

**ข้อเสนอแนะทางและมาตรการ  
การกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย**

**นำเสนอต่อ**

**คณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของ  
เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย**

**(เอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของ  
เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยครั้งที่ 2/2552 วันที่ 3 กรกฎาคม 2552 ณ  
ห้อง 501 ตึกบัญชาการ ทำเนียบรัฐบาล)**

**รายละเอียดเอกสาร**

- ส่วนที่ 1 ข้อเสนอสรุปโดยย่อ
- ส่วนที่ 2 ประมวลภาพรวมข้อเสนอ
- ส่วนที่ 3 ข้อเสนอจากคณะทำงานศึกษามาตรการทางกฎหมาย นโยบายเพื่อรองรับการ  
กระจายการถือครองที่ดิน
- ส่วนที่ 4 ข้อเสนอจากคณะทำงานศึกษาโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน มาตรการการเงินการ  
คลัง และแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
- ส่วนที่ 5 ข้อเสนอจากคณะทำงานศึกษาแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน การ  
คุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และการรองรับสิทธิที่ดินในรูปแบบโฉนด  
ชุมชน
- ส่วนที่ 6 ข้อเสนอจากคณะทำงานศึกษาแนวทางและจัดทำแผนปฏิบัติการนำร่องภายใต้  
นโยบายรัฐบาลในพื้นที่เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

## คำนำ

เอกสารชิ้นนี้ เป็นงานศึกษาของคณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดินทั้ง 4 ชุด ภายใต้คณะกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน และคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย ซึ่งเป็นกลไกการทำงานร่วมกันระหว่างเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) และรัฐบาลชุดปัจจุบัน ที่มีนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี

นอกเหนือจากการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินของสมาชิก คปท. ที่มีพื้นที่ครอบคลุมทั้ง 27 จังหวัดทั่วประเทศ และมีประเด็นความขัดแย้งเรื่องการทำกินของแนวเขตที่ดินที่หลากหลาย ทั้งในที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ดินเอกชนทิ้งร้าง ที่ป่าไม้ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า) ที่ ส.ป.ก. ที่ราชพัสดุ ที่สวนป่า และที่ดินในเมือง เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย มีความตั้งใจที่จะทำงานศึกษาร่วมกับรัฐบาลเพื่อหาแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินในสังคมไทยในแนวทางที่ยั่งยืน และครอบคลุมการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินให้กับคนจนทุกกลุ่มทั่วประเทศ

ข้อเสนอของงานศึกษาชิ้นนี้ ได้นำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินทำกินที่เป็นวิกฤตของคนจนและสังคมไทยในปัจจุบันด้วยการนำเสนอให้คณะรัฐมนตรี เห็นชอบและยอมรับหลักการสิทธิของชุมชนตามรัฐธรรมนูญปี ๒๕๕๐ มาตรา 66 ด้วยการยุติการอพยพคนจนออกจากที่ดิน ไม่ว่าจะที่ดินเหล่านั้นจะเป็นที่ดินในเขตพื้นที่รัฐหรือที่เอกชน การแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเรื่องที่ดินระหว่างภาครัฐกับประชาชน ควรจะต้องเริ่มต้นด้วยแนวทางที่ยั่งยืนและสันติ ด้วยการให้โอกาสชุมชนท้องถิ่นอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่เดิมของตนเอง และมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบเชิงซ้อนที่เราเรียกว่า โฉนดชุมชน ซึ่งเกษตรกรมีสิทธิในการทำมาหากิน ช้อนกับสิทธิของชุมชนและสังคมในการควบคุมดูแลให้มีการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมรวมทั้งป้องกันไม่ให้มีการบุกรุกพื้นที่ป่าซึ่งเป็นการแบ่งเบาภาระหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ภาครัฐได้อีกทางหนึ่ง

นอกจากนี้ งานศึกษายังได้เสนอมาตรการการกระจายการถือครองที่ดิน ด้วยการเสนอให้มีการยกเว้น พ.ร.บ. อัตราภาษีที่ดินก้าวหน้า ซึ่งเกือบจะเป็นมาตรการเดียวที่เป็นไปได้ที่จะทำให้เอกชนที่ถือครองที่ดินอยู่จำนวนมาก ยอมขายที่ดินให้กับรัฐเพื่อนำมาจัดสรรให้กับคนจน โดยมีกองทุนธนาคารที่ดินเป็นผู้รับซื้อและกระจายที่ดินเหล่านั้นให้กับคนไร้ที่ดินในสังคมไทย ซึ่งมีอยู่จำนวนมากไม่น้อยกว่า 3.2 ล้านคน และเพิ่มจำนวนมากขึ้นเรื่อยๆ ตามภาวะวิกฤตความล้มเหลวของภาคเกษตรกรรมและหนี้สินของเกษตรกร

เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยและคณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดินทั้ง 4 ชุด หวังเป็นอย่างยิ่งว่า แนวทางการกระจายการถือครองที่ดินที่ได้ถูกนำเสนอนี้ รวมทั้งโครงการนำร่องโฉนดชุมชนที่จะมีขึ้นในระยะอันใกล้ตามคำแถลงนโยบายของรัฐบาล จะเป็นจุดเริ่มต้นที่ดีในการปฏิรูประบบการปฏิรูปที่ดินและการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้เกิดความยั่งยืนและความเป็นธรรมในสังคมไทยต่อไป

คณะทำงานศึกษา

มาตรการการกระจายการถือครองที่ดินทั้ง 4 ชุด  
30 มิถุนายน 2552

**ส่วนที่ 1**  
**ข้อเสนอสรุปโดยย่อ**  
**โฉนดชุมชน ภาษีที่ดินก้าวหน้า กองทุนธนาคารที่ดิน**

**ข้อเสนอด้านโฉนดชุมชน**

**1. ความหมายของโฉนดชุมชน**

“โฉนดชุมชน” เป็นรูปแบบการบริหารจัดการของการใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิทธิรวมหมู่ของชุมชนในการจัดการการครอบครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน และเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรในการผลิตพืชอาหารในการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล

**2. ขั้นตอนดำเนินการโฉนดชุมชน**

การดำเนินการโฉนดชุมชนให้เริ่มต้นในพื้นที่ของชุมชนที่มีความพร้อม ดำเนินการในลักษณะโครงการนำร่องให้เห็นเป็นตัวอย่างแล้วจึงขยายผล โดยใช้มาตรการทางนโยบาย ด้วยการมีมติคณะรัฐมนตรีรองรับ และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริการจัดการโฉนดชุมชนขึ้นมา ประกาศใช้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน และเมื่อมีข้อมูล การเรียนรู้จากโครงการนำร่องระยะหนึ่ง จึงพัฒนาเป็นกฎหมายโฉนดชุมชนต่อไป

**3. การได้มาซึ่งที่ดินเพื่อทำโฉนดชุมชน**

เนื่องจากที่ดินแต่ละประเภทที่ชุมชนครอบครองอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่แตกต่างกันกระบวนการได้มาซึ่งที่ดินย่อมมีความแตกต่างกันด้วย เช่น ที่ดินในเขตป่า ที่ดินในเขตที่สาธารณะ ที่ดินในเขตที่ราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินเอกชนทิ้งร้าง และที่ดินในเขตสวนป่าควรมีการกันเขตพื้นที่เหล่านี้มาให้ชุมชนนำร่องดำเนินการจัดการด้วยชุมชนเอง ที่ดินเอกชนควรให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำเงินจากกองทุนปฏิรูปที่ดินมาจัดซื้อ และนำมาดำเนินการร่วมกับชุมชน ซึ่งจะต้องดำเนินการเสนอทางเลือกในการได้มาซึ่งที่ดินโดยชัดเจน

**4. พื้นที่นำร่องโฉนดชุมชนของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ**

พื้นที่นำร่องของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินประกอบด้วย

**ภาคเหนือ** จำนวน 13 พื้นที่ ประกอบด้วย บ้านกลาง หมู่ที่ 5 ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เมาะ จังหวัดลำปาง บ้านแพะใต้ อยู่หมู่ 7 ต.หนองล่อง อ.ป่าซาง จ. เชียงใหม่ บ้านท่ากอม่วง ต.หนองปลาสุวย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน หมู่บ้านน้ำปุก หมู่ที่ 1 ตำบลขุนควร อำเภอปง จังหวัดพะเยา บ้านแม่หมี หมู่ 6 ตำบลหัวเมือง อำเภอเมืองปาน จังหวัดลำปาง บ้านสมานมิตร หมู่ 1 ต. ดอนศิลา อ. เวียงชัย จ. เชียงราย บ้านสันกลาง หมู่ที่ 9 ตำบลป่าแดง อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ บ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ บ้านหินลาดใน หมู่ 7 ต.บ้านโป่ง อ. เวียงป่าเป้า จ.เชียงใหม่ บ้านหัวฝาย หมู่ที่ 10 ต.ศรีดงเย็น อ.ไชยปราการ จ. เชียงใหม่ บ้านหนองขากกลาง ตำบลห้วยปูลิง อำเภอเมือง จังหวัด แม่ฮ่องสอน บ้านแม่อมกิ ตำบลแม่วะหลวง อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก บ้านหนองห้า หมู่ ๘ ตำบลบัวใหญ่ อำเภอน่าน้อย จังหวัดน่าน

**ภาคใต้** จำนวน 5 พื้นที่ ประกอบด้วย บ้าน บ้านห้วยครก หมู่ 4, บ้านท่ายูง หมู่ 5, ตำบลตะแพน อ.ศรีบรรพต จ.พัทลุง และบ้านทับเขือ-ปลักหมู หมู่ 1 ต.ช่อง อ.นาโยง จ.ตรัง และหมู่ 1 ต.บ้านนา อ.ศรีนครินทร์ จ.พัทลุง บ้านคลองไทร บ้านไทรงาม ตำบลไทรทอง อ.ชัยบุรี จ.สุราษฎร์ธานี และบ้านสันติพัฒนา ต.บางสวรรค์ อ.พระแสง จ.สุราษฎร์ธานี

**ภาคอีสาน** จำนวน 9 พื้นที่ ประกอบด้วยพื้นที่สัญญาเช่า ต.ลำนางรอง อ.โนนดินแดง จ.บุรีรัมย์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดง บ้านห้วยระหงส์ ต.ปากช่อง อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดง บ้านห้วยกลท่า ต.ปากช่อง อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ อุทยานแห่งชาติน้ำหนาวตำบลโคกมน อ.น้ำหนาว จ. เพชรบูรณ์ ที่สาธารณะทุ่งชำเสี้ยว ต.สระโพนทอง อ.เกษตรสมบูรณ์ จ.ชัยภูมิ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าผาตั้ง ต.ทุ่งลุยลาย อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ ที่สาธารณะดงกลาง ต.ดงกลาง อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ ที่สาธารณะดอนยังเกลือ ต.บึงเกลือ อ.เสลภูมิ จ.ร้อยเอ็ด และ ที่สาธารณะดอนหนองโหมง-หนองกลาง บ้านเขวาโคก ต.สระบัว อ.ปทุมรัตน์ จ.ร้อยเอ็ด

**ภาคกลาง** จำนวน 2 พื้นที่ ประกอบด้วย สหกรณ์เช่าที่นาคลองโยง จ.นครปฐม และสหกรณ์เช่าที่นาพิชัยภูเบนทร์ จ. อุตรดิตถ์

**สลัม** จำนวน 1 พื้นที่ ชุมชนเพิ่มสิน กรุงเทพมหานคร

### ข้อเสนอด้านภาษีที่ดิน

1. รัฐบาลควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ..... มาตรา 8 ให้บัญญัติเพิ่มเติมโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างคืนเข้าคลังอย่างน้อยร้อยละ 2 เพื่อเป็นกองทุนสำหรับจัดตั้งและบริหารจัดการของธนาคารที่ดิน
2. การจัดเก็บภาษีที่ดิน ควรจัดเก็บภาษีกับที่ดินที่ผู้เป็นเจ้าของไม่ได้ทำประโยชน์ ทั้งไว้กร้างว่างเปล่าเป็นเวลานานในอัตราภาษีที่สูงกว่าอัตราภาษีที่ดินที่มีการนำไปใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ
3. ควรมีการยกเว้นภาษีให้กับผู้มีที่ดินถือครองในมูลค่าน้อยหรือเกษตรกรที่ยากจน เพื่อไม่ให้ภาระภาษีตกแก่กลุ่มคนที่มีฐานะยากจนและต้องอาศัยที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อดำรงชีพ
4. เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างแท้จริง ควรมีการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดิน เพื่อเป็นแรงกดดันไม่ให้เกิดการถือ

ครองที่ดินในจำนวนมาก คือยิ่งถือครองเป็นจำนวนมากก็ต่อมียิ่งมีภาระเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ควรมีการศึกษาว่าขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ในแต่ละประเภทควรจะเป็นเท่าไร และควรมีการยกเว้น พ.ร.บ. ภาษีที่ดิน ก้าวหน้า แยกออกมาชัดเจนจากร่าง พ.ร.บ.ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

### ข้อเสนอด้านกองทุนธนาคารที่ดิน

1. รัฐบาลจึงควรเร่งให้มีการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินขึ้น โดยให้เป็นองค์กรอิสระ บริหารงานในรูปแบบของกรมมหาชนและไม่แสวงหากำไร เพื่อเป็นเป็นกลไก พิเศษที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงที่ดินทำกินเพื่อ เกษตรกรรมของเกษตรกรรายย่อยรวมทั้งที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของคนจนและ ชนชั้นกลางระดับล่าง
2. ให้ธนาคารที่ดินที่มีอำนาจหน้าที่ในการประกาศให้ที่ดินทำกินที่ได้มีการจัดหา ผ่านกลไกของกองทุนธนาคารที่ดิน เป็นพื้นที่คุ้มครองเพื่อเกษตรกรรม รวมถึง การสนับสนุนการอนุรักษ์และพัฒนาในรูปแบบการเกษตรที่สอดคล้องกับนิเวศวิทยา ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น
3. เกษตรกรรายย่อย คนจนและชนชั้นกลางระดับล่างที่จะขอรับการสนับสนุนในการ จัดหาที่ดินจากกองทุนธนาคารที่ดินจะต้องมีการรวมกลุ่มเพื่อให้มีการบริหาร จัดการที่ดินร่วมกันในลักษณะของกรรมสิทธิ์ร่วมหรือโฉนดชุมชน ทั้งนี้เพื่อ ป้องกันการหลุดมือของที่ดินจากเกษตรกรรายย่อยและคนจน อีกทั้งเป็นการ สนับสนุนให้เกิดความยั่งยืนในการถือครองที่ดิน
4. ในระยะเริ่มต้นให้รัฐบาลดำเนินการ **จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดิน โดยการ ออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี** โดยนำเงินกองทุนต่างๆที่มี วัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาเกษตรกรและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของ สำนักนายกรัฐมนตรี เป็นทุนตั้งต้นและดำเนินการให้เกิดโครงการนาร่องเพื่อการ แก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)
5. ในระยะยาวให้รัฐบาลผลักดันให้มีพระราชบัญญัติกองทุนธนาคารที่ดิน เพื่อ ยกกระดับกองทุนธนาคารที่ดินให้เป็นองค์กรมหาชน ที่มีการบริหารจัดการอย่าง เป็นอิสระ โดยมีเจตนาารมณ์เพื่อสนับสนุนให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

## ส่วนที่ 2 ประมวลภาพรวมข้อเสนอ

### วิกฤตปัญหาที่ดินประเทศไทย

- 1) ประเทศไทยมีพื้นที่ทั้งหมด 320 ล้านไร่ เป็นพื้นที่ป่าประมาณ 100 ล้านไร่ เป็นพื้นที่การเกษตร 130 ล้านไร่ ทรัพยากรที่ดินในประเทศไทยมีเพียงพอสำหรับการใช้ประโยชน์ของคนไทยทุกคนในประเทศ ถ้าทรัพยากรที่ดินจะถูกบริหารจัดการ และให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม
- 2) วิกฤตการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศส่วนหนึ่งเกิดจากตลาดการซื้อขายที่ดิน และการลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่มีการควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน และการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ
- 3) การศึกษาโดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน พบว่าที่ดินที่มีการครอบครองโดยประชาชนทั่วไป 120 ล้านไร่ มากกว่าร้อยละ 90 ของที่ดินจำนวนนี้กระจุกตัวอยู่ในมือของคนเพียงร้อยละ 10 หรือประมาณ 6 ล้านคน ตรงกับงานศึกษาของโครงการวิจัยนโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ ที่พบว่า 50 รายแรก จาก 1.46 ล้านราย ถือครองที่ดินร้อยละ 10 ของที่ดินในกรุงเทพมหานครทั้งหมด ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินจึงกลายเป็นปัญหาสำคัญและมีรูปธรรมเด่นชัดมากขึ้น
- 4) การวิจัยของมูลนิธิสถาบันที่ดินพบอีกว่า 70 % ของที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือใช้ประโยชน์ไม่ถึง 50 % ประเมินความสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจ 127,384 ล้านบาทต่อปี แสดงให้เห็นว่ามีคนจำนวนหนึ่งในสังคมไทยถือครองที่ดินจำนวนมาก โดยไม่ได้นำมาใช้ประโยชน์ หากแต่เก็บที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไรเป็นสินค้าเพื่อขายต่อ
- 5) ข้อมูลดังกล่าวเป็นไปในลักษณะตรงข้ามกับการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่พบว่าเกษตรกรมากกว่าร้อยละ 40 เป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินน้อยกว่า 10 ไร่ ตัวเลขการขึ้นทะเบียนคนจนทั่วประเทศ พบว่าคนที่ต้องการความช่วยเหลือเรื่องที่ดินทำกิน 4,800,000 ราย ในขณะที่ปัญหาที่ดินหมดมืออันเนื่องมาจากความล้มเหลวในการส่งเสริมการผลิตการเกษตร และผลกระทบการค้าเสรี ทำให้มีที่ดินจำนวน 30 ล้านไร่ ของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูหนี้สินฯ อยู่ในระหว่างการถูกฟ้องร้องดำเนินคดี และยึดทรัพย์ขายทอดตลาด

### สาเหตุของปัญหาในทางนโยบาย

- 1) นโยบายเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน และเอกสารสิทธิที่ดิน เพื่อสร้างหลักประกันให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินอย่างมั่นคง โดยไม่มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ไม่มีการควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน และไม่มีการกระจายการถือครองที่ดิน จึงทำให้มีการกระจุกตัวการได้เอกสารสิทธิที่ดิน

สำหรับบุคคลที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารการพัฒนาสังหาริมทรัพย์ และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น

- 2) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่กระตุ้นให้เกิดแย่งชิงพื้นที่ป่า พื้นที่ชายฝั่งทะเล มาเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งมีผลกระทบต่อการแข่งขันทรัพยากรที่ดิน
- 3) นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเปิดประเทศเข้าสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน และเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เมือง การบริการท่องเที่ยว และพาณิชยกรรม และใช้นโยบายเวนคืนที่ดิน
- 4) นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้ร้อยละ 25 ของเนื้อที่ประเทศ จึงทำให้มีการขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ วนอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ เป็นต้น ซึ่งไม่ได้มีการตรวจสอบการถือครองที่ดินและทำประโยชน์ที่ดินมาก่อนในระดับพื้นที่ แต่ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์
- 5) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบกำหนดแนวเขตให้ชัดเจน และสอดคล้องกับสถานการณ์การใช้ประโยชน์ที่ดินในปัจจุบัน
- 6) นโยบายส่งเสริมการทำสวนป่าในที่ดินของรัฐ เพื่อทำสวนป่าเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและมีความขัดแย้งระหว่างสิทธิในที่ดินของประชาชนที่ทำประโยชน์ในพื้นที่ป่า
- 7) นโยบายการหวงห้ามที่ราชพัสดุไว้ให้กับหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ โดยมีปัญหาการกำหนดแนวเขตทับซ้อนการทำประโยชน์ในที่ดินของประชาชนหรือการไม่อนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ หรือมีการให้เช่าทำประโยชน์ในระยะสั้น

## ปัญหาด้านมาตรการทางกฎหมาย

### ที่ดินเอกชน

- 1) ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในสังคมไทยเปิดโอกาสให้มีการถือครองที่ดินโดยเอกชนได้อย่างเสรี แม้จะมีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและที่ดิน และภาษีบำรุงท้องที่แต่ก็เป็นไปในอัตราที่ต่ำ และไม่มีการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลให้ระบบภาษีที่มีอยู่ไม่เป็นภาระแก่ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่นำมาสู่การพยายามครอบครองที่ดินจำนวนมากในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การกว้านซื้อที่ดินในพื้นที่ทางการเกษตรเพื่อการเก็งกำไร การซื้อที่ดินซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิในราคาต่ำ ก่อนนำไปสู่การออกเอกสารสิทธิโดยกระบวนการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การขอรับสิทธิในที่ดินซึ่งรัฐต้องแจกจ่ายให้แก่เกษตรกรโดยที่ตนเองไม่มีสิทธิ ดังที่เกิดในการแจกจ่ายที่ดินแก่เกษตรกรตามนโยบายการปฏิรูปที่ดิน
- 2) แม้ในกฎหมายที่ดินจะมีการควบคุมไม่ให้เกิดปัญหาที่ดินทิ้งร้าง แต่ในสภาพความเป็นจริงไม่มีกระบวนการตรวจสอบอย่างจริงจัง ที่ดินจำนวนมากจึงถูกปล่อยปละละเลยโดยไม่มีการทำประโยชน์เกิดขึ้น หรือในส่วนของ การปฏิรูปที่ดินที่แม้จะห้ามโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก แต่ก็เช่นเดียวกันมีการโอนสิทธิเกิดขึ้นระหว่างบุคคลด้วยกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย
- 3) สำหรับกฎหมายผังเมืองซึ่งควบคุมลักษณะการใช้ประโยชน์ของแต่ละพื้นที่ แต่การกำหนดพื้นที่ดังกล่าวก็สามารถถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยไม่ยาก



ทำให้การคาดหวังว่าจะมีการจำกัดกิจกรรมของแต่ละพื้นที่ไม่สามารถเป็นจริงได้ ในทางปฏิบัติ การเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทำให้เกิดความสูญเปล่าเป็นจำนวนมากมหาศาล เช่น การเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นหมู่บ้านจัดสรร ทำให้การลงทุนในระบบชลประทานเพื่อการเกษตรเกิดการสูญเปล่า

## ที่ดินของรัฐ

- 4) การใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ มักยึดถือหลักการปกป้องที่ดินของรัฐ และประชาชนต้องมาพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ตลอดจนการให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการ จึงทำให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชัน และการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรม กระบวนการแก้ไขปัญหาในที่ดินของรัฐมีปัญหาโดยสรุปคือ

4.1) กลไกของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ก.บ.ร.) ในการพิสูจน์ในที่ดิน และการแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งต่อสิทธิในที่ดิน แต่ปรากฏว่าการแก้ไขปัญหของ ก.บ.ร.ล่าช้า ก.บ.ร.ไม่สามารถชี้ขาดผลการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน หรือบังคับให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามผลการชี้ขาดได้ เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่ต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานของรัฐยังใช้แนวทางการพิสูจน์สิทธิ

4.2) การพิสูจน์สิทธิในที่ดินทุกประเภท ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ การพิสูจน์สิทธิในที่ดินล่าช้า ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่มีความมั่นใจในการทำประโยชน์ในที่ดิน และส่วนมากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน จากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ และหลายกรณีถูกเลือกปฏิบัติ

4.3) การให้เช่าที่ดินของรัฐในระยะเวลายาว และสัญญาเช่าไม่เป็นธรรม จึงทำให้คนที่ไม่มีเงินทุนจึงไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

4.4) กระบวนการออกเอกสารสิทธิที่ดิน โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมตรวจสอบ ทำให้นำไปสู่ขบวนการคอร์รัปชัน และพบว่ามี การออกเอกสารสิทธิที่ดินในที่ดินของรัฐอย่างผิดกฎหมาย ในขณะที่ประชาชนทำประโยชน์มานานอยู่จริง แต่กลับไม่ได้เอกสารสิทธิที่ดิน

4.5) การหวงห้ามที่ดินไม่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐไม่มีความจำเป็นในการใช้ที่ดิน เช่น กรณีปัญหาความขัดแย้งระหว่างทหารกับประชาชน สถาบันการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหวงห้ามไม่ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน สาธารณประโยชน์ หรือที่ราชพัสดุ

## หลักการสำคัญต่อการแก้ไขปัญหา

- 1) ต้องเปลี่ยนมิติการมองที่ดินจาก “ทรัพย์สินส่วนตัว” มาเป็น “ต้นทุนทางสังคม” เพราะที่ดินเป็นฐานทรัพยากรที่สำคัญของการเป็นปัจจัยสี่ในการดำรงชีวิตของมนุษยชาติ การผูกขาดการถือครองที่ดินทำให้ประเทศไทยต้องสูญเสียมูลค่าทางเศรษฐกิจมหาศาล และการปกป้องสิทธิในการมีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินของคนไทยทุกคนอย่างทั่วถึงซึ่งจะนำไปสู่ความขัดแย้งในสังคม เพราะฉะนั้นการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการถือครองที่ดินจำเป็นต้องคำนึงประโยชน์ของสังคมและความเป็นธรรม การถือครองที่ดินจะต้องไม่อนุญาตให้เกิดขึ้นได้อย่างเสรีภายใต้การแสวงประโยชน์ส่วนบุคคลแต่เพียงอย่างเดียว

- 2) เป้าหมายของการใช้นโยบายกฎหมายในการกำกับระบบการจัดการที่ดินต้องดำเนินไปภายใต้เป้าหมายของการกระจายการถือครองที่ดิน และการสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินให้กับคนในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับชนชั้นล่าง
- 3) เมื่อรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ และสิ่งแวดล้อม จึงถือได้ว่าเป็นการคืนความเป็นธรรมให้แก่ชุมชนและเป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนและหน่วยงานของรัฐ ดังปรากฏในมาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ซึ่งบัญญัติไว้ว่า

*"บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน"*

- 4) รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช 2550 ในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้บัญญัติไว้ในมาตรา 85

*"รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย "กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหาแหล่งน้ำเพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร"*

- 5) ตามที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรในรูปแบบของธนาคารที่ดิน หรือ ในรูปแบบของโฉนดชุมชน ดังที่กำหนดว่า

*"คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว ฟื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปแบบของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจน และชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปแบบของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปแบบของนิคมการเกษตร"*

นอกจากจะเป็นการดำเนินการให้สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญให้บรรลุผลแล้ว ยังเป็นการดำเนินการตามแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญอีกด้วย

## แนวทางการแก้ไขปัญหา

- 1) สิทธิชุมชนและโฉนดชุมชน โดยที่ชุมชนได้สูญเสียสิทธิในการครอบครองที่ดิน การใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากรัฐได้ดำเนินการออกกฎหมายประกาศสิทธิเหนืออาณาบริเวณที่ชุมชนเคยครอบครองอยู่ และโดยผลของกฎหมายดังกล่าวได้ทำให้การดำเนินวิถีชีวิตของคนในชุมชนที่ต้องพึ่งพาลาน

ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพ ต้องกลายเป็นการผิดกฎหมาย รัฐจึงมีหน้าที่ **รับรองสิทธิของชุมชนและประชาชนที่ทำกินในพื้นที่ดังกล่าว** ในรูปแบบ **“โฉนดชุมชน”**

การดำเนินการดังกล่าวให้เริ่มต้นในพื้นที่ของชุมชนที่มีความพร้อม ดำเนินการในลักษณะโครงการนำร่องให้เห็นเป็นตัวอย่าง แล้วจึงขยายผล โดยใช้มาตรการทางนโยบาย ด้วยการมีมติ คณะรัฐมนตรี และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการบริการจัดการโฉนดชุมชนขึ้นมา ประกาศใช้ เพื่อให้เกิดความชัดเจนร่วมกัน ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการดำเนินงาน และเมื่อมีข้อมูล การเรียนรู้ จากโครงการนำร่องระยะหนึ่ง จึงพัฒนาเป็นกฎหมายต่อไป

- 2) **ระบบภาษีที่ดิน**จะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินในที่ดินของเอกชน แต่ทั้งนี้ภาษีดังกล่าวต้องมีอัตราภาษีแบบก้าวหน้า เพื่อเป็นแรงกดดันไม่ให้เกิดการถือครองที่ดินในจำนวนมาก คือยิ่งถือครองเป็นจำนวนมากก็ต้องยิ่งมีภาระเพิ่มมากขึ้น เพื่อทำให้เกิดภาระกับผู้ถือครองจนไม่เป็นแรงจูงใจให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่นจากการถือครองที่ดินดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน
- 3) **จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดิน** เพื่อเป็นกลไกในการสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยของคนจน โดยจะต้องเป็นองค์กรที่ไม่ดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ หรือแสวงหาผลกำไรจากการดำเนินงานในลักษณะสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ทั่วไป โดยในเมืองต้นแบบประมาณกองทุนธนาคารที่ดินควรมาจากการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล รวบรวมกองทุนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีอยู่หลายกองทุนเข้ามาเป็นหนึ่งเดียวกับกองทุนธนาคารที่ดิน และให้มีการกำหนดสัดส่วนรายรับภาษีจำนวนหนึ่งจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาสนับสนุนกองทุนธนาคารที่ดินด้วย

### ความหมายของโฉนดชุมชน และสถานะทางกฎหมาย

“โฉนดชุมชน” เป็นรูปแบบการบริหารจัดการของการใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา 66 แห่งรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิทธิรวมหมู่ของชุมชนในการจัดการการครอบครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน และเป็นการรักษาพื้นที่เกษตรในการผลิตพืชอาหารในการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการเลือกรูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล

### เงื่อนไข ปัจจัยสำคัญในการบริหารจัดการที่ดินแบบโฉนดชุมชน

- 1) การจัดการที่ดินโดยชุมชน จำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่จัดการหรือมีวิธีการจัดการร่วมกันในนามของชุมชน ซึ่งเป็นการแสดงความมีตัวตนของชุมชนต่อรัฐและสังคม ทั้งนี้ รูปแบบการจัดองค์กรหรือการจัดการไม่จำกัดอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นอยู่กับลักษณะเฉพาะของแต่ละ

ชุมชน อาจจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ เนื่องจากบุคคลในชุมชนมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นรูปแบบใดก็ได้ตามที่รัฐธรรมนูญฯ ในมาตรา 64 คุ้มครองไว้ว่า "บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น"

- 2) ขอบเขตพื้นที่ที่ดินในการจัดการสามารถมีความแตกต่างกันในทางระบบนิเวศ และสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและฐานทรัพยากรร่วมกัน มีทั้งรูปแบบของพื้นที่เขตการปกครอง พื้นที่หลายหมู่บ้าน หลายตำบล และพื้นที่ใช้ประโยชน์และจัดการร่วมกันได้จริง เนื่องจากสภาพพื้นที่และความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมมีความแตกต่างกันไปในแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์
- 3) องค์กรชุมชนจะต้องมีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน และการควบคุมตรวจสอบกันเองอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนมีศักยภาพที่เข้มแข็ง ทั้งนี้รูปแบบขององค์กรชุมชนต้องมีความหลากหลายในรูปแบบของคณะกรรมการ สภา สหกรณ์ หรือร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) โดยตรง เป็นต้น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นสอดคล้องกับศักยภาพขององค์กรชุมชน
- 4) การสร้างกระบวนการเรียนรู้แลกเปลี่ยนอย่างสม่ำเสมอ ระหว่างองค์กรชุมชนและสมาชิกในชุมชนเพื่อให้เกิดการสื่อสารและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชน ตลอดจนการวางแผนการจัดการที่ดิน การสร้างกฎกติกาควบคุมการซื้อขายที่ดิน การออกกฎหมายภาษีที่ดินโดยร่วมกับอปท. และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยการตรวจสอบโครงการพัฒนาต่างๆที่จะกระทบต่อพื้นที่ป่าและพื้นที่เกษตรกรรม
- 5) การทำฐานข้อมูลการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์จากฐานทรัพยากรของสมาชิกในชุมชน และการจัดการที่ดินของชุมชนในแปลงรวม เพื่อให้มีการตรวจสอบการควบคุมการซื้อขายที่ดิน ควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในที่ดินที่ชุมชนจัดการ โดยสมาชิกในชุมชนร่วมกันทำฐานข้อมูลแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชน ทั้งที่ครอบคลุมถึงที่ดินส่วนบุคคล ที่อยู่อาศัย ที่ดินทำการเกษตรกรรม และทำกิจกรรมอื่นๆที่สาธารณชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ป่าชุมชน จำนวนประชากรในชุมชน ซึ่งจะพบว่ามีผู้ไร้ที่ดิน และมีผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากน้อยต่างกัน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการจัดการที่ดินของชุมชน และเป็นฐานข้อมูลของการกระจายการถือครองที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในระดับประเทศ
- 6) ลักษณะของสิทธิในการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องอยู่บนฐานของสิทธิเชิงซ้อน มีการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน และเคารพสิทธิของบุคคลและชุมชนร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างกฎกติกาควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินและการทำกิจกรรมในพื้นที่ของชุมชน ตลอดจนการวางแผนการใช้ที่ดิน และการวางผังเมืองของชุมชน
- 7) ชุมชนร่วมกับ อปท. พัฒนาระบบภาษีและจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยให้มีธนาคารที่ดินใน

ระดับพื้นที่เพื่อซื้อที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์มาจัดสรรที่ดินให้กับคนไร้  
ที่ดินในชุมชน และการสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรมาทำเกษตรกรรม  
และร่วมรักษาพื้นที่เกษตรกรรม

### ขั้นตอนการดำเนินการพื้นที่นาร่องโฉนดชุมชน

**1.ขั้นการได้มาซึ่งที่ดิน** จะต้องกำหนดจากลักษณะของที่ดินที่ชุมชนครอบครองอยู่ และประสงค์จะดำเนินการเป็นพื้นที่นาร่อง เนื่องจากที่ดินแต่ละประเภทที่ชุมชน ครอบครองอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่แตกต่างกัน กระบวนการได้มาซึ่งที่ดินย่อมมีความแตกต่างกันด้วย เช่น ที่ดินในเขตป่า ที่ดินในเขต ที่สาธารณะ ที่ดินในเขตที่ราชพัสดุ ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน ที่ดินเอกชนทิ้งร้าง และ ที่ดินในเขตสวนป่า ควรมีการกันเขตพื้นที่เหล่านี้มาให้ชุมชนดำเนินการจัดการด้วยชุมชน เอง ที่ดินเอกชนควรให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำเงินจากกองทุนปฏิรูป ที่ดินมาจัดซื้อ และนำมาดำเนินการร่วมกับชุมชน ซึ่งจะต้องดำเนินการเสนอทางเลือกใน การได้มาซึ่งที่ดินโดยชัดเจน

**2.ขั้นการดำเนินการของพื้นที่นาร่อง** จะต้องกำหนดเงื่อนไขสนับสนุนการดำเนินการ บริหารจัดการขององค์กรชุมชน ทั้งในด้านเงินทุน องค์กรความรู้ หรือความสนับสนุนจาก หน่วยงานของรัฐ

**3.ขั้นการขยายผล** จะต้องกำหนดให้มีหน่วยงานหรือคณะบุคคล เพื่อทำหน้าที่ในการ จัดทำหรือการปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิการจัดการที่ดินโดยชุมชนหรือโฉนด ชุมชน และต้องจัดทำกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกินหกเดือน

### พื้นที่นาร่อง

ลักษณะพื้นที่นาร่องประกอบด้วย ที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดิน ที่ดินในเขตป่า ที่ดิน สาธารณประโยชน์ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินเอกชน ที่สวนป่า และชุมชนแออัด

**ภาคเหนือ** จำนวน 13 พื้นที่ ประกอบด้วย บ้านกลาง หมู่ที่ 5 ตำบลบ้านดง อำเภอแม่ เมาะ จังหวัดลำปาง บ้านแพะใต้ อยู่หมู่ 7 ต.หนองล่อง อ.ป่าซาง จ.เชียงใหม่ บ้านท่า กอม่วง ต.หนองปลาสาวย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน หมู่บ้านน้ำปุก หมู่ที่ 1 ตำบลขุนควร อำเภอปง จังหวัดพะเยา บ้านแม่หมี หมู่ 6 ตำบลหัวเมือง อำเภอเมืองปาน จังหวัด ลำปาง บ้านสมานมิตร หมู่ 1 ต. ดอนศิลา อ. เวียงชัย จ. เชียงราย บ้านสันกลาง หมู่ที่ 9 ตำบลป่าแดง อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ บ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ บ้านหินลาดใน หมู่ 7 ต.บ้านโป่ง อ.เวียงป่าเป้า จ.เชียงราย บ้านหัวฝาย หมู่ที่ 10 ต.ศรี ดงเย็น อ.ไชยปราการ จ.เชียงใหม่ บ้านหนองขาวกลาง ตำบลห้วยปูลิง อำเภอเมือง จังหวัด แม่ฮ่องสอน บ้านแม่อมกิ ตำบลแม่วะหลวง อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก บ้าน หนองห้า หมู่ ๘ ตำบลบัวใหญ่ อำเภอนาน้อย จังหวัดน่าน

**ภาคใต้** จำนวน 10 พื้นที่ ประกอบด้วย บ้านตะแพนหมู่ 2, บ้านห้วยครก หมู่ 4, บ้าน ท่ายูง หมู่ 5, บ้านห้วยไทร -หัสคุณ หมู่ 7, บ้านท่าข้าม หมู่ 8 ตำบลตะแพน อ.ศรี บรรพต จ.พัทลุง และบ้านทับเขือ-ปลักหมู หมู่ 1 ต.ช่อง อ.นาโยง จ.ตรัง และหมู่ 1 ต.บ้านนา อ.ศรีนครินทร์ จ.พัทลุง บ้านคลองไทร บ้านไทรงาม ตำบลไทรทอง อ. ชัยบุรี จ.สุราษฎร์ธานี และบ้านสันติพัฒนา ต.บางสวรรค์ อ.พระแสง จ.สุราษฎร์ธานี

**ภาคอีสาน** จำนวน 9 พื้นที่ ประกอบด้วยพื้นที่สัญญาเช่า ต.ลำนางรอง อ.โนนดินแดง จ.บุรีรัมย์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดง บ้านห้วยระหงส์ ต.ปากช่อง อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดง บ้านห้วยกลท่า ต.ปากช่อง อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ อุทยานแห่งชาติน้ำหนาวตำบลโคกมน อ.น้ำหนาว จ.เพชรบูรณ์ ที่สาธารณะทุ่งข่าเสี้ยว ต.สระโพนทอง อ.เกษตรสมบูรณ์ จ.ชัยภูมิ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าผาผึ้ง ต.ทุ่งลุยลาย อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ ที่สาธารณะดงกลาง ต.ดงกลาง อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ ที่สาธารณะดอนฮ้างเกลือ ต.บึงเกลือ อ.เสลภูมิ จ.ร้อยเอ็ด และ ที่สาธารณะดอนหนองโมง-หนองกลาง บ้านเขวาโคก ต.สระบัว อ.ปทุมรัตต์ จ.ร้อยเอ็ด

**ภาคกลาง** จำนวน 2 พื้นที่ ประกอบด้วย สหกรณ์เช่าที่นาคลองโยง จ.นครปฐม และ สหกรณ์เช่าที่นาพิชัยภูเบนทร์ จ. อุตรดิตถ์

**สล้ม** จำนวน 1 พื้นที่ ชุมชนเพิ่มสิน กรุงเทพมหานคร

### **การสร้างความต่อเนื่องของนโยบายโฉนดชุมชน**

ควรมีการจัดตั้งคณะกรรมการระดับชาติ ประกอบด้วย หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ผู้แทนองค์กรชุมชน ผู้แทนองค์กรพัฒนาเอกชน และนักวิชาการในสัดส่วนที่เหมาะสม เพื่อทำหน้าที่ในการบริหารนโยบายโฉนดชุมชนให้ต่อเนื่องจากพื้นที่โฉนดชุมชนนำร่อง และให้มีการจัดตั้งส่วนงานและงบประมาณรองรับในสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### ส่วนที่ 3

#### ข้อเสนอจากคณะทำงานศึกษามาตรการทางกฎหมาย นโยบายเพื่อรองรับการกระจายการถือครองที่ดิน

#### ภาพรวมของปัญหาการจัดการที่ดินสังคมไทย

ระบบการจัดการที่ดินเป็นปัญหาที่สำคัญของสังคมไทยมาอย่างต่อเนื่องจวบจนกระทั่งปัจจุบัน การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในบางกลุ่มและการทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ การขาดแคลนและการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกร การเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ของรัฐและเอกชน ล้วนเป็นปัญหาที่มีความสัมพันธ์กันอย่างแยกไม่ออก ซึ่งจำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างรวดเร็วและรวมถึงการสร้างระบบกฎหมายเพื่อทำให้เกิดความเป็นธรรมในระบบการจัดการที่ดินให้เกิดขึ้น

#### สภาพปัญหาในที่ดินเอกชน

สภาพปัญหาของการถือครองที่ดินโดยเอกชนในสังคมไทยได้สะท้อนให้เห็นถึงความล้มเหลวของระบบการจัดการที่ดินโดยรัฐไทยได้อย่างชัดเจน

ในด้านหนึ่ง มีข้อมูลที่แสดงให้เห็นการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินจำนวนมหาศาลภายในกลุ่มคนจำนวนน้อย เช่น การถือครองที่ดินในพื้นที่กรุงเทพฯ โดยบุคคลและนิติบุคคลจำนวน 50 รายแรก ถือครองที่ดินเป็นจำนวนถึง 10 เปอร์เซ็นต์ของพื้นที่ทั้งหมด จากจำนวนประชากรอย่างเป็นทางการมากกว่า 5.7 ล้านคน หรือหากพิจารณาจากจำนวนถือครองที่ดินของชนชั้นนายในสังคมไทยที่มีการเปิดเผยสู่สาธารณะจะพบว่ามี การถือครองที่ดินเป็นจำนวนมาก ดังปรากฏอย่างชัดเจนในหมุดนักการเมืองที่ต้องเปิดเผยบัญชีทรัพย์สิน ทั้งนี้ยังไม่รวมถึงข้าราชการระดับสูงที่ไม่ปรากฏข้อมูลต่อสาธารณะแต่ก็เป็นที่น่าสงสัยได้ว่ามีแนวโน้มในลักษณะเช่นเดียวกัน

ข้อมูลดังกล่าวเป็นไปในลักษณะตรงกันข้ามกับการถือครองที่ดินของเกษตรกร โดยเฉพาะเกษตรกรรายย่อยที่ต้องใช้ที่ดินเป็นฐานทรัพยากรสำคัญในการผลิตเพื่อดำรงชีพ ข้อมูลจากการสำรวจพบว่าในปัจจุบันเกษตรกรรายย่อยไม่มีที่ดินเป็นของตนเองไม่น้อยกว่า 811,892 ครอบครัว และในสวนที่ต้องเช่าที่ดินทำกินมีจำนวนไม่น้อยกว่า 1.5 ล้านครอบครัว รวมทั้งข้อมูลการสูญเสียที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยที่ทวีความรุนแรงเพิ่มมากขึ้น

นอกจากนี้ก็ยังพบว่าในการถือครองที่ดินจำนวนมากได้ถูกทิ้งร้างไว้โดยไม่ทำประโยชน์ การสำรวจของมูลนิธิสถาบันที่ดินพบว่าที่ดินที่ถูกปล่อยทิ้งร้างไว้โดยไม่ทำประโยชน์มีจำนวนถึง 48 ล้านไร่ และทำให้เกิดการสูญเสียเปล่าทางเศรษฐกิจเป็นจำนวนขั้นต่ำ 127,384.03 ล้านบาท ทั้งนี้ที่ดินซึ่งถูกทิ้งร้างเหล่านี้เป็นที่ดินซึ่งเกิดจากการกวาดซื้อเพื่อเก็งกำไรโดยมิได้ต้องการนำมาใช้ประโยชน์ให้เกิดการผลิตที่แท้จริงแต่อย่างใด

ข้อมูลดังกล่าวสะท้อนถึงปัญหาการถือครองที่ดินที่จำเป็นต้องได้รับการแก้ไขอย่างเร่งด่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการใช้มาตรการทางกฎหมายเพื่อทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินและการสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินให้แก่ประชาชน

## ปัญหาของระบบกฎหมายสำหรับที่ดินเอกชน

ระบบกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดินในสังคมไทยเปิดโอกาสให้มีการถือครองที่ดินโดยเอกชนได้อย่างเสรี แม้จะมีการจัดเก็บภาษีโรงเรือนและบำรุงท้องที่แต่ก็เป็นไปในอัตราที่ต่ำและไม่มีการควบคุมอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นผลระบบภาษีที่มีอยู่ไม่เป็นภาระแก่ผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากแต่อย่างใด จึงเป็นเงื่อนไขเบื้องต้นที่นำมาสู่การพยายามครอบครองที่ดินจำนวนมากในรูปแบบต่างๆ ทั้งที่เป็นไปโดยชอบด้วยกฎหมายและไม่ชอบด้วยกฎหมาย เช่น การกว้านซื้อที่ดินในพื้นที่ทางการเกษตรเพื่อการเก็งกำไร การซื้อที่ดินซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิในราคาต่ำก่อนนำไปสู่การออกเอกสารสิทธิโดยกระบวนการที่ไม่ถูกต้องตามกฎหมาย การขอรับสิทธิในที่ดินซึ่งรัฐต้องการแจกจ่ายให้แก่เกษตรกรโดยที่ตนเองไม่มีสิทธิ ดังที่เกิดในการแจกจ่ายที่ดินแก่เกษตรกรตามนโยบายการปฏิรูปที่ดิน

แม้ในกฎหมายที่ดินจะมีการควบคุมไม่เกิดการทิ้งร้าง แต่ในสภาพความเป็นจริงไม่มีกระบวนการตรวจสอบอย่างจริงจังเกิดขึ้น ที่ดินจำนวนมากจึงถูกปล่อยปละละเลยโดยไม่มีการทำประโยชน์เกิดขึ้น หรือในส่วนของ การปฏิรูปที่ดินที่แม้จะห้ามโอนสิทธิให้แก่บุคคลภายนอก แต่ก็เช่นเดียวกันมีการโอนสิทธิเกิดขึ้นระหว่างบุคคลด้วยกันโดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย

สำหรับกฎหมายผังเมืองซึ่งควบคุมลักษณะการใช้ประโยชน์ของแต่ละพื้นที่ แต่การกำหนดพื้นที่ดังกล่าวก็สามารถถูกแก้ไขเปลี่ยนแปลงได้โดยไม่ยาก ทำให้การคาดหวังว่าจะมีการจำกัดกิจกรรมของแต่ละพื้นที่ที่ไม่สามารถเป็นจริงได้ในทางปฏิบัติ การเปลี่ยนการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ทำให้เกิดความสูญเปล่าเป็นจำนวนมากมหาศาล เช่น การเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นหมู่บ้านจัดสรร ทำให้การลงทุนในระบบชลประทานเพื่อการเกษตรเกิดการสูญเปล่าขึ้น

## แนวทางแก้ไขปัญหาในที่ดินเอกชน

จำเป็นต้องเปลี่ยนมติดการมองที่ดินจาก “ทรัพย์สินส่วนตัว” มาเป็น “ต้นทุนทางสังคม” การใช้ประโยชน์ในที่ดินและการถือครองที่ดินต้องคำนึงประโยชน์ของสังคมและความเป็นธรรมเข้ามากำกับ การถือครองที่ดินไม่อาจอนุญาตให้เกิดขึ้นได้อย่างเสรีภายใต้การแสวงประโยชน์ส่วนบุคคลแต่เพียงอย่างเดียว

เป้าหมายของการใช้กฎหมายในการกำกับระบบการจัดการที่ดินต้องดำเนินไปภายใต้วัตถุประสงค์สำคัญ คือการกระจายการถือครองที่ดินและการสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินให้เกิดขึ้นกับคนในสังคม โดยเฉพาะอย่างยิ่งกับชนชั้นล่าง ซึ่งสามารถกระทำได้ด้วยการใช้มาตรการหลายด้านประกอบกัน นับตั้งแต่การใช้ระบบภาษีที่ดินแบบก้าวหน้าเพื่อทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินจากคนส่วนน้อยในสังคมและทำให้ที่ดินไม่อยู่ในการแสวงหาประโยชน์ด้วยการเก็งกำไร หากสามารถทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินออกมาได้ก็จะทำให้รัฐสามารถนำที่ดินเหล่านี้ไปกระจายสู่เกษตรกรหรือผู้ขาดแคลนที่ดินทำกินได้มากขึ้น จากเดิมที่ต้องอาศัยที่ดินของรัฐเป็นหลัก นโยบายการปฏิรูปที่ดินหรือการใช้ธนาคารที่ดินมาเป็นเครื่องมือก็จะสามารถ



ดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ หรือการกำหนดลักษณะการใช้ประโยชน์ของแต่ละพื้นที่ก็จะสามารถกระทำได้อย่างเป็นจริงมากขึ้น

การใช้ระบบภาษีที่ดินจึงเป็นเครื่องมือสำคัญในการทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน แต่ทั้งนี้ภาษีดังกล่าวต้องเป็นไปในลักษณะก้าวหน้าเพื่อเป็นแรงกดดันไม่ให้เกิดการถือครองที่ดินในจำนวนมาก และต้องมีลักษณะที่ก้าวหน้าโดยยิ่งถือครองเป็นจำนวนมากก็ยิ่งมีภาระเพิ่มมากขึ้นเพื่อทำให้เกิดภาระกับผู้ถือครองจนไม่เป็นแรงจูงใจให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่นจากการถือครองที่ดินดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

## สภาพปัญหาในที่ดินของรัฐ

การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินด้านหนึ่งเป็นผลมาจากการดำเนินการตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติที่ดำเนินการต่อเนื่องมาเป็นเวลาหลายทศวรรษ ตามแผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวได้กำหนดนโยบายที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดิน โดยกำหนดว่าที่ดินทั้งหมดของประเทศซึ่งมีเนื้อที่ประมาณ 320 ล้านไร่ ให้แบ่งเพื่อนำมาใช้ทำประโยชน์ 130 ล้านไร่ และที่เหลือกำหนดไว้เพื่อการอนุรักษ์

ภายใต้แผนพัฒนาเศรษฐกิจดังกล่าวนำไปสู่การมีนโยบายเฉพาะด้านที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินอีกมากมายหลายนโยบาย มีการบัญญัติกฎหมายและจัดตั้งองค์กรพร้อมทั้งกำหนดอัตราค่าสิ่งและจัดตั้งหน่วยงานในระดับต่างๆ และกลไกเพื่อปกป้องรักษาพื้นที่ป่าไม้ ตามนโยบายดังกล่าวมีการจัดสรรพื้นที่ป่าออกเป็นประเภทต่างๆ เพื่อการอนุรักษ์ เพื่อการใช้ประโยชน์ ซึ่งดำเนินการโดยมีกฎหมายต่างๆ บัญญัติกำหนดขั้นตอนในการดำเนินการ มีการสร้างแนวทางปฏิบัติเพื่อให้เจ้าหน้าที่ดำเนินการ

นโยบายเหล่านี้เป็นผลให้พื้นที่จำนวนมากเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐและอยู่ภายใต้อำนาจการจัดการของหน่วยงานรัฐซึ่งเป็นผู้ทำหน้าที่ในการควบคุมดูแลให้เป็นไปตามกฎหมาย พร้อมกับการปฏิเสธสิทธิของชุมชนท้องถิ่นทำให้ประชาชนจำนวนมากกลายเป็นผู้บุกรุกพื้นที่ของรัฐโดยเฉพาะในพื้นที่ป่า กระทั่งปัจจุบันประมาณว่ามีผู้ครอบครองและใช้ประโยชน์ในพื้นที่อย่างผิดกฎหมายประมาณ 3 แสนครอบครัว อย่างไรก็ตาม แม้จะอยู่ในพื้นที่ป่าอย่างผิดกฎหมายแต่หน่วยงานรัฐก็ไม่สามารถผลักดันกลุ่มคนเหล่านี้ออกมาได้ และกลายเป็นปัญหาเรื้อรังสืบเนื่องมา

นอกจากมีนโยบายในการจัดการพื้นที่ทั้งในด้านการคุ้มครองพื้นที่และนโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ในที่ดินแล้ว ยังมีนโยบายในด้านอื่นซึ่งส่งผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ในที่ดินโดยทางอ้อม โดยเฉพาะอย่างยิ่งที่ดินในเขตป่า เช่น นโยบายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ส่งผลให้เกิดการสัมปทานป่าไม้ มีการเปิดพื้นที่ป่าสมบูรณ์เพื่อทำไม้แต่ขาดการฟื้นฟูทำให้เกิดป่าเสื่อมโทรม, นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเชิงเดี่ยวเพื่อการส่งออก เช่น ปอ ข้าวโพด ฝ้าย มันสำปะหลัง ยางพารา ฯลฯ ซึ่งยิ่งส่งเสริมให้มีการส่งออกก็ยิ่งทวีขยายการสูญเสียพื้นที่ป่า, นโยบายการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน โดยเฉพาะถนนที่สร้างเข้าไปในพื้นที่ป่า การสร้างเขื่อน เป็นต้น อันเป็นผลให้พื้นที่ดังกล่าวจำนวนมากตกอยู่ในความครอบครองและการใช้ประโยชน์ของธุรกิจเอกชน

นอกจากที่ดินในเขตป่าดังที่กล่าวมาข้างต้นแล้ว ที่ดินของรัฐในลักษณะอื่นๆ เช่น ที่ราชพัสดุ ที่รกร้างว่างเปล่า ที่ดินซึ่งประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ดินซึ่งส่วนราชการต่างๆ ใต้รับการอนุมัติให้ใช้ประโยชน์ดังกล่าวนี้ก็ประสบปัญหาและเริ่มทวีความรุนแรง เนื่องจากที่ดินของรัฐในลักษณะเช่นนี้ไม่ค่อยถูกจัดการไม่ว่าจะเป็นในด้านระบบฐานข้อมูล ด้านนโยบาย ด้านกลไกและเครื่องมือที่จะนำมาใช้ในการแก้ไขปัญหาในด้านการบริหารจัดการที่มีคุณภาพมาก่อน ดังนั้น เมื่อหน่วยงานของรัฐที่ดูแลที่ดินเริ่มใช้นโยบายการนำที่ดินไปแสวงหาผลประโยชน์ที่เข้มข้นมากยิ่งขึ้น

จากการศึกษาผลกระทบจากนโยบายเช่นนี้พบว่าการกระจุกตัวการถือครองที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ จึงส่งผลให้ผู้ที่เคยได้รับการจัดสรรที่ดินไม่แน่ใจในความมั่นคงในสิทธิที่จะอยู่ในที่ดินอีกต่อไป มีการนำมาตรการทางกฎหมายอาญา มาตรการตามกฎหมายแพ่งมาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาโดยใช้ทัศนคติในการมองประชาชนว่าเป็นผู้กระทำความผิดในทางกฎหมาย จึงต้องดำเนินการตามกฎหมายเพื่อไม่ให้เป็นการเยี่ยงอย่างอีกต่อไป ในขณะที่ความต้องการในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่อยู่ในความดูแลของรัฐในลักษณะต่างๆ เพื่อใช้เป็นที่พักอาศัยหรือประกอบการกลับมีความต้องการสูงขึ้นทั้งนี้เนื่องจากพื้นที่ลักษณะดังกล่าวมักจะมีอยู่ในเขตเมืองซึ่งมีโอกาสที่จะหางานทำได้สูงกว่า ในขณะที่จำนวนของผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินลักษณะดังกล่าวก็มีสูงขึ้นเนื่องจากความล้มเหลวของภาคการเกษตรจึงทำให้เกิดการไหลเข้ามาขายแรงงานในเมืองของแรงงานภาคการเกษตร

ขณะที่ในพื้นที่ชนบทประชาชนที่ครอบครองและทำประโยชน์ก็ถูกปฏิเสธสิทธิในผืนดินที่ได้ครอบครองอยู่ แม้จะเป็นการครอบครองมาก่อนการประกาศเป็นพื้นที่ของรัฐประเภทต่างๆ เช่น พื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เป็นต้น การไม่ยอมรับสิทธิของประชาชนในลักษณะเช่นนี้เป็นผลให้เกิดความขัดแย้งอย่างกว้างขวางระหว่างชุมชนที่อาศัยในพื้นที่ป่ากับหน่วยงานเจ้าหน้าที่รัฐซึ่งอาศัยอำนาจตามกฎหมาย

### **ปัญหาของระบบกฎหมายสำหรับที่ดินของรัฐ**

ในการจัดการที่ดินของรัฐทั้งหมดดังที่กล่าวมา แม้จะมีการจัดสรรที่ดินเพื่อให้ใช้เป็นที่ทำกินโดยมีหน่วยงานต่างๆ เข้ามารับผิดชอบดำเนินการ เช่น การจัดสรรสิทธิในรูปแบบของสิทธิทำกินเขตป่า (สทก.) การจัดสรรที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) การจัดตั้งเป็นนิคมพัฒนาตนเอง หมู่บ้านป่าไม้ โครงการจัดสรรที่ดินทำกินในเขตป่า (คจก.) ฯลฯ แต่เมื่อประเมินการดำเนินการตามนโยบายเพื่อกระจากการถือครองที่ดินภายใต้โครงการต่างๆ ดังที่กล่าวมากลับพบว่าไม่ประสบความสำเร็จ ผู้ที่ได้รับการจัดสรรที่ดินก็ยังคงสูญเสียที่ดินทำกิน และในรายที่ยังคงถือครองที่ดินที่ได้รับการจัดสรรอยู่ก็พบว่ายังขาดความมั่นคงในชีวิต ยังคงเป็นหนี้และมีความเสี่ยงที่จะสูญเสียที่ดินทำกินสูง ทั้งๆ ที่มีสิทธิในการตัดสินใจในการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

ทั้งนี้ปัญหาพื้นฐานสำคัญประการหนึ่งก็คือ **การไม่ยอมรับรองสิทธิของประชาชนที่ได้ใช้ครอบครองและประโยชน์ในที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ ทำให้มีการผลักดันและขับไล่ประชาชนออกจากพื้นที่ซึ่งถูกกำหนดเป็นแนวเขตของรัฐ**

ดังนั้น จะเห็นได้ว่าการจะแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินทำกินจึงต้องสร้างแนวทางใหม่เพื่อตอบโจทก์เรื่องการถือครองที่ดิน ซึ่งคำถามเรื่องการถือครองที่ดินไม่ได้มีคำถามว่าจะให้สิทธิประเภทใด จำนวนการถือครองที่เหมาะสมควรจะเป็นเท่าไร วิธีการหรือเครื่องมือเพื่อให้เข้าถึงสิทธิในที่ดินควรจะเป็นอย่างไร แต่คำถามเรื่องการถือครองที่ดินควรจะเป็นคำถามที่ว่าจะมีการปฏิรูประบบบริหารจัดการการถือครองที่ดินของประเทศอย่างไร ทั้งนี้เนื่องจากว่าจากอดีตที่ผ่านมาความล้มเหลวของระบบการกระจายการถือครองที่ดินทำกินอยู่ตรงที่การดำเนินการเฉพาะจุด ดังนั้น จึงจำเป็นที่จะต้องปรับปรุงระบบการบริหารการกระจายการถือครองที่ดินเสียใหม่ทั้งระบบ ซึ่งระบบการบริหารการกระจายการถือครองที่ดินที่จะดำเนินการอย่างน้อยจะต้องมีองค์ประกอบที่สำคัญดังต่อไปนี้ (จึงจะทำให้เกิดการกระจายตัวของที่ดิน) คือ

1. การรับรองสิทธิของประชาชนที่จะทำกินในพื้นที่ที่ดินของรัฐตามสถานะต่างๆ อย่างเป็นธรรม
2. การรับรองหน่วยของผู้ทรงสิทธิตามกฎหมายในรูปแบบของกลุ่มหรือชุมชน

3. การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ในที่ดินออกเป็นเขตต่างๆ ตามศักยภาพและความสามารถในการรองรับของที่ดินในแต่ละพื้นที่
4. การมีส่วนร่วมของประชาชนและของชุมชนในการเข้ามาดำเนินการกำหนดและจัดสรรที่ดิน การบริหารจัดการ การติดตามประเมินผล
5. การกำหนดมาตรการที่เป็นรูปธรรมของฝ่ายบริหารเพื่อดำเนินการออกเป็นระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว และจะต้องมีสถานะและสภาพบังคับในทางกฎหมายเพื่อกำหนดให้เป็นหน้าที่ของส่วนราชการต่างๆ ที่จะต้องรับผิดชอบและดำเนินการ
6. การปฏิรูประบบกฎหมายทั้งระบบเพื่อวางระบบการบริหารจัดการการกระจายการถือครองที่ดิน
7. การปฏิรูประบบการบังคับใช้กฎหมายเพื่อการกระจายการถือครองและทำประโยชน์ในที่ดิน
8. การวางระบบการคุ้มครองการใช้ประโยชน์ในที่ดินประเภทต่างๆ อย่างเข้มงวดและจริงจัง
9. การสร้างนวัตกรรมใหม่เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการวางระบบการบริหารจัดการที่ดินสมัยใหม่ อาทิเช่น ระบบฐานข้อมูลการถือครองที่ดิน ระบบการให้สิทธิในการถือครองที่ดินในรูปของกลุ่ม อาทิเช่น โฉนดชุมชน สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีชื่อเรียกอย่างอื่น หรือการใช้มาตรการทางการเงินและการคลังเข้ามาเสริมการดำเนินการ เช่น ธนาคารที่ดิน กฎหมายภาษีต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับทรัพย์สินหรือที่เรียกว่าภาษีทรัพย์สิน
10. ในระยะการเริ่มต้นดำเนินการมีความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายของรัฐที่ชัดเจนและสั่งการไปยังส่วนราชการต่างๆ รวมถึงการตราพระราชกฤษฎีกาหรือระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่ออุปถัมภ์ไปสู่การดำเนินการในการปฏิรูปที่ดิน (ในระยะกลางและในระยะยาว)

### **แนวทางเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายการปฏิรูปที่ดิน**

รัฐบาลได้แถลงนโยบายต่อสภาผู้แทนราษฎรตามบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญ นโยบายที่สำคัญประการหนึ่งคือการปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้ประเด็นสำคัญคือภายใต้นโยบายดังกล่าวมีเครื่องมือที่จะช่วยให้การดำเนินการเป็นจริงในระดับปฏิบัติได้อย่างไร

#### **กระบวนการที่ต้องดำเนินการ**

1. ภายใต้ระยะเวลาที่จำกัดของรัฐบาลควรที่จะต้องจัดลำดับความสำคัญของประเด็นที่เร่งด่วนที่จะต้องดำเนินการเพื่อต้องการที่จะทำให้การปฏิรูปที่ดินเกิดรูปธรรมที่แท้จริง ในมิติทางนโยบายและกฎหมาย ดังต่อไปนี้
  - 1.1 แนวทางและวิธีการที่จะต้องดำเนินการ
    - มีแนวทางและวิธีการที่สามารถดำเนินการได้ดังต่อไปนี้
    - 1.1.1. การมีคำสั่งของนายกรัฐมนตรีโดยเฉพาะในการดำเนินการของพื้นที่นารอง
    - 1.1.2. การเตรียมการออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อกำหนดแนวทางในการปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะพื้นที่ของรัฐ
    - 1.1.3. การมีมติกรม.กำหนดแนวทางในการปฏิรูประบบราชการเพื่อนำไปสู่การรับเอานโยบายไปสู่การปฏิบัติ โดยตั้งอยู่บนแนวคิดการมีส่วนร่วมของประชาชน

- 1.1.4. การมีนโยบายในการบังคับใช้กฎหมายเท่าที่มีอยู่ให้สอดคล้องกับหลักความเป็นธรรมเพื่อการกระจายการถือครองที่ดินและการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพของประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกิน กล่าวคือ
- ก. ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 มาตรา 6<sup>1</sup> ซึ่งสอดคล้องกับนโยบายของรัฐบาลซึ่งประกาศไว้ ซึ่งมีผลเท่ากับว่านโยบายดังกล่าวมีเครื่องมือในทางกฎหมายที่สามารถดำเนินการได้โดยทันที
- ข. ปัญหาความล้มเหลวเรื่องการจัดที่ดินให้กับผู้ยากไร้ที่ผ่านๆมามีปัญหาอยู่สามประการ

ประการแรก ขาดระบบสนับสนุนในเชิงการบริหารจัดการ  
 ประการที่สอง ขาดกระบวนการในการจัดการเชิงสังคม  
 ประการที่สาม ขาดระบบการตรวจสอบและหลักประกันเพื่อไม่ให้เกิดการสูญเสียที่ดินอีก

ทั้งสามประการดังกล่าวมิได้เป็นปัญหาในทางกฎหมายโดยตรง หากเป็นปัญหาของระดับนโยบายและปัญหาของระบบราชการที่ขาดการบูรณาการกันและที่สำคัญคือการการมีส่วนร่วมจากประชาชน คู่ขนานไปกับปัญหาของภายในกลุ่มของประชาชนที่จะได้รับการจัดสรร ซึ่งปัญหาดังกล่าวจะต้องใช้กระบวนการในเชิงการบริหารจัดการเฉพาะพื้นที่เป็นแนวทางในการแก้ปัญหา ซึ่งจำเป็นอย่างย่งที่จะต้องมีนโยบายที่ชัดเจนและสามารถสร้างความมั่นใจให้แก่ทุกฝ่ายเพื่อร่วมกันแก้ปัญหา

ดังนั้น การมีมติกรม. เพื่อให้เกิดความชัดเจนแก่หน่วยงานที่จะดำเนินการตามกฎหมาย การมีระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีเพื่อบูรณาการแนวทางการทำงานร่วมกันของส่วนราชการต่างๆ การตราพระราชกฤษฎีกาทั้งตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพตามมาตรา 7<sup>2</sup> กิติ การตราพระราชกฤษฎีกาเพื่อจัดตั้งองค์กรเพื่อการสนับสนุนและติดตามการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพในระยะต้น และ การวางระบบเพื่อดำเนินการให้เป็นไปตามนโยบายปฏิรูปที่ดินของรัฐบาลในระยะยาว จึงเป็นสิ่งที่จำเป็น

ค. สำหรับประเด็นเรื่องรูปแบบของเอกสารสิทธิซึ่งเป็นการพิสูจน์มาแล้วในระดับหนึ่งว่าสามารถที่จะเป็นหลักประกันเรื่องการป้องกันการไม่ใช้ประโยชน์ในที่ดินหรือใช้ที่ดินผิดประเภท รวมถึงการขายสิทธิในที่ดินได้ ก็มีข้อเสนอที่เป็นทางออกในทางกฎหมายทั้งในระยะเฉพาะหน้าและในระยะยาว โดยในระยะนำร่องมีข้อเสนอให้จัดตั้งสหกรณ์และให้สหกรณ์เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง หรืออาจจะเป็นหน่วยในรูปแบบอื่นเพื่อเป็นเจ้าของสิทธิอาทิเช่น ในกรณีที่อยู่โครงการปกครองท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐอื่นซึ่งเข้าใจและยอมรับในแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชนและสิทธิชุมชนเข้ามาถือสิทธิในนามของชุมชน และในระยะยาวอาจจะนำไปสู่การปรับปรุงแก้ไขกฎหมายต่อไป

- 1.1.5. การจัดทำข้อเสนอเพื่อการปรับปรุงระบบกฎหมายที่จะทำให้การปฏิรูปที่ดิน การติดตามประเมินผลประสบความสำเร็จอย่างเป็นระบบ โดยจะต้องกำหนดมาตรการที่เป็นเครื่องมือทางการคลังเช่น ธนาคาร

<sup>1</sup> มาตรา 6 ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐ เพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถานและประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมตามพระราชบัญญัตินี้

<sup>2</sup> มาตรา 7 การจัดตั้งนิคมตามมาตรา 6 ในท้องที่ใด ให้กระทำ โดยพระราชกฤษฎีกา และให้มีแผนที่กำหนดแนวเขตที่ดินของนิคมไว้ท้ายพระราชกฤษฎีกานั้น

ที่ดิน มาตรการทางภาษีโดยใช้อัตราภาษีก้าวหน้า การกำหนดเขตพื้นที่การใช้ประโยชน์ในที่ดิน การส่งเสริมให้เกิดการรวมกลุ่มฯลฯ

#### ส่วนที่ 4

### ข้อเสนอจากคณะทำงานศึกษาโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน มาตรการการเงินการคลัง และแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

#### 1. โครงสร้างระบบภาษีที่ดิน มาตรการการเงินการคลัง

ที่ดินนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มีประชากรเป็นจำนวนมากที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ที่ดินจึงนับว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของประชากร สำหรับประเทศไทยแม้ว่าในปัจจุบันสัดส่วนของประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมจะลดลง แต่ก็ยังคงมีสัดส่วนของประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ถึงร้อยละ 39.70 ในปี 2549<sup>3</sup> ขณะเดียวกันประชากรที่ทำการเกษตรมากกว่าร้อยละ 40 เป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินน้อยกว่า 10 ไร่ (ตารางที่ 1) ประชากรในสัดส่วนที่น้อยถือครองที่ดินขนาดใหญ่

#### ตารางที่ 1 : การกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทย

ภูมิภาค	จำนวนครัวเรือน							
	ไม่มีที่ดินเลย	น้อยกว่า 2 ไร่	ระหว่าง 2-4 ไร่	ระหว่าง 5-9 ไร่	ระหว่าง 10-19 ไร่	ระหว่าง 20-39 ไร่	มากกว่า 40 ไร่	รวม
กรุงเทพฯ	3,849	527	545	1,497	1,407	-	1,015	8,840
กลาง	185,367	31,510	31,195	60,982	91,528	92,425	79,586	572,593
เหนือ	335,217	46,758	81,530	138,060	186,246	173,416	105,557	1,066,784
ตะวันออก								
เฉียงเหนือ	197,962	37,358	95,543	261,442	563,516	529,485	162,587	1,847,893
ใต้	27,204	17,179	48,565	121,801	171,221	134,748	53,400	574,118
<b>รวม</b>	<b>749,599</b>	<b>133,332</b>	<b>257,378</b>	<b>583,782</b>	<b>1,013,918</b>	<b>930,074</b>	<b>402,145</b>	<b>4,070,228</b>

<sup>3</sup> ดวงฉวี เลาวกุล และเอื้อมพร พิรัชสินธิ, โครงการวิจัยเรื่อง นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้, เสนอต่อคณะกรรมการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรกฎาคม 2551.

ร้อยละของ ทั้งประเทศ	18.42	3.28	6.32	14.34	24.91	22.85	9.88	100.00
-------------------------	-------	------	------	-------	-------	-------	------	--------

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน 2549 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

จะเห็นได้ว่าการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย ยังมีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างมาก ระหว่างคนที่มีฐานะดีที่สามารถมีทรัพย์สินหรือมีที่ดินถือครองเป็นจำนวนมาก และคนที่มีฐานะยากจนซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยตรงซึ่งมีทรัพย์สินหรือมีที่ดินถือครองเป็นจำนวนน้อย ไม่เพียงพอกับการนำที่ดินนั้นมาเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อการดำรงชีพ ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายหรือมาตรการบางอย่างในการที่จะช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน โดยมาตรการที่ทางคณะทำงานนำเสนอประกอบด้วยมาตรการสำคัญ 2 ประการคือ

1. มาตรการทางภาษี
2. การจัดตั้งธนาคารที่ดิน

### มาตรการทางภาษี

มาตรการทางภาษีนับว่าเป็นมาตรการทางการคลังประเภทหนึ่ง นอกจากจะเป็นมาตรการที่นำมาซึ่งรายรับของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว มาตรการทางภาษียังสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้อีกด้วย

ประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มีการนำภาษีทรัพย์สินมาใช้อย่างแท้จริง ภาษีทรัพย์สินนับเป็นภาษีทางตรงประเภทหนึ่ง ซึ่งภาระภาษีจะตกอยู่กับคนที่มีฐานะดีหรือคนที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ๆ ส่วนคนที่มีฐานะยากจนหรือคนที่ไม่มีทรัพย์สินอยู่ในครอบครองก็จะต้องแบกรับภาระภาษีประเภทนี้ ที่ดินนับว่าเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่งซึ่งในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าในประเทศไทยยังคงมีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินอยู่ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างข้อมูลการถือครองที่ดินของบุคคลธรรมดา 50 อันดับแรก และ 50 อันดับสุดท้ายในเขตกรุงเทพมหานคร (ตารางที่ 2 และตารางที่ 3)

การจัดเก็บภาษีที่ดินจึงเป็นมาตรการหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะเป็นรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีส่วนช่วยให้มีการกระจายการถือครองที่ดินให้มีความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น เนื่องจากในอดีตคนที่ซื้อที่ดินมาเพื่อการเก็งกำไร ไม่มีต้นทุนใด ๆ ในการถือครองที่ดินเหล่านั้น จึงมีการซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากมากักตุนไว้ ก่อให้เกิดผลกระทบแก่เกษตรกรรายย่อยที่ถูกกว้านซื้อที่ดิน ดังนั้นการเก็บภาษีที่ดิน จึงเป็นการสร้างต้นทุนให้กับผู้ที่ซื้อที่ดินมาเพื่อการเก็งกำไร โดยไม่ได้นำที่ดินเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์

**ตารางที่ 2: ผู้ถือครองที่ดินประเภทบุคคลธรรมดา ในกรุงเทพมหานคร  
ที่ถือครองที่ดินขนาดพื้นที่รวมมากที่สุดและน้อยที่สุดในปี 2551 อย่างละ 50  
ลำดับ**

ลำดับ	เนื้อที่มาก			เนื้อที่ น้อย	ลำดับ	เนื้อที่มาก			เนื้อที่ น้อย
	ไร่	งาน	ตารางวา	ตารางวา		ไร่	งาน	ตารางวา	ตารางวา
1	2036	2	57.3	0.1	26	616	2	94	2.6
2	1804	2	92.9	0.2	27	607	3	94	2.7
3	1769	0	43	0.3	28	605	3	15.2	2.8
4	1675	3	24.5	0.4	29	594	0	7.5	2.9
5	1637	1	26.2	0.5	30	580	0	35.5	3
6	1532	1	88.2	0.6	31	574	2	45.8	3.1
7	1489	2	95	0.7	32	570	0	80.5	3.2
8	1481	2	16.3	0.8	33	561	1	57.2	3.3
9	1318	3	54.9	0.9	34	560	3	89.9	3.4
10	1226	1	53.9	1	35	560	1	47	3.5
11	1198	1	22.2	1.1	36	551	3	2	3.6
12	1018	2	47.1	1.2	37	542	2	74	3.7
13	975	2	92	1.3	38	538	1	57.5	3.8
14	869	0	20.6	1.4	39	525	1	23.4	3.9
15	819	3	97.1	1.5	40	523	2	30	4
16	809	0	84.1	1.6	41	523	0	40	4.1
17	795	3	43.2	1.7	42	513	3	75.5	4.2
18	792	1	64.1	1.8	43	513	1	32.9	4.3
19	781	2	55.1	1.9	44	504	2	61.6	4.4
20	700	2	44	2	45	503	1	34	4.5
21	699	2	38.5	2.1	46	500	3	7.1	4.6
22	639	1	90.6	2.2	47	499	2	49.6	4.7
23	634	0	5	2.3	48	498	2	15.2	5
24	620	3	46	2.4	49	498	1	99	5.1
25	617	2	67.1	2.5	50	494	1	32.5	5.2

ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล และ เอื้อมพร พิชัยสนธิ (2551)



### ตารางที่ 3: สัดส่วนการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินประเภทบุคคลธรรมดา ในกรุงเทพมหานคร ในปี 2551

พื้นที่รวมผู้ถือครองที่ดินเนื้อที่มากที่สุด 50 อันดับแรก (ไร่)	41,509.67
พื้นที่รวมผู้ถือครองที่ดินเนื้อที่น้อยที่สุด 50 อันดับสุดท้าย (ไร่)	0.32
สัดส่วนการถือครองที่ดินมากที่สุด 50 อันดับแรกต่อ 50 อันดับสุดท้าย	129,717.72

ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล และ เอ็มพร พิชัยสนธิ (2551)

#### ข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการทางภาษี

1. รัฐบาลควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ..... มาตรา 8 ให้บัญญัติเพิ่มเติมโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างคืนเข้าคลังอย่างน้อยร้อยละ 2 เพื่อเป็นกองทุนสำหรับจัดตั้งและบริหารจัดการของธนาคารที่ดิน
2. การจัดเก็บภาษีที่ดิน ควรจัดเก็บภาษีกับที่ดินที่ผู้เป็นเจ้าของไม่ได้ทำประโยชน์ ทั้งไว้กร้างว่างเปล่าเป็นเวลานานในอัตราภาษีที่สูงกว่าอัตราภาษีที่ดินที่มีการนำไปใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ
3. ควรมีการยกเว้นภาษีให้กับผู้มีที่ดินถือครองในมูลค่าน้อยหรือเกษตรกรที่ยากจน เพื่อไม่ให้ภาระภาษีตกแก่กลุ่มคนที่มีฐานะยากจน และต้องอาศัยที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อดำรงชีพ
4. เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างแท้จริง ควรมีการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดิน เพื่อเป็นแรงกดดันไม่ให้เกิดการถือครองที่ดินในจำนวนมาก คือยิ่งถือครองเป็นจำนวนมากก็ต้องยิ่งมีภาระเพิ่มมากขึ้น ทั้งนี้ควรมีการศึกษาว่าขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ในแต่ละประเภทควรจะเป็นเท่าไร และควรมีการยกเว้น พ.ร.บ. ภาษีที่ดินก้าวหน้า แยกออกมาชัดเจนจากร่าง พ.ร.บ.ที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง

## 2.แนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

### 2.1 ) พัฒนาการกองทุนที่ดินและแนวคิดธนาคารที่ดิน

เนื่องจากการกระจายการถือครองที่ดินหรือการปฏิรูปที่ดินต้องมีเงื่อนไขปัจจัยสนับสนุนในหลายด้านด้วยกัน แนวคิดและมาตรการด้านเงินกองทุนในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนแนวคิดเรื่องธนาคารที่ดินจึงเกิดขึ้นมาในสังคมไทยเป็นระยะๆ แต่ก็ยังไม่ลงรากปักฐานพอที่จะเป็นเงื่อนไขสนับสนุนให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้เกษตรกร ชวนาชาวไร และคนจนในเมืองสามารถเข้าถึง ใช้ประโยชน์ เพื่อการได้มา และรักษาที่ดินของตนเองอย่างมั่นคง

#### 1.กองทุนที่ดินและเงินทุนหมุนเวียน

ดังจะเห็นได้ว่าได้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินในรูปแบบเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อสนับสนุนการจัดที่ดินในรูปแบบนิคมโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ภายหลังการประกาศใช้พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 มีการจัดตั้งกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วย

เงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ.2519 ภายใต้การดูแลกำกับโดยนายกรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) นอกจากนี้ ยังมีกองทุนและกองทุนหมุนเวียนที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนหนึ่งในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ กองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเกษตรกรที่ยากจน และกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน

ในปี พ.ศ.2546 รัฐบาลได้ออก พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และให้โอนงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของ กชก. ใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างกระทรวงเกษตรฯ และกชก.เดิมได้มีมติรวมเงินทุนและกองทุนและกองทุนหมุนเวียนเป็นกองทุนเดียว โดยมีชื่อใหม่ว่า "กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ.2546"

### 1.1 เงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์

อย่างไรก็ดี หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา แนวคิดเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินยังคงมีความสำคัญอยู่มากทีเดียว ดังที่ได้มีพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2504 และพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 โดยมีวัตถุประสงค์ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ดินตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมสหกรณ์ที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในขณะนั้น

ต่อมา กระทรวงพัฒนาได้ออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ.2512 ซึ่งอาจนับได้ว่าเป็นครั้งแรกๆ ที่แนวคิดและมาตรการด้านเงินกองทุนที่ดินซึ่งจะเป็นเงื่อนไขให้เกษตรกรชาวนาชาวไร่สามารถครอบครองที่ดินทำกินเป็นของตนเองได้นามาสู่การปฏิบัติขึ้นอย่างชัดเจน

ในยุคสมัยนั้น การจัดตั้งนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเองเพื่อให้เกษตรกรชาวนาชาวไร่ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองภายใต้หลักคิดเรื่องสหกรณ์ ยังเป็นสิ่งซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 9 ทรงเห็นความสำคัญและความจำเป็นอย่างยิ่ง ดังกระแสพระราชดำริสทรงพระราชทาน ณ นิคมสหกรณ์หุบกะพง จังหวัดเพชรบุรี ปี พ.ศ.2513 ความว่า

*"... มีความเดือดร้อนอย่างยิ่งว่าประชาชนในเมืองไทยจะไร้ที่ดิน และถ้าไร้ที่ดินแล้วก็จะทำงานเป็นทาสเขา ซึ่งเราไม่ปรารถนาที่จะให้ประชาชนเป็นทาสคนอื่น แต่ถ้าเราสามารถที่จะขจัดปัญหานี้ โดยเอาที่ดินจำแนกจัดสรรอย่างยุติธรรม อย่างมีการจัดตั้งจะเรียกว่า นิคมหรือจะเรียกว่า หมู่ หรือกลุ่ม หรือสหกรณ์ก็ตาม ก็จะทำให้คนที่มิชีวิตแร้นแค้น สามารถที่จะพัฒนาตัวเอง ขึ้นมาได้..."*

ในการดำเนินการจัดตั้งนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเองได้อาศัยเงินยืมจากกองทุนหมุนเวียน และใช้คืนแก่โดยเรียกเก็บเงินจากสมาชิกนิคมเพื่อช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปในการจัดนิคม ซึ่งไม่เกินไร่ละสองร้อยบาท โดยผ่อนชำระเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และต้องเริ่มต้นชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่ห้า นับแต่ปีที่ได้เข้าเป็นสมาชิกนิคม ซึ่งเกษตรกร ชาวนาชาวไร่จะได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำ

ประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยเหลือที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา 10 และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้วจะขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น

ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ มาตรา 12 ระบุว่า ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะโอนที่ดินนั้นไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินที่เป็นสมาชิกอยู่ แล้วแต่กรณี

ระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ.2512 ได้ถูกแก้ไขและยกเลิกโดย ระเบียบกระทรวงเกษตรกรรมและสหกรณ์ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ.2518 ซึ่งให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เปิดบัญชี "เงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์" เพื่อให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เบิกไปซื้อที่ดิน เงินที่จะนำเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนนี้ได้แก่

1.เงินซึ่งได้รับอนุมัติงบประมาณให้เป็นจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์

2.เงินค่าซื้อที่ดินหรือค่าเช่าที่ดินสหกรณ์ หรือผู้ริเริ่มตั้งสหกรณ์หรือบุคคลอื่น นำส่งต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ตามข้อผูกมัด

3.เงินประโยชน์ของที่ดิน

โดยระบุให้การใช้เงินทุนหมุนเวียนดังกล่าวนี้ต้องเป็นไปเพื่อการจัดซื้อที่ดินให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์นิคม สหกรณ์การเกษตรกร สหกรณ์การประมงและสหกรณ์บริการ นำไปจัดให้สมาชิกของสหกรณ์เช่าหรือเช่าซื้อตามอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์

ในปี 2513 ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ รองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินในขณะนั้น ได้ศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินของเกษตรกรโดยเฉพาะในภาคกลาง และได้เสนอโครงการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินและการจัดรูปที่ดินขึ้น เพื่อกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2513 พิจารณาอนุมัติโดยให้เหตุผลว่า หน่วยงานราชการในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ มีความเห็นสอดคล้องกันสมควรเริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม

แม้ว่าการเคลื่อนไหวของกรมพัฒนาที่ดินในครั้งนั้น โดย ดร.ไชยยงค์ ชูชาติจะยังไม่สามารถทำให้การปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นในประเทศไทยแต่ทำให้รัฐบาลสนใจปัญหาที่ทำกินของเกษตรกรและมีการจัดตั้ง "กองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร" ขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม 2513 เพื่อใช้ในการจัดหาที่ดินแปลงใหญ่เหมาะสมแก่การเกษตรมาจัดสรรให้เกษตรกร ครอบ่อนส่งภายใน 15 - 20 ปี นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารกองทุนยังได้แต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อพิจารณาการปฏิรูปที่ดิน

## 1.2 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร

การเคลื่อนไหวของชาวนาชาวไร่ภายใต้ "สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย" หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 รัฐบาลชุดนายสัญญา ธรรมศักดิ์ ได้ตั้ง "คณะกรรมการสอบสวนตามคำร้องของราษฎรขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สิน" (ก.ส.ส.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ออกไปดำเนินการสอบสวนไกล่เกลี่ยประนอมหนี้แก่เกษตรกรชาวนา ชาวไร่ ที่มีปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สิน ที่ดิน และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และในปี พ.ศ.2518 รัฐบาลชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่ (ก.ช.น.) ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรีแทนคณะกรรมการ ก.ส.ส. และตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (สำนักงาน ก.ช.น.) มีฐานะเป็นส่วนงาน

ระดับกองในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่สอบสวนและไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับหนี้สินของชาวนาชาวไร่

สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย เป็นพลังสำคัญที่กดดันให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 "กองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร" จึงได้ปรากฏในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในมาตรา 9 ซึ่งระบุให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า "กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา 10 เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งอยู่ภายใต้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมี ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เป็นเลขาธิการคนแรก

ส่วนที่มาของงบประมาณของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วย

- (1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
- (2) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่างๆ ภายในประเทศหรือต่างประเทศ หรือองค์กระระหว่างประเทศ หรือบุคคลอื่น
- (3) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
- (4) เงินดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### 1.3 กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่

นอกจากเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และ "กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม" ยังมีกองทุนที่ดินอีกเส้นทางหนึ่งคือ กองทุนที่อยู่ภายใต้การดูแลกำกับโดยนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ "ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ.2519" ซึ่งเดิมอยู่ที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และต่อมาโอนมายังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเงินทุนหมุนเวียนนี้มีวัตถุประสงค์ (ข้อ 4) เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเปิดบัญชีไว้ที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ที่คลังจังหวัดและที่คลังอำเภอ เรียกว่า "บัญชีเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่"

เงินทุนดังกล่าวนี้มาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ข้อ 7 ของระเบียบได้ระบุการใช้จ่ายเงินไว้ดังนี้

1. ค่าใช้จ่ายต่างๆ เกี่ยวกับการจัดหาและหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง
2. ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงที่ดินให้มีสภาพและคุณภาพเป็นที่ดินทำกินได้ตามมติของคณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนาชาวไร่
3. ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการดำเนินคดี รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่างๆ เพื่อให้ชาวนาชาวไร่ได้ทราบถึงนโยบายการช่วยเหลือของรัฐบาล

โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งน่าจะเป็นที่ชัดเจนว่า กองทุนนี้เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ และรัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการกลางแก้ไขปัญหาชาวนาชาวไร่ในขณะนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของนายกรัฐมนตรีในการรับมือกับปัญหาชาวนาชาวไร่ภายใต้การเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ดังรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ใช้เงินกองทุนฯ นี้ ประกันตัวชาวนาบ้านจังหวัดลำพูน 9 คน ที่ถูกจับ จำนวน 20,000 บาท

ในปี 2520 กองทุนฯ ได้มีการแก้ไขเพื่อขยายวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายในการเตรียมอพยพราษฎรไปอยู่ที่ดินจัดสรรนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จังหวัดกระบี่ ให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้จ่ายเงิน "ค่าใช้จ่ายอื่นที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรจ่ายเป็นพิเศษเฉพาะราย" ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของกองทุนและกองทุนหมุนเวียนที่อยู่ภายใต้สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในระยะต่อๆ มาที่มีลักษณะคล้าย "รถดับเพลิง" ที่รัฐบาลใช้แก้ปัญหาเกษตรกร ขาวนาขาวไร่ ที่ออกมาเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในทุกมิติทั้งปัญหาหนี้สิน ที่ดินทำกิน ราคาพืชผลตกต่ำ ฯลฯ

#### 1.4 คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.)

ในปี พ.ศ.2523 สมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งให้แต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) แทนคณะกรรมการช่วยเหลือขาวนาขาวไร่ (ก.ช.น.) ที่ตั้งขึ้นช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเปลี่ยนชื่อสำนักงาน ก.ช.น. เป็นสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (สชก.) เพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ในปี พ.ศ.2528 สำนักนายกรัฐมนตรีได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้มี คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในด้านที่ดิน หนี้สิน โดยให้มีสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สกบ.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กชก. (

ในปี พ.ศ.2533 รัฐบาลสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน พ.ศ. 2533 โดยรัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณสำหรับเป็นกองทุนช่วยเหลือ จำนวน 75 ล้านบาท ต่อ มาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้อีกจำนวน 1,390 ล้านบาท และขยายวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน พ.ศ. 2536 เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบดังกล่าว

แต่ผลการดำเนินงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนได้ในระดับหนึ่งเท่านั้น คือ ซึ่งปรากฏผลการดำเนินงานโดยรวม คือ ผลการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน พ.ศ. 2533 ตั้งแต่วันที่ 5 ธันวาคม 2533 (วันที่ระเบียบฯ ใช้บังคับ) ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2543 สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจน จำนวน 706 ราย จำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ 85,205,885 บาท จำนวนที่ดินที่ได้รับการช่วยเหลือเนื้อที่ 12,978 ไร่

ส่วนผลการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน พ.ศ. 2536 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2536 (วันที่ระเบียบฯ ใช้บังคับ) ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2543 กองทุนหมุนเวียนฯ สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน จำนวน 12,052 ราย จำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ 1,590,821,905 บาท จำนวนที่ดินที่ได้รับการช่วยเหลือเนื้อที่ 13,372 ไร่

รายงานแสดงสถิติการอนุมัติเงินกู้กองทุนหมุนเวียนฯ ของสำนักงานปลัดสำนัก  
นายกรัฐมนตรี

ชื่อกองทุน	จำนวนเงิน งบประมาณ (บาท)	ผลการอนุมัติเงินกู้ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ - 2543		
		จำนวน เกษตรกร และผู้ ยากจน (ราย)	จำนวนเงิน (บาท)	จำนวน ที่ดิน (ไร่) <sup>1</sup>
1. กองทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2533 (สพ.น. 33)	75,000,000	706	85,205,885	12,978
2. กองทุนหมุนเวียน พ.ศ. 2536 (สพ.น. 36)	1,390,000,000	12,052	1,590,821,905	13,372
<b>รวม</b>	<b>1,465,000,000</b>	<b>12,758</b>	<b>1,676,027,790</b>	<b>26,350</b>

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยรัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพ.ร.บ.ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และให้โอนงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของ กชก. ใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างกระทรวงเกษตรฯ และกชก.เดิมได้มีมติรวมเงินทุนและกองทุนทั้ง 3 กองทุนเข้าด้วยกัน โดยคณะรัฐมนตรีมีมติและเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546 เห็นชอบให้รวมเงินทุน และกองทุนหมุนเวียนเป็นกองทุนเดียว โดยมีชื่อใหม่ว่า "กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน" และได้ประกาศมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2546

กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2546 ให้ความช่วยเหลือทั้งด้านหนี้สินและที่ดิน โดยวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อไถ่ถอนที่ดินจากการขายฝาก หรือ จำนอง ซึ่งสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะหลุดเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่น
2. เพื่อชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืม ซึ่งผู้กู้ยืมได้นำเอกสารสิทธิในที่ดิน เช่น โฉนด หรือ น.ส.3 ก. หรือ น.ส.3 ให้เจ้าหนี้อยึดถือไว้เป็นประกัน และที่ดินนั้น จะหลุดเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่น
3. เพื่อซื้อคืนที่ดินที่ได้สูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไป เนื่องจากการนำที่ดินไปขายฝาก หรือจำนอง หรือการกู้ยืม (นับแต่วันที่สูญเสียสิทธิ หรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปไม่เกิน 1 ปี กรณีเกินกว่า 1 ปี แต่ไม่เกิน 3 ปี จะต้องเป็นกรณีที่ผู้กู้ยืมยังทำกินอยู่ในที่ดินแปลงดังกล่าว)
4. เพื่อซื้อที่ดินตามสิทธิแห่งกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
5. เพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพของผู้กู้ยืม

ผู้มีสิทธิขอความช่วยเหลือต้องเป็นเกษตรกรที่ยากจน หรือ ผู้ยากจน หรือ บิดา มารดา หรือคู่สมรส หรือ บุตรของเกษตรกรที่ยากจนหรือผู้ยากจน หรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรที่ยากจน หรือ ผู้ยากจน ที่เป็นลูกหนี้กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

การอนุมัติเงินกู้กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2534 - 30 เมษายน 2552

31

ภาค	ผู้ขอกู้ (ราย)	จำนวนเงิน (บาท)	จำนวนที่ดิน		
	(ร้อยละ)		ไร่	งาน	ตรว.
<u>ภาคกลาง</u>	2,478 11.64	627,608,790.90	20,558	1	65.8
<u>ภาคเหนือ</u>	3,689 17.33	487,409,174.20	34,797	2	91.4
<u>ตะวันออกเฉียงเหนือ</u>	13,931 65.45	1,630,238,935.73	161,691	3	10.3
<u>ภาคใต้</u>	1,188 5.58	176,216,291.80	6,631	0	60.8
<b>รวม</b>	<b>21,286</b>	<b>2,921,473,192.63</b>	<b>223,677</b>	<b>6</b>	<b>228.3</b>

**สรุป** ตั้งแต่เริ่มใช้ระเบียบฯ ถึงวันที่ 30 เมษายน 2552 ได้อนุมัติให้เกษตรกรและผู้ยากจนกู้เงิน

จำนวนทั้งสิ้น 21,286 ราย จำนวนเงินที่อนุมัติ 2,921,473,192.63 บาท

จำนวนที่ดินที่ช่วยเหลือเนื้อที่ 223,679-0-28.3 ไร่

กชก.ได้มีการขยายขอบเขตการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยมีการออกระเบียบแก้ไขปรับปรุงอีกหลายฉบับเพื่อขยายวงเงินกู้ให้สูงขึ้น การจัดตั้งส่วนภูมิภาค โดยให้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (อชก.) ขึ้นอีก 5 คณะ คือ อชก.ส่วนกลาง อชก.กทม. อชก.เขต อชก.จังหวัด และ อชก.ส่วนอำเภอ รวมทั้งแก้ไขระเบียบ ข้อ 4 ให้เปิดรับหนี้ของเกษตรกรสมาชิกกองทุนฟื้นฟู ที่เป็นหนี้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ฯลฯ

## 2.แนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

แนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยได้ปรากฏชัดเจนขึ้นในปี 2518 โดยได้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นอยู่ภายใต้ความดูแลของกระทรวงการคลัง และมีกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นอยู่กับ ส.ป.ก. ทำหน้าที่บริหารกองทุน โดยมุ่งหวังที่จะขยายเป็นธนาคารที่ดินในอนาคต

ในเดือนพฤษภาคม 2521 จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธกส. เพื่อศึกษาสู่ทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ผลของการศึกษาเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นโดยอยู่ร่วมกับ ธกส. และได้นำร่าง พ.ร.บ.เสนอคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2522 ให้ปรับปรุง ร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.....และร่าง พ.ร.บ.ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.....ให้สอดคล้องกัน

เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2523 จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณา ด้านธนาคารที่ดินขึ้น โดยคณะกรรมการได้เสนอแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินเป็น 5 รูปแบบคือ

1. จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นเอกเทศแบบรัฐวิสาหกิจโดยสมบูรณ์
2. จัดตั้งขึ้นใน ธกส. โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ รวมกับ ธกส. โดยแท้จริง ทั้งเงินทุนและค่าใช้จ่าย และตั้งใน ธกส. แบบกึ่งอิสระ จาก ธกส. หรือเป็นส่วนหนึ่งของ ธกส. แต่แบ่งทุนและค่าใช้จ่ายเป็นคนละส่วนกัน
3. จัดตั้งจากกองทุน ส.ป.ก. ในลักษณะกึ่งราชการ กึ่งรัฐวิสาหกิจ
4. จัดตั้งเป็นรูปธรรมนามธรรม (ไม่มีตัวตน) หรือรูปแบบคณะกรรมการ โดยมี

ส.ป.ก. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ

5. เพิ่มอำนาจหน้าที่ ส.ป.ก. โดยไม่ต้องจัดตั้งอะไรใหม่ เพียงแต่ต้องพิจารณาแก้กฎหมาย และกำหนดนโยบายและมาตรการเสริมขึ้นใหม่

ในวันที่ 15 มิถุนายน 2525 คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้มีมติ ให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นโดยเร็วที่สุด โดยให้อยู่ภายใต้การบริหารงานของ ธกส. โดยให้ดำเนินการทั้งในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน และได้เสนอ คณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 คณะรัฐมนตรีรับหลักการ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติจึงได้มอบให้คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ศึกษา

### 2.1 เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องมีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

1. ปัจจุบันปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน เป็นปัญหาที่สำคัญและปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆ จากการศึกษาของโครงการศึกษาการถือครอง การใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน พบว่าที่ดินซึ่งมีการครอบครองโดยประชาชนทั่วประเทศมีประมาณ 120 ล้านไร่ และในที่ดินจำนวนนี้มากกว่า 90 เปอร์เซ็นต์กระจุกตัวอยู่ในมือของคนเพียง 10 เปอร์เซ็นต์ หรือประมาณ 6 ล้านคนเศษเท่านั้น ตัวเลขนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินในสังคมไทย เป็นปัญหาที่รุนแรงเนื่องจากที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตและต้นทุนทางสังคมได้ถูกครอบครองและผูกขาดอยู่ในมือของคนส่วนน้อยมิได้ถูกการกระจายอย่างเป็นธรรม ส่งผลให้คนจน คนชนชั้นกลางระดับกลางและเกษตรกรรายย่อยไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยได้อย่างเท่าเทียม

2. ที่ดินในประเทศไทยถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่เนื่องจากการเก็งกำไรที่ดินเพื่อรอการขายและที่ดินจำนวนหนึ่งติดภาระในการจำนองหรือใช้เป็นหลักทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้ เมื่อเกิดวิกฤติเศรษฐกิจที่ดิน



เหล่านั้นได้แปรสภาพเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) โดยในปี 2543 มีการสำรวจพบว่าที่ดินทั่วประเทศถูกทิ้งร้างหรือทำประโยชน์ไม่เต็มประสิทธิภาพ มากถึง 40 เปอร์เซ็นต์ หรือประมาณ 48 ล้านไร่ โดยหากนำที่ดินเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้น ในทางการเกษตรกรรมเพียง 15 เปอร์เซ็นต์ ก็จะทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจมากถึง 127,384 ล้านบาท

3. ที่ดินทำกินหลุดมือไปจากเกษตรกรรายย่อยเนื่องจากภาวะหนี้สิน จากความล้มเหลวในภาคการผลิตรวมถึงผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรีที่ส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรหลายชนิดในท้องตลาดราคาถูกลงทำให้เกษตรกรขายสินค้าได้ในราคาถูกลง ก่อให้เกิดภาวะหนี้สินเพิ่มมากขึ้น จากข้อมูลของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร (กฟก.) พบว่าในปี 2551-2552 มีเกษตรกรรายย่อยจำนวนกว่า 300,000 ราย เป็นหนี้กับสหกรณ์และสถาบันการเงินต่างๆ มีมูลหนี้รวมกันมากกว่า 6 แสนล้านบาท โดยนำที่ดินไปค้ำประกันการจำนองซึ่งมีพื้นที่รวมกันถึง 38 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 35 ของพื้นที่การเกษตรทั้งประเทศและมีภาวะเสี่ยงเนื่องจากกำลังเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องเพื่อยึดทรัพย์สินขายทอดตลาดกว่า 8 ล้านไร่

4. ปัญหาการขาดแคลนที่ดินและไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและคนยากจน จากตัวเลขการขึ้นทะเบียนคนจนทั่วประเทศของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) ในปี 2547 พบว่า มีคนจนและเกษตรกรรายย่อย มาขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับความช่วยเหลือด้านที่ดิน ทั้งหมด 4,800,000 ราย ผ่านการคัดกรอง (ใช้เกณฑ์รายได้ต่ำกว่า 20,000 บาทต่อปี) และยืนยันต้องการความช่วยเหลือ จำนวน 2,217,546 ราย จำแนกเป็น ไม่มีที่ดินทำกิน จำนวน 889,022 ราย มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ จำนวน 517,263 ราย มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ 811,279 ราย

5. การสูญเสียพื้นที่ซึ่งเหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรมเนื่องจากมีการใช้ที่ดินผิดประเภท จากรายงานของกรมพัฒนาที่ดิน ในปี 2543 พบว่ามีที่ดินประมาณ 30 ล้านไร่ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานและเหมาะสมสำหรับการทำนาปลูกข้าว ถูกใช้ผิดประเภทโดยมีการนำไปสร้างโรงงานอุตสาหกรรม รีสอร์ท บ้านจัดสรร สถานที่ราชการและสถานศึกษา ไปแล้วประมาณ 5 ล้านไร่ หรือประมาณ 1 ใน 6 ของพื้นที่ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

6. กองทุนต่างๆซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ถูกจัดตั้งขึ้นที่อยู่ภายใต้หน่วยงานของรัฐและวัตถุประสงค์และการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เนื่องจากขาดความเป็นเอกภาพ ขาดการประสานงานอย่างจริงจังระหว่างหน่วยงาน รวมถึงขาดการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ยังประสบกับภาวะความไม่ต่อเนื่องและชัดเจนทางนโยบายเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง

7. รัฐบาลภายใต้การนำของ ฯพณฯ ท่านอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้มีการแถลงนโยบายต่อรัฐสภาเกี่ยวกับการปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตร โดยระบุว่า รัฐบาลจะดำเนินการคุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน **จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน** และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร

## 2.2 ข้อเสนอแนะทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

จากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นคณะทำงานจึงได้มีข้อเสนอต่อแนวทางการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

- 1) เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญและนโยบายซึ่งรัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา รัฐบาลจึงควรเร่งรัดให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดย

ให้เป็นองค์กรอิสระ บริหารงานในรูปแบบองค์กรมหาชนและไม่แสวงหากำไร เพื่อเป็นเป็นกลไกพิเศษที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงที่ดินที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรของเกษตรกรรายย่อยรวมทั้งที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของคนจนและชนชั้นกลางระดับล่าง

- 2) รัฐบาลควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ..... มาตรา 8 ให้บัญญัติเพิ่มเติมโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างคืนเข้าคลังอย่างน้อยร้อยละ 2 เพื่อเป็นกองทุนสำหรับจัดตั้งและบริหารจัดการของธนาคารที่ดิน ซึ่งร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวอยู่ในระหว่างการยกร่างและเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.)
- 3) ให้ธนาคารที่ดินที่มีอำนาจหน้าที่ในการประกาศให้ที่ดินทำกินที่ได้มีการจัดหาผ่านกลไกของธนาคารที่ดิน เป็นพื้นที่คุ้มครองเพื่อเกษตรกร รวมถึงการสนับสนุนการอนุรักษ์และพัฒนาารูปแบบการเกษตรที่สอดคล้องกับนิเวศวิทยา ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น
- 4) เกษตรกรรายย่อย คนจนและชนชั้นกลางระดับล่างที่จะขอรับการสนับสนุนในการจัดหาที่ดินจากกองทุนธนาคารที่ดินจะต้องมีการรวมกลุ่มในรูปแบบนิติบุคคลเพื่อให้มีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันในลักษณะของกรรมสิทธิ์ร่วมหรือโฉนดชุมชน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการหลุดมือของที่ดินจากเกษตรกรรายย่อยและคนจน อีกทั้งเป็นการสนับสนุนให้เกิดความยั่งยืนในการถือครองที่ดิน
- 5) ในระยะเริ่มต้นให้รัฐบาลดำเนินการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดิน โดยการออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยนำเงินกองทุนต่างๆที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาเกษตรกรและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นทุนตั้งต้นและดำเนินการให้เกิดโครงการนำร่องเพื่อการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)
- 6) ในระยะยาวให้รัฐบาลผลักดันให้มีพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน เพื่อยกระดับกองทุนธนาคารที่ดินให้เป็นองค์กรมหาชน ที่มีการบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสนับสนุนให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

## ส่วนที่ 5

### ข้อเสนอจากคณะกรรมการศึกษาแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และการรองรับสิทธิที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน

#### 1) วิกฤตปัญหาที่ดินในประเทศไทย

สถานการณ์การถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยขึ้นอยู่กับตลาดการซื้อขายที่ดิน และการลงทุนในภาคอสังหาริมทรัพย์ โดยไม่มีการควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายราคาที่ดิน และการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเป็นระบบ การใช้ประโยชน์ที่ดินก็ยังไม่เป็นไปตามแผนการจัดการที่ดินและการวางผังเมืองของประเทศ ทั้งที่การรักษาความอุดมสมบูรณ์ของที่ดินจะทำให้มูลค่าของที่ดินสูง และส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจจากฐานของที่ดินได้อย่างเต็มที่ โดยเฉพาะอย่างยิ่งความอุดมสมบูรณ์ของทรัพยากรธรรมชาติบนฐานที่ดินนั้น ส่งผลต่อภาคการผลิตทางการเกษตร และสามารถพัฒนาเศรษฐกิจเป็นรายได้ของประเทศชาติและระดับครอบครัวได้อย่างยั่งยืน

ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด 320.7 ล้านไร่ โดยมีพื้นที่ทางการเกษตรประมาณ 170 ล้านไร่ มีพื้นที่ป่าไม้ 104.7 ล้านไร่ และการใช้ประโยชน์อื่นอีกจำนวนหนึ่ง พื้นที่ป่าไม้ลดลงอย่างต่อเนื่องจากเดิมร้อยละ 55 ของพื้นที่ของประเทศ นับแต่มีแผนพัฒนาเศรษฐกิจแห่งชาติฉบับที่ 1 มาจนถึงปี พ.ศ. 2551 จนเหลือเพียงประมาณร้อยละ 33 ในขณะที่พื้นที่ที่มีความเหมาะสมสำหรับการเพาะปลูกเพียง 168 ล้านไร่ หรือประมาณร้อยละ 53 ของพื้นที่ประเทศ แต่มีการใช้ที่ดินผิดประเภทและไม่เหมาะสมจำนวนมาก

สำหรับการใช้ที่ดินในเมือง ธุรกิจอสังหาริมทรัพย์เป็นปัจจัยสำคัญในการกำหนดการพัฒนาพื้นที่ทางกายภาพ ทำให้มีการเปลี่ยนพื้นที่เกษตรเป็นพื้นที่การพาณิชย์ และการท่องเที่ยว พื้นที่อุตสาหกรรม และพื้นที่เมือง หมู่บ้านจัดสรร ในขณะที่การจัดการสิ่งแวดล้อมยังไม่เป็นระบบ ทำให้ทำให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อมในพื้นที่ดังกล่าว

การกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินจะมีภาวะขึ้นลงและรวดเร็วในสถานะที่เศรษฐกิจ

เฟื่องฟูและมีการเก็งกำไรที่ดินที่เหมาะสมในการใช้ที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย อาคารพาณิชย์ และนันทนาการ การซื้อขายที่ดินได้ใช้กลไกของสถาบันการเงินในการปล่อยกู้ และการออกเอกสารสิทธิที่ดิน โดยขาดการตรวจสอบที่ดิน จึงทำให้มีการออกเอกสารสิทธิที่ดินอย่างผิดกฎหมาย และไม่มีการทำประโยชน์ที่ดิน ซึ่งทำให้สูญเสียมูลค่าของเงินที่ปล่อยกู้ในการลงทุนอสังหาริมทรัพย์จำนวนมาก

สถานการณ์วิกฤตปัญหาที่ดินดังกล่าวมาจากนโยบายของรัฐที่ส่งผลกระทบต่อการสูญเสียที่ดินของคนส่วนใหญ่ และก่อให้เกิดปัญหาการแย่งชิงที่ดินในที่ดินของรัฐและของเอกชน มีการละเมิดสิทธิในที่ดินของชุมชนและประชาชน ซึ่งทำให้เกษตรกรรายย่อย และประชาชนทั่วไปต้องเผชิญกับปัญหาความไม่มั่นคงในที่ดินทำกิน และมีผลทำให้เกิดการทำลายทรัพยากรธรรมชาติ

## สาเหตุแห่งปัญหาที่ดินดังกล่าวสรุปได้ดังนี้<sup>4</sup>

**1) นโยบายของรัฐที่ส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่**  
 ซึ่งมีการดำเนินการคู่ขนานกันไป และสร้างปัญหาความขัดแย้งต่อสิทธิในที่ดิน และมีผลต่อการทำลายพื้นที่เกษตรกรรม นโยบายเหล่านั้นได้แก่

นโยบายส่งเสริมการใช้ประโยชน์ที่ดิน	นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่
1) นโยบายการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อเปิดประเทศเข้าสู่การพัฒนาเศรษฐกิจ ด้วยการสร้างโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ถนน เขื่อน และเปลี่ยนพื้นที่เกษตรกรรมเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่เมือง การบริการท่องเที่ยว และพาณิชยกรรม และใช้นโยบายเวนคืนที่ดิน	1) นโยบายการเพิ่มพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้ได้อย่างน้อย 25 ของเนื้อที่ประเทศ จึงทำให้มีการขยายพื้นที่ป่าอนุรักษ์ เช่น อุทยานแห่งชาติ วนอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ เป็นต้น ซึ่งไม่ได้มีการตรวจสอบการถือครองที่ดินและทำประโยชน์ที่ดินมาก่อนในระดับพื้นที่ แต่ใช้ภาพถ่ายทางอากาศ จึงทำให้เกิดความขัดแย้งกับประชาชนที่ทำประโยชน์ในที่ดินมาก่อนการประกาศเขตป่าอนุรักษ์
2) นโยบายเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน และเอกสารสิทธิที่ดิน เพื่อสร้างหลักประกันให้บุคคลมีสิทธิในที่ดินอย่างมั่นคง โดยไม่มีการวางแผนการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม การควบคุมการเก็งกำไรซื้อขายที่ดิน และไม่มีมาตรการกระจายการถือครองที่ดิน จึงทำให้มีการกระจุกตัวการได้เอกสารสิทธิที่ดินสำหรับบุคคลที่เข้าถึงข้อมูลข่าวสารการพัฒนา อสังหาริมทรัพย์ และผู้มีอิทธิพลในท้องถิ่น	2) นโยบายความมั่นคงของประเทศ เพื่อควบคุมพื้นที่ทำกินและปกครองประชาชน เช่น นโยบายควบคุมพื้นที่ชายแดน และชนเผ่าบนพื้นที่สูง
3) นโยบายส่งเสริมการท่องเที่ยวที่กระตุ้นให้เกิดแย้งชิงพื้นที่ป่า พื้นที่ชายฝั่งทะเล มาเป็นพื้นที่อุตสาหกรรมท่องเที่ยว ซึ่งมีผลกระทบต่อการใช้ทรัพยากรที่ดินและทรัพยากรน้ำ	3) นโยบายการอนุรักษ์พื้นที่สาธารณประโยชน์ที่ไม่ให้ประชาชนมีส่วนร่วมตรวจสอบกำหนดแนวเขตให้ชัดเจน และสอดคล้องกับสถานการณ์การใช้ที่ดินในปัจจุบัน
4) นโยบายส่งเสริมการทำสวนป่าในที่ดินของรัฐเพื่อทำสวนป่าเชิงพาณิชย์ ซึ่งเป็นการทำลายทรัพยากรธรรมชาติและมีความขัดแย้งระหว่างสิทธิในที่ดินของประชาชนที่ทำประโยชน์ในพื้นที่ป่า	4) นโยบายการหวงห้ามที่ราชพัสดุไว้ให้กับหน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ โดยมีปัญหาการกำหนดแนวเขตทับซ้อนการทำประโยชน์ในที่ดินของประชาชน หรือการไม่อนุญาตให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในที่ราชพัสดุ หรือมีการให้เช่าทำประโยชน์ในระยะสั้น

<sup>4</sup> คณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, เลียงจากประชาชน การต่อสู้เพื่อสิทธิในที่ดิน กรณีร้องเรียน 2545 – 2550 และบทเรียนการตรวจสอบของคณะอนุกรรมการสิทธิในการจัดการที่ดินและป่า, สุนิ ไชยรส และศยามล ไกยูรวงศ์ บรรณาธิการ, สำนักงานคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ, กรุงเทพฯ, 2551, หน้า 57-59.

2) มาตรการทางกฎหมายและการใช้อำนาจของเจ้าหน้าที่รัฐ โดยยึดถือหลักการปกป้องที่ดินของรัฐ และประชาชนต้องมาพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ตลอดจนการให้ดุลพินิจแก่เจ้าหน้าที่รัฐในการดำเนินการ จึงทำให้เกิดปัญหาการคอร์รัปชัน และการเลือกปฏิบัติอย่างไม่เท่าเทียมและไม่เป็นธรรม กระบวนการแก้ไขปัญหาที่ดินของรัฐโดยสรุปมีดังนี้

2.1) กลไกของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ก.บ.ร.) ในการพิสูจน์ในที่ดิน และแก้ไขปัญหาคความขัดแย้งต่อสิทธิในที่ดิน แต่ปรากฏว่าการแก้ไขปัญหของ ก.บ.ร.ล่าช้า ก.บ.ร.ไม่สามารถชี้ขาดผลการพิสูจน์สิทธิในที่ดินหรือบังคับให้หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องปฏิบัติตามผลการชี้ขาดได้ เพราะไม่มีอำนาจตามกฎหมาย แต่ต้องประสานความร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้อง ซึ่งหน่วยงานของรัฐยังใช้แนวทางการพิสูจน์สิทธิ

2.2) การพิสูจน์สิทธิในที่ดินทุกประเภท ประชาชนไม่มีส่วนร่วมในทุกกระบวนการ การพิสูจน์สิทธิในที่ดินล่าช้า ทำให้ประชาชนในพื้นที่ไม่มีความมั่นคงในการทำประโยชน์ในที่ดิน และส่วนมากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน จากการใช้อำนาจตามกฎหมายของเจ้าหน้าที่รัฐ และหลายกรณีถูกเลือกปฏิบัติ

2.3) การให้เช่าที่ดินของรัฐในระยะเวลายาว และสัญญาเช่าไม่เป็นธรรม จึงทำให้คนที่ไม่มีเงินทุนจึงไม่มีสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน

2.4) กระบวนการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน โดยประชาชนไม่มีส่วนร่วมตรวจสอบ ทำให้นำไปสู่ขบวนการคอร์รัปชัน และพบว่ามีกรออกเอกสารสิทธิ์ที่ดินในที่ดินของรัฐอย่างผิดกฎหมาย ในขณะที่ประชาชนที่ทำประโยชน์มานานอยู่จริง กลับไม่ได้เอกสารสิทธิ์ที่ดิน

2.5) การหวงห้ามที่ดินไม่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ ในขณะที่หน่วยงานของรัฐไม่มีความจำเป็นในการใช้ที่ดิน เช่น กรณีปัญหาคความขัดแย้งระหว่างทหารกับประชาชน สถาบันการศึกษา องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือหน่วยงานของรัฐหวงห้ามไม่ให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ หรือที่ราชพัสดุ

## 2) ข้อเสนอแนวทางแก้ไขปัญหา

ที่ดินเป็นต้นทุนทางสังคมที่มีความสำคัญขั้นพื้นฐานต่อสิทธิในที่อยู่อาศัยและสิทธิในการทำกินอันมั่นคงของประชาชนและเกษตรกร ที่ดินเป็นฐานทรัพยากรที่สำคัญของการเป็นปัจจัยสี่ต่อการดำรงชีวิตของมนุษยชาติ เป็นฐานความมั่นคงทางอาหารที่สำคัญ เมื่อที่ดินในประเทศไทยนั้นไม่สามารถงอกเงยขึ้นมาได้ หากไม่มีการกระจายการถือครองที่ดินให้กับประชาชนอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม ก็จะนำไปสู่ความขัดแย้งและเป็นปัญหาความมั่นคงของชาติ

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 มาตรา 66 ด้รับรองสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการ และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ สิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน และมาตรา 85 รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนรัฐบาล นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลในด้านนโยบายภาคเกษตรและนโยบายที่ดิน ซึ่งให้ความสำคัญต่อการสร้างรายได้ให้แก่เกษตรกรและสร้างความมั่นคงทางอาหาร โดยการคุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมเพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว การทำให้เกษตรกรมีสิทธิการถือครองที่ดินที่มั่นคง

ดังนั้นการแก้ไขปัญหาดินจึงมีความจำเป็นอย่างเร่งด่วน ที่ผ่านมามีหลายฝ่ายมีการเสนอให้มีมาตรการทางกฎหมายต่อระบบภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจำกัดการถือครองที่ดิน เพื่อกระจายการถือครองที่ดิน การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม แต่ไม่ประสบผลสำเร็จ เนื่องจากสถานการณ์ทางการเมือง และรัฐบาลไม่

มั่นคง จึงทำให้มาตรการดังกล่าวไม่ได้ถูกนำมาปฏิบัติ ดังนั้นคณะทำงานศึกษาแนวทางการกระจายการถือครองที่ดิน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และการรองรับสิทธิที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน จึงมีข้อเสนอมาตรการระยะสั้น ซึ่งจะแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่อสิทธิในที่ดิน และเป็นการดำเนินการที่เกิดขึ้นได้จริงในระดับพื้นที่ โดยให้ประชาชนมีบทบาทสำคัญต่อการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม และการจัดการที่ดิน สำหรับมาตรการระยะยาวในทางนโยบายและกฎหมายยังมีความจำเป็นที่ภาครัฐต้องเร่งดำเนินการในการกระจายการถือครองที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อป้องกันมิให้การเปลี่ยนแปลงสภาพพื้นที่เกษตรกรรมอย่างรวดเร็วและไร้ทิศทาง

### มาตรการระยะสั้น

1) การจัดการที่ดินในรูปแบบของโฉนดชุมชน หมายความว่า การจัดการที่ดินโดยชุมชน ซึ่งมีความหลากหลายในรูปแบบการจัดการ ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับสภาพเงื่อนไขขององค์กรชุมชนในแต่ละพื้นที่ ระบบนิเวศ วัฒนธรรมของชุมชน และเงื่อนไขในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งต่อสิทธิในที่ดิน การจัดการที่ดินต้องเริ่มต้นจากแต่ละชุมชนที่รัฐธรรมนุญได้รับรองสิทธิชุมชน และให้บทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันกับชุมชน

ปัจจัยสำคัญในการจัดการที่ดินโดยชุมชนมีดังนี้

(1) ขอบเขตพื้นที่ที่ดินในการจัดการมีความแตกต่างกันในทางระบบนิเวศ และสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินและฐานทรัพยากรร่วมกัน มีทั้งรูปแบบของพื้นที่เขตการปกครอง พื้นที่หลายหมู่บ้าน หลายตำบล และพื้นที่ใช้ประโยชน์และจัดการร่วมกันได้จริง เนื่องจากสภาพพื้นที่และความสัมพันธ์ทางวัฒนธรรมมีความแตกต่างกันไปแต่ละกลุ่มชาติพันธุ์

(2) องค์กรชุมชนที่มีกระบวนการเรียนรู้ร่วมกัน และการควบคุมตรวจสอบกันเองอย่างสม่ำเสมอ ซึ่งองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงานของรัฐต้องส่งเสริมและสนับสนุนให้องค์กรชุมชนมีศักยภาพที่เข้มแข็ง ทั้งนี้รูปแบบขององค์กรชุมชนต้องมีความหลากหลายในรูปแบบของคณะกรรมการ สภา สหกรณ์ หรือร่วมกับ อบต. โดยตรง เป็นต้น เพื่อให้เกิดความยืดหยุ่นสอดคล้องกับศักยภาพขององค์กรชุมชน

(3) การสร้างกระบวนการเรียนรู้แลกเปลี่ยนอย่างสม่ำเสมอ ระหว่างองค์กรชุมชนและสมาชิกในชุมชนเพื่อให้เกิดการสื่อสารและแก้ไขปัญหาความขัดแย้งภายในชุมชน ตลอดจนการวางแผนการจัดการที่ดิน การสร้างกฎกติกาควบคุมการซื้อขายที่ดิน การออกกฎหมายภาษีที่ดินโดยร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยการตรวจสอบโครงการพัฒนาต่างๆที่จะกระทบต่อพื้นที่ป่าและพื้นที่เกษตรกรรม

(4) การทำฐานข้อมูลการถือครองที่ดิน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรของสมาชิกในชุมชน และการจัดการที่ดินของชุมชนในแปลงรวม เพื่อให้มีการตรวจสอบการควบคุมการซื้อขายที่ดิน ควบคุมการเข้าถึงทรัพยากรในที่ดินที่ชุมชนจัดการ โดยสมาชิกในชุมชนร่วมกันทำฐานข้อมูลแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชน ทั้งที่ครอบคลุมถึงที่ดินส่วนบุคคล ที่อยู่อาศัย ที่ดินทำการเกษตรกรรม และทำกิจกรรมอื่นๆ ที่สาธารณะที่ใช้ประโยชน์ร่วมกัน ป่าชุมชน จำนวนประชากรในชุมชน ซึ่งจะพบว่ามิผู้ไร้ที่ดิน และมีผู้ถือครองที่ดินจำนวนมากน้อยต่างกัน เพื่อเป็นฐานข้อมูลในการจัดการที่ดินของชุมชน และเป็นฐานข้อมูลของการกระจายการถือครองที่ดินและการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมในระดับประเทศ

(5) ลักษณะของสิทธิในการถือครองที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินต้องอยู่บนฐานของดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน และเคารพสิทธิของบุคคลและชุมชนร่วมกัน เพื่อเป็นแนวทางในการสร้างกฎกติกาควบคุมการใช้

ประโยชน์ที่ดินและการทำกิจกรรมในพื้นที่ของชุมชน ตลอดจนการวางแผนการใช้ที่ดิน และการวางผังเมืองของชุมชน

(6) ชุมชนร่วมกับ อปท. พัฒนาระบบภาษีและจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตรา ก้าวหน้า และการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม โดยให้มีธนาคารที่ดินในระดับพื้นที่เพื่อซื้อ ที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์มาจัดสรรที่ดินให้กับคนไร้ที่ดินในชุมชน และการสร้าง แรงจูงใจให้เกษตรกรมาทำเกษตรกรรม และร่วมรักษาพื้นที่เกษตรกรรม

2) การดำเนินการดังกล่าวให้เริ่มต้นในพื้นที่ของชุมชนที่มีความพร้อม นำ ร่องให้เห็นเป็นตัวอย่างแล้วจึงขยายผล โดยใช้มาตรการทางนโยบายมีมติคณะรัฐมนตรี รองรับ ระหว่างดำเนินการให้สรุปบทเรียนจากกรณีที่ทำสำเร็จ และดำเนินออกเป็น กฎหมายต่อไป

หากการจัดการที่ดินและฐานทรัพยากรโดยชุมชนดำเนินการได้ตามนี้ ประเทศไทยจะมีฐานข้อมูล การกระจายอำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม และการออก กฎหมายที่ส่งเสริมชุมชนท้องถิ่น ในการวางแผนทางการกระจายการถือครองที่ดิน และ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมที่มีผลปฏิบัติจริง ทั้งนี้กลไกในระดับชาติและระดับจังหวัด จึงมีความสำคัญที่ต้องมาจากหลายฝ่าย ให้เกิดการดำเนินงานร่วมกัน และมีการตรวจสอบ ถ่วงดุลอย่างโปร่งใส

### มาตรการระยะยาว

( 1) ให้มีมติคณะรัฐมนตรียกเลิกแนวทางการพิสูจน์สิทธิในที่ดิน เนื่องจากเป็น การสร้างปัญหาความขัดแย้ง แต่ให้ใช้แนวทางการส่งเสริมให้ชุมชนร่วมกับอปท. ทำ ฐานข้อมูลที่ดินร่วมกันเพื่อเป็นแนวทางการจัดการที่ดินโดยชุมชน การจัดเก็บภาษีที่ดิน โดยชุมชน การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมโดยชุมชน และการจัดตั้งธนาคารที่ดินโดย ชุมชน

(2) ให้มีนโยบายรับรองสิทธิในที่ดินให้กับประชาชนในการถือครองที่ดินอย่าง มั่นคงในรูปแบบของการจัดการที่ดินโดยชุมชน เพื่อเร่งแก้ไขปัญหาความขัดแย้งใน ที่ดิน โดยใช้ฐานข้อมูลจากการสำรวจสภาพความเป็นจริงของชุมชน

(3) ให้มีนโยบายตั้งกลไกในระดับชาติและระดับจังหวัด เพื่อมีบทบาทส่งเสริม สนับสนุนการดำเนินการตามข้อ 1 และการมีฐานข้อมูลในการออกกฎหมายที่เกี่ยวกับ การใช้มาตรการทางภาษีในการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจัดเก็บภาษีเพื่อ การคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม รวมทั้งภาษีสิ่งแวดล้อม ที่อยู่บนฐานของการกระจาย อำนาจให้ชุมชนท้องถิ่นร่วมจัดเก็บภาษี

(4) ให้มีนโยบายกำหนดเขตการใช้ที่ดิน (Zoning) ร่วมกับนโยบายด้านผัง เมือง โดยให้ อปท. ร่วมกับชุมชนมีส่วนร่วมพิจารณาเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ประโยชน์ ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ และมีการเก็บภาษีในอัตราที่สูงกับผู้ใช้ ประโยชน์ที่ดินที่ไม่สอดคล้องกับศักยภาพของพื้นที่ หรือมีการเปลี่ยนแปลงการใช้ ประโยชน์ที่ดินในเขตที่รัฐบาลลงทุนทำโครงการไปแล้วเช่น เขตชลประทาน เป็นต้น ให้มีการลดหย่อนภาษีที่ดินสำหรับพื้นที่เกษตรกรรม เพื่อสร้างแรงจูงใจให้ประชาชนมาทำ เกษตรกรรม

(5) สำรองตรวจสอบที่ดินที่อยู่ภายในเขตความรับผิดชอบขององค์กรปกครอง ส่วนท้องถิ่น ว่ามีที่ดินใดบ้างที่ปล่อยให้ทิ้งรกร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์เกินกว่า ๑๐ ปี เพื่อส่งเรื่องให้อธิบดีกรมที่ดินตรวจสอบและเพิกถอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครอง และพิจารณานำที่ดินนั้นไปจัดสรรให้แก่ผู้ยากไร้ขาดแคลนที่ดินต่อไป

(6) สนับสนุนงบประมาณในการสำรวจขอบเขตที่ดินของชุมชน เพื่อเป็นเครื่องมือ กลไกสำหรับการแก้ไขปัญหาาร่วมกัน เช่น งบประมาณการจัดหาแผนที่ ๑ : ๔๐๐๐ การรังวัดสำรวจที่ดิน การจับพิกัด GPS และสนับสนุนงบประมาณในการส่งเสริมการจัดการที่ดินโดยชุมชนทั้งในระดับชาติ ระดับจังหวัด และระดับท้องถิ่น

(7) จัดตั้งธนาคารที่ดินทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น โดยนำรายได้จากภาษีที่เก็บได้มาไว้ในธนาคาร ร่วมกับงบประมาณของรัฐที่สนับสนุนในธนาคารที่ดิน มาซื้อที่ดินเอกชนที่ไม่ใช่ประโยชน์ที่ดิน เพื่อนำมาปฏิรูปที่ดินให้แก่ประชาชนที่ไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย

(8) การดำเนินการออกกฎหมายที่แก้ไขปัญหาในระยะยาวที่เกี่ยวข้องกับข้อเสนอดังกล่าวทั้งกฎหมายภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า กฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม



## ส่วนที่ 6

### ข้อเสนอจากคณะกรรมการศึกษาแนวทางและจัดทำแผนปฏิบัติการนำร่องภายใต้ นโยบายรัฐบาลในพื้นที่เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย

#### ความนำ

โดยที่ชุมชนได้สูญเสียสิทธิในการครอบครองเหนือทรัพยากรธรรมชาติและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ เนื่องจากรัฐได้ดำเนินการออกกฎหมายประกาศสิทธิเหนืออาณาบริเวณที่ชุมชนเคยครอบครองอยู่ และโดยผลของกฎหมายดังกล่าวได้ทำให้การดำเนินวิถีชีวิตของคนในชุมชนที่ต้องพึ่งพาฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพต้องกลายเป็นความผิดกฎหมาย ส่งผลให้ความขัดแย้งระหว่างชุมชนกับหน่วยงานของรัฐเกี่ยวกับการจัดการและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ขยายตัวเพิ่มขึ้น

เมื่อรัฐธรรมนูญได้รับรองสิทธิให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงถือได้ว่าเป็นการคืนความเป็นธรรมให้แก่ชุมชนและเป็นการแก้ปัญหาความขัดแย้งระหว่างชุมชนและหน่วยงานของรัฐนั่นเอง ดังที่มาตรา ๖๖ ได้ระบุว่า “บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิม ย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณี ภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่น และของชาติ และมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน”

และเมื่อรัฐธรรมนูญรับรองสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรและสิ่งแวดล้อมแล้ว ย่อมเป็นหน้าที่ความรับผิดชอบของรัฐที่ต้องดำเนินการให้สิทธิชุมชนบังเกิดผลอย่างจริงจัง ดังที่มาตรา ๒๗ ได้กำหนดว่า “สิทธิและเสรีภาพที่รัฐธรรมนูญนี้รับรองไว้โดยชัดแจ้งโดยปริยายหรือ โดยคำวินิจฉัยของศาลรัฐธรรมนูญ ย่อมได้รับความคุ้มครองและผูกพันรัฐสภา คณะรัฐมนตรี ศาล รวมทั้งองค์กรตามรัฐธรรมนูญ และหน่วยงานของรัฐโดยตรงในการตรากฎหมาย การใช้บังคับกฎหมาย และการตีความกฎหมายทั้งปวง”

นอกจากนี้ รัฐธรรมนูญในหมวดแนวนโยบายพื้นฐานของรัฐเกี่ยวกับแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กำหนดในมาตรา ๘๕ รัฐต้องดำเนินการตามแนวนโยบายด้านที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดย “กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึงโดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น รวมทั้งจัดหา แหล่งน้ำ เพื่อให้เกษตรกรมีน้ำใช้อย่างพอเพียงและเหมาะสมแก่การเกษตร”

จึงถือเป็นหน้าที่ของรัฐในการดำเนินการกำหนดนโยบาย การตรากฎหมาย และจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดินให้สอดคล้องกับแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ ดังที่มาตรา ๗๕ ได้กำหนดว่า “บทบัญญัติในหมวดนี้เป็นเจตจำนงให้รัฐดำเนินการตรากฎหมาย และกำหนดนโยบายในการบริหารราชการแผ่นดิน ในการแถลงนโยบายต่อรัฐสภา คณะรัฐมนตรีที่จะเข้ารับบริหารราชการแผ่นดินต้องชี้แจง ต่อรัฐสภาให้ชัดแจ้งว่าจะดำเนินการใด ในระยะเวลาใด เพื่อบริหารราชการแผ่นดินให้เป็นไปตาม นโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ และต้องจัดทำรายงานแสดงผลการดำเนินการ รวมทั้งปัญหาและอุปสรรค เสนอต่อรัฐสภาปีละหนึ่งครั้ง” และมาตรา ๗๖ ได้กำหนดว่า “คณะรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนการบริหารราชการแผ่นดิน เพื่อแสดงมาตรการ และรายละเอียดของแนวทาง

ในการปฏิบัติราชการในแต่ละปีของการบริหารราชการแผ่นดิน ซึ่งจะต้องสอดคล้องกับ  
แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ”

ดังนั้น ในกรณีที่รัฐบาลได้กำหนดนโยบายการแก้ปัญหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกร ในรูป  
ของธนาคารที่ดิน หรือ ในรูปของโฉนดชุมชน ดังที่กำหนดว่า “คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่  
เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว  
เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกิน  
ให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่  
เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนด  
ชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร” นอกจากนี้จะเป็น  
การดำเนินการให้สิทธิการมีส่วนร่วมของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและ  
สิ่งแวดล้อมตามรัฐธรรมนูญให้บรรลุผลแล้ว ยังเป็นการ ดำเนินการตามแนวนโยบาย  
พื้นฐานของรัฐในการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมตามรัฐธรรมนูญอีก  
ด้วย

### **นิยามหรือความหมายโฉนดชุมชน**

โฉนดชุมชน เป็นรูปแบบการบริหารจัดการของการใช้สิทธิของชุมชนในการจัดการ  
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมตามมาตรา ๖๖ ของรัฐธรรมนูญ ซึ่งเป็นสิทธิรวมหมู่  
ของชุมชนในการจัดการการครอบครองที่ดินและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดิน  
เพื่อสร้างความมั่นคงในการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน และเป็นการ  
รักษาพื้นที่เกษตรในการผลิตพืชอาหารในการสร้างความมั่นคงด้านอาหาร โดยการเลือก  
รูปแบบการผลิตที่สอดคล้องกับ ภูมิปัญญาท้องถิ่นและระบบภูมินิเวศ รวมทั้งการดูแล  
รักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุล

### **องค์กรชุมชนการจัดการที่ดิน**

การจัดการที่ดินโดยชุมชน จำเป็นต้องมีการจัดตั้งองค์กรเพื่อทำหน้าที่จัดการหรือมี  
วิธีการจัดการร่วมกันในนามของชุมชน ซึ่งเป็นการแสดงความมีตัวตนของชุมชนต่อรัฐ  
และสังคม ทั้งนี้ รูปแบบการจัดองค์กรหรือการจัดการไม่จำกัดอย่างใดอย่างหนึ่งขึ้นอยู่กับ  
ลักษณะเฉพาะของแต่ละชุมชน อาจจะเป็นนิติบุคคลหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้  
เนื่องจากบุคคลในชุมชนมีเสรีภาพในการรวมตัวกันเป็นรูปแบบใดก็ได้ดังที่รัฐธรรมนูญ  
มาตรา ๖๔ ได้รับรองไว้ว่า “บุคคลย่อมมีเสรีภาพในการรวมกันเป็นสมาคม สหภาพ  
สหพันธ์ สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร องค์การเอกชน องค์การพัฒนาเอกชน หรือหมู่คณะอื่น”

### **การบริหารจัดการที่ดิน**

การจัดทำฐานข้อมูลการถือครองที่ดิน โดยสมาชิกในชุมชนร่วมกันทำฐานข้อมูล  
และแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชน โดยครอบคลุมถึงที่ดินส่วนบุคคล  
ที่อยู่อาศัย ที่ดินทำการเกษตรกรรม และทำกิจกรรมอื่นๆ ที่สาธารณะที่ใช้  
ประโยชน์ร่วมกัน หรือป่าชุมชน รวมทั้งการวางแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดิน  
โดยการคำนึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเองและรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

### **การกำหนดกฎกติกา ของชุมชน**

การกำหนดกฎกติกาของชุมชน ซึ่งเป็นระเบียบข้อบังคับที่ชุมชนกำหนดร่วมกัน  
ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น การ  
กำหนดสิทธิและหน้าที่ของผู้ใช้ประโยชน์ในที่ดิน การกำหนดความสัมพันธ์

ระหว่างสิทธิชุมชนและสิทธิของบุคคล การกำหนดกลไกการควบคุมกำกับให้เป็นไปตามข้อตกลงของชุมชน การกำหนดรูปแบบการทำเกษตรในรูปแบบเกษตรกรรมยั่งยืน การกำหนดการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การกำหนดความสัมพันธ์กับหน่วยงานรัฐหรือองค์กรปกครองท้องถิ่น

### ขั้นตอนการการดำเนินการพื้นที่นาร่อง

**๑.ขั้นการได้มาซึ่งที่ดิน** จะต้องกำหนดจากลักษณะของที่ดินที่ชุมชนครอบครองอยู่ และประสงค์จะดำเนินการเป็นพื้นที่นาร่อง เนื่องจากที่ดินแต่ละประเภทที่ชุมชนครอบครองอยู่ตกอยู่ภายใต้การบังคับของกฎหมายและหน่วยงานของรัฐที่แตกต่างกัน กระบวนการได้มาซึ่งที่ดินย่อมมีความแตกต่างกันด้วย เช่น ที่ดินในเขตป่าควรมีการกันเขตในพื้นที่ดังกล่าวมาให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาดำเนินการจัดการที่ดินร่วมกับชุมชน หรือการกันเขตพื้นที่มาให้ชุมชนดำเนินการจัดการด้วยชุมชนเอง ที่ดินเอกชนควรให้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนำเงินจากกองทุนปฏิรูปที่ดินมาจัดซื้อมาดำเนินการร่วมกับชุมชน ซึ่งจะต้องดำเนินการเสนอทางเลือกในการได้มาซึ่งที่ดินโดยชัดเจน

**๒.ขั้นการดำเนินการของพื้นที่นาร่อง** จะต้องกำหนดเงื่อนไขการสนับสนุนการดำเนินการบริหารจัดการขององค์กรชุมชน ทั้งในด้านเงินทุน องค์ความรู้ หรือความสนับสนุนจากหน่วยงานของรัฐ

**๓.ขั้นการขยายผล** จะต้องกำหนดให้มีหน่วยงานหรือคณะบุคคล เพื่อทำหน้าที่ในจัดทำหรือการปรับปรุงกฎหมายเพื่อรองรับสิทธิการจัดการที่ดินโดยชุมชนหรือโฉนดชุมชน และต้องจัดทำกฎหมายให้แล้วเสร็จภายในระยะเวลาไม่เกินหกเดือน

### พื้นที่นาร่องโฉนดชุมชนของเครือข่ายปฏิรูปที่ดิน

ลักษณะพื้นที่นาร่องประกอบด้วย ที่ดินของสำนักงานปฏิรูปที่ดิน ที่ดินในเขตป่า ที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินราชพัสดุ ที่ดินเอกชน ที่สวนป่า และชุมชนแออัด

**ภาคเหนือ** จำนวน 13 พื้นที่ ประกอบด้วย บ้านกลาง หมู่ที่ 5 ตำบลบ้านดง อำเภอแม่เกาะ จังหวัดลำปาง บ้านแพะใต้ อยู่หมู่ 7 ต.หนองล่อง อ.ป่าซาง จ.เชียงใหม่ บ้านท่ากอม่วง ต.หนองปลาซวย อ.บ้านโฮ้ง จ.ลำพูน หมู่บ้านน้ำปุก หมู่ที่ 1 ตำบลขุนควรว อำเภอปง จังหวัดพะเยา บ้านแม่หมี หมู่ 6 ตำบลหัวเมือง อำเภอเมืองปาน จังหวัดลำปาง บ้านสมานมิตร หมู่ 1 ต. ดอนศิลา อ. เวียงชัย จ. เชียงราย บ้านสันกลาง หมู่ที่ 9 ตำบลป่าแดง อำเภอเมือง จังหวัดแพร่ บ้านโป่ง ต.แม่แฝก อ.สันทราย จ.เชียงใหม่ บ้านหินลาดใน หมู่ 7 ต.บ้านโป่ง อ.เวียงป่าเป้า จ.เชียงราย บ้านหัวฝาย หมู่ที่ 10 ต.ศรีดงเย็น อ.ไชยปราการ จ.เชียงใหม่ บ้านหนองขาวกลาง ตำบลห้วยปูลิง อำเภอเมือง จังหวัด แม่ฮ่องสอน บ้านแม่อมกิ ตำบลแม่วะหลวง อำเภอท่าสองยาง จังหวัดตาก บ้านหนองห้า หมู่ ๘ ตำบลบัวใหญ่ อำเภอนาน้อย จังหวัดน่าน

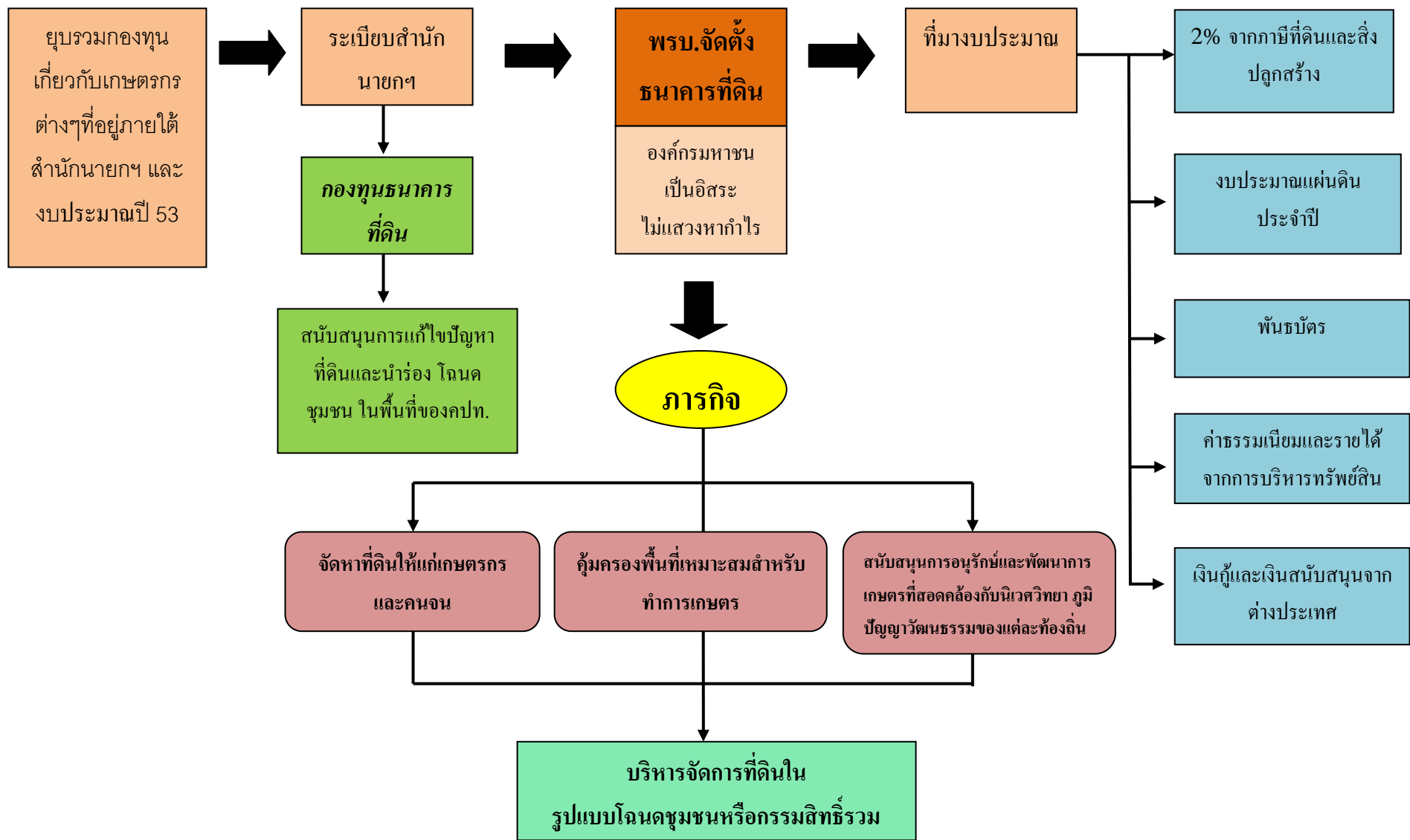
**ภาคใต้** จำนวน 5 พื้นที่ ประกอบด้วย บ้านห้วยครก หมู่ 4, บ้านท่ายูง หมู่ 5, ตำบลตะพาน อ.ศรีบรรพต จ.พัทลุง และบ้านทับเขือ-ปลักหมู หมู่ 1 ต.ช่อง อ.นาโยง จ.ตรัง และหมู่ 1 ต.บ้านนา อ.ศรีนครินทร์ จ.พัทลุง บ้านคลองไทร บ้านไทรงาม ตำบลไทรทอง อ.ชัยบุรี จ.สุราษฎร์ธานี และบ้านสันติพัฒนา ต.บางสวรรค์ อ.พระแสง จ.สุราษฎร์ธานี

**ภาคอีสาน** จำนวน 9 พื้นที่ ประกอบด้วยพื้นที่สัญญาเช่า ต.ลำนางรอง อ.โนนดินแดง จ.บุรีรัมย์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดง บ้านห้วยระหงส์ ต.ปากช่อง อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าภูผาแดง บ้านห้วยกลท่า ต.ปากช่อง อ.หล่มสัก จ.เพชรบูรณ์ อุทยานแห่งชาติน้ำหนาวตำบลโคกมน อ.น้ำหนาว จ.เพชรบูรณ์ ที่สาธารณะทุ่งข่าเสี้ยว ต.สระโพนทอง อ.เกษตรสมบูรณ์ จ.ชัยภูมิ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าผาผึ้ง ต.ทุ่งลุยลาย อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ ที่สาธารณะดงกลาง ต.ดงกลาง อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ ที่สาธารณะดอนฮ้างเกลือ ต.บึงเกลือ อ.เสลภูมิ จ.ร้อยเอ็ด และ ที่สาธารณะดอนหนองโมง-หนองกลาง บ้านเขวาโคก ต.สระบัว อ.ปทุมรัตน์ จ.ร้อยเอ็ด

**ภาคกลาง** จำนวน 2 พื้นที่ ประกอบด้วย สหกรณ์เช่าที่นาคลองโยง จ.นครปฐม และ สหกรณ์เช่าที่นาพิชัยภูเบนทร์ จ. อุตรดิตถ์

**สล้ม** จำนวน 1 พื้นที่ ชุมชนเพิ่มสิน กรุงเทพมหานคร

### ขั้นตอนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน



---