

สถานะของปัญหาและนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

การเกษตรกรรม

ประภาส ปิ่นตบแต่ง

คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

## ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน

-เกษตรกร ร้อยละ 39.70 ในปี 2549 แต่ชาวนา ชาวไร่มากกว่า ร้อยละ 40 ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินน้อยกว่า 10 ไร่

-เกษตรกรที่ไร้ที่ดิน 1.5 ล้านครอบครัว 6.75 ล้านคน

-เกษตรกรที่อยู่ในเขตป่า 1.2 ล้านครอบครัว 5.5 ล้านคน

-

## สถานการณ์การกระจุกตัวของที่ดิน

- กรุงเทพมหานคร บุคคลธรรมดา **50** อันดับแรกที่ถือครองที่ดินมากที่สุด มีที่ดินรวมกันเป็นเนื้อที่ดินรวม **41,509.67**ไร่ แต่บุคคลที่มีที่ดินน้อยที่สุด **50** อันดับสุดท้ายมีที่ดินรวมกันเพียง **0.32** ไร่ เมื่อคำนวณสัดส่วนการถือครองที่ดินมากที่สุด **50** อันดับแรกต่อ **50** อันดับสุดท้าย คือ **129,717.72** เท่า
- ฯลฯ

## สภาพการกระจุกตัวของที่ดิน(ต่อ)

- เกษตรกรรายย่อยสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯอยู่ในกระบวนการฟ้องร้องเพื่อยึดทรัพย์ขายทอดตลาด พื้นที่เกือบ **39** ล้านไร่
- ที่ดินประมาณ **30** ล้านไร่ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานและเหมาะสมสำหรับการทำนาปลูกข้าว ถูกใช้ผิดประเภทโดยมีการนำไปสร้างโรงงาน อุตสาหกรรม รีสอร์ท บ้านจัดสรร สถานที่ราชการและสถานศึกษา ไปแล้วประมาณ **5** ล้านไร่ หรือประมาณ **1** ใน **6** ของพื้นที่ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

# นโยบาย กฎหมาย และมาตรการที่ดำรงอยู่ และปัญหาในแง่การนำไปปฏิบัติ

- รัฐธรรมนูญ 2550
- พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 (จัดที่ป่าได้ราว 32.8 ล้านไร่ ที่ดินเอกชนราว 4.4 แสนไร่)
- การเช่าที่ดินราชพัสดุ 1 ล้านไร่ภายใต้โครงการรัฐเอื้อราษฎร์
- กองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้เกษตรกรต่างๆ
- ฯลฯ

ข้อเสนอและการผลักดัน โดยเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ และภาค

ประชาชน : ความคืบหน้าและล่าช้า

- แนวคิดเรื่องการจัดการที่ดินทั้งระบบโดยองค์กรชุมชนและโฉนดชุมชน
- แนวคิดเรื่องการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
- แนวคิดเรื่องภาษีที่ดินและทรัพย์สิน
- แนวคิดเรื่องการคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม

การจัดการที่ดินทั้งระบบ  
โดยองค์กรชุมชน

# เป้าหมายของการจัดการที่ดิน โดยชุมชน

ทำอย่างไรให้ชุมชนสามารถเข้าถึงและ  
บริหารจัดการที่ดินได้อย่าง**เป็นธรรม**  
**ยั่งยืน** และ**มั่นคง**ที่สุดเท่าที่จะเป็นไปได้



**การเข้าถึงสิทธิ**

**การเข้าถึงสิทธิ** : สิทธิของชุมชนท้องถิ่นที่จะมีที่ดินอย่างพอเพียงต่อการดำรงชีวิต และการได้รับการรองรับสิทธิในที่ดินอย่างมั่นคงในรูปแบบของกรรมสิทธิ์ชุมชน

**การใช้ประโยชน์** : สร้างความมั่นคงทางอาหารและรายได้ โดยพัฒนาระบบแบบแผนการผลิตที่สัมพันธ์กับการจัดการทรัพยากรดิน น้ำ ป่า

**การปฏิรูปที่ดินทั้งระบบโดยชุมชน**

**การใช้ประโยชน์**

**การบริหารจัดการ**

**การบริหารจัดการ** : องค์กรชุมชนเข้มแข็งมีเครื่องมือหรือกิจกรรมในการบริหารจัดการ เช่น กฎกติกาชุมชน, กลไกควบคุม, โฉนดชุมชน, กองทุนธนาคารที่ดิน มีระบบการติดตามประเมินผล

# จัดการที่ดินทั้งระบบเพื่ออะไร ???

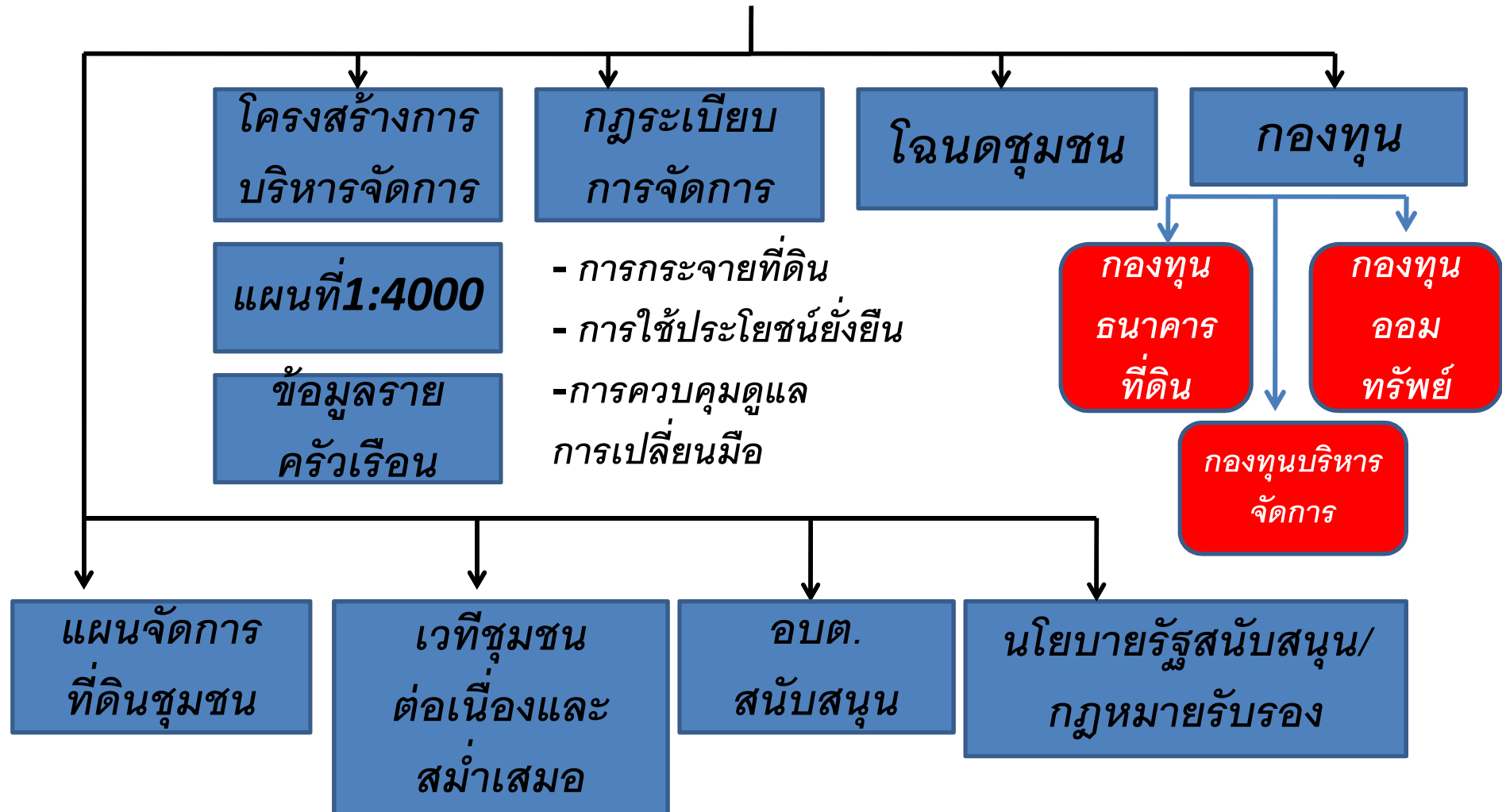
1. เพื่อป้องกันการบุกรุกพื้นที่ป่าเพิ่ม**เพราะ**มีแผนที่และขอบเขตที่ชัดเจน
2. เพื่อแก้ปัญหาที่ดินหลุดมือจากเกษตรกร**เพราะ**มีโฉนดชุมชนและกองทุนธนาคารที่ดินรองรับ
3. เพื่อให้เกิดความมั่นคงในสิทธิการใช้ที่ดิน**เพราะ**มีกฎระเบียบกติกาที่กำหนดและควบคุมโดยชุมชน และมีข้อบัญญัติอปท.รองรับ
4. เพื่อป้องกันการบังคับพิสูจน์สิทธิ ตามมติกรม. 30 มิ.ย. 41 **เพราะ**ไม่เป็นธรรมและไม่ต้องการ สทก.และเพื่อพิสูจน์ให้เห็นว่าชุมชนจัดการที่ดินได้เอง

## แก้ไขปัญหาวิกฤติ/ความขัดแย้ง/ความไม่เป็นธรรม และความยากจน

- พื้นที่ป่าไม้ไม่ถูกบุกรุกทำลายเพิ่ม
- ลดปัญหาความขัดแย้งระหว่างชาวบ้าน รัฐและ  
นายทุน
- ที่ดินไม่หลุดมือจากเกษตรกรและไม่ถูก  
เปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์
- เกิดความมั่นคงในสิทธิ ความมั่นคงทางอาหาร  
รายได้ บรรเทาความยากจน คนจนมีความสุข

# องค์ประกอบ

## การบริหารจัดการ ระบบกรรมสิทธิ์โดย ชุมชน



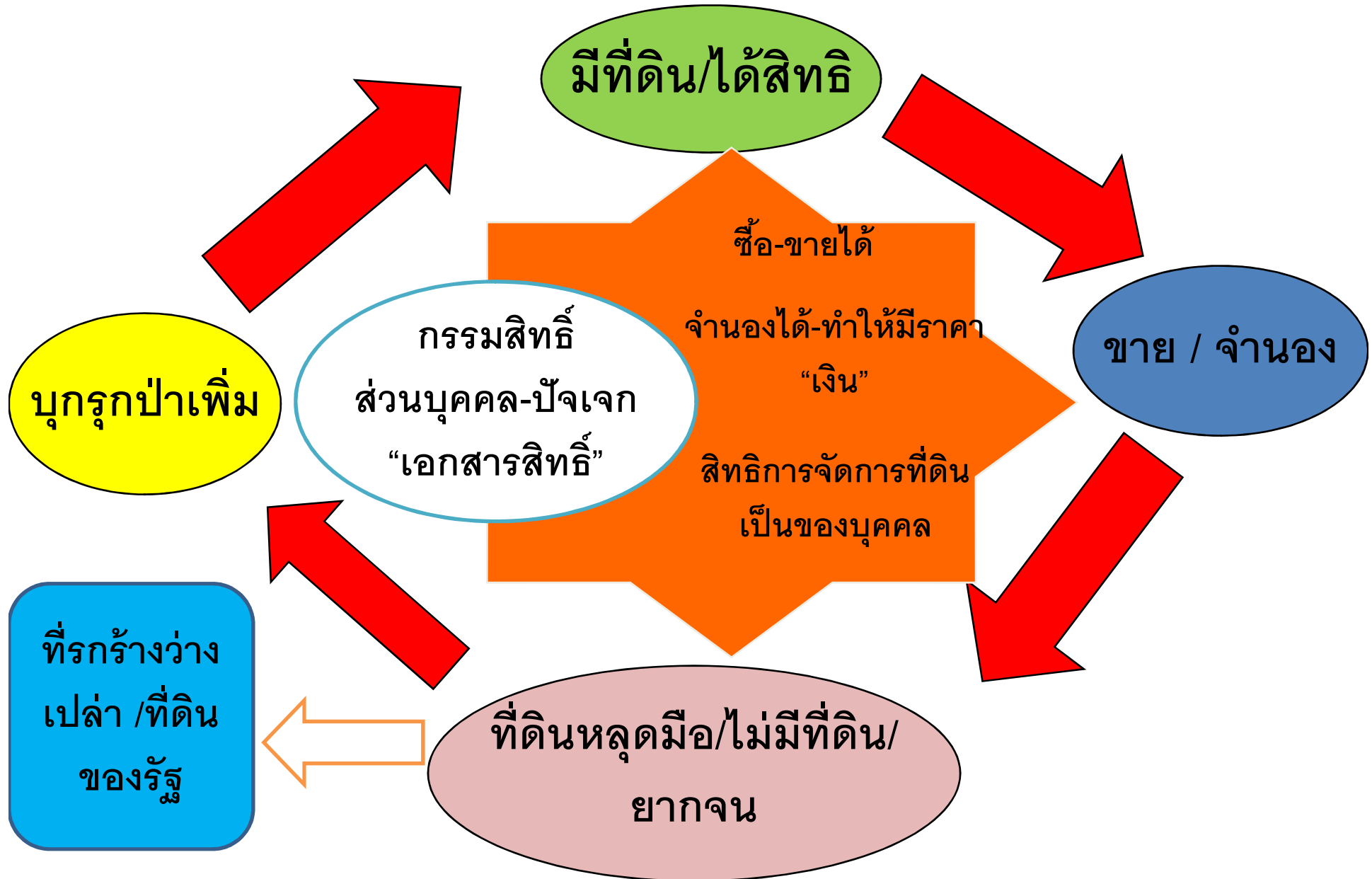
แนวคิดใหม่การบริหารจัดการที่ดิน  
ในรูปแบบ “โฉนดชุมชน”

# โฉนดชุมชนคืออะไร

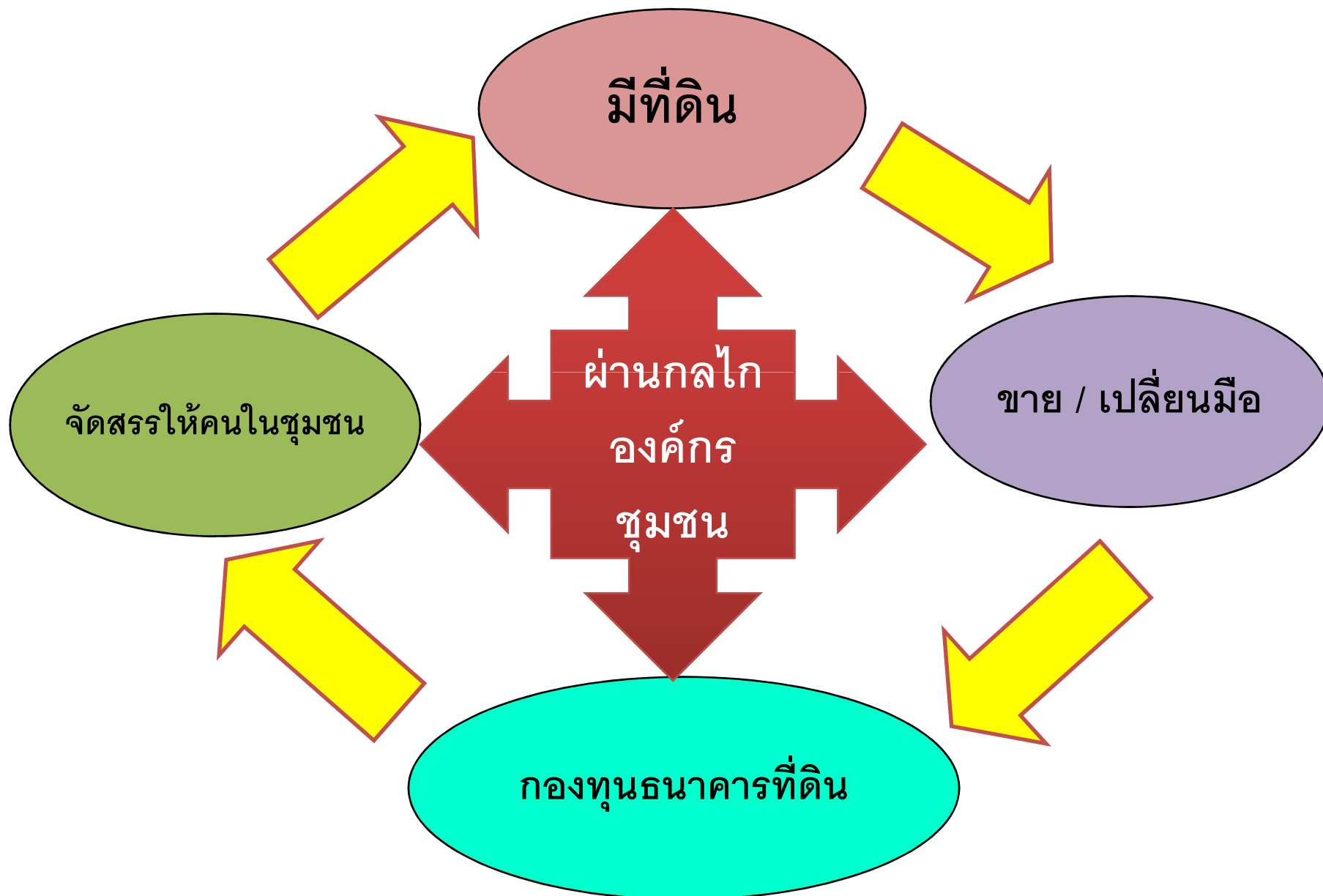
- รูปแบบของการบริหารจัดการที่ดินแบบกรรมสิทธิ์หน้าหมู่บ้าน เพื่อป้องกันปัญหาที่ดินหลุดมือจากเกษตรกร
- จุดเริ่มต้นแนวคิดเกิดจากกลุ่มเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินในจังหวัดเชียงใหม่ – ลำพูน ที่ได้มีการสรุปบทเรียนและลุกขึ้นมาปฏิบัติการ “ปฏิรูปที่ดินโดยชุมชน”



# ปัญหา/บทเรียนการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร

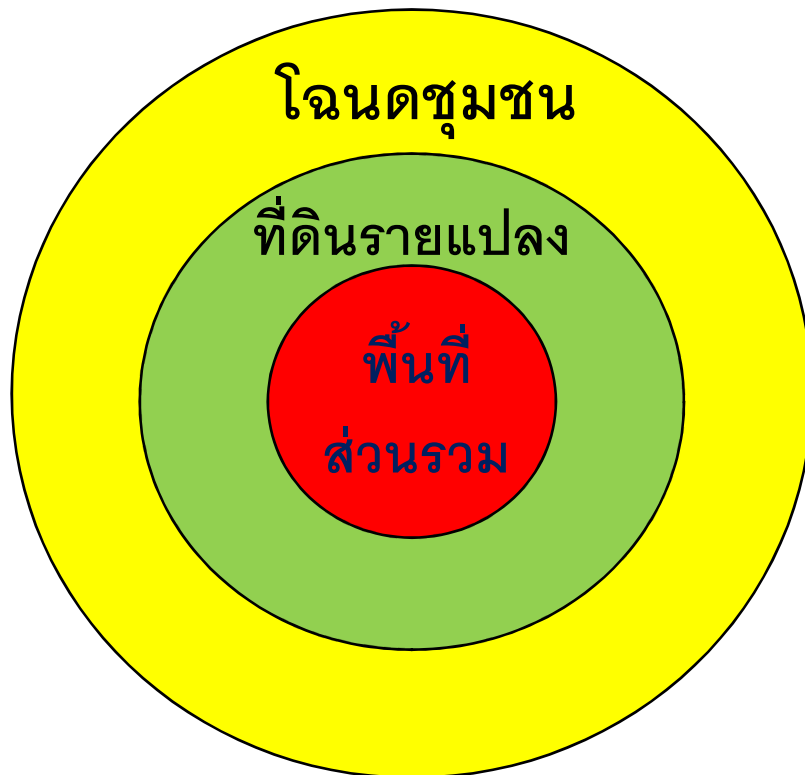


# การจัดการที่ดิน โดยชุมชน





# แนวคิด โฉนดชุมชน



- ชุมชนเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์
- สิทธิการใช้ประโยชน์เป็นของบุคคล
- สืบทอดทางมรดกถึงลูกหลาน
- ห้ามขายที่ดินให้คนนอกชุมชน
- สมาชิกทุกคนต้องใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างต่อเนื่อง
- การเปลี่ยนมือที่ดินทุกแปลงต้องผ่านมติกรรมการ / สมาชิกก่อน

# ปัญหาของนโยบายโฉนดชุมชนตามระเบียบสำนักนายกฯ

- ระเบียบสำนักนายกฯ ว่าด้วยการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. **2553** ประกาศใช้เมื่อวันที่**12** มิถุนายน **2553** โดยได้มีการจัดตั้งสำนักงานโฉนดชุมชน และคณะกรรมการประสานเพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.)
- มีชุมชนที่ยื่นคำขอ **30** ต.ค.54 จำนวน **435** ชุมชน พื้นที่ **2,227,726** ไร่ **62,656** ครอบครั้ว
- ช่างรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ มีชุมชนที่ได้รับการตรวจสอบและมีมติให้ดำเนินการตามขั้นตอนเพื่อออกโฉนดชุมชน ให้ความเห็นชอบแล้ว **55** ชุมชน (มีการมอบไปแล้ว **2** ชุมชนคือคลองโยงและแม่อาว)
- หลังรัฐบาลใหม่ไม่มีความคืบหน้ามากนัก

# สถานการณ์ปัญหาชาวบ้านในพื้นที่เตรียมประกาศโฉนด

## ชุมชน

- **30** มีนาคม **2555** เจ้าหน้าที่อุทยานฯ ได้ตัดพื้นสวนยางของชาวบ้านในพื้นที่โฉนดชุมชนดังกล่าวนี้จำนวน **3** แปลง ในพื้นที่นำร่องโฉนดชุมชนบ้านทับเขือ-ปลักหมู ม.**1** ต.ช่อง อ.นาโยง จ.ตรัง และชุมชนบ้านตระ ม.**2** ต.ปะเหลียน อ.ปะเหลียน จ.ตรัง
- คดีความการฟ้องร้องขับไล่ชาวบ้านสมาชิก คปท.เพิ่มขึ้นเป็นจำนวนมาก อาทิเช่น กรณีองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ (ออป.) ได้ฟ้องขับไล่ชาวบ้าน อ.คอนสาร จ.ชัยภูมิ **31** รายให้ออกจากพื้นที่

## คดีความฟ้องร้องชาวบ้าน(ต่อ)

- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืชได้ฟ้องร้องชาวบ้านในพื้นที่ จ. เพชรบูรณ์ จ.ชัยภูมิและ จ.ตรัง ด้วยข้อกล่าวหาที่ว่า **“ชาวบ้านเป็นสาเหตุที่ทำให้โลกร้อน”** จำนวนทั้งสิ้น **34** ราย เรียกค่าเสียหายจากชาวบ้านกว่า **12** ล้านบาท
- นายทุนสวนปาล์ม จ.สุราษฎร์ธานี ฟ้องร้องชาวบ้านจำนวนทั้งสิ้น **27** ราย
- นายทุนที่ออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินโดยมิชอบและปล่อยให้รกร้าง ได้ฟ้องร้องดำเนินคดีกับชาวบ้านในพื้นที่ จ.ลำพูนและเชียงใหม่จำนวนทั้งสิ้น **128** ราย

# ธนาคารที่ดิน

## เหตุผลและความจำเป็น

- ยังไม่มีแหล่งเงินทุนให้กับการปฏิรูปที่ดิน
- ขาดงบประมาณในการจัดซื้อที่ดินและพัฒนาที่ดิน
- ธกส. ไม่อยากให้สินเชื่อโครงการเพราะมีความเสี่ยงสูง

# ความคืบหน้าและถ้าหลัง

- พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน **2553**
- มีการอนุมัติงบประมาณ **163** ล้านบาทเพื่อนำร่องในพื้นที่ **5** ชุมชน
- รัฐบาลใหม่ไม่ตั้งคณะกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิทำให้ไม่มีการดำเนินการ