

บทที่ ๒

ที่ดินของรัฐและแนวนโยบาย

๒.๑ ที่ดินของรัฐ

ที่ดินของรัฐ หมายถึงที่ดินที่รัฐเป็นเจ้าของและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลและบริหารจัดการโดยหน่วยงานรัฐ ซึ่งการบริหารจัดการจะมีกฎหมายที่ให้อำนาจหน่วยงานเป็นการเฉพาะในการดูแลรักษา ได้แก่

(๑) ที่ป่าไม้ มีหน่วยงานรับผิดชอบและมีอำนาจดูแล เช่น กรมป่าไม้ มีอำนาจดูแลพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช มีอำนาจหน้าที่ดูแลอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า และเขตห้ามล่าสัตว์ป่า ตามพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พุทธศักราช ๒๕๓๕ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า ฉบับที่ ๒ พุทธศักราช ๒๕๔๖ พระราชบัญญัติงาช้าง ๒๕๕๘

(๒) ที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ที่ ส.ป.ก.) มีสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

(๓) ที่นิคมสร้างตนเอง มีกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

(๔) ที่ราชพัสดุ มีกรมธนารักษ์เป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

(๕) ที่ทางหลวง มีกรมทางหลวงเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติทางหลวง พ.ศ. ๒๕๓๕

(๖) ที่แม่น้ำ มีกรมขนส่งทางน้ำและพาณิชยนาวีเป็นหน่วยงานที่มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติการเดินเรือในน่านน้ำไทย พ.ศ. ๒๕๔๖

(๗) ที่ดินสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ซึ่งหมายถึงที่ดินสาธารณประโยชน์และที่ดินรกร้างว่างเปล่า มีกรมการปกครองร่วมกับกรมการปกครองส่วนท้องถิ่น โดยนายอำเภอและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นเป็นผู้มีอำนาจดูแลตามพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๕๕๗ ซึ่งแก้ไขเพิ่มเติมโดยพระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ ฉบับที่ ๑๓ (พ.ศ. ๒๕๕๑)

จากการศึกษาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม พบว่า ปัจจุบัน ประเทศไทยมีหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในระดับกระทรวง ๘ กระทรวง และระดับกรม จำนวน ๑๙ กรม

และรัฐวิสาหกิจ ๓ แห่ง และมีกฎหมายหลักที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน จำนวน ๑๖ ฉบับ ส่งผลให้ไม่มีเอกภาพในการบริหารจัดการ

ตารางที่ ๑ ตารางแสดงหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน

กระทรวง	กรม	รัฐวิสาหกิจ
๑. สำนักนายกรัฐมนตรี	๑) สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ	-
๒. กระทรวงมหาดไทย	๑) กรมที่ดิน	-
	๒) กรมการปกครอง	
	๓) กรมโยธาธิการและผังเมือง	
๓. กระทรวงเกษตรและสหกรณ์	๑) สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	-
	๒) กรมพัฒนาที่ดิน	
	๓) กรมวิชาการเกษตร	
	๔) สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร	
	๕) กรมส่งเสริมสหกรณ์	
	๖) กรมชลประทาน	
๔. กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	๑) สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	-
	๒) กรมป่าไม้	
	๓) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช	
	๔) กรมทรัพยากรธรรมชาติทางทะเลและชายฝั่ง	
	๕) สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม	
๕. กระทรวงการคลัง	๑) กรมธนารักษ์	๑) ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
		๒) ธนาคารอาคารสงเคราะห์
๖. กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์	๑) กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ	๑) การเคหะแห่งชาติ
๗. กระทรวงกลาโหม	๑) องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก	-
๘. หน่วยงานอิสระ	๑) สำนักงานพระพุทธศาสนาแห่งชาติ	-

ตารางที่ ๒ ตารางแสดงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน

๑. ประมวลกฎหมายที่ดิน
๒. พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔
๓. พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗
๔. พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑
๕. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗
๖. พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘
๗. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘
๘. พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘
๙. พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔
๑๐. พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖
๑๑. พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕
๑๒. พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕
๑๓. พระราชบัญญัติการขุดดินและถมดิน พ.ศ. ๒๕๔๓
๑๔. พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗
๑๕. พระราชบัญญัติจัดสรรที่ดิน พ.ศ. ๒๕๔๓
๑๖. พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๕๑

๒.๒ นโยบายการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

การกำหนดเขตที่ดินของรัฐมีปรากฏมาตั้งแต่ก่อนปี พ.ศ. ๒๔๗๕ เมื่อรัฐตรากฎหมายเกี่ยวกับการสงวนและคุ้มครองป่าเพื่อประโยชน์ในด้านการทำสัมปทานป่าไม้ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๔๘๔ พระราชบัญญัติป่าไม้ มีผลบังคับใช้โดยกำหนดให้ที่ดินในป่าไม้เป็นที่ดินของรัฐ และกำหนดนิยามของป่าไม้หมายความว่าความรวมถึงที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคลได้มาตามกฎหมายที่ดิน ความพยายามที่จะบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดินของประเทศ โดยเฉพาะอย่างยิ่งพื้นที่ป่าไม้ของประเทศมีความชัดเจนขึ้นเป็นลำดับ จากสถานการณ์ป่าไม้ของประเทศที่พื้นที่ป่าลดลงอย่างรวดเร็ว จากรายงานการศึกษาของคณะกรรมการธิการการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม สภา นิติบัญญัติแห่งชาติ ๒๕๕๘ ที่ได้ทำการศึกษาเรื่องการแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ พบว่าในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๑๖ – ๒๕๔๑ พื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก ๑๓๘.๕๖๗ ล้านไร่ เหลือ ๘๑.๐๗๖ ล้านไร่ และช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๓ – ๒๕๕๖ พื้นที่ป่าไม้ลดลงจาก ๑๐๖.๓๑๙ ล้านไร่ เหลือ ๑๐๒.๑๒ ล้านไร่ คิดเป็นอัตราการลดลงปีละ ๐.๓๐ ล้านไร่ต่อปี ทั้งนี้ การศึกษาดังกล่าวได้ชี้ให้เห็นถึงปัจจัยที่มีผลทำให้เกิดปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ ไว้ดังนี้

(๑) นโยบาย แผน และองค์กร ที่เกี่ยวข้องมีปัญหา กล่าวคือ นโยบายด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ขาดเอกภาพและเป้าหมายที่ชัดเจน นโยบายส่งเสริมการปลูกพืชเศรษฐกิจและพัฒนาก่อให้เกิดผลกระทบต่อนพื้นที่ป่าไม้ นโยบายแก้ไขปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินป่าไม้ขาดความยั่งยืนและชัดเจนในทางปฏิบัติ แผนแม่บทเพื่อพัฒนาการป่าไม้ของประเทศไทยในอดีตล้มเหลว องค์กรด้านการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้ขาดเอกภาพและไม่เอื้อต่อการบริหารและการส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในท้องถิ่น

(๒) ระบบฐานข้อมูลที่ดินป่าไม้ไม่สมบูรณ์ กล่าวคือ แนวเขตป่าไม้และที่ดินของรัฐประเภทอื่น ไม่ชัดเจนและมีการทับซ้อนกัน การจำแนกพื้นที่ที่ดินป่าไม้เพื่อการบริหารจัดการ (Zoning) ยังไม่มีประสิทธิภาพ และไม่สอดคล้องกับสภาพพื้นที่จริงในปัจจุบัน ฐานข้อมูลผู้ใช้ประโยชน์และผู้ครอบครองพื้นที่เขตป่าไม้และที่ดินรัฐประเภทอื่น ยังไม่ถูกต้อง สมบูรณ์ ครบถ้วน และทันสมัย

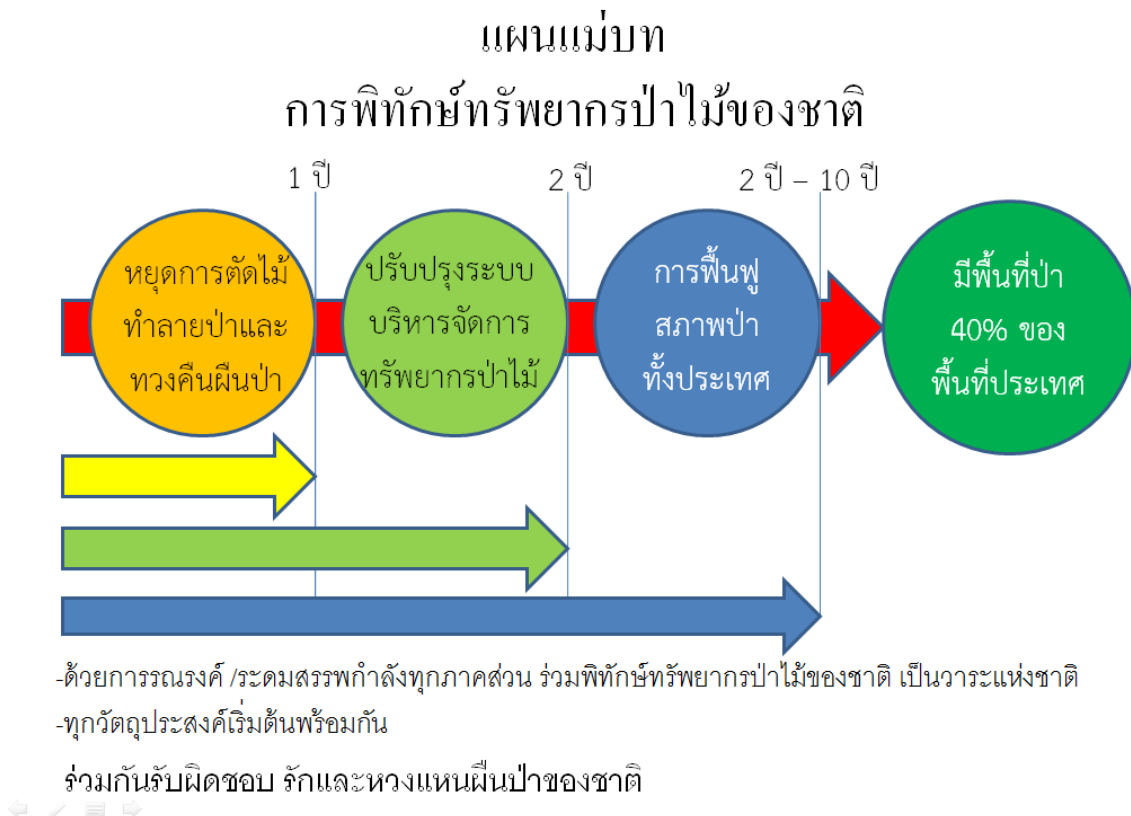
(๓) กฎหมายที่มีอยู่ไม่ทันสมัย ขาดประสิทธิภาพในการป้องกันและแก้ไขปัญหา กล่าวคือ กฎหมายบางมาตราไม่มีความชัดเจนเกี่ยวกับเขตป่าและที่ดิน บางฉบับไม่สามารถบังคับใช้ได้ อย่างเป็นระบบหรือครบวงจร ไม่มีมาตรการที่เพียงพอและเหมาะสม

ในด้านการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ คณะกรรมการนโยบายที่ดินของรัฐ (คทช.) ถูกแต่งตั้งขึ้นเพื่อเข้ามาบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด สมดุล เป็นธรรม และยั่งยืน ทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม และความมั่นคงของประเทศ และได้เห็นชอบในหลักการให้นำร่างยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดินของประเทศ โดยมีกรอบในการจัดทำนโยบายและแผนการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดินของประเทศ ซึ่งประกอบด้วย ๔ ยุทธศาสตร์ ดังนี้

ยุทธศาสตร์ที่ ๑ ด้านการรักษาความสมดุลทางธรรมชาติ การอนุรักษ์และการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรดินอย่างยั่งยืน

เพื่อให้การแก้ไขปัญหาสำคัญ อาทิ การทำลายทรัพยากรป่าไม้ การบุกรุกที่ดินของรัฐ ได้รับการแก้ไขนำไปสู่การบริหารจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน คณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ได้มอบให้กองอำนวยการรักษาความมั่นคงภายในราชอาณาจักร (กอ.รมน.) ร่วมกับกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จัดทำแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติขึ้นเพื่อพิทักษ์รักษาทรัพยากรป่าไม้ให้สมบูรณ์ พื้นที่ป่าไม้ของประเทศไทยไม่น้อยกว่าร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศภายใน ๑๐ ปี โดยแผนแม่บทกำหนดเป้าหมายเพื่อ

- (๑) หยุดยั้งการตัดไม้ทำลายป่าและทวงคืนผืนป่าจากผู้บุกรุกครอบครองให้ได้ตามที่เป้าหมายกำหนดไว้ภายใน ๑ ปี
- (๒) จัดให้มีระบบบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้อย่างมีประสิทธิภาพ ประสิทธิผล และยั่งยืนภายใน ๒ ปี
- (๓) ฟื้นฟูสภาพป่าในพื้นที่ป่าเป้าหมายทั่วทั้งประเทศให้มีสภาพที่สมบูรณ์ภายใน ๒ - ๑๐ ปี



ภาพที่ ๑ เป้าหมายของแผนแม่บทการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้ของชาติ

โดย “ยุทธศาสตร์การพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้” แบ่งออกเป็น ๔ ประเด็นยุทธศาสตร์และกำหนดกลยุทธ์ในแต่ละประเด็นยุทธศาสตร์ รวม ๑๗ กลยุทธ์ดังนี้

๑. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๑ ผนึกกำลังป้องกันและปราบปรามการบุกรุกทำลาย
ทรัพยากรป่าไม้

- ๑.๑ กลยุทธ์ “หยุดยั้งการบุกรุกทำลายทรัพยากรธรรมชาติ”
- ๑.๒ กลยุทธ์ “จัดตั้งหน่วยเฉพาะกิจป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า”
- ๑.๓ กลยุทธ์ “ส่งเสริมการมีส่วนร่วมในการป้องกันและปราบปรามการตัดไม้ทำลายป่า”
- ๑.๔ กลยุทธ์ “ยึดคืนพื้นที่ป่า ยับยั้งการบุกรุกป่า และแก้ปัญหาป่าบุกรุกคน โดยใช้ภาพถ่ายทางอากาศเป็นหลักฐานหลักร่วมกับ หลักฐานอื่นที่เกี่ยวข้อง”

๒. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๒ ปลุกจิตสำนึกรักผืนป่าของแผ่นดิน

- ๒.๑ กลยุทธ์ “กำหนดให้การแก้ไขปัญหาการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่าเป็นวาระแห่งชาติ”
- ๒.๒ กลยุทธ์ “จัดตั้งองค์กรแนวร่วมภาคประชาชนเพื่อปลุกจิตสำนึก”
- ๒.๓ กลยุทธ์ “ปลุกจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่ที่มีความภาคภูมิใจในการปฏิบัติงาน”

๓. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๓ ปฏิรูประบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้

- ๓.๑ กลยุทธ์ “ปรับปรุงระบบการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้”
- ๓.๒ กลยุทธ์ “พิจารณาจัดตั้งหน่วยงานด้านการบริหารจัดการป่าไม้ทั้งระดับจังหวัดและอำเภอ”
- ๓.๓ กลยุทธ์ “จัดทำแนวเขตทรัพยากรป่าไม้ทุกประเภทให้เป็นแนวเดียวที่ชัดเจน”
- ๓.๔ กลยุทธ์ “จำแนกเขตการใช้ประโยชน์ทรัพยากรและที่ดินป่าไม้ (Zoning)”
- ๓.๕ กลยุทธ์ “ปรับปรุงกฎหมายและระเบียบที่เป็นอุปสรรคในการพิทักษ์ทรัพยากรป่าไม้”

๔. ประเด็นยุทธศาสตร์ที่ ๔ ฟื้นฟูและดูแลรักษาป่าอย่างยั่งยืน

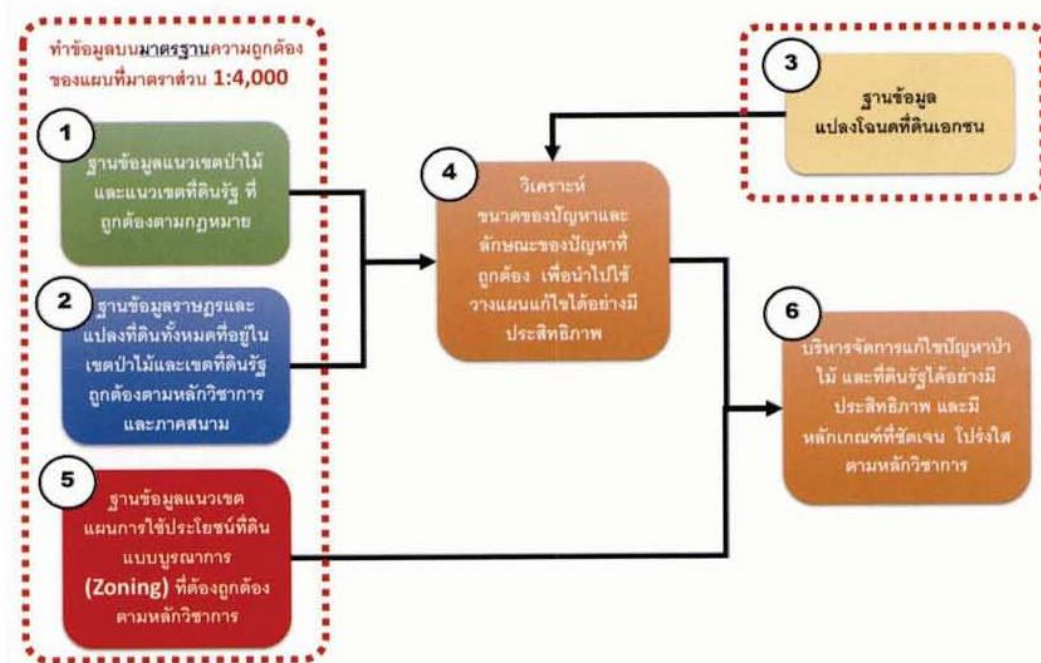
- ๔.๑ กลยุทธ์ “จัดระบบการดูแลรักษาทรัพยากรป่าไม้อย่างยั่งยืนโดยการมีส่วนร่วมกับประชาชน”
- ๔.๒ กลยุทธ์ “จัดระบบการปลูกไม้เศรษฐกิจของประเทศเพื่อทดแทนความต้องการและลดการบุกรุกตัดไม้ทำลายป่า”
- ๔.๓ กลยุทธ์ “ให้คนอยู่กับป่าพึ่งพากันอย่างมีความสุข”
- ๔.๔ กลยุทธ์ “เสริมสร้างความร่วมมือระหว่างประเทศในการฟื้นฟูและดูแลป่าอย่างยั่งยืน”
- ๔.๕ กลยุทธ์ “ส่งเสริมและสนับสนุนการวิจัยเพื่อพัฒนาการบริหารจัดการทรัพยากรป่าไม้”

ยุทธศาสตร์ที่ ๒ ด้านการใช้ที่ดินและทรัพยากรที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม วัตถุประสงค์ มุ่งเน้นผลสัมฤทธิ์ของการจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ให้เกิดประโยชน์สูงสุดลดปัญหาการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือปล่อยที่ดินให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า ลดปัญหาขนาดการถือครองเพิ่มความเป็นธรรมต่อเจ้าของที่ดินและลดปัญหาการใช้ที่ดินที่ดินผิดประเภท

ยุทธศาสตร์ที่ ๓ ด้านการจัดที่ดินให้ประชาชนผู้ด้อยโอกาสอย่างทั่วถึงและเป็นธรรม วัตถุประสงค์ ให้เป็นไปตามหลักปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงโดยมุ่งเน้นให้ผู้ด้อยโอกาสมีที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย และบริการขั้นพื้นฐานให้พึ่งตนเองได้ เพื่อประสิทธิภาพด้านการให้บริการสาธารณสุขปโภคและป้องกันมิให้มีการถ่ายโอนทรัพย์สินของรัฐไปยังกลุ่มผลประโยชน์

ยุทธศาสตร์ที่ ๔ ด้านการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรที่ดิน วัตถุประสงค์ มีเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดิน และทรัพยากรดินที่อาศัยความร่วมมือจากทุกฝ่ายที่เกี่ยวข้อง เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดินและทรัพยากรดิน ลดปัญหาความซ้ำซ้อน และความล่าช้า โดยในยุทธศาสตร์นี้ได้กำหนดแนวทาง ข้อ ๔.๒ พัฒนาระบบการจัดทำแผนที่ที่กำหนดเขตที่ดินของรัฐ ด้วยการเร่งรัดจัดทำฐานข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐให้ชัดเจนและเป็นที่ยอมรับ โดยใช้แผนที่มาตราส่วนเดียวกัน (๑ : ๔๐๐๐) และปรับข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐให้มีกฎหมายรองรับ

รัฐบาลภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้ให้นโยบายชัดเจนที่จะทำให้แนวเขตที่ดินของรัฐตรงตามที่ประกาศตามกฎหมาย แนวเขตที่ดินต้องต่อกันสนิท ไม่ทับซ้อนไม่มีช่องว่าง ฐานข้อมูลแนวเขตต้องเกิดจากการสำรวจในภาคสนามเพื่อยืนยันความถูกต้องตามสภาพข้อเท็จจริงและหลักวิชาการ ทั้งนี้ การปรับปรุงแนวเขตที่ดินรัฐ จึงเป็นขั้นตอนเริ่มต้นที่สำคัญนำมาซึ่งฐานข้อมูลแนวเขตที่ดินของรัฐที่ถูกต้องตามกฎหมาย ก่อนนำไปดำเนินการในขั้นตอนอื่น ๆ ต่อไป



ภาพแสดงขั้นตอนการแก้ไขปัญหาที่ดินรัฐ (รายงานการศึกษา การแก้ไขปัญหาที่ดินป่าไม้ของชาติ)