

ที่ นร 1117/171



สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
128 อาคารพญาไทพลาซ่า ถนนพญาไท กทม. 10400

14 กุมภาพันธ์ 2546

เรื่อง ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

เรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ
เกี่ยวกับการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของรัฐบาล

ด้วย สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รับข้อร้องเรียนจากเครือข่ายรักษ์แผ่นดินเกิด จังหวัดสุราษฎร์ธานี เรื่อง "การคัดค้านการให้เช่าที่ดินเพื่อการเกษตรภาคใต้" ซึ่งเสนอประเด็นเรียกร้อง ให้รัฐสั่งระงับการต่อสัญญาเช่า ที่ได้สิ้นสุดลง และให้นำที่ดินทั้งหมดสัญญาไปจัดสรรให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือให้เกษตรกรเป็นคนเช่าเพื่อทำการเกษตรอย่างยั่งยืนต่อไป จึงได้แต่งตั้งคณะทำงานศึกษาการให้เช่าและจัดสรรที่ดินเพื่อการเกษตรของรัฐบาล ให้ทำการศึกษาในรายละเอียด

สภาที่ปรึกษาฯ ในคราวประชุม เมื่อวันที่ 12 กุมภาพันธ์ 2546 ได้พิจารณาผลการศึกษาของคณะทำงานดังกล่าว โดยมีมติ ให้เสนอความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรี เกี่ยวกับการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของรัฐบาล ดังนี้ (รายละเอียดปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย)

1. หลักการการใช้ประโยชน์หรือจัดสรรที่ดินในความดูแลของรัฐ
 - 1.1 เปิดเผย เสมอภาค สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเผยแพร่อย่างทั่วถึง
 - 1.2 ให้องค์กรจากทุกภาคส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงและเสมอภาค โดยเฉพาะองค์กรเกษตรกรและผู้มีส่วนได้เสียสำคัญอื่นๆ
 - 1.3 มุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและต่อประชาชน โดยเฉพาะเกษตรกร
 - 1.4 ให้โอกาสแก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน หรือมีที่ทำกินไม่เพียงพอหรือผู้ยากจน ก่อนการพิจารณาให้แก่เอกชนที่จะดำเนินการเชิงธุรกิจ
2. โดยอาศัยหลักการตามข้อ 1 จึงเห็นควรดำเนินการในกรณีที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี กระบี่ และจังหวัดอื่นๆ ในภาคใต้ที่มีปัญหาอย่างเดียวกัน ดังนี้
 - 2.1 ในกรณีทั้งหมดอายุสัญญาเช่าลง ไม่ให้มีการต่ออายุสัญญาหรือให้เช่าพื้นที่ใหม่ (ไม่ให้เปิดป่าใหม่)
 - 2.2 ในกรณีที่ยังไม่หมดอายุสัญญาหรือได้ต่ออายุสัญญาไปแล้ว ให้รัฐ (กรมป่าไม้) ทบทวนการใช้ประโยชน์ หรือ ควรหาแนวทางยกเลิกหรือกำหนดอายุสัญญาเช่าไม่เกิน 15 ปี

2.3 ให้นำที่ดินที่หมดสัญญาเช่ามาจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน หรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอตามความเหมาะสมและให้มีการพัฒนาเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนในการใช้และครอบครองที่ดิน

2.4 ในกรณีที่ผู้ประกอบการที่เช่าที่ดินอยู่แล้วและไม่ได้จ้างแรงงานไทย หรือจ้างแรงงานต่างชาติเป็นส่วนใหญ่ ขอให้พิจารณาเลิกต่อสัญญาเช่า

จึงเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณา และใคร่ขอทราบผลการพิจารณาในโอกาสแรกด้วย

ขอแสดงความนับถือ



(นายอนันต์ ปันยารชุน)

ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

สำนักงานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

โทร. 0 - 2612 - 9159

โทรสาร 0 - 2612 - 9152

ความเห็นและข้อเสนอแนะของสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับ
การจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของรัฐในภาคใต้

ความเป็นมา

สืบเนื่องจาก ฯพณฯ อานันท์ ปันยารชุน ประธานสภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้รับหนังสือร้องเรียนจากแกนนำเครือข่ายรักษ์แผ่นดินเกิด ซึ่งมีศูนย์ประสานงานอยู่ที่จังหวัดสุราษฎร์ธานี ลงวันที่ 5 กันยายน 2545 ระบุว่าในภาคใต้หลายจังหวัด ได้มีกลุ่มทุนเช่าที่ดินป่าเสื่อมโทรมและที่ สปก. มีเนื้อที่รวมหลายแสนไร่ เฉพาะที่จังหวัดสุราษฎร์ธานีและจังหวัดกระบี่มีเนื้อที่รวม 190,039.38 ไร่ โดยมีสัญญาเช่างวดละ 30 ปี กลุ่มทุนได้ใช้พื้นที่ดังกล่าวปลูกปาล์มน้ำมันหรือปลูกยางพารา และบางสัญญาสิ้นสุดหรือกำลังจะสิ้นสุดลง (รายละเอียดปรากฏตามเอกสารแนบท้าย 1) จึงขอเรียกร้อง

1. ให้รัฐบาลสั่งระงับการต่อสัญญาการให้เช่าที่ดินของรัฐ
2. ให้นำที่ดินที่หมดสัญญานั้นไปจัดสรรให้กับเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน หรือให้เกษตรกรเช่าเพื่อการเกษตร

จากหนังสือร้องเรียนดังกล่าวประธานสภาที่ปรึกษาฯ ได้มอบหมายให้คณะทำงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ทำการศึกษาในรายละเอียด ซึ่งคณะทำงานดังกล่าวประกอบด้วย

1. คณะทำงานการเกษตรและสหกรณ์
2. คณะทำงานวิทยาศาสตร์ เทคโนโลยี ทรัพยากร สิ่งแวดล้อมและพลังงาน
3. คณะทำงานการเศรษฐกิจ การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม
4. สมาชิกสภาที่ปรึกษาฯ ผู้สนใจ (รายละเอียดแนบท้าย 2) ดังรายละเอียดคำสั่งสภาที่ปรึกษาฯ ที่ 44/2545

ขั้นตอนการดำเนินงาน

ขั้นตอนที่ 1 รวบรวมเอกสารและข้อมูลต่างๆ จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาศึกษาวิเคราะห์ ดังมีรายละเอียดในเอกสารประกอบการศึกษา (หน้า 7)

ขั้นตอนที่ 2 ลงพื้นที่พบกับแกนนำเครือข่ายรักษ์แผ่นดินเกิด ตัวแทนเกษตรกร รองผู้ว่าราชการจังหวัด ป่าไม้จังหวัด ธนารักษ์จังหวัด หัวหน้าหน่วยราชการที่เกี่ยวข้อง เรื่องการเช่าพื้นที่กรมป่าไม้ เพื่อทำสวนปาล์ม

- จังหวัดสุราษฎร์ธานี เมื่อวันที่ 3 พฤศจิกายน 2545 พร้อมคณะกรรมการการเกษตรและสหกรณ์ วุฒิสภา ณ โรงเรียนวัดเพ็งประดิษฐาราม อำเภอเคียนซา

- จังหวัดกระบี่ เมื่อวันที่ 4 พฤศจิกายน 2545 พร้อมคณะกรรมการการเกษตร วุฒิสภา ณ ห้องประชุมที่ทำการสำนักงานป่าไม้จังหวัดกระบี่

ขั้นตอนที่ 3 เชิญเจ้าหน้าที่จากหน่วยงานที่เกี่ยวข้องมาให้ข้อมูล เพื่อแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น ดังนี้

- กรมป่าไม้ (นายจรัญ มากสมบูรณ์ เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป 6 และนายวิสิทธิ์ เขตสกุล เจ้าพนักงานป่าไม้ 5)

- กรมธนารักษ์ (นายสมชาย ชีโนดม ผู้อำนวยการสำนักบริหารส่วนพัสดุ 2 และนางอัญชลี รอดผล เจ้าหน้าที่จัดผลประโยชน์ 7)

- กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม (นางสุมลมาลย์ กัลยาศิริ อธิบดีกรมส่งเสริมอุตสาหกรรม)

- สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตร (สปก.) (นายสถิตย์ สูดชูเกียรติ ผู้อำนวยการกองนิติการ สปก. และนางพัชรินทร์ มณีวงศ์ นิติกร 8 ว.)

- กรมที่ดิน (นายชาญชัย อนันต์นาวิณุสรณ์ ผู้อำนวยการส่วนจัดที่ดินเพื่อประชาชน และนายกำธร เลี่ยมทอง นักวิชาการที่ดิน 6 ว.)

- กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ (นายมานิช แม้นอินทร์ หัวหน้าฝ่ายจัดที่ดินและสมาชิก)

ขั้นตอนที่ 4 เข้าร่วมประชุมรับฟังข้อมูลและแลกเปลี่ยนสนทนาข้อคิดเห็นกับคณะทำงานพัฒนาโครงการรัฐกับการแก้ปัญหาการจัดการที่ดินทำกินและสหกรณ์ของเกษตรกร ซึ่งเชิญผู้ทรงคุณวุฒิและเชี่ยวชาญในเรื่องการจัดการที่ดินและการวิจัย ดังนี้

1. วันพฤหัสบดีที่ 9 มกราคม 2546 เวลา 9.00 น.

- ดร.วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ ประธานมูลนิธิสถาบันที่ดิน
- นายเดชา วาณิชโรตม์ ผู้อำนวยการสำนักภาคตะวันออกเฉียงเหนือ สศช.
- นายไพโรจน์ พลเพชร เลขาธิการสำนักสิทธิเสรีภาพ

2. วันจันทร์ที่ 13 มกราคม 2546 เวลา 9.00 น.

- ดร.เจิมศักดิ์ ปิ่นทอง ประธานคณะกรรมการการมีส่วนร่วมของประชาชน
- ดร.อานันท์ กาญจนพันธุ์ อาจารย์ประจำภาควิชาสังคมวิทยาและมนุษยวิทยา

3: วันอังคารที่ 21 มกราคม 2546 เวลา 9.00 น.

- กรมที่ดินโดยสำนักจัดการที่ดินของรัฐ (นายชาญพิชญ์ มากสมบุญณ์ เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน 7 และนายประเสริฐ เหมวิหค เจ้าหน้าที่บริหารงานที่ดิน 6)
- กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช (นายกฤษณะ พุกชะวัน ผู้อำนวยการส่วนการจัดการทรัพยากรป่าไม้)
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 - ดร.เถลิง อำนวยนาวาสวัสดิ์ ที่ปรึกษาปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์
 - นายธำรงค์ ประกอบบุญ รองปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์

ผลการศึกษา

(1) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของประเทศไทย (ดูข้อ 4 ในเอกสารประกอบการเขียนสรุปการศึกษา หน้า 7)

- พื้นที่ทั้งประเทศ 321,696,950 ไร่
- พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการเกษตร 168.6 ล้านไร่
- พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับปลูกพืชไร่ทั่วไป 67.7 ล้านไร่ (21.1%)
- พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับทำนา 84.5 ล้านไร่ (26.23%)
- พื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับปลูกไม้ยืนต้น 6.4 ล้านไร่ (5.10%)
- พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมในการเพาะปลูก แต่อาจเหมาะสำหรับพืชเฉพาะอย่าง 49.8 ล้านไร่ (15.53%)
- พื้นที่ที่ไม่เหมาะสมต่อการเกษตร 99.9 ล้านไร่ (31.14%)

(2) ข้อเท็จจริงเกี่ยวกับเกษตรกรของไทย (ดูเอกสารประกอบการเขียนสรุปการศึกษา ข้อ 5 หน้า 7)

1. เกษตรกรทั้งหมดมี 7.6 ล้านครอบครัว
2. เกษตรกรที่ไร่ที่ทำกิน 546,942 ครอบครัว
3. เกษตรกรที่มีที่ดินทำกินไม่พอและต้องเช่า 969,355 ครอบครัว
4. เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินและมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอรวม 1,516,297 ครอบครัว
5. มีชาวมุสลิมแออัดที่ไม่มีความมั่นคงในที่อยู่อาศัยประมาณ 6 แสนครอบครัว จำนวน 2.7 ล้านคน

(3) การถือครองที่ดิน (ดูเอกสารประกอบการเขียนสรุปการศึกษา ข้อ 3 หน้า 7)

จากรายงานการวิจัยฉบับสมบูรณ์ (สำหรับผู้บริหาร) เอกสารที่กล่าวข้างต้นของ รศ.ดร.วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ สรุปได้ว่าเกษตรกร 90% มีพื้นที่ทำกินเฉลี่ย 1 ไร่/คน แต่ 10% ของผู้ถือครองที่ดิน ครอบครองพื้นที่มากกว่า 200 ไร่/คน ทำให้รัฐต้องสูญเสียรายได้จากมูลค่าเพิ่มจากการที่ไม่ได้ใช้พื้นที่ดินที่มีอยู่ในครอบครองของส่วน 10% ของเจ้าของที่ดิน คิดเป็นจำนวนเงินสูงถึง 127,384.03 ล้านบาท ทั้งนี้ผู้มีที่ดินมากกว่า 200 ไร่ มีปริมาณสูงถึง 70% แต่ใช้ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพเพียง 50% หรือต่ำกว่า

(4) การเช่าที่ดินป่าไม้และที่ดินของรัฐในภาคใต้

ผลการศึกษามีรายละเอียดโดยสังเขป ดังนี้

1. จังหวัดสุราษฎร์ธานีมีผู้ขอเช่าที่ดิน รวม 13 ราย (รายละเอียดดังเอกสารแนบ 3) รวมพื้นที่ 118,803 ไร่ 2 งาน 80 ตารางวา
2. จังหวัดกระบี่มีผู้ขอเช่าที่ดินรวม 14 ราย (รายละเอียดดังเอกสารแนบ 4) รวมพื้นที่ 71,236 ไร่ 1 งาน 3 ตารางวา

เนื้อที่ที่กรมป่าไม้ให้กลุ่มทุนเช่าเฉพาะในสองจังหวัด รวม 190,040 ไร่ ไม่นับรวมจังหวัดอื่น เช่น ชุมพร นครศรีธรรมราช พังงา ระนอง สตูล ฯ

(5) ข้อสังเกต

1. พื้นที่ให้เช่า (บางแปลง) คิดค่าเช่าต่อไร่ต่อระยะเวลาสัญญาเช่าต่ำมากคือ 20 บาท / ไร่ / 30 ปี ยิ่งกว่านั้นผู้เช่าบางรายยังติดค้างค่าเช่าด้วย
2. กลุ่มทุนไม่ได้สร้างงานให้กับชุมชนในพื้นที่ แรงงานส่วนมากเป็นแรงงานจากพม่า ซึ่งมีทั้งที่ทำถูกกฎหมายและเป็นแรงงานเถื่อน
3. สมาชิกของชุมชนรู้สึกขาดความสะดวกในการสัญจรไปมา และไม่ปลอดภัยจากพฤติกรรมของผู้ใช้แรงงานของกลุ่มทุน เช่น ห้ามสัญจรผ่านไปมา การข่มขู่ เป็นต้น
4. เกิดความไม่เป็นธรรมกับราษฎรในชุมชน กล่าวคือ ขณะที่กลุ่มทุนสามารถเช่าที่ดินได้ นับจำนวนหมื่นไร่ ราษฎรในชุมชนกลับขาดโอกาส และไร้ที่ทำกิน ทั้งที่นโยบายของรัฐเปิดโอกาสให้กับเกษตรกร ผู้ขาดและด้อยโอกาส แต่ในทางปฏิบัติกลุ่มทุนกลับได้รับผลประโยชน์อย่างเต็มที่
5. กลุ่มทุนอาจแสวงหาผลประโยชน์ในลักษณะอื่น เป็นต้นว่า บ.จิตรรัชสวนปาล์ม จำกัด ขอเช่าที่ 13,950 ไร่ ทำจริงเพียง 452 ไร่ ซึ่งพื้นที่บริเวณนั้นหากภาครัฐได้ลงทุนสร้างเขื่อน เหมือน ฝ่าย

ชลประทานและต้องเสียค่าชลประทาน ก็จะต้องเสียค่าชลประทานให้กับราษฎรในจำนวนมหาศาล และหากเป็นเช่นนั้นกลุ่มทุนกลับเป็นผู้เก็บเกี่ยวผลประโยชน์เหล่านั้นไป ซึ่งนับเป็นการสูญเสียที่ซ้ำซ้อน

6. กลุ่มทุนอาจใช้การเช่าที่ทำสวนปาล์มบังหน้า เพื่อสำรวจทรัพยากรแร่ที่ได้รับการยืนยันจากกรมธรณีวิทยา ยังคงมีความสมบูรณ์อยู่มาก สร้างประโยชน์ กำไรให้กับตน โดยรัฐและประชาชนสูญเสียโอกาสไปอย่างไม่ควรจะให้เกิดขึ้น

(6) ความเห็นและข้อเสนอแนะต่อคณะรัฐมนตรีเกี่ยวกับการจัดการที่ดินเพื่อการเกษตรของรัฐในภาคใต้

1. หลักการการใช้ประโยชน์หรือจัดสรรที่ดินในความดูแลของรัฐ

1.1 เปิดเผย เสมอภาค สุจริต โปร่งใส ตรวจสอบได้ และเผยแพร่อย่างทั่วถึง

1.2 ให้องค์กรจากทุกภาคส่วนของสังคมได้มีส่วนร่วมอย่างทั่วถึงและเสมอภาค โดยเฉพาะองค์กรเกษตรกรและผู้มีส่วนได้เสียสำคัญอื่นๆ

1.3 มุ่งให้เกิดประโยชน์ต่อส่วนรวมและต่อประชาชน โดยเฉพาะเกษตรกร

1.4 ให้โอกาสแก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน หรือมีที่ทำกินไม่เพียงพอ หรือผู้ยากจน ก่อนการพิจารณาให้แก่เอกชนที่จะดำเนินการเชิงธุรกิจ

2. โดยอาศัยหลักการตามข้อ 1 จึงเห็นควรดำเนินการในกรณีที่ดินจังหวัดสุราษฎร์ธานี กระบี่ และจังหวัดอื่นๆ ในภาคใต้ที่มีปัญหาอย่างเดียวกัน ดังนี้

2.1 ในกรณีทั้งหมดอายุสัญญาเช่าลง ไม่ให้มีการต่ออายุสัญญาหรือให้เช่าพื้นที่ใหม่ (ไม่ให้เปิดป่าใหม่)

2.2 ในกรณีที่ยังไม่หมดอายุสัญญาหรือได้ต่ออายุสัญญาไปแล้ว ให้รัฐ (กรมป่าไม้) ทบทวนการใช้ประโยชน์ หรือ ควรหาแนวทางยกเลิกหรือกำหนดอายุสัญญาเช่าไม่เกิน 15 ปี

2.3 ให้นำที่ดินทั้งหมดสัญญาเช่ามาจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ทำกิน หรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอตามความเหมาะสมและให้มีการพัฒนาเกษตรที่ได้รับจัดการที่ดินอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้เกิดความมั่นคงและยั่งยืนในการใช้และครอบครองที่ดิน

2.4 ในกรณีที่ผู้ประกอบการที่เช่าที่ดินอยู่แล้วและไม่ได้จ้างแรงงานไทย หรือจ้างแรงงานต่างชาติเป็นส่วนใหญ่ ขอให้พิจารณาเลิกต่อสัญญาเช่า

.....

เอกสารประกอบการศึกษา

1. รายงานผลการศึกษาเรื่องภาษีที่ดิน : มาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดิน โดยคณะกรรมการศึกษานโยบายการถือครองที่ดิน
2. ข้อมูลการอนุญาตใช้ประโยชน์ในเขตพื้นที่ป่าไม้ (ปลูกป่าลุ่มน้ำมัน) ท้องที่จังหวัดกระบี่และจังหวัดสุราษฎร์ธานี
3. รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ (สำหรับผู้บริหาร) โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด โดย รศ.ดร.วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ
4. รายงานของคณะกรรมการการปกครองสภาผู้แทนราษฎร พิจารณาศึกษากรณีให้มีการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยกองกรรมาธิการ 2 สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
5. ปฏิรูปที่ดินกระจายสิทธิการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนของสมาคมสิทธิเสรีภาพของประชาชน (สสส.)
6. โครงการจัดการศึกษาพัฒนาความเข้มแข็งของขบวนการปฏิรูปที่ดินภาคประชาชน (สสส.)
7. การแก้ไขปัญหาที่ดินกับการมีส่วนร่วมของประชาชนกรณี 23 พื้นที่ภาคเหนือ