



รายงาน

ของ

คณะกรรมการการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
สภาปฏิรูปแห่งชาติ

เรื่อง วาระปฏิรูปที่ ๑๑ ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน

ฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักกรรมการ ๓

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

ด่วนที่สุด

ที่ (สปข) ๒๕๕๗/๒๕๕๗

(สำเนา)

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองโน เขตดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๘

เรื่อง รายงานการพิจารณาของคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กราบเรียน ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จำนวน ๑ ชุด

ตามที่ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๗/๒๕๕๗ วันอังคารที่ ๑๑ พฤศจิกายน ๒๕๕๗ ได้มีมติตั้งคณะกรรมการวิสามัญประจำสภาปฏิรูปแห่งชาติ ตามข้อบังคับการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ข้อ ๘๐ และให้คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมมีอำนาจหน้าที่ ศึกษา วิเคราะห์ จัดทำแนวทางและข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สัมฤทธิ์ผล รวมทั้งมีอำนาจหน้าที่อื่นตามที่สภามอบหมาย โดยมีกรรมการประกอบด้วย

๑. นายปราโมทย์ ไม้กลัด	ประธานกรรมการ
๒. นางตรึงใจ บุรณสมภพ	รองประธานกรรมการ
๓. นายสุวัช สิงห์พันธุ์	รองประธานกรรมการ
๔. นางอรพินท์ วงศ์ชุมพิศ	รองประธานกรรมการ
๕. นายวิวัฒน์ ศัลยกำธร	รองประธานกรรมการ
๖. นายเกษมสันต์ จิณณาโส	รองประธานกรรมการ
๗. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์	รองประธานกรรมการ
๘. นายธรรณ อารังนาวาสวัสดิ์	โฆษกกรรมการ
๙. นายอุทัย สอนหลักทรัพย์	กรรมการ
๑๐. นายธวัช สุวตัมภู	กรรมการ
๑๑. นายณรงค์ศักดิ์ อังคะสุวพลา	กรรมการ
๑๒. นายสยามพร ลิ้มไทย	กรรมการ
๑๓. นายดำรงค์ พิเดช	กรรมการ
๑๔. พลเอก ธวัชชัย สมุทรสาคร	กรรมการ
๑๕. นายประเสริฐ วัลย์วิวรรณ์	กรรมการ
๑๖. นายเดชฤทธิ์ ปัญจะมูล	กรรมการ
๑๗. นายประทวน สุทธิอำนวยเดช	กรรมการ
๑๘. นายชาติ เอียดสกุล	กรรมการ
๑๙. นายเกรียงไกร ภูมิเหล่าแจ้ง	กรรมการ
๒๐. นายจรัส สุทธิกุลบุตร	กรรมการ
๒๑. นายบัญญัติ เศรษฐศิริโรจน์	กรรมการ
๒๒. นายสุชาติ นวกวงษ์	เลขานุการคณะกรรมการ
๒๓. นางทิฆัมพร กองสอน	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ
๒๔. นายหาญณรงค์ เยาวเลิศ	ผู้ช่วยเลขานุการคณะกรรมการ

บัดนี้คณะกรรมการฯ ได้ดำเนินการพิจารณาศึกษาเรื่อง ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน
วาระการปฏิรูปที่ ๑๑ เสร็จแล้ว จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดนำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติเพื่อพิจารณา
และเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดินให้มีความสมบูรณ์และเกิดผลในการปฏิบัติ
อย่างเป็นรูปธรรมต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

(ลงชื่อ) ปราโมทย์ ไม้กลัด

(นายปราโมทย์ ไม้กลัด)

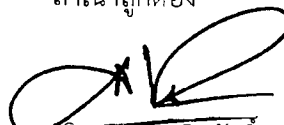
ประธานกรรมการปฏิรูป
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สำนักกรรมการ ๓

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๖๕ ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๔

โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๔

สำเนาถูกต้อง



(นายสาธิต ประเสริฐศักดิ์)

ผู้อำนวยการสำนักกรรมการ ๓

สารบัญ

หน้า

ส่วนที่ ๑

รายงานคณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาปฏิรูปแห่งชาติ	๑
เรื่อง วาระปฏิรูปที่ ๑๑ : ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน	
๑ หลักการและเหตุผล	๑
๒ ความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน	๑
๓ วัตถุประสงค์ของการศึกษา	๒
๔ ผลสัมฤทธิ์	๒
๕ วิธีการศึกษา	๒
๖ ประเด็นการศึกษาและข้อเสนอเชิงปฏิรูป	๔
๗ ข้อเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ	๘
กรอบแนวความคิดรวบยอดการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน	๙

ส่วนที่ ๒

รายงานผลการศึกษาเรื่อง การปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน	
บทที่ ๑ สถานภาพและปัญหาที่ดินของประเทศไทย	๑๐
บทที่ ๒ นโยบายของรัฐกับการจัดการที่ดิน	๑๘
บทที่ ๓ ข้อเสนอในเชิงปฏิรูป	๒๗
๑. โฉนดชุมชน	๒๗
๒. ธนาคารที่ดิน	๓๑
๓. ป่าชุมชน	๓๕
๔. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๔๓
๕. แผนที่กลาง	๔๔

ภาคผนวก

- การดำเนินการโครงการป่าชุมชนของกรมป่าไม้	๔๕
- การจัดการดูแลรักษาป่าชุมชนบ้านแม่กืตหลวง อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก	๕๕

ส่วนที่ ๑

รายงานคณะกรรมการปฏิรูป
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ

รายงาน

คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๑๑ : ปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน

๑. หลักการและเหตุผล

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสมบัติของชาติที่ประชาชนทุกคนควรได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม มีโอกาสและความเสมอภาคในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินโดยไม่มีความเหลื่อมล้ำ ทั้งนี้รัฐสมควรต้องบริหารจัดการให้การใช้ทรัพยากรที่ดินเป็นไปตามหลักการดังกล่าวอย่างมีประสิทธิภาพให้เกิดดุลยภาพระหว่างผลประโยชน์ของส่วนรวมและผลประโยชน์ของชุมชน ด้วยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชน การกำหนดสิทธิ หน้าที่ของชุมชน เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานภาครัฐในการจัดการทรัพยากรที่ดินอย่างยั่งยืน

๒. ความสำคัญของการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน

๒.๑ วิสัยทัศน์และอนาคตของประเทศไทย

จากข้อสรุปวาระการปฏิรูปที่สำคัญและแนวทางการบริหารจัดการของสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่นำเสนอโดยคณะกรรมการวิสามัญจัดทำวิสัยทัศน์และออกแบบอนาคตประเทศไทย ได้กำหนดวิสัยทัศน์ประเทศไทยและวางตำแหน่งในปี ๒๕๗๕ ไว้ว่าจะทำให้ประเทศไทย

- เป็นสังคมที่ยั่งยืน : ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรม
- มีการจัดการทรัพยากรที่นำไปสู่สังคมน่าอยู่มีความเอื้ออาทรและแบ่งปัน

๒.๒ หลักการสำคัญในร่างรัฐธรรมนูญ

ในการพิจารณาร่างบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญของคณะกรรมการร่างรัฐธรรมนูญจนถึงขณะนี้ มีหลักการสำคัญที่เกี่ยวกับการจัดการทรัพยากรซึ่งกำหนดไว้ในร่างรัฐธรรมนูญ ดังนี้

ตอนที่ ๓ สิทธิพลเมือง

มาตรา (๑/๒/๒)๓๕ ชุมชนย่อมมีสิทธิปกป้อง พื้นฟู อนุรักษ์ สืบสานและพัฒนาขนบธรรมเนียม และจารีตประเพณีศิลปวัฒนธรรม ภูมิปัญญาอันดีงามของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ

มาตรา (๑/๒/๒)๓๖ สิทธิของพลเมืองที่จะมีส่วนร่วมทั้งกับรัฐและชุมชนในการได้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและ ความหลากหลายของชีวภาพอย่างเป็นธรรม

หมวด ๒ แนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

มาตรา (๒/๒)๑๖ ทรัพยากรธรรมชาติเป็นสมบัติของชาติเพื่อประโยชน์สาธารณะ รัฐต้องบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติเพื่อประโยชน์สูงสุดของรัฐ ประชาชนและชุมชน ทั้งในระดับชาติและระดับท้องถิ่น

๓. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

เพื่อให้ได้ข้อเสนอการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรที่ดินของรัฐให้เกิดประโยชน์สูงสุด คือ

๓.๑ ลดความเหลื่อมล้ำในการครอบครองและใช้ประโยชน์ที่ดินระหว่างคนรวย (กลุ่มนายทุนและผู้มีอิทธิพล) กับประชาชนผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาส

๓.๒ ลดปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดินระหว่างหน่วยงานของรัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนและชุมชน

๓.๓ เสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนและชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน การป้องกันอนุรักษ์พื้นฟูอย่างยั่งยืน รวมทั้งส่งเสริมสิทธิของประชาชนและชุมชนที่เกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน

๔. ผลสัมฤทธิ์

๔.๑ ประชาชนผู้ยากไร้และผู้ด้อยโอกาส สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินตามสมควรแก่อัตภาพ แนวทางปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง ลดปัญหาช่องว่างรายได้ระหว่างคนรวยและคนจน แก้ปัญหาเกษตรกรเป็นหนี้สินจากการไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

๔.๒ กรณีพิเศษและความขัดแย้งเรื่องการบุกรุกและครอบครองที่ดินของรัฐ สามารถคลี่คลายลงได้นำไปสู่การเจรจาการประนีประนอมและลดคดีการฟ้องร้องที่ขึ้นสู่ศาล

๔.๓ ประชาชนและชุมชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติตามหลักการในร่างรัฐธรรมนูญที่ว่าด้วยสิทธิพลเมือง การมีส่วนร่วมและแนวนโยบายพื้นฐานแห่งรัฐ

๕. วิธีการศึกษา

ดำเนินการศึกษาโดยอาศัยอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการธิการ คณะอนุกรรมการ และคณะทำงาน ซึ่งได้มีการแต่งตั้งขึ้น ประกอบด้วย

๕.๑ คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบด้วย

๑. นายปราโมทย์ ไม้กลัด	ประธานกรรมการ
๒. นางตรึงใจ บุรณสมภพ	รองประธานกรรมการ
๓. นางอรพินท์ วงศ์ชุมพิศ	รองประธานกรรมการ
๔. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์	รองประธานกรรมการ
๕. นายวิวัฒน์ ศัลยกำธร	รองประธานกรรมการ
๖. นายสุวัช สิงห์พันธุ์	รองประธานกรรมการ
๗. นายเกษมสันต์ จิณณาโส	รองประธานกรรมการ
๘. นายธรรม์ อารังนาวาสวัสดิ์	โฆษกกรรมการ
๙. นายสุชาติ นวกวงษ์	เลขาธิการคณะกรรมการ
๑๐. นายหาญณรงค์ เยาวเลิศ	ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ
๑๑. นางทิฆัมพร กองสอน	ผู้ช่วยเลขาธิการคณะกรรมการ
๑๒. นายเกรียงไกร ภูมิเหล่าแจ้ง	กรรมการ
๑๓. นายจรัส สุทธิกุลบุตร	กรรมการ
๑๔. นายชาติ เอียดสกุล	กรรมการ
๑๕. นายณรงค์ศักดิ์ อังคะสุวพลา	กรรมการ

๑๖. นายดำรงดี พิเดช	กรรมการ
๑๗. นายเดชฤทธิ์ ปัญจะมูล	กรรมการ
๑๘. นายธวัช สุภูมิกุล	กรรมการ
๑๙. พลเอก ธวัชชัย สมุทรสาคร	กรรมการ
๒๐. นายบัณฑิต เศรษฐศิริโรตม์	กรรมการ
๒๑. นายประทวน สุทธิอำนาจเดช	กรรมการ
๒๒. นายประเสริฐ ศัลย์วิวรรณ์	กรรมการ
๒๓. นายสยมพร ลิ้มไทย	กรรมการ
๒๔. นายอุทัย สอนหลักทรัพย์	กรรมการ

๕.๒ คณะอนุกรรมการปฏิรูปการจัดการป่าไม้และที่ดิน ประกอบด้วย

๑. นายสุวิชัย สิงห์พันธุ์	ประธานอนุกรรมการ
๒. นางกานดา สนิทวงศ์ ณ อยุธยา	รองประธานอนุกรรมการ
๓. รองศาสตราจารย์ ชาลี นาวานุเคราะห์	รองประธานอนุกรรมการ
๔. นายอรุณพล เจริญชันษา	เลขานุการคณะอนุกรรมการ
๕. นายเอกชัย โชติยานนท์	อนุกรรมการ
๖. นางทิฆัมพร กองสอน	อนุกรรมการ
๗. นายดำรงดี พิเดช	อนุกรรมการ
๘. พลเอก ธวัชชัย สมุทรสาคร	อนุกรรมการ
๙. นายปกรณ์ ไก่แก้ว	อนุกรรมการ
๑๐. นายไมตรี ลิ้มชาติ	อนุกรรมการ
๑๑. นายเริงชัย ประยูรเวช	อนุกรรมการ
๑๒. รองศาสตราจารย์ รัตนวัฒน์ ไชยรัตน์	อนุกรรมการ
๑๓. นายสยมพร ลิ้มไทย	อนุกรรมการ
๑๔. นายสุชาติ นวกวงษ์	อนุกรรมการ
๑๕. นายประดิษฐ์ เจริญสุข	อนุกรรมการ

ที่ปรึกษาอนุกรรมการ

๑. นายกิตติศักดิ์ คณาสวัสดิ์
๒. นายชาลี เอียดสกุล
๓. นายเดชฤทธิ์ ปัญจะมูล
๔. นายธรณ์ อารังนาวาสวัสดิ์
๕. นายวิวัฒน์ ศัลย์กำธร
๖. นายอุทัย สอนหลักทรัพย์
๗. นายกิตติภัทร์ รุ่งธนเกียรติ
๘. นายกุลศักดิ์ โชติยปุตตะ
๙. ผู้ช่วยศาสตราจารย์ สุรเชษฐ์ เขษรุมาส
๑๐. นายธีรยุทธ สมตน
๑๑. นายวีระยุทธ วรรณเลิศสกุล

๕.๓ คณะทำงานการปฏิรูปที่ดินและการจัดการทรัพยากรที่ดิน ประกอบด้วย

๑. นายสุขุมพร ลิ้มไทย	ประธานคณะทำงาน
๒. นายประดิษฐ์ เจริญสุข	คณะทำงาน
๓. นายอภัย เจริญมิตร	คณะทำงาน
๔. นายกุลพัชร ภูมิใจรอด	คณะทำงาน
๕. นายสุรพล ศรีวีโรจน์	คณะทำงาน
๖. นางชุตินา ศูนย์ะคณิต	คณะทำงาน
๗. นางศุภกิจ สกลเสาวภาคย์	คณะทำงาน
๘. นายชัยวัฒน์ นวีภาพ	คณะทำงาน
๙. นางเปรมจิต สังขพงษ์	คณะทำงาน
๑๐. นายสมศักดิ์ แป้นถนอม	คณะทำงาน
๑๑. นายธีระยุทธ สมตน	คณะทำงาน
๑๒. นายวีระยุทธ วรรณเลิศสกุล	คณะทำงาน
๑๓. นายอรรถพล เจริญชันษา	คณะทำงานและเลขานุการ

ในการศึกษาของคณะกรรมการ คณะอนุกรรมการและคณะทำงาน โดยเชิญผู้แทนส่วนราชการ และหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องมาชี้แจงและให้ข้อมูล รวมทั้ง การเดินทางไปรับฟังความคิดเห็นและศึกษา สภาพปัญหาจริงในพื้นที่จากประชาชน ชุมชนและผู้แทนส่วนราชการในระดับพื้นที่

นอกจากนี้ ได้มีการสัมมนาเชิงปฏิบัติการกับคณะกรรมการชุดที่เกี่ยวข้องของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อมิให้เกิดความซ้ำซ้อนในประเด็นการศึกษาและการนำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ โดยมีคณะกรรมการ ปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนเป็นผู้ประสานการบูรณาการ

๖. ประเด็นการศึกษาและข้อเสนอเชิงปฏิรูป

๖.๑ สภาพปัญหา

ที่ดินเป็นทรัพยากรของชาติที่ควรบริหารจัดการภายใต้หลักการที่เป็นเจ้าของร่วมกันระหว่าง รัฐ – ชุมชน และประชาชน โดยคำนึงถึงประโยชน์ การอนุรักษ์ฟื้นฟูเพื่อให้คนส่วนใหญ่ของประเทศ ได้รับประโยชน์สูงสุด โดยเฉพาะผู้ยากจนและผู้ด้อยโอกาส แต่ในอดีตที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบันการจัดการ ทรัพยากรที่ดินของรัฐบาลระบบและแนวทางที่มีประสิทธิภาพเป็นผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำและไม่เป็นธรรม ในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน มีปัญหาหลักๆ ที่สำคัญหลายประการ ได้แก่

๖.๑.๑ ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือคนส่วนน้อย

จากตัวเลขในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ที่ดินของประเทศไทยที่มีเอกสารสิทธิตามกฎหมายประมาณ ๑๓๐ ล้านไร่ ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ในมือคนส่วนน้อย กล่าวคือ ร้อยละ ๑๐ ของคนทั้งประเทศเป็นผู้ถือครองที่ดิน มากกว่า ๑๐๐ ไร่ ส่วนที่เหลือร้อยละ ๙๐ เป็นผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่าหรือเท่ากับ ๑ ไร่เท่านั้น และตัวเลขในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ผู้ถือครองที่ดิน ๕๐ รายแรก จาก ๑.๔๖ ล้านราย ถือครองที่ดินร้อยละ ๑๐ ของที่ดิน ในกรุงเทพมหานครในขณะที่ตัวเลขปี พ.ศ. ๒๕๔๙ คริวเรือนในภาคเกษตรมากกว่าร้อยละ ๔๐ ไม่มีที่ดินเลย หรือถือครองที่ดินน้อยกว่า ๑๐ ไร่

๖.๑.๒ การถือครองที่ดินโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์

ซึ่งเกิดจากการซื้อขายที่ดินและการลงทุนในอสังหาริมทรัพย์ซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ จากข้อมูลในปี ๒๕๔๔ พบว่ามีที่ดินรกร้างว่างเปล่าไม่ได้ใช้ประโยชน์ถึง ๔๘ ล้านไร่

๖.๑.๓ จุดเปลี่ยนการถือครองที่ดิน

สิ่งที่ทำให้ที่ดินทำกินของเกษตรกรลดลงจากมือของเกษตรกรอย่างรวดเร็ว คือ การที่รัฐบาลในสมัยหนึ่ง (พลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ) ออกกฎหมายสำคัญ ๒ ฉบับที่เอื้อให้ต่างประเทศ เข้ามาลงทุนและครอบครองที่ดินทำกินเพื่อประกอบอุตสาหกรรม คือ พระราชบัญญัติส่งเสริมการลงทุน พ.ศ. ๒๕๒๐ และพระราชบัญญัติการนิคมอุตสาหกรรมแห่งประเทศไทย พ.ศ. ๒๕๒๒ ทำให้มีเงินลงทุนของต่างชาติเข้ามาลงทุนเกี่ยวกับที่ดินมากถึงร้อยละ ๕๐ ของการลงทุนทั้งหมด รวมทั้งการออกกฎหมายเกี่ยวกับการถือครองที่ดิน และกฎหมายเกี่ยวกับการเช่าอสังหาริมทรัพย์เพื่อการพาณิชย์กรรม และอุตสาหกรรม เพื่อให้คนต่างด้าวสามารถถือครองที่ดินเพื่อประกอบธุรกิจได้ นำไปสู่การกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน

๖.๑.๔ ปัญหาในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินของผู้ยากไร้

๑) การไร้กรรมสิทธิ์ ของผู้ที่ทำกินในที่ดินของรัฐทั้งพื้นที่ป่าไม้ ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ที่ราชพัสดุ และที่ดินในโครงการจัดที่ดินของรัฐ

๒) การไร้ที่ดินทำกิน ข้อมูลจากการขึ้นทะเบียนคนจนในปี ๒๕๕๗ พบว่า มีผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ๑.๓ ล้านราย และผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ ๑.๖ ล้านราย รวมทั้งสิ้นเกือบ ๓ ล้านราย

๓) กฎหมายเช่าที่ดิน

แม้รัฐจะพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยการออกกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ให้เกษตรกรสามารถเช่าที่ดินได้จากการที่ตนเองต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน แต่การที่ต้องเช่าที่ดินในอัตราที่สูงเกินสมควรนำไปสู่ปัญหาหนี้สินที่เพิ่มขึ้นจากการทำกินและหากจะต้องซื้อที่ดินจากเจ้าของก็ไม่สามารถแข่งขันกับราคาที่ดินในตลาดได้

๔) การบุกรุกที่ดินของรัฐ

ปัญหาดังกล่าวข้างต้น นำไปสู่การบุกรุกเพื่อทำกินในที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ และกลายเป็นความขัดแย้งระหว่างรัฐกับประชาชนอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการบุกรุกเข้าไปใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้และเขตอุทยานแห่งชาติ เกิดปัญหาการโต้แย้งสิทธิ และเป็นข้อพิพาทระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนมาอย่างยาวนานในหลายพื้นที่

๖.๒ ประเด็นสำคัญของการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรที่ดิน

ประเด็นสำคัญของการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรที่ดิน มีประเด็นหลักที่สำคัญ ๔ ประการ และแนวทางในการปฏิรูป ๕ แนวทาง ดังนี้

๑) ประเด็นลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดิน

แนวทางในการปฏิรูป ๒ แนวทาง คือ

- ระบบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร
- ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.

๒) ประเด็นสร้างสมดุลในการอนุรักษ์และฟื้นฟู

แนวทางการปฏิรูป ๑ แนวทาง คือ

- ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

๓) ประเด็นส่งเสริมสิทธิชุมชนและการมีส่วนร่วม

แนวทางในการปฏิรูป ๑ แนวทาง คือ

- ร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน พ.ศ.

๔) ประเด็นลดปัญหาข้อพิพาทระหว่างภาครัฐและภาคประชาชน

แนวทางในการปฏิรูป ๑ แนวทาง คือ

- การใช้แผนที่ดินกลาง ๑ : ๔,๐๐๐

๖.๓ สารสำคัญของ การปฏิรูปตามประเด็นและแนวทางต่างๆ

๑) ระบบการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

- ตรวจสอบข้อมูลการครอบครองและใช้ประโยชน์จากที่ดินในโครงการ สปก. ที่ดำเนินการไปแล้วจนถึงปัจจุบันว่ามีการเปลี่ยนแปลงการครอบครองและใช้ประโยชน์ผิดไปจากวัตถุประสงค์จำนวนเท่าใด
- ทวงคืนที่ดินซึ่งครอบครองโดยมิชอบกลับมาเป็นของรัฐ
- ดำเนินการจัดสรรที่ดินซึ่งทวงคืนมาได้ให้แก่เกษตรกรผู้ยากไร้เพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของการจัดสรรที่ดินในโครงการ สปก.

๒) ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.

- หลักการ ประเทศไทยมีประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันพบว่าเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนจำนวนมากขาดแคลนและไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินและที่ดินอยู่อาศัยอันเนื่องมาจากปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน รัฐจึงควรดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดิน เพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง และดำเนินการให้ประชาชนมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่ออยู่อาศัย

จึงสมควรให้มีกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นองค์กรสนับสนุนการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและที่ดินเพื่ออยู่อาศัยของคนจน

แนวทางการดำเนินการ

- กำหนดวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน
- แหล่งที่มาของงบประมาณกองทุน
- อำนาจหน้าที่ของธนาคารที่ดิน
- การบริหารจัดการธนาคารที่ดิน
- เงื่อนไขของเกษตรกรหรือคนยากจนในการได้มาซึ่งที่ดิน

๓) ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

หลักการ ให้มีกฎหมายป่าชุมชน เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ฟื้นฟูและพัฒนาสภาวะแวดล้อม โดยให้ราษฎรรวมตัวกันเพื่อจัดการ ดูแลรักษาและใช้ทรัพยากรป่าด้วยตนเองอย่างยั่งยืน ซึ่งจะทำให้ราษฎรมีความรู้สึกรู้สึกว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรป่า อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการช่วยรักษาระบบนิเวศธรรมชาติและสภาพแวดล้อมลดการทำลายป่าและเป็นการฟื้นฟูสภาพป่า

แนวทางดำเนินการ

- กำหนดวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งป่าชุมชน
- คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน
- คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด
- คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน
- หลักเกณฑ์ในการขอจัดตั้งป่าชุมชน
- หลักเกณฑ์ในการจัดการป่าชุมชน
- การควบคุมและกำกับ ดูแล
- บทกำหนดโทษ

๔) ร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชน พ.ศ.

หลักการ โดยที่บุคคลซึ่งรวมกันเป็นชุมชน ชุมชนท้องถิ่น หรือชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมย่อมมีสิทธิอนุรักษ์หรือฟื้นฟูจารีตประเพณีภูมิปัญญาท้องถิ่น ศิลปวัฒนธรรมอันดีของท้องถิ่นและของชาติและมีส่วนร่วมในการจัดการ การบำรุงรักษาและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติ ประกอบกับมีประชาชนจำนวนมากได้ครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐมาเป็นเวลายาวนานจากสาเหตุความไม่ชัดเจนของเขตที่ดิน ความยากจนและการไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย โดยที่ทางราชการไม่สามารถบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดหรืออพยพประชาชนเหล่านั้นออกจากที่ดินของรัฐได้ การปล่อยปัญหาทิ้งไว้จะทำให้ปัญหาลูกกลามมากขึ้นและอาจเกิดการขยายการครอบครองที่ดินของรัฐเพิ่มขึ้นอีก

ดังนั้น จึงควรนำหลักการสิทธิมนุษยชนมาใช้ร่วมกับการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้รัฐสามารถรักษาที่ดินของรัฐไว้ได้และส่งเสริมให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไขที่กำหนด โดยจัดการที่ดินในลักษณะกรรมสิทธิ์ร่วม ส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแล รักษาทรัพยากรธรรมชาติ

แนวทางดำเนินการ

- กำหนดลักษณะการรับรองสิทธิในรูปแบบโฉนดชุมชน
- กระบวนการยื่นคำขอ การพิจารณาและการอนุญาตโฉนดชุมชน
- คณะกรรมการโฉนดชุมชน
- คณะกรรมการชุมชน
- การเพิกถอนสิทธิ

๕) แผนที่กลาง มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐

- ปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของการทับซ้อนแนวเขตที่ดิน การบุกรุกที่ดินของรัฐเนื่องจากแนวเขตไม่ชัดเจน เกิดจากการที่หน่วยงานต่างๆ ของรัฐใช้แผนที่มาตราส่วนต่างกัน รัฐบาลจึงกำหนดนโยบายให้ทุกหน่วยงานของรัฐใช้แผนที่กลาง มาตราส่วนเดียวกัน ๑ : ๔,๐๐๐ ปัจจุบันอยู่ระหว่างดำเนินการปรับฐานข้อมูลให้ตรงกัน

- ควรเร่งรัดตรวจสอบแนวเขตที่ดินซึ่งเป็นแนวกันชนระหว่างที่ดินของประชาชนกับที่ดินของรัฐ โดยใช้แผนที่กลาง ๑ : ๔,๐๐๐ ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว เพื่อยุติความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่มีการพิพาทหรือการพิสูจน์สิทธิ

๗. การนำเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ

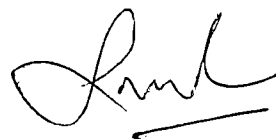
จากการสัมมนาเชิงปฏิบัติการร่วมกันระหว่างคณะกรรมการที่เกี่ยวข้อง โดยคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชนได้ตกลงแนวทางการนำเสนอเรื่องนี้ต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติในเชิงการบูรณาการ ดังนี้

- คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม นำเสนอวาระการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดินในภาพรวมตามกรอบแนวความคิดรวมยอด และผลการศึกษาเฉพาะเรื่องป่าชุมชนระบบ สปก. และแผนที่กลาง

- คณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส นำเสนอเฉพาะเรื่องโฉนดชุมชน

- คณะกรรมการปฏิรูปเศรษฐกิจ การเงินและการคลัง นำเสนอเฉพาะเรื่องธนาคารที่ดิน

คณะกรรมการจึงขอเสนอรายงานผลการพิจารณาศึกษาวาระการปฏิรูปที่ ๑๑ : การปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดินเสนอต่อสภาปฏิรูปแห่งชาติ เพื่อพิจารณาและเสนอแนะแนวทางในการปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน ให้มีความสมบูรณ์และเกิดผลในทางปฏิบัติอย่างถูกต้องและเป็นรูปธรรมต่อไป



(นายสุชาติ นวกวงษ์)

เลขานุการคณะกรรมการปฏิรูป
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กรอบแนวความคิดรวบยอด การปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน

การบูรณาการพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

ความขัดแย้งแนวเขตที่ดิน

การใช้ที่ดินทำกิน

ธนาคารที่ดิน

- จัดหาที่ดินเพื่อให้ประชาชน เกษตรกร และผู้ยากไร้ได้ใช้ประโยชน์บนที่ดิน
- สนับสนุนแหล่งทุน สินเชื่อในการพัฒนาที่ดิน
- บริหารจัดการที่ดินของรัฐ
- ร่าง พ.ร.บ.ธนาคารที่ดิน พ.ศ.

การจัดการที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.)

- สืบสวนการครอบครองที่ดินที่ผิดกฎหมาย
- สืบสวนการครอบครองที่ดินที่ใช้ผิดวัตถุประสงค์
- การนำที่ดินกลับมามีค่าเป็นการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

โฉนดชุมชน

- ใช้หลักการมีส่วนร่วม
- ห้ามจำหน่าย จ่าย โอน
- ประชาชนมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการ
- ร่าง พ.ร.บ.โฉนดชุมชน พ.ศ.



แผนทึกลาง

- การจัดทำแผนทึกลาง ๑ : ๕,๐๐๐
- ดำเนินการสำรวจแนวเขตใหม่
- เร่งรัดดำเนินการในพื้นที่แนวเขตกับชน

ป่าชุมชน

- ประชาชนช่วยดูแล รักษา และฟื้นฟู
- อยู่ในพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์
- ห้ามครอบครอง อยู่อาศัย และทำกินในพื้นที่ป่าชุมชน
- มีสิทธิและหน้าที่ตามกฎหมาย
- ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ.

ขาดมาตรการทางกฎหมาย

การถือครองที่ดินขนาดใหญ่

ที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่

ส่วนที่ ๒

รายงานผลการศึกษา

เรื่อง การปฏิรูปที่ดินและการจัดการที่ดิน

บทที่ ๑

สถานภาพและปัญหาที่ดินของประเทศไทย

ประเทศไทยมีพื้นที่ ๕๑๓,๑๑๕ ตารางกิโลเมตร หรือ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ (๑ ตร.กม. = ๒๒๕ ไร่) จำแนกได้ดังนี้

- ๑) ที่ดินมีเอกสารสิทธิ์ จำนวน ๑๒๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศไทย
- ๒) ที่ดินราชพัสดุ จำนวน ๘.๑ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒.๕ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศไทย
- ๓) ที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) ในที่ดินของรัฐที่ให้เกษตรกรเข้าใช้ประโยชน์ จำนวน ๓๓.๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๕ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศไทย

๔) พื้นที่อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ประกาศเป็นป่าอนุรักษ์ ปี ๒๕๕๓ รวมแล้วประมาณ ๗๑ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒๒ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศไทย

๕) พื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ยังไม่ได้หักเนื้อที่ทับซ้อนกับพื้นที่อนุรักษ์ต่างๆ) จำนวน ๖๔ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒๐ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศไทย

๖) พื้นที่อื่นๆที่ไม่ได้จำแนก ๑๗.๒ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๕ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศไทย

ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศไทย ๘๐% ถือครองที่ดินเฉลี่ยไม่ถึง ๑ ไร่ต่อคน ประชาชนจำนวนเพียง ๑๐% ถือครองที่ดินมากกว่า ๑๐๐ ไร่ต่อคน ที่ดินถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือใช้ประโยชน์ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของพื้นที่ มีจำนวนมากถึง ๗๐% ประเมินเป็นมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ๑๒๗,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี (มูลนิธิสถาบันที่ดินฯ, ๒๕๕๔) ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยนับรวมกว่า ๔.๒ ล้านปัญหา แบ่งเป็นคนไม่มีที่ดิน ๑.๓ ล้านคน มีที่ดินทำกินอยู่บ้างแต่ไม่พอทำกินแม้ในรูปแบบเศรษฐกิจพอเพียง ๑.๖ ล้านคน ขอเช่าที่ดินรัฐและครอบครองที่ดินรัฐอยู่ ๓ แสนคน รวมแล้วมีเกษตรกรและคนไร้ที่ดินในสังคมไทยที่มีปัญหาที่ดินทำกินไม่น้อยกว่า ๓.๒ ล้านครอบครัว (ข้อมูลการจดทะเบียนคนจน กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๗)

ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดิน มีแนวโน้มเพิ่มความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เพราะที่ดินมีจำกัด ประชากรเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง

จากการสำรวจและวิจัยเรื่องที่ดิน ล้วนชี้ให้เห็นชัดเจนว่าปัญหาที่ดินเป็นปัญหาที่คนทั่วประเทศเห็นว่าสำคัญ และวิกฤตสำหรับคนไทย แต่รัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ ไม่มีมาตรการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรม ทั้งที่มาตรา ๘๕ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๘ ด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่บัญญัติว่ารัฐมีหน้าที่กระจายการถือครองอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น

จากการศึกษาและทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินสามารถสรุปปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยเป็น ๗ ประเด็นปัญหาหลักได้แก่ ๑) การบุกรุกพื้นที่สงวน หวงห้ามของรัฐ ๒) ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน ๓) การกระจายการถือครองที่ดินทำกิน ๔) การไร้ที่ดินทำกิน ๕) การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือการใช้ที่ดินหรือการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ ๖) การถือครองที่ดินขนาดใหญ่

และ ๗) ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดิน โดยสภาพปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยในแต่ละประเด็นสรุป ได้ดังนี้

(๑) การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ปัจจุบันมีการบุกรุกพื้นที่ที่รัฐได้สงวนหรือหวงห้ามไว้จำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงจาก จำนวน ๑๗๑,๐๑๘,๑๒๕ ไร่ หรือ ร้อยละ ๕๓.๓๓ ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ในปี พ.ศ.๒๕๐๔ เหลือเพียง ๑๐๗,๖๑๕,๘๐๐ ไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๓.๔๔ ของพื้นที่ทั้งหมดประเทศใน พ.ศ.๒๕๕๑ จากการสำรวจข้อมูลการครอบครองพื้นที่ป่าไม้ของราษฎรโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ.๒๕๔๑ – ๒๕๕๑) พบว่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย มีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำกิน ๑๘๔,๗๑๐ ราย รวมเนื้อที่ทั้งสิ้น ๒.๒๓ ล้านไร่ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน จำนวน ๓๔๐,๐๐๐ ราย เป็นเนื้อที่ ๖.๔๐ ล้านไร่ ส่วนพื้นที่ป่าชายเลน มีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน จำนวน ๕,๔๒๖ ราย เป็นเนื้อที่ ๐.๑๒ ล้านไร่

นอกจากนี้ ที่ดินของรัฐที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี พ.ศ.๒๕๕๑ พบว่ามีการบุกรุกครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์คิดเป็นเนื้อที่ ๑,๑๕๔,๘๖๗ ไร่ ๓ งาน ๔๖ ตารางวา ในส่วนของที่ดินราชพัสดุ ที่กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์บริหารจัดการทั่วประเทศมีเนื้อที่ ประมาณ ๑๒.๕ ล้านไร่ ซึ่งอยู่ในความครอบครองของส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งสิ้น ๒๔ หน่วยงาน ข้อมูลจากการสำรวจโดยสำนักบริหารจัดการฐานข้อมูล ที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ พบว่าในที่ราชพัสดุแปลงสงวนหวงห้ามได้มีการบุกรุกครอบครองใช้ประโยชน์ของราษฎร จำนวน ๔๘ แปลง รวมเนื้อที่ ๕,๕๒๖,๖๙๘ ไร่ โดยเป็นที่ถูกบุกรุก จำนวน ๒,๑๒๐,๑๙๖ ไร่ (สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ราชพัสดุ ณ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓) สำหรับพื้นที่นิคมสร้างตนเองก็มีปัญหาเรื่องการบุกรุกพื้นที่เช่นกัน โดยในปี พ.ศ.๒๕๔๘ มีพื้นที่นิคมสร้างตนเอง ทั้งหมด ๖,๒๕๐,๕๕๔ ไร่ มีประชาชนบุกรุก ๑๓,๔๘๘ ราย รวมพื้นที่ที่ราษฎรบุกรุกประมาณ ๒๑๘,๕๑๑ ไร่ ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐให้แก่ผู้บุกรุกเข้าอยู่อาศัยและทำกินเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา แต่การดำเนินการดังกล่าวกลับเป็นการสนับสนุนให้มีการบุกรุกอย่างต่อเนื่อง การบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ยังผลต่อการเกิดภัยธรรมชาติที่รุนแรงยิ่งขึ้น ดังตัวอย่าง เช่น กรณีดินถล่มที่อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ และอำเภอท่าปลา จังหวัดอุตรดิตถ์ ที่สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

(๒) ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินรวมทั้งสิ้น ๑๙ ฉบับ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายเรื่อง ส่งผลให้มีแนวเขตที่ดินจำนวนมากที่ประกาศต่างกรรมต่างวาระ ประกอบกับแผนที่ที่แนบท้ายประกาศก็มีมาตราส่วนที่แตกต่างกัน จึงทำให้มีการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินและส่งผลให้มีข้อพิพาทเรื่องแนวเขตมาโดยตลอด ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติทั้งระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ ภาครัฐกับเอกชน และระหว่างภาคเอกชนด้วยกัน จากรายงานการร้องเรียนเรื่องที่ดิน และป่าไม้ระหว่างปี พ.ศ.๒๕๔๕ – ๒๕๔๘ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่ามีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ทั้งหมด ๑๘๗ เรื่อง ปัญหาส่วนใหญ่เนื่องจากเขตป่าไม้ทับที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนและปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์

(๓) การกระจายการถือครองที่ดิน ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย เกิดจากการที่มีที่ดินจำนวนจำกัด แต่ประชาชนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งจากการไหลทะลักของแรงงานและทุน จากประเทศอาเซียนตามสัญญาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทำให้เกิดความต้องการที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินมากขึ้น การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร ๑๓๐,๓๕๓,๓๐๙ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๖๕ ของพื้นที่ประเทศ เนื้อที่นอกการเกษตร ๙๑,๑๘๕,๗๐๑ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๔๓ ของพื้นที่ประเทศ และเนื้อที่ป่าไม้ ๙๙,๑๕๗,๘๗๘ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๙๒ ของพื้นที่ประเทศ พื้นที่ถือครองทางการเกษตรของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด จาก ๒๕.๖ ไร่ ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ.๒๕๓๕ เป็น ๒๓.๔๖ ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และในปี พ.ศ.๒๕๕๕ พบว่า มีครัวเรือน ในชนบทจำนวน ๔๕๑,๓๑๒ ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ.๒๕๕๐ และในปี พ.ศ.๒๕๕๕ พบว่า มีครัวเรือน ในชนบทจำนวน ๔๕๑,๓๑๒ ครัวเรือน ไม่มีที่ดินทำกิน

ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก (ปี พ.ศ. ๒๔๔๔) ถึงเดือน มิถุนายน พ.ศ.๒๕๕๑ มีจำนวน ๓๑,๐๒๒,๙๑๐ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑๒๗,๐๒๓,๒๖๘ ไร่ ประกอบด้วยโฉนด ที่ดิน ๒๖,๑๐๑,๑๖๔ แปลง น.ส.๓ ๑,๑๒๐,๒๕๒ แปลง และใบจอง ๑๕๖,๙๕๕ แปลง แต่ที่ดินดังกล่าวมิได้ กระจายอยู่กับคนส่วนใหญ่ของประเทศแต่กลับกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนบางกลุ่ม

การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินในประเทศไทย

ขนาดพื้นที่ดินในประเทศไทยทศวรรษ ๒๕๕๐

ประเภทที่ดิน	พื้นที่ (ล้านไร่)
ป่าสงวนแห่งชาติ	๑๔๔.๕๔ (๔๕%)
กรมที่ดิน	๑๓๐.๗๔ (๔๑%)
สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.)	๓๔.๗๖ (๑๑%)
ที่ดินราชพัสดุ	๙.๗๘ (๓%)
รวม	๓๑๙.๘๒

ร้อยละของผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินจำแนกตามขนาดการถือครอง ปี พ.ศ. ๒๕๕๕

๑. ร้อยละ ๕๐ ของผู้ถือครอง ถือครองไม่เกิน ๑ ไร่
๒. ร้อยละ ๒๒ ของผู้ถือครอง ถือครอง ๑ - ๕ ไร่
๓. ร้อยละ ๒๘ ของผู้ถือครอง ถือครอง มากกว่า ๕ ไร่

(๔) การไร้ที่ดินทำกิน การขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ.๒๕๔๗ มีผู้ที่มาลงทะเบียน เป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินรวม ๑,๐๐๓,๓๖๐ ราย เป็นผู้เช่าที่ดิน ๓๗๘,๐๗๗ ราย ยืมผู้อื่นทำกิน ๓๑๔,๐๙๐ ราย และเป็นผู้รับจ้างทางเกษตรจำนวน ๓๑๑,๑๙๓ ราย นอกจากนี้ยังมีผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่พอเพียง ต้องการที่ดิน ทำกินเพิ่มอีก ๑,๖๕๑,๙๒๒ ราย รวมผู้ที่มาลงทะเบียนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอทั้งสิ้น ๒,๙๕๕,๒๘๒ ราย จากนโยบายการจัดการหาที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินที่มีการดำเนินการ มาอย่างต่อเนื่องภายใต้ภารกิจของหลายหน่วยงาน โดยการจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์

รวมทั้งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ในสภาพความเป็นจริง ที่ดินที่นำมาจัดให้กับเกษตรกรมีสภาพไม่เหมาะสม และขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้วยเหตุผลว่างประมาณที่ได้รับมาในแต่ละปีไม่มากนัก การพัฒนาพื้นที่จึงเป็นไปได้ด้วยความล่าช้า ทำให้การดำรงชีวิตมีความยากลำบากส่งผลให้ราษฎรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินทำกินที่รัฐจัดให้ จนต้องกลับมาเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินเช่นเดิม นอกจากนี้ การดำเนินงานตามนโยบายจัดหาที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้กับประชาชน

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ได้มีมติในคราวประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม ๒๕๕๒ เห็นชอบแนวทางการปฏิบัติในการช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกร เรื่องที่ดินทำกิน ที่ในปัจจุบันได้มีการเรียกร้องขอที่ดินทำกินกับ ส.ป.ก. โดยตรง และผ่านหน่วยงานอื่นซึ่งมีจำนวนมากขึ้น ส.ป.ก. ได้มีประกาศสำนักการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ที่ประสงค์ขอรับการช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินสามารถยื่นคำร้องขอที่ดินทำกินได้ที่ ส.ป.ก. จังหวัดทุกแห่งทั่วประเทศ ซึ่งหลังจากที่มีประกาศให้เกษตรกรมายื่นคำร้องขอที่ดินทำกิน ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ปรากฏว่ามีผู้มายื่นคำร้อง จำนวนมากถึง ๓๗๐,๖๗๖ ราย และยังมีการมาขึ้นทะเบียนเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง

(๕) การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ กำหนดให้จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินตามมาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ไม่มีผลทางปฏิบัติ ทำให้มีการซื้อที่ดินไว้แล้วปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์ ปัญหาการครอบครองที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์นั้น อาจจะมาจากการเก็งกำไร หรือมีปัญหาจากการให้เช่าที่ดิน ซึ่งพบว่า ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐ มีพื้นที่นาร้าง จำนวน ๑.๑๙ ล้านไร่ เนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่ยอมให้เช่าที่ดิน เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในเรื่องระยะเวลาการเช่า และกฎหมายเอื้อประโยชน์ต่อผู้เช่ามากเกินไป

แนวทางการแก้ไขปัญหาการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน แบ่งออกเป็น ๒ มาตรการ คือ หนึ่ง มาตรการระยะสั้น โดยประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ประชาชนทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ทราบถึงผลดีผลเสียในการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน และ สอง มาตรการระยะยาว โดยการเร่งรัดให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยกฎหมายดังกล่าวเป็นมาตรการทางภาษี ซึ่งมีข้อกำหนดว่าเจ้าของที่ดินรายได้ได้ทำประโยชน์ที่ดินของตนแล้วจะเสียภาษีให้รัฐน้อยกว่าเจ้าของที่ดินซึ่งปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า แต่ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ

(๖) การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ การศึกษาการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ ของมูลนิธิสถาบันที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ พบว่า การถือครองที่ดินแปลงเดียวที่มีขนาดใหญ่ที่สุดที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่มีขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ ต่อแปลงนั้น มีร้อยละ ๒๙.๗๐ และขนาดที่ดินผืนใหญ่ที่เกิน ๕,๐๐๐ ไร่ต่อแปลง มีร้อยละ ๖.๓๐ ส่วนที่ดินประเภท น.ส.๓ ที่มีขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๑๔.๗ และที่ดินที่มีขนาดเกิน ๕,๐๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๕.๗ ที่ดิน ส.ค.๑ ที่มีขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๑๒.๐ และที่ดินที่มีขนาดเกิน ๕,๐๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๕.๐ ที่ดินมือเปล่าที่มีขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๒๙.๕ และที่ดินที่มีขนาดเกิน ๕,๐๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๔.๓ โดยเฉลี่ยแล้วที่ดินที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของแต่ละอำเภอที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดนั้นมีขนาด ๒๔๙.๘ ไร่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภท น.ส.๓ มีขนาด ๘๕.๘ ไร่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภท น.ส.ก.๓ก ๑๘๙.๔ ไร่

ที่ดิน ส.ค.๑ มีขนาด ๗๘.๓ ไร่ และที่ดินมือเปล่า ๒๒๙.๘ ไร่ ปัญหาการถือครองที่ดินขนาดใหญ่มีผลมาจากประเทศไทยไม่มีมาตรการในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินและการกำหนดอัตราภาษีแบบก้าวหน้านั่นเอง

ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า ปัญหาการขาดแคลนที่อยู่อาศัยและทำกิน ได้ส่งผลให้มีการบุกรุกทำลายป่ามากยิ่งขึ้น ทั้งจากราษฎรที่อยู่อาศัยในเขตป่ามาก่อนและราษฎรที่บุกรุกใหม่ จากการประเมินสถานการณ์ของหน่วยงานภาครัฐ ปรากฏพื้นที่ซึ่งมีการบุกรุกจำนวนมาก คือ

- | | |
|--------------------------|------------|
| - เป็นพื้นที่วิกฤตรุนแรง | ๑๒ จังหวัด |
| - เป็นพื้นที่วิกฤต | ๓๓ จังหวัด |
| - พื้นที่อื่นๆ | ๓๑ จังหวัด |

จะเห็นได้ว่าพื้นที่ซึ่งมีการบุกรุกอยู่ในชั้นวิกฤตมากกว่าครึ่งของประเทศ

(๗) ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดิน ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยมีทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยในระดับนโยบายยังไม่มียุทธศาสตร์เกี่ยวกับทิศทางในการบริหารจัดการที่ดินอย่างชัดเจน ขาดเป้าหมายทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การแก้ไขที่กำหนดขึ้นยังเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุหรือแก้ไขเฉพาะหน้ากับบุคคลบางกลุ่มที่มีการเรียกร้องมากกว่าการแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์ในระยะยาว และที่สำคัญประเทศไทยยังขาดแผนการใช้ที่ดินที่จะเป็นกรอบแนวทางการใช้ที่ดินของประเทศเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด ในระดับหน่วยงานปฏิบัติ มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน ขาดปัจจัยเกื้อหนุนการปฏิบัติงาน ขาดระบบข้อมูลแนวเขตพื้นที่ การถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพ มีระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลามาก ขาดการบริการที่ดินแก่ประชาชน

สาเหตุแห่งปัญหาที่เกิดขึ้น มาจากการที่มีหลายหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแก้ไขปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย และแต่ละองค์กรก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันไปและมีหลายฉบับ ทำให้ไม่สามารถนำมาเป็นองค์รวมในการแก้ไขปัญหาได้อย่างครอบคลุมถึงการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ

หน่วยงานของรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินโดยตรงและยังคงมีความสำคัญอยู่จนถึงปัจจุบัน ได้แก่ กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมธนารักษ์ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สำหรับกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการไม่มีผลการดำเนินงานเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

นอกจากนี้ยังมีองค์กรระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมีหลายหน่วย โดยในระยะแรกคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด ๒ ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ทำหน้าที่ในการวางนโยบายภาพรวมเกี่ยวกับที่ดินของประเทศ กำหนดนโยบายเกี่ยวกับที่ดินและการจัดที่ดินให้กับประชาชน สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ต่อมามีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับที่ดินออกมาใช้บังคับเพิ่มเติมและตั้งคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีกหลายชุด เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการที่ราชพัสดุ คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ และคณะกรรมการผังเมือง เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่างๆ และนโยบายที่ถูกจัดวางขึ้นไม่สอดคล้องไปในทางเดียวกัน

นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมามีแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดิน อย่างเช่น ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ หาทางที่จะแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ๗ ประเด็น คือ

๑. หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ขาดความเป็นเอกภาพ
๒. ทรัพยากรที่ดินและที่ดินเสื่อมโทรม อันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือการใช้ไม่เหมาะสม กับสมรรถนะของที่ดิน

๓. ขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน ทำให้การถือครองที่ดินกระจุกตัว มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร

๔. ขาดมาตรการทางภาษีที่จะทำให้มีการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

๕. มีผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยจำนวนมาก

๖. สิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับแตกต่างกัน

๗. เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างกัน

แต่การดำเนินการแก้ไขปัญหายังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจังและเป็นระบบ ในปัจจุบันปัญหาเรื่อง (๑) ยังมีผู้ไร้ที่ดินทำกินและไร้ที่อยู่อาศัยจำนวนมาก (๒) ยังมีผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ (๓) สิทธิในที่ดินที่ยังแตกต่างกัน (๔) การใช้ประโยชน์ในที่ดินไร้ข้อจำกัด (๕) การอนุรักษ์ป่าไม้ไม่ได้ผล มูลเหตุที่สำคัญมาจากความยุ่งยากในการบริหารจัดการปัญหาที่ดินซึ่งมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขาดการบูรณาการในการแก้ไขปัญหา มีหลายวิธีการ มีมุมมองที่ไม่เหมือนกัน ขาดผู้มีอำนาจตัดสินใจ ขาดความต่อเนื่องจึงเกิดปัญหาสะสมเพิ่มพูนปัญหาที่แก้ไขได้ยากขึ้นทุกวัน

การดำเนินการที่ผ่านมาแม้จะได้ตระหนักถึงความสำคัญของที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิตสำคัญสำหรับภาคการเกษตร แต่เกษตรกรและราษฎรไทยจำนวนหลายล้านคนก็ยังขาดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย การจัดที่ดินในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ โดยใช้งบประมาณของรัฐทำได้ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ จึงมีข้อเสนอให้จัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อให้เกษตรกรกู้ยืมไปซื้อที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ รัฐบาลในขณะนั้นได้ออกระเบียบให้มีเงินทุนหมุนเวียนเพื่อนำไปซื้อที่ดินโดยกรมสหกรณ์ที่ดินเป็นหน่วยดำเนินการ ต่อมา ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่มีบทบาทสูงในการผลักดันให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรและจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นในประเทศไทย ได้จัดทำข้อเสนออย่างเป็นทางการให้รัฐบาล จนมีผลให้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๘ ในสมัยรัฐบาลที่มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ให้จัดตั้งกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ควบคู่กับจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.) โดยให้อำนาจหลายประการ อาทิเช่น การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเกษตรกร การซื้อขายและรับจํานองที่ดิน พัฒนาที่ดิน จัดรูปที่ดินและพัฒนาแหล่งน้ำ การออกพันธบัตร โดยมีเป้าประสงค์ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเปลี่ยนจากมือเจ้าของที่ดิน (นายทุน) ให้เกษตรกร อย่างไรก็ตามตลอดเวลา ๓๗ ปีที่ผ่านมาการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ทำได้ในระดับหนึ่งแต่ยังไม่บรรลุเป้าหมายในเรื่องช่วยเหลือผู้ไร้ที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ซึ่งมีจำนวนมากมายังได้

สาเหตุและที่มาของความขัดแย้งในการจัดการที่ดิน

ความขัดแย้งในเรื่องบริหารจัดการที่ดินจะกล่าวโดยสังเขปได้ว่ามาจากสาเหตุ ๔ ประการ คือ

๑. นโยบายของรัฐไม่มีเอกภาพ

ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๔๗๕ ถึงปัจจุบัน มีรัฐบาลเข้ามาบริหารประเทศรวม ๕๕ คณะ แต่ละคณะต่างก็มีนโยบายในการบริหารจัดการที่ดินที่อาจจะคล้ายคลึงกัน เหมือนกันหรือแตกต่างกันโดยสิ้นเชิง จึงอาจจะกล่าวได้ว่าไม่มีแผนแม่บทที่ทุกหน่วยงานยอมรับและจะต้องปฏิบัติร่วมกันอย่างต่อเนื่องในลักษณะ **“หนึ่งนโยบาย หลายปฏิบัติ”** เมื่อมีการเปลี่ยนรัฐบาลบ่อยครั้งนโยบายที่กำหนดจึงมีหลายนโยบายทำให้ไม่มีเอกภาพ เมื่อนโยบายไม่มีเอกภาพและต่อเนื่องจึงมีความขัดแย้งเกิดขึ้น สละสมมาตามลำดับเวลา กรณีตัวอย่างก็คือการแก้ไขปัญหาคนที่เข้าทำกินและอยู่อาศัยในพื้นที่ป่าไม้ ซึ่งมีความพยายามที่จะแก้ไขโดยวิธีต่างๆ มากมาย ทั้งเป็นการลดความขัดแย้ง โดยวิธีประนีประนอม ให้อยู่อาศัยในที่เดิม โดยมีสิทธิทำกินหรือเช่า อีกด้านหนึ่งก็มีการจับกุมผู้ที่ทำกินในเขตป่าไม้ วิธีต่างๆ เหล่านี้อาจเกิดขึ้นเป็นบางช่วงเวลา แล้วมีการยกเลิกหรือเปลี่ยนแปลงวิธีปฏิบัติ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาลในช่วงเวลานั้น ปัญหาจากกฎหมายที่ประกาศใช้หรือบังคับใช้ใน **“พื้นที่เดียวกัน”** หลายฉบับเนื่องจากการกำหนดนโยบายของรัฐมีหลักเกณฑ์หลายหลักเกณฑ์ เช่น **“หลักเกณฑ์การใช้เวลา”** ซึ่งเป็นข้อกำหนดตามพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ให้มาแจ้งการครอบครองหากผู้ใดครอบครองที่ดินมาก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๔๙๗ ผู้นั้นก็สามารถขอกออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ ต่อมาพื้นที่ดังกล่าวได้ประกาศเป็น **“ป่าสงวนแห่งชาติ”** หรือ **“อุทยานแห่งชาติ”** ตามนโยบายอนุรักษ์โดยใช้ **“หลักเกณฑ์ทางวิชาการ”** ทับซ้อนลงบนพื้นที่บางส่วนที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินซึ่งตามข้อเท็จจริงพื้นที่ดังกล่าวจะต้องกันออก จึงทำให้พื้นที่ป่าไม้ของชาติมีผู้ถือครองที่ดินกระจัดกระจายอยู่โดยทั่วไป จนยากแก่การตรวจสอบแนวเขตและเป็นปัญหาว่ามีความถูกต้องมากน้อยเพียงใด

๒. ขาดเครือข่ายระบบข้อมูลที่ดิน

ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐ หน่วยงานของรัฐกับเอกชน และเอกชนกับเอกชน เรื่องที่ดินนั้นสาเหตุหนึ่งเกิดจากขาดระบบข้อมูลที่ดินโดยเฉพาะระบบแผนที่ ซึ่งแต่ละหน่วยงานใช้มาตราส่วนที่แตกต่างกัน เช่น บางหน่วยงานใช้แผนที่มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ แต่อีกหน่วยงานหนึ่งใช้มาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ หรือมาตราส่วนอื่น เมื่อมีการตรวจสอบแนวเขตจึงดำเนินการได้ลำบาก ข้อพิพาทระหว่างภาครัฐและเอกชนที่กล่าวกันว่า **“ป่าทับคนหรือคนทับป่านั้น”** จึงต้องใช้เวลาที่ยาวนานในการพิสูจน์สิทธิในการถือครอง โดยใช้หลักฐานภาพถ่ายทางอากาศ หลักฐานทางทะเบียนราษฎร หลักฐานบุคคล ฯลฯ ความขัดแย้งจึงไม่สามารถลดลงได้ตามเวลาอันควร แม้แต่ข้อพิพาทระหว่างหน่วยงานของรัฐเองก็หาข้อยุติได้ยาก นอกจากนี้ ระบบข้อมูลที่ดินของหน่วยงานต่างๆ มิได้เชื่อมโยงเป็นเครือข่ายให้ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มเข้าไปใช้ประโยชน์ได้

๓. มาตรการควบคุมการใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ

ถึงแม้ว่าจะมีการกำหนดเขตที่ต้องสงวนและคุ้มครองไว้เพื่อรักษาสภาพแวดล้อมทางธรรมชาติโดยกฎหมาย หรือมติคณะรัฐมนตรีในพื้นที่ต่างๆ ของประเทศไว้ก็ตาม เมื่อขาดนโยบายที่มีเอกภาพและระบบข้อมูลที่ดินที่ดี มาตรการที่จะใช้ควบคุมการใช้ที่ดินจึงไม่มีประสิทธิภาพ ตัวอย่างที่ชัดเจนก็คือ มีที่ดิน

ที่เหมาะสมเพื่อการเกษตรทั้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์จำนวนมาก แต่มีประชาชนไปบุกกรุกป่าไม้หรือพื้นที่สงวนคุ้มครองเพื่อหาที่ดินทำกิน ข้อเสนอในการเก็บภาษีก้าวหน้า หรือภาษีที่ดินกับผู้ที่ไม่ได้ทำประโยชน์หรือการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินได้เสนอแนวคิดกันมาเป็นเวลานานเพื่อลดปัญหาการถือครองที่ดินจำนวนมากไม่ปรากฏเป็นรูปธรรม

อีกตัวอย่างหนึ่งไม่มีการควบคุมอย่างจริงจัง คือ การใช้ที่ดินในพื้นที่สูงชันหรือมีความลาดเท โดยไม่มีระบบอนุรักษ์ดินและน้ำในพื้นที่ตอนบน ที่ในฤดูฝนเกิดการชะล้างพังทลายของดินลงสู่พื้นที่ของผู้ที่อาศัยตอนล่าง ตะกอนดินมาทับถมในไร่ – นา แหล่งน้ำจึงเกิดความเสียหายมีความขัดแย้งระหว่างผู้ที่ทำกินในพื้นที่ตอนบนกับตอนล่างเกิดขึ้นโดยทั่วไปถึงปัจจุบันไม่มีกฎหมายใดๆ ที่มาใช้บังคับได้

๔. ผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดิน

ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นว่ารัฐได้พยายามที่จะป้องกันและลดความขัดแย้งโดยวิธีต่างๆ มาโดยตลอดก็ตาม แต่ไม่สามารถแก้ไขปัญหาได้เท่าที่ควร “เป็นเพราะดำเนินการเพียงฝ่ายเดียวโดยรัฐผู้มีส่วนได้เสียทุกกลุ่มไม่มีส่วนร่วม”

ผู้มีส่วนได้เสียในการบริหารจัดการที่ดินนั้น มิใช่จะมาจากส่วนราชการเพียงฝ่ายเดียว จะต้องรวมถึงผู้ที่อยู่อาศัยในท้องถิ่นที่เป็นที่ตั้งของทรัพยากรนั้นๆ และผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการใช้ที่ดินในพื้นที่ รวมทั้งนักวิชาการและผู้สนใจในการบริหารจัดการที่ดิน

จากสาเหตุทั้ง ๔ ประการดังที่กล่าวแล้วจึงมีข้อพิพาทและความขัดแย้งเกิดขึ้นทั่วทั้งประเทศ ในช่วงปี ๒๕๔๖ ได้มีการศึกษาและสำรวจกรณีข้อพิพาทและความขัดแย้งเรื่องปัญหาที่ดินของภาคเหนือ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ภาคเหนือตอนล่าง ภาคกลาง ภาคตะวันตก ภาคตะวันออก และภาคใต้ โดยสุ่มตัวอย่างทั้งหมด ๖๓๘ กรณี และปัญหาที่อยู่อาศัยจำนวน ๑๒๐ กรณี รวมทั้งหมดเป็นจำนวน ๗๕๐ กรณี ผลการศึกษาดังกล่าวพบว่ามีปัญหาตามลำดับดังต่อไปนี้

- | | |
|---|----------------|
| - การประกาศเขตป่าทับพื้นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย | จำนวน ๒๖๒ กรณี |
| - การใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณประโยชน์ | จำนวน ๑๑๙ กรณี |
| - นโยบายส่งเสริมการปลูกป่าที่ส่งผลกระทบต่อประชาชน | จำนวน ๕๘ กรณี |
| - การใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชน | จำนวน ๔๘ กรณี |
| - การใช้ประโยชน์ในที่ดินทหาร | จำนวน ๔๐ กรณี |

บทที่ ๒

นโยบายของรัฐกับการจัดการที่ดิน

๑. การกำหนดเขตที่ดินของรัฐ

- ก่อนปี พ.ศ.๒๕๓๕ รัฐตรากฎหมายเกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครองป่า เพื่อประโยชน์ในด้านการทำสัมปทานป่าไม้ โดยประชาชนและชุมชนยังคงใช้ประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้น
- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ.๒๕๔๔ ได้กำหนดให้ที่ดินในป่าไม้เป็นที่ดินของรัฐด้วย โดยผลบังคับของกฎหมาย โดยกำหนดนิยามของป่าไม้ให้หมายความรวมถึง ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน
- การประกาศเขตป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า รวมทั้งการสงวนหวงห้ามที่ดินสาธารณะประโยชน์ ที่ดินเขตทหาร
- ได้ประกาศกำหนดเขตที่ดินของรัฐไปแล้วไม่ต่ำกว่า ๑๕๐ ล้านไร่

๒. ผลกระทบที่เกิดขึ้น

- แม้จะสามารถรักษาที่ดินของรัฐไว้ในทางกฎหมายแต่ได้ทำให้เกิดปัญหาความขัดแย้งและข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินระหว่างราษฎรกับหน่วยงานของรัฐ เนื่องจาก
 - ความไม่ชัดเจนของแนวเขตที่ดินที่สงวนหวงห้าม
 - มีได้กันที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของชุมชนออกจากเขตที่ดินสงวนหวงห้าม
- ความไม่มั่นคงในที่ดินอยู่อาศัยและทำกิน เนื่องจากไม่ทราบว่าจะถูกรัฐยึดคืนเมื่อใด
- การถูกจับกุมดำเนินคดี ในข้อหาเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ การตัดไม้ทำลายป่าหรือการลักลอบเก็บของป่า
- การอพยพเข้าสู่เมือง เพื่อหางานทำ นำไปสู่ปัญหาการแย่งย้ายครอบครัวออกจากชุมชน ปัญหาชุมชนแออัดในเมืองใหญ่และปัญหายาเสพติด
- การบุกรุกป่ายังคงมีอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะการบุกรุกของกลุ่มทุนรายใหญ่และผู้มีอิทธิพล ทำให้พื้นที่ดินและป่าแปลงใหญ่กลายเป็นกรรมสิทธิ์ของคนกลุ่มน้อย

๓. ความพยายามในการแก้ไขปัญหาของรัฐ

- การจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรและผู้ยากไร้ในรูปแบบต่างๆ เช่น
 - การจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑
 - การจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘
 - การจัดที่ดินในรูปแบบสิทธิทำกิน ตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
- การกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดิน โดย
 - การแต่งตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กปร.)
 - มติคณะรัฐมนตรี ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ เรื่อง การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้
- การออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓
- ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน พ.ศ.๒๕๕๔

๔. การดำเนินงานโดยหน่วยงานภาครัฐยังไม่ประสบความสำเร็จ เนื่องจาก

- กระบวนการพิสูจน์สิทธิ์เพื่อแก้ไขปัญหาข้อพิพาทมีความล่าช้าและขาดประสิทธิภาพ
- ไม่มีพื้นที่รองรับประชาชนและชุมชนซึ่งจะเคลื่อนย้ายออกมาจากพื้นที่สงวนหวงห้าม รวมทั้งมีการต่อต้านและคัดค้านของประชาชน
- ขาดบุคลากร งบประมาณที่เพียงพอในการดำเนินงาน
- ขาดการบังคับใช้กฎหมายที่จริงจังและต่อเนื่อง เจ้าหน้าที่ของรัฐละเลยการปฏิบัติหน้าที่ใช้อำนาจหน้าที่ในการแสวงหาผลประโยชน์โดยมิชอบ
- เป็นผลให้ยังคงมีราษฎรอยู่อาศัยและใช้ประโยชน์ในที่ดินสงวนหวงห้ามอยู่เป็นจำนวนมาก จากรายงานของคณะกรรมการสิทธิการวิสามัญแก้ไขปัญหาที่ดิน สภาผู้แทนราษฎร พ.ศ.๒๕๕๓ ดังนี้

พื้นที่	เนื้อที่	ราษฎร
ป่าสงวนแห่งชาติ	๖.๔ ล้านไร่	๔.๕ แสนราย
ป่าอนุรักษ์	๒.๒๔ ล้านไร่	๑.๘ แสนราย
ที่ราชพัสดุ	๒.๑ ล้านไร่	๑.๖ แสนราย
ที่สาธารณประโยชน์	๑.๑ ล้านไร่	

๕. การดำเนินงานในรัฐบาลปัจจุบัน

รัฐบาลปัจจุบัน ภายใต้การบริหารของนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้กำหนดนโยบายเร่งด่วนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน โดย

- แก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกกล้าเขตป่าสงวนแห่งชาติ โดยการกระจายสิทธิที่ดินทำกินในรูปแบบของสิทธิร่วม ไม่สามารถจำหน่าย จ่าย โอน ได้
- ใช้แผนที่กลางมาตรฐานเดียวกัน (๑ : ๔,๐๐๐) เพื่อแก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อน และปัญหาแนวเขตป่าไม้ ซึ่งทำให้เกิดความขัดแย้งระหว่างราษฎรกับรัฐ

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.)

ซึ่งมีนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ได้กำหนดวัตถุประสงค์และแนวทางการดำเนินงานไว้ ดังนี้

๑. วัตถุประสงค์

เพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพ แก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของประชาชน และพัฒนาศักยภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ อาศัยอำนาจตามความในมาตรา ๑๑ (๘) แห่งพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน พ.ศ. ๒๕๓๔ โดยให้สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ทำหน้าที่เป็นสำนักงานเลขานุการของ คทช.

๒. ผลการดำเนินงานภายใต้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ โดยกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม การบริหารจัดการที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ

กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้ดำเนินการจัดหาที่ดินให้เป็นไปตามระเบียบสำนักงานรัฐมนตรีว่าด้วยคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๕๗ ประกาศในพระราชกิจจานุเบกษา

เมื่อวันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๕๕๗ โดยมีการแต่งตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) และคณะอนุกรรมการภายใต้ระเบียบฯ ๓ คณะ รวมถึงการตั้งอนุกรรมการนโยบายที่ดินจังหวัด (คทช.จังหวัด)

๑. คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดิน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน มีหน้าที่จัดหาที่ดินให้คนยากจนที่ไร้ที่ดินทำกิน

๒. คณะอนุกรรมการจัดที่ดิน มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน คณะอนุกรรมการชุดนี้จะนำที่ดินที่จัดหาโดยอนุกรรมการชุดที่ ๑ มาจัดสรรให้เหมาะกับแต่ละพื้นที่

๓. คณะอนุกรรมการส่งเสริมพัฒนาอาชีพ มีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์เป็นประธาน มีหน้าที่ในการพิจารณาว่าพื้นที่ไหนควรใช้ประโยชน์อย่างไร ประกอบอาชีพอะไรจึงจะเหมาะสม และทำหน้าที่ในการจัดระบบการใช้ประโยชน์ที่ดินตามนโยบาย โดยจะไม่มอบให้เป็นสิทธิรายบุคคล แต่จะมีการจัดการระบบใหม่ เช่น การใช้ระบบสหกรณ์หรือระบบอื่นที่เหมาะสมตามลักษณะพื้นที่ โดยมีผลการดำเนินงานดังนี้

(๑) กำหนดพื้นที่เป้าหมายการดำเนินงานในปี พ.ศ.๒๕๕๘ - ๒๕๕๙ และปี พ.ศ.๒๕๖๐ - ๒๕๖๔ เสร็จเรียบร้อยแล้ว ในปี พ.ศ.๒๕๕๘ มีเป้าหมายดังนี้

พื้นที่เป้าหมาย	จำนวน (ไร่)
๑. การส่งมอบที่ดิน	๑๖๐,๓๒๗
๒. การจัดที่ดิน	๑๐๕,๖๒๖
๓. การส่งเสริมและพัฒนาคุณภาพชีวิต	๕๓,๖๙๗

ในระยะต่อไป คณะอนุกรรมการทั้ง ๓ คณะ ภายใต้ระเบียบฯ ดังกล่าว จะเร่งดำเนินการจัดสรรพื้นที่นำร่อง ครั้งที่ ๑ จำนวน ๕๘,๗๐๐ ไร่ ภายในระยะเวลา ๓ เดือนหลังจากที่คณะอนุกรรมการจัดหาที่ดินได้ส่งมอบที่ดินให้แก่คณะอนุกรรมการจัดที่ดินเพื่อจัดที่ดินทำกินให้แก่ประชาชนสำหรับเพาะปลูกและเป็นที่อยู่อาศัยเพื่อคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น

(๒) ส่งข้อมูลพื้นที่เป้าหมายที่จะนำไปจัดเป็นที่ดินทำกินให้ชุมชนของแต่ละหน่วยงานที่จัดทำคำขอขบประมาณ โดยส่งมอบให้คณะอนุกรรมการจัดที่ดินแล้ว จำนวน ๕๓,๖๙๗ ไร่ ในพื้นที่ ๔ จังหวัด ได้แก่ จังหวัดนครพนม มุกดาหาร เชียงใหม่ และชุมพร

(๓) ตรวจสอบข้อมูลพื้นที่ที่จะจัดการที่ดินทำกินให้กับประชาชนพร้อมทั้งรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากประชาชนในพื้นที่เป้าหมาย ๔ จังหวัด ดังกล่าวข้างต้น

(๔) จัดทำข้อมูลการสำรวจพื้นที่ ๔ จังหวัด โดยแบ่งเป็น ๓ กรณี ได้แก่ ๑) พื้นที่รูปแปลงตำแหน่งที่ดินและรายชื่อราษฎร ๒) พื้นที่ที่ราษฎรรายใหม่ และ ๓) พื้นที่โครงการนิคมเกษตรกรรมทหารผ่านศึกและกลุ่มผู้ร่วมพัฒนาชาติ

(๕) อยู่ระหว่างการจัดทำร่างนโยบายและแผนบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

(๖) ประชุมติดตามการดำเนินงานและปัญหาอุปสรรคของอนุกรรมการ ๓ คณะ เมื่อวันที่ ๒๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ ซึ่งมีคณะรัฐมนตรีว่าการกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นประธาน โดยที่ประชุมได้กำหนดแนวทางดำเนินการ ดังนี้

- กำหนดแผนการลงพื้นที่ตรวจสอบความชัดเจนของพื้นที่ที่จะมอบให้ประชาชน อำเภอมะนัง จังหวัดเชียงใหม่ และให้ คทช.จังหวัด ตรวจสอบในพื้นที่อื่นๆ

- ให้กระทรวงมหาดไทยชี้แจงนโยบายการจัดที่ดินต่อประชาชนในพื้นที่เป้าหมายที่มีการครอบครองพื้นที่ก่อนมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๕๑ พร้อมทั้งกำหนดแนวทางการดำเนินการ/เงื่อนไข ในพื้นที่เป้าหมายที่มีการบุกรุก แล้วนำเสนอ คทช.พิจารณาต่อไป

- จัดประชุมชี้แจงนโยบายการจัดที่ดินของรัฐบาลให้ คทช.จังหวัดได้รับทราบแนวทางการดำเนินงานของ คทช.

(๗) ประชุม คทช.เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๕๕ ที่ประชุมได้พิจารณา ๓ เรื่อง ดังนี้

๑) ความคืบหน้าในการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรค และแนวทางแก้ไขการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายของรัฐบาล ของคณะอนุกรรมการจัดที่ดินและคณะอนุกรรมการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพ ภายใต้ คทช.

- คุณสมบัติของผู้ได้รับการจัดที่ดิน

- เกณฑ์การตรวจสอบข้อมูลการถือครองที่ดินและแนวทางการดำเนินการจัดที่ดิน

- คทช. จังหวัด ร่วมกับกรมป่าไม้ เร่งรัดสำรวจข้อมูลการถือครองที่ดินภายในวงรอบ

แปลงที่ดินที่มีการปรับของเขตใหม่ เพื่อใช้ประกอบการพิจารณาการจัดที่ดินให้ชุมชน

- เร่งรัดการส่งเสริมและพัฒนาอาชีพแต่ละประเภทตามความเหมาะสมของพื้นที่

๒) พื้นที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล ปี พ.ศ. ๒๕๕๕

- พื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ ระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๕ พื้นที่เป้าหมายการดำเนินการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชน ระยะที่ ๒ ปี ๒๕๕๕ จำนวน ๘ พื้นที่ ๘ จังหวัด เนื้อที่ประมาณ ๕๑,๙๒๙ ไร่

- ให้กรมที่ดินดำเนินโครงการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์ที่มีการบุกรุกเพื่อจัดความยากจน และพัฒนาชนบท ปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ให้มีความสอดคล้องกับนโยบายรัฐบาล

- พื้นที่ สปก.จำนวน ๔ จังหวัด ๔ พื้นที่ ได้แก่ จังหวัดอุทัยธานี ชุมพร กาฬสินธุ์

และนครราชสีมา

๓) ขอใช้เงินงบกลาง ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายในการประชุมและการเดินทางไปราชการของ คทช. คณะอนุกรรมการทั้ง ๓ คณะ และ คทช. จังหวัด จำนวน ๔๘.๓๕๒๓ ล้านบาท

ทั้งนี้ การจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ ประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ เรื่องการรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติและแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ได้ผ่านความเห็นชอบจากคณะกรรมการพิจารณาการจัดทำงบประมาณในลักษณะบูรณาการ เรื่อง การรักษาฐานทรัพยากรธรรมชาติและแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินแล้ว เมื่อวันที่ ๘ มกราคม ๒๕๕๕ โดยมีวงเงิน ๘,๙๐๐ ล้านบาท

คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ (คทช.) เห็นชอบในหลักการให้นำร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดินของประเทศ เป็นกรอบในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดินของประเทศ ซึ่งประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดิน

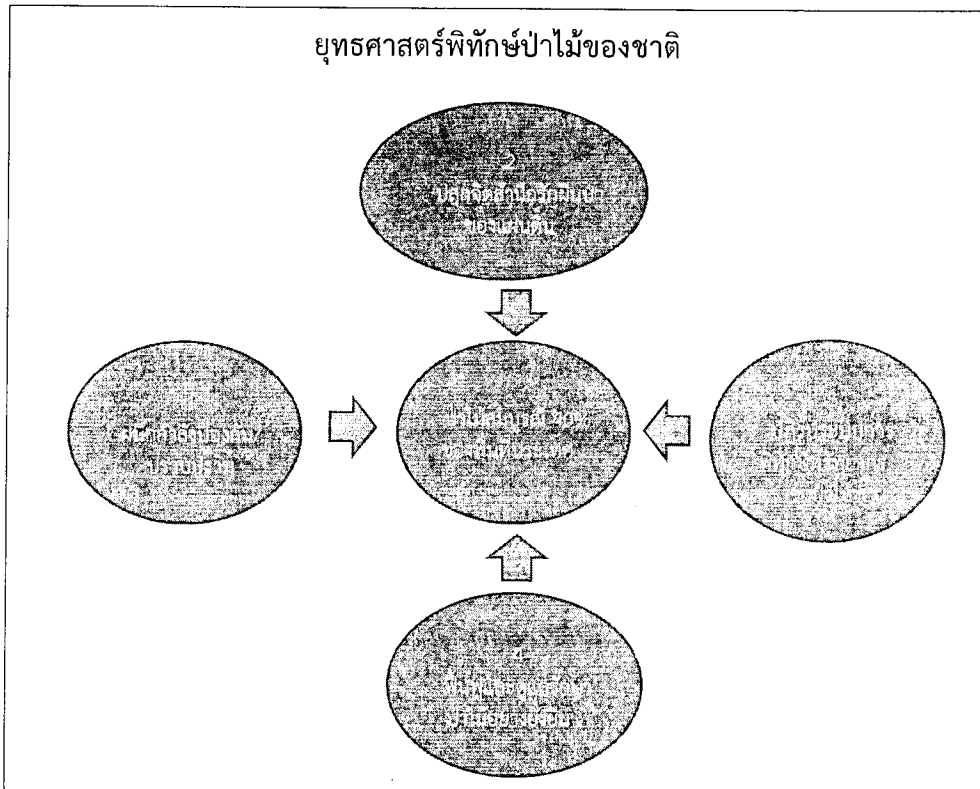
แผนแม่บทแก้ไขปัญหาค่าทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ และการบริการจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน

ยุทธศาสตร์การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

จากสถานการณ์การบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้อย่างต่อเนื่อง ทำให้พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยมีจำนวนลดลงเป็นปริมาณมาก ก่อให้เกิดผลกระทบและความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้ที่รุนแรง คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) จึงมอบให้ กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ. รমন) กับ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมวางยุทธศาสตร์ในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ และจัดทำแผนแม่บทกำหนดเป้าหมายที่จะต้องดำเนินการให้บรรลุผลสัมฤทธิ์ตามห้วงเวลาที่กำหนด และให้หน่วยงาน ที่เกี่ยวข้องนำไปเป็นแนวทางในการวางแผนปฏิบัติการในส่วนของตนเองให้สอดคล้องกับยุทธศาสตร์ แผนและเป้าหมายที่กำหนด คือ การพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้มีสภาพป่าที่สมบูรณ์ให้ได้พื้นที่ป่าไม้อย่างน้อย ๔๐% ของพื้นที่ประเทศภายใน ๑๐ ปี และกำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ดังนี้

- ๑. เพื่อหยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครองให้ได้ตามที่เป้าหมายกำหนดไว้ภายใน ๑ ปี
- ๒. เพื่อให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืนภายใน ๒ ปี
- ๓. เพื่อฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าเป้าหมายทั่วประเทศให้มีสภาพที่สมบูรณ์ ภายใน ๒ - ๑๐ ปี

ยุทธศาสตร์พิทักษ์ป่าไม้ของชาติ ประกอบด้วย ๔ ประเด็นยุทธศาสตร์ คือ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ ผนึกกำลังป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒ ปลูกจิตสำนึกรักผืนป่าของแผ่นดิน ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ ปฏิรูประบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ และประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๔ ฟื้นฟูและดูแลรักษาป่าไม้อย่างยั่งยืน



โดยภาครัฐได้กำหนดเป้าหมายในการพิทักษ์รักษาพื้นที่ป่าไม้ให้ได้อย่างน้อย ๔๐% ภายใน ๑๐ ปี
ยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดินของประเทศ

วิสัยทัศน์ : การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดินของประเทศเกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล
เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ

เป้าประสงค์ : เป็นเครื่องมือและกลไกในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดินที่มี
ประสิทธิภาพ

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์ และการใช้ประโยชน์
ที่ดินและทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน

วัตถุประสงค์ เพื่อรักษาความสมดุลระหว่างพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ทำกินและพื้นที่อยู่อาศัย ลด
ปัญหาความขัดแย้งระหว่างกิจกรรมต่าง ๆ

ตัวชี้วัด กำหนดให้มีพื้นที่ป่าไม้ไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔๐

พันธกิจ/มาตรการ/แนวทาง

๑.๑ ให้มีเขตพื้นที่อนุรักษ์ป่าไม้ในเขตที่ดินของรัฐและเขตที่ดินเอกชนโดยยึดความสามารถในการ
รองรับของที่ดิน

๑.๑.๑ กำหนดเป้าหมายและสัดส่วนของพื้นที่ ทั้งที่ดินของรัฐทุกประเภทและที่ดินของเอกชน

๑.๑.๒ กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินตามศักยภาพดิน ศักยภาพทรัพยากรธรรมชาติตาม
ความเหมาะสมของสภาพภูมิศาสตร์ สภาพภูมิอากาศ สภาพทางธรณีวิทยา รวมทั้งสภาพทางเศรษฐกิจและ
สังคม โดยพิจารณา ร่วมกับการวางผังเมือง

๑.๑.๓ ไม่ควรยกเลิกหรือเพิกถอนที่ดินของรัฐเพื่อป้องกันปัญหาที่จะเกิดขึ้นในอนาคต

๑.๒ ให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์

๑.๒.๑ สร้างกลไกการมีส่วนร่วมและเสริมสร้างความเข้มแข็งของภาคประชาชนในการปกป้อง
พื้นที่อนุรักษ์

๑.๒.๒ สร้างเครื่องมือ/กลไกด้านกฎหมายการจูงใจ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่
อนุรักษ์

๑.๒.๓ ให้มีการจัดการช่วยเหลือประชาชนที่ต้องโยกย้ายออกจากพื้นที่อนุรักษ์ในกรณีที่มี
การพิสูจน์แล้วว่าได้ตั้งถิ่นฐานก่อนการประกาศเป็นพื้นที่อนุรักษ์

๑.๒.๔ กำหนดการใช้ประโยชน์และพัฒนาที่ดินในพื้นที่อนุรักษ์ให้สอดคล้องกับระบบนิเวศและ
ความสมดุลทางธรรมชาติ

๑.๓ ให้มีการติดตามการบังคับใช้กฎหมาย

๑.๓.๑ สร้างกระบวนการติดตามตรวจสอบสาธารณะ

๑.๓.๒ การบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบังคับใช้กฎหมาย

๑.๔ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการสร้างสมดุล

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม

วัตถุประสงค์ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ให้เกิดประโยชน์สูงสุด ลดปัญหาการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ลดปัญหาขนาดการถือครอง เพิ่มความเป็นธรรมต่อเจ้าของที่ดินและลดปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท

ตัวชี้วัด สัดส่วนของพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ลดลง

- มีการกระจายการถือครองที่ดินที่ดีขึ้น

พันธกิจ/มาตรการ/แนวทาง

- ๒.๑ ให้มีการใช้ประโยชน์จากที่ดิน และทรัพยากรดินอย่างมีประสิทธิภาพ
 - ๒.๑.๑ ให้มีการสำรวจข้อมูลที่ดินและทรัพยากรที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์
 - ๒.๑.๒ ให้มีการเรียกคืนที่ดินของรัฐทุกประเภทที่หน่วยงานไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ไม่ตรงตามวัตถุประสงค์ที่ขอ
 - ๒.๑.๓ ดำเนินการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐทุกประเภท
 - ๒.๒ ติดตามการบังคับใช้กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการถือครองที่ดินของต่างชาติ
 - ๒.๒.๑ สร้างฐานข้อมูลการถือครองที่ดินของคนต่างชาติ และนิติบุคคลต่างด้าว
 - ๒.๒.๒ สร้างกลไกการตรวจสอบโดยองค์กรภาคประชาชน
 - ๒.๓ การปรับปรุงกฎหมายและระเบียบ
 - ให้มีระบบค่าธรรมเนียมการพัฒนาและปรับปรุงระบบภาษีที่ดินและทรัพย์สิน
 - ๒.๔ ให้มีระบบข้อมูลพื้นฐานที่ช่วยสนับสนุนการซื้อขาย การเช่า และการเช่าซื้อที่ดิน ให้เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพและเป็นธรรมกับเจ้าของที่ดินและผู้ซื้อ/ผู้เช่า
 - ๒.๔.๑ ปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
 - ๒.๔.๒ การพัฒนาระบบข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน การถือครองที่ดิน และราคาประเมินที่ดิน ให้มีประสิทธิภาพและทันสมัย ฯลฯ
 - ๒.๕ ให้รัฐมีธรรมาภิบาลด้านข้อมูลข่าวสารในเรื่องการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรดินรวมถึงการพัฒนาที่ดิน
 - มีระบบการเปิดเผยข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติข้อมูลข่าวสารของทางราชการ พ.ศ. ๒๕๔๐

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม

วัตถุประสงค์ ให้เป็นไปตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงโดยมุ่งเน้นให้ผู้ด้อยโอกาสมีที่ดินทำกินที่อยู่อาศัย และบริการขั้นพื้นฐานให้พึ่งตนเองได้ เพื่อประสิทธิภาพด้านการให้บริการสาธารณสุขปลอดภัย และป้องกันมิให้มีการถ่ายโอนทรัพย์สินของรัฐไปยังกลุ่มผลประโยชน์

ตัวชี้วัด มีจำนวนผู้ไร้ที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินลดลง

พันธกิจ/มาตรการ/แนวทาง

- ๓.๑ พัฒนาที่ดินและทรัพยากรดินเพื่อจัดให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน
- ๓.๑.๑ สํารวจที่ดินและทรัพยากรดินที่มีศักยภาพเพื่อจัดกลุ่มที่ดินเป็น ๓ กลุ่ม ได้แก่ ๑) ที่ดินที่สามารถจัดได้ทันที ๒) ที่ดินที่สามารถจัดได้แต่มีปัญหากฎหมาย/มติ ครม./ระเบียบอื่น ๆ เพื่อนำมาจัดให้ผู้ยากไร้
- ๓.๑.๒ มีการจัดที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสในเมือง และชนบท
- ๓.๑.๓ กำหนดรูปแบบที่เหมาะสมของธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดิน โดยรัฐช่วยเหลือด้านอัตราดอกเบี้ยและมีฐานข้อมูลระบบที่ชัดเจนถูกต้อง
- ๓.๑.๔ มีระบบข้อมูลของผู้ได้รับการจัดสรรที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินจากภาครัฐ
- ๓.๒ บูรณาการการจัดที่ดินควบคู่ไปกับแผนพัฒนาท้องถิ่น แผนพัฒนาจังหวัด แผนพัฒนาภูมิภาค และแผนพัฒนาระดับประเทศเชิงองค์รวม
- ๓.๒.๑ มีการศึกษาเพื่อจัดทำแผนปฏิบัติการในแต่ละโครงการให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาในแต่ละระดับ
- ๓.๒.๒ ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการพัฒนาเป็นไปตามผังเมืองเพื่อกำหนดทิศทางเจริญเติบโตของเมืองและชุมชน
- ๓.๓ พัฒนาโครงสร้างพื้นฐานสำหรับโครงการจัดที่ดินของรัฐ
- ๓.๓.๑ มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในโครงการจัดที่ดินของรัฐ
- ๓.๓.๒ ส่งเสริมและสนับสนุนด้านเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่โครงการจัดที่ดินของรัฐ

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

วัตถุประสงค์ มีเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดินที่อาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ลดปัญหาความซ้ำซ้อน และความล่าช้า

ตัวชี้วัด มีระบบการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ตามหลักธรรมาภิบาล ๖ ประการ ดังนี้ หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และ หลักความคุ้มค่า

พันธกิจ/มาตรการ/แนวทาง

- ๔.๑ จัดตั้งองค์กรที่กำหนดนโยบายที่ดินและทรัพยากรดิน
- พัฒนากลไกในการบูรณาการกำหนดนโยบายและการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินในภาพรวมของประเทศ
- ๔.๒ พัฒนาระบบการจัดทำแผนที่ที่กำหนดแนวเขตที่ดินของรัฐ
- เร่งรัดจัดทำฐานข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ โดยใช้แผนที่มาตราส่วนเดียวกัน (๑ : ๔๐๐๐) และปรับข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐให้มีกฎหมายรองรับ
- ๔.๓ พัฒนาระบบฐานข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน ข้อมูลศักยภาพทรัพยากรธรรมชาติ ข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยธรรมชาติ รวมทั้งข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม
- ๔.๓.๑ สร้างระบบโครงข่ายข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดิน ข้อมูลศักยภาพทรัพยากรธรรมชาติ ข้อมูลพื้นที่เสี่ยงภัยธรรมชาติ รวมทั้งข้อมูลด้านเศรษฐกิจและสังคม เพื่อเป็นศูนย์รวบรวมจัดเก็บ วิเคราะห์ข้อมูลด้านที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ

- ๔.๓.๒ มีการบูรณาการด้านข้อมูลที่ดินและทรัพยากรดินให้ทันสมัย ทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน
- ๔.๔ เสริมสร้างความเป็นธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน
 - ๔.๔.๑ สร้างเครือข่ายภาคประชาชนเพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินที่ดี
 - ๔.๔.๒ เพิ่มบทบาทภาคประชาชนในการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน
 - ๔.๔.๓ จัดตั้งกลไกการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งโดยเปิดโอกาสให้ภาคีที่เกี่ยวข้องและชุมชนท้องถิ่นเข้าร่วมการดำเนินการ
- ๔.๕ พัฒนาองค์ความรู้ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน
 - ๔.๕.๑ สนับสนุนการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินโดยมีแผนงานการวิจัยที่เป็นระบบและต่อเนื่อง
 - ๔.๕.๒ มีการเผยแพร่และประชาสัมพันธ์งานวิจัยด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินอย่างต่อเนื่องเพื่อผลักดันไปสู่การปฏิบัติ
 - ๔.๕.๓ ให้มีการถ่ายทอดองค์ความรู้และเครือข่ายองค์ความรู้ระหว่างประเทศด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน

บทที่ ๓

ข้อเสนอในเชิงปฏิรูป

ที่ผ่านมาจะเห็นได้ว่าแม้รัฐจะพยายามแก้ไขปัญหาดินมาตลอดด้วยวิธีการต่างๆ แต่ก็ยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร ยังมีปัญหาความขัดแย้ง ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมในสังคมอยู่มาก เนื่องจากแนวคิดในการแก้ไขปัญหาดิน ยังมีลักษณะ

- เป็นการแก้ไขปัญหาดินโดยรัฐและหน่วยงานของรัฐ
- มุ่งประโยชน์ในการปกป้อง สงวนรักษาที่ดินของรัฐเป็นสำคัญมากกว่าประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาของประชาชน
- ขาดกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและการรับรองสิทธิของประชาชน ชุมชน ในการจัดการที่ดินร่วมกับหน่วยงานของรัฐ

ดังนั้น ข้อเสนอในเชิงปฏิรูปเพื่อแก้ปัญหาดินและการจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน จะต้องอยู่บนหลักการสำคัญ ดังนี้

๑. การยอมรับสิทธิของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรอย่างสมดุลและยั่งยืน โดยเข้ามามีส่วนร่วมกับหน่วยงานภาครัฐ ให้เกิดประโยชน์สูงสุดแก่ประเทศชาติโดยรวมและแก่ท้องถิ่น

๒. ปรับเปลี่ยนรูปแบบการบริหารจัดการที่ดินที่จะจัดสรรแก่ประชาชนผู้ยากไร้ ให้เป็นรูปแบบสิทธิร่วม (Collective Rights) เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมบริหารจัดการร่วมกันภายใต้นโยบาย เงื่อนไข และกติกา มิให้มีกรรมสิทธิ์ส่วนบุคคลแบบเดิม

๓. ปรับเปลี่ยนกลไกและองค์การบริหารจัดการที่ดินให้มีความคล่องตัว มีประสิทธิภาพ โดยใช้องค์กรมหาชนรูปแบบพิเศษ เพื่อดำเนินการให้มีการกระจายการถือครองที่ดินแก่ประชาชน การสนับสนุนสินเชื่อเพื่อการพัฒนาที่ดิน

จากหลักการดังกล่าว มีข้อเสนอ ๕ เรื่อง ตามกรอบแนวความคิดรวบยอด ดังนี้

เรื่องที่ ๑ : โฉนดชุมชน

ในช่วงที่ผ่านมารัฐบาลพยายามดำเนินการเรื่องโฉนดชุมชน โดยได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ.๒๕๕๓ แต่ไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร จะเห็นได้จากการที่ชุมชนต่างๆ ได้ยื่นคำขอเพื่อดำเนินการ จำนวน ๔๔๙ คำขอ แต่มีการอนุญาตโดยหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพียง ๓ คำขอเท่านั้น เนื่องจากปัญหา คือ

๑. ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ และที่แก้ไขเพิ่มเติม เป็นเพียงเครื่องมือทางการบริหารที่หน่วยงานภาครัฐใช้ในการขับเคลื่อนกระบวนการเพื่อให้ชุมชนยื่นคำขอโฉนดชุมชน การตรวจสอบพื้นที่ และการพิจารณาให้ความเห็นชอบเบื้องต้น ก่อนที่จะส่งเรื่องให้กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้องพิจารณาต่อไป ดังนั้น ด้วยฐานะของกฎหมาย ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีจึงขาดศักยภาพและประสิทธิภาพในการขับเคลื่อนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์

๒. อำนาจในการพิจารณาการอนุญาตหรือไม่อนุญาตให้มีโฉนดชุมชนในพื้นที่แปลงใด จึงเป็นไปตามกฎหมาย ระเบียบ ข้อบังคับ ของหน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลที่ดินเหล่านั้นโดยตรง ดังนั้น จึงเป็นผลให้คำขอดำเนินงานโฉนดชุมชน จำนวน ๔๔๙ ชุมชน ในพื้นที่ ๔๗ จังหวัดและกทม. เนื้อที่ประมาณ ๑.๗ ล้านไร่ ได้รับการอนุญาตให้ใช้ที่ดินจากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพียง ๓ ชุมชน เนื้อที่เพียงประมาณ ๒,๐๙๕ ไร่ เท่านั้น

๓. ไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับโฉนดชุมชนเป็นการเฉพาะ ทำให้ไม่มีความชัดเจนในระดับของกฎหมายเกี่ยวกับหลักการ หลักเกณฑ์และแนวทางปฏิบัติ โดยเฉพาะสิทธิชุมชนและกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนมิได้ถูกรับรองโดยกฎหมาย

ดังนั้น จึงมีความจำเป็นต้องยกระดับการดำเนินงานเรื่องโฉนดชุมชน จากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ให้เป็นกฎหมายโฉนดชุมชน เพื่อรับรองสิทธิของประชาชน ชุมชน ในการบริหารทรัพยากรที่ดินร่วมกัน โดยมีหลักการสำคัญ ดังนี้

๑. การรับรองสิทธิในรูปแบบโฉนดชุมชน

กำหนดให้โฉนดชุมชนเป็นสิทธิครอบครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินร่วมกันหรือมีกรรมสิทธิ์ร่วมกันของชุมชน ในกรณีที่ดินของรัฐ โฉนดชุมชนเป็นการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในที่ดินร่วมกันของชุมชน ทั้งนี้ ที่ดินดังกล่าวยังเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐตามกฎหมายเดิม และในกรณีของที่ดินเอกชน โฉนดชุมชนนอกจากเป็นการรับรองสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติร่วมกันของชุมชนแล้ว ที่ดินดังกล่าวยังเป็นกรรมสิทธิ์ร่วมกันของสมาชิกในชุมชน มิได้เป็นกรรมสิทธิ์ของคนใดคนหนึ่ง นอกจากนี้ห้ามมิให้ผู้ครอบครองทำประโยชน์จำหน่าย ถ้ายโอนโฉนดชุมชน เว้นแต่จะตกทอดแก่ทายาทโดยธรรมหรือเป็นการโอนตามที่บัญญัติในกฎหมายนี้กำหนดไว้

๒. ชุมชนที่มีสิทธิยื่นเรื่องขอโฉนดชุมชน

กำหนดให้ชุมชนที่มีสิทธิยื่นขอโฉนดชุมชน ประกอบด้วยชุมชน ๓ ประเภท คือ (๑) ชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินของรัฐมาก่อนและดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ (๒) ชุมชนที่อาศัยอยู่ในที่ดินประเภทอื่นๆ (เช่น ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์ นส.๓ หรือ นส.๓ก หรือโฉนดซึ่งชุมชนร่วมกันจัดซื้อ) แต่มีความประสงค์จัดที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน และ (๓) เป็นชุมชนกรณีมีเหตุจำเป็นอย่างยิ่งในการแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยที่ทำกินของชุมชนและการจัดการทรัพยากรร่วมกันของชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน

ทั้งนี้ ชุมชนที่จะยื่นขอโฉนดชุมชนต้องมีการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการที่ดินก่อนและดำเนินการอย่างต่อเนื่องเป็นระยะเวลาไม่น้อยกว่าสามปีก่อนวันที่ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ ใช้บังคับ ตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการโฉนดกำหนด โดยชุมชนนั้นต้องมีการจัดองค์กรภายในชุมชน มีคณะกรรมการของชุมชนคนหนึ่งเป็นผู้แทนของชุมชน มีข้อกำหนดหรือระเบียบในการบริหารจัดการที่ดินที่ชัดเจน

๓. หน้าที่ของคณะกรรมการชุมชน

กำหนดให้คณะกรรมการชุมชนมีหน้าที่ดังต่อไปนี้

(๑) จัดทำหรือปรับปรุงข้อกำหนดหรือระเบียบของชุมชนเกี่ยวกับการบริหารจัดการชุมชน การจัดสรรที่ดินให้แก่สมาชิกในชุมชน และการใช้ประโยชน์ในทรัพยากรที่ดินหรือทรัพยากรธรรมชาติอื่นที่เกี่ยวข้องเพื่อประโยชน์และความเป็นธรรมของสมาชิกในชุมชนโดยให้สอดคล้องกับวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อของชุมชนแต่ละพื้นที่

(๒) จัดทำและปรับปรุงระบบข้อมูลและแผนที่ขอบเขตการจัดการที่ดินของชุมชนให้ทันสมัยอยู่เสมอ โดยครอบคลุมถึงที่ดินรายแปลงที่จัดสรรให้กับสมาชิกของชุมชนเพื่อเป็นที่อยู่อาศัย ที่ดินทำกิน ที่ดินส่วนกลาง ที่ชุมชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน และที่ดินที่ชุมชนได้รับสิทธิให้เป็นผู้บริหารจัดการ

(๓) กำหนดแผนการพัฒนาเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนให้สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจ สังคม และภูมินิเวศของชุมชน

(๔) กำหนดแผนการใช้ประโยชน์ในที่ดินและการจัดการระบบการผลิตให้สอดคล้องกับสภาพพื้นที่ โดยคำนึงถึงการผลิตที่พึ่งพาตัวเองโดยการทำเกษตรกรรมยั่งยืนและรักษาความสมดุลของระบบนิเวศ

(๕) กำหนดแผนการอนุรักษ์ การดูแลรักษา และการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติที่ยั่งยืน ตลอดจนสอดส่องดูแลและแจ้งเหตุแก่หน่วยงานของรัฐเมื่อพบภัยพิบัติทางธรรมชาติ การบุกรุก หรือการทำลาย ทรัพยากรธรรมชาติหรือทรัพย์สินของทางราชการในบริเวณพื้นที่ที่ชุมชนรับผิดชอบหรือพื้นที่ใกล้เคียง

(๖) ดำเนินการให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินของชุมชนเพื่อจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ

(๗) ดำเนินการตามนโยบาย แผนงาน หลักเกณฑ์และวิธีการที่เกี่ยวกับการจัดการที่ดินและทรัพยากร ที่คณะรัฐมนตรีหรือคณะกรรมการไฉนดชุมชนกำหนด

๔. คณะกรรมการไฉนดชุมชนและสำนักงาน

กำหนดให้คณะกรรมการไฉนดชุมชนมีจำนวนทั้งสิ้น ๑๗ คน ประกอบด้วย นายกรัฐมนตรีเป็นประธาน ผู้ทรงคุณวุฒิเป็นรองประธาน ผู้แทนส่วนราชการประกอบด้วยปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ประกอบด้วย ผู้แทนองค์กรชุมชนจำนวนห้าคน ผู้แทนองค์กรเอกชนจำนวนสามคน และผู้เชี่ยวชาญจำนวนสองคน โดยมีเลขาธิการสำนักงานไฉนดชุมชนเป็นกรรมการและเลขานุการ

คณะกรรมการไฉนดชุมชนมีอำนาจหน้าที่สำคัญ คือ

(๑) กำหนดนโยบาย เป้าหมาย และมาตรการเกี่ยวกับไฉนดชุมชนเพื่อเสนอต่อคณะรัฐมนตรีพิจารณาให้ความเห็นชอบ

(๒) กำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ และวิธีการในการตรวจสอบและพิจารณาความเหมาะสมของชุมชนที่อาจอนุญาตให้ได้รับไฉนดชุมชน

(๓) ติดตามและประเมินผลการดำเนินงานของชุมชนให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่ คณะกรรมการกำหนด

(๔) พิจารณาให้ความเห็นชอบในการอนุญาตให้ชุมชนได้รับไฉนดชุมชน หรือการเพิกถอนไฉนดชุมชน ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

(๕) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีศักยภาพและความพร้อมในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ รวมทั้งการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างต่อเนื่อง

(๖) ติดตามการปฏิบัติงานของหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้เป็นไปตามนโยบาย เป้าหมายและมาตรการเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ มาตรการในการป้องกันการบุกรุกที่ดินของรัฐ

(๗) วินิจฉัยข้อพิพาทเกี่ยวกับการใช้อำนาจหรือสิทธิหน้าที่ตามพระราชบัญญัตินี้ คำวินิจฉัยของ คณะกรรมการถือเป็นที่สุด

(๘) เสนอความคิดเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาและมีมติ ในกรณีที่ปรากฏว่าหน่วยงานของรัฐไม่ปฏิบัติตามนโยบาย และมาตรการตาม (๑)

(๙) เสนอแนะคณะรัฐมนตรีให้มีการตรากฎหมาย การปรับปรุงและแก้ไขเพิ่มเติมกฎหมาย กฎระเบียบ ข้อบังคับเกี่ยวกับสิทธิในการจัดการที่ดินและทรัพยากร

(๑๐) ปฏิบัติหน้าที่อื่นตามที่บัญญัติในพระราชบัญญัตินี้ หรือที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย

๕. กระบวนการในการพิจารณา ตรวจสอบและการอนุญาตโฉนดชุมชน กำหนดให้มีขั้นตอนที่สำคัญดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ ชุมชนที่ต้องการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนด ให้คณะกรรมการชุมชนยื่นคำขอโฉนดชุมชนต่อสำนักงานโฉนดชุมชน

ขั้นตอนที่ ๒ สำนักงานโฉนดชุมชนจะทำการตรวจสอบคำขอ เอกสาร หรือหลักฐานของชุมชน ทั้งนี้ให้แล้วเสร็จภายในสามสิบวันในการตรวจสอบ คณะกรรมการโฉนดชุมชนอาจมอบหมายคณะอนุกรรมการที่จัดตั้งขึ้นดำเนินการตรวจสอบรวมทั้งสอบถามความคิดเห็นของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ประกอบการพิจารณาให้แล้วเสร็จภายในเก้าสิบวัน กรณีที่มีความจำเป็นอาจขยายระยะเวลาได้ไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวัน

ขั้นตอนที่ ๓ เสนอคณะกรรมการโฉนดชุมชนมีมติให้ความเห็นชอบ ทั้งนี้คณะกรรมการโฉนดชุมชนอาจกำหนดเงื่อนไขและมาตรการแนบท้ายด้วยก็ได้

ขั้นตอนที่ ๔ เมื่อคณะกรรมการโฉนดชุมชนให้ความเห็นชอบแล้วให้ถือว่าเป็นการรับรองชุมชน ให้ได้รับโฉนดชุมชนตามพระราชบัญญัตินี้ และให้ชุมชนมีสถานะเป็นนิติบุคคล ข้อกำหนดหรือระเบียบในการจัดการโฉนดชุมชนที่ยื่นคำขอไว้สามารถใช้บังคับได้ ในกรณีที่ชุมชนจะขอแก้ไขกฎระเบียบชุมชนจะต้องได้รับความเห็นชอบจากคณะกรรมการ

ขั้นตอนที่ ๕ ให้สำนักงานโฉนดชุมชนร่วมกับหน่วยงานของรัฐที่ทำหน้าที่รับผิดชอบดูแลที่ดินนั้นกันแนวเขตที่ดินร่วมกับชุมชนตามที่คณะกรรมการโฉนดชุมชนมีมติและออกหนังสือรับรองให้ชุมชนตามแบบที่คณะกรรมการกำหนด พร้อมข้อตกลงที่เป็นเงื่อนไขในการรับรองให้แก่ชุมชนที่ได้รับโฉนดชุมชนเพื่อเป็นหลักฐาน

๖. การเพิกถอนสิทธิชุมชนและกรณีชุมชนขอยกเลิกการจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนกำหนดไว้ ๒ กรณีดังนี้

(ก) กรณีการเพิกถอนสิทธิ

กรณีชุมชนฝ่าฝืน ไม่ปฏิบัติตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขหรือข้อตกลงที่ได้รับโฉนดชุมชน อาจถูกคณะกรรมการโฉนดชุมชนพิจารณาเพิกถอนโฉนดชุมชน

(ข) กรณีชุมชนขอยกเลิกสิทธิ

กรณีชุมชนซึ่งได้รับโฉนดชุมชนแต่ไม่ประสงค์จะบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชนแล้ว สามารถดำเนินการขอยกเลิกโฉนดชุมชนได้

เรื่องที่ ๒ : ธนาคารที่ดิน

ในช่วงเวลาที่ผ่านมา ได้มีความพยายามของรัฐที่จะผลักดันให้มีธนาคารที่ดิน เป็นองค์การมหาชน โดยได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินขึ้น เมื่อ พ.ศ. ๒๕๕๔ โดยมีวัตถุประสงค์และอำนาจหน้าที่ ดังนี้

วัตถุประสงค์

- (๑) ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม และจัดตั้งธนาคารที่ดิน
- (๒) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่
- (๓) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน ที่มิได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (๔) สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน
- (๕) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน

อำนาจหน้าที่

- (๑) ให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน องค์การชุมชน หรือเครือข่ายองค์การชุมชน ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด
- (๒) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์การชุมชนและเครือข่ายองค์การชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน
- (๓) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมทุกประเภทกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน
- (๔) โอนหรือรับโอนอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินต่างๆ
- (๕) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่างๆ
- (๖) ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน หรือ ดำเนินงานเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินต่าง ๆ
- (๗) เข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- (๘) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- (๙) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้งในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน
- (๑๐) ประสานงานให้คำปรึกษาและคำแนะนำการวางแผนพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินแก่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
- (๑๑) รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนดนโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารที่ดิน รวมทั้งเสนอแนะปัญหา อุปสรรค และข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ตลอดจนแนวทางการแก้ไขต่อคณะกรรมการ
- (๑๒) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินกิจการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๓) เป็นตัวแทนหรือนายหน้า หรือมอบหมาย หรือว่าจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่น ประกอบกิจการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(๑๔) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(๑๕) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบันการเข้าร่วมทุนตาม (๗) และการกู้ยืมเงินตาม (๘) ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการกำหนด

ผลการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

แม้ได้มีการออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินมาตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ แต่การดำเนินงานเป็นไปด้วยความล่าช้ามาก เนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลและสถานการณ์ทางการเมือง ตลอดจนความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาลแต่ละยุค แต่ละสมัย สิ่งที่ทำเนิการไปบ้างแล้ว ได้แก่

๑. อยู่ระหว่างการแต่งตั้งคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (จากผู้ทรงคุณวุฒิและผู้แทนองค์การชุมชน)
๒. จัดสรรงบประมาณรายจ่าย ปี พ.ศ. ๒๕๕๕ จำนวน ๗๓๕ ล้านบาท งบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. ๒๕๕๖ จำนวน ๔๘ ล้านบาท และเห็นชอบวงเงินงบประมาณรายจ่ายปี พ.ศ. ๒๕๕๗ จำนวน ๖๘ ล้านบาท
๓. แต่งตั้งคณะกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งธนาคารที่ดินตามกฎหมายในระยะต่อไป

สำหรับการดำเนินงานตามบทบาทและอำนาจหน้าที่ของธนาคารที่ดิน ยังมีได้ดำเนินการใดๆ เนื่องจากยังไม่มีคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

ดังนั้น ควรผลักดันให้มีกฎหมายธนาคารที่ดินโดยเร็ว โดยมีหลักการที่สำคัญ ดังนี้

๑. การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

กำหนดให้จัดตั้ง “ธนาคารที่ดินมีสถานะเป็นนิติบุคคล” โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ได้แก่ (๑) เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม (๒) เพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน และ(๓) เพื่อสนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน (ร่างมาตรา ๗)

๒ อำนาจหน้าที่

๒.๑ ขอบเขตอำนาจหน้าที่ในการดำเนินกิจการของธนาคารที่ดิน

กำหนดให้ธนาคารที่ดินมีอำนาจกระทำการกิจการต่างๆ ภายในขอบแห่งวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน และอำนาจเช่นนี้ให้รวมถึง

(๑) จัดซื้อหรือดำเนินการเพื่อเวนคืนที่ดินที่มีสภาพเหมาะแก่การทำเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย แต่ผู้ที่มีกรรมสิทธิ์ไม่ประสงค์จะใช้เพื่อประโยชน์ในการเกษตรกรรม หรือดำเนินการใดๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐหรือเอกชน เพื่อนำมาให้เกษตรกร สถาบันเกษตรกร หรือผู้ยากจนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อขาย

(๒) ให้กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ด้านต่างๆ เช่น

- (ก) เพื่อให้ผู้กู้ซื้อที่ดินเป็นของตนเอง
- (ข) เพื่อให้ผู้กู้ไถ่ถอนจำนองอันผูกพันที่ดิน
- (ค) เพื่อให้ผู้กู้ไถ่ถอนจากการขายฝากที่ดิน
- (ง) เพื่อให้ผู้กู้ใช้ในการลงทุนปรับปรุงพัฒนาที่ดินหรือขยายการทำประโยชน์

(จ) เพื่อกิจการอื่นตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

(๓) จัดให้ได้มา ถือกรรมสิทธิ์หรือทรัพย์สิน ครองครอบงำ เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ โอน หรือรับโอนสิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อ จำนำหรือรับจำนำ จำนองหรือรับจำนอง ขายหรือจำหน่ายด้วยวิธีอื่นใด ซึ่งสังหาริมทรัพย์หรืออสังหาริมทรัพย์ ตลอดจนรับทรัพย์สินที่มีผู้บริจาคให้

(๔) บริหารจัดการที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์มอบหมายให้ดำเนินการเพื่อให้เกษตรกรหรือผู้ยากจนเช่าทำประโยชน์ ทั้งนี้ ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคารที่ดิน

(๕) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

๒.๒ เงื่อนไขของที่ดินซึ่งได้มาโดยการสนับสนุนของธนาคารที่ดิน

ประชาชนซึ่งได้กรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองและทำประโยชน์ในที่ดินโดยได้รับการสนับสนุนทางการเงินของธนาคารที่ดิน จะมีเงื่อนไขในการครอบครองและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ได้แก่ (๑) จะแบ่งแยกไม่ได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากธนาคารที่ดิน (๒) จะให้ผู้อื่นเช่าไม่ได้ เว้นแต่ได้รับความเห็นชอบจากธนาคารที่ดิน (๓) จะโอนไปยังบุคคลอื่นไม่ได้ เว้นแต่ ตกทอดทางมรดกแก่ทายาทโดยธรรมหรือผู้รับพินัยกรรม ซึ่งพินัยกรรมกำหนดให้เฉพาะทายาทโดยธรรมเท่านั้น และเว้นแต่โอนไปยังเกษตรกรหรือสถาบันเกษตรกร โดยได้รับความเห็นชอบจากธนาคารที่ดิน หรือโอนให้แก่ธนาคารที่ดินเพื่อวัตถุประสงค์ตามพระราชบัญญัตินี้เท่านั้น การพิจารณาให้ความเห็นชอบตาม (๑) (๒) (๓) ให้เป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด (ร่างมาตรา ๑๔)

๒.๓ ทุนและรายได้

ที่มาของทุนและรายได้ของธนาคารที่ดินประกอบด้วย

- (๑) ทุนหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากสถาบันการบริหารจัดการธนาคารที่ดิน
- (๒) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม
- (๓) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี
- (๔) ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้าตามที่กฎหมายกำหนด
- (๕) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศและเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้ทูลเกล้าฯ
- (๖) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริหาร หรือรายได้จากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน
- (๗) ดอกผลหรือรายได้จากทรัพย์สินของธนาคารที่ดิน

๓. การบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

๓.๑ องค์ประกอบของคณะกรรมการที่ดิน

กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่ง มีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลธนาคารที่ดินให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ เรียกว่า "คณะกรรมการธนาคารที่ดิน" มีวาระการดำรงตำแหน่ง ๔ ปี ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ และประสบการณ์สูงทางการบริหาร ด้านการเงินการคลัง ด้านการจัดการที่ดิน หรือวิทยาการด้านอื่นๆ ที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของธนาคารที่ดินและกรรมการโดยตำแหน่งจากผู้แทนฝ่ายต่างๆ ที่หลากหลาย

๓.๒ อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการที่ดิน

คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่ควบคุมดูแลธนาคารให้ดำเนินกิจการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่กำหนดไว้ โดยมีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

(๑) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

(๒) อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีของธนาคารที่ดิน

(๓) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้จัดการ พนักงานและลูกจ้างของธนาคารตามหลักเกณฑ์และวิธีการคณะกรรมการกำหนด

(๔) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับธนาคารที่ดิน

๓.๓ ผู้จัดการธนาคาร

กำหนดให้ธนาคารที่ดินมีผู้จัดการคนหนึ่ง โดยคณะกรรมการเป็นผู้มีอำนาจแต่งตั้งและให้ออกจากตำแหน่ง ผู้จัดการธนาคารที่ดินทำหน้าที่บริหารจัดการกิจการของธนาคารให้เป็นไปตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด มติ นโยบายและประกาศของคณะกรรมการ และเป็นผู้บังคับบัญชา เจ้าหน้าที่และลูกจ้างทุกตำแหน่ง เว้นแต่ผู้ดำรงตำแหน่งผู้ตรวจสอบภายใน (ร่างมาตรา ๒๘ - ๓๕)

๔. การกำกับดูแล

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลัง มีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการทำงานของธนาคารที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน นโยบายของรัฐบาล และมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาคารที่ดิน เพื่อการนี้ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ธนาคารที่ดินชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของธนาคารที่ดินที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน นโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาคารที่ดิน ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารที่ดินได้ (ร่างมาตรา ๔๓)

๕. บทเฉพาะกาล

กำหนดให้เมื่อพระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้บังคับ ให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ ภาระผูกพัน งบประมาณของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ไปเป็นของธนาคารที่ดิน

เรื่องที่ ๓ : ป่าชุมชน

ป่าชุมชนหมายถึงอะไร

ป่าชุมชน หรือ Community Forest หมายถึง พื้นที่ป่าของรัฐที่มีการอนุญาตให้ชุมชนซึ่งตั้งอยู่ในเขตป่าหรือบริเวณใกล้เคียงเป็นผู้มีอำนาจหน้าที่ในการตัดสินใจและดำเนินการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการดูแลรักษาสภาพป่าและสิ่งแวดล้อม หรือ ปลูกฟื้นฟูป่าใหม่ เพื่อให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันอย่างเท่าเทียมและยั่งยืน

การใช้ประโยชน์จากป่าชุมชน อาจรวมถึง การเป็นป่าต้นน้ำหรือแหล่งน้ำในการบริโภคและการเกษตร เป็นธนาคารอาหารและยา ใช้ไม้เป็นเครื่องมือทางการเกษตรและฟืนหุงต้ม เป็นแหล่งดูดซับคาร์บอน และใช้เป็นแหล่งนันทนาการและการท่องเที่ยวเชิงนิเวศ รวมทั้งเป็นแหล่งเรียนรู้ด้านธรรมชาติวิทยา เป็นต้น

ประเทศไหนบ้างของโลกที่จัดให้มีป่าชุมชน

เรื่องการป่าไม้ชุมชน (Community Forestry) เกิดขึ้นโดยการรณรงค์และขับเคลื่อนของ FAO มาตั้งแต่ช่วงกลางทศวรรษที่ ๗๐s หรือราว ๔๐ ปีที่ผ่านมา ประเทศพัฒนาและกำลังพัฒนามากมายได้ประยุกต์แนวคิดและหลักการเรื่องป่าชุมชนเพื่อการอนุรักษ์และจัดการใช้ประโยชน์จากป่าไม้ซึ่งมีแนวโน้มลดลงในเกือบทุกประเทศทั่วโลก เพราะประชากรเพิ่มขึ้นและขีดความสามารถในการปกป้องรักษาป่าของภาครัฐมีค่อนข้างจำกัดรวมทั้งนโยบายด้านการอนุรักษ์ธรรมชาติของรัฐไม่แน่นอนและมักแปรผันไปตามกระแสทางเศรษฐกิจมากกว่าด้านสิ่งแวดล้อม

ประเทศไทยที่ได้ดำเนินการเรื่องป่าชุมชนมายาวนานและมีระบบป่าชุมชนอันถือว่าเป็นตัวอย่างที่ควรศึกษา ได้แก่ เนปาล อินโดนีเซีย เกาหลี บราซิล และอินเดีย อย่างไรก็ตามเมื่อราว ๑๐ - ๑๕ ปีที่ผ่านมาในทวีปอเมริกาเหนือ คือ สหรัฐอเมริกาและแคนาดา เริ่มจัดให้มีป่าชุมชนขึ้นหลายแห่งของประเทศ โดยมอบให้ชุมชนท้องถิ่นดั้งเดิมซึ่งเป็นอินเดียนแดงเผ่าต่างๆ เกษตรกรทุกแขนงและองค์กรอนุรักษ์ภาคเอกชน เป็นผู้รับผิดชอบดูแลป่าชุมชนที่เสนอขอซึ่งมีขนาดแตกต่างกันไป แต่ไม่ให้สิทธิถือครองในที่ดินตามกฎหมายแต่อย่างใด

ส่วนในประเทศอังกฤษก็เช่นเดียวกัน รัฐบาลมีนโยบายอนุญาตให้ชุมชนชนบทและชุมชนเมืองต่างๆ ที่อยู่ในหรือใกล้พื้นที่ป่าเข้ามารับผิดชอบในการอนุรักษ์และหรือ เพื่อร่วมมือกับหน่วยงานของรัฐในการฟื้นฟูพื้นที่สีเขียวให้เป็นแหล่งนันทนาการ ดังนั้นป่าชุมชนในประเทศอังกฤษจึงมีขนาดค่อนข้างใหญ่โตเป็นพิเศษเมื่อเทียบกับป่าชุมชนในอีกหลายประเทศ บางแห่งมีเนื้อที่นับหลายร้อยตารางกิโลเมตร

- กรณีสำหรับประเทศไทย ได้มีความพยายามที่จะจัดทำร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. มาตั้งแต่ปี พ.ศ.๒๕๓๓ โดยคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติได้แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณาแนวทางการดำเนินงานเกี่ยวกับป่าชุมชน ขึ้น

- ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ คณะรัฐมนตรีมีมติรับหลักการของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. และเสนอต่อคณะกรรมการกฤษฎีกาตรวจพิจารณา

- พ.ศ. ๒๕๔๙ คณะปฏิรูปการปกครองในระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุข ได้เข้ายึดอำนาจในขณะนั้น เป็นเหตุให้ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ต้องตกไป

- พ.ศ. ๒๕๕๐ คณะรัฐมนตรีรับหลักการร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. และเสนอเข้าสู่สภานิติบัญญัติแห่งชาติ ผ่านความเห็นชอบทั้ง ๓ วาระ

• มีการร้องคัดค้านความในร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. บางมาตราว่าขัดต่อรัฐธรรมนูญ จึงส่งให้ศาลรัฐธรรมนูญพิจารณาวินิจฉัย ซึ่งในปี พ.ศ.๒๕๕๒ ศาลรัฐธรรมนูญมีคำวินิจฉัยว่าร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. ตราขึ้นโดยไม่ถูกต้องตามบทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญและเป็นอันตกไปเนื่องจากออกเสียงลงคะแนนของสมาชิกสภานิติบัญญัติแห่งชาติไม่ครบองค์ประชุมทั้ง ๓ วาระ

ดังนั้น จึงสมควรผลักดันให้มีกฎหมายป่าชุมชน ซึ่งได้ใช้เวลาดำเนินการมาแล้วประมาณ ๒๕ ปี ให้สามารถออกมาใช้ผลบังคับใช้โดยเร็ว โดยปรับปรุงจากร่างพระราชบัญญัติเดิมฉบับต่างๆ ให้มีความเหมาะสมและสอดคล้องกับสภาพปัญหาและข้อเท็จจริงมากยิ่งขึ้น

ร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ. จะก่อให้เกิดผลดีในด้านต่างๆ หลายประการ ได้แก่

๑) ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านป่าชุมชนบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ การดำเนินงานจัดตั้งและบริหารจัดการป่าชุมชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน อาศัยกฎหมายข้างเคียงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ หมายความว่าด้วยการทำไม้และการเก็บหาของป่า ของป่าหวงห้าม
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หมายความว่าด้วยการควบคุมและรักษาป่าสงวนแห่งชาติ
- กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
- พระราชบัญญัติสภาพตำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

๒) การดำเนินงานจัดตั้งและบริหารป่าชุมชนที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ปรากฏผลสำเร็จเป็นรูปธรรม สามารถจัดตั้งได้ถึง ๙,๐๘๕ หมู่บ้าน ในพื้นที่ ๓.๘ ล้านไร่ เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน หากมีกฎหมายเฉพาะรองรับ จะทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงาน บทบาทและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย รวมทั้ง มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องไม่ว่าฝ่ายใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาลเนื่องจากกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๓) จะเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ สอดคล้องกับแนวทางของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นสิทธิของประชาชนและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๔) ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ป้องกันการบุกรุกเพิ่มเติม

๕) ทำให้ประชาชนผู้ยากจนและด้อยโอกาส สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้มากขึ้นอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้

สาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติป่าชุมชน พ.ศ.

หลักการและเหตุผล

ให้มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชน เพื่อส่งเสริมให้ราษฎรได้มีส่วนร่วมกับรัฐในการอนุรักษ์ ฟื้นฟูและพัฒนาสภาพสิ่งแวดล้อม โดยให้ราษฎรรวมตัวกันเพื่อจัดการ ดูแล รักษาและใช้ทรัพยากรป่าด้วยตัวเองอย่างยั่งยืน ซึ่งจะทำให้ราษฎรมีความรู้สึกว่าเป็นเจ้าของทรัพยากรป่า อันจะเป็นการส่งเสริมให้เกิดความร่วมมือในการช่วยรักษาระบบนิเวศธรรมชาติและสภาพแวดล้อม ลดการทำลายป่าและเป็นการฟื้นฟูสภาพป่า

สาระสำคัญ ประกอบด้วย

๑. กำหนดวัตถุประสงค์ ของการจัดตั้งป่าชุมชนเพื่อให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์หลัก คือ

- การอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ สภาวะแวดล้อมและความหลากหลายทางชีวภาพ
- การใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในป่าชุมชนอย่างสมดุลและยั่งยืน
- การส่งเสริมวัฒนธรรม ประเทศที่หลากหลายของชุมชนในการอนุรักษ์ การฟื้นฟู การพัฒนา การควบคุมดูแล และการใช้ทรัพยากรธรรมชาติในป่า

- การฟื้นฟูพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมโดยการปลูกป่าทดแทน
- การเสริมสร้างความร่วมมือในการจัดการป่าชุมชน

๒) กำหนดให้มีคณะกรรมการป่าชุมชนระดับต่างๆ ได้แก่

- คณะกรรมการนโยบายป่าชุมชน เป็นคณะกรรมการในระดับชาติ มีหน้าที่เสนอ

ความเห็นต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับนโยบายในการจัดตั้งและจัดการป่าชุมชน การเสนอแนะออกกฎกระทรวง เพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัติและการกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ที่เกี่ยวข้อง

- คณะกรรมการป่าชุมชนประจำจังหวัด มีหน้าที่พิจารณาคำขอเพิ่มหรือลดเขตป่าชุมชน ประกาศคำขอให้จัดตั้งป่าชุมชน อนุมัติแผนการจัดการป่าชุมชน ให้ความเห็นชอบข้อบังคับของคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน ควบคุมดูแล ตรวจสอบและติดตามผลการดำเนินงานให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับและแผนงาน

- คณะกรรมการจัดการป่าชุมชน มีหน้าที่จัดการป่าชุมชนให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และแผนการจัดการป่าชุมชนออกข้อบังคับเกี่ยวกับการจัดการป่าชุมชน ดูแลรักษาทรัพยากรสิ่งแวดล้อมของป่าชุมชน และดูแลให้สมาชิกป่าชุมชนปฏิบัติให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับและกฎหมาย

- สมาชิกป่าชุมชน มีหน้าที่ในการดำเนินการขอจัดตั้งป่าชุมชนและดูแลรักษาป่าชุมชน รวมทั้งการเลือกตั้งคณะกรรมการจัดการป่าชุมชน

ประเด็นปัญหา : การจัดทำป่าชุมชนพื้นที่ในเขตอนุรักษ์

ปัญหาหลักในการจัดทำป่าชุมชนที่มีความเห็นที่ขัดแย้งกัน คือ พื้นที่ดำเนินการ ซึ่งภาครัฐต้องการให้ดำเนินการเฉพาะพื้นที่นอกเขตอนุรักษ์ แต่ฝ่ายภาคประชาชนต้องการให้มีการจัดทำป่าชุมชนในเขตพื้นที่อนุรักษ์ด้วย เนื่องจากมีชุมชนอยู่อาศัยและครอบครองก่อนมีการประกาศเป็นพื้นที่อุทยานแห่งชาติ แต่ทางภาครัฐเห็นว่าการจัดตั้งป่าชุมชนไม่ควรอยู่ในพื้นที่อนุรักษ์ ซึ่งเป็นเขตต้นน้ำลำธารเพื่อให้เกิดการอนุรักษ์พื้นที่อันจะเป็นการหามาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนดังกล่าวอย่างไร

ป่าอนุรักษ์คืออะไร

ป่าอนุรักษ์ (Conservation forest) หรือพื้นที่คุ้มครอง (Protected area) หมายถึง พื้นที่ธรรมชาติทางบกและทางทะเลที่ได้รับการประกาศจัดตั้งขึ้นเพื่อการสงวนรักษาระบบนิเวศและทรัพยากรธรรมชาติ (ทางสากลเรียกว่า “ความหลากหลายทางชีวภาพ”) เพื่อให้ธรรมชาติดำรงอยู่และมีกระบวนการตามธรรมชาติ (Natural Process) อย่างต่อเนื่อง ทั้งนี้เพื่ออำนวยประโยชน์ด้านต่างๆ แก่สังคมมนุษย์ได้อย่างยาวนานไม่มีที่สิ้นสุด (ทางสากลใช้คำว่า “อย่างยั่งยืน”)

ประเภทของป่าอนุรักษ์ในประเทศไทย ได้แก่ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า (Wildlife Sanctuary) อุทยานแห่งชาติ (National Park) เขตห้ามล่าสัตว์ป่า (Non-Hunting Area) และวนอุทยาน (Forest Park) รวมถึงพื้นที่ลุ่มน้ำชั้น ๑ (Class ๑ Waterched Area) ขณะที่ในประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกามีพื้นที่คุ้มครองมากกว่า ๒๐ ประเภท ออสเตรเลียมีไม่น้อยกว่า ๔๐ ประเภท เป็นต้น

คณะกรรมการปฏิรูปทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเห็นว่า ร่าง พ.ร.บ.ป่าชุมชน พ.ศ. ไม่ควรดำเนินการในพื้นที่เขตอนุรักษ์ ด้วยเหตุผล คือ

๑. แนวคิดเรื่องป่าชุมชน มิได้เป็นการรับรองสิทธิของประชาชนเพื่ออยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ป่า แต่เป็นการส่งเสริมให้ประชาชนซึ่งมีที่อยู่อาศัยและทำกินอยู่แล้วในชุมชนได้เข้าไปช่วยดูแล อนุรักษ์ และฟื้นฟูป่าไม้ ซึ่งอยู่ในชุมชนของตนด้วย โดยกำหนดเกี่ยวกับสิทธิ อำนาจหน้าที่ของชุมชนในกฎหมาย

๒. หากกำหนดให้ราษฎรที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตอนุรักษ์อยู่แล้ว สามารถดำเนินการป่าชุมชนในพื้นที่เขตอนุรักษ์ด้วย จะเป็นการสร้างความชอบธรรมทางกฎหมายในการอยู่อาศัย และทำกินในพื้นที่ดังกล่าว

๓. เป็นการสุ่มเสี่ยงที่จะทำให้มีการขยายการบุกรุกพื้นที่เพิ่มเติมเข้าไปในพื้นที่เขตอนุรักษ์มากขึ้น ยากแก่การป้องกันและแก้ไขปัญหา รวมทั้งสร้างความยุ่งยากลำบากแก่เจ้าหน้าที่ป่าไม้ในการปฏิบัติงาน

๔. นอกจากนี้ หากศึกษาการดำเนินงานป่าชุมชนของต่างประเทศ พบว่าส่วนใหญ่จะสงวนพื้นที่เขตอนุรักษ์ไว้ทั้งสิ้น อาทิเช่น

๔.๑ ประเทศสหรัฐอเมริกา ซึ่งถือว่าเป็นประเทศแรกที่บุกเบิกนำเรื่องพื้นที่อนุรักษ์ของโลก (โดยการประกาศจัดตั้ง Yellowstone National Park เมื่อปี ๑๘๗๒) ไม่พบว่ามีการจัดตั้งป่าชุมชนภายในเขตพื้นที่ระบบอุทยานแห่งชาติ ซึ่งมีประเภทพื้นที่อันแตกต่างกันถึง ๑๗ แบบ จำนวนรวมกันมากกว่า ๔๐๐ แห่งอยู่เลย แต่กลับพยายามอพยพถิ่นฐานของประชาชนหรือชุมชนที่มีอยู่ออกไปอยู่นอกพื้นที่ โดยหน่วยงานที่รับผิดชอบ คือ US National Park Service ยินยอมจ่ายเงินเป็นค่าชดเชยให้กับเจ้าของบ้าน และที่ทำกินอย่างเพียงพอ เพื่อให้พื้นที่อนุรักษ์ปลอดจากการอยู่อาศัยและทำกินของชุมชน เพราะนโยบาย (Managemeny Policies ๒๐๐๖) และตัวบทกฎหมาย (Organic Act of ๑๙๐๖) ไม่เปิดโอกาสในเรื่องนี้ ยกเว้นการอยู่อาศัยและทำกินของผู้ประกอบการที่ทำธุรกิจให้บริการด้านนันทนาการและการท่องเที่ยวตามฤดูกาลเท่านั้น

ขณะนี้ประเทศสหรัฐอเมริกามีการจัดตั้งป่าชุมชนขึ้นแล้ว แต่การจัดตั้งป่าชุมชนดังกล่าวเกิดขึ้นเฉพาะในป่าสงวนแห่งชาติ (National Forests) ของกรมป่าไม้ (US Forest Service) แต่ยังไม่มีการออกกฎหมายป่าชุมชนมารองรับ มีเพียงนโยบายพร้อมระเบียบว่าด้วยการจัดตั้งป่าชุมชนและคุณสมบัติของผู้ร้องขอเท่านั้นจึงจะสามารถสมัครรับผิดชอบและใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนได้

๔.๒ ในประเทศแคนาดาก็เช่นเดียวกับประเทศสหรัฐอเมริกา เริ่มมีการจัดตั้งป่าชุมชนตามที่ชาวอินเดียนแดง (First Nation) และกลุ่มเกษตรกรได้ร้องขอให้จัดตั้งเป็นของตนเอง แต่รัฐบาลกลางไม่อนุญาตให้ดำเนินการดังกล่าวในเขตพื้นที่อนุรักษ์ต่างๆ เช่น อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ฯลฯ ให้กระทำได้เฉพาะในป่าสงวนแห่งชาติหรือป่าประเภทอื่นเท่านั้น ประเทศนี้ไม่มีกฎหมายป่าชุมชน มีเพียงนโยบายพร้อมระเบียบและเงื่อนไขเป็นกรอบความรับผิดชอบและการใช้ประโยชน์ ทั้งนี้ โดยไม่ให้มีการ

ถ่ายโอนสิทธิการถือครองป่าชุมชนแต่อย่างใด และสามารถเรียกคืนพื้นที่ป่ากลับคืนสู่รัฐได้หากผู้รับไม่ปฏิบัติตามเงื่อนไข

๔.๓ สำหรับประเทศอังกฤษ ป่าชุมชนเกือบทั้งหมด (ประมาณ ๑๒ แห่ง) มักอยู่ในเขตเมืองหรือใกล้ตัวเมือง มีลักษณะเป็นป่าเขตเมือง (Urban Forests) ที่ชุมชนเมืองและชุมชนชนบทที่อยู่ติดกับเมืองร้องขอให้หน่วยงานของรัฐจัดตั้งเป็นป่าชุมชน เพื่อพวกเขาจะได้ช่วยรับผิดชอบในการอนุรักษ์หากสภาพป่าดีอยู่แล้ว และหรือฟื้นฟูสภาพป่าขึ้นมาใหม่หากมีสภาพเสื่อมโทรม ทั้งนี้เพื่อใช้เป็นพื้นที่สีเขียว จัดให้มีกิจกรรมนันทนาการและกิจกรรมอื่นที่ทำให้คุณภาพชีวิตของชุมชนดีขึ้น โดยไม่เน้นการใช้ประโยชน์จากป่าชุมชนเชิงบริโภค (Consumptive Use) จึงกล่าวได้ว่าประเทศนี้ไม่มีป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์อย่างแน่นอน และไม่มีกฎหมายป่าชุมชนตราออกมาเป็นการเฉพาะ แต่มีนโยบายพร้อมระเบียบและเงื่อนไขต่างๆ ใช้เป็นกรอบในการปฏิบัติ

๔.๔ ส่วนประเทศเนปาลซึ่งเป็นประเทศขนาดเล็ก มีทรัพยากรธรรมชาติค่อนข้างจำกัดและประชาชนมีรายได้ต่ำจึงทำให้รัฐบาลโดยการสนับสนุนด้านงบประมาณจากองค์กรนานาชาติและองค์กรอนุรักษ์ภาคเอกชนสากล ผลักดันให้เกิดป่าชุมชนตั้งแต่ในระยะเริ่มแรกของการรณรงค์เมื่อกลางทศวรรษที่ ๗๐ เพื่อใช้เป็นเครื่องมือในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และลดความยากจน โดยให้ชุมชนมีส่วนร่วมอย่างค่อยเป็นค่อยไปและใช้ประโยชน์จากป่าในรูปแบบป่าชุมชน แต่ประเทศเนปาลไม่มีกฎหมายป่าชุมชนเป็นการเฉพาะ มีเพียงหมวดและมาตราที่ว่าด้วยการขอจัดตั้งป่าชุมชนโดยชุมชนในกฎหมายป่าไม้ หรือ Forest Act ๑๙๙๓ และส่งผลให้ประเทศมีพื้นที่อนุรักษ์น้อยกว่า ๒๐ แห่ง แต่ไม่มีป่าชุมชนใดเลยที่จัดตั้งอยู่ในพื้นที่เหล่านั้น เพราะกฎหมาย Conservation Act ๑๙๗๓ ไม่อนุญาตให้มีการจัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ได้

๔.๕ ในประเทศอินโดนีเซียการจัดตั้งป่าชุมชนเกิดขึ้นครั้งแรกในช่วงต้นทศวรรษที่ ๙๐ แต่การจัดตั้งขึ้นอยู่กับระเบียบข้อบังคับของหน่วยงานภาครัฐ และไม่มีกฎหมายว่าด้วยป่าชุมชนรองรับสมาชิกของชุมชนหรือตัวชุมชนเองสามารถสมัครเพื่อขอป่าชุมชนมาบริหารจัดการได้ โดยรัฐจะอนุญาตให้ชุมชนดำเนินการได้ช่วงละ ๓๕ ปี และขอขยายเวลาในช่วงต่อไปได้อีก แต่ต้องเป็นไปตามเงื่อนไขและรัฐมีงบประมาณสนับสนุนเพียงพอ เช่นเดียวกับประเทศอื่นๆ ในภูมิภาคเอเชียตะวันออกเฉียงใต้ รัฐจะไม่อนุญาตให้มีการประกาศจัดตั้งป่าชุมชนภายในเขตป่าอนุรักษ์ทุกประเภท

๔.๖ สำหรับประเทศเกาหลีใต้ นับว่าเป็นกรณีศึกษาเกี่ยวกับป่าชุมชนเป็นอย่างมาก กล่าวคือ ก่อนการจัดตั้งให้มีโครงการป่าชุมชนในช่วงทศวรรษที่ '๖๐s ป่าไม้ของประเทศนี้มีเหลืออยู่น้อยกว่าร้อยละ ๓๐ ของพื้นที่ประเทศ และที่มีอยู่ก็จัดว่าเสื่อมโทรมขนาดหนัก เพราะช่วงเวลาที่ญี่ปุ่นเข้ายึดครองคาบสมุทรเกาหลีและเกิดสงครามกับเกาหลีเหนือ มีการใช้ไม้เพื่อกิจการต่างๆ เป็นปริมาณมาก รวมทั้งใช้เป็นเชื้อเพลิงสร้างความอบอุ่นในครัวเรือน รัฐจึงต้องทำการฟื้นฟูป่าขึ้นใหม่ โดยให้ชุมชนชนบทร่วมระดมปลูกป่าตามพื้นที่ภูเขาและพื้นที่ลาดชันแห่งต่างๆ พร้อมร่วมรับผิดชอบดูแลและจัดการป่าเหล่านั้นในรูปของป่าชุมชนซึ่งเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งภายใต้แผนฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้ จนปัจจุบันพื้นที่ป่าของประเทศมีมากถึงร้อยละ ๖๕ อย่างไรก็ตาม จากการสืบค้นข้อมูลเพิ่มเติม ไม่พบหลักฐานใดที่บ่งบอกว่าประเทศเกาหลีใต้อนุญาตให้มีป่าชุมชนในพื้นที่คุ้มครอง ซึ่งประกาศจัดตั้งเป็นอุทยานแห่งชาติเกือบทั้งหมด (รวม ๒๑ อุทยานแห่งชาติ) อยู่เลย

๕. เหตุผลที่ไม่ควรให้มีป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ของต่างประเทศ

๕.๑ เจตนารมณ์ของการประกาศจัดตั้งและบริหารจัดการพื้นที่อนุรักษ์ของประเทศต่างๆ มีความคล้ายคลึงกันทั่วโลก กล่าวคือต้องการสงวนและรักษาสภาพธรรมชาติและทรัพยากรธรรมชาติให้คงอยู่ตลอดไป โดยไม่ให้นักชนุชย์เข้าไปรบกวนหรือเปลี่ยนแปลงกระบวนการทางธรรมชาติ เพื่อให้พื้นที่อนุรักษ์เอื้อประโยชน์ต่อสังคมมนุษย์รุ่นปัจจุบันและอนาคต และรากฐานต่อการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมได้อย่างยั่งยืน ที่สำคัญได้แก่ เป็นแหล่งต้นน้ำ (เพื่อการอุปโภคบริโภค การเกษตร และอุตสาหกรรม) เป็นแหล่งเพิ่มพูนและอนุรักษ์ความหลากหลายทางชีวภาพ เป็นแหล่งควบคุมสภาพภูมิอากาศไม่ให้ผันแปรมากเกินไป เป็นแหล่งดูดซับคาร์บอน เป็นแหล่งป้องกันภัยธรรมชาติ รวมทั้งเป็นแหล่งนันทนาการหรือการท่องเที่ยวทางธรรมชาติและศึกษาเรียนรู้ โดยเฉพาะการท่องเที่ยวเชิงนิเวศที่ชุมชนท้องถิ่นมีโอกาสเข้ามามีส่วนร่วมให้บริการและได้รับประโยชน์ทางเศรษฐกิจและสังคมตอบแทนอย่างเป็นกอบเป็นกำ

การที่กล่าวข้างต้น จึงเป็นเหตุให้ประเทศสหรัฐอเมริกา แคนาดา นิวซีแลนด์ ออสเตรเลีย และอีกหลายประเทศทั้งในทวีปยุโรปและทวีปเอเชีย จึงได้อพยพหรือพยายามอพยพคนออกจากพื้นที่ป่าอนุรักษ์ รวมทั้งไม่อนุญาตให้จัดตั้งป่าชุมชนในพื้นที่อนุรักษ์ แต่ส่งเสริมให้ใช้พื้นที่ป่าประเภทอื่นที่ถูกบุกรุกโดยคนกลุ่มต่างๆ อยู่เสมอมา โดยเฉพาะป่าสงวนแห่งชาติ ซึ่งจัดว่าเป็นป่าเศรษฐกิจเป็นป่าชุมชนแทน เพราะเกรงว่ากิจกรรมที่เกิดจากป่าชุมชนเหล่านั้นจะส่งผลกระทบต่อความหลากหลายทางชีวภาพ และอาจเป็นการรบกวนหรือคุกคามต่อกระบวนการทางนิเวศวิทยา ไม่ทางใดก็ทางหนึ่งหรือหลายทาง จนทำให้คุณค่าความสำคัญของป่าอนุรักษ์สูญหายไป

๕.๒ พื้นที่ป่าอนุรักษ์ จัดว่าเป็นแหล่งธรรมชาติประเภทพิเศษอันประกอบด้วยทรัพยากรทางชีวภาพอันหลากหลาย ทั้งในระดับระบบนิเวศน์ ชนิดพันธุ์ และสายพันธุ์กรรม ที่เชื่อมโยงสัมพันธ์กันตลอดทั่วทั้งพื้นที่ผืนป่า และภูมิทัศน์ทั้งผืน (รวมพื้นที่เกษตรกรรม ชุมชน และเมืองด้วย) ดังนั้น หากมีภัยคุกคามเกิดขึ้น โดยเฉพาะภัยคุกคามจากมนุษย์ เช่น การตั้งชุมชน การใช้ที่ดินเพื่อการเกษตร การลักลอบตัดไม้ทำลายป่า การลักลอบล่าสัตว์ รวมไปถึงการพัฒนาการท่องเที่ยว และโครงการพัฒนาอื่นๆ เช่นการสร้างถนน การสร้างเขื่อน/อ่างเก็บน้ำ ฯลฯ ภายในพื้นที่อนุรักษ์ ย่อมก่อให้เกิดผลกระทบและสร้างความเสียหาย/ความเสื่อมโทรมให้กับระบบนิเวศน์ ชนิดพันธุ์ และสายพันธุ์กรรม ภายในพื้นที่ เชื่อมโยงไปถึงผืนป่าและภูมิทัศน์ทั้งผืน ดังนั้น การจัดตั้งป่าชุมชนในป่าอนุรักษ์ จึงเท่ากับเป็นการเชื้อเชิญให้กิจกรรมของมนุษย์เข้ามาเป็นภัยคุกคามต่อพื้นที่และความหลากหลายทางชีวภาพอย่างไม่มีข้อสงสัย

การแก้ไขปัญหาคในเขตอนุรักษ์

เมื่อกฎหมายป่าชุมชน มิใช่เครื่องมือหรือกลไกในการแก้ไขปัญหาของประชาชนและชุมชนที่อยู่อาศัยและทำกินในเขตอนุรักษ์ การแก้ไขปัญหาก็ต้องดำเนินการด้วยมาตรการและวิธีการอื่น ได้แก่

๑. แก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย มติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑

การแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ได้เห็นชอบหลักการมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในพื้นที่ป่าไม้ ตามมติคณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ โดยมีมาตรการและแนวทางการแก้ไขปัญหาในพื้นที่ป่าไม้ ๒ ด้าน คือ

ด้านการจัดการทรัพยากรที่ดินและป่าไม้ ได้แก่ ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมาย หมายถึง อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ส่วนป่าอนุรักษ์ตามมติคณะรัฐมนตรี หมายถึง พื้นที่ลุ่มน้ำชั้นที่ ๑ ชั้นที่ ๒ และเขตอนุรักษ์ป่าชายเลน

๑) ยืนยันนโยบายของรัฐไม่นำพื้นที่ไปปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๒) สำรวจและขึ้นทะเบียนผู้ครอบครองพื้นที่ให้ชัดเจน และนำข้อมูลไปใช้ในการจัดการ เพื่อการอนุรักษ์และพัฒนาพื้นที่อย่างยั่งยืน

๓) ให้ตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศที่ถ่ายพื้นที่นั้นไว้เป็นครั้งแรกหลังวันสงวนหวงห้ามเป็นพื้นที่ป่าไม้ตามกฎหมายครั้งแรก ตรวจสอบร่องรอยการทำประโยชน์ร่วมกับพยานหลักฐานอื่นว่า ได้มีการครอบครองทำประโยชน์ต่อเนื่องมาก่อนวันสงวนหวงห้าม

๔) ภายหลังจากตรวจสอบพิสูจน์การครอบครองที่ดินของราษฎร จะต้องกำหนดเงื่อนไขการใช้พื้นที่ให้เป็นไปในรูปแบบของการอนุรักษ์ที่ยั่งยืน เพื่อให้ส่งผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด ตามแนวทาง ดังนี้

กรณีอยู่อาศัยและทำประโยชน์มาก่อนวันสงวนหวงห้าม และเป็นพื้นที่ไม่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ให้อยู่อาศัยและทำประโยชน์ในที่เดิม จัดทำขอบเขตให้มีความชัดเจน ดำเนินการตามกฎหมาย ให้อยู่อาศัยและทำประโยชน์ตามความจำเป็นเพื่อการครองชีพ

กรณีอยู่อาศัยและทำประโยชน์มาก่อนวันสงวนหวงห้าม แต่เป็นพื้นที่ล่อแหลมคุกคามต่อระบบนิเวศ ให้ช่วยเหลือตามความเหมาะสม โดยรัฐต้องหาที่อยู่อาศัยและพื้นที่ทำประโยชน์แห่งใหม่ หรือให้เคลื่อนย้ายออกไปยังพื้นที่ที่รองรับ สนับสนุนระบบสาธารณสุข โภค คุณภาพชีวิต อาชีพ และต้องพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง แล้วดำเนินการฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ที่ราษฎรได้เคลื่อนย้ายออกไปแล้ว

กรณีอยู่อาศัยและทำประโยชน์ภายหลังวันสงวนหวงห้าม ให้เคลื่อนย้ายออกไปยังพื้นที่ที่รองรับ สนับสนุนระบบสาธารณสุข โภค คุณภาพชีวิต อาชีพ และต้องพิจารณารับรองสิทธิในที่ดินตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้อง หากเคลื่อนย้ายไม่ได้ทันที ให้ควบคุมพื้นที่และจัดระเบียบให้เพียงพอกับการดำรงชีพ

ด้านการป้องกันพื้นที่ป่าไม้

๑) ถ้ามีการบุกรุกพื้นที่ป่าใหม่ หรือขยายพื้นที่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ หรือทำลาย หรือกระทบกระเทือนต่อการรักษาป่าและสิ่งแวดล้อม ให้ดำเนินการตามกฎหมายอย่างเฉียบขาด ให้ส่งผู้กระทำความผิดออกจากพื้นที่ ทำลาย รื้อถอนหรือดำเนินการอื่นๆ ตามกฎหมายกำหนด

๒) ให้คณะกรรมการนโยบายป่าไม้แห่งชาติ กำกับดูแลหน่วยงานและคณะกรรมการเกี่ยวกับการป้องกันกรบุกรุกทำลายทรัพยากรป่าไม้ ให้มีเอกภาพในการป้องกันรักษาป่า

๓) ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (ปัจจุบัน คือ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม) ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย จัดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นและชุมชนร่วมดูแลรักษาป่า

๒. การกำหนดเขตผ่อนปรน

การกำหนดเขตผ่อนปรน เพื่อกำหนดเขตพื้นที่ผ่อนปรนบางส่วนในพื้นที่อุทยานแห่งชาติเพื่อให้บุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นเดิมได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในเขตผ่อนปรนเป็นการชั่วคราว

ขณะนี้ได้มีการพิจารณาร่างกฎหมาย ๒ ฉบับ ได้แก่ ร่างพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. และร่างพระราชบัญญัติส่งเสริมการอนุรักษ์สัตว์ป่า พ.ศ. โดยมีหลักการเกี่ยวกับการจัดการพื้นที่อุทยานแห่งชาติและการจัดการพื้นที่รักษาพันธุ์สัตว์ป่า ซึ่งในร่างพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ กำหนดเงื่อนไขเกี่ยวกับการอยู่อาศัยและทำประโยชน์ของบุคคลหรือชุมชนท้องถิ่นที่ได้รับการผ่อนผันให้อยู่ในเขตผ่อนปรนเป็นการชั่วคราวหรือใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติในเขตผ่อนปรน

๓. โครงการพระราชดำริ

พระราชดำริ “คนอยู่กับป่ากันอย่างยั่งยืน” พระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว ทรงมีพระราชหฤทัยมุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาคความเดือดร้อนของราษฎรเสมือนหนึ่งเป็นความทุกข์ของพระองค์ พระองค์จึงทรงมีพระราชดำริ ที่จะพัฒนาความเป็นอยู่ของราษฎรให้เกิดความ “พออยู่ พอกิน” พระองค์ทรงใช้พระอัจฉริยภาพในด้านต่างๆ พระราชทานโครงการ อันเนื่องมาจากพระราชดำริ เพื่อประโยชน์สุข แก่ทุกชีวิตในประเทศไทย ตลอดมา โครงการพระราชดำริเป็นโครงการที่ทรงวางแผนพัฒนา ทรงเสนอแนะให้รัฐบาลร่วมดำเนินการตามพระราชดำริ

โครงการพระราชดำรินำแนวพระราชดำริด้านการอนุรักษ์ ร่วมดูแล ค้ำครองพื้นที่ป่าอนุรักษ์ให้คนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้อย่างเกื้อกูล ไม่ทำลายกัน และมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้ ด้วยการพัฒนาคุณภาพชีวิตราษฎรที่อาศัย – ทำกินในพื้นที่อนุรักษ์ให้มีความเป็นอยู่บนพื้นฐานปรัชญาของเศรษฐกิจพอเพียง ควบคู่ไปกับการปลูกฝังเสริมสร้างจิตสำนึกอนุรักษ์ทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าผ่านทางโครงการต่างๆ อาทิ โครงการบ้านเล็กในป่าใหญ่ โครงการอนุรักษ์สภาพป่า โครงการพัฒนาป่าไม้ตามแนวพระราชดำริ สถานีพัฒนาเกษตรที่สูงตามพระราชดำริ เป็นต้น โดยมีกิจกรรมที่ดำเนินการ เช่น การปรับปรุงสาธารณูปโภคขั้นพื้นฐานเท่าที่จำเป็น การส่งเสริมพัฒนาอาชีพที่สอดคล้องกับภูมิสังคม ฯลฯ

เรื่องที่ ๔ : การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.)

สปก. ได้รับมอบที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินประมาณ ๖๐ ล้านไร่เศษ โดยแบ่งเป็น

๑. ป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรม ประมาณ ๔๗.๗ ล้านไร่ แต่ สปก. ได้กันคืนกรมป่าไม้เนื่องจากไม่เหมาะสมต่อการเกษตร พื้นที่ที่มีสภาพป่า พื้นที่ซึ่งมีภาระผูกพัน จำนวน ๙.๕ ล้านไร่เศษ คงเหลือพื้นที่ดำเนินการ ๓๘ ล้านไร่เศษ

๒. ที่สาธารณประโยชน์ ๙.๘ แสนไร่เศษ

๓. ที่ราชพัสดุ ๑.๖ ล้านไร่เศษ

๔. ที่จำแนกออกจากพื้นที่ป่าไม้ถาวร ๙.๘ ล้านไร่เศษ

ทั้งนี้ พื้นที่ซึ่งได้ดำเนินการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ๓๘ ล้านไร่เศษ ได้จัดที่ดินให้เกษตรกรแล้ว ๓๕.๓ ล้านไร่ และคงเหลืออยู่ระหว่างดำเนินการ ๓.๕ ล้านไร่

สภาพปัญหา

๑. มีการเปลี่ยนแปลงการครอบครองที่ดิน สปก. จากมือเกษตรกรไปสู่นายทุนหรือบุคคลที่ไม่มีสิทธิตามกฎหมาย จากการจำหน่าย จ่าย โอน กันเอง รวมทั้งการที่เกษตรกรผู้ถือครองที่ดิน สปก. มิได้นำที่ดินซึ่งได้รับจัดสรรไปดำเนินการตามวัตถุประสงค์

๒. เส้นแนวเขตที่ดินไม่เป็นเส้นเดียวกันในพื้นที่จริงขอบเขตพื้นที่ไม่ชัดเจน มีการทับซ้อนของแนวเขต โดยเฉพาะที่ดินป่าไม้ ยังไม่มีความชัดเจนในเรื่องแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาที่ประกาศแนวเขตป่าไม้ต่างๆ เนื่องจากแผนที่ดังกล่าวมีมาตราส่วน ๑ : ๕๐,๐๐๐ ทำให้ขนาดของเส้นที่ลากเท่าปลายดินสอง ๑ มิลลิเมตร จะเท่ากับประมาณ ๕๐ เมตร ส่งผลให้การสำรวจรังวัด และจัดที่ดินออกนอกเขตปฏิรูปจำนวนมาก

ข้อเสนอเพื่อแก้ไขปัญหา

๑. เร่งรัดดำเนินการตรวจสอบการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินให้แล้วเสร็จโดยเร็ว ให้เป็นไปตามคำแถลงนโยบายของนายกรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา เมื่อวันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗ ที่กล่าวว่า

“วันนี้ที่ดิน สปก. เปลี่ยนไปเท่าไร ให้ไปตรวจสอบใครเป็นเจ้าของที่ดินที่มอบให้ แล้วไปขายต่อไม่ได้ เพราะฉะนั้น กระทรวงที่เกี่ยวข้องต้องรับผิดชอบไปดำเนินการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในมือของผู้ที่ไม่ใช่เกษตรกร”

จากแผนการตรวจสอบการถือครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้กำหนดแผนปฏิบัติการตรวจสอบพื้นที่ทั้งหมดให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี ระหว่างปีงบประมาณ ๒๕๕๘ - ๒๕๕๙ - ๒๕๖๐ ซึ่งอาจล่าช้าเกินสมควร ต้องเร่งรัดดำเนินการให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยเฉพาะในพื้นที่แปลงใหญ่ซึ่งมีการครอบครองโดยนายทุนหรือกลุ่มอิทธิพล

๒. กำหนดระบบและกระบวนการที่มีส่วนร่วมของเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดิน ให้เข้ามามีส่วนควบคุมและดูแลการใช้ที่ดิน สปก. ของเกษตรกรแต่ละรายให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ ทำนองเกี่ยวกับหลักการโฉนดชุมชน ซึ่งให้ประชาชนเข้ามามีส่วนบริหารจัดการกันเอง

เรื่องที่ ๕ : แผนที่กลาง (มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐)

สภาพปัญหา

๑. ที่ผ่านมามีปัญหาทับซ้อนของแนวเขตที่ดินในที่ดินประเภทต่างๆ อย่างมาก โดยเฉพาะแนวเขตที่ดินของรัฐกับที่ดินประชาชน แนวเขตที่ดินป่าไม้ ป่าสงวน เขตอุทยาน นำไปสู่ปัญหาการพิพาทเรื่องแนวเขตที่ดินระหว่างรัฐกับประชาชน และระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน สาเหตุมาจากการใช้แผนที่คนละมาตราส่วนของหน่วยงานต่างๆ

๒. ถึงแม้ว่าปัจจุบัน รัฐบาลได้กำหนดให้มีการทำแผนที่มาตราส่วนเดียวกัน คือ ๑ : ๔,๐๐๐ มาใช้ และให้ทุกหน่วยงานของรัฐปรับมาตราส่วนเดิมที่มีอยู่เข้าสู่มาตราส่วนเดียวกัน แต่ยังคงขาดยุทธศาสตร์ที่ชัดเจนในการขับเคลื่อนเรื่องนี้อย่างมีประสิทธิภาพ ดังนั้น ควรมีการขับเคลื่อนการใช้แผนที่มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ ดังนี้

๒.๑ กำหนดเป้าหมายเร่งด่วนในการตรวจสอบแนวเขตที่ดินโดยใช้แผนที่มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ ในพื้นที่เขตปฏิรูปที่ดิน เขตป่าสงวน เขตอุทยาน และเขตพื้นที่ต่อเนื่องระหว่างที่ดินของรัฐและประชาชน เพื่อลดปัญหาข้อพิพาทเกี่ยวกับที่ดินซึ่งมีอยู่มากและยังไม่อาจแก้ปัญหาได้ด้วยกลไกของ กพร. (คณะกรรมการแก้ไขปัญหาคารบูกฐที่ดินของรัฐ)

๒.๒ เร่งรัดแก้ไขแผนที่แนบท้ายพระราชกฤษฎีกาของการประกาศเขตที่ดินของรัฐโดยเร็ว เพื่อให้การใช้แผนที่มาตราส่วน ๑ : ๔,๐๐๐ มีผลบังคับใช้ทางกฎหมาย

ภาคผนวก

การดำเนินโครงการป่าชุมชน
ของกรมป่าไม้

การดำเนินการโครงการป่าชุมชน ของกรมป่าไม้

แนวคิดที่ใช้ในการพัฒนาหรือปรับปรุงหรือแก้ปัญหา

- แนวคิดที่ใช้ในการแก้ปัญหาการบุกรุกทำลายป่า ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- วิธีการให้ชุมชนโดยรอบป่าช่วยกันสอดส่อง ดูแล ป้องกันป่า รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าอย่างถูกต้องตามระเบียบกำหนดที่วางไว้ เพื่อให้คนสามารถอยู่ร่วมกับป่าแบบเกื้อกูลกัน

ความหมายป่าชุมชน

ป่าชุมชน หมายความว่า ป่าหรือพื้นที่อื่นใด ที่ได้รับอนุมัติจากกรมป่าไม้ให้เป็นป่าชุมชนตามแนวทางที่กำหนดไว้ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าเพื่อประโยชน์อย่างยั่งยืนภายใต้บทบัญญัติตามระเบียบและกฎหมายที่เกี่ยวข้องซึ่งอาจสอดคล้องกับความเชื่อและวัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นนั้นด้วย การจัดการหรือดำเนินการดังกล่าวก็เพื่อการอนุรักษ์และให้ชุมชนได้ประโยชน์ภายใต้หลักการความยั่งยืน

วัตถุประสงค์การดำเนินโครงการป่าชุมชน

- เพื่อร่วมกันจัดการป่าไม้โดยให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่า และการใช้ประโยชน์ภายใต้หลักการความยั่งยืน
- เพื่อการพัฒนาป่าไม้และสร้างความเข้มแข็งของชุมชนควบคู่กันไป
- เพื่อบริหารจัดการป่าอันเป็นประโยชน์ต่อการรับผลผลิตมาลดรายจ่ายในครัวเรือน เป็นการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชุมชนให้ดีขึ้น

การจัดการป่าชุมชนในปัจจุบัน

๑. ส่งเสริมประชาสัมพันธ
๒. สำรวจและจัดตั้งป่าชุมชน
๓. ฝึกอบรม
๔. สนับสนุนเงินอุดหนุนแก่ชุมชน (หมู่บ้าน) บริหารจัดการป่า
๕. ส่งเสริมเครือข่ายป่าชุมชน

การสนับสนุนชุมชนบริหารจัดการป่า

- เพื่อให้ชุมชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าตามความต้องการของชุมชน โดยการสนับสนุนงบประมาณเงินอุดหนุน เฉลี่ยหมู่บ้านลพ ๑๐๐,๐๐๐ บาท
- จัดตั้งป่าชุมชน รวมทั้งสิ้น ๙,๐๘๕ หมู่บ้าน
- ปัจจุบันได้สนับสนุนเงินอุดหนุนแล้ว จำนวน ๓,๖๔๒ หมู่บ้าน เป็นเงิน ๒๖๕ ล้านบาท
- ยังไม่ได้รับการสนับสนุนเงินอุดหนุน จำนวน ๕,๔๔๓ หมู่บ้าน

ตัวอย่างกิจกรรมบริหารจัดการป่า

- กิจกรรมการป้องกันไฟป่า
- กิจกรรมการลาดตระเวนดูแลป่าชุมชน
- การปลูกเสริมป่าชุมชน
- การปลูกพืชป่ากินได้
- เส้นทางศึกษาธรรมชาติ
- ป้ายแสดงแนวเขตป่าชุมชน
- การบวชป่าชุมชน
- การฝึกอบรมเครือข่ายป่าชุมชน ฯลฯ



การทำแนวกันไฟ



www.forest.go.th



การลาดตระเวน



www.forest.go.th



การปลูกเสริมป่าชุมชน



www.forest.go.th



**การปลูกพืชป่ากินได้
และพืชสมุนไพร**



www.forest.go.th

สรุปสถานการณ์ป่าชุมชนในปัจจุบัน

- กรมป่าไม้ได้จัดตั้งป่าชุมชนตั้งแต่ปี ๒๕๔๓ - ปัจจุบัน
- (ณ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๘)
 - จำนวน ๙,๐๘๕ หมู่บ้าน
 - พื้นที่ ๓.๘ ล้านไร่

ผลการแบ่งกลุ่มป่าชุมชน ปีงบประมาณ ๒๕๕๗

- ป่าชุมชนพัฒนาดีมาก ได้คะแนน ๑๐ - ๑๖ คะแนน จำนวน ๔,๑๐๘ หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ ๔๕.๖๓
 - ป่าชุมชนพัฒนาปานกลาง ได้คะแนน ๕ - ๙ คะแนน จำนวน ๓,๕๗๐ หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ ๓๙.๖๖
 - ป่าชุมชนควรปรับปรุง ได้คะแนน ๑ - ๔ คะแนน จำนวน ๘๖๓ หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ ๙.๕๙
 - ป่าชุมชนควรยกเลิก ได้คะแนน ๐ คะแนน จำนวน ๔๖๑ หมู่บ้าน คิดเป็นร้อยละ ๕.๑๒
- หมายเหตุ : สาเหตุที่ควรยกเลิกป่าชุมชนเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าชุมชนได้ทำอย่างอื่น

ผลการอนุมัติโครงการป่าชุมชน ปี พ.ศ. ๒๕๕๓ - ปัจจุบัน

ภาค	จำนวนหมู่บ้าน	เนื้อที่ (พ.ร.บ. ป่าสงวน ๒๕๐๗) ไร่	เนื้อที่ (พ.ร.บ. ป่าไม้ ๒๕๔๔) ไร่	เนื้อที่ (นสล.) ไร่	เนื้อที่ (อื่นๆ) ไร่	รวมเนื้อที่ ไร่
ภาคเหนือ	๒,๘๔๘	๑,๗๘๓,๙๔๑	๑๘๓,๘๘๖	๙,๗๗๖	๑,๘๒๘	๑,๙๗๙,๔๓๑
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	๔,๓๙๒	๗๐๙,๐๑๔	๓๘๘,๘๒๕	๗๑,๒๔๕	๐	๑,๑๖๙,๐๘๕
ภาคกลาง	๑,๐๙๖	๓๓๕,๑๑๐	๑๑๔,๙๔๓	๖,๓๕๑	๒,๓๓๗	๔๕๘,๗๔๑
ภาคใต้	๗๔๙	๑๑๒,๗๘๖	๔๙,๕๘๔	๑,๗๑๑	๖,๙๙๒	๑๗๑,๐๗๔
รวมทั้งประเทศ	๙,๐๘๕	๒,๙๔๐,๘๘๕	๗๓๗,๒๓๙	๘๗,๐๘๕	๑๑,๑๕๗	๓,๗๗๘,๓๓๔

เหตุผลที่ต้องออกกฎหมายจัดตั้งป่าชุมชน

๑) ยังไม่มีกฎหมายเกี่ยวกับการดำเนินงานด้านป่าชุมชนบัญญัติไว้เป็นการเฉพาะ การดำเนินงานจัดตั้งและบริหารจัดการป่าชุมชนที่มีอยู่ในปัจจุบัน อาศัยกฎหมายข้างเคียงที่เกี่ยวข้อง ได้แก่

- พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๕๔๔ หมวดว่าด้วยการทำไม้และการเก็บหาของป่า ของป่าหวงห้าม
- พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ หมวดว่าด้วยการควบคุมและรักษาป่าสงวน

แห่งชาติ

- กฎกระทรวงที่ออกตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
- พระราชบัญญัติสภาพำบลและองค์การบริหารส่วนตำบล พ.ศ. ๒๕๓๗

๒) การดำเนินงานจัดตั้งและบริหารป่าชุมชนที่ผ่านมาจนถึงปัจจุบัน ปรากฏผลสำเร็จเป็นรูปธรรม สามารถจัดตั้งได้ถึง ๙,๐๘๕ หมู่บ้าน ในพื้นที่ ๓.๘ ล้านไร่ เกิดความร่วมมือระหว่างภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชน หากมีกฎหมายเฉพาะรองรับ จะทำให้เกิดความชัดเจนในการปฏิบัติงาน บทบาทและหน้าที่ของแต่ละฝ่าย รวมทั้ง มีการดำเนินงานอย่างต่อเนื่องไม่ว่าฝ่ายใดจะเข้ามาเป็นรัฐบาลเนื่องจากกำหนดไว้ในบทบัญญัติแห่งกฎหมาย

๓) จะเป็นการรับรองสิทธิของประชาชนและชุมชนในการมีส่วนร่วมบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ สอดคล้องกับแนวทางของกฎหมายรัฐธรรมนูญที่มุ่งเน้นสิทธิของประชาชนและการมีส่วนร่วมในการอนุรักษ์ ส่งเสริม และฟื้นฟูทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

๔) ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างภาครัฐ เจ้าหน้าที่ของรัฐกับประชาชนเกี่ยวกับทรัพยากรป่าไม้และที่ดิน ป้องกันการบุกรุกเพิ่มเติม

๕) ทำให้ประชาชนผู้ยากจนและด้อยโอกาส สามารถเข้าถึงและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติได้มากขึ้นอย่างเสมอภาคและเป็นธรรม ลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้

การส่งเสริมการจัดการป่าชุมชนของกรมป่าไม้

กรอบแนวคิด

➤ น้อมนำแนวพระราชดำริ

“คนอยู่กับป่า (บ้านเล็กในป่าใหญ่)”

“การปลูกป่าในใจคน”

“การปลูกป่า 3 อย่าง และประโยชน์ 4 อย่าง”

“ธนาคารอาหารชุมชน (Food Bank)” “หลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง”

➤ การบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุกภาคส่วน



กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความหมายป่าชุมชน

ป่าชุมชน หมายความว่า ป่าหรือพื้นที่อื่นใด ที่ได้รับ อนุมัติจากกรมป่าไม้ให้เป็นป่าชุมชนตามแนวทางที่กำหนดไว้ เพื่อให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการจัดการป่าเพื่อ ประโยชน์อย่างยั่งยืน ภายใต้บทบัญญัติตามระเบียบและ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง ซึ่งอาจสอดคล้องกับความเชื่อและ วัฒนธรรมของชุมชนท้องถิ่นนั้นด้วย การจัดการหรือ ดำเนินการดังกล่าวก็เพื่อการอนุรักษ์ และให้ชุมชนได้ ประโยชน์ภายใต้หลักการความยั่งยืน



กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

ความเป็นมาของการดำเนินงานป่าชุมชน

- ราษฎรในชนบทไทยดำรงชีพด้วยการอาศัยพึ่งพิงทรัพยากรป่าไม้ อย่างเรียบง่าย ทรัพยากรป่าไม้และน้ำอุดมสมบูรณ์
- มีการพัฒนาประเทศและการขยายตัวทางเศรษฐกิจเป็นไปอย่างรวดเร็ว
- การใช้ทรัพยากรต่างๆเป็นวัตถุดิบเพื่อการผลิตจำนวนมาก โดยเฉพาะการเปลี่ยนแปลงพื้นที่ป่าให้เป็นพื้นที่เกษตรกรรม อย่างถาวร
- เกิดความขัดแย้งรุนแรงระหว่างเจ้าหน้าที่ของรัฐผู้ปฏิบัติงานด้านป่าไม้กับราษฎรที่ต้องอาศัยทรัพยากรป่าไม้ในการยังชีพ



www.forest.go.th

แนวคิดที่ใช้ในการพัฒนาหรือปรับปรุงหรือแก้ปัญหา

- แนวคิดที่ใช้ในการแก้ปัญหาคือการบูรณาการทำลายป่า ความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่ดิน
- วิธีการให้ชุมชนโดยรอบป่าช่วยกันสอดส่อง ดูแล บัองกันป่า รวมทั้งมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการป่าอย่างถูกต้องตามระเบียบกฎหมายที่วางไว้ เพื่อให้คนสามารถอยู่ร่วมกับป่าแบบเกื้อกูลกัน



www.forest.go.th

วัตถุประสงค์การดำเนินโครงการป่าชุมชน

- เพื่อร่วมกันจัดการป่าไม้โดยให้ชุมชนเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการ ควบคุม ดูแล รักษา หรือบำรุงป่า และการใช้ประโยชน์ภายใต้หลักการความยั่งยืน
- เพื่อการพัฒนาป่าไม้และสร้างความเข้มแข็งของชุมชนควบคู่กันไป
- เพื่อบริหารจัดการป่าอันเป็นประโยชน์ต่อการรับผลผลิตมาลดรายจ่ายในครัวเรือน เป็นการปรับปรุงคุณภาพชีวิตของชุมชนให้ดีขึ้น



www.forest.go.th



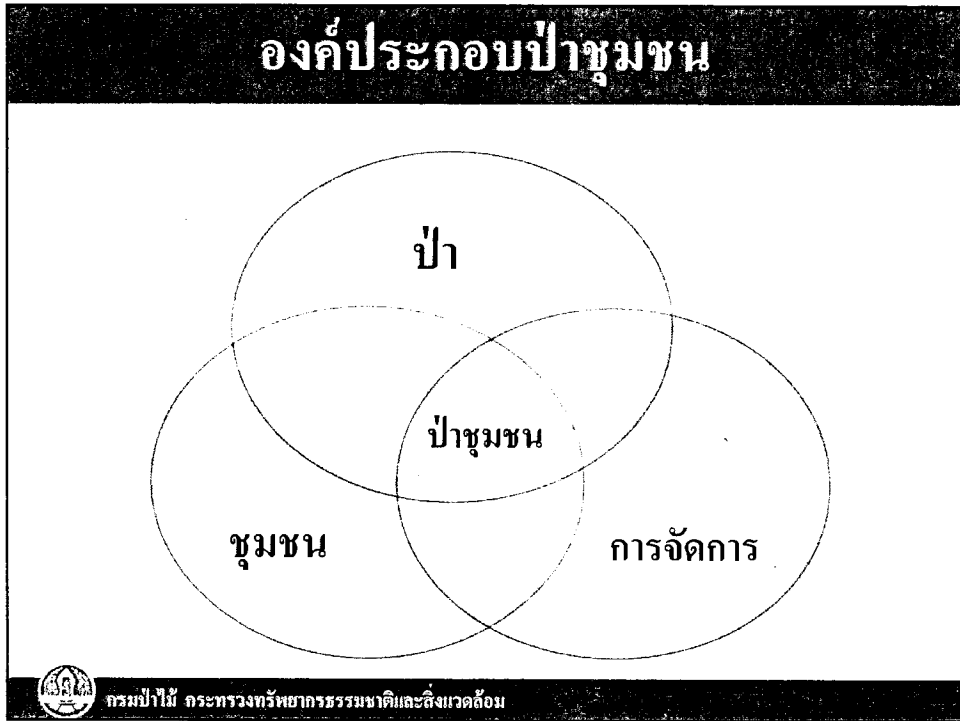
ป่าชุมชน & กระบวนการมีส่วนร่วม

คือ การที่ประชาชนเข้ามามีส่วนเกี่ยวข้องในทุกขั้นตอนของการพัฒนา มีส่วนร่วมอย่างแท้จริง

- การมีส่วนร่วมให้ข้อมูล / รับทราบข้อมูล
- การมีส่วนร่วมตัดสินใจ
- การมีส่วนร่วมลงมือทำ
- การมีส่วนร่วมได้รับผลประโยชน์
- การมีส่วนร่วมติดตามประเมินผล



www.forest.go.th



การบริหารจัดการป่าอย่างยั่งยืน

โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและทุกภาคส่วน

การจัดตั้งป่าชุมชน

เป้าหมายการจัดตั้งป่าชุมชนทั่วประเทศ
 จำนวน ๒๑,๘๕๐ หมู่บ้าน
 พื้นที่ประมาณ ๑๐ ล้านไร่

ผลการดำเนินงานจัดตั้งป่าชุมชน
 ปัจจุบัน (๓๐ เมษายน ๒๕๕๘) จัดตั้ง
 ๕,๓๐๗ หมู่บ้าน
 พื้นที่ ๓.๕๑ ล้านไร่




กระบวนการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน



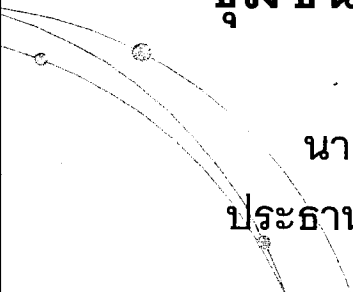





กรมป่าไม้ กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

การจัดการดูแลรักษาป่าชุมชน
บ้านแม่กุดหลวง
อำเภอแม่สอด จังหวัดตาก

การจัดการดูแลรักษา
ป่าชุมชนแม่กีดหลวง
โดย
ชุมชนคนแม่กีดหลวง
นำเสนอ
นายพนม นามผาญ
ประธานป่าชุมชนแม่กีดหลวง



แผนที่ตำบลแม่กาษาพอสังเขป



ตำบลแม่กาษา



ศูนย์เด็กเล็ก
ร.ร.แม่กีดหลวงวิทยุโชนมิตยภาพที่ 182
วัดมาตาบวรณี
รพ.สต.แม่กีดหลวง
ร.ร.เทศบาลแม่กาษา
ร.ร.คตมร.
วัดไทยสามัคคี
สำนักสงฆ์ดอนหลวง

สัญลักษณ์
๑ รพ.สต.
๒ คตมร.
๓ วัด



ลักษณะของป่าดงดิบ

- เป็นภูเขาสูงชัน ลักษณะป่าดงดิบและป่าเบญจพรรณ มีร่องห้วยเป็นป่าอับชื้น มีขุนห้วย และลำห้วยที่มีน้ำไหลตลอดปี

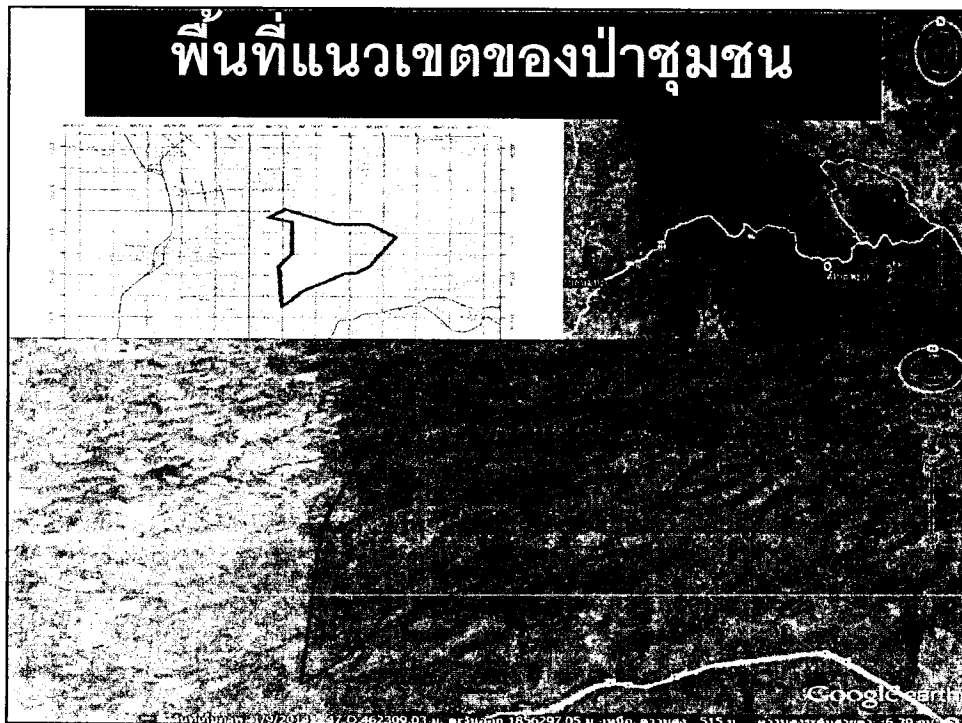
ห้วยขนุน ห้วยแม่ปะ เป็นแหล่งต้นน้ำลำธาร มีถ้ำอยู่ 4 แห่ง คือ ถ้ำโขง และ ถ้ำเสือ

ถ้ำก๊วป่าไผ่ ถ้ำพระเจ้าแก้ว

- สภาพป่า อุดมสมบูรณ์ มีพรรณไม้นานาชนิด สัตว์ป่าขนาดเล็ก และขนาดใหญ่ เช่น ไก่ป่า นก กระรอก ตะกวด กิ้งก่าบิน หมี หมูป่า เก้ง

ป่าชุมชนแม่กีดหลวง

- ได้รับอนุญาตจากป่าไม้จังหวัดตาก ให้เป็นป่าชุมชน ในวันที่ 18 มีนาคม 2545
- มีพื้นที่ 5,250 ไร่
 1. ป่าห้วยขนุน หมู่ที่ 9 บ้านไทยสามัคคี
 2. ป่าชุมชนห้วยแม่กีดหลวง หมู่ที่ 1 บ้านแม่กีดหลวง
 3. ป่าชุมชนห้วยส้มป่อย หมู่ที่ 12 บ้านใหม่พัฒนา



โครงการอนุรักษ์พันธุกรรมพืชอันเนื่องมาจากพระราชดำริ
ตั้งแต่ปี 2543 – ปัจจุบัน (16 ปี)

- เริ่มต้น แนวคิดท่านพระครูบากัญญาไชย “ป่าพื้นสุดท้าย”
- ระยะที่ 2 ปัญหาป่าไม้ถูกทำลาย แหล่งน้ำขาดแคลน
- ระยะที่ 3 สภาตำบลแม่กาษา อบต.แม่กาษา
- ระยะที่ 4 องค์กรเอกชน SIF
- ระยะที่ 5 เยาวชนอาสาอนุรักษ์ป่าชุมชน
- ระยะที่ 6 ประชาคมในชุมชนเพื่อหาแนวทางแก้ไข
เกิดกระบวนการดูแลป่าโดยชุมชน
- ระยะที่ 7 การฟื้นฟู การเฝ้าระวังและรักษาป่าอย่างยั่งยืน
โดยความรักความสามัคคี ประเพณีและวัฒนธรรม



ระเบียบกรมป่าไม้ ว่าด้วยการตัดไม้

มีผลบังคับใช้ตั้งแต่ 12 สิงหาคม 2544

1. ผู้ที่จะเข้าไปตัดไม้ทุกชนิดในป่าจะต้องแจ้งคณะกรรมการและได้รับอนุญาต พร้อมกรอกแบบฟอร์มขอตัดไม้ทุกครั้ง
2. ต้นไม้เฉพาะชนิดของไม้ที่ขออนุญาตและจำนวนของไม้ที่ขอตามแบบฟอร์ม ห้ามตัดไม้ในเขตป่าหวงห้าม
3. ผู้มีสิทธิในการขอตัดไม้จะต้องเป็นคนในชุมชนบ้านแม่กัตหลวงเท่านั้น และต้องตัดไม้เพื่อใช้ประโยชน์ใช้สอยเท่านั้น จะไม่อนุญาตเข้าไปตัดไม้เชิงธุรกิจ
4. ไม้ที่อนุญาตให้ตัด ได้แก่ ไม้ไผ่ ไม้ซาง ไม้รวก ไม้บง (ค่าธรรมเนียมตัด เล่มละ 1 บาท) ไม้ยืนต้นที่ไม่อนุญาตให้ตัด ได้แก่ ไม้แดง ไม้เต็ง ไม้รัง ไม้สัก เป็นต้น
5. กรณีการหาหน่อไม้ ชูดหน่อไม้ ให้สำหรับการบริโภคเท่านั้น ห้ามนำไปขาย
6. ป่าไม้เขตหวงห้าม ห้ามผู้บุกรุกหรือตัดไม้ทำลายป่าทุกชนิด

บทกำหนดโทษ

1. กรณีการตัดไม้ไผ่ ไม้ซาง ไม้รวก ถ้ามีการลักลอบตัด โดยไม่ขออนุญาตหรือทำในเชิงธุรกิจ ถูกปรับในอัตราเล่มละ 10 บาท พร้อมยึดของกลาง
2. กรณีหน่อไม้ ถ้าลักลอบนำไปขายเชิงธุรกิจ ถ้าจับได้ปรับราคาอันละ 10 บาท พร้อมยึดของกลาง
3. กรณีไม้ยืนต้น ถ้ามีการลักลอบ ให้วัดจุดศูนย์กลางโคนต้น ไม่เกิน 6 นิ้วปรับ 500 บาท/ศอก เกิน 6 นิ้วปรับ 1,000 บาท/ศอก
4. กรณีตัดไม้ทำฟืนโดยไม่ได้รับอนุญาต
 - 4.1 รถอีด้นยนต์ ปรับคันละ 3,000 บาท
 - 4.2 รถไถนา ปรับคันละ 1,000 บาท
 - 4.3 รถยนต์ ปรับคันละ 2,000 บาท
5. กรณีตัดไม้เถาถ่าน จะต้องแจ้งและขออนุญาต ในเขตครอบครอง จะไม่เสียค่าปรับ
6. กรณีเข้าไปลักลอบตัดไม้ในเขตหวงห้าม ค่าปรับเป็น 3 เท่าของค่าปรับปกติ
7. กรณีผู้บุกรุกป่าหรือรุกรานจากที่ทำกินเดิมจากป่าไม่สอย ปรับไร่ละ 10,000 บาท พร้อมยึดที่ดิน
8. กรณีเผาถ่านในป่าหวงห้ามโดยไม่ได้รับอนุญาตให้ปรับกระสอบละ 500 บาท พร้อมยึดของกลาง
9. เงินค่าปรับเก็บรักษาไว้ที่เหรียญกษาปณ์และเปิดบัญชีกองทุนรักษาป่าชุมชน

1

ศูนย์การปกครอง
การจัดตั้งคณะกรรมการป่าชุมชน



ตรวจเยี่ยมป่าชุมชน

1

ศูนย์การปกครอง
มอบหมาย ศรป และ กนตย อ.โพธาราม



1 ดูปกรรพองกับ
ทำแนวเขตป่าชุมชน



This section contains four black and white photographs arranged in a 2x2 grid. The top-left photo shows a group of people standing on a dirt path in a forest. The top-right photo shows people gathered around a tree, possibly measuring or marking it. The bottom-left photo shows people working in a field or clearing. The bottom-right photo shows people standing in a forest, with one person appearing to be using a tool or measuring.

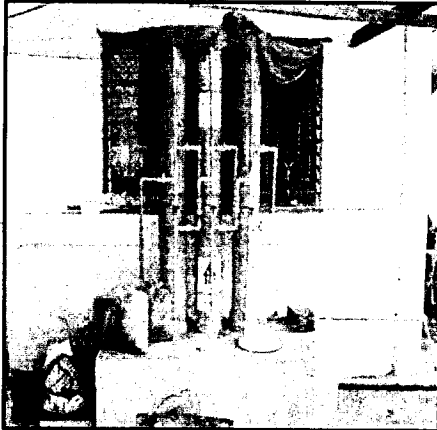
1 ดูปกรรพองกับ
ทำแนวเขตป่าชุมชน



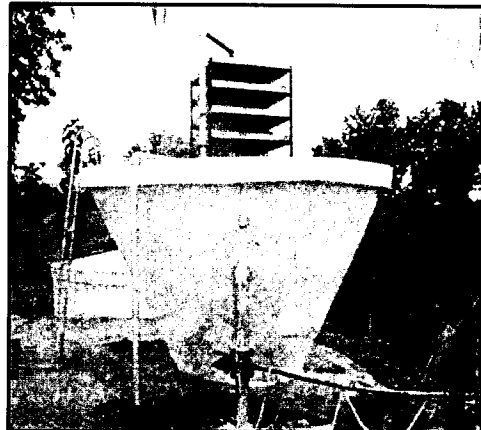
This section contains two black and white photographs. The left photo shows a person standing in a forest, possibly marking a boundary. The right photo shows a person walking along a dirt path in a forest, with another person visible in the background.

2

ด้านกรอ ใบประชิดกัน
กรอใช้น้ำอย่างประหยัด ปลุกจิตสำนึก



ถังกรองน้ำใส ตี๋มได้



ถังกรองน้ำประปา หมู่ที่ 3,10,15

2

ด้านกรอ ให้ประโยชน์
การพิชิตยุงลาย



4

ด้านกิจกรรม
การบวชต้นไม้ใหญ่



การสืบชะตาไม้ใหญ่



ป่าชุมชน บริเวณห้วยขนุน

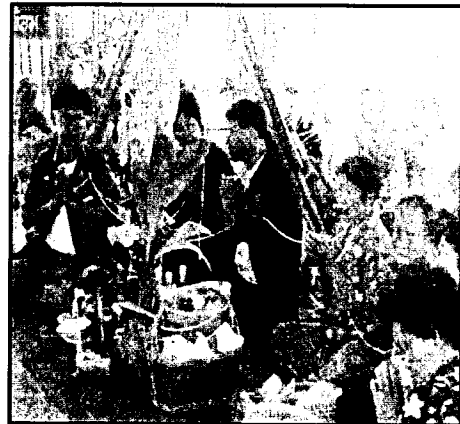
4

ด้านกิจกรรม
การปลูกป่าทดแทน



4

ด้านกิจการฟื้นฟู
การทำบุญสืบชะตาป่า

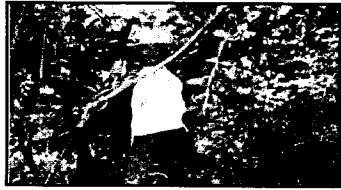


4

ด้านกิจการฟื้นฟู
เรื่องงานปลูกต้นไม้และฟื้นฟูพื้นที่ซึ่งขาดต้นไม้



การใช้ประโยชน์สมุนไพรในป่า



การอบสมุนไพร

น้ำดื่มสมุนไพรจากป่าชุมชน



น้ำดื่มสมุนไพรจากป่าชุมชน



อาหารที่ได้จากป่าชุมชน

ผักกูด

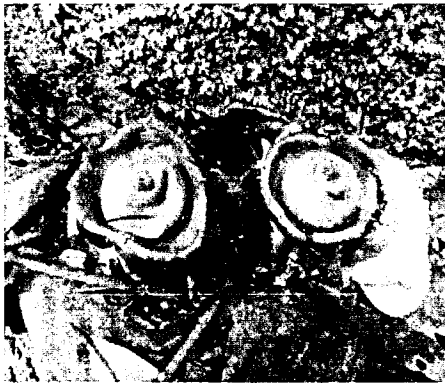


ผักหนาม



อาหารที่ได้จากป่าชุมชน

เห็ดทอບยาง




อาหารที่ได้จากป่าชุมชน

น้ำผิงป่า



น้ำผิงป่า

น้ำผิงป่าเป็นน้ำที่ไหลจากลำธารในป่าชุมชน ซึ่งมีความสะอาดและบริสุทธิ์ เหมาะสำหรับการดื่มและใช้ในชีวิตประจำวัน



น้ำผิงป่ามีรสชาติที่สดชื่นและอร่อย เป็นหนึ่งในอาหารที่ได้รับความนิยมจากนักท่องเที่ยวและผู้รักธรรมชาติ

น้ำผิงป่าเป็นแหล่งน้ำที่สำคัญของชุมชน และได้รับการดูแลรักษาอย่างดี เพื่อให้คงความสะอาดและบริสุทธิ์ไว้

ผลการดำเนินงาน

เป็นแหล่งศึกษาดูงานเรียนรู้
ทั้งในจังหวัด ต่างจังหวัด ต่างประเทศ

1. เข้าค่ายลูกเสือของโรงเรียนต่างๆ
2. เข้าค่ายเยาวชนอาสาอนุรักษ์ป่าชุมชน
3. เป็นแหล่งศึกษาดูงานของอำเภอ จังหวัดตาก
4. เป็นแหล่งศึกษาของวิทยาลัยชุมชน มหาวิทยาลัยกำแพงเพชร
4. เป็นแหล่งศึกษาดูงานของต่างจังหวัด เช่น อุตรดิตถ์ สุโขทัย
กรุงเทพ เป็นต้น
5. เป็นแหล่งศึกษาดูงานต่างประเทศ เช่น อังกฤษ เวียดนาม

การส่งเสริมและ
อนุรักษ์พลังงาน
และสิ่งแวดล้อม