

ข้อเสนอด้านการบริหารจัดการ

ทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน





ข้อเสนอการปฏิรูป ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ระบบการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน
ผศ. อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์

พิมพ์ครั้งแรก ตุลาคม 2558

จำนวนพิมพ์
500 เล่ม

จัดทำโดย

ดร.บัณฑิต ศรีระฐิติโรตม์
รัตนภรณ์ อาณาประโยชน์

โครงการชุดความรู้เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการปฏิรูปประเทศ
สถาบันธรรมรัฐเพื่อการพัฒนาสังคมและสิ่งแวดล้อม
ภายใต้การสนับสนุนของ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

คำนำ

“การปฏิรูปประเทศ” นับเป็นวาระสำคัญของสังคมไทยที่ทุกฝ่ายเห็นพ้องร่วมกัน และพยายามเรียกร้อง ผลักดันให้การปฏิรูปเกิดความก้าวหน้า จนนำไปสู่การจัดตั้ง “สภาปฏิรูปแห่งชาติ” ขึ้นเป็นครั้งแรก และได้มีการกำหนดเป็นหัวข้อการปฏิรูปไว้ในรัฐธรรมนูญฉบับชั่วคราว พ.ศ.2557 รวม 11 หัวข้อ

การปฏิรูปด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งมีความหมายครอบคลุมการปฏิรูปด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหัวข้อการปฏิรูปสำคัญเรื่องหนึ่งที่ถูกกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญชั่วคราว โดยกำหนดรวมอยู่ในหัวข้อ “การปฏิรูปด้านสาธารณสุขและสิ่งแวดล้อม” เนื่องจากสภาพวิกฤตของปัญหาสิ่งแวดล้อมและความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติหลายด้าน โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความขัดแย้งที่เกิดขึ้นระหว่างการพัฒนาประเทศ การจัดทำโครงการพัฒนาขนาดใหญ่กับการดูแลอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม สิทธิชุมชนและการคุ้มครองสุขภาพของชุมชน ซึ่งเป็นปัญหาที่มีแนวโน้มจะทวีความรุนแรงมากขึ้นในทุกภูมิภาค

ในการดำเนินงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติที่ผ่านมา ได้มีการจัดตั้ง “คณะกรรมการธิการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม” ขึ้นมา โดยแยกออกมาจากการปฏิรูปด้านสาธารณสุข เพื่อให้สามารถศึกษาและจัดทำข้อเสนอเชิงลึกได้อย่างเต็มที่ มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการขึ้นมา 7 คณะเพื่อศึกษาและจัดทำข้อเสนอปฏิรูปในหัวข้อที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ด้านทรัพยากรน้ำ ด้านป่าไม้และที่ดิน ด้านทรัพยากรทางทะเล ด้านผังเมืองและการใช้พื้นที่ ด้านระบบ EIA ด้านการจัดการสิ่งแวดล้อม และด้านกลไกและการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน โดยได้จัดทำเอกสารข้อเสนอออกมารวมอยู่ในข้อเสนอ 37 วาระการปฏิรูปของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ช่วงเวลานับจากนี้ จึงเป็นจังหวะสำคัญของการผลักดันการขึ้นรูปให้เกิดผลในทางปฏิบัติทั้งในช่วงเวลาก่อนการเลือกตั้ง และการปฏิรูปที่ต่อเนื่องหลังช่วงการเลือกตั้ง ซึ่งต้องอาศัยฐานความรู้ที่เหมาะสมและเพียงพอ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยจึงได้สนับสนุนการดำเนินโครงการชุดความรู้เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อการปฏิรูปประเทศ เพื่อสร้างกระบวนการในการสังเคราะห์ความรู้จากงานศึกษาวิจัย สำหรับเป็นข้อเสนอแนะต่อการขับเคลื่อนการปฏิรูปด้านการบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติ และได้มีการจัดพิมพ์เป็นชุดหนังสือข้อเสนอการปฏิรูปในด้านต่างๆ ประกอบด้วยข้อเสนอปฏิรูปฐานทรัพยากรธรรมชาติ 3 หัวข้อ ได้แก่

- การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน โดย ผศ. อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์
- การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดย ศ.ดร.เผด็จศักดิ์ จารยะพันธุ์
- การบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดย รศ.ดร.สุจริต คุณธนกุลวงศ์

และข้อเสนอปฏิรูปด้านสิ่งแวดล้อมและเครื่องมือกลไก 4 หัวข้อ ได้แก่

- การบริหารจัดการขยะ โดย ผศ.ดร. พิชญ รัชฎาวงศ์
- การบริหารจัดการคุณภาพอากาศ โดย รศ.วงศ์พันธ์ ลิ้มปเสนีย์
- การบริหารจัดการคุณภาพน้ำ โดย รศ.ดร. อรทัย ขวาลภาฤทธิ์
- การประเมินผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมและสุขภาพ โดย ปารีชาติ ศิวะรักษ์

ข้อเสนอการปฏิรูปในแต่ละหัวข้อ จะนำเสนอสถานการณ์และข้อมูลสำคัญเกี่ยวกับปัญหาที่บ่งชี้ความจำเป็นและความสำคัญของการปฏิรูป การดำเนินงานที่ผ่านมาและที่กำลังเกิดขึ้น พร้อมทั้งข้อเสนอเพื่อการปฏิรูปในเชิงระบบและโครงสร้าง

การปฏิรูปเป็นกระบวนการที่ต่อเนื่อง และไม่อาจประสบผลสำเร็จได้โดยง่าย เนื่องจากเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับองค์กรทุกภาคส่วน ทั้งที่เป็นหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานนอกภาครัฐ และภาคประชาสังคม และอาจมีแรงเฉื่อย แรงต้านจากผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลง การขับเคลื่อนการปฏิรูปบนฐานองค์ความรู้จากงานศึกษาวิจัยนับเป็นปัจจัยประการหนึ่งที่จะช่วยให้การปฏิรูปมีโอกาสประสบผลสำเร็จมากยิ่งขึ้น

ดร.บัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์
หัวหน้าโครงการ



ข้อเสนอ
ด้านการ
บริหารจัดการ





ทรัพยากร

ป่าไม้ และที่ดิน



ผศ. อภิสิทธิ์ ศรีเสาวลักษณ์

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320.7 ล้านไร่¹ จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2555² มีการใช้ที่ดินเป็นพื้นที่ป่าไม้ 107,241,030 ไร่ เนื้อที่ถือครองทางการเกษตร 149,240,058 ไร่ จำนวนฟาร์ม 5,910,791 ครัวเรือน ขนาดของฟาร์มโดยเฉลี่ย 25.25 ไร่ ในบรรดาที่ดินเพื่อการเกษตร เป็นที่นา 69,967,975 ไร่ พืชไร่ 31,154,880 ไร่ ที่ไม่ผลและไม้ยืนต้น 34,914,614 ไร่ ที่สวนผักและไม้ดอก 1,397,163 ไร่ เนื้อที่ใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรอื่น ๆ 11,805,426 ไร่ นอกนั้นเป็นที่ดินนอกการเกษตร 64,215,800 ไร่

ตั้งแต่อดีต มีการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และที่ดินเป็นจำนวนถึง 18 ฉบับ รวมถึงการกำหนดนโยบายของรัฐเพื่อสงวนรักษาพื้นที่ป่าไม้อย่างน้อยร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศ ซึ่งภายหลังผ่อนปรนให้พื้นที่ลดลงเหลือร้อยละ 40 ของเนื้อที่ประเทศ แต่ยังคงพบว่าปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้เป็นปัญหาใหญ่ระดับชาติมาโดยตลอด สาเหตุหนึ่งมาจากการเพิ่มจำนวนประชาชน ทำให้ความต้องการที่จะใช้ที่ดินดำเนินกิจกรรมต่างๆ มากตามขึ้นไปด้วย อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในหลายกรณีก่อให้เกิดความขัดแย้งต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติจากป่าไม้ โดยเฉพาะปัญหาสิทธิการถือครองที่ดินและการบุกรุกทำลายป่า

ตามกฎหมายที่มีอยู่ในปัจจุบันสามารถแบ่งที่ดินออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท คือ (หนึ่ง) ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินที่ประชาชนยังมีได้มีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มี 3 ประเภท ได้แก่ (1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งสงวนไว้ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (3) สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งถูกกอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินตามกฎหมาย และ (สอง) ที่ดินของเอกชน หมายถึง ที่ดินที่บุคคลหรือนิติบุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยสมบูรณ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนจึงเป็นไปโดยเสรีหากไม่มีกฎหมายบัญญัติจำกัดการใช้สิทธิไว้

¹ ผลการสำรวจของกรมแผนที่ทหาร, หนังสือที่ นร 0202/9166 ลงวันที่ 19 กรกฎาคม 2526 เรื่อง จำนวนเนื้อที่ของประเทศไทย

² สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2556

กฎหมายและนโยบาย ที่เกี่ยวข้องกับป่าไม้และที่ดิน

ด้านกฎหมายและนโยบายที่ส่งผลและสะท้อนถึงการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้
และที่ดินสามารถจำแนกได้เป็น 2 กลุ่ม ดังต่อไปนี้

กลุ่มงานด้านกฎหมาย

1) กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการป่าไม้ที่สำคัญ มีจำนวน 5 ฉบับ ได้แก่

1.1) พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484 มีเจตนารมณ์ควบคุมการทำไม้ในป่าหรือ
การเก็บหาของป่า การเก็บค่าภาคหลวงไม้และของป่า การประทับตราไม้ การนำไม้และ
ของป่าเคลื่อนที่ การควบคุมไม้ในลำน้ำ การควบคุมการแปรรูปไม้และการเผื่อางป่า ต่อ
มาภายหลัง จากเหตุการณ์อุทกภัยครั้งร้ายแรงในท้องที่บ้านกระพูน อำเภอพิบูลย์ จังหัด
นครศรีธรรมราช เมื่อปลายปี พ.ศ. 2531 จึงได้ออกพระราชกำหนดแก้ไขเพิ่มเติมพระราช
บัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2532 เพื่อยกเลิกสัมปทานทำไม้ทั้งหมด การทำไม้ในป่าของไทยจึงสิ้น
สุดลง

สาระของกฎหมายกำหนดห้ามการก่อสร้าง แผ้วถาง หรือเผาป่า หรือกระทำการ
ใดๆ อันเป็นการทำลายป่าหรือเข้ายึดถือครอบครองป่าเพื่อตนเองหรือผู้อื่น เว้นแต่จะกระทำ
ภายในเขตที่ได้จำแนกไว้เป็นประเภทเกษตรกรรมและรัฐมนตรีได้ประกาศในราช
กิจจานุเบกษา หรือโดยได้รับอนุญาตจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ซึ่งเป็นบทบัญญัติที่ป้องกันมิ
ให้ราษฎรเข้าบุกรุกกลางป่าโดยพลการ ที่กำหนดโทษจำคุกตั้งแต่หกเดือนถึง 20 ปี โทษปรับ
ตั้งแต่ 5,000 ถึง 200,000 บาท

1.2) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มีเจตนารมณ์ในการจัดตั้งและ
คุ้มครองอุทยานแห่งชาติ เพื่อรักษาทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่ เช่น พันธุ์ไม้ ของป่า สัตว์
ป่า ป่าไม้และภูเขา ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิม มิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไปเพื่อ
อำนวยความสะดวกทั้งทางตรงและทางอ้อมแก่รัฐและประชาชน การกำหนดเขตอุทยานแห่ง
ชาติจะต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แสดงแนวเขตแห่งบริเวณที่กำหนดแนบ
ท้ายพระราชกฤษฎีกา ที่ดินที่จะกำหนดเป็นบริเวณอุทยานแห่งชาติต้องเป็นที่ดินที่มีได้อยู่
ในกรรมสิทธิ์หรือครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมายของบุคคลใดซึ่งมิใช่ทวงกรมการเมือง หาก

มีสิ่งปลูกสร้างขึ้นใหม่หรือมีสิ่งที่มีผิดไปจากสภาพเดิมก็อาจสั่งให้ผู้กระทำผิดทำลายหรือรื้อถอนออกไปหรือทำให้กลับสู่สภาพเดิม ผู้ที่ฝ่าฝืนกระทำความผิดอาจมีโทษจำคุกตั้งแต่หนึ่งเดือนถึงห้าปี โทษปรับไม่เกินห้าร้อยบาทถึงสองหมื่นบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ และให้ริบอาวุธ เครื่องมือ เครื่องใช้และยานพาหนะที่ใช้ในการกระทำความผิดด้วย

1.3) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มีเจตนารมณ์เพื่อรักษาสภาพป่าไม้ของป่าหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นในบริเวณที่สงวนให้มีสภาพความอุดมสมบูรณ์อยู่ต่อไปโดยการกำหนดเขตที่ดินให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งการกำหนดให้บริเวณใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ ต้องออกเป็นกฎกระทรวงและมีแผนที่แสดงแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติแนบท้ายกฎกระทรวง การเปลี่ยนแปลงเขตหรือการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติป่าใดก็ต้องออกเป็นกฎกระทรวงเช่นเดียวกัน

ได้มีการปรับแก้ไขพระราชบัญญัติฉบับนี้ในหลายครั้ง เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2528 เพิ่มเติมการผ่อนผันให้ผู้ที่ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในบริเวณป่าเสื่อมโทรมที่กำหนดเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้วโดยจัดให้ทำกินไม่เกิน 20 ไร่ต่อครอบครัวและมีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปีแต่ไม่เกิน 30 ปี และอาจขออนุญาตพื้นที่ปลูกป่าในพื้นที่ที่ตนเคยทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยได้อีกไม่เกิน 35 ไร่ต่อครอบครัว มีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปีแต่ไม่เกิน 30 ปีเช่นกัน และต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนด หากผู้ได้รับอนุญาตละทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือไม่อยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับอนุญาตติดต่อกันเกินสองปี หรือยินยอมให้ผู้อื่นนอกจากบุคคลในครอบครัวเข้าทำประโยชน์ หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดก็อาจถูกเพิกถอนการอนุญาตได้

1.4) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 เป็นกฎหมายที่ประกาศใช้แทนพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2503 ที่ใช้มาเป็นเวลานานและได้มีการดำเนินงานที่มีประสิทธิภาพ เหมาะสมและสอดคล้องกับความตกลงระหว่างประเทศ การกำหนดให้สัตว์ป่าชนิดใดเป็นสัตว์ป่าคุ้มครองให้ออกเป็นกฎกระทรวง สัตว์ป่าคุ้มครองอาจถูกกำหนดให้เป็นสัตว์ป่าชนิดเพาะพันธุ์ได้โดยกำหนดเป็นกฎกระทรวง การเพาะพันธุ์การมีไว้ในครอบครอง การค้าซึ่งสัตว์ป่าสงวน สัตว์ป่าคุ้มครองหรือซากของสัตว์เหล่านั้นจะต้องได้รับอนุญาต คณะรัฐมนตรีมีอำนาจกำหนดบริเวณที่ดินให้เป็น “เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า” โดยการตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แนบท้าย ที่ดินที่กำหนดนั้นจะต้องไม่มีผู้ใดมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน การขายหรือเพิกถอนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าก็ต้องออกเป็นพระราชกฤษฎีกาด้วย

1.5) พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 มีเจตนารมณ์ในการสนับสนุนและส่งเสริมให้มีการปลูกสร้างสวนป่าเพื่อการค้าในที่ดินของรัฐและของเอกชน เป็นการส่งเสริมอาชีพให้ประชาชนมีงานทำและผลิตไม้เพื่อเป็นสินค้า ตลอดจนเพิ่มพื้นที่ทำไม้ให้มีปริมาณมากขึ้น และเพื่อให้ผู้ที่ทำการปลูกสร้างสวนป่ามีความมั่นใจในสิทธิและประโยชน์ที่จะได้รับจากการปลูกสร้างสวนป่า เช่น การได้รับยกเว้นค่าภาคหลวงและการไม่อยู่ภายใต้บังคับกฎเกณฑ์บางประการตามที่กำหนดไว้ในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484

ต่อมาเมื่อ 22 ตุลาคม พ.ศ. 2557 ได้มีการเสนอร่างพระราชบัญญัติฉบับปรับปรุงเพื่อส่งเสริมและจูงใจให้มีการปลูกสวนป่าควบคู่ไปกับการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ของประเทศให้มีประสิทธิภาพ มีสาระสำคัญในการแก้ไข ได้แก่ การขอจัดการและขึ้นทะเบียนที่ดินเพื่อปลูกสวนป่า ผู้มีกรรมสิทธิ์ การครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดทำบัญชีแสดงชนิดและจำนวนไม้ที่ทำการปลูกเมื่อได้รับอนุญาตให้ขึ้นทะเบียนที่ดินเป็นสวนป่าแล้ว การกำหนดโทษ

2) กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการจัดการที่ดิน ที่เกี่ยวข้องมีจำนวน 13 ฉบับ ได้แก่ (1) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 (2) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 (3) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (4) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 (5) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 (6) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 (7) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551 (8) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518 (9) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 (10) พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 (11) พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 (12) พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543 และ (13) พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543 โดยสรุปกฎหมายที่สำคัญบางส่วน ได้แก่

2.1) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์ในการปรับปรุงสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมถึงที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) นำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิที่กำหนดมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ และสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิตตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจะดำเนินการในท้องที่ใดจะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกา มีแผนที่แสดงเขตและระบุท้องที่ที่อยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินด้วย การกำหนดเขตที่ดินให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินก่อนปี พ.ศ.2532 ถือเป็นเขตของอำเภอเป็นหลัก แต่เมื่อมีการแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ.2532 ให้กำหนดเฉพาะพื้นที่ที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเว้นแต่ในกรณีที่เป็นจะถือเป็นเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นหลักก็ได้ โดยให้ดำเนินการกำหนดเขตปฏิรูปที่ดินในเขตท้องที่อำเภอที่มีเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินประกอบเกษตรกรรมเป็นของตนเอง หรือมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ หรือต้องเช่าที่ดินของผู้อื่นประกอบเกษตรกรรมอยู่เป็นจำนวนมาก ตลอดจนที่มีผลผลิตต่อไร่ต่ำเป็นเกณฑ์ในการจัดอันดับความสำคัญในการกำหนดเขตก่อนหลัง ในกรณีที่ถือเขตของตำบลหรืออำเภอเป็นเขตปฏิรูปที่ดินนั้น ให้หมายถึงเฉพาะที่ตั้งอยู่นอกเขตเทศบาล³

2.2) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 มีเจตนารมณ์ในการจัดการการใช้ที่ดินในเขตเมือง เพื่อสร้างหรือพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนเมืองหรือส่วนของเมืองที่ได้รับเสียหาย ให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ถูกสุขลักษณะ มีความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจ สังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณะสถานที่และวัตถุที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศที่งดงาม หรือมีคุณค่าในทางธรรมชาติ

การจัดทำผังเมืองทำได้ 2 ประเภท คือ ผังเมืองรวมหรือผังเมืองเฉพาะ โดยมีคณะกรรมการผังเมืองกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่เจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินจะต้องแก้ไข เปลี่ยนแปลง หรือระงับการใช้ประโยชน์ที่ดิน หากการใช้ประโยชน์ดังกล่าวขัดต่อนโยบายของผังเมืองรวมในสาระสำคัญที่เกี่ยวกับสุขลักษณะ ความปลอดภัยของประชาชนและสวัสดิการของสังคม

ผังเมืองรวมมีผลบังคับใช้ได้ไม่เกิน 5 ปี และภายในหนึ่งปีก่อนระยะเวลาการใช้อย่างสมบูรณ์ที่สุดลง ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่นเป็นผู้สำรวจว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมในการใช้ผังเมืองรวมดังกล่าวมีการเปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ ถ้าเห็นว่าสภาพการณ์และสิ่งแวดล้อมไม่มีการเปลี่ยนแปลงในสาระสำคัญ ให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น จัดให้มีการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นของประชาชนในท้องที่ที่ใช้อยู่ผังเมืองรวมนั้น และถ้าไม่มีผู้ใดคัดค้าน จึงให้กรมโยธาธิการและผังเมืองหรือเจ้าพนักงานท้องถิ่น โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการผังเมืองขยายระยะเวลาการใช้อย่างบังคับกฎกระทรวงตามวรรคหนึ่งได้อีกห้าปี

³ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มาตรา 25 วรรคสาม แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532

ในกรณีที่ไม่อาจดำเนินการแก้ไขผังเมืองรวมได้ทัน ภายในระยะเวลาที่กฎกระทรวงใช้บังคับ อาจขยายระยะเวลาการใช้บังคับกฎกระทรวงได้อีกสองครั้ง ครั้งละไม่เกินหนึ่งปี ส่วนการวางและจัดทำผังเมืองเฉพาะ ณ ท้องที่ใดจะต้องตราเป็นพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะนั้น ในปัจจุบันยังมิได้มีการออกพระราชบัญญัติให้ใช้บังคับผังเมืองเฉพาะ

2.3) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 มีเจตนารมณ์ในการปรับปรุงกระบวนการในการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเสียใหม่ โดยลดขั้นตอนการดำเนินการตามกฎหมายซึ่งเป็นอุปสรรคแก่การจัดรูปที่ดิน และกำหนดมาตรการส่งเสริมให้ประชาชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม เพื่อให้ภาครัฐสามารถขยายเขตการจัดรูปที่ดินให้เพิ่มมากขึ้น นอกจากนั้น ให้ยกเลิกพระราชบัญญัติคั้นและคูน้ำ พ.ศ. 2505 ปรับปรุงกระบวนการในการจัดทำคั้นและคูน้ำเสียใหม่ ให้เป็นการดำเนินการในรูปแบบการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อจะบูรณาการให้เป็นกฎหมายที่รัฐสามารถนำไปพัฒนาโครงสร้างภาคการเกษตรให้สมบูรณ์ สามารถวางแผนการจัดระบบชลประทานในระดับไร่นาเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร สอดรับกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ซึ่งจะช่วยเสริมสร้างฐานรากในการทำเกษตรกรรมให้เข้มแข็ง เพิ่มศักยภาพในการแข่งขันกับนานาประเทศ ส่งผลให้ระบบเศรษฐกิจของประเทศโดยรวมมีความมั่นคงยิ่งขึ้น

กำหนดให้จัดตั้ง “กองทุนจัดรูปที่ดิน” ในกรมชลประทานเพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและค่าใช้จ่ายในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดิน การใช้จ่ายเงินของกองทุนจัดรูปที่ดินให้กระทำได้เฉพาะเพื่อการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและการจัดรูปที่ดินหรือเพื่อการช่วยเหลือทางการเงินหรือให้สินเชื่อแก่บรรดาเจ้าของที่ดินในเขตสำรวจการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมหรือเขตการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมเขตสำรวจการจัดรูปที่ดินหรือเขตโครงการจัดรูปที่ดิน โดยผ่านสถาบันการเงิน ทั้งนี้ ตามระเบียบหรือข้อบังคับที่คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลางกำหนดโดยความเห็นชอบของกระทรวงการคลัง

ให้สำนักงานจัดรูปที่ดินกลางจัดทำแผนแม่บทการจัดรูปที่ดิน ประกอบด้วยแผนการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมและแผนการจัดรูปที่ดิน ให้พนักงานเจ้าหน้าที่ร่วมกับคณะกรรมการจัดระบบน้ำชุมชนพิจารณาการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา หรือการอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อให้มีการจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงและพอเพียงสำหรับพื้นที่ที่ทำเกษตรกรรม โดยต้องได้รับความยินยอมจากเจ้าของที่ดินในการจัดทำระบบชลประทาน ถนนหรือทางลำเลียงในไร่นา รวมทั้งการอื่นใดในการจัดระบบน้ำเพื่อเกษตรกรรมผ่านที่ดินของตน เพื่อเสนอต่อสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง

กลุ่มงานนโยบายของภาครัฐ

ประกอบด้วยแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ โดยมีเนื้อหาสาระที่เกี่ยวข้องตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) ให้ความสำคัญในเรื่องการรักษาพื้นที่ป่าอันเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติ เพื่อมิให้ต้องถูกทำลายหมดไปในอัตราสูงเกินสมควร ขณะนั้นประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ประมาณ 187 ล้านไร่ จากพื้นที่ประเทศไทยประมาณ 320.7 ล้านไร่ การเก็บรักษาพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวต้องดำเนินการควบคู่ไปกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจ จึงจำแนกประเภทที่ดินเพื่อรักษาพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยไว้เป็นสมบัติของชาติให้ได้ร้อยละ 50 และหาพื้นที่ที่เหลือเพื่อนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนที่จะเพิ่มขึ้นให้สัมพันธหรือสมดุลกัน⁴ ประกอบกับนโยบายของรัฐในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงฉบับที่ 3 เน้นการก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (Infrastructure) ได้แก่ การชลประทาน เส้นทางคมนาคม และการสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ การพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งเสริมการลงทุน การส่งออกสินค้าเกษตร ได้แก่ ข้าวโพด ปอ มันสำปะหลัง และการกระจายความเจริญสู่ชนบท แต่พบในเวลาต่อมาว่า ที่ดินที่ได้จำแนกไว้เป็นป่าไม้ถาวรที่ยังมิได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติมีราษฎรบุกรุกเข้าทำกินเป็นจำนวน 30 ล้านไร่ และป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ประกาศไปแล้วถูกบุกรุกเป็นจำนวน 30 ล้านไร่⁵ ดังนั้น นโยบายของรัฐในช่วงนั้นจึงมุ่งแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ และจัดที่ดินทำกินให้กับประชาชน โดยมีมติคณะรัฐมนตรีที่สำคัญ ได้แก่ มติวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ทำให้การจัดที่ดินของทุกหน่วยงานต้องยุติลงหรือมิให้ขยายการดำเนินงานยกเว้นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม มติเมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ให้ความเห็นชอบนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กำหนดให้มีป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ และเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 คณะรัฐมนตรีมีมติให้ความเห็นชอบนโยบายที่ดิน 5 ด้าน คือ นโยบายที่ดินเพื่อเศรษฐกิจ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม นโยบายที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ นโยบายที่ดินเพื่อความมั่นคงและนโยบายชาวเขา อย่างไรก็ตาม นโยบายดังกล่าวมิได้นำไปสู่การปฏิบัติมากนัก ทำให้ปัญหาภัยยังคงเป็นปัญหาเดิมก่อนหน้าปี พ.ศ. 2525 มีมาตรการช่วยเหลือราษฎรที่อยู่อาศัยทำกินในป่าสงวนแห่งชาติโดยผิดกฎหมาย มีการจำแนกพื้นที่ป่าออกเป็น 3 ส่วน คือ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมกับการเกษตร และมีนโยบายต่อมาให้นำพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมกับการเกษตรไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวม มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนในพื้นที่ 23 จังหวัด โดยให้จำแนกพื้นที่

⁴ -โครงการศึกษาวิจัยและยก่างกฎหมายว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ". ภายใต้การกำกับของคณะกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. พฤษภาคม 2549 หน้า 10

⁵ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525

ป่าชายเลน ออกเป็น 3 เขต คือ เขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข.

นโยบายที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้ คือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 กำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้เป็น 2 ด้าน คือ ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ และด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้กรมป่าไม้ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร แต่จนถึงปัจจุบันยังมิได้มีการดำเนินการที่มีผลเป็นรูปธรรมทำให้ผู้ที่อยู่อาศัยทำกินในที่ดินป่าไม้จำนวนมาก

ต่อมา คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เห็นชอบแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ รวม 7 แผนงาน ประกอบด้วย แผนงานปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน แผนงานปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน แผนงานระบบข้อมูลที่ดิน แผนงานอนุรักษ์ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดิน แผนงานกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนงานคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และแผนงานปรับปรุงสิทธิในที่ดิน โดยมีมอบหมาย 4 กระทรวงหลักรับผิดชอบไปดำเนินการ แต่ก็มิได้มีผลเป็นรูปธรรม

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดินในช่วงต่อมามุ่งใช้ที่ดินแก้ไขปัญหาคความยากจน ที่ดินทิ้งร้างและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยมีนโยบายที่สำคัญ ได้แก่

- (1) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน
- (2) มติคณะรัฐมนตรี วันที่ 1 กันยายน 2525 เรื่อง นโยบายที่ดิน กลยุทธ์ และมาตรการ
- (3) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้
- (4) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคความยากจน พ.ศ. 2545 และแก้ไข (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547
- (5) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เรื่อง แผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ
- (6) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 73 ง หน้า 1-4 วันที่ 11 มิถุนายน 2553)
- (7) พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอนที่ 33 ก หน้า 1-18 วันที่ 10 พฤษภาคม 2554)
- (8) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 มกราคม 2555 แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ (กบข.)
- (9) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2557 ให้ความเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. และอนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ข้อ ๑.

แม้จะมีความพยายามในการผลักดันร่างกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โฉนดชุมชน และธนาคารที่ดิน แต่ต้องหยุดชะงักเมื่อมีการยุบสภาในปี พ.ศ.2554 ต่อมา มีนโยบายการบูรณาการการจัดการที่ดินเชิงระบบเพื่อดำเนินการตามนโยบายสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการการจัดการที่ดินเชิงระบบ แต่ยังมีได้มีผลงานที่สามารถประเมินได้

ล่าสุดได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศไทย คณะกรรมการมีมติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 3 คณะ ประกอบด้วย *คณะอนุกรรมการจัดทำที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ* ให้ดำเนินการจัดพื้นที่นาร่องเพื่อจัดที่ดินทำกินให้แก่ชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม เพื่อให้ประชาชนที่ไม่มีที่ดินทำกินจะได้มีที่ดินสำหรับเพาะปลูกและเป็นที่อยู่อาศัยเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้นต่อไป นอกจากนี้ คณะกรรมการได้มีมติเห็นชอบในการแต่งตั้ง คณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทข.จังหวัด) โดยมีอำนาจหน้าที่ในการสำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดินในพื้นที่ ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ ที่ไม่มีที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย พร้อมตรวจสอบและจัดทำบัญชีรายชื่อผู้ครอบครองที่ดินและรายชื่อผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ทั้งนี้ โดยมีการจัดทำแผนปฏิบัติการจัดที่ดิน การส่งเสริมพัฒนาอาชีพ และการตลาดในระดับจังหวัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ตลอดจนมีการตรวจสอบหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน รวมทั้งหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้องในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม อีกทั้ง มีการส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวภายใต้การใช้ระบบการอนุรักษ์ดินและน้ำอย่างเหมาะสม ตลอดจนมีการพัฒนาระบบสาธารณูปโภคเพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิตและพัฒนาอาชีพโดยมีการรายงานผลการปฏิบัติงานต่อคณะอนุกรรมการ และคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติทราบลำดับ

สภาพปัญหาของการจัดการป่าไม้และที่ดินของรัฐ



จากการดำเนินงานบริหารจัดการป่าไม้และที่ดินภายในประเทศ ตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2504-2509) จนถึงปัจจุบันเป็นปัญหาความไม่ชัดเจนและความไม่ต่อเนื่องในนโยบายของรัฐบาล การไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามแผนงานต่าง ๆ ที่วางไว้ในกรณีปัญหาป่าไม้และที่ดิน ที่เกี่ยวกับการบุกรุกของราษฎรเข้าอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐ ปัญหาการบริหารจัดการโดยหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยงานที่ไม่เป็นเอกภาพ ปัญหาสิทธิในที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งยังไม่มีแนวทางการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรมและยั่งยืน จึงได้ทำการสรุปปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินที่ควรต้องนำมาพิจารณาแก้ไข ดังต่อไปนี้

- (1) ความไม่ชัดเจนของแนวเขตป่าไม้ทำให้เกิดการทับซ้อนของพื้นที่ มีปัญหาในการบังคับใช้กฎหมายของเจ้าหน้าที่ หรือนโยบายของรัฐบาลที่ผ่อนปรนให้กับราษฎร
- (2) การบุกรุกเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐซึ่งส่วนใหญ่เป็นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว หรืออ้างว่าอยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ
- (3) หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินเป็นหน่วยราชการที่อยู่ใน 7 กระทรวงหลัก คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงกลาโหม กระทรวงศึกษาธิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์และกระทรวงการคลังยังไม่เป็นเอกภาพ
- (4) มีกฎหมายจัดที่ดินที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ ทำให้เกิดความสับสนในการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนและการปฏิรูปที่ดิน ผู้ที่ได้รับที่ดินมีการขายสิทธิในที่ดิน
- (5) ปัญหาความแตกต่างของสิทธิในที่ดิน ทำให้ผู้ได้รับสิทธิเกิดความสับสนและไม่เข้าใจถึงสิทธิที่ได้รับ ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการที่ดินของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด
- (6) ปัญหาภาษีที่ดินขาดประสิทธิภาพทำให้เกิดการเก็งกำไรที่ดิน มีสาเหตุจากกฎหมายภาษีที่ดินที่ใช้บังคับในปัจจุบันมีปัญหาข้อบกพร่องหลายประการ
- (7) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีการนำที่ดินเกษตรกรรมที่สมบูรณ์ไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดน้อยลงตามลำดับ
- (8) นโยบายของรัฐในการบริหารจัดการที่ดินไม่เป็นระบบ ไม่ชัดเจน และขาดความต่อเนื่องมีสาเหตุมาจากความไม่เป็นเอกภาพของแต่ละหน่วยงาน การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง

นอกจากนี้ได้รวบรวมสาเหตุและสภาพปัญหาของการจัดการป่าไม้และที่ดินของรัฐ อันเกิดจากการดำเนินนโยบายต่างๆของภาครัฐที่สำคัญๆ โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

1) รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ

คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติออกรายงานในปี พ.ศ. 2551 รวม 5 เล่ม เกี่ยวกับการร้องเรียนของประชาชนที่เกี่ยวกับที่ดินซึ่งเป็นกรณีการละเมิดสิทธิมนุษยชน ประกอบด้วยเนื้อหา

(1) เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน 2545-2550 และบทเรียน การตรวจสอบของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า สรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

ทำการตรวจสอบกรณีร้องเรียนเกี่ยวกับปัญหาที่ดินและป่า จนถึง 30 กันยายน 2549 จำนวน 271 เรื่อง เพื่อจัดทำมาตรการแก้ไขข้อเสนอแนะเชิงนโยบายต่อหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา โดยคณะอนุกรรมการเห็นว่า สภาพปัญหาที่ดินและป่า เป็นการละเมิดสิทธิที่กระทบต่อการสร้างความรุนแรงทางร่างกาย จิตใจ ทรัพย์สิน และการละเมิดสิทธิในเชิงโครงสร้างอำนาจของสังคมไทย

จากกรณีร้องเรียนนี้ชี้ให้เห็นว่าสาเหตุของปัญหาที่ดินมีหลายระดับ ตั้งแต่ระดับท้องถิ่นจนถึงระดับชาติ อันเนื่องมาจากนโยบายและการจัดการที่ดินของรัฐที่มุ่งเน้น การพัฒนาที่ดินเป็นสินค้าด้วยการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดิน การอนุญาตให้ทำประโยชน์ที่ดินของรัฐ นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์และการส่งเสริมป่าเศรษฐกิจ และการจัดการที่ดินของรัฐผ่านความรับผิดชอบของหลายหน่วยงาน โดยกรณีนี้ที่กระทบกับประชาชนมากที่สุด เป็นปัญหาที่ดินในเขตป่าและที่ดินสาธารณประโยชน์ ร่องลงมาเป็นปัญหาในที่ดินราชพัสดุ และเอกชน

(2) ข้อร้องเรียนที่ดินสาธารณะและที่ราชพัสดุ

ปัญหาเกิดจากกลไกว่างรัฐเป็นผู้เข้ามามีอำนาจเหนือสิทธิชุมชนซึ่งถูกลดทอนไปเหลือเพียงเป็นผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์เท่านั้น ชุมชนไม่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาที่สาธารณประโยชน์อีกต่อไป อีกทั้งการให้ความหมายเรื่องที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่ผิดเพี้ยนไป จนก่อให้เกิดกรณีพิพาทตามมาในหลายกรณี เช่น ที่ดินทั่วไปหลายนาที่เจ้าของอนุญาตให้เข้าเก็บผักหักฟันได้อย่างยาวนานจนถูกเข้าใจผิดว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์ พื้นที่ชุ่มน้ำที่ถูกตีความว่าเป็นพื้นที่น้ำท่วมถึง ขยายตลิ่ง

ในขณะที่กลไกว่างรัฐไม่มีความสามารถในการจัดการที่สาธารณประโยชน์ได้ทั้งหมด การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงหรือการสำรวจที่สาธารณประโยชน์ในช่วงต่อ ๆ มา จึงกำหนดให้ออกตามการนำชี้ของผู้ปกครองท้องที่ โดยข้างรังวัดไม่ต้องสนใจทะเบียนหลักฐานเดิมแต่ประการใด หรือแม้จะมีทะเบียนดั้งเดิม แต่เนื่องจากมีการคัดลอกมาหลายครั้ง ขอบเขตไม่แน่ชัด ต้องสำรวจขอบเขตทะเบียนดั้งเดิมให้ชัดเจนโดยไม่ได้มีการมีส่วนร่วมจากชุมชนเป็นการดำเนินการตามการชี้วัดของผู้ปกครองท้องที่ ดังนั้น การนำชี้ส่วนใหญ่จะมีความผิดพลาดคลาดเคลื่อนไปจากความเป็นจริง กลายเป็นปัญหาข้อพิพาทเกิดขึ้น คนที่อยู่ในพื้นที่เดียวกันหรือในชุมชนใกล้เคียงเกิดความขัดแย้งกันเอง

เรื่องร้องเรียนหลักของที่ดินสาธารณะประโยชน์ แบ่งเป็น

- การประกาศที่สาธารณประโยชน์ทับที่ทำกินของผู้ร้อง เนื่องจากผู้ปกครองท้องที่ (อ.บ.ต. เทศบาล สุขาภิบาล) หรือผู้ปกครองท้องที่ (กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน) อ้างว่าเป็นที่สาธารณประโยชน์หรือเตรียมการประกาศเป็นที่สาธารณประโยชน์
- ประชาชนบุกรุกที่สาธารณประโยชน์ เพื่อใช้ประโยชน์ส่วนตน ทั้งกลุ่มที่ถูกร้องว่าบุกรุกที่หรือถูกหลอกให้ซื้อที่สาธารณประโยชน์ และกลุ่มที่ไม่มีที่ทำกินหรือถูกอพยพให้เข้าไปอยู่ในที่สาธารณประโยชน์ของอีกชุมชน
- ราชการทำประโยชน์ในที่สาธารณประโยชน์
- นายทุนบุกรุกที่สาธารณประโยชน์

(3) ข้อร้องเรียนที่ดินเอกชน

ลักษณะปัญหาที่ดินเอกชน เป็นปัญหาการพิพาทและถูกละเมิดสิทธิในที่ดินของราษฎร ซึ่งคู่ขัดแย้งหรือผู้ละเมิดสิทธิมีตั้งแต่ในหมู่ราษฎรด้วยกันเอง กับหน่วยงานราชการ โครงการของรัฐและกลุ่มอิทธิพล โดยส่วนใหญ่เป็นประเด็นเรื่องเอกสารสิทธิ เช่น กรณีกลุ่มอิทธิพลหรือผู้ที่มีอำนาจเหนือกว่านำเอาไปออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิทับที่ดินที่ราษฎรครอบครองอยู่ ซึ่งราษฎรมีเพียงหลักฐานหรือเอกสารที่ยืนยันการครอบครองทำประโยชน์

ของตนหรือเอกสารสิทธิที่มีศักดิ์ต่ำกว่า เช่น แบบแจ้งการครอบครอง (ส.ค. 1) น.ส. 3 ภ.บ.ท. 5 ในขณะที่เอกสารสิทธิของกลุ่มผู้มีอิทธิพลมีศักดิ์สูงกว่า เช่น โฉนด น.ส.3 ก หรือ การอ้างอิงพระราชหัตถเลขาของพระเจ้าแผ่นดินก็มี หน่วยงานราชการเองโดยเฉพาะกรมที่ดินซึ่งทำหน้าที่ออกเอกสารสิทธิ ไม่ยอมรับเอกสารหลักฐานอย่าง ส.ค. 1 เป็นเอกสารสิทธิได้ ย่อมส่งผลว่าการครอบครองนั้นมีปัญหา ทำให้ราษฎรสูญเสียที่ดินอันเนื่องมาจากการออกเอกสารสิทธิทับที่ทำกินของตน

ด้วยเหตุดังกล่าว สาเหตุหลักมาจากการทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ การสมคบคิดระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและฝ่ายผู้มีอิทธิพลในการออกเอกสารสิทธิ ในบางกรณีอาจเกิดจากการละเว้นที่จะใช้สิทธิตามกฎหมายของราษฎรเอง จากความไม่รู้หรือไม่สนใจ ในขณะที่ฝ่ายผู้มีอิทธิพลเล็งเห็นช่องที่จะใช้สิทธิตามที่ขอกฎหมายกำหนดออกเอกสารสิทธิเป็นของตนไป สะท้อนให้เห็นถึงความสัมพันธ์ทางอำนาจที่ไม่เท่าเทียมกัน ปัญหาโครงสร้างทางสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำสูง ส่งผลให้ราษฎรเสียเปรียบในหลายกรณี

(4) ข้อเรียกร้องที่ดินในเขตป่า และสิทธิชุมชนในการจัดการป่า

ก่อนหน้าการประกาศใช้นโยบายป่าไม้แห่งชาติ ในปี พ.ศ. 2528 การสงวนหวงห้ามทรัพยากรป่าไม้เป็นไปเพื่อการใช้ประโยชน์ในการหารายได้ของรัฐ การกำหนดนิยามเขต “ป่า” ครอบคลุมพื้นที่ที่ไม่มีเอกสารสิทธิ ทำให้เขต “ป่า” ในความหมายของรัฐ แตกต่างจาก “ป่า” ในความหมายของประชาชนที่จำเป็นต้องพึ่งพิงและใช้ประโยชน์จากป่า นโยบายป่าไม้ พ.ศ. 2528 เป็นจุดเปลี่ยนที่สำคัญ เป็นครั้งแรกที่รัฐยอมรับว่าจำเป็นต้องมีการรักษา “ป่า” อย่างจริงจัง โดยกำหนดให้มีพื้นที่ป่าร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ

มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 เมษายน 2540 มีสาระสำคัญ เห็นด้วยกับความคิด “คนอยู่กับป่า” โดยให้มีกระบวนการพิสูจน์สิทธิ และการกำหนดแนวเขตร่วมกับชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดแนวเขต “ป่า” ต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เพื่อกำหนดหลักการและแนวทางในการผ่อนผันให้ชาวบ้านที่ได้รับผลกระทบ ได้ใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าและกระบวนการพิสูจน์สิทธิ แต่ในกระบวนการพิสูจน์กลับไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนมีส่วนร่วมจึงนำไปสู่ความขัดแย้งที่ซับซ้อน นโยบายประกาศพื้นที่ป่าหลายประเภททับซ้อนโดยไม่มีการสำรวจพื้นที่จริง ไม่กำหนดขั้นตอนให้ประชาชนมีส่วนร่วม ทำให้ที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิที่ดินเป็นพื้นที่ป่า ครอบคลุมที่ดินประเภทสาธารณสมบัติของทับซ้อนกับพื้นที่ทำกินของประชาชนซึ่งสร้างความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

จึงเสนอมาตรการแก้ไขปัญหาโดยให้เร่งสำรวจตรวจสอบแนวเขตป่าที่ทับซ้อนกับที่ทำกินของประชาชน และให้มีการพิสูจน์สิทธิอย่างโปร่งใสโดยประชาชนมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน และไม่จำกัดหลักฐานเฉพาะภาพถ่ายทางอากาศ และหลักฐานของทางราชการ แต่ให้ความสำคัญกับหลักฐานของชุมชน พื้นที่ วิถีชีวิต และสภาพการทำกินของประชาชน ประสานกับพยานบุคคล ในระหว่างดำเนินการตรวจสอบและแก้ไขปัญหาก็ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยุติการจับกุมหรือการข่มขู่ คุกคามประชาชน รวมทั้งยุติการดำเนินการใด ๆ อันอาจก่อให้เกิดความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับทางราชการมากขึ้น และให้ผ่อนผันให้ประชาชนได้ทำกินในที่ดินเดิมของตนตามวิถีการผลิตเดิมของตนต่อไป สนับสนุนชุมชนและประชาสังคมในการมีส่วนร่วมการจัดการทรัพยากรที่ดินป่าไม้ ระบบนิเวศทั้งในพื้นที่ป่าและพื้นที่ชายฝั่งและทะเล เร่งรัดออกกฎหมายรับรองสิทธิชุมชนและระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชนที่ชุมชนดูแลจัดการที่ทำกินและการใช้ประโยชน์ร่วมกันตามจารีตประเพณีของชุมชน เร่งรัดการพิสูจน์การครอบครองที่ดิน การอพยพประชาชนออกจากพื้นที่ที่ต้องใช้ในกรณีที่ไม่อาจหลีกเลี่ยงได้เท่านั้น และก่อนมีกระบวนการอพยพ ต้องมีการเตรียมการรองรับและให้ประชาชนที่จะถูกอพยพมีส่วนร่วมในการกำหนดค่าชดเชยต่าง ๆ อย่างเป็นธรรมจนเป็นที่พอใจของทุกฝ่าย

นอกจากนั้น ให้ดำเนินการสำรวจและเร่งรัดการแก้ไขปัญหาคือสัญญาชาติไทยของกลุ่มชาติพันธุ์ต่าง ๆ เพื่อให้พวกเขาได้รับการคุ้มครองสิทธิขั้นพื้นฐาน และส่งเสริมให้พวกเขามีส่วนร่วมในการพัฒนาชุมชนและท้องถิ่น การวางแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาพื้นที่สูงในเชิงบูรณาการ โดยยึดหลักการมีส่วนร่วมของประชาชน เคารพวิถีชีวิตของกลุ่มชาติพันธุ์ และปราศจากการเลือกปฏิบัติ

ส่วนมาตรการแก้ไขด้านกฎหมายต้องดำเนินการปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับเรื่องป่าไม้และอุทยานแห่งชาติทุกฉบับให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ ทบพวนพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 มาตรา 21 และ มาตรา 22 ที่ให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ออกคำสั่งหรือให้รถถอนสิ่งปลูกสร้างในเขตอุทยานแห่งชาติ เพื่อคุ้มครองสิทธิเสรีภาพและทรัพย์สินของประชาชน เพราะหากเจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติโดยไม่เป็นธรรมจะทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างเจ้าหน้าที่กับประชาชนจนถึงขั้นรุนแรงได้ การดำเนินการดังกล่าวควรผ่านกระบวนการทางศาลยุติธรรม ปรับปรุงพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 ในประเด็นนิยามป่า ให้สอดคล้องกับสภาพที่ดินในปัจจุบัน ควรยกเลิกมติ 30 มิถุนายน 2541 ว่าด้วยมาตรการและแนวทางในการแก้ไขปัญหาดินในเขตป่า โดยให้กลับไปใช้แนวทางตามมติคณะรัฐมนตรี 17 และ 29 เมษายน 2540 หากมีการดำเนินคดีที่ไม่เป็นธรรมต้องมีมาตรการเยียวยาช่วยเหลือผู้ได้รับผลกระทบหรือได้รับความเสียหายจากการดำเนินคดีโดยรัฐ

(5) ข้อเรียกร้องการจัดการสวนป่าของรัฐและเอกชน

การปลูกสร้างสวนป่า ไม่ว่าจะดำเนินการโดยองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) หรือบริษัทธุรกิจเอกชน ล้วนแต่เป็นการเข้าไปใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ หรือพื้นที่ที่เคยผ่านการสัมปทานทำไม้มาก่อน ปัจจุบัน อ.อ.ป. มีสวนป่าในความรับผิดชอบรวม 124 แห่ง พื้นที่ประมาณ 785,435 ไร่ และในปี 2548 ได้รับมอบพื้นที่สวนป่าที่ปลูกโดยใช้งบประมาณของกรมป่าไม้ซึ่งอยู่นอกเขตป่าอนุรักษ์ (จัดเป็นสวนป่าโครงการ 5) จำนวน 114 โครงการ พื้นที่ 352,042 ไร่ รวมเป็นพื้นที่สวนป่า 1,137,477 ไร่ พื้นที่รับมอบจากกรมป่าไม้ดังกล่าวข้างต้น ยังไม่เคยมีการสำรวจและยอมรับกันว่าทับซ้อนบนที่ดินทำกินและที่ตั้งชุมชนทั้งหมดกี่ไร่ เฉพาะที่ร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติปรากฏว่ามีพื้นที่พิพาทรวมประมาณ 26,063 ไร่ ส่งผลกระทบต่อประชาชนประมาณ 6,961 คน

จากการศึกษาข้อร้องเรียนและประมวลข้อมูลข้างต้นพบว่า

1) ทุกกรณีที่ร้องเรียนมายังคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ (กสม.) ปรากฏชัดเจนว่า ชุมชนเข้าไปตั้งถิ่นฐานทำมาหากินทางการเกษตรในพื้นที่พิพาทก่อนที่กรมป่าไม้จะประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และก่อนที่กรมป่าไม้จะส่งมอบพื้นที่ให้ อ.อ.ป. ดูแลใช้ประโยชน์ ในจำนวนกรณีพิพาท 8 กรณี มีถึง 3 กรณี คือ สวนป่าห้วยน้ำขาว สวนป่าคอนสาร สวนป่าหลังสวน ที่ชุมชนได้เข้ามาครอบครองทำประโยชน์ในบริเวณดังกล่าวก่อนมีการตราพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.2484

2) ความขัดแย้งจากแนวทางในการบริหารจัดการระหว่างอ.อ.ป.และชาวบ้าน โดยภาครัฐและ อ.อ.ป. ที่มองทรัพยากรธรรมชาติเป็น “สินค้า” เป็นปัจจัยการผลิต เพื่อแสวงหากำไรสูงสุด เพื่อการเจริญเติบโตของระบบเศรษฐกิจทุนนิยมอย่างไม่มีที่สิ้นสุด ในขณะที่ชุมชนมิได้คำนึงถึงฐานทรัพยากรธรรมชาติแต่เพียงในฐานะปัจจัยการผลิตเท่านั้น แต่ให้คุณค่าในเชิงระบบนิเวศที่สมดุล ยั่งยืน เพื่อให้ชุมชนสามารถดำรงอยู่ได้ในระยะยาว

3) ทุกกรณี (ยกเว้นกรณีห้วยน้ำขาวและสวนป่าหลังสวน เฉพาะในพื้นที่ตำบลหาดยาย) อ.อ.ป. ได้ไถ่ทำลายพืชผลทางการเกษตรและหรือยึดเอาพื้นที่เกษตรกรรมของประชาชน นำไปปลูกสร้างสวนยางพาราและหรือสวนป่าไม้โตเร็วที่มีค่าทางเศรษฐกิจ เช่น ยูคาลิปตัส ส่วนในพื้นที่สวนป่าห้วยน้ำขาว สวนป่าหลังสวน นอกจากเป็นการไถ่ทำลายป่าธรรมชาติ ป่าที่กำลังฟื้นตัวเพื่อใช้พื้นที่ในการปลูกสร้างสวนยางพารา ในกรณีสวนป่าห้วยน้ำขาว นอกจากยางพาราแล้ว ยังมีการปลูกยูคาลิปตัสไปแล้วประมาณ 1,220 ไร่

หากพิจารณาแง่การจ้างงานในท้องถิ่น การดำเนินงานปลูกสร้างสวนป่า - สวนยางพารา ของ อ.อ.ป. มีได้ก่อให้เกิดการจ้างงานในท้องถิ่นมากนัก จาก 6 พื้นที่สวนป่าที่ศึกษา มีการจ้างแรงงานทั้งที่เป็นลูกจ้างประจำและลูกจ้างชั่วคราว รวมเพียง 37 คน เท่านั้น ซึ่งนับว่าน้อยมาก เมื่อเทียบกับพื้นที่ซึ่งเป็นฐานการผลิตที่รับมอบจากกรมป่าไม้ใน 6 สวนป่า รวมเนื้อที่ 58,914 ไร่ หรือเฉพาะพื้นที่ที่เกิดการพิพาทกับประชาชน จำนวน 26,063 นั้น คือความไม่เป็นธรรมทางสังคมได้ปรากฏให้เห็นอย่างเด่นชัด ยังไม่นับไปถึงว่าประชาชนเกือบ 7 พันคนที่เป็นผู้เดือดร้อนได้สูญเสียโอกาสในทางเศรษฐกิจและการพัฒนาคุณภาพชีวิตของตนเองและครอบครัว คิดเป็นมูลค่าอีกเท่าใด

ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหามาของชุมชน/บุคคลที่ถูกสวนป่า อ.อ.ป. ประกาศทับที่ดินทำกิน ซึ่งส่วนใหญ่มีข้อเสนอตรงกัน คือ

1. องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (อ.อ.ป.) ต้องหยุดเฝ้าทำลายป่าธรรมชาติ
2. พื้นที่ที่เฝ้าทำลายไปแล้ว ให้ปลูกป่าทดแทน (มีไขปลูกยางพารา) เพื่อฟื้นฟูระบบนิเวศ
3. ให้มอบพื้นที่ป่าทั้งที่ถูกทำลายและยังสมบูรณ์อยู่ ให้กับชุมชนและองค์การปกครองส่วนท้องถิ่นเข้าไปจัดการฟื้นฟูดูแลอนุรักษ์หรือจัดการให้เป็นป่าชุมชน (เป็นข้อเสนอจาก 3 กรณีจากทั้งหมด 7 กรณี)
4. ให้คืนพื้นที่ทำกินที่ประชาชน/ชุมชนครอบครองมาก่อนการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือก่อนการเข้ามาดำเนินงานของ อ.อ.ป. พร้อมทั้งเร่งออกเอกสารสิทธิ หรือดำเนินการปฏิรูปที่ดินให้แก่ประชาชนผู้เดือดร้อนโดยเร่งด่วน

2) รายงานเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ของคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ

ได้สรุปสาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ ไว้ดังนี้

1. บทบัญญัติของกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน
2. มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและทิศทางการดำเนินงานของหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะนโยบายและทิศทางด้านการบริหารจัดการที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ
3. หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้ ขาดการประสานงานและความร่วมมืออย่างจริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย มีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ทำให้ประชาชน มีความรู้สึกว่าไม่ได้รับความเป็นธรรม
4. การบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐ ไม่สามารถดำเนินการได้โดยเคร่งครัด เนื่องจากประชาชนไม่ยอมรับการเป็นที่ดินของรัฐ และการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ประกอบกับประชาชนส่วนใหญ่เป็นผู้ยากจนที่รัฐต้องให้ความดูแลช่วยเหลือ
5. มีการทุจริต หรือประพฤติมิชอบ ในการบังคับใช้กฎหมาย ไปในทางที่เลือกปฏิบัติหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำความผิด หรือมุ่งหาผลประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่

จากผลการระดมความคิดเห็นต่อการเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สรุปความตอนหนึ่งได้ ดังนี้



(1) ปัญหาในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ

(1.1) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ได้กำหนดมาตรการผ่อนผันให้ราษฎรอยู่อาศัยทำกินในเขตป่าต่อไปได้ เพื่อการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดิน ถ้าบุกรุกพื้นที่ใหม่หรือขยายพื้นที่เพิ่มเติมให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเจียบขาด แต่ในการดำเนินงานตามมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าวยังไม่ครบถ้วนทุกขั้นตอนและในบางกรณีบางพื้นที่มีการคัดค้านและไม่ยอมรับแนวทางการพิสูจน์การครอบครองที่ดินของทางราชการ

⁶ รายงานผลการพิจารณาศึกษา เรื่อง การเพิ่มประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ สถาบันนิติบัญญัติแห่งชาติ 2550, ข้อเสนอจากการประชุมของคณะกรรมาธิการและผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องที่ได้ทำการศึกษาริเริ่มมาแล้ว และข้อมูลจากประสบการณ์การลงพื้นที่ของกรรมาธิการ

(1.2) ความไม่สอดคล้องของนโยบายต่าง ๆ ที่มีความสัมพันธ์เกี่ยวข้องกับการใช้พื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีสถานภาพทางกฎหมายของพื้นที่แตกต่างกัน มีความเข้มงวดในการบังคับใช้กฎหมายแตกต่างกัน แต่ราษฎรไม่รู้ ไม่เข้าใจ และไม่ยอมรับ เช่น โครงการแปลงสวนยางเป็นทุน ฯลฯ ส่งผลให้เจ้าหน้าที่ไม่สามารถปฏิบัติตามกฎหมายและมีการข่มขู่คัดค้านจากราษฎรที่ได้รับผลกระทบ

(1.3) นโยบายของฝ่ายบริหารหรือรัฐบาลเปลี่ยนแปลงไม่แน่นอน ทำให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่น

(2) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบังคับใช้

(2.1) กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ทำให้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่และการยอมรับของราษฎรหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ทั้งนี้ ส่วนใหญ่เป็นปัญหาเกี่ยวกับนิยามศัพท์ การกำหนดหรือเพิกถอนแนวเขตที่ดินของรัฐและการให้อำนาจเจ้าหน้าที่รัฐ

(2.2) ความรู้ความเข้าใจในข้อกฎหมายของเจ้าหน้าที่หน่วยงานของรัฐต่าง ๆ ไม่ตรงกัน และนำไปปฏิบัติแตกต่างกัน เช่น กรณีการปฏิบัติของกรมป่าไม้ กับ ส.ป.ก. เกี่ยวกับการดำเนินคดีป่าไม้ในพื้นที่ ส.ป.ก. และกรณีการปฏิบัติของกรมป่าไม้กับกรมศุลกากรเกี่ยวกับการนำไม้ผ่านแดน เป็นต้น

(2.3) ความรู้ความเข้าใจและการยอมรับในการปฏิบัติตามกฎหมายของประชาชน/ผู้มีส่วนได้เสีย

(2.4) ไม่มีความชัดเจนว่า หน่วยงานใดจะมีอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงกฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง และจะแล้วเสร็จเมื่อใด จึงจะสามารถบังคับใช้ได้

(3) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

(3.1) ฐานข้อมูลและแผนที่ รวมทั้งหลักฐานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้และการนำไปใช้เป็นเครื่องมือปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ไม่มีมาตรฐาน ไม่อยู่ในระบบเดียวกัน และไม่ทันสมัย โดยเฉพาะข้อมูลและหลักฐานต่างๆ มีความแตกต่างจากข้อมูลของภาคประชาชน ทำให้เกิดความขัดแย้ง

(3.2) การกำหนดและจัดทำแนวเขตป่า แนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ไม่ชัดเจนทับซ้อนกัน ทั้งแนวเขตที่ดินของรัฐระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน และแนวเขตที่ดินของรัฐกับเอกชน นำมาซึ่งความขัดแย้งและทำให้เกิดการแก้ไขปัญหาประชาชนที่อยู่ในเขตป่าไม้สัมฤทธิ์ผล

(3.3) การปักหลักเขตที่ดินของรัฐยังไม่มีความชัดเจนว่า ต้องการให้ดำเนินการในเขตป่าอย่างเดียว หรือรวมไปถึงที่ดินของรัฐทั้งหมด

(3.4) อัตราค่าล้างเจ้าหน้าที่ไม่เพียงพอต่อการดำเนินการกับราษฎรที่เข้าไปอยู่ในเขตป่าอนุรักษ์ การพิสูจน์สิทธิของราษฎร และการดูแลพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ซึ่งมีพื้นที่จำนวนมากเช่น พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 เอ พื้นที่ลุ่มน้ำชั้น 1 บี เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เขตวนอุทยาน

(3.5) การดำเนินงานปลูกสวนป่าภาครัฐ โดยการแผ้วถางพื้นที่ป่า หรือรุกป่าในพื้นที่ของราษฎร ยังไม่มีการดำเนินการหรือแก้ไขให้ถูกต้อง

(3.6) ราษฎรปลูกสวนยางพาราในเขตพื้นที่ป่า แต่ไม่สามารถเข้าไปตัดไม้ยางและขนย้ายได้เนื่องจากถูกเจ้าหน้าที่จับกุม

สภาพปัญหาด้านที่ดิน

(1) ปัญหาในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการ

(1.1) ไม่มีนโยบายการออกเอกสารสิทธิในที่ดินที่เป็นเอกภาพ ทำให้เอกสารสิทธิในที่ดินมีความหลากหลายไม่เป็นระบบเดียวกัน เกิดความสับสนแก่ประชาชนในสิทธิที่ดิน ที่มีอยู่

(1.2) การกำหนดนโยบายของรัฐด้านที่ดินไม่ชัดเจนและมีการเปลี่ยนแปลงบ่อย ทำให้เกิดความสับสนต่อเจ้าหน้าที่ ผู้ปฏิบัติ และประชาชนผู้ถูกบังคับใช้โดยกฎหมายต่าง ๆ เหล่านี้

(1.3) หน่วยงานภาครัฐที่ดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินมีความหลากหลาย ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงาน ส่งผลให้ประชาชนขาดความเชื่อมั่นในการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

(1.4) นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน ยังไม่สามารถทำให้ประชาชนมีที่ดินทำกินอย่างทั่วถึง และทำให้มีการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสม

(1.5) นโยบายการปลูกสร้างสวนป่าของทางราชการ เช่น องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ หรือ การให้สัมปทานต่าง ๆ ทำให้เกิดปัญหาการทับซ้อนกับที่ดินของราษฎร

(1.6) รัฐมีนโยบายผ่อนผันให้ราษฎรครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าไม้เป็นการชั่วคราวเพื่อการพิสูจน์สิทธิ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 แต่นโยบายดังกล่าวขาดกลไกและกระบวนการที่เหมาะสม รวมทั้งขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน

(2) ปัญหาเกี่ยวกับกฎหมายและการบังคับใช้

(2.1) กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินไม่สอดคล้องกับสภาพการณ์ปัจจุบัน ทำให้มีข้อจำกัดในการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ และการยอมรับของราษฎรหรือผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย ได้แก่

- พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เช่น เรื่องการแจ้งการครอบครองที่ดิน ทำให้เกิดปัญหากับผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้

- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. 2484 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ในประเด็นเรื่องขอบเขตของพื้นที่ป่าและการครอบครองสิทธิ ซึ่งเป็นชนวนไปสู่ความขัดแย้งสิทธิและการครอบครองที่ดิน

(2.2) การตีความกฎหมายและวิธีปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเรื่องกรรมสิทธิ์และสิทธิครอบครองระหว่างประชาชนกับหน่วยงานภาครัฐไม่ตรงกัน เนื่องจากประชาชนไม่เข้าใจกฎ ระเบียบของทางราชการที่ชัดเจน และข้าราชการขาดการประชาสัมพันธ์ที่กว้างขวาง

(2.3) ไม่เปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และกระบวนการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน

(2.4) กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีข้อจำกัด ทำให้ ส.ป.ก. ไม่สามารถแก้ไขปัญหาค่าแก่เกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ และเกิดผลกระทบต่อราษฎรผู้ถือครองที่ดินอยู่เดิม

(3) ปัญหาเกี่ยวกับการดำเนินงานและการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่

(3.1) เจ้าหน้าที่ของรัฐปฏิบัติงานโดยขาดการประสานงาน เนื่องจากหน่วยงานภาครัฐไม่บูรณาการเพื่อให้การปฏิบัติงานเป็นเอกภาพ

(3.2) เจ้าหน้าที่ป่าไม้และเจ้าหน้าที่อุทยานแห่งชาติประสบปัญหาในการดูแลรักษาและคุ้มครองป้องกันที่ดินของรัฐในความรับผิดชอบ เนื่องจากมีการนำเอกสารสิทธิในที่ดินมาใช้อ้างสิทธิในเขตป่าไม้และเขตอุทยานแห่งชาติ

(3.3) เกิดกรณีทับซ้อนระหว่างแนวเขตที่ดินของรัฐและเอกชน เนื่องจากแนวเขตที่ดินของรัฐของแต่ละหน่วยงาน และแนวเขตที่ดินของรัฐกับเอกชนไม่ชัดเจน

(3.4) มีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินโดยผิดพลาดคลาดเคลื่อน แต่ไม่มีการเพิกถอนหรือแก้ไขตามระเบียบกฎหมายในเวลาที่เหมาะสม

(3.5) เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามหน้าที่ เนื่องจากขาดความรู้ความเข้าใจทางด้านกฎหมายที่ชัดเจน รวมทั้งมีการใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ

3. รายงานผลการพิจารณาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ์ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ์ สภาผู้แทนราษฎร⁷

ในสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร เมื่อ 14 - 15 พฤษภาคม พ.ศ.2551 ได้พิจารณาญัตติเกี่ยวกับปัญหาที่ดิน และมีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ์ขึ้น โดยมีนายศุภชัย โทธิสุ เป็นประธานคณะกรรมการจากผลการศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญ สรุปเป็นประเด็นปัญหา แนวทางการแก้ไข และข้อสังเกตสำหรับการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้กับประชาชนได้ ดังนี้

3.1 ปัญหาการจกที่ดินให้กับผู้ถือครองที่ดินของรัฐ ในกรณีที่มีการครอบครองที่ดินของรัฐเพื่ออยู่อาศัย หรือทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะดำเนินการแก้ไขปัญหาคือ

- กรณีที่เป็นที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ ดำเนินการโดยกรมป่าไม้ตามมติคณะรัฐมนตรีวันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 ตรวจสอบสิทธิให้กับราษฎรโดยกรณีที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่อนุญาตได้จะอนุญาตตามมาตรา 16 ทวิ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
- กรณีที่เป็นที่ดินเขตพื้นที่อนุรักษ์ ได้แก่ พื้นที่เขตอุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ทำการสำรวจการถือครองที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรี 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 และเร่งรัดแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าให้แล้วเสร็จใน 2 ปี ตามมติคณะรัฐมนตรี 24 เมษายน พ.ศ. 2550 และดำเนินการป้องกันการบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ (รายใหม่) เพิ่มเติมตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติอย่างเคร่งครัด ปัจจุบันกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้มีนโยบายร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ในการป้องกันรักษาพื้นที่ป่าไม้ เช่น ทำบันทึกรายชื่อข้อตกลงระหว่างกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับกองทัพบก กองทัพเรือ กระทรวงศึกษาธิการ เป็นต้น
- กรณีในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) จะประสานงานกับหน่วยงานที่ดูแลที่ดินนั้น เพื่อนำที่ดินมาออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินและจะมีผลเป็นการเพิกถอนสถานะเดิมของที่ดิน โดยมีหลักเกณฑ์

⁷ คัดจากบางตอนของรายงานผลการพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ์ ของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ์ สภาผู้แทนราษฎร, กลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาสินค้าเกษตรกรรม สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตุลาคม 2551

วิธีการ และเงื่อนไขที่จะทำให้ผู้บุกรุกที่ดินได้ถือครองที่ดินได้โดยถูกต้องตามกฎหมาย จนถึงได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแต่ก็ต้องเสียค่าตอบแทน มีเงื่อนไข และข้อจำกัดบางประการ เช่น การห้ามโอนให้บุคคลภายนอก เพื่อมิให้มีการสูญเสียสิทธิในที่ดินอีก

- กรณีที่ราชพัสดุ ซึ่งกรมธนารักษ์ดูแลจะดำเนินการโดยพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 หากผลการพิสูจน์สิทธิปรากฏว่าราษฎรได้อยู่อาศัยหรือทำกินอยู่ในที่ดินก่อนที่จะเป็นที่ดินของรัฐ หน่วยงานของรัฐก็จะออกเอกสารสิทธิให้ หากภาครัฐมีสิทธิดีกว่าราษฎร กรมธนารักษ์จะดำเนินการโดยจัดให้ราษฎรเช่าตามสภาพของการใช้ประโยชน์

- สำหรับกรรมที่ดิน การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ได้แก่ การออกโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ในกรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เกี่ยวกับเขตป่าไม้ มีกระบวนการขั้นตอนที่แตกต่างจากกรณีทั่วไป เพราะจะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตรวจพิสูจน์ที่ดินและเสนอขอความเห็นชอบจากผู้ว่าราชการจังหวัดตามกฎหมายกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537) ออกตามความใน พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เช่นเดียวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่เกี่ยวกับเขตปฏิรูปที่ดินก็ต้องดำเนินการตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม นอกจากนี้ ในกรณีการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ พนักงานเจ้าหน้าที่ยังต้องดำเนินการตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ที่กำหนดให้ต้องมีการพิสูจน์สิทธิในที่ดินอีกด้วย

ข้อสังเกตของคณะกรรมการวิสามัญ ต่อการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของรัฐให้แก่ราษฎร ควรดำเนินการโดย

1. การจัดที่ดิน (ก่อนภาพถ่ายปี พ.ศ. 2545-2548) ถ้ามีการล่าเข้าไปในเขตหวงห้ามหรือเข้าไปในที่หวงห้ามอีกหน่วยงานหนึ่ง ให้จัดที่ดินให้กับราษฎรที่ถือครองที่ดินในที่ดินนั้นอย่างมั่นคงแล้ว โดยจัดสิทธิที่ดีกว่าสิทธิหนึ่งให้กับราษฎร เช่น กรณีที่ราษฎรได้รับ น.ส. 3 แล้ว ไม่ควรให้ราษฎรกลับไปได้รับ ส.ป.ก. 4-01 ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือได้รับ ส.ท.ก. ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ
2. ในกรณีที่หวงห้ามของรัฐ มีราษฎรทำกินบุกรุก หรือถือครองอยู่ก่อนปี พ.ศ. 2548 (ภาพถ่าย) ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบจัดที่ดินให้หมดทุกราย โดยแนวเขตสุดท้ายให้หน่วยงานนั้น ๆ ทำวงรอบให้ชัดเจนแล้วจึงจัดที่ดินในระหว่างเส้นการปรับปรุงแนวเขต (Re-Shape) กับแนวเขตสุดท้ายให้หมดตามแผน
3. ในการกำหนดแนวเขตสุดท้าย ควรใช้ภาพถ่ายปี พ.ศ. 2548 (มาตราส่วน 1 : 4,000) เป็นตัวกำหนด เนื่องจากเป็นปีที่มีการถ่ายภาพไว้ครอบคลุมทั้งประเทศ โดยมีคณะ

กรรมการในระดับจังหวัดและระดับท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดแนวเขตนี้ด้วย

4. การจัดที่ดินให้หน่วยงานที่ดูแลที่ดินเป็นผู้ดำเนินการ ให้ดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็วควรจะให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี นับแต่การดำเนินการปรับปรุงแนวเขตเสร็จสิ้นและให้สิทธิประชาชนในรูปสิทธิการเช่าทำประโยชน์โดยไม่เสียค่าตอบแทนไปก่อน

5. ให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เป็นผู้กำกับดูแลให้การจัดที่ดินเป็นไปตามเป้าหมายที่วางไว้ และตรวจสอบการดำเนินการให้เป็นไปตามข้อเท็จจริง กำหนดหลักเกณฑ์ต่าง ๆ รวมทั้งการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นด้วย

6. ให้หน่วยงานที่ดูแลรับผิดชอบที่ดินของรัฐดำเนินการร่วมกับท้องถิ่น ชุมชนอย่างเข้มงวด หากมีการฝ่าฝืนต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศที่จัดทำไว้ในข้อ 4 เป็นเครื่องมือ

7. การให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินของรัฐ ควรจะมีการส่งเสริมการปลูกป่าหรือพันธุ์ไม้เศรษฐกิจอย่างน้อย ร้อยละ 30-40 ของพื้นที่ เช่น การปลูกป่าผสมผสาน และมีการเสนอรูปแบบการใช้ที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวให้เกิดประโยชน์สูงสุดกับประเทศ

8. ควรมีการศึกษาผลการดำเนินงานเรื่องการจัดนิคมสหกรณ์ตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 เพื่อนำมาทบทวนการดำเนินการจัดนิคมทั้ง 13 นิคม ที่ยังดำเนินการไม่แล้วเสร็จ เพื่อให้ราษฎรได้รับสิทธิเช่นเดียวกับนิคมที่ได้ดำเนินการไปแล้ว

3.2 เรื่องการเปลี่ยนแปลงสิทธิเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 (สิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก.) เกษตรกรบางส่วนที่ได้รับเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 ที่ได้ซื้อขายที่ดินไปให้บุคคลอื่นซึ่งเป็นการดำเนินการที่ผิดกฎหมายและระเบียบของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่กำหนดไว้ว่าห้ามโอนให้บุคคลอื่นยกเว้นเป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือโอนกลับคืนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งเกษตรกรจะต้องถูกสั่งให้คืนสิทธิและออกจากที่ดินเพื่อนำที่ดินไปจัดให้เกษตรกรรายใหม่ แต่โดยข้อเท็จจริงมีราษฎรที่ฝ่าฝืนอยู่เป็นจำนวนมาก จึงเรียกร้องให้มีการแก้ไขความเดือดร้อน

ข้อเสนอของคณะกรรมการวิสามัญ

การแก้ไขปัญหาในกรณีที่ดินเกษตรกรโอนให้กับเกษตรกรด้วยตนเอง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรหามาตรการในการแก้ไขปัญหาทั้งในอดีตที่ผ่านมา และที่จะเกิดขึ้นในอนาคต โดยให้สิทธิกับผู้รับโอนที่เป็นเกษตรกรที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามกฎหมาย กล่าวคือ ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและประกอบอาชีพเกษตรกรรมในที่ดินอย่างมั่นคงแล้วให้มีสิทธิถูกต้อง

ส่วนกรณีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินที่เกษตรกรได้รับจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งปัจจุบันจะเป็นเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 (สิทธิการทำประโยชน์ในที่ดินของ ส.ป.ก.) คณะกรรมาธิการเห็นว่าควรจะมีไปสู่การให้เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ ซึ่งไม่ใช่กรรมสิทธิ์ที่สมบูรณ์ โดยอาจให้เป็นกรรมสิทธิ์แบบมีเงื่อนไขโดยจะต้องใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม และต่อไปในอนาคตควรมีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อให้สามารถเปลี่ยนมือผู้ถือครองที่ดินได้ภายในระยะเวลาที่กำหนด ตัวอย่างเช่น ที่ดินที่ได้มาตามพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ที่ผู้ได้รับโฉนดที่ดินจะจำหน่ายโอนได้ก็ต่อเมื่อพ้นระยะเวลาไปแล้ว 5 ปีนับแต่ได้รับโฉนดที่ดิน เป็นต้น

4. รายงานผลการพิจารณาการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน⁸

ในสมัยประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 วันที่ 20 พฤษภาคม พ.ศ.2552 ที่ประชุมได้มีมติตั้งคณะกรรมาธิการวิสามัญคณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อแก้ไขปัญหาดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร โดยมีนายสุวิทย์ พะลัง เป็นประธานคณะกรรมาธิการ โดยทำการพิจารณาปัญหาและจัดทำข้อเสนอแนะทางแก้ไข ดังนี้

ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน

ปัจจุบันมีประชาชนอาศัยและทำประโยชน์อยู่ในเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ กว่า 10 ล้านไร่ บางส่วนรัฐประกาศเขตสงวนหวงห้ามทับที่ดินทำกินของราษฎร การแก้ไขปัญหาดังกล่าวในขณะนี้ ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาทั้งระบบที่มีเอกภาพ มีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาดินทำกินของรัฐ (กบร.) ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวและสร้างความเป็นธรรมแก่ราษฎรอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ

การจัดที่ดินที่ผ่านมามิได้ลดปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน และไม่อาจทำให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน มีบุคคลบางกลุ่มเข้าสวมสิทธิในที่ดินที่จัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน นอกจากนี้ ยังมีการครอบครองที่ดินของรัฐเป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่

31 คัดจากบางตอนของรายงานผลการพิจารณาการศึกษา การแก้ไขปัญหาดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน ของ คณะกรรมาธิการวิสามัญเพื่อแก้ไขปัญหาดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร, กลุ่มงานคณะกรรมาธิการส่งเสริมราคามลิตผลเกษตรกรรม สำนักกรรมาธิการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พฤศจิกายน 2552

โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ความซ้ำซ้อนของกฎหมาย องค์การบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในหลายหน่วยงาน รวมถึงระบบของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินไม่เชื่อมโยงกัน

ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ

- รัฐควรกำหนดให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและการไร้ที่ดินทำกินของราษฎรเป็นวาระแห่งชาติ เนื่องจากการบริหารจัดการที่ดินตามที่กล่าวมาข้างต้นเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่เป็นเอกภาพ ใช้กฎหมายหลายฉบับ จึงควรนำมาบูรณาการและแก้ไขปัญหไปในทิศทางเดียวกัน

- การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้กระทำความผิด ตามมาตรา 22 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และหลักเกณฑ์ตามมาตรา 25 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 นั้น ควรใช้การแจ้งเตือนล่วงหน้าและดำเนินการอย่างรอบคอบจนกระทั่งมีหลักฐานการกระทำความผิดชัดแจ้งเสียก่อนจึงดำเนินการ

- การพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ให้ใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ที่มีการถ่ายไว้เป็นครั้งแรก หลังจากที่ได้มีการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ เมื่อปรากฏร่องรอยการ ทำประโยชน์ ให้รัฐกันพื้นที่ออกจากที่ดินของรัฐ โดยหน่วยงานของรัฐที่สงวนหวงห้ามไม่จำเป็นต้องพิสูจน์หลักฐานการได้มาของราษฎร

- ควรกำหนดแนวทางในการลดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เพื่อนำไปเป็นคาร์บอนเครดิต ภายใต้กรอบของ Reducing Emission from Deforestation and Degradation หรือ REDD ซึ่งเป็นวิธีการในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีต้นทุนค่อนข้างต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการอื่น ๆ

- รัฐต้องให้ความรู้ ส่งเสริมอาชีพ ประกันรายได้เกษตรกร ให้ราษฎรผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรสามารถดำรงชีพได้ด้วยอาชีพเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

- ควรเร่งรัดดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามนโยบายของรัฐบาล โดยนำเอากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มารวมกับกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์คล้ายกัน มาออกกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นโดยเฉพาะ

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน

สภาพปัญหาจากการมีกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินหลายฉบับที่มีหลักการและเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน ทำให้การดำเนินงานขาดเอกภาพ กฎหมายที่ใช้บังคับไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เช่น พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ทำให้เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ไม่ให้เช่าที่ดินและทิ้งที่ดินไว้ว่างเปล่า

ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ

- รัฐควรเร่งดำเนินการตรากฎหมายเกี่ยวกับองค์กร และการบริหารจัดการที่ดิน
- รัฐควรเร่งดำเนินการตรากฎหมายเกี่ยวกับกำหนดรายละเอียดเพื่อส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิของชุมชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ
- รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาไว้ในที่เดียวกัน เช่น รวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้เป็นประมวลกฎหมายป่าไม้
- ควรให้ความสำคัญกับรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เรังัดสะสางกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่ล้าสมัย หรือขัดแย้งกัน
- ควรรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินให้อยู่ภายใต้องค์กรเดียวกัน โดยอาจจัดตั้งเป็นกระทรวงการที่ดิน

ปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ดิน

ปัญหาส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากสถานะที่ดินของรัฐแต่ละประเภทมีความเหลื่อมล้ำ ซ้ำซ้อนกัน แนวเขตไม่ชัดเจน อันาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเป็นของหลายหน่วยงาน ปัญหาความมั่นคงในเอกสารสิทธิในที่ดิน เกิดจากการออกเอกสารสิทธิผิดพลาดเคลื่อนในเขตที่ดินของรัฐ การยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดความวิตกกังวลแก่ประชาชนผู้ยึดถือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ส่งผลกระทบเป็นปัญหาสังคม เศรษฐกิจ การเงิน การคลังและการเมืองอย่างรุนแรง

ปัญหาความล่าช้าในการออกเอกสารสิทธิที่ดิน เกิดจากกระบวนการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) การดำเนินการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนเนื่องจากมีส่วนได้เสียโดยตรง

ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมาธิการ

- ควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินโดยตรงเป็นเจ้าภาพศูนย์ข้อมูลที่ดินและแผนที่แห่งชาติ ดำเนินการในเรื่องข้อมูลทะเบียนเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของบุคคล จำนวน

เนื้อที่ที่ถือครอง ภาวะผูกพัน การทำประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนสภาพของกิจการที่ทำประโยชน์ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่รูปแปลงที่ดิน

- ควรดำเนินการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ (Reshape) ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่มีส่วนได้เสียเป็นเจ้าของเพื่อให้เกิดการยอมรับ สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และต้องเป็นการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของประชาชนไปในคราวเดียวกัน

- ควรปรับปรุงโครงสร้างและมาตรการพิสูจน์สิทธิของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) โดยให้เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีกำหนดระยะเวลาดำเนินการที่ชัดเจน ไม่สลับซับซ้อนหรือเพิ่มขึ้นตอน

5. รายงานผลการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนากำหนด และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ⁹

จากการทบทวนเอกสารและการศึกษาในภาคสนามในพื้นที่กรณีศึกษา 4 จังหวัด ได้แก่ ลำปาง เพชรบุรี ชัยภูมิ และนครศรีธรรมราช พบการบริหารจัดการที่ดิน ด้านการถือครองที่ดินของรัฐและเอกชนการสงวนหวงห้ามที่ดินเพื่อจัดให้ประชาชน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันนั้น มีประเด็นปัญหา 7 ประการ ได้แก่ การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน การจัดที่ดินทำกินและการไร้ที่ดินทำกิน การไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ และการบริหารจัดการที่ดี

จากการวิเคราะห์ถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินโดยมีการประเมินถึงผลดี-ผลเสียตามระยะเวลาที่เหมาะสม สรุปได้ว่า

1. มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไข พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
2. มีความจำเป็นที่จะต้องร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ คือ พระราชบัญญัติภาษีที่ดิน

⁹ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนากำหนด และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ, กันยายน 2551

พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พระราชบัญญัติที่เกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการที่ดิน พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์การบริหารจัดการที่ดิน

3. มีความจำเป็นที่จะต้องติดตามการถือที่ดินของต่างชาติที่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

ในด้านการบริหารจัดการนั้น มีข้อเสนอแนะในเรื่องการบริหารจัดการจากการศึกษาในครั้งนี้ คือ ควรจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน พร้อมทั้งจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม

การบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยในอนาคตต้องมีการปรับเปลี่ยนทั้งทางด้านวิธีคิดและการดำเนินการ โดยควรมีการปรับวิธีคิดที่จะนำมาสู่แนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน การจัดทำพันธกิจ และมาตรการและแนวทางการบริหารจัดการที่ดิน โดยอยู่บนแนวคิด

1) การบริหารจัดการที่ดินควรเริ่มต้นด้วยการกำหนดเขตที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และเขตที่ดินเพื่อการสร้างรายได้ของประชาชน

2) ด้านการใช้ประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดเป็นหลัก การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำและการบังคับใช้ผังเมืองเพื่อนำไปสู่การใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับศักยภาพที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

3) ทางด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสนั้น ภาครัฐควรปรับเป็นการจัดที่ดินให้ประชาชนในรูปของธนาคารที่ดิน

4) จัดทำฐานข้อมูลเพื่อเป็นการตรวจสอบว่าประชาชนที่ได้เคยเข้าร่วมโครงการแล้ว จะไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้อีก

5) การจัดการที่ดินขนาดใหญ่ควรมีระบบการบริหารจัดการที่นำไปสู่การกำหนดขนาดของที่ดินที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม

6) การบริหารจัดการที่ดินที่ดีต้องตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาลที่ดี เน้นความโปร่งใสด้านข่าวสารข้อมูล ความรับผิดชอบต่อสังคม หรือการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการที่ดิน

การปรับเปลี่ยนแนวคิดตามแนวทางข้างต้นนี้เป็นการวางรากฐานสำคัญในการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยต่อไปในอนาคต ร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินในภาพรวมที่การศึกษานี้เสนอ ตั้งอยู่บนกรอบความคิดพื้นฐานสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน
2. ยุทธศาสตร์ด้านการใช้ที่ดินทำกินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม
3. ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาส
4. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการที่ดิน

6. รายงานผลการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม¹⁰

ผลการศึกษาและถอดบทเรียนประสบการณ์ของชุมชนต่าง ๆ ในการครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีชุมชนเป็นผู้ได้รับสิทธิเพื่อการจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคง ยั่งยืน เป็นประโยชน์ทั้งต่อตัวเกษตรกร ชุมชนและประเทศ โดยมีภาพรวม ดังนี้

ปัญหาสิทธิและเอกสารสิทธิที่ดินเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศที่ซับซ้อนและเกิดขึ้นมาเป็นเวลายาวนาน โดยไม่ใช่ประเด็นการบุกรุกที่ดินผืนใหม่ แต่เป็นเรื่องชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินเป็นเวลานาน ก่อนจะมีประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ชุมชนที่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐ ซึ่งการใช้สิทธิชุมชนในเรื่องเอกสารสิทธิเพื่อแก้ปัญหาสิทธิการครอบครองที่ดินโดยชุมชน มี 2 ประเภท คือ *(หนึ่ง)* การใช้จารีตประเพณีและ *(สอง)* โฉนดชุมชนหรือที่ดินหน้าหมู่ จากกรณีวิเคราะห์ทำให้ทราบว่า การแก้ปัญหาดังกล่าวเป็นการส่งสัญญาณให้ภาครัฐได้ตระหนักว่า ชุมชนมีภูมิปัญญาและศักยภาพในการแก้ปัญหาของตนเอง ขอเพียงภาครัฐเปิดใจกว้างยอมรับการทำงานของภาคชุมชนหรือภาคประชาสังคม ปัญหาต่าง ๆ ก็จะคลี่คลายไปได้ด้วยดี ซึ่งจะเป็นการแก้ปัญหาที่ยั่งยืนและทุกฝ่ายได้ประโยชน์ร่วมกัน ที่สำคัญคือ ภาครัฐต้องยอมรับว่า ปัญหาเรื่องการจัดสรรและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินั้น เป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมในศตวรรษที่ 21 ลำพังรัฐฝ่ายเดียว

¹⁰ อธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม” สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กันยายน 2550

ไม่สามารถแก้ปัญหาเรื่องนี้ได้ เพราะการทำงานของรัฐบาลนั้นมีขั้นตอนมากเกินไป จึงทำให้การแก้ปัญหาเย็นเยือกและล่าช้าไม่ทันการณ์ การให้การยอมรับสิทธิชุมชน ในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่นเรื่องที่ดิน จึงเป็นการผ่อนภาระของภาครัฐได้ และเป็นการถนอมรักษาให้ทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้และแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นฐานชีวิตของชุมชน ให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และอยู่คู่กับชุมชนอย่างยั่งยืนตลอดไป

อย่างไรก็ตาม การใช้สิทธิชุมชนก็ต้องอยู่ภายใต้ขอบเขตของกฎหมาย ไม่สามารถล่วงละเมิดสิทธิของผู้อื่นได้ แต่ในขณะนี้ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายรองรับสิทธิชุมชน หากภาครัฐเห็นความสำคัญของเรื่องนี้ ก็ควรจะออกกฎหมายรับรองสิทธิให้ชุมชนสามารถมีสิทธิในการออกเอกสารสิทธิที่ดินที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้ชุมชนมั่นใจว่าที่ดินและสิทธิที่ตนเองใช้นั้นได้รับการรับรองอย่างถูกต้อง และเป็นการแก้ปัญหาเอกสารสิทธิที่ดินที่มีปัญหาต่อเนื่องยาวนานให้จบลงด้วยดี

การให้สิทธิชุมชนจัดการที่ดิน เป็นทางออกอย่างหนึ่งในการแก้ไขปัญหาสิทธิในที่ดิน ซึ่งจะต้องกำหนดขอบเขตพื้นที่ องค์ประกอบหรือผู้แทนชุมชน เงื่อนไขการใช้พื้นที่ไว้อย่างชัดเจน ส่วนกระบวนการในการบริหารจัดการในการใช้ประโยชน์ที่ดินสมควรให้ชุมชนจัดการกันเอง ให้สอดคล้องกับสภาพสังคม วิถีชีวิต วัฒนธรรมและสิ่งแวดล้อม โดยที่ไม่จำเป็นต้องมีรูปแบบเดียวกันทั่วประเทศ เอกสารสิทธิชุมชนจึงอาจจะออกให้กับนิติบุคคล หรือกลุ่มของประชาชนที่ตั้งถิ่นฐานและสืบทอดวัฒนธรรมร่วมกันมาอย่างต่อเนื่องและขึ้นทะเบียนเป็นชุมชนตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎหมาย โดยเอกสารสิทธิในที่ดินที่จะออกให้แก่ชุมชนอาจเป็นสิทธิใช้ประโยชน์โดยไม่มีกรรมสิทธิ์ก็ได้ สิทธิของชุมชนในที่ดินดังกล่าวจะทำให้ชุมชนสามารถบริหารจัดการที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อสมาชิกในชุมชนภายใต้เงื่อนไขข้อตกลงกับภาครัฐ และชุมชนยังสามารถประสานประโยชน์หรือป้องกันการเข้าไปใช้ประโยชน์ที่ดินโดยไม่ชอบด้วยกฎหมายของบุคคลภายนอกที่อาจส่งผลกระทบต่อชุมชนโดยมีกฎหมายรองรับ ทำให้ที่ดินในเขตความรับผิดชอบของชุมชนและที่ดินของรัฐข้างเคียงได้รับการดูแล แนวทางดังกล่าวนี้ นอกจากจะเป็นผลดีแก่ชุมชนแล้ว ยังเป็นผลดีแก่รัฐที่จะได้รับความร่วมมือจากชุมชนในการดูแลที่ดินและลดภาระในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐอีกทางหนึ่ง

ข้อเสนอทางเลือกของการมีกฎหมายรองรับเอกสารสิทธิชุมชนมี 2 แนวทาง คือ

(หนึ่ง) การแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติ ที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงานที่ดูแลที่ดินของรัฐ ให้สามารถรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการที่ดินโดยได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐ เพิ่มเติมจากการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน การให้เช่า หรือการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินรายบุคคล รายการของกฎหมายที่อาจต้องแก้ไขปรับปรุง ได้แก่

(1) การแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน ประกอบด้วย การยกเลิกประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด 2 ในส่วนที่เกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชน มาตรา 58 ทวิ วรรคสอง (3) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 และยกร่างเป็นกฎหมายฉบับเดียว คือ “พระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.” และบัญญัติการจัดที่ดินให้กับชุมชนเพื่อให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินให้กับสมาชิก หรือถ้าวิธีนี้จะต้องใช้เวลาและมีความยากลำบากในการแก้ไขก็อาจพิจารณาแก้ไขกฎหมายตามแนวทางที่กล่าวถึงรายฉบับก็ได้

(2) การปรับปรุงกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2545 และ ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2527 ให้สามารถจัดให้ชุมชนสามารถเช่าที่ดินหรือโดยวิธีการจัดทำสัญญาต่างตอบแทนอื่นนอกเหนือจากการจัดให้เช่า

(3) การแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 เพื่อให้อธิบดีโดยอนุมนตรีรัฐมนตรี มีอำนาจอนุญาตให้ชุมชนเช่าทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในเขตป่าสงวนแห่งชาติได้ และปรับปรุงระเบียบกรมป่าไม้ให้สอดคล้องกัน

(4) การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ที่ออกตามความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ให้สามารถอนุญาตให้ชุมชนอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้การกำกับของพนักงานเจ้าหน้าที่

(สอง) การเพิ่มมาตราหรือหมวดว่าด้วยสิทธิและกรรมสิทธิในที่ดินของชุมชน ในประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้สามารถออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในรูปของเอกสารสิทธิชุมชนหรือโฉนดชุมชน โดยชุมชนที่ได้รับกรรมสิทธิ์หรือสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินหรือตามกฎหมายจัดที่ดินฉบับใด หรือการอนุญาตให้ทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ สามารถมาขึ้นทะเบียนขอรับหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินในรูปของเอกสารสิทธิชุมชนหรือโฉนดชุมชนได้ และกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน รวม

ทั้งสิทธิในที่ดินที่ชุมชนได้รับ ข้อจำกัดสิทธิ และการเพิกถอนสิทธิ ฯลฯ วิธีการนี้จะทำให้การออกเอกสารสิทธิให้กับชุมชนมีกฎหมายรองรับชัดเจนในฉบับเดียว เอกสารสิทธิอยู่ในฐานข้อมูลเดียวกันทำให้ง่ายต่อการตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ เนื้อที่ ชุมชนที่ได้รับสิทธิ และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามเงื่อนไขต่าง ๆ สอดคล้องกับแนวคิดเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียว

ในระหว่างเวลาของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เป็นเรื่องที่ภาครัฐควรต้องกำหนดมาตรการขึ้นมารองรับสิทธิของชุมชนในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ที่ดิน หากมีความชัดเจนว่าชุมชนนั้นอยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ หรือเข้าไปในที่ดินภายหลังการสงวนหวงห้ามของรัฐ แต่ได้รับหรือควรจะได้รับ การผ่อนผันตามกฎหมาย ระเบียบอย่างถูกต้อง โดยจัดให้มีการสำรวจและจัดทำรายละเอียดของประวัติของชุมชน การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกชุมชน และกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งกฎระเบียบของชุมชน ที่เป็นหลักประกันว่าชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถควบคุมดูแลสมาชิกของชุมชนให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนด ก็ควรจะได้รับ การผ่อนผันให้มีสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายใด หรือตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราวไปจนกว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องมารองรับ

การใช้สิทธิในที่ดินของชุมชนควรมีข้อจำกัด ได้แก่ ห้ามโอนเปลี่ยนมือหรือแบ่งแยกที่ดินของชุมชนไปยืมบุคคลอื่น ห้ามมิให้ใช้เอกสารดังกล่าวเป็นหลักประกันสินเชื่อ สิทธิในที่ดินอาจถูกเพิกถอนถ้าชุมชนไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด และชุมชนที่ได้รับประโยชน์จากที่ดินควรต้องจ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนให้แก่รัฐ

7. รายงานการวิจัยเพื่อยกร่างแก้ไขกฎหมายป่าไม้¹¹

ผลการศึกษาเพื่อนำไปสู่การแก้ปัญหาในระดับนโยบายและโครงสร้างการดำเนินงานสรุปสาระสำคัญ ได้ดังนี้

(1) ให้การจัดการป่าไม้เป็นสิทธิและหน้าที่ของคนในพื้นที่ที่จะบริหารจัดการตามความต้องการภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดต่าง ๆ ภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแล ติดตามประเมินผล และให้คำแนะนำด้านเทคนิควิชาการที่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้อาจต้องใช้เวลาและช่องทางในการทำความเข้าใจอีกระยะหนึ่งก่อนจะนำไปปฏิบัติ และในระยะแรกอาจจำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประเมินผลก่อนที่จะเปิดให้ประชาชนหรือชุมชนยื่นคำขอได้

¹¹ อธิพิล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการวิจัยเพื่อยกร่างแก้ไขกฎหมายป่าไม้” สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มีนาคม 2556

(2) ให้การกำหนดแนวเขตที่ดินป่าไม้เป็นเรื่องของประชาชน ชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตนเอง เมื่อภาครัฐพิจารณาเห็นชอบก็จะแก้ไขเขตป่าไม้ให้ตามที่เสนอโดยออกกฎหมายมารองรับ ภายใต้เงื่อนไขที่จำนวนพื้นที่ป่าไม้จะต้องไม่ลดลงจากเดิม มีความเหมาะสมกับสภาพภูมิโนเขตและหลักวิชาการป่าไม้ อาจมีการทดลองปฏิบัติในพื้นที่ขนาดเล็กเพื่อเป็นการนำร่องก็จะสามารถตรวจพบปัญหาที่ไม่คาดคิดและวางมาตรการแก้ไขก่อนได้

(3) กรณีถ้าพื้นที่ป่าไม้เมื่อคำนวณรวมกันของทั้งประเทศแล้วไม่ครบร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ก็ไม่จำเป็นที่จะต้องประกาศพื้นที่ป่าไม้เพิ่มเติม ควรใช้แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาพื้นที่ป่าไม้ในที่ดินเอกชนให้มีพื้นที่ป่าไม้ครบจำนวนตามเป้าหมาย การปรับปรุงกฎหมายสวนป่า รวมทั้งการใช้นโยบายส่งเสริม CSR (Cooperate Social Responsibility) กับภาคเอกชน รวมถึงมาตรการจูงใจด้านภาษีและสิทธิประโยชน์อื่น

(4) ปรับกฎหมายภายในของประเทศให้สามารถรองรับความตกลงระหว่างประเทศ ทั้งในแง่ของการคุ้มครองป้องกัน การกำหนดแนวทางและขั้นตอนของการเข้าถึง (Access) ตลอดจนการแบ่งปันผลประโยชน์ (Benefit Sharing) จากทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ป่าไม้ การใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าไม้ในการเป็นแหล่งดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์ เป็นต้น

(5) ปกป้องพื้นที่ที่เป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรธรรมชาติที่ในอนาคตอาจจะมีความสำคัญในการนำมาผลิตเป็นสินค้าและบริการ (Bioprospecting) เพื่อเป็นหลักประกันการเข้ามาใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติเพื่อธุรกิจการผลิตยาหรือผลิตภัณฑ์เกี่ยวกับสุขภาพต่าง ๆ การพัฒนาแนวทางการชดเชยทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Offsets) เพื่อเป็นกลไกในการสร้างหลักประกันผลกระทบต่อระบบนิเวศและสร้างรายได้

(6) ปรับปรุงโดยจัดลำดับความสำคัญในการคุ้มครองสัตว์ป่าออกเป็น “สัตว์ป่าสงวน” “สัตว์ป่าคุ้มครอง” “สัตว์ป่าตามพันธกรณีระหว่างประเทศ” และ “สัตว์ป่าควบคุม”

(7) ให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าได้ ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ สามารถเก็บหาของป่า เลี้ยงสัตว์ จับสัตว์ซึ่งไม่ใช่สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ปลูกพืชหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นในป่าชุมชนเพื่อการยังชีพหรือใช้สอยในครัวเรือน ทำไม้ที่สมาชิกป่าชุมชนปลูกขึ้นในบริเวณเพื่อการใช้สอยได้ตามความจำเป็นเพื่อใช้สอยในครัวเรือนหรือกิจการสาธารณะในชุมชนนั้น

(8) ให้มีมาตรการ Payment for Ecosystem Service (PES) ไว้ในกฎหมายที่ร่างขึ้น เพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชน ชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งหน่วยงานของรัฐ มีความมั่นใจและมีแรงจูงใจในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติด้วยความ

สมัครใจตามสัดส่วนภาวะความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม มาตรการ PES เป็นเพียงมาตรการหนึ่งในอีกหลายมาตรการที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่จะต้องมีพัฒนาการต่อไป

(9) ให้มีการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และค่าตอบแทน ในการให้บริการหรืออนุญาตให้ดำเนินกิจการในเขตอุทยานแห่งชาติ เงินที่เก็บได้ให้จัดส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละสิบแต่ไม่เกินร้อยละสามสิบห้า และใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

(10) ให้มีการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และค่าตอบแทน ในการให้บริการหรืออนุญาตให้ดำเนินกิจการในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เงินที่เก็บได้ให้จัดส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละสิบแต่ไม่เกินร้อยละสามสิบห้า และใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสัตว์ป่า ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

(11) กำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครองและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุกรรมพืชและสัตว์อย่างยั่งยืน การจัดการการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ การคุ้มครองสิทธิทางพันธุกรรม และความปลอดภัยทางชีวภาพ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(12) หน่วยงานของรัฐหรือหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแลป่าไม้จะต้องจัดให้มีช่องทางความร่วมมือของประชาชน ชุมชนในการอนุรักษ์ ปันฟู หรือใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในหลายขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผน การลงมือปฏิบัติ การติดตามผลการได้รับประโยชน์และการร่วมรับผิดชอบในผลดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(13) กำหนดเขตป่าไม้โดยรอบเขตป่า โดยไม่ต้องแบ่งแยกกว่าเป็นอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ แล้วมีการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ในเขตที่วางไว้ตามสภาพความเหมาะสมของพื้นที่ว่าสมควรจะเป็นอุทยานแห่งชาติหรืออุทยานทางทะเล ป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ ซึ่งจะทำการอนุรักษ์ป่าไม้มีเป้าหมายและขอบเขตที่ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยไม่ต้องแบ่งแยกภารกิจของหน่วยงานตามพื้นที่ที่ประกาศ แต่แบ่งตามขั้นของความจำเป็นในการอนุรักษ์พื้นที่

(14) กำหนดในกฎหมายให้พื้นที่โดยรอบเขตที่ประกาศ มีระยะห่างตามที่กฎหมายกำหนดเป็นพื้นที่กันชน (Buffer zone) โดยอัตโนมัติ ลักษณะคล้ายกับกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งประชาชนสามารถมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินติดเขตป่าไม้ได้ แต่ต้องถูกจำกัดกิจกรรมบางประการ ที่ทำให้เป็นการรบกวนสภาพนิเวศธรรมชาติของป่าไม้ประเภทนั้น ๆ หรือสัตว์ป่าหรือที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า

(15) บริหารจัดการป่าไม้ในรูปของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ มีนายก

รัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนภาคประชาชน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้อธิบดีกรมป่าไม้ เป็นกรรมการและเลขานุการ

8. รายงานการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน¹²

จากการวิเคราะห์และจัดทำข้อเสนอต่อการยกร่างกฎหมาย สรุปสาระสำคัญได้ดังนี้

(8.1) การจัดตั้งคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยเจตนารมณ์ของกฎหมายเพื่อให้ทำหน้าที่ในการวางนโยบายภาพรวมเกี่ยวกับที่ดินของประเทศ ต่อมา มีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับที่ดินออกมาใช้บังคับเพิ่มเติมและตั้งคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีกหลายชุด อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และนโยบายที่ถูกจัดวางขึ้นในเวลาต่อมาจึงอาจไม่ได้สอดคล้องไปในทางเดียวกันไม่สามารถบังคับใช้ในลักษณะที่จะทำให้การบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศในการสงวน การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินมีเอกภาพ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน จึงควรมีการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินให้สอดคล้องกับพัฒนา การอนุรักษ์ ฟื้นฟู และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและยั่งยืน และสอดคล้องกับแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และนโยบายของรัฐบาล โดยการออกกฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. เพื่อให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ และกำกับดูแลการบริหารจัดการที่ดิน ที่ดำเนินการโดยหน่วยงานของรัฐหรือคณะกรรมการตามกฎหมายต่าง ๆ รวมทั้งกิจกรรมที่เกี่ยวข้องทั้งระบบ เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศเป็นไปในทิศทางเดียวกันทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และเพื่อแก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน

¹² อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน”, คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่เอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, พฤษภาคม 2549

(8.2) การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนมีหน่วยงานต่าง ๆ ถึง 16 หน่วยงาน ดำเนินการตามกฎหมาย 3 ฉบับ และตามมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายฉบับเพื่อวัตถุประสงค์ต่างกันไป ได้แก่ กรมที่ดินจัดที่ดินให้กับประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ จัดที่ดินให้กับราษฎรในรูปของนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กรมป่าไม้แก้ปัญหาราษฎรที่บุกรุกป่าในรูปของหมู่บ้านป่าไม้ และให้สิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามโครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน (สทก.) นอกจากนี้ยังมีอีกหลายหน่วยงานจัดที่ดินให้กับราษฎร ได้แก่ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรป.กลาง องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก องค์การบริหารส่วนจังหวัด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ร.พ.ช. และกรมราชทัณฑ์

แต่หลังจากที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ 22 มิถุนายน 2525 การจัดที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ก็ต้องยุติลงหรือไม่สามารถขยายโครงการต่อไปได้ คงเหลือหน่วยงานหลักทำหน้าที่ในการจัดที่ดิน คือ ส.ป.ก. ส่วนหน่วยงานอื่น เช่น กรมที่ดิน จัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยทั่วไปยาวนาน กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมประชาสัมพันธ์ จัดที่ดินเป็นการรักษางานเดิมหรือดำเนินการในพื้นที่เฉพาะตามนโยบายเท่านั้น

เมื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายจัดที่ดิน 3 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สรุปได้ว่า ผลของการจัดที่ดินโดยหลายหน่วยงานและใช้กฎหมายหลายฉบับที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหาความไม่เท่าเทียมในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

1. เรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับสิทธิ ประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 จัดที่ดินให้แก่ประชาชนทั่วไปที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน ส่วนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จัดให้เฉพาะเกษตรกรหรือผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร จึงมีข้อจำกัดในการจัดที่ดินมากกว่า
2. ขนาดของที่ดินที่จะจัดให้ ประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 กำหนดไม่เกิน 50 ไร่ ส่วนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนด ไม่เกิน 50 ไร่ หรือถ้าเลี้ยงสัตว์ใหญ่ไม่เกิน 100 ไร่ หรือ

ถ้าครอบครองที่ดินของรัฐมาก่อนให้ได้ไม่เกิน 100 ไร่ เป็นต้น ขนาดที่ดินที่จัดให้จึงไม่เท่ากัน

3. ค่าตอบแทนที่จะเสียให้กับรัฐ ประมวลกฎหมายที่ดินมีได้กำหนด พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒511 กำหนดเพียงค่าช่วยทุน ส่วนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้เกษตรกรต้องจ่ายค่าเช่า หากต้องการกรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องจ่ายค่าเช่าซื้อ

4. ประเภทของที่ดินที่จะจัดให้ ประมวลกฎหมายที่ดินและพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ให้นำที่ดินของรัฐมาจัดให้ทำประโยชน์ และที่อยู่อาศัย ส่วนพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กำหนดให้จัดที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

5. เงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ต่างก็มีเงื่อนไขให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติในการเข้าทำประโยชน์ ถ้าไม่ทำตามเงื่อนไขก็จะถูกลงโทษสิทธิในที่ดิน

6. สิทธิในที่ดินแตกต่างกัน โดยประมวลกฎหมายที่ดินห้ามโอนสิทธิในที่ดิน 5 หรือ 10 ปี พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ห้ามโอนสิทธิในที่ดิน 5 ปี พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ห้ามโอนสิทธิในที่ดินตลอดไป

ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. เป็นการกำหนดให้มีกฎหมายใหม่ โดยการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน เนื่องจากกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับ แต่ละฉบับได้บัญญัติหลักเกณฑ์และวิธีการจัดที่ดินแตกต่างกัน มีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดที่ดินหลายหน่วยงาน แต่ละหน่วยงานต่างดำเนินการจัดที่ดินตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติแตกต่างกันไป ไม่เป็นมาตรฐานเดียวกัน และสิทธิในที่ดินที่ได้รับการจัดที่ดินตามกฎหมายแต่ละฉบับก็แตกต่างกัน ไม่เป็นระบบเดียวกันและเท่าเทียมกัน รวมทั้งในปัจจุบันไม่มีบทบัญญัติกฎหมายใดให้อำนาจในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด จึงจำเป็นต้องปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดิน เพื่อให้การดำเนินการจัดที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมีหลักเกณฑ์และวิธีการที่แน่นอนชัดเจนและเป็นมาตรฐานเดียวกัน และกำหนดให้สิทธิในที่ดินเป็นระบบเดียวกันและเท่าเทียมกัน โดยกำหนดให้มีกรมบริหารจัดการที่ดินขึ้นในกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมทำหน้าที่ในการดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดิน การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ปฏิรูป

ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และพัฒนาในด้านต่างๆ ในเขตพื้นที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ และพื้นที่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมุ่งเน้นให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินการ เพื่อให้การใช้ที่ดินของรัฐเกิดประโยชน์สูงสุดต่อประเทศชาติและประชาชน คณะผู้ศึกษาจึงเสนอร่างกฎหมายรวม 2 ฉบับ คือ

(1) ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.

(2) ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.

10. โครงการศึกษาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524¹³

พบว่าสภาพปัญหากฎหมายและการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ได้แก่ ปัญหาจากการควบคุมระยะเวลาการเช่านา ปัญหาจากการบอกเลิกการเช่านา ปัญหาการสิ้นสุดระยะเวลาการเช่านา ปัญหาด้านการกำหนดอัตราค่าเช่า ปัญหาด้านการดำเนินการเมื่อต้องการขายดินของเจ้าของที่ดิน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยรวม เพราะเมื่อเจ้าของที่ดินเห็นความยุ่งยาก จึงไม่ประสงค์ที่จะนำที่ดินออกให้เกษตรกรเช่า แม้จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ในอัตราสูงและยังขาดประโยชน์จากการที่จะได้รับค่าเช่าจากเกษตรกรซึ่งอาจคำนวณมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ก็ตาม จึงทำให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องขาดโอกาสในการเช่าที่นาเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม รวมทั้งประเทศชาติโดยรวมที่จะเสียโอกาสที่จะได้รับผลผลิตที่เพิ่มขึ้นจากที่ดินนั้น

สำหรับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ควบคุมระยะเวลาการเช่านาให้มีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี ถึงไม่มีกำหนดเวลาหรือกำหนดต่ำกว่า 6 ปี ให้ถือว่ามีการกำหนดเวลา 6 ปี ซึ่งระยะเวลาเช่าขั้นต่ำ 6 ปีนี้ นับเป็นสัญญาณการเช่าระยะสั้นเมื่อเปรียบเทียบกับประเทศฝรั่งเศสที่มีระยะเวลา 9 ปี ในขณะที่เดียวกันควบคุมระยะเวลาการเช่านาขั้นต่ำ 6 ปีของประเทศไทยกลับค่อนข้างยาว หากเปรียบเทียบกับประเทศฟินแลนด์และประเทศสเปน ที่มีระยะเวลา 5 ปี หรือในกรณีของประเทศอังกฤษที่ได้กำหนดระยะเวลา โดยให้เป็นไปตามความสมัครใจของผู้สัญญา

13 ศิริพร สัจจามันท์ และคณะ รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เสนอต่อ กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กุมภาพันธ์ 2556

มาตรการด้านที่ดินที่ควรนำมาใช้ เช่น ธนาคราที่ดิน การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวกับภาษีที่ดิน การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำให้เจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งเต็มใจที่จะนำที่ดินออกให้เช่า และในขณะเดียวกันก็ยังคงมีการคุ้มครองเกษตรกรด้วยกลไก คชก. ที่จะมาดูแลการกำหนดค่าเช่าและระยะเวลาเช่าที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ พื้นที่เพาะปลูกตามความยินยอมพร้อมใจของทั้งผู้ให้เช่าและผู้เช่าด้วย ซึ่งเป็นการเปลี่ยนแปลงหลักการของกฎหมายจากการควบคุมบังคับฝ่ายผู้ให้เช่าโดยมุ่งหวังที่จะคุ้มครองเกษตรกรเป็นหลัก มาเป็นการกำกับดูแลและให้การคุ้มครองแก่เกษตรกรตามความเหมาะสม ซึ่งจะเป็นผลดีต่อทั้งเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าและเกษตรกรผู้เช่า รวมถึงการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่จะช่วยลดปัญหาการรกร้างว่างเปล่าของที่ดินลงไปได้อีกส่วนหนึ่ง

คณะผู้ศึกษาได้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ในบางมาตรา เช่น หมวด 1 คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 11 และ มาตรา 13) หมวด 2 การเช่านา (มาตรา 21 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 30 มาตรา 37 และ มาตรา 41)

ข้อเสนอปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินที่สำคัญ

จากการรวบรวมงานวิจัยและนโยบายต่าง ๆ ของรัฐที่ผ่านมาทำให้สรุปได้ว่า ปัญหาเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินที่สำคัญ ประกอบด้วย

(1) ภาพรวมของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ มีปัญหาเกี่ยวกับนิยามคำว่า “ป่า” การประกาศเขตป่าหลายประเภททับซ้อนกันไม่มีผลเป็นการยกเลิกเขตที่ประกาศก่อนหน้านี้ ทำให้แนวเขตป่าไม้ไม่ชัดเจน เกิดการทับซ้อนของพื้นที่และบทกำหนดโทษ มีปัญหาในการบังคับใช้อันเนื่องจากเจ้าหน้าที่ หรือนโยบายของรัฐบาลที่ต้องการผ่อนปรนให้กับราษฎรโดยไม่แก้ไขกฎหมาย

(2) การประกาศพื้นที่แต่เดิมมีการประกาศกำหนดแนวเขตครอบคลุมพื้นที่ขนาดใหญ่ เมื่อความต้องการที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยและทำประโยชน์มีสูงขึ้น จึงมีการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินซึ่งส่วนใหญ่เป็นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว การให้สัมปทานป่าไม้เป็นตัวเร่งการบุกรุก

(3) ปัญหาองค์การบริหารจัดการที่ดิน เกิดจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินเป็นหน่วยราชการที่อยู่ใน 7 กระทรวงหลัก จึงทำให้บริหารจัดการที่ดินไม่เป็นเอกภาพ

(4) ปัญหาการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนและการปฏิรูปที่ดิน มีกฎหมายจัดที่ดินที่เกี่ยวข้องหลายฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ทำให้เกิดความลักลั่น ผู้ที่ได้รับที่ดินมีการขายสิทธิในที่ดิน

(5) ปัญหาสิทธิในที่ดิน ผลการวิเคราะห์พบว่า ความแตกต่างของสิทธิในที่ดิน ทำให้ผู้ได้รับสิทธิเกิดความสับสนและไม่เข้าใจถึงสิทธิที่ได้รับจากรัฐ ทำให้ไม่สามารถบริหารจัดการที่ดินของประเทศให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(6) ปัญหาภาษีที่ดินขาดประสิทธิภาพทำให้เกิดการเก็งกำไรที่ดิน มีสาเหตุจากราชราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 มีปัญหาข้อบกพร่องหลายประการ

(7) ปัญหาการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีการนำที่ดินเกษตรกรรมที่สมบูรณ์ไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่นทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดน้อยลงตามลำดับ เป็นการลดขีดความสามารถในการแข่งขันของภาคเกษตร การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมยังขาดความชัดเจน

(8) ปัญหาด้านนโยบายและกฎหมาย พบว่านโยบายของรัฐในการบริหารจัดการที่ดินไม่เป็นระบบ ไม่ชัดเจน และขาดความต่อเนื่องของนโยบายในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศ มีสาเหตุมาจากการขาดการวางแผนที่ต่อเนื่อง การทำงานที่ไม่เป็นเอกภาพของแต่ละหน่วยงาน การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง การบังคับใช้กฎหมายมีช่องว่าง หรือไม่สามารถนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายได้

ผลกระทบที่เกิดจากปัญหาป่าไม้และที่ดิน

(1) ผู้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรือเขตป่าไม้ถาวร ที่ไม่ได้แจ้งการครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน กลายเป็นผู้ผิดกฎหมาย จะไม่สามารถออกเอกสารสิทธิในที่ดินได้ แม้ว่าจะอยู่อาศัยมาเป็นเวลานาน

(2) ความไม่ชัดเจนเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินของประชาชนซึ่งอาจทับซ้อนกับที่ดินป่าไม้ ส่งผลต่อการเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจของประเทศโดยตรง เนื่องจากรัฐบาลไม่มีความมั่นใจในการที่จะลงทุนปรับปรุงที่ดินที่ครอบครอง นอกจากนั้น สถาบันการเงินก็ไม่สามารถให้สินเชื่อสำหรับการลงทุนได้

(3) เกิดกรณีความขัดแย้งจากการอ้างสิทธิในที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน ชุมชน และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่หาข้อยุติได้ยาก เพราะมีทั้งผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินมาก่อนที่จะประกาศเป็นป่าสงวนแต่ก็มีผู้ที่บุกรุกเข้าไปอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินของรัฐในภายหลัง

(4) การฝ่าฝืนกฎหมายป่าไม้มีโทษทั้งจำทั้งปรับและยังมีโทษตามกฎหมายสิ่งแวดล้อม

ที่ทำให้ผู้กระทำผิดมีหน้าที่ต้องรับผิดชอบโดยใช้ค่าเสียหายให้แก่รัฐตามมูลค่าของทรัพยากรธรรมชาติที่เรียกกันว่า “คดีโลกร้อน” ทำให้ผู้ยากจนและไม่รู้กฎหมายได้รับความเดือดร้อน

(5) ประชาชนเข้าใจว่ามีสิทธิในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรหากไม่มีผู้แสดงความเป็นเจ้าของ แต่กฎหมายป่าไม้ถือว่าเป็นของรัฐ โดยเฉพาะกฎหมายอุทยานแห่งชาติไม่ทำให้ใช้ประโยชน์จากทรัพยากร จึงขัดต่อวิถีชีวิตของคนในท้องถิ่นที่พึ่งพาทรัพยากรธรรมชาติในชีวิตประจำวัน

(6) ประมวลกฎหมายที่ดินให้ผู้ที่มิสิทธิในที่ดินมาแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค. 1) แต่มีผู้ที่ไม่มิสิทธิหรือผู้บุกรุกบางรายมาแจ้งการครอบครองที่ดิน ทำให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว ที่ดินที่ราษฎรได้รับสิทธิถูกต้องถูกขายจากการกว้านซื้อที่ดินของกลุ่มทุน แล้วมีการไปบุกรุกที่ดินแปลงใหม่

(7) มีการกึ่งกำไรที่ดินเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่และไม่มีการกำหนดขนาดการถือครองที่ดิน มีส่วนทำให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ทำให้ประเทศต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจ

(8) ขาดการบังคับใช้ผังเมืองทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ ไม่มีมาตรการเพื่อควบคุมทำให้มีการขยายตัวของเมืองออกไปเรื่อย ๆ จนเกิดปัญหาต่าง ๆ ตามมา ไม่ว่าจะเป็นปัญหา ความแออัดของการจราจร อาคารบ้านเรือน และปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น

(9) โครงการลงทุนขนาดใหญ่ของรัฐ มิได้มีการรับฟังความคิดเห็นหรือประเมินผลกระทบอย่างเพียงพอ จึงถูกต่อต้าน บางโครงการก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ของราษฎร วิถีชีวิต อาชีพ วัฒนธรรม สุขภาพอนามัย และความเป็นอยู่ของชุมชนในบริเวณโครงการและพื้นที่ข้างเคียง

(10) มีการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวโดยหลีกเลี่ยงกฎหมาย ใช้การสมรสกับคนไทยหรือการให้นิติบุคคลไทยถือครองอสังหาริมทรัพย์แทน การจดทะเบียนจัดตั้งบริษัทของคนไทย แต่มีข้อบังคับให้คนต่างด้าวสามารถเป็นผู้บริหารจัดการกิจการของบริษัทและได้ประโยชน์ทั้งหมด

(11) ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเป็นชุมชนหนาแน่น บางแห่งมีแร่ธาตุที่มีประโยชน์และไม่เหมาะกับการเกษตรกรรม ที่ดินบางแห่งเหมาะกับการพักผ่อนหย่อนใจมากกว่าการทำเกษตรกรรม การจัดที่ดินให้เกษตรกรและให้ประกอบเกษตรกรรมเท่านั้นจึงขัดต่อสภาพความเป็นจริง

(12) พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ก่อให้เกิดผลกระทบต่อผู้เช่าและไม่มีผลบังคับใช้ เพราะเจ้าของที่ดินเห็นความยุ่งยากในการบอกเลิกการเช่าที่ดินก็ไม่นำที่ดินออกให้เช่าเกษตรกรเช่าทำให้ที่ดินถูกปล่อยทิ้งร้าง หรือตกลงกับผู้เช่าโดยไม่ใช้กฎหมายดังกล่าว

(13) เกิดความไม่เป็นธรรมในการจัดเก็บภาษีและการหลีกเลี่ยงภาษีเกี่ยวกับที่ดิน เมื่อภาระภาษีน้อยมากเมื่อเทียบกับราคาที่ดินที่พุ่งสูงขึ้นทำให้เกิดการเก็งกำไรที่ดิน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีรายได้ไม่เพียงพอในการนำมาพัฒนาท้องถิ่น เป็นอุปสรรคต่อการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น

การดำเนินงานของหน่วยงานภาครัฐในระยะที่ผ่านมา



1. การแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดิน

การแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดินของภาครัฐที่ผ่านมา ส่วนใหญ่จะเป็นการเร่งรัดบังคับใช้กฎหมาย การปราบปรามผู้กระทำความผิด การเพิ่มโทษ ต่อมาเริ่มมีการยอมรับสิทธิของประชาชน ชุมชน และการมีส่วนร่วมของประชาชนมากขึ้น การจัดการในระยะหลังจึงได้มีการจัดการตามข้อเสนอของภาคประชาชน เช่น โฉนดชุมชน เป็นต้น ในที่นี้จึงจะทบทวนแนวทางการแก้ไขปัญหาป่าไม้และที่ดินเชิงนโยบายที่สำคัญซึ่งภาคส่วนต่าง ๆ กำลังดำเนินการ

1) การแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

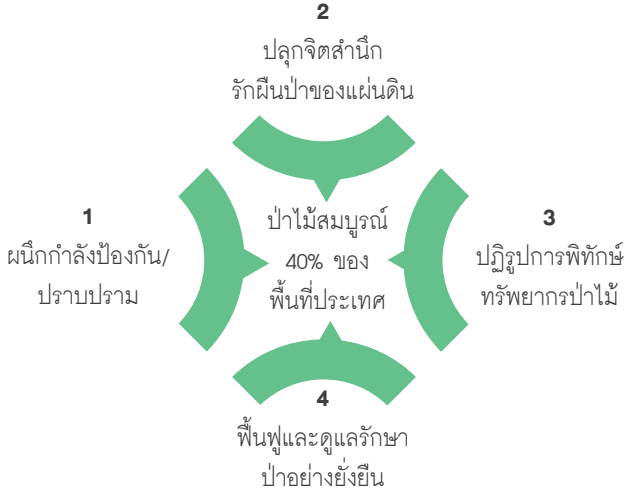
คณะรักษาความสงบแห่งชาติเห็นความสำคัญของปัญหาดังกล่าวที่ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงมีคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่องการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่ง ที่ 66/2557 เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม และหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน

นอกจากนั้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับกองอำนวยการกลางรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ได้จัดทำแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของ

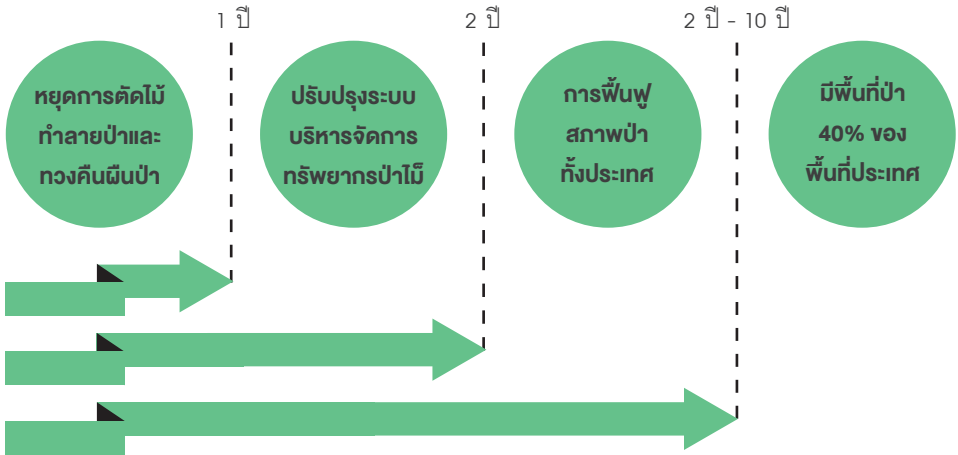
ชาติ ใช้กรอบแนวคิดตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 เรื่องการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 66/2557 เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปรามหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน ซึ่งคำสั่งดังกล่าวออกมาเพื่อให้การบริหารราชการในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศโดยกำหนดให้กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบก และกองทัพเรือ กองอำนาจการรักษาคความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปราบปราม และจับกุมผู้บุกรุกยึดถือครอบครอง ทำลายหรือ กระทำด้วยประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่า รวมทั้งสมคบและสนับสนุนช่วยเหลือให้ได้ผลอย่างจริงจังในทุกพื้นที่รวมทั้งสกัดกั้น การลักลอบตัดไม้มีค่าหรือไม้หวงห้าม การนำเข้าและส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมายตลอดแนวชายแดน ตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ พร้อมกับกำหนดให้หน่วยงานที่รับผิดชอบควบคุม ตรวจสอบกิจการแปรรูปไม้ การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ การค้าไม้แปรรูป ตลอดจนการค้าหรือมีไว้ครอบครองซึ่งไม้หวงห้าม และสิ่งประดิษฐ์เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นที่ทำด้วยไม้หวงห้าม หากพบว่ามีการละเลยหรือมีเจตนาจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายซึ่งบัญญัติไว้ ให้ดำเนินการลงโทษตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดกับเจ้าของหรือผู้ประกอบการโดยทันที ให้ติดตามผลคดีป่าไม้ และดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกทำลาย ให้คืนสภาพป่าไม้ที่สมบูรณ์ดังเดิม โดยประสานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชน และองค์กรชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวอย่างจริงจัง เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปล่อยปะละเลยหรือ เข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำผิดตามกรณีดังกล่าวข้างต้น จะต้องถูกดำเนินการลงโทษทั้งทางวินัยและทางอาญาอย่างเด็ดขาดโดยทันที และให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้องยึดถือนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสภาวการณ์ปัจจุบัน

นอกจากนี้ กรอบแนวคิดสำคัญคือ ได้กำหนดเป้าประสงค์ หรือผลลัพธ์สุดท้ายที่แผนแม่บทต้องการคือ การพิทักษ์รักษาทรัพยากรป่าไม้ของชาติให้มีสภาพที่สมบูรณ์ตามลักษณะประเภทของป่าตามที่กำหนดไว้ให้ได้อย่างน้อย 40% ของพื้นที่ประเทศภายในระยะเวลาไม่เกิน 10 ปี แต่เนื่องจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ มีความตั้งใจอย่างยิ่งที่จะแก้ไขปัญหาให้ได้อย่างรวดเร็วจึงได้กำหนดแนวทางการแก้ปัญหาระยะเร่งด่วนให้มีการณรงค์อย่างจริงจังด้วยการประสานความร่วมมือของทุกภาคส่วน

ยุทธศาสตร์พิทักษ์ป่าไม้ของชาติ



แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ



- ด้วยการรณรงค์ / ระดมสรรพกำลังทุกภาคส่วน ร่วมพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ เป็นวาระแห่งชาติ
- ทุกวัตถุประสงค์เริ่มต้นพร้อมกัน

ที่มา : แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

กลไกในการขับเคลื่อนและงบประมาณ

1. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นหน่วยรับผิดชอบหลักในการดำเนินการวางแผนโดยจัดทำแผนปฏิบัติการให้บรรลุตามเป้าหมายและวัตถุประสงค์ของแผนแม่บทฉบับนี้ โดยประสานการปฏิบัติงานกับคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าแห่งชาติ (คปป.) และคณะกรรมการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.)

2. ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงพาณิชย์ กระทรวงอุตสาหกรรม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จัดทำแผนและโครงการในการดูแลประชาชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่าให้มีรายได้ และความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ตามบทบาทหน้าที่ของแต่ละกระทรวงให้สอดคล้องกับแผนแม่บทฉบับนี้ และเสนอต่อ คสช. เพื่อนำสู่การปฏิบัติอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้เพื่อให้เกิดการปฏิบัติที่สอดคล้องกันและไม่เกิดความซ้ำซ้อน

3. กอ.รมน. จัดตั้งงบประมาณเพื่อบูรณาการ ประสานงาน และขับเคลื่อนกลไกเสริมการปฏิบัติงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดตั้งศูนย์ป้องกันและปราบปราม หรือ หน่วยเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้และที่ดินทำกิน ด้วยการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งมีระบบฐานข้อมูลและแผนที่เพื่อบูรณาการกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และดำเนินงานตามแผนแม่บทฉบับนี้ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และสัมฤทธิ์ผล ตามท่วงเวลาที่กำหนด

4. ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติงานของหน่วยตามบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท

5. ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานตามกลยุทธ์ เพื่อให้ทุกหน่วยงานใช้เป็นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน

6. ให้คณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าแห่งชาติ (คปป.) และคณะกรรมการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ประสานการปฏิบัติงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามแผนแม่บท

7. สำนักงบประมาณจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

8. ในระดับจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดรับผิดชอบในการบูรณาการ ประสานงาน ทุกหน่วยงานภายในจังหวัด ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เร่งรัดดำเนินการ และให้การสนับสนุนให้เป็นไปตามแผนแม่บท

2) นโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ได้วางมาตรการในการแก้ไขปัญหาในส่วนของพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้ว ซึ่งบางพื้นที่มีการทำประโยชน์มาเป็นเวลานาน โดยมีมติเมื่อคราวประชุมครั้งที่ 1/2557 เมื่อวันที่ 7 พฤศจิกายน 2557 และมีคำสั่ง ที่ 1/2557 ลงวันที่ 9 ธันวาคม 2557 แต่งตั้งคณะกรรมการรวม 3 คณะ ดังนี้

(1) คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน อธิบดีกรมป่าไม้เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่หลัก คือ การสำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดินและแผนที่ขอบเขตที่ดินที่จะจัดให้กับผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย พร้อมด้วยรายชื่อผู้ครอบครอง และส่งมอบให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินดำเนินการต่อไป กำกับ ติดตาม ดูแล และเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือคณะทำงาน ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการที่ คทช. กำหนด

(2) คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย หรือ รัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงมหาดไทยซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยมอบหมาย เป็นประธาน อธิบดีกรมที่ดินเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่หลัก คือ สำรวจ ตรวจสอบ และจัดทำข้อมูลผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย จัดทำแผนปฏิบัติการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย กำหนดหลักเกณฑ์การจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัย และหลักเกณฑ์อื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง จัดที่ดินเพื่อจัดให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัยในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม เช่น สหกรณ์ หรือรูปแบบอื่น ๆ โดยพิจารณาร่วมกับคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ กำกับ ติดตาม ดูแล และเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือคณะทำงาน ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการที่ คทช. กำหนด และดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบ และมติ คณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อไป

(3) คณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ประกอบด้วย รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ หรือรัฐมนตรีช่วยว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์มอบหมาย เป็นประธาน อธิบดีกรมส่งเสริมสหกรณ์เป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีอำนาจหน้าที่หลัก คือ ส่งเสริม พัฒนาอาชีพและการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง ภายใต้การให้ระบบอนุรักษ์ดิน และน้ำที่เหมาะสม พัฒนาระบบสาธารณสุขภาค เพื่อสนับสนุนการดำรงชีวิตและพัฒนาอาชีพ จัดทำแผนปฏิบัติการส่งเสริม และพัฒนาอาชีพ และการตลาด พัฒนาคุณภาพชีวิตและ

สร้างรายได้ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นใดที่เหมาะสมโดยให้พิจารณาร่วมกับคณะกรรมการจัดที่ดิน กำกับ ติดตาม ดูแล และเร่งรัดการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐหรือคณะทำงาน ให้เป็นไปตามกฎหมาย นโยบาย แผนงาน และมาตรการที่ คทช. กำหนด คณะอนุกรรมการจัดที่ดินได้กำหนดแผนงานที่จะจัดหาที่ดินเพื่อนำไปจัดให้ชุมชน ในช่วงระหว่าง ปี พ.ศ. 2558 - ปี พ.ศ. 2664 รวม 9,769,811 ไร่

3) ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ.

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ได้ใช้บังคับมาเป็นเวลานาน กระทรวงการคลังพิจารณาเห็นว่า การจัดเก็บภาษีตามกฎหมายทั้งสองฉบับไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน ประกอบกับการประเมินภาษีตามกฎหมายทั้งสองฉบับไม่สอดคล้องกัน เนื่องจากภาษีโรงเรือนและที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดินคิดคำนวณจากค่ารายปีของโรงเรือน ส่วนภาษีบำรุงท้องที่ตามกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่คิดคำนวณจากราคาปานกลางของที่ดิน นอกจากนี้ ขั้นตอนการดำเนินการและการปฏิบัติการในเรื่องต่าง ๆ ยังแตกต่างกัน จึงจะยกเลิกกฎหมายทั้งสองฉบับ และยกร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ขึ้นบังคับใช้แทน โดยประเมินภาษีจากรฐานภาษีจากมูลค่าทั้งหมดของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง และจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งเป็นการปฏิรูประบบภาษีทรัพย์สินให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยให้ฐานราคาประเมินทุนทรัพย์ที่เป็นปัจจุบันในการจัดเก็บภาษี มีการขยายฐานภาษีอย่างทั่วถึงโดยให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินและผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐทุกคนต้องเข้ามาอยู่ในระบบภาษี ซึ่งจะเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีเพราะใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่เป็นปัจจุบัน มีเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจนแทนการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

การจัดเก็บภาษีเช่นนี้จะกระตุ้นให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้ที่ดินที่ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ต้องเสียภาษีเท่ากับอัตราภาษีทั่วไปใน 3 ปี แรก และหากยังไม่มีการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นให้เก็บเพิ่มอีก 1 เท่า ในทุก 3 ปี แต่ไม่เกินร้อยละ 2 ของฐานภาษี สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้นจากอัตราภาษีที่คณะกรรมการกำหนด ท้องถิ่นจะมีรายได้เพื่อการพัฒนาเพิ่มขึ้นจากการใช้ฐานราคาทรัพย์สินที่เป็นปัจจุบันและการขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้นดังกล่าว จะสามารถช่วยให้ อปท. มีรายได้เพิ่มขึ้นได้

ส่วนร่างพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. จะเป็นการสร้างความเสมอภาคและความเป็นธรรม โดยลดความเหลื่อมล้ำระหว่างคนรวยกับคนจน เป้าหมายการเก็บภาษี

การรับมรดกไม่ใหม่มุ่งเก็บรายได้เป็นหลัก แต่มุ่งให้มีการกระจายภาวะภาษีให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น เพราะผู้มีรายได้มากอาจเป็นเพราะได้ใช้ทรัพยากรของประเทศมาก เมื่อใช้ทรัพยากรของประเทศมาก ก็ควรเสียภาษีมาก ผู้ที่มีหน้าที่เสียภาษีการรับมรดก ได้แก่ บุคคลที่มีสัญชาติไทย และบุคคลที่ไม่ได้มีสัญชาติไทยแต่มี ภูมิลำเนาหรือสำนักงานใหญ่ ตั้งอยู่ในประเทศไทยเป็นเวลา 3 ปีติดต่อกัน แต่ไม่รวมถึงคู่สมรสของเจ้ามรดก โดยบุคคลผู้มีสัญชาติไทยจะต้องเสียภาษีมรดกจากทรัพย์สินทั้งที่อยู่ในประเทศไทยและต่างประเทศ แต่บุคคลที่ไม่ได้มีสัญชาติไทย จะต้องเสียภาษีมรดกจากทรัพย์สินในประเทศไทย โดยจัดเก็บภาษีมรดกในอัตราร้อยละ 10 ของมูลค่าฐานภาษีมรดกหลังหักหนี้สิน ฐานภาษีมรดกที่นำมาใช้คำนวณภาษีมรดก ได้แก่ มูลค่าทรัพย์สินมรดก หลังหักหนี้สินที่ได้รับเป็นมรดกใน ส่วนที่เกิน 100 ล้านบาท การคำนวณมูลค่าของราคาทรัพย์สินที่ได้รับจะแบ่งตามประเภทของทรัพย์สิน กล่าวคือ อสังหาริมทรัพย์ถือตามราคาประเมินทุนทรัพย์เพื่อเรียกเก็บ ค่าธรรมเนียมจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากเป็น หลักทรัพย์ที่จดทะเบียนในตลาดหลักทรัพย์แห่งประเทศไทยให้ถือเอาราคาของหลักทรัพย์ในเวลาสิ้นสุดเวลาทำการของตลาดหลักทรัพย์ในวันที่ได้รับมรดก หากเป็นทรัพย์สินประเภทอื่นๆ ให้เป็นไปตามที่กฎกระทรวงกำหนด ผู้มีหน้าที่เสียภาษีต้องยื่นแบบ รายการภาษีและเสียภาษีให้แล้วเสร็จภายใน 150 วันนับแต่วันที่ได้รับมรดกต่อสำนักงานสรรพากรพื้นที่

สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (สนช.) มีการพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีมรดก พ.ศ. ที่คณะกรรมการกฤษฎีกาวิสามัญฯ พิจารณาเสร็จแล้ว เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2558 มีมติผ่านวาระ 2 และวาระ 3 ของร่างพระราชบัญญัติภาษีมรดก พ.ศ. ด้วยคะแนน 145 เสียง ไม่เห็นด้วย 5 เสียง เพื่อออกเป็นกฎหมายบังคับใช้ โดยให้เสียภาษีในอัตราร้อยละ 10 ของมูลค่าในส่วนที่ต้องเสียภาษี แต่หากผู้ที่ได้รับมรดกเป็นผู้สืบสันดานจะได้รับมรดกจากบุพการีให้เสียภาษีในอัตราร้อยละ 5 และกำหนดให้ผู้ที่มิหน้าที่เสียภาษีสามารถผ่อนชำระได้ในระยะเวลาไม่เกิน 5 ปี ทั้งนี้ จะกำหนดจัดเก็บตั้งแต่มูลค่ามรดก 100 ล้านบาทขึ้นไป

มรดกที่ต้องเสียภาษีมีย 5 ประเภท ได้แก่ 1) อสังหาริมทรัพย์ 2) หลักทรัพย์ตามกฎหมายว่าด้วยหลักทรัพย์และตลาดหลักทรัพย์ 3) เงินฝาก หรือเงินอื่นใดที่มีลักษณะอย่างเดียวกันที่เจ้ามรดกมีสิทธิเรียกถอนคืนหรือสิทธิเรียกร้องจากสถาบันการเงินหรือบุคคลที่ได้รับเงินนั้นไว้ 4) ยานพาหนะที่มีหลักฐานทางทะเบียน และ 5) ทรัพย์สินทางการเงินที่กำหนดเพิ่มขึ้นโดยพระราชกฤษฎีกา โดยมีผลบังคับใช้ 180 วันภายหลังประกาศในราชกิจจานุเบกษา ผู้ใดไม่ยื่นแบบแสดงรายการภาษี ต้องระวางโทษปรับไม่เกิน 5 แสนบาท และผู้ใดทาลาย ย้ายไปเสีย ซ้อนเงินทรัพย์สินมรดกไปให้ผู้อื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 2 ปี และปรับไม่เกิน 4 แสนบาท ผู้ใดจงใจยื่นข้อความเท็จ หรือใช้กลอุบายพยายาม ฉ้อโกง

หลีกเลี่ยงการเสียภาษี ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกิน 1 ปี หรือ ปรับไม่เกิน 2 แสนล้านบาท เป็นต้น

4) ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ.

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เรื่อง โฉนดชุมชน ต่อคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 2 มีนาคม 2553 ซึ่งคณะรัฐมนตรีรับทราบตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอความเห็น ผลการพิจารณา และผลการดำเนินการร่วมกับส่วนราชการที่เกี่ยวข้อง โดยความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษา ฯ สรุปได้ ดังนี้

1. ที่ดินที่รัฐจะนำมาดำเนินการตามนโยบายโฉนดชุมชน ควรเป็นที่ดิน 3 ประเภท ดังนี้

1.1 ที่ดินของรัฐหรือรัฐวิสาหกิจที่ราษฎรอยู่อาศัยและทำกินมาอย่างต่อเนื่อง ไม่ใช่ที่ดินของรัฐที่มีการบุกรุกใหม่

1.2 ที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐจัดหามาเพื่อดำเนินการจัดสรรให้ราษฎรหรือเกษตรกรมีที่อยู่อาศัยหรือพื้นที่ทำการเกษตร

1.3 ที่ดินที่เอกชนครอบครองหรือได้รับเอกสาลิทธิที่ดิน โดยไม่ชอบด้วยกฎหมายหรือที่ดินที่เอกชนทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์เกินเวลาที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน

2. รัฐบาลควรออกโฉนดชุมชน รับรองสิทธิชุมชนโดยไม่กำหนดระยะเวลา และให้สามารถสืบทอดทางมรดกได้ โดยกำหนดเงื่อนไขให้รัฐสามารถที่จะเพิกถอนโฉนดชุมชนได้ ทั้งแปลงหากชุมชนไม่ปฏิบัติตามข้อตกลงร่วมระหว่างรัฐกับชุมชน

3. รัฐบาลควรศึกษาและนำแนวทางการดำเนินการรับรองสิทธิชุมชนในลักษณะสิทธิร่วมแบบโฉนดชุมชนเป็นแนวทางการดำเนินการจัดการโฉนดชุมชน จากตัวอย่างที่ได้มีการดำเนินการอยู่แล้วในหลายพื้นที่ เช่น กรมส่งเสริมสหกรณ์ดำเนินการในพื้นที่นิคมสหกรณ์ หรือตามโครงการพระราชดำริ เช่น หุบกะพง เป็นต้น

4. การออกโฉนดชุมชนในที่ดินในพื้นที่ของรัฐ ประกอบด้วย ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินตามกลุ่มกฎหมายป่าไม้ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน และที่ดินตามกฎหมายจัดรูปที่ดินสามารถดำเนินการได้ทันที เนื่องจากกฎหมายเฉพาะของที่ดินแต่ละประเภทมีบทบัญญัติให้ผู้รักษาการตามกฎหมายสามารถอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์หรือทำเป็นโครงการร่วมกับชุมชน และรัฐบาลยังสามารถใช้กฎหมายปฏิรูปที่ดินสำหรับสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเป็นแปลงรวมและจัดรูปแบบองค์กรชุมชนในรูปแบบของสหกรณ์ขึ้นดำเนินการ

การบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน โดยที่รัฐบาลประกาศให้ที่ดินที่ประสงค์จะออกโฉนดชุมชน เป็นพื้นที่ปฏิรูปที่ดิน

5. รัฐบาลสามารถยกระดับที่ดินที่อยู่อาศัยของชุมชนเมืองให้เป็นโฉนดชุมชนได้ โดยกำหนดให้ทำข้อตกลง ระเบียบและกติการ่วมที่ชัดเจน จะช่วยให้ชุมชนเมืองสามารถพัฒนาชุมชนได้ดียิ่งขึ้นรวมถึงจะช่วยแก้ไขปัญหาชุมชนเมืองซึ่งเป็นปัญหาของเมืองใหญ่ทั่วประเทศ

6. รัฐบาลควรมีมาตรการสนับสนุนการดำเนินการโฉนดชุมชนให้ครอบคลุมทั้งที่ดิน ป่าไม้ แม่น้ำ ระบบเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัยในพื้นที่แนวร่วม รวมทั้งให้ชุมชนได้มีส่วนร่วมในการวางกฎระเบียบสำหรับการบริหารจัดการที่มีความแตกต่างกันตามระบบนิเวศ จารีต ประเพณี และวัฒนธรรมของแต่ละชุมชน

7. รัฐบาลควรมีมาตรการสนับสนุนการจัดตั้งกองทุนที่ดินระดับชุมชนควบคู่กันไปในพื้นที่ซึ่งดำเนินการโฉนดชุมชน โดยการระดมทุนจากภายในชุมชนสมทบกับงบประมาณของรัฐบาลภายใต้ระเบียบร่วมระหว่างรัฐบาลกับชุมชนเพื่อเป็นทุนสำหรับช่วยการกระจายสิทธิที่ดิน และการแก้ไขปัญหาการเปลี่ยนเจ้าของที่ดินเนื่องจากความจำเป็นทางเศรษฐกิจ ภาวะหนี้สินหรือการต้องเปลี่ยนอาชีพหรือย้ายถิ่นฐานของสมาชิก

8. รัฐบาลควรมีนโยบายเร่งรัดจัดตั้งธนาคารที่ดินระดับประเทศ รวมทั้งการปรับปรุงกองทุนที่ดินที่ได้จัดตั้งไว้แล้ว ให้มีประสิทธิภาพสอดคล้องกับแนวนโยบายรัฐบาล เพื่อเป็นเงินต้นสำหรับจัดหาที่ดินให้แก่ประชาชน เกษตรกร และรับโอนหรือปรับโครงสร้างหนี้ของประชาชนในกรณีทีภาวะหนี้สินนั้นนำไปสู่การสูญเสียที่ดิน และการปรับปรุงระบบภาษีที่ดินแบบก้าวหน้า เพื่อช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินให้มีการใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

9. รัฐบาลควรจัดให้มีแผนงานและงบประมาณสำหรับสนับสนุนการเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนการพัฒนาอาชีพ การพัฒนาระบบสาธารณูปโภค และการจัดซื้อที่ดินบางส่วน โดยให้เป็นส่วนหนึ่งของแผนการดำเนินงานโฉนดชุมชน

ในปี พ.ศ. 2553 มีการก่อตั้งขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส. หรือ P-Move) ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายภาคประชาชนที่มีปัญหาที่ดินทั่วประเทศ เช่น เครือข่ายสลัม 4 ภาค เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง (คสม.) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรที่ติด เครือข่ายเกษตรกรพันธสัญญา กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าชีวมวล ฯลฯ โดยเสนอให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการร่วมในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนโดยชุมชน ตลอดจนยุติการไล่รื้อ จับกุมคุมขังประชาชนคนยากจนที่มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินซึ่งทางราชการประกาศ

เป็นเขตต่าง ๆ ทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนที่อยู่มาดั้งเดิม รวมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน และการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อให้คนจนได้มีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน

เครือข่ายภาคประชาชนได้ร่วมกันจัดทำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ. เป็นร่างกฎหมายซึ่งปรับจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 จัดทำขึ้นภายใต้แนวคิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์ ฟื้นฟู และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับมีประชาชนจำนวนมากได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐมาเป็นเวลายาวนาน มีสาเหตุมาจากนโยบายของรัฐในอดีต ความไม่ชัดเจนของเขตที่ดินของรัฐ ความยากจน และการไร้ที่ทำกินของประชาชน โดยที่ทางราชการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด หรืออพยพประชาชนเหล่านั้นออกจากที่ดินของรัฐได้ การปล่อยให้มีการครอบครองที่ดินของรัฐต่อไปก็จะยิ่งทำให้ปัญหาลุกลามมากขึ้น การจัดที่ดินตามกฎหมายที่มีอยู่ก็มิได้มีหลักประกันว่าจะไม่เกิดการขยายการครอบครองที่ดินของรัฐอีก จึงได้นำหลักการสิทธิชุมชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาใช้ร่วมกับการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้รัฐสามารถรักษาที่ดินของรัฐไว้ได้ และส่งเสริมให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการเงื่อนไข และระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต โดยควบคุมกันเอง เป็นการลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชน อีกทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน

ผลของการจัดสมาชิกปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 2 มีประเด็นการปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายด้านที่ดิน: การบริหารจัดการที่ดิน เสนอเข้าสู่การพิจารณาและสมาชิกปฏิรูประดับชาติ ลงมติรับรองให้จัดทำข้อเสนอแนะนโยบาย แผนและปรับปรุง/แก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน บนพื้นฐานการมีส่วนร่วมของภาคประชาชนและทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน ซึ่งมีกฎหมายที่เวทีทุกภาคส่วนเห็นชอบร่วมกันเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปโครงสร้างด้านที่ดินรวม 3 ฉบับ ประกอบด้วย ร่างกฎหมายว่าด้วยภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า ร่างกฎหมายว่าด้วยธนาคารที่ดิน และร่างกฎหมายว่าด้วยโฉนดชุมชน

เมื่อสิ้นสุดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. 2553-2556 สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ในฐานะองค์กรที่ดูแลสำนักงานปฏิรูป (สปร.) เพื่อให้การดำเนินงานตามมติสมาชิกปฏิรูปเป็นรูปธรรม ต่อมาในปี 2556 ได้ปรับสำนักงานปฏิรูปเปลี่ยนเป็น สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) โดยมีการจัดตั้ง

คณะทำงานขับเคลื่อน (ร่าง) กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน จำนวน 4 ฉบับ ประกอบด้วย เครือข่ายนักวิชาการ สภาเกษตรกรแห่งชาติ สภาองค์กรชุมชน เครือข่ายภาคประชาชน เครือข่ายปฏิรูปที่ดิน ภูมิภาคต่าง ๆ รวม 13 องค์กร มีหน้าที่ในการวางยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนและสนับสนุนการผลักดัน (ร่าง) กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน จำนวน 4 ฉบับ คือ ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ. และ ร่างพระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. โดยมีคำขวัญในการเคลื่อนไหวว่า “Four Laws for the Poor”

คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย ที่มีศาสตราจารย์คณิต ณ นคร เป็นประธานกรรมการฯ ได้นำร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ไปพิจารณาและปรับปรุงร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวเป็นร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2558 โดยระบุว่า ร่างพระราชบัญญัติทั้งสามฉบับมีสาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินอันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุที่นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในสังคม ทั้งยังสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรีซึ่งได้แถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

เมื่อวันที่ 7 พฤษภาคม 2558 ขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส.) ได้ประชุมร่วมกับรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (พลเอกดาว์พงษ์ รัตนสุวรรณ) เนื่องมาจากข้อร้องเรียนของ ขปส. จำนวน 1,000 คน ที่ยื่นข้อเสนอดังกล่าวให้เร่งรัดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดินและทรัพยากร สรุปสาระการประชุมได้ ดังนี้

1. ให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเร่งรัดดำเนินการจัดให้มีโฉนดชุมชนในพื้นที่ 445 ชุมชน ที่มีการนำเสนอต่อสำนักนายกรัฐมนตรีมาตั้งแต่สมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ
2. ให้คุ้มครองพื้นที่ที่เสนอให้มีโฉนดชุมชน
3. ให้ยุติการตัดฟันต้นไม้ การจับกุมดำเนินคดีต่อชาวบ้าน และให้มีการตรวจสอบเยียวยาผู้ได้รับผลกระทบจากแผนแม่บทป่าไม้ฯ
4. ให้มีการทบทวนแผนแม่บทป่าไม้ฯ โดยให้มีการจัดสัมมนาร่วมกับประชาชนที่ได้รับผลกระทบโดยตรง โดยเน้นกระบวนการมีส่วนร่วมจากภาคประชาชน
5. ภาคประชาชนกำลังดำเนินการรวบรวมรายชื่อเพื่อเสนอ (ร่าง) กฎหมายทั้ง 4 ฉบับ โดยมีเป้าหมาย 1 ล้านรายชื่อ

5) ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.

ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อย และผู้ยากจน เป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยที่เรื้อรังมาเป็นเวลานาน ส่วนหนึ่งเกิดจาก ปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน รวมทั้งปัญหาการเก็งกำไรในที่ดิน เป็นเหตุให้ ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ รวมทั้งการเกิดปัญหาวิกฤติ เศรษฐกิจ ทำให้ที่ดินจำนวนหนึ่งติดภาระในการจำนองหรือใช้เป็นหลักทรัพย์ในการค้า ประกันเงินกู้ ซึ่งต่อมาที่ดินเหล่านั้นได้แปรสภาพเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) นอกจากนี้ ปัญหาที่เกิดจากความล้มเหลวในภาคการผลิต รวมถึงผลกระทบจากการเปิด เสรีทางการค้าที่ส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรหลายชนิดในท้องตลาดราคาถูกลง ทำให้เกษตรกร มีรายได้ลดลง ก่อให้เกิดภาวะหนี้สินเพิ่มมากขึ้น จากปัญหาดังกล่าวนี้ทำให้ที่ดินทำกินของ เกษตรกรต้องหลุดมือไป ซึ่งเป็นการสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรม

รัฐบาลจึงได้กำหนดนโยบายเพื่อขับเคลื่อนการดำเนินงานในการแก้ไขปัญหาคความ ยากจน ซึ่งได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ในส่วนของการแก้ไข ปัญหาความยากจนด้านที่ดินทำกินของราษฎร รัฐบาลได้กำหนด “นโยบายสังคมและ คุณภาพชีวิตด้านนโยบายสวัสดิการสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ ข้อ 3.5.1 แก้ไขปัญหา ความยากจน โดยการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ส่งเสริมอาชีพและสร้างรายได้” และ “นโยบายเศรษฐกิจ ด้านนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ภาคเกษตร ข้อ 4.2.1.8 คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้น ฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพ ดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปแบบของธนาคารที่ดิน” โดยสอดคล้อง กับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 84 ที่บัญญัติให้รัฐต้อง ดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยกระจาย การถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อ ประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้ เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร การแก้ไขปัญหาดินจึงเป็น ปัญหาเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการโดยเร็วซึ่งในขณะนี้ยังไม่มียกเว้นการเงินใดที่เข้ามาจับ ฝิตชอบและสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครอง ที่ดินของประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ภายในระยะเวลา 3-5 ปี เพื่อบริหารจัดการให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้เข้าถึงที่ดินทำกินและเกิดการกระจาย การถือครองที่เป็นธรรมและยั่งยืน เชื่อว่าจะช่วยแก้ไขปัญหาคความยากจนของเกษตรกรรายย่อย

ที่ดิน รวมทั้งปัญหาการเก็งกำไรในที่ดินที่ทำให้ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ และการสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรม

ในระยะเริ่มต้นของการเตรียมการจัดตั้งธนาคารที่ดิน จะจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในรูปขององค์การมหาชนขึ้น เพื่อทำหน้าที่เสนอนโยบายและมาตรการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน รวมทั้งจัดทำร่างกฎหมาย เพื่อจัดตั้งเป็นธนาคารที่ดินเต็มรูปภายในระยะเวลา 3-5 ปี ระหว่างนี้ให้มีการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ขึ้นในสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และจัดทำโครงการนำร่องซื้อที่ดินให้แก่เกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ที่ดินเอกชนปล่อยทิ้งร้างเพื่อนำมาจัดให้กับเกษตรกรโดยการเช่า การเช่าซื้อ หรือจัดให้ทำประโยชน์ ในรูปแบบของโฉนดชุมชนภายใต้นโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาล พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ออกประกาศใช้บังคับในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2554¹⁴ แต่การจัดตั้งองค์การมหาชนยังไม่คืบหน้า เนื่องจากมีการยุบสภาและเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

เมื่อมีการเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 หัวหน้า คสช. จึงใช้อำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 70/2557 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2557 แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในวาระเริ่มแรก และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในวาระเริ่มแรก รวมทั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน เหตุผลในการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 เนื่องจากปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนเป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่มีมานาน ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินรวมทั้งปัญหาการเก็งกำไรในที่ดิน เป็นเหตุให้ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ และสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรม ซึ่งสภาพปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐต้องกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์

¹⁴ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอน 33 ก ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2554 ให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง แต่โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มียุทธศาสตร์หรือสถาบันการเงินได้รับผิดชอบให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมและสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สมควรจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในรูปแบบขององค์การมหาชน เพื่อแก้ไขปัญหาและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าว ได้อย่างอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) มีส่วนเกี่ยวข้องกับสิทธิชุมชนในเรื่องที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสถาบันฯ ในมาตรา 7 (4) คือ การสนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน และอำนาจหน้าที่ของสถาบันฯ ในมาตรา 8 (1) คือ การให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน องค์การชุมชน หรือเครือข่ายองค์การชุมชน ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด และ (2) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์การชุมชนและเครือข่ายองค์การชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน

สาระสำคัญของพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้น เรียกว่า “สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)” เรียกโดยย่อว่า “บจธ.” และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “The Land Bank Administration Institute (Public Organization)” เรียกโดยย่อว่า “LABAI” มีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

- (1) ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม และจัดตั้งธนาคารที่ดิน
- (2) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่
- (3) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (4) สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน
- (5) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน

เพื่อให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินโดยเร็วตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) คณะกรรมการสถาบันฯ ได้มีคำสั่ง ที่ 2/2558 ลงวันที่ 30 เมษายน 2558 แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดิน พ.ศ. ให้การจัดตั้งธนาคารที่ดินเป็นไปโดยเร็วเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศไทย และให้การดำเนินงานของธนาคารที่ดินไม่มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานภาครัฐอื่น

ขณะเดียวกัน คณะกรรมการปฏิรูปด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้จัดทำร่างรายงานข้อเสนอ เรื่อง ธนาคารที่ดิน ระบุว่าข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในปี 2554 เกษตรกรไทยต้องเช่าที่ดินเพื่อทำการเกษตรกว่า 30.5 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 45 จากพื้นที่การเกษตรของไทยทั้งหมดกว่า 149 ล้านไร่ การศึกษาของกลุ่มปฏิบัติงานท้องถิ่นไร้พรมแดน พบว่าในปี 2557 พื้นที่การเกษตรกว่า 149 ล้านไร่ทั่วประเทศ มีที่ดินที่เป็นของเกษตรกร 71.59 ล้านไร่ ในจำนวนนี้เป็นที่ดินที่ติดจำนองหรือขายฝากมากถึง 30 ล้านไร่ จึงได้นำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ของตัวแทนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) รวมทั้งบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) เสนอต่อประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2558 มาพิจารณาและมีความเห็นว่าควรผลักดันให้มีพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. เพื่อให้เป็นองค์กรสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน

เนื่องจากร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) และร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ซึ่งเสนอโดยเครือข่ายภาคประชาชนโดยการสนับสนุนการยกร่างจากคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ยังมีประเด็นหลักการและสาระสำคัญที่ต่างกัน คณะกรรมการฯ จึงมีข้อเสนอให้มีการประชุมเพื่อหาข้อยุติในประเด็น ดังต่อไปนี้

- 1) รูปแบบของหน่วยงานธนาคารที่ดิน ควรจะเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใด คือ (1) รัฐวิสาหกิจ และ (2) หน่วยงานรัฐที่ดำเนินการเป็นอิสระ (หน่วยงานของรัฐประเภทที่ 4) โดยพิจารณารูปแบบขององค์กรให้สอดคล้องกับภารกิจและอำนาจหน้าที่
- 2) ในกรณีที่กำหนดให้ธนาคารที่ดินเป็นรัฐวิสาหกิจ จะเป็นรัฐวิสาหกิจประเภทใด

(1) รัฐวิสาหกิจที่รัฐเป็นเจ้าของทั้งหมด (2) รัฐวิสาหกิจซึ่งรัฐถือหุ้นส่วนใหญ่และขายหุ้นบางส่วนให้แก่บุคคลทั่วไปโดยไม่เข้าตลาดหลักทรัพย์ และ (3) รัฐวิสาหกิจในรูปแบบบริษัทมหาชน โดยรัฐถือหุ้นส่วนใหญ่และขายหุ้นในตลาดหลักทรัพย์

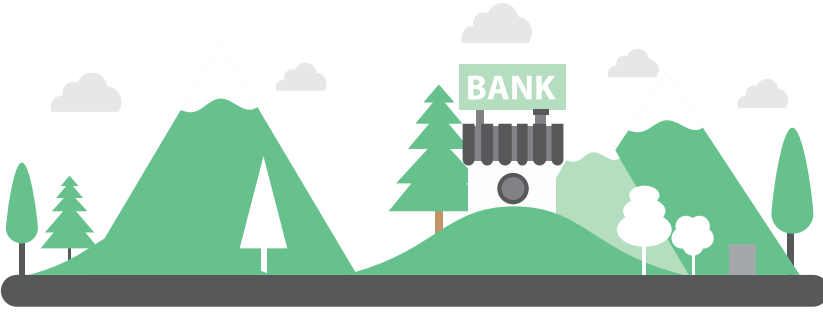
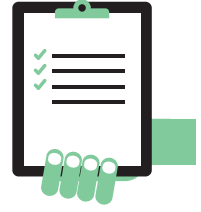
3) ขอบเขตวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน ซึ่งร่างของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้ขยายวัตถุประสงค์ของธนาคารเพื่อบริหารจัดการที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน พัฒนาตลาดที่ดินเพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับที่ดินและให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และยั่งยืน รวมถึงสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเป็นกลไกของรัฐในการสำรองที่ดิน เพื่อสร้างประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจหรือเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายการพัฒนาชนบทหรือเมืองหรือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

4) ธนาคารที่ดินควรมีอำนาจหน้าที่ในเรื่องใดบ้าง และไม่ควรมีอำนาจหน้าที่หรือกระทำกิจกรรมในเรื่องใดบ้าง เช่น การรับฝากเงิน การออกหนังสือค้ำประกัน เป็นต้น

5) ประเด็นการได้มา การจัดการ การดูแลรักษา และการนำไปใช้ประโยชน์ซึ่งที่ดินและทรัพย์สินอื่นในการดำเนินกิจการของธนาคาร

ควรเร่งรัดการดำเนินการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการนำร่องโครงการของธนาคารที่ดิน 5 พื้นที่ ให้แล้วเสร็จ รวมทั้งสรุปบทเรียน ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานเพื่อปรับปรุงแก้ไขการดำเนินงานของสถาบันต่อไป

ข้อเสนอเชิงนโยบายในการ แก้ปัญหาป่าไม้และที่ดิน



เมื่อพิจารณาการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของภาครัฐ แนวโน้มของการบริหารราชการแผ่นดินในอนาคตมีทิศทางของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น รวมทั้งการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนเพิ่มขึ้นเพื่อลดข้อจำกัดของภาครัฐ โดยให้ท้องถิ่นบริหารจัดการกิจการบางอย่างและจัดบริการสาธารณะที่ตอบสนองต่อความต้องการของประชาชนในพื้นที่ จึงควรให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ฟื้นฟู หรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และที่ดินตั้งแต่การวางแผน การลงมือปฏิบัติการติดตามผล การได้รับประโยชน์และการร่วมรับผิดชอบในผล นอกจากนี้จะเพิ่มประสิทธิภาพแล้วยังจะช่วยลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับภาครัฐเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินโดยเฉพาะชุมชนในเขตป่าสงวน และมีแนวทางในการแก้ไขปัญหาพร้อมกันในอนาคต การมีส่วนร่วมของประชาชนจะมีได้ต่อเมื่อหน่วยงานภาครัฐเห็นความสำคัญและเปิดพื้นที่ให้ภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามามีส่วนร่วมการออกแบบวางแผนร่วมกันในการใช้ประโยชน์ของที่ดินและทรัพยากร (ในระดับการวางแผนนโยบายและการทำงานในเชิงพื้นที่) รวมถึงการจัดทำฐานข้อมูลที่ดินและทรัพยากรของประเทศ เช่น การจัดการแนวเขตป่าไม้ ข้อมูลผู้ถือครองที่ดิน ข้อมูลทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ หรือการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ในที่ดินเอกชน เป็นต้น โดยอาจต้องปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้องเพื่อให้รองรับการทำงานร่วมกันอย่างเป็นระบบ

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการป่าไม้

การจะให้ประชาชน ชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมกับรัฐในการจัดการป่าไม้ รัฐจะต้องให้สิทธิการมีส่วนร่วมที่แตกต่างไปจากที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน โดยอาจให้การจัดการป่าไม้เป็นสิทธิและหน้าที่ของประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ภายใต้งบประมาณและข้อกำหนดต่าง ๆ โดยภาครัฐเป็นผู้กำกับดูแล ติดตามประเมินผล และให้คำแนะนำด้านเทคนิควิชาการที่ถูกต้อง ในทำนองเดียวกันกับที่กรมป่าไม้อนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชน หรือป่าเศรษฐกิจชุมชน หากชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่รับผิดชอบดูแลรักษาและใช้ประโยชน์จากป่าไม้ไม่สามารถปฏิบัติให้เป็นไปตามเงื่อนไขและข้อกำหนดที่ได้ตกลงไว้ ก็ต้องส่งเสริมพื้นที่และรับผิดชอบในการฟื้นฟูสภาพป่าไม้ให้สมบูรณ์ ซึ่งอาจมีมาตรการให้นางบประมาณของท้องถิ่นหรือหลักประกันที่ชุมชนให้ไว้มาใช้ แนวทางในการจ่ายค่าตอบแทนให้กับชุมชนซึ่งดูแลระบบนิเวศ (Payment for Environmental Services: PES) ก็เป็นอีกมาตรการหนึ่งในการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชนในการอนุรักษ์หรือฟื้นฟูสิ่งแวดล้อม

การกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ (ปัจจุบันมีอยู่ประมาณร้อยละ 31 ของพื้นที่ประเทศ) อาจไม่จำเป็นต้องประกาศเขตพื้นที่ป่าไม้เพิ่มเติม เพราะจะยิ่งสร้างความขัดแย้งกับประชาชน ควรใช้แนวทางการส่งเสริมและพัฒนาพื้นที่สวนป่าในที่ดินเอกชน รวมทั้งการใช้นโยบายส่งเสริม CSR (Cooperate Social Responsibility) ด้านป่าไม้ ให้มีพื้นที่ป่าไม้ครบจำนวนตามเป้าหมาย ประกอบกับมีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 แล้ว จะช่วยเพิ่มแรงจูงใจในการปลูกสร้างสวนป่าของภาคเอกชนมากขึ้น

นอกจากนั้น ควรนำแนวคิดเกี่ยวกับมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรธรรมชาติมาเป็นแนวทางในการบริหารจัดการป่าไม้และที่ดิน คือ มูลค่าเกิดจากการใช้ (Use Value) ทั้งในส่วนมูลค่าเกิดจากการใช้ทางตรง (Direct Use Value) มูลค่าที่เกิดจากการใช้ทางอ้อม (Indirect Use Value) และมูลค่าเผื่อใช้ (option value) มูลค่าที่ไม่ได้เกิดจากการใช้ (Non - Use Value) ประกอบด้วย มูลค่าของการคงอยู่ (Existence Value) และมูลค่าที่เก็บรักษาไว้เพื่อให้คนรุ่นต่อไปได้ใช้ในวันข้างหน้า (Bequest Value)

แนวคิดเหล่านี้จะทำให้สามารถจำแนกพื้นที่ และกำหนดนโยบายและกิจกรรมที่จะใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และที่ดินได้ชัดเจนยิ่งขึ้น ว่าควรใช้ประโยชน์จากทรัพยากรใด เพียงใด

มาตรการภาษีเป็นเครื่องมือของภาครัฐที่อาจนำมาใช้ เพื่อส่งเสริมหรือจูงใจให้เพิ่มพื้นที่การปลูกสร้างสวนป่าของเอกชน โดยการลดหรือยกเว้นภาษีสำหรับที่ดินของเอกชนที่นำมาใช้ปลูกสร้างสวนป่าในช่วงที่ยังไม่มีรายได้จากผลผลิต ถือว่าเป็นการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ เพราะรัฐได้พื้นที่ป่าเพิ่มขึ้น เป็นต้น ประโยชน์ที่ได้รับรวมไปถึงพันธกรณีที่ประเทศไทยมีต่อนานาชาติทั้งในแง่ของการคุ้มครองป้องกัน การกำหนดแนวทางและขั้นตอนของการเข้าถึง (access) ตลอดจนการแบ่งปันผลประโยชน์ (Benefit Sharing) จากทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ป่าไม้ การลดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เพื่อนำไปเป็นคาร์บอนเครดิตภายใต้กรอบของ Reducing Emission from Deforestation and Degradation หรือ REDD การส่งเสริมการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจก (Land Use, Land Use Change and Forestry: LULUCF) ภายใต้กรอบนโยบายที่เกี่ยวกับการลดปัญหาภาวะโลกร้อน เป็นต้น

แนวคิดเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน

ความไม่เป็นเอกภาพของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินได้ถูกแก้ไขไปในระดับหนึ่ง เพราะมีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ

ในระยะเริ่มแรก คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติได้วางมาตรการในการแก้ไขปัญหาในส่วนของพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้วที่เรื้อรังมานาน มีเป้าหมายที่จะจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัยในรูปของชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2558 - ปี พ.ศ. 2664 รวม 9,769,811 ไร่ ซึ่งจะเป็นการแก้ไขปัญหาที่ตรงจุดในการแก้ไขปัญหาความยากจนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคมที่คนจนไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกิน

อย่างไรก็ตาม มีคำถามเกี่ยวกับความยั่งยืนของคณะกรรมการชุดดังกล่าว หากเปลี่ยนแปลงรัฐบาลจะมีการยกเลิกหรือระงับการดำเนินการหรือไม่ เพราะมีบทเรียนจากนโยบายธนาคารที่ดินและนโยบายโฉนดชุมชนที่ไม่มีการดำเนินการต่อเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาล ดังนั้น การจะให้นโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติสามารถดำเนินต่อไปโดยไม่หยุดชะงัก อีกทั้งยังเป็นคณะกรรมการที่สามารถกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศโดยไม่ขัดหรือแย้งกับกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินฉบับอื่นที่มีศักดิ์สูงกว่า และสร้างความเชื่อมั่นเกี่ยวกับนโยบายที่ดินของประเทศ ควรยกระดับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 เป็นกฎหมายระดับพระราชบัญญัติโดยเร็ว

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้เคยพิจารณาเสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรีและสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาแล้ว แต่เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐมนตรีเจ้ากระทรวงเรื่องดังกล่าวจึงถูกระงับไป ในการพิจารณาของกรรมาธิการวิสามัญเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน สภาผู้แทนราษฎรหลายคณะ ตลอดจนงานวิจัยและนโยบายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องได้สนับสนุนแนวคิดนี้ จึงควรพิจารณาหรือฟื้นฟูและปรับปรุงร่างกฎหมายฉบับนี้ให้ออกเป็นกฎหมายเพื่อให้มีองค์การบริหารจัดการที่ดินที่เป็นเอกภาพเช่นเดียวกับหลายประเทศ

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน ประกอบด้วย ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีความล้าสมัยของกฎหมายจัดที่ดินเหล่านี้หลายประเด็น เช่น คุณสมบัติและเงื่อนไขของผู้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดิน ข้อจำกัดสิทธิของผู้ได้รับการจัดที่ดิน เช่น การห้ามแบ่งแยกหรือหรือโอนสิทธิในที่ดินไปให้ผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม เป็นต้น ทำให้เกิดการเปรียบเทียบและมีความได้เปรียบเสียเปรียบในหมู่ประชาชน ก่อให้เกิดสิทธิในที่ดินที่ไม่เท่าเทียมกัน และทำให้มีเอกสารสิทธิในที่ดินที่หลากหลาย ไม่สามารถป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ รวมทั้งไม่สามารถแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินให้กับประชาชนได้อย่างถาวร จึงควรมีการพิจารณาแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายบางฉบับที่ไม่มีความจำเป็น หรือนำมารวมเป็นกฎหมายฉบับเดียว

สภาพเศรษฐกิจและสังคมปัจจุบันที่มีแนวโน้มเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็วและซับซ้อน เกษตรกรส่วนหนึ่งมิได้เป็นผู้ลงมือลงแรงทำเกษตรกรรมอีกต่อไป แต่ประกอบเกษตรกรรมในลักษณะของผู้ลงทุนจ้างไถ หว่าน ดูแลใส่ปุ๋ย ฉีดยา ถึงการเก็บเกี่ยวโดยการจ้างหรือใช้

เครื่องจักรเป็นหลัก มีการประกอบอาชีพอื่นไปด้วยเพื่อให้มีรายได้เพียงพอเลี้ยงครอบครัว ขณะที่นายกรัฐมนตรีมีนโยบายที่จะให้จัดที่ดินให้เกษตรกรและผู้ยากจนเป็นกลุ่มหรือชุมชน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์มีนโยบายกำหนดเขตเกษตรกรรม (Zoning) และปรับโครงสร้างการผลิตเป็นแปลงใหญ่ ที่จะทำให้เกิดเศรษฐกิจขนาดใหญ่ (Economy of Scale) เพื่ออำนวยความสะดวกของเกษตรกรตลอดกระบวนการผลิต (Production Process) และห่วงโซ่อุปทาน (Supply Chain) ได้แก่ การจัดการปัจจัยการผลิต การผลิต เทคโนโลยี การเก็บเกี่ยว การจัดการหลังการผลิต การแปรรูปเบื้องต้น และการตลาด เป็นต้น

ประมวลกฎหมายที่ดิน มีบทบัญญัติจัดที่ดินให้กับประชาชนและออกใบจองให้ไว้เป็นหลักฐาน เมื่อได้ทำประโยชน์ในที่ดินและปฏิบัติตามระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนดโดยครบถ้วนแล้ว ก็จะออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้โดยมีการห้ามโอนที่ดินนั้นให้แก่ผู้อื่นเป็นเวลา 5-10 ปี แล้วแต่กรณี ปัจจุบันไม่ได้มีการจัดที่ดินในลักษณะนี้

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ให้อำนาจกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และกรมส่งเสริมสหกรณ์ นำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่ประชาชนในรูปของนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไป และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ให้ออกหนังสือแสดงการทำประโยชน์ให้แก่ผู้นั้น ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ สถานะของนิคมทั้งสองแบบส่วนใหญ่ปัจจุบันยังไม่สามารถสิ้นสภาพได้เนื่องจากสมาชิกนิคมส่วนใหญ่มีปัญหาหนี้สินหรือเปลี่ยนแปลงผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดิน แต่ก็มีได้มีการเปิดนิคมเพิ่มเติม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ออกแบบมาเพื่อปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จึงเน้นไปที่การดำเนินการในที่เอกชน แต่ในสภาพความเป็นจริงกฎหมายปฏิรูปที่ดินถูกใช้ในการจัดการที่ดินของรัฐที่ถูกบุกรุกเป็นส่วนใหญ่ จึงไม่ตรงตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย ไม่อาจนำหลักการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาใช้ในการปรับปรุงสิทธิและการถือครองได้อย่างครบถ้วน เกษตรกรที่ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ถูกห้ามแบ่งแยกหรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น เว้นแต่ตกทอดทาง

มรดกแก่ทายาทโดยธรรม การปฏิรูปที่ดินเป็นวิธีการจัดที่ดินที่ดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน และกำหนดไว้ในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

จึงมีคำถามว่า กฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของไทยควรพัฒนาให้สอดคล้องกับบริบทความเปลี่ยนแปลงของเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่ เช่น การจัดที่ดินให้แก่ประชาชนควรปรับรูปแบบอย่างไร คุณสมบัติของผู้รับการจัดที่ดินควรเป็นบุคคล กลุ่มคน หรือสถาบันเกษตรกร สิทธิในที่ดิน การทำประโยชน์และเงื่อนไขต่าง ๆ ที่ให้ผู้รับการจัดที่ดินปฏิบัติ โดยเฉพาะเมื่อมีการลงทุนข้ามประเทศในกลุ่มประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนที่เกษตรกรไทยควรเป็นฝ่ายได้รับประโยชน์ เป็นต้น ประเด็นดังกล่าวควรมีการศึกษาเพื่อหาข้อสรุปก่อนการยกร่างแก้ไขกฎหมายต่อไป

นโยบายโฉนดชุมชนมีที่มาจากกรณีที่เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยได้ร้องเรียนต่อนายกรัฐมนตรี เพื่อให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัยและปัญหาความเดือดร้อนต่าง ๆ คณะรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ตอนหนึ่งว่า จะจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร

ที่ดินที่ชุมชนยื่นคำขอจัดโฉนดชุมชนนั้น เป็นที่ดินของรัฐที่ไม่มีจุดมุ่งหมายที่จะนำมาจัดที่ดินให้แก่ประชาชน ดังนั้น การจัดโฉนดชุมชนในพื้นที่ใดจึงไม่ใช่การจัดที่ดินให้แก่ประชาชน แต่เป็นการผ่อนผันให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชน มีสิทธิอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐโดยมีเงื่อนไขแทนการผลักดันให้ออกจากพื้นที่ เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้คนจนเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคมอีกทางหนึ่ง ทำให้ภาคประชาชนยอมรับการเป็นที่ดินของรัฐและร่วมมือกับรัฐในการดูแลรักษา พื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน การกำหนดเงื่อนไขต่าง ๆ ให้ชุมชนปฏิบัติ นอกเหนือจากการรับเงื่อนไขในการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น การดูแลพื้นที่โดยรอบพื้นที่ที่ได้รับอนุญาต การปลูกป่าเพิ่มเติมตามจำนวนที่กำหนด การดูแลให้ป่าคงอยู่และป้องกันไฟป่า การป้องกันมิให้มีผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นต้น เท่ากับกำหนดหน้าที่ของชุมชนและลดภาระของเจ้าหน้าที่ของรัฐ เป็นการตอบแทนสังคมในการได้รับโฉนดชุมชนแทนการเรียกเก็บค่าตอบแทนเป็นตัวเงินจากชุมชน หลักการนี้สอดคล้องกับนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่จะจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ทำกินและที่อยู่อาศัยในรูปของ

ชุมชน ทั้งยังได้รับการสนับสนุนจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้มีมติรับรายงาน วาระปฏิรูปที่ 28 : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง เรื่อง รายงานข้อเสนอ เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน และร่างพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ.

นโยบายธนาคารที่ดิน เกิดจากปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน ที่ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน รวมทั้งปัญหาการเก็งกำไรในที่ดิน เป็นเหตุให้ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ การแก้ไขปัญหาดังกล่าวเป็นปัญหาเร่งด่วนแต่ก็ไม่มีสถาบันการเงินใดที่เข้ามารับผิดชอบและสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินของประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” เพื่อแก้ไขปัญหา การจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) หรือธนาคารที่ดินในอนาคต จะเป็นเครื่องมือของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่ดินที่เป็นช่องว่างของหน่วยงานปัจจุบัน สามารถจัดการทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน เช่น การลดจำนวนที่ดินที่เอกชนทิ้งร้างโดยการเป็นตัวกลาง การช่วยจัดหาที่ดินให้กับผู้ยากจนที่ไร้ที่ดินทั้งในเมืองและชนบท การช่วยผู้จ้างหรือขายฝากที่ดินที่กำลังจะหลุดมือ เป็นต้น การดำเนินงานจะไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่มีอยู่ปัจจุบัน และสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้สนับสนุนโดยมีมติรับรายงานข้อเสนอ เรื่อง ธนาคารที่ดิน และร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.

นอกจากนั้น ภาษีที่ดินเป็นอีกมาตรการหนึ่งในการกระตุ้นให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการทิ้งที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าไม่ใช้ประโยชน์ เพิ่มรายได้ให้ท้องถิ่น และลดการเก็งกำไรที่ดิน วิธีการที่ได้มีข้อสรุปและเป็นแนวทางที่กระทรวงการคลังกำลังพิจารณาเสนอเป็นกฎหมาย คือ ยกเลิกพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 และออกกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งจะเป็นการปฏิรูประบบภาษีทรัพย์สินให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยใช้ฐานราคาประเมินทุนทรัพย์ที่เป็นปัจจุบันในการจัดเก็บภาษี มีการขยายฐานภาษีอย่างทั่วถึงโดยให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินและผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินทุกคนต้องเข้ามาอยู่ในระบบภาษี ซึ่งจะเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีเพราะใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่เป็นปัจจุบัน มีเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจนแทนการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่

การผังเมืองของประเทศไทยตามพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 เป็นการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของเมือง ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง คือ การควบคุมอาคาร ตามพระ

ราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 หากจะให้ผังเมืองมีผลในการบังคับใช้อย่างจริงจังตามข้อกำหนด จะต้องควบคุมการก่อสร้างอาคารด้วย หากจะให้การพัฒนาเมืองสมบูรณ์แบบ สามารถพัฒนาพื้นที่เสื่อมโทรมหรือพื้นที่ตาบอด หรือพัฒนาสาธารณูปโภคโดยไม่ต้องเวนคืนที่ดิน ก็สามารถนำพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มาใช้ประโยชน์ แต่เนื่องจากกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ต้องได้รับความยินยอมของเจ้าของที่ดินที่สมัครใจไม่น้อยกว่าสองในสามของเจ้าของที่ดินทั้งหมด และเป็นเจ้าของที่ดินมีเนื้อที่รวมกันไม่น้อยกว่าสองในสามของที่ดินในบริเวณนั้น รวมถึงข้อกำหนดในกฎหมายที่ทำให้มีการจัดตั้งสมาคมในฝ่ายของเจ้าของที่ดิน จึงเป็นเรื่องยากที่จะปฏิบัติตามกฎหมายทำให้เกิดโครงการได้

หากจะปรับปรุงโดยนำเอาเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสามฉบับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มาเรียบเรียงจัดทำเป็นกฎหมายขึ้นใหม่ หรือปรับปรุงกฎหมายให้เชื่อมโยงกัน ก็น่าจะเป็นทางเลือกหนึ่งที่จะทำให้การวางผังเมืองและควบคุมการก่อสร้างอาคารเป็นเอกภาพ สอดคล้องกัน และหากพื้นที่ใดตามผังเมืองมีแผนในการพัฒนาสาธารณูปโภค ก็ใช้มาตรการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่แทนการเวนคืนที่ดิน จะทำให้การดำเนินการและบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับผังเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพในอนาคตหากมีกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จะเป็นองค์กรในการกำหนดนโยบายการอนุรักษ์ พื้นฟูและใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศในภาพรวม การวางผังประเทศ ผังภาค รวมถึงผังเมืองรวม และผังเมืองเฉพาะ ก็ย่อมจะต้องเป็นไปตามนโยบายของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติด้วย เพื่อให้สอดคล้องกับการบริหารจัดการและการใช้ประโยชน์ที่ดินของทุกภาคส่วน

ประเด็นที่เป็นปัญหาประการหนึ่งที่ทำให้มีเจ้าของที่ดินบางรายไม่เห็นด้วยกับผังเมืองรวม คือ ผังเมืองได้กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินต่าง ๆ โดยบางเขตมีการจำกัดการใช้ประโยชน์แต่ไม่มีระบบเยียวยาชดเชยเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมเกี่ยวกับสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินที่อาจได้รับผลกระทบจากการกำหนดผังเมือง ดังนั้น ในกฎหมายที่จัดทำขึ้นใหม่น่าจะต้องมีบทบัญญัติเกี่ยวกับระบบเยียวยาชดเชยผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการกำหนดผังเมือง โดยอาจกำหนดหน้าที่ของผู้ที่ได้ประโยชน์จากเขตที่สามารถพัฒนาที่ดินต้องเฉลี่ยผลได้ดังกล่าวให้กับกองทุน หรือดำเนินการในรูปของโควตาเพื่อการพัฒนาที่ต้องจ่ายให้กับผู้ที่ได้รับผลกระทบจากผังเมือง หรือมาตรการภาษี เป็นต้น

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เป็นกฎหมายที่มุ่งคุ้มครองผู้เช่านา กำหนดระยะเวลาการเช่านาขั้นต่ำ ไว้ที่ 6 ปี ต่อการเช่านาหนึ่งหน ผู้ให้เช่านาจะขายนาได้ต่อเมื่อได้แจ้งให้ผู้เช่านาทราบ ถ้าผู้เช่านาแสดงความจำนงจะซื้อนา ผู้ให้เช่านาต้องขายนาแปลงดังกล่าวให้ผู้เช่านาตามราคาและวิธีการชำระเงินที่ได้แจ้งไว้ ทำให้เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ไม่นำที่ดินของตนออกให้เกษตรกรชาวนาเช่า กระทั่งกับเกษตรกรผู้เช่าที่ไม่สามารถหาที่เช่าทำเกษตรกรรมได้ หรือมีการขึ้นค่าเช่าในอัตราสูง หรือถูกเก็บค่าเช่าตามรอบการเพาะปลูกซึ่งมากกว่าหนึ่งรอบต่อปี เป็นการเอาเปรียบผู้เช่า แต่ผู้เช่าก็ยินยอมจ่ายดีกว่าไม่มีนาทำ เพราะถ้าไม่ยินยอมก็จะมีผู้อื่นขอเช่าและประมูลให้ค่าเช่าในราคาสูงกว่า จึงเท่ากับกฎหมายไม่มีผลบังคับใช้ในหลายพื้นที่โดยปริยาย จึงควรปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ให้เช่าและผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และยังช่วยลดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐอีกทางหนึ่ง

ข้อเสนอในการแก้ไข ปัญหาป่าไม้และที่ดิน

จากแนวคิดในการจัดการป่าไม้และที่ดินข้างต้น นำมาสู่ข้อเสนอในการแก้ไขปัญหาตามลำดับความสำคัญและเร่งด่วน ดังนี้

(1) เพื่อกระตุ้นให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ลดการทิ้งที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าไม่ใช้ประโยชน์ เพิ่มรายได้ให้ท้องถิ่น และลดการแก่งกำไรที่ดิน จึงสนับสนุนการยกพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ขึ้นบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (กระทรวงการคลังยกร่างเสร็จแล้วรอเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา) รวมถึงการออกกฎหมายภาษีการรับมรดกของกระทรวงการคลัง (ผ่านการพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติแล้วรอการประกาศในราชกิจจานุเบกษา) ควรมีมาตรการภาษีเพื่อส่งเสริมหรือจูงใจให้เพิ่มพื้นที่การปลูกสร้างสวนป่าของเอกชน โดยการลดหรือยกเว้นภาษีสำหรับที่ดินของเอกชนที่นำมาใช้ปลูกสร้างสวนป่าในช่วงที่ยังไม่มีรายได้จากผลผลิต ถือว่าเป็นการใช้ที่ดินเพื่อประโยชน์สาธารณะ

นอกจากนั้น ควรพิจารณาข้อเสนอการออกกฎหมายจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดินและภาษีผลได้จากทุน เพื่อลดการถือครองที่ดินขนาดใหญ่โดยทิ้งรกร้างว่างเปล่าไม่ใช้ประโยชน์ การปรับปรุงกฎหมายภาษีนอกจากจะเพิ่มรายได้ให้ท้องถิ่นแล้ว ยังจะทำให้ลดแรงจูงใจในการถือครองที่ดินเพื่อแก่งกำไรอีกด้วย กฎหมายฉบับนี้ควรเร่งรัดให้เสร็จสิ้นภายในรัฐบาลนี้

(2) เพื่อเปิดโอกาสให้คนจนเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ทำให้ภาคประชาชนยอมรับการเป็นที่ดินของรัฐและร่วมมือกับรัฐในการดูแลรักษา พื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน จึงสนับสนุนการยกพระราชบัญญัติพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ. โดยตัดคำว่าโฉนดชุมชนออกไป เพื่อลดความสงสัยหรือสับสนเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่ให้กับชุมชนที่อาจอิงไปถึงการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพราะสิทธิที่ชุมชนได้รับจะเป็นเพียงการอนุญาตให้ชุมชนครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินโดยมีเงื่อนไข ที่ดินดังกล่าวยังคงเป็นที่ดิน

ของรัฐและสามารถยกเลิกการอนุญาตได้หากชุมชนปฏิบัติผิดไปจากเงื่อนไขการอนุญาต จะทำให้สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐที่มีผู้ครอบครองโดยไม่ส่งผลกระทบต่อทางสังคม ในช่วงระยะเวลาระหว่างรอการออกกฎหมาย ที่อาจต้องใช้เวลาในการพิจารณา เพื่อบรรเทาความเดือดร้อนของชุมชน ควรดำเนินการตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ไปก่อน เพื่อพิจารณาคำขอดำเนินงานโฉนดชุมชนจำนวน 467 ชุมชน ในพื้นที่ 47 จังหวัด เนื้อที่ 1,599,029 ไร่ 55,495 ครัวเรือน ประชากร 211,228 คน และได้รับอนุมัติจาก ปชช. แล้ว 60 ชุมชน ส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาความเหมาะสมในการอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ตามกฎหมาย 15 หรือหากจะไม่ดำเนินการตามระเบียบฯ ฉบับนี้ หน่วยงานที่รับผิดชอบควรส่งคำขอเหล่านี้ให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติพิจารณา

(3) เพื่อลดปัญหาการกระจุกตัวของกรรมสิทธิ์ที่ดิน การเก็งกำไรในที่ดิน และที่ดิน ถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ จึงสนับสนุนการยกเว้นพระราชบัญญัติ ธนาคารที่ดิน พ.ศ. เพื่อให้เกิดการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดิน บริหารจัดการที่ดินของรัฐ และที่ดินเอกชน พัฒนาตลาดที่ดินและให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม รวมถึงสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน และเป็นกลไกของรัฐในการสำรวจที่ดินเพื่อสร้างประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจ หรือเพื่อช่วยเหลือหรือสนับสนุนการดำเนินการตามนโยบาย การพัฒนาชนบทหรือเมืองหรือพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ

ในช่วงระยะเวลาระหว่างรอการออกกฎหมาย สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ต้องเตรียมการวางรากฐานของการเป็นธนาคารที่ดินในอนาคตเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินที่เป็นช่องว่างของหน่วยงานปัจจุบัน ทั้งในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน โดยการรวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลาง ระหว่างเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินกับ ผู้ที่ไม่มีที่ดินแต่ต้องการใช้ประโยชน์ที่ดิน จัดหาที่ดินให้กับผู้ยากจนที่ไร้ที่ดินทั้งในเมืองและชนบท ช่วยเหลือผู้จ้างหรือขายฝากที่ดินที่กำลังจะหลุดมือและอยู่ในข่ายควรได้รับความช่วยเหลือ เป็นต้น

(4) เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศมีเอกภาพและเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ควรยกระดับคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ให้เป็นคณะกรรมการที่มีอำนาจตามกฎหมาย โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ." เข้าสู่การพิจารณาของสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ซึ่งเดิมร่างกฎหมายดัง

กล่าวเคยเสนอเข้าสู่การพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร แต่ยังไม่ผ่านการพิจารณาเนื่องจากการยุบสภา จึงทำให้ร่างกฎหมายดังกล่าวตกไป การออกกฎหมายดังกล่าวจะทำให้นโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติมีความยั่งยืนและสนับสนุนการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่

ในช่วงระยะเวลาระหว่างรอการออกกฎหมาย คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 สามารถวางนโยบายหรือออกมาตรการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับที่ดินเพื่อให้หน่วยงานรับไปปฏิบัติ แต่อาจมีข้อขัดข้อง หากนโยบายหรือมาตรการนั้นขัดหรือแย้งกับกฎหมายที่มีอยู่ จึงควรเร่งรัดการออกกฎหมายให้เสร็จสิ้นภายในรัฐบาลนี้

(5) เพื่อให้เกิดความเป็นธรรมกับผู้ให้เช่าและผู้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ลดที่ดินทิ้งร้างไม่ใช้ประโยชน์ และลดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐของผู้ไร้ที่ดินทำกิน จึงสนับสนุนให้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 หมวด 1 คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และหมวด 2 การเช่านา ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ศึกษาไว้ โดยมีหลักการปรับปรุงคณะกรรมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกำหนดให้เจ้าของที่ดินที่ให้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยไม่ทำสัญญาเช่าจะผูกพันผู้เช่า 6 ปี แต่ถ้าให้เช่าโดยมีการทำสัญญาเช่าเป็นหลักฐานอาจทำสัญญาเช่าไม่น้อยกว่า 6 ปีก็ได้ แต่จะน้อยกว่าระยะเวลาการเช่าที่ คชก. ต่าบล ประกาศกำหนดไม่ได้ เจ้าของที่ดินจะมีความมั่นใจในการนำที่ดินของตนออกให้เช่ามากขึ้น

ขณะนี้ การประชุมคณะหัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า ครั้งที่ 3/2558 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2558 นายกรัฐมนตรีเร่งรัดให้แก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ให้เสร็จภายใน 3 เดือน และเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ ร่างพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่...) พ.ศ. ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็นของกระทรวงการคลังไปพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ให้กระทรวงมหาดไทยรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงพาณิชย์ไปพิจารณาด้วย

(6) เพื่อพัฒนาการจัดการป่าไม้ให้เป็นระบบทั้งการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและใช้ประโยชน์ โดยการมีส่วนร่วมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชน สามารถตอบสนองความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ แก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดิน

ของรัฐและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐในอนาคต จึงควรปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ให้เหมาะสมกับสภาพของทรัพยากรและบริบทของสังคมไทย ในปัจจุบัน หรือรวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้อย่างใหม่เป็นประมวลกฎหมาย ตามผลการศึกษาที่สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กฎหมายที่แก้ไขหรือยก ร่างขึ้นใหม่ควรกำหนดให้การจัดการป่าไม้เป็นภารกิจร่วมกันของหน่วยงานของรัฐ ท้องถิ่น และชุมชน หรือปรับเปลี่ยนบทบาทของภาครัฐให้ทำหน้าที่กำกับดูแล จะทำให้การจัดการป่าไม้มีประสิทธิภาพมากขึ้น

(7) เพื่อช่วยเหลือผู้ไร้ที่ดินทำกิน และให้การจัดที่ดินเป็นเอกภาพ ทั้งวิธีการจัดที่ดิน เงื่อนไขในการทำประโยชน์ และสิทธิในที่ดิน ควรปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินให้แก่ประชาชนทั้งระบบ โดยพิจารณาปรับปรุง ประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด 2 ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 หรืออีกแนวทางหนึ่ง คือ การรวมกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดินข้างต้นยกร่างใหม่เป็นกฎหมายจัดที่ดินเพียงฉบับเดียว

(8) เพื่อให้การวางผังเมืองเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ ลดช่องว่างของการบังคับใช้ผังเมืองและการควบคุมการก่อสร้างอาคาร ควรปรับปรุงพระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ให้สามารถวางแผนและกำกับดูแลการใช้ที่ดินในปัจจุบันและอนาคต ที่จะมีความต้องการใช้ที่ดินของภาครัฐและเอกชนมากขึ้น รวมถึงมาตรการต่าง ๆ สำหรับเขตเศรษฐกิจพิเศษ อีกทางเลือกหนึ่ง คือ การพิจารณานำเอาเจตนารมณ์ของกฎหมายทั้งสามฉบับ ประกอบด้วย พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 มาเรียบเรียงจัดทำเป็นกฎหมายขึ้นใหม่ เพื่อให้มีเครื่องมือในการวางแผนการใช้ที่ดินและพัฒนาเมืองที่สอดคล้องและมีประสิทธิภาพ

เอกสารอ้างอิง

กฎหมาย

ประมวลกฎหมายที่ดิน

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. 2518

พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. 2522

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. 2551

พระราชบัญญัติการจัดสรรที่ดิน พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. 2543

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484

พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

พระบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535

พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475

พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

หนังสือและสิ่งพิมพ์

- จรินทร์ เทศวานิช, อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, โครงการประเมินการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรูปแบบใหม่และผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน, สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2552
- ปิติพงศ์ พิ้งบุญ ณ ออยุธยา และคณะ, โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กรกฎาคม 2554
- แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559
- แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555—2559)
- แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559)
- มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด”, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), มิถุนายน 2544
- รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิชาการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, 2550
- รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, เสี่ยงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน 2545-2550 และบทเรียนการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า, 2551
- รายงานผลการพิจารณาศึกษา ปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ์ ของ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ์ สภาผู้แทนราษฎร, กลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลิตผลเกษตรกรรม สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตุลาคม 2551
- รายงานผลการพิจารณาศึกษา การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน ของ คณะกรรมการวิสามัญเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร, กลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลิตผลเกษตรกรรม สำนักกรรมการ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พฤศจิกายน 2552
- วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์ และคณะ, โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น, สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548

- ศิริพร สัจจามันท์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524, เสนอต่อ กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กุมภาพันธ์ 2556
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานการศึกษาโครงการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดที่ดินและการพัฒนาระบบข้อมูล, ธันวาคม 2550
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ, กันยายน 2551
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รายงานการศึกษาโครงการจำแนกและกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน, โรงพิมพ์วิฑูรย์การปก (1997) จำกัด, กันยายน 2552
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินไปสู่การปฏิบัติ, สิงหาคม 2553
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โครงการจัดทำแผนแม่บทการจัดการข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน, กันยายน 2554
- สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โครงการศึกษาเพื่อกำหนดเป้าหมายและแนวทางการใช้ที่ดินที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ, พ.ศ. 2555
- สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน), การศึกษากฎหมายเพื่อการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานทรัพยากรชีวภาพและภูมิปัญญาท้องถิ่น โดย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ธันวาคม 2551
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, สถิติการเกษตรของประเทศไทย ปี 2556
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, นโยบายและปัญหาเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ปีที่ 16 ฉบับที่ 2 เมษายน 2539
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, สิทธิในที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน: ปัญหาและข้อเสนอ รวมบทความ เนื่องในโอกาสครบรอบ 84 ปี ศาสตราจารย์ ดร. ประยูร กาญจนดุล คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2539
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ "โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุงกฎหมายเพื่อความสมดุลระหว่างการผลิตทางการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม", สนับสนุนโดยโครงการ "Natural Resources Management Support to Office of Per-

manent Secretary, Ministry of Agriculture and Cooperatives” DANCED ประเทศ เดนมาร์ก, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ 2543

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “การเดินทางสำรวจออกหนังสือแสดง สิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน”, ได้รับทุนอุดหนุนการ วิจัยประเภทกำหนดเรื่องจากสำนักงานคณะกรรมการวิจัยแห่งชาติ โดยการอนุมัติ ของ คณะกรรมการสภาวิจัยแห่งชาติ สาขานิติศาสตร์ ประจำปีงบประมาณ 2544

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาเพื่อปรับปรุง กฎหมายเพื่อความสมดุลระหว่างการผลิตทางการเกษตรกับสิ่งแวดล้อม” (ร่าง กฎหมายประมง กฎหมายชลประทาน และกฎหมายปฏิรูปที่ดิน) สนับสนุนโดย DANCED ประเทศเดนมาร์ก, กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, 2544

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการ บริหารจัดการในท้องถิ่น” สนับสนุนทุนวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2544

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, รายงานฉบับสมบูรณ์ “แนวทางการปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการ ที่ดิน” สนับสนุนทุนวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2547

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, “การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลังปีที่ 30”, 30 ปี ส.ป.ก. 6 มีนาคม 2548 ครบรอบวันสถาปนา 30 ปี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและกลไกบริหารจัดการที่ดิน ระดับท้องถิ่น, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), มีนาคม 2549

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาวิจัยและยกร่าง กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน”, คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการ จัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, พฤษภาคม 2549

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาวิจัยและยกร่าง กฎหมายว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ”, คณะ อนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็น เอกภาพ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, พฤษภาคม 2549

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาวิจัยและยกร่าง กฎหมายว่าด้วยเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียว”, คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุง กฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ สำนักเลขาธิการคณะ รัฐมนตรี, พฤษภาคม 2549

- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาระบบสิทธิ ในที่ดิน
ของชุมชน ที่เหมาะสม” สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
(สกว.), กันยายน 2550
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการวิจัยกลไกการแก้ไข
ปัญหา การ บุกรุกที่ดินของรัฐ”, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย
(สกว.) ธันวาคม 2553
- อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการวิจัยเพื่อยกร่างแก้ไข
กฎหมาย ป่าไม้” สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มีนาคม 2556

