

บทที่ 1

บทนำ

1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรมมาช้านาน ประชากรส่วนใหญ่ของประเทศจึงประกอบอาชีพเกษตรกรรม ด้วยเหตุที่ประเทศไทยเป็นประเทศกสิกรรม ที่ดินซึ่งเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีอยู่อย่างจำกัดจึงเป็นปัจจัยการผลิตทางเศรษฐกิจที่สำคัญอย่างยิ่งของประเทศ และเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญต่อการดำรงชีวิต เพราะที่ดินมิได้เป็นแต่เพียงบ่อเกิดแห่งรายได้และผลิตผลที่สำคัญของประเทศเท่านั้น หากแต่ยังเป็นเครื่องแสดงถึงสถานภาพและอำนาจของคนในสังคมอีกด้วย¹

เนื่องจากประเทศไทยเป็นประเทศที่กำลังพัฒนา โดยมีการเกษตรเป็นสาขาเศรษฐกิจที่มีความสำคัญที่สุดและผลิตผลทางเกษตรกรรมของประเทศก็จัดว่าเป็นองค์ประกอบที่สำคัญของรายได้ประชาชาติ รัฐบาลจึงได้เน้นและให้ความสำคัญต่อการพัฒนาการเกษตรตลอดมา จะเห็นได้จากการที่รัฐบาลดำเนินการให้ความช่วยเหลือในรูปแบบต่างๆ อาทิ การดำเนินการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร การจัดตั้งกองทุนที่ดินหรือการให้การสนับสนุนทางการเงิน เป็นต้น แต่เมื่อพิจารณาอย่างลึกซึ้งแล้วจะเห็นได้ว่าฐานะทางเศรษฐกิจ สังคมและการเมืองของเกษตรกรนั้น อยู่ในฐานะที่ต่ำมาก รายได้ของครัวเรือนเกษตรกรก็อยู่ในเกณฑ์เป็นผู้ยากจนและภาวะหนี้สินของเกษตรกรก็ยิ่งเพิ่มสูงขึ้น²

ปัจจุบันเกษตรกรต้องประสบปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน มีฐานะยากจนและปัญหาเช่าที่ดิน ซึ่งสาเหตุของปัญหามาจากการที่เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแต่ไม่เพียงพอในการทำมาหาเลี้ยงชีพ ที่ดินที่มีอยู่ต่างตกเป็นของนายทุนที่มากวั้นซื้อที่ดินไว้เพื่อหวังเก็งกำไร เกษตรกรจึงต้องเช่าที่ดินจากนายทุนเจ้าของที่ดินมาประกอบการเกษตรกรรม ซึ่งในการเช่าที่ดินนั้นเกษตรกรจะต้องจ่ายค่าเช่าในอัตราสูงและถูกเอารัดเอาเปรียบจากเจ้าของที่ดิน ทำให้เกษตรกรมีฐานะยากจนและหมดกำลังใจที่จะทำการเกษตรต่อไป เกษตรกรบางรายละทิ้งอาชีพเกษตรกรรมและมาหางานทำในเมือง จนสังคมเมืองแน่นหนาและแออัดไปด้วยผู้คนที่มาจากชนบท ดังนั้น จึงถึงเวลาที่รัฐจะต้องดำเนินการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรเหล่านั้นอย่างจริงจัง

¹ ชีระ ศรีธรรมรักษ์. (2527). *กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับการเข้าถือครองที่ดินของเกษตรกรในภาคกลางของประเทศไทย*. งานวิจัย, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 1.

² อารยะ อองคสิงห์. (2521). *โครงการปฏิรูปที่ดินในการแก้ปัญหาความยากจนของเกษตรกรไทย*. วิทยานิพนธ์เศรษฐศาสตร์มหาบัณฑิต คณะเศรษฐศาสตร์, มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 1.

โดยรัฐจะต้องดำเนินการกระจายที่ดินที่เป็นของนายทุนเจ้าของที่ดินที่กระจุกตัวอยู่ในมือของคนส่วนน้อย ให้กระจายไปสู่เกษตรกรผู้ซึ่งต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบการเกษตรกรรมได้อย่างทั่วถึง และทำให้เกษตรกรสามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้อย่างแท้จริง ซึ่งที่ผ่านมารัฐบาลได้มีนโยบายที่จะแก้ไขปัญหาของเกษตรกร โดยการสร้างโครงการต่างๆ และหนึ่งในจำนวนนั้นก็คือ โครงการปฏิรูปที่ดิน ทั้งนี้เพราะการปฏิรูปที่ดินเป็นแนวทางที่จะแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับโครงสร้างพื้นฐานเกี่ยวกับปัจจัยการผลิตและความเป็นอยู่ อันประกอบไปด้วย การคมนาคมและกรรมสิทธิ์ในที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินและให้มีการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุด พร้อมกับการจัดระบบการผลิต การจำหน่ายผลิตผลทางการเกษตร เพื่อความเป็นธรรมแก่เกษตรกร จนกระทั่งได้มีการประกาศใช้กฎหมายเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 แต่เนื่องจากการปฏิรูปที่ดินเป็นงานที่มีค่าใช้จ่ายในการดำเนินงานค่อนข้างสูง ประกอบกับมีปัญหาและอุปสรรคต่างๆ มากมาย ทำให้ผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินไม่ประสบความสำเร็จ ทำให้รัฐบาลหันมาให้ความสนใจที่จะจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นในประเทศไทย จึงได้มีการศึกษาแนวความคิดต่างๆ เกี่ยวกับธนาคารที่ดิน จนกระทั่งได้มีการทดลองการดำเนินงานธนาคารที่ดินขึ้นเป็นครั้งแรกในประเทศไทย แต่ยังมีได้ทำการจัดตั้งเป็นธนาคารที่ดินเพียงแต่จัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เมื่อปี พ.ศ. 2534 เพื่อดำเนินงานธนาคารที่ดิน ซึ่งผลการดำเนินงานจนถึงปี พ.ศ. 2536 นั้น จัดเป็นผลงานในระยะสั้นไม่สามารถเห็นพัฒนาการหลังจากมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในรูปแบบของกองทุนที่ดินได้อย่างชัดเจน³

ทั้งนี้ ธนาคารที่ดินที่จะดำเนินการจัดตั้งขึ้นนี้จะเป็นองค์กรของรัฐที่จะเข้ามาให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ ให้ได้มีที่ดินทำกินและมีปัจจัยในการผลิต โดยจะนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาจัดสรรให้แก่เกษตรกรได้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้น นอกจากนี้ ธนาคารที่ดินยังทำหน้าที่ในการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกร โดยให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดิน ทำให้เกษตรกรที่ได้รับที่ดินที่ธนาคารจัดสรรไปให้ ได้มีเงินทุนในการพัฒนาปรับปรุงดินและประกอบการเกษตรกรรม ทั้งยังช่วยส่งเสริมและสนับสนุนในการบริหารจัดการที่ดิน ประสานงาน ให้คำปรึกษา และให้คำแนะนำในการวางแผนพัฒนาการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้แก่หน่วยงานภาครัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยการดำเนินงานของธนาคารที่ดินจะไม่ดำเนินงานในทางการค้าเชิงพาณิชย์และมีได้มีวัตถุประสงค์เพื่อแสวงหาผลกำไร แต่จะเป็นการดำเนินงานในรูปแบบขององค์กรมหาชน ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรโดยเฉพาะ⁴

³ อารีย์ คุ่มล้อม. (2538). *พัฒนาการของธนาคารที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2518 – 2536*. งานวิจัย ภาคนิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกริก. หน้า 4.

⁴ ไชยงค์ ชูชาติ. (2519). *การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล. หน้า 206.

อนึ่ง การจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้นควรมีการบัญญัติกฎหมายที่มีความชัดเจน ทั้งในส่วนของ การจัดตั้งและในส่วนของ การดำเนินงาน ซึ่งขณะนี้มี การประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบัน บริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 เพื่อกำหนดให้เป็นสถาบันที่ทำหน้าที่ใน การบริหารจัดการให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทยขึ้นอย่างเป็นทางการ และเนื่องจาก การจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้นจะต้องมีการออกกฎหมายเพื่อกำหนดบทบาทและอำนาจหน้าที่ของ ธนาคารที่ดิน รัฐจึงต้องทำการสนับสนุนและผลักดันให้การดำเนินการดังกล่าวบรรลุผลสำเร็จให้ได้

อย่างไรก็ตาม กฎหมายในการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินที่ประกาศใช้นี้มีข้อบกพร่องอยู่ หลายประการ ทั้งในส่วนของเงินทุนและวิธีการดำเนินงานที่ยังขาดความชัดเจนและมีจุดอ่อนที่จะ ทำให้การจัดตั้งธนาคารที่ดินไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ หากไม่ทำการแก้ไขข้อบกพร่องดังกล่าว อาจทำให้ธนาคารที่ดินต้องประสบกับความล้มเหลวอย่างเช่นในอดีตที่ผ่านมา ดังที่กล่าวไว้ใน ข้างต้นว่ารัฐเคยทำการจัดตั้งกองทุนที่ดินมาก่อน แต่ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือและแก้ไขปัญหา ของเกษตรกรได้ ซึ่งความล้มเหลวในอดีตนั้นก็เนื่องเพราะการขาดนโยบายและข้อกฎหมายที่ชัดเจน

นอกจากการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินจะต้องมีบทบัญญัติกฎหมายที่มีความชัดเจนแล้ว ยังต้องอาศัยมาตรการเสริมอีกประการหนึ่งซึ่งจะช่วยให้ธนาคารที่ดินสามารถดำเนินงานได้อย่างมี ประสิทธิภาพ ซึ่งก็คือมาตรการทางภาษี โดยเป็นการจัดเก็บภาษีจากการถือครองทรัพย์สิน ซึ่ง เป็นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราก้าวหน้า ผู้ที่มีทรัพย์สินถือครองเป็นจำนวนมากก็ จะต้องเสียภาษีเป็นจำนวนมาก มาตรการในการจัดเก็บภาษีนี้อาจจะเป็นสิ่งที่ช่วยให้ธนาคารที่ดินได้มี ปัจจัยในการดำเนินงาน กล่าวคือ ในการจัดเก็บภาษีดังกล่าว จะนำรายได้ส่วนหนึ่งจากภาษีที่จัดเก็บ ได้มาเป็นเงินทุนในการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน ทำให้ธนาคารที่ดินได้มีแหล่งเงินทุนในการ ดำเนินงานที่มั่นคงและเพียงพอ นอกจากนี้ การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างยังช่วยให้เกิดการ กระจายการถือครองที่ดิน เนื่องจากนายทุนผู้เป็นเจ้าของที่ดินที่มีที่ดินเป็นจำนวนมาก จะต้อง มีต้นทุนทางภาษีเพิ่มมากขึ้น เจ้าของที่ดินเหล่านั้นก็จะนำที่ดินของตนมาฝากไว้ที่ธนาคารที่ดิน โดยมี ข้อตกลงอนุญาตให้ธนาคารที่ดินสามารถนำที่ดินเหล่านั้นมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรได้เข้าทำ ประโยชน์ในที่ดินนั้นได้ เพื่อเป็นการแลกเปลี่ยนกับภาษีที่ดินจะต้องรับภาระ จึงทำให้ธนาคารที่ดิน ได้มีที่ดินที่สามารถนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรได้มากขึ้น ฉะนั้น ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินจึงต้อง กระทำควบคู่ไปกับมาตรการทางภาษี เพื่อให้ธนาคารที่ดินมีปัจจัยในการดำเนินงานที่เพียงพอ

จากประสบการณ์ในต่างประเทศ ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวันและธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ ดำเนินการภายใต้โครงการปฏิรูปที่ดินของรัฐและเป็นกลไกสำคัญที่ทำให้การปฏิรูปที่ดินประสบความสำเร็จ ซึ่งนอกจากจะมีธนาคารที่ดินแล้ว ทั้งสองประเทศยังมีมาตรการทางภาษีในการ จัดเก็บภาษีทรัพย์สินจากที่ดินและสิ่งปลูกสร้างอีกด้วย จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะนำวิธีการ ดำเนินการดังกล่าวมาเป็นต้นแบบหรือแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทย

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงมีความเห็นว่าประเทศไทยควรมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อดำเนินการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรและให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรเหล่านั้น ให้ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และสามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้อย่างแท้จริง แต่อย่างไรก็ตาม ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่ายังคงมีปัญหาในทางปฏิบัติ โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาในทางกฎหมาย ที่ในปัจจุบันพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินก็ยังมีได้เกิดมีขึ้น กับทั้งพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่ควรจะต้องผลักดันควบคู่ไปกับการจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้นก็ยังคงเป็นแค่ร่างพระราชบัญญัติที่ไม่มีความคืบหน้าใดๆ ซึ่งปัญหากฎหมายดังกล่าวเป็นปัญหาสำคัญที่จะทำให้การจัดตั้งธนาคารที่ดินไม่สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ จึงเป็นการสมควรอย่างยิ่งที่จะต้องศึกษาถึงปัญหากฎหมายดังกล่าวนี้ เพื่อนำมาวิเคราะห์ให้เห็นถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาโดยการพัฒนาปรับปรุงกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามกฎหมายไทยให้มีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพ

1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาประวัติความเป็นมาของการจัดตั้งธนาคารที่ดินและแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2.2 เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยและต่างประเทศ

1.2.3 เพื่อศึกษาปัญหากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามกฎหมายไทย

1.2.4 เพื่อศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามกฎหมายไทยเพื่อหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนากฎหมายให้มีประสิทธิภาพต่อไป

1.3 สมมติฐานของการศึกษา

การที่ประเทศไทยไม่มีองค์กรใดที่ทำหน้าที่ในการบริหารจัดการให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมและสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ทำให้เกษตรกรต้องประสบปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและปัญหาความยากจน ปัญหาที่เกิดขึ้นเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศ ควรมีมาตรการทางกฎหมายในการแก้ไขปัญหา ซึ่งการจัดตั้งธนาคารที่ดินก็เป็นมาตรการหนึ่งที่สามารถนำมาช่วยเหลือให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินและมีเงินทุนในการประกอบกิจการเกษตรกรรม ดังนั้น จึงควรมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดขึ้นในประเทศไทย เพื่อให้เป็นองค์กรหรือสถาบันการเงินที่จะเข้ามาให้การสนับสนุนทางการเงินแก่การเกษตรกรรม เพื่อให้เกษตรกรได้เข้าถึงที่ดินทำกินอย่างแท้จริง โดยในการจัดตั้งธนาคารที่ดินนี้ก็จะต้องมีการออกกฎหมายที่ชัดเจนและมีมาตรการทางภาษีมาสนับสนุน เพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

1.4 ขอบเขตของการศึกษา

ในการศึกษาเพื่อเรียบเรียงเป็นวิทยานิพนธ์ฉบับนี้ ผู้วิจัยได้ทำการศึกษาถึงประวัติความเป็นมาและแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อให้ทราบถึงพัฒนาการของการจัดตั้งธนาคารที่ดินและเหตุผลในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน และศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ซึ่งจะศึกษาถึงกฎหมายของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยดำเนินงานภายใต้โครงการปฏิรูปที่ดินที่ประสบผลสำเร็จ เพื่อให้ทราบถึงแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน อันสามารถนำมาเป็นต้นแบบในการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทยได้ ซึ่งในวิทยานิพนธ์ฉบับนี้จะมุ่งศึกษาถึงปัญหากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามกฎหมายไทย เพื่อหาข้อสรุปของการศึกษาแล้วนำมาวิเคราะห์ให้ทราบถึงแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทยให้มีประสิทธิภาพและมีความเหมาะสมต่อไป

1.5 วิธีการศึกษา

วิทยานิพนธ์ฉบับนี้ทำการศึกษาค้นคว้าและวิจัยเชิงคุณภาพ (Qualitative Research) โดยใช้วิธีการศึกษาแบบวิจัยเอกสาร (Documentary Research) ซึ่งจะรวบรวม วิเคราะห์และสังเคราะห์ข้อมูลจากเอกสารที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาษาไทยและภาษาอังกฤษ ในรูปแบบของสื่อประเภทหนังสือ หนังสือพิมพ์ บทความ บทบัญญัติกฎหมาย งานวิจัย และสื่อประเภทข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์ โดยใช้อินเทอร์เน็ตเป็นเครื่องมือในการสืบค้น จากนั้นจึงนำข้อมูลที่ได้จากการศึกษาค้นคว้าดังกล่าวมาทำการศึกษา เรียบเรียงและวิเคราะห์ห้อย่างเป็นระบบ เพื่อหาข้อสรุปของการศึกษา

1.6 ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับ

1.6.1 ทำให้ทราบถึงประวัติความเป็นมาของการจัดตั้งธนาคารที่ดินและแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6.2 ทำให้ทราบถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยและต่างประเทศ

1.6.3 ทำให้ทราบถึงปัญหากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามกฎหมายไทย

1.6.4 ทำให้ทราบถึงผลการศึกษาวิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามกฎหมายไทย สำหรับการหาแนวทางในการแก้ไขปัญหาและพัฒนากฎหมายให้มีประสิทธิภาพซึ่งอาจเป็นประโยชน์ในการดำเนินงานเกี่ยวกับธนาคารที่ดินในอนาคตต่อไป