

# 4 วันที่รอคอย กฎหมายโฉนดชุมชน และธนาคารที่ดิน



ในปี 2558 มีการผลักดันร่างกฎหมายโฉนดชุมชนและธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นทางออกหนึ่งของการแก้ไขปัญหาที่ดิน ได้อย่างยั่งยืน โดยที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ (สปช.) ได้ลงมติเห็นชอบกับร่าง พ.ร.บ. โฉนดชุมชน (ร่าง พ.ร.บ. สภามติโฉนดชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน) เมื่อวันที่ 8 มิถุนายน 2558 และเห็นชอบกับร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ในวันที่ 9 มิถุนายน 2558 ตามข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและด้อยโอกาส จากนั้น จะมีการปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. ทั้งสองฉบับและเสนอให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติเห็นชอบต่อไป

ร่าง พ.ร.บ. โฉนดชุมชนจะส่งเสริมให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนได้มีสิทธิประโยชน์ในที่ดิน ช่วยแก้ปัญหาข้อพิพาทระหว่างรัฐกับประชาชนในที่ดินทำกินซึ่งเป็นทางตันในอดีต ช่วยลดความเหลื่อมล้ำ สอดคล้องกับแนวทางการปฏิรูปให้ชุมชนร่วมรักษาทรัพยากรธรรมชาติ แต่จะต้องมีแนวทางในการป้องกันการขายสิทธิในที่ดินดังกล่าว ส่วนร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดินจะเป็นกลไกการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม สนับสนุนให้เกษตรกรผู้ยากไร้มีที่ดิน

ทำกินหรือที่อยู่อาศัย ส่งเสริมการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนในรูปแบบของโฉนดชุมชน และสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนเพื่อให้ใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม ยั่งยืนและลดความเหลื่อมล้ำในสังคม โดยธนาคารที่ดินจะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของกระทรวงการคลัง มีหน้าที่หลักคือให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรที่ที่ดินกำลังจะหลุดมือ ตลอดจนช่วยผู้ยากจนในการเช่าซื้อที่อยู่อาศัย

## ย้อนอดีต ปัญหาเรื่องสิทธิทำกิน

ที่ดินเป็นปัจจัยที่สำคัญในการผลิตภาคเกษตร ดังนั้นปัญหาเรื่องสิทธิในการใช้ประโยชน์ที่ดินจึงเป็นปัญหาหลักของเกษตรกร เนื่องจากเกษตรกรจำนวนมากทำการเกษตรบนที่ดินสาธารณะ ที่ดินป่าสงวน หรือที่ดินซึ่งไม่มีเอกสารสิทธิมาเป็นเวลายาวนาน และได้เรียกร้องในเรื่องสิทธิทำกินเพื่อให้ภาครัฐเข้ามาแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่องเป็นเวลาหลายทศวรรษ ปัญหาดังกล่าวสืบเนื่องมาจากนโยบายของรัฐในอดีต ที่มีมุมมองว่าการบุกเบิกที่ดินของรัฐเป็นการช่วยพัฒนาประเทศและช่วยให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน จึงส่งผลให้เกิดการแผ้วถางป่าเพื่อทำการเกษตรอย่างกว้างขวาง แต่ในเวลาต่อมาได้มีการจัดทำแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 1 (พ.ศ. 2506-2509) ซึ่งกำหนดให้รักษาพื้นที่ป่าไม้ไว้ร้อยละ 50 ของพื้นที่ประเทศ หรือประมาณ 160 ล้านไร่ แต่เมื่อประชากรขยายตัวเพิ่มขึ้นพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติได้ถูกแผ้วถางจนลดลงเหลือเพียงร้อยละ 40 ของพื้นที่ประเทศ

ดังนั้น เมื่อมีการออกกฎกระทรวงกำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติทั่วประเทศ จึงทำให้ประชาชนส่วนหนึ่งที่เข้าไปบุกเบิกพื้นที่ทำกินตามนโยบายเดิมของรัฐ กลายเป็นผู้บุกรุกป่าสงวนแห่งชาติโดยปริยาย รวมทั้งมีการให้สัมปทานป่าไม้ ทำให้มีการเปิดป่าและย้ายเข้าตั้งถิ่นฐานในพื้นที่ต่างๆ ประกอบกับการส่งเสริมเกษตรเชิงพาณิชย์โดยเฉพาะพืชไร่อย่างกว้างขวาง ทำให้มีการจับจองพื้นที่เพาะปลูกจำนวนมาก<sup>1</sup> นอกจากนี้ ยังมีกฎหมายอีกหลายฉบับที่เกี่ยวข้องกับการสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐไว้ใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอย่างใดอย่างหนึ่ง ส่งผลให้ประชาชนที่อยู่ในเขตที่ดินดังกล่าวไม่ว่าจะอยู่มาก่อน หรือเข้าไปในที่ดินนั้นภายหลัง ก็ถือว่าเป็นผู้บุกรุกที่ดินของรัฐทั้งสิ้น เช่น พ.ร.บ. ลักษณะปกครองท้องที่ พุทธศักราช 2457 (ขึ้นทะเบียนที่ สาธารณประโยชน์เพื่อประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน) พ.ร.บ. ว่าด้วยการสงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดิน พุทธศักราช 2478 (สงวนหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่า) เป็นต้น

อย่างไรก็ตามก่อนหน้าปี 2535 รัฐมีนโยบายค่อนข้างผ่อนปรนต่อการบุกรุกที่ดินของรัฐ แต่ต่อมาพิจารณาเห็นว่าการบุกรุกที่ดินดังกล่าวส่งผลกระทบต่อเศรษฐกิจ สังคม การเมือง และการปกครอง นับวันปัญหายิ่งซับซ้อนและ

รุนแรงยิ่งขึ้น จึงได้ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2535 เมื่อวันที่ 24 กุมภาพันธ์ 2535 และตั้ง “คณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ” เรียกโดยย่อว่า “กบร.” ต่อมาแก้ไขเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ พ.ศ. 2545 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2547 ตามลำดับ เพื่อพิสูจน์สิทธิการครอบครองที่ดินของบุคคลในเขตที่ดินของรัฐ แต่กระบวนการพิสูจน์สิทธิมีความล่าช้าและไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชน จึงไม่ทันต่อปัญหาที่เกิดขึ้น

ทั้งนี้รายงานของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร ในปี 2552<sup>2</sup> ระบุว่า มีประชาชนที่อยู่ในเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ เป็นจำนวนมาก ได้แก่ ป่าสงวนแห่งชาติประมาณ 450,000 ราย เนื้อที่ประมาณ 6.4 ล้านไร่ ป่าอนุรักษ์ (อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ เขตห้ามล่าสัตว์ป่า) จำนวน 185,916 ราย เนื้อที่ 2,243,943 ไร่ ที่ราชพัสดุจำนวน 161,932 ราย เนื้อที่ประมาณ 2,120,196 ไร่ ที่สาธารณสมบัติของแผ่นดินที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันเนื้อที่ประมาณ 1,154,867 ไร่ เป็นต้น แสดงให้เห็นว่านโยบายและมาตรการของรัฐที่ดำเนินการตามกฎหมายระเบียบ และมติที่มีอยู่ไม่สามารถลดหรือแก้ไขปัญหาที่เป็นอยู่ได้

## นโยบายใหม่ โฉนดชุมชน

นโยบายของรัฐที่สำคัญเพื่อแก้ปัญหาในเรื่องสิทธิทำกินในช่วงห้าปีที่ผ่านมา คือการแก้ปัญหาเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในรูปของนโยบายโฉนดชุมชน ซึ่งเป็นการแก้ปัญหาเรื่องที่ดินในแนวทางใหม่ที่แตกต่างจากเดิมอย่างชัดเจน โดยนโยบายนี้เกิดจากข้อเรียกร้องของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย และปัญหาความเดือดร้อนต่างๆ จนเป็นที่มาของการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553<sup>3</sup> โดยคณะรัฐมนตรีในสมัยรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ 29 ธันวาคม 2551 ให้มีนโยบายปรับโครงสร้างเศรษฐกิจภาคเกษตร

ข้อ 4.2.1.8 มีใจความว่า “คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว พื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร”

ในระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 กำหนดนิยามคำว่า “โฉนดชุมชน” หมายความว่า หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อสร้างความมั่นคงในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์ในที่ดินของชุมชน ซึ่งชุมชนมีหน้าที่ต้องดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ตลอดจนปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กำหนดไว้โดยกฎหมายและระเบียบ ดังนั้น คำว่า “โฉนด” กับ “โฉนดชุมชน” ตามระเบียบดังกล่าวมีความหมายไม่เหมือนกัน เพราะโฉนดที่ดิน หมายถึง หนังสือหรือเอกสารแสดงกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเจ้าของที่ดิน ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่โฉนดชุมชน หมายถึง หนังสืออนุญาตให้ชุมชนร่วมกันบริหารจัดการ การครอบครอง และใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

ดังนั้นการออกโฉนดชุมชนให้แก่ชุมชนใด จึงเป็นเพียงการอนุญาตให้ชุมชนใช้ประโยชน์ในที่ดิน โดยที่ที่ดินนั้นยังคงเป็นของรัฐ ซึ่งต่างกับการนำที่ดินของรัฐไปจัดให้แก่ประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ร.บ. จัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และ พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 เพราะเมื่อผู้ได้รับการจัดที่ดินปฏิบัติตามเงื่อนไขของกฎหมายแล้ว จะได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินขาดจากการเป็นที่ดินของรัฐ กลายเป็นที่ดินเอกชนภายใต้ระบบตลาดเสรี ที่อาจเปลี่ยนมือไปจากผู้ได้รับการจัดที่ดินได้

การมีโฉนดชุมชนคาดว่าจะทำให้ชุมชนที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐมีความมั่นคงในการอยู่อาศัยและทำกิน ไม่ต้องหวาดระแวงต่อการจับกุมหรือผลักดันให้ออกจากพื้นที่ จะทำให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมในพื้นที่เปลี่ยนแปลงไปในทางที่ดีขึ้น เท่ากับเป็นการเปิดโอกาสให้คนจนเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ลดความเหลื่อมล้ำในสังคมและสร้างความเป็นธรรมในสังคมอีกทางหนึ่ง ทำให้ภาคประชาชนหันมาร่วมมือกับรัฐ

ในการดูแลรักษา พื้นฟูและใช้ประโยชน์จากทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืน โดยมีการกำหนดเงื่อนไขต่างๆ เช่น การปลูกป่าเพิ่มเติมตามจำนวนที่กำหนด การดูแลให้ป่าคงอยู่และป้องกันไฟป่า การป้องกันมิให้มีผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ เป็นต้น เท่ากับกำหนดหน้าที่ของชุมชนและลดภาระของเจ้าหน้าที่ของรัฐ

ข้อมูล ณ วันที่ 31 พฤษภาคม 2557 มีชุมชนยื่นขอ ดำเนินงานโฉนดชุมชนจำนวน 467 ชุมชน ในพื้นที่ 47 จังหวัด เนื้อที่ 1,599,029 ไร่ 55,495 ครัวเรือน ประชากร 211,228 คน ได้รับอนุมัติจากคณะกรรมการประสานงาน เพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) แล้ว 60 ชุมชน มีการมอบโฉนดชุมชนฉบับแรกให้สหกรณ์บ้านคลองโยง อ.พุทธมณฑล จ.นครปฐม เมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2554 และอนุญาตให้ใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐอีก 2 ชุมชน (ชุมชนบ้านแม่อาจ ต.นครเจดีย์ อ.ป่าซาง จ.ลำพูน และชุมชนบ้านใหม่ป่าฝาง (ไร่ดง) ต.น้ำดิบ อ.ป่าซาง จ.ลำพูน)

## เครือข่ายภาคประชาสังคม ร่วมผลักดันกฎหมาย

ในการจัดสัมมนาปฏิรูประดับชาติครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554 เมื่อวันที่ 24 - 26 มีนาคม 2554 ที่ประชุมได้มีมติให้แต่งตั้ง คณะกรรมการร่าง พ.ร.บ. โฉนดชุมชนโดยเร็วที่สุด โดยมอบหมายให้ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นประธาน มีกรรมการประกอบด้วยตัวแทนจากหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการจัดทำโฉนดชุมชน ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ ภาคประชาชน จำนวนไม่น้อยกว่า 1 ใน 3 ของคณะกรรมการ แทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 ต่อมาในการประชุมสัมมนาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่ 31 มีนาคม ถึง 1 เมษายน 2555 มีกฎหมายที่เวทีทุกภาคส่วน เห็นชอบร่วมกันเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปโครงสร้างด้านที่ดิน รวม 3 ฉบับ ประกอบด้วย ร่างกฎหมายว่าด้วยภาษีที่ดิน อัตราก้าวหน้า ร่างกฎหมายว่าด้วยธนาคารที่ดิน และ ร่างกฎหมายว่าด้วยโฉนดชุมชน

ทั้งนี้ ในปี 2553 ได้มีการก่อตั้งขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส. หรือ P-Move) ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายภาคประชาชนที่มีปัญหาที่ดินทั่วประเทศ

เช่น เครือข่ายสลัม 4 ภาค เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง (คปสม.) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร เครือข่ายเกษตรกรพันธสัญญา กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าชีวมวล ฯลฯ โดยเสนอให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการร่วมในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ที่อยู่อาศัย การจัดการทรัพยากรธรรมชาติ อย่างยั่งยืนโดยชุมชน ตลอดจนยุติการไล่อื้อ จับกุมคุมขังประชาชนคนยากจนที่มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกิน ซึ่งทางราชการประกาศเป็นเขตต่างๆ ทั้งที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนที่อยู่ดั้งเดิม รวมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชนและการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อให้คนจนได้มีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน

เครือข่ายภาคประชาชนได้ร่วมกันจัดทำร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร ซึ่งปรับจากระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. 2553 และระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ 2) พ.ศ. 2555 ภายใต้แนวคิดของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2550 ที่บัญญัติเกี่ยวกับสิทธิชุมชนในการอนุรักษ์ ป่าไม้ และใช้ประโยชน์ จากทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โดยนำหลักการสิทธิชุมชนที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญมาใช้ร่วมกับการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้รัฐสามารถรักษาที่ดินของรัฐ และส่งเสริมให้ประชาชนที่รวมตัวกันเป็นชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข และระยะเวลาที่ได้รับอนุญาต โดยควบคุมกันเอง เป็นการลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชน อีกทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน

เมื่อสิ้นสุดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. 2553 สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ในฐานะองค์กรที่ดูแลสำนักงานปฏิรูป (สปร.) ได้ปรับสำนักงานปฏิรูปเป็น สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปส.) มีหน้าที่ในการวางยุทธศาสตร์การขับเคลื่อนและสนับสนุนการผลักดัน (ร่าง) กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินจำนวน 4 ฉบับ คือ ร่าง พ.ร.บ. ภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า



[http://www.oknation.net/blog/home/blog\\_data/240/42240/images](http://www.oknation.net/blog/home/blog_data/240/42240/images)

ร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน ร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร และร่าง พ.ร.บ. กองทุนยุติธรรม โดยมีคำขวัญในการเคลื่อนไหวว่า “Four Laws for the Poor”

ต่อมา คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายที่มี ศ.คณิต ณ นคร เป็นประธานกรรมการฯ ได้ปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2558 โดยระบุว่า ร่าง พ.ร.บ. นี้มีสาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สินอันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุที่นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในสังคม ทั้งยังสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี พล.อ.ประยุทธ์ จันทร์โอชา ซึ่งได้แถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ จากนั้น สปช. ได้ลงมติรับหลักการการส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งและจัดการตนเอง ประกอบด้วย 4 เสาหลัก คือ การจัดการชุมชน การจัดการทุนและทรัพยากรชุมชน สวัสดิการสังคม และสัมมาชีพชุมชน และเสนอให้พิจารณาร่าง พ.ร.บ. โฉนดชุมชนไปพร้อมกับร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน เนื่องจากกฎหมายทั้งสองฉบับมีความเชื่อมโยงกัน

## การผลักดันเรื่องธนาคารที่ดิน

ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน เป็นปัญหา

สำคัญของประเทศไทยที่เรื้อรังมาเป็นเวลานาน ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการกระจุกตัวของกรรมสิทธิ์ที่ดิน เป็นเหตุให้ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ รวมทั้งภายหลังการเกิดปัญหาวิกฤติเศรษฐกิจ ที่ดินจำนวนหนึ่งได้แปรสภาพเป็นพื้นที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ (NPLs) ทำให้ที่ดินทำกินของเกษตรกรต้องหลุดมือไป

แนวคิดเกี่ยวกับธนาคารที่ดินนั้นมีมาตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี 2518 เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อมาคณะรัฐมนตรี (รัฐบาลสมัยนายอานันท์ ปันยารชุน) มีมติเมื่อวันที่ 13 สิงหาคม 2534 เห็นชอบแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินให้ตั้ง “กองทุนที่ดิน” ขึ้นใน ธ.ก.ส. เพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ภายในระยะเวลา 5 ปี แต่การดำเนินการมีปัญหาจึงยุบเลิกไปในปี 2549

ในระยะเริ่มต้นของการเตรียมการจัดตั้งธนาคารที่ดิน มีการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในรูปขององค์การมหาชนขึ้น เพื่อทำหน้าที่เสนอนโยบายและมาตรการเพื่อให้เกิดการกระจายกรรมสิทธิ์ที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน รวมทั้งจัดทำร่างกฎหมายเพื่อจัดตั้งเป็นธนาคารที่ดินเต็มรูปแบบภายในระยะเวลา 3-5 ปี ระหว่างนี้ให้มีการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน ของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) ขึ้นในสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) และจัดทำโครงการนำร่องซื้อที่ดินให้แก่เกษตรกรรายย่อยในพื้นที่ที่ดินเอกชนปล่อยทิ้งร้างเพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรโดยการเช่า การเช่าซื้อ หรือจัดให้ทำประโยชน์ในรูปแบบของโฉนดชุมชนภายใต้นโยบายโฉนดชุมชนของรัฐบาล โดยพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ออกประกาศใช้บังคับในเดือนพฤษภาคม พ.ศ. 2554<sup>4</sup> แต่การจัดตั้งองค์การมหาชนยังไม่คืบหน้า เนื่องจากมีการยุบสภาและเปลี่ยนแปลงรัฐบาล

เมื่อมีการเข้าควบคุมอำนาจการปกครองประเทศโดยคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) เมื่อวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา หัวหน้า คสช. ได้ใช้อำนาจตามประกาศคณะรักษาความสงบแห่งชาติ ฉบับที่ 10/2557 ลงวันที่ 22 พฤษภาคม 2557 ออกคำสั่งสำนักนายกรัฐมนตรีที่ 70/2557 ลงวันที่ 17 กรกฎาคม 2557 แต่งตั้งกรรมการ

ผู้ทรงคุณวุฒิและกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในวาระเริ่มแรก และปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีได้มอบหมายให้ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรีเป็นกรรมการและเลขานุการในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในวาระเริ่มแรก รวมทั้งให้ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการเป็นการชั่วคราวไปพลางก่อน

ต่อมาคณะกรรมการปฏิรูปด้านสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สปช. ได้นำร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดินของตัวแทนประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้ง ร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดินของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) รวมทั้งบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะเกี่ยวกับร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน ซึ่งคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) เสนอต่อประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ 28 มกราคม 2558 มาพิจารณา และมีความเห็นว่าควรผลักดันให้มี พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน เพื่อให้เป็นองค์กรสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชนขึ้น จนนำไปสู่การลงมติเห็นชอบของ สปช. ในเวลาต่อมา

## บทส่งท้าย

แนวคิดเกี่ยวกับการให้สิทธิแก่ชุมชนที่รวมตัวกันอย่างถูกต้องได้ใช้ประโยชน์ที่ดินตามเงื่อนไขและระยะเวลาที่กำหนดโดยควบคุมกันเอง โดยเรียกว่าโฉนดชุมชน หรือสิทธิชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน เป็นการลดความขัดแย้งระหว่างภาครัฐและประชาชน อีกทั้งส่งเสริมให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมให้สมดุลและยั่งยืน สามารถนำไปใช้ปฏิบัติเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ขณะที่ธนาคารที่ดินก็จะ เป็นเครื่องมือแก้ไขปัญหาที่ดินทิ้งร้างหรือกระจุกตัว รวมทั้งป้องกันปัญหาที่ดินหลุดมือจากเกษตรกรและคนยากจน ซึ่งเป็นเรื่องที่ยังไม่มีหน่วยงานของรัฐได้มีหน้าที่ดูแลโดยตรง การสนับสนุนร่างกฎหมายทั้งสองฉบับจะช่วยแก้ไขปัญหาที่ดินของชาติ ที่ยึดถือเรื้อรังมานาน ลดความเหลื่อมล้ำและสร้างความเป็นธรรมให้กับคนจนตลอดจนคนด้อยโอกาสที่ไม่สามารถเข้าถึงทรัพยากรที่ดินได้

