

5. โครงการศึกษาเพื่อทบทวนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ (2552)

อารียา มนัสบุญเพิ่มพูล
เรวดี จรุงรัตนาพงศ์
วณิชชา อ่วมแจ้ง

เนื่องจากปัญหาการใช้ที่ดินที่เกิดขึ้นในเขตเมืองและชนบท เช่น ปัญหาน้ำท่วมขัง ปริมาณพื้นที่สีเขียวน้อย การใช้ที่ดินไม่มีระเบียบ การสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม ปัญหาการเข้ามาทำกินในที่ดินของรัฐ ปัญหาดินถล่ม เป็นต้น ดังนั้น การศึกษาเพื่อทบทวนการบริหารจัดการที่ดินจึงมีความสำคัญเป็นอย่างยิ่ง ตลอดจน การศึกษาการวางแผนการใช้ที่ดินในหลายประเทศ เพื่อให้มีการจำแนกที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างถูกต้องและเหมาะสม ได้แก่ พื้นที่เพาะปลูกข้าว พื้นที่ปลูกพืชไร่ พื้นที่ปลูกไม้ยืนต้น พื้นที่ป่า พื้นที่อุตสาหกรรม พื้นที่อยู่อาศัย พื้นที่เพื่อสันติภาพ และพื้นที่อื่นๆ เพื่อควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดิน และพัฒนาพื้นที่ให้เหมาะสมกับศักยภาพของที่ดิน

1. หลักการและเหตุผล

การบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรมต้องใช้เครื่องมือหลายด้าน ได้แก่ กฎหมาย เศรษฐศาสตร์ การจัดการองค์กร และการจัดการข้อมูล แม้ว่าประเทศไทยมีการดำเนินการโดยใช้เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ได้แก่ การวางแผนนโยบาย กำหนดมาตรการ และออกกฎหมายควบคุมการใช้ที่ดิน การกระจายการถือครองที่ดิน การพัฒนาที่ดิน เป็นต้น แต่การดำเนินการที่ผ่านมายังไม่นำไปสู่การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ยังมีปัญหาด้านที่ดิน เช่น สภาพที่ดินเสื่อมโทรม การกระจุกตัวของขนาดการถือครองที่ดิน การเก็งกำไรในการซื้อขายที่ดิน การมีพื้นที่รกร้างว่างเปล่าโดยไม่นำมาใช้ประโยชน์จำนวนมาก ที่นำไปสู่ปัญหาของการไร้ที่ดินทำกินของประชาชนบางส่วน ดังนั้น จึงควรมีการศึกษาเพื่อทบทวนเครื่องมือการบริหารจัดการที่ดินที่หลายประเทศใช้และประสบความสำเร็จ เพื่อนำไปสู่การกำหนดนโยบาย มาตรการ และออกกฎหมาย หรือการศึกษาวิจัยเครื่องมือที่เหมาะสมสำหรับประเทศไทยต่อไป

2. วัตถุประสงค์

1. เพื่อศึกษาทบทวนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินที่หลายประเทศใช้ และประสบความสำเร็จ เพื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศไทย

2. เพื่อเสนอแนะนโยบาย มาตรการ และกฎหมาย หรือหัวข้อการศึกษาวิจัย ที่สามารถนำไปใช้ในการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพต่อไปในอนาคต

3. ขอบเขตการศึกษา

การศึกษานี้จะทำการรวบรวมและทบทวนเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทย และต่างประเทศ จำนวนไม่น้อยกว่า 5 ประเทศ

4. วิธีการศึกษา

การทบทวนเครื่องมือการบริหารจัดการที่ดิน มีการดำเนินการ ดังต่อไปนี้

1. รวบรวมข้อมูลจากเอกสารการบริหารจัดการที่ดิน นโยบาย หน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ และค้นหาข้อมูลเครื่องมือการบริหารจัดการที่ดินจากเว็บไซต์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง โดยนำเสนอหลักการการดำเนินการของเครื่องมือต่างๆ และยกตัวอย่างกรณีการดำเนินการภายใต้สภาพเงื่อนไขต่างๆ

2. ศึกษาเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อนำไปสู่การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืน ด้วยการทบทวนและเปรียบเทียบเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศในประเด็นต่างๆ ดังนี้

1) การควบคุมการถือครองที่ดิน

ก) การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ข) การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning)

ค) การจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน

ง) การควบคุมการแบ่งแปลงที่ดิน

- การควบคุมการขยายพื้นที่ตามแนวรอยต่อเมืองและชนบท

- การควบคุมพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ

จ) การพัฒนาที่ดิน

- การจัดรูปที่ดิน

- การฟื้นฟูเมือง

- การปฏิรูปที่ดิน

ฉ) เครื่องมือการจัดการด้านเศรษฐศาสตร์

- การใช้มาตรการภาษี
- การให้เงินสนับสนุนเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ที่มีความเปราะบาง และมีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

3. ทำการเปรียบเทียบเครื่องมือการบริหารจัดการของประเทศไทยและต่างประเทศ และวิเคราะห์ความแตกต่างภายใต้เงื่อนไขต่างๆ

5. ผลการศึกษา

1. การควบคุมการถือครองที่ดิน

1) การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน

การจำแนกที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศมีความคล้ายคลึงกัน เป็นการจำแนกที่ดินตามสภาพการใช้ที่ดินหรือตามสมรรถนะการใช้ที่ดิน เพื่อควบคุมและพัฒนาที่ดินให้เหมาะสม โดยใช้ภาพถ่ายดาวเทียมและการเดินสำรวจพื้นที่ แต่มีความแตกต่างในด้านความละเอียดในการจำแนกที่ดินและความแม่นยำของข้อมูล รวมทั้งการจัดแบ่งประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน เช่น ประเทศออสเตรเลียมีการแบ่งประเภทการใช้ดินตามการจัดการที่ดินและการใช้ที่ดินของประเทศออสเตรเลีย (Australian Land Use and Management Classification: ALUM) แบ่งเป็น 6 ประเภทหลัก ซึ่งมีความละเอียดของการจำแนกที่ดินตามกิจกรรมการดำเนินการ และจุดประสงค์หลัก-จุดประสงค์รองในการใช้ที่ดิน และสามารถเปรียบเทียบข้อมูลในช่วงเวลาต่างๆ ได้ สำหรับของประเทศไทยจัดแบ่งเป็น 5 ประเภท และมีข้อจำกัดของข้อมูลการใช้ประโยชน์ที่ดินที่จะนำมาเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลง และความละเอียดในการจำแนกประเภทการใช้ที่ดิน

2) การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning)

เมื่อเปรียบเทียบการแบ่งประเภทเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินหลักๆ ระหว่างประเทศไทย กับมหานครนิวยอร์ก ประเทศสหรัฐอเมริกา และประเทศเกาหลีใต้ มีลักษณะไม่แตกต่างกันมากนัก กล่าวคือ มีการกำหนดเขตที่ดินที่ใช้การใช้ประโยชน์เป็นเกณฑ์ (use-based) โดยแบ่งออกเป็น 3 เขตหลัก คือ เขตที่อยู่อาศัย เขตการพาณิชย์ และเขตอุตสาหกรรม นอกจากการแบ่งเขตตามประเภททั้ง 3 ประเภทดังกล่าวแล้ว ในประเทศเกาหลีใต้ยังได้จำแนกเขตการใช้ที่ดินสำหรับเขตพื้นที่สีเขียวหรือพื้นที่เปิดโล่งเพิ่มขึ้นมาอีกหนึ่งเขต ขณะที่ประเทศไทยมีการกำหนดเขตพื้นที่สงวนเพื่อควบคุมการเติบโต

ของเมือง ซึ่งเทียบได้กับการกำหนดเขตเขตควบคุมการพัฒนา (Restricted Development Zone: RDZ) ในระดับภูมิภาคของประเทศเกาหลีใต้

3) การจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน

การจำกัดขนาดการถือครองที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในกลุ่มคนบางกลุ่ม ซึ่งประเทศอินเดียและประเทศไทยประสบปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินในกลุ่มคนบางกลุ่ม และการซื้อที่ดินเก็งกำไรเช่นเดียวกัน โดยประเทศอินเดียในบางรัฐมีการจำกัดเพดานการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามคุณภาพของที่ดิน และการจำกัดการถือครองที่ดินในเมืองให้เหมาะสมกับจำนวนประชากรที่อาศัยอยู่ในเมือง โดยการเวนคืนที่ดินส่วนเกินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และนำมาพัฒนาพื้นที่เพื่อจัดให้ประชาชนทั่วไป พบว่า การดำเนินการไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร สำหรับของประเทศไทยไม่มีการจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชน ซึ่งประสบปัญหาการกระจายสิทธิการถือครองที่ดินไปสู่ผู้ต้องการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสม ทำให้การใช้ที่ดินไม่มีประสิทธิภาพ แต่มีการจำกัดขนาดการถือครองในพื้นที่เฉพาะ คือ การจำกัดการถือครองในพื้นที่ปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตร ให้เกษตรกรสามารถถือครองที่ดินได้ไม่เกิน 50 ไร่ ทั้งนี้ แนวทางการจำกัดที่ดินในเขตเมืองของอินเดียประสบปัญหาการใช้เงินงบประมาณจำนวนมากในการเวนคืนที่ดินส่วนเกินและการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่ การฟ้องร้องเรียกค่าชดเชย และทำให้ราคาที่ดินในเมืองเพิ่มสูงขึ้น

4) การควบคุมการแบ่งแปลงที่ดิน

ประเทศไทยยังไม่มีมาตรการควบคุมการแบ่งแปลงที่ดินเพื่อให้การใช้ที่ดินสอดคล้องตามแผนพัฒนาชุมชนอย่างชัดเจน โดยที่แนวทางการควบคุมการแบ่งแปลงที่ดินของประเทศไทยนั้น เป็นเพียงการจำกัดการแบ่งแยกที่ดินออกเป็นผืนเล็กผืนน้อยเท่านั้น ยังไม่ได้ครอบคลุมถึงการกำหนดคุณภาพของระบบสาธารณูปโภค และการจัดหาแหล่งเงินทุนเพื่อพัฒนาที่ดินหลังการแบ่งแปลง ดังเช่น ที่มีการดำเนินการในต่างประเทศ เช่น สหรัฐอเมริกา เป็นต้น อย่างไรก็ตาม มาตรการที่ใกล้เคียงกันในกรณีของประเทศไทย ได้แก่ กฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ที่บัญญัติเกี่ยวกับการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่จากที่ดินหลายแปลง และให้ภาครัฐและเอกชนมีส่วนร่วมในการปรับปรุงหรือจัดสร้างโครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาที่ดิน

5) การควบคุมการขยายพื้นที่ตามแนวรอยต่อเมืองและชนบท

เมืองใหญ่ของประเทศไทย โดยเฉพาะกรุงเทพมหานคร ยังไม่ได้มีมาตรการเพื่อควบคุมการขยายตัวของเมืองอย่างเป็นรูปธรรม ทำให้มีการขยายตัวของเมืองออกไปเรื่อยๆ จนเกิดปัญหาต่างๆ ตามมา ภาครัฐพยายามแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการสร้างโครงสร้างพื้นฐานและกำหนดพื้นที่สีเขียวตามหลังการขยายตัวของเมืองตั้งถิ่นฐานของประชากรเมื่อเปรียบเทียบกับต่างประเทศ เช่น กรณีประเทศอังกฤษ ซึ่งใช้นโยบายกรีนเบลท์

เพื่อกำหนดพื้นที่รอบเมืองเป็นพื้นที่เปิดโล่งหรือพื้นที่สีเขียว จะเห็นได้ว่า มีแนวทางแตกต่างจากประเทศไทยค่อนข้างชัดเจน โดยที่รัฐบาลอังกฤษค่อนข้างให้ความสำคัญในการป้องกันไม่ให้เมืองขยายตัวไปทำลายพื้นที่ชนบท และเพื่อให้คนในเมืองสามารถใช้พื้นที่กรีนเบลท์ในการพักผ่อนและสันทนาการได้โดยไม่ต้องเสียเวลาเดินทางระยะไกล ในขณะที่ประเทศไทย ไม่ได้มีแนวทางในการป้องกันการขยายตัวของเมืองอย่างจริงจัง

6) การควบคุมพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ

การควบคุมดูแลพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษของประเทศไทยมีความแตกต่างกับประเทศอังกฤษที่มีการออกมาตรการควบคุมพื้นที่ปนเปื้อนในปี พ.ศ. 2549 (Contaminated Land Regulations 2006) ในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีการปนเปื้อนมลพิษ เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน โดยการกำหนดพื้นที่ปนเปื้อนให้เป็นพื้นที่พิเศษ เช่น พื้นที่โครงการนิวเคลียร์ พื้นที่ปนเปื้อนกรดน้ำมันดิน และแหล่งน้ำที่มีการปนเปื้อน เพื่อควบคุมให้หน่วยงานที่รับผิดชอบดูแลพื้นที่ทำการฟื้นฟูพื้นที่อย่างเหมาะสม สำหรับการควบคุมมลพิษของประเทศไทยเป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ.2535 ในการกำหนดค่ามาตรฐานสารพิษต่างๆ ในสิ่งแวดล้อม เพื่อเฝ้าระวังปัญหามลพิษ และให้อำนาจกรมควบคุมมลพิษในกำหนดพื้นที่ควบคุมมลพิษเพื่อสร้างความตระหนักและควบคุมดูแลอย่างเหมาะสม

2. การพัฒนาที่ดิน

การพัฒนาที่ดินและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับที่ดิน ได้แก่ การจัดผังแปลงใหม่และการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ซึ่งการทบทวนส่วนใหญ่มุ่งเน้นการพัฒนาที่ดินในเขตเมือง ได้แก่

1) การจัดรูปที่ดิน

การจัดรูปที่ดินเกษตรของประเทศเยอรมันและประเทศไทยมีจุดประสงค์ที่แตกต่างกัน แต่มีความคล้ายคลึงกันในการจัดรูปที่ดินเพื่อการพัฒนาพื้นที่ในการใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยประเทศไทย ดำเนินการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรเพื่อส่งเสริมการเกษตรเพิ่มรายได้ของเกษตรกร และให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง สำหรับประเทศเยอรมัน ดำเนินการจัดรูปที่ดินเกษตรในเขตเมืองเพื่อพัฒนาพื้นที่ โดยความร่วมมือของเจ้าของที่ดินในการปันที่ดินส่วนหนึ่งและนำมาวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ พร้อมการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกันในพื้นที่โครงการ ภายหลังเมื่อจัดรูปแปลงใหม่แล้ว มีการจัดแบ่งให้เจ้าของที่ดินอย่างเหมาะสม ซึ่งได้ประโยชน์ทั้งเจ้าของที่ดินและหน่วยงานท้องถิ่นที่ดำเนินการจัดรูป ทั้งนี้ ประเทศไทย มีการออกกฎหมายการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพัฒนาที่ดินเกษตร โดยการรวมที่ดินว่างผืนที่ดินใหม่ การจัดระบบ

ชลประทานและการระบายน้ำ การสร้างถนน การบำรุงดิน การปรับปรุงพื้นที่ การผลิตและจำหน่ายผลผลิตทางการเกษตร รวมถึงการโอนสิทธิในที่ดิน

การจัดรูปที่ดินในเมืองมีการดำเนินการในหลายประเทศ โดยการออกกฎหมาย การจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาที่ดินในเขตเมือง เช่น ประเทศญี่ปุ่นมีการออกกฎหมายจัดรูปที่ดิน พ.ศ.2497 ซึ่งให้เจ้าของที่ดินสามารถเปลี่ยนแปลงการครอบครองสิทธิจากที่ดินแปลงหนึ่ง ไปสู่ที่ดินอีกแปลงหนึ่งที่เปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินมีส่วนร่วมในการจัดรูปที่ดิน ประเทศไทย มีการออกพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ.2547 โดยรัฐสามารถพัฒนาที่ดินร่วมกับเอกชนในการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่ ปรับปรุง และพัฒนา โครงสร้างพื้นฐานเพื่อพัฒนาสภาพแวดล้อมของเมืองที่เสื่อมโทรม

2) การฟื้นฟูเมือง

การฟื้นฟูเมืองเป็นการจัดรูปที่ดินในเขตเมือง ในหลายประเทศมีการปรับปรุง สภาพแวดล้อมเมืองให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมกับความต้องการของเมือง และมีระบบสาธารณูปโภคที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน และป้องกันความเสียหายจากภัยพิบัติ เช่น ประเทศญี่ปุ่น ดำเนินการเปลี่ยนประเภทสิทธิ การครอบครอง โดยการปลูกสร้างอาคารใหม่ในที่ดินเดิม แล้วให้ประชาชนเข้ามาอยู่ในอาคาร ที่จัดให้ ซึ่งเจ้าของเดิมจะได้สิทธิตามการครอบครองเดิมในการย้ายเข้ามาอยู่ หรือการซื้อที่ดิน และสร้างอาคารใหม่ พร้อมด้วยระบบสาธารณูปโภคเพื่อให้ประชาชนเข้าไปอยู่อาศัย และเจ้าของที่ดินสามารถมีส่วนร่วมในการแสดงความคิดเห็นในการจัดรูปที่ดิน ซึ่งประเทศไทยมีการดำเนินการโดยอาศัยตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ดังกล่าวข้างต้น

3) การปฏิรูปที่ดิน

การจัดทำการปฏิรูปที่ดินมีการดำเนินการในหลายประเทศรวมทั้งประเทศไทย เพื่อกระจายการถือครองที่ดินให้มีความเท่าเทียม และแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน แคว้นสกอตแลนด์เป็นตัวอย่างหนึ่งที่ประสบความสำเร็จจากการนำพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ในชนบท เนื่องจากการครอบครองพื้นที่ขนาดใหญ่ของกลุ่มคนบางกลุ่มที่มีอำนาจ ด้วยการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ปี พ.ศ.2546 (Land Reform (Scotland) Act 2003) เพื่อกระจายการถือครองที่ดินในชนบทให้มีความเท่าเทียมกันและพัฒนาพื้นที่ ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ โดยให้ชุมชนลงทะเลเบียนเพื่อแสดงความต้องการที่ดินที่จะพัฒนา และให้สิทธิในการซื้อที่ดินเพื่อเข้าทำประโยชน์ในพื้นที่ที่ครอบครองโดยเอกชนที่ถือครอง ที่ดินจำนวนมากตามแผนพัฒนาที่ชุมชนกำหนดไว้ร่วมกัน ในกรณีของประเทศไทย ซึ่งประสบปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน เนื่องการสูญเสียที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน จึงออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินในปี พ.ศ.2518 เพื่อให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน และให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ โดยการนำที่ดินของรัฐ หรือการจัดซื้อ

ที่ดินมาจัดให้เกษตรกรทำกิน ซึ่งการปฏิรูปที่ดินของไทยยังไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากยังพบปัญหาการบุกรุกพื้นที่ป่าเพื่อทำประโยชน์ในหลายพื้นที่

3. เครื่องมือการจัดการด้านเศรษฐศาสตร์

1) การใช้มาตรการภาษี

ในหลายประเทศได้มีการริเริ่มการเก็บภาษีมูลค่าที่ดิน โดยเป็นการเก็บภาษีจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น ซึ่งการเพิ่มขึ้นของมูลค่าดังกล่าว มาจากนโยบายการพัฒนาของรัฐหรือเกิดจากความขาดแคลนที่ดินซึ่งมีมากขึ้นทุกปี ดังนั้น การเก็บภาษีจากมูลค่าที่เพิ่มขึ้นจึงกล่าวได้ว่า เป็นแนวทางที่มีความเป็นธรรมมากกว่า เนื่องจากประโยชน์จากการเพิ่มขึ้นของมูลค่าที่ดินก็ควรที่จะนำกลับคืนสู่ชุมชนในรูปแบบของรายได้จากภาษี และการเก็บภาษีดังกล่าว ยังมีส่วนช่วยในการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินโดยรวม เพราะจะช่วยสร้างแรงจูงใจไม่ให้เกิดการปล่อยพื้นที่ว่างโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ สำหรับประเทศไทย ยังไม่ได้มีแนวทางการเก็บภาษีที่สร้างแรงจูงใจในการใช้ที่ดินให้มีประสิทธิภาพมากขึ้นในลักษณะนี้ โดยมีเพียงการเก็บภาษีธุรกิจเมื่อมีการโอนที่ดินในบางกรณีเพื่อป้องกันการเก็งกำไรจากราคาที่ดินที่สูงขึ้นเท่านั้น

2) อนุรักษ์พื้นที่ที่มีความเปราะบาง และมีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม

ด้านการอนุรักษ์พื้นที่ที่มีความเปราะบางและมีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ในประเทศไทย ยังไม่มีการนำเครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์เหมือนเช่นในกรณีของประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และแคนาดา ที่มีการใช้เงินสนับสนุนจากรัฐในการสร้างแรงจูงใจเพื่อให้เจ้าของที่ดินทำการอนุรักษ์ที่ดินในพื้นที่ที่มีความเปราะบางทางสิ่งแวดล้อม นอกจากนี้ ในประเทศไทย ยังไม่มีกฎหมายเฉพาะสำหรับการอนุรักษ์พื้นที่ที่มีความสำคัญด้านประวัติศาสตร์ แต่จะบังคับใช้ตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504

ตารางสรุป เปรียบเทียบเครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยและต่างประเทศ

เครื่องมือ	เครื่องมือในการบริหารจัดการที่ดิน	
	ในต่างประเทศ	ประเทศไทย
1. การควบคุมการถือครองที่ดิน		
1.1 การจำแนกประเภทการใช้ประโยชน์ที่ดิน	การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินตามสภาพการใช้ที่ดินในปัจจุบันเพื่อควบคุมและพัฒนาที่ดินให้เหมาะสมกับศักยภาพของที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมกับศักยภาพ	การจำแนกที่ดินตามหลักมาตรฐานอาจจำแนกที่ดินออกเป็นแบบต่าง ๆ (type of land classification)
1.2 การกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน (Zoning)	<ul style="list-style-type: none"> ประเทศสหรัฐอเมริกา มีการออกพระราชบัญญัติการแบ่งเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยการกำหนดเขตที่ดินที่ใช้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเกณฑ์แบ่งเป็น 3 เขตหลัก ได้แก่ เขตที่อยู่อาศัย เขตการพาณิชย์ และเขตอุตสาหกรรม 	<p>ประเทศไทยมีการกำหนดเขตที่ดินที่ใช้การใช้ประโยชน์ที่ดินเป็นเกณฑ์แบ่งเป็น 4 ประเภทที่สำคัญ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> ที่ดินประเภทที่อยู่อาศัย (Residential Land Uses) ที่ดินประเภทพาณิชยกรรม (Commercial Land Uses) ที่ดินประเภทอุตสาหกรรม (Industrial Land Uses) ที่ดินประเภทที่สงวน และควบคุมการพัฒนา
1.3 การจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน	<p>ประเทศอินเดีย จุดเด่นของการจำกัดเพดานการถือครองที่ดิน เพื่อแก้ไขปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนบางกลุ่มแบ่งเป็น</p> <ul style="list-style-type: none"> การจำกัดเพดานการถือครองพื้นที่เกษตรกรรมตามคุณภาพของที่ดิน 	ประเทศไทยยังไม่มีกฎหมายจำกัดถือครองที่ดินของเอกชนทำให้ผู้มีฐานะสามารถถือครองที่ดินได้ไม่จำกัด และยังมีมาตรการทางภาษีที่มีประสิทธิภาพมาแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ การจำกัดเขตแดนการถือครองที่ดินในเมือง โดยการเวนคืนที่ดินส่วนเกินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์จากการถือครองที่ดินที่กำหนดไว้ และรัฐเข้ามาพัฒนาพื้นที่เพื่อจัดให้ประชาชนต่อไป 	
1.4 การควบคุมการแบ่งแปลงที่ดิน	เป็นเครื่องมือหนึ่งในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินให้เป็นไปตามแผนพัฒนาของชุมชน โดยเน้นการจัดการคุณภาพของการพัฒนาที่ดิน	ประเทศไทยยังไม่มี การควบคุมการแบ่งแปลงที่ดิน ทำให้ที่ดินบางประเภท เช่น ที่ดินเกษตรกรรม ถูกแบ่งเป็นแปลงเล็กแปลงน้อย มีขนาดไม่เหมาะสมและไม่คุ้มทุนกับการประกอบเกษตรกรรม
1.5 การควบคุมการขยายพื้นที่ตามแนวรอยต่อเมืองและชนบท	<p>การควบคุมการขยายพื้นที่ตามแนวรอยต่อเมืองและชนบทมีเครื่องมือในการจัดการ ได้แก่</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ กรีนเบลท์ (Green Belt) คือการวางแผนการใช้ประโยชน์ที่ดินโดยการสงวนที่ดินบริเวณรอบเขตเมืองที่เป็นพื้นที่เกษตรหรือพื้นที่สีเขียว และกำหนดกฎเกณฑ์ต่างๆ เพื่อควบคุมการพัฒนาพื้นที่ 	ประเทศไทยยังไม่มี การควบคุมการขยายพื้นที่ตามแนวรอยต่อเมืองและชนบท ทำให้เมืองใหญ่ เช่น กรุงเทพมหานคร ก่อให้เกิดปัญหาความแออัดของการจราจร อาคารบ้านเรือน และปัญหาด้านสิ่งแวดล้อม เป็นต้น การแก้ไขปัจจุบัน คือ การสร้างสวนสาธารณะเพิ่มขึ้น การก่อสร้างสาธารณูปโภคพื้นฐาน เพื่อการขนส่งระบบรางหรือทางด่วน ที่จะทำให้การเดินทางสะดวกขึ้น ทำให้ไม่จำเป็นต้องอยู่อาศัยกลางเมือง
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ การซื้อสิทธิในการพัฒนาที่ดิน (Purchase of Development Rights) เป็นมาตรการที่เจ้าของที่ดินสมัครใจที่จะขายสิทธิการพัฒนาให้หน่วยงานภาครัฐ โดยเมื่อขายสิทธิไปแล้วเจ้าของที่ดินจะไม่มีสิทธิสร้างสิ่งปลูกสร้างเพื่อใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรืออุตสาหกรรมบนที่ดินนั้น 	ประเทศไทยไม่มีมาตรการดังกล่าว ส่วนใหญ่ควบคุมโดยกฎหมายการผังเมือง และกฎหมายควบคุมอาคาร ที่ไม่มีการควบคุมการพัฒนาที่ดินของภาคเอกชน

<p>1.6 การควบคุมพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ</p>	<ul style="list-style-type: none"> ประเทศอังกฤษ เพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน จึงมีมาตรการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษ 	<p>มาตรการในการควบคุมมลพิษทางดินของประเทศไทยนั้นเป็นไปตามพระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. 2535 สามารถกำหนดค่ามาตรฐานสารพิษต่าง ๆ ซึ่งกำหนดโดยกรมควบคุมมลพิษ ตลอดจนมีหน้าที่ในการตรวจสอบและฟื้นฟูมลพิษอีกด้วย</p>
<p>2. การพัฒนาที่ดิน</p>		
<p>2.1 การจัดรูปที่ดิน</p>	<ul style="list-style-type: none"> การจัดรูปที่ดินเกษตรในเขตเมือง เพื่อนำพื้นที่มาจัดผังแปลงใหม่และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานในพื้นที่นั้น ถือเป็นการพัฒนาที่ดินและสร้างมูลค่าเพิ่มให้กับที่ดิน 	<ul style="list-style-type: none"> การจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในประเทศไทยมีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมเกษตรกรรมของประเทศให้เจริญก้าวหน้า และส่งเสริมให้เกษตรกรมีรายได้เพิ่มขึ้นและมีมาตรฐานการครองชีพสูงขึ้น
	<ul style="list-style-type: none"> การจัดรูปที่ดินในประเทศญี่ปุ่น ถือเป็นมาตรการการพัฒนาเมืองมาตรการหนึ่ง โดยมีกฎหมายจัดรูปที่ดิน (พ.ศ. 2497) ซึ่งเป็นบทกฎหมายรองรับการจัดรูปที่ดินใหม่ ทั้งนี้ เพื่อเป็นการพัฒนาสาธารณูปโภค สาธารณูปการ และเพิ่มประโยชน์ที่ดินให้มากขึ้น 	<ul style="list-style-type: none"> พ.ศ. 2517 ประเทศไทยออกกฎหมายจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นเพื่อให้มีการพัฒนาที่ดินที่ใช้เพื่อเกษตรกรรมให้สมบูรณ์ทั่วถึงที่ดินทุกแปลง การพัฒนาที่ดินในเมือง ได้มีการออกพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 กำหนดให้รัฐร่วมกับเอกชนสามารถพัฒนาที่ดินหลายแปลงโดยการวางผังจัดรูปที่ดินใหม่
<p>2.2 การฟื้นฟูเมือง</p>	<p>การฟื้นฟูเมืองคือ การปรับปรุงสภาพแวดล้อมเมืองให้อยู่ในสภาพที่เหมาะสมกับความต้องการของเมือง โดยมีระบบสาธารณูปโภคที่เพียงพอต่อความต้องการของประชาชน มีที่อยู่อาศัยที่ได้มาตรฐาน และป้องกันความเสียหายจากภัยพิบัติ</p>	<p>การฟื้นฟูเมืองอาจดำเนินการโดยอาศัยพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. 2547 ข้างต้น</p>

2.3 การปฏิรูปที่ดิน	<ul style="list-style-type: none"> ■ แคว้นสก๊อตแลนด์ มีการออกพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดิน ปี 2546 (Land Reform (Scotland) Act 2003) เพื่อกระจายการถือครองที่ดินในชนบทให้มีความเท่าเทียมกันและพัฒนาพื้นที่ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ 	ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม ที่ดินจึงเป็นปัจจัยสำคัญและเป็นรากฐานเบื้องต้นของการผลิตทางเกษตรกรรม รัฐจึงตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินขึ้นในปี พ.ศ. 2518 และมีผลบังคับใช้ตลอดมาถึงปัจจุบัน
3. เครื่องมือการจัดการด้านเศรษฐศาสตร์		
3.1 การใช้มาตรการภาษี	ภาษีมูลค่าที่ดิน (Land Value Tax: LVT) คือ ภาษีที่เก็บจากเฉพาะมูลค่าของที่ดินโดยไม่รวมสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งการเก็บภาษีมูลค่าที่ดินมีหลักการว่า มูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นนั้น เป็นสิ่งที่เจ้าของที่ดินไม่ได้ลงทุนลงแรง แต่เป็นผลจากการพัฒนาของชุมชนหรือจากนโยบายรัฐ	มาตรการภาษีในประเทศไทยนั้น เป็นการเก็บภาษีบำรุงท้องที่และภาษีโรงเรือนและที่ดิน ยังมีได้มีการเก็บภาษีมูลค่าที่ดินอันเนื่องมาจากการที่ดินมีมูลค่าสูงขึ้นดังเช่นในต่างประเทศ นอกจากนั้น ในการโอนเปลี่ยนมือที่ดิน จะจัดเก็บภาษีธุรกิจเฉพาะในกรณีเข้าข่ายการค้าที่ดินหรือเก็งกำไร
3.2 การให้เงินสนับสนุนเพื่ออนุรักษ์พื้นที่ที่มีความเปราะบาง และมีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม	<ul style="list-style-type: none"> ■ ประเทศอังกฤษ รัฐบาลได้จัดตั้งโครงการพิทักษ์รักษาสีงแวดล้อมในการดูแลพื้นที่ที่อ่อนไหวทางสิ่งแวดล้อม และอนุรักษ์พื้นที่ในชนบท ■ ประเทศออสเตรเลีย รัฐบาลให้เงินอุดหนุนในโครงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าสูง เพื่อสร้างแรงจูงใจในการคุ้มครองและพัฒนาคุณภาพทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมที่มีคุณค่าสูงในที่ดินของเอกชน ■ ประเทศแคนาดา มีพระราชบัญญัติผังเมือง ในการให้อำนาจหน่วยงานท้องถิ่นในการ 	พื้นที่ในการอนุรักษ์พื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านประวัติศาสตร์นั้น เป็นไปตามพระราชบัญญัติโบราณสถาน โบราณวัตถุ ศิลปวัตถุ และพิพิธภัณฑสถานแห่งชาติ พ.ศ. 2504 ทั้งนี้ได้มีการมีกฎหมายที่ดินใดบัญญัติเพื่อการอนุรักษ์ไว้เป็นการเฉพาะ

	<p>กำกับดูแลการพัฒนาที่จะมีผลต่อพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ เพื่อวางแผนการใช้ที่ดินที่มีผลต่อมรดกทางประวัติศาสตร์และวัฒนธรรม</p>	
--	--	--

6. ข้อเสนอแนะ

ที่ผ่านมาประเทศไทยประสบปัญหาการไร้ที่ดินทำกินจนนำไปสู่การบุกรุกพื้นที่ป่า ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในกลุ่มคนบางกลุ่ม การซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร และปัญหาการเช่าที่ดิน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ยังเกิดขึ้นอย่างต่อเนื่อง แม้ว่าภาครัฐมีแนวทางการบริหารจัดการที่ดินมาโดยตลอด รวมถึงการพัฒนาเมืองเพื่อให้ชุมชนอยู่อาศัย ทั้งนี้ จากการทบทวนเครื่องมือการบริหารจัดการของต่างประเทศในด้านการควบคุมการถือครองที่ดิน การพัฒนาที่ดิน และเครื่องมือการจัดการด้านเศรษฐศาสตร์ พบว่า การบริหารจัดการของประเทศไทย ควรมีการปรับปรุงแนวทางการบริหารเพื่อให้เกิดการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและอย่างยั่งยืน ดังนั้น จึงมีข้อเสนอแนะเพื่อนำไปเป็นประเด็นศึกษาวิจัยด้านการบริหารจัดการที่ดินต่อไป ดังรายละเอียดต่อไปนี้

1. การศึกษาและจัดทำระบบฐานข้อมูลการถือครองที่ดิน เช่น ข้อมูลผู้ถือครองที่ดิน และการเปลี่ยนแปลงโอนการถือครองที่ดิน เพื่อควบคุมการกระจายการถือครองที่ดิน และสิทธิการครอบครองที่ดิน เพื่อสร้างประสิทธิภาพในการจัดการที่ดินอย่างเหมาะสมกับศักยภาพของที่ดิน รวมถึงการปรับปรุงการจัดทำข้อมูลแผนที่การใช้ประโยชน์ที่ดิน และเปรียบเทียบการเปลี่ยนแปลงได้ทันกับสถานการณ์ที่เป็นอยู่เป็นประจำทุกปี

2. แนวทางหนึ่งในการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินที่นำไปสู่การบุกรุกป่า คือ การนำที่ดินของรัฐที่มีอยู่อย่างจำกัดมาจัดสรรให้ประชาชนซึ่งอาจไม่ใช่ทางออกที่เหมาะสม ดังนั้น แนวทางหนึ่งในการบริการจัดการที่นำไปสู่การจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน ได้แก่ การให้สิทธิการครอบครองโดยการเช่าที่ดินหรือการขายสิทธิให้แก่ชุมชนร่วมกัน ในการมีส่วนร่วมตัดสินใจต่อทิศทางในการพัฒนาพื้นที่หรือการดูแลพื้นที่ร่วมกัน และการจำกัดเขตแดนการถือครองที่ดินทั้งในพื้นที่ในเขตเมืองตามความหนาแน่นของประชาชนที่อาศัยในพื้นที่ และการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินตามคุณภาพของที่ดิน เช่น พื้นที่ในเขตชลประทานจะมีขนาดการถือครองน้อยกว่าพื้นที่นอกเขตชลประทาน

3. การควบคุมดูแลพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษโดยการกำหนดเป็นเขตพื้นที่ปนเปื้อนมลพิษที่ต้องมีมาตรการควบคุมพิเศษเพื่อให้มีการฟื้นฟูพื้นที่ปนเปื้อนอย่างเหมาะสม และมีการพัฒนาที่ดินอย่างยั่งยืน โดยการกำหนดผู้รับผิดชอบในการฟื้นฟูพื้นที่อย่างชัดเจน

เช่น พื้นที่แหล่งศักยภาพแร่และมีการดำเนินกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ต้องมีการควบคุมให้มีการปฏิบัติที่ดีเพื่อลดผลกระทบที่อาจเกิดขึ้น

4. การนำเครื่องมือเศรษฐศาสตร์มาประยุกต์ใช้ โดยให้เงินอุดหนุนบางส่วนเพื่อสร้างแรงจูงใจให้เกษตรกรอนุรักษ์ที่ดินที่มีความเปราะบางทางสิ่งแวดล้อมหรือพื้นที่ที่มีความสำคัญทางประวัติศาสตร์ ดังเช่น ที่เกิดขึ้นในประเทศอังกฤษ ออสเตรเลีย สหรัฐอเมริกา และแคนาดา อย่างไรก็ตาม การให้เงินอุดหนุนดังกล่าว จะต้องเป็นการให้เงินอุดหนุนที่นำไปใช้เพื่อทำให้สภาพสิ่งแวดล้อมดีขึ้นกว่าสภาพเดิมที่เป็นอยู่เปรียบเสมือนการให้รางวัล (reward) กับเกษตรกร เช่น การให้เงินอุดหนุนกับเกษตรกรในกิจกรรมที่จะบรรเทาการเกิดปัญหาดินถล่ม เช่น การปลูกหญ้าแฝก การทำเกษตรแบบขั้นบันได เป็นต้น อย่างไรก็ตาม การส่งเสริมด้วยวิธีการนี้ จะต้องมีการให้ความรู้เกษตรกรถึงวิธีปฏิบัติที่ถูกต้อง และมีการประเมินผลที่เกิดขึ้น ตลอดจนมีการดำเนินการส่งเสริมอย่างต่อเนื่อง

5. สำหรับนโยบายการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่รัฐบาลมีแผนที่จะนำมาใช้แทนภาษีโรงเรือนและภาษีบำรุงท้องที่ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น โดยภาษีดังกล่าวมีแนวทางเดียวกับภาษีมูลค่าที่ดิน ภาครัฐควรดำเนินการศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องให้พร้อมก่อนดำเนินการจริง โดยเฉพาะข้อมูลเกี่ยวกับผลกระทบของมาตรการภาษีต่อผู้มีรายได้น้อย โดยเฉพาะกรณีที่ภาครัฐจะจัดเก็บภาษีในส่วนของที่อยู่อาศัย ซึ่งข้อมูลดังกล่าวจะนำมาใช้ประโยชน์ในการกำหนดเกณฑ์การยกเว้นภาษีหรือมาตรการเยียวยาต่างๆ เช่น กรณีการเก็บภาษีมูลค่าที่ดินของรัฐนิวเซาท์เวล ประเทศออสเตรเลีย มีการยกเว้นไม่ต้องชำระภาษีของที่อยู่อาศัยหลักให้ครอบครัวละ 1 แห่ง เป็นต้น นอกจากนี้ เนื่องจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างจะจัดเก็บจากมูลค่าที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ดังนั้น ภาครัฐจึงควรเตรียมความพร้อมของกลไกการประเมินมูลค่าที่ดินที่ต้องมีความทันสมัยอยู่ตลอดเวลา อย่างเช่นในกรณีประเทศออสเตรเลีย และได้วันที่มีการประเมินมูลค่าที่ดินเป็นประจำทุกปี