รายงานสรุปการอบรม/สัมมนา/พัฒนาความรู้/ประชุมเชิงปฏิบัติการ/และเป็นวิทยากร
กองนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน กรมพัฒนาที่ดิน

****

ส่วนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ชื่อ นายพิสิษฐ์ นามสกุล พานิช
ตำแหน่ง เศรษฐกรชำนาญการ กลุ่ม/ฝ่าย นโยบายและวางแผนการใช้ที่ดิน

หลักสูตร/หัวข้อเรื่องอบรม/สัมมนา/พัฒนาความรู้ฯ
"ความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทย"
สถานที่อบรม/สัมมนา/พัฒนาความรู้ฯ
โรงแรมเซ็นทรา บาย เซ็นทารา ศูนย์ราชการและคอนเวนชั่นเซนเตอร์ กรุงเทพฯ
หน่วยงานที่จัดฝึกอบรม/สัมมนา/พัฒนาความรู้ฯ
คณะกรรมาธิการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภาผู้แทนราษฎร
ตั้งแต่วันที่ 30 เดือน กันยายน พ.ศ. 2562 ถึงวันที่ 30 เดือน กันยายน พ.ศ. 2562
เพื่อ ☐ อบรม ☑ สัมมนา ☐ อื่นๆ ระบุ.....

ส่วนที่ 2 สิ่งที่ได้รับจากการอบรม/สัมมนา/พัฒนาความรู้

2.1 รายงานสรุปเนื้อหาสาระสำคัญในการอบรม/ สัมมนา/พัฒนาความรู้ฯ

1. นายพิธา ลิ้มเจริญรัตน์ ประธานคณะกรรมาธิการที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ได้กล่าวถึง การสืบหาข้อเท็จจริงการบริหารทรัพยากรธรรมชาติ การคุ้มครองธรรมชาติ สิ่งแวดล้อมและสัตว์ป่า การอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ทรัพยากรเพื่อให้เกิดความเท่าเทียมของประชาชน ปัญหาความเหลื่อมล้ำด้านที่ดินที่ส่งผลกระทบต่อคนไทย ทั้งหมดต้องการนวัตกรรมหรือกรรมวิธีรูปแบบใหม่ด้วยจินตนาการใหม่ในการใช้ประโยชน์จากทรัพยากร โดยปัจจุบันประชาชนมากกว่าร้อยละ ๗๕ ไม่ได้ครอบครองที่ดิน และมีประชาชนร้อยละ ๑๐ ที่ได้ถือครองที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศ ถือครองที่ดิน ๙๔.๘๖ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๖๑.๕ ขณะที่ประชากรที่ยากจนที่สุดร้อยละ ๑๐ ของประเทศ ถือครองที่ดินรวมกันเพียง ๖๘,๓๓๐ ไร่ คิดเป็นสัดส่วนร้อยละ ๐.๑ ภาครัฐยังคงขาดการบริหารจัดการทางที่ดินเพื่อลดปัญหาความเหลื่อมล้ำ เช่น การเก็บภาษีอัตราก้าวหน้าตามการถือครอง หรือการโซนนิ่งพื้นที่อย่างเคร่งครัดและเหมาะสม สถิติทางคดีช่วงปี ๒๕๕๗ ถึง ๒๕๖๑ มีคดีป่าทับที่ทำกินถึง ๔๖,๖๑๐ คดี การแก้ไขปัญหาในระยะสั้น การแก้ไขการใช้กลไกในรัฐสภา การตั้งกระทู้ถามถึงรัฐมนตรี ส่วนการแก้ไขปัญหาในระยะยาวจะเสนอญัตติตั้งกรรมาธิการวิสามัญศึกษาเกี่ยวกับปัญหาที่ดิน และข้อกฎหมายต่างๆ เช่น นโยบายโฉนดชุมชน ที่ดินรัฐนอกเขตป่า และการแก้ไขผังเมือง เพื่อไม่ให้ประชาชนถูกรังแกด้วยข้อกฎหมาย

ประธานฯ ได้ยกตัวอย่างนิยามที่ดิน Land and Conflict ของ The United Nations "ที่ดิน" หมายถึง พื้นผิวโลก รวมถึงพื้นผิวด้านล่าง อากาศด้านบน และทุกสิ่งที่ผนึกอยู่ในดิน โครงสร้างของที่ดิน ประกอบด้วยทรัพยากรและภูมิทัศน์ มีนัยยะสำคัญทางการเมือง เศรษฐกิจ วัฒนธรรม จิตวิญญาณและความหมายเชิงคุณค่า ที่ดินเป็นเสมือนทรัพย์สินที่สำคัญทางเศรษฐกิจและสังคมที่ผูกพันใกล้ชิดกับความสัมพันธ์ทางการผลิตที่ซับซ้อน เป็นทรัพยากรที่มีการเข้าถึงจำกัดและเป็นทรัพย์สินที่มีมูลค่าสูง เกี่ยวข้องกับการเข้าถึง ควบคุม ความเป็นเจ้าของที่ดิน อำนาจ ความมั่งคั่ง อัตลักษณ์ และความอยู่รอดของประชากรของโลก ที่ดินในรูปแบบด้านเศรษฐกิจ สังคม การเมือง วัฒนธรรมและกิจกรรมทางประวัติศาสตร์ผูกพัน

โดยตรงกับสันติภาพ ความมั่นคง สิทธิมนุษยชนและการพัฒนา รวมถึงสิทธิในทรัพย์สิน เขตแดน และความชอบธรรมการถือครอง

การถือครองที่ดินตอบสนองตามความสัมพันธ์ทางสังคม ประเภทการถือครองที่ดินต้องถูกพิจารณาความชอบธรรมในสายตาของชุมชนและความถูกต้องตามกฎหมายด้วยเอกสารรับรองที่ดิน โดยรูปแบบทางการและไม่เป็นทางการ เช่น รูปแบบการเช่าที่อยู่อาศัยแบบสหกรณ์ วัฒนธรรมประเพณีและสิทธิของชนเผ่าพื้นเมือง ชุมชนและสิทธิเชิงกลุ่ม รวมทั้งที่ดินที่ไม่เป็นทางการของสลัมในเมือง

๒. ปัญหาที่ดินในสังคมไทย บรรยายโดยศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร

ความสำคัญของที่ดิน ที่ดินเป็นสินค้าสมมติ มีความต่างจากสินค้าอื่น ไม่ใช่สิ่งผลิตเพื่อขายในตลาด แต่ที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของธรรมชาติ สำคัญต่อสิ่งแวดล้อม ไม่อาจเป็นของเอกชนเต็มที่ บทบาทของสังคมในการกำกับดูแลที่ดินจึงส่วนร่วมสูงและมีความสำคัญ ที่ดินมีพลวัตในตัวเอง เป็นเรื่องของสิทธิ ความเป็นธรรม เป็นทรัพย์ เอาไปลงทุน ใช้ค้ำประกันเงินกู้ได้ สำหรับภาคเกษตรเป็นแหล่งรายได้ ชีวิตครอบครัวเป็นที่ตั้งบ้านเรือน ให้ความมั่นคงชีวิต การถือครองที่จึงต้องสอดคล้องกับความจำเป็นของผู้ถือครอง การกระจายที่ดินควรเท่าเทียมกัน มีสิทธิในที่ดินให้มีความมั่นคง สิทธิเข้าถึงที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ทางธุรกิจ ความคุ้มครองที่จะไม่ถูกบีบให้ขายในราคาต่ำ สิทธิที่จะซื้อและขายในราคาที่สมเหตุสมผลเมื่อสภาพครอบครัวเปลี่ยนไป

จากค่าสัมประสิทธิ์ความไม่เสมอภาค (Gini Coefficient) ของการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ประเภทโฉนด ปี ๒๕๕๕ เท่ากับ ๐.๘๙ ซึ่งการที่ตัวเลขมากกว่า ๐.๗ บ่งชี้ถึงอันตรายในการกระจายที่ดิน โดยพบว่าผู้ถือครองที่ดินมากที่สุดได้ครอบครองที่ดินรวม ๖๓๑,๒๖๓ ไร่ และผู้ถือครองที่ดินสูงสุดร้อยละ ๑๐ ถือครองที่ดิน ๒ ใน ๓ ของที่ดินทั้งหมด ปัญหาสำคัญที่ต้องแก้ไขใน คือ

๒.๑ รัฐไม่มีอำนาจเด็ดขาดในการจัดการที่ดิน ต้องปรับเปลี่ยนวิธีการจัดการที่ดิน ให้มีระบบที่ใช้กระจายที่ดิน และลดความเหลื่อมล้ำในการถือครอง

๒.๒ เอกชนถือครองที่ดินจำนวนมาก เป็นสาเหตุหลักของปัญหาทำให้การพัฒนาที่ดินกระจุกตัว

๒.๓ การเข้าถึงที่ดินของครัวเรือนรายได้น้อย ต้องส่งเสริมและสนับสนุนการรวมกลุ่มร่วมสร้างกิจกรรม ทำเกษตรแบบแปลงขนาดใหญ่ได้

๒.๔ การกีดกันการเข้าถึงที่ดิน ต้องสร้างการจัดการที่ดินลงรายละเอียดถึงวิธีปฏิบัติที่มีหลักเกณฑ์ทนต่อแรงผลักของตลาดได้

๒.๕ การปกป้องผลประโยชน์ชุมชน ต้องสร้างมาตรการภาษี การจัดการพื้นที่ Zoning ให้มีระบบระเบียบที่ชัดเจนและมีอำนาจบังคับ การจัดการสาธารณูปโภคและสาธารณะประโยชน์

๒.๖ อำนาจของรัฐในเรื่องที่ดิน ต้องมีความยืดหยุ่น พิจารณาตามลักษณะเป้าหมาย กฎหมายรูปแบบเดียวไม่สามารถใช้กับทุกกลุ่มได้

๓. การบริหารจัดการที่ดินเพื่อลดความเหลื่อมล้ำ : บริบทเฉพาะพื้นที่และบทบาทของงานวิจัย โดย Professor Philip Hirsch

ปัญหาความเหลื่อมล้ำเรื่องที่ดินไม่ใช่แค่ปัญหาในประเทศไทย แต่เป็นปัญหาที่ปรากฏขึ้นทั่วโลก แนวทางการแก้ปัญหาแตกต่างกันไปตามบริบทพื้นที่ ความเหลื่อมล้ำได้ทำให้เกิดช่องว่างระหว่างคนรวยและคนจน หากคนรวยมีที่ดินเพิ่มขึ้น คนจนจะมีที่ดินน้อยลงโดยปริยาย เรื่องปัญหาที่ดินนั้นเป็นปลายเหตุของความเหลื่อมล้ำของสถานภาพ ในบริบทของสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป การถือครองที่ดินมีความเหลื่อมล้ำสูงมาก ทั้งภาคการเกษตรหรือที่ดินในเมือง นายทุนมีกำลังซื้อที่ดินสูงกว่า ชาวบ้านในชนบทจำใจขายที่ดินเพื่อไปแสวงหาความมั่นคงในเมือง มูลค่าที่ดินในเมืองสูงกว่ามูลค่าที่ดินในชนบท ดังนั้นจึงไม่สามารถวัดความเหลื่อมล้ำในการถือครองจำนวนที่ดินได้อย่างชัดเจน และหากมองถึงต้นเหตุของปัญหา คือการกระจายการถือ

ครองที่ดิน การเข้าถึงความเป็นธรรม การเข้าถึงข้อมูล การยอมรับสิทธิ์ และสถานภาพในการถือครองที่ดิน การลดความเหลื่อมล้ำในที่ดินต้องมีความโปร่งใสในการจัดทำข้อมูลและการเข้าถึงข้อมูล การมีส่วนร่วมของทุกฝ่าย เพื่อแก้ปัญหาที่ดิน โดยปรับสภาพไปตามบริบทพื้นที่ เช่น พื้นที่ป่า พื้นที่สปก. พื้นที่อุทยาน พื้นที่ผังเมือง เป็นต้น

๔. มาตรการแก้ไขปัญหาการอยู่อาศัยทำกินในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ โดยนายธีรยุทธ สนตน ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินป่าไม้ กรมป่าไม้

กรมป่าไม้ ได้ดำเนินการสำรวจรังวัดแปลงที่ดินของราษฎรตามมติคณะรัฐมนตรี วันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ ในพื้นที่ที่มีร่องรอยการทำประโยชน์ในภาพถ่ายทางอากาศ ปี ๒๕๔๕ กำหนดให้พื้นที่ลุ่มน้ำ ๑,๒ ควบคุมไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติม และพื้นที่ลุ่มน้ำ ๓,๔ ออกหนังสืออนุญาต สทก. หรือหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์และอยู่อาศัยภายในเขตปรับปรุงป่าสงวนแห่งชาติ จำแนกรายละเอียด ดังนี้

๔.๑ ชุมชนอยู่ในลุ่มน้ำ ๑,๒ ก่อนมติ กำหนดกรอบมาตรการ ๔ ข้อ คือ

๑) จัดระเบียบการใช้ที่ดินทำกินและรับรองการอยู่อาศัยทำกินในลักษณะแปลงรวม

๒) กำกับ ควบคุม การจัดการใช้ที่ดินและป่าไม้ ภายใต้การอนุรักษ์และพัฒนาอย่างยั่งยืน ห้ามบุกรุกขยายพื้นที่

๓) ฟื้นฟูสภาพป่าในรูปแบบการมีส่วนร่วม ส่งเสริมราษฎรปลูกป่า ๓ อย่าง

๔) ใช้มาตรการอนุรักษ์ดินและน้ำ ควบคุมผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อม ลดการชะล้างพังทลายของหน้าดิน

๔.๒ ชุมชนอยู่ในลุ่มน้ำ ๑,๒ หลังมติ วางแผนร่วมกับราษฎรและกรรมการหมู่บ้านประชาคม ออกแบบคัดเลือกพันธุ์ไม้ตามแนวพระราชดำริ และปลูกป่า ๓ อย่าง เพื่อฟื้นฟูสภาพป่า โดยกรมป่าไม้จัดหาพันธุ์ไม้และให้ราษฎรเป็นผู้ดูแลต้นไม้ที่ปลูกและราษฎรใช้ประโยชน์ที่ดินในระหว่างแถวของต้นไม้ได้ รวมถึงเก็บเกี่ยวผลผลิตจากไม้ที่ปลูกและพืชพื้นล่างได้

๔.๓ ชุมชนที่อยู่ในลุ่มน้ำ ๓,๔,๕ ก่อนมติ อนุญาตให้ถูกต้องตามกฎหมายโดยโครงการจัดที่ดินทำกินให้ชุมชนตามนโยบายรัฐบาล (คทช.)

๔.๔ ชุมชนอยู่ในลุ่มน้ำ ๓,๔,๕ หลังมติ อนุญาตให้อยู่อาศัยและทำกินแบบแปลงรวมโดยออกแบบการใช้พื้นที่ร่วมกันระหว่างชุมชนและหน่วยงานรัฐ ทั้งนี้ชุมชนต้องดูแลรักษาและใช้ประโยชน์พื้นที่ในลักษณะเกื้อกูลต่อการอนุรักษ์ ตามที่กำหนดร่วมกัน

2.2 ประสบการณ์/ประโยชน์ที่ได้รับ /การประยุกต์ใช้กับหน่วยงาน

☑ ต่อตนเอง

ได้รับความรู้ในการบริหารจัดการพื้นที่ระหว่างคน เจ้าหน้าที่ กฎหมาย และการใช้ประโยชน์ที่ดิน(ป่าไม้)

☑ต่อหน่วยงาน / การนำมาประยุกต์ใช้กับหน่วยงาน

การกำหนดเขตการใช้ที่ดิน ควรพิจารณาถึงลักษณะการครอบครองเป็นที่ดินตนเอง ที่ดินเช่า หรือเข้าทำเปล่า การพัฒนาพื้นที่ในบริบททางสังคมที่แตกต่าง จะส่งผลถึงความใส่ใจในการปรับปรุงพื้นที่ จนถึงความสามารถในการปรับเปลี่ยนกิจกรรมการผลิต

2.3 ปัญหาและอุปสรรคในการอบรม/สัมมนา/พัฒนาความรู้ฯ

การสัมมนาจัดขึ้นในวันเดียว ซึ่งการดำเนินการของเรื่องราวมีความซับซ้อนและน่าสนใจ ข้อสรุปยังคงดำเนินการแก้ไข ทำความเข้าใจในพื้นที่อยู่ และยังมีพื้นที่อื่น ลักษณะใกล้เคียงที่จะมีปัญหาคล้ายคลึง

2.4 ข้อคิดเห็นและข้อเสนอแนะ

ควรนำพื้นที่ปัญหานี้ ถอดบทเรียนเป็นแนวทางการตัดสินใจ พิจารณาการอยู่ร่วมกันของคนและพื้นที่ที่ไม่ได้ถือครอง หรือเป็นแนวทางการพัฒนาที่ดินในพื้นที่ถือครองอื่นๆ ร่วมกับชุมชนและคนในพื้นที่ได้

ลงชื่อ.....

(นายพิสิษฐ์ พานิช)

ตำแหน่ง เศรษฐกรชำนาญการ

ผู้รายงาน

วันที่ 1 เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2562

ส่วนที่ 3 ความเห็นของผู้บังคับบัญชา

(√) ทราบ

.....

.....

.....

ลงชื่อ.....

(นายสมศักดิ์ สุขจันทร์)

ตำแหน่ง ผู้อำนวยการกองนโยบายและแผนการใช้ที่ดิน

วันที่ 1 เดือน ตุลาคม พ.ศ. 2562