



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สัญญาเลขที่ RDG5740017

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาบทบาทของที่ดินในอนาคต

โดย

นายปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา และคณะ

มิถุนายน 2559

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการศึกษาบทบาทของที่ดินในอนาคต

คณะผู้วิจัย

1. นายปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา	หัวหน้าโครงการและนักวิจัย
2. ดร. อภิชาติ พงษ์ศรีหุลชัย	นักวิจัย
3. ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์	นักวิจัย
4. นายราชัย ชลสินธุสงครามชัย	นักวิจัย
5. นายชัยวัฒน์ ไชยคุปต์	นักวิจัย
6. นางพรทิพย์ สูงคาสิทธิ	นักวิจัยผู้ช่วย
7. นางสาวรุ่งนภา โชติชูช่วง	นักวิจัยผู้ช่วย
8. นางสาวใบทอง รัตนขจิตวงศ์	นักวิจัยผู้ช่วย
9. นายพงษ์พิชญ เวปุลานนท์	นักวิจัยผู้ช่วย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คำนำ

งานวิจัยโครงการการศึกษาบทบาทของที่ดินในอนาคตนี้ เป็นความตั้งใจของผมและคณะนักวิจัยอาวุโส ที่ต้องการหาข้อสรุปในสภาวะปัจจุบันที่สถานการณ์ปัญหาที่ดินอยู่ในระดับที่ส่งผลกระทบไปในวงกว้าง ทั้งมิติด้านการถือครองและการจัดกรรมสิทธิ์ มิติด้านการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การใช้ที่ดินภาคอุตสาหกรรม การขยายตัวของชุมชนเมืองและภาคธุรกิจ มิติด้านการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่อนุรักษ์เพื่อการคุ้มครองทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพและสิ่งแวดล้อม โดยสรุปนโยบายและมาตรการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดิน ไม่อาจพิจารณาแยกตามเป้าหมายเป็นส่วน ทั้งนโยบายป่าไม้ นโยบายการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดิน นโยบายการปฏิรูปที่ดิน นโยบายการส่งเสริมเขตนิคมอุตสาหกรรม นโยบายเขตเศรษฐกิจพิเศษ ดังเช่นที่ผ่านมาได้ แต่ต้องมองในภาพรวมจึงจะสามารถแก้ปัญหาทุกส่วนไปพร้อมกันได้

การศึกษาถึงบทบาทของที่ดินในอนาคตภายใต้งานวิจัยนี้ ได้พยายามนำเสนอถึงแนวทางการพิจารณาบทบาทของที่ดิน เพื่อกำหนดนโยบายภายใต้บริบทของประเทศไทยในอนาคต ซึ่งจำเป็นที่หน่วยงานภาครัฐ ภาคธุรกิจ และองค์กรภาคประชาสังคมที่เกี่ยวข้อง จะต้องพัฒนาแนวคิดในเชิงนโยบายในกรอบอำนาจหน้าที่ของแต่ละภาคส่วนอย่างต่อเนื่องไปด้วย จึงจะทำให้ผลจากการศึกษาวิจัยครั้งนี้ไปสู่สัมฤทธิ์ผลในการแก้ปัญหาของประเทศไทยได้อย่างสมบูรณ์มากขึ้น

ขอขอบคุณ สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ที่ให้การสนับสนุนต่อการวิจัยครั้งนี้ ขอขอบคุณมูลนิธิสถาบันที่ดิน ศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน และเพื่อนนักวิจัยอาวุโสทุกท่านที่ได้ร่วมกันศึกษาให้ความเห็นอย่างมีนัยสำคัญ และขอขอบคุณส่วนราชการ องค์กร สถาบันวิชาการ ที่ได้ให้การสนับสนุนต่อการศึกษาวิจัยอย่างดียิ่ง

นายปีติพงศ์ พึ่งบุญ ณ อยุธยา

หัวหน้าโครงการวิจัย

สารบัญ

	หน้า
คำนำ	I
สารบัญ	II
สารบัญตาราง	VI
สารบัญภาพ	X
บทคัดย่อ	XII
Abstract	XIII
สรุปสำหรับผู้บริหาร	XIV
 บทที่ 1 บทนำ	
1. ความเป็นมา	1
1.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง	1
1.2 ความสำคัญของที่ดิน	2
1.3 โลกที่เปลี่ยนไป	3
1.4 การเตรียมรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง	9
2. วัตถุประสงค์	10
3. โจทย์วิจัย	10
4. เป้าหมาย	10
5. กรอบแนวคิดในการศึกษา	11
6. ขอบเขตการศึกษา	13
7. วิธีดำเนินการ	14
8. ผลที่คาดว่าจะได้รับ	15
 บทที่ 2 ทบทวนสถานการณ์ที่ดิน	
2.1 สถานการณ์ที่ดินในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา	16
2.1.1 การใช้ที่ดิน	17
2.1.2 การปฏิรูปที่ดิน	22
2.1.3 การถือครองที่ดิน	24
2.1.3.1 ประเภทการถือครองที่ดิน	25

2.1.3.2	ลักษณะการถือครองที่ดินในประเทศไทย	25
2.1.3.3	สภาพการถือครองที่ดินในประเทศไทย	26
2.1.3.4	การกระจายการถือครองที่ดิน	32
2.1.3.5	ภาษีที่ดิน	34
2.1.3.6	ธนาคารที่ดิน	35
2.1.3.7	มูลค่าและราคาที่ดิน	37
2.1.3.8	หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน	39
2.1.3.9	นโยบายการออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน	44
2.1.3.10	นโยบายภาษีที่ดิน	47
2.2	นโยบาย มาตรการและโครงการของรัฐ และผลกระทบกับที่ดิน	52
2.2.1	มาตรการและโครงการที่ดำเนินการในทศวรรษที่ผ่านมา	54
2.2.2	กลุ่มมาตรการและโครงการที่คาดว่าจะดำเนินการต่อไป	82
บทที่ 3 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง		
3.1	การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและมาตรการของรัฐ	93
(1)	สรุปรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด	93
(2)	การนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์	107
(3)	การดำเนินนโยบายของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง	114
3.2	ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน	117
บทที่ 4 การเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินในประเทศไทย		
4.1	การเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา	186
4.2	การกำหนดพื้นที่ศึกษา	187
4.2.1	รูปแบบของพื้นที่ที่จะนำมาศึกษา	187
4.2.2	ช่วงเวลาของการจัดเก็บข้อมูล	187
4.3	หลักเกณฑ์และการเลือกจุดสำรวจ	188
4.4	ข้อมูลและวิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล	196
4.5	ผลการศึกษาการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดิน	201
4.5.1	พื้นที่สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว	201
4.5.2	พื้นที่แหล่งท่องเที่ยว	208

4.5.3 พื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะ	214
4.5.4 สถานีรถไฟ	218
4.5.5 พื้นที่ถนนวงแหวน	221
4.5.6 พื้นที่การค้าชายแดน	225
4.6 การศึกษาเปรียบเทียบมูลค่าที่ดินกับผลตอบแทนที่ได้จากการใช้ที่ดินปลูกพืช	227
4.7 สรุปภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดิน	232

บทที่ 5 การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินกับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม กรณีการศึกษาเกี่ยวกับป่าไม้และคุณภาพน้ำ

5.1 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ที่ดินที่มีความสำคัญทางด้านสิ่งแวดล้อม	236
5.1.1 บทบาทของที่ดินกับสิ่งแวดล้อม	246
5.1.2 กลไกทางการเงินในการจัดการปัญหาที่ดิน	249
5.2 กรณีการศึกษาเกี่ยวกับป่าไม้และคุณภาพน้ำ	260
5.3 การวิเคราะห์มูลค่าเศรษฐกิจจากระบบนิเวศป่าต้นน้ำ	269
5.3.1 แหล่งข้อมูล	269
5.3.2 การเตรียมข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์	273
5.3.3 ผลการวิเคราะห์	274

บทที่ 6 ผลตอบแทนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร : กรณีศึกษาพื้นที่เกษตรในลุ่มน้ำบางปะกง

6.1 การวิเคราะห์ผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร	285
6.2 การสัมภาษณ์ครัวเรือนในจังหวัดนครนายกและจังหวัดฉะเชิงเทรา	289
6.2.1 ภาพรวมของจังหวัดนครนายก	289
6.2.2 ภาพรวมของจังหวัดฉะเชิงเทรา	300
6.3 ผลการสัมภาษณ์ครัวเรือน	308
6.3.1 สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม	309
6.3.2 สถานภาพของการถือครองที่ดิน	313
6.3.3 การใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อทำการเกษตร	316
6.3.4 ต้นทุนและผลตอบแทนจากการผลิตข้าว	317
6.3.5 ต้นทุนและผลตอบแทนจากการผลิตมันสำปะหลัง	318
6.3.6 ต้นทุนและผลตอบแทนจากการปลูกยางพารา	319
6.3.7 ผลตอบแทนจากการผลิตทางการเกษตร	320
6.3.8 ตัวแปรที่มีผลต่อปัจจัยการผลิต : อุปทานน้ำ	321

6.3.9 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับการผลิตทางการเกษตร	322
บทที่ 7 บทสรุปและเสนอแนะ	
7.1 บทบาทของที่ดินในอนาคตบริบทที่เปลี่ยนไป	327
7.2 สรุปข้อค้นพบ	329
7.3 อนาคตที่จะมาถึง (ถ้าไม่มีมาตรการแก้ไข)	334
7.4 ควรจะทำอย่างไรเพื่อมิให้แนวโน้มอันไม่พึงประสงค์เกิดขึ้น	336
7.5 ข้อเสนอแนะ	343
บรรณานุกรม	348

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ 1	ประเภทการใช้ที่ดินในประเทศไทย ปี 2551/2552
ตารางที่ 2	สถิติการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทย ปี 2556/2557
ตารางที่ 3	สถิติจังหวัด 10 ลำดับแรกของการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ มากที่สุดในประเทศไทย ปี 2556/2557
ตารางที่ 4	ลักษณะการใช้ที่ดินทางการเกษตรในประเทศไทย ปี 2556/2557
ตารางที่ 5	สถิติจังหวัดที่มีพื้นที่ทำการเกษตรแต่ละประเภทมากที่สุด 10 อันดับแรกในประเทศไทยปี 2556/2557
ตารางที่ 6	การจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของ ส.ป.ก. รวมทุกประเภท
ตารางที่ 7	ผลการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่เกษตรกรรวมในที่ดินของรัฐ
ตารางที่ 8	ผลการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ชุมชนในที่ดินของรัฐ
ตารางที่ 9	ผลการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเอกชน
ตารางที่ 10	จำนวนและร้อยละของผู้ถือครองที่ดิน และค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค จำแนกตามผู้ถือครองที่ดิน: ทัวราชอาณาจักรปี พ.ศ. 2555
ตารางที่ 11	การถือครองที่ดินในประเทศไทย แบ่งตามประเภทเอกสารสิทธิ และจำนวนพื้นที่
ตารางที่ 12	สัดส่วนการถือครองที่ดินในประเทศไทย ปี 2553
ตารางที่ 13	ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ ตั้งแต่ปี 2544 ถึง ปี 2554
ตารางที่ 14	ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ (รายภาค) ตั้งแต่ปี 2544 ถึง ปี 2554
ตารางที่ 15	การเปรียบเทียบปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ ปี 2553 และ ปี 2554
ตารางที่ 16	ร้อยละของครัวเรือนเกษตรกรจำแนกตามลักษณะการถือครอง
ตารางที่ 17	ร้อยละครัวเรือนเกษตรกรที่มีการเช่าที่ดิน จำแนกเป็นรายภาคระหว่างปีการผลิต 2549/50 ถึง 2556/57
ตารางที่ 18	การกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทยปี 2549
ตารางที่ 19	แสดงร้อยละของครัวเรือนเกษตรกร จำแนกตามขนาดการถือครอง ปี การเพาะปลูก 2556-2557
ตารางที่ 20	การปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนที่ดินปี 2556
ตารางที่ 21	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว 4 (เชียงใหม่-หัวเวียง)

ตารางที่ 22	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว 3 (นครพนม-คำม่วน)	205
ตารางที่ 23	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว 2 (มุกดาหาร-สะหวันนะเขต)	207
ตารางที่ 24	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่ท่องเที่ยวเชียงคาน	210
ตารางที่ 25	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่ท่องเที่ยวปาย แม่ฮ่องสอน	212
ตารางที่ 26	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่ท่องเที่ยวชายฝั่งทะเลหัวหิน	213
ตารางที่ 27	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่ท่องเที่ยวชายฝั่งทะเลภูเก็ต (หาดบางเทา)	214
ตารางที่ 28	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมทีเอฟดี บางปะกง	216
ตารางที่ 29	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่สวนอุตสาหกรรมโรจนะบ้านค่าย ระยอง	217
ตารางที่ 30	แสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่นิคมอุตสาหกรรม วี.อาร์.เอ็ม จอมบึง	218
ตารางที่ 31	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่สถานีรถไฟฟ้ามหานคร สายสีน้ำเงิน บางนา	219
ตารางที่ 32	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่สถานีรถไฟฟ้ามหานคร สายสีน้ำเงิน โพธิ์นิมิตร	220
ตารางที่ 33	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่สถานีรถไฟฟ้ามหานคร สายสีน้ำเงิน หัวหมาก	221
ตารางที่ 34	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่ถนนวงแหวนรอบนอกเชียงใหม่ ช่วง ตัดถนน เชียงใหม่-พร้าว สายเก่า อำเภอสันทราย	222
ตารางที่ 35	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่ถนนวงแหวนรอบนอกเชียงใหม่ ช่วง ตัดกับถนนเชียงใหม่-สันกำแพง อำเภอสันกำแพง	223
ตารางที่ 36	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน ถนนราชพฤกษ์ช่วงตัดกับถนนบางแวก ใน แขวงบางแวก เขตภาษีเจริญ	224
ตารางที่ 37	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่ถนนราชพฤกษ์ช่วงตัดกับถนนเข้าหมู่บ้าน ลดาวัลย์- ราชพฤกษ์-ปิ่นเกล้า คลังชั้น	225
ตารางที่ 38	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่จุดค้าขายผ่านแดน ไทย-พม่า ด้านแม่สอด	226
ตารางที่ 39	ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่จุดค้าขายผ่านแดน ไทย-กัมพูชา ด้าน อรัญประเทศ	227
ตารางที่ 40	ผลตอบแทนสุทธิต่อไร่ที่ได้จากการปลูกพืชเศรษฐกิจหลัก เฉลี่ยในรอบ 10 ปี	228
ตารางที่ 41	ข้อมูลราคาที่ดินครอบคลุมทั้งพื้นที่ที่ติดและไม่ติดกับโครงการของรัฐ เฉลี่ยในรอบ 10 ปี	228
ตารางที่ 42	จำนวนรอบในการผลิตพืชเมื่อเทียบกับราคาที่ดิน	231

ตารางที่ 43	เปรียบเทียบราคาที่ดินเฉลี่ยในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานในช่วง 10 ปี และ 5 ปี ที่ผ่านมา กับราคาในปัจจุบัน (2558) ทั้งที่ติดโครงการและไม่ติดโครงการ	234
ตารางที่ 44	ตัวอย่างของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่ได้นำมาใช้ในประเทศต่าง ๆ	244
ตารางที่ 45	ตัวอย่างสาขาการประปาภูมิภาคและแม่ข่ายการบริการ รวมทั้งแหล่งน้ำในกลุ่มน้ำแหล่งต่าง ๆ	264
ตารางที่ 46	การกระจายพื้นที่ป่าไม้ในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย	266
ตารางที่ 47	การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินช่วงปี พ.ศ. 2545-2555	267
ตารางที่ 48	การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร	268
ตารางที่ 49	ตัวอย่างฐานข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งน้ำของสาขาต่าง ๆ กลุ่มน้ำหลัก แม่ข่ายบริการ รวมทั้งฟิสิกส์ของจุดรับน้ำในเขตต่าง ๆ	271
ตารางที่ 50	แบบจำลองการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ป่าไม้กับต้นทุนการผลิตน้ำประปา	275
ตารางที่ 51	เปรียบเทียบพื้นที่ของ 11 จังหวัดในเขตลุ่มน้ำบางปะกง ปี พ.ศ. 2558	289
ตารางที่ 52	เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร จังหวัดนครนายก ปี พ.ศ. 2545-2555	294
ตารางที่ 53	การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของจังหวัดฉะเชิงเทรา ปี พ.ศ. 2554	301
ตารางที่ 54	เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร จังหวัดฉะเชิงเทรา ปี พ.ศ. 2555	303
ตารางที่ 55	สัดส่วนพื้นที่อำเภอและพื้นที่ทำการเกษตร จังหวัดฉะเชิงเทรา ปี พ.ศ. 2553 - 2557	305
ตารางที่ 56	จำนวนประชากร จำนวนครัวเรือน และครัวเรือนที่ทำการเกษตร 25 หมู่บ้าน ตำบลคลองตะเกรา จังหวัดฉะเชิงเทรา	306
ตารางที่ 57	ข้อมูลพื้นฐานของครัวเรือนที่สัมภาษณ์	310
ตารางที่ 58	อาชีพหลักและอาชีพเสริมของหัวหน้าครัวเรือน	311
ตารางที่ 59	อาชีพหลักและอาชีพเสริมของหัวหน้าครัวเรือน	312
ตารางที่ 60	การถือครองที่ดินจังหวัดนครนายก ฉะเชิงเทรา	314
ตารางที่ 61	การเปลี่ยนแปลงขนาดการถือครอง	315
ตารางที่ 62	การใช้ประโยชน์จากที่ดินของจังหวัดนครนายกและฉะเชิงเทรา	316
ตารางที่ 63	ต้นทุนการผลิตข้าว	318
ตารางที่ 64	ต้นทุนการผลิตมันสำปะหลัง	319
ตารางที่ 65	ต้นทุนการผลิตยางพารา	319

ตารางที่ 66	ต้นทุนและผลตอบแทนสุทธิของพืชหลัก	321
ตารางที่ 67	แหล่งน้ำที่ใช้ประโยชน์ของเกษตรกร	322
ตารางที่ 68	การเปลี่ยนแปลงจากสภาวะภูมิอากาศ	323
ตารางที่ 69	การเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือองค์กรชุมชน	324

สารบัญภาพ

		หน้า
ภาพที่ 1	แผนภูมิแสดงพื้นที่การใช้ที่ดินในประเทศไทยปี 2551/2552	18
ภาพที่ 2	แผนภูมิแสดงจำนวนร้อยละการใช้ที่ดินแต่ละประเภทในประเทศไทยปี 2554/2555	19
ภาพที่ 3	แผนภูมิแสดงจำนวนร้อยละการใช้ที่ดินทางการเกษตรในประเทศไทย ปี 2554/2555	21
ภาพที่ 4	แผนภูมิแสดงสัดส่วนการถือครองที่ดินในประเทศไทย ปี 2553	29
ภาพที่ 5	มูลค่าอสังหาริมทรัพย์โดยรวมของประเทศไทย ณ สิ้นปี พ.ศ. 2550	38
ภาพที่ 6	การเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 - 2555	39
ภาพที่ 7	ระบบป้องกันน้ำท่วมของโครงการปรับปรุงระบบป้องกันน้ำท่วมในนิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน	80
ภาพที่ 8	เส้นทางโครงการทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร	86
ภาพที่ 9	แผนที่ Hotspot ทั้งประเทศเกี่ยวกับสถานการณ์ไฟฟ้าของประเทศไทยในปี 2552	238
ภาพที่ 10	การจัดสรรที่ดินเพื่อบรรลุเป้าหมายของการอนุรักษ์และการสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ	241
ภาพที่ 11	การใช้ที่ดินเพื่อเป้าหมายทางด้านการอนุรักษ์และการสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ	243
ภาพที่ 12	แผนที่แสดงปัญหาดินในประเทศไทย	248
ภาพที่ 13	การชดเชยผลกระทบต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพและผลกระทบที่ดีจากโครงการพัฒนา	252
ภาพที่ 14	การเปลี่ยนแปลงของประโยชน์ที่ได้จากระบบนิเวศที่เกิดจากการอนุรักษ์	258
ภาพที่ 15	กรอบแนวคิดเรื่อง PES	259
ภาพที่ 16	ตำแหน่งสถานีสูบน้ำดิบของทั้ง 25 กลุ่มน้ำสาละวิน	263
ภาพที่ 17	แผนที่แสดงตำแหน่งสถานีสูบน้ำดิบของแต่ละกลุ่มน้ำทั้ง 25 กลุ่มน้ำในประเทศไทย	272
ภาพที่ 18	สภาพแวดล้อมบริเวณโรงผลิตประปาสาขาขวัญสะอาด จังหวัดฉะเชิงเทรา	283
ภาพที่ 19	การใช้ที่ดินลุ่มน้ำบางปะกง	286
ภาพที่ 20	การใช้ที่ดินในเขตป่า ลุ่มน้ำบางปะกง	288
ภาพที่ 21	ขอบเขตการปกครองจังหวัดนครนายก	290
ภาพที่ 22	โครงการพัฒนาแหล่งน้ำและแหล่งน้ำธรรมชาติจังหวัดนครนายก	292
ภาพที่ 23	การใช้ประโยชน์ที่ดิน ปี พ.ศ. 2554 จังหวัดนครนายก	293

ภาพที่ 24	สัดส่วนการใช้ประโยชน์ทางการเกษตร จังหวัดนครนายก ปี พ.ศ. 2555	295
ภาพที่ 25	การใช้ประโยชน์ที่ดินอำเภอบ้านนา ปี พ.ศ. 2556	296
ภาพที่ 26	การใช้ประโยชน์ที่ดินอำเภองครักษ์ ปี พ.ศ. 2556	298
ภาพที่ 27	การใช้ประโยชน์ที่ดินอำเภอปากพลี ปี พ.ศ. 2556	299
ภาพที่ 28	ขอบเขตการปกครองของจังหวัดฉะเชิงเทรา	300
ภาพที่ 29	สัดส่วนการใช้ประโยชน์ทางการเกษตร จังหวัดฉะเชิงเทรา	304
ภาพที่ 30	ราคามันสำปะหลังและข้าวในช่วง พ.ศ. 2548-2558	325
ภาพที่ 31	เปรียบเทียบผลตอบแทนต่อไร่ระหว่างการใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรเศรษฐกิจ สาขาอื่น	326

บทคัดย่อ

โครงการการศึกษาบทบาทของที่ดินในอนาคต ทำการศึกษาศถานการณ์ที่ดินในระยะ 10 ปีที่ผ่านมาเกี่ยวกับการถือครองและการกระจายการถือครองที่ดิน แนวโน้มของการใช้ที่ดิน มูลค่าอสังหาริมทรัพย์ การเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดิน (โดยเน้นในเมืองใหญ่) การออกเอกสารสิทธิประเภทต่าง ๆ นโยบายภาษีที่ดินและการกำหนดอัตราภาษีที่ดิน การศึกษายังรวมถึงมาตรการและโครงการของรัฐที่เกี่ยวข้องที่ส่งผลกระทบต่อที่ดิน เช่น โครงการก่อสร้างโครงข่ายคมนาคม การเชื่อมโยงภูมิภาค ASEAN โครงการชลประทานและป้องกันน้ำท่วม และศึกษาข้อมูลการใช้ที่ดินกับผลกระทบสิ่งแวดล้อมโดยวิเคราะห์ทางเศรษฐศาสตร์ ประเมินบทบาทของที่ดินในอนาคต

ผลการศึกษาพบว่า บทบาทของที่ดินเปลี่ยนแปลงจากบทบาทของการเป็นปัจจัยการผลิตเป็นสินค้าด้วยตัวของที่ดินเอง จึงถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสะสมทุนเพื่อการเก็งกำไร ทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด ตลอดเวลาที่ผ่านมา 10 ปีมีนโยบายหลัก หรือการออกกฎหมายที่มีผลกระทบสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างของการบริหารจัดการที่ดินน้อยมาก มีความพยายามในการออกกฎหมายภาษีที่ดินเพื่อลดการเก็งกำไรและการกระจุกตัวของที่ดินแต่ยังไม่สามารถออกมาบังคับใช้ แต่ก็ปรากฏว่ามีนโยบายเฉพาะกิจออกมาอย่างต่อเนื่อง เช่น ดารกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐ การจัดที่ดินให้กับชุมชนในรูปแบบโฉนดชุมชน การจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน(องค์การมหาชน) การแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ การศึกษาค้นคว้ายังได้พบว่าการลงทุนของรัฐและการส่งเสริมท่องเที่ยวมีส่วนทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างรวดเร็วและคาดการณ์ว่าถ้าไม่มีการบูรณาการข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองที่ดินและเมื่อราคาที่ดินถึงจุดวิกฤตในระดับหนึ่งจะเป็นความเสี่ยงกับการลงทุนของประเทศจะก่อให้เกิดความขัดแย้งทั้งทางเศรษฐกิจ การเมืองและสังคมได้

ดังนั้น ควรเร่งรัดการจัดระบบข้อมูลที่ดินให้ถูกต้องเหมาะสมกับการใช้ ปรับปรุงการประเมินราคาที่ดินมีระบบที่ละเอียดมากยิ่งขึ้น ปรับปรุงระบบสารสนเทศที่ดินของประเทศใหม่ ให้ประชาชนทุกคนกรอกแบบเสียภาษีเงินได้เพื่อให้มีข้อมูลการถือครองทรัพย์สิน จึงมีนโยบายที่จะต้องกำหนดให้มีความชัดเจน มีการกำหนดมาตรการจัดสรรที่ดินในเขตป่าที่เสื่อมโทรม การแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินจากการจํานองและขายฝาก สร้างตลาดหรือกลไกในการซื้อขายแลกเปลี่ยนทรัพย์สินด้อยค่าที่ไม่ใช่โฉนด หรือ น.ส. 3 (เช่น ส.ป.ก. 4-01 หรือหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ต่าง ๆ) ควรมีการลดขั้นตอนในการประกาศใช้ผังเมืองให้รวดเร็วและมีประสิทธิภาพ ออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่สุขภาพป่าที่ถูกบุกรุกโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม นำวิธีการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการประเมินมูลค่าความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจ สนับสนุนการใช้ระบบการทดแทนคุณค่าทางธรรมชาติ (Payment for Eco System Services) ปรับปรุงในเรื่องของแนวคิดวิธีการ และกติกาการมีส่วนร่วมของประชาชนให้เหมาะสมต่อไป

Abstract

This study on the future role of land resources is to study the changes in land use during the past 10 years to analyze the trends in land distribution, land use and the value of immovable properties, changes in land prices in large urban areas, the situations regarding issuing land documents, land tax policies and tax rates. The study also looks into the impacts of large-scale public investment project on land use such as investments in improving transportation networks, investments in irrigation for purpose of flood prevention. The scope of the study also includes an economic analysis of environmental impacts resulting from changes in land use.

The main findings are the importance of land has shifted from being a factor of production to being a commodity per se. Land has therefore been used for speculative purposes resulting in the soaring land prices. During the past 10 years, few pieces of legislation has been passed which have led to changes in the institutional structure of land management. Efforts to pass a land tax law to reduce land speculation and problems of land concentration have failed. On the other hand, there has been a succession of agenda specific policies such as community land titles, the establishment a Public Organization to administer the Land Bank, the review of the appointment of the National Land Policy Committee. One of findings is that public investment to promote tourism has been one of the main driving forces for the rapid rise in land prices. One of the conclusion reached by this study is that if there are no concerted efforts to integrate the database on land holdings, there will be high risks to the investment environment when the land prices reach a critical high level and this could lead to economic, social and political conflicts.

Based on these findings, focus should be on management of land data that can support various purposes of land use. The current land valuation system should be revised, as should the land information system of the country. A question on land ownership should be added to the forms for payment of individual income tax. In addition, clarifications are required for some of the current policies such as allocation of land within degraded forests, loss of land that has been used for collateral purposes, creation of markets or mechanisms for trading land without land titles (or without N.S.3) such as land parcels with only ALRO 4-01 or other types of documents that only specifies land use rights but not ownership. For greater efficiency as well as for speed, the process for reviewing and announcing the use of Town Plans should be shortened. There should be a law for protection of agricultural land. Restoration of degraded forest areas through participatory processes should be advocated. Economic framework of analysis should be used to analyze the damages from the use of land for economic activities. The use of the concept of Payment for Ecosystems Services should be promoted but adjusted with rules and procedure that include people's participation.

สรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการศึกษาบทบาทของที่ดินในอนาคต มีวัตถุประสงค์ที่จะศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและมาตรการของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา ศึกษาและทำความเข้าใจเรื่องการลงทุนภาคเอกชนที่มีผลกับการใช้ที่ดิน มูลค่าที่ดินและการเก็งกำไร ศึกษาผลกระทบของนโยบาย มาตรการภาครัฐ และการลงทุนภาคเอกชนกับบทบาทของที่ดินต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และข้อเสนอเพื่อให้การใช้ที่ดินได้ประโยชน์สูงสุดต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และประเมินบทบาทของที่ดินในทศวรรษหน้าต่อ เศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย อันเกิดจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอก จึงศึกษาสภาพการถือครองที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดิน ระบบและนโยบายภาษีที่ดิน มูลค่าและราคาที่ดิน มาตรการและโครงการที่ดำเนินการในทศวรรษที่ผ่านมาและที่คาดว่าจะดำเนินการต่อไป การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและมาตรการของรัฐ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับที่ดินด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ศึกษาการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา และศึกษาเปรียบเทียบมูลค่าที่ดินกับผลตอบแทนที่ได้จากการใช้ที่ดินปลูกพืช ศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินกับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยใช้กรณีศึกษาป่าไม้และคุณภาพน้ำ การวิเคราะห์ผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรโดยใช้พื้นที่ลุ่มน้ำบางปะกงเป็นพื้นที่กรณีศึกษา และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับการผลิตทางการเกษตร มีผลการศึกษารูป ดังนี้

1. บทบาทของที่ดินในอนาคตบริบทที่เปลี่ยนไป

1.1 จากการประมวลบทบาทของที่ดินเมื่อ 10 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าที่ดินได้ค่อยปรับเปลี่ยนบทบาทมาตลอด และยิ่งประเทศไทยพัฒนามากเท่าใด แนวโน้มของบทบาทที่ดินในอนาคตก็จะปรับเปลี่ยนไปมากเท่านั้น เนื่องจากพลังทางเศรษฐกิจได้กระตุ้นให้ประเทศไทยเคลื่อนย้ายระบบการผลิตตนเองจากประเทศเกษตรกรรมเป็นประเทศอุตสาหกรรมไปในระดับหนึ่งแล้ว พลังทางเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด และผลของการเปลี่ยนแปลงก็มีทั้งผลดีและผลเสีย

1.2 การที่ภาคอุตสาหกรรมเจริญเติบโตขึ้น ประกอบด้วยองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่

(1) การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลซึ่งเป็นปัจจัยบวก ทำให้การคมนาคมขนส่งสินค้าและบริการเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็ว แต่ก็ยังเป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการเก็งกำไรในที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่มีทางผ่าน หรือมีโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ เช่น ท่าเรือ หรือสถานีรถไฟ ไฟฟ้า ฯลฯ

(2) การขยายตัวของเมืองก็มีความสำคัญกับการใช้ที่ดินและราคาที่ดินไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการสร้างโครงสร้างพื้นฐานโดยเหตุที่เมืองมักจะโตขึ้นตามโครงสร้างพื้นฐานที่ขยายออกไป ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงกับการสูญเสียที่ดินของภาคการเกษตรที่เหมาะสมที่จะสงวนไว้เพื่อเป็นแหล่งสร้างผลผลิตทางการเกษตรให้กับประเทศไทย ทำให้เกิดปัญหาที่ดินทำกินไม่เพียงพอจึงมีการเข้าบุกรุกทำลายป่าและที่ดินสาธารณะอย่างรุนแรงในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา แม้การบุกรุกทำลายป่าและที่ดินสาธารณะจะมีแนวโน้มลดลง แต่ก็ยังมีอยู่และคงจะมีอยู่ต่อไปถ้าไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้สำเร็จลุล่วงไปได้

(3) สังคมชนบทที่ใช้แรงงานในภาคเกษตรก็เปลี่ยนไป ทั้งในแง่ของโครงสร้างและระบบการผลิต ซึ่งในแง่โครงสร้างนั้น ประชากรในภาคเกษตรมีอายุเฉลี่ยสูงขึ้น (ประมาณ 57 ปี) ทำให้ผลิตภาพของบุคคลเหล่านี้ลดลงอย่างรวดเร็ว วิธีการผลิตในพื้นที่หลายแห่ง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำนา) เปลี่ยนเป็นการจ้างตลอดสายการผลิตแทนที่เจ้าของที่ดินหรือผู้เช่าจะเป็นผู้ผลิตเอง ซึ่งแตกต่างจากอดีตที่ผ่านมาว่า 30 ปีแล้ว ที่รัฐบาลจัดที่ดินให้กับเกษตรกรโดยคาดหวังว่าเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจะทำการเกษตรด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์เช่นนี้ก็มีภาพของการเปลี่ยนแปลงในทางบวก กล่าวคือ มีคนหนุ่มสาวที่จบการศึกษาระดับสูงเข้าไปใช้เทคโนโลยีเพื่อพัฒนาการเกษตรในรูปแบบต่าง ๆ และสามารถพิสูจน์ให้เห็นว่า การทำการเกษตรก็สามารถมีกำไรเท่า ๆ หรือมากกว่ากิจกรรมเศรษฐกิจอื่น ได้

(4) การที่มีการบุกรุกป่า ที่ดินของรัฐ และการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสมกับศักยภาพและขาดการดูแล นับว่าเป็นสิ่งที่มีผลกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ด้านคือ

(4.1) ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมจากการใช้ที่ดินเพื่อเป็นปัจจัยการผลิต ได้แก่

- ก) การใช้ที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิต
- ข) การจ้างงาน
- ค) รายได้และความมั่นคงทางอาหาร

(4.2) ปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ในมิติของการเป็นทุนทางธรรมชาติ ได้แก่

- ก) ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่บนพื้นดิน
- ข) คุณค่าการบริการของธรรมชาติ (Eco System Services) ป่า พื้นที่ชุ่มน้ำ ระบบนิเวศน์ สัตว์ป่า ป่าชายเลน เป็นต้น

ผลกระทบเหล่านี้มีทั้งที่มองเห็นจับต้องได้ เช่น ผลกระทบทางด้านป่าไม้ รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งมีทั้งสิ่งที่มองเห็นและสิ่งที่มองไม่เห็น เมื่อเทคโนโลยีและความเข้าใจปัญหาบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมีความก้าวหน้ามาก ทำให้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมก็ยิ่งจะปรากฏชัดขึ้น เช่น

ภาวะโลกร้อน การเปลี่ยนแปลงพื้นที่เป็นทะเลทราย การผลิตน้ำจืด ฯลฯ ซึ่งหากมีการคำนวณมูลค่าของสิ่งต่าง ๆ ที่เสียไปจากการใช้ที่ดินอย่างใช้ความรับผิดชอบ โครงการหลายโครงการหรือนโยบายหลายเรื่องอาจจะไม่คุ้มและไม่ควรดำเนินการต่อไป

1.3 มองในภาพรวม วิวัฒนาการของการบริหารจัดการที่ดินและการใช้ที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก กล่าวคือ คุณค่าของที่ดินดั้งเดิม (Intrinsic Value) ซึ่งใช้เพื่อเป็นต้นน้ำ ใช้เพื่อการเพาะปลูกการสร้างความมั่นคงทางอาหาร และที่อยู่อาศัย ได้เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากถูกพลังทางเศรษฐกิจกดดันให้ที่ดินกลายเป็นสินค้า (Commodity) ที่มีคุณค่าในตัวของมันเอง ได้แก่ การกลายเป็นสิ่งที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสะสมทุน เพื่อการเก็งกำไร เพื่อทำธุรกิจในฐานะสินทรัพย์ค้าประกัน ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ แนวโน้มที่แนวโน้มนี้ไม่ว่าจะเลวร้ายไปเสียทั้งหมด เพราะว่าเกิดขึ้นทุกแห่งในโลกและทำให้บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีได้ แต่ก็ต้องออกมาตรการควบคุมให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคมโดยใช้วิวัฒนาการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำ ทางด้านอาชีพ ความเป็นอยู่ และโอกาสให้กับผู้ด้อยโอกาส

1.4 การสร้างความเป็นธรรมในสังคมโดยอาศัยการบริหารจัดการที่ดินเป็นเครื่องมือสำคัญจะประสบผลสำเร็จเมื่อมีการใช้กฎหมายอย่างมีเหตุผลและเด็ดขาด แต่ก็ยังปรากฏว่ามีข้อขัดแย้งเรื่องการครอบครองที่ดินของรัฐอยู่ทั่วทุกหัวระแหง เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายไม่มีเหตุผล และอาจไม่มีความเป็นธรรม ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะเจ้าหน้าที่เอง อีกส่วนหนึ่งก็เป็นปัญหาเรื่องข้อมูล ซึ่งก็น่าจะจัดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเองให้ลดลงได้ ถ้าพบทวนปัญหาข้อกฎหมายกับการปฏิบัติของเจ้าหน้าที่ที่เหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้ (ตัวอย่างเช่น เขตลุ่มน้ำชั้นหนึ่ง การจับกุมที่เลือกปฏิบัติ การพัฒนาเทคโนโลยีการรังวัดและทำแผนที่ ฯลฯ) เพื่อให้เหตุการณ์บานปลาย กลายเป็นชนวนของความขัดแย้งในระดับประเทศ

2. สรุปข้อค้นพบ

2.1 เมื่อได้ทบทวนนโยบายด้านที่ดินที่ผ่านมา 10 ปี ว่ามีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ หรือมีการออกนโยบายใหม่ ๆ หรือการสร้างกฎหมายที่มีผลกระทบสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างของการบริหารจัดการที่ดินหรือไม่ ก็ปรากฏว่าในแง่ของกฎหมาย นอกจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งออกใช้มานานแล้ว ก็มีเพียงการออกพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ซึ่งยังไม่มีมีการบังคับใช้ให้เห็นเป็นรูปธรรมมากนัก มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 โดยยกเลิกและออกเป็น พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินเพื่อให้การออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิจาก ส.ค.1 ต้องไปพิสูจน์

ที่ศาลเท่านั้น ล่าสุดคือการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เพื่อให้การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2.2 ส่วนภาษีเกี่ยวกับที่ดินนั้น รัฐบาลหลายชุดมีความพยายามที่จะยกเว้นและออกพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการเก็บภาษีจากการถือครองทรัพย์สินของประชาชนและเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น เร่งให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินและลดการเก็งกำไรและการกระจุกตัวของที่ดินลง แต่ก็ยังไม่สามารถออกมาบังคับใช้ได้ แต่กลับมีการออกพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 โดยมีเหตุผลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม จึงจะจัดเก็บภาษีจากทายาทที่รับมรดกจากเจ้ามรดกแต่ละรายรวมกันมีมูลค่าเกินหนึ่งร้อยล้านบาท ต้องเสียภาษีเฉพาะส่วนที่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท เพื่อนำไปพัฒนาประเทศและยกระดับการดำรงชีวิตของประชาชนที่ยากไร้ให้ดีขึ้น เป็นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้อีกทางหนึ่ง

2.3 สำหรับนโยบายที่ดิน มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ ในขณะนี้มีมาตรการในการแก้ไขปัญหาในส่วนของพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกราชฎาเข้าครอบครองทำประโยชน์มาเป็นเวลานาน โดยจะจัดที่ดินให้กับผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในรูปของแปลงรวม แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์ที่สำคัญออกมา ทั้ง ๆ ที่ขณะนี้สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว

2.4 อย่างไรก็ตาม มีนโยบายเฉพาะกิจออกมาอย่างต่อเนื่อง แต่ดูเหมือนว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองนโยบายเฉพาะกิจเหล่านั้นก็จะไม่ใช้หรือใช้น้อยลง หรือลดลำดับความสำคัญและไม่มีความต่อเนื่อง ไม่มีความยั่งยืน และไม่ปรากฏผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ได้ ที่สำคัญ ๆ ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ได้แก่

(1) การกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์จะลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนที่เข้าไปครอบครองที่ดินตามพื้นที่สงวนหวงห้ามต่าง ๆ โดยมีการจัดทำแผนที่และสร้างพิกัดทางภูมิศาสตร์ของแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน ถูกต้องตามความเป็นจริง ซึ่งดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาหลายปีแล้วแต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ เช่น โครงการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ (Reshape) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2550 หรือโครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ ล่าสุดคือ นโยบายการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ (One Map) โดย

คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2558 เห็นชอบแนวทางการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของ
รูปแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1:4,000 (One Map) และแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนว
เขตที่ดินที่ดินของรูปแบบบูรณาการ ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ

(2) นโยบายโฉนดชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนด
ชุมชน พ.ศ. 2553 อนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อให้
เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินรวมตัวกันเป็นองค์กรหรือกลุ่ม โดยที่ดินที่รัฐจัดให้จะจัดให้กับกลุ่มไม่
จัดให้เกษตรกรเป็นรายบุคคล นโยบายนี้ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองแล้ว เมื่อมีการ
เปลี่ยนแปลงผู้บริหารนโยบายนี้ก็ขาดช่วงลง ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2557 มีการยื่นขอ
ดำเนินงานจำนวน 467 ชุมชน ในพื้นที่ 47 จังหวัด เนื้อที่ 1,599,029 ไร่ 55,495 ครัวเรือน ประชากร
211,228 คน ได้มอบโฉนดชุมชนให้สหกรณ์บ้านคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม ชุมชน
บ้านแม่อาว ตำบลนครเจดีย์ และชุมชนบ้านใหม่ป่าฝาง (ไร่แดง) ตำบลน้ำดิบ อำเภอป่าซาง จังหวัด
ลำพูน สถาปนาปฏิรูปโดยคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและ
ผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ
ได้จัดทำรายงาน วาระปฏิรูปที่ 28 : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง เรื่อง รายงานข้อเสนอ เรื่อง
สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน และที่ประชุมสภาปฏิรูป
แห่งชาติลงมติรับหลักการแล้ว

(3) นโยบายธนาคารที่ดิน มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการ
ธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ประกาศใช้บังคับในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2554 มี
วัตถุประสงค์จะให้ริเริ่มการบริหารจัดการที่ดินซึ่งเกษตรกรนำไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน และ
ช่วยเหลือเกษตรกรในกรณีที่เจ้าหนี้ต้องบังคับเอาทรัพย์จำนองหลุด และวัตถุประสงค์ที่มีความสำคัญ
ที่สุดก็คือ ให้เป็นกลไกริเริ่มที่จะจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ให้เป็นสถาบันการเงินกับรูปแบบเพื่อช่วยเหลือ
เกษตรกรเกี่ยวกับปัญหาด้านที่ดินการดำเนินการไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากมีการยุบสภาและ
เปลี่ยนแปลงรัฐบาล หัวหน้า คสช. จึงใช้อำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่
10/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 70/2557 ลงวันที่ 17
กรกฎาคม 2557 แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนเพื่อให้ดำเนินการ
สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินต่อมา คณะกรรมการปฏิรูปด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี
ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้จัดทำร่างรายงานข้อเสนอ เรื่อง ธนาคาร
ที่ดิน ผลักดันให้มีพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. เพื่อให้เป็นองค์กรสนับสนุนการบริหารจัดการ
ที่ดินร่วมกันของชุมชนทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน

(4) นโยบายการจัดที่ดินของรัฐ ปัจจุบันประกอบด้วย การจัดที่ดินของ
คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยมอบพื้นที่ป่าให้กับชุมชนโดยไม่มีการออกเอกสารใด ๆ และ

นโยบาย “การทวงคืนผืนป่า” ซึ่งขณะนี้ดำเนินการไปได้ไม่มาก มีแผนงานที่จะจัดหาที่ดินเพื่อนำไปจัดให้ชุมชน ในช่วงระหว่าง ปี พ.ศ. 2558 - ปี พ.ศ. 2664 รวม 9,769,811 ไร่ และแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ มีการดำเนินคดีกับผู้เข้าไปครอบครองทำประโยชน์อย่างไม่ถูกกฎหมาย ซึ่งบางแห่งจำเป็นต้องรื้อถอนอาคารถาวรจากพื้นที่ที่ได้มีคำพิพากษาให้ผู้ครอบครองออกจากพื้นที่แล้วเป็นส่วนใหญ่ เรื่อง “การทวงคืนผืนป่า” ยังมีปัญหาการดำเนินการให้เป็นรูปธรรม เพราะคนที่เข้าไปครอบครองมีจำนวนมากและก็ได้มีการบังคับใช้กฎหมายกำกับผู้ครอบครองแต่แรก จนกระทั่งมีการลงทุนในที่ดินในรูปของที่อยู่อาศัยและแหล่งพักผ่อนจนมั่นคงไปแล้วจึงดำเนินคดี

2.5 การค้นพบที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นโดยปราศจากการควบคุมและที่สำคัญมากก็คือ การลงทุนของรัฐไม่ว่าจะเป็นถนน รถไฟ รถไฟฟ้า นิคม ฯลฯ มีส่วนทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น เพียงแค่เป็นข่าวว่าจะมีการลงทุนราคาที่ดินก็สูงขึ้นแล้ว เช่น กรณีการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ที่ติดกับพื้นที่ที่ไม่ติดกับโครงการของรัฐ ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดกับโครงการของรัฐมีการปรับตัวสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับราคาที่ดินในพื้นที่ข้างเคียงที่ไม่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐโดยตรงหรือได้รับน้อย ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดกับโครงสร้างพื้นฐาน และบริการต่าง ๆ ของรัฐตามช่วงเวลาต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบเมื่อ 10 ปีที่ผ่านมากับราคาปัจจุบันแล้ว ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดกับสะพานมิตรภาพไทย-ลาว 4 สะพานเชียงของ ปรับตัวสูงสุดถึง 8.33 เท่า รองลงมาเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวภูเก็ต 4.38 เท่า และพื้นที่โดยรอบถนนวงแหวนราชพฤกษ์ช่วงติดกับถนนเข้าหมู่บ้านลดาวัลย์-ปิ่นเกล้า 4.03 เท่า เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบกับกรณีปลูกพืชเศรษฐกิจหลักของ เกษตรกรจะเห็นว่า การปลูกพืชทุกชนิดจะให้ผลตอบแทนสุทธิต่อไร่ต่ำมาก เกษตรกรต้องทำการผลิตหลายรอบจึงเท่ากับราคาที่ดิน จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถจะรักษาที่ดินเพื่อทำการเกษตรอีกต่อไปได้

2.6 การท่องเที่ยวและเมืองท่องเที่ยวเป็นสาเหตุสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้ที่ดินราคาสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคใต้ที่มีทั้งชายทะเล เกาะแก่ง ที่มีความงามตามธรรมชาติ เช่น เมืองภูเก็ต พังงา กระบี่ เป็นต้น อนึ่งในภาคอื่น ๆ ที่มีแหล่งสำคัญเกี่ยวกับการท่องเที่ยว เช่น เชียงใหม่ ราคาที่ดินก็สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว การที่มีแรงกดดันจากการลงทุนของรัฐและการท่องเที่ยวทำให้การเข้าครอบครองที่ดินของรัฐขยายอย่างรวดเร็ว รวมทั้งแหล่งต้นน้ำ เกาะ ซึ่งมีโอกาสออกเอกสารสิทธิได้ ยกเว้นพื้นที่อุทยานซึ่งยังมีการป้องกันการปราบปรามอย่างเข้มข้นในระดับหนึ่ง

2.7 จากการศึกษาของ ดวงมณี เลาวกุล¹ พบว่าการกระจุกตัวของที่ดินมีข้อสรุป ดังต่อไปนี้

¹ ดวงมณี เลาวกุล, “การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย”, ภายใต้โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า, การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป” สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤศจิกายน 2556

(1) ความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินจากข้อมูลของกรมที่ดินในปี พ.ศ. 2555 ในภาพรวมของทั้งประเทศมีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินที่สูงมาก โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficients) มีค่าสูงถึง 0.886

(2) สัดส่วนการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินของทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลในกลุ่มที่ 5 (พื้นที่มากที่สุด) ต่อกลุ่มที่ 1 (พื้นที่น้อยที่สุด) คิดเป็น 325.73 เท่า โดยผู้ถือครองที่ดินมากที่สุดมีขนาดพื้นที่ถือครองจำนวน 631,263 ไร่ น้อยที่สุดจำนวน 1 ตารางวา

(3) จำนวนผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 (กลุ่มที่มีพื้นที่ถือครองมากที่สุด) ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนผู้ถือครองที่ดินอีกร้อยละ 90 ที่เหลือ ถือครองที่ดินเป็นจำนวนประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปที่ได้ศึกษามาเป็นการศึกษาเฉพาะการถือครองที่ดินประเภทที่เป็นโฉนดเท่านั้น ยังไม่มีความชัดเจนว่าการถือครองที่ดินประเภทที่ไม่เป็นโฉนดจะมีการกระจุกตัวมากน้อยเพียงใด (เพราะไม่มีฐานข้อมูลให้พิจารณา เจ้าหน้าที่ก็ไม่อยากให้ข้อมูล เนื่องจากถ้ามีการกระจุกตัวก็หมายความว่า การจัดที่ดินไม่สбаланสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ)

2.8 ข้อมูลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีการบูรณาการข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองที่ดินได้อย่างสมบูรณ์ ทำให้การบริหารจัดการเรื่องที่ดินยังมีอุปสรรคอยู่มาก อย่างไรก็ตาม ในบางหน่วยงานก็ได้มีการปรับปรุงไปแล้ว ปัญหาหลักก็คือ การเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาการเช่า การจัดที่ดินให้เกษตรกร การรังวัด และการประเมินทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ติดกับที่ดินได้แม่นยำและเป็นไปตามข้อเท็จจริงซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทุกวัน สถานะต่าง ๆ ของเรื่องข้อมูลที่สำคัญได้แก่

(1) การประเมินราคาที่ดิน ได้มีการปรับปรุงอยู่อย่างสม่ำเสมอ แต่ก็ยังไม่ทันกับความเจริญก้าวหน้าในการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มีความสำคัญสูงสุดเพื่อการบริหารจัดการเรื่องภาษี ธุรกิจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และความเป็นธรรมในสังคมซึ่งยังต้องใช้ที่ดินเป็นเศรษฐกิจมากยิ่งขึ้นทุกขณะ

(2) ทะเบียนที่ดิน ข้อมูลที่ดินหาได้ชัดเจนมีเฉพาะเรื่องโฉนด หรือที่รองลงมาคือ น.ส.3 หรือ น.ส.3ก ข้อมูลที่ดินประเภทอื่น เช่น การครอบครองที่ดินในเขตป่าไม้ พื้นที่และผู้บุกรุกป่า คนที่เข้าครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอบเขตของที่ดิน ฯลฯ ยังคงต้องมีการปรับปรุงอีกมาก

(3) ข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดิน ยังไม่มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ ทั้งในส่วนที่เป็นข้อมูลตัวเลข ทะเบียน หรือแผนที่ ที่ถูกต้องทันสมัยพอที่จะใช้แก้ไขปัญหา เช่น ภัยแล้ง น้ำท่วม

การครอบครองหรือเป็นเจ้าของที่ดินโดยไม่ใช้ประโยชน์ ฯลฯ นอกจากนี้ ยังมีเรื่องเกี่ยวกับข้อมูลเฉพาะทางซึ่งต้องอาศัยในชั้นการวางแผน เช่น การชลประทาน การเพาะปลูก ฯลฯ ที่ยังจะต้องจัดระบบให้ชัดเจนอีกมาก

2.9 สำหรับเรื่องภาษีที่ดิน ยังมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบภาษีที่มีผลกับการถือครองที่ดินให้มีผลใช้อย่างจริงจัง จากการคำนวณของดวงมณี เลาวกุล² หากมีการจัดเก็บภาษีจากมูลค่าทรัพย์สินสุทธิโดยใช้ฐานข้อมูลมูลค่าทรัพย์สินสุทธิที่คำนวณจากข้อมูลรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2552 ในอัตราร้อยละ 0.05 ของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ จะสามารถจัดเก็บภาษีได้ 9,047 ล้านบาท หากเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 1 ของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ จะสามารถจัดเก็บภาษีได้สูงถึง 180,938 ล้านบาท ภาษีจำนวนนี้สามารถนำไปกระจายประโยชน์ให้กับกลุ่มที่มีความมั่งคั่งน้อยโดยผ่านนโยบายทางการคลัง เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและกรณีฉุกเฉินใช้งบประมาณรวม 112,145.9 ล้านบาท ซึ่งจะสามารถนำรายรับภาษีดังกล่าวมาใช้ในการจัดบริการสาธารณสุขได้อย่างเพียงพอ

2.10 ในเรื่องผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมพบว่า การใช้ที่ดินทางภาคเกษตรมีผลกระทบในทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่น ปัญหาการใช้ที่ดินในเขตความลาดชันสูง ดินตื้น ดินเค็ม/เปรี้ยว ความอุดมสมบูรณ์ ดินทราย ฯลฯ การแก้ไขล้วนเป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจกับผู้ใช้ที่ดินทั้งสิ้น การหามาตรการทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น เพราะการลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจขาดทุนในระยะสั้นเพราะต้องใช้เวลายาว

การดูแลปัญหาที่ดินในมิติของสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องที่ได้รับการสนใจในระดับโลก ข้อมูลของกลุ่มประเทศในเอเชีย พบว่าระหว่างปี 1990-2010 มีการลดลงของพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง ทุก ๆ ชั่วโมงจะมีการสูญเสียพันธุ์พืชและสิ่งมีชีวิต 3 ชนิดพันธุ์ จากข้อมูลของ World Wildlife Fund (WWF) ประชากรสัตว์ป่ามีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องระหว่างปี ค.ศ. 1970 – 2010 ลดลงถึงร้อยละ 52 แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและร่วมลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ แต่ก็ยังไม่มีเครื่องมือที่ทำให้เกิดแรงจูงใจให้เกษตรกรปฏิบัติตามหรือมีเครื่องมือที่เป็นบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม จึงจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงกลไกต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้กฎหมาย การควบคุมมลพิษ หรือการจำแนกประเภทป่าไม้ เป็นต้น

3. อนาคตที่จะมาถึง (ถ้าไม่มีมาตรการแก้ไข)

3.1 หากแนวโน้มของการบริหารจัดการที่ดินเป็นอยู่อย่างปัจจุบัน สิ่งที่จะต้องเผชิญก็คือ ราคาที่ดินจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ และจะเป็นความเสี่ยงกับการลงทุนของประเทในภาพรวม หากราคาที่ดิน

² อ้างแล้ว

ถึงจุดวิกฤตในระดับหนึ่งที่ต้องเสียค่าใช้จ่ายค่าที่ดินสูงเกินกว่าผู้ซื้อหรือผู้ลงทุนจะรับได้ และรัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในอัตราสูงราคาโครงการต่าง ๆ ที่รัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินการก็จะสูงขึ้นตามราคาที่ดิน

3.2 ถ้าไม่จัดการเรื่องผังเมืองหรือบังคับใช้กฎหมายในการรักษาพื้นที่สงวนหวงห้ามอย่างจริงจัง การใช้ที่ดินก็จะเป็นไปโดยอิสระไร้การควบคุม ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการสาธารณสุข ปัญหาการคมนาคมขนส่ง ฯลฯ การบริการสาธารณะ ก็จะต้องกระจายกระจายไปตามแหล่งเมือง แหล่งธุรกิจ ทำให้การให้บริการมีราคาสูง และกระจายอย่างไม่เป็นสัดส่วน ที่ดินหวงห้ามประเภทต่าง ๆ ของรัฐก็จะถูกเข้าครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาไร้ที่ดินทำกินก็จะปรากฏขึ้นไม่จบสิ้น ซึ่งจะมีผลกระทบทั้งภาคการเกษตรและความเสื่อมโทรมของพื้นที่ที่มีศิลปวัฒนธรรม หรือมีธรรมชาติที่สวยงาม ซึ่งจะมีผลถึงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวด้วย

3.3 การกระจุกตัวของที่ดินก็จะมีเพิ่มขึ้น เพราะที่ดินเป็นสิ่งเดียวที่มักจะไม่มีราคาลดลงตามการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจของโลก ไม่มีค่าเสื่อมใช้ได้ทั้งการเพราะปลูก อยู่อาศัย เป็นสินค้า และเชื่อมต่อกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ถ้าไม่มีข้อจำกัดในการถือครอง ไม่มีข้อจำกัดในการลงทุน นักลงทุนที่มีความร่ำรวยก็จะพยายามที่จะเป็นเจ้าของที่ดินมากยิ่งขึ้น และโดยเหตุที่ราคาที่ดินสูงเจ้าของที่ดินที่มีฐานะไม่ดีหรือกลุ่มเกษตรกรก็จะขายที่ดินไปยังผู้ลงทุน เพื่อนำมาใช้บริโภค ใช้หนี้สิน ฯลฯ คนเมืองที่มีรายได้ไม่มากก็ไม่สามารถจ่ายค่าที่อยู่อาศัยได้เพราะธุรกิจจัดสรรที่ดินหรือสร้างที่อยู่อาศัยจะตกอยู่ในมือของคนไม่กี่คน การกระจุกตัวของที่ดินซึ่งเป็นต้นทุนหลักของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

3.4 เนื่องจากการสูญเสียที่ดินจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว ประสิทธิภาพในการผลิตทางภาคเกษตรอาจลดลงมากเพราะผู้เช่าก็ไม่อยากลงทุนระยะยาวในที่เช่า ผู้ให้เช่าก็ไม่อยากให้มีการลงทุนเพื่อต้องการเอาที่ดินให้เช่าคืนเพื่อใช้ประโยชน์ที่คุ้มค่ากว่าการเกษตรก็จะสามารถทำได้ง่ายกว่าเพราะที่ดินไม่มีพาระติดพันใด ๆ

3.5 อนึ่งการใช้ที่ดินไม่ถูกประเภท หรือในพื้นที่ที่มีความลาดชันก็เป็นอีกส่วนหนึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบเพราะรัฐต้องใช้งบประมาณมากเพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน

3.6 ยิ่งนานวัน การใช้ที่ดินโดยไม่มีการควบคุมจะมีผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การทำลายป่าก็ดี การปล่อยสารพิษลงในธรรมชาติก็ดี การดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบกับปัญหาโลกร้อน ปัญหาความหลากหลายทางชีวภาพ การปนเปื้อนของสารเคมีในผลิตภัณฑ์ ตลอดจนใช้ Alien Specie มาใช้ในที่ดิน ล้วนก่อให้เกิดผลทางสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น

3.7 ผลกระทบทางอ้อมที่ชัดเจนมากที่สุดคือปัญหาเรื่องน้ำจืด เพราะการทำลายป่าทำให้ปริมาณน้ำท่าไหลลงอย่างรวดเร็ว ไม่มีอะไรช่วยดูดซับหรือลดความเร็วของน้ำท่าได้ เพราะไม่มีป่าแหล่งน้ำต่าง ๆ ก็สร้างยากขึ้นทุกทีเพราะการต่อต้านของหลายฝ่าย น้ำจืดเป็นปัญหาใกล้ตัวเพราะใช้กันทุกคนทั้งเพื่ออุปโภคบริโภค การเกษตร อุตสาหกรรม รักษาโครงสร้างพื้นฐาน (อาคารชลประทาน)

การแก้ไขปัญหาสีงแวดล้อม (น้ำเค็ม) ถ้าไม่ช่วยกันรักษาต้นน้ำ ทำให้น้ำก็เดือดร้อนเพราะขาดการกักเก็บโดยธรรมชาติ

3.8 ในที่สุดความขัดแย้งการใช้ที่ดิน ราคาที่ดินที่ถีบตัวสูงขึ้น การกระจุกตัวของที่ดิน และการไร้ที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย จะก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นได้ และอาจทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น จะสังเกตได้ว่าการเรียกร้องให้แก่ปัญหาที่ดินเป็นส่วนหนึ่ง การร้องเรียนของผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวไร่ ชาวนา เรื่องการเข้าครอบครองที่ดินของรัฐ ที่อยู่อาศัยของคนเมือง ถ้ารัฐไม่ออกมาตรการที่ปฏิบัติได้ และไม่ขัดกับบริบทของสังคมมากนัก และมีการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปแต่ต่อเนื่องแล้ว ปัญหาอันมีจุดกำเนิดพื้นฐานจากที่ดินและการใช้ที่ดินเป็นเรื่องที่สุ่มเสี่ยงให้เกิดปัญหาความสงบได้รองลงมาจากเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน

4. ควรจะอย่างไรเพื่อมิให้แนวโน้มอันไม่พึงประสงค์เกิดขึ้น

หากรัฐบาลไม่เริ่มแก้ไขปัญหานี้ แนวโน้มของราคาที่ดินการสูญเสียที่ดินภาคเกษตรกรรม ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินตลอดจนการกระจุกตัวของที่ดิน จะเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้นควรมีการผลักดันให้ดำเนินมาตรการต่าง ๆ เพื่อชะลอหรือหยุดยั้งปัญหาไม่ให้ลุกลามไปเป็นการขัดแย้งทางการเมืองซึ่งมีผลให้เกิดการชะลอตัวในการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต ซึ่งอาจแบ่งเป็นกลุ่ม ๆ ทั้งมาตรการที่ได้นำเสนอเมื่อ 10 ปีที่แล้วแต่ยังไม่ดำเนินการและมาตรการที่นำเสนอใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ต่างกันไป แผนที่เดินทาง (Road Map) ของการบริหารจัดการที่ดินจึงควรเป็นดังนี้

4.1 กลุ่มมาตรการแรกได้แก่ การแก้ไขและปรับปรุงข้อมูลพื้นฐานได้แก่

4.1.1 มาตรการที่มีมาก่อน

(1) แม้จะมีการแก้ไขปัญหारे่องข้อมูลที่ดินอย่างต่อเนื่องซึ่งประสบความสำเร็จในส่วนของการข้อมูลโฉนดและเอกสารที่ออกตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วบางส่วน ควรเร่งรัดการจัดระบบข้อมูลที่ดินให้ถูกต้องเหมาะสมกับการใช้ เช่น ระบบการเชื่อมโยงข้อมูลที่ดินทั้งที่เป็นโฉนด น.ส.3 โฉนด ส.ป.ก./ ส.ป.ก.4-01 การให้เช่า หรือเช่าซื้อที่ดิน การจำนอง/ขายฝากที่ดิน กับธนาคาร รวมตลอดจนข้อมูลเชิงพื้นที่ที่ถูกต้องสามารถหยิบมาใช้ได้ On-line และจัดระบบรักษาความปลอดภัยข้อมูลส่วนบุคคลที่มีประสิทธิภาพตามความจำเป็น

(2) ควรปรับปรุงการประเมินราคาที่ดินที่เหมาะสมให้มีระบบที่ละเอียดมากยิ่งขึ้น โดยต้องคำนึงถึงที่ดินแต่ละแปลงกับโครงสร้างพื้นฐานหรือความเจริญในท้องถิ่น ๆ รวมทั้งการย่นระยะเวลาในการประเมินให้ดียิ่งขึ้น ตลอดจนสร้างระบบตรวจสอบราคาขาย/ซื้อที่ดิน ว่าต่ำกว่า

ราคาประเมินหรือสูงกว่าราคาประเมินมากเกินไป (ไม่มีข้อมูลราคาซื้อขายที่ดินที่นำมาใช้ตรวจสอบการเสียภาษีหรือการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ)

อนึ่งประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินยังน่าจะได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

4.1.2 มาตรการที่นำเสนอใหม่

(1) โดยที่เทคโนโลยีทางภาพถ่ายทางอากาศ ภาพจากดาวเทียม ระบบ GPS และ Remote Sensing ได้พัฒนาขึ้นเป็นอย่างมาก การผสมผสานเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การรังวัดและมาตรฐานการรังวัด ยังมีได้ดำเนินการให้เป็นเต็มประสิทธิภาพแต่อย่างใด ทศวรรษนี้เป็นโอกาสที่จะทำการปรับปรุงข้อมูลทั้งหมดได้แล้ว แม้แต่เรื่องที่ได้ดำเนินการมาในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เช่น การกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐก็ยังไม่สามารถทำให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ควรมีการเร่งรัดอย่างจริงจัง

(2) ควรมีการปรับปรุงระบบสารสนเทศที่ดินของประเทศใหม่ ทั้งในเรื่องของคำนิยาม การจัดประเภทของการใช้ที่ดิน การจำแนกลักษณะการถือครองที่ดิน และลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งวิธีการสำรวจรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งข้อมูลที่เป็นตัวเลข และข้อมูลแผนที่ ให้เชื่อมโยงกับทะเบียนบุคคล/นิติบุคคล ที่เป็นเจ้าของที่ดิน หรือผู้เช่า รวมถึงอาชีพของผู้เป็นเจ้าของที่ดินและผู้ถือครองที่ดิน โดยให้มีคณะกรรมการระดับประเทศที่มีผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ

(3) ข้อเสนอที่จะให้ได้ข้อมูลที่ดีที่สุดเกี่ยวกับการถือครองทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอสังหาริมทรัพย์และที่ดินก็คือ การรายงานเรื่องภาษีเงินได้ เห็นว่าเพื่อให้ได้ข้อมูลว่าใครจนใครไม่มีทรัพย์สิน ใครไม่มีที่ดิน ฯลฯ เห็นว่าขณะนี้ระบบการเสียภาษีเงินได้บังคับให้กรอกแบบฟอร์มเพื่อเสียภาษีเฉพาะกลุ่ม คนที่ต้องเสียภาษีจึงมีการหลบเลี่ยงการเสียภาษีเป็นอย่างมาก หากรัฐต้องการให้มีภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือภาษีทรัพย์สิน และมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพ ในโอกาสต่อไป จะต้องเริ่มให้ประชาชนทุกคนต้องกรอกแบบเสียภาษีเงินได้ตั้งแต่บัดนี้ เพราะหากไม่มีข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้เป็นข้อมูลที่สำคัญต่อการจัดการภาษีที่เป็นธรรม และเป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อการจัดการที่ดินในอนาคต ทั้งนี้การกรอกแบบเสียภาษีไม่ได้หมายความว่าทุกคนต้องเสียภาษี (กำหนดรายได้ของผู้เสียภาษียังเป็นอย่างเดิม) แต่คนที่มีเงินได้ตามเกณฑ์ก็ต้องเสียภาษีที่จะหลบเลี่ยงยาก เพราะเป็นคดีอาญาหากหลบเลี่ยงหรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ

4.2 มาตรการที่มีความสำคัญในส่วนของการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม ได้แก่

4.2.1 มาตรการที่มีมาก่อน

(1) ขณะนี้กำลังมีนโยบายที่ปรับปรุงพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่คาดว่าจะยังไม่สามารถแก้ปัญหาการสมยอมระหว่างผู้ให้เช่าและผู้เช่าได้ ในส่วนของผู้เช่านั้นเป็นกลุ่มคนที่ไม่มีที่ดินมาใช้ในการกิจกรรมการเกษตร จึงขอเช่าที่ดินโดยไม่คำนึงถึงเงื่อนไขใด ๆ ในขณะที่เจ้าของที่ดินก็เกรงว่าเมื่อตนต้องการใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่น ที่ได้ผลตอบแทนมากกว่า ผู้เช่าจะไม่ออกจากที่ดิน แม้จะแก้กฎหมายให้เงื่อนไขรัดกุมขึ้น ปัญหาหลักอยู่ที่การบังคับใช้และการทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายก่อนที่จะให้กฎหมายที่ปรับปรุงแก้ไขแล้ว

(2) แม้ว่าจะมีการยืดระยะเวลาเช่าที่ดินออกไปได้ถึง 30 ปี แต่หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการเช่าระยะยาว (Leasing) ยังไม่มีความชัดเจนแต่ประการใด จึงควรมีการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เหมาะสม ปัญหาหลักอีกประการหนึ่งก็คือ ระบบอนุญาตตุลาการยังไม่สามารถลดคดีความต่าง ๆ ให้ไปถึงศาลได้ตามเจตนารมณ์ของการใช้ระบบอนุญาตตุลาการ ซึ่งหากเน้นประสิทธิภาพในการไกล่เกลี่ยเรื่องการเช่าทรัพย์สิน (ที่ดิน) ได้ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

4.2.2 มาตรการที่นำเสนอใหม่

(1) หลังจากที่ได้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ยังไม่มีการปรับปรุงนโยบายที่ดินในภาพรวมซึ่งยังเป็นปัญหาค้างคามานาน แต่ไม่มีการตัดสินใจ เช่น

ก) การจัดสรรที่ดินในเขตป่าที่เสื่อมโทรมว่าจะดำเนินการอย่างไร สิทธิเป็นอย่างไร หน้าที่ของผู้ที่ครอบครองเป็นอย่างไร จะกันออกจากเขตป่าไหมหรือไม่ พื้นที่ที่อยู่ในเขตลุ่มน้ำชั้น 1A จำอย่างไร พื้นที่ป่าเตรียมการสงวนจะดำเนินการอย่างไร ฯลฯ

ข) กรรมสิทธิ์หรือสิทธิที่ได้จากการปฏิรูปที่ดินจะดำเนินการประการใดต่อไป เช่น ให้เฉพาะ ส.ป.ก.4-01 หรือให้กรรมสิทธิ์ที่มีข้อจำกัดในการโอนและการใช้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะทำอย่างไรกับพื้นที่ทับซ้อนกับเขตป่าไม้ จะทำอย่างไรกับพื้นที่ ๆ เริ่มพัฒนาชุมชนเมืองที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรกรรม สภาพบังคับตามกฎหมายหลังจากได้กรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ เป็นต้น

อนึ่งการจำแนกประเภทที่ดินดำเนินการครั้งสุดท้ายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 จะมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกหรือไม่

(2) มาตรการแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินจากการจำนองและขายฝากมีอยู่หลายมาตรการ เช่น การใช้กองทุนต่าง ๆ เช่น กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เป็นต้น

อย่างไรก็ตามหน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่คล้าย ๆ กันแต่วิธีการดำเนินการต่างกัน จึงควรกำหนดหรือปรับปรุงมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานเหล่านี้ให้สอดคล้องกันและมีการแก้ปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน โดยอาจแยกพื้นที่ ประเภทหนี้ หรือกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันก็ได้ เพื่อระดมสรรพกำลังในการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

(3) โดยที่ประเทศไทยมีระบบสิทธิในที่ดินเป็นเอกสารและไม่เป็นเอกสารอยู่หลายประเภท แต่ที่ดินที่สามารถใช้เป็นประโยชน์ เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันได้ก็มีแต่เฉพาะโฉนดและนส.3 เท่านั้น แต่สิทธิประเภทอื่น เช่น ส.ป.ก. 4-01 โฉนด ส.ป.ก. เอกสารที่ออกให้กับผู้ครอบครองพื้นที่ป่าไม้ ฯลฯ ยังไม่สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันได้ทั้ง ๆ ที่มีพื้นที่เหล่านี้มีอยู่กว่า 50 ล้านไร่ทั่วประเทศ จึงจำเป็นต้องสร้างตลาดหรือกลไกในการซื้อขายแลกเปลี่ยนเพื่อสร้างมูลค่าให้แก่ “ทรัพย์สินด้อยค่า” ประเภทนี้ด้วยโดยจะตั้งเป็นธนาคารที่ดินตามความคิดเดิม หรือแก้ไขโดยให้ธนาคารของรัฐเปิดช่องทางใหม่ หรือจัดเป็นตลาดทรัพย์สินเหล่านี้เพื่อซื้อขายและจัดให้กับผู้ไร้ที่ทำกินให้ได้

อนึ่งยังมีที่ดินที่โดยกฎหมายเป็นของรัฐ แต่ขณะนี้ไม่มีผู้ใดกำกับดูแลอย่างชัดเจน เช่น ที่ดินบนเกาะแก่งต่าง ๆ (เช่น เกาะเต่า และเกาะเล็กเกาะน้อยต่าง ๆ) จึงควรมีการพิจารณาเรื่องพื้นที่เหล่านี้ให้มีความชัดเจน เพราะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ หากไม่มีการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ปัญหาต่าง ๆ ก็จะเรื้อรังต่อไป

4.3 มาตรการควบคุมการใช้ที่ดิน

4.3.1 มาตรการการควบคุมการใช้ที่ดินมีใช้แล้วตั้งแต่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศใช้บังคับ แต่การออกกฎกระทรวงประกาศใช้ผังเมืองแต่ละเมืองเป็นไปอย่างเชื่องช้า เนื่องจากมีการกำหนดขั้นตอนไว้มาก จึงควรลดขั้นตอนในการประกาศใช้ผังเมือง ผังภาค และผังเฉพาะซึ่งไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สิ่งที่สำคัญที่สุดในการบังคับใช้กฎหมาย คือ องค์การปกครองท้องถิ่นทุกประเภท แต่ปัญหาก็คือ องค์การปกครองท้องถิ่นต้องหาเสียงกับประชาชนกฎหมายลักษณะควบคุมใด ๆ มักจะถูกบังคับใช้อย่างหยาบหลวม จึงต้องกำหนดมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายประเภทนี้ให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัด

4.3.2 นอกจากในเรื่องของผังเมืองแล้ว การบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินก็ยังหละหลวมโดยสาเหตุต่าง ๆ ที่พอจะรวบรวมได้ ดังนี้

ก) ประชาชนไม่รู้กฎหมายเพราะไม่มีการชี้แจงตั้งแต่ขั้นร่างกฎหมายก่อนการบังคับใช้ตลอดจนการที่ประชาชนไม่รู้เรื่องอนุบัญญัติต่าง ๆ ด้วย

ข) กฎหมายใช้บังคับไม่ได้ เพราะโดยสภาพของกฎหมายเองขัดกับจารีตประเพณี หลักฐานทางแผนที่ หลักฐานการครอบครอง ฯลฯ

ค) มีการบังคับใช้กฎหมายใช้บังคับอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เลือกบังคับใช้กับบางคน บางกลุ่ม มีข้อยกเว้นในทางนโยบายจำนวนมาก

ง) เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม และไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐในกรณีที่ถูกข่มขู่ ถูกฟ้อง ถูกกล่าวหาโดยประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างหน่วยงาน

จ) บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลาง ยังไม่มีความชัดเจน จึงเป็นสาเหตุให้ยุ่งกันทำงานในบางเรื่อง หรือในบางเรื่องก็มีขั้นตอนในการดำเนินการมากเกินไปอันก่อให้เกิดความสับสนทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่และประชาชน

4.3.3 มาตรการที่นำเสนอใหม่

หากประเทศไทยยังจะดำรงความเป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตร ขณะนี้เห็นความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้แล้ว กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพได้แก่ กฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ซึ่งจำกัดอยู่ในพื้นที่จัดรูปที่ดินเพียง 4-5 ล้านไร่ การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมจะมีประโยชน์หลายประการได้แก่

ก) การลดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตร หรือพื้นที่ที่รัฐลงทุนเพื่อการเกษตรไปมากแล้ว เช่น เขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เขตชลประทาน หรือพื้นที่สงวนหวงห้ามประเภทอื่น ๆ ที่เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ เช่น แม่น้ำ ป่าชายเลน ฯลฯ ไปเป็นพื้นที่ประกอบกิจการอื่น ๆ

ข) สามารถบริหารจัดการพื้นที่เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้อย่างชัดเจนเป็นแปลงใหญ่ การพัฒนาทั้งเทคโนโลยี คน การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากรดิน ป่าไม้ ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ค) มูลค่าที่ดินที่อยู่ในเขตคุ้มครองไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงมากจนเกินขีดความสามารถของผู้ที่เป็นเกษตรกรจะเป็นเจ้าของหรือยึดถือครอบครองได้

4.4 มาตรการทางด้านภาษี

4.4.1 มาตรการที่มีมาก่อน

(1) แนวโน้มของความจำเป็นที่จะต้องออกภาษีที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ยังไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในที่สุดเรื่องนี้คงจะต้องมีการผลักดันอย่างต่อเนื่อง แต่ประโยชน์จะมีแค่ไหนเพียงใดก็ต้องแล้วแต่เงื่อนไข อัตรา และวิธีการบังคับใช้ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีหรือค่าทำเนียมใด ๆ ก็ยังต้องรอการประเมินมูลค่าที่ดินและทรัพย์สินต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพและสะท้อนมูลค่าที่แท้จริง ดังที่กล่าวมาแล้วจึงจะสามารถทำให้มาตรการในทางภาษีใด ๆ เกิดความเหมาะสม เป็นธรรมกับทุกฝ่าย

4.4.2 มาตรการที่นำเสนอใหม่

(1) ระบบภาษีที่ต้องปรับปรุงก็คือ ภาษีท้องถิ่น ทั้งในด้านของฐานภาษีและอัตราภาษี ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ารายได้ของท้องถิ่นที่มีความสำคัญก็คือ การเก็บรายได้จากการใช้ที่ดิน ซึ่ง อัตราในปัจจุบันต่ำ ฐานแคบ และไม่มีการปรับปรุงมานานแล้ว เห็นสมควรให้มีการปรับปรุงโดยเร่งด่วน

(2) ในด้านราคาที่ดินที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วมากในบริเวณที่มีการลงทุนในลักษณะโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ หรือเอกชน เจ้าของที่ดินเดิมโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยมักไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควรจากการขึ้นราคาของที่ดินเพราะถูกนายทุนหรือผู้มีฐานะดีกว่าซื้อไปหมดแล้ว ดังนั้นจึงควรปรับปรุงกฎหมายภาษีที่ดิน ให้ผู้ที่ครอบครองที่ดินระยะสั้นเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้ครอบครองระยะยาว ในการเปลี่ยนมือผู้ถือครอง เพราะการจำกัดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจะเป็นการรีดถอนสิทธิของเจ้าของที่ดินมากเกินไปจึงทำได้ยาก

4.5 มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม

4.5.1 มาตรการที่มีมาก่อน

(1) เป็นที่ทราบทั่วไปว่าพื้นที่ป่าของประเทศลดลงมาก เนื่องจากความกดดันในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ดังนั้นความพยายามของรัฐและหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อที่จะฟื้นฟูสภาพป่าจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดและควรมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องแต่ก็ควรคำนึงถึงปัญหาเหล่านี้

ก) ปริมาณพื้นที่ที่ถูกบุกรุก จะมีดุลยภาพกันพื้นที่ที่จะทำการฟื้นฟูได้เมื่อใด เพราะพื้นที่ที่เสียไปกับพื้นที่ที่จะฟื้นฟูต่างกันมากจะมีการวางแผนอย่างไร

ข) จะทำที่ไหนอย่างไร เพราะถ้ามีการจับกุมผู้บุกรุกอย่างกระจัดกระจายก็จะเป็นธรรมและไม่สามารถรักษาพื้นที่ได้เพราะต้องกระจายกำลังในการทำงานมากเกินไป

ค) จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างไร เพราะถ้าปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะฟื้นฟูป่าไม่ได้

ง) มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดหรือแย้งกับแนวทางการปลูกป่าหรือฟื้นฟูสภาพป่าจะมีการทบทวนหรือไม่อะไรบ้าง

จ) การบริหารจัดการองค์การที่ดูแลเรื่องป่า เรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ ควรจะได้รับการปรับปรุงหรือไม่อย่างไร ระบบการจูงใจให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปราบปรามหรือฝ่ายป้องกันหรือฝ่ายส่งเสริมจะอย่างไรให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ และลดการปฏิบัติการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างไร เป็นต้น

(2) แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานอยู่หลายฉบับ ยังพบว่าริมแม่น้ำลำคลองหรือชายฝั่งยังเกิดกิจกรรมที่มีการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดมลพิษและการปล่อยสารพิษลงในที่ดิน ซึ่งในขณะนี้จำเป็นต้องขยายอนุบัญญัติตามกฎหมายต่าง ๆ เพื่อควบคุมการใช้ที่ดินแหล่งน้ำให้เหมาะสมด้วย

4.5.2 มาตรการที่นำเสนอใหม่

(1) เนื่องจากการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีผลกับการอนุรักษ์และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่มากนักน้อย การนำวิธีการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการประเมินมูลค่าความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเกษตร อุตสาหกรรม คมนาคม หรือการท่องเที่ยว เพื่อเป็นหลักประกันมิให้โครงการต่าง ๆ มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีการประเมินมูลค่าความเสียหายเหล่านี้เป็นต้นทุนทางธรรมชาติและต้นทุนทางเศรษฐกิจในการประเมินศักยภาพของโครงการต่าง ๆ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการอย่างถ่องแท้และกำหนดมาตรการชดเชยที่เหมาะสมในโครงการต่อไป

(2) เนื่องจากรักษาคุณภาพและการฟื้นฟูคุณภาพของดินที่เสื่อมโทรมอยู่แล้ว หรือเสื่อมโทรมลงไปจากการใช้งานด้านเศรษฐกิจมีค่าใช้จ่ายสูง อาจจะไม่คุ้มทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการอนุรักษ์และฟื้นฟูดินที่ใช้ในภาคการเกษตร ต้นทุนดังกล่าวต้องใช้เวลานานกว่าจะคิดผลตอบแทนในทางเศรษฐกิจได้อย่างคุ้มทุน จึงจำเป็นต้องมีรูปแบบและกลไกจากรัฐบาลไปช่วยเหลือหรือสนับสนุนมิให้ต้นทุนการอนุรักษ์ดินสูงจนเกินกว่าเกษตรกรจะจ่ายได้ โดยอาจเป็นสถาบันการเงินที่มีรูปแบบพิเศษเพื่อให้กู้เงินเพื่อการอนุรักษ์ดินและทรัพยากรธรรมชาติในระยะยาว

อนึ่ง ระบบการทดแทนคุณค่าทางธรรมชาติ (Payment for Eco System Services) ควรจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐ และรัฐควรสร้างกลไกให้ภาคเอกชนได้มีส่วนแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมในส่วนของการใช้ที่ดินและน้ำเช่นการจัดทำ Bio-Offset เป็นต้น

4.6 มาตรการด้านการบังคับใช้กฎหมายและการมีส่วนร่วม

4.6.1 มาตรการที่มีมาก่อน

แม้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรทรัพยากรที่ดินจะปรากฏในกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ ตลอดจนได้มีการออกกฎหมายและแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาใช้บังคับกับโครงการของรัฐและเอกชน แต่ก็ยังปรากฏว่า วิธีการและองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนกลายเป็นข้อขัดแย้งและหาข้อยุติไม่ได้

4.6.2 มาตรการที่นำเสนอเพิ่มเติม

เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะเกิดขึ้นเมื่อโครงการหรือมาตรการต่าง ๆ ได้ออกแบบหรือจัดทำรายละเอียดเรียบร้อยแล้ว ไม่มีการทำความเข้าใจกันเสียแต่ต้น จึงเกิดความขัดแย้งขึ้นได้ง่าย การมีส่วนร่วมของประชาชนมักอยู่ในวงจำกัดมากเกินไป อีกทั้งการถ่วงดุล “ผู้มีส่วนได้เสีย” ไม่มีความชัดเจน จึงต้องมีการปรับปรุงในเรื่องของแนวคิด วิธีการ กติกาให้เหมาะสมต่อไป ไม่ว่าจะเป็นการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน แหล่งน้ำ หรือเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน เช่น เหมืองแร่ เป็นต้น

5. ข้อเสนอแนะ

การบริหารจัดการที่ดินจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และในการที่จะกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสมได้ ย่อมขึ้นกับนโยบายซึ่งควรจะอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลสารสนเทศ และการศึกษาที่ถูกต้องและเป็นระบบ การบริหารจัดการที่ดินไม่อาจดำเนินไปด้วยตัวของมันเองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่คำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ เนื่องจากการดำเนินนโยบายของประเทศเกือบทุกอย่างมีความผูกพันกับที่ดินไม่มากก็น้อย และที่ดินก็มีผลกับนโยบายของประเทศแทบจะทุกเรื่อง จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

5.1 ทางเลือกเชิงนโยบาย

ถ้าต้องการให้มีการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์มากขึ้น นโยบายภาษีก็ต้องมุ่งใจให้มีการลงทุน แต่ถ้าต้องการที่จะให้กระจายที่ดินไปยังผู้มีรายได้น้อยหรือเกษตรกร นโยบายด้านภาษีก็ต้องเปิด

โอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยมีที่ดินเป็นของตนเองได้ง่าย หรือถ้ายังเห็นว่าควรจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ผู้เช่าครอบครองที่ดินของรัฐมานานแล้ว ก็ควรจะเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินและการปรับปรุงการทำแผนที่ในเอกสารให้ถูกต้อง แต่ถ้ายังต้องการสงวนที่ดินให้ยังคงสภาพเป็นที่ดินของรัฐ ก็ต้องมาพิจารณาว่าจะสงวนไว้เท่าใด จะให้ประชาชนใช้ประโยชน์เท่าใด จะให้การทำประโยชน์เป็นรูปแบบใด มีเงื่อนไขอะไร ลักษณะของสิทธิเป็นอย่างไร ถ้าต้องการให้นำที่ดินของรัฐที่ได้มาจากการเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น ๆ เพื่อเหตุผลทางเศรษฐกิจหลังจากได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว ก็ต้องแก้กฎหมายเวนคืน และระมัดระวังมิให้เกิดความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ถ้าจะแก้ปัญหาเรื่องทรัพยากรป่าไม้ น้ำจืด น้ำเสีย ก็ต้องเข้มงวดกับการใช้ที่ดินให้ถูกต้องและเน้นการอนุรักษ์ทรัพยากร อื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย ถ้ายังคิดว่าจะปล่อยให้สถาบันการเงินใช้ที่ดินเป็นสินทรัพย์ ค้ำประกันที่สำคัญที่สุดต่อไป ก็ต้องหันกลับมาดูว่าจะทำอย่างไรกับสิทธิในการใช้ที่ดินที่ด้อยค่า (เพราะไม่ใช่กรรมสิทธิ์) เช่น ส.ป.ก. 4-01 สทก. หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ประเภทต่าง ๆ ฯลฯ โดยต้องทำให้สถาบันการเงินรับรู้สิทธิประเภทนี้ให้มากยิ่งขึ้น เพราะมิฉะนั้นผู้ที่ได้สิทธิประเภทนี้ จะไม่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนระยะปานกลางหรือระยะยาวได้เลย

5.2 การออกแบบมาตรการทางเศรษฐศาสตร์

เป็นที่ทราบกันดีในแวดวงนักเศรษฐศาสตร์และนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมว่า การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยวิธีบังคับใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่า ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อม ได้เสื่อมโทรมมากขึ้นมาเป็นลำดับ ในต้นศตวรรษนี้เหล่านักวิชาการเห็นว่าจะใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติแต่เพียงอย่างเดียวคงไม่ประสบผลสำเร็จ มาตรการต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจจึงได้ถูกนำมาใช้กับการแก้ไขปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมในรูปแบบต่าง ๆ ร่วมกับการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การซื้อขายคาร์บอนเครดิต กองทุนการปลูกป่า กองทุนสีเขียว ฯลฯ มาตรการทางเศรษฐกิจเหล่านี้ได้ผลดีขึ้นตามลำดับ ในอนาคตนโยบายการใช้ที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติจะมีการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยมีมาตรการทางเศรษฐกิจที่ชัดเจนเพื่อฟื้นฟูป่า การรักษาและคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ แหล่งน้ำจืด และนโยบายการผลิตสีเขียว (เช่น มาตรการฟื้นฟูการปลูกป่าเป็นอาชีพ มาตรการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพในทางเศรษฐกิจควบคู่กับการอนุรักษ์การบริหารจัดการการใช้น้ำชุมชน โดยคำนึงถึงด้านอุปสงค์ควบคู่ไปกับอุปทานเพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน เป็นต้น) มาตรการเหล่านี้เป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องกำหนดขึ้น เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในด้านเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป

5.3 ระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

อนึ่ง การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในแง่เศรษฐกิจและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นต้องอาศัยการมีส่วนร่วม ต้องอดทน ต้องทำความเข้าใจร่วมกันทั้งในภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ต้องมีการสร้างเป็นกระบวนการ มีการจัดตั้ง ให้ความรู้ ฝึกอบรม ทำความเข้าใจความเชื่อมโยงของที่ดินกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีความจำเป็นต้องสร้างช่องทางอาชีพให้กับชุมชนในชนบทที่ยังต้องอาศัยที่ดินตามระบบเดิม (เป็นที่อยู่อาศัย ที่ทำกิน ทรัพย์สิน แหล่งออมเงิน ฯลฯ) ซึ่งแตกต่างกับคนเมือง นักลงทุน และสถาบันการเงิน (ซึ่งใช้ที่ดินเป็นหลักทรัพย์ เป็นสินค้า เป็นแหล่งลงทุน) เพื่อให้มีเป้าหมายใช้ที่ดินเป็นแหล่งผลิตที่มีประสิทธิภาพ ผลักดันเศรษฐกิจไปข้างหน้า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ให้อนุชนรุ่นหลังใช้ประโยชน์ต่อไปอย่างยั่งยืน ปัจจุบันการตื่นตัวเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีสูงแต่การปฏิบัติยังถือว่าน้อยมาก เพราะยังเป็นครั้งคราว เล็กๆ น้อยๆ ในรูปแบบของ CSR แทนที่จะเป็นกระบวนการที่มีการจัดตั้ง มีการบริหาร มีระบบภาษีที่สนับสนุน และการบริหารทางการเงินที่เอื้ออำนวยการลงทุนอย่างจริงจัง

5.4 ลดการกระจุกตัวและการเก็งกำไรที่ดิน

ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่จับต้องได้ เคลื่อนย้ายไม่ได้ แต่สภาพแวดล้อมในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา การกระจุกตัวของที่ดินในมือของคนกลุ่มเล็กเป็นปัญหากับคนส่วนใหญ่ นโยบาย กฎหมาย การบริหารจัดการที่ดินจึงต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การสูญเสียที่ดินเกษตร การเก็งกำไรที่สูงเกินไป ราคาที่ดินที่สูงขึ้นโดยปราศจากการควบคุม การสูญเสียที่ป่าไม้ พื้นที่สงวนหวงห้ามเพื่อกิจการ ต่าง ๆ ตลอดจนการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ เหล่านี้ยังมิได้รับการดูแลอย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่เทคโนโลยีเพื่อช่วยการบริหารจัดการได้ก้าวหน้าไปมากแล้ว ที่ดินเป็นที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจ เป็นเครื่องจรรโลงสังคม เป็นที่ตั้งของมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมให้กับสังคมไทยมาเนิ่นนานต้องได้รับการดูแลอย่างจริงจังและต่อเนื่อง มิฉะนั้นสังคมก็จะถูกคุกคามโดยสถานะที่เปลี่ยนไปอย่างช่วยไม่ได้

5.5 แนวทางการบังคับใช้กฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายก็ยังมีความสำคัญอยู่ เพราะไม่ว่าในสังคมใดก็มักจะมีผู้เอาเปรียบหรือใช้ช่องทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการแสวงหาทรัพย์สินและที่ดินเป็นของตนเอง แต่การบังคับใช้กฎหมายต้องอยู่ในพื้นฐาน 2-3 ประการ กล่าวคือ

5.5.1 ประชาชนต้องรับรู้ ถ้าออกกฎหมายโดยประชาชนไม่รับรู้ ไม่เข้าใจ ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน การบุกรุก ครอบครอง การละเมิดในรูปแบบต่าง ๆ ย่อมเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าในกรณีที่ประชาชนรับรู้และ

ร่วมกันบริหารจัดการ การป้องกันการกระทำผิดกฎหมายย่อมมีความสำคัญกว่ามากการจับกุมหรือลงโทษ อย่าลืมนักโทษใช้กฎหมายต่าง ๆ มีหน้าที่ในการป้องกันมิให้มีการกระทำความผิดเป็นสำคัญ เพราะเมื่อมีการกระทำความผิดแล้วโอกาสที่จะเยียวยาให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกลับไปสภาพเดิมโดยสมบูรณ์มีน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับทรัพยากรธรรมชาติที่บางประเภทไม่สามารถฟื้นฟูได้ เช่น ที่ดิน เป็นต้น

5.5.2 ความสำนึกและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมเป็นต้นเหตุของการเอารัดเอาเปรียบ คอร์รัปชัน ลูกกลามไปถึงความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจ ตัวอย่างผลกระทบทางเศรษฐกิจก็คือ ความเชื่อถือในเอกสารต่าง ๆ ที่รัฐออกให้ก็จะลดลง เช่น โฉนดที่ดิน เพราะผู้ได้โฉนดโดยชอบไม่แน่ใจว่าโฉนดที่ดินที่ได้มาออกโดยชอบหรือไม่ ถ้าเจ้าหน้าที่ย่อหย่อนในการออกโฉนด ซึ่งก็จะเป็นอุปสรรคในการประกอบธุรกิจ เป็นต้น เชื่อว่าเมื่อโลกเปลี่ยนไป โลกดิจิทัลมีส่วนผลักดันให้เกิดความโปร่งใสยิ่งขึ้นได้ สิ่งสำคัญก็คือการใช้กลไกดิจิทัลให้เป็นประโยชน์มากที่สุดเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการที่ดิน รัฐเองต้องเป็นต้นแบบของสิ่งที่เรียกว่า “รัฐบาลเปิดและเชื่อมโยง” (Open & Connected Government) เพื่อสร้างธรรมาภิบาลและให้ประชาชนรู้ข้อมูลมากยิ่งขึ้น และมีส่วนร่วมในการรักษากฎหมายมากยิ่งขึ้น (ปรากฏการณ์บันทึกภาพใน Clip ต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ก็อาจช่วย) เจ้าหน้าที่ให้ต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์ในการทำงานเพื่อทำหน้าที่อย่างถูกต้อง ยุติธรรมมากยิ่งขึ้น ถ้าจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการที่ดินให้เหมาะสม ก็ควรทำโดยพื้นฐานที่จะลดค่าใช้จ่าย ลดจำนวนคน แต่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดิน โดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่และกระจายการบริหารจัดการให้อยู่ในความรับผิดชอบของพื้นที่และองค์กรในระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้น อย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ต้องชัดเจน

5.6 การปรับปรุงกฎหมายให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

การสร้างสรรคสิ่งใหม่ ๆ ในทางศิลปะ การออกแบบ และมรดกทางวัฒนธรรมย่อมผูกพันกับที่ดินโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นวัดวาอาราม ศาสนสถาน สถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติ การนันทนาการ ฯลฯ ย่อมตั้งอยู่บนที่ดินทั้งสิ้น การบูรณปฏิสังขรณ์ การออกแบบภูมิทัศน์ การสร้างพื้นที่เพื่ออนุรักษ์หรือต่อเติมแหล่งธรรมชาติหรือมรดกทางวัฒนธรรมต่างๆ ต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับ เช่นกฎหมายผังเมือง โบราณสถาน ป่าไม้ อุทยาน โบราณวัตถุ จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฎิรูปที่ดิน ซึ่งเมื่อบังคับใช้แล้วล้วนเกิดความขัดแย้งในทางบริหารอยู่เนือง ๆ ปรากฏการณ์นี้มีผลกระทบกับการใช้ที่ดินเพื่อการสร้างสรรค์ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม การท่องเที่ยว ผังเมือง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ ทำให้การพัฒนาเกิดความล่าช้าเพราะปัญหากฎหมายขัดกันได้ จึงมีความจำเป็นต้องสังคายนากฎหมายเหล่านี้เป็นการใหญ่ เพื่อให้มีความสอดคล้องและเป็นประโยชน์กับการใช้ที่ดินในเชิงสร้างสรรค์มากขึ้น ก่อนที่จะออกกฎหมายเพิ่มเติม มีข้อสังเกตว่าระยะหลัง ๆ การออกกฎหมายมักจะ

เพื่อแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง แต่ขาดการมองภาพในองค์รวม ซึ่งมีผลให้เกิดข้อจำกัดในการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพเพราะกฎหมายขัดกัน

5.7 ให้ความสำคัญกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการบริหารจัดการที่ดิน

เหตุการณ์ที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงของโลกอันเกิดจากวิวัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ นวัตกรรม และสังคมก็คือ วิวัฒนาการของโลกดิจิทัล วิวัฒนาการทางด้านชีววิทยาศาสตร์ (Life Science) การสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ จากนวัตกรรมด้านการออกแบบ ศิลปะสาขาต่าง ๆ และวัฒนธรรม เหล่านี้ต้องนำมาผนวกกับการตัดสินใจในเชิงนโยบายที่ดินทั้งสิ้น กล่าวคือ

5.7.1 โลกดิจิทัลทำให้ปัญหาทางด้านข้อมูลและการจัดการข้อมูลลดน้อยลง ซึ่งควรใช้โอกาสนี้เร่งจัดทำข้อมูลที่ดินให้สามารถเรียกใช้ได้อย่างรวดเร็วและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่ง เรื่องราคา เรื่องการถือครองที่ดิน เรื่องขอบเขตที่ดินของรัฐ เรื่องการจัดที่ดินให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกิน (ซึ่งเป็นที่น่าแปลกใจว่า รัฐจัดที่ดินให้ตลอดมา แต่ทุกครั้งที่มีการสำรวจ จำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกินเพิ่มขึ้น ทั้ง ๆ ที่สถิติบอกว่าคนภาคเกษตรลดลงและมีอายุเพิ่มขึ้น) ประสิทธิภาพในการเก็บค่าธรรมเนียม เก็บภาษี ฯลฯ กิจกรรมเหล่านี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามข้อมูลนั้นมนุษย์เป็นผู้เก็บข้อมูล จึงต้องมีระบบตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ชัดเจน ซึ่งในโลกสมัยใหม่ย่อมทำได้อยู่แล้ว อย่าลืมนำปราศจากข้อมูลที่ดี การบริหารจัดการที่ดินก็ล้มเหลว

5.7.2 วิวัฒนาการทางชีววิทยาศาสตร์มีความสำคัญมาก เพราะต้นกำเนิดของผลิตภัณฑ์และบริการทั้งหลายทางชีววิทยาศาสตร์ส่วนใหญ่เกิดจากการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพมาเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการแพทย์ เกษษกรรม เกษตรกรรม อาหาร พลังงาน การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยชีววิธี ทำให้เห็นว่าการคุ้มครองพื้นที่ที่เป็นแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเข้มข้นและเป็นระบบ มีความสำคัญขึ้นมากตามลำดับ และความหลากหลายทางชีวภาพจะยั่งยืนก็ขึ้นอยู่กับจัดการที่ดินและป่าไม้

5.8 การเตรียมพร้อมกับสังคมสูงอายุ

สังคมไทยและสังคมโลกกำลังก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ ปัญหาก็คือ ทำอย่างไรจะดูแลคนเหล่านี้ให้ดีที่สุด ไม่เป็นปัญหากับสังคม ไม่เป็นปัญหาด้านการเงิน มีสุขภาวะที่ดี มีสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นเรื่องที่ต้องเตรียมตัวสำหรับอนาคต กลุ่มผู้สูงอายุมักมีความผูกพันกับที่ดินอยู่เช่นกัน เพราะในชนบทที่ดี ในสังคมเมืองที่ดี เดิมกลุ่มนี้อาศัยดอกเบี้ยยจากเงินออมเป็นรายได้เล็ก ๆ น้อย ๆ เพื่อยังชีพเมื่อชราภาพ (บางคนมีลูกหลานดูแลก็โชคดีไป) แต่ปัจจุบันและอนาคตแนวโน้มอัตราดอกเบี้ยคงไม่สูงขึ้น ทำให้คนเหล่านี้ไม่เพียงพอเพื่อการครองชีพ คนชราอีกส่วนหนึ่งก็พอมีทรัพย์สินเป็นที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างอยู่บ้าง ก็ใช้รายได้จากการให้เช่าหรือการทำประโยชน์เล็ก ๆ น้อย ๆ จากทรัพย์สินเหล่านี้ เมื่อจะมีการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดิน ภาษีมรดก ภาษีที่ดินและทรัพย์สิน หรือการกำหนดมาตรการ

ในการออมภาคบังคับ หรือการจัดสรรที่ดิน หรือนโยบายภาษีอื่น ๆ ก็ควรจะต้องเตรียมการที่จะมองอนาคตของคนเหล่านี้ด้วย ดังกล่าวมาแล้วว่าภาคเกษตรหดตัวในแง่ของแรงงาน ในแง่ของอายุเกษตรกรที่โดยเฉลี่ยสูงขึ้น ผลิตภาพย่อมลดลงเป็นเงาตามตัว การทดแทนแรงงานเหล่านี้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในที่ดินการเกษตรสูงสุดจะอย่างไร มีมาตรการอะไรที่จะมีให้เกษตรกรผู้สูงอายุสูญเสียที่ดินต่อไปอีก เป็นภาระหนักที่รัฐบาลต้องเตรียมการ

บทที่ 1

บทนำ

1. ความเป็นมา

1.1 งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง¹

ในปี 2540 ประเทศไทยเกิดวิกฤติเศรษฐกิจ ซึ่งส่งผลกระทบต่อสถาบันการเงินและเศรษฐกิจของประเทศอย่างกว้างขวางรุนแรง สาเหตุประการหนึ่งคาดว่ามาจากสภาพการถือครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ส่งผลให้มีการเก็งกำไรที่ดิน สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จึงให้ทุนสนับสนุนการวิจัยด้านที่ดินโดยมีคำถามหลักของการวิจัยเกี่ยวกับสภาพการกระจายและการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ประสิทธิภาพของการใช้ที่ดิน ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินก่อนและหลังเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกระจายการถือครองการใช้ที่ดินและการกระจายรายได้ การมีส่วนร่วมของชุมชนกับการจัดการที่ดิน ความเปลี่ยนแปลงด้านราคาที่ดินหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงกลางปี 2540 ผลกระทบของกฎหมายต่อตลาดที่ดินและต่อระบบเศรษฐกิจของไทย

ผลการศึกษาพบว่าขนาดของแปลงที่ดินในประเทศไทยส่วนมาก คือ ประมาณร้อยละ 87 มีเนื้อที่ 5 ไร่หรือต่ำกว่า ส่วนที่มีขนาดเกิน 100 ไร่ต่อแปลงนั้น มีประมาณร้อยละ 5 การกระจุกตัวของที่ดินที่มีการกระจายทั่วไป แต่การกระจุกตัวกับการใช้ประโยชน์ไม่มีนัยสัมพันธ์กัน ที่ดินส่วนมากยังมีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ข้อมูลจากการสำรวจของโครงการนี้พบว่าที่ดินประมาณร้อยละ 70 ของประเทศนั้นใช้ประโยชน์พอสมควร ที่เหลือใช้ประโยชน์ต่ำกว่าร้อยละ 50 คือ มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เลย อาจเกิดจากปัญหาการเก็งกำไรหรือปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของผู้ถือครองที่ดินเอง เมื่อประเมินความสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ ประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยการประเมินขั้นต่ำ 127,384.03 ล้านบาทต่อปี

โครงสร้างของกฎหมายมีส่วนทำให้เกิดปัญหาการกระจายการถือครองและการใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ ไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชนทำให้ผู้ที่มีฐานะดีสามารถถือครองที่ดินได้ไม่จำกัด และยังไม่มีการมาตรการทางภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมออกบังคับใช้ที่จะแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดินเพื่อให้มีการกระจายที่ดินที่ปฏิบัติได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคม ถึงแม้จะมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็ไม่ได้เน้นดำเนินการปรับปรุงสิทธิและการถือครองในที่ดินที่เอกชนถือครอง กฎหมายว่าด้วยผังเมืองยังไม่สามารถใช้บังคับเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินทำให้เกิดการการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม กฎหมายภาษีที่ดินขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเป็น

¹ มูลนิธิสถาบันที่ดิน, “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์จากที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด” ได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยจาก สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) 2543

ช่องทางให้หลักเลียงภาษี ส่วนนโยบายของรัฐถึงแม้ว่าจะมีความชัดเจนระดับหนึ่งแต่ก็มิได้นำเอาไปปฏิบัติ หรือเร่งรัดให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นต้น นอกจากนี้ องค์การบริหารจัดการที่ดินยังขาดความเป็นเอกภาพ กระจายอยู่ในกระทรวงและกรมต่าง ๆ

มีข้อเสนอแนวทางการจัดการทรัพยากรที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุด โดยจะต้องจัดการความขัดแย้งในการจัดการกับการใช้ทรัพยากรที่ดิน ระหว่างกระแสโลกกับกระแสถิ่น ระบบข้อมูลการถือครองที่ดิน การจัดระบบเอกสารสิทธิ์ การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารที่ดิน (Land information system) ซึ่งเป็นข้อมูลสาธารณะ (public information) สร้างขีดความสามารถให้กับชุมชนในการจัดการเกี่ยวกับระบบข้อมูลทรัพยากรที่ดิน ตลอดจนถึงการวางแผนการใช้ที่ดิน (land-use plan) การบริหารจัดการที่ดินในชุมชน กลไกการจัดความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน เช่น ระบบอนุญาตตุลาการ การปฏิรูปที่ดิน ธนาคารที่ดิน และการจัดรูปที่ดินควรจะรวมศูนย์การบริหารโดยอาจจัดตั้งเป็นองค์กรที่เรียกว่า "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" ซึ่งอาจทำการรวมเอาหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาไว้ในที่เดียวกัน ส่วนมาตรการภาษีที่ดินควรปรับปรุงให้มีลักษณะก้าวหน้าไปตามจำนวนของที่ดินที่ถือครอง

1.2 ความสำคัญของที่ดิน

เนื่องจากที่ดินมีความสำคัญต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยตลอดมา โดยเฉพาะอย่างยิ่งทางภาคการเกษตร เนื่องจากที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ นอกเหนือจาก ความสำคัญของที่ดินกับการเกษตรแล้ว ที่ดินยังเป็นสินทรัพย์ที่มีความมั่นคง มีมูลค่าเพิ่มขึ้นตลอดมา จึงเป็นที่ต้องการของทั้งภาคประชาชนและธุรกิจ เพราะใช้เป็นตัวกลางในการประกอบธุรกรรมต่างๆ เช่น การประกันสินเชื่อ การค้าประกันในรูปแบบต่าง ๆ การพัฒนาอสังหาริมทรัพย์ และที่ตั้งนิคมของอุตสาหกรรม เป็นต้น

ในด้านสังคม ที่ดินเป็นสินทรัพย์ที่น่าเชื่อถือและมีคุณค่าทางสังคมในสังคมไทย เนื่องจากสามารถทดแทนทางมรดก และถือว่าเป็นเครื่องแสดงสถานภาพทางสังคมตลอดมา อีกทั้งยังเป็นหลักประกันที่ใช้ในยามขัดสนเพื่อแปลงเป็นเงินสด หรือแม้แต่การประกันผู้ต้องหาในทางศาล

ในด้านสิ่งแวดล้อม ที่ดินเป็นที่ตั้งของป่า แหล่งต้นน้ำ แหล่งกำเนิดทรัพยากรในรูปแบบต่างๆ เช่น ชายหาด ชายฝั่งอันเป็นแหล่งท่องเที่ยวสำคัญและเป็นแหล่งที่อยู่ของความหลากหลายทางชีวภาพที่สามารถนำมาใช้ประโยชน์ในการแปรรูปเป็นอาหาร ยารักษาโรค เครื่องอุปโภค บริโภค รวมทั้งแหล่งการเรียนรู้ธรรมชาติและ การใช้ประโยชน์ทางนันทนาการอีกด้วย

1.3 โลกที่เปลี่ยนไป

ตลอดระยะเวลา 1 ทศวรรษที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงในระดับโลก ภูมิภาค และภายในประเทศมากมายทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม อันมีผลกระทบกับสถานการณ์ของที่ดิน และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้

เนื่องจากความต้องการที่ดินในประเทศยังเป็นปัญหาที่มีอย่างต่อเนื่องทั้งในแง่ความเป็นธรรมในการถือครองรูปธรรมของกรรมสิทธิ์ และการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ปรากฏการณ์ในการยึดถือครอบครองที่ดินของรัฐก็ยังดำเนินต่อไป ผลการสำรวจปัญหาด้านที่ดินทำกินตามนโยบายการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน เมื่อวันที่ 1 ตุลาคม 2547 พบว่ามีผู้ขึ้นทะเบียนขอรับความช่วยเหลือด้านที่ดินจำนวน 4,849,056 ราย (ปัญหา) หรือประมาณร้อยละ 40 ของปัญหาทั้งหมด มีผู้ขอรับการจัดที่ดินประกอบด้วย กลุ่มผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและกลุ่มผู้มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ทั้งสองกลุ่มนี้มีทั้งเกษตรกรและราษฎรทั่วไปซึ่งมีทั้งฐานะยากจนและไม่ยากจนตามเกณฑ์ที่คำนวณจากรายได้เฉลี่ยต่อปี (20,000 บาทต่อปี) และผู้ขอรับรองสิทธิหรือผู้ที่มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ ประกอบด้วยกลุ่มผู้ขอใช้ที่ดินของรัฐและกลุ่มผู้ถือครองที่ดินของรัฐ เนื่องจากบุคคลดังกล่าวส่วนหนึ่งได้ขายที่ดินหรือทอดทิ้งที่ดินของตน ทำให้เห็นได้ว่าการจัดที่ดินที่ผ่านมาได้เป็นการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน และไม้อาจทำให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน นอกจากนี้ ยังมีปัญหาที่ดินหลุดมืออันเนื่องมาจากความล้มเหลวในการส่งเสริมการผลิตการเกษตร และผลกระทบจากการค้าเสรี ทำให้มีที่ดินจำนวน 30 ล้านไร่ ของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร อยู่ระหว่างการฟ้องร้อง ดำเนินคดี และยึดทรัพย์ขายทอดตลาด²

รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ในปี 2552³ ระบุว่าประชาชนอยู่ในเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ เป็นจำนวนมาก จากตัวเลขที่เป็นทางการของหน่วยงานต่าง ๆ พบว่า มีผู้เข้าไปอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติ ประมาณ 450,000 ราย เนื้อที่ประมาณ 6.4 ล้านไร่⁴ ป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า) จำนวน 185,916 ราย เนื้อที่ 2,243,943 ไร่⁵ ที่ราชพัสดุ จำนวน 161,932 ราย เนื้อที่ประมาณ

² คณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดิน, ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย, เอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการถือครองที่ดินแห่งประเทศไทย ครั้งที่ 2/2552 ณ ห้อง 501 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล

³ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ตั้งขึ้นตามมติของสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ 23 ปีที่ 2 ในการประชุม ครั้งที่ 30 (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ 20 พฤษภาคม 2552 โดยมี นายสุวโรช พะลัง เป็นประธานคณะกรรมการ

⁴ ข้อมูลจาก ผลการสำรวจการถือครองพื้นที่ป่าไม้ (เมื่อปี 2542-2543) กรมป่าไม้

⁵ ข้อมูลของผลการสำรวจการถือครองที่ดิน กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช, พฤศจิกายน 2552

2,120,196 ไร่⁶ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เนื้อที่ประมาณ 1,154,867 ไร่⁷ เป็นต้น จึงเท่ากับเป็นคำตอบว่านโยบายต่าง ๆ ที่ดำเนินการตามกฎหมาย ระเบียบที่มีอยู่ไม่สามารถลดหรือแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่ได้ และการผลักดันคนจำนวนมากดังกล่าวคงไม่อาจกระทำได้โดยการบังคับใช้กฎหมายเท่านั้น

คณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดิน ภายใต้คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ได้สรุปสภาพปัญหาที่ดินว่าประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่า 100 ล้านไร่ และเป็นที่ดินที่มีการครอบครองโดยประชาชนทั่วไป 120 ล้านไร่ ซึ่งที่ดินกว่าร้อยละ 90 กระจุกวัดอยู่ในมือของคนเพียงร้อยละ 10 หรือประมาณ 6 ล้านคน และผู้ถือครองที่ดิน 50 รายแรก จาก 1.46 ล้านราย ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ของที่ดินทั้งหมดในกรุงเทพมหานคร โดยที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่าถึงร้อยละ 70 ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ร้อยละ 50 ประเมินเป็นความสูญเสียทางเศรษฐกิจ 127,384 ล้านบาทต่อปี ในขณะที่เกษตรกรมากกว่าร้อยละ 40 เป็นผู้ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินน้อยกว่า 10 ไร่

การกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย มากกว่าร้อยละ 40 ของครัวเรือนภาคเกษตรไม่มีที่ดินเลย หรือถือครองที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่ และจำนวนครัวเรือนที่ไม่ได้ถือครองที่ดินเลยนับวันยิ่งเพิ่มมากขึ้นเรื่อย ๆ เนื่องจากเนื้อที่การเกษตรส่วนใหญ่ไม่ได้นำไปใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตที่แท้จริง แต่เป็นการซื้อที่ดินของนายทุน เพื่อการเก็งกำไร นอกจากนี้ ที่ดินส่วนใหญ่ได้ถูกนำไปใช้เพื่อค้ำประกันการกู้ยืมเงินเพื่อไปประกอบธุรกรรมด้านอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งหนี้สินส่วนใหญ่ ต่อมาก็ไม่สามารถจ่ายคืนได้ในช่วงฟองสบู่แตกโดยระหว่างปี 2540-2543 มูลค่าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต (NPL) มีขนาดสูงมากที่ประมาณ 2.92 พันล้านบาท⁸ รวมทั้งการกว้านซื้อที่ดินของนายทุนต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายผ่านตัวแทนในรูปแบบนิติบุคคลไทย

ข้อมูลจากการสัมมนาเรื่อง “วิพากษ์ข้อเสนอทางปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ที่คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 11 มีนาคม 2554 มีการนำเสนอว่า ประเทศไทยมีเกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน 889,022 ราย เกษตรกรมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ 517,263 ราย เกษตรกรมีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ 811,279 ราย มีเกษตรกรทำกินในที่ดินของรัฐ 1.15 ล้านราย ในพื้นที่ 21 ล้านไร่ และมีที่ดินทิ้งร้าง 48 ล้านไร่ (ข้อมูลปี 2553) นอกจากนี้ยังมีที่ดินเกษตรกรติดอยู่กับธนาคารเป็น NPL และ NPA เกือบ 40 ล้านไร่

⁶ ข้อมูลจากการสำรวจทางกายภาพ ที่ราชพัสดุแปลงใหญ่ พ.ศ. 2535-2548

⁷ ข้อมูลจาก ส่วนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงภายใน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย

⁸ ดวงมณี เลาวกุล และเอื้อมพร พิชัยสนธิ, นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้, ศูนย์บริการวิชาการ เศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์, สถาบันปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2551 สืบค้นเมื่อวันที่ 23 มิถุนายน 2554

รูปแบบของการเข้าครอบครองอาจจะเปลี่ยนไปเนื่องจากนโยบายสำคัญ ๆ ที่เกิดขึ้น เช่น นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ข้อมูลของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตั้งแต่เริ่มต้นในปี 2518 จนถึงวันที่ 31 มีนาคม 2556 ได้จัดให้ราษฎรเข้าทำประโยชน์ไปแล้ว 3,310,448 ราย จำนวน 2,592,138 แปลง และมีพื้นที่ทำกินรวมกันไม่ต่ำกว่า 34,733,564 ไร่

นโยบายเร่งรัดผู้ที่มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) ให้ยื่นคำขออออกโฉนดที่ดิน ตามพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน ฉบับที่ 11 ประกาศใช้บังคับ ภายในวันที่ 8 กุมภาพันธ์ 2553 หลังจากนั้นหากผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินและมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดิน (ส.ค.1) จะยื่นคำขออออกโฉนดที่ดินจะต้องให้ศาลมีคำพิพากษาว่าเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครอง และทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับมาแสดงต่อพนักงานเจ้าหน้าที่

นโยบายโฉนดชุมชนเป็นการแก้ไขปัญหาผู้ที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐเพราะผลการแก้ไขปัญหาตามกลไกปกติของรัฐที่ผ่านมาทำให้ไม่อาจคาดหวังความสำเร็จ นโยบายโฉนดชุมชนจึงอาจเป็นคำตอบที่เหมาะสมในการจัดระบบการอยู่อาศัยในที่ดินของรัฐ ชุมชนที่ยื่นคำขอต้องยินยอมที่จะปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนด ชุมชนที่จะมีสิทธิขอรับโฉนดชุมชนจะต้องเป็นกลุ่มคนที่รวมตัวกันอย่างเป็นระบบอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ใช้บังคับ

นโยบายล่าสุดที่เกี่ยวกับที่ดิน คณะรัฐมนตรีมีมติในการประชุมเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2555 แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ (กบช.) เพื่อทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกิน พร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทั้งหมด เสนอความเห็นและแนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินของประเทศ การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างชัดเจน การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ การจัดที่ดินเพื่อประชาชนและการวางแผนการบริหารที่ดินให้มีความสอดคล้องกับการผังเมือง การชลประทานและการระบายน้ำ รวมทั้งสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศและสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบชัดเจน มีความครอบคลุมและสามารถบูรณาการให้บังเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมตามนโยบายรัฐบาล มีเป้าหมายเพื่อให้ประชาชนได้รับความเป็นธรรมจากการบริหารจัดการที่ดิน และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รัฐมีหน่วยงานกลางในการจัดการฐานข้อมูลที่ดินและทรัพยากรให้ครบถ้วนเป็นเอกภาพรองรับการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบอย่างมีประสิทธิภาพ

ในขณะที่ขนาดการถือครอง ผู้ถือครอง ลักษณะการถือครองน่าจะมีการเปลี่ยนแปลงไป ราคาของที่ดินได้พุ่งสูงขึ้นตลอดมา มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่หลากหลาย จากเกษตรเป็นอุตสาหกรรม เป็น

เมือง มีแนวโน้มในการกว้านซื้อและลงทุนในการเก็งกำไรที่ดินอย่างกว้างขวาง ตลอดจนการครอบครองที่ดินในรูปแบบใหม่ เช่น การครอบครองที่ดินโดยบริษัทขนาดใหญ่ที่อยู่ในตลาดหลักทรัพย์ เป็นต้น

โครงการศึกษาสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย ระยะที่ 2 โดย รศ. ศิริพร สัจจามันท์ และคณะ ทำการสำรวจในจังหวัดเชียงใหม่ ระยอง และภูเก็ต พบว่า มีการถือครองในลักษณะตัวแทน (Nominee) ประเภทบุคคล ผ่านการอาศัยสถานภาพการสมรส การถือครองในลักษณะตัวแทน (Nominee) ประเภทนิติบุคคลอาศัยสัดส่วนของการถือหุ้นเป็นช่องทางในการถือครอง โดยบุคคลต่างด้าวหรือกลุ่มบุคคลต่างด้าวจดทะเบียนนิติบุคคลโดยการจำกัดสัดส่วนการเข้าร่วมถือหุ้นไม่เกินร้อยละ 49 ของหุ้นส่วนทั้งหมดและใช้ข้อจำกัดของประเภทหุ้นมีความได้เปรียบในการเก็บเกี่ยวผลกำไรและการบริหารควบคุมบริษัท บริษัทอสังหาริมทรัพย์จำนวนไม่น้อยที่อาจมีลักษณะเป็นแบบตัวแทน (Nominee) เป็นเครือข่ายบริษัทต่างชาติที่เข้ามากว้านซื้อที่ดินในพื้นที่ เพื่อประกอบธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่มีกลุ่มลูกค้าเป็นชาวต่างชาติ และจดทะเบียนในรูปแบบของนิติบุคคลไทย

สังคมชนบทโดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมเกษตรหดตัวลง สภาพที่มีคนชราและเด็กอาศัยอยู่ในชนบทมีมากขึ้น สภาพสังคมในชนบทจึงเปลี่ยนแปลงไป ในปีเพาะปลูก 2553/2554 ประเทศไทยมีครัวเรือนเกษตรทั้งสิ้น 5.871 ล้านครัวเรือน แต่ละครัวเรือนมีสมาชิกเฉลี่ย 3.94 คน/ครัวเรือน⁹ ประชากรภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงเหลือ 24.48 ล้านคน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 คิดเป็นร้อยละ 36.30 ของประชากรทั้งหมด สำหรับแรงงานภาคเกษตรมีแนวโน้มลดลงเช่นเดียวกันเหลือ 17.41 ล้านคน ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 คิดเป็นร้อยละ 44.42 ของแรงงานทั้งหมด¹⁰ รายได้สุทธิของครัวเรือนเกษตรซึ่งประกอบด้วย รายได้สุทธิทางการเกษตรรวมกับรายได้นอกการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 เพิ่มขึ้นเป็น 146,577 บาท เมื่อพิจารณาสัดส่วนรายได้สุทธิทางการเกษตรต่อรายได้สุทธิของครัวเรือนมีสัดส่วนเพิ่มขึ้นจากร้อยละ 35.15 เป็นร้อยละ 40.00 ในช่วงเวลาเดียวกัน แสดงว่าแหล่งที่มาของรายได้ของครัวเรือนเกษตรมาจากรายได้ทางการเกษตรเพิ่มขึ้น

ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 ครัวเรือนเกษตรมีหนี้สินเฉลี่ย 54,409 บาทต่อครัวเรือน มีสาเหตุมาจากการกู้ยืมเพื่อใช้ในการผลิตทางการเกษตร รวมถึงการกู้ยืมเงินเพื่อการศึกษาของสมาชิกในครัวเรือนก็เป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้หนี้สินของครัวเรือนเกษตรเพิ่มขึ้น เมื่อพิจารณาสัดส่วนหนี้สินต่อทรัพย์สินเกษตรพบว่า ครัวเรือนเกษตรมีสัดส่วนหนี้สินต่อทรัพย์สินเกษตรเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 5.66 ครัวเรือนเกษตรยากจน¹¹ มีจำนวน 1.75 ล้านครัวเรือน และเมื่อแบ่งครัวเรือนเกษตรออกเป็น 5 กลุ่มจำแนกตามรายได้ พบว่าสัดส่วนรายได้ของกลุ่มครัวเรือนเกษตรที่มีรายได้สูงสุดหรือรายที่สูงสุดต่อกลุ่มครัวเรือนที่มีรายได้ต่ำสุดหรือจนที่สุดเท่ากับ 18.02 เท่า

⁹ สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, ข้อมูลพื้นฐานเศรษฐกิจการเกษตร ปี 2554, เอกสารสถิติการเกษตร เลขที่ 401

¹⁰ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, เอกสารประกอบการสัมมนาเชิงปฏิบัติการ เรื่อง ร่างแผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 – 2559) หน้า 1-3

¹¹ คนจน หมายถึง คนที่มีรายได้ต่ำกว่าเส้นความยากจน ซึ่งเส้นความยากจนคำนวณขึ้นมาโดยคำนึงถึงความต้องการอาหารและสินค้าอุปโภคที่จำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำของครัวเรือน หรือคนจนก็คือคนที่มีรายได้ไม่เพียงพอที่จะใช้จ่ายเพื่อซื้ออาหารและสินค้าจำเป็นพื้นฐานขั้นต่ำ

การซื้อขายที่อยู่อาศัยในเมืองมีการผนวกที่ดินเข้ากับสิทธิที่อยู่ในทรัพย์สินที่ดิน เช่น คอนโดมีเนียมที่ให้บริการในรูปแบบต่าง ๆ นอกจากนั้น การขยายตัวของอุตสาหกรรมและเมือง ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งในรูปแบบและเนื้อหา สิ่งเหล่านี้ถูกกระตุ้นโดยปรากฏการณ์ธรรมชาติที่เกิดขึ้นซึ่งผลักดันให้มีโดยการลงทุนภาครัฐ เช่น การก่อสร้างระบบป้องกันน้ำท่วม ฯลฯ ซึ่งยิ่งทำให้สภาพการใช้ที่ดินเปลี่ยนแปลงมากขึ้น ระบบการคมนาคม และโลจิสติกส์ก็มีส่วนสำคัญอย่างมากในการเปลี่ยนแปลงดังกล่าวเช่นกัน

ปัญหาสิ่งแวดล้อมโดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพเป็นเรื่องที่ทั้งโลกให้ความสำคัญ ปรากฏการณ์โลกร้อนที่มีโอกาสทำให้ภูมิอากาศเปลี่ยนแปลง มีผลกระทบต่อภาคเกษตร และการบริหารจัดการน้ำอย่างมากและที่ดินก็จะได้รับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงนี้อย่างแน่นอน เพราะพื้นที่เกษตรกรรมอาจลดลงหรือความอุดมสมบูรณ์เปลี่ยนแปลงไป

สถานการณ์น้ำท่วมระหว่างเดือนตุลาคม-ธันวาคม พ.ศ. 2554 นั้น ทำให้พื้นที่เมืองของหลาย ๆ จังหวัด โดยเฉพาะอย่างยิ่งจังหวัดที่เป็นพื้นที่ปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร อาทิ จังหวัดนนทบุรี และจังหวัดปทุมธานีได้รับผลกระทบอย่างมาก ทำให้มีความจำเป็นที่จะต้องอพยพ และโยกย้ายคนเป็นจำนวนมากเป็นระยะเวลาประมาณเกือบ 2 เดือน ลักษณะของอุทกภัยครั้งนี้หลาย ๆ พื้นที่ระดับน้ำค่อย ๆ เพิ่มขึ้นซึ่งแตกต่างจากสถานการณ์น้ำท่วมครั้งที่ผ่านมาซึ่งระดับน้ำเพิ่มสูงขึ้นอย่างฉับพลันและรวดเร็วที่ได้รับผลกระทบมักจะมีเวลาไม่มากนักในการที่จะเตรียมการป้องกัน การมีระบบเตือนภัยและการจัดการที่ดีจะทำให้สามารถที่จะลดระดับความเสียหายได้ ส่วนหนึ่ง คือ ระบบการจัดการผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จำเป็นจะต้องศึกษา¹² การวิเคราะห์สถานะการถือครองที่ดินโดยละเอียดโดยเฉพาะในชนบทและในชุมชนชายขอบของสังคม การจัดทำฐานข้อมูลการครอบครองที่ดิน การขึ้นทะเบียนและให้คนยากจนในเมืองมีที่ดินอย่างเหมาะสม และในระดับนานาชาติ (อาเซียนและระดับอื่นๆ ที่สูงกว่า) รัฐบาลพึงดำเนินการเพื่อให้มั่นใจว่าจะใช้มาตรฐานทางสังคมและสิทธิในที่ดินกับผู้ซื้อที่ดินชาวต่างชาติด้วย ตราบไคที่ AFTA ไม่กำหนดกรอบเกี่ยวกับที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ กฎหมายระดับประเทศต้องแสวงหาการประนีประนอมที่เหมาะสมเพื่อดึงดูดการลงทุนโดยตรงจากต่างชาติและรักษามาตรฐานของชาติไปพร้อมกัน¹³

สามสิบปีที่ผ่านมาประเทศไทยได้สูญเสียพื้นที่ชายหาดไปกับปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งเป็นจำนวนมาก รายงานของกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง (2550) ระบุว่าชายฝั่งของไทยที่ถูกกัดเซาะเสียหายไปแล้วความยาวถึง 600 กม. คิดเป็นร้อยละ 21 ของทั้งหมด โดยส่วนใหญ่เกิดขึ้นในฝั่งอ่าวไทย

¹² อรรถพร ณ บางช้าง โครงการประเมินผลกระทบทางเศรษฐกิจในภาคครัวเรือนจากเหตุการณ์น้ำท่วม พ.ศ. 2554: กรณีศึกษาอำเภอบางบัวทอง อำเภอลองหลวง และเขตดอนเมือง สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

¹³ มูลินีอิฐวแมนตีเวลลอปเม้นท์ฟอรัม โครงการผลกระทบทางสังคมของการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศต่อกรรมสิทธิ์ที่ดินและนโยบายที่ดิน: กรณีศึกษาจากประชาคมอาเซียน สหภาพยุโรป และเขตการค้าเสรีอเมริกาเหนือ สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) สิงหาคม 2555

ถึง 490 กม. คิดเป็นร้อยละ 82 ของความเสียหายทั้งหมด ถึงแม้ว่าจะมีมาตรการป้องกันต่าง ๆ ออกมาเป็นระยะ แต่อัตราการกัดเซาะกลับขยายตัวและมีความรุนแรงขึ้นในหลายพื้นที่ ปัญหาการกัดเซาะชายฝั่งในระดับรุนแรง (5 เมตรต่อปี) เกิดขึ้นในทุกจังหวัดภาคใต้ตอนล่างฝั่งอ่าวไทย ดังนั้น จึงมีความจำเป็นเร่งด่วนที่จะต้องศึกษาแนวทางในการกำหนดมาตรการป้องกันที่เหมาะสมต่อการอนุรักษ์ชายหาดหรืออย่างน้อยสามารถรักษาส่วนที่เหลืออยู่ไว้ได้อย่างมีประสิทธิภาพ¹⁴ แนวทางหนึ่ง คือ การกำหนดแนวถอยร่นหรือขอบเขตที่ได้รับอิทธิพลของชายฝั่งในแต่ละพื้นที่อย่างเป็นวิชาการ แต่ก็ต้องมีการศึกษาวิธีการบริหารจัดการ ผลกระทบทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างรอบคอบ

การกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองท้องถิ่น ตามพระราชบัญญัติกำหนดแผนและขั้นตอนของการกระจายอำนาจให้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น พ.ศ. 2542 และกฎหมายหลายฉบับในการควบคุมดูแลรักษาพื้นที่ทำให้เกิดความซ้ำซ้อนและขาดความชัดเจนในอำนาจหน้าที่ระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานส่วนกลาง และส่วนภูมิภาค ทำให้การแก้ไขปัญหาด้านทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมรวมถึงที่ดิน ไม่ทันต่อสถานการณ์และไม่เกิดการบูรณาการอย่างเป็นเอกภาพในการตอบสนองความต้องการของประชาชนและชุมชนในพื้นที่¹⁵ การมีมาตรการทางกฎหมายและนโยบายที่เกี่ยวข้องจะทำให้เกิดความร่วมมือจากพหุภาคีในการบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติในชุมชนท้องถิ่น โดยจะต้องพัฒนาเครื่องมือในด้านการจัดทำข้อมูล การทำแผนที่ การวางแผนงาน กระบวนการปฏิบัติการ การติดตามประเมินผลทางนิเวศและสังคม รวมทั้งกระบวนการเรียนรู้ การทำข้อตกลงความร่วมมือ ข้อบัญญัติท้องถิ่น การจัดทำผังชุมชน วางแผนการใช้ที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่ และกระบวนการ/กลไกในการบริหารจัดการของชุมชนท้องถิ่นในระดับจังหวัด และระดับตำบล เป็นต้น ที่จะต้องทดลองหารูปแบบที่เหมาะสม

อาจสรุปได้ว่า

1. มีโครงการศึกษาและวิจัยเกี่ยวกับที่ดินเป็นจำนวนมากในทศวรรษที่ผ่านมา แต่ส่วนใหญ่มักเป็นการศึกษาวิจัยเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะด้าน (ที่เป็นหลัก ได้แก่ โครงการวิจัยของ ดร.วารินทร์ฯ และคณะ)

2. การที่มีโครงการวิจัยเป็นจำนวนมากจึงไม่สามารถประเมินสถานภาพของที่ดินในภาพรวมที่ควรจะต้องครอบคลุมเรื่องเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อม และความเชื่อมโยงของสภาพปัญหาในมิติต่าง ๆ ทั้งในปัจจุบันและอนาคตได้

¹⁴ กัลยาณี พรพิเนตพงศ์ สมัย โกรทินธาคม, รายงานฉบับสมบูรณ์ “ความเสื่อมโทรมของชายฝั่งทะเลภาคใต้: ปัญหา สาเหตุและบทเรียนการจัดการ” ภายใต้งบโครงการวิจัยโครงการสถาบันศึกษานโยบายที่ดิน สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กุมภาพันธ์ 2552

¹⁵ ศยามล ไกยูรวงศ์ โครงการวิจัยเชิงปฏิบัติการเรื่อง “ความร่วมมือจากพหุภาคีในการบูรณาการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติโดยชุมชนท้องถิ่น” สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กุมภาพันธ์ 2555

3. มาตรการของรัฐหลายมาตรการได้มีการนำเสนอ ได้นำไปใช้บ้าง ไม่ได้ใช้บ้าง ได้ผลบ้าง ไม่ได้ผลบ้าง บางครั้งก็ไม่มีการศึกษาทางนโยบายแต่รัฐกำหนดนโยบายขึ้นมาเอง ซึ่งเหตุการณ์เหล่านี้หากมีการเรียบเรียงและวิเคราะห์อย่างเป็นระบบก็จะสามารถพิสูจน์ผลของมาตรการต่าง ๆ ต่อสภาพของที่ดิน และสามารถคาดคะเนบทบาทของที่ดินในอนาคตต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมได้ด้วย

4. ตัวเลขทางด้านการครอบครองที่ดินกิติ การกระจุกตัวของที่ดินกิติ การใช้ที่ดินทั้งภาครัฐและเอกชน และการขยายตัวของภาคอุตสาหกรรม ภาคเมือง ภาคธุรกิจสังหาริมทรัพย์ หากได้รับการปรับปรุงให้ทันสมัย จะเป็นเครื่องมือที่ดีในการกำหนดทิศทางการใช้ที่ดิน การผังเมือง สิทธิในที่ดิน ผลกระทบทางสังคม (โดยเฉพาะอย่างยิ่งสังคมชนบท) ได้อย่างแม่นยำยิ่งขึ้น

5. วิวัฒนาการทางการสำรวจ การเก็บข้อมูล การจัดทำฐานข้อมูลต่างก็มีผลทางอ้อมต่อสภาพของที่ดินและบทบาทของที่ดินอย่างหลีกเลี่ยงไม่ได้ เช่น การจดทะเบียนสิทธิ นิติกรรม การเปลี่ยนการครอบครองที่ดิน การจัดที่ดินของรัฐ ฯลฯ

6. มิติอื่น ๆ ซึ่งอาจจะเป็นสิ่งที่จำเป็นที่จะต้องรวบรวมและวิเคราะห์ เช่น การเข้าสู่ประชาคมเศรษฐกิจ ASEAN ซึ่งอาจส่งผลต่อการครอบครองที่ดินโดยคนต่างชาติ การครอบงำกิจกรรมทางภาคเกษตร โดยผ่านนิติบุคคลในรูปแบบต่าง ๆ จึงเป็นเรื่องที่จะต้องคำนึงถึงผลได้ผลเสียอย่างจริงจังกับการใช้ที่ดิน นโยบายการใช้ที่ดิน ตลอดจนมาตรการต่าง ๆ ที่จะต้องพัฒนาให้ทันกับสถานการณ์และอย่างสมเหตุสมผล

7. ได้มีความพยายามตลอดมาที่จะใช้ภาษีเป็นมาตรการหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดินทั้งในระดับส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และท้องถิ่น แต่ก็ยังไม่สามารถออกกฎหมายได้ ซ้ำยังไม่มีปรับปรุงอนุบัญญัติต่าง ๆ ที่ออกตามอำนาจกฎหมายเดิม องค์การในการบริหารจัดการที่ดิน ก็ยังปรากฏว่าการปรับปรุงเป็นไปอย่างเชื่องช้าไป จึงถึงคราวที่จะต้องมีการทบทวนเรื่องเหล่านี้อย่างจริงจัง

1.4 การเตรียมรับสถานการณ์การเปลี่ยนแปลง

ตลอดระยะเวลา 1 ทศวรรษที่ผ่านมา อาจกล่าวได้ว่าแทบไม่มีนโยบายหรือมาตรการที่จะรองรับความเปลี่ยนแปลงอย่างมีนัยสำคัญแต่อย่างใด โดยเฉพาะมาตรการระยะปานกลาง หรือระยะยาวที่จะเตรียมรับปัญหาต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดินที่มีวิวัฒนาการอย่างไม่หยุดยั้ง กฎหมายและอนุบัญญัติต่างๆ เปลี่ยนไปน้อยมาก ข้อมูลต่างๆ ก็ไม่ได้สะสมไว้อย่างเป็นระบบ ดังนั้น เมื่อมีสถานการณ์วิกฤติ รูปแบบการแก้ปัญหา ก็คือ การแก้ปัญหาเฉพาะหน้า ซึ่งไม่ยั่งยืนและไม่มีทิศทางที่มองเห็นได้อย่างแน่ชัด ถึงแม้ว่าในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยทุกฉบับกำหนดให้มีการจัดการปัญหาเรื่องที่ดินอย่างชัดเจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการให้ความเป็นธรรมในการเป็นเจ้าของทรัพย์สินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างสูงสุด แต่การแก้ปัญหายังห่างไกลจากความเป็นจริงและเป้าหมายตามที่รัฐธรรมนูญกำหนดไว้

ไม่มีใครสามารถคาดเดาได้ว่าอีก 10 ปีข้างหน้า จะเกิดอะไรขึ้นกับปัญหาที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบัน ข้อมูลที่ชี้ให้เห็นสภาพของที่ดินในปัจจุบัน ก็ไม่มีผู้ได้เก็บรวบรวมไว้อย่างเป็นระบบหรือมีการสำรวจอย่างจริงจัง เมื่ออาเซียนรวมตัวในทางเศรษฐกิจอะไรจะเกิดอะไรขึ้น เมื่อยังมีการครอบครองที่ดินของรัฐอย่างกว้างขวางจะเกิดอะไรขึ้น ราคาที่ดิน การกระจุกของที่ดิน ปัญหาการใช้ที่ดิน สิทธิในที่ดิน ปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับที่ดิน เหล่านี้เป็นเรื่องที่เราควรจะรู้ ควรจะศึกษาเพื่อใช้เป็นแนวทางในการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินในอนาคต

2. วัตถุประสงค์

2.1 ศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและมาตรการของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน ในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

2.2 ศึกษาและทำความเข้าใจเรื่องการลงทุนภาคเอกชนที่มีผลกับการใช้ที่ดิน มูลค่าที่ดิน และการเก็งกำไร

2.3 ศึกษาผลกระทบของนโยบาย มาตรการของรัฐ และการลงทุนภาคเอกชนกับบทบาทของที่ดินต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม และข้อเสนอเพื่อให้การใช้ที่ดินได้ประโยชน์สูงสุดต่อเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

2.4 เพื่อประเมินบทบาทของที่ดินในทศวรรษหน้าต่อ เศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศไทยอันเกิดจากปัจจัยทั้งภายในและภายนอก

3. โจทย์วิจัย

3.1 สภาพภาพของที่ดินในปัจจุบันในบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมเป็นอย่างไร

3.2 บทบาทของที่ดินในอนาคตจะเป็นอย่างไรและควรกำหนดบทบาทของที่ดินในอนาคตอย่างไร

4. เป้าหมาย

4.1 เพื่อทราบแนวโน้มของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผ่านมา 1 ทศวรรษในบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

4.2 เพื่อวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการของรัฐต่อการใช้ที่ดินทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ตลอดจนประสิทธิภาพในการควบคุมหรือการสนับสนุนให้การดำเนินการเป็นไปตามมาตรการหรือเป้าหมายของรัฐ

4.3 เพื่อรายงานสถานการณ์ต่าง ๆ ที่เฉพาะเจาะจง ได้แก่การกระจุก การกระจายที่ดิน การเข้าเป็นเจ้าของที่ดิน (Land Grabbing) ทั้งในประเทศและจากอิทธิพลของการเปิดเสรีทางการค้าและบริการ โดยเฉพาะอย่างยิ่งประชาคมเศรษฐกิจ ASEAN และปัญหาเรื่องภาษีโดยเฉพาะอย่างยิ่งภาษีท้องถิ่นที่เกี่ยวกับที่ดิน

4.4 เพื่อคาดคะเนบทบาทของที่ดินในอนาคตและนำเสนอข้อเสนอแนะเพื่อการใช้ที่ดิน การบริหารจัดการที่ดิน ธุรกิจสังหาริมทรัพย์ และการแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม เป็นไปตามที่สังคมต้องการในทศวรรษหน้า

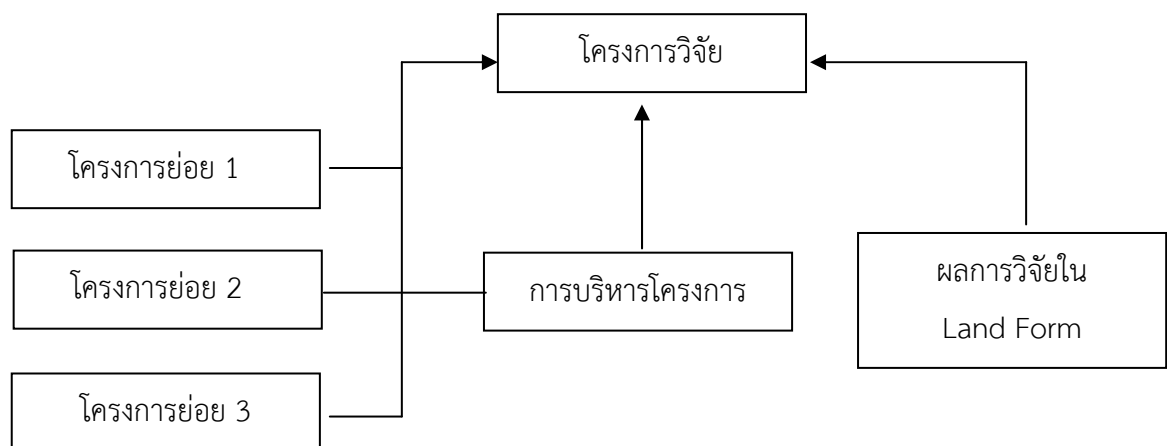
5. กรอบแนวคิดในการศึกษา

5.1 เป็นข้อเสนองานวิจัยที่เป็นโครงการเพื่อศึกษาวิเคราะห์และวิจัยสถานภาพและบทบาทของที่ดินต่อเศรษฐกิจ สังคมและสิ่งแวดล้อมในปัจจุบันและอนาคต โดยการทบทวนข้อมูล แนวนโยบาย มาตรการและโครงการของรัฐที่มีผลต่อการใช้ที่ดิน และการกำหนดบทบาทของที่ดินในอนาคต

5.2 งานวิจัยหลักจะครอบคลุมการวิจัยสถานภาพ ปัญหา อุปสรรค และการคาดคะเนการใช้ที่ดินและบทบาทของที่ดินในปัจจุบัน และในอนาคต แต่จะมีงานวิจัยย่อยที่ศึกษาเจาะลึกเฉพาะเรื่อง

5.3 จะมีการรวบรวมงานศึกษาวิจัยขนาดเล็กหลายโครงการซึ่งได้รับทุนจาก สกว. และแหล่งทุนอื่น ๆ ภายใต้อาณัติ Land Forum มาประกอบการศึกษาวิเคราะห์เท่าที่จำเป็น เหมาะสม และมีวัตถุประสงค์คล้ายคลึงกัน

5.4 ในด้านการบริหารโครงการ จะรวบรวมงานทั้ง 3 ส่วนเข้าด้วยกันโดยโครงการนี้จะเป็นผู้บริหารวิธีการและคุณภาพของงานวิจัยตามแผนภูมิที่ 1 ส่วนแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาบทบาทของที่ดินในอนาคต เป็นไปตามแผนภูมิที่ 2



แผนภูมิที่ 1

แผนภูมิที่ 2 แผนผังแนวคิดเกี่ยวกับการศึกษาบทบาทของที่ดินในอนาคต

6. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษาจะครอบคลุมประเด็นสำคัญ ดังนี้

6.1 ทำการศึกษาและตรวจสอบตัวเลขข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไปในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา เช่น ตัวเลขการถือครอง ขนาดการถือครอง การใช้ที่ดิน ฯลฯ

6.2 ตรวจสอบรายงานความคืบหน้ามาตรการและโครงการของรัฐ และผลกระทบเบื้องต้นในภาพรวมของมาตรการและโครงการ ต่าง ๆ กับการเปลี่ยนแปลงที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งมาตรการทางตรง และโดยทางอ้อม

6.2.1 กลุ่มมาตรการและโครงการที่ดำเนินการไปแล้วในทศวรรษที่ผ่านมา ได้แก่

- ก. มาตรการเกี่ยวกับการจัดการผู้ครอบครองป่าสงวนและอุทยาน
- ข. มาตรการการปรับปรุงระบบทะเบียนและการจัดการข้อมูลที่ดิน
- ค. มาตรการกำหนดเงื่อนไขการออกเอกสารสิทธิจาก ส.ค. 1
- ง. มาตรการโฉนดชุมชน
- จ. โครงการชลประทานขนาดใหญ่
- ฉ. โครงการสร้างเครือข่ายคมนาคม ไทย-ลาว
- ช. โครงการป้องกันน้ำท่วมระยะสั้นในช่วงปี 2554-2556

6.2.2 กลุ่มมาตรการและโครงการที่คาดว่าจะดำเนินการต่อไป

- ก. มาตรการปรับปรุงข้อมูลและการจัดการที่ดินที่ค้าง
- ข. โครงการชลประทานและป้องกันน้ำท่วม
- ค. โครงการปรับปรุงระบบคมนาคมขนาดใหญ่และการเชื่อมโยงการคมนาคมใน

ภูมิภาค ASEAN

6.3 ประเมินมูลค่าทางเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงจากการใช้ที่ดินในภาคต่าง ๆ ได้แก่ เกษตร อุตสาหกรรม เมือง เป็นต้น

6.4 ประเมินผลกระทบจากการลงทุนของภาคเอกชนในรูปแบบต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่ง ราคาที่ดิน และการขยายตัวของธุรกิจ อุตสาหกรรม ตลอดจนการครอบงำการถือครองที่ดิน โดยคนต่างชาติ ในรูปแบบต่าง ๆ

6.5 ศึกษาบทบาทของชุมชนในการจัดการที่ดินภาครัฐ เช่น การปฏิรูปที่ดินและการจัดสรรที่ดิน ในรูปแบบต่าง ๆ

6.6 ศึกษาเจาะลึกในประเด็นที่น่าสนใจ ได้แก่

- ก. การกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน
- ข. ภาษีที่ดินในระดับท้องถิ่น
- ค. การครอบงำการถือครองที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ

- 6.7 แสวงหาคำตอบสำหรับคำถามสำคัญ ๆ ที่อยู่ในความสนใจของสังคมไทย เช่น
- ก. เหตุใดจึงยังมีผู้ไร้ที่ทำกินอยู่ทุกครั้งที่รัฐจะจัดสรรที่ดินโดยเฉพาะด้านการเกษตร
 - ข. มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินจริงหรือ มากน้อยเพียงใด
 - ค. มีการเสียภาษีและค่าทำเนียมสิทธิและนิติกรรมตามความเป็นจริงหรือไม่
 - ง. ทำไมประสิทธิภาพการใช้ที่ดินภาคการเกษตรจึงต่ำ
 - จ. เหตุใดจึงยังไม่มีมีการปรับภาษีที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ
 - ฉ. การที่ป่าและที่ดินของรัฐถูกบุกรุกมีผลกับปัญหาสิ่งแวดล้อมมากน้อยเพียงใด
- 6.8 ประเมินและคาดคะเนสภาพการถือครองและการใช้ที่ดินในอนาคต
- 6.9 ข้อเสนอในเชิงมาตรการที่เป็นไปได้เพื่อให้การถือครองที่ดินและการใช้ที่ดินได้ประโยชน์สูงสุดทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

7. วิธีดำเนินการ

การศึกษาจะแบ่งประเด็นการศึกษาออกเป็นหมวดหมู่ และมอบหมายนักวิจัยที่มีความเชี่ยวชาญเฉพาะด้านทำการศึกษาในประเด็นที่ได้รับมอบหมาย เมื่อได้ผลการศึกษามาตามระยะเวลาและกรอบงานที่ได้รับมอบหมาย จะนำผลที่ได้รับจากการศึกษาในแต่ละประเด็นมาทำการวิเคราะห์ในภาพรวม จากนั้นจะจัดประชุมรับฟังความคิดเห็น และจัดทำรายงานต่อไป การดำเนินการมีขั้นตอน ประกอบด้วย

- 7.1 ตรวจสอบข้อมูลทุติยภูมิช่วง 10 ปีที่ผ่านมา
- 7.2 กำหนดสมมติฐานและตัวแปรที่ต้องการสำรวจและยืนยัน
- 7.3 สำรวจเชิงลึกในพื้นที่เพื่อทราบปัญหาและการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ที่ดินและสมมติฐานอื่น ๆ
- 7.4 ประเมินสถานการณ์จากข้อมูลต่าง ๆ ที่อาจจะเกิดขึ้นกับบทบาทที่ดินในอนาคต ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม
- 7.5 รับฟังข้อคิดเห็นจากผู้มีประสบการณ์ผ่านการสัมภาษณ์และแบบสอบถาม
- 7.6 รับฟังข้อคิดเห็นจากการประชุมสัมมนาและการจัดทำ Focus Groups
- 7.7 จัดทำรายงานผลการศึกษา ประกอบด้วย
 - รายงานหลัก
 - รายงานเรื่องการกระจุกตัวของที่ดิน
 - รายงานเรื่องภาษีท้องถิ่น (จากโครงการย่อย)
 - รายงานเรื่องการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว (จากโครงการย่อย)

8. ผลที่คาดว่าจะได้รับ

8.1 ทราบสถานภาพของนโยบายและทราบผลกระทบของนโยบายการลงทุนภาครัฐต่อการใช้ที่ดินทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

8.2 ทราบผลกระทบการลงทุนภาคเอกชนกับการใช้ที่ดิน และราคาที่ดิน

8.3 มีข้อมูลการประเมินสถานการณ์การใช้ที่ดินในอนาคตจากการสำรวจและข้อคิดของผู้เกี่ยวข้อง

8.4 ได้แนวคิดในเชิงการปรับปรุงนโยบาย มาตรการ กฎหมาย การจัดการข้อมูล ที่จำเป็นต่อการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินในอนาคต

8.5 แผนที่เดินทาง (Road Map) เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย และกฎหมายที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งแนวทางในการปรับปรุงกฎหมาย

บทที่ 2

ทบทวนสถานการณ์ที่ดิน

2.1 สถานการณ์ที่ดินในระยะ 10 ปีที่ผ่านมา

ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1 ได้กำหนดนิยามคำว่า "ที่ดิน" หมายถึง พื้นที่ดินทั่วไปบนพื้นผิวโลก รวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะ และที่ชายทะเล โดยที่ดินจัดเป็นทรัพย์สินประเภทอสังหาริมทรัพย์ที่มีราคาและสามารถถือครองได้ ซึ่งอยู่ภายใต้ระบบภาษีทรัพย์สิน ที่มีการจัดเก็บภาษีจากการครอบครอง ซึ่งการจัดเก็บภาษีแบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ การจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และการจัดเก็บตามพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 (ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์, 2552) นอกจากนี้ที่ดินในประเทศไทยสามารถแบ่งได้เป็น 2 รูปแบบ ดังนี้

1) ที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินที่ประชาชนไม่ได้มีกรรมสิทธิ์ครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดิน เช่น ที่ดินที่อยู่ภายใต้การดูแลของหน่วยงานรัฐ สถานที่ราชการ ทางหลวง ที่สาธารณะ ป่าช้า เป็นต้น (คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์, 2545)

2) ที่ดินของเอกชน คือ ที่ดินที่บุคคลมีกรรมสิทธิ์ในการครอบครองโดยบริบูรณ์ตามกฎหมาย โดยผู้ที่มีกรรมสิทธิ์จะเป็นบุคคลธรรมดาหรือนิติบุคคลก็ได้ (สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, 2551)

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 กำหนดให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม (มาตรา 85) เพื่อการจัดการที่ดินดังต่อไปนี้ (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2555)

1) กำหนดหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินให้ครอบคลุมทั่วประเทศโดยให้คำนึงถึงความสอดคล้องกับสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติทั้งผืนดิน ผืนน้ำ วิถีชีวิตของชุมชนท้องถิ่น และการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพ และกำหนดมาตรฐานการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน โดยต้องให้ประชาชนในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากหลักเกณฑ์การใช้ที่ดินนั้นมีส่วนร่วมในการตัดสินใจด้วย

2) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำ เพื่อให้เกษตรกรน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร

3) จัดให้มีการวางผังเมือง พัฒนา และดำเนินการตามผังเมืองอย่างมีประสิทธิภาพและประสิทธิผล เพื่อประโยชน์ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

จากข้อกำหนดข้างต้น จะเห็นได้ว่าแนวนโยบายด้านที่ดินฯ สามารถแบ่งได้เป็น 3 ประเด็นหลัก คือ การใช้ที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน และการถือครองที่ดิน

2.1.1 การใช้ที่ดิน

การใช้ที่ดิน หมายถึง การใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อประกอบกิจกรรมอย่างใดอย่างหนึ่ง เช่น ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ใช้ในกิจกรรมการผลิต การค้า การเกษตร หรือการอุตสาหกรรม ใช้เป็นสถานที่ราชการ โรงเรียน ถนน หรือสาธารณสถานต่างๆ ฯลฯ การใช้ที่ดินสามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ (นิพนธ์ วิเชียรน้อย, 2552) ดังนี้

- 1) การใช้ที่ดินในเมือง ส่วนใหญ่ใช้เป็นถนน ที่อยู่อาศัย สถานที่ประกอบการค้า การอุตสาหกรรม หรือสาธารณสถาน เป็นต้น ซึ่งจะแตกต่างกับการใช้ที่ดินในชนบท
- 2) การใช้ที่ดินในชนบท จะมุ่งใช้ที่ดินเพื่อผลิตผลทางการเกษตร เช่น การเพาะปลูกและการเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

สำหรับประเภทและการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทยนั้น จากข้อมูลสถิติพบว่าประเทศไทย มีพื้นที่ทั้งสิ้นประมาณ 320.7 ล้านไร่ ซึ่งสามารถจำแนกตามประเภทการใช้ที่ดินได้เป็น 5 ประเภท ดังตารางที่ 1 โดยในปี 2551/2552 มีพื้นที่เกษตรกรรมมากที่สุด เนื้อที่ประมาณ 171.58 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 53.51 (ภาพที่ 1) รองลงมาคือ พื้นที่ป่า มีเนื้อที่ประมาณ 113.17 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 35.29 พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง มีเนื้อที่ประมาณ 15.11 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 4.71 พื้นที่เขตลัด มีเนื้อที่ประมาณ 12.01 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 3.74 และพื้นที่แหล่งน้ำ มีเนื้อที่ประมาณ 8.81 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 2.75 (กรมพัฒนาที่ดิน, 2554)

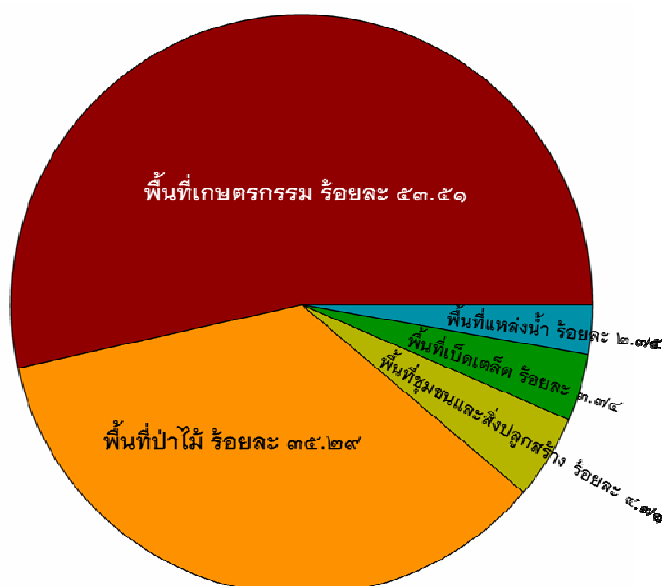
ในพื้นที่เกษตรกรรมประมาณ 171.58 ล้านไร่ พบว่า เป็นพื้นที่นา จำนวนประมาณ 78.62 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 24.52 รองลงมาเป็นพื้นที่ปลูกพืชไร่ ประมาณ 38.67 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 12.06 พื้นที่ปลูกไม้ยืนต้น ประมาณ 32.46 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 10.12 และพื้นที่ปลูกไม้ผล ประมาณ 12.52 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 3.91 ที่เหลือเป็นพื้นที่ปลูกพืชไร่นานา สรรพ พืชสวน พืชไร่ และอื่นๆ รวมประมาณ 9.29 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 2.90

ตารางที่ 1 ประเภทการใช้ที่ดินในประเทศไทย ปี 2551/2552

ประเภทการใช้ที่ดิน	ปี 2551/2552	
	เนื้อที่ (ไร่)	ร้อยละ
1) พื้นที่เกษตรกรรม	171,585,556	53.51
1.1) นา	1,340,914	0.42
1.2) นา	78,619,362	24.52

- พื้นที่ปลูกข้าว	63,331,014	19.75
- พื้นที่นํ้าท่วม/แห้งแล้ง	15,288,348	4.77
1.3) พืชไร่	38,679,371	12.06
1.4) ไม้ยืนต้น	32,464,276	10.12
1.5) ไม้ผล	12,526,963	3.91
1.6) พืชไร่หมุนเวียน	3,607,916	1.12
1.7) สถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำ	2,694,372	0.84
1.8) อื่นๆ (พืชสวน พืชหญ้าเลี้ยงสัตว์ พืชน้ำ)	1,652,382	0.52
2) พื้นที่ป่าไม้	113,170,136	35.29
3) พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง	15,111,800	4.71
4) พื้นที่เปิดเตล็ด	12,017,043	3.74
5) พื้นที่แหล่งน้ำ	8,812,352	2.75
รวม	320,696,887	100.00

ที่มา : สำนักนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน (2554)



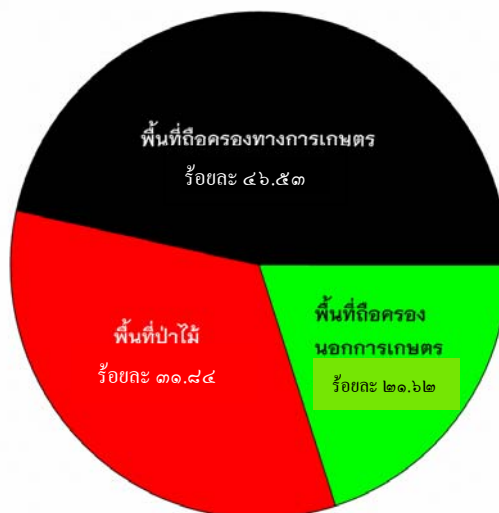
ภาพที่ 1 แผนภูมิแสดงพื้นที่การใช้ที่ดินในประเทศไทยปี 2551/2552

อย่างไรก็ตาม สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2557) ได้แบ่งการใช้ที่ดินออกเป็น 3 ประเภทใหญ่ๆ คือ พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่ถือครองทางการเกษตร และพื้นที่ถือครองนอกการเกษตร ซึ่งจากข้อมูลสถิติปี 2556/2557 (ตารางที่ 2) พบว่า พื้นที่ถือครองทางการเกษตรมีจำนวนมากที่สุด ประมาณ 149.24 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 46.53 (ภาพที่ 2) รองลงมาเป็นพื้นที่ป่าไม้ ประมาณ 102.12 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 31.84 และเป็นพื้นที่ถือครองนอกการเกษตร ประมาณ 69.34 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 21.62

ตารางที่ 2 สถิติการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ในประเทศไทย ปี 2556/2557

ภาค	พื้นที่ถือครองทางการเกษตร (ไร่)	พื้นที่ป่าไม้ (ไร่)	พื้นที่ถือครองนอก การเกษตร (ไร่)	รวมพื้นที่ทั้งหมด (ไร่)
เหนือ	32,489,678	56,283,599	17,254,403	106,027,680
ตะวันออกเฉียงเหนือ	63,847,741	15,813,932	25,872,290	105,533,963
กลาง	31,130,407	18,971,661	14,836,185	64,938,253
ใต้	21,768,407	11,050,348	11,378,236	44,196,992
รวม	149,236,233	102,119,549	69,341,116	320,696,888

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2557)



ภาพที่ 2 แผนภูมิแสดงร้อยละของการใช้ที่ดินแต่ละประเภทในประเทศไทยปี 2556/2557

เมื่อเปรียบเทียบการใช้ที่ดินแต่ละประเภทเป็นรายจังหวัด พบว่าจังหวัดนครราชสีมาเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่มากที่สุดในประเทศไทย และยังเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ถือครองทางการเกษตรมากที่สุดอีกด้วย ขณะที่จังหวัดเชียงใหม่เป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ป่าไม้มากที่สุด ส่วนจังหวัดอุดรธานีเป็นจังหวัดที่มีพื้นที่ถือ

ครองนอกการเกษตรมากที่สุด ซึ่งจังหวัด 10 ลำดับแรกของการใช้ที่ดินแต่ละประเภทมากที่สุดซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ 3

ตารางที่ 3 สถิติจังหวัด 10 ลำดับแรกของการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ มากที่สุดในประเทศไทย ปี 2556/2557

พื้นที่ทั้งหมด		พื้นที่ถือครองทาง การเกษตร		พื้นที่ป่าไม้		พื้นที่ถือครองนอกการเกษตร	
จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)	จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)	จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)	จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)
นครราชสีมา	12,808,728	นครราชสีมา	8,383,120	เชียงใหม่	9,573,350	อุบลราชธานี	2,694,934
เชียงใหม่	12,566,911	อุบลราชธานี	5,363,916	ตาก	7,789,703	อุดรธานี	2,682,282
กาญจนบุรี	12,176,968	บุรีรัมย์	4,386,480	กาญจนบุรี	7,574,845	นครราชสีมา	2,506,480
ตาก	10,254,156	นครสวรรค์	4,381,124	แม่ฮ่องสอน	6,940,279	ชัยภูมิ	2,296,461
อุบลราชธานี	9,840,526	ขอนแก่น	4,219,427	ลำปาง	5,526,700	เลย	2,257,380
สุราษฎร์ธานี	8,057,168	สุรินทร์	4,205,280	น่าน	4,653,024	นครศรีธรรมราช	2,256,751
ชัยภูมิ	7,986,429	ศรีสะเกษ	4,066,438	เชียงราย	2,987,963	เพชรบูรณ์	2,233,827
แม่ฮ่องสอน	7,925,787	อุดรธานี	3,867,979	อุดรดิตถ์	2,740,786	สุราษฎร์ธานี	2,047,297
เพชรบูรณ์	7,917,760	ร้อยเอ็ด	3,715,122	แพร่	2,515,084	กาญจนบุรี	1,926,267
ลำปาง	7,833,726	สุราษฎร์ธานี	3,674,211	เพชรบูรณ์	2,402,507	ขอนแก่น	1,870,395

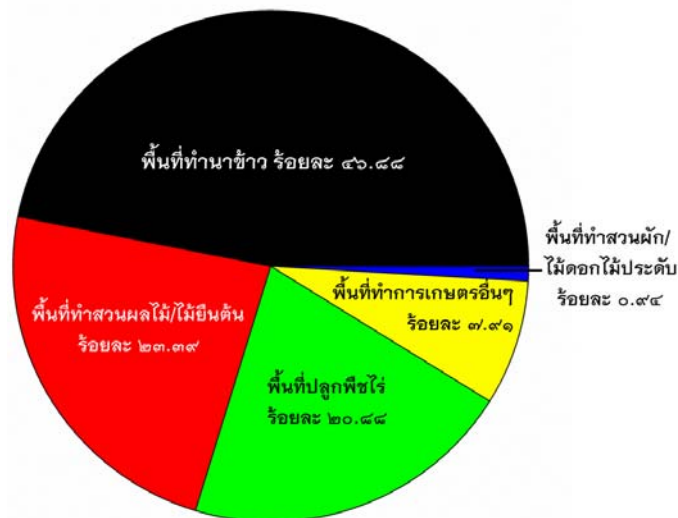
ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2557)

สำหรับพื้นที่ถือครองทางการเกษตรจำนวนทั้งสิ้น ประมาณ 149.24 ล้านไร่ เมื่อจำแนกตามลักษณะการใช้ประโยชน์ทางการเกษตรประเภทต่างๆ พบว่า มีการใช้ที่ดินเพื่อการทำนาข้าวมากที่สุด ประมาณ 69.96 ล้านไร่ ซึ่งคิดเป็นร้อยละ 46.88 รองลงมาคือการใช้ที่ดินเพื่อการทำสวนผักผลไม้/ไม้ยืนต้น ประมาณ 34.92 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 23.39 การปลูกพืชไร่ ประมาณ 31.15 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 20.88 ส่วนพื้นที่ทำการเกษตรอื่นๆ (พื้นที่กร้างและทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์) ประมาณ 11.80 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 7.91 และมีพื้นที่ทำสวนผัก/ไม้ดอกไม้ประดับเพียง 1.40 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 0.94 (ตารางที่ 4 และ ภาพที่ 3)

ตารางที่ 4 ลักษณะการใช้ที่ดินทางการเกษตรในประเทศไทย ปี 2556/2557

ภาค	พื้นที่ถือครอง ทางการเกษตร (ไร่)	พื้นที่ทำนาข้าว (ไร่)	พื้นที่ปลูกพืชไร่ (ไร่)	พื้นที่ทำสวน ผลไม้/ไม้ยืนต้น (ไร่)	พื้นที่ทำสวนผัก/ ไม้ดอกไม้ประดับ (ไร่)	พื้นที่ทำ การเกษตรอื่นๆ (ไร่)
เหนือ	32,489,678	15,787,615	10,196,289	4,045,517	446,942	2,013,314
ตะวันออกเฉียงเหนือ	63,847,741	42,752,421	11,940,928	4,315,585	317,327	4,521,479
กลาง	31,130,407	10,200,891	9,006,395	7,394,041	506,833	4,022,248
ใต้	21,768,407	1,223,934	10,389	19,160,130	127,280	1,246,673
รวม	149,236,233	69,964,862	31,154,000	34,915,274	1,398,383	11,803,714

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (2557)



ภาพที่ 3 แผนภูมิแสดงจำนวนร้อยละการใช้ที่ดินทางการเกษตรในประเทศไทย ปี 2556/2557

เมื่อเปรียบเทียบการใช้ประโยชน์ที่ดินทางการเกษตรเป็นรายจังหวัดตามประเภทต่างๆ ได้แก่ การทำนาข้าว การทำสวนผลไม้/ไม้ยืนต้น การปลูกพืชไร่ การทำสวนผัก/ไม้ดอกไม้ประดับ และการทำการเกษตรอื่นๆ (พื้นที่รกร้างและทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์) พบว่าจังหวัดที่มีพื้นที่มากที่สุดในการใช้ประโยชน์ที่ดินทางการเกษตรแต่ละประเภทมีความแตกต่างกันไป โดยจังหวัดที่มีพื้นที่ทำนาข้าวมากที่สุดคือ จังหวัดอุบลราชธานี จังหวัดที่มีพื้นที่ทำสวนผลไม้/ไม้ยืนต้นมากที่สุดคือ จังหวัดสุราษฎร์ธานี จังหวัดที่มีการปลูกพืชไร่มากที่สุด และมีเนื้อที่ทำการเกษตรอื่นๆ มากที่สุดคือ จังหวัดนครราชสีมา ส่วนจังหวัดที่มีพื้นที่ทำสวนผัก/ไม้ดอกไม้ประดับมากที่สุดคือ จังหวัดเชียงใหม่ ซึ่งจังหวัดที่มีพื้นที่ทำการเกษตรแต่ละประเภทมากที่สุด 10 อันดับแรก แสดงในตารางที่ 5

ตารางที่ 5 สถิติจังหวัดที่มีพื้นที่ทำการเกษตรแต่ละประเภทมากที่สุด 10 อันดับแรกในประเทศไทยปี 2556/2557

การทำนาข้าว		การทำสวนผลไม้/ไม้ยืนต้น		การปลูกพืชไร่		การทำสวนผัก/ไม้ดอกไม้ประดับ		การทำการเกษตรอื่นๆ	
จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)	จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)	จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)	จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)	จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)
อุบลราชธานี	4,342,504	สุราษฎร์ธานี	3,400,729	นครราชสีมา	3,752,085	เชียงใหม่	122,875	นครราชสีมา	398,645
นครราชสีมา	4,084,760	นครศรีธรรมราช	2,178,525	เพชรบูรณ์	1,646,714	ราชบุรี	61,479	สกลนคร	391,550
สุรินทร์	3,535,228	ชุมพร	2,057,782	กาญจนบุรี	1,578,158	เชียงราย	60,755	อุบลราชธานี	380,909
บุรีรัมย์	3,446,735	สงขลา	1,836,426	นครสวรรค์	1,459,940	กาญจนบุรี	60,012	ขอนแก่น	366,751
ศรีสะเกษ	3,366,066	กระบี่	1,777,036	เลย	1,403,209	นครปฐม	54,742	ฉะเชิงเทรา	352,693
ร้อยเอ็ด	3,363,960	ตรัง	1,732,220	กำแพงเพชร	1,319,763	เพชรบูรณ์	44,709	ชัยภูมิ	321,888
ขอนแก่น	2,798,161	จันทบุรี	1,690,166	ลพบุรี	1,153,662	นครราชสีมา	41,449	กาฬสินธุ์	313,908
นครสวรรค์	2,643,560	ระยอง	1,435,383	ชัยภูมิ	1,081,162	กรุงเทพฯ	40,709	กาญจนบุรี	307,378
อุดรธานี	2,405,199	ประจวบคีรีขันธ์	1,365,420	สระแก้ว	1,064,959	แม่ฮ่องสอน	37,404	นครศรีธรรมราช	306,514
มหาสารคาม	2,328,152	นราธิวาส	1,278,663	ขอนแก่น	948,012	ศรีสะเกษ	36,519	อุดรธานี	290,676

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

2.1.2 การปฏิรูปที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินสามารถแบ่งเป็นการปฏิรูปโดยแคบ และการปฏิรูปโดยกว้าง อย่างไรก็ตาม การปฏิรูปที่ดินทั้ง 2 รูปแบบ มีสาระสำคัญร่วมกันคือ การทำให้ที่ดินไม่กระจุกตัวอยู่ในการครอบครองของคนกลุ่มน้อย ซึ่งการปฏิรูปที่ดินโดยกว้างเน้นการจัดระบบที่ดินใหม่ เพื่อให้เกษตรกรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือมีหลักประกันและเป็นธรรมในการเช่าที่ดิน รวมถึงการจัดระบบการเก็บภาษีที่เป็นธรรม ระบบการปรับปรุงบำรุงที่ดิน ระบบการชลประทานและระบบการตลาดเกษตร ขณะที่การปฏิรูปที่ดินโดยแคบเน้นการจัดสรรและการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อผลประโยชน์ของเกษตรกรรายเล็กรายน้อยและเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยมีจุดมุ่งหมายในการลดช่องว่างทางฐานะความเป็นอยู่ของคนในสังคมโดยรวม (ชัยพงษ์ สำเนียง, 2555)

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นรูปแบบหนึ่งของการปฏิรูปที่ดินโดยแคบ ซึ่งเน้นการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยรัฐนำที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่รัฐจัดซื้อ หรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง จัดให้แก่เกษตรกร ผู้ไม่มีที่ดินทำกิน

เป็นของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการยังชีพ และสถาบันเกษตรกร เพื่อเช่าซื้อเช่า หรือเช่าทำประโยชน์ โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและจำหน่ายผลผลิต ซึ่งหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)

ส.ป.ก. มีเป้าหมายหลัก คือ จัดและพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน ส่งเสริมการปลูกไม้ยืนต้นและไม้เศรษฐกิจ เพื่อสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน สร้างความเข้มแข็งและการพัฒนาตนเองตามแนวเศรษฐกิจพอเพียงของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน และสร้างโอกาสรวมถึงพัฒนาเศรษฐกิจชุมชนในเขตปฏิรูปที่ดินอย่างยั่งยืน (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2555)

ผลการดำเนินการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่เกษตรกรและที่ชุมชน รวมถึงการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินเอกชนของ ส.ป.ก. ในปี 2557 โดยรวมทุกประเภท ในตารางที่ 6 (สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, 2557)

ตารางที่ 6 การจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ดินของ ส.ป.ก. รวมทุกประเภท

การจัดที่ดิน	จำนวนรวมทุกประเภท					
	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	ราย	แปลง	ไร่
ภาคเหนือ	17	177	959	667,950	887,396	8,118,376
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	20	303	1,701	1,469,769	1,822,532	18,016,505
ภาคกลาง	20	125	505	302,352	381,837	5,387,217
ภาคใต้	14	125	509	249,302	347,689	3,732,666
รวมทั้งประเทศ	71	730	3,674	2,689,373	3,429,454	35,254,764

จากตารางที่ 6 สามารถแจกแจงรายละเอียดได้เป็นการดำเนินการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่เกษตรกรในที่ดินของรัฐ (ตารางที่ 7) การดำเนินการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ชุมชนในที่ดินของรัฐ (ตารางที่ 8) และการเช่าทำประโยชน์ในที่ดินเอกชน (ตารางที่ 9)

ตารางที่ 7 ดำเนินการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่เกษตรกรในที่ดินของรัฐ

การจัดที่ดิน	จำนวนการจัดที่ดินสะสม (ผ่าน คปจ. และมอบ ส.ป.ก. 4-01)					
	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	ราย	แปลง	ไร่
ภาคเหนือ	17	169	841	531,287	733,642	7,845,813
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	20	293	1,525	1,122,926	1,453,057	17,800,866
ภาคกลาง	16	87	323	241,874	314,925	5,109,207
ภาคใต้	14	122	483	244,796	343,010	3,728,215
รวมทั้งประเทศ	67	671	3,172	2,140,883	2,844,634	34,484,101

ตารางที่ 8 ดำเนินการจัดที่ดินและมอบสิทธิการใช้ประโยชน์ที่ชุมชนในที่ดินของรัฐ

การจัดที่ดิน	จำนวนการจัดที่ดินสะสม (ผ่าน คปจ. และมอบ ส.ป.ก. 4-01ข)					
	จังหวัด	อำเภอ	ตำบล	ราย	แปลง	ไร่
ภาคเหนือ	17	126	405	127,288	133,541	94,270
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	20	250	896	345,796	367,826	198,256
ภาคกลาง	14	58	155	43,944	46,858	31,529
ภาคใต้	9	37	60	4,269	4,401	2,146
รวมทั้งประเทศ	60	471	1,516	521,297	552,626	326,201

ตารางที่ 9 ดำเนินการเข้าทำประโยชน์ในที่ดินเอกชน

การจัดที่ดิน	ที่ดินที่ได้มา			ผลการจัดทำประโยชน์		
	จังหวัด	แปลง	ไร่	ราย	แปลง	ไร่
ภาคเหนือ	13	6,927	182,719	9,375	10,213	178,293
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	19	1,541	35,632	1,471	1,649	17,382
ภาคกลาง	17	6,261	316,065	16,534	20,054	246,461
ภาคใต้	4	73	4,278	237	278	2,305
รวมทั้งประเทศ	53	14,802	538,694	27,617	32,194	444,461

ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (2557)

2.1.3 การถือครองที่ดิน

การถือครองที่ดิน (Land tenure) หมายถึง สิทธิต่าง ๆ ที่บุคคลมีต่อที่ดิน สิทธิดังกล่าว รวมถึงสิทธิในการใช้และ/หรือสิทธิในการเป็นเจ้าของ ซึ่งสิทธิต่าง ๆ นั้น อาจส่งผลให้ผู้ถือครองที่ดินมีความมั่นคงไม่เท่ากัน (กาญจนา สวงวงศ์วาน, 2535)

Garvelink (2012) ให้นิยามของ “การถือครองที่ดิน” ว่าเป็น การมีอำนาจเหนือที่ดินในทุก ๆ ด้าน เช่น ด้านการใช้ ด้านการขาย ด้านการให้เช่า เป็นต้น

ดังนั้น การถือครองที่ดิน จึงหมายถึง สิทธิและอำนาจต่าง ๆ ที่บุคคลมีต่อที่ดิน เช่น สิทธิและอำนาจในการใช้ที่ดิน สิทธิและอำนาจในการเป็นเจ้าของที่ดิน สิทธิและอำนาจในการขายที่ดิน รวมถึงสิทธิและอำนาจในการให้เช่าที่ดิน

2.1.3.1 ประเภทการถือครองที่ดิน

การถือครองที่ดินสามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ประเภท ดังนี้ (กาญจนา สงวนวงศ์วาน, 2535)

- 1) ประเภทการถือครองที่ดินที่มีในประเทศไทย ซึ่งมีการถือครองใน 3 รูปแบบ คือ
 - การถือครองในรูปแบบของการเป็นเจ้าของที่ดิน (Full Owner) คือ การถือครองของบุคคลผู้ซึ่งมีสิทธิทั้งปวงเกี่ยวกับที่ดินที่ถือครองอยู่ ผู้เป็นเจ้าของที่ดินมีสิทธิที่จะขายหรือใช้ที่ดินของตนได้ตามที่เห็นว่าเหมาะสมภายในขอบเขตของกฎหมาย
 - การถือครองในรูปแบบของการเป็นเจ้าของที่ดินบางส่วน (Part Owner) คือ การถือครองของบุคคลผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินบางส่วนและเช่าที่ดินบางส่วนด้วย
 - การถือครองในรูปแบบของการเป็นผู้เช่าที่ดิน (Tenants) คือ การถือครองของบุคคลผู้ซึ่งเช่าที่ดินทั้งหมด เพื่อประกอบกิจกรรมต่าง ๆ โดยผู้เช่าที่ดินสามารถชำระค่าเช่าได้ใน 3 รูปแบบ คือ ชำระค่าเช่าในรูปเงินสด ชำระค่าเช่าในรูปผลผลิต และชำระค่าเช่าบางส่วนเป็นเงินสดบางส่วนเป็นผลผลิต
- 2) ประเภทการถือครองที่ดินที่ยังไม่มีในประเทศไทย ซึ่งมีการถือครองใน 2 รูปแบบ คือ
 - การถือครองในรูปแบบของไร่นาสหกรณ์ (Cooperative Farm) คือ การถือครองที่เกิดจากการรวมตัวกันระหว่างผู้ผลิต เพื่อประกอบการผลิตร่วมกันในด้านการจัดการ
 - การถือครองในรูปแบบของไร่นารวม (Collective Farm) และแบบคอมมูน (Communal) คือ การถือครองของรัฐบาลซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในการเป็นเจ้าของที่ดินโดยบุคคลผู้ที่อยู่ในพื้นที่นั้น ๆ มีฐานะเป็นเพียงคนงาน

2.1.3.2 ลักษณะการถือครองที่ดินในประเทศไทย

กรณีการถือครองที่ดินของเกษตรกรในประเทศไทย ซึ่งมีทั้งรูปแบบของการเป็นเจ้าของที่ดิน การเป็นเจ้าของที่ดินบางส่วน และการเป็นผู้เช่าที่ดิน ผลที่เกิดจากการถือครองที่ดินของเกษตรกรจะแตกต่างกัน เช่น เมื่อเกษตรกรเป็นเจ้าของที่ดิน เกษตรกรจะพยายามใช้ปัจจัยต่าง ๆ ที่มีอยู่ เพื่อผลิตพืชผลให้ได้มากที่สุด ดังนั้น ผลกระทบที่เกิดขึ้นของการเป็นเจ้าของที่ดิน คือ ความไม่แน่นอนของรายได้ที่เกิดจากมูลค่าของผลผลิต ซึ่งจะแปรผันไปตามสภาพการณ์ต่างๆ ในขณะที่ เมื่อเกษตรกรเป็นผู้เช่าที่ดิน ผลกระทบที่เกิดขึ้นคือ การเสี่ยงภัยในเรื่องของค่าเช่า ถ้าชำระค่าเช่าในรูปเงินสด ผู้เช่าต้องชำระค่าเช่าเป็นจำนวนตายตัว (Fixed Rent) ในแต่ละปี และถ้าชำระค่าเช่าในรูปผลผลิต ผู้เช่าจะต้องจ่ายค่าเช่าในรูปของผลผลิต ซึ่งต้องมีปริมาณคงที่ หรือคิดเป็นเปอร์เซ็นต์ของผลผลิตทั้งหมดที่ผลิตได้ในแต่ละปีตามที่ตั้งกลงกับเจ้าของที่ดิน (กาญจนา สงวนวงศ์วาน, 2535)

2.1.3.3 สภาพการถือครองที่ดินในประเทศไทย

การเปลี่ยนแปลงของประเทศไทยจากเดิมที่เป็นประเทศเกษตรกรรมไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ทำให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ซึ่งส่งผลให้เกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี 2540 และวิกฤติเศรษฐกิจนี้ชี้ให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบจากการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินโดยคนส่วนน้อยที่มีอำนาจต่อรองสูง ซึ่งจะมีสิทธิถือครองที่ดินโดยไม่ได้ทำประโยชน์จากที่ดินนั้นอย่างเต็มที่ หรือไม่ได้ใช้ในกิจกรรมการผลิตใด ๆ ในขณะที่คนส่วนมากไม่มีที่ดินทำกิน อีกทั้งข้อมูลจากการสำรวจของมูลนิธิสถาบันที่ดิน ปี 2544 พบว่า ขนาดของแปลงที่ดินในประเทศไทยส่วนมาก (ร้อยละ 87) มีเนื้อที่ไม่เกิน 5 ไร่ และมีแปลงที่ดินขนาดใหญ่เกิน 100 ไร่ต่อแปลง ประมาณร้อยละ 5 ซึ่งมีการกระจุกตัวของที่ดินกระจายอยู่ทั่วไป โดยการกระจุกตัวของที่ดินนั้นแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ การถือครองที่ดินแปลงเดียวที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ (Concentration of Land Size) และการที่ผู้ถือครองรายเดียวยมีที่ดินหลายแปลง (Concentration of Ownership) ซึ่งที่ดินหลายแปลงที่ถือครองนั้นอาจอยู่ในอำเภอเดียวกันและต่างอำเภอ แต่มีพื้นที่ถือครองรวมกันเกิน 200 ไร่ และมีที่ดินที่ใช้ประโยชน์ต่ำกว่าร้อยละ 50 ประมาณร้อยละ 11 ถึงร้อยละ 18 ของพื้นที่ประเทศ การสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ จะทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยการประเมินขั้นต่ำ 127,384.03 ล้านบาทต่อปี (วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ, 2544)

ในแง่ของการกระจายการถือครองที่ดิน พื้นที่การถือครองที่ดิน ในช่วงปี พ.ศ. 2535 - 2552 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก 25.6 ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2535 เป็น 22.62 ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2552 และจากการขึ้นทะเบียนคนจนทั่วประเทศที่ส่วนใหญ่อยู่ในชนบท พบว่าในปี พ.ศ. 2547 มีคนที่ต้องการความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกินจำนวน 4 ล้านราย เป็นผู้ที่ไร้ที่ดินทำกินโดยสิ้นเชิงจำนวน 1 ล้านราย ซึ่งจากข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 นั้น ได้ระบุว่า ประชากรประมาณร้อยละ 90 ของประเทศ มีที่ดินถือครองเฉลี่ยคนละไม่เกิน 1 ไร่ ในขณะที่ประชากร ร้อยละ 10 มีที่ดินถือครองคนละกว่า 100 ไร่ รวมทั้งมีหมู่บ้านประมาณร้อยละ 30 ของประเทศที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ และมีเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินแต่ต้องเช่ากว่า 5 แสนครัวเรือน ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลผลการศึกษาเรื่อง นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ พบว่าผู้ถือครองที่ดิน 50 รายแรก จาก 1.46 ล้านราย ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ของที่ดินในกรุงเทพมหานครทั้งหมด ขณะเดียวกันกลับมีที่ดินรกร้างว่างเปล่า 48 ล้านไร่ (เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์, 2554)

นอกจากนี้ ดวงมณี เลาวกุล (2555) ได้เสนอผลการศึกษาเรื่องสภาพการถือครองที่ดิน ซึ่งมีการวิเคราะห์ผลเชิงปริมาณและอ้างอิงข้อมูลตัวเลขการถือครองที่ดินของกรมที่ดิน โดยใช้ตัวชี้วัดทางเศรษฐศาสตร์ที่เรียกว่า ค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) หรือค่าจีนิ เพื่อแสดงค่าความเหลื่อมล้ำการกระจายการถือครอง หรือการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในประเทศไทย ซึ่งค่า

จินีจะมีค่าระหว่าง 0 ถึง 1 หากค่าจินีต่ำ (เข้าใกล้ 0) หมายถึง การมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินน้อย แต่ถ้าค่าจินีสูง (เข้าใกล้ 1) หมายถึงการมีความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินมาก ผลการศึกษาพบว่า ความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินจากข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีโฉนด ในปี 2555 ของภาพรวมทั้งประเทศ และรายจังหวัด มีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินสูงมาก โดยภาพรวมทั้งประเทศมีค่าจินีสูงถึง 0.941 (ตารางที่ 10) ขณะที่รายจังหวัดมีค่าจินีอยู่ในช่วง 0.7 – 0.9 ซึ่งภาคกลางเป็นภาคที่มีความไม่เสมอภาคในเรื่องการถือครองที่ดินมากที่สุด (0.978) ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือเป็นภาคที่มีความไม่เสมอภาคในเรื่องการถือครองที่ดินน้อยที่สุด (0.837) และเมื่อพิจารณาเป็นรายจังหวัดพบว่า จังหวัดที่มีความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินมากที่สุดคือ จังหวัดสมุทรปราการ (0.957) รองลงมาคือปทุมธานี (0.954) ส่วนจังหวัดที่มีความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินน้อยที่สุดคือ จังหวัดศรีสะเกษ (0.77) รองลงมาคือ พัทลุง (0.804)

ตารางที่ 10 จำนวนและร้อยละของผู้ถือครองที่ดิน และค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค จำแนกตามผู้ถือครองที่ดิน: ทัวราชอาณาจักรปี พ.ศ. 2555

ประเภท ผู้ถือครองที่ดิน	ผู้ถือครองที่ดิน		ค่าเฉลี่ยของพื้นที่ที่ ถือครอง (ไร่)	ค่าสัมประสิทธิ์ความ ไม่เสมอภาค (ค่าจินี)
	จำนวน (ราย)	ร้อยละ		
ทุกประเภท	16,626,521	100.0	13.97	0.941
บุคคลธรรมดา	16,399,403	98.6	13.02	0.937
นิติบุคคล	227,118	1.4	82.42	0.983

ที่มา : <http://thaipublica.org/2012/08/concentration-of-wealth/>

สำหรับค่าเฉลี่ยของการถือครองที่ดินของทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล (ทุกประเภท) พบว่าประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินอยู่ที่จำนวน 13.97 ไร่ โดยบุคคลที่ถือครองที่ดินมากที่สุดในประเทศเป็นนิติบุคคล มีการถือครองที่ดินจำนวน 2,853,859 ไร่ และเมื่อแบ่งผู้ถือครองที่ดินทั้งประเทศออกเป็น 5 กลุ่ม (ร้อยละ 100) ทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล (ทุกประเภท) พบว่ากลุ่มคนที่ถือครองพื้นที่น้อยที่สุดร้อยละ 20 แรก ถือครองที่ดินเฉลี่ย 0.09 ไร่ ขณะที่กลุ่มคนที่ถือครองพื้นที่มากที่สุดร้อยละ 20 ท้าย ถือครองที่ดินเฉลี่ย 62.55 ไร่ ซึ่งมีความต่างกันประมาณ 729 เท่า

ผลของความไม่เสมอภาคของการถือครองที่ดินข้างต้นนี้ แสดงให้เห็นว่าประเด็นการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยตั้งแต่อดีตจนถึงปัจจุบัน และเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าว ได้มีการเสนอแนะแนวทางการจัดการที่ดิน เช่น ข้อเสนอเกี่ยวกับการจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของคณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) ที่เสนอให้มีการปฏิรูประบบข้อมูลที่ดินเพื่อการเกษตร และกำหนดเพดานการถือครองที่ดินไม่เกิน 50 ไร่ต่อครัวเรือน (คณะกรรมการปฏิรูป, 2554) รวมถึงเสนอแนะ

การแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินนอกภาคการเกษตรเพื่อเก็งกำไรหรือการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินทุกประเภท ซึ่งคือ การให้เก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ภาษีผลได้จากทุน (Capital Gain) และภาษีมรดก (นิพนธ์ พัวพงศกร, 2554) อย่างไรก็ตามมาตรการดังกล่าว ก่อนนำไปบังคับใช้ จะต้องจัดทำเป็นกฎหมาย โดยต้องได้รับความเห็นชอบจากรัฐสภา ซึ่งมีนักการเมืองเกี่ยวข้อง และนักการเมืองเองก็เป็นผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก มีมูลค่ารวมกันกว่าหนึ่งหมื่นล้านบาท ดังนั้น คงยังไม่มี ความชัดเจนสำหรับความเป็นไปได้ของมาตรการนี้ในทางปฏิบัติ (โสภณ ชมชาญ, 2554)

เมื่อพิจารณาการถือครองที่ดินในประเทศไทยตามข้อมูลการออกเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศพบว่า มีการออกเอกสารสิทธิ จำนวน 31,660,609 แปลง แบ่งเป็นโฉนดที่ดิน จำนวน 26,811,703 แปลง น.ส.3ก จำนวน 3,535,221 น.ส. 3 จำนวน 1,115,831 แปลง ใบจอง จำนวน 197,854 แปลง (ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127, 2553) ซึ่งสามารถแบ่งกลุ่มการถือครองที่ดินตามประเภทเอกสารสิทธิและจำนวนพื้นที่ของที่ดินที่ถือครองได้ดังตารางที่ 11

ตารางที่ 11 การถือครองที่ดินในประเทศไทย แบ่งตามประเภทเอกสารสิทธิ และจำนวนพื้นที่

เนื้อที่	ปริมาณเอกสารสิทธิแบ่งตามประเภท (แปลง)					
	โฉนด		น.ส.3ก		น.ส.3	
	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล
น้อยกว่า 1 ไร่	12,683,564	735,850	1,189,203	61,027	206,988	15,416
1 – 4 ไร่	7,593,388	232,083	604,793	29,128	211,690	16,660
5 – 14 ไร่	3,441,301	117,510	393,145	18,193	209,857	9,053
15 – 49 ไร่	1,136,444	74,418	196,374	14,520	136,651	5,456
50 – 99 ไร่	34,351	6,297	7,703	1,147	12,814	1,113
100 - 499 ไร่	4,376	2,063	725	249	656	73
500 – 999 ไร่	121	100	34	21	28	3
ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป	113	42	34	3	19	1
รวม	26,811,703		3,535,221		1,115,831	

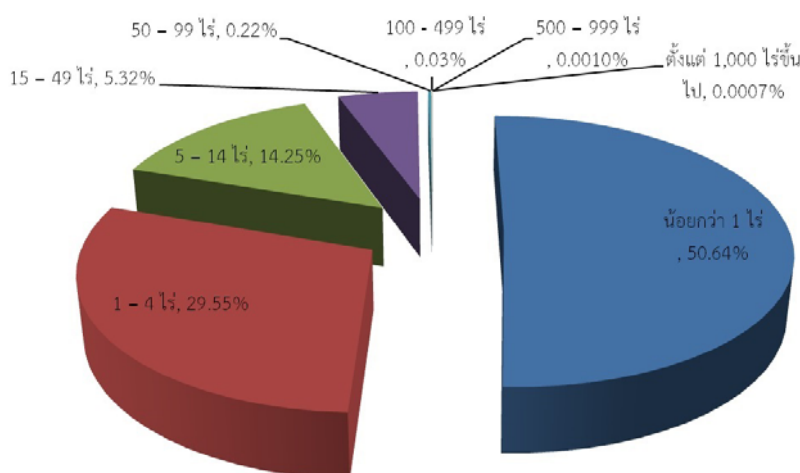
ที่มา : ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 68 ง หน้า 57 วันที่ 31 พฤษภาคม 2553.

อีกทั้งจากข้อมูลตัวเลขของสัดส่วนการถือครองที่ดินในประเทศไทยปี 2553 ในตารางที่ 12 และภาพที่ 4 พบว่า ผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่า 1 ไร่ มีสัดส่วนถึงร้อยละ 50.64 และผู้ถือครองที่ดินระหว่าง 1-4 ไร่ มีสัดส่วนร้อยละ 29.55 นั่นคือ ผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 80.19 เป็นผู้มีที่ดินน้อยกว่า 5 ไร่ ในขณะที่ผู้ถือครองที่ดินตั้งแต่ 50 ไร่ขึ้นไป มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 0.25

ตารางที่ 12 สัดส่วนการถือครองที่ดินในประเทศไทย ปี 2553

เนื้อที่	น้อยกว่า 1 ไร่	1 – 4 ไร่	5 – 14 ไร่	15 – 49 ไร่	50 – 99 ไร่	100 – 499 ไร่	500 – 999 ไร่	ตั้งแต่ 1,000 ไร่ขึ้นไป
ร้อยละ	50.64	29.55	14.25	5.32	0.22	0.03	0.0010	0.0007

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



ภาพที่ 4 แผนภูมิแสดงสัดส่วนการถือครองที่ดินในประเทศไทย ปี 2553

นอกจากนี้ ข้อมูลปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ ตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก (2444) ถึง 30 กันยายน 2554 ของกรมพัฒนาที่ดิน (2554) ชี้ให้เห็นถึงจำนวนเอกสารสิทธิและจำนวนเนื้อที่ ดังตารางที่ 13 รวมถึงมีการแยกปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศรายภาค ดังตารางที่ 14

ตารางที่ 13 ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ ตั้งแต่ปี 2544 ถึง ปี 2554

ประเภท	ปริมาณเอกสารสิทธิ (แปลง)	จำนวนเนื้อที่		
		(ไร่)	(งาน)	(วา)
โฉนด	28,475,046	102,208,392	1	81.25
น.ส.3ก	3,391,523	17,414,093	3	66.13
น.ส.3	1,076,223	9,881,220	0	54.63
ใบจอง	139,511	1,235,833	3	85.77
รวม	33,082,303	130,739,538	7	287.78

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน (2554).

ตารางที่ 14 ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ (รายภาค) ตั้งแต่ปี 2544 ถึง ปี 2554

ภาค	ปริมาณเอกสารสิทธิแบ่งตามประเภท (แปลง)			
	โฉนด	น.ส.3ก	น.ส.3	ใบจอง
กรุงเทพฯ	2,009,159	-	-	-
เหนือ	5,681,129	550,694	274,020	284,409
ตะวันออกเฉียงเหนือ	9,275,124	1,351,289	342,824	562,703
ตะวันออก	1,974,044	132,374	49,664	138,106
กลาง	5,562,911	257,800	158,882	81,827
ใต้	3,972,679	1,099,366	250,833	168,786
รวม	28,475,046	3,391,523	1,076,223	139,511

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน (2554).

เมื่อเปรียบเทียบปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศของปี 2553 (ตารางที่ 7) กับปี 2554 (ตารางที่ 9) พบว่า เอกสารสิทธิที่เป็นโฉนดมีจำนวนเพิ่มขึ้น ขณะที่เอกสารสิทธิที่เป็น น.ส.3ก น.ส.3 และใบจองมีจำนวนลดลง อย่างไรก็ตาม ผลรวมสุทธิของปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศมีจำนวนเพิ่มในปี 2554 ดังแสดงในตารางที่ 15

ตารางที่ 15 การเปรียบเทียบปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศ ปี 2553 และ ปี 2554

ประเภท	ปริมาณเอกสารสิทธิ (แปลง)		ผลต่างของปริมาณเอกสารสิทธิ (แปลง)
	ปี 2553	ปี 2554	
โฉนด	26,811,703	28,475,046	เพิ่มขึ้น 1,663,343
น.ส.3ก	3,535,221	3,391,523	ลดลง 143,698
น.ส.3	1,115,831	1,076,223	ลดลง 39,608
ใบจอง	197,854	139,511	ลดลง 58,343
รวม	31,660,609	33,082,303	เพิ่มขึ้น 1,421,694

หากจะพิจารณาถึงลักษณะของการถือครองที่ดินเฉพาะในภาคการเกษตรในปัจจุบัน (ปีการผลิต 2556/2557) ทั้งหมด ยกเว้นในพื้นที่ 3 จังหวัด ชายแดนภาคใต้ ครั้วเรือนเกษตรกรที่มีการเช่าที่ดินทำกิน (รวมทั้งเช่าทั้งหมด และเช่าบางส่วน) มีสัดส่วน 21.19% ของครั้วเรือนเกษตรกรทั้งหมด ซึ่งไม่แตกต่างจากข้อมูลการผลิตในช่วงปี 2549-2550 มากนัก ซึ่งอยู่ที่ 21.17% ในขณะที่ครั้วเรือนเกษตรกรที่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง (รวมทั้งมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองทั้งหมด และมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเป็นส่วนใหญ่ โดยเช่าบางส่วนและทำกินฟรี) มีสัดส่วน 78.81% ของครั้วเรือนเกษตรกรทั้งหมด ซึ่งไม่แตกต่างจากข้อมูลการผลิตในช่วงปี 2549-2550 มากนัก โดยอยู่ที่ 78.53% ดังนั้นจึงอาจพอสรุปได้ว่าลักษณะการถือครองที่ดินในภาคการเกษตรของประเทศในช่วงเกือบ 10 ปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปมากนัก ซึ่งแสดงไว้ในตารางที่ 16

ตารางที่ 16 ร้อยละของครั้วเรือนเกษตรกรจำแนกตามลักษณะการถือครอง

หน่วย: ร้อยละ

รายการ	ปีการเพาะปลูก							
	2549/50	2550/51	2551/52	2552/53	2553/54	2554/55	2555/56	2556/57
ครั้วเรือนเกษตรกรทั้งหมด	5,778,338	5,782,110	5,864,728	5,875,434	5,871,048	5,970,791	5,713,134	5,715,324
1. เนื้อที่เช่าอย่างเดียว	0.84	0.34	0.40	0.34	0.64	0.47	0.52	0.49
2. เนื้อที่ของตนเอง+เช่า	12.08	12.04	11.54	12.23	13.84	12.17	12.11	12.88
3. เนื้อที่เช่า+ทำฟรี	4.41	4.62	3.76	3.79	3.98	4.09	3.64	3.85
4. เนื้อที่ตนเอง+เช่า+ทำฟรี	3.87	4.64	4.09	5.02	4.93	4.80	4.98	3.97
รวมครั้วเรือนเกษตรกรที่มีการเช่า(1+2+3+4)	21.17	21.64	19.79	21.38	23.39	21.53	21.25	21.19
5. เนื้อที่ของตนเองอย่างเดียว	44.70	43.08	43.21	41.38	41.74	42.32	41.43	42.96
6. เนื้อที่ของตนเอง+ทำฟรี	20.82	21.39	22.42	22.33	21.55	22.50	24.03	22.34
7. เนื้อที่ได้ทำฟรี	13.31	13.89	14.58	14.91	13.32	13.65	13.29	13.51
รวมทุกลักษณะการถือครองคือ	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00	100.00

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร(2557)

หมายเหตุ: ได้ทำฟรีหมายถึง กรณีผู้เช่าไม่คิดค่าเช่าหรือทำกินในที่ดินสาธารณะ หรือเขตหวงห้ามของราชการ โดยได้รับอนุญาตหรือไม่ได้รับอนุญาต แต่ไม่เสียค่าเช่า

ในส่วนของครัวเรือนเกษตรกรที่มีการเช่าที่ดินทำกินของประเทศ (รวมเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองเลย และเกษตรกรที่มีที่ดินของตนเองบางส่วน) ซึ่งในปี 2556/57 มีสัดส่วนอยู่ที่ 21.19% นั้น หากนำมาจำแนกออกตามภาค จะเห็นได้ว่าภาคกลางมีสัดส่วนการเช่าที่ดินสูงที่สุดเมื่อเปรียบเทียบกับภาคอื่น คือ 45.15% รองลงมาเป็นภาคเหนือ 32.02% ส่วนภาคที่มีการเช่าที่ดินน้อยที่สุดคือ ภาคใต้อยู่ที่ 7.25% เท่านั้น สำหรับสัดส่วนการเช่าที่ดินเป็นรายภาค ตั้งแต่ปีการผลิต 2549/50 ถึงช่วงปัจจุบัน (ปีการผลิต 2556/57) และค่าเฉลี่ยสำหรับช่วงดังกล่าว แสดงไว้ในตารางที่ 17

ตารางที่ 17 ร้อยละครัวเรือนเกษตรกรที่มีการเช่าที่ดิน จำแนกเป็นรายภาคระหว่างปีการผลิต 2549/50 ถึง 2556/57

ปีการผลิต	ทั้งประเทศ	ภาคเหนือ	ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	ภาคกลาง	ภาคใต้
2549/50	21.17	35.25	13.37	39.90	3.25
2550/51	21.64	34.77	12.83	43.85	7.08
2551/52	19.79	34.55	14.90	37.79	5.48
2552/53	21.38	29.45	14.85	41.54	7.60
2553/54	23.39	37.84	15.40	45.05	6.29
2554/55	21.53	38.20	12.58	41.55	7.42
2555/56	21.25	32.12	14.31	42.32	6.13
2556/57	21.19	32.02	12.93	45.15	7.25
เฉลี่ย	21.42	34.28	13.90	37.10	6.31

ที่มา: จากการสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

หมายเหตุ : ผู้เช่าที่ดิน หมายถึง ผู้เช่าที่ถือครองที่ดินอย่างเดียวยุติงหมดหรือเช่าบางส่วนเพิ่มเติมจากที่ดินที่ถือครองของตนเองด้วย

2.1.3.4 การกระจายการถือครองที่ดิน

การกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย มากกว่าร้อยละ 40 ของครัวเรือนภาคการเกษตรไม่ได้ถือครองที่ดิน หรือถือครองที่ดินน้อยกว่า 10 ไร่ และจำนวนครัวเรือนที่ไม่ได้ถือครองที่ดินยังเพิ่มมากขึ้นเรื่อยๆ ในปัจจุบัน เนื่องจากเนื้อที่ในภาคการเกษตรส่วนใหญ่ไม่ได้ถูกนำไปใช้ประโยชน์เพื่อการผลิตที่แท้จริง แต่เป็นการซื้อที่ดินของนายทุน เพื่อการเก็งกำไร อีกทั้งที่ดินส่วนใหญ่ได้ถูกนำไปใช้เพื่อค้าประกัน

การกู้ยืมเงิน เพื่อไปประกอบธุรกิจด้านอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งหนี้ส่วนใหญ่ ต่อมาไม่สามารถจ่ายคืนได้ ในช่วงพองสบู่แตก โดยระหว่างปี 2540-2543 มูลค่าหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดผลผลิต (NPL) มีมากถึง 2.92 พันล้านบาท (ดวงมณี เลาวกุล และเอื้อมพร พิชัยสนธิ, 2551)

เมื่อพิจารณาการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทย พบว่า ในปี 2549 มีครัวเรือนที่ถือครองที่ดินระหว่าง 10-19 ไร่ มากที่สุด คือ 1,013,918 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 24.91 และมีครัวเรือนที่ถือครองที่ดินมากกว่า 40 ไร่ 402,145 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 9.88 ในขณะที่มีครัวเรือนที่ไม่มีที่ดินถือครอง 789,599 ครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ 18.42 ดังแสดงในตารางที่ 18 (ดวงมณี เลาวกุล และเอื้อมพร พิชัยสนธิ, 2551)

ตารางที่ 18 การกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทยปี 2549

ภูมิภาค	จำนวนครัวเรือน							รวม
	ไม่มีที่ดิน ถือครอง	น้อยกว่า 2 ไร่	ระหว่าง 2-4 ไร่	ระหว่าง 5-9 ไร่	ระหว่าง 10-19 ไร่	ระหว่าง 20-39 ไร่	มากกว่า 40 ไร่	
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
ร้อยละของทั้งประเทศ	18.42	3.28	6.32	14.34	24.91	22.85	9.88	100.00

ที่มา : การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน สำนักงานสถิติแห่งชาติ (2549) อ้างถึงนโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ (2551) หน้า 156.

ในขณะที่ในช่วงปี พ.ศ. 2556/2557 สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ได้ดำเนินการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือนภาคเกษตร โดยได้จัดเก็บข้อมูลการถือครองที่ดินของครัวเรือนภาคเกษตร ซึ่งจำแนกตามขนาดเนื้อที่ถือครองที่ดิน พบว่าจากครัวเรือนเกษตรทั้งหมดจำนวน 5,715,324 ครัวเรือน ครัวเรือนที่มีขนาดการถือครอง 0-10 ไร่ 10-20 ไร่ และ 20-40 ไร่ มีสัดส่วนที่ใกล้เคียงกันคือ ร้อยละ 26.15 27.82 และ 29.64 ของครัวเรือนเกษตรทั้งหมดตามลำดับ ในขณะที่ครัวเรือนที่มีขนาดการถือครองมากกว่า 40 ไร่ มีสัดส่วนเพียงร้อยละ 16.39 ของครัวเรือนเกษตรทั้งหมด โดยมีรายละเอียดแสดงไว้ในตารางที่ 19

ตารางที่ 19 แสดงร้อยละของครัวเรือนเกษตรกร จำแนกตามขนาดการถือครอง ปีการเพาะปลูก 2556-2557

รายการ		ประเทศ	เหนือ	ตะวันออก เฉียงเหนือ	กลาง	ใต้
ครัวเรือนเกษตรกรทั้งหมด (ครัวเรือน)		5,715,324	1,304,176	2,744,796	840,576	825,776
ขนาดเนื้อที่ถือครองเฉลี่ย (ไร่/ครัวเรือน)		24.36	25.07	22.93	29.66	22.62
ร้อยละของครัวเรือน จำแนกตามขนาด การถือครอง	<= 2 ไร่	3.66	6.90	1.26	5.89	4.28
	>2 ถึง<= 10 ไร่	22.49	28.54	18.36	20.87	28.47
	>10 ถึง<= 20 ไร่	27.82	21.27	32.44	22.20	28.39
	>20 ถึง<= 30 ไร่	18.48	13.03	22.76	15.87	15.37
	>30 ถึง<= 40 ไร่	11.16	9.41	12.39	10.87	10.9
	>40 ถึง<= 50 ไร่	6.20	6.73	6.07	6.16	5.81
	>50 ถึง<= 60 ไร่	3.68	4.42	2.88	6.11	2.73
	>60 ถึง<= 70 ไร่	1.94	2.87	1.52	2.94	0.88
	>70 ไร่	4.47	6.83	2.32	9.09	3.98

ที่มา: จากการสำรวจของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ดังนั้น เพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน คณะทำงานศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน (2552) ได้เสนอแนะแนวทางการปฏิบัติ คือ 1) รัฐควรรับรองสิทธิของชุมชนและประชาชนที่ทำกินในพื้นที่ดังกล่าว ในรูปแบบโฉนดชุมชน 2) ปรับปรุงระบบภาษีที่ดินให้เป็นในลักษณะก้าวหน้า เพื่อเป็นแรงกดดันไม่ให้เกิดการถือครองที่ดินในจำนวนมาก 3) จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นกลไกในการสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและคนยากจน

2.1.3.5 ภาษีที่ดิน

ภาษีที่ดิน เป็นอีกหนึ่งมาตรการที่สามารถป้องกันการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน และการปล่อยที่ดินให้ว่างเปล่าโดยไม่ใช้ประโยชน์ได้ (ดวงมณี เลาวกุล, 2553) โดยระบบภาษีที่จัดเก็บจากการครอบครองทรัพย์สินในประเทศไทย แบ่งออกเป็น 2 ประเภท คือ ภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ ซึ่งระบบภาษีที่ดินทั้งสองประเภทนี้ถูกใช้มาเป็นเวลานาน และก่อให้เกิดปัญหาทางด้านฐานภาษีและอัตราภาษี เช่น ในกรณีภาษีโรงเรือนและที่ดินนั้น ใช้ค่าเช่าเป็นฐานภาษี แทนที่จะใช้ฐานมูลค่าทรัพย์สิน ส่งผลให้เกิดปัญหาในการประเมินค่ารายปีและมีฐานภาษีซ้ำซ้อนกับภาษีเงินได้ อีกทั้งยังมีอัตราภาษีที่สูงถึงร้อยละ 12.5 ของค่าเช่ารายปี ซึ่งเป็นอัตราที่สูงเกินไป ส่วนกรณีของภาษีบำรุงท้องที่นั้น ใช้ราคาปานกลางของที่ดินปี พ.ศ. 2521 - 2524 ทำให้ภาระภาษีต่ำและที่ดินที่จัดเก็บภาษีน้อย

รวมทั้งมีการคำนวณอัตราภาษีในอัตราถดถอยอีกด้วย กล่าวคือ ราคาปานกลางที่มีราคาต่ำเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าราคาปานกลางที่มีราคาสูง ดังนั้น จึงเกิดแนวคิดในการยกเลิกการจัดเก็บภาษีทั้งสองประเภทนี้ เพื่อเปลี่ยนมาเป็นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทน (ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์, 2552)

สำหรับการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้มีการเปลี่ยนแปลงของโครงสร้างภาษี และให้คิดฐานภาษีจากราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดิน สิ่งปลูกสร้างที่ติดกับที่ดิน และห้องชุดตามประมวลกฎหมายที่ดิน ส่วนอัตราภาษีให้เป็นอัตราตามมูลค่าราคาประเมินทุนทรัพย์ และกำหนดอัตราภาษีแตกต่างกันตามประเภทของที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยแบ่งประเภทที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็น 3 ประเภท คือ 1) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างทั่วไป 2) ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างสำหรับที่อยู่อาศัยของตนโดยไม่ประกอบเชิงพาณิชย์ และ 3) ที่ดินที่ใช้ประกอบเกษตรกรรม รวมถึงให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแต่ละท้องถิ่นที่มีหน้าที่บริหารจัดการเก็บภาษีดังกล่าว โดยรายได้ที่จัดเก็บได้ทั้งหมดในเขตองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นใดให้เป็นรายได้ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น (ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์, 2552)

การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจึงจัดเป็นการนำเอาเครื่องมือทางภาษีที่มีอยู่มาใช้ให้ครบถ้วน อีกทั้งการเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังเป็นวิธีการหนึ่งที่จะช่วยลดความแตกต่างในโอกาสของบุคคลเพื่อกระจายทรัพย์สินของประชาชนและสร้างความเป็นธรรมในสังคมอีกด้วย

2.1.3.6 ธนาкарที่ดิน

ปัญหาสำคัญของประเทศไทย คือ การขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินถือครองที่ดิน รวมทั้งปัญหาการเก็งกำไรที่ดิน เป็นเหตุให้ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ นอกจากนี้ ปัญหาที่เกิดจากความล้มเหลวในภาคการผลิต รวมถึงผลกระทบจากการเปิดเสรีทางการค้าที่ส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรหลายชนิดในท้องตลาดราคาถูกลง ทำให้เกษตรกรมีรายได้ลดลง ก่อให้เกิดภาวะหนี้สินเพิ่มมากขึ้นทำให้สูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกร

นโยบายเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจนซึ่งได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ข้อ 3.5.1 แก้ไขปัญหาความยากจน โดยการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่ผู้มีรายได้น้อย ส่งเสริมอาชีพและสร้างรายได้” และ “นโยบายเศรษฐกิจ ด้านนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจ ภาคเกษตร ข้อ 4.2.1.8 คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พัฒนาคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปแบบของธนาкарที่ดิน” โดยสอดคล้องกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 85 ที่บัญญัติให้รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้าน

ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม โดยกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร การแก้ไขปัญหาดินจึงเป็นปัญหาเร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการโดยเร็วซึ่งในขณะนี้ยังไม่มีสถาบันการเงินใดที่เข้ามารับผิดชอบและสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินของประเทศ จึงมีความจำเป็นที่จะต้องจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ภายในระยะเวลา 3-5 ปี เพื่อบริหารจัดการให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้เข้าถึงที่ดินทำกินและเกิดการกระจายการถือครองที่เป็นธรรมและยั่งยืน เชื่อว่า จะช่วยแก้ไขปัญหการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน รวมทั้งปัญหาการเก็งกำไรในที่ดินที่ทำให้ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ และการสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรม

ในระยะเริ่มต้นของการเตรียมการจัดตั้งธนาคารที่ดิน จะจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในรูปขององค์การมหาชนขึ้น เพื่อทำหน้าที่เสนอนโยบายและมาตรการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน รวมทั้งจัดทำร่างกฎหมาย เพื่อจัดตั้งเป็นธนาคารที่ดินเต็มรูปแบบภายในระยะเวลา 3-5 ปี ระหว่างนี้ให้มีการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาดินของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ขึ้นในสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และจัดทำโครงการนำร่องซื้อที่ดินให้แก่เกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ที่ดินเอกชนปล่อยทิ้งร้างเพื่อนำมาจัดให้กับเกษตรกรโดยการเช่า การเช่าซื้อ หรือจัดให้ทำประโยชน์ ในรูปแบบของโฉนดชุมชนภายใต้นโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาล

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ออกประกาศใช้บังคับในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2554¹⁶ แต่ยังไม่ได้มีการจัดตั้งองค์การมหาชน เนื่องจากมีการยุบสภาและเปลี่ยนแปลงรัฐบาล จนถึงช่วงมีการเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 หัวหน้า คสช. จึงใช้อำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 70/2557 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2557 แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในวาระเริ่มแรก และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในวาระเริ่มแรก รวมทั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อนจนกว่าจะมีคณะกรรมการถาวร คณะกรรมการฯ ได้มีการประชุมครั้งที่ 1/2557 เมื่อวันที่ 20 สิงหาคม 2557 เป็นต้นมา

¹⁶ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอน 33 ก ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2554 ให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

2.1.3.7 มูลค่าและราคาที่ดิน

มูลค่าของที่ดิน หมายถึง ราคาที่แท้จริงของที่ดิน ซึ่งอยู่ในรูปตัวเงินที่ควรจะเป็น ที่ดินแต่ละผืน จะมีมูลค่าที่ควรจะเป็นแตกต่างกัน เนื่องจากที่ดินแต่ละแปลงมีความแตกต่างกันในเรื่องทรัพยากรดิน ที่ตั้ง และการใช้ประโยชน์ ซึ่งมูลค่าหรือราคาที่แท้จริงของที่ดินนี้ จะสามารถนำไปใช้เป็นราคาอ้างอิงในการทำธุรกรรมที่ดินได้ เช่น การซื้อขาย การกำหนดราคาค่าเช่า การค้ำประกัน และเกณฑ์การเลือกลงทุนในที่ดินแปลงใดแปลงหนึ่ง เป็นต้น (Assetpedia, 2013)

ข้อมูลราคาที่ดินมีการเปลี่ยนแปลงอย่างต่อเนื่องตั้งแต่อดีตถึงปัจจุบัน โดยปัจจัยที่มีอิทธิพลต่อราคาที่ดิน สามารถแบ่งออกเป็น 3 ปัจจัยหลัก (Assetpedia, 2013) ดังนี้

- 1) ปัจจัยที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อราคาที่ดินมากที่สุด ประกอบด้วย 7 ปัจจัย ได้แก่ ถนน ไฟฟ้า ประปา ใกล้ตลาด สภาพน้ำท่วม การใช้ประโยชน์ที่ดิน และโครงการพัฒนา
- 2) ปัจจัยที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อราคาที่ดินปานกลาง ประกอบด้วย 5 ปัจจัย ได้แก่ โทรศัพท์ ท่อระบายน้ำ ระดับความสูงต่ำของพื้นที่เทียบกับถนน สภาพแวดล้อมเป็นพิษ และร้อยละของการพัฒนาในพื้นที่
- 3) ปัจจัยที่มีความสำคัญและมีผลกระทบต่อราคาที่ดินต่ำกว่าปานกลาง ประกอบด้วย 4 ปัจจัย ได้แก่ การมีรถเมล์ผ่าน การมีที่จอดรถ การมีทางเท้า และความใกล้กับสถานศึกษา

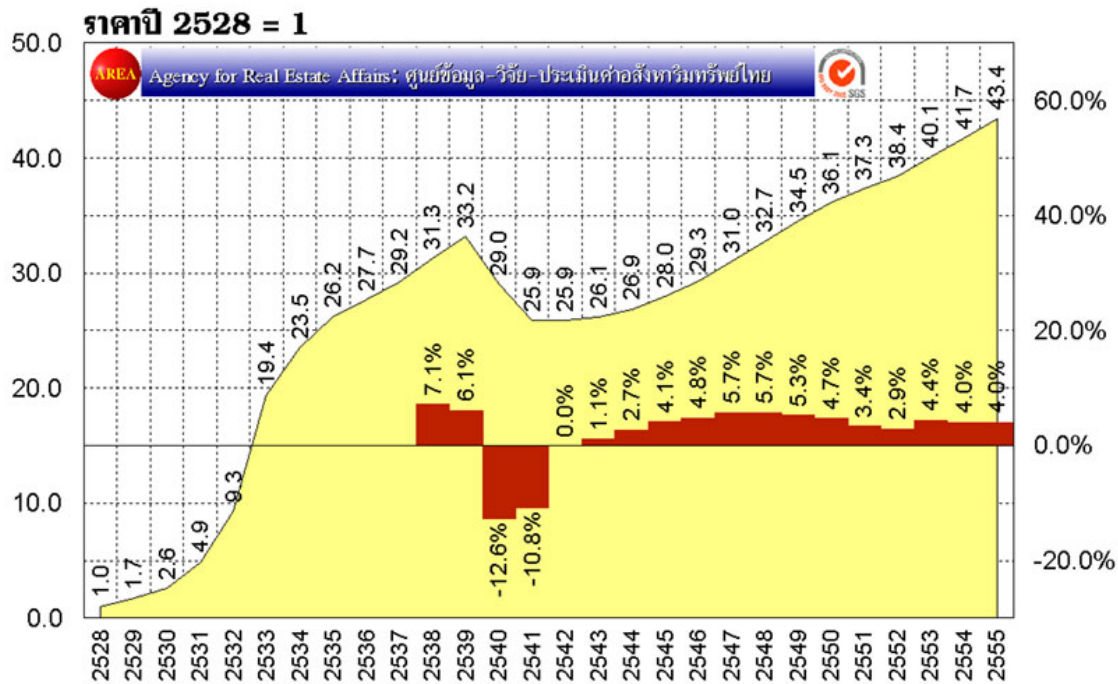
จากการศึกษามูลค่าอสังหาริมทรัพย์โดยรวมของประเทศไทย ของมูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย (2550) ในส่วนของที่อยู่อาศัยทุกประเภทและที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ไม่รวมที่ดินป่าเขา อสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์ เพื่อการอุตสาหกรรมหรือเพื่อการพักผ่อนและอื่น ๆ) พบว่า อสังหาริมทรัพย์ที่ศึกษามีมูลค่ารวมกัน 47,533,655 ล้านบาท ซึ่งหากเทียบกับงบประมาณแผ่นดินของ ไทย ณ ปีงบประมาณ 2550 ที่ 1,566,200 ล้านบาท จะพบว่ามูลค่าอสังหาริมทรัพย์ที่ประมาณการในการศึกษานี้ เป็นถึง 30 เท่าของงบประมาณแผ่นดิน โดยกรุงเทพมหานครและปริมณฑล มีอสังหาริมทรัพย์รวมกันเป็นมูลค่าสูงสุดถึง 12,798,695.6 ล้านบาท แบ่งเป็น ที่อยู่อาศัย 10,539,566.3 และที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมเพียง 2,259,129.3 ล้านบาท ส่วนรองลงมาที่มีมูลค่าสูงเป็นอันดับสองคือ ภาค ตะวันออกเฉียงเหนือ โดยมีมูลค่ารวม 11,650,105.3 ล้านบาท แบ่งเป็น ที่อยู่อาศัย 5,610,212.5 ล้านบาท และที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม 6,039,892.9 ล้านบาท (ภาพที่ 5)

มูลค่ารวมของสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย ณ สิ้นปี พ.ศ. 2550			
ภูมิภาค	มูลค่าสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทย ณ สิ้นปี พ.ศ. 2550 (บาท)		
	ที่อยู่อาศัยทุกประเภท	ที่ดินเกษตรกรรม	มูลค่าทรัพย์สินรวม
1 กรุงเทพฯและปริมณฑล	10,539,566,333,593	2,259,129,820,588	12,798,696,154,282
2 ภาคกลาง	2,564,329,475,260	2,584,047,844,106	5,248,377,319,366
3 ภาคเหนือ	3,955,596,432,507	3,162,548,407,050	7,118,144,839,557
4 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	6,610,212,470,299	6,089,692,862,929	11,699,905,333,222
5 ภาคตะวันออก	863,467,984,004	1,204,839,195,979	2,068,307,179,984
6 ภาคใต้	3,154,616,195,726	3,399,465,830,889	6,554,082,026,615
7 เมืองอุตสาหกรรม	1,150,631,052,474	452,805,502,752	1,603,436,555,236
8 จ. จังหวัดชายแดนภาคใต้	381,912,920,561	110,353,359,102	492,266,279,662
รวมทั้งหมด	28,220,552,864,515	19,313,102,222,899	47,533,655,087,414
(ฉบับรวมของสังหาริมทรัพย์เชิงพาณิชย์ อุตสาหกรรมและเพื่อการพักผ่อนสอยที่ดินสาธารณะ ป่า ไร่ ฯลฯ)			
โครงการสำรวจความจำเป็นของสำนักงานที่ดินและสถาบันการเงินทั่วประเทศ โดยมูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย			

ภาพที่ 5 มูลค่าอสังหาริมทรัพย์โดยรวมของประเทศไทย ณ สิ้นปี พ.ศ. 2550

ที่มา : มูลนิธิประเมินค่าทรัพย์สินแห่งประเทศไทย (2550)

นอกจากนี้ ข้อมูลสถิติของศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทยในปี 2555 อ้างถึงใน โสภณ พรโชคชัย (2555) ได้ชี้ให้เห็นว่าราคาที่ดินในช่วงปี 2528 - 2539 เพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วถึงประมาณ 30 เท่า เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงฐานเศรษฐกิจของประเทศไทยจากประเทศเกษตรกรรมเป็นประเทศอุตสาหกรรม ดังนั้น ที่ดินจึงมีศักยภาพเพิ่มขึ้นจากแต่เดิมที่ใช้ทำการเกษตรกรรมเท่านั้น อย่างไรก็ตาม ราคาที่ดินได้ตกต่ำลงไปในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ 2540 แต่หลังจากปี 2543 เป็นต้นมา ราคาที่ดินมีการกระเด้งขึ้นตามลำดับ แม้ในช่วงปี 2548 - 2549 และ 2549- 2550 อัตราการขยายตัวของราคาจะลดน้อยลงไปกว่าเดิม แต่ยังมีการเปลี่ยนแปลงในทางบวก คือราคาที่ดินยังเพิ่มขึ้น ไม่ได้ตกต่ำลงไปเช่นในช่วงวิกฤติเศรษฐกิจ อย่างไรก็ตาม ราคาที่ดินกลับมาปรับตัวสูงขึ้นอีกครั้งในช่วงปี 2553 - 2555 (ภาพที่ 6)



ภาพที่ 6 การเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร พ.ศ. 2528 - 2555

ที่มา : ศูนย์ข้อมูลวิจัยและประเมินค่าอสังหาริมทรัพย์ไทย บจก. เอเจนซี่ ฟอร์ เรียลเอสเตท แอฟแฟร์ส (2555)

2.1.3.8 หนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน

ประมวลกฎหมายที่ดินมีบทบัญญัติที่สามารถออกโฉนดที่ดินแก่ประชาชน หนังสือแสดงสิทธิในที่ดินที่ออกตามความในพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบด้วย ส.ค. 1 ใบจอง หนังสือรับรองการทำประโยชน์ ใบไต่สวน และโฉนดที่ดิน มีรายละเอียด ดังนี้

1) “**ส.ค. 1**” มีที่มาจาก มาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ให้ผู้ที่ได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับโดยไม่มีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน แจ้งการครอบครองที่ดินต่อนายอำเภอท้องที่ภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน ส.ค. 1 จึงเป็นหลักฐานที่ผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นผู้แจ้งว่าตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้ เป็นเพียงการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น ที่ดินที่มี ส.ค. 1 จึงทำการโอนกันได้เพียงแต่แสดงเจตนาสะละการครอบครองพร้อมส่งมอบให้ผู้รับโอนเท่านั้นก็ถือว่าเป็นการโอนกันโดยชอบแล้ว

ผู้ครอบครองที่ดินที่มี ส.ค. 1 มีสิทธินำมาขออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ได้ 2 กรณี คือ

(1) นำมาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตที่ดินตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ กรณีนี้ทางราชการจะเป็นผู้ออกให้เป็นท้องที่ไป โดยจะมีการประกาศให้ทราบก่อนล่วงหน้าตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ

(2) นำมาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามความประสงค์ของเจ้าของที่ดิน โดยยื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดินที่ดินตั้งอยู่ การออกโฉนดที่ดินจะออกได้ในพื้นที่ที่ได้สร้างระวางแผนที่สำหรับออกโฉนดที่ดินไว้แล้วเท่านั้น

ในปี พ.ศ. 2551 มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551¹⁷ ความในมาตรา 8 กำหนดให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินและยังมิได้ยื่นคำขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้นมายื่นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2553) เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว หากมีผู้นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้อต่อเมื่อศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ในการพิจารณาของศาล ให้ศาลแจ้งให้กรมที่ดินทราบและให้กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ พร้อมทั้งให้ความเห็นเสนอต่อศาลว่า ผู้นั้นได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาล ความเห็นดังกล่าวให้เสนอต่อศาลภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งจากศาล เว้นแต่ศาลจะขยายระยะเวลาเป็นอย่างอื่น

การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินข้างต้น เป็นมาตรการเร่งรัดผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาดำเนินการเพื่อขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ก็ไม่ตัดสิทธิของผู้ที่ไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลา แต่ต้องให้ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดเสียก่อน

2) “ใบจอง” คือ หนังสือที่ทางราชการออกให้เพื่อเป็นการแสดงความยินยอมให้ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินเป็นการชั่วคราว ใบจองจะออกให้แก่ราษฎรที่ทางราชการได้จัดที่ดินให้ทำกินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 30 และมาตรา 33 ซึ่งจะมีประกาศเปิดโอกาสให้จับจองเป็นคราว ๆ ในแต่ละท้องที่

¹⁷ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 29 ก หน้า 50 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551

ที่ดินที่มีใบจองจะโอนให้แก่บุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่จะตกทอดทางมรดก เมื่อทำประโยชน์ตามเงื่อนไขดังกล่าวแล้ว ก็มีสิทธินำใบจองนั้นมาขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ แต่โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์นั้นจะต้องตกอยู่ในบังคับห้ามโอนตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด

3) **“หนังสือรับรองการทำประโยชน์”** หมายความว่า หนังสือคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ว่าได้ทำประโยชน์ในที่ดินไว้แล้ว มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ 3 แบบ คือ

(1) น.ส. 3 เป็นเอกสารออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ มีลักษณะเป็นแผนที่รูปลอย ไม่มีการกำหนดตำแหน่งที่ดินแน่นอน นายอำเภอเป็นผู้ออก

(2) น.ส. 3 ก. เป็นเอกสารออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินในท้องที่ที่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ โดยมีการกำหนดตำแหน่งที่ดินในระวางรูปถ่ายทางอากาศ นายอำเภอ หรือเจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออกแล้วแต่กรณี

(3) น.ส. 3 ข. เป็นเอกสารออกให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินในท้องที่ที่ไม่มีระวางรูปถ่ายทางอากาศ และมีประกาศกระทรวงมหาดไทย ยกเลิกอำนาจหน้าที่นายอำเภอหรือปลัดอำเภอผู้เป็นหัวหน้าประจำกิ่งอำเภอแล้ว โดยเจ้าพนักงานที่ดินเป็นผู้ออก

นอกจากนั้น ยังมีหนังสือรับรองการทำประโยชน์อีกชนิดหนึ่งเรียกว่า “แบบหมายเลข 3” ออกตามความในกฎกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 โดยผู้จับจองที่ดินที่ได้รับใบเหยียบย่ำหรือทำประโยชน์มาก่อนพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479 ใช้บังคับได้ยื่นขอคำรับรองจากพนักงานเจ้าหน้าที่ ก็จะมีการนำที่ดินขึ้นทะเบียนและออกใบสำคัญ คือ แบบหมายเลข 3 ให้ จึงถือว่าเป็นหนังสือแสดงการครอบครองแต่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์ เมื่อประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินจะต้องแจ้งการครอบครองเพื่อรับ ส.ค. 1

4) **“ใบไต่สวน”** คือ หนังสือแสดงการสอบสวนเพื่อออกโฉนดที่ดิน เป็นหลักฐานแสดงให้ทราบว่าได้มีการสอบสวนสิทธิในที่ดินแล้ว สามารถจดทะเบียนตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ใบไต่สวนไม่ใช่หนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ แต่สามารถจดทะเบียนโอนให้แก่กันได้ เพราะเป็นขั้นตอนหลังจากหนังสือรับรองการทำประโยชน์ ผู้มีใบไต่สวนพร้อมที่จะได้รับโฉนดที่ดิน ประมวลกฎหมายที่ดินให้รวมถึง “ใบนำ” ด้วย ซึ่งหมายถึงหลักฐานการนำขึ้นหรือบำรุงวัดที่ดินของเจ้าของที่ดินให้กับเจ้าหน้าที่เพื่อออกโฉนดที่ดิน ซึ่งเป็นไปตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 127 มาตรา 9 และมาตรา 18

5) **“โฉนดที่ดิน”** หมายความว่า หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดิน และให้หมายความรวมถึงโฉนดแผนที่ โฉนดตราจอง และตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว”¹⁸ หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าวมีที่มา ดังนี้

(1) โฉนดที่ดิน เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ออกตามประมวลกฎหมายที่ดิน

¹⁸ ประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 1

(2) โฉนดแผนที่ เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ออกตามประกาศออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. 120 และ ออกตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ.127

(3) โฉนดตราจอง เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ.121 ต่อมาเปลี่ยนเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดตราจอง ร.ศ.124

(4) ตราจองที่ตราว่า “ได้ทำประโยชน์แล้ว” เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ 6) พุทธศักราช 2479

6) เอกสารสิทธิในที่ดินประเภทอื่น นอกจากนั้นยังมีเอกสารสิทธิในที่ดินประเภทอื่นที่ออกโดยอาศัยบทบัญญัติในประมวลกฎหมายที่ดินหรือกฎหมายอื่น จึงนำมาอธิบายไว้ในที่นี้ ได้แก่

(1) “หนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง” คือ หนังสือแสดงแนวเขตที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกันหรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ

การออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้มีมานานแล้ว โดยฉบับแรกออกเมื่อวันที่ 4 ตุลาคม 2464 ออกให้แก่ที่ตั้งกรมทหารบกที่ 4 ของกระทรวงกลาโหม ณ ตำบลบ้านใต้ อำเภอเมืองกาญจนบุรี จังหวัดกาญจนบุรี เดิมหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่มีกฎหมายกำหนดไว้โดยเฉพาะ ต่อมาเมื่อปี พ.ศ. 2515 ได้มีประกาศของคณะปฏิวัติฉบับที่ 334 (พ.ศ. 2515) แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน กำหนดให้มีมาตรา 8 ตรี ซึ่งได้บัญญัติไว้ ดังนี้

“มาตรา 8 ตรี ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน หรือใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ อธิบดีอาจจัดให้มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพื่อแสดงเขตไว้เป็นหลักฐาน

แบบ หลักเกณฑ์ และวิธีการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง ให้เป็นไปตามที่กำหนดไว้ในกฎกระทรวง

ที่ดินตามวรรคหนึ่งแปลงใดยังไม่มีหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง เขตของที่ดินดังกล่าวให้เป็นไปตามหลักฐานของทางราชการ”

เมื่อพิจารณาตามมาตรา 8 ตรี แห่งประมวลกฎหมายที่ดินแล้วจะเห็นได้ว่าหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงไม่ใช่หนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินของรัฐ แต่เป็นหนังสือของทางราชการอย่างหนึ่ง而出ให้เพื่อแสดงแนวเขต ที่ตั้ง จำนวนเนื้อที่ และการใช้ประโยชน์ของทางราชการในที่ดินนั้น สำหรับที่ดินที่จะออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงได้ ได้แก่ ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดิน ดังนี้

(1) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เป็นต้นว่า พุ่งเลี้ยงสัตว์ สาธารณประโยชน์ ป่าช้าสาธารณประโยชน์ แต่สาธารณสมบัติของแผ่นดินตามข้อนี้บางลักษณะไม่จำเป็นต้องออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวงเพราะเป็นที่ดินสาธารณประโยชน์โดยสภาพ มีขอบแนวเขตตามธรรมชาติอยู่แล้ว เช่น ที่ชายตลิ่ง ถนน ทางสาธารณประโยชน์ ทางหลวงแผ่นดิน ทางรถไฟ ทางน้ำ ลำกระโดง แม่น้ำ ลำคลอง เป็นต้น

(2) สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ เช่น ที่ดินที่ได้สงวนหวงห้าม หรือขึ้นทะเบียนเป็นของทบวงการเมือง ที่ดินที่ใช้ในราชการต่างๆ ที่ดินที่รัฐจัดซื้อหรือมีผู้ทูลให้รัฐ ที่ดินที่ถูกเวนคืนมาเป็นของรัฐ เป็นต้น ซึ่งเป็นที่ดินที่อยู่ในความดูแลของกรมธนารักษ์ กระทรวงการคลัง

(2) **หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01)** พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ให้อำนาจสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดที่ดินให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน สำหรับที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปที่ดินจะมีการมอบหนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. 4-01) เพื่อเป็นหลักฐานการได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน สิทธิเข้าทำประโยชน์สามารถตกทอดไปยังทายาท

เกษตรกรที่ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้วก็จะได้รับโฉนดที่ดินหรือ น.ส. 3 แต่สิทธิที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินนั้น กฎหมายกำหนดให้สามารถตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม แต่จะโอนหรือแบ่งแยกสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่นมิได้ เว้นแต่จะโอนไปยัง ส.ป.ก. หรือสถาบันเกษตรกร (มาตรา 39) จึงเป็นกรรมสิทธิ์ในที่ดินที่มีเงื่อนไขห้ามโอนสิทธิการ

(3) **เอกสาร กสน. 3** พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ให้อำนาจกรมส่งเสริมสหกรณ์ในการจัดที่ดินให้กับประชาชน เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินครบตามเงื่อนไข ก็จะมีหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (กสน. 5) ที่สามารถนำไปขออนุญาตโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. 3 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีเงื่อนไขว่าภายใน 5 ปี นับแต่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. 3 จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ เว้นแต่การตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์ และภายในระยะเวลาดังกล่าว ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบ แห่งการบังคับคดี

(4) **เอกสาร น.ค. 1** พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 ให้อำนาจกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ (กรมประชาสงเคราะห์) ในการจัดที่ดินให้กับประชาชน เมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินทำประโยชน์ในที่ดินครบตามเงื่อนไข ก็จะมีหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. 3) ที่สามารถนำไปขออนุญาตโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. 3 ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีเงื่อนไขว่าภายใน 5 ปี นับแต่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือ น.ส. 3 จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ เว้นแต่การตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์ และภายในระยะเวลาดังกล่าว ที่ดินนั้นไม่อยู่ในความรับผิดชอบ แห่งการบังคับคดี

(5) **หนังสืออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ** พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 มาตรา 16 ทวิ และมาตรา 16 تري ผ่อนผันให้ผู้ที่ทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยในบริเวณป่าเสื่อมโทรมที่กำหนดเป็นเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้ว โดยจัดให้ทำกินไม่เกิน 20 ไร่ต่อครอบครัว มีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปีแต่ไม่เกิน 30 ปี และอาจขออนุญาตพื้นที่ปลูกป่าในพื้นที่ที่ตนเคยทำประโยชน์หรืออยู่อาศัยได้อีกไม่เกิน 35 ไร่ต่อครอบครัว มีกำหนดเวลาคราวละไม่น้อยกว่า 5 ปีแต่ไม่เกิน 30 ปีเช่นกันและต้องเสียค่าธรรมเนียมตามที่กฎหมายกำหนด หากผู้ได้รับอนุญาตละทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือไม่อยู่อาศัยในที่ดินที่ได้รับอนุญาตติดต่อกันเกินสองปี หรือยินยอมให้ผู้อื่นนอกจากบุคคลใน

ครอบครัวยุ่เข้าทำประโยชน์ หรือไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขในระเบียบที่อธิบดีกรมป่าไม้กำหนดก็อาจถูกเพิกถอนการอนุญาตได้

สิทธิในการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นจะสิ้นสุดหลังจากผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย บุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตมีสิทธิอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นต่อไปได้แต่ไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่ผู้ได้รับอนุญาตถึงแก่ความตาย แต่สิทธิดังกล่าวสามารถตกทอดไปยังสามี ภรรยา บุตรคนหนึ่งคนใดหรือบุคคลในครอบครัวซึ่งอาศัยอยู่กับผู้ได้รับอนุญาตได้หากผู้ได้รับอนุญาตได้ระบุไว้เป็นหนังสือตามแบบที่กำหนด

สำหรับป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม มาตรา 20 ให้อธิบดีกรมป่าไม้โดยอนุมัติรัฐมนตรีมีอำนาจอนุญาตเป็นหนังสือให้บุคคลหนึ่งบุคคลใดทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้นได้ในเนื้อที่ไม่เกิน 2,000 ไร่ หากเกินกว่านั้นต้องได้รับอนุมัติจากคณะรัฐมนตรี และผู้ได้รับอนุญาตจะต้องเสียค่าตอบแทนให้แก่รัฐตามจำนวนที่กำหนดไว้ในประกาศของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

หลักเกณฑ์การอนุญาตป่าสงวนแห่งชาติตาม มาตรา 20 มี 2 ประการ คือ

(1) เป็นป่าเสื่อมโทรมที่ไม่สามารถที่จะกลับฟื้นคืนได้ตามธรรมชาติได้ตาม มาตรา 16 ทวิ

(2) การอนุญาตนั้นต้องเพื่อทำการบำรุงป่าหรือปลูกสร้างสวนป่าหรือไม้ยืนต้น หากปรากฏว่าการอนุญาตผิดหลักเกณฑ์ข้อใดข้อหนึ่ง กรมป่าไม้จะเรียกป่านั้นกลับคืนโครงการ สทก. (หมายถึง หนังสืออนุญาตให้มีสิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเพื่อแก้ไขปัญหาในเรื่องการอยู่อาศัยหรือทำประโยชน์ในเขตป่าไม้ของราษฎร) และโครงการหมู่บ้านป่าไม้

2.1.3.9 นโยบายการออกเอกสารสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน¹⁹

ในปี 2521 ประมาณร้อยละ 12 ของพื้นที่ที่ถือครองเพื่อการเกษตรประมาณ 148 ล้านไร่เท่านั้นที่มีโฉนดที่ดิน ขณะที่อีกประมาณร้อยละ 49 เป็นการถือครองโดยประชาชนมีเอกสารหลักฐานซึ่งทางราชการออกให้แต่มีความมั่นคงน้อยกว่าโฉนดที่ดิน เช่น หนังสือรับรองการทำประโยชน์ เป็นต้น พื้นที่อีกประมาณร้อยละ 18 ประชาชนได้ครอบครองโดยถูกต้องตามกฎหมายแต่ปราศจากเอกสารหลักฐานจากทางราชการใด ๆ และอีกประมาณร้อยละ 21 ประชาชนได้เข้าครอบครองที่ดินของรัฐโดยผิดกฎหมาย

กรมที่ดินก็ได้พยายามเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินอยู่แล้วแต่ด้วยอัตรากำลังและงบประมาณแต่ละปีที่กรมได้รับมีจำนวนจำกัด สามารถออกโฉนดที่ดินเพียงร้อยละ 20 ของพื้นที่ที่ถือครองทั่วประเทศในระยะเวลา 80 กว่าปี ตั้งแต่กรมที่ดินได้ก่อตั้งเมื่อปี พ.ศ. 2444 ซึ่งไม่ทันกับความต้องการของประชาชน และหากกรมที่ดินดำเนินงานในอัตรานี้โดยปราศจากความช่วยเหลือพิเศษใด ๆ แล้วก็จะต้องใช้เวลาอีกประมาณ 100-200 ปี จึงจะออกโฉนดที่ดินได้หมดทั่วประเทศ แม้กรมที่ดินจะได้พยายามออกหนังสือ

¹⁹ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย "โครงการพัฒนากรมที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ" มิถุนายน 2527

รับรองการทำประโยชน์ (น.ส. 3 และน.ส. 3 ก.) ไปทุกจุดพื้นที่เกือบทั่วประเทศแล้ว แต่ น.ส. 3 และ น.ส. 3 ก. เป็นเอกสารที่ยังไม่มีความสมบูรณ์เท่าโฉนดที่ดินและเป็นที่ยื่นขอของประชาชนน้อยกว่า โฉนดที่ดิน นอกจากนั้น สถาบันการเงินต่าง ๆ ก็ยังไม่ยอมรับ น.ส. 3 และน.ส. 3 ก. ในการเป็นหลักฐาน ค้ำประกันการกู้ยืมเงินโดยเกษตรกรด้วย จึงได้วางแผนที่จะดำเนินการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศให้เสร็จภายใน 20 ปี โดยการสนับสนุนทางการเงินจากธนาคารโลกและความช่วยเหลือทางด้านวิชาการจากรัฐบาลออสเตรเลีย

เป้าหมายของโครงการในส่วนที่เกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดิน สรุปได้ดังนี้

เร่งรัดออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ที่ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่แล้วโดยชอบด้วยกฎหมาย แต่ยังมีหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ที่ดินทั่วประเทศ จำนวนประมาณ 12.4 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 131.9 ล้านไร่ (เฉลี่ยประมาณ 1 แปลงต่อ 8 ไร่) ให้เสร็จภายในระยะเวลา 20 ปี จะเริ่มโครงการตั้งแต่ปี 2528 ถึงปี 2547

กระจายอำนาจหน้าที่การออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ โดยการโอนเจ้าหน้าที่จากสำนักงานที่ดินจังหวัดไปยังสำนักงานที่ดินสาขาทั่วประเทศ โดยจะมีการดำเนินการที่ละ 4 หรือ 5 จังหวัด สำหรับสำนักงานที่ดินจังหวัดจะรับผิดชอบเฉพาะด้านบริหาร เปรียบเสมือนผู้ควบคุมเขตพื้นที่จังหวัดนั้น ๆ รวมทั้งทำหน้าที่ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินและการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมเกี่ยวกับที่ดินหรือสังหาริมทรัพย์ในเขตพื้นที่อำเภอเมือง

ออกโฉนดที่ดินการเปลี่ยนจาก น.ส. 3 ก. ซึ่งมีอยู่จำนวนประมาณครึ่งหนึ่งของ น.ส. 3 ก. ทั้งหมด เนื้อที่ประมาณ 47 ล้านไร่ ให้เป็นโฉนดที่ดินให้เสร็จภายใน 20 ปี

ระยะเวลาในการดำเนินโครงการนี้ทั้งหมดประมาณ 20 ปี โดยจะแบ่งเป็นช่วง ๆ ละ 5 ปี โดยในช่วงแรกใช้เงินกู้จากธนาคารโลก ซึ่งจะเริ่มโครงการ 5 ปีแรกประมาณปี พ.ศ. 2528-2532 โดยเน้นหนักทางด้านการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ยังไม่มีเอกสารสิทธิทางภาคเหนือ 5 จังหวัด และภาคตะวันออกเฉียงเหนือ 4 จังหวัดรวมทั้งสิ้น 9 จังหวัด และต่อไปจะได้มีการปรับปรุงงาน เพื่อดำเนินในระยะที่ 2, 3 และ 4 ต่อไป

วิธีดำเนินการในการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ เป็นการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินให้แก่ผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายแต่ยังมีหนังสือสำคัญแสดงสิทธิในที่ดินทั่วประเทศ เว้นแต่ที่ดินซึ่งมีหลักฐาน น.ส.3 ก. แล้ว จำนวนประมาณ 9 ล้านแปลง เนื้อที่ ประมาณ 72 ล้านไร่ ภายในระยะเวลา 18 ปี เริ่มตั้งแต่ปี 2530 ถึงปี 2547

ปรับแก้ น.ส.3 ก. ให้เป็นโฉนดที่ดินทั่วประเทศและจัดทำเลขประจำแปลงโฉนดเก่าเสียใหม่ ในระยะเวลา 5 ปีแรกของโครงการ จะปรับระหว่าง น.ส.3 ก. เข้าในระหว่างโฉนดที่ดินจำนวน 5,000 ไร่ ส่วนที่เหลือจะดำเนินการในปีต่อไป

แก้ไขกฎหมายและกฎกระทรวงบางข้อ เพื่อให้การพัฒนากฎที่ดินและการเร่งรัดออกโฉนดดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและถูกต้องตามความเป็นจริงตลอดจนการกระจายอำนาจการจดทะเบียนจากสำนักงานที่ดินจังหวัดไปยังสำนักงานที่ดินสาขา การปรับ น.ส. 3 ก. เป็นโฉนดที่ดินโดยไม่ต้องสำรวจจริงวัดแผนที่ นอกจากนี้จำเป็นต้องมีกฎหมายเกี่ยวกับการประเมินราคาที่ดินโดยเฉพาะเพิ่มขึ้นอีกด้วยในอนาคต

เมื่อดำเนินโครงการมาถึงเดือนพฤศจิกายน พ.ศ. 2539 พบว่าได้มีการออกโฉนดที่ดินและแจกแล้ว จำนวน 22.80 ล้านไร่ และมีที่ออกโฉนดที่ดินแล้วแต่ค้างแจกอยู่ประมาณ 6.71 ล้านไร่ มีพื้นที่ที่เหลือต้องออกโฉนดที่ดินอีก 82.29 ล้านไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้²⁰

- น.ส. 3 ก	48.44 ล้านไร่
- น.ส. 3	18.50 ล้านไร่
- ใบจอง (น.ส. 2)	4.10 ล้านไร่
- ส.ค. 1 และที่ดินที่ไม่มีเอกสารสิทธิ	11.25 ล้านไร่

ในแผนบริหารงานที่ดินแม่บท ฉบับที่ 4 (พ.ศ. 2540-2544) กรมที่ดินมีเป้าหมายในการออกโฉนดที่ดินในพื้นที่ที่ราษฎรครอบครองและทำประโยชน์แล้ว และเป็นที่ดินที่พึงออกโฉนดที่ดินได้ตามกฎหมายจำนวน 4 ล้านแปลง เนื้อที่ 18 ล้านไร่ เมื่อได้มีการประเมินผลช่วงแรกในปี 2542 พบว่าแผนงานออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มี 3 โครงการ ที่เกี่ยวกับการออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน มีผลการปฏิบัติงานในภาพรวมคิดเป็นร้อยละ 98.43 ของเป้าหมายแปลง และกระจายการออกเอกสารสิทธิไปในทุกภาค รวม 40 จังหวัด ราษฎรไม่น้อยกว่า 2,300,000 ราย ได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินทำกิน²¹

เมื่อพิจารณาจากรายงานปริมาณการออกเอกสารสิทธิที่ได้ดำเนินการตามโครงการพัฒนากฎที่ดินและเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ ตั้งแต่ พ.ศ. 2528 ถึงวันที่ 30 กันยายน 2544 มีจำนวนทั้งสิ้น 8.5 ล้านแปลง เนื้อที่ 48.70 ล้านไร่²² เปรียบเทียบกับเป้าหมายของโครงการ ซึ่งตั้งไว้ ตอนเริ่มโครงการ จำนวน 12.4 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 131.9 ล้านไร่ จึงอาจประมาณปริมาณงานคงเหลือที่จะต้องออกโฉนดที่ดินว่ามีจำนวน 3.9 ล้านแปลง เนื้อที่ประมาณ 83.2 ล้านไร่

แต่เนื่องจากตัวเลขดังกล่าวเป็นการประมาณการในอดีตซึ่งคลาดเคลื่อน และกรมที่ดินเชื่อว่าได้ดำเนินการออกโฉนดไปแล้วประมาณร้อยละ 90²³ จึงประมาณว่าเหลือพื้นที่ที่จะเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินอีกเพียงร้อยละ 10 เท่านั้น

²⁰ กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย "แผนบริหารงานที่ดินแม่บท ฉบับที่ 4 พ.ศ. 2540-2544" หน้า 11

²¹ คณะกรรมการติดตามและประเมินผลแผนบริหารงานที่ดินแม่บท ฉบับที่ 4 กรมที่ดิน กระทรวงมหาดไทย "รายงานการติดตามและประเมินผลแผนบริหารงานที่ดินแม่บท ฉบับที่ 4 ระยะครึ่งแผน (2540-2542)" หน้า 9

²² รายงานประจำปี 2544 กรมที่ดิน หน้า 39

²³ การอภิปรายของ นายสมศักดิ์ เอี่ยมไธสง รองอธิบดีกรมที่ดิน ในการประชุมเรื่อง "การเดินสำรวจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินตามมาตรา 58 ทวิแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน" วันพุธที่ 27 มีนาคม 2545 ณ ห้องปั้นเกล้า ชั้น 3 โรงแรม เอส ดี อเวนิว กรุงเทพมหานคร

เมื่อถึงปี 2556 กรมที่ดินสามารถออกเอกสารสิทธิประเภทต่าง ๆ ได้ ดังนี้

ประเภท	จำนวนเอกสารสิทธิ (แปลง)	จำนวนเนื้อที่ (ไร่)
โฉนด	30,073,613	100,152,991-1-3.39
น.ส. 3 ก.	3,315,429	16,531,650-3-51.46
น.ส. 3	1,074,385	9,853,369-1-50.06
ใบจอง	140,434	1,473,438-2-89.90
รวม	34,603,861	128,011,450-0-94.81

2.1.3.10 นโยบายภาษีที่ดิน

ประเทศไทยจัดเก็บภาษีที่ดินโดยกฎหมาย 2 ฉบับ คือ พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และพระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508

(1) พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475

บัญญัติขึ้นในรัชสมัย

พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 1 เมษายน พ.ศ. 2475 ให้อำนาจเทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล (อบต.) จัดเก็บภาษีจากเจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่มีโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างให้เช่า หรือใช้โรงเรือนดังกล่าวประกอบการค้า ประกอบการอุตสาหกรรม หรือใช้เป็นโกดังเก็บสินค้า แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ มีหน้าที่เสียภาษีทั้งที่ดิน โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น

ฐานภาษี คือ ค่ารายปี หรือมูลค่าเช่ารายปีที่พึงจะได้รับของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินที่ติดต่อกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ รวมถึงเครื่องจักรที่ใช้ผลิตสินค้าเพื่อการอุตสาหกรรม ซึ่งติดตั้งเป็นส่วนควบของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ ค่ารายปีอาจลดลงถ้าโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ถูกรื้อถอนหรือทำลาย ให้ลดค่ารายปีของทรัพย์สินตามส่วนที่ถูกทำลาย ตลอดเวลาที่ยังไม่ได้ทำขึ้น โดยโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวต้องเป็นที่ซึ่งยังใช้ประโยชน์ไม่ได้ หรือถ้าเจ้าของโรงเรือนติดตั้งส่วนควบที่สำคัญ มีลักษณะเป็นเครื่องจักรกลไก เครื่องกระทำหรือเครื่องกำเนิดสินค้า เพื่อใช้ดำเนินการอุตสาหกรรมให้ลดค่ารายปีลงเหลือหนึ่งในสามของค่ารายปีของทรัพย์สินนั้น รวมทั้งส่วนควบดังกล่าวด้วย อัตราภาษีที่จัดเก็บ ร้อยละ 12.5 ของค่าเช่ารายปี

ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษี ได้แก่ พระราชวัง ทรัพย์สินของรัฐ ทรัพย์สินของการรถไฟ ทรัพย์สินของการท่าเรือ ทรัพย์สินของโรงพยาบาลสาธารณะ โรงเรียนสาธารณะ ทรัพย์สินซึ่งเป็นสาธารณสมบัติ โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ซึ่งคิดไว้ตลอดปี โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของการเคหะแห่งชาติที่ผู้เช่าซื้ออยู่อาศัยเอง โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างที่เจ้าของอยู่เอง และพื้นที่ที่เป็นบริเวณต่อเนื่องกับ

โรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ที่ใช้ประโยชน์โดยตรงของรัฐวิสาหกิจนั้นตามที่รัฐมนตรีประกาศกำหนด

ภาษีโรงเรือนและที่ดินมีปัญหาข้อบกพร่องหลายประการ ได้แก่²⁴

(1) การใช้ค่ารายปีหรือค่าเช่าต่อปีของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นกับที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นเป็นฐานภาษี ทำให้โรงเรือนซึ่งมีลักษณะโครงสร้างและทำเลเหมือนกันมูลค่าทรัพย์สินเท่ากัน หากจำนวนพื้นที่โรงเรือนให้เช่าต่างกัน หรือระยะเวลาให้เช่าต่างกันจะเสียภาษีต่างกัน เช่น ตึกแถว 4 ชั้น ให้เช่ามีมูลค่าทรัพย์สิน 1,000,000 บาท เท่ากัน ห้องหนึ่งให้เช่าเดือนละ 5,000 บาท เป็นเวลา 12 เดือน ค่ารายปี 60,000 บาท ภาษี 7,500 บาท อีกห้องหนึ่งให้เช่าเดือนละ 5,000 บาท เป็นเวลา 6 เดือน ค่ารายปี 30,000 บาท ภาษี 3,750 บาท นอกจากนั้น การใช้ค่าเช่าต่อปีเป็นฐานภาษียังมีความขัดแย้งกับภาษีเงินได้ที่จัดเก็บจากรายได้ค่าเช่าด้วย รวมถึงการให้อำนาจเจ้าพนักงานประเมินใช้ดุลยพินิจในการประเมินค่ารายปีที่สมควรให้เช่าได้อาจไม่เป็นที่ยอมรับแก่ผู้เสียภาษีและอาจก่อให้เกิดการทุจริตได้ง่าย

(2) การจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินในอัตราร้อยละ 12.5 ของค่ารายปีหรือค่าเช่าต่อปี นับเป็นอัตราภาษีที่สูงมาก และมักได้รับการร้องเรียนจากผู้ประกอบการอยู่เสมอว่าภาระภาษีสูงเกินไป และยังทำให้ผู้ที่เช่าโรงเรือนอยู่อาศัย ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้มีรายได้น้อย ต้องถูกผลักภาระภาษี โดยผู้ประกอบการนำค่าภาษีไปรวมอยู่ในค่าเช่าด้วย

(3) ภาษีโรงเรือนและที่ดินมีฐานภาษีแคบ เพราะจัดเก็บจากโรงเรือนและที่ดินที่ให้เช่า เช่น บ้านเช่าหรือเจ้าของโรงเรือนใช้โรงเรือนและที่ดินดังกล่าวดำเนินกิจการเอง เช่น ประกอบการค้า ประกอบการอุตสาหกรรม หรือใช้เป็นโกดังเก็บสินค้า โดยยกเว้นเก็บภาษีจากโรงเรือนอยู่อาศัย โรงเรือนปศุสัตว์ ทรัพย์สินของรัฐวิสาหกิจประเภทการรถไฟ การท่าเรือ โรงเรือนของการเคหะที่ผู้เช่าซื้ออยู่อาศัยเอง และที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างของรัฐวิสาหกิจตามที่รัฐมนตรีกำหนด ทำให้ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของทรัพย์สินที่ไม่ได้รับการยกเว้นภาษี

(4) การลดหย่อนภาษีโรงเรือนและที่ดิน ให้ลดหย่อนค่ารายปีสำหรับโรงเรือนที่ติดตั้งเครื่องจักรอันเป็นส่วนควบที่สำคัญ ซึ่งใช้ในการผลิตสินค้าเพื่อการอุตสาหกรรม โดยคิดค่ารายปีของโรงเรือนรวมทั้งเครื่องจักรเพียงหนึ่งในสาม แต่เนื่องจากปัจจุบันเครื่องจักรมีมูลค่าสูงกว่ามูลค่าโรงเรือนที่ใช้ในการประกอบอุตสาหกรรม ดังนั้น การจัดเก็บภาษีโดยคิดค่ารายปีเครื่องจักรจึงไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจปัจจุบัน

(5) การปฏิบัติจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน ผู้เสียภาษีต้องยื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินหรือยื่นแบบแสดงรายการที่ดิน แล้วรอให้เจ้าพนักงานประเมินแจ้งการประเมินภาษีก่อนจึงจะชำระภาษีได้ ทำให้

²⁴ จรินทร์ เทศวานิช และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการประเมินการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรูปแบบใหม่และผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), เมษายน 2552

ท้องถิ่นได้รับเงินภาษีเข้า นอกจากนี้เจ้าพนักงานประเมินยังมีความยุ่งยากในการประเมินค่ารายปีที่สมควรให้เข้าได้สำหรับโรงเรือนและที่ดิน ซึ่งเจ้าของดำเนินกิจการเองเพื่อให้เป็นที่ยอมรับแก่ผู้เสียภาษี

(6) กฎหมายกำหนดให้เจ้าของทรัพย์สินเป็นผู้มีหน้าที่เสียภาษีโรงเรือนและที่ดิน แต่ถ้าที่ดินและโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ เป็นของคนละเจ้าของ เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่น ๆ ต้องเสียค่าภาษีทั้งสิ้น ทำให้ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้างอย่างอื่นที่ต้องเสียภาษีแทนเจ้าของที่ดินดังกล่าว

(2) พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 ภาษีบำรุงท้องที่ เป็นภาษีอีกประเภทหนึ่งที่เทศบาลและองค์การบริหารส่วนตำบล จัดเก็บจากเจ้าของที่ดินซึ่งมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือครอบครองอยู่ในที่ดินที่ไม่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชน และกรณีที่มีการโอนกรรมสิทธิ์ หรือโอนสิทธิครอบครองในที่ดินให้ผู้รับโอนมีหน้าที่ร่วมกับเจ้าของที่ดินเดิมเสียภาษีบำรุงท้องที่ค้างชำระไม่เกินห้าปี รวมทั้งปีสุดท้ายที่มีการเปลี่ยนแปลงเจ้าของที่ดิน

ฐานภาษีบำรุงท้องที่ คือ ราคาปานกลางของที่ดินซึ่งตีราคาโดยคณะกรรมการในแต่ละท้องถิ่น โดยคณะกรรมการจะตีราคาปานกลางทุกรอบระยะเวลา 4 ปี การตีราคาทุกรอบระยะเวลา 4 ปี ดังกล่าว จะใช้เป็นราคาปานกลางได้ทุกปี สำหรับรอบระยะเวลา 4 ปีนั้น หลักเกณฑ์การตีราคา คือ ให้นำราคาที่ดินในหน่วยที่จะทำการตีราคา ซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่า 3 ราย ในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปี มาคำนวณถัวเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง โดยไม่ให้นำรวมราคาโรงเรือนสิ่งปลูกสร้างหรือสิ่งเพาะปลูกเข้าด้วย ถ้าไม่มีราคาซื้อขายให้นำราคาปานกลางที่คำนวณจากราคาซื้อขายในหน่วยใกล้เคียงที่มีสภาพทำเลคล้ายคลึงกันมาเป็นราคาปานกลางของที่ดิน ถ้าไม่อาจนำราคาปานกลางมาเทียบเคียงได้ ให้กำหนดราคาปานกลางของที่ดินโดยถือเกณฑ์อย่างอื่นอันอาจแสดงราคาตลาดของที่ดินโดยเฉลี่ยได้

ทรัพย์สินที่ได้รับยกเว้นภาษี คือ ที่ดินที่เป็นที่ตั้งพระราชวัง ที่ดินที่เป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน หรือที่ดินของรัฐ ที่ดินของราชการส่วนท้องถิ่น ที่ดินที่ใช้เฉพาะการพยาบาลสาธารณะ การศึกษาหรือการกุศลสาธารณะ ที่ดินที่ใช้เฉพาะศาสนกิจ ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนกิจ ที่ดิน ที่ใช้ในการรถไฟ การประปา การไฟฟ้า การท่าเรือและสนามบิน ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรียนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว ที่ดินของเอกชนเฉพาะส่วนที่เจ้าของที่ดินยินยอมให้ทางราชการจัดใช้เพื่อสาธารณะประโยชน์ ที่ดินที่เป็นที่ตั้งขององค์การสหประชาชาติ ทบวงการชำนัญพิเศษขององค์การสหประชาชาติ องค์การระหว่างประเทศ และที่ดินที่เป็นที่ทำการสถานทูตหรือสถานกงสุล

การลดหย่อนและการยกเว้นภาษี บุคคลธรรมดาซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินแปลงเดียวหรือหลายแปลง ที่อยู่ในจังหวัดเดียวกันและใช้ที่ดินเป็นที่อยู่อาศัย เป็นที่เลี้ยงสัตว์ และที่ประกอบกิจการของตน ให้ลดหย่อนไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามเกณฑ์อย่างใดอย่างหนึ่ง ดังนี้

(1) ที่ดินในเขตกรุงเทพมหานคร ให้ลดหย่อนในท้องที่ชุมชนหนาแน่นมาก 50-100 ตารางวา ที่ชุมชนหนาแน่นปานกลาง 100 ตารางวา ถึง 1 ไร่ ที่ชนบท 3-5 ไร่ ตามกำหนดโดยข้อบัญญัติกรุงเทพมหานคร

(2) ที่ดินนอกเขตเทศบาลและสุขาภิบาล ให้ลดหย่อน 3-5 ไร่ ตามที่กำหนดโดยข้อบัญญัติจังหวัด

(3) ที่ดินในเขตเทศบาลตำบลหรือเขตสุขาภิบาล ให้ลดหย่อน 200 ตารางวา ถึง 1 ไร่ ตามที่กำหนดในเทศบัญญัติหรือข้อบังคับสุขาภิบาล

(4) ที่ดินในเขตเมืองพัทยาและเขตเทศบาลอื่นนอกจากเขตเทศบาลตำบล ให้ลดหย่อน 50-100 ตารางวา ตามที่กำหนดในข้อบัญญัติหรือเทศบัญญัติ

ที่ดินที่ใช้ในการเพาะปลูก ถ้าปีที่ล่วงมาแล้วการเพาะปลูกเสียหายมากผิดปกติ หรือทำการเพาะปลูกไม่ได้ด้วยเหตุผลอันพันวิสัยที่จะป้องกันได้โดยทั่วไป ให้ผู้ว่าราชการจังหวัดมีอำนาจพิจารณายกเว้นหรือลดภาษีบำรุงท้องที่ตามระเบียบที่กระทรวงมหาดไทยกำหนด ที่ดินที่ใช้เป็นสุสานและฌาปนสถานสาธารณะโดยได้รับประโยชน์ตอบแทน อาจได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ปัญหาและข้อบกพร่องของภาษีบำรุงท้องที่ ได้แก่²⁵

(1) ภาษีบำรุงท้องที่ที่ใช้ฐานราคาปานกลางของที่ดิน ซึ่งดีราคาทุกรอบระยะเวลา 4 ปี โดยคณะกรรมการท้องถิ่น แต่ได้มีการกำหนดให้ใช้ราคาปานกลางของที่ดิน พ.ศ. 2521 ถึงปี พ.ศ. 2524 ซึ่งมีมูลค่าค่อนข้างต่ำมาเป็นเวลานาน เป็นผลให้มีการเก็งกำไรที่ดินเป็นจำนวนมาก นอกจากนี้ เกิดความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้เสียภาษีด้วยกันในกรณีที่ดินปัจจุบันเพิ่มขึ้นจากราคาปานกลางของที่ดินมาก แต่เสียภาษีบนฐานราคาปานกลางของที่ดินเหมือนกัน

(2) ภาษีบำรุงท้องที่จัดเก็บภาษีในอัตราด้อย กล่าวคือ ราคาปานกลางของที่ดินที่ต่ำกว่าไร่ละ 30,000 บาท ส่วนใหญ่เสียภาษีในอัตราร้อยละ 0.50 - 0.54 ซึ่งเป็นอัตราที่สูงกว่าการเสียภาษีในชั้นราคาปานกลางของที่ดินเกินไร่ละ 30,000 บาท นอกจากนั้น ผู้ที่ปลูกไม้ล้มลุกเอง เช่น ทำนา ปลูกกล้วย เสียภาษีไม่เกินไร่ละ 5 บาท ในขณะที่ผู้เช่าที่ดินปลูกไม้ล้มลุก ถูกผลัการะภาษีรวมอยู่ในค่าเช่าต้องเสียภาษีถึงอัตรา

(3) ภาษีบำรุงท้องที่จัดเก็บจากที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินที่ใช้เป็นที่ตั้งโรงเรือนว่างเปล่า ที่ดินที่มีได้ต่อเนื่องกับโรงเรือนหรือสิ่งปลูกสร้าง เช่น ที่ปลูกไม้ยืนต้น ที่ปลูกไม้ล้มลุก ที่เลี้ยงสัตว์ ที่การพาณิชย์ นอกจากนี้ ที่ดินที่ใช้ต่อเนื่องกับโรงเรือนที่ต้องเสียภาษีโรงเรือนและที่ดินอยู่แล้ว ได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ จึงทำให้ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยได้รับการยกเว้นภาษีบำรุงท้องที่ไปด้วย และกฎหมายยังกำหนดให้ยกเว้นที่ดินที่ใช้ในการประปา การไฟฟ้า การท่าเรือของรัฐ หรือที่ใช้เป็นสนามบินของรัฐ ได้รับการยกเว้นภาษี ทั้งที่ได้รับบริการจากท้องถิ่นเหมือนกับผู้เสียภาษีอื่น ๆ ทำให้ไม่เป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินที่ต้องเสียภาษีดังกล่าว

²⁵ จรินทร์ เทศวานิช และคณะ, อ้างแล้ว

(4) กฎหมายได้กำหนดให้มีการลดหย่อนเนื้อที่ที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ที่เลี้ยงสัตว์ หรือที่ประกอบกิจกรรมของตนโดยลดหย่อนที่ดิน ตั้งแต่ 50 ตารางวา ถึง 5 ไร่ ตามแต่จะกำหนดโดยข้อบัญญัติท้องถิ่น ซึ่งเป็นผลให้บ้านอยู่อาศัยส่วนใหญ่ได้รับลดหย่อนเนื้อที่ดินจนหมดและไม่ต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ ในขณะที่ผู้เช่าโรงเรือนอยู่อาศัยถูกผลักภาระภาษีโรงเรือนเพื่อที่อยู่อาศัยรวมอยู่ในค่าเช่า ทำให้ฐานภาษีแคบและไม่เป็นธรรมแก่ผู้เช่าโรงเรือนอยู่อาศัยที่ต้องเสียภาษี ขณะที่เจ้าของบ้านที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยไม่ต้องเสียภาษี

(5) กฎหมายกำหนดให้ผู้เสียภาษีต้องยื่นแบบแสดงรายการทรัพย์สินหรือยื่นแบบแสดงรายการที่ดิน แล้วรอให้เจ้าพนักงานประเมินแจ้งการประเมินภาษีก่อนจึงจะชำระภาษีได้ ทำให้ท้องถิ่นได้รับเงินภาษีช้า

(3) ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. เนื่องจากการจัดเก็บภาษีที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และกฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ที่ไม่เหมาะสมกับสถานการณ์ในปัจจุบัน กระทรวงการคลังจึงมีแนวคิดที่จะยกเลิกกฎหมายทั้งสองฉบับ และยกร่างกฎหมายว่าด้วยภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างขึ้นบังคับใช้แทน โดยประเมินภาษีจากฐานภาษีจากมูลค่าทั้งหมดของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง และจัดเก็บโดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อให้สอดคล้องกับหลักการกระจายอำนาจแก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550

การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะเป็นการปฏิรูประบบภาษีทรัพย์สินให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยใช้ฐานราคาประเมินทุนทรัพย์ที่เป็นปัจจุบันในการจัดเก็บภาษี มีการขยายฐานภาษีอย่างทั่วถึงโดยให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของทรัพย์สินและผู้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐทุกคนต้องเข้ามาอยู่ในระบบภาษี ซึ่งจะเป็นธรรมแก่ผู้เสียภาษีเพราะใช้ราคาประเมินทุนทรัพย์ที่เป็นปัจจุบัน มีเกณฑ์การประเมินที่ชัดเจนแทนการใช้ดุลพินิจของพนักงานเจ้าหน้าที่ การจัดเก็บภาษีเช่นนี้จะกระตุ้นให้มีการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยกำหนดให้ที่ดินที่ว่างเปล่าหรือไม่ได้ทำประโยชน์ต้องเสียภาษีเท่ากับอัตราภาษีทั่วไปใน 3 ปี แรก และหากยังไม่มีการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นให้เก็บเพิ่มอีก 1 เท่า ในทุก 3 ปี แต่ไม่เกินร้อยละ 2 ของฐานภาษี สนับสนุนการกระจายอำนาจทางการคลังโดยให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นมีอำนาจออกข้อบัญญัติกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้นจากอัตราภาษีที่คณะกรรมการฯ กำหนดท้องถิ่นจะมีรายได้เพื่อการพัฒนาเพิ่มขึ้นจากการใช้ฐานราคาทรัพย์สินที่เป็นปัจจุบันและการขยายฐานภาษีให้กว้างขึ้นดังกล่าว จะสามารถช่วยให้ อปท. มีรายได้เพิ่มสูงขึ้นได้

อัตราภาษี มี 3 อัตรา ดังนี้

(1) อัตราภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนอกจาก (2) และ (3) ไม่เกินร้อยละศูนย์จุดห้าของฐานภาษี

(2) อัตราภาษีสำหรับที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยของตนโดยไม่ประกอบเชิงพาณิชย์ไม่เกินร้อยละศูนย์จุดหนึ่งของฐานภาษี

(3) อัตราภาษีสำหรับที่ดินที่ใช้ในการประกอบเกษตรกรรมไม่เกินร้อยละจุดศูนย์ห้าของฐานภาษี

ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจัดให้มีการสำรวจที่ดินและสิ่งปลูกสร้างภายในเขตองค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ทั้งนี้เพื่อสำรวจประเภทอาหาร จำนวนอาคารที่ถือครอง และขนาดของที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนด

ก่อนเริ่มปีภาษีให้พนักงานประเมิน แล้วการประเมินภาษีและส่งแบบแสดงรายการภาษีให้แก่ผู้เสียภาษีก่อนวันที่ 1 มกราคมของปีนั้น ในการนี้ต้องระบุนายการและราคาประเมินทุนทรัพย์ของที่ดินหรือสิ่งปลูกสร้าง อัตราภาษี จำนวนภาษีที่ต้องเสียและรายละเอียดอื่นที่ใช้ในการประเมินภาษีให้แก่ผู้เสียภาษีทราบด้วย

ให้ผู้เสียภาษียื่นแบบแสดงรายการภาษีพร้อมกับชำระภาษีภายในเดือนเมษายนของทุกปี ในกรณีมีเหตุจำเป็น ผู้บริหารท้องถิ่นอาจประกาศขยายหรือเลื่อนกำหนดเวลายื่นแบบแสดงรายการภาษีและชำระภาษีออกไปได้

ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะมีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินในวงกว้าง ไม่ว่าจะเป็นเรื่องเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดินด้านต่าง ๆ และการเปลี่ยนมือที่ดิน ซึ่งมีทั้งผลกระทบด้านบวกและด้านลบ อันจะทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงต่อระบบการจัดการที่ดินที่จะต้องปรับเปลี่ยนตามไป

นอกจากนั้น รัฐบาลได้ออกพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 (Inheritance tax) โดยมีเหตุผลที่การถ่ายโอนทรัพย์สินโดยทางมรดกในปัจจุบันได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษี ไม่ว่าทรัพย์สินจะมีจำนวนมากน้อยเพียงใด ก่อให้เกิดความไม่เป็นธรรมในสังคม สมควรที่จะจัดเก็บภาษีตามสมควรจากการรับมรดกที่มีมูลค่าจำนวนมากเพื่อนำไปพัฒนาประเทศและยกระดับการดำรงชีวิตของประชาชนที่ยากไร้ให้ดีขึ้น ทั้งนี้ โดยมีให้กระทบถึงผู้ที่ได้รับมรดกพอสมควรแก่การดำรงชีพ ซึ่งเชื่อว่าเป็นภาษีที่จะลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้อีกทางหนึ่ง ผู้ได้รับมรดกจากเจ้ามรดกแต่ละราย ไม่ว่าจะได้รับมาในคราวเดียวหรือหลายคราว ถ้ามรดกที่ได้รับมาจากเจ้ามรดกแต่ละรายรวมกันมีมูลค่าเกินหนึ่งร้อยล้านบาท ต้องเสียภาษีเฉพาะส่วนที่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท

2.2 นโยบาย มาตรการและโครงการของรัฐ และผลกระทบกับที่ดิน

ก่อนหน้าปี พ.ศ. 2548 นโยบายของรัฐในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ถึงแผนฯ ฉบับที่ 3 เน้นการก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานทางเศรษฐกิจ (infra-structure) ได้แก่ การชลประทาน เส้นทางคมนาคม และการสาธารณสุขประเภทต่าง ๆ การพัฒนาอุตสาหกรรมและการส่งเสริมการลงทุน การส่งออกสินค้าเกษตร ได้แก่ ข้าวโพด ปอ มันสำปะหลัง และการกระจายความเจริญสู่ชนบท แต่พบในเวลาต่อมาว่า ที่ดินที่ได้จำแนกไว้เป็นป่าไม้ถาวรที่ยังมิได้ประกาศเป็นป่าสงวนแห่งชาติมีราษฎรบุกรุกเข้าทำกินเป็นจำนวน 30 ล้านไร่ และป่าสงวนแห่งชาติที่ได้ประกาศไปแล้วถูกบุกรุกเป็น

จำนวน 30 ล้านไร่²⁶ ดังนั้น นโยบายของรัฐในช่วงนั้นจึงมุ่งแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และจัดที่ดินทำกินให้กับประชาชน เมื่อมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 ทำให้การจัดที่ดินของทุกหน่วยงานต้องยุติลงหรือมิให้ขยายการดำเนินงานยกเว้นการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 3 ธันวาคม 2528 ให้ความเห็นชอบนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กำหนดให้มีป่าไม้ร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ มีการจำแนกพื้นที่ป่าออกเป็น 3 ส่วน คือ พื้นที่ป่านุรักษ์ พื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมกับการเกษตร และมีนโยบายต่อมาให้นำพื้นที่ป่าเพื่อเศรษฐกิจ และพื้นที่ป่าที่เหมาะสมกับการเกษตรไปดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีการจำแนกเขตการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าชายเลนออกเป็น 3 เขต คือ เขตอนุรักษ์ เขตเศรษฐกิจ ก. และเขตเศรษฐกิจ ข.

นโยบายที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาคือ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 30 มิถุนายน 2541 กำหนดมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาคือ พื้นที่ป่าไม้เป็น 2 ด้าน คือ ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ และด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ โดยให้กรมป่าไม้ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร

คณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 เห็นชอบแผนงานเพื่อแก้ไขปัญหาดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ รวม 7 แผนงาน ประกอบด้วย แผนงานปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน แผนงานปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน แผนงานระบบข้อมูลที่ดิน แผนงานอนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดิน แผนงานกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน แผนงานคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และแผนงานปรับปรุงสิทธิในที่ดิน โดยมีเป้าหมาย 4 กระทรวงหลักนำไปดำเนินการ แต่ก็ได้มีผลเป็นรูปธรรม

นโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดินในช่วงต่อมามุ่งใช้ที่ดินแก้ไขปัญหาคือความยากจน ที่ดินทิ้งร้าง และแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ เห็นได้จากนโยบายการผลักดันร่างกฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โฉนดชุมชน และธนาคารที่ดิน แต่ต้องหยุดชะงักเมื่อมีการยุบสภาในปี 2554 ต่อมา มีนโยบายการบูรณาการจัดการที่ดินเชิงระบบเพื่อดำเนินการตามนโยบายสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยแต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการจัดการที่ดินเชิงระบบ แต่ยังมีได้มีผลงานที่สามารถประเมินได้ นอกจากนั้น กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ร่วมกับกองอำนวยการกลางรักษาความมั่นคงภายใน (กอ.รมน.) ได้จัดทำแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ ล่าสุดคือ การจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 เพื่อแก้ไขปัญหาดินของประเทศ มีโครงการพัฒนาสาธารณูปโภคต่าง ๆ มีรายละเอียด ดังนี้

²⁶ มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525

2.2.1 มาตรการและโครงการที่ดำเนินการในทศวรรษที่ผ่านมา

(1) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2549

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่ที่เปลี่ยนแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ โดยให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรีเพิ่มอธิบดีกรมทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเข้าร่วมเป็นกรรมการใน คณะกรรมการกำหนดมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่ที่เปลี่ยนแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ (กมร.) ตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเสนอ แล้วดำเนินการต่อไปได้

ร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่ที่เปลี่ยนแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. เป็นมาตรการสำคัญทางกฎหมายในการกำหนดมาตรฐานการจัดทำระวางแผนที่ที่เปลี่ยนแปลงที่ดินของแต่ละส่วนราชการที่มีความแตกต่างกันในกฎหมายเฉพาะแต่ละฉบับ และรองรับให้การจัดทำแผนที่และแผนที่ที่เปลี่ยนแปลงที่ดินมีความถูกต้องมากยิ่งขึ้น ซึ่งจะช่วยลดปัญหาการตรวจสอบขอบเขตและตำแหน่งที่ดินดังกล่าว มีสาระสำคัญ ดังนี้

1) กำหนดให้มีคณะกรรมการกำหนดมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่ที่เปลี่ยนแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ เรียกโดยย่อว่า "กมร." ประกอบด้วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ กรรมการโดยตำแหน่ง ให้นายช่างใหญ่ กรมที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ โดยให้คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ตามที่กำหนด

2) กำหนดให้ส่วนราชการดำเนินการจัดทำระวางแผนที่และแผนที่ที่เปลี่ยนแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด

3) กำหนดให้การจัดทำระวางแผนที่และแผนที่ที่เปลี่ยนแปลงที่ดินส่วนราชการต้องทำการรังวัดให้ได้มาซึ่งพิกัดตำแหน่งของทุกมุมเขตของแปลงที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการรังวัดที่ กมร. กำหนด พิกัดตำแหน่งที่ใช้ในการรังวัดต้องเป็นระบบพิกัดฉากที่สามารถปรับค่าพิกัดให้เป็นระบบพิกัดฉากที่ใช้ในราชการกรมที่ดิน และเมื่อทำการรังวัดเสร็จแล้วให้ส่วนราชการจัดทำระวางแผนที่และแผนที่ที่เปลี่ยนแปลงที่ดินตามมาตรฐานที่กำหนด

4) กำหนดรูปแบบของระวางแผนที่ มาตราส่วน และรายละเอียดอื่น ๆ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการจัดทำระวางแผนที่ที่ กมร. กำหนด

5) กำหนดให้แผนที่ที่เปลี่ยนแปลงที่ดินต้องแสดงค่าพิกัดฉาก มาตราส่วนและรายละเอียดอื่น ๆ ตามที่กำหนด โดยแผนที่ที่เปลี่ยนแปลงที่ดินต้องจัดทำเป็นข้อมูลดิจิทัล

6) กำหนดให้ที่ดินซึ่งบุคคลมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินที่ตั้งอยู่ในที่ดินของรัฐ ให้ถือว่าแผนที่ที่เปลี่ยนแปลงที่ดินที่กรมที่ดินจัดทำไว้เป็นแผนที่ที่เปลี่ยนแปลงที่ดินตามข้อ 14 วรรคหนึ่ง และให้นำลงมาไว้ในแผนที่ที่เปลี่ยนแปลงที่ดินรวมตามข้อ 14 วรรคสอง

7) กำหนดให้ส่วนราชการส่งสำเนาแผนที่รูปแปลงที่ดินและข้อมูลดิจิทัลของที่ดินที่ได้จัดทำขึ้นตามข้อ 14 ให้กรมที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด และให้กรมที่ดินนำข้อมูลที่ได้รับมาจัดทำฐานข้อมูลแผนที่รูปแปลงที่ดินของรัฐ ในระบบภูมิสารสนเทศตามที่กำหนด และให้ส่วนราชการแจ้งการแก้ไขเปลี่ยนแปลงแผนที่รูปแปลงที่ดินและข้อมูลดิจิทัลให้กรมที่ดินภายในระยะเวลาที่กำหนด

8) กำหนดให้ส่วนราชการจัดเก็บรายการรังวัด รายการคำนวณแผนที่ระวางแผนที่ และต้นร่างแผนที่รูปแปลงที่ดินไว้เป็นหลักฐาน

9) กำหนดให้ที่ดินแปลงที่ต้องทำการรังวัดใหม่ ให้ทำการรังวัดตามมาตรฐานที่กำหนด

10) กำหนดให้ส่วนราชการทำการปรับระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินที่จัดทำขึ้นก่อนวันที่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และจัดส่งสำเนาแผนที่รูปแปลงที่ดิน และข้อมูลดิจิทัลให้กรมที่ดิน เพื่อจัดทำฐานข้อมูลในสารสนเทศภายในระยะเวลาที่กำหนด

(2) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 11 พฤษภาคม 2553

คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. (การกระจายการถือครองที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน) ที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาแล้ว ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ และให้ดำเนินการต่อไปได้

สาระสำคัญของร่างระเบียบ

1. กำหนดนิยามคำว่า "โฉนดชุมชน" หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการการครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบนี้ (ร่างข้อ 3)

2. กำหนดให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการประสานงานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน" เรียกโดยย่อว่า "ปจช." และกำหนดหน้าที่ของ ปจช. เช่น เสนอนโยบาย แผนงาน และงบประมาณในการดำเนินงานโฉนดชุมชนต่อคณะรัฐมนตรี (ร่างข้อ 4 และร่างข้อ 7)

3. กำหนดคุณสมบัติกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ วาระการดำรงตำแหน่งและการพ้นจากตำแหน่งของกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ (ร่างข้อ 5 - ร่างข้อ 6)

4. กำหนดให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีรับผิดชอบงานธุรการ งานประชุม การศึกษาหาข้อมูล และกิจการต่าง ๆ ที่เกี่ยวกับงานของคณะกรรมการ รวมทั้งปฏิบัติงานอื่นตามที่คณะกรรมการมอบหมาย (ร่างข้อ 9)

5. กำหนดให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ภายในหกสิบวันนับแต่ระเบียบนี้ใช้บังคับ และกำหนดให้มีพื้นที่นำร่องในการดำเนินงานโฉนดชุมชนจำนวนไม่น้อยกว่าสามสิบพื้นที่ให้แล้วเสร็จภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่ระเบียบนี้ใช้บังคับ (ร่างข้อ 10)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553²⁷ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ 12 มิถุนายน 2553 มีการจัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชนในทำเนียบรัฐบาล และสำรวจพื้นที่นำร่องเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน เป็นต้น

มีการมอบโฉนดชุมชนฉบับแรกให้สหกรณ์บ้านคลองโยง อ. พุทธมณฑล จ.นครปฐม เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2554 และอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐอีก 2 ชุมชน (ชุมชนบ้านแม่อาว ต.นครเจดีย์ อ.ป่าซาง จ.ลำพูน และ ชุมชนบ้านใหม่ป่าฝาง (ไร่ตง) ต.น้ำดิบ อ.ป่าซาง จ.ลำพูน)

ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2557 มีชุมชนยื่นขอดำเนินงานโฉนดชุมชนจำนวน 467 ชุมชน ในพื้นที่ 47 จังหวัด เนื้อที่ 1,599,029 ไร่ 55,495 ครัวเรือน ประชากร 211,228 คน ได้รับอนุมัติจาก ปจช. แล้ว 60 ชุมชน ส่งให้หน่วยงานที่รับผิดชอบพิจารณาความเหมาะสมในการอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ตามกฎหมาย

(3) มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 14 ธันวาคม 2553

คณะรัฐมนตรีอนุมัติหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ตามที่สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณาเป็นเรื่องด่วน โดยได้รับความเห็นของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์และสำนักงบประมาณ ไปประกอบการพิจารณาดำเนินการด้วย แล้วดำเนินการต่อไปได้

สำหรับการดำเนินการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน เป็นองค์การมหาชน ให้ดำเนินการตามขั้นตอนการจัดตั้งองค์การมหาชน ตามหนังสือของสำนักงาน ก.พ.ร. ที่ นร 1200/ว 15 ลงวันที่ 11 กันยายน 2549

สาระสำคัญของร่างพระราชกฤษฎีกา

1. ให้นายกรัฐมนตรี รักษาการตามพระราชกฤษฎีกานี้ (มาตรา 4)
2. "ธนาคารที่ดิน" หมายความว่า องค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กร ปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกร ผู้ยากจน หรือ ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (มาตรา 3)
3. ให้จัดตั้งองค์การมหาชนขึ้นเรียกว่า "สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)" เรียกโดยย่อ "บจธ." และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า "The Land Bank Administration Institute" (Public Organization)" เรียกโดยย่อว่า "LABAI" (มาตรา 5)
4. สถาบันมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 7)
 - (1) ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นภายในระยะเวลา 5 ปี

²⁷ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม 127 ตอนพิเศษ 73 ง วันที่ 11 มิถุนายน 2553

(2) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ที่ต้องการใช้ที่ดิน กับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(3) ดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินทั้งของรัฐและเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(4) สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยใน รูปแบบโฉนดชุมชน

(5) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน

(6) สนับสนุนการรักษาและคุ้มครองพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกรรมที่สอดคล้องกับนิเวศวิทยา ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

5. ให้สถาบันมีอำนาจและหน้าที่ ดังต่อไปนี้ (มาตรา 8)

(1) ให้สินเชื่อ เพื่อการจัดหา และพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชน หรือบุคคลตามที่คณะกรรมการกำหนด

(2) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน

(3) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมทุกประเภทกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน

(4) โอนหรือรับโอนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินต่าง ๆ

(5) เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ เป็นผู้ได้มาซึ่งสิทธิครอบครอง และเป็นผู้ทรงสิทธิในทรัพย์สินต่าง ๆ

(6) ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ หรือดำเนินงานเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินต่าง ๆ

(7) เข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(8) กู้หรือยืมเงินภายในและภายนอกราชอาณาจักร เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(9) ทำความตกลงและร่วมมือกับเอกชนหรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและองค์กรภาคเอกชนทั้งภายในและภายนอกราชอาณาจักร ในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(10) ประสานงาน ให้คำปรึกษาและคำแนะนำการวางแผนพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินแก่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(11) รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ วิจัยและจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและมาตรการ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดิน รวมทั้งเสนอแนะปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ตลอดจนแนวทางการ แก้ไขต่อคณะกรรมการ

(12) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินการของสถาบัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

(13) รับเป็นตัวแทนนายหน้า รับมอบหมายหรือรับจ้างบุคคลอื่น รวมทั้งมอบหมายบุคคลหรือองค์กรอื่นใด เพื่อดำเนินการหรือประกอบกิจการใด ๆ ภายในขอบวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(14) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(15) ดำเนินการอื่นใดเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน

6. ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการของสถาบัน ประกอบด้วย (มาตรา 9)

(1) เงินหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา

(2) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

(3) เงินงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาลเป็นจำนวนตามจำนวนที่คณะรัฐมนตรีกำหนดเมื่อได้ จัดตั้งสถาบัน และจำนวนที่เพิ่มขึ้นตามความจำเป็นในแต่ละปีงบประมาณ

(4) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน หรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

(5) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินการ

(6) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของสถาบัน หรือจากการออกพันธบัตรการรับเงิน หรือ ทรัพย์สินตาม (4) จะต้องไม่ทำให้สถาบันขาดความเป็นอิสระหรือความเป็นกลาง

7. ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า "คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน" ประกอบด้วย (มาตรา 13)

(1) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางด้านการจัดการที่ดิน การบริหารงาน การวางแผนเมือง หรือวิทยาการอื่นที่เกี่ยวข้อง และเป็นประโยชน์ต่อกิจการของสถาบัน

(2) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสี่คน ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และปลัดกระทรวงมหาดไทย

(3) กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวนสี่คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจาก ตัวแทนขององค์กรชุมชน

(4) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสี่คน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้ซึ่งมีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการจัดการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาสังคม หรือวิทยาการอื่นที่เป็นประโยชน์ต่อกิจการของสถาบัน

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง และให้ผู้อำนวยการแต่งตั้งเจ้าหน้าที่เป็น ผู้ช่วยเลขานุการ

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการและกรรมการ ผู้ทรงคุณวุฒิ รวมทั้งการสรรหาประธานกรรมการและกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิเพื่อดำรงตำแหน่งแทนที่ผู้ที่พ้นจากตำแหน่งก่อน ครบวาระให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยการเสนอแนะของคณะกรรมการ

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ออกประกาศใช้บังคับในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2554²⁸ แต่การจัดตั้งองค์การมหาชนไม่คืบหน้า เนื่องจากมีการยุบสภาและเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

เมื่อมีการเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 หัวหน้า คสช. จึงใช้อำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 70/2557 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2557 แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในวาระเริ่มแรก และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในวาระเริ่มแรก รวมทั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

(4) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 15 มกราคม 2555

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบให้แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการจัดการที่ดินเชิงระบบเพื่อดำเนินการตามนโยบายสร้างความเป็นธรรม และลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติที่รัฐบาล (นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร) ได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยองค์ประกอบ หน้าที่ ความรับผิดชอบ และแนวทางการดำเนินงานของคณะกรรมการบูรณาการจัดการที่ดินเชิงระบบ

คณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

1. ทบทวนกฎหมายกฎระเบียบและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินพร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทั้งหมด

2. เสนอความเห็นและแนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินของประเทศ การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างชัดเจน การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ การจัดที่ดินเพื่อประชาชนและการวางแผนการบริหารที่ดินให้มีความสอดคล้องกับการผังเมือง การชลประทานและการระบายน้ำ รวมทั้งสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศและสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติอย่างเป็นระบบชัดเจน มีความครอบคลุมและสามารถบูรณาการให้บังเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมตามนโยบายรัฐบาล

3. แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อช่วยในการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น

²⁸ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 128 ตอน 33 ก ลงวันที่ 10 พฤษภาคม 2554 ให้มีผลใช้บังคับเมื่อพ้นกำหนดสามสิบวันนับแต่วันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

4. ให้คณะกรรมการบูรณาการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบมีอำนาจเรียกบุคคลที่เกี่ยวข้องหรือเอกสารหลักฐานจากส่วนราชการรัฐวิสาหกิจหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานของคณะกรรมการได้

5. รายงานผลการดำเนินการของคณะกรรมการต่อคณะรัฐมนตรีโดยเร็ว

6. ดำเนินการอื่น ๆ ตามที่นายกรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(5) คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ

คำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่องการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ มีสาระสำคัญ ดังนี้

(1) ให้กระทรวงกลาโหม กระทรวงมหาดไทย สำนักงานตำรวจแห่งชาติ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กองกำลังรักษาความสงบเรียบร้อย กองกำลังป้องกันชายแดนของกองทัพบก และกองทัพอากาศ ตลอดจนหน่วยงานที่มีภารกิจและอำนาจหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง ดำเนินการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุก ยึดถือ ครอบครอง ทำลาย หรือกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่า รวมทั้งผู้สมคบและสนับสนุนช่วยเหลือ ให้ได้ผลอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ รวมทั้งสกัดกั้นการลักลอบตัดไม้มีค่าหรือไม้หวงห้าม การนำเข้าและส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนขยายแดนตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ

(2) ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ควบคุม ตรวจสอบ กิจการการแปรรูปไม้ การตั้งโรงงานแปรรูปไม้ การค้าไม้แปรรูป ตลอดจนการค้าหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้ามและสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้หวงห้าม หากพบมีการปล่อยปละละเลย หรือมีเจตนาจงใจไม่ปฏิบัติตามระเบียบกฎหมายที่บัญญัติไว้ ให้ดำเนินการลงโทษตามกฎหมายอย่างเด็ดขาดกับเจ้าของหรือผู้ประกอบการโดยทันที

(3) ให้หน่วยงานที่รับผิดชอบ ติดตามผลคดีป่าไม้และดำเนินการฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกทำลายให้คืนสภาพป่าไม้ที่สมบูรณ์ดังเดิม โดยประสานกับทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งภาคประชาชน และองค์กรชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการดำเนินการดังกล่าวอย่างจริงจัง

(4) เจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ใดปล่อยปละละเลย หรือเข้าไปมีส่วนเกี่ยวข้องกับการกระทำความผิดตามกรณีดังกล่าวข้างต้น จะต้องถูกดำเนินการทั้งทางวินัยและทางอาญาอย่างเด็ดขาดโดยทันที

(5) ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมติดตามผลการดำเนินการตามข้อ 1 - 4 และรายงานผลการปฏิบัติให้คณะรักษาความสงบแห่งชาติทราบอย่างต่อเนื่อง

และคำสั่ง ที่ 66/2557 เรื่องเพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม และหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน มีสาระสำคัญ ดังนี้

เพื่อให้การดำเนินการและการประสานงานในการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ในพื้นที่ต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น สามารถลดผลกระทบที่จะก่อให้เกิดความเสียหายต่อระบบเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ของประเทศโดยรวม จึงให้ปฏิบัติ ดังนี้

1. ให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร เป็นหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบดังกล่าวเพิ่มเติม ทั้งนี้การปฏิบัติอื่น ๆ ให้เป็นไปตามคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติที่ 64/2557 ลงวันที่ 14 มิถุนายน พุทธศักราช 2557 เรื่อง การปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้
2. ให้ทุกหน่วยที่เกี่ยวข้อง ยึดถือนโยบายการปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ดังนี้

2.1 การดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อยและผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่จะต้องดำเนินการสอบสวน และพิสูจน์ทราบ เพื่อกำหนดวิธีปฏิบัติที่เหมาะสมและดำเนินการตามขั้นตอนต่อไป

2.2 การดำเนินการเร่งด่วนในปัจจุบัน คือ การป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติมด้วยการบังคับใช้กฎหมายอย่างเข้มงวดและเด็ดขาด

2.3 การดำเนินการแก้ไขปัญหาที่สั่งสมมาตั้งแต่เดิม ให้หน่วยที่เกี่ยวข้อง ร่วมกันพิจารณากำหนดมาตรการและวิธีดำเนินการอย่างเป็นระบบ เพื่อเสนอขออนุมัติจากคณะรักษาความสงบแห่งชาติ โดยด่วน

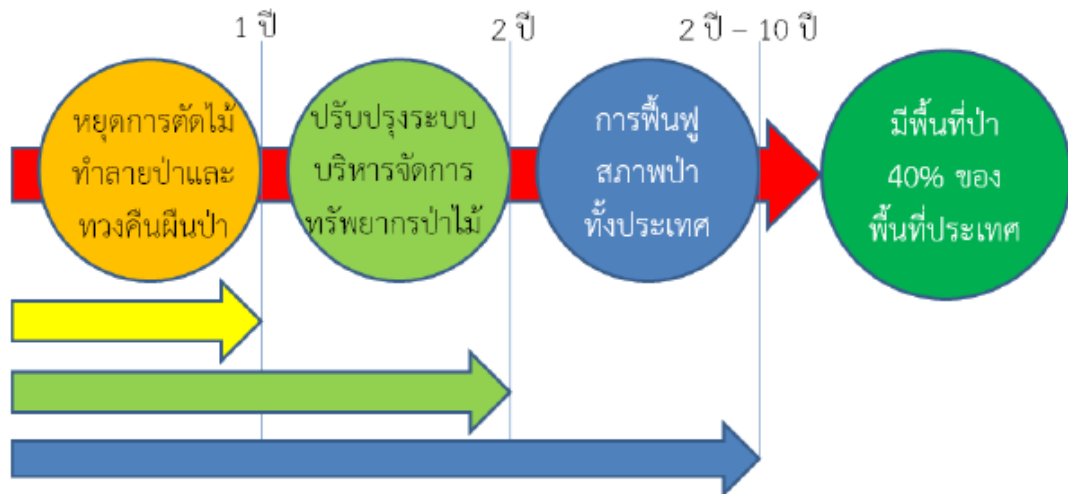
2.4 กรณีใด ๆ ซึ่งยังอยู่ระหว่างการดำเนินการตามกระบวนการยุติธรรม ให้ดำเนินการต่อไปจนกว่าจะสิ้นสุดกระบวนการที่กำหนด

(6) แผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มอบให้ กอ.รมน.กับ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วางยุทธศาสตร์ในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ และจัดทำแผนแม่บทกำหนดเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามห้วงเวลาที่กำหนด และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการในส่วนของตนเองให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แผน และเป้าหมายที่กำหนด คือ การพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ให้ได้พื้นที่ป่าอย่างน้อย 40% ของพื้นที่ประเทศภายใน 10 ปี และกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ดังนี้

1. เพื่อหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครองให้ได้ตามที่เป้าหมายกำหนดไว้ภายใน 1 ปี
2. เพื่อให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ที่มีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืน ภายใน 2 ปี
3. เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าเป้าหมายทั่วทั้งประเทศให้มีสภาพที่สมบูรณ์ ภายใน 2 – 10 ปี

แผนแม่บท การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ



-ด้วยการรณรงค์ / ระดมสรรพกำลังทุกภาคส่วน ร่วมพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ เป็นวาระแห่งชาติ
-ทุกวัตถุประสงค์เริ่มต้นพร้อมกัน

แผนแม่บทฉบับนี้ได้กำหนดแผนในระดับยุทธศาสตร์ของการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติและกลยุทธ์ในการปฏิบัติเพื่อให้หน่วยปฏิบัติใช้เป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการและการประสานงานของหน่วยงานที่รับผิดชอบให้สอดคล้องและเป็นไปในแนวทางเดียวกันโดย **“ยุทธศาสตร์การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้”** แบ่งออกเป็น 4 ประเด็นยุทธศาสตร์และกำหนดกลยุทธ์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์รวม 17 กลยุทธ์ ดังนี้

1. ประเด็นยุทธศาสตร์ ผนึกกำลังป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้

- 1.1 กลยุทธ์ “หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ”
- 1.2 กลยุทธ์ “จัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า”
- 1.3 กลยุทธ์ “ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า”
- 1.4 กลยุทธ์ “ยึดคืนพื้นที่ป่า ยับยั้งการบุกรุกป่าและแก้ปัญหาป่าบุกรุกคน โดยใช้ภาพถ่ายทาง

อากาศเป็นหลักฐานหลักร่วมกับหลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง”

2. ประเด็นยุทธศาสตร์ ปลุกจิตสำนึกรักผืนป่าของแผ่นดิน

- 2.1 กลยุทธ์ “กำหนดให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าเป็น วาระแห่งชาติ”
- 2.2 กลยุทธ์ “จัดตั้งองค์กรแนวร่วมภาคประชาชนเพื่อปลุกจิตสำนึก”
- 2.3 กลยุทธ์ “ปลุกจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ที่มีความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงาน”

3. ประเด็นยุทธศาสตร์ ปฏิรูประบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้

- 3.1 กลยุทธ์ “ปรับปรุงระบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้”
- 3.2 กลยุทธ์ “พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานด้านการบริหารจัดการป่าไม้ทั้งระดับจังหวัดและอำเภอ”

3.3 กลยุทธ์ “จัดทำแนวเขตทรัพยากรป่าไม้ทุกประเภทให้เป็นแนวเดียวที่ชัดเจน”

3.4 กลยุทธ์ “จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ (Zoning)”

3.5 กลยุทธ์ “ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้”

4. ประเด็นยุทธศาสตร์ พื้นฟูและดูแลรักษาป่าอย่างยั่งยืน

4.1 กลยุทธ์ “จัดระบบการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมกับประชาชน”

4.2 กลยุทธ์ “จัดระบบการปลูกไม้เศรษฐกิจของประเทศเพื่อทดแทนความต้องการและลดการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า”

4.3 กลยุทธ์ “ให้คนอยู่กับป่าพึ่งพากันอย่างมีความสุข”

4.4 กลยุทธ์ “เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการฟื้นฟูและดูแลป่าอย่างยั่งยืน”

4.5 กลยุทธ์ “ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้”

กลไกในการขับเคลื่อน และงบประมาณ

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

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

3. กอ.รมน. จัดตั้งงบประมาณเพื่อบูรณาการ ประสานงาน และขับเคลื่อนกลไก เสริมการปฏิบัติงานของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยจัดตั้งศูนย์ป้องกัน และปราบปรามหรือหน่วยเฉพาะกิจแก้ไขปัญหาทรัพยากรป่าไม้และที่ดินทำกิน ด้วยการประสานงานกับหน่วยงานภาครัฐต่าง ๆ ให้สามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว พร้อมทั้งมีระบบฐานข้อมูลและแผนที่เพื่อบูรณาการกับหน่วยงานต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ และดำเนินงานตามแผนแม่บทฉบับนี้ ให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด และสัมฤทธิ์ผล ตามห้วงเวลาที่กำหนด

4. ให้ทุกหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจัดทำแผนปฏิบัติงานของหน่วยตามบทบาทหน้าที่ที่เกี่ยวข้องกับแผนแม่บท

5. ให้สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาระบบราชการ (กพร.) ร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกำหนดตัวชี้วัดผลการดำเนินงานตามกลยุทธ์ เพื่อให้ทุกหน่วยงานใช้เป็นตัวชี้วัดผลสัมฤทธิ์ของการปฏิบัติงาน

6. ให้คณะกรรมการป้องกัน และปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่าแห่งชาติ (คปป.) และคณะกรรมการแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กบร.) ประสานการปฏิบัติกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อให้เป็นไปตามแผนแม่บท

7. สำนักงานประมาณจัดสรรงบประมาณให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

8. ในระดับจังหวัดให้ผู้ว่าราชการจังหวัดทุกจังหวัด ในฐานะผู้อำนวยการรักษาความมั่นคงภายในจังหวัดรับผิดชอบในการบูรณาการ ประสานงาน ทุกหน่วยงานภายในจังหวัด ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน เร่งรัดดำเนินการ และให้การสนับสนุนให้เป็นไปตามแผนแม่บท

(7) มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 14 ตุลาคม 2557

คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติตามที่กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ทส.) เสนอ ดังนี้

1. อนุมัติหลักการร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. และส่งให้สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา แล้วดำเนินการต่อไปได้

2. อนุมัติให้ยกเว้นการปฏิบัติตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 เรื่อง นโยบายการใช้กรรมสิทธิ์ที่ดิน ข้อ ๓ ที่กำหนดให้การจัดที่ดินซึ่งหน่วยงานต่าง ๆ ที่กำลังดำเนินการอยู่ในปัจจุบัน ให้ดำเนินการต่อไป แต่ไม่ให้ขยายพื้นที่ดำเนินการ ยกเว้นในกรณีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและพัฒนาที่ดิน ฯลฯ

สาระสำคัญของร่างระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี

1. กำหนดนิยามคำว่า “การบริหารจัดการ” “ที่ดิน” และ “ทรัพยากรดิน” (ตามร่างข้อ 3)

2. กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า คทช. ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีฝ่ายความมั่นคง เป็นรองประธานกรรมการ คนที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ คนที่ 2 มีกรรมการโดยตำแหน่งอีก 9 คน และมีกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนไม่เกิน 10 คน ซึ่งนายกรัฐมนตรี แต่งตั้งจากผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ผู้แทนองค์กรเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการบริหารจัดการทรัพยากรดินและมีได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไร และผู้มีความรู้ ความสามารถ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการทรัพยากรดิน ด้านการปฏิรูปที่ดิน ด้านการผังเมือง ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านกฎหมายที่ดิน และด้านเศรษฐศาสตร์ โดยให้เลขาธิการสำนักงานนโยบายและทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ข้าราชการในสำนักงานนโยบายและแผน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ได้รับมอบหมายจากเลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวนไม่เกิน 12 คน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ (ตามร่างข้อ 4)

3. กำหนดให้กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละ 4 ปี นับแต่วันที่ได้รับแต่งตั้ง และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ต้องไม่เกิน 2 วาระติดต่อกัน โดยกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิต้องมีสัญชาติไทย อายุไม่ต่ำกว่า 35 ปีบริบูรณ์ และไม่เป็นบุคคลล้มละลาย ไม่เป็นบุคคลไร้ความสามารถหรือเสมือนไร้ความสามารถ และไม่เป็นผู้เคยได้รับโทษจำคุกโดยคำพิพากษาถึงที่สุดให้จำคุก เว้นแต่เป็นโทษสำหรับความผิดที่ได้กระทำโดยประมาทหรือความผิดลหุโทษ (ตามร่างข้อ 5-6)

4. กำหนดให้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติมีอำนาจหน้าที่รวม 7 ประการ เช่น กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ กำหนดแนวทางและมาตรการเพื่อเสริมสร้างความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดิน เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง จัดทำ ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายหรือกฎเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดินเพื่อดำเนินการต่อไป เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในเชิงบริหารกรณีที่มีอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นหรือของหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดินซ้ำซ้อนหรือขัดแย้งกัน เสนอความเห็นต่อคณะกรรมการตามกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาตามอำนาจหน้าที่ (ตามร่างข้อ 8)

5. กำหนดให้ค่าใช้จ่ายสำหรับเบี้ยประชุม ค่าตอบแทน รวมทั้งค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินงานของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติและคณะอนุกรรมการ ให้เบิกจ่ายได้ตามระเบียบของทางราชการ โดยเบิกจ่ายจากงบประมาณของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (ตามร่างข้อ 15)

ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557²⁹ มีผลใช้บังคับเมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2557 คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติแต่งตั้งคณะอนุกรรมการ 3 คณะ ประกอบด้วย คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน และคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ เพื่อดำเนินการจัดพื้นที่นำร่องเพื่อจัดที่ดินทำกินให้แก่ชุมชน เพื่อให้ประชาชนมีที่ดินสำหรับเพาะปลูกและเป็นที่อยู่อาศัย นอกจากนั้น ยังได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด) เพื่อสำรวจ ตรวจสอบ จัดทำข้อมูลที่ดิน และแผนที่ขอบเขตที่ดินในพื้นที่ ที่จะจัดให้แก่ผู้ยากไร้ ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในรูปแบบชุมชนที่เหมาะสม และส่งเสริมพัฒนาอาชีพและการตลาดในรูปแบบเศรษฐกิจชุมชนตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง

²⁹ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 131 ตอนพิเศษ 206 ง วันที่ 15 ตุลาคม 2557 ให้มีผลใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษา เป็นต้นไป

(8) แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555-2559)

ให้ความสำคัญกับการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้เพียงพอต่อการรักษาสสมดุลของระบบนิเวศบนพื้นฐานของการมีส่วนร่วมของชุมชนในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์ การปรับกระบวนการทัศน์การพัฒนาและขับเคลื่อนประเทศไปสู่การเป็นเศรษฐกิจและสังคมคาร์บอนต่ำและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ควบคู่ไปกับการเตรียมความพร้อมรองรับการเปลี่ยนแปลงภูมิอากาศและภัยพิบัติทางธรรมชาติ สร้างภูมิคุ้มกันด้านการค้าจากเงื่อนไขด้านสิ่งแวดล้อมและเพิ่มบทบาทของไทยในเวทีประชาคมโลกเพื่อให้สังคมมีภูมิคุ้มกัน สามารถสนับสนุนการพัฒนาเศรษฐกิจและยกระดับคุณภาพชีวิตให้คนในสังคมไทย

ในส่วนที่เกี่ยวกับป่าไม้ จะสร้างความมั่นคงด้านอาหารและพัฒนาพลังงานชีวภาพในระดับครัวเรือนและชุมชน โดยส่งเสริมให้เกษตรกรปลูกต้นไม้และปลูกป่าโดยชุมชนและเพื่อชุมชนเพิ่มขึ้น กำหนดยุทธศาสตร์การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน ให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ ป่าไม้ และสร้างความมั่นคงของฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยมุ่งรักษาและฟื้นฟูพื้นที่ป่าและเขตอนุรักษ์ พัฒนาระบบฐานข้อมูลและการจัดการองค์ความรู้ให้เป็นเครื่องมือในการวางแผนและบริหารจัดการ ส่งเสริมการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพ ส่งเสริมสิทธิและพัฒนาศักยภาพชุมชนในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติ

ปรับปรุงกฎหมายเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน ปรับนโยบายการลงทุนภาครัฐให้เอื้อต่อการอนุรักษ์และฟื้นฟู ผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีสิ่งแวดล้อมเพื่อสร้างแรงจูงใจในการใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างมีประสิทธิภาพและลดการก่อมลพิษ สร้างรายได้จากความหลากหลายทางชีวภาพ พัฒนาระบบฐานข้อมูลและระบบติดตามประเมินผลรวมทั้งส่งเสริมการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างระบบบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีประสิทธิภาพ

(9) แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 มีความต่อเนื่องจากกรอบแนวคิดและทิศทางของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550 - 2554 โดยยังคงยึดหลักปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ในการสร้างสมดุลระหว่างการอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม บนแนวทางของความพอประมาณ ความมีเหตุผล และการใช้องค์ความรู้ทั้งทางวิชาการและภูมิปัญญาท้องถิ่นประกอบการตัดสินใจ โดยคำนึงถึงความถูกต้องและเป็นธรรม ในการสร้างภูมิคุ้มกันแก่ฐานทรัพยากรธรรมชาติและคุณภาพสิ่งแวดล้อม เพื่อส่งผลให้เกิดการพัฒนาที่ยั่งยืนที่เป็นการสมประโยชน์ (Win-Win) ต่อการพัฒนาในหลายมิติ ทั้งมิติด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม

นอกจากนี้ ยังต้องพิจารณาถึงเหตุปัจจัยที่ก่อให้เกิดการขาดสมดุลในการพัฒนา และความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่ผ่านมา ซึ่งส่งผลให้ต้องเร่งบูรณาการการจัดการ

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อให้ผสมผสานกับการพัฒนาประเทศในด้านอื่น ๆ ที่จะนำไปสู่การสร้างสมดุลและการพัฒนาที่ยั่งยืนอย่างแท้จริง รวมถึงให้ความสำคัญต่อบทบาทที่เข้มแข็งขึ้นของภาคประชาชน สิทธิชุมชนและส่งเสริมการกระจายอำนาจและหน้าที่รับผิดชอบ ตามแนวทางของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ทั้งนี้ ทิศทางของแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 จะมีความสอดคล้องและต่อยอดกับทิศทางของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ซึ่งมุ่งเน้นการสร้างสมดุลการพัฒนาในทุกมิติ การพัฒนาทรัพยากรมนุษย์อย่างมีคุณภาพ การสร้างความเป็นธรรมในสังคม และการสร้างภูมิคุ้มกันต่อความเสี่ยงในมิติต่าง ๆ อย่างยั่งยืน

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2555 - 2559 ประกอบด้วย 6 ยุทธศาสตร์สำคัญ คือ

- ยุทธศาสตร์ที่ 1 การปรับฐานการผลิตและการบริโภคให้เป็นมิตรต่อสิ่งแวดล้อม
- ยุทธศาสตร์ที่ 2 การอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน
- ยุทธศาสตร์ที่ 3 การจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเพื่อเสริมสร้างธรรมาภิบาล
- ยุทธศาสตร์ที่ 4 การสร้างคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่ดีให้กับประชาชนในทุกระดับ
- ยุทธศาสตร์ที่ 5 การเตรียมความพร้อมเพื่อรับมือกับความเสี่ยงจากการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศและภัยธรรมชาติ
- ยุทธศาสตร์ที่ 6 การพัฒนาคนและสังคมให้มีสำนึกรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม

ในส่วนที่เกี่ยวกับทรัพยากรดิน สถานการณ์ในระยะ 5 ปีที่ผ่านมาพบว่า ปัญหาที่สำคัญ ได้แก่

1) ความเสื่อมโทรมของดิน จากข้อมูลในปี พ.ศ. 2547 พบว่าพื้นที่ดินที่มีปัญหาด้านเกษตรกรรมมีจำนวน 86 ล้านไร่ โดยจำแนกเป็น ดินเค็ม 21.7 ล้านไร่ ดินเปรี้ยว 5.3 ล้านไร่ ดินทราย 7.1 ล้านไร่ ดินตื้น 51.3 ล้านไร่ และดินพรุ 0.5 ล้านไร่ รวมทั้งดินมีปัญหาการชะล้างพังทลายของดิน 108.87 ล้านไร่ สำหรับการไ้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะที่ดิน หรือการใช้ที่ดินผิดประเภทเป็นปัญหาที่ดินที่สำคัญอีกประการหนึ่ง และมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินอยู่ตลอดเวลา โดยมีปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ จำนวนประชากร การเปลี่ยนแปลงพื้นที่เกษตรกรรม และการขยายตัวของชุมชนและอุตสาหกรรม โดยที่ผ่านมา พื้นที่เกษตรกรรมซึ่งประกอบด้วย พื้นที่นา พืชไร่ ไม้ยืนต้น ไม้ผล พืชไร่ หนุมานเวียน และสถานที่เพาะเลี้ยงสัตว์น้ำมีแนวโน้มลดลงมากที่สุด จากพื้นที่ 180.40 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 56.20 ของพื้นที่ประเทศ ในปี พ.ศ. 2544 ลดลงเหลือ 171.58 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 53.50 ของพื้นที่ประเทศ ในปี พ.ศ. 2552 รองลงมาคือ พื้นที่ป่าไม้ซึ่งประกอบด้วย ป่าสมบูรณ์ และป่ารกร้าง พืชไร่ 113.17 ล้านไร่ (ร้อยละ 35.29 ของพื้นที่ประเทศ) ขณะที่พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างมีแนวโน้มเพิ่มสูงขึ้น จากปี พ.ศ. 2541 มี 4.70 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 1.50 ของพื้นที่ประเทศ เพิ่มเป็น 11.40

ล้านไร่ ในปี พ.ศ. 2544 และในปี พ.ศ. 2552 พบว่าพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มสูงถึง 15.11 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 4.71 ของพื้นที่ประเทศ

2) การกระจายการถือครองที่ดิน พื้นที่การถือครองที่ดินของราษฎร ในช่วงปี พ.ศ. 2535 - 2552 มีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่อง จาก 25.6 ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2535 เป็น 22.62 ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. 2552 และจากการขึ้นทะเบียนคนจนทั้งประเทศที่ส่วนใหญ่อยู่ในชนบท พบว่าในปี พ.ศ. 2547 มีคนที่ต้องการความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกินจำนวน 4 ล้านราย เป็นผู้ที่ไร้ที่ดินทำกินโดยสิ้นเชิงจำนวน 1 ล้านราย ซึ่งจากข้อมูลที่ปรากฏในเอกสารนโยบายและแผนการส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2540 - 2559 ที่คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเมื่อวันที่ 26 พฤศจิกายน 2539 นั้น ได้ระบุว่า ประชากรประมาณร้อยละ 90 ของประเทศ มีที่ดินถือครองเฉลี่ยคนละไม่เกิน 1 ไร่ ในขณะที่ประชากร ร้อยละ 10 มีที่ดินถือครองคนละกว่า 100 ไร่ รวมทั้งมีหมู่บ้านประมาณร้อยละ 30 ของประเทศที่ชาวบ้านส่วนใหญ่ยังไม่มีเอกสารสิทธิ และมีเกษตรกรที่ไม่มีที่ทำกินแต่ต้องเช่ากว่า 5 แสนครัวเรือน ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลผลการศึกษาเรื่อง นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ พบว่าผู้ถือครองที่ดิน 50 รายแรก จาก 1.46 ล้านราย ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ของที่ดินในกรุงเทพมหานครทั้งหมด

การกำหนดแนวทางการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน 5 ปีข้างหน้า(พ.ศ. 2555 - 2559) ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดิน คือ การเสริมสร้างความเป็นธรรมในการเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ โดยปรับปรุงการบริหารจัดการที่ดินทั้งระบบ กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม แก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตอนุรักษ์ การจัดสรรน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม และการใช้ประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพอย่างยั่งยืน

การปรับปรุงกฎหมายและการตรากฎหมายขึ้นใหม่เพื่อการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมใน 5 ปีข้างหน้า (พ.ศ. 2555 - 2559) กฎหมายที่ควรแก้ไข ประกอบด้วย

1. พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
2. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547
3. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518
4. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535
5. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504
6. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507
7. พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช 2484
8. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

กฎหมายที่ควรตราขึ้นใหม่มี 7 ฉบับ คือ

1. พระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้ชุมชนได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการพื้นที่ป่าไม้นอกกับภาครัฐ

2. พระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำแห่งชาติ พ.ศ. โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้มีการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ โดยผู้มีส่วนได้ส่วนเสียในการใช้น้ำทุกกลุ่มมีส่วนร่วม

3. พระราชบัญญัติคุ้มครองสิทธิชุมชนและการแบ่งปันผลประโยชน์จากความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. โดยมีเจตนารมณ์เพื่อกระตุ้นให้ชุมชนเข้ามามีบทบาทในการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพมากขึ้น

4. พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. โดยมีเจตนารมณ์เพื่อการบริหารจัดการเรื่องความเหลื่อมล้ำของที่ดิน

5. พระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น

6. พระราชบัญญัติคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม พ.ศ. โดยมีเจตนารมณ์เพื่อการคุ้มครองพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตร และรัฐได้ลงทุนต่อโครงสร้างพื้นฐานทางการเกษตรไว้แล้วเป็นจำนวนมาก

7. พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. โดยมีเจตนารมณ์เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินของประเทศมีนโยบายและทิศทางที่ชัดเจน และสามารถแก้ปัญหาได้อย่างเป็นระบบ รวมถึงเพื่อให้การพิจารณาข้อขัดแย้งของคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบันมีข้อยุติ

(10) แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559)

แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) กล่าวถึงที่ดินทางการเกษตรว่า เป็นปัจจัยหนึ่งที่มีผลต่อผลิตภาพการผลิต โดยเฉพาะการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมและเต็มประสิทธิภาพ โดยพื้นที่ถือครองทางการเกษตรตั้งแต่แผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 - 10 มีประมาณ 131.06 - 131.60 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ ในที่ดินจำนวนนี้ เป็นพื้นที่นอกเขตชลประทาน 109.09 ล้านไร่ และพื้นที่ในเขตชลประทาน 22.01 ล้านไร่ หรือร้อยละ 83.21 และ 16.79 ของพื้นที่ถือครองทางการเกษตร ตามลำดับ ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 8 พื้นที่ชลประทาน เพิ่มขึ้นจาก 22.01 ล้านไร่ หรือร้อยละ 16.79 ของพื้นที่ถือครองทางการเกษตรเป็น 28.95 ล้านไร่ หรือร้อยละ 22 ของพื้นที่ถือครองทางการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10 และพื้นที่อาศัยน้ำฝนลดลงเหลือ 102.65 ล้านไร่ หรือร้อยละ 78 ของพื้นที่ถือครองทางการเกษตร ในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 10

พื้นที่ที่เกษตรกรเป็นเจ้าของและทำเองลดลง ในขณะที่พื้นที่ที่นำไปจ้างหรือฝากขาย พื้นที่เช่าผู้อื่น และพื้นที่ได้ทำฟรี กลับเพิ่มขึ้น เกษตรกรมีขนาดฟาร์มเล็กลงเล็กน้อย จาก 22.98 ไร่ต่อครัวเรือน เป็น 22.44 ไร่ต่อครัวเรือนในช่วงเดียวกัน แต่มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น

กรอบแนวคิดในการจัดทำยุทธศาสตร์การพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาฯ ฉบับที่ 11 (พ.ศ. 2555 - 2559) ครอบคลุมประเด็นสำคัญ 9 ประเด็น คือ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตร การเสริมสร้างความเข้มแข็งให้เกษตรกร ส่งเสริมการทำการเกษตรตามแนวปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ส่งเสริมการทำการเกษตรในรูปแบบของการพัฒนาเครือข่ายวิสาหกิจ (Cluster) ความมั่นคงด้านอาหารและพลังงาน เศรษฐกิจสร้างสรรค์ในภาคเกษตร เศรษฐกิจการเกษตรสีเขียว (Green and Cool Agricultural Economy) ความร่วมมือและข้อตกลงระหว่างประเทศ และการพัฒนาบุคลากรด้านการเกษตร และกำหนดวิสัยทัศน์ ดังนี้ “เกษตรกรมีคุณภาพชีวิตที่ดี ประชาชนมีความมั่นคงด้านอาหาร เป็นฐานสร้างรายได้ให้แผ่นดิน”

การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านการเกษตร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน โดยส่งเสริมการใช้ประโยชน์จากที่ดินและดินเต็มศักยภาพ ด้วยการพัฒนาการใช้ประโยชน์จากที่ดินให้เหมาะสมอย่างต่อเนื่อง ผลักดันให้มีกฎหมายคุ้มครองพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร เน้นการจัดสรรที่ดินให้กับเกษตรกร และส่งเสริมการปรับปรุงบำรุงดิน ส่งเสริมการใช้สารเคมีที่เหมาะสม ใช้ปุ๋ยอินทรีย์เพื่อฟื้นฟูโครงสร้างของดิน ขยายงานจัดรูปที่ดินให้ครอบคลุมพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการน้ำรวมทั้งแบ่งเขตกรรมกรผลิต เป็นต้น

ยุทธศาสตร์การพัฒนาการเกษตร แบ่งการพัฒนาเกษตรกรออกเป็น 2 กลุ่ม โดยเน้นแนวทางการดำเนินงานแก่เกษตรกรแต่ละกลุ่ม ดังนี้

กลุ่มที่ 1 เกษตรกรรายย่อย ประกอบด้วย 2 กลุ่มย่อย คือ ผู้ที่มีรายได้ต่ำกว่ามาตรฐานการครองชีพ (ต่ำกว่าเส้นความยากจน) และผู้ที่มีรายได้ตามมาตรฐานการครองชีพหรือสูงกว่ามาตรฐานการครองชีพ หรือเกษตรกรเชิงพาณิชย์

กลุ่มที่ 2 เกษตรกรรายใหญ่ที่ทำการเกษตรพาณิชย์

เป้าหมาย ของแผนฯ

1. ความผาสุกของเกษตรกรเพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 80 ในปี 2559
2. เศรษฐกิจภาคเกษตรเติบโตเฉลี่ยร้อยละ 3.0 ต่อปี
3. ทรัพยากรการเกษตรมีความเหมาะสมต่อการผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้น

เพื่อให้การดำเนินงานสามารถบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนด จึงได้กำหนดยุทธศาสตร์และ แนวทางการพัฒนาการเกษตร ไว้ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ 1 พัฒนาคุณภาพชีวิตเกษตรกร เพื่อให้เกษตรกรมีความสามารถพึ่งพาตนเองได้ มีภูมิคุ้มกันพร้อมรับความเสี่ยงด้านการผลิต การตลาด และมีการกระจายรายได้ที่ทั่วถึง มีความสามารถในการผลิตและการตลาด ก้าวสู่ผู้จัดการฟาร์มที่เป็นมืออาชีพ (Smart Farmer) รวมทั้งอำนวยความสะดวกทางการค้าสินค้าเกษตรให้กับเกษตรกรรายใหญ่ ที่ทำการเกษตรพาณิชย์และเชิงอุตสาหกรรมได้ สร้างขีดความสามารถในการแข่งขันโดยการพัฒนาระบบประกันความเสี่ยงการเกษตร จัดทำทะเบียนเกษตรกร ผลักดันให้มีการพัฒนาระบบสวัสดิการให้ครอบคลุมแรงงานด้านการเกษตร พัฒนาระบบการ

คัมครองที่ดิน สร้างองค์ความรู้ให้กับเกษตรกรให้เหมาะสมในแต่ละช่วงอายุ สนับสนุนให้ประชาชนทำสวนผักคนเมือง (City farm) และนำของเหลือใช้ในครัวเรือนหรือชุมชนมาเป็นพลังงานก๊าซชีวภาพ สร้างเกษตรกรรุ่นใหม่ให้เข้าสู่ภาคเกษตรทดแทนรุ่นเดิม ส่งเสริมให้องค์กรเกษตรกรและสถาบันเกษตรกรมีการดำเนินงานอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน รวมทั้งอำนวยความสะดวกทางด้านข้อมูลข่าวสารทั้งด้านการผลิต การตลาด การลงทุนทางการเกษตรในต่างประเทศ ตลอดจนปรับปรุงกฎระเบียบเพื่อลดปัญหาอุปสรรคในทางการค้าสินค้าเกษตร ให้กับเกษตรกรรายใหญ่

ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนาขีดความสามารถในการผลิต การจัดการสินค้าเกษตร และความมั่นคงอาหาร เพื่อสร้างฐานการผลิตภาคเกษตรให้เข้มแข็ง ทำให้เกิดความมั่นคงในอาชีพและรายได้ให้กับเกษตรกร พัฒนาคุณภาพสินค้าเกษตรและอาหารให้มีความสามารถในการแข่งขัน ประชาชนมีความมั่นคงด้านอาหารและมีผลผลิตเพียงพอกับความต้องการด้านอาหารและพลังงาน โดยการพัฒนาการผลิตและการสร้างมูลค่าเพิ่ม เน้นลดต้นทุนการผลิต และพัฒนาคุณภาพ มาตรฐานสินค้าเกษตร กำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ พัฒนาและเพิ่มประสิทธิภาพระบบการบริหารจัดการโลจิสติกส์ของภาคเกษตร ส่งเสริมการผลิตที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม (Green Product) เสริมสร้างการผลิตสินค้าเกษตรที่เป็นพืชอาหารและพลังงานให้เกิดความมั่นคง รวมทั้งสนับสนุนเพื่อจัดสรรผลผลิตพืชอาหารและพลังงานให้เพียงพอต่อการบริโภคและทดแทนพลังงาน สนับสนุนการพัฒนาระบบตลาดสินค้าเกษตร และสร้างความเชื่อมโยงกับเศรษฐกิจภูมิภาคและระหว่างประเทศ รวมทั้งส่งเสริมและพัฒนางานวิจัย ผลงานประดิษฐ์คิดค้นด้านวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี และนวัตกรรม มาขยายผลสู่การพัฒนาภาคเกษตรให้สนองความต้องการของภาคการผลิต

ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาศักยภาพการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ สมดุลและยั่งยืน เพื่อสร้างและ พัฒนาการใช้ทรัพยากรการเกษตร และโครงสร้างพื้นฐานการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ พัฒนา ศักยภาพการเกษตรให้มีความเหมาะสมต่อการผลิตทางการเกษตรอย่างยั่งยืน โดยการเร่งรัดการฟื้นฟู และปรับปรุงคุณภาพดินที่เสื่อมโทรม วางระบบการใช้ที่ดินตามศักยภาพของที่ดิน จัดหาที่ดินเอกชนมาพัฒนาและจัดสรรให้กับเกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการน้ำเพื่อการเกษตร ทรัพยากรประมง ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรใช้ทรัพยากรการผลิตอย่างเหมาะสมและยั่งยืน สนับสนุนและผลักดันให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรการเกษตร เตรียมความพร้อมรองรับผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศและวางระบบการป้องกันและบรรเทา ปัญหา ภัยธรรมชาติ รวมทั้ง พัฒนากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการทรัพยากรการเกษตรให้เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์

กระบวนการขับเคลื่อนแผนสู่การปฏิบัติ การบริหารจัดการการพัฒนาการเกษตรของประเทศ กระบวนการขับเคลื่อนเป็นกลไกสำคัญที่จะนำแผนพัฒนาการเกษตรของประเทศไปสู่การปฏิบัติให้บรรลุตามวัตถุประสงค์และเป้าหมายของแผน ซึ่งผู้มีส่วนเกี่ยวข้องทุกภาคส่วนต้องมีบทบาทและร่วมเป็นส่วนหนึ่งในการผลักดันให้แผนพัฒนาการเกษตรเกิดสัมฤทธิ์ผล และสร้างความเชื่อมโยงระหว่างแผนพัฒนา

การเกษตรฯ นโยบายรัฐบาล แผนการบริหารราชการแผ่นดิน รวมทั้งแผนระดับอื่น ๆ ให้มีความสำคัญกับบทบาทของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและสร้างกลไกในระดับต่าง ๆ ให้เชื่อมโยงประสานงานอย่างเป็นระบบ ทั้งหน่วยงานภาครัฐส่วนกลาง ส่วนภูมิภาค และองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ชุมชน ให้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการและร่วมผลักดันให้นาแผนพัฒนาการเกษตรไปปฏิบัติ ตลอดจนการติดตามประเมินผลแผน เพื่อติดตามความก้าวหน้า การประเมินผลสำเร็จและผลกระทบของการดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง

ในส่วนที่เกี่ยวกับที่ดิน จะพัฒนาปรับปรุงกฎหมายเฉพาะให้มีความเหมาะสมและเป็นปัจจุบัน รวมทั้งการบังคับใช้กฎหมายให้มีความเป็นธรรมและทั่วถึง เช่น กฎหมายด้านการจัดการและปฏิรูปที่ดิน การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เป็นต้น

(11) มาตรการการปรับปรุงระบบทะเบียนและการจัดการข้อมูลที่ดิน

สืบเนื่องมาจากข้อมูลทะเบียนที่ดินที่ถูกจัดเก็บในปัจจุบันยังคงมีความผิดพลาดคลาดเคลื่อน ไม่สมบูรณ์ และไม่เป็นปัจจุบันอยู่บางส่วน ดังนั้น กรมที่ดิน (2556) จึงได้ปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนที่ดินในสำนักงานที่ดิน เพื่อให้สามารถนำข้อมูลที่ดินไปพัฒนาระบบงานต่อยอดให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยมีมาตรการดังนี้

- 1) ดำเนินการตรวจสอบความถูกต้องของฐานข้อมูลทะเบียนที่ดิน ดังตารางที่ 20

ตารางที่ 20 การปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนที่ดินปี 2556

สำนักงานที่ดินจังหวัด/สาขา/ส่วนแยก (32 จังหวัด 226 สำนักงาน)		สำนักงานที่ดินอำเภอ (30 จังหวัด 171 สำนักงาน)	
ขนาด	ปริมาณเอกสารสิทธิ	ขนาด	ปริมาณเอกสารสิทธิ
A	มากกว่า 180,000	A	มากกว่า 5,000
B	150,000 – 180,000	B	5,000 – 3,000
C	120,000 – 150,000	C	น้อยกว่า 3,000
D	80,000 – 120,000		
E	50,000 – 80,000		
F	น้อยกว่า 50,000		

- 2) ดำเนินการปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนที่ดินให้ถูกต้องและครบถ้วน โดยใช้โปรแกรม Map Sheet Check และโปรแกรม D-Entry ตรวจสอบและแก้ไขความถูกต้องครบถ้วนของฐานข้อมูลทะเบียนที่ดิน ซึ่งมีการตรวจสอบเอกสารสิทธิที่ดินฉบับสำนักงานที่ดิน โดยแบ่งประเภทเอกสารสิทธิเป็น 5 ประเภท ได้แก่ โฉนดที่ดิน/ตราจอง น.ส.3 ก น.ส.3/น.ส. 3ข ห้องชุด และเอกสารดำเนินการจัดทำ

โฉนดที่ดินตาม ม.64 ขณะที่การตรวจสอบสารบบที่ดิน มี 4 ประเภท ได้แก่ โฉนดที่ดิน/ตราจอง น.ส.3 ก น.ส.3/น.ส. 3ข และห้องชุด

การใช้โปรแกรม Map Sheet Check ตรวจสอบและแก้ไขข้อมูล ได้แก่ ข้อมูลที่ไม่มีชื่อระหว่างแผนที่ทั้ง 2 ระบบ ข้อมูลเลขที่ดินซ้ำในระหว่างระบบเดิม ข้อมูลเลขที่ดินซ้ำในระหว่างยูทีเอ็ม ข้อมูลหน้าสำรวจซ้ำในตำบลเดียวกัน ข้อมูลชื่อระหว่างเดิมที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบฯ ข้อมูลชื่อระหว่างยูทีเอ็ม ที่ไม่ถูกต้องตามระเบียบฯ และข้อมูลเลขที่โฉนดซ้ำในอำเภอ

ในส่วนของโปรแกรม D-Entry ใช้ตรวจสอบและแก้ไขข้อมูล ได้แก่ ประเภทบุคคล ชื่อ-สกุล ผู้ถือกรรมสิทธิ์ ที่อยู่ ประเภทภาระผูกพัน ประเภทการได้มา ประเภทการจดทะเบียน ผู้จัดการมรดก ชื่อผู้รับจ้างและวงเงินจ้าง และเนื้อที่

3) จัดทำข้อมูลเอกสารสิทธิที่ดิน แยกตามอำเภอ และเรียงลำดับเลขที่เอกสารที่ดิน รวมถึงจัดทำข้อมูลทะเบียนที่ดิน แยกตามตำบล และเรียงลำดับเลขหน้าสำรวจ

4) ตรวจสอบจำนวนเอกสารสิทธิที่ดินฉบับสำนักงานที่ดินกับจำนวนข้อมูลเอกสารที่ปรากฏ รวมถึงตรวจสอบข้อมูลทะเบียนที่ดิน แยกตามอำเภอ และเรียงลำดับเลขที่เอกสารที่ดิน กับข้อมูลในโฉนดที่ดินตามรายละเอียด ได้แก่ ว่างแผนที่พิกัดฉากศูนย์กำเนิด เลขที่ดินในว่างแผนที่พิกัดฉากศูนย์กำเนิด มาตราส่วนในว่างแผนที่พิกัดฉากศูนย์กำเนิด ว่างแผนที่พิกัดฉากยูทีเอ็ม เลขที่ดินในว่างแผนที่พิกัดยูทีเอ็ม มาตราส่วนในว่างแผนที่พิกัดฉากยูทีเอ็ม เลขหน้าสำรวจ ตำบล โฉนดที่ดิน เลขที่ อำเภอ ชื่อผู้ถือกรรมสิทธิ์ เนื้อที่ (-ไร่ -งาน -ตารางวา) หมายเลขแบบพิมพ์ ประเภทการได้มา วันที่ของการได้มา ประเภทการจดทะเบียน ภาระผูกพันที่มีอยู่ และชื่อผู้จัดการมรดก

4) ตรวจสอบข้อมูลและจำนวนความมีอยู่จริงของสารบบที่ดินกับข้อมูลทะเบียนที่ดินที่ปรากฏ แยกตามตำบล และเรียงลำดับเลขที่สารบบที่ดิน ประกอบด้วยข้อมูล ได้แก่ เลขประจำตัวประชาชน 13 หลัก วัน-เดือน-ปี เกิด ที่อยู่ สถานภาพ ชื่อบิดา-มารดา ชื่อคู่สมรส (ถ้ามี) รายละเอียดของภาระผูกพัน (เช่น วงเงินจ้าง ฯลฯ) ผู้รับภาระผูกพัน (เช่น ผู้จ้าง ผู้เช่า ฯลฯ) ที่อยู่ของผู้จัดการมรดก วันที่เจ้าของมรดกเสียชีวิต และหลักฐานที่ดินเดิม

5) ตรวจสอบ ปรับปรุง และนำเข้าข้อมูลหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง (น.ส.ล.) ได้แก่ ฐานข้อมูลทะเบียนที่ดินของระบบงานในโครงการระบบคอมพิวเตอร์ในสำนักงานที่ดินเต็มรูปแบบและโครงการต้นแบบการพัฒนาาระบบสารสนเทศที่ดินเพื่อการบริหารจัดการระบบที่ดิน รวมถึงฐานข้อมูลทะเบียนที่ดินของระบบจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมด้วยระบบคอมพิวเตอร์ (Land 2009) และระบบจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมด้วยเครื่องคอมพิวเตอร์ (Land 2007)

(12) มาตรการกำหนดเงื่อนไขการออกเอกสารสิทธิจาก ส.ค. 1

“ส.ค. 1” หมายถึง แบบแจ้งการครอบครองที่ดิน ตามมาตรา 5 แห่งพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 เป็นหลักฐานที่ผู้ครอบครองที่ดินที่ไม่มีหนังสือแสดงกรรมสิทธิ์ใน

ที่ดินเป็นผู้แจ้งว่าตนครอบครองที่ดินแปลงใดอยู่ ไม่ใช่หนังสือแสดงสิทธิที่ดิน เพราะไม่ใช่หลักฐานที่ทางราชการออกให้ เป็นเพียงการแจ้งการครอบครองที่ดินของราษฎรเท่านั้น ที่ดินที่มี ส.ค. 1 จึงทำการโอนกันได้เพียงแต่แสดงเจตนาสละการครอบครองพร้อมส่งมอบให้ผู้รับโอนเท่านั้นก็ถือว่าเป็นการโอนกันโดยชอบแล้ว

ผู้ครอบครองที่ดินที่มี ส.ค. 1 มีสิทธินำมาขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ได้ 2 กรณี คือ

(1) นำมาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตที่ดินตามโครงการเดินสำรวจออกโฉนดที่ดินทั่วประเทศ กรณีนี้ทางราชการจะเป็นผู้ออกให้เป็นท้องที่ไป โดยจะมีการประกาศให้ทราบก่อนล่วงหน้าตามมาตรา 58 และมาตรา 58 ทวิ

(2) นำมาเป็นหลักฐานในการขออนุญาตที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์เฉพาะรายตามความประสงค์ของเจ้าของที่ดิน โดยยื่นคำขอ ณ สำนักงานที่ดินที่ดินตั้งอยู่ การออกโฉนดที่ดินจะออกได้ในพื้นที่ที่ได้สร้างระวางแผนที่สำหรับออกโฉนดที่ดินไว้แล้วเท่านั้น

ในปี พ.ศ. 2551 มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551³⁰ ความในมาตรา 8 กำหนดให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินและยังมิได้ยื่นคำขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้นมายื่นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2553) เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว หากมีผู้นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ

ในการพิจารณาของศาล ให้ศาลแจ้งให้กรมที่ดินทราบและให้กรมที่ดินตรวจสอบกับระวางแผนที่รูปถ่ายทางอากาศหรือระวางรูปถ่ายทางอากาศฉบับที่ทำขึ้นก่อนสุดเท่าที่ทางราชการมีอยู่ พร้อมทั้งทำความเห็นเสนอต่อศาลว่า ผู้นั้นได้ครอบครองหรือทำประโยชน์ในที่ดินนั้นโดยชอบด้วยกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับหรือไม่ เพื่อประกอบการพิจารณาของศาล ความเห็นดังกล่าวให้เสนอต่อศาลภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันได้รับแจ้งจากศาล เว้นแต่ศาลจะขยายระยะเวลาเป็นอย่างอื่น

การแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดินข้างต้น เป็นมาตรการเร่งรัดผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาดำเนินการเพื่อขออนุญาตที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ แต่ก็ไม่ได้ตัดสิทธิของผู้ที่ไม่ดำเนินการภายในกำหนดเวลา แต่ต้องให้ศาลยุติธรรมมีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดเสียก่อน

³⁰ ราชกิจจานุเบกษา เล่ม 125 ตอนที่ 29 ก หน้า 50 วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2551

(13) โครงการชลประทานขนาดใหญ่

โครงการชลประทานขนาดใหญ่ มีลักษณะเป็นงานชลประทานอเนกประสงค์ที่สามารถก่อให้เกิดประโยชน์ทางด้านการเกษตร การอุปโภคบริโภค การบรรเทาอุทกภัย การอุตสาหกรรม การผลิตกระแสไฟฟ้าจากพลังน้ำ การคมนาคม แหล่งเพาะพันธุ์ประมงน้ำจืด แหล่งท่องเที่ยวพักผ่อนหย่อนใจ และอื่น ๆ ในแต่ละโครงการมีงานก่อสร้างหลายประเภท เช่น เขื่อนเก็บกักน้ำ เขื่อนหรือฝายทดน้ำ การสูบน้ำ ระบบส่งน้ำ ระบบระบายน้ำ ระบบชลประทานในแปลงนา ในกรณีที่เป็นการก่อสร้างประเภทเขื่อนเก็บกักน้ำ จะสามารถเก็บกักน้ำได้มากกว่า 100 ล้านลูกบาศก์เมตร หรือมีพื้นที่อ่างเก็บน้ำตั้งแต่ 15 ตารางกิโลเมตร หรือมีพื้นที่ชลประทานมากกว่า 80,000 ไร่ โดยโครงการชลประทานขนาดใหญ่ที่ดำเนินการเสร็จแล้ว มี 33 โครงการ ดังนี้ (สำนักพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ กรมชลประทาน, 2554)

1) โครงการเขื่อนคลองท่าด่านอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.นครนายก หรือ โครงการเขื่อนขุนด่านปราการชล อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ใช้เป็นแหล่งน้ำสำหรับอุปโภคบริโภค และอุตสาหกรรม แก้ไขปัญหาดินเปรี้ยว และบรรเทาปัญหาอุทกภัยในเขตจังหวัดนครนายก

2) โครงการพัฒนาลุ่มน้ำปาสักอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จ.ลพบุรี หรือ เขื่อนป่าสักชลสิทธิ์ เป็นโครงการประเภทเขื่อนกักเก็บน้ำ พร้อมระบบส่งน้ำและระบบระบายน้ำ เพื่อสำหรับอุปโภค – บริโภค และเป็นแหล่งน้ำเสริมสำหรับพื้นที่ชลประทานเดิมในทุ่งเจ้าพระยาฝั่งตะวันออกตอนล่าง ใช้ป้องกันอุทกภัยในเขตจังหวัดลพบุรี – สระบุรี และพื้นที่ตอนล่างของแม่น้ำเจ้าพระยา รวมถึงกรุงเทพมหานครและปริมณฑล

3) โครงการระบายน้ำบริเวณสนามบินสุวรรณภูมิ จังหวัดสมุทรปราการ เป็นโครงการประเภทคลองระบายน้ำ พร้อมอาคารประกอบ เพื่อใช้สำหรับระบายน้ำสายหลัก เพื่อลดความเสียหายจากปัญหาน้ำท่วมขัง ปัญหาน้ำหลาก และอุทกภัยที่เกิดขึ้น

4) โครงการอ่างเก็บน้ำประแสร์ จ.ระยอง เป็นโครงการประเภทเขื่อนกักเก็บน้ำพร้อมระบบส่งน้ำ เพื่อใช้สำหรับการพัฒนาแหล่งน้ำบริเวณลุ่มน้ำประแสร์ให้มีน้ำเพียงพอสำหรับส่งน้ำให้พื้นที่เพาะปลูกในเขตโครงการและเพิ่มผลผลิตต่อไร่ รวมทั้งป้องกันการรุกล้ำของน้ำเค็ม และเป็นแหล่งน้ำดิบสำรองสำหรับนิคมอุตสาหกรรมในเขตพื้นที่ชายฝั่งทะเลด้านตะวันออก

5) โครงการปรับปรุงประสิทธิภาพการเก็บกักน้ำอ่างเก็บน้ำลำปาว จังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นการปรับปรุงเขื่อนกักเก็บน้ำ ซึ่งเป็นเขื่อนดิน 2 เขื่อนเชื่อมติดกัน เพื่อใช้สำหรับป้องกันและบรรเทาอุทกภัยที่จะเกิดขึ้นในช่วงฤดูน้ำหลาก

6) โครงการเขื่อนแก่งกระจาน จังหวัดเพชรบุรี เป็นแหล่งน้ำสำหรับอุปโภคบริโภค และอุตสาหกรรม ใช้ผลิตกระแสไฟฟ้า และบรรเทาปัญหาอุทกภัย

7) โครงการเขื่อนทดน้ำแม่กลอง จังหวัดกาญจนบุรี เป็นโครงการประเภทเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็ก ใช้เป็นแหล่งทดน้ำ เพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร

8) โครงการบรรเทาอุทกภัยอำเภอหาดใหญ่อันเนื่องมาจากพระราชดำริ ใช้บรรเทาปัญหาอุทกภัยในเขตเทศบาลนครหาดใหญ่และพื้นที่ใกล้เคียง

9) โครงการพัฒนาพื้นที่ลุ่มน้ำปากพนังอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดนครศรีธรรมราช ใช้ป้องกันการรุกรานของน้ำเค็มเข้าไปทำลายพื้นที่การเกษตร ใช้เก็บกักน้ำจืด เพื่อเพิ่มพูนผลผลิตการเกษตร หลากหลายและครบวงจรทั้งทางด้านการเพาะปลูก การประมง ปศุสัตว์ ฯลฯ ตลอดจนการพัฒนาอุตสาหกรรม

10) โครงการเขื่อนปัตตานี จังหวัดยะลา เป็นเขื่อนระบายน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก ใช้ส่งน้ำเพื่อการเกษตรให้แก่พื้นที่ รวม 185,000 ไร่ บรรเทาปัญหาดินเปรี้ยว ลดความเสียหายจากอุทกภัย

11) โครงการเขื่อนบางวาด จังหวัดภูเก็ต ใช้เพื่อการอุปโภค-บริโภค ในเขตเทศบาลเมืองภูเก็ต บรรเทาอุทกภัย และเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา

12) โครงการเขื่อนยางชุม จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ใช้เป็นแหล่งชลประทานในฤดูแล้ง และใช้เพื่อบรรเทาอุทกภัยลุ่มน้ำกุยบุรี

13) โครงการเขื่อนปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ ใช้เป็นแหล่งชลประทานในฤดูแล้ง บรรเทาอุทกภัยในพื้นที่เขตโครงการฯ จากแม่น้ำปราณบุรี และเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา

14) โครงการเขื่อนทดน้ำบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ใช้สำหรับการอุปโภคบริโภคเพื่อการเกษตร และกิจการด้านอื่น ๆ ตลอดจนสนับสนุนอุตสาหกรรมและบรรเทาอุทกภัย รวมถึงช่วยชะลอน้ำเค็ม

15) โครงการเขื่อนมาบประชัน จังหวัดชลบุรี เป็นเขื่อนดิน ใช้ส่งน้ำให้การประปาเพื่อการอุปโภค - บริโภค รวมถึงส่งน้ำให้โรงงานอุตสาหกรรมรวม 25 แห่ง และเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา

16) โครงการเขื่อนหนองค้อ จังหวัดชลบุรี เป็นเขื่อนดิน ใช้ส่งน้ำลงลำห้วยเดิมเพื่อการเกษตรกรรม 7,500 ไร่ ส่งน้ำเพื่อการอุปโภค - บริโภค และการอุตสาหกรรม และเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา

17) โครงการเขื่อนบางพระ จังหวัดชลบุรี เป็นเขื่อนดิน ใช้ส่งน้ำให้แก่การประปาบางพระ เพื่อการอุปโภค - บริโภค และส่งน้ำให้แก่การอุตสาหกรรมรวมถึงเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา

18) โครงการเขื่อนทดน้ำพระรามหก จังหวัดพระนครศรีอยุธยา ใช้ส่งน้ำเพื่อการเพาะปลูกและการอุปโภคบริโภค เป็นเส้นทางคมนาคมทางน้ำ และช่วยลดอุทกภัย

19) โครงการเขื่อนกระเสียว จังหวัดสุพรรณบุรี ใช้ส่งน้ำให้แก่พื้นที่เพาะปลูกในฤดูฝน 130,000 ไร่ และฤดูแล้ง 65,000 ไร่ ใช้บรรเทาอุทกภัยในเขตโครงการท่าโบสถ์ล่าง และโครงการสามชุก รวม 350,000 ไร่

20) โครงการเขื่อนทับเสลา จังหวัดอุทัยธานี ใช้ส่งน้ำให้แก่ฝ่ายทับเสลา เพื่อช่วยในการทำนาในฤดูฝน 100,000 ไร่ และฤดูแล้งอีก 24,000 ไร่ ใช้บรรเทาการขาดแคลนน้ำ และใช้บรรเทาอุทกภัยที่เคยเกิดขึ้นในเขตลุ่มน้ำสะแกกรังตอนล่าง

21) โครงการเขื่อนทดน้ำเจ้าพระยา จังหวัดชัยนาท เป็นเขื่อนคอนกรีตเสริมเหล็ก ใช้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา รวมถึงแหล่งท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ

22) โครงการเขื่อนลำพระเพลิง จังหวัดนครราชสีมา เป็นเขื่อนดิน ใช้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา รวมถึงแหล่งท่องเที่ยวและพักผ่อนหย่อนใจ

23) โครงการเขื่อนลำตะคอง จังหวัดนครราชสีมา เป็นเขื่อนดิน ใช้บรรเทาอุทกภัยในทุ่งราบสองฝั่งลำตะคอง ซึ่งเป็นที่เพาะปลูกและที่อยู่อาศัย กับที่ราบบางส่วนของลุ่มน้ำมูลให้น้อยลง ใช้ส่งน้ำเพื่อการประปาในเขตสุขภาพ เทศบาล และโรงงานอุตสาหกรรมของจังหวัดนครราชสีมา รวมถึงใช้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา ท่องเที่ยว และพักผ่อนหย่อนใจ

24) โครงการเขื่อนลำปาว จังหวัดกาฬสินธุ์ เป็นเขื่อนดิน โดยกรมประมงได้ใช้ตั้งศูนย์เพาะขยายพันธุ์ปลาน้ำจืดร่วมกับรัฐบาลเนเธอร์แลนด์

25) โครงการฝายหนองหวาย จังหวัดขอนแก่น เป็นฝายคอนกรีตเสริมเหล็ก ใช้เป็นแหล่งชลประทาน

26) โครงการเขื่อนน้ำอูน จังหวัดสกลนคร เป็นเขื่อนดิน ใช้เป็นแหล่งชลประทาน และใช้ในการคมนาคม

27) โครงการเขื่อนห้วยหลวง จังหวัดอุดรธานี เป็นเขื่อนดิน ใช้ลดอุทกภัย ใช้ส่งน้ำให้ประปา จังหวัดอุดรธานี ใช้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา ท่องเที่ยว และพักผ่อนหย่อนใจ

28) โครงการเขื่อนแม่จัด จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเขื่อนดินเก็บกัก ใช้บรรเทาอุทกภัยในลุ่มน้ำแม่จัด จากโครงการไปจนจรดตัวจังหวัดเชียงใหม่ ใช้ผลิตกระแสไฟฟ้า ใช้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา ท่องเที่ยว และพักผ่อนหย่อนใจ

29) โครงการเขื่อนแม่กวงอุดมธารา จังหวัดเชียงใหม่ เป็นเขื่อนดินเก็บกักน้ำ ใช้ป้องกันน้ำท่วมบริเวณสองฝั่งของลำน้ำแม่กวงในเขตอำเภอดอยสะเก็ด สันกำแพง สารภี จังหวัดเชียงใหม่ และอำเภอป่าซาง อำเภอเมือง จังหวัดลำพูน ใช้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา ท่องเที่ยว และพักผ่อนหย่อนใจ

30) โครงการเขื่อนก๊วลม จังหวัดลำปาง เป็นเขื่อนเก็บกักน้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก ใช้เป็นแหล่งชลประทานในการเพาะปลูก ผลิตไฟฟ้า บรรเทาอุทกภัยในลุ่มน้ำวัง รวมถึงเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา และเป็นสถานที่พักผ่อนหย่อนใจ

31) โครงการเขื่อนภูมิพล จังหวัดตาก เป็นเขื่อนคอนกรีตเก็บกักน้ำ ใช้ในการผลิตไฟฟ้า ซึ่งไฟฟ้าจ่ายไปยัง 36 จังหวัด ใช้ในการการคมนาคม รวมถึงเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา ท่องเที่ยว และพักผ่อนหย่อนใจ

32) โครงการเขื่อนสิริกิติ์ จังหวัดอุตรดิตถ์ เป็นเขื่อนดินเก็บกักน้ำใช้บรรเทาอุทกภัยในทุ่งราบสองฝั่งแม่น้ำน่าน ร่วมกับเขื่อนภูมิพลบรรเทาอุทกภัยในทุ่งเจ้าพระยา ใช้เป็นแหล่งชลประทาน ผลิตไฟฟ้า รวมถึงเป็นแหล่งเพาะพันธุ์ปลา ท่องเที่ยว และพักผ่อนหย่อนใจ

33) โครงการเขื่อนทด่น้ำนเรศวร จังหวัดพิษณุโลก เป็นเขื่อนทด่น้ำคอนกรีตเสริมเหล็ก ใช้เป็นแหล่งชลประทาน

(14) โครงการสร้างเครือข่ายคมนาคม ไทย-ลาว

ปัจจุบัน โครงการสร้างและพัฒนาเครือข่ายคมนาคมที่ไทยให้ความช่วยเหลือแก่ สปป.ลาว ประกอบด้วยโครงการก่อสร้างถนน โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเหืองและแม่น้ำโขง โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟ และโครงการปรับปรุงสนามบินในแขวงสำคัญต่างๆ ซึ่งรวมมูลค่าเป็นเงิน 3,707.71 ล้านบาท โดยมีโครงการสร้างเครือข่ายคมนาคม ไทย-ลาว ที่ดำเนินการแล้วเสร็จ ประกอบด้วยโครงการดังต่อไปนี้ (สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม, 2557)

1) โครงการก่อสร้างเส้นทางห้วยโก๋น (น่าน)-ปากแบ่ง (อุ้มไซ) แล้วเสร็จเมื่อปี 2553 และได้เปิดให้ใช้แล้ว

2) โครงการก่อสร้างร่องระบายน้ำและปรับปรุงถนนสาย T2 ในนครหลวงเวียงจันทน์ รัฐบาลไทยได้ลงนามสัญญาให้ความช่วยเหลือมูลค่า 250 ล้านบาท เมื่อปี 2553

3) โครงการปรับปรุงถนนหมายเลข 3 ช่วงห้วยซาย-บ้านสอ รัฐบาลไทยได้ลงนามให้ความช่วยเหลือมูลค่า 405 ล้านบาท เมื่อปี 2553

4) โครงการปรับปรุงถนนจากบ้านภูตู จังหวัดอุดรดิตถ์-เมืองปากลาย แขวงไชยะบูลี ระยะทาง 36 กิโลเมตร

5) โครงการปรับปรุงถนนหมายเลข 11 จากบ้านตาดทอง ถึงบ้านน้ำสัง เมืองสังทอง นครหลวงเวียงจันทน์ ระยะทาง 82 กิโลเมตร พร้อมสะพานขนาดเล็กและขนาดกลาง 15 แห่ง รัฐบาลไทยได้ให้การสนับสนุนการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียด รวมถึงลงนามสัญญาเงินกู้เมื่อวันที่ 9 ธันวาคม 2553

โครงการปรับปรุงถนนหมายเลข 11 นี้ เป็นโครงการสำคัญที่รัฐบาล สปป.ลาวให้ความสำคัญเนื่องจากเป็นเส้นทางยุทธศาสตร์ด้านการเมืองการทหาร และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของ สปป.ลาว รวมถึงเป็นเส้นทางเลียบริมแม่น้ำโขงทางทิศตะวันตกเฉียงเหนือของนครหลวงเวียงจันทน์ ซึ่งสามารถเชื่อมต่อกับเส้นทางหมายเลข 4 (เมืองปากลาย แขวงไชยะบูลี – หลวงพระบาง) และเป็นเส้นทางหลักอีกสายหนึ่งสำหรับการคมนาคมในภาคเหนือของ สปป.ลาว นอกจากนี้ เมืองสังทอง นครหลวงเวียงจันทน์ ยังเป็นเมืองเกษตรกรรมที่เป็นแหล่งผลิตอาหารสำคัญ ขณะเดียวกัน เมืองสังทองนี้เป็นหนึ่งใน 9 เมืองทุรกายของนครหลวงเวียงจันทน์ และหนึ่งใน 47 เมืองทุรกายของ สปป.ลาว ดังนั้น การพัฒนาเส้นทางหมายเลข 11 จึงจะมีส่วนสำคัญยิ่งในการนำพาท้องถิ่นดังกล่าวให้หลุดพ้นจากความยากจน

6) การพัฒนาเส้นทางหงสา-หลวงพระบาง ฝ่ายลาวแจ้งความประสงค์ขอรับความช่วยเหลือเพื่อจัดทำการศึกษาความเหมาะสม

7) โครงการปรับปรุงและก่อสร้างถนนจากบ้านฮวก (จังหวัดพะเยา)–เมืองคอบ-เมืองเชียงฮ่อน และ เมืองคอบ-บ้านปากคอบ-บ้านกอนตัน สปป.ลาว รัฐบาลไทยได้ให้ความช่วยเหลือทางการเงิน ในรูปเงินให้เปล่า และเงินกู้ (20:80)

8) โครงการก่อสร้างเส้นทางรถไฟ จากสถานีท่านาแล้งถึงสถานีเวียงจันทน์ (ระยะที่ 2) เป็นการเชื่อมโยงการคมนาคมขนส่งระบบราง ซึ่งเป็นประโยชน์ต่อประเทศไทย และ สปป.ลาว ในด้านการเพิ่มศักยภาพในการขนส่งสินค้า การลงทุนให้ภาคเอกชนไทยใน สปป.ลาว รวมถึงเป็นการสนับสนุนการเข้าสู่การเป็นประชาคมอาเซียนในปี 2558

9) โครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว แห่งที่ 3 นครพนม-คำม่วน มีพิธีเปิดสะพานเมื่อปี 2554

10) โครงการพัฒนาศูนย์บินปากเซ แขวงจำปาสัก ฝ่ายไทยให้การสนับสนุนในการปรับปรุงแล้วเสร็จเมื่อปี 2553

11) โครงการไฟส่องทางจากสะพานมิตรภาพเข้าสู่นครเวียงจันทน์ มูลค่าประมาณ 21 ล้านบาท มีพิธีเปิดใช้เมื่อปี 2553

(15) โครงการป้องกันน้ำท่วมระยะสั้นในช่วงปี 2554-2556

ในปี 2554 ประเทศไทยประสบปัญหาน้ำท่วมครั้งใหญ่ ซึ่งสร้างความเสียหายอย่างมากต่อชีวิตและทรัพย์สิน เศรษฐกิจและสังคม ดังนั้น การเตรียมความพร้อมในการป้องกันน้ำท่วมจึงมีความจำเป็นที่ต้องดำเนินการอย่างเร่งด่วน เพื่อเตรียมรับภัยน้ำท่วมที่อาจจะเกิดขึ้นในอนาคต ซึ่ง โครงการปรับปรุงระบบป้องกันน้ำท่วม ของนิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน เป็นหนึ่งในโครงการป้องกันน้ำท่วมระยะสั้น ที่ได้ดำเนินการมาตรการตามแนวความคิดการบริหารจัดการน้ำของสำนักงานคณะกรรมการยุทธศาสตร์เพื่อวางระบบการบริหารจัดการทรัพยากรน้ำ (2555) โดยซ่อมแซมคันกันน้ำ เขื่อน ฝ่าย รวมถึงขุดคลอง ขจัดสิ่งกีดขวางในคูคลอง และปรับปรุงระบบระบายน้ำ ซึ่งองค์ประกอบหลักของการระบายน้ำและป้องกันน้ำท่วม (ภาพที่ 7) มีดังนี้ (การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย, 2555)

1) ระบายน้ำฝนภายในโครงการ โดยจัดทำระบบแยกต่างหากจากระบบน้ำเสีย ซึ่งได้แก่ ระบบระบายน้ำบนฝั่งถนนภายในเขตอุตสาหกรรม และระบบท่อระบายน้ำพร้อมท่อพักในเขตที่พักอาศัยและย่านพาณิชยกรรม

2) คลองดินภายในรอบพื้นที่โครงการ ซึ่งใช้เป็นแหล่งพักน้ำที่ผ่านการบำบัดแล้วและรองรับน้ำฝนที่ระบายออกมาเพื่อเตรียมสูบออก

3) คันดินป้องกันน้ำท่วม เป็นเขื่อนรอบพื้นที่โครงการ ป้องกันไม่ให้น้ำจากบริเวณรอบนอกไหลเข้าสู่พื้นที่นิคมฯ

4) สถานีสูบน้ำ 3 แห่ง โดยสถานีที่ 1 และ 2 มีเครื่องสูบน้ำ 4 ตัว และสถานีสูบน้ำที่ 3 มีเครื่องสูบน้ำ 3 ตัว ใช้เพื่อสูบน้ำจากคลองระบายสายใหญ่



ภาพที่ 7 ระบบป้องกันน้ำท่วมของโครงการปรับปรุงระบบป้องกันน้ำท่วมในนิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน

นอกจากนี้ การป้องกันน้ำท่วมของโครงการปรับปรุงระบบป้องกันน้ำท่วมในนิคมอุตสาหกรรมบางปะอินนั้น ยังได้ใช้มาตรการในการควบคุมและป้องกันการพังทลายของดิน คือ การปลูกพืชคลุมดิน การรณรงค์ปลูกหญ้าแฝกคลุมดินหรือปลูกพืชที่มีใบหนา/มีระบบรากลึกสำหรับการยึดเกาะดิน ซึ่งจะเป็นการช่วยลดแรงปะทะของเม็ดฝนได้ อีกทั้งมีมาตรการป้องกันการรั่วซึมของน้ำมันลงสู่ท่อระบายน้ำ โดยใช้ทรายและ/หรือขี้เลื่อยเป็นตัวกรองดูดซับ เพื่อไม่ให้เกิดการไหลพัดพาไปก้นน้ำ

สำหรับการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพมหานคร สามารถแบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ การป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเนื่องจากน้ำฝน และการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเนื่องจากน้ำหนุน โดยมีขั้นตอนการปฏิบัติดังนี้ (กองสารสนเทศระบายน้ำ สำนักการระบายน้ำ, 2554)

1) การป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเนื่องจากน้ำฝน มีโครงการที่เกี่ยวข้อง 4 โครงการคือ โครงการ/กิจกรรมตามงบประมาณหมวดค่าที่ดินและสิ่งก่อสร้างประจำปี 2554 โครงการเปิดทางน้ำไหลในคูคลอง โครงการทำความสะอาดท่อระบายน้ำ โครงการเตรียมระบบประตูประบายน้ำและทำนบกั้นน้ำ และโครงการปรับปรุงเสริมระบบระบายน้ำกลางปี ซึ่งมีการปฏิบัติดังนี้

1.1) การปฏิบัติการปกติประจำวัน โดย

- หน่วยปฏิบัติการแก้ไขน้ำท่วม ดำเนินการทำความสะอาดท่อระบายน้ำและคูคลองรวมทั้งเสริมมาตรการเตรียมการปฏิบัติการต่าง ๆ

- หน่วยควบคุมระดับน้ำ ปฏิบัติการลดระดับน้ำขั้นต้นที่กำหนด
- หน่วยเคลื่อนที่เร็ว ออกปฏิบัติการแก้ไขปัญหาดำเนินการตามคำสั่ง และคำร้องเรียนของประชาชน
- หน่วยซ่อมบำรุงเครื่องสูบน้ำ ปฏิบัติการตรวจสอบบำรุงรักษาเครื่องสูบน้ำตามปกติ
- หน่วยตรวจสอบติดตามผลต่าง ๆ ตรวจสอบสภาพการเตรียมการ และรายงานผล

- ศูนย์ปฏิบัติการฯ ติดตามสภาพอากาศและระดับน้ำ รายงานสรุปสถานการณ์ประจำวันให้ทุกหน่วยทราบทุกวันเวลา 09.00 น. และ 14.00 น.

1.2) การปฏิบัติการเมื่อได้รับแจ้งเตือนเกี่ยวกับฝน โดยเมื่อเรดาร์ตรวจพบกลุ่มฝนในพื้นที่จังหวัดใกล้กรุงเทพมหานคร และมีแนวโน้มจะเคลื่อนที่เข้ากรุงเทพมหานคร

- ศูนย์ปฏิบัติการฯ แจ้งเตือนสภาพอากาศ กลุ่มฝนที่ตรวจพบ แนวโน้มและความรุนแรงของฝนให้หน่วยต่างๆ และผู้บริหารศูนย์ฯ ทราบเป็นระยะๆ พร้อมทั้งตรวจสอบระดับน้ำและการเดินเครื่องสูบน้ำทุกจุด

- หน่วยควบคุมระดับน้ำ เดินเครื่องสูบน้ำ ลดระดับน้ำลงถึงระดับขั้นต่ำที่กำหนดเตรียมพร้อมรับสภาพฝน

- หน่วยเคลื่อนที่เร็วแก้ไขปัญหาน้ำท่วม เคลื่อนย้ายกำลังเข้าจุดปฏิบัติการที่กำหนด หรือจุดที่ได้รับแจ้งเตือนที่คาดว่าจะฝนตกหรือจะมีปัญหา

1.3) การปฏิบัติการเมื่อฝนตก โดย

- ศูนย์ปฏิบัติการฯ ติดตามสภาพความรุนแรงของกลุ่มฝน แนวโน้ม ทิศทางจากเรดาร์ตรวจฝน และตรวจสอบปริมาณฝนตกจาก “ระบบตรวจวัดข้อมูลอัตโนมัติ” แล้วรายงานให้หน่วยปฏิบัติต่าง ๆ และผู้บริหารศูนย์ฯ ทราบเป็นระยะทุก 15 นาที จนกว่าฝนหยุดตกกลับสู่ สภาวะปกติ

- ศูนย์ปฏิบัติการฯ ประสานข้อมูลข่าวสาร แนวทางปฏิบัติ รวมทั้งคำสั่งปฏิบัติการให้หน่วยปฏิบัติการต่าง ๆ

- หน่วยควบคุมระดับน้ำ ยังคงปฏิบัติการเต็มที่จนกระทั่งควบคุมระดับน้ำให้ลดลงถึงค่าระดับที่กำหนด

- ศูนย์ปฏิบัติการฯ สรุปสภาพน้ำท่วม ปริมาณฝน และผลการปฏิบัติการแก้ไขปัญหาน้ำท่วมต่อผู้บังคับบัญชา

- หน่วยติดตามผล รายงานสภาพปัญหาน้ำท่วมและความคิดเห็น

2) การป้องกันและแก้ไขปัญหา น้ำท่วมเนื่องจากน้ำหนุน มีการปฏิบัติดังนี้

2.1) การจัดทำแนวคันกันน้ำ จุดปิดกั้นท่อ ทำนบกั้นน้ำ และประตูระบายน้ำ

2.2) การติดตั้งเครื่องสูบน้ำ เพื่อป้องกันน้ำหนุนในระยะเริ่มแรก คือ ช่วงปลายเดือน กันยายน และตุลาคม

2.3) การตรวจสอบแก้ไขสิ่งที่จะเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติการป้องกันน้ำท่วม เช่น ตรวจสอบการก่อสร้างที่เกี่ยวข้องกับทางระบายน้ำ

2.4) การเตรียมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติการการ ปิด - เปิด ประตูระบายน้ำ การเดินเครื่องสูบน้ำและการควบคุมแนวคันกันน้ำ

2.5) การประสานแผนป้องกันน้ำท่วมเนื่องจากน้ำหนุนของสำนักงานเขตต่าง ๆ และหน่วยงานอื่น ๆ

นอกจากนี้ การป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมเนื่องจากน้ำหนุ่นจะกำหนดการปฏิบัติงานตามช่วงเวลาน้ำขึ้น - น้ำลง ในแต่ละวัน ดังนี้

- หน่วยปฏิบัติการแก้ไขปัญหาน้ำท่วม ออกปฏิบัติการตรวจสอบแนวป้องกันน้ำท่วมตามแผนปกติหรือตามที่ได้รับร้องเรียน

- ศูนย์ปฏิบัติการฯ ตรวจสอบสภาพน้ำและระดับน้ำ และรายงานให้หน่วยปฏิบัติการทราบ และเมื่อระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยาเริ่มขึ้น หน่วยปฏิบัติการเคลื่อนที่เร็วออกปฏิบัติการประจำแนวป้องกันน้ำท่วมริมแม่น้ำเจ้าพระยา เพื่อเฝ้าระวังระดับน้ำล้นหรือซึมเข้ามาในพื้นที่ป้องกัน

- หน่วยเคลื่อนที่เร็วตรวจสอบเครื่องสูบน้ำตามจุดที่กำหนดตามแผน

- ศูนย์ปฏิบัติการฯ ตรวจสอบระดับน้ำในแม่น้ำเจ้าพระยา และรายงานให้หน่วยปฏิบัติการต่างๆ ทราบเป็นระยะทุก 15 นาที จนกว่าระดับน้ำขึ้นสูงสุดและลดลง

2.2.2 กลุ่มมาตรการและโครงการที่คาดว่าจะดำเนินการต่อไป

(1) มาตรการปรับปรุงข้อมูลและการจัดการที่ดินที่ค้ำ³¹

มาตรการปรับปรุงข้อมูลและการจัดการที่ดินที่ค้ำ มีดังนี้

- 1) พัฒนาระบบข้อมูล เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์อย่างถูกต้อง โดยเร่งรัดจัดทำข้อมูลดิน โดยเฉพาะการสำรวจและจำแนกดิน มาตราส่วน 1 : 25,000 โดยใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) ให้แล้วเสร็จทั่วประเทศประมาณปี 2549 เพื่อสอดคล้องกับข้อมูลภาพถ่ายและการจัดทำสินทรัพย์ของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมทั้งการปรับปรุงข้อมูลสภาพการใช้ที่ดินให้ถูกต้องทันสมัย

- 2) จัดการทรัพยากรที่ดินในเชิงบูรณาการให้สามารถเพิ่มผลผลิตพืช พัฒนาและฟื้นฟูทรัพยากรที่ดินได้ โดยสนับสนุนการพัฒนาที่ดินให้เหมาะสมกับการพัฒนาการผลิตในรูปแบบเกษตรยั่งยืน ได้แก่ เกษตรธรรมชาติ เกษตรอินทรีย์ เกษตรผสมผสาน วนเกษตร เกษตรทฤษฎีใหม่ รวมทั้งการพัฒนาการผลิตตามแนวเศรษฐกิจเพียงพอ เป็นต้น

- 3) พัฒนาความเข้มแข็งของเทคโนโลยีการจัดการที่ดิน โดยวางแผนวิจัยและพัฒนาเทคโนโลยีใหม่ๆ ด้านการอนุรักษ์ดินและน้ำ การแก้ปัญหาทรัพยากรที่ดิน และการปรับปรุงบำรุงดินที่ง่ายต่อการปฏิบัติในการทำการเกษตรแบบยั่งยืนอย่างมีคุณภาพและมาตรฐาน

- 4) พัฒนาระบบถ่ายทอดเทคโนโลยีการจัดการดิน น้ำ พืช ในแปลงเพาะปลูกอย่างถูกต้องและเหมาะสม ให้กับเกษตรกร รวมถึงสนับสนุนการบริการความรู้ ถ่ายทอดเทคโนโลยีการพัฒนาที่ดินและเทคโนโลยีการเกษตรชุมชนที่ดีแก่ชุมชน

³¹ กรมพัฒนาที่ดิน, 2557

5) พัฒนาระบบข้อมูลและสารสนเทศด้านทรัพยากรที่ดิน ให้ครอบคลุมทั่วประเทศ โดยเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ระบบเทคโนโลยีสารสนเทศในการบริหารจัดการงานต่างๆ รวมถึงปรับปรุงข้อมูลและพัฒนาโปรแกรมทั้ง GIS และ MIS ให้มีความทันสมัย สามารถทำงานได้อย่างถูกต้อง แม่นยำ และรวดเร็วขึ้น

6) ปรับระบบงานและพัฒนาขีดความสามารถของบุคลากร โดยปรับบทบาทภารกิจและปรับปรุงโครงสร้างขององค์กรให้เอื้อต่อการปฏิบัติงานเชิงพื้นที่ รวมถึงพัฒนาทักษะและเพิ่มความรู้ความสามารถในการวิจัย การวิเคราะห์ปัญหา และการเสนอแนวทางแก้ไขในระดับพื้นที่ให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

(2) โครงการชลประทานและป้องกันน้ำท่วม³²

โครงการชลประทานที่กำลังดำเนินการอยู่มี 18 โครงการ ดังนี้

1) โครงการประตุน้ำพระอาจารย์จื่อ (ลำเชียงทา) จังหวัดชัยภูมิ เป็นโครงการประเภทประตุน้ำ มีระยะเวลาดำเนินการ 4 ปี (พ.ศ. 2555 – 2558) ใช้เพื่อบรรเทาปัญหาน้ำท่วมบริเวณด้านเหนือของฝายพระอาจารย์จื่อ และบริเวณที่ราบลุ่มริมฝั่งหนองบัวระเหว ใช้เป็นแหล่งเก็บกักน้ำสำหรับการอุปโภค-บริโภค และเป็นแหล่งน้ำต้นทุนในการผลิตประปาและการเพาะปลูก

2) โครงการอ่างเก็บน้ำห้วยน้ำร้อนเนื่องจากพระราชดำริ จังหวัดอุดรธานี ประกอบด้วยเขื่อนห้วยงานชนิดเขื่อนดินแบบแบ่งส่วน อ่างเก็บน้ำพร้อมอุโมงค์ส่งน้ำ และระบบส่งน้ำด้วยท่อครอบคลุมพื้นที่ชลประทาน 53,500 ไร่ ใช้ในการแก้ไขปัญหาคาราคาเขื่อนน้ำเพื่อการเกษตรและอุปโภค-บริโภค และใช้เป็นแหล่งขยายพันธุ์ปลาน้ำจืด

3) โครงการอ่างเก็บน้ำมวกเหล็ก จังหวัดสระบุรี เป็นโครงการอ่างเก็บน้ำขนาดกลาง ชนิดเขื่อนดิน ใช้เป็นแหล่งน้ำสำหรับการเพาะปลูกและปศุสัตว์ เป็นแหล่งน้ำสำหรับการอุปโภค – บริโภค เป็นแหล่งน้ำสำหรับการเพาะขยายพันธุ์สัตว์น้ำ และเป็นแหล่งท่องเที่ยวในท้องถิ่น

4) โครงการพัฒนาลุ่มน้ำสงคราม จังหวัดสกลนคร-นครพนม-หนองคาย-อุดรธานี

5) โครงการพัฒนาแหล่งน้ำในบริเวณเชิงเขาพนมดงรัก จังหวัดบุรีรัมย์

6) โครงการเพิ่มปริมาณน้ำในอ่างเก็บน้ำเขื่อนแม่กวงอุดมธารา จังหวัดเชียงใหม่

7) โครงการเขื่อนทดน้ำผาจุ จังหวัดอุดรธานี เป็นโครงการประเภทเขื่อนทดน้ำพร้อมระบบส่งน้ำชนิดอาคารคอนกรีตเสริมเหล็กและประตุน้ำบานเหล็กโค้ง ใช้ในการบริหารจัดการน้ำในลุ่มน้ำน่านตอนล่าง และใช้เพื่อสนับสนุนการพัฒนาพื้นที่การเกษตรน้ำฝน

8) โครงการเขื่อนแควน้อยอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดพิษณุโลก เป็นโครงการประเภทเขื่อนกักเก็บน้ำอเนกประสงค์ขนาดใหญ่ ประกอบด้วย เขื่อนแควน้อย เขื่อนสันตะเคียน เขื่อนปิดช่องเขาต่ำ และเขื่อนทดน้ำพญาแมน ใช้เป็นแหล่งน้ำสำหรับการเพาะปลูกทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้งสำหรับพื้นที่

³² กรมชลประทาน, 2554

เพาะปลูกในลุ่มน้ำแควน้อย รวมทั้งเป็นแหล่งน้ำเสริมการเพาะปลูกในฤดูแล้งของพื้นที่โครงการเจ้าพระยา อีกทั้งใช้บรรเทาอุทกภัยบริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำแควน้อยตอนล่าง โดยเฉพาะอย่างยิ่งในเขตอำเภอวัดโบสถ์ อำเภอเมือง และอำเภอวังทอง จังหวัดพิษณุโลก

9) โครงการกักคอกหมา จังหวัดลำปาง เป็นโครงการประเภทอ่างเก็บน้ำ ชนิดเขื่อนดิน ใช้เป็นแหล่งน้ำสำหรับการเกษตรกรรมทั้งในฤดูฝนและฤดูแล้งของโครงการแม่วังและกัวลมเดิม สำหรับการอุปโภค-บริโภค การอุตสาหกรรม และเป็นแหล่งขยายพันธุ์ปลา

10) โครงการพัฒนาลุ่มน้ำก้ำอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดสกลนคร-นครพนม เป็นการก่อสร้างประตูระบายน้ำ เพื่อเก็บกักน้ำและยกระดับน้ำให้สูงขึ้น สำหรับใช้เป็นแหล่งน้ำเพื่อช่วยเหลือราษฎรให้มีน้ำใช้ในการเกษตรและอุปโภค-บริโภคในช่วงฤดูแล้ง และช่วยบรรเทาปัญหาน้ำท่วมพื้นที่เพาะปลูกบริเวณสองฝั่งลำน้ำ

11) โครงการคลองสียัด จังหวัดฉะเชิงเทรา เป็นโครงการประเภทอ่างเก็บน้ำ พร้อมระบบส่งน้ำและระบบระบายน้ำ ชนิดเขื่อนดิน ใช้สำหรับการเพาะปลูกในบริเวณเขตพื้นที่ชลประทาน 182,000 ไร่ และบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ที่ได้รับอิทธิพลจากน้ำที่ไหลล้นมาจากพื้นที่รับน้ำของอ่างเก็บน้ำ

12) โครงการอ่างเก็บน้ำคลองหลวง จังหวัดชลบุรี เป็นโครงการขนาดใหญ่เพื่อกักเก็บน้ำ 98.00 ล้านลูกบาศก์เมตร สำหรับพื้นที่ชลประทาน 44,000 ไร่ และน้ำเพื่ออุปโภค-บริโภคและอุตสาหกรรมในพื้นที่ท้ายอ่างเก็บน้ำ รวมทั้งเพื่อบรรเทาอุทกภัยที่เกิดขึ้นเป็นประจำในพื้นที่อำเภอ พานทอง อำเภอพนัสนิคม อำเภอกะจันทร์ อำเภอบ่อทอง และอำเภอเมืองชลบุรี จังหวัดชลบุรี

13) โครงการห้วยโสมงอันเนื่องมาจากพระราชดำริ จังหวัดปราจีนบุรี เป็นโครงการประเภทเขื่อนกักเก็บน้ำพร้อมระบบส่งน้ำและระบบระบายน้ำ ชนิดเขื่อนดิน ใช้เป็นแหล่งน้ำต้นทุนและเป็นพื้นที่ชลประทานในเขตอำเภอนาดีและอำเภอกบินทร์บุรี จังหวัดปราจีนบุรี สำหรับบรรเทาอุทกภัยในพื้นที่ลุ่มน้ำปราจีนบุรีและลุ่มน้ำสาขา รวมถึงใช้ประโยชน์ในการใช้เป็นแหล่งน้ำด้านการอุปโภค-บริโภค และการประปา

14) โครงการบรรเทาอุทกภัยเมืองจันทบุรี (แผนระยะที่ 2) จังหวัดจันทบุรี เป็นโครงการประเภทคลองระบายน้ำ พร้อมอาคารประกอบ ใช้เพื่อระบายน้ำจากแม่น้ำจันทบุรีลงสู่คลองอ่างและระบายออกสู่ทะเล และเป็นแหล่งเก็บกักน้ำบางส่วนสำหรับการเกษตรและกิจกรรมอื่นในบริเวณพื้นที่โครงการ รวมถึงใช้ป้องกันการรุกล้ำของน้ำเค็มเข้ามาในบริเวณพื้นที่โครงการทางด้านคลองอ่าง คลองสระบาป และคลองข่าในช่วงฤดูแล้ง

15) โครงการผันน้ำจากพื้นที่จังหวัดจันทบุรีไปยังแหล่งเก็บกักน้ำจังหวัดระยอง เป็นโครงการประเภทสถานีสูบน้ำ ใช้เพื่อวางระบบท่อผันน้ำจากคลองวังโตนด จังหวัดจันทบุรี ไปยังอ่างเก็บน้ำประแสร์ จังหวัดระยอง เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนน้ำในการอุปโภค-บริโภค การอุตสาหกรรม และการท่องเที่ยว

16) โครงการผันน้ำจากพื้นที่ลุ่มน้ำเจ้าพระยาฝั่งตะวันออก-อ่างเก็บน้ำบางพระ จังหวัดชลบุรี เป็นโครงการประเภทยานน้ำ เพื่อใช้ในการจัดการน้ำให้แก่พื้นที่เศรษฐกิจในจังหวัดชลบุรี โดยการวางระบบท่อผันน้ำในช่วงฤดูฝนจากคลองพระองค์ไชยานุชิต ไปยังอ่างเก็บน้ำบางพระ จังหวัดชลบุรี ซึ่งจะสามารถเพิ่มปริมาณน้ำต้นทุนให้อ่างเก็บน้ำบางพระได้เฉลี่ยปีละประมาณ 70 ล้านลูกบาศก์เมตร และยังสามารถบรรเทาน้ำท่วมขังในพื้นที่คลองพระองค์ไชยานุชิตได้อีกด้วย

17) โครงการระบบระบายน้ำปลักปลิง-จระนะ จ.สงขลา เป็นโครงการประเภทยานน้ำ ประกอบด้วยคลองผันน้ำและคลองเชื่อม ใช้สำหรับการบรรเทาปัญหาอุทกภัย ตลอดจนการใช้น้ำเพื่อช่วยยกระดับการผลิตและมาตรฐานการคลองชีพของประชาชน

18) โครงการพัฒนาลุ่มน้ำตาปี-พุมดวง จังหวัดสุราษฎร์ธานี เป็นโครงการประเภทยานน้ำ ใช้เพื่อเพิ่มพื้นที่ชลประทานในฤดูฝน 73,980 ไร่ และในฤดูแล้ง 57,819 ไร่ เพื่อการอุปโภค-บริโภค และเพื่อเพิ่มผลผลิตทางการเกษตร

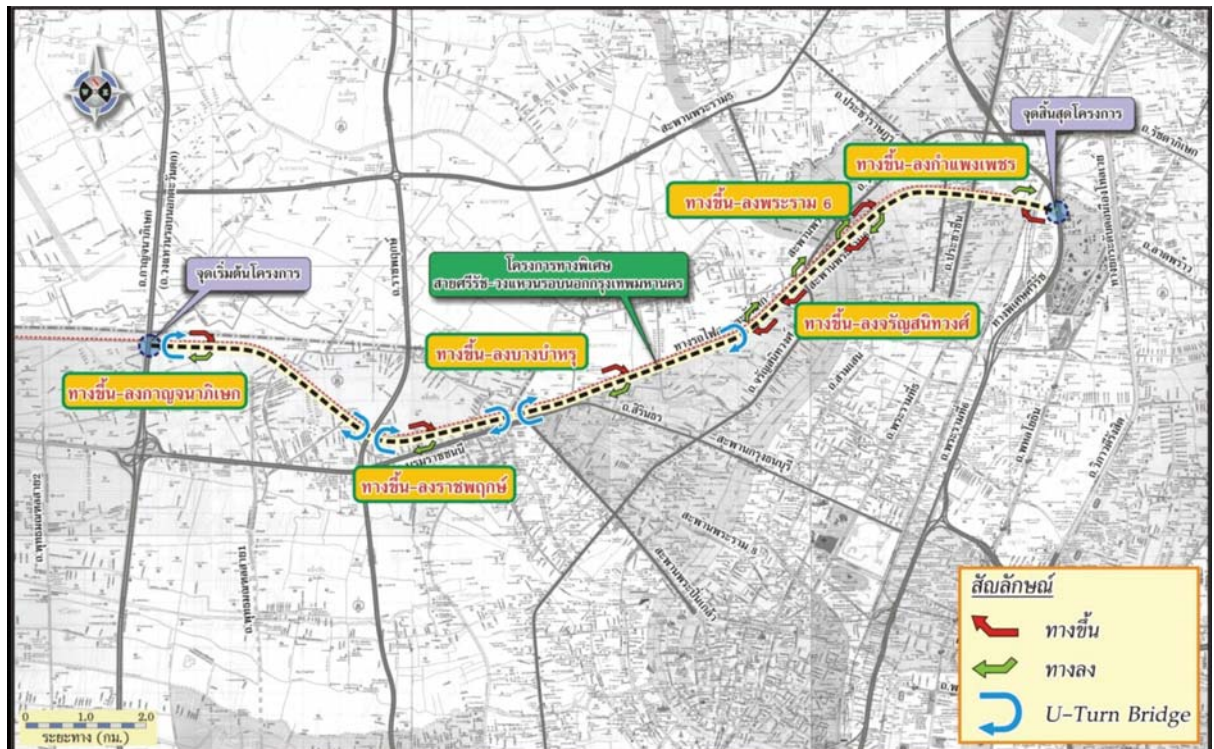
(3) โครงการปรับปรุงระบบคมนาคมขนาดใหญ่และการเชื่อมโยงการคมนาคมในภูมิภาค ASEAN³³

โครงการปรับปรุงระบบคมนาคมขนาดใหญ่ แบ่งได้เป็น 8 ประเภทโครงการ ดังนี้

1) โครงการที่สำคัญด้านการขนส่งทางบก ได้แก่ โครงการกำหนดให้รถบรรทุกวัดถ่วงอัตโนมัติติดตั้งเครื่องบันทึกข้อมูลการเดินทางของรถ (GPS Tracking) เพื่อลดอุบัติเหตุเกี่ยวกับรถบรรทุกวัดถ่วงอัตโนมัติที่มีสาเหตุมาจากพฤติกรรมผู้ขับรถที่มีการใช้ความเร็วและระยะเวลาการขับรถเกินกว่าที่กฎหมายกำหนด

2) โครงการที่สำคัญด้านการขนส่งทางพิเศษ ได้แก่ โครงการทางพิเศษสาย ศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร (ภาพที่ 8) จัดทำเพื่อขยายโครงข่ายทางพิเศษไปทางด้านทิศตะวันตกของกรุงเทพมหานคร (เริ่มต้นที่ถนนวงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานครด้านตะวันตกบริเวณโรงกรองน้ำมหาสวัสดิ์จนถึงทางพิเศษศรีรัช บริเวณด้านเหนือของสถานีขนส่งผู้โดยสารกรุงเทพ (จตุจักร)) สำหรับอำนวยความสะดวกในการเดินทางระหว่างพื้นที่กรุงเทพมหานครและจังหวัดใกล้เคียง รวมทั้งบรรเทาปัญหาการจราจรบนโครงข่ายถนนในพื้นที่ ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการก่อสร้าง โดยมีกำหนดก่อสร้างแล้วเสร็จและคาดว่าจะเปิดให้บริการเดือนธันวาคม 2559

³³ กระทรวงคมนาคม, 2556



ภาพที่ 8 เส้นทางโครงการทางพิเศษสายศรีรัช-วงแหวนรอบนอกกรุงเทพมหานคร

3) โครงการที่สำคัญด้านการขนส่งมวลชน ได้แก่ โครงการปรับเปลี่ยนเครื่องยนต์รถโดยสารปรับอากาศยูโรทู จำนวน 323 คัน โดยเปลี่ยนเครื่องยนต์จากน้ำมันดีเซลเป็นเครื่องยนต์ใช้ก๊าซธรรมชาติ เพื่อลดต้นทุนค่าใช้จ่ายด้านเชื้อเพลิง และตอบสนองนโยบายภาครัฐในการใช้พลังงานทางเลือกที่ประหยัดและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม

4) โครงการที่สำคัญด้านการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางหลวงชนบท แบ่งเป็น 3 โครงการ ได้แก่

4.1) โครงการก่อสร้างถนนสายทางเข้าวัดทิพย์สุคนธาราม จังหวัดกาญจนบุรีเป็นโครงการก่อสร้างถนนลาดยางขนาด 2 ช่องจราจร ซึ่งแบ่งการก่อสร้างเป็น 4 สายทาง ระยะทางรวม 3.544 กิโลเมตร เมื่อก่อสร้างเสร็จ ถนนสายทางเข้าวัดทิพย์สุคนธารามนี้จะอำนวยความสะดวกให้กับประชาชนในการเดินทางมาประกอบพิธีทางศาสนา ซึ่งเป็นการทะนุบำรุงศาสนา และพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวพักผ่อนเชิง “พุทธอุทยาน” ตลอดจนเป็นการสนับสนุนนโยบายยุทธศาสตร์การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของจังหวัดกาญจนบุรี

4.2) โครงการสะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาบริเวณถนนนนทบุรี 1 เป็นโครงการพัฒนาการขยายเชื่อมโยงพื้นที่สองฝั่งน้ำ เชื่อมพื้นที่ตำบลบางกร่างและตำบลบางศรีเมือง (ทางฝั่งตะวันตก) เข้ากับพื้นที่ตำบลสวนใหญ่และตำบลตลาดขวัญ (ทางฝั่งตะวันออก) รวมถึงเป็นเส้นทางเดินทางที่จะอำนวยความสะดวกต่อประชาชนในจังหวัดนนทบุรีได้อย่างมีประสิทธิภาพ และช่วยแบ่งเบาการจราจรบน

สะพานข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาเดิม โดยเฉพาะบนสะพานพระราม 5 สะพานพระนั่งเกล้า และสะพานพระนั่งเกล้า (ใหม่)

4.3) โครงการก่อสร้างขยายถนนราชพฤกษ์ ระยะที่ 2 (ตอนที่ 1) จากคลองมหาสวัสดิ์ ถนนรัตนนิเบศร์ โดยเป็นการสร้างขยายช่องจราจรบนถนนราชพฤกษ์จาก 6 ช่องจราจร เป็น 10 ช่องจราจร เมื่อก่อสร้างแล้วเสร็จจะสามารถช่วยแบ่งเบาการจราจรบนถนน ราชพฤกษ์โดยเฉพาะในช่วงเวลาเร่งด่วน อีกทั้งเพิ่มความปลอดภัยแก่ผู้ใช้รถใช้ถนน รวมถึงเป็นการเสริมศักยภาพโครงข่ายถนนในแนวเหนือ-ใต้ของพื้นที่ฝั่งตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยาในเขตจังหวัดนนทบุรี รองรับการพัฒนาเศรษฐกิจและการพัฒนาพื้นที่ตลอดสองข้างทาง ซึ่งโครงการจะแล้วเสร็จประมาณ ต้นปี 2558

5) โครงการที่สำคัญด้านทางหลวง ได้แก่ โครงการสะพานมิตรภาพ 4 (เชียงของ- ห้วยทราย) เป็นโครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่เชื่อมโยงจังหวัดเชียงราย-แขวงบ่อแก้ว-คุนหมิง โดยเป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงเอเชีย/อาเซียนหมายเลข 3 (AH3) และเส้นทาง R3A เชื่อมโยงไทย สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และจีนตอนใต้ (มณฑลยูนนานและเขตปกครองตนเองกว่างซี) ภายใต้กรอบความร่วมมือทางเศรษฐกิจในอนุภูมิภาคแม่น้ำโขง (Greater Mekong Subregion: GMS) โดยมุ่งเน้นการอำนวยความสะดวกทางการคมนาคมขนส่ง และเอื้อประโยชน์ในการขยายโอกาสทางการค้าและการลงทุน

6) โครงการที่สำคัญด้านการขนส่งทางน้ำ แบ่งเป็น 4 โครงการ ดังนี้

6.1) งานก่อสร้างท่าเทียบเรืออเนกประสงค์คลองใหญ่ จังหวัดตราด เป็นโครงการก่อสร้างที่มีพื้นที่ในการก่อสร้างสะพานท่าเทียบเรือบางส่วนอยู่ในเขตสงวนแห่งชาติ ซึ่งต้องดำเนินการขออนุมัติจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการขอใช้พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติก่อนดำเนินงาน โดยปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินงาน

6.2) การสำรวจออกแบบรายละเอียด และศึกษาผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมในโครงการก่อสร้างเขื่อนยกระดับในแม่น้ำเจ้าพระยาและน่านเพื่อการเดินเรือ ซึ่งมีกำหนดแล้วเสร็จในวันที่ 20 สิงหาคม 2558

6.3) การศึกษาทบทวนและสำรวจออกแบบเพื่อก่อสร้างท่าเรือลึกสงขลาแห่งที่ 2 ซึ่งมีกำหนดแล้วเสร็จในวันที่ 12 มีนาคม 2558

6.4) โครงการศึกษาทบทวนความเหมาะสมทางด้านเศรษฐกิจ วิศวกรรม และการสำรวจออกแบบรายละเอียดที่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม เพื่อก่อสร้างท่าเรือที่จังหวัดชุมพร ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการเตรียมลงนามในสัญญาต่อไป

7) โครงการที่สำคัญด้านการขนส่งทางอากาศ แบ่งได้เป็น 2 โครงการ ดังนี้

7.1) โครงการพัฒนาท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ (ปีงบประมาณ 2554-2560) มีการดำเนินงาน คือ

- ออกแบบและก่อสร้างอาคารเทียบเครื่องบินรองหลังที่ 1 (Midfield Satellite) พร้อมติดตั้งอุปกรณ์สิ่งอำนวยความสะดวกต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการให้บริการด้านกิจกรรมการบิน

- ก่อสร้างลานจอดอากาศยานประชิดอาคารเทียบเครื่องบินรองหลังที่ 1 เพื่อรองรับหลุมจอดอากาศยาน จำนวน 28 หลุมจอด ซึ่งทั้งหมดเป็นหลุมจอดประชิดอาคารสำหรับเที่ยวบินระหว่างประเทศ งานออกแบบและก่อสร้างส่วนต่อเชื่อมอุโมงค์ด้านทิศใต้ และระบบขนส่งผู้โดยสาร (Automated People Mover : APM) โดยก่อสร้างอุโมงค์สำหรับส่วนต่อเชื่อมระหว่างอุโมงค์ด้านที่ใต้ทำการก่อสร้างในระยะที่ 1 มายังอาคารเทียบเครื่องบินรองหลังที่ 1 และสร้างต่อโดยลดลานจอดอากาศยานและทางขั้วด้านทิศใต้ของอาคารเทียบเครื่องบินรองหลังที่ 1 ที่จะสร้างขึ้นในการพัฒนาระยะที่ 2

- ออกแบบและก่อสร้างส่วนขยายอาคารผู้โดยสารด้านทิศตะวันออก สำหรับรองรับผู้โดยสารระหว่างประเทศ บนพื้นที่ประมาณ 14,580 ตารางเมตร พร้อมสิ่งอำนวยความสะดวกที่เกี่ยวข้อง

- ออกแบบและก่อสร้างอาคารสำนักงานสายการบิน และที่จอดรถด้านทิศตะวันออกวางระบบสาธารณูปโภค ได้แก่ ระบบไฟฟ้าแรงสูง ระบบประปา ระบบน้ำเย็นสำหรับเครื่องปรับอากาศเชื่อมเข้าสู่อาคารเทียบเครื่องบินรองหลังที่ 1 ระบบขนส่งผู้โดยสาร (APM) และทางวิ่งเส้นที่ 3 ในอนาคตของท่าอากาศยานสุวรรณภูมิ

7.2) โครงการเพิ่มประสิทธิภาพความปลอดภัยด้านการขนส่งทางอากาศ มีการดำเนินงาน คือ

- โครงการ ICAO TRAINAIR PLUS เป็นโครงการส่งเสริมความปลอดภัยและประสิทธิภาพในการขนส่งทางอากาศขององค์การการบินพลเรือนระหว่างประเทศ (ICAO) เพื่อกระบวนการสร้างบำรุงรักษาและตรวจสอบภายใต้การฝึกอบรมที่มีมาตรฐานระดับสูงและสมรรถนะของบุคลากรด้านการบินบนพื้นฐานมาตรฐานสากลทั่วโลก

- โครงการประสานความร่วมมือด้านวิชาการและการใช้ทรัพยากรร่วมกันกับหน่วยงานต่างๆ โดยเป็นการลงนามบันทึกความตกลงระหว่างสถาบันการบินพลเรือน กับบริษัทวิทยุการบินแห่งประเทศไทย จำกัด และการลงนามบันทึกความเข้าใจระหว่างสถาบันการบินพลเรือน (CATC) กับบริษัทไทยไฟลท์เทรนนิง จำกัด (TFT) เพื่อกำหนดข้อตกลงและเงื่อนไขสำหรับความร่วมมือในการฝึกอบรมหลักสูตรการบินทุกหลักสูตรที่เกี่ยวข้องกัน ระหว่าง CATC และ TFT ให้เกิดประโยชน์สูงสุดต่อการฝึกอบรมด้านการบินพาณิชย์ของประเทศไทย รวมถึงการลงนามความร่วมมือทางวิชาการระหว่างสถาบันการบินพลเรือน กับมหาวิทยาลัยรังสิต เพื่อร่วมกันผลิตบุคลากรด้านการบินที่มีคุณภาพ

8) โครงการที่สำคัญด้านการพัฒนาระบบคมนาคมขนส่งระบบราง แบ่งได้เป็น 10 โครงการ ดังนี้

8.1) โครงการรถไฟความเร็วสูง ประกอบด้วยการเดินทางรถไฟใน 3 เส้นทาง ได้แก่ กรุงเทพฯ-เชียงใหม่ กรุงเทพฯ-นครราชสีมา กรุงเทพฯ-ปาดังเบซาร์ ซึ่งปัจจุบัน (กันยายน 2557) อยู่ในช่วงดำเนินการประกวดราคาแบบนานาชาติ และดำเนินการก่อสร้างติดตั้งระบบอาณัติสัญญาณและโทรคมนาคม รวมถึงจัดซื้อขบวนรถ โดยจะเปิดให้บริการในปี 2562

8.2) โครงการระบบรถไฟทางคู่ ประกอบด้วยระบบ 6 เส้นทาง ได้แก่ 1) ช่วงฉะเชิงเทรา-คลองสิบเก้า-แก่งคอย 2) ช่วงลพบุรี-ปากน้ำโพ 3) ช่วงมาบตาพาด-ชุมทางถนนจิระ 4) ช่วงนครปฐม-ชุมทางหนองปลาดุก-หัวหิน 5) ช่วงชุมทางถนนจิระ-ขอนแก่น และ 6) ช่วงประจวบคีรีขันธ์-ชุมพร โดยมีความคืบหน้าของการดำเนินการ 3 สถานะ ดังนี้

- ศึกษาและออกแบบรายละเอียดเสร็จเรียบร้อยแล้วจำนวน 1 โครงการ คือ โครงการระบบรถไฟทางคู่ช่วงฉะเชิงเทรา-คลองสิบเก้า-แก่งคอย ระยะทาง 106 กิโลเมตร คณะรัฐมนตรีได้มีมติอนุมัติโครงการ เมื่อวันที่ 10 กรกฎาคม 2555 ซึ่งปัจจุบันการรถไฟแห่งประเทศไทยอยู่ระหว่างเตรียมการประกวดราคา

- ศึกษาความเหมาะสมและออกแบบเบื้องต้นเรียบร้อยแล้ว จำนวน 3 โครงการ คือ 1) ระบบรถไฟทางคู่ช่วงลพบุรี-ปากน้ำโพ ระยะทาง 118 กิโลเมตร 2) ระบบรถไฟทางคู่ช่วงมาบตาพาด-ชุมทางถนนจิระระยะทาง 132 กิโลเมตร และ 3) ระบบรถไฟทางคู่ช่วงนครปฐม-ชุมทางหนองปลาดุก-หัวหิน ระยะทาง 165 กิโลเมตร ซึ่งปัจจุบันการรถไฟแห่งประเทศไทยได้สำรวจออกแบบรายละเอียดของทั้ง 3 โครงการเสร็จเรียบร้อยแล้ว

- อยู่ระหว่างการศึกษาความเหมาะสมและออกแบบรายละเอียด จำนวน 2 โครงการคือ 1) ระบบรถไฟทางคู่ช่วงชุมทางถนนจิระ-ขอนแก่น ระยะทาง 185 กิโลเมตร และ 2) ระบบรถไฟทางคู่ช่วงประจวบคีรีขันธ์-ชุมพร ระยะทาง 167 กิโลเมตร ซึ่งปัจจุบันสำนักงานนโยบายและแผนการขนส่งและจราจรอยู่ระหว่างจัดส่งรายงานการวิเคราะห์ผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม (EIA) ฉบับปรับปรุงแก้ไข เพื่อดำเนินการเสนอคณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ

8.3) โครงการรถไฟสายสีม่วง (เหนือ) ช่วงบางใหญ่ – บางซื่อ

8.4) โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายสีม่วง (ใต้) ช่วงเตาปูน – ราษฎร์บูรณะ

8.5) โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายสีน้ำเงิน (ตะวันตก)

8.6) โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายสีเขียว (ใต้) ช่วงแคราย – สมุทรปราการ

8.7) โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายสีเขียว (เหนือ) ช่วงหมอชิต – สะพานใหม่ – คูคต

8.8) โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายสีชมพู ช่วงแคราย – มีนบุรี

8.9) โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายสีส้ม ช่วงตลิ่งชัน – มีนบุรี

8.10) โครงการรถไฟฟ้ามหานคร สายสีเหลือง ช่วงลาดพร้าว – สำโรง

**โครงการที่ 8.3 – 8.10 อยู่ระหว่างการดำเนินงาน

สำหรับการเชื่อมโยงการคมนาคมในภูมิภาคอาเซียน (ASEAN) ได้มีความร่วมมือการพัฒนา ระบบคมนาคมขนส่งทางบก ทางน้ำ และทางอากาศ ดังนี้ (ชาญวิทย์ อมตะมาตุชาติ, 2556)

1) การคมนาคมขนส่งทางบก แบ่งเป็น 2 ส่วน คือ การคมนาคมขนส่งทางถนน และการคมนาคมขนส่งทางราง

1.1) การคมนาคมขนส่งทางถนน โดยอาเซียนได้กำหนดเส้นทางโครงข่ายทางหลวงอาเซียน (ASEAN Highway) ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของทางหลวงสายเอเชีย มีเส้นทางจำนวน 23 เส้นทาง เป็นระยะทาง 38,400 กิโลเมตร เชื่อมโยงการเดินทางระหว่างพื้นที่ศักยภาพสูงของประเทศสมาชิกอาเซียนเข้าด้วยกัน

สำหรับประเทศไทยมีทางหลวงอาเซียน (ASEAN Highway Network : AH) จำนวน 12 เส้นทาง ระยะทางรวม 6,693 กิโลเมตร โดยเส้นทางจำนวน 9 เส้นทางแรกเป็นทั้งทางหลวงเอเชียและทางหลวงอาเซียน ระยะทางรวม 5,458 กิโลเมตร และ 3 เส้นทางสุดท้ายเป็นทางหลวงอาเซียนเพียงอย่างเดียว ระยะทางรวม 1,235 กิโลเมตร ซึ่งเป็นโครงข่ายที่มีความสมบูรณ์ และสามารถเชื่อมต่อกับโครงข่ายทางหลวงอาเซียนของประเทศเพื่อนบ้านได้ และมีด่านชายแดนของไทยที่เชื่อมโยงกับจุดผ่านแดนถาวรตามกรอบอาเซียนแล้ว 13 ด่าน นอกจากนี้ ประเทศไทยยังมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือพัฒนาโครงข่ายทางถนนเชื่อมโยงกับประเทศเพื่อนบ้าน โดยความร่วมมือในกรอบอนุภูมิภาค GMS มีความก้าวหน้าในการพัฒนาเส้นทางช่วงที่ขาดหาย ตามแนวระเบียงเศรษฐกิจ ทั้งในแนวระเบียงเศรษฐกิจเหนือ - ใต้ (North - South Economic Corridor) บนเส้นทาง R3A และ R3B และแนวระเบียงเศรษฐกิจตะวันออก - ตะวันตก (East - West Economic Corridor) รวมถึงเส้นทางถนนเชื่อมโยงระเบียงเศรษฐกิจตอนใต้ (Southern Economic Corridor) เชื่อมโยงไทย - กัมพูชา - เวียดนาม - เมียนมาร์

1.2) การคมนาคมขนส่งทางราง มีโครงการเชื่อมโยงคมนาคมคือ เส้นทางรถไฟสาย สิงคโปร์ - कुนหมิง (Singapore Kunming RailLink : SKRL) เป็นเส้นทางที่สามารถเชื่อมโยงโครงข่ายทางรถไฟภายในภูมิภาคอาเซียน อีกทั้งยังได้รับบรรจุเป็นโครงการอยู่ในความร่วมมือเพื่อการพัฒนาอาเซียน - ลุ่มแม่น้ำโขง (ASEAN - Mekong Basin Development Cooperation : AMBDC) มีระยะทางทั้งสิ้น 5,382 กิโลเมตร และต่อมาได้มีการเสนอแนวเส้นทางอื่นๆ ที่ต่อขยายมาเชื่อมกับสายตะวันออกและแนวเส้นทางสายตะวันตก เช่น कुนหมิง - ฮานอย - เวียงจันทน์ - กรุงเทพฯ - กัวลาลัมเปอร์ - สิงคโปร์ และ कुนหมิง - บ่อเต็น - เวียงจันทน์ - กรุงเทพฯ - กัวลาลัมเปอร์ - สิงคโปร์ และ कुนหมิง - มณฑลเฉิงตู - ฉงชิ่ง - กัวลาลัมเปอร์ - สิงคโปร์ เป็นต้น

โครงข่ายรถไฟไทยในปัจจุบันมีการเชื่อมโยงและให้บริการขนส่งข้ามพรมแดนไปยังประเทศเพื่อนบ้าน 2 เส้นทาง ตามแนวเส้นทางรถไฟสายสิงคโปร์ - कुนหมิง ได้แก่ เส้นทางสายตะวันออกเฉียงเหนือ จากจังหวัดหนองคายไปข้ามไปยังประเทศลาวถึงสถานีท่านาแล้ง และเส้นทางสายใต้ช่วงแยกจากชุมทางหาดใหญ่ - ปาดังเบซาร์ และสุดปลายทางที่ประเทศสิงคโปร์ ทั้งนี้ โครงข่ายทางรถไฟสายสิงคโปร์ - कुนหมิง ที่ผ่านประเทศไทยนั้น ยังมีพื้นที่ขาดความเชื่อมโยง 2 ช่วง ได้แก่

1) ช่วงอรัญประเทศ - คลองลึก จ.สระแก้ว ระยะทาง 6 กิโลเมตร ซึ่งปัจจุบันกระทรวงคมนาคม อยู่ระหว่างการขออนุมัติการก่อสร้างและอยู่ระหว่างการหารือร่วมกับกัมพูชาเพื่อบำรุงรักษาเส้นทาง รถไฟดังกล่าว ซึ่งคาดว่าจะแล้วเสร็จภายในปี 2557 และ

2) ช่วงด่านเจดีย์สามองค์ - น้ำตก จ.กาญจนบุรี ระยะทาง 153 กิโลเมตร ซึ่งเส้นทางดังกล่าว ได้รับการบรรจุไว้ในแผนแม่บทการพัฒนาบรรพรางและรถไฟความเร็วสูงของประเทศแล้ว

2) การคมนาคมขนส่งทางน้ำ อาเซียนได้กำหนดแผนการพัฒนาเครือข่ายระบบการขนส่งทางลำ น้ำภาคพื้นทวีปในภูมิภาคอาเซียน โดยให้ท่าเรือ 47 แห่ง ภายในปี 2558 เป็นท่าเรือหลักและเชื่อมโยง โครงข่ายการขนส่งทางทะเลของทั้งภูมิภาค และเนื่องจากท่าเรือต่างๆ มีระดับการพัฒนาที่แตกต่างกัน ดังนั้น การพัฒนาท่าเรือในอาเซียนจึงมุ่งเน้นการกำหนดกรอบมาตรฐานการพัฒนา ทั้งในด้านการบริหารจัดการ การขนถ่ายสินค้าขีดความสามารถการรองรับการจอดเรือ และระบบพิธีศุลกากร เพื่อรองรับการ พัฒนาการขนส่งต่อเนื่องหลายรูปแบบ และการสร้างตลาดการขนส่งทางเรือเดียวในอาเซียน ซึ่งขณะนี้ อยู่ระหว่างดำเนินการ

3) การคมนาคมขนส่งทางอากาศ อาเซียนได้กำหนดให้มีการปรับปรุงคุณภาพของท่าอากาศยานในด้านมาตรฐานของเส้นทางวิ่งและคลังสินค้า การบูรณาการระบบการเดินอากาศและกระบวนการ ที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนให้ความสำคัญต่อการจัดตั้งตลาดการบินร่วมอาเซียน (ASEAN Single Aviation Market: ASAM) ให้เสร็จภายในปี 2558 โดยในการจัดตั้งตลาดการบินร่วมอาเซียน จะมีการกำหนด หลักการและกฎข้อบังคับพื้นฐานของประชาคมอาเซียนในการรวมกลุ่มตลาดการบิน โดยแบ่งเป็น 2 ด้าน ดังนี้

3.1) ด้านเศรษฐกิจ ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับการเปิดเสรีในการเข้าสู่ตลาดการบิน

3.2) ด้านเทคนิค ซึ่งเป็นเรื่องที่เกี่ยวข้องกับความร่วมมือในด้านเทคนิคด้านความปลอดภัยทางการบิน ซึ่งจะส่งผลให้ตลาดการบินมีการขยายตัวเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเปิดเส้นทางบินใหม่ รวมทั้งการเพิ่มความจุ และความถี่ในการทำการบิน ในขณะเดียวกันก็ทำให้เกิดการใช้ประโยชน์สนามบินของประเทศสมาชิกในกลุ่มอาเซียนได้อย่างเต็มศักยภาพอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

นอกจากนี้ การเชื่อมโยงการคมนาคมในภูมิภาคอาเซียนยังเป็นการพัฒนาจุดเชื่อมต่อในโครงการ ต่าง ๆ ดังนี้ (จุฬา สุขมานพ, ๒๕๕๕)

ไทย - ลาว (11 โครงการ)

1. โครงการถนนสายห้วยทราย - หลวงน้ำทา - บ่อเต็น
2. โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 4 (เชียงของ)
3. โครงการก่อสร้างถนนสาย ห้วยโก๋น - ปากแบ่ง
4. โครงการก่อสร้างถนนสาย 13 เหนือ - สังกโลก ในหลวงพระบาง

5. โครงการก่อสร้างถนนสาย ภูดู่ - ปากลาย
6. โครงการก่อสร้างถนนสาย 11 สปป.ลาว
7. โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำเหือง อ.ท่าลี่ (เลย)
8. โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 1 (หนองคาย)
9. โครงการก่อสร้างถนนเชื่อมท่าเทียบเรือ (บ.เวินใต้) – ทางหลวง หมายเลข 13 ของลาว
10. โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 3 (นครพนม)
11. โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงแห่งที่ 2 (มุกดาหาร)

ไทย – กัมพูชา (3 โครงการ)

12. โครงการก่อสร้างถนนสาย 67 ช่องสะงำ – อัลลองเวง – เสียมราฐ
13. โครงการก่อสร้างถนนสาย 68 ช่องจอม – กรอลันท์
14. โครงการก่อสร้างถนนสาย 48 เกาะกง – สะแรอัมเบิล

ไทย – มาเลเซีย (5 โครงการ)

15. โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโกลกที่ อ.ตากใบ
16. โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโกลก (แห่งที่ 2) ที่ อ.สุไหงโกลก
17. โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโกลกที่ บ.บูเก๊ะตา อ.แว้ง
18. โครงการถนนสายนาทวี-บ้านประกอบ/ดูเรียนบุหรง-อลอสตาร์
19. โครงการถนนสายควนสตอ-วังประจัน

ไทย – พม่า (8 โครงการ)

20. โครงการก่อสร้างถนนสาย บ.พุน้ำร้อน – ชายแดนไทย/พม่า
21. โครงการก่อสร้างถนนสายกาญจนบุรี - ทวาย
22. โครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย - พม่า อ.แม่สอด
23. โครงการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย - พม่า อ.แม่สอด แห่งที่ 2
24. โครงการก่อสร้างถนนสายเมียวดี – เชิงเขาตะนาวศรี
25. โครงการก่อสร้างถนนสายเชิงเขาตะนาวศรี – กอกะเร็ก
26. โครงการก่อสร้างถนนสายกอกะเร็ก - ท่าตอน
27. โครงการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำสายแห่งที่ 2 (อ.แม่สาย)

บทที่ 3

งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

เนื่องจากการศึกษาวิจัยนี้มีวัตถุประสงค์ประการหนึ่งที่สำคัญ คือ ศึกษาการเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและมาตรการของรัฐเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา จึงจะมีการตรวจสอบข้อมูลพหุติภูมิช่วงกว่า 10 ปีที่ผ่านมา ถึงความเปลี่ยนแปลงทั้งนโยบายและมาตรการของรัฐในการบริหารจัดการที่ดินด้านต่าง ๆ ซึ่งเป็นการศึกษาเปรียบเทียบกับผลงาน การศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด³⁴ ที่ดำเนินการโดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) ออกรายงานในเดือนมิถุนายน 2544 และการดำเนินการของภาคส่วนต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องต่อเนื่องจากรายงานดังกล่าว

ต่อจากนั้นจะทบทวนผลงานวิจัยต่าง ๆ ที่สำคัญและเกี่ยวข้องกับที่ดินย้อนหลังไปประมาณ 10 ปี เพื่อรวบรวมประเด็นข้อคิด ความเห็น หรือข้อเสนอแนะเกี่ยวกับนโยบายที่ดินด้านต่าง ๆ กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ มุมมองด้านเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับที่ดิน ระบบภาษีที่ดิน บทบาทของท้องถิ่นในการจัดการที่ดิน ข้อเสนอแนวทางการสงวน การจัดการ การถือครอง การใช้ประโยชน์ที่ดิน ปัญหาความขัดแย้ง ข้อพิพาท รวมถึงภัยพิบัติด้านที่ดิน ข้อเสนอด้านยุทธศาสตร์ มาตรการ มาตรฐาน ระบบ กลไก เครื่องมือการบริหารจัดการที่ดินและข้อมูลที่ดิน เป็นต้น

3.1 การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและมาตรการของรัฐ

(1) สรุปจากรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด

งานวิจัยนี้เกิดขึ้นหลังวิกฤติเศรษฐกิจของประเทศไทยเมื่อปี พ.ศ. 2540 สาเหตุหนึ่งเชื่อว่าเกิดจากการกระจุกตัวของที่ดินและการเก็งกำไรที่ดิน กรอบของการวิจัยได้ตั้งคำถามหลักไว้ ดังนี้

- 1) สภาพการกระจายและการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินแปลงใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับที่ดินแปลงเล็ก ทั้งที่ดินส่วนรวมและที่ดินส่วนบุคคลในภาคชนบทและในเมือง
- 2) ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินก่อนและหลังเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกระจายการถือครองการใช้ที่ดินและการกระจายรายได้ การมีส่วนร่วมของชุมชนกับการจัดการที่ดิน

³⁴ มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด”, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), มิถุนายน 2544

3) ตัวแปรต่าง ๆ ดังกล่าวมีอิทธิพลมากน้อยเพียงใดต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินในเมืองและชนบท ตลาดที่ดิน ราคาที่ดินเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจในช่วงกลางปี 2540

4) กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเปิดช่องทางให้ชาวต่างชาติเข้ามาซื้อและขายที่ดินมากน้อยเพียงใด และจะมีผลกระทบอย่างไรต่อตลาดที่ดินและต่อระบบเศรษฐกิจของไทย

กรอบการวิจัยแยกออกเป็น 4 ส่วน คือ กรอบการวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน กรอบวิเคราะห์ทางด้านกฎหมายและเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับระบบภาษีที่ดินและผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน กรอบความคิดเกี่ยวกับโครงสร้างทาง กฎหมายและการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทย และกรอบการวิเคราะห์ศักยภาพของชุมชนในการเก็บภาษีและการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน

สมมติฐานของการวิจัยมี 3 ประเด็น คือ

1. การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเป็นพื้นฐานของการใช้ที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพ
2. การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินทำให้เกิดการกระจายผลประโยชน์จากการผลิตอย่างไม่เป็นธรรม
3. โครงสร้างกฎหมายมีส่วนทำให้เกิดปัญหาของการกระจายการถือครองและการใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ

พื้นที่ที่ศึกษาประกอบด้วย

จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย เป็นตัวแทนของภาคเหนือ กรณีการศึกษาพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและการบุกรุกป่าไม้

จังหวัดนครราชสีมา เป็นตัวแทนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กรณีศึกษาการขยายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรมเข้าไปในพื้นที่เกษตร และบทบาทของชุมชนในการจัดสรรและบริหารทรัพยากรธรรมชาติ

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นตัวแทนของภาคกลาง กรณีศึกษาพื้นที่เกษตรอุตสาหกรรม ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงใช้เพื่อกิจกรรมการผลิตนอกภาคเกษตร เป็นจังหวัดที่จะเน้นการศึกษาเรื่องความจำเป็นในการควบคุมการขยายตัวของเมืองและการใช้พื้นที่เพื่อการอุตสาหกรรมเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตร

จังหวัดปทุมธานี เป็นตัวแทนของภาคกลาง กรณีศึกษาจังหวัดแรก ๆ ที่มีการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่เอกชน เนื่องจากมีการกระจุกตัวของการถือครองสูง และมีปัญหาการเช่าที่ดินทำกินมาก เป็นจังหวัดหนึ่งในปริมาณที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินค่อนข้างสูงจากพื้นที่เกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์แหล่งหนึ่งในประเทศไทยมาเป็นพื้นที่อยู่อาศัยและเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม บทบาทของพื้นที่เปลี่ยนจากชนบทเป็นเมืองและเป็นพื้นที่ที่จะมีการศึกษาแบบเจาะลึกเกี่ยวกับศักยภาพของชุมชนในการจัดการบริหารที่ดิน

จังหวัดระยอง เป็นตัวแทนของภาคตะวันออก กรณีศึกษาเมืองหลักในภาคตะวันออกและเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก จึงมีการวางแผนการใช้ที่ดินและการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ เช่น เครือข่ายคมนาคม ที่อยู่อาศัย ฯลฯ มีการขยายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่เมือง ซึ่งทำให้มีการเคลื่อนไหวและการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินค่อนข้างรวดเร็ว

จังหวัดตรัง เป็นตัวแทนของภาคใต้ กรณีศึกษาความหลากหลายในด้านการใช้ที่ดินตั้งแต่พื้นที่ป่าสงวน พื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่การเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น สวนปาล์มน้ำมัน ยางพารา ตลอดจนมีพื้นที่ที่เหมาะสมกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

จังหวัดสงขลา เป็นตัวแทนของภาคใต้ กรณีศึกษาการถือครองที่ดินในภาคใต้ตอนล่างเป็นเมืองหลักและเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาของภาคใต้ตอนล่าง

กรอบการวิเคราะห์ทางด้านเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับการจัดสรรทรัพยากรที่ดินในฐานะเป็นปัจจัยการผลิต สรุปได้เป็น 8 แนวคิดหลัก ๆ ประกอบด้วย

- 1) อุปสงค์และอุปทานที่ดิน
- 2) ขนาดการถือครองที่ดิน
- 3) ระดับการใช้ประโยชน์
- 4) แนวคิดเกี่ยวกับค่าเช่าที่ดินในเชิงเศรษฐศาสตร์
- 5) แนวคิดอื่นเกี่ยวกับค่าเช่าที่ดิน
- 6) แนวคิดเกี่ยวกับราคาซื้อขายที่ดิน
- 7) แนวคิดเกี่ยวกับการให้สิทธิในที่ดิน และระดับการใช้ประโยชน์
- 8) แนวคิดเกี่ยวกับการใช้ที่ดินโดยคำนึงถึงเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อม

ผลการศึกษาโครงสร้างกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน พบว่าไม่มีกฎหมายใดโดยเฉพาะที่บัญญัติรวมเอาการจัดการที่ดินทุกประเภทไว้ในที่เดียวกัน หากแต่แบ่งตามประเภทของผู้ครอบครองหรือแบ่งตามวัตถุประสงค์ของการใช้ประโยชน์ จึงอาจจัดแบ่งที่ดินออกเป็นประเภทใหญ่ ๆ ได้ 2 ประเภท คือ ที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน โดยสรุปแล้วเอกชนจะมีอิสระในการใช้ประโยชน์ในที่ดินของตนในกรอบของกฎหมาย การจำกัดการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยกฎหมายบางฉบับเพียงเพื่อต้องการให้การใช้ที่ดินไม่กระทบต่อผลประโยชน์ของเอกชนรายอื่นหรือประโยชน์ของสาธารณะ ไม่ได้มีวัตถุประสงค์ในการควบคุมดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือป้องกันการกระจุกตัวของที่ดินแต่อย่างใด

การจำกัดขนาดการถือครองที่ดินเคยกำหนดไว้ในประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 แต่ถูกยกเลิกโดยประกาศของคณะปฏิวัติในปี 2502 โดยให้เหตุผลว่าการกำหนดสิทธิในที่ดินดังกล่าวเป็นการบ่อนความเจริญก้าวหน้าในทางเกษตรกรรม อุตสาหกรรม พาณิชยกรรม และส่งผลเสียหายต่อเศรษฐกิจ

ของประเทศ ผลของการยกเลิกกฎหมายทำให้ไม่มีบทบัญญัติจำกัดขนาดการถือครองที่ดินในประมวลกฎหมายที่ดินอีก ประเทศไทยจึงไม่มีกฎหมายจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชน หรือนิติบุคคลที่เป็นคนไทยหรือมีสัญชาติไทยแต่อย่างใด จึงเป็นช่องว่างของกฎหมายที่เป็นสาเหตุประการหนึ่งทำให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินเป็นจำนวนมาก และไม่อาจใช้กฎหมายที่มีอยู่เป็นเครื่องมือเพื่อลดการกระจุกตัวของที่ดินทั้งในเมืองและในชนบท

การศึกษากฎหมายเกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดิน พบว่าการจัดที่ดินให้กับประชาชน และการปฏิรูปที่ดิน เป็นการกระจายที่ดินที่รัฐหรือเอกชนครอบครองอยู่ให้กับประชาชนผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินเล็กน้อย ทำให้ที่ดินของรัฐหรือที่ดินเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ถูกนำมาจัดให้กับประชาชน หรือเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ โดยมีหน่วยงานของรัฐเพียง 4 หน่วยงาน ที่ดำเนินการจัดที่ดินโดยมีกฎหมายบัญญัติให้อำนาจไว้ นอกนั้นเป็นการดำเนินการจัดที่ดินเพื่อการแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องหรือเป็นส่วนหนึ่งของการสนับสนุนงานตามวัตถุประสงค์หลัก 4 หน่วยงานดังกล่าว คือ

- (1) กรมที่ดิน จัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497
- (2) กรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- (3) กรมประชาสัมพันธ์ จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511
- (4) ส.ป.ก. จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518

สิทธิในที่ดินของราษฎรจำแนกได้เป็น 3 กลุ่ม คือ สิทธิทำกินหรือสิทธิใช้ประโยชน์ เช่น พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 หรือเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 กรรมสิทธิ์บริบูรณ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 และกรรมสิทธิ์โดยมีเงื่อนไขห้ามจำหน่ายโอน โดยมีระยะเวลาหรือห้ามตลอดไป ที่ได้ไปตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 หรือพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511

ผลการศึกษาความแตกต่างของสิทธิในที่ดินนี้ จึงมีแนวคิดว่าจะควรมีสสิทธิในที่ดินเพียงประเภทเดียวเพื่อให้ผู้ที่ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความเท่าเทียมกัน และใช้กฎหมายฉบับเดียวกันในการจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นมาตรฐานเดียว แต่การจะทำเช่นนั้นได้จะต้องแก้ปัญหาหลายประการให้ลุล่วงก่อน เป็นต้นว่า การแบ่งแยกที่ชัดเจนระหว่างที่ดินที่จะอนุรักษ์หรือรัฐต้องสงวนไว้และที่ดินที่จะให้ประชาชนครอบครองได้ แนวทางการใช้ประโยชน์ที่ดินที่สอดคล้องกับสมรรถนะที่ดิน ผังเมือง และระบบภาษีที่เอื้ออำนวยให้สังคมได้ประโยชน์จากผู้ที่ครอบครองใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น

สำหรับแนวคิดเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดิน รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 ยอมรับสิทธิของบุคคลและชุมชนในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ หรือให้สิทธิแก่บุคคลในการบำรุงรักษาสิ่งแวดล้อมและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและหลากหลายทางชีวภาพ ในทำนองเดียวกันกับแนวคิดในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ... ซึ่งคณะรัฐมนตรี มีมติ

รับหลักการ และพระราชบัญญัติคุ้มครองพันธุ์พืช พ.ศ. 2542 แสดงให้เห็นว่าผู้ร่างกฎหมายและสังคมเริ่มยอมรับการมีอยู่และสิทธิของชุมชนและให้ความสำคัญมากขึ้นกับประเพณี วัฒนธรรม หรือความเชื่อของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นการปรับแนวคิดในระบบกฎหมายที่ยอมรับเฉพาะสิทธิของรัฐและสิทธิของเอกชนมาเป็นการยอมรับสิทธิของชุมชนเหนือทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชนนั้น ซึ่งเป็นแนวคิดดั้งเดิมในกฎหมายไทยก่อนการรับเอาแนวคิดของกฎหมายภาคพื้นยุโรปมาปฏิรูประบบกฎหมายไทย

ในประเด็นกฎหมายเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินของคนต่างด้าว พบว่าคนต่างด้าวอาจถือครองที่ดินในประเทศไทยได้โดยพระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. 2520 และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. 2522 นอกจากนั้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา 93 คนต่างด้าวอาจขอรับมรดกที่ดินในฐานะ ที่เป็นทายาทโดยธรรมได้ แต่ต้องได้รับอนุญาตจากรัฐมนตรี และเมื่อรวมกับที่ดินที่คนต่างด้าวมียู่แล้วต้องไม่เกินจำนวนที่จะพึงมีได้ตามมาตรา 87

นอกจากนั้น มีกฎหมายซึ่งได้แก้ไขเพิ่มเติมเพื่อแก้ไขปัญหาด้านเศรษฐกิจของประเทศ ได้แก่ พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542 พระราชบัญญัติอาคารชุด (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2542 และพระราชบัญญัติ แก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 8) พ.ศ. 2542 ซึ่งมีประเด็นถกเถียงโดยเกรงกันว่าหากให้สิทธิคนต่างด้าวถือครองที่ดินได้โดยไม่จำกัดจะก่อให้เกิดการสูญเสียที่ดินของคนไทย ทำให้สูญเสียแหล่งอาชีพ วัฒนธรรม สังคมดั้งเดิม หรือรวมไปถึงการสูญเสียอธิปไตย ในขณะที่อีกฝ่ายหนึ่ง เห็นว่าการที่ให้คนต่างด้าวมาซื้อที่ดินนั้นมีเงื่อนไขอยู่พอสมควร ไม่ใช่การเดินทางเข้ามาซื้อหรือเช่าที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์อย่างเสรี ดังนั้น เมื่อเทียบกับผลได้เสียของสถานะทางเศรษฐกิจของชาติในช่วงวิกฤตก็น่าจะยอมรับได้ และหากในอนาคตเงื่อนไขที่อนุญาตให้คนต่างด้าวถือครองที่ดินสิ้นสุดลง คนเหล่านั้นก็ต้องจำหน่ายที่ดินอยู่ดี

ผลสรุปของการศึกษาเห็นว่า ช่องทางที่คนต่างด้าวจะมีสิทธิในที่ดินในประเทศไทย มีได้หลายทางตามกฎหมายที่มีอยู่เดิม คือ การขอรับการส่งเสริมการลงทุนตามกฎหมายส่งเสริมการลงทุน หรือการลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมตามกฎหมายนิคมอุตสาหกรรมและการรับมรดกในฐานะทายาทโดยธรรม ส่วนการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาวิกฤตเศรษฐกิจ ไม่ส่งผลกระทบกับการถือครองที่ดินของคนไทย อย่างไรก็ตาม หากดำเนินการไประยะหนึ่ง ประเมินผลแล้วเห็นว่าเป็นการเปิดช่องให้คนต่างชาติถือครองที่ดินโดยไม่จำเป็นและประเทศไทยจะไม่ได้ประโยชน์จากการกระตุ้นภาวะตลาดอสังหาริมทรัพย์ภายในประเทศด้วยวิธีนี้หรือภาวะตลาดอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฟื้นตัวแล้ว ก็อาจพิจารณาแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าว

นอกจากกฎหมายที่เป็นหลักสำคัญในการบริหารจัดการที่ดินแล้ว นโยบายของรัฐเกี่ยวกับที่ดินก็เป็นอีกส่วนหนึ่งที่ทำให้การบริหารจัดการที่ดินดำเนินไปในทิศทางใดทิศทางหนึ่ง นโยบายที่ดินที่สำคัญ คือ การกำหนดเขตการใช้ที่ดินเป็นพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่เกษตรกรรม

ปัญหาของนโยบายที่ดินที่ผ่านมาสรุปได้ ดังนี้

(1) นโยบายป่าไม้ที่ดินที่นำมาใช้ตั้งแต่แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 ไม่สอดคล้องกับการเพิ่มของประชากร การเปลี่ยนแปลงของประเทศ และแนวทางการพัฒนา ทำให้ต้องแก้ปัญหาเฉพาะหน้าอยู่ตลอดเวลา โดยเฉพาะการแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าเพื่อแสวงหาที่ดิน ทำกิน ไม่สามารถดำเนินตามแผนระยะยาวหรือแผนแม่บท แม้ในปัจจุบันการแก้ไขปัญหาก็ยังเป็นไปในแบบเดิม โดยพยายามกันป่าที่เหลืออยู่ไว้ให้ได้ และจำกัดการใช้ที่ดินในบางพื้นที่ที่มีความอ่อนไหวต่อระบบนิเวศ

(2) นโยบายการกระจายการถือครองที่ดินเป็นปัญหา เนื่องจากมีการดำเนินการหลายรูปแบบ และแนวคิดต่างกันในแต่ละรัฐบาล หน่วยงานจัดที่ดินหลายหน่วยก็ถือกฎหมายคนละฉบับ และส่วนใหญ่จะให้สิทธิกับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐตลอดมา จึงทำให้ผู้ที่ไม่เกรงกลัวกฎหมายใช้ช่องว่างดังกล่าวแสวงหาประโยชน์จากการจับจองที่ดินในเขตป่าและหาช่องทางที่จะได้เอกสารสิทธิในที่ดิน ทั้งโดยถูกต้องตามกฎหมายและผิดกฎหมาย

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

ทิศทางของนโยบายเกี่ยวกับป่าไม้และที่ดินในอนาคต ควรมองข้อเท็จจริงของปัญหาที่เกิดขึ้นระหว่างคน ป่าไม้ และที่ดินเป็นองค์ประกอบที่สามารถพึ่งพาอาศัยกัน ใช้แรงจูงใจทางเศรษฐกิจแทนที่จะใช้กฎหมายอย่างเฉียบขาด การใช้กฎหมายควรดึงเอาท้องถิ่นและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมแทนที่จะเป็นหน่วยงานรัฐโดยลำพัง สิทธิที่จะให้กับราษฎรในพื้นที่ปัญหาควรทำให้ไม่เกิดการเปลี่ยนมือโดยง่าย และประการสุดท้าย คือ ควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการให้น้อยลงและใช้กฎหมายที่มีความชัดเจนเพียงฉบับเดียว

องค์กรการบริหารจัดการที่ดินในประเทศไทยอาจแบ่งได้เป็น 2 ส่วน คือ องค์กรกำหนดนโยบาย และองค์กรฝ่ายปฏิบัติ เนื่องจากองค์กรบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในหลายกระทรวงและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน จึงมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการที่ดิน ปัญหาที่เป็นเรื่องสำคัญที่ทำให้การจัดที่ดินไม่มีประสิทธิภาพคือ ในแต่ละกระทรวงมีนโยบายในเรื่องการจัดการเกี่ยวกับการถือครองและการใช้ประโยชน์ไม่เหมือนกันเพราะมีอำนาจตามกฎหมายในแต่ละฉบับที่มีวัตถุประสงค์ไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน ถ้าปล่อยให้โครงสร้างองค์กรในการบริหารและการจัดการที่ดินเป็นอย่างเช่นปัจจุบัน แนวโน้มในการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่มีประสิทธิภาพจะเพิ่มขึ้นจนยากที่จะแก้ไขต่อไปได้

แนวคิดเรื่องการจัดตั้งธนาคารในประเทศไทยนั้น ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดินมาตั้งแต่ดำรงตำแหน่งรองอธิบดีฝ่ายวิชาการ กรมพัฒนาที่ดิน เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทย เมื่อมีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมใน

ปี 2518 ได้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้น ต่อมาเมื่อวันที่ 1 กันยายน 2530 คณะรัฐมนตรีได้มีมติเรื่องนโยบายที่ดิน ในนโยบายที่ดินเพื่อสังคม ข้อ (7) ให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2534 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เรื่องแผนพัฒนาการเกษตรและการปฏิรูปที่ดินในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน 5 ประการ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนปฏิบัติการเป็นเวลา 5 ปี โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินตามแผนนี้ในรูปของ “กองทุนที่ดิน” ไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของกองทุนที่ดินเพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา 5 ปี

จากการประเมินผลการดำเนินงานกองทุนที่ดินสำหรับช่วงระยะเวลา 5 ปี ตั้งแต่เริ่มโครงการในปี 2535 จนถึงปี 2539 สรุปได้ว่า “ดำเนินการได้ต่ำกว่าเป้าหมายมากทั้งในการจัดหาที่ดินและการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร” ยังไม่สมควรยกฐานะกองทุนที่ดินขึ้นเป็นธนาคารที่ดินเนื่องจากยังขาดความพร้อมทั้งในด้านนโยบาย เงินทุน และวิธีการดำเนินงานที่แน่นอน และควรดำเนินงานกองทุนที่ดินต่อไป เนื่องจากกองทุนที่ดินยังมีการกิจต่อเนื่องจากที่จ่ายเงินกู้ไปแล้วและกลุ่มเป้าหมายยังคงมีความต้องการที่ดินและให้ปรับปรุงวิธีดำเนินงาน

ในประเด็นบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารและการจัดการที่ดิน มีแนวคิดพื้นฐาน คือ

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

จากการสัมภาษณ์เจ้าหน้าที่ของ อบต. เทศบาล และผู้ที่เกี่ยวข้อง สามารถสรุปได้ว่า

- 1) ระดับความพร้อมของเทศบาลและ อบต. ในแต่ละพื้นที่ที่สำรวจแตกต่างกัน ในแง่ของความพร้อมของบุคลากร ประสิทธิภาพและความเชี่ยวชาญตลอดจนงบประมาณ
- 2) ปัญหาการเก็บภาษีที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ไม่ได้อยู่ในพื้นที่
- 3) การแบ่งความรับผิดชอบในการเก็บภาษีไม่ชัดเจน
- 4) ความรู้และความเข้าใจในกฎระเบียบ และขอความช่วยเหลือในการเก็บภาษี มีจำกัด โดยเฉพาะเรื่องกฎระเบียบต่าง ๆ

5) ความเป็นไปได้ในการที่ อบต. จะกำหนดฐานภาษีเอง ในหลายกรณี อบต. มีความประสงค์ที่จะกำหนดฐานภาษีเอง ซึ่งในทางปฏิบัติก็อาจจะทำได้โดยกำหนดฐานขั้นต่ำ จากนั้น อบต. หรือรัฐบาลท้องถิ่นสามารถจะคิดอัตราส่วนเพิ่มจากฐานนี้ อัตราภาษีควรที่จะสะท้อนถึงค่าใช้จ่ายในการจัดการปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยโดยให้ อบต. กำหนดเองว่าจะเก็บในอัตราเท่าใด

6) ปัญหาเกี่ยวกับบุคลากร แบ่งได้เป็น 2 ลักษณะ คือ ปัญหาที่เกี่ยวกับประเด็นการศึกษาและประสบการณ์ และปัญหาที่เกี่ยวกับความต่อเนื่องของการปฏิบัติงาน

เนื่องจากมาตรการควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามผังเมืองหรือแผนพัฒนาทางด้านกายภาพนั้นยังเป็นปัญหาในทางปฏิบัติและยังมีขีดจำกัดอยู่มาก ลักษณะของการพัฒนาทางด้านกายภาพของพื้นที่เมืองจึงไม่มีรูปแบบหรือทิศทางที่เป็นระบบ และอาจจะกล่าวได้ว่าธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ก็มีส่วนในการกำหนดการพัฒนาพื้นที่ทางด้านกายภาพ ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2517 ถึง 2527 ได้มีการประมาณการว่าอัตราการสูญเสียพื้นที่เกษตรเฉลี่ยปีละ 32 ตารางกิโลเมตร และในช่วงระหว่างปี 2527 ถึง 2536 มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากพื้นที่เกษตรเป็นพื้นที่สนามกอล์ฟหรือเป็นโครงการบ้านจัดสรรเฉลี่ยปีละ 18,000 ไร่³⁵ และแนวโน้มของการพัฒนาด้านที่อยู่อาศัย สถานบริการและกิจกรรมการผลิตจะได้รับอิทธิพลจากการก่อสร้างถนนวงแหวนรอบนอกจะทำให้มีการก่อสร้างและการกระจุกตัวของการพัฒนาไปตามแนวถนน

แม้ว่าจะมีมาตรการทางด้านกฎหมายเพื่อควบคุมการใช้ที่ดิน มีการประกาศเขตพื้นที่สีเขียว แต่การพัฒนาที่ดิน การก่อสร้างอาคารพาณิชย์ และโครงการบ้านจัดสรรก็ยังคงดำเนินการต่อไป ส่วนหนึ่งเนื่องมาจากแรงจูงใจทางด้านเศรษฐกิจจากการที่ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว เริ่มตั้งแต่ปี พ.ศ. 2530 เป็นต้นมา ทำให้เกิดความแตกต่างของผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมในภาคเกษตรและภาคนอกเกษตรในบริเวณชานเมือง และอีกสาเหตุหนึ่งเกิดจากการที่การลงทุนในที่ดินเป็นการลงทุนที่มีความเสี่ยงน้อยเมื่อเทียบกับการลงทุนในธุรกิจอื่น อีกทั้งต้นทุนในการถือครองหรือเก็บที่ดินไว้เพื่อการเก็งกำไรต่ำ การขยายตัวของพื้นที่เมืองมักเป็นไปตามแนวยาวของถนนและไม่มีการพัฒนาในแนวลึกไปจากเขตอิทธิพลของถนนและไม่ต่อเนื่อง คือ เกิดศูนย์กลางความเจริญเป็นหย่อมๆ (leap frog) ซึ่งถือว่าการใช้ประโยชน์จากพื้นที่ที่ไม่มีประสิทธิภาพทำให้เกิดปัญหาการกระจายตัวของการพัฒนาการขยายระบบสาธารณูปโภคไปสู่พื้นที่ที่อยู่ลึกจากแนวถนนไปหรือพื้นที่ที่อยู่ในเขตอิทธิพลของถนน การพัฒนาทางด้านกายภาพโดยขาดการควบคุมนี้ทำให้เกิดลักษณะของการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมและมีส่วนให้เกิดผลกระทบภายนอกทั้งทางด้านสิ่งแวดล้อมและสังคมในรูปแบบต่าง ๆ

ผลการศึกษาเกี่ยวกับการใช้ที่ดินใน 8 จังหวัดเป้าหมาย ซึ่งได้แก่ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย นครราชสีมา พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี ระยอง ตรัง และสงขลา พบว่า ยกเว้นในกรณีของ 2 จังหวัดในภาคกลาง คือ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และจังหวัดปทุมธานี ส่วนจังหวัดที่เหลืออีก 6 จังหวัด มี

³⁵ ตัวเลขประมาณการของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร กระทรวงเกษตรและสหกรณ์

การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรที่ไม่เหมาะสมกับคุณสมบัติทางกายภาพของดินและสูงกว่าระดับความสามารถในการรองรับของดิน เช่น ในกรณีของจังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดสงขลามีการใช้ที่ดินเกินระดับความสามารถในการรองรับถึงประมาณ 2.35 ล้านไร่ ผลที่ตามมา คือ การขาดประสิทธิภาพในการผลิต การลงทุน และความเสื่อมโทรมของคุณสมบัติของดิน ซึ่งหากจะมีการปรับการใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะของดินแล้วจะต้องมีการผสมผสานมาตรการทางด้านสังคม เศรษฐศาสตร์และกฎหมายควบคู่กันไปเพื่อให้เกิดการเปลี่ยนแปลงอย่างเป็นรูปธรรม

ภาวะการกระจายและการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน การกำหนดนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินมีพื้นฐานมาจากแนวคิดที่ว่าประเทศไทยควรจะมีการควบคุมการกระจายการถือครองและมีความจำเป็นที่จะต้องคุมครองพื้นที่เกษตรกรรมเพื่อลดการเก็งกำไรและลดการหดตัวของพื้นที่ทำกิน ตลอดจนลดการบุกรุกทำลายป่า จึงได้มีการพูดถึงอัตราภาษีที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการนำมาใช้เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ ซึ่งจะสัมพันธ์กับขนาดของการถือครองและระดับความเจริญของพื้นที่ เช่น ในเขตที่เจริญแล้วอัตราภาษีควรจะเป็นอัตราภาษีก้าวหน้าหรือไม่และที่ดินที่ว่างเปล่าควรจะมีการเก็บภาษีอัตราก้าวหน้าหรือไม่เพื่อกระตุ้นให้มีการใช้ ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ สำหรับฐานภาษีที่ดินที่ไม่มีสิ่งปลูกสร้างและที่ดินที่มีสิ่งปลูกสร้างควรจะเป็นอย่างไร เหล่านี้เป็นต้น

ประเด็นปัญหาในเรื่องการกระจุกตัวของการถือครองขึ้นอยู่กับคำถามหลักที่ว่า จริงหรือไม่ที่การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเป็นสาเหตุสำคัญของการใช้ที่ดินที่ด้อยประสิทธิภาพเนื่องจากกรรมสิทธิ์ของที่ดินไปอยู่กับผู้ที่ไม่ได้ทำประโยชน์จากที่ดินนั้น

โดยหลักการแล้วการกระจุกตัวจะต้องพิจารณาทั้งในแง่ของการกระจุกตัวในพื้นที่ (concentration of land size) คือมีพื้นที่ติดต่อกันเป็นผืนใหญ่และในแง่ของการกระจุกตัวในกรรมสิทธิ์ (concentration of ownership) ซึ่งอาจจะมีที่ดินที่เป็นพื้นที่ไม่ติดต่อกันอยู่กับคนละจังหวัด อำเภอ และตำบล แต่มีเจ้าของที่มีกรรมสิทธิ์เดียวกัน

การศึกษาภาวะการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ได้ใช้ข้อมูลของกรมที่ดินที่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ ข้อมูลจากการจแน่งนบเอกสารสิทธิที่ดิน และข้อมูลจากการสำรวจเจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอทั่วประเทศ ดังนี้ :

- 1) ข้อมูลจากระบบคอมพิวเตอร์ของกรมที่ดิน คือ ข้อมูลของ
 - จังหวัดเชียงราย (อำเภอเมือง และอำเภอแม่ลาว)
 - จังหวัดเชียงใหม่ (อำเภอเมืองและอำเภอสарภี)
 - จังหวัดนครราชสีมา (อำเภอเมือง)
 - จังหวัดระยอง (อำเภอเมือง และอำเภอบ้านฉาง)
 - จังหวัดปทุมธานี (อำเภอลาดหลุมแก้ว อำเภอเชียงราก และอำเภอธัญบุรี)

จังหวัดพระนครศรีอยุธยา (อำเภอเมือง และอำเภอนครหลวง อำเภอบางไทร อำเภอ
บางบาล อำเภอบางปะหัน และอำเภอเสนาใหญ่)

- 2) ข้อมูลจากการจแน้นบเอกสารการถือครองที่ดินซึ่งได้ดำเนินการที่อำเภอด่านขุนทด
จังหวัดนครราชสีมา อำเภอสามโคก และอำเภอลาดหลุมแก้ว จังหวัดปทุมธานี และที่
อำเภอเมืองจังหวัดอยุธยา
- 3) ข้อมูลจากการสำรวจเจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอทั่วประเทศโดยทางไปรษณีย์ซึ่งได้ส่ง
แบบสอบถามไป 1,204 แบบและได้รับคืน 427 แบบ คิดเป็นร้อยละ 35.5 ของ
แบบสอบถามทั้งหมด

ข้อมูลจากระบบคอมพิวเตอร์ของกรมที่ดินแสดงให้เห็นถึงขนาดของที่ดินแต่ละแปลงในจังหวัดที่
สามารถดึงข้อมูลออกมาได้ส่วนมากมีขนาด 5 ไร่ หรือต่ำกว่า คือ มีถึงร้อยละ 86.85

ข้อมูลของอำเภอด่านขุนทดแสดงว่ามีผู้ถือครองรายใหญ่ที่มีที่ดินหลายแปลงรวมกันแล้วมี
พื้นที่เกิน 1,000 ไร่ 6 ราย รายแรก มีที่ดิน 83 แปลง รวมพื้นที่ 2,786 ไร่ เจ้าของที่ดินรายใหญ่รายที่ 2
เป็นหน่วยงานของรัฐ คือ กรมชลประทาน ถือครองที่ดิน 159 แปลง มีพื้นที่รวมทั้งสิ้น 2,055 ไร่ การถือ
ครองที่ดินของผู้ที่ถือครองที่ดินแปลงใหญ่ และผู้ที่มีหลายแปลงซึ่งรวมแล้วมีพื้นที่มากกว่า 200 ไร่ มีพื้นที่
รวม 31,290 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 3.57 ของพื้นที่ทั้งหมดของอำเภอด่านขุนทด

ข้อมูลที่สอบถามจากเจ้าหน้าที่ที่ดินอำเภอสรุปได้ว่า การถือครองที่ดินแปลงเดียวที่มีขนาดใหญ่
(concentration of land size) แสดงให้เห็นว่าขนาดที่ดินพื้นที่ใหญ่ที่มีเอกสารสิทธิโฉนดที่ดินเกิน 200 ไร่
ต่อแปลงนั้น มีร้อยละ 29.70 น.ส.3 ที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ มีร้อยละ 14.77 และ น.ส.3ก ที่มีขนาดเกิน
200 ไร่ มีร้อยละ 12.0 ที่ดินมือเปล่าที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ มีร้อยละ 29.5 การถือครองที่ดินหลายแปลง
ที่รวมกันแล้วมีขนาดใหญ่ที่สุด (concentration of land ownership) ที่มีขนาดเกิน 200 ไร่ นั้นมีร้อย
ละ 57.3 ของคำตอบ

การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เจ้าหน้าที่ที่ดินของอำเภอตอบแบบสอบถามมา แสดงให้เห็นว่า ที่ดินใน
และร้อยละ 10.9 ของคำตอบว่ามีการใช้ประโยชน์จากที่ดินโดยมีความเข้มข้น "น้อย" แม้จะมีการใช้
ประโยชน์จากที่ดินและการใช้ที่ดินถึงประมาณร้อยละ 18 ของที่ดินทั้งหมด

ข้อมูลที่ประมวลได้ยังแสดงให้เห็นว่าการกระจุกตัวของที่ดินมิได้มีนัยสัมพันธ์กับการใช้ประโยชน์
ที่ดินจึงอาจสรุปได้ว่าการใช้ประโยชน์จากที่ดินกับการกระจุกตัวนั้นขึ้นอยู่กับการใช้พื้นที่เพื่อ
กิจกรรมใดมากกว่า เมื่อการใช้เพื่อกิจกรรมที่ต่างกันขนาดของที่ดินต้องใช้จึงแตกต่างกันไป

การประเมินการสูญเสียทางเศรษฐกิจเนื่องจากการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ประมาณได้
ว่าร้อยละ 11 ถึงร้อยละ 18 ของพื้นที่ในประเทศมีการใช้ประโยชน์น้อยและบางแปลงก็ไม่ได้ใช้ประโยชน์
เลย การประเมินการสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่หากใช้มูลค่าเพิ่มภาคเกษตรเป็นข้อมูล

ในการประเมิน ซึ่งการประเมินนี้ถือว่าการประเมินขั้นต่ำถ้าสามารถทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นอีกร้อยละ 15 มูลค่าเพิ่มทางเกษตรจะเพิ่มสูงขึ้นถึง 746,734.03 ล้านบาท คือ ทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มได้อีก 127,384.03 ล้านบาทต่อปี หรืออาจสรุปได้ว่าการสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ จะทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยการประเมิน ขั้นต่ำ 127,384.03 ล้านบาทต่อปี

การไม่ใช้ประโยชน์จากที่ดินโดยหวังเก็งกำไรนั้นเป็นสาเหตุหนึ่งของการกระจุกตัวของที่ดินในช่วงเศรษฐกิจเฟื่องฟูก่อนหน้าปี พ.ศ. 2540 มีการซื้อขายที่ดินเพื่อเก็งกำไรกันมาก วิกฤติการณ์ทางเศรษฐกิจของประเทศไทยที่เกิดขึ้นตอนกลางปี พ.ศ. 2540 มีสาเหตุสำคัญเกิดจากการเก็งกำไรที่ดินที่เหมาะสมในการใช้เป็นที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ และที่นันทนาการ เช่น สนามกอล์ฟ เนื่องจากขาดประสบการณ์ในการจัดการ ขาดความสามารถในการบริหารการเงิน ประกอบกับสถาบันการเงินของไทยขาดความเป็นมืออาชีพ ขาดความโปร่งใส จึงทำให้เงินกู้ที่ไม่เกิดผล (non-performing loans, NPLs) เกิดขึ้นอย่างมาก ถึงแม้จะมีความพยายามในการแก้ไขมาตลอด แต่มาจนถึง 3 ปีให้หลัง ตอนสิ้นเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2543 ข้อมูลจากธนาคารแห่งประเทศไทยแสดงให้เห็นว่ายอดของเงินกู้ที่ไม่เกิดผลยังคงสูงถึง 2.92 ล้านล้านบาท ซึ่งส่วนใหญ่ของยอดนี้ คือ เงินกู้ของสาขาเศรษฐกิจอสังหาริมทรัพย์ (real estate sector) อาจสรุปได้ว่าการเก็งกำไรที่ดินนั้นทำให้เศรษฐกิจเสียหายไม่ต่ำกว่า 2 ล้านล้านบาท

เพื่อแก้ไขปัญหาการที่ดินมิได้นำมาใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ ปัญหาการกระจุกตัวของขนาดและการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินทำให้มีผลที่ไม่ก่อเกิดประโยชน์ต่อประเทศชาติ ตลอดจนทำให้เกิดการเก็งกำไรจากที่ดินซึ่งนำมาซึ่งความเสียหายทางเศรษฐกิจ ภาวะไร้ที่ทำกิน และทำให้เกิดปัญหาทางสังคม จึงเห็นว่าจะมีการเก็บภาษีที่ดินที่ก้าวหน้าตามขนาดของที่ดินและตามมูลค่าของที่ดินที่แสดงถึงค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (economic rent) และควรให้การจัดเก็บภาษีที่ดินมีความโปร่งใส ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินควรจะเป็นข้อมูลสาธารณะ มีระบบคอมพิวเตอร์ที่ทำให้ทุกฝ่ายเข้าถึงข้อมูลได้ง่าย นอกจากนี้องค์กรชุมชนซึ่งเป็นผู้ที่ใกล้ชิดกับที่ดินและรู้สภาพที่ดินดีควรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการเกี่ยวกับที่ดินและภาษีที่ดินด้วย

ข้อสรุปของการศึกษา

ผลการศึกษาทั้งในแง่เศรษฐศาสตร์และกฎหมาย ทำให้สามารถสรุปได้ว่า

1) ด้านเศรษฐศาสตร์

การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากกรมที่ดิน จากการจแนงนับข้อมูลในสนาม และจากการสำรวจ สรุปได้ว่า ขนาดของแปลงที่ดินในประเทศไทยส่วนมากคือประมาณร้อยละ 87 มีเนื้อที่ 5 ไร่หรือต่ำกว่า ส่วนที่มีขนาดเกิน 100 ไร่ต่อแปลงนั้น มีประมาณร้อยละ 5 อำเภอต่าง ๆ ในประเทศไทยที่สำรวจได้นั้นที่มีขนาดพื้นที่แปลงเดียว (concentration of land size) หรือหลายแปลงโดยมีการถือครองเพียงผู้เดียว (concentration of ownership) ซึ่งที่ดินหลายแปลงที่ถือครองนั้นอาจอยู่ในอำเภอและต่างอำเภอของ

ผู้ถือครองรวมกันเกิน 200 ไร่ ซึ่งถือว่าการกระจุกตัวของการถือครองการกระจุกของพื้นที่นั้น มีการใช้ประโยชน์ที่ดินมีประมาณร้อยละ 44 (ในกรณีของ ส.ค.1) ถึงร้อยละ 73 (ในกรณีของ น.ส.3) ของจำนวนคำตอบที่ได้รับและการถือครองที่ดินหลายแปลงเพียงผู้เดียวนั้นมีประมาณร้อยละ 72 ของคำตอบ แสดงให้เห็นว่าการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินที่มีการกระจายทั่วไปในแต่ละอำเภอของประเทศไทยนั้นมีการใช้ประโยชน์พอสมควร

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

อย่างไรก็ดี การศึกษาพบว่าที่ดินส่วนมากยังมีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ข้อมูลจากการสำรวจของโครงการนี้พบว่าที่ดินประมาณร้อยละ 70 ของประเทศนั้นใช้ประโยชน์ต่ำกว่าร้อยละ 50 คือ มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เลย การใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่นี้อาจจะเกิดจากปัญหาการเก็งกำไรหรือปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของผู้ถือครองที่ดินเอง

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

2) ด้านกฎหมาย

โครงสร้างของกฎหมายมีส่วนทำให้เกิดปัญหาการกระจายการถือครองและการใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจาก

1) การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะออกใช้มานานและมีหลายฉบับ การปรับปรุงกฎหมายที่ผ่านมาได้ปรับเปลี่ยนไปตามสภาพของเศรษฐกิจและสังคมเท่าที่ควร แต่เน้นไปที่การเพิ่มโทษกับผู้กระทำความผิด มีการบุกรุกเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่สงวนของรัฐเป็นจำนวนมากและเพิ่มขึ้นโดยไม่สามารถหยุดยั้งได้เนื่องมาจากนโยบายรัฐและการแก้ไขที่ไม่ได้เป็นการ

แก้ปัญหาอย่างแท้จริง ความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมายและความแตกต่างในสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับซึ่งทำให้เกิดปัญหาอื่นติดตามมา รวมทั้งการใช้ที่ดินอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ

2) ไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชนทำให้ผู้ที่มีฐานะดีสามารถถือครองที่ดินได้ไม่จำกัดโดยไม่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ในขณะที่ยังมีเกษตรกรและผู้ไม่มีที่ดินทำกินต้องการที่ดินอีกมากและยังไม่มีมาตรการทางภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมออกบังคับใช้ที่จะแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดินเพื่อให้มีการกระจายที่ดินที่ปฏิบัติได้และสร้างความเป็นธรรมในสังคม ถึงแม้จะมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็ไม่ได้เน้นดำเนินการในที่ดินเอกชนถือครองเนื่องจากนโยบายของรัฐให้เน้นไปที่การแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ จึงทำให้กฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่ได้ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างจริงจัง อย่างไรก็ตาม การออกกฎหมายเพื่อกำหนดขนาดการถือครองที่ดินไม่ใช่เป็นวิธีการที่ดีและไม่อาจบังคับใช้อย่างได้ผล

3) กฎหมายว่าด้วยผังเมืองยังไม่สามารถใช้บังคับเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินทำให้เกิดการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมในเขตเมืองก่อให้เกิดปัญหาติดตามมา เช่น ปัญหาการจราจรมลพิษทางอากาศและเสียง น้ำเสีย ขยะมูลฝอย เป็นต้น นอกจากนั้น ยังขาดกฎหมายที่จะดูแลปัญหาของชุมชนแออัด การจัดรูปที่ดิน รวมทั้งมาตรการที่จะลดผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

4) กฎหมายพัฒนาที่ดินไม่สามารถกำหนดให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน หรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ ตลอดจนพื้นที่เกษตรกรรมที่ลดลงตามลำดับ เนื่องจากไม่มีมาตรการจูงใจที่เหมาะสมในกฎหมาย และในทางปฏิบัติการอนุรักษ์ดินและน้ำมีต้นทุนและอาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินประกอบอาชีพหรือวิธีการทำการเกษตรของเกษตรกร

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

6) กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดินเป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สินและให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการประเมินค่ารายปีที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ เป็นการนำวิธีการประเมินราคาทรัพย์สินประเภทคิดจากรายได้ของทรัพย์สิน (Income-Capitalization Approach) มาใช้ ขณะที่ภาษีบำรุงท้องที่กฎหมายกำหนดให้พิจารณาจากราคาปานกลางที่ดินโดยให้นำราคาที่ดิน (เท่านั้น) ในหน่วยงานที่จะทำการตีราคาซึ่งซื้อขายกันโดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่าสามรายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีก่อนวัน ตีราคามาคำนวณถัวเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง ขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอนเนื่องจากขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้

ประเมินภาษี เป็นช่องทางให้หลีกเลี่ยงภาษี และยังเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐเสียภาษีด้วย ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้มีการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ

ส่วนนโยบายของรัฐถึงแม้ว่าจะมีความชัดเจนระดับหนึ่งแต่ก็นำเอาไปปฏิบัติหรือเร่งรัดให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นต้น หากสามารถปฏิบัติได้ก็จะทำให้แก้ปัญหาที่ดินอย่างเป็นระบบ แต่ก็ไม่อาจดำเนินการได้ นอกจากนั้น องค์การบริหารจัดการที่ดินยังขาดความเป็นเอกภาพ กระจายอยู่ในกระทรวงและกรมต่าง ๆ

ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าการแก้ปัญหาการกระจุกตัวและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ควรพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1) ควรกำหนดเขตการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ โดยพิจารณาสมรรถนะของดิน ความเหมาะสมของดิน ขนาดของพื้นที่ ที่จะทำให้เกิดผลตอบแทนที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนวางแผนโดยพิจารณาองค์ประกอบที่กล่าวมาข้างต้นควบคู่ไปกับเป้าหมายทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการบังคับใช้แผนการใช้ที่ดินดังกล่าว ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การใช้ที่ดินในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

2) ควรจัดระบบเอกสารสิทธิใหม่โดยให้มีเอกสารสิทธิชนิดเดียว คือ โฉนดที่ดิน เพื่อมิให้เกิดความสับสนในสิทธิที่ประชาชนจะได้รับ และทำให้การบริหารจัดการด้านเอกสารสิทธิ และทะเบียนที่ดินเป็นไปในระบบเดียวกันทั่วประเทศ ควรดำเนินการหลังการจำแนกประเภทที่ดินแล้ว

3) เร่งรัดการจัดระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับภาวะการกระจุกตัวในทุกจังหวัดของประเทศเพื่อที่จะนำมาใช้ประกอบการกำหนดมาตรการควบคุมมิให้การกระจุกตัวของการถือครองเป็นพื้นฐานของปัญหาของการใช้ที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพ

4) ควรบูรณาการองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารการจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดเอกภาพในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีการดำเนินการ

5) ควรจัดระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่โปร่งใสโดยที่สาธารณชนเข้าไปใช้ประโยชน์โดยง่าย ตลอดจนการสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งล้วนปฏิบัติภารกิจในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบภายใต้กรอบการบริหารการจัดการที่ดิน และกติกาเดียวกัน

6) ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ให้มีฐานการประเมินภาษีอย่างเดียวกัน ได้แก่การประเมินราคาทุนทรัพย์โดยให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ตลอดจนเพิ่มอัตราภาษีบำรุงท้องที่ แต่ลดอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ยกเลิกการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน กรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่อาศัย) โดยมีอัตราแตกต่างกันตามลักษณะการใช้ประโยชน์ เช่น เพื่อการเป็นที่อยู่อาศัย เพื่อการทำธุรกิจหากำไร เพื่อการกสิกรรม เป็นต้น

หรือยกเลิกบทบัญญัติทั้งสองฉบับ และตราบทบัญญัติภาษีทรัพย์สินที่ครอบคลุมสาระสำคัญของการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและสิ่งปลูกสร้างตลอดจนที่ดิน เช่น ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยใช้ฐานภาษีเดียวกัน

7) ควรสร้างและพัฒนาระบบภาษีที่ดินโดยยึดหลักของการเก็บภาษีตามอัตราก้าวหน้า ทั้งนี้ ภาษีที่ดินควรจะเก็บจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากทรัพย์สิน ที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

8) ทบทวนหลักการ วิธีการของมาตรการ และกลไกในการบริหารจัดการที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างจริงจังเพื่อเพิ่มศักยภาพของการใช้กลไกดังกล่าวเป็นเครื่องมือที่จะผลักดันให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด

9) ควรหาทางนำที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์เนื่องจากติดภาระกับธนาคารหรือสถาบันการเงินที่กลายเป็น NPL มาใช้ประโยชน์โดยมิให้กระทบถึงสิทธิของเจ้าหนี้ที่มีอยู่ เพื่อให้ที่ดินได้ใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสมของที่ดินแต่ละแปลง โดยอาจเป็นการออกกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้นำที่ดินออกให้เข้าใช้ประโยชน์ชั่วคราว และส่งรายได้ที่หักค่าบริหารแล้วให้กับเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหนี้ เป็นต้น

10) ควรให้มีการศึกษาแนวทางในการจัดการทรัพยากรที่ดินของชุมชนอย่างจริงจัง เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกฎหมายและบทบาทขององค์กรไปตามแนวทางของกฎหมายรัฐธรรมนูญ เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ยอมรับสิทธิของบุคคลและชุมชนมากขึ้น

(2) การนำผลการวิจัยไปใช้ประโยชน์

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นำผลการศึกษาข้างต้นไปจัดการประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติขึ้น 2 ครั้ง โดยครั้งแรกจัดที่ โรงแรมมิราเคิล แกรนด์ คอนเวนชั่น กรุงเทพฯ เมื่อวันที่ 28 พฤศจิกายน 2545 ครั้งที่สองจัดที่ โรงแรมดิเอ็มเพรส จังหวัดเชียงใหม่ เมื่อวันที่ 30 พฤศจิกายน 2545

ผลการประชุมได้นำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณา เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 ซึ่งคณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในหลักการแผนงานและหน่วยงานหลักรับผิดชอบการดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ รวม 7 แผนงาน ดังนี้

แผนงาน	หน่วยงานหลัก
1. แผนงานปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน	กระทรวงการคลัง
2. แผนงานปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
3. แผนงานระบบข้อมูลที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
4. แผนงานอนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ประโยชน์	

ทรัพยากรที่ดินและที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
5. แผนงานกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน	กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
6. แผนงานคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
7. แผนงานปรับปรุงสิทธิในที่ดิน	กระทรวงมหาดไทย

จากการตรวจสอบความก้าวหน้าของแผนงานต่าง ๆ ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2546 พบว่ามีความคืบหน้า ดังนี้

(1) แผนงานปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน คณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อ วันที่ 31 สิงหาคม 2547 รับทราบ รายงานผลการดำเนินการฯ (การปรับปรุงระบบภาษีที่ดิน) ตามที่กระทรวงการคลังเสนอ และมอบให้ไปหารือร่วมกับ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงมหาดไทย (กรมที่ดิน) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และมูลนิธิสถาบันที่ดิน เกี่ยวกับความเหมาะสมที่จะยุติการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าฯ โดยการประชุมหารือดังกล่าว ที่ประชุมมีมติยุติแผนการศึกษาการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครอง ตามข้อเสนอของมูลนิธิสถาบันที่ดิน และเห็นควรให้เร่งผลักดันร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ให้มีผลบังคับใช้โดยเร็วที่สุด ซึ่งคณะรัฐมนตรีรับทราบ เมื่อวันที่ 1 มีนาคม 2548 จนถึงปัจจุบัน (เดือนกรกฎาคม 2558) ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ยังอยู่ระหว่างการพิจารณานำเสนอต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

(2) แผนงานปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีคำสั่งที่ 256/2546 ลงวันที่ 19 กันยายน 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมศึกษาแผนงานปรับปรุงองค์การบริหารจัดการที่ดิน โดยมี รมว.ทส. เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ และ ลสผ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ว่าจ้างศูนย์บริการวิชาการ แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษา “การปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ” แต่ผลของการศึกษาดังกล่าวยังจำเป็นที่จะต้องรับฟังความคิดเห็นจากผู้เกี่ยวข้อง สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) จึงได้สนับสนุนงบประมาณให้ทำการระดมความคิดเห็นจากฝ่ายต่าง ๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน และประชาชนในท้องถิ่นทุกภาค ผลการศึกษามีความเห็นไปในแนวทางเดียวกันว่า มีความจำเป็นที่จะต้องมียุทธศาสตร์ในระดับชาติเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรดิน และที่ดินของประเทศ จึงมีข้อเสนอให้จัดตั้ง “คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ” โดยออกเป็น “ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.” ได้มีการประชุมรับฟังความคิดเห็นหลายครั้งทั้งในส่วนกลางและส่วนภูมิภาค พบว่าเป็นที่ยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาคราชการและประชาชน

ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ... ได้ถูกนำเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบและนำเข้าวาระการประชุมเพื่อรอเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร แต่มีการยุบสภาเสียก่อน ร่างพระราชบัญญัตินี้จึงตกไป

ปัจจุบัน รัฐบาลเห็นความจำเป็นในการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ จึงออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ

ในระเบียบดังกล่าว กำหนดให้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เรียกโดยย่อว่า “คทช.” ประกอบด้วยนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ รองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมาย เป็นรองประธานกรรมการ คนที่ 1 รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ คนที่ 2 กรรมการโดยตำแหน่ง ได้แก่ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม รัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ผู้อำนวยการสำนักงานงบประมาณ เลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา และเลขาธิการคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งนายกรัฐมนตรีแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสิบคนจาก (ก) ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (ข) ผู้แทนองค์กรเอกชนที่มีฐานะเป็นนิติบุคคลตามกฎหมายไทย ซึ่งมีวัตถุประสงค์เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดิน และมีได้มีวัตถุประสงค์ทางการเมืองหรือมุ่งค้าหากำไร และ (ค) ผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์ด้านการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดิน ด้านการปฏิรูปที่ดิน ด้านการผังเมือง ด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ด้านกฎหมายที่ดิน และด้านเศรษฐศาสตร์

ให้เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ และให้ข้าราชการในสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมแต่งตั้งจำนวนไม่เกินสองคน เป็นผู้ช่วยเลขานุการ

คทช. มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) จัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาอนุมัติ
- (2) กำหนดแนวทางหรือมาตรการเพื่อให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

(3) เสนอความเห็นต่อนายกรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาสั่งการในกรณีที่ปรากฏว่าการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐไม่เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(4) ติดตาม ประสานงาน สนับสนุน หรือเร่งรัดการดำเนินงานของคณะกรรมการตามกฎหมายหรือหน่วยงานของรัฐเพื่อให้เป็นไปตามนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(5) กำหนดแนวทางหรือมาตรการในการบูรณาการความร่วมมือและประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐหรือหน่วยงานของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินหรือทรัพยากรดิน

(6) เสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีในการจัดให้มี ปรับปรุง แก้ไข หรือยกเลิกกฎหมายเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

(7) ปฏิบัติการอื่นใดตามที่นายกรัฐมนตรีหรือคณะรัฐมนตรีมอบหมาย

(3) แผนงานระบบข้อมูลที่ดิน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีคำสั่งที่ 253/2546 ลงวันที่ 18 กันยายน 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมศึกษาระบบข้อมูลที่ดิน โดยมี รองปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ และ ผอ.ศูนย์เทคโนโลยีสารสนเทศและการสื่อสาร สำนักงานปลัด ทส. เป็นกรรมการและเลขานุการ แต่เนื่องจากแผนงานระบบข้อมูลที่ดินต้องใช้งบประมาณสูงมาก ซึ่ง ทส. ได้ทำเรื่องเพื่อขอสนับสนุนด้านงบประมาณในปี 2547 วงเงิน 750 ล้านบาท ศึกษาในพื้นที่ที่อยู่ในความรับผิดชอบของ ทส. แต่ได้งบประมาณเฉพาะในส่วนการจ้างศึกษาขอบเขต จำนวน 4 ล้านบาท ดังนั้น จึงทำให้ไม่สามารถจัดทำแผนงานได้

ต่อมาได้มีนโยบายการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ (Reshape) โดยในการประชุมคณะรัฐมนตรี เพื่อพิจารณาการปรับโครงสร้างของกระทรวง ทบวง กรม เมื่อวันที่ 30 กรกฎาคม 2548 นายกรัฐมนตรีมีบัญชาให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นผู้รับผิดชอบในการจัดให้ประเทศไทยมีแผนที่แสดงขอบเขตที่ดินทุกประเภทที่ชัดเจน ไม่ทับซ้อน เพื่อแก้ไขปัญหาขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน รัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจึงประชุมหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อพิจารณาบูรณาการใช้แผนที่ฐานในการกำหนดแนวเขตการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์ที่ดิน เมื่อวันที่ 3 สิงหาคม 2548 ให้กรมที่ดินเป็นหน่วยงานหลักในการจัดทำแผนที่แสดงแนวเขตที่ดินของรัฐ ให้กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รับผิดชอบในการแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย อันเนื่องมาจากการปรับแผนที่และรับผิดชอบในการปรับปรุงแนวเขต (Reshape) พื้นที่ป่าไม้ทุกประเภท และให้กรมพัฒนาที่ดิน รับผิดชอบการจัดทำแผนที่ดินของประเทศ แต่การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐถูกยกเลิกเนื่องจากนโยบายของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในรัฐบาลต่อมา ในปี 2553 ต้องการเปลี่ยนแปลงเป็นโครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการ

บุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ เพื่อจัดทำฐานข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ โดยจะต้องสอดคล้องกับประกาศของกฎหมายต่าง ๆ และสอดคล้องกับข้อเท็จจริงที่เกิดขึ้นในอดีตจากฐานข้อมูลแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศก่อนและหลังการประกาศกฎหมายแต่ละฉบับ จัดทำฐานข้อมูลแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ปีต่าง ๆ สำหรับใช้ในการพิสูจน์สิทธิในที่ดินและตรวจสอบการบุกรุกที่ดินของรัฐ และศึกษารูปแบบ ออกแบบ จัดทำฐานข้อมูลและระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ

(4) แผนงานอนุรักษ์ ป่าไม้และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดิน กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีคำสั่งที่ 257/2546 ลงวันที่ 19 กันยายน 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมศึกษาแผนงานอนุรักษ์ ป่าไม้และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดิน โดยมี รองปลัด ทส. (นายสุวัช สิงห์พันธุ์) เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ และ ลสม. เป็นกรรมการและเลขานุการ

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ว่าจ้างมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ศึกษาโครงการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดิน : แนวทางการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการอนุรักษ์ ป่าไม้ ทรัพยากรดินและที่ดิน โดยการมีส่วนร่วมของภาคประชาชน¹ (งบประมาณปี 2547) ศึกษาแบบ หลักเกณฑ์ วิธีการปฏิบัติที่เหมาะสมสำหรับกระบวนการมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและอนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดินของภาคประชาชน รวมทั้งการเสนอแนะแนวทางการปรับปรุงกฎหมายและคณะกรรมการต่าง ๆ ที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์และอนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดินให้สอดคล้องกับบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญ โดยมี กรณีสถิติในรัฐธรรมนูญ จังหวัดน่าน เป็นพื้นที่นำร่อง

นอกจากนั้น สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ว่าจ้างบริษัท เทสโก้ จำกัด ศึกษาโครงการนำร่องให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการอนุรักษ์ ป่าไม้ ทรัพยากรดินและที่ดิน (งบประมาณปี 2548) ซึ่งอาจถือได้ว่าเป็นการดำเนินโครงการต่อเนื่องจาก 2.1) เพื่อศึกษารูปแบบกระบวนการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการอนุรักษ์ ป่าไม้ ทรัพยากรดินและที่ดินที่เหมาะสม สามารถใช้เป็นรูปแบบในการดำเนินการได้อย่างเป็นรูปธรรม รวมทั้ง ศึกษาและกำหนดกิจกรรมและบทบาทของท้องถิ่นและภาครัฐ ในการร่วมกันบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินในท้องถิ่น โดยมีพื้นที่ลุ่มน้ำสาขาน จันทบุรี และพื้นที่ลุ่มน้ำคลองท่อม จังหวัดกระบี่ เป็นพื้นที่นำร่อง และว่าจ้างศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ศึกษาโครงการปรับปรุงกฎหมายและมติ ครม. ที่เกี่ยวข้องกับการอนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ประโยชน์ทรัพยากรดินและที่ดิน (งบประมาณปี 2548) เพื่อศึกษากฎหมายและมติ ครม. ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งปัญหา อุปสรรค ข้อจำกัด และเสนอแนะในการปรับปรุงกฎหมายและมติ ครม. ตลอดจนการ

กำหนดนโยบายที่เหมาะสมสามารถนำไปปฏิบัติได้ รวมทั้งเพื่อให้เกิดความสอดคล้องระหว่างกฎหมายกับมติ ครม. ที่เกี่ยวข้อง โดยสามารถนำไปใช้เป็นแนวทางในการปฏิบัติให้เกิดประสิทธิภาพ

โครงการเร่งรัดการกันเขตที่ดินของรัฐ สปร. ได้ดำเนินการตามแนวทาง ดังนี้

3.1) คณะกรรมการร่วมศึกษาแผนงานอนุรักษ์

(1) มติเมื่อ 19 พฤศจิกายน 2546 ให้ประสานหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินของรัฐ รวบรวมข้อมูลที่ดินของรัฐ และจัดทำแผนงาน / โครงการกันเขตที่ดินของรัฐ

(2) มติเมื่อ 6 พฤศจิกายน 2547 ให้จัดทำโครงการเร่งรัดการกันเขตที่ดินของรัฐ โดยประสานงาน ปม. อส. และ ทช. ส่งให้หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องให้ข้อคิดเห็น / ข้อเสนอแนะ

3.2) มติ ครม. 3 กุมภาพันธ์ 2547 อนุมัติหลักการให้ส่วนราชการที่มีหน้าที่ดูแล

รักษาและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐและจังหวัด รวมทั้ง คณะกรรมการฝ่ายจัดหาที่ดินของรัฐ ด้านอุปทาน ให้ประชาชนทำกิน ดำเนินการตามแนวทางและขั้นตอนการดำเนินงานตามนโยบายและการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐ เพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน ตามที่รองนายกรัฐมนตรี (นายจาตุรนต์ ฉายแสง)

ประธาน กปร. เสนอ โดยมีขั้นตอนการสำรวจรังวัดขอบเขตที่ดินของรัฐทุกประเภท

คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.) แต่งตั้งคณะกรรมการกำกับ ติดตาม เร่งรัด การดำเนินการตามมติ ครม. และเพิ่มเติม โดยมีพลเอกสุรินทร์ พิกุลทอง กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ใน กปร. เป็นประธาน ซึ่งคณะกรรมการฯ ได้มีการประชุม เมื่อ 27 เมษายน 2547 และ 25 พฤษภาคม 2547 ให้ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องเป็นผู้จัดทำโครงการสำรวจรังวัดและจัดทำขอบเขตที่ดินของรัฐ และจัดทำแผนที่ทางกายภาพ โดยประธานอนุกรรมการฯ ขออนุมัติหลักการในการขอใช้งบประมาณจากศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน (ศตจ.) เป็นเงิน 3,582,306,217 บาท จัดสรรเงินงบประมาณสนับสนุนให้กรมที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ ส.ป.ก. ปม. อส. และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ไปจัดทำแนวเขตที่ดินของรัฐและการสำรวจจัดทำแผนที่ทางกายภาพ

(5) แผนงานกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทส. มีคำสั่งที่ 258/2546 ลงวันที่ 19 กันยายน 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมศึกษาแผนงานกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยมี รองปลัด ทส. (นายชาติรี ช่วยประสิทธิ์) เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ และ ลสผ. เป็นกรรมการและเลขานุการ

สผ. ได้ว่าจ้างมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ (สถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัย) ศึกษาโครงการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน และมาตรการที่มีผลใช้บังคับ (งบประมาณปี 2546) 3 ประเภท ได้แก่ ที่ดินเขตเมือง เขตเกษตรกรรม และเขตป่าไม้ ซึ่งได้

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายและรูปแบบวิธีการในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศ และมาตรการรองรับเพื่อให้มีผลใช้บังคับในที่ดิน เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินมีประสิทธิภาพตรงตามศักยภาพของพื้นที่การขยายตัวของเมืองอย่างสอดคล้องและเป็นระบบที่ถูกต้องตามหลักวิชาการ

(6) แผนงานค้ำครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำแผนปฏิบัติการค้ำครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ 28 กรกฎาคม 2546 มีหน้าที่พิจารณาจัดทำแผนปฏิบัติการฯ โดยคณะกรรมการฯ ได้แต่งตั้งคณะทำงานยกร่างแผนปฏิบัติการค้ำครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เมื่อวันที่ 10 ตุลาคม 2546 เพื่อพิจารณาจัดทำร่างแผนปฏิบัติการฯ ซึ่งมีวัตถุประสงค์เพื่อรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรไว้ไม่ให้ไปใช้เพื่อกิจการอื่น และใช้พื้นที่เพื่อการผลิตทางการเกษตรอย่างยั่งยืน โดยใช้มาตรการทางด้านกฎหมายและมาตรการสนับสนุนและจูงใจ ซึ่งมีแนวทางการดำเนินการ คือ ประกาศเขตค้ำครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การขึ้นทะเบียนที่ดินในเขตค้ำครอง ส่งเสริมสนับสนุนการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และติดตามการใช้ประโยชน์อย่างยั่งยืน ซึ่งขณะนี้อยู่ระหว่างการพิจารณาของคณะทำงานฯ และไม่มีการดำเนินการต่อเนื่องจากรัฐบาลได้มีนโยบายให้ ส.ป.ก. ดำเนินการเรื่องการต่อสู้ความยากจน

โดยเมื่อคราวการประชุมคณะกรรมการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ครั้งที่ 3 เมื่อวันที่ 26 ธันวาคม 2549 ผู้แทนกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ชี้แจงว่าการดำเนินงานอยู่ในขั้นตอนการจัดเตรียมความพร้อมด้านข้อมูล การกำหนดมาตรการในการค้ำครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การกำหนดพื้นที่ค้ำครอง รวมทั้งการเตรียมความพร้อมของเจ้าหน้าที่ ซึ่งปัจจุบันการดำเนินงานยังไม่มีผลความคืบหน้าเพิ่มเติม เนื่องจากติดขัดเรื่องข้อมูล ทำให้การดำเนินงานไม่ต่อเนื่อง

อย่างไรก็ตาม แม้ยังไม่มีแผนปฏิบัติการฯ ดังกล่าว ส.ป.ก. ได้มีการกำหนดแนวทางการค้ำครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งได้กำหนดกรอบมาตรการและกลุ่มเป้าหมายในการดำเนินการค้ำครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของ ส.ป.ก. เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพและสร้างความพอเพียงการใช้ที่ดินให้ถูกต้องตรงตามศักยภาพดิน มีการอนุรักษ์ทรัพยากรดินและสิ่งแวดล้อม เป็นการควบคุมกลุ่มผู้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้มีที่ดินที่ได้กลับคืนมาตามมาตรการการค้ำครองที่ดิน และสามารถนำมาจัดให้กับเกษตรกร ทำให้มีที่ดินที่ได้กลับคืนมาตามมาตรการค้ำครองที่ดิน และสามารถนำมาจัดให้กับเกษตรกรตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดิน โดยกำหนดเป้าหมายดำเนินการในพื้นที่นำร่องเป็นรายตำบล จังหวัดละ 1 ตำบล โดยจะเริ่มดำเนินการในปีงบประมาณ 2551

(7) แผนงานปรับปรุงสิทธิในที่ดิน กระทรวงมหาดไทย มีคำสั่งที่ 281/2546 ลงวันที่ 30 มิถุนายน 2546 และที่ 632/2546 ลงวันที่ 2 ธันวาคม 2546 แต่งตั้งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้

และแนวทางในการปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว โดยมีรองปลัดกระทรวงมหาดไทย เป็นประธานกรรมการ ผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นกรรมการ (มีเลขาธิการ คจช. หรือผู้แทน) ผู้อำนวยการสำนักงานการออกหนังสือสำคัญ กรมที่ดิน เป็นกรรมการและเลขานุการ ซึ่งผลการประชุมมีมติให้ขอรับการสนับสนุนงบประมาณจัดจ้างนักวิชาการเพื่อศึกษาความเป็นไปได้ฯ จากสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (สปท.)

สำนักนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งที่ 174/2547 ลงวันที่ 16 กรกฎาคม 2547 แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย เพื่อศึกษาภาพรวมของกฎหมายทั่วประเทศ โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธาน ซึ่งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติ ได้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการเกี่ยวกับการดำเนินการทางกฎหมายในระบบรูปแบบรวมทั้งประเทศ จำนวน 8 คณะ โดยมีคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ ซึ่งได้มีการประชุมและมีมติให้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการออกเอกสารสิทธิให้มีเอกภาพ โดยได้กำหนดให้จัดทำการศึกษาวิจัย 3 เรื่อง คือ

- 2.1) โครงการศึกษาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน
- 2.2) โครงการศึกษากร่างกฎหมายว่าด้วยมาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ
- 2.3) โครงการศึกษากฎหมายว่าด้วยเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียว

ซึ่งคณะอนุกรรมการฯ ได้มีมติจัดจ้างทำการศึกษาวิจัยทั้ง 3 โครงการดังกล่าว ซึ่งผลการศึกษาวิจัยได้จัดส่งให้คณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้ว คณะอนุกรรมการฯ จะเสนอการพิจารณาไว้ก่อนเนื่องจากอยู่ระหว่างการปรับเปลี่ยนรัฐบาล

ดังนั้น โครงการศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียว ซึ่งเสนอโดยกระทรวงมหาดไทย จึงเป็นการศึกษาที่ซ้ำซ้อนกับของสำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี ซึ่งคณะกรรมการร่วมเพื่อศึกษาความเป็นไปได้และแนวทางในการปรับระบบเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดียวจึงได้เสนอรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย (มท.) ว่า ควรยุติการดำเนินการศึกษาดังกล่าว ทั้งนี้ มท. ได้ยุติการดำเนินการศึกษาดังกล่าวแล้ว

(3) การดำเนินนโยบายของรัฐและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง

ในช่วงระยะเวลากว่า 10 ปีที่ผ่านมา มีความเปลี่ยนแปลงนโยบาย กฎหมายและมาตรการของภาครัฐในการบริหารจัดการที่ดินด้านต่าง ๆ ซึ่งส่วนใหญ่ได้นำเสนอไปแล้วในบทที่ 2 หากนำมาเปรียบเทียบกับผลการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด ที่ดำเนินการโดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน สนับสนุน

โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) แล้วเห็นได้ว่า ได้มีความเปลี่ยนแปลงไปหลายประการที่สำคัญ ประกอบด้วย

1) มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 16 ตุลาคม 2557 เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ

2) มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2553 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 10 มิถุนายน 2553 เพื่อแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน ปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน รวมทั้งปัญหาการเก็งกำไรในที่ดิน ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ และสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรม อันส่งผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และเพื่อให้เป็นไปตามรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐต้องกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง

คณะกรรมการปฏิรูปด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้จัดทำร่างรายงานข้อเสนอ เรื่อง ธนาคารที่ดิน และมีความเห็นว่าควรผลักดันให้มีพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. เพื่อให้เป็นองค์กรสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน

3) มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 มีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ 12 มิถุนายน 2553 เพื่อจัดให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิได้รับหนังสืออนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐตามนโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาลที่แถลงไว้ต่อรัฐสภา โดยกำหนดให้มีคณะกรรมการกลางทำหน้าที่ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐเจ้าของที่ดิน ชุมชนและประชาชน เพื่อดำเนินการขออนุญาตให้เป็นไปตามกฎหมายและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด อันจะเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนและประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษา และใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐ ตลอดจนการมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างสมดุล ยั่งยืน และสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีของประชาชน

คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้จัดทำรายงานวาระปฏิรูปที่ 28 : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง เรื่อง รายงานข้อเสนอ เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน สนับสนุนให้ยกระดับระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 เป็นพระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการ

จัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการใช้ประโยชน์ที่ดินของชุมชนในเขตที่ดินของรัฐ

4) กระทรวงการคลังกำลังยกร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ขึ้นบังคับใช้แทนพระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พุทธศักราช 2475 และ พระราชบัญญัติภาษีบำรุงท้องที่ พ.ศ. 2508 รวมถึงการออกพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 เพื่อให้ลดความเหลื่อมล้ำและเกิดความเป็นธรรมในสังคม และนำภาษีที่จัดเก็บจากผู้รับมรดกส่วนที่เกินหนึ่งร้อยล้านบาทนำไปพัฒนาประเทศและยกระดับการดำรงชีวิตของประชาชนที่ยากไร้ให้ดีขึ้น

5) มีการออกคำสั่งคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ที่ 64/2557 เรื่องการปราบปรามและหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ เพื่อให้ทุกหน่วยงานผนึกกำลังกันในการปราบปรามและจับกุมผู้บุกรุกหรือกระทำความผิดประการใด ๆ อันเป็นการทำให้เสื่อมเสียแก่สภาพป่าให้ได้ผลอย่างจริงจังในทุกพื้นที่ รวมทั้งสกัดกั้นการลักลอบตัดไม้มีค่าหรือไม้หวงห้าม การนำเข้าและส่งออกไม้ที่ผิดกฎหมาย ตลอดจนขยายแดนตลอดจนปราบปรามเครือข่ายขบวนการตัดไม้ทำลายป่าในทุกหมู่บ้านและชุมชนทั่วประเทศ ควบคุม ตรวจสอบ กิจการการแปรรูปไม้ การตั้งโรงงานแปรรูปไม้การค้าไม้แปรรูป ตลอดจนการค้าหรือมีไว้ในครอบครองซึ่งไม้หวงห้ามและสิ่งประดิษฐ์ เครื่องใช้หรือสิ่งอื่นใดที่ทำด้วยไม้หวงห้าม และคำสั่ง ที่ 66/2557 เรื่อง เพิ่มเติมหน่วยงานสำหรับการปราบปราม และหยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ และนโยบายปฏิบัติงานเป็นการชั่วคราวในสถานการณ์ปัจจุบัน ให้การดำเนินการใด ๆ ต้องไม่ส่งผลกระทบต่อประชาชนผู้ยากไร้ ผู้ที่มีรายได้น้อย และผู้ไร้ที่ดินทำกิน ซึ่งได้อาศัยอยู่ในพื้นที่เดิมนั้น ๆ ก่อนคำสั่งนี้มีผลบังคับใช้ ยกเว้นผู้ที่บุกรุกใหม่

6) คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) มอบให้ กอ.รมน.กับ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม วางยุทธศาสตร์ในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ และจัดทำแผนแม่บทกำหนดเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามหัวเวลาที่กำหนด และให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการในส่วนของตนเองให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แผน และเป้าหมายที่กำหนด คือ การพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ให้ได้พื้นที่ป่าไม้อย่างน้อย 40% ของพื้นที่ประเทศภายใน 10 ปี และกำหนดวัตถุประสงค์เพื่อหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครองให้ได้ตามที่เป้าหมายกำหนดไว้ภายใน 1 ปี ให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืน ภายใน 2 ปี และฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าเป้าหมายทั่วทั้งประเทศให้มีสภาพที่สมบูรณ์ ภายใน 2 – 10 ปี

7) นายกรัฐมนตรีเร่งรัดให้แก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ให้เสร็จภายใน 3 เดือน ในการประชุมคณะหัวหน้าส่วนราชการระดับปลัดกระทรวงหรือเทียบเท่า ครั้งที่ 3/2558 เมื่อวันที่ 3 มิถุนายน 2558 และเมื่อวันที่ 21 กรกฎาคม 2558 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติหลักการ ร่างพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ..) พ.ศ. ตามที่กระทรวงมหาดไทยเสนอ และให้ส่งสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา โดยให้ความเห็น

ของกระทรวงการคลังไปพิจารณาด้วย แล้วส่งให้คณะกรรมการประสานงานสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณา ก่อนเสนอสภานิติบัญญัติแห่งชาติพิจารณาต่อไป ทั้งนี้ ให้กระทรวงมหาดไทยรับความเห็นของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติและกระทรวงพาณิชย์ไปพิจารณาด้วย

8) ในปี พ.ศ. 2551 มีการออกพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ 11) พ.ศ. 2551 กำหนดให้ผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับรวมถึงผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินต่อเนื่องมาจากบุคคลดังกล่าว โดยมีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินและยังมิได้ยื่นคำขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินนั้นมายื่นคำขอเพื่อออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ภายในสองปีนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ (วันที่ 6 กุมภาพันธ์ 2553) เมื่อพ้นกำหนดเวลาดังกล่าว หากมีผู้นำหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ พนักงานเจ้าหน้าที่จะออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ให้ได้ต่อเมื่อศาลยุติธรรมได้มีคำพิพากษาหรือคำสั่งถึงที่สุดว่าผู้นั้นเป็นผู้ซึ่งได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยชอบด้วยกฎหมายอยู่ก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ซึ่งเป็นมาตรการเร่งรัดผู้มีหลักฐานการแจ้งการครอบครองที่ดินมาดำเนินการเพื่อขอออกโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ เพื่อให้ ส.ค. 1 หมดไป

3.2 ผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับที่ดิน

ในช่วงเวลากว่า 10 ปี ที่ผ่านมา ได้มีงานวิจัยจำนวนมากที่เกี่ยวกับนโยบายที่ดินด้านต่าง ๆ กฎหมายที่ดิน ป่าไม้ เศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับที่ดิน ภาษีที่ดิน บทบาทของท้องถิ่นที่เกี่ยวกับที่ดิน แนวทางการสงวน การจัดการ การถือครอง การใช้ประโยชน์ที่ดิน ปัญหาความขัดแย้ง ข้อพิพาท รวมถึงภัยพิบัติด้านที่ดิน ยุทธศาสตร์ มาตรการ มาตรฐาน ระบบ กลไก เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน รวมถึงระบบและการจัดการข้อมูลที่ดิน ส่วนหนึ่งได้รับการสนับสนุนทุนวิจัยผ่านทาง ศูนย์ประสานการศึกษา นโยบายที่ดิน ดังนั้น เพื่อสนับสนุนวิเคราะห์บทบาทของที่ดินในอนาคต จึงจะสรุปแนวทางหรือข้อเสนอที่สำคัญของผลการวิจัยต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับที่ดิน ดังต่อไปนี้

1. นโยบายที่ดินด้านต่าง ๆ
2. กฎหมายที่ดิน ป่าไม้
3. เศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับที่ดิน ภาษีที่ดิน
4. บทบาทของท้องถิ่นหรือเกี่ยวข้องกับท้องถิ่น
5. การสงวน การจัดการ การถือครอง การใช้ประโยชน์ที่ดิน
6. ปัญหาความขัดแย้ง ข้อพิพาท รวมถึงภัยพิบัติด้านที่ดิน
7. ยุทธศาสตร์ มาตรการ มาตรฐาน ระบบ กลไก เครื่องมือ

8. ระบบและการจัดการข้อมูลที่ดิน

มีผลการศึกษาที่สำคัญ ดังนี้

(1) สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการวิจัยรัฐกับการแก้ไขปัญหาการจัดการที่ดินทำกินและสหกรณ์ของเกษตรกร” กลุ่มประสานการจัดสวัสดิการสังคมในพื้นที่เฉพาะ ฝ่ายจัดที่ดินและสมาชิก, สิงหาคม 2547

ศึกษาแนวความคิดมีธนาคารที่ดิน ปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในรูปของกองทุนที่ดิน ซึ่งมีได้เป็นธนาคารที่ดินเต็มรูปแบบแนวทางในการมีธนาคารที่ดินควรนำไปเป็นส่วนหนึ่งของ "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" โดยมีส่วนร่วมในการบริหารโดยชุมชนร่วมกับองค์กรของรัฐ และมีกองทุนที่สนับสนุนอย่างชัดเจนเพื่อให้ "องค์การบริหารจัดการที่ดิน" สามารถระดมที่ดินทั้งในชนบทและในเมืองเพื่อใช้พัฒนาเพื่อประโยชน์สาธารณะได้ ที่ดินบางส่วนอาจใช้เพื่อจัดเป็นที่ทำกินโดย ส.ป.ก. ที่ดินบางส่วนอาจใช้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยโดยการเคหะแห่งชาติ บางส่วนอาจใช้เพื่อการจัดรูปที่ดิน และบางส่วนอาจใช้เพื่อสาธารณูปโภค เป็นต้น

องค์การบริหารจัดการที่ดินอาจจัดตั้งขึ้นในรูปขององค์การภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งจะมีฐานะเป็นองค์การของรัฐประเภทหนึ่ง ที่ดำเนินงานตามแผนนโยบายเฉพาะเรื่อง มีความเป็นอิสระและคล่องตัวสูง จัดระบบการทำงานที่มีกฎระเบียบการปฏิบัติและข้อบังคับเป็นของตนเองซึ่งเป็นการรวมศูนย์และประสานงานกันเพื่อความรวดเร็วและแรงจูงใจต่างไปจากของราชการและรัฐวิสาหกิจ สามารถสรรหาบุคลากรที่มีความเชี่ยวชาญมาทำงานโดยจัดค่าตอบแทนที่เหมาะสมได้ เพื่อให้การบริหารมีประสิทธิภาพสามารถเกื้อหนุนกิจกรรมที่เกี่ยวข้องได้อย่างเป็นระบบและสามารถประสานงานระหว่างภาครัฐและเอกชนให้เกิดประโยชน์สูงสุด และยังสามารถดูแลให้เป็นไปตามนโยบายของรัฐได้

ศึกษาการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายเพื่อบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดินให้สอดคล้องกับพัฒนา การอนุรักษ์ พื้นฟูและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรดินและที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพเป็นธรรม และยั่งยืนและสอดคล้องกับแนวทางการจัดการทรัพยากรธรรมชาติที่กำหนดในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2540 และนโยบายของรัฐบาลโดยการออกกฎหมายใหม่ คือ พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.

ศึกษาความเหมาะสมการให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ประชาชน พบว่าเป็นแนวทางหนึ่งที่เกิดผลดี ในแง่เศรษฐกิจ สังคม การเมืองการปกครอง สร้างความมั่นคงแก่การถือครองที่ดิน ทำให้เจ้าของที่ดินมีความภาคภูมิใจ มั่นใจในการลงทุนในที่ดิน ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมอันเป็นการช่วยลดช่องว่างระหว่างชนชั้นที่เกิดขึ้น ลดการอพยพเข้ามาหางานในตัวเมืองและแก้ปัญหาเรื่องการบุกรุกที่ดินของรัฐ อันเนื่องมาจากสาเหตุที่ชาวบ้านขาดแคลนที่ดินทำกิน ที่ดินยังเป็นทรัพย์สินที่สามารถตกทอดในทางมรดกได้ แต่มีข้อเสียในแง่ที่เป็นหลักทรัพย์ที่เจ้าหนี้สามารถยึดจากตัวลูกหนี้ได้ ยากต่อการเปลี่ยนมือ

การออกเอกสารสิทธิแก่ที่ดิน ส.ป.ก. 4-01 ซึ่งส่วนใหญ่เป็นที่ป่าสงวนแห่งชาติจะทำให้มีการจับจองและบุกรุกหรือใช้ประโยชน์โดยชอบด้วยกฎหมาย ส่งผลให้สัตว์ป่าสูญพันธุ์ พันธุ์ไม้หายาก ป่าถูกทำลาย เกิดปัญหาอุทกภัยมากขึ้นกว่าเดิม การเร่งออกเอกสารสิทธินั้นอาจทำให้มีการเอาที่ดินบริเวณที่ไม่เหมาะสมแก่การเกษตรมาให้แก่เกษตรกร

ศึกษาสิทธิในการบริหารจัดการที่ดินของชุมชน สรุปได้ว่า ในปัจจุบัน สังคมเริ่มยอมรับการมีอยู่และสิทธิของชุมชนและให้ความสำคัญมากขึ้นกับประเพณี วัฒนธรรม หรือความเชื่อของชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม เป็นการปรับแนวคิดในระบบกฎหมายยอมรับสิทธิของชุมชนเหนือทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมในชุมชนนั้น นอกจากนั้น กฎหมายรัฐธรรมนูญยังให้ความสำคัญกับการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมของประชาชน รวมทั้งการกำหนดให้องค์กรท้องถิ่นมีบทบาทมากขึ้นในการจัดการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งทำให้กฎหมายหลายฉบับและองค์กรของรัฐจะต้องปรับเปลี่ยนเพื่อให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญและความเปลี่ยนแปลงของสังคม ดังนั้น ชุมชนควรมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินที่อยู่ในเขตชุมชนของตนเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการมากที่สุดภายใต้กรอบกฎหมายและนโยบายของรัฐ

การปฏิรูปที่ดินเป็นวิธีหนึ่งที่จะนำที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ซึ่งอยู่ในความครอบครองของรัฐหรือเอกชนที่กระจัดกระจายในที่ต่าง ๆ มาให้กับผู้ที่ยากจนและต้องการที่ดินทำกิน การปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการโดยภาครัฐไม่สามารถทำได้อย่างทั่วถึงและรวดเร็ว ดังนั้น จึงควรปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร และ กฎ ระเบียบที่เกี่ยวข้อง เพื่อรองรับสิทธิของประชาชนในการมีส่วนร่วมปฏิรูปที่ดิน ผลดีที่จะตามมา คือ ความร่วมมือของประชาชนในการช่วยเป็นหูเป็นตาในการดูแลการใช้ทรัพยากรที่ดินในพื้นที่ให้เป็นไปอย่างยั่งยืน มีการกระจายที่ดินที่เหมาะสม ไม่ปล่อยทิ้งที่ดินให้รกร้างไม่ใช้ประโยชน์ก่อให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศ

(2) วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ, โครงการศึกษาระบบการจัดการที่ดินในระดับท้องถิ่น, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

(1) ด้านเศรษฐกิจ

- ให้ท้องถิ่นและชุมชนดำเนินการให้มีการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่สอดคล้องกับเศรษฐกิจสังคมของท้องถิ่น ในส่วนของที่ดินที่จัดไว้ใช้ประโยชน์ หากมีที่ดินถูกทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์ชุมชนควรมีบทบาทกระตุ้นให้เกิดการใช้ประโยชน์หรือเปลี่ยนมือไปยังผู้ที่ต้องการตามช่องทางของกฎหมาย เช่น การซื้อเช่าหรือการปฏิรูปที่ดิน เป็นต้น

(2) ด้านสิ่งแวดล้อม

- ให้ท้องถิ่นและชุมชนดำเนินการ ทำการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ ตลอดจนสำรองไว้สำหรับอนาคตสำหรับกิจกรรมที่ต้องมีสำหรับเมือง จัดทำแนวเขตที่ยอมรับร่วมกัน ระหว่างรัฐกับประชาชน ซึ่งอาจจะเป็นคนละแนวกับที่ทางราชการกำหนดแต่ต้องคงสัดส่วนของการอนุรักษ์ไว้และรักษาแนวเขตนี้อย่างเคร่งครัด

(3) ด้านสังคม

- ควรจัดทำโครงการนำร่องให้ท้องถิ่นและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน โดยมอบหมายให้ท้องถิ่นและชุมชนดำเนินการ

- ให้ท้องถิ่นและชุมชนดำเนินการทำการสำรวจประเมินทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ บนที่ดิน กิจกรรมการใช้ที่ดิน ตลอดจนความสัมพันธ์และการเปลี่ยนแปลงในชุมชนของตน เพื่อการวางแผนทิศทางการใช้ที่ดินในท้องถิ่นของตนให้สัมพันธ์กับท้องถิ่นข้างเคียง ตำบล อำเภอ จังหวัด ภาค และประเทศ โดยทางราชการสนับสนุนข้อมูลและวิชาการต่าง ๆ ที่จำเป็น

- ควรวางกฎเกณฑ์การใช้ที่ดินของสมาชิกในชุมชนเป็นข้อตกลงยอมรับร่วมกัน โดยให้สิทธิการใช้ควบคู่ไปกับหน้าที่และความรับผิดชอบโดยเฉพาะที่ดินที่ติดต่อกับเขตอนุรักษ์ ที่สาธารณะ หรือแม้กระทั่งที่ดินข้างเคียงที่มีการใช้ประโยชน์แตกต่างกันเพื่อมิให้เกิดความขัดแย้ง ซึ่งในอนาคตสามารถพัฒนาเป็นกฎหมายท้องถิ่น

- เพื่อป้องกันปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดิน ท้องถิ่นควรเตรียมการจัดตั้งคณะผู้สอบสวนไกล่เกลี่ยข้อพิพาทไว้ชุดหนึ่งประกอบด้วยบุคคลหลายฝ่ายที่เป็นที่ยอมรับของชุมชนเมื่อมีข้อพิพาทก็จะทำการสอบสวนสาเหตุและไกล่เกลี่ยโดยเร็วเพื่อป้องกันมิให้ปัญหาลุกลามต่อไป

(๔) ด้านกฎหมาย

- ควรใช้โอกาสที่รัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายแห่งชาติว่าด้วยการพัฒนากฎหมาย เพื่อทำการแก้ไขปรับปรุงกฎหมายและกฎระเบียบที่ไม่สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญหรือล้าสมัย ไม่สอดคล้องกับสภาวะทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งบางครั้งเป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศหรือสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม และมีคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพและคณะอนุกรรมการปรับปรุงกฎหมายตามยุทธศาสตร์ แก้ไขปัญหาความยากจน ซึ่งเกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาดิน เสนอปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องตามที่กล่าวมาข้างต้น

- ควรเสนอต่อรัฐบาลผ่านทางสภาผู้แทนราษฎร วุฒิสภา สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ หรือองค์กรอิสระ ให้มีนโยบายที่ชัดเจนในการกระจายอำนาจการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติแก่ท้องถิ่น รับรองสิทธิชุมชน และป้องกันการผูกขาดการถือครองและการใช้ทรัพยากรที่ส่งผลกระทบต่อชุมชน ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมอย่างจริงจัง ป้องกันการผูกขาดที่ดินและการใช้ที่ดินผิดประเภท ทบทวนนโยบายการแปลงทรัพย์สินเป็นทุนให้เป็นที่พักของคนจนอย่างแท้จริง

(3) สถิติพงษ์ สุธงเกียรติ และคณะ, การคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

(1) ด้านสิ่งแวดล้อม

- ควรให้มีแนวทางและวิธีการดำเนินการในการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน จำเป็นต้องมีการออกกฎหมายที่คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมและสนับสนุนการใช้ประโยชน์ในพื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

(2) ด้านสังคม

- การสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับประชาชนให้เห็นถึงความจำเป็นและความสำคัญที่จะต้องให้มีการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน โดยการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานตลอดจนการปฏิบัติอย่างเคร่งครัด

(3) ด้านกฎหมาย

- การจัดตั้งองค์กรเพื่อดำเนินงานการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนโดยตรง มีหน้าที่ในการบริหารจัดการ รวบรวมบุคลากรที่มีความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนมาไว้ในที่เดียวกัน เพื่อการส่งเสริมความรู้และการสร้างความเข้าใจแก่ประชาชน การออกกฎหมาย การบังคับใช้และอื่น ๆ ซึ่งสอดคล้องกับผลการวิเคราะห์ที่พบว่า ที่ผ่านมาประเทศไทยไม่มีองค์กรในการดำเนินการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนอย่างแท้จริงมีแต่องค์กรที่ดำเนินการเฉพาะเรื่องซึ่งอยู่กระจัดกระจายไปในหลายหน่วยงานในลักษณะต่างคนต่างบริหารจึงไม่มีความเป็นรูปธรรมในการดำเนินการ

- การตั้งองค์กรการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน ควรมีองค์กรระดับชาติและองค์กรในระดับท้องถิ่น เนื่องจากพื้นที่เกษตรกรรมครอบคลุมทุกพื้นที่ในประเทศ แต่มีลักษณะที่แตกต่างกันทางด้านกายภาพและความอุดมสมบูรณ์ของพื้นที่ ดังนั้น ในการทำงานด้านการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์ พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืนให้เกิดผลที่ชัดเจนมีประสิทธิภาพ องค์กรทั้งสองระดับต้องมีการเชื่อมโยงซึ่งกันและกันระหว่างนโยบายและการนำนโยบายสู่การปฏิบัติเพื่อให้เกิดผลที่ชัดเจนและรวดเร็วทันต่อเหตุการณ์

- เงินทุนสนับสนุนในรูปของเงินกองทุนหมุนเวียน โดยใช้งบประมาณของรัฐ เงินช่วยเหลือจากภาคเอกชนหรือต่างประเทศ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการดำเนินการการคุ้มครองและการใช้ประโยชน์พื้นที่เกษตรกรรมอย่างยั่งยืน

(4) ศยามล ไกยูรวงศ์ และคณะ, โครงการศึกษาและสำรวจข้อพิพาทและความขัดแย้ง
ปัญหาที่ดินในประเทศไทย ระยะที่ 1, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2548

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

(1) ด้านสังคม

- การแก้ไขปัญหาต้องเริ่มต้นจากแนวความคิดและทัศนคติของภาครัฐผู้กำหนดนโยบายและคนในสังคมต่อการให้คุณค่าของ “ที่ดิน” ที่เป็น “ต้นทุนทางสังคม” มิใช่ “ต้นทุนทางสินค้า” การเปลี่ยนทัศนคติดังกล่าวจะทำให้กระบวนการแก้ไขปัญหา และการจัดการที่ดินมุ่งไปในทิศทางที่สร้างฐานทรัพยากรที่ดินให้เป็นความมั่นคง ของการดำรงชีวิตของมนุษย์และสรรพสิ่งในโลกอย่างสมดุลและยั่งยืน

- ให้ประชาชนผู้เดือดร้อนมีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาข้อพิพาททุกขั้นตอนและให้มีการเร่งรัดแก้ไขปัญหาดังกล่าวทั้งกรณีพิพาทที่อยู่ในระหว่างการพิจารณา และกรณีพิพาทที่ยังไม่มีการริเริ่มแก้ไขปัญหาดังกล่าว

- การพัฒนากลไกทางเลือกของการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินที่ทุกฝ่ายมีส่วนร่วม โดยเฉพาะผู้เดือดร้อนที่เข้าใจสภาพพื้นที่ได้ร่วมกันเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาก็สอดคล้องกับความเป็นจริง ทั้งในด้านกระบวนการพิสูจน์สิทธิการออกเอกสารสิทธิที่ดิน การจัดการที่ดิน โดยก้าวข้ามข้อจำกัดของกฎหมายและกลไกของระบบราชการ

- ปฏิรูปที่อยู่อาศัยในเมือง โดยให้รัฐดำเนินการนำที่ดินของรัฐและเจรจากับเจ้าของที่ดินเอกชน เพื่อให้ชุมชนอยู่อาศัยในที่ดินเดิมและเช่าระยะยาว 30 ปี รวมทั้งหยุดการไล่รื้อชุมชน และให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการวางแผนการจัดที่อยู่อาศัยและการพัฒนาชุมชนร่วมกัน

- การพัฒนาแนวคิดและรูปแบบของการจัดการที่ดินโดยองค์กรชุมชนพร้อมทั้งมาตรการและสถาบันของท้องถิ่นในการควบคุมดูแลการจัดการและการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

- การพัฒนาขีดความสามารถของภาคประชาชนในการวิเคราะห์ปัญหา การติดตามสถานการณ์ และการประสานงาน เพื่อให้เกิดการดำเนินงานในกระบวนการแก้ไขปัญหาของผู้มีส่วนได้ส่วนเสียทั้งหมด

- การพัฒนากลไกความร่วมมือในการทำงานขององค์กรชาวบ้านร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและที่ดินของท้องถิ่น ทั้งในด้านการส่งเสริมกระบวนการแก้ไขปัญหาแบบมีส่วนร่วม และการจัดเก็บภาษีประเภทที่เก็บจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น โดยให้มีกลไกระดับท้องถิ่นที่ภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบมีส่วนร่วมด้วย รัฐ ใกล้เคียงกล่าวต้องมีอำนาจชี้ขาดจากการใช้กระบวนการตรวจสอบข้อเท็จจริงและการพิสูจน์สิทธิ เปรียบเสมือนเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาข้อพิพาทที่ดินในระดับพื้นที่ที่กลไกระดับท้องถิ่นควรกำหนดตามโซนพื้นที่ของข้อพิพาท โดยไม่ขึ้นอยู่กับระดับจังหวัดเท่านั้น เพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการแก้ไขปัญหาอย่างรวดเร็ว สำหรับกลไกระดับชาติจะทำ

หน้าที่กลั่นกรองกระบวนการแก้ไขปัญหาก็เชื่อมโยงกับการมองปัญหาในภาพรวม เพื่อให้เกิดความรอบคอบในการแก้ไขปัญหที่ต้องสัมพันธ์กับผลกระทบทุกด้านทั้งในระดับชุมชนและระดับชาติ

(2) ด้านกฎหมาย

- แนวทางการวิเคราะห์ตามทิศทางของคุณค่า “ที่ดิน” ที่เป็น “ต้นทุนทางสังคม” โดยใช้กรอบของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ มาเป็นแนวทางการวิเคราะห์กระบวนการแก้ไขปัญหารองรัฐ กระบวนการกำหนดนโยบายและกฎหมายตลอดจนสาระสำคัญของนโยบายและกฎหมายที่ส่งผลกระทบต่อข้อพิพาทและความขัดแย้งปัญหาที่ดิน

- รัฐต้องคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนที่ถูกไล่ออกจากที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ตลอดจนการคุ้มครองสิทธิในชีวิตและทรัพย์สินที่ถูกข่มขู่ คุกคามหรือฆ่า

- กระบวนการแก้ไขปัญหารองรัฐ การกำหนดนโยบาย และการบังคับใช้กฎหมาย ต้องเคารพศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์และสอดคล้องกับการคุ้มครองสิทธิเสรีภาพของประชาชนและชุมชนตามรัฐธรรมนูญ รวมถึงการคุ้มครองสิทธิและเสรีภาพในการแสดงความคิดเห็นและติดตามแนวนโยบายของรัฐ

- การกำหนดระเบียบหรือแนวทางการแก้ไขปัญหเฉพาะหน้าในระดับนโยบายที่เอื้ออำนวยให้เกิดการดำเนินการแก้ไขตามข้อเสนอสามข้อแรก เช่น มติคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหารถยนต์เผาไหม้และที่ดิน วันที่ 17 และ 29 เมษายน พ.ศ. 2540 ที่ให้มีการแก้ไขปัญหารถยนต์เผาไหม้ในเขตพื้นที่ที่ชุมชนมีความพร้อมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกับรัฐ เพื่อเป็นตัวอย่างในการแก้ไขปัญหาระยะยาว หรือการเจรจากับหน่วยงานของรัฐที่ดูแลที่ดิน ของรัฐให้มีการเช่าที่ดินในระยะยาว 30 ปี เพื่อปรับปรุงชุมชนแออัดให้อยู่อาศัยในที่ดินเดิม ทั้งนี้ เพราะการปรับปรุงแก้ไขนโยบายและกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการแก้ไขปัญหาคงต้องใช้ระยะเวลานาน หากไม่มีแนวทางดังกล่าว เจ้าหน้าที่รัฐในระดับล่างจะไม่กล้าทำหน้าที่เพราะกลัวมีความผิด

- กำหนดนโยบายวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมทั่วประเทศ เพื่อจำแนกการใช้ที่ดินแต่ละประเภท ตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ที่ซ้ำซ้อนของหน่วยงานรัฐและการใช้ประโยชน์ของประชาชนตามสภาพความเป็นจริง เพื่อเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหข้อพิพาทที่ดินที่นำไปสู่ทางออกในการจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนและสอดคล้องกับระบบนิเวศตาม การวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม

- ปรับปรุง แก้ไขนโยบาย กฎหมาย คำสั่ง และระเบียบข้อบังคับที่มีผลกระทบต่อ สิทธิการใช้ประโยชน์และเข้าถึงทรัพยากร รวมทั้งกระทบต่อการมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติให้อยู่บนแนวคิด ที่ดิน คือ ต้นทุนทางสังคมที่ต้องมีการจัดการอย่างยั่งยืน และกระจายอำนาจให้ชุมชนมีสิทธิมีส่วนร่วมในการจัดการ

- ปฏิรูปกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ โดยแยกแยะการจัดการระหว่างพื้นที่บกและพื้นที่ทะเลให้สอดคล้องกับระบบนิเวศและวิถีวัฒนธรรมของคนท้องถิ่น

- ปฏิรูปนโยบายป่าไม้แห่งชาติและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องโดยสนับสนุนการจัดการป่าและที่ดินร่วมกับชุมชนในพื้นที่ป่าทุกประเภท ส่วนกรณีการปฏิรูปนโยบายการปลูกสร้างสวนป่า ให้ยึดหลักการฟื้นฟูป่าธรรมชาติให้มีสภาพสมบูรณ์และให้ชุมชนมีส่วนร่วม
- ปฏิรูปกระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินโดยให้ประชาชนมีส่วนร่วม
- ปฏิรูปกฎหมายที่อนุญาตให้ใช้ทรัพยากรธรรมชาติ เช่น กฎหมายแร่ กฎหมายเวนคืน อสังหาริมทรัพย์ กฎหมายชลประทาน ประมวลกฎหมายที่ดิน โดยให้ประชาชนร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตรวจสอบและอนุญาตการใช้ที่ดินเพื่อพัฒนาโครงการ รวมทั้งปฏิรูปพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2535 ซึ่งเป็นกฎหมายที่กำกับดูแลการใช้ประโยชน์ทรัพยากรให้มีกลไกและกระบวนการตรวจสอบการดำเนินการโครงการ โดยให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมตรวจสอบอย่างแท้จริง
- ปฏิรูปการจัดการที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่สาธารณประโยชน์ ที่ราชพัสดุ ที่นิคมสร้างตนเอง ที่ดินของทหาร โดยการตรวจสอบพิสูจน์สิทธิในที่ดินจากการมีส่วนร่วมของผู้เดือดร้อน เพื่อให้สอดคล้องกับความเป็นจริง และนำไปสู่การจัดการที่ดินร่วมกันระหว่างรัฐกับประชาชน ทั้งในที่ดินในชนบทและที่อยู่อาศัยในเมือง
- การพัฒนาระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดิน เพื่อรวบรวมข้อมูลพื้นฐานไว้ใช้ในการศึกษา ติดตามตรวจสอบสภาพการณ์ปัจจุบัน และเพื่อใช้ในการวางแผนระดับนโยบายและการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน
- การพัฒนามาตรการด้านการคลัง เช่น การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า เพื่อให้เป็นมาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน การกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม และให้เกิดการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(5) อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและกลไกบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มีนาคม 2549

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

(1) ด้านเศรษฐกิจ

- การจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจนเพียงอย่างเดียวอาจไม่สามารถทำให้เขาเหล่านั้นหลุดพ้นจากความยากจน เพราะข้อมูลจากการสำรวจในพื้นที่ศึกษาพบว่ารายได้ของเกษตรกรทั่วไปจากการเกษตรกรรมเพียงอย่างเดียวไม่เพียงพอแก่การดำรงชีพ จึงต้องเตรียมการด้านงบประมาณและหน่วยงานรับผิดชอบเพื่อสนับสนุนหลักการจัดที่ดินด้วยโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะอย่างยิ่ง แหล่งน้ำ ทางลำเลียง รวมทั้งปัจจัยและเทคโนโลยีการผลิต สินเชื่อเพื่อการผลิตและการบริโภค ตลอดจนตลาดผลผลิตเกษตรกรรม เป็นต้น

นอกจากนั้น ควรเตรียมการด้านอาชีพเสริมนอกเหนือจากการเกษตรเพื่อเพิ่มรายได้ให้กับผู้ยากจนอีกทางหนึ่ง

- การเตรียมการด้านสินเชื่อที่ส่วนราชการที่เกี่ยวข้องและสำนักงานบริหารการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน (องค์การมหาชน) จะต้องเตรียมการจัดทำข้อตกลงร่วมโครงการเพื่อรองรับการให้สินเชื่อของธนาคารในพื้นที่ที่จัดที่ดินของรัฐให้แก่ผู้ยากจน

(2) ด้านสังคม

- ในการจัดทำหลักเกณฑ์การคัดเลือกที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้ผู้ยากจน ควรให้ส่วนราชการที่มีที่ดินในความรับผิดชอบจำแนกที่ดินที่ไม่ประสงค์จะใช้ในราชการอีกต่อไปออกมาก่อน เพื่อนำมาจัดให้กับผู้ยากจนได้ทันที ส่วนที่ดินของรัฐที่ประสงค์จะสงวนไว้ใช้ในราชการ จะต้องกำหนดแผนการใช้ที่ดินในระยะสั้น ปานกลาง และระยะยาว หรือใช้ที่ดินเฉพาะช่วงฤดูกาลอย่างชัดเจน เพื่อทราบความจำเป็นในการใช้ที่ดินของรัฐที่เหมาะสมในแต่ละช่วงเวลา จึงอาจจะนำมาวางแผนจัดที่ดินเพื่อให้ผู้ยากจนเข้าใช้ประโยชน์สำหรับในช่วงระยะเวลาได้รับอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ดังกล่าว ส่วนราชการที่อนุญาตให้ใช้ที่ดินร่วมกับ ศตจ. และผู้ยากจนที่ได้รับอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ที่ดินจะต้องศึกษาหาแนวทางที่จะหาที่ดินทดแทนหรืออาชีพอื่นที่เหมาะสมให้กับผู้ยากจน และแจ้งแผนงานการใช้ที่ดินทุกระยะแก่ผู้เกี่ยวข้อง เพื่อให้การถอนตัวไม่เป็นปัญหาและยินยอมพร้อมใจด้วยกันทุกฝ่าย และจะต้องมีมาตรการที่จะป้องกันและติดตามว่ามี การเข้าทำประโยชน์ได้จริง การจ่ายค่าชดเชยการบุกเบิกกันถางที่ดินให้กับผู้ครอบครองเดิมตามวิธีการของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในที่ดินของรัฐ เป็นตัวอย่างหนึ่งของการลดความขัดแย้งในการกระจายที่ดินได้

- ควรพิจารณาการจัดหาที่ดินเอกชนที่เหมาะสมกับเกษตรกรรมมาจัดให้กับผู้ยากจนด้วย โดยรัฐอาจจัดซื้อที่ดินมาจัดให้เช่า เมื่อผู้เช่าที่ดินมีฐานะความเป็นอยู่ดีขึ้นก็อาจเช่าซื้อจนได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน ทั้งนี้ เพราะในหลายพื้นที่ มีที่ดินเพื่อการเกษตรหลายแปลงที่เจ้าของที่ดินให้เกษตรกรเช่าที่ดิน หรือเจ้าของที่ดินบางรายไม่ใช้คนในพื้นที่เข้ามาซื้อที่ดินทั้งไว้ แต่ยังไม่ได้ทำประโยชน์ นอกจากนี้ เจ้าของที่ดินหลายรายขาดแรงงานหรือเงินทุนในการประกอบเกษตรกรรม บางกรณีที่ดินอยู่ระหว่างคดีหนี้สินหรือหลุดเป็นของธนาคาร หรือมีการกว้านซื้อไว้เก็งกำไร จึงปล่อยที่ดินให้กร้างบางส่วนหรือทั้งแปลง บางกรณี หากเจ้าของที่ดินยังไม่มีแผนการที่จะทำประโยชน์ในที่ดินแต่ไม่พร้อมที่จะขายที่ดิน ก็อาจจะขอเช่าให้ผู้ยากจนเข้าทำประโยชน์ โดยรัฐทำหน้าที่ เป็นคนกลางที่จะจัดการเช่าที่เป็นธรรมทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่า โดยใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตร หรือกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน เป็นเครื่องมือทางกฎหมายในการจัดซื้อที่ดินอาจดำเนินการ

- การกระจายที่ดินให้แก่ผู้ยากจน ควรพิจารณาอย่างรอบคอบว่า จะจัดให้ใครก่อน - หลัง เนื่องจาก ถ้ามีที่ดินจำกัดการจัดที่ดินให้แก่ผู้ยากจนตามรายชื่อที่ขึ้นทะเบียนไว้ อาจไม่ใช่วิธีการที่จะช่วยผู้ยากจนที่

สมควรจะได้รับความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินมากที่สุด เพราะมีปัจจัยที่ต้องพิจารณาหลายประการ ซึ่งอ่อนไหวและแตกต่างกันในแต่ละพื้นที่

- การออกเอกสารสิทธิที่ดินทำกินให้แก่ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐก็เป็นอีกแนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาความยากจน เพราะผู้ที่มีเอกสารสิทธิในที่ดินสามารถครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐอย่างถูกต้องตามกฎหมาย โดยไม่ถูกจับกุม หรือผลักดันให้ออกจากที่ดิน ทำให้เกิดความมั่นคง และสามารถใช้ออกเอกสารสิทธิในที่ดินดังกล่าวเป็นประกันสินเชื่อกับสถาบันการเงินโดยการแปลงสินทรัพย์เป็นทุน

(3) ด้านกฎหมาย

- ควรต้องกำหนดมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้กับผู้บุกรุกที่ดินของรัฐรายใหญ่ที่ไม่ยินยอมลดเนื้อที่ถือครองหรือสละที่ดินให้กับผู้ยากจน หรือหาทางหลีกเลี่ยงกระจายที่ดินให้กับ ผู้ที่เป็นเครือญาติหรือบริวารของตนเอง รวมทั้งไม่ยินยอมให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินเข้าพื้นที่ชุ่มน้ำทำร้ายจนผู้ได้รับการจัดที่ดินต้องละทิ้งที่ดินไป

- ควรกำหนดมาตรการกฎหมายที่จะแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐที่ทับซ้อนกันเองและทับซ้อนกับที่ดินของเอกชน ทำให้เกิดปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินของประชาชนกลายเป็นผู้ไร้ที่ดินทั้งที่มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินอย่างถูกต้องมาก่อน

- นำกฎหมายที่มีอยู่มาใช้ให้เต็มที่

- ปรับปรุงกฎหมายที่เป็นอุปสรรคในการจัดหาที่ดินให้แก่ผู้ยากจนหรือจูงใจให้เจ้าของที่ดินเต็มใจช่วยเหลือผู้ยากจน

- ทบทวนนโยบายในการจัดหาที่ดินให้ครอบคลุมทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน

- ควรพิจารณาแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เพื่อให้เจ้าของที่ดินไม่ต้องผูกพันให้เช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนานจนเกินไป โดยพิจารณาให้เกิดความเป็นธรรมทั้งฝ่ายผู้เช่าและเจ้าของที่ดิน จะทำให้มีช่องทางในการหาที่ดินให้กับคนจนเพิ่มขึ้น และควรพิจารณาปรับปรุงกฎหมายภาษีเกี่ยวกับที่ดิน ในกรณีที่เจ้าของที่ดินยินยอมขายหรือให้เช่าที่ดินเพื่อช่วยเหลือคนยากจน

(6) อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน เสนอต่อ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ, พฤษภาคม 2549

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

วิเคราะห์เปรียบเทียบกฎหมายจัดที่ดิน 3 ฉบับ คือ ประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 สรุปได้ว่า ผลของการจัดที่ดินโดยหลายหน่วยงานและใช้กฎหมายหลายฉบับที่แตกต่างกัน ก่อให้เกิดปัญหา

ความไม่เท่าเทียมในเรื่องคุณสมบัติของผู้ที่จะได้รับสิทธิ ขนาดของที่ดินที่จะจัดให้ ค่าตอบแทนที่จะเสียให้กับรัฐ ประเภทของที่ดินที่จะจัดให้ เงื่อนไขการใช้ประโยชน์ที่ดิน สิทธิในที่ดินแตกต่างกัน

คณะผู้ศึกษาเสนอร่างกฎหมายรวม 2 ฉบับ คือ

(1) ร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ.

(2) ร่างพระราชบัญญัติการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.

(7) อธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ เสนอต่อ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และ คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ, พฤษภาคม 2549

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

คณะผู้ศึกษาเสนอวิธีการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ ดังนี้

(1) จัดทำแผนที่เขตที่ดินของรัฐให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน โดยใช้เทคโนโลยีคอมพิวเตอร์ การรังวัดสมัยใหม่ ตลอดจนการใช้ประโยชน์จากภาพถ่ายทางอากาศประเภทต่าง ๆ เพื่อปรับข้อมูลจากการรังวัดประกาศพื้นที่สงวนหวงห้ามประเภทต่าง ๆ ที่มีหลากหลายวิธีการให้อยู่ในรูปแบบมาตรฐานสากล และอยู่ในแผนที่ฐาน (Base Map) เดียวกัน และวางหลักเกณฑ์ วิธีการในการรังวัดจัดทำแผนที่กรณีที่เกี่ยวข้องกับการรังวัดทำแผนที่ที่ดินของรัฐที่จะมีการดำเนินการเพิ่มเติม ซึ่งจำเป็นต้องมีการกำหนดแนวทางปฏิบัติโดยกฎหมายเพื่อให้สามารถปรับปรุงเขตที่ดินของรัฐให้อยู่ในระบบมาตรฐานเดียวกัน นอกจากนี้ ควรมีสวนย์กลางในการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่ที่แสดงแนวเขตที่ดินต่าง ๆ ของประเทศ เพื่อรับผิดชอบในการนำข้อมูลจากหน่วยงานต่าง ๆ มาลงเป็นฐานข้อมูลเดียวกันในรูปแบบของข้อมูลดิจิทัลหรือข้อมูลระบบอื่นที่ทันสมัย ซึ่งต้องมีกฎหมายมารองรับ

(2) แนวทางแก้ไขปัญหาลงหลังจากมีการจัดทำหรือปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐแต่ละประเภท เมื่อนำมาดำเนินการให้อยู่ในระบบมาตรฐานเดียวกันนั้น ควรมีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เพื่อทำหน้าที่กำหนดหลักเกณฑ์ และวิธีการจัดทำแผนที่เพื่อแสดงแนวเขตที่ดินของรัฐตามกฎหมายต่าง ๆ ให้มีความชัดเจนและสามารถอ้างอิงเป็นมาตรฐานเดียวกันได้ และกำกับดูแลการดำเนินการของหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่จัดทำแผนที่ให้เป็นไปตามมาตรฐานที่กำหนด รวมทั้งสอดส่องดูแล ตรวจสอบ และให้คำแนะนำเกี่ยวกับการดำเนินงานของหน่วยงานของรัฐในการปฏิบัติ และหากหน่วยงานของรัฐร้องขอ คณะกรรมการมีหน้าที่ให้คำปรึกษาแก่หน่วยงานของรัฐ รวมทั้งการตีความ การวินิจฉัยชี้ขาดปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินของรัฐ

(8) อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดี่ยว เสนอต่ สำนักงานเลขาธิการคณะรัฐมนตรี และคณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ, พฤษภาคม 2549

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

มีข้อเสนอให้ยกร่างกฎหมายเฉพาะการปรับระบบสิทธิในที่ดินและการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้เป็นระบบเดี่ยว เพื่อให้ผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคงและความเสมอภาค ส่วนการออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้แก่ชุมชน ควรนำไปกำหนดในร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน หรือกฎหมายอื่น ระบบข้อมูลที่ดินของชาติที่เสนอให้จัดตั้งศูนย์ข้อมูลที่ดินได้เสนอไว้แล้วในโครงการศึกษาและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ

การเสนอ “ร่างพระราชบัญญัติแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน (ฉบับที่ ..) พ.ศ.” เป็นเครื่องมือทางกฎหมายให้เอกสารสิทธิในที่ดินซึ่งมีอยู่ในปัจจุบัน สามารถปรับเข้าสู่การเป็นเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดี่ยว ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการระบบข้อมูลที่ดิน เอกสารสิทธิ ตลอดจนเงื่อนไขของสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับมีความเป็นเอกภาพและเป็นธรรม

(9) อมรเทพ ณ บางช้าง, โครงการวิจัยการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง (กรณีศึกษาจังหวัดระยอง), สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2549

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

(1) ด้านเศรษฐกิจ

- ควรมีการสร้างกลไกในการนำรายได้ที่เกิดจากการผลิตในภาคเศรษฐกิจต่าง ๆ กลับมาสร้างประโยชน์ให้กับท้องถิ่น เพื่อที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะสามารถนำเอารายได้ส่วนนี้มาใช้ในการพัฒนา และขยายระบบสาธารณูปโภค สาธารณูปการให้ทั่วถึง ตลอดจนแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินอย่างไม่เป็นระบบเท่าที่จะทำได้

- ในส่วนของการท่องเที่ยวต้องมีการพิจารณาโครงสร้างพื้นฐานและความจำเป็นในการใช้ที่ดินเพื่อการท่องเที่ยวและส่งเสริมการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์ ตลอดจนการผสมผสานระหว่างการท่องเที่ยวกับภาคเกษตรและภาคอุตสาหกรรมเพื่อทวีรายได้ให้กับท้องถิ่นด้วย

- การกำหนดกรอบเวลาและจุดอิมตัวของ การขยายภาคอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว การทบทวนกฎหมายที่เกี่ยวข้องในเรื่องความทันสมัย การบังคับใช้และบทลงโทษ การกำหนดมาตรการภาษีต่อภาคเศรษฐกิจที่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อคุณภาพชีวิตของชาวระยอง

(2) ด้านสิ่งแวดล้อม

- ควรมีงานเกี่ยวกับการกำจัดขยะ การบำบัดน้ำเสียและสิ่งปฏิกูล การจัดตั้งหน่วยงานดูแลการเกิดคราบน้ำมันและการจัดตั้งหน่วยงานทางวิชาการเพื่อติดตามตรวจสอบความเปลี่ยนแปลงของทะเลในจังหวัดระยองอย่างต่อเนื่อง

(3) ด้านสังคม

- เพื่อให้เกิดการพัฒนาเกิดความสมดุลภายใต้กรอบของการมีส่วนร่วมของท้องถิ่น สำหรับลักษณะของแผนพัฒนาที่ต้องการ คือ แผนพัฒนาที่มีความเฉพาะเจาะจงและกำหนดทิศทางให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เน้นการมีส่วนร่วมในทุกระดับ โดยมุ่งพัฒนา ด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป ตัวชี้วัดและการกำกับดูแลต้องมีความชัดเจนและที่สำคัญคือ ต้องมีเจ้าภาพหลัก เจ้าภาพรองในระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับจังหวัดไปจนถึงระดับท้องถิ่น

- ในการนำแผนไปสู่การปฏิบัติจะต้องมีการกระจายอำนาจลงไปถึงระดับท้องถิ่นให้ชัดเจน เพื่อให้ท้องถิ่นสามารถดูแลตนเอง และแก้ไขปัญหาในพื้นที่ได้จริง เน้นการให้ความรู้ และการพัฒนาบุคลากรในองค์กรปกครองท้องถิ่นให้มีศักยภาพในการจัดการพื้นที่ชายฝั่งในเขตรับผิดชอบให้ได้ ในการจัดสรรงบประมาณต้องพิจารณาจัดสรรงบประมาณไปยังโครงสร้างพื้นฐานทางสังคมและสิ่งแวดล้อมควบคู่ไปกับโครงสร้างพื้นฐานทางอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยวทั้งนี้โครงสร้างการบริหารราชการของกระทรวงมหาดไทย โดยจังหวัดระยองน่ามีความพร้อมในเชิงสถาบัน เพียงแต่ต้องปรับบทบาทและอำนาจหน้าที่ให้ชัดเจนและครอบคลุม จังหวัดระยองก็จะเป็นเจ้าภาพที่ดีได้

- การจัดให้มีกระบวนการแก้ไขปัญหาในระดับมหภาคให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว

- จัดให้มีกระบวนการในการวางแผนการแก้ไขปัญหาาร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องต่อปัญหาที่เด่นชัดและต้องแก้ไขโดยด่วน

(4) ด้านกฎหมาย

- การดำเนินการด้านผังเมืองอย่างจริงจัง ควรมีการกำหนดแผนการใช้ที่ดินในพื้นที่เฉพาะ และมีการกำหนดเกณฑ์อื่น ๆ เช่น ความหนาแน่นของการก่อสร้าง สัดส่วนของพื้นที่ก่อสร้างกับพื้นที่ที่ไม่มีการก่อสร้าง พื้นที่กันชน เป็นต้น

- จัดทำตารางกำหนดหน่วยงานผู้รับผิดชอบในระดับชาติ ระดับกระทรวง ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น ในงานที่เป็นปัญหาไว้อย่างชัดเจน เพื่อที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้เข้าใจปัญหาในทิศทางเดียวกัน และดำเนินงานจัดการพื้นที่ชายฝั่งได้โดยไม่ซ้ำซ้อน

- เพื่อให้มาตรการที่ได้เสนอไว้เป็นรูปธรรม ยังมีความสำคัญและความจำเป็นที่จะต้องมีการศึกษาวิจัยต่อเนื่องในระดับมหภาคและระดับพื้นที่เพื่อให้เกิดการพัฒนาที่สมดุล โดยพิจารณาในเรื่อง unit ของการพัฒนา ระดับของแผน และแผนแต่ละสาขาที่สามารถสร้างความสมดุลได้ ข้อมูลที่จำเป็นสำหรับแต่ละแผน บทเรียนของต่างประเทศ กำหนดแผนแต่ละสาขาที่นำไปสู่การแก้ไขปัญหาในแง่ของระบบ กลไกในการปฏิบัติ ปัจจัยและการขับเคลื่อน รวมทั้งมาตรการเสริมอื่น ๆ หลังจากนั้น อาจ

ศึกษาวิจัยรายละเอียดเฉพาะเรื่อง เพื่อให้การป้องกันและแก้ไขปัญหาคบวงจรในที่สุด ซึ่งผลงานเหล่านี้สามารถเป็นแนวทางตัวอย่างสำหรับการจัดการพื้นที่ชายฝั่งในส่วนอื่น ๆ ของประเทศไทยได้เป็นอย่างดี

(10) อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กันยายน 2550

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

- ควรออกกฎหมายรับรองสิทธิให้ชุมชนสามารถมีสิทธิในการออกเอกสารสิทธิที่ดินที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน เพื่อให้ชุมชนมั่นใจว่าที่ดินและสิทธิที่ตนเองใช้นั้น ได้รับการรับรองอย่างถูกต้องและเป็นการแก้ปัญหาเอกสารสิทธิที่ดินที่มีปัญหาต่อเนื่องยาวนานให้จบลงด้วยดี

- ควรมีการแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงานที่ดูแลที่ดินของรัฐให้สามารถรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการที่ดินโดยได้รับอนุญาตจากหน่วยงานของรัฐเพิ่มเติมจากการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน การให้เช่า หรือการอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินรายบุคคล รายการของกฎหมายที่อาจต้องแก้ไขปรับปรุง ได้แก่ กฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน การปรับปรุงกฎกระทรวงว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ การแก้ไขเพิ่มเติมความในมาตรา 16 แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. 2507 การแก้ไขเพิ่มเติมระเบียบของกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชที่ออกตามความในมาตรา 19 แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 การเพิ่มมาตราหรือหมวดว่าด้วยสิทธิและกรรมสิทธิในที่ดินของชุมชน ในประมวลกฎหมายที่ดิน จะทำให้การออกเอกสารสิทธิให้กับชุมชนมีกฎหมายรองรับชัดเจนในฉบับเดียว เอกสารสิทธิอยู่ในฐานข้อมูลเดียวกัน ทำให้ง่ายต่อการตรวจสอบขอบเขตพื้นที่ เนื้อที่ชุมชนที่ได้รับสิทธิ และการกำกับดูแลให้เป็นไปตามเงื่อนไข สอดคล้องกับแนวคิดเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียว

- มาตรการอื่นที่ควรกำหนดในระหว่างเวลาของการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องเป็นเรื่องที่ภาครัฐควรต้องกำหนดมาตรการขึ้นมารองรับสิทธิของชุมชนในการอยู่อาศัยหรือใช้ประโยชน์ที่ดิน หากมีความชัดเจนว่าชุมชนนั้นอยู่มาก่อนการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐ หรือเข้าไปในที่ดินภายหลังการสงวนหวงห้ามของรัฐ แต่ได้รับหรือควรจะได้รับ การผ่อนผันตามกฎหมาย ระเบียบอย่างถูกต้อง โดยจัดให้มีการสำรวจและจัดทำรายละเอียดของประวัติของชุมชน การถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินของสมาชิกชุมชน และกิจกรรมต่าง ๆ รวมทั้งกฎระเบียบของชุมชนที่เป็นหลักประกันว่าชุมชนมีความเข้มแข็ง สามารถควบคุมดูแลสมาชิกของชุมชนให้ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่ทางราชการกำหนด ก็ควรจะได้รับ การผ่อนผันให้มีสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินตามกฎหมายใด หรือตามมติคณะรัฐมนตรีเป็นการชั่วคราวไปจนกว่าจะได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย ระเบียบที่เกี่ยวข้องมารองรับการใช้สิทธิในที่ดินของชุมชนควรมีข้อจำกัด ได้แก่ ห้ามโอนเปลี่ยนมือหรือแบ่งแยกที่ดินของชุมชนไปยังบุคคลอื่น ห้ามมิให้ใช้เอกสารดังกล่าวเป็นหลักประกันสินเชื่อ สิทธิในที่ดินอาจถูกเพิกถอน ถ้าชุมชนไม่

ปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนด และชุมชนที่ได้รับประโยชน์จากที่ดินควรต้องจ่ายค่าธรรมเนียมหรือค่าตอบแทนให้แก่รัฐ

- รัฐจึงควรเร่งรัดให้มีนโยบายที่ชัดเจนว่า จะแก้ไขปัญหาตามแนวทางใด และมอบหมายให้มีหน่วยงานรับผิดชอบศึกษารายละเอียดกลไกที่อาจกระทบต่อส่วนราชการต่าง ๆ ที่รับผิดชอบดูแลที่ดินของรัฐ ทั้งกฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติงานของแต่ละส่วนราชการ ควรมีการจัดการประชุมสัมมนาทำความเข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้องเพื่อซักซ้อมความพร้อมของฝ่ายต่างๆ เพื่อให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น

- การให้เอกสารสิทธิในที่ดินแก่ชุมชน เป็นการยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในระบบประชาธิปไตย รัฐควรใช้โอกาสความตื่นตัวของประชาชนนี้สอดแทรกแนวทางการบริหารจัดการ ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่ถูกต้องให้แก่ชุมชน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชน สามารถยืนอยู่บนขาของตัวเองและเป็นที่พึ่งของประชาชนข้างเคียง เครือข่ายของชุมชนที่เข้มแข็งจะสามารถต้านทานมิให้ชุมชนสูญเสียประเพณีวัฒนธรรมที่ดีงาม และสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างยั่งยืน

(11) สลิตตา โลกัตถกร, สุนิตา วรวงศ์สุ และปองพิทย์ สามัตถิยากร, โครงการศึกษาสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2550

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

(1) ด้านเศรษฐกิจ

- การประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ เนื่องจากในการตรวจสอบการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวนั้น การตรวจสอบแหล่งที่มาของเงินทุนจึงเป็นหนึ่งในวิธีการควบคุมการถือครองที่ดินของคนต่างด้าวในประเทศไทย ซึ่งการตรวจสอบดังกล่าวจะทำได้อย่างมีประสิทธิภาพก็ด้วยการประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐ ได้แก่ กรมที่ดิน ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์ กรมสรรพากร

(2) ด้านสังคม

- การให้ภาคประชาชนเข้ามีส่วนร่วม ให้ประชาชนเข้ามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแส กรณีพบเห็นหรือสงสัยว่ามีการกระทำความผิดเกิดขึ้น ก็จะช่วยแบ่งเบาภาระในภาครัฐได้ อาจกำหนดให้มีรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส โดยเมื่อพบเห็นหรือสงสัยว่าอาจมีคนต่างด้าวที่เข้าถือครองอสังหาริมทรัพย์อย่างผิดกฎหมาย หรือแม้แต่พบเห็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือให้คนต่างด้าวสามารถถือครองอสังหาริมทรัพย์ได้ให้แจ้งข้อมูลแก่พนักงานเจ้าหน้าที่กรมที่ดินเพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อไป

- การปลูกจิตสำนึกให้แก่ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือคนต่างด้าวในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากคนต่างด้าวไม่สามารถกระทำการต่าง ๆ ดังกล่าวได้เอง จำต้องมีผู้ให้ความช่วยเหลือ โดยส่วนใหญ่ ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือมักเป็นคนไทยอาจเป็นชาวบ้านในกรณีการถือครองที่ดินแทน หรือการทำตนเป็นนอมินี การให้ความรู้ความเข้าใจ รวมถึงการแสดงให้เห็นถึงความเสียหายที่ประเทศชาติจะได้รับจากกรณีการให้คนต่างด้าวเข้าถือครองอสังหาริมทรัพย์อย่างผิดกฎหมาย ก็จะเป็นส่วนช่วยในการหยุดยั้งการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวได้

(3) ด้านกฎหมาย

- การเพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบ โดยเพิ่มระบบตรวจสอบก่อนการจดทะเบียนและภายหลังจากการจดทะเบียนในกรณีการได้มาซึ่งที่ดินที่อาจสงสัยว่าเพื่อประโยชน์การถือครองแก่คนต่างด้าว อาจทำให้การถือครองโดยการหลีกเลี่ยงกฎหมายเป็นไปยากยิ่งขึ้น

- การเพิ่มบทลงโทษ เนื่องจากส่วนหนึ่งที่ทำให้คนต่างด้าวและผู้ให้ความช่วยเหลือแก่คนต่างด้าวในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมายเพราะบทลงโทษที่ไม่รุนแรง ไม่สามารถทำให้ผู้ที่กระทำความผิดหรือคิดจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัวต่อโทษได้

(12) วีระชัย นาควิบูลย์วงศ์, อาทิตยา พองพรหม และนันทนา อภิวัฒน์ธนกุล, การจัดการพื้นที่กันชนในประเทศไทย, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๐

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

(1) ด้านสิ่งแวดล้อม

- รัฐบาลควรกำหนดนโยบายการพัฒนาพื้นที่กันชนเป็นพื้นที่เชิงยุทธศาสตร์อย่างชัดเจน และให้ความสำคัญกับการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาตินอกพื้นที่อนุรักษ์มากขึ้น พร้อมกับกำหนดกลไกในการพัฒนาในระดับนโยบายที่เน้นการประสานความร่วมมือของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยให้เป็นภารกิจของหน่วยงานใดหน่วยงานหนึ่งที่เป็นหน่วยงาน ประสานหลักหรือหน่วยงานเจ้าภาพที่ทำหน้าที่ประสานความร่วมมือกับภาคีอื่น ๆ ทั้งภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน ภาคเอกชนและชุมชน

- ควรสนับสนุนส่งเสริมการจัดการทรัพยากรอย่างยั่งยืนหรือเกษตรนิเวศควบคู่กับการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ โดยการส่งเสริมการทำเกษตรแบบยั่งยืน เช่น วนเกษตร เกษตรผสมผสาน เกษตรธรรมชาติ เป็นต้น นอกจากการพัฒนาเกษตรยั่งยืน ควรส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนเพื่อฟื้นฟูสภาพความอุดมสมบูรณ์ของป่าชุมชนที่จะเป็นแหล่งอาหารธรรมชาติ สมุนไพร และไม้ใช้สอย

(2) ด้านสังคม

- หน่วยงานประสานหลักควรจัดเวทีแลกเปลี่ยนเรียนรู้ และสร้างความเข้าใจกับผู้มีส่วนได้ส่วนเสียถึงเหตุผลความจำเป็นในการกำหนดพื้นที่กันชน วัตถุประสงค์การกำหนดพื้นที่ การให้ความหมายและเงื่อนไขในการกำหนดขอบเขตหรือขนาดพื้นที่ที่เป็นภาพรวมของประเทศให้เกิดการยอมรับและเป็น

แนวทางในการนำไปกำหนดเงื่อนไขของพื้นที่กันชนในแต่ละท้องถิ่น ซึ่งอาจมีความแตกต่างกัน ทั้ง เหตุผลการกำหนดพื้นที่ วัตถุประสงค์ ความหมาย และการกำหนดขอบเขต

- หน่วยงานในระดับปฏิบัติหรือระดับพื้นที่ ควรเป็นผู้กำหนดแนวทางในการพัฒนาพื้นที่กันชน ในท้องถิ่นตนเองซึ่งจะสอดคล้องกับแผนงานและนโยบายในปัจจุบันที่ส่วนใหญ่เน้นให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากร ดังนั้น วิธีการที่จะนำมาใช้ควรเป็นวิธีที่สามารถสร้างการมีส่วนร่วมอย่างแท้จริง เกิดการพัฒนาขีดความสามารถของคนในชุมชน ตลอดจนการเกิดองค์การชุมชนที่เข้มแข็ง

- หน่วยงานในระดับปฏิบัติหรือระดับพื้นที่ ควรคำนึงถึงการพัฒนาอาชีพนอกภาคเกษตรและ กิจกรรมอื่น ๆ ที่จะเป็นกิจกรรมเสริมให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้ กรณีที่พื้นที่ใดได้ร่วมกันกำหนด “แนวกันชน” ขึ้นเพื่อเป็นแนวป้องกันผลกระทบจากชุมชนต่อป่าอนุรักษ์ หน่วยงานของรัฐควรเปิดโอกาสให้ชุมชนนั้นเป็นผู้กำหนดมาตรการจัดการควบคุมดูแล เช่น การตั้งกฎระเบียบของชุมชนแทนการใช้กฎหมายบังคับ

(3) ด้านกฎหมาย

- กระบวนการบริหารจัดการในทุกขั้นตอน หน่วยงานภาครัฐควรแสดงบทบาทของผู้อำนวยความสะดวก (Facilitator) ผู้ประสาน (Coordinator) กระตุ้น (Catalyst) และสนับสนุน (Support) ทั้ง ด้านการจัดกระบวนการเรียนรู้ การให้คำปรึกษา การสนับสนุนงบประมาณ หรืออื่น ๆ ที่จำเป็นและ สอดคล้องกับแผนชุมชนเพื่อลดข้อจำกัดและเพิ่มขีดความสามารถในการดำเนินงานพัฒนาอาชีพและการ จัดการทรัพยากรธรรมชาติของชุมชน

(13) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โครงการจัดทำ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดที่ดินและพัฒนาระบบข้อมูล, ธันวาคม 2550

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

แนวทางการพัฒนาระบบฐานข้อมูล GIS & MIS สำหรับใช้ติดตามผลการใช้ที่ดินที่รัฐจัดให้ราษฎรเข้าทำกิน

(1) ระบบฐานข้อมูล GIS & MIS ที่หลายหน่วยงานของรัฐได้พัฒนาขึ้น สามารถนำมาใช้ในการ ติดตามผลการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อติดตามการถือครองที่ดิน การเปลี่ยนมือกรรมสิทธิ์ การติดตาม เกษตรกรผู้ไม่สามารถรักษาที่ดินไว้ หรือไม่ต้องการที่ดินอีกต่อไป รวมทั้งการตรวจสอบปริมาณที่ดินถือ ครองของราษฎรแต่ละรายให้มีไม่เกินตามที่กำหนดโดยกฎหมาย หรือการมีที่ดินอยู่กระจุกกระจายหลาย พื้นที่ หรือแม้แต่ข้ามเขตจังหวัดหรือต่างภูมิภาค ซึ่งอาจเป็นสาเหตุลดประสิทธิภาพการเกษตรกรรม หรือแสดงแนวโน้มไม่ได้เป็นเกษตรกรตัวจริง

(2) ระบบฐานข้อมูลสามารถนำมาใช้ในการประเมินคุณค่าของที่ดินได้ถึงระดับรายแปลง โดยการเปรียบเทียบตัวเลขผลผลิตและค่าลงทุนทุกด้านที่ใช้ไป รวมทั้งการประเมินในแง่ความเหมาะสมของวิธีการใช้และบำรุงรักษาที่ดิน

(3) การติดตามข้อมูลผลผลิตสามารถปฏิบัติได้ถึงรายแปลงที่ดินด้วยระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ สามารถจะแสดงถึงการเข้าทำประโยชน์อย่างต่อเนื่องของราษฎร ที่มีผลต่อการรักษาสีหิครอบครอง และเพื่อมิให้เกิดการถือครองไว้เพื่อกักตุนโดยไม่ทำประโยชน์ อาจกำหนดให้เกษตรกรต้องแจ้งรายได้ประจำปีแม้จะไม่ถึงระดับที่ต้องเสียภาษี การเก็บรวบรวมข้อมูลนี้ในลักษณะของระบบ MIS ที่เชื่อมโยงเข้ามาสู่ระบบฐานข้อมูลหลัก โดยใช้หมายเลขประจำตัวประชาชน ยังสามารถช่วยอำนวยความสะดวกในการประเมินผลประสิทธิภาพการประกอบอาชีพของเกษตรกร และช่วยให้สามารถจัดความช่วยเหลือที่เหมาะสมให้แก่ราษฎรอีกด้วย

(4) ปัจจุบันฐานข้อมูลของต่างหน่วยงานยังมีลักษณะเป็นเอกเทศ การเชื่อมโยงประสานฐานข้อมูลต่างหน่วยงานเข้าด้วยกัน จะช่วยให้การติดตามประเมินผลสามารถมีประสิทธิภาพมากขึ้น โดยสามารถพิจารณาใช้หมายเลขบัตรประจำตัวประชาชนเป็นตัวอ้างอิง ประกอบกับการออกแบบลักษณะของฐานข้อมูลเพื่อสามารถรองรับการใช้งานได้ตรงตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดที่ดิน

ผลจากการวิเคราะห์ทำให้ได้ข้อสรุปที่นำไปสู่การจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดที่ดินรวม 4 ประการ ประกอบด้วย

(1) การปรับปรุงกฎหมาย กฎ ระเบียบ มติ และคำสั่ง ที่เป็นปัญหาอุปสรรค เพื่อให้การจัดที่ดินสอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ มีความเป็นเอกภาพ ประสิทธิภาพ และความเป็นธรรมในสังคม

(2) ทบทวนนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาของการจัดที่ดินที่ยังไม่แล้วเสร็จ หรือมีการเปลี่ยนมือหลังการจัดที่ดิน รวมทั้งการแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐและป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(3) กำหนดแนวทางการจัดที่ดินในอนาคตให้สอดคล้องกับนโยบายการพัฒนาประเทศ และความเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

(4) คัดกรองดูแลผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินให้สามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างยั่งยืน และป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดินโดยไม่สมัครใจ

ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดที่ดินข้างต้น ประกอบด้วยมาตรการการปรับปรุงกฎหมาย นโยบาย และแนวทางการปฏิบัติตามลำดับความสำคัญ ดังนี้³⁶

³⁶ ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายข้อ 1. ใช้มาตรการข้อ 1.-6. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายข้อ 2. ใช้มาตรการข้อ 7.-10. ข้อเสนอแนะเชิงนโยบายข้อ 3. ใช้มาตรการข้อ 11.-13. และข้อเสนอแนะเชิงนโยบายข้อ 4. ใช้มาตรการข้อ 14.-15.

(1) เร่งรัดแก้ไขกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้การจัดที่ดินเป็นเอกภาพ หน่วยงานจัดที่ดินอาจมีหลายหน่วยงาน แต่จะใช้กฎหมายฉบับเดียวกัน อาจทบทวนการจัดที่ดินเสียใหม่ มิให้จำกัดเฉพาะผู้เป็นเกษตรกรเท่านั้น

(2) เร่งรัดการออกกฎหมายการจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้มีองค์กรในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติที่เป็นเอกภาพ

(3) เร่งรัดร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. ให้ออกใช้เป็นกฎหมายโดยเร็ว และควรทบทวนการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองตามข้อเสนอของมูลนิธิสถาบันที่ดิน รวมทั้งภาษีมรดกเพื่อลดการสะสมหรือเก็งกำไรที่ดิน

(4) เร่งรัดปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อลดข้อจำกัดของการให้เช่าที่ดิน จูงใจให้เจ้าของที่ดินให้เช่าอย่างเป็นธรรม

(5) ปรับปรุงมติคณะรัฐมนตรีให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน มีความชัดเจน ไม่เปิดโอกาสให้ผู้ใดบุกรุกที่ดินของรัฐเพิ่มอีก

(6) เมื่อแก้ไขกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีแล้วก็สามารถที่จะสร้างระบบการจัดที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมยิ่งขึ้น โดยการออกระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขต่าง ๆ รองรับ

(7) แก้ปัญหาแนวเขตที่ดินของรัฐให้เกิดความชัดเจนเพื่อลดการบุกรุกที่ดินใหม่ และควรตรวจสอบจำนวนที่ดินที่มีอยู่ในปัจจุบัน (Stock) ทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนให้ชัดเจน เพื่อการวางแผนนโยบายที่ถูกต้อง

(8) ใช้ทรัพยากรของรัฐให้น้อยลง โดยไม่นำที่ดินของรัฐมาจัดอีก ส่วนที่ดำเนินการอยู่แล้วก็เร่งรัดให้เสร็จโดยเร็ว และควรทบทวนนโยบายของรัฐที่เกี่ยวข้อง เช่น การส่งเสริมให้ปลูกยางพาราหรือปาล์มน้ำมัน เพื่อป้องกันการใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสมมิให้มีการบุกรุกที่ดินเพิ่ม

(9) การจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนยังคงจำเป็นต้องมีต่อไป แต่จะต้องมีความรัดกุม และแก้ปัญหาให้ตรงจุด การจัดที่ดินที่ยังคงค้างควรพิจารณาแก้ปัญหาให้แล้วเสร็จ เช่น นิคมฯ ที่ยังมีได้ประกาศเขต เป็นต้น

(10) ที่ดินที่จัดไปแล้วหากยังมีได้โอนกรรมสิทธิ์ให้แก่ประชาชน ควรตรวจสอบตามเงื่อนไขของการจัดที่ดิน หากมีการจงใจปฏิบัติผิดเงื่อนไขให้นำที่ดินกลับมาจัดให้ผู้ที่ต้องการและอยู่ในหลักเกณฑ์การจัดที่ดิน

(11) ทางเลือกของการจัดหาที่ดิน ควรพิจารณาจัดหาจากที่ดินเอกชนที่ยังไม่มีแผนการใช้ประโยชน์ โดยจัดซื้อมาจัดให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน หรือหากเจ้าของที่ดินไม่ประสงค์จะขายแต่จะให้เช่าในช่วงเวลาที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ รัฐจะเป็นผู้ดูแลข้อตกลงระหว่างเจ้าของที่ดินและผู้เช่า

(12) การจัดที่ดินควรคำนึงถึงผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมายโดยเคร่งครัดให้มีสิทธิได้รับการจัดที่ดินด้วย โดยให้ผู้ประสงค์จะขอรับการจัดที่ดินที่ไม่ใช่ผู้บุกรุกที่ดินสามารถขอรับการจัดที่ดินได้ด้วย

(13) ขนาดเนื้อที่ดินที่จัดให้ควรลดลงตามความเหมาะสมของพื้นที่และประเภทเกษตรกรรม ในบางที่อาจจัดให้เป็นแปลงรวม และอาจให้สิทธิในที่ดินแก่ชุมชนเพื่อให้คนในชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกัน

(14) สร้างระบบการตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผล ส่งเสริม ให้ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินสามารถอยู่อาศัยและทำกินในที่ดินอย่างยั่งยืน หากไม่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไป ก็ควรจะนำที่ดินมาจัดให้ผู้อื่นที่ประสงค์จะใช้ที่ดินประกอบอาชีพเกษตรกรรม

(15) ควรมีมาตรการป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดิน การขายที่ดินหรือการละทิ้งที่ดินที่เป็นรูปธรรม รวมถึงการขึ้นทะเบียนผู้ที่ได้รับสิทธิในที่ดินหรือเคยได้รับสิทธิในที่ดิน

(14) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ, กันยายน 2551

สภาพปัญหาการบริหารจัดการที่ดิน ประกอบด้วย

- 1) การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ
- 2) ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน
- 3) การจัดที่ดินทำกินและการไร้ที่ดินทำกิน
- 4) การไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน
- 5) การถือครองที่ดินขนาดใหญ่
- 6) การบริหารจัดการที่ดิน

จากประเด็นปัญหาทั้ง 6 ประการ ได้วิเคราะห์หาเครื่องมือเพื่อใช้ในการแก้ปัญหาทั้งมาตรการด้านกฎหมาย เช่น การจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน การกำหนดเขตการใช้ที่ดิน หรือใช้มาตรการด้านภาษี เช่น ภาษีที่ดินและทรัพย์สิน ภาษีมรดก และ การเก็บค่าประเมินพิเศษ (Special assessment levy) ประเทศไทยได้ใช้มาตรการทางด้านกฎหมายมาเป็นเวลาช้านานถึงปัจจุบัน จากการวิเคราะห์ถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินโดยมีการประเมินถึงผลดี-ผลเสียตามระยะเวลาที่เหมาะสมสรุปได้ว่า

1. มีความจำเป็นที่จะต้องแก้ไข พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524

2. มีความจำเป็นที่จะต้องร่างพระราชบัญญัติขึ้นใหม่ คือ พระราชบัญญัติภาษีที่ดิน พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พระราชบัญญัติเกี่ยวกับการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการที่ดิน พระราชบัญญัติจัดตั้งองค์กรบริหารจัดการที่ดิน

3. มีความจำเป็นที่จะต้องติดตามการถือที่ดินของต่างชาติที่กำหนดไว้โดยพระราชบัญญัติ 3 ฉบับ คือประมวลกฎหมายที่ดิน พระราชบัญญัติอาคารชุด พ.ศ. 2522 พระราชบัญญัติการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อพาณิชยกรรมและอุตสาหกรรม พ.ศ. 2542

ในด้านการบริหารจัดการนั้น มีข้อเสนอแนะในเรื่องการบริหารจัดการจากการศึกษาในครั้งนี้ คือควรจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติที่มีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน พร้อมทั้งจัดตั้งสำนักงานเลขาธิการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติขึ้นเป็นหน่วยงานระดับกรม

การบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยในอนาคตต้องมีการปรับเปลี่ยนทั้งทางด้านวิธีคิดและการดำเนินการ โดยควรมีการปรับวิธีคิดในสัมมิติที่สำคัญที่จะนำมาสู่แนวทางการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน การจัดทำพันธกิจ และมาตรการและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินต่อไป การปรับเปลี่ยนวิธีคิดในสัมมิติ จะทำให้การบริหารจัดการที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศอย่างแท้จริงโดยจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยนำไปสู่การสร้างสมดุลทางธรรมชาติ นำไปสู่การใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม มีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสที่ต้องการที่ดินเป็นของตนเอง และมีธรรมาภิบาลที่ดีด้านระบบการบริหารจัดการที่ดิน

1) การบริหารจัดการที่ดินควรเริ่มต้นด้วยการกำหนดเขตที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และเขตที่ดินเพื่อการสร้างรายได้ของประชาชน

2) ด้านการใช้ประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมโดยอาศัยกลไกตลาดเป็นหลัก การเพิ่มประสิทธิภาพการจัดทำและการบังคับใช้ผังเมืองเพื่อนำไปสู่การใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับศักยภาพที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด

2) ทางด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสนั้น ภาครัฐควรปรับเป็นการจัดที่ดินให้ประชาชนในรูปของธนาคารที่ดิน

4) จัดทำฐานข้อมูลเพื่อเป็นการตรวจสอบว่าประชาชนที่ได้เคยเข้าร่วมโครงการแล้วจะไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้อีก

5) การจัดการที่ดินขนาดใหญ่ควรมีระบบการบริหารจัดการที่นำไปสู่การกำหนดขนาดของที่ดินที่เหมาะสมกับการใช้ประโยชน์ในลักษณะต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม

6) การบริหารจัดการที่ดินที่ดีต้องตั้งอยู่บนหลักธรรมาภิบาลที่ดี เน้นความโปร่งใสด้านข่าวสาร ข้อมูล ความรับผิดชอบต่อสังคม หรือการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนในการบริหารจัดการที่ดิน

การปรับเปลี่ยนแนวคิดในหกมิติข้างต้นนี้เป็นการวางรากฐานสำคัญในการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยต่อไปในอนาคต ร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินในภาพรวมที่ศึกษานี้เสนอ ตั้งอยู่บนกรอบความคิดพื้นฐานสำคัญ 4 ด้าน ได้แก่

1. ยุทธศาสตร์ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืน

2. ยุทธศาสตร์ด้านการใช้ที่ดินทำกินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม

3. ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาส
4. ยุทธศาสตร์ด้านการบริหารจัดการที่ดิน

(15) ไพโรจน์ โลกนิยม และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตพื้นที่ป่าไม้”, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กันยายน 2551

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

(1) ด้านเศรษฐกิจ

- สิทธิในที่ดินของประชาชน ควรให้ออกสารสิทธิกับประชาชนเป็นประเภทใดก็ได้ เพื่อสร้างความมั่นคงและเป็นหลักประกันในการหาแหล่งทุนเพื่อการพัฒนาที่ดินต่อไป
- การพัฒนาอาชีพและรายได้ ควรคำนึงถึงการพัฒนาอาชีพเพื่อสร้างรายได้ที่เพียงพอในการเลี้ยงดูครอบครัว ส่งเสริมให้ความรู้ในการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด

(2) ด้านสิ่งแวดล้อม

- นโยบายของรัฐในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และการแก้ไขปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่า ได้แก่ การแก้ไขปัญหความขัดแย้งระหว่างภาครัฐกับเอกชน โดยให้ทุกภาคส่วนให้ความสำคัญกับการปรับปรุงแนวเขตพื้นที่ใหม่ในเขตป่าไม้ มีการดูแลทรัพยากรป่าไม้ที่เป็นเอกภาพโดยมุ่งเน้นไปที่การป้องกันรักษาป่าไม้ที่เหลืออยู่เอาไว้ให้ได้
- การเพิ่มประสิทธิภาพในการปฏิบัติงาน หน่วยงานรัฐต้องเข้าถึงพื้นที่อย่างรวดเร็ว เมื่อได้รับแจ้งว่ามีการบุกรุกหรือทำลายป่ารัฐบาลต้องเพิ่มอัตราค่าลง เครื่องมือและอุปกรณ์ต่าง ๆ ให้เหมาะสมกับการดูแลรักษาป้องกัน ตลอดจนเจ้าหน้าที่ต้องมีสัมพันธภาพกับคนในชุมชนเพื่อที่จะรับรู้ข่าวสารได้รวดเร็วเมื่อมีการบุกรุกป่า
- การกำหนดแนวเขตป่าให้ชัดเจน ให้หน่วยงานรัฐมีหน้าที่ดำเนินการสำรวจแนวเขตที่ดินที่ประชาชนครอบครองทำกินหรืออาศัยติดแนวเขตป่าหรือรุกล้ำแนวเขตป่า เพื่อยุติปัญหาเรื่องแนวเขตและลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างหน่วยงานรัฐกับประชาชนได้
- สร้างความมั่นคงให้กับแนวเขตป่าไม้ ควรมีการจัดทำแนวเขตพื้นที่กันชนที่สอดคล้องกับความเป็นจริงในพื้นที่ โดยให้ประชาชนเข้าไปมีส่วนร่วมเพื่อปกป้องป่าได้อย่างทันท่วงที
- การฟื้นฟูและอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ โดยรัฐสนับสนุนงบประมาณให้ชาวบ้านที่มีกิจกรรมดูแลป่าไม้ หรือการจัดสรรงบประมาณมาดูแลและกระตุ้นการสร้างแรงจูงใจของชุมชน รวมถึงเป็นทุนเสริมอาจอยู่ในรูปกองทุนที่สามารถนำมาเป็นทุนหมุนเวียนในการดูแลรักษาป่าและพัฒนาอาชีพชุมชนที่ดูแลป่านั้นด้วย

(3) ด้านสังคม

- นโยบายด้านสิทธิในที่ดิน การป้องกันรักษาป่าไม้ และการให้สิทธิในที่ดินต้องเป็นนโยบายที่ต่อเนื่องกัน และมีการบูรณาการ โดยหัวใจหลักของนโยบาย คือ การให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาป่าไม้ที่ยั่งยืนอยู่ การให้เอกสารสิทธิที่มั่นคงก็คือการรักษาป่าประเภทหนึ่งเพื่อมิให้มีการบุกรุกเคลื่อนย้ายต่อไปอีก แต่ในเชิงนโยบายแล้วรัฐต้องวางหลักเกณฑ์การให้สิทธิอย่างรอบคอบรอบด้านเพื่อสามารถดูแลรักษาป่าได้อย่างจริงจัง

(4) ด้านวัฒนธรรม

- การปลูกจิตสำนึกในการรักและหวงแหนทรัพยากรป่าไม้เป็นหน้าที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องกระตุ้นหรือจัดทำแผนแม่บทให้กับรัฐบาลและกระทรวงศึกษาธิการหรือมหาวิทยาลัยของรัฐ รวมทั้งจัดการศึกษาของเอกชนให้มีหลักสูตรการศึกษา การฝึกอบรมหรือการให้ความรู้อย่างจริงจัง เพื่อให้อนุชนรุ่นหลังมีจิตสำนึกในการรักษาป่าไม้และสิ่งแวดล้อมทางธรรมชาติมากกว่าในปัจจุบัน

(5) ด้านกฎหมาย

- มาตรการทางกฎหมายที่ผ่านมา ทางราชการมีกฎหมายที่ใช้ในการป้องกันและปราบปรามผู้บุกรุกพื้นที่ป่าไม้หลายฉบับ แต่ความเห็นภาคประชาชน ที่สำคัญคือ มาตรการเพิ่มเติมทางด้านกฎหมายจากที่มีอยู่แล้ว ได้แก่ ปรับปรุงแก้ไขกฎหมายเพื่อรองรับการมีส่วนร่วมและความถูกต้องของชุมชนกับการใช้ประโยชน์จากป่าอย่างเหมาะสมและปรับปรุงกฎหมายป่าไม่ว่าด้วย คำนิยาม “ป่า” ให้สอดคล้องกับความเป็นจริง ทำให้ลดข้อขัดแย้งในการบริหารจัดการป่าไม้ระหว่างภาครัฐกับประชาชนได้มากขึ้น

- นโยบายด้านบริหารจัดการและการปรับปรุงองค์การดำเนินการการปรับปรุงองค์กรนั้น สมควรทำร่วมกับการปรับปรุงกฎหมายเพื่อให้เกิดการมีส่วนร่วมของประชาชนและการเพิ่มงบประมาณ อัตราค่าจ้างและเครื่องมือในการป้องกันดูแลรักษาป่าไม้ไปพร้อมกัน เพื่อให้นโยบายขององค์กรเป็นเอกภาพร่วมกับการให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมดูแลรักษาป่าด้วย

(16) มนตรี แดงศรี วรรณญา วัลมาลี และมานียา รักษาผล, โครงการศึกษาสภาพปัญหาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2551

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

(1) ด้านเศรษฐกิจ

- รัฐต้องจัดหาแหล่งเงินทุนในการรองรับการขายที่ดินคืนสู่รัฐของเจ้าของที่ดินที่มีใช้เกษตรกรรมในที่ดินเขตพื้นการใช้ประโยชน์เพื่อการเกษตรกรรม

- รัฐต้องจัดหาแหล่งเงินกู้ยืมสำหรับเกษตรกรในการใช้สิทธิ์ซื้อที่ดินเป็นของตนเอง โดยการให้ผ่อนชำระเป็นผลผลิตทางการเกษตร

(2) ด้านสิ่งแวดล้อม

- รัฐต้องกำหนดพื้นที่กันชนเพื่อป้องกันการรุกร้าของกิจกรรมประเภทอื่น ๆ ในพื้นที่เกษตรกรรม
- รัฐต้องจริงจังกับการจัดการโซนนิ่งโรงงานอุตสาหกรรม ไม่ปล่อยให้มินิคอมมูนิตี้มอลล์เกิดขึ้นแบบไม่มีพื้นที่กำหนด

(3) ด้านสังคม

- รัฐต้องส่งเสริมการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างถูกเป้าหมายและปฏิบัติให้สอดคล้องกับเกษตรกรรมในแต่ละตำบล แต่ละพื้นที่ เพื่อให้แต่ละครอบครัวมีที่ดินทำการผลิตอย่างเพียงพอตามความสามารถด้านแรงงานและทุนรอนของตน

(4) ด้านกฎหมาย

- แก้ไขการกำหนดบุคคลผู้ทำหน้าที่เป็นคณะกรรมการการเช่าที่ดินประจำตำบล ในมาตรา 9 แห่งพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524
- แก้ไขบทบัญญัติในมาตรา 11 โดยการแต่งตั้งผู้มีความรู้ความชำนาญด้านการเกษตรเป็นคณะกรรมการในกรณีที่มีการวินิจฉัยข้อพิพาท
- แก้ไขเงื่อนไขของการให้เช่านาชั่วคราวในมาตรา 27
- ให้ยกเลิกเงื่อนไขของการบอกเลิกการเช่านาในมาตรา 37 (1)
 - การวางแผนนโยบายการบริหารจัดการที่ดิน หรือการดำเนินการตามแผนงานตามกฎหมาย สิ่งสำคัญที่จะต้องมีการพิจารณา คือ หน่วยงานในพื้นที่ที่จะดำเนินการ โดยกำหนดบทบาทและหน้าที่ให้ชัดเจนและเด่นชัดในการปฏิบัติตามภารกิจที่ได้รับมอบหมายหรือให้ดำเนินการการบริหารจัดการใช้ที่ดินจะต้องสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่นหรือชุมชน
- รัฐต้องเร่งรัดการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น โดยเฉพาะด้านการบริหารจัดการที่ดิน การแก้ไขบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกระจายอำนาจสู่ท้องถิ่น
- รัฐต้องกำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาการขาดที่ดินเพื่อเช่าทำเกษตรกรรมในระยะยาว ประกอบกับการบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างจริงจัง
- รัฐต้องออกมาตรการทางภาษีในอัตราสูง สำหรับผู้ถือกรรมสิทธิ์เดิมในที่ดินเขตพื้นที่เกษตรกรรม ในกรณีที่มิได้เป็นผู้เช่าทำเกษตรกรรมด้วยตนเองเพื่อเป็นแนวทางเชิงบังคับให้ที่ดินตกไปอยู่ในมือของเกษตรกร นอกจากนี้ ต้องเพิ่มมาตรการกำหนดอัตราภาษีที่ดินว่างเปล่าสำหรับที่ดินที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมเป็นพิเศษ โดยกำหนดให้เป็นอัตราเดียวกันทั่วประเทศ นอกเหนือจากการจัดเก็บภาษีบำรุงท้องที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในกรณีปกติ เพื่อเป็นแนวทางเชิงบังคับให้ที่ดินตกไปอยู่ในมือของเกษตรกร
- รัฐต้องออกกฎหมายเฉพาะกำหนดเขตพื้นที่ทางเกษตรกรรม เช่น กฎหมายพื้นที่นิคมเกษตรกรรม โดยมีวัตถุประสงค์คุ้มครองพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตร

(17) อรพรรณ ณ บางช้าง อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, โครงการการศึกษามาตรการทางสังคมในการจัดการปัญหาดินเสื่อมคุณภาพอย่างยั่งยืน, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2551

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

- ปัจจัยเวลาที่มีอิทธิพลมากต่อการตัดสินใจที่จะลงทุน หากการลงทุนต้องใช้เวลานานกว่า 1 ปีจึงจะเห็นผล เกษตรกรส่วนใหญ่มีแนวโน้มที่จะตัดสินใจ “ไม่ลงทุน” และเลือกที่จะใช้ปัจจัยการผลิตที่ต้องซื้อหาด้วยเงินมากกว่า ดังนั้น การส่งเสริมการอนุรักษ์ดิน จึงจำเป็นต้องคำนึงถึงระยะเวลาคืนทุน รวมทั้งการจัดหาสินเชื่อที่จะลดแรงกดดันเกี่ยวกับการรื้อ เพื่อเห็นผลจากการอนุรักษ์ดิน

- การอนุรักษ์ดินและน้ำ การป้องกันความเสื่อมโทรมของดิน หรือการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน หากจะให้บังเกิดผลในทางปฏิบัติในระดับแปลงที่ดินของเกษตรกรอย่างแท้จริง ไม่อาจหวังผลจากการบังคับใช้กฎหมายอย่างจริงจังเพียงประการเดียว แต่ต้องเกิดจากตัวเกษตรกรเองที่มีความเข้าใจและความมุ่งมั่นที่จะทำนุบำรุงที่ดินของตนเองให้มีความเหมาะสมกับการประกอบเกษตรกรรมอย่างยั่งยืน สิ่งที่จะเป็นแรงจูงใจให้เกษตรกรอนุรักษ์ดิน อาจเป็นเรื่องของต้นทุนการผลิตซึ่งเห็นได้ชัดว่า ต้องเพิ่มสูงขึ้นหากที่ดินเสื่อมโทรม จึงเป็นเรื่องที่ฝ่ายต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องจะต้องเผยแพร่ข้อมูลและแนวทางการจัดการที่เหมาะสม ไปสู่เกษตรกรต่อไป

- การสร้างแรงจูงใจเพื่อการอนุรักษ์ดินโดยการให้งบอุดหนุนแก่เกษตรกร

(18) จรินทร์ เทศวานิช อธิพิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, โครงการศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูง, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2551

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

- ควรส่งเสริมให้ประชากรบนพื้นที่สูงใช้พื้นที่เดิมที่มีอยู่เพื่อเพิ่มผลผลิตได้อย่างมีประสิทธิภาพ และไม่ทำลายทรัพยากรเพิ่มขึ้นโดยกำหนดแนวทางการดำเนินการ ด้วยการวิจัยและปรับปรุงพันธุ์พืช และส่งเสริมการปลูกพืชพันธุ์ใหม่ที่ให้ผลผลิตสูงส่งเสริมการทำปุ๋ยชีวภาพ ปุ๋ยพืชสด ปุ๋ยจุลินทรีย์ และปุ๋ยหมักแทนปุ๋ยเคมี พัฒนาแหล่งน้ำ ขนาดเล็ก อนุรักษ์ดินและน้ำ ส่งเสริมการเลี้ยงสัตว์เพื่อใช้บริโภค และส่งเสริมให้คนในชุมชนมีความรู้เรื่องการพัฒนาดิน

- การสร้างทัศนคติให้ประชากรบนพื้นที่สูงได้ตระหนักและเข้าใจเรื่องการมีบุตรที่ถูกต้อง เพื่อให้คุณภาพชีวิตดีขึ้น โดยให้การศึกษาในเรื่องการวางแผนครอบครัว ให้ความรู้ในเรื่องการทำหมันและการมีบุตรในจำนวนที่เหมาะสม การฉีดยาป้องกันโรค การให้บริการ ด้านสาธารณสุขอื่น ๆ

- ควรส่งเสริมให้ประชากรบนพื้นที่สูงได้มีโอกาสได้มาทำงานบนพื้นที่ราบโดยไม่จำเป็นต้องพึ่งพาทรัพยากรป่าไม้ โดยขยายโอกาสทางการศึกษาให้มากขึ้น จัดฝึกอบรมพื้นฐานอาชีพตามความ

สมัครใจและความสนใจ การจัดหางาน การจัดสรรทุนการศึกษาแก่เยาวชนที่เรียนดี ให้มีโอกาสเรียนในระดับอุดมศึกษามากขึ้น

- รัฐควรกำหนดนโยบายที่ชัดเจนในการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูงว่า เป็นไปตามแนวทางใด เพื่อให้เกิดความมั่นคงทางเศรษฐกิจ สังคม และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพราะการอพยพโยกย้ายประชากรจำนวนมากไม่สามารถกระทำได้ และการจำกัดขอบเขตพื้นที่เป็นเพียงการบรรเทาปัญหาไประยะหนึ่งเท่านั้น จึงควรมอบหมายให้หน่วยงานที่รับผิดชอบทำการศึกษาและปรับปรุงกฎหมาย ระเบียบ และวิธีปฏิบัติงานของแต่ละหน่วยงานให้สอดคล้องกัน โดยจัดการประชุมสัมมนาเพื่อทำความเข้าใจกับผู้ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งจะทำให้การดำเนินการแก้ไขปัญหาาร่วมกันเป็นไปอย่างราบรื่น

- การออกเอกสารสิทธิรับรองการใช้ประโยชน์ในที่ดินแก่ชุมชน ถือเป็นการยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ซึ่งสอดคล้องกับแนวคิดของการกระจายอำนาจและการมีส่วนร่วมในระบอบประชาธิปไตย รัฐควรแทรกแนวทางการบริหารจัดการ ความรับผิดชอบ และการมีส่วนร่วมภายใต้ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่ถูกต้องให้แก่ชุมชน เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนสามารถยืนอยู่บนขาของตัวเองและเป็นที่พักของประชาชนข้างเคียง เครือข่ายของชุมชนที่เข้มแข็งจะเป็นภูมิคุ้มกันมิให้ชุมชนสูญเสียประเพณีวัฒนธรรมที่ดีงาม และสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินได้อย่างยั่งยืน

(19) อมรเทพ ณ บางช้าง, โครงการวิจัยการจัดการพื้นที่ชายฝั่ง (กรณีศึกษาการใช้ที่ดินและผังเมืองกับการพัฒนาจังหวัดระยอง), สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2551

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

- ภาครัฐ โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นเจ้าภาพจะต้องพิจารณาคำตอบต่อคำถามว่าจุดอึดตัวของการพัฒนาอุตสาหกรรมในพื้นที่มาบตาพุดและจังหวัดระยองอยู่ที่ใด และสมควรเร่งดำเนินการให้ได้ข้อยุติโดยเร็ว เพื่อจะได้เป็นพื้นฐานของการแก้ไขปัญหาในลำดับต่อไป

- การแก้ปัญหาเป็นระบบโดยเน้นความชัดเจน ความเฉพาะเจาะจง ความสามารถในการปฏิบัติได้จริงในระดับนโยบายภายในกรอบเวลาที่กำหนด โดยคำนึงถึงความสมดุลระหว่าง การพัฒนาเศรษฐกิจ สังคม และทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คุณภาพชีวิตของชาวระยองและการมีส่วนร่วมในการกำหนดอนาคตของจังหวัดระยองโดยชาวระยองเองจะเป็นกุญแจสำคัญของความสำเร็จในการพัฒนาทุก ๆ ด้าน นอกจากนั้น กระทรวงมหาดไทยควรเสริมสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนเพื่อให้ชุมชนมีความรู้และสามารถพึ่งพาตนเองได้

- วางแผนการแก้ไขปัญหาในภาพรวม โดยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) เป็นเจ้าภาพ อาจมีการแต่งตั้งคณะกรรมการเฉพาะกิจเพื่อทบทวนโครงการ

Eastern Seaboard ปัญหาที่เกิดจากการพัฒนาตามโครงการดังกล่าว และแก้ไขปัญหามีเอกภาพ โดยการกำกับดูแลของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) ในระดับชาติและจังหวัดระยองในระดับพื้นที่

- รัฐควรกำหนดให้ชัดเจนว่าโครงการขยายอุตสาหกรรมของรัฐเพื่อส่งเสริมการลงทุนต่าง ๆ มีความจำเป็นมากน้อยเพียงใดในระยะเวลาอันใกล้ และในอนาคต อุตสาหกรรมที่จะส่งเสริมเป็นประเภทใด ใช้แรงงานเท่าใด มีผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมอย่างไร โครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับส่วนที่จะขยายมีอะไรบ้าง รวมทั้ง ต้องมีการนำเสนอให้ประชาชนเข้าใจและสนับสนุนด้วยเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาขัดแย้งที่จะตามมา

- การสร้างความเข้าใจกับประชาชนในสิ่งที่ภาครัฐและภาคเอกชนจะดำเนินการในเรื่องที่กระทบต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนและให้พวกเขาได้มีส่วนร่วมในระดับที่เหมาะสมผ่านตัวแทนที่เหมาะสม ให้ภาครัฐและภาคเอกชนฟังเสียงของประชาชนและทำความเข้าใจกันก่อนดำเนินโครงการที่มีการลงทุนสูงที่กระทบต่อชีวิตของประชาชนจังหวัดระยอง เพื่อจะได้รับการพัฒนาทางเศรษฐกิจควบคู่ไปกับสังคมและสิ่งแวดล้อมภายใต้กรอบกติกาที่สะท้อนขีดความสามารถของจังหวัดระยอง ในการรองรับการพัฒนาได้

- กระทรวงมหาดไทยจึงควรเร่งให้ความรู้แก่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนในจังหวัดระยอง โดยให้จังหวัดระยองเป็นเจ้าภาพ และมีกรมโยธาธิการและผังเมืองสนับสนุนอย่างใกล้ชิด สำหรับระดับของการมีส่วนร่วมเท่าที่ผ่านมาองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและประชาชนส่วนใหญ่มีระดับของการมีส่วนร่วมแบบ Passive จึงเป็นภาระของภาครัฐที่จะต้องเปลี่ยนแปลงให้เป็นแบบ Active ซึ่งนอกจากจะเกิดผลดีต่อคุณภาพชีวิตของประชาชนแล้ว ยังจะเป็นการแบ่งเบาภาระของจังหวัดระยองในระยะยาวอีกด้วย ฉะนั้น กระทรวงมหาดไทยโดยจังหวัดระยองจึงควรเป็นเจ้าของเรื่องนี้ ทั้งนี้ จังหวัดระยองจะต้องรับภาระมากในการเชื่อมระหว่างงานระดับชาติกับระดับท้องถิ่น เพียงแต่รัฐจะต้องปรับปรุงนโยบายและหาแนวทางให้ชัดเจน พร้อมกับมอบภาระหน้าที่ให้จังหวัดระยองในการประสานงานทางดัง เช่นเดียวกับสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (สศช.) รับผิดชอบในระดับชาติ นอกจากนั้น จังหวัดระยองและกรมโยธาธิการและผังเมืองควรนำบทวิเคราะห์ด้านผังเมืองไปพิจารณาดำเนินการอย่างจริงจัง

- การติดตามและประเมินผล รวมทั้งการบังคับใช้ผังเมืองเพื่อให้เป็นกลไกในการกำกับการพัฒนาพื้นที่มาบตาพุดและจังหวัดระยองได้จริงจึงตามหลักวิชาการที่ควรจะเป็น ภาครัฐทุกหน่วยที่มีอำนาจหน้าที่ในการกำกับดูแลและลงโทษในกรณีที่มีการฝ่าฝืนจะต้องจริงจังกับเรื่องนี้ มิฉะนั้น กฎเกณฑ์กติกาต่าง ๆ จะขาดความศักดิ์สิทธิ์ผลเสียก็จะยังคงเกิดแก่ประชาชนและเป็นอุปสรรคในการพัฒนาพื้นที่และจังหวัดระยองในระยะยาว

- งานในด้านนโยบายถือเป็นงานสำคัญอันดับแรกแล้วจึงค่อยดำเนินการด้านผังเมืองและกฎหมายต่อไป นอกจากนั้น เมื่อภาพรวมมีความชัดเจนแล้ว ควรมีการศึกษาวิจัยในรายละเอียดของแต่ละ

ละสาขาในเรื่องที่ยังไม่ได้มีการวิจัยไว้ หรือมีแล้วแต่ขาดการมองภาพรวมเพื่อให้การแก้ไขปัญหของจังหวัดระยองเป็นไปอย่างมีระบบและยั่งยืน ทั้งนี้ แนวทางการจัดการตามข้อเสนอแนะจะเป็นต้นแบบการจัดการสำหรับพื้นที่อื่น ๆ ทั้งที่มีปัญหาอยู่แล้ว และที่จะพัฒนาต่อไปได้เป็นอย่างดี

(20) ทิพวรรณ บุญย์เพิ่ม และคณะ, โครงการการศึกษาการบังคับใช้มาตรการทางกายภาพกับการพัฒนาพื้นที่ปริมณฑลของกรุงเทพมหานคร กรณีศึกษา : พื้นที่จังหวัดนนทบุรี, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2552

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

(1) ด้านสิ่งแวดล้อม

- การควบคุมด้านสิ่งแวดล้อมและอื่น ๆ เขตพื้นที่รอยต่อของเมืองนั้น จะมีปัญหาที่เกิดจากการผสมผสานระหว่างปัญหาของชุมชนเมืองกับชนบท เนื่องจากเริ่มมีการขยายตัวของพื้นที่ ดังนั้น บทบาทของภาครัฐที่มีต่อปัญหาในด้านนี้ คือ ในด้านกฎหมายผังเมืองควรกำหนดขอบเขตและทิศทางการขยายตัวที่ชัดเจน รวมทั้งวางแผนป้องกันผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมให้รัดกุมอีกด้วย

- พื้นที่สีเขียวและพื้นที่สีม่วงในการใช้ประโยชน์เพื่อไม่ให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมนั้นควรส่งเสริมให้ผู้ประกอบการด้านอุตสาหกรรมมาลงทุนในพื้นที่สีม่วงที่กำหนดไว้ โดยรัฐควรพิจารณาสนับสนุนด้านระบบสาธารณูปโภคและสาธารณูปการให้ครบถ้วน มีการจัดการผลกระทบอันอาจเกิดจากโรงงานอุตสาหกรรม รวมทั้งกำหนดขอบเขต (Green belt) ของพื้นที่อุตสาหกรรมเพื่อแยกพื้นที่อุตสาหกรรมออกจากพื้นที่สีเขียวอย่างชัดเจน

(2) ด้านสังคม

- การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน ควรมีการกำหนดย่านศูนย์กลางพาณิชยกรรมขึ้นมาให้ชัดเจน ปัจจุบัน ผังเมืองรวมกำหนดให้อยู่แต่บริเวณที่มีการพัฒนาพาณิชยกรรม 2 ผังแนวนอนหลัก เช่น ถนนงามวงศ์วาน ถนนติวานนท์ เป็นการพัฒนาแบบ Ribbon Development ซึ่งการพัฒนาไปตามแนวยาวของถนน มีปัญหาในเรื่องการลงทุนด้านสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ไม่มีประสิทธิภาพปัญหาการจราจร การกำหนดย่านพาณิชยกรรม (กำหนดย่านเป็นบริเวณหรือ Block) และควรจะอยู่ทางด้านตะวันตกของแม่น้ำเจ้าพระยา เพราะเป็นบริเวณส่วนใหญ่ของจังหวัด รวมทั้งการเตรียมวางแผนศึกษาผังแนวมการใช้ประโยชน์ที่เปลี่ยนแปลงไป

- การควบคุมความหนาแน่น ควรจะมีการกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) สำหรับย่านพาณิชยกรรม FAR อาจจะเริ่มตั้ง 1 ถึง 10 และควรมีการกำหนดอัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (OSR) เป็นสัดส่วนกับพื้นที่อาคารรวมของทุกชั้น (หมายความว่า ยังมีพื้นที่อาคารรวมมากก็ต้องมีที่ว่างมาก) โดย OSR อาจกำหนดที่ประมาณสาม ซึ่งข้อกำหนดควรจะเป็นผลสะท้อนออกมา

จากการวิเคราะห์ของสภาพปัจจุบันที่มีอยู่เดิม เพื่อที่จะนำไปใช้ในการพิจารณาถึงเหตุผลในการออกข้อกำหนดที่เหมาะสมในแต่ละย่านต่อไป

- การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเขตรอยต่อระหว่างเมืองกับชนบทบริเวณพื้นที่อำเภอบางบัวทองจะมีลักษณะเป็นศูนย์กลางรองของจังหวัด (Sub-Center) เป็นศูนย์กลางพาณิชยกรรมและการบริการในระดับรอง รองรับบริการชุมชนชานเมืองโดยรอบ จะต้องกำหนดขอบเขตการพัฒนาเมืองในบริเวณนี้ให้ชัดเจน ไม่รุกล้ำหรือเข้าไปรบกวนพื้นที่ธรรมชาติ และการใช้ประโยชน์พื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นย่านพักอาศัยซึ่งต้องการสาธารณูปโภค สาธารณูปการที่เหมาะสม

- การควบคุมความหนาแน่น ควรมีการกำหนดอัตราส่วนพื้นที่อาคารรวมต่อพื้นที่ดิน (FAR) สำหรับการใช้ประโยชน์ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัยอาจจะเริ่มตั้งแต่ 0.5 ถึง 3 อัตราส่วนของที่ว่างต่อพื้นที่อาคารรวม (OSR) อาจจะกำหนดอยู่ที่ประมาณ 10

(3) ด้านกฎหมาย

- ในส่วนของพื้นที่เมืองที่มีอาคารที่สร้างขึ้นในช่วงระยะเวลาที่ยังไม่มีกฎกระทรวงที่เกี่ยวข้องมาควบคุม ควรให้ท้องถิ่นสำรวจและขึ้นทะเบียนอาคารดังกล่าวไว้เพื่อควบคุมและตรวจสอบอย่างใกล้ชิด ทั้งนี้ หากมีการดัดแปลงหรือต่อเติมอาคารดังกล่าวจะได้ใช้ข้อบังคับของกฎหมายปรับแก้ไขอาคารนั้นให้ถูกต้องตามพระราชบัญญัติควบคุมอาคาร

- สำหรับในกรณีของอาคารที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ผิดไปจากที่ได้รับอนุญาต รวมทั้งอาคารที่ดัดแปลงแก้ไขภายหลังจากการตรวจสอบอาคารแล้ว ในลักษณะนี้จำเป็นต้องมีเจ้าพนักงานท้องถิ่นเข้าทำการตรวจสอบอาคารในเขตพื้นที่เมืองอย่างสม่ำเสมอ เพื่อจะได้ปรับแก้ไขให้ถูกต้อง

- รัฐจำเป็นต้องมีมาตรการลงโทษผู้ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย รวมทั้งต้องกระตุ้นให้เจ้าหน้าที่ผู้รับผิดชอบบังคับใช้กฎหมายที่มีอยู่อย่างเข้มงวด

- ข้อกำหนดความสูงของอาคารที่อยู่อาศัย อาจจะเริ่มตั้งแต่ 12.00 เมตร (บ้านเดี่ยว) ถึง 40 เมตร (อาคารชุด) ข้อกำหนดขนาดแปลงที่ดินและระยะที่ว่างด้านข้างอาคารพักอาศัย สำหรับบ้านเดี่ยว อาจกำหนดขนาดแปลงที่ดินต่ำสุดที่ 50 ตารางวา ระยะที่ว่างด้านข้างอาคารมาตรฐานทั่วไปกำหนดที่ 1.50 เมตร ถึง 2.50 เมตร (ข้อเสนอนี้เป็นเพียงมาตรฐานที่ควรมีโดยทั่วไปเท่านั้น รายละเอียดจะต้องมีการศึกษาเพื่อวางแผนผังเมืองเฉพาะต่อไป)

- การควบคุมด้านอาคารในพื้นที่เขตรอยต่อระหว่างเมืองและชนบทซึ่งนับวันความเป็นเมืองจะแผ่ขยายเข้ามาในพื้นที่มากขึ้นตามการขยายตัวของประชากร ดังนั้น มาตรการการควบคุมด้านอาคารส่วนหนึ่งนั้น จึงเหมือนกับมาตรการการควบคุมด้านอาคารในเขตพื้นที่เมือง หากแต่ควรเพิ่มมาตรการที่จะใช้ในการเตรียมการควบคุมเพื่อรองรับโครงการขนส่งมวลชนขนาดใหญ่โดยเฉพาะ ในด้านผังเมืองจะมีการออกข้อบัญญัติการใช้พื้นที่ โดยอาจจัดทำผังเมืองเฉพาะ ซึ่งในส่วนของอาคารก็จะต้องมีมาตรการควบคุมด้านอาคารในเขตควบคุมดังกล่าวให้สอดคล้องกัน

- ควรมีการกำหนดคำจำกัดความของประเภทการใช้อาคารที่ระบุไว้ในกฎหมายให้ชัดเจน เพื่อมิให้เกิดการตีความเลียงกฎหมายเพื่อหาประโยชน์ให้ตัวเองในการก่อสร้างอาคารบางประเภท

(21) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, รายงานการศึกษาโครงการจำแนกและกำหนดมาตรการการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน, โรงพิมพ์วิทยุการปก (1997) จำกัด, กันยายน 2552

แนวคิดในการจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน ที่ปรึกษาเลือกใช้แนวทางและหลักเกณฑ์จำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินของกรมพัฒนาที่ดิน ซึ่งได้จำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดินออกเป็น 5 กลุ่ม โดยเพิ่มเติมพื้นที่ทางด้านสิ่งแวดล้อมเข้าไปเป็น 6 กลุ่ม ดังนี้

1. ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง (Urban and Built-up land: U)
2. พื้นที่เกษตรกรรม (Agricultural land: A)
3. พื้นที่ป่าไม้ (Forest land: F)
4. พื้นที่น้ำ (Water Body: W)
5. พื้นที่พื้นที่เบ็ดเตล็ด (Miscellaneous land: M)
6. พื้นที่สิ่งแวดล้อม (Environmental land: E)

การวิเคราะห์ พยากรณ์ และคาดการณ์แนวโน้ม ทิศทางการเติบโต และการขยายตัวในพื้นที่ที่ได้มีการจำแนกไว้ ผลการวิเคราะห์โดยสรุปได้ ดังนี้

(1) พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง มีการขยายตัวอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะกรุงเทพมหานครและปริมณฑล แต่ในอัตราที่ชะลอลงลงอันเนื่องมาจากผลของนโยบายการกระจายความเจริญ ออกสู่ส่วนภูมิภาคในระยะที่ผ่านมา พื้นที่ชุมชนเมืองในเขตภาคกลางจะเริ่มกระจุกตัวจากบริเวณที่มีการพัฒนาอุตสาหกรรมและพื้นที่ท่องเที่ยว เนื่องจากการกระจายอุตสาหกรรมจากกรุงเทพมหานครไปสู่พื้นที่ปริมณฑลและภาคกลางมากขึ้น พื้นที่เมืองในเขตภาคเหนือจะมีการกระจุกตัวโดยแบ่งออกเป็น 2 พื้นที่หลัก คือ บริเวณภาคเหนือตอนล่างและบริเวณพื้นที่ภาคเหนือตอนบน ภาคตะวันออกเฉียงเหนือพื้นที่ชุมชนเมืองมีการกระจายอยู่ทั่วไปทั้งภาค สำหรับพื้นที่อุตสาหกรรมกระจายอยู่ในพื้นที่ต่างๆ ของภาค มีการกระจุกตัวทางตอนบนของภาค ภาคตะวันออก มีการขยายตัวของพื้นที่ชุมชนเมืองอย่างชัดเจน เกิดการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่จากพื้นที่ชุมชนพักอาศัยหรือพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม หรือมีการพัฒนาพื้นที่เพื่อการอุตสาหกรรมในเขตที่เป็นย่านพักอาศัยหรือชุมชนเดิม พื้นที่ภาคใต้ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ชุมชนเมืองมีจำนวนน้อยมาก การขยายตัวของพื้นที่เมืองขาดมาตรการที่ควบคุมที่เข้มงวด ทำให้เกิดการพัฒนพื้นที่ที่กระจุกกระจายขยายตัวแทรกเข้าไปในพื้นที่เกษตร

จากการที่รัฐมีนโยบายในการพัฒนาประเทศโดยมุ่งสร้างความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมเพื่อการแข่งขันในการเปิดเสรีทางการค้าและการบริการ ในขณะเดียวกันก็ต้องการให้การใช้

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นไปอย่างยั่งยืนด้วยนั้น มีผลทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินพื้นที่เมือง ชุมชน และอุตสาหกรรมในภาพรวมของประเทศจากปี พ.ศ. 2544 จนถึงปี พ.ศ. 2550 มีการขยายตัวเพิ่มขึ้นในทุกภาค รวมทั้งการที่จำนวนประชากรของประเทศมีอัตราการเพิ่มขึ้น โดยมีการกระจุกตัวอยู่ในบริเวณพื้นที่กรุงเทพมหานครและปริมณฑล พื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (Eastern Seaboard) และพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันตก (Western Seaboard) ซึ่งเป็นพื้นที่พัฒนารอบอ่าวไทยนั้นแสดงให้เห็นว่าพื้นที่ชุมชนเมืองส่วนใหญ่ขยายตัวไปตามแหล่งเศรษฐกิจและอุตสาหกรรมของประเทศเป็นสำคัญ

การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ชุมชนเมืองที่เกิดขึ้นนี้มีแนวโน้มที่เพิ่มขึ้นต่อไปตามทิศทางและนโยบายการพัฒนาของประเทศ ซึ่งเมื่อมีการขยายตัวของพื้นที่ชุมชนเมืองเพิ่มขึ้น การใช้ประโยชน์ที่ดินบางประเภทจะมีขนาดลดลง โดยทั่วไปพื้นที่ชุมชนเมืองจะรุกล้ำหรือขยายตัวเข้าไปในพื้นที่เกษตรกรรมป่าไม้ หรือพื้นที่โล่งว่างไม่ได้ใช้ประโยชน์ ทำให้พื้นที่ดังกล่าวลดลง

(2) พื้นที่เกษตรกรรม มีแนวโน้มลดลงตามการขยายตัวของพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง นอกจากนั้นยังมีปัจจัยอื่นที่ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลง ได้แก่ ราคาผลผลิตพืชผลเกษตรกรรมที่ไม่แน่นอน นโยบายของรัฐด้านราคาและตลาดผลผลิตเกษตรกรรม การเปิดเสรีทางการค้าสภาวะโลกร้อนที่ส่งผลต่อสภาพดินฟ้าอากาศ ความไม่แน่นอนของปริมาณน้ำฝน โรคและแมลง กระทบต่อการผลิตและผลผลิตด้านเกษตรกรรม ผู้ที่ประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมลดลง เพราะขนาดแปลงที่ดินโดยเฉลี่ยต่อครัวเรือนลดลงเรื่อย ๆ ต้องพึ่งพาปัจจัยการผลิตภายนอกเป็นส่วนใหญ่ จึงทำให้ไม่สามารถยังชีพอยู่ได้ด้วยผลผลิตทางการเกษตรเพียงอย่างเดียว จะคงเหลือแต่ผู้ประกอบการเพื่อยังชีพและเกษตรกรรมที่เป็นธุรกิจขนาดใหญ่ เกษตรกรและลูกหลานเกษตรกรบางส่วนผันตัวเองไปสู่ภาคพาณิชยกรรม อุตสาหกรรม และการบริการต่าง ๆ นอกจากนั้น ยังมีภาวะมลพิษหรือความไม่เหมาะสมในการใช้ที่ดินร่วมกับกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ทำให้ต้องเปลี่ยนแปลงสภาพที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้ประโยชน์อย่างอื่น

มีการคาดการณ์ว่าพื้นที่เกษตรกรรมในอนาคตต่างน่าจะมีแนวโน้มลดลง สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้ทำการประมาณการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่เพาะปลูกในปี พ.ศ. 2552/53 ของพืชเศรษฐกิจหลัก พบว่า พื้นที่เพาะปลูกของพืชเศรษฐกิจหลักส่วนใหญ่มีแนวโน้มลดลง ยกเว้นอ้อยโรงงาน ซึ่งเป็นการคาดการณ์จากความเสี่ยงจากปัจจัยต่าง ๆ เช่น ภาวะเศรษฐกิจโลกที่ถดถอย ส่งผลให้อำนาจการจับจ่ายใช้สอยและความต้องการบริโภคสินค้าของประชากรโลกชะลอตัว และคาดว่าจะการส่งออกสินค้าเกษตรของไทยหลายชนิดน่าจะมีแนวโน้มลดลง

(3) พื้นที่ป่าไม้ คาดว่าพื้นที่ป่าไม้ยังคงที่หรือเปลี่ยนแปลงเพียงเล็กน้อย เพราะใช้ตัวเลขและแนวเขตตามกฎหมายที่ประกาศไว้ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ในภาพรวมน่าจะมาจากผลของการ Reshape หรือการประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติหรืออุทยานแห่งชาติเพิ่มเติม ซึ่งไม่น่าจะลดลงจากเดิมหรือเพิ่มพื้นที่ใหม่ได้มากนัก ในพื้นที่ที่ประกาศไว้เดิมอาจมีการเปลี่ยนแปลงระหว่างป่าสงวนแห่งชาติ

และอุทยานแห่งชาติ เนื่องจากมีนโยบายให้เพิ่มพื้นที่อนุรักษ์จากร้อยละ 15 เป็นร้อยละ 25 จึงใช้วิธีประกาศเขตอุทยานบนพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติเดิม ในเขตป่าสงวนแห่งชาติที่จำแนกไว้เป็นป่าเศรษฐกิจมีการอนุญาตให้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหรือสวนป่า สิทธิในที่ดินยังคงเป็นของรัฐ จึงไม่มีผลทำให้พื้นที่ป่าลดลง นโยบายของรัฐบางประการอาจทำให้เพิ่มพื้นที่ป่าได้ เช่น ธนาкарตันไม้ หรือโฉนดชุมชน เป็นต้น

พื้นที่ที่เป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติแรงกดดันที่จะเปลี่ยนพื้นที่ดังกล่าวมาใช้เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจน่าจะเพิ่มขึ้น ทั้งนี้ แรงกดดันจะมาจากกิจกรรมการผลิตทุกสาขา ไม่ว่าจะเป็นการผลิตทางการเกษตร การพาณิชย์ และการอุตสาหกรรม รวมทั้งความต้องการที่จะขยายพื้นที่ชุมชนและพื้นที่เมืองที่ผ่านมามีการลดลงของพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่ป่าชายเลน รวมทั้งความเสื่อมโทรมของพื้นที่ชายฝั่งทะเล ก็เป็นหลักฐานยืนยันว่าระหว่างเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม น้ำหนักความสำคัญไม่ได้อยู่การอนุรักษ์พื้นที่ที่มีความสำคัญต่อความสมดุลของระบบนิเวศ อย่างไรก็ตาม ในอนาคตการกำหนดนโยบายเกี่ยวกับการใช้ที่ดินน่าจะให้ความสำคัญกับเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมมากขึ้น ส่วนหนึ่งเกิดจากผลกระทบที่เกิดจากการเปลี่ยนแปลงของฐานทรัพยากรธรรมชาติ และความเสื่อมโทรมของคุณภาพแวดล้อมที่เริ่มเป็นรูปธรรมและนับวันจะทวีความรุนแรงมากขึ้น เช่น ปัญหาน้ำป่าไหลหลาก ปัญหาไฟป่า ปัญหาดินถล่ม และการเปลี่ยนแปลงของสภาพภูมิอากาศที่มีผลโดยตรงต่อการผลิต โดยเฉพาะในภาคเกษตร ในอีกด้านหนึ่ง การให้น้ำหนักความสำคัญกับเป้าหมายทางการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อมเพิ่มมากขึ้นในอนาคตจะเป็นผลมาจากโอกาสในการผสมผสานประโยชน์ในเชิงธุรกิจกับเป้าหมายการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมที่เป็นรูปธรรมมากขึ้น

สำหรับพื้นที่ที่มีความสำคัญในฐานะที่เป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติ การฉายภาพไปข้างหน้าว่าจะเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรในอนาคต อาจจะแตกต่างกับการพยากรณ์การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อรองรับการขยายตัวของเศรษฐกิจสาขาต่าง ๆ เพราะการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ที่เป็นฐานทรัพยากรส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับเป้าหมายของการพัฒนาเศรษฐกิจของสาขาอื่น ๆ ที่ต้องการที่ดินและฐานทรัพยากรธรรมชาติเป็นปัจจัยการผลิต และอีกส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับว่าสังคมมีความตระหนักถึงความสำคัญของฐานทรัพยากรธรรมชาติว่าเป็นเงื่อนไขของความยั่งยืนของกระแสนรายได้ของระบบเศรษฐกิจและสังคมหรือไม่ เพราะความเข้าใจในประเด็นนี้ก็จะหมายถึงการตั้งเป้าหมายที่สูงสุดในการลักษณะพื้นที่ที่เป็นฐานทรัพยากรให้คงอยู่เท่าเดิม และในขณะเดียวกันก็ฟื้นฟูสภาพพื้นที่ที่เสื่อมโทรม ซึ่งจะได้มากน้อยแค่ไหน ขึ้นอยู่กับความสามารถในการลดแรงกดดันจากเศรษฐกิจสาขาอื่น โดยเงื่อนไขที่สำคัญคือสามารถลดความจำเป็นที่จะขยายพื้นที่การใช้ประโยชน์จากการเพิ่มประสิทธิภาพการใช้ที่ดินที่ใช้ประโยชน์อยู่ในปัจจุบันอีกทั้งจะต้องเป็นหลักลักษณะการใช้ที่ดินไม่ผลักระและต้นทุนในการแก้ไขผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมให้กับสังคม

(4) พื้นที่น้ำ น่าจะเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย เนื่องจากไม่สามารถสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ได้มากนัก เพราะสภาพทางกายภาพและการต่อต้านจากประชาชน หรือชุมชนที่ได้รับผลกระทบ จึงเน้นไปที่การบริหารจัดการ โดยเสนอร่างพระราชบัญญัติทรัพยากรน้ำ การปฏิรูปองค์กรด้านน้ำ การเสริมสร้างความเข้มแข็งของคณะกรรมการลุ่มน้ำ เป็นต้น การจัดการน้ำท่วม โดยการป้องกันและฟื้นฟูต้นน้ำ แหล่งน้ำ การพัฒนาปรับปรุงแหล่งน้ำ ระบบระบายน้ำและผันน้ำ การจัดการการใช้ที่ดินและป้องกันน้ำท่วมพื้นที่เศรษฐกิจ การปรับปรุงรูปแบบการเกษตรและใช้พื้นที่เกษตรรับน้ำนอง และการบริหารจัดการบรรเทาอุทกภัย การจัดการปัญหากล้งแล้งโดยเพิ่มน้ำต้นทุนและกระจายน้ำ เพิ่มปริมาณน้ำเก็บกักและพื้นที่ชลประทาน บริหารจัดการให้ทุกภาคส่วนได้รับน้ำอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

(5) พื้นที่เบ็ดเตล็ด ซึ่งได้แก่ ทุ่งหญ้าและไม้ละเมาะ พื้นที่ลุ่ม เหมืองแร่ บ่อขุด นาเกลือ หาดทราย ที่หินโผล่ ที่ทิ้งขยะ พื้นที่ถล่ม เป็นต้น จะไม่มีการเปลี่ยนแปลงมากนัก พื้นที่ดังกล่าวบางส่วนอาจได้รับการปรับปรุงเป็นพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง พื้นที่เกษตรกรรม และพื้นที่น้ำ เมื่อมีความต้องการที่ดินเพิ่มขึ้นและพื้นที่มีศักยภาพเหมาะสม

(6) พื้นที่สิ่งแวดล้อม ซึ่งได้แก่ แหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ แหล่งธรรมชาติอันควรอนุรักษ์ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พื้นที่ควบคุมมลพิษ และพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อม ในการกำหนดพื้นที่สิ่งแวดล้อมนี้ จะประกาศครอบคลุมบนพื้นที่ 5 ประเภทข้างต้น จึงไม่กระทบต่อสัดส่วนของที่ดินที่ได้จำแนกไว้ แต่จะมีผลต่อการใช้ประโยชน์ที่ดิน มีแนวโน้มว่าจะเปลี่ยนแปลงเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีความจำเป็นในการปกป้องพื้นที่ให้คงอยู่ในสภาพที่เหมาะสมเพิ่มขึ้น

ในระดับพื้นที่ที่จะกำหนดว่าสัดส่วนของการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจและการกำหนดพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและฟื้นฟูคุณภาพสิ่งแวดล้อมขึ้นอยู่กับการวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนของกลุ่มที่มีส่วนได้ส่วนเสียในระดับพื้นที่และในภาพรวม

ส่วนพื้นที่ที่กำหนดให้เป็นเขตควบคุมมลพิษเนื่องจากการขยายตัวของกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นภาคเกษตรหรืออุตสาหกรรมรวมทั้งการขยายพื้นที่ที่เป็นชุมชนเมืองย่อมมีผลทำให้เกิดปัญหาคูณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมมากขึ้น ดังนั้น ในอนาคตน่าจะมีการประกาศเขตควบคุมมลพิษเพิ่มขึ้น อย่างไรก็ตาม ความท้าทายไม่อยู่ที่การประกาศพื้นที่ที่มีปัญหาคูณภาพสิ่งแวดล้อมเสื่อมโทรมเป็นเขตควบคุมมลพิษหรือไม่ แต่อยู่ที่การหามาตรการทางกฎหมายควบคู่ไปกับมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และสังคมที่จะสร้างความสมดุลระหว่างเป้าหมายของการใช้ที่ดินเพื่อการสร้างรายได้และการจ้างงานที่ไม่ต้องแลกกับต้นทุนที่เกิดจากผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม

ในการกำหนดมาตรการการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนนั้น อาจสร้างแบบจำลองการใช้ประโยชน์ที่ดินขึ้นเพื่อกำหนดมาตรการต่าง ๆ มารองรับสถานการณ์ในอนาคต ที่มีสัดส่วนการใช้ประโยชน์คงที่หรือเพิ่มขึ้นตามจำนวนประชากร และความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินด้านต่าง ๆ โดยพื้นที่ชุมชนและสิ่ง

ปลูกสร้าง พื้นที่เกษตรกรรมอาจมีสัดส่วนคงที่หรือเปลี่ยนแปลงไปตามความต้องการการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป โดยเน้นการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและสร้างความยั่งยืนในพื้นที่

แบบจำลองที่ 1 (Scenario I) กรณีพื้นที่แต่ละประเภทมีจำนวนคงที่

แบบจำลองนี้มาจากแนวคิดที่ว่า การใช้ประโยชน์ที่ดินป่าไม้ถึงจุดที่วิกฤติ เนื่องจากพื้นที่ป่าไม้ลดลงและถูกใช้ประโยชน์อย่างอื่นจนอาจเป็นอันตรายต่อระบบนิเวศ ทำให้สังคมเห็นความสำคัญของป่าไม้จึงช่วยกันป้องกันและมีมาตรการรักษาพื้นที่ป่าที่มีอยู่มิให้ลดลงอีกแต่ก็ไม่สามารถขยายหรือฟื้นฟูพื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกไปได้เพราะมีประชาชนอยู่อาศัยเต็มพื้นที่ พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างขยายตัวจนถึงจุดอิ่มตัว ประกอบกับสภาพเศรษฐกิจที่ซบเซาต่อเนื่องยาวนาน จำนวนประชากรของประเทศคงที่หรือลดลง และระบบภาษีที่ดินทำให้อุปสงค์ของการใช้ที่ดินในเมืองลดลง จึงไม่มีการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไรหรือพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมให้กลายเป็นพื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างเพิ่มเติม พื้นที่เบ็ดเตล็ดจึงยังคงไม่มีการพัฒนาตามไปด้วย สำหรับพื้นที่น้ำน่าจะจะไม่เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย เนื่องจากไม่สามารถสร้างเขื่อนหรืออ่างเก็บน้ำขนาดใหญ่ได้ เพราะสภาพทางกายภาพและการต่อต้านจากประชาชนและการประกาศพื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมก็มีปัญหาในตัวเองกันจึงน่าจะจะไม่เปลี่ยนแปลงหรือเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อย

แบบจำลองที่ 2 (Scenario II) กรณีพื้นที่มีจำนวนเปลี่ยนแปลง (เพิ่มขึ้น/ลดลง)

แบบจำลองนี้มาจากแนวคิดที่ว่า ภาครัฐมีมาตรการในการบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและบริหารจัดการร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชน ประชาชนทั่วไปเห็นความสำคัญของป่าไม้ประกอบกับการปรับปรุงกฎหมายที่เอื้ออำนวย จึงช่วยกันป้องกันและมีมาตรการรักษาพื้นที่ป่าที่มีอยู่มิให้ลดลง ทั้งยังมีแรงจูงใจทางธุรกิจช่วยให้มีป่าเพิ่มขึ้นในพื้นที่ชุมชนของตน ทำให้พื้นที่ป่าที่ถูกบุกรุกฟื้นคืนสภาพตามแนวคิดคนอยู่กับป่า พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างปรับรูปแบบของการขยายตัวโดยกระจายออกไปเป็นจุด ตามแนวโครงสร้างพื้นฐานของการคมนาคมขนส่ง เช่น ตามแนวทางถนนสายหลักและสายรอง รถไฟหรือรถไฟฟ้าขนส่งมวลชน หรือรถไฟความเร็วสูง หรือศูนย์กลางแหล่งธุรกิจที่สำคัญ แทนการขยายตัวทุกทิศทางเช่นกรุงเทพมหานครและปริมณฑลหรือเมืองใหญ่ในปัจจุบัน พื้นที่เกษตรกรรมอาจลดลงต่อไปเพราะผู้ประกอบการเกษตรกรรมลดลงและยังมีความต้องการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่นเพิ่มขึ้นจากการเปิดเสรีการค้า มาตรการของรัฐในการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมน่าจะทำได้เฉพาะในที่ดินของรัฐ เช่น ที่ราชพัสดุ เขตนิคม เขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมบางส่วนเท่านั้น พื้นที่เบ็ดเตล็ดมีการพัฒนาเป็นป่าชุมชน พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้างและพื้นที่น้ำ พื้นที่น้ำเพิ่มขึ้นเนื่องจากมีความต้องการน้ำเพื่อกิจกรรมต่าง ๆ เพิ่มขึ้น จึงมีการสร้างแหล่งน้ำขนาดเล็กหรือแหล่งกักเก็บน้ำแบบแก้มลิงทั่วไปรวมทั้งในพื้นที่เบ็ดเตล็ด พื้นที่คุ้มครองสิ่งแวดล้อมเพิ่มขึ้น เนื่องจากกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ขยายตัวจากการเปิดเสรีการค้าการลงทุน ทำให้ต้องเร่งคุ้มครองสิ่งแวดล้อมหรือกำหนดเขตควบคุมมลพิษ เพื่อเป็นมาตรการในการป้องกันสภาพแวดล้อม

จากผลการศึกษาวิเคราะห์มาตรการของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการจำแนกและใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้เห็นว่ามาตรการที่รัฐนำมาใช้ในปัจจุบันยังมีจุดอ่อน ช่องว่าง และอาจไม่เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม เทคโนโลยี ตลอดจนความเปลี่ยนแปลงของแนวคิดและทัศนคติของคนในสังคมอีกต่อไป ดังนั้น จึงควรกำหนดมาตรการการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืนในที่ดินแต่ละประเภท คือ พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง พื้นที่เกษตรกรรม พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่น้ำ พื้นที่เบ็ดเตล็ด และพื้นที่สิ่งแวดล้อม ให้สอดคล้องกับความเปลี่ยนแปลงและแนวโน้มทิศทางการพัฒนาประเทศ ดังต่อไปนี้

(1) มาตรการทางกฎหมาย

ในภาพรวม มาตรการทางกฎหมายประกอบด้วย การกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐ การบังคับใช้กฎหมายให้สอดคล้องกับบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมระหว่างภาครัฐกับท้องถิ่น และชุมชนเพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ที่ดิน ปรับปรุงกลไกและกระบวนการขั้นตอนการบังคับใช้กฎหมาย สนับสนุนการปรับปรุงดินหรือที่ดิน การใช้ประโยชน์ที่ดินที่เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน และการปรับปรุงสิทธิในที่ดิน

พื้นที่ชุมชนและสิ่งปลูกสร้าง กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning) ควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและกำหนดทิศทางการเติบโตของเมือง รวมทั้งกำหนดพื้นที่สีเขียว จัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ ควบคุมการประกอบกิจการโรงงาน หรือกิจการ หรือการใช้ที่ดินที่อาจเป็นอันตรายต่อสุขภาพ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานกระจายความเจริญ มาตรการทางภาษี

พื้นที่เกษตรกรรม คุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่มีความหลากหลายของสายพันธุ์ ควบคุมการใช้ที่ดินมิให้เกิดการปนเปื้อน จัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนและเร่งรัดการจัดที่ดิน ป้องกันมิให้มีการนำที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไปใช้ในการผลิตพืชบางชนิด ป้องกันการสูญเสียสิทธิในที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พื้นที่ป่าไม้ สงวนพื้นที่อนุรักษ์ เพื่อการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ ควบคุมการใช้และการแบ่งปันผลประโยชน์ ผลผสมผสานระหว่างการใช้ประโยชน์และการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ ปรับปรุงแนวเขตป่าไม้ ป้องกันการใช้ที่ดินลาดชันที่เสี่ยงต่อการชะล้างหรือเกิดปัญหาดินถล่ม ขยายพื้นที่ป่าไม้ ในรูปของป่าชุมชนหรือป่าไม้ในที่ดินของเอกชน

พื้นที่น้ำ ป้องกันการรุกรานลำน้ำ รักษาความสมบูรณ์ของแหล่งน้ำธรรมชาติ กำหนดขอบเขตของแหล่งน้ำ ป้องกันการใช้ประโยชน์ที่ดินที่มีผลให้เกิดการชะล้างพังทลายของดิน หรือการปนเปื้อนของมลพิษลงสู่แหล่งน้ำ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชน

พื้นที่เบ็ดเตล็ด ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จัดการการดูแลพื้นที่เบ็ดเตล็ดมิให้ถูกบุกรุกหรือทำให้เสื่อมสภาพ ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาและใช้ประโยชน์

พื้นที่สิ่งแวดล้อม ใช้มาตรการกฎหมายอย่างเคร่งครัดเพื่อสงวนพื้นที่สิ่งแวดล้อม ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน ประเมินผลกระทบสิ่งแวดล้อมก่อนริเริ่มโครงการขนาดใหญ่ สนับสนุนหลักผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย

(2) มาตรการด้านเศรษฐศาสตร์

พื้นที่เกษตรกรรม ควรมีการวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทน (Cost Benefit Analysis) จากการใช้ที่ดินเพื่อประกอบการตัดสินใจในการจัดสรรที่ดิน ควรให้เงินอุดหนุนรวมทั้งปัจจัยสนับสนุนและเงินชดเชยสำหรับส่วนต่างของรายได้จากการใช้มาตรการในการอนุรักษ์ดิน หรือปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต เผยแพร่ข้อมูลให้กับเกษตรกร การสร้างช่องทางให้มีการซื้อขายสินค้าปลอดสารพิษ สร้างความเชื่อมโยงระหว่างโอกาสที่จะสร้างรายได้กับการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิต ศึกษาความเป็นไปได้ในการขยายพื้นที่เพื่อการปลูกพืชพลังงาน ทบทวนนโยบายของรัฐบาลในการส่งเสริมการผลิตพืชเศรษฐกิจรวมทั้งนโยบายช่วยเหลือเกษตรกรยากจน ส่งเสริมการใช้หลักการผู้ก่อมลพิษเป็นผู้จ่าย หลักการเงินประกันด้านสิ่งแวดล้อม สนับสนุนการลงทุนในการปรับปรุงที่ดิน เทคโนโลยีที่ทันสมัย รวมทั้งจัดให้มีสินเชื่อเพื่อสนับสนุนระบบการผลิตแบบ Contacts farming

พื้นที่ป่าไม้ พื้นที่อนุรักษ์ทั้งทางบกและชายฝั่ง และพื้นที่ต้นน้ำ ศึกษาแนวทางในการลดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เพื่อนำไปเป็นคาร์บอนเครดิต ส่งเสริมการปลูกป่าทดแทนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม ผลักดันแนวคิดเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนให้กับชุมชนซึ่งดูแลระบบนิเวศ วางกรอบเพื่อป้องกันพื้นที่ที่เป็นแหล่งกำเนิดทรัพยากรธรรมชาติที่ในอนาคตอาจมีความสำคัญ

พื้นที่ท่องเที่ยวเชิงธรรมชาติ นำเอากลไกตลาดมาสร้างแรงจูงใจเพื่อการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์อย่างยั่งยืน ส่งเสริมให้ผู้ที่จะมาท่องเที่ยวชดเชยปริมาณคาร์บอน (carbon neutral tourism) ที่จะเกิดขึ้นโดยการซื้อคาร์บอนเครดิต ปรับปรุงค่าธรรมเนียมการเข้าชมที่เหมาะสมให้สะท้อนมูลค่าเศรษฐกิจที่แท้จริงของทรัพยากรธรรมชาติ กำหนดค่าธรรมเนียมเข้าชมเพื่อให้สอดคล้องกับต้นทุนของการดูแลรักษาโบราณสถานและแหล่งท่องเที่ยวทางประวัติศาสตร์

พื้นที่อุตสาหกรรม กำหนดเขตอุตสาหกรรม (Zoning) กำหนดความหนาแน่น (density control) ของสิ่งปลูกสร้าง รวมทั้งการควบคุมการก่อสร้างอาคารต่างๆ (Building control) นำเอาหลักการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตามที่ได้กำหนดไว้ในแผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. 2550-2554 มาใช้ นำหลักเกี่ยวกับการระวังไว้ก่อน (Precautionary Principle) มาประยุกต์ใช้

พื้นที่เบ็ดเตล็ด พื้นที่ทำเหมืองแร่ พื้นที่สัมปทานชุดทราย ควรมีการปรับเปลี่ยนค่าภาคหลวง (royalty) ที่สะท้อนมูลค่าเศรษฐกิจรวมของระบบนิเวศนั้น ๆ การให้สัมปทานควรใช้วิธีการประมูล (auction) โดยราคาประมูลเบื้องต้นควรจะเท่ากับมูลค่าเศรษฐกิจรวมของระบบนิเวศนั้น ๆ ต้องสร้างเงื่อนไขให้ผู้ประกอบการวางระบบการป้องกันมิให้เกิดผลกระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติแล้วยังควรจะต้องกำหนดให้มีซื้อพันธบัตรสิ่งแวดล้อม (Environmental Bond) เพื่อเป็นหลักประกัน

(3) มาตรการด้านสังคม

การริเริ่มหรือดำเนินโครงการใด ๆ ของหน่วยงานภาครัฐจะต้องให้ข้อมูลแก่ประชาชนอย่างเพียงพอ และใช้การมีส่วนร่วมของประชาชนทุกระดับ การจัดการที่ดินของรัฐที่มีวัตถุประสงค์เพื่อกิจการสาธารณะ ควรให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน จัดทำแผนการใช้ที่ดินที่

เหมาะสม โดยเฉพาะที่ดินบริเวณที่อยู่รอบ ๆ เมืองหรือชุมชนที่อาศัยอยู่ ใช้มาตรการทางภาษีที่ดิน เป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำทางสังคมในการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดิน เร่งรัดแก้ไขปัญหาความขัดแย้งด้านที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน การริเริ่มให้สิทธิใหม่ ๆ แก่ประชาชนและชุมชนในการใช้ที่ดิน เช่น สิทธิชุมชน โฉนดชุมชน เป็นต้น เพื่อเปิดช่องให้ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการที่ดิน ส่งเสริมการรวมกลุ่มประชาชนและชุมชนเพื่อการอนุรักษ์ดิน แก้ไขปัญหานี้สินของเกษตรกรหรือประชาชนที่เป็นหนี้แล้วจะสูญเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จัดตั้งธนาคารที่ดิน ใช้ที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาความยากจน วางระบบฐานข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับแนวเขตอนุรักษ์ การวางระบบกระจายการถือครองที่ดิน ปรับบทบาทและขั้นตอนการปฏิบัติงานของภาครัฐ สนับสนุนการรวมตัวของชุมชนให้เป็นองค์กรที่เป็นศูนย์กลางในการกำหนดแผนการใช้ประโยชน์จากที่ดินของตนเอง

(22) จรินทร์ เทศวานิช, อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, โครงการประเมินการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรูปแบบใหม่และผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2552

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

- เร่งรัดการออกกฎหมายและนำกฎหมายที่ดินและสิ่งปลูกสร้างออกใช้
- สร้างความเข้าใจและความร่วมมือกับประชาชนที่เกี่ยวข้อง โดยมีการประชาสัมพันธ์ทั้งในระดับประเทศ ระดับท้องถิ่นและระดับครัวเรือนเป็นระยะติดต่อกัน และมีการประเมินความรู้ ความเข้าใจของประชาชน ถ้าเป็นระดับท้องถิ่นควรให้เป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้นำชุมชนประชาสัมพันธ์ในรูปแบบต่าง ๆ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจ การประชาสัมพันธ์จึงเป็นเรื่องที่มีความสำคัญเพราะเมื่อประชาชนเข้าใจก็จะให้ความร่วมมือและผู้เกี่ยวข้องก็ต้องสร้างความร่วมมือและสร้างจิตสำนึกในการมีส่วนร่วมในกิจกรรมขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งทำงานเพื่อชุมชนของตนเอง
- การจัดระบบการทำงานและการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เนื่องจากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามกฎหมายใหม่ต้องมีการเตรียมความพร้อม การจัดระบบการจัดเก็บภาษี การจัดทำแผนที่ภาษี การจัดทำทะเบียนทรัพย์สินและการประมาณราคากลางของที่ดิน โดยต้องมีการจัดทำล่วงหน้า 1-2 ปี
- ควรมีการพัฒนาระบบการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยให้สามารถชำระภาษี ได้หลายช่องทางเพื่ออำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษี ขณะเดียวกันก็จะช่วยลดค่าใช้จ่ายในการจัดเก็บภาษีขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- การพัฒนาและสร้างความพร้อมทางด้านบุคลากร โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจึงควรมีการจัดทำแผนพัฒนาบุคลากรทั้งในระยะสั้นและระยะยาว พร้อมทั้งมีการจัดทำสื่อที่ใช้ฝึกอบรมเพื่อให้บุคลากรในส่วนการคลังได้มีโอกาสพบทวนและศึกษาหาความรู้จากสื่อที่ฝึกอบรมได้หลายครั้งจนเกิดความรู้

ความเข้าใจอย่างถ่องแท้โดยไม่จำเป็นต้องให้ทุกคนเข้าฝึกอบรมพร้อม ๆ กัน ซึ่งจะเป็นการประหยัดเงินงบประมาณ

- การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยการพัฒนาระบบฐานข้อมูลให้มีความสมบูรณ์ โดยเฉพาะอย่างยิ่งแผนที่ภาษี การทำทะเบียนทรัพย์สิน การพัฒนาระบบคอมพิวเตอร์ให้สามารถรองรับระบบงานใหม่ได้อย่างมีประสิทธิภาพ ขณะเดียวกัน ก็ควรให้ประชาชนรู้จักและเข้ามาใช้บริการของหน่วยที่ตั้งขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น โดยองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นควรมีการจัดทำป้ายแสดงที่ตั้งของหน่วยงานเพื่อให้ประชาชนได้รู้จัก ปรับปรุงอาคารสถานที่และจัดพื้นที่อำนวยความสะดวกแก่ผู้เสียภาษี ปรับปรุงฐานข้อมูลให้ทันสมัย รวมทั้งอำนวยความสะดวกเรื่องรถบริการเก็บภาษีเคลื่อนที่ไปตามหมู่บ้านต่าง ๆ และสร้างความรู้สึกที่ดี และมีความเต็มใจที่จะเสียภาษีบำรุงท้องถิ่นที่ประชาชนอยู่อาศัย

- การพัฒนาให้เกิดระบบการบริหารจัดการที่ดีในองค์กร จัดระบบบริหารการจัดเก็บภาษีให้มีขั้นตอนที่ชัดเจน ตรวจสอบได้ โดยมีการบริหารการจัดเก็บที่เป็นธรรม ประสานการอำนวยความสะดวกในการเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง การให้เจ้าหน้าที่เป็นบุคลากรหลักในการบริหารการจัดเก็บภาษี พัฒนาระบบการประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในด้านฐานข้อมูลและการปรับฐานข้อมูลร่วมกัน โดยเฉพาะอย่างยิ่งระหว่างองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สำนักงานที่ดิน และกรมธนารักษ์

(23) ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์, โครงการศึกษานโยบายภาษีที่ดิน, สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2552

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

- ควรผลักดันให้มีการใช้ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างแทนการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่ในเรื่องของฐานภาษีและอัตราภาษีที่ไม่เหมาะสม โดยการจัดเก็บ ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง จะใช้ฐานของมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งสะท้อนการได้รับประโยชน์จากการได้รับบริการของท้องถิ่น โดยอัตราภาษีจะแบ่งตามประเภทของการใช้ที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น ๆ

- สำหรับในส่วนการป้องกันการเก็งกำไรที่ดินและปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้มีการกำหนดให้มีการคิดอัตราภาษีที่ดินว่างเปล่าที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ตามสมควรในอัตราที่สูงและอัตราที่จะเพิ่มขึ้นหากยังมิได้นำไปใช้ประโยชน์อีก

(24) อาริยา มนัสบุญเพิ่มพูน, เรวดี จรุงรัตนพงศ์ และวณิชชา อ่วมแจ้ง, โครงการศึกษาเพื่อทบทวนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ, สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2552

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

- ศึกษาและจัดทำระบบฐานข้อมูลการถือครองที่ดิน เช่น ข้อมูลผู้ถือครองที่ดิน และการเปลี่ยนถ่ายโอนการถือครองที่ดิน เพื่อควบคุมการกระจายการถือครองที่ดินและสิทธิการครอบครองที่ดิน เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการจัดการที่ดินอย่างเหมาะสม กับศักยภาพของที่ดิน รวมถึงการปรับปรุงการจัดทำข้อมูลแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดินและเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงได้ทันกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่เป็นประจำทุกปี

- สำหรับนโยบายการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่รัฐบาลมีแผนที่จะนำมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น โดยภาษีดังกล่าวมีแนวทางเดียวกับภาษีมูลค่าที่ดิน ภาครัฐควรดำเนินการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้พร้อมก่อนดำเนินการจริง โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบของมาตรการภาษีต่อผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะกรณีที่ภาครัฐจะจัดเก็บภาษีในส่วนของที่อยู่อาศัย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะนำมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดเกณฑ์การยกเว้นภาษีหรือมาตรการเยียวยาต่าง ๆ เช่น กรณีการเก็บภาษีมูลค่าที่ดินของรัฐนิเวศน์เขตพิเศษ ประเทศออสเตรเลีย มีการยกเว้นไม่ต้องชำระภาษีของที่อยู่อาศัยหลักให้ครอบครัวละ ๑ แห่ง เป็นต้น นอกจากนี้ เนื่องจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะจัดเก็บจากมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังนั้น ภาครัฐจึงควรเตรียมความพร้อมของกลไกการประเมินมูลค่าที่ดินที่ต้องมีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลา

- ให้สิทธิการครอบครองโดยการเช่าที่ดินหรือการขายสิทธิให้แก่ชุมชนร่วมกันในการมีส่วนร่วมตัดสินใจต่อทิศทางในการพัฒนาพื้นที่หรือการดูแลพื้นที่ร่วมกันและการจำกัดเขตแดนการถือครองที่ดินทั้งในพื้นที่ในเขตเมืองตามความหนาแน่นของประชาชน ที่อาศัยในพื้นที่ และการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินตามคุณภาพของที่ดิน เช่น พื้นที่ในเขตชลประทานจะมีขนาดการถือครองน้อยกว่าพื้นที่นอกเขตชลประทาน

- การควบคุมดูแลพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษโดยการกำหนดเป็นเขตพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ ที่ต้องมีมาตรการควบคุมพิเศษเพื่อให้มีการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนอย่างเหมาะสมและมีการพัฒนาที่ดินอย่างยั่งยืน โดยการกำหนดผู้รับผิดชอบในการฟื้นฟูพื้นที่อย่างชัดเจน เช่น พื้นที่แหล่งศักยภาพแร่และมีการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ต้องมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติที่ดีเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

- การนำเครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ โดยให้เงินอุดหนุนบางส่วนเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรอนุรักษ์ที่ดินที่มีความเปราะบางทางสิ่งแวดล้อมหรือพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ อย่างไรก็ตาม การให้เงินอุดหนุนดังกล่าว จะต้องเป็นการให้เงินอุดหนุนที่นำไปใช้เพื่อทำให้สภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้นกว่าสภาพเดิมที่เป็นอยู่ เปรียบเสมือนการให้รางวัล (reward) กับเกษตรกร เช่น การให้

เงินอุดหนุนกับเกษตรกรในกิจกรรมที่จะบรรเทาการเกิดปัญหาดินถล่ม เช่น การปลูกหญ้าแฝก การทำเกษตรแบบขั้นบันได เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมด้วยวิธีหานี้ จะต้องมีการให้ความรู้เกษตรกรถึงวิธีปฏิบัติที่ถูกต้อง และมีการประเมินผลที่เกิดขึ้น ตลอดจนมีการดำเนินการส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง

(25) ศิริพร สัจจนันท์ และคณะ, โครงการศึกษาสภาพปัญหาการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทย ระยะที่ 2, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2552

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

(1) ด้านเศรษฐกิจและสังคม

- ควรมีการจัดการท้องถิ่นที่มีคนต่างด้าวมาอยู่อาศัยหรือทำธุรกิจมากให้เป็นเขตพิเศษ (Zoning) หรือจัดตั้งสภาเมืองที่เป็นอิสระมากำกับดูแล ซึ่งเป็นลักษณะหนึ่งของการกระจายอำนาจให้คนในท้องถิ่นที่ใกล้ชิดกับปัญหา ซึ่งน่าจะสามารถดูแลสอดส่องและแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ดีกว่า ไม่ว่าจะเป็นเรื่องของภาษีและค่าธรรมเนียมต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นมีโอกาสจัดเก็บได้เพิ่มขึ้นอีกในท้องถิ่นที่มีคนต่างชาติดำเนินอยู่อาศัย เพื่อให้เพียงพอกับค่าบริการสาธารณะประเภทต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นขยะ บริการสาธารณะต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นต้องใช้จ่ายไปเพื่อรองรับการเข้ามาของคนต่างชาติที่เพิ่มขึ้น นอกจากนี้ ยังอาจพิจารณาส่งเสริมการลงทุนจากต่างประเทศเฉพาะสาขาการผลิตบางสาขาที่เกิดประโยชน์โดยรวมต่อพื้นที่มากที่สุดด้วย

- นำเงื่อนไขในการดูแลสิ่งแวดล้อมและชุมชนที่ได้รับผลกระทบมาเป็นเงื่อนไขในการอนุญาตให้ลงทุนหรือส่งเสริมการลงทุน โดยรัฐควรทบทวนมาตรการส่งเสริมการลงทุน และมาตรการควบคุมต่าง ๆ ให้มีทิศทางที่ชัดเจนยิ่งขึ้นในการคำนึงถึงสิ่งแวดล้อม รวมถึงเรื่องขยะที่เกิดจากการลงทุนและการบริโภคสินค้าและบริการต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นสืบเนื่องจากการลงทุน ควรมีการพิจารณาเรื่องการกำจัดขยะ ที่อุตสาหกรรมต่าง ๆ สร้างขึ้น โดยอาจใช้หลักการทั่วไปที่ให้ผู้สร้างมลพิษเป็นผู้จ่าย (Polluter-Pay Principle) เป็นเงื่อนไขหนึ่งในการอนุมัติโครงการลงทุนต่าง ๆ ที่ท้องถิ่นอาจพิจารณาจัดเก็บค่าธรรมเนียมเพื่อนำมาดูแลแก้ไขปัญหาขยะได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่ต้องนำเงินงบประมาณของประเทศในส่วนอื่น ๆ มาใช้ในการแก้ปัญหาแม้ว่าสิ่งนี้จะมีผลกระทบเป็นการเพิ่มต้นทุนให้แก่นักลงทุนบ้างก็ตาม แต่ในระยะยาวย่อมส่งผลดีต่อทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้องไม่ว่าภาครัฐ ผู้ประกอบการ หรือท้องถิ่น

- ให้ภาคประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแจ้งเบาะแสกรณีพบเห็นหรือสงสัยว่า มีการกระทำความผิดเกิดขึ้นก็จะช่วยแบ่งเบาภาระในภาครัฐได้ เพราะประชาชนผู้อยู่ในพื้นที่ย่อมสามารถพบเห็นการถือครองที่ผิดไปจากปกติ เช่น กรณีบ้านจัดสรรที่ทั้งโครงการมีแต่คนต่างด้าวเข้าอยู่ ทั้งนี้ อาจกำหนดให้มีรางวัลแก่ผู้แจ้งเบาะแส โดยเมื่อพบเห็นหรือสงสัยว่า อาจมีคนต่างด้าวที่เข้าถือครองอสังหาริมทรัพย์อย่างผิดกฎหมาย หรือแม้แต่พบเห็นหน่วยงานที่ช่วยเหลือให้คนต่างด้าวสามารถถือครองอสังหาริมทรัพย์ได้ ให้แจ้งข้อมูลแก่พนักงานเจ้าหน้าที่กรมที่ดินเพื่อทำการตรวจสอบข้อเท็จจริงต่อไป

- ปลุกจิตสำนึกให้แก่ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือคนต่างด้าวในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ เนื่องจากคนต่างด้าวไม่สามารถกระทำการต่าง ๆ ดังกล่าวได้เองจำต้องมีผู้ให้ความช่วยเหลือ โดยส่วนใหญ่ ผู้ที่ให้ความช่วยเหลือมักเป็นคนไทยอาจเป็นชาวบ้านในกรณีการถือครองที่ดินแทน หรือการทำตนเป็นนอมินี ดังนั้น ชาวบ้านส่วนใหญ่โดยเฉพาะต่างจังหวัด อาจไม่รู้ว่า การให้ความช่วยเหลือของตนเป็นการกระทำที่ผิดกฎหมาย การให้ความรู้ความเข้าใจ รวมถึงการแสดงให้เห็นถึงความเสียหายที่ประเทศชาติจะได้รับกรณีการให้คนต่างด้าวเข้าถือครองอสังหาริมทรัพย์อย่างผิดกฎหมาย ก็จะเป็นส่วนช่วยในการหยุดยั้งการให้ความช่วยเหลือดังกล่าวได้ รวมถึงกรณีของนักกฎหมายที่เป็นคนไทยผู้ซึ่งมีความรู้ด้านกฎหมายและให้คำปรึกษาในการทางทางให้คนต่างด้าวสามารถถือครองอสังหาริมทรัพย์ในประเทศไทยได้ด้วยการพยายามหาช่องว่างของกฎหมายต่าง ๆ ฉะนั้น หากสามารถปลุกจิตสำนึกให้เห็นถึง ความสำคัญและผลเสียจากการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวได้แล้ว ก็จะสามารถทำให้การถือครองอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวในประเทศไทยอย่างผิดกฎหมายลดลง หรืออาจหมดไปในที่สุด

(2) ด้านกฎหมาย

- เพิ่มประสิทธิภาพในการตรวจสอบทั้งก่อนการจดทะเบียนและภายหลังการจดทะเบียน กรณีการได้มาซึ่งที่ดินที่อาจสงสัยว่า เพื่อประโยชน์การถือครองแก่คนต่างด้าว หรือกรณีนิติบุคคลที่มีผู้ถือหุ้นเป็นคนต่างด้าวถือหุ้นตั้งแต่ร้อยละ 40 แต่ไม่ถึง 50 ของทุนจดทะเบียน หรือนิติบุคคลที่มีคนต่างด้าวเป็นผู้มีอำนาจกระทำการแทน ให้มีการตรวจสอบอย่างเคร่งครัด เพื่อให้การหลีกเลี่ยงกฎหมายในการถือครองที่ดินโดยคนต่างด้าวเป็นไปได้ยากยิ่งขึ้น โดยการกำหนดมาตรการเพิ่มขึ้นจากที่มีอยู่เดิม เพื่อให้ระบบการตรวจสอบมีประสิทธิภาพ ดังนี้

- ประสานงานระหว่างหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้การตรวจสอบแหล่งเงินทุนทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยการประสานงานระหว่างกรมที่ดิน ธนาคารแห่งประเทศไทย หรือธนาคารพาณิชย์ กรมสรรพากร ซึ่งจะช่วยให้ทราบแหล่งที่มาของเงินทุนในการซื้ออสังหาริมทรัพย์ได้

- ประสานข้อมูลระหว่างหน่วยงานของรัฐ โดยกรมที่ดินอาจประสานข้อมูลกับกรมพัฒนาธุรกิจการค้าเมื่อนิติบุคคลใดมีการจดทะเบียนเพิ่มทุนจนกลายเป็นนิติบุคคลต่างด้าว ให้สำนักงานประจำจังหวัดของกรมพัฒนาธุรกิจการค้า แจ้งต่อสำนักงานที่ดินจังหวัดนั้น ๆ เพื่อดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดินของนิติบุคคลนั้น ก็จะทำให้กรมที่ดินสามารถติดตามตรวจสอบการถือครองที่ดินของนิติบุคคลและบังคับใช้กฎหมายแก่นิติบุคคลได้ทันทั่วถึงและมีประสิทธิภาพ

- เพิ่มบทลงโทษ เนื่องจากส่วนหนึ่งที่ทำให้คนต่างด้าวและผู้ให้ความช่วยเหลือแก่คนต่างด้าวในการถือครองอสังหาริมทรัพย์ไม่เกรงกลัวต่อการกระทำผิดกฎหมาย เนื่องจากบทลงโทษที่ไม่รุนแรง ไม่สามารถทำให้ผู้ที่กระทำความผิดหรือคิดจะกระทำความผิดเกิดความเกรงกลัว ต่อโทษได้ เห็นได้จากประมวลกฎหมายที่ดินที่ได้วางบทลงโทษไว้กรณีมีการฝ่าฝืนการถือครองที่ดินอย่างผิดกฎหมาย โดยบัญญัติไว้ในมาตรา 110 ถึงมาตรา 113 ซึ่งบทลงโทษดังกล่าวมีโทษปรับสูงสุดเพียงไม่เกิน 50,000 บาท ในขณะที่ผู้กระทำความผิดอาจได้รับผลตอบแทนจากการช่วยเหลือคนต่างด้าวในการถือครองที่ดินที่สูงกว่า ซึ่ง

เป็นแรงจูงใจให้ผู้กระทำผิดยอมเสี่ยงที่จะให้การช่วยเหลือคนต่างด้าวเหล่านั้น จึงควรเพิ่มโทษปรับในประมวลกฎหมายที่ดิน ในกรณีที่มีการถือครองที่ดินอย่างผิดกฎหมาย เป็นโทษปรับสูงสุดไม่เกิน 500,000 บาท โดยให้บังคับใช้ในส่วนของผู้กระทำผิดและผู้สนับสนุน

- การบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด รวมถึงการดำเนินการติดตามและตรวจสอบการครอบครองที่ดินของ คนต่างด้าวตามแนวปฏิบัติต่าง ๆ ที่มีอยู่อย่างเคร่งครัด

(26) กัลยาณี พรพิเนตพงศ์ และสมัย โกรทินธาคม, ความเสื่อมโทรมของชายฝั่งทะเลภาคใต้ : ปัญหา สาเหตุ และบทเรียนการจัดการ, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, 2552

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

(1) ด้านสิ่งแวดล้อม

- ควรกำหนดแนวถอยร่น หรือขอบเขตที่ได้รับอิทธิพลของชายฝั่งในแต่ละพื้นที่อย่างเป็นวิชาการ

- ยุติการรบกวน แทรกแซงระบบชายหาดในทุกกรณี โดยอ้างอิงจากแนวถอยร่น

- ศึกษาและดำเนินมาตรการฟื้นฟูชายฝั่งที่ถูกกัดเซาะโดยใช้แนวคิด “การทำงานร่วมกับธรรมชาติ”

(2) ด้านสังคม

- ย้ายบ้านเรือน (เวนคืนที่ดิน) ประชาชนที่ลี้ภัยจากแนวถอยร่นออกจากพื้นที่ โดยกำหนดมาตรการกำกับอย่างเป็นธรรม

- การส่งเสริมพื้นที่ชายฝั่งให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว และเป็นแหล่งเรียนรู้ธรรมชาติแก่เยาวชน และผู้สนใจ

- การส่งเสริมให้เป็นมรดกทางธรรมชาติของชุมชน

- การสร้างกระบวนการให้สังคมเกิดความเข้าใจที่ถูกต้องทั้งในด้านนิเวศน์ และคุณค่าของหาดทรายชายฝั่งทะเล

- ให้ความรู้แก่ชุมชนชายฝั่งให้เกิดความเข้าใจที่ถูกต้องและตระหนักในความสำคัญทั้งในด้านนิเวศน์ และคุณค่าของหาดทรายชายฝั่งทะเล

(3) ด้านกฎหมาย

- กำหนดให้หาดทรายชายฝั่งที่เหลือนอยู่ให้เป็นเขตอนุรักษ์โดยมีมาตรการคุ้มครองกำกับ

- การวิเคราะห์ความเหมาะสมในประเด็นต่างๆ ของกฎหมายเพื่อปรับปรุงให้มีความเหมาะสม การเพิ่มกลไกการสนับสนุนการอนุรักษ์ การแก้ปัญหาอย่างเป็นวิชาการ การเพิ่มกลไกการดูแลทรัพยากร

ชายฝั่งส่วนสำคัญที่มีความบอบบางเป็นพิเศษ การกำหนดมาตรการกำกับแนวถอยร่นของแต่ละพื้นที่ การกำหนดมาตรการใช้ประโยชน์และมาตรการอนุรักษ์ในแต่ละพื้นที่ให้มีความชัดเจน

- การปรับปรุงประสิทธิภาพการบังคับใช้กฎหมายและบทลงโทษให้มีความเหมาะสม
- การจัดระบบประสานภารกิจของแต่ละหน่วยงานที่มีหน้าที่เกี่ยวข้องกับ การจัดการทรัพยากรชายฝั่งให้สามารถดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพ และลดความซ้ำซ้อนลง

(27) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินไปสู่การปฏิบัติ, สิงหาคม 2553

ผลการศึกษา

ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทย อาจสรุปได้เป็น ๗ ประเด็นปัญหาหลัก ได้แก่

1. การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ
2. ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน
3. การกระจายการถือครองที่ดินทำกิน
4. การไร้ที่ดินทำกิน
5. การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ
6. การถือครองที่ดินขนาดใหญ่
7. ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดิน

กรอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน ประกอบด้วยยุทธศาสตร์ 4 ด้าน คือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ยั่งยืน มีพันธกิจและแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

- (1) ให้มีเขตพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้หรือเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐและเขตพื้นที่พัฒนา
- (2) ให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์
- (3) ให้มีการติดตามการบังคับใช้กฎหมาย

ยุทธศาสตร์ที่ 2 ด้านการใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม มีพันธกิจและแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

- (1) ให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดินของรัฐอย่างมีประสิทธิภาพ
- (2) ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบ
- (3) ให้มีระบบข้อมูลพื้นฐาน
- (4) ให้รัฐมีธรรมาภิบาลด้านข้อมูลข่าวสาร การใช้ประโยชน์และการพัฒนาที่ดิน
- (5) ติดตามการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวกับการถือที่ดินของต่างชาติ

ยุทธศาสตร์ที่ 3 ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาส มีพันธกิจและแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

- (1) พัฒนาที่ดินเพื่อจัดให้ประชาชนมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย
- (2) บูรณาการการจัดที่ดินควบคู่ไปกับแผนพัฒนาต่าง ๆ
- (3) พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 ด้านการบริหารจัดการที่ดิน มีพันธกิจและแนวทางการดำเนินงานเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ ดังนี้

- (1) จัดตั้งองค์กรที่กำหนดนโยบายที่ดินแห่งชาติ
- (2) พัฒนาระบบการจัดทำแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ
- (3) พัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ดินและข้อมูลศักยภาพทรัพยากรธรรมชาติในที่ดิน
- (4) สร้างมิติการมีส่วนร่วมของประชาชน
- (5) เสริมสร้างธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดิน
- (6) พัฒนาองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการที่ดิน

แผนงานและโครงการภายใต้แผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินเชิงบูรณาการ พ.ศ. 2553/54-2559 จะประกอบด้วย 3 ส่วน ดังนี้

ส่วนแรก แผนงาน โครงการบูรณาการที่ริเริ่มใหม่ ซึ่งเกิดจากผลการประเมินและวิเคราะห์ช่องว่าง (Gap Analysis) ระหว่างสภาพปัญหาการบริหารจัดการที่ดินที่เป็นอยู่ในปัจจุบันและภารกิจที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องปฏิบัติอยู่กับข้อเสนอแนะแนวทางการดำเนินการภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน โดยเป็นโครงการบูรณาการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องจะต้องดำเนินการในช่วงปี พ.ศ. 2555-2559 (5 ปี) เพื่อให้แผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินเชิงบูรณาการ พ.ศ. 2553/54-2559 บรรลุตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้

ส่วนที่สอง โครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องที่ได้รับการจัดสรรงบประมาณและกำลังดำเนินการอยู่ในปี พ.ศ. 2553 และโครงการที่กำลังดำเนินการของงบประมาณสนับสนุนในปีงบประมาณ 2554 โดยเป็นโครงการที่ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน

ส่วนที่สาม โครงการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่มีการดำเนินการอยู่ และเป็นโครงการที่ต้องดำเนินการอย่างต่อเนื่อง เพื่อเป็นการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินไปสู่การปฏิบัติ รวมทั้งโครงการที่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องมีแผนจะดำเนินการในช่วงระยะเวลาของแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินเชิงบูรณาการ พ.ศ. 2553/54-2559 ที่ตอบสนองต่อยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน

เพื่อให้การดำเนินงานด้านการบริหารจัดการที่ดินของประเทศบรรลุตามเป้าหมายที่กำหนดไว้ภายใต้กรอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน จึงมีข้อเสนอแนะเชิงนโยบาย ดังนี้

(1) รัฐบาลควรมีนโยบายสนับสนุนการดำเนินงานตามแนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงที่เน้นการดำเนินงานตามหลักธรรมาภิบาลที่ดี โดยการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน รวมทั้งเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนในการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ

(2) รัฐบาลควรมีนโยบายกำหนดให้มีแผนการใช้ที่ดินของชาติ เพื่อทำหน้าที่เป็นกรอบการดำเนินงานการบริหารจัดการที่ดินของชาติ ให้มีเอกภาพและเป็นไปในทิศทางเดียวกันเพื่อตอบสนองต่อนโยบายการพัฒนาประเทศในภาพรวม

(3) รัฐบาลควรมีนโยบายในการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาส โดยรูปแบบการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเป็นธรรมและสอดคล้องกับความสะดวกทางธรรมชาติ

(4) รัฐบาลควรมีนโยบายที่จะลงทุนในการจัดทำระบบข้อมูลที่ดินแบบบูรณาการ รวมทั้งการปรับปรุงแนวเขตที่ดินทั้งของรัฐและเอกชนทั่วประเทศให้มีความชัดเจน เพื่อนำไปสู่การเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ

(5) รัฐบาลควรมีนโยบายพัฒนากฎหมายเพื่อเป็นเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินให้มีประสิทธิภาพและเป็นธรรม โดยการแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมายที่เป็นอุปสรรคต่อการบริหารจัดการที่ดินและตรากฎหมายใหม่ที่จำเป็น

(6) รัฐบาลควรมีนโยบายส่งเสริมและสนับสนุนการศึกษาวิจัยเพื่อสร้างองค์ความรู้ใหม่ด้านการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้เป็นไปตามการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อม ทั้งจากภายในและนอก

ปัจจัยสนับสนุนและผลักดันให้เกิดการบูรณาการแผนงาน โครงการไปสู่การปฏิบัติ

(1) การดำเนินงานตามแผนงานทั้ง 6 แผนงาน และ 13 โครงการบูรณาการ จะต้องดำเนินงานไปพร้อม ๆ กัน อย่างต่อเนื่อง และที่สำคัญต้องได้รับการสนับสนุนจากภาคการเมือง

(2) ได้รับการสนับสนุนงบประมาณ ทั้งในส่วนของสำนักงบประมาณและจากฝ่ายนิติบัญญัติ

(3) เร่งรัดให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ

(4) สนับสนุนให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการพัฒนาโครงการ เช่น โครงการธนาคารที่ดิน โครงการโฉนดชุมชน การสำรวจแนวเขตที่ดินของรัฐให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน การศึกษา วิจัยการใช้ประโยชน์ที่ดินในแต่ละพื้นที่ และเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนโดยเปิดโอกาสให้สาธารณะสามารถเข้าถึงข้อมูลข่าวสารที่ดินได้อย่างเท่าเทียมกัน เพื่อสนับสนุนให้มีการติดตามตรวจสอบการดำเนินงานของภาครัฐ

(28) อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการวิจัยกลไกการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่ดินของรัฐ”, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ธันวาคม 2553

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

กบร. ยังคงเป็นกลไกในการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่ดินของรัฐที่เหมาะสมในระหว่างที่ยังไม่มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ อย่างไรก็ตาม เมื่อศึกษาแนวทางและกลไกการแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่ดินของรัฐแล้ว พบว่ามีข้อจำกัดหลายประการที่ทำให้ กบร. และ สบร. ไม่สามารถตอบสนองต่อปัญหาที่จะต้องพิสูจน์สิทธิที่ดินให้แก่ประชาชนได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ เนื่องจากข้อจำกัดด้านกฎหมายรองรับอำนาจหน้าที่และองค์ประกอบของคณะกรรมการ ขั้นตอนการทำงานที่ต้องอาศัยผู้ชำนาญการในการอ่านภาพถ่ายทางอากาศและความร่วมมือของหน่วยงานของรัฐที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลรักษาที่ดินของรัฐ

จึงควรปรับปรุงองค์ประกอบของคณะกรรมการ และสนับสนุนในขั้นตอนการทำงานตามที่ได้วิเคราะห์มาแล้ว การแก้ไขปัญหามลพิษทางอากาศที่ดินให้กับประชาชนที่ผ่านมา แม้มีปริมาณผลงานเพิ่มขึ้นแต่ยังไม่เพียงพอต่อความต้องการ ส่วนการให้ สบร. ย้ายไปสังกัดสำนักนายกรัฐมนตรีอาจมิได้ทำให้การทำงานมีประสิทธิภาพมากขึ้นอย่างเห็นได้ชัด แต่จะทำให้ได้รับความร่วมมือจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและมีภาพลักษณ์ที่เปลี่ยนไป ช่วยสร้างความเชื่อมั่นให้แก่ประชาชนผู้เกี่ยวข้อง

(29) ปิติพงศ์ พิ้งบุญ ณ อรุณยา และคณะ โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรกฎาคม 2554

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

พบว่าข้อเท็จจริงในปัจจุบันที่อาจส่งผลต่อการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคตที่สำคัญ ๆ ได้แก่ การที่เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพทำกินในที่ดิน ส.ป.ก. มีอายุเฉลี่ยค่อนข้างสูงวัยผู้สูงอายุ ในขณะที่มีลูกหลานจำนวนน้อยมากที่อยู่ในวัยทำงาน ในขณะที่พื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่ไม่มีระบบชลประทานและไม่มีแหล่งน้ำเพียงพอต่อการเพาะปลูกต้องอาศัยน้ำฝนอย่างเดียว

การศึกษาด้านกลไกการบริหารจัดการงานปฏิรูปที่ดิน พบว่ากฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินที่ใช้บังคับอยู่ในปัจจุบันมีหลายฉบับและมีหน่วยงานของรัฐที่รับผิดชอบในการดำเนินการจัดที่ดินตามอำนาจหน้าที่ตามที่กฎหมายบัญญัติแตกต่างกันไป ในขณะที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินมีประเด็นที่ควรพิจารณาเพื่อให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไปในปัจจุบัน เช่น นิยามของคำว่า “เกษตรกร” หรือเรื่องการปรับปรุงสิทธิและการถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐที่นำมาปฏิรูปที่ดิน ที่ ส.ป.ก.

ยังไม่สามารถดำเนินการให้เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเจ้าของที่ดินได้ เมื่อเทียบกับการนำที่ดินของเอกชนมาปฏิรูปที่ดิน

ในด้านสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการนำที่ดินของรัฐมาปฏิรูปที่ดิน พบว่าเกษตรกรต้องการให้มีค่าเหมือนการได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินทั่วไป เพราะเอกสารสิทธิ์ที่เป็นโฉนด ส.ป.ก. ปัจจุบันไม่สามารถใช้เป็นหลักประกันในการขอสินเชื่อและการบังคับคดีเหมือนหลักทรัพย์ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้

ในประเด็นเรื่องการห้ามมิให้ผู้ได้รับสิทธิในที่ดินจากการปฏิรูปที่ดินแบ่งแยก หรือโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น เว้นแต่เป็นการตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรม หรือโอนไปยังสถาบันเกษตรกร หรือ ส.ป.ก. เพื่อประโยชน์ในการปฏิรูปที่ดิน ยังมีปัญหาในทางปฏิบัติในกรณีที่ดินเกษตรกรไม่ต้องการถือครองที่ดินต่อไปหรือถึงแก่ความตาย เพราะปัจจุบันยังไม่มีกฎกระทรวงกำหนดหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขตามที่กฎหมายกำหนด จึงมีการฝ่าฝืนและเกิดปัญหาการเปลี่ยนมือถือครองที่ดิน

การศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล พบว่า ด้านเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 เกษตรกรส่วนใหญ่มีความพึงพอใจที่ได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ด้วยเหตุผลสำคัญ 2 ประการ คือ ทำให้รู้สึกมั่นคงในที่ดินทำกินไม่เป็นผู้บุกรุกที่ดินทำกิน และสิทธินั้นเป็นทรัพย์สินสำหรับทายาทหรือตกทอดทางมรดกได้ แต่ถ้าเป็นไปได้ความต้องการสูงสุดในเอกสารสิทธิ คือ ต้องการให้เป็นโฉนดตามกฎหมายที่ดินมากกว่าโฉนดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน

เรื่องการซื้อขายเปลี่ยนมือเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 สัมภาษณ์พบว่าการซื้อขายเปลี่ยนมือเกิดขึ้นในทุกพื้นที่ แต่จำนวนไม่ปรากฏชัดเจนซึ่งโดยทั่วไปไม่น่าจะมีมาก ยกเว้นในจังหวัดที่พื้นที่โดยรอบเขตปฏิรูปที่ดินมีสภาพการใช้ที่ดินเพื่อพัฒนาเชิงพาณิชย์สูงตามสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป และยังส่งผลให้เกษตรกรที่ถือครองที่ดินบางคนไม่ต้องการได้รับเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. 4-01 ต่อไป ในขณะที่เกษตรกรส่วนใหญ่รับรู้ในเรื่องสิทธิในที่ดินทำกินของตนเอง และเห็นด้วยกับการที่ ส.ป.ก. จะออกโฉนดที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน โดยผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินในที่ของรัฐบางส่วนไม่ขัดข้องที่จะชำระราคาค่าที่ดินด้วยการเช่าหรือเช่าซื้อที่ดินตามข้อกำหนดของ ส.ป.ก. แต่ต้องเป็นราคาที่ต่ำกว่าราคาตลาด และมีเงื่อนไขการชำระที่ยาว นอกจากนี้ ส่วนใหญ่ทราบราคาตลาดของที่ดินในบริเวณท้องที่ทำกิน ทำให้มีแรงจูงใจทั้งต่อผู้ที่ต้องการเปลี่ยนมือ และผู้ที่ต้องการเช่าหรือเช่าซื้อเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินจาก ส.ป.ก.

ผลการศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูล ในด้านอื่น ๆ พบว่า ปัจจุบันเกษตรกรมีความรู้สึกที่ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดินยังขาดการพัฒนาหรือมีการพัฒนาไม่ต่อเนื่อง ซึ่งเป็นผลมาจากนโยบายที่ให้องค์กรปกครองท้องถิ่นดำเนินงานพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่รับผิดชอบของตนเอง

ด้านสินเชื่อพบว่าแหล่งเงินกู้ส่วนใหญ่ได้มาจาก ธ.ก.ส. และกองทุนหมู่บ้าน ซึ่งแสดงว่าเอกสาร ส.ป.ก. 4-01 น่าจะไม่มีส่วนในการพิจารณาให้สินเชื่อโดยตรงของแหล่งเงินกู้อย่างกล่าว

การศึกษาวิจัยครั้งนี้ ทำให้ได้ข้อเสนอแนะต่อแนวทางการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในระยะต่อไป ที่สำคัญ

ประการแรก เรื่องเอกสารสิทธิที่ดิน ต้องเปลี่ยนจากบุคคลสิทธิ (เอกสารสิทธิที่ดิน ส.ป.ก. 4-01) ไปเป็นทรัพย์สินสิทธิ (โฉนดที่ดิน ส.ป.ก.) เพื่อให้สามารถโอนได้ตามที่กฎหมายกำหนดและสามารถใช้เป็นหลักประกันการขอสินเชื่อจากระบบธนาคารได้ และจำเป็นต้องมีการพัฒนากลไกจัดการตลาดควบคู่ไปด้วย เพื่อให้การซื้อขายแลกเปลี่ยนโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. ที่ทำได้ในวงจำกัดเกิดสภาพคล่องขึ้น และจะทำให้ที่ดินมีมูลค่าทางเศรษฐกิจขึ้นมาทันที ทั้งในแง่สินทรัพย์ของประเทศและมูลค่าทรัพย์สินของ ส.ป.ก.

ประการที่สอง เรื่องการออกโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. ควรทำแบบค่อยเป็นค่อยไปโดยเริ่มจากความสมัครใจของเกษตรกรก่อนมากกว่าการบังคับเป็นการทั่วไป และในระยะต่อไป ต้องเข้มงวดเรื่องการคัดเลือกเกษตรกรที่จะได้รับสิทธิในที่ดิน ส.ป.ก. ส่วนการเข้าซื้อโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. ควรเก็บค่าที่ดินในอัตราต่ำกว่าตลาดโดยให้เกษตรกรผ่อนส่งได้ในระยะยาวผ่านระบบธนาคาร และเนื่องจากที่ดินได้เป็นกรรมสิทธิ์ของเกษตรกรไปแล้วจึงอาจต้องพิจารณาเรื่องการควบคุมพื้นที่เกษตรกรรมควบคู่ไปกับการออกโฉนด

ประการที่สาม เรื่องกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อาจให้มีสถานะเป็นนิติบุคคลต่างหากหรืออยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ ส.ป.ก. ต่อไปตามภารกิจที่ได้รับมอบหมาย ทั้งนี้ ภารกิจของกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกับธนาคารจะต้องกำหนดให้มีความแตกต่างกันอย่างชัดเจน ทั้งในแง่ของการอำนวยความสะดวก การค้าประกันสินเชื่อด้วยโฉนดที่ดิน ส.ป.ก. และการสร้างตลาดซื้อขายโฉนดที่ดิน ส.ป.ก.

ประการที่สี่ เรื่องการจัดที่ดิน ส.ป.ก. ควรเริ่มกลับมาการซื้อที่ดินเอกชนเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรได้เช่าหรือเช่าซื้อ ซึ่งเป็นภารกิจและกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ส่วนที่ดินของรัฐที่ไม่สามารถนำไปจัดได้เนื่องจากไม่มีสภาพเป็นที่ดินเกษตร ควรให้เป็นที่ราชพัสดุเพื่อให้เช่าและคงสภาพเป็นที่ดินของรัฐ แต่ทำประโยชน์เพื่อกิจการอื่น ๆ ได้ และควรพิจารณาขยายขอบเขตกิจกรรมที่ต่อเนื่องกับการเกษตรให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและการประกอบอาชีพของเกษตรกรในปัจจุบัน นอกจากนี้ การจัดที่ดินจำเป็นต้องมีข้อมูลที่ทันสมัยและต้องมีการปรับปรุงข้อมูลทั้งที่เป็นแผนที่และข้อมูลที่ไม่เป็นแผนที่ให้ถูกต้องและเป็นปัจจุบันอย่างต่อเนื่องสม่ำเสมอ

ประการที่ห้า เรื่องที่เกี่ยวกับกฎหมาย นิยามศัพท์ต่าง ๆ ที่ใช้ในกฎหมายปฏิรูปที่ดินมาตั้งแต่ต้น ควรต้องมีการทบทวนและพิจารณาให้สอดคล้องกับสภาพทางเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงมาจนถึงปัจจุบัน ตัวอย่างเช่น นิยามคำว่า “เกษตรกร” ซึ่งอาจไม่สอดคล้องกับสภาพปัจจุบันเพราะเกษตรกรมีรายได้นอกการเกษตรมากขึ้น และใช้เวลาในฟาร์มน้อยลง รวมทั้งการที่เกษตรกรส่วนใหญ่ที่ประกอบอาชีพทำกินในที่ดินเป็นผู้สูงอายุและเด็ก รวมทั้งควรมีการแก้ไขหรือยกเลิกหลักเกณฑ์ ระเบียบ

ต่าง ๆ ที่ไม่สามารถใช้บังคับได้ พร้อม ๆ กับการให้ความรู้ในเรื่องดังกล่าวที่มีการปรับเปลี่ยนไปแก่เจ้าหน้าที่และเกษตรกรอย่างต่อเนื่อง

ประการสุดท้าย เกี่ยวกับการบริหารจัดการในระดับท้องถิ่น ควรให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและผู้ปกครองท้องถิ่นที่มีส่วนร่วมในกระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างเหมาะสม เช่น การคัดเลือกเกษตรกร การดูแลและควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปอย่างถูกต้อง การบูรณาการแผนงานและงบประมาณเพื่อพัฒนาพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ และการใช้เงินกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในการพัฒนาพื้นที่ เป็นต้น

(30) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โครงการจัดทำแผนแม่บทการจัดการข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน, กันยายน 2554

โครงการจัดทำแผนแม่บทการจัดการข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อศึกษาวิเคราะห์รูปแบบโครงสร้างของระบบข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน สำหรับสนับสนุนการปฏิบัติหน้าที่ของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ให้ปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ และเป็นการเตรียมความพร้อมสำหรับการปฏิบัติหน้าที่ในฐานะฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามร่างพระราชบัญญัติคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ที่กำหนดให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม มีหน้าที่ในการเป็นศูนย์กลางจัดเก็บและเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินการดำเนินงาน สามารถแบ่งออกได้เป็น 6 ส่วน ได้แก่ (1) การศึกษาและวิเคราะห์ข้อมูลของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 12 หน่วยงาน (2) การศึกษาและวิเคราะห์กระบวนการทำงานและระบบเทคโนโลยีสารสนเทศ ในสภาวะปัจจุบันของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เพื่อประเมินความเป็นไปได้ในการเชื่อมโยงข้อมูลระหว่างสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมกับหน่วยงานต่าง ๆ (3) การสำรวจข้อมูลและรูปแบบข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดินที่เหมาะสม (4) การจัดประชุมระดมความคิดเห็นจากภาคีที่เกี่ยวข้อง (5) การนำเสนอแนวทางการเชื่อมโยง และจัดทำตัวอย่างการเชื่อมโยงข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน และ (6) จัดทำแผนแม่บทการจัดการข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน และจัดทำร่างข้อกำหนดสำหรับโครงการพัฒนาระบบสารสนเทศข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน

ผลของการดำเนินงานทำให้มีแผนแม่บทการจัดการข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน ที่ครอบคลุมแผนแม่บทการจัดตั้งศูนย์กลางข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน แผนการจัดการข้อมูล แผนการเชื่อมโยงข้อมูล และแผนการใช้ประโยชน์ข้อมูล และแนวทางการบริหารจัดการข้อมูล 4 แบบ ภายใต้แผนแม่บทการจัดการข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน ได้แบ่งพันธกิจ แบ่งออกเป็น 4 ด้าน ดังต่อไปนี้

- (1) พัฒนาระบบศูนย์กลางข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(2) บริหารจัดการ ข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน

(3) ส่งเสริมให้มีการสร้างเครือข่ายให้มีความเชี่ยวชาญให้สามารถใช้ประโยชน์จากข้อมูลในเชิงบูรณาการได้อย่างพอเพียง

(4) จัดการการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

และแบ่งยุทธศาสตร์ออกเป็น 4 ยุทธศาสตร์ คือ

ยุทธศาสตร์ที่ 1 จัดตั้งศูนย์กลางข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ พัฒนาบุคลากร และโครงสร้างด้านเทคโนโลยีสารสนเทศ

ยุทธศาสตร์ที่ 2 พัฒนามาตรฐาน และระบบการเชื่อมโยงข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน

ยุทธศาสตร์ที่ 3 พัฒนาและสร้างเครือข่ายผู้เชี่ยวชาญ ส่งเสริม สนับสนุนให้มีการศึกษา วิจัยเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดิน และสร้างเครือข่ายความร่วมมือ

ยุทธศาสตร์ที่ 4 พัฒนาช่องทาง รูปแบบ วิธี ในการเผยแพร่ข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศที่มีประสิทธิภาพ และมีโครงการต่าง ๆ ภายใต้ยุทธศาสตร์ทั้ง ๔ ยุทธศาสตร์

และมีภาพรวมการจัดทำแผนผังเส้นทางการดำเนินการจัดการข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน (Road Map) โดยมองภาพการดำเนินการในระยะยาว 10 ปี ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2555-2564

(31) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงการศึกษาเพื่อกำหนดเป้าหมายและแนวทางการใช้ที่ดินที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ พ.ศ. 2555

ผลการศึกษา

โครงการศึกษาเพื่อกำหนดเป้าหมายและแนวทางการใช้ที่ดินที่สอดคล้องกับทิศทางการพัฒนาประเทศ แบ่งการศึกษออกเป็น 2 ส่วนสำคัญ ได้แก่ ส่วนแรกเป็นการคาดการณ์เป้าหมายสัดส่วนการใช้ที่ดินที่เหมาะสมในระดับประเทศ โดยผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการฉายภาพอนาคตหรือฉากทัศน์ (Scenario) การใช้ที่ดินแต่ละประเภทในปี พ.ศ. 2575 และการสร้างแบบจำลองพลวัตระบบ (System dynamic) เพื่อดูผลกระทบจากปัจจัยขับเคลื่อนต่าง ๆ ต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศ ส่วนที่สองเป็นการจัดทำข้อเสนอแนวทางการบริหารจัดการที่ดินที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและนำไปสู่การใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน

การศึกษานี้ผู้ศึกษาได้ใช้วิธีการคาดการณ์สัดส่วนการใช้ที่ดินที่เหมาะสมระดับประเทศใน 2 รูปแบบ ทั้งเชิงคุณภาพและเชิงปริมาณ ในส่วนของการคาดการณ์เชิงคุณภาพเป็นการฉายภาพอนาคตหรือฉากทัศน์ (Scenario) ของการใช้ที่ดินแต่ละประเภท โดยการประชุมเชิงปฏิบัติการร่วมกับผู้เชี่ยวชาญและผู้มีส่วนได้ส่วนเสียจากการใช้ที่ดิน ซึ่งเป็นกระบวนการที่เปิดโอกาสให้ผู้มีส่วนได้ส่วนเสียได้เข้ามามีส่วนร่วมหารือและร่วมคิดว่าภาพอนาคตการใช้ที่ดินของประเทศควรจะเป็นอย่างไร โดยในการฉายภาพอนาคตจะเน้นการวิเคราะห์ปัจจัยขับเคลื่อน (Drivers) ระดับความไม่แน่นอน

(Uncertainties) และระดับของผลกระทบ (Impact) เพื่อจะนำภาพเชิงคุณภาพที่ได้มากำหนดตรรกะของฉากทัศน์ (Scenario logic) จากนั้นก็นำข้อมูลที่ได้มาสร้างทางเลือกของฉากทัศน์การใช้ที่ดินใน 20 ปีข้างหน้า อีกส่วนหนึ่งเป็นการวิเคราะห์เชิงปริมาณ ซึ่งผู้ศึกษาได้เลือกแบบจำลองพลวัตระบบ (System dynamic) มาใช้ในการวิเคราะห์ โดยนำเอาฉากทัศน์ต่าง ๆ ที่ได้จากการวิเคราะห์เชิงคุณภาพมาใช้เป็นกรอบในการวิเคราะห์ประกอบกับข้อมูลตัวเลขจากงานวิจัยที่ผ่านมาและข้อมูลสถิติของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อการคาดการณ์ผลกระทบจากปัจจัยขับเคลื่อนต่างๆ ที่มีผลต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินแต่ละประเภทในแต่ละฉากทัศน์ ผลการศึกษาที่ได้เป็นสัดส่วนการใช้ที่ดินแต่ละประเภทในแต่ละฉากทัศน์สำหรับหลักเกณฑ์ที่ใช้ในการสร้างฉากทัศน์และกำหนดสัดส่วนการใช้ที่ดินมี 3 ประการหลัก ได้แก่ หนึ่ง ตามที่กฎหมายกำหนด โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ป่าไม้ สอง ตามศักยภาพของพื้นที่ว่าจะมีความเหมาะสมในการพัฒนาที่ดินเช่นไร และ สาม แนวโน้มและทิศทางการพัฒนาในอนาคต โดยเน้นการวิเคราะห์ปัจจัยขับเคลื่อนใน 5 กลุ่มหลัก ได้แก่ สังคม เศรษฐกิจ สิ่งแวดล้อม เทคโนโลยี และการเมือง

สำหรับขั้นตอนการคาดการณ์สัดส่วนการใช้ที่ดินระดับประเทศ แบ่งประเภทการใช้ที่ดินออกเป็น 6 ประเภทหลัก ได้แก่ หนึ่ง พื้นที่ป่าไม้คงสภาพ สอง พื้นที่ป่าเสื่อมสภาพ สาม พื้นที่เกษตรกรรม สี่ พื้นที่ชุมชนและสิ่งก่อสร้าง ห้า พื้นที่อุตสาหกรรม และ หก พื้นที่เบ็ดเตล็ดและอื่น ๆ

ผลการศึกษาครั้งนี้ ได้ประมวลภาพฉากทัศน์ของการใช้ที่ดินของประเทศไทย ในปี พ.ศ. 2575 ได้ 5 ฉากทัศน์ ได้แก่ หนึ่ง แผ่นดินทอง สอง เกษตรกรรมล้ำค่า สาม อุตสาหกรรมนำสมัย สี่ ดินพอกหางหมู และ ห้า วิฤตผืนดินไทย โดยแต่ละฉากทัศน์จะสะท้อนให้เห็นภาพอนาคตของการใช้ที่ดินและสัดส่วนการใช้ที่ดินแต่ละประเภทในปี พ.ศ. 2575 ที่แตกต่างกันไป ดังนี้

ฉากทัศน์ดินพอกหางหมู เป็นภาพที่แสดงถึงการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินตามแนวโน้มในปัจจุบันที่มีการใช้ที่ดินอย่างฟุ่มเฟือย มีการปลูกยางพาราและพืชไร่ เช่น ข้าวโพด ปาล์มน้ำมัน เข้าไปในพื้นที่ป่า

ส่วนฉากทัศน์วิฤตผืนดินไทย เป็นภาพที่สะท้อนการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่มีแนวโน้มเช่นเดียวกันกับฉากทัศน์ดินพอกหางหมู แต่มีระดับความรุนแรงมากขึ้น มีการใช้ทรัพยากรอย่างสิ้นเปลืองโดยทั้งสองภาพดังกล่าวข้างต้นสะท้อนให้เห็นถึงการพัฒนาประเทศที่เน้นการใช้ทรัพยากรเป็นหลัก สำหรับฉากทัศน์เกษตรกรรมล้ำค่าและฉากทัศน์อุตสาหกรรมนำสมัย เป็นภาพที่สะท้อนถึงการพัฒนาประเทศที่ใช้ฐานการผลิตที่เน้นความรู้เป็นหลัก โดยฉากทัศน์อุตสาหกรรมนำสมัย เป็นภาพที่สะท้อนให้เห็นว่าในอนาคตอุตสาหกรรมเป็นภาคการผลิตที่ก่อให้เกิดรายได้หลักเข้าประเทศ และเป็นอุตสาหกรรมที่เน้นความรู้และเทคโนโลยี โดยมีการใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรไม่มากเท่ากับฉากทัศน์ดินพอกหางหมู ประชากรมีการย้ายถิ่นฐานเข้ามาอยู่ในพื้นที่เมืองในภาคอุตสาหกรรมและภาคบริการมากขึ้น เกิดความเหลื่อมล้ำทางสังคมและมีความเสี่ยงจากความผันผวนทางธุรกิจ อย่างไรก็ตาม ฉากทัศน์อุตสาหกรรมนำสมัยนี้ ประเด็นความมั่นคงทางอาหารในอนาคตจะมีความสำคัญมากยิ่งขึ้น เกิดความ

เสี่ยงอันเนื่องมาจากพื้นที่เกษตรกรรมลดลง จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการพัฒนาเทคโนโลยีเพื่อรองรับกับความมั่นคงด้านอาหารของประเทศ

ในฉากทัศน์ที่เป็นมุมกลับกันกับฉากทัศน์อุตสาหกรรมนำสมัย คือ **ฉากทัศน์เกษตรกรรมล้ำค่า** เป็นการสะท้อนภาพในอนาคตว่าอุตสาหกรรมจะไม่ขยายตัว แต่ภาคเกษตรกรรมจะเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งการปลูกพืชพลังงานและพืชอาหาร การผลิตในภาคเกษตรจะมีรูปแบบที่หลากหลายขึ้น มีการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตจากการใช้เทคโนโลยีใหม่ๆ อย่างไรก็ตามมีข้อพึงระวังที่อาจเป็นผลสะท้อนกลับของการใช้ที่ดินในฉากทัศน์เกษตรกรรมล้ำค่าคือเมื่อมีการพัฒนาเทคโนโลยีจะทำให้สามารถลดต้นทุนการทำการเกษตร ส่งผลให้ผู้ผลิตสามารถทำกำไรได้มากขึ้น จึงเป็นแรงจูงใจให้มีการขยายพื้นที่เพาะปลูกมากขึ้น ซึ่งอาจจะส่งผลให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่ามากขึ้น มีการใช้สารเคมีในการทำการเกษตรและจะนำมาซึ่งปัญหาสิ่งแวดล้อมในที่สุด

ฉากทัศน์แผ่นดินทอง เป็นภาพของการใช้ที่ดินในอุดมคติที่มีความยั่งยืนของการใช้ทรัพยากรธรรมชาติ มีความสมดุลทางนิเวศและทางเศรษฐกิจ การใช้ที่ดินมีความเป็นธรรมและมีประสิทธิภาพผลผลิตทางการเกษตรเพิ่มขึ้นแต่พื้นที่ทำการเกษตรลดลง เนื่องจากการผลิตมีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น มีการใช้เทคโนโลยีและความรู้ที่เพิ่มผลผลิตและเป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ภาคอุตสาหกรรมมีการจัดการอย่างเป็นระบบ มีการควบคุมการใช้ที่ดินให้เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาเมืองที่ได้กำหนดไว้ และประชาชนมีความตระหนักในความสำคัญของทรัพยากรธรรมชาติมากขึ้น

ข้อเสนอแนะของรายงานฉบับนี้เป็นการนำเสนอแนวทางการบริหารจัดการที่ดินในสี่ลักษณะ ได้แก่ หนึ่ง ทิศทางการดำเนินงาน สอง มาตรการบังคับ สาม มาตรการจูงใจ และ สี่ มาตรการทางอ้อม โดยมาตรการทั้งสี่ลักษณะนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อจัดเตรียมความพร้อมให้ประเทศไทยมีโครงสร้างและกลไกการทำงานด้านการบริหารจัดการที่ดินที่สามารถรองรับกับการเปลี่ยนแปลงของปัจจัยขับเคลื่อนต่าง ๆ ได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยมุ่งเน้นให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปในรูปแบบอันพึงประสงค์ที่สุด นั่นคือตามฉากทัศน์ “แผ่นดินทอง” และป้องกันมิให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นไปในทิศทางอันไม่พึงประสงค์ ได้แก่ ฉากทัศน์ “ดินพอกหางหมู” หรือ ฉากทัศน์ “วิกฤติผืนดินไทย” อย่างไรก็ตาม การดำเนินงานภายใต้ข้อเสนอแนะ ทั้งสี่ลักษณะของการศึกษานี้ อาจได้รับผลกระทบจากปัจจัยขับเคลื่อนทั้งจากภายในและภายนอก ทำให้การใช้ประโยชน์ที่ดินต้องแปรเปลี่ยนไปจากฉากทัศน์ “ภาพแผ่นดินทอง” ไปเป็นฉากทัศน์ “เกษตรกรรมล้ำค่า” หรือ ฉากทัศน์ “อุตสาหกรรมนำสมัย” แต่ไม่ว่าการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยในอนาคตจะเป็นไปตามฉากทัศน์ใดก็ตาม ลักษณะโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการที่ดินก็จะมีหลักการสำคัญในสี่ลักษณะตามข้อเสนอแนะต่อไปนี้ หนึ่ง การบูรณาการบริหารจัดการที่ดิน สอง การใช้ประโยชน์อย่างหลากหลาย สาม การมีส่วนร่วมของสังคม สี่ การลดปัญหาความเหลื่อมล้ำระหว่างเมืองกับชนบทและ ห้า การปรับค่านิยมของสังคม

(32) ศิริพร สัจจนันท์ และคณะ รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการศึกษาแนวทางการปรับปรุงแก้ไขพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 เสนอต่อ กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กุมภาพันธ์ 2556

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

พบว่าสภาพปัญหากฎหมายและการบังคับใช้พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 มีดังนี้

1. ปัญหาจากการควบคุมระยะเวลาการเช่า
2. ปัญหาจากการบอกเลิกการเช่า
3. ปัญหาการสิ้นสุดระยะเวลาการเช่า
4. ปัญหาด้านการกำหนดอัตราค่าเช่า
5. ปัญหาด้านการดำเนินการเมื่อต้องการขายดินของเจ้าของที่ดิน

ก่อให้เกิดผลกระทบต่อมูลค่าทางเศรษฐกิจของประเทศชาติโดยรวม เพราะเมื่อเจ้าของที่ดินเห็นความยุ่งยาก จึงไม่ประสงค์ที่จะนำที่ดินออกให้เกษตรกรเช่า แม้จะต้องเสียภาษีบำรุงท้องที่ในอัตราสูง และยังขาดประโยชน์จากการที่จะได้รับค่าเช่าจากเกษตรกรซึ่งอาจคำนวณมูลค่าทางเศรษฐกิจได้ก็ตาม จึงทำให้เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองต้องขาดโอกาสในการเช่าที่นาเพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม รวมทั้งประเทศชาติโดยรวมที่จะเสียโอกาสที่จะได้รับผลผลิตที่เพิ่มขึ้นจากที่ดินนั้น

มีการเปรียบเทียบกฎหมายการเช่าที่ดินของต่างประเทศโดยยกกรณีศึกษาการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศฝรั่งเศสและประเทศอังกฤษ

การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศฝรั่งเศสมีระยะเวลาในการเช่าที่ดินขั้นต่ำ 9 ปี ผู้เช่ามีสิทธิในการขอต่ออายุการเช่าโดยใช้เงื่อนไขเดิมจากสัญญาฉบับก่อนก็ได้ เมื่อสัญญาเช่าหมดอายุ ผู้ให้เช่าสามารถเจรจาตกลงกับผู้เช่าหากประสงค์จะเปลี่ยนแปลงเงื่อนไขเดิมหรืออาจพักการต่อสัญญาใหม่ การพักการต่อสัญญาใหม่นี้ต้องแสดงเหตุผลทางกฎหมายให้ชัดเจน (*faire état d'un motif légal et valable*) ในกรณีของผู้เช่าช่วง (*la sous-location*) หรือการเลิกสัญญาเช่าจากบุคคลนอกเครือญาติ (*hors cadre familial*) ไม่สามารถกระทำได้

การเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศอังกฤษ มีพระราชบัญญัติการถือครองที่ดินทางการเกษตรกรรม ค.ศ. 1995 มุ่งเน้นในเรื่องหลักพื้นฐานของความสมัครใจในการทำสัญญา ด้วยเหตุนี้ในกรณีที่ระยะเวลาของสัญญาเช่าต่ำกว่า 2 ปี เมื่อครบตามระยะเวลาสัญญาเช่าดังกล่าวจะยกเลิกโดยอัตโนมัติ โดยไม่ต้องมีการแจ้งล่วงหน้าของคู่สัญญาฝ่ายใดฝ่ายหนึ่ง หากระยะเวลาของสัญญาเช่าเกินกว่า 2 ปีขึ้นไปและสัญญาเช่ามิได้กำหนดไว้เป็นอย่างอื่น เมื่อครบ 2 ปีแล้ว ให้สัญญาเช่าดังกล่าวจะต่อ

ออกไปในลักษณะเป็นสัญญาเช่าปีต่อปี อย่างไรก็ตามในระหว่างการเช่า ผู้ให้เช่าและผู้เช่าสามารถทำข้อตกลงสัญญาเช่าได้เองตามระยะเวลาที่คู่สัญญาทั้งสองฝ่ายสมัครใจ³⁷

เป็นที่น่าสังเกตว่าการให้เช่าที่ดินเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการถือครองที่ดินทางการเกษตรกรรมปี ค.ศ. 1995 ของประเทศอังกฤษไม่ได้กำหนดระยะเวลาการเช่าขั้นต่ำไว้ว่าต้องมีระยะเวลา 6 ปีหรือ 9 ปี อันมีลักษณะแตกต่างจากประเทศไทยและประเทศฝรั่งเศสที่กฎหมายได้กำหนดระยะเวลาการเช่าที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมขั้นต่ำไว้อย่างชัดเจน

มาตรการด้านที่ดินที่ควรนำมาใช้ เช่น ธนาคารที่ดิน การคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับภาษีที่ดิน การปรับปรุงกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะทำให้เจ้าของที่ดินส่วนหนึ่งเต็มใจที่จะนำที่ดินออกให้เช่า และในขณะเดียวกันก็ยังคงมีการคุ้มครองเกษตรกรด้วยกลไก คชก. ที่จะมาดูแลการกำหนดค่าเช่าและระยะเวลาเช่าที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ พื้นที่เพาะปลูกตามความยินยอมพร้อมใจของทั้งผู้ให้เช่าและผู้เช่าด้วย ซึ่งเป็นการเปลี่ยนหลักการของกฎหมายจากการควบคุมบังคับฝ่ายผู้ให้เช่าโดยมุ่งหวังที่จะคุ้มครองเกษตรกรเป็นหลัก มาเป็นการกำกับดูแลและให้การคุ้มครองแก่เกษตรกรตามความเหมาะสมซึ่งจะเป็นผลดีต่อทั้งเจ้าของที่ดินผู้ให้เช่าและเกษตรกรผู้เช่า รวมถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะช่วยลดปัญหาการรกร้างว่างเปล่าของที่ดินลงไปได้อีกส่วนหนึ่ง

คณะผู้ศึกษาได้เสนอร่างแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ในบางมาตรา ดังต่อไปนี้

หมวด 1 คณะกรรมการการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (มาตรา 7 มาตรา 9 มาตรา 11 และมาตรา 13)

หมวด 2 การเช่า (มาตรา 21 มาตรา 26 มาตรา 27 มาตรา 30 มาตรา 37 และ มาตรา 41)

(33) อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “โครงการวิจัยเพื่อยกร่างแก้ไขกฎหมายป่าไม้” สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มีนาคม 2556

ผลการศึกษาและข้อเสนอแนะ

สาเหตุที่ทำให้การบังคับใช้กฎหมายไม่มีประสิทธิภาพเกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายที่เกี่ยวข้องไม่เหมาะสมและสอดคล้องกับสถานการณ์ปัจจุบัน มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและทิศทางการบริหารจัดการที่ดินในเขตที่ดินของรัฐ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินและป่าไม้ขาดการประสานงานและความร่วมมืออย่างจริงจังในการบังคับใช้กฎหมาย มีการปฏิบัติที่ซ้ำซ้อนหรือไม่เป็นไปในแนวทางเดียวกัน การบังคับใช้กฎหมายของภาครัฐไม่สามารถดำเนินการได้โดยเคร่งครัด และมีการทุจริตหรือ

³⁷ การตกลงด้วยความยินยอมโดยความสมัครใจของคู่สัญญาทั้งสองฝ่ายนี้เกิดขึ้นภายใต้การปฏิรูประเบียบว่าด้วยการเช่าเพื่อการเกษตรกรรมของประเทศไทยและประเทศเวลส์ เมื่อปี 2006

ประพจน์มิชอบ เลือกปฏิบัติหรือเอื้อประโยชน์ให้แก่ผู้กระทำความผิด หรือมุ่งหาผลประโยชน์โดยมิชอบของเจ้าหน้าที่

ผลของการวิเคราะห์แนวทางการร่างแก้ไขกฎหมายป่าไม้สรุปได้ ดังนี้

(1) ให้การจัดการป่าไม้เป็นสิทธิและหน้าที่ของคนในพื้นที่ที่จะบริหารจัดการตามความต้องการ ภายใต้เงื่อนไขและข้อกำหนดต่าง ๆ ภาครัฐจะต้องปรับเปลี่ยนบทบาทจากการเป็นผู้ปฏิบัติมาเป็นผู้กำกับดูแล ติดตามประเมินผล และให้คำแนะนำด้านเทคนิควิชาการที่ถูกต้อง อย่างไรก็ตาม แนวคิดนี้อาจต้องใช้เวลาและช่องทางในการทำความเข้าใจในระยะหนึ่งก่อนจะนำไปปฏิบัติ และในระยะแรกอาจจำกัดเฉพาะองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเพื่อประเมินผลก่อนที่จะเปิดให้ประชาชนหรือชุมชนยื่นคำขอได้

(2) ให้การกำหนดแนวเขตที่ดินป่าไม้เป็นเรื่องของประชาชน ชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตกลงกันเอง เมื่อภาครัฐพิจารณาเห็นชอบก็จะแก้ไขเขตป่าไม้ให้ตามที่เสนอโดยออกกฎหมายมารองรับ ภายใต้เงื่อนไขที่จำนวนพื้นที่ป่าไม้จะต้องไม่ลดลงจากเดิม มีความเหมาะสมกับสภาพภูมินิเวศ และหลักวิชาการป่าไม้ อาจมีการทดลองปฏิบัติในพื้นที่ขนาดเล็กเพื่อเป็นการนำร่องก็จะสามารถตรวจพบปัญหาที่ไม่คาดคิดและวางมาตรการแก้ไขก่อนได้

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

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

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

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

(7) ให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่ป่าได้ ยกเว้นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ สามารถเก็บหาของป่า เลี้ยงสัตว์ จับสัตว์ซึ่งไม่ใช่สัตว์ป่าสงวนหรือสัตว์ป่าคุ้มครอง ปลุกพืชหรือใช้ประโยชน์อย่างอื่นในป่าชุมชนเพื่อ

การยังชีพหรือใช้สอยในครัวเรือน ทำให้สมาชิกป่าชุมชนปลูกขึ้นในบริเวณเพื่อการใช้สอยได้ตามความจำเป็นเพื่อใช้สอยในครัวเรือนหรือกิจการสาธารณะในชุมชนนั้น

(8) ให้มีมาตรการ Payment for Ecosystem Service, PES ไว้ในกฎหมายที่ร่างขึ้นเพื่อเป็นหลักประกันให้ประชาชน ชุมชน หรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือแม้กระทั่งหน่วยงานของรัฐ มีความมั่นใจและมีแรงจูงใจในการดูแลทรัพยากรธรรมชาติด้วยความสมัครใจตามสัดส่วนภาระความรับผิดชอบ อย่างไรก็ตาม มาตรการ PES เป็นเพียงมาตรการหนึ่งในอีกหลายมาตรการที่จะเกิดขึ้นในอนาคตที่จะต้องมีการพัฒนาต่อไป

(9) ให้มีการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และค่าตอบแทน ในการให้บริการหรืออนุญาตให้ดำเนินกิจการในเขตอุทยานแห่งชาติ เงินที่เก็บได้ให้จัดส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบแต่ไม่เกินร้อยละสามสิบห้า และใช้จ่ายในการบำรุงรักษาอุทยานแห่งชาติ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

(10) ให้มีการเรียกเก็บเงินค่าธรรมเนียม ค่าบริการ และค่าตอบแทน ในการให้บริการหรืออนุญาตให้ดำเนินกิจการในเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เงินที่เก็บได้ให้จัดส่งให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นไม่น้อยกว่าร้อยละยี่สิบแต่ไม่เกินร้อยละสามสิบห้า และใช้จ่ายในการบำรุงรักษาสัตว์ป่า ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่อธิบดีกำหนดโดยความเห็นชอบของรัฐมนตรี

(11) กำหนดแนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการคุ้มครองและใช้ประโยชน์ทรัพยากรพันธุ์กรรมพืชและสัตว์อย่างยั่งยืน การจัดการการเข้าถึงและการแบ่งปันผลประโยชน์ การคุ้มครองสิทธิทางพันธุ์กรรม และความปลอดภัยทางชีวภาพ โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ

(12) หน่วยงานของรัฐหรือหรือองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นที่มีหน้าที่ดูแลป่าไม้จะต้องจัดให้มีช่องทางการมีส่วนร่วมของประชาชน ชุมชนในการอนุรักษ์ ปันฟู หรือใช้ประโยชน์จากป่าไม้ในหลายขั้นตอน ตั้งแต่การวางแผน การลงมือปฏิบัติ การติดตามผล การได้รับประโยชน์และการร่วมรับผิดชอบในผลดังกล่าว ตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่กำหนดในกฎกระทรวง

(13) กำหนดเขตป่าไม้โดยวงขอบเขตป่า โดยไม่ต้องแบ่งแยกกว่าเป็นอุทยานแห่งชาติ ป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ แล้วมีการจำแนกพื้นที่ป่าไม้ในเขตที่วงไว้ตามสภาพความเหมาะสมของพื้นที่ว่าสมควรจะเป็นอุทยานแห่งชาติหรืออุทยานทางทะเล ป่าสงวนแห่งชาติ หรือเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ ซึ่งจะทำให้การอนุรักษ์ป่าไม้มีเป้าหมายและขอบเขตที่ชัดเจนยิ่งขึ้นโดยไม่ต้องแบ่งแยกภารกิจของหน่วยงานตามพื้นที่ที่ประกาศ แต่แบ่งตามชั้นของความจำเป็นในการอนุรักษ์พื้นที่

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

(15) บริหารจัดการป่าไม้ในรูปของคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ มีนายกรัฐมนตรีหรือรองนายกรัฐมนตรีซึ่งนายกรัฐมนตรีมอบหมายเป็นประธาน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นรองประธานกรรมการ ปลัดกระทรวง อธิบดี ผู้แทนองค์กรเอกชน ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และตัวแทนภาคประชาชน เป็นกรรมการโดยตำแหน่ง ผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง และให้อธิบดีกรมป่าไม้เป็นกรรมการและเลขานุการ

**(34) ศิริพร สัจจามันท์ และคณะ โครงการ “จีนกับการใช้ที่ดินในประเทศไทย” สนับสนุน
โดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พฤศจิกายน 2556**

ความมั่นคงทางอาหารและพลังงานเป็นสิ่งที่ประเทศจีนถือเป็นยุทธศาสตร์สำคัญที่จะต้องสร้างความมั่นใจว่าจะมีอาหารและพลังงานหล่อเลี้ยงประชากรในทุกช่วงเวลา ไม่ว่าโลกจะประสบวิกฤติการณ์ใด ๆ ก็ตาม การเข้าไปถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินขนาดใหญ่ ๆ ทั่วโลกเพื่อเป็นแหล่งผลิตพืชผลการเกษตร และการเข้าไปทำสัมปทานเหมืองแร่และพลังงานขนาดใหญ่ เพื่อนำผลิตผลเหล่านั้นกลับเข้าสู่ประเทศสำหรับในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ ซึ่งถือว่าเป็นแหล่งทรัพยากรและวัตถุดิบที่อุดมสมบูรณ์ มีต้นทุนการผลิตต่ำและเนื่องจากมีสภาพภูมิศาสตร์ที่ติดต่อกับจีนได้โดยง่ายจึงเป็นทำเลของฐานการผลิตที่ดีและการทำธุรกิจที่สะดวก การลงทุนของชาวจีนไม่เฉพาะแต่ในประเทศไทยแต่รวมถึงประเทศอื่น ๆ ในภูมิภาคด้วย มีทิศทางขยายตัวทั้งกิจการด้านพลังงาน การเกษตร อุตสาหกรรม อสังหาริมทรัพย์ และอื่นๆ การขยายตัวดังกล่าวเพิ่มขึ้นเป็นไปตามนโยบายของรัฐบาลจีนที่ให้การสนับสนุนด้านการลงทุนและการค้าระหว่างประเทศเพื่อผลประโยชน์ของชาวจีนเป็นหลัก

หากจะวิเคราะห์ในเชิงผลกระทบที่เกิดหรืออาจเกิดขึ้นจากการขยายอาณาจักรของจีนมายังไทย โดยใช้ฐานทรัพยากรของไทยภายใต้การเปิดเสรีด้านการค้าและการสนับสนุนด้านการลงทุนจากต่างประเทศของไทย อาจส่งผลดีในเชิงรายได้และการจ้างงานอันเป็นผลต่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศ แต่อีกด้านหนึ่งก็อาจจะส่งผลกระทบทางลบต่อผู้ผลิตและผู้ประกอบการไทยที่ส่วนใหญ่เป็นผู้ประกอบการขนาดกลางและขนาดเล็ก เนื่องจากผู้ผลิต/ผู้ประกอบการจีนมักมีลักษณะของการผลิตตั้งแต่ต้นน้ำถึงปลายน้ำ มีการตั้งศูนย์กระจายสินค้าขนาดใหญ่เพื่อกระจายสินค้าเอง โดยมีคนจีนเข้ามาดำเนินการในทุกขั้นตอน ตัดการค้าผ่านพ่อค้าคนกลางของไทย

อย่างไรก็ตาม ในส่วนของผลกระทบที่จะมีต่อความมั่นคงทางด้านที่ดินนั้น พิจารณาการใช้ที่ดินเป็น 2 ส่วน คือ ที่ดินนอกเขตเมืองและที่ดินในเขตเมืองสำหรับที่ดินนอกเขตเมืองที่เป็นที่ตั้งของภาคอุตสาหกรรม ภาคเกษตรกรรม ซึ่งการครอบครองพื้นที่เพื่อการลงทุนในโครงการอุตสาหกรรมใหญ่ที่ได้รับการสนับสนุนจากสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุนมักไม่มีปัญหาในเรื่องของการครอบครองตามสิทธิที่ระบุไว้ตามกฎหมาย ในส่วนภาคการเกษตร โดยเฉพาะในเรื่องของการเช่าที่ดินขนาดใหญ่ หากวิเคราะห์แล้วจะเห็นว่าไทยมีแนวโน้มได้รับผลกระทบกับปัญหาด้านนี้น้อยมากโดย

เปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เนื่องจากไม่มีที่ดินพื้นที่ขนาดใหญ่ที่ยังมิได้นำมาใช้ประโยชน์ ดังเช่น ในลาว พม่า หรือเขมร ตลอดจนข้อกฎหมายที่ไม่เอื้อต่อการครอบครองหรือเป็นเจ้าของที่ดินของชาวต่างชาติ สำหรับที่ดินในเขตเมือง ซึ่งมักเกี่ยวข้องกับที่อยู่อาศัยและย่านธุรกิจ รวมไปถึงแหล่งท่องเที่ยวตามสถานที่สำคัญ ธุรกิจสังหาริมทรัพย์ของจีนในรูปแบบตัวแทนอำพราง (nominee) ซึ่งก็กระทำในลักษณะเช่นเดียวกับคนต่างด้าวสัญชาติอื่น ๆ ที่มีการใช้คนไทยเป็นตัวแทน แต่เนื่องจากคนจีนมีความสัมพันธ์เชื่อมโยงกับคนไทยเชื้อสายจีนอยู่มาก จึงทำให้การดำเนินการถือครองที่ดินและทรัพย์สินโดยใช้ตัวแทนอำพรางกระทำได้อย่างแพร่หลายและง่ายดาย แต่การตรวจสอบหาหลักฐานยืนยันอย่างชัดเจนแทบจะกระทำไม่ได้เลย สิ่งเหล่านี้หากมีจำนวนที่มากขึ้นก็อาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านที่ดินได้ รวมไปถึงชาวจีนที่เข้ามาอาศัยอยู่ในไทยโดยช่องทางที่ไม่ถูกกฎหมายซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อความมั่นคงทางด้านที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของคนไทยอีกด้วย

สำหรับประเทศไทย การลงทุนโดยตรงจากต่างประเทศนับว่ามีส่วนสำคัญที่สร้างความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจให้แก่ประเทศมาช้านาน โดยเฉพาะการลงทุนจากประเทศญี่ปุ่นและสหรัฐฯ และประเทศในแถบยุโรปที่มีมาอย่างต่อเนื่องหลายทศวรรษ แต่เมื่อจีนได้ก้าวขึ้นเป็นมหาอำนาจทางเศรษฐกิจอันดับ 2 ของโลก การหลั่งไหลของทุนและคนสัญชาติจีน ออกสู่ต่างประเทศก็ย่อมมีมากขึ้น โดยเฉพาะกับพื้นที่ในภูมิภาคอินโดจีนที่มีพรมแดนติดต่อกันสามารถเคลื่อนย้ายสินค้าและผู้คนผ่านเส้นทางการค้าชายฝั่งทางบกหรือทางถนน ทางน้ำผ่านแม่น้ำโขง และการลงทุนในนิคมอุตสาหกรรมและเขตเศรษฐกิจพิเศษทั้งในพม่า สปป.ลาว ล้อมประเทศไทย และเมื่อสะพานข้ามแม่น้ำโขงที่ อ.เชียงของ ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของเส้นทาง R3A เสร็จแล้ว ก็เชื่อว่า ทั้งสินค้า การลงทุน และคนจีนจะเข้ามาในประเทศไทยมากขึ้น ประกอบกับการเป็นประชาคมเศรษฐกิจอาเซียนในปี 2015 นี้ด้วย

สิ่งที่ควรระมัดระวัง หรือเป็นความเสี่ยงต่อการใช้พื้นที่ต่างๆ ของประเทศในการดำเนินกิจกรรมต่างๆ ของจีนที่สำคัญ คือ

1. ความเสียเปรียบในด้านเศรษฐกิจ โดยที่ทุนจีนที่มีขนาดใหญ่ มีรูปแบบการดำเนินธุรกิจและการค้าที่ครบวงจร เป็นการลดอำนาจการแข่งขันในตลาดของผู้ประกอบการไทยโดยเฉพาะธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก (SMEs) หากไม่มีสายป่านยาวพอก็อาจไม่สามารถอยู่รอดได้ในระยะยาว

2. อาจเกิดปัญหาสังคม โดยที่จีนเป็นประเทศขนาดใหญ่ ประชากรมาก และมีรูปแบบธุรกิจครบวงจร ที่มีการส่งคนจีนเข้าไปดำเนินกิจกรรมต่างๆ พร้อมกับทุนจีนที่ส่งออกไปด้วย อีกทั้งการที่มีเส้นทางติดต่อไปมาหาสู่กันง่ายขึ้น จะทำให้คนจีนหลั่งไหลเข้ามาอยู่อาศัยประกอบธุรกิจตั้งชุมชนชาวจีนขนาดใหญ่ขึ้น อันอาจส่งผลกระทบต่อสังคมไทยที่มีขนาดเล็กกว่าให้ถูกครอบงำโดยอิทธิพลและวัฒนธรรมของจีนที่เป็นประเทศใหญ่กว่าหลายสิบเท่าได้ง่าย

อนึ่งในขั้นนี้คณะผู้วิจัยเห็นว่า

1. ทางด้านนโยบายกับจีนควรคำนึงความเป็นหุ้นส่วนทางเศรษฐกิจที่เท่าเทียมกัน คำนึงถึงผลประโยชน์ที่จะได้รับของทั้ง 2 ฝ่าย และคำนึงถึงอธิปไตยและความมั่นคงของแต่ละประเทศ โดยที่

ประเทศไทยและอาเซียนในภาพรวมจะเป็นพื้นที่ที่มีมหาอำนาจเก่าเช่น สหรัฐอเมริกา และมหาอำนาจใหม่ เช่นจีน สนใจที่จะเข้ามาบีบคั้นทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และความมั่นคง ดังนั้นประเทศไทยควรจะสร้างความสมดุลเหล่านี้เพื่อมิให้ประเทศไทยต้องตกไปอยู่ภายใต้อิทธิพลของประเทศใดประเทศหนึ่งมากเกินไป ดังนั้นประเทศไทยจึงควรตั้งคณะกรรมการถาวรระดับชาติ โดยเฉพาะยุทธศาสตร์ชาติในการมีปฏิสัมพันธ์กับต่างประเทศ โดยต้องมียุทธศาสตร์ในด้านต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นด้านทรัพยากรธรรมชาติ พลังงาน การค้าขาย บริการและโลจิสติกส์ต่างๆ ในลักษณะเป็นภาพรวมที่เชื่อมโยงกันที่คำนึงถึงประโยชน์ของชาติที่พิจารณาทั้งมิติทางเศรษฐกิจ สังคม ความมั่นคง และอธิปไตยของชาติแล้ว โดยยุทธศาสตร์จากคณะกรรมการระดับชาตินี้ควรจะผูกพันกับทุกรัฐบาลที่จะต้องดำเนินการในระยะยาว

2. รูปแบบธุรกิจของคนจีนที่ครบวงจร รวมทั้งการส่งคนจีนออกไปควบคุมและมีบทบาทตั้งแต่การผลิต การแปรรูป การขนส่ง การกระจายสินค้า ที่อาจสร้างอำนาจการผูกขาดในตลาด ด้วยทุนขนาดใหญ่ที่ได้รับการสนับสนุนทางการเงินจากภาครัฐ อาจส่งผลกระทบต่อธุรกิจของไทยที่มีขนาดกลางและขนาดเล็กไม่สามารถแข่งขันได้ ภาครัฐของไทยจำเป็นต้องมีแผนการ/มาตรการในการปรับตัวของธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็ก โดยเฉพาะธุรกิจด้านโลจิสติกส์เพื่อพัฒนาธุรกิจ เพิ่มประสิทธิภาพ และลดต้นทุน โดยอาจเข้าไปดำเนินการให้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมรวมกลุ่มกันเป็นเครือข่ายเพื่อเพิ่มพันธมิตรทางธุรกิจให้ธุรกิจมีความเข้มแข็งมากขึ้น หรืออาจร่วมทุนกับบริษัทที่มีความแข็งแกร่งกว่า ซึ่งจะทำให้ธุรกิจไทยมีความเข้มแข็งมากขึ้นภายใต้การเปิดการค้าเสรีในภูมิภาคอาเซียนที่การแข่งขันจะต้องทวีความเข้มข้นมากขึ้น เป็นลำดับ

3. ภาครัฐควรกำหนดแผนรองรับการเข้ามาของทุนจีนในไทย โดยให้ความสำคัญกับมาตรฐานทางเทคโนโลยี มาตรฐานสินค้าและผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อม ดังนั้นจึงควรมีการควบคุมดูแลที่ดี เพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาต่าง ๆ ที่อาจเกิดขึ้น

4. ด้วยการคมนาคมติดต่อที่สะดวกมากขึ้นจากจีนมายังภูมิภาคอินโดจีนและการเปิดเสรีประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน จะทำให้นักลงทุนและคนจีนเข้ามาประกอบกิจกรรมทางเศรษฐกิจและถือครองทรัพย์สิน/อสังหาริมทรัพย์มากขึ้น มาตรการทางเศรษฐกิจอย่างหนึ่งที่ประเทศไทยควรนำมาใช้คือการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งหลายประเทศได้นำมาจัดเก็บแล้วแต่ประเทศไทยยังไม่มีการจัดเก็บในขณะนี้ ทำให้ท้องถิ่นเสียโอกาสที่จะได้งบประมาณไปเพื่อพัฒนาท้องถิ่นเพิ่มขึ้น

5. ประเทศไทยควรมีฐานข้อมูล/สารสนเทศการถือครองอสังหาริมทรัพย์ของต่างชาติไม่เฉพาะแต่นักลงทุนจีนที่เป็นระบบเพื่อการติดตามสถานการณ์อย่างใกล้ชิด และเพื่อการวางแผนการแก้ปัญหาที่อาจเกิดขึ้นในอนาคต และหากมีการทุจริตที่ดินไทยร่วมมือกับคนต่างชาติถือครองอสังหาริมทรัพย์ผิดกฎหมาย ก็ต้องมีการดำเนินคดีอย่างเด็ดขาดด้วย

(35) ธงพล พรหมสาขา ณ สกลนคร และคณะ โครงการ “การเปลี่ยนแปลงทางด้านสังคมและเศรษฐกิจในการใช้ประโยชน์ที่ดินทางการเกษตรในเขต ส.ป.ก. ของเกษตรกรในจังหวัดภูเก็ต” สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, พฤศจิกายน 2557

ผลการศึกษา พบว่าสภาพการใช้ประโยชน์จากที่ดินทางการเกษตรในเขต ส.ป.ก. ของประชาชนในจังหวัดภูเก็ต จากการถ่ายภาพทางอากาศเปรียบเทียบกันระหว่างปี พ.ศ. 2545 และ พ.ศ. 2550 พบว่าภาพถ่ายจากปี พ.ศ. 2545 จะพบว่าพื้นที่โล่งรอบแนวป่าไม้ แต่ภาพถ่ายในปี พ.ศ. 2550 จะพบว่าพื้นที่โล่งเหล่านั้นกลายเป็นป่า ซึ่งจากภาพถ่ายจะเห็นเป็นลักษณะสวนยางพาราเป็นส่วนใหญ่ ทั้งนี้รูปแบบลักษณะของที่ดิน ส.ป.ก. มี 2 รูปแบบหลัก คือ 1) รูปแบบที่มีพื้นที่ติดกับป่าสงวน เขตชุมชน และเขตเศรษฐกิจ และ 2) รูปแบบที่ไม่มีพื้นที่ติดเขตเศรษฐกิจ ซึ่งการศึกษาค้นนี้จะพบว่าพื้นที่ ส.ป.ก. ที่ไกลจากเขตเศรษฐกิจก็จะเป็นบ่อทุ่งและพื้นที่ว่างเปล่า ส่วนที่ติดกับพื้นที่เศรษฐกิจนั้น ก็จะมีการสร้างบ้านพัก ห้องพัก กิจกรรมธุรกิจ สวนยางพารา ทั้งนี้จากการสำรวจจะพบถึงการใช้ประโยชน์ที่ดิน 5 รูปแบบหลักคือ

1. มีการเปลี่ยนแปลงไปทั้งหมดไม่มีการทำการเกษตร ไม่ว่าจะเป็นที่อยู่อาศัย บ้านพักให้เช่า ห้องพักให้เช่า เป็นต้น
2. มีการปล่อยให้เช่าเพื่อทำธุรกิจประกอบการท่องเที่ยว อาทิ ปางช้าง ร้านอาหาร เป็นต้น
3. มีการสร้างร้านค้า ร้านอาหาร ในเขตพื้นที่ ส.ป.ก. ที่นครถาวร
4. มีการทำการเกษตรประกอบการสร้างห้องเช่า หรือบ้านเช่า
5. มีการทำการเกษตรทั้งแปลง

การศึกษาแนวทางในการปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดินทางการเกษตรในพื้นที่ ส.ป.ก. ในเขตจังหวัดภูเก็ต จากการศึกษาครั้งนี้ข้อมูลที่ได้จากการสัมภาษณ์ผู้ถือครองส่วนใหญ่มีความประสงค์ต้องการขยายสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้ได้มากกว่าเพียงแค่การทำการเกษตร ซึ่งที่ดินในจังหวัดภูเก็ตมีมูลค่าสูงในทางกลับกันข้อมูลจากการศึกษาจากผู้ทรงคุณวุฒิ พบว่ามีแนวทางการในการปรับเปลี่ยนการใช้ที่ดินจังหวัด 5 แนวทาง ดังนี้

1. การพัฒนาและปรับเปลี่ยนวิถีการเกษตรในที่ดิน ส.ป.ก. ซึ่งมุ่งไปสู่การปรับเปลี่ยนระบบการผลิตเพื่อให้ผลผลิตมีมูลค่าสูง ทำให้เกษตรกรสามารถดำรงชีวิตอยู่ได้อย่างไม่ขัดสน
2. การปรับเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส.ป.ก. เพื่อการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ การปรับเปลี่ยนในรูปแบบนี้เป็นการเสนอสัดส่วนในการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เอื้อกับสภาพการท่องเที่ยวของเมืองภูเก็ตมากขึ้น
3. การปรับเปลี่ยนพื้นที่ ส.ป.ก. บางส่วนเพื่อดำเนินธุรกิจ ทั้งนี้หมายถึงสามารถจัดการพื้นที่ ส.ป.ก. ที่ถือครองอยู่สามารถดำเนินการสร้างที่พักอาศัยให้เช่าได้แต่อยู่ภายใต้เงื่อนไข การจ่ายค่าเช่าหรือค่าเช่าให้กับกองทุน ส.ป.ก.

4. การปรับปรุงพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เนื่องจากสถานการณ์ปัจจุบันเปลี่ยนแปลงจากอดีตไปมาก พรบ. บางมาตรานั้นไม่สอดคล้องกับสภาพความเป็นจริงในปัจจุบัน เช่น ในมาตราที่ 4 ว่าด้วยความหมาย “เกษตรกร” เป็นต้น หรือแม้กระทั่งระบบการครอบครอง และโอนกรรมสิทธิ์ เป็นต้น

5. แนวทางการแก้ปัญหาในการใช้ที่ดินกรณีที่ดิน ส.ป.ก. จังหวัดภูเก็ต ที่ผิดไปจากวัตถุประสงค์การปฏิรูปที่ดิน ในกรณีที่ไม่มีการแก้ไขกฎระเบียบใด ๆ ของ ส.ป.ก. ในปัจจุบันและพบผู้กระทำผิดจากวัตถุประสงค์การครอบครองสิทธิจากที่ดิน ส.ป.ก. อาจนำไปเทียบเคียงกับสถานการณ์การจัดการจากจังหวัดพะเยาเป็นต้นแบบ

จากการศึกษาครั้งนี้ผู้วิจัยมีข้อเสนอที่ได้จากการศึกษา ดังต่อไปนี้

ข้อเสนอแนะทางการศึกษา

1. ควรดำเนินการศึกษาหาเกษตรกรที่แท้จริงภายในจังหวัดภูเก็ตและจำแนกประเภทของเกษตรกรเหล่านั้น เนื่องจากเมื่อทำการศึกษาค้นคว้าจะพบว่าเกษตรกรที่แท้จริงนั้นมีน้อยมาก ซึ่งการค้นหากเกษตรกรเหล่านี้จะนำไปสู่การศึกษาทางทัศนคติของผู้ถือครองพื้นที่ ส.ป.ก. และปัจจัยที่ทำให้เกษตรกรเหล่านี้ยังคงดำเนินการอยู่ได้ภายใต้วิธีการเปลี่ยนแปลงอย่างรุนแรงภายในจังหวัดภูเก็ต

2. ควรมีการศึกษารูปแบบการทำการเกษตรที่มีอยู่ภายในภูเก็ตเพื่อประเมินศักยภาพและความเหมาะสมในการผลิต ผลผลิตทางการเกษตรเพื่อตอบสนองต่อความต้องการของประชากรในจังหวัดภูเก็ต และผลตอบแทนของเกษตรกรผู้ผลิตเองว่าสามารถดำรงชีวิตอยู่ในภูเก็ตได้หรือไม่ ซึ่งทั้งนี้อาจมีการดำเนินการในลักษณะของศูนย์การเรียนรู้เพื่อถ่ายทอดรูปแบบการผลิตให้กับเกษตรกรภายในจังหวัด

3. ควรมีการศึกษาประสิทธิภาพและขีดความสามารถ (Capacity) การของพื้นที่ในการรองรับนักท่องเที่ยว และ ประชากรแฝงที่เพิ่มมากขึ้น เนื่องจากปัญหาขีดความสามารถในการรองรับของนักท่องเที่ยวนั้นมีผลโดยตรงต่อการใช้ทรัพยากรที่ดินและอื่นๆ ในจังหวัดภูเก็ต ซึ่งส่งผลต่อการบังเบียดการใช้ที่ดินให้ผิดไปจากวัตถุประสงค์ ตลอดจนดึงดูดแรงงานนอกระบบเข้ามาในพื้นที่ซึ่งแรงงานเหล่านี้ล้วนแล้วแต่เป็นประชากรแฝงแทบทั้งสิ้น ความต้องการที่พักอาศัย สาธารณูปโภคมากขึ้น การขยายตัวเหล่านี้ก็ขยายไปสู่พื้นที่เขตอื่น เช่น ส.ป.ก. และพื้นที่อนุรักษ์ของกรมป่าไม้ ทั้งนี้เนื่องจากยังไม่มี การค้นหากขีดความสามารถในการรองรับดังกล่าวจึงไม่สามารถวางแผนทางข้อกำหนดการพัฒนาการปฏิรูปที่ดินทั้งระบบสำหรับจังหวัดภูเก็ตได้

ข้อเสนอแนะหน่วยงานภาครัฐระดับท้องถิ่น

1. หน่วยงานภาครัฐ เช่น องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น ไม่ควรออกบ้านเลขที่หรือใบอนุญาตการก่อสร้างอาคารที่ดินที่ผิดวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินในเขต ส.ป.ก. หรือพื้นที่อนุรักษ์ของกรมป่าไม้

2. ควรมีการตรวจสอบหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องกับการเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้เกิดการกระทำผิดในการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตพื้นที่ ส.ป.ก.

3. ควรจะมีบทบัญญัติเพื่อลงโทษเจ้าหน้าที่รัฐที่อนุญาตให้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานต่างๆ ในเขตพื้นที่ ส.ป.ก. เช่น ไฟฟ้า ประปา ถนน การอนุญาตก่อสร้าง และการออกเลขที่บ้าน เป็นต้น โดยไม่ได้รับการเห็นชอบจากสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(36) นีอ สิริมงคลเลิศกุล และนางสาว สุริรัตน์ กองวิ โครงการ “การศึกษาปัจจัยที่ส่งผลต่อการปลูกข้าวโพดบนพื้นที่สูง กรณีศึกษา ตำบลลาวี อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย” สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มกราคม 2558

ผลการศึกษาพบว่า กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดในพื้นที่ตำบลลาวี อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ส่วนใหญ่มีปัญหาหนี้สิน รายได้จากการทำไร่ข้าวโพด มีเพียงพอสำหรับการใช้จ่ายในครอบครัว แต่ไม่เหลือเก็บออม มีผลให้เกษตรกรในพื้นที่ส่วนใหญ่มีฐานะยากจน การเพาะปลูกข้าวโพดถือเป็นวัฏจักรที่ต้องทำอย่างต่อเนื่องทุกปี เพราะรายได้หลักมาจากการทำไร่ข้าวโพด ถึงแม้ว่าในบางปีการผลิตข้าวโพดจะมีราคาขายที่ต่ำก็ตาม แต่เกษตรกรก็ยังคงทำไร่ข้าวโพดอยู่ เนื่องจากอาชีพทำไร่ข้าวโพดเป็นอาชีพดั้งเดิมที่ทำกันมานานตั้งแต่รุ่นบรรพบุรุษ ประกอบกับเกษตรกรไม่มีความรู้ ความเข้าใจการเพาะปลูกพืชชนิดอื่น ขาดการได้รับการส่งเสริม สนับสนุนจากภาครัฐให้ปลูกพืชชนิดอื่นแทนการปลูกข้าวโพด จึงมีผลให้เกษตรกรในพื้นที่ตำบลลาวี อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ยังคงทำไร่ข้าวโพดอยู่อย่างต่อเนื่อง

พื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดในพื้นที่ตำบลลาวี อำเภอแม่สรวย จังหวัดเชียงราย ทั้งหมดเป็นที่ดินของรัฐ ที่เกษตรกรในพื้นที่ได้เข้ามาใช้ประโยชน์มานานตั้งแต่รุ่นบรรพบุรุษ จนมีผลให้ประชาชนในพื้นที่คิดว่าที่ดินที่ทำการเพาะปลูกข้าวโพดนั้นเป็นที่ดินของตนเอง และประเด็นปัญหาที่สำคัญคือ การใช้ประโยชน์ที่ดินของรัฐมาเป็นระยะเวลานาน ประกอบกับไม่มีหน่วยงานรัฐใดเข้าไปจัดการดูแลการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม จึงมีผลให้เกษตรกรในพื้นที่คิดว่า ตนเองสามารถใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างไรก็ได้ จะบุกรุก หรือถางป่าเพิ่มเติม เพื่อขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดได้ตามใจชอบ จากผลการวิจัยนี้ยืนยันได้ว่า กลุ่มตัวอย่างเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดในพื้นที่ตำบลลาวี ร้อยละ 31.2 มีแนวโน้มที่จะขยายพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพด ยิ่งเกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดอาศัยในพื้นที่มาเป็นระยะเวลานานเท่าใด ก็ยิ่งจะขยายพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มมากขึ้น และยังได้ผลผลิตมากเท่าใด ก็ยิ่งจะขยายพื้นที่เพาะปลูกมากขึ้นเช่นกัน

นอกจากนี้ ในกระบวนการเตรียมพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพดของเกษตรกรส่วนใหญ่ พบว่า เกษตรกรเตรียมพื้นที่ในการเพาะปลูกด้วยวิธีการเผา ถางป่า และวิธีการทำลายเศษตอซังข้าวโพด เกษตรกรเลือกใช้วิธีการเผาทำลายเป็นหลัก ซึ่งถือเป็นวิธีการที่ผิดและสร้างผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมให้แก่ชุมชนเป็นอย่างมาก โดยเฉพาะปัญหาหมอกควัน ปัญหานี้เกษตรกรต่างก็รับรู้ว่าการเพาะปลูกข้าวโพด ส่งผลกระทบต่อชุมชน โดยก่อให้เกิดปัญหาแห้งแล้ง อากาศร้อน เกิดไฟป่าและหมอกควัน ซึ่งจากผลกระทบดังกล่าวนี้ เกษตรกรในพื้นที่ก็รับรู้ถึงผลกระทบที่ได้รับ และยังขาดความตระหนัก ให้ความสำคัญกับปัญหาที่

เกิดขึ้น ซึ่งเกิดจากการขาดการรณรงค์ปลูกจิตสำนึกให้แก่เกษตรกรได้รับรู้และเข้าใจว่า การเผาและถางป่า การทำลายเศษตอซังข้าวโพด สร้างผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม หน่วยงานภาครัฐยังขาดการดำเนินการที่เคร่งครัดและต่อเนื่อง ในการนำมาตรการ นโยบายงดการเผามาปฏิบัติ ถึงแม้ว่าเกษตรกรส่วนใหญ่จะรับรู้ถึงนโยบายงดการเผาของภาครัฐก็ตาม แต่เกษตรกรก็ไม่ตระหนัก และเห็นความสำคัญของนโยบายนี้ ซึ่งปัญหาดังกล่าวนี้นี้ จากผลการศึกษาของกลุ่มตัวอย่างเกษตรกร ได้ให้ข้อคิดเห็นว่า การที่เกษตรกรในพื้นที่ยังมีแนวคิดการเตรียมพื้นที่เพาะปลูกข้าวโพด ด้วยการเผา ถางป่าอยู่นั้น เนื่องจากเชื่อว่า การเผาจะทำให้ดินมีความอุดมสมบูรณ์ยิ่งขึ้น และการเผาก็เป็นธรรมเนียมปฏิบัติกันมาตั้งแต่บรรพบุรุษ จึงมีผลให้เกษตรกรรุ่นลูกหลานยังคงสานต่อวิธีการเตรียมดินเพาะปลูกแบบนี้มาจนถึงปัจจุบัน ซึ่งที่ผ่านมาไม่มีหน่วยงานภาครัฐ หรือนักวิชาการ เข้ามาให้ความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องแก่เกษตรกรในพื้นที่อย่างเป็นรูปธรรม ประกอบกับเกษตรกรยังขาดความรู้ความเข้าใจ ประสบการณ์ที่ถูกต้องในการเตรียมพื้นที่เพาะปลูก จึงมีผลให้เกษตรกรมีความเชื่อที่ผิดมาโดยตลอด และที่สำคัญกลุ่มตัวอย่างเกษตรกรส่วนใหญ่เป็นชาวเขา ไม่สามารถพูด อ่าน และเขียนภาษาไทยได้ จึงมีผลให้การรับรู้ ข่าวสารที่เป็นประโยชน์ต่อการเพาะปลูกข้าวโพด หรือการทำเกษตรแบบต่างๆ จากภาครัฐ และจากแหล่งสื่อต่างๆ ได้น้อย หรือแทบไม่ได้รับเลย ประกอบกับสภาพพื้นที่ตำบลวาวี เป็นภูเขาสูง เส้นทางคมนาคมลำบาก ทำให้ยากต่อการเข้าไปของหน่วยงานรัฐ ในการทำงานลงพื้นที่ ให้ข้อมูล ข่าวสาร ที่เป็นประโยชน์ต่อการเพาะปลูกข้าวโพด และปัญหาที่สำคัญอีกประการหนึ่งคือ เกษตรกรในพื้นที่ยังคงยึดติดกับความเชื่อ วัฒนธรรม ประเพณีการเพาะปลูกข้าวโพดที่ได้สืบทอดจากบรรพบุรุษมา มีผลให้การเข้าไปให้ข้อมูล ข่าวสารต่าง ๆ ของภาครัฐ หรือแม้กระทั่งนักวิชาการ ทำได้ลำบาก และถูกต่อต้านจากเกษตรกรในพื้นที่

ในด้านความต้องการเพาะปลูกพืชชนิดอื่นแทนการเพาะปลูกข้าวโพดนั้น จากผลการวิจัยพบว่า กลุ่มเกษตรกรส่วนใหญ่มีความต้องการปลูกพืชชนิดอื่นแทนการเพาะปลูกข้าวโพด โดยเหตุผลที่ทำให้เกษตรกรต้องการปลูกพืชชนิดอื่นเพราะ เกษตรกรในพื้นที่ประสบปัญหาต้นทุนในการเพาะปลูกเพิ่มสูงขึ้นทุกปี ราคาข้าวโพดในแต่ละปีการผลิตไม่แน่นอน ขาดทุนกับการปลูกข้าวโพดมาหลายปีต่อเนื่อง และอยากมีรายได้เพิ่มเติม เป็นต้น ทั้งนี้พืชที่ต้องการปลูกแทนคือ พืชเศรษฐกิจ ได้แก่ ชา ยางพารา และกาแฟตามลำดับ ซึ่งพืชเศรษฐกิจที่เกษตรกรต้องการปลูกแทนเหล่านี้ เกษตรกรมีความต้องการความช่วยเหลือสนับสนุนจากภาครัฐในด้านกล้าพันธุ์พืช การหาตลาดรองรับ และการประกันราคาผลผลิตที่แน่นอน ซึ่งหากภาครัฐสามารถตอบสนองความต้องการความช่วยเหลือ สนับสนุนในด้านต่างๆ เหล่านี้ แก่เกษตรกรผู้ปลูกข้าวโพดได้อย่างเหมาะสม ย่อมทำให้การดำเนินการนโยบายการลดการเผาของภาครัฐมีประสิทธิภาพและประสิทธิผลมากยิ่งขึ้น ตลอดจนช่วยเสริมสร้างคุณภาพชีวิตที่ดีให้แก่เกษตรกรได้อีกทางหนึ่ง

จากผลการศึกษาดังกล่าวจะพบข้อสังเกตที่น่าสนใจคือ ปัจจัยหลักที่ส่งผลต่อการตัดสินใจในการปลูกข้าวโพดในพื้นที่ตำบลวาวี อำเภอแม่สรวยจังหวัดเชียงราย คือ ปัจจัยด้านชุมชน โดยประเด็นที่ข้าวโพดเป็นพืชที่ปลูกมาดั้งเดิมตั้งแต่รุ่นพ่อแม่ บรรพบุรุษ และข้าวโพดเป็นพืชที่คนในชุมชนนิยมปลูกกัน มีผลต่อการตัดสินใจในการปลูกข้าวโพดมากที่สุด และที่สำคัญจากผลการศึกษาแสดงให้เห็นว่าปัจจัยด้าน

ผลผลิตและราคา มีผลต่อการตัดสินใจในการปลูกข้าวโพดในระดับปานกลาง ขณะเดียวกันปัจจัยด้านแรงงาน ปัจจัยด้านต้นทุนการผลิต และปัจจัยด้านนโยบายรัฐ มีผลต่อการตัดสินใจในการปลูกข้าวโพดในระดับน้อย นั้นแสดงให้เห็นว่าการที่เกษตรกรในพื้นที่ที่มีความเห็นว่าปัจจัยด้านต้นทุนการผลิตมีผลต่อการตัดสินใจในการปลูกข้าวโพดในระดับน้อยนั้น อาจเป็นเพราะว่าการปลูกข้าวโพดในพื้นที่นั้นเป็นระบบสิ้นเชื้อซึ่งเป็นการรับเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย มาก่อนแล้วค่อยขายผลผลิตคืน ซึ่งทำให้เกษตรกรไม่เห็นภาพของต้นทุนที่ชัดเจน ซึ่งสอดคล้องกับการศึกษาของ เขมรัฐ เถลิงศรี และสิทธิเดช พงศ์กิจวรสิน (2553) ที่ได้ทำการศึกษาวิจัยเรื่อง ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ กลไกสู่ความเหลื่อมล้ำในระดับท้องถิ่น กรณีศึกษา อำเภอเวียงสา จังหวัดน่าน ซึ่งพบว่าความไม่เท่าเทียมความเหลื่อมล้ำระหว่างเกษตรกร หัวสี (ผู้รับจ้างสีและขนส่ง) และไซโล หลังจากหักต้นทุนแล้ว พบว่าถ้าข้าวโพดราคาสูง เกษตรกรที่มีทุนเองได้เงินเยอะมาก ส่วนกลุ่มหัวสีแม้ว่าจะได้เงินต่อกิโลกรัมน้อย แต่มีปริมาณข้าวโพดมาก เช่นเดียวกับไซโลซึ่งมีปริมาณข้าวโพดมากกว่าหัวสีอีก ซึ่งคนที่ได้ไปคือหัวสีและไซโล ซึ่งเป็นคนปล่อยกู้ในระบบ ในกรณีที่ราคาข้าวโพดต่ำพบว่าทั้งเกษตรกรที่มีทุนและไม่มีทุนจะเป็นผู้ที่รับความเสี่ยง อย่างไรก็ตามพบว่าเกษตรกรในพื้นที่ตำบลวาวี มีความต้องการปลูกพืชชนิดอื่นทดแทนการปลูกข้าวโพดซึ่งประสบปัญหารายได้ไม่เพียงพอ ซึ่งพืชที่เกษตรกรต้องการปลูกคือ ชา รองลงมาคือ ยางพารา และ กาแฟ

ดังนั้นสำหรับแนวทางในการแก้ไขปัญหาการปลูกข้าวโพดในพื้นที่ป่าบนพื้นที่สูงนั้น ควรมีการส่งเสริมการปลูกพืชชนิดอื่นพร้อมกับการคืนพื้นที่ป่าให้กับแผ่นดิน โดยอาจมีการผ่อนปรนให้มีการปลูกพืชชนิดอื่นผสมกับการปลูกข้าวโพดและลดการขยายพื้นที่และการรุกรานพื้นที่ป่าและมีการส่งเสริมการปลูกชา โดยเฉพาะอย่างยิ่ง การปลูกชาอินทรีย์นาร่อง โดยการสนับสนุนกล้าพันธุ์และความรู้ในการเพาะปลูก ตลอดจนจัดหาตลาดรองรับ เพื่อสร้างความมั่นคงทางรายได้ให้แก่เกษตรกรเพื่อลดปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าและการเผาอันเป็นปัญหาหมอกควันต่อไป

อย่างไรก็ตาม ควรมีการศึกษาเพิ่มเติมถึงต้นทุนและผลผลิตของการปลูกข้าวโพดตลอดจน ศึกษาวงจรการซื้อขาย ข้าวโพดในพื้นที่โดยละเอียดเพื่อแสดงให้เห็นอย่างชัดเจนถึงความคุ้มค่าในการเปลี่ยนจากการปลูกข้าวโพดมาเป็นการปลูกชา นอกจากนี้ ควรทำการศึกษาเกี่ยวกับวัฒนธรรมของแต่ละชนเผ่ากับวัฒนธรรมของการปลูกพืชในพื้นที่เพื่อสร้างความเข้าใจวัฒนธรรมกับการปลูกพืชในมิติของสังคมเพื่อการแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่สูงอย่างยั่งยืนต่อไป

(37) ณรงค์ พลธิรักษ์ และคณะ โครงการ “การจัดการการปลูกพืชเศรษฐกิจในกลุ่มจังหวัดภาคตะวันออก: จังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด” สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มกราคม 2558

จากการศึกษาและสำรวจการปลูกยางพาราและปาล์มน้ำมัน รวมถึงการสัมภาษณ์เกษตรกรเกี่ยวกับรูปแบบการปลูกและการจัดการ ต้นทุนและผลตอบแทน และอัตราผลตอบแทนทางการเงินจาก

การลงทุนปลูกยางพาราและปาล์มน้ำมันในพื้นที่จังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด เกษตรกรปลูกยางพาราในเขตเหมาะสมน้อยและไม่เหมาะสมประมาณ 1 ใน 3 หรือ 678,236.01 ไร่ คิดเป็นร้อยละ 37.95 ของพื้นที่ปลูกยางพาราทั้งหมด ส่วนพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันอยู่ในเขตเหมาะสมน้อยและไม่เหมาะสมเกือบครึ่งหนึ่งของพื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันทั้งหมด คิดเป็นพื้นที่ 104,041.36 ไร่ หรือร้อยละ 41.23 จากปัญหาที่เกิดขึ้นแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรไม่มีความรู้เกี่ยวกับสภาพพื้นที่และปัจจัยการผลิตที่เหมาะสมกับพืชชนิดต่าง ๆ เกษตรกรเลือกชนิดพืชที่ปลูกตามกระแส โดยคำนึงเฉพาะราคาและผลตอบแทนที่เกิดขึ้นในช่วงเวลานั้น ๆ ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ประสบกับปัญหาด้านทุนการปลูกพืชที่สูงเกินไป เมื่อต้นทุนสูงก็ส่งผลให้ผลตอบแทนที่ได้ต่ำ

จากการวิเคราะห์ทางการเงินของการลงทุนปลูกยางพาราในพื้นที่ 4 จังหวัดพบว่า มี 2 จังหวัด ได้แก่ จังหวัดชลบุรี และตราด ที่การปลูกยางพาราในเขตเหมาะสมมากมีความคุ้มค่าทางการเงินมากกว่าการปลูกยางพาราในเขตไม่เหมาะสม ในขณะที่จังหวัดระยอง และจันทบุรีได้ผลตรงกันข้ามกับจังหวัดชลบุรี และตราด กล่าวคือ การปลูกยางพาราในเขตไม่เหมาะสมมีความคุ้มค่าทางการเงินมากกว่าการปลูกยางพาราในเขตเหมาะสมมาก ส่วนการวิเคราะห์ทางการเงินของการลงทุนปลูกปาล์มน้ำมันพบว่า การปลูกปาล์มน้ำมันในเขตเหมาะสมมากของจังหวัดชลบุรีและระยองมีความคุ้มค่าทางการเงินมากกว่าการปลูกยางพาราในเขตไม่เหมาะสม แต่ในจังหวัดจันทบุรีและตราดพบว่า การปลูกยางพาราในเขตไม่เหมาะสมมีความคุ้มค่าทางการเงินมากกว่าการปลูกปาล์มน้ำมันในเขตเหมาะสม

ข้อเสนอแนะที่ได้จากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ปลูกยางพาราและปาล์มน้ำมัน สถานการณ์การปลูกยางพาราและปาล์มน้ำมันปัจจุบัน และการวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนจากการลงทุนปลูกยางพาราในเขตเหมาะสมและไม่เหมาะสมในจังหวัดชลบุรี ระยอง จันทบุรี และตราด จากการศึกษาทำให้ได้ข้อเสนอแนะสำหรับผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องและเป็นแนวทางสำหรับผู้ที่ต้องการลงทุนทำสวนยางพาราและปาล์มน้ำมันทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ดังนี้

1. การกำหนดเขตเกษตรเศรษฐกิจ (โซนนิ่ง) สำหรับการยางพาราและปาล์มน้ำมันเป็นแนวคิดที่ดี แต่ในปัจจุบันยังขาดรูปแบบการดำเนินการให้เป็นไปตามแนวทางที่กำหนด กล่าวคือ หน่วยงานที่เกี่ยวข้องยังไม่สามารถกำหนด หรือบังคับ หรือเสนอให้เกษตรกรดำเนินการปลูกพืชตามโซนนิ่งต่าง ๆ ได้ ดังนั้นหน่วยงานต่าง ๆ โดยเฉพาะอย่างยิ่งหน่วยงานภาครัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบโดยตรง ควรวางแผนและกำหนดแนวทางเพื่อให้นโยบายโซนนิ่งพื้นที่เกษตรไปตามวัตถุประสงค์ คือสามารถนำไปปฏิบัติได้จริง

2. การลงทุนทำสวนยางพาราและปาล์มน้ำมันในพื้นที่ 4 จังหวัดมีความคุ้มค่าในการลงทุน ซึ่งสามารถทำการปลูกได้ทั้งในเขตเหมาะสมและไม่เหมาะสม ดังนั้นจึงเป็นทางเลือกหนึ่งของเกษตรกร

3. เกษตรกรมีความเสี่ยงทางด้านรายได้มากกว่ารายจ่าย เนื่องจากราคายางพาราและปาล์มน้ำมันมีความอ่อนไหวอย่างเห็นได้ชัด ดังนั้นเกษตรกรควรให้ความสนใจในด้านการตลาด โดยเฉพาะต้องมุ่งเน้นไปที่การหาตลาดที่สามารถขายได้ในราคาสูง

จากการวิจัยนี้ยังพบข้อจำกัดเกี่ยวกับการเก็บข้อมูลและการคัดเลือกกลุ่มตัวอย่างเกษตรกรเพื่อสัมภาษณ์ ซึ่งเป็นข้อมูลสำคัญที่นำมาใช้ในการวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนจากการลงทุนปลูกยางพาราและปาล์มน้ำมัน เพื่อให้การวิจัยในครั้งต่อไปมีความถูกต้องมากยิ่งขึ้นจึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. วิธีการศึกษาผลตอบแทนทางการเงินในทางทฤษฎีนั้นจะใช้วิธีการเก็บข้อมูลของฟาร์มตั้งแต่ปีแรกของการลงทุนจนถึงสิ้นสุดอายุโครงการ แต่ในทางปฏิบัติจริงนั้นเป็นไปได้ยากทั้งเรื่องระยะเวลาและงบประมาณ จึงได้ใช้วิธีการเก็บข้อมูลของแต่ละฟาร์มที่มีอายุส่วนต่าง ๆ แล้วหาค่าเฉลี่ยสมมติว่าเป็นการลงทุนของฟาร์ม ๆ เดียว ดังนั้น การศึกษาในลักษณะนี้ควรเลือกเกษตรกรที่มีพฤติกรรมการผลิตเหมือนหรือคล้ายคลึงกันมาก ๆ เพื่อให้ผลการวิเคราะห์ที่ได้ในแต่ละปีมีความใกล้เคียงกัน
2. ควรให้เกษตรกรทำการบันทึกข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนและผลตอบแทนอย่างต่อเนื่องและครอบคลุมเพื่อความถูกต้องของข้อมูล
3. การศึกษาลักษณะการครอบครองที่ดินในการปลูกยางพารา ผู้วิจัยควรกำหนดขนาดฟาร์มให้มีลักษณะใกล้เคียงกันเพื่อง่ายต่อการวิเคราะห์ และทำให้มีการคำนวณที่แสดงผลการวิเคราะห์ออกมาแม่นยำมากขึ้น

(38) มุลนิธิอิวแมนตีเวลลอปเม้นท์ฟอรัม โครงการ “การถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยชาวต่างชาติในประเทศไทย: ประวัติความเป็นมาและมุมมองต่าง ๆ”, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ธันวาคม 2558

ในสภาวะการณ์ที่เป็นอยู่ในปัจจุบันที่ประเทศไทยถูกบูรณาการเข้าเป็นส่วนหนึ่งของระบบเศรษฐกิจของโลก และต้องเผชิญกับการแข่งขันจากประเทศเพื่อนบ้านเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ จึงมีคำถามที่น่าหนักใจว่า กรอบเค้าโครงด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินโดยชาวต่างชาติในประเทศไทยควรตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงเหล่านี้อย่างไร กฎหมายที่ประเทศไทยใช้อยู่ในปัจจุบันห้ามไม่ให้ชาวต่างชาติถือครองที่ดิน แต่การทำเช่นนี้ก่อให้เกิดผลกระทบด้านลบบางประการต่อประเทศตามมา การปรับปรุงในเรื่องนี้สามารถกระทำได้ โดยการปรับเปลี่ยนกฎหมายของประเทศไทยไปในทางที่สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในบริบทโลกมากขึ้น

ผลการตอบแบบสอบถามของคนต่างด้าว พบว่าแรงจูงใจในการเข้าถือครองกรรมสิทธิ์ที่ดินโดยชาวต่างชาติในประเทศไทยเป็น ดังนี้ ร้อยละ 67 เพื่อเป็นบ้านที่อยู่อาศัยของครอบครัว ร้อยละ 27 เพื่อลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ และร้อยละ 6 เพื่อเป็นบ้านพักในวัยเกษียณหรือเพื่อเป็นบ้านหลังที่สอง

ผลการวิเคราะห์ในเชิงคุณภาพได้ข้อสรุป ดังต่อไปนี้

- (1) ปัจจุบันบุคคลผู้เป็นเจ้าของที่ดินชาวต่างชาติโดยทั่วไปถือครองที่ดินแปลงเล็ก โดยมีบุคคลสัญชาติไทยเป็นผู้อยู่อาศัยร่วมด้วยบนที่ดินผืนดังกล่าว

(2) ควรอนุญาตให้คนต่างชาติเป็นเจ้าของที่ดินแปลงเล็กได้ โดยพิจารณาจากเงินลงทุนและการทำนกออาศัย

(3) ทศนคติและการกระทำอันเป็นการเลือกปฏิบัติต่อคนต่างชาติโดยทั่วไปไม่เพียงไม่เป็นประโยชน์ แต่ยังอาจทำลายผลประโยชน์ของประเทศไทยด้วย

(4) กฎหมายที่ไม่ชัดเจน มีเนื้อความสับสน และขัดแย้งตัวเองส่งเสริมให้เกิดตลาดสีเทาสำหรับที่ดิน และเป็นอุปสรรคต่อการมีกฎระเบียบที่มีประสิทธิภาพ

สิ่งที่ปัจเจกบุคคลผู้อยู่อาศัยชาวต่างชาติในประเทศไทยให้ความสนใจมากที่สุดในการเข้าครอบครองที่ดินในประเทศไทย คือ เพื่อใช้เป็นบ้านที่อยู่อาศัยสำหรับตนเองและครอบครัว และสิ่งที่พบบ่อยคือ ครอบครัวเหล่านี้เป็นครอบครัวผสมที่ประกอบด้วยสมาชิกทั้งสัญชาติไทยและสัญชาติต่างด้าวอาศัยอยู่ร่วมกัน โดยสมาชิกส่วนใหญ่เป็นคนสัญชาติไทย และเรื่องใหญ่ที่ผู้อยู่อาศัยชาวต่างชาติจำนวนมากเป็นกังวลคือ ความมั่นคงปลอดภัยของที่พักอาศัย (ซึ่งมีความหมายครอบคลุมถึงสิ่งที่เป็นนามธรรมที่ไม่ใช่แค่ตัวบ้านหรือที่พำนักอาศัยเท่านั้น) ที่พวกเขาสร้างขึ้น คนเหล่านี้มักรู้สึกถึงความมั่นคงในด้านนี้ของครอบครัวของตนถูกคุกคามจากหลายทิศทางด้วยกัน ตั้งแต่กฎหมายที่มีลักษณะที่มุ่งปกป้องคุ้มครองผลประโยชน์ของคนในชาติโดยการกีดกันคนต่างชาติ ทศนคติทางวัฒนธรรมต่อชาวต่างชาติ และประเด็นปัญหาด้านสถาบันกลไกต่าง ๆ ที่อยู่นอกเหนืออำนาจควบคุมของพวกเขา และความรู้สึกไม่มั่นคงในเรื่องที่พำนักอาศัยนี้มักถูกซ้ำเติมให้เลวร้ายมากยิ่งขึ้นโดยความรู้สึกไม่มั่นคงในสถานะของการเป็นผู้ย้ายถิ่นของตัวชาวต่างชาติเอง และการปราศจากซึ่งกรรมวิธีสำหรับใช้ตัดสินข้อพิพาทที่เป็นกลางหากพวกเขาเกิดมีเรื่องต้องร้องเรียนเพื่อขอความเป็นธรรม และพบว่าข้อเสนอที่ผู้อยู่อาศัยชาวต่างชาติให้นั้นสอดคล้องกับข้อกังวลที่กล่าวมา ได้มีการนำเสนอและอภิปรายถึงวิธีการที่จะช่วยเพิ่มความมั่นคงปลอดภัยในเรื่องบ้านและที่พำนักอาศัยของตน ทั้งยังเสนอกระบวนการทศนทางเลือกอื่นสำหรับนำมาใช้มองประเด็นปัญหาเรื่องการถือครองที่ดินโดยชาวต่างชาติในประเทศไทย

สำหรับแรงจูงใจในการเข้ามาประกอบธุรกิจในประเทศไทยพบว่าประกอบด้วย

(1) ตำแหน่งที่ตั้งของประเทศไทยในระดับภูมิภาคและระดับโลก (ร้อยละ 31) ตำแหน่งที่ตั้งของประเทศไทยในระดับภูมิภาคและระดับโลกเป็นเครื่องบ่งชี้ถึงความสำคัญที่ไม่ใช่แค่ในความหมายของตำแหน่งที่ตั้งเชิงภูมิศาสตร์เท่านั้น หากแต่ยังรวมถึงความหมายในแง่ของการเป็นศูนย์กลางในการทำธุรกิจ การค้าพาณิชย์และการคมนาคมขนส่งในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ด้วย

(2) การมีต้นทุนด้านแรงงานที่ต่ำ (ร้อยละ 15) ประเทศไทยจัดว่ามีต้นทุนด้านแรงงานที่ต่ำสำหรับนักธุรกิจต่างชาติ

(3) เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ ศักยภาพในการเติบโตและการพัฒนาของตลาดสินค้าและบริการใหม่ๆ (ร้อยละ 15) ผลงานความสำเร็จในอดีตที่ผ่านมาของประเทศไทย ดึงดูดให้นักลงทุนต่างชาติมาประกอบธุรกิจในประเทศไทยเนื่องด้วยปัจจัยเชิงบวกที่กล่าวไปข้างต้น

(4) การมีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็น (ร้อยละ 11) ประเทศไทยมีโครงสร้างพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการดำเนินธุรกิจได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(5) สิ่งจูงใจด้านการลงทุนที่คณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน (BOI) และรัฐบาลไทยเสนอให้นักลงทุนต่างชาติ (ร้อยละ 8) สิ่งจูงใจด้านการลงทุนที่รัฐบาลและหน่วยงานด้านการลงทุนของไทยเสนอให้เป็นเครื่องกระตุ้นที่สำคัญประการหนึ่งให้ชาวต่างชาติมาดำเนินธุรกิจในประเทศไทย

(6) ฐานผู้บริโภคมั่นคง (ร้อยละ 8) ขณะที่ทำการศึกษาประเทศไทยมีฐานผู้บริโภคมั่นคง

(7) ไม่อธิบายเหตุผล (ร้อยละ 8) ผู้ให้ข้อมูลส่วนน้อยปฏิเสธไม่ตอบว่าสิ่งใดเป็นแรงจูงใจหลักในการเข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศไทยของตน

(8) เหตุผลอื่น ๆ (ร้อยละ 4) ผู้ให้ข้อมูลในกลุ่มนี้ระบุว่าแรงจูงใจหลักในการเข้ามาดำเนินธุรกิจในประเทศไทยของตนคือเหตุผลแบบอื่น แต่ไม่ได้ให้รายละเอียดเพิ่มเติมนอกจากนี้

ความต้องการ ข้อเสนอแนะและข้อมูลป้อนกลับจากเจ้าของที่ดินที่เป็นบริษัทต่างชาติมี ดังนี้

(1) ควรกันที่ดินจำนวนหนึ่งไว้โดยเฉพาะสำหรับให้ชาวต่างชาติเข้าซื้อและถือครองเพื่อกระตุ้นการลงทุน (ร้อยละ 33) โดยควรอนุญาตให้เฉพาะบริษัทที่พำนักอยู่ในประเทศไทยเท่านั้นที่สามารถถือครองที่ดินได้เพื่อป้องกันการแสวงหาประโยชน์อย่างมิชอบ นอกจากนี้ ควรกันที่ดินไว้จำนวนหนึ่งโดยเฉพาะสำหรับให้ชาวต่างชาติเข้าซื้อและถือครอง โดยการพิจารณาและกำหนดจำนวนที่ดินที่จะกันไว้นี้ควรทำพร้อมกับการทำข้อตกลงแบบทวิภาคีเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินในลักษณะของการต่างตอบแทนผลประโยชน์ระหว่างกัน

(2) ควรจัดเตรียมข้อมูลเป็นภาษาต่างประเทศหลาย ๆ ภาษาเพื่อเผยแพร่ให้แก่ชาวต่างชาติ (ร้อยละ 22) ข้อมูลเกี่ยวกับคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน การซื้อที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และเรื่องราวเกี่ยวกับธุรกิจ/การถือครองที่ดินอื่น ๆ ควรจัดเตรียมเป็นภาษาอังกฤษ และภาษาอื่น ๆ ที่ใช้ในการทำธุรกิจทั่วโลก เพื่อเผยแพร่ให้แก่คนต่างชาติ นอกจากนี้ เว็บไซต์ของรัฐบาลควรออกแบบให้ชาวต่างชาติสามารถเข้าใช้ได้ง่าย และให้ข้อมูลที่เป็นทางการและเป็นปัจจุบันเกี่ยวกับการเข้าครอบครองที่ดินทั้งหมดที่รัฐบาลมีอยู่ รวมถึงสิ่งจูงใจด้านการลงทุนของคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน และคำถามที่ถูกลบย่อ

(3) ควรอนุญาตให้ชาวต่างชาติเข้าซื้อที่ดินที่ตั้งอยู่นอกเขตอุตสาหกรรมได้ แต่ต้องกระทำภายใต้การกำกับดูแลอย่างเข้มงวด (ร้อยละ 17) ผู้ให้ข้อมูลเสนอว่าเพื่อให้ตอบสนองความต้องการทั้งของลูกจ้างสัญชาติไทย และนักลงทุนทางตรงที่เป็นชาวต่างชาติได้ดียิ่งขึ้น รัฐบาลควรเปิดให้ชาวต่างชาติสามารถเข้าซื้อที่ดินที่อยู่นอกเขตอุตสาหกรรม/นิคมอุตสาหกรรมได้ด้วย

(4) ควรปรับปรุงกฎหมายและขั้นตอนกรรมวิธีในการซื้อที่ดินให้ง่ายขึ้น (ร้อยละ 17) การดำเนินการเพื่อปรับปรุงให้การซื้อที่ดินมีขั้นตอนที่ยุ่งยากน้อยลงจะเป็นเครื่องมือที่มีประสิทธิผลในการ

ลดการหันไปใช้วิธีการสีเทา หรือวิธีการที่ผิดกฎหมายเพื่อซื้อที่ดินโดยชาวต่างชาติ ขณะเดียวกันก็จะเป็นเครื่องมือดึงดูดการลงทุนจากต่างชาติเพิ่มขึ้นด้วย

(5) ควรปรับปรุงกฎระเบียบและความโปร่งใสในการดำเนินธุรกิจของนักค้าอสังหาริมทรัพย์ (realtors) ที่ขายที่ดินให้แก่ชาวต่างชาติ (ร้อยละ 11) การใช้กฎระเบียบที่เหมาะสมและสะท้อนสภาพความเป็นจริงของตลาด ขณะเดียวกันก็ให้ความคุ้มครองแก่ผลประโยชน์ของชาวไทยด้วยจะเป็นผลดีแก่สังคมไทยโดยรวม ผู้เชี่ยวชาญด้านธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ที่มีความรู้เพียงพอและมีใบอนุญาตถูกต้องสามารถดึงดูดให้นักลงทุนจากต่างชาติเข้ามาลงทุนในที่ดิน หลีกเลี่ยงการมีคดีความที่มีค่าใช้จ่ายแพงลิ่ว และยังช่วยคุ้มครองที่ดินอันเป็นทรัพย์สินร่วมกันของคนไทยด้วย

การรับรู้ของบริษัทต่างดาวข้างต้นชี้ให้เห็นว่า พวกเขาจะยังคงลงทุนในประเทศไทยต่อไป แต่กระนั้นพวกเขาก็รู้สึกเป็นกังวลเกี่ยวกับกฎระเบียบที่ใช้อยู่ในประเทศซึ่งอาจส่งผลกระทบต่อธุรกิจของพวกเขา การขาดแคลนข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองที่ดินเป็นข้อวิจารณ์หลักในกลุ่ม ตัวอย่างที่สัมภาษณ์เพื่อเก็บข้อมูลในส่วนนี้ได้สื่อสารแก่เรา ขณะเดียวกัน การขาดแคลนข้อมูลจากส่วนกลางเกี่ยวกับการจดทะเบียนเป็นเจ้าของที่ดินทำให้การตัดสินใจภายใต้สภาวะแบบใดที่ถือได้ว่าพวกเขาเป็นเจ้าของที่ดินผืนที่ถือครองอยู่นั้นจริงๆ โดยทั่วไป บริษัทต่างชาติเป็นเจ้าของที่ดินเพื่อจุดประสงค์ด้านธุรกิจโดยใช้วิธีเข้าครอบครองที่ดินผ่านหุ้นส่วนที่เป็นคนไทย แต่เนื่องจากกฎระเบียบเกี่ยวกับการถือครองที่ดินโดยคนต่างชาติที่ยังขาดความชัดเจน ส่งผลให้พวกเขาอาจพบว่าตนเองกำลังปฏิบัติในสิ่งที่ฝ่าฝืนกฎหมายของประเทศไทย เช่น ข้อห้ามเรื่องการใช้ตัวแทนชาวไทย เป็นต้น

บทที่ 4

การเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินในประเทศไทย

การเพิ่มขึ้นของประชากรของประเทศ และการเปิดกว้างทางเศรษฐกิจของโลกในช่วงหลายทศวรรษที่ผ่านมา ทำให้เกิดการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างต่อเนื่อง ซึ่งกระทบต่อการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของประเทศ ส่งผลให้พื้นที่เพื่อการผลิตและบริการที่สำคัญ ได้แก่ พื้นที่พาณิชยกรรม พื้นที่อุตสาหกรรม และพื้นที่ท่องเที่ยวมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น โดยพื้นที่ดังกล่าวนี้ได้ขยายเข้าไปในพื้นที่อยู่อาศัย และพื้นที่เกษตรกรรม ในขณะที่พื้นที่อยู่อาศัยและพื้นที่เกษตรกรรมก็ถูกเข้าไปในพื้นที่อนุรักษ์ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ประเภทต่าง ๆ เป็นผลให้มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ และพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ลดลง ซึ่งผลจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินดังกล่าวถึงแม้จะทำให้เศรษฐกิจโดยรวมของประเทศเจริญเติบโตขึ้น และทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินประเภทต่าง ๆ สูงขึ้นไปด้วย แต่ในทางตรงกันข้ามกลับทำให้พื้นที่อนุรักษ์ประเภทต่าง ๆ ลดลงอย่างรวดเร็วเช่นกัน ซึ่งส่งผลกระทบต่อการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ สภาวะแวดล้อม และระบบนิเวศของประเทศเป็นอย่างมาก

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ ไม่ว่าพื้นที่เกษตรกรรมเปลี่ยนเป็นพื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่ชนบทเปลี่ยนเป็นพื้นที่เมือง พื้นที่เมืองเปลี่ยนเป็นพื้นที่พาณิชยกรรมและบริการรวมถึงพื้นที่อุตสาหกรรม เป็นผลให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินแตกต่างกันออกไป นอกจากนั้นยังเป็นที่น่าสังเกตว่าในบางพื้นที่ยังมีการเปลี่ยนจากพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งเป็นที่ดินที่รัฐเก็บรักษาไว้เพื่อใช้ประโยชน์ร่วมกัน ไปเป็นที่ดินที่เอกชนนำไปใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจ โดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายด้วย เช่น การเปลี่ยนพื้นที่ในเขตป่าสงวนหรืออุทยานแห่งชาติ เป็นที่พักแรมเพื่อการท่องเที่ยว เป็นต้น ในบทนี้จึงเป็นการศึกษาเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินในช่วงทศวรรษที่ผ่านมาและปัจจัยที่ทำให้เกิดการเปลี่ยนแปลงดังกล่าว

4.1 การเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา

ภาพของการเปลี่ยนแปลงมูลค่าที่ดินในพื้นที่ทางเศรษฐกิจที่ค่อนข้างจะชัดเจน เห็นได้จากการลงทุนในโครงการของรัฐประเภทต่าง ๆ โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานและบริการต่าง ๆ จากภาครัฐ สถานที่บริการทั้งภาครัฐและเอกชน สถาบันการศึกษา โรงพยาบาล ที่ตั้งสถานที่ราชการ ศูนย์การค้า และห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ เป็นต้น ซึ่งในที่นี้จะพิจารณาถึงการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินเนื่องจากการลงทุนในโครงสร้างของรัฐ โดยเฉพาะโครงสร้างพื้นฐานและบริการของภาครัฐในแต่ละพื้นที่ ส่วนการลงทุนของเอกชนโดยตรงโดยที่รัฐไม่ได้มีส่วนเกี่ยวข้อง จะไม่นำมาพิจารณาในที่นี้ เพราะถึงแม้การลงทุนของภาคเอกชนจะมีผลต่อมูลค่าที่ดินในทางเศรษฐกิจ แต่โดยทั่วไปแล้วมักจะเป็นส่วนที่ตามมาภายหลังการลงทุนของรัฐ หรือใช้ประโยชน์จากโครงการและบริการต่าง ๆ ของรัฐที่ได้ดำเนินการไว้แล้วทั้งสิ้น

4.2 การกำหนดพื้นที่ศึกษา

ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่มีผลต่อราคาที่ดินสำหรับพื้นที่ทางเศรษฐกิจ ตามที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ มีองค์ประกอบสำคัญที่จะต้องนำมาพิจารณาในการกำหนดพื้นที่ศึกษา ดังต่อไปนี้

4.2.1 รูปแบบของพื้นที่ที่จะนำมาศึกษา

โครงสร้างพื้นฐานและบริการต่าง ๆ ของรัฐ ที่จะนำมาใช้ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินตามที่ได้กล่าวมาแล้วนี้ ได้ศึกษาและกำหนดไว้เป็น 6 รูปแบบ คือ

- ก. พื้นที่บริเวณสะพานข้ามแม่น้ำระหว่างประเทศ
- ข. พื้นที่แหล่งท่องเที่ยว
- ค. พื้นที่โดยรอบพื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะ
- ง. พื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้ากรุงเทพมหานคร
- ฉ. พื้นที่สองข้างถนนอ้อมเมืองใหญ่
- ช. พื้นที่ชุมชนที่อยู่บนเส้นทางของจุดผ่านแดนระหว่างประเทศ

4.2.2 ช่วงเวลาของการจัดเก็บข้อมูล

หลักเกณฑ์เชิงเวลาที่จะต้องนำมาพิจารณาในการเก็บรวบรวมข้อมูลคือ ต้องเป็นพื้นที่ที่พัฒนามาแล้วไม่นานนัก ขณะเดียวกันก็ไม่ควรเป็นพื้นที่ที่เพิ่งเริ่มมีการพัฒนา โดยภายใต้กรอบการศึกษาได้กำหนดให้ใช้ศึกษาการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินย้อนหลังไปประมาณ 10 ปี จากปัจจุบัน ดังนั้น งานพัฒนาต่าง ๆ ของรัฐควรแล้วเสร็จ และเริ่มใช้งานได้ประมาณ 3-5 ปี มาแล้ว ส่วนแหล่งท่องเที่ยวต่าง ๆ ควรจะมีความเจริญขึ้นมาในช่วงประมาณ 5-7 ปี มาแล้ว ทั้งนี้ เพื่อให้เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดิน ทั้งในด้านทิศทางและขนาดของการเปลี่ยนแปลงเป็นไปอย่างเหมาะสมด้วย

โดยทั่วไปจุดเปลี่ยนของราคาที่ดินอาจเกิดขึ้นได้หลายช่วงเวลา ตัวอย่างเช่น กรณีของโครงสร้างพื้นฐานของรัฐ จุดเปลี่ยนของราคาที่ดินอาจมีได้ถึง 5 ช่วงเวลา คือ ช่วงการนำเสนอโครงการ ช่วงอนุมัติให้มีการดำเนินโครงการ ช่วงที่กำลังดำเนินโครงการ ช่วงดำเนินการแล้วเสร็จ และช่วงที่ได้มีการใช้งานไปแล้วระยะหนึ่ง เป็นต้น ซึ่งเป็นผลให้ราคาที่ดินไม่ได้ขึ้นไปในระดับเดียวกันอย่างต่อเนื่อง ทำให้เส้นพยากรณ์ที่แท้จริงไม่ได้เป็นเส้นตรง (Non-linear Regression) ดังนั้น หากต้องการทราบถึงขนาดของการเปลี่ยนแปลง (เพิ่มขึ้นในอัตราที่เพิ่มขึ้นหรือเพิ่มขึ้นในอัตราที่ลดลง) ด้วย นอกเหนือไปจากทิศทางเพียงอย่างเดียวแล้ว จำต้องมีการจัดเก็บข้อมูลราคาที่ดินถึง 5 ช่วงเวลา ซึ่งโดยหลักการแล้วจะเป็นประโยชน์ต่อการศึกษาถึงแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินสำหรับพื้นที่ทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างมากโดยเฉพาะในอนาคตอันใกล้นี้ แต่อย่างไรก็ตามเนื่องจากข้อจำกัดในเรื่องระยะเวลาการดำเนินโครงการ และการจัดเตรียมข้อมูล ทั้งข้อมูลด้านแผนที่และราคาที่ดินโดยเฉพาะข้อมูลย้อนหลังตาม

ช่วงเวลาต่างๆ ทำให้จำเป็นต้องปรับข้อมูลที่จะจัดเก็บให้เหลือเพียง 3 ช่วงเวลาเท่านั้น ซึ่งก็สอดคล้องกับความสะดวกในการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลดังกล่าว นอกจากนั้นในส่วนของผู้ที่ได้นำมาพิจารณาอาจมีการปรับเปลี่ยนไปบ้างตามความเหมาะสม เพื่อให้สอดคล้องกับข้อมูลต่าง ๆ ทั้งข้อมูลแผนที่และข้อมูลราคาที่ดินที่จะสามารถจัดหาและรวบรวมมาได้ด้วย

4.3 หลักเกณฑ์และการเลือกจุดสำรวจ

การเลือกจุดสำรวจและจัดเก็บข้อมูล เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินดังกล่าว จะต้องพิจารณาถึงการกระจายให้ครอบคลุมโครงสร้างพื้นฐานและบริการของรัฐในลักษณะต่าง ๆ ให้มากที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ ทั้งนี้เพื่อให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินในภาพที่กว้าง ในขณะเดียวกันจุดสำรวจที่จะเลือกจะต้องมีพื้นที่ที่ไม่กว้างใหญ่เกินไปนัก เพื่อมิให้เป็นภาระในการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลให้ทั่วถึง และที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ควรเป็นพื้นที่ที่ไม่มีผลกระทบด้านราคาจากโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ หรือกิจกรรมการบริการอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาที่ใกล้เคียงกันนั้นด้วย ซึ่งจะเป็นผลให้ราคาที่ดินที่สูงขึ้น ไม่ได้เกิดจากโครงสร้างพื้นฐานของรัฐหรือบริการที่ต้องการศึกษานั้นเพียงอย่างเดียว และสุดท้ายจุดที่จะทำการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลไม่ควรเป็นพื้นที่ที่มีความเจริญมากอยู่แล้ว ซึ่งจะทำให้การพัฒนาและบริการนั้น ๆ ไม่มีผลต่อราคาที่ดินเท่าที่ควร แต่อย่างไรก็ตามในทางปฏิบัติเป็นไปได้ค่อนข้างยาก ดังนั้น จึงต้องพิจารณาเลือกจุดสำรวจที่มีผลกระทบจากโครงสร้างพื้นฐานของรัฐและ/หรือบริการอื่น ๆ ของรัฐให้น้อยที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้ จากลักษณะของพื้นที่ใน 6 ลักษณะดังกล่าว ได้พิจารณาเลือกจุดสำรวจที่สอดคล้องกับลักษณะของพื้นที่ เพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการใช้ที่ดินที่มีผลต่อราคาที่ดินดังกล่าวโดยมีรายละเอียดของพื้นที่ต่าง ๆ ดังนี้

ก. สะพานไทย-ลาว พิจารณาสถานข้ามแม่น้ำโขง ระหว่างไทยกับลาว ที่ได้สร้างเสร็จแล้วที่ไม่เก่าเกินไปนัก โดยให้มีการใช้งานไปแล้วระยะหนึ่ง สำหรับพื้นที่ที่จะทำการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลราคาที่ดิน กำหนดให้อยู่ในบริเวณริมถนนสองข้างสะพานข้ามแม่น้ำโขงในฝั่งไทย รวมถึงพื้นที่ริมถนนอื่นๆที่ได้รับผลกระทบ รวม 3 จุด ดังนี้

1. **สะพานมิตรภาพ 4** อำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย เป็นสะพานที่เชื่อมต่ออำเภอเชียงของกับเมือง(อำเภอ)ห้วยทรายแขวงบ่อแก้วของลาว โดยสะพานในฝั่งไทยตั้งอยู่ในเขตอำเภอเชียงของ จังหวัดเชียงราย ซึ่งก่อสร้างแล้วเสร็จ และเริ่มใช้งานได้ในปี พ.ศ. 2556

2. **สะพานมิตรภาพ 3** อำเภอเมือง จังหวัดนครพนม เป็นสะพานที่เชื่อมต่อเมืองนครพนมกับแขวงคำม่วนของลาว โดยสะพานในฝั่งไทยตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดนครพนม ซึ่งได้ก่อสร้างแล้วเสร็จและเริ่มใช้งานได้ในปี พ.ศ. 2554

3. **สะพานมิตรภาพ 2** อำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร เป็นสะพานที่เชื่อมต่อเมืองมุกดาหารในฝั่งไทย กับแขวงสะหวันนะเขตของลาว โดยในฝั่งไทยตัวสะพานตั้งอยู่ในเขตอำเภอเมือง จังหวัดมุกดาหาร ซึ่งก่อสร้างเสร็จและเริ่มใช้งานได้ในปี พ.ศ. 2549



ข. **แหล่งท่องเที่ยว** เน้นพื้นที่ท่องเที่ยวที่มีภูมิประเทศสวยงาม เช่น พื้นที่ชายฝั่งทะเลและแม่น้ำ และพื้นที่ท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เจริญขึ้นมาอย่างรวดเร็วในช่วงระยะเวลาสั้น ซึ่งไม่เกาเกินไปนัก โดยได้เลือกไว้รวม 4 จุด ดังนี้

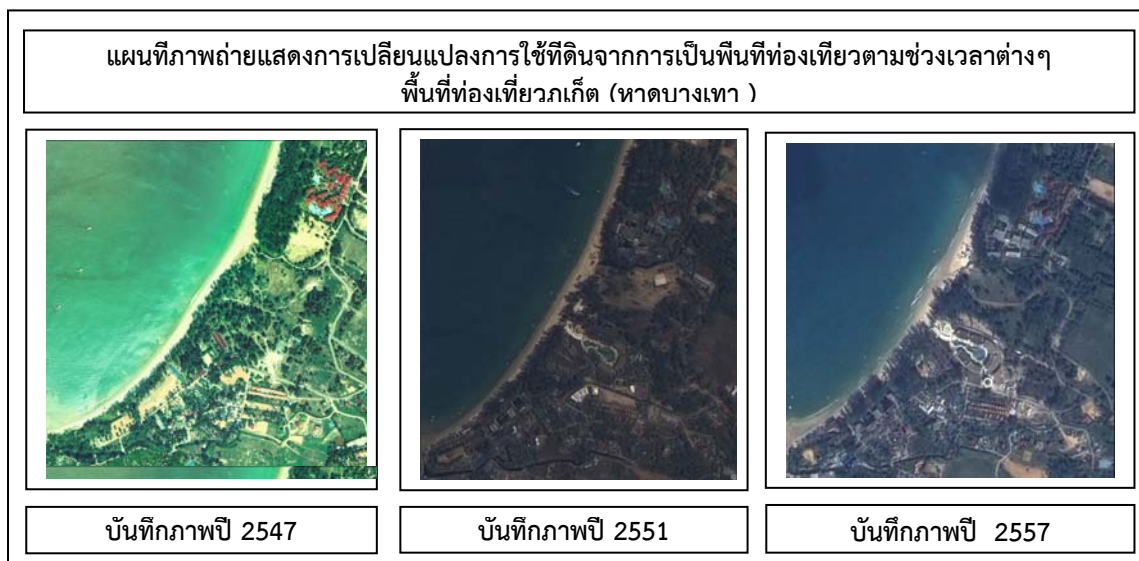
1. **พื้นที่ท่องเที่ยวเชิงคัน** เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวเชิงวัฒนธรรมที่อยู่ริมแม่น้ำโขง ตั้งอยู่ในเขตเทศบาลเมืองเชียงคัน อำเภอเชียงคัน จังหวัดเลย เป็นแหล่งท่องเที่ยวทางวัฒนธรรมในลักษณะที่เป็นเมืองเก่า ซึ่งมีทัศนียภาพสองฝั่งโขงที่สวยงาม เริ่มมีชื่อในฐานะที่เป็นแหล่งท่องเที่ยวเมื่อประมาณปี พ.ศ. 2553-2554 โดยมีอาคารไม้เก่าแบบโบราณซึ่งตั้งอยู่ริมแม่น้ำโขง และด้านหน้าอยู่ติดถนนชายโขง ซึ่งเป็นถนนสายกลางเมืองเชียงคัน โดยเฉพาะช่วงถนนศรีเชียงคันซอย 6 ถึงซอย 20 ส่วนใหญ่ได้ถูกปรับปรุงให้เป็นที่พักแรมสำหรับนักท่องเที่ยว และถนนชายโขงได้จัดเป็นถนนคนเดินตอนกลางคืน ซึ่งพื้นที่นี้ถือเป็นสถานที่ท่องเที่ยวสำคัญของเชียงคัน

นอกจากนั้น เชียงคันยังมีแหล่งท่องเที่ยวทางธรรมชาติ ที่อยู่ห่างจากตัวอำเภอไปทางตะวันออกตามทางหลวงแผ่นดินสาย 2195 (เชียงคัน - นาม) ประมาณ 3 ก.ม. คือ แก่งคุดคู้ มีลักษณะเป็นแก่งหินใหญ่ ประกอบด้วยหินจำนวนมากขวางอยู่กลางแม่น้ำโขง มีพื้นที่เกือบจรดสองฝั่งแม่น้ำ โดยมีกระแสน้ำไหลผ่านเพียงช่องแคบ ๆ ใกล้กับฝั่งไทยเท่านั้น ทำให้น้ำในลำน้ำโขงในบริเวณนี้เชี่ยวกราก และมีละอองน้ำกระจายสะท้อนกับแสงอาทิตย์อย่างสวยงาม เวลาที่เหมาะสมสำหรับการเที่ยวชมแก่งคุดคู้มากที่สุดคือ ในช่วงหน้าแล้ง ระหว่างเดือนกุมภาพันธ์ ถึงพฤษภาคม

2. **พื้นที่ท่องเที่ยวปาย** อำเภอเมือง จังหวัดแม่ฮ่องสอน เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวบนที่สูงที่มีภูมิประเทศที่สวยงามและมีอากาศเย็น โดยพื้นที่ดังกล่าวได้เติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2547

3. **พื้นที่ท่องเที่ยวหัวหิน** อำเภอหัวหิน จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวชายฝั่งทะเลที่มีชื่อเสียงและเป็นที่รู้จักกันดี โดยได้เจริญเติบโตอย่างต่อเนื่องมาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2525 แต่มีบางพื้นที่ที่เพิ่งจะเติบโตอย่างรวดเร็วในช่วงประมาณ 10 กว่าปี

4. **พื้นที่ท่องเที่ยวหาดบางเทา** ตั้งอยู่ในเขตอำเภอกระบุรี จังหวัดภูเก็ต โดยหาดบางเทาอยู่ห่างจากตัวจังหวัดภูเก็ตประมาณ 25 กิโลเมตร เป็นชายหาดที่มีความยาวมากที่สุดแห่งหนึ่งของภูเก็ต และมีทรายขาวสะอาดแต่เม็ดทรายไม่ละเอียดมากนัก หาดบางเทาในอดีตเคยเป็นที่ตั้งของเหมืองแร่ดีบุก แต่ได้เลิกกิจการมากกว่า 20 ปี มาแล้ว ในปัจจุบันหาดบางเทาถือเป็นชายหาดที่สวยงามแห่งหนึ่งของภูเก็ต ตั้งอยู่ใกล้กับหาดในยาง หาดในทอน และหาดกมลา โดยได้มีการพัฒนาเป็นที่พักอาศัย รวมถึงเป็นที่ตั้งของโรงแรมและรีสอร์ท หอหลายแห่ง ถือเป็นแหล่งท่องเที่ยวชายฝั่งทะเลที่สำคัญ และเป็นที่ยินยอมของนักท่องเที่ยว โดยเฉพาะชาวต่างชาติ



ค. **พื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะ** เน้นพื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะ ทั้งที่อยู่ในรูปนิคมอุตสาหกรรมและสวนอุตสาหกรรมที่จัดตั้งในช่วง 5 - 7 ปี ในช่วงปี 2550-2553 โดยมีเนื้อที่ระหว่าง 500 – 2500 ไร่ ได้เลือกจุดสำรวจและจัดเก็บข้อมูลเพื่อศึกษาการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินโดยรอบพื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะ และเส้นทางที่เข้าถึงรวม ๓ พื้นที่ ดังนี้

1. **นิคมอุตสาหกรรมทีเอฟที บางปะกง** ตั้งอยู่ในเขตตำบลท่าสะอ้าน อำเภอบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา บริเวณใกล้จุดกั้บตัดระหว่างถนนมอเตอร์เวย์ (ทางด่วนหมายเลข 7) และทางหลวงแผ่นดิน

สาย 314 (ฉะเชิงเทรา-บางปะกง) มีเนื้อที่ประมาณ 500 ไร่ เริ่มดำเนินงานในช่วงปี พ.ศ. 2550 โดยอุตสาหกรรมที่สำคัญได้แก่ อุตสาหกรรมยางและพลาสติก เหล็กและโลหะ ยานยนต์และอะไหล่รถยนต์ เครื่องจักรกล เครื่องใช้ไฟฟ้าและอุปกรณ์อิเล็กทรอนิกส์ เครื่องมือวิทยาศาสตร์ สี ปูน และเคมีภัณฑ์ เป็นต้น

2. สวนอุตสาหกรรมโรจนะ บ้านค่าย ตั้งอยู่ในเขตตำบลหนองบัว อำเภอบ้านค่าย จังหวัดระยอง ก่อตั้งในปี พ.ศ. 2543 มีเนื้อที่ประมาณ 2194 ไร่ โดยที่ตั้งของสวนอุตสาหกรรมอยู่ติดกับถนนสายบ้านค่าย-บ้านบึง (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3138) ห่างจากตัวอำเภอบ้านค่าย ไปทางเหนือประมาณ 7 กิโลเมตร และห่างจากตัวจังหวัดระยองประมาณ 22 กิโลเมตร เน้นการประกอบอุตสาหกรรมที่ปลอดภัยและไม่ทำลายสภาวะแวดล้อม ได้แก่ อุตสาหกรรมการเกษตร เคมีภัณฑ์ เซรามิกและโลหะภัณฑ์ เครื่องจักรกล และเครื่องใช้ไฟฟ้า เป็นต้น

3. นิคมอุตสาหกรรมวีอาร์เอ็ม จอมบึง มีเนื้อที่ประมาณ 1216 ไร่ ตั้งอยู่บริเวณกิโลเมตรที่ 36 ของถนนชัยπάหาย-น้ำพุ-ราชบุรี (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 3208) ในท้องที่ตำบลรางบัว อำเภोजอมบึง จังหวัดราชบุรี โดยที่ตั้งของนิคมอยู่ห่างจากตัวอำเภोजอมบึง ประมาณ 45 กิโลเมตร และห่างจากอำเภอสวนผึ้งประมาณ 13 กิโลเมตร นโยบายการประกอบการเน้นไปที่อุตสาหกรรมการผลิตและแปรรูปผลผลิตการเกษตร โดยเฉพาะอุตสาหกรรมที่ใช้มันสำปะหลังเป็นวัตถุดิบหลักและตั้งต้นการผลิตซึ่งได้แก่ อุตสาหกรรมผลิตแอลกอฮอล์หรือเชื้อเพลิงจากผลผลิตการเกษตร และกลุ่มอุตสาหกรรมเอทานอล และกลุ่มอุตสาหกรรมพลังงานไฟฟ้าและไอน้ำ เป็นต้น

สำหรับพื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะทั้ง 3 แห่งนี้ ต่างจากไปจากพื้นที่ศึกษา คือ เป็นพื้นที่ปิดและพัฒนาโดยภาคเอกชนทั้งสิ้น รัฐเพียงอำนวยความสะดวกในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานที่เข้าถึง และมาตรการทางภาษีเท่านั้น ดังนั้นการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินโดยรอบพื้นที่ดังกล่าวจึงไม่ค่อยชัดเจนนัก



ง. สถานีรถไฟ หลักสำคัญในการเลือกพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟที่จะทำการศึกษา จะเน้นไปที่สถานีรถไฟที่ไม่มีโครงสร้างพื้นฐานและบริการของรัฐอื่น ๆ ที่เกิดขึ้นในช่วงเวลาใกล้เคียงกันในพื้นที่นั้น ๆ หรือมีก็น้อยที่สุด เพื่อมิให้การเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวเป็นผลมาจากโครงสร้างอื่น ๆ นั้นด้วย นอกจากนั้นพื้นที่ที่ทำการศึกษาดังกล่าว ควรอยู่ในพื้นที่รอบนอกของเมือง เพื่อให้เห็นภาพของการเคลื่อนไหวราคาที่ดินได้ชัดเจน โดยหากเป็นพื้นที่ที่เจริญอยู่แล้ว ราคาที่ดินจะไม่ขยับตัวเท่าที่ควร ทำให้ไม่เห็นภาพการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินที่ชัดเจน โดยจุดที่จะสำรวจและเก็บข้อมูลราคาที่ดินในพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟมีจำนวน 3 จุด จากสถานีรถไฟในกรุงเทพมหานคร จำนวนสองสาย คือ

1. รถไฟฟ้าสาย บีทีเอส

- **รถไฟฟ้าบีทีเอส สายสุขุมวิท** เป็นรถไฟฟ้าสายแรกของไทย เปิดบริการครั้งแรกเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2542 และเปิดบริการส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท จากสถานีอ่อนนุชไปยังสถานีแบริ่ง เมื่อวันที่ 23 สิงหาคม พ.ศ. 2552 เป็นรถไฟฟ้าที่ใช้มอเตอร์ไฟฟ้าในการขับเคลื่อนที่วิ่งบนทางคู่ยกระดับโดยวางบนเสาเอียงเหนือถนนซึ่งส่วนใหญ่จะตั้งอยู่เหนือเกาะกลางถนน จนถึงปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2558) เปิดให้บริการจากแบริ่งถึงหมอชิต โดยเส้นทางเริ่มจากบริเวณถนนสุขุมวิท 107 ผ่านแยกบางนา มาตามถนนสุขุมวิท ถนนเพลินจิต ถนนพระราม 1 ถนนพญาไท อนุสาวรีย์ชัยสมรภูมิ เข้าถนนพหลโยธิน สนามเป้าสะพานควาย ไปสิ้นสุดที่สวนจตุจักร โดยมีระยะทางรวม 22.25 กิโลเมตร มีสถานีรวมทั้งสิ้น 22 สถานี รวมสถานีร่วมสายด้วย สำหรับพื้นที่ที่ทำการศึกษา ได้แก่ พื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟบีทีเอส ซึ่งสร้างเสร็จและเริ่มใช้งานได้ในปี พ.ศ. 2552

- **รถไฟฟ้าบีทีเอส สายสีลม** เป็นรถไฟฟ้าส่วนที่ต่อขยายมาจากรถไฟฟ้าสายแรกของไทย เปิดบริการครั้งแรกเมื่อวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2542 และเปิดบริการส่วนต่อขยายสายสุขุมวิท สถานีสีลม เมื่อวันที่ 12 สิงหาคม พ.ศ. 2554 โดยได้มีการต่อขยายเส้นทางมาโดยลำดับ จากสถานีสะพานตากสินถึงสถานีวงเวียนใหญ่ และต่อมาเป็นสถานีโพธิ์นิมิตรและสถานีตลาดพลู ในวันที่ 14 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2556 และต่อขยายสถานีวุฒากาศ และสถานีบางหว้า ในวันที่ 5 ธันวาคม พ.ศ. 2556 เป็นรถไฟฟ้าดังกล่าวใช้มอเตอร์ไฟฟ้าในการขับเคลื่อน รถที่วิ่งบนทางคู่ยกระดับที่วางบนเสาเอียงเหนือถนน ซึ่งส่วนใหญ่จะตั้งอยู่เหนือเกาะกลางถนน เริ่มเปิดให้บริการตั้งแต่ปี พ.ศ. 2554 ปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2558) สามารถให้บริการจากสถานีบางหว้าถึงสนามกีฬาแห่งชาติ โดยเส้นทางเริ่มจากสถานีบางหว้า ที่แยกถนนราชพฤกษ์ตัดกับถนนเพชรเกษม ไปตามถนนราชพฤกษ์ ผ่านแยกถนนราชพฤกษ์ตัดกับถนนวุฒากาศ ผ่านแยกรัชดา-ตลาดพลู ผ่านแยกตากสิน โดยข้ามแม่น้ำเจ้าพระยาที่สะพานตากสิน ไปตามถนนสาทร เลี้ยวซ้ายเข้าช่องนนทรี ผ่านถนนสีลม ผ่านสวนลุมพินี ผ่านถนนราชดำริ และเลี้ยวซ้ายเข้าถนนพระราม 1 ไปสิ้นสุดที่สนามกีฬาแห่งชาติ ระยะทางรวม ทั้งสิ้น 14.2 กิโลเมตร มีสถานีรวมทั้งสิ้น 13

สถานี โดยรวมสถานีร่วมสยามด้วย โดยสถานีที่ทำการศึกษานี้ ได้แก่ สถานีรถไฟฟ้าโพธิ์นิมิตร ซึ่งสร้างเสร็จและเริ่มใช้งานทั้งระบบได้ในปี พ.ศ. 2556 โดยจุดสำรวจอยู่ที่ พื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าโพธิ์นิมิตร ซึ่งสร้างเสร็จและเริ่มใช้งานได้ในปี พ.ศ. 2556

2. รถไฟฟ้าสายแอร์พอร์ตลิงค์ หรือที่เรียกอย่างเป็นทางการว่า รถไฟฟ้าสายแอร์พอร์ตเรลลิงค์ ก่อตั้งขึ้นในปีพ.ศ.2553 มีเป้าหมายหลักในการดำเนินงานคือ สร้างรถไฟฟ้าเพื่อเชื่อมโยงสนามบินสุวรรณภูมิกับสนามบินดอนเมือง จนถึงปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2557) สามารถเชื่อมสนามบินสุวรรณภูมิกับพื้นที่ชั้นในของกรุงเทพมหานครได้เท่านั้น โดยประกอบด้วยสถานี 8 สถานีคือ สถานีสุวรรณภูมิ ลาดกระบัง ทับช้าง หัวหมาก รามคำแหง มักกะสัน ราชปรารภ และสถานีมักกะสัน โดยมีทางเดินเชื่อมต่อไปยังรถไฟฟ้าบีทีเอส สายสุขุมวิท ที่สถานีพญาไท สำหรับจุดสำรวจอยู่ที่พื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าทับช้าง ซึ่งสร้างเสร็จและเริ่มใช้งานได้ในปี พ.ศ. 2553

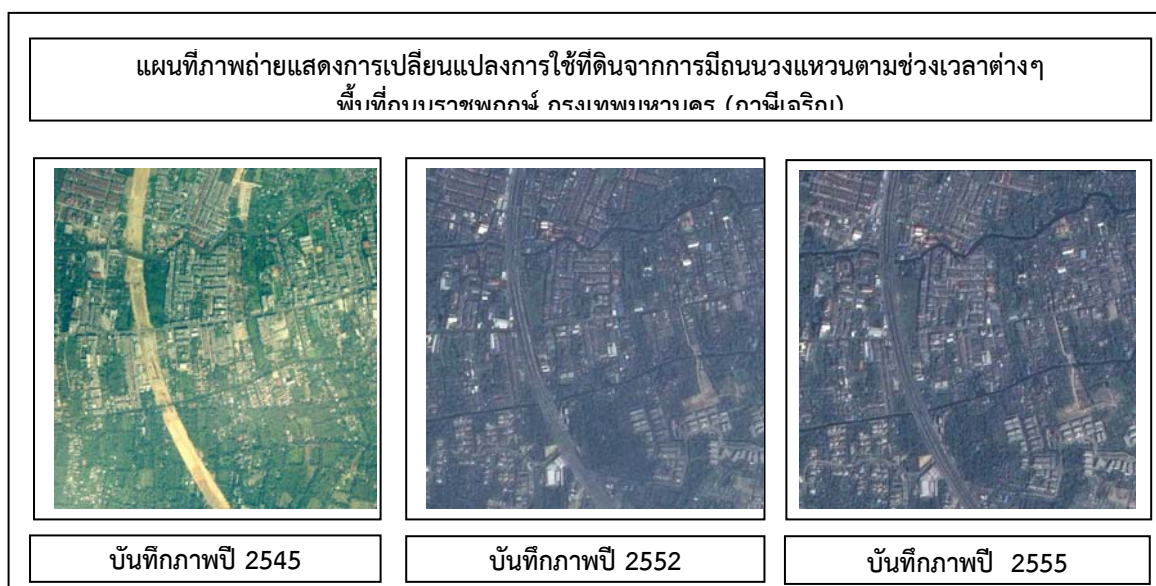


จ. ถนน เน้นพื้นที่สองข้างถนนวงแหวนรอบเมืองใหญ่ โดยได้เลือกจุดสำรวจพื้นที่สองข้างถนนวงแหวนไว้ 4 จุด ประกอบด้วยพื้นที่สองข้างถนนวงแหวนรอบนอก จังหวัดเชียงใหม่ จำนวน 2 จุด และพื้นที่สองข้างถนนวงแหวนในกรุงเทพมหานคร อีก 2 จุด โดยมีรายละเอียด ดังนี้

1. ถนนวงแหวนรอบนอกเชียงใหม่ โดยได้เลือกจุดสำรวจไว้ 2 จุด คือ จุดสำรวจในช่วงถนนวงแหวนรอบนอกเชียงใหม่ตัดกับถนนเชียงใหม่-พร้าว สายเก่า (ทางหลวงหมายเลข 1001) ในท้องที่อำเภอสันทราย และจุดสำรวจบริเวณถนนวงแหวนรอบนอกเชียงใหม่ ตัดกับถนนเชียงใหม่-สันกำแพง (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1006) ในท้องที่อำเภอสันกำแพง จังหวัดเชียงใหม่



2. ถนนราชพฤกษ์ ได้เลือกจุดสำรวจไว้ 2 จุด คือ จุดสำรวจที่อยู่ในช่วงถนนราชพฤกษ์ ตัดกับถนนบางแวก ในแขวงบางแวก เขตภาษีเจริญ และจุดสำรวจที่อยู่ในช่วงถนนราชพฤกษ์ ตัดกับถนนทางเข้าหมู่บ้านตลาดวโรรส-ราชพฤกษ์-ปิ่นเกล้า ในแขวงบางระมาด เขตตลิ่งชัน กรุงเทพมหานคร



ฉ. พื้นที่การค้าชายแดน เน้นพื้นที่ชุมชนที่อยู่บนเส้นทางผ่านไปยังด่านชายแดน โดยได้เลือกจุดสำรวจไว้รวม 2 จุด คือ

- **พื้นที่จุดค้าขายผ่านแดนแม่สอด (ไทย-พม่า)** ด้านชายแดนแม่สอด เป็นด้านที่มีการค้าขายระหว่างประเทศไทยกับพม่ามานานแล้ว แต่เพิ่งจะเจริญเติบโตและมีการค้าขายอย่างจริงจัง เมื่อพม่ายุติสงครามกับชนกลุ่มน้อยและเปิดประเทศในช่วงประมาณ 5 ปีมานี้ โดยการศึกษาการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินนี้ ได้เลือกจุดสำรวจและจัดเก็บข้อมูลบนพื้นที่สองข้างถนนในเขตเทศบาลตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งเป็นชุมชนอยู่บนเส้นทางผ่าน และอยู่ติดกับจุดค้าขายด้านชายแดนไทย-พม่า ด้านแม่สอด

ปัจจุบันพื้นที่จุดค้าขายผ่านแดนด้านแม่สอด เป็นพื้นที่หนึ่งใน 6 พื้นที่ ที่ได้ถูกกำหนดให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ โดยรัฐให้บริการด้านโครงสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐานที่ครบถ้วน และเป็นศูนย์การกระจายสินค้า ซึ่งได้สิทธิพิเศษในด้านการลงทุน ลดหย่อนภาษีเงินได้นิติบุคคล ยกเว้นภาษีนำเข้าเครื่องจักร และวัตถุดิบ ให้มีการจ้างแรงงานข้ามชาติในลักษณะไปเข้า-เย็นกลับ และการให้บริการแบบเบ็ดเสร็จ ณ จุดเดียว (One stop service) รองรับบริการเปิดเสรีของประชาคมอาเซียน ซึ่งเป็นไปตามมติ ครม.เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558 โดยมีพื้นที่ครอบคลุม 14 ตำบล ในเขตอำเภอแม่สอด พบพระ และแม่ระมาด ในพื้นที่จังหวัดตาก

- **พื้นที่จุดค้าขายผ่านแดนอรัญประเทศ (ไทย-กัมพูชา)** ได้เลือกจุดสำรวจในพื้นที่เขตเทศบาลเมืองอรัญประเทศ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นชุมชนหลักที่อยู่บนเส้นทางผ่านไปยังจุดค้าขายชายแดน ไทย-กัมพูชา ด้านอรัญประเทศ

ปัจจุบันพื้นที่ค้าขายผ่านแดนด้านอรัญประเทศ ได้ถูกกำหนดให้เป็นหนึ่งใน 6 พื้นที่เขตเศรษฐกิจพิเศษตามมติ ครม.เมื่อวันที่ 20 มกราคม 2558 เพื่อรองรับการเปิดเสรีของประชาคมอาเซียนในปลายปี 2558 นี้ เช่นเดียวกับพื้นที่ด้านชายแดนแม่สอด

แผนที่ภาพถ่ายแสดงการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินบริเวณพื้นที่ด้านชายแดนตามช่วงเวลาต่างๆ
พื้นที่จุดค้าขายชายแดน (ท่าสายลวด แม่สอด)



บันทึกภาพปี 2545



บันทึกภาพปี 2551



บันทึกภาพปี 2556

ในการศึกษาเพื่อสำรวจและจัดเก็บรวบรวมข้อมูลการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดิน ข้อมูลสำคัญที่จำเป็นต้องนำมาใช้เพื่อคัดเลือกและกำหนดจุดสำรวจเพื่อจัดเก็บข้อมูลจากพื้นที่ต่าง ๆ ที่จะต้องทำการศึกษาให้ชัดเจน คือ ข้อมูลเชิงพื้นที่ (Geospatial Data) ซึ่งอยู่ในรูปของแผนที่ โดยแผนที่ที่เหมาะสมที่สุดสำหรับศึกษาการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินในที่นี้คือ แผนที่ภาพถ่าย ทั้งที่เป็นภาพถ่ายดาวเทียม (Remote sensing data) และภาพถ่ายทางอากาศ (Aerial photography) ซึ่งจะได้กล่าวถึงโดยละเอียดต่อไป

4.4 ข้อมูลและวิธีการจัดเก็บรวบรวมข้อมูล

ข้อมูลที่จะต้องจัดเตรียมเพื่อใช้สำหรับการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่มีผลต่อราคาที่ดินมี 2 ประเภท คือ

1. ข้อมูลเชิงพื้นที่ ซึ่งได้แก่ แผนที่ประเภทต่าง ๆ ซึ่งเป็นข้อมูลที่แสดงรายละเอียดเชิงตำแหน่งของวัตถุ และสิ่งต่าง ๆ ที่ปรากฏบนพื้นโลก สำหรับใช้ในการศึกษาการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดิน โดยแผนที่ที่จะจัดหาเพื่อนำมาใช้งาน ต้องกำหนดให้ครอบคลุมพื้นที่ที่จะทำการศึกษาทั้ง 19 พื้นที่ ใน 3 ช่วงเวลาด้วย สำหรับชนิดของแผนที่ที่เหมาะสมที่สุดนี้ ได้แก่ แผนที่ภาพถ่าย โดยเฉพาะภาพถ่ายดาวเทียม (Remote sensing data) ซึ่งข้อมูลมีลักษณะเป็นข้อมูลภาพ (Raster data) ทำให้สามารถใช้งานได้ง่ายเช่นเดียวกับรูปถ่ายทั่วไป ข้อมูลดังกล่าวสามารถตรวจสอบและจัดหาได้จากสำนักงานพัฒนาเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศ (องค์การมหาชน) ซึ่งรับผิดชอบในการจัดหาและให้บริการข้อมูลภาพถ่ายดาวเทียมของประเทศ สำหรับภาพถ่ายดาวเทียมที่เหมาะสมสำหรับการศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและราคาที่ดินในครั้งนี้ ควรเป็นภาพถ่ายดาวเทียมชนิดความละเอียดสูง โดยมีความละเอียดของจุดภาพ (Resolution) อยู่ในช่วง 50 ซม. ถึง 2 เมตร ส่วนภาพถ่ายทางอากาศ (Aerial photography) ก็สามารถนำมาใช้ได้เช่นกัน ซึ่งโดยทั่วไปภาพถ่ายทางอากาศมักจะมีข้อมูลที่ละเอียดกว่า แต่ก็มีข้อมูลที่ครอบคลุมพื้นที่การใช้งานตามช่วงเวลาต่าง ๆ น้อยกว่าภาพถ่ายดาวเทียม ทำให้มีปัญหาเรื่องความครบถ้วนของข้อมูล ทั้งนี้สามารถตรวจสอบและจัดหาภาพถ่ายทางอากาศได้จากกรมแผนที่ทหาร สำหรับแผนที่ภาพถ่ายทางอากาศที่เหมาะสมสำหรับนำมาใช้ในการศึกษานี้ ควรมีความถูกต้องเชิงตำแหน่ง (Positioning accuracy) ในระดับมาตราส่วน 1: 4,000 ถึง 1: 10,000

การจัดหาแผนที่ดังกล่าวจะดำเนินการได้ต่อเมื่อทราบพื้นที่ที่ต้องการสำรวจตามข้อ 5.3 แล้ว โดยแผนที่ภาพถ่ายนี้จะถูกนำมาใช้ในการวางแผนกำหนดจุดที่จะทำการศึกษา โดยการเลือกจุดที่เหมาะสมจากพื้นที่ที่กำหนดไว้ให้สอดคล้องกับเงื่อนไขต่าง ๆ ศึกษาความสัมพันธ์เชิงตำแหน่งกับพื้นที่ข้างเคียง และที่สำคัญที่สุดคือ ใช้ในการกำหนดระวางแผนที่แปลงที่ดิน หรือระวางโซนแผนที่กลุ่มแปลงที่ดิน (Block) ที่ตรงกับตำแหน่งของโครงสร้างพื้นฐานและสถานที่บริการของรัฐที่จะทำการศึกษา เพื่อดึงเอาราคาที่ดินของแปลงที่ดินหรือกลุ่มแปลงที่ดินที่ต้องการศึกษาบนระวางแผนที่นั้น ๆ

ออกมาใช้งาน นอกจากนั้น แผนที่ภาพถ่ายยังต้องนำมาใช้เพื่อนำเสนอผลการศึกษาเชิงเปรียบเทียบ เพื่อให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ตามช่วงเวลาต่าง ๆ ทั้ง 3 ช่วงเวลา ด้วย

2. ข้อมูลด้านราคาที่ดิน ซึ่งเป็นข้อมูลเชิงปริมาณที่แสดงถึงระดับราคาที่ดินของบริเวณที่ต้องการศึกษาตามช่วงเวลา ซึ่งได้กำหนดไว้เป็น 3 ช่วงเวลา คือ ช่วงปัจจุบัน ประมาณ 5 ปีย้อนหลัง และ ประมาณ 10 ปีย้อนหลัง โดยในแต่ละช่วงเวลาดังกล่าวจะพิจารณาถึงราคาที่ดินอย่างน้อยใน 2 ลักษณะ คือ ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดหรืออยู่ติดกับเส้นทางที่จะไปยังโครงสร้างพื้นฐานและแหล่งบริการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งมีผลต่อราคาที่ดินโดยตรง และราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ห่างออกไป เพื่อให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดิน โดยวัดในรูปของค่าทางสถิติ ซึ่งได้แก่ ค่าเฉลี่ย (Mean) พิสัย (Range) ฐานนิยม (Mode) และค่าการกระจาย (Distribution) ซึ่งวัดโดยใช้ค่าเบี่ยงเบนมาตรฐาน (Standard Deviation) ของราคาที่ดิน ทั้งพื้นที่ที่ติดหรือไม่ติด ในแต่ละประเภทของพื้นที่ตามช่วงเวลาต่าง ๆ

ส่วนข้อมูลราคาที่ดินที่คาดว่าจะสามารถนำมาใช้งานมีอยู่ 2 รูปแบบ คือ

ราคาที่ดินทุติยภูมิ เป็นราคาที่ดินที่ได้มีการจัดเก็บและรวบรวมเอาไว้อย่างเป็นระบบ ทำให้สามารถนำมาใช้งานได้อย่างรวดเร็ว แต่มีจุดอ่อนสำคัญคือ การเข้าถึงต้องเป็นไปอย่างมีระบบและค่อนข้างยาก โดยแหล่งข้อมูลราคาที่ดินทุติยภูมิที่สำคัญได้แก่ กรมธนารักษ์ โดยได้จัดทำข้อมูลราคาประเมินที่ดินไว้สำหรับใช้ในการจัดเก็บภาษีที่ดินเป็นหลัก และสถาบันการเงิน ได้จัดทำและรวบรวมข้อมูลราคาที่ดินไว้ใน 2 ลักษณะ คือ ลักษณะแรกเป็นราคาประเมินที่ใช้ที่ดินเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน และจดจำนองโดยผ่านสถาบันการเงินนั้น ๆ ลักษณะที่สอง เป็นข้อมูลราคาที่ดินที่ได้รวบรวมไว้จากการซื้อขายที่ดินโดยผ่านสถาบันการเงินนั้น ๆ ซึ่งราคาที่ดินในลักษณะที่สองนี้ ถึงแม้จะเป็นราคาทุติยภูมิ แต่ก็เป็นราคาที่อ้างอิงกับราคาตลาด อย่างไรก็ตามข้อมูลส่วนนี้มักจะมีไม่ครบถ้วน นอกจากนั้นสถาบันการเงินมักจะไม่เผยแพร่ข้อมูลส่วนนี้ให้กับบุคคลภายนอก ทำให้ไม่สามารถได้ข้อมูลที่ครบถ้วน

ราคาที่ดินปฐมภูมิ เป็นราคาตลาดของที่ดินที่ได้จากการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลราคาซื้อ-ขายที่ดินในแต่ละพื้นที่ โดยนำมาใช้ในการตรวจสอบและเปรียบเทียบกับข้อมูลราคาประเมินที่ดินจากกรมธนารักษ์และข้อมูลจากแหล่งทุติยภูมิดังกล่าวข้างต้น การจัดเก็บข้อมูลราคาตลาดของที่ดินดังกล่าว จำต้องทำการสำรวจข้อมูลในภาคสนาม โดยการสอบถามและสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องโดยตรง ที่สำคัญได้แก่ ผู้ซื้อและผู้ขายที่ดิน นายหน้าที่ดิน ราษฎร และเจ้าหน้าที่กรมที่ดิน รวมถึงเจ้าหน้าที่ขององค์กรปกครองท้องถิ่นในแต่ละพื้นที่ที่เกี่ยวข้อง ซึ่งใช้เวลาค่อนข้างมาก

อนึ่ง ราคาที่ดินที่ได้จากแหล่งต่าง ๆ มักจะแตกต่างกันออกไปบ้าง เนื่องจากเป้าหมายในการใช้งานแตกต่างกัน ในกรณีของราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์ ซึ่งมีเป้าหมายที่จะใช้เป็นฐานราคาในการจัดเก็บภาษีที่ดิน ทำนิติกรรม รวมถึงใช้เป็นฐานในการจ่ายค่าชดเชยการเวนคืนที่ดินของหน่วยงานของรัฐ โดยราคาประเมินได้จัดทำขึ้นจากราคาเฉลี่ยระหว่างราคาซื้อ-ขายที่ดินที่ได้จากการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมในที่ดินจากกรมที่ดิน กับราคาตลาดที่ได้มีการซื้อขายกันในพื้นที่ในช่วงนั้น ๆ โดยกำหนดให้นำมาใช้งานในทุกๆช่วงเวลา 4 ปี เรียกว่ารอบบัญชี ราคาที่ดินปัจจุบันอ้างอิงกับรอบบัญชี

ปัจจุบัน ซึ่งอยู่ในช่วงปี พ.ศ. 2555-2558 ราคาที่ดินเมื่อ 5 ปีที่แล้ว อ้างอิงกับรอบบัญชีในช่วงปี พ.ศ. 2551-2554 และราคาที่ดินเมื่อ 10 ปีที่แล้ว อ้างอิงกับรอบบัญชีในช่วงปี พ.ศ. 2547-2550 ส่วนราคาประเมินของสถาบันการเงินมีเป้าหมายในการใช้กำหนดวงเงินของหลักทรัพย์ค้ำประกันการจดจำนองที่ผ่านสถาบันการเงิน ซึ่งได้มาจากราคาที่ดินที่สถาบันการเงินรวบรวมไว้จากการซื้อขายกันโดยผ่านสถาบันการเงินนั้น ๆ จากการศึกษาข้อมูลราคาที่ดินเปรียบเทียบในบางพื้นที่แล้ว ราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์มักจะต่ำกว่าราคาประเมินของสถาบันการเงินอยู่บ้าง ในขณะที่ราคาประเมินของสถาบันการเงินก็ยิ่งต่ำกว่าราคาตลาดของที่ดิน สำหรับราคาตลาดเป็นราคาที่ดินที่ได้มีการซื้อ-ขายกันจริง มักจะมีลักษณะของการเก็งราคาและคาดคะเนราคาที่จะเกิดขึ้นในอนาคตอยู่ด้วย อย่างไรก็ตามข้อมูลที่ได้จากการสำรวจภาคสนามหลายพื้นที่ชี้ให้เห็นว่าในกรณีที่ไม่มีการสร้างพื้นฐานและบริการของรัฐในพื้นที่ประกอบกับไม่มีความเคลื่อนไหวเรื่องราคาที่ดินในพื้นที่ในช่วงเวลานั้น ๆ (ไม่มีการซื้อขายที่ดินเกิดขึ้น) การซื้อขายที่ดินมักจะอ้างอิงราคาประเมินจากกรมธนารักษ์เป็นหลัก เป็นผลให้ราคาตลาดของที่ดินกับราคาประเมินของที่ดินจากกรมธนารักษ์เป็นราคาที่ใกล้เคียงกันเดียวกันหรือเป็นราคาเดียวกัน แต่เมื่อเริ่มมีกระแสการก่อสร้างโครงการขนาดใหญ่ การเปลี่ยนมือจากผู้ถือครองแต่เดิมเป็นนักเก็งกำไรที่ดินและนักลงทุนเริ่มมีมากขึ้น ทำให้ราคาที่ดินเริ่มขยับจากเดิมตามความถี่ของการเปลี่ยนมือ โดยอาจเพิ่มเป็นหลายเท่าในช่วงเวลาเพียง 2-3 ปี เท่านั้น

โดยพื้นฐานของการศึกษาการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินนี้ ใช้ราคาประเมินที่ดินจากกรมธนารักษ์เป็นหลัก เนื่องจากข้อมูลมีความครบถ้วนในทุกพื้นที่และทุกช่วงเวลาตามที่ต้องการ โดยใช้ราคาประเมินที่ดินของสถาบันการเงินเป็นข้อมูลเสริม โดยในทางปฏิบัติใช้ได้ค่อนข้างยากเนื่องจากแปลงที่ดินมีขนาดเล็กและราคาที่ได้ยังรวมสิ่งปลูกสร้างอยู่ด้วย ในกรณีที่ข้อมูลราคาที่ดินยังขาดความชัดเจนครบถ้วน หรือจำเป็นต้องตรวจสอบการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดิน จึงจำเป็นต้องทำการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลราคาตลาดที่ดินในภาคสนามจากผู้ที่เกี่ยวข้องต่อไป

สำหรับวิธีการและขั้นตอนในการจัดเก็บข้อมูลราคาที่ดิน มีดังนี้

ขั้นที่ 1 จัดหาข้อมูลภาพถ่าย ทั้งภาพถ่ายจากดาวเทียมหรือภาพถ่ายทางอากาศ เพื่อใช้วางแผนสำรวจ และกำหนดตำแหน่งที่ทำการศึกษา กำหนดพื้นที่ที่ติด และไม่ติดกับโครงสร้างพื้นฐานและสถานที่ให้บริหาดังกล่าว ครอบคลุมพื้นที่ที่จะศึกษาทั้ง 6 ประเภท จำนวน 19 พื้นที่ ใน 3 ช่วงระยะเวลาดังกล่าว

ขั้นที่ 2 ใช้ข้อมูลภาพถ่ายตรวจสอบความถูกต้องของพื้นที่ และคัดเลือกกระวางแผนที่แปลงที่ดินหรือแผนที่ดัชนีโซนแปลงที่ดินปัจจุบันที่ถูกต้อง ทั้งในพื้นที่ที่ติดและไม่ติดกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการของรัฐต่าง ๆ ตามที่ได้กำหนดไว้

ขั้นที่ 3 จัดทำตารางราคาประเมินที่ดิน และคัดลอกราคาที่ดินในแต่ละแปลงที่ดิน หรือกลุ่มแปลงที่ดินที่ต้องการจากกระวางแผนที่แปลงที่ดิน หรือกระวางแผนที่กลุ่มแปลงที่ดินที่ได้เลือกไว้จากกรมธนารักษ์ โดยข้อมูลที่ต้องการใช้นอกจากราคาที่ดินในปัจจุบันแล้ว ยังต้องหาราคาที่ดินย้อน 5 ปี

และ 10 ปี เพื่อเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงตามช่วงเวลาต่างๆด้วย สำหรับข้อมูลราคาที่ดินในพื้นที่กรุงเทพมหานคร และปริมณฑล ได้กำหนดไว้เป็นรายแปลง ซึ่งนอกจากต้องการทราบราคาที่ดินในปัจจุบันแล้วยังต้องคัดลอกหมายเลขระวางที่ดิน หมายเลขแปลงที่ดิน และหมายเลขโฉนดที่ดินในปัจจุบัน เพื่อใช้เป็นดัชนีในการสืบค้นหาราคาที่ดินย้อนหลังด้วย เป็นอย่างน้อย

ขั้นที่ 4 นำหมายเลขโฉนดที่ดิน หมายเลขระวางที่ดิน และหมายเลขแปลงที่ดิน ไปใช้เป็นดัชนีเพื่อสืบค้นราคาที่ดินจากแผนที่แปลงที่ดินย้อนหลัง 5 ปี และ 10 ปี ต่อไป ส่วนข้อมูลราคาที่ดินในพื้นที่ต่างจังหวัด ซึ่งกำหนดราคาที่ดินไว้เป็นรายกลุ่ม (Block) ต้องคัดเลือกราคาที่ดินตามโซน-กลุ่มแปลงที่ดินต่อไป โดยใช้หมายเลขโซน-กลุ่มแปลงที่ดิน เป็นดัชนีในการสืบค้นหาราคาที่ดินย้อนหลัง 5 ปี และ 10 ปี เช่นกัน

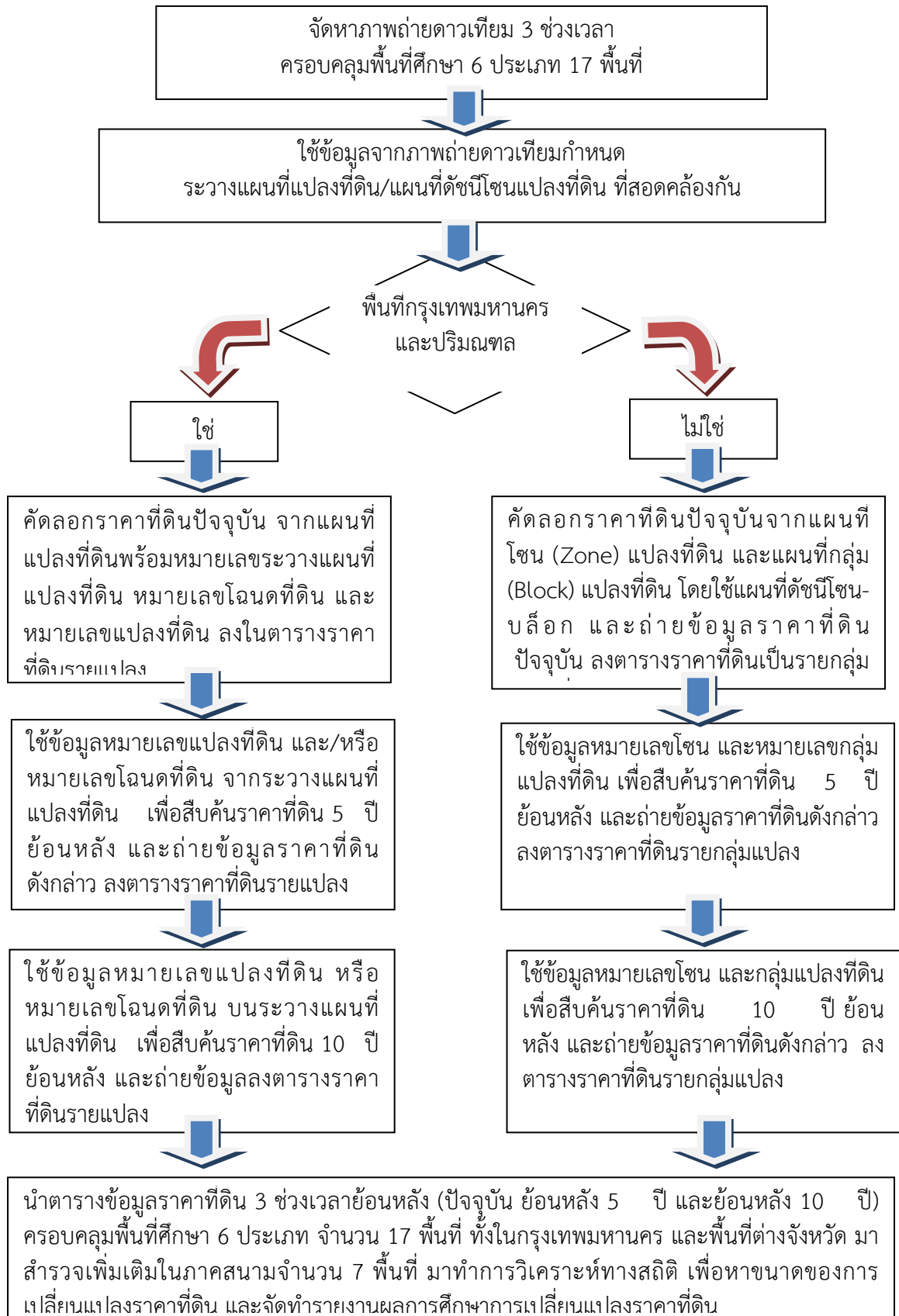
ขั้นที่ 5 นำข้อมูลที่ดินทั้ง 3 ช่วงเวลา ของแต่ละพื้นที่ มาทำการประมวลผลทางสถิติ (ค่าเฉลี่ย พิสัย ค่าฐานนิยม ค่าการกระจาย) เพื่อวิเคราะห์หาทิศทาง และขนาดการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินตามช่วงเวลาต่างๆ ทั้งแปลงที่ดิน/กลุ่มแปลงที่ดิน ที่ติดและไม่ติดกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการของรัฐตามที่ได้กำหนดไว้ต่อไป

ขั้นที่ 6 สํารวจ และเก็บรวบรวมข้อมูลราคาตลาดของที่ดินภาคสนามในบางพื้นที่เพื่อตรวจสอบเปรียบเทียบ และวิเคราะห์ข้อมูลร่วมกับข้อมูลราคาประเมินที่ดินจากกรมธนารักษ์

ขั้นที่ 7 จัดทำรายงานสรุปผลการศึกษากการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดิน ตามช่วงเวลาต่างๆ ในพื้นที่ 6 ประเภท 19 พื้นที่

รายละเอียดแสดงขั้นตอนของวิธีการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูลราคาที่ดิน ตามช่วงเวลาต่าง ๆ แสดงไว้ดังผังข้างล่างนี้

ผังแสดงวิธีการจัดเก็บและรวบรวมข้อมูล
ราคาที่ดินตามช่วงเวลาต่าง ๆ



ปัญหาสำคัญประการหนึ่งคือ ความครบถ้วนของข้อมูลตามช่วงเวลาต่าง ๆ ที่ได้กำหนดไว้ ทั้งในส่วนที่เป็นแผนที่และราคาที่ดิน สำหรับในกรณีที่ไม่สามารถจัดหาข้อมูลมาใช้งานตามที่กำหนดไว้ได้ อาจจะต้องใช้วิธีเทียบเคียงข้อมูล โดยเปรียบเทียบกับพื้นที่ที่มีลักษณะเดียวกัน แต่มีทั้งข้อมูลราคาประเมินและข้อมูลราคาตลาด เพื่อนำมาใช้กำหนดราคาประเมินหรือราคาตลาดในอีกพื้นที่หนึ่ง

4.5 ผลการศึกษาการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดิน

ข้อมูลราคาที่ดิน รวมถึงค่าสถิติของราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงในที่นี้ ใช้ราคาประเมินจากกรมธนารักษ์เป็นหลัก หากมีข้อมูลราคาตลาดที่ได้มีการสำรวจเพิ่มเติมจะวงเล็บไว้ด้านหลังเสมอ โดยรายละเอียดของราคาที่ดินและการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดิน ซึ่งได้จัดเก็บ รวบรวม และนำเสนอในรูปของราคาที่ดินต่อหน่วยพื้นที่ (ไร่ หรือ ตารางวา) และค่าทางสถิติในแต่ละพื้นที่ ตามช่วงเวลาต่าง ๆ สามารถสรุปได้ ดังนี้

4.5.1 พื้นที่สะพานมิตรภาพไทย-ลาว รวม 3 จุด มีรายละเอียดของราคาที่ดิน การเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินตามช่วงเวลาต่างๆ และค่าสถิติของราคาที่ดิน มีดังนี้

1. สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว 4 (สะพานเชียงของ-ห้วยทราย)

ราคาที่ดินบริเวณสะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว 4 ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ก่อนที่จะมีการก่อสร้างสะพานมีความเคลื่อนไหวน้อยมาก โดยในส่วนของราคาประเมินที่ดินถึงแม้ว่าข้อมูลบางส่วนยังไม่ค่อยชัดเจนนัก แต่พอที่จะสรุปได้ว่า ที่ดินในพื้นที่บริเวณสะพานและถนนเข้าสะพาน) ราคาประเมินอยู่ในช่วงประมาณไร่ละ 30,000 ถึง 100,000 บาท ในขณะที่ราคาประเมินบริเวณทางหลวงแผ่นดินสาย 1020 (เทิง-เชียงของ) ราคาประเมินประมาณไร่ละ 100,000 ถึง 150,000 บาท ส่วนราคาประเมินของที่ดินที่อยู่ติดกับถนนที่แยกออกไปจากทางหลวงแผ่นดินสาย 1020 ดังกล่าว ราคาประเมินไร่ละ 100,000 บาท และราคาประเมินของที่ดินในพื้นที่อื่น ที่อยู่ห่างออกไปไร่ละ 30,000 บาท

สำหรับราคาที่ดินในช่วงประมาณ 5 ปี ที่ผ่านมา ซึ่งยังคงเป็นช่วงก่อนที่จะก่อสร้างสะพาน และถนนสาย 1356 ระดับราคาที่ดินโดยรวมในบางพื้นที่มีการขยับตัวเพิ่มขึ้นบ้าง แต่บางพื้นที่ยังคงที่ โดยราคาประเมินของที่ดินในพื้นที่บริเวณสะพานและถนนเข้าสะพานข้ามแม่น้ำโขง ปรับเพิ่มอีกประมาณเท่าตัวเป็นไร่ละ 200,000 บาท ในขณะที่ราคาที่ดินบริเวณทางหลวงแผ่นดินสาย 1020 (เทิง-เชียงของ) ปรับเพิ่มขึ้นอีกกว่า 6 เท่าตัวเป็นไร่ละ 1,000,000 บาท

ในปัจจุบันซึ่งสะพานข้ามแม่น้ำโขง และถนนสาย 1356 ได้ก่อสร้างแล้วเสร็จและเริ่มมีการใช้งานมาประมาณ 1 ปีแล้ว ราคาประเมินที่ดินบริเวณถนนสาย 1356 ซึ่งเป็นต้นทางของถนนสาย Asian Highway 3 ขยับขึ้นเป็นไร่ละประมาณ 1 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าราคาประเมินของที่ดินในช่วงเวลาที่ผ่านมาประมาณ 5 เท่าตัว ในขณะที่ราคาตลาดปรับเพิ่มเป็น 4 ถึง 6 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าราคาตลาดที่ดินในช่วงเวลาที่ผ่านมาประมาณ 8 ถึง 12 เท่าตัว ยกเว้นในพื้นที่ที่อยู่หลังด่านศุลกากร (พื้นที่ที่นับจากด่าน

ศุลกากร ไปจนถึงสะพานข้ามแม่น้ำโขง) ราคาประเมินที่ดินอยู่ในระดับเดียวกับราคาตลาดคือ พื้นที่ที่ติดถนนราคาประมาณไร่ละ 1 ล้านบาท และพื้นที่ที่ไม่ติดถนนราคาประมาณไร่ละ 300,000 บาท ในขณะที่ราคาที่ดินที่อยู่ติดทางหลวงแผ่นดินสาย 1020 (เทิง-เชียงของ) ราคาประเมินยังอยู่ในระดับที่คงที่เมื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาที่ผ่านมา

ราคาที่ดินที่นำเสนอมาทั้งหมดนี้ มีทั้งราคาประเมิน (จากกรมธนารักษ์) และราคาตลาดซึ่งได้ทำการสำรวจจากราคาที่ดินที่ได้มีการซื้อขายกันจริง ซึ่งทั้ง 2 ราคาจะถึงแม้จะแตกต่างกันบ้างในเรื่องระดับราคา แต่เห็นได้อย่างชัดเจนว่าในพื้นที่ที่จะมีโครงสร้างพื้นฐานคือ สะพานข้ามแม่น้ำโขง และถนนสาย Asian Highway 3 ระดับราคาที่ดิน ทั้งที่เป็นราคาประเมินและราคาตลาดช่วงก่อนที่จะมีความเคลื่อนไหวในเรื่องการก่อสร้างโครงสร้างพื้นฐานดังกล่าว อยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกันและราคายังค่อนข้างต่ำ ทั้งนี้เนื่องจากผู้ซื้อและขายที่ดินมักใช้ราคาประเมินที่ดินอ้างอิง อาจเป็นเพราะว่าไม่มีราคาตลาดในพื้นที่ลักษณะเดียวกันที่สามารถนำมาเทียบเคียงได้ ซึ่งจากข้อมูลว่าในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาเห็นได้ว่าราคาตลาดที่ได้มีการซื้อขายกันจริงใกล้เคียงกับราคาประเมินมาก แต่ในช่วงต่อมาเมื่อเริ่มมีการก่อสร้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง ทำให้ราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวมีความเคลื่อนไหวเพิ่มมากขึ้น และเปลี่ยนมือกันมาก โดยในปัจจุบันราคาตลาดของที่ดินด้านหน้าด้านศุลกากรสูงขึ้นไปกว่า 60 เท่า เมื่อเทียบกับช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา ในขณะที่ราคาประเมินก็ปรับสูงขึ้นประมาณ 10 เท่า ด้วย ซึ่งสามารถเทียบเคียงกับระดับราคาในพื้นที่ที่อยู่ด้านหลังด้านศุลกากรที่ไม่สามารถลงทุนเชิงธุรกิจได้ ทำให้เห็นถึงผลกระทบจากโครงสร้างพื้นฐานของของรัฐที่มีต่อราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวนี้ได้เป็นอย่างดี

ค่าสถิติของที่ดินบริเวณพื้นที่สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว 4 (สะพานเชียงของ-ห้วยทราย) ได้แสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 21 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว 4 (เชียงของ-ห้วยทราย)

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนกลุ่มแปลงที่ดิน ที่ทำการศึกษา	3 (3)	3 (3)	3 (3)	3 (3)	3 (3)	3 (3)
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	1.0 (3.33)	0.37 (0.53)	0.47 (0.83)	0.27 (0.27)	0.12 (0.12)	0.10-0.15 (0.10-0.15)
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	0 (2.52)	0.12 (0.40)	0.46 (0.58)	0.21 (0.21)	0.29 (0.29)	0 (0)
พิสัยของราคา (Range)	0 (0.6-1.0)	0.3-0.5 (0.3-1.0)	0.2-1.0 (0.5-1.5)	0.1-0.5 (0.1-0.54)	0.10 (0.10)	0 (0)
ราคารฐานนิยม (Mode)	1.0	0.3 (0.3)	0.2 (0.5)	0 (0)	0.1 (0.1)	0.1 (0.1)

หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นล้านบาทต่อไร่

2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์ (หากมีราคาตลาดจะวงเล็บไว้ด้านล่าง)

2. สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว 3 (สะพานนครพนม-คำม่วน)

ราคาที่ดินบริเวณสะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว 3 ในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2557 ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่จะเริ่มก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว 3 และถนนสาย AH 15 ไปจนถึงแล้วเสร็จและมีการใช้งานไปแล้วระยะหนึ่งนั้น โดยรวมมีความเคลื่อนไหวและขยับตัวมาไม่มากนัก และในบางช่วงเวลาแทบจะไม่มีเปลี่ยนแปลง โดยราคาที่ดินทั้งที่เป็นราคาประเมินและราคาตลาดมีราคาใกล้เคียงกัน โดยที่ดินที่ติดกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 212 (ถนนชยางกูร) ช่วงใกล้กับทางแยกเข้าถนนที่จะไปยังสะพานข้ามแม่น้ำ ช่วงปี พ.ศ. 2547-2550 ราคาประมาณไร่ละ 800,000 บาท เพิ่มขึ้นประมาณ 20% เป็นไร่ละ 1,000,000 บาท ในช่วงปี พ.ศ. 2551-2554 และราคาที่ดินดังกล่าวยังคงที่ในช่วงปี พ.ศ. 2555-2557 จนถึงในปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) ราคาประเมินของที่ดินปรับเพิ่มขึ้นมาอีก 40% เป็นไร่ละ 1,400,000 บาท ในขณะที่ราคาตลาดของที่ดินที่ได้มีการซื้อ-ขายจริงในพื้นที่ดังกล่าวในปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) ปรับเพิ่มขึ้นมาถึง 300% โดยมีราคาถึงไร่ละ 3,000,000 บาท นอกจากนั้นราคาที่ดินที่ได้มีการเสนอขายกันอยู่ในปัจจุบันอยู่ประมาณไร่ละ 5,000,000 บาท

สำหรับราคาประเมินของที่ดินที่ถัดออกไปจากพื้นที่ที่ติดกับถนนชยางกูรตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ดังข้างต้นนี้มีการเปลี่ยนแปลงน้อยมาก โดยมีราคาที่ดินเกือบจะคงที่หรือคงที่ในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา คือประมาณไร่ละ 400,000 บาท มาตั้งแต่ปี พ.ศ. 2547 และปรับเพิ่มเป็นไร่ละ 500,000 บาท ในช่วงปี พ.ศ. 2551 - 2554 และคงราคานี้มาจนถึงในปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) ซึ่งในพื้นที่นี้ไม่มีข้อมูลราคาตลาดเนื่องจากมีการเคลื่อนไหวของราคาที่ดินน้อยมาก

ส่วนราคาประเมินของที่ดินที่ติดแม่น้ำโขงบริเวณใต้สะพานข้ามแม่น้ำโขง มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนักในช่วงแรกๆ แต่มาปรับเพิ่มมากขึ้นในช่วงปัจจุบันคือ มีราคาเพียงไร่ละ 60,000 บาท ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2547 - 2550 ปรับเพิ่มขึ้น 100 % เป็น 120,000 บาท ในช่วงปี พ.ศ. 2551-2554 และเพิ่มขึ้นมาอย่างก้าวกระโดดถึง 500 % เป็นไร่ละ 600,000 บาท ในช่วงปี พ.ศ. 2552-2557 จนถึงในปัจจุบัน (ปีพ.ศ. 2558) ราคาประเมินอยู่ที่ประมาณไร่ละ 1,000,000 บาท ในขณะที่ราคาตลาดในพื้นที่ดังกล่าวไม่มีข้อมูลราคาที่ดินในอดีตที่ผ่านมา แต่ราคาตลาดปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) ตามที่ได้มีการซื้อ-ขายกันจริง โดยที่ดินที่ติดแม่น้ำโขงด้านทิศเหนือ ราคาประมาณไร่ละ 1,500,000 บาท ส่วนที่ดินที่ติดแม่น้ำโขงด้านทิศใต้ ประมาณไร่ละ 2,000,000 บาท ในขณะที่ราคาตลาดซึ่งเป็นราคาที่ได้มีการซื้อ-ขายกัน ในพื้นที่ที่ติดถนนเลียบริมแม่น้ำโขงในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน แต่ราคาเสนอขายในปัจจุบันสำหรับที่ดินที่ติดแม่น้ำโขงและติดถนนลอดใต้สะพานบริเวณยูเทิร์นด้านใต้ ราคาประมาณไร่ละ 6,000,000 บาท และติดถนนลอดใต้สะพานบริเวณยูเทิร์นด้านเหนือราคาประมาณไร่ละ 5,000,000 บาท

ดังนั้น จากข้อมูลราคาประเมินและราคาตลาดของที่ดินพื้นที่บริเวณสะพานมิตรภาพไทย-ลาว 3 ในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา สามารถสรุปให้เห็นถึงทิศทางและขนาดของการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินได้เป็นอย่างดี โดยราคาประเมินและราคาตลาดในช่วงก่อนที่จะมีการก่อสร้างระบบสะพานข้ามแม่น้ำโขง มาจนถึงสะพานข้ามแม่น้ำโขงและถนนเชื่อมต่อแล้วเสร็จ มีราคาที่ใกล้เคียงกันและค่อนข้างคงที่ในช่วงปี พ.ศ. 2547 ถึงปี พ.ศ. 2555 ทั้งที่ดินที่ติดถนนขยางกูรและที่ดินที่ติดถนนซอยที่แยกออกไปจากถนนขยางกูร ซึ่งมีราคาประมาณครึ่งหนึ่งของที่ดินที่ติดถนนขยางกูร แต่ที่ดินที่ติดแม่น้ำโขงในช่วงเวลาเดียวกันขยับเพิ่มขึ้นมากกว่าสิบเท่าตัวในช่วงเวลาเดียวกัน

จนถึงในช่วงปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) ซึ่งเป็นช่วงที่สะพานข้ามแม่น้ำโขงได้เริ่มมีการใช้งานไปแล้วประมาณ 4 ปี และเริ่มมีกระแสการเปิดเสรีอาเซียน ราคาที่ดินเริ่มปรับตัวสูงขึ้น โดยราคาประเมินและราคาตลาดเริ่มจะแตกต่างกันกล่าวคือ ที่ดินในพื้นที่ที่ติดถนนขยางกูร ราคาประเมินขยับขึ้นมาจากเดิมอีก 40 % แต่ราคาตลาดเพิ่มขึ้นจากเดิมถึง 300 % หรือ 3 เท่า และที่ดินที่ติดแม่น้ำโขง ราคาประเมินขยับขึ้นจากเดิมเกือบ 66 % แต่ราคาตลาดกลับเพิ่มขึ้นจากเดิมถึง 300 % หรือ 3 เท่า

จากข้อมูลข้างต้นนี้แสดงให้เห็นถึงราคาประเมินและราคาตลาดเพิ่มขึ้นในระดับหนึ่ง ซึ่งใกล้เคียงกันและไม่มากนักในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา จนถึงสะพานมิตรภาพไทย-ลาว 3 สามารถใช้งานได้ แต่ราคาที่ดินกลับมาเพิ่มขึ้นมากในช่วงที่มีกระแสการเปิดเสรีอาเซียน โดยราคาตลาดของที่ดินสูงกว่าราคาประเมินที่ดินประมาณ 2 เท่าตัว โดยราคาตลาดของที่ดินมีลักษณะของการเก็งกำไรอยู่ด้วย

อนึ่ง สำหรับระบบคมนาคมในพื้นที่สะพานมิตรภาพไทย-ลาว 3 นี้ มีส่วนที่ต่างจากพื้นที่สะพานข้ามแม่น้ำโขงอื่นอยู่บ้างคือ พื้นที่ส่วนใหญ่ที่ใช้ในการก่อสร้างถนนที่แยกจากทางหลวงสายหลักที่จะเข้าสู่สะพานข้ามแม่น้ำโขงเป็นที่ดินของรัฐ ดังนั้นจึงไม่มีการกำหนดราคาที่ดินสำหรับพื้นที่ดังกล่าว ทั้งที่อยู่หน้าด่านศุลกากร และหลังด่านศุลกากร ไม่ว่าจะเป็นราคาประเมินและราคาตลาดที่ได้มีการซื้อขายกัน โดยพื้นที่ทั้งหมดดังกล่าวเป็นป่าสงวน ที่สาธารณะประโยชน์ และที่ราชพัสดุ สำหรับสิ่งก่อสร้างต่าง ๆ ในพื้นที่ดังกล่าว นอกจากเส้นทางคมนาคม สะพานข้ามแม่น้ำโขง ด่านศุลกากร และที่ทำการแขวงทางทางเช่นเดียวกับพื้นที่อื่นๆแล้ว ยังประกอบด้วยศูนย์กระจายสินค้า ศูนย์สินค้าหนึ่งผลิตภัณฑ์ตำบลหนึ่ง (OTOP) และศูนย์บริการเบ็ดเสร็จในจุดเดียว (One stop service)

ค่าสถิติของราคาที่ดินพื้นที่บริเวณสะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว 3 (สะพานนครพนม-แขวงคำม่วน) ได้แสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 22 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว 3 (นครพนม-คำม่วน)

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนกลุ่มแปลงที่ดิน ที่ทำการศึกษา	3	6	3	6	3	6
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	1.0	0.30	0.60	0.21	0.40	0.13
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	0	0.12	0.35	0.15	0.35	0.17
พิสัยของราคา (Range)	0	0.12-0.50	0.40-0.10	0.12-0.50	0.20-0.80	0.60-0.48
ราคารฐานนิยม (Mode)	1.0	0.30	0.40	0.12	0.20	0.06

หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นล้านบาทต่อไร่

2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินของกรมธนารักษ์

3. สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาวแห่งที่ 2 (สะพานมุกดาหาร-สะหวันนะเขต)

ราคาที่ดินโดยรวมในพื้นที่สะพานมิตรภาพ ไทย – ลาว 2 และถนนสาย AH 16 ตั้งแต่เริ่มก่อสร้างประมาณปี พ.ศ. 2547 จนแล้วเสร็จและมีการใช้งานไปแล้วระยะหนึ่งในช่วงปี พ.ศ. 2554 มีความเคลื่อนไหวและขยับตัวขึ้นมาจากเดิมเกือบเท่าตัว โดยราคาประเมินในพื้นที่ที่ติดกับถนนเข้าสะพานมิตรภาพไทย-ลาว 2 ช่วงปี พ.ศ. 2547-2550 ขยับขึ้นจากไร่ละ 500,000 บาท เป็น 800,000 บาท ในช่วงปี พ.ศ. 2551-2554 ในขณะที่ราคาประเมินของที่ดินที่ติดกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 212 (ถนนชยางกูร) มีการเปลี่ยนแปลงในระดับเดียวกันคือ จากไร่ละ 500,000 บาท เป็นไร่ละ 800,000 บาท ในขณะที่พื้นที่ถัดออกไปราคาประเมินที่ติดทางหลวงชนบท 4012 (บางทรายน้อย-นาโปใหญ่) ซึ่งเป็นถนนที่วิ่งลอดใต้สะพานมิตรภาพไทย-ลาว 2 และที่ดินที่ติดถนน 2015 (บางทรายใหญ่-บ้านโพธิ์ทราย) มีการเปลี่ยนแปลงในระดับเดียวกัน คือ จากประมาณไร่ละ 120,000 บาท เป็น 280,000 บาท

ในส่วนของราคาตลาดของที่ดินซึ่งได้มีการซื้อขาย กันในช่วงเวลาดังกล่าว ราคาตลาดในพื้นที่ที่ติดถนนเข้าสะพานมิตรภาพไทย-ลาว 2 ช่วงจากทางแยกถนนชยางกูร ถึงด่านศุลกากร ซึ่งมีระยะทางประมาณ 0.6 กิโลเมตร ขยับขึ้นเกือบ 4 เท่าตัว จากราคาไร่ละ 500,000 บาท ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2550 เป็นไร่ละ 2,000,000 บาทในช่วงปี พ.ศ. 2551-2554 ในขณะที่ราคาตลาดในพื้นที่ที่ติดถนนจากด่านศุลกากรไปถึงตัวสะพาน ระยะทางประมาณ 1.5 กิโลเมตร กลับไม่มีการเปลี่ยนแปลงคือ คงที่ไร่ละ 500,000 บาท ส่วนราคาตลาดของที่ดินที่ติดกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 212 (ถนนชยางกูร) ในช่วงเวลาเดียวกัน กลับเปลี่ยนแปลงค่อนข้างน้อยจากไร่ละ 1,500,000 บาท เป็นไร่ละ 2,000,000 บาท และสำหรับที่ดินในพื้นที่ถัดออกไปคือ ที่ดินที่ติดทางหลวงชนบท 4012 (บางทรายน้อย-นาโปใหญ่) ราคาตลาดเปลี่ยนแปลงจากไร่ละ 1,000,000 บาท เป็น 1,500,000 บาท และที่ดินที่ติดถนน 2015 (บาง

ทรายใหญ่-บ้านโพทราย) มีการเปลี่ยนแปลงราคาตลาดจากไร่ละ 500,000 บาท เป็น 1,500,000 บาท ในช่วงเวลาเดียวกัน

จากช่วงปี พ.ศ. 2555 มาจนถึงในปัจจุบัน ซึ่งเป็นช่วงที่มีความเคลื่อนไหวในการเปิดเสรีอาเซียน ในปี พ.ศ. 2558 ราคาที่ดินโดยรวมในพื้นที่ดังกล่าวมีการขยับสูงขึ้นมากกว่าเท่าตัว อย่างไรก็ตามข้อมูลราคาประเมินสำหรับพื้นที่นี้ยังขาดความชัดเจนในช่วงเวลานี้ ในขณะที่ราคาตลาดสำหรับพื้นที่ที่ติดถนนเข้าสะพานมิตรภาพไทย-ลาว 2 ช่วงจากทางแยกถนนชยางกูร ถึงด่านศุลกากร ซึ่งมีระยะทางประมาณ 0.6 กิโลเมตร ขยับจากราคาจากไร่ละ 2,000,000 บาท ในช่วงปี พ.ศ. 2555 เป็นไร่ละ 7,000,000 บาท ในปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) แต่ราคาตลาดของที่ดินในพื้นที่ที่ติดถนนเดียวกัน แต่เป็นช่วงจากด่านศุลกากรไปถึงสะพาน ระยะทางประมาณ 1.5 กิโลเมตร ราคากลับเปลี่ยนแปลงน้อยกว่า คือจากราคาไร่ละ 500,000 บาท ในช่วงปี พ.ศ. 2555 เป็นไร่ละ 2,000,000 บาท ในปัจจุบัน (ปี พ.ศ. 2558) สำหรับราคาตลาดของที่ดินที่ติดกับทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 212 (ถนนชยางกูร) ขยับขึ้นจากราคาไร่ละ 2,000,000 บาท ในช่วงปี พ.ศ. 2555 เป็นไร่ละ 9,000,000 บาท ในปัจจุบัน ซึ่งนับเป็นราคาที่ดินที่สูงที่สุดในปัจจุบันสำหรับพื้นที่บริเวณนี้ ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากถนนดังกล่าวมีการลงทุนจากภาคเอกชนร่วมอยู่ด้วย โดยมีห้างสรรพสินค้าขนาดใหญ่ตั้งเรียงรายอยู่หลายแห่ง สำหรับราคาตลาดในพื้นที่ที่อยู่ห่างออกไป คือที่ดินที่ติดทางหลวงชนบท 4012 (บางทรายน้อย-นาโพธิ์ใหญ่) และที่ดินที่ติดถนน 2015 (บางทรายใหญ่-บ้านโพทราย) มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก คือจากราคาไร่ละ 1,500,000 บาท ในช่วงประมาณปี พ.ศ. 2555 เป็นไร่ละ 3,000,000 บาท และ 2,000,000 บาท ในช่วงปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) ตามลำดับ ส่วนราคาตลาดในพื้นที่อื่นๆ โดยเฉพาะพื้นที่ที่ติดกับเส้นทางที่แยกออกไปจากถนนสายต่างๆตามที่ได้กล่าวมาแล้วดังกล่าว ขยับจากราคาไร่ละ 500,000 บาท ในช่วงปี พ.ศ. 2555 เป็นไร่ละ 1,500,000 ถึง 2,000,000 บาท ในปัจจุบัน ยกเว้นในพื้นที่ที่ติดกับถนนที่แยกออกไปจากถนนชยางกูร ขยับขึ้นประมาณ 3 เท่า จากราคาประมาณไร่ละ 750,000 บาท เป็น 2,500,000 บาท ในช่วงเวลาเดียวกัน

จากข้อมูลการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินที่กล่าวมาแล้วทั้งหมด พอที่จะสรุปให้เห็นถึงการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินได้ว่าในช่วงปี พ.ศ. 2547-2550 ซึ่งเป็นช่วงที่เริ่มมีการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว 2 ราคาที่ดินทั้งที่เป็นราคาประเมินและราคาตลาดในหลายพื้นที่ โดยเฉพาะบริเวณถนนที่เข้าสู่สะพานยังอยู่ในระดับที่ใกล้เคียงกัน จนมาในช่วงที่ 2 คือ ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2554 ราคาประเมินของที่ดินที่ติดถนนสายหลักเพิ่มขึ้นมาเกือบเท่าตัว แต่ราคาประเมินของที่ดินที่ติดถนนสายรองเพิ่มขึ้นมาเพียงเล็กน้อยจนแทบจะคงที่ ซึ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับราคาตลาดแล้ว ราคาตลาดของที่ดินบนถนนสายหลักเพิ่มขึ้นมา 3 ถึง 4 เท่า และราคาตลาดของที่ดินที่ติดถนนสายรอง ซึ่งเชื่อมต่อกับถนนสายหลักดังกล่าว เพิ่มขึ้นมาประมาณ 2 เท่า มาจนถึงในช่วงที่ 3 ระหว่างปี พ.ศ. 2551-2554 ซึ่งเป็นช่วงที่มีการเตรียมการเพื่อเปิดเสรีอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ไม่มีข้อมูลราคาประเมินของที่ดินดังกล่าว แต่จากข้อมูลราคาตลาดของที่ดิน ชี้ให้เห็นว่าราคาที่ดินยังเพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่อง โดยราคาตลาดของที่ดินบนถนนสาย

หลักเพิ่มขึ้น 3-4 เท่าตัว ซึ่งมีราคาประมาณ 7-10 ล้านบาทต่อไร่ ในขณะที่ราคาตลาดของที่ดินที่ติดถนนสายรองเพิ่มขึ้นประมาณ 2 – 3 เท่าตัว ซึ่งเห็นได้ว่าราคาที่ดินในพื้นที่สะพานมิตรภาพไทย-ลาว 2 นี้ มีการปรับตัวขึ้นมาโดยตลอด โดยเฉพาะในช่วงที่มีการเตรียมการเปิดเสรีอาเซียนในปี พ.ศ.2558 นี้ ราคาซื้อขายที่ดินที่ติดกับถนนหลักสูงมาก แต่เมื่อนำราคาตลาดมาเปรียบเทียบกับราคาประเมินแล้ว ราคาประเมินในช่วงเมื่อ 10 ปีมาแล้ว ยังใกล้เคียงกับราคาตลาด โดยเฉพาะที่ดินที่ติดกับถนนเข้าสะพานมิตรภาพไทย – ลาว 2 (ช่วงนั้นยังไม่มีมีการก่อสร้างสะพานและถนนเชื่อม) แต่ต่อมาเมื่อเริ่มมีการก่อสร้างสะพานมิตรภาพไทย-ลาว 2 แล้ว ราคาตลาดที่ซื้อขายกันจริงปรับตัวเพิ่มขึ้นในทิศทางที่เร็วกว่าราคาประเมินมาก

มีข้อที่น่าสังเกตว่า ราคาตลาดของที่ดินตามเส้นทางที่จะไปสะพานข้ามแม่น้ำโขงในปัจจุบันต่างกันเป็นสองช่วงราคา โดยที่ดินที่อยู่ริมถนนหน้าด่านสุลกักร จากทางแยกถนนสายชยางกูร ถึงหน้าด่านสุลกักร ราคาตลาดที่ได้มีการซื้อ-ขายกันสูงถึงไร่ละ 7 ล้านบาท ในขณะที่พื้นที่ติดถนนหลังด่านสุลกักร จากด่านสุลกักรถึงสะพาน ราคาตลาดกลับต่ำกว่าไร่ละ 2 ล้านบาท ทั้งนี้เนื่องมาจากมีแนวรั้วกันโดยตลอดจากด่านสุลกักรไปจนถึงสะพานข้ามแม่น้ำโขง ทำให้ไม่สามารถใช้ที่ดินเพื่อการลงทุนและประกอบธุรกิจได้ ทำให้ราคาที่ดินไม่สูงเท่าที่ควร

ค่าสถิติของราคาที่ดินในพื้นที่สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว 2 (สะพานมุกดาหาร – สะหวันนะเขต) ได้แสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 23 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่สะพานมิตรภาพ ไทย-ลาว 2 (มุกดาหาร-สะหวันนะเขต)

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนกลุ่มแปลงที่ดิน ที่ทำการที่ศึกษา	3	7	3	7	3	7
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	1.0 (6.0)	0.27 (2.17)	0.80 (1.50)	0.25 (0.88)	0.50 (0.83)	0.12 (0.38)
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	0 (3.60)	0.17 (0.52)	0 (0.87)	0.13 (0.49)	0 (0.58)	0.10 (0.34)
พิสัยของราคา (Range)	0 (2.0-9.0)	0.08-0.50 (1.50-3.0)	0 (0.50-2.0)	0.08-0.40 (0.50-1.50)	0 (0.50-1.50)	0.02-0.25 (0.10-0.20)
ราคารฐานนิยม (Mode)	1.0 (0)	0.50/0.28 (2.0)	0.80 (2.0)	0.4/0.28 (0.50)	0.50 (0.50)	0.25/0.12 (0.25)

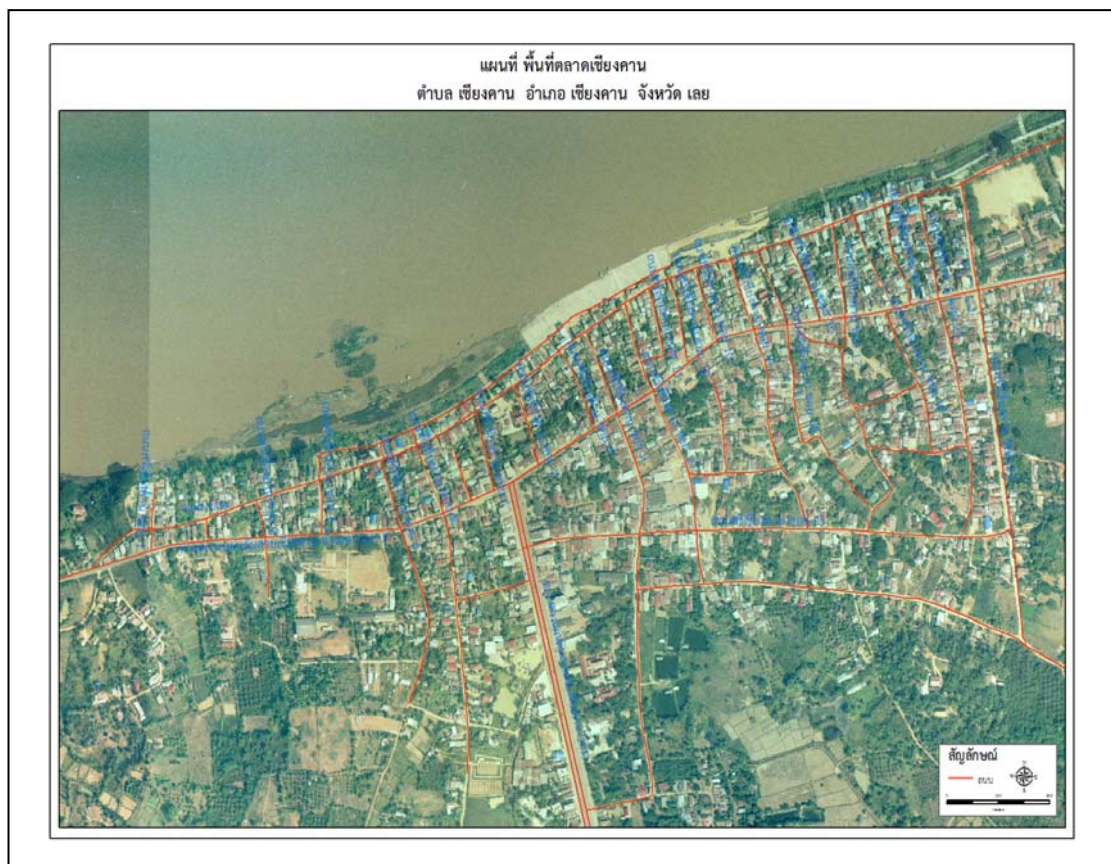
หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นล้านบาทต่อไร่

2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินของกรมธนารักษ์ (หากมีราคาตลาดจะวงเล็บไว้ด้านล่าง)

4.5.2. พื้นที่แหล่งท่องเที่ยว เน้นพื้นที่ท่องเที่ยวชายฝั่งทะเล พื้นที่ท่องเที่ยวที่มีภูมิประเทศสวยงามและพื้นที่ทางวัฒนธรรม ซึ่งเป็นพื้นที่ที่เจริญขึ้นมาอย่างรวดเร็วในช่วงระยะเวลาสั้น โดยไม่เกาจนเกินไปนัก นอกจากนั้นต้องเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวที่ไม่เป็นที่ดินของรัฐ ซึ่งจะไม่ผลตอบแทนที่ดิน โดยได้เลือกพื้นที่ศึกษาไว้รวม 4 จุด ดังนี้

1. พื้นที่ท่องเที่ยวเชียงคาน

ราคาที่ดินในพื้นที่ท่องเที่ยวเชียงคาน ช่วงระหว่างศรีเชียงคานซอย 6 ถึงศรีเชียงคานซอย 21 ซึ่งด้านหนึ่งอยู่ติดแม่น้ำโขงและอีกด้านติดกับถนนเลียบชายโขง ในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา ระหว่างปี พ.ศ. 2547-2550 ก่อนที่จะเป็นแหล่งท่องเที่ยว ราคาประเมินของกรมธนารักษ์ ไร่ละประมาณ 1,500,000 บาท และปรับเพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อย ประมาณ 4 % เป็นไร่ละ 1,560,000 บาท ในช่วงปี พ.ศ. 2551 – 2554 ซึ่งเป็นช่วงที่พัฒนาให้เป็นแหล่งท่องเที่ยว มาจนถึงในช่วงปี พ.ศ. 2555 – 2558 ราคาประเมินของที่ดินปรับเพิ่มขึ้นเกือบ 220% เป็นไร่ละประมาณ 3,400,000 ล้านบาท และคาดว่าจะในช่วงปี พ.ศ. 2559-2562 ราคาประเมินของที่ดินน่าจะเพิ่มขึ้นอีกกว่า 40% เป็นไร่ละ 4,800,000 บาท ส่วนราคาตลาดของที่ดินในอดีตช่วง 10 ปีที่ผ่านมายังขาดข้อมูลที่ชัดเจน



ในขณะที่ราคาตลาดของที่ดินในปัจจุบัน (พ.ศ. 2558) มีความเคลื่อนไหวอยู่ในระดับไร่ละ 10,000,000 บาท ซึ่งสูงกว่าราคาประเมินในช่วงเวลาเดียวกันกว่า 200% สำหรับราคาที่ดินของพื้นที่ที่ ถัดออกไปจากพื้นที่ท่องเที่ยวดังกล่าว ทั้งราคาประเมินและราคาตลาดของที่ดินในพื้นที่นี้ในช่วง ระยะเวลา 10 กว่าปีที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันค่อนข้างคงที่คือ ประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ท่องเที่ยว นอกจากนั้นในพื้นที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติอีกแห่งหนึ่งคือ บริเวณแก่งคุดคู้ ราคาตลาดของที่ดินในพื้นที่ ริมแม่น้ำโขงในบริเวณดังกล่าวปัจจุบัน ประมาณไร่ละ 4,000,000 บาท

ขณะที่ในช่วงเวลาเดียวกัน ราคาที่ดินด้านที่กบตติดถนนเลียบชายโขงอีกช่วงหนึ่ง คือ ช่วง ระหว่างถนนศรีเชียงคานซอย 1 ถึงซอย 6 ซึ่งอยู่นอกพื้นที่ท่องเที่ยวทางด้านตะวันตก ในช่วงปี พ.ศ. 2547 – 2550 มีราคาประเมินไร่ละ 800,000 บาท ซึ่งเมื่อเปรียบเทียบกับราคาประเมินของที่ดินใน พื้นที่ระหว่างศรีเชียงคานซอย 6 ถึงซอย 21 ก่อนที่จะเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวแล้ว ยังต่ำกว่าเกือบ 90% และ เพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อยราว 27% เป็น ไร่ละ 1,020,000 บาท ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2551 – 2554 มาจนถึง ช่วงปี พ.ศ. 2555-2558 ราคาประเมินได้ปรับเพิ่มขึ้นจากเดิมอีกกว่า 330% เป็นไร่ละ 3,400,000 บาท ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกันกับราคาประเมินของที่ดินในพื้นที่ท่องเที่ยว โดยคาดว่าจะในช่วงปี พ.ศ. 2559- 2562 ราคาประเมินที่ดินน่าจะเพิ่มขึ้นอีกถึง 140% เป็นไร่ละ 4,800,000 บาท ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกับ ราคาประเมินของที่ดินในพื้นที่ท่องเที่ยว สำหรับราคาตลาดปัจจุบันของที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว ตกอยู่ ประมาณไร่ละ 10,000,000 บาท ซึ่งก็เป็นระดับเดียวกันกับราคาตลาดของที่ดินในพื้นที่ท่องเที่ยวตามที่ได้กล่าวมาแล้ว

ส่วนราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดทางหลวงแผ่นดินสาย 201 (เลย-เชียงคาน) ซึ่งเป็นถนนที่เชื่อมต่อ เชียงคานกับตัวจังหวัดเลยนั้น ราคาประเมินของที่ดินช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2547-2550 ไร่ละ 1,000,000 บาท ซึ่งต่ำกว่าราคาประเมินของที่ดินในพื้นที่ท่องเที่ยวหลักในช่วงเวลาเดียวกันกว่า 50% โดยในช่วง ต่อมาระหว่างปี พ.ศ. 2551-2554 ราคาประเมินได้ปรับเพิ่มขึ้นอีก 16 % เป็นไร่ละ 1,200,000 บาท จนมาถึงระหว่างปี พ.ศ. 2555-2558 ราคาประเมินได้ปรับเพิ่มขึ้นอีกกว่า 55% เป็นไร่ละ 1,800,000 บาท แต่อย่างไรก็ตามเมื่อเทียบกับราคาประเมินของที่ดินในพื้นที่ท่องเที่ยวหลักในช่วงเวลาเดียวกันแล้ว ยังคงต่ำกว่าถึง 80 % และคาดว่าจะในช่วงปี พ.ศ. 2559 -2562 ราคาประเมินที่ดินในพื้นที่นี้น่าจะ เพิ่มขึ้นอีกกว่า 80 % เป็นไร่ละ 3,400,000 ล้านบาท ซึ่งก็ยังต่ำกว่าราคาประเมินที่ดินที่คาดคะเน สำหรับพื้นที่ท่องเที่ยวหลักกว่า 60% ในขณะที่ราคาตลาดปัจจุบันของที่ดินในพื้นที่บริเวณที่กล่าวนี้ ตก อยู่ประมาณไร่ละ 6,000,000 บาท

นอกจากนั้น เป็นที่น่าสังเกตว่าที่ดินที่ติดริมแม่น้ำโขงเพียงอย่างเดียว โดยที่ไม่มีพื้นที่ส่วนใดติด กับถนนนั้น ราคาที่ดินในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมาค่อนข้างต่ำ และปรับเพิ่มขึ้นเพียงเล็กน้อยตามช่วงเวลา ต่างๆ โดยในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2547-2550 ราคาประเมินเป็นไร่ละ 600,000 บาท และมาปรับ เพิ่มขึ้นอีก 20 % เป็น 720,000 บาท ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2551-2554 ซึ่งยังคงราคาเดิมอยู่ในช่วง

ระหว่างปี พ.ศ. 2555-2558 โดยคาดหมายว่าในช่วงปี พ.ศ. 2559-2562 ราคาประเมินที่ดินในพื้นที่ที่ติดแม่น้ำโขงเพียงอย่างเดียวนี้ น่าจะเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 20 % เป็นไร่ละ 880,000 ล้านบาท ส่วนราคาตลาดของที่ดินในปัจจุบันของพื้นที่นี้ยังไม่มีข้อมูล เนื่องจากไม่มีความเคลื่อนไหวด้านการซื้อ-ขายที่ดิน

ดังนั้น หากเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดิน ระหว่างพื้นที่ที่ท่องเที่ยวกับพื้นที่ที่ถัดออกไปจากพื้นที่ท่องเที่ยวในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา จนถึงปัจจุบันแล้ว เห็นได้ว่าราคาประเมินที่ดินในพื้นที่ท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นในอัตรา 220 % จากไร่ละ 1.5 ล้านบาทเป็น 4.8 ล้านบาท ในขณะที่ราคาประเมินที่ดินพื้นที่ข้างเคียงเพิ่มขึ้นในอัตราที่ใกล้เคียงกันคือ 240 % จากไร่ละ 750,000 บาท เป็น 2.6 ล้านบาท ซึ่งเป็นอัตราที่ไม่แตกต่างกันมากนัก โดยราคาที่ดินต่างกันอยู่ประมาณ 40% และหากนำมาเปรียบเทียบกับพื้นที่เศรษฐกิจซึ่งอยู่ไม่ห่างกันมากนัก ในขณะที่ราคาประเมินที่ดินในพื้นที่เศรษฐกิจเพิ่มขึ้นในอัตรากว่า 500 % จากไร่ละ 800,000 บาท เป็น 4.8 ล้านบาท ในช่วงเวลาเดียวกัน ทั้งนี้เนื่องมาจากพื้นที่ต่างๆที่กล่าวมาแล้วนี้อยู่ใกล้เคียงกันมาก โดยเฉพาะพื้นที่ท่องเที่ยวและพื้นที่ทางเศรษฐกิจ การพัฒนาพื้นที่ท่องเที่ยวย่อมมีผลกระทบต่อนพื้นที่ข้างเคียง โดยเฉพาะพื้นที่ทางเศรษฐกิจด้วย

เป็นที่น่าสังเกตว่าพื้นที่ท่องเที่ยวต่าง ๆ รวมถึงพื้นที่ท่องเที่ยวเชิงนิเวศด้วย หากพิจารณาว่าการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว เป็นผลมาจากการลงทุนจากภาครัฐโดยตรงทั้งหมดอาจไม่ถูกต้องนัก ทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ท่องเที่ยวส่วนใหญ่รัฐจะลงทุนเฉพาะโครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาแหล่งท่องเที่ยว สิ่งอำนวยความสะดวกในการท่องเที่ยว รวมถึงการเผยแพร่ประชาสัมพันธ์เท่านั้น ส่วนการพัฒนาสถานที่พักและอื่น ๆ เป็นส่วนที่เกิดจากการลงทุนจากภาคเอกชนทั้งสิ้น

ตารางที่ 24 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่ท่องเที่ยวเชิงนิเวศ

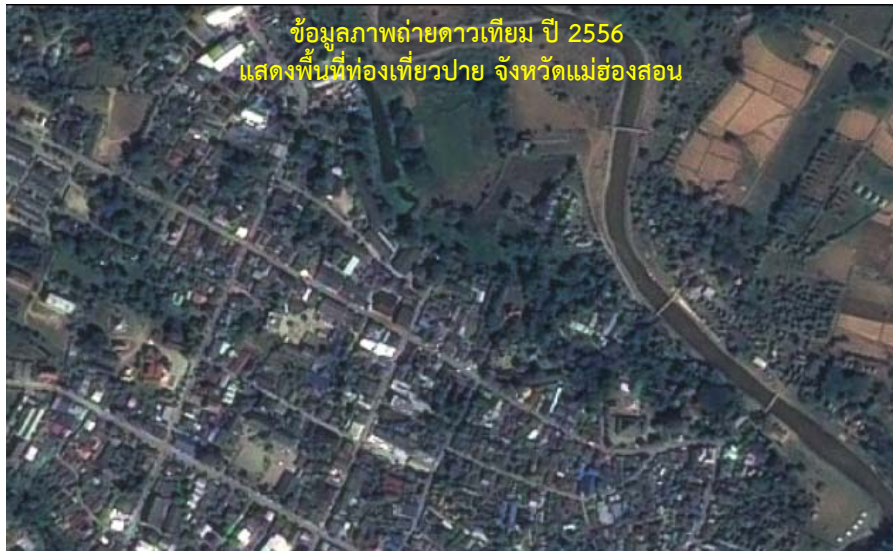
รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนกลุ่มแปลงที่ดิน ที่การศึกษา	4	4	4	4	4	4
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	2.59	1.72	1.19	0.79	0.98	0.54
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	0.94	0.77	0.26	0.11	0.39	0.15
พิสัยของราคา (Range)	1.75-3.4	0.87-2.38	1.02-1.56	0.71-0.95	0.6-1.50	0.4-0.75
ราคารฐานนิยม (Mode)	3.40	2.38	1.02	0.71	-	0.50

หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นล้านบาทต่อไร่

2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์

2. พื้นที่ท่องเที่ยวพาย

ราคาที่ดินในพื้นที่ท่องเที่ยวพายในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา โดยเฉพาะในพื้นที่ท่องเที่ยวริมน้ำพาย พื้นที่บริเวณแยกถนนรังสิยานนท์ พื้นที่บริเวณแยกที่ตัดกับถนนชัยสงคราม พื้นที่บริเวณแยกที่ตัดกับถนนราษฎร์ดำรงไปจนถึงห้วยม่วงค่อม ราคาที่ดินไร่ละ 1.0 ล้านบาท ในขณะที่พื้นที่ที่อยู่ถัดจากพื้นที่ดังกล่าวทั้งหมด ราคาโดยรวมต่ำกว่าประมาณ 50 % อยู่ที่ไร่ละ 0.50 ล้านบาท



ขณะที่ในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา ราคาที่ดินในพื้นที่ท่องเที่ยวเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัว เป็นไร่ละประมาณ 2.12 ล้านบาท ซึ่งเพิ่มในอัตราเดียวกับราคาที่ดินในพื้นที่ที่ถัดออกไปคือเป็นไร่ละ 1.06 ล้านบาท โดยราคาที่ดินอยู่ในช่วงระหว่าง 0.50-1.52 ล้านบาท

มาถึงในปัจจุบันราคาที่ดินในพื้นที่ท่องเที่ยวยังเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็นไร่ละ 2.32 ล้านบาท ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ถัดออกไปกลับลดลงเพียงเล็กน้อยเช่นกันเป็นไร่ละ 0.99 ล้านบาท โดยมีช่วงของราคาอยู่ระหว่าง 0.56-1.40 ล้านบาท

ค่าสถิติของราคาที่ดินพื้นที่ท่องเที่ยวพาย อำเภอพาย จังหวัดแม่ฮ่องสอน ได้แสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 25 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่ท่องเที่ยวปาย แม่ฮ่องสอน

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนกลุ่มแปลงที่ดิน ที่ทำการศึกษา	5	5	5	5	5	5
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	2.32	0.99	2.12	1.06	1.00	0.50
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	0.44	0.30	0.74	0.36	0	0
พิสัยของราคา (Range)	2.0-2.8	0.56-1.4	1.0-2.8	0.5-1.52	0	0
ราคาฐานนิยม (Mode)	2.00	1.00	2.80	1.10	1.00	0.50

หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นล้านบาทต่อไร่
2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์

3. พื้นที่ท่องเที่ยวหัวหิน

หัวหินเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวที่มีชื่อเสียงและเติบโตอย่างต่อเนื่องมานานแล้ว โดยพื้นที่หัวหินที่นำมาศึกษานี้อยู่ระหว่างชายฝั่งทะเลและถนนเพชรเกษม ในช่วงระหว่างเพชรเกษมซอย 73-79 โดยช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา ราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวอยู่ในช่วง 16.00-20.00 ล้านบาทต่อไร่ โดยราคาเฉลี่ย 18.00 ล้านบาทต่อไร่ ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ถัดออกต่ำกว่าเท่าตัว อยู่ในระดับ 8.00 ล้านบาท ต่อไร่ ในขณะที่ 5 ปีต่อมา ราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวปรับเปลี่ยนเพิ่มขึ้นประมาณ 40% เป็น 25.00 ล้านบาท ต่อไร่ ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ถัดออกปรับสูงขึ้นกว่าเดิม 50 % เป็น 12.00 ล้านบาท ต่อไร่ มาจนถึงในปัจจุบัน ราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวปรับเปลี่ยนเพิ่มขึ้นกว่า 60% เป็น 41.00 ล้านบาท ต่อไร่ โดยมีช่วงราคาอยู่ระหว่าง 34-48 ล้านบาทต่อไร่ ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ถัดออกปรับสูงขึ้นกว่าเดิม 60 % เป็น 20.00 ล้านบาท ต่อไร่

ค่าสถิติของราคาที่ดินบริเวณพื้นที่ท่องเที่ยวหัวหิน ได้แสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 26 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่ท่องเที่ยวชายฝั่งทะเลหัวหิน

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนกลุ่มแปลง ที่ทำการศึกษา	6	3	6	3	6	3
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	41.00	20.00	25.00	12.00	18.00	8.00
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	7.67	0	5.48	0	2.19	0
พิสัยของราคา (Range)	34-48	0	20-30	0	16-20	0
ราคารฐานนิยม (Mode)	48.00	20.00	30.00	12.00	20.00	8.00

หมายเหตุ: 1. ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นล้านบาทต่อไร่
2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์

4. พื้นที่ท่องเที่ยวภูเก็ต พื้นที่ท่องเที่ยวหาดบางเทา อำเภอกะทู้ จังหวัดภูเก็ต

ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นช่วงที่หาดบางเทาเริ่มจะพัฒนาให้เป็นพื้นที่ท่องเที่ยวชายฝั่งทะเล ราคาประเมินของที่ดินในพื้นที่ที่ติดชายหาดประมาณไร่ละ 3.20 ล้านบาท ในขณะที่พื้นที่ที่อยู่ถัดจากชายหาดเข้าไป ทั้งที่ดินที่อยู่ในโครงการลาгуนา ที่ดินอยู่ติดถนนบ้านดอน-บ้านรายัน ถนนบ้านป่าสัก-บ้านโคกโตนด และถนนศรีสุนทรและที่ดินที่ถัดออกไปจากถนนดังกล่าว มีราคาในช่วงไร่ละ 0.4-1.60 ล้านบาท โดยมีราคาเฉลี่ยไร่ละ 0.85 ล้านบาท



ในขณะที่ในช่วง 5 ปี ที่ผ่านมา พื้นที่หาดบางเทาได้มีการพัฒนาแหล่งที่พักอาศัยเพื่อรองรับนักท่องเที่ยวเพิ่มมากขึ้น ทำให้ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดชายหาดเพิ่มขึ้นประมาณ 3 เท่าตัว เป็นไร่ละประมาณ 10.00 ล้านบาท ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ถัดออกไปเพิ่มขึ้นประมาณ 3 เท่าตัวเช่นกันคือเป็นไร่ละ 3.32 ล้านบาท โดยมีช่วงของราคาที่ดินอยู่ระหว่าง 1.64-5.08 ล้านบาท

มาจนถึงในปัจจุบันราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดชายหาด เพิ่มขึ้นประมาณ 40 % เป็นไร่ละ 14.00 ล้านบาท ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ถัดชายหาดออกไปเพิ่มขึ้นเป็นไร่ละ ประมาณ 4.12 ล้านบาท โดยมีช่วงของราคาอยู่ระหว่าง 2.54-6.0 ล้านบาท

ค่าสถิติของราคาที่ดินในพื้นที่ท่องเที่ยวภูเก็ต (หาดบางเทา) ได้แสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 27 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่ท่องเที่ยวชายฝั่งทะเลภูเก็ต (หาดบางเทา)

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนกลุ่มแปลงที่ดิน ที่ทำการการศึกษา	2	6	2	6	2	6
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	14.0	04.12	10.00	3.32	3.20	0.85
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	0	1.54	0	1.40	0	0.38
พิสัยของราคา (Range)	0	2.54-6.0	-	1.64-5.08	-	0.40-1.6
ราคารฐานนิยม (Mode)	14.00	0	10.00	0	3.20	0

หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นล้านบาทต่อไร่

2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์

4.5.3 พื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะ เน้นพื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะที่มีเนื้อที่ประมาณ 1,000 ไร่ ที่ได้จัดตั้งขึ้นในช่วงเวลาที่เหมาะสมและไม่เกินไปนัก พื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะที่ได้เลือกไว้มีทั้งนิคมอุตสาหกรรมและสวนอุตสาหกรรม ที่พัฒนาขึ้นโดยภาคเอกชนทั้งสิ้น เพียงแต่รัฐอำนวยความสะดวกในเรื่องโครงสร้างพื้นฐานที่เข้าถึง การให้ความสนับสนุนในเรื่องการลงทุนและมาตรการทางภาษี โดยจุดที่ทำการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลเพื่อการศึกษาการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินในพื้นที่อุตสาหกรรมมี 3 พื้นที่ ดังนี้

1. นิคมอุตสาหกรรมที เอฟ ดี บางปะกง

ราคาที่ดินในช่วงประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา พ.ศ. ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่จะมีนิคมอุตสาหกรรมราคาของที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมประมาณไร่ละ 800,000 บาท ในขณะที่ที่ดินที่ติดกับพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมด้านทางหลวงแผ่นดินสายฉะเชิงเทรา-บางปะกง ราคาไร่ละ 2,000,000 บาท ส่วนที่ดินที่ไม่

ติดกับทางหลวงแผ่นดินดังกล่าว ราคาไร่ละ 800,000 บาท ในขณะที่ที่ดินที่ติดกับถนนที่เลียบบางด้านหมายเลข 7 (กรุงเทพ-ชลบุรี) ราคาไร่ละ 650,000 บาท ส่วนที่ดินที่ไม่ติดถนนดังกล่าว และพื้นที่อื่นๆ นอกเหนือไปจากนี้ มีราคาอยู่ระหว่าง 300,000 ถึง 600,000 บาท มาจนในช่วงปีประมาณ 5 ปี ที่ผ่านมาซึ่งนิคมอุตสาหกรรมได้ก่อสร้างแล้วเสร็จ โดยได้มีการเริ่มต้นดำเนินงานแล้วระยะหนึ่งแล้ว ราคาที่ดินในนิคมอุตสาหกรรมขยับเพิ่มขึ้นมาอีก 75% เป็นไร่ละ 1,400,000 บาท ในขณะที่ที่ดินที่ติดกับทางหลวงแผ่นดินสายฉะเชิงเทรา-บางปะกง ราคาขยับเพิ่มขึ้นมาอีก 40% เป็นไร่ละ 2,800,000 บาท ส่วนที่ดินที่ถุดออกไปปรับเพิ่มขึ้น 75% เป็นไร่ละ 1,400,000 บาท และที่ดินที่ติดกับถนนที่เลียบบางด้านหมายเลข 7 (กรุงเทพ-ชลบุรี) ปรับเพิ่มขึ้นประมาณ 54% เป็นไร่ละ 1,000,000 บาท ในขณะที่ที่ดินที่ถุดออกไปจากถนนที่เลียบบางด้านหมายเลข 7 (กรุงเทพ-ชลบุรี) ราคาปรับเพิ่มขึ้นอีกประมาณ 50% เป็นไร่ละ 1,000,000 บาท สำหรับที่ดินในพื้นที่ข้างเคียงอื่น ๆ นอกเหนือไปจากนี้ ปรับเพิ่มขึ้นอีกเล็กน้อย โดยมีราคาอยู่ระหว่าง 600,000 ถึง 800,000 บาท มาจนถึงในช่วงปัจจุบันราคาที่ดินโดยรวมในพื้นที่ที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้แทบจะคงที่เมื่อเปรียบเทียบกับราคาที่ดินในช่วงเวลาที่ผ่านมา

สำหรับราคาที่ดินที่กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ทั้งหมดอ้างอิงกับราคาประเมินจากกรมธนารักษ์ ซึ่งมีข้อมูลค่อนข้างครบถ้วนตามช่วงเวลาที่ต้องการ แต่อย่างไรก็ตามได้มีการสำรวจและจัดเก็บข้อมูลราคาตลาดปัจจุบันของที่ดินเพิ่มเติมในภาคสนาม เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับราคาประเมินของที่ดินตามที่ได้กล่าวมาแล้วข้างต้นนี้ จะเห็นได้ว่าราคาตลาดของที่ดินโดยรวมในปัจจุบัน สูงกว่าราคาประเมินของที่ดินในช่วงเวลาเดียวกัน ประมาณ 1.5-3.0 เท่า โดยราคาตลาดของที่ดินในเขตนิคมอุตสาหกรรมสูงกว่าราคาประเมินที่ดินในพื้นที่เดียวกันเกือบเท่าตัวคือ เป็นไร่ละ 8,000,000 บาท (ราคาประเมินตกอยู่ที่ไร่ละ 4,000,000 บาท) ส่วนราคาตลาดของที่ดินที่ติดกับทางหลวงแผ่นดินสายฉะเชิงเทรา-บางปะกง ก็สูงกว่าราคาประเมินที่ดินในพื้นที่เดียวกันนี้เกือบ 2 เท่าตัวคือ ไร่ละ 8,000,000 บาท (ราคาประเมินไร่ละ 2,800,000 บาท) ในขณะที่ราคาตลาดของที่ดินที่ไม่ติดกับทางหลวงแผ่นดินสายฉะเชิงเทรา-บางปะกง สูงกว่าราคาประเมินของที่ดินในพื้นที่เดียวกันนี้ประมาณ 43% คือ ไร่ละ 2,000,000 บาท (ราคาประเมินไร่ละ 1,400,000 บาท) ส่วนราคาตลาดของที่ดินในพื้นที่ที่ติดกับทางด่วนสาย 7 สูงกว่าราคาประเมินที่ดินในพื้นที่บริเวณเดียวกัน 2 เท่าตัวคือ ไร่ละ 3,000,000 บาท (ราคาประเมินไร่ละ 1,000,000 บาท) ส่วนที่ดินที่ไม่ติดถนนดังกล่าว และพื้นที่อื่นๆนอกเหนือไปจากนี้ ราคาตลาดสูงกว่าราคาประเมินประมาณ 1.5 เท่าตัว คือ อยู่ระหว่าง 1,500,000 ถึง 2,000,000 บาท ต่อไร่ (ราคาประเมินอยู่ระหว่างไร่ละ 600,000 ถึง 800,000 บาท ตามลำดับ)

ค่าสถิติราคาที่ดินในพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมทีโอพีบางปะกง ได้แสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 28 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่นิคมอุตสาหกรรมทีโอพีดี บางปะกง

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนกลุ่มแปลงที่ดิน ที่ทำการศึกษา	2	2	2	2	2	2
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	19.0	1.10	1.90	1.10	1.325	0.70
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	1.27	0.42	1.27	0.42	0.95	0.14
พิสัยของราคา (Range)	1.00-2.80	0.80-1.40	1.00-2.80	0.80-1.40	0.65-2.00	0.60-0.80
ราคารฐานนิยม (Mode)	0	0	0	0	0	0

หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นล้านบาทต่อไร่
2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์

2. สวนอุตสาหกรรมโรจนะบ้านค่าย

ราคาที่ดินโดยรอบพื้นที่สวนอุตสาหกรรมโรจนะบ้านค่าย ในรอบ 10 ปี ที่ผ่านมา โดยรวมมีการเปลี่ยนแปลงค่อนข้างน้อยจนแทบจะคงที่ทั้งที่ได้ก่อตั้งมาแล้วประมาณ 15 ปี ซึ่งต่างไปจากพื้นที่ศึกษาอื่นๆที่ได้ศึกษามา โดยราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดถนนเข้าสวนอุตสาหกรรมโรจนะบ้านค่าย หรือทางหลวงแผ่นดินสาย 3138 (บ้านค่าย-บ้านบึง) ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ราคาที่ดินตกประมาณร้อยละ 1.1 ล้านบาท ซึ่งยังคงระดับราคาดังกล่าวมาจนถึงปัจจุบัน โดยคาดว่าในช่วงอนาคตอันใกล้ราคาที่ดินในพื้นที่ที่น่าจะปรับเพิ่มขึ้นบ้างเล็กน้อยประมาณ 40 % เป็นร้อยละ 1.50 ล้านบาท ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ไม่ติดกับถนนเข้าสวนอุตสาหกรรมดังกล่าว โดยทั่วไปต่ำกว่าราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดประมาณครึ่งหนึ่งประมาณร้อยละ 500,000 บาท ซึ่งยังคงราคาเดิมอยู่ในช่วง 5 ปีต่อมา และจนถึงปัจจุบันราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวได้ขยับเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเพียง 10 % เป็นร้อยละ 550,000 บาท และคาดหมายว่าราคาที่ดินในอนาคตอันใกล้นี้จะเพิ่มขึ้นเป็น 770,000 บาท ต่อไร่ หรือคิดเป็นอัตราเพิ่มประมาณ 40 % โดยราคาที่ดินที่กล่าวมาแล้วทั้งหมดนี้ เป็นราคาประเมินของที่ดินที่จัดทำขึ้นโดยกรมธนารักษ์ ส่วนราคาตลาดของที่ดินในพื้นที่นี้มีความเคลื่อนไหวค่อนข้างน้อย โดยราคาตลาดของที่ดินในพื้นที่ที่ติดถนนสายบ้านค่าย-บ้านบึงในปัจจุบันจะอยู่ประมาณร้อยละ 3.00 ล้านบาท ในขณะที่ราคาตลาดของที่ดินในพื้นที่ที่ถัดออกไปจากพื้นที่ที่ติดกับถนนดังกล่าว ราคาตลาดจะอยู่ที่ประมาณร้อยละ 1.20-1.50 ล้านบาท

ค่าสถิติราคาที่ดินสำหรับพื้นที่โดยรอบสวนอุตสาหกรรมโรจนะบ้านค่าย ระยอง มีดังนี้

ตารางที่ 29 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่สวนอุตสาหกรรมโรจนะบ้านค่าย ระยอง

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนกลุ่มแปลงที่ดิน ที่ทำการศึกษา	1	1	1	1	1	1
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	1.10	0.55	1.10	1.50	1.10	0.50
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	0	0	0	0	0	0
พิสัยของราคา (Range)	0	0	0	0	0	0
ราคารฐานนิยม (Mode)	-	-	-	-	-	-

หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นล้านบาทต่อไร่

2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์

3. พื้นที่นี้ไม่มีการคำนวณค่าสถิติราคาที่ดิน เนื่องจากกลุ่มแปลงที่ติดและไม่ติด มีเพียงอย่างละกลุ่ม
แปลงเดียวเท่านั้น

3. นิคมอุตสาหกรรมวี.อาร์.เอ็ม จอมบึง

ราคาที่ดินประมาณ 10 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นช่วงก่อนที่จะมีการจัดตั้งนิคมอุตสาหกรรม ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดกับนิคมอุตสาหกรรมด้านทิศเหนือคือ ถนนสายชัยป่าห้วย-น้ำพุ (ทางหลวงแผ่นดินสาย 3208) ราคาไร่ละ 160,000 บาท ในขณะที่ที่ดินที่ติดถนนสายบ้านหนองเต่าดำ-บ้านหนองไผ่ ซึ่งอยู่ด้านตะวันออกของนิคม ราคาประมาณไร่ละ 80,000 บาท (พื้นที่บางส่วนอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน) ในขณะที่ที่ดินที่อยู่ถัดไปจากถนนสายชัยป่าห้วย-น้ำพุ ราคาประมาณไร่ละ 80,000 บาท

ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมา ซึ่งเป็นช่วงที่เริ่มมีการจัดตั้งเป็นนิคมอุตสาหกรรม ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดกับถนนสายชัยป่าห้วย-น้ำพุ เพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็นไร่ละ 240,000 บาท ส่วนที่ดินที่ติดถนนบ้านหนองเต่าดำ-บ้านหนองไผ่ ยังคงอยู่ที่ราคาเดิมคือ ไร่ละ 80,000 บาท เช่นเดียวกับที่ดินที่อยู่ถัดออกไปจากถนนสายชัยป่าห้วย-น้ำพุ ราคายังคงเดิมอยู่ที่ไร่ละ 80,000 บาท

มาจนถึงในช่วงเวลาปัจจุบัน ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดกับถนนสายชัยป่าห้วย-น้ำพุ ยังคงราคาเดิมเช่นเดียวกับเมื่อ 5 ปีที่แล้วคือ ไร่ละ 240,000 บาท ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดถนนบ้านหนองเต่าดำ-บ้านหนองไผ่ ลดลงประมาณ 25 % เหลือไร่ละ 60,000 บาท เช่นเดียวกับราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ถัดออกไปจากถนนสายชัยป่าห้วย-น้ำพุ กลับลดลงไปเช่นกันโดยเหลือไร่ละ 60,000 บาท

โดยราคาที่ดินที่นำมาใช้อ้างอิงในที่นี้เป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์ ซึ่งหากเปรียบเทียบกับราคาตลาดของที่ดิน ซึ่งมีเฉพาะบางพื้นที่และบางช่วงเวลาแล้ว ราคาตลาดของที่ดินสูงกว่าราคาประเมินของกรมธนารักษ์เช่น ราคาตลาดของที่ดินในพื้นที่ที่ติดกับนิคมอุตสาหกรรมทางด้านเหนือคือ ด้านถนนสายชัยป่าห้วย-น้ำพุ ไหล่ละ 1.0 ล้านบาท ซึ่งสูงกว่าราคาประเมินในพื้นที่เดียวกันประมาณ 3 เท่าตัว ในขณะที่พื้นที่ที่อยู่ถัดออกไป ราคาตลาดประมาณไร่ละ 400,000 บาท ซึ่งสูงกว่าราคาประเมินในพื้นที่เดียวกันกว่า 5 เท่าตัว

ค่าสถิติของราคาที่ดินในพื้นที่บริเวณนิคมอุตสาหกรรม วิ.อาร์.เอ็ม จอมบึง ราชบุรี ได้แสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 30 แสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่นิคมอุตสาหกรรม วิ.อาร์.เอ็ม จอมบึง

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนกลุ่มแปลงที่ทำการศึกษา	2	1	2	1	2	1
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	0.15	-	0.16	-	0.12	-
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	0.09	-	0.11	-	0.06	-
พิสัยของราคา (Range)	0.06=0.24	-	0.08-0.24	-	0.08-0.16	-
ราคารฐานนิยม (Mode)	-	-	-	-	-	-

หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นล้านบาทต่อไร่

2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์

4.5.4 สถานีรถไฟฟ้า มีจุดสำรวจและจัดเก็บข้อมูลพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าจำนวน 3 สถานี จากสถานีรถไฟฟ้าในกรุงเทพมหานครจำนวน 3 สาย คือ จากสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสจำนวน 2 สาย และรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตเรลลิงค์อีก 1 สาย คือ

1. สถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสแบริ่ง

สถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสแบริ่ง อยู่ในแขวงบางนา เขตบางนา กรุงเทพมหานคร เป็นพื้นที่ที่ค่อนข้างเจริญและราคาที่ดินค่อนข้างสูง โดยสูงที่สุดในบรรดราคาที่ดินในพื้นที่ที่ได้ศึกษาทั้งหมด สถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสแบริ่งถือเป็นสถานีปลายทางของรถไฟฟ้าบีทีเอสสายสุขุมวิทในปัจจุบัน โดยในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา ราคาที่ดินในพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสแบริ่งดังกล่าว มีราคาเฉลี่ย

ประมาณ 104,075 บาท ต่อตารางวา โดยมีราคาอยู่ในช่วงระหว่าง 30,000-110,000 บาทต่อตารางวา ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ถัดออกไปจากพื้นที่ดังกล่าว มีราคาต่ำกว่าถึง 3 เท่าตัว โดยมีราคาเพียง 27,982 บาท ต่อตารางวา และมีราคาอยู่ในช่วง 15,500-89,500 บาท ต่อตารางวา ในขณะที่ 5 ปีต่อมา ราคาที่ดินในพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสแบร์ริงแทบจะไม่มีการเปลี่ยนแปลง คือเป็น 105,513 บาทต่อตารางวา ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ถัดออกไปก็อยู่ในลักษณะเดียวกันคือ ปรับเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 28,076 บาทต่อตารางวา มาจนถึงในปัจจุบัน ราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวปรับเพิ่มขึ้น โดยราคาที่ดินในพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสแบร์ริงปรับเพิ่มขึ้นประมาณ 40% เป็น 146,044 บาทต่อตารางวา โดยราคาอยู่ในช่วง 97,000-150,000 บาท ต่อตารางวา ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ถัดออกปรับสูงขึ้นประมาณ 20 % เป็น 34,791 บาทต่อตารางวา

ค่าสถิติของราคาที่ดินพื้นที่สถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสแบร์ริง ได้แสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 31 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่สถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสแบร์ริง บางนา

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนแปลงที่ดินที่ ทำการศึกษา	79	148	73	139	73	140
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	146,044	34,791	105,513	28,076	104,075	27,982
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	9026	21,843	9676	13,005	15,300	13,78
พิสัยของราคา (Range)	97,000- 150,000	19,000- 130,000	71,000- 110,000	15,500- 89,500	30,000- 110,000	15,500- 89,500
ราคารฐานนิยม (Mode)	150,000	26,000	110,000	20,000	110,000	20,000

- หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นบาทต่อตารางวา
2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์

2. รถไฟฟ้าบีทีเอสสายสีลม (สถานีโพธิ์นิมิตร)

สถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสโพธิ์นิมิตร อยู่ในแขวงบางยี่เรือ เขตธนบุรี ในเขตกรุงเทพมหานคร โดยเป็นสถานีต่อขยายของรถไฟฟ้าบีทีเอสสายสีลม สำหรับราคาที่ดินในพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสโพธิ์นิมิตรโดยรวมถือว่ายังไม่สูงมากนัก โดยในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา ราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าว ซึ่งเป็นช่วงที่ยังไม่มีสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสโพธิ์นิมิตร มีราคาเฉลี่ยประมาณ 28,380 บาท ต่อตารางวา โดยมีช่วงของราคาระหว่าง 8500 ถึง38,000 บาทต่อตารางวา ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ถัดออกไปจากพื้นที่ดังกล่าว มีราคาต่ำกว่าเพียงเล็กน้อยคือ 22,691 บาทต่อตารางวา โดยมีราคาอยู่ในช่วง 6400-

38,000 บาทต่อตารางวา ขณะที่ในช่วง 5 ปีต่อมา ราคาที่ดินในพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสแทบจะไม่เปลี่ยนแปลงจากช่วงเวลาก่อนคือ 28,630 บาทต่อตารางวา ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ถัดออกไปก็อยู่ในลักษณะเดียวกันคือ ปรับเพิ่มเล็กน้อยเป็น 22,711 บาทต่อตารางวา ในขณะที่ราคาตลาดอยู่ในระดับ 70,000 บาทต่อตารางวา มาจนถึงในช่วงปัจจุบันราคาที่ดินในพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสปรับเพิ่มขึ้นจากเดิมกว่า 3 เท่าตัว เป็น 84,921 บาทต่อตารางวา โดยราคาอยู่ในช่วงระหว่าง 18,000 ถึง 90,000 บาทต่อตารางวา ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ถัดออกไปปรับสูงขึ้นประมาณ 50 % เป็น 34,265 บาทต่อตารางวา โดยราคาอยู่ในช่วงระหว่าง 9000-58,500 บาทต่อตารางวา สำหรับราคาตลาดของที่ดินในพื้นที่ที่ติดสถานีรถไฟฟ้าโพธิ์นิมิตรในปัจจุบันอยู่ในระดับ 110,000 บาทต่อตารางวา

ค่าสถิติของราคาที่ดินพื้นที่สถานีรถไฟฟ้าบีทีเอส โพธิ์นิมิตร ได้แสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 32 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่สถานีรถไฟฟ้าบีทีเอส โพธิ์นิมิตร

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนแปลงที่ดินที่ ทำการศึกษา	63	321	23	300	25	300
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	84,921 (110,000)	34,265	28,630 (70,000)	22,711	28,380	22,691
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	15,000	15,934	11,412	10,700	11,539	10,687
พิสัยของราคา (Range)	18,00- 90,000	9000- 58,000	8500- 38,000	6400- 38,000	8500- 38,000	6400- 38,000
ราคารฐานนิยม (Mode)	90,000	48,000	38,000	34,000	38,000	34,000

หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นบาท ต่อตารางวา

2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงในที่นี้เป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์ (หากมีราคาตลาดวงเล็บไว้ด้านล่าง)

3. สถานีรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตเรลลิงค์ (สถานีทับช้าง)

สถานีรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตเรลลิงค์ทับช้าง ตั้งอยู่ในแขวงคลองประเวศฝั่งเหนือ เขตประเวศ-บึงกุ่ม ซึ่งยังเป็นพื้นที่ชั้นนอกของกรุงเทพมหานคร ดังนั้นราคาที่ดินโดยรวมยังถือว่าไม่สูงมากนัก โดยในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา พื้นที่โดยรอบบริเวณสถานีรถไฟฟ้าทับช้าง (ซึ่งยังไม่ได้มีการก่อสร้างรถไฟฟ้า) มีราคาเท่ากับ 12,938 บาทต่อตารางวา โดยมีราคาอยู่ในช่วงระหว่าง 4500-15,000 บาทต่อตารางวา ในขณะที่พื้นที่ที่อยู่ถัดออกไปมีราคา 7,151 บาทต่อตารางวา โดยราคาอยู่ในช่วง 3,000-10,000 บาทต่อตารางวา ขณะที่ในช่วง 5 ปีต่อมา ราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวปรับเพิ่มขึ้นเล็กน้อยประมาณ 20% โดยพื้นที่รอบสถานีรถไฟฟ้าทับช้างเพิ่มเป็น 16,000 บาทต่อตารางวา และพื้นที่ที่อยู่ถัดออกไปเพิ่มเป็น 8620 บาทต่อ

ตาราง มาจนถึงช่วงปัจจุบัน ราคาที่ดินในพื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าห้วยขวางดังกล่าวปรับเปลี่ยนเพิ่มขึ้นกว่าเท่าตัวเป็น 36,222 บาทต่อตารางวา โดยมีราคาอยู่ในช่วงระหว่าง 22,000-37,000 บาทต่อตารางวา ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ถัดออกก็ปรับเปลี่ยนสูงขึ้นในอัตราที่ใกล้เคียงกันเป็น 16,772 บาท ต่อตารางวา ซึ่งมีราคาอยู่ระหว่าง 4,000-37,000 บาทต่อตารางวา

ค่าสถิติของราคาที่ดินบริเวณพื้นที่สถานีรถไฟฟ้าบีทีเอสแบงก์ ได้แสดงไว้ในตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 33 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่สถานีรถไฟฟ้าแอร์พอร์ตเรลลิงค์ ห้วยขวาง

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนแปลงที่ดิน ที่ทำการศึกษ	27	300	24	175	24	190
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	36,222	16,772	16,000	8620	12,938	7151
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	3067	9338	2395	3334	2806	2348
พิสัยของราคา (Range)	22,000- 37,000	4000- 37,000	10,000- 17,000	3000- 15,000	4500- 15,000	3000- 10,000
ราคารฐานนิยม (Mode)	37,000	18,000	17,000	10,000	14,000	8500

หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นบาทต่อตารางวา

2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์

4.5.5 พื้นที่ถนนวงแหวน เน้นพื้นที่สองข้างถนนวงแหวนรอบเมืองใหญ่ โดยได้เลือกพื้นที่สองข้างถนนวงแหวนรวม 4 จุด ประกอบด้วยพื้นที่ถนนวงแหวนรอบนอกเชียงใหม่ จำนวน 2 จุด และพื้นที่สองข้างถนนราชพฤกษ์ ในพื้นที่กรุงเทพมหานคร อีก 2 จุด ซึ่งได้แก่

1. ถนนวงแหวนรอบนอกเชียงใหม่ มีพื้นที่ศึกษารวม 2 พื้นที่ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

1.1 พื้นที่โดยรอบถนนวงแหวนรอบนอกเชียงใหม่ ช่วงตัดถนนเชียงใหม่-พร้าว สายเก่า ในเขตอำเภอสันทราย (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1001)

ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดถนนวงแหวนในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีราคาเฉลี่ย 3.20 ล้านบาทต่อไร่ เพิ่มขึ้นเป็น 3.25 ล้านบาทต่อไร่ ในช่วง 5 ปี ต่อมา และปรับเป็น 3.30 ล้านบาทต่อไร่ ในช่วงปัจจุบัน ในขณะที่พื้นที่ที่อยู่ถัดออกไปคือ พื้นที่ที่ไม่ติดถนนวงแหวนในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา มีต่ำกว่าราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดถนนวงแหวนกว่า 60 % โดยมีราคาเฉลี่ย 1.94 ล้านบาทต่อไร่ เพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 2.11 ล้านบาทต่อไร่ ในช่วง 5 ปี ต่อมา และปรับเป็น 2.48 ล้านบาทต่อไร่ ในช่วงปัจจุบัน ซึ่งแสดงให้เห็นว่าราคาที่ดิน

โดยรวมมีการปรับเพิ่มค่อนข้างน้อย หากพิจารณาถึงพิสัยของราคาที่ดิน ทั้งในพื้นที่ที่ติดและไม่ติดกับถนนวงแหวนอยู่ในระดับที่ค่อนข้างแคบ ในขณะที่การกระจายของราคาที่ดินก็ค่อนข้างต่ำ ซึ่งอยู่ในลักษณะเดียวกันตลอดทั้ง 3 ช่วงเวลา ซึ่งแสดงให้เห็นว่านอกจากราคาที่ดินปรับเพิ่มน้อยแล้ว ยังค่อนข้างกระจุกตัว

ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดินในพื้นที่ถนนวงแหวนรอบนอกเชียงใหม่ ช่วงตัดกับถนนเชียงใหม่-พร้าว สายเก่า อำเภอสันทราย ได้แสดงไว้ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 34 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่ถนนวงแหวนรอบนอกเชียงใหม่ ช่วงตัดถนนเชียงใหม่-พร้าว สายเก่า อำเภอสันทราย

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนกลุ่มแปลงที่ดิน ที่ทำการศึกษ	4	8	4	8	4	7
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	3.30	2.48	3.25	2.11	3.20	1.94
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	0.12	0.21	0.10	0.40	0	0.36
พิสัยของราคา (Range)	3.20-3.40	2.40-3.00	3.20-3.40	1.60-2.40	0	1.60-2.40
ราคารฐานนิยม (Mode)	3.20	2.40	3.20	2.40	3.20	1.60

หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นล้านบาทต่อไร่

2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงในที่นี้เป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์

1.2 พื้นที่โดยรอบถนนวงแหวนรอบนอกเชียงใหม่ ช่วงตัดกับถนนเชียงใหม่-สันกำแพง (ทางหลวงแผ่นดินหมายเลข 1006) ในเขตอำเภอสันกำแพง

สำหรับราคาที่ดินในพื้นที่โดยรอบถนนวงแหวนรอบนอกเชียงใหม่ ช่วงตัดกับถนนเชียงใหม่-สันกำแพง มีลักษณะเดียวกับถนนวงแหวนรอบนอกเชียงใหม่ช่วงตัดถนนเชียงใหม่-พร้าว สายเก่าคือ ระดับราคาค่อนข้างต่ำและปรับเพิ่มตามช่วงเวลาต่างๆไม่มากนัก โดยราคาที่ดินในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา สำหรับพื้นที่ที่ติดถนนวงแหวน 1.20 ล้านบาทต่อไร่ ในขณะที่พื้นที่ที่ถัดออกไปคือ ไม่ติดถนนวงแหวนมีราคาต่ำกว่าเท่าตัวคือ 0.50 ล้านบาทต่อไร่ ต่อมาในช่วง 5 ปีถัดมา ราคาที่ดินพื้นที่ที่ติดถนนวงแหวนปรับเพิ่มเป็น 2.00 ล้านบาทต่อไร่ ในขณะที่พื้นที่ที่ไม่ติดถนนวงแหวนมีราคาปรับเพิ่มประมาณ 70 % เป็น 0.85 ล้านบาทต่อไร่ มาจนถึงในช่วงปัจจุบันราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดถนนวงแหวนยังคงอยู่ที่ 2.00 ล้านบาทต่อไร่ ในขณะที่พื้นที่ที่ไม่ติดถนนวงแหวนมีราคาปรับเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 0.85 ล้านบาทต่อไร่

ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดินในพื้นที่ถนนวงแหวนรอบนอกเชียงใหม่ ช่วงตัดกับถนนเชียงใหม่-สันกำแพง อำเภอสันกำแพง ได้แสดงไว้ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 35 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่ถนนวงแหวนรอบนอกเชียงใหม่ ช่วงตัดกับถนนเชียงใหม่-สันกำแพง อำเภอสันกำแพง

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนกลุ่มแปลงที่ดิน ที่ทำการศึกษ	2	4	2	4	2	4
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	2.00	0.90	2.00	0.85	1.20	0.50
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	0	0.35	0	0.35	0	0.12
พิสัยของราคา (Range)	-	0.60-1.20	-	0.60-1.20	-	0.40-0.60
ราคารฐานนิยม (Mode)	2.00	1.20	2.00	0.60	1.20	0.60

หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นล้านบาทต่อไร่
2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์

2. ถนนวงแหวนราชพฤกษ์ กำหนดให้มีพื้นที่ศึกษา 2 พื้นที่ ซึ่งมีรายละเอียดดังนี้

2.1 ถนนวงแหวนราชพฤกษ์ ช่วงที่ตัดกับถนนบางแวก ในแขวงบางแวก เขตภาษีเจริญ

ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดถนนวงแหวนราชพฤกษ์ช่วงที่ตัดกับถนนบางแวก ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีราคาเฉลี่ย 31,535 บาทต่อตารางวา โดยมีราคาอยู่ในช่วง 8000-38,000 บาทต่อตารางวา ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ไม่ติดถนนวงแหวน 16,416 บาทต่อตารางวา และมีราคาอยู่ในช่วงระหว่าง 4300-21,000 บาทต่อตารางวา ในขณะที่ช่วง 5 ปี ต่อมา ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดถนนวงแหวนปรับเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 35,929 บาทต่อตารางวา โดยช่วงของราคาอยู่ระหว่าง 12,500-45,000 บาทต่อตารางวา และราคาที่ดินในพื้นที่ที่ไม่ติดถนนวงแหวนในช่วงเวลาดังกล่าวปรับเพิ่มขึ้นประมาณ 30% เป็น 21,809 บาทต่อตารางวา โดยมีช่วงราคาอยู่ระหว่าง 5100-25,000 บาทต่อตารางวา มาจนถึงในช่วงปัจจุบัน ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดถนนวงแหวนปรับเพิ่มกว่า 20% เป็น 45,517 บาทต่อตารางวา โดยมีช่วงของราคาอยู่ระหว่าง 15,000- 50,000 บาทต่อตารางวา ขณะที่พื้นที่ที่อยู่ถัดออกไปในช่วงเวลาเดียวกัน ราคาที่ดินปรับเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 27,677 บาทต่อตารางวา โดยมีช่วงราคาอยู่ระหว่าง 7,000-50,000 บาทต่อตารางวา

ตารางที่ 36 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน ถนนราชพฤกษ์ช่วงตัดกับถนนบางแวก ในแขวงบางแวก เขตภาษีเจริญ

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนแปลงที่ดิน ที่ทำการศึกษ	89	277	84	272	85	272
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	45,517	27,677	35,929	21,809	31,535	16,416
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	7441	6736	8295	5572	9024	4024
พิสัยของราคา (Range)	15,000- 50,000	7000- 50,000	12,500- 45,000	5100- 25,000	8000- 38,000	4300- 21,000
ราคารฐานนิยม (Mode)	50,000	30,000	40,000	25,000	38,000	17,000

- หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นบาทต่อตารางวา
2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์

2.2 ถนนราชพฤกษ์ช่วงตัดกับถนนเข้าหมู่บ้านลดาวัลย์-ราชพฤกษ์-ปิ่นเกล้า ในแขวงบาง ระมาด เขตตลิ่งชัน

ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดถนนวงแหวนราชพฤกษ์ ช่วงที่ตัดกับถนนเข้าหมู่บ้านลดาวัลย์-ราชพฤกษ์-ปิ่นเกล้า รวมถึงที่ดินในพื้นที่หมู่บ้านลดาวัลย์-ราชพฤกษ์-ปิ่นเกล้า ซึ่งอยู่ติดกับถนนวงแหวนราชพฤกษ์ดังกล่าวด้วย โดยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีราคาเฉลี่ย 13,900 บาทต่อตารางวา และมีราคาอยู่ในช่วงระหว่าง 10,000 ถึง 18,000 บาทต่อตารางวา ในขณะที่ที่ดินในพื้นที่ที่ไม่ติดถนนวงแหวนดังกล่าว มีราคาเพียง 6286 บาทต่อตารางวา มีช่วงของราคาอยู่ระหว่าง 3000 ถึง 10,000 บาทต่อตารางวา ในขณะที่ราคาที่ดินดังกล่าวแทบจะไม่เปลี่ยนแปลงในช่วง 5 ปีต่อมาทั้งในพื้นที่ที่ติดและไม่ติดกับถนนวงแหวน จนถึงในช่วงปัจจุบันราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวกลับปรับเพิ่มขึ้นหลายเท่าตัว โดยที่ดินที่ติดถนนวงแหวนปรับขึ้นเพิ่มกว่า 3 เท่าตัวเป็น 56,029 บาทต่อตารางวา โดยมีราคาอยู่ในช่วงระหว่าง 15,000 ถึง 60,000 บาทต่อตารางวา ซึ่งอยู่ในระดับเดียวกับอัตราการเปลี่ยนแปลงสำหรับพื้นที่ที่อยู่ถัดออกไป คือ ปรับเพิ่มเป็น 27,677 บาทต่อตารางวา โดยมีช่วงของราคาอยู่ระหว่าง 4,000 ถึง 50,000 บาทต่อตารางวา

ตารางที่ 37 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่ถนนราชพฤกษ์ช่วงตัดกับถนนเข้าหมู่บ้าน

ลดาวัลย์-ราชพฤกษ์-ปิ่นเกล้า ตลิ่งชัน

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนแปลงที่ดิน ที่ทำการการศึกษา	17	160	10	75	10	77
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	56,029	26,269	13,900	6267	13,900	6286
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	11,893	17,419	2330	2713	2330	2723
พิสัยของราคา (Range)	15,000- 60,000	4000- 50,000	10,000- 18,000	3000- 10,000	10,000- 18,000	3000- 10,000
ราคาฐานนิยม (Mode)	60,000	50,000	15,000	10,000	15,000	10,000

หมายเหตุ: 1. ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นบาทต่อตารางวา

2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์

4.5.6 พื้นที่การค้าขายแดน ได้ศึกษาพื้นที่ที่อยู่บนเส้นทางที่ผ่านไปยังด้านชายแดน 2 พื้นที่ คือ

1. พื้นที่จุดค้าขายผ่านแดน ไทย-พม่า ด้านแม่สอด

พื้นที่จุดค้าขายผ่านแดนแม่สอด (ไทย-พม่า) ในเขตเทศบาลตำบลท่าสายลวด อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก ซึ่งเป็นชุมชนอยู่บนเส้นทางผ่าน และอยู่ใกล้กับจุดค้าขายด้านชายแดน ไทย-พม่าด้านแม่สอด โดยในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา ราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ติดเส้นทางที่จะผ่านไปยังด้านชายแดนและถนนสายหลักในเขตเทศบาลตำบลท่าสายลวด มีราคาเท่ากับ 2.70 ล้านบาทต่อไร่ ในขณะที่พื้นที่ที่อยู่ถัดออกไปมีราคาต่ำกว่าเท่าตัวเป็น 1.13 ล้านบาทต่อไร่ โดยมีช่วงของราคาอยู่ระหว่าง 0.90 ถึง 1.35 ล้านบาทต่อไร่ ในขณะที่ราคาที่ดินดังกล่าวในช่วง 5 ปีต่อมา มีการเปลี่ยนแปลงประมาณ 30% โดยราคาที่ดินที่อยู่ติดถนนดังกล่าวปรับเป็น 3.24 ล้านบาทต่อไร่ ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ไม่ติดปรับเป็น 1.54 ล้านบาทต่อไร่ มาจนถึงในช่วงปัจจุบันราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวยังคงปรับเพิ่มขึ้นเล็กน้อย โดยที่ดินที่ติดถนนเพิ่มเป็น 3.73 ล้านบาทต่อไร่ โดยมีราคาที่ดินอยู่ในช่วงแคบๆระหว่าง 3.60 ถึง 4.0 ล้านบาทต่อไร่ ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ถัดออกไปปรับเพิ่มขึ้นเล็กน้อยเป็น 1.65 ล้านบาทต่อไร่ โดยมีช่วงของราคาอยู่ระหว่าง 1.44 ถึง 2.0 ล้านบาทต่อไร่ สำหรับพื้นที่นี้มีข้อที่น่าสังเกตว่าค่าการกระจายของราคาที่ดินค่อนข้างต่ำ ซึ่งแสดงให้เห็นว่าระดับของราคาที่ดินในแต่ละพื้นที่และแต่ละช่วงเวลาใกล้เคียงกันมาก

อนึ่งสำหรับพื้นที่นี้ในปัจจุบันหลังจากที่ได้มีการประกาศให้เป็นเขตเศรษฐกิจพิเศษ รองรับการเปิดเสรีอาเซียนในปี พ.ศ. 2558 ราคาตลาดของที่ดินในพื้นที่ที่ติดถนนที่มุ่งไปยังด้านชายแดนในพื้นที่เขตเทศบาลตำบลท่าสายลวด อยู่ระหว่าง 8.0-10.0 ล้านบาทต่อไร่

ค่าสถิติของราคาที่ดินพื้นที่จุดค้าขายผ่านแดน ไทย-พม่า ด้านแม่สอด ได้แสดงไว้ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 38 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่จุดค้าขายผ่านแดน ไทย-พม่า ด้านแม่สอด

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนกลุ่มแปลงที่ดิน ที่ทำการศึกษา	3	6	3	6	3	6
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	3.73	1.65	3.24	1.54	2.70	1.13
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	0.23	0.22	0	0.09	0	0.25
พิสัยของราคา (Range)	3.60-4.00	1.44- 2.00	0	1.46-1.62	0	0.90-1.35
ราคารฐานนิยม (Mode)	3.60	1.60	3.24	1.62	2.70	0.90

หมายเหตุ: 1.ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นล้านบาทต่อไร่

2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์

2. พื้นที่จุดค้าขายผ่านแดนไทย-กัมพูชาด้าน อรัญประเทศ ได้กำหนดพื้นที่สำรวจในเขตเทศบาลเมืองอรัญประเทศ อำเภออรัญประเทศ จังหวัดสระแก้ว ซึ่งเป็นชุมชนหลักที่อยู่บนเส้นทางที่จะผ่านไปยังจุดค้าขายด้านชายแดน ไทย-กัมพูชา ด้านอรัญประเทศ โดยในช่วง 10 ปี ที่ผ่านมา ราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ติดเส้นทางที่จะผ่านไปยังด้านชายแดนและถนนสายหลักในเขตเทศบาลอรัญประเทศ มีราคา 3.07 ล้านบาทต่อไร่ โดยมีช่วงของราคาอยู่ระหว่าง 2.30 ถึง 4.00 ล้านบาทต่อไร่ ในขณะที่พื้นที่ที่อยู่ถัดออกไปมีราคาต่ำกว่าเท่าตัวเป็น 1.33 ล้านบาทต่อไร่ โดยช่วงราคาอยู่ระหว่าง 0.80 ถึง 2.40 ล้านบาทต่อไร่ ในขณะที่ราคาที่ดินดังกล่าวในช่วง 5 ปีต่อมา ยังคงราคาเดิมโดยไม่มีการเปลี่ยนแปลงมาจนถึงในปัจจุบันราคาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวปรับเพิ่มขึ้นเล็กน้อย โดยที่ดินที่ติดถนนปรับเพิ่มขึ้นอีก 20% เป็น 4.67. ล้านบาทต่อไร่ โดยมีราคาที่ดินอยู่ในช่วงระหว่าง 3.20 ถึง 7.0 ล้านบาทต่อไร่ ในขณะที่ราคาที่ดินในพื้นที่ที่อยู่ถัดออกไปปรับเพิ่มขึ้นอีกเกือบ 70 % เป็น 2.23 ล้านบาทต่อไร่ โดยมีช่วงของราคาอยู่ระหว่าง 1.30 ถึง 3.50 ล้านบาทต่อไร่

ค่าสถิติของราคาที่ดินพื้นที่จุดค้าขายผ่านแดน ไทย-กัมพูชา ด้านอรัญประเทศ ได้แสดงไว้ดังตารางข้างล่างนี้

ตารางที่ 39 ตารางแสดงค่าสถิติของราคาที่ดิน พื้นที่จุดค้าขายผ่านแดน ไทย-กัมพูชา ด้านอรัญประเทศ

รายละเอียดของค่าสถิติ	ปัจจุบัน		5 ปี ที่ผ่านมา		10 ปีที่ผ่านมา	
	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด	พื้นที่ติด	พื้นที่ไม่ติด
จำนวนกลุ่มแปลงที่ดิน ที่ทำการศึกษา	3	3	3	3	3	3
ราคาที่ดินเฉลี่ย (Mean)	4.67	2.23	3.07	1.33	3.07	1.33
ค่าการกระจายของราคา (Standard Deviation)	2.21	1.10	0.81	0.92	0.81	0.92
พิสัยของราคา (Range)	3.20- 7.00	1.30- 3.50	2.60- 4.00	0.80- 2.40	2.30- 4.00	0.80- 2.40
ราคฐานนิยม (Mode)	3.20	1.60	2.60	0.80	2.60	0.80

หมายเหตุ: 1. ราคาที่ดินมีหน่วยเป็นล้านบาทต่อไร่
2. ราคาที่ดินที่ใช้อ้างอิงเป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์

4.6 การศึกษาเปรียบเทียบมูลค่าที่ดินกับผลตอบแทนที่ได้จากการใช้ที่ดินปลูกพืช

ในช่วงเวลากว่าทศวรรษที่ผ่านมาเกษตรกรสูญเสียที่ดินทำกินเป็นจำนวนมาก เนื่องจากผลตอบแทนจากการได้การผลิตทางการเกษตรค่อนข้างต่ำ จนในบางฤดูการผลิตถึงกับขาดทุน ในขณะที่ราคาที่ดินมีการปรับตัวสูงขึ้นเรื่อยๆ โดยเฉพาะในพื้นที่ที่มีโครงการต่าง ๆ ของรัฐ ซึ่งความแตกต่างนี้เป็นมูลเหตุสำคัญที่ทำให้เกษตรกรกลายเป็นผู้ที่สูญเสียที่ดินทำกิน ในที่นี้จะทำการศึกษาเพื่อเปรียบเทียบให้เห็นถึงความแตกต่างระหว่างมูลค่าที่ดิน กับผลตอบแทนที่ได้รับจากการผลิตทางการเกษตรโดยเฉพาะการปลูกพืช ในรูปของสัดส่วน โดยผลที่ได้รับคือ จำนวนรอบการปลูกพืชเพื่อให้ได้ผลตอบแทนเท่ากับราคาที่ดินทั้งพื้นที่ที่ติดและไม่ติดกับโครงการของรัฐที่นำมาศึกษา เฉลี่ยในรอบ 10 ปี โดยราคาที่ดินในที่นี้อ้างอิงกับราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์ ซึ่งมีข้อมูลค่อนข้างครบถ้วนในทุกช่วงเวลา (หากใช้ราคาตลาดของที่ดินซึ่งสูงกว่าราคาประเมิน สัดส่วนรอบการปลูกพืชเพื่อให้ได้ผลตอบแทนเท่ากับราคาที่ดินจะสูงขึ้นไปอีก)

จากข้อมูลผลตอบแทนสุทธิต่อไร่ที่ได้จากการผลิตทางการเกษตรของพืชเศรษฐกิจหลักจำนวน 7 ชนิด ได้จากการสำรวจ จัดเก็บรวบรวม และประมวลผลโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ในช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2548 ถึงปี พ.ศ. 2557 ซึ่งแสดงรายละเอียดไว้ตารางที่ 40 ซึ่งจะเห็นว่าพืชให้ผลตอบแทนสุทธิต่อไร่สูงที่สุดคือ ยางพาราที่ให้ผลตอบแทนสุทธิ 7,974 บาทต่อไร่ รองลงไปคือ ปาล์ม

น้ำมันที่ให้ผลตอบแทนสุทธิ 4,372 บาทต่อไร่ ส่วนพืชที่ให้ผลตอบแทนสุทธิต่อไรต่ำสุดคือ ข้าวนาปี ที่ให้ผลตอบแทนสุทธิ 409 บาทต่อไร่

ตารางที่ 40 ผลตอบแทนสุทธิต่อไร่ที่ได้จากการปลูกพืชเศรษฐกิจหลัก เฉลี่ยในรอบ 10 ปี

พืช	ข้าวนาปี	ข้าวนาปรัง	ข้าวโพด	มันสำปะหลัง	อ้อย	ปาล์มน้ำมัน	ยางพารา
ผลตอบแทนสุทธิ เฉลี่ยรอบ 10 ปี (บาทต่อไร่)	409	855	821	1,368	1,182	4,372	7,973

ที่มา : คำนวณจากข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ส่วนข้อมูลราคาที่ดินที่จะนำมาเปรียบเทียบเป็นข้อมูลได้จากการศึกษาภายใต้โครงการศึกษาการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินนี้โดยใช้ข้อมูลราคาประเมินที่ดินของกรมธนารักษ์เป็นฐาน ครอบคลุมทั้งพื้นที่ที่ติดและไม่ติดกับโครงการของรัฐ เฉลี่ยในรอบ 10 ปี ช่วงระหว่างปี พ.ศ. 2547 ถึงปี พ.ศ. 2557 โดยรายละเอียดของพื้นที่ศึกษาจำนวน 10 พื้นที่ และราคาประเมินที่ดินเฉลี่ย (บาทต่อไร่) ทั้งพื้นที่ที่ติดกับไม่ติดโครงการของรัฐในรอบ 10 ปี ได้แสดงไว้ตารางที่ 41

ตารางที่ 41 ข้อมูลราคาที่ดินครอบคลุมทั้งพื้นที่ที่ติดและไม่ติดกับโครงการของรัฐ เฉลี่ยในรอบ 10 ปี

ลำดับที่	พื้นที่ศึกษา	อำเภอ	จังหวัด	ราคาที่ดินเฉลี่ย (บาท/ไร่)
1	สะพานมิตรภาพ 2	อำเภอเมือง	มุกดาหาร	490,000
2	สะพานมิตรภาพ 3	อำเภอเมือง	นครพนม	440,000
3	สะพานมิตรภาพ 4	เชียงของ	เชียงราย	388,333
4	นิคมอุตสาหกรรมทีเอฟที	บางปะกง	ฉะเชิงเทรา	1,318,333
5	สวนอุตสาหกรรมโรจนะ บ้านค่าย	บ้านค่าย	ระยอง	808,333
6	นิคมอุตสาหกรรมวีอาร์เอ็ม	จอมบึง	ราชบุรี	253,333
7	พื้นที่ท่องเที่ยวปาย	ปาย	แม่ฮ่องสอน	1,331,660
8	ถนนวงแหวน เชียงใหม่ - พร้าว	สันทราย	เชียงใหม่	2,713,333
9	ถนนวงแหวน เชียงใหม่ - สันกำแพง	สันกำแพง	เชียงใหม่	1,241,666

10	ด้านชายแดนแม่สอด	แม่สอด	ตาก	2,331,666

สำหรับพื้นที่ที่ศึกษาการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินทั้งหมดมี 19 พื้นที่ แต่เป็นพื้นที่ที่สามารถนำมาใช้ในการเปรียบเทียบกับผลตอบแทนที่ได้จากการผลิตทางการเกษตร จำนวน 10 พื้นที่ เท่านั้น ส่วนพื้นที่ที่เหลือเป็นพื้นที่ชุมชน ที่ดินของรัฐ พื้นที่รกร้างว่างเปล่า และพื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่ใช่พื้นที่การเกษตร จึงไม่ได้นำมาพิจารณาในที่นี้ นอกจากนั้นในส่วนของพื้นที่การเกษตรก็ได้จำแนกความเหมาะสมสำหรับการปลูกพืชแต่ละชนิดไว้เช่นกัน เพียงแต่พิจารณาเปรียบเทียบให้เห็นถึงสัดส่วนของราคาที่ดินกับผลตอบแทนสุทธิที่ได้จากการผลิตทางการเกษตรโดยรวมเท่านั้น

ผลลัพธ์ที่ได้จะแสดงให้เห็นถึงจำนวนรอบของการผลิตทางการเกษตร (Crop) ของพืชเศรษฐกิจหลักจำนวน 10 ชนิด เพื่อให้ได้รับผลตอบแทนเท่ากับราคาที่ดิน (โดยใช้ข้อมูลราคาที่ดินเฉลี่ยทั้งพื้นที่ที่ติดและไม่ติดกับโครงการของรัฐในรอบ 10 ปี หารด้วยผลตอบแทนสุทธิต่อไร่ของพืชเศรษฐกิจหลักจำนวน 10 ชนิด เฉลี่ยในรอบ 10 ปี) โดยผลที่ได้จากการศึกษาเปรียบเทียบดังกล่าว แสดงไว้ในตารางที่ 42 ซึ่งสรุปได้ ดังนี้

1. ชนิดของพืชที่ต้องใช้รอบในการผลิตมากที่สุดโดยเฉลี่ยรวมทุกพื้นที่ เพื่อให้ได้ผลตอบแทนเท่ากับราคาที่ดินได้แก่ ข้าวนาปี รองลงมาเป็นข้าวโพดและนาปรัง ส่วนชนิดของพืชที่ต้องใช้รอบการผลิตโดยเฉลี่ยน้อยที่สุดเพื่อให้มีผลตอบแทนเท่ากับราคาที่ดินได้แก่ ยางพารา รองลงมาเป็นปาล์มน้ำมัน

2. พื้นที่ปลูกพืชชนิดต่างๆที่ต้องใช้รอบการผลิตโดยรวมมากที่สุด เพื่อให้มีผลตอบแทนเท่ากับราคาที่ดินใน 5 อันดับแรกคือ

อันดับแรก พื้นที่ปลูกข้าวนาปี บริเวณถนนวงแหวนเชียงใหม่-พร้าว ใช้รอบการผลิตถึง 6,627 รอบ

อันดับที่สอง พื้นที่ปลูกข้าวนาปี พื้นที่ด้านชายแดนแม่สอด จังหวัดตาก ใช้รอบการผลิตถึง 5,694 รอบ

อันดับที่สาม พื้นที่ปลูกข้าวนาปี พื้นที่ท่องเที่ยวปายจังหวัด แม่ฮ่องสอน ใช้รอบการผลิตถึง 3,903 รอบ

อันดับที่สี่ พื้นที่ปลูกข้าวโพด บริเวณถนนวงแหวนเชียงใหม่-พร้าว ใช้รอบการผลิตถึง 3,305 รอบ

อันดับที่ห้า พื้นที่ปลูกข้าวนาปีบริเวณนิคมอุตสาหกรรมทีโอพี บางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา ต้องใช้รอบการผลิตถึง 3,219 รอบ

3. พื้นที่และชนิดของพืชที่ต้องใช้รอบการผลิตโดยรวมน้อยที่สุด เพื่อให้มีผลตอบแทนเท่ากับ ราคาที่ดินใน 5 อันดับแรก คือ

อันดับแรก พื้นที่ปลูกยางพารา บริเวณพื้นที่นิคมอุตสาหกรรมวิอาร์เอ็ม จอมบึง จังหวัดราชบุรี ใช้รอบการผลิต จำนวน 31 รอบ

อันดับที่สอง พื้นที่ปลูกยางพารา บริเวณพื้นที่สะพานมิตรภาพ 4 เชียงของ จังหวัดเชียงราย ใช้รอบการผลิตจำนวน 48 รอบ

อันดับที่สาม พื้นที่ปลูกยางพารา บริเวณสะพานมิตรภาพ 3 นครพนม ใช้รอบการผลิตจำนวน 55 รอบ

อันดับที่สี่ พื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมัน บริเวณนิคมอุตสาหกรรมวิอาร์เอ็ม จอมบึง จังหวัดราชบุรี ใช้รอบการผลิต 58 รอบ

อันดับที่ห้า พื้นที่ปลูกยางพารา บริเวณสะพานมิตรภาพ 2 มุกดาหาร ใช้รอบการผลิต 61 รอบ

จากข้อมูลผลตอบแทนสุทธิต่อไร่ที่ได้จากการผลิตทางการเกษตร เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับผล ที่ได้รับจากการขายที่ดินแล้วจะแสดงให้เห็นว่า เหตุใดเกษตรกรโดยเฉพาะกลุ่มที่ปลูกข้าวและพืชไร่ จึง สูญเสียที่ดินทำกินไป โดยขายที่ดินให้กับนายทุน เกษตรกรที่ขายที่ดิน ส่วนหนึ่งเข้าไปประกอบอาชีพ รับจ้างและบริการ ในเมือง ในขณะที่อีกส่วนหนึ่งจะไปบุกรุกที่ดินของรัฐ โดยเฉพาะในพื้นที่ป่าประเภท ต่าง ๆ เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติอยู่ในทุกวันนี้

ตารางที่ 42 จำนวนรอบในการผลิตพืชเมื่อเปรียบเทียบกับราคาที่ดิน

รายการสินค้า พื้นที่	ราคาที่ดินเฉลี่ย (บาท/ไร่)	ข้าวนาปี	ข้าวนาปรัง	ข้าวโพด	มันสำปะหลัง	อ้อย	ปาล์มน้ำมัน	ยางพารา	หมายเหตุ
สะพานมิตรภาพ 2 (มุกดาหาร)	490,000	1,196	573	597	358	415	112	61	1. พื้นที่ที่ศึกษา นอกเหนือไปจากนี้ ไม่ใช่พื้นที่เกษตรกรรม 2. ข้อมูลราคาที่ดินและผลตอบแทนสุทธิด้านการเกษตร เป็นข้อมูลเฉลี่ยในรอบ 10 ปี (2548 - 2557) 3. ราคาที่ดินอ้างอิงในที่นี้ ใช้ราคาประเมินของกรมธนารักษ์ ซึ่งโดยทั่วไปยังต่ำกว่าราคาตลาด 4. ผลที่ได้รับเป็นค่าสัดส่วน (จำนวนเท่า) ของราคาที่ดิน เมื่อเปรียบเทียบกับผลตอบแทนสุทธิจากการผลิตด้านการเกษตรเฉลี่ยในรอบ 10 ปี 5. ผลที่ได้รับคือ จำนวน Crop ของพืชแต่ละชนิดที่ต้องเพาะปลูกเพื่อให้ได้ผลตอบแทนเท่ากับมูลค่าที่ดิน
สะพานมิตรภาพ 3 (นครพนม)	440,000	1,075	514	536	321	372	100	55	
สะพานมิตรภาพ 4 (เชียงใหม่)	388,333	948	454	437	283	328	88	48	
นิคมอุตสาหกรรม (ทีเอฟดี บางปะกง)	1,318,333	3,219	1,541	1,606	963	1,115	301	165	
นิคมอุตสาหกรรม โรจนะ แกลง	808,333	1,974	945	985	591	684	185	101	
นิคมอุตสาหกรรม วีอาร์เอ็ม จอมบึง	253,333	619	296	309	185	214	58	31	
พื้นที่ท่องเที่ยวปาย	1,331,660	3,903	1,868	1,946	1,168	1,352	365	200	
ถนนวงแหวน เชียงใหม่ - พริ้ว	2,713,333	6,627	3,172	3,305	1,983	2,296	621	340	
ถนนวงแหวน เชียงใหม่ - สันกำแพง	1,241,666	3,032	1,452	1,512	907	1,050	284	155	
พื้นที่ด้านชายแดน แม่สอด	2,331,666	5,694	2,726	2,840	1,704	1,972	533	292	
ผลตอบแทนสุทธิของผลผลิตหลัก(บาทต่อ ไร่) เฉลี่ยในรอบ 10 ปี		409	855	821	1,368	1,182	4,372	7,974	
ค่าเฉลี่ยจำนวนรอบที่ปลูก		2,828	1,354	1,407	846	979	264	144	

4.7 สรุปภาพรวมของการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดิน

ผลจากการศึกษาการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินในพื้นที่ที่มีโครงการของรัฐ 6 ลักษณะ จำนวนรวม 19 พื้นที่ ซึ่งถือเป็นตัวแทนของพื้นที่ทางเศรษฐกิจ ได้แสดงให้เห็นถึงผลที่เกิดจากโครงการของรัฐดังกล่าวที่มีต่อราคาที่ดิน โดยเปรียบเทียบการเปลี่ยนของราคาที่ดินระหว่างพื้นที่ติด และพื้นที่ที่ไม่ติดกับโครงการของรัฐดังกล่าวตามช่วงเวลาต่าง ๆ ซึ่งสามารถสรุปเป็นประเด็นต่าง ๆ ได้ดังนี้

4.7.1 ราคาที่ดินที่นำมาใช้อ้างอิงในที่นี้ เป็นราคาประเมินจากกรมธนารักษ์ ซึ่งเป็นราคาที่ใช้เป็นฐานในการจัดเก็บภาษีที่ดิน ถึงแม้ว่าบางช่วงเวลาราคาดังกล่าวจะต่ำกว่าราคาตลาดอยู่บ้าง แต่มีข้อมูลค่อนข้างครบถ้วนตามช่วงเวลาต่างๆที่ต้องการ โดยครอบคลุมทั้งพื้นที่ที่ติดและไม่ติดกับโครงการของรัฐตามที่ได้กำหนดไว้ และที่สำคัญที่สุดคือ สามารถทำให้เห็นภาพของการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินตามช่วงเวลาต่างๆที่ต้องการได้ค่อนข้างชัดเจน

4.7.2 ในส่วนของความต่างระหว่างราคาประเมินที่ดินจากกรมธนารักษ์ และราคาตลาดซึ่งเป็นราคาที่ดินที่ได้มีการซื้อขายกันจริงในแต่ละพื้นที่นั้น โดยทั่วไปราคาตลาดจะสูงกว่าราคาประเมินจากกรมธนารักษ์ประมาณ 2-3 เท่า แต่จากข้อมูลที่ได้จากการศึกษาในภาคสนามชี้ให้เห็นว่า ในกรณีที่ไม่มีโครงการของรัฐ การซื้อขายที่ดินในพื้นที่นั้นมักอ้างอิงราคาประเมินเป็นฐาน ซึ่งเป็นผลให้ราคาประเมินของที่ดินและราคาตลาดของที่ดินจะเป็นราคาเดียวกันหรือใกล้เคียงกัน แต่เมื่อเริ่มมีกระบวนการลงทุนด้านโครงสร้างพื้นฐานและบริการจากรัฐดังกล่าว ราคาตลาดของที่ดินจะเริ่มมีการปรับตัวสูงขึ้นโดยบางพื้นที่จะห่างไปจากราคาประเมินถึง 3-4 เท่าตัว ในช่วงประมาณ 10 ปี โดยมีการเปลี่ยนมือจากผู้ถือครองเดิมไปจนถึงผู้ที่จะลงทุน ไม่ต่ำกว่า 3 รอบ โดยตัวอย่างของพื้นที่ในลักษณะนี้ที่เห็นได้ชัดที่สุด คือพื้นที่บริเวณสะพานข้ามแม่น้ำโขงทั้ง 3 แห่ง ดังนั้นรัฐควรมีมาตรการที่เหมาะสมเพื่อมิให้ที่ดินมีราคาสูงเกินไปซึ่งจะเป็นภาระกับผู้ลงทุน ทั้งนี้เนื่องจากผู้ถือครองที่ดินมิได้เป็นผู้ทำให้ราคาที่ดินดังกล่าวสูงขึ้น

4.7.3 ในจำนวน 6 กลุ่มพื้นที่ที่ทำการศึกษา พื้นที่กลุ่มที่มีราคาที่ดินสูงเรียงจากมากไปหาน้อยได้แก่ พื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้ากรุงเทพ ถนนวงแหวนในพื้นที่กรุงเทพ พื้นที่ท่องเที่ยวชายทะเล พื้นที่ด่านชายแดน พื้นที่ท่องเที่ยวริมแม่น้ำ พื้นที่ถนนวงแหวนเชียงใหม่ พื้นที่สองข้างสะพานข้ามแม่น้ำโขง และพื้นที่อุตสาหกรรม แต่หากนำมาพิจารณาเป็นรายพื้นที่จากทั้งหมด 19 พื้นที่ ราคาที่ดินในพื้นที่ที่สูงที่สุดในปัจจุบัน คือ พื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าบีทีเอส โดยราคาที่ดินเฉลี่ยในพื้นที่ที่ติดสถานี 146,044 บาทต่อตารางวา ในขณะที่พื้นที่ที่ไม่ติดสถานีราคาเฉลี่ย 34,791 บาทต่อตารางวา ในขณะที่พื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟฟ้าโพธิ์นิมิต ราคาสูงรองลงมา โดยราคาที่ดินเฉลี่ยในพื้นที่ที่ติดสถานี 84,921 บาทต่อตารางวา และพื้นที่ที่ไม่ติดราคาเฉลี่ย 34,265 บาทต่อตารางวา ในขณะที่พื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะมีราคาต่ำสุด โดยราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดนิคมอุตสาหกรรมและสวนอุตสาหกรรมทั้ง 3 พื้นที่ มีราคาเฉลี่ยอยู่ในช่วงระหว่าง 375-6,500 บาทต่อตารางวา และพื้นที่ที่ไม่

ติดราคาที่ดินเฉลี่ยอยู่ในช่วง 150-4,325 บาทต่อตารางวา เท่านั้น ทั้งนี้ สาเหตุสำคัญที่ทำให้ราคาที่ดินบริเวณพื้นที่โดยรอบพื้นที่อุตสาหกรรมดังกล่าวไม่สูงนัก เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่พัฒนาโดยภาคเอกชน รัฐเพียงแต่ให้การสนับสนุนบางประการ นอกจากนั้นเป็นพื้นที่ปิดกั้นและยังอยู่ในชนบทที่ห่างไกล ทำให้ราคาที่ดินโดยรอบพื้นที่ดังกล่าวไม่สูงมากนัก

4.7.4 เมื่อเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ที่ติดกับพื้นที่ที่ไม่ติดกับโครงการของรัฐ ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดกับโครงการของรัฐมีการปรับตัวสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับราคาที่ดินในพื้นที่ข้างเคียงที่ไม่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐโดยตรงหรือได้รับน้อย โดยพื้นที่กลุ่มที่มีการเพิ่มขึ้นของสัดส่วนราคาที่ดินมากที่สุดได้แก่ พื้นที่ที่ติดกับสะพานข้ามแม่น้ำโขง พื้นที่โดยรอบสถานีรถไฟ และพื้นที่ท่องเที่ยว ในขณะที่ราคาที่ดินโดยรอบพื้นที่บริเวณอุตสาหกรรมเฉพาะมีการปรับเพิ่มขึ้นน้อยที่สุด ทั้งนี้อาจเนื่องมาจากนิคมอุตสาหกรรมส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ที่พัฒนาโดยภาคเอกชน ซึ่งมีขอบเขตของพื้นที่ที่ชัดเจนและเป็นพื้นที่ปิด ทำให้ไม่มีผลกระทบต่อราคาที่ดินในพื้นที่โดยรอบมากนัก ยกเว้นในพื้นที่สองข้างทางที่เข้าสู่นิคมอุตสาหกรรมดังกล่าว

หากเปรียบเทียบถึงการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดกับโครงสร้างพื้นฐาน และบริการต่าง ๆ ของรัฐตามช่วงเวลาต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบเมื่อ 10 ปีที่ผ่านมากับราคาปัจจุบันแล้ว ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดกับสะพานมิตรภาพไทย-ลาว 4 สะพานเชียงของ ปรับตัวสูงสุดถึง 8.33 เท่า รองลงมาเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวภูเก็ต 4.38 เท่า และพื้นที่โดยรอบถนนวงแหวนราชพฤกษ์ช่วงตัดกับถนนเข้าหมู่บ้านลดาวัลย์-ปิ่นเกล้า 4.03 เท่า ในขณะที่หากเปรียบเทียบกับ การเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดินเมื่อ 5 ปี ที่ผ่านมากับราคาปัจจุบันในพื้นที่ดังกล่าว ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดกับพื้นที่ที่ติดถนนวงแหวนราชพฤกษ์ช่วงตัดกับถนนเข้าหมู่บ้านลดาวัลย์-ปิ่นเกล้าปรับตัวขึ้นสูงสุด 4.03 เท่า รองลงมาเป็นพื้นที่ที่ติดกับสถานีรถไฟโพธิ์นิมิตร 2.97 เท่า และพื้นที่ที่ติดกับสถานีรถไฟสายแอร์พอร์ตลิงค์ทับช้าง 2.26 เท่า ตามลำดับ โดยรายละเอียดของราคาที่ดินเฉลี่ยในพื้นที่ดังกล่าว ทั้งที่ที่ติดและไม่ติดกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการต่างๆของรัฐ เปรียบเทียบปัจจุบันเมื่อกับ 10 ปี ที่ผ่านมา และปัจจุบันกับ 5 ปีที่ผ่านมา ได้แสดงไว้ดังตารางที่ 43

เมื่อเปรียบเทียบกับ การปลูกพืชเศรษฐกิจหลักของ เกษตรกรจะเห็นว่า การปลูกพืชทุกชนิดจะให้ผลตอบแทนสุทธิต่อไร่ต่ำมาก เกษตรกรต้องทำการผลิตหลายรอบ จึงเท่ากับราคาที่ดิน ทำให้เกษตรกรไม่สามารถจะรักษาที่ดินเพื่อทำการเกษตรอีกต่อไปได้ ที่ดินเพื่อการเกษตรจึงถูกเปลี่ยนมือไป และเปลี่ยนไปทำกิจกรรมอื่นที่ให้ผลตอบแทนสูงกว่า คาดว่าในอนาคตที่ดินเพื่อการเกษตรจะลดลงไปเรื่อย ๆ

ตารางที่ 43 เปรียบเทียบราคาที่ดินเฉลี่ยในพื้นที่ที่มีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างพื้นฐานในช่วง 10 ปี และ 5 ปี ที่ผ่านมา กับราคาในปัจจุบัน (2558) ทั้งที่ดิน

โครงการและไม่ติดโครงการ

พื้นที่	หน่วย	ปัจจุบัน		5 ปีที่แล้ว		10 ปีที่แล้ว		จำนวนเท่าของความต่างราคา			
		ติด	ไม่ติด	ติด	ไม่ติด	ติด	ไม่ติด	ปัจจุบันกับ 5 ปีที่แล้ว		ปัจจุบันกับ 10 ปีที่แล้ว	
								ติด	ไม่ติด	ติด	ไม่ติด
1. สถานีรถไฟ											
1.1 แบร็ง	(บาท/ตร.วา)	146,044	34,791	105,513	28,076	104,075	27,982	1.38	1.24	1.40	1.24
1.2 สายแอร์พอร์ตลิงค์ทับช้าง	(บาท/ตร.วา)	36,222	25,316	16,000	8,620	12,938	7,151	2.26	2.94	2.80	3.54
1.3 โพธิ์นิมิต	(บาท/ตร.วา)	84,921	34,265	28,630	22,711	28,380	22,691	2.97	1.51	2.99	1.51
2. สะพานมิตรภาพไทย-ลาว											
2.1 สะพานมิตรภาพแห่งที่ 4 (จ.เชียงราย)	(ล้านบาท/ไร่)	1.00	0.37	0.47	0.27	0.12	0.10	2.13	1.37	8.33	3.70
2.2 สะพานมิตรภาพแห่งที่ 3 (จ.นครพนม)	(ล้านบาท/ไร่)	1.00	0.30	0.60	0.21	0.40	0.13	1.67	1.43	2.50	2.31
2.3 สะพานมิตรภาพแห่งที่ 2 (จ.มุกดาหาร)	(ล้านบาท/ไร่)	1.00	0.27	0.80	0.25	0.50	0.12	1.25	1.08	2.00	2.25
3. แหล่งท่องเที่ยว											
3.1 เชียงคาน	(ล้านบาท/ไร่)	2.59	1.72	1.19	0.79	0.98	0.54	2.14	2.18	2.64	3.19
3.2 ปาย	(ล้านบาท/ไร่)	2.32	0.99	2.12	1.06	1.00	0.50	1.09	0.93	2.32	1.98
3.3 หัวหิน	(ล้านบาท/ไร่)	41.00	20.00	25.00	12.00	18.00	8.00	1.64	1.67	2.28	2.50
3.4 ภูเก็ต	(ล้านบาท/ไร่)	14.00	4.12	10.00	3.32	3.20	0.85	1.40	1.24	4.38	4.85

4. พื้นที่อุตสาหกรรมเฉพาะ											
4.1 นิคมอุตสาหกรรมทีเอพีดี บางปะกง	(ล้านบาท/ไร่)	1.90	1.10	1.90	1.10	1.32	0.75	1.00	1.00	1.43	1.47
4.2 นิคมอุตสาหกรรมโรจนะ บ้านค่าย	(ล้านบาท/ไร่)	1.10	0.55	1.10	0.50	1.10	0.50	1.00	1.10	1.00	1.10
4.3 นิคมอุตสาหกรรมวีอาร์เอ็ม จอมบึง	(ล้านบาท/ไร่)	0.15	-	0.16	-	0.12	-	0.94	-	1.25	-
5. ถนนวงแหวน											
5.1 รอบนอกเชียงใหม่ อ.สันกำแพง	(ล้านบาท/ไร่)	2.00	0.90	2.00	0.85	1.20	0.50	1.00	1.06	1.67	1.80
5.2 รอบนอกเชียงใหม่ อ.สันทราย	(ล้านบาท/ไร่)	3.30	2.48	3.25	2.11	3.20	1.94	1.02	1.18	1.03	1.28
5.3 ราชพฤกษ์ช่วงตัดกับ ถนนบางแวก	(บาท/ตร.วา)	45,517	27,677	35,929	21,809	31,535	16,416	1.27	1.27	1.44	1.69
5.4 ราชพฤกษ์ช่วงตัดกับทางเข้า หมู่บ้านลดาวัลย์ ปิ่นเกล้า	(บาท/ตร.วา)	56,029	26,269	13,900	6,267	13,900	6,286	4.03	4.19	4.03	4.18
6. พื้นที่การค้าชายแดน											
6.1 จุดค้าขายผ่านแดนแม่สอด (ไทย-พม่า)	(ล้านบาท/ไร่)	3.73	1.65	3.24	1.54	2.70	1.13	1.15	1.07	1.38	1.46
6.2 จุดค้าขายผ่านแดนอรัญ ประเทศ (ไทย-กัมพูชา)	(ล้านบาท/ไร่)	4.67	2.23	3.07	1.33	3.07	1.33	1.52	1.68	1.52	1.68

บทที่ 5

การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินกับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม กรณีการศึกษาเกี่ยวกับป่าไม้และคุณภาพน้ำ

5.1 กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการอนุรักษ์ที่ดินที่มีความสำคัญทางด้านสิ่งแวดล้อม

ถ้าพิจารณาจากเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก พื้นที่ที่ควรจะรักษาไว้และควบคุมการเปลี่ยนแปลงที่ดินไปเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่นก็คือ พื้นที่ที่มีความสำคัญและมีความเปราะบางของระบบนิเวศ หรือที่เรียกว่า Hotspots ของประเทศไทย ซึ่งประกอบด้วยพื้นที่อนุรักษ์ประเภทต่าง ๆ การที่ได้กำหนดพื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่คุ้มครองก็เพราะพื้นที่เหล่านี้มีความสำคัญทางด้านระบบนิเวศซึ่งหากเกิดความเสื่อมโทรมย่อมส่งผลกระทบต่อประโยชน์ที่ได้ไม่ว่าจะเป็นประโยชน์ทางตรงในรูปของสินค้าและบริการ หรือประโยชน์ทางอ้อมในด้านการดูดซับคาร์บอน รักษาหน้าดิน ป้องกันการชะล้างพังทลายของดิน ฯลฯ

ก่อนที่จะประกาศให้พื้นที่เหล่านี้เป็นพื้นที่คุ้มครอง อาทิ ขึ้นทะเบียนเป็น Ramsar Site หรือเป็นมรดกโลก ก็ต้องมีการเตรียมข้อมูลทางด้านวิทยาศาสตร์ สังคม ฯลฯ แม้ว่าสถานการณ์การเป็นพื้นที่คุ้มครองอาจจะไม่ได้ผลเท่าที่คาดหวังไว้ในการลดภัยคุกคามหรือลดความเสี่ยงที่จะเปลี่ยนไปเพื่อการใช้ประโยชน์อย่างอื่น แต่อย่างน้อยก็เป็นการแสดงหลักการในเบื้องต้นว่าไม่ควรจะมีการเปลี่ยนแปลงเพื่อให้ใช้ประโยชน์ทางด้านเศรษฐกิจหรือเพื่อตอบสนองเป้าหมายทางสังคมใด ๆ หรือหากมีความจำเป็นก็ต้องมีการวิเคราะห์ถึงประโยชน์สิทธิที่สังคมพึงจะได้พร้อมทั้งหาทางในการที่จะลดปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่จะเกิดขึ้น

ปัญหาหลักก็คือ การสร้างความตระหนักถึงประโยชน์ในการอนุรักษ์และรักษาพื้นที่ Hotspot เป็นเรื่องยากเพราะประโยชน์ที่ได้หลายด้านไม่ได้มีการซื้อขายกันในตลาด ไม่มีมูลค่าตลาด หรือ ไม่มี ‘ราคา’ ที่จะเป็นตัวแทนสื่อความหมายว่าพื้นที่เหล่านั้นมีความสำคัญมากน้อยเพียงใด และถ้าไปเปรียบเทียบกับ ความต้องการที่จะจัดสรรงบประมาณหรือจัดสรรพื้นที่เพื่อตอบสนองนโยบายทางด้านเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ที่มีประโยชน์ในด้านการสร้างงาน หรือการสร้างรายได้ที่ชัดเจน หรือเป็นรูปธรรมมากกว่า น้ำหนักความสำคัญที่ให้กับการรักษาพื้นที่ที่มีความเปราะบางหรือพื้นที่ที่มีความสำคัญต่อการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศนั้น จะไม่ค่อยอยู่ในอันดับต้น ๆ ผลที่ตามมาคือในทางปฏิบัติไม่เคยมีงบประมาณที่เพียงพอที่จะดูแลรักษาให้อยู่ในสภาพที่ดี แต่ปัญหาของงบประมาณที่จำกัดเป็นเพียงสาเหตุหนึ่งของความเสื่อมโทรมของคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติ สาเหตุพื้นฐานที่นำไปสู่การใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ การใช้อย่างฟุ่มเฟือย และไม่ยั่งยืนคือความล้มเหลวของกลไกตลาด ซึ่งเป็นภาวะที่ทั้งผู้ผลิตและผู้บริโภคไม่ได้รับผิตชอบต่อดันทุนที่แท้จริงของสินค้าและบริการที่ได้จากฐานทรัพยากรธรรมชาติตั้งแต่ขั้นตอนของการสกัดนำมาใช้กระบวนการผลิตและแปรรูป ขั้นตอนการตลาดที่สินค้าและบริการจะมาถึงผู้บริโภค ในช่วงที่ผ่านมาจึงได้มีการศึกษาที่มุ่งที่จะประเมินความเป็นไปได้ในการที่จะนำเอากลไกทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการแก้ไขปัญหาสู่ความล้มเหลวของกลไกตลาด รวมทั้ง ระดมทุนจากสาธารณชนทั่วไปเพื่อมาสนับสนุนมาตรการการอนุรักษ์และฟื้นฟู

Sustainable Financing Strategies for Lanta, Similans and Surin Islands Marine Protected Areas ที่สนับสนุนโดย International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN)³⁸ และล่าสุดภายใต้การสนับสนุนของ United Nations Development Programme (UNDP) ประเทศไทยก็ได้เริ่มการศึกษาเรื่อง BIOFIN หรือ มาตรการทางการเงินเพื่อผลักดันแผนแม่บทการจัดการความหลากหลายทางชีวภาพ พ.ศ. 2555-2564

สำหรับพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วยพื้นที่เขตควบคุมทางด้านสิ่งแวดล้อม ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ

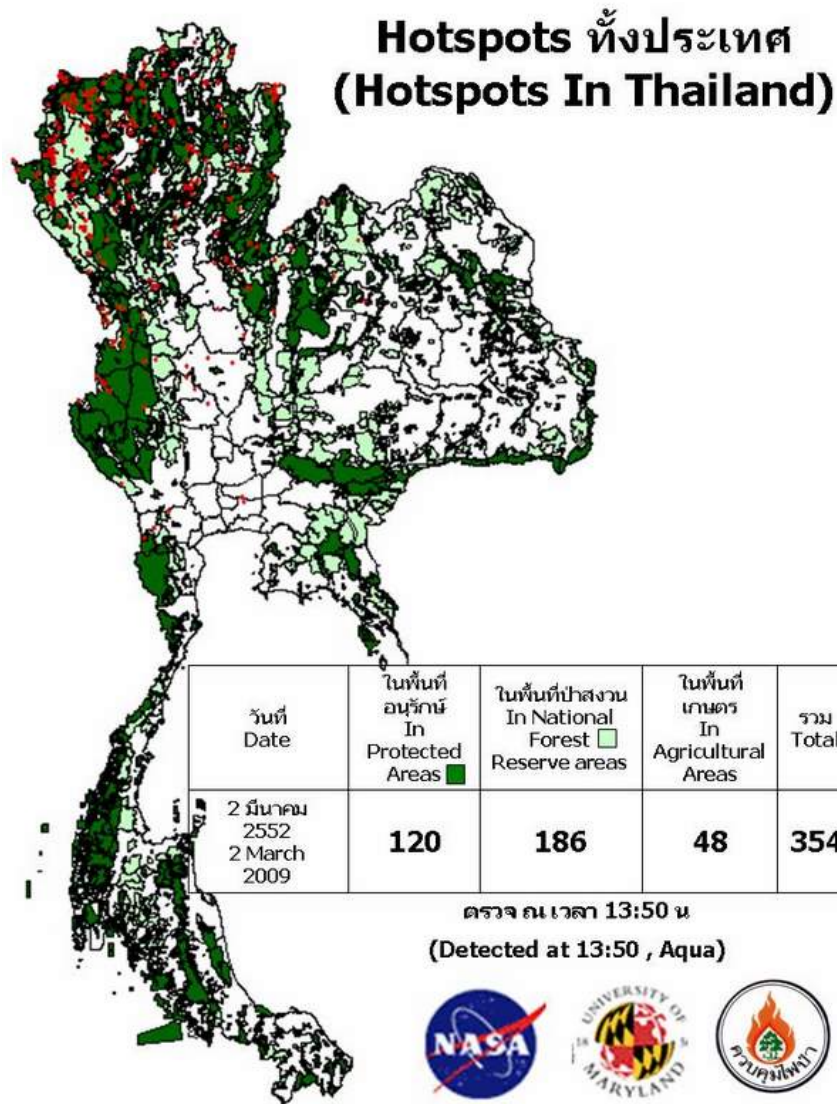
ก. พื้นที่ที่ประกาศเป็นทางการแล้ว ได้แก่

- 1) จังหวัดภูเก็ต
- 2) เมืองพัทยา จังหวัดชลบุรี อำเภอสัตหีบ
- 3) อำเภอนายาย อ่างทอง อำเภอเมือง อำเภอบ้านแหลม จังหวัดเพชรบุรี
- 4) อำเภอหัวหิน และอำเภอปราณบุรี จังหวัดประจวบคีรีขันธ์
- 5) อำเภอบางละมุง สัตหีบ จังหวัดชลบุรี

ข. พื้นที่ที่อยู่ระหว่างการดำเนินการ ได้แก่

- 1) บริเวณพื้นที่ลุ่มน้ำอ่างเก็บน้ำหนองปลาไหล ดอกกราย และคลองใหญ่ จังหวัดระยอง
- 2) บริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำบางปะกง จังหวัดฉะเชิงเทรา และจังหวัดชลบุรี
- 3) บริเวณพื้นที่โดยรอบทะเลสาบสงขลา จังหวัดสงขลา จังหวัดพัทลุง และจังหวัดนครศรีธรรมราช
- 4) บริเวณพื้นที่ต้นน้ำอำเภอกัลยาณิวัฒนา จังหวัดเชียงใหม่
- 5) บริเวณพื้นที่เมืองเก่าชัยบุรี จังหวัดพัทลุง
- 6) บริเวณพื้นที่เมืองเก่าศรีมโหสถ จังหวัดปราจีนบุรี
- 7) บริเวณพื้นที่ปากแม่น้ำตาปี จังหวัดสุราษฎร์ธานี
- 8) บริเวณพื้นที่แหล่งปลับพลิงธาร จังหวัดระยอง และจังหวัดพังงา
- 9) บริเวณพื้นที่เขาเนินมะปราง จังหวัดพิษณุโลก

³⁸ Orapan Nabangchang-Srisawalak, Udomsak Seenprachawong.(2012). Sustainable Financing Strategies for Lanta, Similans and Surin Islands Marine Protected Areas : Marine Protected Areas Lanta Islands, Similan Islands, Surin Islands. By International Union for Conservation of Nature and Natural Resources (IUCN).



ภาพที่ 9 : แผนที่ Hotspot ทั้งประเทศเกี่ยวกับสถานการณ์ไฟป่าของประเทศไทยในปี 2552

ที่มา : กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

พื้นที่อื่นที่จัดว่าเป็นพื้นที่คุ้มครองเช่นเดียวกัน คือ

1) ป่าชายเลนอนุรักษ์ (Conservation Mangrove Forest) หมายถึงป่าชายเลนที่หวงห้ามไม่ให้มีการเปลี่ยนแปลงสภาพการใช้ประโยชน์ใด ๆ นอกจากจะปล่อยให้สภาพธรรมชาติเพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศไว้เป็นแหล่งเพาะพันธุ์พืชและสัตว์น้ำที่มีคุณค่าทางเศรษฐกิจ พื้นที่ที่ง่ายต่อการถูกทำลายและการพังทลายของดิน พื้นที่ป่าที่สมควรสงวนไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมและระบบนิเวศเป็นต้น เช่น กำหนดให้มีพื้นที่ที่อยู่ห่างไม่น้อยกว่า 20 เมตรจากริมฝั่งแม่น้ำลำคลองธรรมชาติ และไม่น้อยกว่า 75 เมตรจากชายฝั่งทะเลเป็นป่าชายเลนอนุรักษ์

2) พื้นที่อนุรักษ์ธรรมชาติ (Natural Conservation) หมายถึงพื้นที่ธรรมชาติที่ประกอบด้วย เกาะแก่ง ภูเขา หนอง บึง ทะเลสาบ ชายหาด ซากดึกดำบรรพ์ และธรณีสัณฐานที่ควรค่าแก่การอนุรักษ์ เพื่อประโยชน์ต่อสังคมและเศรษฐกิจซึ่งประกาศตามมติคณะรัฐมนตรี พ.ศ. 2532

3) พื้นที่ชุ่มน้ำที่มีความสำคัญระหว่างประเทศ (Ramsar site) หมายถึง พื้นที่ลุ่ม พื้นที่ราบลุ่ม พื้นที่ลุ่มชื้นแฉะ พื้นที่ฉ่ำน้ำ มีน้ำท่วม มีน้ำขัง พื้นที่ป่าพรุ พื้นที่แหล่งน้ำทั้งที่เกิดขึ้นเองตามธรรมชาติ และ ที่มนุษย์สร้างขึ้น ทั้งที่มีน้ำขังหรือท่วมอยู่ถาวร และชั่วคราว ทั้งที่เป็นแหล่งน้ำนิ่งและน้ำไหล ทั้งที่เป็น น้ำจืด น้ำกร่อยและน้ำเค็ม รวมไปถึงพื้นที่ชายฝั่งทะเลและพื้นที่ของทะเลในบริเวณซึ่งเมื่อน้ำลดลงต่ำสุดมีความลึกของระดับน้ำไม่เกิน 6 เมตร พื้นที่ชุ่มน้ำของประเทศไทยที่เป็น Ramsar site ได้แก่

- 1) พื้นที่ชุ่มน้ำพรุควนชีเสียนในเขตห้ามล่าสัตว์ป่าทะเลน้อย จังหวัดพัทลุง มีพื้นที่ประมาณ 3,085 ไร่
- 2) พื้นที่ชุ่มน้ำดอนหอยหลอด จังหวัดสมุทรสงคราม มีพื้นที่ประมาณ 546,875 ไร่
- 3) พื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าบึงโจงหลง จังหวัดหนองคาย มีพื้นที่ประมาณ 13,837 ไร่
- 4) พื้นที่ชุ่มน้ำเขตรักษาพันธุ์ป่าเฉลิมพระเกียรติสมเด็จพระเทพรัตนราชสุดาฯ (พรุโต๊ะแดง) จังหวัดนราธิวาส มีพื้นที่ประมาณ 125,625 ไร่
- 5) พื้นที่ชุ่มน้ำเขตห้ามล่าสัตว์ป่าหนองบงคาย จังหวัดเชียงราย มีพื้นที่ประมาณ 2,712 ไร่
- 6) พื้นที่ชุ่มน้ำปากแม่น้ำกระบี่ จังหวัดกระบี่ มีพื้นที่ประมาณ 133,120 ไร่
- 7) พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติหาดเจ้าไหม-เขตห้ามล่าสัตว์ป่าหมู่เกาะลิบง-ปากน้ำตรัง จังหวัดตรัง มีพื้นที่ประมาณ 515,745 ไร่
- 8) พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติแหลมสน-ปากแม่น้ำกระบี่ ปากคลองกะเปอร์ จังหวัดระนอง มีพื้นที่ประมาณ 677,625 ไร่
- 9) พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติหมู่เกาะอ่างทอง จังหวัดสุราษฎร์ธานี มีพื้นที่ประมาณ 63,750 ไร่
- 10) พื้นที่ชุ่มน้ำอุทยานแห่งชาติอ่าวพังงา จังหวัดพังงา มีพื้นที่ประมาณ 250,000 ไร่
- 11) พื้นที่ชุ่มน้ำเขาสามร้อยยอด จังหวัดประจวบคีรีขันธ์ มีพื้นที่ประมาณ 43,074 ไร่

แต่เนื่องจากทรัพยากรที่ดินมีจำกัดการที่จะรักษาพื้นที่คุ้มครองลักษณะต่าง ๆ ตามที่ได้ระบุไว้ข้างต้นนั้นย่อมมีต้นทุนค่าเสียโอกาสเพราะถ้าไม่อนุรักษ์พื้นที่ดังกล่าวไว้ก็อาจจะสามารถที่จะนำไปใช้เพื่อตอบสนองเป้าหมายทางเศรษฐกิจและสังคมอื่น ๆ ได้ การจะจัดสรรที่ดินเพื่อตอบสนองเป้าหมายใดจึงจำเป็นจะต้องวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนระหว่างทางเลือกต่าง ๆ ว่าทางเลือกใดจึงจะให้ผลตอบแทนสุทธิกับสังคมที่มากที่สุด หลังจากได้พิจารณาต้นทุนและผลตอบแทนของทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ผลการวิจัยที่เป็นตัวอย่างที่ดีของการศึกษาทางเลือกต่าง ๆ ของการใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด คือเงิน ของ Polasky และคณะ เรื่อง Where to put things? Spatial land management to

sustain biodiversity and economic returns³⁹ ตั้งข้อสังเกตว่าการเพิ่มขึ้นของประชากร การขยายตัวทางเศรษฐกิจ และการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อตอบสนองความต้องการของมนุษย์แต่กลับมีผลกระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติโดยเฉพาะความหลากหลายทางชีวภาพ Polasky และคณะได้ใช้แบบจำลองเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อประเมินผลกระทบต่อฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพและรายได้จากการใช้ทรัพยากรซึ่งเป็นผลมาจากการใช้ที่ดินลักษณะต่าง ๆ ในลุ่มน้ำ Willamette ในสหรัฐอเมริกา นัยสำคัญทางนโยบายจากการศึกษานี้เกี่ยวข้องโดยตรงกับปัญหาของการจัดสรรงบประมาณเพื่อการแก้ไขปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมของประเทศไทย จึงได้สรุปประเด็นที่สำคัญของงานวิจัยมาพอสังเขป

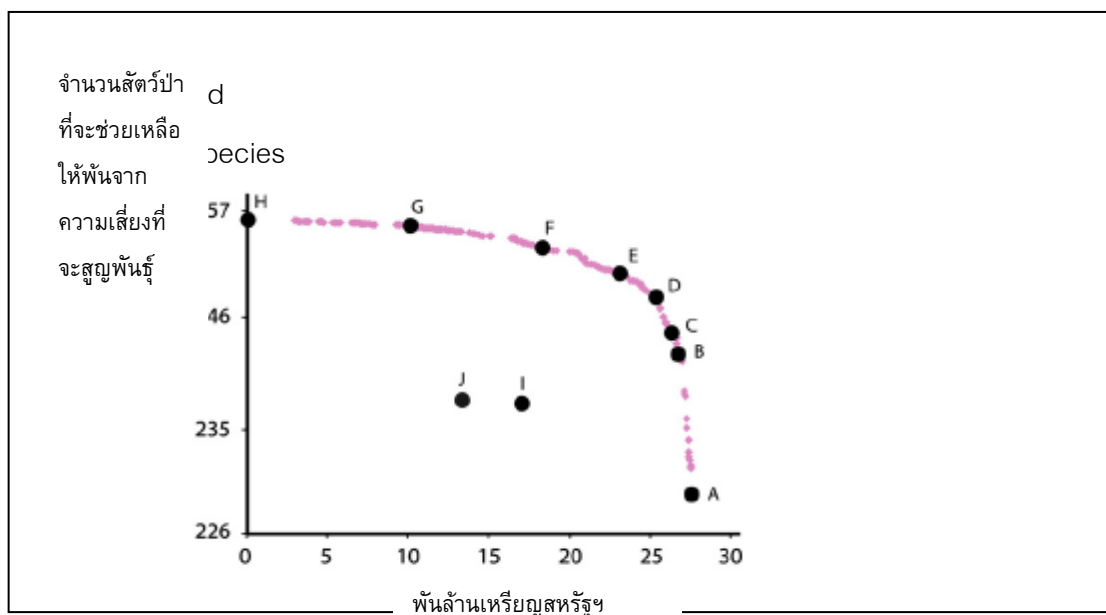
เป้าหมายของการวิจัยคือการกำหนดแผนการใช้ที่ดินที่จะทำให้ได้ประโยชน์สูงสุดในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพภายใต้การใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจรูปแบบต่าง ๆ เป้าหมายอีกด้านหนึ่งของการวิจัยก็คือการกำหนดแผนการใช้ที่ดิน แผนการใช้ที่ดินที่จะทำให้ได้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูงที่สุดภายใต้การจัดการพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์และการฟื้นฟูทรัพยากรชีวภาพด้วยวิธีต่าง ๆ แบบจำลองที่ใช้มี 2 ประเภท คือ 1) แบบจำลองทางด้านชีววิทยาซึ่งมีตัวแปรเกี่ยวกับแหล่งกำเนิดหรือแหล่งที่อยู่อาศัยที่เหมาะสมกับพืชและสัตว์ต่าง ๆ ขนาดของพื้นที่การกระจายตัวของสัตว์และพืชในพื้นที่ภายใต้ระบบนิเวศต่าง ๆ จำนวนของพืชและสัตว์ขั้นต่ำที่จะลดความเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ 2) แบบจำลองทางด้านเศรษฐศาสตร์จะมีตัวแปรเกี่ยวกับลักษณะของพื้นที่ ที่ตั้ง รายได้หรือผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่าง ๆ

ผลการวิจัยพบว่ารูปแบบการใช้ที่ดินที่ผสมผสานเป้าหมายของการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพและเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจจะทำให้บรรลุทั้งสองวัตถุประสงค์ในเวลาเดียวกันโดยไม่จำเป็นต้องเลือกระหว่างความต้องการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพกับความต้องการที่จะสร้างรายได้จากการใช้ที่ดิน

จากภาพที่ 10 แกนตั้งคือ จำนวนสัตว์ที่สามารถจะอนุรักษ์ได้ ส่วนแกนนอนคือ มูลค่าปัจจุบันของผลตอบแทนที่ได้จากการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางด้านเศรษฐกิจจุดต่าง ๆ บนเส้น คือ จุด H G F E D C B A แสดงให้เห็นถึงสัดส่วนของการจัดสรรพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพและการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจที่จะทำให้เกิดประสิทธิภาพพาเรโต (pareto efficiency) โดยหลักทางเศรษฐศาสตร์แล้วเส้นสีชมพู คือ “เส้นความเป็นไปได้ในการผลิต” (production possibility frontier) ซึ่งหมายถึงการจัดสรรทรัพยากรที่ดีที่สุดแล้วและไม่สามารถที่จะเปลี่ยนแปลงการจัดสรรที่ดินเพื่อเพิ่มประโยชน์หรือผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินด้านหนึ่งโดยไม่ทำให้เกิด ผลกระทบทางด้านลบต่อผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ทางด้านอื่น ๆ

³⁹ Polasky,*, Erik Nelsonm, Jeff Cammc, Blair Csutid, Paul Facklere, Eric Lonsdorff, Claire Montgomery, Denis Whiteh, Jeff Arthuri, Brian Garber-Yontsj, Robert Haightk, Jimmy Kaganl, Anthony Starfieldb, Claudine Tobalske, Where to put things? Spatial land management to sustain biodiversity and economic returns ใน BIOLOGICAL CONSERVATION 14 1 (2008) 1505–1524 www.sciencedirect.com และ journal homepage: www.elsevier.com/locate/biocon

หากมีการจัดสรรการใช้ที่ดินที่ทำให้เกิดดุลยภาพที่จุด H หมายถึงสังคมต้องการบรรลุเป้าหมายในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพเพียงอย่างเดียวเพราะ ณ จุด H หมายถึงจะไม่มีการจัดสรรที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในเชิงเศรษฐกิจเลย และในทางตรงกันข้ามหากมีการจัดสรรการใช้ที่ดินที่ทำให้เกิดดุลยภาพ ณ จุด A หมายถึง การเลือกที่จะใช้ที่ดินเพื่อสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจเป็นหลักโดยยอมที่แลกกับเป้าหมายในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ ความหมายก็คือ ไม่ว่าจะเลือกที่จะใช้มาตรการใดย่อมต้องได้อย่างเสียอย่างหรือมี “trade-offs” ต้องการผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงก็ต้องยอมลดหย่อนเป้าหมายของการจัดสรรที่ดินเพื่อการฟื้นฟูและอนุรักษ์สัตว์ป่า และถ้าต้องการบรรลุเป้าหมายของการอนุรักษ์สัตว์ป่าโดยการเพิ่มพื้นที่อนุรักษ์ก็ต้องยอมรับว่าผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจจากการใช้ที่ดินจะลดลง



ภาพที่ 10 : การจัดสรรที่ดินเพื่อบรรลุเป้าหมายของการอนุรักษ์และการสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ

ที่มา : Polasky,* , Erik Nelsonm, Jeff Cammc, Blair Csutid, Paul Facklere, Eric Lonsdorff, Claire Montgomery, Denis Whiteh, Jeff Arthuri, Brian Garber-Yontsj, Robert Haightk, Jimmy Kaganl, Anthony Starfieldb, Claudine Tobalske, Where to put things? Spatial land management to sustain biodiversity and economic returns ใน BIOLOGICAL CONSERVATION 141 (2008) 1505–1524 www.sciencedirect.com และ journal homepage: www.elsevier.com/locate/biocon

เริ่มจากจุด A ซึ่งเป็นการใช้ที่ดินที่จะทำให้ได้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจสูงสุด แต่การจัดสรรที่ดิน ณ จุด A ซึ่งให้ความสำคัญกับผลตอบแทนทางเศรษฐกิจมากกว่าจะทำให้ไม่สามารถช่วยสัตว์ป่าให้รอดพ้นจากภาวะการเสี่ยงที่จะสูญพันธุ์จำนวนไม่มากนัก แต่เมื่อพิจารณาถึงลักษณะของเส้นความเป็นไปได้ในการผลิต ในภาพที่ 10 จะเห็นว่าการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อที่จะเพิ่มพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งจะทำให้ลดความเสี่ยงที่สัตว์ป่าจะสูญพันธุ์จะมีผลกระทบต่อผลตอบแทนทางเศรษฐกิจเพียงเล็กน้อย คือ จากจุด A มาจุด B จำนวนสัตว์ป่าที่สามารถที่จะช่วยได้จะเพิ่มขึ้นค่อนข้างมาก จาก 229.3 เป็น 242.9 ในขณะที่ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจลดลงเพียง ร้อยละ 3 การที่จะเปลี่ยนจุดดุลยภาพจาก A มา B หมายถึง ความจำเป็นที่

จะต้องลดพื้นที่ที่จะใช้เพื่อการผลิตทางด้านเศรษฐกิจซึ่งอาจจะทำได้หลายวิธี เช่น การลดพื้นที่การปลูกไม้ผล การผลิตพืชเศรษฐกิจ การลดพื้นที่ที่เป็นแหล่งชุมชน และการลดพื้นที่การปลูกป่าเชิงพาณิชย์เพื่อนำพื้นที่ดังกล่าวมาใช้เป็นที่ที่เพิ่มพื้นที่ชุ่มน้ำหรือปล่อยให้ป่าธรรมชาติฟื้นฟูกลับมา

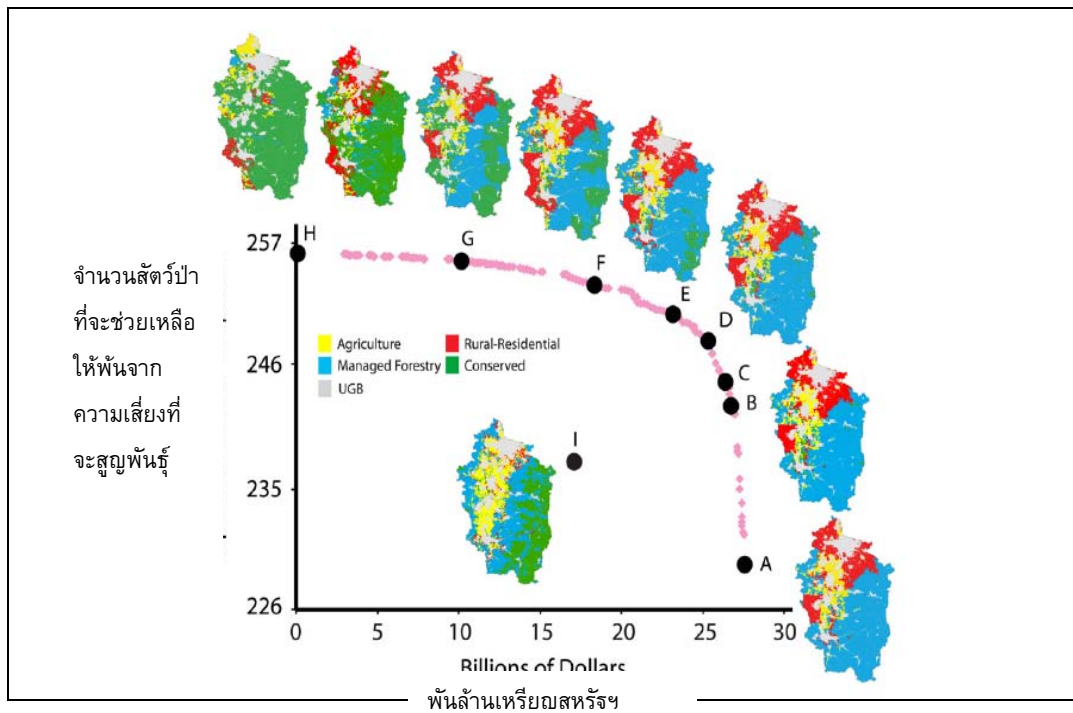
ถ้าจะเปลี่ยนจุดดุลยภาพจากจุด B มาเป็นจุด D ก็จะทำให้สามารถช่วยลดความเสี่ยงของสัตว์ป่าที่จะสูญพันธุ์จำนวนมากขึ้น จาก 242.9 เป็น 248.5 เช่นเดียวกัน ประโยชน์ที่ได้ในเชิงอนุรักษ์ย่อมมีต้นทุนซึ่งต้นทุนในที่นี้คือ ผลกระทบต่อรายได้จะมีเพียงเล็กน้อยซึ่งเกิดจากการที่ต้องลดพื้นที่การใช้ที่ดินเพื่อการผลิตทางด้านเศรษฐกิจมาเป็นพื้นที่เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ อย่างไรก็ตาม การเปลี่ยนจุดดุลยภาพจากจุด B มาเป็นจุด D จะมีต้นทุนทางเศรษฐกิจที่สูงกว่า การเปลี่ยนจุดดุลยภาพจากจุด A มาจุด B

การเปลี่ยนจุดดุลยภาพจากจุด D มาจุด E มาจุด F มาจุด G และในที่สุดมาจุด H หมายถึงจำนวนสัตว์ป่าที่สามารถที่จะช่วยได้จะเพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ แต่ต้นทุนจะเพิ่มขึ้นเมื่อเปลี่ยนจุดดุลยภาพ จากขาล่างไปข้างบนเพราะรายได้จากการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจจะลดลง (ตารางที่ 41) ซึ่งหมายถึงต้นทุนส่วนเพิ่มในการที่จะช่วยเหลือสัตว์ป่าจำนวนมากขึ้นจะค่อย ๆ เพิ่มขึ้นเรื่อย ๆ

แม้ว่าประโยชน์ทางการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพจะกระทบต่อระดับรายได้ แต่ ณ จุด D ในปีที่ Polasky มีการศึกษาผลตอบแทนทางเศรษฐกิจยังสูงกว่าผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจากการใช้ที่ดินในปี ค.ศ. 1990 ในขณะที่มูลค่าทางเศรษฐกิจของสัตว์ป่าที่ช่วยให้รอดพ้นจากการสูญพันธุ์สูงกว่ามูลค่าในปี ค.ศ. 1990 ถึงร้อยละ 96.9 โดยมูลค่าทางเศรษฐกิจของทรัพยากรชีวภาพสูงขึ้นถึง 25.4 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ซึ่งหมายความว่า การใช้ที่ดิน ณ จุด D จะทำให้เกิดผลตอบแทนที่สูงกว่าปี ค.ศ. 1990 ทั้งในด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพและในแง่ของการใช้ที่ดินเพื่อให้ได้ผลตอบแทนทางด้านเศรษฐกิจ

ประเด็นที่ต้องคำนึงถึงคือ หากเลือกที่จะจัดสรรที่ดินเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพอย่างเดียวหรือเลือกที่จะใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูงที่สุดเพียงอย่างเดียวก็ทำให้มีต้นทุนสูงมากเกินไป เช่น ที่จุด A ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจะเท่ากับ 27.6 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ แต่พื้นที่ที่เหลืออยู่เพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพจะทำให้สัตว์ป่าประมาณ 37 ชนิดจากที่พบทั้งหมด 267 ชนิด อาจจะเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์ ในทางตรงกันข้ามหากเลือกที่จะบรรลุเป้าหมายทางด้านอนุรักษ์เพียงอย่างเดียวคือการอยู่ที่จุด H ก็หมายถึงการที่จะต้องลดการใช้ที่ดินเพื่อเป้าหมายทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนมากเพราะสัตว์หรือพืชบางประเภทต้องการพื้นที่ค่อนข้างมากเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและเพื่อการสืบพันธุ์รวมทั้งพื้นที่ที่เป็นแหล่งอาหาร

ภาพที่ 11 คือ ภาพเดียวกันกับภาพ 10 ต่างกันตรงที่แต่ละจุดบนเส้นความเป็นไปได้ในการผลิตจะมีแผนที่การใช้ที่ดินประกอบ ณ จุด H จะเห็นว่าพื้นที่สีเขียวซึ่งหมายถึง พื้นที่ที่จะอนุรักษ์ไว้เป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าจะมีสัดส่วนสูงในขณะที่ ณ จุด A พื้นที่สีฟ้าซึ่งเป็นพื้นที่ที่จัดสรรเพื่อการผลิตให้ได้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจจะมีสัดส่วนที่มากกว่าจะลดลงเรื่อย ๆ เมื่อเปลี่ยนจุดดุลยภาพจาก A มา B มา C และเรื่อยไปจนถึง H



ภาพที่ 11 : การใช้ที่ดินเพื่อเป้าหมายทางการอนุรักษ์และการสร้างรายได้ทางเศรษฐกิจ

ที่มา : Polasky*, Erik Nelsonm, Jeff Cammc, Blair Csutid, Paul Facklere, Eric Lonsdorff, Claire Montgomerys, Denis Whiteh, Jeff Arthuri, Brian Garber-Yontsj, Robert Haightk, Jimmy Kaganl, Anthony Starfieldb, Claudine Tobalske, Where to put things? Spatial land management to sustain biodiversity and economic returns ใน BIOLOGICAL CONSERVATION 141 (2008) 1505–1524 www.sciencedirect.com และ journal homepage: www.elsevier.com/locate/biocon

ในภาพที่ 11 นี้จะมีแผนที่การใช้ที่ดินในปัจจุบันที่อยู่ใต้เส้นความเป็นไปได้ในการผลิต ซึ่งหมายถึงลักษณะของการใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบันไม่มีประสิทธิภาพ และยังมีความเป็นไปได้ที่จะเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อให้ได้ผลตอบแทนทางเศรษฐกิจที่สูงกว่าโดยใช้ทรัพยากรเท่าเดิม

ข้อสรุปของ Polasky ว่าการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดินเพื่อที่จะให้บรรลุเป้าหมายเพียงอย่างเดียว เช่น เป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจหรือเป้าหมายทางด้านทรัพยากรชีวภาพจะทำให้เกิดผลกระทบต่อการใช้ที่ดินและมีค่าเสียโอกาสในรูปของรายได้จากการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่ต้องสูญเสียไป ซึ่งสอดคล้องกับงานวิจัยอื่น อาทิ Calkin และคณะ ค.ศ. 2002; Nalle และคณะ ค.ศ. 2004 Montgomery และคณะ ค.ศ. 1994, 1999; Ando และคณะ ค.ศ. 1998; Polasky และคณะ ค.ศ. 2001 และ Nelson ค.ศ. 2007) ที่สรุปว่ามาตรการในการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพ ให้มีปริมาณระดับหนึ่ง (คือมากกว่าจุดที่จะเสี่ยงต่อการสูญพันธุ์) ไม่จำเป็นที่จะต้องใช้ต้นทุนที่สูงมาก เช่น การศึกษาของ Ando และคณะ ค.ศ. 1998 ที่พบว่า การช่วยสัตว์ป่าร้อยละ 50 ของสัตว์ที่ขึ้นบัญชีสัตว์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์ภายใต้กฎหมายของสหรัฐอเมริกา (Endangered Species Act) จะใช้ต้นทุนเพียงร้อยละ 2 ของต้นทุนที่จะต้องหากจะต้องการที่จะลดความเสี่ยงที่จะสูญพันธุ์ของสัตว์ทุกประเภทที่ระบุไว้ท้ายกฎหมาย

ตามที่ได้กล่าวมาแล้วพอสังเขปข้างต้นว่าการใช้ทรัพยากรที่ดิน ทรัพยากรป่าไม้ และ ทรัพยากรธรรมชาติอื่น ๆ นั้น มีปัญหาเกี่ยวกับความล้มเหลวของกลไกตลาดซึ่งทำให้มูลค่าของสินค้าและบริการไม่ได้สะท้อนต้นทุนที่แท้จริงในการผลิต การบริโภค ที่ผ่านมามีการศึกษาและทดลองนำกลไกทางการเงินต่าง ๆ มาใช้เพื่อสร้างตลาดสำหรับการอนุรักษ์รักษาทรัพยากรธรรมชาติโดยมีเป้าหมายที่จะระดมทุนจากภาคส่วนต่าง ๆ ในระบบเศรษฐกิจ รวมทั้งผู้บริโภคโดยทั่วไป ตารางข้างล่างก็ได้สรุปตัวอย่างของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่ได้นำมาใช้ในประเทศต่าง ๆ เพื่อเป็นแนวทางในการที่จะสร้างแรงจูงใจในการใช้ที่ดินและทรัพยากรที่อยู่บนดินอย่างยั่งยืนในขั้นตอนต่อไปของการศึกษา

ตารางที่ 44 : ตัวอย่างของมาตรการทางเศรษฐศาสตร์ที่ได้นำมาใช้ในประเทศต่าง ๆ

ชื่อโครงการ	แหล่งงบประมาณ	มาตรการที่ดำเนินการ
1. Biodiversity Agriculture Commodities Program (BACP)	Global Environmental Facility (GEF)	1) สนับสนุนการผลิตโดยใช้วิธีการที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม 2) เพิ่มอุปสงค์สำหรับสินค้าที่เป็นมิตรกับทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity friendly product) 3) ส่งเสริมการพัฒนาลาดสำหรับสินค้าที่เป็นมิตรกับสิ่งแวดล้อม ซึ่งรวมถึงการทำงานร่วมกับรัฐบาลของประเทศต่าง ๆ ในการกำหนดกรอบนโยบายที่สอดคล้องกับเป้าหมายของการอนุรักษ์ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ
2. Central American Markets for Biodiversity (CAMBio)	Global Environmental Facility (GEF)	Central American Bank for Economic Integration (CABEI) จะทำงานร่วมกับสถาบันการเงินในระดับย่อยลงไปเพื่อที่จะส่งเสริมให้ธุรกิจขนาดกลางและขนาดเล็กในอเมริกากลางกู้เงินไปลงทุนในการผลิตสินค้าที่เป็นมิตรกับทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ GEF จะรับประกันความเสี่ยงบางส่วน รวมทั้งให้ความช่วยเหลือในมาตรการต่าง ๆ ที่จะส่งเสริมการปล่อยเงินกู้

3. Carbon Balanced	World Land Trust (WLT)	ผู้บริโภครและภาคธุรกิจรับผิดชอบต่อการปล่อยก๊าซคาร์บอนและก๊าซเรือนกระจกอื่น ๆ นอกเหนือจากการบริโภคและกระบวนการผลิต สนับสนุนโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ป่าไม้ซึ่งส่งผลต่อการอนุรักษ์และคุ้มครองทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ
4. Carbon Natural Company (CNC)	Carbon Natural Company	ใช้หลักการคล้ายกันกับ WLT เป็นบริษัทที่ให้คำปรึกษาบุคคลธรรมดาและนิติบุคคลเกี่ยวกับการลดและการชดเชยการปล่อยก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์และก๊าซเรือนกระจก ในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา มีลูกค้าในประเทศต่าง ๆ รวมทั้งองค์กรระหว่างประเทศกว่า 300 ราย และสนับสนุนโครงการกว่า 200 โครงการ รวมทั้งโครงการที่เกี่ยวข้องกับการใช้เทคโนโลยีสะอาด ซึ่งในจำนวนนี้มีโครงการเกี่ยวกับการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ในสหรัฐอเมริกา อเมริกากลาง ยุโรป แอฟริกา และเอเชีย
5. Tourism Industry Carbon Off-Set Service	Tourism Industry Carbon Off-Set Service (TICOS)	เป้าหมายของ TICOS คือการสร้างกลไกที่จะให้ผู้ประกอบการเกี่ยวกับอุตสาหกรรมการท่องเที่ยวชดเชยปริมาณก๊าซคาร์บอนไดออกไซด์ โดยการสนับสนุนมาตรการโครงการในการคุ้มครองพื้นที่ป่าไม้และพื้นที่อนุรักษ์ซึ่งเป็นแหล่งดึงดูดนักท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

ที่มา : อรรถพรณ ศรีเสาวลักษณ์ (2552) ในรายงานเรื่อง “โครงการจำแนกและกำหนดมาตรการการใช้ที่ดินอย่างยั่งยืน” สาขาวิชาเศรษฐศาสตร์มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาราช สนับสนุนโดย สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม.

5.1.1 บทบาทของที่ดินกับสิ่งแวดล้อม

สำหรับบทบาทที่ดิน สามารถมองได้ 2 มิติ คือ การมองที่ดินในมิติที่เป็นปัจจัยการผลิต และในมิติการเป็นทุนทางธรรมชาติ ในมิติการเป็นปัจจัยการผลิตก่อให้เกิดประโยชน์ทางด้านรายได้และการจ้างงาน ความมั่นคงทางด้านอาหาร การนำเอาที่ดินมาใช้ร่วมกับปัจจัยการผลิตอื่นนั้นเป็นที่มาของรายได้และการจ้างงาน อย่างไรก็ตามหากนำเอาที่ดินมาใช้เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ไม่ว่าจะเป็นทางด้านเกษตร ด้านท่องเที่ยว ด้านการพาณิชย์ หรืออุตสาหกรรมย่อมมีผลในการลดบทบาทที่ดินในมิติที่เป็นทุนทางธรรมชาติ (Natural Capital) ซึ่งเป็นองค์ประกอบสำคัญของระบบนิเวศไม่ว่าจะเป็นป่าไม้ พื้นที่ชุ่มน้ำ ป่าชายเลน หรือแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า ฯลฯ ซึ่งระบบนิเวศต่าง ๆ เหล่านี้ล้วนแล้วแต่มีความสำคัญทั้งทางตรงและทางอ้อมต่อความอยู่รอดของมนุษย์

1) ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมจากการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นปัจจัยการผลิต

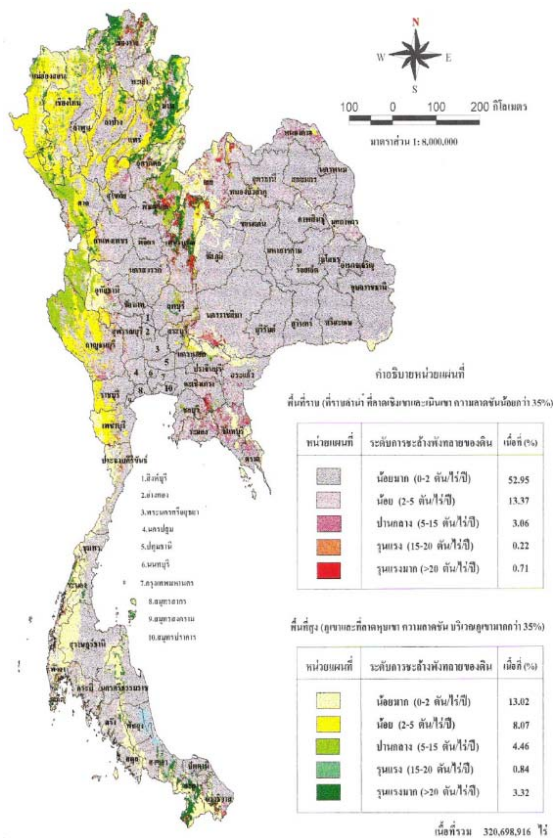
สำหรับในมิติของการเป็นปัจจัยการผลิต คำว่า “ดิน” นั้นเป็นทรัพยากรประเภทที่ใช้แล้วหมดไป เพราะแม้ว่าขนาดของที่ดินไม่มีการเปลี่ยนแปลงแต่ความอุดมสมบูรณ์ของดินนั้นย่อมเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะของการใช้ หากใช้อย่างไม่มีการอนุรักษ์ก็จะสูญเสียหน้าดินชั้นบนในอัตราที่รวดเร็วขึ้น และที่จัดว่าเป็นทรัพยากรที่ใช้แล้วหมดไปก็เนื่องจากว่าหน้าดินชั้นบนซึ่งมีความหนาเฉลี่ยเพียง 10 เซนติเมตรนั้น ต้องใช้เวลาประมาณเกือบ 2,000 ปี กว่าที่จะสะสมหรือสร้างขึ้นมาทดแทนใหม่ได้ ดังนั้น กระบวนการทางธรรมชาติจึงไม่สามารถที่จะสร้างหน้าดินชั้นบนขึ้นมาทดแทนได้ตามความต้องการในการใช้ดินสำหรับสาเหตุที่ทำให้เกิดการสูญเสียหน้าดินชั้นบนและทำให้ดินเสื่อมสภาพส่วนใหญ่เกิดจากการกระทำของมนุษย์ เช่น การตัดไม้ทำลายป่า การใช้เป็นพื้นที่เพื่อการเลี้ยงสัตว์ การปลูกพืชเชิงเดี่ยว การทำการเกษตรบนพื้นที่ลาดชัน โดยมูลค่าเศรษฐกิจของดินเสื่อมนั้นประเมินได้เฉลี่ยเท่ากับ 70 เหรียญสหรัฐฯต่อคนต่อปี หรือมีมูลค่ารวมของประชากรทั้งโลกประมาณ 490 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปี ในปี ค.ศ. 2050 จำเป็นจะต้องมีพื้นที่เพาะปลูกเพิ่มขึ้น 6 ล้านเฮกตาร์ต่อปี เพื่อรองรับการเพิ่มขึ้นของประชากรในช่วงเวลาดังกล่าว ซึ่งในปัจจุบันมีพื้นที่ที่มีศักยภาพเพียง 0.6–1.4 พันล้านเฮกตาร์ ดังนั้น ในปัจจุบัน หากจะลงทุนเพื่อการอนุรักษ์และปรับปรุงคุณภาพดินเพื่อการเกษตรจะต้องลงทุนประมาณ 30–83 พันล้านเหรียญสหรัฐฯ ต่อปี

สำหรับประเทศไทยกรมพัฒนาที่ดินได้วิเคราะห์ว่า ประเทศไทยมีที่ดินที่มีปัญหาเกือบจะครบทุกลักษณะ คือ การชะล้างพังทลายของดินเนื่องจากการทำการเกษตรในพื้นที่ลาดชัน มีปัญหาเรื่องดินตื้น ดินเค็ม ดินเป็นกรด ดินเป็นทราย ในภาพที่ 12 เป็นผลการวิเคราะห์ของกรมพัฒนาที่ดินเกี่ยวกับพื้นที่ที่มีปัญหาการชะล้างพังทลายของดินทั้งประเทศซึ่งมีมากถึง 108 ล้านไร่ ตั้งแต่รุนแรงมาก (12 ล้านไร่) รุนแรง (3.3 ล้านไร่) รุนแรงปานกลาง (24 ล้านไร่) และรุนแรงน้อย (69 ล้านไร่) โดยมีการแก้ไขปัญหาดินเสื่อมหลากหลายวิธีขึ้นอยู่กับลักษณะของปัญหาตั้งแต่การทำการเกษตรขั้นบันได การทำปุ๋ย

พอที่จะลงทุนเพื่อรักษาหน้าดินชั้นบนหรือฟื้นฟูสภาพดินเสื่อม

ทั้งนี้ ไม่ว่าการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตด้านเกษตรกรรมหรือด้านอื่น ๆ ต่างก็มีต้นทุนอยู่ 2 ส่วนด้วยกัน ส่วนแรก คือ ต้นทุนของผู้ผลิตเองซึ่งอาจจะประกอบด้วยค่าเช่าที่ดิน ค่าปัจจัยการผลิตและค่าแรงงาน ต้นทุนส่วนหนึ่ง คือ ต้นทุนภายนอก (Externality Cost) ซึ่งหมายถึง มูลค่าทางเศรษฐกิจของผลกระทบภายนอกที่เกิดขึ้นกับผู้อื่นที่ไม่ได้เกี่ยวข้องกับการตัดสินใจในการผลิต ไม่ว่าจะเป็นทางตรงหรือทางอ้อม เช่น การใช้สารเคมีไม่ว่าจะเป็นปุ๋ย ยาฆ่าแมลงหรือยากำจัดวัชพืชจะมีบางส่วนที่ตกค้างอยู่ในดินและบางส่วนที่ชะล้างลงไปในแหล่งน้ำธรรมชาติ หากผลผลิตที่นำมาขายให้กับผู้บริโภคมีสารเคมีตกค้าง ซึ่งมีผลกระทบต่อสุขภาพจนทำให้ต้องมีค่าใช้จ่ายในการรักษาพยาบาลหรือทำให้ขาดรายได้เนื่องจากไม่สามารถทำงานได้ ต้นทุนที่เกิดขึ้นกับผู้บริโภคนี้ถือว่าเป็นต้นทุนภายนอกเพราะไม่ได้เป็นส่วนหนึ่งของต้นทุนการผลิตของเกษตรกร รวมทั้งไม่ได้เป็นต้นทุนที่เกษตรกรคิดว่าตนเองจะต้องรับผิดชอบ ในอีกด้านหนึ่งหากสารเคมีที่ใช้ในการผลิตที่สะสมอยู่ในดินเกิดชะล้างลงไปในแหล่งน้ำธรรมชาติมีผลทำให้คุณภาพน้ำเสื่อมโทรมกลายเป็นต้นทุนที่ผู้อื่นต้องลงทุนในการบำบัดก่อนที่จะนำมาใช้หรือต้องมีค่าใช้จ่ายในการหาแหล่งน้ำอื่นมาทดแทนต้นทุนที่เกิดขึ้นกับผู้อื่นนี้ก็ถือว่าเป็นต้นทุนภายนอกเช่นกัน

ในอีกด้านหนึ่งหากเกษตรกรต้องลงทุนในการอนุรักษ์ดิน ประโยชน์ที่จะเกิดขึ้นก็จะมีอยู่ 2 ส่วน ส่วนแรก คือ ประโยชน์ที่จะเกิดกับเกษตรกรเอง ส่วนที่สอง คือ ประโยชน์ที่เกิดขึ้นกับสังคม ยกตัวอย่างเช่น หากเกษตรกรเปลี่ยนแปลงมาใช้วิธีการผลิตแบบเกษตรอินทรีย์ ผลกระทบต่อเกษตรกรเองอาจจะเป็นการลดลงของผลผลิตในช่วงแรก ๆ แต่ผลผลิตที่ปลอดสารเคมีนั้นย่อมมีประโยชน์ต่อผู้บริโภคในด้านการลดความเสี่ยงต่อสุขภาพและลดค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดูแลสุขภาพ ในขณะเดียวกันปัญหาเกี่ยวกับการชะล้างของสารเคมีจากการเกษตรที่ลงไปในแหล่งน้ำธรรมชาติก็จะลดลงซึ่งหมายถึงต้นทุนการบำบัดน้ำลดลงด้วย โดยหลักการหากสังคมได้ประโยชน์จากการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตมาเป็นแนวเกษตรอินทรีย์นี้สังคมก็ควรจะช่วยสนับสนุนต้นทุนในการเปลี่ยนแปลงเพื่อชดเชยรายได้ของเกษตรกรที่ลดลงในช่วงแรก



ระดับ การสูญเสียที่ดิน (2545)	พื้นที่ (ล้านไร่)
รุนแรงน้อย	69
รุนแรงปานกลาง	24
รุนแรง	3.3
รุนแรงมาก	12
พื้นที่ทั้งหมด	108

ภาพที่ 12 : ปัญหาดินในประเทศไทย

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน

2) ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมที่เกี่ยวกับที่ดินในมิติของการเป็นทุนทางธรรมชาติ

การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยเฉพาะในบริบทที่ราคาไม่ได้สะท้อนมูลค่าที่แท้จริงของทุนทางธรรมชาติ การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินระบบนิเวศเสื่อมโทรม ตัวอย่างเช่น การลดลงของพื้นที่ป่าไม้ในภูมิภาคเอเชียมีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องระหว่างปี ค.ศ. 1990 – 2010 ในทุก ๆ ชั่วโมงจะมีการสูญพันธุ์ของพืชและสิ่งมีชีวิต 3 ชนิดพันธุ์ จากข้อมูลของ World Wildlife Fund (WWF) ประชากรสัตว์ป่ามีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องระหว่างปี ค.ศ. 1970 – 2010 ลดลงถึงร้อยละ 52

จากปัญหาดังที่กล่าวไปแล้วข้างต้น แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายระเบียบต่างๆที่เกี่ยวข้อง มีการกำหนดเขตควบคุมมลพิษ มีการจำแนกพื้นที่ป่าและมีการกำหนดพื้นที่อย่างเข้มงวดในการดำเนินการ อีกทั้งประเทศไทยยังได้เข้าร่วมลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ แต่ก็ยังไม่มีเครื่องมือที่ทำให้เกิดแรงจูงใจให้เกษตรกรปฏิบัติตามหรือเครื่องมือที่เป็นบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม

5.1.2 กลไกทางการเงินในการจัดการปัญหาที่ดิน

1) ตัวอย่างกลไกทางการเงินสำหรับความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อลดความเสี่ยงทางด้านสิ่งแวดล้อม

(1) Mitigation bank

ในสหรัฐอเมริกาภาคธุรกิจหรือนักลงทุนที่ต้องชดเชยผลกระทบต่อฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพอาจจะไม่ต้องดำเนินการเองแต่อาจจะให้บุคคลที่ 3 ซึ่งภาครัฐรับรองให้เป็นผู้ดำเนินการแทน จึงทำให้เกิดตลาดของธุรกิจที่จะให้บริการในการพัฒนาพื้นที่เพื่อชดเชยผลกระทบต่อฐานทรัพยากรธรรมชาติ ซึ่งต้นทุนของการชดเชยหรือค่าใช้จ่ายในการชดเชยนั้นขึ้นอยู่กับราคาของที่ดินที่จะต้องซื้อและต้นทุนในการดำเนินการ ในสหรัฐอเมริกาจึงเกิดสิ่งที่เรียกว่า ธนาคารพื้นที่ชุ่มน้ำ หรือ Wetland Banks ในปี ค.ศ.1992 มีธนาคาร 46 แห่ง ใน 18 รัฐ ที่ได้รับการรับรองและได้เพิ่มเป็น 219 แห่ง ใน 40 รัฐ นอกจากนั้นธนาคารเกี่ยวกับสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ (Endangered Species Bank) ก็มีจำนวนเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วเช่นกัน คือ ในปี ค.ศ. 2003 มีธนาคาร 35 แห่ง ซึ่งร้อยละ 63 เป็นธนาคารที่ดำเนินการโดยภาคเอกชน

หลักการ คือ ผู้ประกอบการจะต้องรับผิดชอบต่อพื้นที่ชุ่มน้ำหรือแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่าที่ใกล้จะสูญพันธุ์ทุก ๆ เฮกตาร์ที่ถูกกระทบ โดยซื้อเครดิตจากธนาคารที่ได้รับการรับรองเพื่อนำไปใช้ในการอนุรักษ์พื้นที่เพื่อชดเชยพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบซึ่งโดยทั่วไปแล้วพื้นที่ที่นำมาชดเชยมักจะเป็นพื้นที่ที่มีที่ตั้งอยู่ใกล้เคียงกัน นอกจากสหรัฐอเมริกาแล้วประเทศอื่นที่เริ่มจะมีการดำเนินการเกี่ยวกับ Biodiversity Offsets ได้แก่ ประเทศบราซิล ซึ่งมีการออกกฎหมาย Act.36 Law a.985/2000 SNUC กำหนดให้ผู้ลงทุนต้องจัดสรรเงินอย่างน้อยเท่ากับร้อยละ 0.5 ของงบลงทุนมาเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์เพื่อชดเชยผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (ไม่ว่าจะมีหรือไม่มีผลกระทบก็ตาม) นอกจากจะมี Biodiversity Offsets ในภาคบังคับคือ ผู้ลงทุนปฏิบัติตามกฎหมายและข้อบังคับต่าง ๆ ธุรกิจเอกชนอาจจะสมัครใจที่จะชดเชยผลกระทบต่อทรัพยากร ความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อแสดงความรับผิดชอบต่อสังคม (Corporate Social Responsibility) เช่น บริษัท BC Hydro บริษัท Rio Tinto บริษัท Walmart บริษัท ABN-Amro ธนาคารโลก นอกจากนั้น ยังมีองค์กรและภาคส่วนต่าง ๆ เข้ามาเกี่ยวข้อง เช่น Business and Biodiversity Off-set Program (BBOP) และ Biodiversity Neutral Initiative (BNI) และ International Council on Mining and Metals (ICMM) ในประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งเป็นประเทศที่มีการซื้อขาย Biodiversity Credit ที่มากที่สุดประเทศหนึ่งในปัจจุบัน

(2) ธนาคารทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Bank)

เป็นแผนงานกลไกตลาดภาคสมัครใจ (Voluntary market-based Scheme) เพื่อการปรับปรุงการอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ และเป็นการลดภัยคุกคามต่อความหลากหลายทางชีวภาพจาก

โครงการพัฒนา ตัวอย่างเช่น ในประเทศออสเตรเลียได้ออกกฎหมายและได้กำหนดนโยบายเพื่อการส่งเสริมและพัฒนากลไกการชดเชยผลกระทบต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อจัดทำแนวทางการชดเชยร่วมกันระหว่างผู้กำกับดูแลและองค์กรธุรกิจหรือเจ้าของที่ดิน โดยขั้นตอนการดำเนินงานของธนาคารชีวภาพ คือ การรวบรวมและจัดทำฐานข้อมูลทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ของโครงการพัฒนาเพื่อเป็นฐานข้อมูลในการชดเชยผลกระทบที่เกิดขึ้น โดยการให้เครดิตในการพัฒนาในพื้นที่นั้น ๆ และดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์เพื่อชดเชยให้เท่ากับความเสียหายที่เกิดขึ้น ทั้งนี้ การดำเนินการจะเน้นการพัฒนาเพื่อส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพในที่ดินของเอกชน และเชื่อมโยงกับแผนพัฒนาด้านสิ่งแวดล้อมและการเพาะปลูกของรัฐบาลท้องถิ่น สำหรับขั้นตอนหลัก ในการดำเนินการธนาคารทรัพยากรความหลากหลายชีวภาพ คือ ขั้นตอนที่ 1 กำหนดขนาดการชดเชยที่ต้องดำเนินการปรับปรุงโดยการสำรวจข้อมูลทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ ขั้นตอนที่ 2 ดำเนินกิจกรรมการชดเชยที่เหมาะสม หรือถ่ายโอนภารกิจให้ธนาคารหรือโดยตัวแทนที่มอบหมายให้ดำเนินการจัดการอนุรักษ์ ขั้นตอนที่ 3 ดำเนินการปรับปรุงทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่ให้เป็นไปตามข้อตกลงของการอนุรักษ์ โดยในการดำเนินการพัฒนาตามหลักการของธนาคารชีวภาพ ประเด็นสำคัญ ๆ ที่ผู้พัฒนาโครงการต้องพิจารณา ได้แก่ โครงการพัฒนาสามารถดำเนินกิจกรรมการชดเชยได้ตามที่ตั้งไว้หรือไม่ และการชดเชยผลกระทบเหมาะสมกับพื้นที่ใด เมื่อได้กำหนดรายละเอียดของการชดเชยแล้วจึงจะมีการออกใบอนุญาต (จำนวนเครดิตในการซื้อขาย) ในการดำเนินการชดเชยตามพันธะที่ตกลงไว้

การจัดทำข้อตกลงด้านการอนุรักษ์ในพื้นที่ที่ดำเนินการธนาคารชีวภาพ ต้องให้ความรู้เกี่ยวกับหลักการการชดเชย ต้องมีการกำหนดพื้นที่และระบุทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพที่มีอยู่ในพื้นที่ มีการจัดทำแผนการดำเนินงาน รวมทั้งกำหนดมาตรฐานการกำกับดูแลของหน่วยงานรัฐ และกำหนดการจ่ายเงินตามการดำเนินการ นอกจากนี้ การเข้าร่วมโครงการต้องมีการจ่ายค่าดำเนินการเพื่อเข้ากองทุนในการดำเนินโครงการธนาคารชีวภาพ

การประเมินผลกระทบที่เกิดต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพจากการพัฒนา เพื่อวัดผลกระทบที่เกิดขึ้นในเชิงปริมาณและนำมาซื้อขายเครดิตทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพต้องพิจารณาขอบเขตพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบ ประเมินผลกระทบที่เกิดต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ เช่น สายพันธุ์ที่ได้รับการคุกคาม ผลกระทบที่เชื่อมโยงกับพื้นที่แหล่งที่อยู่อาศัยตามธรรมชาติหรือพื้นที่อนุรักษ์อื่น ๆ สภาพของระบบนิเวศที่เป็นอยู่โดยกำหนดตัวชี้วัดและเปรียบเทียบกับพื้นที่อื่นที่เป็นบรรทัดฐาน (พื้นที่ที่มีระบบนิเวศและทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพเหมือนกัน) กิจกรรมการอนุรักษ์ของชุมชนในพื้นที่ประโยชน์ที่เกิดขึ้นจากการทำแผนการจัดการอนุรักษ์และความเสี่ยงอื่นที่อาจเกิดขึ้นได้

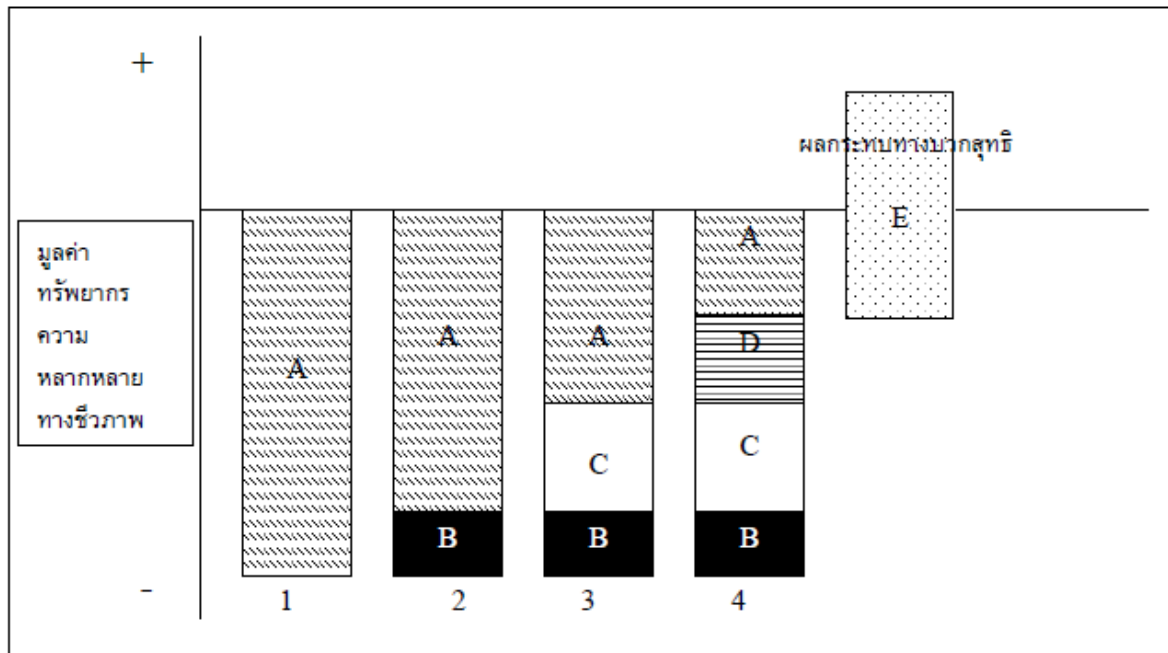
สำหรับราคาของเครดิตทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพที่มีการซื้อขายในตลาด จะกำหนดจากต้นทุนต่อหน่วยของมูลค่าทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพในการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์ที่เหมาะสม

ต้นทุนการจัดทำข้อตกลงในการอนุรักษ์ ต้นทุนการได้สิทธิในการครอบครองที่ดิน ต้นทุนความเชื่อมั่น (เช่น ต้นทุนการตั้งกองทุนเริ่มแรกเพื่อสร้างคุณค่าของทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ) ต้นทุนการดำเนินการประมูล ต้นทุนจากการรับฟังความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญ ต้นทุนการประสานงานกับผู้เกี่ยวข้อง ต้นทุนการจัดการกองทุนและต้นทุน การรายงานและกำกับดูแลการดำเนินโครงการธนาคารชีวภาพ

นอกจากนี้ ยังมีมาตรการทางภาษีเพื่อสร้างแรงจูงใจให้ธุรกิจเข้ามามีส่วนร่วม โดยหลักการ คือ เจ้าของที่ดินสามารถนำพื้นที่ที่มีทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพมาลดหย่อนภาษีได้แต่ต้องมีการสำรวจข้อมูลทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่เพื่อนำมาเป็นฐานในการคำนวณภาษีที่ดินที่มีการจัดเก็บ ถ้ามีทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพมากก็จะลดหย่อนภาษีได้มาก ดังนั้นไม่ต้องการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์มาก

(3) การชดเชยความสูญเสียที่เกิดกับทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ (Bio Diversity Offset)

แนวคิดเกี่ยวกับการชดเชยความสูญเสียที่เกิดกับทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ (Biodiversity Offsets) เป็นแนวคิดเกี่ยวกับการชดเชยผลกระทบต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ หมายถึง การอนุรักษ์ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อที่จะชดเชยผลกระทบที่เกิดขึ้นจากโครงการพัฒนาเพื่อที่จะไม่ให้เกิดการสูญเสียสุทธิ (Net loss) ต่อฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ และเพื่อที่จะให้เกิดประโยชน์สุทธิ (Net gain) จากมาตรการการอนุรักษ์ เกิดจากความต้องการที่จะสร้างหลักการของ Biodiversity Offsets ซึ่งสามารถอธิบายได้ใน ภาพที่ 13 กลไกในการสร้างหลักประกันว่าการลงทุนเพื่อการพัฒนาโครงการต่างๆ จะไม่ส่งผลกระทบหรือมีผลกระทบต่อระบบนิเวศให้น้อยที่สุดและในขณะเดียวกันก็จะสร้างรายได้เพื่อนำไปใช้ในการอนุรักษ์ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ



ภาพที่ 13 : การชดเชยผลกระทบต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพและผลกระทบที่ดีจากโครงการพัฒนา

ที่มา : Smith, Dolf de Groot and Ger Bergkamp : Pay Establishing payments for watershed services, IUCN

หมายเหตุ: 1) หมายถึง ผลกระทบที่คาดว่าจะเกิดขึ้น 2) หมายถึง การหลีกเลี่ยงผลกระทบ 3) หมายถึง การลดผลกระทบ

4) หมายถึง การฟื้นฟูทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ 5) หมายถึง การชดเชยทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ และผลประโยชน์เพิ่มเติมที่เกิดขึ้นจากการชดเชย

จากภาพสมมติว่าโครงการลงทุนจะก่อให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ โดยขนาดของผลกระทบเท่ากับพื้นที่ A ในภาพที่ 13 หากรัฐกำหนดให้นักลงทุนพิจารณาแนวทางที่จะดำเนินการที่อาจจะหลีกเลี่ยงผลกระทบได้เท่ากับพื้นที่ B ในกราฟแท่งที่ 2 พื้นที่ที่จะได้รับผลกระทบ คือ ขนาดของพื้นที่ A ก็จะลดลง นอกจากนั้น เมื่อรัฐกำหนดว่าในกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงผลกระทบได้ให้ใช้มาตรการที่จะลดผลกระทบ ถ้าผู้ลงทุนสามารถที่จะลดผลกระทบได้เพียงพื้นที่ C ก็เท่ากับว่าความเสียหายที่เกิดขึ้นยังคงเหลือเท่ากับพื้นที่ A ในกราฟแท่งที่ 3

เมื่อเงื่อนไข คือ การลงทุนใด ๆ ไม่ควรจะมีผลให้เกิดการสูญเสียสุทธิต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ แต่ภายใต้เทคโนโลยีที่มีอยู่ผู้ลงทุนอาจจะสามารถฟื้นฟูผลกระทบที่เกิดขึ้นได้ เพียงแค่พื้นที่ D ซึ่งก็ยังมีความสูญเสียสุทธิเท่ากับพื้นที่ A ในกราฟแท่งที่ 4 หลักการของ Biodiversity Offsets คือ ผู้ลงทุนต้องชดเชยความเสียหายนี้ไม่ใช่เฉพาะพื้นที่ A เท่านั้น แต่ต้องชดเชยเท่ากับพื้นที่ E ซึ่งจะทำให้ฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพดีกว่าระดับเดิม (Baseline) อีกด้วย ซึ่งหมายถึงการไปลงทุนเพื่อพัฒนาพื้นที่อื่นเพื่อฟื้นฟูและรักษาทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพในพื้นที่นั้นเพื่อชดเชยส่วนที่ต้องเสียหายไปอย่างถาวร (คือพื้นที่ A) นั่นเอง

แนวทางการชดเชยความสูญเสียที่เกิดกับทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพมี 2 ประเภท คือ (1) การชดเชยผลกระทบต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพภายใต้ข้อบังคับ (Regulatory

Biodiversity Offsets) หมายถึง การที่ภาครัฐกำหนดกฎระเบียบเกี่ยวกับการคุ้มครองและอนุรักษ์ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพโดยกำหนดให้ผู้ประกอบการต้องรับผิดชอบต่อผลกระทบจากการลงทุนหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจต่างๆ ที่จะมีผลกระทบด้านลบต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ โดยจะต้องชดเชยความเสียหายที่เกิดขึ้น และ (2) การชดเชยผลกระทบต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพโดยระบบสมัครใจ (Voluntary Biodiversity Offsets) คือ กลไกที่สร้างโอกาสให้ผู้ลงทุนในโครงการลงทุนขนาดใหญ่ซึ่งต้องมีการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อมสามารถซื้อเครดิตทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพเพื่อที่จะให้เป็นไปตามเงื่อนไขว่าการลงทุนจะต้องไม่มีผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม โดยรายได้จากเครดิตเพื่อชดเชยผลกระทบต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพนี้จะนำไปฟื้นฟูและพัฒนาทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพซึ่งถือว่าเป็นแรงจูงใจที่สำคัญที่จะโน้มน้าวให้ภาคธุรกิจเต็มใจที่จะซื้อ Biodiversity Offsets เพื่อการสร้างภาพลักษณ์เกี่ยวกับความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อม

อาจกล่าวได้ว่า Biodiversity Offsets ยังเป็นแนวคิดที่ใหม่และประสบการณ์ยังมีจำกัด จึงยังมีช่องว่างของวิธีการดำเนินการและความชัดเจนเกี่ยวกับหลักการและความเหมาะสมที่จะนำมาใช้เพื่อจะป้องกันไม่ให้เกิดการนำเอากลไกของ Biodiversity Offsets มาแสวงหาเอาผลประโยชน์ทางธุรกิจ กล่าวคือ หลาย ๆ ฝ่ายมีความกังวลว่าการเปิดช่องทางให้ภาคธุรกิจสามารถชดเชยผลกระทบต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพได้ จะทำให้โครงการลงทุนที่ไม่ควรจะได้รับอนุญาต เพราะไม่ผ่านการวิเคราะห์ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม (Environmental Impact Assessment: EIA) จะสามารถดำเนินการได้เพราะกลไกของ Biodiversity Offsets มีช่องทางให้ “ชดเชย” ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม ถ้าเป็นเช่นนั้น Biodiversity Offsets ก็จะกลายเป็น “สิทธิ” ที่ชอบธรรมของภาคธุรกิจที่จะดำเนินการหรือกลายเป็น Right to Trash นอกจากนั้น ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบหรือพื้นที่ที่จะฟื้นฟูเพื่อการชดเชยย่อมมีผลกระทบต่อชุมชนที่เคยได้รับผลประโยชน์จากทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ การดำเนินการจึงต้องมีกลไกในการระดมความคิดเห็นของกลุ่มผู้ที่มีส่วนได้ส่วนเสียที่เป็นรูปธรรมและไม่ใช้การดำเนินการเพียงแค่รูปแบบเท่านั้น

ดังนั้น หากจะนำเอากลไกนี้มาใช้ควรจะเป็นลักษณะค่อยเป็นค่อยไป เช่น อาจจะนำมาใช้ในการเจรจาเงื่อนไขในการให้สัมปทาน น่าจะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการที่จะเริ่มการเจรจาระหว่างหน่วยงานที่รับผิดชอบและภาคธุรกิจเพื่อที่จะริเริ่มการชดเชยผลกระทบต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ ในหลาย ๆ กรณีเงื่อนไขในการที่จะได้รับการอนุญาตที่จะลงทุน คือ การต้องชดเชยต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งผู้ลงทุนสามารถจะขอกู้เงินจาก International Financial Corporation (IFC) ภายใต้หลักการ Equator (Equator Principle)

สำหรับตัวอย่างแผนงานด้านการชดเชยความสูญเสียต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ คือ โครงการ Business and Biodiversity Offsets Program: BBOP เป็นโครงการที่ริเริ่มโดยองค์กรฟอเรสต์เทรนด์ (Forest Trend) โดยมีเป้าหมายเพื่อให้การส่งเสริมและให้คำปรึกษาด้านการชดเชยผลกระทบต่อ

ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพกับองค์กรธุรกิจและหน่วยงานของภาครัฐ เนื่องจากโครงการพัฒนาเหล่านั้นอาจจะส่งผลกระทบทำให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การดำเนินการให้ความสำคัญกับหลักการว่า กิจกรรมการพัฒนาหรือการลงทุนใด ๆ ก็ตามไม่ควรก่อให้เกิดความเสียหายต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ ในกรณีที่ไม่สามารถหลีกเลี่ยงได้ให้มีการดำเนินกิจกรรมการอนุรักษ์หรือการออกแบบการชดเชย และกำหนดแนวทางการปฏิบัติที่ลดความเสียหายต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ นอกจากนี้ การดำเนินการต้องคำนึงถึงสมดุลของการอนุรักษ์ทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพและผลประโยชน์ทางธุรกิจผ่านการชดเชยความเสียหายที่มีต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพรวมทั้งส่งเสริมการมีส่วนร่วมของภาคธุรกิจร่วมกับหน่วยงานอื่น ๆ

ทั้งนี้ องค์กรฟอร์เรสต์เทรนด์ (Forest Trends) เริ่มดำเนินโครงการ BBOP ในปี พ.ศ. 2547 เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมของบริษัทเอกชน หน่วยงานรัฐบาล องค์กรพัฒนาเอกชนด้านอนุรักษ์ ซึ่งเป็นไปตามข้อตกลงด้านการอนุรักษ์ระหว่างประเทศ องค์กรฟอร์เรสต์เทรนด์ทำหน้าที่เป็นเลขานุการของ BBOP มีเครือข่ายพันธมิตร ที่ประกอบด้วยบริษัทเอกชน 40 บริษัทหน่วยงานรัฐบาล ผู้เชี่ยวชาญด้านการอนุรักษ์ และสถาบันการเงินจากนานาชาติ ที่มีการดำเนินการ ได้แก่ (1) การแสดงความคิดเห็นจากผู้เชี่ยวชาญระดับโลกในเรื่องนโยบาย การอนุรักษ์และการปฏิบัติด้านการอนุรักษ์ (2) การจัดทำระบบและการวัดผลและการติดตามทรัพยากร ความหลากหลายทางชีวภาพ (3) การวางแผนการใช้ที่ดินในพื้นที่ (4) การทำงานกับท้องถิ่นและชุมชนคนพื้นเมือง (5) การจัดการความเสี่ยงในการดำเนินโครงการ และ (6) การนำเศรษฐศาสตร์สิ่งแวดล้อมมาใช้ในการออกแบบและส่งเสริมโครงการชดเชยความเสียหายที่เกิดกับทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ และพัฒนานโยบายสาธารณะที่เกี่ยวกับการชดเชยความเสียหายต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ

จากวัตถุประสงค์ที่ได้กล่าวข้างต้นและภายใต้วิสัยทัศน์ของ BBOP ที่จะจัดทำหลักเกณฑ์การปฏิบัติของการชดเชยผลกระทบต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ เพื่อเป็นแนวทางสำหรับนักพัฒนาโครงการในภาคเอกชนหรือภาครัฐ ในช่วงปี พ.ศ. 2547-2551 BBOP ได้พัฒนาหลักการที่ดีที่สุดในการชดเชยผลกระทบต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ การพัฒนาเครื่องมือ วิธีการและคู่มือสำหรับการชดเชยผลกระทบต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ การพัฒนาโครงการนำร่องทั่วโลกโดยไม่ให้เกิดความสูญเสียสุทธิต่อฐานทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพในภาพรวม (no net loss) หรือได้รับประโยชน์สุทธิรวมที่เกิดขึ้นต่อทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพ (net gain) และสามารถปรับเปลี่ยนตามสถานการณ์บนพื้นฐานของ BBOP

(4) หลักการอีเควเตอร์ (Equator Principles)

“Equator Principles” คือ หลักการข้อตกลงร่วมกันของสถาบันการเงินต่างๆ ในการแสดงออกซึ่งความรับผิดชอบต่อสังคมของธุรกิจ (Corporate Social Responsibility: CSR) ในรูปแบบของมาตรการโดยสมัครใจ (voluntary measure) โดยหลักการนี้ริเริ่มโดยความร่วมมือกันของ

สถาบันการเงิน 4 แห่งตั้งแต่ปี พ.ศ. 2546 หลักการ Equator Principles มีเป้าหมายหลักที่จะเป็นแนวทางในการปฏิบัติที่ดีสำหรับสถาบันการเงินในการให้เงินกู้ (finance) ให้แก่โครงการต่าง ๆ เพื่อส่งเสริมให้เกิดความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยมีหลักการสำคัญ คือ การพยายามหลีกเลี่ยงผลกระทบด้านลบต่อระบบนิเวศและชุมชนท้องถิ่นที่อาจเกิดขึ้นจากการดำเนินการของโครงการที่ได้รับเงินกู้

อาจกล่าวได้ว่า Equator Principles เป็นแนวทางที่เป็นรูปธรรมที่สำคัญสำหรับสถาบันการเงินในการมีส่วนร่วมแสดงความรับผิดชอบต่อสังคมและสิ่งแวดล้อม ในเบื้องต้น Equator Principles พัฒนามาจากมาตรฐานทางสังคมและสิ่งแวดล้อมของธนาคารโลกและบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ (International Finance Corporation: IFC) และได้มีการทบทวนและปรับปรุงเนื้อหาโดยตลอดจากประสบการณ์การใช้ที่ผ่านมาเพื่อที่จะให้หลักการมีความทันสมัยต่อการพัฒนาการของความรู้และเทคโนโลยีใหม่ ๆ อยู่ตลอดเวลา

ตัวอย่างของการใช้นำหลักการ Equator Principles ในการพิจารณาอนุมัติเงินกู้แก่โครงการ เช่น โครงการท่อส่งน้ำมันขนาดใหญ่ ซึ่งถือเป็นโครงการแรกที่ได้มีการใช้หลักการ Equator Principles โครงการท่อส่งน้ำมัน Baku-Tblisi-Ceyhan หรือ BTC เป็นโครงการก่อสร้างท่อที่มีความยาวทั้งสิ้น 1,768 กิโลเมตร ที่ใช้ขนส่งน้ำมันจากประเทศอาเซอร์ไบจาน ผ่านจอร์เจีย (กรูซเจีย) ไปยังท่าเรือของประเทศตุรกีที่เมืองเซฮาน (Ceyhan) โดยผู้พัฒนาและจัดการโครงการนี้ คือ บริษัท BP (หรือชื่อเดิม British Petroleum) ซึ่งเป็นบริษัทผู้ผลิตพลังงานที่ใหญ่ที่สุดเป็นลำดับสามของโลก และมีชื่อเสียงในด้านความสามารถในการจัดการกับปัญหาทางสังคมและสิ่งแวดล้อม โครงการท่อส่งน้ำมัน BTC ริเริ่มขึ้นเพื่อมุ่งแก้ปัญหาของการขนส่งน้ำมันในเชิงพาณิชย์จากแหล่งน้ำมันบริเวณทะเลแคสเปียน โดยไม่ต้องผ่านช่องแคบ Bosphorus ซึ่งเป็นช่องแคบที่เป็นเส้นเขตแดนระหว่างส่วนที่เป็นทวีปยุโรปและส่วนที่เป็นทวีปเอเชียของประเทศตุรกี และถือเป็นช่องแคบที่มีความเปราะบางในเรื่องปัญหาความขัดแย้งและยังเป็นช่องแคบที่มีความแออัดยัดเยียดของการขนส่งสินค้าแห่งหนึ่งของภูมิภาค และจัดเป็นโครงการที่ก่อให้เกิดผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมในระดับสูง โดยผลกระทบหลักที่เกิดจากโครงการ ประกอบด้วย เส้นทางวางท่อที่อยู่ใกล้กับถิ่นที่อยู่ทางธรรมชาติของพืชและสัตว์ที่สำคัญ การเรียกร้องจากกลุ่มชุมชนให้ได้รับการดูแลและค่าชดเชยเป็นพิเศษ ปรากฏการณ์แผ่นดินไหวที่เกิดขึ้นในหลายส่วนของเส้นทางวางท่อ ตลอดจนปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองในประเทศจอร์เจีย

ในระยะแรก กลุ่มสถาบันการเงินที่ให้เงินกู้แก่โครงการนี้ประกอบด้วย ธนาคารเอกชน 4 แห่งร่วมกับบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ ธนาคารเพื่อการบูรณะและพัฒนายุโรป (European Bank for Reconstruction and Development: EBRD) และบริษัทการลงทุนเอกชนของต่างประเทศ (Overseas Private Investment Corporation: OPIC) ซึ่งเป็นสถาบันการเงินที่มีนโยบายด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมที่มีความเข้มงวด รวมถึงมีเจ้าหน้าที่ที่มีประสบการณ์ด้านการประเมินผลกระทบด้านสังคม

และสิ่งแวดล้อม กลุ่มสถาบันการเงินได้ดำเนินการประเมินผลกระทบอย่างรอบด้าน รวมถึงได้มีการว่าจ้างที่ปรึกษาอิสระในการตรวจสอบผู้กู้ (due diligence) และประเมินผลการปฏิบัติตามหลักการ Equator Principles

จากผลการประเมินผลกระทบด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมของโครงการที่ดำเนินการโดยสถาบันการเงินผู้ให้เงินกู้ บริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ และบริษัท BP พบว่า สถาบันการเงินที่ใช้หลักการ Equator Principles รวม 8 แห่ง มีข้อสรุปว่าโครงการนี้ได้ดำเนินการสอดคล้องกับ Equator Principles รวมถึงนโยบายด้านสังคมและสิ่งแวดล้อมของบริษัทเงินทุนระหว่างประเทศ ทั้งนี้ ที่ปรึกษาอิสระ รวมถึง EBRD และ OPIC ก็ได้ยืนยันผลการประเมินไปในแนวทางเดียวกัน

แม้ว่าจะมีข้อถกเถียงในเรื่องหลักการ Equator Principles แต่อาจกล่าวได้ว่า โครงการท่อส่งน้ำมัน BTC เป็นโครงการแรกที่เป็นเสมือนกับการทดสอบการใช้หลักการ Equator Principles ซึ่งในกระบวนการของการปฏิบัติตาม Equator Principles นี้จำเป็นต้องอาศัยดุลยพินิจของสถาบันการเงินเป็นสำคัญ สิ่งนี้บ่งชี้ให้เห็นว่า ถึงแม้จะมีการตรวจสอบอย่างเข้มข้นและรอบด้านด้วยความซื่อตรงมากแค่ไหน แต่หน่วยงานแต่ละฝ่ายก็อาจมีข้อสรุปที่มีความแตกต่างกันได้ ซึ่งเห็นได้จากตัวอย่างของความคิดเห็นที่ขัดแย้งกันระหว่างกลุ่มองค์กรพัฒนาเอกชน สถาบันการเงินที่เป็นผู้ให้เงินกู้แก่โครงการ และองค์กรระหว่างประเทศ

โดยสรุป หลักการ Equator Principles ถือเป็นแนวทางที่สำคัญและอาจเป็นแนวทางเดียวของสถาบันการเงินในการแสดงความรับผิดชอบต่อสิ่งแวดล้อมและสังคม อย่างไรก็ตาม จากตัวอย่างกรณีศึกษาที่ยกมาข้างต้นชี้ให้เห็นว่า หลักการนี้ยังคงมีช่องโหว่โดยเฉพาะในทางปฏิบัติ ที่ยังต้องได้รับการปรับปรุงและพัฒนาต่อไปในอนาคตเพื่อให้สามารถบรรลุวัตถุประสงค์ที่ตั้งไว้อย่างมีประสิทธิภาพ

2) ตัวอย่างกลไกทางการเงินเพื่อสร้างแรงจูงใจในอนุรักษ์

(1) กลไกผลตอบแทนคุณค่าของระบบนิเวศ (Payment for Ecosystem Service: PES)

หลักการของ PES คือ ผู้ที่มีบทบาทในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติหรือผู้ให้บริการควรได้รับค่าชดเชยหรือค่าตอบแทน และผู้ที่ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติหรือผู้ที่ได้รับประโยชน์จากระบบนิเวศควรต้องจ่ายเพื่อแลกกับบริการทางด้านสิ่งแวดล้อมหรือประโยชน์ที่ได้รับ โดยจ่ายค่าชดเชยให้กับผู้ที่มีบทบาทในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติอาจอยู่ในรูปตัวเงินหรือสิ่งตอบแทนอื่นที่ไม่ใช่เงิน ได้แก่ การลดหย่อนภาษีหรือค่าธรรมเนียม ความมั่นคงของการถือครองที่ดิน และการถ่ายทอดองค์ความรู้และเทคโนโลยี PES

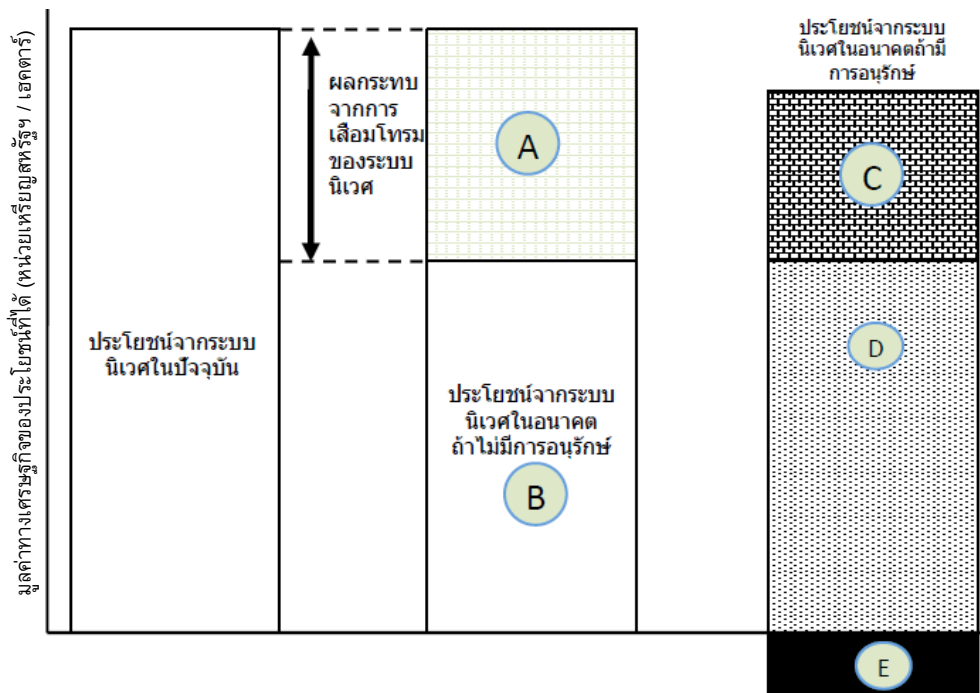
ดังนั้น จากความล้มเหลวของกลไกตลาด คือ การส่งสัญญาณที่ผิดให้กับผู้บริโภคและมีผลโดยตรงต่อปริมาณการบริโภค ยกตัวอย่างเช่น ถ้าราคาน้ำมันต่ำผู้บริโภคก็จะใช้น้ำมันในปริมาณที่มากขึ้น และถ้าราคาน้ำมันสูงขึ้นผู้บริโภคก็จะประหยัดการใช้น้ำมัน ในทำนองเดียวกันถ้าคนในสังคมไม่เข้าใจ

ถึงมูลค่าเศรษฐกิจที่แท้จริงของระบบนิเวศหรือเข้าใจว่า “ราคา” ของสินค้าและบริการ (price) ที่ได้จากระบบนิเวศต่ำกว่ามูลค่าที่แท้จริง (economic value) ก็จะมีแนวโน้มที่จะใช้ประโยชน์จากระบบนิเวศมากกว่าที่ควรจะเป็นเช่นเดียวกัน

ในกรณีของบริการเชิงนิเวศ (Ecosystem Service) โดยทั่วไปแล้วผู้ที่ทำหน้าที่ดูแลรักษามักจะไม่ได้รับค่าตอบแทนจึงไม่มีแรงจูงใจที่จะดูแลรักษาทรัพยากร เพราะในขณะที่ตนเองจะต้องใช้เวลาและก็มีต้นทุนในการดูแลรักษาฟื้นฟูทรัพยากร ผู้ที่ได้รับประโยชน์กลับไม่ต้องรับผิดชอบทั้งต้นทุนที่เกิดขึ้นและเวลาที่ใช้ในการดูแลรักษาทรัพยากร ในทางเศรษฐศาสตร์หากการดำเนินการใด ๆ ก็ตามที่ทำให้เกิดผลประโยชน์ภายนอกทางด้านบวก (positive externalities) ผู้ประกอบการมักจะขาดแรงจูงใจที่จะผลิต เพราะเกิดความแตกต่างระหว่างต้นทุนและประโยชน์ส่วนบุคคล (private costs and benefits) กับต้นทุนและประโยชน์ของสังคม (social costs and benefits) แต่เนื่องจากสังคมได้รับประโยชน์ จึงมีเหตุผลที่จะให้การสนับสนุนเพื่อที่จะเป็นแรงจูงใจให้ดำเนินการในกิจกรรมที่เป็นประโยชน์ต่อสังคม โดยการจ่ายค่าตอบแทนให้ชุมชนหรือบุคคลเพื่อการดูแลทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นหลักประกันความยั่งยืนของบริการทางด้านสิ่งแวดล้อม PES เป็นเครื่องมือในการส่งเสริมการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อเป็นหลักประกันความยั่งยืนของฐานทรัพยากรและประโยชน์หรือบริการที่มนุษย์จะได้จากระบบนิเวศ ทั้งนี้ แนวทาง PES มีความสอดคล้องกับกระแสการพัฒนาเศรษฐกิจที่มุ่งไปสู่การพัฒนาอย่างยั่งยืน ความมั่นคงทางอาหาร และการบรรเทาความยากจน โดยมีการนำไปใช้อย่างแพร่หลายในการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ เช่น การควบคุมคุณภาพน้ำในพื้นที่ต้นน้ำ การอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ การลดการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศ

โดยหลักแล้วผลกระทบจากการเสื่อมโทรมของระบบนิเวศคือความแตกต่างระหว่างมูลค่าเศรษฐกิจของระบบนิเวศ “ก่อน” และ “หลัง” จากที่ได้รับผลกระทบ การจะดำเนินการอะไรก็ตามเพื่อที่จะแก้ปัญหาของความเสื่อมโทรมของทรัพยากรธรรมชาติย่อมต้องมีต้นทุนของการดำเนินการ ดังนั้นประโยชน์สุทธิต่อสังคมจากนโยบายที่จะปรับปรุงหรือฟื้นฟูระบบนิเวศก็คือมูลค่าเศรษฐกิจของระบบนิเวศหลังจากหักต้นทุนของการอนุรักษ์และการฟื้นฟู

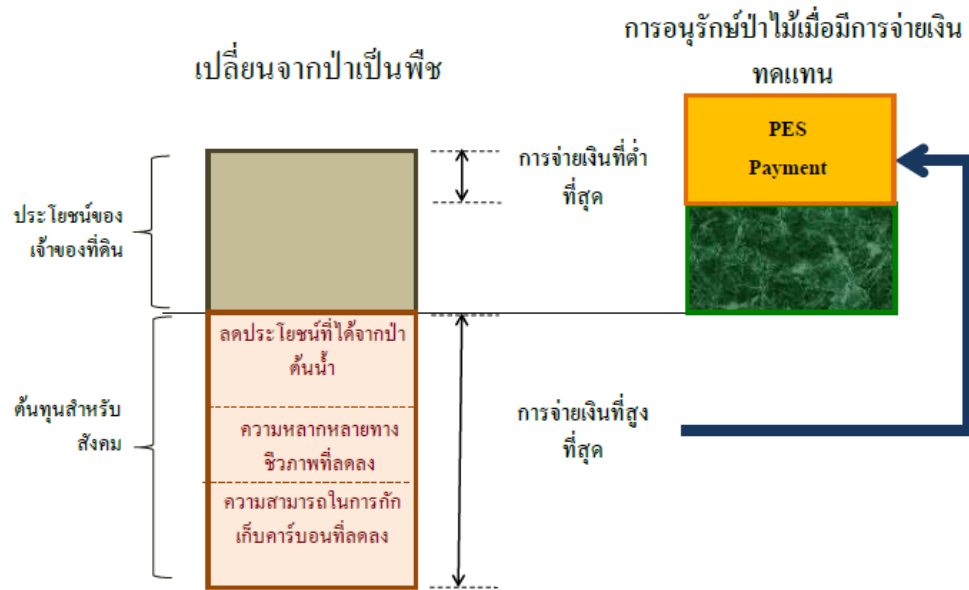
หากมีการดำเนินมาตรการในการอนุรักษ์และฟื้นฟูระบบนิเวศการสูญเสียสุทธิ (net loss) ก็จะน้อยกว่าขนาดของการสูญเสียสุทธิของสังคมถ้าหากไม่มีการดำเนินการใด ๆ เลยดังในภาพที่ 14 ถ้าไม่มีการดำเนินการใด ๆ เลย ประโยชน์ที่ได้รับจากระบบนิเวศในทุก ๆ ด้านจะลดลงและสังคมจะได้รับผลกระทบคิดเป็นมูลค่าเศรษฐกิจเท่ากับพื้นที่ A แต่ถ้ามีมาตรการในการฟื้นฟูและอนุรักษ์ระบบนิเวศแม้ต้องมีต้นทุนในการดำเนินการแต่สังคมก็ยังได้รับประโยชน์เท่ากับพื้นที่ B บวกพื้นที่ C และส่วนของพื้นที่ D คือ ต้นทุนในการดำเนินการ



ภาพที่ 14 : การเปลี่ยนแปลงของประโยชน์ที่ได้จากระบบนิเวศที่เกิดจากการอนุรักษ์

ที่มา : Stefano Pagiola, K. Vonitner และ J. Bishop . Assessing the Economic Value of Ecosystem Conservation , World Bank , IUCN, Nature Conservancy , 2004.

สำหรับกรอบแนวคิดตามกลไก PES จากภาพที่ 15 หากเจ้าของที่ดินเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากพื้นที่ป่าไปปลูกพืช จะพบว่าสังคมมีต้นทุนที่สูงกว่าประโยชน์ที่เจ้าของที่ดินได้รับในด้านต่าง ๆ เช่น ประโยชน์ที่ได้จากป่าต้นน้ำ ความหลากหลายทางชีวภาพที่ลดลง ความสามารถในการกักเก็บคาร์บอนที่ลดลง หากมีการนำกลไก PES มาใช้จะเข้าไปช่วยให้ผู้รับบริการเชิงนิเวศได้ประโยชน์เท่าเดิมโดยการจ่ายทดแทนให้กับเจ้าของที่ดินหรือผู้ที่ทำหน้าที่ให้บริการเชิงนิเวศให้ทำหน้าที่อนุรักษ์ป่าไม้



Source: Engel, Pagiola & Wunder, 2008

ภาพที่ 15 : กรอบแนวคิดเรื่อง PES

สำหรับองค์ประกอบที่เป็นเงื่อนไขความสำเร็จของการนำเอากลไก PES มาใช้เป็นกลไกสร้างแรงจูงใจในการอนุรักษ์ คือ ความโปร่งใส (Transparency) กิจกรรมการอนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรที่นอกเหนือจากมาตรการที่ผู้ให้บริการดำเนินการอยู่แล้ว (Additionality) มีการให้ค่าตอบแทนแบบมีเงื่อนไข (Conditionality) และเป็นไปตามความสมัครใจ (Voluntary)

(2) MALUA BIOBANK

รัฐ Sabah ประเทศมาเลเซีย ร่วมกับ Eco Products Fund และ Equator Environmental ได้ออกระเบียบยกเลิกสัมปทานป่าไม้และการอนุญาตให้พัฒนาสวนปาล์มภายในพื้นที่ 80,000 เฮกตาร์รอบ ๆ เขตอนุรักษ์ป่า Malua Forest Reserve โดยการนำแนวคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารเพื่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติมาใช้ เพื่อที่จะทำให้การลงทุนเพื่อการอนุรักษ์สัตว์ที่ใกล้จะสูญพันธุ์เป็นการลงทุนที่มีผลตอบแทนในเชิงพาณิชย์สูง ธนาคารฯ จะนำเงินลงทุนไปใช้ในการอนุรักษ์และฟื้นฟูแหล่งที่อยู่อาศัยของลิงอุรังอุตังและรักษาสภาพให้คงอยู่เป็นระยะเวลา 50 ปี

วิธีการดำเนินการ คือ แบ่งผืนป่าออกเป็นแปลง แปลงละ 100 ตารางเมตร ฟื้นฟูสภาพของป่าอนุรักษ์ในพื้นที่แต่ละแปลงและนำไปจำหน่ายเป็น Biodiversity Credit ให้กับภาคธุรกิจที่ใช้น้ำมันปาล์มเป็นวัตถุดิบในการผลิตสินค้า เช่น สบู่ พลังงานชีวภาพ (Bio Fuel) เครดิตที่ว่ามันไม่สามารถนำไปใช้เพื่อชดเชยผลกระทบต่อแหล่งที่อยู่อาศัย หรือทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพตามแนวคิดของ

Biodiversity offsets แต่เป็นกลไกที่จะทำให้ภาคเอกชนสามารถเข้ามามีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรชีวภาพอย่างเป็นรูปธรรม

5.2 กรณีการศึกษาเกี่ยวกับป่าไม้และคุณภาพน้ำ

กรอบแนวคิดเกี่ยวกับการวิเคราะห์ทางเลือกของการใช้ที่ดินเพื่อตอบสนองเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมกับทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ตัวอย่างหนึ่งของความขัดแย้งระหว่างเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อม เป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจและสังคม คือ ปัญหาของการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้มาใช้เพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจอื่น ๆ ไม่ว่าจะเป็นการทำการเกษตรหรือการท่องเที่ยว การขยายชุมชน การขยายการทำเหมืองแร่ ถ้าพิจารณาจากเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมเป็นหลัก

นอกจากทรัพยากรป่าไม้มีประโยชน์ทางตรงในรูปของไม้ ผลิตจากป่าแล้วป่าไม้ยังมีประโยชน์หลายด้านในการเป็นแหล่งที่อยู่อาศัยของสัตว์ป่า การดูดซับคาร์บอน การปกป้องหน้าดิน และลดการชะล้างพังทลายของหน้าดิน ดังนั้น หากมีการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ไปเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจไม่ว่าจะเป็นการทำการเกษตร การพัฒนาเป็นแหล่งที่อยู่อาศัย การพัฒนาระบบการท่องเที่ยว ย่อมมีผลทำให้เกิดการสูญเสียประโยชน์ทางตรงและทางอ้อมที่เคยได้

ประโยชน์ทางอ้อมที่สำคัญด้านหนึ่งของป่าไม้ คือ การเป็นหลักประกันปริมาณน้ำและคุณภาพน้ำเพื่อการอุปโภคบริโภค โครงการที่มีการอ้างอิงกันมาก คือ การประหยัดต้นทุนของการผลิตน้ำประปาของเทศบาลนิวยอร์ก โดยการลงทุนในการบริหารจัดการต้นน้ำในบริเวณเทือกเขา Catskills ซึ่งเป็นค่าใช้จ่ายที่ต่ำกว่า เมื่อเทียบกับต้นทุนในการสร้างโรงกรองน้ำเพื่อปรับสภาพน้ำที่มีปริมาณของมลพิษและตะกอนสะสมเพิ่มขึ้น เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ (Lichilnisky และ Heal คศ. 1998) แต่ที่ผ่านมามีการศึกษาเชิงปริมาณเพื่อประเมินว่าประโยชน์ในด้านนี้มีมากน้อยเพียงใดนั้นมีจำกัด การศึกษาของ Earnst (2004) ที่ใช้ข้อมูลจากโรงงานผลิตน้ำประปาในสหรัฐอเมริกา 27 โรง ในปี ค.ศ. 2002 ได้สรุปได้ว่า โดยทั่วไปแล้วหากพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นร้อยละ 10 จะทำให้ต้นทุนในการปรับสภาพน้ำเพื่อนำมาผลิตน้ำประปาเพิ่มขึ้น ร้อยละ 20 ซึ่งสอดคล้องกับผลการศึกษาของ Dudley และ Stolton (2003) ที่สรุปว่าการบริหารจัดการพื้นที่ป่าต้นน้ำที่ดีจะเป็นการลงทุนที่มีประสิทธิภาพ (Cost-effective) มากที่สุดในการสร้างหลักประกันว่าประชาชนในพื้นที่จะมีอุปทานน้ำที่สะอาด การศึกษาของ Dunne และ Leopold (1978) และ Hewlett 1983 ก็ได้สรุปว่า คุณภาพน้ำที่ไหลผ่านป่าไม้นั้นจะเป็นน้ำที่สะอาด มากกว่าน้ำที่ไหลผ่านพื้นที่ที่มีการใช้ที่ดินแบบอื่น มีการศึกษาหลายเรื่องที่ได้ข้อสรุปว่า ต้นทุนการผลิตน้ำลดลงถ้ามีปริมาณตะกอนน้อย (ขุ่นน้อย) และมีปริมาณสารแขวนลอยน้อยโดยถ้าระดับความขุ่นของน้ำลดลง 1% จะทำให้ต้นทุนต่ำลงระหว่าง 0.07-0.33 % (Forster, Bondes และ Southgate, 1987) Moore และ McCanl 1987, Hlomes 1988

แม้ว่าจะมีการศึกษาเกี่ยวกับประโยชน์ในการรักษาป่าต้นน้ำในการลดต้นทุนการผลิตน้ำประปา แต่การศึกษาเชิงประจักษ์ในประเทศที่กำลังพัฒนานั้นมีจำกัด Bruijnzeel (2004) ได้เคยศึกษาและสรุปว่าน้ำที่ไหลมาจากพื้นที่ป่าไม้นั้นสะอาดกว่าน้ำที่ไหลผ่านที่ดินที่มีการใช้ที่ดินอย่างอื่น แต่ก็ยังไม่มีการศึกษาที่วิเคราะห์ประโยชน์ของป่าไม้ในการลดต้นทุนการผลิตน้ำประปา มีเพียงกรณีศึกษาของเสถียร นพเก้า และคณะ (2007) ที่วิเคราะห์ต้นทุนที่ยืนยันว่าต้นทุนของการผลิตน้ำประปานั้นสูงขึ้นถ้าหากน้ำขุ่น คือ มีการวิเคราะห์ตะกอนหรือสารแขวนลอยมาก งานของ Rahim และ Shahwahid (2011) ซึ่งวิเคราะห์โดยใช้ข้อมูลจากโรงงานผลิตน้ำประปา 6 โรง ในรัฐกะลันตันประเทศมาเลเซีย การวิเคราะห์เชิงปริมาณเพื่อชี้ให้เห็นประโยชน์ในด้านการรักษาคุณภาพน้ำจึงน่าที่จะเป็นประโยชน์ในการเป็นหลักฐานที่สามารถอ้างอิงได้ว่าหากสูญเสียพื้นที่ป่าไม้ไปมูลค่าทางเศรษฐกิจของความสูญเสียจะมาน้อยเพียงใด ส่วนของการวิเคราะห์ทางเลือกของการใช้ที่ดินระหว่างเป้าหมายทางด้านสิ่งแวดล้อมและเป้าหมายทางด้านเศรษฐกิจสังคมจึงจะนำเอาประเด็นนี้มาเป็นกรณีศึกษา งานศึกษาที่เป็นต้นแบบของการวิเคราะห์ในส่วนนี้คืองานวิจัยของ Dr. Jeff Vincent เรื่อง Accounting for the Water Purification Services of Tropical forests ที่ใช้แบบจำลองทางเศรษฐมิติในการวิเคราะห์ผลกระทบการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินต่อคุณภาพน้ำ โดยอาศัยข้อมูลการเปลี่ยนแปลงของต้นทุนในการผลิตน้ำประปา และการใช้สารเคมีจากโรงงานผลิตน้ำประปา ในรัฐเปรัก (Perak) ประเทศมาเลเซีย ระหว่าง ปี ค.ศ. 1994-2005 ข้อมูลที่ได้จากโรงงาน คือ บริบทน้ำดิบที่ใช้ในแต่ละเดือนและต้นทุนของสารเคมี 3 ประเภทคือ สารส้ม (Alum) เพื่อลดความขุ่น ปูนขาวเพื่อปรับค่า Ph ของน้ำ และคลอรีนเพื่อฆ่าเชื้อโรค ข้อมูลที่ได้นี้นำมาเชื่อมกับฐานข้อมูล GIS เพื่อวิเคราะห์ความเชื่อมโยงระหว่างต้นทุน กับการใช้ที่ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำย่อยที่เป็นแหล่งน้ำของโรงงานน้ำประปา 33 โรงงาน โดยการใช้ที่ดินแบ่งเป็นกลุ่มใหญ่ ๆ เพียง 4 ประเภท คือ ชุมชนพื้นที่ปลูกยางพารา พื้นที่ปลูกปาล์มน้ำมันและอื่น ๆ เป้าหมายของการวิเคราะห์คือ การนำเอาข้อมูลเกี่ยวกับการผลิตน้ำประปา และข้อมูลของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อวิเคราะห์ประโยชน์ส่วนเพิ่ม (Marginal Value) ของป่าไม้ในการรักษาคุณภาพน้ำ ประโยชน์ด้านที่สองของการศึกษาในลักษณะนี้ คือ การใช้ผลของการศึกษาไปประกอบการคำนวณ System of National Accounting (SNA) โดย Vincent และคณะ ได้วิเคราะห์ว่าประโยชน์จากการใช้ทางอ้อมของทรัพยากรป่าไม้ในการรักษาคุณภาพน้ำมีมูลค่าประมาณร้อยละ 7 ของมูลค่าส่วนเพิ่ม (Value Added) ในสาขาการผลิตน้ำประปา (water sector) ของรัฐเปรัก และเท่ากับร้อยละ 5 ของมูลค่าส่วนเพิ่มของเศรษฐกิจสาขาป่าไม้ ของรายได้ของรัฐ Perak หากวัดจากด้านการผลิต (production approach)

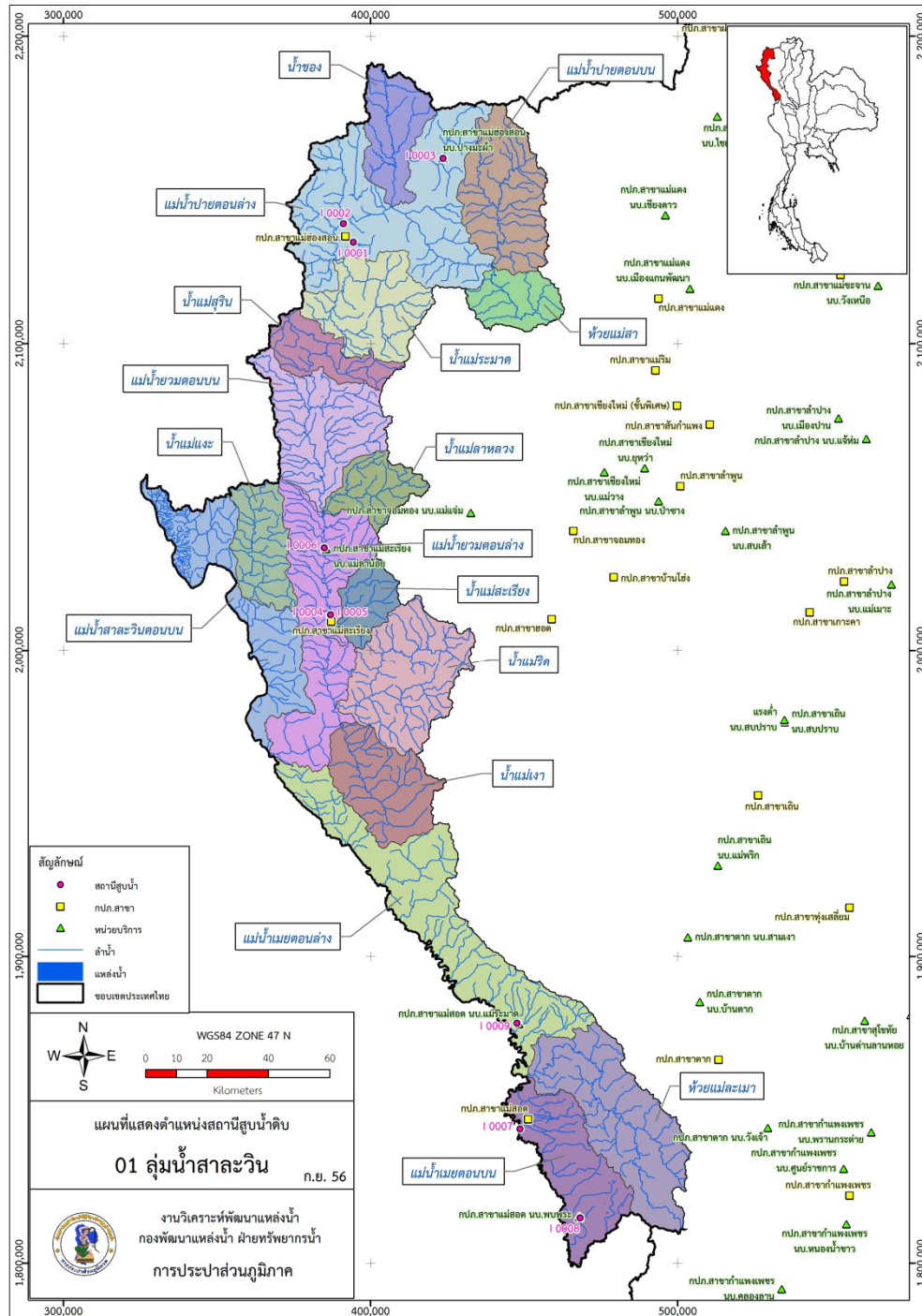
ภายใต้การวิเคราะห์ของโครงการนี้ คณะผู้วิจัยได้นำเอาแนวคิดรวมทั้งวิธีการวิเคราะห์ของ Vincent และคณะ มาเป็นกรอบในการวิเคราะห์มูลค่าเศรษฐกิจของประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้ของประเทศไทย ในการรักษาคุณภาพน้ำ ทั้งนี้ Dr. Jeff Vincent โดยการสนับสนุนของ Economic and Environmental Program for Southeast Asia (EEPSEA) ได้ให้เกียรติมาเป็นที่ปรึกษาของการ

วิเคราะห์ในส่วนนี้ ในช่วงตั้งแต่เริ่มต้นโครงการนักวิจัยได้รวบรวมข้อมูลเพื่อที่จะนำมาประกอบการวิเคราะห์ ดังนี้

1. ข้อมูลอนุกรมเวลาช่วงระหว่างปี 2547 และ 2557 ซึ่งเป็นข้อมูลรายไตรมาส ตามรายการ
 - ก. ต้นทุนสารเคมี
 - ข. ต้นทุนไฟฟ้า
 - ค. ต้นทุนอื่น ๆ
 - ง. ต้นทุนน้ำดิบ
2. ข้อมูลที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากข้อมูลสถิติของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และกรมพัฒนาที่ดิน
3. ข้อมูลที่เกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้ จากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

ข้อมูลที่ได้จากการประปาภูมิภาค คือ แผนที่แสดงตำแหน่งสถานีสูบน้ำดิบของทั้ง 25 กลุ่มน้ำของประเทศไทย ตามตัวอย่างในภาพที่ 12 ซึ่งเป็นแผนที่แสดงที่ตั้งของสถานีสูบน้ำของกลุ่มน้ำสาละวิน ข้อมูลอีกส่วนหนึ่งคือ รายละเอียดของสาขาการประปาภูมิภาคและแม่ข่ายการบริการ รวมทั้งแหล่งน้ำในกลุ่มน้ำแหล่งต่าง ๆ ตามตัวอย่างในตารางที่ 42 และข้อมูลที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์

ในส่วนที่ 3 คือ ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุน ซึ่งแบ่งเป็น 4 หมวด หมวดที่ 1 คือ วัสดุการผลิตที่ใช้ประกอบด้วยสารเคมี เช่น สารส้ม ปูนขาว คลอรีน และสารเคมีอื่น ๆ หมวดที่ 2 คือ ค่าวัสดุการผลิตที่ประกอบด้วยต้นทุนค่าซื้อน้ำและวัสดุการผลิตที่ใช้ไป หมวดที่ 3 คือค่าไฟฟ้า ฐานข้อมูลดังกล่าวเป็นข้อมูลของแต่ละโรงงานที่ผลิตน้ำประปาและข้อมูลรายไตรมาส หลังจากการหารือกับ Dr. Jeff Vincent คณะผู้วิจัยจึงได้ประสานงานกับการประปาส่วนภูมิภาคเพื่อขอข้อมูลต้นทุนย้อนหลังไป 10 ปี คือ ช่วงระหว่างปี 2547-2557 ซึ่งในช่วงปลายปี 2557 การประปาภูมิภาคจึงให้ความอนุเคราะห์จัดทำฐานข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนการผลิตน้ำประปาที่จะต้องนำมาประกอบกับข้อมูลที่เกี่ยวข้องกับการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้



ภาพที่ 16 : ตำแหน่งสถานีสูบน้ำดิบของทั้ง 25 ลุ่มน้ำสาละวิน

ตารางที่ 45 : ตัวอย่างสาขาการประปาภูมิภาคและแม่ข่ายการบริการ รวมทั้งแหล่งน้ำในลุ่มน้ำแหล่งต่าง ๆ

CODE	NAME	แหล่งน้ำ	ลุ่มน้ำหลัก	กปภ_สาขา	แม่ข่าย/หน่วย บริการ	กปภ_ เขต	UTM_E_47	UTM_N_47	ZONE
I 0001	แรงต่ำแม่ฮ่องสอน 1	อ่างเก็บน้ำห้วย แม่ฮ่องสอน	01; แม่น้ำสาละ วิน	กปภ.สาขา แม่ฮ่องสอน	แม่ข่าย แม่ฮ่องสอน	9	394459	2132906	47
I 0002	แรงต่ำแม่ฮ่องสอน 2	แม่น้ำปาย	01; แม่น้ำสาละ วิน	กปภ.สาขา แม่ฮ่องสอน	แม่ข่าย แม่ฮ่องสอน	9	391090	2139032	47
I 0003	กปภ.สาขา แม่ฮ่องสอน นบ. ปางมะผ้า	ลำน้ำกลาง	01; แม่น้ำสาละ วิน	กปภ.สาขา แม่ฮ่องสอน	นบ.ปางมะผ้า	9	423537	2160242	47
I 0004	แรงต่ำแม่สะเรียง 1	แม่น้ำยม	01; แม่น้ำสาละ วิน	กปภ.สาขาแม่สะ เรียง	แม่ข่ายแม่สะ เรียง	9	386895	2011617	47
I 0005	แรงต่ำแม่สะเรียง 2	แม่น้ำยม	01; แม่น้ำสาละ วิน	กปภ.สาขาแม่สะ เรียง	แม่ข่ายแม่สะ เรียง	9	386932	2011653	47
I 0006	แรงต่ำแม่ลาน้อย	แม่น้ำยม	01; แม่น้ำสาละ วิน	กปภ.สาขาแม่สะ เรียง	นบ.แม่ลาน้อย	9	384925	2033459	47
I 0007	แรงต่ำแม่สอด	แม่น้ำเมย	01; แม่น้ำสาละ วิน	กปภ.สาขาแม่สอด	แม่ข่ายแม่สอด	10	448695	1843713	47
I 0008	แรงต่ำพบพระ	ลำธาร	01; แม่น้ำสาละ วิน	กปภ.สาขาแม่สอด	แม่ข่ายพบพระ	10	468244	1814762	47
I 0009	แรงต่ำแม่ระมาด	ห้วยคะเนจื้อ	01; แม่น้ำสาละ วิน	กปภ.สาขาแม่สอด	นบ.แม่ระมาด	10	447712	1878244	47
I 0010	แรงต่ำอุตรธานี 1	หนองสำโรง	02; แม่น้ำโขง	กปภ.สาขาอุตรธานี	แม่ข่ายอุตรธานี	7	901144	1933507	47

I 0011	แรงต่ำอุดรธานี 2	เขื่อนห้วยหลวง	02; แม่น้ำโขง	กปภ.สาขาอุดรธานี	แม่ข่ายอุดรธานี	7	883703	1925502	47
I 0012	แรงต่ำ อุดรธานี 3	หนองประจักษ์	02; แม่น้ำโขง	กปภ.สาขาอุดรธานี	แม่ข่ายอุดรธานี	7	901967	1929886	47
I 0013	แรงต่ำน้ำโสม	อ่างเก็บน้ำห้วยน้ำทรง	02; แม่น้ำโขง	กปภ.สาขาบ้านผือ	นบ.บ้านโสม	7	832589	1965253	47
I 0014	แรงต่ำกุดจับ	อ่างเก็บน้ำห้วยหลวงน้อย	02; แม่น้ำโขง	กปภ.สาขาบ้านผือ	นบ.กุดจับ	7	882272	1929353	47
I 0015	แรงต่ำคำบง	อ่างเก็บน้ำบ้านคำบง	02; แม่น้ำโขง	กปภ.สาขาบ้านผือ	นบ.คำบง	7	877337	1949450	47
I 0016	แรงต่ำ นบ.กลางใหญ่ - นาจั่ว	อ่างเก็บน้ำหนองจาน	02; แม่น้ำโขง	กปภ.สาขาบ้านผือ	นบ.กลางใหญ่ - นาจั่ว	7	861846	1973317	47

ฐานข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้มีอยู่ 2 ส่วน ส่วนแรกคือ ข้อมูลที่ได้รับการอนุเคราะห์จากคุณสมยศ แสงนิล กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช เกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ สำหรับข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ซึ่งมาจากโครงการจัดทำข้อมูลสภาพพื้นที่ป่า ปี พ.ศ. 2555 และ 2556 ส่วนที่สองคือข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ซึ่งเป็นข้อมูลที่แสดงการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้ โดยจะนำเอาข้อมูลของการเปลี่ยนแปลงในช่วงระยะเวลาเดียวกันกับข้อมูลของต้นทุนการผลิตน้ำประปา คือ ปี พ.ศ. 2547-2557 (ตารางที่ 46)

ข้อมูลอีกด้านหนึ่งคือ ข้อมูลการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินซึ่งแหล่งข้อมูลที่จะนำ 2 ส่วนเช่นกัน ส่วนแรกข้อมูลการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินช่วงปี พ.ศ. 2547-2557 จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (ตารางที่ 47) ข้อมูลส่วนที่ 2 คือ ข้อมูลจากกรมพัฒนาที่ดิน ที่เป็นข้อมูลเกี่ยวกับการเปลี่ยนแปลงของการใช้ที่ดินเกี่ยวกับข้อมูลการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร (ตารางที่ 48)

ตารางที่ 46 : การกระจายพื้นที่ป่าไม้ในภาคต่าง ๆ ของประเทศไทย

Forest Type	North		North - East		Central		South		East		Total (Country)	
	Trees	Volume (cu.m.)	Trees	Volume (cu.m.)	Trees	Volume (cu.m.)	Trees	Volume (cu.m.)	Trees	Volume (cu.m.)	Trees	Volume (cu.m.)
Tropical Evergreen Forest	.	.	.	.	.	.	594,180,101	165,545,913.50	15,256,457	1,627,573.13	609,436,558	167,173,486.64
Dry Evergreen Forest	476,702,645	121,505,049.76	404,912,388	68,105,792.63	267,960,353	34,128,220.61	.	.	262,920,518	76,332,616.68	1,412,495,903	300,071,679.68
Hill Evergreen Forest	288,256,644	59,988,314.06	34,922,769	6,871,380.62	.	.	.	.	.	.	323,179,413	66,859,694.68
Pine Forest	36,484,022	8,421,845.24	.	.	.	.	.	.	.	.	36,484,022	8,421,845.24
Fresh Water Swamp Forest	712,151	39,831.11	.	.	.	.	21,391,908	981,765.80	.	.	22,104,059	1,021,596.91
Mangrove Forest	.	.	.	.	7,450,191	169,808.50	.	.	.	.	.	.
Swamp Forest	.	.	5,313,739	792,324.63	.	.	.	.	.	.	.	.
Beach Forest	.	.	.	.	.	.	1,725,596	118,214.01	.	.	1,725,596	118,214.01
Mixed Deciduous Forest	1,594,203,864	370,199,016.14	512,474,517	76,042,932.85	280,203,865	57,343,508.66	5,176,787	955,954.37	73,844,538	22,877,309.89	2,465,903,569	527,418,721.91
Dry Dipterocarp Forest	1,603,763,116	205,587,666.17	614,120,317	63,533,303.49	125,502,845	10,296,211.59	.	.	11,969,608	1,024,396.89	2,355,355,886	280,441,578.14
Forest Plantation	107,863,423	12,864,429.67	55,821,650	2,335,636.46	11,640,923	1,942,180.55	18,488,525	5,080,012.34	73,899,318	3,129,045.63	267,713,839	25,351,304.66
Disturbed Forest	34,018,886	3,430,703.23	38,894,378	4,256,334.07	5,806,766	336,962.79	2,903,383	464,867.52	3,314,239	396,498.32	84,937,652	8,885,365.92
Total	4,142,004,750	782,036,855.39	1,666,459,758	221,937,704.75	698,564,942	104,216,892.70	643,866,299	173,146,727.54	441,204,677	105,387,440.55	7,579,336,498	1,385,763,487.80

ที่มา : สมยศ แสงนิล (กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช)

หมายเหตุ : ไม่รวมจังหวัดยะลา นราธิวาส และปัตตานี

ตารางที่ 47 : การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินช่วงปี พ.ศ. 2545-2555

รวมทั้ง ประเทศ	พื้นที่ป่าไม้ (ไร่)	พื้นที่ เกษตรกรรม (ไร่)	ข้าว (ไร่)	พืชไร่ (ไร่)	ผลไม้ (ไร่)	ผักสวนครัว (ไร่)	อื่น ๆ (ไร่)	นอกภาค เกษตรกรรม (ไร่)	รวม (ไร่)	ขนาด การถือครอง ไร่/ครัวเรือน	จำนวน ครัวเรือน
2545	106,319,188	151,029,285	71,544,396	32,471,464	31,709,827	1,509,793	13,793,805	63,348,415	320,696,888	26.4	5,720,219
2546	106,319,188	151,004,165	71,434,134	32,433,725	31,865,171	1,513,993	13,757,142	63,373,535	320,696,888	26.07	5,792,522
2547	104,744,331	150,957,944	71,220,672	32,397,587	32,104,009	1,530,987	13,704,689	64,994,613	320,696,888	26.05	5,794,031
2548	100,625,821	150,917,767	71,164,615	32,318,362	32,625,253	1,483,078	13,326,459	69,153,300	320,696,888	26.04	5,795,540
2549	99,157,878	150,867,562	71,106,533	32,196,588	32,794,089	1,500,387	13,269,965	70,671,448	320,696,888	26.08	5,784,995
2550	99,157,878	150,615,116	70,957,848	31,995,158	33,229,919	1,494,228	12,937,963	70,923,894	320,696,888	26.07	5,778,338
2551	107,241,030	149,794,208	70,858,141	31,814,899	33,860,168	1,330,478	11,930,522	63,661,650	320,696,888	25.91	5,782,110
2552	107,241,030	149,693,871	70,603,780	31,505,582	34,364,389	1,344,312	11,875,808	63,761,987	320,696,888	25.52	5,864,728
2553	107,241,030	149,416,681	70,278,004	31,297,044	34,717,478	1,358,027	11,766,128	64,039,177	320,696,888	25.43	5,875,434
2554	107,241,030	149,246,428	69,985,657	31,149,384	34,907,433	1,394,684	11,809,270	64,209,430	320,696,888	25.42	5,871,048
2555	107,241,030	149,240,058	69,967,975	31,154,880	34,914,614	1,397,163	11,805,426	64,215,800	320,696,888	25.25	5,910,791

ที่มา : ศูนย์ภูมิภาคเทคโนโลยีอวกาศและภูมิสารสนเทศภาคตะวันออก มหาวิทยาลัยบูรพา. รายงานการใช้ประโยชน์ที่ดินเชิงพื้นที่รายแปลง มาตรฐาน 1:4,000 จังหวัดปราจีนบุรี โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร.

มีนาคม 2553.

ตารางที่ 48 : การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร

	ตะวันออกเฉียงเหนือ (ไร่)	ภาคเหนือ (ไร่)	ภาคกลาง (ไร่)	ภาคตะวันออก (ไร่)	ภาคใต้ (ไร่)	รวม	
						ไร่	ร้อยละ
พื้นที่ชุมชนและที่อยู่อาศัย	5,016,240	3,607,095	3,511,537	1,405,941	1,570,987	15,111,800	4.71
ภาคเกษตรกรรม	71,532,728	38,843,904	21,816,008	13,643,063	25,749,853	171,585,556	53.51
ที่นารกร้าง	315,876	105,687	128,349	190,866	600,136	1,340,914	0.42
ข้าวเปลือก	47,315,666	17,366,638	8,970,190	2,906,129	2,060,739	78,619,362	24.52
พืชไร่	16,237,706	11,923,211	6,718,929	3,786,903	12,622	38,679,371	12.06
ไม้ยืนต้น	5,651,139	1,790,619	1,594,302	3,649,369	19,778,847	32,464,276	10.12
ไม้ผล	1,380,611	3,587,531	2,595,747	2,254,846	2,708,228	12,526,963	3.91
พืชหมุนเวียน		3,607,916				3,607,916	1.12
เลี้ยงปลา	116,747	66,771	1,223,481	738,567	548,806	2,694,372	0.84
อื่น ๆ	514,983	395,531	585,010	116,383	40,475	1,652,382	0.52
ป่าไม้	20,784,463	59,730,144	14,978,355	4,871,623	12,805,551	113,170,136	35.29
พื้นที่ที่ยังคงสภาพป่าไม้	14,554,030	57,149,137	14,526,842	4,596,152	12,157,352	102,983,513	32.11
พื้นที่ที่จะฟื้นฟูสภาพป่าไม้	6,230,433	2,581,007	451,513	275,471	648,199	10,186,623	3.18
แหล่งน้ำผิวดิน	3,266,461	1,361,729	1,352,885	496,791	2,334,486	8,812,352	2.75
อื่น ๆ	4,934,071	2,484,808	1,791,655	1,070,394	1,736,115	12,017,043	3.74
พื้นที่ทิ้งร้าง	3,969,321	1,958,949	1,211,451	821,369	1,218,534	9,179,624	2.86
พื้นที่ลุ่มน้ำ	741,190	346,263	263,752	134,695	347,883	1,833,783	0.57
อื่น ๆ (เหมืองแร่ ฯลฯ)	223,560	179,596	316,452	114,330	169,698	1,003,636	0.31
รวม	105,533,963	106,027,680	43,450,440	21,487,812	44,196,992	320,696,887	100

ที่มา : กรมพัฒนาที่ดิน (พฤษภาคม 2553)

จากฐานข้อมูลที่มีอยู่ในขณะนี้ได้วิเคราะห์เบื้องต้นว่า การลดลงของพื้นที่ป่าไม่มีความสัมพันธ์กับต้นทุนของการผลิตน้ำประปาที่เพิ่มขึ้นอย่างมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่เนื่องจากคณะวิจัยมีความประสงค์ที่จะวิเคราะห์เจาะลึกไปจนถึงระดับพื้นที่ว่า การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินโดยเฉพาะการลดลงของพื้นที่ป่าในแต่ละจังหวัดมีผลต่อการเพิ่มขึ้นของต้นทุนการผลิตน้ำประปาหรือไม่ จึงได้ประสานงานกับประธานคณะกรรมการของการประปาส่วนภูมิภาค รวมทั้งสำนักงานการประปาภูมิภาคสาขาเพื่อขอความอนุเคราะห์ข้อมูลเพิ่มเติมเกี่ยวกับจุดรับน้ำสำหรับผลิตน้ำประปาแต่ละโรงงานว่ามาจากอ่างเก็บน้ำแม่น้ำ คลองธรรมชาติ ของประปาอื่น ๆ ซึ่งน่าจะมีผลโดยตรงต่อคุณภาพน้ำ ยกตัวอย่างเช่น หากจุดรับน้ำดิบเป็นอ่างเก็บน้ำ ปริมาณของตะกอนหรือสารแขวนลอยต่าง ๆ ก็จะมีน้อยทำให้ต้นทุนลดลง นอกจากนี้ ข้อมูลที่ต้องตรวจสอบคือ การซื้อน้ำดิบจากบริษัทเอกชนเพื่อมาจำหน่าย ซึ่ง Dr. Vincent แนะนำให้ตัดออกจากฐานข้อมูล นอกเสียจากการซื้อน้ำเป็นการซื้อน้ำดิบซึ่งต้องนำมาบรรจุ บำบัดตามขั้นตอนปกติของการผลิตน้ำประปา จึงต้องได้รับความร่วมมือจากการประปาภูมิภาคสาขา จำนวน 234 สาขา เพื่อตอบแบบสอบถาม

5.3 การวิเคราะห์มูลค่าเศรษฐกิจจากระบบนิเวศป่าต้นน้ำ

5.3.1 แหล่งข้อมูล⁴⁰

ข้อมูลที่ใช้ในการวิเคราะห์มีอยู่ 5 ส่วน ส่วนแรกคือ ข้อมูลที่ได้จากการประปาภูมิภาค ซึ่งประกอบด้วยข้อมูลจากงานวิเคราะห์พัฒนาแหล่งน้ำ 2 ส่วน ส่วนแรกคือ ฐานข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งน้ำของสาขาต่าง ๆ กลุ่มน้ำหลัก แม่ข่ายบริการ รวมทั้งพิกัดของจุดรับน้ำในเขตต่าง ๆ ตามรายละเอียดในตารางที่ 46 ส่วนที่สองคือ แผนที่แสดงตำแหน่งสถานีสูบน้ำดิบของแต่ละกลุ่มน้ำทั้ง 25 กลุ่มน้ำในประเทศไทย ตามตัวอย่างในภาพที่ 17 ข้อมูลอีกด้านหนึ่งที่ได้จากการประปาภูมิภาค คือ ข้อมูลอนุกรมเวลาระหว่างช่วงปี 2547-2557 ซึ่งเป็นข้อมูลรายไตรมาสที่แบ่งเป็น 4 องค์ประกอบ คือ ต้นทุนสารเคมี ต้นทุนไฟฟ้า ต้นทุนอื่น ๆ ซึ่งหมายถึงต้นทุนในการซื้อน้ำประปาที่จำหน่ายต่อเลยโดยไม่ต้องมีการบำบัดเพิ่มเติม และต้นทุนน้ำดิบซึ่งหมายถึงน้ำที่ซื้อจากกรมชลประทานหรือไม่ก็ซื้อจากบริษัทเอกชนที่เป็นน้ำที่ต้องนำมาผ่านกระบวนการก่อนที่จะจำหน่ายให้กับครัวเรือน

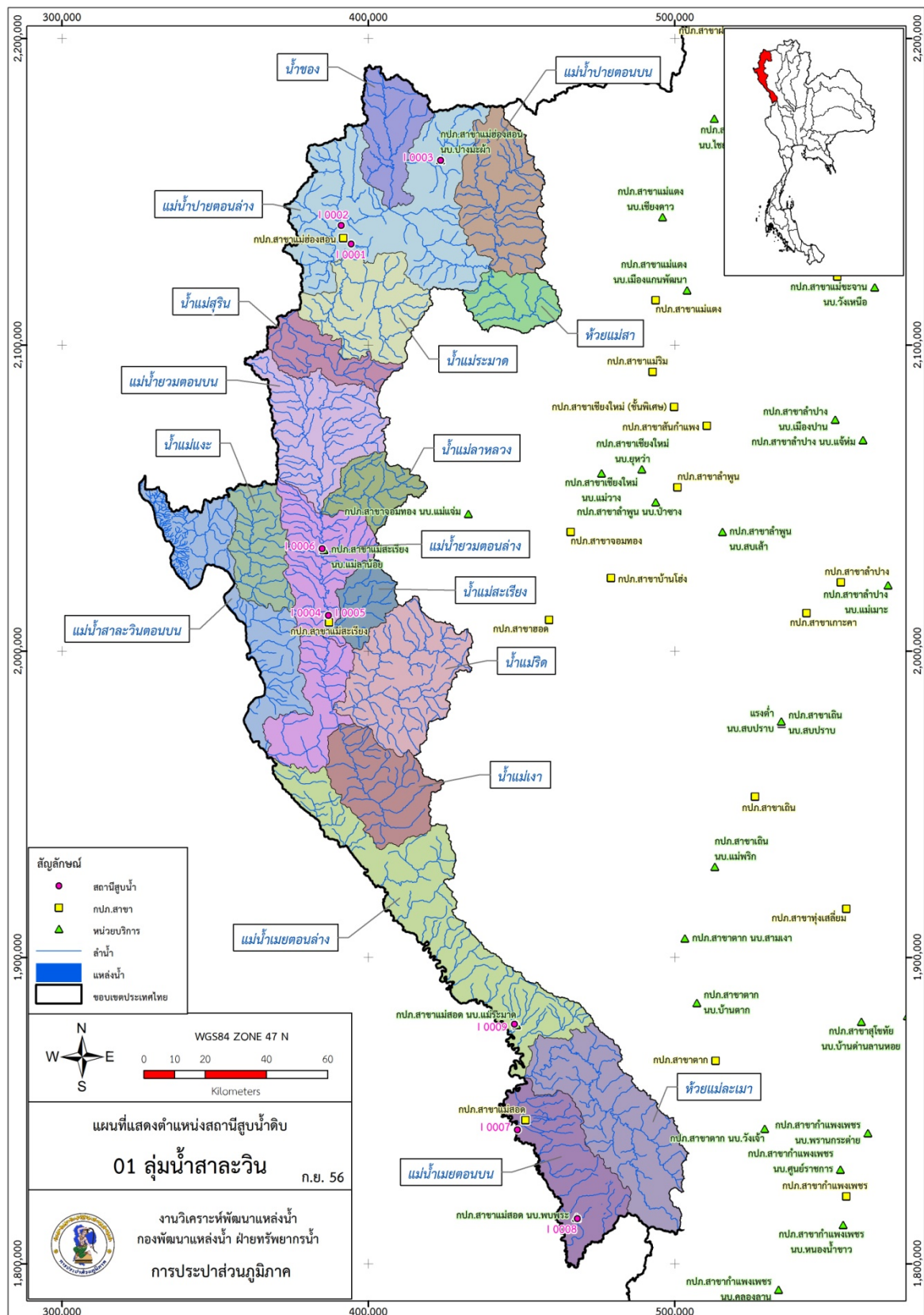
⁴⁰ สำหรับการวิเคราะห์ในส่วนนี้ คณะวิจัยใคร่ขอขอบคุณหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง การประปาส่วนภูมิภาค สำนักงานใหญ่ นางรัตนา กิจวรรณ ผู้ว่าการการประปาส่วนภูมิภาค ข้อมูลทางด้านกายภาพขอขอบคุณ นายมนูญ ธนะสังข์ ผู้อำนวยการกองพัฒนาแหล่งน้ำ นางสาวอัยณัฐ เณริมชัยรัตนกุล หัวหน้างานวิเคราะห์พัฒนาแหล่งน้ำ และข้อมูลทางการเงิน นางลัดดาวรรณ แสงเจือ ผู้อำนวยการกองบัญชี นางสาวไศรยา จินดาเสถียร นักบัญชี นายสมยศ แสงนิล กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช

ส่วนที่สองคือ ข้อมูลที่ได้จากกรมทรัพยากรน้ำ ซึ่งเป็นข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ของกลุ่มน้ำหลักและลุ่มน้ำย่อย ข้อมูลส่วนที่สามคือ ข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่ป่าไม้ซึ่งได้มาจาก 3 แหล่ง คือ พื้นที่ป่าไม้รายจังหวัด ตั้งแต่ปี 2547-2550 จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พื้นที่ป่าไม้รายจังหวัดตั้งแต่ปี 2551 และ 2556 จากกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ข้อมูลส่วนที่สี่คือ ข้อมูลปริมาณน้ำฝนรายเดือนตั้งแต่ปี 2548-2556 จากสำนักงานสถิติแห่งชาติ และสุดท้ายคือ ข้อมูลเกี่ยวกับการใช้ที่ดินรายจังหวัดช่วงปี 2547-2556 จากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

ตารางที่ 49 : ตัวอย่างฐานข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งน้ำของสาขาต่าง ๆ ลุ่มน้ำหลัก แม่ข่ายบริการ รวมทั้งพิกัดของจุดรับน้ำในเขตต่าง ๆ

CODE	NAME	แหล่งน้ำ	ลุ่มน้ำหลัก	กปภ.สาขา	แม่ข่าย/หน่วยบริการ	กปภ.เขต	UTM_E_47	UTM_N_47	ZONE
I 0001	แรงต่ำแม่ฮ่องสอน 1	อ่างเก็บน้ำห้วยแม่ฮ่องสอน	01; แม่น้ำสาละวิน	กปภ.สาขาแม่ฮ่องสอน	แม่ข่ายแม่ฮ่องสอน	9	394459	2132906	47
I 0002	แรงต่ำแม่ฮ่องสอน 2	แม่น้ำปาย	01; แม่น้ำสาละวิน	กปภ.สาขาแม่ฮ่องสอน	แม่ข่ายแม่ฮ่องสอน	9	391090	2139032	47
I 0003	กปภ.สาขาแม่ฮ่องสอน นบ.ปางมะผ้า	ลำน้ำกลาง	01; แม่น้ำสาละวิน	กปภ.สาขาแม่ฮ่องสอน	นบ.ปางมะผ้า	9	423537	2160242	47
I 0004	แรงต่ำแม่สะเรียง 1	แม่น้ำยวม	01; แม่น้ำสาละวิน	กปภ.สาขาแม่สะเรียง	แม่ข่ายแม่สะเรียง	9	386895	2011617	47
I 0005	แรงต่ำแม่สะเรียง 2	แม่น้ำยวม	01; แม่น้ำสาละวิน	กปภ.สาขาแม่สะเรียง	แม่ข่ายแม่สะเรียง	9	386932	2011653	47
I 0006	แรงต่ำแม่ลาน้อย	แม่น้ำยวม	01; แม่น้ำสาละวิน	กปภ.สาขาแม่สะเรียง	นบ.แม่ลาน้อย	9	384925	2033459	47
I 0007	แรงต่ำแม่สวด	แม่น้ำเมย	01; แม่น้ำสาละวิน	กปภ.สาขาแม่สวด	แม่ข่ายแม่สวด	10	448695	1843713	47
I 0008	แรงต่ำพพบพระ	ลำธาร	01; แม่น้ำสาละวิน	กปภ.สาขาแม่สวด	แม่ข่ายพพบพระ	10	468244	1814762	47
I 0009	แรงต่ำแม่ระมาด	ห้วยคะเนจื้อ	01; แม่น้ำสาละวิน	กปภ.สาขาแม่สวด	นบ.แม่ระมาด	10	447712	1878244	47
I 0010	แรงต่ำอุดรธานี 1	หนองลำโรง	02; แม่น้ำโขง	กปภ.สาขาอุดรธานี	แม่ข่ายอุดรธานี	7	901144	1933507	47
I 0011	แรงต่ำอุดรธานี 2	เขื่อนห้วยหลวง	02; แม่น้ำโขง	กปภ.สาขาอุดรธานี	แม่ข่ายอุดรธานี	7	883703	1925502	47
I 0012	แรงต่ำ อุดรธานี 3	หนองประจักษ์	02; แม่น้ำโขง	กปภ.สาขาอุดรธานี	แม่ข่ายอุดรธานี	7	901967	1929886	47
I 0013	แรงต่ำน้ำโสม	อ่างเก็บน้ำห้วยน้ำทรง	02; แม่น้ำโขง	กปภ.สาขาน้ำโสม	นบ.บ้านโสม	7	832589	1965253	47
I 0014	แรงต่ำกุดจับ	อ่างเก็บน้ำห้วยหลวงน้อย	02; แม่น้ำโขง	กปภ.สาขาน้ำโสม	นบ.กุดจับ	7	882272	1929353	47
I 0015	แรงต่ำคำบง	อ่างเก็บน้ำบ้านคำบง	02; แม่น้ำโขง	กปภ.สาขาน้ำโสม	นบ.คำบง	7	877337	1949450	47
I 0016	แรงต่ำ นบ.กลางใหญ่ - นาจิว	อ่างเก็บน้ำหนองงาน	02; แม่น้ำโขง	กปภ.สาขาน้ำโสม	นบ.กลางใหญ่ - นาจิว	7	861846	1973317	47

ที่มา : กองพัฒนาแหล่งน้ำ การประปาส่วนภูมิภาค (สำนักงานใหญ่)



ภาพที่ 17 : ตัวอย่างแผนที่แสดงตำแหน่งสถานีสูบน้ำดิบของแต่ละลุ่มน้ำทั้ง 25 ลุ่มน้ำในประเทศไทย
ที่มา : กองพัฒนาแหล่งน้ำ การประปาส่วนภูมิภาค (สำนักงานใหญ่)

5.3.2 การเตรียมข้อมูลเพื่อนำมาวิเคราะห์

ในขั้นตอนแรกคือ การนำเอารหัสของสำนักงานประปาสาขาต่าง ๆ ที่ได้จากกองบัญชาการประปาภูมิภาคมาเทียบกับข้อมูลของงานวิเคราะห์พัฒนาแหล่งน้ำว่าสาขาประปาแต่ละสาขามีแหล่งรับน้ำกี่จุด และรับน้ำดิบจากแหล่งน้ำใด รวมทั้งลุ่มน้ำหลัก จากนั้นนำมาหาตำแหน่งของประปาสาขาและจุดรับน้ำในแผนที่ และหาข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่รับน้ำของลุ่มน้ำหลักและลุ่มน้ำสาขา สำหรับแหล่งรับน้ำนั้น คณะวิจัยได้มีการส่งแบบสอบถามไปยังสำนักงานประปาภูมิภาคทุกสาขา เพื่อขอรายละเอียดเพิ่มเติมเกี่ยวกับการซื้อน้ำดิบ และแหล่งน้ำที่ใช้ (ตามแบบสอบถามที่แนบในภาคผนวก) รวมทั้งได้มีการสอบถามเพิ่มเติมเกี่ยวกับจำนวนโรงผลิตน้ำประปาที่เพิ่มขึ้นหรือลดลงในช่วงปี 2547-2557 ด้วย

ข้อมูลที่น่ามาใช้ต้องมีการปรับในระดับหนึ่งเนื่องจากฐานข้อมูลไม่สมบูรณ์ เช่น ข้อมูลป่าไม้ ซึ่งมีแนวโน้มที่ลดลงมาตลอดจนถึงปี 2550 แต่เพิ่มขึ้นอย่างผิดสังเกตในปี 2551 จากนั้นในฐานข้อมูลของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรพื้นที่ป่าไม้ก็ไม่ได้มีการเปลี่ยนแปลงไปตั้งแต่ปี 2551 จนถึงปี 2557 ซึ่งในความเป็นจริงเป็นไปได้ จึงต้องหารือกับผู้เชี่ยวชาญในสำนักงานแผนงานและสารสนเทศ และพบว่า การคำนวณพื้นที่ป่าไม้ตั้งแต่ปี 2551 เป็นต้นไปนั้นเกิดจากการใช้แผนที่มาตราส่วนที่ละเอียดกว่าอย่างใดก็ตาม เมื่อพิจารณาแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ระหว่างปี 2551-2556 ก็พบว่า มีแนวโน้มที่ลดลงแต่ปรากฏว่าพอปี 2557 พื้นที่ป่าไม้ก็กลับเพิ่มขึ้นอีก ส่วนหนึ่งเกิดจากการใช้คำจำกัดความของพื้นที่ที่แตกต่างกันในบางส่วน รวมทั้งมีการตรวจสอบข้อมูลบนพื้นดินเพื่อประกอบการตีความจากภาพถ่ายดาวเทียม เมื่อเป็นเช่นนี้ จึงต้องมีปรับฐานข้อมูลเพราะการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้ไม่ได้สะท้อนให้เห็นถึงแนวโน้มที่แท้จริง แต่เป็นเพียงการเปลี่ยนแปลงของวิธีการตีความภาพถ่ายดาวเทียม หลังจากปี 2550 ข้อมูลที่ใช้ได้จึงเป็นเพียงข้อมูลของปี 2551 และ 2556 สำหรับปีที่เหลือได้ใช้วิธีทางเศรษฐมิติเพื่อประมาณการณ์พื้นที่ป่าไม้ในช่วง 2552-2555 โดยอาศัยแนวโน้มของการเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงเป็นฐานในการคำนวณ

สำหรับข้อมูลปริมาณน้ำฝนรายเดือนนั้นจำเป็นต้องใช้ค่าเฉลี่ยของปริมาณน้ำฝนในภาคมาแทนค่าสำหรับจังหวัดที่ไม่มีข้อมูล เนื่องจากช่วงของการวิเคราะห์เป็นรายไตรมาสดังนั้นข้อมูลปริมาณน้ำฝนรายเดือนจึงนำมาปรับให้เป็นปริมาณน้ำฝนเฉลี่ยรายไตรมาส

สุดท้ายคือ การปรับข้อมูลเกี่ยวกับค่าใช้จ่ายให้เป็นปีปัจจุบันโดยใช้ดัชนีราคาผู้บริโภค (consumer price index) ของธนาคารโลกสำหรับประเทศไทย

สาขาลิขิตน้ำประปาสาขาใดที่มี “ค่าใช้จ่ายอื่น ๆ” มากกว่า 0 จะไม่นำมาวิเคราะห์เนื่องจากเป็นสาขาที่ไม่ได้ผลิตน้ำประปาเองแต่ซื้อน้ำประปามาแล้วจำหน่ายโดยไม่ผ่านกระบวนการใด ๆ

5.3.3 ผลการวิเคราะห์

ในการวิเคราะห์ได้ใช้แบบจำลองหลากหลายรูปแบบและผลของแบบจำลองที่ได้ค่าทางสถิติที่ดีที่สุด คือ ผลที่นำเสนอในตารางที่ 47 ซึ่งมีจำนวน 7,372 observation และมีค่า R square เท่ากับ 0.7828 ตัวแปรที่ใช้ในแบบจำลอง มีดังนี้

• ln_water_wtp	=	ค่า log ของปริมาณน้ำที่ผลิตในแต่ละจังหวัด
• p_forest	=	พื้นที่ป่าไม้ในแต่ละจังหวัด
• lquarter_1	=	ตัวแปรหุ่นของไตรมาสที่ 1
• lquarter_2	=	ตัวแปรหุ่นของไตรมาสที่ 2
• lquarter_3	=	ตัวแปรหุ่นของไตรมาสที่ 3
• lquarter_4	=	ตัวแปรหุ่นของไตรมาสที่ 4
• lyear_2547	=	ตัวแปรหุ่นของปี 2547
• lyear_2548	=	ตัวแปรหุ่นของปี 2548
• lyear_2549	=	ตัวแปรหุ่นของปี 2549
• lyear_2550	=	ตัวแปรหุ่นของปี 2550
• lyear_2551	=	ตัวแปรหุ่นของปี 2551
• lyear_2552	=	ตัวแปรหุ่นของปี 2552
• lyear_2553	=	ตัวแปรหุ่นของปี 2553
• lyear_2554	=	ตัวแปรหุ่นของปี 2554
• lyear_2555	=	ตัวแปรหุ่นของปี 2555
• lyear_2556	=	ตัวแปรหุ่นของปี 2556

นอกนั้นมีตัวแปร faculty ซึ่งเป็นตัวแปรหุ่นสำหรับพื้นที่ป่าไม้ของจังหวัด ในปีที่มีข้อมูลพื้นที่ป่าไม้ที่ได้มาจากการประมาณการณ์ของคณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์ ในแบบจำลองนี้ ปริมาณน้ำที่ผลิตในแต่ละสาขานั้นเป็นผลรวมของโรงประปาทุกโรงในสาขานั้น ๆ ซึ่งจำนวนโรงผลิตน้ำประปาในแต่ละจังหวัดนั้นแตกต่างกัน อาจจะมีตั้งแต่โรงผลิตโรงเดียวไปจนถึงสูงที่สุด คือ สาขาที่มีโรงผลิตน้ำประปา 9 โรง ในตารางที่ 47 จะเห็นว่าแบบจำลองไม่ได้นำเอาข้อมูลของปี 2549 และ 2554 มาวิเคราะห์เนื่องจากปัญหา collinearity นอกจากนั้น แบบจำลองยังไม่ได้นำเอาตัวแปรหุ่นของ faculty26, faculty34, faculty45, faculty52 และ faculty53 มาคำนวณด้วยเช่นเดียวกันเนื่องจากปัญหา collinearity

ตารางที่ 50 : แบบจำลองการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ป่าไม้กับต้นทุนการผลิตน้ำประปา

. xi: reg ln_cost_WTP ln_water_WTP p_forest i.quarter i.year faculty*, vce(cluster province)

i.quarter _lquarter_1-4 (naturally coded; _lquarter_1 omitted)

i.year _lyear_2547-2556 (naturally coded; _lyear_2547 omitted)

note: _lyear_2549 omitted because of collinearity

note: _lyear_2554 omitted because of collinearity

note: faculty26 omitted because of collinearity

note: faculty34 omitted because of collinearity

note: faculty45 omitted because of collinearity

note: faculty52 omitted because of collinearity

note: faculty53 omitted because of collinearity

Linear regression

Number of obs = 7372

F(12, 67) = .

Prob > F = .

R-squared = 0.7828

Root MSE = .53831

(Std. Err. adjusted for 68 clusters in province)

	Robust					
ln_cost_WTP	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
-----+-----						
ln_water_WTP	.8755329	.034427	25.43	0.000	.8068164	.9442494
p_forest	-.0058259	.0013981	-4.17	0.000	-.0086166	-.0030353
_lquarter_2	.4379515	.0084073	52.09	0.000	.4211704	.4547325
_lquarter_3	.7461557	.0151775	49.16	0.000	.7158614	.7764501
_lquarter_4	-.5519091	.0141596	-38.98	0.000	-.5801717	-.5236464
_lyear_2548	-.2222767	.029252	-7.60	0.000	-.280664	-.1638894
_lyear_2549	0 (omitted)					

_lyear_2550	-.0753467	.0189031	-3.99	0.000	-.1130774	-.037616
_lyear_2551	.0081667	.0315022	0.26	0.796	-.0547119	.0710453
_lyear_2552	-.0635965	.0216868	-2.93	0.005	-.1068836	-.0203094
_lyear_2553	-.0815314	.0148394	-5.49	0.000	-.1111509	-.0519119
_lyear_2554	0 (omitted)					
_lyear_2555	-.0558679	.0195604	-2.86	0.006	-.0949106	-.0168251
_lyear_2556	.0148651	.0272851	0.54	0.588	-.0395961	.0693263
faculty	-.8396468	.0712078	-11.79	0.000	-.9817782	-.6975153
faculty1	.8644522	.0675883	12.79	0.000	.7295455	.999359
faculty2	-.0748334	.0509301	-1.47	0.146	-.1764903	.0268234
faculty3	.8301454	.0585336	14.18	0.000	.7133118	.946979
faculty4	1.030675	.0674442	15.28	0.000	.8960554	1.165294
faculty5	.6579368	.0480426	13.69	0.000	.5620433	.7538303
faculty6	.9632972	.0575513	16.74	0.000	.8484244	1.07817
faculty7	.8835515	.0672938	13.13	0.000	.7492325	1.01787
faculty8	.209163	.0244049	8.57	0.000	.1604506	.2578754
faculty9	.8150797	.0823771	9.89	0.000	.6506545	.979505
faculty10	.6543366	.0681609	9.60	0.000	.518287	.7903862
faculty11	.2589874	.0303849	8.52	0.000	.198339	.3196358
faculty12	1.064231	.0418884	25.41	0.000	.980621	1.14784
faculty13	.6648454	.0699098	9.51	0.000	.525305	.8043859
faculty14	.6560379	.0484663	13.54	0.000	.5592988	.752777
faculty15	.9820277	.0662228	14.83	0.000	.8498464	1.114209
faculty16	.6156369	.0547427	11.25	0.000	.5063699	.7249038
faculty17	1.082459	.0559873	19.33	0.000	.9707075	1.19421
faculty18	.8158396	.0791877	10.30	0.000	.6577803	.9738988
faculty19	.243144	.0740651	3.28	0.002	.0953094	.3909785
faculty20	.6908969	.0716985	9.64	0.000	.547786	.8340077
faculty21	.8735123	.034209	25.53	0.000	.8052308	.9417938
faculty22	.6977773	.0955759	7.30	0.000	.507007	.8885475
faculty23	.6914497	.0564646	12.25	0.000	.5787458	.8041535

	Robust					
ln_cost_WTP	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
-----+-----						
faculty24	-.4854523	.057184	-8.49	0.000	-.599592	-.3713126
faculty25	.848126	.0282357	30.04	0.000	.7917673	.9044848

faculty26	0 (omitted)					
faculty27	.808532	.0719947	11.23	0.000	.6648301	.952234
faculty28	.9187004	.0595944	15.42	0.000	.7997494	1.037651
faculty29	1.000301	.0748964	13.36	0.000	.8508068	1.149795
faculty30	.9172176	.0557985	16.44	0.000	.8058432	1.028592
faculty31	.8306794	.0807868	10.28	0.000	.6694283	.9919305
faculty32	.4403855	.0541983	8.13	0.000	.3322052	.5485658
faculty33	.6254604	.0809379	7.73	0.000	.4639077	.7870131
faculty34	0 (omitted)					
faculty35	-.0535634	.1022304	-0.52	0.602	-.2576163	.1504894
faculty36	1.464486	.0602141	24.32	0.000	1.344298	1.584674
faculty37	.6906516	.0503405	13.72	0.000	.5901714	.7911317
faculty38	1.145409	.0563645	20.32	0.000	1.032905	1.257913
faculty39	1.088762	.0511706	21.28	0.000	.9866254	1.190899
faculty40	.6229229	.0523321	11.90	0.000	.5184675	.7273783
faculty41	.8094673	.0668082	12.12	0.000	.6761176	.942817
faculty42	.8514853	.0666191	12.78	0.000	.7185131	.9844575
faculty43	.7322175	.0335895	21.80	0.000	.6651725	.7992624
faculty44	.8519956	.0701485	12.15	0.000	.7119785	.9920127
faculty45	0 (omitted)					
faculty46	.886588	.0303221	29.24	0.000	.8260648	.9471112
faculty47	.0959806	.0453186	2.12	0.038	.0055244	.1864368
faculty48	1.87329	.0403402	46.44	0.000	1.79277	1.953809
faculty49	.4861337	.0442533	10.99	0.000	.3978038	.5744636
faculty50	.7701481	.0682525	11.28	0.000	.6339156	.9063806
faculty51	.515198	.0694334	7.42	0.000	.3766084	.6537875
faculty52	0 (omitted)					
faculty53	0 (omitted)					
faculty54	.7644712	.0280643	27.24	0.000	.7084546	.8204878
faculty55	.977901	.0513975	19.03	0.000	.8753111	1.080491
faculty56	.6277312	.0717273	8.75	0.000	.4845629	.7708994
faculty57	.5489773	.0421977	13.01	0.000	.4647503	.6332043
faculty58	.6987255	.0544832	12.82	0.000	.5899766	.8074745
faculty59	.5472979	.0681174	8.03	0.000	.4113351	.6832608
faculty60	.3726587	.0619811	6.01	0.000	.248944	.4963735
faculty61	.4530236	.0620492	7.30	0.000	.3291728	.5768744
faculty62	.8433303	.0622661	13.54	0.000	.7190466	.967614

faculty63	.331614	.0572665	5.79	0.000	.2173095	.4459185
faculty64	.932968	.0731888	12.75	0.000	.7868825	1.079053
faculty65	.9317694	.0552401	16.87	0.000	.8215096	1.042029
faculty66	.3582612	.0399287	8.97	0.000	.2785632	.4379592
faculty67	.787457	.0773372	10.18	0.000	.6330913	.9418228
faculty68	1.021304	.0492185	20.75	0.000	.9230631	1.119544
faculty69	1.147308	.0789416	14.53	0.000	.9897401	1.304876
faculty70	.7410359	.0918046	8.07	0.000	.5577931	.9242788
faculty71	.4433783	.0753567	5.88	0.000	.2929656	.593791
faculty72	1.118479	.0651177	17.18	0.000	.9885036	1.248454
_cons	-12.66404	.4321957	-29.30	0.000	-13.5267	-11.80137

ผลการวิเคราะห์ที่สำคัญในตาราง คือ ตัวแปร p_forest ซึ่งมีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 และเครื่องหมายของค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรนี้เป็น “ลบ” มีค่าเท่ากับ $-.0058259$ ซึ่งมีความหมายว่า หากพื้นที่ป่าไม้ในกลุ่มน้ำย่อยเพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ต้นทุนในการบำบัดน้ำประปาจะลดลงร้อยละ 0.6 ผลในตารางที่ 48 แสดงให้เห็นว่าตัวแปรหุ่นของไตรมาสต่าง ๆ ทุกไตรมาส มีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 โดยเมื่อเทียบกับไตรมาสที่ 1 แล้ว ต้นทุนของการผลิตน้ำประปาในไตรมาสที่ 2 และที่ 3 จะสูงกว่า ซึ่งก็สอดคล้องกับความเป็นจริงที่ว่าในช่วงไตรมาสที่ 2 และ 3 เป็นช่วงเริ่มเข้าหน้าฝนและหน้าฝน ซึ่งมีปริมาณน้ำฝนมากกว่า ทำให้ปริมาณตะกอนในน้ำดิบที่นำมาผลิตน้ำประปาสูงกว่าส่งผลให้ต้นทุนการผลิตสูงกว่า

ตารางที่ 48 : แบบจำลองการวิเคราะห์ความสัมพันธ์ระหว่างพื้นที่ป่าไม้กับต้นทุนการผลิตน้ำประปา

รวมตัวแปรหุ่นของแต่ละภาค

. * Add regional dummies

.

. xi: reg ln_cost_WTP ln_water_WTP p_forest i.region i.quarter i.year faculty*, vce(cluster province)

i.region _lregion_1-4 (_lregion_1 for region==Central omitted)

i.quarter _lquarter_1-4 (naturally coded; _lquarter_1 omitted)

i.year _lyear_2547-2556 (naturally coded; _lyear_2547 omitted)

note: _lyear_2549 omitted because of collinearity

note: _lyear_2554 omitted because of collinearity

note: faculty26 omitted because of collinearity

note: faculty34 omitted because of collinearity

note: faculty45 omitted because of collinearity

note: faculty52 omitted because of collinearity

note: faculty53 omitted because of collinearity

Linear regression

Number of obs = 7372

F(15, 67) = .

Prob > F = .

R-squared = 0.7850

Root MSE = .53569

(Std. Err. adjusted for 68 clusters in province)

	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
ln_cost_WTP						
ln_water_WTP	.8846346	.033987	26.03	0.000	.8167964	.9524729
p_forest	-.0039849	.0019869	-2.01	0.049	-.0079509	-.000019
_lregion_2	.0656722	.1118509	0.59	0.559	-.1575832	.2889276
_lregion_3	.2544946	.0904091	2.81	0.006	.0740372	.4349519
_lregion_4	.103992	.1155476	0.90	0.371	-.126642	.334626
_lquarter_2	.4379585	.0083465	52.47	0.000	.4212987	.4546182
_lquarter_3	.7456466	.014969	49.81	0.000	.7157684	.7755248
_lquarter_4	-.5520467	.014281	-38.66	0.000	-.5805517	-.5235417
_lyear_2548	-.2239504	.0285492	-7.84	0.000	-.2809349	-.1669659
_lyear_2549	0 (omitted)					
_lyear_2550	-.0748424	.0186614	-4.01	0.000	-.1120908	-.0375941
_lyear_2551	.0080429	.0316788	0.25	0.800	-.0551882	.071274
_lyear_2552	-.0638666	.0217729	-2.93	0.005	-.1073256	-.0204077
_lyear_2553	-.0818162	.0148831	-5.50	0.000	-.1115231	-.0521093
_lyear_2554	0 (omitted)					
_lyear_2555	-.0560674	.019541	-2.87	0.005	-.0950715	-.0170633
_lyear_2556	.0147589	.0272791	0.54	0.590	-.0396905	.0692083
faculty	-.8365956	.1006677	-8.31	0.000	-1.037529	-.635662
faculty1	.7493787	.1005309	7.45	0.000	.5487182	.9500392
faculty2	.0830771	.1350356	0.62	0.540	-.1864551	.3526093

faculty3	.9906858	.1370702	7.23	0.000	.7170925	1.264279
faculty4	.9253676	.1015292	9.11	0.000	.7227144	1.128021
faculty5	.7919425	.1242265	6.37	0.000	.5439855	1.0399
faculty6	1.119317	.1346816	8.31	0.000	.8504912	1.388143
faculty7	.7423097	.1021168	7.27	0.000	.5384836	.9461358
faculty8	.3036059	.1138231	2.67	0.010	.0764142	.5307977
faculty9	.7677292	.1122845	6.84	0.000	.5436083	.9918501
faculty10	.6789301	.1215628	5.59	0.000	.4362898	.9215704
faculty11	.3927538	.1229133	3.20	0.002	.1474179	.6380897
faculty12	1.081457	.0422065	25.62	0.000	.9972121	1.165701
faculty13	.5573773	.1020215	5.46	0.000	.3537415	.7610132
faculty14	.7101671	.133857	5.31	0.000	.4429874	.9773468
faculty15	1.031267	.1270702	8.12	0.000	.7776336	1.2849
faculty16	.5031062	.0972691	5.17	0.000	.3089563	.697256
faculty17	1.106125	.0563964	19.61	0.000	.9935578	1.218693
faculty18	.7810877	.1108152	7.05	0.000	.5598996	1.002276
faculty19	.2432612	.1147968	2.12	0.038	.0141258	.4723966
faculty20	.5464542	.1045465	5.23	0.000	.3377785	.7551299
faculty21	1.00149	.1208036	8.29	0.000	.7603653	1.242615
faculty22	.6365737	.1192887	5.34	0.000	.3984724	.8746751

	Robust					
ln_cost_WTP	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]	
-----+-----						
faculty23	.5886706	.0994789	5.92	0.000	.3901098	.7872315
faculty24	-.6349741	.1002781	-6.33	0.000	-.83513	-.4348181
faculty25	.9504756	.1145953	8.29	0.000	.7217423	1.179209
faculty26	0 (omitted)					
faculty27	.6916064	.1020808	6.78	0.000	.4878524	.8953605
faculty28	.8010619	.0979357	8.18	0.000	.6055814	.9965424
faculty29	1.085562	.1581285	6.87	0.000	.7699364	1.401188
faculty30	.9421745	.0564861	16.68	0.000	.8294278	1.054921
faculty31	.8085368	.1124741	7.19	0.000	.5840375	1.033036
faculty32	.4540657	.0534727	8.49	0.000	.3473338	.5607976
faculty33	.5268157	.1095328	4.81	0.000	.3081873	.7454441
faculty34	0 (omitted)					
faculty35	.0081466	.1069343	0.08	0.940	-.2052951	.2215884

faculty36	1.44538	.0631499	22.89	0.000	1.319332	1.571428
faculty37	.7151476	.0514251	13.91	0.000	.6125028	.8177925
faculty38	1.149375	.1109028	10.36	0.000	.9280125	1.370738
faculty39	1.129606	.126176	8.95	0.000	.8777577	1.381454
faculty40	.6661438	.1288564	5.17	0.000	.4089453	.9233423
faculty41	.9065433	.1658959	5.46	0.000	.5754137	1.237673
faculty42	.8875082	.1265356	7.01	0.000	.6349421	1.140074
faculty43	.8271633	.1143824	7.23	0.000	.5988551	1.055472
faculty44	.8380316	.1098996	7.63	0.000	.6186712	1.057392
faculty45	0 (omitted)					
faculty46	.9905057	.1149176	8.62	0.000	.7611292	1.219882
faculty47	.1957762	.1165837	1.68	0.098	-.0369258	.4284783
faculty48	1.826542	.0541482	33.73	0.000	1.718461	1.934622
faculty49	.628364	.1272825	4.94	0.000	.374307	.8824209
faculty50	.6714884	.103049	6.52	0.000	.4658018	.8771751
faculty51	.3935102	.1010565	3.89	0.000	.1918006	.5952199
faculty52	0 (omitted)					
faculty53	0 (omitted)					
faculty54	.8810698	.1172204	7.52	0.000	.6470968	1.115043
faculty55	.9575187	.0548883	17.44	0.000	.8479612	1.067076
faculty56	.7924145	.1415799	5.60	0.000	.5098198	1.075009
faculty57	.5790824	.0461187	12.56	0.000	.487029	.6711358
faculty58	.8237319	.1229075	6.70	0.000	.5784076	1.069056
faculty59	.4368325	.1010757	4.32	0.000	.2350846	.6385803
faculty60	.4147153	.1286846	3.22	0.002	.1578597	.6715708
faculty61	.5963865	.1303488	4.58	0.000	.3362092	.8565639
faculty62	.8520977	.061228	13.92	0.000	.729886	.9743094
faculty63	.2220133	.0982141	2.26	0.027	.0259771	.4180494
faculty64	.8854867	.1099298	8.06	0.000	.666066	1.104907
faculty65	.9523822	.0552182	17.25	0.000	.8421663	1.062598
faculty66	.4657775	.1165002	4.00	0.000	.2332423	.6983128
faculty67	.6684534	.1042547	6.41	0.000	.4603602	.8765465
faculty68	.9070291	.0961275	9.44	0.000	.7151577	1.0989
faculty69	1.158258	.1197592	9.67	0.000	.9192174	1.397298
faculty70	.7403519	.1218083	6.08	0.000	.4972214	.9834824
faculty71	.4486716	.0743363	6.04	0.000	.3002957	.5970474
faculty72	1.011791	.1006233	10.06	0.000	.8109463	1.212636

_cons | -12.9443 .4393246 -29.46 0.000 -13.8212 -12.06741

นอกจากผลในตารางข้างต้น ยังได้มีการวิเคราะห์โดยเพิ่มตัวแปรหุ่นสำหรับภาค คือ

- region1 = ภาคกลาง
- region2 = ภาคเหนือ
- region3 = ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ
- region4 = ภาคใต้

ในแบบจำลองนี้ นอกจากตัวแปรหุ่นของภาคแล้ว ยังมีตัวแปรหุ่นของปี และตัวแปรหุ่นของจังหวัดที่พื้นที่ป่าไม้ประมาณการณโดยคณะวนศาสตร์ ตัวแปรหุ่นที่ไม่ได้นำมาวิเคราะห์เนื่องจากปัญหา collinearity คือ _lyear_2549 และ _lyear_2554 และ faculty26, faculty34, faculty45, faculty52 และ faculty53 ในแบบจำลองนี้มีจำนวนตัวอย่างที่วิเคราะห์ 7,372 observation เช่นเดียวกัน และค่า R square เท่ากับ 0.7850 ตัวแปรที่สำคัญคือ p_forest ยังคงมีนัยสำคัญทางสถิติ แต่ระดับความเชื่อมั่นลดลงเล็กน้อยจากร้อยละ 99 เหลือร้อยละ 95 โดยค่าสัมประสิทธิ์ของตัวแปรนี้ เท่ากับ -.0039849 ซึ่งมีความหมายว่า หากพื้นที่ป่าไม้เพิ่มขึ้นร้อยละ 1 ต้นทุนในการผลิตน้ำประปาจะลดลงร้อยละ 0.4 สำหรับตัวแปรหุ่นภาคนั้น มีเพียงตัวแปร lregion_3 เท่านั้นที่มีนัยสำคัญทางสถิติ ณ ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 99 ซึ่งมีความหมายว่าเมื่อเปรียบเทียบกับภาคกลางแล้ว ต้นทุนการผลิตน้ำประปาของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ จะสูงกว่าตัวแปรหุ่นสำหรับไตรมาสต่าง ๆ มีนัยสำคัญทางสถิติร้อยละ 99 โดยเครื่องหมายของค่าสัมประสิทธิ์ตัวแปรหุ่นของไตรมาสที่ 4 (lquarter_4) นั้นเป็น “ลบ” แสดงให้เห็นว่าต้นทุนของการผลิตน้ำประปาในไตรมาสที่ 4 นั้นต่ำกว่าไตรมาสที่ 1 อย่างมีนัยสำคัญ

นอกจากแบบจำลองที่กล่าวข้างต้น ได้มีการปรับรูปแบบของสมการหลายรูปแบบ เช่น การแปรค่าต้นทุนการผลิตน้ำประปาต่อหน่วยเป็นค่า log การวิเคราะห์โดยใช้ต้นทุนการผลิตน้ำประปารวม (total cost) การแปรค่าปริมาณน้ำที่ผลิตเป็นค่า log การวิเคราะห์โดยรวมค่าไฟฟ้ากับค่าวัสดุอื่น ๆ เข้าด้วยกัน การวิเคราะห์โดยใช้เฉพาะค่าไฟฟ้า การวิเคราะห์โดยไม่ใช้ตัวแปรหุ่นของพื้นที่ป่าไม้ของจังหวัดที่ประมาณการณโดยคณะวนศาสตร์ การวิเคราะห์โดยเพิ่มข้อมูลเกี่ยวกับปริมาณน้ำฝน การวิเคราะห์โดยปรับของปริมาณน้ำฝนเป็นค่า log การวิเคราะห์โดยการนำเอาสาขาประปาที่บางโรงผลิตซื้อน้ำแล้วจำหน่ายให้กับผู้บริโภคเลยโดยไม่ผ่านกระบวนการ การวิเคราะห์โดยนำเอาโรงผลิตน้ำประปาที่ใช้น้ำจากอ่างเก็บน้ำออกจากฐานข้อมูล เนื่องจากข้อสมมติที่ว่าน้ำที่มาจากอ่างเก็บน้ำนั้นน่าจะมีปริมาณของตะกอนต่ำกว่าน้ำที่มาจากแหล่งน้ำธรรมชาติเนื่องจากระยะเวลาของการตกตะกอนในช่วงที่พักน้ำอยู่ในอ่าง แต่ตามที่ได้กล่าวไว้ข้างต้นแบบจำลองที่ได้ผลทางสถิติที่ดีที่สุดคือแบบจำลองที่นำเสนอใน

ตารางที่ 5.2-2 และ 5.2-3 การวิเคราะห์นั้นแม้ว่าจะมีขีดจำกัดของข้อมูลโดยเฉพาะข้อมูลอนุกรมเวลาของพื้นที่ป่าไม้ แต่ผลที่ได้ด้วยการทดสอบทางเศรษฐมิติในลักษณะต่าง ๆ แต่ค่าสถิติที่ได้ทุกรูปแบบของสมการที่ใช้ในสอดคล้องกันจากการทดลองอีกทั้งมีระดับความเชื่อมั่นสูงโดยค่า R square ที่ได้แตกต่างกันเพียงเล็กน้อย ซึ่งผลจากแบบจำลองทางเศรษฐมิติทุกรูปแบบยืนยันสมมติฐานว่า การรักษาพื้นที่ป่าไม้ให้คงสภาพไว้จะมีผลในการลดต้นทุนในการผลิตน้ำประปา ซึ่งก็เป็นการยืนยันความสำคัญของระบบนิเวศป่าไม้ในด้านการรักษาคุณภาพของน้ำโดยการเพิ่มพื้นที่ป่าไม้ร้อยละ 1 จะมีผลทำให้ต้นทุนของการผลิตน้ำประปาลดลงในช่วงระหว่างร้อยละ 0.4 ถึง ร้อยละ 0.6 ดังนั้น หากจะมีการผลักดันแนวคิดเกี่ยวกับการจ่ายค่าตอบแทนคุณให้กับผู้ที่ทำหน้าที่ในการดูแลรักษาระบบนิเวศ (ในที่นี้ คือการดูแลรักษาพื้นที่ป่าต้นน้ำ) ก็จะสามารถใช้ผลการวิเคราะห์ที่เป็นรูปธรรมครั้งนี้เป็นข้อสนับสนุนทางวิชาการอย่างไรก็ตาม ประเด็นที่ได้ตั้งข้อสังเกตในช่วงการออกภาคสนามพื้นที่ลุ่มน้ำบางปะกง คือ แม้ว่าบริเวณต้นน้ำจะเป็นคุณภาพน้ำที่ดีแต่ระยะทางระหว่างต้นน้ำจนถึงจุดรับน้ำนั้นอาจจะมีแหล่งกำเนิดมลพิษที่เป็นสาเหตุทำให้คุณภาพน้ำเสื่อมโทรม ในกรณีนี้แม้ว่าจะรักษาพื้นที่ป่าต้นน้ำแต่ประโยชน์ที่ได้อาจจะถูกลบล้างไปด้วยการใช้ที่ดินในช่วงระหว่างทาง ซึ่งคุณภาพน้ำที่เปลี่ยนแปลงในช่วงระหว่างทางอาจมีผลทำให้ต้นทุนการผลิตน้ำประปาสูงขึ้นอย่างมีนัยสำคัญ ยกตัวอย่างเช่น โรงผลิตน้ำประปาสาขาขวัญสะอาด จังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งรับน้ำมาจากคลองพระองค์เจ้าไชยานุชิต โดยจุดรับน้ำห่างจากบริเวณหมู่บ้านจัดสรรประมาณ 100 เมตร นอกจากนั้น บริเวณบ่อพักน้ำยังเป็นพื้นที่บ่อเลี้ยงปลาจากแหล่งชุมชนหรือมลพิษจากการเลี้ยงสัตว์ บ่อเลี้ยงปลาที่อยู่ใกล้ล้นมีผลทำให้คุณภาพน้ำที่นำมาผลิตน้ำประปาของโรงประปาแห่งนี้เป็นน้ำที่มีคุณภาพน้ำต่ำเมื่อเปรียบเทียบกับโรงผลิตน้ำประปาสาขาบางคล้า น้ำที่มีคุณภาพต่ำนี้มีผลทั้งต่อระยะเวลาในการปรับปรุงคุณภาพน้ำ รวมทั้งสารเคมีที่ใช้ไม่ว่าจะเป็นปูนขาวหรือคอกลิ้น ในกรณีของโรงผลิตน้ำประปาขวัญสะอาด น้ำหนักความสำคัญของโรงผลิตน้ำประปาสาขาขวัญสะอาดนี้จึงควรที่จะอยู่ที่การควบคุมการใช้ที่ดินตลอดแนวทางของคลองรับน้ำ เพื่อที่จะกรองมลพิษและตะกอนก่อนที่จะลงแหล่งน้ำ



ภาพที่ 18 : สภาพแวดล้อมบริเวณโรงผลิตประปาสาขาขวัญสะอาด จังหวัดฉะเชิงเทรา

ที่กล่าวมาทั้งหมดนี้ ชี้ให้เห็นว่าต้นทุนของการผลิตน้ำประปาซึ่งสัมพันธ์กับคุณภาพของน้ำนั้นย่อมเกี่ยวข้องโดยตรงต่อลักษณะของการใช้ที่ดิน โดยเฉพาะในบริเวณจุ่มรับน้ำของโรงผลิตน้ำประปา หากจะมีการศึกษาต่อเนื่อง ก็ควรจะต้องมีข้อมูลของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินของกลุ่มน้ำสาขาย่อย รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับพื้นที่รับน้ำของแต่ละกลุ่มน้ำสาขาย่อยด้วย ซึ่งจะทำให้การวิเคราะห์สามารถเจาะลึกได้มากกว่าที่ดำเนินการภายใต้โครงการนี้ และจะมีประโยชน์ในการนำเอาผลการวิเคราะห์มาใช้ในการออกแบบโครงการการจ่ายค่าตอบแทนคุณเป็นรายพื้นที่ไป

บทที่ 6

ผลตอบแทนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร : กรณีศึกษาพื้นที่เกษตรในลุ่มน้ำบางปะกง

ลุ่มน้ำบางปะกงเป็นพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์แห่งหนึ่งของประเทศ และเป็นพื้นที่ที่มีประเด็นที่น่าสนใจเกี่ยวกับการใช้ที่ดินในเกือบ ๆ ทุกมิติ มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน เช่น การขยายพื้นที่ทำการเกษตร แหล่งชุมชน และพื้นที่อุตสาหกรรม เพื่อที่จะศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดิน คณะวิจัยจึงได้คัดเลือกพื้นที่ลุ่มน้ำบางปะกงเป็นพื้นที่กรณีศึกษา รวมถึงการศึกษาผลตอบแทนของการผลิตทางการเกษตร เปรียบเทียบกับผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ

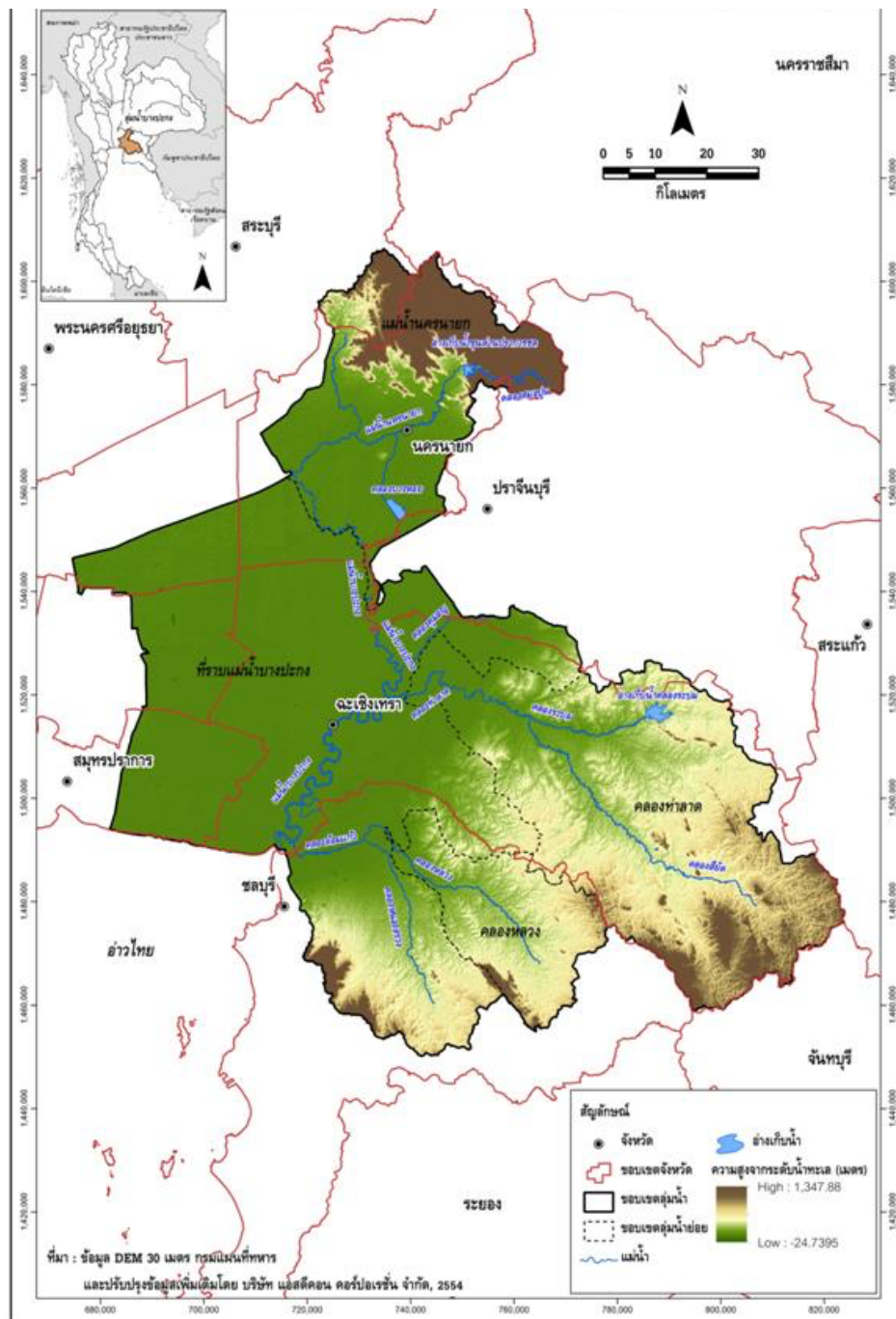
6.1 การวิเคราะห์ผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร

ลุ่มน้ำบางปะกงมีพื้นที่ 10,700.71 ตารางกิโลเมตร⁴¹ ครอบคลุมพื้นที่ใน 11 จังหวัด คือ กรุงเทพมหานคร จันทบุรี ฉะเชิงเทรา ชลบุรี นครนายก นครราชสีมา ปทุมธานี สมุทรปราการ สระแก้ว ปราจีนบุรี และสระบุรี มีลุ่มน้ำย่อย 4 สาขา คือ แม่น้ำนครนายกซึ่งมีต้นน้ำอยู่บริเวณตอนเหนือของลุ่มน้ำบางปะกง คลองท่าลาด คลองหลวง และที่ราบแม่น้ำบางปะกง (ภาพที่ 19) จากข้อมูลพื้นฐานด้านเศรษฐกิจและสังคมระดับหมู่บ้าน (กชช.2ค) ในปี พ.ศ. 2552 ประชากรที่อยู่ในลุ่มน้ำบางปะกงมี 1.85 ล้านคน เป็นประชากรที่อยู่ในวัยแรงงานร้อยละ 53

ดินในพื้นที่ลุ่มน้ำแบ่งออกเป็น 4 กลุ่ม คือ ดินที่เหมาะสมสำหรับการปลูกข้าว มีสัดส่วนประมาณร้อยละ 31.4 ของพื้นที่ลุ่มน้ำ ดินที่เหมาะสมสำหรับการปลูกพืชไร่ ผัก และผลไม้ยืนต้น (ร้อยละ 18) ดินที่ไม่เหมาะสมกับการปลูกพืชใด ๆ ถ้าไม่มีการปรับปรุงคุณภาพก่อน (ร้อยละ 28) ดินที่ไม่เหมาะสมกับการปลูกพืชใด ๆ เลย (ร้อยละ 22) นอกนั้นเป็นพื้นที่อื่น ๆ (ลุ่มน้ำและท่าเหมืองแร่)

ปัจจุบันนี้ประมาณร้อยละ 80 ของพื้นที่เป็นพื้นที่ทำการเกษตร ซึ่งประมาณครึ่งหนึ่งของพื้นที่ทำการเกษตรคือพื้นที่ผลิตข้าว รองลงมาคือพื้นที่ผลิตพืชไร่ ส่วนไม้ผล ไม้ยืนต้นมีประมาณร้อยละ 5 ของพื้นที่ทำการเกษตร ร้อยละ 17 ของพื้นที่ลุ่มน้ำบางปะกง ส่วนที่อยู่อาศัย แหล่งที่ตั้งของชุมชนมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 3

⁴¹ กรมทรัพยากรน้ำ



ภาพที่ 19 : การใช้ที่ดินลุ่มน้ำบางปะกง

ที่มา : สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร

ประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินของจังหวัดในกลุ่มน้ำบางปะกงอาจจะถูกจำกัดโดยปัญหาอุทกภัย น้ำท่วมซึ่งเกิดจากสาเหตุหลัก คือ การตัดไม้ทำลายป่า ซึ่งทำให้เกิดปัญหาของน้ำป่าไหลหลาก ความเสียหายอาจจะรุนแรงมากกว่าที่ควรจะเป็น เนื่องจากมีการก่อสร้างสิ่งกีดขวางต่าง ๆ รวมทั้งเส้นทาง

คมนาคมขวางทางน้ำ ปัญหาการตื่นเงินของแม่น้ำสายหลักเนื่องจากมีตะกอนสะสมที่ทำให้การระบายน้ำเข้ายี่ดระยะเวลา น้ำท่วมขังไปอีก พื้นที่ที่ได้รับผลกระทบเป็นประจำได้แก่ อำเภองครักษ์ จังหวัดนครนายก อำเภอพานทอง และอำเภอนนทบุรี จังหวัดชลบุรี อำเภอบางคล้า อำเภอสนามชัยเขตพนมสารคาม และกิ่งอำเภอลองเนื่องของจังหวัดฉะเชิงเทรา เนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่ของกลุ่มน้ำบางปะกงเป็นพื้นที่ทำการเกษตร ปัญหาน้ำท่วมจึงทำให้เกิดความเสียหายต่อการทำการเกษตร ซึ่งส่งผลกระทบต่อเนื่องไปยังระดับรายได้ รวมทั้งความมั่นคงทางด้านอาหารด้วย

จากข้อมูลของสถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร กลุ่มน้ำบางปะกงมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ 1,655,483 ไร่ ซึ่งเท่ากับร้อยละ 24.74 ของกลุ่มน้ำในปี พ.ศ. 2558 ภายในเขตป่าสงวนแห่งชาติมีพื้นที่เกษตรกรรม 87,383 ไร่ พื้นที่อนุรักษ์ 419,928 ไร่ พื้นที่ป่าเศรษฐกิจ 780,063 ไร่ และพื้นที่ที่กันออก 30,525 ไร่ และยังมีพื้นที่อีก 33,759 ไร่ ซึ่งไม่มีข้อมูลเกี่ยวกับลักษณะการใช้ที่ดิน

สำหรับพื้นที่อนุรักษ์มีอยู่ 2 ประเภท คือ อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ที่มีพื้นที่ในเขตกลุ่มน้ำบางปะกง 383,672 ไร่ ซึ่งเท่ากับร้อยละ 28.3 ของพื้นที่อุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ทั้งหมด เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่ามี 2 แห่ง คือ เขตรักษาพันธุ์ป่าเขาอ่างฤๅไน ซึ่งมีพื้นที่ในเขตกลุ่มน้ำบางปะกง 352,743 ไร่ หรือร้อยละ 55 ของพื้นที่ทั้งหมดของเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาอ่างฤๅไน ส่วนเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าเขาเขียวและเขาชมพูนันมีพื้นที่ภายในกลุ่มน้ำบางปะกงร้อยละ 52 พื้นที่ชุ่มน้ำในเขตกลุ่มน้ำบางปะกงมีอยู่ 2 พื้นที่คือพื้นที่ราบลุ่มภาคกลางตอนล่างซึ่งครอบคลุมบริเวณ 733,405 ไร่ และพื้นที่ชุ่มน้ำอ่าวไทย 193,623 ไร่ ตามที่ได้กล่าวไว้ในบทที่ 6 พื้นที่อนุรักษ์ประเภทต่าง ๆ นี้ มีคุณประโยชน์ต่อการรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ ซึ่งแม้จะไม่มีมูลค่าตลาด แต่ก็อาจจะมีมูลค่าทางเศรษฐกิจซึ่งมีวิธีการประเมินโดยเฉพาะอย่างไรก็ตามในรายงานนี้จะนำเสนอผลการวิเคราะห์ในส่วนของผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตร และมูลค่าเศรษฐกิจของพื้นที่ในกลุ่มน้ำบางปะกงที่เป็นพื้นที่ที่มีความสำคัญในด้านระบบนิเวศ

ภาพที่ 20 : การใช้ที่ดินในเขตป่าลุ่มน้ำบางปะกง
ที่มา : สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร

ตารางที่ 51 : เปรียบเทียบพื้นที่ของ 11 จังหวัดในเขตลุ่มน้ำบางปะกง ปี พ.ศ. 2558

จังหวัด	พื้นที่ (ไร่)	%
กรุงเทพมหานคร	278,292	4.18
จันทบุรี	756	0.01
ฉะเชิงเทรา	3,122,402	46.66
ชลบุรี	1,315,593	19.66
นครนายก	1,127,733	16.85
นครราชสีมา	79	0.001
ปทุมธานี	219,591	3.28
ปราจีนบุรี	178,209	2.66
สมุทรปราการ	222,628	4.99
สระแก้ว	76	0.001
สระบุรี	115,816	1.73
รวม	6,692,176	12.66

ที่มา : สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน)

6.2 การสัมภาษณ์ครัวเรือนในจังหวัดนครนายกและจังหวัดฉะเชิงเทรา

สำหรับวัตถุประสงค์ในการสัมภาษณ์ครัวเรือน คือ การเก็บข้อมูลเจาะลึกเกี่ยวกับการทำการเกษตร เพื่อวิเคราะห์รายได้สุทธิจากการปลูกพืชเศรษฐกิจหลักอันเป็นส่วนหนึ่งของการวิเคราะห์ผลตอบแทนจากการทำการเกษตร

สำหรับการศึกษาผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพื่อการทำเกษตรนั้น คณะผู้วิจัยได้คัดเลือกพื้นที่กรณีศึกษา 2 จังหวัด คือ นครนายก และฉะเชิงเทรา เนื่องจากพื้นที่การศึกษาเป็น 2 จังหวัดที่มีสัดส่วนของพื้นที่ในเขตลุ่มน้ำบางปะกงเป็นอันดับ 1 และอันดับ 3 กล่าวคือ ร้อยละ 47 ของพื้นที่ลุ่มน้ำบางปะกงอยู่ในจังหวัดฉะเชิงเทรา และร้อยละ 17 อยู่ในจังหวัดนครนายก นอกจากนั้น ทั้งสองจังหวัดยังเป็นพื้นที่ทำการเกษตรที่สำคัญของกลุ่มน้ำนี้

6.2.1 ภาพรวมของจังหวัดนครนายก

จังหวัดนครนายกเป็นจังหวัดในภาคกลางด้านตะวันออก มีเนื้อประมาณ 1,326,250 ไร่ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 4 อำเภอ ได้แก่ อำเภอเมืองนครนายก อำเภอบ้านนา อำเภอองครักษ์ และอำเภอปากพลี แบ่งเป็น 41 ตำบล 403 หมู่บ้าน มีประชากร ณ เดือนตุลาคม 2557 จำนวน 257,225 คน

ลักษณะภูมิประเทศทั่วไปของจังหวัดนครนายกเป็นที่ราบ ทางตอนเหนือและทางตะวันออกจะเป็นภูเขาสูงอยู่ในเขตพื้นที่ของอำเภอบ้านนา อำเภอปากพลี และอำเภอเมืองนครนายก บางส่วนอยู่ในเขตอุทยานแห่งชาติเขาใหญ่ ซึ่งเป็นรอยต่อของ 3 จังหวัด คือ จังหวัดนครราชสีมา จังหวัดปราจีนบุรี และจังหวัดนครนายก โดยเป็นเทือกเขาเดียวกันกับเทือกเขาตองพญาเย็น ยอดเขาสูงสุด คือ ยอดเขาเขียว มีความสูงจากระดับน้ำทะเลประมาณ 1,351 เมตร ส่วนตอนกลางและตอนใต้เป็นที่ราบลุ่มกว้างใหญ่ เป็นส่วนหนึ่งของที่ราบสามเหลี่ยมลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยาที่เรียกว่า “ที่ราบกรุงเทพ” ลักษณะที่ดินเป็นดินปนทราย เหมาะแก่การทำการเกษตร



ภาพที่ 21: ขอบเขตการปกครองจังหวัดนครนายก

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ แผนพัฒนาสถิติระดับพื้นที่จังหวัดนครนายก

ทรัพยากรน้ำในจังหวัดนครนายก มีแม่น้ำสำคัญ 1 สาย ได้แก่ แม่น้ำนครนายก นอกนั้นเป็นแม่น้ำสายเล็ก ๆ ดังนี้

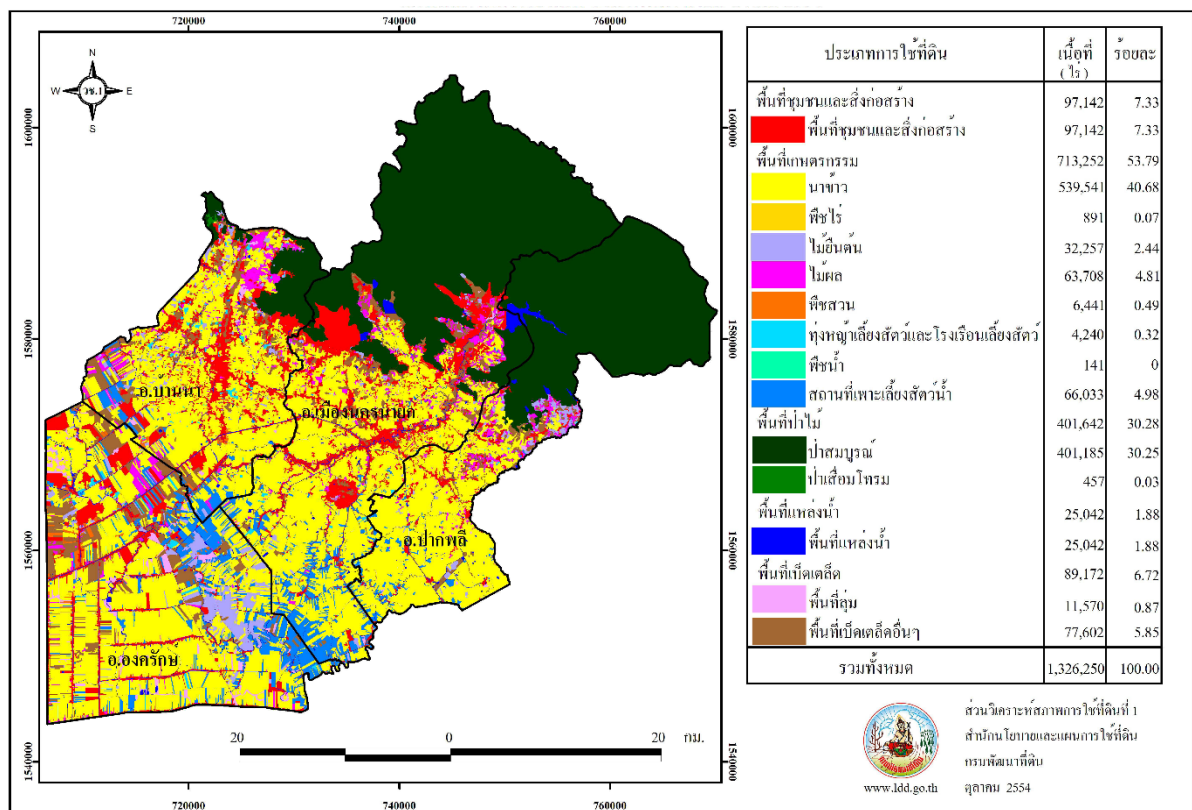
- แม่น้ำนครนายก มีต้นกำเนิดมาจากยอดเขาเขียวและเขาใหญ่ ไหลผ่านตัวเมืองนครนายกไปทางทิศตะวันตกเฉียงใต้ผ่านเขตอำเภอบ้านนา และอำเภองครักษ์ไปบรรจบกับแม่น้ำบางปะกงที่อำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี เรียกว่า “ปากน้ำโยธกา” ความยาวประมาณ 130 กิโลเมตร
- คลองบ้านนา มีต้นกำเนิดจากภูเขาติดต่อกับเขาใหญ่ เขตอำเภอกำแพงแสน จังหวัดสระบุรี ประกอบด้วยลำห้วยสาขาที่สำคัญ เช่น ห้วยใหญ่ ห้วยน้อย ห้วยเจ็ดคด ห้วยน้ำเดิม ห้วยกระทิง คลองวิหารแดงและคลองกระเหรี่ยงไหลจากทิศเหนือลงไปทิศใต้ไหลมาบรรจบแม่น้ำนครนายกบริเวณ ที่ราบในเขตอำเภอบ้านนา ที่บ้านบางอ้อ ยาวประมาณ 57 กิโลเมตร
- คลองวังบอน คลองยาง และคลองปากพลี ต้นกำเนิดจากเขาสมอปูน ปริมาณน้ำจะมีมากในฤดูฝน โดยเฉพาะหน้าแล้งถ้าแล้งจัดจะไม่มีน้ำ น้ำไหลจากทิศเหนือไปทิศใต้ไปบรรจบแม่น้ำบางปะกงในเขตอำเภอบ้านสร้าง จังหวัดปราจีนบุรี
- แม่น้ำบางปะกง เกิดจากลำน้ำเล็ก 2 สาย หรือ ลำน้ำนอกและลำน้ำใน ในเขตอำเภовิหารแดงไหลรวมกัน ไหลผ่านตำบลบางปะกงไปบรรจบแม่น้ำนครนายกที่เขตอำเภองครักษ์ ปริมาณน้ำจะมีไหลเฉพาะในฤดูฝน ฤดูแล้งน้ำจะแห้ง
- คลองบางไผ่ เกิดจากเทือกเขาชะงัก เป็นคลองสั้น ๆ ไหลบรรจบแม่น้ำนครนายกที่ตำบลท่าทราย ในฤดูแล้งไม่มีน้ำ

การชลประทานจังหวัดนครนายกมีการพัฒนาแหล่งน้ำผิวดิน โดยการสร้างระบบชลประทานเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร ทั้งโครงการชลประทานขนาดใหญ่และขนาดเล็ก มีพื้นที่ได้รับประโยชน์ประมาณ 567,472 ไร่

ในด้านทรัพยากรป่าไม้ ในปี พ.ศ. 2545 จังหวัดนครนายกมีพื้นที่ป่าไม้ทั้งหมด 405,562 ไร่ เนื้อที่ป่าถูกบุกรุกทำลายไปเรื่อย ๆ จนถึงปี พ.ศ. 2555 เหลือพื้นที่ป่า 399,976 ไร่ หรือประมาณร้อยละ 30.16 ของเนื้อที่ทั้งหมดในจังหวัดนครนายก

6.2.1.1 การใช้ที่ดินในจังหวัดนครนายก

จากข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินทางการเกษตรรายจังหวัด ปี พ.ศ. 2556 จัดทำโดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบว่าพื้นที่ป่าไม้ของจังหวัดนี้เหลือ 394,555 ไร่ ส่วนพื้นที่ถือครองทางการเกษตร มีประมาณ 616,265 ไร่ ประกอบด้วย ที่นาข้าว จำนวน 457,269 ไร่ สวนไม้ผล/ไม้ยืนต้น จำนวน 24,002 ไร่ สวนผัก ไม้ดอก/ไม้ประดับ จำนวน 9,672 ไร่ และเนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตรอื่น ๆ จำนวน 125,322 ไร่ เป็นเนื้อที่ใช้ประโยชน์นอกการเกษตร จำนวน 318,429 ไร่ (ภาพที่ 23)



ภาพที่ 23 : การใช้ประโยชน์ที่ดิน ปี พ.ศ. 2554 จังหวัดนครนายก

ที่มา: กรมพัฒนาที่ดิน

เมื่อเทียบการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินในช่วง 10 ปี ระหว่างปี พ.ศ. 2545-2555 พบว่าการใช้ประโยชน์ที่ดิน เพื่อประโยชน์ทางการเกษตรมีแนวโน้มลดลงเกือบทุกกิจกรรมยกเว้นการปลูกข้าวซึ่งมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น กิจกรรมที่มีแนวโน้มลดลงมากที่สุด คือ สวนไม้ผล/ไม้ยืนต้น ลดลงจากปี พ.ศ. 2545 มีขนาดพื้นที่ 93,975 ไร่ ลดลงเหลือ 24,084 ไร่ ในปี พ.ศ. 2555 สำหรับพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์นอกการเกษตรมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น โดยเพิ่มจาก 257,244 ไร่ ในปี พ.ศ. 2545 มาเป็น 309,848 ไร่ ในปี 2555 ทั้งนี้ เนื่องจากสาเหตุสำคัญ คือ การขยายตัวของเมืองและการขยายตัวของกิจกรรมทางด้านการท่องเที่ยวในจังหวัดนครนายก

ตารางที่ 52 : เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร จังหวัดนครนายก ปี พ.ศ. 2545-2555

ปี	เนื้อที่ ทั้งหมด	เนื้อที่ ป่าไม้	เนื้อที่ ใช้ประโยชน์ ทาง การเกษตร	ขนาด ของฟาร์ม	จำนวน ฟาร์ม	เนื้อที่การใช้ประโยชน์ทางการเกษตร					เนื้อที่ ใช้ประโยชน์ นอกการเกษตร
						นาข้าว	พืชไร่	สวนไม้ผล ไม้ยืนต้น	สวนผัก ไม้ดอก/ไม้ ประดับ	เนื้อที่ใช้ประโยชน์ ทางการเกษตร อื่นๆ	
2545	1,326,250	405,562	683,444	36.94	18,502	441,756	781	93,975	10,352	136,580	237,244
2546	1,326,250	405,562	695,313	32.79	21,207	462,745	167	85,306	10,370	136,725	225,375
2547	1,326,250	402,000	666,223	32.33	20,604	445,701	35	72,186	10,470	137,831	258,027
2548	1,326,250	400,700	650,981	32.55	20,001	442,438	0	63,617	10,155	134,771	274,569
2549	1,326,250	400,681	642,029	32.20	19,941	443,960	0	53,521	10,282	134,266	283,540
2550	1,326,250	400,681	629,165	31.59	19,918	440,498	0	44,526	10,155	133,986	296,404
2551	1,326,250	399,976	612,995	30.58	20,045	445,387	0	35,585	8,929	123,094	313,279
2552 ^{1/}	1,326,250	ไม่มีข้อมูล	615,068	30.14	20,406	453,125	0	29,294	9,233	123,416	311,206
2553	1,326,250	ไม่มีข้อมูล	624,279	27.14	23,000	465,763	0	25,218	9,355	123,943	301,995
2554	1,326,250	ไม่มีข้อมูล	616,061	30.14	20,441	457,929	0	24,098	9,427	124,607	310,213
2555	1,326,250	ไม่มีข้อมูล	616,426	29.95	20,579	457,435	0	24,084	9,712	125,195	309,848

ที่มา : 1) กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ “โครงการศึกษาเพื่อทำแผนหลักรองรับการพัฒนาแหล่งน้ำและปรับปรุงโครงการชลประทาน สำหรับแผนฯ 9” รายงานสถานภาพลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำ (ลุ่มน้ำบางปะกง). เมษายน 2546. 2) สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน)

หมายเหตุ : ^{1/} ตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นไปกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้มอบหมายให้คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์คำนวณพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย และเนื่องจากกระบวนการแปลภาพถ่ายดาวเทียม รวมทั้งคำจำกัดความของพื้นที่ป่าไม้ จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้ในช่วงตั้งแต่ปี 2551 เป็นการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนวิธีการคำนวณ และไม่ใช้เป็นการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ในสภาพความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม ในฐานข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้ระบุพื้นที่ป่าไม้ตั้งแต่ปี 2551-2555 เป็นพื้นที่ที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง เช่น ในกรณีของจังหวัดนครนายกพื้นที่ป่าไม้ในปี 2551 เท่ากับ 399,976 ไร่ และในปี 2555 ก็ยังคงเท่ากับ 399,976 ไร่

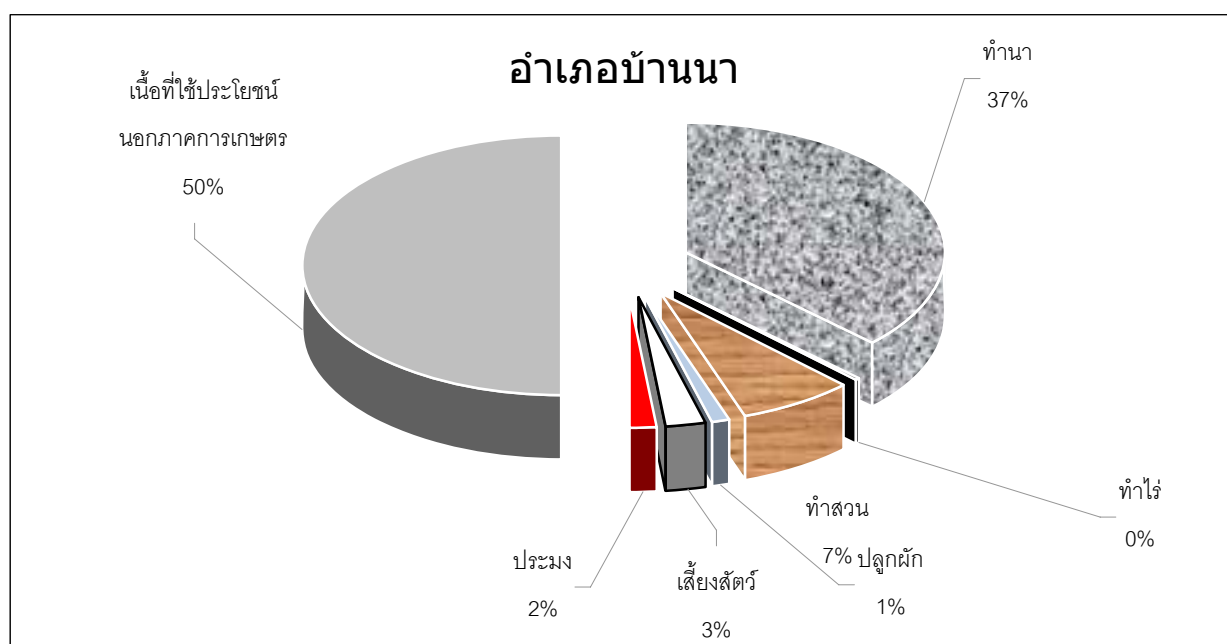
นอกจากนั้น ที่ดินทำกินของเกษตรกรมีแนวโน้มเสื่อมโทรมลง เนื่องจากยังมีการใช้ปุ๋ยเคมีและยากำจัดศัตรูพืช และวัชพืช นอกจากทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นแล้ว ยังทำให้มีการสะสมของสารเคมีในดินทำให้ดินเสื่อมโทรมลงและสะสมในตัวเกษตรกรทำให้ไม่มีความปลอดภัยในชีวิต

6.2.1.2 ข้อมูลพื้นฐานของพื้นที่ที่สำรวจภาวะเศรษฐกิจสังคมและการใช้ที่ดินเพื่อการทำการเกษตร

การศึกษาได้คัดเลือกพื้นที่สำรวจในจังหวัดนครนายก 3 พื้นที่ใน 3 อำเภอ ได้แก่ พื้นที่ตำบลพิบูลออก อำเภอบ้านนา พื้นที่ตำบลพระอาจารย์ อำเภอองครักษ์ และพื้นที่ตำบลหนองแสง อำเภอปากพลี เป็นพื้นที่ส่วนใหญ่ปลูกพืชหลักทางเศรษฐกิจของจังหวัดนครนายกได้แก่ ข้าวและไม้ผล/ไม้ยืนต้น ภาพรวมของตำบลที่ได้มีการสัมภาษณ์เกษตรกรเป็น ดังนี้

(1) ตำบลพิบูลออก อำเภอบ้านนา

อำเภอบ้านนาเป็นอำเภอที่ตั้งอยู่ด้านตะวันตกของจังหวัดนครนายก มีเขตติดต่อกับจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดสระบุรีครอบคลุมพื้นที่ 242,782 ไร่ เป็นที่ราบลุ่มเหมาะสำหรับการทำนา แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 10 ตำบล 118 หมู่บ้าน ประกอบด้วย ตำบลบ้านนา ตำบลบ้านพร้าว ตำบลอาษา ตำบลทองหลาง ตำบลบางอ้อ ตำบลพิบูลออก ตำบลป่าชะ ตำบลเขาเพิ่ม และตำบลศรีกะอาง มีประชากร 68,983 คน ในปี พ.ศ. 2557 ประกอบอาชีพเกษตรกร จำนวน 7,099 ราย



ภาพที่ 25 : การใช้ประโยชน์ที่ดินอำเภอบ้านนา ปี พ.ศ. 2556

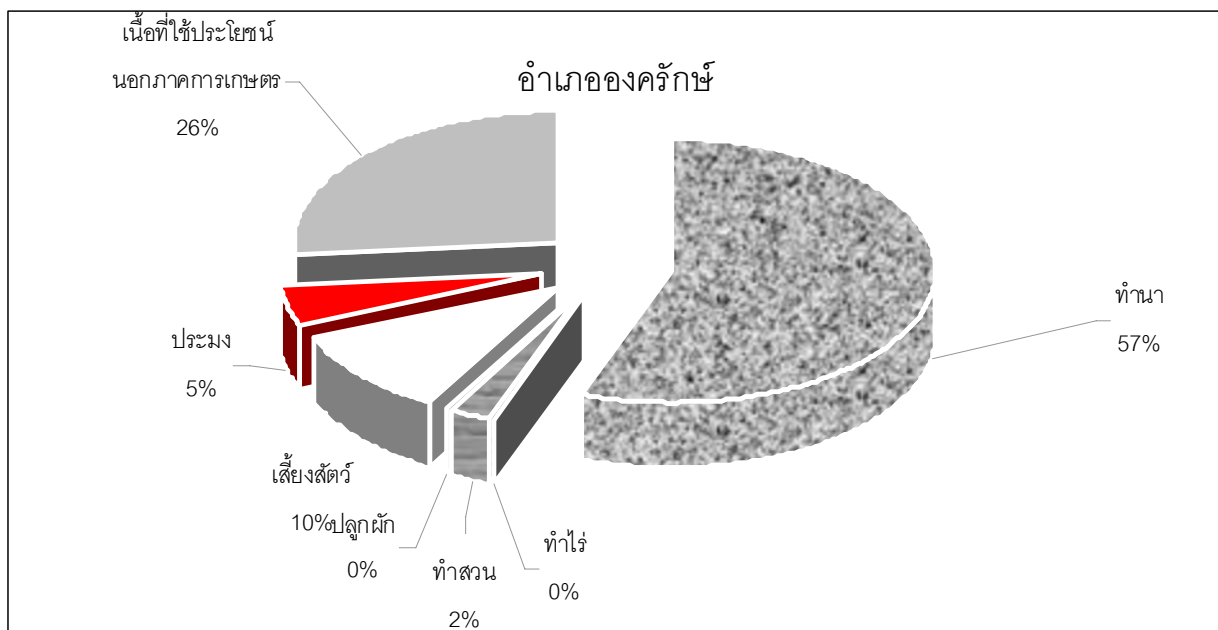
ที่มา: สำนักงานเกษตรจังหวัดนครนายก

การใช้ประโยชน์ที่ดินของอำเภอบ้านนา ในปี พ.ศ. 2556 อำเภอบ้านนามีเนื้อที่ 242,782 ไร่ เป็นพื้นที่ถือครองทางการเกษตรทั้งสิ้น 121,427 ไร่ กิจกรรมทางการเกษตร 3 ลำดับแรกที่ใช้พื้นที่มากที่สุด คือ การทำนา 90,245 ไร่ รองลงเป็นทำสวน 17,556 ไร่ และสุดท้ายพื้นที่เลี้ยงสัตว์ 6,295 ไร่ โดยเมื่อเปรียบเทียบกับอำเภออื่น อำเภอบ้านนามีพื้นที่ทางการเกษตรน้อยที่สุด แต่มีพื้นที่ใช้ประโยชน์เพื่อที่อยู่อาศัยมากที่สุดในจังหวัดนครนายก คือ 70,453 ไร่ มากกว่า พื้นที่ใช้ประโยชน์ที่อยู่อาศัยในอำเภอเมืองซึ่งมีเพียง 52,149 ไร่ นอกจากนั้น อำเภอบ้านนายังเป็นอำเภอที่มีพื้นที่ในเขตชลประทานน้อยที่สุดในจังหวัดนครนายก มีเพียง 70,870 ไร่

สำหรับตำบลพิบูลออก มีพื้นที่ประมาณ 12,997 ไร่ ภูมิประเทศลักษณะพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นที่ลุ่มมีแหล่งน้ำตามธรรมชาติเหมาะแก่การทำการเกษตร เนื่องจากมีแหล่งน้ำตามธรรมชาติ เช่น ลำน้ำ ลำห้วย จำนวน 14 สาย บึง หนอง จำนวน 3 แห่ง ลำน้ำซึ่งสำคัญไหลผ่านได้แก่ คลองมะม่วง คลองอาชา คลองวัว และคลอง 31 เป็นต้น ไหลผ่านหมู่ 1, 3, 4, 5 และหมู่ 6 จึงเหมาะแก่การทำนา ทำสวน สำหรับจำนวนประชากรของตำบลพิบูลออก ณ เดือนมกราคม พ.ศ. 2552 ตำบลพิบูลออก มีจำนวนประชากรรวมทั้งสิ้น 5,330 คน และการถือครองที่ดินพื้นที่ถือครองการเกษตร พื้นที่ถือครองทั้งหมด 13,263 ไร่ พื้นที่การเกษตร 11,143 ไร่ พื้นที่นา 10,656 ไร่ ไม้ผล 131 ไร่ ปลูกพืชผัก 43 ไร่ อื่น ๆ อีก 313 ไร่ การแบ่งเขตการปกครองออกเป็น 12 หมู่บ้าน ประกอบด้วย บ้านพิบูลแก้ว บ้านพัฒนา บ้านป่าเตย บ้านโพธิ์เตี้ย บ้านใหม่ บ้านตะลุง บ้านชุมแสง บ้านคลองหัวหนา บ้านเกาะไม้ลอย บ้านหม่มม้าย้อย บ้านวังบัว และบ้านดอนเปรี้ง

(2) ตำบลพระอาจารย์ อำเภอองครักษ์

อำเภอองครักษ์ เป็นอำเภอด้านตะวันตกมีพื้นที่ติดต่อกับจังหวัดปทุมธานีและจังหวัดฉะเชิงเทรา มีพื้นที่ 303,974 ไร่ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 11 ตำบล 116 หมู่บ้าน ประกอบด้วย ตำบลพระอาจารย์ ตำบลบึงศาล ตำบลศรีษะกระปือ ตำบลโพธิ์แทน ตำบลบางสมบูรณ์ ตำบลทรายมูล ตำบลบางปลากด ตำบลบางลูกเสือ ตำบลองครักษ์ ตำบลชุมพลและตำบลคลองใหญ่ โดยจำนวนประชากร 61,927 คน ในปี พ.ศ. 2557 ประกอบอาชีพเกษตรกร จำนวน 6,712 ราย



ภาพที่ 26 : การใช้ประโยชน์ที่ดินอำเภอองครักษ์ ปี พ.ศ. 2556

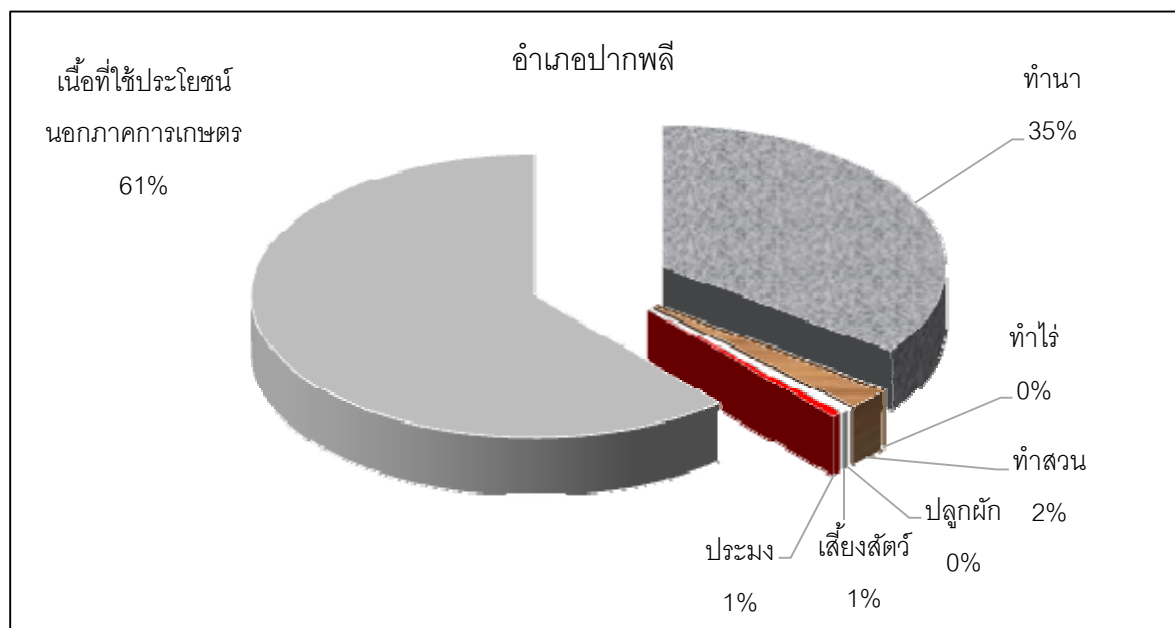
ที่มา: สำนักงานเกษตรจังหวัดนครนายก

การใช้ประโยชน์ที่ดินของอำเภอองครักษ์ในปี พ.ศ. 2556 อำเภอองครักษ์มีพื้นที่ทั้งหมด 303,974 ไร่ เป็นเนื้อที่ถือครองทางการเกษตรทั้งสิ้น 223,980 ไร่ และเป็นอำเภอที่ถือครองเนื้อที่ทางการเกษตรมากที่สุดในจังหวัดนครนายก อำเภอองครักษ์เป็นอำเภอที่ปลูกข้าวมากที่สุดในจังหวัดนครนายก รองลงมาคือ พื้นที่การเลี้ยงสัตว์ 31,329 ไร่ และสุดท้ายการประมง 15,833 ไร่ นอกจากนั้น อำเภอองครักษ์ยังเป็นอำเภอที่มีพื้นที่ในเขตชลประทานมากที่สุดในจังหวัดนครนายก คือ 205,665 ไร่ และเป็นอำเภอที่มีพื้นที่เขตชลประทาน 567,472 ไร่ มากที่สุดในจังหวัดนครนายก

สำหรับพื้นที่ศึกษาตำบลพระอาจารย์ อำเภอองครักษ์ มีพื้นที่ 58.68 ตารางกิโลเมตร ตั้งอยู่ทางทิศใต้ของอำเภอองครักษ์ สภาพภูมิประเทศโดยทั่วไปมีสภาพพื้นที่เป็นที่ราบลุ่ม ด้านทรัพยากรธรรมชาติ มีคลองซอยชลประทาน จำนวน 5 แห่ง บึงกักเก็บน้ำ จำนวน 3 แห่ง ได้แก่ บึงหลุมบัว บึงสามแสน และบึงยายนิล แบ่งการปกครองออกเป็น 13 หมู่บ้าน ได้แก่ บ้านช่องตะเคียน บ้านปากคลอง 22 บ้านบึงหลุมบัว บ้านเหนือตด บ้านปากคลอง 16 บ้านปลายคลอง 22 บ้านบึงไผ่ บ้านปากคลอง 17 บ้านคูคต บ้านบึงพระอาจารย์ บ้านคลองหกวา บ้านกลางคลอง 22 และบ้านปากคลอง 23 มีประชากร 6,266 คน จำนวนครัวเรือน 1,650 ครัวเรือน ประชากรตำบลพระอาจารย์ส่วนใหญ่ประมาณร้อยละ 80 ประกอบอาชีพทางเกษตรกรรม ผลผลิตที่สำคัญ ได้แก่ ข้าว ผลไม้ ซึ่งสามารถส่งขายเป็นรายได้หลักของตำบล ส่วนที่เหลือประชาชนได้ประกอบอาชีพนอกภาคเกษตรกรรมได้แก่ รับจ้าง ค้าขาย และบริการ ตลอดจนมีอาชีพเสริมอื่นๆ เช่น ทำขนมหวาน ทำขนมจีน ทอเสื่อ เลี้ยงสัตว์ เป็นต้น

(3) ตำบลหนองแสง อำเภopakพลี

อำเภopakพลีเป็นอำเภอที่ตั้งอยู่ด้านทิศตะวันออกของจังหวัดนครนายก มีเขตติดต่อกับ จังหวัดนครราชสีมาและจังหวัดปราจีนบุรี มีพื้นที่ 324,417 ไร่ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 7 ตำบล 57 หมู่บ้าน ประกอบด้วยตำบลเกาะหวาย ตำบลเกาะโพธิ์ ตำบลpakพลี ตำบลโคกกรวด ตำบลท่าเรือ ตำบลหนองแสง และตำบลนาหินลาด มีประชากรทั้งสิ้น 24,665 คน ในปี พ.ศ. 2557 ประกอบอาชีพเกษตรกร จำนวน 3,709 ราย



ภาพที่ 27 : การใช้ประโยชน์ที่ดินอำเภopakพลี ปี พ.ศ. 2556

ที่มา: สำนักงานเกษตรจังหวัดนครนายก

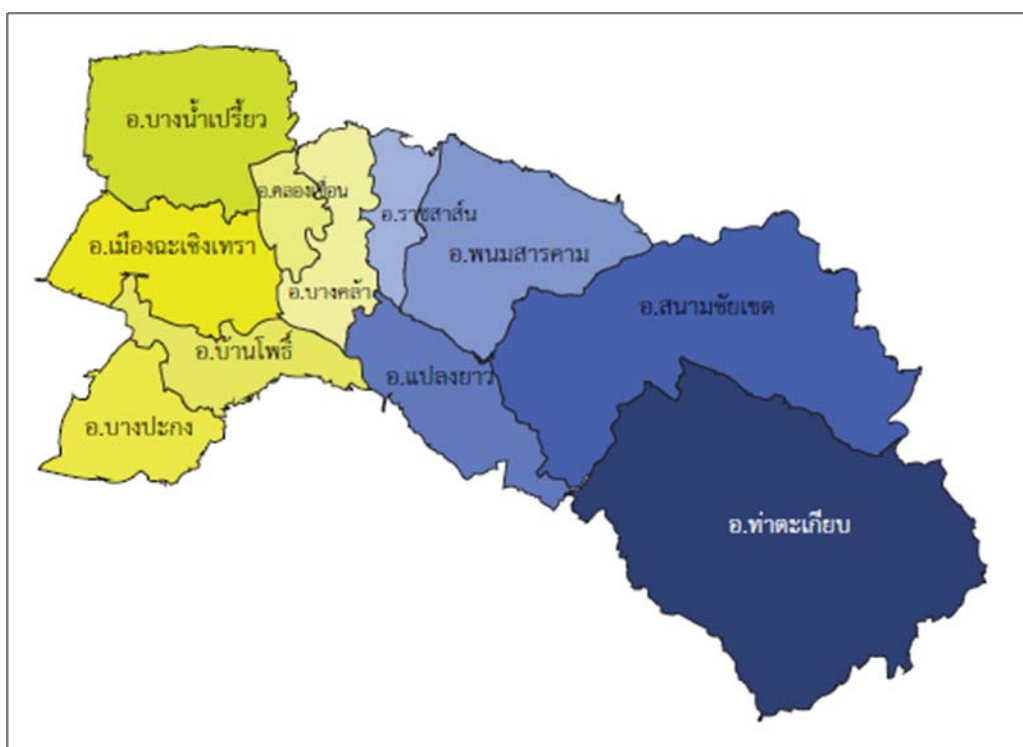
การใช้ประโยชน์ที่ดินของอำเภopakพลีในปี พ.ศ. 2556 อำเภopakพลีมีเนื้อที่ทั้งหมด 324,417 ไร่ เป็นพื้นที่ถือครองทางการเกษตรทั้งสิ้น 125,518 ไร่ ประกอบด้วยพื้นที่การปลูกข้าว 114,131 ไร่ รองลงมาคือพื้นที่ทำสวน 7,568 ไร่ และพื้นที่ประมง 1,895 ไร่ พื้นที่อื่น ๆ ที่ไม่ได้ใช้เพื่อทำการเกษตร 170,720 ไร่ อำเภopakพลีเป็นอำเภอที่มีพื้นที่มีการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยน้อยที่สุดในจังหวัดนครนายก พื้นที่ในเขตชลประทานและพื้นที่นอกเขตชลประทานไม่แตกต่างกันมาก คือ 147,438 ไร่ และ 176,980 ไร่ ตามลำดับ

สำหรับตำบลหนองแสง อำเภopakพลี ประมาณ 18,750 ไร่ สภาพพื้นที่ส่วนใหญ่จะเป็นที่ราบลุ่มสลับดอน ฤดูฝนมีน้ำไหลบ่า แต่ฤดูแล้งจะขาดน้ำในการทำเกษตร ตำบลหนองแสงแบ่งพื้นที่การปกครองออกเป็น 9 หมู่บ้านดังนี้ บ้านคลองคล้า บ้านโคกกระชาย บ้านหนองหัวลิงโน บ้านเนินหินแร่ บ้านหนองแสง บ้านสันป่าตอง บ้านหนองหัวลิงนอก บ้านบุงเข้ บ้านเหล่าเดิน มีประชากรทั้งสิ้น

3,335 คน จำนวน 1,133 ครัวเรือน ประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพทำการเกษตร เลี้ยงสัตว์ ต้มปลา หนองแสงมีแหล่งน้ำธรรมชาติ ลำน้ำ ลำห้วย จำนวน 3 แห่ง บึง หนอง จำนวน 3 แห่ง ฝาย จำนวน 3 แห่ง แหล่งน้ำที่สร้างขึ้น สระน้ำ จำนวน 1 แห่ง บ่อน้ำตื้น จำนวน 4 แห่ง บ่อโยก จำนวน 9 แห่ง ประปา จำนวน 8 แห่ง

6.2.2 ภาพรวมของจังหวัดฉะเชิงเทรา

จังหวัดฉะเชิงเทราตั้งอยู่ทางทิศตะวันออกของประเทศไทยมีเนื้อที่ประมาณ ประมาณ 3,344,375 ไร่ แบ่งเขตการปกครองออกเป็น 11 อำเภอ คือ อำเภอเมืองฉะเชิงเทรา บางคล้า แกลง บางน้ำเปรี้ยว บางปะกง บ้านโพธิ์ พนมสารคาม ราชสาส์น สนาบชัยเขต ท่าตะเกียบ และคลองเขื่อน มีประชากร ณ เดือนธันวาคม 2556 จำนวน 690,226 คน



ภาพที่ 28 : ขอบเขตการปกครองของจังหวัดฉะเชิงเทรา

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ แผนพัฒนาสถิติระดับพื้นที่ 76 จังหวัด/ 18 กลุ่มจังหวัด 2557

พื้นที่ส่วนใหญ่ของจังหวัดฉะเชิงเทราเป็นพื้นที่เกษตรกรรมประมาณ 1,644,199 ไร่ พื้นที่ป่าไม้ประมาณ 484,056 ไร่ และพื้นที่นอกการเกษตรประมาณ 1,215,120 ไร่ การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรในแต่ละอำเภอของจังหวัดฉะเชิงเทราได้สรุปไว้ในตารางที่ 48 แล้ว

ตารางที่ 53 : การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรของจังหวัดฉะเชิงเทรา ปี พ.ศ. 2554

(หน่วย : ไร่)

อำเภอ	นาข้าว		พืชไร่	สวนไม้ผล	พืชผัก	ไม้ยืนต้น	รวม
	นาปี	นาปรัง					
เมืองฉะเชิงเทรา	97,803	97,773	-	10,565	3,376	-	209,517
บางคล้า	23,124	21,515	106	17,562	571	266	63,144
บางน้ำเปรี้ยว	233,017	227,808	266	6,073	346	10	467,520
บางปะกง	16,878	2,632	-	1,006	378	-	20,894
บ้านโพธิ์	24,367	17,033	-	959	-	-	42,359
พนมสารคาม	105,301	58,068	50,068	4,446	663	36,887	255,433
สนามชัยเขต	91,037	6,389	132,900	2,645	676	243,013	476,660
แปลงยาว	22,168	9,686	39,094	2,318	599	27,731	98,596
ราชสาส์น	52,715	36,374	-	5,626	40	-	94,775
ท่าตะเกียบ	29,278	1,988	115,679	840	1,460	139,642	288,887
คลองเขื่อน	29,551	2,797	83	8,682	430	-	41,543

ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ (แผนพัฒนาจังหวัดฉะเชิงเทรา 4 ปี (พ.ศ. 2558 – 2561),

หมายเหตุ : (-) หมายถึง ไม่มีข้อมูลหรือข้อมูลมีค่าเป็น 0

นอกจากพื้นที่การใช้ที่ดินในการเกษตรจังหวัดฉะเชิงเทรายังมีความเหมาะสมในการประกอบอาชีพเลี้ยงสัตว์ และการประมง เนื่องจากมีแหล่งน้ำหลากหลายพื้นที่ไม่ว่าจะเป็นพื้นที่น้ำจืด พื้นที่น้ำกร่อย และพื้นที่น้ำเค็ม ซึ่งมีแม่น้ำบางปะกงเป็นแม่น้ำหลักที่สำคัญในการทำประมง ได้แก่ การทำฟาร์มเลี้ยงกุ้งทะเล การเลี้ยงสัตว์น้ำจืด การเพาะพันธุ์ปลา การทำฟาร์มเลี้ยงปลาน้ำกร่อย และการประมงพื้นบ้าน (ชายฝั่ง) นอกจากนั้น ยังมีพื้นที่ที่มีศักยภาพทางด้านอุตสาหกรรม โดยในปี พ.ศ. 2555 จังหวัดฉะเชิงเทรามีโรงงานอุตสาหกรรมที่จดทะเบียนจำนวน 1,559 โรงงาน ส่วนใหญ่เป็นอุตสาหกรรมผลิตภัณฑ์โลหะ ประมาณ 210 โรงงาน รองลงมาคือ อุตสาหกรรมเกษตร มีจำนวน 181 โรงงาน และอุตสาหกรรมขนส่งประมาณ 130 โรงงาน

ปัจจุบันการใช้ที่ดินของจังหวัดฉะเชิงเทรามีการขยายตัวของสังคมเมืองมากขึ้น การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินจากภาคการเกษตรเริ่มไปสู่ภาคอุตสาหกรรมมากขึ้น เนื่องจากมีนักลงทุนตั้งโรงงานอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้นทุกปี ทำให้มีผลต่อการจ้างงานจากการเกษตรเข้าสู่ภาคอุตสาหกรรม โดยส่วน

ใหญ่นักลงทุนจะลงทุนในเขตอำเภอโดยเฉพาะอำเภอบางปะกง อำเภอเมือง อำเภอพนมสารคาม
อำเภอบ้านโพธิ์ อำเภอบางคล้า และอำเภอบางน้ำเปรี้ยว อีกทั้งจังหวัดยังประสบปัญหาการขาดแคลน
น้ำมีมากขึ้นทำให้เกษตรกรเผชิญกับปัญหาก็แล้งไม่สามารถจะทำการเกษตรต่อไปได้เป็นจำนวนมาก

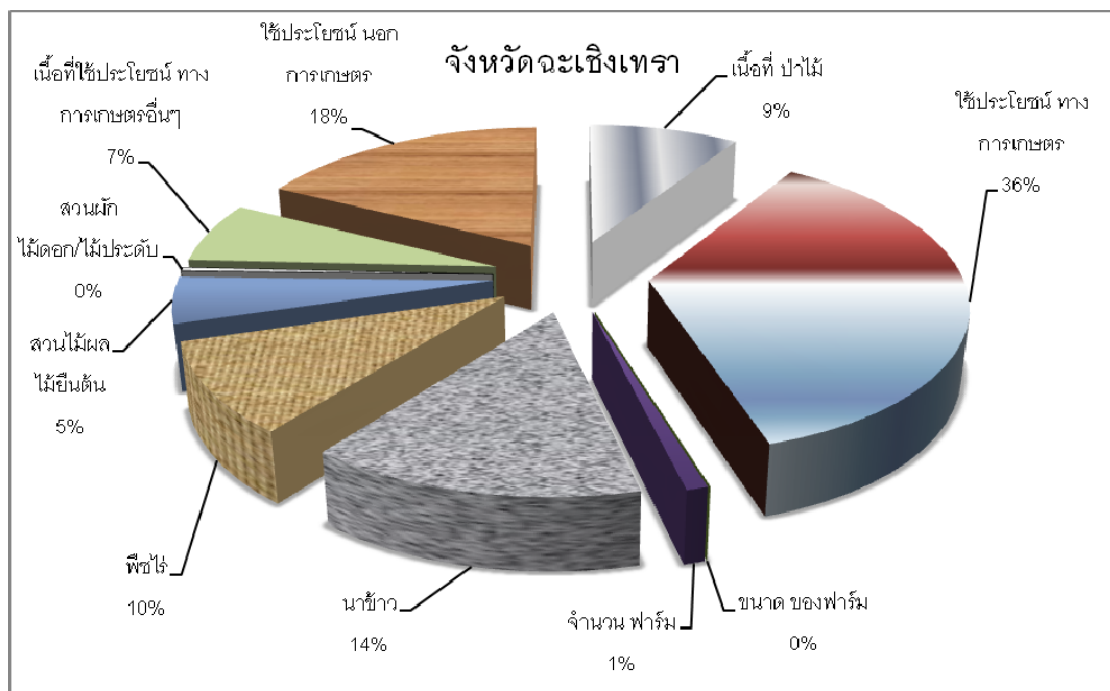
ตารางที่ 54 : เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร จังหวัดฉะเชิงเทรา ปี พ.ศ. 2555

						เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร					
ปี	เนื้อที่ ทั้งหมด	เนื้อที่ ป่าไม้	เนื้อที่ใช้ ประโยชน์ ทาง การเกษตร	ขนาด ของฟาร์ม	จำนวน ฟาร์ม	นาข้าว	พืชไร่	สวนไม้ผล ไม้ยืนต้น	สวนผัก ไม้ดอก/ไม้ ประดับ	เนื้อที่ใช้ประโยชน์ ทางการเกษตรอื่นๆ	เนื้อที่ใช้ประโยชน์ นอกการเกษตร
2545	3,344,375	589,312	2,278,064	42.52	53,575	769,007	586,661	494,274	22,034	406,088	476,999
2546	3,344,375	589,312	2,353,818	46.75	50,354	781,342	607,761	537,171	22,073	405,471	401,245
2547	3,344,375	536,188	2,332,395	47.56	49,041	794,142	555,111	553,115	22,285	407,742	475,792
2548	3,344,375	477,056	2,315,059	48.51	47,727	797,612	538,882	561,176	21,614	395,775	552,260
2549	3,344,375	474,488	2,261,963	47.42	47,698	808,132	542,959	495,258	21,887	393,727	607,924
2550	3,344,375	474,488	2,229,309	46.79	47,643	809,539	566,902	441,043	21,614	390,211	640,578
2551	3,344,375	484,056	2,132,546	44.51	47,915	828,878	557,791	374,793	19,005	352,079	727,773
2552 ^{1/}	3,344,375	ไม่มีข้อมูล	1,915,787	39.28	48,777	725,859	482,412	337,522	19,653	350,341	944,532
2553	3,344,375	ไม่มีข้อมูล	1,919,345	36.95	51,945	715,426	533,619	299,865	19,913	350,522	940,974
2554	3,344,375	ไม่มีข้อมูล	1,924,653	39.39	48,860	764,792	520,786	265,646	20,178	353,251	935,666
2555	3,344,375	ไม่มีข้อมูล	1,924,039	39.11	49,191	763,781	521,500	266,249	20,029	352,480	936,280

ที่มา : 1) กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ “โครงการศึกษาเพื่อทำแผนหลักรองรับการพัฒนาแหล่งน้ำและปรับปรุงโครงการชลประทาน สำหรับแผนฯ 9” รายงานสถานภาพลุ่มน้ำ 25 ลุ่มน้ำ

(ลุ่มน้ำบางปะกง). เมษายน 2546. 2) สถาบันสารสนเทศทรัพยากรน้ำและการเกษตร (องค์การมหาชน)

หมายเหตุ : ^{1/} เหตุผลเช่นเดียวกันกับที่ระบุไว้ในตารางที่ 6.2-1 คือ ตั้งแต่ปี 2552 เป็นต้นไปกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ได้มอบหมายให้คณะวนศาสตร์ มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์คำนวณพื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทย และเนื่องจากกระบวนการแปลภาพถ่ายดาวเทียม รวมทั้งคำจำกัดความของพื้นที่ป่าไม้ จึงทำให้การเปลี่ยนแปลงของพื้นที่ป่าไม้ในช่วงตั้งแต่ปี 2551 เป็นการเปลี่ยนแปลงอันเนื่องมาจากการเปลี่ยนวิธีการคำนวณ และไม่ใช่เป็นการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าไม้ในสภาพความเป็นจริง อย่างไรก็ตาม ในฐานะข้อมูลจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรได้ระบุพื้นที่ป่าไม้ตั้งแต่ปี 2551-2555 เป็นพื้นที่ที่ไม่มีการเปลี่ยนแปลง เช่น ในกรณีของจังหวัดนครนายกพื้นที่ป่าไม้ในปี 2551 เท่ากับ 399,976 ไร่ และในปี 2555 ก็ยังคงเท่ากับ 399,976 ไร่



ภาพที่ 29 : สัดส่วนการใช้ประโยชน์ทางการเกษตร จังหวัดฉะเชิงเทรา

ตารางที่ 55 : สัดส่วนพื้นที่อำเภอและพื้นที่ทำการเกษตร จังหวัดฉะเชิงเทรา ปี พ.ศ. 2553 - 2557

(หน่วย : ตร.กม.)

อำเภอ	2553			2554			2555			2556			2557		
	พื้นที่ ตำบล	พื้นที่ การเกษตร	อัตราส่วน	พื้นที่ ตำบล	พื้นที่ การเกษตร	อัตราส่วน	พื้นที่ ตำบล	พื้นที่ การเกษตร	อัตราส่วน	พื้นที่ ตำบล	พื้นที่ การเกษตร	อัตราส่วน	พื้นที่ ตำบล	พื้นที่ การเกษตร	อัตราส่วน
ท่าตะเกียบ	1,084.00	546.97	50.458	1,084.00	546.97	50.458	1,084.00	546.97	50.458	1,084.00	546.97	50.458	1,084.00	546.97	50.458
บางคล้า	203.17	134.762	66.329	203.17	134.762	66.329	203.17	134.762	66.329	203.17	134.762	66.329	203.17	134.762	66.329
บางน้ำเปรี้ยว	496.32	396.176	79.823	496.32	396.176	79.823	496.32	396.176	79.823	496.32	396.176	79.823	496.32	396.176	79.823
บางปะกง	260.54	121.97	46.814	260.54	121.97	46.814	260.54	121.97	46.814	260.54	121.97	46.814	260.54	121.97	46.814
บ้านโพธิ์	201.92	155.67	77.095	201.92	155.67	77.095	201.92	155.67	77.095	201.92	155.67	77.095	201.92	155.67	77.095
แปลงยาว	237.26	190.664	80.361	237.26	190.664	80.361	237.26	190.664	80.361	237.26	190.664	80.361	237.26	190.664	80.361
พนมสารคาม	572.25	495.277	86.549	572.25	495.277	86.549	572.25	495.277	86.549	572.25	495.277	86.549	572.25	495.277	86.549
เมืองฉะเชิงเทรา	366.24	270.766	73.931	366.24	270.766	73.931	366.24	270.766	73.931	366.24	270.766	73.931	366.24	270.766	73.931
ราชสาส์น	134.9	127.048	94.179	134.9	127.048	94.179	134.9	127.048	94.179	134.9	127.048	94.179	134.9	127.048	94.179
สนามชัยเขต	1,250.91	978.307	78.208	1,250.91	978.307	78.208	1,250.91	978.307	78.208	1,250.91	978.307	78.208	1,250.91	978.307	78.208
อำเภอกลองเชื่อน	128	109.099	85.234	128	109.099	85.234	128	109.099	85.234	128	109.099	85.234	128	109.099	85.234
รวม	4,935.51	3,526.71	71.456	4,935.51	3,526.71	71.456	4,935.51	3,526.71	71.456	4,935.51	3,526.71	71.456	4,935.51	3,526.71	71.456

ที่มา : พื้นที่ตำบล จากที่ทำการปกครองจังหวัด พื้นที่ทำการเกษตร จากสำนักงานเกษตรจังหวัด, สำนักงานเกษตรและสหกรณ์จังหวัด

หมายเหตุ : บรรทัดที่แรเงา คือ อำเภอที่คณะวิจัยได้คัดเลือกเป็นพื้นที่ศึกษา

สำหรับการวิเคราะห์ผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรนี้ คณะวิจัยได้คัดเลือกพื้นที่สำรวจแบบสอบถามในอำเภอท่าตะเกียบซึ่งเป็นอำเภอที่มีพื้นที่ทำการเกษตร 288,887 ไร่ และเป็นพื้นที่ปลูกพืชหลักทางเศรษฐกิจมาก คือ ยางพาราและมันสำปะหลัง

พื้นที่ศึกษา⁴² ในอำเภอนี้ คือ ตำบลคลองตะเกราตั้งอยู่ทางทิศใต้ของอำเภอท่าตะเกียบมีสภาพพื้นที่ป่าไม้ที่อุดมสมบูรณ์ อยู่ในพื้นที่ป่าติดต่อกัน 5 จังหวัด เขตการปกครองของตำบลคลองตะเกรา มีทั้งหมด 25 หมู่บ้าน ซึ่งพื้นที่ศึกษาที่คัดเลือกมี 4 หมู่บ้าน คือ หมู่ที่ 8 บ้านเทพประทาน หมู่ที่ 9 บ้านห้วยตะปอก หมู่ที่ 23 บ้านท่ามะนาว และหมู่ที่ 25 บ้านสามพราน แหล่งน้ำธรรมชาติในตำบลคลองตะเกรา มีลำห้วย 47 แห่ง บึงและหนองน้ำอื่นๆ 1 แห่ง และยังมีแหล่งน้ำที่สร้างขึ้นเองจากภาครัฐและท้องถิ่นมีจำนวนหลายแห่งด้วยกัน เช่น ฝาย 27 แห่ง บ่อน้ำตื้น 1,741 แห่ง บ่อบาดาล/บ่อโยก 241 แห่ง สระน้ำ 52 แห่ง ประปาหมู่บ้าน 23 แห่งและประปาขนาดใหญ่ 1 แห่ง ซึ่งตำบลคลองตะเกรา มีแหล่งน้ำที่สำคัญที่ใช้ในการทำเกษตรคือ อ่างเก็บน้ำคลองสียัด ประชาชนในพื้นที่มีความต้องการที่จะใช้ประโยชน์จากอ่างเก็บน้ำค่อนข้างมาก

ในแต่ละหมู่บ้านของตำบลคลองตะเกรา มีจำนวนประชากรและครัวเรือนที่ทำเกษตร ที่น่าสนใจกว่าคือสัดส่วนของครัวเรือนที่ทำเกษตร โดยหมู่ 8 ประชากรรวม 1,984 คน จำนวน 679 ครัวเรือน ซึ่งทำการเกษตรประมาณ 209 ครัวเรือน หมู่ 9 จำนวนประชากรรวม 1,309 คน ครัวเรือนประมาณ 352 ครัวเรือน ทำการเกษตรประมาณ 114 ครัวเรือน และสำหรับหมู่ 23 และหมู่ 25 มีจำนวนประชากร 582 คน และ 536 คน จำนวนครัวเรือน 175 และ 194 ครัวเรือน และสำหรับครัวเรือนที่ทำเกษตรของหมู่บ้านเท่ากับ 72 ครัวเรือน และ 86 ครัวเรือนตามลำดับ (ตารางที่ 56)

**ตารางที่ 56 : จำนวนประชากร จำนวนครัวเรือน และครัวเรือนที่ทำเกษตร 25 หมู่บ้าน
ตำบลคลองตะเกรา จังหวัดฉะเชิงเทรา**

หมู่ที่	หมู่บ้าน	จำนวนประชากร	ครัวเรือนทั้งหมด	ครัวเรือนเกษตรกร	%
1	กรอกสะแก	490	125	54	43.2
2	หนองคอก	2,197	1,085	116	10.69
3	เกาะลอย	2,304	660	174	26.36
4	วังหิน	1,015	414	134	32.36
5	หนองขาหยั่ง	1,462	536	164	30.60

⁴² แผนพัฒนาการเกษตรตำบลคลองตะเกรา 2556 สำนักงานเกษตรอำเภอท่าตะเกียบ จังหวัดฉะเชิงเทรา

ตารางที่ 56 (ต่อ)

หมู่ที่	หมู่บ้าน	จำนวน ประชากร	ครัวเรือนทั้งหมด	ครัวเรือนเกษตรกร	%
6	ธรรมรัตน์โน	641	272	87	31.98
7	ร่มโพธิ์ทอง	1,807	547	199	36.38
8	เทพประทาน	1,984	679	209	30.78
9	ห้วยตะปอก	1,309	352	114	32.39
10	ศรีเจริญทอง	928	285	102	35.79
11	ห้วยโสม	970	253	67	26.48
12	ทุ่งสำ	1,155	297	93	31.31
13	เกาะกระทิง	959	276	60	21.74
14	เขากล้วยไม้	937	309	158	51.13
15	หนองใหญ่	1,024	285	112	39.29
16	อ่างหิน	775	245	120	48.98
17	เทพเจริญ	912	275	89	32.36
18	กระบกคู่	837	316	96	30.38
19	เขากระดาศ	386	152	24	15.79
20	ห้วยนา	943	249	114	45.78
21	ห้วยฝาย	773	183	84	45.90
22	สันติสุข	750	185	64	34.59
23	ท่ามะนาว	582	175	72	41.14
24	ทรัพย์เจริญ	420	106	47	44.34
25	สามพราน	536	194	86	44.33
รวม		26,096	8,455	2,639	31.21

ที่มา : ฝ่ายทะเบียนและบัตรที่ว่าการอำเภอท่าตะเียบ ปี 2555 , สำนักงานเกษตรอำเภอท่าตะเียบ ปี 2555 ณ

12/04/55

หมายเหตุ : บรรทัดที่แรเงา คือ หมู่บ้านที่คณะวิจัยได้ลงไปสัมภาษณ์เกษตรกรเพื่อการวิเคราะห์ภายใต้โครงการนี้

สำหรับการใช้ที่ดินในพื้นที่ตำบลคลองตะเกราณั้นจากพื้นที่ทั้งหมด 400,625 ไร่ เป็นพื้นที่ทำการเกษตรประมาณ 282,673 ไร่ พืชเกษตรที่สำคัญคือ มันสำปะหลัง (110,560 ไร่) ยางพารา (50,912 ไร่) นาข้าว (10,290 ไร่) อ้อย (7,861 ไร่) สับปะรด (4,548 ไร่) ปาล์มน้ำมัน (4,301 ไร่) มะม่วง (243 ไร่) มะม่วงหิมพานต์ (2,600 ไร่) ยูคาลิปตัส (7,655 ไร่) พืชผัก (2,055 ไร่) และข้าวโพด (2,588 ไร่) มีเกษตรกรบางรายมีอาชีพเสริมในการเลี้ยงสัตว์ เลี้ยงปลา รับจ้างทั่วไปเกี่ยวกับการเกษตรและก่อสร้าง

การถือครองที่ดินของตำบลคลองตะเกราส่วนมากร้อยละ 90 ไม่มีเอกสารสิทธิหรือมีเพียงหลักฐานในการชำระภาษีบำรุงท้องที่ หรือไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และเป็นพื้นที่จัดสรรของ ส.ป.ก (ร้อยละ 10) โดยส่วนมากเกษตรกรจะเช่าพื้นที่ทำกินเพื่อบ้านหรือเจ้าของที่ดินที่ไม่สามารถทำการเกษตรในพื้นที่ของตนได้ ซึ่งพื้นที่ทำกินที่เช่าจะอยู่ในหมู่บ้านของตนเองหรือละแวกใกล้เคียง โดยส่วนมากพื้นที่ยังเป็นภาคเกษตรกรรมเนื่องจากพื้นที่ส่วนใหญ่เป็นพื้นที่ป่าสงวนและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า จึงทำให้ชาวบ้านยังใช้ที่ดินทำการเกษตรอยู่จนถึงปัจจุบัน อาจจะเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินพืชเกษตรในประเภทของผลผลิต ซึ่งมีการสนับสนุนการเพาะปลูกพืชประเภทใหม่จากภาครัฐ เช่น ปาล์ม ระบบการผลิตในชุมชนมีการสร้างลานมันสำปะหลังโดยพ่อค้าในหมู่บ้านซื้อขายภายในชุมชน และการสร้างโรงสีขนาดเล็กเพื่อแปรรูปข้าวเปลือกเป็นข้าวสาร โดยเจ้าของโรงสีจะไม่คิดค่าสีเป็นการเกื้อกูลกันของชุมชน โดยเจ้าของโรงสีจะนำปลายข้าวและรำที่เหลือจากการสีข้าวเป็นการแลกเปลี่ยนซึ่งสามารถนำไปจำหน่ายเป็นรายได้ช่องทาง

6.3 ผลการสัมภาษณ์ครัวเรือน

การสำรวจภาคสนามของการศึกษานี้ คณะวิจัยได้หารือกับทางเกษตรจังหวัดเพื่อคัดเลือกตำบลและอำเภอ โดยพิจารณาพื้นที่ที่มีการทำเกษตรพืชเศรษฐกิจหลักของจังหวัดเป็นส่วนใหญ่ และพื้นที่ที่ใช้น้ำชลประทานและน้ำฝนเป็นหลัก โดยในจังหวัดนครนายกเลือกพื้นที่ศึกษา 3 อำเภอ ทั้งหมด 185 ตัวอย่าง คือ 1) อำเภอบ้านนา ตำบลพิกุลออก บ้านคลองหัวนา หมู่ที่ 8 บ้านเกาะไม้ลาย หมู่ที่ 9 บ้านดอนทราย หมู่ที่ 11 2) อำเภอปากพลี ตำบลหนองแสง บ้านคลองคล้า หมู่ที่ 1 บ้านเนินหินแร่ หมู่ที่ 4 บ้านหนองแสง หมู่ที่ 5 บ้านสันป่าตั่ง หมู่ที่ 6 และ 3) อำเภอองครักษ์ ตำบลพระอาจารย์ บ้านบึงหลุม หมู่ที่ 3 บ้านปากคลอง หมู่ที่ 8 และบ้านคูคด คลอง 22 หมู่ที่ 9 สำหรับตัวอย่างที่คัดเลือกในจังหวัดฉะเชิงเทรามีพื้นที่ตำบลคลองตะเกรา อำเภอท่าตะเกียบ เป็นพื้นที่ที่รณศึกษาโดยเลือกหมู่บ้าน 4 หมู่บ้านคือ หมู่ที่ 8 บ้านเทพประทาน หมู่ที่ 9 บ้านห้วยตะปอก หมู่ที่ 23 บ้านท่านมะนาว และหมู่ที่ 25 บ้านสามพราน เหตุผลที่เลือก 4 หมู่บ้านนี้เนื่องจากเป็นพื้นที่ที่ครัวเรือนปลูกพืชเศรษฐกิจหลักโดยส่วนใหญ่ คือ ยางพารา และมันสำปะหลัง จำนวนตัวอย่างที่สัมภาษณ์รวมทั้ง 132 ตัวอย่าง ซึ่งนอกเหนือจากพืชเศรษฐกิจหลักแล้ว เกษตรกรบางรายอาจจะมีการทำเกษตรผสมผสาน

ในพื้นที่แปลงของตัวเองด้วย เช่น ปลูกปาล์ม พืชสวนครัว และไม้ผล เป็นต้น จากผลการสัมภาษณ์
ครัวเรือนทั้งหมดคณะวิจัยได้สรุปตามรายละเอียดตามตารางในหัวข้อต่อไป

6.3.1 สถานะทางเศรษฐกิจและสังคม

โดยภาพรวมผู้ที่ให้สัมภาษณ์เฉลี่ยอายุของผู้ตอบทั้ง 2 จังหวัด โดยประมาณ 38 ปี ในจังหวัดนครนายกและฉะเชิงเทราผู้ที่ให้สัมภาษณ์เป็นผู้ชายเฉลี่ยร้อยละ 48.3 และ 47.6 ตามลำดับ ระดับการศึกษาของหัวหน้าครัวเรือนค่อนข้างต่ำ คือ ประมาณร้อยละ 50 จบการศึกษาภาคบังคับเท่านั้น โดยเฉลี่ยขนาดของครัวเรือนคือมีสมาชิก 4 คน ประมาณร้อยละ 30 ของหัวหน้าครัวเรือนตอบว่า นอกจากทำงานในที่ดินของตนเองหรือที่เช่าแล้วก็ไม่มีรายได้เสริมจากแหล่งอื่น แต่ประมาณครึ่งหนึ่งของผู้ที่ให้สัมภาษณ์ตอบว่ามีสมาชิกที่ออกไปหางานนอกพื้นที่ในจำนวนนี้ร้อยละ 50.3 และร้อยละ 40.9 ของจังหวัดนครนายกและฉะเชิงเทรา ตามลำดับ นอกจากนั้น ยังมีส่งเงินกลับมาบ้านเพื่อสนับสนุนค่าใช้จ่ายในครัวเรือนบ้างเป็นส่วนน้อย การจ้างแรงงานหรือไม่ในส่วนหนึ่งขึ้นอยู่กับว่าแรงงานในครัวเรือนนั้นมีมากพอหรือไม่ เพราะจากการสัมภาษณ์ครัวเรือนพบว่า ค่าใช้จ่ายที่ค่อนข้างสูงรายการหนึ่งคือ ค่าแรง ในตารางที่ 55 นั่นคือ ข้อมูลเกี่ยวกับจำนวนแรงงานในครัวเรือนซึ่งจะเห็นว่าร้อยละ 73 ของครัวเรือนในจังหวัดนครนายก มีสมาชิกครัวเรือนที่อยู่ในวัยทำงาน 1-3 คน จังหวัดนครนายกก็เช่นเดียวกัน ร้อยละ 65 ของครัวเรือนที่สัมภาษณ์มีสมาชิกครัวเรือนที่อยู่ในวัยแรงงาน 1-3 คน

ตารางที่ 57 : ข้อมูลพื้นฐานของครัวเรือนที่สัมภาษณ์

(หน่วย : ร้อยละ)

	จังหวัด		รวม
	นครนายก	ฉะเชิงเทรา	
อายุ (ปี)			37.9 [22.6]
เพศชาย	48.3	47.6	48.0
ระดับการศึกษา			
1. ต่ำกว่าประถม	5.2	21.4	12.1
2. ประถมภาคบังคับ	47.4	34.9	42.1
3. มัธยมตอนต้น	13.4	17.8	15.3
4. มัธยมตอนปลาย/ปวช.	17.1	12.3	15.1
5. อนุปริญญา/ปวส.	5.9	1.3	3.9
6. ปริญญาตรี	6.4	2.1	4.6
7. ปริญญาโท	0.6	0.2	0.4
8. ไม่ได้เรียน	0.8	5.7	2.9
9. ยังไม่เข้าเรียน	2.8	4.2	3.4
10. ไม่ระบุ	0.4	0	0.3
จำนวนสมาชิก (คน)	3.9 [1.6]	4.0 [1.7]	3.9 [1.6]
มีสมาชิกไปทำงานต่างจังหวัด (คน)	50.3	40.9	46.4
ส่งเงินกลับมา	24.3	26.5	25.2
	18,477.27 [5000.00]	25,551.4 [4577.57]	
จำนวนสมาชิกที่อยู่ในวัยแรงงาน	นครนายก (n = 165)	ฉะเชิงเทรา (n = 122)	
1	32 (19.4)	14 (11.5)	
2	37 (22.4)	31 (25.4)	
3	52 (31.5)	34 (27.9)	
4	32 (19.4)	23 (18.9)	
5	9 (5.5)	15 (12.3)	
6	3 (1.8)	4 (3.3)	
7	-	1 (0.8)	

หมายเหตุ : ตัวเลขใน () คือ จำนวนร้อยละ ตัวเลขใน [] คือ ค่า Std.

รายได้หลักส่วนใหญ่ของครัวเรือนที่สัมภาษณ์ในจังหวัดนครนายกและฉะเชิงเทราคือ ทำการเกษตร สำหรับรายได้เสริมที่ทำกันมากที่สุดของครัวเรือนที่สัมภาษณ์ในจังหวัดนครนายก คือ รับจ้างทั่วไป รองลงมา คือ ค้าขาย เช่นเดียวกันรายได้เสริมที่ทำกันมาที่สุดในจังหวัดฉะเชิงเทรา คือ รับจ้างทั่วไป แต่รองลงมาเป็นอันดับสอง คือ รับจ้างทำการเกษตรในบางช่วงของปี

ตารางที่ 58 : อาชีพหลักและอาชีพเสริมของหัวหน้าครัวเรือน

(หน่วย : ราย)

อาชีพ	อาชีพหลัก		อาชีพเสริม	
	นครนายก (n = 464)	ฉะเชิงเทรา (n = 332)	นครนายก (n = 177)	ฉะเชิงเทรา (n = 107)
1. ทำการเกษตร	336 (72.4)	275 (82.8)	8 (4.5)	1 (0.9)
2. รับจ้างบางช่วงของปีที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร	-	2 (0.6)	10 (5.6)	23 (21.5)
3. รับจ้างตลอดปีที่เกี่ยวข้องกับการทำการเกษตร	-	1 (0.3)	1 (0.6)	6 (5.6)
4. อดสาหกรรมในครัวเรือน	1 (0.2)	-	12 (6.8)	-
5. รับราชการ / ข้าราชการบำนาญ	12 (2.6)	2 (0.6)	8 (4.5)	-
6. ค้าขาย	16 (3.4)	6 (1.8)	27 (15.3)	17 (15.9)
7. เลี้ยงสัตว์	2 (0.4)	-	10 (5.6)	2 (1.9)
8. คนงานในโรงงาน	19 (4.1)	20 (6.0)	-	-
9. พนักงานบริษัท	32 (6.9)	8 (2.4)	1 (0.6)	-
10.รับจ้างทั่วไป	31 (6.7)	14 (4.2)	69 (39.0)	42 (39.3)
11.พนักงานของรัฐ เช่น ผู้ใหญ่บ้าน, เทศบาล, อสม.	9 (1.9)	2 (0.6)	10 (5.6)	3 (2.8)
12.ทำสวนผัก	-	1 (0.3)	14 (7.9)	13 (12.1)
13.ธุรกิจส่วนตัว	6 (1.3)	1 (0.3)	3 (1.7)	-
14.ค่าเช่าที่นา	-	-	2 (1.1)	-
15.เบี้ยคนชรา	-	-	2 (1.1)	-
16.อื่น ๆ เช่น นักเรียน เด็ก สำหรับอาชีพเสริม คือไม่มีอาชีพเสริม	251	195	538	420

หมายเหตุ : ตัวเลขใน () คือ จำนวนร้อยละ

สำหรับภาวะหนี้สินเกษตรกรส่วนใหญ่ในทั้งสองจังหวัดมีหนี้สินคงค้าง โดยเฉลี่ยหนี้สินคงค้างของแหล่งเงินกู้ที่สำคัญจะเหมือนกันทั้ง 2 จังหวัด อันดับแรกคือ ธนาคารเกษตรและสหกรณ์ รองลงมา คือ กองทุนหมู่บ้าน เงินกู้ส่วนใหญ่เป็นเงินกู้ระยะสั้น ซึ่งวัตถุประสงค์ของเงินกู้ที่สำคัญที่สุดคือกู้มาเพื่อลงทุนทางการเกษตร รองลงมาคือ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในครัวเรือน (ตารางที่ 59)

ตารางที่ 59 : ภาวะหนี้สินของครัวเรือนที่สัมภาษณ์

	จังหวัด	
	นครนายก	ฉะเชิงเทรา
ภาวะหนี้สิน (สัดส่วนของครัวเรือนที่มีหนี้สิน)	69.2	87.9
จำนวนเงิน ^{1/} (บาท)		
1. 3,000 - 20,000	18 (14.2)	14 (12.2)
2. 20,001 - 50,000	27 (21.3)	29 (25.2)
3. 50,001 - 100,000	20 (15.7)	24 (20.9)
4. 100,001 - 500,000	54 (42.5)	45 (39.1)
5. มากกว่า 500,000 บาทขึ้นไป	8 (6.3)	3 (2.6)
เจ้าหนี้		
1. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ (ธกส.)	38.3	42.2
2. สหกรณ์การเกษตร	12.5	8.8
3. สปก. (กองทุนปฏิรูปที่ดิน)		1.6
4. ญาติ เพื่อนบ้าน	4.2	4
5. ก ข ค จ (โครงการแก้ไขปัญหาคาความยากจน)	3.8	-
6. กองทุนหมู่บ้าน	31.3	30.5
7. ธนาคารพาณิชย์	2.9	1.2
8. Finance / Leasing / Insurance	0.8	5.2
9. หัสนอกระบบ	2.9	2.4
10. กลุ่ม / องค์กรชุมชน	0.8	2.8
11. กองทุนฟื้นฟู, อพป., กองทุนหมุนเวียน, กองทุนสงเคราะห์สวน ยาง	1.7	0.4
12. สหกรณ์ออมทรัพย์	0.8	0.8

ประเภทเงินกู้		
1. ระยะสั้น (1 - 3 ปี)	61.9	72.4
2. ระยะปานกลาง (3 ปีขึ้นไป - 5 ปี)	10	2
3. ระยะยาว (5 ปีขึ้นไป)	25.1	24.4
4. ไม่มีกำหนด	2.1	0.4
5. ไม่ทราบ	0.8	0.8
อัตราดอกเบี้ย (% ต่อปี)	6.2 [3.0]	8.2 [7.6]
	จังหวัด	
	นครนายก	ฉะเชิงเทรา
วัตถุประสงค์ของการกู้		
1. ลงทุนเพื่อการเกษตร	64.3	76.7
2. ใช้หนี้	5.1	0
3. ใช้จ่ายในครัวเรือน	26.9	18
4. สร้างบ้าน ซื้อที่ดิน	1	0
5. ลงทุนค้าขาย	0.7	0
6. ซื้อรถยนต์	0.7	1.1
7. อื่น ๆ เช่น ลงเลือกตั้ง	0.3	0

หมายเหตุ : 1/ นครนายก n=127 ; ฉะเชิงเทรา n=115

6.3.2 สถานภาพของการถือครองที่ดิน

โดยทั่วไปเกษตรกรจะเพาะปลูกบนพื้นที่มากกว่า 1 แปลง โดยของครัวเรือนในจังหวัดนครนายกมี 2.6 แปลง และจังหวัดฉะเชิงเทรา มี 2.2 แปลง เกษตรกรส่วนใหญ่จะมีที่ดินที่ใช้ประโยชน์ 2-3 แปลงในจังหวัดนครนายก ร้อยละ 37 ของเกษตรกรที่สัมภาษณ์มีที่ดินที่ใช้ประโยชน์ 2 แปลง และมีอีกประมาณร้อยละ 20 ที่มีที่ดิน 3 แปลง จังหวัดฉะเชิงเทราก็เช่นเดียวกัน ร้อยละ 41 ตอบว่ามีที่ดินทำกิน 2 แปลง และร้อยละ 23 มี 3 แปลง

ขนาดถือครองที่ดินเฉลี่ยของจังหวัดนครนายกและฉะเชิงเทราเท่ากับ 33.4 ไร่ และ 30.2 ไร่ ตามลำดับ ประมาณร้อยละ 20 ตอบว่าเคยมีที่ดินมากกว่าในปัจจุบันแต่ก็ต้องขายไป ในจังหวัดนครนายกเหตุผลที่ทำให้เกษตรกรส่วนใหญ่ต้องขายไปคือ ความจำเป็นที่จะต้องใช้จ่ายเงินสดและความต้องการเงินเพื่อที่จะไปซดใช้น้ำสิน สำหรับจังหวัดฉะเชิงเทรา เกษตรกรส่วนใหญ่ที่เคยมีที่ดินจะโอนที่ดินคืนไปให้ ส.ป.ก เนื่องจากว่ามีที่ดินเกินเพดานที่อนุญาต รองลงมาคือ ให้ที่ดินสำหรับญาติพี่น้องหรือมอบให้เป็นที่สาธารณะประโยชน์

ตารางที่ 60 : การถือครองที่ดินจังหวัดนครนายก ฉะเชิงเทรา

	จังหวัด		รวม
	นครนายก	ฉะเชิงเทรา	
มีที่ดินที่แปลง (แปลง)	2.6 [1.6]	2.2 [1]	2.4 [1.4]
มีที่ดินที่ไร่ (ไร่)	33.4 [23.7]	30.2 [23.2]	32.1 [23.5]
ถือครองมากี่ปี (ปี)	20.8 [17.2]	20.3 [10.8]	21 [15]
ลักษณะการถือครอง (ร้อยละ)			
1. ของตนเอง	29.3	84.1	50
2. เช่า	49.4	6.8	33.3
3. เช่าซื้อ หรือซื้อมา	1	0.7	0.9
4. ได้มาฟรีจากพ่อแม่หรือญาติ	20.3	7.4	15.4
5. เป็นผู้อาศัย มาดูแลแทนเจ้าของที่ดิน	0	1	0.4
รวม	100	100	100
ที่ดินได้มาจากไหน (ร้อยละ)			
1. ส.ป.ก. (กองทุนปฏิรูปที่ดิน)	0	39.9	15.1
2. คนในหมู่บ้าน	19.3	26.0	21.8
3. คนนอกหมู่บ้าน	17.0	8.4	13.8
4. บริษัท	1.0	0	0.6
5. นายทุน (จาก กทม.)	5.5	0.7	3.7
6. พ่อแม่ ญาติ-พี่น้อง	48.8	24.3	39.5
7. วัด	0.6	0.3	0.5
8. ไม่ระบุ	7.8	0.3	5.0
รวม	100	100	100
ประเภทเอกสารสิทธิ (ร้อยละ)			
1. ส.ป.ก 4-01	0	86.8	32.8
2. โฉนด	89.1	1.4	56
3. นส.3ก นส.3	1.4	0.3	1
4. สค.1 ใบจอง ตราจอง	0.2	0	0.1
5. .เช่าเอกชน	7	1.7	5
6. ไม่มีเอกสารสิทธิ	1.4	2.7	1.9
7. ภบท.5	0	7.1	2.7
8. ที่วัด	0.2	0	0.1
9. ไม่ระบุ	0.6	0	0.4
รวม	100	100	100

หมายเหตุ : ตัวเลขใน [] คือ ค่า Std.

สำหรับราคาที่ดินที่ซื้อขายกันนั้นมีความแตกต่างกัน ระหว่างราคาขายของจังหวัดนครนายกเฉลี่ย 168,908 บาทต่อไร่ ในขณะที่จังหวัดฉะเชิงเทราราคาขายเฉลี่ยเพียง 12,704 บาทต่อไร่เท่านั้นเกษตรกรที่ขายที่ดินไปแล้วส่วนใหญ่ตอบว่า คนที่มาขอซื้อจะเป็นนายหน้า รองลงมาคือ ผู้ซื้อจากจังหวัดอื่น เช่น กรุงเทพฯ ระยอง สำหรับจังหวัดฉะเชิงเทราคนที่มาขอซื้อส่วนใหญ่คือ เกษตรกรด้วยกันเอง

ตารางที่ 61 : การเปลี่ยนแปลงขนาดการถือครอง

	จังหวัด		รวม (n=62)
	นครนายก (n=36)	ฉะเชิงเทรา (n=26)	
เคยมีที่ดินมากกว่านี้	19.5	19.7	19.6
เคยมีกี่ไร่	24.2 [25.9]	83.1 [66.0]	48.9 [55.1]
สาเหตุที่ที่ดินลดลงหรือไม่มีที่ดิน (ร้อยละ)			
1. ขายไป เพราะมีคนมาเสนอราคาให้ดี	0	7.7	3.2
2. ขายไป เพราะมีความจำเป็นต้องใช้เงิน	30.6	11.5	22.6
3. ขายไป เพราะไม่มีแรงงานพอ	5.6	0	3.2
4. ขายไป เพราะใช้หนี้สิน	25	7.7	17.7
5. ต้องโอนให้ ส.ป.ก. เนื่องจากมีเกินเกณฑ์ที่ ส.ป.ก. กำหนด	0	30.8	12.9
6. ขายไป ให้ฟรี ให้เช่า แก่ญาติ พี่น้องหรือมอบเป็นสาธารณะประโยชน์	16.7	15.4	16.1
7. ถูกเวนคืน เพราะเป็นเขตชลประทาน ป่าสงวนและทำถนน	5.6	23.1	12.9
8. นายทุนมากว้านซื้อเพื่อสร้างบริษัท	2.5	0	1.6
9. สัญญาการโอนไม่เรียบร้อยจึงขายคืนเจ้าของเดิม	2.8	0	1.6
10. ขายไป เพราะที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์	5.6	0	3.2
11. ไม่ระบุ	5.6	3.8	4.8
รวม	100	100	100

6.3.3 การใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อทำการเกษตร

ในพื้นที่ที่สำรวจการใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรในจังหวัดนครนายกและจังหวัดฉะเชิงเทรานั้น มีการใช้ที่ดินเพื่อปลูกพืชก่อนข้างหลากหลายตามที่ปรากฏใน ตารางที่ 62 พืชหลักของพื้นที่สำรวจใน จังหวัดนครนายกคือ ข้าว กล่าวคือ ประมาณร้อยละ 75 ของแปลงที่ดินที่ถือครองเป็นแปลงที่ดินที่ใช้ ปลูกข้าว นอกนั้นร้อยละ 6.8 เป็นที่ดินที่ปลูกไม้ผลและไม้ยืนต้น สำหรับจังหวัดฉะเชิงเทรา ร้อยละ 31 ใช้ปลูกยางพาราและอีกร้อยละ 21 เป็นที่ดินที่ปลูกมันสำปะหลัง สำหรับรายงานนี้จะนำเสนอ เฉพาะต้นทุนของพืชเศรษฐกิจหลักของจังหวัดนครนายกและฉะเชิงเทรา คือ ข้าว มันสำปะหลัง และ ยางพารา

ตารางที่ 62 : การใช้ประโยชน์จากที่ดินของจังหวัดนครนายกและฉะเชิงเทรา

ลักษณะของการใช้ประโยชน์	นครนายก (n=562)	ฉะเชิงเทรา (n=474)	รวม (n=1,036)
1. บ้านอยู่อาศัย	60 (10.7)	116 (24.5)	176 (17.0)
2. ข้าว	422 (75.1)	33 (7.0)	455 (43.9)
3. ข้าวโพด	2 (0.4)	1 (0.2)	3 (0.3)
4. ยางพารา	-	145 (30.6)	145 (14.0)
5. อ้อย	1 (0.2)	-	1 (0.1)
6. สับปะรด	-	1 (0.2)	1 (0.1)
7. ไม้ยืนต้น / ไม้ผล	38 (6.8)	26 (5.5)	64 (6.2)
8. เลี้ยงปลา / เลี้ยงสัตว์	6 (1.1)	-	6 (0.6)
9. พื้นที่ให้เช่า	2 (0.4)	1 (0.2)	3 (0.3)
10. ให้คนอื่นทำเกษตรฟรี	3 (0.5)	1 (0.2)	4 (0.4)
11. ทิ้งรกร้างว่างเปล่า	13 (2.3)	1 (0.2)	14 (1.4)
12. บ่อน้ำ บ่อลูกรัง	9 (1.6)	16 (3.4)	25 (2.4)
13. พืชผักสวนครัว บ่อบัว	6 (1.1)	25 (5.3)	31 (3.0)
14. มันสำปะหลัง	-	99 (20.9)	99 (9.6)
15. ปาล์มน้ำมัน	-	9 (1.9)	9 (0.9)

หมายเหตุ : ตัวเลขใน () คือ จำนวนร้อยละ

6.3.4 ต้นทุนและผลตอบแทนจากการผลิตข้าว

ข้อมูลหนึ่งที่จะเป็นประโยชน์ต่อการวิเคราะห์ผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพื่อการผลิต คือ ต้นทุน ในการสัมภาษณ์เกษตรกรได้แบ่งต้นทุนการเพาะปลูกออกเป็น 2 หมวด คือ แรงงานกับปัจจัยการผลิตอื่น ๆ แบ่งออกเป็นต้นทุนเตรียมดิน ปลูก เก็บเกี่ยว ขนย้าย และค่าดูแล สำหรับปัจจัยการผลิตนั้นประกอบด้วยค่ากึ่งหรือเมล็ดพันธุ์ ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ฆ่าเพลี้ย ฮอร์โมน ยากำจัดวัชพืช ยากำจัดหญ้า และค่าเชื้อเพลิง

ต้นทุนการผลิตข้าวโดยเฉลี่ยแล้วต้นทุนค่าแรงเฉลี่ยจะใกล้เคียงกันระหว่างนครนายกและฉะเชิงเทรา คือ ประมาณ 800 บาท/ไร่ โดย 2 รายการหลัก ๆ คือต้นทุนการเตรียมดินและต้นทุนการเก็บเกี่ยว ซึ่งเฉลี่ยเท่ากับ 386 บาท/ไร่ และ 326 บาท/ไร่ ตามลำดับ ประมาณครึ่งหนึ่งของเกษตรกรที่ปลูกข้าวในจังหวัดนครนายกมีค่าใช้จ่ายเป็นค่าแรงในการขนย้ายผลิตผลนาข้าวไปจำหน่าย สำหรับเกษตรกรในจังหวัดนครนายกซึ่งเฉลี่ยเท่ากับ 90 บาท/ไร่ สำหรับปัจจัยการผลิตที่นั้นมีอยู่ 5 รายการหลักคือ ค่าเมล็ดพันธุ์ ฮอร์โมน ยาฆ่าแมลง ยาฆ่าเพลี้ย ยาฆ่าหญ้า นอกจากนั้นก็มีต้นทุนค่าพลังงานซึ่งเป็นต้นทุนรวมของน้ำมันเบนซินและน้ำมันดีเซลที่ใช้

ในภาพรวมต้นทุนปัจจัยการผลิตสำหรับเกษตรกรที่ปลูกข้าวในจังหวัดฉะเชิงเทราจะสูงกว่านครนายก ที่สูงกว่ามากคือ ค่าเมล็ดพันธุ์ ยาฆ่าแมลง ยาฆ่าเพลี้ย ในทางตรงกันข้ามต้นทุนพลังงานของจังหวัดนครนายกซึ่งเฉลี่ยเท่ากับ 123 บาท/ไร่นั้นสูงกว่าจังหวัดฉะเชิงเทราอย่างมีนัยสำคัญ (ตารางที่ 61)

ตารางที่ 63 : ต้นทุนการผลิตข้าว

(หน่วย : บาท/ไร่)

ต้นทุน	นครนายก	ฉะเชิงเทรา	รวม
ต้นทุนเตรียมดิน			
จำนวนเงินที่เหมาะสม	387.5	326.2	377.9
ต้นทุนค่าแรงงานเตรียมดิน	385.8	326.2	376.5
ต้นทุนปลูก			
จำนวนเงินที่เหมาะสม	52*	250*	54.0*
ต้นทุนค่าแรงปลูก	57*	250*	60.0*
ต้นทุนค่าแรงงานเก็บเกี่ยว	454	820.1	490.1
ต้นทุนการขนย้าย	90.5*	300.0*	96.0*
ต้นทุนค่าดูแล	50.0*	45.0*	50.0*
ต้นทุนค่าแรงงานทั้งหมด	810.0*	860*	820.0*
เมล็ดพันธุ์ข้าว	418.6	558.9	426.6
ฮอร์โมน	37.1*	50*	37.2*
ยาฆ่าเพลี้ย	50*	85*	50*
ยาฆ่าแมลง	50*	270*	50*
ยาฆ่าหญ้า	60*	63.3*	60*
เชื้อเพลิง	122.7*	40.2*	118.6*
รวมต้นทุนทั้งหมด			

หมายเหตุ : *ค่า Median

6.3.5 ต้นทุนและผลตอบแทนจากการผลิตมันสำปะหลัง

ในการคำนวณต้นทุนในการปลูกมันสำปะหลังแบ่งต้นทุนออกเป็น 6 กลุ่ม คือ กิ่งพันธุ์ ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง ฮอร์โมน ยาฆ่าหญ้า และน้ำมันเชื้อเพลิง รายละเอียดของค่าใช้จ่ายได้นำเสนอไว้ในตารางที่ 64

ตารางที่ 64 : ต้นทุนการผลิตมันสำปะหลัง

(หน่วย : บาท/ไร่)

รายการ	Mean	Median	Mode	Std.
ปัจจัยการผลิต				
กิ่งพันธุ์	585.1	500	250	451.4
ปุ๋ย	905.6	845	1,100	557.7
ยาฆ่าแมลง	132.7	92.2	22	108.3
ฮอร์โมน	152.4	100.0	100.0	143.8
ยาฆ่าหญ้า	315.2	217.0	330.0	412.0
น้ำมันเชื้อเพลิง	284.4	76.7	18	425.3

6.3.6 ต้นทุนและผลตอบแทนจากการผลิตยางพารา

ต้นทุนยางพาราเสนอไว้ในตารางที่ 65 แบ่งออกเป็น 2 กลุ่ม คือ 1) ปัจจัยการผลิต และ 2) เครื่องมือที่ใช้ในการกรีตและผลิตยางพารา พื้นที่ปลูกยางพาราที่สัมภาษณ์นั้นมีทั้งหมด 145 แปลง และระยะเวลาที่ปลูกนั้นแตกต่างกัน บางรายที่เพิ่งเริ่มต้นปลูกยางพารา ต้นทุนอาจจะสูงเนื่องจากมีต้นทุนเบื้องต้นเกี่ยวกับการผลิตโดยเฉพาะการจัดซื้อจัดหาอุปกรณ์การผลิตต่าง ๆ ในตารางที่ 65 นี้ จึงเป็นเพียงข้อมูลเบื้องต้นเกี่ยวกับต้นทุนประเภทต่าง ๆ ที่จะนำมาประกอบการวิเคราะห์ต่อไป

ตารางที่ 65 : ต้นทุนการผลิตยางพารา

(หน่วย : บาท/ไร่)

ประเภท	รายการ	Mean	Median	Mode	Std.
ปัจจัยการผลิต	กล้าพันธุ์	1,795.5	1,470	2,000	1,009.7
	ปุ๋ย				
	ยาฆ่าแมลง	148	68.6	2	177.9
	ฮอร์โมน				
	ยาฆ่าหญ้า				
	ยาทาหน้ายาง	68	29.3	35	85.4
	น้ำมันเชื้อเพลิง	484.6	71.2	38	1,432.8
เครื่องมือ	มีดกรีตยาง	662.6	530	800	483.7
	หินลับมีด	553.8	300	300	811.7
	ถ้วยรองน้ำยาง	4,741.4	2,900	105.000	5,789.9
	ลวดรองถ้วย	3,120.9	1,025	50	4,242.7

	ลิ้น	835.2	120	50	1,889.2
	โรงเรือน	5,000	5,000	5,000	
	จักรรีดยาง	20,677.8	6,000	33.333	30,735.1
	กรดน้ำส้ม	2,163.4	1,520	2,400	2,227
	ถังใส่น้ำยาง	226.7	100	80	236.9
	ถังรวมน้ำ	1,165	1,270	120	784.24
	ตะแกรง	195	195	150	63.64
	ที่ตวง	40	40	40	
	ตะก่ง	1,912.5	1,700	250	1,879
	แบตเตอรี่	808.8	760	480	453.5
	รวมการกรีดยาง	487.96	345.143	12.1429	465.308

เป็นที่น่าสังเกตว่ายางพาราแรงงานที่ครัวเรือนจ้างกรีดยางโดยเฉพาะในจังหวัดฉะเชิงเทรานั้น เป็นค่าใช้จ่ายที่แยกจากแรงงานทั่วไป เนื่องจากการแบ่งสัดส่วนรายได้ระหว่างเจ้าของสวนยางพารากับผู้รับจ้างกรีดยาง 50:50 เป็นส่วนมาก ดังนั้น ค่าใช้จ่ายในส่วนของการกรีดยางจึงเป็นความรับผิดชอบของผู้รับจ้างกรีดยาง จึงไม่มีแสดงให้เห็นถึงค่าใช้จ่ายในการกรีดยางสำหรับตารางข้างต้น ข้อมูลที่คณะวิจัยได้สัมภาษณ์ผู้รับจ้างกรีดยางโดยเฉพาะได้เฉลี่ยต้นทุนต่อเดือนประมาณ 1,500-2,000 บาท โดยในรอบเดือนจะออกกรีดยาง 2 วัน เว้น 1 วัน หรือประมาณ 15 วันต่อเดือน 6 วันส่งขายขี้นยางรายได้เฉลี่ยแบ่งสัดส่วนกับเจ้าของที่ดินแล้วประมาณ 5,000-6,000 บาทต่อเดือน ค่าใช้จ่ายและรายได้ของ ผู้รับจ้างกรีดยางมากหรือน้อยอาจจะขึ้นอยู่กับจำนวนไร่ที่ตนเองรับจ้าง

6.3.7 ผลตอบแทนจากการผลิตทางการเกษตร

ตัวเลขในตารางที่ 66 คือ ผลการวิเคราะห์เบื้องต้นเกี่ยวกับรายได้สุทธิของพืชหลักคือ ข้าว ยางพารา และมันสำปะหลัง โดยต้นทุนการผลิตนั้นคือ ต้นทุนรวมของปัจจัยการผลิตและแรงงาน ส่วนรายได้นั้นคำนวณจากผลผลิตเฉลี่ยคูณด้วยราคาตลาดเฉลี่ย ในเบื้องต้นรายได้สุทธิต่อไร่ของการผลิตข้าวในจังหวัดนครนายกคือ 1,465 บาท/ไร่ ส่วนรายได้สุทธิต่อไร่จากการผลิตมันสำปะหลังคือ 2,210 บาท/ไร่ สำหรับยางพารานั้น แม้จะได้ข้อมูลเกี่ยวกับต้นทุนและรายได้จากเกษตรกรในจังหวัดฉะเชิงเทราที่ปลูกยางพารารวม 145 แปลงก็ตาม แต่เนื่องจากระยะเวลาในการปลูกของแต่ละรายนั้นแตกต่างกันจึงยังไม่สามารถที่จะสรุปได้ชัดเจน ณ ขณะนี้ได้ว่ารายได้สุทธินั้นสูงหรือต่ำเพียงใด ซึ่งขั้นตอนต่อไปแยกการวิเคราะห์ต้นทุนและผลตอบแทนของการปลูกยางพาราตามระยะเวลาของการปลูก

ตารางที่ 66 : ต้นทุนและผลตอบแทนสุทธิของพืชหลัก

ต้นทุนและผลตอบแทน	นครนายก	ฉะเชิงเทรา	
	ข้าว	ยางพารา	มันสำปะหลัง
ต้นทุน (บาท/ไร่)	2,444.39	7,539.90	3,978.00
ผลผลิต (กก./ไร่)	558.5	300	2,878.2
ราคา (บาท/ไร่)	7.0	23.38	2.2
รายได้ (บาท/ไร่)	3,909.5	7,014.0	6,188.0
รายได้สุทธิ (บาท/ไร่)	1,465.1	(525.9)	2,210.0

หมายเหตุ : รายได้สุทธิของข้าวคือ ข้อมูลของจังหวัดนครนายก ส่วนยางพาราและมันสำปะหลังรายได้สุทธิ คือ ข้อมูลจากจังหวัดฉะเชิงเทรา

6.3.8 ตัวแปรที่มีผลต่อปัจจัยการผลิต : อุปทานน้ำ

ตัวแปรหนึ่งที่มีผลต่อการผลิต คือ อุปทานน้ำจากการสอบถามเกษตรกรใน 2 จังหวัด พบว่า ในจังหวัดนครนายก จำนวนแปลงที่ใช้ทำการเกษตรทั้งหมด 562 แปลง มีร้อยละ 93 เกษตรกรส่วนใหญ่คือประมาณร้อยละ 68 ตอบว่าอาศัยน้ำฝนเป็นหลักในการทำการเกษตร ร้อยละ 27 ของแปลงที่ดินเป็นแปลงที่อยู่ในเขตชลประทาน อีกร้อยละ 23 ของแปลงที่ดินมีน้ำใช้ตลอดปี ส่วนแปลงที่มีน้ำใช้เฉพาะหน้าฝนมีร้อยละ 58

สำหรับจังหวัดฉะเชิงเทรามีแปลงที่ดินทำการเกษตรรวม 489 แปลง ในจำนวนนี้แปลงที่ดินที่อาศัยน้ำฝนเป็นหลักเพื่อทำการเกษตรมีร้อยละ 81 แปลงที่ดินที่ได้ประโยชน์จากน้ำชลประทานมีเพียงร้อยละ 5 นอกจากนั้นร้อยละ 9 ของแปลงที่ดินอาศัยน้ำจากแหล่งน้ำผิวดิน และร้อยละ 5 ของแปลงที่ดินใช้น้ำบาดาล

ตารางที่ 67 : แหล่งน้ำที่ใช้ประโยชน์ของเกษตรกร

แหล่งน้ำใช้เพื่อการเกษตร	นครนายก	ฉะเชิงเทรา
จำนวนแปลงที่ดินทำการเกษตร	562	489
น้ำฝน	381 (67.8)	290 (59.3)
ชลประทาน	141 (25.1)	17 (3.5)
น้ำบาดาล	13 (2.3)	19 (3.9)
แหล่งน้ำผิวดิน	126 (22.4)	31 (6.3)
มีน้ำใช้ตลอดปี	129 (23.0)	86 (17.6)

หมายเหตุ : ตัวเลขใน () คือ จำนวนร้อยละ

6.3.9 การเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับการผลิตทางการเกษตร

ตัวแปรหนึ่งที่จะมีผลกระทบต่อการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตทางการเกษตรคือ การเปลี่ยนแปลงสภาวะภูมิอากาศ แม้ว่าในปัจจุบันหลักฐานทางวิทยาศาสตร์มีเพียงพอที่จะยืนยันได้ในระดับความเชื่อมั่นที่สูงว่าโลกกำลังจะเผชิญปัญหาภาวะโลกร้อน โดยที่ระดับอุณหภูมิเฉลี่ยของโลกนั้นสูงขึ้นจริง แต่ในระดับพื้นที่เกษตรกรอาจจะไม่ได้เข้าใจการเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศว่าเป็นส่วนหนึ่งของปรากฏการณ์โลกร้อน ในการสัมภาษณ์จึงได้สอบถามว่าในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาเกษตรกรรู้สึกที่ดินฟ้าอากาศได้เปลี่ยนแปลงไปหรือไม่ในมิติต่าง ๆ เช่น อากาศร้อน แลงศัตรูพืชมากขึ้น วัชพืชมากขึ้น ฯลฯ และหากสังเกตว่ามีการเปลี่ยนแปลงเกษตรกรได้มีการปรับตัวอย่างบ้าง เช่น ปรับเปลี่ยนฤดูกาลปลูกพืช เปลี่ยนพืชที่ปลูก หรือเปลี่ยนพันธุ์

จากข้อมูลในตารางที่ 68 เกษตรกรเกือบจะทุกรายพบว่าที่เป็นที่น่าสังเกตมากคือ อากาศที่ร้อนขึ้น สำหรับเกษตรกรในจังหวัดนครนายกกว่าร้อยละ 50 สังเกตว่าความแห้งแล้งเพิ่มขึ้น น้ำท่วมบ่อยขึ้น แลงศัตรูพืช รวมทั้งวัชพืชมากขึ้น ส่วนเกษตรกรในจังหวัดฉะเชิงเทรานั้นร้อยละ 74 ตอบว่าสิ่งที่น่าสังเกตในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมาคือ ภาวะความแห้งแล้งเพิ่มมากขึ้น สำหรับการปรับตัวนั้นเนื่องจากอากาศร้อนขึ้นและแห้งแล้งมากขึ้นนี้ประมาณครึ่งหนึ่งของเกษตรกรในจังหวัดนครนายกตอบว่าได้เปลี่ยนพันธุ์และไถ่เคียงกันคือ ร้อยละ 47 ตอบว่าได้ปรับระยะเวลาของการเพาะปลูก

เมื่อเปรียบเทียบเกษตรกรทั้ง 2 จังหวัดแล้ว โดยภาพรวมสัดส่วนของเกษตรกรในจังหวัดนครนายกที่ตอบว่าได้พยายามปรับตัวเพื่อรองรับสภาพดินฟ้าอากาศที่เปลี่ยนแปลงไปจะสูงกว่าเกษตรกรในจังหวัดฉะเชิงเทรา ซึ่งน่าจะขึ้นอยู่กับพืชที่ปลูก เช่น ในกรณีของพืชยืนต้น เช่น ยางพารา เกษตรกรก็คงจะทำอะไรไม่ได้มากนักถ้าดินฟ้าอากาศเปลี่ยนแปลงไป

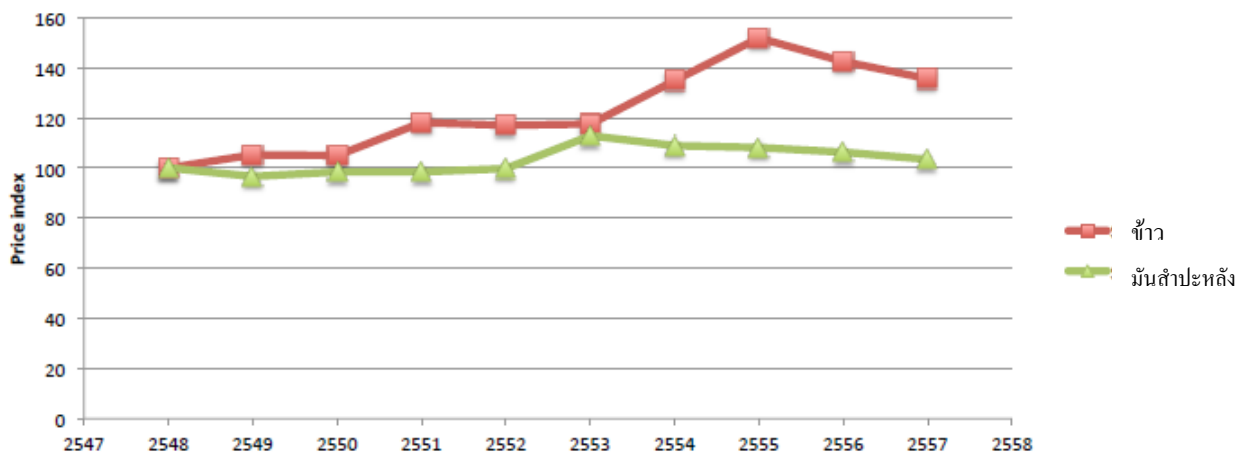
ตารางที่ 68 : การเปลี่ยนแปลงจากสภาวะภูมิอากาศ

	จังหวัด		รวม
	นครนายก	ฉะเชิงเทรา	
อากาศร้อนขึ้น			
ฤดูกาลปลูกพืช	47.1	36.4	42.5
เปลี่ยนพืช	4.1	5.4	4.7
เปลี่ยนพันธุ์	48.8	17.1	35.1
ฝนตกมากขึ้น			
ฤดูกาลปลูกพืช	20	9.5	15.7
เปลี่ยนพืช	0	0	0
เปลี่ยนพันธุ์	23.3	0	13.7
แห้งแล้งมากขึ้น			
ฤดูกาลปลูกพืช	43.3	27.6	35.4
เปลี่ยนพืช	4.1	4.1	4.1
เปลี่ยนพันธุ์	41.2	12.2	26.7
น้ำท่วมบ่อยขึ้น			
ฤดูกาลปลูกพืช	25	28.6	26.1
เปลี่ยนพืช	12.5	0	8.7
เปลี่ยนพันธุ์	25	14.3	21.7
แมลงศัตรูพืชมากขึ้น			
ฤดูกาลปลูกพืช	11.9	17.4	14
เปลี่ยนพืช	3.7	0	2.2
เปลี่ยนพันธุ์	31.2	14.5	24.7
วัชพืชมากขึ้น			
ฤดูกาลปลูกพืช	8.4	6.9	7.8
เปลี่ยนพืช	2.1	0	1.3
เปลี่ยนพันธุ์	18.9	3.4	13.1

ตารางที่ 69: การเป็นสมาชิกของกลุ่มหรือองค์กรชุมชน

กลุ่ม/องค์กรชุมชน	จังหวัด		รวม
	นครนายก	ฉะเชิงเทรา	
1. ยุวเกษตรกร	2.7	0	1.6
2. สตรี / แม่บ้าน	13.5	6.8	10.7
3. ธกส	66.5	69.7	67.8
4. สหกรณ์การเกษตร	35.1	22.7	30
5. สหกรณ์การเกษตรปฏิรูปที่ดิน	1.6	3.8	2.5
6. ออมทรัพย์	20.5	9.8	16.1
7. กองทุนหมู่บ้าน	60.5	57.6	59.3
8. วิสาหกิจชุมชน	9.7	1.5	6.3
9. กองทุนฌาปนกิจ	3.8	0	2.2
10. อบต. / อสม. / เทศบาล	3.2	0.8	2.2
11. กองทุนฟื้นฟู	0.5	0.8	0.6
12. สหกรณ์ครู	1.1	0.8	0.9
13. ก ข ค จ	0	0.8	0.3

ข้อสังเกตจากผลการวิเคราะห์รายได้จากการทำการเกษตร ประเด็นแรกคือ รายได้สุทธิที่คำนวณนั้นเป็นรายได้ที่ค่อนข้างต่ำ ซึ่งหมายถึงว่าถ้าราคาของผลผลิตการเกษตรลดลงเพียงเล็กน้อยก็จะมีผลอย่างมากต่อผลตอบแทนของเกษตรกร นั่นหมายความว่าภาวะการผลิต ณ ปัจจุบันมีความเสี่ยงสูงมากโดยเฉพาะจากตัวแปรที่ไม่สามารถจะควบคุมได้ 2 ตัวแปรคือ การเปลี่ยนแปลงของสภาวะภูมิอากาศ และการเปลี่ยนแปลงของราคาตลาดของพืชที่ผลิต ซึ่งข้อมูลดัชนีราคาของมันสำปะหลังและข้าวในช่วง พ.ศ. 2548-2558 ได้นำเสนอไว้ในภาพที่ 30 แสดงให้เห็นว่าราคามันสำปะหลังในช่วง 10 ปีที่ผ่านมาได้มีการเปลี่ยนแปลงไม่มากนัก ในขณะที่ราคาข้าวตั้งแต่ปี พ.ศ. 2553 จนถึงปี พ.ศ. 2557 ดูเหมือนว่าจะเพิ่มขึ้นซึ่งก็อาจเป็นผลของนโยบายมากกว่าการเปลี่ยนแปลงของอุปสงค์และอุปทานในตลาด ในทางตรงกันข้ามสิ่งที่ไม่เปลี่ยนแปลงและมีแนวโน้มที่ค่อนข้างที่จะแน่นอนคือการเพิ่มขึ้นของราคาของปัจจัยการผลิต

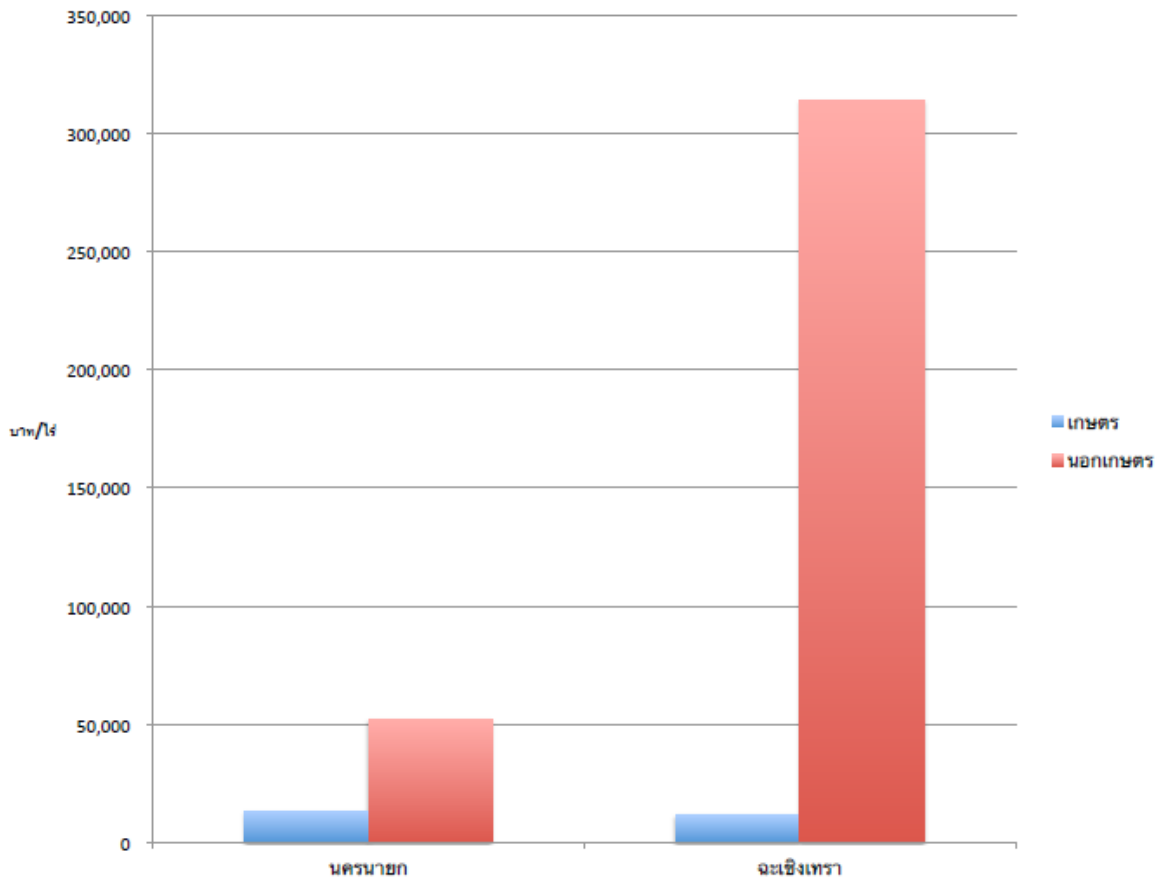


ภาพที่ 30 : ราคามันสำปะหลังและข้าวในช่วง พ.ศ. 2548-2558

ที่มา : สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

นอกจากนั้น ถ้าเปรียบเทียบประสิทธิภาพในการผลิตก็พบว่าผลผลิตเฉลี่ยของข้าวในพื้นที่กรณีศึกษาซึ่งเท่ากับ 558 กิโลกรัมต่อไร่ ซึ่งใกล้เคียงกับผลผลิตเฉลี่ยของจังหวัดนครนายกซึ่งเท่ากับ 576 กิโลกรัมต่อไร่ อำเภอบ้านนา 565 กิโลกรัมต่อไร่ และอำเภอปากพลี 543 กิโลกรัมต่อไร่ แต่ต่ำกว่าผลผลิตเฉลี่ยของอำเภอองครักษ์เองซึ่งอยู่ในเกณฑ์ประมาณ 610 กิโลกรัมต่อไร่ ในทำนองเดียวกันผลผลิตเฉลี่ยของมันสำปะหลังในอำเภอที่สำรวจในจังหวัดฉะเชิงเทราซึ่งเท่ากับ 2,878 กิโลกรัมต่อไร่นั้นต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบผลผลิตเฉลี่ยของจังหวัดจะเท่ากับ 3,624 กิโลกรัมต่อไร่ อีกทั้งยังต่ำกว่าผลผลิตของอำเภอท่าตะเกียบเฉลี่ย 3,365 กิโลกรัมต่อไร่ ตามลำดับ ซึ่งมีนัยยะว่ายังมีแนวทางที่จะเพิ่มผลตอบแทนต่อไร่โดยการเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต

ดังนั้น ถ้ามองในภาพรวมผลตอบแทนของการผลิตทางการเกษตรนั้นค่อนข้างต่ำโดยเฉพาะเมื่อเปรียบเทียบกับผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมอื่น ๆ จากข้อมูลของสำนักงานคณะกรรมการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ มูลค่าเพิ่มจากการผลิตสาขาเกษตรในปี พ.ศ. 2556 (ราคาประจำปี) เท่ากับ 8,273 ล้านบาท ถ้าเทียบกับที่ดินที่ใช้ทำการเกษตรของจังหวัดนครนายกในปีเดียวกันซึ่งเท่ากับ 616,426 ไร่ ก็เท่ากับว่าผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรต่อไร่เท่ากับ 13,429 บาท โดยหลักการเดียวกัน ถ้านำเอารายได้จากภาคนอกการเกษตรของจังหวัดนครนายก หารด้วยพื้นที่นอกการเกษตรก็จะคำนวณผลตอบแทนต่อไร่จากการใช้ที่ดินในเศรษฐกิจสาขานอกการเกษตรได้เท่ากับ 52,209 บาท สูงกว่ารายได้จากการใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรเกือบ 4 เท่าสำหรับจังหวัดฉะเชิงเทรา โดยใช้วิธีเดียวกัน มูลค่าเพิ่มหรือผลตอบแทนจากการใช้ที่ดิน 1 ไร่เพื่อทำการเกษตรเท่ากับ 11,731 บาทต่อไร่ แต่ผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินในเศรษฐกิจสาขานอกการเกษตรซึ่งคำนวณได้เท่ากับ 314,194 บาทต่อไร่ นั้นสูงกว่าถึง 20 เท่า (ภาพที่ 31)



ภาพที่ 31 : เปรียบเทียบผลตอบแทนต่อไร่ระหว่างการใช้ที่ดินเพื่อทำการเกษตรเศรษฐกิจสาขาอื่น
ที่มา : พื้นที่ทำการเกษตรจากสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร ส่วนข้อมูลเกี่ยวกับผลิตภัณฑ์มวลรวมระดับจังหวัด,
สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

อย่างไรก็ตาม ถ้าพิจารณาถึงความสำคัญของการผลิตทางการเกษตรในมิติทางสังคมแล้วก็ยังเป็นเหตุผลที่จะสนับสนุนการผลิตในภาคนี้ต่อไป โดยงบประมาณที่นำมาสนับสนุนนั้นจะคุ้มทุนหรือไม่ จำเป็นที่จะต้องนำเอามูลค่าเศรษฐกิจของประโยชน์ทางอ้อม ไม่ว่าจะเป็นด้านสังคมหรือสิ่งแวดล้อม มาพิจารณาประกอบด้วย

บทที่ 7

บทสรุปและเสนอแนะ

งานวิจัยนี้ประสงค์ที่จะศึกษาสถานภาพของที่ดินและแนวโน้มของการใช้ประโยชน์ที่ดินที่ผ่านมา 1 ทศวรรษ ในบริบททางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมปัจจุบัน และวิเคราะห์ผลกระทบของมาตรการของรัฐต่อการใช้ที่ดินทั้งในภาครัฐ ภาคเอกชน และภาคประชาชน ตลอดจนประสิทธิภาพในการควบคุมหรือการสนับสนุนให้การดำเนินการเป็นไปตามมาตรการหรือเป้าหมายของรัฐ รวมถึงสถานการณ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับที่ดิน จึงศึกษาสภาพการถือครองที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดินระบบและนโยบายภาษีที่ดิน มูลค่าและราคาที่ดิน มาตรการและโครงการที่ดำเนินการในทศวรรษที่ผ่านมาและที่คาดว่าจะดำเนินการต่อไป การเปลี่ยนแปลงทางนโยบายและมาตรการของรัฐ และผลงานวิจัยที่เกี่ยวกับที่ดินด้านนโยบายและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ศึกษาการเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินในช่วงทศวรรษที่ผ่านมา และศึกษาเปรียบเทียบมูลค่าที่ดินกับผลตอบแทนที่ได้จากการใช้ที่ดินปลูกพืช ศึกษาการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินกับผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม โดยใช้กรณีศึกษาป่าไม้และคุณภาพน้ำ การวิเคราะห์ผลตอบแทนจากการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรโดยใช้พื้นที่ลุ่มน้ำบางปะกงเป็นพื้นที่กรณีศึกษา และการเปลี่ยนแปลงสภาพภูมิอากาศกับการผลิตทางการเกษตร ทำให้ได้ผลสรุป ดังนี้

7.1 บทบาทของที่ดินในอนาคตบริบทที่เปลี่ยนไป

1. จากการประมวลบทบาทของที่ดินเมื่อ 10 ปีที่ผ่านมา จะเห็นได้ว่าที่ดินได้ค่อยปรับเปลี่ยนบทบาทมาตลอด และยิ่งประเทศไทยพัฒนามากเท่าใด แนวโน้มของบทบาทที่ดินในอนาคตก็จะปรับเปลี่ยนไปมากเท่านั้น เนื่องจากพลังทางเศรษฐกิจได้กดดันให้ประเทศไทยเคลื่อนย้ายระบบการผลิตตนเองจากประเทศเกษตรกรรมเป็นประเทศอุตสาหกรรมไปในระดับหนึ่งแล้ว พลังทางเศรษฐกิจดังกล่าวเป็นสาเหตุสำคัญให้ราคาที่ดินสูงขึ้นอย่างก้าวกระโดด และผลของการเปลี่ยนแปลงก็มีทั้งผลดีและผลเสีย

2. การที่ภาคอุตสาหกรรมเจริญเติบโตขึ้น ประกอบด้วยองค์ประกอบหลายประการ ได้แก่

2.1 การลงทุนในโครงสร้างพื้นฐานของรัฐบาลซึ่งเป็นปัจจัยบวก ทำให้การคมนาคมขนส่งสินค้าและบริการเป็นไปโดยสะดวกรวดเร็ว แต่ก็เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้มีการเก็งกำไรที่ดิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ที่มีทางผ่าน หรือมีโครงสร้างพื้นฐานอื่น ๆ เช่น ท่าเรือ หรือสถานีรถไฟ รถไฟฟ้า ฯลฯ

2.2 การขยายตัวของเมืองก็มีความสำคัญกับการใช้ที่ดินและราคาที่ดินไม่ยิ่งหย่อนไปกว่าการสร้างโครงสร้างพื้นฐานโดยเหตุที่เมืองมักจะโตขึ้นตามโครงสร้างพื้นฐานที่ขยายออกไป ซึ่งเหตุการณ์ดังกล่าวมีผลกระทบโดยตรงกับการสูญเสียที่ดินของภาคการเกษตรที่เหมาะสมที่จะสงวนไว้เพื่อเป็นแหล่งสร้างผลผลิตทางการเกษตรให้กับประเทศไทย ทำให้เกิดปัญหาที่ดินทำกินไม่เพียงพอจึงมีการเข้า

บุกรุกทำลายป่าและที่ดินสาธารณะอย่างรุนแรงในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา แม้การบุกรุกทำลายป่าและที่ดินสาธารณะจะมีแนวโน้มลดลง แต่ก็ยังมีอยู่และคงจะมีอยู่ต่อไปถ้าไม่สามารถแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้สำเร็จลุล่วงไปได้

2.3 สังคมชนบทที่ใช้แรงงานในภาคเกษตรก็เปลี่ยนไป ทั้งในแง่ของโครงสร้างและระบบการผลิต ซึ่งในแง่โครงสร้างนั้น ประชากรในภาคเกษตรมีอายุเฉลี่ยสูงขึ้น (ประมาณ 57 ปี) ทำให้ผลผลิตของบุคคลเหล่านี้ลดลงอย่างรวดเร็ว วิธีการผลิตในพื้นที่หลายแห่ง (โดยเฉพาะอย่างยิ่งการทำนา) เปลี่ยนเป็นการจ้างตลอดสายการผลิตแทนที่เจ้าของที่ดินหรือผู้เช่าจะเป็นผู้ผลิตเอง ซึ่งแตกต่างจากอดีตที่ผ่านมากกว่า 30 ปีแล้ว ที่รัฐบาลจัดที่ดินให้กับเกษตรกรโดยคาดหวังว่าเกษตรกรที่ได้รับการจัดที่ดินจะทำการเกษตรด้วยตนเอง อย่างไรก็ตาม เหตุการณ์เช่นนี้ก็มีภาพของการเปลี่ยนแปลงในทางบวก กล่าวคือ มีคนหนุ่มสาวที่จบการศึกษาระดับสูงเข้าไปใช้เทคโนโลยีเพื่อพัฒนาการเกษตรในรูปแบบต่าง ๆ และสามารถพิสูจน์ให้เห็นว่า การทำการเกษตรก็สามารถมีกำไรเท่า ๆ หรือมากกว่ากิจกรรมเศรษฐกิจอื่นได้

2.4 การที่มีการบุกรุกป่า ที่ดินของรัฐ และการใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสมกับศักยภาพและขาดการดูแล นับว่าเป็นสิ่งที่มีผลกับทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยตรง ซึ่งอาจแบ่งได้เป็น 2 ด้าน คือ

2.4.1 ปัญหาทางด้านสิ่งแวดล้อมจากการใช้ที่ดินเพื่อเป็นปัจจัยการผลิต ได้แก่

- ก) การใช้ที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิต
- ข) การจ้างงาน
- ค) รายได้และความมั่นคงทางอาหาร

2.4.2 ปัญหาสิ่งแวดล้อมเกี่ยวกับการใช้ที่ดิน ในมิติของการเป็นทุนทางธรรมชาติ ได้แก่

- ก) ทรัพยากรธรรมชาติที่อยู่บนพื้นดิน
- ข) คุณค่าการบริการของธรรมชาติ (Eco System Services) ป่า พื้นที่ชุ่มน้ำ ระบบนิเวศน์ สัตว์ป่า ป่าชายเลน เป็นต้น

ผลกระทบเหล่านี้มีทั้งที่มองเห็นจับต้องได้ เช่น ผลกระทบทางด้านป่าไม้ รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพ ซึ่งมีทั้งสิ่งที่มองเห็นและสิ่งที่มองไม่เห็น เมื่อเทคโนโลยีและความเข้าใจปัญหาบริหารจัดการสิ่งแวดล้อมมีความก้าวหน้ามาก ทำให้ปัญหาด้านสิ่งแวดล้อมก็ยิ่งจะปรากฏชัดขึ้น เช่น ภาวะโลกร้อน การเปลี่ยนแปลงพื้นที่เป็นทะเลทราย การผลิตน้ำจืด ฯลฯ ซึ่งหากมีการคำนวณมูลค่าของสิ่งต่าง ๆ ที่เสียไปจากการใช้ที่ดินอย่างใช้ความรับผิดชอบ โครงการหลายโครงการหรือนโยบายหลายเรื่องอาจจะไม่คุ้มและไม่ควรดำเนินการต่อไป

3. มองในภาพรวม วิวัฒนาการของการบริหารจัดการที่ดินและการใช้ที่ดินได้เปลี่ยนแปลงไปเป็นอันมาก กล่าวคือ คุณค่าของที่ดินดั้งเดิม (Intrinsic Value) ซึ่งใช้เพื่อเป็นต้นน้ำ ใช้เพื่อการเพาะปลูก การสร้างความมั่นคงทางอาหาร และที่อยู่อาศัย ได้เปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากถูกพลังทางเศรษฐกิจกดดันให้ที่ดินกลายเป็นสินค้า (Commodity) ที่มีคุณค่าในตัวของมันเอง ได้แก่ การกลายเป็นสิ่งที่ถูกใช้เป็นเครื่องมือในการสะสมทุน เพื่อการเก็งกำไร เพื่อทำธุรกิจในฐานะสินทรัพย์ค้ำประกัน ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ฯลฯ แนวโน้มที่แนวโน้มนี้ไม่ใช่ว่าจะเลวร้ายไปเสียทั้งหมด เพราะว่าเกิดขึ้นทุกแห่งในโลกและทำให้บ้านเมืองเปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีได้ แต่ก็ต้องออกมาตราการควบคุมให้เป็นไปในทิศทางที่เหมาะสม สอดคล้องกับภาวะเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และการสร้างความเป็นธรรมให้แก่สังคมโดยใช้วิวัฒนาการต่าง ๆ เป็นเครื่องมือในการลดความเหลื่อมล้ำ ทางด้านอาชีพ ความเป็นอยู่ และโอกาสให้กับผู้ด้อยโอกาส

4. การสร้างความเป็นธรรมในสังคมโดยอาศัยการบริหารจัดการที่ดินเป็นเครื่องมือสำคัญจะประสบผลสำเร็จเมื่อมีการใช้กฎหมายอย่างมีเหตุผลและเด็ดขาด แต่ก็ยังปรากฏว่ามีข้อขัดแย้งเรื่องการครอบครองที่ดินของรัฐอยู่ทั่วทุกหัวระแหง เนื่องจากการบังคับใช้กฎหมายไม่มีเหตุผล และอาจไม่มีความเป็นธรรม ส่วนหนึ่งก็เป็นเพราะเจ้าหน้าที่เอง อีกส่วนหนึ่งก็เป็นปัญหาเรื่องข้อมูล ซึ่งก็น่าจะจัดข้อขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างประชาชนด้วยกันเองให้ลดลงได้ ถ้าทบทวนปัญหาข้อกฎหมายกับการปฏิบัติการของเจ้าหน้าที่ให้เหมาะสมและสามารถปฏิบัติได้ (ตัวอย่างเช่น เขตลุ่มน้ำชั้นหนึ่ง การจับกุมที่เลือกปฏิบัติ การพัฒนาเทคโนโลยีการรังวัดและทำแผนที่ ฯลฯ) เพื่อมิให้เหตุการณ์บานปลาย กลายเป็นชนวนของความขัดแย้งในระดับประเทศ

7.2 สรุปข้อค้นพบ

1. เมื่อได้ทบทวนนโยบายด้านที่ดินที่ผ่านมา 10 ปี ว่ามีการเปลี่ยนแปลงที่สำคัญ หรือมีการออกนโยบายใหม่ ๆ หรือการสร้างกฎหมายที่มีผลกระทบสำคัญเกี่ยวกับโครงสร้างของการบริหารจัดการที่ดินหรือไม่ ก็ปรากฏว่าในแง่ของกฎหมาย นอกจากพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ซึ่งออกใช้มานานแล้ว ก็มีเพียงการออกพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ซึ่งยังไม่มีมีการบังคับใช้ให้เห็นเป็นรูปธรรมมากนัก มีการแก้ไขพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2517 โดยยกเลิกและออกเป็นพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2558 และมีการแก้ไขเพิ่มเติมประมวลกฎหมายที่ดิน เพื่อให้การออกโฉนดหรือเอกสารสิทธิจาก ส.ค.1 ต้องไปพิสูจน์ที่ศาลเท่านั้น ล่าสุดคือการออกพระราชบัญญัติส่งเสริมการบริหารจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่ง พ.ศ. 2558 เพื่อให้การจัดการทรัพยากรทางทะเลและชายฝั่งเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ

2. ส่วนภาษีเกี่ยวกับที่ดินนั้น รัฐบาลหลายชุดมีความพยายามที่จะยกเว้นและออกพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. เพื่อสร้างความเป็นธรรมในการเก็บภาษีจากการถือครองทรัพย์สินของประชาชนและเพิ่มรายได้ให้แก่ท้องถิ่น เร่งให้เกิดการใช้ประโยชน์ที่ดินและลดการเก็งกำไรและการกระจุกตัวของที่ดินลง แต่ก็ยังไม่สามารถออกมาบังคับใช้ได้ แต่กลับมีการออกพระราชบัญญัติภาษีการรับมรดก พ.ศ. 2558 โดยมีเหตุผลเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม จึงจะจัดเก็บภาษีจากทายาทที่รับมรดกจากเจ้ามรดกแต่ละรายรวมกันมีมูลค่าเกินหนึ่งร้อยล้านบาท ต้องเสียภาษีเฉพาะส่วนที่เกินหนึ่งร้อยล้านบาท เพื่อนำไปพัฒนาประเทศและยกระดับการดำรงชีวิตของประชาชนที่ยากไร้ให้ดีขึ้น เป็นการลดความเหลื่อมล้ำในสังคมได้อีกทางหนึ่ง

3. สำหรับนโยบายที่ดิน มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 โดยมีนายกรัฐมนตรี เป็นประธานกรรมการ เลขาธิการสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เป็นกรรมการและเลขานุการ เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศเป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชนและพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ ในขณะนี้มาตรการในการแก้ไขปัญหาในส่วนของพื้นที่ป่าไม้ที่ถูกราษฎรเข้าครอบครองทำประโยชน์มาเป็นเวลานาน โดยจะจัดที่ดินให้กับผู้ยากไร้ที่ไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในรูปของแปลงรวม แต่ยังไม่มียุทธศาสตร์สำคัญออกมา ทั้ง ๆ ที่ขณะนี้สภาพทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมได้เปลี่ยนแปลงไปมากแล้ว

4. อย่างไรก็ตาม มินนโยบายเฉพาะกิจออกมาอย่างต่อเนื่อง แต่ดูเหมือนว่าเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงในทางการเมืองนโยบายเฉพาะกิจเหล่านั้นก็จะไม่ใช่หรือใช้น้อยลง หรือลดลำดับความสำคัญและไม่มีผลต่อเนื่อง ไม่มีความยั่งยืน และไม่ปรากฏผลสำเร็จตามเป้าประสงค์ได้ ที่สำคัญ ๆ ในรอบ 10 ปีที่ผ่านมา ได้แก่

4.1 การกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐ ซึ่งมีวัตถุประสงค์จะลดความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนที่เข้าไปครอบครองที่ดินตามพื้นที่สงวนหวงห้ามต่าง ๆ โดยมีการจัดทำแผนที่และสร้างพิกัดทางภูมิศาสตร์ของแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจน ถูกต้องตามความเป็นจริง ซึ่งดำเนินการอย่างต่อเนื่องมาหลายปีแล้วแต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จ เช่น โครงการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ (Reshape) ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยมาตรฐานระวางแผนที่และแผนที่รูปแปลงที่ดินในที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2550 หรือโครงการเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ของประเทศ ล่าสุดคือนโยบายการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ (One Map) โดยคณะรัฐมนตรีมีมติเมื่อวันที่ 22 กันยายน 2558 เห็นชอบแนวทางการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ มาตราส่วน 1:4,000 (One Map) และแต่งตั้งคณะกรรมการปรับปรุงแผนที่แนวเขตที่ดินที่ดินของรัฐแบบบูรณาการ ตามที่กระทรวงยุติธรรมเสนอ

4.2 นโยบายโฉนดชุมชน ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 อนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการและใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ เพื่อให้เกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินรวมตัวกันเป็นองค์กรหรือกลุ่ม โดยที่ดินที่รัฐจัดให้จะจัดให้กับกลุ่มไม่จัดให้เกษตรกรเป็นรายบุคคล นโยบายนี้ได้รับการสนับสนุนจากพรรคการเมืองแล้ว เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงผู้บริหารนโยบายนี้ก็ขาดช่วงลง ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2557 มีการยื่นขอดำเนินงานจำนวน 467 ชุมชน ในพื้นที่ 47 จังหวัด เนื้อที่ 1,599,029 ไร่ 55,495 ครัวเรือน ประชากร 211,228 คน ได้มอบโฉนดชุมชนให้สหกรณ์บ้านคลองโยง อำเภอพุทธมณฑล จังหวัดนครปฐม ชุมชนบ้านแม่อาว ตำบลนครเจดีย์ และชุมชนบ้านใหม่ป่าฝาง (ไร่ตง) ตำบลน้ำดิบ อำเภอป่าซาง จังหวัดลำพูน สถาปนาโดยคณะกรรมการการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส ร่วมกับคณะกรรมการการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้จัดทำรายงาน วาระปฏิรูปที่ 28 : ระบบเพื่อส่งเสริมชุมชนเข้มแข็ง เรื่อง รายงานข้อเสนอ เรื่อง สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน และที่ประชุมสถาปนาปฏิรูปแห่งชาติลงมติรับหลักการแล้ว

4.3 นโยบายธนาคารที่ดิน มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ประกาศใช้บังคับในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2554 มีวัตถุประสงค์จะให้เริ่มการบริหารจัดการที่ดินซึ่งเกษตรกรนำไปเป็นหลักทรัพย์ค้ำประกัน และช่วยเหลือเกษตรกรในกรณีที่เจ้าหนี้ต้องบังคับเอาทรัพย์สินจำนองหลุด และวัตถุประสงค์ที่มีความสำคัญที่สุดก็คือ ให้เป็นกลไกเริ่มที่จะจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ให้เป็นสถาบันการเงินกับรูปแบบเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรเกี่ยวกับปัญหาด้านที่ดินการดำเนินการไม่ก้าวหน้าเท่าที่ควร เนื่องจากมีการยุบสภาและเปลี่ยนแปลงรัฐบาล หัวหน้า คสช. จึงใช้อำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรี ที่ 70/2557 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2557 แต่งตั้งกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนเพื่อให้ดำเนินการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินต่อมา คณะกรรมการการปฏิรูปด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ ได้จัดทำร่างรายงานข้อเสนอ เรื่อง ธนาคารที่ดิน ผลักดันให้มีพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. เพื่อให้เป็นองค์กรสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน

4.4 นโยบายการจัดที่ดินของรัฐ ปัจจุบันประกอบด้วย การจัดที่ดินของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยมอบพื้นที่ป่าให้กับชุมชนโดยไม่มีการออกเอกสารใด ๆ และนโยบาย “การทวงคืนผืนป่า” ซึ่งขณะนี้ดำเนินการไปได้ไม่มาก มีแผนงานที่จะจัดหาที่ดินเพื่อนำไปจัดให้ชุมชน ในช่วงระหว่าง ปี พ.ศ. 2558 - ปี พ.ศ. 2664 รวม 9,769,811 ไร่ และแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ มีการดำเนินคดีกับผู้เข้าไปครอบครองทำประโยชน์อย่างไม่ถูกกฎหมาย ซึ่งบางแห่งจำเป็นต้องรื้อถอนอาคารถาวรจากพื้นที่ที่ได้มีคำพิพากษาให้ผู้ครอบครองออกจากพื้นที่แล้วเป็นส่วน

ใหญ่ เรื่อง “การทวงคืนผืนป่า” ยังมีปัญหาการดำเนินการให้เป็นรูปธรรม เพราะคนที่เข้าไปครอบครองมีจำนวนมากและก็ได้มีการบังคับใช้กฎหมายกำกับผู้ครอบครองแต่แรก จนกระทั่งมีการลงทุนในที่ดินในรูปของที่อยู่อาศัยและแหล่งพักผ่อนจนมั่นคงไปแล้วจึงดำเนินคดี

5. การค้นพบที่สำคัญอีกประการหนึ่ง คือ ราคาที่ดินเพิ่มขึ้นโดยปราศจากการควบคุมและที่สำคัญมากก็คือ การลงทุนของรัฐไม่ว่าจะเป็นถนน รถไฟ รถไฟฟ้า นิคม ฯลฯ มีส่วนทำให้ราคาที่ดินสูงขึ้น เพียงแค่เป็นข่าวว่าจะมีการลงทุนราคาที่ดินก็สูงขึ้นแล้ว เช่น กรณีการสร้างเขตเศรษฐกิจพิเศษชายแดน เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบระหว่างพื้นที่ที่ติดกับพื้นที่ที่ไม่ติดกับโครงการของรัฐ ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดกับโครงการของรัฐมีการปรับตัวสูงมาก เมื่อเปรียบเทียบกับราคาที่ดินในพื้นที่ข้างเคียงที่ไม่ได้รับผลกระทบจากโครงการของรัฐโดยตรงหรือได้รับน้อย ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดกับโครงสร้างพื้นฐานและบริการต่าง ๆ ของรัฐตามช่วงเวลาต่าง ๆ โดยเปรียบเทียบเมื่อ 10 ปีที่ผ่านมากับราคาปัจจุบันแล้ว ราคาที่ดินในพื้นที่ที่ติดกับสะพานมิตรภาพไทย-ลาว 4 สะพานเชียงของ ปรับตัวสูงสุดถึง 8.33 เท่า รองลงมาเป็นพื้นที่ท่องเที่ยวภูเก็ต 4.38 เท่า และพื้นที่โดยรอบถนนวงแหวนราชพฤกษ์ช่วงตัดกับถนนเข้าหมู่บ้านลดาวัลย์-ปิ่นเกล้า 4.03 เท่า เป็นต้น เมื่อเปรียบเทียบกับการปลูกพืชเศรษฐกิจหลักของเกษตรกรจะเห็นว่า การปลูกพืชทุกชนิดจะให้ผลตอบแทนสุทธิต่อไร่ต่ำมาก เกษตรกรต้องทำการผลิตหลายรอบจึงเท่ากับราคาที่ดิน จึงเป็นเหตุผลสำคัญที่ทำให้เกษตรกรไม่สามารถจะรักษาที่ดินเพื่อทำการเกษตรอีกต่อไปได้

6. การท่องเที่ยวและเมืองท่องเที่ยวเป็นสาเหตุสำคัญอีกอย่างหนึ่งที่ทำให้ที่ดินราคาสูงขึ้น โดยเฉพาะอย่างยิ่งภาคใต้ที่มีทั้งชายทะเล เกาะแก่ง ที่มีความงามตามธรรมชาติ เช่น เมืองภูเก็ต พังงา กระบี่ เป็นต้น อนึ่งในภาคอื่น ๆ ที่มีแหล่งสำคัญเกี่ยวกับการท่องเที่ยว เช่น เชียงใหม่ ราคาที่ดินก็สูงขึ้นอย่างรวดเร็ว การที่มีแรงกดดันจากการลงทุนของรัฐและการท่องเที่ยวทำให้การเข้าครอบครองที่ดินของรัฐขยายอย่างรวดเร็ว รวมทั้งแหล่งต้นน้ำ เกาะ ซึ่งมีโอกาสออกเอกสารสิทธิได้ ยกเว้นพื้นที่อุทยานซึ่งยังมีการป้องกันการปราบปรามอย่างเข้มข้นในระดับหนึ่ง

7. จากการศึกษาของ ดวงมณี เลาวกุล⁴³ พบว่าการกระจุกตัวของที่ดินมีข้อสรุป ดังต่อไปนี้

7.1 ความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินจากข้อมูลของกรมที่ดินในปี พ.ศ. 2555 ในภาพรวมของทั้งประเทศมีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินที่สูงมาก โดยค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficients) มีค่าสูงถึง 0.886

⁴³ ดวงมณี เลาวกุล, “การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย”, ภายใต้โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า, การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอานาจเพื่อการปฏิรูป” สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, พฤศจิกายน 2556

7.2 สัดส่วนการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินของทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลในกลุ่มที่ 5 (พื้นที่มากที่สุด) ต่อก่อนที่ 1 (พื้นที่น้อยที่สุด) คิดเป็น 325.73 เท่า โดยผู้ถือครองที่ดินมากที่สุดมีขนาดพื้นที่ถือครองจำนวน 631,263 ไร่ น้อยที่สุดจำนวน 1 ตารางวา

7.3 จำนวนผู้ถือครองที่ดินร้อยละ 10 (กลุ่มที่มีพื้นที่ถือครองมากที่สุด) ถือครองที่ดินเป็นจำนวนมากกว่าร้อยละ 60 ของพื้นที่ทั้งหมด ส่วนผู้ถือครองที่ดินอีกร้อยละ 90 ที่เหลือ ถือครองที่ดินเป็นจำนวนประมาณร้อยละ 40 ของพื้นที่ทั้งหมด ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเป็นอย่างมาก

อย่างไรก็ตาม ข้อสรุปที่ได้ศึกษามาเป็นการศึกษาเฉพาะการถือครองที่ดินประเภทที่เป็นโฉนดเท่านั้น ยังไม่มีความชัดเจนว่าการถือครองที่ดินประเภทที่ไม่เป็นโฉนดจะมีการกระจุกตัวมากน้อยเพียงใด (เพราะไม่มีฐานข้อมูลให้พิจารณา เจ้าหน้าที่ก็ไม่อยากให้อ้างอิง เนื่องจากถ้ามีการกระจุกตัวก็หมายความว่า การจัดที่ดินไม่สพผลสำเร็จตามเจตนารมณ์ของกฎหมายแต่ละฉบับ)

8. ข้อมูลเป็นเรื่องที่มีความสำคัญ แต่ในปัจจุบันยังไม่มีกระบวนการข้อมูลเกี่ยวกับการถือครองที่ดินได้อย่างสมบูรณ์ ทำให้การบริหารจัดการเรื่องที่ดินยังมีอุปสรรคอยู่มาก อย่างไรก็ตาม ในบางหน่วยงานก็ได้มีการปรับปรุงไปแล้ว ปัญหาหลักก็คือ การเชื่อมโยงข้อมูลเพื่อให้เกิดความชัดเจนเกี่ยวกับปัญหาการเช่า การจัดที่ดินให้เกษตรกร การรังวัด และการประเมินทรัพย์สินต่าง ๆ ที่ติดกับที่ดินได้แม่นยำและเป็นไปตามข้อเท็จจริงซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงทุกวัน สถานะต่าง ๆ ของเรื่องข้อมูลที่สำคัญได้แก่

8.1 การประเมินราคาที่ดิน ได้มีการปรับปรุงอยู่อย่างสม่ำเสมอ แต่ก็ยังไม่ทันกับความเจริญก้าวหน้าในการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ซึ่งข้อมูลเหล่านี้มีความสำคัญสูงสุดเพื่อการบริหารจัดการเรื่องภาษี ธุรกิจที่ดินและอสังหาริมทรัพย์การเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ และความเป็นธรรมในสังคมซึ่งยังต้องใช้ที่ดินเป็นเศรษฐกิจที่ยั่งยืนทุกขณะ

8.2 ทะเบียนที่ดิน ข้อมูลที่ดินหาได้ชัดเจนมีเฉพาะเรื่องโฉนด หรือที่รองลงมาคือ น.ส.3 หรือ น.ส.3ก ข้อมูลที่ดินประเภทอื่น เช่น การครอบครองที่ดินในเขตป่าไม้ พื้นที่และผู้บุกรุกป่า คนที่เข้าครอบครองที่ดิน ส.ป.ก. โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ขอบเขตของที่ดิน ฯลฯ ยังคงต้องมีการปรับปรุงอีกมาก

8.3 ข้อมูลการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ยังไม่มีการจัดเก็บอย่างเป็นระบบ ทั้งในส่วนที่เป็นข้อมูลตัวเลข ทะเบียน หรือแผนที่ ที่ถูกต้องทันสมัยพอที่จะใช้แก้ไขปัญหา เช่น ภัยแล้ง น้ำท่วม การครอบครองหรือเป็นเจ้าของที่ดินโดยไม่ใช้ประโยชน์ ฯลฯ นอกจากนี้ ยังมีเรื่องเกี่ยวกับข้อมูลเฉพาะทางซึ่งต้องอาศัยในชั้นการวางแผน เช่น การชลประทาน การเพาะปลูก ฯลฯ ที่ยังต้องจัดระบบให้ชัดเจนอีกมาก

9. สำหรับเรื่องภาษีที่ดิน ยังมีความจำเป็นต้องปรับปรุงระบบภาษีที่มีผลกับการถือครองที่ดินให้มีผลใช้อย่างจริงจัง จากการคำนวณของดวงมณี เลาวกุล⁴⁴ หากมีการจัดเก็บภาษีจากมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ โดยใช้ฐานข้อมูลมูลค่าทรัพย์สินสุทธิที่คำนวณจากข้อมูลรายงานการสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน (SES) ของสำนักงานสถิติแห่งชาติ ปี พ.ศ. 2552 ในอัตราร้อยละ 0.05 ของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ จะสามารถจัดเก็บภาษีได้ 9,047 ล้านบาท หากเก็บภาษีในอัตราร้อยละ 1 ของมูลค่าทรัพย์สินสุทธิ จะสามารถจัดเก็บภาษีได้สูงถึง 180,938 ล้านบาท ภาษีจำนวนนี้สามารถนำไปกระจายประโยชน์ให้กับกลุ่มที่มีความมั่งคั่งน้อยโดยผ่านนโยบายทางการคลัง เช่น โครงการหลักประกันสุขภาพแห่งชาติและกรณีฉุกเฉินใช้งบประมาณรวม 112,145.9 ล้านบาท ซึ่งจะสามารถนำรายรับภาษีดังกล่าวมาใช้ในการจัดบริการสาธารณสุขได้อย่างเพียงพอ

10. ในเรื่องผลกระทบด้านสิ่งแวดล้อมพบว่า การใช้ที่ดินทางภาคเกษตรมีผลกระทบในทางสิ่งแวดล้อมโดยตรง เช่น ปัญหาการใช้ที่ดินในเขตความลาดชันสูง ดินตื้น ดินเค็ม/เปรี้ยว ความอุดมสมบูรณ์ ดินทราย ฯลฯ การแก้ไขล้วนเป็นต้นทุนทางเศรษฐกิจกับผู้ใช้ที่ดินทั้งสิ้น การหามาตรการทางเศรษฐกิจที่เหมาะสมจึงเป็นเรื่องที่จำเป็น เพราะการลงทุนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวอาจขาดทุนในระยะสั้นเพราะต้องใช้เวลายาว

การดูแลปัญหาที่ดินในมิติของสิ่งแวดล้อม เป็นเรื่องที่ได้รับความสนใจในระดับโลก ข้อมูลของกลุ่มประเทศในเอเชีย พบว่าระหว่างปี 1990-2010 มีการลดลงของพื้นที่ป่าไม้อย่างต่อเนื่อง ทุก ๆ ชั่วโมงจะมีการสูญเสียพันธุ์ของพืชและสิ่งมีชีวิต 3 ชนิดพันธุ์ จากข้อมูลของ World Wildlife Fund (WWF) ประชากรสัตว์ป่ามีแนวโน้มลดลงอย่างต่อเนื่องระหว่างปี ค.ศ. 1970 – 2010 ลดลงถึงร้อยละ 52 แม้ว่าประเทศไทยจะมีกฎหมายระเบียบต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องและร่วมลงนามในอนุสัญญาระหว่างประเทศหลายฉบับ แต่ก็ยังไม่มีเครื่องมือที่ทำให้เกิดแรงจูงใจให้เกษตรกรปฏิบัติตามหรือมีเครื่องมือที่เป็นบทลงโทษสำหรับผู้ที่ไม่ปฏิบัติตาม จึงจำเป็นต้องได้รับการปรับปรุงกลไกต่าง ๆ ไม่ว่าจะเป็นการบังคับใช้กฎหมาย การควบคุมมลพิษ หรือการจำแนกประเภทป่าไม้ เป็นต้น

7.3 อนาคตที่จะมาถึง (ถ้าไม่มีมาตรการแก้ไข)

1. หากแนวโน้มของการบริหารจัดการที่ดินเป็นอยู่อย่างปัจจุบัน สิ่งที่จะต้องเผชิญก็คือ ราคาที่ดินจะสูงขึ้นเรื่อย ๆ และจะเป็นความเสี่ยงกับการลงทุนของประเทศในภาพรวม หากราคาที่ดินถึงจุดวิกฤตในระดับหนึ่งและผู้ลงทุนจะต้องเสียค่าใช้จ่ายค่าที่ดินสูงเกินกว่าผู้ซื้อหรือผู้ลงทุนจะรับได้ และรัฐจะต้องเสียค่าใช้จ่ายในการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ในอัตราสูงราคาโครงการต่าง ๆ ที่รัฐมีความจำเป็นต้องดำเนินการก็จะสูงขึ้นตามราคาที่ดิน

⁴⁴ อ่างแล้ว

2. ถ้าไม่จัดการเรื่องผังเมืองหรือบังคับใช้กฎหมายในการรักษาพื้นที่สงวนหวงห้ามอย่างจริงจัง การใช้ที่ดินก็จะเป็นไปโดยอิสระไร้การควบคุม ก่อให้เกิดปัญหาเกี่ยวกับการสาธารณสุข ปลอดภัย ปัญหาการคมนาคมขนส่ง ฯลฯ การบริการสาธารณะ ก็จะต้องกระจายกระจายไปตามแหล่งเมือง แหล่งธุรกิจ ทำให้การให้ค่าบริการมีราคาสูง และกระจายกระจายอย่างไม่มีสิ้นสุด ที่ดินหวงห้ามประเภทต่าง ๆ ของรัฐก็จะถูกเข้าครอบครองโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย ปัญหาไรที่ดินทำกินก็จะปรากฏขึ้นไม่จบสิ้น ซึ่งจะมีผลกระทบทั้งภาคการเกษตรและความเสื่อมโทรมของพื้นที่ที่มีศิลปวัฒนธรรม หรือมีธรรมชาติที่สวยงาม ซึ่งจะมีผลถึงอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว

3. การกระจุกตัวของที่ดินก็จะมีเพิ่มขึ้น เพราะที่ดินเป็นสิ่งเดียวที่มักจะไม่มีราคาลดลงตามการเปลี่ยนแปลงภาวะเศรษฐกิจของโลก ไม่มีค่าเสื่อมใช้ได้ทั้งการเพราะปลูก อยู่อาศัย เป็นสินค้า และเชื่อมต่อกับธุรกิจอสังหาริมทรัพย์ ถ้าไม่มีข้อจำกัดในการถือครอง ไม่มีข้อจำกัดในการลงทุน นักลงทุนที่มีความร่ำรวยก็จะพยายามที่จะเป็นเจ้าของที่ดินมากยิ่งขึ้น และโดยเหตุที่ราคาที่ดินสูงเจ้าของที่ดินที่มีฐานะไม่ดีหรือกลุ่มเกษตรกรก็จะขายที่ดินไปยังผู้ลงทุน เพื่อนำมาใช้บริโภค ใช้หนี้สิน ฯลฯ คนเมืองที่มีรายได้ไม่มากก็ไม่สามารถจ่ายค่าที่อยู่อาศัยได้เพราะธุรกิจจัดสรรที่ดินหรือสร้างที่อยู่อาศัยจะตกอยู่ในมือของคนไม่กี่คน การกระจุกตัวของที่ดินซึ่งเป็นต้นทุนหลักของธุรกิจอสังหาริมทรัพย์

4. เนื่องจากการสูญเสียที่ดินจากภาคเกษตรกรรมไปสู่ภาคอุตสาหกรรมและการท่องเที่ยว ประสิทธิภาพในการผลิตทางภาคเกษตรอาจลดลงมากเพราะผู้เช่าก็ไม่ต้องลงทุนระยะยาวในที่เช่า ผู้ให้เช่าก็ไม่ต้องให้มีการลงทุนเพื่อต้องการเอาที่ดินให้เช่าคืนเพื่อใช้ประโยชน์ที่คุ้มค่ากว่าการเกษตรก็จะสามารถทำได้ง่ายกว่าเพราะที่ดินไม่มีภาระติดพันใด ๆ

5. อนึ่งการใช้ที่ดินไม่ถูกประเภท หรือในพื้นที่ที่มีความลาดชันก็เป็นอีกส่วนหนึ่งจะทำให้เกิดผลกระทบเพราะรัฐต้องใช้เงินจำนวนมากเพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของดิน

6. ยิ่งนานวัน การใช้ที่ดินโดยไม่มีการควบคุมจะมีผลกระทบกับสิ่งแวดล้อมมากขึ้น การทำลายป่ากีด การปล่อยสารพิษลงในธรรมชาติก็ดี การดำเนินกิจกรรมที่มีผลกระทบกับปัญหาโลกร้อน ปัญหาความหลากหลายทางชีวภาพ การปนเปื้อนของสารเคมีในผลิตภัณฑ์ ตลอดจนใช้ Alien Specie มาใช้ในที่ดิน ล้วนก่อให้เกิดผลทางสิ่งแวดล้อมทั้งสิ้น

7. ผลกระทบทางอ้อมที่ชัดเจนมากที่สุดคือปัญหาเรื่องน้ำจืด เพราะการทำลายป่าทำให้ปริมาณน้ำท่าไหลลงอย่างรวดเร็ว ไม่มีอะไรช่วยดูดซับหรือลดความเร็วของน้ำท่าได้ เพราะไม่มีป่าแหล่งน้ำต่าง ๆ ก็สร้างยากขึ้นทุกทีเพราะการต่อต้านของหลายฝ่าย น้ำจืดเป็นปัญหาใกล้ตัวเพราะใช้กันทุกคนทั้งเพื่ออุปโภคบริโภค การเกษตร อุตสาหกรรม รักษาโครงสร้างพื้นฐาน (อาคารชลประทาน) การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อม (น้ำเค็ม) ถ้าไม่ช่วยกันรักษาดินน้ำ ห้วยน้ำก็เหือดร้อนเพราะขาดการกักเก็บโดยธรรมชาติ

8. ในที่สุดความขัดแย้งการใช้ที่ดิน ราคาที่ดินที่ถีบตัวสูงขึ้น การกระจุกตัวของที่ดิน และการไรที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย จะก่อให้เกิดความขัดแย้งทางการเมืองขึ้นได้ และอาจทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น

จะสังเกตได้ว่าการเรียกร้องให้แก่ปัญหาที่ดินเป็นส่วนหนึ่ง การร้องเรียนของผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะอย่างยิ่งชาวไร่ ชาวนา เรื่องการเข้าครอบครองที่ดินของรัฐ ที่อยู่อาศัยของคนเมือง ถ้ารัฐไม่ออกมาตราการที่ปฏิบัติได้ และไม่ขัดกับบริบทของสังคมมากนัก และมีการดำเนินการอย่างค่อยเป็นค่อยไปแต่ต่อเนื่องแล้ว ปัญหาอันมีจุดกำเนิดพื้นฐานจากที่ดินและการใช้ที่ดินเป็นเรื่องที่สุ่มเสี่ยงให้เกิดปัญหาความสงบได้ร่อนลงมาจากเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน

7.4 ควรจะอย่างไรเพื่อมิให้แนวโน้มอันไม่พึงประสงค์เกิดขึ้น

หากรัฐบาลไม่เริ่มแก้ปัญหา แนวโน้มของราคาที่ดินการสูญเสียที่ดินภาคเกษตรกรรม ปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินตลอดจนการกระจุกตัวของที่ดิน จะเป็นเรื่องที่หลีกเลี่ยงไม่ได้ ฉะนั้นควรมีการผลักดันให้ดำเนินการมาตรการต่าง ๆ เพื่อชะลอหรือหยุดยั้งปัญหาไม่ให้ลุกลามไปเป็นการขัดแย้งทางการเมืองซึ่งมีผลให้เกิดการชะลอตัวในการพัฒนาเศรษฐกิจในอนาคต ซึ่งอาจแบ่งเป็นกลุ่ม ๆ ทั้งมาตรการที่ได้นำเสนอเมื่อ 10 ปีที่แล้วแต่ยังไม่ดำเนินการและมาตรการที่นำเสนอใหม่เพื่อให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมที่ต่างกันไป แผนที่เดินทาง (Road Map) ของการบริหารจัดการที่ดินจึงควรเป็นดังนี้

1. กลุ่มมาตรการแรกได้แก่ การแก้ไขและปรับปรุงข้อมูลพื้นฐานได้แก่

1.1 มาตรการที่มีมาก่อน

1.1.1 แม้จะมีการแก้ไขปัญหาเรื่องข้อมูลที่ดินอย่างต่อเนื่องซึ่งประสบความสำเร็จในส่วนของข้อมูลโฉนดและเอกสารที่ออกตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้วบางส่วน ควรเร่งรัดการจัดระบบข้อมูลที่ดินให้ถูกต้องเหมาะสมกับการใช้ เช่น ระบบการเชื่อมโยงข้อมูลที่ดินทั้งที่เป็นโฉนด น.ส.3 โฉนด ส.ป.ก./ ส.ป.ก.4-01 การให้เช่า หรือเช่าซื้อที่ดิน การจำนอง/ขายฝากที่ดิน กับธนาคาร รวมตลอดจนข้อมูลเชิงพื้นที่ที่ถูกต้องสามารถหยิบมาใช้ได้ On-line และจัดระบบรักษาความปลอดภัยข้อมูลส่วนบุคคลที่มีประสิทธิภาพตามความจำเป็น

1.1.2 ควรปรับปรุงการประเมินราคาที่ดินที่เหมาะสมให้มีระบบที่ละเอียดมากยิ่งขึ้น โดยต้องคำนึงถึงที่ดินแต่ละแปลงกับโครงสร้างพื้นฐานหรือความเจริญในท้องถิ่นนั้น ๆ รวมทั้งการย่นช่วงเวลาในการประเมินให้ถี่ยิ่งขึ้น ตลอดจนสร้างระบบตรวจสอบราคาขาย/ซื้อที่ดิน ว่าต่ำกว่าราคาประเมินหรือสูงกว่าราคาประเมินมากเกินไป (ไม่มีข้อมูลราคาซื้อขายที่ดินที่นำมาใช้ตรวจสอบการเสียภาษีหรือการจดทะเบียนสิทธิ์และนิติกรรมอย่างมีประสิทธิภาพ)

อนึ่งประสิทธิภาพในการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดินยังน่าจะได้รับการปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพและสอดคล้องกับความเป็นจริงมากยิ่งขึ้น

1.2 มาตรการที่นำเสนอใหม่

1.2.1 โดยที่เทคโนโลยีทางภาพถ่ายทางอากาศ ภาพจากดาวเทียม ระบบ GPS และ Remote Sensing ได้พัฒนาขึ้นเป็นอย่างมาก การผสมผสานเทคโนโลยีต่าง ๆ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด การรังวัดและมาตรฐานการรังวัด ยังมิได้ดำเนินการให้เป็นเต็มประสิทธิภาพแต่อย่างใด ทศวรรษนี้เป็นโอกาสที่จะทำการปรับปรุงข้อมูลทั้งหมดได้แล้ว แม้แต่เรื่องที่ได้ดำเนินการมาในช่วง 10 ปีที่ผ่านมา เช่น การกำหนดขอบเขตที่ดินของรัฐก็ยังไม่สามารถทำให้สำเร็จลุล่วงไปได้ ควรมีการเร่งรัดอย่างจริงจัง

1.2.2 ควรมีการปรับปรุงระบบสารสนเทศที่ดินของประเทศใหม่ ทั้งในเรื่องของค่านิยาม การจัดประเภทของการใช้ที่ดิน การจำแนกลักษณะการถือครองที่ดิน และลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ดิน รวมทั้งวิธีการสำรวจรวบรวม และวิเคราะห์ข้อมูล ทั้งข้อมูลที่เป็นตัวเลข และข้อมูลแผนที่ ให้เชื่อมโยงกับทะเบียนบุคคล/นิติบุคคล ที่เป็นเจ้าของที่ดิน หรือผู้เช่า รวมถึงอาชีพของผู้เป็นเจ้าของที่ดินและผู้ถือครองที่ดิน โดยให้มีคณะกรรมการระดับประเทศที่มีผู้แทนจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องเป็นกรรมการ

1.2.3 ข้อเสนอที่จะให้ได้ข้อมูลที่ดีที่สุดเกี่ยวกับการถือครองทรัพย์สิน โดยเฉพาะอย่างยิ่งอสังหาริมทรัพย์และที่ดินก็คือ การรายงานเรื่องภาษีเงินได้ เห็นว่าเพื่อให้ได้ข้อมูลว่าใครจนใครไม่มีทรัพย์สิน ใครไม่มีที่ดิน ฯลฯ เห็นว่าขณะนี้ระบบการเสียภาษีเงินได้บังคับให้กรอกแบบฟอร์มเพื่อเสียภาษีเฉพาะกลุ่ม คนที่ต้องเสียภาษีจึงมีการหลบเลี่ยงการเสียภาษีเป็นอย่างมาก หากรัฐต้องการให้มีภาษีโรงเรือนและที่ดิน หรือภาษีทรัพย์สิน และมีการบังคับใช้อย่างมีประสิทธิภาพในโอกาสต่อไป จะต้องเริ่มให้ประชาชนทุกคนต้องกรอกแบบเสียภาษีเงินได้ตั้งแต่บัดนี้ เพราะหากไม่มีข้อมูลต่าง ๆ เหล่านี้เป็นข้อมูลที่สำคัญต่อการจัดการภาษีที่เป็นธรรม และเป็นข้อมูลพื้นฐานเพื่อการจัดการที่ดินในอนาคต ทั้งนี้การกรอกแบบเสียภาษีไม่ได้หมายความว่าทุกคนต้องเสียภาษี (กำหนดรายได้ของผู้เสียภาษียังเป็นอย่างเดิม) แต่คนที่ไม่มีเงินได้ตามเกณฑ์ก็ต้องเสียภาษีที่จะหลบเลี่ยงยากเพราะเป็นคดีอาญาหากหลบเลี่ยงหรือให้ข้อมูลอันเป็นเท็จ

2. มาตรการที่มีความสำคัญในส่วนของการส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมได้แก่

2.1 มาตรการที่มีมาก่อน

2.1.1 ขณะนี้กำลังมีนโยบายที่ปรับปรุงพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2524 ให้มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น แต่คาดว่าจะยังไม่สามารถแก้ปัญหาการสมยอมระหว่างผู้ให้เช่าและผู้เช่าได้ ในส่วนของผู้เช่านั้นเป็นกลุ่มคนที่ไม่มีที่ดินมาใช้ในการกิจกรรมการเกษตร จึงขอเช่าที่ดินโดยไม่คำนึงถึงเงื่อนไขใด ๆ ในขณะที่เจ้าของที่ดินก็เกรงว่าเมื่อตนต้องการใช้ที่ดินเพื่อกิจการอื่น

ที่ได้ผลตอบแทนมากกว่า ผู้เช่าจะไม่ออกจากที่ดิน แม้จะแก้กฎหมายให้เงื่อนไขไร่ดกมากขึ้น ปัญหาหลักอยู่ที่การบังคับใช้และการทำความเข้าใจกับทุกฝ่ายก่อนที่จะให้กฎหมายที่ปรับปรุงแก้ไขแล้ว

2.1.2 แม้ว่าจะมีการยืดระยะเวลาเช่าที่ดินออกไปได้ถึง 30 ปี แต่หลักเกณฑ์ต่าง ๆ เกี่ยวกับการเช่าระยะยาว (Leasing) ยังไม่มีความชัดเจนแต่ประการใด จึงควรมีการพิจารณาปรับปรุงหลักเกณฑ์ต่าง ๆ ให้เหมาะสม ปัญหาหลักอีกประการหนึ่งก็คือ ระบบอนุญาตตุลาการยังไม่สามารถลดคดีความต่าง ๆ ให้ไปถึงศาลได้ตามเจตนารมณ์ของการใช้ระบบอนุญาตตุลาการ ซึ่งหากเน้นประสิทธิภาพในการไกล่เกลี่ยเรื่องการเช่าทรัพย์ (ที่ดิน) ได้ก็จะเป็นประโยชน์อย่างยิ่ง

2.2 มาตรการที่นำเสนอใหม่

2.2.1 หลังจากที่ได้มีคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ ตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. 2557 ยังไม่มีการปรับปรุงนโยบายที่ดินในภาพรวมซึ่งยังเป็นปัญหาค้างคามานาน แต่ไม่มีการตัดสินใจ เช่น

ก) การจัดสรรที่ดินในเขตป่าที่เสื่อมโทรม ว่าจะดำเนินการอย่างไร สิทธิเป็นอย่างไร หน้าที่ของผู้ที่ครอบครองเป็นอย่างไร จะกันออกจากเขตป่าไม้หรือไม่ พื้นที่ที่อยู่ในเขตลุ่มน้ำชั้น 1A จำอย่างไร พื้นที่ป่าเตรียมการสงวนจะดำเนินการอย่างไร ฯลฯ

ข) กรรมสิทธิ์หรือสิทธิที่ได้จากการปฏิรูปที่ดินจะดำเนินการประการใดต่อไป เช่น ให้เฉพาะ ส.ป.ก.4-01 หรือให้กรรมสิทธิ์ที่มีข้อจำกัดในการโอนและการใช้ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 จะทำอย่างไรกับพื้นที่ทับซ้อนกับเขตป่าไม้ จะทำอย่างไรกับพื้นที่ ๆ เริ่มพัฒนาชุมชนเมืองที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรกรรม สภาพบังคับตามกฎหมายหลังจากได้กรรมสิทธิ์ที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฯ เป็นต้น

อนึ่งการจำแนกประเภทที่ดินดำเนินการครั้งสุดท้ายตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 จะมีการหยิบยกขึ้นมาพิจารณาอีกหรือไม่

2.2.2 มาตรการแก้ไขปัญหาการสูญเสียที่ดินจากการจำนองและขายฝากมีอยู่หลายมาตรการ เช่น การใช้กองทุนต่าง ๆ เช่น กองทุนสงเคราะห์เกษตรกร กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) เป็นต้น

อย่างไรก็ตามหน่วยงานเหล่านี้มีหน้าที่คล้าย ๆ กันแต่วิธีการดำเนินการต่างกัน จึงควรกำหนดหรือปรับปรุงมาตรฐานการทำงานของหน่วยงานเหล่านี้ให้สอดคล้องกันและมีการแก้ปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน โดยอาจแยกพื้นที่ ประเภทหนี้ หรือกลุ่มเป้าหมายที่แตกต่างกันก็ได้ เพื่อระดมสรรพกำลังในการแก้ปัญหาที่มีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น

2.2.3 โดยที่ประเทศไทยมีระบบสิทธิในที่ดินเป็นเอกสารและไม่เป็นเอกสารอยู่หลายประเภท แต่ที่ดินที่สามารถใช้เป็นประโยชน์ เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันได้ก็มีแต่เฉพาะโฉนดและนส.3 เท่านั้น แต่สิทธิประเภทอื่น เช่น ส.ป.ก. 4-01 โฉนด ส.ป.ก. เอกสารที่ออกให้กับผู้ครอบครองพื้นที่ป่าไม้ ฯลฯ ยังไม่สามารถใช้เป็นหลักทรัพย์ค้ำประกันได้ทั้ง ๆ ที่มีพื้นที่เหล่านี้มีอยู่กว่า 50 ล้านไร่ ทั่วประเทศ จึงจำเป็นต้องสร้างตลาดหรือกลไกในการซื้อขายแลกเปลี่ยนเพื่อสร้างมูลค่าให้แก่ “ทรัพย์สินด้อยค่า” ประเภทนี้ด้วยโดยจะตั้งเป็นธนาคารที่ดินตามความคิดเดิม หรือแก้ไขโดยให้ธนาคารของรัฐเปิดช่องทางใหม่ หรือจัดเป็นตลาดทรัพย์สินเหล่านี้เพื่อซื้อขายและจัดให้กับผู้ไร้ที่ทำกินให้ได้

อนึ่งยังมีที่ดินที่โดยกฎหมายเป็นของรัฐ แต่ขณะนี้ไม่มีผู้ใดกำกับดูแลอย่างชัดเจน เช่น ที่ดินบนเกาะแก่งต่าง ๆ (เช่น เกาะเต่า และเกาะเล็กเกาะน้อยต่าง ๆ) จึงควรมีการพิจารณาเรื่องพื้นที่เหล่านี้ให้มีความชัดเจน เพราะเป็นแหล่งท่องเที่ยวที่สำคัญของประเทศ หากไม่มีการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพแล้ว ปัญหาต่าง ๆ ก็จะเรื้อรังต่อไป

3. มาตรการควบคุมการใช้ที่ดิน

3.1 มาตรการการควบคุมการใช้ที่ดินมีใช้แล้วตั้งแต่ พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. 2518 ประกาศใช้บังคับ แต่การออกกฎกระทรวงประกาศใช้ผังเมืองแต่ละเมืองเป็นไปอย่างเชื่องช้า เนื่องจากมีการกำหนดขั้นตอนไว้มาก จึงควรลดขั้นตอนในการประกาศใช้ผังเมือง ผังภาค และผังเฉพาะ ซึ่งไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพมากยิ่งขึ้น สิ่งที่สำคัญที่สุดในการบังคับใช้กฎหมาย คือ องค์การปกครองท้องถิ่นทุกประเภท แต่ปัญหาก็คือ องค์การปกครองท้องถิ่นต้องหาเสียงกับประชาชนกฎหมายลักษณะควบคุมใด ๆ มักจะถูกบังคับใช้อย่างหละหลวม จึงต้องกำหนดมาตรฐานการบังคับใช้กฎหมายประเภทนี้ให้กับพนักงานเจ้าหน้าที่อย่างเคร่งครัด

3.2 นอกจากในเรื่องของผังเมืองแล้ว การบังคับใช้กฎหมายอื่น ๆ ในส่วนที่เกี่ยวข้องกับสิทธิในที่ดินก็ยังหละหลวมโดยสาเหตุต่าง ๆ ที่พอจะรวบรวมได้ ดังนี้

ก) ประชาชนไม่รู้กฎหมายเพราะไม่มีการชี้แจงตั้งแต่ขั้นร่างกฎหมายก่อนการบังคับใช้ตลอดจนการที่ประชาชนไม่รับรู้เรื่องอนุบัญญัติต่าง ๆ ด้วย

ข) กฎหมายใช้บังคับไม่ได้ เพราะโดยสภาพของกฎหมายเองขัดกับจารีตประเพณี หลักฐานทางแผนที่ หลักฐานการครอบครอง ฯลฯ

ค) มีการบังคับใช้กฎหมายใช้บังคับอย่างไม่มีประสิทธิภาพ เลือkBบังคับใช้กับบางคน บางกลุ่ม มีข้อยกเว้นในทางนโยบายจำนวนมาก

ง) เจ้าหน้าที่ไม่ได้รับความเป็นธรรม และไม่ได้รับการคุ้มครองจากรัฐในกรณีที่ถูkBข่มขู่ ถูกฟ้อง ถูกกล่าวหาโดยประชาชนหรือเจ้าหน้าที่ของรัฐต่างหน่วยงาน

จ) บทบาทขององค์กรปกครองท้องถิ่น เจ้าหน้าที่ของราชการส่วนภูมิภาค ราชการส่วนกลาง ยังไม่มีความชัดเจน จึงเป็นสาเหตุให้เกี่ยงกันทำงานในบางเรื่อง หรือในบางเรื่องก็มี ขั้นตอนในการดำเนินการมากเกินไปอันก่อให้เกิดความสับสนทั้งฝ่ายเจ้าหน้าที่และประชาชน

3.3 มาตรการที่นำเสนอใหม่

3.3.1 หากประเทศไทยยังจะดำรงความเป็นผู้ผลิตสินค้าเกษตร ขณะนี้เห็นความจำเป็นที่จะต้องออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมได้แล้ว กฎหมายที่บังคับใช้อยู่ค่อนข้างจะมีประสิทธิภาพได้แก่ กฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ซึ่งจำกัดอยู่ในพื้นที่จัดรูปที่ดินเพียง 4-5 ล้านไร่ การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมจะมีประโยชน์หลายประการได้แก่

ก) การลดการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินที่เหมาะสมแก่การเกษตร หรือพื้นที่ที่รัฐลงทุนเพื่อการเกษตรไปมากแล้ว เช่น เขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เขตชลประทาน หรือพื้นที่สงวนหวงห้ามประเภทอื่น ๆ ที่เป็นแหล่งเพาะพันธุ์สัตว์น้ำ เช่น แม่น้ำ ป่าชายเลน ฯลฯ ไปเป็นพื้นที่ประกอบกิจการอื่น ๆ

ข) สามารถบริหารจัดการพื้นที่เพื่อประกอบอาชีพเกษตรกรรมได้อย่างชัดเจนเป็นแปลงใหญ่ การพัฒนาทั้งเทคโนโลยี คน การบริหารจัดการ และการอนุรักษ์ทรัพยากร ดิน ป่าไม้ ทำได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ค) มูลค่าที่ดินที่อยู่ในเขตคุ้มครองไม่น่าจะเปลี่ยนแปลงมากจนเกินขีดความสามารถของผู้ที่เป็นเกษตรกรจะเป็นเจ้าของหรือยึดถือครอบครองได้

4. มาตรการทางด้านภาษี

4.1 มาตรการที่มีมาก่อน

4.1.1 แนวโน้มของความจำเป็นที่จะต้องออกภาษีที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ ยังไม่ชัดเจน อย่างไรก็ตาม ในที่สุดเรื่องนี้คงจะต้องมีการผลักดันอย่างต่อเนื่อง แต่ประโยชน์จะมีแค่ไหน เพียงใดก็ต้องแล้วแต่เงื่อนไข อัตรา และวิธีการบังคับใช้ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย อย่างไรก็ตามการเก็บภาษีหรือค่าทำเนียมใด ๆ ก็ยังต้องรอการประเมินมูลค่าที่ดินและทรัพย์สินต่าง ๆ อย่างมีประสิทธิภาพ และสะท้อนมูลค่าที่แท้จริง ดังที่กล่าวมาแล้วจึงจะสามารถทำให้มาตรการในทางภาษีใด ๆ เกิดความเหมาะสม เป็นธรรมกับทุกฝ่าย

4.2 มาตรการที่นำเสนอใหม่

4.2.1 ระบบภาษีที่ต้องปรับปรุงก็คือ ภาษีท้องถิ่น ทั้งในด้านของฐานภาษีและอัตราภาษี ซึ่งเป็นที่ทราบกันดีว่ารายได้ของท้องถิ่นที่มีความสำคัญก็คือ การเก็บรายได้จากการใช้ที่ดินซึ่งอัตราในปัจจุบันต่ำ ฐานแคบ และไม่มีการปรับปรุงมานานแล้ว เห็นสมควรให้มีการปรับปรุงโดยเร่งด่วน

4.2.2 ในด้านราคาที่ดินที่สูงขึ้นอย่างรวดเร็วมากในบริเวณที่มีการลงทุนในลักษณะโครงการขนาดใหญ่ของภาครัฐ หรือเอกชน เจ้าของที่ดินเดิมโดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยมักไม่ได้รับประโยชน์เท่าที่ควรจากการขึ้นราคาของที่ดินเพราะถูกนายทุนหรือผู้มีฐานะดีกว่าฉวยซื้อไปหมดแล้ว ดังนั้นจึงควรปรับปรุงกฎหมายภาษีที่ดิน ให้ผู้ที่ครอบครองที่ดินระยะสั้นเสียภาษีในอัตราที่สูงกว่าผู้ครอบครองระยะยาว ในการเปลี่ยนมือผู้ถือครอง เพราะการจำกัดการเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินจะเป็นการรื้อถอนสิทธิของเจ้าของที่ดินมากเกินไปจึงทำได้ยาก

5. มาตรการด้านสิ่งแวดล้อม

5.1 มาตรการที่มีมาก่อน

5.1.1 เป็นที่ทราบทั่วไปว่าพื้นที่ป่าของประเทศลดลงมาก เนื่องจากความกดดันในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร และอุตสาหกรรมการท่องเที่ยว ดังนั้นความพยายามของรัฐและหน่วยงานต่าง ๆ เพื่อที่จะฟื้นฟูสภาพป่าจึงมีความสำคัญอย่างยิ่งยวดและควรมีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องแต่ก็ควรคำนึงถึงปัญหาเหล่านี้

ก) ปริมาณพื้นที่ที่ถูกบุกรุก จะมีดุลยภาพกันพื้นที่ที่จะทำการฟื้นฟูได้เมื่อใด เพราะพื้นที่ที่เสียไปกับพื้นที่ที่จะฟื้นฟูต่างกันมากจะมีการวางแผนอย่างไร

ข) จะทำที่ไหนอย่างไร เพราะถ้ามีการจับกุมผู้บุกรุกอย่างกระจัดกระจายก็จะเป็นธรรมดาและไม่สามารถรักษาพื้นที่ได้เพราะต้องกระจายกำลังในการทำงานมากเกินไป

ค) จะให้ประชาชนมีส่วนร่วมอย่างไร เพราะถ้าปราศจากการมีส่วนร่วมของประชาชนจะฟื้นฟูป่าไม่ได้

ง) มติคณะรัฐมนตรีที่ขัดหรือแย้งกับแนวทางการปลูกป่าหรือฟื้นฟูสภาพป่าจะมีการทบทวนหรือไม่อะไรบ้าง

จ) การบริหารจัดการองค์กรที่ดูแลเรื่องป่า เรื่องความหลากหลายทางชีวภาพ ควรจะได้รับการปรับปรุงหรือไม่อย่างไร ระบบการจูงใจให้เจ้าหน้าที่ฝ่ายปราบปรามหรือฝ่ายป้องกันหรือฝ่ายส่งเสริมจะทำอย่างไรให้เหมาะสมกับสภาพความเป็นอยู่ และลดการปฏิบัติการที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายได้อย่างไร เป็นต้น

5.1.2 แม้จะมีกฎหมายให้อำนาจหน่วยงานอยู่หลายฉบับ ยังพบว่าริมแม่น้ำลำคลองหรือชายฝั่งยังเกิดกิจกรรมที่ใช้ที่ดินที่ไม่เหมาะสม ก่อให้เกิดมลพิษและการปล่อยสารพิษลงในที่ดิน ซึ่งในขณะนี้จำเป็นต้องขยายอนุบัญญัติตามกฎหมายต่าง ๆ เพื่อควบคุมการใช้ที่ดินแหล่งน้ำให้เหมาะสมด้วย

5.2 มาตรการที่นำเสนอใหม่

5.2.1 เนื่องจากการใช้ที่ดินเพื่อกิจกรรมทางเศรษฐกิจมีผลกับการอนุรักษ์และความยั่งยืนของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไม่มากนักน้อย การนำวิธีการทางเศรษฐศาสตร์มาใช้ในการประเมินมูลค่าความเสียหายอันอาจเกิดขึ้นจากกิจกรรมดังกล่าวเป็นสิ่งที่มีความจำเป็น ไม่ว่าจะเป็นเรื่องการเกษตร อุตสาหกรรม คมนาคม หรือการท่องเที่ยว เพื่อเป็นหลักประกันมิให้โครงการต่าง ๆ มีผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยกำหนดให้มีการประเมินมูลค่าความเสียหายเหล่านี้เป็นต้นทุนทางธรรมชาติและต้นทุนทางเศรษฐกิจในการประเมินศักยภาพของโครงการต่าง ๆ เพื่อศึกษาความเป็นไปได้ของโครงการอย่างถ่องแท้และกำหนดมาตรการชดเชยที่เหมาะสมในโครงการต่อไป

5.2.2 เนื่องจากการรักษาคุณภาพและการฟื้นฟูคุณภาพของดินที่เสื่อมโทรมอยู่แล้ว หรือเสื่อมโทรมลงไปจากการใช้งานด้านเศรษฐกิจมีค่าใช้จ่ายสูง อาจจะไม่คุ้มทุนโดยเฉพาะอย่างยิ่งการอนุรักษ์และฟื้นฟูดินที่ใช้ในภาคการเกษตร ต้นทุนดังกล่าวต้องใช้เวลานานกว่าจะคิดผลตอบแทนในทางเศรษฐกิจได้อย่างคุ้มทุน จึงจำเป็นต้องมีรูปแบบและกลไกจากรัฐบาลไปช่วยเหลือหรือสนับสนุนมิให้ต้นทุนการอนุรักษ์ดินสูงจนเกินกว่าเกษตรกรจะจ่ายได้ โดยอาจเป็นสถาบันการเงินที่มีรูปแบบพิเศษเพื่อให้กู้เงินเพื่อการอนุรักษ์ดินและทรัพยากรธรรมชาติในระยะยาว

อนึ่ง ระบบการทดแทนคุณค่าทางธรรมชาติ (Payment for Eco System Services) ควรจะได้รับการสนับสนุนจากรัฐ และรัฐควรสร้างกลไกให้ภาคเอกชนได้มีส่วนแก้ไขปัญหาล้างแ้วลุ่มในส่วนของการใช้ที่ดินและน้ำเช่นการจัดทำ Bio-Offset เป็นต้น

6. มาตรการด้านการบังคับใช้กฎหมายและการมีส่วนร่วม

6.1 มาตรการที่มีมาก่อน

แม้การมีส่วนร่วมของประชาชนในการจัดสรรทรัพยากรที่ดินจะปรากฏในกฎหมายหรือนโยบายของรัฐ ตลอดจนได้มีการออกกฎหมายและแนวทางในการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนมาใช้บังคับกับโครงการของรัฐและเอกชน แต่ก็ยังปรากฏว่า วิธีการและองค์ประกอบของการมีส่วนร่วมของประชาชนกลายเป็นข้อขัดแย้งและหาข้อยุติไม่ได้

6.2 มาตรการที่นำเสนอเพิ่มเติม

เนื่องจากการมีส่วนร่วมของประชาชนมักจะเกิดขึ้นเมื่อโครงการหรือมาตรการต่าง ๆ ได้ออกแบบหรือจัดทำรายละเอียดเรียบร้อยแล้ว ไม่มีการทำความเข้าใจกันเสียแต่ต้น จึงเกิดความขัดแย้งขึ้นได้ง่าย การมีส่วนร่วมของประชาชนมักอยู่ในวงจำกัดมากเกินไป อีกทั้งการกลั่นกรอง “ผู้มีส่วนได้เสีย” ไม่มีความชัดเจน จึงต้องมีการปรับปรุงในเรื่องของแนวคิด วิธีการ กติกาให้เหมาะสมต่อไป ไม่ว่า

จะเป็นการมีส่วนร่วมเกี่ยวกับการจัดการที่ดิน แหล่งน้ำ หรือเรื่องอื่น ๆ ที่เกี่ยวกับการใช้ที่ดิน เช่น เหมืองแร่ เป็นต้น

7.5 ข้อเสนอแนะ

การบริหารจัดการที่ดินจะประสบผลสำเร็จหรือไม่ ย่อมขึ้นอยู่กับผลสัมฤทธิ์ตามเป้าหมายที่ตั้งไว้ และในการที่จะกำหนดเป้าหมายที่เหมาะสมได้ ย่อมขึ้นกับนโยบายซึ่งควรจะอยู่บนพื้นฐานของข้อมูลสารสนเทศ และการศึกษาที่ถูกต้องและเป็นระบบ การบริหารจัดการที่ดินไม่อาจดำเนินไปด้วยตัวของมันเองอย่างมีประสิทธิภาพ โดยไม่คำนึงถึงสภาพทางเศรษฐกิจ สังคม และสิ่งแวดล้อมของประเทศ เนื่องจากการดำเนินนโยบายของประเทศเกือบทุกอย่างมีความผูกพันกับที่ดินไม่มากก็น้อย และที่ดินก็มีผลกับนโยบายของประเทศแทบจะทุกเรื่อง จึงมีข้อเสนอแนะดังต่อไปนี้

1. ทางเลือกเชิงนโยบาย

ถ้าต้องการให้มีการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์มากขึ้น นโยบายภาษีก็ต้องจูงใจให้มีการลงทุน แต่ถ้าต้องการที่จะให้กระจายที่ดินไปยังผู้มีรายได้น้อยหรือเกษตรกร นโยบายด้านภาษีก็ต้องเปิดโอกาสให้ผู้มีรายได้น้อยมีที่ดินเป็นของตนเองได้ง่าย หรือถ้ายังเห็นว่าควรจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินให้ผู้เช่าครอบครองที่ดินของรัฐมานานแล้ว ก็ควรจะเร่งรัดการออกโฉนดที่ดินและการปรับปรุงการทำแผนที่ในเอกสารให้ถูกต้อง แต่ถ้ายังต้องการสงวนที่ดินให้ยังคงสภาพเป็นที่ดินของรัฐ ก็ต้องมาพิจารณาว่าจะสงวนไว้เท่าใด จะให้ประชาชนใช้ประโยชน์เท่าใด จะให้การทำประโยชน์เป็นรูปแบบใด มีเงื่อนไขอะไร ลักษณะของสิทธิเป็นอย่างไร ถ้าต้องการให้นำที่ดินของรัฐที่ได้มาจากการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ไปใช้ประโยชน์อื่น ๆ เพื่อเหตุผลทางเศรษฐกิจหลังจากได้ดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของการเวนคืนแล้ว ก็ต้องแก้กฎหมายเวนคืน และระมัดระวังมิให้เกิดความขัดแย้งกับรัฐธรรมนูญ ถ้าจะแก้ปัญหาเรื่องทรัพยากรป่าไม้ น้ำจืด น้ำเสีย ก็ต้องเข้มงวดกับการใช้ที่ดินให้ถูกต้องและเน้นการอนุรักษ์ทรัพยากรอื่น ๆ ควบคู่ไปด้วย ถ้ายังคิดว่าจะปล่อยให้สถาบันการเงินใช้ที่ดินเป็นสินทรัพย์ค้ำประกันที่สำคัญที่สุดต่อไป ก็ต้องหันกลับมาดูว่าจะทำอย่างไรกับสิทธิในการใช้ที่ดินที่ด้อยค่า (เพราะไม่ใช่กรรมสิทธิ์) เช่น ส.ป.ก. 4-01 สทก. หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ประเภทต่างๆ ฯลฯ โดยต้องทำให้สถาบันการเงินรับรู้สิทธิประเภทนี้ให้มากยิ่งขึ้น เพราะมิฉะนั้นผู้ที่ได้สิทธิประเภทนี้จะไม่มีโอกาสเข้าถึงแหล่งทุนระยะปานกลางหรือระยะยาวได้เลย

2. การออกแบบมาตรการทางเศรษฐศาสตร์

เป็นที่ทราบกันดีในแวดวงนักเศรษฐศาสตร์และนักอนุรักษ์สิ่งแวดล้อมว่า การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมโดยวิธีบังคับใช้กฎหมายเพียงอย่างเดียวไม่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการคุ้มครองทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเท่าที่ควร ดังจะเห็นได้ว่า ป่าไม้ ความหลากหลายทางชีวภาพ และสิ่งแวดล้อม ได้เสื่อมโทรมมากขึ้นมาเป็นลำดับ ในต้นศตวรรษนี้เหล่านักวิชาการเห็นว่าจะใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อแก้ไขปัญหาความเสื่อมโทรมของสิ่งแวดล้อมและทรัพยากรธรรมชาติแต่เพียงอย่างเดียวคงไม่ประสบผลสำเร็จ มาตรการต่าง ๆ ทางด้านเศรษฐกิจจึงได้ถูกนำมาใช้กับการแก้ไขปัญหาเรื่องสิ่งแวดล้อมในรูปแบบต่าง ๆ ร่วมกับการบังคับใช้กฎหมาย เช่น การซื้อขายคาร์บอนเครดิต กองทุนการปลูกป่า กองทุนสีเขียว ฯลฯ มาตรการทางเศรษฐกิจเหล่านี้ได้ผลดีขึ้นตามลำดับ ในอนาคตนโยบายการใช้ที่ดินในส่วนที่เกี่ยวข้องกับทรัพยากรธรรมชาติจะมีการใช้มาตรการทางเศรษฐกิจเหล่านี้เพิ่มขึ้นอย่างกว้างขวาง โดยมีมาตรการทางเศรษฐกิจที่ชัดเจนเพื่อฟื้นฟูป่า การรักษาและคุ้มครองความหลากหลายทางชีวภาพ แหล่งน้ำจืด และนโยบายการผลิตสีเขียว (เช่น มาตรการฟื้นฟูการปลูกป่าเป็นอาชีพ มาตรการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพในทางเศรษฐกิจควบคู่กับการอนุรักษ์ การบริหารจัดการการใช้น้ำชุมชน โดยคำนึงถึงด้านอุปสงค์ควบคู่ไปกับอุปทานเพื่อควบคุมการใช้น้ำที่ดิน เป็นต้น) มาตรการเหล่านี้เป็นเรื่องจำเป็นที่ต้องกำหนดขึ้น เพื่อให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในด้านเศรษฐกิจและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมควบคู่กันไป

3. ระดมความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

อนึ่ง การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดทั้งในแง่เศรษฐกิจและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมนั้นต้องอาศัยการมีส่วนร่วม ต้องอดทน ต้องทำความเข้าใจร่วมกันทั้งในภาครัฐ ภาคธุรกิจ ภาคประชาสังคม และภาคประชาชน ต้องมีการสร้างเป็นกระบวนการ มีการจัดตั้ง ให้ความรู้ ฝึกอบรม ทำความเข้าใจความเชื่อมโยงของที่ดินกับการพัฒนาเศรษฐกิจ ทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม มีความจำเป็นต้องสร้างช่องทางอาชีพให้กับชุมชนในชนบทที่ยังต้องอาศัยที่ดินตามระบบเดิม (เป็นที่ยู้อาศัย ที่ทำกิน ทรัพย์สิน แหล่งออมเงิน ฯลฯ) ซึ่งแตกต่างกับคนเมือง นักลงทุน และสถาบันการเงิน (ซึ่งใช้ที่ดินเป็นหลักทรัพย์ เป็นสินค้า เป็นแหล่งลงทุน) เพื่อให้มีเป้าหมายใช้ที่ดินเป็นแหล่งผลิตที่มีประสิทธิภาพ ผลักดันเศรษฐกิจไปข้างหน้า และรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมไว้ให้อนุชนรุ่นหลังใช้ประโยชน์ต่อไปอย่างยั่งยืน ปัจจุบันการตื่นตัวเรื่องทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีสูงแต่การปฏิบัติยังถือว่าน้อยมาก เพราะยังเป็นครั้งคราว เล็กๆ น้อยๆ ในรูปแบบของ CSR แทนที่จะเป็นกระบวนการที่มีการจัดตั้ง มีการบริหาร มีระบบภาษีที่สนับสนุน และการบริหารทางการเงินที่เอื้ออำนวยการลงทุนอย่างจริงจัง

4. ลดการกระจุกตัวและการเก็งกำไรที่ดิน

ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่จับต้องได้ เคลื่อนย้ายไม่ได้ แต่สภาพแวดล้อมในทางเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อมเปลี่ยนแปลงไปตลอดเวลา การกระจุกตัวของที่ดินในมือของคนกลุ่มเล็กเป็นปัญหากับคนส่วนใหญ่ นโยบาย กฎหมาย การบริหารจัดการที่ดินจึงต้องปรับปรุงให้สอดคล้องกับสถานการณ์ที่เปลี่ยนแปลงไป การสูญเสียที่ดินเกษตร การเก็งกำไรที่สูงเกินไป ราคาที่ดินที่สูงขึ้นโดยปราศจากการควบคุม การสูญเสียที่ป่าไม้ พื้นที่สงวนหวงห้ามเพื่อกิจการ ต่าง ๆ ตลอดจนการใช้ที่ดินที่มีประสิทธิภาพ เหล่านี้ยังมิได้รับการดูแลอย่างจริงจัง ทั้ง ๆ ที่เทคโนโลยีเพื่อช่วยการบริหารจัดการได้ก้าวหน้าไปมากแล้ว ที่ดินเป็นที่ก่อให้เกิดมูลค่าทางเศรษฐกิจ เป็นเครื่องจรรโลงสังคม เป็นที่ตั้งของมรดกทางธรรมชาติและวัฒนธรรมให้กับสังคมไทยมาเนิ่นนานต้องได้รับการดูแลอย่างจริงจังและต่อเนื่อง มิฉะนั้นสังคมก็จะถูกคุกคามโดยสถานะที่เปลี่ยนไปอย่างช่วยไม่ได้

5. แนวทางการบังคับใช้กฎหมาย

อย่างไรก็ตาม การบังคับใช้กฎหมายก็มีความสำคัญอยู่ เพราะไม่ว่าในสังคมใดก็มักจะมีผู้เอาเปรียบหรือใช้ช่องทางที่ไม่ชอบด้วยกฎหมายในการแสวงหาทรัพย์สินและที่ดินเป็นของตนเอง แต่การบังคับใช้กฎหมายต้องอยู่ในพื้นฐาน 2-3 ประการ กล่าวคือ

5.1 ประชาชนต้องรับรู้ ถ้าออกกฎหมายโดยประชาชนไม่รับรู้ ไม่เข้าใจ ไม่มีข้อมูลที่ชัดเจน การบุกรุก ครอบครอง การละเมิดในรูปแบบต่าง ๆ ย่อมเกิดขึ้นได้ง่ายกว่าในกรณีที่ประชาชนรับรู้และร่วมกันบริหารจัดการ การป้องกันการกระทำผิดกฎหมายย่อมมีความสำคัญกว่ามากการจับกุมหรือลงโทษ อย่าลืมน่าผู้ใช้กฎหมายต่าง ๆ มีหน้าที่ในการป้องปรามมิให้มีการกระทำความผิดเป็นสำคัญ เพราะเมื่อมีการกระทำความผิดแล้วโอกาสที่จะเยียวยาให้ปัญหาต่าง ๆ ที่เกิดขึ้นกลับไปสู่สภาพเดิมโดยสมบูรณ์มีน้อยมาก โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับทรัพยากรธรรมชาติที่บางประเภทไม่สามารถฟื้นฟูได้ เช่น ที่ดิน เป็นต้น

5.2 ความสำนึกและความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่ เป็นเรื่องที่มีความสำคัญอย่างยิ่งยวด การบังคับใช้กฎหมายที่ไม่เป็นธรรมเป็นต้นเหตุของการเอารัดเอาเปรียบ คอร์รัปชัน ลุกลามไปถึงความมั่นคงของระบบเศรษฐกิจ ตัวอย่างผลกระทบทางเศรษฐกิจก็คือ ความเชื่อถือในเอกสารต่าง ๆ ที่รัฐออกให้ก็จะลดลง เช่น โฉนดที่ดิน เพราะผู้ได้โฉนดโดยชอบไม่แน่ใจว่าโฉนดที่ดินที่ได้มาออกโดยชอบหรือไม่ ถ้าเจ้าหน้าที่ย่อหย่อนในการออกโฉนด ซึ่งก็จะเป็นอุปสรรคในการประกอบธุรกิจ เป็นต้น เชื่อว่าเมื่อโลกเปลี่ยนไป โลกดิจิทัลมีส่วนผลักดันให้เกิดความโปร่งใสยิ่งขึ้นได้ สิ่งสำคัญก็คือการใช้กลไกดิจิทัลให้เป็นประโยชน์มากที่สุดเพื่อสร้างความโปร่งใสในการบริหารจัดการที่ดิน รัฐเองต้องเป็นต้นแบบของสิ่งที่เรียกว่า “รัฐบาลเปิดและเชื่อมโยง” (Open & Connected Government) เพื่อสร้างธรรมาภิบาลและให้ประชาชนรู้ข้อมูลมากยิ่งขึ้น และมีส่วนร่วมในการรักษากฎหมายมากยิ่งขึ้น (ปรากฏการณ์บันทึกภาพใน Clip ต่าง ๆ เกี่ยวกับการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ ก็อาจช่วย) เจ้าหน้าที่ให้ต้องเปลี่ยนกระบวนทัศน์

ในการทำงานเพื่อทำหน้าที่อย่างถูกต้อง ยุติธรรมมากยิ่งขึ้น ถ้าจำเป็นต้องปรับเปลี่ยนระบบการบริหารจัดการที่ดินให้เหมาะสม ก็ควรทำโดยพื้นฐานที่จะลดค่าใช้จ่าย ลดจำนวนคน แต่ก่อให้เกิดประสิทธิภาพในการบริหารจัดการที่ดิน โดยอาศัยเทคโนโลยีสมัยใหม่และกระจายการบริหารจัดการให้อยู่ในความรับผิดชอบของพื้นที่และองค์กรในระดับท้องถิ่นมากยิ่งขึ้นอย่างค่อยเป็นค่อยไป แต่ต้องชัดเจน

6. การปรับปรุงกฎหมายให้ทันต่อการเปลี่ยนแปลง

การสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ ในทางศิลปะ การออกแบบ และมรดกทางวัฒนธรรมย่อมผูกพันกับที่ดินโดยตรง ไม่ว่าจะเป็นวัดวาอาราม ศาสนสถาน สถานที่ท่องเที่ยวทางธรรมชาติ การนันทนาการ ฯลฯ ย่อมตั้งอยู่บนที่ดินทั้งสิ้น การบูรณปฏิสังขรณ์ การออกแบบภูมิทัศน์ การสร้างพื้นที่เพื่ออนุรักษ์หรือต่อเติมแหล่งธรรมชาติหรือมรดกทางวัฒนธรรมต่างๆ ต้องอาศัยกฎหมายหลายฉบับ เช่นกฎหมายผังเมือง โบราณสถาน ป่าไม้ อุทยาน โบราณวัตถุ จัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ปฎิรูปที่ดิน ซึ่งเมื่อบังคับใช้แล้ว ล้วนเกิดความขัดแย้งในทางบริหารอยู่เนื่อง ๆ ปรากฏการณ์นี้มีผลกระทบกับการใช้ที่ดินเพื่อการสร้างสรรค์ทั้งในเชิงเศรษฐกิจ สังคม การท่องเที่ยว ผังเมือง การอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติทำให้การพัฒนาเกิดความล่าช้าเพราะปัญหากฎหมายขัดกันได้ จึงมีความจำเป็นต้องสังคายนากฎหมายเหล่านี้เป็นการใหญ่ เพื่อให้มีความสอดคล้องและเป็นประโยชน์กับการใช้ที่ดินในเชิงสร้างสรรค์มากขึ้น ก่อนที่จะออกกฎหมายเพิ่มเติม มีข้อสังเกตว่าระยะหลัง ๆ การออกกฎหมายมักจะเพื่อแก้ปัญหาเฉพาะเรื่อง แต่ขาดการมองภาพในองค์รวม ซึ่งมีผลให้เกิดข้อจำกัดในการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพเพราะกฎหมายขัดกัน

7. ให้มีความสำคัญกับวิทยาศาสตร์และเทคโนโลยีในการบริหารจัดการที่ดิน

เหตุการณ์ที่สำคัญของการเปลี่ยนแปลงของโลกอันเกิดจากวิวัฒนาการทางวิทยาศาสตร์ นวัตกรรม และสังคมก็คือ วิวัฒนาการของโลกดิจิทัล วิวัฒนาการทางด้านชีววิทยาศาสตร์ (Life Science) การสร้างสรรค์สิ่งใหม่ ๆ จากนวัตกรรมด้านการออกแบบ ศิลปะสาขาต่าง ๆ และวัฒนธรรม เหล่านี้ต้องนำมาผนวกกับการตัดสินใจในเชิงนโยบายที่ดินทั้งสิ้น กล่าวคือ

7.1 โลกดิจิทัลทำให้ปัญหาทางด้านข้อมูลและการจัดการข้อมูลลดน้อยลง ซึ่งควรใช้โอกาสนี้เร่งจัดทำข้อมูลที่ดินให้สามารถเรียกใช้ได้อย่างรวดเร็วและเกิดประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะอย่างยิ่งเรื่องราคา เรื่องการถือครองที่ดิน เรื่องขอบเขตที่ดินของรัฐ เรื่องการจัดที่ดินให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกิน (ซึ่งเป็นที่น่าแปลกใจว่า รัฐจัดที่ดินให้ตลอดมา แต่ทุกครั้งที่มีการสำรวจ จำนวนผู้ไร้ที่ดินทำกินเพิ่มขึ้น ทั้ง ๆ ที่สถิติบอกว่าคนภาคเกษตรลดลงและมีอายุเพิ่มขึ้น) ประสิทธิภาพในการเก็บค่าธรรมเนียม เก็บภาษี ฯลฯ กิจกรรมเหล่านี้ขึ้นอยู่กับข้อมูลทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามข้อมูลนั้นมนุษย์เป็นผู้เก็บข้อมูล จึงต้องมีระบบตรวจสอบความน่าเชื่อถือของข้อมูลที่ชัดเจน ซึ่งในโลกสมัยใหม่ย่อมทำได้อยู่แล้ว อย่าลืมนำปราศจากข้อมูลที่ดีในการบริหารจัดการที่ดินก็ล้มเหลว

7.2 วิวัฒนาการทางชีววิทยาศาสตร์มีความสำคัญมาก เพราะต้นกำเนิดของผลิตภัณฑ์และบริการทั้งหลายทางชีววิทยาศาสตร์ส่วนใหญ่เกิดจากการใช้ความหลากหลายทางชีวภาพมาเป็นประโยชน์ในทางเศรษฐกิจทั้งสิ้น ไม่ว่าจะเป็นการแพทย์ เกษษกรรม เกษตรกรรม อาหาร พลังงาน การแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมด้วยชีววิธี ทำให้เห็นว่าการคุ้มครองพื้นที่ที่เป็นแหล่งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างเข้มข้นและเป็นระบบ มีความสำคัญขึ้นมากตามลำดับ และความหลากหลายทางชีวภาพจะยั่งยืนก็ขึ้นอยู่กับการจัดการที่ดินและป่าไม้

8. การเตรียมพร้อมกับสังคมสูงอายุ

สังคมไทยและสังคมโลกกำลังก้าวสู่สังคมผู้สูงอายุ ปัญหาก็คือ ทำอย่างไรจะดูแลคนเหล่านี้ให้ดีที่สุด ไม่เป็นปัญหากับสังคม ไม่เป็นปัญหาด้านการเงิน มีสุขภาพที่ดี มีสิ่งแวดล้อมที่ดี ซึ่งปัญหาเหล่านี้เป็นเรื่องที่ต้องเตรียมตัวสำหรับอนาคต กลุ่มผู้สูงอายุมักมีความผูกพันกับที่ดินอยู่เช่นกัน เพราะในชนบทก็ดี ในสังคมเมืองก็ดี เดิมกลุ่มนี้อาศัยดอกเบี้ยจจากเงินออมเป็นรายได้เล็ก ๆ น้อย ๆ เพื่อยังชีพเมื่อชราภาพ (บางคนมีลูกหลานดูแลก็โชคดีไป) แต่ปัจจุบันและอนาคตแนวโน้มอัตราดอกเบี้ยคงไม่สูงขึ้น ทำให้คนเหล่านี้ไม่เพียงพอเพื่อการครองชีพ คนชราอีกส่วนหนึ่งก็พอมีทรัพย์สินเป็นที่ดินหรือสิ่งก่อสร้างอยู่บ้าง ก็ใช้รายได้จากการให้เช่าหรือการทำประโยชน์เล็ก ๆ น้อย ๆ จากทรัพย์สินเหล่านี้ เมื่อจะมีการกำหนดนโยบายการใช้ที่ดิน ภาษีมรดก ภาษีที่ดินและทรัพย์สิน หรือการกำหนดมาตรการในการออมภาคบังคับ หรือการจัดสรรที่ดิน หรือนโยบายภาษีอื่น ๆ ก็ควรจะต้องเตรียมการที่จะมองอนาคตของคนเหล่านี้ด้วย ดังกล่าวมาแล้วว่าภาคเกษตรหดตัวในแง่ของแรงงาน ในแง่ของอายุเกษตรกรที่โดยเฉลี่ยสูงขึ้น ผลผลิตทยอยลดลงเป็นเงาตามตัว การทดแทนแรงงานเหล่านี้เพื่อก่อให้เกิดประโยชน์ในที่ดิน การเกษตรสูงสุดจะทำอย่างไร มีมาตรการอะไรที่จะมีให้เกษตรกรผู้สูงอายุสูญเสียที่ดินต่อไปอีก เป็นภาระหนักที่รัฐบาลต้องเตรียมการ

บรรณานุกรม

- กรมที่ดิน. 2556. **โครงการตรวจสอบและปรับปรุงฐานข้อมูลทะเบียนที่ดินในสำนักงานที่ดิน เพื่อรองรับศูนย์ข้อมูลที่ดินและแผนที่แห่งชาติ (ระยะที่ 1) ปีงบประมาณ พ.ศ. 2556** (ออนไลน์). สืบค้นจาก <http://dentry.dol.go.th/dentry/new-dentry/pdf/project.pdf>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2557)
- กรมพัฒนาที่ดิน. 2554. **ยุทธศาสตร์กรมพัฒนาที่ดินในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 11 (พ.ศ.2555 - 2559)** (เอกสารออนไลน์). สืบค้นจาก http://www.ddd.go.th/Strategy/2554/strategy_2554.pdf. (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2557)
- กรมพัฒนาที่ดิน. 2554. **สถิติปริมาณเอกสารสิทธิ์ที่ดินทั่วประเทศ** (ออนไลน์). สืบค้นจาก http://www.dol.go.th/doc/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=99&Itemid=247. (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2557)
- กรมพัฒนาที่ดิน. 2557. **กลยุทธ์การจัดการที่ดิน** (ออนไลน์). สืบค้นจาก <http://www.gisweb06.ddd.go.th/tactics.html>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2557)
- กระทรวงคมนาคม. 2556. **รายงานประจำปี 2556** (เอกสารออนไลน์). สืบค้นจาก http://vigportal.mot.go.th/RegisterWeb/Link/link_motPublish.html. (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2557)
- กองสารสนเทศระบายน้ำ สำนักการระบายน้ำ. 2554. **แผนปฏิบัติการป้องกันและแก้ไขปัญหาน้ำท่วมกรุงเทพมหานครประจำปี 2554** (ออนไลน์). สืบค้นจาก http://dds.bangkok.go.th/News_dds/magazine/plan54/Plan_DDS%202554.pdf. (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2557)
- กาญจนา สงวนวงศ์วาน. 2535. **เศรษฐศาสตร์การผลิตทางการเกษตร**. คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง : กรุงเทพฯ.
- การนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย. 2555. **โครงการนิคมอุตสาหกรรมบางปะอิน(โครงการปรับปรุงระบบป้องกันน้ำท่วม)** (ออนไลน์). สืบค้นจาก http://eia.onep.go.th/eialibrary/monitor/flood/Flood1009.3_4233.pdf. (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2557)
- คณะกรรมการปฏิรูป. 2554. **แนวทางการปฏิรูปประเทศไทย ข้อเสนอต่อพรรคการเมืองและผู้มีสิทธิเลือกตั้ง**. สำนักงานปฏิรูป : นนทบุรี.

คณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์. 2545. **ที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย หัวใจเกษตรกร**. พิมพ์ครั้งที่ 1 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร : กรุงเทพฯ.

คณะทำงานศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน. 2552. **ร่างข้อเสนอแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน** (ออนไลน์). สืบค้นจาก <http://v-reform.org/unknownknowledges/ร่างข้อเสนอแนวทางการกระจาย/>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2557)

จรินทร์ เทศวานิช อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, **โครงการศึกษาการใช้ประโยชน์ที่ดินบนพื้นที่สูง**, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๑

จรินทร์ เทศวานิช, อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, **โครงการประเมินการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างรูปแบบใหม่และผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน**, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๒

จุฬา สุขมานพ. ๒๕๕๕. **การเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานสู่อาเซียน** [ออนไลน์]. สืบค้นจาก www.nesdb.go.th/Portals/0/news/annual.../Yearend2013G4_jula.pdf. (สืบค้นวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗)

ชมพูนุท โกสลากร เพิ่มพูนวิวัฒน์, **โครงการศึกษานโยบายภาษีที่ดิน**, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๒

ชัยพงษ์ สำเนียง. 2555. **การปฏิรูปที่ดินในสังคมไทย: ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดิน** (ออนไลน์). สืบค้นจาก <http://www.siamintelligence.com/land-reform-in-thai/>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 24 กันยายน 2557)

ชาญวิทย์ อมตะมาทุชาติ. ๒๕๕๖. **การเชื่อมโยงโครงสร้างพื้นฐานสู่อาเซียน** [ออนไลน์]. www.nesdb.go.th/Portals/0/news/annual.../Yearend2013G4_chanvit.pdf (สืบค้นวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗)

ไชยา วิสุทธิปราณี. 2554. **ปัญหากฎหมายการออกเอกสารสิทธิที่ดินบนเกาะตามกฎกระทรวง ฉบับที่ 43 (พ.ศ. 2537)**. สหศาสตร์ศรีปทุม ชลบุรี ปีที่ 1 ฉบับที่ 3 หน้า 72 – 82.

ดวงมณี เลาวกุล และเอื้อมพร พิชัยสนธิ. 2551. **นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้**. ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : กรุงเทพฯ.

ดวงมณี เลาวกุล. 2553. **พ.ร.บ.ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง กับ ความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน**. บันทึกการสัมมนาวิชาการ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย วันที่ 25 สิงหาคม 2553 (เอกสารออนไลน์). สืบค้นจาก <http://www.landactionthai.org/land/phocadownload/Download/The%20conference.%20Tax%20Act,%20land%20and%20buildings%20on%20the%20fairness%20of%20holding%20land.pdf>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2557)

ดวงมณี เลาวกุล. 2555. **นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้.**

หน้า 158. ศูนย์บริการวิชาการเศรษฐศาสตร์ คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ : กรุงเทพฯ.

ดวงมณี เลาวกุล. 2555. **นักวิชาการชี้ความมั่งคั่งของไทยอยู่ที่ใคร คน 20% ครองทรัพย์สินสุทธิเกินครึ่งประเทศ.** การสัมมนาทางวิชาการเพื่อการเสนอผลงานวิจัย (ร่าง) “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป” วันที่ 16 สิงหาคม 2555 (ออนไลน์). สืบค้นจาก <http://thaipublica.org/2012/08/concentration-of-wealth/>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2557)

นิพนธ์ พัวพงศกร. 2554. **การจำกัดการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม.** การสัมมนาเรื่อง “วิพากษ์ข้อเสนอทางปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” วันที่ 11 มีนาคม 2554 (ออนไลน์). สืบค้นจาก <http://www.econ.tu.ac.th/oldweb/doc/seminar/325/%A1%D2%C3%A8%D3%A1%D1%B4%A1%D2%C3%B6%D7%CD%A4%C3%CD%A7%B7%D5%E8%B4%D4%B9%E0%BE%D7%E8%CD%E0%A1%C9%B5%C3%A1%C3%C3%C1.....%C1%B8...11-03-54.pptx>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2557)

นิพนธ์ วิเชียรน้อย. 2552. **การผังเมืองและการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทย.** วารสารกรมโยธาธิการและผังเมือง ฉบับที่ 29 หน้า 27 – 38.

แนวหน้า. 2557. **ปัญหาการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน** ฉบับวันที่ 26 กันยายน 2557 (ออนไลน์). สืบค้นจาก <http://www.naewna.com/columnist/1061>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 27 กันยายน 2557)

ปิติพงศ์ พิ้งบุญ ณ ออยุธยา และคณะ, **โครงการวิจัยแนวทางการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต,** สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กรกฎาคม ๒๕๕๔
ประวุธ วงศ์สินิล. 2552. **ป่าไม้กับกระบวนการพิสูจน์สิทธิเพื่อคืนความเป็นธรรมให้กับรัฐและประชาชน.** วารสารการจัดการป่าไม้ 3(6) หน้า 117-121.

แผนจัดการคุณภาพสิ่งแวดล้อม พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙

แผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕-๒๕๕๙)

แผนพัฒนาการเกษตรในช่วงแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑๑ (พ.ศ. ๒๕๕๕ - ๒๕๕๙)

ไพโรจน์ โลกนิยม และคณะ, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ **“มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตพื้นที่ป่าไม้”,** สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.) กันยายน ๒๕๕๑

เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์. 2554. **ร่วมสร้างนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อความเป็นธรรม.** การสัมมนาโดยคณะกรรมการปฏิรูป ณ สถาบันวิจัยจุฬาภรณ์ วันที่ 16 มีนาคม 2554 (ออนไลน์).

สืบค้นจาก <http://www.ftawatch.org/all/news/23054>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2557)

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

รายงานการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญเพื่อพิจารณาปัญหาที่ดินและป่าไม้ สภานิติบัญญัติแห่งชาติ, ๒๕๕๐

รายงานของคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, เสียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน ๒๕๔๔-๒๕๕๐ และบทเรียนการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า, ๒๕๕๑

รายงานผลการพิจารณาศึกษา ปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ ของ คณะกรรมการวิสามัญพิจารณาการศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ สภาผู้แทนราษฎร, กลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลผลิตเกษตรกรรม สำนักกรรมการ ๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, ตุลาคม ๒๕๕๑

รายงานผลการพิจารณาศึกษา การแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน ของ คณะกรรมการวิสามัญเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินและเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร, กลุ่มงานคณะกรรมการส่งเสริมราคาผลผลิตเกษตรกรรม สำนักกรรมการ ๑ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, พฤศจิกายน ๒๕๕๒

วารินทร์ วงศ์หาญเขาว์, อรพรรณ ณ บางช้าง, อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, ประทักษ์ สิมะพิชัยเชษฐ์, ศุกลักษณ์ พินิจภูวดล, อุทิศ ขาวเอียร, จรินทร์ เทศวานิช, บุญชนะ กลั่นคำสอน, โสภณ ชมชาญ และสถิตย์พงษ์ สุดชูเกียรติ. 2544. การศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด. มูลนิธิสถาบันที่ดิน : กรุงเทพฯ.

สกลฤทธิ์ จันทรพุ่ม. 2556. การสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย : โฉมดชุมชน. สำนักงานปฏิรูป : นนทบุรี.

สมมานัน สันธูระเวชญ์. 2553. ความรู้เรื่อง ส.ค.1 ส.ค.2 ส.ค.3 [ออนไลน์]. สืบค้นจาก : https://www.google.co.th/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBwQFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.dol.go.th%2Flanddoc%2Fimages%2Fmedias%2Flanddoc%2Ffile%2Fsns%25202%2Fsk_1__sk2__sk3.pdf&ei=A9UoVjKB5KzuATM_IL4Aw&usq=AFQjCNEZZLGpgTw8wkiFgwMoHet-HBxChw. (สืบค้นวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๓)

สมยศ เชื้อ, วีระศักดิ์ ทัพขวา, ประทีป เจริญพร, สถิตพงศ์ สุดชูเกียรติ และสมชาย ศิริสมฤทัย. 2553. แนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดิน...กรณีท้องที่ในตำบลราชกรูด อำเภอเมือง จังหวัดระนอง

- (ออนไลน์). สืบค้นจาก <http://www.tulawcenter.org/knowledge/content/315>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2557)
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2555. **รายงานประจำปี 2555**. เอกสารปฏิรูปที่ดิน ฉบับที่ 509. พิมพ์ครั้งที่ 1. ชุมชนสหกรณ์การเกษตรแห่งประเทศไทย จำกัด : กรุงเทพฯ.
- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. 2557. **ผลการดำเนินงานจัดที่ดิน** (ออนไลน์). สืบค้นจาก <http://www.alro.go.th/alro/index.jsp>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 25 กันยายน 2557)
- สำนักงานนโยบายและแผนพัฒนาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. 2551. **รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ**. โรงพิมพ์วิทยุการปก (1997) จำกัด : กรุงเทพฯ. หน้า 20-23.
- สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร. 2557. **เนื้อที่ใช้ประโยชน์ทางการเกษตร รายจังหวัด ปี พ.ศ. 2555 เบื้องต้น** (ออนไลน์). สืบค้นจาก http://www.oae.go.th/download/use_soilNew/soiNew/landused2555.html. (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2557)
- สำนักงานปลัดกระทรวงคมนาคม. 2557. **ความสัมพันธ์ด้านคมนาคมระหว่างไทย-ลาว** [ออนไลน์]. สืบค้นจาก : <http://vigcollab.mot.go.th/gm/document-1.9.23417/%E0%B9%84%E0%B8%97%E0%B8%A2%E0%B8%A5%E0%B8%B2%E0%B8%A7.pdf> (สืบค้นวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗)
- สำนักพัฒนาแหล่งน้ำขนาดใหญ่ กรมชลประทาน. 2554. **โครงการที่ดำเนินการเสร็จแล้ว** [ออนไลน์]. สืบค้นจาก <http://kromchol.rid.go.th/lproject/2010/index.php/2011-05-02-14-11-54>. (สืบค้นวันที่ ๒๖ กันยายน ๒๕๕๗)
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. 2555. **รายงานแสดงผลการดำเนินการของคณะรัฐมนตรีตามแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ รัฐบาล นางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ปีที่หนึ่ง (วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ถึงวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕)**. สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี : กรุงเทพฯ หน้า 421.
- โสภณ พรโชคชัย. 2555. **การเปลี่ยนแปลงราคาที่ดินและที่อยู่อาศัย พ.ศ. 2528 - 2555 กรณีศึกษากรุงเทพมหานครและปริมณฑล**. วารสารธนาคารอาคารสงเคราะห์ ฉบับที่ 70 (กันยายน) หน้า 55 - 61.
- โสภณ ชมชาญ. 2554. **ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านที่ดินและป่าไม้**, ปาฐกถาเสาทหลักของแผ่นดิน: ชุดความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในการเข้าถึงทรัพยากรและบริการพื้นฐานของประเทศไทย (เอกสารออนไลน์). สืบค้นจาก

http://www.csr.chula.ac.th/lecture_series/images/stories/pdf/inequality-injustice02.pdf. (สืบค้นเมื่อวันที่ 5 สิงหาคม 2557)

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “**โครงการวิจัยกฎหมายเพื่อการบริหารจัดการในท้องถิ่น**” สนับสนุนทุนวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ๒๕๔๔

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, รายงานฉบับสมบูรณ์ “**แนวทางการปรับปรุงองค์กรบริหารจัดการที่ดิน**” สนับสนุนทุนวิจัยโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย ๒๕๔๗

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์, “**การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมหลังปีที่ ๓๐**”, ๓๐ ปี ส.ป.ก. ๖ มีนาคม ๒๕๔๘ ครบรอบวันสถาปนา ๓๐ ปี สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ, **โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและกลไกบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น**, สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, มีนาคม ๒๕๔

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “**โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดิน**”, คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, พฤษภาคม ๒๕๔๙

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “**โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยการกำหนดมาตรฐานการออกเอกสารสิทธิในที่ดินของรัฐ**”, คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, พฤษภาคม ๒๕๔๙

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “**โครงการศึกษาวิจัยและยกร่างกฎหมายว่าด้วยเอกสารสิทธิในที่ดินระบบเดียว**”, คณะอนุกรรมการพิจารณาปรับปรุงกฎหมายเกี่ยวกับการจัดทำเอกสารสิทธิให้มีความเป็นเอกภาพ สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, พฤษภาคม ๒๕๔๙

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ “**โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม**” สนับสนุนทุนวิจัยโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กันยายน ๒๕๕๐

Assetpedia. 2013. **มูลค่าที่ดิน** (ออนไลน์). สืบค้นจาก <http://www.assetpedia.com/10-มูลค่าที่ดิน/>. (สืบค้นเมื่อวันที่ 26 กันยายน 2557)

Pathaichit Eagjariyakorn. 2012. **Community Land Deeds: News Policy in Solving Land Problems**. *The Journal of the Royal Institute of Thailand*. 37(3). 74-90.

William J. Garvelink. 2012. **Land Tenure, Property Rights, and Rural Economic Development in Africa** (online). Retrieved from <http://csis.org/publication/land-tenure-property-rights-and-rural-economic-development-africa>.