

ปฏิรูปการจัดการที่ดิน และทรัพยากร

ข้อเสนอจากคณะทำงานวิชาการ
เวทีพัฒนาประเทศไทย



ปฏิรูปการจัดการที่ดิน และทรัพยากร

ข้อเสนอจากเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย

สารบัญ

คำนำ	๔
๑. สถานภาพที่ดินของประเทศไทย	๘
๒. สถานการณ์ปัญหาการจัดการที่ดินของไทย	๑๗
๓. นโยบายรัฐกับการจัดการที่ดิน	๑๙
๔. ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ	๒๔
๕. การบริหารจัดการที่ดิน	๒๗
๖. ประมวลข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปที่ดินจาก ๑๑ หน่วยงาน	๓๐
๗. ธุรกรรมและนวัตกรรมการขับเคลื่อนของเครือข่ายสมัชชาปฏิรูป	๔๔
๘. บทสังเคราะห์และสรุปข้อเสนอการปฏิรูป	๔๘
๙. เอกสารอ้างอิง	๕๖

คำนำ

(พิมพ์ครั้งแรก)

ที่ดินเป็นสมบัติของชาติที่พึงจัดการ ภายใต้อำนาจการเป็นเจ้าของร่วมกันระหว่างรัฐ - องค์กรชุมชนสาธารณะ-ปัจเจกบุคคล และหลักการการเคารพสิทธิของประชาชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อเข้าถึงการใช้ประโยชน์ อนุรักษ์ บำรุงรักษาและรับประโยชน์จากทรัพยากรส่วนรวม

ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในอีกด้านหนึ่งนั้นเป็นสวัสดิการชีวิตของคนยากจน คนชายขอบและผู้ด้อยโอกาส โดยเฉพาะอย่างยิ่งผู้ที่อยู่ในชุมชนชนบท ดังนั้นการจัดการฐานทรัพยากรธรรมชาติเหล่านี้จึงเหมาะสมจะเป็นแนวทางสำคัญในการแก้ปัญหาความยากจนไปพร้อมกัน

การศึกษาวิจัยและจัดทำข้อเสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรที่ดินของ ๑๑ หน่วยงาน/องค์กร ที่ได้ดำเนินการมาล่วงหน้าสิบปี มีมาตรการต่าง ๆ ที่หลากหลายรวม ๖ ด้าน ๕๕ มาตรการนั้น ในที่สุดได้ผ่านการสังเคราะห์จากสมัชชาปฏิรูประดับชาติ สมัชชาสุขภาพแห่งชาติ และแผนพัฒนาประเทศฉบับที่ ๑๑ มาเป็นชุด (ร่าง) พ.ร.บ.เพื่อคนจน ๔ ฉบับ อันได้แก่

๑. (ร่าง) พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ.....
๒. (ร่าง) พ.ร.บ.ธนาคารที่ดิน พ.ศ.....
๓. (ร่าง) พ.ร.บ.ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ....
๔. (ร่าง) พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม พ.ศ.....

ที่ประชุมเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Forum) ได้พิจารณาเห็นว่าชุดข้อเสนอ (ร่าง) พ.ร.บ.เพื่อคนจนทั้ง ๔ ฉบับนี้มีความเหมาะสมเพียงพอที่จะเป็นจุดตั้งต้นการปฏิรูประบบการจัดการที่ดินและทรัพยากรของประเทศเพื่อแก้ความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเข้มแข็งของชุมชนเกษตรกรในชนบทได้

เอกสารเล่มเล็กฉบับนี้ได้ประมวลข้อมูลสำคัญเบื้องต้นที่เกี่ยวข้องกับ
ประเด็นการปฏิรูประบบการจัดการที่ดินและทรัพยากร ซึ่งหวังเป็นอย่างยิ่งว่า
ท่านผู้สนใจจะได้ประโยชน์ในการค้นคว้า อ้างอิง และดำเนินการขับเคลื่อน
ในส่วนที่เกี่ยวข้องตามสมควร

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

๒๔ มีนาคม ๒๕๕๗

เวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Forum) เป็นภารกิจสานต่อการปฏิรูปประเทศของคณะกรรมการปฏิรูปชุดนายอานันท์ ปันยารชุน(ครป.) และคณะกรรมการปฏิรูปชุดนพ.ประเวศ วะสี(คสป.) ซึ่งเป็นไปตามมติและเจตนารมณ์ของที่ประชุมใหญ่สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ ๓ เมื่อวันที่ ๓๑ พฤษภาคม-๒ มิถุนายน ๒๕๕๖ เป็นเวทีพบปะประชุมกันเป็นประจำของกลุ่มผู้ประสานงานเครือข่ายภาคประชาสังคมและชุมชนท้องถิ่นจากทั่วประเทศที่ได้เคยร่วมกันขับเคลื่อนงานพัฒนาสังคมและปฏิรูปประเทศไทยกันมายาวนานนับสิบปี ลักษณะของเวทีไม่ใช่การสัมมนาทางวิชาการทั่วไป แต่เป็นกิจกรรมการเคลื่อนไหวทางสังคมอย่างมีแบบแผนกระบวนการโดยใช้องค์ความรู้ หลักฐานข้อเท็จจริงและหลักวิชาการเป็นฐานในการดำเนินงาน (Academic Social Process)

LDI Booklet คือ เอกสารกึ่งวิชาการที่เป็นเครื่องมือในการเคลื่อนไหวสังคม อันเป็นผลผลิตที่ได้จากการรวบรวมข้อมูล องค์ความรู้และแนวคิดแนวทางสำคัญ โดยได้มีการสังเคราะห์เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายในระดับใดระดับหนึ่งแล้ว การจัดพิมพ์ในรูปแบบหนังสือเล่มเล็กเช่นนี้ก็เพื่อให้เป็นเครื่องมือทำงานของเครือข่ายในการขยายการเรียนรู้ สร้างความเข้าใจและยกระดับการเคลื่อนไหวทางปัญญากันภายในกลุ่ม องค์กรและเครือข่ายเป็นด้านหลัก ส่วนจะมีผู้เห็นประโยชน์ในการนำไปต่อยอดขยายผลในวงกว้างไปกว่านั้นหรือนำไปผลักดันนโยบายในส่วนที่เกี่ยวข้องกันนับเป็นผลพลอยได้

ในรอบปีที่ผ่านมา โครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทยได้จัดทำและผลิตเอกสารเล่มเล็กออกมาแล้วจำนวน ๑๒ เล่ม ได้แก่

๑. ประชาชนจัดการตนเอง : ๕ กรณีศึกษาการปฏิรูปสังคมจากภาคสนาม
๒. สภาประชาชนในสถานการณ์ประชาธิปไตย
๓. ปฏิรูปตำรวจและกระบวนการยุติธรรม

๔. ปฏิรูประบบการปกครองและกระจายอำนาจ
๕. ปฏิรูประบบตรวจสอบขจัดคอร์รัปชัน
๖. ปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร
๗. ปฏิรูปการเมือง ระบบเลือกตั้ง และการเข้าสู่อำนาจรัฐ
๘. ปฏิรูปสังคม แก้ความยากจน ลดความเหลื่อมล้ำ สร้างสังคมเข้มแข็ง
๙. ปฏิรูประบบพลังงาน
๑๐. ปฏิรูประบบเกษตรกรรม
๑๑. ปฏิรูประบบการเรียนรู้และจัดการการศึกษา
๑๒. ปฏิรูประบบเศรษฐกิจ ป้องกันการผูกขาด

เอกสารชุด LDI Booklet ได้รับความสนใจจากภาคีเครือข่ายเป็นอย่างดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งในช่วงหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองเมื่อ ๒๒ พฤษภาคม ๒๕๕๗ และช่วงที่กำลังอยู่ในระหว่างการจัดตั้งกลไกการบริหารประเทศและการปฏิรูปของ คสช. จนเอกสารได้หมดลงจึงมีกระแสเรียกร้องจากเครือข่ายให้จัดพิมพ์เพิ่มเติม ดังนั้น เมื่อประจวบกับการเกิดกลไกใหม่ๆที่จะเข้ามาบริหารกิจการปฏิรูปตามเสียงเรียกร้องของสังคม โครงการฯจึงได้ทำการจัดพิมพ์ซ้ำโดยมีการปรับปรุงเนื้อหาสาระบางส่วนให้มีความสมบูรณ์และเป็นปัจจุบันยิ่งขึ้น นอกจากนี้ยังได้จัดเป็นชุดๆสำหรับมอบเป็นอภินันทนาการแก่สมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติ สมาชิกสภาปฏิรูปแห่งชาติ คณะกรรมการการร่างรัฐธรรมนูญ คณะรัฐมนตรีและคณะรักษาความสงบแห่งชาติทุกท่านอีกด้วย

ในการจัดพิมพ์ครั้งนี้ได้รับการสนับสนุนจากมูลนิธิชุมชนท้องถิ่นพัฒนา มูลนิธิสยามกัมมาจล สำนักงานกองทุนสนับสนุนการสร้างเสริมสุขภาพและสำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนาในฐานะผู้รับผิดชอบโครงการ ขอขอบคุณเป็นอย่างยิ่งมา ณ โอกาสนี้.

สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา

๔ ตุลาคม ๒๕๕๗



สถานการณ์ที่ดินของประเทศไทย

การพัฒนาเศรษฐกิจในระบบทุนนิยมที่ผ่านมาของไทย เป็นแรงผลักดันทางเศรษฐกิจ การเมือง ที่นำไปสู่การพัฒนาประเทศเพื่อความทันสมัย โดยการสร้างแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับแรก และทำให้รัฐต้องพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อส่งเสริมเศรษฐกิจการส่งออก ส่งผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมไทย ที่นำไปสู่ปัญหาการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร จากการจัดการที่ดินโดยเน้นระบบกรรมสิทธิ์แบบปัจเจก ทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินทั้งของรัฐและนายทุน กลายเป็นวิกฤติปัญหาความยากจนอย่างรุนแรง และทั้งนี้ในช่วงสองทศวรรษที่ผ่านมา ปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์จากที่ดินระหว่างประชาชนกับรัฐ และการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม มีแนวโน้มว่าจะทวีความรุนแรงยิ่งขึ้น บทความนี้จึงมีเป้าหมายเพื่อประมวลสถานการณ์ปัญหาการจัดการที่ดิน และบทบาทของหน่วยงานและภาคส่วนต่าง ๆ ต่อการผลักดันและมีข้อเสนอเชิงนโยบาย เพื่อเป็นแนวทางในการขับเคลื่อนต่อไป

ปัจจุบันที่ดินของประเทศไทยที่มีเอกสารสิทธิ์ตามกฎหมายครอบครองโดยประชาชนทั่วไปมี ๑๓๐ ล้านไร่ ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือของคนส่วนน้อย กล่าวคือในปี พ.ศ.๒๕๔๙ ที่ดินร้อยละ ๑๐ ของคนทั้งประเทศเป็นของผู้ถือครองที่ดินมากกว่า ๑๐๐ ไร่ ส่วนที่เหลือร้อยละ ๙๐ เป็นผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่าหรือเท่ากับ ๑ ไร่ เท่านั้น และปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ถือครองที่ดิน ๕๐ รายแรก จาก ๑.๔๖ ล้านรายถือครองที่ดิน ร้อยละ ๑๐ ของที่ดินในกรุงเทพมหานคร ในขณะที่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๙ คริวเรือนในภาคเกษตรมากกว่าร้อยละ ๔๐ ไม่มีที่ดินเลยหรือถือครอง

ที่ดินน้อยกว่า ๑๐ ไร่ (ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิชัยสนธิ: ๒๕๕๑) ขณะเดียวกันมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าถึง ๔๘ ล้านไร่ (กฤษฎา บุญชัย: ๒๕๕๔)

การถือครองที่ดินโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์เป็นประเด็นที่มีการนำเสนอว่าเป็นปัญหาที่สำคัญในสังคมไทยโดยที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ซึ่งเกิดจากการซื้อขายที่ดินและการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หากใช้มูลค่าเพิ่มภาคเกษตรเป็นข้อมูลในการประเมิน ซึ่งถือว่าเป็นการประเมินขั้นต่ำ ในรายงานวิจัยของวารินทร์ วงศ์หาญเขาว์ และคณะ ศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด พบว่า ในปี พ.ศ.๒๕๔๑ ประเทศไทยมีพื้นที่ที่ใช้การเกษตร ๑๓๒.๕ ล้านไร่ มูลค่าเพิ่มของการเกษตรปี พ.ศ.๒๕๔๑ มีประมาณ ๖๑๙,๓๕๐ ล้านบาท จากข้อมูลที่มีสามารถคำนวณได้ว่า การประมาณการขั้นสูงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่ที่ระดับร้อยละ ๗๐.๕ และหากสามารถทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๘๕ มูลค่าเพิ่มทางเกษตรจะสูงถึง ๗๔๖,๗๓๔.๐๓ ล้านบาท หรือทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มได้อีก ๑๒๗,๓๘๔.๐๓ ล้านบาทต่อปี (รศ.ดร.วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์ และคณะ:๒๕๕๔)

เมื่อมาพิจารณาการถือครองที่ดินในประเทศไทยตามข้อมูลการออกเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศปีพ.ศ. ๒๕๕๕ พบว่า มีการออกเอกสารสิทธิ จำนวน ๓๓,๐๘๒,๓๐๓ แปลง แบ่งเป็น โฉนดที่ดิน จำนวน ๒๘,๔๗๕,๐๔๖ แปลง น.ส.๓ ก จำนวน ๓,๓๙๑,๕๒๓ น.ส. ๓ จำนวน ๑,๐๗๖,๒๒๓ แปลง ใบจอง จำนวน ๑๓๙,๕๑๑ แปลง (ดวงมณี เลาวกุล. ๒๕๕๗)

ตารางที่ ๑ แสดงปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก (พ.ศ. ๒๔๔๔) ถึง ๓๐ ก.ย. ๒๕๕๔

ประเภท	จำนวนเอกสารสิทธิ (แปลง)	จำนวนเนื้อที่ (ล้านไร่)
โฉนด	๒๘,๔๗๕,๐๔๖	๑๐๒.๒๑
น.ส.๓ก	๓,๓๙๑,๕๒๓	๑๗.๔๑
น.ส.๓	๑,๐๗๖,๒๒๓	๙.๘๘
ใบจอง	๑๓๙,๕๑๑	๑.๒๔
รวม	๓๓,๐๘๒,๓๐๓	๑๓๐.๗๔

ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล. (๒๕๕๗). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้าง ความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป” ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย ผู้ให้ทุนไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

ตารางที่ ๒ แสดงจำนวนผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน: ประเภทบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ทั่วประเทศตามขนาด การถือครองปี พ.ศ. ๒๕๕๕

ขนาดการถือครอง	จำนวนราย			ร้อยละจำนวน รายรวม (ร้อยละ)
	บุคคล ธรรมดา	นิติบุคคล	รวม	
๑-๑๐ ตารางวา	๒๘๔,๐๕๑	๑,๙๐๑	๒๘๕,๙๕๒	๑.๘๐
มากกว่า ๑๐ ตารางวาถึง ๒๐ ตารางวา	๘๗๕,๖๒๙	๘,๘๓๘	๘๘๔,๔๖๗	๕.๕๖
มากกว่า ๒๐ ตารางวาถึง ๕๐ ตารางวา	๑,๖๙๙,๔๙๒	๑๖,๔๙๙	๑,๗๑๕,๙๙๑	๑๐.๗๙
มากกว่า ๕๐ ตารางวาถึง ๑๐๐ ตารางวา	๑,๘๖๗,๖๑๑	๑๘,๔๑๔	๑,๘๘๖,๐๒๕	๑๑.๘๖
มากกว่า ๑๐๐ ตารางวา ถึง ๒๐๐ ตารางวา	๑,๗๔๐,๒๘๘	๒๐,๐๒๒	๑,๗๖๐,๓๑๐	๑๑.๐๗
มากกว่า ๒๐๐ ตารางวา ถึง ๓๐๐ ตารางวา	๘๓๓,๕๑๕	๑๑,๐๕๓	๘๔๔,๕๖๘	๕.๓๑
มากกว่า ๓๐๐ ตารางวา ถึง ๑ ไร่	๕๙๒,๓๗๐	๙,๔๔๕	๖๐๑,๘๑๕	๓.๗๘
มากกว่า ๑ ไร่ถึง ๕ ไร่	๓,๔๓๑,๒๑๔	๕๐,๙๙๒	๓,๔๘๒,๒๐๖	๒๑.๙๐
มากกว่า ๕ ไร่ถึง ๑๐ ไร่	๑,๘๖๙,๔๔๖	๒๕,๐๗๘	๑,๘๙๔,๕๒๔	๑๑.๙๒
มากกว่า ๑๐ ไร่ถึง ๑๕ ไร่	๙๕๔,๑๗๕	๑๓,๐๙๓	๙๖๗,๒๖๘	๖.๐๘
มากกว่า ๑๕ ไร่ถึง ๒๐ ไร่	๕๒๐,๖๔๓	๗,๗๖๒	๕๒๘,๔๐๕	๓.๓๒
มากกว่า ๒๐ ไร่ถึง ๒๕ ไร่	๓๒๖,๐๑๔	๕,๕๗๐	๓๓๑,๕๘๔	๒.๐๙
มากกว่า ๒๕ ไร่ถึง ๓๐ ไร่	๒๐๔,๙๖๐	๓,๘๒๑	๒๐๘,๗๘๑	๑.๓๑
มากกว่า ๓๐ ไร่ถึง ๓๕ ไร่	๑๓๔,๓๓๖	๒,๗๗๗	๑๓๗,๑๑๓	๐.๘๖

ขนาดการถือครอง	จำนวนราย			ร้อยละจำนวน รายการ (ร้อยละ)
	บุคคล ธรรมดา	นิติบุคคล	รวม	
มากกว่า ๓๕ ไร่ถึง ๔๐ ไร่	๙๐,๘๔๐	๒,๑๐๓	๙๒,๙๔๓	๐.๕๘
มากกว่า ๔๐ ไร่ถึง ๔๕ ไร่	๖๔,๓๖๗	๑,๗๐๘	๖๖,๐๗๕	๐.๔๒
มากกว่า ๔๕ ไร่ถึง ๕๐ ไร่	๔๘,๕๓๒	๑,๔๘๔	๕๐,๐๑๖	๐.๓๑
มากกว่า ๕๐ ไร่ถึง ๑๐๐ ไร่	๑๒๑,๑๙๕	๕,๙๕๔	๑๒๗,๑๔๙	๐.๘๐
มากกว่า ๑๐๐ ไร่ถึง ๕๐๐ ไร่	๒๗,๕๖๙	๔,๘๘๘	๓๒,๔๕๗	๐.๒๐
มากกว่า ๕๐๐ ไร่ถึง ๑๐๐๐ ไร่	๙๔๕	๖๑๖	๑,๕๖๑	๐.๐๑
มากกว่า ๑๐๐๐ ไร่ขึ้นไป	๓๕๙	๔๗๘	๘๓๗	๐.๐๑
รวม	๑๕,๖๘๗,๕๕๑	๒๑๒,๔๙๖	๑๕,๙๐๐,๐๔๗	๑๐๐.๐๐

ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล. การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป” (บทที่ ๒). ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย ผู้ให้ทุนไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป) พฤศจิกายน ๒๕๕๖.

และจากสัดส่วนการถือครองที่ดินในประเทศไทยจำแนกตามขนาดการถือครองปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จะเห็นได้ว่า ผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่า ๑ ไร่ มีสัดส่วนถึงร้อยละ ๕๐.๑๓ และผู้ถือครองที่ดินระหว่าง ๑-๕ ไร่ มีสัดส่วน ร้อยละ ๒๑.๙ นั่นคือ ผู้ถือครองที่ดิน ร้อยละ ๗๒.๐๗ เป็นผู้ที่มั่งคั่งไม่เกิน ๕ ไร่ ในขณะที่ผู้ถือครองที่ดิน ตั้งแต่ ๕๐ ไร่ขึ้นไป มีสัดส่วน เพียงร้อยละ ๑.๓๓

อย่างไรก็ตาม ยังมีประชาชนอีกกลุ่มหนึ่งที่ขาดโอกาสการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน เนื่องจากราคาที่ดินที่สูงขึ้น ซึ่งจากการประเมินราคาทุนทรัพย์ที่ดินทั่วประเทศของกรมธนารักษ์ ปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่า ราคาที่ดินในภูมิภาคเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๖.๕ ต่อปี ส่วนราคาที่ดินในกรุงเทพมหานครเพิ่มขึ้นเฉลี่ยร้อยละ ๑.๕ ต่อปี โดยสาเหตุที่ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องนั้นเกิดจากปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน การกักตุนที่ดินไว้โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์เพื่อเก็งกำไรทำให้ราคาที่ดินเป็นไปตามอัตราลอยตัว เกิดปัญหาราคาที่ดินแพง (สันตา อุดมะโกคิน: ๒๕๕๓) ทำให้เกษตรกรไม่สามารถซื้อที่ดินมาครอบครองได้ แต่เพื่อความอยู่รอดในการดำรงชีวิตจึงได้หักล้างถางพงเข้าทำกินในที่ดินของรัฐ เอกชน หรือ ป่าสงวนเพื่อใช้เป็นที่ทำกิน ปัญหาคนไร้ที่ทำกินบุกรุกพื้นที่ป่าหรือพื้นที่รกร้างของรัฐ เอกชน หรือป่าสงวน โดยข้อมูลเมื่อปี ๒๕๔๓ มีผู้อยู่อาศัยในป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเนื้อที่ ๖.๔ ล้านไร่ จำนวน ๔๕๐,๐๐๐ ราย อาศัยอยู่ในอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งมีเนื้อที่ ๒,๒๔๓,๙๔๓ ไร่ จำนวน ๑๘๕,๙๑๖ ราย และอาศัยอยู่ในที่ราชพัสดุซึ่งเนื้อที่ ๒,๑๒๐,๑๙๖ ไร่ จำนวน ๑๖๑,๙๓๒ ราย (อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์: ๒๕๕๓)

โอกาสการเข้าถึงทรัพยากรของประชาชนผู้ยากไร้ สะท้อนปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทย ที่ว่า

๑) การไร้กรรมสิทธิ์ เป็นปัญหาของผู้ที่ทำกินในที่ดินของรัฐ ทั้งพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่ราชพัสดุ และที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ เป็นต้น โดยในปี ๒๕๓๕ กระทรวงมหาดไทยได้สำรวจพบว่า มีประชาชนเข้าทำกินและอยู่อาศัยในเขตป่าไม้ทั้งเขตป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร จำนวน ๕.๓ ล้านคน ในพื้นที่ ๓๗.๖ ไร่

๒) การไร้ที่ดินทำกิน ข้อมูลจากการขึ้นทะเบียนคนจนในปี ๒๕๔๗ พบว่า ผู้ที่มาลงทะเบียนเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินรวม ๑,๓๐๓,๓๖๐ ราย และมีผู้ที่มีที่ดินทำกิน แต่ไม่พอเพียง จำนวน ๑,๖๕๑,๙๒๒ ราย รวมเป็นจำนวน

ทั้งสิ้น ๒,๙๕๕,๒๘๒ ราย (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: ๒๕๕๑)

๓) การเช่าที่ดิน แม้จะมีพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อแก้ไขปัญหาเกษตรกรที่กำลังประสบความเดือดร้อนเนื่องจากต้องสูญเสีย สิทธิในที่ดิน และกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าที่ดินในอัตราสูงเกินสมควร แต่ในปี ๒๕๔๔ พบรายงานของกรมพัฒนาที่ดินว่าคนไทยประมาณ ๘๑๑,๘๗๑ ครอบครัวยังไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ส่วนเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่เพียงพอต้องเช่าที่ดินทำกินมีจำนวน ๑- ๑.๕ ล้านครอบครัว (ดวงมณี เลาวกุล และเอี่ยมพร พิษยสินธิ: ๒๕๕๑) และข้อมูลจากการขึ้นทะเบียนคนจนในปี ๒๕๔๗ พบว่า ผู้ที่มาลงทะเบียนเป็นผู้เช่าที่ดิน ๖๗๘,๐๗๗ ราย ยืมผู้อื่น ๓๑๔,๐๙๐ ราย และเป็นผู้รับจ้างทำการเกษตร จำนวน ๓๑๑,๑๙๓ ราย ซึ่งข้อเสียของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ คือข้อเสียจากกฎหมายฉบับนี้ก็คือ บทบัญญัติมาตรา ๒๖ ได้ กำหนดเวลาการเช่าไว้นานเกินไปและหากยกเลิกการเช่าจะต้องแจ้งล่วงหน้า ๑ ปี รวมทั้งบทบัญญัติมาตรา ๕๓ และ ๕๔ กำหนดไว้ว่าเมื่อเจ้าของที่ดินจะขายที่ดินที่มีผู้เช่าอยู่จะต้องให้สิทธิ์แก่ผู้เช่าก่อน เมื่อผู้เช่าไม่ซื้อจึงจะขายให้แก่ผู้อื่นได้ ส่วนใหญ่มีปัญหาราคาที่ดินที่ผู้เช่าต้องการซื้อในราคาที่ถูกกว่าท้องตลาด เจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งจึงไม่ยอมให้เช่าและทิ้งไว้โดยไม่ได้ทำประโยชน์(สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: ๒๕๕๑)

๔) การถือครองที่ดินรายใหญ่ พบว่า ที่ดินผืนใหญ่ที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่มีขนาดเกิน ๕๐ ไร่ต่อแปลง มีร้อยละ ๑.๐๒ หรือคนจำนวน ๑๖๒,๐๐๔.๐๐ ราย และที่มีขนาดเกิน ๕๐๐ ไร่ขึ้นไป มีร้อยละ ๐.๐๒ หรือ ๒,๓๙๘.๐๐ ราย และขนาดของที่ดินผืนใหญ่โดยเฉลี่ย คือ ๒๔๙.๘ ไร่ต่อแปลง

๕) จากการรวบรวมการถือครองที่ดินของคณะรัฐมนตรี จากบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่แสดงต่อ ปปช.

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีมูลค่าของที่ดินรวมกันมากกว่าหนึ่งหมื่นล้านบาท และมีที่ดินรวมกันประมาณ ๙,๐๐๐ ไร่ (กฤษฎา บุญชัย : ๒๕๕๔)

๖) มีการทำกำไรเกินปกติจากการขายที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐเช่น การขายที่ดินในเขตนิคมสร้างตนเองลำตะคอง

๒

สถานการณ์ปัญหาการจัดการที่ดินของไทย

รากฐานของปัญหาที่ดินคือการเข้าไม่ถึงทรัพยากรที่ดิน โดยหลักคือ “ความไม่เป็นธรรมทางโครงสร้าง” ทั้งประเด็นกฎหมายที่ดินและป่าไม้ รวมทั้งการประกาศเขตพื้นที่ป่า และพื้นที่สาธารณประโยชน์ของรัฐ ไม่ได้ตั้งอยู่บนพื้นฐานของสิทธิชุมชน และวิธีการทำมาหากินของท้องถิ่น ซึ่งเป็นข้อจำกัดในการเข้าถึงที่ดินของประชาชนผู้ยากไร้ และอีกด้านหนึ่งเป็นผลพวงมาจากการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน เช่น นโยบายเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน และเอกสารสิทธิ์ที่ดิน การส่งเสริมการท่องเที่ยว การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ให้ได้ร้อยละ ๒๕ ของเนื้อที่ประเทศ การอนุรักษ์พื้นที่สาธารณประโยชน์ การส่งเสริมการทำสวนป่าในที่ดินของรัฐ เพื่อทำสวนป่าเชิงพาณิชย์ การหวงห้ามที่ราชพัสดุไว้ให้กับหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ เป็นต้น จึงทำให้เกิดปัญหาที่สำคัญ คือ การกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม และความขัดแย้งในการใช้ที่ดินของรัฐและป่าไม้ระหว่างประชาชนกับรัฐ และนำไปสู่การกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน

ที่ดินทั้งหมดของประเทศไทยซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ ๓๒๐ ล้านไร่ แบ่งเพื่อนำมาใช้ทำเพื่อการเกษตร ๑๒๐ ล้านไร่ และที่เหลือกำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์ แต่การกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย มากกว่าร้อยละ ๔๐ ของครัวเรือนภาคเกษตรไม่มีที่ดินเลย หรือถือครองที่ดินน้อยกว่า ๑๐ ไร่ และจำนวนครัวเรือน

ที่ไม่ได้ถือครองที่ดินเลย นับวันยิ่งเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ โดยเฉพาะที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นปัจจัยสำคัญต่อความมั่นคงทางอาหาร เนื่องจากเนื้อที่การเกษตรส่วนใหญ่ไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตที่แท้จริง แต่เป็นการซื้อที่ดินของนายทุน เพื่อการเก็งกำไร นอกจากนี้ ที่ดินส่วนใหญ่ได้ถูกนำไปใช้เพื่อค้ำประกันการกู้ยืมเงินเพื่อไปประกอบธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ โดยเฉพาะในช่วงฟองสบู่แตกระหว่างปี ๒๕๔๐-๒๕๔๓ มูลค่าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต (NPL) มีขนาดสูงมากที่ประมาณ ๒.๙๒ พันล้านบาท (ดวงมณี เลาวกุล และ เอี่ยมพร พิษัยสนิธ: ๒๕๕๖)

ซึ่งการถือครองที่ดินของไทยในอนาคต การปล่อยให้ที่ดินเป็น ‘สินค้า’ ที่สามารถซื้อขายกันได้อย่างเสรีให้เกิดการซื้อขายที่ดินเพื่อการลงทุนและพัฒนาที่นำไปสู่ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจในภาพรวมของประเทศ ที่ดินจะถูกครอบครองโดยชาวต่างชาติ โดยเฉพาะนายทุนไทยเองที่เป็นสาเหตุสำคัญรวมทั้งการทำการเกษตรอุตสาหกรรม โดยเฉพาะที่ดินซึ่งมีมูลค่าทางเศรษฐกิจสูง เช่น พืชยา ภูเก็ต ชะอำ (อนุสรณ์ ธรรมใจ: ๒๕๕๖) จากการปล่อยให้ที่ดินเป็นสินค้าทำให้ (๑) ราคาที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรมสูงขึ้นจนเกษตรกรไม่สามารถซื้อมาทำการเกษตรได้ และทำให้เกษตรกรที่มีที่ดินต้องการขายเพราะได้ราคาดี (๒) เกิดการแข่งขันทางการค้า สร้างการกระจุกตัวของกำไรเกินปกติในกลุ่มผู้ประกอบการ การเก็งกำไรในโครงการก่อสร้างพื้นฐาน การบังคับใช้กฎหมายสองมาตรฐานกับที่ดินบางแปลงที่ไม่ควรออกเอกสารสิทธิ์ เช่น เกาะหรือภูเขา (๓) ความไม่เป็นธรรมของกฎหมายการเช่าที่ดิน เช่น กฎหมายครอบครองปรปักษ์ที่นำไปสู่การไม่ให้ผู้อื่นได้ใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการปล่อยให้ว่างเปล่าเกิดการสูญเสียทางเศรษฐกิจทั่วประเทศ

๓ นโยบายรัฐกับการจัดการที่ดิน

๑) พัฒนาการทางนโยบายและผลกระทบ

พัฒนาการนโยบายของรัฐต่อการจัดการที่ดินสัมพันธ์กับการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและการเมืองของประเทศและของโลก ในปี พ.ศ. ๒๓๙๘ ประเทศไทยเริ่มเข้าสู่ระบบทุนนิยมและมีการออกประกาศกำหนดให้ขายให้เช่าที่ดินแก่คนต่างด้าว ในปี พ.ศ. ๒๓๙๙ เพื่อป้องกันไม่ให้ชาวต่างชาติถือครองที่ดินได้อย่างเสรี และเริ่มมีการนำระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินแบบใหม่เข้ามา โดยออกเป็นประกาศโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐ รับรองกรรมสิทธิ์ปัจเจกเป็นครั้งแรก ทำให้ชนชั้นสูงครอบครองเป็นนายทุนจับจองที่ดินเฉพาะที่รัฐมีการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐาน จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการสังคมนิยมที่ดินของเจ้าขุนมูลนายและเกิดภาวการณ์ไร้ที่ดินทำกินของชาวนาชาวไร่

กระทั่งการเปิดประเทศของไทยในช่วงรัตนโกสินทร์รัชสมัยรัชกาลที่ ๔ เรื่อยมาจนถึงรัชกาลที่ ๕ รัฐได้ผูกพันการเกษตรไว้กับตลาดต่างประเทศ ทำให้เมื่อเกิดวิกฤตการณ์ในตลาดโลกทำให้ชาวนาประสบกับภาวะหนี้สินและที่ดินหลุดมือ รัฐได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาชาวนาไร้ที่ดินทำกิน โดยออกประมวลกฎหมายที่ดินในปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ในสาระสำคัญได้มีมาตรการจำกัดการถือครองที่ดินไว้ชัดเจน โดยห้ามคนต่างด้าวถือกรรมสิทธิ์ที่ดิน ห้ามถือครองที่ดินเกิน ๕๐ ไร่ แต่เนื่องด้วยชนผู้นำต่างก็ยึดกุมที่ดินไว้จำนวนมาก ทำให้มาตรการเหล่านี้ไม่มีผลบังคับใช้ในทางปฏิบัติ

๒) จุดเปลี่ยนการถือครองที่ดิน

จุดเปลี่ยนที่ทำให้ที่ดินทำกินของเกษตรกรหลุดจากมือของเกษตรกรอย่างรวดเร็วคือ การที่รัฐออกกฎหมายสำคัญ ๒ ฉบับ ที่เอื้อให้ต่างประเทศเข้ามาลงทุนและครอบครองที่ดินทำกินเพื่อประกอบอุตสาหกรรม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย ๒๕๒๒ ซึ่งเงินทุนต่างชาติเข้ามาลงทุนเกี่ยวกับที่ดินมากถึงร้อยละ ๕๐ ของการลงทุนทั้งหมด โดยเฉพาะในยุค ปี พ.ศ. ๒๕๓๔ - ๒๕๓๕ สมัยรัฐบาลพล.อ.ชาติชาย ชุณหะวัณ รวมถึงวิกฤติเศรษฐกิจปี พ.ศ. ๒๕๔๐ ที่มีการออกกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินคือ พระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ๘) พ.ศ. ๒๕๔๒ พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๔๒ และพระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๔๒ เพื่อให้คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจได้ จึงทำให้ที่ดินไม่ใช่แค่ปัจจัยการผลิตแบบเดิมแต่เป็นสินค้าโดยตนเอง นำไปสู่ปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน (กฤษฎา บุญชัย: ๒๕๕๔)

ด้วยความต้องการที่ดินทั้งในและนอกเขตป่าเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจของรัฐและกลุ่มทุนที่เชื่อมโยงกับนโยบายการจัดการป่าของรัฐ ที่ผูกขาดการครอบครองพื้นที่ป่า และเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ อำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรป่าอยู่ภายใต้อำนาจของรัฐ ส่วนกลาง รวมถึงวิวัฒนาการด้านกฎหมายและนโยบายหลายประเภทที่รัฐสร้างความมั่นคงต่อป่าครอบคลุมทั่วประเทศ จากเดิมคนที่เข้าไปอยู่ในเขตป่าก่อนการประกาศใช้กฎหมายซึ่งเรียกว่าเป็น “ผู้บุกเบิก” ซึ่งเมื่อมีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ จึงประกาศป่าอนุรักษ์โดยไม่ได้สำรวจการดำรงอยู่ของคนในพื้นที่ ทำให้เกิดการทับซ้อนที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ชาวบ้านจึงกลายเป็น “ผู้บุกรุก” และเกิดปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างรัฐและประชาชนอย่างรุนแรงจาก

การมีบทบัญญัติเรื่อง “สิทธิชุมชน” กับกฎหมายด้านป่าไม้ ทั้งในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวน พ.ศ. ๒๕๐๗ (บัญญัติ เศรษฐศิริโรจน์: ๒๕๕๓)

๓) การทับซ้อนของกฎหมายหลายฉบับ

เมื่อที่มีการบังคับใช้กฎหมายก็ทำให้เห็นปัญหาที่สำคัญคือ การทับซ้อนของกฎหมายหลายฉบับ จากการที่รัฐได้มีความพยายามแก้ไขปัญหาที่ดิน จึงได้มีการออกกฎหมายเพื่อบังคับใช้หลายฉบับ อาทิ

๑. นโยบายระบบสิทธิที่ดิน และการแก้ปัญหาการกระจุกตัวที่ดิน ประกอบด้วย

- ประกาศออกโฉนด รศ.๑๒๐ (พ.ศ.๒๔๔๔)
- พ.ร.บ.ป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔
- พ.ร.บ. อุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔
- พ.ร.บ.ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
- พ.ร.บ.สงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕
- พ.ร.บ.สวนป่า พ.ศ. ๒๕๓๕
- ประมวลกฎหมายที่ดิน
- นโยบายการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน
- รัฐธรรมนูญ ๒๕๕๐ มาตรา ๕๘
- ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โฉนดที่ดินชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

๒. นโยบายจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรและแก้ปัญหาค่าเช่านา

- นิคมสหกรณ์เข้าซื้อที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๘
- พ.ร.บ.สหกรณ์นิคม พ.ศ. ๒๔๘๓
- พ.ร.บ.การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕
แก้ไข พ.ศ. ๒๕๑๑

- พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘
แก้ไข พ.ศ. ๒๕๓๒

ซึ่งการปฏิบัติตามกฎหมายข้างต้นขัดแย้งกันเอง
และไม่สามารถปฏิบัติได้จริง ทำให้การปฏิรูปที่ดิน
ในสังคมไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ(ศยามล ไกรยูรวงศ์
และคณะ: ๒๕๔๙)(ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ:
๒๕๔๙)

- พ.ร.บ.ควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. ๒๕๑๗
- กองทุนที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๕

๓. นโยบายส่งเสริมการลงทุนและต่างชาติครอบครองที่ดิน

- พ.ร.บ.ส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐
- พ.ร.บ.นิคมอุตสาหกรรม พ.ศ. ๒๕๓๒
- พ.ร.บ.แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน
พ.ศ. ๒๕๔๒
- นโยบายส่งเสริมพืชพาณิชย์

๔) ปัญหาด้านนโยบายที่เกี่ยวข้อง

ปัญหาด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ได้แก่ (คณะทำงาน
ศึกษามาตรการกระจายการถือครองที่ดิน: ๒๕๕๒)

๑. ระบบกฎหมายเปิดโอกาสให้มีการถือครองที่ดินของ
เอกชนโดยเสรี มีการเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และ
ภาษีบำรุงท้องที่ในอัตราที่ต่ำ ส่งผลให้ระบบภาษีที่มี
อยู่ไม่เป็นภาระแก่ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก ทำให้มี
การกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร และการซื้อที่ดินที่ไม่มี
เอกสารสิทธิในราคาต่ำก่อนนำไปออกเอกสารสิทธิโดย

กระบวนการที่มีขอบด้วยกฎหมาย รวมทั้งการขอรับ สิทธิในที่ดินซึ่งรัฐจัดสรรให้เกษตรกรโดยที่ไม่มีสิทธิ

๒. ไม่มีกระบวนการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ในที่ดิน อย่างจริงจัง ทำให้มีที่ดินถูกทิ้งร้างเป็นจำนวนมาก และ มีการโอนสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากการปฏิรูป ที่ดินโดยมีขอบด้วยกฎหมาย
๓. กฎหมายผังเมืองมีการแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้ง่าย และ การจำกัดกิจกรรมในแต่ละพื้นที่ไม่สามารถบังคับ ได้จริง ส่งผลให้เกิดความสูญเปล่า เช่น การเปลี่ยนพื้นที่ เกษตรกรรมเป็นหมู่บ้านจัดสรรทำให้การลงทุนในระบบ ชลประทานเกิดการสูญเปล่า
๔. การเลือกปฏิบัติและการทุจริต คอร์รัปชันของเจ้าหน้าที่รัฐ ทำให้มีการออกเอกสารสิทธิที่ผิดกฎหมาย รวมทั้ง ความล่าช้าของกลไกการแก้ไขปัญหาในการพิสูจน์สิทธิ ในที่ดิน

แม้ว่ารัฐจะมีนโยบายที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๓๐ ที่กำหนดให้มี กฎหมายการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า การจัดตั้ง ธนาคารที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในที่ดิน แต่นโยบายก็ไม่ได้ถูกนำมา แก่ไขอย่างจริงจังและจริงจัง เช่น การตั้งกองทุนที่ดินปี ๒๕๓๕ เป็นต้น และจาก แรงผลักดันทางด้านเศรษฐกิจและกลุ่มทุน ส่งผลให้มาตรการเพื่อการปฏิรูปที่ดิน ไร้ผล และส่งผลเสีย เช่น การเร่งออกโฉนด กลับกลายเป็นแรงจูงใจให้ชาวบ้าน ขายที่ดินกันมากขึ้นเพราะที่ดินราคาสูง และทำให้ที่ดินหลุดมือจากเกษตรกรเร็ว ยิ่งขึ้นอีกด้วย (ปิยะพร อรุณพงษ์: ๒๕๕๕)



ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ

๑) ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐเรื่องการใช้ประโยชน์จากที่ดิน (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป: ๒๕๕๔)

นโยบายการรวมศูนย์อำนาจในการบริหารจัดการอยู่ที่ส่วนกลาง ทำให้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ให้อำนาจแก่รัฐในการบริหารจัดการ ซึ่งรัฐต้องการสร้างตลาด ต้องการให้ตลาดขยาย ต้องการการผลิตเพื่อขายจึงไม่ให้คนเข้าไปหาผลผลิตจากป่า ซึ่งจะเป็นการพึ่งตัวเองและไม่สอดคล้องกับระบบตลาด จึงทำให้ชาวมติการมีสิทธิและมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนทำให้เกิดข้อพิพาทและความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ การประกาศเขตที่ดินของรัฐทับที่ดินทำกินที่อยู่อาศัยของราษฎรที่อยู่มาก่อน รวมถึงนโยบายของรัฐและกลไกตลาดที่ผลักดันสนับสนุนให้ประชาชนบุกเบิกพื้นที่เพื่อทำกิน แต่รัฐก็มีนโยบายหวงกันพื้นที่ จนมีประชาชนบางส่วนที่ยากไร้เพราะถูกแย่งชิงทรัพยากรเข้าไปทำกินในที่ดินของรัฐหลังประกาศเขตสงวนหวงห้าม โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ทั้งเขตป่าสงวนแห่งชาติ เขตอุทยานแห่งชาติ ตลอดจนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า

ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๓ เป็นต้นมามีจำนวนเกษตรกรที่มีหนี้สินถึง ๖.๓ ล้านคน รวมกว่า ๘ แสนล้านบาท เกษตรกรร้อยละ ๕๙.๗๓ ต้องเช่าที่ดินทำกิน (<http://www.isranews.org/component/content/article/๖/๖๐๕๕-๒๐๑๒-๐๓-๒๖-๑๐-๕๑-๕๐.html>) แต่ในปัจจุบันพบว่าที่ดินสำหรับการเช่ามีจำนวนลดน้อยลงมาก เนื่องจาก

นโยบายการส่งเสริมการพัฒนาประเทศ ที่ส่งเสริมการลงทุนภาคอุตสาหกรรม จึงมีการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไร และเกิดภาวะการสูญเสียที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรม เกษตรกรก็ไม่สามารถที่จะเช่าที่ดินดังกล่าวได้ เพราะการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมอยู่ภายใต้บทบัญญัติของพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ในเรื่องระยะเวลาการเช่า ตามมาตรา ๒๖ ซึ่งกำหนดระยะเวลาการเช่าขั้นต่ำไว้ที่ ๖ ปี และการจะบอกเลิกเช่าได้ต่อเมื่อเข้าข้อกำหนดและต้องแจ้งล่วงหน้าอย่างน้อย ๑ ปีตามมาตรา ๓๗ เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่จึงยินยอมที่จะปล่อยให้ที่ดินทิ้งร้างว่างเปล่าไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดิน หรืออยู่ระหว่างรอการขาย

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ มีผู้เช่าทำกินและอยู่อาศัยจำนวน ๐.๔๘ ล้านราย ในพื้นที่ ๘.๕ ล้านไร่ (ที่ดินประเภทไหน) กรณีที่ราชพัสดุมีการบุกรุกครอบครองจำนวน ๒.๑ ล้านไร่ และที่สาธารณะประโยชน์ ๑.๑๕ ล้านไร่ รวมกันทั้งหมด ๑๑.๗๕ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๓.๖๖ ของพื้นที่ประเทศ ปัญหาที่มีจำนวนมากที่สุด คือ การประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย จำนวน ๒๖๒ กรณี ปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่สาธารณะประโยชน์จำนวน ๑๑๙ กรณี ปัญหาที่อยู่อาศัยจำนวน ๑๐๒ กรณี นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชนจำนวน ๕๘ กรณี การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนจำนวน ๔๘ กรณี การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหารจำนวน ๔๐ กรณี การออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินไม่ชอบด้วยกฎหมายจำนวน ๒๒ กรณี

จึงทำให้เกิดข้อพิพาทระหว่างรัฐกับราษฎร และนำไปสู่การจับกุมฟ้องร้องต่อศาล บางคดีราษฎรถูกตัดสินจำคุกและต้องจ่ายค่าปรับที่ทำให้ทรัพยากรธรรมชาติเสียหาย และมีรายงานถึงคดีความในกระบวนการยุติธรรมว่ามีผู้ถูกดำเนินคดีทั้งหมด ๓๖๑ ราย ๑๔๓ คดี เป็นคดีแพ่ง ๑๔๐ ราย ๘๗ คดี คดีอาญา ๒๒๑ ราย ๕๖ คดี คดีที่อยู่ในชั้นบังคับคดี (ถูกไล่ที่หรือถอนสิ่งปลูกสร้างจำคุก และชำระค่าเสียหาย) ๑๑๙ ราย ๑๙ คดี ได้แก่คดีอาญา ๘๐ ราย ๑๐ คดี

คดีแพ่ง ๓๙ ราย ๙ คดี ถูกจำคุก ๒๒ ราย ๓ คดี อยู่ในระหว่างพักโทษ ๑ คดี ๑ ราย เสียชีวิตระหว่างคดีอยู่ในชั้นศาล ๕ ราย และเสียชีวิตระหว่างถูกจำคุก ๑ ราย ผลของการต่อสู้คดีทำให้ประชาชน โดยเฉพาะคนยากจนได้รับความเดือดร้อน ไม่สามารถดำเนินชีวิตและประกอบอาชีพได้ตามปกติ

๒) พื้นที่ทิ้งร้างในประเทศไทย

ในทางตรงกันข้าม สำนักป้องกันภัยธรรมชาติและความเสี่ยงทางการเกษตร (http://irw๑๐๑.1dd.go.th/data/data_abandon.html) อธิบายถึงพื้นที่ที่ถูกปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ได้เข้าทำประโยชน์ในประเทศไทย มีเป็นจำนวนมากเนื่องจากการเก็งกำไรที่ดิน การติดจำนอง การเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศ ซึ่งพื้นที่ร้างดังกล่าวเป็นพื้นที่ที่เคยทำการเกษตรมาก่อนและปล่อยทิ้งไว้ไม่เข้าทำประโยชน์ มีการสำรวจข้อมูลพื้นที่ทิ้งร้างในประเทศไทย ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ มีพื้นที่ทิ้งร้างได้แก่ นาร้าง ไร่ร้าง พุ่มหญ้า ป่าละเมาะ ที่ลุ่ม และเหมืองแร่ร้าง รวมทั้งสิ้น ๗,๔๕๕,๗๒๕ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒.๓๒ ของเนื้อที่ทั้งประเทศ และจากการสำรวจของกรุงเทพมหานคร ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ พบว่ามีอาคารและสิ่งก่อสร้าง พื้นที่รกร้างที่ขาดการดูแลจากเจ้าของมากถึง ๗,๒๒๖ แปลง ซึ่งคิดเป็นเนื้อที่ถึง ๔,๓๗๔ ไร่ (http://www.thaicityfarm.com/autopagev4/show_page.php?topic_id=๔๗๗&auto_id=๓๙&TopicPk= สืบค้น)



การบริหารจัดการที่ดิน

จากการขยายตัวของ การปลูกพืชเชิงพาณิชย์ การสนับสนุนของ ภาครัฐทั้งทางตรงและทางอ้อม การเพิ่มของประชากรเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้ เกิดการขยายตัวของ การบุกเบิกที่ดินในเขตป่ามากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการ บุกเบิกพื้นที่ป่าในอดีตก็ไม่ถือว่าบุกรุกป่า เพราะมีพื้นที่อยู่จำนวนมาก กอปรกับ รัฐมีนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชไร่เชิงพาณิชย์จึงไม่มีการป้องปราม คนที่เข้าไป อยู่ในเขตป่าสมัยนี้จึงเป็น “ผู้บุกเบิก” ซึ่งตอนหลังกลายเป็น “ผู้บุกรุก” อย่างไร ก็ตาม จากปัจจัยหลายปัจจัยที่ทำให้ที่ดินมีมูลค่าเพิ่มมากขึ้น รวมถึงการกระจุก ตัวของการถือครองที่ดินที่ ทำให้เกษตรกรจำนวนมากไร้ที่ดินทำกิน หรือมีก็ ไม่พอต่อการทำเกษตรกรรม

รายงานการศึกษาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงการจัดทำ ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวน และพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ ได้รายงานไว้ว่า ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ประเทศไทยมีประชากรจำนวน ๖๓.๐๓๘ ล้านคน ความหนาแน่น ๑๒๒.๘๕ คนต่อตารางกิโลเมตร เฉลี่ยที่ดินทั้งประเทศคนละ ๕.๐๘ ไร่ ต่อคน และมีความจำเป็นจะต้องมีการวางแผนการถือครองที่ดินให้สอดคล้องกับจำนวน ประชากร แต่ปัจจุบัน ประเทศไทยมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการ บริหารจัดการที่ดินในระดับกระทรวง ๘ กระทรวง และระดับกรม จำนวน ๑๙ กรม และรัฐวิสาหกิจ ๓ แห่ง และมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน จำนวน ๑๖ ฉบับ

และยังมีคณะกรรมการที่แต่งตั้งตามกฎหมายเพื่อบริหารจัดการที่ดิน จำนวน ๑๐ คณะ ส่งผลให้ไม่มีเอกภาพในการบริหารจัดการ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม: ๒๕๕๑) เมื่อการบริหารจัดการกระจายอยู่หลายกระทรวงและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันจึงมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการที่ดินและผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานจะให้ความสำคัญต่อภารกิจของตนเองเป็นอันดับแรก (คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป: ๒๕๕๕) ซึ่งโสภณ ชมชาญ ได้สรุปว่ามีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ และ/หรือมีภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน จำนวนทั้งสิ้น ๒๑ หน่วยงาน โดยมีลักษณะงานแบ่งได้เป็น ๘ กลุ่ม ได้แก่ ๑) งานทะเบียนที่ดิน ออกเอกสารสิทธิ์ ประเมินราคาที่ดินและโรงเรือน ๒) การสำรวจที่ดิน จำแนกที่ดิน อนุรักษ์ดินและน้ำ ค้นคว้าทดลองเกี่ยวกับดิน น้ำและพืช ๓) การควบคุมการใช้ที่ดิน ๔) การจัดที่ดินทำกิน ๕) การสำรวจการถือครองที่ดิน ๖) การจัดที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัย ๗) กำกับดูแลธุรกิจเกี่ยวกับที่ดิน และ ๘) การจัดรูปที่ดิน ซึ่งการควบคุมการใช้ที่ดิน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึง ๘ หน่วยงาน การจัดที่ดินทำกิน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ๖ หน่วยงาน โดยมีการจัดรูปที่ดิน และการจัดที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยเท่านั้นที่ไม่มีหน่วยงานซ้ำซ้อน (โสภณ ชมชาญ: ๒๕๕๑)

จะเห็นได้ว่า หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน หน่วยงานที่มีภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน รวมถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องมีจำนวนมาก และมีความแตกต่างกัน ในการนิยามความหมายของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน แสดงถึงการขาดระบบการบริหารจัดการและแนวนโยบายการบริหารจัดการที่ดินในภาพรวมที่ชัดเจน

อย่างไรก็ตาม จากสถานการณ์ดังกล่าวปัญหาที่ดินที่สำคัญคือการกระจุกตัวและการผูกขาดที่ดิน จากนโยบายการส่งเสริมการลงทุนซึ่งทำให้กลุ่มทุนมีบทบาทสูงต่อการกำหนดทิศทางของนโยบายรัฐ ไม่มีการจำกัดการ

ถือครองที่ดิน และขาดระบบข้อมูลการถือครองที่ดินทั้งระบบ รวมถึงการมีหลายหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินจำนวนมาก ทำให้อาจกล่าวได้ว่า นโยบายของรัฐทำให้การบริหารจัดการที่ดินขาดประสิทธิภาพและขาดเอกภาพ ขาดเป้าหมายในระยะยาวและแก้ปัญหาที่ปลายเหตุ มีข้อพิพาทจากแนวเขตที่ดิน ไม่ชัดเจนมีกฎหมายเกี่ยวข้องหลายฉบับ จากกรณีที่ไม่มีความเป็นเอกภาพของ นโยบาย และการไม่มีมาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน และขาดเครื่องมือในการ บังคับให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ภาษีที่ดิน รวมถึงการที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้อง เป็นจำนวนมาก และมีภารกิจซ้ำซ้อนกัน จึงทำให้การปฏิบัติงานและการ ประสานงานระหว่างหน่วยงานไม่มีประสิทธิภาพเท่าที่ควร (สำนักงานนโยบาย และแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม: ๒๕๕๑)

ดังนั้น ที่ผ่านมาการปฏิรูปที่ดินในสังคมไทยจึงยังไม่ประสบความสำเร็จ และนับวันการถือครองที่ดินจำนวนมากยิ่งกระจุกตัวอยู่ในมือคนส่วนน้อย และทำให้เกิดการเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาในหลายรูปแบบ เช่น กรณีของสมัชชาคนจน ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (Pmove) เป็นต้น

๖

ประมวลข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปที่ดิน

ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเป็นฐานชีวิตและปัจจัยการผลิตที่สำคัญ แต่โครงสร้างการจัดการที่ดินของประเทศไทยได้ปล่อยให้รัฐและอำนาจทุนเข้าถือครองได้อย่างไม่จำกัด การขับเคลื่อนการแก้ไขปัญหาที่ดิน จากอดีตที่ผ่านมาประกอบกับความล้มเหลวของระบบการกระจายการถือครองที่ดินทำกินอยู่ตรงที่การดำเนินการเฉพาะจุด และจากสถานการณ์ปัญหาดังกล่าว ทำให้หลายๆ ภาคส่วนได้มีข้อเสนอต่างๆ เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิรูปที่ดิน

คณะกรรมการโครงการเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย (Thailand Development Forum) ได้ประมวลสรุปข้อเสนอเพื่อการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรที่ดินจาก ๑๑ หน่วยงานองค์กร อันได้แก่

- (๑) ข้อเสนอจากคณะกรรมการปฏิรูป
- (๒) ข้อเสนอจากสมัชชาปฏิรูป
- (๓) ข้อเสนอจากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย
- (๔) ข้อเสนอจากสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ร่าง พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.)
- (๕) ข้อเสนอจากคณะกรรมการยุติธรรมและสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร
- (๖) ข้อเสนอของสำนักนโยบายและแผน กระทรวงทรัพยากรและสิ่งแวดล้อม

- (๗) ข้อเสนอจากสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย
- (๘) ข้อเสนอจากคณะกรรมการกระจายการถือครองที่ดิน
- (๙) ข้อเสนอจากสถาบันที่ดิน
- (๑๐) ข้อเสนอของคณะกรรมการเสริมสร้างความเข้มแข็งทางชุมชนแห่งชาติ
- (๑๑) ข้อเสนอจากขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม

ซึ่งสามารถวิเคราะห์จำแนกเป็นแนวทางมาตรการรูปธรรม ๖ ด้าน ๕๘ มาตรการ ดังนี้

- (๑) มาตรการด้านการพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดิน มีข้อเสนอ ๒๕ มาตรการ จาก ๙ หน่วยงาน
- (๒) มาตรการทางภาษี มีข้อเสนอ ๑๑ มาตรการ จาก ๕ หน่วยงาน
- (๓) มาตรการธนาคารที่ดิน มีข้อเสนอ ๙ มาตรการจาก ๖ หน่วยงาน
- (๔) มาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน มีข้อเสนอ ๔ มาตรการ จาก ๔ หน่วยงาน
- (๕) มาตรการโฉนดชุมชน มีข้อเสนอ ๕ มาตรการ จาก ๔ หน่วยงาน
- (๖) มาตรการกระบวนการยุติธรรม มีข้อเสนอ ๔ มาตรการ จาก ๔ หน่วยงาน

ข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปการจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมจากหน่วยงานต่าง ๆ ข้อเสนอส่วนใหญ่โดยสรุป เป็นไปในทิศทางเดียวกันคือเป็นข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการจัดระบบการบริหารจัดการที่ดินใหม่ ซึ่งเป็นการเสนอให้รวมศูนย์การบริหารจัดการที่ดินให้มีหน่วยงานหลักเพียงหน่วยงานเดียว

และปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินไม่ให้ความซ้ำซ้อน รวมทั้งพัฒนาระบบข้อมูลที่ดินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น และข้อเสนอให้มีกฎหมายด้านกระบวนการยุติธรรมเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อช่วยเหลือเหยี่ยวาและช่วยเหลือประชาชนในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม ให้ลดจำนวนคดีและความรุนแรงลง กระบวนการพิสูจน์สิทธิ์ในที่ดิน เพื่อลดความขัดแย้งและส่งเสริมให้ชุมชนร่วมกับ อปท. พิสูจน์สิทธิ์รับรองการเข้าอยู่อาศัยและทำกินอย่างถูกกฎหมาย การถือครองที่ดิน เพื่อกระจายการถือครองที่ดินไปสู่ประชาชนระดับล่าง โดยมีมาตรการการจำกัดการถือครองที่ดิน มาตรการทางภาษี มาตรการแทรกแซงราคากลไกตลาด เพื่อป้องกันการการผูกขาดที่ดิน ปฏิรูปการใช้ที่ดิน โดยกำหนดพื้นที่การใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม และให้การคุ้มครองพื้นที่เกษตรและเกษตรกรรายย่อยให้มีความมั่นคงและเหมาะสม ปฏิรูประบบกรรมสิทธิ์ โดยกำหนดมาตรการทางกฎหมาย เพื่อรองรับระบบการจัดการที่ดินและทรัพยากรโดยชุมชนควบคู่ไปกับระบบกรรมสิทธิ์ถือครองโดยปัจเจกและโดยรัฐ ให้มีสถาบันบริหารจัดการที่ดิน เพื่อจัดระบบข้อมูลที่ดินให้เป็นสาธารณะเข้าถึงง่าย และมีหน่วยงานบริหารจัดการที่ดินทั้งระดับชาติและระดับท้องถิ่น และปฏิรูปการบริหารจัดการที่ดิน ให้เป็นเอกภาพและมีประสิทธิภาพ ดังรายละเอียดในตาราง

ตาราง : สรุปเปรียบเทียบข้อเสนอแนะและมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน

ข้อเสนอแนะและมาตรการแก้ไขปัญหา						
หน่วยงาน	การพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดิน	มาตรการภาษี	ธนาคารที่ดิน	มาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน	โฉนดชุมชน	กระบวนการยุติธรรม
๑. คณะกรรมการปฏิรูป	๑. จัดระบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตรทั่วประเทศให้เป็นข้อมูลสาธารณะที่ทันสมัย เข้าถึงได้ง่าย ๒. กำหนดเขตการใช้ที่ดินและแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรขั้นใหม่ โดยใช้การมีส่วนร่วมของชุมชน โดยแบ่งเป็นพื้นที่เพื่อการเกษตร พื้นที่เมือง พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เพื่อคุ้มครองรักษาระบบนิเวศและสิ่งแวดล้อม และที่สาธารณะประโยชน์ ๓. คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อหยุดยั้งการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร และคุ้มครองที่ดินเพื่อการเกษตรไม่ให้ถูกนำไปใช้ผิดประเภท ๔. ให้กรมสิทธิที่ดินเพื่อการเกษตรกับเกษตรกรที่ทำเกษตรด้วยตนเอง ห้ามไม่ให้ปล่อยผู้ยื่นเช่า หรือปล่อยทิ้งร้าง และใช้มาตรการภาษีอัตราก้าวหน้าเป็นกลไกควบคุมการใช้ที่ดิน	๑. จัดเก็บภาษีที่ดินที่ถือครองเกินขนาดจำกัดในอัตราก้าวหน้า โดยที่ดินขนาดต่ำกว่า ๑๐ ไร่ ให้เสียภาษีในอัตราร้อยละ ๐.๐๓ ที่ดินขนาด ๑๐-๕๐ ไร่ เสียภาษีอัตราร้อยละ ๐.๑ ที่ดินบดลองทิ้งร้าง หรือส่วนที่เกินจาก ๕๐ ไร่ เสียภาษีในอัตราร้อยละ ๕	๑. จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อการลงทุนไปซื้อที่ดินที่ถือครองเกินขนาด จำกัด และที่ดินที่เป็นทรัพย์สินร่วมกัน เสียของธนาคาร และสถาบันการเงิน มาบริหารให้กระจายไปยังเกษตรกรที่ไร้ที่ดิน และมีที่ดินไม่พอทำกิน	๑. กำหนดเขตแดนถือครองที่ดินไม่ให้เกินครัวเรือนละ ๕๐ ไร่ เพื่อให้ที่ดินเพื่อการเกษตรกระจายไปยังเกษตรกรรายย่อย		

ข้อเสนอแนะและมาตรการแก้ไขปัญหา						
หน่วยงาน	การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการที่ดิน	มาตรการภาษี	ธนาคารที่ดิน	มาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน	เอนดูมชน	กระบวนการยุติธรรม
<p>๒. สำนักงานปฏิรูป (มติสมัชชาปฏิรูปปี พ.ศ.๒๕๕๔ และ มติสมัชชาปฏิรูปปี พ.ศ. ๒๕๕๕)</p>	<p>๑. ให้ชุมชนท้องถิ่นดำเนินการปรับปรุงฐานข้อมูลที่ดินและประเมินราคาที่ดินใหม่ให้ตรงกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดทำ</p>	<p>๑. จัดเก็บภาษีที่ดินที่ถือครองเกินขนาดจำกัดในอัตราก้าวหน้า โดยที่ดินขนาดต่ำกว่า ๑๐ ไร่ ให้เสียภาษีในอัตราร้อยละ ๐.๐๓ ที่ดินขนาด ๑๐-๕๐ ไร่ เสียภาษีอัตรา ร้อยละ ๐.๑ ที่ดินปล่อยทิ้งร้างหรือส่วนที่เกินจาก ๕๐ ไร่ เสียภาษีในอัตราร้อยละ ๕</p>	<p>สนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยเร่งรัดร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ที่เสนอโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี</p>	<p>จัดเก็บภาษีอัตราก้าวหน้า จำกัดการถือครองที่ดิน รายละเอียดเกิน ๕๐ ไร่</p>	<p>ส่งเสริม สนับสนุน กระบวนการจัดทำเอนดูมชนท้องถิ่นและรัฐ ร่วมกันดำเนินการจัดทำทำแนวเขตโดยใช้ระบบสารสนเทศทางภูมิศาสตร์ (GIS) กำหนดกติกา การใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ควบคู่กับการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ</p>	<p>ออกพร.บ.กองทุนยุติธรรม และ พิจารณาปรับยุติคดีอาชญากรรม ค่าตอบแทนผู้เสียหาย ค่าทดแทนและค่าใช้จ่ายแก่จำเลย ในคดีอาญา พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยให้มีกลไกการพิจารณาที่มีความเป็นอิสระ ยึดหยุ่น คล่องตัว และเกิดการปฏิรูปโลกการทำงานในกระบวนการยุติธรรมในกรณีการดำเนินคดีและข้อพิพาทต่าง ๆ</p>

ข้อเสนอแนะและมาตรการแก้ไขปัญหา						
หน่วยงาน	การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการที่ดิน	มาตรการภาษี	ธนาคารที่ดิน	มาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน	กระบวนการ โยนคชชุมชน	กระบวนการ ยุติธรรม
๓. เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท)	๑. จัดตั้งกลไกในระดับชาติและจังหวัดเพื่อสนับสนุนการจัดทำโฉนดชุมชน และกรณีฐานข้อมูลในการออกกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการใช้มาตรการทางภาษี โดยกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นร่วมกันจัดเก็บภาษี ๒. สํารวจตรวจสอบที่ดินที่อยู่ในข่ายในเขตความรับผิดชอบขององค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์เกินกว่า ๑๐ปี และสนับสนุนงบประมาณในการส่งเสริมการจัดกาที่ดินโดยชุมชนทั้งในระดับจังหวัด ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ๓. โหมินนโยบายกำหนดการใช้ที่ดิน (Zoning) ร่วมกับนโยบายด้านผังเมือง โดยให้ อปท.ร่วมกับชุมชนมีส่วนร่วมในการพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหการใช้ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่		จัดตั้งธนาคารที่ดินทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยนํารายได้จากภาษีที่เก็บได้มาไว้ในธนาคาร ร่วมกับงบประมาณของรัฐบาลสนับสนุนในธนาคารที่ดิน มาซื้อที่ดินเอกชนที่ไม่ใช่ประโยชน์ที่ดิน นํามาปฏิรูปที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน		๑. จัดกาที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน และให้ ทบพ. ทอ. องค์การ บริหาร ส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการชุมชน ๒. ให้มีนโยบายรับรองสิทธิในที่ดินในการถือครองอย่างมั่นคงรูปแบงการบริหารจัดการที่ดินโดยชุมชนโดยใช้อุทธศาสตร์จากกรมสำรวจสภาพความ เป็นจริงของชุมชน	

ข้อเสนอแนะและมาตรการแก้ไขปัญหา

หน่วยงาน	การพัฒนาระบบ การบริหารจัดการที่ดิน	มาตรการภาษี	ธนาคารที่ดิน	มาตรการ จำกัดการถือครองที่ดิน	โฉนดชุมชน	กระบวนการ ยุติธรรม
๔.สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (ร.ง. พ.ร.บ. ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.)		<p>๑. จัดเก็บไม่เกินร้อยละ ๐.๐๕ ของฐานภาษี สำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรม หรือที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรมและเป็นที่อยู่อาศัย โดยพื้นที่เกษตรกรรมไม่น้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของพื้นที่ทั้งหมด</p> <p>๒. จัดเก็บไม่เกินร้อยละ ๐.๑ ของฐานภาษี สำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ เป็นที่อยู่อาศัย หรือที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรมและเป็นที่อยู่อาศัย โดยพื้นที่เกษตรกรรมน้อยกว่า ๓ ใน ๔ ของพื้นที่ทั้งหมด</p> <p>๓. จัดเก็บไม่เกินร้อยละ ๐.๕ ของฐานภาษี สำหรับที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้างที่ใช้ประโยชน์รูปแบบอื่นนอกเหนือจากสองข้อข้างต้น</p> <p>สำหรับที่ดินที่ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์เป็นเวลานาน ให้เก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๐.๕ ของฐานภาษี ถ้าพบว่าได้ไปใช้ประโยชน์แล้วสภาพในที่ดินนั้นอยู่ ให้เพิ่มอัตราภาษีอีกหนึ่งเท่าของฐานภาษี</p> <p>สำหรับที่ดินที่ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์เป็นเวลานาน ให้เก็บภาษีในอัตราร้อยละ ๐.๕ ของฐานภาษี ถ้าพบว่าได้ไปใช้ประโยชน์แล้วสภาพในที่ดินนั้นอยู่ ให้เพิ่มอัตราภาษีอีกหนึ่งเท่าของฐานภาษี</p> <p>สูงสุดไม่เกินร้อยละ ๒ ของฐานภาษี</p>				

ข้อเสนอแนะและมาตรการแก้ไขปัญหา						
หน่วยงาน	การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการที่ดิน	มาตรการภาษี	ธนาคารที่ดิน	มาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน	โฉนดชุมชน	กระบวนการยุติธรรม
๕. คณะกรรมการยุทธธรรม และสิทธิมนุษยชน สภาผู้แทนราษฎร	<p>๑. วางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งในภาคเกษตรกรรมภาคอุตสาหกรรมที่อยู่อาศัย แบ่งเขตการใช้ที่ดินและการก่อสร้างอาคารในที่ดิน (Zoning)</p> <p>๒. กำหนดค่าชดเชยที่เหมาะสมและกำหนดมาตรฐานราคาในการซื้อขายที่ดินอยู่อาศัย</p> <p>๓. จัดหาแหล่งเงินหรือให้บริการกู้ยืมเงินแก่ประชาชน โดยไม่ต้องใช้หลักทรัพย์ค้ำประกัน แต่ให้สมาชิกค้ำประกันด้วยตนเอง</p> <p>๔. กระจายอำนาจการปกครองสู่ท้องถิ่น ในการทำงานธนาคารใช้ประโยชน์ที่ดิน และที่อยู่อาศัย ตลอดจนงบประมาณรายได้ในท้องถิ่น</p>					

ข้อเสนอแนะและมาตรการแก้ไขปัญหา					
หน่วยงาน	การบริหารจัดการที่ดิน	มาตรการภายใน	ธนาकारที่ดิน	มาตรการจํากัดการถือครองที่ดิน	กระบวนการยุติธรรม
๒. สํานักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๑. กำหนดเป้าหมายในการคงพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ทั้งหมด โดยยกเว้นเขตพื้นที่อนุรักษ์หรือเขตสงวนทางวัฒนธรรม และเขตพื้นที่พัฒนา (พื้นที่เอกชน) เพื่อให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพ ๒. ปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้อง จัดให้มีระบบซื้อขายระบบเช่า และระบบเช่าซื้อที่ดินที่มีประสิทธิภาพ มีการให้ข้อมูลข่าวสารการใช้ประโยชน์ที่ดิน การนำทรัพยากรพัฒนาที่ดิน การใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ และติดตามการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเพื่อป้องกันและลดความเสียหาย ๓. พัฒนาศักยภาพของประชาชนให้มีทักษะและที่อยู่อาศัย ๔. รับผิดชอบที่กำหนดนโยบายที่ดิน เสริมสร้างความเป็นธรรมกับกลไกในการบริหารจัดการที่ดิน พัฒนาระบบข้อมูลที่ดิน พัฒนาการศึกษารัฐบาลในการบริหารจัดการที่ดิน พัฒนาแนวเขตที่ดินและแผนที่พัฒนาที่ดิน และสร้างมติดการมีส่วนร่วมของประชาชน	๑. จัดเก็บภาษีทรัพย์สินตามมูลค่า และมีฐานภาษีจากควารายปีหรือค่าเช่าทรัพย์สินภายในช่วงเวลาหนึ่งปี มูลค่าพื้นที่หรือราคาตลาดของทรัพย์สินนั้นทั้งที่ดินและอาคาร สิ่งปลูกสร้าง และมูลค่าที่ดินหรือมูลค่าทำเลของทรัพย์สินนั้น ๒. จัดเก็บภาษีมรดกแบ่งเป็น ๑) ภาษีกองมรดก ที่เก็บจากกองมรดกของผู้ตาย โดยรวบรวมทรัพย์สินทั้งหมดมาประเมินภาษี และชำระภาษีตามจำนวนที่ประเมินได้ โดยผู้รับมรดกจะได้รับทรัพย์สินส่วนที่เหลือจากภาษีมรดก และ ๒) ภาษีกองมรดกที่เก็บจากผู้รับมรดก เมื่อจำนวนมรดกที่ได้รับถึงเกณฑ์ขั้นต่ำที่กำหนดไว้โดยอัตราภาษีและ การลดหย่อนจะขึ้นอยู่กับความสัมพันธ์ระหว่างผู้รับมรดกกับผู้ตาย			

ข้อเสนอแนะและมาตรการแก้ไขปัญหา						
หน่วยงาน	การพัฒนาาระบบ การบริหารจัดการที่ดิน	มาตรการภาษี	ธนาคารที่ดิน	มาตรการ จำกัดการถือครองที่ดิน	โฉนดชุมชน	กระบวนการ ยุติธรรม
๗. สถาบันวิจัยเพื่อ การพัฒนาประเทศไทย	<p>๑. จัดตั้งคณะกรรมการทรัพยากร ธรรมชาติ</p> <p>๒. จัดตั้งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติ</p> <p>๓. กำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดิน ใหม่ความสัมพันธ์กันทั้งในระหว่าง กิจกรรมต่อกิจกรรม และบริเวณ กับบริเวณ</p>					

ข้อเสนอแนะและมาตรการแก้ไขปัญห						
หน่วยงาน	การพัฒนาาระบบ การบริหารจัดการที่ดิน	มาตรการภาษี	ธนาคารที่ดิน	มาตรการ จำกัดการถือครองที่ดิน	โฉนดชุมชน	กระบวนการ ยุติธรรม
๔. คณะทำงาน ศึกษามาตรการ การกระจายการถือ ครองที่ดิน	๑. เปลี่ยนมีติการมองที่ดินจาก “ทรัพย์สินส่วนตัว” มาเป็น “ต้นทุนทางสังคม” เพื่อลดการ ถือครองที่ดินเพื่อแสวงหาประโยชน์ ส่วนบุคคล ๒. ใช้นโยบาย กฎหมายในการ กำกับระบบการจัดการที่ดิน เพื่อ กระจายการถือครองที่ดิน และ สร้างความมั่นคงในการถือครอง ที่ดินให้กับคนในสังคม	จัดเก็บภาษีที่ดินกับผู้ที่ เป็นเจ้าของที่ดินแต่ไม่ได้ ทำประโยชน์ ทั้งไว้กร้าง ว่างเปล่าเป็นเวลานานใน อัตราสูงกว่าหน้าตามขนาด ของการถือครองที่ดิน และให้ยกเว้นภาษีที่ดิน กับผู้ที่มีที่ดินในมูลค่าน้อย หรือเกษตรกรที่ยากจน รวมทั้งให้องค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่นสร้างรายได้จาก การจัดเก็บภาษีที่ดินและ สิ่งปลูกสร้างคืนเข้าคลัง อย่างน้อย ร้อยละ ๒ เพื่อเป็นกองทุนสำหรับ จัดตั้งและบริหารจัดการ ธนาคารที่ดิน	จัดตั้งธนาคาร ที่ดิน เพื่อเป็นกลไก พิเศษทำหน้าที่ สนับสนุน ให้เกิด การเข้าถึงที่ดินทำ กินเพื่อเกษตรกรรม ของเกษตรกรรายย่อย และที่ดินเพื่ออยู่ อาศัยของคนจน ในรูปแบบองค์การ มหาชน และ ดำเนินการนำร่อง เพื่อการแก้ไขปัญห ที่ดิน ใน พื้นที่ เครือข่ายปฏิรูป ที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)	จำกัดการถือครองที่ดิน	๑. ใช้โฉนดชุมชน ตามมาตรา ๒๖ ของรัฐธรรมนูญแห่ง ราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ โดยมีพื้นที่นำร่อง จำนวน ๓๕ พื้นที่ แบ่งเป็น ภาคเหนือ ๑๓ พื้นที่ ภาคตะวันออก ๑๓พื้นที่ และภาคใต้ ๑๐ พื้นที่ และสลัม ๑ พื้นที่	

ข้อเสนอแนะและมาตรการแก้ไขปัญหา						
หน่วยงาน	การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการที่ดิน	มาตรการภาษี	ธนาคารที่ดิน	มาตรการจัดการถือครองที่ดิน	โมเดลชุมชน	กระบวนการยุติธรรม
๙. มูลนิธิสถาบันที่ดิน	<p>๑. พัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารที่ดินให้สามารถใช้ในการวางแผนนโยบายและบริการจัดการทรัพยากรที่ดินได้ และต้องเป็นข้อมูลสาธารณะ</p> <p>๒. รวมศูนย์การบริหาร โดยอาจตั้งเป็น “องค์กรบริหารจัดการที่ดิน” โดยรวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินเข้าไว้ด้วยกัน และบูรณาการกรมการ นโยบายที่ดิน คณะกรรมาธิการ นโยบายที่ดิน ที่มีหลายคณะให้มาเป็นคนละกรมการก็กักกับดูแลองค์การบริหารจัดการที่ดิน และอาจมีคณะกรรมการระดับชุมชน เพื่อดูแลการจัดการทรัพยากรที่ดิน ร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น</p>	<p>๑. จัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ตามมูลค่าของที่ดิน และพื้นฐานค่าเช่าทางเศรษฐกิจ ที่ดินว่างเปล่าควรจัดเก็บภาษีในอัตราสูง และเพิ่มขึ้น ๑ เท่าในทุก ๓ ปี และแบ่งการจัดเก็บภาษีตามแผนการใช้ที่ดิน (Land-use plan) รวมทั้งจัดเก็บภาษีที่ดินของรัฐด้วย</p> <p>๒. กำหนดฐานภาษีและการแบ่งเขตพื้นที่การเก็บภาษีที่ชัดเจน มีการปรับปรุงแผนที่ภาษีที่ดิน รายชื่อ/เสียภาษี และกลไกการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สิน</p>	<p>๑. ปรับปรุงธนาคารที่ดินใหม่มีความสามารถในการระดมที่ดินเพื่อประโยชน์ทำกิน และการเตรียมที่ดินเพื่อการขยายสาธารณูปโภคที่จำเป็น</p>			

ข้อเสนอแนะและมาตรการแก้ไขปัญหา

หน่วยงาน	การพัฒนาระบบการบริหารจัดการที่ดิน	มาตรการภาษี	ธนาคารที่ดิน	มาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน	โฉนดชุมชน	กระบวนการยุติธรรม
<p>๑๐. คณะกรรมการเสริมสร้างความรู้เข้มแข็งของชุมชนแห่งชาติ</p>	<p>๑. จัดโครงสร้างระบบดูแลที่ดินใหม่ ไม่แยกตามประเภทที่ดิน ตามประเภทหน่วยงาน กระจายให้ชุมชนท้องถิ่นเป็นผู้จัดการดูแลร่วมกัน</p> <p>๒. จัดทำแผนที่มีการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินระดับชุมชน</p>			<p>มีระบบเอกสารสิทธิ์ที่เป็นโฉนดที่ดินแบบเดี่ยวแต่มีเงื่อนไขเฉพาะของที่ดินแต่ละประเภท ในการจำกัดการใช้ประโยชน์ และมีระบบป้องกันซื้อขายเกินกำไร</p>		<p>ชะลอการฟ้องจับกุม บังคับคดี ยึดทรัพย์ กรณีชุมชนที่อยู่ระหว่างการแก้ไขปัญหา</p>

ข้อเสนอแนะและมาตรการแก้ไขปัญหาคือ						
หน่วยงาน	การพัฒนากระบวนการบริหารจัดการที่ดิน	มาตรการภาษี	ธนาคารที่ดิน	มาตรการถือครองที่ดิน	โฉนดชุมชน	กระบวนการยุติธรรม
๑๑. ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (Pmove)	กำหนดมาตรฐานในการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า จัดเก็บภาษีทรัพย์สินมรดก สร้างหลักประกันในการคุ้มครองเกษตรกรและส่งเสริมที่ดินเพื่อการทำการเกษตรกรรม	กำหนดกรอบธนาคารที่ดินเพื่อเกษตรกรเพื่อนำเงินทุนไปซื้อที่ดินที่ถือครองเกินขนาด จำกัด รวมทั้งจัดซื้อที่ดินที่เป็นทรัพย์สินประกันหนี้เสียของธนาคารและสถาบันการเงินมอบบริหารให้กระจายไปยังเกษตรกรที่ไร้ที่ดินและมีที่ดินไม่พอทำกิน	จัดตั้งกองธนาคารที่ดินเพื่อเกษตรกรเพื่อนำเงินทุนไปซื้อที่ดินที่ถือครองเกินขนาด จำกัด รวมทั้งจัดซื้อที่ดินที่เป็นทรัพย์สินประกันหนี้เสียของธนาคารและสถาบันการเงินมอบบริหารให้กระจายไปยังเกษตรกรที่ไร้ที่ดินและมีที่ดินไม่พอทำกิน	เร่งออกนโยบายจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน แรงปฏิรูปที่ดินเพื่อให้ประชาชนโดยเฉพาะเกษตรกรยากจนมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอ	ออก พ.ร.บ. โฉนดชุมชน แทนระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีรองรับพื้นที่ข้อจำกัดโฉนดชุมชน	๑. ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม เพื่อสร้างความเสมอภาคในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม ด้วยการใช้ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมที่เป็นธรรมและปฏิรูปความยุติธรรมเพื่อลดสภาพที่คนทั่วไปเรียกว่า "สองมาตรฐาน" ๒. ทบทวนการตีความทางกฎหมาย และคดีการเมือง คดีการชุมนุม รวมทั้งคดีการรื้อถอน ที่เกี่ยวข้องกับกรณีข้อพิพาทความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน เอกชน (กลุ่มทุน) อันเกิดจากการเลือกปฏิบัติจากนโยบายที่คนจนได้รับ การเลือกปฏิบัติจากกลไกรัฐราชการที่ไม่เป็นธรรม อีกทั้งรัฐจะต้องดูแลภาษีเงิน фондที่ดินอันเกิดจากคดีที่รัฐฟ้องร้องประชาชน
รวม ๑๑ หน่วยงาน	รวม ๙ หน่วยงาน/๒๕ มาตรการ	รวม ๕ หน่วยงาน/๑๑ มาตรการ	รวม ๖ หน่วยงาน/๙ มาตรการ	รวม ๔ หน่วยงาน/๔ มาตรการ	รวม ๔ หน่วยงาน/๔ มาตรการ	รวม ๓ หน่วยงาน/๔ มาตรการ

๗

รูปธรรม/นวัตกรรมการขับเคลื่อน ของเครือข่ายสมัชชาปฏิรูป

มีความพยายามสร้างนวัตกรรม แสวงหาทางออกในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดิน-ป่า มาเป็นลำดับอย่างต่อเนื่อง บนพื้นฐานแนวคิดเรื่อง “สิทธิร่วม”(Collective Rights) ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเป็นสิทธิของชุมชนในลักษณะ “สิทธิเชิงซ้อน” ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีรายละเอียดดังนี้

๑) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน

มีการผลักดันยกร่างกฎหมายป่าชุมชนมาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๕ แต่ไม่ผ่านการพิจารณาของรัฐสภา ครั้งหลังสุดได้นำเสนอผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๐ แต่สมาชิกสภานิติบัญญัติจำนวนหนึ่งได้ร่วมกันลงชื่อยื่นเรื่องให้ศาลรัฐธรรมนูญวินิจฉัยว่าเนื้อหาในกฎหมายขัดต่อบทบัญญัติเรื่องสิทธิชุมชนในรัฐธรรมนูญหรือไม่ เนื่องจากคณะกรรมการพิจารณา ร่างกฎหมายจำนวนหนึ่งนำโดยข้าราชการฝ่ายกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติฯ ได้เสนอให้ตัดสิทธิชุมชนในการจัดป่าชุมชนซึ่งอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ออกไปและสภานิติบัญญัติแห่งชาติเสียงส่วนใหญ่เห็นชอบ ซึ่งศาลรัฐธรรมนูญได้มีคำวินิจฉัยออกมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ว่า ร่างกฎหมายป่าชุมชนผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติโดยมิชอบ เนื่องจากจำนวนสมาชิกของสภานิติบัญญัติไม่ครบองค์ประชุมตามที่กำหนด ร่างกฎหมายป่าชุมชนจึงตกไปโดยมิได้มีการพิจารณาวินิจฉัยว่าเนื้อหากฎหมายขัดกับบทบัญญัติตาม

รัฐธรรมนูญหรือไม่หากมีการผ่านกฎหมายป่าชุมชนออกมาใช้บังคับ นอกจากจะเป็นการอนุรักษ์เรื่องสิทธิชุมชนในการร่วมบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญแล้ว ยังจะเป็นการช่วยป้องกันและลดความขัดแย้งจากปัญหาเรื่องที่ดิน-ป่าได้อย่างมาก เนื่องจากกฎหมายป่าชุมชนจะเป็นกติการ่วมของสังคมในการดูแลจัดการทรัพยากรป่าซึ่งเป็นรากฐานสำคัญที่ชุมชนท้องถิ่นพึ่งพาทั้งในทางตรงและทางอ้อม รวมทั้งรัฐจะต้องคุ้มครองชุมชนจำนวนมากที่มีความเข้มแข็งมาร่วมดูแลรักษาป่าอีกทางหนึ่ง

๒) ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชน

การผลักดันกฎหมายสิทธิชุมชนกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีมาตั้งแต่หลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๔๐ ในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ มีการจัดตั้งคณะกรรมการร่างกฎหมายสิทธิชุมชน โดยคำสั่งกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แต่การดำเนินงานยุติไปเมื่อมีการปรับเปลี่ยนตัวบุคคลผู้เป็นรัฐมนตรี ต่อมาเมื่อมีการศึกษาและยกร่างกฎหมายสิทธิชุมชนภายใต้คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (สมัชชารัฐบาลทักษิณ) ได้จัดทำร่างกฎหมาย “พ.ร.บ.การมีส่วนร่วมของชุมชนในกระบวนการใช้อำนาจของรัฐที่มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติในท้องถิ่น พ.ศ.” สำหรับในภาคประชาสังคม มีการจัดทำกฎหมายสิทธิชุมชนโดยมีคณะกรรมการประสานงานองค์กรพัฒนาเอกชน (กป.อพช.) เป็นองค์กรประสาน ได้ยกร่างกฎหมายภายใต้ชื่อ “พระราชบัญญัติส่งเสริมสิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชน พ.ศ.” ภายหลังการประกาศใช้รัฐธรรมนูญฉบับปี ๒๕๕๐ กรมส่งเสริมคุณภาพสิ่งแวดล้อมได้มอบหมายให้คณะสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรศาสตร์ มหาวิทยาลัยมหิดล ดำเนินโครงการจัดทำกฎหมายรับรองสิทธิในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยการมีส่วนร่วมของประชาชน มีการยกร่างกฎหมายสิทธิชุมชนภายใต้ชื่อ “พระราชบัญญัติว่าด้วยการส่งเสริมการใช้สิทธิของชุมชน พ.ศ.” ในปัจจุบัน ยังมีความเคลื่อนไหวผลักดันกฎหมายสิทธิชุมชนตามรัฐธรรมนูญอยู่ ทางสถาบันพระปกเกล้าได้รับการมอบหมาย

จากรัฐสภาให้ทำการศึกษาและยกร่างกฎหมายสิทธิชุมชนมีการจัดตั้ง “คณะกรรมการยกร่างกฎหมายประกอบรัฐธรรมนูญ ตามกฎหมายว่าด้วยสิทธิชุมชน (มาตรา ๖๖-๖๗) เริ่มดำเนินงานมาตั้งแต่ต้นปี ๒๕๕๓ ในขณะเดียวกัน ทาง กป.อพช. ได้พยายามผลักดันร่างกฎหมายสิทธิชุมชนอีกครั้ง จัดทำเป็น “โครงการพัฒนากฎหมายสิทธิชุมชน ตามมาตรา ๖๖ และ ๖๗ แห่งรัฐธรรมนูญ พ.ศ. ๒๕๕๐” ได้การสนับสนุนจากสำนักงานกองทุนสร้างเสริมสุขภาพ (สสส.) ร่างกฎหมายสิทธิชุมชนที่ยกร่างโดยองค์กรต่างๆ มีแนวคิดและหลักการร่วมกันว่ากฎหมายสิทธิชุมชนมีลักษณะเป็นกฎหมายกลาง เป็นข้อบัญญัติขั้นต่ำที่อนุวัตรหลักการสิทธิชุมชนกับการจัดการทรัพยากรธรรมชาติไปสู่การปฏิบัติ หากกฎหมายด้านทรัพยากรธรรมชาติฉบับใดขัดหรือแย้งกับกฎหมายสิทธิชุมชน ให้ยึดถือข้อบัญญัติในกฎหมายสิทธิชุมชน แนวทางนี้จะช่วยแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน กับหน่วยงานภาครัฐ และลดปัญหาจากการต้องปรับแก้ไขพระราชบัญญัติด้านทรัพยากรธรรมชาติต่างๆ ของประเทศไทยซึ่งมีกว่า ๕๐ ฉบับเพื่อให้สอดคล้องและไม่ขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ

๓) โฉนดชุมชน

“โฉนดชุมชน” เป็นรูปธรรมอันหนึ่งของแนวคิดเรื่อง “สิทธิร่วม” ในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งสะท้อนอยู่ในคำนิยามของคำว่าโฉนดชุมชนตามที่ปรากฏอยู่ในร่างกฎหมายฉบับที่เครือข่ายองค์กรภาคประชาชนในนาม “เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย” ซึ่งเป็นผู้ผลักดันแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนได้จัดทำร่างไว้ตามร่างกฎหมายดังกล่าว “โฉนดชุมชน” หมายความว่า สิทธิร่วมกันของชุมชนในการบริหารจัดการ การครอบครองที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน และเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรในการผลิตพืชอาหาร เพื่อสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

และสิ่งแวดลอมให้สมดุลเรื่องเอนดชุมชนนับว่ามีความก้าวหนามากกว่าเรื่องอื่นๆ มีการทดลองดำเนินงาน และศึกษาวิจัยมาเป็นระยะหนึ่งแล้วในหลายพื้นที่ เป็นนโยบายเรื่องหนึ่งที่รัฐบาลชุดปัจจุบันได้กำหนดไว้ในนโยบายที่แถลงต่อรัฐสภา ทางเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ ได้ผลักดันให้รัฐบาลประกาศ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีเอนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓” มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๕๕๓ ขณะนี้มีการทดลองนำร่องอยู่ในหลายพื้นที่ การดำเนินงานในเรื่องนี้จะเป็นบทพิสูจน์ให้สังคมได้เข้าใจและยอมรับเรื่องสิทธิร่วมในการจัดการทรัพยากรของชุมชนและสิทธิชุมชนมากขึ้น (ปัณชुर เศรษฐศิริโรตม์:)

ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ สมัชชาปฏิรูประดับชาติมีข้อเสนอด้านการปฏิรูปที่ดินในมติสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๓ มติที่ ๑ และ มติที่ ๓ คือ การปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน การคืนความเป็นธรรมให้แก่ประชาชนกรณีที่ดินและทรัพยากร และมติสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๔ มติที่ ๕ การปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายด้านที่ดิน: การบริหารจัดการที่ดิน ในการขับเคลื่อนดังกล่าวได้ยกร่างกฎหมายเพื่อคนจน ๔ ฉบับ และรณรงค์รวบรวมรายชื่อเพื่อผลักดันกฎหมาย ในงานสมัชชาปฏิรูปครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๔



สังเคราะห์และสรุปข้อเสนอ

การปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากร

จากการเคลื่อนไหวและกระบวนการพัฒนาข้อเสนอเชิงนโยบายสำหรับการปฏิรูปการจัดการที่ดินและทรัพยากรมาตามลำดับ ในที่สุดข้อเสนอที่เป็นแนวนโยบายการปฏิรูปทั้งการจัดการที่ดินและทรัพยากรไปด้วยกัน โดยขับเคลื่อนผลักดันชุด(ร่าง)กฎหมายเพื่อคนจนแบบบูรณาการ ๔ ฉบับ ได้แก่^๑

๑. (ร่าง) พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ.... (เดิมคือโฉนดชุมชน) ยกร่างโดย ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย
๒. (ร่าง) พ.ร.บ.ธนาคารที่ดิน พ.ศ... ยกร่างโดย ดร.โสภณ ชมชาญ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน
๓. (ร่าง) พ.ร.บ.ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ.... ยกร่างโดย

๑ ร่างกฎหมายเพื่อคนจน จำนวน ๔ ฉบับ เป็นการรวบรวมข้อมูลโดยประชาชนและ คณะทำงานขับเคลื่อนมติการปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายด้านที่ดิน สำนักงานปฏิรูป ซึ่งได้รับการสนับสนุนโดยสำนักงานปฏิรูปและยกร่างโดยนักวิชาการ ได้แก่ (ร่าง) พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ.... (เดิมคือโฉนดชุมชน) ยกร่างโดย ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (ร่าง) พ.ร.บ.ธนาคารที่ดิน พ.ศ... ยกร่างโดย ดร.โสภณ ชมชาญ ผู้เชี่ยวชาญพิเศษด้านการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน (ร่าง) พ.ร.บ.ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ.... ยกร่างโดย ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล คณะเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ส่วน (ร่าง) พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม พ.ศ.... รวบรวมข้อมูลโดยเครือข่ายวิชาการปฏิรูปประเทศไทย มูลนิธิสาธารณสุขแห่งชาติ และยกร่างโดย ผศ.ดร.ปกป้อง ศรีสนิท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ ปัจจุบันกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับได้ปรับปรุงเนื้อหากฎหมายโดยคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย

ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัย
ธรรมศาสตร์

๔. (ร่าง) พ.ร.บ.กองทุนยุติธรรม พ.ศ..... ยกร่างโดย ผศ.ดร.ปกป้อง
ศรีสนิท คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์

มีสาระสำคัญดังต่อไปนี้

๑. (ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและ
ทรัพยากร พ.ศ. ... (เดิมเป็น (ร่าง) พ.ร.บ.โฉนดชุมชน)

โฉนดชุมชน คือ หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหาร
จัดการ ครอบครอง และใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ เพื่อสร้างความมั่นคงในการ
อยู่อาศัย และการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ดูแลรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมถึงปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้มีสาระ
สำคัญของ พ.ร.บ. คือ

- ๑) จัดตั้งคณะกรรมการสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและ
ทรัพยากร และจัดตั้งสำนักงานสิทธิชุมชนในการจัดการ
ที่ดินและทรัพยากรขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรี
- ๒) ส่งเสริมให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนสามารถ
ยื่นคำร้องขอรับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากร
ตามหลักเกณฑ์ โดยควบคุมกันเอง ห้ามมิให้แบ่งแยก
โฉนด หรือโอนสิทธิไปยังผู้อื่น ยกเว้นการตกทอดทาง
มรดกแก่ทายาทโดยตรง
- ๓) อาจขอสินเชื่อจากสถาบันการเงินของรัฐได้ และชุมชน
อาจจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชน ซึ่งอาจจะลดความ
ขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน
- ๔) ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน

๒. (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ... คนยากจนที่มีจำนวนมากในสังคมไทย คือ กลุ่มคนจนที่ไร้ที่ดินทำกินและไร้ที่อยู่อาศัย ถึงแม้ว่าจะมีการร้องขอที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยจากภาครัฐตลอดมาแต่ภาครัฐก็ยังไม่สามารถตอบสนองได้ แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาให้กับคนจนกลุ่มนี้ คือ การจัดตั้งธนาคารที่ดิน ซึ่งมีสาระสำคัญ คือ

- ๑) สนับสนุนช่วยเหลือคนจนให้มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย
- ๒) จัดตั้งธนาคารที่ดินเป็นองค์การมหาชน เพื่อให้กู้ยืมเงินซื้อที่ดิน ปล่อยอน จำนอง กู้สำหรับการลงทุนพัฒนาที่ดิน หรือขยายการทำประโยชน์ จัดหาที่ดินมาให้คนจนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ ทั้งโดยการเวนคืน หรือโดยการจัดซื้อ เป็นต้น
- ๓) ที่ดินที่คนจนได้รับกรรมสิทธิ์ไปจากธนาคารที่ดิน ไม่สามารถแบ่งแยกให้เช่าช่วง หรือโอนไปยังผู้อื่น ยกเว้นได้รับความเห็นชอบจากธนาคารที่ดิน
- ๔) ที่มาของเงินทุน มาจากรัฐเป็นทุนประเดิม และเงินอุดหนุนที่รัฐจัดให้เป็นรายปี เงินอุดหนุนมาจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่เก็บภาษีที่ดิน เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน เงินค่าธรรมเนียม ค่าบำรุงหรือรายได้อื่น ๆ ของธนาคาร
- ๕) กิจการของธนาคารบริหารโดยคณะกรรมการธนาคารที่ดิน รวม ๑๑ คน ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางด้านการบริหาร ด้านการเงินการคลัง ด้านการจัดการที่ดิน หรือวิทยาการอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของธนาคาร ผู้แทนสถาบันเกษตรกร ๒ คน ผู้ทรงคุณวุฒิ ๒ คน

ที่มาจากการสรรหา ส่วนกรรมการในตำแหน่งจาก
ภาครัฐ ๕ คน มาจากผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการ
พัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทน
ธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนกระทรวงการคลัง
ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้แทนกระทรวง
มหาดไทย และให้ผู้จัดการธนาคารเป็นกรรมการและ
เลขานุการโดยตำแหน่งรัฐมนตรีกระทรวงการคลังรักษา
การตาม พ.ร.บ. นี้

๓. (ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ.

จากปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม มีการ
กระจุกตัวของ การถือครองที่ดินอยู่กับคนบางกลุ่มของประเทศ เพื่อให้เกิดความ
เป็นธรรมและยั่งยืน และนำที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจ
มากขึ้น และการกระจายการถือครองอย่างเป็นธรรมจึงต้องตรา พ.ร.บ.นี้ โดย
มีสาระสำคัญ คือ

- ๑) ผู้เป็นเจ้าของที่ดินเกินกว่า ๕๐ ไร่ขึ้นไป ต้องเสียภาษีที่ดิน
ที่ตนถือครองอยู่ในวันที่ ๑ มกราคมของแต่ละปี ในอัตราก้าวหน้า
- ๒) จัดตั้งคณะกรรมการภาษีที่ดิน ประกอบด้วย รัฐมนตรี
ว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน ปลัดกระทรวง
การคลัง อธิบดีกรมธนารักษ์ อธิบดีกรมโยธาธิการและ
ผังเมือง ผู้แทนของผู้บริหารองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
๔ คน ผู้แทนองค์กรชุมชน ๕ คน ซึ่งได้รับการสรรหาจาก
ตัวแทนองค์กรชุมชน ผู้ทรงคุณวุฒิ ๓ คน โดยประธาน
กรรมการแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญเป็นที่
ประจักษ์ในการจัดการที่ดิน ด้านการพัฒนาเศรษฐกิจและ

- สังคม หรือวิทยาการอื่นที่เป็นประโยชน์ เป็นกรรมการ และให้อธิการบดีกรมที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ
- ๓) ฐานภาษี การคำนวณมูลค่าของที่ดิน ให้ใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์เป็นเกณฑ์และให้เป็นไปตามราคาประเมิน
 - ๔) อัตราภาษีที่จัดเก็บขึ้นอยู่กับขนาดการถือครอง และประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ในกรณีเป็นที่ว่างเปล่า ให้เพิ่มอัตราภาษีหนึ่งเท่าในทุกสามปี แต่จำนวนภาษีไม่เกินร้อยละ ๖ ของฐานภาษี
 - ๕) เมื่อจัดตั้งธนาคารที่ดินแล้ว ให้จัดสรรเงินภาษีที่ดินที่จัดเก็บได้ร้อยละ ๕๐ นำส่งให้แก่ธนาคารที่ดินภายในเดือน มีนาคมของแต่ละปี

๔. (ร่าง) พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ.... ประชาชนจำนวนไม่น้อยมีอุปสรรคในการ “เข้าถึงความยุติธรรม” ทั้งขาดความรู้เรื่องกฎหมาย เรื่องสิทธิของตนและมักตกเป็นเหยื่อในการถูกเอาเปรียบหลอกลวงหรือละเมิดสิทธิจากคนที่มีสถานภาพเหนือกว่าทั้งด้านความรู้และฐานะ ในจำนวนผู้ต้องขัง ๒.๔ แสนคน มีจำนวน ๕๐,๐๐๐ คน ที่ต้องถูกขังอยู่ในเรือนจำ เนื่องจากไม่มีเงินประกัน ก่อนศาลจะตัดสินความถูกต้อง ซึ่งในทางกระบวนการยุติธรรม มีลักษณะที่เป็นแบบแผน มีวิธีการที่ซับซ้อน เป็นทางการ ซึ่งต้องใช้ความรู้ทางเทคนิคกฎหมายและในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรมมีค่าใช้จ่ายทุกขั้นตอนทั้งสิ้น สรุปปัญหาที่สำคัญคือ

- ๑) งบประมาณจากภาครัฐเพียงแหล่งเดียวและมีอยู่อย่างจำกัด ทำให้การช่วยเหลือยังทำได้ไม่ทั่วถึง ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ และมีจำนวนคำขอรับการช่วยเหลือสูงขึ้นทุกปี
- ๒) กองทุนยุติธรรมเดิมเป็นเพียงระเบียบกระทรวงยุติธรรม ทำให้มีข้อจำกัดหลายประการ

เครือข่ายภาคประชาชนและนักวิชาการที่ดำเนินการแก้ปัญหาเพื่อช่วยเหลือประชาชนคนยากจน ที่ถูกจับกุมในคดีที่ดินและบุกรุกป่า เพื่อให้กองทุนยุติธรรมมีสถานะเป็นนิติบุคคล สามารถรับช่วงสิทธิไปไล่เบียดกับผู้สมควรรับผิดชอบ จึงได้มีข้อเสนอให้ยกร่าง พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม โดยมีสาระสำคัญดังนี้

- ๑) ยกฐานะจากระเบียบกระทรวงเป็นพระราชบัญญัติเพื่อให้กองทุนยุติธรรมมีสถานะเป็นนิติบุคคล สามารถรับช่วงสิทธิไปไล่เบียดกับผู้สมควรรับผิดชอบ
- ๒) มีวัตถุประสงค์เพื่อช่วยเหลือ เยียวยา และสนับสนุนด้านการเงินแก่ประชาชน “ผู้ยากไร้” และผู้เสียหายเป็นค่าใช้จ่ายในการเข้าสู่กระบวนการยุติธรรม เช่น ค่าประกันตัว ค่าทนายความ ค่าธรรมเนียมศาล ค่าพิสูจน์สิทธิ ค่าเดินทาง และค่าใช้จ่ายอื่นๆ อีกมากมาย ที่เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของกองทุน ให้กับประชาชน
- ๓) คณะกรรมการกองทุนต้องมีสัดส่วนตัวแทนภาคีรัฐ นักวิชาการ และภาคประชาชนอย่างเท่าเทียมเพื่อให้การพิจารณาช่วยเหลือเป็นไปอย่างโปร่งใส
- ๔) รายรับของกองทุน ที่รัฐบาลจัดสรรให้จากรัฐบาล เงินสมทบที่เป็นค่าธรรมเนียมศาล เงินสมทบจากคณะกรรมการกำกับและส่งเสริมการประกอบธุรกิจประกันภัย เงินหรือทรัพย์สินที่จากการรับช่วงสิทธิเพื่อไล่เบียดผู้กระทำผิดอาญาหรือผู้ก่อให้เกิดความเสียหายที่แท้จริงตามมาตรา ๒๔

ภาพที่ ๑ แสดงความเชื่อมโยงของร่างพระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับ



ที่มา : ประยงค์ ดอกลำไย, ทำไม ? ต้องกระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรม, เอกสารประกอบการประชุมเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย Thailand Development Forum (TD Forum) ครั้งที่ ๑ วันศุกร์ที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๖ ณ ห้องประชุมแกรนด์ฮอลล์ ๒ โรงแรมรามารการ์เด็น ถนนวิภาวดีรังสิต กทม.

แนวทางการปฏิรูปที่ดินทั้งในด้านการมีมาตรการด้านกฎหมายเพื่อปฏิรูปที่ดินเพื่อคนจน เพื่อการยุติการเผชิญหน้าระหว่างคนจนกับโครงสร้างการถือครองที่ดินและการบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรม ในการเข้าถึงทรัพยากรอย่างเสมอภาคและเท่าเทียม จำเป็นต้องให้มีการมีส่วนร่วมของประชาชนและภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเพื่อลดความขัดแย้งนำไปสู่การขับเคลื่อนที่เป็นธรรม



เอกสารอ้างอิง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (๒๕๕๑) อ่างใน ทองโรจน์
อ่อนจันทร์ (๒๕๑๖). รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์
การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวน
และพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ. กรุงเทพมหานคร:
สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

กฤษฎา บุญชัย. (๒๕๕๔). รายงานประมวลองค์ความรู้และข้อเสนอการปฏิรูป
ฐานทรัพยากรเพื่อความยั่งยืนและเป็นธรรม. กรุงเทพมหานคร :
สำนักงานปฏิรูป

คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป. (๒๕๕๔). เอกสารหลักสมัชชาปฏิรูประดับชาติ
ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๔. กรุงเทพมหานคร: สำนักงานปฏิรูป

คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป. (๒๕๕๕). เอกสารหลักสมัชชาปฏิรูประดับชาติ
ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๕. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานปฏิรูป

คณะทำงานศึกษามาตรการกระจายการถือครองที่ดิน. (๒๕๕๒). “ข้อเสนอ
แนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย”
เอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไข
ปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยครั้งที่ ๒/๒๕๕๒ ณ
ห้อง ๕๐๑ ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล, วันที่ ๓ กรกฎาคม ๒๕๕๒.
กรุงเทพมหานคร

ดวงมณี เลาวกุล. (๒๕๕๖). การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย. ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป” ศาสตราจารย์ กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ศูนย์ศึกษาเศรษฐกิจศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย พฤศจิกายน ๒๕๕๖. กรุงเทพมหานคร

ดวงมณี เลาวกุล และเอื้อมพร พิชัยสนธิ. (๒๕๕๑) นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้. ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. กรุงเทพมหานคร : สถาบันปริกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

ปิยะพร อรุณพงษ์. (๒๕๕๕). คู่มือการปฏิรูปที่ดิน. กรุงเทพมหานคร : โรงพิมพ์เดือนตุลา

ประยงค์ ดอกกล้าโย. (๒๕๕๖). ทำไม ? ต้องกระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรม, เอกสารประกอบการประชุมเวทีภาคีพัฒนาประเทศไทย Thailand Development Forum (TD Forum) ครั้งที่ ๑ วันศุกร์ที่ ๒๕ ตุลาคม ๒๕๕๖ ณ ห้องประชุมแกรนด์ฮอลล์ ๒ โรงแรมรามารการ์เด็น ถนนวิภาวดีรังสิต กรุงเทพมหานคร

มติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๑๗ มีนาคม ๒๕๓๕ อ่างใน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (๒๕๕๑). รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ. กรุงเทพมหานคร: สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

สันตา อุตมะโกคิน. (๒๕๕๓). ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง : ก้าวต่อไปของการ
จัดเก็บภาษีทรัพย์สินของประเทศไทยอย่างมีประสิทธิภาพ. วารสารจุล
นิติ เดือนกันยายน- ตุลาคม ๒๕๕๓

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (๒๕๕๑). รายงานการศึกษา
โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการ
ถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้าม
ที่ดินของรัฐ. กรุงเทพมหานคร : สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

โสภณ ชมชาญ. (๒๕๕๔). ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านที่ดินและ
ป่าไม้. ปาฐกถาเสาสหัชของแผ่นดิน : ชุดความเหลื่อมล้ำและความไม่
เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย.
อาคารมหาจุฬาลงกรณ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ๑๖ กุมภาพันธ์
๒๕๕๔

ศยามล ไกรยูรวงศ์ และคณะ. (๒๕๔๙). ข้อพิพาทและความขัดแย้ง ปัญหาที่ดิน
ในประเทศไทย. กรุงเทพมหานคร : สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

โสภณ ชมชาญ. (๒๕๕๔). ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านที่ดินและ
ป่าไม้, ปาฐกถาเสาสหัชของแผ่นดิน: ชุดความเหลื่อมล้ำและความไม่
เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย,
อาคารมหาจุฬาลงกรณ์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ๑๖ กุมภาพันธ์
๒๕๕๔. กรุงเทพมหานคร : จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. (๒๕๕๓). “ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่ง
ปลูกสร้าง พ.ศ.” จัดโดย สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง วันที่ ๓๐
กันยายน ๒๕๕๓ ณ ห้องคอนเวนชันเซ็นเตอร์ โรงแรมรามาร์คเด็นส์
กรุงเทพมหานคร

เอกสารอ้างอิงจากเว็บไซต์

โครงการสวนผักคนเมือง. “เกษตรในเมือง หนึ่งในทางออกของปัญหาพื้นที่รกร้าง(ออนไลน์)”. เข้าถึงจาก : [http://www.thaicityfarm.com/autopagev4/show_page.php?topic_id=๔๗๗&auto_id=๓๙&TopicPk=\(๒๕๕๗,๒๕ มกราคม\)](http://www.thaicityfarm.com/autopagev4/show_page.php?topic_id=๔๗๗&auto_id=๓๙&TopicPk=(๒๕๕๗,๒๕ มกราคม))

บัญชา เศรษฐศิริโรจน์. (๒๕๕๓). “ความขัดแย้งปัญหาที่ดิน-ป่า : แจ่มมุมปัญหาด้านโครงสร้างกฎหมายและนโยบายรัฐ(ออนไลน์)” เอกสารประกอบการประชุม วันที่ ๒๙-๓๐ พฤศจิกายน ๒๕๕๓ ณ ห้องบางกอกคอนเวนชั่นเซ็นเตอร์ บี โรงแรมเซนทาราแกรนด์ เซ็นทรัลเวิลด์. กรุงเทพมหานคร. เข้าถึงจาก : [http://v-reform.org/u-knowledges\(๒๕๕๖, ๒๐ ธันวาคม\)](http://v-reform.org/u-knowledges(๒๕๕๖, ๒๐ ธันวาคม))

สำนักข่าวอิสรา. (๒๕๕๕). “คสป.เสนอออก พ.ร.บ.คุ้มครองเกษตรกรในระบบพันธะสัญญาไม่ให้ถูกเอาเปรียบ”(ออนไลน์). เข้าถึงจาก : [http://www.isranews.org/component/content/article/๖/๖๐๕๕-๒๐๑๒-๐๓-๒๖-๑๐-๕๑-๕๐.html\(๒๕๕๖, ๒๐ ธันวาคม\)](http://www.isranews.org/component/content/article/๖/๖๐๕๕-๒๐๑๒-๐๓-๒๖-๑๐-๕๑-๕๐.html(๒๕๕๖, ๒๐ ธันวาคม))

สำนักป้องกันภัยธรรมชาติและความเสี่ยงทางการเกษตร. ๒๕ มกราคม ๒๕๕๗. การสำรวจจำแนกพื้นที่ทิ้งร้างในประเทศไทย (ออนไลน์. เข้าถึงจาก : http://irw๑๐๑.ddd.go.th/data/data_abandon.html

สำนักสำรวจดินและวางแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน. “ข้อมูล..การใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเทศไทย (ออนไลน์)”. เข้าถึงจาก : [http://osl๑๐๑.ddd.go.th/luse/luse_product๕๑-๕๒.htm\(๒๕๕๖, ๒๕ ธันวาคม\)](http://osl๑๐๑.ddd.go.th/luse/luse_product๕๑-๕๒.htm(๒๕๕๖, ๒๕ ธันวาคม))

สำนักสำรวจดินและวางแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน. (๒๕๕๖). “ข้อมูล..การใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเทศไทย(ออนไลน์)”. เข้าถึงจาก: [http://osl๑๐๑.ddd.go.th/luse/luse_product๕๑-๕๒.htm\(๒๕๕๗,๒๕ มกราคม\)](http://osl๑๐๑.ddd.go.th/luse/luse_product๕๑-๕๒.htm(๒๕๕๗,๒๕ มกราคม))

อนุสรณ์ ธรรมใจ . (๒๕๕๕). “ที่ดินอีไอ จวงรัฐไม่สนใจแก้ปัญหาที่ดินคนจน
(ออนไลน์)”. เข้าถึงจาก : <http://www.landactionthai.org/๒๐๑๓-๐๒-๐๑-๐๗-๔๕-๓๗/๒๐๑๒-๐๕-๑๘-๐๓-๐๔-๐๗/๑๓๒-๒๐๑๒-๐๕-๓๑-๐๔-๔๑-๐๕.html> (๒๕๕๖, ๒๔ ธันวาคม)



สำนักงานคณะกรรมการ
สุขภาพแห่งชาติ