลัดกระทรวง

ค. สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน

ง. กรมที่ดิน

จ. กรมพัฒนาที่ดิน

ฉ. กรมป่าไม้

ช. กรมจัดที่ดินของรัฐ

ซ. สำนักผังเมือง

และมีรัฐวิสาหกิจในการกำกับดูแล คือ

ก. ธนาคารที่ดิน

ข. ธนาคารอาคารสงเคราะห์

ค. การเคหะแห่งชาติ

ข้อดี

(1) นโยบาย และแผนการใช้ที่ดินจะเป็นอันหนึ่งอันเดียวกัน และมีการพิจารณาให้เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์เพื่อการต่าง ๆ โดยมีคณะกรรมการซึ่งประกอบด้วยฐานอำนาจทางการเมือง และวิชาการประกอบกัน

(2) ลดงานซ้ำซ้อนกันเรื่องการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และมีการดำเนินงานที่มีเอกภาพมากขึ้น โดยมีการโอนงานการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่กระจัดกระจายอยู่มารวมในสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพียงแห่งเดียว

(3) มีการรวมหน่วยงานดูแลที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ เข้ามารวมเข้าด้วยกัน

(4) มีการรวมหน่วยงานวางแผนที่ดินในระดับปฏิบัติ คือ สำนักผังเมืองเข้ามารวมไว้ด้วย

(5) มีการนำรัฐวิสาหกิจบางแห่งที่เป็นงานสนับสนุนเข้ามารวมเพื่อให้มีการประสานงานใกล้ชิดขึ้นภายใต้รัฐมนตรีคนเดียวกัน

ข้อจำกัด

(1) มิได้เน้นหน่วยงานเลขานุการของสภานโยบายและแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติซึ่งมีภาระหนักในด้านการวิเคราะห์ข้อมูล การวางแผนนโยบายและแผน และการติดตามดูแลและประสานงานซึ่งหากหน่วยงานเลขานุการไม่เหมาะสมนโยบายและแผนการใช้ที่ดินแห่งชาติอาจได้คุณภาพไม่เหมาะสมและมิได้แสดงความสัมพันธ์กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

(2) การดำเนินงานเกี่ยวกับการดูแลที่ดินของรัฐ ประเภทที่ดินรกร้างว่างเปล่า (กรมที่ดิน) ที่ราชพัสดุ (กรมธนารักษ์) และที่ดินศาสนสมบัติ (กรมการศาสนา) เข้ามารวมกันไม่ครอบคลุมงานการใช้ประโยชน์ทั้งหมดในที่ดิน ซึ่งจะมีการใช้เพื่อทางราชการ อุตสาหกรรม เกษตรกรรม ฯลฯ และทำให้เป้าหมายของหน่วยงานดังกล่าวเบี่ยงเบนไป โดยที่ราชพัสดุเป็นที่ดินของรัฐจะใช้ประโยชน์ในราชการเท่านั้น การให้เข้าเป็นเพียงการชั่วคราวขณะยังไม่มีหน่วยงานของรัฐขอใช้ประโยชน์โดยตรง ส่วนที่ดินศาสนสมบัติก็เป็นที่ดินเพื่อการศาสนา มิใช่นำมาใช้เพื่อการอื่นให้ผิดเป้าหมาย อีกทั้งการใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้นเป็นเพียงผล (passive) จากการกำหนดนโยบายและแผนการใช้ที่ดินต่างหาก

(3) หน่วยงานสนับสนุนไม่อาจจะพิจารณาได้ทั้งหมดเพราะมีมากมายทั้งในด้านพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม เกษตรกรรม ฯลฯ สำหรับธนาคารอาคารสงเคราะห์และการเคหะแห่งชาติเป็นเพียงการสนับสนุนงานที่อยู่อาศัยเพียงอย่างเดียวเท่านั้น

(4) มีการกล่าวถึงธนาคารที่ดิน โดยไม่ระบุชัดว่าทำหน้าที่อะไรและงานธนาคารที่ดินในต่างประเทศจะเข้าช้อนกับงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรเป็นส่วนใหญ่แต่การนำองค์กรนี้มาจัดรวมเข้าก็จะเน้นหนักแต่ทางเกษตรกรรมเท่านั้น

ในปี พ.ศ. 2529 องค์กรวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ได้ศึกษาเพื่อจัดทำนโยบายที่ดินส่วนหนึ่งของการศึกษาได้กล่าวถึงองค์กรบริหารงานที่ดิน การศึกษาในครั้งนี้จึงได้นำเอาผลการศึกษามาทบทวนเพื่อนำไปสู่การหาข้อสรุปที่ดีที่สุดสำหรับองค์กรบริหารงานที่ดินในอนาคต สรุปได้ว่า

1) โครงสร้างการบริหารงานที่ดินขาดการกำหนดแนวทาง และแผนรวมสำหรับการใช้ประโยชน์ทุกประเภทในที่ดิน ทำให้การใช้ที่ดินไม่สอดคล้องกัน ขัดแย้งกัน และไม่บรรลุวัตถุประสงค์ตามที่มุ่งหวัง

2) โครงสร้างการบริหารงานที่ดินยังมีการร่วมกันดำเนินการในกิจการที่สัมพันธ์กันไม่ครบวงจร ตั้งแต่วางแผน งานดำเนินการ และงานสนับสนุนและงานต่อเนื่อง ทำให้การใช้ที่ดินในแต่ละประเภทยังไม่เกิดผลเท่าที่ควร

โครงสร้างการบริหารงานที่ดินของไทย เฉพาะหน่วยงานใช้ที่ดิน (ควบคุมและใช้) มีถึง 33 หน่วยงานใน 7 กระทรวง เพราะหน่วยงานเกี่ยวกับการวางแผนและข้อมูลที่ดินจะมีถึง 21 หน่วยงานใน 8 กระทรวง และหน่วยงานสนับสนุนและต่อเนื่องจะมีถึง 62 หน่วยงานใน 9 กระทรวง จึงเป็นไปได้ที่จะรวมหน่วยงานทั้งหมดนี้เข้าด้วยกัน

การศึกษาของสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย สรุปได้ว่าการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการต่าง ๆ จะมีความสัมพันธ์กันใน 2 แนว คือ

ก. ระหว่างกิจกรรมต่อกิจกรรม เช่น การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม อุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย หรือคมนาคม จะมีผลทั้งในแง่ส่งเสริมกันให้การใช้ที่ดินเพื่อการต่าง ๆ เหล่านี้เกิดประโยชน์มากยิ่งขึ้น แต่หากการใช้ที่ดินไม่สัมพันธ์กันก็จะเกิดการขัดแย้ง ก่อความเสียหายในทุกด้านที่เกี่ยวข้อง

ข. ระหว่างบริเวณกับบริเวณ เช่น การใช้ที่ดินป่าไม้ คมนาคม เมืองเล็ก เกษตรกรรม เมืองใหญ่ เหล่านี้มีความสัมพันธ์กันในภาพรวม และสัมพันธ์กันตั้งแต่ระดับชาติ ระดับภาค และระดับท้องถิ่น

ดังนั้น การจัดองค์กรในการบริหารงานที่ดินจึงต้องเตรียมโครงสร้างให้มีความสัมพันธ์กันเป็นไปในทางให้เกิดประโยชน์สูงสุดและลดการขัดแย้งกันให้มากที่สุด

การแก้ไขปัญหาในการใช้ที่ดินระหว่างประเภทต่าง ๆ ให้เป็นไปโดยสอดคล้องกันและสัมพันธ์กับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาตินั้น ได้มีการเสนอให้จัดตั้ง “คณะกรรมการทรัพยากรธรรมชาติ” มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธานโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวง หัวหน้าหน่วยงานหลัก และผู้ทรงคุณวุฒิเป็นกรรมการ และจัดตั้งหน่วยงานระดับกระทรวงใหม่ คือ “กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ”

กิจกรรมที่มีปัญหาในขณะนั้น คือ การจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมซึ่งมีปัญหาในประสิทธิภาพ และเกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างประชาชน ได้มีการเสนอให้จัดตั้งเป็น “ทบวงการปฏิรูปที่ดิน” ในสังกัดของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ข้อเสนอดังกล่าวข้างต้นยังไม่ได้มีการนำมาปฏิบัติอย่างเป็นรูปธรรม

4.1.7 แนวคิดในการแก้ไขปัญหาขององค์การบริหารจัดการที่ดิน

ในการจัดการทรัพยากรที่ดิน นอกจากจะต้องปรับปรุงการประสานงานการจัดทำเครือข่าย (networking) ระหว่างหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังต้องครอบคลุมถึงชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน (non-government organization, NGO) ภาคเอกชนด้วย การประสานงานและการเข้าเครือข่ายกันเป็นการสร้างข้อตกลงและกติกาในการอยู่ร่วมกัน ซึ่งสามารถช่วยลดความขัดแย้งในการจัดการที่ดินระหว่างแต่ละฝ่ายได้ เมื่อมีการกำหนดกติกาอย่างชัดเจนและเป็นที่ยอมรับกันได้ดีแล้วการบังคับให้ปฏิบัติตามกติกาอย่างเคร่งครัดนั้นจะต้องเกิดขึ้นและการดำเนินการไม่ว่าฝ่ายใดจะต้องโปร่งใส ปราศจากการฉ้อราษฎร์บังหลวงการเอาเปรียบและเบียดเบียน

ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดินควรจะให้ชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตน เพราะชุมชนมีความใกล้ชิดกับทรัพยากรที่ดินและรู้ความต้องการในการใช้ทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตนได้ดี ฉะนั้น จึงควรสร้างขีดความสามารถให้กับชุมชนในการจัดการเกี่ยวกับระบบข้อมูลทรัพยากรที่ดิน ตลอดจนถึงการวางแผนการใช้ที่ดิน (land-use plan) และการจัดการบริหารที่ดินในชุมชนของตนเอง

กลไกการขจัดความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน เช่น ระบบอนุญาโตตุลาการ การจัดตั้งหน่วยงานร่วมระหว่างภาครัฐ ชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชนควรจัดให้มีขึ้นเพื่อลดความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน

นอกจากนั้น สิ่งสำคัญที่สุดในการปรับปรุงระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน คือ การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารที่ดิน (Land information system) ซึ่งสามารถใช้ในการวางแผนนโยบายและบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินได้ ระบบข้อมูลที่ดีตั้งขึ้นจะต้องนำมาใช้ได้ง่ายและเป็นข้อมูลสาธารณะ (public information) ซึ่งสาธารณชนที่สนใจสามารถเข้ามาใช้ได้โดยสะดวก

ในการแก้ไขปัญหาองค์การบริหารจัดการที่ดิน การตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่อาจไม่ใช่คำตอบที่ดีที่สุด วิธีที่เหมาะสมคือการพิจารณาที่จะรวมหรือจัดระบบองค์กรที่มีอยู่ เฉพาะในส่วนสำคัญที่เอื้อ

อำนวยความสะดวกการบริหารจัดการที่ดิน และส่งผลกระทบต่อองค์กรที่มีอยู่เดิมน้อยที่สุด และทำให้เกิดการเชื่อมโยงกับองค์กรที่เกี่ยวข้องได้มากที่สุด ดังนั้น จึงไม่เสนอให้จัดตั้งเป็นกระทรวงหรือทบวงที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กับเกษตรกรและผู้ไร้ที่ทำกินโดยเฉพาะ มีจุดประสงค์หลักเพื่อให้ผู้ยากไร้มีที่ดินทำกิน แนวทางที่ควรปรับปรุงการทำงานในปัจจุบัน คือ เร่งรัดให้จำแนกพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อนำมาปฏิรูปมีความรวดเร็วชัดเจน วิธีการตรวจสอบสิทธิในที่ดิน และระบบการให้สิทธิในที่ดิน และสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน การปรับปรุงการปฏิรูปที่ดินควรควบคู่กับการปรับปรุงระบบธนาคารที่ดิน และการจัดรูปที่ดิน ซึ่งในอนาคตอาจปรับเปลี่ยนเป็น "องค์การบริหารการจัดการที่ดิน" ทั้งนี้ เพราะหากมีการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง ที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้เกษตรกรก็อาจจะหมดลง สิ่งที่ ส.ป.ก. ควรปรับเปลี่ยนไปทำเป็นงานหลัก คือ การติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในที่ดินที่ได้รับการจัดให้ การรับหน้าที่ปรับปรุงที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง และพิจารณานำไปใช้ประโยชน์ไม่เฉพาะการปฏิรูปที่ดิน แต่ควรรวมไปถึงด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และอาจรวมไปถึงพื้นที่เขตเมืองด้วย เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนั้นกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรต้องปรับเปลี่ยนบทบาท นอกจากการให้กู้ยืมเงิน และเก็บค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อที่ดิน มาเป็นองค์กรที่ต้องทำหน้าที่ระดมทุนในการสนับสนุนงานการปฏิรูปที่ดินและการรับซื้อที่ดินจากผู้ประสงค์จะขายที่ดินเนื่องจากระบบภาษีใหม่นี้จะทำให้การถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไรทำได้ยากขึ้น

การจัดรูปที่ดินเป็นมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดิน ส่วนมากใช้ในการปรับปรุงพื้นที่ในเมือง วิธีการคือสร้างมาตรการจูงใจให้เจ้าของที่ดินรายต่าง ๆ ในพื้นที่เป้าหมาย นำเอาที่ดินของตนมารวมกันแล้วทำการวางแผนร่วมกันในการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน การสร้างระบบสาธารณูปโภคขึ้นในพื้นที่ ซึ่งจะทำให้มูลค่าของที่ดินในพื้นที่สูงขึ้น และเจ้าของที่ดินแต่ละแปลงที่ร่วมโครงการก็จะได้ประโยชน์ตามสัดส่วนของพื้นที่ดินของตนในโครงการ การจัดรูปที่ดินสามารถนำมาใช้ปรับปรุงพื้นที่ชุมชนแออัด ปรับปรุงพื้นที่ตาบอดให้สามารถนำมาใช้ประโยชน์ได้ ปรับปรุงระบบการสัญจรในเมืองในประเทศไทย ได้เคยมีการนำเอามาตรการการจัดรูปที่ดินมาใช้พัฒนาเมืองในบริเวณใกล้กับถนนพระราม 9 ในกรุงเทพมหานคร ในพื้นที่เกาะเกร็ด อำเภอปากเกร็ด จังหวัดนนทบุรี และในอำเภอเมือง จังหวัดลพบุรี ส่วนการเคหะแห่งชาติ เคยใช้มาตรการจัดรูปที่ดินกับพื้นที่ทางทิศตะวันตกของชุมชนร่มเกล้า เขตลาดกระบังกรุงเทพมหานคร แต่ก็ไม่ได้ผลจึงควรที่จะต้องมีการปรับปรุงโดยควรรวมเป็นกิจกรรมหนึ่งของ "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" ที่จะดำเนินการในเขตเมือง

สำหรับแนวคิดการมีธนาคารที่ดิน ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธกส.) ในรูปของกองทุนที่ดิน ซึ่งมีได้เป็นธนาคารที่ดินเต็มรูป แนวทางในการมีธนาคารที่ดินควรนำไปเป็นส่วนหนึ่งของ "องค์การบริหารการจัดการที่ดิน" โดยมีส่วนร่วมในการบริหารโดยชุมชนร่วมกับองค์กรของรัฐ และมีกองทุนที่สนับสนุนอย่างชัดเจน เพื่อให้ "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" สามารถระดมที่ดินทั้งในชนบทและในเมืองเพื่อใช้พัฒนาเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ที่ดินบางส่วนอาจใช้เพื่อจัดเป็นที่ทำกินโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินบางส่วนอาจใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยโดยการเคหะแห่งชาติ บางส่วนอาจใช้เพื่อการจัดรูปที่ดิน และบางส่วนอาจใช้เพื่อสาธารณูปโภค เป็นต้น

องค์การบริหารจัดการที่ดินอาจจัดตั้งขึ้นในรูปขององค์การ ภายใต้ พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งจะมีฐานะเป็นองค์การของรัฐประเภทหนึ่ง ที่ดำเนินงานตามแผนนโยบายเฉพาะเรื่อง มีความเป็นอิสระและคล่องตัวสูง จัดระบบการทำงานที่มีกฎระเบียบการปฏิบัติและข้อบังคับเป็นของตนเองซึ่งเป็นการรวมศูนย์และประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วและแรงดันต่างไปจากของราชการและรัฐวิสาหกิจ สามารถสรรหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญมาทำงานโดยจัดค่าตอบแทนที่เหมาะสมได้ เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพสามารถเกื้อหนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องได้อย่างเป็นระบบและสามารถประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด และยังสามารถดูแลให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐได้

การจัดตั้งองค์การ จะต้องออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งตามมาตรา 5 วรรคหนึ่ง⁴ มีฐานะเป็นนิติบุคคล องค์การบริหารจัดการที่ดิน จะปฏิบัติงานภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง การทำงานจะเชื่อมโยงกับนโยบายรัฐภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการ ปฏิบัติงานด้านบริการสาธารณะโดยประสานกับภาคเอกชนและระหว่างประเทศ เป็นองค์การที่ไม่แสวงกำไร มีกองทุนเพื่อหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อดำเนินงานโดยไม่ต้องส่งรายได้เข้ารัฐ⁵

หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน อาจเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งขององค์การหรือมอบหมายงานบางส่วนให้กับองค์การดำเนินการ โดยจะต้องปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับงานที่จะปฏิบัติ คณะกรรมการนโยบายหลายชุดที่เกี่ยวกับที่ดินอาจปรับแก้กฎหมายยุบรวมกันเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้นโยบายที่ดินในเมืองและในชนบทเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งระบบ

สำหรับองค์กรในระดับท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่บริหารจัดการที่ดินในท้องถิ่น จะมีองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายกำหนดหน้าที่อยู่แล้ว ก็จะมีเพิ่มเติม คือ คณะกรรมการระดับชุมชน ซึ่งอาจรวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการดูแลจัดการทรัพยากรที่ดินร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจรวมถึงทรัพยากรอื่นด้วย จะมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับองค์กรในระดับจังหวัดและเชื่อมโยงกับองค์การบริหารจัดการที่ดินและคณะกรรมการกำกับ

ระบบที่เสนอนี้จะต้องมีการศึกษาวิจัยเพิ่มเติมเกี่ยวกับกลไกการบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น เพราะแต่ละท้องถิ่นจะมีวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อของท้องถิ่นที่แตกต่างกันและกฎหมายรัฐธรรมนูญก็ได้เปิดช่องให้มีความแตกต่างที่ทำได้ ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องหารูปแบบที่เหมาะสมสามารถนำมาใช้ได้ทั่วไปและเชื่อมโยงกับการจัดการในระดับประเทศด้วย

⁴ “มาตรา ๕ เมื่อรัฐบาลมีแผนงานหรือนโยบายด้านใดด้านหนึ่งโดยเฉพาะเพื่อจัดทำบริการสาธารณะ และมีความเหมาะสมที่จะจัดตั้งหน่วยงานบริหารขึ้นใหม่แตกต่างไปจากส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจโดยมีความมุ่งหมายให้มีการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและบุคลากรให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด จะจัดตั้งเป็นองค์การมหาชน โดยตราเป็นพระราชกฤษฎีกาตามพระราชบัญญัตินี้ได้ ...”

⁵ “มาตรา 5 วรรคสอง กิจการอันเป็นบริการสาธารณะที่จะจัดตั้งองค์การมหาชนตามมาตราหนึ่งได้แก่ การรับรองมาตรฐานและประเมินคุณภาพการศึกษา การศึกษาอบรมและพัฒนาเจ้าหน้าที่ของรัฐ การทะนุบำรุงศิลปะและ วัฒนธรรม การพัฒนาและส่งเสริมการศึกษา การส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาและการวิจัย การถ่ายทอดและพัฒนาวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยี การอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ การบริการทางแพทย์และสาธารณสุข การสังคมสงเคราะห์ การอำนวยความสะดวกแก่ประชาชน หรือการดำเนินการอันเป็นสาธารณประโยชน์อื่นใด ทั้งนี้ โดยต้องไม่เป็นกิจการที่มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหากำไรเป็นหลัก”

หมายเลข 9 :

เอกสารประกอบการประชุม
เรื่อง การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม
และการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

1. ประเด็นศึกษา

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 กำหนดนโยบายที่ดินของประเทศ 5 ด้าน ในนโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดให้ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อสงวนพื้นที่ทำการเกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์ไว้มิให้เปลี่ยนสภาพการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น แต่ถึงปัจจุบันยังไม่มีออกกฎหมายดังกล่าว และที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์ก็ได้ถูกเปลี่ยนแปลงไปใช้ประโยชน์ในกิจกรรมทางเศรษฐกิจอย่างอื่นไปเป็นจำนวนมาก

การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) เป็นเครื่องมือที่สำคัญในการกำหนดทิศทางของการใช้ประโยชน์ที่ดิน

2. ประเด็นพิจารณา

การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning)

- ควรมีการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือไม่ อย่างไร หน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ หรือควรใช้วิธีการใด
- ควรกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) อย่างไร จึงจะมีผลในทางปฏิบัติ หน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ หรือควรใช้วิธีการใด
- มาตรการในการคุ้มครองเขตอนุรักษ์ที่เหลืออยู่ควรเป็นอย่างไร

3. ความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม มี 7 ฉบับ¹ คือ

- (1) พระราชบัญญัติจัดที่ดินทำกินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- (2) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517
- (3) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
- (4) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518
- (5) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522
- (6) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526
- (7) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535

¹ คณะกรรมการการปกครองส่วนท้องถิ่น, รายงานการพิจารณาศึกษาปฏิบัติให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (กรุงเทพฯ : สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2542), หน้า 95.

แม้จะมีกฎหมายอยู่หลายฉบับ แต่กฎหมายทุกฉบับมิได้มีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยตรง จึงมีข้อจำกัดในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม นอกจากนี้ยังมีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอีก 3 ฉบับ คือ

(1) มติเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ 2524 เรื่อง นโยบายและมาตรการการพัฒนาสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

(2) มติเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 เรื่อง นโยบายที่ดิน

(3) มติเมื่อวันที่ 19 กันยายน 2535 เรื่อง การลดการเก็งกำไรจากการซื้อขายที่ดิน

การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมมีผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจและสังคมของประเทศอย่างกว้างขวาง ทั้งนี้เพราะเมื่อมีการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบริเวณใด ราคาที่ดินบริเวณนั้นจะต่ำและความต้องการของเกษตรกรที่จะขายที่ดินและต้องการเปลี่ยนอาชีพ ดังนั้น จึงเกิดการสูญเสียทรัพยากรที่ดินที่มีคุณค่าทางการเกษตร

การดำเนินการในอนาคตจึงควรมีการคุ้มครองพื้นที่ดังต่อไปนี้ กล่าวคือ พื้นที่ในเขตชลประทาน พื้นที่เกษตรอาศัยน้ำฝนที่มีดินดีเหมาะสมต่อการเกษตรซึ่งรวมถึงพื้นที่ที่มีลักษณะพิเศษ เช่น สวนส้มบางมด สวนทุเรียนนนทบุรี เป็นต้น นอกจากนี้สมควรมีการตรากฎหมายเฉพาะในการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมอีกด้วย

4. ผลการศึกษาของมูลนิธิตถาบันที่ดินเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน²

ทรัพยากรที่ดินของประเทศไทยประกอบด้วยพื้นที่ทั้งสิ้น 513,115.02 ตารางกิโลเมตร โดยแบ่งเป็นภูมิภาค (ตารางที่ 1)

ตารางที่ 1 : พื้นที่ของประเทศไทยในภาคต่าง ๆ

หน่วย : ตร.กม.

ภาค	พื้นที่
ภาคเหนือ	169,644.29
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	168,854.34
ภาคกลาง	67,398.70
ภาคตะวันออก	36,502.50
ภาคใต้	70,715.19
รวม	513,115.02

พื้นที่ของประเทศไทยทั้งหมดประกอบด้วยพื้นที่รับน้ำทั้งสิ้น 301,507 ตารางกิโลเมตรหรือเท่ากับร้อยละ 58.76 ของพื้นที่ทั้งหมด (ตารางที่ 2)

ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินในประเทศไทยแตกต่างกันไปตามภูมิภาค³ ความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินเป็นการกำหนดมูลค่าของที่ดินโดยเฉพาะอย่างยิ่งมูลค่าที่เกิดจากการผลิตทางการเกษตรในประเทศไทย ทรัพยากรที่ดินที่มีขีดจำกัดในการสร้างมูลค่าเพิ่ม (Value Added) ทางการผลิตมีทั้งหมดประมาณ 87.8 ถึง 89.8 ล้านไร่ (ตารางที่ 3)

พื้นที่ทรัพยากรที่ดินของไทยเป็นพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 82.2 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ถือครองทางการเกษตร 132.5 ล้านไร่ และเป็นเนื้อที่ที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ ที่ไม่ได้จำแนก 106.0 ล้านไร่ (ตารางที่ 4) (ดูตารางที่ 5)

ทรัพยากรที่ดินของไทยอุดมสมบูรณ์ด้วยแร่ธาตุที่ให้ผลผลิตเกินหนึ่งล้านตันต่อปี มีหินปูน ลิกไนต์ ยิปซัม หินดินดาน และแกรนิต และที่การผลิตเกินห้าแสนตัน แต่น้อยกว่าหนึ่งล้านตันต่อปีมีทรายแก้ว เหล็กหิน และเฟลด์สปาร์ (ดูตารางที่ 6) ตามที่ได้กล่าวไว้แล้วในบทที่ 2 คือ อุปทานของที่ดินและทรัพยากรดินนั้นในเบื้องต้นกำหนดได้จากคุณสมบัติทางกายภาพดิน ซึ่งเป็นตัวกำหนดศักยภาพในการนำที่ดินไปใช้เพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ซึ่งอาจจะเปลี่ยนแปลงได้ อันเนื่องมาจากการกระทำของมนุษย์ จากการศึกษาขององค์การอาหารระหว่างประเทศ ซึ่งได้ทำการวิเคราะห์คุณสมบัติทางกายภาพของดินและการเปลี่ยนแปลงคุณสมบัติของดินซึ่งสัมพันธ์กับจำนวนประชากรในแต่ละประเทศ และการนำที่ดินมาใช้ในการผลิตทางการเกษตร

² มูลนิธิตถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” โดย รศ. ดร. วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), มิถุนายน 2544

³ ข้อมูลจากการศึกษาของสมาน พานิชย์พงศ์ในปี 2525 และเจเลียว แจงไพโร ในปี 2530 ซึ่งได้ประมวลไว้ใน วันชัย จันทร์ฉาย, แผนการใช้ที่ดินประเทศไทย (กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาที่ดิน, 2536)

ตารางที่ 2 : พื้นที่รับน้ำของประเทศไทย

ชื่อ	พื้นที่รับน้ำ (ตร.กม.)	ปริมาณน้ำไหลเฉลี่ยทั้งปี (ล้าน ลบ.ม.)
แม่น้ำระหว่างประเทศ		
1. แม่น้ำสาละวิน	295,000	123,000
2. แม่น้ำโขง	391,000	242,533
3. แม่น้ำกก	10,300	5,558
รวม	696,300	371,091
แม่น้ำภายในประเทศ		
1. แม่น้ำชี ¹	47,818	7,764
2. แม่น้ำมูล	117,000	25,038
3. แม่น้ำปิง ²	45,851	7,904
4. แม่น้ำวัง ²	10,422	1,383
5. แม่น้ำยม ²	7,590	1,763
6. แม่น้ำน่าน ²	56,214	10,624
7. แม่น้ำเจ้าพระยา	110,569	22,976
8. แม่น้ำสะแกกรัง	4,047	427
9. แม่น้ำป่าสัก	4,522	2,416
10. แม่น้ำแม่กลอง	24,449	11,107
11. แม่น้ำปราชิน ³	7,978	3,427
12. แม่น้ำบางปะกง	9,729	7,606
13. ชายฝั่งทะเลตะวันออก ⁴	3,736	1,732
14. แม่น้ำเพชรบุรี	4,188	1,044
15. ชายฝั่งทะเลตะวันตก ⁴	2,208	504
16. แม่น้ำตาปี	5,201	3,113
17. ทะเลสาบสงขลา ⁴	2,563	1,886
18. แม่น้ำปัตตานี	3,295	2,593
รวม	301,507	79,832

หมายเหตุ:

¹ เป็นสาขาของแม่น้ำมูล² เป็นสาขาของแม่น้ำเจ้าพระยา³ เป็นสาขาของแม่น้ำบางปะกง⁴ ข้อมูลเฉพาะแม่น้ำสำคัญในลุ่มน้ำที่มา : จารุญ จินดาสงวน ระบบชลประทานที่สมบูรณช่วยพัฒนาเศรษฐกิจของชาติมั่นคง (เอกสารวิจัยนักศึกษาวិทยาลัย
ป้องกันราชอาณาจักร) (กรุงเทพฯ : วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2531)

ตารางที่ 3 : ที่ดินที่มีขีดจำกัดในการเพิ่มมูลค่าทางการเกษตร

ประเภท	พื้นที่ (ล้านไร่)	แหล่ง
1. ดินเค็มและดินด่าง	20.8-22.8	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่ที่เป็นดินเค็มและดินด่างถึง 17.8-19.8 ล้านไร่ และที่เป็นดินเค็มจัดมีถึง 1.3 ล้านไร่ ที่ดินที่เป็นดินเค็มและดินด่างนี้มีตามบริเวณชายฝั่งทะเลประมาณ 3 ล้านไร่
2. ดินเปรี้ยว	5.3	ส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลางและภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จังหวัดสระบุรี ปทุมธานี นครนายก ปราจีนบุรี ฉะเชิงเทรา และชลบุรี
3. ดินทรายจัด	5.9	ส่วนใหญ่อยู่ในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคตะวันออก และภาคใต้
4. ดินที่มีชั้นดาน ซึ่งมีเนื้อดิน เป็นทรายและมีชั้นดานจับตัวกันแข็ง โดยมีเหล็กและอิฐเป็นตัวเชื่อมโดยชั้นดานนี้ส่วนใหญ่จะเกิดขึ้นกว่า 1 เมตรจากผิวดิน	0.6	ส่วนใหญ่อยู่ในภาคใต้
5. ดินที่มีการยึดหดตัวสูง	2.1	ส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลางในจังหวัดสุพรรณบุรี สระบุรี และลพบุรี
6. ดินพรุ ซึ่งเกิดจากการทับถมของสารอินทรีย์ วัตถุอยู่เป็นชั้นตั้งแต่ 5 เซนติเมตร ถึง 3 เมตร เป็นดินที่ไม่อยู่ตัวขึ้นอยู่กักระดับน้ำ หากมีการระบายน้ำออกดินจะกลายสภาพเป็นกรดจัด	0.5	ส่วนมากอยู่ในภาคใต้ในจังหวัดนครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ชุมพร ปัตตานี และนราธิวาส
7. ดินปนกรวด	52.4	มีกระจายอยู่ทุกภาคของประเทศไทย
8. ดินเหมืองแร่ร้าง	0.2	ส่วนมากอยู่ในพื้นที่ที่มีการทำเหมืองแร่มาก่อนและไม่ได้ฟื้นฟูสภาพของดิน ซึ่งส่วนมากจะพบในภาคใต้ เช่น ในจังหวัดพังงา ภูเก็ต และระนอง
รวม	87.8-89.8	-

ที่มา : วันชัย จันทร์ฉาย, แผนการใช้ที่ดินประเทศไทย (กรุงเทพฯ: กรมพัฒนาที่ดิน, 2536) หน้า 11-12

ตารางที่ 4 : การใช้ประโยชน์ที่ดิน (พันไร่)

	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539 ^u	2540 ^u	2541 ^u
เนื้อที่ป่าไม้	87,488.5	85,436.3	84,344.2	83,450.6	82,801.6	82,178.2	81,810.9	81,443.6	81,076.3
เนื้อที่ถือครองทางการเกษตร	132,124.4	133,076.2	132,051.2	131,270.9	131,833.3	132,478.6	n.a.	n.a.	n.a.
ที่อยู่อาศัย	3,361.6	3,536.5	3,461.5	3,476.3	3,494.5	3,518.7	n.a.	n.a.	n.a.
ที่นา	69,436.2	69,313.0	68,835.6	68,336.6	68,320.7	68,292.8	n.a.	n.a.	n.a.
พืชไร่	33,415.2	33,518.6	32,795.0	32,228.2	32,130.5	32,011.2	n.a.	n.a.	n.a.
ไม้ผลและไม้ยืนต้น	19,428.8	20,098.4	20,849.5	20,998.9	21,638.4	22,319.0	n.a.	n.a.	n.a.
สวนผักและไม้ดอก	805.9	858.2	881.7	931.2	937.8	957.9	n.a.	n.a.	n.a.
ที่เลี้ยงสัตว์	740.4	706.8	749.7	743.6	751.7	760.9	n.a.	n.a.	n.a.
ที่รกร้าง	3,679.8	3,621.3	3,319.7	3,238.8	3,236.2	3,221.5	n.a.	n.a.	n.a.
อื่น ๆ	1,256.7	1,423.4	1,158.4	1,317.3	1,323.6	1,396.6	n.a.	n.a.	n.a.
เนื้อที่ไม่ได้จำแนก	101,083.9	102,184.4	104,301.5	105,975.4	106,062.0	106,040.2	n.a.	n.a.	n.a.
รวม	320,696.9	320,696.9	320,696.9	320,696.9	320,696.9	320,696.9	320,696.9	320,696.9	320,696.9

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

หมายเหตุ : 1/ ตัวเลขประมาณการ

ตารางที่ 5 ทรัพยากรป่าไม้และพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และนันทนาการ

	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541
พื้นที่ป่าไม้ (ตร.กม.)	n.a.	136,698	n.a.	133,521	n.a.	131,485	n.a.	n.a.	129,722
สัดส่วนต่อพื้นที่ประเทศ		26.64		26.02		25.62			25.28
พื้นที่ปลูกป่า (ตร.กม.)	ตั้งแต่เริ่มปลูก ถึงปี 2535		7,597.5	331.8	330.5	227.9	113.5	66.6	73.5
พื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ และนันทนาการ (แห่ง)									
อุทยานแห่งชาติ	33,867	38,696	39,284	39,284	40,216	41,738	42,333	42,332	44,182
วนอุทยาน	320	610	610	824	527	627	762	861	868
เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า	25,314	26,061	27,867	27,975	28,684	29,186	30,784	32,012	32,672
เขตห้ามล่าสัตว์ป่า	4,171	4,171	4,188	3,206	3,206	4,877	4,249	2,972	3,102
อุทยานสัตว์ป่า	25	25	25	0	0	0	0	0	0
สวนพฤกษศาสตร์	14	14	15	16	20	31	56	56	56
สวนรุกขชาติ	32	29	32	32	27	33	28	31	34
รวม	63,742	69,605	72,021	71,337	72,681	76,491	78,212	78,264	80,914

ที่มา: กรมป่าไม้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ตารางที่ 6 ปริมาณการผลิตแร่จำแนกตามชนิดแร่สำคัญ (พันตัน)

	2533	2534	2535	2536	2537	2538	2539	2540	2541	2542
หินปูน	19,520.70	19,516.20	25,272.20	32,035.60	42,223.70	45,559.20	50,058.40	58,757.10	55,661.20	84,159.20
ลิกไนต์	12,421.10	14,688.40	15,618.20	15,592.80	17,099.70	18,418.70	21,685.90	23,443.50	20,161.70	18,266.30
บิปปั่ม	5,753.30	7,169.40	7,111.10	7,454.80	8,139.80	8,533.20	8,934.50	8,557.60	4,333.80	5,005.20
หินดินดาน	2,685.60	2,447.90	2,860.10	3,597.00	3,574.30	4,357.30	4,605.50	5,387.40	2,703.50	3,223.20
ทรายแก้ว	241.5	657.5	594.3	459.1	471.4	325.5	447	515.9	323.9	531.6
ดินขาว	208	255.5	301	397.3	417.1	460.6	553.8	306.8	417.4	371
แร่เหล็ก	128.6	240.1	427.2	208.9	142.8	34.5	85.9	43.8	90.7	122.6
แบไรต์	107.7	93	26.6	12.1	14.2	21.1	20.4	36.8	96.4 *	68
ฟลูออไรต์	94.7	60.6	51.6	48.4	23.7	24.1	17.2	7.8	3.7	13
โพโรไฟโลส	29.3	42.7	34.6	43.4	55.3	76.2	64.3	304.5	40.2	38.1
แร่ตะกั่ว	52.3	39.2	27.9	14.2	18.7	22.8	49.2	12.4	15.4	23.8
ควอร์ตซ์	22.1	20.3	18.1	18.2	9.8	11.3	9.8	5.1	3.7	3.7
แร่ดีบุก	20	14.9	11.5	6.4	3.9	2.2	1.5	0.8	2	3.4
แมงกานีส	16.7	11	7.8	6.4	6.4	3.5	3.2	0.5	0.1	0.7
บอลเคลย์	183.3	178.2	224.3	345.9	329.3	308	386.3	288.4	206.4	317.9
ไดโลไมต์	379.6	481.9	331.8	537.1	613.4	668.8	1,064.70	795.9	520.8	485.4
แกรนิต	57.5	75.3	91.8	109.3	134.9	113.5	n.a.	1,517.40	2,489.20	2,145.10
หินอ่อน	55.3	75	87	88.4	87.2	97	n.a.	n.a.	398.1	307.8
ดินมาร์ล	366.9	717.7	675.3	563.7	561.6	610.6	566.5	9.5	7	32
เกลียวหิน	119.2	124.5	212.8	261.6	287.8	380.5	529.7	554.9	546.1	739.5
สังกะสี	404.1	469	407.2	445.8	349.6	135.2	181.2	91.1	185.1	185.8
เฟลด์สปาร์(โซเดียม)	295.4	384.2	523.2	568.3	528	608.5	669.2	596.9	431.03	608.7

ที่มา : กรมทรัพยากรธรณี กระทรวงอุตสาหกรรม

4.2 การใช้ที่ดินในชนบท

ในช่วงเริ่มต้นของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 ปี พ.ศ. 2504 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ ประมาณ 171 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 53 ของพื้นที่รวมของประเทศ แต่พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงโดยตลอดจนในปี พ.ศ. 2541 พื้นที่ป่าไม้ลดลงเหลือเพียง 81 ล้านไร่ ซึ่งมีสัดส่วนเพียงประมาณร้อยละ 25 ของพื้นที่ของประเทศ (ตารางที่ 7)

ตารางที่ 7 : การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ช่วงระหว่างปี พ.ศ.2504-2541

ปี พ.ศ.	เนื้อที่ป่าที่เหลืออยู่ (ไร่)	%
2504	171,017,812	53.33
2516	130,578,125	43.21
2519	124,010,625	38.67
2521	109,515,000	34.15
2525	97,875,000	30.52
2528	94,291,349	29.40
2531	89,877,182	28.03
2532	89,635,625	27.95
2534	85,436,284	26.64
2536	83,470,967	26.03
2538	82,178,161	25.62
2541	81,076,250	25.28

ที่มา : กรมป่าไม้

สาเหตุสำคัญของการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เกิดจากการเพิ่มขึ้นของประชากร และอุปสงค์ต่อพื้นที่เพื่อทำการเกษตรเพิ่มมากขึ้น ประกอบกับปัญหาของความยากจนซึ่งทำให้เกษตรกรจำนวนมากมีความจำเป็นที่จะต้องนำที่ดินของตนเองไปจำนองกับสถาบันการเงินทั้งใน และนอกกระบบเพื่อเป็นหลักฐานค้ำประกันในการกู้ยืมเงิน และในที่สุดเมื่อไม่สามารถชำระหนี้สินคืนได้ก็ต้องสูญเสียที่ดินที่เคยเป็นของตนเองและต้องไปเป็นผู้เช่าหรือแรงงานรับจ้างหรือไม่ก็ต้องไปถางป่าเพื่อหาพื้นที่ทำกินเลี้ยงครอบครัวต่อไป

นโยบายของรัฐในการส่งเสริมการเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจเพื่อตอบสนองความต้องการภายในประเทศและสนับสนุนการผลิตเพื่อการส่งออกก็มีส่วนสำคัญในการสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจให้แปรสภาพพื้นที่ป่าไม้มาเป็นพื้นที่เพื่อทำการเกษตร นอกจากนั้นนโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ อาทิ การสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำ ถนน ฯลฯ ก็สร้างความจำเป็นจะต้องมีการตัดต้นไม้ในบริเวณที่จะทำการก่อสร้าง มีการขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพื่อการสร้างเส้นทางคมนาคม และในภาวะที่หน่วยงานของทางราชการมีขีดจำกัดในการเข้าไปควบคุมและดูแลรักษาป่าไม้ก็เท่ากับเป็นการเปิดพื้นที่ให้เข้าถึงพื้นที่ป่าโดยง่าย

อัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้และปัญหาของการครอบครองพื้นที่ป่าไม้ ส่วนหนึ่งเกิดจากความคลุมเครือของกฎหมายและกฎระเบียบต่าง ๆ ของประเทศเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ น้ำ สัตว์ป่า และแร่ธาตุ ซึ่งขาดเอกภาพในด้านนโยบายและการประสานงานในการ

ดำเนินการ นอกจากนั้นเนื่องจากการตัดไม้ทำลายป่าเพื่อนำที่ดินมาเพาะปลูกส่วนหนึ่งสะท้อนให้เห็นปัญหาของความยากจนและความไม่เป็นธรรมในสังคม ปัญหาปากท้องของประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ

หลักการในการแก้ไขจึงจะเน้นมาตรการทางการเมืองและทางรัฐศาสตร์เป็นพื้นฐานมากกว่ากลไกเศรษฐศาสตร์และเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น ในกรณีที่ราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและชำระค่าบำรุงท้องที่กับทางหน่วยราชการในระดับอำเภอและมีการออกใบรับให้ นอกจากจะเป็นการสร้างความเข้าใจว่าผู้ที่เสียค่าบำรุงท้องที่คือผู้ที่มีสิทธิในการครอบครองที่ดินนั้น ๆ ยังสะท้อนให้เห็นความลักลั่นของการปฏิบัติงานและการขาดการประสานงานระหว่างหน่วยงานราชการซึ่งไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดผลกระทบทางสังคมแต่ยังมีผลต่อเนื่องไปยังลักษณะการใช้ที่ดินและผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม

การใช้ที่ดินในชนบทของประเทศไทยที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอีกลักษณะหนึ่งคือ การใช้ที่ดินผิดประเภท องค์ประกอบทางด้านกายภาพเป็นหนึ่งในองค์ประกอบหลักในการกำหนดการจัดสรรและการใช้ประโยชน์จากที่ดิน กล่าวคือคุณสมบัติของดินจะเป็นตัวกำหนดประเภทของกิจกรรมที่เหมาะสมเช่น ความอุดมสมบูรณ์ของแร่ธาตุในดินและโครงสร้างของดิน ความลาดชันของพื้นที่และระดับน้ำใต้ดินจะเป็นตัวแปรกำหนดพืชที่ควรเพาะปลูก จากการศึกษาสมรรถนะของดินในประเทศไทยจากพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ 320 ล้านไร่ พื้นที่ที่มีความเหมาะสมสำหรับการเพาะปลูกมีเพียง 218 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 68 ของพื้นที่ประเทศไทย และมีที่ดินจำนวนมากที่ใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสมซึ่งนอกจากจะทำให้ได้ผลผลิตต่ำแล้วยังอาจก่อให้เกิดปัญหาของการเสื่อมคุณภาพของดินของการชะล้างพังทลายของดิน (Soil erosion) การใช้ที่ดินโดยไม่มีการบำรุงรักษาคุณภาพดินอาจทำให้คุณสมบัติของดินเพี้ยนใช้ในการเพาะปลูกสูญเสียไปและไม่สามารถปรับให้กลับมาอยู่ในสภาพเดิมได้ นอกจากนี้ต้นทุนเอกชน (private costs) จะสูงกว่าประโยชน์ต่อเอกชน (private benefit) ในกรณีที่เกษตรกรส่วนใหญ่โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยไม่ค่อยมีการลงทุนเพื่อรักษาคุณภาพและความอุดมสมบูรณ์ของดินนั้นอาจจะมีสาเหตุอื่น ๆ เช่น ความไม่มั่นคงของการถือครองพื้นที่ทำกินซึ่งทำให้ขาดแรงจูงใจในการลงทุนระยะยาว ความบิดเบือนของกลไกการตลาดซึ่งทำให้ผู้ผลิตซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกรรายย่อยไม่สามารถเข้าถึงปัจจัยการผลิตต่าง ๆ เช่น สินเชื่อ ข้าราชการตลาด และข่าวสารเกี่ยวกับการพัฒนาและการปรับปรุงเทคโนโลยีการผลิต เงื่อนไขตลอดจนพื้นฐานในการตัดสินใจจึงจะแตกต่างไปจากกรณีผู้ผลิตในประเทศพัฒนาแล้ว เช่นในกรณีของสหรัฐอเมริกา เนื่องจากต้นทุนในการป้องกันไม่ให้เกิดปัญหาของการชะล้างทำลายผิวดินนั้นค่อนข้างสูงและถ้าพิจารณาในแง่ของผู้ผลิตแล้วจะไม่คุ้มต่อการลงทุน ผู้ผลิตในสหรัฐอเมริกาสามารถเพิ่มปริมาณปุ๋ยเพื่อรักษาระดับผลผลิตได้เท่าเดิม นั่นหมายถึงการใช้ปุ๋ยเป็นทางเลือกในการลงทุนที่ต่ำกว่าและคุ้มค่ากว่าเมื่อเทียบกับต้นทุนในการป้องกันและแก้ไขปัญหาของการชะล้างพังทลาย เนื่องจากการแก้ไขปัญหาที่เกิดจากการชะล้างการพังทลายของผิวดิน อาทิ การที่แม่น้ำลำธารตื้นเขินจากการตกตะกอนของดินนั้นไม่ได้เป็นภาระหน้าที่ของเจ้าของที่ดินที่จะรับผิดชอบในการแก้ไข ถึงแม้ว่ากิจกรรมการผลิตของตน

เองจะเป็นต้นเหตุของปัญหาดังกล่าว และเจ้าของที่ดินอยู่ในฐานะที่จะป้องกันไม่ให้เกิดขึ้น หรือสามารถบรรเทาปัญหานี้ได้ก็ตาม⁴

การสูญเสียผิวดินจะทำให้ความอุดมสมบูรณ์ของดินลดลงไปอยู่ในระดับที่ไม่สามารถใช้ในการผลิตได้ต่อไปเจ้าของที่ดินจึงไม่มีทางเลือกนอกจากจะหันกลับมาลงทุนเพื่อการแก้ไขปัญหาคุณภาพดินเสื่อมโทรม ในสหรัฐอเมริกาในปี ค.ศ. 1992 จึงมีเกษตรกรได้เข้าร่วมโครงการแก้ไขปัญหาคุณภาพดินเสื่อมโทรมของผิวดินมีพื้นที่ประมาณ 35 ล้านเอเคอร์หรือประมาณ 875 ล้านไร่ ซึ่งมีการปลูกต้นไม้เพื่อป้องกันผิวดินและเพื่อเพิ่มความสามารถในการอุ้มน้ำ ซึ่งคาดว่าจะลดปริมาณของดินที่ชะล้างลงไปในแม่น้ำลำธารและอ่างเก็บน้ำได้ปีละ 100 ล้านตัน อีกทั้งยังมีผลในการรักษาและฟื้นฟูความอุดมสมบูรณ์ของดินได้ในระยะยาว ในระยะแรกรัฐบาลสหรัฐอเมริกาได้ให้การอุดหนุนในด้านค่าใช้จ่ายส่วนใหญ่ของโครงการนี้ แต่เมื่อเจ้าของที่ดินสามารถเข้าใจถึงผลประโยชน์ต่อกิจกรรมการผลิตของตนเองและประโยชน์ของสังคมจากการรักษาคุณภาพของสิ่งแวดล้อมก็เป็นที่คาดหมายว่าในระยะยาวรัฐบาลสหรัฐอเมริกาก็จะสามารถถอนความช่วยเหลือโดยโครงการนี้ก็จะดำเนินการต่อไปได้โดยการลงทุนของภาคเอกชนเพียงฝ่ายเดียว

ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมอีกลักษณะหนึ่งที่เกิดจากการเกษตร หรือการใช้สารเคมีเพื่อการกำจัดศัตรูพืชและปุ๋ยเคมี ปริมาณการใช้เพิ่มขึ้นในอัตราที่สูงมากทั้งในประเทศพัฒนาและประเทศกำลังพัฒนา ในบางพื้นที่สารเคมีจะชะล้างลงไปในแหล่งน้ำธรรมชาติมีผลทำให้วัชพืชบางชนิดเติบโตอย่างรวดเร็วและมีผลข้างเคียงในการลดปริมาณออกซิเจนในน้ำเป็นอันตรายต่อสัตว์น้ำที่อาศัยอยู่ในแหล่งนั้น อีกทั้งมีผลต่อคุณภาพน้ำซึ่งอาจจะทำให้ไม่เหมาะสมต่อการที่มนุษย์จะนำใช้เพื่ออุปโภคบริโภค ซึ่งเป็นสาเหตุของการลดลงของมูลค่าที่ดินทางเศรษฐศาสตร์

4.3 การใช้ที่ดินในเมือง

ถึงแม้ว่าประเทศพัฒนาอาทิประเทศในสหภาพยุโรป จะมีระบบการวางแผนการใช้ที่ดินและมีการไกลในการที่จะนำเอาเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมเข้ามาประกอบการวางแผนก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่ากลไกดังกล่าวมีขีดจำกัดในการโน้มน้าวให้เกิดการใช้ที่ดินในลักษณะที่จะทำให้เกิดความสมดุลระหว่างเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม ทั้งนี้เนื่องจากการให้ความสำคัญต่อการพัฒนาเครือข่ายการคมนาคมขนส่ง การเน้นความสำคัญของการอำนวยความสะดวกในการเดินทางโดยรถยนต์โดยเฉพาะรถยนต์ส่วนบุคคลมากกว่าความสำคัญในการพัฒนาระบบขนส่งมวลชนซึ่งจะทำให้สามารถช่วยประหยัดพลังงานในขณะเดียวกันก็จะสามารถทำให้โยกย้ายคนจากจุดหนึ่งไปอีกจุดหนึ่งได้ทีละมาก ๆ

ในประเทศพัฒนาบริเวณที่มีการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ กลับกลายเป็นพื้นที่ชานเมืองที่สามารถเดินทางไปมาได้สะดวกโดยทางรถยนต์ การพัฒนาเครือข่ายการคมนาคมจึงถูกมองว่าเป็นการลงทุนเพื่อตอบสนองความต้องการของกลุ่มคนที่มีรายได้ปานกลางและสูง

⁴ Tietenberg T., Environmental and Natural Resource Economics 4th Edition, Harper Collins College Publishers, 1996, หน้า 228

ซึ่งส่วนใหญ่มีรถยนต์ส่วนตัว ในบริเวณชานเมืองจะมีการลงทุนขนาดใหญ่เช่น ศูนย์ธุรกิจนอกเมือง ศูนย์การค้าและห้างสรรพสินค้านอกเมือง ประชากรที่อยู่ในเมืองจึงต้องพึ่งพาอาศัยรถยนต์มากขึ้น ส่งผลให้อุปสงค์ของที่ดินเพื่อการพัฒนาเครือข่ายถนนตลอดจนที่อยู่อาศัยและสถานที่บริการต่าง ๆ เพิ่มขึ้นเช่นเดียวกัน

การพัฒนาการใช้ที่ดินในลักษณะนี้ไม่เพียงแต่จะก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมแต่ยังมีผลข้างเคียงทางด้านสังคมอีกด้วย ในประเทศอังกฤษประชากรที่อยู่ในพื้นที่ชานเมืองชนบทกลับกลายเป็นกลุ่มรายได้สูงซึ่งสามารถจะย้ายออกจากชุมชนใจกลางเมืองไปอยู่บริเวณชานเมืองหรือชุมชนชนบทที่ไม่ไกลจากเมืองมากนักซึ่งยังมีสภาพแวดล้อมที่ดีกว่า การที่ระยะเดินทางเฉลี่ยของคนที่อยู่ในชุมชนเมืองเพิ่มมากขึ้นมีสาเหตุหลักมาจากการที่กลุ่มคนรายได้สูงดังกล่าวต้องเดินทางไปกลับระหว่างที่อยู่อาศัยบริเวณชานเมืองเข้ามาในเขตใจกลางเมืองในแต่ละวัน ซึ่งนอกจากจะเป็นการเพิ่มปัญหาของการจราจรแล้วยังเป็นวิถีการดำเนินชีวิตที่ต้องใช้พลังงานเฉลี่ยต่อคนมากขึ้นอีกด้วย

ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมเกิดขึ้นในหลาย ๆ ด้าน ที่สำคัญคือการเปลี่ยนแปลงพื้นที่สีเขียวที่เดิมที่ใช้เป็นพื้นที่ทางการเกษตรมาเป็นพื้นที่ผิวนอนเป็นที่อยู่อาศัยและเป็นที่ตั้งของสถานบริการต่าง ๆ ในประเทศอังกฤษการสร้างถนนวงแหวน เพื่อลดปริมาณจราจรเข้าออกกรุงลอนดอนมีผลในการเปิดพื้นที่ตามแนวถนนเพื่อการสร้างศูนย์ธุรกิจและสถานบริการต่าง ๆ ยิ่งทำให้ปริมาณของจราจรเพิ่มมากขึ้นกว่าก่อนที่จะมีการสร้างถนนสายนี้ขึ้นเป็นการผิดวัตถุประสงค์ของการสร้างถนนวงแหวนนี้โดยสิ้นเชิง คนที่เสียเปรียบคือกลุ่มคนที่มีรายได้ต่ำที่มีที่อยู่อาศัยอยู่ตามแนวถนนซึ่งเป็นเส้นทางในการเดินทางไปกลับระหว่างชานเมืองกับย่านธุรกิจใจกลางเมืองซึ่งเป็นกลุ่มที่ไม่มีกำลังซื้อหรือทางเลือกที่จะหาที่อยู่อาศัยในบริเวณที่มีสภาพแวดล้อมที่ดีกว่า นอกจากนั้นชุมชนชานเมืองและชุมชนชนบทซึ่งเป็นจุดหมายปลายทางของการย้ายที่อยู่อาศัยของกลุ่มผู้มีรายได้สูงก็จะเป็นผู้ที่เสียเปรียบเช่นกัน เนื่องจากนโยบายควบคุมการพัฒนาเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมซึ่งมีผลในการควบคุมการใช้ที่ดินเพื่อการพัฒนาที่อาจจะเกิดขึ้นในพื้นที่ดังกล่าว

ปัญหาของการขยายตัวของอุปสงค์ของที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ อาทิการก่อสร้างถนน การก่อสร้างที่อยู่อาศัย สถานที่สนันทนาการต่าง ๆ Smith ได้ให้ความเห็นว่าตัวเลขทางการเกี่ยวกับพื้นที่ที่นำไปใช้เพื่อการพัฒนาเครือข่ายการคมนาคมในประเทศอังกฤษซึ่งมีการประมาณการว่ามีสัดส่วนประมาณร้อยละ 1.2-1.5 นั้นเป็นการประมาณการที่น่าจะต่ำกว่าความเป็นจริง โดยเฉพาะเมื่อพิจารณาถึงอุปสงค์สืบเนื่องเพื่อพัฒนากิจกรรมอื่น ๆ นอกจากนั้นยังชี้ให้เห็นถึงความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายของการพัฒนาและการอนุรักษ์ที่ดินในประเทศอังกฤษ

เริ่มตั้งแต่ปี ค.ศ.1995 ได้เริ่มมีการตระหนักถึงปัญหาของการพัฒนาที่ดินซึ่งมีลักษณะที่ไม่ยั่งยืน และในปี ค.ศ. 1996 ได้มีการพยากรณ์ปริมาณจราจรของประเทศอังกฤษว่าจะเพิ่มขึ้นระหว่างร้อยละ 53 ถึงร้อยละ 85 ภายในปี ค.ศ. 2025 และอุปสงค์สืบเนื่องจากการเพิ่มขึ้นของปริมาณจราจรก็จะเป็นเหตุผลที่สำคัญที่ผลักดันให้มีการเปลี่ยนแปลงทิศทางของการใช้ที่ดินไปสู่ลักษณะการใช้ที่เน้นการกระจุกตัวของกิจกรรมต่าง ๆ เพื่อที่จะลดอุปสงค์ของที่ดินและเพิ่มความสามารถในการกันพื้นที่บางส่วนไว้เป็นพื้นที่สีเขียว

นอกจากนั้นก็จะให้ความสำคัญต่อการเพิ่มประสิทธิภาพและความคล่องตัวของการเดินทางของประชากรในพื้นที่เมืองโดยมีสมมติฐานว่าในอนาคตรถยนต์ส่วนบุคคลจะมีความสำคัญน้อยลง เป้าหมายคือการใช้การวางแผนที่ดินเป็นตัวกำหนดรูปแบบของการพัฒนาเมืองและลดความจำเป็น

ในการเดินทางโดยใช้ถนน ลดระยะทางเฉลี่ยในการเดินทางในแต่ละวันอันจะมีผลในการประหยัดพลังงานและลดระดับมลพิษในอากาศ⁵

ในกรณีของประเทศไทย ผลการเจริญเติบโตของการใช้ประโยชน์ที่ดินและการขยายตัวของเมืองไม่ว่าจะเป็นบ้านจัดสรร ดีพาร์ทเมนต์สโตร์ สนามกอล์ฟ และโรงงานอุตสาหกรรม นับเป็นผลมาจากการเติบโตของกรุงเทพฯ ถ้ากลับไปมองในช่วงปี 2500-2503 จะพบว่ากรุงเทพฯ มีพื้นที่เพียงประมาณ 70 กว่าตารางกิโลเมตรและมีประชากรทั้งกรุงเทพฯ และธนบุรี เพียงประมาณ 1-2 ล้านคน จากการเจริญเติบโตของกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการขยายพื้นที่มาเรื่อย ๆ จนถึงปี 2510 เริ่มมีสัญญาณบอกว่าจะต้องลดความเป็นศูนย์กลางของกรุงเทพฯ ลงในทุก ๆ ด้าน ไม่ว่าจะเป็นศูนย์กลางการปกครอง อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม ฯลฯ

ในปี 2512-2513 รัฐจึงมีนโยบายผลักดันให้กระจายโรงงานอุตสาหกรรมออกไปสู่ชานเมือง ซึ่งจะเห็นได้ว่าถนนพหลโยธินบริเวณอำเภอคลองหลวง ถนนบางนา-ตราด หรือถนนเพชรเกษม มีโรงงานอุตสาหกรรมเกิดขึ้นมากมาย แต่ในช่วงนั้นยังไม่มีเตรียมพร้อมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินและออกกฎหมายผังเมืองเพื่อรองรับการพัฒนาอุตสาหกรรมที่เกิดขึ้น ไม่ว่าจะเป็นการพัฒนาพื้นที่อยู่อาศัย สาธารณูปโภค และสาธารณูปการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้น จึงมีส่วนที่ทำให้การใช้ที่ดินในเขตปริมณฑลและปทุมธานีมีการพัฒนาอุตสาหกรรมเกิดขึ้นมากมาย

วิวัฒนาการของการเปลี่ยนแปลงการพัฒนาเมืองอันเป็นผลมาจากการเก็งกำไรและการที่ไม่สามารถควบคุมการใช้ประโยชน์นอกเขตพื้นที่เมืองได้ จึงเป็นสาเหตุ ทำให้บ้านจัดสรร สนามกอล์ฟ และกิจกรรมอื่น ๆ ซึ่งเป็นกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่มีศักยภาพในการก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจที่สูงกว่ามูลค่าของผลผลิตทางการเกษตร จึงทำให้อุปสงค์ของผู้ที่จะซื้อที่ดินเพื่อกิจกรรมนั้น ๆ สูงกว่าและความเต็มใจที่จ่ายสูงกว่าสามารถเข้ามาแทนที่พื้นที่เกษตรได้ โดยการขยายตัวของเมืองส่วนใหญ่จะกระจุกตัวตามเส้นทางคมนาคม

ในปี พ.ศ. 2541 กรุงเทพมหานครมีพื้นที่ 1,568 ตารางกิโลเมตร แต่ในความเป็นจริงแล้วระบบเศรษฐกิจของกรุงเทพมหานครไม่ได้ครอบคลุมเฉพาะพื้นที่ทางกายภาพของกรุงเทพมหานครเท่านั้น แต่จะสัมพันธ์กันมากกับระบบเศรษฐกิจของจังหวัดปริมณฑล 5 จังหวัด ที่มีอาณาเขตติดต่อกับกรุงเทพมหานคร ซึ่งได้แก่จังหวัดนนทบุรี ปทุมธานี สมุทรปราการ นครปฐม และสมุทรสาคร พื้นที่ในบางอำเภอในสามจังหวัดแรกกลายเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับประชากรจำนวนหนึ่งที่มีอาชีพอยู่ในกรุงเทพมหานครและเดินทางไปกลับข้ามจังหวัดทุกวัน นอกจากนั้นการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ โดยเฉพาะการค้าและการบริการ จึงทำให้ระบบเศรษฐกิจของ 5 จังหวัดนี้เชื่อมโยงกับกรุงเทพฯ อย่างมาก ในการวางแผนจึงมักจะกล่าวถึงพื้นที่กรุงเทพฯ และปริมณฑลรวมกันเป็นอนุภูมิภาคย่อย (Sub-region) ที่เรียกว่ากรุงเทพมหานครและปริมณฑล ซึ่งถ้ารวมประชากรของกรุงเทพมหานครและ 5 จังหวัด ปริมณฑลเข้าด้วยกันก็จะมีประชากรประมาณ 8.1 ล้านคน หรือประมาณร้อยละ 14 ของประชากรของประเทศไทย

⁵ Maf Smith, John Whitelegg and Nick Williams, Greening the Built Environment, Earthscan Publications Ltd. London, 1998.

เนื่องจากมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองหรือแผนพัฒนาทางด้านการกายภาพนั้นยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติและยังมีขีดจำกัดอยู่มาก ลักษณะของการพัฒนาทางด้านการกายภาพของพื้นที่เมืองจึงไม่มีรูปแบบหรือทิศทางที่เป็นระบบและอาจจะกล่าวได้ว่าธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ก็มีส่วนในการกำหนดการพัฒนาพื้นที่ทางด้านการกายภาพ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2520-2533 ความหนาแน่นของประชากรและการก่อสร้างต่าง ๆ เพิ่มขึ้นอย่างมากทางด้านตะวันออกของกรุงเทพฯ ในขณะที่การขยายตัวของที่อยู่อาศัย ธุรกิจการค้า บริการและโรงงานอุตสาหกรรมต่าง ๆ ทางด้านตะวันตกของกรุงเทพมหานครมีผลทำให้เกิดความสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมไปค่อนข้างมาก⁶

ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2517 ถึง 2527 ได้มีการประมาณการว่าอัตราการสูญเสียพื้นที่เกษตรเฉลี่ยปีละ 32 ตารางกิโลเมตร และในช่วงระหว่างปี 2527 ถึง 2536 มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากพื้นที่เกษตรเป็นพื้นที่สนามกอล์ฟหรือเป็นโครงการบ้านจัดสรรเฉลี่ยปีละ 18,000 ไร่⁷ และแนวโน้มของการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัย สภาพบริการและกิจกรรมการผลิตจะได้รับอิทธิพลจากการก่อสร้างถนนวงแหวนรอบนอกจะทำให้มีการก่อสร้างและการกระจุกตัวของการพัฒนาไปตามแนวนอน ในลักษณะเดียวกันกับที่เกิดขึ้นกับถนนพหลโยธิน วิทยาวดี รังสิต และถนนรังสิตนครนายก

แม้ว่าจะมีมาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน มีการประกาศเขตพื้นที่สีเขียวครอบคลุมพื้นที่ 140,000 ไร่ การพัฒนาที่ดิน การก่อสร้างอาคารพาณิชย์ และโครงการบ้านจัดสรรก็ยังคงดำเนินการต่อไปเสมือนไม่มีมาตรการบังคับใด ๆ ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากแรงจูงใจทางด้านการเศรษฐกิจจากการที่ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ทำให้เกิดความแตกต่างของผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมในภาคเกษตรและภาคนอกเกษตรในบริเวณชานเมือง ซึ่งจะเห็นได้ชัดเจนจากจำนวนโครงการบ้านจัดสรร อาคารพาณิชย์ จำนวนนายหน้าซื้อขายที่ดิน และผู้ประกอบการด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่เกิดขึ้นในช่วงนี้

อีกสาเหตุหนึ่งเกิดจากการที่การลงทุนในที่ดินเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยงน้อยเมื่อเทียบกับการลงทุนในธุรกิจอื่น อีกทั้งต้นทุนในการถือครองหรือเก็บที่ดินไว้เพื่อการเก็งกำไรต่ำ การขยายตัวของพื้นที่เมืองมักเป็นไปตามแนวยาวของถนนและไม่มีการพัฒนาในแนวลึกไปจากเขตอิทธิพลของถนน (Ribbon development) และการพัฒนาพื้นที่เป็นหย่อม ๆ และไม่ต่อเนื่อง คือ เกิดศูนย์กลางความเจริญเป็นหย่อม ๆ (leap frog) ซึ่งถือว่าการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดปัญหาการกระจายตัวของการพัฒนาการขยายระบบสาธารณูปโภคไปสู่พื้นที่ที่อยู่ลึกจากแนวนอนไปหรือพื้นที่ที่อยู่ในเขตอิทธิพล (hinterland) ของถนน

การพัฒนาทางด้านการกายภาพโดยขาดการควบคุมนี้ทำให้เกิดลักษณะของการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมและมีส่วนให้เกิดผลกระทบภายนอกทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมในรูปแบบต่าง ๆ เช่น ปัญหาของการขยายบริการทางด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ทันต่อการขยายตัวของอุปสงค์ โดยเฉพาะด้านเครือข่ายถนน ระบบน้ำทิ้ง การกำจัดขยะ การเตรียมพื้นที่เพื่อการก่อสร้างต่าง ๆ หมายถึง

⁶ Planning and Development Collaborative International Washington, D.C. U.S.A. Land Institute Foundation Bangkok Thailand, Bangkok Land Housing Market Assessment , National Economic and Social Development Board Royal Thai Government and Regional Housing and Urban Development Office for Asia U.S. Agency for International Development Bangkok, Thailand , September 1990.

⁷ ตัวเลขประมาณการของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การถมดิน การขุดดิน การถมคูคลองมีผลในการเปลี่ยนทางเดินของระบบคูคลองเดิม เกิดปัญหาการระบายน้ำ ปัญหาน้ำท่วม มีการใช้ที่ดินที่ผสมผสานกัน เช่น ตามแนวถนนทางหลวงของจังหวัดปทุมธานี จะมีการใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ โรงงานอุตสาหกรรม

ในทิศทางเดียวกับประเทศพัฒนา การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจโดยเฉพาะที่อยู่อาศัยมีผลทำให้ระยะทางเฉลี่ยในการเดินทางในแต่ละวันของประชากรเมืองเพิ่มขึ้นตลอดจนระยะเวลาที่ใช้ในการเดินทางแต่ละวัน สังคมเมืองกลายเป็นสังคมที่ต้องพึ่งรถยนต์ส่วนตัวและเป็นการปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตที่มีผลในการเพิ่มการพึ่งพาการใช้พลังงานซึ่งประเทศไทยไม่สามารถผลิตเองได้ นอกจากนั้นแล้วความแออัดของการจราจร ความหนาแน่นของการใช้ที่ดินก็มีผลกระทบต่อประสิทธิภาพในการผลิตของภาคการผลิตด้วยเมื่อพิจารณาถึงต้นทุนการขนส่งทั้งทางด้านพลังงานเวลา

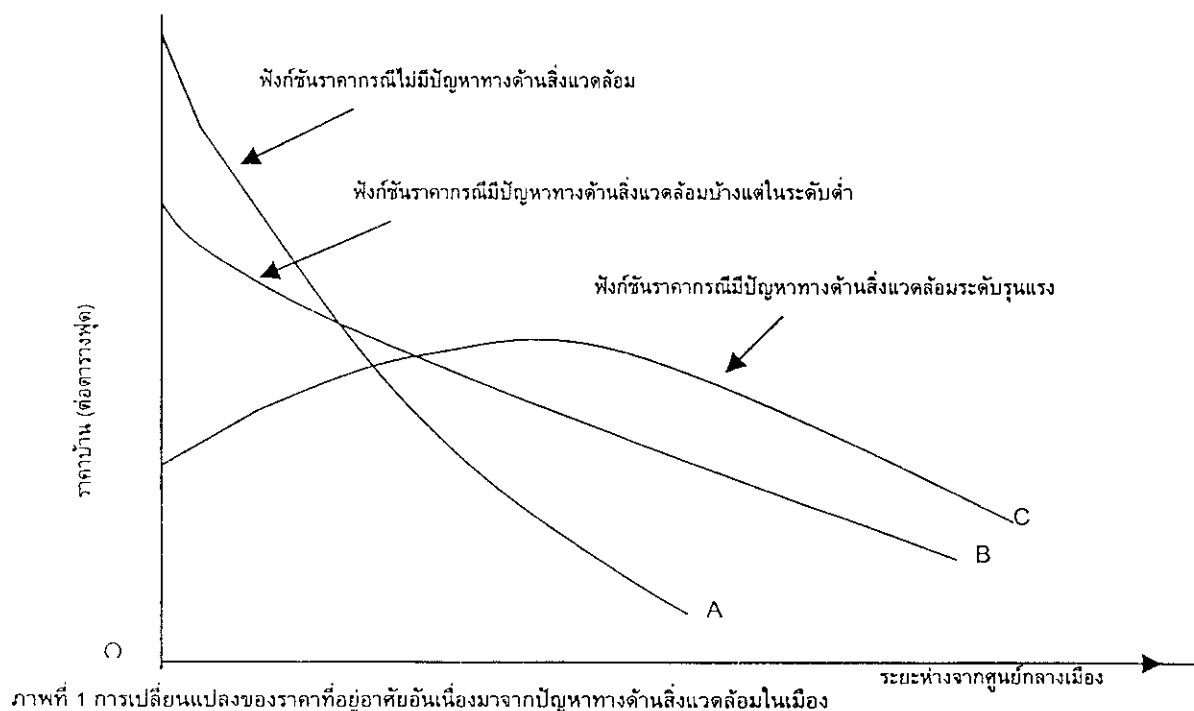
การแก้ไขปัญหโดยการขยายเครือข่ายถนนยิ่งเป็นการเพิ่มปัญหาที่กล่าวมา ยิ่งเพิ่มถนนปริมาณรถก็ยิ่งเพิ่มมากขึ้น ซึ่งส่วนใหญ่จะเป็นการเพิ่มขึ้นของรถยนต์ส่วนบุคคล และเนื่องจากกลุ่มคนรายได้ต่ำไม่มีทางเลือกในการเดินทางนอกจากจะใช้บริการของขนส่งมวลชนประโยชน์ที่จะได้รับจากการลงทุนในการขยายเครือข่ายถนนจึงมีสัดส่วนที่ตกอยู่กับกลุ่มคนรายได้ปานกลางและรายได้สูงมากกว่า นั่นหมายถึงมาตรการการลงทุนเพื่อพัฒนาเครือข่ายถนนมีความโน้มเอียงไปในทิศทางที่จะตอบสนองความต้องการของกลุ่มคนรายได้ปานกลางและรายได้สูงเนื่องจากเป็นกลุ่มที่ได้รับประโยชน์จากการขยายเครือข่ายถนนมากกว่า ในขณะที่กลุ่มรายได้ต่ำต้องรับผลกระทบภายนอกด้านลบไม่ว่าจะในด้านของระยะเวลาในการเดินทางที่นานขึ้น ระดับมลพิษในอากาศและทางเสียงที่สูงขึ้นอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

การขยายตัวของประชากรเมือง การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ อาจก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมจากการเพิ่มภาวะการแข่งขันเพื่อปัจจัยที่ดินได้หลายรูปแบบ อาทิ ความแออัดของที่อยู่อาศัย ขีดจำกัดของการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคสาธารณูปการ ระบบระบายน้ำเสีย ระบบเก็บและกำจัดขยะ การเพิ่มขึ้นของปริมาณจราจรควบคู่ไปกับขีดจำกัดในการขยายพื้นที่และเครือข่ายถนนทำให้การจราจรแออัดเป็นบ่อเกิดของมลพิษทางอากาศและทางเสียง ความบกพร่องของมาตรการการควบคุมการก่อสร้าง การพัฒนา และรูปแบบของการใช้ที่ดินทำให้เกิดการผสมของการใช้พื้นที่ในพื้นที่เดียวกัน ทำให้เกิดสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะต่อการเป็นที่อยู่อาศัย

การขยายตัวของความต้องการพื้นที่เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจซึ่งมีความสามารถในการจ่ายหรือการแข่งขันมากกว่าทำให้ต้องสูญเสียพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่ที่สามารถจะจัดสรรให้เป็นพื้นที่พักผ่อนหย่อนใจและสันทนาการต่าง ๆ ซึ่งจะทำให้สภาพแวดล้อมของเมืองเสื่อมลงและคุณภาพชีวิตของประชากรในเขตเมืองลดระดับลงไป

ในทางกลับกันปัญหาของสิ่งแวดล้อมก็มีอิทธิพลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินโดยผ่านกลไกตลาด เช่น การขยายตัวของพื้นที่เมืองออกไปตามพื้นที่ชานเมืองหรือตามแนวถนน นอกจากการพัฒนาที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพแล้ว การพัฒนาที่เกาะติดไปตามแนวถนนจะทำให้ไม่มีการพัฒนาพื้นที่ตามแนวลึกเท่าที่ควร และทำให้ไม่สามารถกระจายบริการด้านสาธารณูปโภคและสาธารณูปการอย่างทั่วถึงและมีต้นทุนในการให้บริการต่อหน่วยสูง การขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจไปยังบริเวณพื้นที่ชานเมือง ชุมชนชนบทเดิม อีกทั้งยังเป็นสาเหตุสำคัญของการสูญเสียพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่เกษตรอีกด้วย

ระดับของมลพิษทางอากาศอาจจะมีผลกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินและราคาที่อยู่อาศัย เช่น ในกรณีที่มีโรงงานอุตสาหกรรมตั้งอยู่ในบริเวณใจกลางเมืองซึ่งมีการปล่อยควันทำให้เกิดมลพิษทางอากาศ และมลพิษทางเสียงมีการจราจรที่คับคั่งเนื่องจากมีรถบรรทุกเข้าออกโรงงานเป็นประจำจะทำให้พื้นที่บริเวณนั้นมีสภาพแวดล้อมไม่เหมาะสมสำหรับเป็นที่อยู่อาศัยราคาบ้านเรือนในบริเวณนั้น ๆ ก็จะลดลงในขณะที่พื้นที่ที่อยู่ไกลออกไปที่มีบรรยากาศที่น่ายุอาศัยมากกว่าจะมีราคาแพงขึ้น ยกตัวอย่างในภาพ 1 ก่อนที่จะโรงงานจะเข้าไปตั้งราคาที่อยู่อาศัยในบริเวณใจกลางเมืองจะมีลักษณะเป็นเส้น A คือ มีราคาที่สูงที่สุดในบริเวณใจกลางเมืองและราคาจะค่อย ๆ ลดลงไปเป็นสัดส่วนกับระยะทางจากใจกลางเมือง ต่อมาเมื่อพื้นที่ในใจกลางเมืองเจริญมากขึ้นมีการก่อสร้างอาคารสูงและการเปลี่ยนแปลงที่อยู่อาศัยเป็นอาคารพาณิชย์มีประชากรย้ายเข้ามาจำนวนมากทำให้พื้นที่ใจกลางเมืองซึ่งเดิมเป็นที่อยู่อาศัยสำหรับกลุ่มรายได้สูงกลายเป็นพื้นที่ที่มีสภาพแวดล้อมที่ไม่เหมาะสมกับการเป็นที่อยู่อาศัยเส้น "ค่าเช่า" จึงเปลี่ยนจากเส้น A มาเป็น B ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่ามลพิษในอากาศทำให้ราคาที่อยู่อาศัยในบริเวณใจกลางเมืองลดลง แต่ก็ยังมีโครงสร้างของราคาดังเดิม คือ ราคาจะสูงที่สุดที่สุดในบริเวณใจกลางเมืองและจะค่อยลดหลั่นไปตามระยะทางและยิ่งห่างจากใจกลางเมืองออกไปราคาที่อยู่อาศัยก็จะถูกลงตามลำดับ แต่ต่อมาเมื่อพื้นที่ใจกลางเมืองยิ่งพัฒนามากขึ้นมีผู้คนเข้ามาอาศัยหนาแน่นซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้คนที่เข้ามาหางานทำ สภาพแวดล้อมแย่ลงเนื่องจากมีประชากรหนาแน่นมากขึ้น การจราจรติดขัดระบบขนส่งมวลชนไม่พอเพียง มีการใช้รถมอเตอร์ไซด์สองจังหวะซึ่งทำให้เกิดมลพิษทางเสียงและมลพิษทางอากาศมากยิ่งขึ้น จนทำให้สภาพแวดล้อมไม่เหมาะแก่การเป็นที่อยู่อาศัยมากขึ้นอีกทั้งยังเป็นอันตรายต่อสุขภาพของประชาชนที่อยู่ในบริเวณนี้โดยเฉพาะปัญหาโรคปอด ซึ่งเกิดจากการหายใจอากาศเป็นพิษและฝุ่นละออง ดังนั้นราคาที่ดินและที่อยู่อาศัยจึงลดลงไปอีก เส้น "ค่าเช่า" จึงจะเปลี่ยนไปเป็นเส้น C ซึ่งแสดงให้เห็นว่าราคาที่ดินจะต่ำในพื้นที่ในใจกลางเมืองและจะค่อย ๆ ลดลง แต่จะสูงขึ้นเมื่อห่างจากใจกลางเมืองไประยะหนึ่งเนื่องจากระดับของมลพิษทางอากาศมลพิษทางเสียงและการจราจรที่คับคั่งบรรเทาลงไป จากนั้นราคาที่ดินและราคาที่อยู่อาศัยจะค่อย ๆ ลดลงไปตามระยะทางที่ห่างไกลขึ้นตามลักษณะปกติ



หมายเลข 10 :

**เอกสารประกอบการประชุม
เรื่อง การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากที่ดิน**

การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน

1. ประเด็นศึกษา

(1) นโยบายป่าไม้ที่ดินที่นำมาใช้ตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ไม่สอดคล้องกับการเพิ่มของประชากร การเปลี่ยนแปลงของประเทศ และแนวทางการพัฒนา ทำให้ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าเพื่อแสวงหาที่ดินทำกิน ไม่สามารถดำเนินตามแผนระยะยาวหรือแผนแม่บท แม้ในปัจจุบันการแก้ไขปัญหาก็ยังเป็นไปในแบบเดิมโดยพยายามกันป่าที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ และจำกัดการใช้ที่ดินในบางพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวต่อระบบนิเวศ

(2) นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเป็นปัญหา เนื่องจากมีการดำเนินการหลายรูปแบบ และแนวคิดต่างกันในแต่ละรัฐบาล หน่วยงานจัดที่ดินหลายหน่วยก็ถือกฎหมายคนละฉบับ และส่วนใหญ่จะให้สิทธิกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐตลอดมา จึงทำให้มีผู้ที่ไม่เกรงกลัวกฎหมายใช้ช่องว่างดังกล่าวแสวงหาประโยชน์จากการจับจองที่ดินในเขตป่าและหาช่องทางที่จะได้เอกสารสิทธิในที่ดิน ทั้งโดยถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย

(3) นโยบายและแผนการใช้ที่ดิน ไม่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เช่น นโยบายที่ดิน ปี 2530 มีการกำหนดให้ดำเนินการในหลายเรื่อง เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษี ที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นต้น หากสามารถปฏิบัติได้ก็จะทำให้แก้ปัญหาที่ดินอย่างเป็นระบบ แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้

2. ประเด็นพิจารณา

การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน แนวทางในการร่วมแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกิน

- การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินควรมีหลักการ และแนวทางในการปฏิบัติอย่างไร
- แนวทางในการร่วมแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกินเพื่อลดผลกระทบต่อทรัพยากรที่ดิน ควรจะเป็นอย่างไร
- การปฏิรูปที่ดินในอนาคตควรมีแนวทางอย่างไร มีเป้าหมายอย่างไร

(1) ความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ

ปัญหาในเรื่องที่ดินทำกินเป็นปัญหาสำคัญที่เกิดขึ้นกับเกษตรกรและเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ว่าราชการต้องการประกาศพื้นที่ให้เป็นป่านุรักษ์ ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นสิ่งที่ควรจะต้องดำเนินการ แต่จะต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของประชาชนในพื้นที่นั้น ๆ ด้วย¹

¹ อานันท์ ปันยารชุน, "ยุทธศาสตร์สภาพภาคประชาชน," สารสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (กันยายน 2545), หน้า 3.

สำหรับในเรื่องการไร้ที่ดินทำกินนั้น อาจแก้ไขได้โดยการปฏิรูปที่ดินซึ่งรัฐต้องเข้าไปจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินผู้ที่มีที่ดินมาก เพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินและจัดให้เกษตรกรโดยมีแนวทาง ดังนี้

- (1) ระดมเงินเข้ากองทุนการปฏิรูปที่ดินจากเงินงบประมาณแผ่นดินและจากเงินดอกผลหรือผลประโยชน์ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (2) เร่งรัดให้กรมที่ดินออกโฉนดที่ดินโดยเร็ว
- (3) จัดทำระบบข้อมูลการจัดที่ดินให้เกษตรกรอย่างเป็นระบบ
- (4) การควบคุมพื้นที่เกษตรกรรมและการกำหนดหลักเกณฑ์การโอนและการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมควรมีการแก้ไขกระบวนการให้มีขั้นตอนการรองรับมากขึ้น
- (5) การปฏิรูปที่ดินต้องกำหนดมาตรการให้ได้รับการเช่าซื้อเป็นหลักเพื่อให้เกษตรกรได้สิทธิในที่ดินตามวัตถุประสงค์ของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (6) นำส่วนหนึ่งของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเข้าประกันสินเชื่อต่อสถาบันการเงินเพื่อให้เกษตรกรกู้เงินจากสถาบันการเงินได้
- (7) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องเป็นที่ดินเพื่อการเกษตรไม่ควรมีการแบ่งแยกที่ดินเป็นแปลงเล็ก การตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมต้องทำการเกษตรและต้องไม่แบ่งแยกที่ดิน
- (8) ส.ป.ก. ต้องมีอำนาจในการจัดการต่อที่ดินทุกประเภทในเขตปฏิรูปที่ดิน
- (9) ผลผลิตในเขตปฏิรูปที่ดินต้องได้รับการส่งเสริมเพื่อให้เกษตรกรมีรายได้เพียงพอแก่การเลี้ยงชีพ

สำหรับประเด็นปัญหาเรื่องที่ดินทำกินของเกษตรกรอยู่ในเขตป่าไม้นั้น ประชาชนมีข้อเสนอที่แตกต่างกัน กล่าวคือ ² ส่วนหนึ่งเสนอให้กันออกไปจากเขตป่าและใช้กฎหมายที่ดินรองรับ ขณะที่อีกส่วนหนึ่งเสนอไม่กันออกไปแต่ใช้เป็นเฉพาะในพื้นที่ป่า ทั้งนี้ ในการกำหนดขอบเขตป่าส่วนหนึ่งเสนอให้ยึดตามสภาพนิเวศ สภาพป่าที่เป็นจริง ขณะที่ในระดับขอบเขตการจัดการของชุมชนจะยึดหลักความสามารถในการใช้ประโยชน์และการจัดการที่เป็นจริง

ในพื้นที่รอยต่อให้ใช้การวางแผนร่วมเครือข่ายชุมชนในพื้นที่ป่าทั้งหมด ส่วนอีกความเห็นหนึ่งยึดหลักขอบเขตตามพื้นที่ปกครองโดยยึดตามพื้นที่อำนาจของ อบต.

แนวทางแก้ปัญหาที่ดินของรัฐนั้น สหพันธ์เกษตรกรและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ เสนอว่า ³

² สรุปการประชุมเชิงปฏิบัติการ ครั้งที่ 1 เรื่อง ปัญหากฎหมายป่าไม้และข้อเสนอกฎหมายจัดการป่าไม้ภาคประชาชน บ้านเขาเหล็ก อ.ศรีสวัสดิ์ จ.กาญจนบุรี วันที่ 29-30 กรกฎาคม 2543

³ สหพันธ์เกษตรกรและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ, ข้อเสนอและแนวทางแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดิน เอกสารประกอบการประชุมสรุปผลการดำเนินงาน เมื่อวันที่ 8-9 สิงหาคม 2544 คณะเกษตรศาสตร์ มหาวิทยาลัยเชียงใหม่ หน้า 8

- (2) สำหรับที่ดินราชการที่สงวนที่ดินไว้แต่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้รัฐบาลยกเลิกการสงวนที่ดินดังกล่าวและออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับชาวบ้าน
- (3) ที่สาธารณะประโยชน์ของชุมชนให้รัฐบาลเร่งรัดให้กรมที่ดินเปลี่ยนแปลงจำนวนเนื้อที่การสงวนหวงห้ามของชาวบ้านและออกเอกสารสิทธิในที่ดินส่วนที่เป็นที่ดินทำกินให้กับชาวบ้าน
- (4) ที่ดินประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแต่มีข้อขัดแย้งในประเภทเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับชาวบ้านให้รัฐบาลยกเลิกเขตปฏิรูปที่ดินและออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้กับชาวบ้าน
- (5) ที่ดิน ส.ป.ก. แต่มีเอกชนแย่งชิงทำประโยชน์ ให้รัฐบาลแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมสองฝ่ายศึกษาว่ามีการเข้าไปใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ หากไม่ชอบด้วยกฎหมายให้เพิกถอนและให้ชาวบ้านเป็นผู้ดูแลจัดการ

สำหรับที่ดินเอกชน สหพันธ์เกษตรกรและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ เสนอว่าให้รัฐบาลดำเนินการดังนี้⁴

- (1) ให้มีการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจังโดยมีการสำรวจจำแนกที่ดินว่าที่ดินเอกชนออกเอกสารสิทธิโดยชอบด้วยกฎหมายหรือไม่ ปลอยให้รกร้างว่างเปล่าหรือไม่ เป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้หรือไม่ หากเป็นที่ดินที่ออกเอกสารสิทธิไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือรกร้างว่างเปล่าให้เพิกถอน หากที่ดินเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ให้รัฐบาลเป็นผู้ซื้อและจัดสรรที่ดินให้ชุมชนพร้อมทั้งรับรองสิทธิ
- (2) นำหลักการปฏิรูปที่ดินมาใช้
- (3) ให้รัฐบาลจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า

นายสมบัติ อุทัยสาธ (รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทย) กล่าวในการประชุมสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็นเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปลอยให้รกร้างว่างเปล่าว่า ระเบียบกระทรวงมหาดไทยว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปลอยให้เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ. 2522 ควรมีการปรับปรุงแก้ไข เพื่อให้สามารถบังคับใช้ตามมาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้ โดยควรกำหนดให้ชัดเจนในคำนิยามของคำว่า “การทำประโยชน์” เช่น การซื้อที่ดินเพื่ออยู่อาศัย 3-4 ไร่ แม้ไม่ได้มีการปลูกพืชก็ถือว่าเป็นการทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว

เครือข่ายทรัพยากร คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน ได้เสนอแนวทางการแก้ไขการขาดแคลนพื้นที่ทำกินของเกษตรกร ดังต่อไปนี้⁵

- (6) ผลักดันกฎหมายการจัดการป่าและทรัพยากรภาคประชาชน

⁴ เรื่องเดียวกัน, หน้า 8-9.

⁵ เครือข่ายทรัพยากร คณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน, วาระประชาชน สิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ, หน้า 8-9. (เอกสารไม่ตีพิมพ์เผยแพร่)

- (2) ให้มีกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม
- (7) ปรับปรุงจัดสรรงบประมาณที่สอดคล้องกับการวางแผนการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน
- (8) เร่งรัดออกพระราชบัญญัติป่าชุมชนฉบับประชาชน
- (9) ปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ปี 2528 และปรับโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติให้อยู่บนหลักการของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติในทุกระดับ
- (10) ปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดขึ้นคุณภาพลุ่มน้ำใหม่โดยอยู่บนหลักการของการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนต่อระบบนิเวศน์แบบองค์รวม
- (7) ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และยุติการอพยพประชาชนออกจากเขตป่าอนุรักษ์
- (8) รับรองสิทธิในที่ดินของชุมชนที่อยู่อาศัยในพื้นที่ป่าอย่างมั่นคง และสนับสนุนให้มีการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนรวมทั้งจัดการป่าชุมชน
- (11) แก้ไขกฎหมาย (11 ฉบับ) ที่อนุญาตให้ทุนต่างชาติเข้ามาครอบครองผูกขาดที่ดินและให้มีกฎหมายป้องกันทุนต่างชาติเข้ามาควบคุมผูกขาดที่ดินอย่างเข้มงวด
- (12) ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตัดสินใจในโครงการของรัฐและเอกชน ที่จะดำเนินการในพื้นที่
- (13) ส่งเสริมธุรกิจชุมชนที่สอดคล้องกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน และฐานวัฒนธรรมประเพณีของชุมชนแต่ละแห่ง

กรณีปัญหาที่ดินในเขตป่า สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือได้เรียกร้องเชิงมาตรการ ดังต่อไปนี้⁶

- (14) ให้ดำเนินการสำรวจ และรังวัดพื้นที่ถือครองของราษฎรในเขตพื้นที่ป่าของรัฐทุกประเภทและทำการจำแนก และเพิกถอนแนวเขตพื้นที่ถือครองของชาวบ้านออกจากพื้นที่ป่าของรัฐ และให้ออกเอกสารราชการรับรองสิทธิและคุ้มครองสิทธิอย่างเหมาะสม
- (2) ให้ตั้งคณะกรรมการศึกษาและเสนอแนวทางการรับรองสิทธิของชุมชน
- (15) ระหว่างการแก้ปัญหา ให้ระงับการบังคับใช้มติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน 2541
- (16) ให้ชะลอการประกาศเขตหรือการขยายเขตพื้นที่ป่าไม้ต่าง ๆ จนกว่าจะตรวจสอบรับรองสิทธิของเกษตรกรเสร็จแล้ว
- (17) ให้ยุติแผนอพยพโยกย้ายราษฎร

⁶ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, "สรุปข้อเรียกร้องและผลการเจรจา กรณีปัญหาสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ," เสียงสหพันธ์ (เชียงใหม่ : สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, 2545), หน้า 11-12

- (18) ให้อยุติการจับกุมและชะลอการดำเนินคดีจนกว่าจะแก้ปัญหาเสร็จแล้ว
- (7) ให้อยกเลิกศูนย์ปฏิบัติการและแก้ไขปัญหาลำไยของกรมป่าไม้
- (8) ให้รัฐบาลประชาสัมพันธ์ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทราบนโยบายการดำเนินงาน

กรณีปัญหาการถือครองที่ดิน สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือได้เรียกร้องเชิงหลักการ ดังต่อไปนี้⁷

- (19) ควรมีการนำที่ดินมาใช้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยคำนึงถึงผลกระทบต่อการใช้ที่ดินของชุมชน
- (2) เกษตรกรรวมรายย่อยเป็นพื้นฐานของการผลิตและฐานของเศรษฐกิจไทย ดังนั้น เกษตรกรรายย่อยจึงควรมีที่ดินเป็นของตนเอง
- (20) ชุมชนมีสิทธิในการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ในที่ดิน ตามมาตรา 46 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540
- (21) รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินให้มีความเหมาะสม
- (22) ไม่ควรปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า รัฐควรมีมาตรการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง
- (23) รัฐควรเร่งแก้ปัญหาที่ดินโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการแก้ปัญหาด้วย

⁷ สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, “สรุปข้อเรียกร้องและผลการเจรจา กรณีปัญหาสหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือและเครือข่ายองค์กรประชาชนภาคเหนือ,” เสียงสหพันธ์ (เชียงใหม่ : สหพันธ์เกษตรกรภาคเหนือ, 2545), หน้า 13-14

4. ผลการศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดินเกี่ยวกับการอนุรักษ์และ การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน⁸

4.1 นโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดิน

นอกจากกฎหมายที่เป็นหลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดินแล้ว นโยบายเกี่ยวกับที่ดินของรัฐบาลก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้การบริหารจัดการที่ดินดำเนินไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง ซึ่งอาจเป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าหรือเป็นการวางพื้นฐานของการแก้ปัญหาในระยะยาว การศึกษานโยบายเกี่ยวกับที่ดินจะทำให้เห็นภาพของการแก้ปัญหาที่ผ่านมาและทำให้สถานการณ์ของที่ดินเป็นอยู่ในปัจจุบัน

ถึงแม้้นโยบายการใช้ที่ดินมีมาตั้งแต่กรุงสุโขทัยที่สนับสนุนให้มีการขยายพื้นที่การเกษตรโดยอิสระ ต่อมาในสมัยกรุงศรีอยุธยาก็ได้มีนโยบายให้ใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรมากขึ้นโดยมีการเก็บภาษีมาในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์เป็นต้นมา นโยบายที่ดินได้มีจำนวนมากปรากฏทั้งในรูปกฎหมาย กฎระเบียบ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ คำแถลงนโยบายของรัฐบาลต่อรัฐสภา มติคณะรัฐมนตรี ตลอดจนมติของคณะกรรมการชุดต่างๆ (ตารางที่ 1)

ในบรรดานโยบายที่ดินที่มีอยู่นั้นถึงแม้จะมีหลายด้านก็ตามแต่ที่สำคัญที่สุดนั้นก็คือ การกำหนดเขตการใช้ที่ดินเป็นพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เกษตรกรรม โดยมีนโยบายที่สำคัญ 6 ประการ คือ

1. แผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติ ฉบับที่ 1 พ.ศ. 2503
2. นโยบายที่ดินที่จัดทำขึ้นโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2526
3. นโยบายที่ดินที่จัดทำขึ้นโดยกรมพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2528
4. นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 3 ธันวาคม 2528
5. นโยบายที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 กันยายน 2530
6. นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540-2559 ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539

⁸ มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” โดย รศ. ดร. วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์ และคณะ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), มิถุนายน 2544

ตารางที่ 1 : การกำหนดพื้นที่ป่าไม้และเกษตรตามนโยบายที่ดินฉบับต่าง ๆ

หน่วย : ไร่

ลำดับที่	นโยบาย	พ.ศ.	การใช้ที่ดิน	
			ป่าไม้	เกษตร
1	แผนพัฒนาฉบับที่ 1	2503	160	160
2	นโยบายที่ดิน (คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ)	2526	128.3	153
3	นโยบายที่ดิน (กรมพัฒนาที่ดิน)	2528	128.3	147
4	นโยบายป่าไม้แห่งชาติ (มติ ครม. 3 ธ.ค.28)	2528	128.3	-
5	นโยบายที่ดิน(มติครม. 1 ก.ย.30)	2530	128.3	-
6	นโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2540-2559 (มติ ครม. 26 พ.ย. 39)	2540	160	112

หมายเหตุ: การจำแนกความเหมาะสมของที่ดินโดยกรมพัฒนาที่ดิน มีความเหมาะสมเพื่อการเกษตร 168 ล้านไร่

4.2 แนวคิดการวางแผนการใช้ที่ดินในอดีตถึงปัจจุบัน

แนวคิดการวางแผนการใช้ที่ดินในประเทศไทยนั้นได้มีมานานกว่าสามทศวรรษ โดยมีแนวคิดทั้งที่มีวัตถุประสงค์ที่เกี่ยวข้องกับการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยตรงหรือทางอ้อม รวม 7 แนวคิด (ตารางที่ 12) คือ

- (1) การจำแนกประเภทที่ดิน และการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน
- (2) การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ
- (3) การกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ
- (4) การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า
- (5) การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ
- (6) การวางแผนและจัดทำผังเมือง
- (7) การวางแผนการใช้ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน

(1) การจำแนกประเภทที่ดินและการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน

(1.1) การจำแนกประเภทที่ดิน

การจำแนกประเภทที่ดินที่เริ่มดำเนินการในปี 2504 นั้นเป็นการกำหนดเขตการใช้ที่ดินหรือการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างกว้าง โดยให้มีการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินว่าพื้นที่ส่วนใดจะคุ้มครองและสงวนไว้เป็นพื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ส่วนใดจะจำแนกเป็นที่ดินทำกินหรือใช้ประโยชน์อื่น ๆ อย่างไรก็ตาม ผลการจำแนกที่ดินนี้ได้มีผลในทางปฏิบัติมาจนถึงปัจจุบัน ทั้งนี้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ได้ระบุให้มีการกำหนดพื้นที่ป่าไม้ไว้อย่างน้อยร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศหรือประมาณ 160.5 ล้านไร่ ในขณะที่นั้นมีป่าไม้อยู่ร้อยละ 58 หรือประมาณ 187 ล้านไร่ แผนดังกล่าวยังได้กำหนดให้เนื้อที่ป่าไม้ลดลงเหลือประมาณร้อยละ 40 หรือประมาณ 125 ล้านไร่ หากประชาชน

จำนวนเพิ่มขึ้นและมีความต้องการที่จะใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503 : 55)

ต่อมาใน พ.ศ. 2507 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้อำนาจงานจำแนกประเภทที่ดินไปอยู่ในความรับผิดชอบของกรมพัฒนาที่ดิน เมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2526 งานจำแนกประเภทที่ดินจึงอยู่ในความรับผิดชอบของคณะกรรมการพัฒนาที่ดิน

พื้นที่ป่าไม้ที่ได้กำหนดให้สงวนและคุ้มครองนั้นก็ได้ทยอยประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เช่นเดียวกัน ถึงสิ้นเดือนธันวาคม 2524 มีเนื้อที่ป่าสงวนแห่งชาติรวม 123.39 ล้านไร่ ในขณะที่พื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก 187 ล้านไร่ ในพ.ศ. 2503 (สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ, 2503 : 34) เหลือเพียง 97.9 ล้านไร่ใน พ.ศ. 2525 (กรมป่าไม้, 2537:72) นั้น จากการที่สถานการณ์ป่าไม้ได้เปลี่ยนแปลงไปดังกล่าวแล้ว ปัญหาที่เกิดจากราษฎรเข้าทำกินในเขตป่าไม้เกิดขึ้นอย่างรุนแรง จึงได้มีการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินอีกครั้งหนึ่งใน พ.ศ. 2525

(1.2) การปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดิน

เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน ตามที่คณะกรรมการที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาตินำเสนอสาระสำคัญของนโยบายฉบับนี้ คือ ให้มีการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินเสียใหม่ในเขตป่าไม้ถาวรที่ยังมิได้มีการสงวน 30 ล้านไร่ เมื่อจำแนกประเภทที่ดินแล้ว หากพบว่าพื้นที่ที่ถูกบุกรุกส่วนใดมีความเหมาะสมต่อการเกษตรให้จำแนกออกเป็นประเภทกรรมพื้นที่ส่วนใดที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร รวมทั้งพื้นที่ที่ยังคงสภาพป่าอยู่ให้จำแนกเป็นป่าและประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนพื้นที่ที่ถูกบุกรุกในเขตป่าสงวนแห่งชาติประมาณ 30 ล้านไร่นั้นให้กรมป่าไม้จัดทำโครงการ ส.ท.ก. (คณะอนุกรรมการที่ดิน, 2526)

(2) การกำหนดป่าสงวนแห่งชาติ

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ได้ประกาศใช้ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 81 ตอนที่ 38 เมื่อวันที่ 28 เมษายน 2507 โดยยกเลิกพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. 2481 ดังนั้นบรรดาป่าที่เป็นป่าคุ้มครองอยู่แล้วตามกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองและสงวนป่าก่อนวันที่พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ใช้บังคับให้ถือว่าเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ตามบทบัญญัติในมาตรา 36

การกำหนดป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นไปตามมาตรา 6 และมาตรา 7 ของพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ตั้งแต่เริ่มต้นจนถึง พ.ศ. 2537 ได้มีการประกาศเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติรวม 1,220 ป่า เนื้อที่ 143.87 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2537 : 75)

การกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติเป็นแนวคิดการวางแผนการใช้ที่ดิน ที่เป็นการอนุรักษ์ป่าไม้อย่างไรก็ตามพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้มีราษฎรจำนวนมากเข้าอยู่อาศัยและทำกินกระจัดกระจายทั่วทั้งประเทศ กรมป่าไม้จึงได้มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งออกเป็น โซนอนุรักษ์ (C) โซนเศรษฐกิจ (E) และโซนที่เหมาะสมต่อการเกษตร (A) ผลการจำแนกดังกล่าวได้เสนอคณะรัฐมนตรีซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 รวม 1,220 ป่า โดยมีเนื้อที่ดังนี้

(1) โซนที่เหมาะสมต่อการเกษตร (A)	มีจำนวน 7,222,540 ไร่
(2) โซนเศรษฐกิจ (E)	มีจำนวน 51,887,091 ไร่
(3) โซนอนุรักษ์ (C)	มีจำนวน 88,233,415 ไร่
รวมเนื้อที่	147,343,415 ไร่ (ตารางที่ 6)

ป่าโซน A จำนวน 7.22 ล้านไร่และโซน E จำนวน 37.06 ล้านไร่ นั้นกรมป่าไม้ได้ส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปจัดเป็นที่กินรวม 44.28 ล้านไร่ (กรมป่าไม้, 2537:75) ดังนั้นป่าไม้ที่ยังเหลืออยู่ทั้งในโซน C และโซน E ที่อยู่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้จึงมีเพียง 103.06 ล้านไร่

(3) การกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติ

การกำหนดที่ดินให้เป็นอุทยานแห่งชาติเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 6 และ มาตรา 7 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ในพื้นที่ซึ่งรัฐบาลเห็นว่ามีความเหมาะสมและเป็นที่น่าสนใจสมควรสงวนไว้เป็นพิเศษ เพื่อรักษาสภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้คงสภาพเดิมถาวรตลอด ไปเพื่อประโยชน์ในการศึกษาและนันทนาการ

การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติได้ดำเนินการมาตั้งแต่ พ.ศ. 2505 ในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 1 มาจนถึงปัจจุบันมีจำนวน 77 แห่ง เนื้อที่ 24.5 ล้านไร่ เป็นอุทยานทางบก 62 แห่ง เนื้อที่ 21.5 ล้านไร่ และอุทยานทางทะเล 15 แห่ง เนื้อที่ 3 ล้านไร่เศษ (กรมป่าไม้, 2537:56-60)

การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติ เป็นแนวความคิดการวางแผนการใช้ที่ดินที่เป็นการอนุรักษ์ป่าไม้ สภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(4) การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเป็นไปตามบทบัญญัติมาตรา 19 และมาตรา 20 แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 (พระราชบัญญัติฉบับนี้ได้ยกเลิกเมื่อ พ.ศ. 2535 และใช้พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 แทน) ได้กำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามาตั้งแต่ พ.ศ. 2508 ถึงปัจจุบันมีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ารวม 36 แห่ง เนื้อที่ 17.5 ล้านไร่ นอกจากนี้ยังมีพื้นที่ที่กรมป่าไม้กำลังดำเนินการจัดตั้งและอยู่ในระหว่างการออกพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า 5 แห่ง รวมเนื้อที่ 1.4 ล้านไร่

ถึงแม้ว่าเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับนี้จะได้นำถึงการสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่าก็ตามแต่การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่านั้น ทำให้มีพื้นที่ป่าอนุรักษ์เพิ่มขึ้น เป็นการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อกำหนดเขตพื้นที่อนุรักษ์

(5) การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ

คณะรัฐมนตรีได้มีมติให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติดำเนินการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศไทยเมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2525

การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำคือการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยประสานหลักของการวางแผนการใช้ที่ดินเข้ากับความสัมพันธ์ระหว่างกันของทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ รวมทั้งศักยภาพของพื้นที่ในด้านอุทกวิทยาที่สัมพันธ์ต่อการเป็นต้นน้ำลำธาร และรวมไปถึงลักษณะแนวโน้มของการก่อเกิดปัญหาและมลภาวะของสิ่งแวดล้อมที่อาจจะเกิดขึ้นหากมีการนำทรัพยากรในพื้นที่ลุ่มน้ำไปใช้หรือมีการพัฒนาพื้นที่

ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำแต่ละชั้นมีลักษณะดังนี้ :-

(1) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หมายถึงพื้นที่ภายในลุ่มน้ำที่ควรจะต้องสงวนรักษาไว้เป็นต้นน้ำลำธาร โดยเฉพาะ

(2) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำซึ่งมีคุณภาพเหมาะสมต่อการเป็นต้นน้ำลำธารในระดับรองลงมา และสามารถนำมาใช้ประโยชน์เพื่อกิจการที่สำคัญ เช่น การทำไม้และเหมืองแร่เป็นต้น

(3) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 3 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำซึ่งสามารถใช้ประโยชน์ได้ทั้งกิจกรรมทำไม้ เหมืองแร่ และเพื่อปลูกพืชกิจกรรมประเภทไม้ยืนต้น

(4) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 4 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำที่สภาพป่าได้ถูกแผ้วถางเป็นที่ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการพืชไร่เป็นส่วนมาก

(5) พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 5 หมายถึง พื้นที่ภายในลุ่มน้ำซึ่งเป็นที่ราบหรือลุ่มหรือเนินลาดเอียงเล็กน้อย แต่ส่วนใหญ่ได้ถูกบุกกรุกแผ้วถาง เพื่อใช้ประโยชน์ด้านเกษตรกรรม โดยเฉพาะทำนา และกิจการอื่น

(6) การวางและจัดทำผังเมืองรวม

กรมการผังเมืองได้จัดทำผังเมืองรวมโดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

การกำหนดผังเมืองรวมนี้มีขั้นตอนดำเนินการรวม 20 ขั้นตอน ซึ่งใช้เวลาในการดำเนินการค่อนข้างนาน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2529 : 55,57)

ผังเมืองที่ประกาศใช้นั้นมีกำหนดบังคับใช้เป็นเวลา 5 ปี จึงมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน

ตัวอย่างการกำหนดประเภทการใช้ที่ดินที่กำหนดในผังเมืองรวมของกรุงเทพมหานครซึ่งมี 14 ประเภท (สำนักผังเมือง, 2535: 2-3) คือ

1. ที่อยู่อาศัยหนาแน่นน้อย
2. ที่อยู่อาศัยหนาแน่นปานกลาง
3. ที่อยู่อาศัยหนาแน่นมาก
4. พาณิชยกรรม
5. อุตสาหกรรมและคลังสินค้า
6. คลังสินค้า
7. อุตสาหกรรมเฉพาะกิจ
8. ชนบทและเกษตรกรรม
9. ที่โล่งเพื่อนันทนาการและการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม
10. สถาบันการศึกษา
11. อนุรักษ์ชนบทและเกษตรกรรม
12. อนุรักษ์เพื่อส่งเสริมเอกลักษณ์ศิลปวัฒนธรรมไทย
13. สถาบันศาสนา
14. สถาบันราชการ การสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ

(7) การวางแผนการใช้ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน

กรมพัฒนาที่ดินได้เริ่มจัดทำแผนการใช้ที่ดินมาตั้งแต่ พ.ศ. 2514 ทั้งระดับประเทศ ภาค และจังหวัด ต่อมาในปี พ.ศ. 2536 ได้จัดพิมพ์แผนการใช้ที่ดินระดับประเทศขึ้นอีกครั้งหนึ่ง โดยแผนที่จัดพิมพ์มีมาตราส่วน 1:1,000,000 (กรมพัฒนาที่ดิน, 2536)

ในระดับภาค แผนการใช้ที่ดินและแผนที่มาตราส่วน 1:500,000 ได้จัดพิมพ์เป็นครั้งแรกระหว่างปี พ.ศ. 2526-2530 และครั้งที่สองในระหว่างปี พ.ศ. 2535-2536

ในระดับจังหวัด กรมพัฒนาที่ดินได้เริ่มดำเนินการมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2516 โดยดำเนินการในจังหวัดสงขลาและเชียงราย

ต่อมากรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำรายงานระดับจังหวัดขึ้น พร้อมกับแผนที่มาตราส่วน 1:25,000 ได้จัดทำและพิมพ์เผยแพร่ครบทุกจังหวัดเมื่อ พ.ศ. 2534 หลังจากนั้นได้มีการทบทวนและปรับปรุงแผนการใช้ที่ดินระดับจังหวัดแล้วจัดพิมพ์เผยแพร่อีกครั้งหนึ่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2536 เป็นต้นมา

4.3 นโยบายของรัฐที่สำคัญ

นโยบายของรัฐนอกจากกฎหมาย อาจอยู่ในรูปของคำแถลงนโยบาย แผน คำสั่งหรือมติ คณะรัฐมนตรี ซึ่งตรวจสอบจากช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาได้ ดังนี้⁹

- (1) แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ได้ระบุให้มีการกำหนดป่าไม้ไว้อย่างน้อยร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ หรือประมาณ 160.5 ล้านไร่ ซึ่งในขณะนั้นมี ป่าไม้อยู่ร้อยละ 53 หรือประมาณ 171 ล้านไร่ แผนดังกล่าวยังได้กำหนดให้เนื้อที่ป่าไม้ลดลงเหลือประมาณ ร้อยละ 40 หรือประมาณ 120 ล้านไร่ หากประชาชนเพิ่มจำนวนขึ้นและมีความต้องการที่จะใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ พื้นที่ป่าไม้ตามเป้าหมาย ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศนั้นได้ยึดถือเป็นข้อกำหนดตลอดมาจนถึงเดือนธันวาคม 2528
- (2) ในปี 2518 รัฐบาลได้พยายามที่จะแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า โดยมีคำสั่งนายกรัฐมนตรี ที่ สร 0203/4391 เมื่อวันที่ 4 เมษายน 2518 ว่า “ราษฎรที่ทำไร่ในป่าสงวนแห่งชาติ ทำให้ป่าสงวนแห่งชาตินั้นหมดสภาพความเป็นป่า ก็จะอนุญาตให้อยู่ทำกินต่อไปได้หากราษฎรที่ถูกเจ้าหน้าที่จับกุมไว้ในกรณีนี้ และยังคงการจะอยู่ทำกินก็ให้ทำกินอยู่ต่อไปได้ และตั้งแต่นั้นเป็นต้นไปห้ามราษฎรบุกรุกป่าสงวนเป็นการเด็ดขาด”
- (3) จากการบุกรุกป่าอย่างรุนแรงเกิดขึ้นจนไม่สามารถหยุดยั้งได้ เมื่อวันที่ 20 เมษายน 2518 คณะรัฐมนตรีจึงได้มีมติเรื่องแผนงานจัดที่ดินให้แก่ราษฎร คือ ให้จัดที่ดินให้ราษฎรได้อยู่อาศัยในรูปหมู่บ้านป่าไม้ในเขตป่าสงวนที่เสื่อมโทรมแล้ว การจัดตั้งหมู่บ้านป่าไม้นี้เป็นการเพิ่มวิธีการจัดที่ดินขึ้นอีกรูปแบบหนึ่ง จากที่ดำเนินการมาในรูปนิคมสร้างตนเอง สหกรณ์นิคม และการปฏิรูปที่ดิน
- (4) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2518 ให้ยกเลิกคำสั่งนายกรัฐมนตรี เรื่อง ราษฎรเข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติ ลงวันที่ 4 เมษายน 2518 และให้เพิกถอนเอกสารสิทธิ์ที่ออกโดยอาศัยคำสั่งดังกล่าว
- (5) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 กันยายน 2519 เกี่ยวกับราษฎรที่บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติว่า “ผู้ที่เข้าทำกินในป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วคงให้อยู่ทำกินต่อไปได้ เว้นแต่ป่าสงวนแห่งชาตินั้นเป็นป่าซึ่งได้รับการอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี ให้ดำเนินการตามโครงการของรัฐบาล และตั้งแต่นั้นเป็นต้นไปห้ามมิให้ผู้ใดบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติเป็นอันขาด หากบุกรุก

⁹ ข้อ (1)-(12) โสภณ ชมชาญ เอกสารประกอบการสัมมนา สศก. 02 สรุปนโยบายที่ดินและป่าไม้ของประเทศไทย กองวางแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีนาคม 2533

รุกเข้าไปให้เจ้าหน้าที่ทำการจับกุมดำเนินการตามกฎหมายทุกราย" อย่างไรก็ตามนโยบายดังกล่าวนี้มีปัญหาในทางปฏิบัติว่าผู้บุกรุกรายใดเข้าอยู่อาศัยก่อนที่จะคำสั่งดังกล่าวได้มีการประกาศ

- (6) ในวันที่ 28 สิงหาคม 2522 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบโครงการสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) การให้สิทธิทำกินแก่ผู้ที่บุกรุกและอยู่อาศัยอย่างผิดกฎหมายในเขตป่าสงวนแห่งชาตินี้ มีวัตถุประสงค์ที่จะลดความรุนแรงของปัญหาทางสังคมและการบุกรุกทำลายป่า โดยการให้เอกสารสิทธิที่แสดงการครอบครองสามารถทำกินและตกทอดมาจนถึงบุตรหลานได้ แต่ไม่สามารถจะจำหน่ายจ่ายโอนได้ โครงการดังกล่าวได้มาเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2525
- (7) เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบกับนโยบายการใช้และกรรมสิทธิที่ดินตามที่คณะอนุกรรมการที่ดิน ในคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเสนอ สาระสำคัญของนโยบายฉบับนี้ คือ ให้มีการปรับปรุงการจำแนกประเภทที่ดินเสียใหม่ในเขตป่าเตรียมการสงวน จำนวน 30 ล้านไร่ เมื่อจำแนกประเภทที่ดินแล้ว หากพบว่าพื้นที่ที่ถูกบุกรุกส่วนใดมีความเหมาะสมต่อการเกษตร รวมทั้งพื้นที่ที่ยังคงสภาพป่าอยู่ให้จำแนกเป็นป่าและประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนพื้นที่ที่ถูกบุกรุกในเขตป่าสงวนแห่งชาติประมาณ 30 ล้านไร่ นั้น ให้กรมป่าไม้จัดทำโครงการ ส.ท.ก. และมีให้หน่วยงานจัดที่ดินขยายการดำเนินการยกเว้นการปฏิรูปที่ดินและให้กำหนดการจัดที่ดินให้เสร็จภายใน 5 ปี
- (8) วันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการช่วยเหลือราษฎรตามโครงการเพิกถอนสภาพป่าที่เป็นที่ตั้งชุมชนเฉพาะในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยแบ่งการช่วยเหลือออกเป็น 3 กลุ่ม คือ ชุมชนที่เกิดก่อนปี 2510 ให้ได้รับเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ชุมชนที่เกิดขึ้น ระหว่างปี 2510 - 2518 ให้สิทธิอยู่อาศัยในรูปสิทธิทำกิน ชุมชนที่เกิดภายหลังปี 2518 อนุญาตให้เข้าอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์เป็นการชั่วคราว ตามมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- (9) วันที่ 28 พฤษภาคม 2528 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอแนะ มาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำปิง-วัง ให้ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 A เป็นบริเวณที่ต้องอนุรักษ์ไว้และห้ามมิให้ใช้พื้นที่ในทุกกรณีโดยเด็ดขาด ส่วนการใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 บี ถ้ามีความจำเป็นต้องอนุญาตให้ประพาสหรือต่ออายุประพาสบัตรการทำเหมืองแร่ก็ให้กระทรวงอุตสาหกรรมพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีอนุมัติเป็นราย ๆ ไป
- (10) วันที่ 11 กันยายน 2528 ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 โดยมาตรา 20 ให้อธิบดีโดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลใดบุคคลหนึ่งทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าได้ไม่เกิน 2,000 ไร่ ถ้าเกิน 2,000 ไร่ ต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี
- (11) วันที่ 3 ธันวาคม 2528 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่องนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยกำหนดให้มีป่าไม้ ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยแบ่งเป็นป่าไม้เพื่อเศรษฐกิจ ร้อยละ 25 และเป็นป่าไม้เพื่อการอนุรักษ์ ร้อยละ 15

- (12) วันที่ 21 ตุลาคม 2529 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง หลักเกณฑ์วิธีการในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำยม-น่าน
- (13) วันที่ 1 กันยายน 2530 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเรื่อง “นโยบายที่ดิน” ตามที่คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติเสนอ นโยบายดังกล่าวกำหนดเป็น 5 ด้าน คือ นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคง และนโยบายชาวเขา
- (14) วันที่ 12 กรกฎาคม 2531 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำมูลและชี
- (15) ในปี 2532 ได้มีการแก้ไขพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งมีวัตถุประสงค์ที่จะใช้เป็นแนวทางการแก้ปัญหาผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติด้วยนั้น ก็ได้มีแนวคิดของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญเพื่อศึกษาปัญหาและวิธีดำเนินการออกหนังสือกรรมสิทธิ์หรือหนังสือสิทธิครอบครองในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ที่สาธารณะ และที่ราชพัสดุของสภาผู้แทนราษฎรให้ใช้หลักเกณฑ์ บันได 3 ขั้นมาแก้ปัญหา ในขณะเดียวกันก็ได้มีนักวิชาการเสนอแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการให้มีการปลูกป่าโดยภาคเอกชน และนักวิชาการอีกกลุ่มหนึ่งก็ได้เสนอแนะให้ใช้วิธีการแก้ไขโดยการสร้างป่าชุมชน นอกจากนี้ในพื้นที่นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติก็ได้มีการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไรทำให้มีการสูญเสียที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปจำนวนมาก จนคณะรัฐมนตรีได้นำมาพิจารณาและมีมติให้ดำเนินการลดการเก็งกำไรจากการซื้อขายที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 19 ธันวาคม 2532 เรื่อง สถานการณ์เศรษฐกิจและแนวทางการรักษาเสถียรภาพในอนาคต
- (16) คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2532 เกี่ยวกับการช่วยเหลือราษฎรที่เข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย โดยอนุญาตให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราว ในป่าเสื่อมโทรม ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่กำหนด โดยจะต้องเข้าไปทำกินหรืออยู่ในป่านั้นอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2524 และเป็นป่าที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เสนอคณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบเพื่อให้ราษฎรเข้าไปทำกินหรืออยู่อาศัยเป็นการชั่วคราวได้ เนื้อที่ที่จะอนุญาต ครอบครองละไม่เกิน 250 ไร่ และต้องเสียค่าธรรมเนียม
- (17) วันที่ 7 พฤศจิกายน 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคใต้ และข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ
- (18) วันที่ 12 ธันวาคม 2532 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติผ่อนผันให้กระทรวงคมนาคม (กรมทางหลวง) ใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ ก่อสร้างทางเพื่อความมั่นคงในพื้นที่กองทัพภาคที่ 3 จำนวน 3 เส้นทางตามความเห็นของสำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ โดยยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 21 ตุลาคม 2529 เป็นกรณีพิเศษเฉพาะรายต่อไปจะไม่อนุมัติให้ส่วนราชการหรือหน่วยงานใช้พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 เอ อีกไม่ว่ากรณีใด ๆ

- (19) รัฐบาลได้กำหนดเป้าหมายงานการจัดที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินไว้อย่างชัดเจน โดยได้กำหนดไว้ในแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ.2535-2539) ซึ่งประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับพิเศษ เล่ม 108 ตอนที่ 187 วันที่ 25 ตุลาคม 2534 หัวข้อที่ 4.5 เรื่องเป้าหมายการพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้ "ข้อ 4.5.2 เเร่งรัดกระจายกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินโดยเร่งดำเนินการปฏิรูปที่ดินพื้นที่ 30 ล้านไร่ ให้แล้วเสร็จภายใน 7 ปี"
- (20) วันที่ 19 พฤศจิกายน 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคตะวันออกและข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำ โดยให้ยกเว้นพื้นที่ที่กระทรวงอุตสาหกรรมได้ออกประกาศกำหนดพื้นที่เพื่อการพัฒนาเมืองแร่ทองคำเป็นโครงการใหญ่จำนวน 5 พื้นที่ และคำขอประทานบัตรซึ่งได้ยื่นไว้จนถึงวันที่ 11 มิถุนายน 2534 ตามที่กระทรวงอุตสาหกรรมเสนอ เว้นแต่เป็นพื้นที่ที่อยู่ในเขตลุ่มน้ำชั้น 1 เอ ซึ่งกำหนดมิให้มีการใช้พื้นที่ทุกกรณี โดยให้เพิ่มมาตรการการใช้ที่ดินในเขตพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ อีกข้อหนึ่งว่า "ให้ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจหลีกเลี่ยงการใช้พื้นที่นั้น"
- (21) คณะรัฐมนตรี มีมติเมื่อวันที่ 10 และ 17 มีนาคม 2535 เห็นชอบหลักเกณฑ์และวิธีการในการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้จำแนกพื้นที่ป่าไม้ออกเป็น 3 ลักษณะ คือ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ พื้นที่ป่าเศรษฐกิจประเภท ที่ 1 และพื้นที่ป่าเศรษฐกิจประเภทที่ 2
- (22) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 เห็นชอบหลักการและวิธีการแก้ไขปัญหาคือความเดือดร้อนของราษฎรที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติและอนุมัติให้ดำเนินการต่อไปได้ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอและเห็นชอบให้แก้ไขเพิ่มเติมข้อความตามที่รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (นายสุเทพ เทือกสุบรรณ) เสนอเพิ่มเติม โดยหากราษฎรครอบครองทำประโยชน์อยู่ก่อนทางราชการประกาศเป็นเขตป่าไม้และการประกาศเขตป่าไม้ดังกล่าวทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะเพิกถอนที่ดินส่วนนั้นออกจากเขตป่าไม้ และกรมที่ดินดำเนินการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ ถ้าประกาศเขตป่าไม้ไปแล้วราษฎรบุกรุกในภายหลัง ราษฎรผู้บุกรุกจะได้สิทธิก็โดยผ่านกระบวนการปฏิรูปที่ดิน เท่านั้น และให้ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีฉบับต่าง ๆ ที่ขัดแย้งได้แก่ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2527 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2528 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 28 มีนาคม 2532 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 มิถุนายน 2532 มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 13 กุมภาพันธ์ 2533 และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 17 มีนาคม 2535
- (23) วันที่ 21 กุมภาพันธ์ 2538 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบตามมติคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ เรื่อง การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคตะวันตก ภาคกลางและลุ่มน้ำป่าสัก และการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำภาคเหนือและภาคตะวันออกเฉียงเหนือส่วนอื่น ๆ (ลุ่มน้ำชายแดน)

- (24) หลังจากมีวิกฤติการณ์ ส.ป.ก. 4-01 ที่จังหวัดภูเก็ต ในเดือนพฤศจิกายน 2537 และได้มีการเปิดอภิปรายไม่ไว้วางใจจนรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ต้องประกาศยุบสภาในเดือนพฤษภาคม 2538 คณะรัฐมนตรีนำโดยนายบรรหาร ศิลปอาชา นายกรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 สิงหาคม 2538 ยกเลิกมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 4 พฤษภาคม 2536 แต่นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้ดำเนินการต่อไปตามกฎหมาย โดยให้เป็นไปตามการตีความของคณะกรรมการกฤษฎีกา
- (25) คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 พิจารณาเห็นชอบมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งจำแนกเป็น 5 ประเภท ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ โดยหากมีการเรียกร้องให้เพิกถอนเขตป่าไม้ถาวรให้แต่งตั้งคณะทำงานตรวจสอบพื้นที่แล้วนำเสนอคณะกรรมการพัฒนาที่ดินพิจารณาเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาเปลี่ยนแปลงเขตป่าไม้ถาวรเสียใหม่ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง ในเขตป่าสงวนแห่งชาติให้กรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. เร่งรัดกันเขตและดำเนินการประกาศเขตปฏิรูปที่ดินโดยเร็ว หากยังไม่ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินให้ออกเอกสาร ส.ป.ก. 4-98 ให้ราษฎรไปก่อน ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีให้มีคณะทำงาน 5 ฝ่าย สำรวจพื้นที่เสนอคณะอนุกรรมการป้องกันและปราบปรามการลักลอบทำลายทรัพยากรป่าไม้ประจำจังหวัดพิจารณา และส่งให้สำนักงานป่าไม้เขตดำเนินการรังวัด ปักเขต ปรับปรุงแผนที่ แล้วส่งให้กรมป่าไม้ดำเนินการนำเสนอต่อกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และคณะรัฐมนตรีต่อไป ส่วนป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายจะไม่ออกเอกสารสิทธิตามกฎหมายที่ดินให้แก่ผู้บุกรุกหรือครอบครองที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำรวจจำนวนราษฎรและพื้นที่ที่ครอบครอง กำหนดขอบเขตพื้นที่ที่จะให้ราษฎรอยู่อาศัย และหรือทำกินในพื้นที่ที่เหมาะสมและมาตรการเพื่อการอยู่อาศัยการทำประโยชน์อื่น ๆ ทำการตรวจสอบ พิสูจน์ เพื่อดำเนินการรับรองสิทธิการอยู่อาศัยทำกินตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนพื้นที่อื่น ๆ ให้ตรวจสอบข้อเท็จจริง โดยให้มีทั้งฝ่ายราชการและราษฎรฝ่ายละเท่า ๆ กัน การดำเนินการตามมาตรการดังกล่าวจะยุติการผลักดันและอพยพราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินอยู่เดิมในพื้นที่ป่าประเภทต่าง ๆ ไว้ก่อน
- (26) คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เห็นชอบการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่ได้กำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้ เป็น 2 ด้าน คือ ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ และด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ป่าสงวนแห่งชาติ โดยสรุป คือ ให้เร่งรัดกันพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติกลับคืนกรมป่าไม้ เปิดโอกาสให้ราษฎรในพื้นที่มีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างเป็นรูปธรรม ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ผลจากการปรับแนวเขตหากมีราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ให้กรมป่าไม้พิจารณาดำเนินการตามความเหมาะสม หากสมควรอนุรักษ์ ให้กรมป่าไม้กำหนดเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ส่วนป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายจะไม่นำไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้กรมป่าไม้ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎรหากอยู่อาศัย/ทำกินมาก่อน ให้กรมป่าไม้จัดทำขอบเขตบริเวณที่อยู่อาศัย/ทำกินให้ชัดเจน ห้ามขยายพื้นที่เพิ่มเติมโดยเด็ดขาด ถ้าเป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศให้พิจารณาดำเนินการช่วยเหลือราษฎรตามความเหมาะสมเพื่อให้หาที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่ หรือดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้นไปอยู่อาศัย/ทำกินในพื้นที่

ที่เหมาะสม หากราษฎรอยู่อาศัย/ทำกินหลังวันประกาศสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ ให้เคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์นั้น หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาด ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ ถ้ามีการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่และ/หรือขยายพื้นที่อยู่อาศัย/ทำกินเพิ่มเติม ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเจียบขาด ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่ ซึ่งประกอบด้วย แผนงาน 4 ด้าน คือ 1) ด้านการป้องกันพื้นที่ 2) ด้านการควบคุมพื้นที่ 3) ด้านการฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และ 4) ด้านการติดตามประเมินผลและระบบข้อมูล และให้แก้ไขปัญหาการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกโดยมิชอบในพื้นที่ป่าไม้ให้แล้วเสร็จเป็นรูปธรรมโดยเร็ว

จากนโยบายที่ดินที่ได้สรุปมาข้างต้น ทำให้เห็นแนวทางของนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่ผ่านมา ดังนี้

(1) นโยบายป่าไม้ที่ดินที่นำมาใช้ตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ไม่สอดคล้องกับการเพิ่มของประชากร การเปลี่ยนแปลงของประเทศ และแนวทางการพัฒนา ทำให้ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหการบุกรุกป่าเพื่อแสวงหาที่ดินทำกิน ไม่สามารถดำเนินการตามแผนระยะยาวหรือแผนแม่บท แม้ในปัจจุบันการแก้ไขปัญหายังเป็นไปในแบบเดิม โดยพยายามกันป่าที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ และจำกัดการใช้ที่ดินในบางพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวต่อระบบนิเวศน์

(2) นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเป็นปัญหา เนื่องจากมีการดำเนินการหลายรูปแบบและแนวคิดต่างกันในแต่ละรัฐบาล หน่วยงานจัดที่ดินหลายหน่วยก็ถือกฎหมายคนละฉบับ และส่วนใหญ่จะให้สิทธิกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐตลอดมา จึงทำให้มีผู้ที่ไม่เกรงกลัวกฎหมายใช้ช่องว่างดังกล่าวแสวงหาประโยชน์จากการจับจองที่ดินในเขตป่าและหาช่องทางที่จะได้เอกสารสิทธิในที่ดิน ทั้งโดยถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย

(3) นโยบายและแผนการใช้ที่ดิน ไม่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติ เช่น นโยบายที่ดิน ปี 2530 มีการกำหนดให้ดำเนินการในหลายเรื่อง เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นต้น หากสามารถปฏิบัติได้ก็จะทำให้แก้ปัญหาที่ดินอย่างเป็นระบบ แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้

ทิศทางของนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินในอนาคต ควรมองข้อเท็จจริงของปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างคนป่าไม้ และที่ดินเป็นองค์ประกอบที่สามารถพึ่งพาอาศัยกัน ใช้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจแทนที่จะใช้กฎหมายอย่างเจียบขาด การใช้กฎหมายควรดึงเอาท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมแทนที่จะเป็นหน่วยงานรัฐโดยลำพัง สิทธิที่จะให้กับราษฎรในพื้นที่ปัญหาควรทำให้ไม่เกิดการเปลี่ยนมือโดยง่าย และประการสุดท้าย คือ ควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการให้น้อยลง และใช้กฎหมายที่มีความชัดเจนเพียงฉบับเดียว

หมายเลข 11 :

เอกสารประกอบการประชุม เรื่อง สิทธิในที่ดิน

สิทธิในที่ดิน

1. ประเด็นศึกษา

แนวคิดส่วนหนึ่งของการศึกษาระบบการจัดการทรัพยากรที่ดินคือ การจัดระบบเอกสารสิทธิให้มีหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินเพียงชนิดเดียว คือ โฉนดที่ดิน เพื่อให้ผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความเท่าเทียมกันและใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นมาตรฐานเดียว จะทำให้สามารถจัดการเอกสารสิทธิได้ง่ายขึ้นเพราะเป็นระบบเดียวกัน การควบคุมดูแลด้านทะเบียนที่ดิน แผนที่ และการเปลี่ยนแปลงข้อมูลผู้ถือครองก็จะมีเพียงระบบเดียวทั่วประเทศ

ตามแนวคิดที่เสนอนี้ สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินอาจต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม โดยเป็นไปตามเงื่อนไขที่จะกำหนดเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากทุกวันนี้ผู้ครอบครองที่ดินที่ถือโฉนดที่ดินไม่มีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่การใช้ที่ดินอาจมีผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม หรือต่อระบบสาธารณสุขที่รัฐได้จัดให้กับสาธารณะ ดังนั้น ระบบสิทธิในที่ดินอาจต้องถูกผูกพันกับการใช้ประโยชน์ตามผังเมืองและแผนการใช้ที่ดินอย่างเคร่งครัด เพื่อผลในการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามสมรรถนะของที่ดินและแผนที่วางไว้ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอาจกระทำได้เฉพาะกรณีที่พิสูจน์ว่าเหมาะสมและจำเป็น และต้องผ่านความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งอาจเสียค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินมิได้จำกัดอยู่เฉพาะสิทธิในที่ดินของรัฐและสิทธิในที่ดินของเอกชนเท่านั้น แต่ยังยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของชุมชน แสดงว่าผู้ร่างกฎหมายและสังคมเริ่มยอมรับการมีอยู่ของสิทธิของชุมชนเหนือทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นแนวคิดดั้งเดิมในกฎหมายไทย

2. ประเด็นพิจารณา

สิทธิในที่ดิน หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและทะเบียนที่ดิน

- สิทธิในที่ดินในอนาคตควรมีอะไรบ้าง ขอบเขตการใช้สิทธิควรเป็นอย่างไร
- หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในอนาคตควรเป็นอย่างไร
- ควรพัฒนาทะเบียนที่ดินเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินอย่างไร หน่วยงานใดจะเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการ

3. ผลการศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดินเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินและข้อเสนอแนะเบื้องต้น¹

คำว่า “สิทธิในที่ดิน” ที่นำมาวิเคราะห์ในที่นี้มีความหมายกว้างกว่าที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย เนื่องจากปัจจุบันแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินมิได้จำกัดอยู่เฉพาะสิทธิในที่ดินของรัฐ และสิทธิในที่ดินของเอกชนเท่านั้น แต่ยังยอมรับแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิของชุมชน ซึ่งเห็นได้จากบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และกฎหมายที่ออกใช้หลังจากมีกฎหมายรัฐธรรมนูญ ดังนั้น จึงควรทำความเข้าใจเกี่ยวกับสิทธิดังกล่าวเพื่อนำไปสู่ข้อเสนอที่เหมาะสมต่อไป

3.1 ระบบสิทธิในที่ดิน

ระบบสิทธิในที่ดินอาจแบ่งออกเป็นสองช่วงเวลา คือ สิทธิในที่ดินแบบดั้งเดิม ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่ประเทศไทยจะปฏิรูปกฎหมายมาเป็นแบบสากลอย่างปัจจุบัน และสิทธิในที่ดินตามระบบกฎหมายปัจจุบัน

- (3) สิทธิในที่ดินแบบดั้งเดิม หากมองย้อนกลับไปในอดีตก่อนที่ประเทศไทยจะปฏิรูประบบกฎหมายเป็นแบบสากลอย่างในปัจจุบัน แนวความคิดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเป็นของพระมหากษัตริย์มีมาตั้งแต่สมัยกรุงศรีอยุธยา (พ.ศ. 1893–2310)

ในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ 1 (พระเจ้าอู่ทอง) ได้กำหนดการปกครองแบบจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา (กรมพล ท้องตรา และคณะ, 2533 : 166) มีขุนเกษตรราชการ เป็นเสนานัติกรมนา ในสมัยนี้ขุนเกษตรราชการได้รับพระบรมราชโองการให้ตรากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่ว่าด้วยเรื่องการไรร่นาและสัตว์พาหนะ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2535 : 6) ซึ่งกำหนดการถือครองที่ดินรวมอยู่ด้วย โดยเฉพาะบทที่ 35 42 และ 43

ตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จทั้ง 3 บทนี้ ได้วางหลักการไว้ว่า ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากิน ราษฎรผู้ใดประสงค์จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ ต้องไปบอกเสนานายระวาง นายอากร ให้ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะก่อสร้าง เล็กครั้ง ยกขึ้นเป็นไร่นา สวน คือไปบอกคำนับขออนุญาตก่อน ให้เสนานายระวาง นายอากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการนั้นเขียนใบอนุญาตซึ่งเรียกว่า “โฉนด” ให้ผู้อยู่ยึดถือไว้เป็นหนังสือคู่มือสำหรับที่ดินและเก็บอากรเข้าทูลพระคลัง ถ้าหากราษฎรเข้าไปทำในที่ดินโดยไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อนก็ถือเป็นความผิด มีโทษ 6 สถาน การที่ราษฎรจะได้ที่ดินเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์จึงทำได้ 2 วิธี คือ ขออนุญาตเข้าไปเองตามนัยแห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ 35 และพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้เข้าไปตามนัยแห่งบทที่ 43

การจับจองที่ดินนั้นไม่ได้จำกัดเนื้อที่ถือครองไว้และส่งเสริมให้ราษฎรบุกเบิกที่ป่าดงรกร้างเพื่อทำกินเป็นที่นา ที่สวน ใครมีกำลังเท่าไรก็ทำเอาตามกำลังและความสามารถที่จะอำนวยให้ แต่ที่ดินในกรุงศรีอยุธยานั้นหากจับจองเป็นเจ้าของเพียงแต่มีสิทธิทำกินเท่านั้น หากมีความกัน ผู้เข้ามา

¹ มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” โดย รศ. ดร. วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), มิถุนายน 2544

ทำกินที่หลังต้องชดใช้ค่าเสียหายให้และต้องคืนที่ดินให้ ห้ามซื้อขายแก่กัน ส่วนที่ดินนอกกรุงศรีอยุธยา ถ้าว่างเปล่าลง ก็ให้เจ้าหน้าที่จัดคนเข้าอยู่ทำกินเสีย เมื่อทำได้ผลให้ลดอากรในปีแรก เพื่อจูงใจให้คนเข้าทำกินเพิ่มขึ้น จากนั้นจึงค่อยเก็บอากรในปีต่อ ๆ ไป (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2525: 16-17) ถ้าผู้ใดทิ้งร้างที่ดินเกิน 1 ปี ก็ถือว่าขาดสิทธิ

จึงอาจสรุปได้ว่า ความสัมพันธ์ระหว่างรัฐกับชุมชนและราษฎรเรื่องที่ดิน จึงมีลักษณะที่รัฐจะเข้ามาเกี่ยวข้องเพียง 3 ประการ คือ 1) เก็บภาษีจากการทำประโยชน์ในที่ดิน 2) รัฐจะเข้าไปตัดสินข้อพิพาทเพื่อรักษาความสงบเรียบร้อยเมื่อราษฎรมีข้อพิพาทแย่งที่ดินทำกิน และ 3) การบังคับเวนคืนหากรัฐต้องการเอาที่ดินมาทำสาธารณะประโยชน์ นอกนั้นชุมชนจะมีความเป็นอิสระในการจัดการและใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมาย วัฒนธรรม จารีตประเพณีและความเชื่อของชุมชนในแต่ละพื้นที่

การยอมรับสิทธิอิสระดังกล่าวจึงสะท้อนออกมาในสองด้านของกฎหมาย คือ ในด้านแรกนั้น รัฐส่วนกลางไม่ได้ตรากฎหมายกำหนดให้ป่าหรือนาสวนเป็นของรัฐโดยตรง และไม่ได้วางกฎเกณฑ์การใช้ที่ดินไปจากส่วนกลาง คงมีแต่การยืนยันว่าที่ดินเหล่านั้นที่เป็นของพระมหากษัตริย์ ส่วนประโยชน์เหนือและในที่ดินคงปล่อยให้ราษฎรทำกินเอง และในด้านที่สองนั้น เมื่อรัฐไม่ได้วางกฎเกณฑ์จากส่วนกลางให้หาหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรเป็นรูปเดียวอย่างในปัจจุบัน ชุมชนจึงสามารถพัฒนากฎเกณฑ์ประเพณี ความเชื่อที่หลากหลายแตกต่างกันตามพื้นที่ในส่วนที่เกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชุมชนเอง โดยรัฐให้การยอมรับประเพณีดังกล่าว²

สำหรับราษฎรในชุมชนสามารถใช้ทรัพยากรธรรมชาติต่าง ๆ ในชุมชนของตนตามระบบแผนการผลิต ภูมิปัญญาที่สั่งสมถ่ายทอดกันมาเป็นเวลานานโดยรัฐไม่ได้เข้าควบคุมหรือบังคับ พื้นฐานทางวัฒนธรรม ประเพณี และความเชื่อจะมีอิทธิพลต่อวิถีชีวิตและระบบการผลิตซึ่งจะเห็นได้จากประเพณีพื้นบ้านของชุมชนในที่ต่าง ๆ เช่น ในภาคอีสานมีประเพณีการปลูกเรือนซึ่งมีข้อห้ามการนำไม้หลายประเภทมาทำเรือน หรือมีพิธีเลี้ยงปู่ตา โดยเลือกเอาสถานที่เป็นดงมีต้นไม้ใหญ่ เต็มไปด้วยสัตว์ป่านานาชนิด กว้างใหญ่ไม่ต่ำกว่าร้อยเส้นเป็นดงปู่ตา ใครจะไปรุกกล้าหรือตัดต้นไม้ไม่ได้ ตลอดจนความเชื่อเรื่องอื่น ๆ ที่ปรากฏอยู่ในรายงานการวิจัยป่าชุมชนภาคอีสาน เช่น ความเชื่อเรื่องหินสีก้อน หรือพิธีกรรมในการตัดไม้ ลำสัตว์ ในภาคเหนือก็ปรากฏอยู่ในม้งรายศาสตร์ ซึ่งให้ชุมชนปรับไหมเพื่อลงโทษผู้ละเมิดที่บุกรุกทำลายป่าที่ตั้งสิ่งศักดิ์สิทธิ์ (ป่าเสื้อบ้านเสื้อเมือง) ซึ่งมักเป็นป่า ต้นน้ำลำธารที่มีผีขุนน้ำรักษาอยู่ หรือสุภาผิวดป่าเกอญอที่ว่า “ป่าอยู่ คนอยู่ ป่าไม่อยู่ คนอยู่ไม่ได้” เป็นต้น³

(2) สิทธิในที่ดินในปัจจุบัน การเปลี่ยนแปลงกฎหมายกำหนดสิทธิในที่ดินจากเดิม มาเป็นการแบ่งแยกระหว่างสิทธิในที่ดินของรัฐและสิทธิในที่ดินของเอกชน เกิดจากปัจจัยแวดล้อมหลายประการที่สำคัญ คือ การแผ่ขยายอิทธิพลของตะวันตกซึ่งมีผลประโยชน์เกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ของไทย การปรับตัวของไทยให้เป็นรัฐชาติ (Nation State) การปรับปรุงกฎหมายให้มีลักษณะเป็นกฎหมายตะวันตก การนำระบบศาลและการยุติธรรมแบบตะวันตกมาใช้ การปฏิรูปการปกครองแผ่นดินของไทย การเปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มาเป็นการปกครองแบบประชาธิปไตยที่มีรัฐสภาเป็นผู้ตรากฎหมาย

² ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา, เล่ม 1 ป่าฝนเขตร้อนกับภาพรวมของป่าชุมชนในประเทศไทย, สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา เมษายน 2536 หน้า 81-82

³ อ้างแล้ว หน้า 77

ตลอดทั้งการเลือกใช้ระบบประมวลกฎหมาย (Civil Law System) อย่างประเทศในภาคพื้นยุโรป รวมไปถึงการจัดทำประมวลกฎหมายขึ้นก่อนการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. 2475⁴

สาเหตุหรือที่มาของแนวคิดของระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินเอกชนนั้น ศยามล ไกยูรวงศ์ (2538:35) ได้สรุปไว้ว่า จุดเริ่มต้นของการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนในสมัยรัชกาลที่ 5 นั้น เกิดจากปัจจัย 3 ประการคือ (1) เกิดจากปัจจัยภายนอกที่มาจากแรงผลักดันของการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจที่ต่างประเทศมีความต้องการสินค้าจากประเทศไทยภายหลังการทำสัญญาเบาริ่งกับชาติตะวันตกในปี พ.ศ. 2398 โดยเปลี่ยนจากเศรษฐกิจยังชีพมาสู่เศรษฐกิจเพื่อการส่งออก (2) ปัจจัยภายในคือมีข้อพิพาทที่ดินสูงขึ้นโดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ที่มีการขุดคลอง ซึ่งจะตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลบางกลุ่มเท่านั้น และ (3) ปัจจัยที่มาจากการบริหารงานที่ดินของรัฐที่ยังไม่เป็นระบบ ทั้ง 3 ประการนี้ทำให้ระบบการถือครองที่ดินเปลี่ยนจากการให้ความสำคัญกับการทำประโยชน์มาให้ความสำคัญต่อหลักฐานในการแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชนเริ่มต้นในสมัยรัชกาลที่ 5 ปรากฏในประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 (พ.ศ. 2444) ลงวันที่ 15 กันยายน ร.ศ. 120 ซึ่งเป็นกฎหมายที่ว่าด้วยการจัดทำทะเบียนที่ดินและสิทธิของผู้ที่เป็นเจ้าของที่ดิน โดยยึดถือว่า โฉนดเป็นหนังสือสำคัญแสดงถึงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน โดยนำระบบ ทอร์เรนส์ (Torrens System)⁵ เข้ามาใช้

กฎหมายที่ดินฉบับต่อ ๆ มาที่ยึดถือหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน เช่น พระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 (พ.ศ. 2451) มาตรา 35 บัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งได้ออกโฉนดตามพระราชบัญญัตินี้ ให้เจ้าของมีกรรมสิทธิ์ตามพระราชกำหนดกฎหมาย ”

ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้มีการบัญญัติประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ตั้งแต่วันที่ 1 ธันวาคม 2497 เพื่อให้เป็นกฎหมายแม่บทที่ว่าด้วยเรื่องที่ดิน แนวความคิดของกฎหมายยังมีหลักการคุ้มครองกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน แก้ไขปัญหาการระงับข้อพิพาทที่ดิน และมุ่งประโยชน์ในการเก็บภาษีขณะเดียวกันก็รับรองสิทธิที่มีอยู่เดิมตามกฎหมายเก่าและให้หลักประกันในกรรมสิทธิ์ที่ดินมั่นคงมากยิ่งขึ้น ดังปรากฏในมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน ดังนี้

“ให้ผู้ใดครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินแจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่รัฐมนตรีกำหนด โดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา”

⁴ อ้างแล้ว หน้า 99-100

⁵ ระบบทอร์เรนส์กำหนดโดย เซอร์ โรเบิร์ต ทอร์เรนส์ ใช้ครั้งแรกในประเทศออสเตรเลีย ซึ่งถือเอาโฉนดเป็นหลักของทะเบียน มีหลักสำคัญ 4 ประการคือ

(1) ง่าย หมายถึงวิธีการโอนทะเบียนที่ดินเป็นวิธีง่าย ๆ ผู้โอนกับผู้รับโอนคนนำสัญญามาแสดง เจ้าหน้าที่จะสลักหลังโฉนดและแก่ทะเบียน ไม่จำเป็นต้องมีการสอบสวนหรือรังวัดแผนที่ใหม่

(2) รวดเร็ว หมายถึง วิธีการโอนทะเบียนที่ดิน เป็นวิธีการที่สามารถทำให้เสร็จเรียบร้อยโดยใช้เวลาเพียงเล็กน้อย

(3) ถูก หมายถึง ราษฎรชำระเงินค่าโอนทะเบียนและค่าธรรมเนียมในจำนวนที่เหมาะสมกับค่าแรงงานของเจ้าพนักงานที่ดิน

(4) หลักประกัน รัฐต้องรับประกันความผิดพลาดในการโอนทะเบียนที่ดินในการจัดทำประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์และประกาศใช้ในปี พ.ศ. 2475 ซึ่งมีแนวความคิดคุ้มครองกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินของเอกชน นั้น กฎหมายที่ดินที่บัญญัติในเวลาต่อมาก็ได้ยึดถือแนวความคิดดังกล่าว โดยยึดถือโฉนดเป็นหนังสือสำคัญในการแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินของเอกชน

ส่วนสิทธิในที่ดินของรัฐมีเหตุผลมาจากความต้องการบริหารจัดการที่ดินของชาติให้มีแนวทางที่ชัดเจน รวมทั้งการสำรองที่ดินเพื่อตอบสนองต่อประชากรที่จะเพิ่มขึ้นในอนาคตให้สามารถใช้เพื่อกิจกรรมต่าง ๆ ได้ ซึ่งปรากฏว่าในช่วงเวลาต่อมาได้นำพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่สาธารณะประโยชน์ต่าง ๆ มาใช้ในโครงการจัดที่ดินทำกินและการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ เหตุผลอีกประการหนึ่ง คือ การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมของชาติโดยยึดหลักขีดความสามารถในการรองรับ (Carrying capacity) ของที่ดิน

3.2 ประเภทของสิทธิในที่ดินและข้อจำกัดของสิทธิ

แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่รัฐให้กับราษฎรอาจจำแนกได้เป็น 3 แนว คือ

1. แนวคิดเชิงอนุรักษ์ที่ต้องการสงวนที่ดินของรัฐไว้ จึงอนุญาตให้ราษฎรเข้าทำกินอยู่อาศัยในที่ดิน แต่ไม่สนับสนุนให้สิทธิใด ๆ แก่ราษฎร เป็นเพียงให้สิทธิการเข้าทำประโยชน์
2. แนวคิดเชิงระบบทุน โดยถือว่าที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตทางการเกษตรที่ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจ และที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่ผู้ครอบครองสามารถใช้จำนอง หรือค้ำประกันเงินกู้ ผู้ครอบครองจึงควรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินอย่างสมบูรณ์เพื่อประโยชน์ในการประกอบกิจการต่าง ๆ ดังนั้น ที่ดินจึงควรนำมาใช้ประโยชน์ทางการผลิตตามศักยภาพเพื่อให้เกิดผลตอบแทนสูงสุด
3. แนวคิดประสานแนวคิดทั้ง 2 ด้าน ที่มุ่งตอบสนองทั้งการอนุรักษ์ที่ดินของรัฐและสอดคล้องกับความต้องการที่ดินและสิทธิในที่ดินของราษฎร โดยให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ราษฎรและมีข้อจำกัดในการโอนสิทธิไปยังผู้อื่น เพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินไปและต้องบุกรุกหาที่ทำกินผืนใหม่อีก

จากแนวคิดดังกล่าว อาจจัดกลุ่มของสิทธิในที่ดินตามที่มีกฎหมายบัญญัติไว้ เป็น 3 กลุ่ม คือ

1. การให้สิทธิทำกินหรือสิทธิใช้ประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในรูปของสิทธิ สกท. หรือการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ หรือตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่เป็นเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 หรือ ส.ป.ก. 4-28 ในช่วงก่อนการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินจาก ส.ป.ก.
2. กรรมสิทธิบริบูรณ์ ที่ได้ไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
3. กรรมสิทธิโดยมีเงื่อนไขห้ามจำหน่ายจ่ายโอน โดยมีระยะเวลาหรือห้ามตลอดไปที่ได้ไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ในช่วงห้ามโอน หรือตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ที่ห้ามโอนสิทธิที่ได้รับไปจากการปฏิรูปที่ดิน เว้นแต่ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก. ตามมาตรา 39

การที่กฎหมายให้สิทธิกับราษฎรแตกต่างกันนี้เนื่องจากในอดีตช่วงที่ที่ดินยังมีมากรัฐก็เปิดให้ราษฎรจับจองและได้รับสิทธิในที่ดินไปโดยไม่ต้องมีค่าตอบแทนให้กับรัฐ ต่อมาเมื่อที่ดินมีจำกัดก็มีการหวงห้ามกันที่ดินไว้เพื่อใช้ในอนาคตก็น่าจะมีเปิดให้จับจองที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งก็เริ่มมีเงื่อนไข เกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ที่ได้รับและการห้ามโอนในช่วงระยะเวลาหนึ่ง จนกระทั่งที่ดินดังกล่าวแทบไม่มีอีกต่อไป ก็เริ่มมีการจับจองทำประโยชน์ในที่หวงห้าม รัฐก็ยังคงมีนโยบายผ่อนผันให้สิทธิกับผู้นุรักษ์ตลอดมา จนกระทั่งถึงยุคที่ต้องอนุรักษ์อย่างเด็ดขาด สิทธิในที่ดินที่ให้จึงมีเงื่อนไขเพิ่มขึ้นหรือไม่มีการให้กรรมสิทธิ

อย่างไรก็ตาม สิทธิในที่ดินไม่จำเป็นการอนุญาตในแบบใด ราษฎรก็ได้เข้าไปอยู่อาศัยและทำกินแล้วและทางราชการคงไม่อาจที่จะให้ผู้ที่อยู่ในที่ดินออกจากที่ดินไปได้ เพราะจะพบกับกระแสต่อต้านหรือความวุ่นวาย เพราะผู้ที่อยู่ในที่ดินก็ย่อมจะต้องมีพืชผลรวมทั้งกิจกรรมต่าง ๆ ทางสังคมที่เกาะเกี่ยวกับชุมชนที่ตนอยู่อาศัย ดังนั้นจึงควรจะต้องพิจารณาแก้ไขปัญหานี้อย่างจริงจังและเป็นระบบเนื่องจากสิทธิต่าง ๆ เหล่านี้เกี่ยวข้องกับการปรับปรุงบำรุงดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดินและเงินทุนที่จะนำมาใช้ในการประกอบอาชีพอย่างยั่งยืน

ประมวลกฎหมายที่ดิน⁶ กำหนดว่า บุคคลจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินได้ 2 ทาง คือ ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินมาตามกฎหมายก่อนหน้าที่จะประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ซึ่งอาจเป็นกรรมสิทธิ์ตามโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือได้กรรมสิทธิ์ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ทางหนึ่ง หรืออาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่นอีกทางหนึ่ง

(1) การได้กรรมสิทธิ์ตามบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นกรณีที่ทางราชการมีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลตามความในมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ หรือเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศตามมาตรา 58 ตริ บุคคลซึ่งพนักงานเจ้าหน้าที่อาจออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามวรรคหนึ่งให้ได้จะต้องมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน มีใบจอง ใบเหี่ยวย่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ โฉนดตราจอง ตราจองที่ตราว่า "ได้ทำประโยชน์แล้ว" หรือเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ⁷ หรือเป็นผู้ครอบครองต่อเนื่องจากบุคคลดังกล่าว

ผู้ซึ่งครอบครองที่ดินและทำประโยชน์ในที่ดินภายหลังวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับรวมทั้งผู้ครอบครองต่อเนื่องและไม่มีใบจอง ใบเหี่ยวย่น หรือไม่มีหลักฐานว่าเป็นผู้มีสิทธิตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เมื่อมีการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั้งตำบลก็อาจได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นการเฉพาะราย

หากท้องที่ใดมิได้มีโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน หากผู้ซึ่งครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และได้แจ้งการครอบครองตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ไม่รวมถึงผู้ซึ่งมิได้ปฏิบัติตามมาตรา 27 ตริ ถ้ามีความจำเป็นจะขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เป็นการเฉพาะราย เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่พิจารณาเห็นสมควร ให้ดำเนินการออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์แล้วแต่กรณี ได้ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กฎหมายกำหนด แต่ไม่เกินห้าสิบไร่ ถ้าเกินห้าสิบไร่จะต้องได้รับอนุมัติจากผู้ว่าราชการจังหวัด

⁶ "มาตรา ๓ บุคคลย่อมมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ในกรณีต่อไปนี้

(๑) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทแห่งประมวลกฎหมายนี้

(๒) ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น"

⁷ คือ ผู้ที่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่หรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ หรือผู้ได้รับมอบหมายจากนายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอภายในกำหนดเวลาสามสิบวันนับแต่วันที่ยังทางราชการปิดประกาศกำหนดท้องที่และวันเริ่มดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินหรือได้นำมาหรือส่งตัวแทนมาพนักงานเจ้าหน้าที่ทำการสำรวจรังวัดตามวันและเวลาที่พนักงานเจ้าหน้าที่ประกาศกำหนด จึงถือว่ายังประสงค์จะได้สิทธิในที่ดินนั้น

นอกจากนั้นคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติอาจอนุมัติให้จัดที่ดินให้กับราษฎรเข้าทำกินตามความในหมวด 2 ของประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งอาจจัดที่ดินเป็นผืนใหญ่ตามมาตรา 30 หรืออาจอนุญาตให้ราษฎรจับจองที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยทั่วไปปรมาณตามมาตรา 33 ซึ่งราษฎรก็จะได้รับสิทธิตามใบจอง (น.ส. 2) และกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินในที่สุด

(2) การได้กรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เป็นเรื่องที่รัฐจัดที่ดินให้กับประชาชนตามกฎหมายอื่นนอกเหนือจากประมวลกฎหมายที่ดิน ซึ่งได้แก่ การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ดำเนินการโดยกรมประชาสัมพันธ์ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ หรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ดำเนินการโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) การได้มาซึ่งที่ดินจะแตกต่างจากกระบวนการในประมวลกฎหมายที่ดิน แต่เมื่อรัฐได้จัดที่ดินให้ทำกินระยะหนึ่งแล้วกฎหมายก็จะให้สิทธิกับผู้นครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่จะได้รับกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเช่นกัน สิทธิในที่ดินอาจแตกต่างกันตามบทบัญญัติของกฎหมาย

ส่วนการได้มาตามกฎหมายอื่นนั้นอาจเป็นการได้มาโดยผลของกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันหรือกฎหมายที่จะบัญญัติขึ้นใหม่ เช่น การออกกฎหมายโอนที่ดินแลกเปลี่ยนกับที่ดินเอกชนเพื่อสร้างสถานที่ราชการ หรือการได้กรรมสิทธิ์ตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1382 กรณีการครอบครองปรปักษ์ มาตรา 1599-1600 กรณีการรับมรดก หรือมาตรา 1308 กรณีที่เื่องอริมตลิ่ง เป็นต้น หรืออาจเป็นการได้มาทางนิติกรรม โดยการซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ การโอนชำระหนี้ เป็นต้น⁸

เอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ ส.ค. 1 ใบจอง (น.ส. 2) หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3) และโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นเอกสารฉบับเดียวที่แสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ส่วนเอกสารสิทธิที่ออกตามกฎหมายอื่นนั้นไม่อาจทำให้ผู้ได้รับมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน คงเป็นเพียงเอกสารแสดงการครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินแบบต่าง ๆ ซึ่งกฎหมายกำหนดให้สามารถนำไปขอออกหนังสือแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เท่านั้น เช่น น.ค. 3 หรือ กสน. 5 ที่ออกให้กับราษฎรที่ได้รับการจัดที่ดินจากกรมประชาสัมพันธ์ หรือกรมส่งเสริมสหกรณ์ เมื่อครบคุณสมบัติก็สามารถนำไปขอออก น.ส. 3 หรือโฉนดที่ดินได้ แต่มีระยะเวลาห้ามโอน 5 ปี หลังจากที่ได้รับ น.ส. 3 หรือโฉนดที่ดิน ในทำนองเดียวกันกับผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินจะได้รับ ส.ป.ก. 4-01 แสดงว่าได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน หากต้องการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะต้องทำสัญญาเช่าซื้อที่ดินแปลงดังกล่าวเมื่อจ่ายค่าเช่าซื้อครบถ้วนจะได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นโฉนดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่จะถูกห้ามจำหน่ายโอนตลอดไป ยกเว้นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้กับสหกรณ์หรือโอนไปยัง ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน⁹

สิทธิในที่ดินที่แตกต่างกัน แยกตามประเภทของเอกสารสิทธิที่ดินที่ออกโดยหน่วยงานต่าง ๆ นั้นได้แสดงไว้ในตารางที่ 1 ซึ่งจะเห็นความแตกต่างในด้านของการจำหน่ายจ่ายโอน การจำกัดเวลาในการโอน การครอบครองปรปักษ์ และความสามารถที่จะใช้ในการประกันเงินกู้จากสถาบันการเงิน จะเห็นว่าโฉนดที่ดินเป็นเอกสารที่ดีที่สุดที่ให้สิทธิที่สมบูรณ์และสามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ได้ ในขณะที่ น.ส.3 และ น.ส. 3 ก. ก็สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ได้ แต่สิทธิบางอย่างจำกัดกว่าโฉนด ส่วนเอกสารสิทธิที่ดินที่ออกโดยหน่วยงานจัดที่ดิน เช่น ส.ป.ก. กรมป่าไม้ และกรมประชาสัมพันธ์ นั้น เป็นสิทธิ

⁸ ศิริ เกวลินสุญต์, คำอธิบายประมวลกฎหมายที่ดิน, พิมพ์ครั้งที่ 4 บพิธการพิมพ์ กรุงเทพฯ, 2537 หน้า 47

⁹ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 39

จำกัดซึ่งไม่สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันเงินกู้ตามกฎหมายได้ ยกเว้นกรณีที่ดินลงกันเป็นพิเศษ (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, ปี 2529 : 138)

ตารางที่ 1 : ข้อแตกต่างระหว่างหนังสืออนุญาตหรือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ประเภทหนังสือ	สิทธิในการจำหน่าย จ่าย โอน	ข้อจำกัดห้ามโอน	อายุความฟ้องร้อง	การทอดทิ้งที่ดิน	ค้ำประกันเงินกู้จากสถาบันการเงินทั่วไป
โฉนด	โอนได้ ยกเว้นกรณีมีข้อจำกัดห้ามโอน	5 และ 10 ปี	10 ปี	10 ปี	ได้
น.ส. 3	โอนได้ ยกเว้นกรณีมีข้อจำกัดห้ามโอน	5 และ 10 ปี	1 ปี	5 ปี	ได้
น.ก. 3	ห้ามโอน ยกเว้นตกทอดทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่	ตลอดไป	ไม่มี	ไม่ได้	ไม่ได้
กสน.5	ห้ามโอน ยกเว้นตกทอดทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่	ตลอดไป	ไม่มี	ไม่ได้	ไม่ได้
ส.ท.ก.1,2	ห้ามโอน ยกเว้นตกทอดทางมรดก	ตลอดไป	ไม่มี	ไม่ได้	ไม่ได้
ส.ป.ก.4-01	ห้ามโอน ยกเว้นตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกรหรือ ส.ป.ก.	ตลอดไป	ไม่มี	ไม่ได้	ไม่ได้

ที่มา : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย (พ.ศ. 2527 : 138)

หมายเหตุ : 5 ปี ในกรณีที่โฉนดหรือ น.ส. 3 ที่ออกตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

ควบคู่กับประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

10 ปี ในกรณีที่โฉนดหรือ น.ส. 3 ที่ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497

ความแตกต่างของสิทธิในที่ดินดังกล่าวเกิดจากการได้รับสิทธิในที่ดินจากเงื่อนไขของกฎหมายคนละฉบับ การเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินตามช่วงระยะเวลาที่ต่างกัน และจุดประสงค์ของรัฐที่ต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และที่ดินไม่ให้ถูกบุกรุกมากเกินไปน่าจะเป็นที่เข้าใจได้ แต่ผู้ที่อยู่อาศัยทำประโยชน์ในที่ดินประเภทต่าง ๆ ก็มีความต้องการเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประเด็นความแตกต่างของสิทธิในที่ดินนี้ จึงมีแนวคิดว่าจะควรมีสิทธิในที่ดินเพียงประเภทเดียวเพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความเท่าเทียมกัน และใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นมาตรฐานเดียว แต่การจะทำเช่นนั้นได้จะต้องแก้ปัญหามากมายประการให้ลุล่วงก่อน เป็นต้นว่า การแบ่งแยกที่ชัดเจนระหว่างที่ดินที่จะอนุรักษ์หรือสงวนไว้ใช้และที่ดินที่จะให้ประชาชนครอบครองได้ แนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สอดคล้องกับสมรรถนะที่ดิน ผังเมือง และระบบภาษีที่เอื้ออำนวยให้สังคมได้ประโยชน์จากผู้ที่ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น

ศยามล ไกยูรวงศ์ ได้สรุปแนวคิดของ Gershon Feder และทองโรจน์ อ่อนจันทร์¹⁰ นักเศรษฐศาสตร์แนวเสรีนิยมที่ใช้แนวทางของระบบตลาดเป็นพื้นฐาน เชื่อมโยงเรื่องความมั่นคงในระบบกรรมสิทธิ์

¹⁰ ศยามล ไกยูรวงศ์ “สถานภาพการศึกษาเกี่ยวกับการถือครองและการใช้ที่ดินในประเทศไทย” โครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติ

ตามกฎหมายกับประสิทธิภาพการผลิตบนพื้นฐานของหน่วยการถือครองที่เป็นแบบกรรมสิทธิ์ของเอกชน มองการให้ความสำคัญต่อการคงอยู่ของสิทธิตามประเพณีเป็นตัวสร้างปัญหาในกรณีเป็นพื้นที่ป่าเพราะทำให้ผู้ถือครองคิดว่าเป็นเจ้าของ จึงมักซื้อขายที่ป่ากันอย่างเสรีจนนำไปสู่การบุกรุกพื้นที่ป่าอย่างต่อเนื่อง ถ้าผู้ถือครองมีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายจะมีความมั่นคงสามารถเป็นหลักประกันให้ผู้ถือครองเข้าถึงสินเชื่อจากสถาบันการเงินที่มีดอกเบี้ยต่ำและมีระยะยาว แนวความคิดนี้เชื่อว่าเมื่อได้สินเชื่อมาแล้วเกษตรกรจะนำมาลงทุนเพื่อปรับปรุงการผลิตให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น เอกสารสิทธิชนิดอื่นที่ไม่สามารถค้ำประกันสินเชื่อได้ เช่น ส.ท.ก. จะไม่ช่วยให้เกิดการพัฒนาการเกษตรและการอนุรักษ์ป่า เพราะชาวบ้านไม่ได้ประโยชน์จากเอกสารและยังมีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์และยังไม่สามารถโอนสิทธิได้อีก จึงทำให้ชาวบ้านขายสิทธิทั้ง ๆ ที่ผิดกฎหมายและได้ราคาต่ำกว่าที่ดินมีโฉนดและบุกรุกป่าต่อไป

และได้สรุปผลการศึกษาของ อานันท์ กาญจนพันธุ์ ซึ่งศึกษาในพื้นที่และนำเอาบริบททางสังคมด้านอื่น ๆ มาประกอบการวิเคราะห์ซึ่งมีวิธีคิดที่แตกต่างกัน¹¹ พบว่า การเร่งรัดออกโฉนดที่ดินให้ชาวบ้านนั้น แทนที่จะสร้างความมั่นคงในการถือครอง กลับจูงใจให้ชาวบ้านขายที่ดิน เพราะที่ดินมีราคาสูงขึ้น ขณะที่ราคาพืชผลทางการเกษตรตกต่ำ และพบว่าชาวบ้านใช้โฉนดที่ดินเพื่อเป็นหลักประกันสำหรับสินเชื่อจริง แต่ไม่ได้นำไปใช้ในการปรับปรุงการผลิตเสมอไป ส่วนใหญ่จะนำไปลงทุนนอกภาคการเกษตรซึ่งมีผลตอบแทนมากกว่าหรือนำไปให้กู้ต่อ จึงไม่มีส่วนส่งเสริมประสิทธิภาพการผลิต¹² ส่วนแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์การเมืองได้สรุปแนวคิดของ Ritchie ที่อธิบายการได้รับโฉนดที่ดินของชาวบ้านและการเข้าถึงที่ดิน โดยชี้ว่า การที่ออกโฉนดที่ดินให้กับชาวบ้านเท่ากับเปิดช่องให้คนภายนอกเข้าถึงตลาดที่ดินในท้องถิ่นได้ ส่งผลให้ตลาดที่ดินในหมู่บ้านไม่ผูกติดอยู่กับท้องถิ่นอีกต่อไป แต่ต้องโยงอยู่กับตลาดในระดับชาติและระดับสากล เมื่อเกิดการเก็งกำไรในจังหวัดเชียงใหม่ ก็ส่งผลถึงชาวบ้านที่ยากลำบากมากยิ่งขึ้นที่จะเข้าถึงที่ดิน

งานวิจัยของสถาบันสิ่งแวดล้อมไทย ในปี 2538 เรื่อง “นโยบายการจัดการ การบริหารงาน ที่ดินตามโครงการพัฒนามรดกที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ” ยังดำเนินการตามแนวความคิดเศรษฐศาสตร์เสรีนิยม เสนอให้มีการใช้ประโยชน์จากเอกสารสิทธิในการลงทุนทางเศรษฐกิจและใช้ประโยชน์อย่างอื่น โดยเชื่อว่าการให้เอกสารสิทธิ์จะทำให้เกิดการลงทุนโครงการพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ นิคมอุตสาหกรรม เป็นต้น

จึงอาจสรุปได้ว่าการศึกษที่ผ่านมา ถึงแม้ว่าจะมีแนวคิดที่ไม่ตรงกัน แต่ก็ไม่สามารถหลีกเลี่ยงการให้สิทธิในที่ดินกับผู้ครอบครองในที่สุด ประเด็นที่ควรพิจารณา คือ จะให้สิทธิในแบบใดจึงจะเป็นประโยชน์กับผู้ครอบครองและสอดคล้องกับแนวทางการพัฒนามากที่สุด ซึ่งผลการพิจารณาจากข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายเห็นว่า การให้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินในที่ดินที่สมควรให้สิทธิ และไม่ให้สิทธิในที่ดินที่ไม่เหมาะสมที่ประชาชนจะเข้าครอบครองทำประโยชน์ จะทำให้เกิดความชัดเจนและสิทธิในที่ดินของประชาชนมีความเท่าเทียมกัน ส่วนขั้นตอนของการได้มาอาจแตกต่างกันไปตามเงื่อนไขของกฎหมายที่อาจต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับแนวทางดังกล่าว

¹¹ อานันท์ กาญจนพันธุ์ “บริบททางสังคมของการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินของรัฐที่อำเภอจอมทอง จังหวัดเชียงใหม่” พ.ศ. 2532

¹² อาจเป็นภาวะที่ส่งเสริมให้มีการบุกรุกทำลายป่าไม้ต่อไปเพื่อนำที่ดินมาใช้เพื่อการผลิต ซึ่งเป็นไปตามกรอบแนวคิดทางเศรษฐศาสตร์ที่ได้นำเสนอไว้ในหัวข้อ 2.8 ในบทที่ 2

3.3 เอกสารสิทธิในที่ดิน

ประเด็นที่เกี่ยวข้องเนื่องกันกับหัวข้อก่อนหน้านี้ คือ เอกสารสิทธิในที่ดิน เพราะหากรับในหลักการทำให้มีสิทธิในที่ดินเพียงประเภทเดียวเพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความเท่าเทียมกันและใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นมาตรฐานเดียว โดยปรับปรุงสิทธิการถือครองที่ดินของประชาชนให้เป็นสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จะทำให้สามารถจัดการเอกสารสิทธิได้ง่ายขึ้นเพราะเป็นระบบเดียวกัน การควบคุมดูแลด้านทะเบียนที่ดิน แผนที่ และการเปลี่ยนแปลงข้อมูลผู้ถือครองก็จะมีเพียงระบบเดียวทั่วประเทศ

อย่างไรก็ตาม มิได้หมายความว่า การเปลี่ยนแปลงสิทธิประเภทอื่นมาเป็นสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินจะทำได้ทุกประเภท ในช่วงระยะเวลาอันสั้น จะต้องมีการเตรียมการจำแนกประเภทที่ดินในบริเวณที่มีปัญหาอีกตามสมควร โดยเฉพาะพื้นที่ที่ติดต่อกับเขตอนุรักษ์หรือที่มีความเสี่ยงต่อการสูญเสียทรัพยากรหรือความหลากหลายทางชีวภาพ นอกจากนั้นยังมีการปรับปรุงเอกสารสิทธิทั้งของกรมที่ดินเองและหน่วยงานอื่น สำหรับกรมที่ดินซึ่งมีโครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ อาจใช้เวลาอีกระยะหนึ่งหลังจากสิ้นสุดโครงการ การปรับเปลี่ยนเอกสารสิทธิเป็นโฉนดที่ดินควรเป็นไปตามกำหนดเวลา สำหรับเอกสารสิทธิตามกฎหมายจัดที่ดินอื่น เช่น การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือการปฏิรูปที่ดิน อาจต้องใช้เวลาอีกระยะหนึ่งในการเร่งรัดและจัดทำเอกสารสิทธิ

ส่วนเอกสารสิทธิอื่นซึ่งออกให้ในที่ดินที่ไม่อาจให้สิทธิในที่ดินกับผู้ครอบครองได้ควรยกเลิกและเปลี่ยนแปลงเป็นข้อตกลงหรือสัญญาในรูปแบบอื่นที่ผู้ครอบครองจะทำกับรัฐหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการใช้ที่ดิน เพื่อมิให้เกิดความสับสนกับผู้ครอบครองและจะเป็นประเด็นที่นำไปสู่การเรียกร้องที่จะได้รับเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินเมื่อเวลาผ่านไป

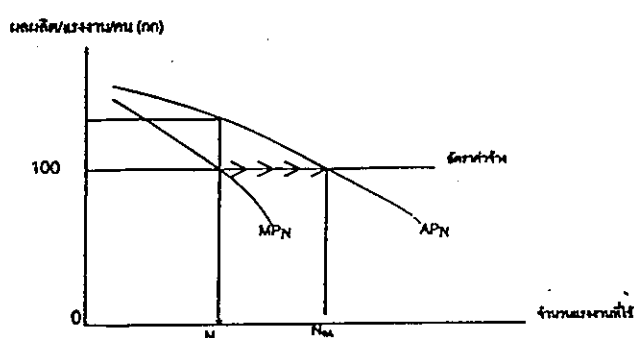
ตามแนวคิดที่เสนอนี้ สิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินอาจต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมบ้าง โดยเป็นไปตามเงื่อนไขที่กำหนดเพิ่มเติมในประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากทุกวันนี้ผู้ครอบครองที่ดินที่ถือโฉนดที่ดินไม่มีข้อจำกัดในการใช้ประโยชน์ที่ดิน แต่การใช้ที่ดินอาจมีผลกระทบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม หรือต่อระบบสาธารณสุขที่รัฐได้จัดให้กับสาธารณะ ดังนั้นระบบสิทธิในที่ดินอาจต้องถูกผูกพันกับการใช้ประโยชน์ตามผังเมืองและแผนการใช้ที่ดินอย่างเคร่งครัดเพื่อผลในการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามสมรรถนะของที่ดินและแผนที่วางไว้ การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอาจกระทำได้เฉพาะกรณีที่พิสูจน์ว่าเหมาะสมและจำเป็น และต้องผ่านความเห็นชอบขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งอาจเสียค่าธรรมเนียมการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

ตัวอย่างแนวคิดนี้ ในต่างประเทศมีการใช้ภาษี Capital Gains Tax เพื่อแบ่งผลประโยชน์จากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นมาให้สังคมโดยรวม หรืออาจใช้ Environmental Contracts ซึ่งเป็นข้อตกลงระหว่างรัฐและเจ้าของที่ดินที่จะดำเนินการตามแผนการใช้ที่ดินที่รัฐกำหนด เพื่อควบคุมการขยายตัวของเมืองหรือคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยเฉพาะบริเวณชานเมือง โดยรัฐจะชดเชยผลต่างของรายได้ที่เกิดขึ้น หรือวิธี Environmentally Sensitive Area : ESA เป็นการกำหนดพื้นที่ที่มีความสำคัญด้านสิ่งแวดล้อมและเจ้าของที่ดินตกลงจะปฏิบัติตามแผนการใช้ที่ดินเป็นช่วงระยะเวลาประมาณ 10 ปี โดยรัฐจะจ่ายค่าตอบแทนกับเจ้าของที่ดินเป็นอัตราคงที่ทุกปี เป็นต้น สำหรับประเทศไทย การจะใช้มาตรการใดสำหรับที่ดินและเพื่อวัตถุประสงค์ใด จะต้องมีการศึกษาลงในรายละเอียดอีกตามสมควร

3.4 แนวคิดเกี่ยวกับการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินและระดับการใช้ประโยชน์

แนวคิดพื้นฐานของหลักทางเศรษฐศาสตร์ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินเพื่อให้เกิดความสมดุลระหว่างเป้าหมายทางด้านเศรษฐศาสตร์และสิ่งแวดล้อมจัดการทรัพยากรธรรมชาติ คือ การมีสิทธิส่วนบุคคล (Private Property) เป็นเงื่อนไขที่สำคัญในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินให้อย่างมีประสิทธิภาพ ส่วนกรรมสิทธิ์ร่วม (Common Property) ถึงแม้จะมีคุณสมบัติไม่เทียบเท่ากรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลแต่ในแง่ของการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินก็ยังมีคุณสมบัติดีกว่าภาวะ (Open access) OA ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ไม่มีผู้ใดเป็นผู้หนึ่งเป็นเจ้าของ (ภาพที่ 1)

เงื่อนไขในการที่จะ maximize ค่าเช่าที่ดินในกรณีที่มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล คือ ใช้ประโยชน์จนถึงระดับที่ค่าจ้างแรงงานเท่ากับผลิตผลส่วนเพิ่มของแรงงาน (Marginal Productivity of Labours) MP_N



ภาพที่ 1 ความแตกต่างระหว่างจำนวนแรงงานที่ใช้ในการผลิตระหว่างที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลและที่ดิน OA

ที่มา : J.M. Hartwick and N.D. Olewiler. *The Economics of Natural Resource Use*, 1998.

MP_N = ผลิตผลส่วนเพิ่มจากแรงงานคนสุดท้าย

AP_N = ผลิตผลเฉลี่ยต่อแรงงาน 1 คน

N^* = คือจำนวนแรงงานที่เหมาะสมในกรณีที่ที่ดินมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล

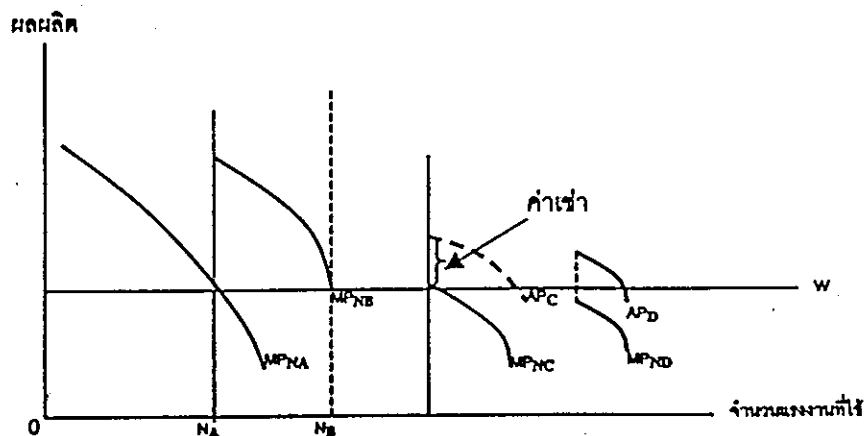
N_{OA} = คือจำนวนแรงงานที่ใช้ในการผลิตกรณี OA

จากภาพที่ 2 ที่นำเสนอในกรณีที่ผู้ผลิตมีกรรมสิทธิ์ (Private Property PP) เจ้าของที่ดินจะใช้แรงงานที่จุดที่ $MP_N = w$ ซึ่งจะเป็นจุดกำหนดจำนวนแรงงานที่จะใช้ซึ่งจะทำให้เจ้าของที่ดินได้ผลิตผลหรือผลตอบแทนจากที่ดินสูงสุด แรงงานจะได้ตอบแทนเป็นค่าคนละ w กรัม และเจ้าของที่ดินจะได้ผลิตผลเฉลี่ย (AP) จากแรงงานจำนวน N คน ซึ่งพื้นที่ที่แรเงาคือ ค่าเช่าทรัพยากร (Natural Resource rent) หรือผลตอบแทนต่อทรัพยากร

แต่ในกรณีที่ที่ดินไม่มีเจ้าของเช่นในกรณีพื้นที่ป่าผืนหนึ่ง ซึ่งยังไม่มีใครเข้าไปครอบครอง และไม่มีการกันรั้วเพื่อแสดงอาณาเขตของป่า คือ เป็นภาวะ Open access กรณีนี้อาจจะมีผู้เข้าไปตัดไม้และแปรสภาพป่ามาเป็นพื้นที่ทำกินโดยมีความเชื่อว่าถ้าไม่รีบเข้าไปจับจองก็จะมีคนอื่นเข้ามาแล้วจะหมดโอกาสในการเข้าไปทำประโยชน์ ในกรณีนี้การจำกัดจำนวนแรงงานที่จะเข้าไปใช้ประโยชน์จากที่ดินจะทำได้กล่าวอีกนัยหนึ่งคือ เมื่อมีแรงงานเข้าไปทำประโยชน์ในพื้นที่จำนวน N^* คนแล้ว ก็ไม่มีใครมีสิทธิ์เหนือผู้

อื่นในการห้ามมิให้คนอื่นเข้ามาทำประโยชน์ เนื่องจาก "ค่าเช่า" หรือผลตอบแทนต่อทรัพยากรยังมีค่าเป็นบวกอยู่ จึงเป็นแรงจูงใจให้มีผู้เข้ามาทำประโยชน์จากทรัพยากรเพิ่มขึ้นจำนวนผู้ที่เข้าไปใช้ประโยชน์กรณีกรณี OA จึงจะมากกว่ากรณีที่ที่ดินมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล จนถึงจุดที่ค่าเช่าทรัพยากรหายไปหมดหรือมีค่าเท่ากับศูนย์ซึ่งเป็นภาวะที่ไม่ก่อให้เกิดแรงจูงใจในการลงทุนเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพของที่ดินในระยะยาว และถ้าไม่มีการลงทุนเพื่อเพิ่มรักษาคุณภาพดินความอุดมสมบูรณ์ของดินก็จะลดลง ดินจะเสื่อมคุณภาพและในที่สุดอาจจะไม่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการผลิตได้ แต่ในกรณีที่ค่าเช่าทรัพยากรที่ดินเจ้าของที่ดินก็จะมีแรงจูงใจในการที่จะนำมาบำรุงรักษาคุณภาพดินเพื่อรักษาระดับของผลผลิต

หากที่ดินหลาย ๑ แปลงที่มีความอุดมสมบูรณ์แตกต่างกันไป ดังเช่น ในภาพที่ 2 ซึ่งที่ดินแปลง A เป็นที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์มากในขณะที่ที่ดินแปลง B มีความอุดมสมบูรณ์รองลงมา ในภาวะเช่นนี้ผู้ผลิตที่มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคล (PP) จะมีการใช้แรงงานในแปลงที่ดินที่มีความสมบูรณ์คือแปลง A มากกว่าแปลง B เมื่อถึงจุด N_A เจ้าของที่ดินจะเปลี่ยนมาใช้ที่ดินแปลง B จนถึงจุด N_B ถ้าผู้ผลิตรายนี้ยังมีที่ดินอีก 1 แปลงคือแปลง C ที่มีความอุดมสมบูรณ์ต่ำลงไปอีก เขาก็ยังคงจะใช้ที่ดินแปลง C เพื่อการผลิตเนื่องจากว่ายังมีจุดที่ผลผลิตส่วนเพิ่มของแรงงานคนสุดท้ายในที่ดินแปลง C เท่ากับ w แต่การใช้ประโยชน์ที่ดินแปลง C จะเป็นไปตามลักษณะ extensive หรือไม่มีการลงทุนในด้านปัจจัยมากนักเนื่องจากจะไม่คุ้มทุนและมีความเสี่ยงสูง กรณีที่มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลเจ้าของที่ดินจะไม่เพิ่มจำนวนปัจจัยเกินจุด N_C แต่ก็เป็นภาวะ OA ก็จะมีผู้เข้าไปทำประโยชน์จากที่ดินเกินจุด N_C เพราะเงื่อนไขว่าจะใช้หรือไม่ใช้ประโยชน์ขึ้นอยู่กับรายได้เฉลี่ย (Average Revenue, AR) ไม่ใช่รายได้ส่วนเพิ่ม (Marginal Revenue, MR) กรณีที่อุปทานแรงงานมีความยืดหยุ่นสมบูรณ์ แรงงานที่เข้ามาทำประโยชน์ยังสามารถได้ผลตอบแทนต่อแรงงานบ้าง แต่ก็ป็นระดับที่ใช้ประโยชน์เกินระดับความเหมาะสม



ภาพที่ 2 การจัดสรรแรงงานเพื่อการผลิตในที่ดินหลายแปลงที่มีความอุดมสมบูรณ์แตกต่างกัน
ที่มา : J.M. Hartwick and N.D. Olewiler. *The Economics of Natural Resource Use*, 1998.

ตามกรอบทางทฤษฎีที่เสนอมานี้กรณีที่ดินแปลง C และ D เป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมที่เป็นรอยต่อระหว่างพื้นที่เกษตรและพื้นที่ป่าไม้ที่ยังคงสภาพอยู่การให้กรรมสิทธิ์โดยไม่มีมาตรการสนับสนุนเพื่อที่จะป้องกันพื้นที่ป่าไม้ที่เหลืออยู่ก็เท่ากับเป็นการเพิ่มความเสี่ยงต่อการนำเอาพื้นที่ป่าไม้มาใช้ประโยชน์ต่อไปอย่างไม่สิ้นสุดซึ่งจะทำให้เกิดการสูญเสียที่ควบคุม ดังนั้นแนวคิดที่จะออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิ์ที่ให้กรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลแก่ผู้เข้ามาครอบครองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์จึงต้องดำเนินการอย่างรอบคอบ ซึ่งจะไดวิเคราะห์ในรายละเอียดในบทที่ 3

3.5 แนวคิดเกี่ยวกับการเก็งกำไรในการซื้อขายที่ดิน

โดยทั่วไปแล้วการเก็งกำไรก็คือการลงทุนที่มีความเสี่ยงโดยหวังผลกำไร การเก็งกำไรในที่ดินหมายถึง การถือครองดินโดยไม่ได้นำเอาที่ดินแปลงนั้นไปใช้ในลักษณะที่เหมาะสมที่สุดและให้ผลตอบแทนที่สูงที่สุด (highest and best use) โดยมีเป้าหมายหลักเพื่อขายต่อและเก็งกำไรจากส่วนต่างของราคาซื้อและราคาขายมากกว่าการซื้อที่ดินเพื่อหวังกำไรจากการนำที่ดินนั้นมาใช้ในการผลิต

โดยทั่วไปแล้วผู้ที่ลงทุนในที่ดินมักจะถูกมองว่าเป็นผู้เก็งกำไรจากผู้ขายที่ดิน นักเก็งกำไรที่ดินมักจะมองที่ดินเป็นสินค้าที่มีการซื้อขายกันได้และไม่ได้มองที่ดินเป็นปัจจัยการผลิต ในบางกรณีอาจจะมีการปรับปรุงที่ดินเพื่อเพิ่มราคาขายเช่นการและการปรับปรุงสภาพที่ดิน ดังนั้นในการซื้อขายที่ดินเพื่อการเก็งกำไรจึงให้ความสำคัญต่อความสามารถในการซื้อการขายในระยะเวลาที่ค่อนข้างรวดเร็วที่ดินที่ซื้อเพื่อการเก็งกำไรจึงมักจะไม่ได้มีการนำมาใช้แต่จะมีการปล่อยว่างไว้เฉย ๆ ในกรณีเป็นหลาย ๆ เดือนหรือเป็นปี หากเราพิจารณาในแง่ของสังคมอาจจะถือได้ว่าที่ดินที่ปล่อยว่างโดยไม่ได้นำมาใช้ในการผลิตเป็นการสูญเสียทางสังคม (social loss) โดยเฉพาะในกรณีที่ที่ดินที่ปล่อยทิ้งไว้ให้ว่างเปล่าเป็นที่ดินที่ใช้ในการผลิตทางการเกษตร การเก็งกำไรจากการซื้อขายที่ดินจะก่อให้เกิดผลประโยชน์ส่วนบุคคล (private gains) ก็คือ ผู้เก็งกำไรนั่นเอง

อย่างไรก็ตาม มีความเชื่อว่ากลไกตลาดนั้นจะสามารถควบคุมกิจกรรมการเก็งกำไรให้อยู่ในขอบเขตโดยรัฐไม่ต้องเข้าไปแทรกแซง และการเก็งกำไรในที่ดินจะไม่เกิดขึ้นหรืออยู่ในวงจำกัดหากอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ยืมอยู่ในเกณฑ์สูงหรือมีการเก็บภาษีอสังหาริมทรัพย์หรือมาตรการอื่น ๆ ที่จะทำให้เกิดต้นทุนต่อการถือครองโดยที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์

แม้ในหลายประเทศได้มีมาตรการที่จะพยายามลดกิจกรรมที่เกี่ยวกับการเก็งกำไร แต่นักวิชาการบางท่านมีความเห็นว่ารัฐไม่ควรจะเข้าแทรกแซงเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการเก็งกำไรในที่ดิน และการเข้าแทรกแซงอาจจะทำให้เกิดผลกระทบในด้านลบมากกว่าเกิดผลดี โดยเฉพาะในประเทศที่มีการเก็บภาษีทรัพย์สินเพียงร้อยละ 1 ถึง 2 โดยหลักการแล้ว นักเก็งกำไรก็ไม่สามารถที่จะถือที่ดินไว้ในระยะยาวถ้าหากว่าจะต้องเสียภาษีทรัพย์สินในอัตราร้อยละ 2 ของมูลค่าตลาดของที่ดิน ดังนั้น ระบบเก็บภาษีทรัพย์สินจึงเป็นกลไกที่จะป้องกันไม่ให้เกิดการเก็งกำไรที่ดินอยู่แล้ว การที่จะบอกว่าการเก็งกำไรที่ดินเป็นปัญหาหรือไม่ เราจะต้องตั้งคำถามว่าการที่เจ้าของที่ดินเดิมถือที่ดินไว้โดยไม่นำมาใช้ประโยชน์นั้นจะมีความแตกต่างกันอย่างไรกับการที่ผู้ซื้อที่ดินเพื่อการเก็งกำไรจะปฏิบัติเช่นเดียวกันคือถือที่ดินไว้โดยไม่นำมาใช้ประโยชน์ ถ้าหากว่าบุคคลทั้ง 2 ต่างมีเป้าหมายในการถือที่ดินไว้เพื่อคาดหวังกำไรที่พึงจะได้จากการราคาที่ดินแปลงนั้นได้เพิ่มขึ้น ในแง่ของพื้นที่ในเมืองอาจจะไม่มีใครยืนยัน

ได้เลยว่า ผู้ที่มาซื้อเพื่อนำที่ดินแปลงนั้นไปพัฒนาหรือไปใช้เพื่อกิจกรรมการผลิตใด ๆ จะจ่ายค่าที่ดินให้กับเจ้าของเดิมมากหรือน้อยกว่าที่จะจ่ายให้ผู้เก็งกำไร ในทำนองเดียวกันผู้เก็งกำไรก็จะต้องซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินเดิมในราคาที่เท่ากับผู้อื่นที่จะมามีความประสงค์จะซื้อที่ดินแปลงเดียวกัน ดังนั้นการที่ผู้ขายจะขายที่ดินแปลงนั้นก็ย่อมหมายความว่าเขาได้ตีมูลค่าของเงินที่จะได้มากกว่ามูลค่าของที่ดินที่จะเสียไป ซึ่งเขาอาจจะนำเงินที่ได้ไปลงทุนในกิจการอื่น ๆ ที่ให้ผลตอบแทนมากกว่าผลตอบแทนที่เคยได้จากที่ดินแปลงที่ขายไป จึงสรุปได้ว่าสถานการณ์เจ้าของที่ดินเดิมดีขึ้น¹³

มีผู้กล่าวว่าการเก็งกำไรที่ดินในประเทศไทยเป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจนั้นก็เป็นปรากฏการณ์ที่เกิดขึ้นแล้วในประเทศญี่ปุ่น ซึ่งราคาที่ดินในเมืองโตเกียวและเมืองที่มีอาณาเขตติดต่อกับเมืองโตเกียวได้สูงขึ้นอย่างรวดเร็วและมหาศาลเช่นเดียวกับราคาของที่ดินในกรุงเทพและปริมณฑลในช่วงแรกของเศรษฐกิจฟองสบู่ ราคาที่ดินเฉลี่ยของประเทศญี่ปุ่นในช่วงปี ค.ศ 1980 ถึง 1983 สูงขึ้นร้อยละ 8.2 และช่วงปี ค.ศ 1983 ถึง 1986 ราคาที่ดินเฉลี่ยสูงขึ้น ร้อยละ 12.3 ราคาที่ดินในเมืองโตเกียวสูงขึ้นจากร้อยละ 7.3 เป็นร้อยละ 35.1 โดยราคาที่ดินในโตเกียวเริ่มสูงขึ้นในปี 1984 ในเขตธุรกิจและมีผลกระทบในการกระตุ้นธุรกิจอสังหาริมทรัพย์โดยเฉพาะในด้านที่อยู่อาศัยในเมืองที่ใกล้เคียงโตเกียวคึกคักขึ้นมา เช่น เมืองโยโกฮาม่า และเมืองคาวาซากิ เนื่องจากคนในโตเกียวขายที่ดินในเขตใจกลางเมืองเพื่อที่จะไปซื้อที่ดินในเขตชานเมือง ทั้งนี้อัตราภาษีที่รัฐบาลญี่ปุ่นเก็บจากมูลค่าที่ดินมีส่วนกระตุ้นให้มีการขายที่ดิน¹⁴ จากรายงานของ national land agency ในปี 1987 ราคาที่ดินในเขตที่อยู่อาศัยในเมืองโตเกียวสูงขึ้น ร้อยละ 93 ในช่วงระหว่างเดือนกรกฎาคม 1986 ถึง 1987 ราคาที่ดินในเขตธุรกิจโตเกียวและเขตคานากาวา สูงขึ้น ร้อยละ 70 ในขณะที่ย่านธุรกิจเขต มิตะกะเพิ่มขึ้น ร้อยละ 176.2 และสถิติจากแหล่งเดียวกันระบุว่าราคาที่ดินในปี 1988 เพิ่มขึ้นจาก ปี 1987 ร้อยละ 21.7 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงที่สุดภายในรอบ 10 ปี ซึ่งเดิมในช่วง ปี 1973 ถึง 1974 ราคาที่ดินของประเทศญี่ปุ่นเคยสูงขึ้นอย่างรวดเร็วเนื่องจากแผนการปรับผังเมืองของประธานาธิบดีของประเทศญี่ปุ่นในขณะนั้น

การที่ราคาที่ดินสูงขึ้น ทำให้คนส่วนมากไม่สามารถที่จะซื้อเพื่อการสร้างที่อยู่อาศัยได้ ซึ่งก็เป็นเหตุการณ์ที่ใกล้เคียงกันกับในกรณีของประเทศไทย ประชากรของกรุงเทพมหานครส่วนหนึ่งที่มีที่ดินอยู่ในใจกลางเมืองก็ได้ขายที่ดินในช่วงเศรษฐกิจฟองสบู่เพื่อที่จะมาซื้อที่อยู่อาศัยใหม่ในบริเวณชานเมืองกรุงเทพและจังหวัดปริมณฑล อันเป็นสาเหตุที่ทำให้มีการขยายตัวของที่อยู่อาศัยและประชากรในพื้นที่ชานเมืองและในปริมณฑลเช่น จังหวัดปทุมธานี จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดสมุทรปราการ นอกจากนี้ราคาที่ดินสูงขึ้นยังเป็นอุปสรรคสำหรับภาครัฐในการซื้อที่ดินมาพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ ซึ่งในใจกลางเมืองโตเกียวปรากฏว่าสัดส่วนของราคาที่ดินต่อต้นทุนสร้างถนนสูงขึ้น ร้อยละ 97 ถึงร้อยละ 99 กล่าวกันว่าทั้งนักการเมืองและภาคราชการในประเทศญี่ปุ่นไม่ได้เห็นความเร่งด่วนในการนำมามาตรการควบคุมราคาที่ดินมาใช้และในบางกรณีข้อมูลเกี่ยวกับการวางผังเมืองใหม่ก็มีส่วนในการกระตุ้นการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร จึงได้มีการเรียกร้องให้รัฐบาลเข้ามาควบคุมการให้เงินกู้ของสถาบันการเงินเพื่อการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร และให้มีการเร่งสร้างระบบการประเมินราคาที่ดินอย่างเป็นธรรม และในที่สุดรัฐก็ได้สร้างระบบให้มีการแจ้งธุรกรรมเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินในบริเวณที่ได้

¹³ อ้างแล้ว

¹⁴ Hiroshi Ishijima, Rising Land Prices and Taxation Policies in Japan, ใน Real Property and Land as Tax Base for Development, edited by Isaac M. Ofori, (Taiwan: Land Reform Training Institute), 1992

กำหนดให้มีการควบคุมราคา นอกจากนั้นยังได้เพิ่มมาตรการการควบคุมการเก็งกำไรการซื้อขายที่ดิน โดยวางเงื่อนไขเกี่ยวกับการปล่อยสินเชื่อเงินเพื่อการซื้อขายที่ดินของสถาบันการเงินต่าง ๆ และนำมาเอามาตรการทางด้านภาษีมาใช้เพื่อป้องกันไม่ให้ราคาที่ดินสูงเกินไปโดยการเพิ่มอัตราภาษีสำหรับการซื้อขายที่ดินเพื่อการเก็งกำไร นอกจากนั้นรัฐบาลท้องถิ่นยังมีอำนาจที่จะกำหนดให้ผู้ทำธุรกิจซื้อขายที่ดินลดราคาที่ดินในบางพื้นที่ และยังมีอำนาจที่จะยื่นข้อเสนอให้ธนาคารงดการปล่อยเงินกู้ให้กับผู้ซื้อที่ดินในกรณีที่มีความเชื่อว่าการซื้อที่ดินมีวัตถุประสงค์หลักเพื่อการเก็งกำไร

นอกจากที่กล่าวมาแล้วประเทศญี่ปุ่นยังมีระบบคอยติดตามการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดิน จากข้อมูลของ National land agency ในปี 1988 มีการแทรกแซงเพื่อควบคุมการซื้อขายที่ดินในพื้นที่ที่มีการควบคุมราคาที่ดินภายใต้กฎหมายการควบคุมการใช้ที่ดินของประเทศญี่ปุ่น ถึงร้อยละ 30 ของจำนวนการซื้อขายที่ดินทั้งหมด รัฐบาลท้องถิ่นของโตเกียวเป็นรัฐบาลท้องถิ่นแห่งแรกที่มีการกำหนดพื้นที่เพื่อการควบคุมราคาที่ดิน

3.6 แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 46 ยอมรับสิทธิของบุคคลที่รวมกันเป็นชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปะหรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการการบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุลและยั่งยืน และยังอาจมีส่วนร่วมกับภาครัฐและชุมชนในอันที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จารีตประเพณี และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือการให้สิทธิแก่บุคคลในการบำรุงรักษาสีงแวดล้อมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ ตามมาตรา 56 เพื่อให้ประชาชนหรือชุมชนต่าง ๆ เกิดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและร่วมมือกันในการรักษาสีงแวดล้อม โดยรัฐจะให้การสนับสนุนและส่งเสริมในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าวตามมาตรา 79 นอกจากนั้น มาตรา 84 ยังกำหนดให้รัฐต้องจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการ เมื่อวันที่ 5 ตุลาคม 2542 และกำลังอยู่ในขั้นการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร ก็มีหลักการส่งเสริมให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมในการอนุรักษ์และพัฒนาสภาวะแวดล้อมอย่างยั่งยืน โดยให้ราษฎรรวมตัวกันเป็นผู้ดูแลบำรุงรักษาป่าไม้และทรัพยากรธรรมชาติในป่าและเปิดโอกาสให้ราษฎรเหล่านั้นได้ใช้สอยหรือหาประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าได้ ซึ่งจะช่วยให้ราษฎรมีความรู้สึกรู้ว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรป่า อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการช่วยกันรักษาระบบนิเวศธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ลดการทำลายป่า และเป็นการฟื้นฟูสภาพป่า สอดคล้องกับหลักการในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

ในทำนองเดียวกันกับแนวคิดในพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ที่บัญญัติขึ้นเพื่อส่งเสริมให้มีการปรับปรุงพันธุ์และพัฒนาพันธุ์พืช เพื่อให้มีพันธุ์พืชใหม่เพิ่มเติมจากที่มีอยู่เดิม อันเป็นการส่งเสริมการพัฒนาทางด้านเกษตรกรรมโดยการส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจด้วยการให้สิทธิและความคุ้มครองตามกฎหมาย ตลอดจนเพื่อเป็นการอนุรักษ์ และพัฒนาการใช้ประโยชน์พันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่น พันธุ์พืชพื้นเมืองทั่วไป และพันธุ์พืชป่า เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการดูแลบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์พันธุ์พืชอย่างยั่งยืน

ชุมชนซึ่งร่วมกันอนุรักษ์หรือพัฒนาพันธุ์พืช หรือชุมชนที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มเกษตรกรหรือสหกรณ์อาจเป็นผู้ยื่นขอจดทะเบียนพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นและอาจได้รับการจัดสรรผลประโยชน์ที่ได้รับจากการอนุญาตให้ผู้อื่นใช้สิทธิในพันธุ์พืชพื้นเมืองเฉพาะถิ่นเป็นรายได้ร่วมกันของชุมชนถึงร้อยละหกสิบ

แนวคิดและหลักการตามกฎหมายที่ยกขึ้นมาข้างต้น แสดงให้เห็นว่าผู้ร่างกฎหมายและสังคมเริ่มยอมรับการมีอยู่และสิทธิของชุมชนและให้ความสำคัญมากขึ้นกับประเพณี วัฒนธรรม หรือความเชื่อของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นการปรับแนวคิดในระบบกฎหมายที่ยอมรับเฉพาะสิทธิของรัฐและสิทธิของเอกชน มาเป็นการยอมรับสิทธิของชุมชนเหนือทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นแนวคิดดั้งเดิมในกฎหมายไทยก่อนการรับเอาแนวคิดของกฎหมายภาคพื้นยุโรปมาปฏิรูประบบกฎหมายไทย

นอกจากนั้นกฎหมายรัฐธรรมนูญยังให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการบำรุงรักษา และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้กฎหมายหลายฉบับและองค์กรของรัฐจะต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและความเปลี่ยนแปลงของสังคม เช่น กระทรวงมหาดไทยต้องปรับปรุงแก้ไขกฎหมายปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ และมีได้มีบทบัญญัติยกเว้นการบังคับใช้ใหม่ทเฉพาะกาลโดยเร่งด่วน ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 ยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2542 เป็นต้น

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น กฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 284 วรรค 3 กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ จึงได้มีการออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจใหแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 กำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นทำหน้าที่ ดังกล่าว องค์การปกครองส่วนท้องถิ่นยังมีหน้าที่เพิ่มขึ้น ตามกฎหมายรัฐธรรมนูญ มาตรา 289 ได้แก่ การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และการจัดการศึกษาภายในท้องถิ่น

นอกจากนี้ในมาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ หรือเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

โดยสรุปแล้ว กฎหมายรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเอง สิทธิการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง นอกจากนั้นยังกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตลอดทั้งกำหนดแนวทางพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

กฎหมายรัฐธรรมนูญยังมีผลต่อแนวทางในการวางแผนจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่รัฐจะต้องกระจายอำนาจให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีส่วนในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้

ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ หรือเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ ซึ่งการที่ท้องถิ่นจะมีอำนาจดำเนินการเช่นนั้น จะต้องมีความหมายรองรับให้ใช้อำนาจดังกล่าว การปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญจึงเป็นสิ่งจำเป็น

เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวกับสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดิน ซึ่งอันที่จริงแล้วมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับทรัพยากรอื่นอีกมาก เช่น ป่าไม้ แหล่งต้นน้ำลำธาร สัตว์ป่า แร่ธาตุในดิน เป็นต้น ตลอดจนวัฒนธรรม ประเพณี การตั้งถิ่นฐานของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ได้มีร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. และพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 ตามที่กล่าวมาแล้วเท่านั้นที่ปรับเปลี่ยนไปตามแนวทางของกฎหมายรัฐธรรมนูญ ส่วนกฎหมายอื่นยังไม่มีเปลี่ยนแปลงให้เห็นได้ชัดเจน จึงเป็นเรื่องที่จะต้องมีการศึกษา ผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ยอมรับสิทธิของบุคคลและชุมชนกันมากขึ้นต่อไป

หมายเลข 12 :

**เอกสารประกอบการประชุม
เรื่อง ระบบภาษีและองค์กรเพื่อการบริหารจัดการ
ทรัพยากรดินและที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุด**

- ความเป็นไปได้ทางการเมืองที่จะเก็บภาษีที่ดินแบบก้าวหน้าตามขนาดของที่ดินมีเพียงใด
- แนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินควรเป็นอย่างไร
- ในช่วงแผนฯ ปริมาณพันธบัตรที่จะออกเพื่อซื้อที่ดินควรจะมีประมาณเท่าไร
- วิธีการที่ให้ผู้ไร้ที่ทำกินในที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ควรจะเป็นเช่นใด

3. ผลการศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดินเกี่ยวกับระบบการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินและข้อเสนอแนะเบื้องต้น

สิ่งสำคัญที่สุดในการปรับปรุงระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน คือ การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารที่ดิน (Land information system) ซึ่งสามารถใช้ในการวางแผนและบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินได้ ระบบข้อมูลที่จัดตั้งขึ้นจะต้องนำมาใช้ได้ง่ายและเป็นข้อมูลสาธารณะ (public information) ซึ่งสาธารณชนที่สนใจสามารถเข้ามาใช้ได้โดยสะดวก นอกจากนี้จะต้องปรับปรุงการประสานงานการจัดทำเครือข่าย (networking) ระหว่างหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังต้องครอบคลุมถึงชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน (non-government organization, NGO) ภาคเอกชนด้วย

ชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตน เพราะมีความใกล้ชิดกับทรัพยากรที่ดินและรู้ความต้องการในการใช้ทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตนได้ดี จึงควรสร้างขีดความสามารถให้กับชุมชนในการจัดการเกี่ยวกับระบบข้อมูลทรัพยากรที่ดิน ตลอดจนถึงการวางแผนการใช้ที่ดิน (land-use plan) และการจัดการบริหารที่ดินในชุมชนของตนเอง และควรสร้างกลไกการสร้างความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน เช่น ระบบอนุญาโตตุลาการ

ระบบภาษีที่ดินควรจัดให้มีอัตราก้าวหน้าที่เหมาะสม ภาษีที่ดินควรเก็บจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) ที่เกิดจากทรัพย์สินหรือที่ดินควรจะมีการจัดการเก็บให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดรูปที่ดิน (land re-adjustment) ซึ่งมีส่วนทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินเพิ่มขึ้นและสภาพแวดล้อมดีขึ้น ควรจะนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังโดยเฉพาะในเขตพื้นที่เมือง นอกจากนี้ธนาคารที่ดินซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ควรจะมีการปรับปรุงจากปัจจุบันที่อยู่ในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้มีความสามารถในการระดมที่ดินเพื่อประโยชน์ของผู้ไร้ที่ทำกินและเพื่อประโยชน์ในการเตรียมที่ดินเพื่อการขยายสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับชุมชนที่ย้ายตัวขึ้น

นอกจากนี้ ในอนาคตควรพิจารณาออกกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีประเภทที่เก็บจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการลงทุนพัฒนาที่ดิน (betterment tax) ในพื้นที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบ และค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บจากนักพัฒนาที่ดินหรือเจ้าของที่ดิน (cost recovery) เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรป

3.1 การยกระดับความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน

ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน หากจะป้องกันหรือลดปัญหาที่เกิดขึ้นนั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขีดความสามารถ ดังนี้

- 1) จัดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพโปร่งใสเพื่อเป็นสารสนเทศที่จะนำมาใช้เพื่อการบริหารการจัดการเรื่องที่ดิน
- 2) วางแผนการใช้ที่ดิน (Land-use-plan) ซึ่งจะต้องสามารถวางผังเมืองรวมและผังเฉพาะได้ และจะต้องรู้วิธีการอนุรักษ์ตลอดทั้งพื้นที่ทรัพยากรดินได้
- 3) ประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าเพื่อให้องค์กรมีรายได้เพิ่มขึ้นซึ่งจะนำมาใช้บำรุงท้องที่ได้ดีขึ้น

จากการสัมภาษณ์สามารถประเมินได้ในระดับหนึ่งว่าบางเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีขีดความสามารถพอสมควรและปัญหาเรื่องขีดความสามารถส่วนมากจะเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่า

การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้รับข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

1) การแบ่งเขตต้องมีความชัดเจน ในขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ของ อบต. พื้นที่ใดอยู่ในความรับผิดชอบของ อบต. แต่มีหน่วยงานอื่นเข้าไปทำประโยชน์ก็นำจะต้องเสียภาษีให้แก่ อบต. สามารถที่ใช้กับผู้ถือครองโดยทั่วไป

2) ฐานภาษีต้องชัดเจน และ อบต. เองต้องเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจเพื่อที่จะสามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ ประชาชนจะต้องเปลี่ยนความเคยชินจากที่เคยไปเสียที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะต้องทำให้ประชาชนรู้จักและคุ้นเคยกับสถานที่ อบต. จึงจำเป็นจะต้องมีการประชาสัมพันธ์เพื่อแจ้งให้ผู้เสียภาษีทราบ เพื่อสร้างความไว้วางใจต่อเจ้าพนักงานของ อบต. ที่เข้ามารับภาระหน้าที่แทน ยกตัวอย่างเช่น กรณีของ อบต. ท่าข้ามในปีแรกเก็บภาษีได้เพียง 10 ราย แต่ในปีที่ 2 และปีที่ 3 ก็สามารถจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น

3) จะต้องมีการลงทุนในการสร้างและการปรับปรุงแผนที่ภาษีที่ดิน แนวทางที่ใช้ปฏิบัติในปัจจุบัน คือ การที่เจ้าของที่ดินเพียงแต่แจ้งพื้นที่ถือครองที่ดินซึ่งจะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการคำนวณและการเก็บภาษีที่ดินตามพื้นที่ที่ถือครองที่แจ้ง โดยไม่มีการตรวจสอบว่าพื้นที่ที่แจ้งตรงตามความเป็นจริงหรือไม่ บาง อบต. ยังไม่มีความพร้อมในการเข้ามารับภารกิจนี้ การจัดทำภาษีแผนที่ภาษีที่ดิน (Land tax map) ควรเป็นกิจกรรมพื้นฐานที่ควรจะทำก่อนอื่นเพื่อวางระบบของการบริหารการจัดการเก็บภาษีที่ดินอันจะเป็นกลไกในการดำเนินการที่สำคัญของ อบต. เอง

4) ปัญหาบางอย่างไม่ได้เป็นปัญหาที่ตัวองค์กร แต่เป็นปัญหาของระบบที่ต้องมีการแก้ไขเพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่เป็นเอกภาพของทุกหน่วย

- (1) รายชื่อผู้เสียภาษี
- (2) ฐานที่ใช้เก็บ
- (3) อัตราภาษี
- (4) กลไกในการประเมินราคาที่ดิน และทรัพย์สิน
- (5) การกำหนดบทลงโทษ

การพัฒนาบุคลากรของ อบต. เป็นความเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการและต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้เกิดความชำนาญในการบริหารการจัดการทรัพยากรที่ดิน เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรโยกย้ายมาก ปัจจุบันมีปัญหาเจ้าหน้าที่โยกย้ายเป็นประจำ ยากที่แต่ละ

คนอยู่ในที่แห่งใดแห่งหนึ่งเกิน 2 ปี เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องยกฐานะของตนออกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องใช้ผู้ที่มีความชำนาญการหรือมีทักษะเฉพาะด้านเช่น การวางผังเมือง และการประเมินมูลค่าทรัพย์สิน จึงควรจะมีการวางระบบให้สามารถจ้างมืออาชีพในการบริหารโดยตรงดังเช่นบริษัทเอกชนทั่วไป

3.2 ภาษีที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน อนุรักษ์ และฟื้นฟูทรัพยากรดิน

ภาษีที่ดิน นอกจากเป็นภาษีที่นำรายได้มาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังเป็นมาตรการที่สามารถป้องกันการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ตลอดจนการปล่อยที่ดินให้ว่างเปล่าไม่ใช้ประโยชน์ และรายได้จากภาษียังสามารถนำไปตั้งกองทุนเพื่อการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรดินในระดับท้องถิ่นอีกด้วย ภาษีที่ดินของประเทศไทยในปัจจุบัน ยังอยู่ในอัตราที่ต่ำ¹ กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินในปัจจุบันมีช่องว่างให้เกิดการลดหย่อนภาษีโดยไม่จำเป็น และทำให้สามารถหลีกเลี่ยงการเสียภาษีโดยง่าย การเสนอให้มีการปรับปรุงภาษีที่ดินมีมานาน ในปี พ.ศ. 2517 เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม เสนอให้มีการคิดอัตราภาษีบำรุงท้องที่หรือภาษีที่ดินใหม่ ซึ่งข้อเสนอดังกล่าวนี้มีรายละเอียดที่สามารถใช้เป็นพื้นฐานในการปรับปรุงภาษีที่ดินได้² นอกจากนั้นกระทรวงการคลังก็มีความพยายามที่จะปรับปรุงภาษีที่ดินในระยะต่อมา

แนวทางที่ใช้ปรับปรุงภาษีที่ดินที่เสนอในที่นี้เป็นปรับปรุงจากข้อเสนอเดิมที่มีมาและกล่าวโดยสรุปมีดังนี้

1) ชุมชนท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมในการกำหนดอัตราภาษี โดยถือหลักการว่าที่ดินเป็นสิทธิ์ของชุมชน และรายได้จากภาษีที่ดินควรเป็นของชุมชนส่วนหนึ่งเพื่อชุมชนจะได้นำรายได้ไปใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชน

2) ควรแบ่งที่ดินจัดเก็บตามแผนการใช้ที่ดิน (land -use plan) ของชุมชนและควรแบ่งการจัดเก็บเป็นที่ดินใช้สำหรับ

- 2.1) ที่สำหรับอนุรักษ์
- 2.2) ที่สำหรับฟื้นฟู
- 2.3) ที่เกษตรกรรม ประมง และปศุสัตว์
- 2.4) ที่อุตสาหกรรมและเหมืองแร่
- 2.5) ที่พาณิชยกรรมและบริการ
- 2.6) ที่อยู่อาศัย

3) ที่สำหรับอนุรักษ์และฟื้นฟูได้รับการยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี

4) ที่ดินของรัฐจะต้องเสียภาษีที่ดินด้วยแต่เสียในอัตราขั้นต่ำสุดและเป็นภาษีที่ดินที่ไม่ก้าวหน้า ทั้งนี้เพื่อให้มีการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินเพื่อความโปร่งใสในการบริหารที่ดินของรัฐ

5) ควรมีการทำทะเบียนที่ดินที่ถือครองเช่นเดียวกับทะเบียนสามมะโนครัวเพื่อสะดวกในการจัดเก็บภาษีที่ดินแต่ละแปลงควรมีเลขทะเบียนกำกับและเป็นฐานข้อมูลที่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ที่

¹ Prasit Kovilaikool , " Agricultural Land Taxation in Thailand" in Isaac M.Oforiced, Real property and Land as Tax Base for Development , (Taiwan: Land Reform Training Institute, 1992), p.5-91

² เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม "ภาษีที่ดิน" ในวารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 4 เล่มที่ 2 (มิถุนายน-กันยายน 2517), หน้า 2-66

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐ และสาธารณชนสามารถที่จะเข้าถึงได้ ระบบคอมพิวเตอร์ที่ใช้จะไม่แตกต่างกับระบบ ATM ของธนาคารทั่วไปในประเทศไทยในปัจจุบัน (Online)

6) ที่ดินว่างเปล่าที่ไม่ใช่ที่อนุรักษ์และฟื้นฟูควรเก็บภาษีในอัตราสูงและควรเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่า ทุก 3 ปี ตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง

7) ควรกำหนดมูลค่าของภาษีตามมูลค่าของที่ดินและจัดเก็บภาษีตามพื้นฐานค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent)

8) ควรใช้ภาษีที่ดินที่มีอัตราก้าวหน้าตามขนาดของที่ดินถือครอง เพื่อป้องกันการกระจุกตัวของที่ดินและการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่จากที่ดิน

9) การใช้ภาษีที่ดินเพื่อส่งเสริมการผลิตของสาขาเศรษฐกิจที่แท้จริง (real sectors) เช่น การเกษตรและอุตสาหกรรมตามนโยบายการผลิตของประเทศ

10) ควรให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดเก็บภาษีจากที่ดินที่มีการลงทุนพัฒนา (betterment tax)

11) ควรให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการจัดเก็บภาษีจากที่ดินที่ได้มีการลงทุนมาแล้ว (cost recovery tax)

ตัวอย่างการคำนวณภาษีที่ดินว่าการกำหนดอัตราภาษี การลดหย่อนภาษี ฯลฯ ควรเป็นอย่างไร ที่นำเสนอนี้เป็นเพียงตัวอย่างหากจะต้องนำไปปฏิบัติจริงจะต้องมีการทบทวนพิจารณาอีกครั้งและจะต้องมีการทำประชาพิจารณ์ให้เป็นที่ยอมรับ

3.3 ตัวอย่างการคำนวณภาษีที่ดิน

การกำหนดอัตราภาษี การลดหย่อนภาษีที่ดินควรเป็นอย่างไร ที่นำเสนอนี้เป็นเพียงตัวอย่างในการปฏิบัติจริง การกำหนดอัตราภาษีควรจะกำหนดจากเบื้องล่างในระดับชุมชนแล้ว เสนอให้ผ่านประชาพิจารณ์ให้เป็นที่ยอมรับ ขอเสนอตัวอย่างการกำหนดอัตราภาษีดังตารางที่ 1 ข้างล่าง

ตารางที่ 1 อัตราภาษีที่ดินที่เสนอแนะ "

ขนาดการถือครอง	ร้อยละของมูลค่าที่ดินต่อไร่
25 ไร่หรือต่ำกว่า	1.00
มากกว่า 25 ไร่ถึง 100 ไร่	1.20
มากกว่า 100 ไร่ ถึง 200 ไร่	1.40
มากกว่า 200 ไร่ถึง 500 ไร่	1.60
มากกว่า 500 ไร่ถึง 1,000 ไร่	1.80
มากกว่า 1,000 ไร่	2.00

หมายเหตุ: " สำหรับที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์จะต้องเสียภาษีร้อยละ 2 ของมูลค่าที่ดินต่อไร่ และจะต้องเสียเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่าตัวทุก ๆ 3 ปี

หากรัฐมีนโยบายส่งเสริมกิจกรรมทางการเกษตรและอุตสาหกรรมควรจะมีการลดหย่อนภาษี ซึ่งอาจทำได้โดยให้กิจกรรมการเกษตรเสียภาษีที่ดินเพียงร้อยละ 50 ของภาษีที่คำนวณตามอัตราภาษีที่ดินที่ต้องเสียและกิจกรรมทางอุตสาหกรรมควรเสียภาษีที่ดินเพียงร้อยละ 75 ของภาษีที่คำนวณตามอัตราภาษีที่ดินที่ต้องเสีย ส่วนที่ดินที่เป็นที่สำหรับอยู่อาศัยและทำพาณิชยกรรมจะต้องเสียภาษีที่ดิน

เต็มอัตราตามอัตราภาษีที่ดินที่กำหนด อัตราการลดหย่อนที่เสนอนี้ควรจะเป็นเปลี่ยนแปลงได้ตามสภาพของเศรษฐกิจและนโยบายของรัฐที่เกี่ยวกับการผลิตของประเทศ ดังตัวอย่างในตารางที่ 2 ข้างล่าง

ตารางที่ 2 การลดหย่อนภาษี

ประเภทที่ดิน	อัตราการลดหย่อน
ที่อยู่อาศัย	0%
ที่พาณิชยกรรมและบริการ	0%
ที่อุตสาหกรรมและเหมืองแร่	25%
ที่เกษตรกรรม การประมง และปศุสัตว์	50%

การคำนวณภาษีนั้น ควรกำหนดจำนวนที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษี เช่น ที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย และที่พาณิชยกรรม 100 ตารางวาแรกหรือ 0.25 ไร่แรก ไม่ต้องเสียภาษี ส่วนที่เกินจะต้องเสียตามอัตราภาษีที่กำหนด สำหรับพื้นที่เกษตร 10 ไร่แรก ไม่ต้องเสียภาษี ส่วนที่เกินจะต้องเสียตามอัตราภาษีตามที่กำหนด สำหรับพื้นที่อุตสาหกรรม 5 ไร่แรก ไม่ต้องเสียภาษี ส่วนที่เกินจะต้องเสียภาษีตามที่กำหนด ขนาดของที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีนี้นี้ ควรจะเป็นที่ยอมรับของผู้มีส่วนได้เสีย โดยมีการทำประชาพิจารณ์ให้เป็นที่ยอมรับ เช่นเดียวกับการกำหนดอัตราภาษี (ดูตารางที่ 3)

ตารางที่ 3 ขนาดของที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีที่ดิน

ประเภทที่ดิน	ขนาดพื้นที่
ที่อยู่อาศัย	0.25 ไร่
ที่พาณิชยกรรมและบริการ	0.25 ไร่
ที่อุตสาหกรรมและเหมืองแร่	5.00 ไร่
ที่เกษตรกรรม การประมง และปศุสัตว์	10.00 ไร่

ที่มา: การสำรวจที่สนามบินหาดใหญ่ สนามบินดอนเมืองและชลบุรี, 2543.

สมมติว่า ทะเบียนที่ดินของเพื่อนของนายเสนาะ หนักหลายตัน นายสมบุญมี ดินหลายผืน มีดังนี้

ตารางที่ 4 ทะเบียนที่ดินของนายสมบุรณ์ ดินหลายผืน

แปลง	ขนาดที่ดิน (ไร่)	กิจกรรมบนที่ดิน	ที่อยู่ของที่ดิน
1	50	ปลูกข้าว	อยุธยา
2	100	ไม่ได้ทำอะไร	อยุธยา
3	30	อุตสาหกรรม	อยุธยา
4	100	ปลูกส้ม	ปทุมธานี
5	1	ที่อยู่อาศัย	ปทุมธานี
6	5	ให้เช่าปลูกลำไย	เชียงใหม่
รวม	286		

สมมติว่า ราคาประเมินต่อไร่ของที่ดินและขนาดที่ดินที่ต้องเสียภาษีที่ดินของนายสมบุรณ์มี ดังนี้

ตารางที่ 5 มูลค่าประเมินของที่ดินและขนาดของที่ดินที่ต้องเสียภาษีของนายสมบุรณ์ ดินหลายผืน

แปลงที่	ขนาดที่ดิน (ไร่)	ที่อยู่ของ ที่ดิน	กิจกรรมบนที่ดิน	มูลค่าประเมิน ต่อไร่(บาท)	ขนาดของที่ดิน ที่ต้องเสียภาษี
1	50	อยุธยา	ปลูกข้าว	30,000	50
2	100	อยุธยา	ไม่ได้ทำอะไร	30,000	100
3	30	อยุธยา	อุตสาหกรรม	3,000,000	25
4	100	ปทุมธานี	ปลูกส้ม	200,000	90
5	1	ปทุมธานี	ที่อยู่อาศัย	6,000,000	0.75

จากตารางที่ 5 จะเห็นว่าการหักจำนวนที่ดินที่ไม่ต้องเสียภาษีนั้นให้หักจากที่ดินที่มีมูลค่าประเมินสูงสุด เช่น ในกรณีของที่ดินทำกิจกรรมเกษตรของนายสมบุรณ์นั้นให้หักจากที่ดินปลูกส้มของนายสมบุรณ์ที่อยู่ในจังหวัดปทุมธานีแทนที่ปลูกข้าวในจังหวัดอยุธยา

การเริ่มต้นคำนวณภาษีที่ดินนอกจากหักขนาดของที่ดินไม่ต้องเสียภาษีที่ดินออกแล้ว ควรจะเรียงแปลงที่ดินตามมูลค่าต่อไร่ของที่ดินโดยเรียงจากมูลค่าต่ำไปยังมูลค่าสูงแล้วจึงคำนวณภาษีที่ดินแต่ละแปลง ดังตารางข้างล่าง

ตารางที่ 6 จำนวนที่ดินที่ต้องเสียภาษีของนายสมบุรณ์ ดินหลายผืน

แปลง	มูลค่าประเมินต่อไร่ (บาท)	กิจกรรมบนที่ดิน	ขนาดที่ดินที่ต้องเสีย ภาษี(ไร่)
6	10,000	ให้เช่าปลูกลำไย	5
1	30,000	ปลูกข้าว	50
2	30,000	ไม่ได้ทำอะไร	100
4	200,000	ปลูกส้ม	90
5	6,000,000	ที่อยู่อาศัย	0.75
3	3,000,000	ที่อุตสาหกรรม	25

ตารางที่ 7 ภาษีที่ดินของนายสมบุรณ์ ดินหลายผืน

แปลงที่	ขนาด ของที่ดิน (ไร่)	มูลค่า ประเมินต่อ ไร่(1,000 บาท)	มูลค่าที่ดินที่ ต้องเสียภาษี (1,000 บาท)	อัตราภาษี ที่ดินของ มูลค่าที่ดิน (%)	ภาษีที่ดิน (บาท)	หลังลดหย่อน ภาษีตาม นโยบายการ ผลิต	ภาษีที่ดินที่ ต้องเสีย (บาท)
6	5	10	50	1	500	50	250
1	20	30	600		6,000	50	3,000
1	30	30	900	1.2	1,080	50	540
2	70	30	2100	(2.0) ^{1/}	42,000	100	42,000
2	30	30	900	(2.0) ^{1/}	18,000	100	18,000
4	45	200	9000	1.4	126,000	50	63,000
4	45	200	9000	1.6	144,000	50	72,000
5	0.75	6000	4500		72,000	100	72,000
3	25	3000	75000		1,200,000	75	900,000
รวม							1,170,790

หมายเหตุ : 1/ ที่ดินแปลงที่สองไม่ได้ใช้ประโยชน์เก็บภาษีอัตราร้อยละ 2

เนื่องจากอัตราภาษีได้กำหนดอัตราภาษีก้าวหน้าเป็นช่วง ๆ ของขนาดของที่ดินโดยกำหนดเป็น 6 ช่วงด้วยกัน และมีอัตราภาษีตั้งแต่ร้อยละ 1.00 ถึงร้อยละ 2.00 ในการคำนวณภาษีจึงมีความจำเป็นต้องแบ่งแปลงที่ดินของนายสมบุรณ์ ดินหลายผืนเพื่อเพิ่มให้เป็นไปตามอัตราภาษีที่ดินที่จะต้องชำระและภาษีที่ดินที่นายสมบุรณ์ ดินหลายผืนต้องเสียคือ 1,170,790 บาท (ดูตาราง 8.5-10) เมื่อนายสมบุรณ์เห็นจำนวนเงินภาษีที่ต้องเสียอาจจะตัดสินใจว่าที่ดินบางผืนที่มีอยู่ควรขายทิ้งเสีย เพราะถ้าเก็บไว้ก็จะไม่คุ้ม นายสมบุรณ์ก็สามารถขายที่ดินผืนนั้น ๆ ให้แก่ องค์การบริหารจัดการที่ดินตามที่เสนอในงานวิจัยนี้ ซึ่งองค์การบริหารจัดการที่ดินก็จะออกพันธบัตรที่ดินให้แก่นายสมบุรณ์เพื่อชำระค่าที่ดินตามมูลค่าตลาดและจะทำการจำหน่ายที่ดินของนายสมบุรณ์ที่ขายให้แก่ผู้ที่ต้องการต่อไป เช่น

ให้แก่ผู้ไร้ที่ทำกินหรือนำไปจัดรูปที่ดิน (land readjustment) เพื่อประโยชน์ในการนำไปใช้เพื่อการสาธารณูปโภค โดยที่ดินจะเข้าสะสมในธนาคารที่ดิน (land bank) ต่อไป

เพื่อความสะดวกนายสมบุรณ์ ดินหลายผืน จะเสียภาษีที่ดินที่เทศบาลตำบลประชาธิปไตย จังหวัดปทุมธานี ซึ่งเป็นที่อยู่ของนายสมบุรณ์ เทศบาลตำบลประชาธิปไตยจะคิดภาษีโดยใช้ข้อมูลจากระบบคอมพิวเตอร์ ซึ่งมีทั้งมูลค่าที่ดินและอัตราภาษีของที่ดินของที่ต่าง ๆ ของประเทศ เมื่อเก็บภาษีที่ดินได้แล้วเทศบาลตำบลประชาธิปไตยจะโอนเงินภาษีนั้นให้แก่กระทรวงการคลังทันทีโดยผ่านระบบคอมพิวเตอร์ และในขณะเดียวกันก็ทำการโอนเงินภาษีให้ จังหวัดอยุธยา และจังหวัดเชียงใหม่ ที่นายสมบุรณ์มีที่อยู่ทันทีโดยมีการหักค่าบริการในการโอนทั้งหมดไว้ที่เทศบาลตำบลประชาธิปไตย ส่วนเงินภาษีที่เทศบาลประชาธิปไตยควรได้รับก็นำส่งเข้าแผนกคลังของเทศบาลประชาธิปไตย เพื่อประโยชน์ในการนำเงินภาษีที่ดินมาใช้จ่ายบำรุงท้องถิ่นของเทศบาลประชาธิปไตยต่อไป

เชิงอรรถ

1. Prasit Kovilaikool , “ Agricultural Land Taxation in Thailand” in Isaac M.Oforiced, Real properly and Land as Tax Base for Development , (Taiwan: Land Reform Training Institute, 1992), p.5-91
2. Prasit Kovilaikool , “ Agricultural Land Taxation in Thailand” in Isaac M.Oforiced, Real properly and Land as Tax Base for Development , (Taiwan: Land Reform Training Institute, 1992), p.5-91
3. เกริกเกียรติ พิพัฒน์เสวีธรรม “ภาษีที่ดิน” ในวารสารธรรมศาสตร์, ปีที่ 4 เล่มที่ 2 (มิถุนายน-กันยายน 2517), หน้า 2-66

หมายเลข 13 :

**เอกสารประกอบการประชุม
เรื่อง การบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น**

การบริหารจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น

1. ประเด็นศึกษา

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 บัญญัติให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ หรือเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

หากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องรับภาระเรื่องการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินในท้องถิ่นของตนเอง ก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาส่งเสริมขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกัน

2. ประเด็นพิจารณา

แนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินในระดับท้องถิ่น

- ท้องถิ่นควรรับการกระจายการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินประเภทใดบ้าง
- กรอบอำนาจหน้าที่ของท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน ควรเป็นอย่างไร มีกฎหมายรองรับหรือไม่
- ควรมีการเตรียมการเพื่อเพิ่มขีดความสามารถของท้องถิ่นอย่างไร

3. ความเห็นของฝ่ายต่าง ๆ

สิทธิและองค์กรที่ดูแลทรัพยากรที่ดินนั้นควรให้สิทธิชุมชนในการดูแล รักษา และจัดการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนตามกฎหมายของชุมชน ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการเครือข่ายภูมินิเวศน์และคณะกรรมการไตรภาคีประกอบด้วยชาวบ้าน หน่วยงานของรัฐและองค์กรพัฒนาเอกชน โดยมีการแบ่งบทบาท ดังนี้¹

(1) คณะกรรมการเครือข่ายภูมินิเวศน์มีบทบาทในการ

(1.1) ออกกฎระเบียบในการคุ้มครองจัดการป่า

(1.2) แต่งตั้งคณะกรรมการในการควบคุมดูแล กฎ ระเบียบ และการดำเนินการกับผู้ฝ่าฝืนกฎ

(1.3) กำหนดเขตพื้นที่ควบคุมดูแลของชุมชนและพื้นที่การดูแลของหน่วยงานรัฐ

¹ ปราโมทย์ ผลภิญโญ และหนูเกน จันทาสี, "การนำเสนอประสบการณ์การจัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชนอีสาน," สัมมนาคณะกรรมการเครือข่ายองค์กรชาวบ้านป่า – ที่ดินอีสาน ที่บ้านดอนแดง จ.มหาสารคาม วันที่ 7-9 เมษายน 2543

(2) คณะกรรมการไตรภาคีจัดตั้งขึ้นภายใต้กฎหมายโดยการแต่งตั้งจากประชาชนทำหน้าที่

(2.1) สนับสนุนทรัพยากร อุปกรณ์ งบประมาณ วิชาการแก่องค์กรชุมชนและคณะกรรมการเครือข่ายภูมินิเวศน์

(2.2) ออกกฎระเบียบร่วมในการดูแลพื้นที่ป่าที่มีอยู่ในเขตลุ่มน้ำเดียวกัน

(2.3) ร่วมกำหนดเขตพื้นที่ป่าแต่ละประเภท

(2.4) ควบคุมดูแลการปฏิบัติตามระเบียบและดำเนินการกับผู้กระทำผิด

(3) องค์การท้องถิ่นและจังหวัดมีหน้าที่

(3.1) สนับสนุนทรัพยากรแก่องค์กรชาวบ้าน

(3.2) อนุมัติพื้นที่ที่จะให้ชุมชนจัดการ หรือเพิกถอนสิทธิจัดการหากชุมชนไม่สามารถดูแลได้

(3.3) ร่วมดูแลรักษาตามกฎระเบียบของชุมชน

คณะวิจัยโครงการ “ป่าชุมชนในประเทศไทย : แนวทางการพัฒนา” เล่ม 2 ป่าชุมชนภาคเหนือ ได้เสนอแนวทางเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติว่า²

(1) ทรัพยากรธรรมชาติเป็นของปวงชน รัฐ และชุมชนท้องถิ่น มีหน้าที่ร่วมกันในการอนุรักษ์และพัฒนาใช้ประโยชน์ในลักษณะที่ยั่งยืนถาวร

(2) สิทธิชุมชนท้องถิ่นพึงต้องได้รับการส่งเสริมจากรัฐ ด้วยการกระจายอำนาจหน้าที่การบริหารจัดการและสามารถแสดงออกซึ่งสิทธิและเสียงได้ตามกฎหมาย

(3) การรับรองสิทธิต้องถือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายหรือนโยบายของชาติ

(4) สิทธิชุมชนต้องปราศจากการแทรกแซง

(5) รัฐต้องทบทวนกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องทั้งหมด

(6) รัฐต้องปรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติไปในทิศทางที่เป็นธรรม

(7) ชุมชนต้องได้รับการส่งเสริม สนับสนุนด้านเงินทุนอุดหนุนในรูปแบบการจัดการทางภาษีและวิธีการงบประมาณของรัฐ

(8) ไม่ให้สิทธิแก่บุคคลใดในการทำลายสิทธิชุมชนท้องถิ่นดังกล่าว

² คณินิจ ศรีบัวเอี่ยม, ปัญหาความขัดแย้งในทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรุงเทพฯ : สถาบันพระปกเกล้า, 2543), หน้า 6.

4. ผลการศึกษาของมูลนิธิสถาบันที่ดินเกี่ยวกับบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารและการจัดการที่ดิน และข้อเสนอแนะเบื้องต้น³

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 8 (พ.ศ. 2540-2544) กำหนดให้กระจายการวางแผนและอำนาจในการบริหารจัดการด้านต่าง ๆ ลงไปสู่ส่วนภูมิภาค ส่วนท้องถิ่น และชุมชน

กฎหมายรัฐธรรมนูญหลายมาตรา ได้แก่ มาตรา มาตรา 46 มาตรา 56 มาตรา 79 มาตรา 84 มาตรา 284 และมาตรา 290 กำหนดให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมสามารถมีส่วนร่วมกับภาครัฐในอันที่จะอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ การฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม จารีตประเพณี และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือการให้สิทธิแก่บุคคลในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อให้ประชาชนและชุมชนเกิดจิตสำนึกในความเป็นเจ้าของทรัพยากรธรรมชาติและร่วมมือกันในการรักษาสีเขียวสิ่งแวดล้อม โดยรัฐจะให้การสนับสนุนและส่งเสริมในการให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมดังกล่าว ในมาตรา 84 ยังได้บัญญัติถึงหน้าที่ของรัฐในการจัดระบบการถือครองที่ดินและการใช้ที่ดิน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 284 ได้กำหนดให้มีความเป็นอิสระในการกำหนดนโยบาย การปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงินและการคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเองโดยเฉพาะ และยังกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้น ตลอดจนกำหนดแนวทางพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องด้วยการกำหนดให้ออกกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ

นอกจากนี้ในมาตรา 290 องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นย่อมมีอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่ในเขตพื้นที่ หรือเข้าไปมีส่วนในการบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่อยู่นอกเขตพื้นที่เฉพาะในกรณีที่มีผลกระทบต่อดำรงชีวิตของประชาชนในพื้นที่ของตน และการมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่

ในแง่ของการกระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีความเป็นอิสระตามหลักการปกครองตนเอง สิทธิการจัดตั้งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น การกำหนดนโยบายการปกครอง การบริหาร การบริหารงานบุคคล การเงิน การคลัง และมีอำนาจหน้าที่ของตนเอง นอกจากนั้น ยังกำหนดอำนาจหน้าที่ระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยกันเอง โดยคำนึงถึงการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นตลอดทั้งกำหนดแนวทางพัฒนาการกระจายอำนาจเพิ่มขึ้นให้แก่ท้องถิ่นอย่างต่อเนื่องอีกด้วย

³ มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” โดย รศ. ดร. วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), มิถุนายน 2544

การดำเนินการดังกล่าวข้างต้น มาตรา 334 (1) กำหนดให้ตรากฎหมายให้แล้วเสร็จภายในสองปีนับแต่วันประกาศใช้กฎหมาย ดังนั้น เพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญ ส่วนราชการต่าง ๆ จึงเร่งรัดในการกำหนดรูปแบบและดำเนินการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เช่น กระทรวงมหาดไทยได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายปกครองท้องถิ่นรูปแบบต่าง ๆ ที่ขัดกับรัฐธรรมนูญ และมีได้มีบทบัญญัติยกเว้นการบังคับใช้ในบทเฉพาะกาลโดยเร่งด่วน เช่น พระราชบัญญัติเทศบาล (ฉบับที่ 10) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด (ฉบับที่ 9) พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติยกเลิกพระราชบัญญัติสุขาภิบาล พ.ศ. 2495 พ.ศ. 2542

เพื่อพัฒนาการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น มาตรา 284 วรรค 3 กำหนดให้มีกฎหมายกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจ รัฐบาลจึงได้ออกพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 18 พฤศจิกายน พ.ศ. 2542 มีสาระสำคัญ ดังนี้

- (1) การกำหนดอำนาจหน้าที่ในการจัดระบบการบริหารสาธารณะระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นด้วยตนเอง
- (2) การจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรระหว่างรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยคำนึงถึงภาระหน้าที่ของรัฐกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิด้วยตนเองเป็นสำคัญ
- (3) การจัดให้มีคณะกรรมการขึ้นคณะหนึ่ง ทำหน้าที่ตาม (1) และ (2) ประกอบด้วยผู้แทนของหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีคุณสมบัติตามที่กฎหมายบัญญัติโดยมีจำนวนเท่ากัน

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีหน้าที่เพิ่มขึ้น ตามมาตรา 289 ได้แก่ การบำรุงรักษาศิลปะ จารีต ประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น หรือวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และมีสิทธิในการจัดการศึกษาภายในท้องถิ่น

นอกจากนั้นยังมีกฎหมายที่ออกมารองรับการกระจายอำนาจการปกครองส่วนท้องถิ่นอีกหลายฉบับ คือ พระราชบัญญัติระเบียบบริหารงานบุคคลส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติว่าด้วยการลงคะแนนเสียงเพื่อถอดถอนสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติการเข้าชื่อเสนอข้อบัญญัติท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ส่วนกฎหมายที่อยู่ระหว่างการพิจารณา คือ ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยการเลือกตั้งสมาชิกสภาท้องถิ่นหรือผู้บริหารท้องถิ่น พ.ศ. ... และประมวลกฎหมายท้องถิ่น เป็นต้น

กฎหมายเกี่ยวกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เปลี่ยนแปลงไป ได้แก่ พระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 พระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 พระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 พระราชบัญญัติเปลี่ยนแปลงฐานะของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล พ.ศ. 2542 ได้ทำให้เกิดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่นอย่างกว้างขวาง

นโยบายและการกำกับของภาครัฐได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นการกำกับดูแล และในอนาคตบทบาทของรัฐจะทำหน้าที่เพียงการให้คำปรึกษาและสนับสนุนกิจกรรมต่าง ๆ ของท้องถิ่นและชุมชนที่จะมีบทบาทแทนที่ ฉะนั้น กฎหมาย กฎ ระเบียบเกี่ยวกับการกำกับดูแลของรัฐเกี่ยวกับที่ดินต้องมีการทบทวนหน่วยงานของรัฐจะต้องปรับบทบาทให้สอดคล้องกับภารกิจที่ปรับเปลี่ยน การสร้างบุคลากรทัศนคติใหม่จึงเป็นเรื่องสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ตามมาด้วยการออกกฎหมายเพื่อปรับโครงสร้างขององค์กร

ตามบทบัญญัติของกฎหมาย องค์การส่วนท้องถิ่นมีอิสระในการปกครองตนเองระดับหนึ่ง การบริหาร การกำหนดนโยบาย การเงินและการคลัง ผู้บริหารมาจากการเลือกตั้งของประชาชนโดยตรง นอกจากนี้ยังกำหนดให้บุคคลมีสิทธิที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการคุ้มครองส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อให้ดำรงชีพอยู่ได้อย่างปกติและต่อเนื่องในสิ่งแวดล้อมที่จะไม่ก่อให้เกิดอันตรายต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ หรือคุณภาพชีวิตของตน⁴ มีสิทธิได้รับข้อมูล คำชี้แจงและเหตุผลจากหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐ รัฐวิสาหกิจหรือราชการส่วนท้องถิ่นก่อนการอนุญาตหรือการดำเนินการโครงการหรือกิจกรรมใดที่อาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อม สุขภาพอนามัย คุณภาพชีวิต หรือส่วนได้เสียสำคัญอื่นใดที่เกี่ยวกับตนหรือชุมชนท้องถิ่น⁵

พระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 ได้กำหนดให้มีการกระจายอำนาจแก่ท้องถิ่นเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง มีการกำหนดให้ถ่ายโอนภารกิจการให้บริการสาธารณะที่รัฐดำเนินการอยู่ให้แก่ท้องถิ่นโดยมีกำหนดเวลา โดยรัฐทำหน้าที่ประสานความร่วมมือช่วยเหลือ และกำหนดการจัดสรรสัดส่วนภาษีและอากรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้เพิ่มขึ้น ไม่น้อยกว่าร้อยละ 20 ในปี พ.ศ. 2544 และเพิ่มขึ้นเป็นไม่น้อยกว่าร้อยละ 35 ในปี พ.ศ. 2549 ซึ่งจะเป็นการถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบของรัฐให้กับท้องถิ่นอย่างเป็นระบบและมีขั้นตอนที่ชัดเจน

กฎหมายรัฐธรรมนูญยังกำหนดให้รัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการส่งเสริม บำรุงรักษา และคุ้มครองคุณภาพสิ่งแวดล้อมตามหลักการการพัฒนาที่ยั่งยืน ตลอดจนควบคุมและกำจัดการสะสมมลพิษที่มีผลต่อสุขภาพอนามัย สวัสดิภาพ และคุณภาพชีวิตของประชาชน⁶ และให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจหน้าที่ในการร่วมพิจารณาเพื่อริเริ่มโครงการหรือกิจกรรมใดนอกเขตพื้นที่ซึ่งอาจมีผลกระทบต่อคุณภาพสิ่งแวดล้อมหรือสุขภาพอนามัยของประชาชนในพื้นที่ได้ด้วย⁷

เมื่อเป็นดังนี้การจัดการที่ดินในระยะต่อไปจะมีปัจจัยที่เกี่ยวกับการสนับสนุนของประชาชนและชุมชนในพื้นที่ให้พิจารณาเพิ่มเติมจากปัจจุบัน ดังนั้น ส่วนราชการต่าง ๆ จะต้องเตรียมการในการปรับเปลี่ยนแนวทางในการดำเนินการ เพื่อให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจใช้ และได้รับประโยชน์จากทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเอง เช่น การวางผังเมือง การกำหนดให้มีพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่เกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม การจัดเก็บภาษีหรือผลประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการใช้ที่ดินในท้องถิ่น เป็นต้น

องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะมีบทบาทเพียงใดขึ้นอยู่กับภาครัฐที่จะถ่ายโอนอำนาจหน้าที่และความรับผิดชอบให้ รวมทั้งงบประมาณที่จะต้องใช้จ่าย และขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่จะรับการถ่ายโอน เท่าที่ปรากฏอยู่ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เป็นเทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล มีภาระหน้าที่ในการพัฒนาและบริการหลายด้าน เฉพาะหน้าที่ที่มีการถ่ายโอน เช่น การศึกษา และสาธารณสุข ก็ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีภาระเพิ่มขึ้นเป็นอย่างมาก หากรับภาระเรื่องการบริหารจัดการที่ดินก็จำเป็นที่จะต้องพิจารณาเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไปพร้อมกัน

อย่างไรก็ตามเนื่องจากการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น นอกจากจะเป็นที่มาของรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในอนาคตที่สำคัญแล้ว ยังจะทำให้ท้องถิ่นมีการวางแผนการใช้ที่ดิน

⁴ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 มาตรา 56

⁵ อ้างแล้ว มาตรา 59

⁶ อ้างแล้ว มาตรา 79

⁷ อ้างแล้ว มาตรา 290 (3)

อย่างเหมาะสมกับทิศทางความเจริญเติบโตของท้องถิ่นเองอีกด้วย ดังนั้น ถึงแม้ว่าการบริหารจัดการที่ดินจะเป็นเรื่องที่ต้องการวิสัยทัศน์และความรู้ด้านเทคนิคอยู่บ้างก็จะต้องให้ท้องถิ่นเป็นผู้ดำเนินการ โดยเจ้าหน้าที่ของรัฐเป็นผู้ให้คำแนะนำ ให้ข้อมูลในทางวิชาการที่เหมาะสม และทางเลือกในการตัดสินใจแก่ท้องถิ่น

องค์กรที่จะสามารถมีส่วนช่วยท้องถิ่นได้มาก คือ องค์กรประชาชน และชุมชนที่อยู่ในท้องถิ่นนั่นเอง วิธีการที่องค์กรที่กล่าวถึงจะเข้ามามีส่วนร่วมในการช่วยท้องถิ่นบริหารจัดการที่ดินนั้น อาจเข้ามาร่วมในรูปแบบของคณะกรรมการ กลุ่มอาสาสมัคร การร่วมแสดงความคิดเห็นในเวทีต่าง ๆ การติดตามผลการดำเนินงาน และการร่วมประเมินโครงการ นั้นหมายถึง วิธีการทำงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น วิธีที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นทำงานกับส่วนราชการ และวิธีที่ส่วนราชการทำงานกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องเปลี่ยนแปลงไปจากเดิมที่ปฏิบัติงานในกลุ่มผู้รับผิดชอบเพียงไม่กี่คน มาเป็นการทำงานกับคนกลุ่มใหญ่ และมีความเห็นที่อาจไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกันแต่มีจุดมุ่งหมายเดียวกัน ดังนั้น การมีแนวคิดที่เปิดกว้าง การมีข้อมูลที่โปร่งใส และการมีขั้นตอนการทำงานที่ชัดเจนตรวจสอบได้ จะทำให้การทำงานในระบบใหม่นี้เป็นไปได้

ศยามล ไกรยูรวงศ์ จากโครงการฟื้นฟูชีวิตและธรรมชาติเสนอไว้ในการประชุม เรื่อง ผลการศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับบทบาทของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ⁸ สรุปได้ว่า ชุมชนนั้นอยู่กับฐานทรัพยากร ฐานอาหารและยา และฐานการดำรงชีวิตประกอบไปด้วยภูมิโนวัณ การแบ่งเขตการใช้พื้นที่และการใช้ที่ดินที่เหมาะสม ซึ่งเกี่ยวข้องกับเกษตรกรรม ขนาดใหญ่และขนาดกลาง ภาคเมืองและภาคอุตสาหกรรม ในขณะที่ชุมชนเองอาจหันไปสนใจการทำเกษตรกรรมยั่งยืนเพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับครอบครัวและชุมชน นำไปสู่การแก้ไขปัญหาหนี้สิน การออมของชุมชน และการมีสวัสดิการ ส่วนมาตรการทางกฎหมายระดับชาติที่ควรมารองรับ คือ การกระจายการถือครองที่ดิน และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม สิทธิชุมชนนั้นควรเป็นสิทธิที่ชุมชนมีอำนาจการตัดสินใจ การกำหนดระเบียบมาตรการ และการดำเนินการโดยคณะกรรมการที่ได้รับการรับรองจากชุมชน ในแง่ของการมีส่วนร่วมกับภาครัฐควรเป็นการร่วมคิดแผน นโยบาย ร่วมทำโดยรัฐและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสนับสนุน และชุมชนควรจะเป็นผู้ร่วมรับผิดชอบ รับความเสี่ยงด้วย ซึ่งแนวคิดนี้ก็สอดคล้องกับการศึกษาในครั้งนี้

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมาย แบ่งเป็น องค์การบริหารส่วนจังหวัด เทศบาล และองค์การบริหารส่วนตำบล กล่าวโดยสรุป ดังต่อไปนี้

(1) องค์การบริหารส่วนจังหวัด จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติองค์การบริหารส่วนจังหวัด พ.ศ. 2540 ประกอบด้วย สภาองค์การบริหารส่วนจังหวัดและนายกองค์การบริหารส่วนจังหวัด มีฐานะเป็นนิติบุคคลและเป็นราชการส่วนท้องถิ่น เขตขององค์การบริหารส่วนจังหวัดได้แก่เขตจังหวัด

องค์การบริหารส่วนจังหวัดมีอำนาจหน้าที่ดำเนินกิจการภายในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดเกี่ยวกับการตราข้อบัญญัติโดยไม่ขัดหรือแย้งต่อกฎหมาย จัดทำแผนพัฒนาองค์การบริหารส่วนจังหวัด และประสานการจัดทำแผนพัฒนาจังหวัดตามระเบียบที่คณะรัฐมนตรีกำหนด สนับสนุนสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่นในการพัฒนาท้องถิ่น ประสานและให้ความร่วมมือในการปฏิบัติ หน้าที่ของสภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น แบ่งสรรเงินซึ่งตามกฎหมายจะต้องแบ่งให้แก่สภาตำบลและราชการส่วนท้องถิ่นอื่น อำนาจหน้าที่ของจังหวัดตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการส่วนจังหวัด พ.ศ. 2498 เฉพาะภายในเขตสภาตำบล คุ่มครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น เป็นต้น

⁸ วันที่ 29 กันยายน 2543 ณ โรงแรมเอส ดี อเวนิว กรุงเทพฯ

ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดิน กฎหมายกำหนดให้ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ในพื้นที่ เขตจังหวัดที่อยู่นอกเขตราชการส่วนท้องถิ่นอื่น ให้องค์การบริหารส่วนจังหวัดจัดเก็บเป็นรายได้ของ องค์การบริหารส่วนจังหวัดตามกฎหมายว่าด้วยการนั้น และให้จัดสรรให้สภาพัฒนการตามระเบียบที่ กระทรวงมหาดไทยกำหนด

ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วย ปิโตรเลียม ที่ได้มีการจัดเก็บในเขตองค์การบริหารส่วนจังหวัดใดให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วน จังหวัดนั้นตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

(2) เทศบาล ตามพระราชบัญญัติเทศบาล พ.ศ. 2496 ท้องถิ่นอาจยกฐานะเป็นเทศบาลตำบล เทศบาลเมือง หรือเทศบาลนคร ประกอบด้วยสภาเทศบาล และคณะเทศมนตรี หรือนายกเทศมนตรี แล้วแต่กรณี

เทศบาลตำบลมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาล ในการรักษาความสงบเรียบร้อยของประชาชน ให้มีและบำรุงทางบกและทางน้ำ รักษาความสะอาดของถนน หรือทางเดินและที่สาธารณะรวมทั้งการ กำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันและระงับโรคติดต่อ ให้มีเครื่องใช้ในการดับเพลิง ให้ราษฎรได้รับการศึกษาอบรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ บำรุงศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และหน้าที่อื่นตามที่กฎหมายบัญญัติให้เป็นหน้าที่ ของเทศบาล

เทศบาลตำบลอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ได้แก่ การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการ ประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและ ส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์รักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุง การไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ และเทศพาณิชย์

เทศบาลเมืองมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลเช่นเดียวกับหน้าที่ของเทศบาลตำบล และหน้าที่ ที่เพิ่มเติม คือ การจัดให้มีน้ำสะอาดหรือการประปา ให้มีโรงฆ่าสัตว์ ให้มีและบำรุงสถานที่ทำการพิทักษ์ และรักษาคนเจ็บไข้ ให้มีและบำรุงทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ ให้มีและบำรุงการไฟฟ้า หรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีการดำเนินกิจการโรงรับจำนำหรือสถานสินเชื่อท้องถิ่น

เทศบาลเมืองอาจจัดทำกิจการใด ๆ ในเขตเทศบาล ดังต่อไปนี้ ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือและ ท่าข้าม ให้มีสุสานและฌาปนสถาน บำรุงและส่งเสริมการทำมาหากินของราษฎร ให้มีและบำรุงการ สงเคราะห์มารดาและเด็ก ให้มีและบำรุงโรงพยาบาล ให้มีการสาธารณสุข การ จัดทำกิจการซึ่งจำเป็น เพื่อการสาธารณสุข จัดตั้งและบำรุงโรงเรียนอาชีวศึกษา ให้มีและบำรุงสถานที่สำหรับการกีฬาและ พลังศึกษา ให้มีและบำรุงสวนสาธารณะ สวนสัตว์และสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ ปรับปรุงแหล่งเสื่อม โทรม และรักษาความสะอาดเรียบร้อยของท้องถิ่น และเทศพาณิชย์

เทศบาลนครมีหน้าที่ต้องทำในเขตเทศบาลเช่นเดียวกับเทศบาลเมือง และหน้าที่อื่น คือ การ จัดให้มีและบำรุงการสงเคราะห์มารดาและเด็ก กิจการอย่างอื่นซึ่งจำเป็นเพื่อการสาธารณสุข การควบคุม สุขลักษณะและอนามัยในร้านจำหน่ายอาหาร โรงมหรสพ และสถานบริการอื่น จัดการเกี่ยวกับที่อยู่ อาศัยและการปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม จัดให้มีและควบคุมตลาด ท่าเทียบเรือ ท่าข้าม และที่จอดรถ การวางผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้าง และการส่งเสริมกิจการการท่องเที่ยว เทศบาลนครอาจจัด ทำกิจการอื่น ๆ เช่นเดียวกับเทศบาลเมืองได้

เทศบาลอาจมีรายได้ดังต่อไปนี้

- (1) ภาษีอากรตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (2) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (3) รายได้จากทรัพย์สินของเทศบาล
- (4) รายได้จากการสาธารณูปโภคและเทศพาณิชย์
- (5) พันธบัตร หรือเงินกู้ ตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (6) เงินกู้จากกระทรวงทบวงกรม องค์การ หรือนิติบุคคลต่าง ๆ
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือองค์การบริหารส่วนจังหวัด
- (8) เงินและทรัพย์สินอย่างอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (9) รายได้อื่นใดตามแต่จะมีกฎหมายกำหนดไว้

(3) องค์การบริหารส่วนตำบล จัดตั้งขึ้นตามพระราชบัญญัติสภาตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. 2537 เป็นราชการส่วนท้องถิ่นมีฐานะเป็นนิติบุคคล มีโครงสร้างประกอบด้วยสภาองค์การบริหารส่วนตำบลและคณะกรรมการบริหารองค์การบริหารส่วนตำบล

องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจหน้าที่ในการพัฒนาตำบลทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และวัฒนธรรม และมีหน้าที่ต้องปฏิบัติในเขตอำนาจ ดังนี้ จัดให้มีและบำรุงรักษาทางน้ำและทางบก รักษาความสะอาดของถนน ทางน้ำ ทางเดิน และที่สาธารณะ รวมทั้งกำจัดมูลฝอยและสิ่งปฏิกูล ป้องกันโรคและระงับโรคติดต่อ ป้องกันและบรรเทาสาธารณภัย ส่งเสริมการศึกษา ศาสนา และวัฒนธรรม ส่งเสริมการพัฒนาสตรี เด็ก เยาวชน ผู้สูงอายุ และผู้พิการ ค้ำครอง ดูแล และบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บำรุงรักษาศิลปะ จารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น และวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่ทางราชการมอบหมายโดยจัดสรรงบประมาณหรือบุคลากรให้ตามความจำเป็นและสมควร

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจจัดทำกิจการในเขตองค์การบริหารส่วนตำบล ดังต่อไปนี้ การจัดให้มีน้ำเพื่อการอุปโภค บริโภค และการเกษตร ให้มีและบำรุงการไฟฟ้าหรือแสงสว่างโดยวิธีอื่น ให้มีและบำรุงรักษาทางระบายน้ำ ให้มีและบำรุงสถานที่ประชุม การกีฬา การพักผ่อนหย่อนใจและสวนสาธารณะ ให้มีและส่งเสริมกลุ่มเกษตรกรและกิจการสหกรณ์ ส่งเสริมให้มีอุตสาหกรรมในครอบครัว บำรุงและส่งเสริมการประกอบอาชีพของราษฎร การค้ำครองดูแลและรักษาทรัพย์สินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หาผลประโยชน์จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล ให้มีตลาด ท่าเทียบเรือ และท่าข้าม กิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ การท่องเที่ยว และการผังเมือง

องค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ ดังต่อไปนี้

- (1) รายได้จากทรัพย์สินขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (2) รายได้จากสาธารณูปโภคขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (3) รายได้จากกิจการเกี่ยวกับการพาณิชย์ขององค์การบริหารส่วนตำบล
- (4) ค่าธรรมเนียม ค่าใบอนุญาต และค่าปรับ ตามที่จะมีกฎหมายกำหนดไว้
- (5) เงินและทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้
- (6) รายได้อื่นตามที่รัฐบาลหรือหน่วยงานของรัฐจัดสรรให้
- (7) เงินอุดหนุนจากรัฐบาล

(8) รายได้อื่นตามที่จะมีกฎหมายกำหนดให้เป็นขององค์การบริหารส่วนตำบล

นอกจากนั้นองค์การบริหารส่วนตำบลอาจมีรายได้ทางอื่นตามที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนี้

(1) ภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน ภาษีป้าย อากรการฆ่าสัตว์ และค่าธรรมเนียมรวมถึงผลประโยชน์อื่นอันเกิดจากการฆ่าสัตว์ที่จับได้ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล

(2) ภาษีและค่าธรรมเนียมรถยนต์และล้อเลื่อนที่จับได้ในพื้นที่และจัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบล

(3) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีอากรและค่าธรรมเนียมเพิ่มขึ้นไม่เกินร้อยละสิบของภาษีอากรและค่าธรรมเนียมประเภทใดประเภทหนึ่งหรือทุกประเภท ดังต่อไปนี้

(3.1) ภาษีธุรกิจเฉพาะตามประมวลรัษฎากรซึ่งสถานประกอบการตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(3.2) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตขายสุราตามกฎหมายว่าด้วยสุราซึ่งร้านขายสุราตั้งอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(3.3) ค่าธรรมเนียมใบอนุญาตในการเล่นการพนันตามกฎหมายว่าด้วยการพนันซึ่งสถานที่เล่นการพนันอยู่ในองค์การบริหารส่วนตำบล

(4) รายได้จากค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยน้ำบาดาล เงินอากร ประทานบัตร ใบอนุญาตและอาชญาบัตรตามกฎหมายว่าด้วยการประมง ค่าภาคหลวงและค่าธรรมเนียมตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ และค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดินที่จับได้ในพื้นที่ขององค์การบริหารส่วนตำบล (มาตรา 77)

(5) ค่าภาคหลวงแร่ตามกฎหมายว่าด้วยแร่ และค่าภาคหลวงปิโตรเลียมตามกฎหมายว่าด้วยปิโตรเลียม ทั้งนี้ ในองค์การบริหารส่วนตำบลใด เมื่อได้มีการจัดเก็บตามกฎหมายว่าด้วยการนั้นแล้ว ให้จัดสรรให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา 78)

(6) เงินที่เก็บตามกฎหมายว่าด้วยอุทยานแห่งชาติในองค์การบริหารส่วนตำบลใด ให้แบ่งให้แก่องค์การบริหารส่วนตำบลนั้น (มาตรา 79)

(7) องค์การบริหารส่วนตำบลมีอำนาจออกข้อบังคับตำบลเพื่อเก็บภาษีมูลค่าเพิ่ม โดยให้กำหนดเป็นอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มเพิ่มขึ้นจากอัตราที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ดังต่อไปนี้ (มาตรา 80)

(7.1) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราร้อยละศูนย์ ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บในอัตราร้อยละศูนย์

(7.2) ในกรณีที่ประมวลรัษฎากรเรียกเก็บภาษีมูลค่าเพิ่มในอัตราอื่น ให้องค์การบริหารส่วนตำบลเก็บหนึ่งในเก้าของอัตราภาษีมูลค่าเพิ่มที่เรียกเก็บตามประมวลรัษฎากร ภาษีมูลค่าเพิ่มที่เก็บเพิ่มขึ้นนี้ ให้ถือเป็นภาษีมูลค่าเพิ่มตามประมวลรัษฎากร

4.1 แนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ตามที่ได้กล่าวในบทที่ 2 องค์ประกอบที่กำหนดการใช้ที่ดินซึ่งมีอยู่ 4 ส่วนด้วยกัน คือ กายภาพ เทคโนโลยี เศรษฐศาสตร์ และสถาบัน การศึกษาในส่วนบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

ที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินเป็นหนึ่งในตัวแปรสำคัญทางด้านสถาบัน โดยที่รัฐธรรมนูญได้กำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีบทบาทในการคุ้มครอง ดูแลและบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม⁴ การศึกษาจึงจะเน้นไปที่องค์การบริหารส่วนตำบลและเทศบาล

ในส่วนของภารกิจขององค์การบริหารส่วนตำบล ที่เกี่ยวข้องโดยตรงกับที่ดิน คือ หน้าที่ในการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน⁵

โดยหลักการแล้ว อำนาจที่กฎหมายให้แก่ อบต. เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรที่ดิน แบ่งออกได้เป็น 2 ส่วน หลัก ๆ คือ

- 1) เป็นแหล่งรายได้ที่สำคัญ ในการที่จะนำมาใช้ในการพัฒนาพื้นที่
- 2) อำนาจที่ทำให้ อบต. ส่วนในการกำหนดทิศทางของการพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะสมกับศักยภาพ และสอดคล้องกับความต้องการของคนในพื้นที่

ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เช่น เทศบาล อบจ. อบต. กทม. เมืองพัทยา สามารถมีรายได้จากภาษีทรัพย์สินที่ดินซึ่งประกอบด้วยภาษีโรงเรือน ที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ได้เพียงร้อยละ 15.94 ของรายได้ภาษีอากรทั้งสิ้นที่เป็นรายได้ของตน หากมีการเพิ่มประสิทธิภาพและขีดความสามารถในการจัดเก็บภาษีและรายได้จากทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรที่ดิน เช่น อากาศ รังนกอีแอ่น อากาศประมง ค่าภาคหลวงแร่ ค่าภาคหลวงไม้ และรายได้อุทยานแห่งชาติ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเพิ่มรายได้มากยิ่งขึ้นย่อมมีประโยชน์ต่อองค์กรในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินให้เกิดแก่ชุมชนในท้องถิ่นของตนมากขึ้นและสะดวกยิ่งขึ้น

แนวคิดพื้นฐานในการศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คือ

- 1) ประสิทธิภาพในการจัดเก็บรายได้จากที่ดินนั้นมีขีดจำกัดอยู่ที่องค์ประกอบพื้นฐานทางด้านการจัดการและทางด้านเทคนิคตลอดจนกรอบและนโยบายเกี่ยวกับการเก็บภาษี
- 2) ในปัจจุบันองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้นยังไม่สามารถเข้ามารับบทบาทในการกำหนดทิศทางในการพัฒนาที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดในแง่ของรายได้ของท้องถิ่นเองและการควบคุมการพัฒนาทางด้านกายภาพของพื้นที่เพื่อที่จะประสานวัตถุประสงค์ทางด้านเศรษฐกิจสังคมและสิ่งแวดล้อม
- 3) การพัฒนาทางด้านกายภาพขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนและการจัดการที่ดินนั้นน่าจะถือว่าเป็นความสำคัญเร่งด่วนเนื่องจากความขัดแย้งในเรื่องการใช้ที่ดินที่นับวันน่าจะทวีความรุนแรงขึ้นซึ่งเกิดจากขีดจำกัดทางด้านอุปทานของที่ดินและภาวะการแข่งขันเพื่อการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมการผลิตและการบริการในสาขาการผลิตต่าง ๆ

⁴ กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับขององค์การบริหารส่วนตำบล (รวมฉบับแก้ไขเพิ่มเติม พ.ศ.2542) กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย หน้า 6 มาตรา 22(4)

⁵ มาตรา 29 (1)

4.2 การศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในพื้นที่เป้าหมาย 8 จังหวัด

ภายใต้กรอบความคิดที่กล่าวมานี้ คณะวิจัยจึงได้ทำการศึกษารoles บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดิน วิธีการเป็นการศึกษาเชิงคุณภาพและใช้วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก โดยได้พยายามกระจายตัวอย่างการศึกษาให้ครบทุกจังหวัดตามรายละเอียด ดังนี้

- 1) เทศบาลตำบลย่านตาขาว อำเภอย่านตาขาว จังหวัดตรัง
- 2) องค์การบริหารส่วนตำบลท่าข้าม อำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง
- 3) องค์การบริหารส่วนตำบล อำเภอสิเกา จังหวัดตรัง
- 4) เทศบาลตำบลมาบตาพุด อำเภอมาบตาพุด จังหวัดระยอง
- 5) เทศบาลตำบลบางปะหัน อำเภอบางปะหัน จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
- 6) องค์การบริหารส่วนตำบลกระแซง อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี
- 7) เทศบาลตำบลประชาธิปไตย อำเภอธัญบุรี จังหวัดปทุมธานี
- 8) เทศบาลนครสงขลา อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา
- 9) องค์การบริหารส่วนตำบลคอหงส์ อำเภอเมือง จังหวัดสงขลา
- 10) องค์การบริหารส่วนตำบลโป่งแยง อำเภอแมริม จังหวัดเชียงใหม่
- 11) องค์การบริหารส่วนตำบลเจดีย์หลวง อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย
- 12) องค์การบริหารส่วนตำบลท่าก้อ อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย
- 13) องค์การบริหารส่วนตำบลศรีไทย อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย
- 14) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่พริก อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย
- 15) องค์การบริหารส่วนตำบลแม่สาย อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย
- 16) องค์การบริหารส่วนตำบลลาวา อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย
- 17) องค์การบริหารส่วนตำบลป่าแดด อำเภอแม่สาย จังหวัดเชียงราย
- 18) องค์การบริหารส่วนตำบลสระจรเข้ อำเภอด่านขุนทด จังหวัดนครราชสีมา

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ อบต. เทศบาล และผู้ที่เกี่ยวข้องสามารถสรุปประเด็นหลัก ๆ ได้ดังต่อไปนี้

1) ระดับความพร้อมของเทศบาลและ อบต. ในแต่ละพื้นที่ที่สำรวจแตกต่างกัน โดยทั่วไปแล้วทางกรมการปกครองได้จัดอันดับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นโดยใช้รายได้ของแต่ละ อบต. เป็นบรรทัดฐาน แม้ข้อมูลทางด้านรายได้จะไม่สามารถบ่งบอก "คุณภาพ" หรือความเข้มแข็งของ อบต. แต่ก็ยังเป็นดัชนีที่แสดงให้เห็นถึงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ ความพร้อมทางด้านบุคลากรและงบประมาณที่สามารถนำมาลงทุนในด้านการบริหารจัดการที่ดินในแต่ละพื้นที่ได้พอสมควร ตัวอย่าง เช่น อบต. กระแซง อำเภอสามโคก จังหวัดปทุมธานี ซึ่งพื้นที่ทั้งสิ้น 2.45 ตารางกิโลเมตร มีรายได้เฉลี่ยต่อปี (ปี 2543) เท่ากับ 2,100,000 บาท เงินอุดหนุน เท่ากับ 1,900,000 บาท รวมทั้งสิ้น 4,000,000 บาท อบต. กระแซงมีความเชื่อว่าหากกรมที่ดินมอบภาระเกี่ยวกับภาษีที่ดินและการเก็บภาษีที่ดินมาให้อาจจะมีขีดความสามารถทำได้เพราะปัจจุบันก็รับผิดชอบในการเก็บภาษีบำรุงท้องที่ ภาษีโรงเรือน ภาษีที่ดิน และภาษีป้ายอยู่แล้ว และผลงานก็พิสูจน์ความสามารถนี้เนื่องจากสามารถจัดเก็บรายได้มากกว่าที่หน่วยงานเดิมเคยจัดเก็บไว้ อย่างไรก็ตามควรจะต้องแก้ไขปรับระเบียบและกฎหมาย หรือข้อปฏิบัติในการจัดเก็บภาษีที่ดินใหม่ เนื่องจากปัจจุบันกรมที่ดินมีหน้าที่จัดเก็บตามกฎหมาย

จากนั้นหักรายได้ไว้ส่วนหนึ่งและส่งคืน อบต. การจะโอนภารกิจนี้ให้แก่ อบต. จึงจะต้องมีการแก้ไขกฎหมาย ระเบียบ และแจ้งแนวทางปฏิบัติที่ชัดเจนในการจัดเก็บเพื่อให้ อบต. ทราบและถือปฏิบัติ รวมทั้งโอนงบประมาณและบุคลากรมาให้

จากการสัมภาษณ์และการสังเกตการณ์องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับต่าง ๆ ได้ข้อสรุปว่า เมื่อเปรียบเทียบแล้วศักยภาพในการบริหารจัดการที่ดินขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นระดับเทศบาลหรือ อบต. ชั้นรายได้สูง ย่อมมีมากกว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในระดับย่อยลงไป ทั้งในแง่ของความพร้อมของบุคลากร ประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญตลอดจนงบประมาณ เช่น เทศบาลตำบลมาบตาพุด ซึ่งเป็นศูนย์กลางอุตสาหกรรมในพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออกมีการจัดทำระบบ GIS ในพื้นที่ประมาณ 150 ตารางกิโลเมตร โดยใช้งบประมาณ 9,500,000 บาท ซึ่งสามารถนำมาเป็นเครื่องมือในการจัดเก็บภาษีที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ได้อย่างดี และในปัจจุบันสำนักงานผังเมืองก็กำลังดำเนินการทำแผนที่ภาษี ซึ่งคาดว่าจะถ้าทำแผนที่ภาษีเสร็จสิ้นเรียบร้อยเทศบาลจะสามารถดำเนินการเองได้ การประเมินที่ดินได้จ้างบัณฑิตอาสาเพื่อทำแผนที่ภาษีโดยใช้แบบมีชาวาโดยวิธีการนำเอาโฉนดมาวางร่วมกันกับผังเมืองและยึดแผนที่เป็นหลัก จากนั้นจึงบรรจุไว้ในแผนที่ปัจจุบันได้ทำไปแล้วเป็นส่วนใหญ่ ดังนั้น เทศบาลจึงสามารถระบุเขตพื้นที่ความรับผิดชอบได้อย่างชัดเจน แต่จะมีปัญหาเฉพาะพื้นที่ที่มีการขยายเขตเท่านั้น

อย่างไรก็ตาม พื้นที่ที่จะมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอย่างรวดเร็วคือพื้นที่ในเขตเมืองและพื้นที่บริเวณรอยต่อเมืองและชนบท ซึ่งเป็นพื้นที่ในขอบเขตความรับผิดชอบของเทศบาล ภารกิจหลักที่อาจจะเป็นปัญหาของการดำเนินการคือ การควบคุมความหนาแน่นของการใช้ที่ดิน และการควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองที่วางไว้เพื่อให้ประสานวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสังคม โดยเฉพาะในพื้นที่มีศักยภาพเป็นศูนย์กลางของภาคพัฒนาเช่น จังหวัดระยอง หรือพื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นพื้นที่สีเขียวเช่นอำเภอสามโคก

2) ปัญหาการเก็บภาษีที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่ การถ่ายโอนภารกิจในการเก็บภาษีไปให้ อบต. ในทางปฏิบัติคงดำเนินการได้ไม่ยากนัก โดยเฉพาะกรณีที่เป็น อบต. ในพื้นที่ชนบทในกรณีที่เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นคนในพื้นที่ ปัญหาอยู่ที่การเก็บภาษีจากเจ้าของที่ดินไม่ใช่เป็นคนในพื้นที่แต่เป็นบุคคลภายนอกซึ่งมาซื้อที่ดินไว้แต่ยังไม่ได้เข้ามาทำประโยชน์ เช่น ในกรณีอำเภอโป่งแยง จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการสร้างรีสอร์ทและบ้านพักตากอากาศ จึงมีผู้ที่อยู่นอกพื้นที่เข้ามาซื้อที่ดินไว้เป็นจำนวนมาก หรือในกรณีของ อบต. คอหงษ์ จังหวัดสงขลา ซึ่งเจ้าของที่ดินส่วนใหญ่เป็นผู้ที่อยู่ภูมิลำเนาที่อื่นเนื่องจากสมัยก่อนที่ดินแถบนี้มีการซื้อขายเพื่อการเก็งกำไรมาก และการพัฒนาโครงการบ้านจัดสรร นอกจากนั้นการที่จากอัตราค่าปรับต่ำมากทำให้ผู้เสียภาษีบางครั้งเสียรวมยอดครั้งเดียว การที่ผู้ซื้อเข้ามาซื้อแต่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ เช่น ในกรณีของโป่งแยงความผันผวนของภาวะเศรษฐกิจในช่วงปี พ.ศ. 2540 ผู้ลงทุนไม่สามารถดำเนินการต่อไปได้ ความสูญเสียเกิดขึ้นได้ใน 2 ลักษณะ คือ กรณีแรกความสูญเสียเกิดจากค่าเสียโอกาสจากประโยชน์ที่พึงได้กรณีที่ดินที่เปลี่ยนนั้นมาใช้ในการผลิต กรณีที่สองหากเจ้าของเดิมต้องเช่าที่ดินที่เดิมเป็นของตนเองก็หมายถึงต้นทุนในการผลิตจะเพิ่มขึ้นในแง่ของค่าเช่าตามสัญญาหรือ (Contract Rent)

3) การแบ่งเบาความรับผิดชอบในการเก็บภาษีไม่ชัดเจน เช่น กรณีท่าเรือที่ติดอยู่กับตลาดท่าข้าม อบต. ท่าข้าม อำเภอปะเหลียน จังหวัดตรัง ซึ่งเกิดความไม่แน่ชัดว่าค่าเรือนี้ อบต. อยู่ในความรับผิดชอบของ อบต.หรือเทศบาล นอกจากนั้นความไม่แน่ชัดของขอบข่ายความรับผิดชอบอาจ

เกิดขึ้นได้เมื่อมีที่สาธารณะที่อยู่ในพื้นที่ความรับผิดชอบของ อบต. แต่มีหน่วยงานเข้าไปใช้ประโยชน์ เป็นปัญหาที่เกิดจากช่วงที่มีการยกสถานภาพของสุขาภิบาลเป็นเทศบาล มีการกำหนดเทศบาลใหม่ ไปซ้อนทับที่อยู่ในความรับผิดชอบของสภาตำบลเดิม

4) ความรู้และความเข้าใจในกฎระเบียบ และขอข่ายความรับผิดชอบในการเก็บภาษี ในบางกรณีเจ้าหน้า อบต. ไม่มีความรู้ชัดเจนเรื่องกฎระเบียบต่าง ๆ อาจจะมีขีดจำกัดในการปฏิบัติงานได้ เช่น กรณีเจ้าของที่ดินอ้างว่าเสียภาษีบำรุงท้องที่แล้วและอ้างว่าไม่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน

5) ความเป็นไปได้ในการที่อบต.จะกำหนดฐานภาษีเอง ในหลายกรณี อบต. มีความประสงค์ที่จะกำหนดฐานภาษีเอง ซึ่งในทางปฏิบัติก็อาจจะทำได้ เช่น ในประเทศเยอรมัน รัฐบาลกลาง อาจจะกำหนดฐานขั้นต่ำ จากนั้น อบต. หรือรัฐบาลท้องถิ่นสามารถจะคิดอัตราส่วนเพิ่มจากฐานนี้ ทั้งนี้ ทั้งนี้ควรจะมีการออกแบบให้เป็นบรรทัดฐาน โดยอาจจะกำหนดเป็นช่วงขั้นต่ำ กับเพดานภาษีสำหรับการใช้ที่ดินแต่ละประเภท เช่น สวนยาง นาข้าว นาทุ่ง ฯลฯ และหากลักษณะการใช้ที่ดินก่อให้เกิด ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมซึ่งต้องมีต้นทุนในการแก้ไข อัตราภาษีก็ควรที่จะสะท้อนถึงค่าใช้จ่ายในการ จัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมนี้ด้วย โดยให้อยู่ในวิจรรย์ของ อบต.เองว่าจะเก็บในอัตราเท่าใด

6) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร ปัญหาเรื่องบุคลากรเป็นประเด็นที่องค์การบริหารส่วนท้องถิ่นเกือบ ทุกแห่งที่คณะวิจัยได้พบและสัมภาษณ์เอ่ยถึง ซึ่งปัญหาเกี่ยวกับบุคลากรอาจจะแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ปัญหาเกี่ยวกับประเด็นการศึกษาและประสบการณ์ และปัญหาที่เกี่ยวกับความต่อเนื่องของการปฏิบัติงาน ของบุคลากร ในส่วนระดับศึกษาและประสบการณ์ของบุคลากร โดยเฉพาะในกรณี อบต.ระดับ 4 ระดับ 5 บุคลากรที่เป็นเจ้าหน้าที่ของ อบต. มักจะเป็นบัณฑิตจบใหม่ซึ่งเข้ามาับภาระงานบริหารทั่วไปและไม่มี ความชำนาญเฉพาะด้าน โดยเฉพาะในการบริหารการจัดเก็บภาษีที่ดิน ส่วนบุคลากรของ อบต. อันดับ 1 2 และ 3 แม้จะไม่ได้มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านแต่ก็มีประสบการณ์พอสมควร

ปัญหาของการโยกย้ายบุคลากรเป็นประเด็นปัญหาที่ได้มีการพูดถึงมาก การโยกย้าย ตำแหน่งพนักงานส่วนตำบล แบ่งเป็นการโยกย้ายภายในจังหวัดเป็นอำนาจหน้าที่ของคณะ อนุกรรมการพนักงานเทศบาลประจำจังหวัดโดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ส่วนการโยกย้าย ระหว่างจังหวัด เป็นอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการพนักงานเทศบาลโดยมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน เนื่องจาก อบต. ขึ้นอยู่กับกองราชการส่วนตำบล กรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย ปัญหาของการโยกย้ายบุคลากรทำให้การทำงานไม่ต่อเนื่องอันเป็นสาเหตุหนึ่งของการขาด ประสิทธิภาพของการปฏิบัติงาน ปัญหาขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น

4.3 ข้อเสนอในการยกระดับความสามารถในการบริหารการจัดการทรัพยากรที่ดิน

ปัญหาเกี่ยวกับการบริหารการจัดการทรัพยากรที่ดิน หากจะป้องกันหรือลดปัญหาที่เกิดขึ้น นั้น องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะต้องมีขีดความสามารถ ดังนี้

- 1) จัดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพโปร่งใสเพื่อเป็นสารสนเทศที่จะนำมาใช้เพื่อการบริหาร การจัดการเรื่องที่ดิน
- 2) วางแผนการใช้ที่ดิน (Land-use plan) ซึ่งจะต้องสามารถวางแผนผังเมืองรวมและผังเฉพาะได้

- 3) ประเมินมูลค่าทรัพย์สินเพื่อประโยชน์ในการจัดเก็บภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าเพื่อให้องค์กรมีรายได้เพิ่มขึ้นซึ่งจะนำมาใช้บำรุงท้องที่ได้ดีขึ้น

จากการสัมภาษณ์สามารถประเมินได้ในระดับหนึ่งว่าบางเทศบาลเมืองและเทศบาลตำบลมีขีดความสามารถพอสมควรและปัญหาเรื่องขีดความสามารถส่วนมากจะเป็นขององค์การบริหารส่วนตำบลมากกว่า

การแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้รับข้อเสนอแนะจากผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล ดังนี้

- 1) การแบ่งเขตต้องมีความชัดเจน ในขอบเขตความรับผิดชอบในการจัดเก็บภาษีที่ดินและภาษีบำรุงท้องที่ของ อบต. พื้นที่ใดอยู่ในความรับผิดชอบของ อบต. แต่มีหน่วยงานอื่นเข้าไปทำประโยชน์ก็นำจะต้องเสียภาษีให้แก่ อบต. สามารถที่ใช้กับผู้ถือครองโดยทั่วไป

- 2) ฐานภาษีต้องชัดเจน และ อบต. เองต้องเข้าใจเกี่ยวกับขอบเขตของอำนาจเพื่อที่จะสามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้ ประชาชนจะต้องเปลี่ยนความเคยชินจากที่เคยไปเสียที่องค์การบริหารส่วนจังหวัด ซึ่งจะต้องทำให้ประชาชนรู้จักและคุ้นเคยกับสถานที่ อบต. จึงจำเป็นจะต้องมีการประชาสัมพันธ์เพื่อแจ้งให้ผู้เสียภาษีทราบ เพื่อสร้างความไว้วางใจต่อเจ้าพนักงานของ อบต. ที่เข้ามารับภาระหน้าที่แทน ยกตัวอย่างเช่น กรณีของ อบต. ทำข้ามในปีแรกเก็บภาษีได้เพียง 10 ราย แต่ในปีที่ 2 และปีที่ 3 ก็สามารถจัดเก็บภาษีได้เพิ่มขึ้น

- 3) จะต้องมีการลงทุนในการสร้างและการปรับปรุงแผนที่ภาษีที่ดิน แนวทางที่ใช้ปฏิบัติในปัจจุบัน คือ การที่เจ้าของที่ดินเพียงแต่แจ้งพื้นที่ถือครองที่ดินซึ่งจะเป็นข้อมูลพื้นฐานในการคำนวณและการเก็บภาษีที่ดินตามพื้นที่ที่ถือครองที่แจ้ง โดยไม่มีการตรวจสอบว่าพื้นที่ที่แจ้งตรงตามความเป็นจริงหรือไม่ บาง อบต. ยังไม่มีความพร้อมในการเข้ามารับภารกิจนี้ ในกรณีของ อบต. คอหงส์ จากการที่มีการเปลี่ยนแปลงการเสียภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนจากองค์การบริหารส่วนจังหวัดมาเป็นองค์การบริหารส่วนตำบลคอหงส์ มีผู้ที่ค้างชำระภาษีทั้งสองประเภทดังกล่าวประมาณสามแสนกว่าบาท ซึ่งทำให้ อบต. คอหงส์ ต้องมาติดตามหนี้ดังกล่าว จึงได้พยายามที่จะปรับเปลี่ยนวิธีการตลอดจนมีการให้หลักความยืดหยุ่นโดยให้มีการผ่อนชำระได้ซึ่งในระเบียบไม่ได้กำหนดให้ทำได้ โดย อบต. คอหงส์ พิจารณาว่าการให้ผ่อนชำระได้ทำให้ อบต. ได้เงินเข้ามาดีกว่าเก็บไม่ได้เลย นอกจากนี้ยังไม่มีความพร้อมที่จะเข้ามาดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ อบต. ในหลาย ๆ พื้นที่ยังไม่เห็นความจำเป็นในการจัดสรรงบประมาณของตนเองเพื่อมาลงทุนในส่วนนี้ อย่างไรก็ตาม คณะวิจัยมีความเห็นว่าการจัดทำภาษีแผนที่ภาษีที่ดิน (Land tax map) เป็นกิจกรรมพื้นฐานที่ควรจะต้องดำเนินการก่อนอื่นเพื่อวางระบบของการบริหารการจัดเก็บภาษีที่ดินอันจะเป็นกลไกในการดำเนินการที่สำคัญของ อบต. เอง

ปัญหาบางอย่างไม่ได้เป็นปัญหาที่ตัวองค์กร แต่เป็นปัญหาของระบบที่ต้องการแก้ไขเพื่อให้เกิดแนวทางปฏิบัติที่เป็นเอกภาพของทุกหน่วยงาน

- (1) รายชื่อผู้เสียภาษี
- (2) ฐานที่ใช้เก็บ
- (3) อัตราภาษี
- (4) กลไกในการประเมินราคาที่ดิน และทรัพย์สิน
- (5) การกำหนดบทลงโทษ

การพัฒนาบุคลากรของ อบต. เป็นความเร่งด่วนที่ต้องดำเนินการและต้องเป็นไปอย่างต่อเนื่อง และเพื่อให้เกิดความชำนาญในการบริหารการจัดการทรัพยากรที่ดิน เจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่ควรมีการโยกย้ายมาก ปัจจุบันมีปัญหาเจ้าหน้าที่โยกย้ายเป็นประจำ ยากที่แต่ละคนอยู่ในที่แห่งใดแห่งหนึ่งเกิน 2 ปี เพราะเจ้าหน้าที่เหล่านี้มีความจำเป็นที่จะต้องยกฐานะของตน นอกจากนั้นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจำเป็นจะต้องใช้ผู้ที่มีความชำนาญการหรือมีทักษะเฉพาะด้าน เช่นการวางผังเมือง การประเมินมูลค่าทรัพย์สิน จึงควรจะมีการวางระบบให้สามารถจ้างมืออาชีพในการบริหารโดยตรงดังเช่นบริษัทเอกชนทั่วไป

จากการที่คณะวิจัยได้ทำการสำรวจทัศนคติเกี่ยวกับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยสัมภาษณ์จำนวนตัวอย่างทั้งหมด 401 ตัวอย่าง ประกอบด้วย ตัวอย่าง 300 ตัวอย่างที่สัมภาษณ์ในกรุงเทพมหานคร และ 101 ตัวอย่างในจังหวัดชลบุรี (ตารางที่ 1) คนส่วนมาก คือ ประมาณร้อยละ 58 มีความเชื่อมั่นในความสามารถที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจากแผนการใช้ที่ดิน และแม้ว่าผู้ที่คิดว่าองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่สามารถวางแผนการใช้ที่ดินได้จะมีสัดส่วนที่ต่ำกว่า คือ ร้อยละ 37 แต่ก็ยังเป็นสัดส่วนที่สูงและต้องถือว่าเป็นมาตรการที่ต้องเร่งดำเนินการเพื่อเพิ่มความรู้ สร้างประสบการณ์ และเพิ่มทักษะในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มระดับความมั่นใจของผู้ที่จะต้องมาใช้บริการ

ตารางที่ 1 : ความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนการใช้ที่ดิน

	จำนวนคำตอบ	ร้อยละ
วางแผนได้	234	58.35
วางแผนไม่ได้	150	37.41
ไม่ตอบ	17	4.24
รวม	401	100.00

หมายเลข 1 :

**กำหนดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็น
ในการกำหนดยุทธศาสตร์ทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ
ณ โรงแรมดิเอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่
วันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2545**

**กำหนดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็น
ในการกำหนดยุทธศาสตร์ทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ
วันที่ 29-30 พฤศจิกายน 2545
ณ โรงแรม ดิเอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่**

วันที่ 29 พฤศจิกายน 2545

- | | |
|----------------|--|
| 17.00-18.00 น. | ● ลงทะเบียน |
| 18.00-19.30 น. | ● รับประทานอาหารเย็น |
| 19.30-21.00 น. | ● การประชุมเพื่อหาข้อสรุปสำหรับการประชุมเชิงปฏิบัติการ
ในวันที่ 30 พฤศจิกายน 2545 (ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติ, ประธานในที่ประชุม) |

วันที่ 30 พฤศจิกายน 2545

- | | |
|----------------|--|
| 08.30-09.00 น. | ● ลงทะเบียน |
| 09.00-09.30 น. | ● พิธีเปิดการประชุม
โดย : ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี เป็นประธานการประชุม
ฯพณฯ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ
และสิ่งแวดล้อม (นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์)
กล่าวรายงาน |
| 09.30-11.30 น. | ● การประชุมเพื่อกำหนดยุทธศาสตร์ทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ
(จากผลการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นในเบื้องต้น) |
| 11.30-12.00 น. | ● สรุปผลการประชุมและเปิดประชุม |
| 12.00-13.00 น. | ● รับประทานอาหารกลางวันร่วมกัน |
-

หมายเลข 2 :

คำกล่าวโดย ฯพณฯนายกรัฐมนตรี พต.ท.ดร.ทักษิณ ชินวัตร

คำกล่าว ของ พ.ต.ท.ทักษิณ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี
ในโอกาสเป็นประธานการประชุมสัมมนา
เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินทั้งระบบ
ณ โรงแรมดิเอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่
วันเสาร์ที่ 30 พฤศจิกายน 2545 เวลา 09.20 น.

ท่านรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
ท่านปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
นักวิชาการ
องค์กรพัฒนาเอกชน
ท่านผู้ร่วมประชุมที่เคารพครับ

วันนี้เป็นวันหนึ่งที่ผมรอคอย เพราะผมคิดตลอดเวลาว่าเรื่องที่ดินทำกินเป็นเรื่องหัวใจสำคัญของการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งรัฐบาลและฝ่ายราชการควรที่จะต้องเพิ่มอำนาจให้ประชาชน แต่นับวันของการบริหารเรากลับเพิ่มอำนาจให้ตัวเอง และลดอำนาจของภาคประชาชนลงไปทุกวัน ถึงเวลาแล้วที่เราจะต้องเพิ่มอำนาจให้ประชาชน อำนาจที่ว่านี้ก็คือโอกาส ที่เขาจะได้มีโอกาสที่จะได้เลือกวิถีชีวิตของเขาเอง โอกาสที่เขาจะได้สร้างความเป็นอยู่ที่ดีขึ้นของครอบครัวเขาเอง ผมเองมองปัญหาเรื่องที่ดินเป็นหลายมิติ ถ้าเรามองปัญหาเรื่องที่ดินในมิติของที่ดิน ก็อาจจะไม่เพียงพอ ผมมองในมุมของเศรษฐศาสตร์ ถ้าเรามองในมุมเศรษฐศาสตร์ เรามองประเทศก่อนว่า ถ้าประเทศไทยเรามีสินทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้ คงจะไม่ใช่ประโยชน์ต่อใครเลย แต่สินทรัพย์ถ้าถูกนำมาใช้งานให้เกิดประโยชน์ทางเศรษฐกิจ ไม่ว่าใครจะได้ใช้ก็เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทย เพราะประเทศประกอบด้วยประชาชนและรัฐ และคิดว่าสินทรัพย์นั้นจะต้องให้รัฐเป็นผู้มาดำเนินการและเป็นเจ้าของเท่านั้น ถ้าสินทรัพย์อยู่เฉย ๆ ไม่ทำงาน สินทรัพย์นั้นก็ไม่ได้เกิดประโยชน์อะไร ผมมองในมิติว่าสินทรัพย์ที่มีอยู่ต้องทำงาน ไม่มีสินทรัพย์ที่ไม่ได้ใช้ ถ้าใครสามารถบริหารประเทศโดยไม่มีสินทรัพย์ที่ไม่ได้ขายหรือสินทรัพย์ที่ไม่ทำงานได้ ประเทศนั้นจะก่อให้เกิดเศรษฐกิจอย่างกว้างขวาง

ผมพูดตลอดเวลาว่าที่ดินเปรียบเสมือนเครื่องพิมพ์ชนบัตรให้คนจน เพราะเราสามารถปลูกอะไรก็ได้ ขึ้นมาในดินก็เป็นเงิน แต่บางครั้งเราใช้ที่ดินกันอย่างไม่ค่อยเกิดประสิทธิภาพ หรือบางครั้งวิธีการคิดของเรา โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางฝ่ายราชการ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในอดีตเรามองกระทรวงเกษตร ๆ เพื่อเกษตรกรรม ไม่ได้เพื่อเกษตรกร ถ้าเมื่อไรเรามองเกษตรเพื่อเกษตรกร เราจะไม่เข้าใจชีวิตของเกษตรกร ถ้าภาครัฐ ภาคเอกชน ภาคราชการ มองไปที่เดียวกันว่าเป้าหมายคือประชาชนคนไทยทั่วประเทศ เราจะคิดอะไรได้อีกแบบหนึ่ง อีกมิติหนึ่ง แต่ถ้าเรามองว่าศูนย์กลางไม่ใช่ตรงนั้น ศูนย์กลางคือระบบ ศูนย์กลางคือกฎหมาย ศูนย์กลางคือข้อบังคับ เราจะสร้างปัญหาใหม่ขึ้นอีกมาก แต่ถ้าเรามองว่าศูนย์กลางของเราคือประชาชน เรากำลังจะทำอะไรให้ประชาชน จะเปิดโอกาสให้ประชาชน เราจะเห็นมิติใหม่ในการที่จะแก้ปัญหาของประชาชนอย่างมากมาย

ถ้าเราจะมองตรงนี้เราก็ต้องหันกลับมามองว่าระบบของเรา ที่เรามองผิดทางมาโดยตลอดนั้นต้องได้รับการแก้ไขหรือฟื้นฟูอีกมากมาย และต้องกล้าที่จะทำกล้าที่จะเปลี่ยน และตรงนั้นคือการเปิดโอกาสให้ประชาชน และให้ประชาชนได้ใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์ ที่ดินแปลงหนึ่ง เราออกโฉนด สมมติว่านาย ก.เจ้าของ

โฉนดเป็นผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ แต่นาย ก. บังเอิญว่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ นาย ก. โลกมาก สมมติว่า นาย ก. เป็นเจ้าของที่ดินแปลงนั้น และที่ดินแปลงนั้นก็ไม่เกิดประโยชน์อะไร เพราะว่าเป็นสินทรัพย์ให้กับ นาย ก. แต่ถ้าเราบอกว่าที่ดินตรงนี้คือ สปก. เราก็สมมติอีก ว่าให้นาย ข. ครอบครอง สปก. นาย ข. ก็เอา สปก. ไปทำการเกษตร นี่นาย ข. เกิดไปพร้อมกับนาย ค. นาย ง. ไปทำสนามกอล์ฟ ก็เป็นอีกแบบหนึ่ง เพราะฉะนั้นจริง ๆ แล้วที่ดินอยู่ในประเทศไทย ไม่ได้หายไปไหน ใครก็แบกที่ดินออกไปนอกประเทศไทยไม่ได้ ก็อยู่ในประเทศไทย แต่เราจะทำที่ดินที่อยู่ในประเทศไทยนั้น ให้เกิดประโยชน์ได้มากที่สุดกับประชาชนอย่างไร ห่วงเอาไว้ทำไม ห่วงแล้วก็ไม่ได้ทำอะไร ถ้าตายไปจะทำสวนซุ่ยก็เล็กนิดเดียว ไม่ได้ใช้มาก นั่นคือสิ่งที่ผมกำลังบอกว่า เราจะต้องนำที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาให้ประชาชนที่ต้องการที่ดินใช้ประโยชน์ ไม่ใช่ต้องการที่ดินเพียงครอบครอง ตรงนั้นเราจะมีเครื่องผลิตธนบัตรให้กับคนไทยได้อีกมากมาย

การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์นั้นก็ยังมีอีกมิติ คนที่อำเภอแม่เฒ่าที่พื้นราบมีที่ 20 ไร่ ยากจน แต่คนที่อยู่บนดอยมีที่ 1 ไร่ ไม่ยากจน เพราะคนมีที่ 1 ไร่ปลูกชา ปลูกผัก มีรายได้ปีละ 100,000 บาทต่อครอบครัว ต่อไร่ แต่คนที่อยู่ข้างล่างมีที่ 20 ไร่ปลูกหอมหัวใหญ่ บางฤดูกาลขาดทุน บางฤดูกาลกำไรนิดเดียว ทำงานก็หนักกว่า ฉะนั้นการที่เราจะพยายามขึ้นประชาชน โดยที่เรามองเกษตรกรรม เราไม่ได้มองเกษตรกรรมนั้น เป็นสิ่งที่เป็อันตรายในระยะยาว การที่พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวทรงมีพระราชดำรินำเรื่องของ ทฤษฎีใหม่ เรื่องของเศรษฐกิจพอเพียงนั้น ก็เป็นตัวอย่างหนึ่งของการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด ซึ่งเรามีหน้าที่ให้ความรู้ประชาชนแต่ประชาชนเป็นคนตัดสินใจ แต่การให้ความรู้ประชาชนนั้นต้องให้ความรู้เพื่อให้ประชาชนมีทางเลือก เพราะฉะนั้นเรื่องของการที่ดินจึงเป็นเรื่องที่ผมมองว่าเป็นเรื่องที่สำคัญมาก ที่เราจะต้องมานั่งดูกันว่า เราจะสมมติกันอย่างไร เราจะสมมติเรียกที่ดินประเภทต่าง ๆ อย่างไร แล้วกำหนดการใช้ที่ดินต่าง ๆ เหล่านั้นอย่างไร เพื่อให้ที่ดินเหล่านั้นไม่ถูกรวบรวมแล้วไปอยู่ในมือของนายทุน เพื่อใช้ประโยชน์หรือเก็งกำไร ที่ดินต้องมีกติกาว่าที่ดินต้องทำประโยชน์ ที่ดินที่ไม่ทำประโยชน์ภาษีต้องขึ้นรายปี เพื่อในที่สุดก็ต้องเอาไปทำประโยชน์ นี่เป็นแนวคิดของผมซึ่งที่ประชุมต้องช่วยกันคิดอีกว่าเราจะทำอย่างไรถึงจะให้ที่ดินนั้นเกิดประโยชน์สูงสุดกับสังคมไทย

ตอนนี้ผมมองอีกอันหนึ่งก็คือว่าเราเป็นประเทศที่อยู่ในเศรษฐกิจทุนนิยม เราคงหลีกเลี่ยงไม่พ้นที่จะบอกว่าไม่ใช่ เพราะที่ไหนมีประชาธิปไตยที่นั่นก็คือระบบเศรษฐกิจทุนนิยม เศรษฐกิจทุนนิยมคือเศรษฐกิจที่ต้องใช้ทุนเพื่อสร้างความมั่งคั่งให้กับตัวเอง ทีนี้ถ้าหากว่าเรากำหนดว่าประชาชนที่มีที่ดินเพื่อการเกษตร ไม่สามารถที่จะเอาที่ดินเหล่านั้นมาแปลงเป็นทุนได้ เขาก็คงไม่มีโอกาสที่จะสร้างความมั่งคั่งให้กับตัวเอง ยกตัวอย่างมีที่ สปก. 20 ไร่ ต้องการจะทำไร่ที่ต้องใช้เครื่องจักร แต่ไม่มีทุนที่จะไปซื้อเครื่องจักร และไม่สามารถเอาที่ดินนั้นไปค้ำประกันเพื่อได้เครื่องจักรมา นาย ก. ก็ยอมไม่มีโอกาส เพราะไม่สามารถที่จะเอาที่ดิน 20 ไร่นั้นทำประโยชน์ได้เกินกำลังความสามารถของตัวเองที่ทำด้วยมือ ต้องใช้จอบใช้เสียม นาย ก. ไม่มีโอกาส แต่เราต้องมีวิธีว่าถ้าจะแปลงเป็นทุนอย่างไรที่จะไม่ให้ที่ดินเหล่านั้นถูกยึดไปเป็นของนายทุน ซึ่งก็ต้องมีกองทุนของรัฐที่ต้องรับไว้กรณีที่ต้องถูกยึด แล้วที่ดินเหล่านั้นก็จะถูกนำมาขายเพื่อการเกษตรต่อไป คือคงต้องมีวิธีคิด ซึ่งรายละเอียดผมยังไม่ได้คิด เพียงแต่ว่าต้องการบอกให้รู้ว่าที่ดินต้องมองว่า 1. ที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่สำคัญของประเทศ 2. ที่ดินต้องถูกนำมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุดตามระบบที่เราจะจัด 3. ที่ดินต้องสามารถที่จะแปลงเป็นทุน แล้วนำทุนนั้นมาเพื่อขยายการประกอบกิจกรรมบนที่ดินแปลงนั้นให้เกิดประโยชน์สูงสุดเช่นกัน ถึงจะมีโอกาสทำให้คนไทยได้มีโอกาสก้าวหน้าได้

ผมขอเรียนว่าจะมีการคิดในสองกลุ่ม กลุ่มหนึ่งคือกลุ่มของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จะคิดในเรื่องของที่ดินในภาพรวม แต่เรื่องของการที่จะคิดที่ดินในระบบที่จะแปลงเป็นทุน หรือจัดประเภทที่ดิน หรือว่าต้องมองครบวงจรว่าถ้าที่ดินแปลงนี้เกิดถูกยึดไปแล้วจะอย่างไรต่อ นั่นก็เป็นอีกกลุ่มหนึ่งที่ต้องคิดคือทางสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติร่วมกับอาจารย์พันศักดิ์ ฯ ก็ไปคิดอีกทางหนึ่ง ทั้งสองภาพก็จะมาต่อกัน เมื่อต่อกันเราก็จะมองเรื่องของที่ดินทั้งระบบว่าเราจะอย่างไรที่จะให้ที่ดินเหล่านี้เป็นประโยชน์ต่อคนไทยในภาพรวม โดยเฉพาะอย่างยิ่งคนไทยที่ต้องการจะทำกินแต่ไม่มีที่ทำกิน เราไม่ต้องการคนไทยประเภทที่ต้องการที่ดินแต่ไม่ทำกิน ถ้าต้องการที่ดินที่ทำกินเราต้องจัดการให้เขามีที่ทำกิน ถ้าไม่เช่นนั้นท่านเห็นไหมครับว่าคนที่เคยทำอะไรทำนาเก่ง ๆ วันนี้ได้ไปอยู่ในสลัมกรุงเทพ ฯ เพราะว่าเขาไม่มีที่จะทำกิน เขาไม่มีโอกาสจะทำกิน ก็เลยไปเป็นคนงานในโรงงานอุตสาหกรรม ในที่สุดก็ตกเป็นเหยื่อของการพัฒนาที่ไม่สมดุลซึ่งมีมากมาย เพราะฉะนั้นถ้าหากว่าเมื่อไรเราสามารถเอาที่ดินที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ มาให้คนไทยที่พร้อมจะทำกินได้ทำกิน ในวันนั้นผมคิดว่าเราจะลดปัญหาความยากจนได้มาก นี่หมายถึงว่าเรากำลังต้องเปลี่ยนโครงสร้างของกฎหมาย ของกติกา มากพอสมควร ถ้ามว่าเป็นเรื่องหนักใหม่ ถ้าเรามุ่งมั่นแล้วเราเห็นพ้องต้องกันก็ไม่หนัก เพราะว่ากฎหมายก็เขียนโดยพวกเรา ถ้าเราคิดว่าไม่ถูกต้อง เราก็แก้กฎหมาย เปิดโอกาสให้กับประชาชน เพื่อให้ประชาชนได้มีโอกาส

ผมคิดว่าการประชุมสัมมนา ฯ วันนี้เราคงจะได้ข้อคิดดี ๆ จากท่านทั้งหลาย เพื่อที่จะนำมาซึ่งจะใช้ที่ดินอย่างไรให้เกิดประโยชน์ต่อประเทศไทยในภาพรวม และจะอย่างไรที่ไม่ส่งสัญญาณให้เกิดการบุกรุกป่า ซึ่งการบุกรุกป่าโทษต้องรุนแรง และต้องมีมาตรการในการรักษาป่า และแน่นอนผมยืนยันอีกครั้งว่าคนกับป่าต้องอยู่ด้วยกันได้ แต่ต้องทำให้คนรักป่า เรายังมีที่ดินที่เป็นประโยชน์ที่จะสร้างความมั่งคั่งให้กับคนไทย สร้างความมั่งคั่งให้กับประชาชนได้อีกมากมาย เพียงแต่ว่าเราอย่าไปมองว่าธุระไม่ใช่ ต้องช่วยกันคิด ช่วยกันแนะนำ แล้วในที่สุดเราก็ต้องยอมรับว่า ถ้าเสียงส่วนใหญ่คิดว่าแบบนี้จะเป็นประโยชน์ อย่าเพิ่งหวังความสมบูรณ์ทุกอย่างแล้วค่อยทำ ในโลกนี้ไม่มีความสมบูรณ์ เราต้องทำแล้วติดตามปรับปรุงแก้ไข ถ้าทำไปแล้วอาจจะดีประมาณ 60 % อีก 40 % ก็ต้องแก้ไข แต่ถ้าเราจะรอว่าเมื่อไรเราเห็นช่องทางที่ 100 % แล้วค่อยทำ เราคงไม่ได้ทำในชั่วชีวิตพวกเรา เพราะไม่มีหรอก

ผมอยากจะขอความกรุณาทุกท่านได้ช่วยกันแสดงความคิดเห็นอย่างตรงไปตรงมา อะไรไม่ดีก็ต้องบอกว่าไม่ดี ที่ท่านบอกว่าไม่ดีขึ้นอาจจะดีก็ได้ ไม่เป็นไร แต่ว่าอย่างน้อย ๆ คือความบริสุทธิ์ใจ ความจริงใจที่จะแสดงออกมา เพื่อให้เห็นว่าเราทุกคนกำลังจะแก้ปัญหาให้กับคนจนทั่วประเทศ ก็จะเป็นการประชุมที่เกิดประโยชน์สูงสุดในวันนี้ ขอขอบคุณครับ

ฝ่ายประชาสัมพันธ์และเผยแพร่ สำนักโฆษก

วิมลมาส รัตนมณี / ถอดเทป / พิมพ์

ดวงฤดี รัตนโอฬาร / ตรวจ

หมายเลข 3 :

คำกล่าวโดย ฯพณฯรัฐมนตรีว่าการกระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์

คำกล่าวรายงานและนำเสนอแนวคิดและปรัชญาในการจัดทำ

“การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็น

ในการกำหนดยุทธศาสตร์ทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ”

โดย

รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(นายประพัฒน์ ปัญญาชาติรักษ์)

วันเสาร์ที่ 30 พฤศจิกายน 2545

ณ โรงแรมดิ เอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่

กราบเรียน ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี

เพื่อนข้าราชการ พี่น้องเกษตรกร และท่านผู้มีเกียรติที่เคารพ

กระผมและผู้เข้าร่วมประชุมขอกราบขอบพระคุณ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรี ที่ให้เกียรติมาเป็นประธานเปิดการประชุมเชิงปฏิบัติการ และเป็นประธานระดมความคิดเห็นต่อ “การประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ” ในวันนี้ ตามที่ ฯพณฯ นายกรัฐมนตรีได้ดำริไว้ตั้งแต่แรกก่อตั้งพรรคไทยรักไทยว่า “พี่น้องเราในชนบท ต้องไม่เป็นประชาชนชั้นสองของประเทศ คนไทยทุกคนต้องมีสิทธิอันเท่าเทียมในความเป็นคนไทย ดังนั้น คนเล็กคนน้อยในชนบทที่เคยเป็นผู้ด้อยโอกาสที่สุดในสังคมไทย จะต้องมีโอกาสเข้าถึงทรัพยากรใช้ทรัพยากรอย่างเป็นธรรมและถูกต้องตามกฎหมาย” และได้มอบหมายให้กระผมตั้งทีมศึกษา และหาคำตอบเรื่องนี้

ในเบื้องต้น กระผมของรายงานว่า จากพื้นที่ประเทศไทยทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่ ปัจจุบันมีปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินและที่ดิน อันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินผิดประเภท หรือการใช้ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน มีการใช้ที่ดินเกินระดับความสามารถที่จะฟื้นความอุดมสมบูรณ์ได้ตามกระบวนการตามธรรมชาติ ทำให้คุณภาพของดินเสื่อมโทรม และมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ในแหล่งดินน้ำลำธาร และยังก่อให้เกิดภัยธรรมชาติในทุกภาคของประเทศ

ในการจัดการ ได้พบว่าโครงสร้างการบริหารจัดการที่ดินของประเทศเป็นปัญหา จากผลการศึกษาการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน พบว่า นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาเปลี่ยนแปลงบ่อยครั้ง หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในกระทรวงและกรมต่าง ๆ ขาดความเป็นเอกภาพ ความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมาย และความแตกต่างในสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับซึ่งทำให้เกิดปัญหาอื่นติดตามมา นอกจากนี้ยังพบว่าประเทศไทยขาดมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดินและไม่มีกลไกใดที่จะยับยั้งการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ทำให้มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน ในขณะที่คนส่วนมากไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อย ขนาดการถือครองที่ดินนั้นมีส่วนสัมพันธ์กับความยากจนของครัวเรือนเกษตรกร โดยพบว่าความยากจนมีสัดส่วนที่ลดลงตามขนาดการถือครองที่ดินของครัวเรือนเกษตรกรที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ยังไม่มีมาตรการที่มีประสิทธิภาพที่จะนำมาใช้เพื่อให้มีการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินที่เกิดขึ้นจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินของแต่ละชุมชนที่ขัดแย้งกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินของชุมชนอื่นและของประเทศเป็นส่วนรวม เกิดมาจากแนวทางการพัฒนาซึ่งเป็นไปตามกระแสโลกที่ขัดกับกระแสท้องถิ่น เช่น กรณีจังหวัดลำพูนที่เป็นกรณีพิพาทระหว่างชาวบ้านกับเจ้าของที่ดินหลายหมู่บ้าน เป็นต้น

จากสภาพปัญหาอย่างหลากหลาย ซับซ้อน นั้น ๗ หน่วยงานรัฐมนตรีได้เคยแนะนำแนวทางสำคัญในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ทรัพยากรดินและที่ดิน แก่คณะมนวให้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของประชาชน และบนหลักการสำคัญ 3 ประการ คือ หลักการมองปัญหา และกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาลงสู่ข้างบน (*Bottom-up Problem and Solutions Principle*) โดยเน้นการมองปัญหาจากระดับล่างขึ้นสู่ระดับบนว่ามีปัญหาอย่างไร แล้วกำหนดวิธีการ กลไกการแก้ปัญหา ตามบทบัญญัติรัฐธรรมนูญ พ.ศ. 2540 มาตราที่ 76 ประการที่สอง คือ ใช้หลักการมองปัญหาและแก้ไขปัญหอย่างเป็นองค์รวม (*Holistic Approach*) ปัญหาด้านทรัพยากรดินและที่ดินมีปัญหาหลายระดับที่มีความเชื่อมโยงเกี่ยวข้องกัน การมองปัญหาและการกำหนดแก้ไขปัญหาก็ไม่

สามารถดำเนินการอย่างแยกส่วนได้ ประการสุดท้าย คือการเสริมสร้างความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรที่ดิน ให้มีศักยภาพในการแข่งขัน (*Strengthening Resource for Competitiveness*)

ในการกำหนดกรอบยุทธศาสตร์ทรัพยากรดินและที่ดิน คณะทำการศึกษาข้อมูล นิธิสถาบันที่ดิน ซึ่งได้ทำการศึกษาเรื่องนี้มาตั้งแต่ปี 2543 และสำนักนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มอบหมายให้เป็นผู้รับดำเนินการจัดประชุมเชิงปฏิบัติการในครั้งนี้ ได้ผ่านการรวบรวมข้อมูล ทำการวิจัย และได้เสนอแนวทางผลการศึกษาผ่านหลายเวที ทั้งเวทีของนักวิชาการ นักคิด ข้าราชการ และแลกเปลี่ยนผ่านเวทีประชาชนมาหลายรอบ รวมทั้งล่าสุดคือเมื่อวันพฤหัสบดีที่ 29 พฤศจิกายน ที่ผ่านมา ได้ย้ความคิดว่าจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการปรับโครงสร้างการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศทั้งระบบ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในฐานะผู้รับผิดชอบเกี่ยวกับนโยบายทรัพยากรที่ดินของประเทศ จึงได้จัดการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อระดมความคิดเห็นในการกำหนดยุทธศาสตร์ทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ ขึ้นในวันนี้อีกครั้งหนึ่ง เพื่อเสนอข้อสรุปในบางเรื่องเกี่ยวกับแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศให้เป็นไปอย่างเหมาะสม และสอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และแนวโน้มในอนาคต เพื่อให้เป็นปัจจัยพื้นฐานในการพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน

ประเด็นสำคัญที่จะนำมาพิจารณาระดมความคิดเห็นประกอบด้วยหัวข้อเกี่ยวกับองค์กร และรูปแบบขององค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ แนวทางการอนุรักษ์ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดิน การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปัญหาด้านสิทธิและการจดทะเบียนที่ดิน การแก้ไขปัญหาดินทำกิน การนำระบบภาษีหรือเครื่องมือทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน ตลอดจนแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินในระดับท้องถิ่น

การประชุมจะดำเนินงานในครั้งวันนี้ ผู้เข้าประชุมประกอบด้วยสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และสมาชิกวุฒิสภา หน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง นักวิชาการ นักวิจัย ตัวแทนองค์กรพัฒนาชุมชน ตัวแทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ตัวแทนเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกร ประมาณ 200 คน

ผลจากการประชุมในครั้งนี้คาดว่าจะได้รับความเห็นอันเป็นข้อยุติจากผู้เกี่ยวข้องทุกฝ่าย มากำหนดเป็นข้อเสนอยุทธศาสตร์ การปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินของประเทศ ขณะเดียวกันหน่วยราชการที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ได้รับทราบปัญหาและนำไปสู่การหาแนวทางแก้ไขร่วมกับภาคประชาชน สื่อมวลชน นักวิชาการ องค์กรพัฒนาเอกชน องค์กรท้องถิ่น ได้เข้ามามีส่วนร่วมโดยตรงในการกำหนดแนวทางการปฏิรูประบบการบริหารจัดการที่ดิน

บัดนี้ได้เวลาอันสมควรแล้ว จึงใคร่ขอเชิญ ฯพณฯ ท่านนายกรัฐมนตรี กล่าวเปิดประชุมและมอบนโยบายต่อที่ประชุมด้วย จักเป็นพระคุณยิ่ง

หมายเลข 4 :

ประเด็นนำเสนอเพื่อระดมความคิดเห็นในการ
กำหนดยุทธศาสตร์ทรัพยากรดินและที่ดินของชาติ

ประเด็นนำเสนอเพื่อพิจารณา
(สรุปและปรับปรุงจากผลการประชุม
เพื่อระดมความคิดเห็นในการแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ
เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2545)

1. องค์การบริหารจัดการที่ดิน

ควรมีการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดิน หรือคณะกรรมการระดับชาติ ที่ทำหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติในภาพรวม

องค์ประกอบของคณะกรรมการฯ ควรมีความหลากหลาย โดยให้มีภาค เอกชน และองค์กรส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมด้วย

ควรมีคณะอนุกรรมการระดับท้องถิ่นพิจารณากลับกรองสภาพปัญหา ก่อนนำเสนอคณะกรรมการฯ ระดับชาติ

2. การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ที่ดินควรถูกมองในฐานะที่เป็นทรัพยากรของชาติและต้นทุนทางสังคม ไม่ใช่สินค้าเพื่อซื้อขาย หรือปัจจัยการผลิตเท่านั้น

ดังนั้น จึงควรต้องปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องให้มีผลต่อการจัดการที่ดินที่หลากหลาย ตรงตามความเหมาะสมและสมรรถนะของทรัพยากรดินและที่ดิน เช่น พื้นที่ต้นน้ำ ที่ดินเพื่ออนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินที่เป็นทำเลอยู่อาศัย ที่อุตสาหกรรม เป็นต้น

ควรต้องให้ท้องถิ่นมีสิทธิในการมีส่วนร่วมในการพิจารณาตัดสินใจในการอนุรักษ์ และฟื้นฟู ซึ่งเป็นไปตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

3. สิทธิในที่ดิน

ควรปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว เพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความเท่าเทียมกันและใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน แผนที่ และข้อมูลผู้ถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียว

สิทธิในที่ดินดังกล่าวจะต้องมีเงื่อนไขการได้มา การใช้ประโยชน์ที่ดิน และการเปลี่ยนมือ

ชุมชนควรมีสติการมีส่วนร่วมในการกำหนดสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชนตามบทบัญญัติในกฎหมายรัฐธรรมนูญ

4. ภาษีที่ดิน

ควรปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน (ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่) และบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันให้ครบถ้วนและมีประสิทธิภาพ

การจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าตามขนาดของที่ดิน

5. การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ควรคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอันเป็นทรัพยากรที่สำคัญ เพื่อสร้างความมั่นคงให้รากฐานของชีวิตได้อย่างยั่งยืน โดยการขึ้นทะเบียนพื้นที่เกษตรและเกษตรกร การจัดทำประมวลกฎหมายเกษตร และการกำหนดขนาดพื้นที่ที่เหมาะสมที่เกษตรกรจะแบ่งแยกหรือตกทอดไปยังทายาทได้

ควรมีมาตรการในการสนับสนุนและชดเชยให้กับเกษตรกรที่อยู่ในพื้นที่คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ควรมีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินตรงกับสมรรถนะของที่ดิน และดำเนินมาตรการเพื่อให้มีผลบังคับได้จริง เพื่อป้องกันการนำพื้นที่ที่กำหนดไว้ไปใช้เพื่อวัตถุประสงค์อื่น

6. ระบบข้อมูลที่ดิน

ควรจะต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลที่ดินและทะเบียนที่ดินที่เชื่อถือได้ และโปร่งใส มีข้อมูลแผนที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน เพื่อเป็นข้อมูลการบริหารจัดการที่ดิน โดยอาจกำหนดให้มืองค์กรมหาชนมาดูแล

แผนงานโครงการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน

แผนงาน/โครงการ	ผู้รับผิดชอบ	ระยะเวลาโครงการ
1. แผนงานปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน	กระทรวงการคลัง	
1.1 โครงการศึกษาความเหมาะสมในการปรับปรุงและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดิน		6 เดือน
1.2 โครงการนำร่องให้ชุมชนท้องถิ่นกำหนดอัตราภาษีและการบริหารเงินภาษี		6 เดือน
2. แผนงานปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	
2.1 โครงการศึกษาการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดิน และกลไกการเชื่อมโยงการบริหารจัดการระดับท้องถิ่นกับระดับชาติ		1 ปี
3. แผนงานระบบข้อมูลที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กระทรวงเทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร รับดำเนินการต่อไปเมื่อมีความพร้อม)	
3.1 โครงการศึกษาการพัฒนาาระบบข้อมูลที่ดิน และแผนที่มาตรฐาน		1 ปี
3.2 โครงการปรับปรุงระบบทะเบียนที่ดินของผู้ถือครอง		1 ปี
3.3 โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการจัดตั้งองค์กรมหาชนเพื่อบริหารระบบข้อมูลที่ดิน		1 ปี

สิ่งที่ส่งมาด้วย 2

แผนงานโครงการเพื่อสนับสนุนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน

แผนงาน/โครงการ	ผู้รับผิดชอบ	ระยะเวลาโครงการ
4. แผนงานอนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	
4.1 โครงการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	1	6 เดือน
4.2 โครงการจัดการ อนุรักษ์ ป่าไม้ ทรัพยากรที่ดินและที่ดิน โดยมีโครงการนำร่องให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วม		1 ปี
4.3 โครงการเร่งรัดการกันเขตที่ดินของรัฐ		3 ปี
5. แผนงานกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	
5.1 ศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการที่มีผลใช้บังคับ		6 เดือน
5.2 โครงการนำร่องให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน		1 ปี
6. แผนงานคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	
(รายงานของคณะกรรมการการปกครอง สภาผู้แทนราษฎร พิจารณา ศึกษากรณี ให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร)		
7. แผนงานปรับปรุงสิทธิในที่ดิน	กระทรวงมหาดไทย	
7.1 โครงการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับระบบ เอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว		6 เดือน

บันทึกข้อความ

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี
จาก พันศักดิ์ วิญญรัตน์
วันที่ 20 พฤษภาคม 2546
เรื่อง เห็นควรอนุมัติหลักการเรื่องการกำหนดนโยบายบริหารจัดการที่ดินของ
ประเทศ แต่ทั้งนี้ต้องเชื่อมโยงกับแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน ไม่ใช่
ต่างคนต่างทำ หรือคนละทิศทางการ

ด้วยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมขอให้พิจารณาให้ความเห็นชอบแผนงาน
และหน่วยงานหลักรับผิดชอบเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. ปัญหาทรัพยากรที่ดินของประเทศ มี 7 ประเด็น คือ
 - 1) หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ ขาดเอกภาพ
 - 2) ทรัพยากรที่ดินและที่ดินเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือ
ใช้ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน
 - 3) ขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน ทำให้มีกวนซื้อที่
เพื่อเก็งกำไรที่ดิน
 - 4) ขาดมาตรการทางภาษีที่จะทำให้มีการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรม
 - 5) มีผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยจำนวนมาก
 - 6) สิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับแตกต่างกัน
 - 7) เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างกัน

2. ผลการประชุมเชิงปฏิบัติการเพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบายเกี่ยวกับระบบการบริหาร
จัดการทรัพยากรที่ดินและที่ดินของประเทศ มีดังนี้

- 1) ควรมีการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดิน หรือ คณะกรรมการระดับชาติที่
กำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินในภาพรวม

โดยควรให้ ก.คลัง ก.เกษตรและสหกรณ์ ก.คมนาคม ก.มหาดไทย
ก.วัฒนธรรม ก.อุตสาหกรรม และก.ทรัพยากรธรรมชาติฯจัดตั้งคณะกรรมการร่วม
เพื่อศึกษาการจัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดินขึ้น

นายก อบ
พ.ค. 46

2) ควรปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องเพื่อจัดการที่ดินที่หลากหลายตามความเหมาะสม

เห็นควรให้ก.การคลัง ก.เกษตรและสหกรณ์ ก.มหาดไทย ก.กลาโหม และ ก.ทรัพยากรฯ ตั้งคณะกรรมการร่วมศึกษาปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

3) ควรมีการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

เห็นควรให้ก.การคลัง ก.เกษตรและสหกรณ์ ก.มหาดไทย ก.กลาโหม และ ก.ทรัพยากรฯ ตั้งคณะกรรมการร่วมศึกษาความเป็นไปได้และแนวทาง

4) ควรปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว เพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคง ควรใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทะเบียนที่ดิน และข้อมูลการถือครองให้เป็นมาตรฐานเดียว

เห็นควรให้ก.การคลัง ก.เกษตรและสหกรณ์ ก.มหาดไทย ก.กลาโหม และ ก.ทรัพยากรฯ ตั้งคณะกรรมการร่วมศึกษาแนวทางในการปรับระบบเอกสารสิทธิที่ดินให้เป็นระบบเดียวกัน

5) ควรปรับปรุงระบบและวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดินให้มีประสิทธิภาพ และเป็นแรงจูงใจให้เกิดการกระจายการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดิน

เห็นควรให้กระทรวงการคลังศึกษาวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครอง

6) ควรพิจารณาระบบข้อมูลที่ดิน และทะเบียนที่ดิน มีแผนที่เป็นมาตรฐานเดียวกัน

เห็นควรให้ ก.การคลัง ก.เกษตรและสหกรณ์ ก.มหาดไทย ก.กลาโหม และ ก.ทรัพยากรฯ ตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาการพัฒนาาระบบที่ดิน

ความเห็น

1. พิจารณาแล้วเห็นชอบในหลักการ ทั้งนี้เพื่อกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลในการแก้ปัญหาที่ดินของประเทศ โดยเห็นควรนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

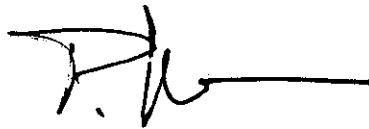
2. “แต่นโยบายดังกล่าวจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องเชื่อมโยงกับแนวทางการแปลงสินทรัพย์เป็นทุนและบางเรื่องต้องทำคู่ขนานกันไป เพราะปัจจุบันเอกสารแสดงสิทธิ์ที่มีอยู่หลายประเภทไม่สามารถให้ข้อมูลที่ชัดเจนได้ เกิดปัญหา เช่น ความซ้ำซ้อนของกรรมสิทธิ์ที่ดิน ความล่าช้าในการออกโฉนดที่ดิน ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อการนำข้อมูลดังกล่าวไปใช้ในนโยบายแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

3. ในทุกแผนงานต้องมีเจ้าภาพรับผิดชอบ ประสานงาน และมีDead Line ที่ชัดเจน อย่างกรณีของการจัดทำระบบข้อมูลที่ดิน และทะเบียนที่ดิน และการทำแผนที่ ควรจะต้องทำข้อมูลและแผนที่ให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และให้แล้วเสร็จภายในต้นปีนี้ เป็นต้น

4. เห็นควรให้กระทรวงการคลังศึกษาวิธีการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดิน

5. เห็นควรให้กรมที่ดินเร่งการออกโฉนดที่ดิน และยกเลิก สค. 1ตามแนวทางที่คณะกรรมการกลั่นกรองเรื่องฯ คณะที่ 3 เสนอ

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา



(พันศักดิ์ วิญญรัตน์)

ประธานที่ปรึกษานโยบายของนายกรัฐมนตรี