



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สัญญาเลขที่ RDC5940001

**รายงานความก้าวหน้า ครั้งที่ 2
ระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2559 ถึง วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560**

**ชุดโครงการวิจัย
“ศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน
(Land Policy Study Forum)”**

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ฝ่าย 4

คำนำ

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) โดยฝ่ายชุมชนและสังคม ได้ให้การสนับสนุนจัดตั้ง “ศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน” (Land Policy Study Forum) ขึ้น เพื่อเป็นที่รวมกลุ่มนักวิชาการและผู้สนใจในเรื่องทรัพยากรดินและที่ดินด้านต่าง ๆ ติดตามสถานการณ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน พัฒนาชุดโครงการวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน เป็นเครือข่ายประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลรวมทั้งการประสานกับต่างประเทศเพื่อการแลกเปลี่ยนองค์ความรู้และความร่วมมือต่าง ๆ ทำหน้าที่เผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินที่ได้รับจากการวิจัยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ เสนอแนะการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบาย รวมทั้งเป็นที่รวมของผู้สนใจเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ซึ่งคาดว่าจะทำให้มีองค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน ที่สนองวัตถุประสงค์ของสังคมอย่างครอบคลุมและทันต่อเหตุการณ์ มีเครือข่ายของข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน ซึ่งเชื่อมโยงระหว่างโครงการวิจัยที่อยู่ในความรับผิดชอบระหว่างโครงการวิจัยกับส่วนราชการ หรือองค์กรภายนอก และ สกว. และมีเวทีของนักวิชาการและผู้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินในการค้นคว้าหาความรู้หรือแลกเปลี่ยนประสบการณ์ รายงานฉบับนี้เป็นการรายงานผลการดำเนินการในช่วง 6 เดือน ระหว่างวันที่ 1 กันยายน 2559 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560

ศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน จึงรายงานกิจกรรมและการใช้จ่ายงบประมาณที่ได้ดำเนินการตามแผนงานในช่วงระยะเวลาข้างต้น หากมีข้อเสนอแนะประการใด ทางโครงการประสานงานฯ ยินดีรับฟังด้วยความเต็มใจ

ศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน

30 มีนาคม 2560

รายงานสรุป
ผลการปฏิบัติงานของศูนย์ประสานงานศึกษานโยบายที่ดิน
(Land Policy Study Forum) สัญญาเลขที่ RDC5940001
รายงานระหว่างวันที่ 1 มีนาคม พ.ศ. 2559 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

1. วัตถุประสงค์ของโครงการ

- 1) เพื่อติดตามและประสานงานชุดโครงการวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินที่ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัย ใช้ผลงานการวิจัยเพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
- 2) เพื่อจัดเวทีการเรียนรู้และขับเคลื่อนเชิงนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินในประเด็นที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดิน การบริหารจัดการป่าไม้ ระบบข้อมูลและแผนที่ที่ดิน และประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น
- 3) เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินที่ได้รับการวิจัยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

2. ผลการปฏิบัติงาน

ในช่วง 1 ปี (ระหว่างวันที่ 1 มีนาคม 2559 ถึง วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560) ศูนย์ประสานงานศึกษานโยบายที่ดินได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ตามที่ได้ตั้งไว้ทุกประการ สรุปได้ดังนี้

2.1 การติดตามสถานการณ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน ทั้งในและต่างประเทศ โดยรวบรวมข่าวสารและนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน จากแหล่งต่าง ๆ ทุกเดือน โดยเฉพาะนโยบายของรัฐบาลผ่านทางมติคณะรัฐมนตรี

2.2 การพัฒนา ติดตาม และสนับสนุน ข้อเสนอโครงการและโครงการวิจัย จำนวน 12 โครงการ ประกอบด้วย

- (1) โครงการศึกษาบทบาทของที่ดินในอนาคต
- (2) โครงการการถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยชาวต่างด้าวในประเทศไทย: ประวัติความเป็นมาและมุมมองต่างๆ
- (3) โครงการวิจัยแบบจำลองการปรับปรุงภาษีที่ดินและระบบที่ดินเพื่อการกระจายการถือครองที่ดิน
- (4) โครงการศึกษากฎหมายเกี่ยวกับสัญญาหรือข้อตกลงด้านการเกษตรและบทบาทขององค์กรที่มีบทบาทในการคุ้มครองเกษตรกร
- (5) โครงการประมวลองค์ความรู้และสังเคราะห์งานวิจัย ภายใต้ชุดโครงการศูนย์ประสานงานศึกษานโยบายที่ดิน เพื่อการขับเคลื่อนการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินในอนาคต

(6) โครงการศึกษาสภาพการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย

(7) โครงการการศึกษาวิถีชีวิตการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนบนพื้นที่สูง กรณี

ศึกษา : ตำบลลาวี จังหวัดเชียงราย

(8) โครงการศึกษาการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน

(9) ผลกระทบทางสังคมของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อการครอบครองที่ดินและนโยบายที่ดินในประเทศไทยและอาเซียน

(10) โครงการ แนวทางการป้องกันปัญหาประชาชนเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ประโยชน์จากที่ดินที่ได้รับการจัดสรรจากหน่วยงานของรัฐ ศึกษากรณี: พื้นที่ปฏิรูปที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติ ปาดงลาน อำเภอสีชมพู จังหวัดขอนแก่น

(11) โครงการประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินขนาดเล็กในที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม: แนวปฏิบัติที่เป็นเลิศจากเกษตรกรที่ใช้ความรู้เป็นฐานในการดำเนินงาน

(12) โครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการแก้ไขปัญหาความมั่นคงในการถือครองที่ดินของเกษตรกร โดยใช้รูปแบบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมสำหรับที่ดินเอกชนที่ไม่ใช้ประโยชน์ กรณีศึกษา เกษตรกรรายย่อยกลุ่มปฏิรูปที่ดินบ้านโป่ง ตำบลแม่แฝก อำเภอสันทราย จังหวัดเชียงใหม่

(13) โครงการศึกษาบทบาทเครือข่ายองค์กรชุมชนลุ่มน้ำโขงในการป้องกันและแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำโขงใน 7 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ

(14) โครงการ ผลกระทบการใช้ประโยชน์ในที่ดินกรณีที่ดินราชพัสดุ (กำแพงเมือง-คูเมืองโบราณ)

(15) ข้อเสนอโครงการมาตรการทางกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการขนส่งสินค้าเกษตร: ศึกษาผลกระทบจากการจำกัดน้ำหนักรถบรรทุก

(16) ข้อเสนอการศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางกายภาพของเมืองอย่างรวดเร็วในจังหวัดนนทบุรี

2.3 การเป็นเครือข่ายประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน โดยวางแผนจัดเวทีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับหัวข้อวิจัยในโครงการ รวม 2 ครั้ง และเวทีผู้เชี่ยวชาญพิเศษรวม 2 ครั้ง และทุกครั้งที่มีการเชิญผู้เชี่ยวชาญหรือผู้ทรงคุณวุฒิจากส่วนราชการที่เกี่ยวข้ององค์กรพัฒนาเอกชน และสถาบันวิจัยหรือสถาบันการศึกษาเข้าร่วมประชุม

2.4 การเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินที่ได้รับจากการวิจัยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ รวมทั้งเสนอแนะการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบาย โดยนำเสนอผลงานวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินในโอกาสต่าง ๆ รวมทั้งการเผยแพร่ทางโทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง เพื่อเสนอแนวคิดในการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

2.5 การเป็นที่ยอมรับของผู้สนใจเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชน นิสิต นักศึกษา และประชาชนทั่วไป ซึ่งเท่าที่ผ่านมา ศูนย์ฯ ได้มีการรวบรวมข้อมูลผู้สนใจเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินจากทุกภาคส่วน และจัดทำฐานข้อมูลไว้เพื่อการประสานงาน

3. การใช้ประโยชน์จากผลการศึกษา

3.1 นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในระดับชาติ เช่น คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ คณะกรรมการวิสามัญในสภาผู้แทนราษฎรหลายคณะ คณะอนุกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย กระทรวงการคลัง เป็นต้น ซึ่งได้รับการยอมรับเป็นอย่างดี

3.2 นำเสนอผลการศึกษาในที่ประชุมสัมมนาที่เกี่ยวข้อง การบรรยาย อภิปรายในเวทีที่จัดขึ้นในวาระต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกันโยบาย กฎหมาย และการบริหารจัดการที่ดิน

3.3 นำไปใช้ริเริ่มโครงการใหม่ เช่น การขับเคลื่อนเชิงนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินในประเด็นที่เกี่ยวกับการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน ความขัดแย้งในการบริหารจัดการป่าไม้ ระบบข้อมูลและแผนที่ที่ดิน และประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น

3.4 สนับสนุนการดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาล เช่น การจัดที่ดินให้ประชาชนแบบแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ การจัดตั้งและออกกฎหมายธนาคารที่ดิน การยกร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. การจัดการแนวเขตพื้นที่ป่าไม้และอุทยานแห่งชาติ (One Map) โดยมีการนำผลงานไปใช้ การให้คำปรึกษา การบรรยายระดับชาติ และเสนอแนวคิดในวาระต่าง ๆ

3.5 สนับสนุนหน่วยงานของรัฐในการปรับปรุงนโยบายและกฎหมาย เช่น การปฏิรูปที่ดิน การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ การแก้ไขปัญหาป่าไม้ การแก้ไขปัญหาการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งการลดปัญหาการละเมิดสิทธิมนุษยชน เป็นต้น

3.6 ใช้เผยแพร่ความรู้โดยการบรรยาย ประชุม สัมมนา ออกสื่อวิทยุและโทรทัศน์ เพื่อชี้แจงแนวคิดบนพื้นฐานของงานวิจัย เกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายการบริหารจัดการที่ดิน ภาษีที่ดิน การถือครองที่ดินของคนต่างด้าว เป็นต้น

รายงานครั้งที่ 2

ความก้าวหน้าของศูนย์ประสานงานการศึกษานโยบายที่ดิน

(Land Policy Study Forum)

สัญญาเลขที่ RDC5940001

รายงานระหว่างวันที่ 1 กันยายน พ.ศ. 2559 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2560

1. หลักการและเหตุผล

ทรัพยากรดินและที่ดินมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทยเป็นอย่างยิ่ง เพราะนอกจากจะเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญแล้ว ยังเป็นแหล่งที่รวมของวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ ตลอดจนวิถีชีวิตที่มีมายาวนานจากอดีตจนถึงปัจจุบัน ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมดประมาณ 320.7 ล้านไร่ และไม่มีทางที่จะขยายออกไปได้อีก จึงจำเป็นต้องใช้ที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัดนี้อย่างมีประสิทธิภาพเพื่อปัจจุบันและในอนาคต แต่ที่ผ่านมาได้มีการเปิดพื้นที่ป่าไม้เพื่อนำมาใช้เพื่อการผลิตทางการเกษตรและเพิ่มผลผลิตโดยการขยายพื้นที่เพาะปลูกแทนที่จะเน้นการเพิ่มประสิทธิภาพในการผลิตต่อพื้นที่ ทำให้เกิดปัญหาของการเสื่อมโทรมของทรัพยากรป่าไม้และสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ยังมีปัญหาของการที่ดินผิดประเภทหรือการใช้ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน ตลอดจนการใช้ที่ดินเกินระดับความสามารถที่จะฟื้นความอุดมสมบูรณ์ได้ตามกระบวนการตามธรรมชาติ

การใช้ที่ดินโดยไม่คำนึงถึงการอนุรักษ์ดินและน้ำ การหักล้างทางพงและทำลายป่าไม้เพื่อนำที่ดินมาใช้ในการเพาะปลูกมากขึ้นโดยไม่มีการอนุรักษ์และบำรุงดินและการขาดความรู้ในการอนุรักษ์ดิน การทำไร่เลื่อนลอยในแถบที่สูงและเนินเขา ทำให้คุณภาพของดินเสื่อมโทรมและมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ในแหล่งต้นน้ำลำธาร และยังก่อให้เกิดภัยธรรมชาติ เช่น น้ำท่วมฉับพลันหรือน้ำป่าไหลหลาก ภัยแล้ง หรือไฟป่า ที่ปัจจุบันพบว่าเกิดขึ้นในทุกภาคของประเทศ

การขาดมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดินและไม่มีกลไกใดที่จะยับยั้งการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินทำให้มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน ในขณะที่คนส่วนมากไม่มีที่ดินทำกิน ภาวะการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินนี้ จำเป็นต้องมีระบบและกลไกในการป้องกันและแก้ไข ปัญหาการถือครองและการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้งยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้างความเป็นธรรมใหม่ในสังคม การกำหนดมาตรการภาษีที่ดินเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจของประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาวที่จะทำให้ทรัพยากรที่ดินถูกนำมาใช้อย่างคุ้มค่าและกระจายไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

ในปัจจุบันองค์กรที่บริหารจัดการเกี่ยวกับที่ดินทั้งที่เป็นองค์กรกำหนดนโยบายและองค์กรฝ่ายปฏิบัติ ต่างมีภารกิจและเป้าหมายในการบริหารงานที่แตกต่างกันไปตามที่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ และนโยบายที่ถูกจัดวางขึ้น จึงไม่ได้สอดคล้องไปในทางเดียวกันเพราะมีอำนาจตามกฎหมายในแต่ละฉบับที่มีวัตถุประสงค์ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน

ปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินที่เกิดขึ้นจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินของแต่ละชุมชนที่ขัดแย้งกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินของชุมชนอื่นและของประเทศเป็นส่วนรวม เกิดจากแนวทางการพัฒนาซึ่งเป็นไปตามกระแสโลกที่ขัดกับกระแสถิ่น จึงจำเป็นต้องค้นหาระบบที่ใช้จัดการกับความขัดแย้งต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ระบบการจัดการนี้จะต้องสามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชน ปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือผิดวัตถุประสงค์ของคนส่วนรวม เช่น การใช้พื้นที่ป่าต้นน้ำทำเกษตรกรรมหรือทำรีสอร์ท เป็นต้น ปัญหาสิทธิในที่ดิน เช่น กรรมสิทธิ์ของเอกชน สิทธิของชุมชน และกรรมสิทธิ์ของรัฐ ปัญหาการไร้ที่ทำกินของเกษตรกรรายย่อยที่ยากจน ซึ่งอาจแก้ไขได้ด้วยกระบวนการประนีประนอมหรือการเจรจา

การศึกษาบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการมีส่วนร่วมของประชาชนตามหลักการในกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อหาทางแก้ไขปัญหาพร้อมกับมาตรการอื่นยังเป็นสิ่งที่จำเป็น เนื่องจากการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดบริการสาธารณะและจัดเก็บภาษีของตนเอง และบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เป็นเรื่องใหม่ที่ต้องศึกษาเตรียมความพร้อมของท้องถิ่นและชุมชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน

กลุ่มนักวิชาการและผู้สนใจในเรื่องทรัพยากรดินและที่ดินด้านต่าง ๆ จึงรวมตัวกันเป็นเวทีการศึกษา ในรูปของศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน (Land Policy Study Forum) เพื่อติดตามสถานการณ์ พัฒนาชุดโครงการวิจัย เป็นเครือข่ายประสานงาน และเผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินของประเทศ รวมทั้งเสนอแนะการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบาย หัวข้อของความสนใจ ประกอบด้วย

1. สภาพการถือครองที่ดิน ระบบสิทธิและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน
2. มูลค่าที่ดินด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม
3. ความเสื่อมโทรมของคุณภาพดิน การอนุรักษ์ การฟื้นฟูทรัพยากรดินและที่ดิน
4. ระบบข้อมูลที่ดิน การถือครอง การเช่าที่ดิน และกายภาพของที่ดิน
5. การมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินในระบบนิเวศต่าง ๆ

2. วัตถุประสงค์ของโครงการ

1. เพื่อติดตามและประสานงานชุดโครงการวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินที่ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัย ใช้ผลงานการวิจัยเพื่อเสนอแนะให้มีการปรับปรุงนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง
2. เพื่อจัดเวทีการเรียนรู้และขับเคลื่อนเชิงนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินในประเด็นที่เกี่ยวกับการถือครองที่ดิน การบริหารจัดการป่าไม้ ระบบข้อมูลและแผนที่ที่ดิน และประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น
3. เพื่อทำหน้าที่เผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินที่ได้รับจากการวิจัยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

3. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- (1) มีการศึกษาเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินอย่างเป็นระบบ ทำให้มีองค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน ที่สนองวัตถุประสงค์ของสังคมอย่างครอบคลุมและทันต่อเหตุการณ์
- (2) มีเครือข่ายของข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน ซึ่งเชื่อมโยงระหว่างโครงการวิจัยที่อยู่ในความรับผิดชอบ ระหว่างโครงการวิจัยกับส่วนราชการ หรือองค์กรภายนอก และ สกว.
- (3) มีเวทีของนักวิชาการและผู้สนใจ เกี่ยวกับเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินในการค้นคว้าหาความรู้หรือแลกเปลี่ยนประสบการณ์

4. โครงสร้างและการบริหารงานวิจัย

วิธีการดำเนินการจะใช้งานวิจัย และระบบกลุ่มประเด็น (Issue-Oriented Cluster) โดยรวบรวมระบบทุนสร้างสรรค์เดิม (Good Will) ที่เป็นกรณีประสบความสำเร็จ พัฒนาระบบเชื่อมโยงและการขยายผล รวมถึงเน้นการสร้างเครือข่ายกับกลุ่มวิชาการ ผู้มีส่วนได้เสีย (ชุมชน ภาคเอกชน ภาครัฐ) กลุ่มดำเนินการ (ชุมชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และภูมิภาค องค์กรบริหารส่วนกลาง สื่อมวลชน) และสร้างกลไกเพื่อให้เกิดความยั่งยืนของการทำงานวิจัยด้านที่ดินและทรัพยากรดิน ได้แก่ เวทีผู้เชี่ยวชาญ (Expert Panel) ระบบสะสมประสบการณ์ (Documentation and Clearing House) และระบบเสวนาแบบสร้างสรรค์ (Creative Dialogue Forum) ระบบที่ใช้นี้จะสามารถทำให้เกิดพลวัตของการวิจัยได้ ทำให้งานวิจัยเรื่องที่ดินและทรัพยากรดินมีความยั่งยืนได้

5. แผนงานในช่วงปี 2559 (ระหว่างวันที่ 1 มีนาคม 2559 ถึงวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560)

- 1) การติดตามประสานงานโครงการวิจัยที่ดำเนินโครงการอยู่
- 2) การติดตามสถานการณ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินทั้งในและต่างประเทศเพื่อเป็นการเตรียมการรับมือกับผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับสังคมและชุมชน

3) การเป็นเครือข่ายประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูล องค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินระหว่างโครงการวิจัยที่อยู่ในความรับผิดชอบ ส่วนราชการ หรือองค์กรภายนอก และ สกว.

4) เผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินที่ได้รับการวิจัยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ และประสานความร่วมมือระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

สำหรับโครงการในปี 2559-2560 จะเน้นไปที่การจัดเวทีเพื่อการเรียนรู้และขับเคลื่อนเชิงนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินในประเด็นที่สำคัญ เช่น (1) สภาพและปัญหาของการถือครองที่ดิน (2) สภาพและปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการป่าไม้ (3) สภาพและปัญหาระบบข้อมูลและแผนที่ที่ดิน (4) สภาพและปัญหาประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น และเนื่องจากประเด็นดังกล่าวข้างต้นเป็นเรื่องที่มีผู้เกี่ยวข้องจำนวนมาก ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และภาคประชาชน การจะจัดทำข้อมูลที่เป็นปัจจุบันและระดมความคิดเห็นของภาคส่วนต่าง ๆ เพื่อให้ได้ข้อเสนอแนะที่เหมาะสมต่อการบริหารจัดการที่ดิน แก้ไขปัญหาอย่างถูกต้องเป็นที่ยอมรับและยั่งยืน เป็นเรื่องที่ต้องการความร่วมมือจากหลายฝ่าย ศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดินได้รับความร่วมมือสนับสนุนข้อมูลจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง เช่น สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) ที่ได้ดำเนินงานกับเครือข่ายภาคประชาชน เป็นต้น

6. ผลงานที่คาดหวังใน 1 ปี

ในช่วง 1 ปี (ระหว่างวันที่ 1 มีนาคม 2559 ถึง วันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2560) คาดว่าจะมีผลงานของศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน (Land Policy Study Forum) ดังต่อไปนี้

1. จากการประสานงาน ติดตามความก้าวหน้าโครงการวิจัย จะทำให้ได้รายงานฉบับสมบูรณ์ของโครงการวิจัยที่ได้รับการสนับสนุนก่อนหน้านี้ 4 เรื่อง
2. ทำให้มีเวทีเพื่อการเรียนรู้และขับเคลื่อนเชิงนโยบายในประเด็นที่สำคัญ คือ (1) สภาพและปัญหาของการถือครองที่ดิน (2) สภาพและปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการป่าไม้ (3) สภาพและปัญหาระบบข้อมูลและแผนที่ที่ดิน (4) สภาพและปัญหาประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยประสานการดำเนินงานกับสำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) ประมาณ 8 ครั้ง คาดว่า จะได้ เอกสาร (White Paper หรือบทความ) รวม 4 เรื่อง

7. กิจกรรมหลักที่ทำตาม proposal

ตามแผนงาน		ปฏิบัติจริง	สนับสนุน วัตถุประสงค์ ข้อที่	ร้อยละความ พึงพอใจต่อ ผลสำเร็จ #
กิจกรรม [@]	ผลที่คาดว่าจะได้	ผลที่ได้จริง		%
1. ติดตามสถานการณ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินทั้งในและต่างประเทศ	ติดตามข่าวสารและนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินทั้งในและต่างประเทศ	รวบรวมข่าวสารและนโยบายเกี่ยวกับการทรัพยากรดินและที่ดิน จากแหล่งต่าง ๆ ทุกเดือน	1.	100
2. พัฒนาชุดโครงการวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน	พัฒนาข้อเสนอและดำเนินโครงการ 3 โครงการ	พัฒนาข้อเสนอโครงการและได้รับอนุมัติให้ดำเนินโครงการแล้ว 3 โครงการ	2.	100
3. เป็นเครือข่ายประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน	จัดเวทีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับหัวข้อวิจัยในโครงการฯ รวม 2 ครั้ง และเวทีผู้เชี่ยวชาญพิเศษรวม 1 ครั้ง	จัดเวทีผู้เชี่ยวชาญเกี่ยวกับหัวข้อวิจัยในโครงการฯ รวม 2 ครั้ง และเวทีผู้เชี่ยวชาญพิเศษอีก 1 ครั้ง	3.	100
4. เผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินที่ได้รับจากการวิจัยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ รวมทั้งเสนอแนะการเปลี่ยนแปลงในเชิงนโยบาย	เผยแพร่ผลงานวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินและเสนอปรับปรุงนโยบายที่เกี่ยวข้อง	นำเสนอผลงานวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินในที่ต่าง ๆ และเสนอแนวคิดในการปรับปรุงนโยบายที่เกี่ยวข้อง	4.	100
5. เป็นที่รวมของผู้สนใจเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินจากหน่วยงานภาครัฐ องค์กร-ปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กร-พัฒนาเอกชน ภาคเอกชน นิสิตนักศึกษา และประชาชนทั่วไป	รวบรวมข้อมูลผู้สนใจเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินจากทุกภาคส่วนและจัดทำฐานข้อมูลไว้เพื่อการประสานงาน	รวบรวมข้อมูลผู้สนใจเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินและจัดทำฐานข้อมูล	5.	100

[@] หมายถึงกิจกรรมหลักที่ปรากฏใน proposal และมีงบประมาณตั้งไว้เป็นการเฉพาะ เช่น การจัดประชุมเผยแพร่ผลงาน

* ให้อธิบายว่าผลที่ได้จริงนั้นทำให้วัตถุประสงค์ของชุดโครงการบรรลุได้อย่างไร

กิจกรรมใดที่มีความพึงพอใจต่ำกว่า 50% ให้บอกเหตุที่เป็นอุปสรรคด้วย พร้อมข้อเสนอแนะในการแก้ไข

8. กิจกรรมประจำในฐานะผู้ประสานงานที่ควรรายงานให้ สกว. ทราบความเคลื่อนไหวในรอบ 6 เดือนที่ผ่านมาประกอบด้วย

ตามแผนงาน		ปฏิบัติจริง	สนับสนุน วัตถุประสงค์ ข้อที่ *	ร้อยละ ความ พึงพอใจต่อ ผลสำเร็จ
กิจกรรม*	ผลที่คาดว่าจะได้	ผลที่ได้จริง		
1. ติดตามสถานการณ์เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินทั้งในและต่างประเทศ เช่น 1.1 นโยบายการช่วยเหลือผู้ยากจนด้านที่ดิน 1.2 นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและการจัดที่ดินในรูปแบบอื่น 1.3 นโยบายเอกสารสิทธิที่ดิน 1.4 นโยบายภาษีที่ดิน (ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ.) 1.5 นโยบายโฉนดชุมชน 1.6 นโยบายธนาคารที่ดิน 1.7 นโยบายและการพัฒนากฎหมายของส่วนราชการด้านที่ดินและน้ำ 1.8 ประสานงานและร่วมมือกับหน่วยงานในกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง กระทรวงมหาดไทย กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เกี่ยวกับการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายที่ดินด้านต่าง ๆ 1.9 ติดตามและสรุปข่าวสารด้านที่ดินจากสื่อต่าง ๆ	มีข่าวสารและนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินทั้งในและต่างประเทศที่ทันต่อเหตุการณ์	มีข่าวสารและนโยบายเกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินทั้งในและต่างประเทศที่ทันต่อเหตุการณ์	1.	100

2. ร่วมหารือหรือประชุมกับนักวิจัยเพื่อพัฒนาชุดโครงการวิจัยเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน ทั้งการวิจัยเชิงพื้นที่และการวิจัยเชิงองค์ความรู้ หรือรับแนวคิดข้อเสนอวิจัย ในประเด็นที่เกี่ยวข้อง 2.1 ข้อเสนอโครงการวิจัยการขยายตัวของธุรกิจ อสังหาริมทรัพย์ การกระจุกตัวของการซื้อขายที่ดิน ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่น และความขัดแย้งเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน โดย ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ 2.2 ข้อเสนอโครงการวิจัย เรื่องการบริหารจัดการการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์อย่างยั่งยืน : ศึกษาเฉพาะกรณีนิคมสหกรณ์ท่ายาง จังหวัดเพชรบุรี โดย นางสาวอัญชนา แก้วชื่น 2.3 แนวคิดข้อเสนอโครงการศึกษาความเป็นไปได้ในการปลูกไม้สักเชิงพาณิชย์ โดย นายปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา	พัฒนาข้อเสนอโครงการรวม - โครงการ	มีนักวิจัยสนใจพัฒนาข้อเสนอโครงการรวม 3 โครงการ	2	100
--	---	---	----------	------------

3. การเป็นเครือข่ายประสานงานและแลกเปลี่ยนข้อมูลเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน โดยการจัดเวทีผู้เชี่ยวชาญ การปรึกษาหารือและให้ข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องรวมทั้งองค์กรพัฒนาเอกชน ในโอกาสการประชุมต่าง ๆ หรือการตอบข้อหารือและเผยแพร่เอกสารตามความเหมาะสม งานที่สำคัญ คือ (1) เป็นอนุกรรมการในคณะอนุกรรมการด้านสิทธิในที่ดินและการจัดการทรัพยากรป่าไม้ ตามคำสั่งคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ ที่ 28/2559 ลงวันที่ 30 กันยายน 2559 (2) เป็นผู้เชี่ยวชาญกฎหมายในคณะทำงาน Joint Expert Meeting (JEM) ในการเจรจาเพื่อติดตาม การบังคับใช้กฎหมายป่าไม้ ธรรมชาติบาล และการค้าจากสหภาพยุโรป (EU FLEGT) ร่วมการพิจารณา Status of Legality Definition in Thailand (3) เป็นกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ตามมติคณะรัฐมนตรี ในการประชุมเมื่อวันที่ 31 มีนาคม 2558	มีเวทีผู้เชี่ยวชาญที่สนใจที่จะรับหรือแลกเปลี่ยนความรู้เกี่ยวกับหัวข้อวิจัยด้านทรัพยากรดินและที่ดิน	- จัดเวทีผู้เชี่ยวชาญนำเสนอเอกสารบทความเกี่ยวกับที่ดิน 4 เรื่อง เมื่อวันที่ 31 มกราคม 2560 เวลา 9.00 – 13.00 น. ณ โรงแรม เดอะ สุโกศล ตามประเด็น ดังนี้ (1) สภาพและปัญหาของการถือครองที่ดิน โดยนายทวีชัย ลิ้มเก (2) สภาพและปัญหาความขัดแย้งในการบริหารจัดการป่าไม้ โดย นายวีระยุทธ วรรณเลิศสกุล (3) สภาพและปัญหาระบบข้อมูลและแผนที่ที่ดิน โดย นางชุติมา ศูนย์ะคณิต (4) สภาพและปัญหาประสิทธิภาพของการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยนางเปรมจิต สังขพงษ์ ดำเนินรายการโดย ผศ. อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (รายงานผลการประชุมตามที่แนบในภาคผนวกที่ 2)	3.	100
---	---	--	----	-----

(4) เป็นอนุกรรมการใน คณะอนุกรรมการจัดทำร่าง พระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคาร ที่ดิน พ.ศ. ตามคำสั่ง คณะกรรมการสถาบันบริหาร จัดการธนาคารที่ดิน ที่ 1/2557 ลงวันที่ 7 พฤศจิกายน 2557 (5) เป็นประธานคณะอนุ กรรมการพิจารณาแก้ไข ปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม ตามคำสั่ง คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อ เกษตรกรรม ที่ 2/2557 สั้ ณ วันที่ 4 ธันวาคม 2557 (6) เป็นอนุกรรมการ ใน คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน ตามคำสั่งคณะกรรมการ นโยบายที่ดินแห่งชาติ ที่ 1/2557 เรื่อง แต่งตั้ง คณะอนุกรรมการ สั้ ณ วันที่ 9 ธันวาคม 2557 (7) เป็นประธานอนุกรรมการบูร ณาการกฎหมายการบริหาร จัดการที่ดิน ตามคำสั่ง คณะกรรมการนโยบายที่ดิน แห่งชาติ ที่ 3/2558 เรื่อง แต่งตั้งคณะอนุกรรมการบูรณา การกฎหมายการบริหารจัดการ ที่ดิน สั้ ณ วันที่ 16 ตุลาคม 2558				
--	--	--	--	--

4. เผยแพร่องค์ความรู้ที่ได้จาก ผลการศึกษาโดยการนำเสนอ ผลการศึกษาในที่ประชุม หรือ การสัมมนาที่เกี่ยวข้อง งานที่ สำคัญ คือ (1) ร่วมประชุมหารือแนว ทางการทำงานภาควิชาการเพื่อ ขับเคลื่อนเป้าหมายการพัฒนา ที่ยั่งยืน (SDGs) เมื่อวันที่ 11 ต.ค. 2559 เวลา 13.30- 16.30 ณ ห้องประชุม 1 ชั้น 14 สำนักงานกองทุนสนับสนุนการ วิจัย (2) ร่วมประชุมเวที สกว. เรื่อง "การยื้อแย่ง เปลี่ยนมือถือครอง และการใช้ที่ดิน : สถานการณ์ ปัญหา และทางออก จากกรณี ศึกษาพื้นที่ชายแดนอีสาน" 26 ต.ค. เวลา 13.30-16.30 น. ณ โรงแรมเดอะสุโกศล (3) ร่วมประชุมกับคณะทำงาน ด้านกฎหมาย กกร. เพื่อชี้แจง สาระของร่างพระราชบัญญัติ คณะกรรมการนโยบายที่ดิน แห่งชาติ พ.ศ. เมื่อวันที่ 27 ต.ค. 2559 เวลา 10.00- 12.00 น. ณ ศูนย์ประชุม แห่งชาติสิริกิติ์ (4) ร่วมประชุมรับฟังการเสนอ รายงานความก้าวหน้า "การ พัฒนาเครือข่ายเรียนรู้ภูมิ สารสนเทศสนับสนุนการ วางแผนพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อ การเกษตรในพื้นที่เขตปฏิรูป ที่ดินใน 9 จังหวัดภาคเหนือ ตอนล่าง" โดย ร.ศ.ชฎา ณรงค์ ฤทธิ์ มหาวิทยาลัยนเรศวร เมื่อ วันที่ 1 พ.ย. 2559 เวลา 13.30- 17.00 น. ณ ห้องประชุม 1 ชั้น 14 สกว.	เผยแพร่องค์ความรู้ เกี่ยวกับทรัพยากรดิน และที่ดินที่ได้รับจากการ วิจัยให้เกิดผลในทาง ปฏิบัติ รวมทั้งเสนอแนะ การเปลี่ยนแปลงในเชิง นโยบาย		4.	100
---	--	--	----	-----

(5) ร่วมประชุมกับ คณะกรรมการการศึกษาและ พิจารณาการบริหารจัดการน้ำ เพื่อเกษตรกรรม ใน คณะกรรมการการเกษตรและ สหกรณ์ สภานิติบัญญัติ แห่งชาติ เพื่อพิจารณาแนวทางการยกร่างพระราชบัญญัติ ทรัพยากรน้ำ เมื่อวันที่ 28 พ.ย. 2559 เวลา 9.30 -12.00 น. ณ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ (6) เป็นวิทยากรในการสัมมนา ยุทธศาสตร์ที่ดิน จัดโดย สำนักงานนโยบายและแผน ทรัพยากรธรรมชาติและ สิ่งแวดล้อม (สผ.) เมื่อวันที่ 20 ธ.ค. 2559 เวลา 9.00-14.00 น. ณ ห้องแมนดาริน C โรงแรม แมนดาริน (7) เป็นวิทยากรบรรยาย เกี่ยวกับความเป็นมาและ สาระสำคัญของร่าง พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. แก่ผู้บริหาร ธ.ก.ส. เมื่อวันที่ 17 ม.ค. 2559 เวลา 10.00-12.00 น. ณ ชั้น 21 ธ. ก.ส. สำนักงานใหญ่บางเขน				
5. เสนอผลงานวิจัยเกี่ยวกับ ที่ดินที่ได้รับการสนับสนุนจาก สกว. ในเวทีการประชุมต่าง ๆ	เผยแพร่องค์ความรู้ เกี่ยวกับทรัพยากรดิน และที่ดินที่ได้รับจากการ วิจัยให้เกิดผลในทาง ปฏิบัติ รวมทั้งเสนอแนะ การเปลี่ยนแปลงในเชิง นโยบาย	รายงานแล้วในข้อ 4.	4.	100

6. จัดทำ Website เพื่อเป็นแหล่งรวมและเผยแพร่ข้อมูลวิชาการด้านทรัพยากรดินและที่ดิน เป็นสื่อกลางในการติดต่อประสานงานระหว่างนักวิชาการและผู้สนใจ	เผยแพร่องค์ความรู้เกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินที่ได้รับจากการวิจัยให้เกิดผลในทางปฏิบัติ	พัฒนา Website ของเวทีที่ดิน และคัดเลือกข้อมูลและผลการศึกษาค้นคว้าที่เสร็จสมบูรณ์ที่จะนำมาลงใน Web เสร็จสมบูรณ์และสามารถให้ประชาชนทั่วไปเข้าสู่ข้อมูลได้ที่ http://landforum.trf.or.th มีผู้สนใจเข้าชมประมาณ 60,399 คน ณ มี.ค. 60	4.	60
7. การรวบรวมและจัดทำทะเบียนนักวิชาการและผู้สนใจเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน	มีทะเบียนนักวิชาการและผู้สนใจเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดินเพื่อเป็นฐานข้อมูลทรัพยากรบุคคลในการระดมความคิดเห็นหรือวิจัย	จัดทำทะเบียนนักวิชาการและผู้สนใจเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน รวม 167 คน	5.	100
8. จัดประชุมเพื่อระดมความคิดเห็นเกี่ยวกับผลการศึกษาและข้อเสนอโครงการใหม่	จัดประชุมเพื่อให้นักวิจัยนำเสนอรายงานผลการศึกษา	- จัดการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นต่อโครงการศึกษาสภาพการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย โดย รศ. ศิริพร สัจจามันท์ เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2559 เวลา 9.00-12.30 น. ณ โรงแรมริชมอนด์ นนทบุรี (สรุปผลการประชุมในภาคผนวกที่ 1)		

		- จัดการประชุมเพื่อนำเสนอ ร่างรายงานฉบับสมบูรณ์ 4 โครงการ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2559 เวลา 08.30 – 15.30 น. ณ ห้อง ประชุม สกว. ชั้น 15 อาคาร เอส เอ็ม (1) โครงการศึกษา วัฒนธรรมการพึ่งพา การเกษตรเชิงเดี่ยว กรณีศึกษา การปลูกข้าวโพด เลี้ยงสัตว์ ของชุมชนบนพื้นที่ สูง ตำบลาวี จังหวัด เชียงราย โดย อ. นีอร สิริมงคล เลิศกุล (2) โครงการประมวลองค์ ความรู้และสังเคราะห์งานวิจัย ภายใต้ชุดโครงการศูนย์ ประสานการศึกษานโยบาย ที่ดิน เพื่อการขับเคลื่อน การศึกษาการจัดการ ทรัพยากรดินและที่ดินใน อนาคต โดย รศ.ดร. อรพรรณ ณ บางช้าง (3) การศึกษาสภาพการเช่า ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใน ประเทศไทย โดย รศ. ศิริพร สัจจามันท์ (4) การศึกษากฎหมาย เกี่ยวกับสัญญาหรือข้อตกลง ด้านการเกษตรและบทบาท ขององค์กรที่มีบทบาทในการ คุ้มครองเกษตรกร โดย ผู้ช่วยศาสตราจารย์กนิช บุญยัษฐิติ		
--	--	--	--	--

4.2 ตารางแสดงการดูแลโครงการที่เซ็นสัญญาแล้ว

โครงการวิจัย/นักวิจัย	งบประมาณ (บาท)	กิจกรรมที่ สปว. ทำ
1. โครงการศึกษาบทบาทของที่ดินในอนาคต โดย นายปิติ พงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา	6,294,540.00 บาท (1 มิถุนายน 2557 – 30 พฤศจิกายน 2558) สัญญาเลขที่ RDG5740017	จัดทำเล่มรายงานฉบับสมบูรณ์และปิดโครงการ
2. วิจัยแบบจำลองการปรับปรุงภาษีที่ดินและระบบที่ดินเพื่อการกระจายการถือครองที่ดิน โดย ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์	1,418,670.00 บาท (1 มิถุนายน 2557 – 31 พฤษภาคม 2558) สัญญาเลขที่ RDG5740019	อยู่ระหว่างการจัดทำเล่มรายงานฉบับสมบูรณ์ (รอเล่มจากนักวิจัย)
3. โครงการการศึกษาวิถีชีวิตการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนบนพื้นที่สูง กรณีศึกษา : ตำบลลาวัว จังหวัดเชียงราย โดย อาจารย์นิอร ศิริมงคลเลิศกุล มหาวิทยาลัยเทคโนโลยีราชมงคลล้านนา	1,062,204.00 บาท (14 สิงหาคม 2558 – 13 สิงหาคม 2559) สัญญาเลขที่ RDG5840017	- นำเสนอร่างรายงานสมบูรณ์ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2559 - อยู่ระหว่างการแก้ไขและจัดทำเล่มรายงานสมบูรณ์
4. โครงการประมวลองค์ความรู้และสังเคราะห์งานวิจัยภายใต้ชุดโครงการศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดินเพื่อการขับเคลื่อนการศึกษาการจัดการทรัพยากรดินและที่ดินในอนาคต โดย รศ.ดร. อรพรรณ ศรีเสาวลักษณ์	1,542,000.00 บาท (1 กันยายน 2558 – 31 สิงหาคม 2559) สัญญาเลขที่ RDG5840041	- นำเสนอร่างรายงานสมบูรณ์ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2559 - จัดทำเล่มรายงานสมบูรณ์และปิดโครงการ
5. โครงการการศึกษาสภาพการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย โดย รศ. ศิริพร สัจจามันท์	1,938,000.00 บาท (1 กันยายน 2558 – 31 สิงหาคม 2559) สัญญาเลขที่ RDG5840042	- นำเสนอร่างรายงานสมบูรณ์ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2559 - จัดทำเล่มรายงานสมบูรณ์และปิดโครงการ
6. การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับสัญญาหรือข้อตกลงด้านการเกษตรและบทบาทของหน่วยงานของรัฐที่มีบทบาทในการคุ้มครองเกษตรกร โดย ผศ. กนิช บุญยั้งฐิติ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย	1,898,600.00 บาท (1 กันยายน 2558 – 31 สิงหาคม 2559) สัญญาเลขที่ RDG5840044	- นำเสนอร่างรายงานสมบูรณ์ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2559 - จัดทำเล่มรายงานสมบูรณ์และปิดโครงการ

4.3 ตารางแสดงการติดตามโครงการที่ดำเนินการค้างอยู่

โครงการวิจัย/นักวิจัย	การดำเนินการพัฒนา
1. โครงการศึกษาการใช้ประโยชน์ทรัพยากรที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์อย่างยั่งยืน โดย นายมาโนช วงษ์สุริย์รัตน์	ติดตามรายงานฉบับสมบูรณ์กับนักวิจัยเพื่อให้จัดส่งรูปเล่มที่ผ่านการประชุมผู้ทรงคุณวุฒิแล้ว เพื่อยื่นอนุมัติโครงการ (นักวิจัยขอจัดส่งภายในเดือนกันยายน 2557)
2. โครงการบทบาทเครือข่ายองค์กรชุมชนลุ่มน้ำโขงในการป้องกันและแก้ปัญหาการสูญเสียที่ดินพื้นที่ริมฝั่งแม่น้ำโขงใน 7 จังหวัด ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยนายบรรพต ศรีจันทร์ นิตย์	ติดตามการส่งเล่มรายงานฉบับสมบูรณ์ (นักวิจัยขอส่งภายในต้นเดือนมีนาคม 2558) เนื่องจากติดปัญหาข้อมูลแผนที่ นักวิจัยนัดส่งเล่มฉบับสมบูรณ์ภายในวันที่ 15 สิงหาคม 2558 นักวิจัยแจ้งว่าอยู่ในระหว่างรวบรวมงานรูปเล่ม

4.4 ตารางแสดงการพัฒนาโครงการใหม่

โครงการวิจัย	การดำเนินการพัฒนา *
1. ข้อเสนอโครงการวิจัยการขยายตัวของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ การกระจุกตัวของ การซื้อขายที่ดิน ความเหลื่อมล้ำการคลังท้องถิ่น และความขัดแย้ง เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน โดย ดร. ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์	ส่งแนวคิดข้อเสนอโครงการให้ฝ่ายชุมชนและสังคมพิจารณา
2.2 ข้อเสนอโครงการวิจัย เรื่อง การบริหารจัดการการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตนิคมสหกรณ์ อย่างยั่งยืน : ศึกษาเฉพาะกรณีนิคมสหกรณ์ท่าช้าง จังหวัดเพชรบุรี โดย นางสาวอัญชญา แก้วชื่น	ส่งแนวคิดข้อเสนอโครงการให้ฝ่ายชุมชนและสังคมพิจารณา
2.3 แนวคิดข้อเสนอโครงการ ศึกษาความเป็นไปได้ในการปลูกไม้สักเชิงพาณิชย์ โดย นายปิติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา	ส่งแนวคิดข้อเสนอโครงการให้ฝ่ายชุมชนและสังคมพิจารณา

หมายเหตุ* ควรระบุ วัน/เดือน /ปี ที่ดำเนินการด้วยเพื่อทราบความเคลื่อนไหว

4.5 ตารางแสดงการจัดการทำนน้ำ

โครงการวิจัย	การดำเนินงาน
1. โครงการ ศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด (2543)	ผู้ประสานงานยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน และยกร่างกฎหมายว่าด้วยเอกสารสิทธิระบบเดียวเสร็จสิ้นในเดือน พฤษภาคม 2549 และเสนอผลงานต่อคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ ในคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนา กฎหมาย และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการ และได้เสนอผลงานต่อคณะกรรมการวิชาการวิสามัญเพื่อแก้ไข ปัญหาที่ดินและป่าไม้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติเพื่อผลักดันเป็น กฎหมายอีกทางหนึ่ง สำหรับแนวคิดภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า ได้เสนอในอนุกรรมการพิจารณาศึกษากฎหมายว่าด้วย

	ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อมีการเลือกตั้งและมีสภาชุดใหม่ได้นำเสนอข้อมูลและแนวคิดในการแก้ไขปัญหาที่ดินและป่าไม้ในคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ สภาผู้แทนราษฎร ผลงานวิจัยยังถูกนำไปใช้อ้างอิงในการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับที่ดินตลอดมา ในปี 2558 คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้จัดทำรายงาน วาระปฏิรูปที่ 28 : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง เรื่อง รายงานข้อเสนอ เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร ธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน และมีมติสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. ในขณะเดียวกัน มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2554 เพื่อให้สิ้นเชื่อ จัดหาและพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดิน องค์การชุมชน หรือเครือข่ายองค์กรชุมชน และส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน คณะกรรมการปฏิรูปด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้จัดทำร่างรายงานข้อเสนอ เรื่อง ธนาคารที่ดิน มีมติสนับสนุนร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.
2. โครงการศึกษาแนวทางการปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการที่ดิน (2547)	ผู้ประสานงานกร่างกฎหมายว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เสร็จสิ้นในเดือนพฤษภาคม 2549 และเสนอผลงานต่อคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ ในคณะกรรมการแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย และสำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพื่อดำเนินการต่อไป และได้เสนอผลงานต่อคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อแก้ไขปัญหาดินและป่าไม้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อมีการเลือกตั้งและมีสภาชุดใหม่ได้นำเสนอข้อมูลและแนวคิดในการแก้ไขปัญหาดินและป่าไม้ในคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ สภาผู้แทนราษฎร เสนอเป็นร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ต้องตกไปเมื่อมีการยุบสภาในปี 2554 ในปี 2557 มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 เพื่อจัดตั้ง

	คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ ในช่วงระหว่างเดือนเมษายนถึงเดือนพฤษภาคม 2559 คณะอนุกรรมการบูรณาการกฎหมายการบริหารจัดการที่ดินในคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาตินำร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ไปจัดการสัมมนาเพื่อรับฟังความคิดเห็น รวม 4 ครั้ง เมื่อวันที่ 21 เมษายน 2559 ณ จังหวัดขอนแก่น วันที่ 29 เมษายน 2559 ณ จังหวัดเชียงใหม่ วันที่ 11 พฤษภาคม 2559 ณ กรุงเทพมหานคร และวันที่ 19 พฤษภาคม 2559 ณ จังหวัดกระบี่ และในการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน เมื่อวันที่ 31 สิงหาคม 2559 เวลา 13.30 น. ณ ตึกสันติไมตรี หลังใน ทำเนียบรัฐบาล คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติได้ให้ความเห็นชอบร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. และให้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา พร้อมกับร่างพระราชบัญญัติแก้ไขประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. เพื่อให้สอดคล้องกัน ภายใน 1 เดือน
3. โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและกลไกบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น (2548)	นำเสนอผลการศึกษาในที่ประชุมสัมมนาที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งจัดทำเอกสารสรุปผลการศึกษาเป็นรูปเล่มเพื่อแจกจ่าย และมอบให้กับศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนด้านที่ดิน (ศตจ.) เพื่อเป็นแนวทางในการปฏิบัติงานแก่นายอำเภอ ในปี 2550 มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2550 เพื่อให้จัดทำมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยจัดตั้งคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ (กมร.) ทำหน้าที่ในการกำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับมาตรฐานการจัดทำระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ
4. โครงการศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูง	การนำเสนอรายงานผลการศึกษาระดับกลาง เมื่อวันที่ 4 กรกฎาคม 2550 มีข้อมูลเกี่ยวกับชุมชนบนพื้นที่สูงที่เป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวข้อง นายพนัส ทัศนียานนท์ ที่ปรึกษารัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงขอให้นำข้อมูลไปใช้ประกอบมาตรการในการอนุรักษ์พื้นที่

5. โครงการประเมินการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรูปแบบใหม่และผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน โดย รศ.จรินทร์ เทศวานิช	- นำบทความลงหนังสือของทาง สกว. ฉบับเดือน พฤษภาคม-มิถุนายน 2553 - นำเสนอรายงานผลการศึกษาร่วมกับกระทรวงการคลัง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อการนำไปใช้ในเรื่องของการเก็บภาษีใหม่ - ผู้ประสานงานได้รับเชิญให้ร่วมรายการวิทยุและโทรทัศน์หลายครั้งเพื่อชี้แจงแนวคิดเกี่ยวกับระบบภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง (รายละเอียดในรายงานหลายฉบับ) - ได้รับรางวัลผลงานวิจัยดี ระดับมหาวิทยาลัย ของมหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมราช เมื่อวันที่ 3 เมษายน 2556 - ในปี 2557 กระทรวงการคลังกำลังพิจารณาร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ขึ้นบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ซึ่งใช้บังคับมาเป็นเวลานาน
6. โครงการศึกษาสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย ระยะที่ 2 โดย รองศาสตราจารย์ ศิริพร สัจจามันท์ และคณะ	- แดลงข่าวโครงการต่อสื่อมวลชน ณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) - ผู้ประสานงานได้รับเชิญให้ร่วมรายการโทรทัศน์หลายครั้งเพื่อชี้แจงแนวคิดเกี่ยวกับกฎหมายและนโยบายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว (รายละเอียดในรายงานหลายฉบับ)
7. โครงการศึกษาสิทธิของชุมชนที่เหมาะสม (1 กันยายน 2549 – 30 เมษายน 2550) โดย ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์	- ได้รับรางวัลงานวิจัยเด่นประจำปี 2553 จาก สกว. - รัฐบาลได้นำผลงานไปใช้ในการออกนโยบายโฉนดชุมชน ธนาคารที่ดิน การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีการนำผลงานไปใช้ให้คำปรึกษาและแนวคิดในวาระต่างๆ ได้แก่ คณะอนุกรรมการด้านต่าง ๆ ในคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ตามคำสั่งที่ 1/2552 ลงวันที่ 24 มีนาคม 2552 โดยเข้าร่วมหารือให้ความเห็นเกี่ยวกับแนวทางในการดำเนินการที่เหมาะสมตามผลการศึกษารวบรวม ในการประชุมผู้เกี่ยวข้อง - สนับสนุนด้านวิชาการแก่สภาผู้แทนราษฎรด้านข้อมูลและแนวคิดในการแก้ไขปัญหาที่ดินและป่าไม้ ในกรรมาธิการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร - เขียนบทความ อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, "สิทธิในที่ดินของชุมชน: โฉนดชุมชนและข้อกฎหมายที่เกี่ยวข้อง" วารสารกฎหมาย คณะนิติศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ปีที่ 29 ฉบับที่ 1/ฉบับพิเศษ จัดพิมพ์เนื่องในโอกาสสัปดาห์กฎหมาย 7 รอบนักษัตร ศาสตราจารย์พิเศษธานีรินทร์ กรัย

	วิเชียร วันอังคารที่ 5 เมษายน พุทธศักราช 2554 หน้า 187-213 (ISSN-0125-3093) - สำนักนายกรัฐมนตรีขอบทความนำไปลงพิมพ์ในรายงานประจำปีของสำนักงานโหนดชุมชน 2554 - สำนักงานโหนดชุมชน สำนักนายกรัฐมนตรี นำไปจัดสัมมนา "โครงการสัมมนาเสริมสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการดำเนินงานโหนดชุมชนกับการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ" เมื่อวันที่ 26 สิงหาคม 2557 เวลา 08.00-16.00 น. โรงแรมรอยัลริเวอร์ ถนนจรัลสนิทวงศ์ และจัดสัมมนาสัญจร 4 ภาคของประเทศไทย ที่จังหวัดนครราชสีมา สงขลา น่าน และเชียงใหม่ ซึ่งมีผู้เข้าร่วมสัมมนาเป็นหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ภาคชุมชน และภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
--	---

4.6 ตารางแสดงการทำงานร่วมกับฝ่าย

4.6.1 ร่วมประเมินโครงการเบื้องต้นจากผู้ประสานงานคนอื่น

โครงการวิจัย	รับเมื่อ (วัน/เดือน/ปี)	ประเมินเสร็จเมื่อ (วัน/เดือน/ปี)
1.	-	-
2.	-	-
3.	-	-

4.6.2 การประชุมกับอุตสาหกรรมฝ่ายและหน่วยงานอื่น ให้ระบุชื่อผู้จัด วัน /เวลา สถานที่ ชื่อการประชุม

เรื่อง	ผู้จัด	วัน/เวลา/สถานที่
-	-	-
-	-	-

4.7 สรุปงานเชิงปริมาณ

1. การเดินทางไปพบผู้ประกอบการเพื่อหาโจทย์ - ครั้ง เจรจาเรื่องการลงทุนวิจัย - ครั้ง
2. การเดินทางไปพบนักวิจัย เพื่อประสานงานให้ทำ Proposal ...5..... ครั้ง
3. การประชาสัมพันธ์รูปแบบอื่น ...2.... ครั้ง (ทางโทรทัศน์ วิทยุกระจายเสียง บทความ การร่วมประชุมกับฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง)
4. การประชุมร่วมติดตามความก้าวหน้า ...4... ครั้ง
5. ให้คำปรึกษากับนักวิจัย ...6..... ครั้ง ส่วนมากเป็นเรื่องของการเตรียมข้อเสนอโครงการ วิธีการสำรวจหาข้อมูล การจัดประชุมที่ได้ผลตามเป้าหมายที่ต้องการ การจัดทำรายงาน
6. เป็นตัวแทน สกว. ในการร่วมประชุมอื่นๆ-..... ครั้ง
7. เขียน research exploitation-..... เรื่อง

8. Review ความเห็นผู้ทรงคุณวุฒิ-..... โครงการ-..... คน
9. ร่วมประชุมกับฝ่าย4..... ครั้ง (เวทีสาธารณะ และการประชุมผู้ประสานงาน)
10. มีการปฏิบัติเพื่อให้เกิดการ implement ผลงานวิจัย ...-..... ครั้ง
11. มีการเจรจาเกี่ยวกับทรัพย์สินทางปัญญา-..... ครั้ง
12. มีโครงการอยู่ระหว่างการพัฒนา (ที่เริ่มภายใน 6 เดือนนี้) ...-.... โครงการ
13. มีโครงการที่ได้เซ็นสัญญา (ภายใน 6 เดือนนี้) ...-.... โครงการ
14. มีโครงการที่ล้มเลิกไม่อาจพัฒนาต่อได้ (ภายใน 6 เดือนนี้)-.....โครงการ
15. มีโครงการที่ได้สิทธิบัตร-..... โครงการ
16. ในรอบ 6 เดือนมีโครงการได้เซ็นสัญญาเป็นวงเงิน - บาท

4. อุปสรรค

ไม่มี

5. ข้อเสนอแนะ

ไม่มี



(ผศ. อิททิพล ศรีเสาวลักษณ์)

ผู้ประสานงาน

วันที่ 30 มีนาคม 2560

ภาคผนวกที่ 1 สรุปการประชุม

เรื่อง สภาพการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย
วันที่ 4 พฤศจิกายน 2559 เวลา 9.00 – 12.30 น.

ภาคผนวกที่ 1 สรุปการประชุม
เรื่อง สภาพการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย
โดย ศูนย์ประสานงานการศึกษานโยบายที่ดิน (Land Policy Study Forum)
สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)
วันที่ 4 พฤศจิกายน 2559 เวลา 9.00 – 12.30 น.
ณ ห้อง Topaz ชั้น 2 โรงแรมริชมอนด์ ถนนรัตนาธิเบศร์ นนทบุรี

เปิดการประชุม เวลา 09.00 น. โดย ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่ปรึกษาและผู้ประสานงานโครงการฯ ของฝ่ายชุมชนและสังคม ซึ่งมีผู้เข้าร่วมการประชุมนักวิจัยและผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จำนวน 53 คน ตามรายละเอียดต่อไปนี้

ที่ปรึกษาและคณะวิจัย

- | | |
|-----------------------------|--|
| 1. ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ | ผู้ประสานงาน ศูนย์ประสานงานการศึกษานโยบายที่ดิน |
| 2. รศ. ศิริพร สัจจานันท์ | หัวหน้าโครงการสภาพการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย |
| 3. รศ.ดร.อรพรรณ ณ บางช้าง | นักวิจัย |
| 4. นายสุเทพ จันทน์อัมพร | นักวิจัยผู้ช่วย |
| 5. นางสาวกัญญา สุทัศน์ | นักวิจัยผู้ช่วย |
| 6. นางฉลวย บุญมาก | ฝ่ายประสานงาน |

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- | | |
|------------------------------------|--|
| 1. นายชนะ รุ่งแสง | คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผล
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม |
| 2. นายภูวนัย จันลูกศรี | นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 3. นางชุตีมา ศูนย์ะคณิต | ผู้อำนวยการส่วนบริหารงานรังวัดฯ
สำนักงานมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน |
| 4. นางอรพันธ์ ประเสริฐศักดิ์ | นักวิชาการที่ดินชำนาญการพิเศษ กรมที่ดิน |
| 5. นายอดิสร คุณสมบัติ | นักวิชาการเกษตรชำนาญการพิเศษ กรมการข้าว |
| 6. นางสาวรุ่งนภา วงศ์แพง | หัวหน้าส่วนกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร |
| 7. นางศิริรงค์ ชันเชื้อ | นักวิชาการตรวจสอบบัญชีชำนาญการ กรมการตรวจบัญชีสหกรณ์ |
| 8. นายสุรศักดิ์ ศรีสาร | นักวิชาการยุติธรรมชำนาญการพิเศษ กรมคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพ |
| 9. นายอานนท์ ยิ้มแก้ว | นักวิชาการจัดหาที่ดินชำนาญการ สำนักกฎหมายและที่ดิน
กรมชลประทาน |
| 10. นางวิสากร สุขช่วย | เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ชำนาญการพิเศษ กรมธนารักษ์ |
| 11. นายธนกฤต ผลเกลี้ยง | เศรษฐกรชำนาญการ กรมพัฒนาที่ดิน |
| 12. นางสุพิน บันเทิงไพบุลย์ | นักวิเคราะห์ผังเมืองชำนาญการพิเศษ กรมโยธาธิการและผังเมือง |
| 13. นายจุฬ สันชัยพานิช | ผู้อำนวยการกองนโยบายและยุทธศาสตร์พัฒนาการประมง กรมประมง |
| 14. นายประยูร ครอบงำ | นักวิชาการสัตวบาลชำนาญการพิเศษ กรมปศุสัตว์ |
| 15. นายแสนศักดิ์ เหลืองเกื้อกุลชัย | นิติกรปฏิบัติการ กรมปศุสัตว์ |

16. นายสัญญา เขียรสุนทร	นักวิชาการส่งเสริมการเกษตรชำนาญการ กรมส่งเสริมการเกษตร
17. นายทศเทพ เทศวานิช	ผู้เชี่ยวชาญ กรมส่งเสริมสหกรณ์
18. นายอภิไท มังธานี	นักวิชาการสหกรณ์ชำนาญงาน กรมส่งเสริมสหกรณ์
19. นางสาวธิดิพร อนุชาตานนท์	ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
20. นายคิลปพร ชื่นสุรัตน์	ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
21. นางดวงกมล คล้ายคลัง	ผู้อำนวยการส่วนนโยบายภาษีท้องถิ่นและรายได้อื่น สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
22. นางกรุณา เลห์มันน์	นักวิชาการสถิติชำนาญการ สำนักงานสถิติแห่งชาติ
23. นางชมพูนุช ช่างโชติ	ผู้เชี่ยวชาญ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
24. ดร.กริชผกา บุญเฟื่อง	ผู้อำนวยการกลุ่มกิจการพัฒนากฎหมายและบริหารจัดการทรัพย์สิน ทางปัญญา สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน)
25. นางสาวสุกัลยา กรรณสมบัติ	นักวิเคราะห์อาวุโส สำนักงานพัฒนาการวิจัยการเกษตร
26. นายอภิชาติ พงษ์สวัสดิ์	นักวิชาการปฏิรูปกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
27. นายวัชร พันธ์นเรศวี	นักวิชาการปฏิรูปกฎหมายอาวุโส สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
28. นางสาวยุพเรศ เพิ่มพูน	นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
29. นายนักปราชญ์ จีกระโทก	นิติกรชำนาญการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
30. นางสาวชลธิรา พนมหอม	นักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
31. นางสาวรัชณาลี ดอนสนธิ	นักวิชาการสิทธิมนุษยชนปฏิบัติการ สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
32. นายพิศิษฐ์ รัตนโกสุม	อัยการอาวุโส สำนักงานคุ้มครองสิทธิและช่วยเหลือทางกฎหมาย สำนักงานอัยการสูงสุด
33. นางสมลักษณ์ ศาสตร์ประสิทธิ์	หัวหน้าส่วนแก้ไขปัญหานี้สิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์
34. นางสาวโซษยา ปันยารชุน	พนักงานนโยบายสินเชื่ออาวุโส ธนาคารอาคารสงเคราะห์
35. นายเทพบรรยง เกสพานิช	ผู้ช่วยผู้อำนวยการสำนักฯ สำนักงานพิธีการสินเชื่อและหลักประกัน ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
36. นายเทพสถิตย์ ดินสมุทร	นักวิชาการพัสดุ การยางแห่งประเทศไทย
37. นายปรีสาร รักวาทิน	ผู้จัดการโครงการเกษตรเชิงพื้นที่ GISTDA
38. นางสาวณัทพร ภูจำนง	หัวหน้าฝ่ายพัฒนาเครือข่ายและพันธมิตร GISTDA
39. นางสาวสุภาภรณ์ ชัยสถาวรวงศ์	เหรียญกษาปณ์ สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
40. นางสาวสุนีย์ วรพวงกูร	สมาชิกกลุ่มอาหารฯ สมาอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย
41. นายปารเมศ โพธารากุล	ประธานฯ สหพันธ์ชาวไร่อ้อยแห่งประเทศไทย
42. นางสาวลัดดา โหลเวชวิทยา	Executive Analyst บริษัท มิตรผล ไบโอฟูเอล
43. นายธนัช นฤพรพงศ์	ผู้ช่วยผู้อำนวยการ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
44. นายภักดี บุษยะบุตร	อุปนายกฝ่ายเทคโนโลยี สภาทนายความในพระบรมราชูปถัมภ์
45. นายสุจิรธรณ ศรีชีวีโรจน์	สภาทนายความในพระบรมราชูปถัมภ์
46. นายคงฤทธิ์ บัวบุญ	สมาชิกสภาเกษตรกรแห่งชาติ

จากการประชุมกลุ่มย่อย ผู้เข้าร่วมประชุมได้มีการอภิปรายอย่างกว้างขวางในประเด็นต่าง ๆ โดยมีประเด็นต่าง ๆ ที่สำคัญสามารถสรุปได้ออกเป็น 2 ส่วน ดังนี้

1. ประเด็นอภิปรายจากการประชุมกลุ่มย่อย

- 1) มองว่าการเช่าที่ดินเพื่อการทำเกษตรในที่ขนาดใหญ่จะมีประสิทธิภาพในการผลิตมากกว่าพื้นที่ขนาดเล็ก และน่าจะมีต้นทุนต่ำกว่า มีการประหยัดต่อขนาดมากกว่า แต่ทั้งนี้ต้องพิจารณาถึงองค์ประกอบอื่นๆ ด้วย เช่น การดูแลรักษา การเลือกใช้เมล็ดพันธุ์ ที่ทั้งของพื้นที่เกษตรกรรมใกล้หรือไกลระบบชลประทาน เป็นต้น
- 2) ในกรณีของการเช่าที่ดินที่ราชพัสดุจะมีการกำหนดอัตราค่าเช่าที่แตกต่างกัน ระหว่างการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย นอกจากนั้นอัตราค่าเช่ายังมีความแตกต่างกันระหว่างพื้นที่ปลูกข้าวและพืชไร่ ซึ่งอัตราค่าเช่าที่นาจะถูกกว่า
- 3) มองว่าการกำหนดขอบเขตการศึกษา นิยาม ต้องมีความชัดเจน เนื่องจากการลงพื้นที่ไปสำรวจข้อมูลจากเกษตรกรในแต่ละปีจะมีความแตกต่างกัน ปัญหาของเกษตรกรในแต่ละปีจะมีความสัมพันธ์กับค่าเช่าที่เปลี่ยนแปลงไป
- 4) มองว่าในการศึกษาอาจมีข้อจำกัดบางประการ เนื่องจากในการศึกษานี้เน้นการต้นทุนผลตอบแทนของการทำเกษตรกรรมในพืชเศรษฐกิจหลัก ซึ่งในระดับเกษตรกรเองอาจไม่ได้มีการปลูกพืชเศรษฐกิจแต่เพียงอย่างเดียว ดังนั้นในการนำข้อมูลดังกล่าวมาเทียบเคียงในระดับประเทศจึงยังเป็นข้อจำกัด
- 5) มองว่าเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่ทราบว่ามีข้อกำหนดค่าเช่ากลาง และเกษตรกรไม่ทราบว่ามีกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าที่ดิน ดังนั้น การเช่าที่ผ่านมาจะเป็นแบบธรรมเนียมปฏิบัติ ขาดอำนาจต่อรองระหว่างผู้เช่าและผู้ให้เช่า มักจะถูกขู่ในการบอกเลิกสัญญา
- 6) นอกจากนั้น เนื่องจากเกษตรกรไม่ทราบกฎหมายในเรื่องระยะเวลาในการเช่าที่ดิน จึงทำให้เกษตรกรไม่กล้าลงทุนที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ที่ดินเช่า ไม่มีการบำรุงรักษาที่ดินที่เช่า
- 7) มองว่าเกษตรกรรายย่อยมักลงทุนทางการเกษตรสูง เช่น การใช้ปุ๋ย ใช้น้ำมากเพื่อเร่งผลผลิต ทำให้สภาพที่ดินเกิดความเสื่อมโทรม เพื่อให้ผลิตที่คุ้มกับค่าเช่าและค่าใช้จ่ายในการลงทุน
- 8) มองว่าพระราชบัญญัติเช่าที่ดินเพื่อการทำเกษตรที่ผ่านมา ยังไม่ครอบคลุมการทำเกษตรในพืชชนิดอื่นมากนัก จะเน้นการเช่าที่นา ซึ่งมองว่าประเทศไทยมีการเกษตรหลายชนิดพืช ควรกำหนดให้ครอบคลุมพืชชนิดต่างๆ ด้วย
- 9) มองว่าน่าจะมีการกำหนดค่าเช่าเป็นฤดูกาลผลิตเนื่องจากจะเป็นธรรมทั้งกับผู้เช่าและผู้ให้เช่า
- 10) หน่วยงานภาครัฐบางหน่วยงานมองว่าพระราชบัญญัติเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไม่สนใจให้เจ้าของที่ดินปล่อยที่ดินให้เช่า
- 11) มีข้อสังเกตเรื่องมีผู้ให้เช่าบางส่วนทำสัญญาอำพรางเพื่อรองรับผลประโยชน์จากหน่วยงานภาครัฐในกรณีต่างๆ เช่น การรับความชดเชยจากภัยพิบัติ การรับการสนับสนุนทางการเกษตร ทั้งที่ไม่มีการทำเกษตรจริงๆ
- 12) มองว่าในอนาคตจะมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการจัดการภาคการเกษตรในโครงการ Flagship AgriMap น่าจะเป็นประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อการทำเกษตรในกิจกรรมทางเกษตรหลักๆ

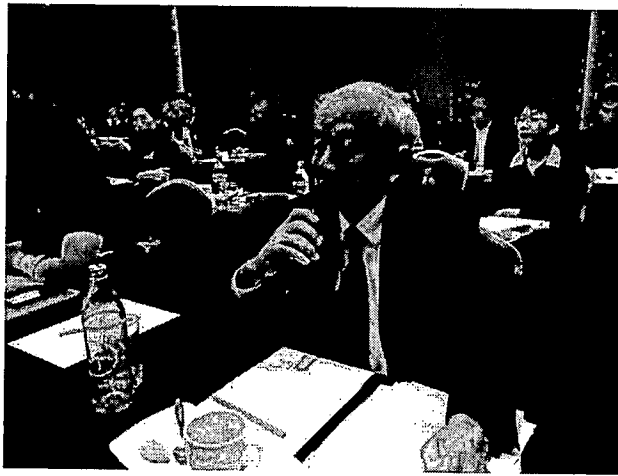
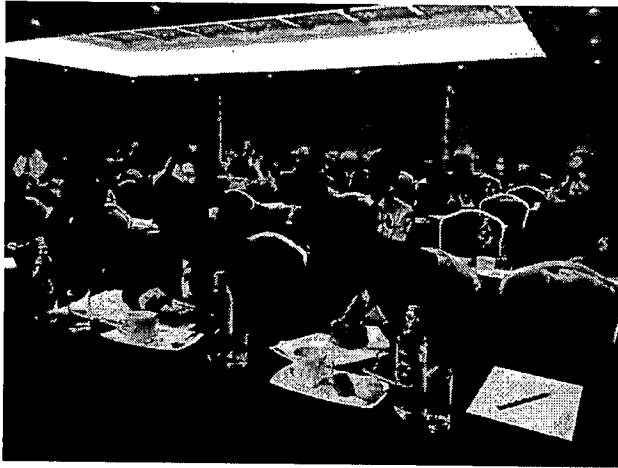
- 13) มีผู้เข้าร่วมประชุมยังมีข้อสงสัยว่าอัตราค่าเช่าของแต่ละตำบลมีความแตกต่างกันอย่างไร
- 14) มองว่าจะมีกลไกแก้ไขปัญหาการเช่าหลอกได้อย่างไรและมีการป้องกันอย่างไร ควรค่าเช่ากลางหรือไม่

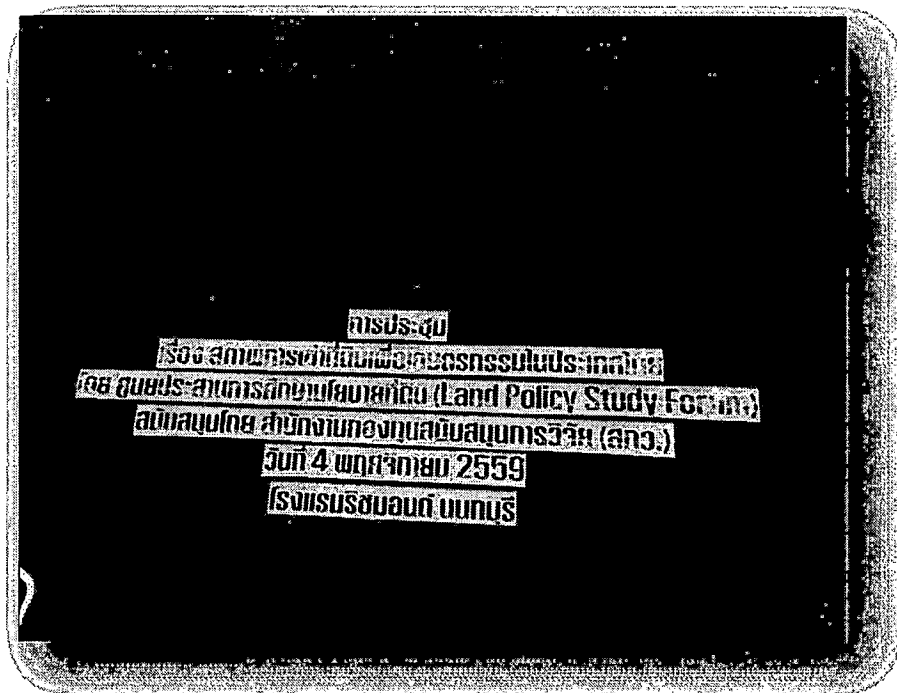
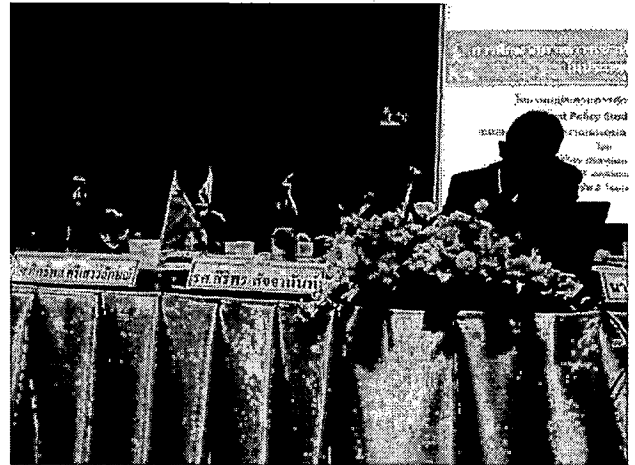
2. ข้อเสนอแนะจากการประชุมกลุ่มย่อย

- 1) เสนอว่าควรชี้ให้เห็นว่าพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรฉบับใหม่มีผลดีกับผู้เช่าและผู้ให้เช่าอย่างไร พร้อมบอกเหตุผลว่าทำไมจึงต้องแก้ไขกฎหมายฉบับที่ผ่านมา
- 2) เสนอว่าควรมีแบบสัญญาเช่ามาตรฐานสำหรับการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรสำหรับผู้เช่าและผู้ให้เช่า
- 3) เสนอว่าไม่ควรมีค่าเช่ากลาง ควรให้แต่ละตำบลกำหนดกันเองแต่ก็ไม่ควรมีความแตกต่างกันมากจนเกินไป โดยการกำหนดค่าเช่ากลางในแต่ละพื้นที่ควรมีการประกาศก่อนเปิดฤดูกาลผลิต 15 วัน และครอบคลุมเฉพาะพืช นอกจากนั้น ในประเด็นค่าเช่า เสนอว่าค่าเช่ากลาง หากจำเป็นต้องมีการกำหนดค่าเช่ากลาง ควรมีการกำหนดเป็นช่วงราคามีดัชนีกำหนดราคาในระดับภาค
- 4) เสนอว่าในการแก้ไขปัญหาการเช่าอำพราง ควรมีการตรวจสอบกรรมสิทธิ์ โดยคณะกรรมการเช่าที่ดินระดับตำบลควรมีบทบาทในการแก้ไขปัญหาอาจใช้ พรบ.ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยใช้ข้อมูลจากองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ซึ่งมีการจัดทำฐานข้อมูลที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือใช้ข้อมูลจากหน่วยงานต่างๆ ประกอบการตรวจสอบ เช่น ข้อมูลการจดทะเบียนเกษตรกร ข้อมูลการขอสินเชื่อ การประชาคมในพื้นที่เพื่อตรวจสอบ เป็นต้น
- 5) เสนอว่ามีเครือข่ายข้อมูลข่าวสารเพื่อเป็นกลไกให้เกษตรกรที่ผู้เช่าและผู้ให้เช่ามีความรู้เรื่องการเช่าที่ดินเพิ่มมากขึ้น
- 6) เสนอให้มีการส่งเสริมบทบาท คชก. ระดับต่างๆ ทั้งระดับ จังหวัด อำเภอและตำบล โดยการสร้างความรู้ความเข้าใจกับเกษตรกร และหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่

3. ประมวลภาพเกี่ยวกับการประชุม







ภาคผนวกที่ 2 สรุปประเด็นสำคัญ

การประชุมรับฟังการนำเสนอเอกสารเกี่ยวกับที่ดิน 4 เรื่อง
วันอังคารที่ 31 มกราคม 2560 เวลา 9:00-13:00 น.

ภาคผนวกที่ 2 สรุปประเด็นสำคัญ
การประชุมรับฟังการนำเสนอเอกสารเกี่ยวกับที่ดิน 4 เรื่อง
โดย ศูนย์ประสานงานการศึกษานโยบายที่ดิน (Land Policy Study Forum)
วันอังคารที่ 31 มกราคม 2560 เวลา 9:00-13:00 น.
โรงแรม เดอะ สุโกศล ถนนศรีอยุธยา กรุงเทพฯ

ผศ. อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์ กล่าวแนะนำผู้เสนอรายงาน และวัตถุประสงค์ของการประชุม เมื่อเวลา เวลา 09.00 น. มีผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าร่วมการประชุมจำนวน 77 ท่าน ดังนี้

สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยและผู้ประสานงานชุดโครงการ

- | | |
|----------------------------|--|
| 1. นางสาวจุฑารัตน์ ทนไชย | เจ้าหน้าที่สนับสนุนโครงการฝ่ายชุมชนและสังคม (สกว.) |
| 2. ผศ.อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์ | ผู้ประสานงาน ศูนย์ประสานงานการศึกษานโยบายที่ดิน |
| 3. นางสาวกัญญา สุทัศน์ | เจ้าหน้าที่ ศูนย์ประสานงานการศึกษานโยบายที่ดิน |
| 4. นางสาวมณฑรัตน์ ตาณภานุ | ผู้ช่วยวิจัย ผศ.อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์ |

วิทยากรบรรยายพิเศษ (พร้อมบทความแนบท้าย)

- | | |
|-----------------------------|---|
| 5. นางชุติมา ศูนย์กะณิต | ผู้อำนวยการส่วนบริหารงานรังวัดฯ
สำนักงานมาตรฐานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน |
| 6. นางสาวสิริฉัตร ภูภักดี | เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ชำนานฎการ กรมธนารักษ์ |
| 7. นายวีระยุทธ วรรณเลิศสกุล | ผู้อำนวยการส่วนจัดการที่ดินและชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช |
| 8. นางเปรมจิต สังขพงษ์ | อดีตรองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม |

หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

- | | |
|------------------------------|--|
| 9. นายชนะ รุ่งแสง | คณะกรรมการตรวจสอบและประเมินผล
กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม |
| 10. นายยืนยง ทศนศรี | อดีตรองอธิบดี กรมธนารักษ์ |
| 11. นายชวลิต เณยสืบเจ็ก | เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ปฏิบัติการ กรมธนารักษ์ |
| 12. นายวีรวัฒน์ แสงกระจ่าง | ผู้อำนวยการส่วนจัดการป่าสงวนแห่งชาติ กรมป่าไม้ |
| 13. นางสาวจินตรา ครองสถาน | นิติกร กรมป่าไม้ |
| 14. นายภูวนัย จันสุกศรี | นิติกรปฏิบัติการ สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี |
| 15. นายคณิศร์ อรุณวงศ์สาณกุล | ผู้อำนวยการกองประเมินที่ดินและสินทรัพย์ การเคหะแห่งชาติ |
| 16. นายยรรยเอกะก์ แก้วขวัญ | ผู้อำนวยการกองพัฒนาธุรกิจและสินทรัพย์ การเคหะแห่งชาติ |
| 17. นางสาวเนื่องบุญ วรรณโก | รักษาการผู้เชี่ยวชาญด้านโปรแกรมระบบบัญชีสหกรณ์
กรมการตรวจบัญชีสหกรณ์ |
| 18. นางสาวกาญจนา นิตยะ | ผู้อำนวยการสำนักอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน
กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง |
| 19. นายวิชัย มณีเนตร | ผู้อำนวยการส่วนจัดการที่ดินป่าไม้และอนุญาตการใช้ประโยชน์
กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง |
| 20. นางสาวจิตติมา เวชวิรุฬห์ | นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการพิเศษ กรมทรัพยากรน้ำ |

21. นายอรรถวุฒิ เมธีวุฒิกุล นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ กรมทรัพยากรน้ำ
22. นางสุภาพร พิบูลย์เดชา เจ้าพนักงานปกครอง หัวหน้าฝ่ายที่สาธารณะ กรมการปกครอง
23. นายวิภูพัฒน์ สถิตยยุทธการ ผู้อำนวยการกลุ่มจำแนกประเภทที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน
24. นายราชวัลย์ กันภัย ผู้อำนวยการกลุ่มจัดการและบริการแผนที่ กรมพัฒนาที่ดิน
25. นางผกาฟ้า ศรจรัสสุวรรณ เศรษฐกรชำนาญการพิเศษ กรมพัฒนาที่ดิน
26. นางสาวจรรุวรรณ เชิงชาญวิชัย หัวหน้ากลุ่มพัฒนานิคมสร้างตนเอง
กองพัฒนาสังคมกลุ่มเป้าหมายพิเศษกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ
27. นายณัฐนาท สุวรรณ นักผังเมืองชำนาญการพิเศษ กรมโยธาธิการและผังเมือง
28. นางอมรรัตน์ สันตวิริยะพันธุ์ บุญทัน นักผังเมืองชำนาญการ สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
กรมโยธาธิการและผังเมือง
29. นางสาวนุจรี วงศ์พมิตร พนักงานนิติกร สำนักจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ กรมโยธาธิการและผังเมือง
30. นางรัตนา มั่นประสิทธิ์ ผู้เชี่ยวชาญการประเมินเชิงพื้นที่ กรมประเมิน
31. นายวุฒิพงษ์ จินทรธรรม ผู้เชี่ยวชาญด้านพัฒนาพันธุ์โคเนื้อ กรมปศุสัตว์
32. นายคณิต เพชรประดับ นายช่างเทคนิคอาวุโส กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช
33. นางนุชนาท บุตรทิพย์ นักวิชาการป่าไม้ชำนาญการ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช
34. นายประพจน์ กลิ่นพูล เจ้าพนักงานเกษตร กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช
35. นางสาวเพียว บัวแก้ว เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน กรมอุทยานแห่งชาติ ฯ
36. นางสาววราลักษณ์ เย็นใจ นักวิชาการป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช
37. นายธีวัชร ดำแก้ว ผู้ช่วยนักวิจัย Land Watch Thailand
38. นายวรภาพ ช่วยนุกูล นิติกรชำนาญการพิเศษ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
39. นางสมพร ทองทั่ว ผู้อำนวยการสำนักจัดการปฏิรูปที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ฯ
40. นางบุญธิชา ชมชื่น ผู้เชี่ยวชาญด้านการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดิน ฯ
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
41. นางสาวศรินรัตน์ ล้อทยาพาณิชย์ นักวิชาการปฏิรูปที่ดินปฏิบัติการ สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน ฯ
42. นางสาวอารีวรรณ จตุทอง รักษาการแทนรองเลขาธิการคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
43. นายอภิชาติ พงษ์สวัสดิ์ นักวิชาการปฏิรูปกฎหมาย สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย
44. นายวิศรุต นามจรัสเรืองศรี เศรษฐกรปฏิบัติการ สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง
45. นางสาวฐานิยา พิรุณสาร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
46. นางกาญจนาภรณ์ พุ่มนิษฐ์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชำนาญการ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
47. นางสาวสุรางคณา ราษฎร์ยินดี นักวิเคราะห์นโยบายและแผน สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
48. นายศุภกรณ์ พุทธินันท์ นักวิชาการสถิติชำนาญการ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร
49. นายสมคิด ทุมวงศ์ นักวิชาการสถิติชำนาญการ สำนักงานสถิติแห่งชาติ
50. นายสมชาย ศิริสมฤทัย อดีตผู้อำนวยการสำนักแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศของรัฐบาล
51. นายสิทธิกร มนต์มธุรพจน์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผน
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
52. นายเกียรติ อินทขันธ์ นายช่างสำรวจอาวุโส
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

53. นางสาวเปรมฤดี เสริมพณิชกิจ นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
54. นางสาวสุชฎทัย ภคกษมา นักวิชาการสิ่งแวดล้อมชำนาญการ
สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
55. นางสาวศุภมาส ยอดมณี นักกฎหมายกฤษฎีกา สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
56. นายบุญญานนท์ ศรีโท เจ้าหน้าที่พัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ
สำนักงานพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานชีวภาพ (องค์การมหาชน)
57. นางมิ่งขวัญ กันธา ผู้ช่วยผู้จัดการภารกิจสำคัญด้านสังคม
สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
58. นางสาวปรียวรา คำลือ นักยุทธศาสตร์
สำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน)
59. นางสาวชลินาถ ศุภมณี นักวิเคราะห์นโยบายและแผนชุมชน
สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
60. นางพิมพ์นัย ลีลาชัย นักวิชาการสิทธิมนุษยชนเชี่ยวชาญ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
61. นางสาวนุชจริย นันทพัฒนศิริ นักวิชาการสิทธิมนุษยชนชำนาญการพิเศษ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
62. นางสาวประภัสสร ปานป้อมเพชร นักวิชาการสิทธิมนุษยชนปฏิบัติการ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
63. นางสาวญาณันท์ นนทวรรณะ นักวิชาการสิทธิมนุษยชนปฏิบัติการ
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
64. นางสาวชิตชนก การินไชย นิติกร สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
65. นายชวิต บุญแก้ว งานสนับสนุนคณะกรรมการด้านการตรวจสอบการละเมิดสิทธิมนุษยชน
สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ
66. นางอัมพวัน (แทนผู้อำนวยการ) สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
67. นางสาวพวงผกา ขาวกระโทก เจ้าหน้าที่แผนงาน สถาบันสิ่งแวดล้อมไทย (TEI)
68. นายอาทิตย์ ตังทนต์สวัสดิ์ สถาปนิก สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน
69. นายปาลิต วรพงษ์พิบูลย์ นักวิชาการ สถาบันชุมชนท้องถิ่นพัฒนา (LDI)
70. นายสมศักดิ์ อัจฉกุล คณะทำงานประจำสำนักนายกและคณะกรรมการ สภาทนายความ
71. ว่าที่ ร.ต.สมพูนทรัพย์ กล้าวิกรณ์ เลขาธิการสำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ
72. นายสาธิต เอี่ยมศรีรักษ์ นักจัดการงานทั่วไป สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ
73. นางสาวฐัฐจารณ์ ปรีชาจารย์ นักวิเคราะห์นโยบายและแผนอาวุโส สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ
74. นายสมักร เกียรติธรรมพร ผู้จัดการสำนักงาน สมาคมธนาคารไทย
75. นางสาวกัญจน์นิษฐ์ กำเนิดเพชร ผู้อำนวยการศูนย์วิจัยและพัฒนา ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ฯ
76. นางยุวดี ร้องขันแก้ว ผู้ช่วยผู้อำนวยการกองการพัสดุ ฝ่ายส่งกำลังบำรุง
องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก
77. นางจิรสุดา ณ พัทลุง หัวหน้าควบคุมสิ่งอุปกรณ์ กองการพัสดุ ฝ่ายส่งกำลังบำรุง
องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก

การประชุมครั้งนี้เป็นข้อเสนอเชิงนโยบายประเภทนำเสนอต่อรัฐบาล หรือ คณะกรรมการสิทธิมนุษยชน เป็นต้น ประกอบด้วย 4 ประเด็นใหญ่ ได้แก่

- ก. การถือครองที่ดิน
- ข. การบริหารจัดการป่าไม้
- ค. ปัญหาแนวเขตที่ดิน (ระบบข้อมูลและแผนที่ที่ดิน)
- ง. ประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน (เช่น เรื่องผังเมือง)

สิริจักร ภูักดี (แทนนายทวีชัย ลิ้มเก) จากกรมธนารักษ์ (ที่ราชพัสดุ) บรรยายหัวข้อเรื่องการถือครองที่ดิน ประกอบด้วย 2 ประเด็นใหญ่ ได้แก่ การถือครองที่ดิน และนโยบายรัฐบาลแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ โดยเครื่องมือ 3 ประการ คือ กฎหมาย การบริหาร ภาษี

เรื่องการถือครองที่ดิน สมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์ ที่ดินผูกขาดโดยคนกลุ่มน้อยในแวดวงชนชั้นปกครอง สมัยการปกครองระบอบประชาธิปไตย มีการจัดตั้งกรมสิทธิที่ดิน แบ่งที่ดินของประเทศไทยออกได้เป็น 2 ประเภทใหญ่ คือ ที่ดินของรัฐร้อยละ 60 และที่ดินของเอกชน (เอกสารสิทธิประเภทโฉนด) ร้อยละ 40 ผลจากการมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาดในที่ดินทำให้ที่ดินกลายเป็นทรัพย์สินที่เป็นทุนและมีมูลค่า เกิดการซื้อขายเปลี่ยนมือ ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในมือชนชั้นนายทุน เกิดปัญหาไม่ใช้ประโยชน์ที่ดินหรือการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เต็มที่มีของเจ้าของที่ดินกลุ่มหนึ่งและเป็นผลให้เกิดปัญหาขาดแคลนที่ดินทำกินของคนกลุ่มหนึ่ง ซึ่งอาจพิจารณาสาเหตุของปัญหาได้ 3 ประการคือ การบริหารจัดการที่ดิน การบังคับใช้กฎหมายและระบบกรรมสิทธิ์

ปัญหาการเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินเพราะการซื้อขายที่ดินเกิดจาก 3 องค์ประกอบสำคัญ คือ นายทุนหรือชนชั้นปกครอง การถือครองไม่เป็นธรรม และระบบกรรมสิทธิ์(โฉนด) รัฐบาลมีนโยบายแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน สามารถแบ่งออกมาตรการออกได้เป็น 5 ประเภท คือ

ก. มาตรการทางกฎหมาย

- การบุกรุกที่ดิน การจัดที่ดินทำกิน กระจายการถือครองที่ดิน การจำกัดการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ ระบบบริหารจัดการที่ดิน (คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ) ไม่ทำประโยชน์ในที่ดินทำกิน

ข. มาตรการทางบริหาร

- ปัญหาไร้ที่ดินทำกิน การรื้อไล่เขตป่าสงวน (การกระจายสิทธิการถือครองแก่ผู้อยู่ในพื้นที่ที่ไม่รื้อไล่) แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 – พ.ศ. 2564) เรื่องความเสมอภาคทางสังคม (ปรากฏในแผนยุทธศาสตร์ที่ 2) ความเป็นธรรมในสังคมและการลดความเหลื่อมล้ำ

ค. นโยบายทางภาษี

- ลดความเหลื่อมล้ำด้วยภาษีอัตราก้าวหน้า ลดการกระจุกตัวของที่ดินจากการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร

ง. จัดที่ดินทำกินแบบแปลงรวมให้ชุมชน

- มติครม. วันที่ 22 ธันวาคม พ.ศ. 2558

จ. เขตเศรษฐกิจพิเศษ

- การกระจายการพัฒนาออกจากเมืองใหญ่ การยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน การปรับปรุงลักษณะทางกายภาพของอสังหาริมทรัพย์

ผอ. วีระยุทธ วรรณเลิศสกุล จากกรมอุทยาน ปรยายหัวข้อเรื่องปัญหาความขัดแย้งการจัดการป่าไม้

พื้นที่ป่าเป็นที่ดินของรัฐตามกฎหมายซึ่งมี “ความขัดแย้ง” เป็นลักษณะเด่นของปัญหาในหัวข้อนี้ ประเทศไทยมีที่ดินประมาณ 300 ล้านไร่ แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ที่ดินเอกชน (ตามประมวลกฎหมายที่ดิน) และที่ดินของรัฐ ซึ่งแบ่งออกเป็นที่ดินของรัฐประเภทสงวนอนุรักษ์เรียกว่าพื้นที่ไข่แดง กับที่ดินของรัฐประเภทใช้ประโยชน์ได้เรียกว่าพื้นที่ไข่ขาว ที่ต้องมีหน่วยงานเจ้าภาพดูแลและมีการบริหารจัดการแตกต่างกัน ข้อเท็จจริงคือพื้นที่ไข่แดงมีปัญหามากเพราะราษฎรบุกรุกเข้ามาอยู่อาศัยถาวรและทำการเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินอันเป็นสาเหตุของการขัดแย้งกับฝ่ายรัฐ แผนแม่บทของนโยบายกรมป่าไม้แห่งชาติ (คสช.) กำหนดว่าประเทศไทยต้องรักษาสภาพทรัพยากรทางธรรมชาติให้ได้โดยต้องรักษาสัดส่วนป่าไม้อยู่ที่ร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งประเทศ แบ่งเป็น พื้นที่อนุรักษ์ร้อยละ 25 พื้นที่ใช้ประโยชน์ได้ร้อยละ 15 ข้อเท็จจริงคือที่ดินของรัฐประเภทพื้นที่อนุรักษ์ยังขาดอีก 26 ล้านไร่จึงจะครบร้อยละ 40 ตามเป้าหมาย ปัจจุบันจึงมีปัญหากการหาพื้นที่กลับมาคืนเป็นป่าและปัญหาไม่สามารถขบไล่ราษฎรที่บุกรุกมาอยู่ทำกินถาวรในเขตพื้นที่อนุรักษ์

ช่วงปี พ.ศ. 2515 – พ.ศ. 2532 ป่าเสียหายรุนแรงที่สุดเพราะแผนพัฒนาเร่งพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ ไทยแข่งขันกับโลกเสรี รัฐบาลในขณะนั้นแก้ไขปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าด้วยการปิดป่าและหยุดสัมปทานเพื่อฟื้นฟูป่านโยบายแก้ไขปัญหาการสูญเสียพื้นที่ป่าของรัฐบาลทุกสมัยเป็นลักษณะการผ่อนผัน เช่น มติกรม.วันที่ 4 เมษายน พ.ศ. 2518 ประกาศนโยบายผ่อนผันอย่างชัดเจนเป็นครั้งแรกของประเทศไทย ยกเว้นให้ราษฎรที่บุกรุกแผ้วถางป่าไม่ต้องถูกดำเนินคดี มีวรรคสุดท้ายกำหนดเขตเวลาว่าใครบุกรุกหลังจากประกาศให้ดำเนินคดีเด็ดขาด ต่อมามติกรม.วันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 มีลักษณะเดียวกัน คือ นโยบายผ่อนผันโดยการใช้อำนาจของฝ่ายบริหารประกาศยกเว้นโทษตามกฎหมายให้แก่คนบางกลุ่มและมีวรรคสุดท้ายกำหนดเขตเวลาเช่นเดียวกัน ผลสุดท้ายทำให้ประเทศยังคงสูญเสียพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง

พฤษภาคม พ.ศ. 2557 เปลี่ยนแปลงคณะรัฐบาลเป็น คสช. เมื่อมิถุนายน พ.ศ. 2557 คสช. ประกาศนโยบายทางคืนผืนป่าโดยให้ทุกหน่วยงานปฏิบัติหน้าที่อย่างเฉียบขาดแต่ผ่านไป 3 วันก็ประกาศนโยบายผ่อนผัน ยกเว้นการบังคับใช้กฎหมายกับกลุ่มคนจนเช่นเคย แสดงให้เห็นว่าไม่ว่าเป็นรัฐบาลเข้มแข็งขนาดไหนก็ต้องถอยให้กลุ่มคนจนคนยากไว้ กระแสทุนนิยมแรงกว่าจิตสำนึกหรือความมีวินัยของประชาชน ทำให้ปัญหาที่ดินของไทยเป็นปัญหาเรื้อรัง ไม่สามารถแก้ไขได้ แผนแม่บทของคสช. คำสั่ง ป.64 บังคับทุกคนเด็ดขาด แต่ต่อมาออกคำสั่ง ป.66 ยกเว้นกลุ่มคนยากจนและมีความคลุมเครือในการขีดเส้นแบ่งว่าใครอยู่หรือไม่อยู่ในกลุ่มคนยากจน ผลคือคสช.ออกหนังสือสั่งการเป็นแผนแม่บทให้ป.64 และ ป.66 ที่มีการผ่อนผันและการกำหนดเขตเวลาลักษณะเดียวกันกับคำสั่งกรม. 30 มิถุนายน พ.ศ. 2541 อีกทั้งกำหนดให้เร่งรัดจับนายทุนขนาดใหญ่เป็นอันดับแรก แบ่งการดำเนินการเป็นช่วงเวลา คือ การทวงคืนผืนป่าจากนายทุน (ระยะเวลา 1 ปี) การปรับปรุงการบริหารจัดการป่าไม้ (ระยะเวลา 2 ปี) และการฟื้นฟูจากพื้นที่ทวงคืน (ระยะเวลา 2-10 ปี) ปัจจุบัน รัฐบาลบริหารปัญหาป่าไม้แบบจัดการพิเศษ ซึ่งปารัฐตามกฎหมายมีความขัดแย้งมากกว่าที่อื่นเพราะมีกฎหมาย(พรบ.)เข้มงวดมากที่สุดถึง 2 ฉบับ คือ กฎหมายอุทยาน และ กฎหมายเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่บัญญัติโทษเด็ดขาดรุนแรง แม้ไปไม่ไปเดียวก็เอาออกมาไม่ได้ ไม่มีมาตราไหนเปิดช่องว่างให้เข้าไปใช้ประโยชน์หรือเข้าไปในเขตพื้นที่ได้เลยทำให้ราษฎรบุกรุกไม่ได้เด็ดขาด ในขณะที่ป่าสงวน ที่ราชพัสดุ ที่ดินของสปก. หรือที่สาธารณะมีมาตรการยืดหยุ่นยอมให้ราษฎรเข้าไปได้ ตั้งแต่ พ.ศ. 2518 การประกาศห้ามบุกรุกป่าไม่ได้ผล ปัญหาราษฎรบุกรุกที่ไม่ยอมลงทะเลเบียน ทำให้ต้องแบ่งการบริหารออกเป็น 2 กลุ่ม คือ กลุ่มราษฎรที่จดทะเบียนและกลุ่มราษฎรที่ไม่จดทะเบียนแต่ได้รับการผ่อนผันตามคำสั่ง ป.66 มาตรการแก้ไขที่เสนอรัฐบาลในปัญหาพื้นที่อนุรักษ์หรือที่เรียกว่าพื้นที่ไข่แดง คือ การคัดกรองผู้สมควรอยู่ การกำหนดเงื่อนไขและกำหนดระยะเวลาควบคุม

ชุดิมา ศูนย์คณิต บรรยายหัวข้อเรื่องปัญหาการวัดการทำแผนที่

ประเด็นคือการกำหนดว่าที่ดินแต่ละประเภทอยู่บนส่วนไหนของแผนที่ประเทศไทย การสร้างระบบบริหารจัดการว่าให้คนบนเขาอยู่อย่างไร โดยศึกษาแนวทางต่างประเทศที่สามารถบริหารจัดการปัญหาลักษณะเดียวกันได้ในขณะที่แนวทางของประเทศไทยไม่ชัดเจนทำให้เกิดปัญหา ที่ผ่านมามีประเทศไทยมีความพยายามทำแผนที่มาเยอะมาก ลักษณะการหวงห้าม (พรบ.ลักษณะปกครองท้องที่...) ได้แก่ (1) หวงห้ามเพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน (2) หวงห้ามเพื่อการอนุรักษ์ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ป่าไม้ถาวร ป่าชายเลน โดยที่พรบ.ว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า อันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 เริ่มมีแผนที่เป็นครั้งแรกแบบ Free hand แบบท้ายกฎหมายในรูปแบบพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวง ที่มีข้อจำกัดในการทำแผนที่ที่ไม่ละเอียด

การกำหนดป่าไม้ถาวร โดยมติกรม. มีความชัดเจนและดูง่าย เพราะกำหนดรายละเอียดโดยเส้น Grid ดูแลโดยกรมที่ดิน กระบวนการกำหนดเขตป่าไม้ตามมติกรม.ของฝ่ายบริหารง่ายกว่ากฎหมายฝ่ายนิติบัญญัติ มีกรมทหารเป็นผู้ทำแผนที่ซึ่งเป็นแผนที่ประเภทแผนที่ภูมิประเทศ เป็นแผนที่พื้นฐานที่ใช้อ้างอิงได้ดีที่สุด ป่าชายเลนก็มีแผนที่มีคุณภาพเช่นกัน ในส่วนที่ดินเอกชนมีสิทธิอยู่ 2 ประเภท คือ กรรมสิทธิ์ (โฉนดที่ดินตั้งแต่ พ.ศ. 2446 – ปัจจุบัน) และสิทธิครอบครอง โดยการออกกรังวัดโฉนดที่ดินฉบับแรกเริ่มสมัย ร.5 มีการพัฒนาการทำแผนที่ตามระยะเวลาที่ผ่านมา ประเทศไทยขาดระบบศูนย์กลาง (Center) ที่จะรวมแผนที่ระหว่างที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐมาวัดเปรียบเทียบกัน การประกาศที่ดินของรัฐมีข้อเท็จจริงคือเป็นการประกาศเขตแบบชนชั้น หมายถึง การประกาศแยกกันระหว่างกฎหมายแต่ละฉบับและตามแต่หน่วยงานดูแลที่เกี่ยวข้อง นอกจากนั้นมีข้อเท็จจริงเรื่องการยอมให้เกิดการประกาศทับซ้อนในที่ดินของรัฐ ในขณะที่ที่ดินของเอกชนมีปัญหาการประกาศทับซ้อนน้อยกว่าเพราะเอกชนผู้อ้างสิทธิในที่ดินแต่ละฝ่ายจะทำการฟ้องร้องกัน

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี คือ การกำหนดมาตรฐานการจัดทำแผนที่ทั้งหมด ได้แก่ มาตรฐาน มาตรฐานกลาง การรวมศูนย์ (การทำแผนที่รวมอย่างเป็นเอกภาพ) ปัจจุบัน easy map ของเว็บไซต์หน่วยงานในประเทศไทยไม่สามารถใช้อ้างอิงได้ ทั้งที่ประเด็นสำคัญของการทำแผนที่คือต้องใช้งานได้ ทั้งระหว่างที่ดินของรัฐกับที่ดินของเอกชน และส่วนที่ยากที่สุดในการจัดทำแผนที่คือการตกลงระหว่างผู้ถือสิทธิในที่ดินแต่ละประเภท ปัจจุบัน โครงการ One map กำลังล้มลุกคลุกคลานอยู่ ภายใต้แนวความคิด 1 พื้นที่ 1 หน่วยงานที่ไม่ทับซ้อนกัน มีปัญหาหลัก 2 ประการ คือ ปัญหาเทคโนโลยีในการทำแผนที่และการตกลงระหว่างผู้ถือสิทธิในที่ดิน ดังนั้นจึงจำเป็นต้องมีการปลดล็อกข้อจำกัดต่าง ๆ ระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับแผนที่ที่ดิน และมีการพัฒนาเพื่อการต่อยอด

เปรมจิต สังขพงษ์ (อดีตรองเลขาธิการ ส.ป.ก.) จากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน บรรยายหัวข้อเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การจัดที่ดินและการพัฒนาการเกษตรเพื่อให้ใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องทำควบคู่กัน หัวใจสำคัญคือการใช้ประโยชน์ที่ดินเต็มที่ เต็มศักยภาพ ในขณะที่ข้อเท็จจริงคือที่ดินประเทศไทยมีพื้นที่คงที่แต่ประชากรหรือความต้องการที่ดินทำกินมีจำนวนเพิ่มขึ้น จึงมีปัญหาลึก 2 ประการ คือ ความขัดแย้งเรื่องสิทธิในที่ดินและการขอที่ดินทำกิน การแก้ไขปัญหาด้วยมาตรการลงทะเบียนคนจนมีผู้สนใจเข้ามาลงทะเบียนหลายล้านครอบครัว บางกลุ่มจนจริง บางกลุ่มไม่ได้จนจริง ปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดิน มี 3 ประเภท คือ (1) ระหว่างรัฐกับเอกชน (2) ระหว่างเอกชนกับเอกชน (3) ระหว่างรัฐกับรัฐ ซึ่งการถือครองที่ดินรายใหญ่หมายถึงการกระจุกตัวถือครองที่ดินทำให้เกิดปัญหาการขาดที่ดินทำกิน ประกอบกับนโยบายของรัฐบาลแต่ละสมัยปฏิบัติไม่ต่อเนื่อง ปัญหาระบบข้อมูลที่ดินไม่มีประสิทธิภาพเพียงพอ ไม่มีคุณภาพ ไม่บูรณาการ การทำแผนที่ซ้ำซ้อนระหว่างหน่วยงาน การไม่แบ่งปันข้อมูลกันระหว่างหน่วยงานแต่ละแห่ง (เช่น การปกป้องข้อมูลที่ดินส่วนบุคคลของกรมที่ดิน)

ผังเมืองควรนำมาใช้อย่างคุ้มค่าเช่นเป็นตัวกำหนดงบประมาณของแต่ละหน่วยงาน และผังเมืองมีความเกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน ควรนำที่ดินทั้งร้างมาใช้ประโยชน์อย่างจริงจังแล้วนำมาจัดให้แก่คนไม่มีที่ดินทำกิน เร่งออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ปัจจุบันมีการแก้ไขระยะเวลาหรืออายุของผังเมืองใหม่และเปิดให้เอกชนมีส่วนร่วมในการจัดรูปที่ดินตามพรบ.จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 โดยการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินแยกได้เป็น 5 ข้อ ได้แก่

ก. ผังเมือง

- พรบ.การผังเมือง พ.ศ. 2518 และฉบับแก้ไข ร่างพรบ.การผังเมือง พรบ.จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

ข. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

- พรบ.การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 และฉบับแก้ไข ประเด็นการเช่าที่ดินของคนต่างด้าว
- ค. ที่ดินไม่ทำประโยชน์ ปลดปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่า
- ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 (การเวนคืนที่ไม่เคยมีการบังคับใช้ตามมาตรานี้)

ง. การจำแนกประเภทที่ดิน

- คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน (zoningออกเป็น 2 กลุ่มใหญ่ คือ การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์)

จ. การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม (การกำหนดขอบเขตการคุ้มครองหรือการควบคุม)

- ร่างพรบ.การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. งานวิจัยของสกว. (มติทางกฎหมายเรื่องมาตรการหรือการบังคับใช้ มิติองค์กรหรือกองทุนของหน่วยงานที่รับผิดชอบโดยตรง และมิติด้านการมีส่วนร่วมของประชาชน)

การเพิ่มประสิทธิภาพทางการเกษตรมีประเด็นพิจารณา 2 ประการ คือ

- ก. เกษตรแปลงใหญ่ เกษตรแปลงรวมการรวมกลุ่มเกษตรกรรายย่อย การพัฒนาในเขตพื้นที่ของหน่วยงานราชการ เช่น สปก.หรือชลประทาน และการจัดให้มีการประเมินผลทุกแปลงเป็นประจำทุกปี
- ข. การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืนเพื่อการเชื่อมกับทรัพยากร สิ่งแวดล้อม พังพาบัจจัยภายนอกน้อยลง มีทางเลือกมากกว่าหนึ่งเพื่อความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อมและสังคม และลดปัญหาการย้ายถิ่นฐานแรงงาน

การ zoning พื้นที่ต้องคำนึงความเหมาะสม ได้แก่ ความเหมาะสมว่าแต่ละพื้นที่ควรปลูกพืชแบบไหน ความเหมาะสมของดิน ปัจจัยของพืชแต่ละชนิด การควบคุมปริมาณการผลิตให้แปรผันตามความต้องการของตลาดและระดับราคา การลดต้นทุนการผลิต กรณีการจัดที่ดินโดยคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐได้โดยกำหนดให้เอกชนไม่ได้กรรมสิทธิ์ใช้รูปแบบการจัดที่ดินเป็นสหกรณ์โดยสปก. ซึ่งแนวคิดโฉนดชุมชนนับเป็นการจัดแปลงรวมอย่างหนึ่งที่ไม่มีการให้กรรมสิทธิ์แก่เอกชน ปัจจุบันเรื่องโฉนดชุมชนอยู่ในความรับผิดชอบของคทช. ร่วมกับแนวคิดเกษตรอินทรีย์ที่เป็นนโยบายของรัฐเพื่อผลผลิตปลอดภัยที่ต่อสุขภาพ

ผศ. อธิพล ศรีเสาวลักษณ์

สรุปประเด็นการประชุมจากผู้บรรยาย

- ก. ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน
- ข. การบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์
- ค. แนวเขต (กระบวนการทำแผนที่ก่อให้เกิดปัญหาระหว่างผู้ถือสิทธิในที่ดิน)
- ง. การใช้ประโยชน์ที่ดิน

ความเห็นที่ประชุม

ชนะ รุ่งแสง

นับจากปีพ.ศ. 2481 – ปัจจุบัน ประชากรของประเทศเพิ่มขึ้นจาก 18 ล้านคนเป็น 65 ล้านคน ในปี พ.ศ. 2518 เป็นปีแห่งปัญหาของการใช้ที่ดิน เหตุการณ์บางระกำ จังหวัดพิษณุโลก เป็นต้นเหตุของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน เกิดกฎหมายผังเมือง กฎหมาย ส.ป.ก. กฎหมายที่ราชพัสดุ ขึ้นมาพร้อมกัน โดยวัตถุประสงค์ของกฎหมายที่ราชพัสดุคือการย้ายอำนาจบริหารจัดการที่ดินออกจากทัพบก ทักษิณ ทักษิณ มาอยู่ภายใต้หน่วยงานที่ตั้งขึ้นโดยกฎหมาย ปี พ.ศ.2560 มีการเสนอร่างกฎหมายของส.ป.ก. แสดงให้เห็นว่าสิ่งที่ทำกันมาตั้งแต่ปีพ.ศ. 2518 นั้นทั้งหน่วยงานส.ป.ก. กฎหมายผังเมือง ที่ราชพัสดุของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังยังทำงานไม่ได้ผลเป็นที่น่าพอใจ

พัทยา ชลบุรี ศรีราชา มีบริษัทศรีมหาราชา เมืองศรีราชาเป็นอุตสาหกรรมภาคตะวันออกเกี่ยวกับไม้ เราไม่ควรลืมประวัติศาสตร์และมองอย่างถ่องแท้ชัดเจน เกษตรกรรมแปลงใหญ่ต้องพิจารณาแต่ละภาคของประเทศไทยว่าถือครองที่ดินกันกี่ไร่ต่อครอบครัว มีเพียงภาคกลางเท่านั้นที่เป็นที่นาแปลงใหญ่ที่สวนแปลงใหญ่ เราต้องต่อต้านระบบให้ท้ายผู้หลักผู้ใหญ่ เช่น กรณีแนวคิดการสร้างเขื่อนขนานริมสองฝั่งแม่น้ำเจ้าพระยา 14 และ 54 กิโลเมตรของอดีตรัฐมนตรีกระทรวงคมนาคมคนหนึ่ง ปัจจุบันเป็นโครงการของกรุงเทพมหานครภายใต้กระทรวงมหาดไทย ประเด็นคือการขาดการศึกษาความเป็นไปได้ของพื้นที่ 2 ฝั่งแม่น้ำและใช้วิธีจ้างเหมาพิเศษโดยไม่ใช้วิธีการประมูลด้วยการจ้างสถาบันอุดมศึกษาของรัฐเป็นวิธีลัด เป็นตัวอย่างว่าอย่าเอาแต่เอาอกเอาใจผู้ใหญ่หรือผู้มีอำนาจจนหลงทางและพึงแต่วิธีทางลัด ต้องดูที่เป็นเนื้อหาสาระแท้จริง โมเดลแก้ปัญหาหน้าที่ศึกษาจากภัยแล้งพ.ศ. 2548 น้ำท่วม พ.ศ. 2549 และ พ.ศ. 2554 เอามาแก้ไขปัญหาน้ำท่วมภาคใต้ของปัจจุบันกันหรือไม่

ขอเพิ่มเติมกรณีที่นายกรัฐมนตรีเสนอจะมอบที่ดินให้แก่เกษตรกรหรือผู้ด้อยโอกาสในสังคม อยากให้อ.อิทธิพลและสกว.ติดตามโครงการนี้และประเมินให้ทราบว่าเค้าโครงการที่ออกมาแต่ละปีเรียกว่าเป็นอย่างไร และอยากให้สกว.ติดตามสิ่งที่ส.ป.ท.ทำไปว่าหลักเกณฑ์ ปรัชญาและเหตุผลในการผ่านร่างนั้นเค้าความแท้จริงคืออะไรเพื่อทราบทั่วกันในการประชุมคราวต่อไป

กรณีจังหวัดน่านที่มีพื้นที่ราบไม่เพียงพอทำให้ผู้คนบางส่วนต้องขึ้นไปอยู่อาศัยบนภูเขา แต่ก็มีภาคธุรกิจส่งเสริมให้ผู้คนขึ้นไปบุกเบิกที่ดินบนเขาเหล่านั้นกันใหญ่ แต่คนที่ดีก็มี ไม่นานมานี้รัฐมนตรีกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและนายกรัฐมนตรีได้ขึ้นไปจังหวัดน่าน พบว่าจังหวัดน่านสามารถเป็นต้นแบบอย่างหนึ่งของไทยคือเรื่องการหาที่ดินรองรับประชากรห้าแสนคน ทำอย่างไรให้คนห้าแสนคนได้มีชีวิตอยู่ ทำมาหากิน เพราะคนจังหวัดน่านทำมาหากินจริงและใช้ชีวิตอย่างเรียบง่าย ภาครัฐหรือผู้บริหารบ้านเมืองต้องหาแนวทางบริหารจัดการให้มีทางออก

สังคมไทย คนคลอเคลีย บวชลูก แต่งงาน งานศพพ่อแม่ก็ไปกู้เงินด้วยการขายฝาก ขอฝากอ.อิทธิพลเรื่องกฎหมายหน้าที่ทำมาหลายปีผ่านหลายสภาแต่ไม่สำเร็จสักที และเรื่องการปฏิรูประบบวิธีการงบประมาณแผ่นดินของประเทศไทยจำเป็นต้องทำ ปัจจุบันเราใช้พรบ.วิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2502 อยู่มีการโกงหลายรูปแบบและล้ำหลังช่วยเหลือกันสองเรื่องนี้

เลขาธิการสภาทรัพยากรแห่งชาติ อดีตกระทรวงการเกษตรดูแลเรื่องแก้ไขสิทธิที่ดิน

จากประสบการณ์ทำงานแก้ไขปัญหานี้สินในที่ดินของประชาชน ปัจจุบันประเทศไทยยังคงอยู่ที่ปัญหาเดิม ข้อเสนอ 4 เรื่อง หนึ่งคือการถือครองที่ดินที่การจัดการที่ดินของไทยมีหน่วยงานดูแลจำนวนมาก ขาดความเป็นเอกภาพ มีแนวคิดการรวมเป็นกระทรวงเดียวที่เดียวแต่ไม่เคยทำสำเร็จ ปัญหาการกระจุกตัวถือครองที่ดินของนายทุนไม่กระจายส่งผลต่อเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจำกัดการถือครองที่ดินเป็นเรื่องจำเป็นแต่ในความเป็นจริงไม่สามารถทำเป็นรูปธรรมได้ การกระจุกตัวถือครองที่ดินทำให้เกิดปัญหาการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เช่น การให้ความช่วยเหลือภัยแล้งภัยน้ำท่วมและการวางแผนบริหารจัดการที่ดินโดยนโยบายของรัฐต่าง ๆ ในขณะที่ปัจจุบันที่ดินประเทศไทยมีราคาแพงมากและมีจำนวนคงที่เป็นอุปสรรคในการซื้อใหม่ เสนอว่าควรมีกฎหมายและมาตรการบังคับใช้ที่ชัดเจน เป็นรูปธรรม

สองคือเรื่องการบริหารจัดการป่าไม้ คนบุกรุกที่ป่าที่ไม่สามารถเอาคนบุกรุกออกจากที่ป่าซึ่งเป็นกลุ่มคนยากจนได้ ต้องอาศัยนโยบายคนอยู่ร่วมกับป่าและรักษาป่าได้ กำหนดเขตหวงห้ามเด็ดขาดและเขตใช้ประโยชน์ได้ ใช้นิติศาสตร์และรัฐศาสตร์ร่วมกัน ลดปัญหาการร้องเรียน สามคือปัญหาระบบข้อมูลที่ดินที่มีความทับซ้อนคนละหน่วยงานคนละกระทรวงทำให้ตกลงและแก้ไขได้ยาก ต้องอาศัยโครงการ One map สี่คือปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน กระทรวงเกษตรดูแลพื้นที่เกษตรแปลงใหญ่ เป็นนโยบายให้เกษตรกรที่มีพื้นที่ติดกันรวมตัวกันเพื่อแก้ปัญหาการผลิตและลดต้นทุน การเชื่อมตลาด แต่ยังไม่เห็นรูปธรรมชัดเจน ปัจจุบันเกษตรกรที่มารวมตัวกันมีจุดประสงค์เพื่อหวังความช่วยเหลือจากรัฐ และเป็นแนวคิดที่บังคับให้มารวมกันไม่ได้ ต้องเป็นความสมัครใจจึงจะมีประสิทธิภาพ ทำให้การรวมในทางปฏิบัติอาจไม่ได้ผลเท่าที่ควร รัฐต้องมีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเช่นระบบน้ำ ระบบดินเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ผศ. อธิพล ศรีเสาวลักษณ์

ความจริงแล้วคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่ตอนนี้เป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีมีอนุกรรมการหลายชุด อย่างน้อย 3 ชุดทำงานและมีอนุฯประเมิน ดังนั้นผลการจัดที่ดินและการพัฒนาที่สปท.ลงมือทำงานไปจะมีการประเมินโดยอนุฯประเมินผลรายงาน คทช. หลังจากนั้นนี้ออกเป็นตัวรายงานที่สามารถเผยแพร่ ในส่วนมิติขับเคลื่อนประเทศ เมื่อวานรัฐบาลอนุมัติให้ออกกฎหมายอุทยานฉบับแก้ไขเพิ่มเติม สิ่งหนึ่งที่ผ่านมติครม.แล้วคือร่างพรบ. คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ขอตอบเลขาธิการสภาทรัพยากรแห่งชาติว่าร่างกฎหมายฉบับนี้มีเจตนาเพื่อให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติเป็นซูเปอร์บอร์ดของการจัดการที่ดินทั้งระบบดูแลหน่วยงานรัฐทั้งหมด 7 แห่งที่บริหารจัดการที่ดินของประเทศทำงานร่วมกันอย่างมีเอกภาพและเป็นรูปธรรม มีการแก้ไขกฎหมายผังเมืองที่น่าจะสำเร็จในเร็วนี้เพราะอยู่ในขั้นตอนทฤษฎี จะทำให้มีผังประเทศและผังภาค ผังจังหวัด ผังเมือง ผังเมืองเฉพาะ ฯลฯ รวมทั้งหมด 7 ผัง การประชุมเกี่ยวกับน้ำโดยคณะกรรมการศึกษากฎหมายน้ำมีการพูดถึงผังเมืองเรื่องระดับขั้นความสูงที่ผังเมืองไม่ลงไปเรื่องทางน้ำ ที่เวลาปกติเป็นที่แห้งแล้วมีประชาชนเข้าถือกรรมสิทธิ์รูปแบบโฉนด แต่ในเวลาน้ำท่วมจะต้องเป็นพื้นที่ให้น้ำไหล ประมวลกฎหมายแพ่งกำหนดอยู่แล้วว่าเมื่อมีที่ดินสูงกว่าที่ดินต่ำกว่าต้องรองรับน้ำเพื่อปล่อยน้ำระบายไปถึงทะเล ฉะนั้นทุกภาคส่วนกำลังพยายามแก้ไขปัญหาในทั้ง 4 ประเด็นที่ผู้เข้าร่วมประชุมยกขึ้นมา เราจึงต้องการความคิดเห็นเรื่องใหม่เพื่อนำไปศึกษาและขยายเพิ่ม

สิ่งที่น่าสนใจของคุณชุตินาเรื่องการใช้พื้นที่ภูเขาที่ไม่ใช่ของใหม่ ก่อนหน้านี้ในคณะกรรมการศึกษาเรื่องนี้ได้ศึกษามาหนึ่งแต่ไม่ชัดเจนว่าพื้นที่ภูเขาควรห้ามคนขึ้นไปหรือไม่ เพราะปัจจุบันมีคนอาศัยอยู่แล้วและในอนาคตบางพื้นที่มีแนวโน้มต้องอนุญาตให้คนอยู่อาศัยได้เพราะบางพื้นที่ เช่น จังหวัดน่านไม่มีพื้นที่ราบเพียงพอ แต่ข้อกำหนดของรัฐไม่อนุญาตให้ออกโฉนดบนที่ภูเขา เราจึงควรทบทวนแก้ไขเรื่องนี้หรือไม่ เช่น การอนุญาตให้อยู่ได้แต่มีภาระดูแลสิ่งแวดล้อม การฟื้นฟูสภาพป่าและไม่ปิดกั้นทางน้ำจนเป็นเหตุให้คนด้านล่างขาดแคลนน้ำใช้ เป็นต้น ในฐานะที่ได้รับอนุญาตให้อาศัยอยู่บนพื้นที่ล่อแหลม เป็นแนวคิดใหม่ที่คนไทยไม่คุ้นเคย มักมีการคัดค้าน แต่ในความเป็นจริงเราปฏิเสธเรื่องความต้องการที่ดินอยู่อาศัยไม่ได้

รัฐบาลเห็นปัญหาเรื่องการขายฝากและให้ธนาคารที่ดินเป็นตัวแก้ เรื่องแก้กฎหมายจำเป็นต้องศึกษา 36 พื้นที่ว่าปัญหารุนแรงแค่ไหน ปัจจุบันธนาคารที่ดินได้ลงไปสำรวจปัญหาการขายฝากและตั้งใจจะนำเรื่องนี้มาทำวิจัย และทำกรณีศึกษาให้ชัดเจนว่าการขายฝากเป็นสิ่งช่วยหรือซ้ำเติมเกษตรกรกันแน่ เพื่อมีข้อมูลเชิงประจักษ์และวิเคราะห์วิจัยเพื่อเพิ่มโอกาสในการแก้กฎหมาย

เรื่องปัญหาระหว่างส่วนราชการที่ไม่สามารถแก้ไขได้ เพราะปัจจุบันส่วนราชการทำงานแบบม้ามืดตาทำงานแต่ส่วนที่ตัวเองรู้เท่านั้น หวงกันข้อมูลไม่แลกเปลี่ยนแม้แต่ในหน่วยงานด้วยกัน ไม่ให้ความสำคัญกับภาพใหญ่ จนสะท้อนมาถึงระดับกรมที่ทำงานไม่ประสานงานกัน ดังนั้นการทำงานในอนาคต ระบบข้อมูลข่าวสารต้องทำให้คนในหน่วยราชการด้วยกันมีการแลกเปลี่ยนข้อมูล การแก้ไขระบบกฎหมายเรื่องกรมที่ดินทำหน้าที่เก็บภาษีส่งให้อบต. การ

ปฏิรูประบบราชการไม่ช่วยแก้ไขปัญหาลำนี้ อีกเรื่องที่เคยเสนอความคิดเห็นคือเรื่องป่านอกป่า มีการพูดหลายหนทั้งกรมป่าไม้และกรมอุทยาน การจำกัดให้ป่าต้องอยู่ในรูปแผนที่ติดต่อกันทำให้ไม่สามารถเป็นจริงในทางปฏิบัติและคนยังคงบุกรุกแบบไม่สามารถจับไล่ได้ ทำให้กฎหมายไม่ศักดิ์สิทธิ์ ป่านอกป่าจะเกิดขึ้นได้ด้วยการเร่งเรื่องสวนป่าหรือ CSR เอาระบบภาษีเข้ามาช่วยให้คนปลูกป่าแทนการทิ้งที่ว่าง

ชวลิต เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ปฏิบัติการจากกรมธนารักษ์

เรื่องสถานะความเป็นบุคคลของรัฐ กฎหมายไทยไม่ได้กำหนดให้รัฐเป็นนิติบุคคล แต่ความเป็นนิติบุคคลไปอยู่ที่กระทรวง ทบวง กรม มาเห็นข้อเสียตอนทำงานราชการเมื่อมีการติดต่อระหว่างหน่วยงานราชการด้วยกันเองที่มีขั้นตอนเยอะ และเรื่อง One map ที่ไม่เข้าใจว่าทำไมการจัดการการทำงานระหว่างรัฐกับรัฐถึงเป็นไปได้ยาก เสนอทางแก้ปัญหด้วยการรวมกระทรวงที่ดินเป็นแห่งเดียว หากทำไม่ได้ขอเสนอให้ยกเลิกความเป็นนิติบุคคลของกระทรวง ทบวง กรมให้กลับไปอยู่ที่รัฐเพื่อแก้ปัญหการทำงานของรัฐโดยเฉพาะเรื่องที่ดิน เช่น กรณีกรมที่ดินไม่เปิดเผยข้อมูลที่ดินของเอกชนเพราะกลัวการถูกฟ้อง หากเราให้ความเป็นนิติบุคคลกลับไปที่รัฐแล้วกรมที่ดินก็จะไม่ถูกฟ้อง

ชุตินา ศูนย์คดี

การตั้งเป้าให้พื้นที่ป่าเมืองไทยเป็นร้อยละ 40 ของพื้นที่ที่ดินทั้งประเทศ จำเป็นต้องสร้างระบบที่สมบูรณ์ทำงานได้ยืดหยุ่นและไม่ขัดกันเด็ดขาด เช่น การห้ามทำการเพิกถอนป่าไม่ว่าในกรณีใด กลับมาดูพรบ.ปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม ปีพ.ศ. 2534 เป็นต้นแบบซึ่งเราไม่มีความจำเป็นที่ต้องย้อนกลับไปแบบเก่า ดังนั้นประเด็นไม่ได้อยู่ที่การมีสถานะนิติบุคคลยังไปแต่อยู่ที่ที่จะกำหนดให้หน่วยงานทำงานแบบไหน ต้องมองสภาพที่เป็นจริงของกฎหมายและที่ดิน แต่อุปสรรคอยู่ที่การปิดกั้นการทำงาน ห้ามคิดแนวทางต่างไปจากที่กำหนด ทำให้คนไม่ทุ่มเททำงาน เกิดสภาพเข้าขามเย็นขามในหน่วยงานราชการ เรื่องการหวงห้ามข้อมูลของกรมที่ดินเพราะอยู่ภายใต้พรบ.ข้อมูลข่าวสารที่ทำให้กรมที่ดินมีโอกาสดูถูกฟ้อง เจ้าของข้อมูลมีสิทธิหวงห้ามข้อมูลส่วนตัวไม่ให้เผยแพร่ เรื่องระบบจำกัดสิทธิที่ดินในประมวลกฎหมายที่ดิน ม.34 ใช้ได้ 4 ปีปรากฏว่าท่านอธิบดีคนต้นคิดถูกกล่าวหาว่าเป็นคอมมิวนิสต์ทำให้ต้องเลิก ม.6 การทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ ปัญหาการกำหนดขอบเขตว่าเท่าไรจึงเรียกว่าไม่ทำประโยชน์ การนำที่ดินไปจำนองเรียกว่าทำประโยชน์หรือไม่ อาจแก้ปัญหาก็ได้ด้วยการใช้มาตรการทางภาษี

(ไม่ทราบชื่อ)

การที่ต่างชาติกว้านซื้อที่ดินด้วยการใช้นอมนิน ประเทศไทยขาดกฎหมายป้องกันเพื่อคุ้มครองเกษตรกรรมแต่รอให้เกิดปัญหาก่อนแล้วจึงออกกฎหมาย ทำให้แก้ไขปัญหายุ่งยากและไม่เท่าทันปัญหา กฎหมายจึงควรออกอย่างเร่งด่วนไม่รีรอเพื่อป้องกันที่ดิน เรื่องการดูแลกฎหมายที่ออกมาแล้ว เช่น การแก้ไขกฎหมายขายฝากที่เป็นปัญหาสำคัญหนึ่งที่ทำให้เกษตรกรสูญเสียที่ดิน มีเสนอไปกระทรวงยุติธรรมทำการศึกษาและมีคำตอบกลับมาว่าปัจจุบันไม่มีปัญหารุนแรงถึงขนาดต้องแก้ไขกฎหมาย ผู้รวมประชุมเสนอว่าถ้าไม่ยกเลิกก็ควรแก้ไขกฎหมายเช่นการกำหนดระยะเวลาขายฝากเป็น 6 เดือน การกำหนดมาตรการป้องกันไม่ให้เจ้าหน้าที่หลีกเลี่ยงการรับชำระหนี้หรือยืดระยะเวลาชำระหนี้เพื่อเรียกดอกเบี้ยจากลูกหนี้ ทำให้ที่ดินหลุดมือไปเพราะไม่มีกฎหมายป้องกัน

(ไม่ทราบชื่อ)

ขอตอบว่าโดยสภาพกฎหมายแล้วไม่สามารถออกล่วงหน้าได้เพราะเป็นการนั่งเทียนกฎหมาย กฎหมายจึงเป็นลักษณะการออกเพื่อแก้ไขและไม่สามารถออกย้อนหลัง เรื่องขายฝากจากประสบการณ์อยู่กองทะเบียนที่ดินของกรมที่ดิน เคยมีรายงานของคณะผู้พิพากษาฝั่งวิชาการว่าการขายฝากเป็นลักษณะของการอุดช่องว่างในช่วงไม่มีเครือข่ายพาณิชย์และต้องการได้เงิน หลีกเลี่ยงการจำนองที่บังคับลำบาก หากเลิกระบบการขายฝาก สุดท้ายเกษตรกร

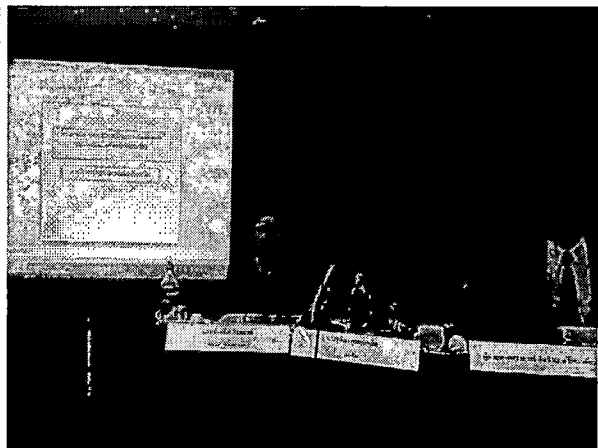
ที่ไม่สามารถกู้เงินจากธนาคารในระบบก็จะวนกลับไปหาเงินทุนคนเดิมและใช้วิธีการขายขาดทำให้ที่ดินหลุดไปใหญ่ คณะผู้พิพากษาจึงเห็นว่าควรปล่อยเป็นเช่นเดิมต่อไปแล้วอาศัยการหนุนภาคเกษตรกรรมเช่น กธส. ให้ดีขึ้นและลดหย่อนค่าธรรมเนียม

คุณมิ่งขวัญ กันธา จาก GISTDA ข้อเสนอในประเด็นปัญหาระบบข้อมูลและแผนที่

- ก. ในการจัดระเบียบที่ดินและป่าไม้กับชุมชนที่อาศัยทำกินในเขตป่าสงวนหรืออุทยานแห่งชาติ เปิดโอกาสให้ภาคประชาชนท้องถิ่นหรือท้องถิ่นเข้าร่วมดำเนินการสำรวจและจัดทำข้อมูลด้วย เพื่อให้เกิดความรวดเร็วในการสำรวจ ภาครัฐจะได้ประหยัดงบประมาณและเกิดกระบวนการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง
- ข. ต้องการให้ภาครัฐ หน่วยงานเจ้าของพื้นที่ ยอมรับข้อมูลที่เกิดจากการดำเนินงานของภาคประชาชน มีหลายพื้นที่ที่ดำเนินการเพื่อจะใช้เป็นข้อมูลเชิงวิทยาศาสตร์ในการนำเสนอ พุดคุย ท้าหรือ และนำไปสู่การจัดการร่วมในระดับพื้นที่และนโยบายต่อไป
- ค. ภาครัฐ ควรใช้เทคโนโลยีจากดาวเทียมในการติดตามตรวจสอบ ประเมินผลเชิงพื้นที่อย่างต่อเนื่อง ซึ่ง สทอภ. ให้การสนับสนุนต่อเนื่อง

ปิดการประชุม เวลา 12.30 น.

ประมวลภาพภายในงานประชุม





สภาพและปัญหาของการถือครองที่ดิน

โดย : นายทวีชัย ลิ้มเก

1. บทนำ

การถือครองที่ดินในประเทศไทย ประเทศไทยมีเนื้อที่ประมาณ 320.7 ล้านไร่¹ ประชากรจากการสำมะโนประชากรครั้งแรกเมื่อปี 2454 มีจำนวน 8.1 ล้านคน เฉลี่ยการถือครองที่ดิน 39.59 ไร่ ต่อ 1 คน และถึง ค.ศ. 2557 จำนวนประชากรมีจำนวนทั้งสิ้น 65.1 ล้านคน เฉลี่ยการถือครองที่ดิน 4.8 ไร่ ต่อ 1 คน ซึ่งมีสัดส่วนการถือครองที่ดินลดลงถึง 8 เท่า สำหรับสภาพการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินในประเทศไทย แต่เดิมที่ดินทุกแห่งในราชอาณาจักรไทยล้วนเป็นของพระมหากษัตริย์ทั้งสิ้น ต่อมาในสมัยรัชสมัยสมเด็จพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ 5 ได้ทรงปรับปรุงการบริหารราชการแผ่นดิน และปรับปรุงระบบกฎหมายเสียใหม่ให้ทันสมัยตามแบบอย่างของนานาอารยประเทศ ส่วนหนึ่งได้วางหลักกฎหมายเพื่อให้กรรมสิทธิ์แก่ประชาชนจากที่แต่เดิมไม่เคยได้รับมาก่อน จึงเป็นจุดเริ่มต้นของการแบ่งแยกการถือครองที่ดินในประเทศไทยออกเป็น 2 ส่วน ได้แก่ ที่ดินของรัฐ และ ที่ดินของเอกชน

อย่างไรก็ดี ระบบกรรมสิทธิ์ของไทยในช่วงแรก ๆ มีลักษณะของ “กรรมสิทธิ์ของเอกสิทธิชน” กล่าวคือ กรรมสิทธิ์ในที่ดินตกอยู่ในมือของกลุ่มขุนนาง ข้าราชการระดับสูง และพ่อค้าวาณิชย์ มากกว่าลักษณะกรรมสิทธิ์อย่างเท่าเทียมหรือโอกาสอย่างเท่าเทียม ระบบการถือครองที่ดินของไทยจึงเป็นลักษณะผูกขาดโดยกลุ่มคนส่วนน้อยมากกว่าการกระจายการถือครองอย่างทั่วถึง แม้ต่อมาในยุคหลัง ๆ ระบบกฎหมายของประเทศจะได้บัญญัติถึงสิทธิในการถือครองที่ดินไว้อย่างเท่าเทียมก็ตาม แต่เนื่องจากการพัฒนาทางสังคมไทยเริ่มต้นจากความไม่เท่าเทียม จึงส่งผลให้ระบบการมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในการถือครองที่ดินต่อ ๆ มา ในสภาพแห่งความเป็นจริงได้ซ่อนความไม่เท่าเทียมไว้ในรูปของ “ช่องว่างทางกฎหมาย”

2. ข้อมูลพื้นฐาน

โดยที่ดินมีแนวทางในการพิจารณาเป็น 2 มิติ คือ

- ก. ทางกฎหมาย ถ้าไม่เป็นที่ดินของเอกชน ก็ต้องถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ²
- ข. ทางการใช้ประโยชน์ ถ้าไม่เป็นการใช้ประโยชน์ด้วยการใช้เป็นปัจจัยในการผลิต อยู่อาศัย ใช้ในการเกษตร หรือใช้ประโยชน์อย่างอื่น เช่น เป็นที่ตั้งหน่วยงาน ก็จะต้องใช้เพื่อการอนุรักษ์

ตามข้อมูลการออกเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ ที่ได้จากกระทรวงมหาดไทย ของนายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (แบบสัดส่วน) พรรคประชาธิปัตย์ เรื่อง การถือครองที่ดินทั่วประเทศ ตอบโดยนายชวนวัน ช่างวิบูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย พบว่ามีการออกเอกสารสิทธิ จำนวน 31,660,609 แปลง แบ่งเป็น โฉนดที่ดิน จำนวน 26,811,703 แปลง น.ส.3 ก จำนวน 3,535,221 แปลง น.ส. 3 จำนวน 1,115,831 แปลง ใบจอง จำนวน 197,854 แปลง³ ทั้งนี้ สามารถแบ่งกลุ่มการถือครองที่ดินตามประเภทเอกสารสิทธิ และจำนวนพื้นที่ของที่ดินที่ถือครอง โดยแยกเป็น 8 รายการ ดังมีรายละเอียดตามตาราง

¹ เป็นไปตามมติคณะรัฐมนตรีที่ได้ประชุมปรึกษา เรื่อง จำนวนเนื้อที่ประเทศไทย เมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2526 แล้วลงมติให้หน่วยราชการต่าง ๆ ใช้ตัวเลขเนื้อที่ประเทศไทยตามหลักฐานการสำรวจของกรมแผนที่ทหาร คือ 320.7 ล้านไร่

² ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 2 “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ”

³ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 68 ง หน้า 57 วันที่ 31 พฤษภาคม 2553

การถือครองที่ดินในประเทศไทย แบ่งตามประเภทเอกสารสิทธิ และจำนวนพื้นที่

เนื้อที่	ประเภทเอกสารสิทธิ						รวม (บุคคลธรรมดา และนิติบุคคล)
	โฉนด		น.ส. 3 ก.		น.ส. 3		
	บุคคล ธรรมดา	นิติบุคคล	บุคคล ธรรมดา	นิติ บุคคล	บุคคล ธรรมดา	นิติ บุคคล	
น้อยกว่า 1 ไร่	12,683,564	735,850	1,189,203	61,027	206,988	15,416	14,892,048
1 – 4 ไร่	7,593,388	232,083	604,793	29,128	211,690	16,660	8,687,742
5 – 14 ไร่	3,441,301	117,510	393,145	18,193	209,857	9,053	4,189,059
15 – 49 ไร่	1,136,444	74,418	196,374	14,520	136,651	5,456	1,563,863
50 – 99 ไร่	34,351	6,297	7,703	1,147	12,814	1,113	63,425
100 - 499 ไร่	4,376	2,063	725	249	656	73	8,142
500 – 999 ไร่	121	100	34	21	28	3	307
ตั้งแต่ 1,000 ไร่	113	42	34	3	19	1	212
รวม	24,893,658	1,168,363	2,392,011	124,288	778,703	47,775	29,404,798

ที่มา : ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 68 ง หน้า 57 วันที่ 31 พฤษภาคม 2553

หมายเหตุ : ตามตารางข้อมูลนี้ยังเป็นเพียงข้อมูลรายละเอียดที่ดิน ไม่ได้รวมถึงที่ดินหลายแปลงอาจเป็นเจ้าของเดียวกัน หรือมีผู้ถือครองที่ดินรายเดียวถือครองที่ดินหลายแปลงและมีเนื้อที่มาก

จากข้อมูลข้างต้นจะเห็นได้ว่า ผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่า 1 ไร่ มีสัดส่วนถึง ร้อยละ 50.64 และ ผู้ถือครองที่ดินระหว่าง 1 - 4 ไร่ มีสัดส่วน ร้อยละ 29.55 นั่นคือ ผู้ถือครองที่ดิน ร้อยละ 80.19 เป็นผู้ที่มีที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ ในขณะที่ผู้ถือครองที่ดิน ตั้งแต่ 50 ไร่ ขึ้นไป มีสัดส่วน เพียงร้อยละ 0.2517

ปัจจุบันข้อมูลในเว็บไซต์ของศูนย์ปฏิบัติการกรมที่ดิน (<http://www.dol.go.th/doc/>) เกี่ยวกับปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ ล่าสุดเมื่อวันที่ 30 กันยายน 2556 พบว่า มีการออกเอกสารสิทธิ จำนวน 34,603,861 แปลง แบ่งเป็น โฉนดที่ดิน จำนวน 30,073,613 แปลง น.ส.3 ก จำนวน 3,315,429 แปลง น.ส. 3 จำนวน 1,074,385 แปลง ใบจอง จำนวน 140,434 แปลง

ตามผลการศึกษาเรื่องการถือครองที่ดิน จากข้อมูลการถือครองที่ดินของกรมที่ดิน และผลงานวิจัยเรื่อง "การกระจุกตัวของความมั่งมี" โดย ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ พบว่า ความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินจากข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีโฉนด ในปี 2555 ภาพรวมทั้งประเทศ และรายจังหวัด มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินสูงมาก ภาพรวมทั้งประเทศมีค่าจีนิสูงถึง 0.941 ขณะที่รายจังหวัดมีค่าจีนิอยู่ในช่วง 0.7 - 0.9 ภาคที่มีความไม่เสมอภาคในเรื่องการถือครองที่ดินมากที่สุด คือภาคกลาง (0.978) ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีความไม่เสมอภาคในเรื่องการถือครองที่ดินน้อยที่สุด (0.837) และเมื่อพิจารณาเป็นรายจังหวัดพบว่า จังหวัดที่มีความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินมากที่สุด คือ จังหวัดสมุทรปราการ (0.957) รองลงมา คือ ปทุมธานี (0.954) ส่วนจังหวัดที่มีความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินน้อยที่สุด คือ จังหวัดศรีสะเกษ (0.77) รองลงมา คือ พัทลุง (0.804) ดังตารางจำนวนร้อยละของผู้ถือครองที่ดิน และค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (GINI coefficient) จำแนกตามประเภทของผู้ถือครองที่ดินทั่วประเทศ พ.ศ. 2555

ประเภทของผู้ถือครองที่ดิน	ผู้ถือครองที่ดิน		ค่าเฉลี่ยของพื้นที่ถือครอง (ตารางวา)	ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (GINI coefficient)
	จำนวน (ราย)	ร้อยละ		
ทุกประเภท	16,626,521	100.0	5,588.5	0.941
บุคคลธรรมดา	16,399,403	98.6	5,209.4	0.937
นิติบุคคล	227,118	1.4	32,967.1	0.983

ที่มา : งานวิจัยเรื่อง "การกระจุกตัวของความมั่งมี" โดย ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (2555)

โดยค่าเฉลี่ยของการถือครองที่ดินทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล พบว่า ประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินอยู่ที่ 13.97 ไร่ โดยบุคคลที่ถือครองที่ดินมากที่สุดในประเทศเป็นนิติบุคคล มีการถือครองที่ดิน จำนวน 2,853,859 ไร่ และเมื่อแบ่งผู้ถือครองที่ดินทั้งประเทศออกเป็นกลุ่มประเภทบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล พบว่า กลุ่มคนที่ถือครองพื้นที่น้อยที่สุด 20% แรก ถือครองที่ดินเฉลี่ย 0.086 ไร่ ขณะที่กลุ่มคนที่ถือครองพื้นที่มากที่สุด 20% หลัง ถือครองที่ดินเฉลี่ย 62.5515 ไร่ ซึ่งมีความต่างกันประมาณ 729 เท่า และเมื่อจำแนกผู้ถือครองที่ดินทั้งแบบบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเป็น 100% พบว่า มีคน 10% ครอบครองที่ดินเป็นจำนวนร้อยละ 80 ของพื้นที่มีโฉนด และคนที่เหลืออีก 90% ครอบครองที่ดินเป็นสัดส่วนร้อยละ 20 ของพื้นที่มีโฉนดที่เหลือ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก

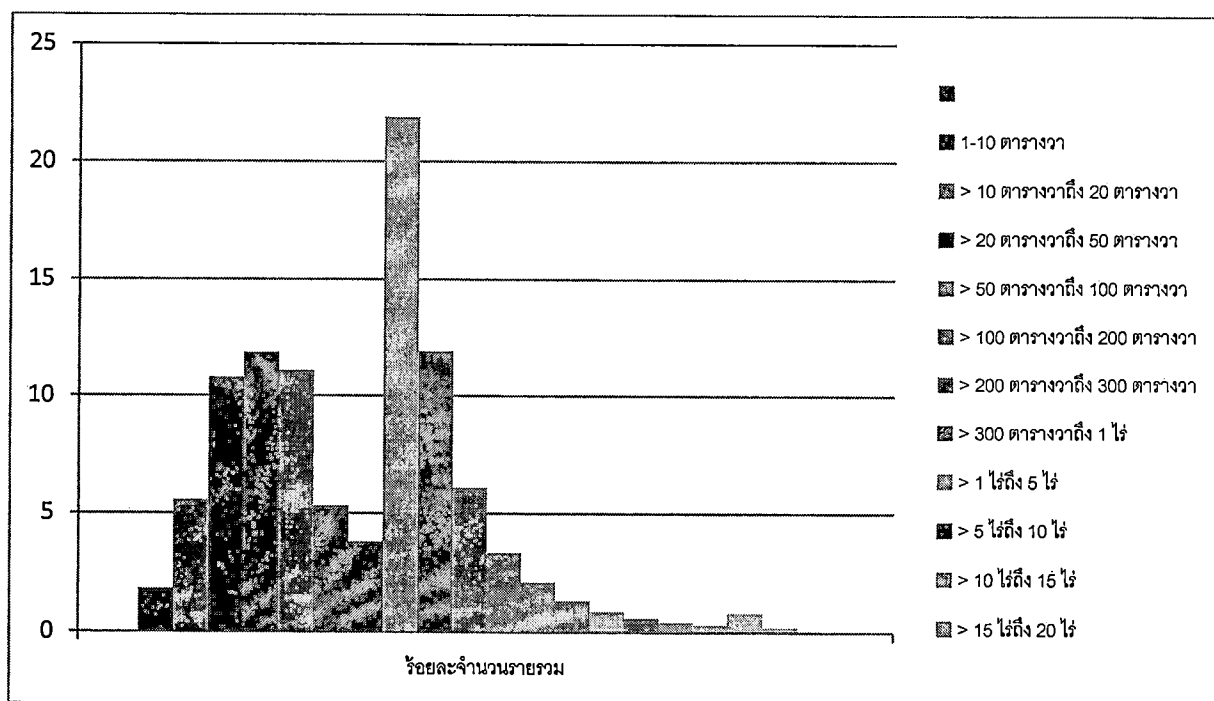
จำนวนผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินจำนวนตามขนาดการถือครองปี 2555

ขนาดการถือครอง	จำนวนราย			ร้อยละจำนวนราย
	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล	รวม	รวม
1 - 10 ตารางวา	284,051	1,901	285,959	1.80
> 10 ตารางวาถึง 20 ตารางวา	875,629	8,838	884,467	5.56
>20 ตารางวาถึง 50 ตารางวา	1,699,492	16,499	1,715,991	10.79
> 50 ตารางวาถึง 100 ตารางวา	1,867,611	18,414	1,886,025	11.86
> 100 ตารางวาถึง 200 ตารางวา	1,740,288	20,022	1,760,310	11.07
> 200 ตารางวาถึง 300 ตารางวา	833,515	11,053	844,568	5.31
> 300 ตารางวาถึง 1 ไร่	592,370	9,445	601,815	3.78
>1 ไร่ถึง 5 ไร่	3,431,214	50,992	3,482,206	21.90
>5 ไร่ถึง 10 ไร่	1,869,446	25,078	1,894,524	11.92
>10 ไร่ถึง 15 ไร่	954,175	13,093	967,268	6.08
>15 ไร่ถึง 20 ไร่	520,643	7,762	528,405	3.32
>20 ไร่ถึง 25 ไร่	326,014	5,570	331,584	2.09
>25 ไร่ถึง 30 ไร่	204,960	3,821	208,781	1.31
>30 ไร่ถึง 35 ไร่	134,336	2,777	137,113	0.86
>35 ไร่ถึง 40 ไร่	90,840	2,103	92,943	0.58
>40 ไร่ถึง 45 ไร่	64,367	1,708	66,075	0.42

ขนาดการถือครอง	จำนวนราย			ร้อยละจำนวนราย
	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล	รวม	
>45 ไร่ถึง 50 ไร่	48,532	1,484	50,016	0.31
> 50 ไร่ถึง 100 ไร่	121,195	5,954	127,149	0.80
> 100 ไร่ถึง 500 ไร่	27,569	4,888	32,457	0.20
>500 ไร่ถึง 1000 ไร่	945	616	1,561	0.01
>1000 ไร่ ขึ้นไป	359	478	837	0.01
รวม	15,687,551	212,496	15,900,047	100.00

ที่มา : กรมที่ดิน และรายงานวิจัยโครงการ "สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป" ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2555)

สัดส่วนการถือครองที่ดินในประเทศไทย



ที่มา : ตารางแสดงจำนวนผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินจำนวนตามขนาดการถือครองปี 2555
ศ.ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร และคณะ (2555)

เมื่อพิจารณาการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทย พบว่า ในปี 2549 มีครัวเรือนที่ถือครองที่ดินระหว่าง 10 - 19 ไร่ มากที่สุด (1,013,918 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 24.91) และมีครัวเรือนที่ทำการเกษตรที่มีที่ดินมากกว่า 40 ไร่ 402,145 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 9.88 ในขณะที่มีครัวเรือนที่ทำการเกษตรที่ไม่มีที่ดินเลย 789,599 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 18.42 โดยมีรายละเอียดดังแสดงในตารางการกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทย พ.ศ. 2549

การกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทย พ.ศ. 2549

ภูมิภาค	จำนวนครัวเรือน							
	ไม่มีที่ดิน เลย	น้อยกว่า 2 ไร่	ระหว่าง 2 - 4 ไร่	ระหว่าง 5 - 9 ไร่	ระหว่าง 10 - 19 ไร่	ระหว่าง 20 - 39 ไร่	มากกว่า 40 ไร่	รวม
กรุงเทพฯ	3,849	527	545	1,497	1,407	-	1,015	8,840
ภาคกลาง	185,367	31,510	31,195	60,982	91,528	92,425	79,586	572,593
ภาคเหนือ	335,217	46,758	81,530	138,060	186,246	173,416	105,557	1,066,784
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	197,962	37,358	95,543	261,442	563,516	529,485	162,587	1,847,893
ภาคใต้	27,204	17,179	48,565	121,801	171,221	134,748	53,400	574,118
รวม	789,599	133,332	257,378	583,782	1,013,918	930,074	402,145	4,070,228
ร้อยละของ ทั้งประเทศ	18.42	3.28	6.32	14.34	24.91	22.85	9.88	100.00

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน 2549 สำนักงานสถิติแห่งชาติ อ่างในศูนย์บริการวิชาการ เศรษฐศาสตร์คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้, 2551, หน้า 156

ทั้งนี้ ที่ดินในประเทศไทยส่วนใหญ่ (ร้อยละ 53.51) เป็นพื้นที่เกษตรกรรม และรองลงมา (ร้อยละ 35.29) เป็นพื้นที่ป่าไม้ โดยมีพื้นที่ชุมชน ร้อยละ 4.71 และมีพื้นที่ทิ้งร้าง ร้อยละ 2.86 โดยมีรายละเอียดดังตาราง⁴

สรุปประเภทการใช้ที่ดินประเทศไทย ปี พ.ศ.2551/52

ประเภทการใช้ที่ดิน	เนื้อที่	
	ไร่	ร้อยละ
พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง	15,111,800	4.71
พื้นที่เกษตรกรรม	171,585,556	53.51
พื้นที่ป่าไม้	113,170,136	35.29
พื้นที่แหล่งน้ำ	8,812,352	2.75
พื้นที่เบ็ดเตล็ด	12,017,043	3.74
- พื้นที่ทิ้งร้าง	9,179,624	2.86
- พื้นที่ลุ่ม	1,833,783	0.57
- อื่นๆ (เหมืองแร่, บ่อลูกรัง, บ่อทราย)	1,003,636	0.31
รวม	320,696,887	100.00

หมายเหตุ : พื้นที่ลุ่ม หมายถึง หน่วยของพื้นที่ซึ่งมีการรับน้ำตามธรรมชาติ

⁴ สำนักสำรวจดินและวางแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน, ข้อมูล..การใช้ประโยชน์ที่ดิน ประเทศไทย, http://osl101.ldd.go.th/luse/luse_product51-52.htm สืบค้นเมื่อวันที่ 10 กันยายน 2554

3. ที่มาและความสำคัญ

การจัดการที่ดินของรัฐในอดีตไม่ค่อยให้ความสำคัญ เนื่องจากพื้นที่ที่รกร้างว่างเปล่ามีจำนวนมากการทำศึกสงครามในอดีตก็มีใช้เพื่อการขยายดินแดนหรืออาณาเขต แต่เป็นการทำสงครามเพื่อแย่งชิงผู้คนซึ่งเป็นแรงงานสำคัญในการขับเคลื่อนเศรษฐกิจ เช่น ในสมัยอยุธยาหรือรัตนโกสินทร์ตอนต้น ไม่มีการหวงห้ามการบุกเบิกป่ามาเป็นที่ทำกิน รวมถึงมีการส่งเสริมให้ราษฎรบุกเบิกป่าเป็นนา เช่น ถ้าใครบุกเบิกป่าเป็นนาจะได้รับการยกเว้นภาษีเป็นเวลา 3 ปี เป็นต้น จนนำไปสู่ปัญหาการบุกรุกที่ป่าในปัจจุบัน อีกทั้งการถือครองที่ดินในอดีตมีลักษณะที่เอื้อประโยชน์ให้แก่ชนชั้นปกครองในระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์ นอกจากนี้สภาพเศรษฐกิจที่ขยายตัวอย่างรวดเร็วกลายเป็นระบบเศรษฐกิจเพื่อการค้าทำให้เกิดการขยายตัวของ การบุกเบิกที่ดินในเขตป่ามากขึ้น แต่อย่างไรก็ตามการบุกเบิกพื้นที่ป่าในสมัยนั้นก็ไม่ถือว่าบุกรุกป่า เพราะพื้นที่ยังมีอยู่จำนวนมาก กอปรกับรัฐมีนโยบายส่งเสริมการปลูกพืชไร่เชิงพาณิชย์ จึงไม่มีการป้องกันคนที่จะเข้าไปอยู่ในเขตป่า แต่เดิมมีฐานะเป็น “ผู้บุกเบิก” ซึ่งต่อมาในภายหลังกลายเป็น “ผู้บุกรุก” (อานันท์ กาญจนพันธุ์ และมิ่งสรรพ ขาวสะอาด : 2538) จากบริบทที่เกิดขึ้นเป็นปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทย

4. บทวิเคราะห์

4.1 ปัญหาการถือครองที่ดินในประเทศไทย

การปกครองของระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีลักษณะทำให้เกิดรูปแบบของการถือครองที่ดินในไทย กล่าวคือ เป็นระบอบที่มีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข มีอำนาจสูงสุดในราชอาณาจักร และระบบสังคมศักดินาที่มีการแบ่งชนชั้นโดยกำหนดสิทธิ หน้าที่ และฐานะของบุคคลในสังคมเพื่อควบคุมกำลังคนและแบ่งฐานะของบุคคลนั้น ก่อให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน เนื่องจากระบบนี้จะกำหนดให้บุคคลชั้นสูงทุกประเภทในสังคมไทยมีศักดินา โดยจะกำหนดให้แต่ละชนชั้นมีสิทธิครอบครองที่ดินตามลำดับ

นอกจากระบบการปกครองของไทยแล้ว การเปลี่ยนแปลงด้านเศรษฐกิจก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่สำคัญที่ทำให้เกิดลักษณะการถือครองที่ดินในไทยเช่นกัน เมื่อประเทศไทยมีการติดต่อค้าขายกับต่างประเทศก็เริ่มมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจมากขึ้น ทำให้ความต้องการที่ดินเพื่อใช้เป็นปัจจัยในการผลิตสินค้าเกษตรเพิ่มมากขึ้น ต่อมามีการเปลี่ยนมาใช้ระบบโฉนดที่ดิน ทำให้เจ้าของที่ดินสามารถมีกรรมสิทธิ์เด็ดขาดได้เพียงแค่มิโฉนดที่ดินส่งผลให้ที่ดินกลายเป็นสินค้าที่มีมูลค่า เกิดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ทำให้ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มของชนชั้นปกครองและนายทุน ซึ่งกลุ่มคนเหล่านี้ไม่ได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดิน แต่หาประโยชน์จากการปล่อยที่ดินให้ชาวนาเช่า นอกจากนี้การเรียกเก็บภาษีของรัฐบางประเภทก่อให้เกิดความเดือดร้อนแก่ราษฎรเป็นอย่างมาก และเป็นปัจจัยหนึ่งที่น่าไปสู่ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินในประเทศไทย

4.2 ปัญหาการกระจุกตัวและการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย

จากรายงานการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน ของสภาพัฒนาการเศรษฐกิจแห่งชาติ ลงวันที่ 10 สิงหาคม 2558 ได้รายงานสถานการณ์ที่ดินของประเทศไทยไว้ว่า ประเทศไทยมีพื้นที่ 513,115 ตารางกิโลเมตร หรือ 320.7 ล้านไร่ จำแนกเป็น

1. ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิจำนวน 127 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 40 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ
2. ที่ดินราชพัสดุ จำนวน 8.1 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 2.5 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ
3. ที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4 - 01) ในที่ดินของรัฐที่ให้เกษตรกรเข้าใช้ประโยชน์ จำนวน 33.7 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 10.5 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ

4. พื้นที่อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ประกาศเป็นเขตป่าอนุรักษ์ ปี 2553 ปาเศรษฐกิจที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ยังไม่ได้หักเนื้อที่ทับซ้อนกับพื้นที่อนุรักษ์ต่าง ๆ) 135 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 42 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ

5. พื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่ได้จำแนก 17.2 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 5 ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ

และมีสภาพปัญหาว่าในจำนวนที่ดินที่มีเอกสารสิทธิดังกล่าว มีเพียงร้อยละ 10 ของประชากรทั้งประเทศที่เป็นผู้ถือครองที่ดินมากกว่า 100 ล้านไร่ ส่วนประชากรที่เหลือร้อยละ 90 เป็นผู้ถือครองที่ดิน 30 ล้านไร่เท่านั้น (คิดเป็นน้อยกว่าหรือเท่ากับ 1 ไร่ ต่อคนเท่านั้น) และยังพบว่ามี การถือครองที่ดินโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือ ใช้ประโยชน์ไม่เต็มพื้นที่โดยมีที่ดินรกร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ถึง 48 ล้านไร่ ก่อให้เกิดปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยตามมาอีกมากมาย ยกตัวอย่างเช่น

1. ไม่มีที่ดินทำกิน 1.3 ล้านคน
2. มีที่ดินทำกินอยู่บ้างแต่ไม่พอทำกินแม้ในรูปแบบเศรษฐกิจพอเพียง 1.6 ล้านคน
3. อยู่ระหว่างขอเช่าที่ดินรัฐและครอบครองที่ดินรัฐอยู่ 3 แสนคน

รวมแล้วมีเกษตรกรและคนไร้ที่ดินในสังคมไทยที่มีปัญหาที่ดินทำกินไม่น้อยกว่า 3.2 ล้านครอบครัว (ข้อมูลการจดทะเบียนคนจน กระทรวงมหาดไทย, 2547)

ที่มาของปัญหา

1) การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ มาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้

ในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยนั้น รัฐได้สร้างกลไกและเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศอย่างเบ็ดเสร็จเด็ดขาด และรับเอาแนวคิดระบอบเสรีนิยมใหม่เข้ามาเป็นหลักในการคิด โดยเป็นการแสวงหาผลประโยชน์จากทรัพยากรประเภทที่ดิน เพื่อสร้างความเข้มแข็งของรัฐและระบบราชการเป็นสำคัญ เช่น การประกาศสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. 2478 มากกว่าการดำเนินการเพื่อเอื้อประโยชน์แก่ประชาชน ทั้งนี้ เนื่องจากสภาพข้อเท็จจริงในอดีต จำนวนที่ดินเมื่อเทียบกับประชากรยังมีที่ดินจำนวนมาก กรณีจึงไม่เป็นปัญหาเรื่องการบุกรุกแผ้วถาง แต่ข้อขัดข้องที่สำคัญอันเป็นที่มาของปัญหา คือ กรอบแนวคิดในการหวงห้ามที่ดินถือว่าเป็นเอกสิทธิของรัฐ แต่ในขณะที่การรับรู้ข้อมูลข่าวสารการหวงห้ามที่ดินของราษฎรมีอยู่อย่างจำกัด และรัฐ (โดยหน่วยงาน) ก็มิได้เห็นถึงความจำเป็นในการมีข้อมูลการครอบครองที่ดินในบริเวณที่จะหวงห้ามแต่ประการใด ทั้งที่โดยหลักการทางกฎหมายว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า พ.ศ. 2478 ก็มีกรอบแนวคิดที่ว่า การจะหวงห้ามที่ดินตามความต้องการของทบวงการเมืองใด จะต้องตราเป็นพระราชกฤษฎีกาและมีแผนที่แนบท้าย โดยจะมีผลเป็นการหวงห้ามเฉพาะที่รกร้างว่างเปล่าตามกรอบวัตถุประสงค์ของกฎหมายนี้เท่านั้น ถ้าเป็นที่ดินที่ผู้ครอบครองมีสิทธิโดยชอบก็ไมอาจหวงห้ามได้ แต่โดยข้อเท็จจริงแล้วอำนาจของเจ้าหน้าที่นั้นมีมากจนเกือบจะเรียกได้ว่า ปราศจากขอบเขตถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นต่อประชาชนในบริเวณที่ได้มีการหวงห้าม จะเห็นได้จากการที่ไม่มีการปักหลักเขตแสดงอาณาเขตบริเวณที่หวงห้าม หรือการบอกกล่าวถึงการกันเขต หรือการชดเชยความเสียหายแก่ผู้ครอบครองที่ดินเดิม

ในขณะที่ความเป็นจริงอีกประการหนึ่งคือ การหวงห้ามก็ไม่มีหลักฐานว่า ทางราชการ ได้มีการปักหลักเขตที่ดินตามการหวงห้ามแต่ประการใด เพียงแต่ได้มีการประกาศแจ้งการหวงห้ามในราชกิจจานุเบกษา พร้อมรูปแผนที่ตามรูปแบบที่กฎหมายกำหนด จึงอาจจะเลยขั้นตอนหรือกระบวนการปักหลักเขตที่ดินที่ได้มีการหวงห้ามนั้น อีกทั้งการใช้มาตราส่วนทางแผนที่ที่หวงห้ามก็ยังเป็นแผนที่มาตราส่วนเล็ก โดยทั่วไปใช้ถึงระดับ 1 : 250,000 หรือ 1 : 125,000 ซึ่งการถ่ายทอดลงใน แผนที่ 1 : 4,000 อันเป็นมาตราส่วนในระดับมาตรฐานที่ใช้ในปัจจุบัน เป็นไปค่อนข้างยาก จากข้อมูล ที่ค้นหาได้พบว่ามีการจัดทำแผนที่มาตราส่วนเล็ก ถึง 1 : 800,000 โดย

ปรากฏในการหวงห้ามที่ดินในจังหวัดกาญจนบุรี ตามพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตหวงห้ามที่ดินฯ พ.ศ. 2481 จังหวัดกาญจนบุรี

ในระยะต่อมาแม้รัฐจะมีการตราประมวลกฎหมายที่ดิน เป็นเครื่องมือหลักที่รัฐใช้บริหารจัดการที่ดิน ซึ่งมีบทบัญญัติในการให้สิทธิในที่ดินแก่ราษฎรและการเสียสิทธิในที่ดินอย่างชัดเจน แต่การบังคับใช้ก็เป็นไปอย่างไม่เท่าเทียม และปรากฏว่าราษฎรส่วนใหญ่ไม่สามารถเข้าถึงกระบวนการให้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินดังกล่าว อีกทั้งยังมีการการเลือกปฏิบัติโดยหน่วยงานและเจ้าหน้าที่ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการบริหารจัดการที่ดินตามกฎหมายในเวลาต่อมาด้วย เช่น พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ไม่เคยมีการบังคับใช้กับนายทุน หรือบุคคลที่ครอบครองที่ดินเกินจำนวนที่กำหนดอย่างมีประสิทธิภาพ กรณีนี้เป็นผลมาจากนโยบายของพรรคการเมืองที่เป็นฝ่ายบริหาร จึงมีกฎหมายแต่ไม่มีการบังคับใช้ ซึ่งก็เท่ากับไม่มีกฎหมาย หรือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 คือตัวอย่างของการทำลายหลักการการปฏิรูปที่ดิน และแม้กฎหมายจะให้อำนาจรัฐในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเอกชนที่มีอยู่เกินจำนวนที่กำหนดไว้ในกฎหมาย แต่ในทางปฏิบัติรัฐไม่เคยใช้วิธีการเวนคืน แต่จะใช้วิธีจัดซื้อที่ดินบางแปลงและเฉพาะที่เจ้าของเต็มใจขายเท่านั้นเอามาใช้ในการปฏิรูปที่ดิน ดังนั้น มาตรการจำกัดการถือครองที่ดินตามกฎหมายนี้จึงไม่เป็นผลและไม่มีการปฏิบัติจริง เพราะกฎหมายในหมวดว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินก็ถูกยกเลิกไปตั้งแต่ พ.ศ. 2502 โดยคำสั่งคณะปฏิวัติฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 นอกจากนั้นยังมีการเอาที่ดินในเขตป่าหรือที่ดินสาธารณะประโยชน์มาปฏิรูปให้กับราษฎรที่ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งขัดกับเจตนารมณ์ของกฎหมายอย่างชัดเจน อีกทั้งเมื่อปฏิรูปแล้วกลไกตามกฎหมายดังกล่าวก็ยังมีช่องว่างพอที่จะทำให้ที่ดินที่ปฏิรูปหลุดมือไปเป็นของนายทุน จนมีนักวิชาการบางท่านกล่าวว่า การปฏิรูปที่ดินตามกฎหมาย คือ “การนำที่ดินในเขตป่ามาให้นายทุน”

2) การนำระบบกรรมสิทธิ์เข้ามาใช้บริหารจัดการที่ดิน

ในระบบกฎหมายของประเทศไทยได้มีการเลือกใช้ระบบกรรมสิทธิ์ในที่ดิน โดยแบ่งเป็น 2 ประเภทหลักๆ คือ กรรมสิทธิ์ในที่ดินของรัฐ และกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเอกชน (ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ บรรพ 4 ว่าด้วยลักษณะทรัพย์สิน)

แม้ระบบกรรมสิทธิ์ซึ่งทำให้ที่ดินเป็นทรัพย์สินจะเป็นปัจจัยที่กระตุ้นผลผลิตและส่งเสริมการขยายการผลิตในภาคเกษตรในระบบเสรีนิยมประชาธิปไตย แต่ในอีกด้านหนึ่งระบบกรรมสิทธิ์ก็เป็นตัวการที่ก่อให้เกิดปัญหาการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในประเทศเช่นกัน เนื่องจากหากเอกชนมีกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินใดก็จะมีสิทธิที่กฎหมายรับรอง แม้จะไม่ถึงขนาดที่จะกล่าวได้ว่าเด็ดขาด(เพราะอาจถูกจำกัดสิทธิบางประการโดยกฎหมายตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1336 ในคำว่า “ภายใต้บังคับแห่งกฎหมาย...” กล่าวคือ หากมีกฎหมายกำหนดไว้เป็นอย่างใดก็ต้องเป็นไปตามนั้นด้วย) แต่ก็สามารถกระทำการใดๆ เหนือแดนแห่งกรรมสิทธิ์ในพื้นที่นั้น เช่น จำนอง สวมน ระบุ ฯลฯ โดยหลักสิทธิการเป็นเจ้าของ (Ownership) มากกว่าที่จะครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเดียว จึงทำให้ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิมีสภาพกลายเป็นสินค้าไปในตัวเอง ด้วย เนื่องจากมีความคล่องตัวในการจำหน่ายจำนองมากขึ้น ซึ่งเปิดโอกาสให้ที่ดินอาจตกไปอยู่ในมือของผู้ที่มีอำนาจทางเศรษฐกิจมากกว่าเกษตรกรหรือคนยากจนที่ต้องการที่ดินเพียงแค่การทำกิน

การที่รับนาระบบกรรมสิทธิ์ดังกล่าวเข้ามาบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ทำให้เกิดปัญหาหลายประการ ดังนี้

2.1) ผู้บุกรุกกลายเป็นผู้บุกรุก และชาวบ้านที่ดำรงชีวิตหรืออาศัยป่าเป็นผู้ทำผิดกฎหมาย

เนื่องจากรัฐยึดหลักการยอมรับกรรมสิทธิ์เหนือพื้นดินเฉพาะที่ได้มาหรือมีตามกฎหมาย ดังนั้น เมื่อเกิดข้อพิพาทเกี่ยวกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินขึ้น รัฐจึงจำเป็นต้องพิจารณาจากเอกสารสิทธิที่ออกโดยหน่วยงาน

ของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่เท่านั้น แม้ว่าการบุกรุกหรือโต้แย้งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะเกิดจากการบุกเบิกที่ดินเพื่อทำกิน ตามนโยบายของรัฐก็ตาม

2.2) ราษฎรไม่สามารถเข้าถึงระบบกรรมสิทธิ์หรือกระบวนการออกเอกสารสิทธิได้

ไม่ว่าจะเกิดจากตัวราษฎรเองหรือเกิดจากกลไกทางกฎหมายและการปฏิบัติหน้าที่ไม่ทั่วถึงของหน่วยงานหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐ เช่น ที่ดินที่ชาวบ้านครอบครองใช้ประโยชน์มาตั้งแต่บรรพบุรุษแต่ถูกสำรวจหรือตกหล่นจนไม่ได้รับเอกสารสิทธิ หรือมีการสวมสิทธิของชาวบ้านโดยกลไกทางกฎหมายหรือโดยความบกพร่องเจ้าหน้าที่ของรัฐ

2.3) ที่ดินหลุดมือไปเป็นของนายทุน

ต้องยอมรับว่าอุตสาหกรรมเกษตรในประเทศไทยนั้น เกษตรกรรายย่อยไม่ค่อยมีความมั่นคงในการดำรงชีวิต เหตุเพราะปัจจัยการผลิตยังขึ้นอยู่กับสภาพดินฟ้าอากาศ ประกอบกับรัฐไม่มีประสิทธิภาพในการพัฒนาอุตสาหกรรมเกษตรของประเทศ จึงทำให้พืชผลทางการเกษตรมีต้นทุนสูงแต่ผลผลิตและราคาขายต่ำ รวมทั้งการมองที่ดินที่มีโฉนดเป็นเหมือนสินค้าที่มีราคาสูง จึงทำให้ชาวบ้านใช้โฉนดที่ดินในการเป็นหลักประกันสำหรับการขอสินเชื่อ เพื่อกู้ยืมเงินหรือเพิ่มทุนในการเพิ่มผลผลิต

แต่การดำเนินการดังกล่าวกลับกลายเป็นตัวเร่งให้ราษฎรต้องขายที่ดินเพื่อนำมาใช้เลี้ยงชีพหรือถูกบังคับใช้หนี้เงินกู้ และผันตัวเองไปเป็นผู้ใช้แรงงานภาคเกษตรในที่ดินของตนแทน อาจกล่าวได้ว่านโยบายในการเร่งรัดเพื่อออกโฉนดที่ดินให้แก่ราษฎร โดยหน่วยงานของรัฐนั้น กลับเป็นปัจจัยเร่งให้ราษฎรขายที่ดินมากกว่าการสร้าง ความมั่นคงในทรัพย์สินให้แก่ราษฎร เนื่องจากหากที่ดินใดมีเอกสารสิทธิในที่ดินแล้ว ที่ดินนั้นก็จะมียุทธศาสตร์ที่สูงขึ้นและสามารถทำการซื้อขายได้อย่างถูกต้องโดยถือว่า มีกฎหมายรับรอง และเกิดปรากฏการณ์ที่คนภายนอกเข้าถึงตลาดที่ดินท้องถิ่นได้ ทำให้ที่ดินในท้องถิ่นไม่ใช่เฉพาะเป็นของคนในท้องถิ่นอีกต่อไป

2.4) แนวคิดเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของชาวบ้านกับหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดิน

กรณีนี้เป็นปัญหอันเนื่องมาจากแนวคิดเรื่องสิทธิในที่ดิน ระหว่างชาวบ้านกับรัฐ ได้แก่ ชาวบ้านมีแนวคิดเรื่องสิทธิในที่ดินที่อธิบายได้ด้วยความชอบธรรม เช่น โดยจารีตประเพณี การรับมรดกต่อกันจากบิดามารดา การบุกเบิกที่ดินทำกินตามนโยบายของรัฐบาล ในขณะที่รัฐเองก็มีแนวคิดว่าการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินต้องเป็นไปตามที่กฎหมายกำหนด เช่น ต้องมีโฉนดที่ดิน มีเอกสารสิทธิในที่ดินที่ออกโดยเจ้าหน้าที่รัฐ

ดังนั้น หากมีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิเหนือที่ดินที่มาจากความขัดแย้งทางแนวคิดดังกล่าว จึงเป็นปัญหาในทางปฏิบัติอย่างมากที่จะหาหลักเกณฑ์ หรือแนวทางใดมาใช้ในการยุติข้อพิพาทดังกล่าวได้ เพราะเมื่อเริ่มต้นจากแนวคิดที่ต่างกันแล้ว ยากที่จะยอมรับว่าแนวคิดของอีกฝ่ายหนึ่ง กรณีที่กล่าวนี้สะท้อนให้เห็นว่า ระบบกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายไม่ได้ถูกยอมรับอย่างสมบูรณ์ และไม่ใช้ระบบเดียวที่มีการใช้ในประเทศไทย ในมุมมองของหลักการที่แตกต่างกันดังกล่าว ต่างก็คิดว่าสิทธิเหนือที่ดินที่ตนมีนั้น มีความชอบธรรมมากกว่าอีกฝ่ายเสมอ จึงเป็นเรื่องท้าทายที่รัฐจะคิดหาวิธีการอย่างใดอย่างหนึ่งเพื่อยุติปัญหาข้อพิพาทนั้น

3) นโยบายส่งเสริมระบบเกษตรอุตสาหกรรมที่ทำให้ระบบเกษตรกรรายย่อยสูญเสียความมั่นคงในการดำรงชีวิต

ที่ผ่านมารัฐมักจะมองหรือให้การสนับสนุนอุตสาหกรรมเกษตรขนาดใหญ่ ที่มีเงินทุนสูง มีการใช้เครื่องจักรกลขนาดใหญ่แทนแรงงานคนและสัตว์ ตลอดจนการใช้เทคโนโลยีการเกษตรต่างๆ เช่น การใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีต่าง ๆ เพื่อเร่งผลผลิตซึ่งส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมเกษตรเชิงเดี่ยว ทั้งนี้ก็เพื่อลดต้นทุนและเป็นการเพิ่มผลผลิตอีกทางหนึ่ง ซึ่งแม้จะได้ผลผลิตมาก แต่ผลผลิตที่ได้มากมายดังกล่าวก็ตกอยู่ในความเสี่ยงหลายประการ ทั้งจากการปนเปื้อนของสารเคมีที่ต้องมีการระดมใช้จำนวนมาก เนื่องจากเป็นการปลูกพืชเชิงเดี่ยว

และจากความผันผวนของกลไกตลาดเช่นกัน ทำให้เกษตรกรขาดความมั่นคงและไร้ซึ่งอำนาจในการต่อรอง
ควบคุม และในท้ายที่สุดก็จะส่งผลให้เกษตรกรก็ต้องสูญเสียที่ดินทำกินให้กับกลุ่มนายทุนเช่นเดิม

สรุป

เนื้อหาในบทนี้เป็นการทบทวนแนวนโยบายในการจัดการทรัพยากรที่ดินของประเทศไทยตลอด
ระยะเวลาที่ผ่านมา ตลอดจนข้อจำกัดของแนวนโยบายดังกล่าว ซึ่งปรากฏว่าได้ทำให้เกิดปัญหาสำคัญใน
สังคมไทย นั่นคือ ที่ดินจำนวนมากกระจุกตัวอยู่ในมือคนรวย มีที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ได้ทำประโยชน์อยู่เป็น
จำนวนมาก และคนยากคนจนไม่มีที่ดินทำกิน ปัญหาดังกล่าวมีรากฐานที่มาจากนโยบายการจัดการที่ดิน 3
ประการสำคัญ ได้แก่

- 1) การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ มาตรการทางกฎหมายและการบังคับใช้
- 2) การนำระบบกรรมสิทธิ์เข้ามาใช้บริหารจัดการที่ดิน
- 3) นโยบายส่งเสริมระบบเกษตรอุตสาหกรรมที่ทำให้ระบบเกษตรกรายย่อยสูญเสียความมั่นคงในการ
ดำรงชีวิต

ด้วยปัญหาดังกล่าว จึงเห็นควรจัดทำข้อเสนอแนะต่อรัฐ ให้พิจารณาเปลี่ยนแปลงนโยบายการจัดการที่ดิน
เช่น การเปลี่ยนสิทธิตามกฎหมายในการถือครองที่ดินทำกิน เป็นสิทธิอันชอบธรรมที่พึงมีในที่ดินประเภทอื่น
โดยมีรัฐเป็นผู้สร้างกลไกหรือเครื่องมือในการบริหารจัดการควบคุมให้สิทธิในที่ดินดังกล่าวถูกใช้อย่างมีประสิทธิภาพ
และยั่งยืนต่อไป

4.3 ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินในประเทศไทย

การถือครองที่ดินของไทยมีลักษณะของการครอบครองที่ดินที่กระจุกตัวอยู่กับชนกลุ่มน้อยในสังคม
ได้แก่ ชนชั้นปกครอง นายทุน ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินและชัดเจนขึ้นเมื่อไทยเข้าสู่สภาวะ
เศรษฐกิจของโลกตกต่ำ ทำให้ประชาชนเดือดร้อนจากระบบการถือครองที่ดินที่เป็นอยู่ ซึ่งปัญหาดังกล่าวมีมา
อย่างยาวนานและมีมากขึ้นเมื่อรัฐเริ่มใช้ระบบกรรมสิทธิ์ เพื่อเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิในที่ดินทั่วประเทศ ทำให้
ราษฎรสามารถเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ได้เพียงการมีโฉนดที่ดินซึ่งโดยสภาพของความเป็นจริงในอีกมิติหนึ่งแล้ว
เมื่อที่ดินมีเอกสารสิทธิตามกฎหมายก็จะมีผลให้ที่ดินนั้นมีสภาพกลายเป็นสินค้า และมีราคาทันที แม้จะมีได้มี
การทำประโยชน์ในที่ดินเลย ก็สามารถทำการซื้อขายที่ดินที่กล่าวได้ ทำให้ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มของนายทุน

และนโยบายการแก้ปัญหาของรัฐก็ไม่มีประสิทธิภาพ ซึ่งปัญหาความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินใน
ไทยเริ่มปรากฏเด่นชัดในสมัยรัชกาลที่ 7 สยามประเทศได้ประสบกับปัญหาการถือครองที่ดินของชาวต่างชาติ
ส่งผลให้รัฐมีนโยบายจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินของชาวต่างชาติ เพื่อป้องกันการกว้านซื้อที่ดิน และปัญหา
การสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของชาวนา โดยสาเหตุสำคัญเนื่องมาจากวิกฤตการณ์ครั้งใหญ่ 2 ช่วง คือ ปัญหาด้าน
การผลิตภายในประเทศในช่วงทศวรรษ 2460 ที่เกิดน้ำท่วมและฝนแล้ง ทำให้ผลผลิตข้าวเสียหาย ถึงแม้ข้าวจะ
ราคาดี แต่ชาวนาก็ต้องเผชิญกับค่าครองชีพที่สูงจากสภาวะเศรษฐกิจที่ตกต่ำ หลังสงครามโลกครั้งที่ 1 ทำให้ต้อง
หันไปกู้ยืมเงินจากนายทุน ทำให้มีการใช้โฉนดที่ดินเป็นหลักทรัพย์อย่างกว้างขวางและเมื่อไม่สามารถใช้คืนเงินกู้
ได้ ก็ทำให้ชาวนาถูกยึดทรัพย์และสูญเสียที่ดิน ประกอบกับเศรษฐกิจตกต่ำครั้งใหญ่ทั่วโลกในช่วงทศวรรษ
2470 ก็ยังส่งผลให้ชาวนาประสบกับปัญหาการสูญเสียที่ดินเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้การเร่งรัดการเก็บภาษี
อากรของรัฐ ทั้งค่านาและเงินรัชชูปการ⁵ ทำให้เกิดความเดือดร้อนเป็นอย่างมากแก่ชาวนา เกิดการเคลื่อนไหว

⁵ เงินรัชชูปการ คือ เงินที่เก็บจากชาวนาอายุตั้งแต่ 18 ปี จนถึง 60 ปี โดยเริ่มเก็บตั้งแต่สมัยรัชกาลที่ 5 (เรียกว่า เงินค่าราชการ)
ซึ่งปีหนึ่งเสียไม่เกินคนละ 6 บาท โดยผู้ที่ไม่เสียเงินรัชชูปการจะถูกลงโทษอย่างรุนแรง กล่าวคือ เจ้าพนักงานจะมีอำนาจยึดทรัพย์
และนำมาขายทอดตลาดเพื่อเอาเงินมาจ่ายเงินที่ค้างอยู่ หรือให้นายอำเภอเอาตัวผู้ค้างเงินรัชชูปการไปทำงานโยธาและให้คิดค่าแรง
แทนจำนวนเงินที่ต้องเสีย

ของชาวมาผ่านการถวายฎีกาและเรื่องราวร้องทุกข์ต่อรัฐบาลอย่างกว้างขวาง ในสมัยรัชกาลที่ 7 จึงได้มีการแก้ไข ปัญหาที่ดินโดยการร่างพระราชบัญญัติจัดจองที่ดิน มีหลักการสำคัญ คือ อุดหนุนการถือครองที่ดินแปลงเล็กโดยคน พื้นเมือง และป้องกันไม่ให้ที่ดินในประเทศตกไปเป็นกรรมสิทธิ์ของคนต่างด้าว ซึ่งการวางนโยบายดังกล่าวอาจ กล่าวได้ว่า วางอยู่บนเงื่อนไขทางการเมืองมากกว่าทางเศรษฐกิจ กล่าวคือ ชาวต่างชาติและนายทุนซึ่งมี ความสามารถในการพัฒนาที่ดินในเชิงเศรษฐกิจ ถูกจำกัดสิทธิการถือครองที่ดิน และสนับสนุนให้ชาวสยามถือ ครองที่ดินขนาดเล็ก ถือเป็นความกังวลของรัฐในยุคนั้นที่กลัวว่าชาวต่างชาติจะเข้ามามีอำนาจทางเศรษฐกิจใน ประเทศมากเกินไป แต่อย่างไรก็ตาม นโยบายที่ดินของสยามในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราชย์มีข้อจำกัดอย่างมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาสิทธิสภาพนอกอาณาเขตที่ชาวต่างชาติสามารถถือกรรมสิทธิ์ที่ดินได้ตามสัญญาทางพระราช ไมตรี ทำให้นโยบายที่ดินของรัฐโดยพระราชบัญญัติจัดจองที่ดินไม่สามารถนำมาใช้ในทางปฏิบัติได้เท่าที่ควร

จากสภาพปัญหาที่กล่าวข้างต้น รัฐบาลจึงได้มีการร่างประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์บรรพ 4 ว่าด้วยทรัพย์สิน ซึ่งเป็นเงื่อนไขสำคัญในการแก้ไขสนธิสัญญากับต่างประเทศที่ทำให้สยามได้มีอิสระในการศาล ยุติธรรม โดยในประมวลกฎหมายนี้ได้พัฒนาแนวคิดในการแบ่งแยกประเภทของที่ดินออกเป็นที่ดินของรัฐและ ที่ดินของเอกชน ดังเช่นมาตรา 1304⁶ ได้กำหนดความเป็นที่ดินของรัฐ ที่กล่าวในนามของสาธารณสมบัติของ แผ่นดินว่า หมายความว่ารวมถึงทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดิน ซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อ ประโยชน์ร่วมกัน อันเป็นการอธิบายต่อไปถึงการแบ่งที่ดินของรัฐออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) ทรัพย์สินของ แผ่นดิน คือ ทรัพย์สินที่รัฐถือไว้อย่างเอกชน 2) สาธารณสมบัติของแผ่นดิน ทั้งที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดิน สำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ) รวมทั้งมาตราอื่นที่ เกี่ยวข้องโดยมีผลเป็นการคุ้มครองที่ดินของรัฐประเภทดังกล่าว และมาตรา 1334⁷ โดยกำหนดให้ที่ดินรกร้าง ว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน โดยผลของกฎหมายดังกล่าวทำให้รัฐบาลสามารถควบคุมที่ดิน ประเภทต่างๆ ได้มากขึ้น

แนวทางแก้ไขปัญหาดินที่รัฐบาลให้ความสำคัญอย่างมากอีกอย่างหนึ่งที่จะใช้เป็นเครื่องมือป้องกัน ไม่ให้ที่ดินตกอยู่ในมือของนายทุนและต่างชาติ คือ การจัดตั้งสหกรณ์ เป็นการช่วยกระตุ้นสำนึกทางการเมือง ของสมาชิกในสหกรณ์ ทดลองให้ราษฎรมีส่วนร่วมในทางการเมือง โดยรัฐบาลได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติ สหกรณ์ในปีพ.ศ. 2471 นอกจากนี้รัชกาลที่ 7 ทรงมีพระราชดำรัสให้ตั้งธนาคารเพื่อช่วยเหลือชาวนาในลักษณะ สหกรณ์เครดิตหรือสหกรณ์ทุน เพื่อสนับสนุนราษฎรชาวนาให้พึ่งตนเองได้และไม่เสียเปรียบพ่อค้าคนกลาง แต่ ถึงแม้ว่ารัฐจะพยายามแก้ไขปัญหาดินด้วยการส่งเสริมสหกรณ์ แต่รัฐเองก็ได้ตอบสนองข้อเรียกร้องของ ราษฎรจำนวนมากที่ขอให้ลดหย่อนอากรค่านา รวมถึงรัชชูปการ ในช่วงทศวรรษ 2470 ราษฎรจำนวนมากไม่ สามารถเสียค่านาและรัชชูปการได้ ทำให้ถูกยึดทรัพย์ขายทอดตลาดเพื่อนำเงินไปชำระอากร อีกทั้งรัฐยังให้มีการ รวบรัดการจัดเก็บค่านาและเงินรัชชูปการเพื่อรักษารายได้ของรัฐบาลให้ได้เท่าเดิม ทำให้ราษฎรได้รับความ เดือดร้อนอย่างมากจนถูกนำมาเป็นประเด็นข้ออ้างของการปฏิวัติเปลี่ยนแปลงการปกครองในช่วงต่อมา

⁶ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 "สาธารณสมบัติของแผ่นดินนั้น รวมทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อ สาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน เช่น

- (๑) ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ตามกฎหมายที่ดิน
- (๒) ทรัพย์สินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่าที่ขายตลิ่ง ทางน้ำ ทางหลวงทะเลสาบ
- (๓) ทรัพย์สินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เป็นต้นว่าป้อม และโรงทหาร สำนักราชการบ้านเมือง เรือรบ อาวุธ

ยุทธภัณฑ์"

⁷ ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1334 "ที่ดินรกร้างว่างเปล่า และที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดิน โดยประการอื่นตามกฎหมายที่ดินนั้น ท่านว่าบุคคลอาจได้มาตามกฎหมายที่ดิน"

ภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองได้เริ่มมีการปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ. 2475 โดยนายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอแนวคิดการปฏิรูปที่ดินในสมุดปกเหลือง (เค้าโครงเศรษฐกิจ) ในปีพ.ศ. 2476 ที่จะให้อิทธิพลสิทธิที่ดินให้เป็นของรัฐในรูปแบบสหกรณ์ แต่ได้รับการต่อต้านจนกลายเป็นประเด็นกล่าวหาทางการเมืองและไม่สามารถนำแผนเศรษฐกิจดังกล่าวมาใช้ได้

ต่อมาในปี พ.ศ. 2497 ได้มีความพยายามที่จะจำกัดขนาดการถือครองที่ดินสำหรับเอกชนผ่านประมวลกฎหมายที่ดินในหมวด 3 ว่าด้วยการกำหนดสิทธิในที่ดิน ตั้งแต่มาตรา 31 ถึงมาตรา 49 โดยได้กำหนดจำนวนสูงสุดที่เอกชนแต่ละคนจะมีกรรมสิทธิในที่ดิน แต่ก่อนที่กฎหมายฉบับนี้จะมีการบังคับใช้ จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์ ได้ทำการรัฐประหารและออกประกาศยกเลิกการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน⁸ และนำแผนพัฒนาเศรษฐกิจมาใช้ตามคำแนะนำของธนาคารโลกด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เพื่อให้เกิดการพัฒนาเศรษฐกิจให้เข้าไปสู่ชนบทที่ห่างไกล ส่งเสริมให้มีการออกโฉนดที่ดินตามระบบใหม่เข้าสู่ท้องถื่น ส่งผลให้ที่ดินกลายเป็นสินค้า ชาวนาสูญเสียที่ดินเพิ่มขึ้น จากการที่ระบอบทุนนิยมไทยเปิดกว้าง ทำให้นักลงทุนจากต่างชาติเข้ามาค้าขายหากำไร ประกอบกับการยกเลิกการจำกัดการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน ทำให้ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในมือนายทุนมากขึ้นและรวดเร็วขึ้นกว่าเดิม นอกจากนี้กลไกของระบอบทุนนิยมนั้นยังส่งเสริมให้เกิดลัทธิบริโภคนิยม นำไปสู่การกู้หนี้ยืมสิน และการเสียดอกเบี้ยในอัตราที่สูงมากของการเป็นหนี้ในระบบ จนเป็นปัจจัยเร่งการครอบครองอย่างเจ้าของที่ดิน เปลี่ยนไปเป็นผู้เช่าที่ดินที่เคยเป็นของตนจากนายทุนแทน ช่วงนี้นับได้ว่าการปฏิรูปการถือครองที่ดินในไทยยังไม่ประสบความสำเร็จ และมีช่องว่างของการถือครองที่ดินที่กระจุกตัวอยู่ในมือคนส่วนน้อย ทำให้เกิดการเรียกร้องให้แก้ไขปัญหาในหลายรูปแบบ เช่น กรณีของสมัชชาคนจน เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ (คกน.) และสมัชชาเกษตรกรรายย่อยภาคอีสาน (สยก.อ) เป็นต้น

สรุปในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินในประเทศไทยที่ผ่านมา เห็นว่ารัฐหรือองค์กรที่เป็นฝ่ายบริหารของประเทศ ไม่ได้มุ่งเน้นไปที่ตัวประชากรหรือราษฎรเป็นตัวหลักในการวางแผนนโยบายเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน แต่มักจะวางแผนนโยบายเพื่อประโยชน์ทางการเมืองและภาคอุตสาหกรรมขนาดใหญ่เป็นหลัก ผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือเกษตรกรรายย่อยจึงมักจะไม่สามารถเข้าถึงโอกาสในการเป็นเจ้าของหรือผู้ครอบครองทรัพย์สินประเภทที่ดินได้

5. นโยบายรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินในประเทศไทย

5.1 มาตรการทางกฎหมาย

สาเหตุของปัญหาความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดินในประเทศไทย คือ ความไม่เป็นธรรมทางโครงสร้าง จึงทำให้เข้าไม่ถึงทรัพยากรที่ดินและสังคมไทยไม่มีกฎหมายเรื่องการจำกัดการถือครองที่ดิน ซึ่งจากวิเคราะห์สภาพปัญหาต่าง ๆ ของการถือครองที่ดินในประเทศไทย ได้แก่ ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน ปัญหาความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทยพบว่าสาเหตุเกิดจากการที่ประชาชนไม่มีกรรมสิทธิในที่ดิน ไม่มีที่ทำกิน การถือครองที่ดินรายใหญ่ กรณีพิพาทเกี่ยวกับการบุกรุกที่ดิน ทำให้ประชาชนต้องเช่าที่ดินทำกิน จากสาเหตุและสภาพปัญหาดังกล่าวรัฐบาลจึงได้จัดทำโครงการยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินการวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้ประชาชน การสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย, 2553) เพื่อการพัฒนาประเทศในด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทยให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมต่อภาครัฐและประชาชน ซึ่งในด้านการบริหารจัดการที่ดินด้านการถือครองที่ดินของรัฐและเอกชน การสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน พบว่ามีประเด็นปัญหาการบริหารจัดการ ดังนี้

⁸ ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2520

1) การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

การที่ประเทศไทยใช้ระบบกรรมสิทธิ์ในการรับรองสิทธิในที่ดินของเอกชนรวมทั้งที่ดินของรัฐด้วย ในกรณีที่ดินของรัฐส่วนใหญ่จะมีช่องว่างในการปกครอง ดูแลรักษา โดยมีปัจจัยหลายประการเช่น ขาดอัตรากำลังเจ้าหน้าที่ขาดความเอาใจใส่ละเมิดชอบ ประชาชนขาดจิตสำนึกที่มีในทรัพย์สินอันเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของประชาชนทุกคน ส่งผลให้ราษฎรที่ได้รับผลกระทบจากปัญหาในเชิงโครงสร้างเศรษฐกิจและสังคมที่เหลื่อมล้ำไม่เป็นธรรม บุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ และนับวันยิ่งทวีความรุนแรง สร้างปมความขัดแย้งระหว่างรัฐกับเอกชนมากยิ่งขึ้น และ ยังนำไปสู่ความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับประชาชน และระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกันเองอีกด้วย

การจัดการเรื่องดังกล่าวของรัฐยังขาดความชัดเจนและไม่ต่อเนื่อง เนื่องจากการเปลี่ยนถ่ายอำนาจการบริหารประเทศบ่อยครั้ง กรณีที่กล่าวมีผลต่อการกำหนดแผนบริหารจัดการระยะยาว รวมทั้งการที่มีการแสวงหาประโยชน์ทางการเมือง จากกรณีปัญหาเรื่องที่ดินที่มีความซับซ้อน และสะสมมาเป็นเวลานานมาก ประกอบกับระบบการบริหารจัดการของหน่วยงานรัฐที่มีการออกแบบกลไกทางกฎหมายตามเจตนารมณ์ของกฎหมายเฉพาะ และดำเนินการแบบต่างคนต่างทำ ไม่มีการบูรณาการเพื่อให้เกิดประสิทธิภาพ รวมทั้งการที่รัฐไม่ดำเนินการให้ชัดเจนอย่างเป็นรูปธรรมตั้งแต่แรกตามความมุ่งหมายของกฎหมายอย่างจริงจัง เช่น การประกาศเขตหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน โดยไม่มีการสำรวจข้อมูลและจัดทำแผนที่ รวมทั้งไม่มีการปักหลักเขตที่ดินเพื่อแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐที่ได้หวงห้ามไว้และแนวเขตการถือครองที่ดินของเอกชนให้ชัดเจน แต่เป็นการกำหนดโดยแผนที่สังเขปตามมาตราส่วนเล็ก จึงมีความเป็นไปได้ที่อาจมีการประกาศทับซ้อนกับที่ดินที่มีผู้ครอบครองอยู่เดิมแล้ว ทำให้เป็นปัญหาการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังกับผู้อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐประเภทที่ป่าไม้ โดยที่ผู้อยู่อาศัยเหล่านั้นอาศัยอยู่โดยอาศัยสิทธิอันชอบธรรม แต่ไม่ได้บัญญัติเป็นกฎหมายรับรองบุคคลเหล่านี้ไว้ เป็นต้น

ต่อมาปัญหาดังกล่าวรัฐบาลได้กำหนดนโยบายในการแก้ไขปัญหาใหม่ มีการพิสูจน์สิทธิตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาคกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 โดยนโยบายรัฐใช้แนวทางบริหารภายใต้กรอบกฎหมาย เพื่อให้ความเป็นธรรมในสังคมอย่างทั่วถึงตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคกรุกที่ดินของรัฐ หรือ กปร. และลดปริมาณข้อพิพาทเข้าสู่กระบวนการของศาล หากผลการพิสูจน์สิทธิปรากฏว่าราษฎรมีสิทธิที่ดิน รัฐก็จะออกเอกสารสิทธิให้ แต่หากรัฐมีสิทธิในที่ดินดีกว่าราษฎรก็จะดำเนินการกับผู้บุกรุกตามความเหมาะสม เช่น จัดให้เช่าทำกินและอยู่อาศัยต่อไป

2) การจัดที่ดินทำกินเพื่อการแก้ไขปัญหาคกรุกที่ดินทำกิน หรือมีแต่ไม่เพียงพอ

โดยรัฐได้ตราพระราชบัญญัติการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2485 และต่อมาได้ยกเลิกโดยแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

3) การกระจายการถือครองที่ดิน

โดยรัฐได้ตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร พ.ศ. 2518 โดยมีความมุ่งหมายหลัก 2 ประการ คือ การแก้ไขปัญหาคกรุกที่ดินทำกิน หรือมีแต่ไม่เพียงพอกับการประกอบอาชีพ และมีผลผลิตต่อไร่ตกต่ำ แต่โดยข้อเท็จจริงก็ได้มีการบังคับเวนคืนที่ดินจากนายทุน หรือผู้ถือครองที่ดินรายใหญ่ แต่กลับมานำที่ดินของรัฐที่มีการบุกรุกมาทำการปฏิรูปที่ดิน⁹

⁹ พระราชบัญญัติปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติฯ (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 มาตรา 26 (4) "เมื่อได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินใช้บังคับในท้องที่ใดแล้ว (4) ถ้าเป็นที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เมื่อคณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินเขตป่าสงวนแห่งชาติส่วนใดแล้ว เมื่อ ส.ป.ก. จะนำที่ดินแปลงใดในส่วนนั้นไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้พระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในที่ดินแปลงนั้น และให้ ส.ป.ก. มีอำนาจนำที่ดินนั้นมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้โดยไม่ต้องดำเนินการเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ"

4) การเรียกคืนที่ดินจากเจ้าของในกรณีไม่ทำประโยชน์ที่ดิน

รัฐได้ออกบทบังคับให้บุคคลที่มีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากทอดทิ้งให้อำนาจฝ่ายปกครองร้องขอต่อศาล เพื่อให้ที่ดินตกเป็นของรัฐได้ ตาม มาตรา 6 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่โดยข้อเท็จจริงตั้งแต่มีการใช้ประมวลกฎหมายที่ดินมาก็ยังไม่เคยมีกฎกระทรวง เพื่อให้การทำให้ที่ดินตกกลับมาเป็นของรัฐ หรือยังไม่มี การฟ้องเป็นคดีต่อศาลแม้แต่รายเดียว

5) การถือครองที่ดินขนาดใหญ่

เดิม มาตรา 36 แห่งประมวลกฎหมายที่ดินได้กำหนดขนาดการถือครองที่ดินของบุคคลเพื่อใช้ประโยชน์ต่าง ๆ ได้โดยจำกัด ปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวถูกยกเลิกแล้ว

6) ระบบการบริหารจัดการที่ดิน

กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ” มีหน้าที่วางนโยบายการบริหารจัดการที่ดินตามมาตรา 14 - 20 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน แต่ในทางปฏิบัติ ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเพียงพอ แม้ว่าจะเป็นองค์กรที่มีอำนาจในการจัดที่ดินของทบวงการเมืองอื่นตามกฎหมาย แต่โดยที่ปรากฏว่า กฎหมายที่ออกมาใช้บังคับในภายหลังต่างก็มีความกรรมการเพื่อกำหนดนโยบายเป็นการเฉพาะ เช่น การมีคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในการพิจารณาดำเนินการ

จากประเด็นปัญหาดังกล่าวแม้ว่ารัฐจะกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยมาตรการทางด้านกฎหมาย เช่น การจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม อีกแนวทางหนึ่งที่รัฐจะนำมาใช้ควบคู่กันไป ได้แก่ การกำหนดเขตการใช้ที่ดิน มาตรการทางด้านภาษีกำหนดเป็นนโยบาย เช่น ภาษีที่ดินและทรัพย์สิน ภาษีมรดก และการเก็บค่าประเมินพิเศษ เป็นต้น แต่ก็ยังมีรายละเอียดที่มีได้เป็นไปโดยสอดคล้องกับเจตนารมณ์ของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ยังมีลักษณะเป็นการผ่อนปรนไม่จริงจัง

5.2 มาตรการทางบริหาร

คำแถลงของคณะรัฐมนตรี พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรีต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติเมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 รัฐบาลมีนโยบายในเรื่องต่าง ๆ จำแนกเป็น 11 ด้าน ซึ่งรัฐบาลนี้ได้ดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 การกำหนดนโยบายโดยรวม เป็นการแก้ปัญหาเฉพาะหน้าเร่งด่วนด้านเศรษฐกิจ โดยการสร้างยุทธศาสตร์การพัฒนาที่ยั่งยืน ครอบคลุมปัญหาเฉพาะหน้า ระยะกลาง ระยะยาว ซึ่งนโยบายสำคัญของรัฐบาล คือ นโยบายด้านการลดความเหลื่อมล้ำของสังคมและการสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ และประการสำคัญ คือ การแก้ปัญหาไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกป่าสงวน โดยการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รุกราน และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในความครอบครองของผู้ที่มีใช้เกษตรกร ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจ และวิธีการแผนที่ที่ทันสมัย แก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน อันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน

นโยบายการแก้ปัญหาประชาชนไร้ที่ดินทำกินดังกล่าว เชื่อมโยงกับนโยบายด้านการรักษาความมั่นคงของฐานทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ที่ระบุว่า “ในเฉพาะหน้า เร่งปกป้องและฟื้นฟูพื้นที่อนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า โดยให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน เร่งรัดกระบวนการพิสูจน์สิทธิการถือครองที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ โดยนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการบริหารจัดการ ปรับปรุงกฎหมายให้ทันสมัย และสร้างบรรทัดฐานในการบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม”

ปัญหาขาดแคลนที่ดินที่ทำให้ผู้คนจำนวนมากต้องบุกรุกพื้นที่รัฐหรือเอกชน เพื่อแผ้วถางเป็นที่ทำกิน ทำให้เกิดเป็นข้อพิพาทฟ้องร้อง รัฐจึงต้องมีมาตรการแก้ปัญหาด้วยการพิจารณาใช้กลไกการให้ความเป็นธรรมในการไต่สวนข้อเท็จจริงอย่างรอบคอบ ด้วยการเปิดโอกาสให้มีการพิสูจน์ข้อเท็จจริงให้เป็นที่ยุติเสียก่อนการฟ้องร้องดำเนินคดีกับคนจน และสร้างโอกาสให้แก่คนจนที่ต้องคดีได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมแท้จริง

การลดความเหลื่อมล้ำของสังคม การสร้างโอกาสการเข้าถึงบริการของรัฐ และการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำของการถือครองที่ดิน จึงเป็นนโยบายที่สังคมต้องการให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง และการดำเนินการต้องคำนึงถึงความต้องการของประชาชน ในขณะที่การแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่าตามนโยบายการจัดการทรัพยากร และการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์กับการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืนก็ต้องระมัดระวังไม่ให้กระทบกับประชาชนคนจน การลดความเหลื่อมล้ำของสังคมกับการแก้ปัญหาประชาชนที่อาศัย และทำกินอยู่ในเขตป่า ซึ่งนโยบายดังกล่าวมีมาตรการในการดำเนินการดังนี้

1. สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน
2. การบังคับใช้กฎหมายอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีมาตรการเชิงรุกทางนโยบายต่อนายทุนที่ทำผิดกฎหมายบุกรุกพื้นที่ป่า ที่ได้เข้ายึดถือครอบครองที่ดินเพื่อสร้างบ้านพัก รีสอร์ท สนามกอล์ฟ เป็นต้น

3. คำนึงถึงชีวิตความเป็นอยู่และสิทธิของชุมชนที่อาศัย และทำกินอยู่ในพื้นที่ป่ามาหลายชั่วอายุคน โดยส่งเสริมการทำประโยชน์ที่มั่นคงและยั่งยืนให้ชุมชนในลักษณะโฉนดชุมชน

ซึ่งการแก้ปัญหาที่ดินในเขตป่า การปฏิรูปที่ดินนอกเขตป่า อันหมายถึง การจัดสรรกระจายทรัพยากรที่ดินใหม่ เพื่อลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมก็ต้องดำเนินการคู่ขนานกันไป การกระจายการถือครองที่ดินให้ถึงมือประชาชนอย่างทั่วถึงนี้ ที่ดิน ที่ทำกิน อันเป็นฐานที่มั่นทางวัฒนธรรมชุมชน รัฐต้องมีมาตรการแทรกแซงที่หลากหลาย เพื่อให้ที่ดินกระจายสู่มือคนจนอย่างทั่วถึง และช่วยให้ผู้ถือครองที่ดินรายย่อยอยู่รอดได้ ไม่ถูกเงื่อนไขแวดล้อมบีบบังคับให้ต้องขายที่ดินให้นายทุน การปฏิรูปที่ดินด้วยมาตรการกระจายการถือครองที่ดิน การเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า มาตรการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การกำหนดเขตการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรไม่เกิน 50 ไร่ เป็นการแก้ปัญหาตามนโยบายลดความเหลื่อมล้ำของรัฐบาล เพื่อสร้างความมั่นคงยั่งยืนในแก้ปัญหาชาติระยะยาว

และสำหรับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 12 (พ.ศ. 2560 - 2564) ได้กำหนดเป้าหมายโดยเชื่อมโยงกับตัวชี้วัด และประเด็นการพัฒนาที่สำคัญที่บรรจุอยู่ในแผนยุทธศาสตร์ชาติ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) เป็นแผนต่อเนื่องจากแผน 12 - 15 ในประเด็นการสร้างโอกาส ความเสมอภาคและเท่าเทียมกันทางสังคม ในยุทธศาสตร์ที่ 2 ของ 10 ยุทธศาสตร์การพัฒนา โดยมีเป้าหมายที่สำคัญ ในการสร้างความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในสังคม กล่าวคือ ความเหลื่อมล้ำทางด้านรายได้และความยากจนลดลง (ลดความเหลื่อมล้ำทางสังคม ค่า Gini ลดลงเหลือ 0.36 จากปี พ.ศ. 2555 มีค่า Gini สูงถึง 0.941)

5.3 นโยบายภาษี

การจัดเก็บภาษีในปัจจุบันนี้ จะมีการจัดเก็บภาษีจาก 3 ฐานด้วยกัน ได้แก่

- 1) ฐานรายได้ ประกอบด้วย ภาษีเงินได้บุคคลธรรมดา ภาษีเงินได้นิติบุคคล

- 2) ฐานการบริโภค ประกอบด้วย ภาษีมูลค่าเพิ่ม ภาษีสรรพสามิต

- 3) ฐานทรัพย์สิน ปัจจุบันในประเทศไทยยังไม่ได้มีการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินอย่างแท้จริง ภาษีที่เก็บอยู่ในปัจจุบันนี้ที่ใกล้เคียงกับภาษีทรัพย์สิน ได้แก่ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ กล่าวคือ ภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นการจัดเก็บโดยใช้ฐานภาษีจากค่าเช่ารายปี จึงยังไม่อาจถือได้ว่าเป็นภาษีฐานทรัพย์สินแต่เป็นฐานด้านรายได้ และการประเมินภาษีก็ขึ้นอยู่กับดุลพินิจของเจ้าพนักงาน อาจก่อให้เกิดการทุจริตคอร์รัปชันต่างๆ ขึ้นได้ง่าย สำหรับภาษีบำรุงท้องที่ซึ่งคงใช้ราคาปานกลางตั้งแต่ปี 2524 ซึ่งก็ค่อนข้างต่ำไม่ทันสมัย และเป็นปัจจุบันโดยโครงสร้างภาษีเองก็เป็นในลักษณะอัตราคงโดย โดยมูลค่าที่ดินเพิ่มขึ้นมากในช่วงท้าย ๆ กลายเป็นว่าอัตราภาษีลดน้อยลง

รัฐบาลหลายชุดได้ทราบถึงปัญหาดังกล่าวได้และได้พยายามปรับปรุงแก้ไขและปัจจุบันรัฐบาลได้เสนอร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขึ้นมาอีกครั้งหนึ่ง โดยที่ฐานภาษีเป็นการจัดเก็บจากมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้นๆ และองค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บภาษี คือ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้แต่ละท้องถิ่นสามารถ

นารายได้จากการจัดเก็บภาษีไปใช้ประโยชน์ตามความจำเป็นของท้องถิ่น ถือเป็นการสร้างความรับผิดชอบระหว่างผู้บริหารกับประชาชนในท้องถิ่น โดยประชาชนสามารถตรวจสอบผู้บริหารท้องถิ่นได้

ข้อดีของนโยบายภาษี

นโยบายด้านภาษี หรือมาตรการทางภาษีที่รัฐกำหนดขึ้น มีลักษณะการใช้ที่เป็นการบังคับ โดยใช้มาตรการอย่างอ่อน (soft law) โดยการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ในด้านการบริหารจัดการที่ดิน รัฐเห็นว่าจะเป็นการลดความเหลื่อมล้ำผู้มีทรัพย์สินมูลค่าสูงมีภาระต้องเสียภาษีมากกว่า ผู้ที่มีทรัพย์สินมูลค่าต่ำ ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรม และช่วยลดความเหลื่อมล้ำในสังคม และยัง เป็นการเพิ่มประสิทธิภาพ ในการบริหารจัดการที่ดิน ในการกระตุ้นให้เจ้าของที่ดินใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ลดปัญหาการกักตุนที่ดินเพื่อเก็งกำไร รวมถึงกระตุ้นให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน และยังเป็นการลดการใช้ดุลยพินิจของเจ้าหน้าที่ในการประเมินภาษี ในด้านเศรษฐกิจ จะสามารถเพิ่มรายได้ให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นให้มีรายได้เพียงพอที่จะนำไปใช้ในการลงทุน และจัดบริการสาธารณะที่มีคุณภาพต่อประชาชนในพื้นที่มากขึ้น สำหรับในด้านสังคม เป็นการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน ในการกระตุ้นให้ประชาชนในพื้นที่มีการตรวจสอบการดำเนินงานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นว่า มีการเก็บภาษีอย่างทั่วถึงและเป็นธรรมหรือไม่ รวมถึงสามารถติดตามการใช้จ่ายเงินภาษีซึ่งจัดเก็บจากประชาชนในพื้นที่ไปพัฒนาท้องถิ่นได้อย่างมีประสิทธิภาพ และตรงกับความต้องการของประชาชนหรือไม่ เพื่อให้ประชาชนทุกระดับได้รับสิทธิประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ

5.4 นโยบายการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนในลักษณะแปลงรวม

จากแนวคิดที่ว่า การมีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลส่งผลต่อการใช้ทรัพยากรธรรมชาติได้อย่างมีประสิทธิภาพ แต่กรรมสิทธิ์ส่วนรวมที่ทุกคนสามารถเข้าถึงการใช้ประโยชน์ทุกคน กลับส่งผลต่อการทำลายทรัพยากรมากที่สุด ทั้งนี้เนื่องจากสมาชิกแต่ละคนต่างฉกฉวยเอาประโยชน์ให้มากที่สุดโดยไม่ดูแลรักษา จึงเป็นการใช้ทรัพยากรธรรมชาติที่ไม่มีประสิทธิภาพ

ดังนั้น การใช้ทรัพยากรร่วมกันภายใต้กฎกติกาจะเป็นทางออกในการใช้ทรัพยากรที่มีประสิทธิภาพ พร้อมกับการมีหลักประกันสิทธิการใช้ประโยชน์อย่างมั่นคง โดยมีความเชื่อว่า การออกเอกสารสิทธิให้แก่ชุมชน แทนการออกให้แก่ชุมชนเป็นการเฉพาะราย จะเป็นการเพิ่มศักยภาพให้แก่ชุมชนยิ่งกว่า หรือจะทำให้ชุมชนสามารถเพิ่มอำนาจต่อรองกับชุมชนภายนอกได้ รัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ได้เคยออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ โดยประสงค์ที่จะรับรองสิทธิของประชาชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐทุกประเภทที่รวมตัวกันเป็นชุมชน ให้มีส่วนร่วมในการดูแลใช้ประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งถือเป็นส่วนหนึ่งในการกระจายการถือครองที่ดินของประเทศไทยให้ทั่วถึงและเป็นธรรม ส่งเสริมสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างสมดุลยั่งยืน

ในปัจจุบันรัฐบาลโดยการนำของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ เมื่อวันที่ 12 กันยายน 2557 ว่ามีนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ สามารถแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจสังคมสิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ และเพื่อแก้ไขปัญหาโดยเร่งด่วนให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบาย จึงได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 มีวิธีดำเนินงานในรูปองค์กรกลุ่ม เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน กำหนดแนวทาง และมาตรการเพื่อเสริมความร่วมมือประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ หรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน รวมทั้งเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในการปรับปรุงแก้ไข หรือยกเลิกกฎหมาย หรือกฎเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน หรือทรัพยากรดิน ตลอดจนเสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นที่ไม่สอดคล้องกันหรือไม่เป็นไปตามนโยบายหรือแผนการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดินของประเทศ ติดตามประสานงานสนับสนุนหรือเร่งรัดดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่น หรือหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องให้มีการดำเนินงานที่สอดคล้องกับ

นโยบายและแผนการจัดการที่ดิน และทรัพยากรดินของประเทศ อันเป็นการบูรณาการให้หน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้องมีความเป็นเอกภาพสามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ ซึ่งการนำที่ดินของรัฐเพื่อแก้ไขปัญหาไร้ที่ดินทำกินลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 22 ธันวาคม 2558 อนุมัติหลักการ การจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ในลักษณะแปลงรวมโดยไม่ให้กรรมสิทธิ์ แต่อนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐเป็นกลุ่มหรือชุมชน ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการ นโยบายที่ดินแห่งชาติกำหนด ในรูปแบบสหกรณ์ หรือรูปแบบอื่นที่เหมาะสมโดยการดำเนินการตามนโยบายดังกล่าว ให้หน่วยงานของรัฐซึ่งมีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายของประเภทที่ดินกำหนดหลักเกณฑ์ ข้อกำหนด หรือเงื่อนไข ภายใต้ความเห็นชอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

5.5 นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ

แนวความคิดนี้มีวัตถุประสงค์หลักในการใช้ยุทธศาสตร์กระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่ต่าง ๆ เพื่อมิให้การพัฒนากระจุกตัวเฉพาะในเมืองใหญ่ โดยใช้กิจกรรมทางเศรษฐกิจที่หลากหลายเป็นตัวนำในการพัฒนา ซึ่งนอกจากจะช่วยกระจายการพัฒนาไปสู่พื้นที่เฉพาะที่ได้รับการจัดตั้งเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษอันเป็นการยกระดับคุณภาพชีวิตของประชาชนในพื้นที่เฉพาะและพื้นที่ใกล้เคียงโดยตรงแล้วยังเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและศักยภาพในการแข่งขันของประเทศในเวทีการค้าโลก

“เขตเศรษฐกิจพิเศษ” หมายถึง พื้นที่แห่งหนึ่งแห่งใดที่ได้รับการกำหนดและพัฒนาขึ้นมาภายใต้กฎหมายและการบริหารกิจการในลักษณะเฉพาะ ซึ่งภายในเขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวนั้น จะมีการปรับปรุงลักษณะทางกายภาพของอสังหาริมทรัพย์ เพื่อให้เกิดความพร้อมที่จะรองรับการลงทุนจากต่างประเทศ เช่น การให้สิทธิประโยชน์ทางภาษี การอำนวยความสะดวกในการดำเนินกิจการและบริการขั้นพื้นฐานต่าง ๆ ตั้งแต่ระบบขนส่ง ระบบไฟฟ้า ระบบประปา นอกจากนี้ ยังจัดให้มีกิจการสนับสนุนและกิจการต่อเนื่อง ได้แก่ การจัดให้มีระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการ การจัดการด้านสิ่งแวดล้อม สุขอนามัย และพัฒนาคุณภาพชีวิตชุมชน เป็นต้น ซึ่งการพัฒนาพื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษดังกล่าวเป็นการพัฒนาเศรษฐกิจควบคู่ไปกับการพัฒนาสังคมท้องถิ่นนั้นให้มีความเจริญมากยิ่งขึ้น ทั้งนี้ เพื่อสร้างแรงจูงใจให้มีการลงทุนภายในประเทศโดยมีรูปแบบการบริหารและให้สิทธิพิเศษแก่ผู้ลงทุนในเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยมีกฎเกณฑ์แตกต่างไปจากกฎเกณฑ์ที่ใช้บังคับปกติ เพื่อเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันของประเทศ ด้วยการพัฒนาพื้นที่ให้เป็นประตูการค้าในฐานะการผลิต และระบายสินค้าของนักลงทุนทั้งในและต่างประเทศ โดยอาศัยวัตถุดิบและแรงงานจากพื้นที่โดยรอบทั้งภายในและประเทศเพื่อนบ้าน ผ่อนคลายกฎระเบียบที่กีดขวางทางการค้า การลงทุนระหว่างประเทศและปรับปรุงกฎหมายนโยบายสนับสนุนการลงทุนในประเทศ ทั้งด้านสิทธิประโยชน์ จัดตั้งศูนย์บริการเบ็ดเสร็จ(One Stop Service) การผ่อนปรนใช้แรงงานต่างด้าว และการทำธุรกรรมเงินตราต่างประเทศ ส่งเสริมชุมชนในฐานรากให้มีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น จากการเพิ่มปริมาณการค้า การลงทุน การผลิต โดยเฉพาะการเชื่อมโยงอุตสาหกรรมชนบท และวิสาหกิจขนาดกลาง และขนาดย่อมเข้าสู่ตลาดระดับภาคและประเทศ นำไปสู่การจ้างงานลดปัญหาการว่างงาน เพิ่มรายได้และการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่าง ๆ จะช่วยให้ประชาชนมีคุณภาพชีวิต สภาพแวดล้อมชุมชนดีขึ้น

และเพื่อให้การลงทุนด้านสาธารณูปโภคของรัฐในการพัฒนาเขตเศรษฐกิจพิเศษได้รับผลประโยชน์ตอบแทนกลับคืนสู่รัฐมิใช่เอกชนเพียงรายหนึ่งรายใดได้รับผลประโยชน์จากโครงการดังกล่าว คณะรักษาความสงบเรียบร้อยแห่ง (คสช.) จึงมีนโยบายนำที่ดินของรัฐมาพัฒนาเป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยให้นำที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ที่มีศักยภาพเหมาะสมกับการพัฒนา มาใช้ประโยชน์ให้มีความมั่งคั่งทางเศรษฐกิจอย่างมั่นคง และมีหลักประกันในการลงทุนด้วยการมาดอนสภาพความเป็นที่ดินของรัฐด้วยกฎหมายพิเศษ และกำหนดให้ตกเป็นที่ราชพัสดุเพื่อการนำไปจัดหาประโยชน์ภายใต้ระเบียบกระทรวงการคลังว่าด้วยการจัดหาประโยชน์ในที่ราชพัสดุ

ภาคผนวก

1. สำเนาเอกสารประมวลมติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ เกี่ยวกับจำนวนเนื้อที่ของประเทศไทย (เชิงอรรถที่ 1)
2. ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 68 ง หน้า 57 วันที่ 31 พฤษภาคม 2553 (เชิงอรรถที่ 3)
3. ประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ 49 ลงวันที่ 13 มกราคม 2502 (เชิงอรรถที่ 8)

ทำกินในที่ดินป่าสงวนแห่งชาติ กระทรวง เกษตรและสหกรณ์ได้ดำเนินการไปแล้วโดย อาศัยมติคณะรัฐมนตรี และได้วางทางปฏิบัติ ไว้ตามคำสั่งกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ที่ 396/2524 ลงวันที่ 14 กันยายน 2524 ส่วนนโยบายเกี่ยวกับที่ดินสาธารณะสำหรับ ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยหลักการ แล้วไม่ควรถอนสภาพ เว้นแต่ที่ดินนั้นจะหมด สภาพหรือเปลี่ยนแปลงสภาพไปเช่นที่หนองน้ำ หรือลำน้ำตื้นเขิน ซึ่งใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไม่ ได้ก็ดี หรือประชาชนเลิกใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพราะหมดความจำเป็นที่จะใช้ร่วมกันแล้วก็ดี อาจพิจารณาให้ถอนสภาพเป็นแห่งๆ ไป ตามความเหมาะสม และถ้ามีราษฎรเข้าไป บุกรุกที่ดินเช่นว่านี้ เมื่อเพิกถอนแล้วก็ไม่ควร ให้กรรมสิทธิ์ แต่ควรให้เช่าตามหลักการที่ คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเคยมีมติไว้ แล้วในการประชุมครั้งที่ 3/2517 เมื่อวันที่ 11 กันยายน 2517

นอกจากนี้ที่สาธารณประโยชน์บางแห่ง ที่มีหน่วยราชการต่าง ๆ ขอใช้ชั่วคราวโดยได้รับ อนุญาตจากกระทรวงมหาดไทยแล้ว บางราย ได้มีการปลูกสร้างอาคารอยู่ถาวรแล้วถาวร หากไม่ถอนสภาพก็จะเป็นเรื่องใช้ที่ดินผิด ประเภท เพราะยังคงเป็นที่ดินสำหรับพลเมือง ใช้ร่วมกันอยู่ตามประมวลกฎหมายแพ่งและ พยานิชัย มาตรา 1304 (2) ในกรณีเช่นนี้ที่ดิน ที่หน่วยราชการใช้อยู่ไม่ควรเป็นที่ดินสำหรับ ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะตาม ประมวลกฎหมายแพ่งและพยานิชัย มาตรา 1304 (3) จึงเห็นสมควรถอนสภาพในส่วนที่

ให้หน่วยราชการใช้ แล้วเปลี่ยนมาเป็นที่ดินที่ ใช้เพื่อประโยชน์ราชการโดยเฉพาะ ให้เป็น การถูกต้องตามสภาพการใช้ประโยชน์ต่อไป

ในการประชุมครั้งที่ 1/2526 เมื่อวันที่ 28 กุมภาพันธ์ 2526 คณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติได้มีมติว่า

(1) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เมื่อถอน สภาพแล้วควรนำไปจัดให้ราษฎรเช่าหรือนำไป จัดให้ใช้ในระยะเวลาจำกัด ตามนัยมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้สิทธิ ตกทอดทางมรดกได้

(2) ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของ แผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ได้อนุญาต ให้หน่วยราชการต่าง ๆ นำไปใช้แล้วหรือที่จะ อนุญาตให้ไปใช้ประโยชน์ในราชการนั้นๆ ให้ ถอนสภาพเฉพาะส่วนที่อนุญาตไปแล้ว และ ที่จะอนุญาตต่อไป แล้วจึงนำไปขึ้นทะเบียน ตามมาตรา 8 ทวิ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้เป็นการถูกต้องต่อไป

เรื่องที่ 2 จำนวนเนื้อที่ประเทศไทย

ในการประชุมคณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติครั้งที่ 4/2525 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2525 ได้พิจารณาเกี่ยวกับเนื้อที่ของประเทศไทย แล้วมีมติให้ใช้ตัวเลขพื้นที่ประเทศไทย 320.7 ล้านไร่ ซึ่งเป็นตัวเลขของกรมแผนที่ทหาร และให้เลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรี เพื่อ ขอแก้ไขตัวเลขพื้นที่ประเทศไทย ตามมติ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 จาก 322 ล้านไร่ เป็น 320.7 ล้านไร่

คณะรัฐมนตรีได้พิจารณาเรื่องนี้เมื่อวันที่ 18 มกราคม 2526 และได้ตั้งข้อสังเกตในเรื่องต่าง ๆ ดังนี้

(1) กรมป่าไม้คำนวณเนื้อที่ประเทศไทยได้ 328 ล้านไร่ ถ้าหากมากำหนดให้ใช้ 320.7 ล้านไร่จะทำให้ต้องเสียเนื้อที่ไม่ประมาณ 7 ล้านไร่เศษ

(2) กรมแผนที่ทหารสำรวจเนื้อที่โดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมซึ่งเป็นการคิดพื้นที่ตามขอบเขตประเทศไทยไม่ได้มีการคำนวณความสูงต่ำของพื้นที่ไว้ ซึ่งตัวเลขการคำนวณของกรมป่าไม้ได้คำนวณพื้นที่ความสูงของภูเขารวมไว้ด้วย

(3) ในตัวเลขเนื้อที่ 320.7 ล้านไร่ นั้นได้รวมถึงบรรดาเกาะแก่งต่าง ๆ ซึ่งกำลังมีปัญหาอยู่กับต่างประเทศด้วยหรือไม่

คณะรัฐมนตรีเห็นว่ายังมีปัญหาอีกมาก จึงให้ตอนเรื่องกลับมาพิจารณาตรวจสอบใหม่อีกครั้งหนึ่ง โดยให้ตรวจสอบในประเด็นที่ว่า เพราะเหตุใดกรมที่ดินจึงใช้ 320 ล้านไร่ กรมป่าไม้ใช้ 328 ล้านไร่ กรมการปกครองใช้ 325 ล้านไร่ แต่ละหน่วยได้ข้อมูลมาจากอะไร มีหลักเกณฑ์ในการคิดคำนวณอย่างไร

เลขาธิการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้ประสานงานขอทราบวิธีการสำรวจและหลักการคำนวณเนื้อที่ของประเทศไทยจากหน่วยราชการที่เกี่ยวข้องแล้ว

(1) กรมแผนที่ทหารแจ้งว่า ได้ปฏิบัติตามมติที่ประชุมคณะกรรมการภูมิศาสตร์แห่งชาติ ครั้งที่ 2/2519 เมื่อวันที่ 5 มีนาคม 2519 โดยได้คำนวณจากแผนที่ประเทศไทย

มาตราส่วน 1/50,000 ชุด L 7017 จำนวน 827 ระวัง ซึ่งการประกอบแผนที่ชุดนี้ใช้ข้อมูลจากรูปถ่ายทางอากาศและการสำรวจในภูมิประเทศ มีความละเอียดถูกต้องเป็นที่เชื่อถือได้ โดยใช้วิธีการคำนวณดังนี้

(1.1) คำนวณพื้นที่ตรงรอยตัดของโปรเจกชัน U.T.M. ขนาด 15'x15' แล้วคูณด้วยจำนวนระวางในละติจูดเดียวกัน รวมกับพื้นที่เฉลี่ยจากการวัด 2 ครั้งด้วย Planimeter ตามอาณาเขตที่ติดต่อกับประเทศข้างเคียง ได้พื้นที่รวมทั้งสิ้น 513,149.522 ตารางกิโลเมตร

(1.2) คำนวณพื้นที่ในแผนที่ทุกระวางตามที่ปรากฏในระบบโปรเจกชัน U.T.M. รวมกับพื้นที่เฉลี่ยจากการรังวัด 2 ครั้งด้วย Planimeter ตามอาณาเขตที่ติดต่อกับประเทศข้างเคียง ได้พื้นที่รวมทั้งสิ้น 513,080.537 ตารางกิโลเมตร

(1.3) ใช้ค่าเฉลี่ยจากการคำนวณหาพื้นที่ทั้งสองวิธีข้างต้นซึ่งได้เท่ากับ 513,115.029 ตารางกิโลเมตร แปลงเป็นจำนวนไร่ได้เท่ากับ 320,69๓,๘93.125 ไร่

(1.4) การคำนวณใช้เครื่อง BURROUGHS COMPUTER

พื้นที่ที่คำนวณนี้รวมทั้งพื้นที่ภูเขาแม่น้ำ ทะเลสาบ และเกาะในทะเลด้วย

(2) กรมการปกครองแจ้งว่าตัวเลขจำนวนเนื้อที่ประเทศไทยซึ่งกรมการปกครองใช้ 325 ล้านไร่ นั้นได้มาโดยให้ทุก ๆ อำเภอรายงานจำนวนเนื้อที่ทั้งอำเภอแล้วนำจำนวนเนื้อที่ของทุกอำเภอมารวมกันเป็นเนื้อที่ทั้ง

ประเทศ กรมการปกครองไม่ได้มีวิธีการสำรวจ และคำนวณเนื้อที่เป็นพิเศษแต่อย่างใด

(3) กรมป่าไม้แจ้งว่าตัวเลขจำนวน เนื้อที่ประเทศไทยนั้นเดิมส่วนราชการสังกัด กรมป่าไม้ใช้แตกต่างกัน เช่น 322 ล้านไร่ และ 325 ล้านไร่ เป็นต้น แต่ปัจจุบันกรมป่าไม้ ได้ใช้ตัวเลขเนื้อที่ประเทศไทยจำนวน 320.7 ล้านไร่ ซึ่งเป็นตัวเลขจำนวนเนื้อที่ของกรม แผนที่ทหารแล้ว

(4) กรมที่ดินได้นำข้อมูลเนื้อที่ประเทศไทยของกรมแผนที่ทหาร จำนวน 320.7 ล้าน ไร่มาใช้ แต่เนื่องจากได้ใช้เฉพาะเรื่อง การออกเอกสารสิทธิมิได้มีความจำเป็นใช้ ครอบคลุมทั้งประเทศ จึงได้ตัดเศษ .7 ล้านไร่ ออกกองใช้เพียง 320 ล้านไร่

ในคราวประชุมครั้งที่ 1/2526 เมื่อวันที่ 26 กุมภาพันธ์ 2526 คณะกรรมการจัดที่ดิน แห่งชาติได้มีมติยืนยันให้ใช้ตัวเลขเนื้อที่ประเทศไทยจำนวน 320.7 ล้านไร่ และให้เลขาธิการ ดำเนินการเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป

คณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเรื่อง จำนวนเนื้อที่ประเทศไทยเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2526 แล้วลงมติให้หน่วยราชการต่าง ๆ ใช้ ตัวเลขเนื้อที่ของประเทศไทยตามหลักฐาน การสำรวจของกรมแผนที่ทหาร คือ 320.7 ล้านไร่ และให้แก้ไขตัวเลขดังกล่าวในมติคณะ รัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่องนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน จาก 322 ล้านไร่ เป็น 320.7 ล้านไร่ด้วย ทั้งนี้โดยให้ระบุด้วยว่าเป็นผลจากการสำรวจ ของกรมแผนที่ทหาร

26 เมษายน 2526

เรื่องที่ 3 โครงการจัดที่ดินตามพระราชดำริ “ทุ่งสาเมะ” จังหวัดยะลา

จังหวัดยะลามีโครงการจัดที่ดินในที่ สาธารณประโยชน์ที่เลี้ยงสัตว์ “ทุ่งสาเมะ” ตำบลวังพญา อำเภอรามัญ ตามพระราชดำริ ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว โดยจัดให้ ราษฎรเข้าทำกินแต่ไม่ให้กรรมสิทธิ์ จังหวัด เห็นว่าการให้สิทธิทำกิน (สทก.) เป็นระเบียบ ของกรมป่าไม้ และเป็นการให้เฉพาะผู้เข้าไป บุกรุกในป่าสงวนแห่งชาติ แต่การให้สิทธิทำกิน แก่ผู้บุกรุกเข้าไปในที่สาธารณประโยชน์ยังไม่ เคยมีระเบียบวางทางปฏิบัติไว้ จึงได้หารือ ทางปฏิบัติไปยังกรมที่ดิน กรมที่ดินเห็นว่า การจัดที่ดินในที่สาธารณประโยชน์โดยให้สิทธิ ทำกินเป็นเรื่องนโยบาย ควรนำเสนอคณะ อนุกรรมการเพื่อพิจารณาว่านโยบายการจัด ที่ดิน การใช้ที่ดินหรือการพัฒนาที่ดินพิจารณา เพื่อกำหนดแนวทางปฏิบัติคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วมีมติว่า “ที่ดินที่จะนำมาจัดตาม โครงการนี้เป็นที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ไม่อาจนำมาจัดให้ราษฎรเข้าอยู่อาศัยหรือใช้ ประโยชน์ได้ ถ้ามีนโยบายหรือโครงการที่จะ นำมาจัดให้ประชาชนใช้ได้ก็ต้องดำเนินการ เพิกถอนสภาพเสียก่อน แล้วมอบให้องค์ การบริหารส่วนจังหวัดไปดำเนินการจัดให้ ราษฎรได้ใช้ประโยชน์ ตามมาตรา 12 แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน และก่อนที่จะ ดำเนินการเพิกถอนสภาพที่ดินแปลงนี้เพื่อนำ มาจัดให้ใช้ ควรทำการสำรวจคุณภาพของดิน เป็นข้อมูลพื้นฐานในการพิจารณาจัดทำ โครงการก่อนด้วย”

กระทรวงมหาดไทย

สภาผู้แทนราษฎร

๑๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓

เรื่อง การถือครองที่ดินทั่วประเทศ

กราบเรียน ประธานสภาผู้แทนราษฎร

ข้าพเจ้าขอตั้งกระทู้ถาม ตามรัฐธรรมนูญว่า การกระทรวงมหาดไทย ดังต่อไปนี้

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้กำหนดแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในมาตรา ๘๕ ไว้ประการหนึ่งว่า รัฐต้องกระจาย การถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ฯลฯ ต่อมาได้ทราบข้อมูลทางสาธารณะโดยศูนย์ปฏิบัติการกรมที่ดิน ว่า ณ วันที่ ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๑ ได้มีการออกเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ จำนวน ๓๑,๑๖๗,๒๕๔ แยกเป็นโฉนดจำนวน ๒๕,๕๘๗,๘๒๒ แปลง น.ส.๓ ก จำนวน ๓,๘๗๖,๕๕๐ แปลง น.ส. ๓ จำนวน ๑,๑๖๗,๔๗๘ แปลง และใบจองจำนวน ๑๔๘,๐๐๔ แปลง ดังนั้น เพื่อผลประโยชน์ ของประชาชนที่จะได้รับการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมจากรัฐ จึงขอเรียนถามว่า

๑. ขอทราบข้อมูลที่สำคัญที่สุดของศูนย์ปฏิบัติการกรมที่ดินเกี่ยวกับเอกสารสิทธิที่ดิน ทั่วประเทศ

๒. จำนวนการถือครองที่ดิน ๘ รายการ ดังต่อไปนี้

แปลงที่มีจำนวนที่ดินไม่ถึง ๑ ไร่

แปลงที่มีจำนวนที่ดินระหว่าง ๑ - ๔ ไร่

แปลงที่มีจำนวนที่ดินระหว่าง ๕ - ๑๔ ไร่

แปลงที่มีจำนวนที่ดินระหว่าง ๑๕ - ๔๙ ไร่

แปลงที่มีจำนวนที่ดินระหว่าง ๕๐ - ๙๙ ไร่

แปลงที่มีจำนวนที่ดินระหว่าง ๑๐๐ - ๔๙๙ ไร่

แปลงที่มีจำนวนที่ดินระหว่าง ๕๐๐ - ๙๙๙ ไร่

แปลงที่มีจำนวนที่ดินตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ไร่

โดยขอทราบจำนวนรายของบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งถือครองที่ดินเป็นเอกสารสิทธิ
สามประเภท คือ โฉนด น.ส.๓ ก และ น.ส.๓ โดยแยกเป็น ๘ รายการ

๓. กระทรวงมหาดไทยและกรมที่ดินมีนโยบายและแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิ
เป็นโฉนดอย่างไร ขอทราบรายละเอียด

ขอให้ตอบในราชกิจจานุเบกษา

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

สมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์

สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร พรรคประชาธิปัตย์

คำตอบกระทู้ถามที่ ๘๓๘ ร.

ของ นายสมเกียรติ พงษ์ไพบูลย์ สมาชิกสภาผู้แทนราษฎร (แบบสัดส่วน) พรรคประชาธิปัตย์
เรื่อง การถือครองที่ดินทั่วประเทศ

ข้าพเจ้า นายชวรัตน์ ชาญวีรกูล รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ขอตอบกระทู้ถาม
ของท่านสมาชิกผู้มีความสนใจ ดังนี้

คำถามที่ ๑ ขอทราบข้อมูลที่สำคัญที่สุดของศูนย์ปฏิบัติการกรมที่ดินที่เกี่ยวกับเอกสารสิทธิ
ที่ดินทั่วประเทศ

คำตอบ ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๒ ได้มีการออกเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ จำนวน
๓๑,๖๖๐,๖๐๕ แปลง แยกเป็น

- โฉนดที่ดิน จำนวน ๒๖,๘๑๑,๓๐๓ แปลง
- น.ส.๓ ก จำนวน ๓,๕๓๕,๒๒๑ แปลง
- น.ส.๓ จำนวน ๑,๑๑๕,๘๓๑ แปลง
- ใบจอง จำนวน ๑๕๓,๘๕๔ แปลง

คำถามที่ ๒ จำนวนการถือครองที่ดิน ๘ รายการ ดังต่อไปนี้

แปลงที่มีจำนวนที่ดินไม่ถึง ๑ ไร่

แปลงที่มีจำนวนที่ดินระหว่าง ๑ - ๔ ไร่

แปลงที่มีจำนวนที่ดินระหว่าง ๕ - ๑๔ ไร่

แปลงที่มีจำนวนที่ดินระหว่าง ๑๕ - ๔๙ ไร่

แปลงที่มีจำนวนที่ดินระหว่าง ๕๐ - ๙๙ ไร่

แปลงที่มีจำนวนที่ดินระหว่าง ๑๐๐ - ๔๙๙ ไร่

แปลงที่มีจำนวนที่ดินระหว่าง ๕๐๐ - ๙๙๙ ไร่

แปลงที่มีจำนวนที่ดินตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ไร่

โดยขอทราบจำนวนรายชื่อบุคคลหรือนิติบุคคลซึ่งครอบครองที่ดินเป็นเอกสารสิทธิ
ตามประเภท คือ โฉนดที่ดิน น.ส.๓ ก และ น.ส.๓ โดยแยกเป็น ๘ รายการ

รายงานจำนวนรายการถือครองที่ดิน

คำตอบ ปราบฎตามตารางที่แนบมานี้

ลำดับที่	เนื้อที่	ประเภทเอกสารสิทธิ					
		โฉนด		น.ส.๓ก.		น.ส.๓	
		บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล
๑	น้อยกว่า ๑ ไร่	๑๒,๖๘๓,๕๖๔	๗๓๕,๘๕๐	๑,๑๘๕,๒๐๓	๖๑,๐๒๗	๒๐๖,๕๘๘	๑๕,๔๑๖
๒	๑-๔ ไร่	๗,๕๕๓,๓๘๘	๒๓๒,๐๘๓	๖๐๔,๗๕๓	๒๕,๑๒๘	๒๑๑,๖๕๐	๑๖,๖๖๐
๓	๕-๑๔ ไร่	๓,๔๔๑,๓๐๑	๑๑๗,๕๕๐	๓๕๓,๑๔๕	๑๘,๑๕๓	๒๐๕,๘๕๗	๕,๐๕๓
๔	๑๕-๔๕ ไร่	๑,๑๓๖,๔๔๔	๗๔,๔๑๘	๑๕๖,๓๗๔	๑๔,๕๒๐	๑๓๖,๖๕๑	๕,๔๕๖
๕	๕๐-๕๕ ไร่	๓๔,๓๕๑	๖,๒๕๗	๗,๗๐๓	๑,๑๔๗	๑๒,๘๑๔	๑,๑๑๓
๖	๑๐๐-๔๕๕ ไร่	๔,๓๗๖	๒,๐๖๓	๗๒๕	๒๔๕	๖๕๖	๗๓
๗	๕๐๐-๕๕๕ ไร่	๑๒๑	๑๐๐	๓๔	๒๑	๒๘	๓
๘	ตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ไร่	๑๑๓	๔๒	๓๔	๓	๑๕	๑

หมายเหตุ ข้อมูลจากสำนักงานที่ดิน ๓๕๕ แห่ง

คำถามที่ ๑ กระทรวงมหาดไทยและกรมที่ดินมีนโยบายและแผนปฏิบัติการเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิเป็นโฉนดอย่างไร ขอทราบรายละเอียด

คำตอบ กระทรวงมหาดไทยมีเป้าหมายในการให้ประชาชนได้รับสิทธิการถือครองที่ดิน และใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐได้อย่างเหมาะสม รวมทั้งได้รับบริการด้านข้อมูลที่ดินและแผนที่ด้วยระบบสารสนเทศ (GIS) กรมที่ดินได้ตอบสนองนโยบายดังกล่าว โดยกำหนดประเด็นยุทธศาสตร์คือพัฒนาระบบการออกเอกสารสิทธิและระบบสารสนเทศที่ดิน เพื่อให้ประชาชนได้รับการยอมรับสิทธิการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งลดข้อพิพาทได้แย้งสิทธิในที่ดิน โดยสามารถทราบแนวเขตที่ดินของรัฐและเอกชนอย่างชัดเจน

กรมที่ดินได้ดำเนินการเร่งรัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ประชาชนที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินที่เพิ่งออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายอย่างทั่วถึงทั่วประเทศโดยเร็ว สามารถนำไปใช้เป็นหลักฐานในการลงทุนและพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตให้สูงขึ้น เพื่อสร้างหลักประกันและความมั่นคงในชีวิต โดยได้จัดทำแผนปฏิบัติการ โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศทุกปีงบประมาณ เพื่อดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินสำหรับที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน น.ค. ๓, กสน. ๕, หนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส. ๓ ก., น.ส. ๓ ข.) และที่ดินที่ไม่มีหลักฐานที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ มีเป้าหมายเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน ตามแผนปฏิปัตรราชการ ๔ ปี (พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๖) ปีละประมาณ ๑๕๐,๐๐๐ แปลง

สำหรับในปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๓ กรมที่ดินได้จัดทำแผนปฏิบัติการ โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยจะดำเนินการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดิน สำหรับที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามมาตรา ๕๘ และมาตรา ๕๘ ทวิ (๑) - (๓) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเร่งรัดการให้ที่ดินที่อยู่ในหลักเกณฑ์ที่สามารถออกโฉนดที่ดินได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน น.ค. ๓, กสน. ๕ และหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส. ๓ ก., น.ส. ๓ ข.) ออกเป็นโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยมีสาระสำคัญดังนี้

๑. เป้าหมาย

โครงการเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศ จำนวน ๒๖ ศูนย์ฯ ๒๐๒ สายสำรวจ เป้าหมายเดินสำรวจเตรียมการออกโฉนดที่ดิน จำนวน ๑๕๐,๖๒๐ แปลง

๒. พื้นที่ดำเนินการ

ดำเนินการในพื้นที่ ๕๘ จังหวัด ดังนี้

๒.๑ ภาคเหนือ ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดเชียงใหม่ ลำพูน เชียงราย แม่ฮ่องสอน แพร่ น่าน ลำปาง พะเยา พิชณุโลก อุตรดิตถ์ เพชรบูรณ์ กำแพงเพชร สุโขทัย ตาก นครสวรรค์ อุทัยธานี พิจิตร

๒.๒ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดขอนแก่น กาฬสินธุ์ นครพนม มุกดาหาร บัณฑิตย ย์โสธร อำนาจเจริญ ร้อยเอ็ด เลย หนองบัวลำภู ศรีสะเกษ สกลนคร สุรินทร์ อุรธานี หนองคาย มหาสารคาม นครราชสีมา อุบลราชธานี ชัยภูมิ

๒.๓ ภาคกลาง ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดระยอง ตราด จันทบุรี ชลบุรี ชัยนาท สระบุรี สุพรรณบุรี ลพบุรี ประจวบคีรีขันธ์ เพชรบุรี

๒.๔ ภาคใต้ ดำเนินการในพื้นที่จังหวัดกระบี่ พังงา นครศรีธรรมราช สงขลา สุราษฎร์ธานี ชุมพร ตรัง พัทลุง สตูล ปัตตานี ยะลา นราธิวาส

จังหวัดที่ยกเว้น ๑๘ จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร กาญจนบุรี ฉะเชิงเทรา นครนายก นครปฐม นนทบุรี ปทุมธานี ปราจีนบุรี พระนครศรีอยุธยา ภูเก็ต ระนอง ราชบุรี สมุทรปราการ สมุทรสงคราม สมุทรสาคร สระแก้ว สิงห์บุรี อ่างทอง (เนื่องจากจังหวัดดังกล่าว จากการสำรวจข้อมูลของจังหวัดปรากฏว่ามีพื้นที่ที่จะออกโฉนดที่ดินจำนวนน้อย หากราษฎรมีความต้องการออกโฉนดที่ดิน ให้จังหวัดจัดทำแผนงานโครงการเสนอกรมที่ดินพิจารณาเป็นรายจังหวัด ทั้งนี้ ต้องมีอัตราค่าลงและเงินงบประมาณเพียงพอที่จะใช้ในการดำเนินการด้วย)

๓. ระยะเวลา

ระยะเวลาดำเนินการตามโครงการ ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓

- ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ - ๓๑ ตุลาคม ๒๕๕๒ ปฏิบัติหน้าที่ทางส่วนกลาง

- ระยะเวลาการเตรียมการตั้งแต่วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ - ๑๕ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

เป็นการเตรียมการภาคสนาม (เจ้าหน้าที่เดินทางไปจังหวัด จัดหาสถานที่พัก ประสานงาน ประชาสัมพันธ์ และอื่น ๆ)

- ระยะเวลาการเดินทางสำรวจรังวัดปักหลักเขตที่ดิน รังวัดทำแผนที่ สอดสวนสิทธิในที่ดิน ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ - ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๓ (๘.๕ เดือน)

- ระยะเวลาโยกย้ายหลักเขตสิ้นสุดวันที่ ๑๕ สิงหาคม ๒๕๕๓

กรมที่ดินได้ส่งเจ้าหน้าที่จากส่วนกลางเข้าไปดำเนินการแล้ว ตั้งแต่วันที่ ๒ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

๔. ผลดำเนินการ

ตั้งแต่วันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒ - ๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๓ ได้ผลดำเนินการ รวมทั้งสิ้น ๗๖,๑๐๓ แปลง

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประกาศของคณะปฏิวัติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ฉบับที่ 49

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โดยที่เห็นว่าบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งบัญญัติจำกัดสิทธิของบุคคลในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยเกษตรกรรม อุตสาหกรรม และพาณิชยกรรม โดยให้ถือได้เพียงจำนวนเนื้อที่ดินที่กำหนดไว้ ผู้ใดจะถือกรรมสิทธิ์เกินไปกว่านี้ได้ นั้น เป็นการจำกัดโดยไม่สมควร และเป็นเหตุ

ป่วนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลให้เสียหายแก่การเศรษฐกิจของประเทศ จึงสมควรที่จะยกเลิกข้อจำกัดนี้เสีย และให้บทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดินที่กล่าวแล้วซึ่งบัญญัติว่านิติบุคคลที่เป็นบริษัทจำกัด ห้างหุ้นส่วนจำกัด สมาคม สหกรณ์และมูลนิธิ

บรรดาซึ่งเพียงแต่มีผู้จัดการหรือกรรมการเป็นคนต่างตัวก็ให้ถือว่าเป็นคนต่างตัวถูกบันทึกสิทธิในการถือกรรมสิทธิ์ที่ดินไปด้วย นั้น ก็ไม่เหมาะสม และขัดแย้งความยุติธรรม และส่งผลเสียหายเช่นเดียวกัน

หัวหน้าคณะปฏิวัติจึงมีคำสั่งให้ยกเลิกความในมาตรา 34 ถึงมาตรา 49 และมาตรา 97 อนุมาตรา (5) แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
ทั้งนี้ ตั้งแต่บัดนี้เป็นต้นไป

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

ประกาศ ณ วันที่ 13 มกราคม 2502

จอมพล สฤษดิ์ ธนะรัชต์
หัวหน้าคณะปฏิวัติ

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

โครงการจัดเวทีเรียนรู้และสนับสนุนการขับเคลื่อนเชิงนโยบายเกี่ยวกับทรัพยากรดินและที่ดิน การจัดการเกี่ยวกับแนวเขตและข้อมูลที่ดิน

โดย นางชุตติมา ศูนย์กะณินิต

ภาพพระองค์ทรงเยี่ยมพสกนิกรราษฎร ปรากฏเป็นประวัติศาสตร์อันยิ่งใหญ่
ภาพบันทึกพร้อมแผนที่ชี้ทางไป ให้เข้าใจ เข้าถึง และพัฒนา¹

๑. บทนำ

ภาพจำที่คนไทยทุกคนเห็นกันจนเจนตา และศรัทธาในหนทางที่จะถูกกำหนดขึ้นเพื่อแก้ไขจัดการปัญหาความเดือดร้อนในเรื่องที่ดินทำกิน การประกอบอาชีพเพื่อชีวิตความเป็นอยู่ของครอบครัว ที่ถูกต้องตามหลักการทั้งเชิงวิทยาศาสตร์ นิติศาสตร์ และรัฐศาสตร์ ซึ่งได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน คงไม่พ้นภาพที่ในหลวงรัชกาลที่ ๙ ทรงใช้แผนที่ภูมิประเทศในการกำหนดพื้นที่ การตรวจสอบรายละเอียดข้อมูลพื้นที่การถ่ายภาพสภาพพื้นที่ การใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อใช้ในการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนให้แก่ราษฎร รวมทั้งการจัดโครงการตามพระราชดำริเพื่อใช้พื้นที่ในการแก้ไขปัญหาและการใช้ประโยชน์ในด้านการอุปโภค และบริโภค ซึ่งสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพผ่านขั้นตอนกระบวนการดังที่กล่าวมาแล้ว แตกต่างจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นเรื่องที่ดินซึ่งเป็นปัญหาซ้ำซากที่หน่วยงานของรัฐต้องดำเนินการตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันที่มีความก้าวหน้าในด้านผลกระทบที่ขยายวง และซับซ้อนมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากไม่มีข้อยุติที่ชัดเจนว่า ที่ดินทั้งของรัฐและเอกชนที่มีปัญหาระหว่างกันนั้นขอบเขตที่ต้องควรอยู่ที่ใด สิทธิตามกฎหมายและสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ถูกต้องเป็นอย่างไร ความพยายามที่จะดำเนินการในเรื่องดังกล่าวถูกสะท้อนออกมาเป็นโครงการสารพัดอย่างที่รวมแล้วใช้งบประมาณแผ่นดินจำนวนไม่น้อยในการดำเนินการ โดยมีข้อมูลให้รับรู้ในช่วงแรกการเสนอโครงการสวญหรือเพื่อใช้อ้างอิงเป็นผลงานว่าในยุคสมัยนั้น ๆ ผู้บริหารระดับสูงได้มีผลงานในการจัดทำโครงการใดบ้าง แต่บทสรุปของแต่ละโครงการได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์ในด้านการแก้ไขปัญหาได้ตรงกับผลประโยชน์ตามที่ระบุไว้ในแต่ละโครงการหรือไม่ก็ไม่ได้เห็นการนำเสนอด้านนี้ให้สังคมได้รับรู้ รวมทั้งการส่งข้อมูลให้หน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้องใช้ประโยชน์จากข้อมูลที่ดินของรัฐแต่ละโครงการก็ไม่มีเช่นกัน

จึงเป็นเรื่องที่จะต้องนำมาวิเคราะห์ร่วมกันเพื่อให้ข้อเสนอแนะว่า การใช้ข้อมูลแนวเขตที่ดินทุกประเภทที่รัฐใช้เงินภาษีอากรในการลงทุนเพื่อจัดทำข้อมูลผ่านโครงการต่าง ๆ ไว้แล้วนั้น ควรปรับรูปแบบลักษณะใดเพื่อให้เกิดความคุ้มค่าและสามารถแก้ไขปัญหา รวมทั้งใช้เป็นข้อมูลในการวางแผนนโยบายการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการดำเนินการหากได้ปฏิบัติตามรอยเบื้องพระยุคลบาทที่ทรงให้ความสำคัญในด้านแผนที่ที่ต้องมีความชัดเจนอ้างอิงได้ตามหลักวิชาการแผนที่ ร่วมกับหลักคิดในทางที่มีความเหมาะสมเป็นที่ยอมรับของประชาชนในแต่ละพื้นที่ที่พร้อมจะอยู่ภายใต้บังคับของกฎหมาย สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่ ศักยภาพในการควบคุมและใช้ประโยชน์ที่ดิน ก็จะส่งผลให้การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งระหว่างรัฐและเอกชนมีแนวทางที่ชัดเจนและไม่สร้างภาระแก่ประชาชนมากเกินไปจนสมควรได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วน

๒. การกำหนดแนวเขตที่ดิน

ประเทศไทยมีพื้นที่ ๕๑๓,๑๑๕ ตารางกิโลเมตร หรือ ๓๒๐.๗ ล้านไร่^๒ ซึ่งมีการแบ่งสัดส่วนออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ ๆ ประกอบด้วยพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์คุ้มครอง เพื่อกิจการของรัฐ กิจการสาธารณูปโภค พื้นที่สาธารณประโยชน์ และอื่น ๆ ประมาณร้อยละ ๖๐ และเป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิในความครอบครองของประชาชนหรือภาคเอกชนประมาณร้อยละ ๔๐ โดยการกำหนดขอบเขตตามประเภทที่ดินข้างต้นมีความเป็นมา ดังนี้

๑ ถวัลย์ ทิมมาส อติตรองอธิบดีกรมที่ดิน ผู้ประพันธ์

^๒มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๒ กรกฎาคม ๒๕๒๖ เห็นชอบให้หน่วยงานราชการต่างๆ ใช้เนื้อที่ประเทศไทยตามการคำนวณของกรมแผนที่ทหาร

ประเภทที่ ๑ การกำหนดเขตที่ดินของรัฐประเภทต่างๆซึ่งประกอบด้วยสาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันที่ดินสงวนหวงห้ามโดยพระราชบัญญัติสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ใช้บังคับในวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๘ การประกาศกำหนดเขตที่ดินของรัฐประเภทพื้นที่หวงห้ามตามกฎหมายว่าด้วยการป่าไม้ เช่น การประกาศกำหนดให้เป็นป่าคุ้มครองหรือป่าสงวนตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ การประกาศกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติโดยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และการประกาศกำหนดให้เป็นเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่าโดยพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น ซึ่งการประกาศกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐดังกล่าวยังแบ่งออกตามวัตถุประสงค์หรือนโยบายของรัฐได้เป็น ๒ กลุ่ม ประกอบด้วย

กลุ่มที่ ๑ การประกาศกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการใช้ประโยชน์ของรัฐหรือการใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร

การกำหนดขอบเขตในการหวงห้ามที่ดินของรัฐ คือ การที่รัฐมีความประสงค์จะกันที่ดินบางส่วนไว้มิให้ราษฎรเข้าจับจองเพื่ออยู่อาศัยหรือเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐประสงค์จะสงวนที่ดินนั้นไว้เพื่อประโยชน์ในกิจการของรัฐหรือเพื่อให้เป็นที่ดินที่ใช้ประโยชน์ร่วมกันของราษฎร ซึ่งรูปแบบการประกาศพื้นที่มีทั้งรูปแบบการบรรยายแบบพรรณาโวหารให้เห็นถึงสภาพพื้นที่ที่จะหวงห้าม หรือการบรรยายประกอบกับรูปแผนที่ โดยการกำหนดที่ดินของรัฐตามวัตถุประสงค์นี้มีลำดับการประกาศเริ่มแรกเป็นการประกาศของผู้มีอำนาจปกครองในพื้นที่แต่ละแห่ง โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช ๒๔๕๗ พระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช ๒๔๗๘ และประมวลกฎหมายที่ดินในปัจจุบัน

กลุ่มที่ ๒ การประกาศกำหนดที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการสงวนรักษาทรัพยากรธรรมชาติ

การประกาศกำหนดเขตที่ดินของรัฐตามวัตถุประสงค์นี้ให้ความสำคัญพื้นที่ป่าไม้จึงเป็นที่ดินของที่มีสัดส่วนพื้นที่มากที่สุดโดยใช้กฎหมายหรือมติคณะรัฐมนตรีในการดำเนินการเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ตามนโยบายของรัฐบาลในเชิงปริมาณคือจำนวนพื้นที่ที่สามารถประกาศได้เป็นหลักประกอบด้วย

๑) พื้นที่ป่าไม้ถาวรโดยใช้ผลการจำแนกประเภทที่ดิน

ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔ - พ.ศ. ๒๕๐๙) รัฐบาลให้ความสำคัญในเรื่องการรักษาพื้นที่ป่าอันเป็นทรัพยากรสำคัญของชาติที่ให้ความอุดมสมบูรณ์แก่ดินที่เป็นแหล่งกำเนิดของน้ำและเป็นแหล่งผลิตทรัพยากรธรรมชาติเพื่อมิให้ต้องถูกทำลายหมดไปในอัตราสูงเกินสมควรซึ่งขณะนั้นประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้ประมาณ ๑๘๗ ล้านไร่ จากพื้นที่ประเทศไทยประมาณ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ การเก็บรักษาพื้นที่ป่าไม้ดังกล่าวต้องดำเนินการควบคู่ไปกับนโยบายทางด้านเศรษฐกิจดังนั้นความจำเป็นในขั้นแรก คือการจำแนกประเภทที่ดินออกเพื่อให้เป็นที่มาหาากินและเพื่อกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าสงวนทั่วประเทศแผนพัฒนาฉบับนี้มีวัตถุประสงค์หลัก ๒ ประการ คือ ใหรักษาพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยไว้เป็นสมบัติของชาติให้ได้ร้อยละ ๕๐ ให้หาพื้นที่ที่เหลือเพื่อนำมาจัดสรรให้แก่ประชาชนที่จะเพิ่มขึ้นให้สัมพันธ์หรือสมดุลกันโดยคณะรัฐมนตรีมีมติให้สภาพพัฒนาการเศรษฐกิจและแห่งชาติจัดลำดับความสำคัญของโครงการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินทั่วประเทศโดยละเอียดซึ่งมีวัตถุประสงค์ในการจัดทำ Survey for Land Use Classification ให้เป็นไปตามหลักวิชาการเป็นพิเศษเพราะโครงการดังกล่าวมีความสำคัญอย่างยิ่งจะเป็นประโยชน์แก่การวางโครงการพัฒนาการเศรษฐกิจของชาติให้เป็นผลดียิ่งๆ ขึ้นไปในภายหน้าการสำรวจจำแนกประเภทที่ดินที่ได้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๔ พฤศจิกายน ๒๕๐๔ และเมื่อวันที่ ๑๒ พฤศจิกายน ๒๕๐๖ ได้ดำเนินการต่อเนื่องในรูปแบบเดิมจนกระทั่งคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ เห็นชอบในหลักการจำแนกตามคณะกรรมการพัฒนาชนบทเสนอแนะนโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดินดังนี้

➤ พื้นที่ป่าไม้ถาวรที่ยังไม่ได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติประมาณ ๓๐ ล้านไร่ให้กรมป่าไม้ดำเนินการสอบสวนเพื่อประกาศเป็นป่าสงวนต่อไปให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี

- พื้นที่ป่าไม้ที่มีผู้บุกรุกทำกินเป็นเวลานานและไม่สามารถคืนเป็นสภาพป่าได้อีกให้กรมป่าไม้สอบสวนและออกเอกสารสิทธิ (สทก.) โดยเร็ว
- พื้นที่เหมาะสมกับการเกษตรแต่ยังมีสภาพเป็นป่าไม้อยู่ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ต่อไปไม่ควรจำแนกออกเป็นที่ทำกิน
- ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกรมที่ดินกรมแผนที่ทหารและหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทำการสำรวจและจำแนกประเภทที่ดินอย่างละเอียดให้เสร็จภายในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๐ - พ.ศ. ๒๕๓๔) ทั้งนี้ ภายใต้การกำกับดูแลของคณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดิน สำหรับวิธีการในการสำรวจจัดทำแผนที่แสดงขอบเขตการจำแนกประเภทที่ดินเป็นไปตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการจำแนกประเภทที่ดินกำหนด

๒) การประกาศกำหนดให้พื้นที่ใดเป็นป่าคุ้มครองหรือป่าสงวน

การดำเนินการในการสงวนป่าเป็นงานที่เกี่ยวข้องกับขั้นตอนในการดำเนินการเพื่อประกาศกำหนดให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติซึ่งเป็นงานโครงการที่สำคัญงานหนึ่งที่ได้มีการกำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติกรมป่าไม้ในขณะนั้นได้จัดอันดับให้เป็นงานสำคัญอันดับแรกทั้งนี้เพื่อดำเนินการเร่งรัดสงวนป่าให้ได้เนื้อที่ประมาณ ๑๕๖ ล้านไร่หรือคิดเป็นประมาณร้อยละ 50 ของเนื้อที่ประเทศตามที่กำหนดไว้ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ ๑ จึงได้ดำเนินการกำหนดเขตที่ดินของรัฐโดยการสงวนป่าตามพระราชบัญญัติคุ้มครองและสงวนป่า พ.ศ. ๒๔๘๑ แบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ

ก. ป่าคุ้มครอง ไม่มีการรังวัดหมายเขตป่าในท้องที่แต่ให้จัดทำเป็นแผนที่สังเขปแสดงบริเวณที่จะสงวนและประกาศกำหนดป่าคุ้มครองตามพระราชกฤษฎีกาซึ่งมีแผนที่ดังกล่าวแนบท้าย

ข. ป่าสงวน (ไม่มีคำว่า “แห่งชาติ”) มีการรังวัดหมายแนวเขตป่าไม้ในท้องที่เพื่อให้ได้แผนที่แน่นอนโดยมีหลักเขตป้ายและเครื่องหมายแสดงไว้ในพื้นที่แล้วจึงดำเนินการประกาศโดยในยุคนั้นให้ตราเป็นพระราชกฤษฎีกาต่อมาเมื่อปี พ.ศ. ๒๔๙๗ มีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้กระทำโดยการตราเป็นกฎกระทรวงและมีรูปแบบที่ที่มีการรังวัดดังกล่าวเป็นแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาหรือกฎกระทรวงนั้น ๆ

๓) การประกาศกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ

การรังวัดสงวนป่าตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นวิวัฒนาการที่ปรับปรุงจากวิธีการสงวนเดิมดังกล่าวทั้งนี้เพื่อให้เร่งรัดให้สามารถดำเนินการสงวนป่าได้แล้วเสร็จตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติโดยการดำเนินการเพื่อประกาศกำหนดป่าสงวนแห่งชาติให้มีการรังวัดหมายแนวเขตป่าให้แล้วเสร็จเสียก่อนต่อจากนั้นจึงดำเนินการเพื่อประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติซึ่งดำเนินการด้วยวิธีนี้มาจนถึง พ.ศ. ๒๕๑๕ แต่ปรากฏว่ายังเป็นวิธีที่ล่าช้าจึงได้ปรับเปลี่ยนวิธีการในการประกาศกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติจากวิธีเดิมที่ให้ดำเนินการรังวัดก่อนเป็นการประกาศกำหนดป่าสงวนแห่งชาติโดยการอาศัยรายละเอียดจากแผนที่จำแนกประเภทที่ดินซึ่งเป็นแผนที่ที่คณะรัฐมนตรีได้มีการพิจารณาแล้วโดยไม่ต้องมีการรังวัดแนวเขตป่าก่อนการประกาศสงวนสาเหตุที่ต้องเปลี่ยนแปลงวิธีการเดิมเนื่องจากคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติมีมติเมื่อ ๑๒ เมษายน ๒๕๑๔ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์รีบดำเนินการออกกฎกระทรวงสงวนพื้นที่ป่าบริเวณที่ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวรวัตถุประสงค์เพื่อให้ทันกับโครงการเร่งรัดจัดที่ดินของกระทรวงมหาดไทยปัจจุบันมีการประกาศกำหนดพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ ทั่วประเทศไว้แล้ว จำนวน ๑,๒๒๑ แห่ง

๔) การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตห้ามล่าสัตว์ป่า

๔.๑) การกำหนดเขตอุทยานแห่งชาติโดยพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

การกำหนดหรือจัดตั้งอุทยานแห่งชาติ เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ๓ ประการใหญ่ ๆ ประกอบด้วย เพื่อการอนุรักษ์ธรรมชาติ เพื่อการพักผ่อนหย่อนใจ และเพื่อการศึกษา ค้นคว้า วิจัย ซึ่งหมายถึง เขตบริเวณพื้นที่ที่จะสงวนไว้เพื่อที่จะรักษาและทำการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาตินั้น ๆ ให้คงอยู่ในสภาพธรรมชาติเดิมมิให้ถูกทำลายหรือเปลี่ยนแปลงไป ตามหลักสากลแล้วพื้นที่ที่จะกำหนดให้เป็นอุทยานแห่งชาติต้องมีพื้นที่ทั่วทั้งบริเวณไม่น้อยกว่า ๖,๒๕๐ ไร่ หรือประมาณ ๑๐ ตร.กม. ดังนั้น นโยบายอุทยานแห่งชาติของแต่ละประเทศจึงมีเป้าหมายที่แตกต่างกันไปตามลักษณะที่แตกต่างกันด้านภูมิประเทศ ภูมิอากาศ ทัศนธรรมชาติ รวมทั้งขนบธรรมเนียมประเพณีของประชาชน ฯลฯ ซึ่งล้วนแต่เป็นปัจจัยทำการคุ้มครองทรัพยากรสำคัญที่จะต้องคำนึงถึง สำหรับนโยบายอุทยานแห่งชาติของประเทศไทยมีวัตถุประสงค์ที่แน่ชัดว่าเป็นนโยบายที่มุ่งเน้นในเรื่องการรักษาป่าเพื่อการอนุรักษ์โดยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๓ ธันวาคม ๒๕๒๘ ลงมติเห็นชอบนโยบายป่าไม้แห่งชาติซึ่งในส่วนหนึ่งนั้นกำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศ เพื่อประโยชน์ ๒ ประการ ดังนี้

(๑) ป่าเพื่อการอนุรักษ์ กำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม ดิน น้ำ พันธุ์พืช พันธุ์สัตว์ที่หายากและป้องกันภัยธรรมชาติอันเกิดจากน้ำท่วมและการพังทลายของดิน ตลอดจนเพื่อประโยชน์ในการศึกษาการวิจัยและนันทนาการของประชาชนในอัตราร้อยละ ๑๕ ของพื้นที่ประเทศ ป่าเพื่อการอนุรักษ์ประกอบด้วย อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตต้นน้ำลำธารซึ่งพื้นที่อุทยานแห่งชาติตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ จนถึงปัจจุบันมีจำนวนรวม ๑๔๗ แห่ง

(๒) ป่าเพื่อเศรษฐกิจ กำหนดไว้เพื่อการผลิตไม้และของป่า เพื่อประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ ๒๕ ของพื้นที่ประเทศ ประกอบด้วย ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวร

๔.๒) การกำหนดเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuary)

เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หมายถึง พื้นที่ที่กำหนดขึ้นเพื่อให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าโดยปลอดภัยเพื่อว่าสัตว์ป่าในพื้นที่ดังกล่าวจะได้มีโอกาสขยายพันธุ์ตามธรรมชาติได้มากขึ้นทำให้สัตว์ป่าบางส่วนได้มีโอกาสกระจายจำนวนออกไปในท้องที่แหล่งอื่น ๆ ที่อยู่ใกล้เคียง กรมป่าไม้ได้จัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าสละพระกาญจนบุรีขึ้นเป็นแห่งแรกเมื่อ พ.ศ. 2508 และได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นอีกจนถึงปัจจุบันมีเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ารวมทั้งสิ้น 53 แห่งการจัดตั้งเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามีจุดมุ่งหมายเพื่อควบคุมและป้องกันรักษาทรัพยากรธรรมชาติด้านสัตว์ป่า ป่าไม้ แหล่งน้ำ แหล่งอาหาร ตลอดจนสภาพธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอันมีความสำคัญต่อสัตว์ป่าให้คงอยู่อย่างถาวรซึ่งจะอำนวยผลประโยชน์ให้แก่ประชาชนส่วนรวมตลอดไปอย่างไม่มีที่สิ้นสุดนอกจากนี้ยังเป็นการช่วยให้การดำเนินงานเป็นไปตามจุดประสงค์ของพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า (ฉบับที่ 3) พ.ศ. ๒๕๕๗

๔.๓) การกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่า (Non - Hunting Area)

เขตห้ามล่าสัตว์ป่า หมายถึง อาณาบริเวณพื้นที่ที่ทางราชการได้กำหนดไว้ให้เป็นที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าบางชนิดโดยออกเป็นประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์(ปัจจุบันเป็นประกาศกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)³ ตามความในมาตรา ๒๖ แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๐๓ และตามนัยมาตรา ๔๒ วรรคสอง แห่งพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

³ โดยผลของพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕

พื้นที่ที่ได้กำหนดให้เป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่ามักจะมีขนาดไม่กว้างขวางมากเหมือนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและส่วนใหญ่จะเป็นบริเวณซึ่งใช้ในราชการหรือใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันโดยกรมป่าไม้ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ในปัจจุบัน) ได้ประกาศกำหนดเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อยในท้องที่จังหวัดพัทลุงสงขลา และนครศรีธรรมราชเป็นเขตห้ามล่าสัตว์ป่าแห่งแรกเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘ หลังจากนั้นได้จัดตั้งเพิ่มขึ้นอีกจนถึงปัจจุบันนี้มีเขตห้ามล่าสัตว์ป่ารวมทั้งสิ้น ๖๙ แห่ง

๕) การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐

ประเทศไทยตั้งอยู่บนคาบสมุทรอินโดจีนตอนล่างมีพื้นที่ชายฝั่งทะเลยาวประมาณ ๒,๖๑๕ กิโลเมตรกระจายอยู่ในพื้นที่ ๒๔ จังหวัด ทั่วประเทศประกอบด้วยแนวชายฝั่งทะเลสองด้าน คือ ฝั่งด้านอ่าวไทยความยาวประมาณ ๑,๘๗๕ กิโลเมตร และฝั่งด้านอันดามันมีความยาวประมาณ ๗๔๐ กิโลเมตรโดยมีการจัดทำข้อมูลพื้นที่ป่าชายเลนประมาณ ๒,๒๙๙,๓๗๕ ไร่ในพื้นที่ ๒๓ จังหวัด (ยกเว้นจังหวัดนราธิวาส) เนื่องจากสภาพพื้นที่ป่าชายเลนมีแนวโน้มอัตราการลดลงทุกปีรัฐบาลได้ตระหนักถึงความสำคัญของป่าชายเลน จึงได้กำหนดให้มีการควบคุมดูแลและอนุรักษ์พื้นที่โดยให้ดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑๕ ธันวาคม ๒๕๓๐ ซึ่งเป็นมติหลักในการกำหนดพื้นที่ป่าชายเลนโดยการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนของประเทศไทยออกเป็น ๓ เขต ประกอบด้วย คือ

เขตอนุรักษ์ คือ พื้นที่ป่าชายเลนที่ห้ามไม่ให้เกิดการเปลี่ยนแปลงใดๆ นอกจากจะปล่อยให้เป็นไปตามธรรมชาติเพื่อรักษาไว้ซึ่งสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศน์

เขตเศรษฐกิจ ก. คือ พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์เฉพาะกิจการด้านป่าไม้เพื่อผลผลิตที่สม่ำเสมอตามหลักวิชาการป่าไม้

เขตเศรษฐกิจ ข. คือ พื้นที่ป่าชายเลนที่ยอมให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินและการพัฒนาด้านอื่นๆ ได้แต่ต้องคำนึงถึงผลดีและผลเสียทางด้านสิ่งแวดล้อม

ปัจจุบันให้รวมเหลือเพียงเขตเดียวคือเขตอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ สิงหาคม ๒๕๔๓

ประเภทที่ ๒ ที่ดินของเอกชนซึ่งมีหน่วยงานของรัฐมีอำนาจหน้าที่ในการจัดทำแผนที่เพื่อกำหนดขอบเขตที่ดินแต่ละแปลงตามสิทธิที่กฎหมายบัญญัติรับรองไว้ หลักการในเรื่องสิทธิเป็นไปตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ โดยเริ่มแรกในสมัยล้นเกล้ารัชกาลที่ ๕ การรับรองสิทธิในการถือครองที่ดินของประชาชนในรูปแบบการให้กรรมสิทธิ์ซึ่งมีโฉนดที่ดินเป็นหลักฐานในการแสดงแนวเขตการครอบครองที่ดินและใช้สำหรับการจดทะเบียนนั้นเป็นไปตามประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่ารัตนโกสินทรศก ๑๒๐ ขณะนั้นใช้วิธีการเดินสำรวจเพื่อกำหนดที่ดินในพื้นที่จังหวัดพระนครศรีอยุธยา โดยมีโฉนดที่ดินฉบับที่ ๑ ในนามสมเด็จพระปรมินทรมหาจุฬาลงกรณ์ เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ซึ่งโฉนดที่ดินแปลงนี้ รัชกาลที่ ๙ ได้ทรงมอบให้ ส.ป.ก. นำไปใช้ในการจัดที่ดินให้แก่ราษฎรแล้วในปี พ.ศ. ๒๕๒๐ การดำเนินการในเรื่องการรังวัดทำแผนที่สำหรับการรับรองสิทธิของประชาชนหรือภาคเอกชนที่สามารถนำไปใช้เป็นหลักฐานแสดงการถือครองเป็นหลักฐานหลักสำหรับการประกอบอาชีพซึ่งมีทั้งรูปแบบโฉนดที่ดินหมายถึงการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และรูปแบบหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓, น.ส. ๓ ก.) หรือใบจองซึ่งหมายถึงการมีสิทธิครอบครองในที่ดิน เป็นไปตามประมวลกฎหมายที่ดินโดยกรมที่ดินเป็นหน่วยงานรับผิดชอบ

๓. ปัญหาที่เกิดจากการกำหนดแนวเขตที่ดินป่าไม้

จากข้อมูลการจัดทำแผนที่ในประเทศไทยซึ่งแบ่งออกเป็น ๒ ประเภทใหญ่ๆ ดังกล่าวข้างต้น จะเห็นได้ว่าการจัดทำแผนที่ทั้งที่ดินของรัฐหรือเอกชนตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันมีวิวัฒนาการในด้านการรังวัดทำแผนที่เป็นไปตามวิทยาการในแต่ละยุคสมัย ซึ่งหากมีการดำเนินการได้ตามขั้นตอนและวิธีการที่มีการกำหนดไว้ ปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินดังที่ปรากฏในปัจจุบันอาจจะไม่เกิดขึ้นหรือเกิดขึ้นน้อย แต่เนื่องจากสภาพการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานราชการทุกแห่งต้องสนองรองรับนโยบายของรัฐบาลเป็นหลัก วิชาการหรือขั้นตอนที่จะต้องดำเนินการในแต่ละเรื่องจึงเป็นเรื่อง

รองที่จะถูกนำมาพิจารณา เมื่อได้ดำเนินการโดยวิธีเร่งรัดเพื่อให้สามารถสนองต่อนโยบายของรัฐได้แล้วสิ่งที่ตามมาคือ การทิ้งภาระให้เจ้าหน้าที่รัฐและผู้ที่เกี่ยวข้องต้องค้นคว้าหาวิธีการในการแก้ไขปัญหาต่อไป เช่น กรณีรัฐได้กำหนดนโยบายมุ่งเก็บรักษาพื้นที่ป่าไม้โดยการกำหนดสัดส่วนเริ่มตั้งแต่ ๕๐ เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ประเทศตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคม ฉบับที่ ๑ ส่งผลให้การประกาศพื้นที่ป่าไม้ในขณะนั้นซึ่งกำหนดให้มีขั้นตอนต้องทำการรังวัดพื้นที่บริเวณที่จะประกาศให้เป็นป่าสงวนแห่งชาติ หรืออุทยานแห่งชาติในแต่ละพื้นที่ เมื่อไม่สามารถดำเนินการได้ตามระยะเวลาที่กำหนด จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยนวิธีการใหม่ให้ประกาศกำหนดพื้นที่ได้ภายในเวลาที่กำหนดโดยใช้ข้อมูลแผนที่ตามผลการจำแนกประเภทที่ดินในพื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติให้เก็บเป็นพื้นที่ป่าไม้ถาวรก่อน แล้วจึงทำการรังวัดหลังการประกาศพื้นที่ส่งผลให้การจัดทำแผนที่หลายแห่งไม่ถูกต้องตรงกับสภาพพื้นที่จริง นโยบายการออกโฉนดที่ดินให้ได้เป้าหมายสูงๆ เพื่อผลในเชิงเศรษฐกิจของประเทศโดยมีการบัญญัติเป็นมาตรา ๕๘ ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินในการเปลี่ยน น.ส. ๓ ก. เป็นโฉนดที่ดินโดยไม่ต้องทำการรังวัดในที่ดินจริง หากข้อมูลตำแหน่ง น.ส. ๓ ก. เดิมมีความคลาดเคลื่อนหรือเจ้าหน้าที่ขาดความละเอียดรอบคอบในการดำเนินการส่งผลให้โฉนดที่ดินมีความคลาดเคลื่อนตามไปด้วย เป็นต้น

ดังนั้น การจัดทำแนวเขตและข้อมูลที่ดินของทั้งประเทศจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งที่จะต้องดำเนินการให้แล้วเสร็จเพื่อที่จะสามารถวางกรอบแนวนโยบายให้หน่วยงานภาครัฐสามารถปฏิบัติงานร่วมกันได้ โดยได้รับการยอมรับจากภาคเอกชน ซึ่งในเรื่องนี้มีความพยายามหลายยุคสมัยผ่านโครงการใหญ่ ๆ หลายโครงการภายใต้งบประมาณมหาศาล เช่น การจัดทำข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐภายใต้ โครงการ Reshape โครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ และในปัจจุบันได้มีการจัดทำโครงการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน ๑: ๔๐๐๐ (One Map) ที่ได้รับความเห็นชอบจากคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๖๔ กับการจัดทำข้อมูลแนวเขตที่ดินของเอกชนภายใต้โครงการพัฒนาระบบสารสนเทศที่ดิน ระยะที่ ๑ และระยะที่ ๒ ของกรมที่ดินซึ่งมุ่งเน้นในด้านการจัดการฐานข้อมูลที่ดินที่เอกชนถือครองตามหลักฐานโฉนดที่ดินและหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส. ๓ ก.) ที่อยู่ภายใต้ความรับผิดชอบของสำนักงานที่ดินท้องที่ทุกแห่งซึ่งระยะเวลาของโครงการกำหนดให้ดำเนินการแล้วเสร็จภายในเดือนกันยายน ๒๕๖๕

๔. การจัดทำฐานข้อมูลแนวเขตที่ดิน

๔.๑ การจัดทำฐานข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐภายใต้โครงการต่าง ๆ ดังนี้

๑) โครงการจัดทำแนวเขตและเพิ่มประสิทธิภาพการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้ ภายใต้โครงการเงินกู้เพื่อปรับโครงสร้างภาคการเกษตร (ASPL) กำหนดแผนงานดำเนินการระหว่าง ปีงบประมาณ ๒๕๔๓ - ๒๕๔๖ ดำเนินการได้เพียงปีงบประมาณ ๒๕๔๕ โดยใช้จ่ายเงินไปแล้วจำนวน ๑๗๒.๒๐ ล้านบาทแต่ไม่สามารถดำเนินโครงการต่อไปได้ เพราะไม่ได้รับการสนับสนุนงบประมาณต่อเนื่อง และมีการแบ่งส่วนราชการใหม่ทำให้การแบ่งหน้าที่รับผิดชอบไม่ชัดเจน โดยผลการดำเนินงานที่ผ่านมาไม่สามารถใช้ประโยชน์หรืออ้างอิงในทางปฏิบัติได้อย่างแท้จริง

๒) โครงการจัดทำแผนที่ฐานในการกำหนดแนวเขตการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ที่ดิน (โครงการ Reshape) บนเหตุผลภายใต้มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ๒๕๔๙ ซึ่งได้มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบในการจัดการให้ประเทศไทยมีแผนที่ประเทศที่แสดงขอบเขตที่ดินทุกประเภทที่ชัดเจน ไม่ทับซ้อน เพื่อแก้ไขปัญหาข้อขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินเอกชนโดยใช้แผนที่ฐานมาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ เป็นหลักซึ่งสรุปให้ดำเนินการ ดังนี้

๒.๑) กรมที่ดินเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐบนแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐

๒.๒) รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายสมชัย เพียรสถาพร) รับผิดชอบการปรับปรุงแนวเขต (Reshape) พื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท รวมทั้งการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย อันเนื่องมาจากการปรับแผนที่ดังกล่าว

๒.๓) กรมพัฒนาที่ดินรับผิดชอบการจัดทำแผนการใช้ที่ดินของประเทศ

๒.๔) หลักเกณฑ์การปรับปรุงแนวเขต(Reshape) ที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกัน ดังนี้

กรณีที่ ๑ ป่าสงวนแห่งชาติ และป่าไม้ถาวรทับซ้อนกันให้ใช้ขอบเขตที่โตกว่าเป็นหลัก
กรณีที่ ๒ ป่าสงวนแห่งชาติ และเขตปฏิรูปที่ดินทับซ้อนกัน ให้ยึดถือแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติตามแผนที่ท้ายกฎกระทรวง

กรณีที่ ๓ ป่าสงวนแห่งชาติ และนิคมสหกรณ์หรือนิคมสร้างตนเองที่มีกฎหมายบังคับแล้วทับซ้อนกัน ให้ใช้แนวเขตนิคมเป็นหลัก หากนิคมยังไม่มีกฎหมายบังคับใช้ ให้ยึดแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ทั้งนี้ให้มีการตรวจสอบสภาพพื้นที่จริงด้วย

กรณีที่ ๔ ที่ราชพัสดุซึ่งมีขอบเขตชัดเจนแล้ว ทับซ้อนกับป่าสงวนแห่งชาติให้ใช้ขอบเขตที่ราชพัสดุเป็นหลัก

กรณีที่ ๕ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทับซ้อนกับป่าสงวนแห่งชาติ ให้ใช้ขอบเขตที่โตกว่า

กรณีที่ 6 อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทับซ้อนกับเขตปฏิรูปที่ดิน ในกรณีที่อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ประกาศก่อนกรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. ให้ใช้อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าเป็นหลัก กรณีอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ประกาศภายหลังการส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. ให้ใช้เขตปฏิรูปที่ดิน โดยให้มีการตรวจสอบสภาพพื้นที่จริง ถ้ามีสภาพเป็นป่าอยู่ในหลักเกณฑ์กันออกจากเขตปฏิรูปที่ดิน ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้และ ส.ป.ก. พื้นที่ดังกล่าวให้เป็นอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า

กรณีที่ ๗ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทับซ้อนนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ หรือที่ราชพัสดุให้ใช้หลักเกณฑ์เดียวกับกรณีที่ 3 และ 4

กรณีที่ ๘ สวนป่าของ อ.อ.ป. ทับซ้อนกับป่าไม้ถาวร ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้ใช้ขอบเขตป่านั้น ๆ เป็นหลัก

๒.๕) หลักเกณฑ์ทั้ง ๘ ข้อ ให้นำนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เมื่อวันที่ ๒๔ มกราคม ๒๕๔๙ ไปดำเนินการร่วมด้วยโดย

(๑) แนวเขตที่ดินของรัฐ จะต้องมียิงแนวเดียว

(๒) การลงที่หมายแผนที่จะต้องเกิดขึ้นโดยข้อตกลงร่วมกันของผู้บริหารของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และจัดทำเป็นข้อตกลงร่วมกันเพื่อความชัดเจน

(๓) ในขณะที่ภาพถ่ายทางอากาศของกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ยังไม่แล้วเสร็จโดยสมบูรณ์ตามขั้นตอนของระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการพัสดุ พ.ศ. ๒๕๓๕ ขอให้นำร่างแผนที่มาตราส่วน ๑:๔,๐๐๐ ที่ถ่ายภาพในปี พ.ศ. ๒๕๓๗ สำหรับใช้ในการออกโฉนดที่ดินของกรมที่ดินเป็นฐานในการดำเนินงานไปพลางก่อน เพื่อให้ทราบแนวเขตที่ดินที่มีการออกโฉนดที่ดินไปก่อนแล้ว และหากมีกรณีจำเป็นต้องทราบถึงสภาพข้อเท็จจริงของพื้นที่ป่าให้นำภาพถ่ายดาวเทียม google earth มาประกอบการพิจารณาด้วย

(๔) แนวเขตที่ดินที่ได้มีการรับรองโดยผู้แทนหน่วยงานของรัฐ และถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง เป็นเหตุให้มีการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินไปก่อนให้ถือว่าเป็นแนวเขตที่ถูกต้องให้คณะกรรมการยึดถือเป็นแนวเขตในการปรับปรุงพื้นที่ป่าไม้ในครั้งนี้ได้ เว้นแต่ จะมีการออกเอกสารสิทธิเข้าไปในพื้นที่ป่าไม้เป็นแปลงเดี่ยว ที่มีลักษณะโดยชัดเจนว่าเป็นการออกเอกสารสิทธิโดยไม่อิงกลุ่มที่ดินที่ออกให้ในคราว

เดียวกัน ให้ปรับปรุงแนวเขตโดยให้ถือว่าที่ดินแปลงนั้นนอกในเขตป่าไม้ ซึ่งจะต้องรอการพิสูจน์ทราบถึงความชอบด้วยกฎหมายเป็นการเฉพาะรายต่อไปในภายหน้า

(๕) การปรับปรุงแนวเขตดังกล่าว นอกจากข้อสั่งการในข้อ (๔) แล้ว ให้คณะทำงานยึดถือแนวเขตธรรมชาติ เช่น แนวแม่น้ำ ถนน ที่ปรากฏลดหลาดบนแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศสำหรับพื้นที่ทั่วไปที่ไม่มี การออกเอกสารสิทธิร่วมด้วย

(๖) พื้นที่ใดที่มีการออกเอกสารสิทธิเป็น ส.ป.ก. ๔-๐๑ และได้มอบให้แก่ประชาชนใช้เป็นที่ดินทำกิน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินไปก่อนแล้ว ต่อมาปรากฏตามการปรับปรุงแนวเขตครั้งนี้ว่า เป็นการดำเนินงานนอกเขตป่าเสื่อมโทรมที่กรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. ดำเนินงาน ขอให้ปรับปรุงแนวเขตป่าไม้ให้ครอบคลุมพื้นที่ ส.ป.ก. ดำเนินการดังกล่าวด้วย เว้นแต่เป็นพื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ เพื่อเป็นการคุ้มครองสิทธิของประชาชนมิให้ต้องได้รับผลกระทบ หรือถูกรอนสิทธิ

(๗) สำหรับที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีการรังวัดเพื่อเตรียมการออกหลักฐานเป็น ส.ป.ก. ๔-๐๑ และผ่านความเห็นชอบของคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัดแล้วให้ถือว่าเป็นที่ดินตามความหมายของข้อสั่งการในข้อ ๖) แต่ถ้าที่ดิน ส.ป.ก. ยังไม่มีการดำเนินการถึงขั้นตอนที่กล่าวนี้ ขอให้ ส.ป.ก. กันพื้นที่คืนให้กรมป่าไม้เพื่อดำเนินการกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ต่อไป

(๘) ที่ดินแปลงใดที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน หรือ ส.ป.ก. ๔-๐๑ และยังมีข้อพิพาทกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับเรื่องกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยเป็นเรื่องอยู่ระหว่างการพิจารณาของศาล ให้คณะทำงานปรับปรุงแนวเขตไปตามหลักการปกติ ไม่ต้องปรับแนวเขตอันเป็นการเอื้อประโยชน์ให้แก่คู่กรณีผู้ครอบครองรายนั้น ๆ โดยให้ถือว่า การปรับปรุงเขตดังกล่าวไม่มีผลผูกพันกับกรณีพิพาทเรื่องสิทธิในที่ดินสำหรับที่ดินแปลงนั้น เนื่องจากยังไม่มีผลเป็นการยกเลิกเพิกถอนเขตที่ดินของรัฐตามที่มีก่อนปรับปรุงแนวเขต

(๙) ป่าชายเลน ถ้ามีการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินไปก่อน หากเป็นการดำเนินงานโดยชอบด้วยกฎหมายผู้ครอบครองย่อมได้สิทธิ หากไม่ชอบรัฐย่อมมีอำนาจเพิกถอน เนื่องจากที่ดินป่าชายเลนมีมติคณะรัฐมนตรีสนับสนุนหลายครั้ง มีความซับซ้อนและเป็นปัญหาข้อกฎหมาย บางพื้นที่ซ้อนทับ ป่าสงวนแห่งชาติ บางพื้นที่ไม่มีแผนที่ประกอบ จึงขอให้กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นผู้รวบรวมข้อมูลข้อเท็จจริงและข้อกฎหมายนำเสนอต่อคณะทำงาน เพื่อสรุปหลักเกณฑ์และกำหนดแนวทางดำเนินงานให้ถูกต้องตามกฎหมายต่อไป

(๑๐) ขอให้กรมป่าไม้และ ส.ป.ก. สำรวจข้อมูลการออกเอกสารสิทธิในการอนุญาตให้ราษฎรใช้ประโยชน์ เช่น หนังสือแสดงสิทธิทำกิน(ส.ท.ก.) และส.ป.ก. ๔-๐๑ ที่หน่วยงานได้ดำเนินการไปก่อนหน้านี้ โดยให้จำแนกเป็นกลุ่มประเภทที่ดินที่ออกหลักฐานดังกล่าวให้แก่ราษฎรว่า มีการจัดที่ดินของรัฐด้วยการจัดสรรสิทธิในที่ดินทำกินเกินกว่า ๑๐ ไร่ ๒๐ ไร่ ๓๐ ไร่ เป็นจำนวนกี่ราย เพื่อใช้เป็นข้อมูลพิจารณาเชิงนโยบายในเรื่องการเจรจาต่อรอง การปรับลดพื้นที่การครอบครองสิทธิในที่ดิน หรือการบริหารจัดการให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุด ไม่ว่าจะเป็นการจัดที่ดินทำกินให้ราษฎรที่ยากจนรายใหม่ หรือการจัดให้มีการเช่าทำประโยชน์โดยการจ่ายค่าเช่าเป็นผลผลิตทางการเกษตรต่อไป

โครงการ Reshape ได้นำข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐเท่าที่มีการจัดทำให้อยู่ในรูปแบบข้อมูล Digital ทุกประเภทเพื่อดำเนินการตามหลักเกณฑ์และแนวทางตามข้อสั่งการของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายยงยุทธ ดิยะไพรัช) ในขณะนั้น ต่อมาหลังจากดำเนินการได้เพียง ๕ จังหวัด เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลปรากฏว่า รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (นายสุวิทย์ คุณกิตติ) ในสมัยต่อมา ให้ยกเลิกการดำเนินโครงการเดิม โดยให้เหตุผลว่าโครงการ Reshape ไม่มีการนำข้อมูลภาพถ่ายเก่าทุกโครงการมาตรวจสอบแนวเขตที่ดินของรัฐ และได้เห็นชอบให้นำโครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลาย

ทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ ของสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่จะกล่าวถึงในลำดับต่อไป ซึ่งเริ่มดำเนินการตั้งแต่ปีงบประมาณ ๒๕๕๒ มาพิจารณาดำเนินการแทน

๓) โครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ

การดำเนินการตามโครงการนี้อยู่ในช่วงปีงบประมาณ ๒๕๕๒ - ๒๕๕๕ โดยสำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นผู้ดำเนินการ ได้รับการสนับสนุนงบประมาณจากกองทุนสิ่งแวดล้อมรวมทั้งสิ้น ๒,๓๕๖.๘๐ ล้านบาท บนพื้นฐานที่ว่าโครงการจัดทำฐานข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐที่ผ่านมายังไม่สามารถดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาการโต้แย้งสิทธิระหว่างรัฐกับราษฎร การบุกรุกพื้นที่ป่าไม้ได้อย่างสัมฤทธิ์ผล และโดยที่เดิมการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวดำเนินการในรูปแบบการพิสูจน์สิทธิโดยใช้ข้อมูลจากภาพถ่ายเก่าเป็นหลักฐานสำคัญในการดำเนินการ โครงการเร่งด่วนฯ จึงให้ความสำคัญในการนำข้อมูลภาพถ่ายเก่าตั้งแต่ช่วงปี พ.ศ. ๒๔๙๕ ถึงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ ครอบคลุมพื้นที่ทั้งประเทศมาดำเนินการเพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการชี้แจงข้อขัดแย้งในเรื่องการบุกรุกพื้นที่เขตป่าไม้ และเรื่องที่ดินทำกินต่าง ๆ ของประชาชน ซึ่งจะทำให้เกิดความชัดเจนและมีความรวดเร็วในขั้นตอนการพิสูจน์สิทธิมากขึ้น พร้อมกับใช้ในการจัดทำแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามกฎหมาย สำหรับขั้นตอนการจัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ต่าง ๆ นำวิธีการจัดทำแผนที่แสดงเขตไปสอบทานร่วมกับเจ้าหน้าที่และประชาชนในพื้นที่ ตามวัตถุประสงค์หลักประกอบด้วย

การจัดทำฐานข้อมูลแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. ต่างๆ สำหรับใช้ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินและการตรวจสอบการบุกรุกที่ดินของรัฐ

การจัดทำฐานข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ป่าไม้ถาวรและป่าชายเลน โดยต้องสอบทานแนวเขตทรัพยากรป่าไม้ร่วมกับเจ้าหน้าที่และประชาชนในพื้นที่เพื่อรวบรวมข้อมูลและข้อเท็จจริงของแนวเขตทรัพยากรป่าไม้

การศึกษารูปแบบ ออกแบบ ในการจัดทำฐานข้อมูลและระบบภูมิสารสนเทศ เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ

ขั้นตอนการดำเนินการตามโครงการเร่งด่วนมีขั้นตอนหลัก ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ การจัดทำแผนที่ภาพถ่ายเก่าจำนวน ๓๘๘,๐๒๐ ระวัง จาก ๕ โครงการ ประกอบด้วย โครงการ WWS โครงการ VAP 61 โครงการ น.ส. ๓ โครงการกรมที่ดินกิจการร่วมค้า และโครงการกรมแผนที่ทหาร NIMA ซึ่งการบันทึกภาพถ่ายทั้ง ๕ โครงการเป็นภาพขาว-ดำ และนำภาพถ่ายทางอากาศต้นฉบับมาปรับแก้เชิงเรขาคณิตด้วยกระบวนการ Ortho Rectification โดยใช้ค่าพารามิเตอร์ที่ได้จากการขยายจุดบังคับภาพ และแบบจำลองระดับสูงเชิงเลข (DEM)

ขั้นตอนที่ ๒ การจัดทำแนวเขตทรัพยากรป่าไม้และแปลงที่ดินตามแนวเขตทรัพยากรป่าไม้ โดยนำข้อมูลแผนที่ท้ายกฎกระทรวงฯ หรือท้ายพระราชกฤษฎีกาแผนที่ภูมิประเทศ มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ลำดับชุด L708 L7017 L7018 แผนที่ภาพถ่ายออร์โธสติกของกระทรวงเกษตรฯ แผนที่ภาพถ่ายเก่าข้อมูลแนวเขตที่ดินแปลงใหญ่แผนที่ ๑ : ๕๐,๐๐๐ ข้อมูลแนวเขตที่ได้รับจากกระทรวงฯ ข้อมูลขอบเขตที่ดินของรัฐอื่น ๆ มาบูรณาการเพื่อถ่ายทอดแนวเขตทรัพยากรป่าไม้ตามเจตนารมณ์ของกฎหมายให้อยู่บนแผนที่ภาพถ่ายในอดีตและแผนที่ภาพถ่ายออร์โธสติกมาตราส่วน ๑ : ๕,๐๐๐

ขั้นตอนที่ ๓ การประชุมเพื่อสอบทานแนวเขตทรัพยากรป่าไม้โดยมีวัตถุประสงค์ให้ผู้เข้าร่วมหลักในพื้นที่ ๔ กลุ่ม คือ

กลุ่มที่ ๑ ผู้แทนที่ดินของรัฐประเภททรัพยากรป่าไม้ ซึ่งได้แก่ สำนักจัดการทรัพยากรป่าไม้ (กรมป่าไม้) , สำนักงานบริหารพื้นที่อนุรักษ์ (กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช), ส่วนบริหารจัดการทรัพยากร

ป่าชายเลน (กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง), สำนักงานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจังหวัด, สถานีพัฒนาที่ดินจังหวัด (กรมพัฒนาที่ดิน)

กลุ่มที่ ๒ ผู้แทนที่ดินของรัฐประเภทอื่น ได้แก่ สำนักงานธนารักษ์พื้นที่ (กรมธนารักษ์), สำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (สปก.), นิคมสร้างตนเองในพื้นที่ (กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ), นิคมสหกรณ์ในพื้นที่ (กรมส่งเสริมสหกรณ์)

กลุ่มที่ ๓ ผู้แทนที่ดินเอกชน ได้แก่ สำนักงานที่ดินจังหวัด หรือ สำนักงานที่ดินสาขา

กลุ่มที่ ๔ ตัวแทนภาคประชาคม ได้แก่ นายอำเภอ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน เทศบาล อบต. และประชาชนในพื้นที่สอบถาม ซึ่งสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวเขตทรัพยากรป่าไม้ได้ โดยส่วนของประชาชน กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน และ อบต. เป็นผู้เชื่อเชิญประชาชนที่เห็นว่าจะสามารถให้ข้อมูลเกี่ยวกับแนวเขตได้ด้วยตนเอง

ขั้นตอนที่ ๔ ระบบสืบค้นและการให้บริการข้อมูลผ่านช่องทางอิเล็กทรอนิกส์

จากผลการตรวจสอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินได้รายงานผลเกี่ยวกับโครงการเร่งด่วนว่า มีความเสี่ยงที่จะทำให้การดำเนินกิจกรรมจัดทำแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ตามโครงการเร่งด่วนฯ ไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้ กล่าวคือ การถ่ายทอดแนวเขตพื้นที่ป่าไม้จากแผนที่แนบท้ายฯ เมื่อนำไปเปรียบเทียบกับข้อมูลที่หน่วยงานหลักที่รับผิดชอบได้ดำเนินการสำรวจรังวัดและฝังหลักเขตไปแล้วปรากฏว่าเส้นแนวเขตไม่ตรงกันโดยยังไม่มีข้อกำหนดเพื่อให้ได้ข้อมูลของแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ที่ชัดเจน การสอบถามข้อมูลแนวเขตทรัพยากรป่าไม้ตามโครงการเป็นการสอบถามข้อมูลบนแผนที่เท่านั้น ไม่มีการกำหนดให้ต้องทำการตรวจสอบแนวเขตในภูมิประเทศจริง จากข้อเท็จจริงในพื้นที่พบว่ามีการตีแนวเขตพื้นที่ป่าไม้กับที่ดินของราษฎรที่ยังทับซ้อนกันอยู่โดยยังไม่มีข้อกำหนดให้ตรวจสอบพิสูจน์สิทธิ เพื่อให้เกิดความชัดเจนและหาข้อยุติ ข้อมูลแนวเขตที่จะนำเข้าสู่ระบบฐานข้อมูลตามโครงการเป็นข้อมูลที่ไม่ผ่านการ ตรวจสอบแนวเขตและคำพิพากษาในภูมิประเทศจริง ซึ่งจะทำให้ได้ข้อมูลสำหรับระบบการสืบค้นไม่สามารถใช้ประโยชน์ได้อย่างแท้จริงและไม่คุ้มค่า

๔) โครงการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน ๑ : ๔๐๐๐ (One Map) โดยคณะรัฐมนตรีได้ประชุมปรึกษาเมื่อวันที่ ๒๒ กันยายน ๒๕๕๘ มีมติเห็นชอบให้ดำเนินการเพื่อให้ประเทศไทยมีแนวเขตที่ดินของรัฐที่ถูกต้อง ทันสมัย อยู่บนมาตรฐานแผนที่มาตรฐาน ๑ : ๔,๐๐๐ แนวเขต ที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนต่อกันสนิท ไม่ทับซ้อนหรือมีช่องว่าง สามารถนำไปกำหนดเป็นแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินแบบบูรณาการในอนาคต ทั้งนี้ ได้มอบหมายให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงยุติธรรมเป็นประธานคณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน ๑ : ๔๐๐๐ (One Map) เพื่อรับผิดชอบการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มีสำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตในภาครัฐ (ป.ป.ท.) เป็นเลขานุการ และศูนย์ประสานงานคณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน ๑ : ๔๐๐๐ (One Map) กำหนดตั้งเป้าหมายดำเนินการระหว่างเดือน พฤศจิกายน ๒๕๕๘ – กันยายน ๒๕๕๙ และคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติให้ขยายระยะเวลาไปจนถึงธันวาคม ๒๕๕๙

เจตนารมณ์ของการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน ๑ : ๔๐๐๐ เพื่อให้ได้เส้นแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ หรือที่เรียกว่า เส้น One Map ซึ่งแสดงอาณาเขตที่ดินของรัฐ ครอบคลุมที่ดินของทุกหน่วยงานรัฐบนแผนที่มาตรฐาน ๑ : ๔๐๐๐ ทั้งนี้ เส้น One Map จะเกิดจากการปรับปรุงแนวเขตที่ประกาศตามกฎหมาย แนวเขตจริง และแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศตามช่วงเวลา รวมทั้งสภาพข้อเท็จจริงในพื้นที่จากการสำรวจในภาคสนามเพิ่มเติมตามความจำเป็น เพื่อความถูกต้อง ตามหลักวิชาการ โดยแนวเขตทั้งหมดจะต้องต่อกันสนิท ไม่ทับซ้อนหรือมีช่องว่าง โดยการปรับปรุงแนวเขตให้ดำเนินการตามหลักเกณฑ์ ๑๓ ข้อ ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๘ ดังนี้

หลักเกณฑ์ที่ ๑ : ป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับป่าไม้ถาวร

ป่าสงวนแห่งชาติในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ ปรากฏขอบเขตในแผนที่แนบท้ายกฎกระทรวง ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ มีทั้งหมด ๑,๒๒๑ แห่ง ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ซึ่งกรมพัฒนาที่ดิน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รับผิดชอบในการนำเสนอคณะรัฐมนตรี มีทั้งหมด ๑,๐๔๔ แห่ง กำหนดให้พิจารณา ดังนี้

๑.๑ ป่าไม้ถาวรที่คณะรัฐมนตรีมีมติกำหนดให้เป็นพื้นที่ป่าไม้ตามแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติให้ใช้แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีการประกาศตามกฎหมายเป็นหลัก

๑.๒ ป่าสงวนแห่งชาติที่มีวัตถุประสงค์ประกาศตามแนวเขตป่าไม้ถาวรทั้งแปลงให้ใช้แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีการประกาศตามกฎหมายเป็นหลัก

๑.๓ ป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีและป่าสงวนแห่งชาติที่ไม่มีวัตถุประสงค์ให้ใช้แนวเขตเดียวกัน ให้ใช้แนวเขตตามพื้นที่ป่านั้นๆ

หลักเกณฑ์ที่ ๒ : ป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าแนวเขตอุทยานแห่งชาติ หรือ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งมีเจตนาใช้แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ หรือเส้นแนวเขตในแผนที่มีความใกล้เคียงสอดคล้องกันให้ใช้แนวเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเป็นหลัก สำหรับแนวเขตที่มีได้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ข้างต้น ให้ใช้แนวเขตตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน

หลักเกณฑ์ที่ ๓ : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคุ้มครอง และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีแนวเขตชัดเจนทับซ้อนเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้ใช้แนวเขตตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน

หลักเกณฑ์ที่ ๔ : ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทับซ้อนกับป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรีให้ใช้แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นหลัก กรณีแนวเขตป่าชายเลนฯ อยู่นอกแนวเขตพื้นที่ป่าข้างต้น ให้ใช้แนวเขตป่าชายเลนฯ

หลักเกณฑ์ที่ ๕ : ป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.)พิจารณา ดังนี้

๕.๑ กรณีป่าสงวนแห่งชาติทับซ้อนกับเขตปฏิรูปที่ดิน ให้ใช้แนวเขตตามพระราช กฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่มีแผนงานดำเนินการแล้วเป็นหลัก และอยู่ในเขตพื้นที่ที่กรมป่าไม้ส่งมอบให้ ส.ป.ก.

๕.๒ กรณีพื้นที่ที่ ส.ป.ก.ได้รับมอบจากการจำแนกประเภทที่ดินออกจากป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรีที่มีพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินที่มีรูปแผนที่แสดงแนวเขตที่ชัดเจนแล้วให้ใช้แนวเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก

๕.๓ กรณีขอบเขตพื้นที่กันคั้นกรมป่าไม้ตามแผนที่ตรวจสอบสภาพป่า (RF) ตามบันทึกข้อตกลงระหว่างกรมป่าไม้ และ ส.ป.ก. คลาดเคลื่อน พิจารณา ดังนี้

๕.๓.๑ กรณีตำแหน่งพื้นที่กันคั้นกรมป่าไม้ตามแผนที่ตรวจสอบสภาพป่า (RF) คลาดเคลื่อนไม่ตรงกับข้อเท็จจริงในพื้นที่ หากพื้นที่ยังมีสภาพเป็นป่าให้ปรับเส้นแนวเขตตามข้อเท็จจริง

๕.๓.๒ กรณีตำแหน่งพื้นที่กันคั้นกรมป่าไม้ตามแผนที่ตรวจสอบสภาพป่า (RF) ในบันทึกข้อตกลงซึ่งปัจจุบันสภาพป่าได้หมดไปให้ยึดเส้นแนวเขตตามตำแหน่ง RF เดิม

หลักเกณฑ์ที่ ๖: อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ที่ทับซ้อนกับเขตปฏิรูปที่ดิน พิจารณา ดังนี้

๖.๑ กรณีกรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็นเขต ปฏิรูปที่ดินก่อนการกำหนดให้เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ให้ใช้แนวเขตปฏิรูปที่ดินเป็นหลัก เว้นแต่เป็นพื้นที่ที่ไม่สมควรนำไปปฏิรูปที่ดิน ตามมติ ค.ร.ม. เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ ให้ใช้แนวเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า เป็นหลัก

๖.๒ กรณีกรมป่าไม้ส่งมอบพื้นที่ให้ ส.ป.ก. และได้มีพระราชกฤษฎีกากำหนดให้เป็น เขตปฏิรูปที่ดินหลังการกำหนดให้เป็นแนวเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ ให้ใช้แนวเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่าดังกล่าว เป็นหลัก

หลักเกณฑ์ที่ ๗ : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคุ้มครอง และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีแนวเขตชัดเจน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทับซ้อนกับนิคมสร้างตนเอง หรือนิคมสหกรณ์พิจารณา ดังนี้

๗.๑ กรณีนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ที่มีแนวเขตตามกฎหมายบังคับก่อนการกำหนดแนวเขตป่าไม้ข้างต้น ให้ใช้เขตนิคมสร้างตนเอง หรือเขตนิคมสหกรณ์ที่ไม่มีสภาพป่าเป็นหลัก โดยระบุรายละเอียดเกี่ยวกับแผนที่ที่มีสภาพป่าให้ชัดเจน

๗.๒ กรณีนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ที่มีแนวเขตตามกฎหมายบังคับภายหลังการกำหนดแนวเขตป่าไม้ข้างต้น ให้ใช้แนวเขตป่าไม้ข้างต้นเป็นหลัก

หลักเกณฑ์ที่ ๘ : นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ทับซ้อน เขตปฏิรูปที่ดิน และนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ที่ยังไม่มีกฎหมายกำหนดพื้นที่พิจารณา ดังนี้

๘.๑ กรณีแนวเขตนิคมสร้างตนเอง และ นิคมสหกรณ์ทับซ้อนแนวเขตปฏิรูปที่ดินให้ยึดแนวเขตที่ประกาศเป็นกฎหมายก่อนเป็นหลัก

๘.๒ นิคมสร้างตนเอง หรือ นิคมสหกรณ์ ที่ยังไม่มีกำหนดตามกฎหมายให้ใช้แนวเขตตามแผนที่จำแนกประเภทที่ดินที่มีการส่งมอบให้จัดตั้งนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ เป็นหลัก พร้อมระบุรายละเอียดตามมติคณะรัฐมนตรีให้ชัดเจนด้วย

หลักเกณฑ์ที่ ๙ : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคุ้มครอง และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีแนวเขตชัดเจน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทับซ้อนกับที่ราชพัสดุ พิจารณา ดังนี้

๙.๑ กรณีแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ข้างต้นทับซ้อนในลักษณะคาบเกี่ยวหรือมีเจตนาให้เป็น แนวเขตเดียวกันให้ใช้แนวเขตที่ราชพัสดุที่มีการออกหนังสือสำคัญตามประมวลกฎหมายที่ดินไว้แล้วเป็นหลัก

๙.๒ กรณีแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ข้างต้นทับซ้อนกับที่ราชพัสดุที่ยังไม่มีการออกหนังสือสำคัญตามประมวลกฎหมายที่ดิน ให้ใช้แนวเขตพื้นที่ตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน

หลักเกณฑ์ที่ ๑๐ : ป่าสงวนแห่งชาติ ป่าคุ้มครอง และพื้นที่ในความรับผิดชอบของกรมป่าไม้ นอกเขตป่าสงวนแห่งชาติที่มีแนวเขตชัดเจน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ทับซ้อนกับที่สาธารณประโยชน์ที่มีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ไว้แล้วพิจารณา ดังนี้

กรณีแนวเขตพื้นที่ป่าไม้ข้างต้นทับซ้อนในลักษณะคาบเกี่ยวหรือมีเจตนาให้เป็นแนว เขตเดียวกันกับแนวเขตที่สาธารณประโยชน์ที่มีการออก น.ส.ล. ไว้แล้ว ให้ใช้แนวเขต น.ส.ล. ที่โตกว่า เป็นหลัก พื้นที่ทับซ้อนส่วนอื่นให้ใช้แนวเขตตามกฎหมายของแต่ละหน่วยงาน

หลักเกณฑ์ที่ ๑๑ : แนวเขตที่ดินของรัฐที่มีการกำหนดโดยใช้แนวธรรมชาติหรือแนวเขตตามสิ่งก่อสร้าง ให้ใช้แนวธรรมชาติหรือสิ่งก่อสร้างที่ปรากฏลดทอนในแผนที่ภาพถ่าย ทางอากาศ/ภาพถ่ายดาวเทียม ปีที่กำหนดแนวเขต หากไม่มีแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ/ภาพถ่ายดาวเทียมปีที่กำหนดแนวเขตให้ใช้แผนที่ภาพถ่าย ครั้งแรกภายหลังจากการกำหนดแนวเขต

หลักเกณฑ์ที่ ๑๒ : กรณีที่หน่วยงานของรัฐไม่สามารถหาข้อยุติตามหลักเกณฑ์ที่กำหนดไว้ได้ ให้สรุปเรื่องราวพร้อมรายละเอียดที่เกี่ยวข้อง เสนอคณะกรรมการและคณะกรรมการตามลำดับพิจารณาเพื่อให้ได้ข้อยุติ

หลักเกณฑ์ที่ ๑๓ :

๑๓.๑ ให้คณะกรรมการระดับจังหวัดรวบรวมข้อมูลระวางแผนที่ของกรมที่ดินที่มีการรับรองแนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าไม้ถาวร ป่าชายเลน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ไว้เป็นข้อมูลเบื้องต้นสำหรับการดำเนินการภายหลัง

๑๓.๒ ให้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการทับซ้อนของพื้นที่ป่าไม้และเขตปฏิรูปที่ดินระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวบรวมข้อมูลผลการดำเนินงานที่ได้ข้อมูลจากคณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตรฐาน ๑ : ๔๐๐๐ (One Map) เพื่อประกอบการพิจารณาต่อไป

การดำเนินการโครงการ One Map อาจสรุปได้ว่าเป็นการนำข้อมูลจากโครงการ Reshape และจากโครงการเร่งด่วนฯ มาดำเนินการต่อเนื่องภายใต้หลักเกณฑ์ทั้ง ๑๓ ข้อ ที่กำหนดบนพื้นฐานที่ว่าที่ดินของรัฐมีการประกาศในลักษณะทับซ้อนกันได้ โดยใช้การโปรแกรมทางด้านภูมิสารสนเทศในการดำเนินการ ต่อมาประธานคณะกรรมการ One Map มีข้อสั่งการเพิ่มเติมจากที่ประชุมคณะกรรมการ One Map เมื่อวันที่ ๑๑ สิงหาคม ๒๕๕๙ ให้คณะกรรมการ คณะทำงาน ผู้รับผิดชอบการจัดทำข้อมูลแนวเขต One Map ไปดำเนินการกำหนดกรอบการพิจารณาจัดทำข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐเป็นไปในรูปแบบ ๑ พื้นที่ต่อ ๑ หน่วยงาน ซึ่งในขณะที่มีการสั่งการเพิ่มเติมตามกรอบระยะเวลาของโครงการจะเป็นในช่วงที่คณะกรรมการระดับจังหวัด และระดับภาค^๔ ได้มีการจัดส่งข้อมูลดำเนินการภายใต้ ๑๓ หลักเกณฑ์ ซึ่งที่ดินของรัฐสามารถทับซ้อนกันได้ การปรับรูปแบบการจัดทำข้อมูลเป็น ๑ พื้นที่ต่อ ๑ หน่วยงาน จึงต้องดำเนินการภายใต้ระยะเวลาจำกัด เนื่องจากกำหนดให้สรุปผลการดำเนินการและเพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีภายในเดือนกันยายน ๒๕๕๙ และต่อมาได้มีการนำเสนอผลการดำเนินการให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเตรียมบรรจุเข้าวาระการประชุมของคณะรัฐมนตรีเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๕๙ โดยมีข้อเสนอ ดังนี้

(๑) ให้ใช้แผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ One Map ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบแล้วแทนแผนที่แนบท้ายกฎหมาย และใช้เป็นแนวเขตที่ดินของรัฐตามกฎหมายที่เกี่ยวข้อง โดยจัดทำในรูปแบบข้อมูลอิเล็กทรอนิกส์ และมีผลเป็นการเพิกถอนแนวเขตที่ดินของรัฐตามที่กฎหมายแต่ละฉบับกำหนดไว้

(๒) ให้หน่วยงานของรัฐที่มีที่ดินของรัฐอยู่ในความรับผิดชอบดำเนินการแก้ไขปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐหรือแผนที่ท้ายกฎหมายในส่วนที่เกี่ยวข้องกับอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานให้เป็นไปตามแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ One Map ที่คณะรัฐมนตรีให้ความเห็นชอบให้แล้วเสร็จภายในสามร้อยหกสิบวันนับแต่วันที่ได้รับแจ้งจากคณะกรรมการ กปนร.

(๓) ให้มีหลักการคุ้มครองและรับรองการดำเนินการของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ คณะทำงาน และเจ้าหน้าที่ที่ได้ดำเนินการไปตามอำนาจหน้าที่ในการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ One Map

(๔) ให้มีคณะกรรมการบริหารจัดการแนวเขตที่ดินของรัฐ เพื่อทำหน้าที่บริหารจัดการแนวเขตที่ดินของรัฐให้เป็นตามเจตนารมณ์ หลักการ และหลักเกณฑ์การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐ One Map รวมทั้งกฎหมาย กฎ คำสั่ง ระเบียบ ข้อบังคับ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากข้อเสนอดังกล่าวกำหนดให้ยกเลิกแผนที่ที่ใช้ในการกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐเดิมทั้งหมด และให้แต่ละหน่วยงานไปดำเนินการแก้ไขให้ตรงตามแผนที่ One Map ซึ่งในทางปฏิบัติแล้วจะเกิดปัญหาต่อเนื่องทั้งในด้านบุคลากร และงบประมาณที่ต้องใช้สำหรับการดำเนินการ รวมทั้งยังไม่มีข้อกำหนดแนวทางปฏิบัติระหว่างที่ยังไม่มีการกำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐตามขั้นตอนกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือวิธีการตามระเบียบที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงาน แต่อย่างไรก็ตาม วิธีการประกาศกำหนดที่ดินของรัฐในประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันเป็นไปในลักษณะทับซ้อนกันซึ่งตามความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาสามารถกระทำได้ เช่น การประกาศเขตอุทยานแห่งชาติโดยใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติหลายแห่งที่มีพื้นที่ติดต่อกันประกาศเป็นเขตอุทยานแห่งชาติในลักษณะทับซ้อนลงไป และรูปแบบการแก้ไขปัญหาลูกคนหรือคนรุกป่าในพื้นที่ลักษณะนี้สามารถกระทำได้ เช่น การให้สิทธิ

^๔ การแบ่งเขตพื้นที่ภาคเป็นไปตามรูปแบบของกองทัพ

สทก. ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ เป็นต้น ดังนั้น หากจะใช้หลักการ ๑ พื้นที่ต่อ ๑ หน่วยงานรับผิดชอบ สำหรับการกำหนดที่ดินของรัฐจะต้องมีข้อมูลพื้นที่แต่ละประเภทที่ชัดเจนว่าที่ดินของรัฐบริเวณที่ทับซ้อนกันนั้นควรกำหนดให้เป็นที่ดินของรัฐประเภท แนวคิดดังกล่าวหากสามารถดำเนินการได้อย่างถูกต้องสอดคล้องกับข้อเท็จจริงในแต่ละพื้นที่แล้วก็จะส่งผลให้การปฏิบัติงานร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งการบริหารจัดการ การจัดสรรงบประมาณสำหรับการปฏิบัติงานเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพลดความซ้ำซ้อน

๔.๒ การจัดทำฐานข้อมูลที่ดินเอกชน

สืบเนื่องจากนโยบายรัฐบาลซึ่งให้ความสำคัญด้านการบริหารจัดการที่ดิน การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การเร่งจัดทำแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การจัดแบ่งประเภทที่ดินให้ชัดเจน รวมทั้งการจัดให้มีระบบบริหารจัดการในประเทศ การกระจายอำนาจทางการคลังสู่ท้องถิ่น การจัดเก็บภาษีและค่าธรรมเนียมให้มีประสิทธิภาพ ซึ่งการกำหนดนโยบายดังกล่าวจะสามารถดำเนินการได้ปัจจัยสำคัญจำเป็นต้องอาศัยระบบข้อมูลการถือครองที่ดินของภาคเอกชนประกอบการพิจารณาด้วย และการจัดทำฐานข้อมูลที่ดินดังกล่าวซึ่งมีจำนวนมหาศาลประมาณ ๓๕ ล้านแปลง ครอบคลุมพื้นที่ ๑๒๘ ล้านไร่ (ข้อมูลกรมที่ดิน ณ วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๘) หรือคิดเป็น ๔๐% ของพื้นที่ประเทศไทย และแปลงที่ดินเอกชนแต่ละแห่งมีขนาดพื้นที่เล็กเมื่อเทียบกับการกำหนดที่ดินของรัฐแต่ละแห่ง การนำข้อมูลที่ดินเอกชนไปใช้ในการบริหารจัดการตามนโยบายแต่ละเรื่องจำเป็นต้องใช้วิทยาการทางด้านคอมพิวเตอร์ในการดำเนินการ ซึ่งการจัดการฐานข้อมูลที่ดินเอกชน รัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณให้กรมที่ดินใช้ในการปฏิบัติงานโดยใช้ระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ GIS ในการเชื่อมโยงข้อมูลที่ดินเอกชนในรูปแบบโครงการต่าง ๆ ดังนี้

(๑) โครงการศูนย์ข้อมูลที่ดินและแผนที่แห่งชาติ (ระยะที่ ๑) วงเงินงบประมาณ ๒,๐๐๐ ล้านบาท ระยะเวลาดำเนินการ ๒ ปี (ตั้งแต่วันที่ ๑ ตุลาคม ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๗) โดยมีวัตถุประสงค์มุ่งเน้นการจัดทำฐานข้อมูลที่ดิน การเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างสำนักงานที่ดิน ปรับปรุงแก้ไขข้อมูลที่มีอยู่ให้เป็นปัจจุบันมีความถูกต้องต่อการนำไปประกอบการตัดสินใจด้วยการมีฐานข้อมูลที่ดินแห่งชาติที่ครบถ้วน ถูกต้อง ทันสมัย เพื่อเป็นศูนย์กลางการให้บริการด้านภูมิสารสนเทศ (Land Parcel-Based Geoinformation) ที่ช่วยให้รัฐสามารถสนองความต้องการด้านข้อมูลที่ดินของรัฐและเอกชนได้ทันความต้องการ และสามารถเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการด้านที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ ให้ประชาชนเกิดความเชื่อมั่นในการถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินและอสังหาริมทรัพย์อื่น ๆ และได้รับการบริการด้านที่ดินที่มีประสิทธิภาพ โดยการนำเข้าข้อมูลที่ดินเอกชน ๓ ประเภทในแต่ละแปลง ประกอบด้วย ข้อมูลทะเบียนที่ดิน(รายการจดทะเบียนสิทธิ/นิติกรรม) ข้อมูลรูปแปลงที่ดิน(ในระวางแผนที่) ข้อมูลภาพถ่ายทางอากาศ (ภาพถ่ายเอนดที่ดิน, น.ส. ๓ ก.) ให้เป็นระบบดิจิทัล เพื่อจัดทำฐานข้อมูลที่ดินในระบบภูมิสารสนเทศ โดยดำเนินการในสำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา และสำนักงานที่ดินส่วนแยก รวม ๒๒๖ สำนักงาน ในพื้นที่ ๓๒ จังหวัด ประกอบด้วยจังหวัดกาฬสินธุ์ กำแพงเพชร ขอนแก่น ชัยภูมิ เชียงราย เชียงใหม่ ตาก นครพนม นครราชสีมา น่าน บุรีรัมย์ พะเยา พิษณุโลกแพร่ มหาสารคาม มุกดาหาร แม่ฮ่องสอน ยโสธร ร้อยเอ็ด ลำปาง ลำพูน เลย ศรีสะเกษ สกลนคร สุโขทัย สุรินทร์ หนองบัวลำภู อำนาจเจริญ อุตรดิตถ์ อุตรดิตถ์ และเพชรบูรณ์(บางส่วน) ซึ่งจากผลการดำเนินการ ณ วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ (ล่าช้าจากกำหนด) สามารถดำเนินการได้ประมาณ ๑๔ ล้านแปลง

(๒) โครงการศูนย์ข้อมูลที่ดินและแผนที่แห่งชาติ (ระยะที่ ๒) วงเงินงบประมาณ ๗๖๘ ล้านบาท ระยะเวลาดำเนินการ ๓๖๐ วัน เริ่มตั้งแต่วันที่ ๓๑ สิงหาคม ๒๕๕๘ เป็นต้นไป จัดทำข้อมูลต่อเนื่องจากระยะที่ ๑ ในสำนักงานที่ดินจังหวัด สำนักงานที่ดินสาขา สำนักงานที่ดินส่วนแยก และสำนักงานที่ดินอำเภอ จำนวน ๓๐๘ แห่ง ในพื้นที่ ๓๒ จังหวัด ประกอบด้วยจังหวัดตราด จันทบุรี นครปฐม สุพรรณบุรี อยุธยา สระแก้ว ปราจีนบุรี อ่างทอง ราชบุรี เพชรบูรณ์ นครสวรรค์ ลพบุรี อุทัยธานี ชัยนาท สิงห์บุรี กาญจนบุรี เพชรบุรี พังงา ประจวบคีรีขันธ์ ชุมพร ระนอง นครศรีธรรมราช สุราษฎร์ธานี ภูเก็ต ตรัง สงขลา กระบี่ ปัตตานี ยะลา และจังหวัดนราธิวาส เป้าหมายการเชื่อมโยงข้อมูลเอนดที่ดิน และน.ส. ๓ ก. จำนวน ๑๐,๐๘๔,๘๐๘ แปลง

๕. บทสรุป

ปัจจุบันรัฐบาลประกาศให้รูปแบบการดำเนินการทางด้านอุตสาหกรรมเป็นยุค “Thailand ๔.๐” ซึ่งหมายถึงการเข้าสู่ยุค “อุตสาหกรรม Digital” นับต่อเนื่องจากยุค ๑.๐ หมายถึง “อุตสาหกรรมเกษตร” ยุค ๒.๐ “อุตสาหกรรมเบา” ยุค ๓.๐ “อุตสาหกรรมหนัก” คงย้อนกลับมามองดูว่าเรามีความพร้อมแค่ไหนกับการก้าวสู่ยุคสังคม Digital ที่มีผลตั้งแต่ต้นลึมหาดจนกระทั่งเข้านอน สังคมเมืองอาจยังพอมีโอกาสเป็นไปได้ สำหรับสังคมชนบทแล้วบางแห่งที่ห่างไกลแม้กระทั่งไฟฟ้ายังเข้าไม่ถึง สำหรับความหมายในด้านอุตสาหกรรม Digital หมายถึง การนำเทคโนโลยีสมัยใหม่มาปรับกิจกรรมทางด้านการเกษตร การท่องเที่ยว การอุตสาหกรรม ในรูปแบบเดิมที่ใช้แรงงานในการลดแรงงานในการขับเคลื่อน ซึ่งการดำเนินการทั้งหมดต้องอยู่บนพื้นฐานความพร้อมทางด้านข้อมูลที่สามารถสนับสนุนการดำเนินการของภาคธุรกิจ ภาคการเกษตร ภาคอุตสาหกรรม รวมถึงด้านความเป็นอยู่ และฐานหลักที่ต้องพิจารณาคงไม่พ้นหลักทฤษฎีประเภท “ที่ดิน” โดยไม่ต้องพิจารณาว่าเป็นในแง่สินค้าหรือปัจจัยสี่ ยุคสมัยเปลี่ยนวิถีชีวิตเปลี่ยน มุมมองในแต่ละเรื่องจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนไปตามกลไกแวดล้อม จากประสบการณ์ของผู้เขียนระบบในการบริหารจัดการเรื่อง การกำหนดพื้นที่ การกำหนดวิธีการ การจัดสรร และการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับที่ดินใช้เวลายาวนานมากกว่าเรื่องอื่นบนพื้นที่ประมาณ ๓๒๐ ล้านไร่ หากนับตามนโยบายรัฐบาลแล้วเริ่มตั้งแต่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ จนถึงขณะนี้เข้าสู่แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๒ แล้ว ลองคำนวณดูใช้เวลายาวนานมาก ซึ่งเวลาที่ว่าไม่ได้หมายถึงขณะนี้ได้ดำเนินการเสร็จสมบูรณ์แล้ว ขณะนี้เพียงแค่การรวบรวมข้อมูลที่ดินของทุกภาคส่วนให้ถูกต้องก็ยังไม่สามารถตอบได้ว่าจะใช้เวลาอีกนานเท่าใด ทำให้คิดถึงแนวทางที่รัชกาลที่ ๙ ทรงมอบไว้มีเพียงแค่คำสามคำสั้นๆ “เข้าใจ เข้าถึง พัฒนา” เท่านั้น ซึ่งหากสามารถทำได้ Thailand ๔.๐ คงอยู่ใกล้แค่เอื้อมมือคว้า ลองกำหนดแนวทางการดำเนินการตามรอยเท้าพ่อ ดังนี้

๕.๑ “เข้าใจ” การกำหนดองค์กร คณะกรรมการ คณะอนุกรรมการ ฯลฯ ให้รับผิดชอบในการดำเนินการเพื่อจัดทำข้อมูลแนวเขตที่ดินในประเทศ ต้องมีสัดส่วนของผู้ปฏิบัติงานที่มีความรู้และประสบการณ์ตรงในเรื่องการประกาศกำหนดพื้นที่ วิธีการในการจัดทำแผนที่ การประสานงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านการรวบรวมข้อมูล ผู้บังคับบัญชาระดับสูงต้องให้ความสำคัญในด้านการกำหนดทิศทางการดำเนินการ งบประมาณที่จะต้องจัดสรรเพื่อดำเนินการ มีเรื่องเล่าจากประสบการณ์จริงในการประชุมครั้งหนึ่งเกี่ยวกับการพิจารณาจัดสรรงบประมาณประจำปี ปรากฏมีการขอปรับงบประมาณซึ่งผู้พิจารณาต้องเป็นผู้บริหารระดับสูงแต่ในความเป็นจริง ผู้กุมชะตาชีวิตของหน่วยงานที่จะขอปรับงบประมาณเป็นเจ้าหน้าที่ระดับปฏิบัติเท่านั้น ดังนั้น ผู้รู้และสามารถดำเนินการให้ได้จึงหมายถึงผู้ปฏิบัติเท่านั้น หากผู้ปฏิบัติไม่สรุปนำเสนอ ก็จะไม่มีการสั่งการโดยผู้บริหาร

๕.๒ “เข้าถึง” ผู้ที่จะสามารถดำเนินการได้ต่อเนื่องเพื่อให้การกำหนดที่ดินของรัฐสอดคล้องกับแ่งกฎหมายและความเป็นจริงในแต่ละพื้นที่จึงต้องเป็นผู้ที่เข้าถึง เช่น วัตถุประสงค์การกำหนดพื้นที่ขณะนั้น เช่น กำหนดที่สงวนหวงห้ามบริเวณเขื่อนรางรถไฟเพื่อปลูกต้นไม้ทำฟืนสำหรับเป็นเชื้อเพลิงการดำเนินกิจการของรถไฟ การจัดที่ดินให้ประชาชนเพื่อประโยชน์ทางด้านความมั่นคงในพื้นที่ชายแดน การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินในแต่ละพื้นที่ เป็นต้นผู้ที่สามารถพิจารณาในทุกแง่มุมและรายละเอียดตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบันได้ในแต่ละพื้นที่ ก็จะสามารถทำให้การปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐได้รับการยอมรับจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

๕.๓ “พัฒนา” เมื่อได้ข้อมูลแนวเขตที่ดินทั้งหมดซึ่งส่วนใหญ่ได้รับการยอมรับแล้วนั้นจะสามารถนำมาใช้ในการเชื่อมโยงเพื่อกำหนดนโยบาย การบริหารจัดการ การจัดทำโครงสร้างพื้นฐานการ Zoning ที่ดินให้เหมาะสมกับศักยภาพของพื้นที่ การแก้ไขปัญหาให้แก่ราษฎร การจัดสรรงบประมาณ อย่างไรก็ตาม การพัฒนาในที่นี้ไม่ได้หมายความว่าพื้นที่ป่าไม้ต้องได้ ๔๐% หรือต้องมีการออกโฉนดที่ดินให้ได้เต็มพื้นที่ คงเป็นในแง่การพัฒนาที่จะส่งผลให้สามารถกำหนดนโยบายที่ทุกภาคส่วนดำเนินการไปพร้อมๆ กันได้ เพื่อสร้างความมั่นคงในการเข้ามาลงทุนทำธุรกิจร่วมกับประเทศไทย

การดำเนินการตามแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

โดย นายวีระยุทธ วรรณเลิศกุล¹
กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

ประเทศไทยมีเนื้อที่ประมาณ 323 ล้านไร่² ตามนโยบายป่าไม้แห่งชาติ พ.ศ. 2528 และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (พ.ศ. 2535 – 2539) กำหนดเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 129.20 ล้านไร่ โดยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ป่าเพื่อการอนุรักษ์ในอัตราร้อยละ 25 หรือประมาณ 80.75 ล้านไร่ และป่าเพื่อเศรษฐกิจ ในอัตราร้อยละ 15 หรือประมาณ 48.45 ล้านไร่

ในปี 2558 ประเทศไทยมีพื้นที่ป่าไม้คิดเป็นร้อยละ 32 ของพื้นที่ประเทศ หรือเนื้อที่ประมาณ 102.4 ล้านไร่ โดยแบ่งเป็นที่ดินของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีพื้นที่ที่คงสภาพเป็นป่าประมาณ 93.88 ล้านไร่ และที่ดินของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานอื่นรวมทั้งที่ดินของเอกชน มีพื้นที่ที่คงสภาพเป็นป่าประมาณ 8.52 ล้านไร่

พื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน 3 หน่วยงาน ดังนี้

1. กรมป่าไม้ ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ตามกฎกระทรวง จำนวน 1,221 ป่า เนื้อที่ประมาณ 62.85 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 19.46 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีพื้นที่ที่คงสภาพเป็นป่าประมาณ 31.67 ล้านไร่ หรือร้อยละ 9.80 ของพื้นที่ประเทศ

2. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า) จำนวน 254 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 66.21 ล้านไร่ และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่อยู่ระหว่างเตรียมการประกาศเป็นป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย จำนวน 42 แห่ง พื้นที่คุ้มครองอื่น 184 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 6.16 ล้านไร่ รวมมีพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จำนวนประมาณ 72.37 ล้านไร่ แยกได้ดังนี้

- อุทยานแห่งชาติ ตามพระราชกฤษฎีกา จำนวน 128 แห่ง เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตามพระราชกฤษฎีกา จำนวน 58 แห่ง และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามกฎกระทรวง จำนวน 68 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 66.21 ล้านไร่ หรือร้อยละ 20.50 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีพื้นที่ที่คงสภาพเป็นป่าประมาณ 55.47 ล้านไร่ หรือร้อยละ 17.17

- พื้นที่เตรียมการประกาศอุทยานแห่งชาติ จำนวน 22 แห่ง พื้นที่เตรียมประกาศเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จำนวน 2 แห่ง พื้นที่เตรียมการประกาศเขตห้ามล่าสัตว์ป่า จำนวน 18 แห่ง วนอุทยาน จำนวน 112 แห่ง สวนพฤกษศาสตร์ จำนวน 16 แห่ง และสวนรุกขชาติ จำนวน 56 แห่ง เนื้อที่ประมาณ 6.16 ล้านไร่ หรือร้อยละ 1.91 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีพื้นที่ที่คงสภาพเป็นป่าประมาณ 5.60 ล้านไร่ หรือร้อยละ 1.73

3. กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ดูแลรับผิดชอบพื้นที่ป่าชายเลนตามมติคณะรัฐมนตรี³ จำนวน 24 จังหวัด เนื้อที่ 2.37 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.73 ของพื้นที่ประเทศ โดยมีพื้นที่ที่คงสภาพเป็นป่าประมาณ 1.14 ล้านไร่ หรือร้อยละ 0.35 ของพื้นที่ประเทศ

¹ นายวีระยุทธ วรรณเลิศกุล ผู้อำนวยการส่วนจัดการที่ดินและชุมชนในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

² ข้อมูลจากสำนวนภูมิสารสนเทศป่าไม้ กรมป่าไม้, "การบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ," 6 กันยายน 2559

³ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ป่าชายเลน ประเทศไทย

จากเป้าหมายที่กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ของประเทศในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ โดยแบ่งเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ ร้อยละ 25 ของพื้นที่ประเทศ และพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจร้อยละ 15 ของพื้นที่ประเทศ ในปัจจุบันพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ทั่วประเทศ (พื้นที่ป่าอนุรักษ์ของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และพื้นที่ป่าชายเลนของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง) มีพื้นที่ประมาณ 74.74 ล้านไร่ หรือร้อยละ 23.14 จึงยังขาดพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์อีกประมาณ 6.01 ล้านไร่ และพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ (พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติที่ยังคงสภาพป่าหลังจากกันส่วนหนึ่งไว้เพื่อประกาศเป็นพื้นที่ป่าเพื่อการอนุรักษ์ และพื้นที่ที่คงสภาพป่าที่อยู่นอกเหนือความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) มีพื้นที่ประมาณ 34.18 ล้านไร่ หรือร้อยละ 10.58 จึงยังขาดพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจอีกประมาณ 14.27 ล้านไร่

พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีเหลืออยู่เพียง 102.4 ล้านไร่ หรือร้อยละ 32 ของพื้นที่ประเทศ ในช่วงตั้งแต่ต้นปี พ.ศ. 2551-2556⁴ พื้นที่ป่าไม้ลดลง 5 ล้านไร่ หรือคิดเป็นประมาณ 1 ล้านไร่ต่อปี โดยเฉพาะบริเวณพื้นที่ต้นน้ำของภาคเหนือ ทำให้พื้นที่ป่าไม้จำนวนมากกลายเป็นพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมและกลายสภาพเป็นพื้นที่ทำการเกษตรทั้งที่ไม่มีความเหมาะสมในทางการเกษตร เนื่องจากเป็นพื้นที่ต้นน้ำที่มีความลาดชันสูงตั้งแต่ 35% ขึ้นไป

สาเหตุหลักที่ทำให้พื้นที่ป่าลดลงอย่างต่อเนื่อง ได้แก่ การบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อเข้าไปใช้ประโยชน์ทางการเกษตร โดยจะมีการบุกรุกแผ้วถางพื้นที่รกร้างว่างเปล่าจนเป็นบริเวณกว้าง การบุกรุกจับจองของนายทุน การออกโฉนดที่ดินหรือเอกสารสิทธิที่ไม่ถูกต้อง การบุกรุกที่ดินของรัฐที่สงวนหวงห้ามไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน และการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับศักยภาพของที่ดิน เช่น การขยายตัวของพื้นที่เมืองและอุตสาหกรรม เข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง โดยไม่มีมาตรการด้านการกำหนดเขตการใช้ที่ดินที่ชัดเจนและเข้มงวด ในการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรที่มีคุณภาพ พื้นที่ป่าไม้และแหล่งน้ำเอาไว้ การทำพื้นที่เหมาะสมเพื่อรองรับการขยายตัวของเมือง การจำกัดการขยายพื้นที่อุตสาหกรรมที่ก่อมลพิษให้อยู่ในเขตที่เหมาะสม หรือการพัฒนาเศรษฐกิจที่มีการเร่งเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร เช่น ข้าว ยางพารา อ้อย มันสำปะหลัง เป็นต้น ทำให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่ากระจายไปในหลายพื้นที่ ในบางพื้นที่มีการลักลอบตัดและค้าไม้ โดยเฉพาะอย่างยิ่งไม้สักและไม้พยูงซึ่งยังคงเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง การลักลอบค้าและล่าสัตว์ป่าเนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศทางผ่านของขบวนการล่าและค้าสัตว์ป่านานาชนิด ซึ่งมีทั้งผู้มีอิทธิพลและเจ้าหน้าที่รัฐมีส่วนเกี่ยวข้อง รวมทั้งการเกิดไฟไหม้ป่า จากข้อมูลของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชรายงานว่า ในปี พ.ศ. 2558 มีไฟไหม้ป่าเกิดขึ้น จำนวน 3,369 ครั้ง คิดเป็นพื้นที่เสียหายประมาณ 40,239 ไร่ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี พ.ศ. 2557⁵ ที่มีจำนวน 3,213 ครั้ง มีพื้นที่เสียหายรวมประมาณ 36,900 ไร่

เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐหลายฉบับที่มีวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน รวมทั้งการมีมติคณะรัฐมนตรีเพิ่มเติมเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐบางประเภทอีกหลายกรณี ส่งผลให้มีแนวเขตที่ดินของรัฐจำนวนมากที่ประกาศลงไปในท้องที่ต่างๆ ประกอบกับความไม่ชัดเจนของขอบเขตของพื้นที่ป่า เนื่องจากเทคโนโลยีการทำแผนที่ในอดีตไม่สามารถกำหนดรายละเอียดขอบเขตพื้นที่ป่าไม้ได้อย่างชัดเจน จึงมีปัญหาตามมาจากกรณีที่มีหน่วยงานจำนวนมากที่เกี่ยวข้องในแนวเขตที่ดินของรัฐ ประกอบกับแผนที่แนบท้ายเขตหวงห้ามตามกฎหมายมีการประกาศที่มีมาตราส่วนแตกต่างกัน เกิดปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจน ส่งผลให้มีข้อพิพาทเรื่องแนวเขตที่ดินมาโดยตลอด ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติทั้งระหว่างหน่วยงานของภาครัฐด้วยกันเองหรือกับเอกชน สภาวะในปัจจุบันหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องได้มีการบูรณาการด้านความร่วมมือในการแก้ไขปัญหา และนำมาสู่นโยบายการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1 : 4,000 หรือ One map โดยมีเป้าหมายในการนำเส้นแนวเขตแผนที่ที่ไม่ตรงกันของหน่วยงานรัฐมาปรับปรุงให้เป็นเส้นเดียวกัน เพื่อแก้ปัญหาความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินของรัฐ อันเป็นที่มาของปัญหาเรื่องการทุจริตจากผลประโยชน์

⁴ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานฉบับสุดท้าย ฉบับร่าง "โครงการติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ", 16 สิงหาคม 2559 หน้า 4-5

⁵ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2558

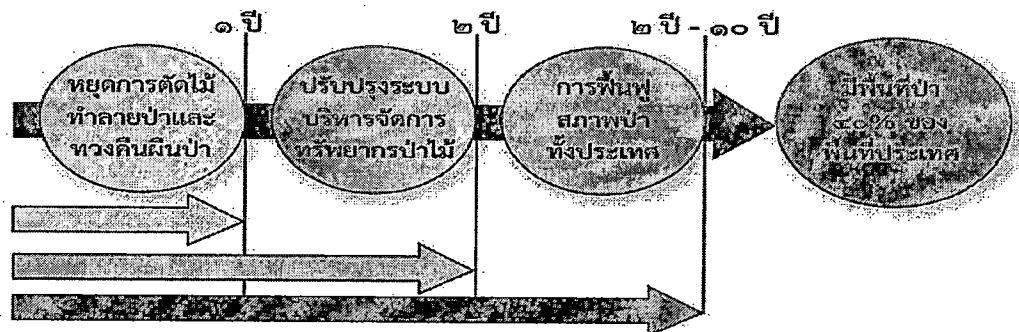
ในการใช้พื้นที่ผิวดัตถุประสงค์ ซึ่งเป็นปัญหาโดยตลอด ทำให้ประเทศไทยมีแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐที่ชัดเจน ถูกต้อง และเป็นรูปธรรมในมาตรฐานเดียวกัน คือ มาตรฐาน 1 : 4,000 สามารถนำแนวเขตที่ได้รับไปสู่การรับรองแผนที่ แนวเขตที่ดินของรัฐให้มีผลทางกฎหมาย และปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้สอดคล้องกับแนวเขตที่ปรับปรุงใหม่ นำไปสู่ การกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ และปัญหาการทับซ้อนที่ดินของรัฐต่อไป

แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ⁶

จากสถานการณ์การบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้อย่างต่อเนื่อง ทำให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีจำนวน ลดลงเป็นปริมาณมาก ก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ที่รุนแรง คณะรักษาความสงบ แห่งชาติ (คสช.) โดยหัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ได้อนุมัติแผนแม่บทแก้ไขปัญหการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2557 มอบให้กอง อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) กับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วางยุทธศาสตร์ในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ในการดำเนินการตามแผนแม่บทฯ ที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผล สมฤทธิ์ตามหัวเวลาที่กำหนด และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการในส่วนของตนให้ สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และเป้าหมายที่กำหนด คือ การพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ให้ได้ พื้นที่ป่าไม้อย่างน้อย 40% ของพื้นที่ประเทศภายใน 10 ปี และกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ดังนี้

1. เพื่อหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่า และทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครองให้ได้ตามที่เป้าหมาย กำหนดไว้ภายใน 1 ปี
2. เพื่อให้ระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืน ภายใน 2 ปี
3. เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าเป้าหมายทั่วทั้งประเทศให้มีสภาพที่สมบูรณ์ภายใน 2-10 ปี

แผนแม่บท การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ



- ด้วยการรณรงค์/ระดมสรรพกำลังทุกภาคส่วน ร่วมพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ เป็นวาระแห่งชาติ
- ทุกวัตถุประสงค์เริ่มต้นพร้อมกัน

ภาพที่ 1 แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

โดยได้กำหนดแผนในระดับยุทธศาสตร์ของการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ และกลยุทธ์ในการปฏิบัติเพื่อให้ หน่วยปฏิบัติใช้เป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการ และการประสานงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้สอดคล้องและ เป็นไปในแนวทางเดียวกัน โดย “ยุทธศาสตร์การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้” แบ่งออกเป็น 4 ประเด็นยุทธศาสตร์ และกำหนด กลยุทธ์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ รวม 17 กลยุทธ์ ดังนี้

⁶ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2557. แผนแม่บทแก้ไขปัญห การทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. โรงพิมพ์สำนักงาน พระพุทธศาสนาแห่งชาติ, กรุงเทพฯ.

1. ประเด็นยุทธศาสตร์ การผิ๊งกำลังป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

การร่วมมือจากทุกภาคส่วน ในการร่วมกันปกป้องด้วยความรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ของชาติอย่างจริงจัง ต้องมีความชัดเจนในการกำหนดแนวเขตป่าไม้ กฎหมาย อำนาจหน้าที่ การสนับสนุน รวมทั้งความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะประชาชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่า ปัจจัยความสำเร็จของการปฏิบัติการคือ ความเข้าใจร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์ เพื่อหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ให้ได้อย่างรวดเร็ว ประกอบด้วยกลยุทธ์ที่สำคัญ ดังนี้

1.1 กลยุทธ์ “หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้”

กำหนดให้ยึดถือแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศปี พ.ศ. 2544 - 2545 กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหลักในการกำหนดสภาพพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 และดำเนินการตามกฎหมายหรือระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง กรณีการบุกรุกใหม่ให้เร่งรัดการจับกุมโดยจัดลำดับความเร่งด่วนกับผู้บุกรุกรายใหญ่เป็นลำดับแรก กรณีคดีตรวจยึด/จับกุมโดยไม่ได้ตัวผู้ต้องหา ให้กำหนดเวลาที่ผู้ต้องหาต้องมารายงานตัวหรือนำหลักฐานมาแสดง หากพื้นที่กำหนดให้สามารถทำลายหรือถอนสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องได้ โดยไม่ต้องรอการพิจารณาตัดสินของศาล ดำเนินการกับเจ้าหน้าที่ซึ่งรู้เห็นเป็นใจ หรือให้การสนับสนุน ทั้งทางวินัย แพ่ง และอาญาอย่างเด็ดขาด การตรวจสอบไม่นำเข้าและส่งออกจากต่างประเทศ เพื่อป้องกันมิให้มีการลักลอบตัดไม้ทำลายป่าของประเทศไทย กรณีผู้บุกรุกรายใหม่ที่เป็นประชาชนผู้ยากไร้ มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ตามคำสั่ง คสช. ที่ 66/2557 จะต้องดำเนินการสอบสวนและพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม

1.2 กลยุทธ์ “จัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า”

กำหนดจัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าประจำแต่ละภาค (ฉก.ปปม.) เพื่อสนับสนุนกำลังเจ้าหน้าที่ในการปฏิบัติงานป้องกันและปราบปรามการทำลายทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่า ให้มีการจัดตั้งด่านตรวจ จุดตรวจ และจุดสกัด ทำการตรวจค้นและจับกุมการล่าสัตว์ป่าและสัตว์ป่าผิดกฎหมายอย่างเคร่งครัด โดยให้มีการสนธิกำลังทั้งราชการ พลเรือน ตำรวจ ทหาร และบุคคลที่เกี่ยวข้อง

1.3 กลยุทธ์ “ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า”

ให้เพิ่มช่องทางการมีส่วนร่วมภาคประชาชนให้มากขึ้นในการแจ้งข่าวสาร โดยจัดตั้งศูนย์รับแจ้งเหตุ ศูนย์ร้องเรียน ศูนย์ดำรงธรรม เป็นต้น ให้รางวัลนำจับแก่ผู้แจ้งข้อมูลข่าวสาร และให้การสนับสนุนจนนำไปสู่การจับกุมได้เป็นผลสำเร็จ รณรงค์ประชาสัมพันธ์ข้อมูลข่าวสารการป้องกันและปราบปรามการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า ให้เข้าถึงประชาชนในชุมชนในเขตพื้นที่ป่า และพื้นที่รอบป่าอย่างชัดเจนและต่อเนื่อง

1.4 กลยุทธ์ “ยึดคืนพื้นที่ป่า ยับยั้งการบุกรุกป่า และแก้ไขปัญหาป่าบุกรุกคน โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักฐานหลักร่วมกับหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง”

ตรวจสอบพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกเพิ่มเติมหลังจากมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายสี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปี พ.ศ. 2545 ร่วมกับการตรวจสอบภาคพื้นดิน โดยให้ตรวจสอบและดำเนินการทั้งประเทศ ส่วนพื้นที่ที่พิสูจน์แล้วพบว่ามีบุกรุกก่อนปี พ.ศ. 2545 ให้ดำเนินการภายใต้กรอบของกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี หรือระเบียบอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างเคร่งครัด ในกรณีเมื่อดำเนินการตามกฎหมายแล้วจำเป็นต้องดำเนินการเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากบริเวณนั้น อาจมีมาตรการชดเชยที่เหมาะสมและเป็นธรรม ทั้งนี้หากยังไม่สามารถเคลื่อนย้ายราษฎรออกจากพื้นที่ได้ทันที ให้ดำเนินการควบคุมขอบเขตพื้นที่มิให้ขยายเพิ่มเติมโดยเด็ดขาดพื้นที่ที่ได้ดำเนินการยึดคืนพื้นที่ได้แล้วให้เร่งดำเนินการฟื้นฟูตามหลักวิชาการ และดำเนินกิจกรรมป้องกันการบุกรุกซ้ำในพื้นที่เดิม หากมีการบุกรุกซ้ำให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด แก้ไขปัญหาป่าบุกรุกคนในพื้นที่ที่ได้รับการร้องเรียน ซึ่งลิดรอนสิทธิของราษฎรที่ทำกินในที่ดินของตนมาช้านานก่อนการประกาศแนวเขตป่าไม้ต่างๆ โดยเร่งรัดการจัดทำและกำหนดเขตพื้นที่ป่าไม้ตาม พ.ร.บ. ป่าไม้ พุทธศักราช 2484 ให้ชัดเจนโดยใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ พ.ศ. 2495 - 2499 จากโครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ วิเคราะห์และตรวจสอบร่องรอยการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ และพิสูจน์สิทธิและคืนสิทธิในที่ดินให้กับราษฎรที่ถูกครอบครองสิทธิมาเป็นระยะเวลานาน

2. ประเด็นยุทธศาสตร์ ปลุกจิตสำนึกรักผืนป่าของแผ่นดิน

การปลุกจิตสำนึกให้ทุกคนในสังคมได้แสดงออกถึงความรับผิดชอบ เป็นสิ่งที่จำเป็นในการรักษาปกป้องทรัพยากรเหล่านี้ ประชาชนต้องรับรู้และมีส่วนร่วมในการดูแลรักษา โดยมีวัตถุประสงค์ คือ เพื่อปลุกจิตสำนึกให้ประชาชน รัก ห่วงแหน และปกป้องทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ประกอบด้วยกลยุทธ์ที่สำคัญ ดังนี้

2.1 กลยุทธ์ “กำหนดให้การแก้ไขปัญหามลพิษจากบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าเป็นวาระแห่งชาติ”

ปลุกจิตสำนึกของคนในชาติให้เห็นความสำคัญของทรัพยากร และให้หน่วยงานทั้งภาครัฐ เอกชน เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหา และกำหนดนโยบายต่าง ๆ ให้เป็นแนวทางเดียวกัน ประยุกต์ใช้กลไก PES (Payment for Environmental Services) มาสร้างแรงจูงใจทางเศรษฐกิจในการอนุรักษ์ และจัดการทรัพยากรป่าไม้กับผู้ที่มิชอบทําการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้

2.2 กลยุทธ์ “จัดตั้งองค์กรแนวร่วมภาคประชาชนเพื่อปลุกจิตสำนึก”

จัดตั้งองค์กรแนวร่วมภาคประชาชนเพื่อปลุกจิตสำนึก และเข้าร่วมกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อทำหน้าที่แจ้งเตือน เฝ้าระวัง และคุ้มครองรักษาพื้นที่ป่าไม้ ส่งเสริมให้มีความร่วมมือระหว่างหน่วยงาน องค์กรแนวร่วมภาคประชาชนภายในประเทศ กับหน่วยงานและองค์กรแนวร่วมในประชาคมโลก

2.3 กลยุทธ์ “ปลุกจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ที่มีความภูมิใจในการปฏิบัติงาน”

ปลุกฝังอบรมเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้องอย่างต่อเนื่อง ให้มีอุดมการณ์ความรักหวงแหนทรัพยากรป่าไม้ และภาคภูมิใจที่ได้ปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้พิทักษ์มรดกของแผ่นดิน จัดตั้งสถาบันหรือโรงเรียนเพื่อสร้างเจ้าหน้าที่พิทักษ์ป่าที่มีคุณภาพในการปฏิบัติงานคุ้มครองป้องกันและปฏิบัติงานอื่นๆ ที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ให้มีจำนวนที่สมดุลกับจำนวนพื้นที่ป่า เชิดชูวีรกรรมหรือคุณความดีของผู้ที่อุทิศตนเป็นแบบอย่างของการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้สู่สังคมอย่างต่อเนื่องและจริงจัง

3. ประเด็นยุทธศาสตร์ ปฏิรูประบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้

มีวัตถุประสงค์คือ เพื่อปรับปรุงระบบของการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้มีประสิทธิภาพสูงสุด ประกอบด้วยกลยุทธ์ที่สำคัญ ดังนี้

3.1 กลยุทธ์ “ปรับปรุงระบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้”

แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ที่มีบทบาทในการเสนอแนะ ติดตาม และประเมินผลการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ของประเทศอย่างเป็นรูปธรรม จัดตั้งศูนย์ข้อมูลป่าไม้และที่ดินทำกิน พร้อมทั้งมีระบบฐานข้อมูลและแผนที่เพื่อบูรณาการประสานงานกับหน่วยงานต่างๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ปรับปรุงโครงสร้างการบริหารจัดการของกรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างบูรณาการ

3.2 กลยุทธ์ “พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานด้านการบริหารจัดการป่าไม้ ทั้งระดับจังหวัดและอำเภอ”

ให้มีสำนักงานป่าไม้จังหวัดและสำนักงานป่าไม้อำเภอ เพื่อปฏิบัติงานร่วมกับฝ่ายปกครอง และฝ่ายอื่นๆ ในการป้องกันรักษาทรัพยากรป่าไม้และบริการประชาชน ให้องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการรับผิดชอบป้องกันรักษาป่าคดีด้านทรัพยากรธรรมชาติ ให้พนักงานฝ่ายปกครอง (ปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอ นายอำเภอ หรือผู้ว่าราชการจังหวัด แล้วแต่กรณี) เป็นหัวหน้าพนักงานสอบสวนทุกคดี

3.3 กลยุทธ์ “จัดทำแนวเขตทรัพยากรป่าไม้ทุกประเภทให้เป็นแนวเขตที่ชัดเจน”

จัดทำระบบฐานข้อมูลแนวเขตป่าไม้และกิจกรรมในเขตป่าไม้ ในระบบภูมิสารสนเทศ โดยจะต้องสามารถเรียกค้นและแสดงข้อมูลแนวเขตป่าไม้ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484 แนวเขตป่าสงวนแห่งชาติ ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย หรือป่าชายเลน และกิจกรรมต่างๆ ที่มีในพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมดเพื่อให้สามารถนำข้อมูลไปใช้ในการกิจที่เกี่ยวข้องได้อย่างรวดเร็ว และเชื่อมโยงให้หน่วยงานต่างๆ สามารถเข้าถึงข้อมูลแนวเขตป่าไม้เหล่านี้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ

3.4 กลยุทธ์ “จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ (Zoning)”

จำแนกเขตที่ดินป่าไม้ที่เหมาะสมโดยพิจารณาถึงความยั่งยืนด้านสังคม สิ่งแวดล้อม และเศรษฐกิจของประเทศ สนับสนุนเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไม่น้อยกว่า 40% ของพื้นที่ประเทศไทย ด้วยการบูรณาการข้อมูลที่ถูกต้องทันสมัย และวิเคราะห์ตามหลักวิชาการ กำหนดนโยบายของแต่ละประเภทพื้นที่อย่างเหมาะสม ให้สามารถใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินป่าไม้ได้อย่างมีประสิทธิภาพที่สุด โดยคำนึงถึงความสมดุลทั้งด้านความมั่นคง สังคม สิ่งแวดล้อม และการพัฒนาเศรษฐกิจ ภายหลังจากเสร็จสิ้นการจัดทำแนวเขตป่าไม้ต่างๆ แล้วจะต้องประกาศแนวเขตที่จัดทำขึ้นนี้ให้มีความชัดเจน โดยใช้คำพิคัดแผนที่เป็นหลัก และยกเลิกแนวเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 พฤศจิกายน 2504

3.5 กลยุทธ์ “ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้”

ห้ามมิให้มีการออกเอกสารแสดงสิทธิ เช่น โฉนดที่ดิน น.ส.3 ใบจอง เพิ่มเติมในพื้นที่ที่มีสภาพเป็นป่า หรือพื้นที่ที่อยู่ในแนวเขตป่าไม้ ให้พิจารณากำหนดการเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าสำหรับผู้ถือครองที่ดินทุกประเภท ใช้กฎหมายพิเศษในการยึดทรัพย์ (ปปง.) กับผู้ที่เกี่ยวข้องและเป็นนายทุน ในกรณีที่เป็นความผิดเกี่ยวกับทรัพยากรธรรมชาติ และมีจุดประสงค์เพื่อการค้า แกะไขระเบียบและกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานในการป้องกันและปราบปราม

4. ประเด็นยุทธศาสตร์ พื้นฟูและดูแลรักษาป่าอย่างยั่งยืน

ต้องวางแนวทางในการฟื้นฟู ปูปลูก และดูแลรักษา โดยให้มีการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน เพื่อให้คนอยู่กับป่าได้อย่างมีความสุข และป่าที่ได้รับการฟื้นฟู ดูแล มีความสมบูรณ์และยั่งยืน ยุทธศาสตร์นี้ประกอบด้วยกลยุทธ์ที่สำคัญ ดังนี้

4.1 กลยุทธ์ “จัดระบบการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยการมีส่วนร่วมกับประชาชน”

จัดตั้งป่าชุมชนเพิ่มขึ้นโดยส่งเสริมให้หน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน เข้ามามีส่วนร่วม ให้การสนับสนุนในการจัดตั้งและการดูแลป่าชุมชนให้ครบทุกแห่ง จัดตั้งอาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.) ในหมู่บ้านที่มีเขตติดต่อกับพื้นที่ป่า ทำหน้าที่ดูแลและบำรุงรักษาป่าให้ครอบคลุมพื้นที่ป่า เพิ่มและพัฒนาพื้นที่ป่าในเขตเมืองและชุมชน โดยแสวงหาความร่วมมือและสนับสนุนจากหน่วยงานทั้งภาครัฐ ประชาชน และเอกชน ในการเพิ่มและพัฒนาพื้นที่สีเขียวในเขตเมืองและชุมชน

4.2 กลยุทธ์ “จัดระบบการปลูกไม้เศรษฐกิจของประเทศ เพื่อทดแทนความต้องการและลดการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า”

ส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจ ในพื้นที่เอกชนหรือนอกเขตพื้นที่ป่าไม้ รวมทั้งแก้ไขกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการส่งเสริมการปลูกไม้เศรษฐกิจ ส่งเสริมให้องค์กร หน่วยงาน ราชการ และรัฐวิสาหกิจที่มีพื้นที่ดูแลรักษาแต่ยังมีได้ใช้ประโยชน์ ให้สามารถปลูกไม้เศรษฐกิจไว้สำหรับใช้สอยในหน่วยงานได้ โดยกำหนดหลักเกณฑ์การใช้ประโยชน์ผลผลิตตามความเหมาะสม ส่งเสริมและสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนนำที่ดินของตนมาปลูกป่าเศรษฐกิจ และสามารถยึดเป็นอาชีพได้ เช่น การสนับสนุนเงินทุนทั้งระยะสั้นและระยะยาว การใช้กล้าไม้สายพันธุ์ดีแก่ผู้ปลูกป่า และการลดหย่อนภาษี กำหนดชนิดไม้และปริมาณที่สอดคล้องกับความต้องการ และกลไกตลาด

4.3 กลยุทธ์ “ให้คนอยู่กับป่าพึ่งพากันอย่างมีความสุข”

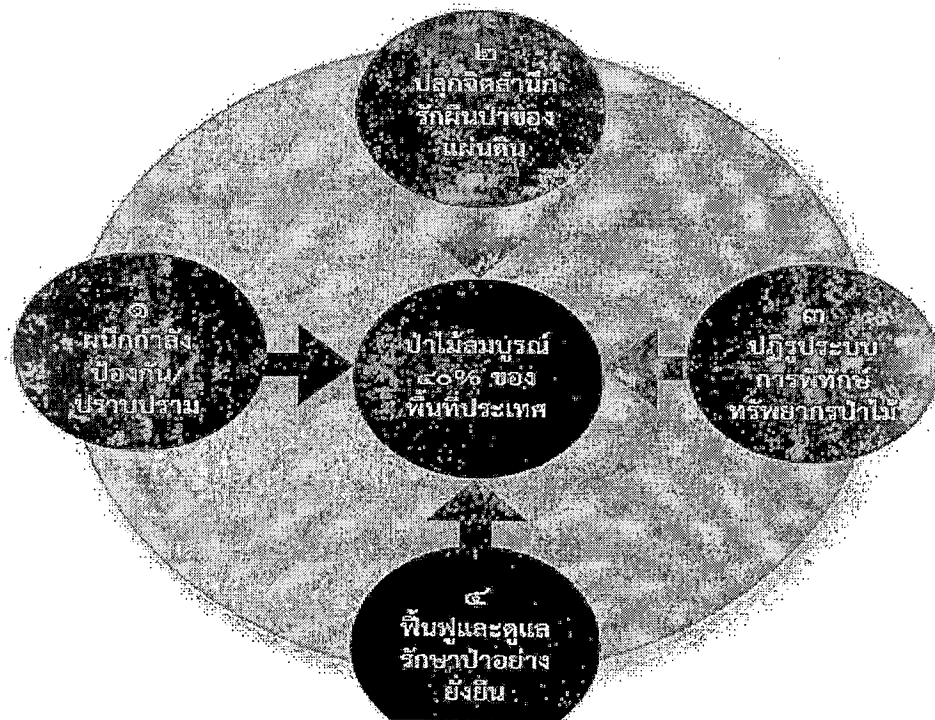
ส่งเสริมสนับสนุนและขยายผลการดำเนินการพัฒนาตามแนวทางพระราชดำริ และโครงการอันเนื่องมาจากพระราชดำริ ในการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้ ดูแลประชาชนและชุมชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่าให้จัดทำโครงการเสริมรายได้ให้กับประชาชนและชุมชนที่อยู่ในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่า เช่น โครงการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ธรรมชาติ โครงการเส้นทางศึกษาธรรมชาติ โครงการป่าสมุนไพร เป็นต้น นำหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงเป็นหลักในการพัฒนาโครงสร้างความเป็นอยู่และรายได้ ให้สามารถพึ่งพาตนเองได้ โดยส่งเสริมให้มีวิสาหกิจชุมชนและระบบสหกรณ์ ให้กับชุมชนในพื้นที่ป่าและพื้นที่รอบป่า

4.4 กลยุทธ์ “เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการฟื้นฟูและดูแลป่าอย่างยั่งยืน”

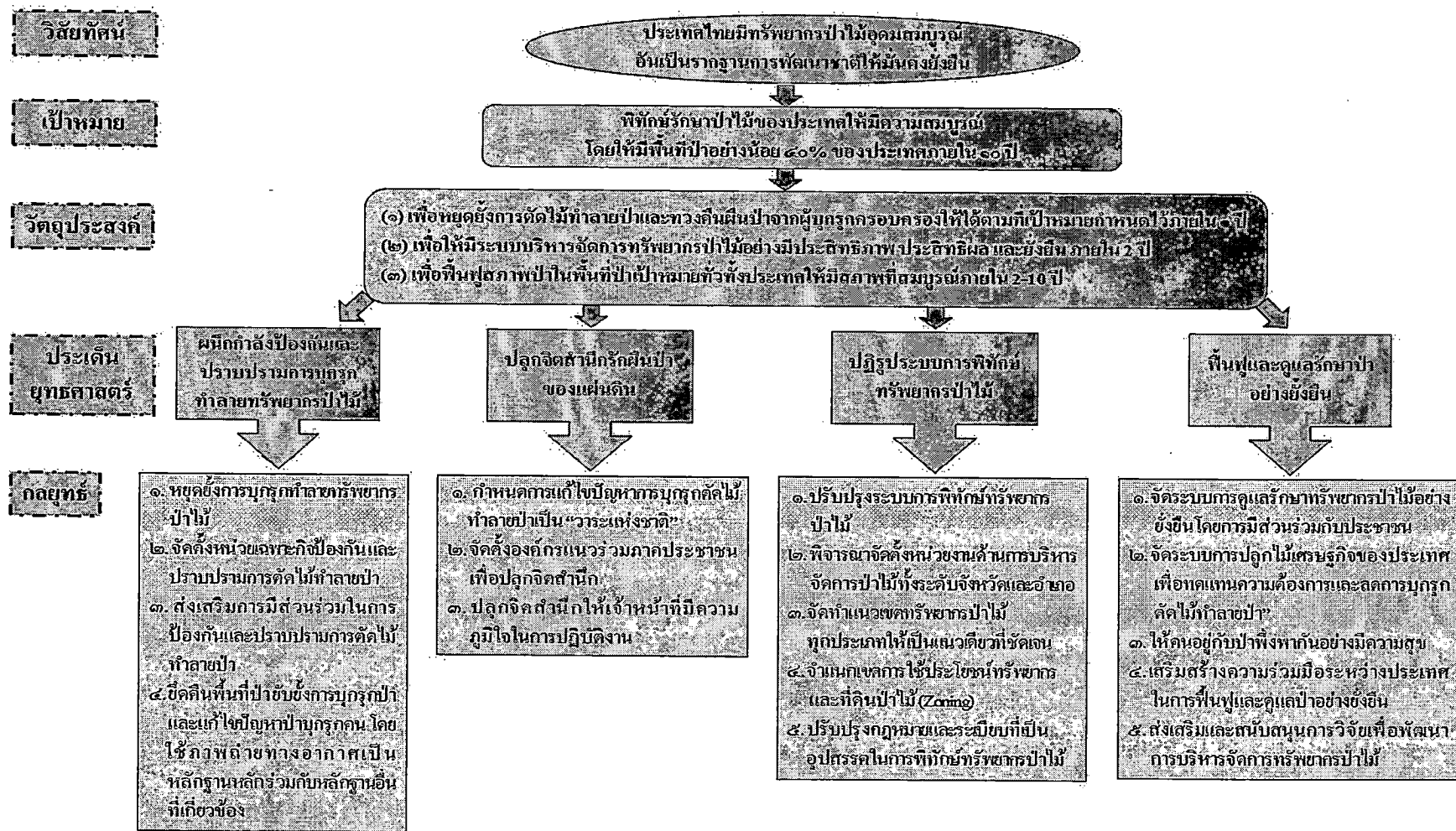
ประสานความร่วมมือกับประเทศในภูมิภาคอาเซียน โดยวางหลักการทำงานในการพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมร่วมกัน และผลักดันให้ทุกประเทศร่วมมือกันต่อต้านการลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การลักลอบค้าขายทรัพยากรป่าไม้ที่ผิดกฎหมายระหว่างประเทศ จัดตั้งเป็นคณะกรรมการระดับพื้นที่ ระดับจังหวัด และระดับประเทศ เพื่อประชุมหารือแนวทางในการดำเนินการร่วมกัน

4.5 กลยุทธ์ “ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้”

ส่งเสริมและสนับสนุนการดำเนินการวิจัยและพัฒนา รูปแบบ การบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ที่เหมาะสม รวมทั้งพัฒนาและถ่ายทอดองค์ความรู้ที่ได้จากการวิจัยสู่หน่วยงานหรือบุคคลที่เกี่ยวข้อง เพื่อนำไปใช้ประโยชน์การดำเนินงานตามแผนแม่บทฯ ว่าด้วยการตรวจสอบและการแก้ไขปัญหาพื้นที่ที่ถูกบุกรุกในเขตพื้นที่ป่าไม้



ภาพที่ 2 ยุทธศาสตร์การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ (4 ป.)



ภาพที่ 3 แผนภาพรวมการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

แผนปฏิบัติการการหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่า การทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครอง

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดแผนการปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการกระทำผิดเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ มาตั้งแต่เดือนธันวาคม 2557 โดยมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) สำนักงานตำรวจแห่งชาติ สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน (ปปง.) กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย กรมสอบสวนคดีพิเศษ (DSI) และกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้กำหนดแผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการลักลอบบุกรุกพื้นที่ และแผนปฏิบัติการป้องกันการลักลอบตัดไม้⁷ ดังนี้

1. แผนปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการกระทำความผิดเกี่ยวกับการป่าไม้ (Area Of Operation : AO) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำพื้นที่ปฏิบัติการที่อยู่ในความรับผิดชอบของ 3 หน่วยงาน ได้แก่ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมป่าไม้ และกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง โดยได้กำหนดพื้นที่ในการดำเนินการออกเป็น 4 พื้นที่ คือ

- AO 1 เป็นพื้นที่เป้าหมายที่คดีถึงที่สุดแล้วและสามารถเข้าดำเนินการได้ทันที
- AO 2 เป็นพื้นที่เป้าหมายที่แจ้งความดำเนินคดีแล้วและอยู่ระหว่างกระบวนการยุติธรรม
- AO 3 เป็นพื้นที่เป้าหมายต้องสงสัยว่ามีการกระทำความผิดและอยู่ระหว่างการดำเนินการตรวจพิสูจน์
- AO 4 เป็นพื้นที่รับผิดชอบส่วนที่เหลือที่ต้องป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุก

ทั้งนี้ ในแต่ละพื้นที่จะมีมาตรการในการดำเนินการที่แตกต่างกัน โดยจะเน้นพื้นที่ AO 1 เพื่อยึดคืนพื้นที่ตามกระบวนการกฎหมายและควบคุมไม่ให้เกิดการบุกรุกซ้ำ พร้อมทั้งเร่งรัดฟื้นฟูพื้นที่ป่าต้นที่สำหรับพื้นที่ AO 2 จะประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการเร่งรัดการดำเนินคดีให้ถึงที่สุด และจะนำไปจัดการตามขั้นตอน AO 1 พร้อมทั้งจัดให้มีชุดลาดตระเวนในพื้นที่มากขึ้น เพื่อไม่ให้เกิดการบุกรุกเพิ่มเติมสำหรับพื้นที่ AO 3 จะทำความเข้าใจกับประชาชนในการดำเนินงานของทางราชการ และเร่งรัดการสำรวจสิทธิครอบครองที่ดินของประชาชน พร้อมแก้ปัญหาความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดิน โดยจะใช้มาตราส่วนเดียวกันคือ 1 : 4,000 และหาแนวเขตร่วมแนวเดียวกันในการดำเนินการตามกฎหมาย และพื้นที่ AO 4 พื้นที่ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนที่เหลือจะจัดทำแนวเขตป่าไม้ร่วมกับชุมชน มีการลาดตระเวนพื้นที่ทั้งภาคพื้นดินและทางอากาศ มีการเพิ่มจุดสกัดในพื้นที่ล่อแหลม ฝึกอบรมเยาวชนและสร้างเครือข่ายอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ พัฒนาประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่โดยการดำเนินการดังกล่าว จะเป็นการดำเนินการร่วมกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องแบบบูรณาการ

2. แผนการปฏิบัติการป้องกันและปราบปรามการลักลอบการตัดไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กำหนดแผนปฏิบัติการป้องกันการลักลอบตัดไม้ เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิบัติงานในการแก้ไขปัญหาการลักลอบตัดไม้ พะยูนและไม่มีค่าจำนวน 7 มาตรการ ดังนี้

- มาตรการที่ 1 ด้านป้องกันไม่ให้เกิดการลักลอบตัดไม้
- มาตรการที่ 2 ด้านสกัดกั้นไม่ให้เกิดการเคลื่อนย้ายไม้ที่ถูกลักลอบตัด
- มาตรการที่ 3 ด้านการดำเนินการต่อผู้ครอบครองไม้ที่ถูกลักลอบตัด
- มาตรการที่ 4 ด้านการข่าวและการปฏิบัติการข่าวสาร
- มาตรการที่ 5 ด้านการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน
- มาตรการที่ 6 ด้านการเพิ่มประสิทธิภาพและการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่
- มาตรการที่ 7 การเตรียมความพร้อมสำหรับสถานการณ์เร่งด่วน

⁷ ข้อมูลจากรายงานสรุปการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (รอบ 12 กันยายน 2557 - 30 พฤศจิกายน 2558) ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ยังมีการทวงคืนพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกปลูกยางพาราโดยมิชอบ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้รับมอบหมายให้ร่วมกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ในการลดพื้นที่ปลูกยางพาราโดยมิชอบดังกล่าว เพื่อแก้ไขปัญหายางพาราควบคู่กับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดมาตรการและแผนปฏิบัติการทวงคืนพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกบุกรุกปลูกยางพารา บูรณาการดำเนินงานร่วมกับทหาร ตำรวจ และฝ่ายปกครอง โดยมอบให้ผู้ว่าราชการจังหวัดเป็น CEO การดำเนินงานดังกล่าวจะหยุดยั้งการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้แบบเป็นขบวนการ ลดอัตราการสูญเสียพื้นที่ป่าได้พื้นที่ป่ากลับมาฟื้นฟูให้เป็นป่าธรรมชาติที่มีความหลากหลายทางชีวภาพ

การจัดระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ปรับปรุงระบบการทำงานทั้งในด้านโครงสร้างและการบริหารจัดการ⁸ โดยเน้นการบูรณาการของหน่วยปฏิบัติงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทั้งในส่วนกลางและที่ตั้งอยู่ในภูมิภาค/พื้นที่ ตลอดจนประสานการปฏิบัติการป้องกันและดำเนินการบังคับใช้กฎหมายร่วมกับเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในท้องที่ รวมทั้งหน่วยงานที่มีศักยภาพ เช่น กองทัพบก และสำนักงานตำรวจแห่งชาติ โดยมีระบบการปฏิบัติงานโดยสรุป ดังนี้

- ปรับรูปแบบการกำกับควบคุมพื้นที่ จากเดิมที่หน่วยป้องกันรักษาป่าแต่ละหน่วยดูแลรับผิดชอบพื้นที่โดยลำพัง เป็นจัดระบบบริหารและความรับผิดชอบเชิงพื้นที่ออกเป็น 309 กลุ่มป่าสงวนแห่งชาติ
- ประกอบกำลังหน่วยงานภาคสนาม เพื่อสนับสนุนการปฏิบัติงานป้องกัน/ปราบปรามกับหน่วยป้องกันรักษาป่า (492 หน่วย) ทำให้มีหน่วยปฏิบัติงาน 1,213 หน่วยทั่วประเทศ ที่บูรณาการความรับผิดชอบพื้นที่/ทรัพยากรป่าไม้
- กำหนดเป้าหมายท้าทายไม่ให้เกิดการบุกรุก หากพบว่าการบุกรุกเกิน 50 ไร่ต่อรายจะดำเนินการตั้งกรรมการสอบสวนเจ้าหน้าที่ที่รับผิดชอบตามลำดับชั้น
- ใช้นวัตกรรมและเทคโนโลยีช่วยสนับสนุนภารกิจด้านการป้องกันปราบปราม เช่น ใช้กล้อง CCTV เฝ้าระวังไม้ของกลางมิให้สูญหาย ใช้ระบบภูมิสารสนเทศ (GIS) เฝ้าระวังสนับสนุนภารกิจลาดตระเวน/ตรวจสอบพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุก
- ส่งเสริมภาคประชาสังคม (ท้องถิ่น/ชุมชน/ราษฎร) ให้มีส่วนร่วมดูแลรักษาป่าในรูปป่าชุมชนและป่าเศรษฐกิจชุมชน
- สนับสนุนงบประมาณและสวัสดิการสำหรับเจ้าหน้าที่ที่มีหน้าที่ป้องกัน/ปราบปรามเพื่อสร้างขวัญกำลังใจ
- จัดตั้งศูนย์ฝึกอบรมหรือโรงเรียนผลิตพนักงานพิทักษ์ป่าให้มีศักยภาพและพอเพียงต่อปริมาณงานโดยปัจจุบันได้จัดตั้ง “สถาบันพระราชพิทักษ์ป่า” ขึ้น ณ ศูนย์ฝึกอบรมที่ 1 (แพร่) อำเภอเมืองจังหวัดแพร่ (โรงเรียนป่าไม้แพร่เดิม) เพื่อให้มาตรการ พลิกฟื้นผืนป่าสู่การพัฒนาที่ยั่งยืนตามนโยบายประชารัฐของรัฐบาลมีผลอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ โดยจะดำเนินการสร้างและพัฒนาศักยภาพบุคลากรพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ให้มีความรู้ และสมรรถนะสูงเพียงพอในการปฏิบัติการให้มีประสิทธิภาพ ตอบสนองนโยบายเชิงรุกของรัฐบาลในการปกป้องทรัพยากรป่าไม้ให้ดำรงอยู่อย่างอุดมสมบูรณ์และยั่งยืน

เนื่องจากการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้อย่างบูรณาการและการปฏิรูปการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งทรัพยากรป่าไม้มีความเกี่ยวข้องกับชีวิตและการพัฒนาประเทศ ดังนั้น จึงจำเป็นต้องกำหนดแนวทางและเป้าหมายที่ชัดเจนสอดคล้องกับภารกิจของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบัน ทั้งภารกิจการทวงคืนผืนป่า การจัดสรรที่ดินให้ผู้ยากไร้ ตามโครงการจัดที่ดินของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) การจัดการป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชัน (เขาค้อ) และการจัดทำแนวเขตที่ดินป่าไม้ (One Map) นอกจากนั้นจะต้องสอดคล้องกับแนวทางประชารัฐ ยุทธศาสตร์ชาติระยะ 20 ปี (พ.ศ. 2560 - 2579) ภายใต้วิสัยทัศน์ “ประเทศมีความมั่นคง มั่งคั่ง ยั่งยืน เป็น

⁸ ข้อมูลจากรายงานสรุปการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (รอบ 12 กันยายน 2558 - 31 พฤษภาคม 2559) ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ประเทศพัฒนาแล้วด้วยการพัฒนาตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง" แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 12 และ เป้าหมายการพัฒนาที่ยั่งยืนของโลก 17 ประการ (The Global Goals for Sustainable Development) กระทรวง ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้จัดทำร่างแผนปฏิบัติการขับเคลื่อนการปฏิรูปทรัพยากรป่าไม้ มีเป้าหมายการ ดำเนินงาน 2 ระยะคือ ระยะที่ 1 (ปี 2559 - 2560) และระยะที่ 2 (ปี 2560 - 2579) โดยจะดำเนินการปกป้องผืนป่าให้คงสภาพ 102.4 ล้านไร่ หรือร้อยละ 32 ของพื้นที่ประเทศ และเพิ่มพื้นที่ให้มีสภาพป่าทั้งพื้นที่ของรัฐ พื้นที่เอกชน รวมถึงพื้นที่อื่นๆ ตามเป้าหมายที่กำหนด โดยมีแนวทางการดำเนินการ"พลิกฟื้นผืนป่า สู่การพัฒนาที่ยั่งยืน" (มาตรการ 1 : 5 : 5) ซึ่งหมายถึง 1 หลักการ 5 มาตรการหลัก 5 วิธีปฏิบัติการ คือ

1. สร้างความเข้าใจให้ทุกฝ่ายมีส่วนร่วมตามแนวทาง "ประชารัฐ" เช่น รสทป. ครอบป่าไม้ เครือข่ายป่า ชุมชน เครือข่ายไฟฟ้า เครือข่ายชุมชนฟื้นฟูป่า เครือข่ายระบบวนเกษตร เป็นต้น
2. แก้ไขแนวเขต one map ตามนโยบายรัฐบาล
3. รักษาป่าสมบูรณ์/บังคับใช้กฎหมายต่อผู้บุกรุก โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน
4. ผ่อนผันผู้ยากไร้/จัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ตามนโยบายรัฐบาลตามแนวทางของ คทช.
5. เพิ่มพื้นที่ป่า/พื้นที่สีเขียว เช่น การปลูกป่าเป็น buffer zone ปลูกป่าในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม สร้างป่า สร้างรายได้ป่าเศรษฐกิจชุมชน แจกจ่ายกล้าไม้ เป็นต้น

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้อง

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้⁹

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ได้เห็นชอบหลักการ มาตรการ และแนวทางแก้ไข ปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ และให้ดำเนินการต่อไปได้ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดไว้ 2 ด้าน คือ

1. การจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้
 - พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ¹⁰
 - พื้นที่ Zone A และ Zone E ที่ส่งมอบให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ให้ดำเนินการเร่งรัดกันพื้นที่ที่ไม่ควรนำไปปฏิรูปที่ดินคืนโดยเร็ว
 - พื้นที่ Zone C เพิ่มเติม พื้นที่ที่ปรับออก หากมีราษฎรอยู่อาศัย/ทำกิน ให้ดำเนินการตามความเหมาะสม พื้นที่ที่คงสภาพให้กำหนดเป็นป่านุรักษ์ตามกฎหมาย
 - ป่านุรักษ์ตามกฎหมาย และป่านุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี
 - ยืนยันนโยบายของรัฐ ไม่นำพื้นที่ไปปฏิรูปที่ดิน
 - ให้สำรวจและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองให้ชัดเจน
 - ให้ใช้ภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรก หลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์
 - ให้ตรวจพิสูจน์ว่า อยู่อาศัย/ทำกินก่อนหรือหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมาย ครั้งแรก ที่ต้องมีร่องรอยการทำประโยชน์มาอย่างต่อเนื่อง
2. การป้องกันพื้นที่ป่าไม้ และอื่นๆ
 - ถ้ามีการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่ หรือขยายพื้นที่อยู่อาศัย/ทำกิน ให้ดำเนินการตามกฎหมายโดยเฉียบขาด

⁹ การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้, หนังสือ ที่ นร 0205/8115 ลงวันที่ 10 กรกฎาคม 2541 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

¹⁰ การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ, หนังสือ ที่ นร 0202/5247 ลงวันที่ 15 มีนาคม 2535 เรื่อง การจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ และหนังสือ ที่ นร 0202/5504 ลงวันที่ 18 มีนาคม 2535 เรื่อง ผลการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเพิ่มเติม

- ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กำกับดูแลหน่วยงานและคณะกรรมการฯ ให้มีเอกภาพในการป้องกันรักษาป่า

- ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย จัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนร่วมดูแลรักษาป่า

- ให้กรมป่าไม้ดำเนินการตามแผนการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ระดับพื้นที่

- ให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องแก้ไขปัญหาการออกเอกสารสิทธิโดยมิชอบ

- ให้สำนักงานประมาณสนับสนุนงบประมาณ

ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า) และพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี (พื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้น 1, 2 และพื้นที่เขตอนุรักษ์ป่าชายเลน) กำหนดให้มีการพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร เพื่อตรวจสอบว่ามีการครอบครองอยู่ก่อน/หลังการสงวนหวงห้ามเป็นเขตป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก และให้ดำเนินการตามมาตรการ ดังนี้

1. กรณีอยู่อาศัย/ทำกินก่อนการสงวนหวงห้ามฯ

- ให้อยู่อาศัย/ทำกินที่เดิม โดยจัดทำขอบเขตให้ชัดเจน และดำเนินการตามกฎหมายให้อยู่อาศัย/ทำกินตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ

- พื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ไม่ให้อยู่อาศัย/ทำกินที่เดิม โดยให้ช่วยเหลือตามความเหมาะสม เพื่อหาที่อยู่อาศัย/ทำกินแห่งใหม่ หรือให้เคลื่อนย้ายออกไปที่รองรับ สนับสนุนสาธารณูปโภค คุณภาพชีวิต อาชีพ และสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย

2. กรณีอยู่อาศัย/ทำกินหลังการสงวนหวงห้ามฯ ให้เคลื่อนย้ายออกไปที่รองรับ สนับสนุนสาธารณูปโภค คุณภาพชีวิต อาชีพ และสิทธิในที่ดินตามกฎหมาย หากเคลื่อนย้ายไม่ได้ทันที ให้ควบคุมพื้นที่และจัดระเบียบให้พอเพียงกับการดำรงชีพ

มติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541

1. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2542 เรื่อง ผลการเจรจาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรภาคเหนือ¹¹

รับทราบและเห็นชอบตามผลการเจรจาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรภาคเหนือตามที่ประธานคณะกรรมการช่วยเหลือประชาชนกระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยมีข้อเสนอให้รัฐบาลแก้ไขปัญหา 4 กลุ่มปัญหา คือ ปัญหาป่าไม้ ปัญหาที่ดิน ปัญหาการให้สัญชาติไทยแก่ชาวไทยภูเขา และปัญหาเร่งด่วนเฉพาะหน้า

กลุ่มปัญหาป่าไม้ ให้ปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องให้การคุ้มครองสิทธิชั่วคราวก่อนการพิสูจน์จะได้ข้อยุติ โดยเกณฑ์การพิสูจน์สิทธิให้ใช้หลักเกณฑ์ที่มีอยู่ในปัจจุบัน และสิทธิชั่วคราวหมายถึงสิทธิในการดำเนินการตามกฎหมาย (จับกุม) เท่านั้น หากอยู่ก่อนประกาศเขตป่า ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน หากอยู่หลังประกาศเขตป่าให้แก้ปัญหาเป็นรายกรณีตามสภาพความเป็นจริง

¹¹ การเจรจาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรภาคเหนือ, หนังสือ ที่ นร 0205/ว(ล) 6451 ลงวันที่ 18 พฤษภาคม 2542 เรื่อง ผลการเจรจาแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรภาคเหนือ

2. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550 เรื่อง การชุมนุมเรียกร้องของเครือข่ายองค์กรชุมชนรักเทือกเขาบรรทัด¹²

ให้มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 มีผลในทางปฏิบัติต่อไป และควรเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี

ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สืบหาข้อมูลการปลูกไม้ยางพาราในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ (ตามแนวทางมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541)

กรณีอยู่ก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ให้ดำเนินการเพิกถอนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และกำหนดให้มีสภาพเป็นป่าสงวนแห่งชาติ เพื่อสามารถขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

กรณีอยู่ภายหลัง ให้ช่วยเหลือตามโครงการประชามศเศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่ป่าไม้ และควรเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จภายใน 2 ปี

3. มติคณะรัฐมนตรี 24 เมื่อวันที่ กรกฎาคม 2550 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้¹³

เห็นชอบในหลักการตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ ดังนี้

3.1 โครงการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2551-2552

3.2 โครงการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ. 2551-2552

3.3 โครงการสำรวจข้อมูลการปลูกไม้ยางพาราของราษฎรในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ พ.ศ. 2551

3.4 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สนับสนุนภาพถ่ายทางอากาศ ออร์โธรี 1 : 4,000 ให้กรมป่าไม้ และกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ใช้ปฏิบัติงานตามโครงการดังกล่าวต่อไป

4. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2551 เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาตี¹⁴

เห็นชอบแนวทางแก้ไขปัญหาดิน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ในพื้นที่อุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาตี ตามที่ศูนย์อำนวยการขจัดความยากจนและพัฒนาชนบทตามปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง (ศจพ.) เสนอ โดยเห็นชอบให้ตัดโค่นยางพาราที่หมดอายุ เพื่อปลูกใหม่ในสัดส่วนไม่เกินร้อยละ 4 ของพื้นที่ โดยมีคณะกรรมการเป็นผู้พิจารณาและให้เพิ่มผู้แทนองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ และกรมทรัพยากรธรณีเป็นคณะกรรมการ ทั้งนี้ ให้ ศจพ. รับความเห็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไปพิจารณาดำเนินการด้วย

ให้ดำเนินการพิสูจน์สิทธิที่ดินของราษฎรที่อยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติ และในเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้อำเภอแต่งตั้งคณะกรรมการพิสูจน์สิทธิในการถือครอง หากมีการถือครองก่อนประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติ และมีการทำประโยชน์ต่อเนื่อง ให้กันพื้นที่ทำกินออกจากเขตป่าสงวนแห่งชาติ และเขตอุทยานแห่งชาติตามกฎหมายนั้นโดยเร่งด่วน

ความเห็นของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

4.1 การพิสูจน์สิทธิที่ดินของราษฎร หากถือครองก่อนประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ ให้กรมป่าไม้อนุญาตเข้าทำประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หากถือครองก่อนประกาศเขตอุทยานแห่งชาติ ให้เพิก

¹² การชุมนุมเรียกร้องของเครือข่ายองค์กรชุมชนรักเทือกเขาบรรทัด, หนังสือ ที่ นร 0506/6403 ลงวันที่ 30 เมษายน 2550 เรื่อง การชุมนุมเรียกร้องของเครือข่ายองค์กรชุมชนรักเทือกเขาบรรทัด

¹³ การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้, หนังสือ ที่ นร 0506/13117 ลงวันที่ 2 สิงหาคม 2550 เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

¹⁴ การแก้ไขปัญหาที่ดิน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาตี, หนังสือ ที่ นร 0506/15300 ลงวันที่ 29 ตุลาคม 2551 เรื่อง แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน 3 จังหวัดชายแดนภาคใต้ ในพื้นที่บริเวณอุทยานแห่งชาติบูโด-สุไหงปาตี

ถอนและกำหนดให้มีสภาพป่าสงวนแห่งชาติ และสามารถขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 24 เมษายน 2550

4.2 การตัดโค่นยางพาราที่หมดอายุ สามารถดำเนินการได้ต่อเมื่อมีการอนุญาต ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507

5. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 2 มิถุนายน 2553 เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล¹⁵

เห็นชอบหลักการ แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ตามมาตรการฟื้นฟูระยะสั้น (6-12 เดือน) และระยะยาว (1-3 ปี) และให้พิจารณาการจัดทำโฉนดชุมชน อาจมีปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ์ โดยเฉพาะในเขตอุทยานแห่งชาติ และป่าชายเลน

แนวทางฟื้นฟูปัญหาเรื่องที่ทำกินและที่อยู่อาศัยระยะสั้น ให้พิสูจน์สิทธิที่อยู่อาศัยโดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศ และวิธีอื่นๆ โดยแต่งตั้งอนุกรรมการเป็นการเฉพาะ เสนอให้ผ่อนปรนพิเศษในการประกอบอาชีพประมงที่ใช้อุปกรณ์ดั้งเดิมในพื้นที่อุทยานและเขตนุรักษ์อื่นๆ ระยะยาว ให้กำหนดพื้นที่เขตวัฒนธรรมพิเศษที่เอื้อต่อกลุ่มชาติพันธุ์ที่มีสังคมวัฒนธรรมเฉพาะ

6. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2553 เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง¹⁶

เห็นชอบหลักการ แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ตามที่กระทรวงวัฒนธรรมเสนอ ตามมาตรการฟื้นฟูและช่วยเหลือระยะสั้น (6-12 เดือน) และระยะยาว (1-3 ปี)

ในประเด็นมาตรการด้านการจัดการทรัพยากร เพิกถอนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าสงวนที่ทับซ้อนกับที่ทำกินและอยู่อาศัยของชาวกะเหรี่ยง ยุติการจับกุมและให้การคุ้มครองชุมชนดั้งเดิม จัดตั้งคณะกรรมการเพื่อกำหนดเขตพื้นที่ทำกินและอยู่อาศัย ส่งเสริมระบบไร่หมุนเวียน ส่งเสริมเกษตรพอเพียงหรือเกษตรทางเลือก ส่งเสริมความหลากหลายทางชีวภาพในชุมชน สนับสนุนการออกโฉนดชุมชน

7. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2558 เรื่อง การจัดการป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชัน (เขาหัวโล้น)¹⁷

รับทราบแนวทางการจัดการป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชัน (เขาหัวโล้น) ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรายงาน ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และคำนึงถึงผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่และผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นอันดับแรก

โดยมีแนวทางการจัดการป่าเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชัน (เขาหัวโล้น) คือ

7.1 แนวคิดในการดำเนินการแบ่งเป็น

7.1.1 การควบคุมดูแลพื้นที่

7.1.2 การดูแลคน

7.1.3 การพัฒนาด้านการเกษตร

¹⁵ แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล, หนังสือ ที่ ทส 0207.3/1383 ลงวันที่ 7 มิถุนายน 2553 เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล

¹⁶ แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง, หนังสือ ที่ นร 0506/ว(ล) 1362 ลงวันที่ 11 สิงหาคม 2553 เรื่อง แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง

¹⁷ การจัดการป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชัน (เขาหัวโล้น), หนังสือ ที่ นร 0505/23593 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2558 เรื่อง การจัดการป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชัน (เขาหัวโล้น)

7.2 เป้าหมายดำเนินการ คือ

7.2.1 พื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชันไม่น้อยกว่า 8.6 ล้านไร่ ภายในระยะเวลา 20 ปี

7.2.2 พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชนในพื้นที่สูงให้สามารถอยู่ได้อย่างพอเพียง และยั่งยืนตามแนวพระราชดำริ

7.2.3 สร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

7.2.4 ลดมูลค่าความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

7.3 แผนการปฏิบัติต่อไป จะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน ในกรอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ในพื้นที่นาร่อง (จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดน่าน) และนำผลการปฏิบัติในพื้นที่นาร่องมาจัดทำแผนแม่บท และแนวทางดำเนินงาน (Road Map) รวมทั้งขยายผลไปยังพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

ตารางที่ 1 สรุปสาระสำคัญมติคณะรัฐมนตรี ที่เกี่ยวข้องกับมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541

มติ ครม. เมื่อวันที่	หลักการ	มาตรการ			หมายเหตุ
		อยู่ก่อน	อยู่ก่อนแต่ล่อแหลม	อยู่หลัง	
๓๐ มิ.ย. ๔๑	เห็นชอบในหลักการให้สำรวจขึ้นทะเบียนตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ และพิสูจน์ว่าอยู่ก่อน/หลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก	จัดทำขอบเขต และดำเนินการตามกฎหมายให้อยู่ได้ตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ	ให้ช่วยตามความเหมาะสมหรือให้ย้ายไปที่รองรับ มีสาธารณูปโภค และสิทธิตามกฎหมาย	ให้ย้ายไปที่รองรับ มีสาธารณูปโภค และสิทธิตามกฎหมาย หากย้ายไม่ได้พื้นที่ให้ควบคุมพื้นที่ และจัดระเบียบให้สอดคล้องกับการดำรงชีพ	
๒๔ เม.ย. ๕๐	อนุมัติให้ มติ ๓๐ มิ.ย. ๒๕๔๑ มีผลในทางปฏิบัติ และเร่งรัดให้แล้วเสร็จภายใน ๒ ปี	ให้เพิกถอนป่าอนุรักษ์ และขออนุญาตตาม พรบ.ป่าสงวนแห่งชาติ ๒๕๐๗	-	ให้ช่วยเหลือตามโครงการประชามชนเศรษฐกิจพอเพียงในพื้นที่ป่าไม้	กรณีไม่ียงพาราในป่าอนุรักษ์
๒๔ ก.ค. ๕๐	เห็นชอบในหลักการ โครงการจัดการที่ดินฯ ๓ โครงการ และให้ กษ. สนับสนุนภาพถ่ายออร์โธรี ๑:๕,๐๐๐ ในการปฏิบัติตามโครงการ				
๑๔ ต.ค. ๕๑	เห็นชอบให้ตัดไม้ยางพารา เพื่อปลูกทดแทนใหม่ไม่เกิน ๔% ของพื้นที่ปัญหา และพิสูจน์สิทธิที่ดิน	ให้เพิกถอนป่าอนุรักษ์ และขออนุญาตตาม พรบ.ป่าสงวนฯ ๒๕๐๗ ตามมติ ครม.๒๔ เม.ย. ๕๐	-	-	เฉพาะในเขต อช. บุโต-สุโขทัย
๑๑ พ.ค. ๕๒	เห็นชอบตามผลการเจรจา และข้อเสนอการแก้ไข ๔ กลุ่มปัญหาเกษตรภาคเหนือ	ให้ดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดิน	-	ให้แก้ไขเป็นรายกรณี ตามสภาพความเป็นจริง	เฉพาะเกษตรกรภาคเหนือ
๒ มิ.ย. ๕๓	เห็นชอบหลักการ แนวนโยบายในการฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวเล ทั้งมาตรการฟื้นฟูระยะสั้นและระยะยาวโดยมาตรการปัญหาเรื่องที่ทำกินและที่อยู่อาศัย ให้จัดทำโฉนดชุมชนโดยมีการพิสูจน์สิทธิที่อยู่อาศัยผ่านภาพถ่ายทางอากาศ และวิธีอื่นๆ ที่ไม่ใช่เอกสารสิทธิเพียงอย่างเดียว โดยให้ตั้งอนุกรรมการเป็นการเฉพาะ				
๓ ส.ค. ๕๓	เห็นชอบหลักการ แนวนโยบายฟื้นฟูวิถีชีวิตชาวกะเหรี่ยง ทั้ง ๕ ด้าน โดยมาตรการด้านการจัดการทรัพยากร ให้เพิกถอนพื้นที่ป่าอนุรักษ์ ป่าสงวนฯ ที่ทับซ้อนกับที่ทำกินและอยู่อาศัยของชาวกะเหรี่ยง				
๗ ก.ค. ๕๘	รับทราบแนวทาง การจัดการป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชัน (เขาค้อ-ลำน้ำ) ๑๓ จังหวัดภาคเหนือ ๘.๖ ล้านไร่ ในระยะ ๒๐ ปี ในแนวคิด การควบคุมดูแลพื้นที่ การดูแลต้น และการพัฒนาด้านการเกษตร ภายใต้ลัทธิ "เพิ่มพื้นที่สีเขียวบนพื้นที่ป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพที่สูงชันอย่างยั่งยืน" ประกอบด้วย ๗ ยุทธศาสตร์ และแผนปฏิบัติต่อไปจะให้หน่วยงานดำเนินการในกรอบของ คทช.				

ข้อเสนอองค์การที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้

1. ผู้ตรวจการแผ่นดิน

รายงานข้อเท็จจริง ความเห็น และข้อเสนอแนะการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐ ตามหนังสือสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน วันที่ 10/297 ลงวันที่ 26 เมษายน 2555

กรณีการตรวจสอบพื้นที่ทับซ้อนของป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และ ส.ป.ก. ท้องที่อำเภอวังน้ำเขียว จังหวัดปราจีนบุรี การแก้ไขปัญหาพื้นที่ป่าไม้ ให้รัฐดำเนินการ ดังนี้

1.1 ราษฎรที่ครอบครองที่ดินอยู่ก่อนวันประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ให้ออกหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป

1.2 กรณีผู้บุกรุกโดยเจตนาขัดแย้งภายหลังมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 รัฐต้องดำเนินการตามกฎหมายโดยเจียบขาด โดยไม่พิจารณาให้สิทธิใดๆ

1.3 กรณีเป็นผู้รับโอนสิทธิจากผู้บุกรุกตามข้อ (2) โดยเป็นผู้รู้เห็นเป็นใจ จ้างวาน ส่งเสริมเพื่อรับโอนสิทธินั้นเป็นของตน รัฐต้องดำเนินการตามกฎหมายโดยเจียบขาดเช่นกัน

1.4 กรณีรับโอนสิทธิมาโดยไม่สุจริต เช่น รู้ว่าเป็นเขตป่า หรืออยู่ระหว่างบังคับใช้กฎหมาย ควรที่จะไม่ได้รับการคุ้มครองสิทธิเช่นเดียวกับข้อ (2)

1.5 กรณีมีการโอนสิทธิ หรือเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ ภายหลังการตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดิน ถ้าเป็นผู้กระทำโดยสุจริต ควรได้รับการผ่อนผันช่วงเวลาหนึ่ง โดยต้องอยู่ภายใต้เงื่อนไขห้ามก่อสร้างเพิ่มเติม และให้ปลูกต้นไม้ให้เต็มพื้นที่ หากไม่ปฏิบัติตามให้ออกจากพื้นที่ทันที

2. คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (สปช.)

รายงานเรื่อง ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน ตามหนังสือสภานิติบัญญัติแห่งชาติ ที่ สว (สนช)(กมธ 1) 0009/ว 4604 ลงวันที่ 30 กันยายน 2558

การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รัฐบาลจึงต้องมีการผลักดันและเร่งรัดให้มีการดำเนินการใน 3 ประเด็นหลัก ได้แก่

2.1 ผลักดันและเร่งรัดการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541

2.1.1 กำหนดระยะเวลาสิ้นสุดการรับลงทะเบียน (ตกสำรวจ) และระยะเวลาสิ้นสุดการดำเนินการตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เพื่อให้ราษฎรกลุ่มไม่ยอมร่วมมือและกลุ่มต่อต้านยอมรับ

2.1.2 จัดหาที่ดินของรัฐ เพื่อรองรับการเคลื่อนย้ายออกจากป่าอนุรักษ์ และเร่งรัดการยึดคืนพื้นที่ของรัฐที่ผิดเงื่อนไขมาเป็นพื้นที่ดินกลาง ในการจัดให้ราษฎรที่ต้องย้าย

2.1.3 ในพื้นที่พิสูจน์การครอบครองที่ดินแล้ว ต้องคัดกรองราษฎรที่ควรได้รับการช่วยเหลือที่แท้จริง อย่างเป็นธรรม

2.2 ให้มีหน่วยงานหลักรับผิดชอบการดำเนินการ โดยบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าดำเนินการให้แล้วเสร็จ

2.3 ในระหว่างที่ดำเนินการตามข้อ (1) ให้ช่วยเหลือราษฎร โดยยึดแนวพระราชดำริฯ เศรษฐกิจพอเพียงที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ และแก้กฎหมาย ระเบียบให้เอื้อต่อการปฏิบัติ

3. มาตรการป้องกันการทุจริตและการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้

ข้อเสนอของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ (ปปช.) คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 7 เมษายน 2558 รับทราบสรุปผลการดำเนินงานของหน่วยงานตามข้อเสนอของคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ

ข้อเสนอ : ให้รัฐบาลเร่งรัดพิสูจน์การครอบครองในที่ดินป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี พร้อมทั้งกำหนดแนวทางดำเนินการรับรองสิทธิและการเยียวยา ผู้ที่ได้รับผลกระทบให้ชัดเจน โดยรัฐต้องสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินการ

การดำเนินการบุกรุกพื้นที่ป่าไม้โดยเจตนาชัดเจน ภายหลังมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ให้ดำเนินการตามแนวทางผู้ตรวจการแผ่นดินเสนอ

วิธีการปฏิบัติ : ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เร่งรัดการดำเนินการพิสูจน์การครอบครองให้แล้วเสร็จโดยเร็ว และให้สำนักงานประมาณสนับสนุนงบประมาณ เพื่อเร่งรัดการพิสูจน์การครอบครองให้แล้วเสร็จภายใน 3 ปี ให้เร่งรัดปรับปรุงแก้ไขกฎหมายให้เหมาะสม สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน

4. แผนแม่บทแก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

หัวหน้าคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้อนุมัติให้ใช้แผนแม่บท และให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องยึดถือปฏิบัติ เมื่อวันที่ 1 สิงหาคม 2557

ได้กำหนดเป็นยุทธศาสตร์ และการดำเนินงานไว้ในแผนแม่บท ว่าด้วยการตรวจสอบและการแก้ไขปัญหาพื้นที่ที่ถูกบุกรุกในเขตพื้นที่ป่าไม้ ให้ตรวจสอบพื้นที่ของราษฎร โดยใช้แผนที่ภาพถ่ายสี กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปี พ.ศ. 2545 ตรวจสอบตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541

การบุกรุกเพิ่มเติมในช่วงตั้งแต่ปี พ.ศ. 2545 เป็นต้นมา ให้ตรวจสอบดำเนินการทั่วประเทศ การบุกรุกพื้นที่ใหม่ ไม่มีมติหรือระเบียบใดๆ ผ่อนผันให้ทั้งสิ้น ต้องดำเนินการตามกฎหมายอย่างเคร่งครัดและเด็ดขาด เพื่อนำพื้นที่มาฟื้นฟูสภาพป่า โดยจัดลำดับความสำคัญเร่งด่วนกับนายทุนผู้บุกรุกรายใหญ่เป็นลำดับแรก กรณีประชาชนผู้ยากไร้ มีรายได้น้อย และไร้ที่ดินทำกิน ตามคำสั่ง คสช. ที่ 66/2557 ต้องดำเนินการสอบสวนและพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีการปฏิบัติที่เหมาะสม

การฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าเป้าหมายทั่วประเทศ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้ความสำคัญกับนโยบายป่าไม้แห่งชาติ และแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ซึ่งได้กำหนดเป้าหมายให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 129.20 ล้านไร่ และเป้าหมายในการรักษาพื้นที่ป่าที่มีอยู่ 102.4 ล้านไร่ อย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน รวมทั้งทางดินพื้นที่ป่าไม้ตามแนวทางต่างๆ เพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศให้ได้ตามเป้าหมายในอัตราร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ภายใน 10 ปี

ในปี 2560 กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช และกรมป่าไม้ ได้กำหนดการดำเนินการในการฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าเป้าหมายไว้ ดังนี้

- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ดำเนินการปลูกฟื้นฟูป่า การปลูกป่าโดย CSR¹⁸ ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ และการสร้างฝายชะลอน้ำ เพื่อเพิ่มความชุ่มชื้นในแก่งพื้นที่ดำเนินการปลูกฟื้นฟูสภาพป่า
- กรมป่าไม้ ดำเนินการภายใต้กิจกรรมปลูกป่าในพื้นที่โครงการพื้นที่ป่าตามมาตรา 25¹⁹ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพื้นที่ที่ถูกบุกรุกและดำเนินการโครงการฟื้นฟูระบบนิเวศในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ประจำปี 2560 เพื่อเป็นการเพิ่มพื้นที่ป่าให้ครบตามเป้าหมายอีกทางหนึ่ง

¹⁸ CSR (Corporate Social Responsibility) หมายถึง ความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมขององค์กร ซึ่งคือการดำเนินกิจการภายใต้หลักจริยธรรมและการจัดการที่ดี โดยรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อมทั้งในระดับใกล้และไกล อันนำไปสู่การพัฒนาที่ยั่งยืน

¹⁹ มาตรา 25 เมื่อได้กำหนดป่าใดเป็นป่าสงวนแห่งชาติ และรัฐมนตรีได้แต่งตั้งพนักงานเจ้าหน้าที่ผู้ควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาตินั้นแล้ว ให้พนักงานเจ้าหน้าที่มีอำนาจดังต่อไปนี้

(4) ดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดที่เห็นสมควรทั้งนี้เพื่อป้องกันหรือบรรเทาความเสียหายแก่ป่าสงวนแห่งชาติในกรณีที่มีเหตุฉุกเฉิน

แนวทางการเปิดให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีการส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการก่อตั้งองค์กรเครือข่ายภาคประชาชน เช่น

1. อาสาสมัครพิทักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมหมู่บ้าน (ทสม.)

เป็นเครือข่ายภาคประชาชนผู้มีจิตอาสาเป็นกลไกสำคัญในการดำเนินงานอนุรักษ์ฟื้นฟู และสร้างสรรค์สิ่งที่เป็นประโยชน์ต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในท้องถิ่น อีกทั้งยังเป็นการเปิดช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชนในการพิทักษ์ทรัพยากรของประเทศ ซึ่งมีความสอดคล้องกับนโยบาย “ประชารัฐ” ของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ที่ต้องการให้ภาคส่วนต่างๆ ทั้งหน่วยงานภาครัฐ เอกชน และประชาชน มีส่วนร่วมในการพัฒนาประเทศทุกด้าน โดยปัจจุบันเครือข่าย ทสม. ได้รับการก่อตั้งครอบคลุมทั่วทุกภูมิภาคของประเทศ นอกจากนี้ ได้มีการจัดตั้งสถาบันประชารัฐพิทักษ์ป่า เพื่อการพัฒนาทรัพยากรบุคคลในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในทุกระดับ การสร้างเครือข่ายความร่วมมือเพื่อพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้และบูรณาการภารกิจงานอนุรักษ์ร่วมกันทุกภาคส่วน ทั้งภาครัฐและประชาชน นอกจากนี้ยังมีการดำเนินการในรูปแบบของกิจกรรม/โครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง อันเป็นกิจกรรมต่อเนื่องในการสนับสนุนให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2. ราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่า (รสทป.)

การสร้างการมีส่วนร่วมที่มีภารกิจด้านการป้องกันรักษาป่า โดยการศึกษาวิเคราะห์ กำหนดยุทธศาสตร์การป้องกันรักษาป่า การควบคุมไฟป่า และการปราบปรามการกระทำผิดกฎหมาย รวมทั้งกำหนดแนวทาง รูปแบบ และวิธีการในการป้องกันรักษาป่า การปราบปรามการกระทำผิดโดยกลยุทธิ์การมีส่วนร่วม การพัฒนาศักยภาพบุคลากรและราษฎรอาสาสมัครพิทักษ์ป่า (รสทป.) โดยการเสริมสร้างความร่วมมือของประชาชนในการเข้ามามีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้เป็นเครือข่ายและพันธมิตรร่วมกับเจ้าหน้าที่รัฐ โดยยึดหลักธรรมาภิบาลในการเสริมสร้างและพัฒนาเครือข่ายความร่วมมือในการดูแลรักษาป่า

3. โครงการชุมชนเข้มแข็ง ป่าชายเลนยั่งยืน

เป็นการบริหารจัดการทรัพยากรป่าชายเลนให้เกิดความสำเร็จและยั่งยืน สอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาล โดยสนับสนุนการจัดการอย่างมีส่วนร่วมและให้คนอยู่กับป่าอยู่ร่วมกันในลักษณะที่ทำให้คนมีการกิจดูแลป่าให้มีความยั่งยืน การสร้างแรงจูงใจและส่งเสริมรายได้จากการอนุรักษ์ป่า เป็นการดำเนินงานแบบบูรณาการร่วมกันเป็นภาคีระหว่างเจ้าหน้าที่รัฐและชุมชนพื้นที่ทั้ง 955 หมู่บ้าน ในพื้นที่ 24 จังหวัด ในการจัดการทรัพยากรป่าชายเลน โดยให้ชุมชนเข้ามามีร่วมร่วมอนุรักษ์และจัดการป่าชายเลน มีการเสริมสร้างความเข้มแข็งของกลุ่มอนุรักษ์ สนับสนุนกิจกรรมการอนุรักษ์ของชุมชนในพื้นที่ ส่งเสริมและพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของชุมชน โดยใช้ป่าชายเลนเป็นฐาน และเผยแพร่พัฒนาองค์ความรู้ของชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าชายเลน

4. คณะกรรมการระดับพื้นที่ (Protected Area Committee: PAC)

การดำเนินงานบริหารจัดการพื้นที่คุ้มครอง ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 และพระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 เพื่อคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เน้นการสร้างกระบวนการทำความเข้าใจ การสร้างการยอมรับ และปรับเปลี่ยนทัศนคติ ควบคู่ไปกับการเสริมสร้างความแข็งแกร่งพัฒนาคุณภาพชีวิตของชุมชนที่เกื้อกูลต่อการอนุรักษ์ และพัฒนาอย่างยั่งยืน การจัดตั้ง PAC ประกอบด้วยผู้แทนจากภาคส่วนต่างๆ เช่น ผู้แทนเจ้าหน้าที่ฝ่ายปกครองในส่วนภูมิภาค ผู้แทนฝ่ายปกครองท้องถิ่น ผู้แทนหน่วยงานราชการที่มีบทบาทเกี่ยวข้อง ผู้แทนชุมชน พนักงานเจ้าหน้าที่กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช ผู้นำไม่เป็นทางการหรือผู้ทรงคุณวุฒิ สื่อมวลชนในท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) และกำหนดให้มีจำนวนไม่น้อยกว่า 15 คน แต่ไม่เกิน 25 คน ซึ่งมีหน้าที่ให้คำปรึกษา แนะนำ และสนับสนุน การมีส่วนร่วมในการวางแผน การดำเนินงาน การติดตาม ประเมินผล การแต่งตั้งคณะทำงานฯ และอื่นๆ ตามที่ได้รับมอบหมายจากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช

การส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินเอกชน

สำนักส่งเสริมการปลูกป่า กรมป่าไม้ เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจหลักในการส่งเสริมการเพิ่มพื้นที่ป่า เพื่อเพิ่มพูนความอุดมสมบูรณ์ให้พื้นที่ และประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยการมีส่วนร่วม ในการดำเนินการส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินเอกชน อยู่ในการวางแผนส่งเสริมและสนับสนุนการปลูกป่าภาคเอกชน การปลูกสร้างสวนป่าในที่ดินเอกชน การดำเนินการในรูปสหกรณ์สวนป่าและการปลูกป่าเศรษฐกิจทุกรูปแบบ โดยดำเนินงานภายใต้กฎหมาย พระราชบัญญัติสวนป่า พ.ศ. 2535 และพระราชบัญญัติสวนป่า (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2558

ที่ดินที่จะขอขึ้นทะเบียนเป็นสวนป่า ต้องเป็นที่ดินประเภทหนึ่งประเภทใด ดังต่อไปนี้

- ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน
- ที่ดินที่มีหนังสือของทางราชการรับรองว่าที่ดินดังกล่าวอยู่ในระยะเวลาที่อาจขอรับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ เนื่องจากได้มีการครอบครองและเข้าทำกินในที่ดินดังกล่าวตามกฎหมายว่าด้วย การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพไว้แล้ว
- ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินตามกฎหมายว่าด้วย การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่มีหลักฐานการอนุญาต การเช่า เช่าซื้อ การโอนหรือการตกทอดทางมรดก
- ที่ดินที่มีหนังสืออนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าสงวนแห่งชาติ ให้อุทิศทำประโยชน์และอยู่อาศัย หรือปลูกป่าหรือไม่ยืนต้นภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ หรือทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม่ยืนต้นในเขตป่าเสื่อมโทรม
- ที่ดินที่มีใบอนุญาตตามกฎหมายว่าด้วยป่าไม้ให้ทำสวนป่า
- ที่ดินที่ได้ดำเนินการเพื่อการปลูกป่าโดยส่วนราชการ รัฐวิสาหกิจ หรือหน่วยงานอื่นของรัฐ

นอกจากนี้ได้มีการดำเนินการส่งเสริมการปลูกป่าในที่ดินเอกชนในรูปแบบโครงการและกิจกรรมต่างๆ อาทิเช่น

1. โครงการส่งเสริมการปลูกต้นไม้เพื่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม (ศสส.)

เพื่อเพิ่มพื้นที่ปลูกไม้เศรษฐกิจ สำหรับผลิตไม้เพื่อการใช้สอยให้เพียงพอ ภายในประเทศ และสร้างรายได้จากการขายผลผลิตไม้ให้กับเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการในอนาคต เป็นการสร้างอาชีพด้านป่าไม้ให้กับประชาชนในท้องถิ่น และเพิ่มจำนวนต้นไม้ที่จะดูดซับคาร์บอนไดออกไซด์ ช่วยสร้างสมดุลธรรมชาติ

2. กิจกรรมส่งเสริมอาชีพด้านป่าไม้

การส่งเสริมปลูกไม้เศรษฐกิจในพื้นที่ต่างๆ ของเอกชน ทั้งการปลูกเต็มพื้นที่ หรือการปลูกเสริมในพื้นที่ เพื่อเพิ่มการผลิตไม้สำหรับขายให้กลุ่มผู้ใช้ไม้ประเภทต่างๆ ลดการนำเข้าไม้จากต่างประเทศ สร้างรายได้ให้กับผู้ปลูก ซึ่งเกษตรกรสามารถยึดถือเป็นอาชีพหลักในอนาคตต่อไป โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นการส่งเสริมให้ประชาชนปลูกไม้เศรษฐกิจตามชนิดและรูปแบบที่เหมาะสม เพื่อผลิตไม้ขายสร้างรายได้เป็นอาชีพอีกทางหนึ่งโดยดำเนินการส่งเสริมให้ผู้เข้าร่วมโครงการดำเนินการปลูกต้นไม้เศรษฐกิจ ในพื้นที่ที่มีเอกสารกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองตามกฎหมาย โดยแนะนำชนิดพันธุ์ไม้ที่เหมาะสมกับพื้นที่ และรูปแบบการปลูกต้นไม้ตามวัตถุประสงค์ในการผลิตไม้ตามระยะเวลาการให้ผลผลิตไม้ของเกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการอย่างเหมาะสม จัดเตรียมและสนับสนุนกล้าไม้ ติดตามให้คำแนะนำทางวิชาการ ระเบียบกฎหมายที่เกี่ยวข้อง และประสานงานเชื่อมโยงเครือข่ายด้านการตลาดไม้ในอนาคตแก่เกษตรกรผู้เข้าร่วมโครงการ

3. โครงการส่งเสริมการปลูกต้นไม้เพื่อเพิ่มพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ

เพื่อทดแทนความต้องการใช้ไม้ที่เพิ่มขึ้นก็เป็นสิ่งสำคัญ และมีความจำเป็นที่เร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการ โดยเฉพาะไม้ใช้สอยในครัวเรือนของเกษตรกร เช่น ไม้โตเร็ว ไม้ใช้สอยในท้องถิ่น และไม้โอเนกประสงค์ เป็นต้น โดยมี

วัตถุประสงค์เพื่อเพิ่มจำนวนพื้นที่ปลูกไม้เศรษฐกิจตามแนวทางการเพิ่มพื้นที่ป่าเป้าหมาย 40 % ของพื้นที่ประเทศ เพิ่มผลผลิตให้เพียงพอต่อความต้องการใช้ภายในประเทศ เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนปลูกไม้เศรษฐกิจตามชนิดและรูปแบบที่เหมาะสมเพื่อผลิตไม้ขาย สร้างรายได้เป็นอาชีพตามหลักเศรษฐกิจพอเพียง และส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรเต็มศักยภาพ กลุ่มเป้าหมายของโครงการ คือ เกษตรกรที่มีกรรมสิทธิ์ สิทธิครอบครองที่ดิน โดยพิจารณาแนวทางในการส่งเสริมแบบกลุ่มเพื่อสะดวกในการส่งเสริมและประสานงาน ตลอดจนช่วยเสริมสร้างความเข้มแข็งในการสร้างเครือข่ายด้านการบริหารจัดการสวนป่าเศรษฐกิจ และการตลาดของกลุ่มผู้ปลูกไม้เศรษฐกิจต่อไป

แนวทางการจัดการป่าเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชัน (เขาหัวโล้น)

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2558²⁰ รับทราบแนวทางการจัดการป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชัน (เขาหัวโล้น) ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรายงาน ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามมาตรการต่างๆ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เน้นการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน และคำนึงถึงผลกระทบที่อาจเกิดขึ้นกับประชาชนในพื้นที่ และผู้ที่เกี่ยวข้องเป็นอันดับแรก โดยมีแนวทางการจัดการป่าเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชัน (เขาหัวโล้น) มีรายละเอียด ดังนี้

1. แนวคิดในการดำเนินการแบ่งเป็น

- 1.1 การควบคุมดูแลพื้นที่
- 1.2 การดูแลคน
- 1.3 การพัฒนาด้านการเกษตร

2. ยุทธศาสตร์การบูรณาการจัดการป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชัน (เขาหัวโล้น) ภายใต้วิสัยทัศน์ “เพิ่มพื้นที่สีเขียวบนพื้นที่ป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพที่สูงชันอย่างยั่งยืน” มีเป้าหมาย คือ

- 2.1 พื้นฟูสภาพป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชันไม่น้อยกว่า 8.6 ล้านไร่ ภายในระยะเวลา 20 ปี
- 2.2 พัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนและชุมชนในพื้นที่สูงให้สามารถอยู่ได้อย่างพอเพียงและยั่งยืน

ตามแนวพระราชดำริ

2.3 สร้างจิตสำนึกและการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

2.4 ลดมูลค่าความเสียหายต่อชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน
ประกอบด้วย 7 ยุทธศาสตร์ ดังนี้

- 2.4.1 การสร้างความเข้าใจทุกภาคส่วน (กระทรวงมหาดไทย)
- 2.4.2 การจัดระเบียบคนและพื้นที่ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)
- 2.4.3 การป้องกันและรักษาป่า (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)
- 2.4.4 การฟื้นฟูระบบนิเวศ (กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม)
- 2.4.5 การพัฒนาและส่งเสริมอาชีพ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์)
- 2.4.6 การสร้างองค์ความรู้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(กระทรวงศึกษาธิการ)

2.4.7 การส่งเสริมการมีส่วนร่วมทุกภาคส่วน (กระทรวงมหาดไทย)

3. แผนการปฏิบัติต่อไปจะดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของแต่ละหน่วยงานในกรอบคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ในพื้นที่นาร่อง (จังหวัดเชียงใหม่ และจังหวัดน่าน) และนำผลการปฏิบัติในพื้นที่นาร่องมาจัดทำแผนแม่บทและแนวทางดำเนินงาน (Road Map) รวมทั้งขยายผลไปยังพื้นที่อื่นๆ ต่อไป

²⁰ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 7 กรกฎาคม 2558, หนังสือ ที่ นร 0505/23593 ลงวันที่ 9 กรกฎาคม 2558 เรื่อง การจัดการป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชัน (เขาหัวโล้น)

กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชได้แต่งตั้งคณะกรรมการบริหารจัดการป่าต้นน้ำเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชั้น (เขาค้อ) เพื่ออำนวยความสะดวกในการบริหารจัดการ และกำกับดูแลการดำเนินงาน โดยกำหนดแผนการดำเนินงานออกเป็น 3 ระยะ ดังนี้

1. ระยะเร่งด่วน (ปี 2558 - 2559) ดำเนินการในจังหวัดเชียงใหม่และจังหวัดน่าน กำหนดพื้นที่นำร่อง 2 แห่ง ได้แก่

- อุทยานแห่งชาติศรีลานนา จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 15 แปลง รวมเนื้อที่ 17,500 ไร่ เริ่มดำเนินการนำร่องในบริเวณบ้านสามสี เนื้อที่ 3,500 ไร่

- อุทยานแห่งชาติศรีน่าน จังหวัดน่าน จำนวน 5 แปลง เนื้อที่ 8,496 ไร่

2. ระยะกลาง (ปี 2560 - 2569) ดำเนินการในพื้นที่ 13 จังหวัด (คิดเป็น 40% ของพื้นที่เป้าหมาย)

3. ระยะยาว (ปี 2570 - 2578) ดำเนินการในพื้นที่เป้าหมายที่เหลือทั้งหมด

ปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการตามยุทธศาสตร์คนและพื้นที่ ควบคู่ไปกับยุทธศาสตร์การสร้างความสำเร็จทุกภาคส่วน โดยให้สำนักบริหารพื้นที่อนุรักษ์ที่มีพื้นที่รับผิดชอบใน 13 จังหวัด ดำเนินการสำรวจข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่ที่มีสภาพพื้นที่เขาค้อ และจำนวนราษฎร/ครัวเรือนที่ถือครองที่ดินในพื้นที่เขาค้อทั้งหมดเป็นรายแปลง ทั้งที่อยู่ในแปลงและนอกแปลงถือครองตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ในพื้นที่อนุรักษ์ 3 ประเภท ได้แก่ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า เพื่อจะนำข้อมูลดังกล่าวมาใช้วางแผนการคัดกรองคนและจัดระเบียบพื้นที่ และใช้เป็นข้อมูลการดำเนินงานตามแนวทางของยุทธศาสตร์อื่นๆ ต่อไป

แนวทางการดำเนินงานการจัดระเบียบคนและพื้นที่ จะใช้หลักเกณฑ์ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 เป็นฐานการพิจารณา ดังนี้

1. บุกรุกทำประโยชน์ก่อนปี 2541 จะเจรจาขอคืนพื้นที่ หรือขอลดพื้นที่ทำกินกรณีราษฎรที่มีพื้นที่ทำกินมากเกินความจำเป็น หากเป็นพื้นที่ล่อแหลม ต้องเคลื่อนย้ายราษฎรไปยังพื้นที่รองรับ ถ้าไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ทันที ต้องจัดระเบียบการอยู่อาศัย ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

2. บุกรุกทำประโยชน์หลังปี 2541

2.1 กรณีเป็นกลุ่มนายทุน/ราษฎรพื้นราบ จะดำเนินคดีตามกฎหมาย

2.2 กรณีตรวจสอบแล้วเป็นผู้ยากไร้ ผู้มีรายได้น้อย และไร้ที่ดินทำกิน จะให้การเจรจาขอคืนพื้นที่ และเคลื่อนย้ายราษฎรไปยังพื้นที่รองรับ/เข้ากระบวนการของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) ถ้าไม่สามารถเคลื่อนย้ายได้ทันที ต้องจัดระเบียบการอยู่อาศัย ส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ

แผนการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ที่กำหนดปีงบประมาณ พ.ศ. 2560 ในส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

1. ยุทธศาสตร์การจัดระเบียบคนและพื้นที่

1.1 สำรวจข้อมูลพื้นฐานและสภาพข้อเท็จจริงระดับพื้นที่เพิ่มเติม กำหนดเป้าหมายดำเนินการในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้สำเร็จ 80%

1.2 จัดทำแผนที่จำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Watershed profile) และจัดทำแผนระดับพื้นที่อย่างมีส่วนร่วมในพื้นที่อุทยานแห่งชาติ โดยใช้เงินรายได้อุทยานแห่งชาติ

1.3 ร่วมกับราษฎรผู้ครอบครองพื้นที่ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ สำรวจแนวเขตกันชน (Buffer Zone) ระหว่างพื้นที่ทำกินกับพื้นที่ป่าธรรมชาติให้ครบถ้วน

2. ยุทธศาสตร์ป้องกันและรักษาป่า

2.1 ทำแนวกันไฟป้องกันไฟป่า 2,000 กิโลเมตร

2.2 ดำเนินการลาดตระเวน ป้องกันการบุกรุกทำลายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ด้วยภาพถ่ายทางอากาศ

2.3 ดำเนินการลาดตระเวน ป้องกันการบุกรุกทำลายป่าอนุรักษ์ร่วมกับชุมชนป้องกันการบุกรุกใหม่ และการขยายพื้นที่ทำกิน

2.4 ดำเนินการเจรจาขอคืนพื้นที่บุกรุกหลังปี 2541

3. ยุทธศาสตร์ฟื้นฟูระบบนิเวศ

3.1 ปลูกฟื้นฟูป่า 10,000 ไร่ ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์

3.2 ปลูกป่า โดย CSR²¹ ในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ จำนวน 14,000 ไร่

3.3 สร้างฝายชะลอน้ำ แบบกล่อ่งเกเบี่ยน 160 ตัว

กรมป่าไม้ดำเนินการปลูกฟื้นฟูป่าในพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม พื้นที่ป่าถูกบุกรุก และพื้นที่ต้นน้ำเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชัน (เขาหัวโล้น) ภายใต้ยุทธศาสตร์การบูรณาการจัดการป่าเสื่อมสภาพบนพื้นที่สูงชัน (เขาหัวโล้น) โดยได้ดำเนินการปลูกฟื้นฟูป่าในปี 2559 ทั้งหมด 43,610 ไร่ ในพื้นที่เป้าหมาย 13 จังหวัด และในปี 2560 จะมีการดำเนินการกิจกรรมปลูกป่าในพื้นที่โครงการพื้นที่ป่าตามมาตรา 25²² พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 และพื้นที่ที่ถูกบุกรุก เนื้อที่ 5,500 ไร่ จำนวน 8 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดแม่ฮ่องสอน พะเยา ลำปาง อุตรดิตถ์ ตาก สุโขทัย เพชรบูรณ์ และเลย และดำเนินการโครงการฟื้นฟูระบบนิเวศในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ประจำปี 2560 เนื้อที่ 10,000 ไร่ จำนวน 10 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดตาก พิจิตร อุตรดิตถ์ เชียงราย พะเยา ลำพูน แพร่ ลำปาง อุตรดิตถ์ และน่าน

การจัดการพื้นที่ต้นน้ำลำธาร หรือพื้นที่เสี่ยงต่อการชะล้างพังทลาย

พื้นที่ต้นน้ำ หมายถึง พื้นที่ตอนบนของลุ่มน้ำ (Head Watershed) อยู่บนพื้นที่สูงที่มีความชันสูง เป็นพื้นที่ภูเขา (Mountainous Watershed) มีความหลากหลายทางชีวภาพที่มีความสำคัญต่อองค์ประกอบ บทบาท และหน้าที่ของระบบนิเวศที่เปราะบาง หากถูกทำลายหรือเสื่อมสภาพจะเกิดผลกระทบทางสิ่งแวดล้อมได้ง่ายและรุนแรง เป็นการยากที่จะฟื้นฟูให้กลับสู่สภาพเดิม ลักษณะเฉพาะของพื้นที่ต้นน้ำส่วนมากเป็นที่สูงชันหรือมีสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่า ดินพังทลายง่าย แต่มีสมรรถนะการอุ้มน้ำสูงและสามารถปลดปล่อยสู่ลำห้วยลำธารตลอดปี จึงเปรียบเสมือนอ่างเก็บน้ำตามธรรมชาติ มีฝนตกมากแต่มีการระเหยน้ำน้อย เมื่อเทียบกับพื้นที่ตอนล่าง รวมทั้งพื้นที่มีหมอกปกคลุม มีพืชและสัตว์ป่าอยู่หนาแน่น เป็นพื้นที่ที่ให้น้ำในพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้น 1 ชั้น 2 และ/หรือชั้น 3 รวมทั้งพื้นที่ที่เป็นเทือกเขาแนวยาว โดยบทบาทที่สำคัญของพื้นที่ป่าต้นน้ำลำธาร คือ เป็นแหล่งรองรับ กักเก็บ ระบาย และควบคุมการไหลของน้ำฝนสู่ลำห้วย ลำธาร และแม่น้ำ รองรับและสกัดน้ำฝนไม่ให้กัดเซาะและพัดพาดินไปทับถมในลำห้วย ลำธารให้ตื้นเขิน ป้องกันมิให้เกิดอุทกภัยที่รุนแรง เป็นแหล่งควบคุมความสมดุลของลมฟ้าอากาศ และเป็นพื้นที่ที่ควรสงวนไว้เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร เพื่อเอื้ออำนวยประโยชน์ของน้ำที่ดี บรรเทาปัญหาอุทกภัย ภัยแล้ง รักษาเสถียรภาพของดิน อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่ออำนวยผลผลิตที่ตอบสนองความต้องการของมนุษย์ที่แตกต่างกันออกไป

การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำในประเทศไทย

มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 27 กรกฎาคม 2525 เรื่อง โครงการศึกษาเพื่อกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำที่สำคัญของประเทศ เห็นชอบให้สำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ดำเนินการศึกษาเพื่อกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ และกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินต่อไปในอนาคต เป็นการกำหนดชั้นความสำคัญของพื้นที่ในเขตลุ่มน้ำ เพื่อกำหนดแนวทางและมาตรการการใช้ประโยชน์ของแต่ละพื้นที่ (ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ) โดยสำนักงานคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ ได้ตั้งคณะกรรมการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ทำหน้าที่กำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำออกเป็น 5 ระดับ โดยการกำหนดหลักเกณฑ์²³ ดังนี้

²¹ เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

²² เรื่องเดียวกัน, หน้า 24.

²³ หลักเกณฑ์และวิธีการในการกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำและข้อเสนอแนะมาตรการการใช้ที่ดินในเขตลุ่มน้ำปิง-วัง

1. สภาพภูมิประเทศ ใช้ลักษณะแผ่นดิน (land form) ว่าเป็นบริเวณแนวสันเขา ยอดเขาแหลม ยอดเขามน หุบเขา หน้าผา เขิงเขา บริเวณรอยกัศลึกร่องเขา ที่ราบขั้นบันได ที่ราบ หรือที่ลุ่ม ซึ่งมีผลต่อการกำหนดการใช้ที่ดิน
2. ระดับความลาดชัน ใช้ค่าเฉลี่ยความลาดชันของพื้นที่เป็นเปอร์เซ็นต์ ซึ่งนับและคำนวณได้จากพื้นที่ที่กำหนดขึ้น
3. ความสูงจากระดับน้ำทะเล ใช้ค่าเฉลี่ยความลาดชันของพื้นที่เป็นเปอร์เซ็นต์ ซึ่งนับและคำนวณได้จากพื้นที่ที่กำหนดขึ้น
4. ลักษณะทางธรณีวิทยา ใช้ชนิดของหินและอายุทางธรณี รวมทั้งสมบัติที่จะแปรสภาพเป็นดินที่มีความยากง่ายต่อการถูกชะล้างพังทลายที่ปรากฏเป็นส่วนใหญ่ในพื้นที่
5. ลักษณะทางปฐพีวิทยา ใช้สมบัติของดินที่เกี่ยวกับความลึก ความสมบูรณ์ และความยากง่ายต่อการถูกชะล้างพังทลายของชนิดดินที่ปรากฏเป็นส่วนใหญ่ในพื้นที่

การกำหนดค่าปัจจัยต่างๆ ทั้งห้านี้ กำหนดจากแผนที่สภาพภูมิประเทศ มาตราส่วน 1 : 50,000 แผนที่ดิน และแผนที่ธรณีวิทยาของส่วนราชการต่างๆ ประกอบการตรวจสอบภาคสนาม โดยใช้พื้นที่ 1 ตารางกิโลเมตรเป็นเกณฑ์ และปรับสภาพของแนวเส้นชั้นคุณภาพลุ่มน้ำตามที่ควรเป็นจริง

6. สภาพป่าไม้ที่เหลืออยู่ในปัจจุบัน ใช้ตำแหน่งของป่าที่ปรากฏอยู่ในแผนที่มาตราส่วน 1 : 250,000 ซึ่งกรมป่าไม้ได้จัดทำเป็นแผนที่ป่าไม้ โดยการแปลตีความจากภาพถ่ายดาวเทียมที่บันทึกภาพ เมื่อปี พ.ศ. 2525 เป็นเกณฑ์

- พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 หมายถึง พื้นที่ลุ่มน้ำที่ต้องสงวนรักษาไว้ให้เป็นต้นน้ำลำธารโดยเฉพาะ เนื่องจากพื้นที่ที่มีความลาดชันมากกว่า 60% จึงเป็นพื้นที่ล่อแหลมที่ระบบนิเวศจะถูกทำลายได้โดยง่าย พื้นที่ลุ่มน้ำนี้บางแห่งยังมีปากคลองอยู่อย่างสมบูรณ์ บางแห่งได้ถูกทำลายเปลี่ยนสภาพไปใช้ประโยชน์ด้านอื่นแล้ว จึงได้แบ่งพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1 ย่อยออกไปอีก คือ พื้นที่ที่ยังคงสภาพปากคลองอยู่อย่างสมบูรณ์ จัดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1A ซึ่งต้องสงวนรักษาให้เป็นต้นน้ำลำธารตลอดไปอย่างเคร่งครัด แต่ถ้าป่าส่วนใหญ่ในพื้นที่ได้ถูกทำลายไปหรือได้ใช้ประโยชน์ในรูปแบบอื่นไปแล้ว จัดให้เป็นพื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 1B ซึ่งต้องมีมาตรการฟื้นฟูสภาพป่า และควบคุมเข้มงวดกวดขันการใช้ประโยชน์พื้นที่อย่างเคร่งครัดเป็นพิเศษ

- พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 2 หมายถึง พื้นที่ลุ่มน้ำที่มีลักษณะทั่วไป มีคุณภาพเหมาะต่อการเป็นต้นน้ำลำธารในระดับรองลงมา มีความลาดชันโดยเฉลี่ย 35-60% สามารถนำไปใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมอื่นได้บ้าง แต่จะต้องมีการควบคุมอย่างเข้มงวดกวดขัน เพื่อไม่ให้เกิดความเสียหายแก่พื้นที่ต้นน้ำลำธาร และพื้นที่ตอนล่างของลุ่มน้ำนั้น

- พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 3 หมายถึง พื้นที่ลุ่มน้ำโดยทั่วไป ส่วนใหญ่มีความลาดชันของพื้นที่เฉลี่ยอยู่ระหว่าง 25-35% สามารถใช้ประโยชน์ในด้านการทำไม้ เหมืองแร่ และปลูกพืชกิจกรรมประเภทไม้ยืนต้นได้ แต่ต้องมีการควบคุมการปฏิบัติให้เป็นไปตามหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำ

- พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 4 หมายถึง พื้นที่ลุ่มน้ำโดยทั่วไปที่สภาพป่าไม้ถูกบุกรุกแผ้วถางทำลาย พื้นที่โดยเฉลี่ยจะมีความลาดชันอยู่ระหว่าง 6-25% เป็นที่ใช้ประโยชน์เพื่อปลูกพืชไร่เป็นส่วนใหญ่ แต่ถ้าหากมีความลาดชันมาก และดินตื้น ควรให้ปลูกไม้ยืนต้นมากกว่าพื้นไร่

- พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ 5 หมายถึง พื้นที่ลุ่มน้ำโดยทั่วไปที่เป็นที่ราบลุ่มหรือมีความลาดชันเล็กน้อย ส่วนใหญ่ความลาดชันของพื้นที่โดยเฉลี่ยต่ำกว่า 6% พื้นที่ป่าไม้ส่วนใหญ่จะถูกแผ้วถางทำลายเพื่อใช้พื้นที่ทำการเกษตรและกิจการอื่นๆ ไปแล้ว เป็นลุ่มน้ำที่ไม่ได้อยู่ในที่ที่เป็นต้นน้ำลำธาร



ภาพที่ 5 การกำหนดชั้นคุณภาพลุ่มน้ำในประเทศไทย

แนวคิดในการจัดการพื้นที่ต้นน้ำ

ปัญหาการเปลี่ยนแปลงระบบนิเวศต้นน้ำในรูปของการบุกรุกพื้นที่ป่าต้นน้ำ มีความรุนแรงมากขึ้น ส่งผลทำให้การดำเนินงานเพื่อความอยู่รอดของประชาชนในปัจจุบัน และทำให้คุณภาพชีวิตของประชาชนดีขึ้นในอนาคต จึงได้นำแนวคิดและวิธีการในการปฏิบัติมาสร้างเป็นยุทธศาสตร์ต่างๆ ภายใต้ปรัชญาการจัดการลุ่มน้ำ คือ “เก็บน้ำไว้ในดิน เก็บดินให้อยู่กับที่ ลดปริมาณน้ำหลาก เพื่อปริมาณน้ำในฤดูแล้ง” ที่ประกอบไปด้วย 3 กลยุทธ์ และ 4 แผนงาน ดังนี้

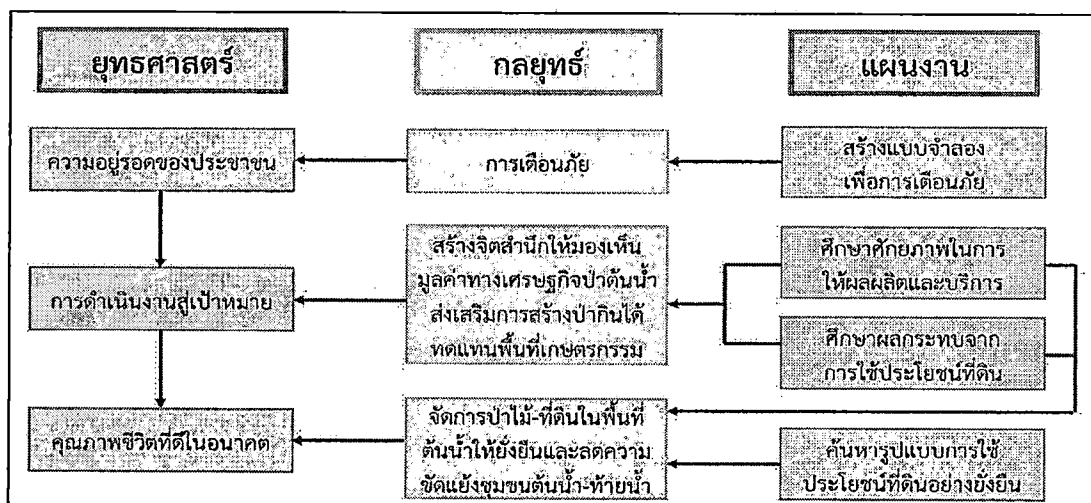
กลยุทธ์ที่ 1 เป็นการดำเนินงานเพื่อความอยู่รอดปลอดภัยของประชาชนในปัจจุบัน ซึ่งแผนการดำเนินงานได้แก่ การสร้างแบบจำลอง เพื่อการเตือนภัยน้ำป่าไหลหลาก (Flood Warning Model, FWM) ให้กับประชาชนนำไปใช้ในการสร้างระบบเตือนภัยสำหรับพื้นที่ของตน

กลยุทธ์ที่ 2 เป็นการเปลี่ยนแปลงแนวคิดของประชาชนที่เข้ามาหากินอยู่บนพื้นที่ต้นน้ำ ให้เห็นความสำคัญและมูลค่าของป่าต้นน้ำ และเห็นผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการทำลายป่าต้นน้ำ โดยอาศัยแบบจำลองมูลค่าความหลากหลายทางชีวภาพของระบบนิเวศต้นน้ำ (Biodiversity Value Model, BVM) และแบบจำลองผลกระทบจากการใช้ประโยชน์พื้นที่ป่าต้นน้ำ (Land Use Simulation Model, LUAM) เป็นเครื่องมือ

ผลผลิต (output) ที่เกิดขึ้นจากกลยุทธ์ทั้งสองนี้ คือ ประชาชนปลอดภัยจากการเกิดน้ำป่าไหลหลาก แผ่นดินถล่ม การขาดแคลนน้ำ และประชาชนตระหนักถึงความสำคัญของป่าต้นน้ำ และผลกระทบที่เกิดขึ้นจากการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ไปเป็นพื้นที่ทำการเกษตรชนิดต่างๆ ส่วนผลลัพธ์ที่ตามมา (outcome) ก็คือ ความร่วมมือของประชาชน ในการค้นหารูปแบบของการทำการเกษตรที่เหมาะสมกับการใช้ทดแทนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมบริเวณต้นน้ำ เช่น ป่ากินได้ หรือเกษตร 4 ชั้น เป็นต้น

กลยุทธ์ที่ 3 เป็นการสร้างคุณภาพชีวิตของประชาชนพื้นที่ต้นน้ำให้ดีขึ้น ด้วยการร่วมกันกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินชนิดต่างๆ อาทิ ป่าไม้ที่สมบูรณ์ ป่าไม้ที่เสื่อมโทรม พื้นที่ปลูกพืชไร่ พื้นที่ปลูกพืชสวน พื้นที่ปลูกพืชไร่และป่ากินได้ ลง ณ จุดต่างๆ ของพื้นที่ต้นน้ำ โดยมีมาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ ที่ก่อให้เกิดเป็นรายได้ที่พอเพียงกับความเป็นอยู่ของประชาชนทั้งหมดที่อาศัยอยู่บนพื้นที่ต้นน้ำ ในขณะเดียวกันทำให้พื้นที่ต้นน้ำโดยรวมทั้งหมดเอื้ออำนวยผลผลิตน้ำ (water yield) ซึ่งประกอบไปด้วย ปริมาณน้ำที่เพียงพอ น้ำท่ามีคุณภาพดี และมีระยะเวลาในการไหลของน้ำตลอดทั้งปีให้กับประชาชนที่อาศัยอยู่ในบริเวณพื้นที่ท้ายน้ำ ทั้งนี้ ในการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินดังกล่าวนี้ จะเป็นการดำเนินงานในลักษณะของการทำงานเป็นการวนรอบ หรือ iterative ระหว่างการร่วมกันกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินของประชาชนบนพื้นที่ต้นน้ำ และประชาชนที่อาศัยบริเวณท้ายน้ำ กับการแสดงผลของแบบจำลองความยั่งยืนของระบบนิเวศต้นน้ำ (Sustainable Watershed Model, SWM)

ผลผลิต (output) ที่เกิดขึ้นจากกลยุทธ์นี้ คือรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดิน ณ จุดต่างๆ ของพื้นที่ต้นน้ำที่ก่อให้เกิดผลผลิตและรายได้ที่พอเพียงกับชุมชนต้นน้ำ และมีผลทำให้พื้นที่ต้นน้ำให้ผลผลิตน้ำที่พอเพียงกับชุมชนท้ายน้ำ ส่วนผลลัพธ์ (outcome) ที่ตามมา นอกจากจะช่วยลดความขัดแย้งระหว่างชุมชนต้นน้ำกับชุมชนท้ายน้ำแล้ว ยังก่อให้เกิดการเกื้อกูลซึ่งกันและกันระหว่างชุมชนทั้งสองอีกด้วย



ภาพที่ 6 ยุทธศาสตร์ กลยุทธ์ และแผนงานเพื่อจัดการพื้นที่ต้นน้ำ

การชะล้างพังทลายของดิน

ปัญหาเรื่องการพังทลายของดินตลอดจนการตกตะกอนในประเทศไทย มีสาเหตุเกี่ยวเนื่องมาจากน้ำเป็นส่วนใหญ่ เพราะประเทศไทยอยู่ในเขตรมรสุมที่มีฝนตกหนัก ดังนั้น การรักษาให้พื้นดิน โดยเฉพาะในบริเวณต้นน้ำลำธารให้มีป่าไม้ที่ดีปกคลุมตลอดทั่วทั้งพื้นที่ จึงเป็นสิ่งจำเป็นและมีความสำคัญยิ่งในการป้องกันการพังทลายของดินและน้ำท่วม จึงเป็นที่มั่นใจได้ว่าการจัดการลุ่มน้ำจะประสบความสำเร็จตามวัตถุประสงค์ได้นั้นจะต้องนำปัจจัยทั้งดิน น้ำ และป่าไม้มาพิจารณาควบคู่กันไปเสมอ การควบคุมการพังทลายของดินสามารถทำได้โดยมาตรการต่างๆ ดังนี้

1. มาตรการด้านการใช้ประโยชน์ที่ดิน เนื่องจากการใช้ประโยชน์ที่ดินมีผลโดยตรงต่อการสูญเสียดินและน้ำ ดังนั้นหากการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่ถูกต้องตามศักยภาพและสมรรถนะของที่ดิน ย่อมส่งผลทำให้เกิดการพังทลายของดินมากขึ้น จึงควรใช้มาตรการทางกฎหมายและแนวทางปฏิบัติ โดยการกำหนดการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ถูกต้องเหมาะสมตามศักยภาพของพื้นที่ ซึ่งรวมถึงการปรับเปลี่ยนระบบ แบบแผน หรือรูปแบบการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีอยู่เดิมให้มีสิ่งปกคลุมดินที่เหมาะสม เพื่อควบคุมและป้องกันการพังทลายของดินให้มีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เช่น ไม่ควรไถพรวนหรือทำการเกษตรในที่ลาดชันที่มีความชันมากกว่า 35% และดินง่ายต่อการพังทลาย (erosive soil) 35% เป็นพื้นที่ชั้นคุณภาพ แต่ควรจะรักษาพื้นที่เหล่านี้ให้มีสิ่งปกคลุมดินอยู่เสมอ ซึ่งอาจจะเป็นป่าไม้หรือทุ่งหญ้าที่ได้รับการจัดการดูแลอย่างดี สำหรับพื้นที่ที่จะใช้ทำการเกษตรก็ควรปลูกพืชสวนหรือพืชไร่ชนิดที่เหมาะสม และให้ถูกต้องตามหลักการอนุรักษ์ดินและน้ำด้วย เป็นต้น

2. มาตรการทางด้านพืชพรรณ โดยเฉพาะอย่างยิ่งบริเวณที่กำหนดไว้ให้เป็นต้นน้ำลำธาร ควรที่จะต้องป้องกันดูแลรักษาป่าไม้ให้มีสภาพป่าสมบูรณ์อยู่เสมอ บริเวณใดที่ป่าถูกทำลายก็ควรจะต้องปลูกเสริม (enrichment planting) ให้พื้นที่คืนสู่สภาพเดิม เพื่อทำหน้าที่คลุมดินไม่ให้น้ำฝนตกกระทบพื้นดิน รวมทั้งช่วยเสริมอินทรีย์วัตถุ เพิ่มประสิทธิภาพในการดูดซับน้ำ เป็นการลดการไหลบ่าของน้ำหน้าดินอีกด้วย ป่าไม้จึงถูกจัดเป็นพืชคลุมดินที่มีประสิทธิภาพในการป้องกันดินพังได้ดีที่สุด ดังนั้น บริเวณต้นน้ำลำธารจึงควรต้องมีป่าไม้ปกคลุมอยู่เสมอ

3. มาตรการใช้ปฏิบัติทางด้านการเกษตร การทำการเกษตรโดยเฉพาะการปลูกพืชไร่ เป็นสาเหตุสำคัญที่ทำให้เกิดดินพังทลายเพิ่มมากขึ้น ดังนั้น การปรับปรุงและพัฒนาวิธีการทำการเกษตรจึงเป็นสิ่งจำเป็นในการควบคุมการ

พังทลายของดิน ไม่ว่าจะเป็นการเตรียมพื้นที่ การไถพรวน การปลูก การเก็บเกี่ยว การใส่ปุ๋ย และการเลือกชนิดพืชที่ปลูก ถ้าหากใช้วิธีที่ถูกต้องตามหลักการอนุรักษ์ดินและระมัดระวังในการใช้เครื่องมือทุ่นแรงต่าง ๆ แล้วจะลดการสูญเสียดินไปได้มาก มาตรการที่ใช้ปฏิบัติในทางการเกษตร ได้แก่ การปลูกพืชและไถพรวนตามแนวระดับ (contouring) การปลูกพืชสลับเป็นแถบ (strip cropping) การปลูกพืชหมุนเวียน (crop rotation) การคลุมดิน (mulching) การปลูกพืชคลุมดิน (cover cropping) และการทำขั้นบันได (terracing) เป็นต้น อย่างไรก็ตามในแต่ละสภาพพื้นที่ก็ควรจะใช้วิธีปฏิบัติที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่นั้น ๆ ซึ่งอาจจะใช้หลาย ๆ มาตรการร่วมกันในพื้นที่เดียวกันก็ได้

4. มาตรการทางด้านวิศวกรรม นอกจากมาตรการทางด้านพืชพรรณและวิธีการปฏิบัติอื่นๆ ดังได้กล่าวมาแล้ว การควบคุมและป้องกันการพังทลายของดินที่มีประสิทธิภาพอีกแบบหนึ่งก็คือ การดำเนินการทางด้านวิศวกรรม เช่น การสร้างเขื่อนหรือทำนบกั้นน้ำ การขุดลอกคูคลอง และทางระบายน้ำ การผันน้ำ และการสร้างอ่างเก็บน้ำ เพื่อลดความเร็วและการไหลบ่าของน้ำ ซึ่งเท่ากับลดอัตราการพังทลายของดินด้วย โดยเฉพาะการพังทลายของดินตามริมตลิ่งและท้องน้ำ ในบริเวณที่เป็นเขาและมีความลาดชันมาก การสร้างเหมืองฝาย หรือ check dam ชะลอการไหลของดินและน้ำ การทำขั้นบันได (terracing) การทำร่องตามแนวระดับ (contour trench) และการขุดหลุมหรือบ่อเล็ก ๆ (pitting) กระจายทั่วพื้นที่ที่จะช่วยขังน้ำ ชะลอการไหลของน้ำ เปิดโอกาสให้น้ำได้ไหลซึมลงดินมากขึ้น และบางส่วนจะระเหยหายไปหรือถูกพืชนำไปใช้ประโยชน์ มิฉะนั้นน้ำจะพากันไหลจากยอดเขาสู่เชิงเขาอย่างรวดเร็วโดยปราศจากสิ่งกีดขวาง ดินก็จะพังทลายมากขึ้น มาตรการทางวิศวกรรมเป็นมาตรการที่ดำเนินการได้รวดเร็วและได้ผลในระยะสั้น จึงควรจะได้ดำเนินการทางด้านพืชพรรณ ซึ่งเป็นมาตรการที่ช้าแต่ได้ผลในระยะยาวควบคู่กันไปด้วย

บทสรุป

นโยบายการแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้ และทรัพยากรธรรมชาติ เป็นแนวนโยบายที่ทุกรัฐบาลถือเป็นนโยบายสำคัญ แม้จะมีกฎหมายและระเบียบเพื่อใช้ควบคุมพื้นที่ในแต่ละประเภทเป็นการเฉพาะ แต่ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าวให้เป็นผลในทางปฏิบัติได้ จึงเป็นเพียงการยับยั้งหรือบรรเทาในบางช่วงเวลาเท่านั้น ไม่สามารถสร้างความยั่งยืนได้ ขณะที่กระแสการอนุรักษ์โดยเฉพาะในกลุ่มสังคมโลกาภิวัตน์ (Globalization) จะมีการขยายตัวอย่างรวดเร็ว แต่เป็นเพียงกระแสในบางเหตุการณ์เท่านั้น ยังไม่สามารถยังลึกลงไปเกิดเป็นจิตสำนึกในการอนุรักษ์ ซึ่งเป็นจิตสำนึกในทางสาธารณะให้กว้างขวางได้ ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมาย ไม่สามารถดำเนินการให้มีผลเป็นการต่อเนื่อง ได้มีลักษณะเช่นเดียวกับกระแสการอนุรักษ์ที่จะมีการเข้มงวดในบางช่วงเวลาเท่านั้น อันเป็นการสะท้อนให้เห็นถึงการขาดความเอาใจใส่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐ การไม่เคารพกฎหมายของหน่วยงาน องค์กร และประชาชนส่วนใหญ่ รวมทั้งปัญหาทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองที่มีปัญหาจากความยากจน ความไม่เท่าเทียมทางด้านสังคม และสิ่งสำคัญคือ การขาดวินัยของคนในชาติ อันเป็นรากฐานสำคัญในการแก้ไขปัญหาต่าง ๆ

ปัจจุบันทุกฝ่ายเห็นร่วมกันในการแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้ ที่ต้องสร้างจากความร่วมมือจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะความร่วมมือจากภาคประชาชนในพื้นที่ แต่เนื่องจากในอดีตที่ผ่านมาปัญหาความขัดแย้งที่เกิดจากภาครัฐและภาคประชาชน ทำให้เกิดความไม่ไว้วางใจซึ่งกันและกัน ความคิดในการร่วมมือเพื่อแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้ จึงไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร อีกทั้งระเบียบและกฎหมายที่ถือเป็นเครื่องมือสำคัญ ในหลายประเด็นยังขัดกับบริบทที่แท้จริงของสภาพปัญหา ทำให้การยอมรับของภาคประชาชนอันนำไปสู่การบังคับใช้กฎหมาย เป็นเหตุแห่งความขัดแย้งขึ้นมากมาย และการสะสมปัญหาเป็นเวลานานมากก็มีส่วนให้ปัญหามีความสลับซับซ้อนมากขึ้น ดังนั้น การสร้างการยอมรับโดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน จึงมีความสำคัญ เพียงแต่การมีส่วนร่วมควรอยู่บนพื้นฐานของประโยชน์เพื่อสาธารณะส่วนรวม มิใช่เพื่อกลุ่มใดกลุ่มหนึ่ง และที่สำคัญคือ การสร้างวินัยและจิตสำนึกของคนในชาติ ที่ต้องมีการวางระบบพื้นฐานทั้งทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองให้มีความสอดคล้องและเป็นไปอย่างต่อเนื่อง จึงจะสามารถใช้หลักวิชาการบนพื้นฐานของสภาพปัญหาที่แท้จริง ให้ทรัพยากรป่าไม้อธิปไตยประชาชนต่อชุมชน และสังคมส่วนรวมได้อย่างยั่งยืนสืบไป

บรรณานุกรม

- กรมป่าไม้, สำนักส่งเสริมการปลูกป่า. การกิจหน้าที่. แหล่งที่มา :http://www.forest.go.th/reforest_pro/index2.php?option=com_content&view=article&id=336&Itemid=413&lang=en, 18 ตุลาคม 2559.
- กรมป่าไม้, สำนักจัดการที่ดินป่าไม้, ส่วนภูมิสารสนเทศป่าไม้. 2559. การบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้ของประเทศ. (เอกสารไม่ตีพิมพ์)
- กรมป่าไม้. 2558. รายงานประจำปี 2558. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, กรุงเทพฯ.
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ. 2556. 60 ปี การอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ. พิมพ์ครั้งที่ 2. กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช, กรุงเทพฯ.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2558. รายงานประจำปี 2558 กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, กรุงเทพฯ.
- _____. 2559. รายงานสรุปการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (รอบ 12 กันยายน 2558 - 31 พฤษภาคม 2559) ของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. แหล่งที่มา : http://www.mnre.go.th/ewt_dl_link.php?nid=10141, 18 ตุลาคม 2559.
- กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2559. โครงการติดตามผลการดำเนินงานตามนโยบายคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ. บริษัท เทสโก้ จำกัด, กรุงเทพฯ.
- กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2557. แผนแม่บท แก้ไขปัญหาการทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติ. พิมพ์ครั้งที่ 2. โรงพิมพ์สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ, กรุงเทพฯ.
- พงษ์ศักดิ์ วิทวัสสุติกุล, สำเริง ปานอุทัย และ พิณทิพย์ ธิติโรจนะวัฒน์. 2554. บทบาทของทรัพยากรป่าไม้กับปัญหาน้ำป่าไหลหลาก-แผ่นดินถล่ม : ข้อเสนอเชิงประจักษ์. ส่วนวิจัยต้นน้ำ, สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ, กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, ผลงานทางวิชาการที่ผ่านมากับการพัฒนาต้นน้ำที่ยั่งยืน. (หน้า 17-30) พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์สมาธรรม, กรุงเทพฯ.
- พงษ์ศักดิ์ วิทวัสสุติกุล และ พิณทิพย์ ธิติโรจนะวัฒน์. 2554. การจัดการพื้นที่ต้นน้ำสำหรับประเทศไทย. ส่วนวิจัยต้นน้ำ, สำนักอนุรักษ์และจัดการต้นน้ำ, กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, ผลงานทางวิชาการที่ผ่านมากับการพัฒนาต้นน้ำที่ยั่งยืน. (หน้า 1 - 5) พิมพ์ครั้งที่ 2. สำนักพิมพ์สมาธรรม, กรุงเทพฯ.
- นิวัติ เรืองพานิช. 2557. หลักการจัดการลุ่มน้ำ. พิมพ์ครั้งที่ 4. กองทุนจัดพิมพ์ตำราป่าไม้, คณะวนศาสตร์, มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์, กรุงเทพฯ.
- นิวัติ เหลืองบริสุทธิ. 2559. พรบ.สวนป่าฯ (นายนิวัติ เหลืองบริสุทธิ). แหล่งที่มา : <http://forestinfo.forest.go.th/pfd/Download/DL61.pdf>, 18 ตุลาคม 2559.

ประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดิน

โดย นางเปรมจิต สังขพงษ์

1. ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีพื้นที่ ๕๑๓,๑๑๕ ตารางกิโลเมตร หรือ ๓๒๐.๗ ล้านไร่¹ เป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิของประชาชน จำนวน ๑๒๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๐ อีกร้อยละ ๖๐ ที่เหลือเป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งประกอบไปด้วยพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์คุ้มครอง เพื่อกิจการของรัฐ กิจการสาธารณูปโภค พื้นที่สาธารณประโยชน์ และอื่นๆ จำนวนประชากรในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีประมาณ ๘.๑ ล้านคน ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ มีประมาณ ๒๖.๒ ล้านคน และ ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ มีประมาณ ๖๕.๙ ล้านคน ๒๐.๕ ล้านครัวเรือน ขนาดครัวเรือนเฉลี่ย ๓.๘ คน จากจำนวนเนื้อที่ของประเทศไทยยังคงมีเท่าเดิมแต่ประชากรเพิ่มจำนวนมากขึ้น ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดินมีแนวโน้มเพิ่มความรุนแรงมากยิ่งขึ้น ความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อการประกอบอาชีพและอยู่อาศัย ซึ่งมีความจำเป็นได้ขยายอย่างรวดเร็วตามการเพิ่มของประชากรที่ต้องใช้ที่ดินเพื่อทำประโยชน์

เมื่อพิจารณาข้อมูลด้านการใช้ประโยชน์ที่ดินพบว่า ประเทศไทยมีพื้นที่แบ่งเป็นที่ป่าประมาณ ๑๐๗.๒๕ ล้านไร่ พื้นที่เพื่อใช้ในการประกอบเกษตรกรรม จำนวน ๑๔๙.๒๕ ล้านไร่ พื้นที่ใช้ประโยชน์นอกภาคเกษตรกรรม ประมาณ ๖๔.๒๐ ล้านไร่ โดยพื้นที่ในประเทศไทยมีสภาพภูมิประเทศและภูมิอากาศเหมาะสมต่อการประกอบเกษตรกรรม ประชากรส่วนใหญ่ในประเทศจึงประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก รายได้ของประชากรส่วนใหญ่จึงมาจากภาคการเกษตร โดยที่ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศกว่าร้อยละ 90 ถือครองที่ดินเฉลี่ยไม่ถึง 1 ไร่ต่อคน มีประชาชนเพียงร้อยละ 1 ถือครองที่ดินมากกว่า 100 ไร่ต่อคน ซึ่งเป็นที่ดินที่ถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือใช้ประโยชน์ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของพื้นที่ที่มีจำนวนมากถึง ร้อยละ 70 ประเมินเป็นมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจ 127,000 ล้านบาทต่อปี (มูลนิธิสถาบันที่ดินฯ, 2544) ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยนับรวมกว่า 4.2 ล้านกรณี แบ่งเป็นคนไม่มีที่ดิน 1.3 ล้านคน มีที่ดินทำกินอยู่บ้างแต่ไม่พอทำกินแม้ในรูปแบบเศรษฐกิจพอเพียง 1.6 ล้านคน ขอเช่าที่ดินรัฐและครอบครองที่ดินรัฐอยู่ 3 แสนคน รวมแล้วมีเกษตรกรและคนไร้ที่ดินในสังคมไทยที่มีปัญหาที่ดินทำกินไม่น้อยกว่า 3.2 ล้านครอบครัว (ข้อมูลการจดทะเบียนคนจน กระทรวงมหาดไทย, 2547)

พื้นที่ที่ประกอบเกษตรกรรมประมาณ ๑๔๙.๒๕ ล้านไร่ เป็นพื้นที่เกษตรกรรมที่เหมาะสมอยู่ในพื้นที่เขตชลประทานเพียง ๒๙.๖๐ ล้านไร่ พื้นที่การเกษตรที่เหลือยังต้องพึ่งพาอาศัยน้ำฝนในการประกอบเกษตรกรรม

สภาพปัญหาทางสังคมอาจกล่าวได้ว่าต้นตอแห่งปัญหาต่างๆ มาจากที่ดินเป็นปัจจัยอันดับแรก ที่ส่งผลให้เกิดปัญหาอย่างอื่นตามมาโดยเห็นได้จาก

(๑) ประชากรอยู่อาศัยและประกอบอาชีพเกษตรกรรมในพื้นที่อันเหมาะสม และดินมีความอุดมสมบูรณ์ได้ถูกบุกรุกไล่โดยอำนาจเงินให้ผู้ประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในพื้นที่ดังกล่าวไหลหรือเคลื่อนย้ายที่อยู่และประกอบอาชีพ ไปสู่พื้นที่สูงที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตรกรรม และห่างไกลขึ้นที่ยังคงมีที่ดินให้กระจายออกจากการถือครองจำนวนมากให้ลดลง หรือไปบุกรุกที่ว่างเปล่าหรือที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

(๒) การผลิตทางการเกษตรของประชากรในที่ดินอันไม่เหมาะสมต่อการเกษตรนั้นจะมีการลงทุนที่สูงมีค่าใช้จ่ายมาก เพื่อให้ได้ผลผลิตมีมูลค่าเพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ อาทิ การใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีเพื่อเพิ่มผลผลิตและป้องกันความเสียหายของผลผลิต โดยมีการนำเข้าจากต่างประเทศ ซึ่งในแต่ละปีจะสูญเสียเงินเพื่อ

¹ มติคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ 4/2525 เมื่อวันที่ 13 กันยายน 2525 /(2) ...

สิ่งข้อปัจจัยเหล่านี้เข้ามาเป็นจำนวนเงินมหาศาล ทั้งยังมีผลเสียตกค้างสะสมในที่ดินของประเทศที่เกิดผลกระทบต่อประชากรเป็นอย่างมาก เกิดปัญหาด้านรายได้ ความเป็นอยู่ เศรษฐกิจและสภาพแวดล้อมของประเทศติดตามาด้วย

รัฐบาลที่ผ่านมาได้มีนโยบายด้านที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนทั้งทางตรงและทางอ้อม หลายประการที่สำคัญ คือ การจัดที่ดินทำกิน การควบคุมการเช่าที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน ภาษีที่ดิน การช่วยเหลือในการไถ่ถอนที่ดิน โดยกองทุนหมุนเวียน เพื่อให้มีให้สูญเสียที่ดินทำกิน การจัดตั้งกองทุนที่ดินตลอดจนการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต โดยการอนุรักษ์ดินและน้ำ รวมทั้งการปรับปรุงบำรุงดิน ส่วนภาษีที่ดินเป็นกลไกขับเคลื่อนการกระจายการถือครองที่ดินได้อย่างดี แต่ก็ยังไม่สามารถออกมาเป็นกฎหมายบังคับใช้ได้และนโยบายยังขาดความต่อเนื่อง ขาดเอกภาพ ขาดการประเมินผลและติดตาม มีการบริหารที่สับสน ขาดการแก้ไขปัญหาที่เป็นระบบ ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน จึงไม่สามารถผลักดันให้นโยบายต่างๆ ดังกล่าวบรรลุเป้าหมายได้ นอกจากนี้โครงการพัฒนาของรัฐในอดีตยังมีส่วนสร้างให้เกิดความยากจนแก่ประชาชนในบางกลุ่ม เนื่องจากถูกอพยพโยกย้ายจากพื้นที่อุดมสมบูรณ์เพื่อการทำการทำกิน ไปอยู่ในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร และขาดโครงสร้างพื้นฐานซึ่งสามารถสรุปและวิเคราะห์สภาพของปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศได้ ดังนี้

1. การบุกรุกพื้นที่ป่าสงวนหวงห้ามของรัฐ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ที่เป็นพื้นที่ชั้นคุณภาพลุ่มน้ำชั้นที่ 1 และชั้นที่ 2 เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนพื้นที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือพื้นที่สำรองที่จะใช้รองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต สาเหตุมาจากการควบคุมดูแลของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐไม่สามารถควบคุมดูแล ป้องกันได้อย่างทั่วถึง เป็นผลมาจากเจ้าหน้าที่ที่มีจำนวนน้อยพื้นที่ที่มีจำนวนมาก ขาดจิตสำนึกของประชาชน และการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการดูแลและรักษาพื้นที่ และอีกประการหนึ่ง คือ การขาดกลไกในกฎหมายเพื่อจำกัดการถือครองที่ดินบทกำหนดสิทธิในที่ดินถูกยกเลิกไป ตั้งแต่ปี 2505 ไม่ได้สัดส่วนกับภารกิจความไม่เป็นธรรม การถือครองที่ดินที่ไม่มีการจำกัดการถือครองที่ดิน ทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินเก็บไว้เพื่อเก็งกำไร ทำให้ที่ดินมีราคาเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับระบบการผลิตทางการเกษตรที่ผู้ผลิตมีความเสี่ยงทั้งการผลิตที่ต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติ การลงทุนสูงจากปัจจัยการผลิตที่ราคาแพง สภาพพื้นที่ที่ไม่มีความเหมาะสมต่อการผลิต และการจำหน่ายผลผลิตได้ในราคาต่ำ ทำให้เกิดหนี้สินต้องขายที่ดิน อีกทั้งมีการส่งเสริมหรือปัจจัยด้านราคาของพืชบางอย่างที่เอื้อต่อการผลิต จึงต้องการพื้นที่เพื่อผลิตเพิ่มสูงขึ้น

2. ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินที่เกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานของรัฐ และระหว่างเอกชนด้วยกัน ในการกำหนดแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พบว่า มีการกำหนดแนวเขตไม่เป็นไปตามสภาพความเป็นจริง ทั้งนี้เนื่องจากข้อจำกัดในการจัดทำแผนที่ บางกรณีมีการใช้แผนที่สังเขปแสดงพื้นที่ที่จะสงวน โดยประกาศกำหนดให้เป็นป่าคุ้มครองแบบท้าย พ.ร.ฎ. หรือการจัดทำแนวเขตหวงห้ามโดยไม่ปรากฏแผนที่แสดง ซึ่งอาจเป็นเหตุให้บางหน่วยงานจัดทำแนวเขตครอบคลุมนพื้นที่ของประชาชนเข้าไปด้วย แต่ละหน่วยงานมีแนวเขตทับซ้อนกันระหว่างที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ที่ดินของเอกชนกับที่ดินรัฐ และที่ดินของเอกชนกับเอกชน การทับซ้อนหรือมีแนวเขตที่ไม่เป็นเส้นขอบเขตเดียวกัน ความเร่งรีบในการขีดเขตที่ดินรัฐโดยไม่ตรวจสอบพื้นที่ดำเนินการโดยไม่เปิดโอกาสให้ราษฎรในขณะนั้นเข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณาหรือให้ความเห็น การจัดทำแผนที่มาตราส่วนเล็กไม่มีการปักหลักเขตทำให้ไม่เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดขอบเขตการใช้ที่ดินมีหลายฉบับ มีขั้นตอนและวิธีการของกฎหมายที่แตกต่างกัน ส่งผลให้มีแนวเขตที่ดินจำนวนมากตามกฎหมายเฉพาะที่มีวัตถุประสงค์ในการหวงห้ามที่ต่างกัน ที่ประกาศใช้บังคับต่างวาระกัน อีกทั้งแผนที่แบบท้ายกฎหมายยังมีมาตราส่วนที่แตกต่างกัน ในขณะที่บางพื้นที่มีการตรวจสอบรังวัดในพื้นที่ส่วนหนึ่ง และใช้การกำหนดแนวเขตจากแผนที่ในส่วนหนึ่ง ทำให้มีการทับซ้อนของแนวเขตที่ดิน และส่งผลให้มีข้อพิพาทเรื่องแนวเขตมาโดยตลอด เป็นปัญหาในทางปฏิบัติทั้งระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ ภาครัฐกับเอกชน และระหว่างเอกชนด้วยกัน จากข้อมูลการร้องเรียนเรื่องที่ดินและป่าไม้ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชน ถึง มกราคม 2547 จำนวน 269 เรื่อง ปัญหาส่วนใหญ่เกิดจากเขตป่าไม้ทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน และปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์

3. การที่จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นแต่ที่ดินมีเท่าเดิมจากข้อมูลขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. 2547 มีผู้มาลงทะเบียนที่ไม่มีที่ดินทำกิน รวม 2.02 ล้านราย ซึ่งจำนวนผู้ขึ้นทะเบียนด้านปัญหาที่ดินทำกินนี้เชื่อมโยงกับการวางแผนการถือครองที่ดินโดยตรง จากที่ดินกระจุกตัว ไม่มีความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินการนำที่ดินของรัฐมาจัดให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินไม่สามารถดำเนินการได้อีกต่อไป มีผู้สูญเสียสิทธิในที่ดิน ทำให้มีผู้ไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเพิ่มขึ้นอย่างมาก การแก้ไขปัญหของภาครัฐไม่เป็นระบบและขาดความจริงจัง พบว่าเป็นเพียงการแก้ไขปัญหให้กับผู้เรียกร้องรายกลุ่มที่ไม่เป็นระบบในภาพรวม ทำให้เกิดผลกระทบในด้านอื่นๆตามมา รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบ และดำเนินการในการกิจนี้โดยตรงก็ได้ทำหน้าที่ของตนให้เกิดประสิทธิภาพอย่างแท้จริง

4. การถือครองที่ดินขนาดใหญ่พบว่า ปัญหาผู้ถือครองที่ดินในพื้นที่ขนาดใหญ่ในรูปของบุคคลหรือองค์กรเอกชนเพื่อการผลิตหรือไม่มีการผลิตแต่คงไว้ซึ่งความเป็นเจ้าของที่มีใช้ระบบสหกรณ์ หรือในรูปบริษัทมหาชน ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่เหมาะสมต่อการผลิตทางการเกษตร ทำให้โอกาสเข้าถึงที่ดินของผู้ยากจนลดลง บุคคลหรือองค์กรเอกชนเหล่านี้จะเป็นผู้ที่ใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตและสิ่งอำนวยความสะดวกให้เกิดแก่ที่ดินของตนมากกว่าผู้ถือครองที่ดินรายย่อยแห่งท้องถิ่นนั้น กฎหมาย กลไกของรัฐบาลไม่เอื้อต่อการรักษาหรือดำรงอยู่ ซึ่งที่ดินในมือเกษตรกรที่แท้จริง กฎหมายเปิดช่องให้บุคคลสามารถถือสิทธิในที่ดินโดยไม่มีการจำกัดจำนวนเนื้อที่ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐเองยังไม่เปิดเผยข้อมูลด้านนี้ต่อสาธารณชน ซึ่งเป็นข้อจำกัดตามกฎหมาย (พ.ร.บ.ข้อมูลข่าวสาร พ.ศ. 2540) โดยให้เหตุผลว่าเรื่องข้อมูลส่วนบุคคล ทำให้สังคมไม่สามารถตรวจสอบได้แม้หน่วยงานของรัฐด้วยกันเองที่มีหน้าที่ตามกฎหมายต้องกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน จากคนที่ถือครองจำนวนมากไปสู่เกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการเลี้ยงชีพ ก็ยังไม่สามารถเข้าถึงข้อมูลเข้าไปเพื่อนำไปใช้ในการเจรจาซื้อกับเจ้าของที่ดินหรือใช้มาตรการเวนคืนตามกฎหมายที่ให้อำนาจไว้ได้ เพราะขาดข้อมูลที่จะนำไปวางแผนจัดการได้ (ซึ่งควรต้องมีมาตรการให้จ่ายค่าตอบแทน หรือจ่ายภาษีให้แก่รัฐหรือส่วนรวม ในสิ่งที่ตนใช้ทรัพยากรมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป) อีกทั้งมาตรการสนับสนุนอื่นๆ เช่น มาตรการภาษีที่ดิน หรือภาษีมรดก ก็ยังล่าช้าไม่ทันต่อความเดือดร้อนที่นับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น

5. การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมาะสมและไม่เป็นไปตามสภาพข้อเท็จจริง การไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ปัญหานี้อาจเนื่องมาจากการเก็งกำไรของนายทุนหรือมีสาเหตุมาจากที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมให้เช่าที่ดิน มีที่ดินทิ้งร้างไม่มีการทำประโยชน์จำนวนมากก่อให้เกิดผลเสียหายทางเศรษฐกิจตามมา อีกทั้งความไม่เป็นธรรมของการให้เช่าที่ดินที่กฎหมายกำหนดให้ประโยชน์ตกกับผู้เช่ามากเกินไป ผู้ให้เช่าจึงไม่ประสงค์ที่จะให้เช่าในที่สุดแล้ว กลไกทางกฎหมายที่มีวัตถุประสงค์จะช่วยเกษตรกรกลับกลายเป็นอุปสรรคทำให้เจ้าของกรรมสิทธิ์ในที่ดินไม่ยินยอมให้เกษตรกรเช่าทำให้ไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้น ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่งผลให้มีการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ

6. การใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของดิน การจำแนกพื้นที่ของประเทศตามความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ ยังไม่สามารถกำหนดและใช้ให้เป็นข้อบังคับได้อย่างจริงจัง ถึงแม้ว่ากรมพัฒนาที่ดินมีการจำแนกความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร โดยกำหนดความเหมาะสมรายชนิดและรายพื้นที่ รวมทั้งกรมโยธาธิการและผังเมืองที่จัดทำผังเมืองรวม และมีแผนผังการใช้ประโยชน์ตามที่ได้จำแนกประเภททำยากฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม แต่ก็ไม่ได้เป็นไปตามที่ได้จำแนกความเหมาะสมและแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทตามที่กล่าวมา มีการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของดิน หากว่าได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเป็นไปตามความเหมาะสมตามศักยภาพของที่ดินและตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกแล้ว จะเกิดผลดีต่อการบริหารจัดการที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเกิดประโยชน์คุ้มค่า โดยไม่ต้องใช้ทุนสูงในการผลิตหรือบริหารจัดการเพื่อผลตอบแทนสูงสุด

7. การบริหารจัดการที่ดินในระดับนโยบายพบว่า ปัญหาเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ความไม่เป็นเอกภาพของนโยบายเป้าหมายในระยะยาว บางนโยบายที่กำหนดขึ้นยังเป็นการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุ หรือแก้ไข

ปัญหาเฉพาะหน้ามากกว่าการแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์ในระยะยาว มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้บริหาร และที่สำคัญประเทศไทยยังขาดแผนการใช้ที่ดินที่จะเป็นกรอบแนวทางการใช้ที่ดินของประเทศ เพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุดในระดับหน่วยปฏิบัติพบว่า แผนงานต้องปรับเปลี่ยนตามนโยบาย มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันหรือปฏิบัติงานเฉพาะด้านตามอำนาจที่มีอยู่ ขาดปัจจัยเกื้อหนุนการปฏิบัติงาน ขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพมีระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลามาก และขาดเครื่องมือในการบังคับใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน

2.หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้องกับการใช้ประโยชน์ที่ดิน

2.1 การจัดทำผังเมือง

(1)ความหมายของการผังเมือง ในมาตรา 4 แห่ง พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 กำหนดความหมายของ การผังเมือง หมายความว่า การวาง จัดทำ และดำเนินการให้เป็นไปตามผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ ในบริเวณเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องกับชนบท เพื่อสร้างและพัฒนาเมืองหรือส่วนของเมืองขึ้นใหม่ หรือแทนหรือส่วนของเมืองที่ได้รับความเสียหาย เพื่อให้มีหรือทำให้ดียิ่งขึ้น ซึ่ง殊ลักษณะ ความสะดวกสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม การใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน ความปลอดภัยของประชาชน และสวัสดิภาพของสังคม เพื่อส่งเสริมการเศรษฐกิจสังคม และสภาพแวดล้อม เพื่อดำรงรักษาหรือบูรณาการสถานที่และวัตถุประสงคที่มีประโยชน์หรือคุณค่าในทางศิลปกรรม สถาปัตยกรรม ประวัติศาสตร์ หรือโบราณคดี หรือเพื่อบำรุงรักษาทรัพยากรธรรมชาติ ภูมิประเทศถึงความสุขหรือคุณค่าในทางธรรมชาติ

ผังเมืองรวม หมายความว่า แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุข ปลอดภัย บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อม เพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง

ผังเมืองเฉพาะ หมายความว่า แผนผังและโครงการดำเนินการพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่งหรือกิจการที่เกี่ยวข้องในเมืองหรือบริเวณที่เกี่ยวข้อง หรือชนบท เพื่อประโยชน์แก่การผังเมือง

ข้อมูลจากกรมโยธาธิการและผังเมือง ได้อธิบายว่า ผังเมืองรวมและผังเมืองเฉพาะ มีลักษณะขององค์ประกอบและรายละเอียดบางอย่างที่แตกต่างกัน แต่ผังเมืองทั้งสองชนิดต่างก็ต้องอยู่ในกรอบของเป้าหมายเพื่อการผังเมืองอย่างเดียวกัน ผังเมืองรวมมีลักษณะเป็นผังนโยบาย กล่าวคือเป็นแผนผังแม่บทที่กำหนดรายการต่าง ๆ เช่น การใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทต่าง ๆ แนวเส้นทางคมนาคมขนส่ง ที่ตั้ง สาธารณูปโภค สาธารณูปการ และสถาบันต่าง ๆ อย่างกว้างขวาง จุดที่ตั้งของสถานที่ต่าง ๆ ตลอดจนแนวหรือขนาดเส้นทางหรือบริเวณที่ดินที่ปรากฏในแผนผังจะเป็นการแสดงโดยประมาณเท่านั้น ผังเมืองรวมจึงเป็นเพียง ผังนโยบายเพื่อใช้เป็นแนวทางของการพัฒนาโดยทั่วไป สำหรับผังเมืองเฉพาะมีลักษณะเป็นแผนผังและโครงการอย่างละเอียดที่จะดำเนินการเพื่อพัฒนา หรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง โดยมีเป้าหมายในการดำเนินการในพื้นที่นั้นอย่างแน่ชัดเฉพาะเจาะจงตามวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และผังเมืองรวมในพื้นที่นั้นๆ ซึ่งในแผนผังเมืองเฉพาะจะมีการแสดงตำแหน่งรวมทั้งรายการพัฒนาต่าง ๆ อย่างละเอียดถูกต้องตามมาตราส่วน สามารถวัดและกำหนดพื้นที่ที่จะต้องเวนคืนหรือกันเขต เพื่อกำหนดแนวเขตก่อสร้างได้อย่างแน่ชัด ดังนั้น ในการจัดทำผังเมืองเฉพาะจะต้องสามารถเจาะลึกลงไปรายละเอียดเฉพาะจุด เฉพาะบริเวณตามเป้าหมายที่ผังเมืองรวมกำหนดไว้ได้ ทำให้อำนาจสามารถกำหนดขั้นตอนการดำเนินการต่าง ๆ ที่จำเป็น รวมทั้งประมาณการงบประมาณเพื่อการก่อสร้างพัฒนาได้

จะเห็นว่า ผังเมืองเฉพาะ คือ ผังเมืองละเอียดที่ได้ระบุไว้ชัดในคำจำกัดความคือ เป็นแผนผังที่จะแสดงตำแหน่งแผนที่อย่างชัดเจนว่าจะทำอะไร ที่ไหน อย่างไร ซึ่งจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงในกรรมสิทธิ์ที่ดินตลอดจนอสังหาริมทรัพย์อย่างอื่นจากเจ้าของเดิม เพื่อให้ได้มีการก่อสร้างตามผังเมืองเฉพาะได้ เนื่องจากต้องมีการเปลี่ยนแปลงในกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ดังกล่าว การใช้บังคับผังเมืองเฉพาะจึงต้องประกาศเป็นพระราชบัญญัติกับผังเมืองเฉพาะแต่ละแห่ง (มาตรา 41)

ความแตกต่างระหว่างผังเมืองรวมกับผังเมืองเฉพาะ

ความแตกต่างระหว่างผังเมืองรวมกับผังเมืองเฉพาะ คือ ผังเมืองรวมเป็นมาตรการควบคุมโดยทั่วไปที่ใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและดำรงรักษาเมือง โดยประกาศใช้บังคับเป็นกฎกระทรวงที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นผู้ลงนามประกาศใช้บังคับ ส่วนผังเมืองเฉพาะจะเป็นผังเมืองที่มีการกำหนดรายละเอียดที่ใช้ในการพัฒนาหรือดำรงรักษาบริเวณเฉพาะแห่ง รวมทั้งมาตรการต่างๆ ที่จำเป็นทางผังเมืองที่มีความชัดเจน เพื่อให้เกิดการพัฒนาอย่างเป็นรูปธรรม โดยใช้บังคับในรูปแบบของพระราชบัญญัติ ซึ่งต้องผ่านความเห็นชอบของรัฐสภา เนื่องจากการขับเคลื่อนให้เกิดการพัฒนาตามผังเมืองเฉพาะจะมีผลต่องบประมาณแผ่นดินที่ต้องจัดสรรให้การพัฒนา ระบบโครงสร้างพื้นฐาน และการเวนคืนที่ดินเพื่อการพัฒนาโครงการต่างๆ ที่ระบุในผังเมืองเฉพาะ

พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518

มีการแก้ไข 3 ครั้งคือ พระราชบัญญัติการผังเมือง ฉบับที่ 2 พ.ศ. 2525 ฉบับที่ 3 พ.ศ. 2535 และฉบับที่ 4 พ.ศ. 2558 ซึ่งสรุปสาระสำคัญที่แก้ไขคือ เดิมกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวมมีอายุ 5 ปี แต่ขอขยายได้ 2 ครั้ง ๑ ละไม่เกิน 1 ปี แต่ปรากฏว่ากฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม บางฉบับสิ้นสุดการใช้บังคับ และผู้รับผิดชอบไม่สามารถจัดทำฉบับใหม่ได้ทันทำให้เกิดปัญหาช่องว่าง ต่อมา พ.ร.บ. การผังเมือง (ฉบับที่ 4) พ.ศ. 2558 จึงได้ยกเลิกมาตรา 26 เดิม ทำให้กฎกระทรวงดังกล่าว ไม่มีข้อกำหนดเวลาการใช้บังคับ

ปัจจุบัน กฎกระทรวงกำหนดผังเมืองรวมที่ใช้บังคับอยู่มีทั้งสิ้นจำนวน 147 ฉบับ ส่วนผังเมืองเฉพาะ ซึ่งติดประกาศใช้โดยพระราชบัญญัติยังไม่มี

ขณะนี้ได้มีการยกร่างพระราชบัญญัติการผังเมืองโดยยกเลิกพ.ร.บ. เดิมทั้ง 4 ฉบับ มีสาระสำคัญ ได้แก่

(1) ปรับปรุงระบบผังเมือง เป็น 5 ประเภท

- * ผังนโยบาย - ผังประเทศ - ผังภาค - ผังจังหวัด
- * ผังปฏิบัติ - ผังเมืองรวม - ผังเมืองเฉพาะ

(2) กำหนดคณะกรรมการผังเมือง มี 3 ระดับ

- * คณะกรรมการนโยบายผังเมืองแห่งชาติ
- * คณะกรรมการผังเมือง
- * คณะกรรมการผังเมืองจังหวัด

(3) กำหนดผู้มีอำนาจวางแผนและจัดทำผัง

- * กรมโยธาธิการและผังเมือง - ผังประเทศ - ผังภาค - ผังจังหวัด - ผังเมืองรวม
ผังเฉพาะ (กรณี อปท. ร้องขอหรือ รว.มท.
มอบหมาย)

- * องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น - ผังเมืองรวม - ผังเมืองเฉพาะในเขตพื้นที่

(4) ให้ผังแต่ละประเภทไม่มีอายุการใช้บังคับ

(5) กำหนดรูปแบบวิธีการรับฟังความคิดเห็น: สัมภาษณ์รายบุคคล เปิดแสดงความคิดเห็นแบบสอบถามทางไปรษณีย์ โทรศัพท์ โทรสาร เครือข่ายสารสนเทศ ประชาพิจารณ์ ประชุมเชิงปฏิบัติการ เป็นต้น

(6) กำหนดรูปแบบการประกาศใช้บังคับ

ผังประเทศ , ผังภาค	- ประกาศสำนักนายกรัฐมนตรี
ผังจังหวัด	- ประกาศกระทรวงมหาดไทย
ผังเมืองรวม	- กฎกระทรวง
ผังเมืองเฉพาะ	- พ.ร.บ. หรือกฎกระทรวง (กรณีไม่มีข้อกำหนดที่ อุปกรณ์การรื้อย้ายอาคาร การเวนคืน)

(7) กำหนดให้การดำเนินนโยบายและโครงการภาครัฐ การตั้งงบประมาณของหน่วยงานต้องสอดคล้องกับผังเมือง

(8) กำหนดเงื่อนไขการอนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดิน (ผังเมืองรวม ผังเมืองเฉพาะ)

(9) ให้มีผู้ตรวจการผังเมือง

(10) เพิ่มอัตราการกำหนดโทษ ทั้งโทษจำคุกและโทษปรับ และเพิ่มเติมโทษปรับเป็นรายวัน

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547

เจตนารมณ์กฎหมายฉบับนี้ เพื่อส่งเสริมให้เอกชนเข้ามามีส่วนร่วมกับภาครัฐในการจัดรูปที่ดิน เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาศักยภาพที่อยู่อาศัย แหล่งธุรกิจ อุตสาหกรรมและเกษตรกรรม ปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อแก้ปัญหาสิ่งแวดล้อมของเมืองและชนบทที่เสื่อมโทรม อันเป็นการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และเพื่อความ เป็นระเบียบเรียบร้อยของชุมชน เมือง และชนบท

ผู้ที่จะดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ได้จะต้องเป็นหน่วยงานหรือนิติบุคคลตามที่กำหนดไว้ใน มาตรา 35 ของ พ.ร.บ. ฉบับนี้ ได้แก่

- (1) สมาคม
- (2) กรมโยธาธิการและผังเมือง การเคหะ และองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น
- (3) หน่วยงานของรัฐหรือนิติบุคคลอื่นใดที่รัฐตั้งขึ้นเพื่อการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่
- (4) หน่วยงานของรัฐอื่นใดตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

โดยจะต้องจัดทำเป็นโครงการเสนอขอความเห็นชอบต่อคณะกรรมการตามมาตรา 41 ที่สำคัญ จะต้องมีการจัดประชุมเจ้าของที่ดินเพื่อปรึกษาหารือ และรับฟังความเห็นเพื่อนำมาปรับปรุงโครงการอย่างต่อเนื่อง การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่จะต้องสอดคล้องกับหลักการผังเมืองหรือผังเมืองตามกฎหมาย ว่าด้วยการผังเมืองแล้วแต่กรณี และดำเนินการให้มีสิ่งที่จะเป็นประโยชน์แก่ส่วนรวมตามความเหมาะสมแก่สภาพของ ชุมชนและการพัฒนาเมืองต่อไปในอนาคต

กฎหมายฉบับนี้ ได้ให้สิทธิเจ้าของที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ มีสิทธิในที่ดินที่ได้รับการ จัดให้ใหม่ เหมือนกับสิทธิที่มีอยู่ในที่ดินเดิม โดยได้รับการยกเว้นค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ในการจดทะเบียน

นอกจากนี้กฎหมาย ว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ฉบับนี้ได้ให้อำนาจนาที่วัด ที่ธรณีสงฆ์ หรือที่ศาสนสมบัติกลางมาดำเนินการได้แต่ต้องได้รับความเห็นชอบ โดยให้ดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยคณะสงฆ์ก่อน

2.2 การเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

มีกฎหมายควบคุมการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ พระราชบัญญัติการเข้าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ซึ่งในมาตรา 5 ได้นิยามความหมายไว้ ดังนี้

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำสวน ทำไร่ ทำนาเกลือ เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่น ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

“ผู้เช่า” หมายความว่า ผู้เช่าที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่

“ผู้ให้เช่า” หมายความว่า ผู้ที่ให้เช่าที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมทั้งหมดหรือเป็นส่วนใหญ่

“การเช่า” หมายความว่า การเช่าหรือการเช่าช่วงโดยได้รับความยินยอมจากผู้ให้เช่าซึ่งที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรม ประเภทที่การเช่าที่ดินเพื่อการนั้นมีการควบคุมตามพระราชบัญญัตินี้ ทั้งนี้ ไม่ว่าการเช่าหรือการเช่าช่วงนั้น จะมีหลักฐานเป็นหนังสือหรือไม่ก็ตาม และหมายความรวมถึงการยินยอมให้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมดังกล่าว โดยได้รับค่าเช่า และการทำนิติกรรมอื่นใด อันเป็นการอำพรางการเช่านั้น

มาตรา 26 ได้บัญญัติให้การเช่ามีกำหนดคราวละไม่น้อยกว่า 6 ปี และหากครบกำหนดเวลาการเช่า และมีได้มีการบอกเลิกการให้เช่า โดยผู้เช่ายังทำนาในที่ดินนั้นต่อไป ก็ให้ถือว่ามีการเช่าต่อไปอีกคราวละ 6 ปี

นอกจากนี้ ในมาตรา 28 ยังบัญญัติให้การเช่านายยอมไม่ระงับไปเพราะเหตุโอนกรรมสิทธิ์นาที่เช่า ผู้รับโอนต้องรับไปทั้งสิทธิและหน้าที่ของผู้โอนที่มีต่อผู้เช่า

ในกฎหมายฉบับนี้ ยังบัญญัติมิให้ผู้ให้เช่าบอกเลิกการเช่าก่อนสิ้นกำหนดเวลาการเช่า เว้นแต่เข้าเงื่อนไขอย่างใดอย่างหนึ่งตามที่กำหนดไว้ และแม้จะเข้าเงื่อนไขที่สามารถบอกเลิกการเช่าได้ แต่ในมาตรา 34 ก็ได้กำหนดให้ผู้ให้เช่าต้องแจ้งบอกเลิกการเช่าเป็นหนังสือต่อผู้เช่า พร้อมทั้งเหตุผลการบอกเลิก และส่งสำเนาให้ประธานคณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประจำตำบล (คชก.) ตำบล เพื่อแจ้งให้ผู้เช่าทราบและคัดค้านได้

และที่สำคัญ คือ หากผู้ให้เช่าจะขายนาจะต้องแจ้งให้ผู้เช่าทราบโดยทำเป็นหนังสือแสดงความจำนงจะขายนา พร้อมระบุราคาที่จะขายและวิธีการชำระเงิน และถ้าผู้เช่าแสดงความจำนงจะซื้อนาและยื่นต่อประธานคชก. ตำบล ภายใน 30 วัน ผู้ให้เช่าจะต้องขายที่นาแก่ผู้เช่า ถ้าผู้เช่าไม่แสดงความจำนงจะซื้อหรือไม่จ่ายเงินตามที่กำหนดหรือปฏิเสธการซื้อ ผู้ให้เช่าจึงจะมีสิทธิขายที่นาให้แก่ผู้อื่นได้ แต่ต้องขายตามราคาและวิธีการชำระเงินตามที่ได้แจ้งไว้เดิม หากเปลี่ยนแปลงต้องแจ้งผู้เช่าอีกครั้งหนึ่ง

ต่อมาได้มีพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2559 มีการแก้ไขที่เป็นสาระสำคัญอยู่หลายประการ คือ

ประการที่ 1 ได้บัญญัติมิให้กฎหมายฉบับนี้มาบังคับใช้กับผู้เช่าที่เป็นนิติบุคคล นอกจากนี้ยังมีการแก้ไขที่เป็นสาระสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การห้ามคนต่างด้าวเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งปรากฏอยู่ในมาตรา 5/1 และมาตรา 5/2 ซึ่งได้เพิ่มเติมเข้ามา

ประการที่ 2 ยกเลิก มาตรา 26 เดิม และได้บัญญัติใหม่เกี่ยวกับระยะเวลา ให้มีระยะเวลาการเช่าตามที่กำหนดในหลักฐานการเช่าานั้น แต่ถ้าไม่ได้กำหนดระยะเวลาการเช่าในหลักฐานการเช่า หรือกำหนดไว้น้อยกว่า 2 ปี ให้การเช่านั้นมีกำหนด 2 ปี แต่ถ้าไม่มีหลักฐานการเช่าเป็นหนังสือ ให้ถึงเวลาการเช่ามีกำหนดคราวละ 6 ปี

2.3 กลไกการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 6 บัญญัติว่า “นับตั้งแต่วันที่ประกาศของคณะปฏิวัติฉบับนี้ใช้บังคับ บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เกินกำหนดเวลาดังต่อไปนี้

(1) สำหรับที่ดินที่มีโฉนดที่ดิน เกินสิบปีติดต่อกัน

(2) สำหรับที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือที่ปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดีได้ยื่นคำร้องต่อศาล และศาลได้สั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าว ในที่ดินนั้นตกเป็นของรัฐ เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายนี้ต่อไป”

ตั้งแต่มีการบังคับใช้ประมวลกฎหมายที่ดินอธิบดีกรมที่ดินไม่เคยใช้อำนาจตามมาตรา 6 นี้เลยเพราะโดยทางปฏิบัติเกิดขึ้นได้ยากมาก คือ มีแนวคำพิพากษาฎีกาที่วินิจฉัยว่า ล้อมรั้ว ปลูกกล้วย ก็ต้องถือว่า

ทำประโยชน์แล้ว และเจ้าหน้าที่มีงานประจำมากไม่มีผู้ได้รับผิดชอบตามระเบียบได้ ประกอบกับการหมุนเวียนย้ายก็ไม่สามารถติดตามเรื่อง ที่สำคัญกฎหมายบัญญัติว่าทอดทิ้งต้องติดต่อกันมีวันวรรคเข้ามาทำก็ต้องเริ่มนับเวลากันใหม่แนวทางปฏิบัติในเรื่องนี้ กระทรวงมหาดไทย ได้ออกระเบียบว่าด้วยการดำเนินการเกี่ยวกับที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าให้ตกเป็นของรัฐ พ.ศ. 2522 ซึ่งระเบียบดังกล่าวได้วางแนวทางไว้ให้จังหวัดหรืออำเภอแล้วแต่กรณี ทำหนังสือแจ้งให้เจ้าของที่ดินที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่าเร่งรัดให้ทำประโยชน์ภายใน 3 เดือน นับแต่วันที่ได้รับแจ้ง ถ้าไม่สามารถส่งหนังสือแจ้งได้ก็ให้ปิดหนังสือไว้ในที่เปิดเผยกำหนด 30 วัน ถ้าครบกำหนดยังไม่มีการทำประโยชน์ ให้จังหวัดแต่งตั้งคณะกรรมการมีจำนวนไม่น้อยกว่า 5 คน เพื่อพิจารณาโดยให้สอบสวนเจ้าของที่ดิน เจ้าของที่ดินข้างเคียง กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ฯลฯ ถ้าคณะกรรมการมีความเห็นว่าที่ดินถูกทอดทิ้งหรือปล่อยให้ที่ดินให้รกร้างจริง ให้จังหวัดทำความเห็นส่งกรมที่ดินเพื่อเสนอศาลมีคำพิพากษาเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่อไป

นอกจากนี้ กรมที่ดินก็ยังได้มีหนังสือส่วนที่ สดท 0728/ว 20768 ลงวันที่ 12 กรกฎาคม 2545 ถึงผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ขอให้จังหวัดเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ให้เจ้าของที่ดินทราบถึงผลเสียของการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน หรือปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า เพื่อขอให้เจ้าของที่ดินเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของตนโดยสม่ำเสมอตลอดไป

2.4 การจำแนกประเภทที่ดิน

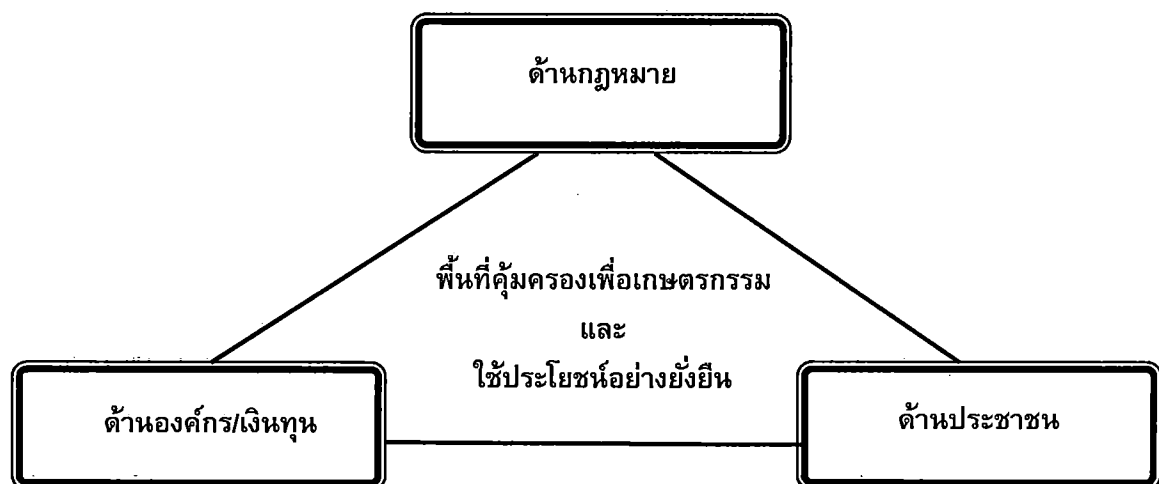
คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน ได้กำหนดหลักเกณฑ์การพิจารณาจำแนกประเภทที่ดินไว้ ดังนี้

พื้นที่ซึ่งจะต้องรักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร	พื้นที่ป่าไม้ถาวรซึ่งสมควรจำแนกออกเป็นที่ทำกินและใช้ประโยชน์อื่น ๆ
1) พื้นที่ซึ่งมีสภาพเป็นป่าไม้ 2) พื้นที่ซึ่งคณะรัฐมนตรีกำหนดให้เป็นชั้นคุณภาพลุ่มน้ำ ชั้น 1 หรือชั้น 2, หรือสำหรับชั้น 3 ในบริเวณที่ความลึกของดิน น้อยกว่า 50 ซม. 3) ตามข้อเสนอของผู้แทนกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เพื่อให้ครอบคลุมพื้นที่หน่วยงานและโครงการของกรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชและกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง ซึ่งเป็นหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นใหม่ตามพระราชบัญญัติปรับปรุงกระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 (ปรับปรุงตามมติคณะกรรมการ ครั้งที่ 4/2553) 4) พื้นที่ซึ่งดินไม่สามารถใช้ในทางเกษตรกรรมได้ 5) พื้นที่ซึ่งเป็นเกาะ ภูเขา หรือพื้นที่ซึ่งมีความลาดชันเกิน 35 % 6) ป่าชายทะเล, ป่าชายเลน, ป่าที่เกาะ ห้ามจำแนกออกจากป่าไม้ถาวร 7) ป่าที่เกาะและไม่มีเอกสารสิทธิให้เก็บไว้เป็นป่าไม้ถาวรทั้งหมด (มติคณะกรรมการ ครั้งที่ 3/2537) 8) ป่าชายเลน ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 15 ธันวาคม 2530 หรือพื้นที่ที่เป็นป่าตดชายทะเล ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร ไม่ควรจำแนกออก ส่วนพื้นที่ที่ราษฎรมีเอกสารสิทธิให้ราษฎรร้องขอมาเป็นรายๆไป ทางกรมป่าไม้จะกันออกให้ (มติคณะกรรมการ ครั้งที่ 3/2534)	1) พื้นที่ซึ่งหมดสภาพป่าและดินเหมาะสมแก่การเกษตร มี การถือครองและทำประโยชน์แล้ว 2) พื้นที่สาธารณประโยชน์ที่พลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่ทำเลเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น 3) พื้นที่ซึ่งใช้ประโยชน์ของหน่วยราชการ เช่น ที่ดินหน่วยราชการ อ่างเก็บน้ำชลประทาน 4) เขตห้ามล่าสัตว์ถ้าราษฎรมี น.ส. 3 ถือครองอยู่แล้ว ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ก่อนประกาศ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. 2535 ให้จำแนกออกจากเขตห้ามล่าสัตว์ 5) พื้นที่ซึ่งมีสภาพป่า มีเนื้อที่แห่งละไม่เกิน 500 ไร่ ให้จำแนกออกเป็นป่าชุมชน เว้นแต่กรณีที่มีพื้นที่ติดต่อกับป่าสงวนแห่งชาติ, อุทยานแห่งชาติ, เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า หรืออยู่ในเขตพื้นที่ป่าโครงการฯ ที่ให้สัมปทานทำไม้ให้รักษาไว้เป็นป่าไม้ถาวร

2.5 การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้เคยยกร่าง พ.ร.บ. คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม แต่ก็ยังไม่มีหลายประเด็นที่ยังหาข้อสรุปที่ชัดเจนไม่ได้ เช่น จะคุ้มครองเฉพาะที่ดินของเอกชนหรือรวมที่ดินของรัฐทุกประเภทด้วย จะกำหนดกรอบในการควบคุม/คุ้มครองแค่ไหน เพียงใด และประชาชนที่มีพื้นที่ที่ถูกคุ้มครองตาม พ.ร.บ. นี้จะได้รับประโยชน์ หรือได้รับผลกระทบอย่างไรบ้าง ซึ่งยังไม่เคยมีการจัดรับฟังความคิดเห็นจากประชาชน หน่วยงานภาครัฐ ภาคเอกชน และผู้เกี่ยวข้อง ร่างกฎหมายฉบับนี้ จึงยังอยู่ในขั้นตอนพิจารณาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สรุปว่า หากต้องการให้ประสบผลสำเร็จได้นั้นต้องมีการประสานงานและขับเคลื่อนในรูปแบบ 3 มิติที่สำคัญ คือ 1. มิติทางด้านกฎหมาย 2. ด้านองค์กร/เงินทุนและ 3. ด้านประชาชน โดยการดำเนินการในมิติด้านกฎหมายต้องมีความเข้มแข็งในมาตรการและบทลงโทษ ส่วนในมิติด้านองค์กร/เงินทุน ต้องมีองค์กรที่รับผิดชอบและมีหน้าที่โดยตรงในการบริหารงาน เพื่อให้เกิดเป็นรูปธรรมและต้องมีเงินทุนในการสนับสนุนในการดำเนินงาน และมีมิติด้านประชาชน ต้องเข้ามามีส่วนร่วม ดังนั้นการดำเนินการใน 3 มิติดังกล่าวต้องมีการดำเนินการไปพร้อมกัน เพื่อเป็นแรงผลักดันในการขับเคลื่อนอันจะส่งผลให้เกิดการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนได้ การขับเคลื่อนในลักษณะดังกล่าวนี้สามารถแสดงความสัมพันธ์ได้ดังนี้



3. นโยบายและแนวทางการใช้ประโยชน์เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพทางการเกษตร

3.1 นโยบายส่งเสริมเกษตรแปลงใหญ่ และการทำเกษตรแบบแปลงรวม

หลักคิดและแนวทางการดำเนินงาน¹ การส่งเสริมการผลิตแปลงใหญ่ตามนโยบายของรัฐบาลและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นการส่งเสริมการเกษตรให้เป็นแปลงใหญ่ เน้นการดำเนินงานในลักษณะการรวมกลุ่มของเกษตรกรรายย่อยหลายๆ ราย โดยวางระบบการผลิตและการบริหารจัดการในแนวทางเดียวกัน เพื่อประหยัดต้นทุน และเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การกำหนดพื้นที่เป้าหมายของเกษตรแปลงใหญ่ ดำเนินการในพื้นที่ต่างๆ เช่น พื้นที่ในเขตชลประทาน พื้นที่ปฏิรูปที่ดิน พื้นที่ในเขตสหกรณ์นิคม และพื้นที่เกษตรทั่วไป โดยจะมีการกำหนดเป้าหมายการผลิต การถ่ายทอดเทคโนโลยี การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตทุกขั้นตอนจนถึงการตลาดที่สำคัญคือมีการ

ที่มา : งานวิจัย เรื่องการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน โดยนายสฤติย์พงษ์ สุดชูเกียรติ และคณะ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2550

1 การส่งเสริมการเกษตร

ประเมินผลโครงการทุกปีการผลิต ซึ่งต้องพิสูจน์ให้ได้ว่ามีการลดต้นทุนการผลิตต่อหน่วยผลผลิตตลอดห่วงโซ่อุปทาน การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต และเกิดการถ่ายทอดเทคโนโลยีได้จริง

การดำเนินงานโครงการแปลงใหญ่ต้องบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจากแต่ละด้าน (function /commodity approach) เข้าไปช่วยเหลือเกษตรกรในพื้นที่โครงการที่เลือกไว้แล้ว โดยให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง area approach เช่น กรมส่งเสริมการเกษตร กรมชลประทาน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นหน่วยงานหลัก เสนอพื้นที่เป้าหมาย โดยพื้นที่ทั่วไปกรมส่งเสริมการเกษตรเลือกพื้นที่ในเขตชลประทาน (เฉพาะ) ชลประทานเลือกพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก.คัดเลือก แล้วพิจารณาความเหมาะสมร่วมกับหน่วยงาน commodity (โดยพื้นที่ในเขตชลประทาน และพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินให้ดำเนินการร่วมกับเกษตร) ใช้ระบบส่งเสริมการเกษตร ใช้รูปแบบ MRCSF (Mapping – Remote Sensing – Community Participation – Specific Field Service) เป็นระบบปฏิบัติงานที่มุ่งเน้นการใช้หลักการวิเคราะห์จัดการข้อมูล การจัดการข้อมูลพื้นที่ในการกำหนดรูปแบบและทิศทางการทำงาน การเชื่อมโยงโดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ (IT smart phone เป็นต้น)การมีส่วนร่วมดำเนินงานกับเกษตรกร ชุมชน และผู้มีส่วนเกี่ยวข้อง การบูรณาการกับหน่วยงานร่วม เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่ตรงประเด็นจะสามารถตอบสนองปัญหาและแก้ไขได้อย่างถูกต้องและแม่นยำมากยิ่งขึ้น

การคัดเลือกพื้นที่ที่มีหลักเกณฑ์การพิจารณา เลือกชนิดสินค้า 219 จุด ส่งเสริมแปลงใหญ่ โดยพื้นที่ที่เลือกต้องมีขนาดพื้นที่ทำการผลิตสินค้าชนิดเดียวกันติดกันหรือต่อเนื่องกัน มีลักษณะทางสังคมการปกครอง ที่จะบริหารจัดการร่วมกันได้ ระหว่าง 300-5,000 ไร่ ขึ้นกับชนิดพืช ลักษณะพื้นที่และความพร้อมของเกษตรกร และการตลาด จะต้องต้องมีข้อมูลของพื้นที่ เช่น ระดับ Zoning (S1, S2, S3 และ N) ควรเลือกพื้นที่

โครงการที่เหมาะสม S1-S3 เป็นพื้นที่ดำเนินการ ต้องมีข้อมูลของเกษตรกรที่ทำการผลิตในโครงการว่าเป็นเกษตรกร Smart farmers ต้นแบบ Smart farmer หรือ Developing Smart Farmers จำนวนเท่าไร ต้องมีข้อมูลของการผลิตสินค้าว่ามีการผลิตพันธุ์อะไร ผลผลิตเป็นอย่างไร ปัญหาการผลิตอยู่ตรงไหน ตลาดอยู่ที่ใด ปัญหาและแนวทางการพัฒนาเป็นอย่างไร สุดท้ายต้องมีประเด็นในการส่งเสริม (Impact point) เพื่อกำหนดให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้ามาดำเนินการส่งเสริมสนับสนุน ในฐานะผู้เชี่ยวชาญในเรื่องนั้นๆ เช่น พันธุ์ข้าว จากนักวิชาการกรมการข้าว การใช้ปุ๋ยจากกรมพัฒนาที่ดิน เป็นต้น

การบริหารจัดการโครงการมีการดูแลอย่างเป็นระบบ มีการกำหนดให้ในพื้นที่โครงการมีผู้จัดการโครงการ Field manager ในระดับจังหวัด เพื่อบูรณาการโครงการเชื่อมโยงหน่วยงานสนับสนุน Field managers ระดับนโยบาย เพื่อประโยชน์ในการบูรณาการโครงการ ควรมีการกำหนดให้ Program Director (รองปลัดฯ) และ Program managers (อธิบดี) ขึ้นมากำกับดูแลบูรณาการโครงการ

ปัจจุบันคณะกรรมการพัฒนาการเกษตรและสหกรณ์ของจังหวัด ซึ่งมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธาน ได้ประชุมและคัดเลือกพื้นที่แปลงใหญ่เรียบร้อยแล้วทั้ง 76 จังหวัด แบ่งเป็น 28 สินค้า จำนวน 263 แปลง ประกอบด้วย ด้านพืช 21 ชนิด จำนวน 241 แปลง ได้แก่ ข้าว 138 แปลง ยางพารา 3 แปลง ปาล์มน้ำมัน 12 แปลง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 10 แปลง อ้อยโรงงาน 5 แปลง มันสำปะหลัง 17 แปลง ผลไม้ 45 แปลง พืชผักอื่นๆ อีก 13 แปลง ที่เหลือจะเป็นด้านปศุสัตว์ 3 ชนิด ได้แก่ ไก่พื้นเมือง โคเนื้อ และโคนม ด้านประมง 3 ชนิด ได้แก่ กุ้งขาว หอยแครงและปลาน้ำจืด

แน่นอนว่าการปรับระบบส่งเสริมการเกษตรแปลงใหญ่ จะก่อให้เกิดความร่วมมือในการผลิตโดยเกษตรกรหรือองค์กรเกษตรกรในพื้นที่ที่มีการดำเนินกิจกรรมที่ติดต่อกันเป็นแปลงใหญ่ทำให้เกิดขนาดเศรษฐกิจที่ใหญ่ขึ้น (Economy of Scale) มีเป้าหมายการดำเนินงานของกลุ่มอย่างความชัดเจน เป็นการเพิ่มอำนาจการต่อรองของเกษตรกรตลอดกระบวนการผลิต อีกทั้งยังก่อให้เกิดความสะดวกในการรวบรวมสรรพกำลังของหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และผู้เกี่ยวข้องให้เข้าไปดำเนินการส่งเสริมสนับสนุนได้อย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้นด้วย

เรียกว่าช่วยพัฒนาเกษตรกรให้มีคุณภาพชีวิตดีขึ้น มีการพัฒนาเชิงพื้นที่ตามศักยภาพ ส่งเสริมพัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรตามความต้องการตลาด ด้วยการบูรณาการทุกภาคส่วนตลอดโซ่อุปทาน

เมื่อพิจารณาจากหลักคิดและแนวทางในการดำเนินการแล้วจะเห็นว่าเป็นการเลือกชนิดปลูกพืชตามความเหมาะสมของสภาพพื้นที่ที่มีการใช้ Agrimap เป็นเครื่องมือประกอบการตัดสินใจเลือกชนิดพืช.....ในทางปฏิบัติยังไม่แตกต่างจากโครงการที่ผ่านมา พื้นที่ที่เลือกดำเนินการส่วนหนึ่งเลือกจากพื้นที่โครงการนิคมการเกษตรพืชอาหารและพืชพลังงานทดแทน และพื้นที่ที่มีการดำเนินการอยู่แล้วในลักษณะของเกษตรกรรมเชิงเดี่ยว เป็นการปลูกพืชชนิดเดียวกันในบริเวณพื้นที่กว้างๆ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการค้าทั้งภายในประเทศและต่างประเทศ เพื่อให้ได้ปริมาณที่เพียงพอซึ่งต้องอาศัยปัจจัยการสร้างผลผลิตจากภายนอก วัตถุประสงค์ที่นำมาใช้ในการเพาะปลูกจึงไม่สามารถกำหนดราคาเองได้ ขึ้นอยู่กับกลไกทางการตลาดและการแข่งขันกันระหว่างผู้ผลิตด้วยกันเอง การพัฒนาผลผลิตด้วยการใช้ปุ๋ยเคมีสังเคราะห์และยาฆ่าหญ้า ฆ่าแมลงจึงตามมาอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ นอกเหนือจากการแข่งขันทางการตลาดแล้ว การทำเกษตรเชิงเดี่ยวยังส่งผลกระทบต่อวิถีชีวิต สังคม ความเป็นอยู่ของเกษตรกร ความไม่มั่นคงทางอาหาร รวมถึงระบบนิเวศการเกษตรที่ไม่หลากหลาย รวมทั้งยังส่งผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่เป็นสาเหตุสำคัญของวิกฤตการณ์การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ หรือ “โลกร้อน” (อ่านรายละเอียดเพิ่มเติมได้จากหนังสือ “เกษตรอินทรีย์กับโลกร้อน” โดยวิฑูรย์ ปัญญากุล 2555, มูลนิธิสายใยแผ่นดิน

3.2 แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

เครือข่ายเกษตรกรรมทางเลือก (2535 : 25) ได้ให้ความหมายไว้ว่า ความยั่งยืน คือ ความสามารถของระบบที่จะรักษาอัตราของการผลิตให้อยู่ในระดับที่ไม่ก่อให้เกิดความเสียหายในระยะยาวติดต่อกันภายใต้สภาพแวดล้อมที่เลวร้าย หรือไม่เหมาะสม ซึ่งอาจจะเกิดขึ้นอยู่เป็นประจำจนเป็นลักษณะประจำถิ่น เช่น ดินเป็นกรด หรือดินเค็ม พื้นที่ดินที่มีสภาพน้ำท่วมทุกปี หรือเกิดขึ้นเป็นครั้งคราวไม่สม่ำเสมอ เช่น น้ำท่วมฉับพลัน ฝนแล้ง โรคแมลงศัตรูพืชระบาด

ธวัช จิตต์สงวน (2543 : 73) กล่าวว่า การทำเกษตรแบบยั่งยืน (Sustainable Agriculture) ซึ่งในความหมายโดยทั่วไป คือ ระบบเกษตรที่มีความสัมพันธ์และเกื้อกูลกับสภาพทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมของแต่ละภูมิภาค มีการผลิตที่หลากหลายเพื่อลดความเสี่ยงและการพึ่งพาปัจจัยภายนอก อันจะนำไปสู่การพึ่งพาตนเองในที่สุด

วิฑูรย์ ปัญญากุล (2544) ได้กล่าวไว้ว่า ความยั่งยืน (Sustainability) ซึ่งในพจนานุกรมอธิบายความหมายว่า คือ การดำเนินการไปอย่างต่อเนื่องหรือความสามารถในการดำรงอยู่โดยไม่มีความสูญหายไป แต่เมื่อนำคำนี้มาใช้ในทางการเกษตร คำว่า ยั่งยืน นั้นน่าจะหมายถึง “ศักยภาพในการผลิตที่ดำรงอยู่อย่างต่อเนื่อง โดยไม่ทำให้ฐานทรัพยากรทรุดโทรมหรือสูญสิ้นไป”

มูลนิธิเกษตรกรรมยั่งยืน (2547 : 7) ได้กล่าวเกี่ยวกับระบบเกษตรกรรมยั่งยืน ดังนี้ ระบบเกษตรกรรมยั่งยืน มิใช่เป็นเพียงกิจกรรมทางเศรษฐกิจ แต่เป็นวิถีการผลิต และการดำเนินชีวิตที่กลมกลืนกับธรรมชาติและวัฒนธรรม ด้วยการเกษตรที่เป็นรากฐานของวิถีชีวิตชาวไร่ ชาวนา ชาวสวน เป็นแบบแผนการดำเนินชีวิต ทัศนคติ ตลอดจนประเพณี วัฒนธรรมของชุมชน สะท้อนถึงระบบการจัดความสัมพันธ์ระหว่างมนุษย์กับธรรมชาติที่แสดงออกผ่านทางวิถีการผลิต หลักการของเกษตรยั่งยืนที่เน้นการพึ่งตนเองในการผลิตที่สอดคล้องกับธรรมชาติ จึงเป็นแบบแผนการใช้ชีวิตอย่างสมถะ อันเป็นเสมือนภูมิคุ้มกันให้กับเกษตรกรและชุมชน จากการรุกรานของกระแสวัฒนธรรมบริโภคนิยมที่หลั่งไหลมาพร้อมกับการพัฒนาเศรษฐกิจยุคโลกาภิวัตน์

เมื่อกล่าวถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน หลายคนนึกถึงการพัฒนาอย่างยั่งยืน ซึ่งมีแนวคิดและหลักการที่คล้ายคลึงกัน โดยให้ความสำคัญกับความยั่งยืนหรือเกษตรกรรมยั่งยืนใน 3 มิติ คือ ความยั่งยืนทางเศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม และสังคม กล่าวคือ 1) ความยั่งยืนทางเศรษฐกิจของการใช้ที่ดิน (เพื่อการเกษตร) นั้นเกี่ยวข้องกันทั้งในเชิงรายได้และรายจ่าย การเพิ่มรายได้อาจเกิดขึ้นได้จากการเพิ่มปริมาณผลผลิต และลดรายจ่ายซึ่งทำให้รายได้สุทธิเพิ่มขึ้น อาจเกิดขึ้นได้จากการลดค่าใช้จ่ายในการผลิตทางการเกษตรโดยตรง หรือลดรายจ่ายอื่นๆ ของครอบครัวเกษตรกร

เช่น ลดค่าใช้จ่ายด้านการซื้ออาหาร ลดค่าใช้จ่ายด้านสุขภาพก็ได้ 2) ความยั่งยืนทางด้านสิ่งแวดล้อม แม้ว่าการใช้ที่ดินจะเกี่ยวข้องโดยตรงกับดินและทรัพยากรธรรมชาติอื่นอีกหลายอย่าง เช่น น้ำ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสภาพอากาศ (ที่เกิดจากการปล่อยก๊าซเรือนกระจกจากการทำการเกษตร)ซึ่งอาจเรียกรวมๆ กันว่า “นิเวศการเกษตร” นอกจากนี้ยังรวมถึงคุณค่าและประโยชน์ของอาหารที่มีต่อมนุษย์ 3) ความยั่งยืนทางสังคมเป็นการสะท้อนถึงการลดปัญหาการพึ่งพาปัจจัยการผลิตจากภายนอก การลดช่องว่างในสังคม การอนุรักษ์ภูมิปัญญาด้านการเกษตร และที่สำคัญคือการลดการย้ายถิ่นของแรงงาน

ดังนั้น การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืนจึงเป็นการใช้ประโยชน์ที่ทำให้เกิดการยกระดับทางเศรษฐกิจของเกษตรกร โดยการเพิ่มรายได้และลดค่าใช้จ่ายไปพร้อมกัน ขณะเดียวกันก็อนุรักษ์และฟื้นฟูนิเวศการเกษตร การดูแลรักษาผืนดินที่ทำการเกษตรให้คงแร่ธาตุที่มีความอุดมสมบูรณ์เหมาะสำหรับการทำการเกษตร และก่อให้เกิดความยั่งยืนทางด้านสังคม

แนวคิดเริ่มแรกที่ผ่านมาของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้มีการจัดทำเขตเหมาะสมสำหรับการปลูกพืชเศรษฐกิจที่สำคัญ 11 ชนิด โดยวิเคราะห์ความเหมาะสมของที่ดินกับปัจจัยความต้องการของพืชแต่ละชนิด ตามสภาพที่มีการเพาะปลูกพืช ร่วมกับปัจจัยที่เกี่ยวข้องอื่นๆ อาทิ เขตป่าไม้ตามกฎหมาย เขตพื้นที่โครงการชลประทาน ซึ่งได้ดำเนินการจัดทำประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ เรื่องการกำหนดเขตเหมาะสมสำหรับการปลูกข้าว มันสำปะหลัง ยางพารา ปาล์มน้ำมัน อ้อยโรงงาน และข้าวโพดเลี้ยงสัตว์และมีประกาศกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เพิ่มเติมเรื่องการกำหนดเขตเหมาะสมสำหรับการปลูกสับปะรดโรงงาน ลำไย เงาะ ทุเรียน มังคุด มะพร้าว และกาแฟ จำแนกตามรายภาคจังหวัด อำเภอ และตำบล ซึ่งประกาศของกระทรวงเกษตรฯ ดังกล่าวจะเป็นข้อมูลที่สำคัญเพื่อประกอบการตัดสินใจในการทำการผลิต หรือส่งเสริมการผลิตทางการเกษตรที่เหมาะสม มีปริมาณการผลิตที่สอดคล้องกับความต้องการของตลาด สามารถรักษาเสถียรภาพของระดับราคาผลผลิตทางการเกษตร และยกระดับรายได้ของเกษตรกรให้สูงขึ้น โดยที่ภาคเกษตรกรรมจะมีส่วนร่วมในการพิจารณาและตัดสินใจร่วมกับเจ้าหน้าที่ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ในพื้นที่ นอกจากนี้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะมีการพิจารณามาตรการจูงใจให้เกษตรกรหันมาปรับเปลี่ยนการเพาะปลูกชนิดพืชที่มีความเหมาะสมกับพื้นที่ต่อไป

ปี พ.ศ. 2559 การจัดโซนนิ่งภาคเกษตรหรือการบริหารจัดการพื้นที่เกษตรกรรม (Zoning) เป็นนโยบายที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ให้ความสำคัญเป็นอย่างมาก โดยเป็น 1 ใน 6 นโยบายสำคัญของกระทรวงเกษตรฯ ซึ่งเป็นการบูรณาการร่วมกันทุกหน่วยงานในสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ มีกรมพัฒนาที่ดินเป็นหน่วยงานหลักเพื่อประสานงานและรวบรวมข้อมูลพื้นที่ความเหมาะสมของพืชเศรษฐกิจ ประมง ปศุสัตว์ และให้หน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องร่วมกันบูรณาการจัดทำแผนปฏิบัติการในการขับเคลื่อน ทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค รวมทั้งได้จัดทำแผนที่เกษตรเพื่อบริหารจัดการเชิงรุก (Agricultural Map for Dynamic Management : Agri-Map) 13 ฐานชนิดพืช เพื่อใช้เป็นแผนที่สำหรับบริหารจัดการการเกษตรรายจังหวัด ให้สอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบันและในอนาคต และเพื่อบริหารจัดการพื้นที่และสินค้าเกษตรที่มีความสำคัญทางเศรษฐกิจให้ได้สินค้าเกษตรที่มีคุณภาพ และปริมาณสอดคล้องกับความต้องการ มีเขตเกษตรเศรษฐกิจที่เหมาะสมตามนโยบายและยุทธศาสตร์ที่เกี่ยวข้องกับสินค้าเกษตรที่สำคัญ โดยการขับเคลื่อนโครงการในปีงบประมาณ 2559 เน้นการดำเนินการในพื้นที่ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร (ศพก.) 882 ศูนย์ และเกษตรแบบแปลงใหญ่โดยใช้แผนที่ความเหมาะสมในการปลูกพืชสำคัญในระดับตำบล เป็นเครื่องมือในการสร้างความรู้เรื่องความเหมาะสมของพื้นที่การเกษตรแก่เกษตรกร ซึ่งเกษตรกรที่ปลูกพืชเหมาะสมกับพื้นที่อยู่แล้วจะได้รับการถ่ายทอดความรู้เพิ่มเติมด้านการลดต้นทุนการผลิต ส่วนเกษตรกรที่ปลูกพืชไม่เหมาะสมกับพื้นที่จะมีมาตรการสนับสนุนให้ดำเนินการปรับเปลี่ยนมาปลูกพืชที่เหมาะสม ได้แก่ การเสนอทางเลือกในการผลิตพืชที่เหมาะสม การถ่ายทอดความรู้ ในการปลูกพืชดังกล่าว และการสนับสนุนปัจจัยการผลิต ได้แก่ ใส่น้ำในไร่นาขนาดเล็ก วัสดุปรับปรุงบำรุงดิน เป็นต้น

เกษตรกรรมยั่งยืน

หลักการสำคัญของการทำเกษตรกรรมยั่งยืน คือ การมีจุดมุ่งหมายเพื่อการผลิตอาหารและปัจจัยที่จำเป็นต่อการดำรงชีวิตมากกว่าการผลิตเพื่อการค้า มีการใช้ทรัพยากรธรรมชาติให้เกิดประโยชน์สูงสุดไม่ส่งผลเสียหรือผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับความสมดุลของระบบนิเวศ ชุมชนท้องถิ่น ระบบการผลิต การบริโภค มีการใช้ทรัพยากรในท้องถิ่นอย่างสมดุล อาหารที่ผลิตเป็นอาหารที่มีคุณภาพ สามารถใช้ชีวิตร่วมกับธรรมชาติได้อย่างมีความสุข

องค์การสหประชาชาติให้ความหมายของเกษตรกรรมยั่งยืนว่าเป็นระบบที่เกี่ยวข้องกับการผสมผสานเชื่อมโยงระหว่างทรัพยากรดิน น้ำ ป่าไม้ การเพาะปลูก การเลี้ยงสัตว์ ลด หรือ เลิกการใช้ทรัพยากรจากภายนอกที่อาจเป็นอันตรายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม หรือสุขภาพของผู้ผลิตและผู้บริโภค เน้นการใช้เทคนิคที่เป็นการใช้ให้เป็นส่วนหนึ่งของกระบวนการธรรมชาติหรือวัฒนธรรมของท้องถิ่นนั้น ๆ ภายใต้หลักการพื้นฐาน 3 ประการ คือ ความยั่งยืนด้านเศรษฐกิจ ความยั่งยืนด้านสิ่งแวดล้อม ความยั่งยืนด้านสังคม

ระบบเกษตรกรรมยั่งยืน⁽²⁾

นอกเหนือจากเกษตรอินทรีย์แล้ว ยังมีระบบการเกษตรอีกหลายระบบที่ได้มีการพัฒนาขึ้นเพื่อพยายามนำเสนอแนวทางใหม่ในการพัฒนาการเกษตร ที่มีความปลอดภัยต่อสุขภาพและสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ซึ่งสามารถแบ่งออกได้เป็น 3 กลุ่มใหญ่ คือ 1.ระบบเกษตรที่เน้นความสำคัญด้านความปลอดภัยของผลผลิตในการบริโภค 2.ระบบที่ต้องการสร้างความมั่นคงให้กับการผลิตและเกษตรกร และ 3.ระบบที่ให้ความสำคัญกับเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม และบางระบบ/แนวทางก็เป็นระบบที่พบเฉพาะแต่ในประเทศไทย (เช่น เกษตรปลอดภัยสารพิษ) แต่บางระบบก็เป็นระบบที่มีในต่างประเทศด้วย

ตารางเปรียบเทียบความแตกต่างของระบบเกษตรแต่ละประเภท

ชื่อ	ชื่ออื่นที่อาจเรียกกัน	เป้าหมายที่เน้น	การตรวจรับรองมาตรฐาน
เกษตรธรรมชาติ	natural farming	อนุรักษ์นิเวศการเกษตร/ สิ่งแวดล้อม	ไม่มีการตรวจรับรองโดยตรง
วนเกษตร	agroforestry	อนุรักษ์นิเวศการเกษตร/ สิ่งแวดล้อม	ไม่มีการตรวจรับรองโดยตรง
เพอร์มาคัลเจอร์	เกษตรถาวรภาพ, เกษตรกรรมถาวร, permaculture	อนุรักษ์นิเวศการเกษตร/ สิ่งแวดล้อม	ไม่มีการตรวจรับรองโดยตรง
ไบโอดินามิก	เกษตรชีวพลวัต, Biodynamic	อนุรักษ์นิเวศการเกษตร/ สิ่งแวดล้อม	มีมาตรฐานและตรวจรับรองได้
เกษตรผสมผสาน	Integrated farming	สร้างความมั่นคงให้กับ การผลิต/เกษตรกร	ไม่มีการตรวจรับรอง
เกษตรทฤษฎีใหม่	New Theory Agriculture	สร้างความมั่นคงให้กับ การผลิต/เกษตรกร	ไม่มีการตรวจรับรอง

⁽²⁾ www.greennet.or.th

ชื่อ	ชื่ออื่นที่อาจเรียกกัน	เป้าหมายที่เน้น	การตรวจรับรองมาตรฐาน
เกษตรอินทรีย์	ออร์แกนิก, organic farming, ecological farming, biological farming	อนุรักษ์นิเวศการเกษตร/ สิ่งแวดล้อม	มีหลายมาตรฐาน และหลายหน่วยตรวจรับรอง
เกษตรยั่งยืน	Sustainable agriculture	สร้างความมั่นคงให้กับการผลิต/เกษตรกร	ไม่มีการตรวจรับรอง
เกษตรดีที่เหมาะสม	GAP (Good Agricultural Practice)	ความปลอดภัยของผลผลิตการเกษตร	มีการตรวจรับรอง
เกษตรปลอดภัยจากสารพิษ	เกษตรปลอดสารพิษ	ความปลอดภัยของผลผลิตการเกษตร	มีการตรวจรับรอง
กลีกรมไร้สารพิษ	เกษตรปลอดสารเคมี	ความปลอดภัยของผลผลิตการเกษตร	ไม่มีการตรวจรับรอง

3.2.1 เกษตรธรรมชาติ

มีหลักแนวคิดที่อาศัยกระบวนการและกลไกธรรมชาติในการทำเกษตร โดยการพยายามเข้าไปจัดการฟาร์มแต่เท่าที่จำเป็นจริงๆ โดยการจัดการฟาร์มนั้นจะเป็นจุดสำคัญและในช่วงจังหวะเวลาที่เฉพาะ ซึ่งทำให้พืชและสัตว์มีสภาพที่เป็นธรรมชาติมากที่สุด แต่ในขณะเดียวกันก็สามารถมีผลผลิตสำหรับเกษตรกรได้ปริมาณการยี่ที่เป็นผู้คิดค้นเกษตรธรรมชาติ คือ นายมาซาโนบุ ฟูกูโอกะ (Masanobu Fukuoka) ชาวญี่ปุ่น

หลักแนวปฏิบัติของเกษตรธรรมชาติตามแนวทางของนายฟูกูโอกะมีอยู่ 5 คือ ไม่ไถพรวน ไม่ใส่ปุ๋ย ไม่กำจัดวัชพืช ไม่กำจัดแมลงและศัตรูพืช และไม่ตัดแต่งกิ่งไม้

ระบบเกษตรธรรมชาติในแนวทางนี้ไม่สนับสนุนให้มีการใช้เครื่องจักรกลในฟาร์ม ถ้าจำเป็นก็อาจเป็นเครื่องมือการเกษตรแบบง่าย ๆ เพราะไม่ต้องการให้มีการแทรกแซงกระบวนการธรรมชาติในฟาร์มพื้นที่เพาะปลูกจะมีพืชและวัชพืชขึ้นคลุมดินอยู่ตลอดเวลา เพื่อเป็นการอนุรักษ์หน้าดินไว้ระบบเกษตรธรรมชาติที่มีการประยุกต์ใช้ในประเทศไทยได้แก่ การทำนาเกษตรธรรมชาติที่เกษตรกรจะหว่านข้าวเปลือก และถั่วเขียวร่วมกัน และจึงคลุมฟางทับ ซึ่งถั่วเขียวจะงอกขึ้นมาก่อนเมื่อฝนเริ่มตกหลังจากนั้นข้าวจะงอกขึ้นตาม เมื่อมีฝนมากขึ้นน้ำเริ่มขังในแปลงนาถั่วเขียวก็จะตาย และถูกย่อยสลายให้เป็นปุ๋ยกับต้นข้าว อีกแนวทางหนึ่งของเกษตรธรรมชาติก็คือ การเลี้ยงเบ็ดในนาข้าวที่จะปล่อยลูกเบ็ดลงในแปลงนาหลังจากต้นข้าวเพิ่งเริ่มปักดำไม่นานนัก ซึ่งเบ็ดจะช่วยกำจัดวัชพืชกำจัดแมลง และให้ปุ๋ยกับต้นข้าว

นอกจากแนวทางเกษตรธรรมชาติของนายฟูกูโอกะแล้ว มีนักปรัชญาชาวญี่ปุ่นอีกท่านหนึ่งคือ นายโมกิชิ โอกะตะ (Mokichi Okada) ที่เสนอแนวทางการทำเกษตรที่คล้ายกันแต่เน้นในเรื่องการใช้จุลินทรีย์แบบต่างๆ ในการเกษตร ซึ่งมีการแตกสายของการพัฒนาออกเป็นกลุ่มต่างๆ หลายกลุ่ม โดยกลุ่มหนึ่งได้คัดเลือกและพัฒนาจุลินทรีย์ดินสำหรับใช้ในการเกษตรขึ้นมา ที่เรียกกันว่า "EM หรือ Effective Microorganisms" ซึ่งได้มีการเผยแพร่แนวทางเกษตรธรรมชาตินี้ไปในหลายประเทศ โดยเฉพาะในประเทศเกาหลี ซึ่งมีกลุ่มเกษตรธรรมชาติอยู่ค่อนข้างมาก และได้พัฒนาเทคนิคปฏิบัติอีกหลายด้าน เช่น การทำน้ำหมักฮอโรโมนจากผักและผลไม้ หมูหลุม ฯลฯ

ในประเทศไทย มีทั้งกลุ่มที่ทำเกษตรกรรมธรรมชาติตามแนวทางของนายฟูโกโอะ และ นายโอะกะตะ แต่ส่วนใหญ่จะเป็นแนวทางที่ 2 เพราะค่อนข้างเป็นรูปธรรมในทางปฏิบัติ แต่บางกลุ่มก็ได้ทำการประยุกต์ โดยทำการคัดเลือกและพัฒนาจุลินทรีย์ที่มีอยู่ในประเทศไทยขึ้นมาเอง หน่วยงานในประเทศไทยที่ส่งเสริมระบบเกษตรธรรมชาติมีหลายหน่วยงานมาก เช่น - เครือข่ายกสิกรรมไร้สารพิษ - มูลนิธิกสิกรรมธรรมชาติ

3.2.2 วนเกษตร

เป็นแนวทางการจัดการที่ดินและการเกษตรที่เน้นการปลูกไม้ยืนต้นที่ใช้ประโยชน์จากเนื้อไม้เป็นหลัก (woody perennials) ร่วมกับการปลูกพืชเพื่อเป็นอาหารหรือประโยชน์อื่น และ/หรือการสัตว์เลี้ยงในลักษณะผสมผสานกันเป็นนิเวศการเกษตรที่เลียนแบบธรรมชาติป่า โดยลักษณะเด่นของการจัดการฟาร์มแบบวนเกษตรที่แตกต่างจากระบบเกษตรแบบอื่นคือ ตั้งใจ (intentional) เข้มข้น (intensive) มีปฏิสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกัน (interactive) และผสมผสานหลากหลาย (integrated) [ตั้งใจ] เลือกปลูกไม้ยืนต้น พืช และเลี้ยงสัตว์ที่ผสมผสานกันแบบองค์รวม โดยการตั้งใจออกแบบและจัดการสวนที่เป็นหนึ่งเดียวกัน ไม่ได้เน้นเฉพาะการดูแลพืช/สัตว์อย่างใดอย่างหนึ่งเป็นหลักมีการจัดการแบบ [เข้มข้น] ทั้งการเพาะปลูก การใส่ปุ๋ยบำรุงดิน และการให้น้ำกับต้นไม้ให้พืชที่ปลูก/สัตว์ที่เลี้ยงสามารถให้ผลผลิตได้ดี

วนเกษตรจะจัดการฟาร์มเพื่อให้ต้นไม้ พืช และสัตว์ มี [ปฏิสัมพันธ์ที่เกื้อกูลกัน] ทั้งทางชีวภาพและทางกายภาพ เพื่อที่จะให้สวนวนเกษตรมีผลผลิตต่างๆ ในเวลาเดียวกัน และในขณะเดียวกัน ก็เป็นการอนุรักษ์นิเวศธรรมชาติ ที่ให้บริการนิเวศ (ecological services) เช่น ทำให้น้ำสะอาด เป็นที่อยู่ของสัตว์ป่า อนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพมีการ [ผสมผสาน] ของต้นไม้ พืช และสัตว์ เข้ามาด้วยกัน ซึ่งอาจจะเป็นการปลูกพืชหลายอย่างในแนวระนาบ (พืชร่วม พืชแซม) หรือ ในแนวตั้ง (พืชหลากหลายชั้นความสูง) ซึ่งทำให้สวนวนเกษตรสามารถมีผลผลิตที่สูง สร้างสมดุลของนิเวศการเกษตร และอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมไปพร้อมกัน ในประเทศไทยมีหน่วยงานไม่กี่แห่งที่ส่งเสริมระบบวนเกษตร หน่วยงานหลัก คือ มูลนิธิวนเกษตรเพื่อสังคม

3.2.3 เพอร์มาคัลเชอร์

มีบางคนแปลว่า เกษตรกรรมถาวร หรือ เกษตรถาวรภาพแต่ที่จริงแล้วเพอร์มาคัลเชอร์ไม่ใช่ระบบเกษตรแต่เป็นระบบการออกแบบที่ดิน ซึ่งส่วนใหญ่จะนำมาใช้ในการออกแบบฟาร์มเกษตรแต่ก็สามารถประยุกต์ใช้เพอร์มาคัลเชอร์ในการออกแบบเมือง หรืออื่นๆ ได้หลักการพื้นฐานในการออกแบบของเพอร์มาคัลเชอร์ประกอบด้วย 8 เรื่องคือ

- (1) ที่ตั้งแบบสัมพันธ์ภาพ
- (2) แต่ละองค์ประกอบมีหลายบทบาทหน้าที่
- (3) หน้าที่สำคัญต้องมีหลายองค์ประกอบร่วมกัน
- (4) ใช้พลังงานอย่างมีประสิทธิภาพ
- (5) ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ
- (6) นำพลังงานธรรมชาติมาใช้ประโยชน์
- (7) ใช้พื้นที่อย่างเข้มข้น โดยการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์อย่างหลากหลายร่วมกัน
- (8) ใช้ชายขอบและลดลายธรรมชาติ

3.2.4 เกษตรทฤษฎีใหม่

ตั้งอยู่บนกรอบแนวคิดของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ซึ่งหลักปรัชญานี้ประกอบด้วย 3 หลักการ และ 2 เงื่อนไข คือ หลักความพอประมาณ (Moderation) /หลักความมีเหตุผล Reasonableness) /และหลักการมีภูมิคุ้มกัน (Immunity) ส่วน 2 เงื่อนไข คือ เงื่อนไขความรู้ /และเงื่อนไขคุณธรรม

ส่วนเกษตรทฤษฎีใหม่ซึ่งเป็นแนวทางปฏิบัติหนึ่งของหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง มีขั้นตอนของการพัฒนาแบ่งออกได้ 3 ขั้น คือ

ขั้นที่ 1 ทฤษฎีใหม่ขั้นต้น

เริ่มต้นจากการมุ่งแก้ปัญหาของเกษตรกรที่มีน้ำไม่เพียงพอสำหรับการเกษตร โดยการใช้แนวทางการจัดทำแหล่งน้ำขนาดเล็กในฟาร์ม เช่น การขุดบ่อ ซึ่งจะก่อให้เกิดความเสี่ยงในเรื่องน้ำเกิดหลักประกันในการผลิตอาหารเพื่อการยังชีพเบื้องต้น ส่วนที่ดินการเกษตรอื่นจะใช้ในการผลิตเพื่อตอบสนองกับความต้องการพื้นฐานอื่นของครอบครัว ซึ่งอาจมีการขายผลผลิตส่วนเกินเพื่อเป็นรายได้สำหรับใช้จ่ายในการยังชีพที่จำเป็นที่ไม่สามารถผลิตเองได้ การเกษตรทฤษฎีใหม่ในขั้นนี้จึงเป็นการสร้างภูมิคุ้มกันในระดับครอบครัว แต่เกษตรกรส่วนใหญ่อาจไม่สามารถเริ่มต้นในขั้นตอนแรกนี้ได้ และอาจจำเป็นที่หน่วยงานต่างๆ จะต้องจัดความช่วยเหลือเพื่อสนับสนุนเกษตรกร

เกษตรทฤษฎีใหม่ขั้นต้นนี้ มีแนวทางสำคัญในการการจัดสรรที่ดินการเกษตรและที่อยู่อาศัย โดยแบ่งพื้นที่ ออกเป็น 4 ส่วน ตามอัตราส่วน 30:30:30:10 คือ พื้นที่ส่วนที่หนึ่งประมาณ 30% ให้ขุดสระเก็บกักน้ำ เพื่อใช้เก็บกักน้ำฝนในฤดูฝนและใช้เสริมการปลูกพืชในฤดูแล้ง ตลอดจนการเลี้ยงสัตว์น้ำและพืชน้ำต่างๆ พื้นที่ส่วนที่สองประมาณ 30% ให้ปลูกข้าวในฤดูฝนเพื่อใช้เป็นอาหารประจำวันในครัวเรือนให้เพียงพอตลอดปี เพื่อตัดค่าใช้จ่ายและสามารถพึ่งตนเองได้ พื้นที่ส่วนที่สามประมาณ 30% ให้ปลูกไม้ผล ไม้ยืนต้น พืชผัก พืชไร่ พืชสมุนไพร ฯลฯ เพื่อใช้เป็นอาหารประจำวัน หากเหลือบริโภคก็นำไปจำหน่าย และพื้นที่ส่วนที่สี่ประมาณ 10% ใช้เป็นที่อยู่อาศัย เลี้ยงสัตว์ และโรงเรือนอื่นๆ (กรมพัฒนาที่ดิน 2553)

ขั้นที่ 2 ทฤษฎีใหม่ขั้นกลาง

เมื่อเกษตรกรได้เริ่มต้นปฏิบัติตามเกษตรทฤษฎีใหม่ขั้นต้นแล้วมีความพอเพียง และความมั่นคงในขั้นพื้นฐานระดับหนึ่งแล้ว ในขั้นตอนต่อมาจึงเป็นเรื่องของการรวมกลุ่มเกษตรกรในรูปแบบต่าง เช่น กลุ่มเกษตรกร สหกรณ์ หรือวิสาหกิจ ซึ่งการร่วมมือกันนี้ก็เพื่อสร้างประโยชน์ให้เกิดขึ้นกับกลุ่มโดยรวม บนพื้นฐานของการไม่เบียดเบียนกัน การแบ่งปันช่วยเหลือกันตามกำลังและความสามารถของตน ซึ่งจะทำให้ชุมชนโดยรวมเกิดความพอเพียงในวิถีปฏิบัติด้วย

ขั้นที่ 3 ทฤษฎีใหม่ขั้นก้าวหน้า

กลุ่มเกษตรกรที่ได้ดำเนินการตามทฤษฎีใหม่ในขั้นกลาง จนประสบความสำเร็จเบื้องต้น อาจก้าวเข้าสู่ขั้นก้าวหน้า โดยการประสานความร่วมมือกับองค์กรอื่นๆ ในระดับประเทศเพื่อยกระดับการทำธุรกิจ และการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกร เช่น การทำความร่วมมือกับธนาคาร เพื่อนำเงินมาลงทุนในธุรกิจ หรือการทำข้อตกลงกับบริษัท เพื่อขายผลผลิตให้ในประเทศไทย มีหน่วยงานจำนวนมาก โดยเฉพาะหน่วยงานราชการที่ส่งเสริมเกษตรทฤษฎีใหม่ แต่หน่วยงานประสานงานหลักเกี่ยวกับการส่งเสริมเกษตรทฤษฎีใหม่ คือ มูลนิธิชัยพัฒนา

3.2.5 เกษตรอินทรีย์

เป็นระบบเกษตรที่เน้นในเรื่องการอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการสำคัญ 4 ด้าน คือ สุขภาพนิเวศ ความเป็นธรรม และการดูแลเอาใจใส่ (health, ecology, fair, and care) หน่วยงานภาคเอกชนที่ทำงานส่งเสริมด้านเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยมีหลายหน่วยงานที่ดำเนินงานมาอย่างจริงจังไม่น้อยกว่า 20 ปี โดยใช้มาตรฐานที่สากลยอมรับ เริ่มต้นเน้นที่การตลาดส่งออก เช่น

- มูลนิธิสืบนาคะเสถียร/สหกรณ์กรีนเนท จำกัด ทำงานด้านการส่งเสริมการผลิต แปรรูป และการตลาด
- สมาคมการค้าเกษตรอินทรีย์ไทย หน่วยงานกลางของผู้ประกอบการเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย
- สำนักงานมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ไทย ให้บริการตรวจสอบรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์

หน่วยงานภาครัฐที่ทำงานส่งเสริมด้านเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย ได้แก่ หน่วยงานสังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ที่ทำหน้าที่ส่งเสริมและตรวจรับรองตามมาตรฐานสินค้าเกษตร (มกษ.) ภายในประเทศไทย

สถานการณ์เกษตรอินทรีย์ไทย

จากรายงานการศึกษาสถานการณ์เกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย โดยมูลนิธิสายใยแผ่นดิน (วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2555) พบว่า การทำการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) การผลิตแบบพึ่งพาตนเอง และ 2) การผลิตแบบที่ต้องมีการรับรองมาตรฐาน ดังนี้

1) การผลิตแบบพึ่งพาตนเองเป็นการทำการเกษตรแบบพื้นบ้าน ทำการผลิตเพื่อตอบสนองความต้องการของครอบครัวเป็นหลัก และอาจมีผลผลิตส่วนเกินเพื่อไปจำหน่ายในท้องถิ่นบ้าง แต่ไม่มีการขอรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นการรับรองโดยตัวเกษตรกรเองหรือผู้ซื้อ เพราะผู้ซื้อมีโอกาสพบปะพูดคุยหรือรู้จักผู้ผลิต จึงตัดสินใจซื้อโดยพิจารณาจากความเชื่อถือหรือไว้วางใจผู้ผลิต

2) เกษตรอินทรีย์แบบที่มีการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ เกษตรกรจะทำการเกษตรที่มีผลผลิตเหลือสำหรับการขาย โดยอาจจำหน่ายผ่านทั้งระบบตลาดทั่วไป หรือตลาดทางเลือก ซึ่งเมื่อได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์แล้ว ผู้บริโภคที่อยู่ห่างไกลจากผู้ผลิตก็จะพิจารณาเลือกซื้อจากความเชื่อถือในตรารับรอง และหากได้รับการรับรองจากหน่วยงานรับรองที่มาตรฐานทัดเทียมกับมาตรฐานของต่างประเทศ เกษตรกรก็ยังสามารถส่งผลผลิตออกไปจำหน่ายในต่างประเทศได้

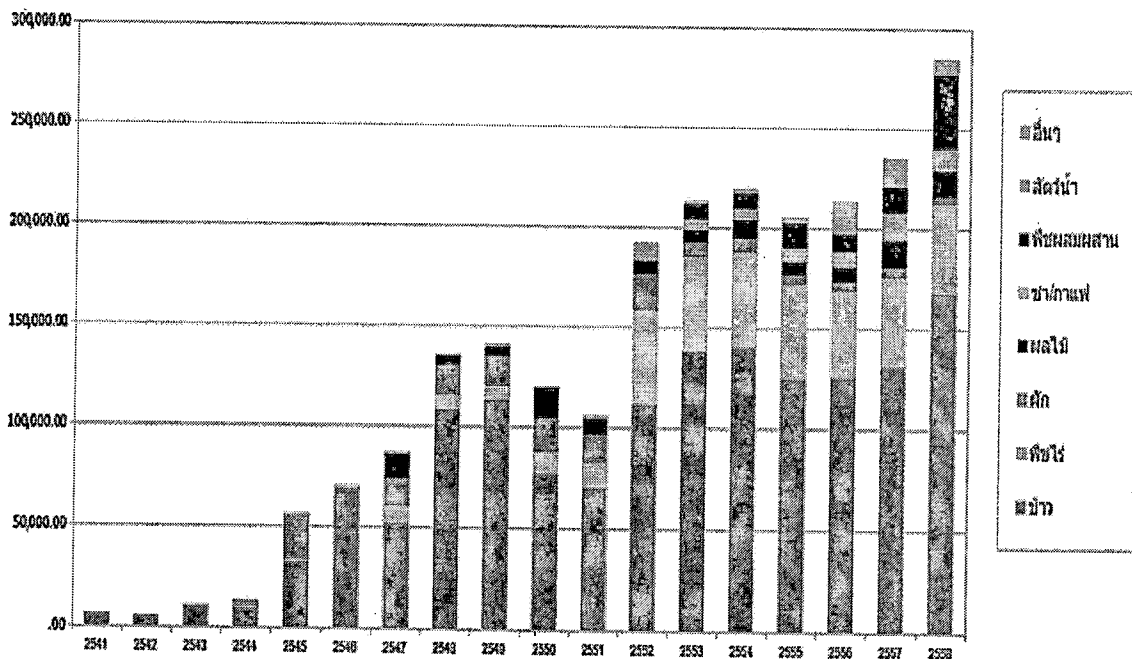
ที่ผ่านมายังไม่มีหน่วยงานใดบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตเกษตรอินทรีย์ไว้อย่างเป็นระบบ โดยเฉพาะเกษตรอินทรีย์แบบพึ่งพาตนเอง สำหรับการผลิตเกษตรอินทรีย์แบบที่มีการรับรองมาตรฐาน มูลนิธิสายใยแผ่นดิน/สหกรณ์กรีนเนท ประมาณการผลิตเกษตรอินทรีย์ไว้เฉพาะในส่วนที่มีการรับรองมาตรฐานเท่านั้น เนื่องจากมีข้อจำกัดที่ไม่สามารถประเมินการทำเกษตรอินทรีย์ที่ไม่มีการรับรองมาตรฐานว่าเป็นไปตามหลักการของเกษตรอินทรีย์จริงหรือไม่ และมีจำนวนไม่น้อยเพียงใด

พื้นที่การทำเกษตรในประเทศไทยที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์มีแนวโน้มของการขยายตัวเพิ่มขึ้นทุกปีนับตั้งแต่เริ่มมีการเก็บรวบรวมข้อมูลในปี 2541 โดยพื้นที่เกษตรอินทรีย์ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่เพาะปลูกข้าวอินทรีย์ พืชไร่ และผลไม้ รายละเอียดข้อมูลตามตารางที่ 2.2

ตาราง พื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย ปี พ.ศ. 2541-2558

ปี พ.ศ.	ข้าว	พืชไร่	ผัก	ผลไม้	ชา/กาแฟ	ผัก/ผลไม้ผสมผสาน	สัตว์น้ำ	อื่นๆ	รวม
2541	6,281.41	-	-	-	-	-	-	-	6,281.41
2542	5,510.13	-	-	-	-	-	-	-	5,510.13
2543	7,005.26	3,518.75	-	-	-	-	-	-	10,524.01
2544	9,900.50	3,518.75	-	-	-	-	-	-	13,419.25
2545	32,841.27	22,382.30	-	-	-	-	768.75	-	55,992.32
2546	46,719.33	22,260.64	-	-	-	-	768.75	-	69,748.72
2547	52,182.75	7,859.79	13,283.60	12,777.00	-	-	768.75	-	86,871.89
2548	108,302.02	6,731.20	14,844.76	4,995.35	-	-	761.00	-	135,634.33
2549	113,213.04	6,546.65	15,121.21	4,981.83	-	-	1,077.25	-	140,939.98
2550	77,005.03	10,103.64	16,503.19	15,907.20	-	-	203.75	-	119,722.81
2551	70,485.67	11,791.13	13,820.39	8,369.92	-	-	1,500.00	-	105,967.10
2552	112,152.27	45,920.63	18,066.51	7,342.20	-	-	8,738.43	-	192,220.03
2553	138,328.03	46,682.07	7,047.70	6,751.33	5,286.00	7,832.88	1,067.34	-	212,995.34
2554	140,711.61	46,682.07	7,132.83	9,485.50	5,605.00	7,935.13	1,838.52	130.50	219,390.66
2555	124,964.39	46,691.44	4,443.45	7,440.04	6,689.25	12,106.50	1,779.92	1,270.83	205,385.81
2556	125,730.71	42,865.57	4,433.33	7,951.09	7,372.41	9,145.09	1,685.92	13,999.56	213,183.68
2557	131,502.69	43,965.57	5,363.52	13,660.00	13,514.07	13,023.03	0.00	14,494.47	235,523.35
2558	168,310.45	43,842.57	3,161.19	14,260.50	10,286.71	37,415.87	0.00	7,641.16	284,918.44
อัตราการขยาย/หดตัว	27.99%	-0.28%	-41.06%	4.40%	-23.88%	187.31%	0	-47.28%	20.97%

พื้นที่เกษตรอินทรีย์ไทย (มูลนิธิสยามไผ่แผ่นดิน/กรีนเนท)



ที่มา :กรีนเนท (2559)

การทำเกษตรอินทรีย์ ในประเทศไทยแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ 1) ผู้ผลิตที่ทำฟาร์มแบบเดี่ยวซึ่งเป็นเกษตรกรรายย่อยที่ทำการผลิตภายในครอบครัวหรือเป็นพื้นที่เพาะปลูกที่ดำเนินการโดยเอกชน 2) ผู้ผลิตหลายๆ ราย ที่รวมตัวกันเป็นกลุ่มแบบโครงการ ปัจจุบันผู้ผลิตเกษตรอินทรีย์ที่ผ่านการรับรองมาตรฐาน ที่องค์กรพัฒนาเอกชนสนับสนุน เกือบทั้งหมดจะรวมกลุ่มกันมากกว่า ซึ่งไม่ได้มีการจดทะเบียนตามกฎหมาย มีเพียงบางกลุ่มที่จดทะเบียนเป็นสหกรณ์ หรือองค์กรเกษตรกร ซึ่งกลุ่มหรือองค์กรเกษตรกรจะคอยให้การสนับสนุนสมาชิกทุกอย่าง รวมถึงการฝึกอบรมด้านเทคนิค การทรงร่งจ่ายค่าใช้จ่ายด้านปัจจัยการผลิตให้ล่วงหน้า และเป็นกลไกทางการตลาดแบบร่วมมือกันในหมู่สมาชิก นอกจากนี้บางองค์กรยังจัดให้มีอุปกรณ์การแปรรูปให้กับสมาชิกด้วย

โดยทั่วไปการทำเกษตรอินทรีย์มักจะเป็นรูปแบบที่เกษตรกรรับจ้างทำการผลิตในฟาร์มของบริษัทขนาดใหญ่ หรือมีจะนั้นก็จะจะเป็นระบบที่เกษตรกรทำสัญญากับบริษัท(Contract Farming) หรือสำนักงานทางการเกษตรก็ได้ ซึ่งมีข้อตกลงว่าเกษตรกรต้องทำการผลิตและขายผลผลิตนั้นทั้งหมดให้กับบริษัทตามที่ตกลงกันไว้ โดยบริษัทจะให้คำแนะนำและสนับสนุนรวมถึงทรงร่งค่าใช้จ่ายด้านปัจจัยการผลิตให้ก่อน นอกจากนี้บริษัทยังเป็นผู้รับผิดชอบในการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์และค่าใช้จ่ายให้ด้วย บริษัทจึงเป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์การรับรองไม่ใช่เกษตรกร

เกษตรแผนใหม่ที่เน้นการใช้ปัจจัยการผลิตเพื่อเพิ่มผลผลิตโดยไม่คำนึงถึงผลกระทบทางการเกษตร

สืบเนื่องจากเกษตรอินทรีย์เป็นทางเลือกที่มีศักยภาพในการพัฒนาระบบเกษตรกรรมที่ไม่ทำลายธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งรัฐบาลกำหนดยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติฉบับที่ 1 ปี 2551 – 2554 ทุกภาคส่วนร่วมกันปฏิบัติอย่างจริงจังและต่อเนื่อง เพื่อให้มีการปรับเปลี่ยนระบบการผลิตที่พึ่งพาการใช้ปุ๋ยเคมีและสารเคมีสังเคราะห์มาเป็นการพึ่งพาตนเองในการผลิตปุ๋ยอินทรีย์ และสารชีวภาพเพื่อใช้เองตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง โดยรัฐบาลที่ผ่านมาได้มีแนวคิดส่งเสริมและสนับสนุนให้ภาคเกษตรปรับเปลี่ยนรูปแบบการผลิตจากระบบเกษตรทั่วไปเป็นระบบเกษตรอินทรีย์มาอย่างต่อเนื่อง โดยใช้แนวคิดการพัฒนาที่มีเกษตรกรเป็นศูนย์กลางเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน การเพิ่มขีดความสามารถในการแข่งขันและการพัฒนาอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย 4 ยุทธศาสตร์

ได้แก่ 1) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างการจัดการองค์ความรู้และนวัตกรรม 2) ยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ตามวิถีพื้นบ้าน 3) ยุทธศาสตร์การเสริมสร้างศักยภาพการเกษตรอินทรีย์เชิงพาณิชย์สู่สากล 4) ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการเพื่อขับเคลื่อนยุทธศาสตร์ เพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและผู้บริโภคสร้างความมั่นคงทางอาหาร สร้างรายได้ และแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกร

เพื่อให้การพัฒนาเกษตรอินทรีย์ดำเนินการอย่างต่อเนื่อง คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 29 พฤศจิกายน 2554 ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติ พ.ศ. 2556-2559 โดยบูรณาการกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและภาคเอกชน เพื่อการขับเคลื่อนการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ต่อไป

ภาพรวมเกษตรอินทรีย์ไทยในปัจจุบัน³

การขยายตัวเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทย เริ่มกลับมาขยายตัวอย่างต่อเนื่องอีกครั้งในปี พ.ศ. 2558 มีการขยายตัวสูงถึง 21 % ซึ่งการขยายตัวส่วนใหญ่เกิดขึ้นในส่วนของข้าวออร์แกนิก (28%) และพืชผสมผสาน (187 %) ซึ่งถ้าดูย้อนกลับไป 5 ปี เกษตรอินทรีย์ไทยมีการเจริญเติบโตเฉลี่ย 6.37% และ 10.14% และเมื่อดูย้อนหลังกลับไป 10 ปี การขยายตัวของพื้นที่เกษตรอินทรีย์ส่วนหนึ่งเป็นผลมาจากการสำรวจข้อมูลที่ดีขึ้น และอีส่วนหนึ่งมาจากปัจจัยด้านนโยบายการตลาด ที่มีการยกเลิกนโยบายประกันราคาข้าวในช่วงต้นปี 2557 ซึ่งเริ่มทำให้ราคาข้าวเปลือกทั่วไปปรับตัวลดลง โดยเฉพาะในช่วงปลายปี 2559 ซึ่งราคาข้าวเปลือกน่าจะต่ำสุดในรอบเกือบ 10 ปี ซึ่งน่าจะทำให้ในปี 2561 มีเกษตรกร ที่ปลูกข้าวหันมาปรับเปลี่ยนเป็นเกษตรอินทรีย์มากขึ้น ในขณะที่ช่วงกันตลาดสินค้าเกษตรอินทรีย์ในประเทศและต่างประเทศก็ดูเหมือนจะยังคงขยายตัวอย่างต่อเนื่อง ส่งผลให้ขบวนการเกษตรอินทรีย์ในช่วง 2 ปีที่ผ่านมาค่อนข้างคึกคัก

ภาพรวมสถานการณ์เกษตรอินทรีย์ไทย จากความพยายามของภาครัฐในการผลักดันแผนยุทธศาสตร์การพัฒนาเกษตรอินทรีย์แห่งชาติฉบับที่ 1 (ที่สิ้นสุดลงตั้งแต่ปี 2554) ก็ยังไม่มีความคืบหน้าแต่อย่างใด แต่แม้ว่า การปราศจากแผนดังกล่าวแทบจะไม่ได้มีผลต่อการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ของประเทศ ทั้งนี้ ก็เพราะเกษตรอินทรีย์ไทยขับเคลื่อนโดยภาคเอกชนและประชาสังคมเป็นหลัก ตรงกับที่ภาคเอกชนและประชาสังคมยังมีความพร้อมและความเข้มแข็ง เกษตรอินทรีย์ไทยก็ยังคงขับเคลื่อนไปได้อย่างต่อเนื่อง สิ่งที่น่ากังวลใจมากกว่าก็คือ บรรยากาศและสภาพแวดล้อมทางนโยบาย เช่น ความพยายามผลักดันให้มีการอนุญาตทดลองปลูกพืชตัดแปลงพันธุกรรมในช่วงปลายปี 2558, การตรวจพบการปนเปื้อนสารเคมีทางการเกษตรในสินค้าเกษตรทั่วไป (เกษตรดีที่เหมาะสม – GAP) และเกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการตรวจรับรองมาตรฐานโดยหน่วยงานภาครัฐ, การจัดทำร่างข้อกำหนดมาตรฐานบังคับฉลากเกษตรอินทรีย์ ปัจจัยเหล่านี้ค่อนข้างจะส่งผลกระทบต่อการพัฒนาเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยค่อนข้างมาก

การผลิตเกษตรอินทรีย์ไทย

จากการสำรวจข้อมูลโดยมูลนิธิสืบนาคะเสถียรและสหกรณ์กรีนเนท จำกัด ผลปรากฏว่าพื้นที่การผลิตเกษตรอินทรีย์ในประเทศไทยที่ได้รับการรับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ขยายตัวเพิ่มขึ้นจาก 235,523.35 ไร่ ในปี พ.ศ. 2557 เป็น 284,918.44 ไร่ ในปี พ.ศ. 2558 (เพิ่มขึ้น 20.97%) ในส่วนของจำนวนฟาร์มเกษตรอินทรีย์ที่ได้รับการรับรองมาตรฐานในช่วงเวลาดังกล่าวก็ขยับเพิ่มขึ้นจาก 9,961 ฟาร์มในปี พ.ศ. 2557 เป็น 13,154 ฟาร์ม ในปี พ.ศ. 2558

³ www.greenet.or.th เกษตรอินทรีย์, 18 พฤศจิกายน 2559

ตลาดเกษตรอินทรีย์ไทย⁴

หลังจากที่สำนักงานปลัดกระทรวงพาณิชย์ ได้สนับสนุนให้มีการศึกษาตลาดออร์แกนิกในประเทศไทยในปี 2557 (รายงานเผยแพร่ปลายปี 2558) ก็ยังไม่ได้มีการสำรวจตลาดอีก ทำให้ไม่มีข้อมูลใหม่เกี่ยวกับสถานการณ์ตลาดเกษตรอินทรีย์ไทย

รายงานการศึกษาตลาดเกษตรอินทรีย์พบว่า ตลาดสินค้าออร์แกนิกไทยในปี 2557 มีมูลค่ารวม 2,331.55 ล้านบาท โดย 1,817.10 ล้านบาท เป็นตลาดส่งออก (77.9%) และ 514.45 ล้านบาท เป็นตลาดภายในประเทศ (22.06%) โดยช่องทางตลาดออร์แกนิกในประเทศที่ใหญ่ที่สุด คือ โมเดิร์นเทรด (59.48%) รองลงมาคือร้านกรีน (29.47%) และร้านอาหาร (5.85%) โดยการส่งออกนั้น ในปี 2557ผลิตภัณฑ์แปรรูปเป็นสินค้าออร์แกนิกส่งออกที่สำคัญที่สุดในประเทศ มีมูลค่าสูงถึง 1,201.00 ล้านบาทต่อปี (66.01%) รองลงมา คือ ข้าวออร์แกนิก ซึ่งมีมูลค่าส่งออกราว 552.25 ล้านบาท (30.4%) โดยตลาดออร์แกนิกในภูมิภาคยุโรปเป็นตลาดส่งออกที่สำคัญที่สุดในทุกหมวดสินค้า รองลงมาคือ อเมริกาเหนือ ส่วนตลาดในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงและอาเซียน เริ่มให้ความสำคัญมากขึ้นตามลำดับ ส่วนตลาดออร์แกนิกในประเทศไทยมีจุดจำหน่ายปลีก (sale point) สินค้าออร์แกนิก ประมาณ 251 แห่ง โดยช่องทางของโมเดิร์นเทรด ซึ่งมีอยู่ 8 บริษัท 171 จุดจำหน่ายเป็นช่องทางที่มีจำนวนมากที่สุด มีสินค้าออร์แกนิก 150-1,500 รายการ ในจุดจำหน่าย มีมูลค่าขายรวม 306 ล้านบาทต่อปี รองลงมาคือช่องทางร้านกรีน ซึ่งมีจุดจำหน่าย 33 แห่ง มีรายการสินค้าออร์แกนิกเฉลี่ย 229 รายการ มียอดขายรวม 151.62 ล้านบาทต่อปี

นอกจากข้อมูลรายละเอียดเกี่ยวกับตลาดเกษตรอินทรีย์ไทยแล้ว ผลการศึกษาอีกเรื่องที่น่าสนใจ คือ ระดับความรู้และความเข้าใจของผู้บริโภค ผู้บริโภคในประเทศไทยส่วนใหญ่เคยได้ยินเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ (92% ที่สุ่มสัมภาษณ์ทั่วประเทศ) แต่ผู้บริโภคส่วนใหญ่มีความเข้าใจเกษตรอินทรีย์ไม่ถูกต้อง (6.51% ของผู้บริโภคทั่วประเทศเท่านั้นที่ตอบคำถามถูกต้องมากกว่าครึ่งหนึ่งของคำถามความเข้าใจเกี่ยวกับเกษตรอินทรีย์ ในส่วนของกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีผู้บริโภคเพียง 10.95 ที่น่าจะเข้าใจเกษตรอินทรีย์อย่างถูกต้อง)ประเด็นปัญหาที่ผู้บริโภคส่วนใหญ่มีความเข้าใจคลาดเคลื่อน คือ มาตรฐานเกษตรอินทรีย์เหมือนกับมาตรฐานปลอดภัยจากสารพิษ ผักอนามัย ผักปลอดสารพิษ พืชไฮโดรโปนิกเป็นเกษตรอินทรีย์, โลโก้ Q เป็นโลโก้ของสินค้ารับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์, และเกษตรอินทรีย์อนุญาตให้ใช้พืชตัดแปลงพันธุกรรม (GMO)

ระบบเกษตรอินทรีย์กับแนวทางการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน

ระบบเกษตรอินทรีย์กับแนวทางการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนมีอยู่หลายแนวทาง ซึ่งควรจะมีการใช้ร่วมกัน เพื่อให้เกิดประสิทธิผลอย่างจริงจัง โดยแนวทางปฏิบัติที่สำคัญได้แก่ (วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2555)

(1) ระบบเกษตรอินทรีย์ให้ความสำคัญกับการปรับปรุงดินด้วยอินทรีย์วัตถุเป็นอย่างมาก ซึ่งทำให้ดินในฟาร์มเกษตรอินทรีย์มีอินทรีย์วัตถุในดินมากกว่าฟาร์มเกษตรทั่วไป ดังเช่นงานศึกษาของ Raupp (1996 อ้างใน วิฑูรย์ ปัญญากุล, 2555) ที่ทำการศึกษเปรียบเทียบฟาร์มเกษตรอินทรีย์และฟาร์มทั่วไปในประเทศสวิสเซอร์แลนด์พบว่า ฟาร์มเกษตรอินทรีย์ที่ทำมานาน 18 ปี มีอินทรีย์วัตถุที่มีองค์ประกอบคาร์บอนมากกว่าฟาร์มเกษตรทั่วไปที่ใช้ปุ๋ยเคมี ถึง 0.48–1.28 ตันต่อไร่ ซึ่งอินทรีย์วัตถุที่มีองค์ประกอบคาร์บอนที่เพิ่มขึ้นนี้ส่วนใหญ่ก็คือ ชีวมวลของจุลินทรีย์ สิ่งมีชีวิตในดิน รากพืช และฮิวมัสในดิน

(2) หลีกเลี่ยงการใช้สารเคมีการเกษตรการใช้สารเคมีการเกษตร โดยเฉพาะสารเคมีป้องกันกำจัดศัตรูพืช (ทั้งสารเคมีกำจัดแมลง สารเคมีป้องกันเชื้อรา และสารเคมีกำจัดวัชพืช) เป็นพิษต่อสิ่งมีชีวิตในดินโดยตรง ส่งผลต่อสภาพแวดล้อมของดิน รวมทั้งการหมุนเวียนของวงจรธาตุอาหารในดิน เนื่องจากสิ่งมีชีวิตในดินถูกทำลาย ส่วนการใช้ปุ๋ยเคมีนั้นแม้จะช่วยเพิ่มธาตุอาหารให้กับดินได้ แต่ปุ๋ยเคมีมีสภาพความเป็นกรดที่ทำให้คุณสมบัติทางเคมี

⁴ มูลนิธิสืบนาคะเสถียร

ของดินเปลี่ยนแปลงไปในสภาพที่ไม่เหมาะสมกับการเจริญเติบโตของรากพืช เนื่องจากดินมีสภาพความเป็นกรดที่สูงเกินไป

(3) การปลูกพืชคลุมดินแบบหมุนเวียน การสูญหายของหน้าดินโดยส่วนใหญ่เกิดจากการชะล้างหน้าดิน เนื่องจากการเปิดหน้าดินโดยไม่มีการคลุมดิน การปลูกพืชคลุมดินจึงเป็นแนวทางปฏิบัติที่สำคัญในการลดการชะล้างหน้าดินได้ ซึ่งการปลูกพืชคลุมดินที่คืนนั้นควรพิจารณาถึงปัจจัยต่อไปนี้

(3.1) เป็นพืชที่ช่วยในการเพิ่มความอุดมสมบูรณ์ให้กับดินได้ด้วย เช่น พืชตระกูลถั่ว เนื่องจากว่าพืชตระกูลถั่วจะมีจุลินทรีย์ที่ตรึงไนโตรเจนจากอากาศมาอาศัยที่รากของพืช ทำให้การปลูกพืชตระกูลถั่วเพิ่มธาตุอาหารไนโตรเจนให้กับดินไปพร้อมๆ กันกับการคลุมดิน

(3.2) เป็นพืชคนละตระกูลกับพืชหลัก ซึ่งจะช่วยให้พืชคลุมดินไม่กลายเป็นแหล่งอาหารและที่ขยายพันธุ์ให้กับแมลงศัตรูพืชของพืชหลัก

(3.3) ในพื้นที่ที่มีความลาดชัน การปลูกพืชเป็นแนวขวางทางไหลของน้ำ หรือการปรับผิวดินเพื่อชะลอการไหลของน้ำผิวดิน ที่อาจจะไหลบ่าอย่างรวดเร็ว ซึ่งจะทำให้เกิดการกัดกร่อนหน้าดิน

(3.4) ปลูกพืชหลากหลายในลักษณะของการปลูกพืชรวมและพืชหมุนเวียน การปลูกพืชหลากหลายชนิด ทั้งในลักษณะของพืชรวมและพืชหมุนเวียน ช่วยทำให้เกิดความหลากหลายทางชีวภาพในฟาร์ม เช่น การปลูกข้าวพื้นบ้านหลายสายพันธุ์ร่วมกัน การปลูกพืชอาหารบนคันนา การปลูกพืชหลังนา เป็นต้น ความหลากหลายทางชีวภาพนี้ช่วยทำให้ฟาร์มมีความยืดหยุ่นต่อความผันผวนของสภาพอากาศ ลดความเสี่ยงต่อความผันผวนของตลาด รวมทั้งทำให้เกิดการกระจายการใช้แรงงาน และลดค่าใช้จ่ายด้านอาหาร หรือเพิ่มรายได้จากการขายผลผลิตอื่น ซึ่งทำให้การปลูกพืชที่หลากหลายเป็นการใช้ประโยชน์จากที่ดินอย่างยั่งยืนมากขึ้น

3.2.6 เชื่อมโยงนโยบายแปลงใหญ่/แปลงรวม กับระบบเกษตรกรรมยั่งยืน

จะเห็นได้ว่าช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา รัฐบาลพยายามที่ออกมาตรการต่าง ๆ (นโยบายด้านการเกษตร) เพื่อแก้ไขหรือบรรเทาปัญหาภาคการเกษตรของประเทศ โดยเฉพาะปัญหาราคาสินค้าการเกษตรที่ตกต่ำ เช่น ข้าวโพด มันสำปะหลัง และ ข้าว โดยการออกนโยบาย“ประชารัฐ”ซึ่งมีการดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการประชารัฐ 12 คณะ และเปิดตัวประชารัฐเกษตรโดยการลงนาม MOU ร่วมกับภาคเอกชนกลุ่มผู้ค้าปุ๋ย สารเคมีทางการเกษตรและเมล็ดพันธุ์ และลงนาม MOU กับกลุ่มบริษัทอาหารสัตว์และอุตสาหกรรมน้ำตาล เพื่อปรับเปลี่ยนพื้นที่ปลูกข้าว โดยร่วมกับกลุ่มทุนและสร้างแรงจูงใจด้วยการลดดอกเบี้ยเงินกู้ให้กับผู้ที่เข้าร่วมโครงการ แทนที่จะแก้ปัญหาด้วยการส่งเสริมการเกษตรผสมผสานที่เกษตรกรรายย่อยสามารถพึ่งพาตนเองได้หรือส่งเสริมเกษตรกรอินทรีย์ ที่มีการลดการใช้ปัจจัยการผลิตอย่างเอาใจจริงเอาใจกับเกษตรกรรายย่อยที่เป็นคนส่วนใหญ่ของประเทศที่ยังต้องรับภาระดอกเบี้ยเพื่อทำการเกษตรในอัตราร้อยละ 7 ขึ้นไป ปัญหาของเกษตรกรรายย่อยไม่ได้มีเงื่อนไขจากปัญหาราคาสินค้าเกษตรในตลาดโลกที่ตกต่ำเท่านั้น แต่เกิดจากนโยบายรัฐที่ตอบสนองกลุ่มทุนภาคการเกษตรและเกษตรกรรายใหญ่ ที่ผลิตสินค้าเกษตรเชิงเดี่ยวที่ต้องใช้ปุ๋ยเคมีสังเคราะห์ สารเคมีกำจัดแมลงและศัตรูพืช ซึ่งมีต้นทุนการผลิตสูงเป็นสาเหตุที่สำคัญด้วย ดังนั้น หากรัฐจะกำหนดนโยบายเพื่อให้การสนับสนุนและเอื้อประโยชน์ให้กับเกษตรกรส่วนใหญ่ของประเทศแล้ว การส่งเสริมและสนับสนุนอย่างจริงจังกับระบบเกษตรผสมผสาน เกษตรอินทรีย์ เกษตรยั่งยืน ซึ่งหมายถึง ระบบการทำการเกษตรที่มีการปลูกพืชและเลี้ยงสัตว์หลายชนิดในพื้นที่เดียวกัน โดยเน้นกิจกรรมการผลิตแต่ละชนิดที่เอื้อประโยชน์กันและกัน และเกื้อกูลกันอย่างมีประสิทธิภาพ มีการออกแบบและดำเนินการ โดยให้ความสำคัญกับแต่ละกิจกรรมอย่างเหมาะสมกับสภาพแวดล้อมทางกายภาพ เศรษฐกิจ สังคม มีการใช้แรงงาน เงินทุน ที่ดิน ปัจจัยการผลิตและทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ มีการนำวัสดุเหลือใช้จากการผลิตมาจัดการในไร่นาแบบครบวงจรให้เป็นนโยบายหลัก ซึ่งไม่ต้องพึ่งพาปุ๋ยเคมีสังเคราะห์ และสารเคมีกำจัดศัตรูพืชจะส่งผลให้ต้นทุนการผลิตต่ำ มีรายได้จากการขายผลผลิตทุกวัน ต่อเนื่องทั้งปี มีอาหารบริโภคในครอบครัวลดรายจ่ายรายวันได้ เท่ากับว่าเป็นการลดภาระให้กับรัฐบาลได้ จากบทเรียนที่ผ่านมาในโครงการส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยว เช่น โครงการปลูกฝ้ายแปลงใหญ่ (ปี 2510-2512) ดำเนินการในพื้นที่ภาคกลางและเหนือตอนล่าง โครงการสีปราง (มะม่วงหิมพานต์) ระหว่างกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ธนาคารเพื่อ

การเกษตรและสหกรณ์ บริษัทธุรกิจการเกษตร และเกษตรกร ซึ่งดำเนินการในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ผลการดำเนินงานของทั้งสองโครงการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากปัญหาการเลือกพื้นที่และรูปแบบการส่งเสริมที่ไม่เหมาะสม การพึ่งพาองค์ความรู้และปัจจัยการผลิตจากภายนอกที่สำคัญเกษตรกรไม่มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเลือกรูปแบบการผลิต การไม่คำนึงถึงความต้องการและบริบทของชุมชน จึงเกิดปัญหากับเกษตรกรเกี่ยวกับการบริหารจัดการโรคระบาด เพราะการปลูกพืชเชิงเดี่ยวทำให้ต้นทุนสูงประกอบกับผลผลิตไม่ได้ตามที่คาดหวัง สุดท้ายยุติโครงการตามด้วยเกษตรกรมีหนี้สินมากมาย

ดังนั้น โมเดลการพัฒนาที่ดินแปลงใหญ่/แปลงรวมควรจะต้องพิจารณาหลายมิติควบคู่กัน เริ่มตั้งแต่การจัดสรรที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรรายย่อย ในระบบของกรรมสิทธิ์ที่ดินร่วมกันของเกษตรกร/ชุมชน ได้แก่ โฉนดชุมชน ธนาคารที่ดิน (ในกรณีที่ดินยังไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ที่ดินอย่างถูกต้อง) จากนั้นจะต้องสนับสนุนให้เกษตรกรที่ทำการเกษตรในที่ดินที่ได้รับการจัดสรร ทำเกษตรอินทรีย์/เกษตรยั่งยืน โดยมีระบบการสนับสนุนตลอดห่วงโซ่ผลผลิต ซึ่งรวมถึงระบบการค้าที่เป็นธรรมด้วย และการขับเคลื่อนดังกล่าวควรเป็นไปในลักษณะของการแสวงหาภาคีความร่วมมือหลายฝ่าย (ประชารัฐ) ที่เน้นความร่วมมือในเชิงปฏิบัติที่มีเกษตรกรเป็นศูนย์กลาง ไม่ใช่เพื่อตอบเป้าหมายทางธุรกิจของภาคเอกชนในภาคีความร่วมมือ

4.บทวิเคราะห์

จากสภาพปัญหาดังกล่าวทั้งในสภาพข้อเท็จจริง และจากเอกสารวิชาการหรืองานวิจัยต่าง ๆ ดังกล่าวสามารถวิเคราะห์ได้ ดังนี้

1. สมควรจำแนกที่ดินออกเป็น 2 ประเภทใหญ่คือ ที่ดินรัฐ และที่ดินเอกชน ดังนี้

ก.ที่ดินรัฐ ได้แก่ ที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์ หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกันตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา 1304 เช่น ที่ดินรกร้างว่างเปล่าและที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่น ที่ดินที่พลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น ที่สาธารณประโยชน์ ที่ชายตลิ่ง และที่ดินใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ (ที่ราชพัสดุ) ที่ป่าสงวนแห่งชาติ ที่อุทยานแห่งชาติ ฯลฯ เป็นต้น ที่น่าพิจารณา คือ ที่ดิน ส.ป.ก. จะถูกจัดไว้ประเภทที่ดินรัฐด้วยทั้งที่มีลักษณะพิเศษ คือ ให้กรรมสิทธิ์เกษตรกรได้ตาม พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ซึ่งจะกล่าวในรายละเอียดต่อไป

ที่ดินรัฐ หลักคือ มุ่งสงวนรักษาไว้เพื่อประโยชน์ของรัฐ แต่ข้อเท็จจริงไม่อาจทำตามวัตถุประสงค์นั้นได้ทั้งหมด เพราะที่ดินรัฐบางประเภทถูกรายการเข้าไปบุกรุกทำประโยชน์ (แม้จะมีกฎหมายบัญญัติไว้ชัดเจนว่าห้ามบุกรุก ถือครอง) แต่รัฐก็ไม่สามารถเข้าไปจัดการได้ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพ (กฎหมายไม่เป็นกฎหมาย) เกิดปัญหาสะสมยืดเยื้อ ทำให้เป็นปัญหาในการบริหารจัดการที่ดิน และไม่สามารถป้องกันปัญหาการบุกรุกได้อย่างเป็นรูปธรรม เนื่องจากการสะสมปัญหาจนอาจเป็นประเด็นทางการเมือง และจากความไม่มั่นคงในนโยบายของรัฐที่เป็นของสำคัญ

ข. ที่ดินเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่มีหนังสือแสดงในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น โฉนด น.ส.3 น.ส.3 ก แต่ก็ยังมีความคิดเห็นที่ไม่ตรงกันว่า ที่ดินที่รัฐจัดให้ราชการเข้าทำประโยชน์เป็นที่ดินประเภทที่รัฐ หรือที่เอกชน เช่น ที่ดิน ส.ป.ก. ที่ได้มาเป็นประเภทที่ดินรัฐ ตามมาตรา 26 (1) – (4) แห่ง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2532 ได้แก่ ที่สาธารณะที่พลเมืองเล็กใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ ป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรม ที่คณะรัฐมนตรีมีมติมอบให้ ส.ป.ก. นำไปดำเนินการ และมี พ.ร.ฎ. กำหนดเขตปฏิรูปที่ดินเพิกถอนสภาพการเป็นที่ดินรัฐสถานะต่างๆ เหล่านี้แล้ว และตกเป็นกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ตามมาตรา 36 ทวิ เมื่อ ส.ป.ก. นำที่ดินเหล่านี้ไปจัดให้เกษตรกร มาตรา 30 บัญญัติให้อำนาจ ส.ป.ก. จัดให้เกษตรกรเช่า หรือ เช่าซื้อได้ ดังนี้ ที่ดิน ส.ป.ก. ดังกล่าว จึงควรจัดอยู่ในประเภทที่ดินเอกชน แต่ รัฐคือ ส.ป.ก.เป็นผู้ถือกรรมสิทธิ์ ถ้าเกษตรกรยัง

ไม่ได้รับกรรมสิทธิ์ (มีประชาชนที่ฐานที่มาของ ส.ป.ก.มาจากเดิมเคยเป็นที่ดินของรัฐมาก่อน ดังนั้น แม้จะมีการโอนกรรมสิทธิ์ให้เกษตรกรไปแล้วก็ยังคงมีความจำเป็นในการควบคุมสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อป้องกันการอาศัยกลไกของกฎหมาย ส.ป.ก. นำที่ดินของรัฐไปสู่นายทุนและมีการใช้ที่ดินที่ไม่ตรงศักยภาพต่อไปด้วย)

ดังนั้น หากเราจำแนกที่ดินออกเป็นที่ดินรัฐ ว่า ที่ดินรัฐ คือ ที่ดินที่รัฐต้องสงวนหวงห้ามไว้เป็นสมบัติของประเทศจริงๆ ไม่ให้มีการเข้าไปใช้ประโยชน์ เช่น พื้นที่ป่าอนุรักษ์ ดินน้ำและลำธาร พื้นที่ล่อแหลมหรือคุกคามต่อระบบนิเวศ พื้นที่เหล่านี้จะไม่มีการให้สิทธิแก่ราษฎร ส่วนที่ดินที่รัฐยังสงวนหวงห้ามแต่อาจผ่อนผันให้ราษฎรเข้าไปใช้ประโยชน์ได้ ก็อาจเป็นการจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ไม่เป็นมลพิษ หรือทำลายสภาพแวดล้อม แต่ไม่ควรส่งเสริมให้มีการพัฒนามาก เพราะจะเป็นช่องทางให้มีการบุกรุกได้ง่าย

ที่ดินเอกชน เป็นที่ดินที่รัฐได้ให้สิทธิแก่ราษฎรไปแล้ว จึงควรเร่งรัดจัดการให้มีการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่และเต็มประสิทธิภาพ ปัญหาของที่ดินเอกชน คือ เกษตรกรไม่ได้เป็นเจ้าของที่ดินเพื่อเกษตรกรรอมอย่างแท้จริง

ที่ดินที่ควรเอามาใช้ประโยชน์กลับตกอยู่กับกลุ่มคนที่ไม่ก็ตระกูล ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ใช้ประโยชน์โดยเจ้าของที่ดินไม่ยินยอมให้เช่าเพราะเกรงปัญหาตาม พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 แม้จะมีการแก้ไขกฎหมายปี 2559 เรื่องระยะเวลาการให้เช่าให้ต่ำกว่า 6 ปี ได้ก็ตาม แต่เจ้าของที่ดินก็ยังยึดถือที่ดินไว้เหมือนเป็นสินค้าเพื่อการเก็งกำไร มากกว่าต้องการใช้ประโยชน์อย่างแท้จริงอีกทั้งประมวลกฎหมายที่ดินมาตรา 6 ก็ไม่มีมาตรการบังคับใช้อย่างจริงจัง จะเห็นได้ว่าที่ผ่านมายังไม่เคยมีการยึดที่ดินทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์กลับมาเป็นที่ดินของรัฐได้แม้แต่แปลงเดียว

2. การวางผังเมือง

การวางผังเมือง นับเป็นสิ่งที่รัฐจะต้องทำก่อนที่จะลงมือพัฒนาหรือสร้างเมืองหรือชุมชน เพราะหากนำวิธีการทางด้านการผังเมืองมาเป็นตัวกำหนดในการพัฒนาแล้ว จะเป็นการสร้างความมั่นใจได้ว่า จะสร้างชุมชนหรือเมืองที่มีความเป็นอยู่ถูกสุขลักษณะ ครอบคลุมประกอบของชุมชนหรือเมืองที่ดี และการสร้างหรือการพัฒนานั้นจะดำเนินไปด้วยความประหยัด และใช้ที่ดินอย่างมีคุณค่าและสมประโยชน์ พร้อมทั้งอนุรักษ์ทรัพยากรที่มีอยู่ให้มีการใช้อย่างเหมาะสมและยั่งยืน เพื่ออนาคตของลูกหลานที่จะเกิดและอยู่ต่อไปในอนาคต

เมืองหรือชุมชนที่ได้รับการวางผังอย่างเป็นระบบแล้วนั้น สามารถนำผังเมืองไปใช้เป็นแนวทางในการพัฒนาและปรับปรุงคุณภาพชีวิตของประชาชนในชุมชนให้มีสุขลักษณะ ความสะอาดสบาย ความเป็นระเบียบ ความสวยงาม ความปลอดภัย และสวัสดิภาพของสังคม ส่งเสริมภารกิจสังคมและสภาพแวดล้อม นอกจากนี้ ผังเมืองยังสามารถใช้เป็นตัวกำหนดงบประมาณได้ โดยจะทำให้ระบบการจัดสรรงบประมาณมีประสิทธิภาพไม่ซ้ำซ้อน ประหยัด และกระจายสู่ประชาชนอย่างเป็นธรรม

ดังนั้น รัฐจึงต้องให้ความสำคัญของการวางผังเมือง และต้องนำไปใช้เป็นตัวกำหนดงบประมาณที่สำคัญจะต้องให้ชุมชน ท้องถิ่น เป็นผู้พิจารณากำหนดการวางผังเมืองอย่างแท้จริง รัฐเพียงแต่กำกับ ดูแลให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ ส่วนการเปลี่ยนแปลงผังนั้น ในการสำรวจความเปลี่ยนแปลงและการเสนอขอแก้ไขให้เป็นเรื่องของชุมชน ท้องถิ่น เช่นกัน

ในส่วนพื้นที่ใดมีโครงการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ จะต้องดำเนินการให้สอดคล้องกับหลักการผังเมือง หรือผังเมืองตามกฎหมายว่าด้วยการผังเมือง ซึ่งส่วนใหญ่โครงการประเภทนี้จะเน้นเรื่องการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินทุกประเภท ให้เกิดความคุ้มค่าทางเศรษฐกิจ

3. การกระตุ้นให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่า

ปัญหาที่ดินทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ ยังมีพบอยู่เป็นจำนวนมาก แม้จะได้มีการผ่อนคลายกฎหมายเกี่ยวกับการเช่านาโดยแก้ไข พ.ร.บ. การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ใน พ.ศ. 2559 นี้แล้ว แต่ยังไม่อาจแก้ไขหรือปรับเปลี่ยนวิธีคิดของเจ้าของที่ดินที่ถือครองที่ดินไว้ในลักษณะเป็นทรัพย์สินเพื่อเป็นหลักประกันให้ลูกหลาน หรือเพื่อการค้าในการเก็งกำไรราคาที่ดิน รัฐจึงควรต้องปรับทัศนคติเจ้าของที่ดินเหล่านี้ โดยกระตุ้นให้ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่า มองที่ดินว่าเป็นทรัพยากรของชาติมิใช่ทรัพย์สินส่วนตัว

รัฐต้องมีมาตรการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจัง และถือเป็นนโยบายสำคัญที่จะมิให้มีการทิ้งร้างที่ดินหรือทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์ โดยเคร่งครัดการบังคับใช้กฎหมายหรือระเบียบ หลักเกณฑ์และที่สำคัญต้องมีบทลงโทษทั้งเจ้าหน้าที่รัฐและเจ้าของที่ดินด้วย

4. การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ยังเป็นเพียงนโยบายที่ขาดการปฏิบัติอย่างจริงจัง การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม ต้องสัมพันธ์สอดคล้องกับการวางผังเมือง พื้นที่ที่ถูกกำหนดโดยผังเมืองให้เป็นที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต้องมีสิทธิพิเศษให้แก่เจ้าของที่ดินในพื้นที่นั้น เช่น ได้รับงบประมาณสนับสนุนจากภาครัฐในการส่งเสริมและพัฒนาที่ดินได้ลดภาษีเกี่ยวกับการประกอบเกษตรกรรม ฯลฯ เป็นต้น ที่สำคัญต้องเร่งออกกฎหมายเกี่ยวกับการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยกฎหมายดังกล่าวควรกำหนดให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อรับผิดชอบดำเนินการเรื่องนี้โดยเฉพาะ มีทั้งองค์กรกลางที่บริหารจัดการทั้งระบบ รวมถึงการกำหนดนโยบาย ประเมินผลติดตาม และองค์กรระดับท้องถิ่นซึ่งใกล้ชิดสัมพันธ์กันกับคน และสภาพพื้นที่เพื่อให้การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมเป็นไปอย่างจริงจังและเกิดความยั่งยืน

สิ่งที่สำคัญ คือ ต้องสร้างความรู้ ความเข้าใจให้ประชาชนเห็นประโยชน์ และความจำเป็นที่ต้องมีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยให้ประชาชนมีส่วนร่วมตั้งแต่การกำหนดพื้นที่ เพื่อจัดทำผังเมือง การจัดการดูแลพื้นที่ และสร้างความรักหวงแหนที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ในส่วนภาครัฐ ควรมีการสนับสนุนเงินงบประมาณ เพื่อชดเชยพื้นที่ที่ต้องคุ้มครองหรือถูกกำหนดโดยผังเมืองให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรมเพราะเจ้าของที่ดินจะเสียโอกาสในการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ และราคาประเมินที่ดินก็ต้องต่ำกว่าที่ดินที่ใช้ประโยชน์อย่างอื่น เช่น การลงทุนพัฒนาด้านแหล่งน้ำ การประกันราคาพืชผล การลดภาษีให้แก่เกษตรกรหรือเจ้าของที่ดินที่ใช้ประกอบเกษตรกรรม เป็นต้น ฯ

5. เพื่อแก้ไขปัญหาการทิ้งร้างและไม่ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นรูปธรรมและมีประสิทธิภาพ นอกจากการปรับปรุงกฎหมายและนโยบายการบริหารจัดการในระดับชาติแล้ว รัฐควรปรับวิธีคิดและกระบวนการบริหารจัดการที่ดินในแต่ละพื้นที่ โดยการให้ท้องถิ่นและชุมชนในท้องถิ่นนั้นมีส่วนร่วมในการวางแผน และรับผิดชอบดูแลที่ดินในพื้นที่ของตน ซึ่งจะนำไปสู่การแก้ไขปัญหาและการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างยั่งยืน

6. นโยบายและแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น นโยบายแปลงรวม นโยบายแปลงใหญ่ หรือการประกอบเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน เป็นเรื่องที่รัฐควรสนับสนุนอย่างจริงจังและต่อเนื่อง โดยกำหนดเป็นแผนระยะยาวมิใช่เปลี่ยนแปลงไปแต่ละรัฐบาล แต่ก็ต้องคำนึงถึงสภาพแวดล้อมในเรื่องต่างๆ เช่น การปรับเปลี่ยนวิถีชีวิตเกษตรกรที่เคยชินกับการปลูกพืชแบบเดิม แล้วถูกกำหนดให้เปลี่ยนแปลงการปลูกพืชชนิดใหม่ ราคาผลผลิตที่รัฐต้องหาดตลาดเพื่อจำหน่ายรวมถึงการประกันราคา การขยายฐานความรู้และส่งเสริมให้ประชาชนบริโภคพืชผักปลอดภัย ฯลฯ เป็นต้น ที่สำคัญ คือ การออกแบบเกษตรแปลงใหญ่ไม่เอื้อต่อการปลูกพืชหรือทำปศุสัตว์แบบเกษตรพึ่งพาตนเอง กล่าวคือ ตามคู่มือการดำเนินโครงการแบบเกษตรแปลงใหญ่ มีเป้าหมายเพื่อลดต้นทุน และเพิ่มผลผลิต จึงไม่มีการกล่าวถึงการมีการพัฒนาแหล่งน้ำทางการเกษตรในที่ดินของสมาชิกโครงการ เพื่อการพึ่งพาตนเองในการแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำที่จะใช้ในการเกษตร จึงมิได้เป็นไปตามแนวทางการเกษตรแบบยั่งยืน ที่มีเป้าหมายให้เกษตรกรพึ่งพาตนเองให้ได้ โครงการเกษตรผืนใหญ่หรือเกษตรแปลงใหญ่ เป็นหลักการที่สอดคล้องกับแนวทางการทำการเกษตรแบบพันธสัญญา (Contract Farming) ต่อองค์กรทางการเกษตรของเอกชนรายใหญ่ ซึ่งจะมีการคำนวณต้นทุนในการผลิตไว้ทั้งระบบ ในที่สุดแล้วการทำ

การเกษตรในลักษณะนี้ตัวเกษตรกรก็จะมีฐานะเป็นลูกจ้างบริษัททางการเกษตรขนาดใหญ่ ไม่ว่าจะเป็นปุ๋ย ยาฆ่าแมลง และเครื่องจักรเครื่องมือทางการเกษตรเท่านั้น โอกาสในการมีรายได้สูงและประสบความสำเร็จในการทำเกษตรจึงเป็นไปได้ยาก ระบบเกษตรแปลงใหญ่ต้องระมัดระวังการผูกขาดตลาด และมีให้มีการกตราคาผลผลิต ควรใช้ระบบสหกรณ์มาเป็นกลไกในการดำเนินการ

7. ควรสนับสนุนให้ประชาชนหันมาบริโภคพืชผักปลอดภัย โดยส่งเสริมการทำเกษตรอินทรีย์ แต่ก็ยังพบว่ามีปัญหาอุปสรรคอยู่หลายประการ กล่าวคือ การจัดการฟาร์มในช่วงระยะเวลาปรับเปลี่ยนก่อนที่ผู้ผลิตจะได้รับอนุญาตให้ใช้ตรารับรองมาตรฐานเกษตรอินทรีย์โดยสมบูรณ์ ระยะปรับเปลี่ยนอาจใช้เวลานาน 1-3 ปี ขึ้นอยู่กับมาตรฐานเกษตรอินทรีย์ที่ผู้ผลิตเลือกใช้ เกษตรกรในระยะปรับเปลี่ยนจะเผชิญกับปัญหาสำคัญ คือ ปัญหาด้านเทคโนโลยี และปัญหาด้านเศรษฐกิจ ดังนี้

(1) ปัญหาด้านเทคโนโลยี เกษตรกรต้องเรียนรู้ที่จะวางแผนและจัดการฟาร์มอย่างระมัดระวัง ตามข้อกำหนดของมาตรฐานเกษตรอินทรีย์และการรับรอง ซึ่งเกษตรกรต้องมีความรู้ความเข้าใจทางด้านเทคโนโลยีที่เหมาะสมเกี่ยวกับพืชที่เพาะปลูก สภาพนิเวศของท้องถิ่น และความต้องการของตลาด เพื่อคงการผลิตโดยผลที่ได้จากการผลิตไม่ลดลงและผลผลิตสามารถขายสู่ตลาดได้ ระหว่างช่วงเวลานี้จำเป็นต้องมีการสนับสนุนการผลิตอย่างต่อเนื่อง เพราะอาจมีความเป็นไปได้สูงที่เกษตรกรอาจล้มเลิกการปรับเปลี่ยนกลางคัน

(2) ปัญหาด้านเศรษฐกิจเนื่องจากผลผลิตระยะปรับเปลี่ยน เกษตรกรไม่สามารถขายผลผลิตเป็นผลิตภัณฑ์เกษตรอินทรีย์ได้ ราคาผลผลิตในช่วงนี้อาจจะต่ำกว่าราคาผลผลิตเกษตรอินทรีย์ แต่เกษตรกรจะต้องปฏิบัติตามเงื่อนไขเกษตรอินทรีย์อย่างเคร่งครัด ซึ่งทำให้ผู้ผลิตรู้สึกว่าได้ใช้ความอุตสาหะในการทำเกษตรอินทรีย์ แต่กลับไม่ได้รับผลตอบแทนใดๆเลย ในสถานการณ์เช่นนี้หากมีการสร้างแรงจูงใจโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องให้การสนับสนุนด้านการเงิน หรือ ด้านราคาผลผลิตเพื่อช่วยให้เกษตรกรผ่านพ้นระยะปรับเปลี่ยนไปได้

บทสรุป

1. ควรจำแนกประเภทที่ดินตามวัตถุประสงค์ คือ ที่ดินรัฐ ต้องสงวนหวงห้ามกับที่ดินที่มีการใช้ประโยชน์

1.1 ที่ดินรัฐต้องสงวนหวงห้าม จะให้มีการให้ราษฎรเข้าไปอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ ซึ่งอาจแบ่งเป็น

1) สงวนหวงห้ามเด็ดขาด ไม่ให้มีการใช้ประโยชน์ใด ๆ ทั้งสิ้น เช่น พื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ที่เป็นแหล่งน้ำ ถ้ามีราษฎรอยู่ต้องอพยพออกจากพื้นที่ดังกล่าว

2) ผ่อนผันให้มีการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ได้บ้าง แต่จำกัดขอบเขตและลักษณะการใช้ประโยชน์ โดยกำหนดเงื่อนไขต้องดูแลอนุรักษ์สิ่งแวดล้อม เช่น ปลูกป่า รักษาป่า

1.2 ที่ดินที่เหมาะสมแก่การใช้ประโยชน์ เป็นที่ดินที่รัฐเห็นว่าไม่สมควรสงวนหวงห้ามอีกต่อไป แต่ควรเอามาจัดสรรให้ราษฎรใช้ประโยชน์ตามลักษณะและศักยภาพของที่ดิน อาจเป็นทั้งที่ดินที่รัฐได้ให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินแก่ราษฎร เช่น โฉนด น.ส.3 หรือยังคงสถานะเป็นที่ดินรัฐ แต่รัฐเห็นว่าควรนำมาให้ราษฎรใช้ประโยชน์ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่ดิน ส.ป.ก. (ซึ่งตามกฎหมายอาจให้กรรมสิทธิ์ได้) ที่ดินนิคม ฯลฯ ที่ดินประเภทนี้ รัฐควรพัฒนาและให้มีการใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ตามศักยภาพและความเหมาะสม เช่น ที่ดินเกษตรกรรม ที่อยู่อาศัย ที่ดินพาณิชยกรรม ที่ดินอุตสาหกรรม ฯลฯ เป็นต้น

ดังนั้น จึงควรปรับเปลี่ยนวิธีคิดใหม่จากการจำแนกที่ดิน เป็นที่ดินรัฐ และที่ดินเอกชน ซึ่งจะทำให้เกิดความไม่ชัดเจนของวัตถุประสงค์ของที่ดิน

ดังนั้น จึงควรปรับเปลี่ยนวิธีคิดใหม่ว่า ที่ดินรัฐคือที่ดินที่รัฐมุ่งสงวนรักษาอย่างแท้จริงไม่อนุญาตให้มีการอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ กับที่ดินเอกชน คือ เป็นที่ดินที่รัฐไม่มีวัตถุประสงค์ที่จะสงวนหวงห้ามอีกต่อไปแล้ว แต่จะนำไปให้มีการใช้ประโยชน์อย่างสูงสุด ทั้งที่ยังเป็นที่ดินรัฐอยู่ และที่ดินที่มีการให้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินแก่ราษฎรแล้ว

2. การวางผังเมือง ต้องนำไปใช้ให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่า และนำไปใช้ในการกำหนดงบประมาณด้วย ที่สำคัญต้องให้ชุมชน ท้องถิ่น เข้ามามีส่วนร่วมในการพิจารณากำหนดการวางผังเมืองอย่างแท้จริง

3. ต้องมีมาตรการที่จะไม่ให้มีการทิ้งร้าง ไม่ใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง มิใช่เขียนอยู่แต่ในตัวบทกฎหมายแต่ขาดการบังคับใช้ ที่สำคัญต้องมีมาตรการภาษีที่ดิน และ ภาษีมรดกมาเป็นเครื่องมือของรัฐ มิให้มีการกระจุกตัวของที่ดิน เร่งรัดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่เกษตรกรอย่างแท้จริง

4. ต้องมีการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยรัฐต้องเร่งออกกฎหมายและมีมาตรการจูงใจให้แก่เจ้าของที่ดินในพื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นเขตคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

5. กำหนดนโยบายของรัฐอย่างชัดเจนและเป็นรูปธรรมเกี่ยวกับแนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมถึงรูปแบบการผลิต และการสนับสนุนให้ราษฎรบริโภคพืชผัก อาหาร อย่างปลอดภัย โดยเป็นนโยบายต่อเนื่อง