

1. โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด (2544)

รศ.ดร.วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ

จากความต้องการใช้ที่ดินที่เพิ่มขึ้น แต่ขาดมาตรการทางกฎหมายที่รัดกุมที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน และไม่มีกลไกใดที่จะยับยั้งการกระจุกตัวของที่ดินถือครองที่ดิน ก่อให้เกิดผลกระทบต่อประสิทธิภาพของการใช้ที่ดินและในแง่ของความเป็นธรรม โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด จึงได้ทำการศึกษาและเสนอให้ใช้มาตรการที่สำคัญรวม 4 ประการ คือ มาตรการปฏิรูปที่ดิน ธนาकारที่ดิน การจัดรูปที่ดิน และภาษีที่ดิน และควรจะรวมศูนย์การบริหารโดยอาจจัดตั้งเป็นองค์กรที่เรียกว่า “องค์กรบริหารจัดการที่ดิน” ส่วนภาษีที่ดินควรปรับปรุงให้มีอัตราก้าวหน้าไปตามจำนวนของที่ดินที่ถือครอง นอกนั้น เป็นข้อเสนอแนะเรื่องกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน การกำหนดให้มีเอกสารสิทธิ์เพียงชนิดเดียวเป็นโฉนดที่ดิน การจัดทำระบบฐานข้อมูลที่ดินที่เข้าถึงได้ง่าย และโปร่งใส การบูรณาการองค์กรและกฎหมาย และควรหาทางนำที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์ เนื่องจากติดภาระกับธนาคารหรือสถาบันการเงินที่กลายเป็น NPL มาใช้ประโยชน์โดยมิให้กระทบถึงสิทธิของเจ้าหนี้ที่มีอยู่

1. หลักการและเหตุผล

ทรัพยากรที่ดินมีความสำคัญต่อชีวิตความเป็นอยู่ของคนไทย เพราะนอกจากจะเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญแล้ว ยังเป็นแหล่งรวมของวัฒนธรรม ประเพณี ความเชื่อ ตลอดจนวิถีชีวิตของคนไทย แต่เมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการผลิตจากการผลิตเพื่อบริโภคมาเป็นการผลิตเพื่อขาย ทำให้ความต้องการที่ดินเพื่อใช้ประโยชน์ในทางการเกษตรเพิ่มสูงขึ้น และมีการหักล้างถางพงและทำลายป่าไม้เพื่อนำที่ดินมาใช้ในการเพาะปลูกมากขึ้น โดยไม่มีการอนุรักษ์และการปรับปรุงบำรุงดิน และการขาดความรู้ในการอนุรักษ์ดิน ส่งผลให้คุณภาพของดินเสื่อมโทรมและมีผลกระทบต่อระบบนิเวศน์ นอกจากนี้ การเปลี่ยนแปลงประเทศจากเกษตรกรรมไปสู่การเป็นประเทศอุตสาหกรรมใหม่ ในราวปี พ.ศ. 2530 ทำให้เกิดการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ซึ่งต่อมาได้กลายเป็นสาเหตุหนึ่งของการเกิดวิกฤติเศรษฐกิจในปี พ.ศ. 2540 เหตุการณ์ดังกล่าวได้แสดงให้เห็นถึงปัญหาและผลกระทบจากการกระจุกตัวของที่ดินถือครองที่ดิน คนส่วนน้อยที่มีอำนาจต่อรองสูง มีสิทธิถือครองที่ดินโดยที่ไม่ได้ทำประโยชน์จากที่ดินนั้นอย่างเต็มที่หรือไม่ได้ใช้ในกิจกรรมการผลิตใด ๆ สามารถกว้านซื้อที่ดินเพื่อการเก็งกำไร ในขณะที่คนส่วนมากไม่มีที่ดินทำกิน

ประเทศไทยจึงจำเป็นต้องมีระบบและกลไกในการป้องกันและแก้ไขปัญหา การถือครองและการใช้ประโยชน์จากที่ดินเพื่อเป็นภูมิคุ้มกันให้กับระบบเศรษฐกิจของประเทศ อีกทั้ง ยังเป็นเครื่องมือที่ช่วยสร้างความเป็นธรรมใหม่ในสังคมอีกด้วย ซึ่งเป็นที่มาของ ความประสงค์ให้มีโครงการวิจัยที่จะสร้างความกระจ่างเกี่ยวกับปัญหาการถือครอง และการใช้ประโยชน์ที่ดิน ความเชื่อมโยงระหว่างตัวบทกฎหมายกับปัญหาการกระจุกตัว ของการถือครองที่ดิน การบุกรุกที่ดินของรัฐ แรงจูงใจในการลงทุนในปัจจุบันที่ดิน เพื่อเพิ่มประสิทธิภาพการผลิต การกำหนดมาตรการภาษีที่ดินเหมาะสมกับภาวะเศรษฐกิจ ของประเทศทั้งในระยะสั้นและระยะยาวที่จะทำให้ทรัพยากรที่ดินถูกนำมาใช้อย่างคุ้มค่า และกระจายไปยังประชาชนกลุ่มต่าง ๆ อย่างเหมาะสม

นอกจากนั้น การศึกษาบทบาทขององค์กรท้องถิ่นและการมีส่วนร่วมของประชาชน ตามรัฐธรรมนูญฉบับปัจจุบันเพื่อหาทางแก้ไขปัญหาพร้อมกับมาตรการอื่นยังเป็นสิ่งที่จำเป็น เนื่องจากการกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นจัดเก็บภาษีของตนเองและบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เป็นเรื่องใหม่ที่ต้องศึกษาเตรียมความพร้อมของชุมชนในการเข้ามารับบทบาทและภารกิจ ในการบริหารจัดการที่ดิน

2. คำถามหลักของการวิจัย

การกำหนดกรอบของการวิจัย ได้ตั้งคำถามหลักไว้ ดังนี้

1. สภาพการกระจายและการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ประสิทธิภาพของ การใช้ที่ดินแปลงใหญ่เมื่อเปรียบเทียบกับที่ดินแปลงเล็ก ทั้งที่ดินส่วนรวมและที่ดินส่วนบุคคล ในภาคชนบทและในเมือง

2. ลักษณะของการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินก่อนและหลังเกิดวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ตัวแปรที่มีอิทธิพลต่อการกระจายการถือครอง การใช้ที่ดินและการกระจายรายได้ การมีส่วนร่วม ของชุมชนกับการจัดการที่ดิน

3. ตัวแปรต่าง ๆ ดังกล่าว มีอิทธิพลมากน้อยเพียงใดต่อการเปลี่ยนแปลงของราคาที่ดิน ในเมืองและชนบท ตลาดที่ดิน ราคาที่ดินเปลี่ยนแปลงไปอย่างไรหลังวิกฤตการณ์ทางเศรษฐกิจ ในช่วงกลางปี พ.ศ. 2540

4. กฎหมายที่ใช้อยู่ในปัจจุบันเปิดช่องทางให้ชาวต่างชาติเข้ามาซื้อและขายที่ดิน มากน้อยเพียงใด และจะมีผลกระทบอย่างไรต่อตลาดที่ดินและต่อระบบเศรษฐกิจของไทย

กรอบความคิดที่ใช้ในการวิจัยนี้แยกออกเป็น 4 ส่วนด้วยกัน ได้แก่ กรอบการวิเคราะห์ ทางด้านเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน กรอบวิเคราะห์ทางด้านกฎหมาย และเศรษฐศาสตร์เกี่ยวกับระบบภาษีที่ดินและผลกระทบต่อการใช้ที่ดิน กรอบความคิดเกี่ยวกับ

โครงสร้างทางกฎหมายและการบริหารการจัดการที่ดินในประเทศไทย และกรอบการวิเคราะห์ศักยภาพของชุมชนในการเก็บภาษีและการบังคับใช้มาตรการต่าง ๆ เกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน

3. สมมติฐานของการวิจัย

สมมติฐานของการวิจัยได้ตั้งไว้ 3 ประเด็น คือ

1. การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินเป็นพื้นฐานของการใช้ที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพ
2. การกระจุกตัวของการถือครองที่ดินทำให้เกิดการกระจายผลประโยชน์จากการผลิตอย่างไม่เป็นธรรม
3. โครงสร้างกฎหมายมีส่วนทำให้เกิดปัญหาของการกระจายการถือครองและการใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ

4. พื้นที่ที่ศึกษา

เนื่องจากเงื่อนไขของเวลาและทรัพยากรที่มีในการทำการวิจัย จึงต้องคัดเลือกจังหวัดเพื่อเป็นตัวแทนของภาคต่าง ๆ โดยคัดเลือกจังหวัดที่เป็นตัวแทนของประเด็นหลัก ดังนี้

1. จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย เป็นตัวแทนของภาคเหนือ กรณีการศึกษาพื้นที่ที่มีความสำคัญทางด้านการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติเพื่อความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อมและการอนุรักษ์ป่าไม้
2. จังหวัดนครราชสีมา เป็นตัวแทนของภาคตะวันออกเฉียงเหนือ กรณีศึกษา การขยายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรมเข้าไปในพื้นที่เกษตร และบทบาทของชุมชนในการจัดสรรและบริหารทรัพยากรธรรมชาติ
3. จังหวัดพระนครศรีอยุธยา เป็นตัวแทนของภาคกลาง กรณีศึกษาพื้นที่เกษตรอุตสาหกรรม ซึ่งมีการเปลี่ยนแปลงใช้เพื่อกิจกรรมการผลิตนอกภาคเกษตร เป็นจังหวัดที่จะเน้นการศึกษาเรื่องความจำเป็นในการควบคุมการขยายตัวของเมืองและการใช้พื้นที่เพื่อการอุตสาหกรรมเพื่อคุ้มครองพื้นที่เกษตร
4. จังหวัดปทุมธานี เป็นตัวแทนของภาคกลาง กรณีศึกษาจังหวัดแรก ๆ ที่มีการประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่เอกชน เนื่องจากมีการกระจุกตัวของการถือครองสูง และมีปัญหาการเช่าที่ดินทำกินมาก เป็นจังหวัดหนึ่งในปริมาตรที่มีการเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินค่อนข้างสูงจากพื้นที่เกษตรที่มีความอุดมสมบูรณ์แหล่งหนึ่งในประเทศไทยมาเป็นพื้นที่อยู่อาศัยและเป็นที่ตั้งของโรงงานอุตสาหกรรม บทบาทของพื้นที่เปลี่ยนจากชนบทเป็นเมือง และเป็นพื้นที่ที่จะมีการศึกษาแบบเจาะลึกเกี่ยวกับศักยภาพของชุมชนในการจัดการบริหารที่ดิน
5. จังหวัดระยอง เป็นตัวแทนของภาคตะวันออก กรณีศึกษาเมืองหลักในภาคตะวันออกและเป็นส่วนหนึ่งของพื้นที่เป้าหมายในการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก

จึงมีการวางแผนการใช้ที่ดิน และการลงทุนเพื่อพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานทางกายภาพ เช่น เครือข่ายคมนาคม ที่อยู่อาศัย ฯลฯ มีการขยายตัวของพื้นที่อุตสาหกรรมและพื้นที่เมือง ซึ่งทำให้มีการเคลื่อนไหวและการเปลี่ยนแปลงการถือครองที่ดินค่อนข้างรวดเร็ว

6. จังหวัดตรัง เป็นตัวแทนของภาคใต้ กรณีศึกษาความหลากหลายในด้านการใช้ที่ดิน ตั้งแต่พื้นที่ป่าสงวน พื้นที่ป่าชายเลน พื้นที่การเพาะปลูกพืชเศรษฐกิจ เช่น สวนปาล์ม น้ำมัน ยางพารา ตลอดจนมีพื้นที่ที่เหมาะสมกับการท่องเที่ยวเชิงอนุรักษ์

7. จังหวัดสงขลา เป็นตัวแทนของภาคใต้ กรณีศึกษาการถือครองที่ดิน ในภาคใต้ตอนล่าง เป็นเมืองหลักและเป็นศูนย์กลางของการพัฒนาของภาคใต้ตอนล่าง

5. ผลการศึกษา

1. ข้อสรุปของการศึกษา

จากผลการศึกษาทั้งในแง่เศรษฐศาสตร์และกฎหมาย สามารถสรุปได้ดังนี้

1) ด้านเศรษฐศาสตร์

การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากกรรมที่ดิน จากการแจกแจงนับข้อมูลในสนาม และจากการสำรวจ สรุปได้ว่า ขนาดของแปลงที่ดินในประเทศไทยส่วนมาก คือ ประมาณร้อยละ 87 มีเนื้อที่ 5 ไร่หรือต่ำกว่า ส่วนที่ดินที่มีขนาดเกิน 100 ไร่ต่อแปลง มีประมาณร้อยละ 5 อำเภอต่าง ๆ ในประเทศไทยที่สำรวจได้นั้นที่มีขนาดพื้นที่แปลงเดียว (Concentration of Land Size) หรือหลายแปลงโดยมีการถือครองเพียงผู้เดียว (Concentration of Ownership) ซึ่งที่ดินหลายแปลงที่ถือครองอาจอยู่ในอำเภอและต่างอำเภอของผู้ถือครองรวมกันเกิน 200 ไร่ ซึ่งถือว่าเป็นการกระจุกตัวของการถือครอง การกระจุกของพื้นที่นั้นมีการใช้ประโยชน์ที่ดิน ประมาณร้อยละ 44 (ในกรณีของ ส.ค.1) ถึงร้อยละ 73 (ในกรณีของ น.ส.3) ของจำนวนคำตอบที่ได้รับ และการถือครองที่ดินหลายแปลงเพียงผู้เดียวมีประมาณร้อยละ 72 ของคำตอบ แสดงให้เห็นว่า การกระจุกตัวของที่ดินที่มีการกระจายทั่วไปในแต่ละอำเภอของประเทศไทยนั้น มีการใช้ประโยชน์พอสมควร

แต่หากพิจารณาการกระจุกตัวกับการใช้ประโยชน์แล้วจะพบว่า ไม่มีนัยสัมพันธ์กัน กล่าวคือ แม้ที่ดินที่มีการกระจุกตัวของการถือครอง คือ มีพื้นที่การถือครองมากกว่า 200 ไร่ขึ้นไป จนถึง 50,000 ไร่ มีการใช้ประโยชน์แตกต่างกันไม่อาจจะกำหนดเป็นรูปแบบ (Pattern) ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกิจกรรมที่แตกต่างกันจะเป็นตัวกำหนดขนาดของการประกอบการ เพื่อให้ได้ผลตอบแทนอันเนื่องจากการใช้ที่ดิน (Economic of Scale) เช่น เกษตรอุตสาหกรรม ซึ่งต้องมีการลงทุนมาก ย่อมต้องการที่ดินที่มีมากกว่าการเกษตรแบบพอยังชีพเพื่อให้ได้ผลได้ต่อขนาด

อย่างไรก็ดี การศึกษาพบว่า ที่ดินส่วนมากยังมีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที ข้อมูลจากการสำรวจของโครงการนี้พบว่า ที่ดินประมาณร้อยละ 70 ของประเทศนั้น ใช้ประโยชน์พอสมควร ที่เหลือใช้ประโยชน์ต่ำกว่าร้อยละ 50 คือ มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เลย การใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มทีนี้อาจจะเกิดจากปัญหาการเก็งกำไร หรือปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของผู้ถือครองที่ดินเอง

การประเมินการสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที หากใช้มูลค่าเพิ่มภาคเกษตรเป็นข้อมูลในการประเมิน ซึ่งถือว่าการประเมินขั้นต่ำ ปัจจุบัน ประเทศไทย มีพื้นที่ที่ใช้การเกษตร 132.5 ล้านไร่ มูลค่าเพิ่มของการเกษตรปี พ.ศ.2541 มีประมาณ 619,350 ล้านบาท จากข้อมูลที่มีอยู่สามารถคำนวณได้ว่า การประมาณการขั้นสูงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่ที่ระดับร้อยละ 70.5 และหากสามารถทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ 85 มูลค่าเพิ่มทางเกษตรจะสูงถึง 746,734.03 ล้านบาท หรือทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มได้อีก 127,384.03 ล้านบาท ซึ่งสรุปได้ว่า การสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที ประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยการประเมินขั้นต่ำ 127,384.03 ล้านบาทต่อปี

2) ด้านกฎหมาย

โครงสร้างของกฎหมายมีส่วนทำให้เกิดปัญหาการกระจายการถือครอง และการใช้ที่ดินไม่เต็มประสิทธิภาพ เนื่องจาก

ก) การบังคับใช้กฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ไม่ได้ผลในทางปฏิบัติ เพราะออกใช้มานานและมีหลายฉบับ การปรับปรุงกฎหมายที่ผ่านมามีได้ปรับเปลี่ยนไปตามสภาพของเศรษฐกิจและสังคมเท่าที่ควร แต่เน้นไปที่การเพิ่มโทษกับผู้กระทำความผิด มีการบุกรุกเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่สงวนของรัฐเป็นจำนวนมาก และเพิ่มขึ้นโดยไม่สามารถหยุดยั้งได้ เนื่องมาจากนโยบายรัฐและการแก้ไขที่มีได้เป็นการแก้ปัญหาอย่างแท้จริง ความลักลั่นในการบังคับใช้กฎหมาย และความแตกต่างในสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับทำให้เกิดปัญหาอื่นติดตามมา รวมทั้งการใช้ที่ดินอย่างไม่เต็มประสิทธิภาพ

ข) ไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชน ทำให้ผู้ที่มีฐานะดีสามารถถือครองที่ดินได้ไม่จำกัดโดยไม่ต้องทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ในขณะที่ยังมีเกษตรกรและผู้ไม่มีที่ดินทำกินต้องการที่ดินอีกมาก และยังไม่มีมาตรการทางภาษีที่มีประสิทธิภาพและเป็นธรรมออกบังคับใช้ในการแก้ไขปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน และการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน เพื่อให้มีการกระจายที่ดินที่ปฏิบัติได้ และสร้างความเป็นธรรมในสังคม ถึงแม้จะมีกฎหมายปฏิรูปที่ดินก็ไม่ได้เน้นดำเนินการปรับปรุงสิทธิและการถือครองในที่ดินที่เอกชนถือครอง

ค) กฎหมายว่าด้วยผังเมือง ยังไม่สามารถใช้บังคับเพื่อกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ทำให้เกิดการการใช้ที่ดินไม่เหมาะสมในเขตเมือง ซึ่งก่อให้เกิดปัญหาติดตามมา เช่น ปัญหาการจราจร มลพิษทางอากาศและเสียง น้ำเสีย ขยะมูลฝอย เป็นต้น

นอกจากนั้น ยังขาดกฎหมายที่จะดูแลปัญหาของชุมชนแออัด การจัดรูปที่ดิน รวมทั้งมาตรการที่จะลดผลกระทบอันเกิดจากการพัฒนาที่ไม่สอดคล้องกับแผนการใช้ประโยชน์ที่ดิน

ง) กฎหมายพัฒนาที่ดินไม่สามารถกำหนดให้เจ้าของที่ดินใช้ที่ดินให้เหมาะสมกับสมรรถนะของดิน หรือการอนุรักษ์ดินและน้ำ ตลอดจนพื้นที่เกษตรกรรมที่ลดลงตามลำดับ เนื่องจากไม่มีมาตรการจูงใจที่เหมาะสมในกฎหมาย และในทางปฏิบัติ การอนุรักษ์ดินและน้ำมีต้นทุน และอาจไม่สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ในการใช้ที่ดินประกอบอาชีพหรือวิธีการทำการเกษตรของเกษตรกร

จ) กฎหมายเศรษฐกิจที่ออกมาในช่วงวิกฤตของประเทศ หลังปี พ.ศ. 2540 ไม่มีผลอย่างเด่นชัดที่จะทำให้เกิดการขยายตัวของภาคอสังหาริมทรัพย์ของคนต่างด้าวอันจะกระทบถึงการถือครองที่ดินของคนไทย เพราะมีเงื่อนไขกำกับกับการได้มาและการถือครอง อย่างไรก็ตาม หากประเมินผลแล้วเห็นว่าเป็นการเปิดช่องให้คนต่างชาติถือครองที่ดินโดยไม่จำเป็น และประเทศไทยจะไม่ได้ประโยชน์จากการกระตุ้นภาวะตลาดอสังหาริมทรัพย์ภายในประเทศด้วยวิธีนี้ หรือภาวะตลาดอสังหาริมทรัพย์ในประเทศฟื้นตัวแล้ว ก็อาจพิจารณาแก้ไขหรือยกเลิกกฎหมายดังกล่าว

ฉ) กฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน เป็นการจัดเก็บภาษีจากฐานทรัพย์สิน และให้อำนาจพนักงานเจ้าหน้าที่ในการประเมินค่ารายปีที่เหมาะสม โดยคำนึงถึงลักษณะของทรัพย์สิน ขนาด พื้นที่ ทำเลที่ตั้ง และบริการสาธารณะที่ทรัพย์สินนั้นได้รับประโยชน์ เป็นการนำวิธีการประเมินราคาทรัพย์สินประเภทคิดจากรายได้ของทรัพย์สิน (Income - Capitalization Approach) มาใช้ ขณะที่ภาษีบำรุงท้องที่กฎหมายกำหนดให้พิจารณาจากราคาปานกลางที่ดิน โดยให้นิราคาที่ดิน (เท่านั้น) ในหน่วยงานที่จะทำการตีราคาซึ่งซื้อขายกัน โดยสุจริตครั้งสุดท้ายไม่น้อยกว่าสามรายในระยะเวลาไม่เกินหนึ่งปีก่อนวันตีราคา มาคำนวณแล้วเฉลี่ยเป็นราคาปานกลาง ซึ่งจะเห็นได้ว่า การเก็บภาษีดังกล่าวยังขาดหลักเกณฑ์ที่แน่นอน เนื่องจากขึ้นอยู่กับดุลพินิจของผู้ประเมินภาษี จึงเป็นช่องทางให้หลีกเลี่ยงภาษี และยังเปิดโอกาสให้ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐเสียภาษีด้วย ซึ่งเป็นการสนับสนุนให้มีการบุกรุกครอบครองที่ดินของรัฐ

ส่วนนโยบายของรัฐถึงแม้ว่า จะมีความชัดเจนระดับหนึ่ง แต่ก็มีได้นำเอาไปปฏิบัติหรือเร่งรัดให้มีการปฏิบัติอย่างจริงจัง เช่น การออกกฎหมายคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรม การจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นต้น ซึ่งหากสามารถปฏิบัติได้ ก็จะทำให้แก้ปัญหาที่ดินอย่างเป็นระบบ แต่ก็ไม่สามารถดำเนินการได้ นอกจากนี้ องค์การบริหารจัดการที่ดินยังขาดความเป็นเอกภาพ กระจายอยู่ในกระทรวงและกรมต่าง ๆ

2. การจัดการทรัพยากรที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุด

ปัจจุบันประเทศไทยมีความขัดแย้งในการจัดการกับการใช้ทรัพยากรที่ดินอันเกิดจากแนวทางการพัฒนา การขัดแย้งนี้เกิดจากความต้องการพัฒนาประเทศตามกระแสโลก

ซึ่งเป็นกระแสที่เน้นการตลาด การผลิตแบบไร้พรมแดน ส่วนอีกกระแสหนึ่งเป็นกระแสถิ่น ซึ่งเน้นการพัฒนาประเทศตามระบบคุณค่าและภูมิปัญญาของชนในชาติเพื่อประโยชน์ของชนในชาติ

ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน คือ ระบบที่ใช้จัดการกับความขัดแย้งต่าง ๆ ที่กล่าวมาข้างต้น ระบบการจัดการนี้จะต้องสามารถแก้ไขปัญหาสิ่งแวดล้อมของชุมชนแออัด ปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือผิดวัตถุประสงค์ของคนส่วนรวม เช่น การใช้พื้นที่ป่าต้นน้ำ ทำเกษตรกรรมหรือทำรีสอร์ท เป็นต้น ปัญหาสิทธิในที่ดิน เช่น กรรมสิทธิ์ของเอกชน สิทธิของชุมชน และกรรมสิทธิ์ของรัฐ ปัญหาการใช้ที่ทำกินของเกษตรกรรายย่อยที่ยากจน

ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดินจะมีประสิทธิภาพมากหรือน้อยย่อมขึ้นอยู่กับระบบข้อมูลที่มีอยู่ในปัจจุบัน คือ ข้อมูลการถือครองที่ดิน การจัดระบบเอกสารสิทธิ ให้เอกสารสิทธิให้เหลือเพียงโฉนดที่ดิน และควรจะมีการระบุกิจกรรม การกำหนดเขต การใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ ตามสมรรถนะของดิน (Land Capability) ความเหมาะสมของดิน (Land Suitability) และขนาดของพื้นที่ (Size of Land) ที่ได้ผลตอบแทนที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ (Economic of Scale)

3. ระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน

สิ่งสำคัญที่สุดในการปรับปรุงระบบการจัดการทรัพยากรที่ดิน คือ การพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารที่ดิน (Land Information System) ซึ่งสามารถใช้ในการวางแผนและบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินได้ ระบบข้อมูลที่จัดตั้งขึ้นจะต้องนำมาใช้ได้ง่ายและเป็นข้อมูลสาธารณะ (Public Information) ซึ่งสาธารณชนที่สนใจสามารถเข้ามาใช้ได้โดยสะดวก นอกจากนี้จะต้องปรับปรุงการประสานงานการจัดทำเครือข่าย (Networking) ระหว่างหน่วยงานของรัฐแล้ว ยังต้องครอบคลุมถึงชุมชนและองค์กรพัฒนาเอกชน (Non-Government Organization, NGO) ภาคเอกชนด้วย

ชุมชนมีสิทธิและหน้าที่ในการจัดการทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตน เพราะมีความใกล้ชิดกับทรัพยากรที่ดินและรู้ความต้องการในการใช้ทรัพยากรที่ดินในชุมชนของตนได้ดี จึงควรสร้างขีดความสามารถให้กับชุมชนในการจัดการเกี่ยวกับระบบข้อมูลทรัพยากรที่ดิน ตลอดจนจนถึงการวางแผนการใช้ที่ดิน (Land-Use Plan) และการจัดการบริหารที่ดินในชุมชนของตนเอง และควรสร้างกลไกการขจัดความขัดแย้งเกี่ยวกับทรัพยากรที่ดิน เช่น ระบบอนุญาโตตุลาการ

ระบบภาษีที่ดินควรจัดให้มีอัตราก้าวหน้าที่เหมาะสม ภาษีที่ดินควรเก็บจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent) ที่เกิดจากทรัพย์สินหรือที่ดินควรจะมีการจัดการเก็บให้เหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจที่เปลี่ยนแปลงไป การจัดรูปที่ดิน (Land Re-Adjustment) ซึ่งมีส่วนทำให้มูลค่าทางเศรษฐกิจของที่ดินเพิ่มขึ้นและสภาพแวดล้อมดีขึ้น ก็ควรจะนำมาปฏิบัติอย่างจริงจังโดยเฉพาะในเขตพื้นที่เมือง นอกจากนี้ ธนาคารที่ดินซึ่งเป็นเครื่องมือทางเศรษฐกิจที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ควรจะมีการปรับปรุงจากปัจจุบันที่อยู่ในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรให้มีความสามารถในการระดมที่ดินเพื่อประโยชน์ของผู้ไร่ที่ทำกินและ

เพื่อประโยชน์ในการเตรียมที่ดินเพื่อการขยายสาธารณูปโภคที่จำเป็นสำหรับชุมชนที่ขยายตัวขึ้น

นอกจากนี้ ในอนาคตควรพิจารณาออกกฎหมายให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถจัดเก็บภาษีประเภทที่เก็บจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการลงทุนพัฒนาที่ดิน (Betterment Tax) ในพื้นที่ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นนั้น ๆ รับผิดชอบ และค่าธรรมเนียมที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นสามารถเรียกเก็บจากนักพัฒนาที่ดินหรือเจ้าของที่ดิน (Cost Recovery) เช่นเดียวกับประเทศต่าง ๆ ในยุโรป

4. ข้อเสนอในการยกระดับความสามารถในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน

ข้อเสนอแนะที่ประมวลได้จากการสัมภาษณ์ผู้เกี่ยวข้องกับองค์การบริหารส่วนตำบล และจากการสัมมนาในพื้นที่ มีประเด็นหลัก 5 ประการ ดังนี้

- 1) การแบ่งเขตพื้นที่การเก็บภาษีต้องมีความชัดเจน
- 2) ฐานภาษีต้องชัดเจน
- 3) จะต้องมีการลงทุนในการสร้างและการปรับปรุงแผนที่ภาษีที่ดิน
- 4) แก้ไขปัญหาของระบบ เช่น รายชื่อผู้เสียภาษี ฐานที่ใช้เก็บ อัตราภาษี กลไกในการประเมินราคาที่ดินและทรัพย์สิน และการกำหนดบทลงโทษ
- 5) พัฒนาบุคลากรของท้องถิ่น

จากการทำการสำรวจทัศนคติเกี่ยวกับความสามารถขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในการวางแผนการใช้ที่ดิน คนส่วนมากมีความเชื่อมั่นในความสามารถที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นจะดำเนินการจากแผนการใช้ที่ดิน และต้องเพิ่มความรู้ สร้างประสบการณ์ และเพิ่มทักษะในการปฏิบัติงานเพื่อเพิ่มระดับความมั่นใจของผู้ที่จะต้องมาใช้บริการ

5. มาตรการในการจัดการทรัพยากรที่ดิน

ประเทศไทยได้มีมาตรการต่าง ๆ เพื่อป้องกันปัญหาที่เกิดขึ้นจากการใช้ที่ดินที่เปลี่ยนแปลงไป ซึ่งควรจะต้องได้รับการปรับปรุงแก้ไขเพื่อให้สามารถป้องกันปัญหาได้ดียิ่งขึ้น ทั้งนี้ มาตรการที่สำคัญที่ควรจะต้องได้รับการปรับปรุง ได้แก่

- 1) มาตรการปฏิรูปที่ดิน
- 2) มาตรการธนาคารที่ดิน
- 3) มาตรการการจัดรูปที่ดิน
- 4) มาตรการภาษีที่ดิน

มาตรการปฏิรูปที่ดิน ธนาคารที่ดิน และการจัดรูปที่ดินควรจะรวมศูนย์การบริหาร โดยอาจจัดตั้งเป็นองค์กรที่เรียกว่า “องค์กรบริหารจัดการที่ดิน” ซึ่งอาจรวมเอาหน่วยงาน

ที่เกี่ยวข้องมาไว้ในที่เดียวกัน ส่วนมาตรการภาษีที่ดินควรจะปรับปรุงให้มีลักษณะก้าวหน้าไปตามจำนวนของที่ดินที่ถือครอง

1) องค์การบริหารจัดการที่ดิน

ในการแก้ไขปัญหาองค์การบริหารจัดการที่ดิน การตั้งองค์กรขึ้นมาใหม่ อาจไม่ใช่คำตอบที่ดีที่สุด วิธีที่เหมาะสม คือ การพิจารณาที่จะรวมหรือจัดระบบขององค์กรที่มีอยู่ เฉพาะในส่วนสำคัญที่เอื้ออำนวยต่อการบริหารจัดการที่ดิน และส่งผลกระทบต่อองค์กรที่มีอยู่เดิมน้อยที่สุด และทำให้เกิดการเชื่อมโยงกับองค์กรที่เกี่ยวข้องได้มากที่สุด ดังนั้น จึงไม่เสนอให้จัดตั้งเป็นกระทรวงหรือทบวงที่ดิน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ควรปรับปรุงการทำงานในปัจจุบัน คือ เร่งรัดการจำแนกพื้นที่ป่าเสื่อมโทรมเพื่อนำมาปฏิรูปให้มีความรวดเร็ว ชัดเจน วิธีการตรวจสอบสิทธิในที่ดิน และระบบการให้สิทธิในที่ดิน และสิทธิในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดิน การปรับปรุงการปฏิรูปที่ดินควรควบคู่กับการปรับปรุงระบบธนาคารที่ดิน และการจัดรูปที่ดิน ซึ่งในอนาคตอาจปรับเปลี่ยนเป็น “องค์การบริหารจัดการที่ดิน” ทั้งนี้ เพราะหากมีการเร่งรัดการปฏิรูปที่ดินอย่างจริงจัง ที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้เกษตรกร ก็คงจะหมดลง สิ่งที่ ส.ป.ก. ควรปรับเปลี่ยนไปทำเป็นงานหลัก คือ การติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรในที่ดินที่ได้รับการจัดให้ การรับหน้าที่ปรับปรุงที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง และพิจารณานำไปใช้ประโยชน์ ไม่เฉพาะการปฏิรูปที่ดิน แต่ควรรวมไปถึงด้านพาณิชย์กรรมและอุตสาหกรรม และอาจรวมไปถึงพื้นที่เขตเมืองด้วย เพื่อสร้างมูลค่าเพิ่มและใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด นอกจากนั้น กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมควรต้องปรับเปลี่ยนบทบาท นอกจากการให้กู้ยืมเงินและเก็บค่าเช่าหรือค่าเช่าซื้อที่ดิน มาเป็นองค์กรที่ต้องทำหน้าที่ระดมทุนในการสนับสนุนงานการปฏิรูปที่ดิน และการรับซื้อที่ดินจากผู้ประสงค์จะขายที่ดิน เนื่องจากระบบภาษีใหม่นี้จะทำให้การถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไรทำได้ยากขึ้น

การจัดรูปที่ดินเป็นมาตรการเพิ่มประสิทธิภาพของการใช้ที่ดิน ส่วนมากใช้ในการปรับปรุงพื้นที่ในเมือง วิธีการ คือ สร้างมาตรการจูงใจให้เจ้าของที่ดินรายต่าง ๆ ในพื้นที่เป้าหมายนำเอาที่ดินของตนมารวมกันแล้วทำการวางแผนร่วมกันในการจัดทำแผนการใช้ที่ดิน การสร้างระบบสาธารณูปโภคขั้นในพื้นที่ ซึ่งจะทำให้มูลค่าของที่ดินในพื้นที่สูงขึ้น และเจ้าของที่ดินแต่ละแปลงที่ร่วมโครงการก็จะได้ประโยชน์ตามสัดส่วนของพื้นที่ที่ดินของตนในโครงการ การจัดรูปที่ดินสามารถนำมาใช้ปรับปรุงพื้นที่ชุมชนแออัด ปรับปรุงพื้นที่ตาบอด ปรับปรุงระบบการสัญจรในเมือง ซึ่งควรที่จะต้องมีการปรับปรุงโดยรวมเป็นกิจกรรมหนึ่งของ “องค์การบริหารจัดการที่ดิน” ที่จะดำเนินการในเขตเมือง

สำหรับแนวคิดการมีธนาคารที่ดิน ปัจจุบัน อยู่ในความรับผิดชอบของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ในรูปของกองทุนที่ดิน

ซึ่งมิได้เป็นธนาคารที่ดินเต็มรูป ดังนั้น จึงควรนำไปเป็นส่วนหนึ่งของ “องค์การบริหารจัดการที่ดิน”

องค์การบริหารจัดการที่ดินอาจจัดตั้งขึ้นในรูปขององค์การภายใต้พระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. 2542 ซึ่งจะมีฐานะเป็นองค์การของรัฐประเภทหนึ่ง หน่วยงานของรัฐที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินอาจเข้าร่วมเป็นส่วนหนึ่งขององค์การหรือมอบหมายงานบางส่วนให้กับองค์การดำเนินการ โดยจะต้องปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับงานที่จะปฏิบัติ คณะกรรมการนโยบายหลายชุดที่เกี่ยวกับที่ดินอาจปรับแก้กฎหมายยุบรวมกันเป็นคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้มีนโยบายที่ดินในเมืองและในชนบทเป็นไปในทิศทางเดียวกันทั้งระบบ

สำหรับองค์กรในระดับท้องถิ่นที่จะทำหน้าที่บริหารจัดการที่ดินในท้องถิ่น จะมีองค์การบริหารส่วนตำบล เทศบาล ซึ่งเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นตามกฎหมายทำหน้าที่อยู่แล้ว ที่จะมีเพิ่มเติม คือ คณะกรรมการระดับชุมชน ซึ่งอาจรวมตัวกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการดูแลจัดการทรัพยากรที่ดินร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรืออาจรวมถึงทรัพยากรอื่นด้วย จะมีเครือข่ายเชื่อมโยงกับองค์กรในระดับจังหวัดและเชื่อมโยงกับองค์การบริหารจัดการที่ดินและคณะกรรมการกำกับดูแลองค์การบริหารจัดการที่ดิน

2) ภาษีที่ดิน

ภาษีที่ดินนอกจากเป็นภาษีที่นำรายได้มาสู่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้วยังเป็นมาตรการที่สามารถป้องกันการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ตลอดจนการปล่อยที่ดินให้ว่างเปล่าไม่ใช้ประโยชน์ แนวทางที่ใช้ปรับปรุงภาษีที่ดินที่เสนอในที่นี้เป็นการปรับปรุงจากข้อเสนอเดิมที่มีมา ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ ดังนี้

ก) ชุมชนท้องถิ่นควรมีส่วนร่วมในการกำหนดอัตราภาษี โดยถือหลักการว่า ที่ดินเป็นสิทธิของชุมชน และรายได้จากภาษีที่ดินควรเป็นของชุมชนส่วนหนึ่ง เพื่อชุมชนจะได้นำรายได้ไปใช้เพื่อประโยชน์ของชุมชน

ข) ควรแบ่งที่ดินจัดเก็บตามแผนการใช้ที่ดิน (Land - Use Plan) ของชุมชนและควรแบ่งการจัดเก็บเป็นที่ดินใช้สำหรับ

- ที่เกษตรกรรมและกรมประมง และปศุสัตว์
- ที่อุตสาหกรรมและเหมืองแร่
- ที่พาณิชยกรรมและบริการ
- ที่อยู่อาศัย

ค) ที่ดินของรัฐจะต้องเสียภาษีที่ดินด้วย แต่เสียในอัตราขั้นต่ำสุด และเป็นภาษีที่ดินที่ไม่ก้าวหน้า ทั้งนี้ เพื่อให้มีการตรวจสอบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินเพื่อความโปร่งใสในการบริหารที่ดินของรัฐ

ง) ควรมีการทำทะเบียนที่ดินที่ถือครอง เช่นเดียวกับทะเบียนสำมะโนครัว เพื่อสะดวกในการจัดเก็บภาษีที่ดินแต่ละแปลงควรมีเลขทะเบียนกำกับ และเป็นฐานข้อมูลที่อยู่ในระบบคอมพิวเตอร์ที่องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรของรัฐ และสาธารณชนสามารถที่จะเข้าถึงได้ ระบบคอมพิวเตอร์ที่ใช้จะไม่แตกต่างกับระบบ ATM ของธนาคารทั่วไปในประเทศไทยในปัจจุบัน (Online)

จ) ที่ดินว่างเปล่าควรเก็บภาษีในอัตราสูงและควรเพิ่มขึ้นอีก 1 เท่า ทุก 3 ปี ตามข้อเสนอของกระทรวงการคลัง

ฉ) ควรกำหนดมูลค่าของภาษีตามมูลค่าของที่ดินและจัดเก็บภาษีตามพื้นฐานค่าเช่าทางเศรษฐกิจ (Economic Rent)

ช) ควรใช้ภาษีที่ดินที่มีอัตราก้าวหน้าตามขนาดของที่ดินถือครอง เพื่อป้องกันการกระจุกตัวของที่ดินและการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่จากที่ดิน

ซ) การใช้ภาษีที่ดินเพื่อส่งเสริมการผลิตของสาขาเศรษฐกิจที่แท้จริง (Real Sectors) เช่น การเกษตรและอุตสาหกรรมตามนโยบายการผลิตของประเทศ

6. ข้อเสนอแนะ

จากผลการศึกษา คณะผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่า ในการแก้ปัญหาการกระจุกตัวและการใช้ประโยชน์ที่ดิน ควรพิจารณาดำเนินการตามข้อเสนอแนะ ดังต่อไปนี้

1. ควรกำหนดเขตการใช้ที่ดินประเภทต่าง ๆ โดยพิจารณาสมรรถนะของดิน ความเหมาะสมของดิน ขนาดของพื้นที่ที่จะทำให้เกิดผลตอบแทนที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ ตลอดจนวางแผนโดยพิจารณาองค์ประกอบที่กล่าวมาข้างต้นควบคู่ไปกับเป้าหมายทางด้านสังคมและสิ่งแวดล้อม โดยให้ความสำคัญกับการบังคับใช้แผนการใช้ที่ดินดังกล่าว ซึ่งจะเป็นเงื่อนไขสำคัญที่จะนำไปสู่การใช้ที่ดินในลักษณะที่จะก่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดได้

2. ควรจัดระบบเอกสารสิทธิใหม่ โดยให้มีเอกสารสิทธิชนิดเดียว คือ โฉนดที่ดิน เพื่อมิให้เกิดความสับสนในสิทธิที่ประชาชนจะได้รับ และทำให้การบริหารจัดการด้านเอกสารสิทธิและทะเบียนที่ดินเป็นไปในระบบเดียวกันทั่วประเทศ ทั้งนี้ ควรดำเนินการหลังการจำแนกประเภทที่ดินแล้ว

3. เร่งรัดการจัดระบบฐานข้อมูลเกี่ยวกับภาวะการกระจุกตัวในทุกจังหวัดของประเทศ เพื่อที่จะนำมาใช้ประกอบการกำหนดมาตรการควบคุมมิให้การกระจุกตัวของการถือครองเป็นพื้นฐานของปัญหาของการใช้ที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพ

4. ควรบูรณาการองค์กรและกฎหมายที่เกี่ยวกับการบริหารการจัดการที่ดิน เพื่อให้เกิดเอกภาพในวัตถุประสงค์ เป้าหมาย และวิธีการดำเนินการ

5. ควรจัดระบบข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินที่โปร่งใสโดยที่สาธารณชนเข้าไปใช้ประโยชน์ โดยง่าย ตลอดจนการสร้างเครือข่ายระหว่างหน่วยงานของรัฐ ชุมชน และองค์กรพัฒนาเอกชน ซึ่งล้วนปฏิบัติภารกิจในส่วนที่ตนเองรับผิดชอบภายใต้กรอบการบริหารการจัดการที่ดิน และกติกาเดียวกัน

6. ปรับปรุงเปลี่ยนแปลงกฎหมายภาษีบำรุงท้องที่ และกฎหมายภาษีโรงเรือนและที่ดิน ให้มีฐานการประเมินภาษีอย่างเดียวกัน ได้แก่ การประเมินราคาทุนทรัพย์โดยให้เป็นหน้าที่ของสำนักงานกลางประเมินราคาทรัพย์สิน ตลอดจนเพิ่มอัตราภาษีบำรุงที่ แต่ลดอัตราภาษีโรงเรือนและที่ดิน (ยกเลิกการยกเว้นภาษีโรงเรือนและที่ดิน กรณีเจ้าของกรรมสิทธิ์อยู่อาศัย) โดยมีอัตราแตกต่างกันตามลักษณะการใช้ประโยชน์ เช่น เพื่อการเป็นที่อยู่อาศัย เพื่อการทำธุรกิจหากำไร เพื่อการกสิกรรม เป็นต้น หรือยกเลิกบทบัญญัติทั้งสองฉบับ และตราบทบัญญัติภาษีทรัพย์สินที่ครอบคลุมสาระสำคัญของการจัดเก็บภาษีโรงเรือน และสิ่งปลูกสร้างตลอดจนที่ดิน เช่น ร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง โดยใช้ฐานภาษีเดียวกัน

7. ควรสร้างและพัฒนาระบบภาษีที่ดินโดยยึดหลักของการเก็บภาษีตามอัตราก้าวหน้า ทั้งนี้ ภาษีที่ดินควรจะเก็บจากค่าเช่าทางเศรษฐกิจที่เกิดจากทรัพย์สินที่สอดคล้องและเหมาะสมกับสภาพเศรษฐกิจและสังคมที่เปลี่ยนแปลงไป

8. ทบทวนหลักการ วิธีการของมาตรการและกลไกในการบริหารการจัดการที่ดิน ที่มีอยู่ในปัจจุบันอย่างจริงจัง เพื่อเพิ่มศักยภาพของการใช้กลไกดังกล่าว เป็นเครื่องมือที่จะผลักดันให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด

9. ควรหาทางนำที่ดินที่ถูกทอดทิ้งไม่ใช้ประโยชน์เนื่องจากติดภาระกับธนาคาร หรือสถาบันการเงินที่กลายเป็น NPL มาใช้ประโยชน์โดยมิให้กระทบถึงสิทธิของเจ้าหนี้ที่มีอยู่ เพื่อให้ที่ดินได้ใช้ประโยชน์ตามความเหมาะสมของที่ดินแต่ละแปลง โดยอาจเป็นการออกกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐเป็นผู้นำที่ดินออกให้เช่าใช้ประโยชน์ชั่วคราว และส่งรายได้ที่หักค่าบริหารแล้วให้กับเจ้าของที่ดินหรือเจ้าหนี้ เป็นต้น

10. ควรให้มีการศึกษาแนวทางในการจัดการทรัพยากรที่ดินของชุมชนอย่างจริงจัง เพื่อนำไปสู่การปรับเปลี่ยนกฎหมายและบทบาทขององค์กรไปตามแนวทางของรัฐธรรมนูญ เพื่อผลักดันให้เกิดการเปลี่ยนแปลงในทางที่ยอมรับสิทธิของบุคคลและชุมชนมากขึ้น