

## บทที่ 4

### วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามกฎหมายไทย

การสะสมที่ดินในรูปแบบธนาคารที่ดินนั้นเป็นวิธีการหนึ่งที่ภาครัฐสามารถนำมาใช้ในการบริหารจัดการที่ดินได้ โดยเฉพาะที่ดินในพื้นที่เขตเมืองและพื้นที่ใกล้เคียงที่มีศักยภาพในการพัฒนาในอนาคต หลักการสำคัญของแนวคิดธนาคารที่ดินนี้ก็คือการจัดซื้อและรวบรวมที่ดินที่เหมาะสมในบริเวณที่มีการขยายตัวของเมืองแต่ยังไม่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน และครอบครองไว้เพื่อรอให้ถึงเวลาที่สามารถพัฒนาหรือขายเพื่อทำกำไรได้ ซึ่งเป็นวิธีการที่นักพัฒนาอสังหาริมทรัพย์เอกชนได้ดำเนินการมาเป็นเวลานาน สำหรับธนาคารที่ดินที่ภาครัฐสามารถดำเนินการได้นั้นก็มีหลักการที่คล้ายคลึงกัน กล่าวคือ ภาครัฐจะดำเนินการจัดหาและจัดซื้อที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์และครอบครองที่ดินไว้ก่อนที่จะเกิดความต้องการในการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้น จึงเป็นการจัดซื้อที่ดินในราคาถูกและจะพัฒนาที่ดินในพื้นที่ดังกล่าวเมื่อเวลาเหมาะสมตามนโยบายและแนวทางการพัฒนาเมืองและโครงสร้างพื้นฐานหรือสาธารณประโยชน์อื่นๆ ธนาคารที่ดินจึงเป็นวิธีการหนึ่งในการชี้นำรูปแบบของการพัฒนาเมืองให้เป็นไปตามแนวทางการพัฒนาที่ต้องการ นอกจากนี้ ธนาคารที่ดินยังเป็นวิธีการหนึ่งในการควบคุมตลาดที่ดิน โดยป้องกันการเก็งกำไรในที่ดินโดยภาคเอกชน อีกทั้งยังมีผลทางอ้อมในการเก็บเกี่ยวผลประโยชน์บางส่วนที่เกิดจากการพัฒนาเมือง โดยเฉพาะราคาที่ดินที่เพิ่มขึ้นจากการสร้างโครงสร้างพื้นฐานที่ลงทุนโดยภาครัฐ<sup>1</sup>

ธนาคารที่ดินอาจดำเนินการโดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายในการให้ได้มาซึ่งที่ดินของภาครัฐและที่ดินของภาคเอกชนด้วยวิธีการต่างๆ โดยอาจใช้ประกอบกันหรือแยกกัน ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับบริบทด้านกรรมสิทธิ์ที่ดินรวมถึงความเหมาะสมและความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติ ซึ่งวิธีการเหล่านี้ได้แก่ การใช้อำนาจตามกฎหมายในการควบคุมการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อให้สภาพการพัฒนาที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของเอกชนเป็นไปตามความต้องการของรัฐในอนาคต การใช้อำนาจตามกฎหมายในการสงวนสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเอกชนโดยการระบุขอบเขตที่แน่ชัดว่าที่ดินของเอกชนในพื้นที่ใดจะนำมาใช้ในกิจการของภาครัฐในอนาคต การกำหนดนโยบายและแนวทางการใช้ประโยชน์ในที่ดินของรัฐเพื่อการใช้ประโยชน์ที่เหมาะสมในอนาคต รวมไปถึงการอาศัย

---

<sup>1</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551). รายงานการศึกษา โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน: การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 329.

อำนาจทางกฎหมายและการจัดสรรงบประมาณในการจัดซื้อที่ดินของเอกชน เพื่อสงวนรักษาไว้เพื่อการใช้ประโยชน์ในอนาคต ซึ่งการจัดซื้อที่ดินตามแนวคิดธนาคารที่ดินนี้เหมาะสมกับพื้นที่ชานเมืองที่ยังมีพื้นที่ว่างหรือพื้นที่เกษตรกรรมที่ภาครัฐสามารถจัดซื้อได้ในราคาตามสภาพการใช้ประโยชน์ที่ดินที่เป็นอยู่ โดยภาครัฐอาจซื้อที่ดินที่มีการเสนอขายในตลาดก่อนผู้ซื้อคนอื่นหรืออาจติดต่อซื้อจากเจ้าของที่ดินที่สมัครใจขาย แต่ทั้งสองวิธีนี้อาจไม่ทำให้เกิดผลในการบริหารจัดการที่ดินมากนัก เพราะภาครัฐอาจไม่สามารถรวบรวมที่ดินได้มากพอ<sup>2</sup> ดังนั้น ในการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยนี้ จึงต้องมีมาตรการทางกฎหมายที่มีความชัดเจน กับทั้งมีมาตรการเสริมในด้านต่างๆ อันจะเป็นการส่งเสริมสนับสนุนให้การดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินบรรลุผลได้

ทั้งนี้ ในปัจจุบันมีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน พ.ศ. 2554 เพื่อให้เป็นสถาบันในการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินและผลักดันให้มีกฎหมายธนาคารที่ดินเป็นการเฉพาะ ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน แต่เมื่อทำการศึกษาวิจัยมาในบทที่ 2 และบทที่ 3 แล้วปรากฏว่า การดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทยมีสิ่งที่เป็นอุปสรรคและยังขาดปัจจัยอีกหลายด้าน โดยสิ่งที่เห็นได้ชัดก็คือการจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้น ยังไม่มีการเสนอพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินขึ้นมาอย่างชัดเจน กับทั้งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็มีความบกพร่องของข้อกำหนดอีกหลายประการ ในบทที่ 4 นี้ ผู้วิจัยจึงจะทำการวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามกฎหมายไทย ซึ่งจะนำผลการศึกษาที่ได้ศึกษามาทั้งจากประสบการณ์การจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย ที่เคยมีการดำเนินการจัดตั้งเป็นกองทุนที่ดินในรูปแบบต่างๆ เพื่อเป็นจุดเริ่มต้นของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน แต่ต้องประสบความล้มเหลวในการดำเนินการ ทำให้ไม่สามารถจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นในคราวนั้นได้ และนำผลการศึกษาจากประสบการณ์การจัดตั้งธนาคารที่ดินในต่างประเทศ อันได้แก่ ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน และ ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ ที่มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินมาเป็นเวลานานและเป็นธนาคารที่ดินที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงาน เพื่อวิเคราะห์เปรียบเทียบให้เห็นถึงแนวทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทย และโดยที่ทั้งสองประเทศมีมาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่ง ได้แก่ มาตรการในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นมาตรการที่ส่งเสริมให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน อันเป็นส่วนหนึ่งของโครงการปฏิรูปที่ดิน เมื่อมีธนาคารที่ดินและมีมาตรการทางด้านภาษี จึงทำให้การปฏิรูปที่ดินของทั้งสองประเทศประสบผลสำเร็จได้ ดังนั้น ในการวิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามกฎหมายไทยจึงจะเชื่อมโยงถึงมาตรการทางภาษี ซึ่งในการจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้น ควรที่จะดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการทางภาษี เพื่อให้การจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทยดำเนินการไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและสมกับเจตนารมณ์ของกฎหมายในการเป็นธนาคารที่ดิน

<sup>2</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 330.

#### 4.1 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

จากสภาพปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาความยากจน และปัญหาการเช่าที่ดินที่เกษตรกรของประเทศไทยกำลังเผชิญอยู่ในปัจจุบันและกำลังทวีความรุนแรงขึ้นในอนาคตอันใกล้นี้ รัฐบาลควรหามาตรการในการกระจายสิทธิในที่ดินอย่างจริงจัง แม้จะมีข้อโต้แย้งว่าการกระจายสิทธิในที่ดินที่เคยตกอยู่ในมือของคนส่วนน้อยออกไปยังเกษตรกร อาจนำไปสู่การทำลายประสิทธิภาพในการเพาะปลูก ซึ่งมาจากความเชื่อที่ว่า ที่ดินผืนใหญ่จะส่งผลให้ผลผลิตทางการเกษตรต่อไร่มีลักษณะเป็นกอบเป็นกำมากกว่าที่ดินที่ถูกแบ่งซอยออกไป ความรู้สึกดังกล่าวข้างต้นในปัจจุบันน่าจะถูกลบล้างไปได้แล้ว เพราะตามหลักทฤษฎีการพัฒนาโดยทั่วไป เป้าหมายทางการพัฒนามี 2 ประการคือ ความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจ (Economic Growth) และการกระจายรายได้ที่เป็นธรรม (Income Distribution) ต้องพัฒนาไปพร้อมกัน แต่ในทางปฏิบัติมักจะขัดแย้งกัน ทำให้ประเทศที่กำลังพัฒนาอย่างเช่นประเทศไทย ละเลยความเป็นธรรมในการกระจายรายได้ แต่หันมาเร่งความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจแต่เพียงด้านเดียว ซึ่ง โดยหลักแล้วควรพัฒนาประเทศทั้ง 2 ด้านไปพร้อมกัน ได้แก่ การออกกฎหมายในการกระจายสิทธิในที่ดินมาใช้บังคับ อันจะนำไปสู่การเพิ่มผลผลิตต่อหน่วยของที่ดินได้ เพราะจะเกิดความสัมพันธ์เชิงผกผัน (Inverse Relationship) ระหว่างขนาดของที่ดินที่ถือครอง (Farm Size) กับประสิทธิภาพของที่ดิน (Land Productivity) ดังจะเห็นได้จากการศึกษาหลักการกระจายสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรม (Equalization of Land Rights) ของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ที่มีการกระจายที่ดินไปสู่เกษตรกร ขนาดของที่ดินที่เล็กลงได้ส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มสูงขึ้น โดยรัฐบาลสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) มีกฎหมายกำหนดอัตราการถือครองที่ดินขั้นสูงไว้ไม่เกิน 10 เอเคอร์ หรือเท่ากับ 25 ไร่ ด้วยขนาดที่จำกัดของที่ดินจึงส่งผลให้ประสิทธิภาพการผลิตเพิ่มสูงขึ้น เพราะขนาดการถือครองที่ดินยิ่งลดลงเพียงใด การใช้แรงงานในการผลิตก็จะเพิ่มขึ้นเท่านั้น ทำให้ผลผลิตได้สูงกว่าที่ดินขนาดใหญ่ ดังนั้น ในฐานะความเป็นอยู่ของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศจึงขึ้นอยู่กับกระจายสิทธิในที่ดิน โดยออกมาในรูปแบบของกฎหมายเกี่ยวกับมาตรการในการกระจายสิทธิในที่ดิน เนื่องจากส่วนใหญ่แล้วการถือครองที่ดินมุ่งหมายเพื่อใช้เป็นสินทรัพย์ (Asset) และเพื่อเป็นการเพิ่มเกียรติภูมิ (Prestige) อันเป็นลักษณะที่เกิดขึ้นทั่วไปในประเทศกำลังพัฒนา ส่วนใหญ่เจ้าของที่ดินมากมายถือครองที่ดินไว้ก็เพื่อเก็งกำไร และเพื่อเพิ่มเกียรติภูมิให้กับตนเอง ไม่มีเจตนาถือครองที่ดินเพื่อการทำกินหรือการผลิต ด้วยเหตุนี้จึงเป็นเหตุหนึ่งที่ทำให้ประสิทธิภาพการผลิตโดยรวมของประเทศไทยเราไม่เพิ่มปริมาณสูงขึ้นตามอัตราการเพิ่มอย่างรวดเร็วของประชากร<sup>3</sup>

<sup>3</sup> สมศิริ วีระภาพ. (2529). รายงานการวิจัย เรื่อง การกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย. คณะนิเทศศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 143.

เมื่อพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับที่ดินที่เกิดขึ้นแล้ว จะเห็นได้ว่าการพัฒนาภาคเกษตรกรรมให้มีประสิทธิภาพนั้น จะต้องทำการปรับปรุงระบบโครงสร้างการเกษตร คือ ในด้านจัดหาปัจจัยในการเกษตร วิทยาการแผนใหม่ การตลาด การสินเชื่อ การผลิตปัจจัยในการเกษตร การแปรรูปผลิตผลเกษตร การเก็บรักษาผลิตผลเกษตร และการให้คำปรึกษาแนะนำเกี่ยวกับการเกษตร โดยจะต้องดำเนินการไปพร้อมๆ กับการปรับปรุงโครงสร้างการถือครองที่ดิน และการผลิตทางการเกษตร รวมทั้งปรับปรุงและพัฒนาสถาบันอื่นๆ ในชนบทด้วย ทั้งจักต้องกระทำอย่างต่อเนื่องกันตามความเหมาะสมของสภาพของสังคมในระยะหนึ่งอีกด้วย ทั้งนี้เพราะในสภาพสังคมเกษตรกรรมที่เกษตรกรยังมีการะเรื่องที่ดินนั้น การมุ่งพัฒนาแต่กิจการใดกิจการหนึ่งของโครงสร้างการเกษตรเพียงกิจการเดียวย่อมไม่อาจช่วยให้ภาคเกษตรกรรมพัฒนาขึ้นอย่างให้เห็นผลทันทีทันใดได้ เช่น ในแง่ปัจจัยการเกษตร ถ้าเกษตรกรทั่วไปยังมีฐานะยากจน การหาซื้อปัจจัยก็ยังคงเป็นอุปสรรคอยู่เช่นเดิม ในแง่ของวิทยาการแผนใหม่ก็เช่นกัน การรับวิทยาการแผนใหม่มาใช้จำเป็นต้องอาศัยเงินทุนของเกษตรกรจำนวนหนึ่ง ซึ่งส่งผลให้มีแต่เกษตรกรที่มีทุนมากหรือมีฐานะปานกลางเท่านั้นที่สามารถรับวิทยาการเหล่านี้ไปใช้ได้ กรณีกลับไม่ได้ผลต่อเกษตรกรที่ยากจนเลย การพัฒนาส่วนการตลาดและสินเชื่อก็มีได้มีสภาพแตกต่างไปจากนี้มากนัก รัฐบาลไม่มีเงินทุนเพียงพอที่จะนำมาช่วยเหลือเกษตรกรได้โดยตรง โดยทั่วไปจึงกระทำได้โดยให้เกษตรกรช่วยตัวเองในรูปของสหกรณ์เพื่ออวดคล้องกับพ่อค้าคนกลางและซดเซยแหล่งสินเชื่อที่ยังบกพร่องอยู่ ซึ่งกรณีเป็นที่เห็นได้ชัดเจนว่าสหกรณ์ต่างๆ นั้น ไม่อาจเจริญก้าวหน้าได้ ถ้าหากไม่มีเงินทุนที่เพียงพอ ตราบใดที่ฐานะการครองชีพของเกษตรกรไม่ดีขึ้น การเพิ่มทุนของสหกรณ์ก็จะเป็นไปได้ในตัว จึงเห็นได้ว่า เมื่อใดที่เกษตรกรไม่มีการะเรื่องที่ดิน คือ มีการปรับปรุงโครงสร้างการถือครองที่ดินให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแล้ว เมื่อนั้นจึงจะสามารถพัฒนาโครงสร้างระบบการเกษตรได้ ด้วยเหตุนี้ในกรณีที่เกษตรกรไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแต่ไม่เพียงพออยู่เป็นจำนวนมากนั้น ถ้าไม่มีการแก้ไขปัญหาระเรื่องที่ดิน ปัญหาเกี่ยวกับปัจจัยในการเกษตร วิทยาการแผนใหม่ การตลาดและการสินเชื่อแล้ว เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองก็จะตกอยู่ในภาวะเช่นนี้ตลอดไป ไม่มีโอกาสที่จะปรับปรุงฐานะของตนเองได้ ในทำนองเดียวกัน หากมีการจัดระบบสิทธิในที่ดินไม่เหมาะสมแล้ว แนวโน้มก็จะผลักดันให้เกษตรกรที่พอมีที่ดินทำกินอยู่บ้างแล้วกลายเป็นเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินมากยิ่งขึ้น การแก้ไขปัญหาระเรื่องที่ดินอันเป็นปัญหาพื้นฐานไปพร้อมๆ กับการพัฒนาโครงสร้างระบบการเกษตร จึงจะเป็นการแก้ปัญหาที่ตรงจุดและสามารถเพิ่มประสิทธิภาพให้แก่ภาคเกษตรกรรมได้<sup>4</sup>

<sup>4</sup> ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2530). รายงานผลการวิจัยทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 52.

โดยในการแก้ปัญหาของเกษตรกร อันเกี่ยวโยงมาถึงปัญหาเศรษฐกิจของประเทศด้วยนั้น การแก้ปัญหาเหล่านี้จะต้องได้รับการแก้ไขด้วยการกระจายที่ดินและกระจายรายได้ ดังนั้น ในประเทศไทยจึงควรมีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อให้เป็นองค์กรหรือสถาบันการเงินในการกระจายที่ดินและกระจายรายได้ โดยให้มีวัตถุประสงค์ดังนี้

- (1) จัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรที่เป็นผู้เช่าหรือผู้เสียกรรมสิทธิ์ที่ดินแก่นายทุน ให้มีที่ดินทำกินโดยถาวร และวางมาตรการป้องกันมิให้เกษตรกรเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่นายทุนอีก
- (2) ให้ที่ดินได้รับการปรับปรุง บำรุง และพัฒนาให้ได้มีการใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ เพิ่มอาหารและรายได้ของเกษตรกร ในเนื้อที่จำกัดให้ได้มากที่สุด
- (3) กระจายระบบผูกขาดที่ดินของผู้มีที่ดินมาก แต่มิได้ทำการเกษตรด้วยตนเองมาสู่เกษตรกรซึ่งเป็นผู้ผลิตโดยตรงมากยิ่งขึ้น
- (4) ให้เจ้าของที่ดินซึ่งเคยลงทุนเฉพาะที่ดินในอดีต มาลงทุนพัฒนาอุตสาหกรรม ชนบทหรือธุรกิจการเกษตรต่างๆ ให้มากขึ้น เพื่อผ่อนคลายปัญหาการขาดที่ดินให้เพียงพอกับการเพิ่มจำนวนของประชากรผู้เป็นเกษตรกร และให้ที่ดินมีราคาต่ำลงในอนาคต
- (5) พัฒนาการเกษตรให้เจริญก้าวหน้าอย่างรวดเร็วทันกับความต้องการ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจ การค้า และอุตสาหกรรมของประเทศ
- (6) ให้แรงงานเกษตรในชนบทที่มีอยู่เหลือเฟือได้มีการใช้แรงงานในที่ดินเพิ่มขึ้น มากกว่าการใช้ทุน ตลอดจนการใช้แรงงานเกษตรส่วนเกินเหล่านี้ได้มีงานทำ ทั้งงานอุตสาหกรรม และงานบริการในสถาบันชนบทของเกษตรกรมากขึ้น
- (7) ลดช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวยให้น้อยลง โดยการยกระดับรายได้คนจนให้สูงขึ้น พัฒนาชนบทให้สมดุลกับในเมือง เสริมสร้างความสงบสุขและความปลอดภัยในชนบท ตลอดจนการรักษาไว้ซึ่งระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์เป็นประมุขให้ยั่งยืนตลอดไป

อนึ่ง นอกจากการแก้ปัญหาดังกล่าวด้วยการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินแล้ว มาตรการสำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การจัดเก็บภาษี ซึ่งการจัดเก็บภาษีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้นย่อมมีผลต่อการปรับปรุงโครงสร้างการเกษตร (Agrarian Structure) ในประเทศเป็นอันมาก เพราะการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าจะเป็นแรงกดดันและเป็นตัวเร่งให้มีการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในระหว่างเอกชนด้วยกันเอง ดังนั้น หากจะดำเนินการในเรื่องการกระจายสิทธิที่ดินให้สัมฤทธิ์ผล ก็จักต้องมีมาตรการในด้านการจัดเก็บภาษีที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ดี<sup>6</sup> และเพื่อเป็นส่วนเสริมการดำเนินงานของธนาคารที่ดินให้บรรลุเป้าหมายที่วางไว้อย่างมีประสิทธิภาพอีกด้วย

<sup>5</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2519). *การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล. หน้า 185.

<sup>6</sup> ไชยศ เหมะรัชตะ. อ้างแล้ว, หน้า 50.

#### 4.1.1 วิเคราะห์ปัญหาและอุปสรรคในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

ปัญหาอันเกี่ยวกับที่ดิน ได้ก่อให้เกิดนโยบายและมาตรการต่างๆ ของรัฐในการปฏิรูปที่ดิน และความล้มเหลวของการปฏิรูปที่ดิน ได้ก่อให้เกิดแนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ซึ่งภายหลังจากการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ได้กำหนดให้มีการจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) สังกัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยให้จัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกระทรวงการคลังเพื่อใช้เป็นเงินทุนหมุนเวียน และใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดิน โดยให้กองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ก.ป.ก.) เป็นผู้บริหารเงินกองทุนดังกล่าว แต่การดำเนินการปฏิรูปที่ดินก็ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร<sup>7</sup> จนกระทั่งรัฐบาลได้เกิดแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น จึงได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในรูปของกองทุนที่ดินขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อดำเนินงานสนับสนุนทางการเงินต่อการปฏิรูปที่ดิน โดยเป็นการทดลองงานที่จะนำไปสู่การจัดตั้งธนาคารที่ดินในอนาคต แต่การดำเนินงานของกองทุนที่ดินก็ไม่ประสบผลสำเร็จอีกเช่นกัน<sup>8</sup>

ทั้งนี้ จากประสบการณ์ความล้มเหลวในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ก.ป.ก.) ในอดีตที่ผ่านมา สามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานได้ดังต่อไปนี้

(1) งบประมาณ รัฐได้ให้งบประมาณแก่ ส.ป.ก. เพื่อการบริหารสำนักงานเท่านั้น สำหรับงบประมาณเพื่อการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินหรือเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นั้นในแต่ละปีมีอัตราที่ไม่ต่อเนื่อง ทำให้ ส.ป.ก. ดำเนินการปฏิรูปที่ดินได้อย่างจำกัดและยังแสดงให้เห็นถึงนโยบายของรัฐในการปฏิรูปที่ดินที่ไม่ต่อเนื่องหรือไม่จริงจังในการปฏิรูปที่ดินอีกด้วย นอกจากนี้ แหล่งเงินทุนในส่วนของเงินกู้และเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศนั้นจะได้มาเพื่อใช้เฉพาะโครงการเท่านั้น ดังนั้น การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินส่วนใหญ่จึงอาศัยเงินงบประมาณแผ่นดินเพียงอย่างเดียวเท่านั้น ซึ่งรัฐจัดสรรงบประมาณให้เพียงจำนวนหนึ่งที่ไม่เพียงพอแก่การดำเนินงาน

(2) การถูกต่อต้านจากเจ้าของที่ดิน โดยเฉพาะเจ้าของที่ดินแปลงใหญ่ทำให้ไม่สามารถจัดซื้อที่ดินสำหรับการปฏิรูปที่ดินได้มากนัก นอกจากนี้ ระเบียบวิธีปฏิบัติและขั้นตอนในการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ยังมีความยุ่งยาก ไม่มีแรงจูงใจให้เจ้าของที่ดินยินยอมขายที่ดินให้ และในการพัฒนาพื้นที่ เช่น การจัดรูปที่ดิน การสร้างถนน การวางผังเมือง เกษตรกรจะต้องเสียสละที่ดินของตนบางส่วนไป ทำให้ไม่ได้รับความร่วมมือจากเกษตรกร<sup>9</sup>

<sup>7</sup> อารีย์ คุ่มล้อม. (2538). *พัฒนาการของธนาคารที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2518 – 2536*. งานวิจัย ภาคนิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกริก. หน้า 31.

<sup>8</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 42.

<sup>9</sup> อารีย์ คุ่มล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 33.

(3) ความล้มเหลวในการบริหารงานของ ส.ป.ก. เนื่องจากขอบเขตของงานปฏิรูปที่ดินกว้างขวางมากจำเป็นต้องใช้บุคลากรที่มีความรู้ความเชี่ยวชาญจากหลายแขนงวิชาชีพ ดังนั้นการสร้างความรู้ความเข้าใจเกี่ยวกับแนวคิดของการปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เป็นแนวทางเดียวกันจึงค่อนข้างยากและต้องใช้เวลาพอสมควร ทำให้ระยะแรกการดำเนินงานเป็นไปอย่างล่าช้า นอกจากนี้การบริหารงานของ ส.ป.ก. ยังไม่มีความเป็นเอกเทศ เนื่องจากอยู่ในระบบคณะกรรมการในระดับส่วนกลาง คือ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และในระดับจังหวัด คือ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด จึงทำให้การดำเนินงานล่าช้าและเป็นอุปสรรคต่อการดำเนินงานมาโดยตลอด

(4) การเมือง เป็นปัจจัยที่สำคัญสำหรับการปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะในประเทศไทยที่การปฏิรูปที่ดินเกิดจากการเมือง แม้ว่าจะมีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินจากรัฐบาลแทบทุกยุคทุกสมัย แต่รัฐบาลบางชุดก็มิได้ผลักดันให้มีการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง<sup>10</sup>

นอกจากการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ที่ไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควรแล้ว ในการดำเนินงานของกองทุนที่ดินที่จัดตั้งขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ก็ประสบความล้มเหลวในการดำเนินงานเช่นเดียวกัน ซึ่งสามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานของกองทุนที่ดินดังกล่าวได้ดังต่อไปนี้

(1) การจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร ที่ดินที่ ส.ป.ก. ได้มาโดยการซื้อหรือการชดเชยให้แก่เจ้าของที่ดิน ที่ดินส่วนใหญ่เป็นแปลงเล็กแปลงน้อยไม่ติดต่อกันเป็นผืนเดียวกัน อีกทั้งที่ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ ไม่เหมาะสมกับการเพาะปลูก นอกจากนี้ยังอยู่ห่างจากที่อยู่อาศัยของเกษตรกร ทำให้การคมนาคมไม่สะดวก ยากต่อการปรับปรุงโครงสร้างพื้นฐานและที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์อยู่ใกล้ชุมชนและการคมนาคมสะดวก มีราคาที่ดินค่อนข้างสูงกว่าราคาประเมินของทางราชการ และราคาประเมินของกองทุนที่ดิน เนื่องจากเมื่อมีกองทุนที่ดินจึงทำให้ความต้องการที่ดินมีมากขึ้นส่งผลให้ที่ดินในชนบทเริ่มมีความโหวตเข้าสู่ตลาดที่มีการเก็งกำไร มีการรวบรวมที่ดินเพื่อขายโดยผ่านนายหน้า นอกจากนี้ การประเมินราคาที่ดินของกองทุนที่ดินก็ยังไม่มีความเหมาะสมอีกด้วย

(2) การวางแผนการผลิตและการพัฒนาที่ดิน ขาดบุคลากรที่มีความสามารถในการวางแผนการผลิตและพัฒนาที่ดิน ทำให้ไม่มีการวางแผนการผลิตล่วงหน้าซึ่งแผนการผลิตส่วนใหญ่กำหนดโดยเกษตรกรและเป็นการผลิตที่เพียงพอกับการบริโภคเท่านั้น ไม่เพียงพอกับการใช้คืนเงินกู้

(3) ขาดความพร้อมในการประสานงานระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. ซึ่งแนวคิดในการดำเนินการมีส่วนที่แตกต่างกัน ต้องใช้เวลาในการปรับแนวคิดในการทำงาน นอกจากนี้ ในส่วนของการวิเคราะห์โครงการ ยังขาดเครื่องมือในการติดตามประเมินผล และขาดความพร้อมในส่วน of เจ้าหน้าที่ที่จะมาช่วยปฏิบัติงานกองทุนที่ดินร่วมกับพนักงานของ ธ.ก.ส.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> อารีย์ คุ่มล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 35.

<sup>11</sup> อารีย์ คุ่มล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 59.

อนึ่ง โครงการปฏิรูปที่ดินเป็นโครงการซึ่งรัฐใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน อันเป็นรากฐานเบื้องต้นของการกระจายรายได้ซึ่งเป็นธรรมซึ่งต้องอาศัยเงินทุนเป็นจำนวนมากในการดำเนินงาน ดังนั้น ปัจจัยที่เห็นได้ชัดเจนว่าทำให้เกิดพัฒนาการของนโยบายปฏิรูปที่ดินก็คือ นโยบายรัฐบาล ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผลมาจากความเดือดร้อนของประชาชน และโครงการปฏิรูปที่ดินก็เป็นผลมาจากปัญหาเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ปัญหาที่ดินทำกินไม่เพียงพอ ปัญหาเกษตรกรไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาเกษตรกรผู้เช่าที่ดินทำกิน ความรุนแรงของปัญหาย่อมส่งผลไปยังนโยบายต่างๆ ของรัฐบาลในการแก้ไขปัญหา และมีการปรับปรุงเรื่อยมา จนกระทั่ง ทำให้เกิดนโยบายการปฏิรูปที่ดินและแหล่งเงินทุนเพื่อการปฏิรูปที่ดินในที่สุด ซึ่งความสัมพันธ์ดังกล่าวจะทำให้เกิดพัฒนาการของนโยบายปฏิรูปที่ดินและนโยบายธนาคารที่ดิน トラบจนกระทั่งความรุนแรงของปัญหาดังกล่าวจะสงบลงนั้น คือ นโยบายปฏิรูปที่ดินและนโยบายธนาคารที่ดินมีการพัฒนาจนเป็นนโยบายที่สมบูรณ์สามารถแก้ไขปัญหาความยากจนของเกษตรกรในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน ที่ดินทำกินไม่เพียงพอ การเช่าที่ดินทำกิน และการไร้ที่ดินทำกิน ได้อย่างสมบูรณ์ ดังนั้น ปัจจัยที่มีผลต่อการทำให้เกิดพัฒนาการของธนาคารที่ดินจึงมีดังนี้<sup>12</sup>

(1) นโยบายรัฐบาล ซึ่งนับตั้งแต่อดีตที่ผ่านมาได้มีการแถลงนโยบายที่เกี่ยวข้องกับการปฏิรูปที่ดินต่อสภานิติบัญญัติของรัฐบาลหลายสมัย แต่การปฏิรูปที่ดินก็ไม่มีความก้าวหน้าเท่าที่ควร ทั้งนี้เนื่องจากรัฐบาลแต่ละชุดส่วนใหญ่ใช้การปฏิรูปที่ดินเป็นมาตรการในการแก้ไขปัญหาทางการเมืองและสังคม โดยไม่มีความจริงใจที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริง จะดำเนินการในลักษณะของการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น ไม่มีการติดตามดำเนินงานอย่างต่อเนื่อง ส่วนใหญ่จะแก้ไขปัญหาโดยการดำเนินการเกี่ยวกับตัวบทกฎหมายที่เกี่ยวกับที่ดิน ไม่มีการพิจารณาแก้ไขปัญหาและอุปสรรคของการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินซึ่งปัญหาที่สำคัญก็คือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับบทบาทการดำเนินงานเกี่ยวกับแหล่งเงินทุน ระเบียบวิธีปฏิบัติและรูปแบบการบริหารเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรของกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร เมื่อมีนโยบายที่จะเร่งรัดการพัฒนาทางการเกษตร จึงได้เริ่มมีการพิจารณาแก้ไขปัญหาจนกระทั่งมีแนวความคิดว่าควรจะมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยขึ้นมา อย่างไรก็ตาม ความจริงใจของรัฐบาลเพียงอย่างเดียวก็ไม่สามารถที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินที่แท้จริงได้หากขาดรากฐานอำนาจทางการเมืองที่แท้จริง เช่น ในกรณีที่รัฐบาลบางชุดจะมีความจริงใจที่จะดำเนินการปฏิรูปที่ดินอย่างแท้จริงก็ไม่อาจดำเนินการได้ ทั้งนี้เพราะ โครงสร้างของรัฐบาล เช่น ระบบพรรคผสม ซึ่งไม่อาจเอื้ออำนวยที่จะทำให้รัฐบาลมีรากฐานอำนาจที่แท้จริงที่จะดำเนินการดังกล่าวได้<sup>13</sup>

<sup>12</sup> อารีย์ คุ่มล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 45.

<sup>13</sup> อารีย์ คุ่มล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 46.



(2) ความรุนแรงของปัญหาความยากจนในชนบท อันเนื่องมาจากปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน ความรุนแรงของปัญหานี้เป็นวัฏจักรที่ก่อให้เกิดนโยบายปฏิรูปที่ดินและนโยบายธนาคารที่ดินขึ้น และส่วนใหญ่เป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ดังนั้น トラบใดที่เกิดความรุนแรงของปัญหาขึ้นอีก ก็จะเป็นแรงกระตุ้นให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาลูกอื่น ซึ่งถึงแม้ว่าจะเป็นการแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเสียส่วนใหญ่ แต่ก็ส่งผลทำให้เกิดพัฒนาการในช่วงระยะสั้นๆ ได้เช่นกัน

ในส่วนของมาตรการทางกฎหมายในการกระจายการถือครองที่ดิน โดยรัฐดำเนินการจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรนั้น แม้จะมีกฎหมายเป็นเครื่องมือในการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่ประชาชน แต่ก็ยังคงไม่ประสบผลสำเร็จตามที่กำหนดไว้ ทั้งนี้ เนื่องมาจากสาเหตุหลายประการ อาทิเช่น เจ้าของที่ดินไม่ให้ความร่วมมือ เจ้าหน้าที่ของรัฐไม่ดำเนินการอย่างจริงจังเพราะตกอยู่ภายใต้อิทธิพลของเจ้าของที่ดิน นอกจากนี้การดำเนินการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ได้รับการจัดสรรที่ดินไปจากรัฐยังเป็นไปอย่างเชื่องช้าและไม่มีประสิทธิภาพ เพราะรัฐไม่มีเงินเป็นจำนวนเพียงพอที่จะช่วยเหลือเกษตรกรได้ นอกจากการจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรเข้าทำกินหรือเช่าเพื่อทำการเกษตรในราคาเช่าต่ำ แต่รัฐไม่สามารถช่วยเกษตรกรในด้านการลงทุน ปัจจัยการผลิต การพัฒนาผลผลิต การผลิตและการจำหน่ายได้อย่างเต็มที่ เพียงทำการช่วยเหลือเกษตรกรได้บางรายเท่านั้น ผลคือในปัจจุบันฐานะและสภาพความเป็นอยู่ของเกษตรกรไม่ดีไปจากเดิมมากนัก เกษตรกรส่วนใหญ่ยังคงตกอยู่ในภาวะยากจน เป็นหนี้เป็นสิน ผลผลิตที่ได้ก็ขายได้ราคาต่ำไม่คุ้มทุน และยังคงถูกเอารัดเอาเปรียบจากนายทุนและพ่อค้าคนกลางอยู่เช่นเดิม แม้รัฐจะพยายามช่วยเหลือในด้านต่างๆ แล้วก็ตาม แต่ก็ไม่อาจช่วยได้มากนัก ฉะนั้น นอกจากรัฐจะดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินแล้ว จะต้องอาศัยการทำงานอย่างจริงจัง และมีมาตรการทางกฎหมายที่จะนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหา เพราะถ้าหากรัฐไม่ดำเนินการอย่างจริงจัง อันเนื่องมาจากการเมืองเข้าแทรกและอิทธิพลของเจ้าของที่ดินเข้าควบคุมแล้ว เกษตรกรก็จะต้องตกอยู่ในฐานะเช่นนี้ต่อไป

ดังนั้น ความสัมพันธ์ระหว่างนโยบายของรัฐบาลกับความรุนแรงของปัญหาก่อให้เกิดพัฒนาการของนโยบายธนาคารที่ดิน โดยที่เห็นชัดเจนก็คือ มีการพัฒนารูปแบบของธนาคารที่ดินจากกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรวมในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.) เป็นกองทุนที่ดินในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ซึ่งนอกจากจะมีการเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์กรบริหารแล้ว ยังมีการเปลี่ยนแปลงเกี่ยวกับแหล่งเงินทุน กลุ่มเป้าหมาย ประเภทค่าใช้จ่ายที่จะใช้เงิน ตลอดจนวิธีการปฏิบัติงานซึ่งจำเป็นต้องมีการปรับให้สอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลง แต่ทั้งนี้ไม่ว่าจะมีพัฒนาการอย่างไรก็ตามวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารที่ดินก็ยังคงเป็นอย่างเดิม คือ ทำหน้าที่เป็นแหล่งเงินทุนสนับสนุนการปฏิรูปที่ดิน<sup>14</sup>

<sup>14</sup> อารีย์ คุ่มล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 47.

#### 4.1.2 วิเคราะห์เปรียบเทียบธนาคารที่ดินของไทยกับต่างประเทศ

พัฒนาการของธนาคารที่ดินและรูปแบบของธนาคารที่ดินในแต่ละประเทศย่อมมีความแตกต่างกันไปตามสภาพปัญหาของแต่ละประเทศ ดังเช่นกรณีธนาคารที่ดินของประเทศไทย ซึ่งเคยมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยอยู่ในรูปของกองทุนที่ดินในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) กับโครงการปฏิรูปที่ดินของต่างประเทศ โดยมีธนาคารที่ดินเป็นส่วนหนึ่ง อาทิ ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวันและธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ ก็มีความแตกต่างกันในด้านต่างๆ ดังนี้

(1) รูปแบบแนวคิดของธนาคารที่ดิน ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน และธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ ใช้แนวความคิดด้านปัญหาที่ดินเป็นหลัก ในขณะที่ธนาคารที่ดินของประเทศไทยนั้นใช้แนวความคิดด้านการจัดการและการบริหารเป็นหลัก กล่าวคือ เน้นประสิทธิภาพของทั้งระบบเป็นหลัก ธนาคารจะไม่เข้าไปดำเนินการเองแต่จะทำหน้าที่ในการเพิ่มประสิทธิภาพของการบริหารโครงการในฐานะที่เป็นสถาบันการเงิน

(2) ขอบเขตกิจกรรมของธนาคารที่ดิน ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน และธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ มีกิจกรรมที่กว้างขวาง เช่นเดียวกับธนาคารพาณิชย์ ในขณะที่ธนาคารที่ดินของประเทศไทยครอบคลุมเฉพาะกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการได้มาและพัฒนาที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเท่านั้น ซึ่งครอบคลุมทั้งในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน

(3) การระดมทุนของธนาคารที่ดิน ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน และธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ สามารถระดมเงินทุนจากเงินฝากของประชาชนทั่วไปเป็นหลัก ในขณะที่ธนาคารที่ดินของประเทศไทยจะต้องพึ่งพาแหล่งเงินกู้ เงินช่วยเหลือ และงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก

(4) ความสำเร็จในการดำเนินงาน ความสำเร็จของธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน และธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ ขึ้นอยู่กับการบริหารงานเป็นหลัก ในขณะที่ความสำเร็จของประเทศไทยขึ้นอยู่กับโครงสร้างการบริหารงานภายในและของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องไปพร้อมๆ กัน

(5) สิ่งจูงใจในการบริหารงาน ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน และธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ มีสิ่งจูงใจ คือ กำไรของธนาคารเป็นหลัก ในขณะที่ธนาคารที่ดินของประเทศไทยไม่ปรากฏสิ่งจูงใจ เนื่องจากการดำเนินงานที่ไม่มุ่งแสวงหากำไร เพียงแต่ให้ค้ำค่าใช้จ่ายเท่านั้น

จากผลการเปรียบเทียบดังกล่าว จะเห็นได้ถึงความแตกต่างในเรื่องการบริหารงาน ซึ่งการจัดตั้งธนาคารที่ดินในรูปแบบของกองทุนที่ดินในประเทศไทยยังอยู่ในระยะเริ่มต้น การดำเนินงานต่างๆ จึงยังมีปัญหาและอุปสรรคมากมาย ประกอบกับ การขาดความพร้อมในการดำเนินงานหลายๆ ด้าน ได้แก่ กฎหมายและนโยบายที่กำหนดรูปแบบการดำเนินงานที่ชัดเจน และในส่วนของเงินทุน จึงส่งผลให้การดำเนินงานของกองทุนที่ดินในขณะนั้นไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร<sup>15</sup>

<sup>15</sup> อารีย์ คุ่มล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 49.

## 4.2 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

### 4.2.1 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการบริหารจัดการที่ดิน

จากการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินมาในบทที่ 3 แล้ว ปรากฏว่าในปัจจุบันประเทศไทยไม่มีกฎหมายใดที่นำมาใช้เป็นเครื่องมือในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชนได้เลย ซึ่งแตกต่างกับกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ที่มีกฎหมายในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชน และหากเอกชนเจ้าของที่ดินถือครองที่ดินเกินกว่าจำนวนที่รัฐกำหนด รัฐก็มีอำนาจบังคับซื้อที่ดินในส่วนที่เกินนั้นได้ สำหรับการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินในประเทศไทยนั้น หากมีการประกาศใช้กฎหมายที่มีบทบัญญัติในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน จะสามารถวิเคราะห์ให้เห็นถึงผลดีและผลเสียจากการบังคับใช้กฎหมายดังกล่าว ดังต่อไปนี้<sup>16</sup>

ผลดีของการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินที่ส่งผลกระทบต่อภาคการเกษตรมี 4 ประการ คือ

(1) การใช้ประโยชน์ในที่ดินมีประสิทธิภาพยิ่งขึ้น เพราะ เป็นการกระตุ้นการเพิ่มผลผลิตและลดปัญหาการว่างงาน ผลผลิตที่เพิ่มขึ้นคืออาหารเลี้ยงประชากรที่มีจำนวนเพิ่มขึ้นทุกปี และเป็นแหล่งเงินตราต่างประเทศ

(2) เกษตรกรสามารถนำเงินค่าเช่าที่ดินมาซื้อปัจจัยการผลิตอื่นๆ

(3) ลดการบุกรุกที่ดินป่าไม้

(4) ทำให้นโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรมีความเป็นไปได้ในทางปฏิบัติมากยิ่งขึ้น ในส่วนของภาคเมืองนั้นจะมีผลดีต่อเอกชนในแง่ที่สามารถซื้อที่ดินมาสร้างหลักประกันความมั่นคงแก่ชีวิตได้ง่ายขึ้น ผลดีต่อวิสาหกิจคือเมื่อมีการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน ราคาที่ดินจะลดลง จึงมีผู้ลงทุนมากขึ้นทำให้เศรษฐกิจขยายตัว มีการแข่งขันในการผลิตทำให้เกิดผลดีต่อผู้บริโภค นอกจากนี้ยังช่วยให้เกิดผลตอบแทนทางเศรษฐกิจมากขึ้นแทนการทิ้งร้างที่ดินไว้เก็งกำไร

สำหรับผลเสียของการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน มีผลกระทบใน 3 ด้าน ได้แก่

(1) ด้านสังคมและการเมือง การจำกัดขนาดการถือครองที่ดินจะส่งผลกระทบต่อแบบแผนประเพณีไทยที่มีการสะสมมรดกในรูปของที่ดินให้แก่ลูกหลาน หรือกระทบต่อผู้ที่มีความเข้มแข็งทางเศรษฐกิจและอำนาจทางการเมือง ให้มีการบีบบังคับมิให้มีการประกาศใช้กฎหมายที่ควบคุมจำกัดขนาดการถือครองที่ดินหรือทำให้ข้อบังคับขาดผลในทางปฏิบัติ

(2) ด้านการเกษตร ทำให้ที่ดินมีราคาตกต่ำ เกษตรกรที่ต้องการกู้เงินจากสถาบันการเงินโดยใช้โฉนดค้ำประกันจะทำได้ยากขึ้น

(3) ด้านมูลค่าที่ดิน การจำกัดขนาดการถือครองที่ดินอาจมีผลต่อหลักทรัพย์ในรูปที่ดินให้มีมูลค่าลดลง หรือมีผลกระทบต่อการใช้เงินของธนาคารพาณิชย์โดยใช้ที่ดินมาค้ำประกัน

<sup>16</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ่างแล้ว, หน้า 337.

จึงสรุปได้ว่า หากประเทศไทยมีกฎหมายจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน จะช่วยสร้างความเป็นธรรมในหมู่ประชาชนทั้งภาคเมืองและภาคการเกษตร แต่การจำกัดขนาดการถือครองที่ดินนั้นก็ทำให้เกิดผลกระทบในทางลบหลายด้าน จึงเป็นการยากที่จะนำบทบัญญัติดังกล่าวมาบังคับใช้ได้

จากการศึกษาถึงกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทย เมื่อนำมาเปรียบเทียบกับกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) จะเห็นได้ว่า ประเทศไทยนั้นมีมาตรการและบทบัญญัติแห่งกฎหมายที่มีข้อจำกัดและแตกต่างกัน กล่าวคือ ในกรณีของประเทศไทย (ไต้หวัน) ที่ดินของรัฐซึ่งนำมาใช้ในการดำเนินการกระจายสิทธิให้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศ เป็นที่ดินซึ่งรัฐบาลมีกรรมสิทธิ์ การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการกระจายสิทธิให้แก่เกษตรกรจึงมีปัญหาน้อยมาก ตรงกันข้ามกับกรณีของประเทศไทย ที่ดินส่วนใหญ่ของรัฐเป็นที่ดินซึ่งมีราษฎรบุกรุกเข้าทำประโยชน์แล้วจึงเกิดปัญหาขึ้น เนื่องจากหากรัฐนำที่ดินเหล่านั้นมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรดังกล่าว ก็เท่ากับรัฐสนับสนุนผู้กระทำความผิด ซึ่งไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนทั่วไปซึ่งได้ปฏิบัติตามกฎหมาย ทั้งในบางพื้นที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ สมควรอนุรักษ์ไว้ให้เป็นสมบัติของชาติและอนุชนคนรุ่นหลังต่อไป จึงเป็นอุปสรรคประการหนึ่งในการดำเนินการกระจายสิทธิในที่ดินให้แก่เกษตรกร อย่างไรก็ตาม ที่ดินของรัฐที่นำมาจัดสรรก็ควรจะให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรผู้ถือครองเช่นเดียวกับในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ทั้งนี้ ก็เพื่อให้เกษตรกรได้มีกำลังใจในการพัฒนาพื้นที่ของตน อย่างไรก็ตาม การนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินในรูปแบบของการให้ความช่วยเหลือโดยวิธีต่างๆ ในอดีตนั้นไม่สามารถประสบผลสำเร็จได้ เนื่องจากขาดการควบคุมติดตามประเมินผลในทางปฏิบัติ นอกจากนี้ ปัญหาสำคัญของประเทศไทยอีกประการหนึ่งก็คือ ความตั้งใจของรัฐบาลในการแก้ปัญหาที่ยังขาดนโยบายที่ชัดเจนแน่นอน ประกอบกับการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหลายชุด<sup>17</sup>

ดังนั้น รัฐบาลจึงควรเร่งดำเนินการจัดหามาตรการเพื่อกระจายสิทธิในที่ดินไปสู่เกษตรกร อันจะเป็นผลดีแก่ความเป็นอยู่และเศรษฐกิจของประเทศ เช่นที่ประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ดำเนินการอย่างได้ผล ซึ่งเป็นการกระจายสิทธิในที่ดินไปสู่มือของประชาชนส่วนใหญ่ เพื่อขจัดระบบนายทุนไม่ให้ที่ดินส่วนใหญ่ของประเทศตกอยู่ในมือของคนส่วนน้อย แต่มุ่งที่จะกระจายการถือครองที่ดินให้แก่คนส่วนใหญ่ของประเทศที่เป็นเกษตรกร ให้ได้มีที่ดินทำกิน โดยมีมาตรการที่เด็ดขาดและได้ผลดีนั่นคือ โครงการปฏิรูปที่ดินต่างๆ ซึ่งมีธนาคารที่ดินเป็นกลไกสำคัญที่ดำเนินการภายใต้โครงการปฏิรูปที่ดินดังกล่าวนี้ นอกจากนี้ ยังมีมาตรการที่สำคัญอันเป็นการกระจายสิทธิในที่ดินที่ประเทศไทยจะต้องกระทำควบคู่ไปกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ซึ่งก็คือการจัดเก็บภาษีที่ดิน<sup>18</sup>

<sup>17</sup> สมศิริ ชีระภาพ. (2529). รายงานการวิจัย เรื่อง การกำหนดสิทธิในที่ดินของไทย. คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธุรกิจบัณฑิต. หน้า 141.

<sup>18</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 142.

#### 4.2.2 วิเคราะห์ปัญหากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554<sup>19</sup> ที่ประกาศใช้นี้ นับว่าเป็นกลไกหนึ่งของรัฐที่เข้ามาแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ที่เป็นปัญหาใหญ่ในปัจจุบัน ซึ่งในมาตรา 7 แห่งพระราชกฤษฎีกาดังกล่าวก็ได้ระบุถึงวัตถุประสงค์ของสถาบันไว้อย่างชัดเจนว่า การจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินขึ้นมา ก็เพื่อดำเนินการให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน ให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม อีกทั้งยังเป็นการส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกิน และที่ดินสำหรับการอยู่อาศัย<sup>20</sup> แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติต่างๆ แล้ว ปรากฏว่ากฎหมายในการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินฉบับดังกล่าวนี้ยังคงมีข้อบกพร่องอยู่ กล่าวคือ

(1) บทบัญญัติมาตรา 3 ให้คำนิยามของ “ธนาคารที่ดิน” ไว้ว่าหมายถึง องค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจนหรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จึงแสดงได้ว่ากฎหมายฉบับนี้เน้นการจัดสรรที่ดินในการดำเนินงานของธนาคารที่ดินไปที่ที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ไม่ว่าจะเป็นที่ดินของรัฐหรือที่ดินของเอกชน แต่ปัญหาก็คือ อย่่างไรจึงจะเรียกว่าที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ เพราะหากเป็นที่ดินของเอกชนที่มีการทำประโยชน์บ้างในบางระดับก็จะทำให้ไม่สามารถจัดสรรที่ดินของเอกชนนั้นให้แก่เกษตรกรได้เลย<sup>21</sup> กฎหมายจึงควรให้คำนิยามของคำว่าที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ให้มีความชัดเจน แต่อย่างไรก็ตาม ถ้ากฎหมายไปจำกัดอยู่แค่ที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ก็จะไม่ตรงกับวัตถุประสงค์ของสถาบันอันเป็นการกระจายการถือครองที่ดิน ดังนั้นในการดำเนินงานของธนาคารที่ดินจึงไม่ควรจำกัดอยู่แค่ที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์เท่านั้น

(2) บทบัญญัติมาตรา 10 ได้มีการกำหนดเกี่ยวกับที่มาของรายได้ของธนาคารที่ดินไว้ โดยกำหนดให้ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินกิจการของสถาบัน ประกอบไปด้วย เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา 42 เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสม เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินกิจการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน และดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของสถาบัน

<sup>19</sup> โปรดดูที่ภาคผนวก “พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554”

<sup>20</sup> ศูนย์ข่าวสารนโยบายสาธารณะ. *วิพากษ์ พ.ร.ฎ. ธนาคารที่ดิน* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.thaiform.in.th/news-highlight/item/5898-2011-05-25-02-42-55.html> [2555, 4 มีนาคม].

<sup>21</sup> เรื่องเดียวกัน.

การกำหนดทุนและทรัพย์สินซึ่งเป็นแหล่งที่มาของรายได้<sup>22</sup> เป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งในการจัดตั้งธนาคารที่ดินและการดำเนินการของสถาบัน เพราะถ้าหากรายได้ไม่มีความแน่นอนหรือมีจำนวนเงินที่ไม่เพียงพอ ในขณะที่ราคาที่ดินมีราคาสูง สถาบันก็จะไม่มีเงินทุนที่จะทำการจัดซื้อที่ดินเพื่อมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรได้ และสำหรับเงินทุนที่ใช้ในการจัดตั้งและดำเนินการของธนาคารที่ดินที่ระบุไว้ว่ามาจากเงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิมนั้น ตัวเลขก็ไม่ชัดเจนว่ารัฐบาลจะจัดสรรเงินทุนให้เป็นจำนวนเท่าไร และในส่วนของเงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสมนั้นก็ยังไม่อาจกำหนดได้ว่าจำนวนเงินนั้นจะเพียงพอหรือไม่ เพราะการระบุให้ตามความเหมาะสมนั้นไม่ชัดเจน ทั้งนี้ก็ขึ้นอยู่กับความตั้งใจและความมุ่งมั่นของรัฐบาลในการแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินและการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดิน และขึ้นอยู่กับดุลยพินิจของรัฐบาลในอนาคตว่าจะจัดสรรให้หรือไม่ หรือให้ความสำคัญกับเรื่องธนาคารที่ดินมากน้อยเพียงใด เพราะหากรัฐบาลไม่มีนโยบายและไม่มีความมุ่งมั่นในการแก้ปัญหา หรือแก้ปัญหาแล้วไปกระทบต่อผลประโยชน์ของกลุ่มต่างๆ สถาบันนี้ก็จะมีประโยชน์ไปโดยอัตโนมัติ<sup>22</sup>

ดังนั้น เรื่องเงินทุนจึงเป็นสิ่งสำคัญอย่างยิ่งที่จะทำให้เกิดการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นอย่างเป็นรูปธรรมในสังคมไทยได้ เพราะหากการจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้นมีเงินทุนและเงินสำรองไม่เพียงพอ ก็จะทำให้ประสบกับความล้มเหลวเหมือนในอดีตที่ผ่านมาที่มีการจัดตั้งกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และกองทุนที่ดิน ในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อพัฒนาเป็นธนาคารที่ดิน ด้วยเหตุที่กองทุนดังกล่าวไม่มีงบประมาณเพียงพอและรัฐบาลก็ไม่มีความมุ่งมั่นตั้งใจจริงไม่กำหนดตัวเงินและแหล่งทุนไว้อย่างชัดเจน จึงทำให้กองทุนดังกล่าวต้องล้มเลิกไป

ในปัจจุบัน มีการนำเสนอร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งควรนำรายได้ส่วนหนึ่งจากการจัดเก็บภาษีมาเป็นเงินทุนและเงินสำรองในการดำเนินการของธนาคารที่ดิน แต่เมื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ถูกเลื่อนการพิจารณาออกไป รายได้ของสถาบันจึงต้องมาจากแหล่งอื่น เพราะตามแนวคิดในการร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ ต้องการแหล่งรายได้และจำนวนเงินที่แน่นอน ทั้งนี้ต้องไม่ผูกติดกับดุลยพินิจของรัฐบาลแต่ละสมัย เพื่อความเป็นอิสระและสามารถดำเนินงานได้ แต่ถ้าร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างได้รับการพิจารณาให้ความเห็นชอบ และมีการนำรายได้ส่วนหนึ่งจากการจัดเก็บภาษีมาเป็นงบในการสนับสนุนการดำเนินงานที่แน่นอนให้แก่ธนาคารที่ดินก็ย่อมดีกว่า แต่บทบัญญัติกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินก็ไม่ได้มีการบัญญัติไว้อย่างชัดเจนว่า เงินทุนของสถาบันให้มาจากรายได้ส่วนหนึ่งของการจัดเก็บภาษีด้วย<sup>23</sup>

<sup>22</sup> ศูนย์ข่าวสารนโยบายสาธารณะ. อ้างแล้ว.

<sup>23</sup> กองเลขาเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. (2553). *ร่าง พ.ร.บ.ภาษีที่ดินฯ ต้องหัก 2% เข้ากองทุนธนาคารที่ดิน* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://ilaw.or.th/node/351> [2555, 4 มีนาคม].

(3) บทบัญญัติมาตรา 14 ได้กำหนดเกี่ยวกับคณะกรรมการดำเนินงานของสถาบันไว้ว่า ให้มีคณะกรรมการเรียกว่า “คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน” ประกอบด้วย ประธานกรรมการ กรรมการ จำนวน 5 คน ได้แก่ ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมและปลัดกระทรวงมหาดไทย กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 2 คน กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวน 2 คน และให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยตำแหน่ง

จึงแสดงได้ว่าในการบริหารงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน จะมีคณะกรรมการสถาบันจำนวน 11 คน ซึ่งในการจัดตั้งธนาคารที่ดินก็ได้ระบุไว้อย่างชัดเจนว่า ให้จัดตั้งในลักษณะองค์การมหาชนที่ต้องบริหารงานอย่างอิสระ ไม่เป็นระบบราชการ เพื่อให้มีความคล่องตัวในการบริหารงาน และไม่ถูกบงการหรือบังคับบัญชาโดยหน่วยงานราชการหน่วยใด แต่เมื่อพิจารณาจากบทบัญญัติกฎหมายดังกล่าวแล้ว ปรากฏว่า คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินกลับมีส่วนของภาครัฐมากกว่าภาคส่วนอื่น อันจะก่อให้เกิดปัญหาความคล่องตัวและความเป็นอิสระ ซึ่งในความเป็นจริงแล้วควรจะมีสัดส่วนของภาคประชาชนเพิ่มขึ้นมากกว่าบุคคลที่มาจากหน่วยงานของรัฐ ไม่ว่าจะเป็นตัวของผู้ทรงคุณวุฒิหรือตัวแทนจากชุมชนก็ตาม เพราะปัญหาของประชาชนเอง ประชาชนจะเข้าใจถึงสภาพปัญหาต่างๆ ได้ดีกว่าภาครัฐ ถ้าภาคประชาชนมีน้อยก็จะไม่เห็นสภาพปัญหาที่แท้จริงคืออะไร ตัวแทนของแต่ละกลุ่มที่เข้ามาก็จะไม่สามารถที่จะสะท้อนปัญหาได้อย่างชัดเจน ก็จะกลายเป็นองค์กรที่นำโดยภาครัฐ ไปแทนไม่ต่างไปกับองค์กรต่างๆ ที่มีอยู่แล้วในปัจจุบัน ดังนั้น จึงควรลดสัดส่วนของภาครัฐลง เพื่อให้ตรงตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน<sup>24</sup>

(4) บทบัญญัติมาตรา 43 กำหนดเกี่ยวกับกิจกรรมของสถาบันไว้ว่า ภายในระยะเวลาห้าปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับให้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นซึ่งจะต้องมีวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อหรือเข้าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

นอกจากนี้ บทบัญญัติมาตรา 40 ได้กำหนดเกี่ยวกับการยุบเลิกของสถาบันไว้ว่า ให้สถาบันเป็นอันยุบเลิกเมื่อมีกรณีใดกรณีหนึ่งดังต่อไปนี้ ได้แก่ (1) มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกับธนาคารที่ดิน หรือ (2) เมื่อพ้นกำหนดระยะเวลาห้าปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับแม้จะยังมีได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นตาม (1) ก็ตาม และให้รัฐมนตรีประกาศการยุบเลิกสถาบันในราชกิจจานุเบกษา

<sup>24</sup> ศูนย์ข่าวสารนโยบายสาธารณะ. อ้างแล้ว.

การบัญญัติเช่นนี้จึงเท่ากับว่า ให้สถาบันดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นภายในระยะเวลา 5 ปี นับตั้งแต่วันที่กฎหมายนี้มีผลใช้บังคับ แต่ถ้าพ้นกำหนดระยะเวลา 5 ปีแล้ว แม้จะยังมิได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่ดำเนินการในลักษณะเดียวกัน ก็ให้สถาบันเป็นอันยุบเลิกไป ดังนั้น หากรัฐบาลไม่มีการผลักดันกฎหมายธนาคารที่ดิน ซึ่งก็คือพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน เข้าสู่วาระการพิจารณาและออกกฎหมายไม่ได้หรือ ไม่มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นก็เท่ากับว่าสถาบันดังกล่าวจะถูกยุบไปโดยอัตโนมัติ นโยบายการจัดตั้งธนาคารที่ดินจะต้องตกเป็นพับหรือล้มเลิกไป ซึ่งเจตนารมณ์ของกฎหมายอาจต้องการให้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นอย่างเร่งด่วน จึงกำหนดระยะเวลาไว้ว่าให้จัดตั้งภายในระยะเวลา 5 ปี แต่การกำหนดเวลาเช่นนี้เป็นการเคร่งครัดจนเกินไป เพราะมีความเป็นไปได้ที่กฎหมายธนาคารที่ดินจะออกมาไม่ได้ใน 5 ปีตามที่กำหนดไว้ ซึ่งถ้าหากไม่สามารถกระทำการดังกล่าวภายในระยะเวลาที่กำหนดไว้ได้ ธนาคารที่ดินก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้<sup>25</sup>

ดังนั้น ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้น สิ่งสำคัญที่สุดก็คือการร่างกฎหมายที่มีความชัดเจน ซึ่งในขั้นแรกจะต้องมีการจัดตั้งคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อจัดทำพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ตลอดจนการวางนโยบายของธนาคารที่ดินให้มีความชัดเจน

ทั้งนี้ ธนาคารที่ดินจะเป็นกลไกสำคัญในการแก้ปัญหาอันเกี่ยวกับที่ดินของเกษตรกร แต่รัฐบาลจะต้องมีนโยบายที่จะทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินควบคู่กันไปด้วย เช่น มาตรการในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ซึ่งเป็นภาษีที่เก็บจากการถือครองทรัพย์สิน โดยการจัดเก็บภาษีชนิดนี้จะทำหน้าที่ 3 ประการ คือ

(1) ทำหน้าที่ในการกระจายรายได้ กล่าวคือ ผู้ที่มีทรัพย์สินมากก็ต้องเสียภาษีมาก ในขณะที่ผู้ที่มีทรัพย์สินน้อยก็เสียภาษีน้อย ซึ่งสอดคล้องกับหลักการเก็บภาษีตามความสามารถ

(2) ทำหน้าที่ตอบแทนประโยชน์ที่เจ้าของทรัพย์สินได้รับจากบริการสาธารณะของหน่วยงานราชการท้องถิ่น เช่น การสร้างถนนหนทาง ไฟฟ้า ประปา การเก็บขยะ การระบายน้ำเสีย การรักษาความปลอดภัย เป็นต้น บริการเหล่านี้ทำประโยชน์ให้แก่ผู้ที่มีทรัพย์สินประเภทที่ดิน บ้านเรือนอยู่อาศัยในท้องถิ่นนั้น รัฐบาลจึงควรเก็บภาษีจากเจ้าของทรัพย์สินเป็นการตอบแทน

(3) ทำหน้าที่ในการจัดสรรการใช้ทรัพยากร โดยที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีจำกัดและมีคุณค่ามหาศาล หากมีการจัดเก็บภาษีการถือครองทรัพย์สินอย่างมีประสิทธิภาพ การถือครองที่ดินจำนวนมากไว้โดยมิได้ใช้ประโยชน์จากที่ดินนั้นจะลดลง เพราะมีต้นทุนสูงในการถือครอง และการจัดเก็บภาษีนี้อาจจะช่วยลดการถือครองที่ดินเพื่อการเก็งกำไรได้ในระดับหนึ่ง<sup>26</sup>

<sup>25</sup> อมราวดี อ่องลา. (2554). *นักวิชาการ – เอ็นจีโอ ชี้ กรม. แปรร่างธนาคารที่ดิน หวั่นคลอดแล้วพิการ* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.biothai.net/news/8609> [2555, 4 มีนาคม].

<sup>26</sup> สุณี อาคเนย์เดโช. (2545). *กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง*. วิทยานิพนธ์นิติศาสตรมหาบัณฑิต, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์. หน้า 110.



โดยการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนี้ จะเป็นหน้าที่ขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) และในกรณีที่ อปท. มีความจำเป็นพัฒนาท้องถิ่นของตน อปท. ก็สามารกำหนดอัตราภาษีเพิ่มขึ้นจากอัตราภาษีที่คณะกรรมการกลางกำหนดได้ แต่ต้องไม่เกินอัตราสูงสุดที่ได้กำหนดไว้ ซึ่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างนั้น นอกจากจะเป็นแหล่งรายรับที่สำคัญให้กับ อปท. แล้ว ยังมีส่วนช่วยกระจายการถือครองที่ดินและเป็นความหวังให้กับคนยากจนและเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกิน โดยได้มีข้อเสนอจากเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทยให้จัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดินและเพื่อให้การจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง มีส่วนแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของประชาชน จึงเสนอให้แบ่งภาษีที่จัดเก็บได้ร้อยละ 2 สมทบเข้ากองทุนธนาคารที่ดิน เพื่อจัดสรรที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินต่อไป<sup>27</sup>

อนึ่ง กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างเป็นกฎหมายที่จัดเก็บภาษีจากการถือครองทรัพย์สิน จึงทำให้เกิดการกระจายรายได้โดยผู้ที่มีทรัพย์สินที่เข้าข่ายต้องเสียภาษีเป็นจำนวนมากจะต้องเสียภาษีเป็นจำนวนมากกว่าผู้ที่มีทรัพย์สินน้อย เป็นไปตามหลักความสามารถในการเสียภาษี และผู้ที่เสียภาษีจะถือครองทรัพย์สินในจำนวนที่พอเหมาะแก่การใช้ประโยชน์จากทรัพย์สิน เพราะหากถือครองเป็นจำนวนมากโดยใช้ประโยชน์อย่างไม่เต็มที่ย่อมทำให้เกิดค่าใช้จ่ายสูงเกินจำเป็นและย่อมจะจำหน่ายจ่ายโอนทรัพย์สินไปในที่สุด ซึ่งแนวทางหนึ่งก็คือ เจ้าของที่ดินอาจนำที่ดินของตนมาฝากไว้กับธนาคารที่ดิน เพื่อตนจะได้เสียภาษีน้อยลง และการจัดเก็บภาษีจากการถือครองทรัพย์สินยังเป็นการตอบแทนประโยชน์ที่เจ้าของทรัพย์สินได้รับบริการจากหน่วยงานราชการท้องถิ่นอีกด้วย นอกจากนี้ กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ยังกำหนดบทบัญญัติที่เป็นการลดโทษเจ้าของทรัพย์สินที่ปล่อยที่ดินของตนทิ้งร้างไม่ได้ทำประโยชน์ โดยกำหนดให้เสียภาษีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่าของจำนวนภาษีที่ต้องเสียจนกว่าจะได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามควรแก่สภาพที่ดิน ซึ่งในทุกระยะเวลาสามปีหากยังไม่มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามควรแก่สภาพที่ดิน ผู้เสียภาษีจะต้องชำระภาษีเพิ่มขึ้นอีกหนึ่งเท่าของจำนวนภาษีที่ต้องเสียในปีที่ผ่านมาจนกว่าจะได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินนั้นตามควรแก่สภาพที่ดิน ดังนี้ จะทำให้เกิดการใช้ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพและลดการซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร โดยเฉพาะการเก็งกำไรของคนท้องถิ่นอื่น เพราะที่ดินของท้องถิ่นใดควรจะนำไปใช้ให้เหมาะสมกับสภาพที่ดินของท้องถิ่นนั้นรวมถึงเศรษฐกิจและสังคมของชุมชนในท้องถิ่นด้วย<sup>28</sup> ดังนั้น การจัดตั้งธนาคารที่ดินโดยการบัญญัติกฎหมายให้มีความชัดเจนและกระทำควบคู่ไปกับมาตรการทางภาษีจะทำให้ธนาคารที่ดินจัดตั้งขึ้นได้อย่างสมบูรณ์และมั่นคง ในการนี้ ผู้วิจัยจึงจะทำการวิเคราะห์ให้เห็นถึงแนวทางในการดำเนินการของธนาคารที่ดินในส่วนต่อไป

<sup>27</sup> ดวงมณี เลาวกุล. *ภาษีทรัพย์สินจะตอบโจทย์ “ความเป็นธรรมในสังคม” ได้หรือไม่?*. หนังสือพิมพ์ประชาชาติธุรกิจ: วันที่ 27 กรกฎาคม พ.ศ. 2552 ปีที่ 33 ฉบับที่ 4126 คอลัมน์เศรษฐกิจและสังคมศาสตร์.

<sup>28</sup> สุณี อากเนย์เดโช. อ้างแล้ว, หน้า 133.

### 4.3 วิเคราะห์แนวทางในการจัดตั้งและการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

#### 4.3.1 วิเคราะห์แนวความคิดในการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทยนั้น ได้มีการนำเสนอแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินจากนักวิชาการหลายฝ่าย โดย ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ได้เสนอแนวความคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินไว้ในรายงานการวิจัยส่วนบุคคลของวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักรรุ่นที่ 16 พ.ศ. 2517 โดยมีความเห็นว่า “การจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นมาจะสามารถช่วยเหลือรัฐในการพัฒนาเงินทุนระยะยาวเพื่อการปฏิรูปที่ดินและการเกษตร โดยให้ธนาคารที่ดินทำหน้าที่ต่างๆ อาทิเช่น จ่ายเงินและพันธบัตรเพื่อซื้อที่ดินจากเอกชน เก็บค่าเช่าและค่าเช่าซื้อที่ดิน ให้เกษตรกรกู้เพื่อซื้อที่ดินจากเอกชน ให้เงินกู้ระยะสั้นและระยะยาวแก่สหกรณ์และเกษตรกรรายบุคคลเพื่อบุกเบิกพัฒนาที่ดิน ปรับปรุงดิน การชลประทานและแหล่งน้ำ ปรับปรุงและพัฒนารูปแบบการผลิต ซื้อเครื่องมือเครื่องจักรในการเกษตร แปรรูปผลิตผลการเกษตร คลังสินค้าและการตลาด รับจ้างองที่ดินและรับจำหน่ายพืชผลของเกษตรกรเพื่อป้องกันไม่ให้ที่ดินหลุดกรรมสิทธิ์แก่เจ้าหนี้ ตลอดจนให้กู้เพื่อไถ่ถอนที่ดินคืนจากเจ้าหนี้ โดยเงินทุนของธนาคารที่ดินส่วนหนึ่งจะได้มาจากรัฐก่อน อีกส่วนหนึ่งจะได้มาจากเงินกู้แหล่งต่างๆ และจากการขายพันธบัตรที่ดิน รวมทั้งการขายหุ้นให้แก่เกษตรกรและสหกรณ์ที่มากู้เงินจากธนาคารโดยจะต้องถือหุ้นอย่างน้อยร้อยละ 10 ของเงินกู้ หุ้นของธนาคารที่รัฐบาลถือจะทยอยโอนกลับคืนไปยังสหกรณ์หรือสมาชิกสหกรณ์ทุกๆ ปี ภายในระยะเวลาไม่เกิน 25 ปี ซึ่งจะทำให้สหกรณ์มีธนาคารเป็นของตนเองและดำเนินการโดยวิธีสหกรณ์อย่างแท้จริงในอนาคตด้วย”<sup>29</sup>

นอกจากนี้ จากรายงานผลการศึกษา โครงการศึกษาเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ได้เสนอว่า “การจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยในรูปแบบการเงินในลักษณะรัฐวิสาหกิจเอกเทศ เป็นรูปแบบที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งเงินทุนสำหรับก่อตั้งธนาคารที่ดินในขั้นแรก ประกอบด้วย เงินลงทุนโดยรัฐบาลถือหุ้นส่วนใหญ่ของธนาคารที่ดิน เงินลงทุนของเอกชนในการถือหุ้นธนาคารที่ดิน เงินกู้จากต่างประเทศ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ และเงินกองทุนเพื่อการเกษตรต่างๆ โดยกำหนดว่าในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ รัฐบาลต้องถือหุ้นเริ่มแรกทั้งหมดมูลค่า 1,000 ล้านบาท และจะต้องระดมทุนจากธนาคารพาณิชย์ หน่วยงานของรัฐบาลและเอกชนทั่วไปได้อีกประมาณ 1,000 ล้านบาท และในปีที่ 10 ยอดสะสมของหุ้นรัฐบาล หุ้นเอกชน และเงินกู้ต่างประเทศ รวมทั้งสิ้น 5,800 ล้านบาท โดยประมาณการสำหรับการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินในที่ดินของรัฐ 1,725,000 ไร่ และที่ดินของเอกชน 735,000 ไร่”<sup>30</sup>

<sup>29</sup> อารีย์ กุ่มล้อม. (2538). *พัฒนาการของธนาคารที่ดินในประเทศไทย พ.ศ. 2518 – 2536*. งานวิจัย ภาคนิพนธ์ ศิลปศาสตรมหาบัณฑิต, บัณฑิตวิทยาลัย มหาวิทยาลัยเกริก. หน้า 19.

<sup>30</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 20.

จากการศึกษาการดำเนินงานของธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ และจากแนวความคิดของท่าน ดร.ไชยงค์ ชูชาติ แล้ว อาจสรุปได้ว่า พื้นฐานของการจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้นมีวัตถุประสงค์ที่สำคัญเพื่อให้การสนับสนุนทางการเงินแก่มาตรการต่างๆ ดังนี้

- (1) การดำเนินงานตามนโยบายที่ดินและการเกษตรของรัฐ
- (2) การจัดที่ดินหรือการปฏิรูปที่ดิน
- (3) การพัฒนาที่ดินและที่อยู่อาศัย

ลักษณะพิเศษอีกประการหนึ่งของธนาคารที่ดิน คือ ธนาคารที่ดินนี้จะไม่มุ่งหวังกำไรทางการเงินโดยตรง การดำเนินงานจะให้คุ้มค่ากับค่าใช้จ่ายเท่านั้น ถ้าไรทางอ้อมจะปรากฏผลที่ทำให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง รวมทั้งมีการปรับและใช้ที่ดินให้มีการผลิตสูงอยู่ตลอดไป จากที่กล่าวมาสามารถสรุปแนวความคิดเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

- (1) แนวคิดด้านบริการเงินทุน (Service Oriented Concept)

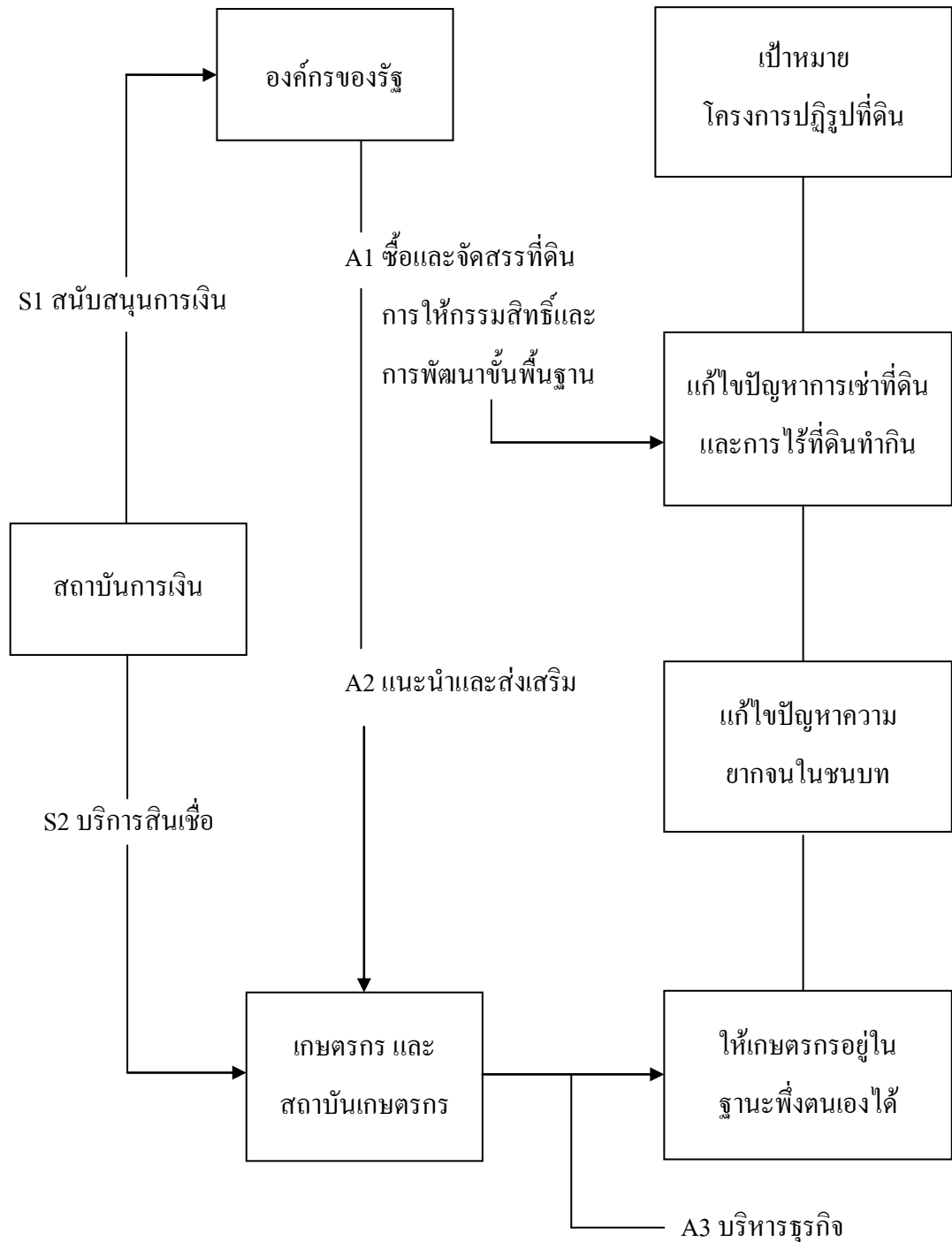
ธนาคารที่ดินที่จัดตั้งขึ้นตามแนวความคิดนี้ ถือเป็นเพียงสถาบันการเงินที่ให้การสนับสนุนต่อการปฏิรูปที่ดิน กล่าวคือ เป็นเพียง Supporting Service Unit เท่านั้น ไม่เกี่ยวกับการปฏิบัติงานอันเป็นหน้าที่ของรัฐ ซึ่งเป็นผลโดยตรงจากการขาดแคลนงบประมาณที่จะนำมาใช้ในการปฏิรูปที่ดินจึงได้มีการเรียกร้องให้จัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นเป็นพิเศษ ทำหน้าที่สนับสนุนและให้บริการสำหรับการปฏิรูปที่ดิน โดยเฉพาะงานระดมเงินทุนและการบริการที่ถือว่าเป็นหน้าที่สำคัญ<sup>31</sup>

แผนภูมิที่ 1 แสดงให้เห็นถึงโครงสร้างของขบวนการปฏิรูปที่ดินที่มีธนาคารที่ดินร่วมอยู่ด้วย โดยมีกลุ่มเป้าหมาย คือ เกษตรกร และหน่วยงานที่ดำเนินงาน 2 หน่วยงาน คือ องค์กรของรัฐกับธนาคารที่ดิน ทั้งนี้ แนวความคิดนี้เกิดจากสมมติฐานที่ว่า วงจรของงานปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการโดยกลไกของรัฐเป็นวงจรที่สมบูรณ์แล้ว บทบาทหน้าที่ของธนาคารที่ดินจึงมีเพียงเพื่อให้เกิดความคล่องตัวในการดำเนินงานเท่านั้น ดังนั้น แนวคิดนี้จึงแบ่งแยกงานเป็น 2 วงจรที่ชัดเจน คือ งานปฏิบัติการ (A) ซึ่งมี 3 งานหลัก คือ A1 ซ่อมและจัดสรรที่ดิน การให้กรรมสิทธิ์ที่ดิน และการพัฒนาขั้นพื้นฐาน A2 แนะนำและส่งเสริม และ A3 บริหารธุรกิจ ทั้งหมดดำเนินการโดยองค์กรของรัฐเท่านั้น คือ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ดำเนินงานเกี่ยวกับการซื้อที่ดิน จัดสรรที่ดิน กรรมสิทธิ์ที่ดิน ตลอดจนพัฒนาโครงสร้างขั้นพื้นฐาน เพื่อแก้ไขปัญหาการเช่าที่ดินทำกินและการไร้ที่ดินทำกิน แก้ไขปัญหาความยากจนในชนบท ให้ความรู้ส่งเสริมแนะนำแก่เกษตรกรเพื่อให้เกษตรกรสามารถพึ่งตนเองได้ และงานสนับสนุน (S) ดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน ทำหน้าที่เพียงการให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกร (S2) และเป็นแหล่งสนับสนุนด้านเงินทุน (S1) ให้ ส.ป.ก. ดำเนินการบริหารงานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินเท่านั้น<sup>32</sup>

<sup>31</sup> อารีย์ คุ่มล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 21.

<sup>32</sup> อารีย์ คุ่มล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 23.

แผนภูมิที่ 1 ขอบเขตและบทบาทของสถาบันการเงินเพื่อการปฏิรูปที่ดินด้านบริการเงินทุน



หมายเหตุ      A            =      งานปฏิบัติการ  
                   1, 2, 3        =      ลำดับขั้นตอนของงานปฏิรูปที่ดิน  
                   S            =      งานสนับสนุน

## (2) แนวคิดด้านปัญหาที่ดิน (Land Oriented Concept)

แนวคิดนี้เป็นการสานต่อจากแนวคิดที่ 1 คือ นอกเหนือจากการเป็นสถาบันการเงินเพื่อปฏิรูปที่ดินแล้ว ยังมีการดำเนินงานด้านการปฏิบัติการเกี่ยวกับที่ดินบางส่วน กล่าวคือ การซื้อเช่าซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเอกชน และปรับปรุงที่ดินของรัฐที่จะนำมาปฏิรูปที่ดิน ส่วนการจัดสรรที่ดิน การพัฒนาขั้นพื้นฐานและการแนะนำส่งเสริมเกษตรกรยังคงเป็นหน้าที่ของหน่วยงานของรัฐ

เหตุผลที่ใช้สนับสนุนแนวคิดนี้ คือ เป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐในการปฏิรูปที่ดินทั่วประเทศ หลักการคร่าวๆ ที่ใช้ในการแบ่งขอบเขตของงานคือ ความสัมพันธ์ระหว่างเงินกับที่ดิน ให้เป็นความรับผิดชอบของสถาบันการเงิน ส่วนหน่วยงานของรัฐรับผิดชอบความสัมพันธ์ระหว่างคนกับที่ดิน ส่วนในแง่ของทฤษฎี บทบาทที่เชื่อมโยงธนาคารที่ดินเข้ากับที่ดินโดยตรงอาจช่วยให้ความพยายามของรัฐในการแก้ปัญหาการเช่าที่ดินและปัญหาการไร้ที่ดินทำกินเข้าสู่เป้าหมายได้เร็วขึ้น ทั้งนี้เพราะสภาพคล่องตัวทางการเงินของระบบธนาคารอาจช่วยเอื้ออำนวยให้การจัดซื้อเช่าซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเอกชนเป็นไปได้เร็วกว่าสภาพที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน<sup>33</sup>

แผนภูมิที่ 2 เป็นแนวความคิดที่เกิดจากสมมติฐานว่า วงจรของงานปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการโดยกลไกของรัฐเป็นวงจรที่ไม่สมบูรณ์ และจากเหตุผลสนับสนุนแนวคิดและทฤษฎีดังกล่าวข้างต้น บทบาทของธนาคารที่ดินตามแนวคิดนี้ นอกจากจะให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกร และเป็นแหล่งเงินทุนให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร (ส.ป.ก.) ดำเนินงานปฏิรูปที่ดินแล้ว ยังมีหน้าที่เพิ่มเติม คือ ดำเนินการซื้อ เช่าซื้อ หรือ เวนคืนที่ดินเพื่อเกษตรกรจากเอกชน รวมทั้งปรับปรุงที่ดินของรัฐที่จะนำมาปฏิรูป เพื่อนำส่งให้ ส.ป.ก. ไปดำเนินการในขั้นต่อไป คือ จัดสรรให้เกษตรกร ดังนั้น ตามแนวคิดนี้จึงจะแบ่งแยกงานออกเป็น 2 วงจรเช่นเดิม แต่หน่วยงานที่ปฏิบัติงานดำเนินการแตกต่างจากแนวคิดที่ 1 กล่าวคือ งานปฏิบัติการ (A) ซึ่งมี 3 งานหลัก คือ A1 เฉพาะส่วนจัดสรรที่ดิน การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินและการพัฒนาขั้นพื้นฐาน A2 แนะนำและส่งเสริม และ A3 บริหารธุรกิจ ทั้งหมดดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ คือ ส.ป.ก. สำหรับงานปฏิบัติการ A1 เฉพาะส่วนซื้อและเวนคืนที่ดิน และงานสนับสนุน (S) ทั้งหมด อันได้แก่ การบริการสินเชื่อแก่เกษตรกร (S2) และเป็นแหล่งสนับสนุนด้านเงินทุน (S1) ให้ ส.ป.ก. ดำเนินงานและบริหารงานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดิน ทั้งหมดดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน<sup>34</sup>

จากแนวคิดนี้มีข้อสังเกตว่า บทบาทของธนาคารที่ดินตามแนวคิดนี้มีโอกาสเป็นไปได้ยาก ทั้งนี้เนื่องจากยังคงมีที่ดินของรัฐอีกจำนวนมากที่ได้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินแล้วแต่ยังมีได้เข้าไปสำรวจหรือทำการจัดสรร และงานเหล่านี้ต้องการทุนอย่างมากในการปรับปรุงพื้นที่และพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานก่อนที่จะให้เกษตรกรเข้ามาใช้เป็นที่ดินทำกิน

<sup>33</sup> อารีย์ คุ่มล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 24.

<sup>34</sup> อารีย์ คุ่มล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 26.



## (3) แนวคิดด้านการจัดการและการบริหาร (Management Oriented Concept)

แนวคิดอีกด้านในการศึกษาถึงบทบาทที่เป็นไปได้ของธนาคารที่ดิน นอกเหนือจากบทบาทขั้นพื้นฐานของการเป็นสถาบันการเงินตามที่ได้กล่าวมาแล้ว ในแนวคิดที่ 1 ก็คือ การมุ่งจุดสนใจไปยังปัญหาที่ดินของรัฐตั้งแต่ปี พ.ศ. 2518 จนถึงปัจจุบัน โดยปัญหาที่สำคัญประการหนึ่งของงานปฏิรูปที่ดิน คือ การขาดระบบประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างโครงการต่างๆ และระหว่างองค์กรต่างๆ ของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ ความซ้ำซ้อนและความคาบเกี่ยวของหน้าที่องค์กรบางส่วน ความไม่ต่อเนื่องของโครงการบางประเภท ความล่าช้าในการตัดสินใจ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคที่ชะลอความก้าวหน้าของขบวนการปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย อุปสรรคดังกล่าวเป็นอุปสรรคทางด้านโครงสร้างของระบบธนาคารซึ่งอยู่นอกเหนือจากอุปสรรคด้านการขาดแคลนและการขาดความคล่องตัวของเงินทุน

อนึ่ง เมื่อพิจารณาในแง่นี้ การจัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นมาแห่งหนึ่งเพื่อแก้ไขอุปสรรคทางการเงิน และอุปสรรคทางด้านโครงสร้างของงานปฏิรูปที่ดินพร้อมกันไปก็เป็นแนวความคิดที่น่าสนใจ ธนาคารที่ดินในลักษณะนี้จะมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงิน แต่ในขณะเดียวกันก็มีอำนาจพอสมควรในการควบคุมจัดการและบริการโครงการที่เกี่ยวข้อง ทั้งนี้ เพื่อให้งานปฏิรูปที่ดินของรัฐพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องและมีระบบ<sup>35</sup>

แผนภูมิที่ 3 เป็นแนวความคิดที่เกิดจากผลการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินของสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งปรากฏปัญหาที่สำคัญ คือ ปัญหาเกี่ยวกับการประสานงาน และการบริหารงานของหน่วยงาน ส.ป.ก. ดังนั้น บทบาทของธนาคารที่ดินตามแนวคิดนี้ นอกจากจะให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกรและเป็นแหล่งเงินทุนให้ ส.ป.ก. ดำเนินงานปฏิรูปที่ดินแล้ว ยังมีหน้าที่เพิ่มเติม คือ จัดการและบริหารโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับ ส.ป.ก. และพัฒนาและบริการโครงการในส่วนที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกร ดังนั้น แนวคิดนี้จึงแบ่งแยกงานออกเป็น 2 วงจรเช่นเดิม แต่ลักษณะงานของหน่วยงานที่ปฏิบัติแตกต่างกันออกไป กล่าวคือ งานปฏิบัติการ (A) ซึ่งมี 3 งานหลัก คือ A1 ซื่อและจัดสรรที่ดิน การให้กรรมสิทธิ์ที่ดินและการพัฒนาขั้นพื้นฐาน A2 แนะนำและส่งเสริม และ A3 บริหารธุรกิจ ทั้งหมดดำเนินการโดยองค์กรของรัฐ คือ ส.ป.ก. สำหรับงานสนับสนุน (S) ซึ่งดำเนินการโดยธนาคารที่ดินทั้งหมดนั้น นอกจากงานการให้บริการสินเชื่อแก่เกษตรกร (S2) และเป็นแหล่งสนับสนุนด้านเงินทุน (S1) ให้ ส.ป.ก. ดำเนินงานและบริหารงานเกี่ยวกับการปฏิรูปที่ดินแล้ว ยังดำเนินการในด้านการบริหารและการจัดโครงการทั้งหมด (S1) อีกด้วย<sup>36</sup> ซึ่งในการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทยนั้น ควรจะให้ธนาคารที่ดินมีบทบาทและอำนาจหน้าที่ในการดำเนินงานตามแนวคิดดังกล่าวนี้ เพื่อให้มีความสมบูรณ์มากที่สุด

<sup>35</sup> อารีย์ คุ่มล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 27.

<sup>36</sup> อารีย์ คุ่มล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 29.





### 4.3.2 วิเคราะห์รูปแบบในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

จากการศึกษาวิเคราะห์และประเมินผลรูปแบบต่างๆ แล้ว ผู้วิจัยมีความเห็นว่ารูปแบบที่ 4 โดยการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นเอกเทศ เป็นรูปแบบของการจัดตั้งธนาคารที่ดินที่เหมาะสมที่สุด ซึ่งควรดำเนินการจัดตั้งให้เป็นสถาบันที่มีขอบเขตและบทบาทตามแนวคิดด้านการจัดการและการบริหาร (Management Oriented Concept) ดังที่กล่าวไว้ในแผนภูมิที่ 3 ข้างต้น โดยเป็นการสมควรที่จะตราเป็นพระราชบัญญัติขึ้นใหม่เพื่อให้ธนาคารที่ดินมีความเป็นอิสระและมีความคล่องตัวในการดำเนินงาน สามารถจัดหาเงินทุนให้พอเพียงและทันเวลาตามนโยบายของรัฐและให้ธนาคารที่ดินมีหน้าที่จัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน และมีความประสงค์จะประกอบอาชีพทางการเกษตรได้เช่าหรือเช่าซื้อที่ดินในราคาตลาด มีการโอนกรรมสิทธิ์ได้ แต่กำหนดให้ใช้เพื่อการเกษตรเท่านั้น และจะต้องทำประโยชน์ในที่ดิน หากละทิ้งจะต้องออกจากที่ดินนั้นและให้สิทธิการเช่าหรือเช่าซื้อแก่เกษตรกรแต่ละรายเพียงครั้งเดียว แต่ถ้าหากรัฐบาลเห็นว่าการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นเอกเทศจะเป็นการสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายมากจนเกินไป การพิจารณาให้ธนาคารที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรก็อาจจะทำได้ แต่จะต้องเปลี่ยนโครงสร้างของธนาคารเดิมนี้ให้สามารถรับงานที่จำเป็น จะต้องมีหลักการและความคล่องตัวตามนโยบายของรัฐได้อย่างเต็มที่ ผู้บริหารงานจะต้องตระหนักถึงความสำคัญของการดำเนินการของธนาคารที่ดินเป็นอย่างดี จึงจะไม่เป็นภาระหนักแก่ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ที่จะต้องปฏิบัติงานเดิมให้ลุล่วงไปได้ด้วยดี บวกกับงานใหม่ที่จะมีภาระหนักและยากยิ่งกว่าอีกหลายเท่า<sup>37</sup>

ดังนั้น เมื่อพิจารณาแล้วการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นเอกเทศจึงน่าจะเหมาะสมกว่า แม้ว่ารูปแบบนี้จะมีต้นทุนในการจัดตั้งธนาคารใหม่ที่สูง แต่ผู้วิจัยก็มีความเห็นว่าการลงทุนสูงมิได้เป็นข้อเสียหรืออุปสรรคที่ร้ายแรง เพราะรูปแบบนี้จะทำให้ประเทศสามารถบรรลุจุดมุ่งหมายของการให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองได้มากที่สุดและรวดเร็วกว่ารูปแบบอื่น ตลอดจนมีความสามารถที่จะปฏิบัติงานตามหน้าที่ มีความเป็นไปได้ในทางกฎหมายและในทางปฏิบัติ และมีประสิทธิภาพในการทำงานที่สูงมากกว่าอีกด้วย จึงยอมเป็นการค้ำค้ำต้นทุนที่สูงซึ่งได้ลงทุนไป<sup>38</sup>

โดยในวาระเริ่มแรก ให้ดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจช.) กระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม คณะกรรมการแต่งตั้งโดยกฎหมาย (องค์การมหาชน) ซึ่งองค์ประกอบของคณะกรรมการชุดนี้ประกอบด้วย

<sup>37</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2520). *ธนาคารที่ดิน: ข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดิน*. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เอกสารวิชาการฉบับที่ 6. หน้า 87.

<sup>38</sup> มูลนิธิสถาบันที่ดิน. (2544). *รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด*. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. หน้า 144.

ผู้ดำรงตำแหน่ง	ตำแหน่ง
1. ประธาน [ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี] (กรรมการที่ ค.ร.ม. แต่งตั้ง)	ประธานกรรมการ
2. ปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (กรรมการโดยตำแหน่ง)	กรรมการ
3. ปลัดกระทรวงการคลัง (กรรมการโดยตำแหน่ง)	กรรมการ
4. ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กรรมการโดยตำแหน่ง)	กรรมการ
5. ปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (กรรมการโดยตำแหน่ง)	กรรมการ
6. ปลัดกระทรวงมหาดไทย (กรรมการโดยตำแหน่ง)	กรรมการ
7. ผู้แทนองค์กรชุมชน จำนวน 2 คน (กรรมการที่ ค.ร.ม. แต่งตั้ง)	กรรมการ
8. กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ (กรรมการที่ ค.ร.ม. แต่งตั้ง)	กรรมการ
9. ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน [เจ้าหน้าที่ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ปฏิบัติหน้าที่ผู้อำนวยการเป็นการชั่วคราว] (กรรมการโดยตำแหน่ง)	กรรมการและ เลขานุการ
10. เจ้าหน้าที่ซึ่งผู้อำนวยการสถาบันแต่งตั้ง (กรรมการโดยตำแหน่ง)	ผู้ช่วยเลขานุการ

ที่มา: สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2554). *คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: <http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program3-3.jsp?> [2555, 16 เมษายน].

ทั้งนี้ เมื่อดำเนินการแต่งตั้งแล้วให้คณะกรรมการ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) มีอำนาจหน้าที่ ดังต่อไปนี้

- (1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสถาบัน
- (2) อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีของสถาบัน
- (3) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการและผู้ปฏิบัติงานของสถาบัน ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด
- (4) ควบคุมดูแลการดำเนินงาน และการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสถาบัน
- (5) ให้ความเห็นชอบรายงานประจำปีและเสนอต่อคณะรัฐมนตรี เพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามพระราชกฤษฎีกานี้
- (6) ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขในการให้สินเชื่อเพื่อจัดหาและพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสพจะ ใช้ประโยชน์ที่ดิน หรือองค์กรชุมชน
- (7) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน<sup>39</sup>

การจัดตั้งธนาคารที่ดินของรัฐบาลนี้นับได้ว่าเป็นโครงการปรับปรุงเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกร รวมทั้งกระจายรายได้ด้วยความเป็นธรรมจากผู้ที่มีไปยังผู้ที่ไม่มียากขึ้น จึงเป็นโครงการระยะยาวที่จะต้องมีการวางแผนการปฏิบัติงานและจัดหาแหล่งเงินทุน เพื่อเป็นค่าใช้จ่ายให้โครงการสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี ไม่ว่าเงินทุนนั้นจะได้มาจากแหล่งทุนภายในหรือภายนอกประเทศ<sup>40</sup>

การจัดตั้งธนาคารที่ดินในระยะยาวนี้ นอกจากมีความมุ่งหมายที่จะให้เกษตรกรมีรายได้สูงขึ้นแล้ว ยังมุ่งหมายที่จะให้การเกษตรได้รับการพัฒนา มีอัตราการเติบโตที่สูงขึ้นเพียงพอกับความต้องการในทางเศรษฐกิจ อันจะนำไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศในอนาคตอีกด้วย ดังนั้น การจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทยจึงควรมุ่งหวังให้ทรัพยากรการเกษตรไม่ว่าจะเป็นที่ดิน แหล่งน้ำ สถาบันการเกษตร ตลอดจนคนตัวเกษตรกรเอง ได้รับการปรับปรุงบำรุงรักษาให้มีประสิทธิภาพสูงขึ้นกว่าที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน ค่าใช้จ่ายต่างๆ ที่จำเป็นต้องมี รัฐบาลจะต้องพิจารณาว่าควรจะใช้งบประมาณประจำหรือจะต้องหางบประมาณใหม่มาเพิ่มเติมให้เพียงพอกับการดำเนินงาน และจะหามาได้ด้วยวิธีการใด จึงเป็นเรื่องสำคัญที่รัฐจะต้องวางแผนจัดหาเงินทุนอย่างรัดกุมและเหมาะสม เพื่อที่จะให้ไม่ขาดแคลนได้ในอนาคต ซึ่งค่าใช้จ่ายที่สำคัญๆ อันจำเป็นมีดังต่อไปนี้

<sup>39</sup> สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2554). *คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.)* (ออนไลน์). เข้าถึงได้จาก: [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program3-3.jsp? \[2555, 16 เมษายน\]](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program3-3.jsp? [2555, 16 เมษายน]).

<sup>40</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2519). *การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: แพร่พิทยาอินเตอร์เนชั่นแนล. หน้า 201.

(1) ค่าใช้จ่ายในการสำรวจหลักฐานการถือครองที่ดิน ทั้งที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน รวมทั้งการออกกรรมสิทธิ์ที่ดิน การประเมินราคาที่ดิน การจดทะเบียน ฯลฯ

(2) ค่าใช้จ่ายในการซื้อที่ดินเพื่อมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร รวมทั้งค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงและพัฒนาที่ดิน แหล่งน้ำ การคมนาคมขนส่ง ในเขตโครงการนิคมกสิกรรม สหกรณ์นิคมของรัฐที่จะจัดสรรที่ดินให้เกษตรกร

(3) ค่าใช้จ่ายในการบริหารงาน ซึ่งรวมถึงการเตรียมการและการวางแผนงานอบรมเจ้าหน้าที่ปฏิบัติงานสาขาต่างๆ ให้การฝึกอบรมเกษตรกรให้เป็นเกษตรกรที่มีความสามารถ การประชาสัมพันธ์ให้มหาชนทุกชั้นทราบและเข้าใจเพื่อความร่วมมือในการดำเนินการร่วมกัน

(4) ค่าใช้จ่ายเกี่ยวกับการดำเนินการต่างๆ ของรัฐซึ่งรวมทั้งการอนุรักษ์ดินและน้ำ ตลอดจนการจัดและพัฒนาที่ดินในพื้นที่ที่ยังไม่เหมาะสมต่อการเกษตรที่รัฐจะจัดสรรให้แก่เกษตรกร รวมทั้งการจัดรูปที่ดินหรือปรับปรุงการชลประทาน การส่งเสริมและพัฒนาการเกษตร การจัดหาวัสดุหรือปัจจัยในการผลิต สินเชื่อการเกษตรทั้งระยะสั้น ระยะปานกลางและระยะยาว รวมถึงการค้นคว้าทดลองทางการเกษตร ซึ่งสิ่งเหล่านี้เป็นปัจจัยสำคัญที่จะช่วยให้ธนาคารที่ดินสามารถดำเนินการบรรลุผลสำเร็จตามเป้าหมายได้<sup>41</sup>

รายจ่ายที่สำคัญๆ เหล่านี้ กระทรวง ทบวง กรมที่เกี่ยวข้อง อาจจะแบ่งหน้าที่กันทำงาน เช่น การตั้งงบประมาณประจำปี หรือหน้าที่อื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง แต่ก็ต้องมีหน่วยงานสนับสนุนอย่างเพียงพอที่จะทำให้โครงการบรรลุเป้าหมายพร้อมกันไปทุกๆ ด้าน รัฐจึงจำเป็นต้องตรวจตราควบคุมติดตามผลงานให้ดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและให้ได้ผลตามแผนที่วางไว้

ค่าใช้จ่ายที่สำคัญๆ ในการดำเนินการที่รัฐจะต้องจัดหาไว้ให้พอเพียงก็คือ ค่าชดเชยที่ดินให้แก่เอกชนเจ้าของที่ดินและค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงพัฒนาที่ดินก่อนขายต่อให้แก่เกษตรกร ซึ่งรัฐจำเป็นต้องหาเงินมาโดยการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเพื่อระดมทุนทั้งภายในและภายนอกประเทศ เพื่อให้มีทุนพอเพียงเพื่อการซื้อที่ดิน การบุกเบิกและการปรับปรุงและพัฒนาที่ดินและการชลประทาน นอกจากนี้ ค่าใช้จ่ายที่สำคัญที่สุดที่จะทำให้การดำเนินงานของธนาคารที่ดินประสบผลสำเร็จก็คือค่าใช้จ่ายในการจัดหาและพัฒนาที่ดินและแหล่งน้ำที่จำเป็นจะต้องทำทันทีหลังจากจัดสรรที่ดินให้เกษตรกรแต่ละราย มิฉะนั้นประสิทธิภาพในการผลิตของดินจะยังคงที่อยู่ต่อไป ซึ่งจะทำให้รายได้ของเกษตรกรไม่เพิ่มขึ้นด้วย นอกจากนั้น การปรับปรุงดินและการพัฒนาแหล่งน้ำก็เป็นสิ่งจำเป็นที่จะต้องกระทำอย่างสม่ำเสมอ หลังจากนั้น ค่าใช้จ่ายในการซื้อวัตถุดิบในการผลิต ไม่ว่าจะเป็นปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ ยาปราบศัตรูพืช และเครื่องมือกลกรรมจะตามมาในอันดับต่อไป ดังนั้น

<sup>41</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2520). *ธนาคารที่ดิน: ข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดิน*. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เอกสารวิชาการฉบับที่ 6. หน้า 98.

การให้การสนับสนุนด้านการเงิน โดยการให้สินเชื่อการเกษตรเพื่อเพิ่มผลผลิต จึงมีจำนวนมากพอ กับราคาที่ดินหรือมากกว่าราคาที่ดินที่เกษตรกรจะต้องจ่าย ซึ่งรัฐจะต้องจัดหาบริการเหล่านี้ให้ พร้อม และในบางท้องที่เกษตรกรมีหนี้สินเรื้อรังมานานและมีจำนวนค่อนข้างสูง ยกที่เกษตรกรเอง จะปลดหนี้ให้หลุดพ้นไปได้ ที่ดินของเกษตรกรบางรายได้หลุดเป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ให้กู้ไปแล้ว ในกรณีนี้ถ้ารัฐจะเข้ามาช่วยเหลือเกษตรกรประเภทนี้ ค่าใช้จ่ายย่อมจะสูงกว่าเกษตรกรประเภทอื่น เป็นธรรมดา ซึ่งรัฐจะปล่อยให้เกษตรกรประเภทนี้ถูกทอดทิ้งไปตามยถากรรมไม่ได้<sup>42</sup>

เมื่อได้พิจารณาค่าใช้จ่ายประเภทต่างๆ ที่สำคัญในการดำเนินการของธนาคารที่ดินแล้ว ลำพังแต่เพียงค่าใช้จ่ายในการบริหารงานประจำก็จะมีอยู่ไม่น้อยแล้ว ยังมีค่าใช้จ่ายสำคัญๆ ที่ จะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก ซึ่งได้แก่ ค่าใช้จ่ายในการซื้อที่ดิน ปรับปรุงดิน และการชลประทาน การให้สินเชื่อในการเกษตร ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการสำรวจและออกหลักฐานในการถือครองที่ดิน แปลงใหม่อีกด้วย ฉะนั้น จึงมีความจำเป็นอย่างยิ่งที่ธนาคารที่ดินจะต้องทำหน้าที่ในการระดมทุนทั้ง ภายในและภายนอกประเทศที่มีประสิทธิภาพ เพื่อหาเงินทุนมาดำเนินการในเรื่องนี้ โดยเฉพาะ ซึ่งการจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้น ในเบื้องต้นรัฐบาลจะต้องเป็นผู้ประเดิมทุนในการถือหุ้นในธนาคาร จำนวนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งจะได้มาจากการถือหุ้นของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ทั่วประเทศ ได้มาจากการขายพันธบัตรที่ดินและขายหุ้นให้แก่ประชาชนทั่วไปในตลาดหลักทรัพย์ และอาจมี เงินทุนที่ได้จากการจัดเก็บภาษีที่ดิน หากมีการบังคับใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ในอนาคต โดยธนาคารที่ดินจะเป็นแหล่งระดมทุนอย่างสำคัญให้การกระจายการถือครองที่ดินไปสู่ เกษตรกรมีทุนเพียงพอต่อการดำเนินงานจนเป็นผลสำเร็จ ซึ่งถ้าไม่มีธนาคารที่ดินรัฐคงจะไม่มี งบประมาณในการจัดซื้อและพัฒนาที่ดินได้พอเพียงอย่างแน่นอน<sup>43</sup>

นอกจากนี้ ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เป็นโครงการระยะยาวและสำเร็จลุล่วงไปได้ด้วยดี นั้น ควรให้มีมาตรการดำเนินการในการส่งเสริมและสนับสนุนให้ธนาคารที่ดินมีเงินทุนในการ ดำเนินงานที่เพียงพอ ซึ่งจะเป็นการอำนวยความสะดวกให้แก่การพัฒนาที่ดินดังต่อไปนี้

- (1) มีเงินเพียงพอที่จะซื้อที่มาจากนายทุนเพื่อนำมาขายต่อให้แก่เกษตรกร โดยการ ผ่อนส่งระยะยาว ในอัตราดอกเบี้ยต่ำ (ประมาณ 15 ล้านไร่)
- (2) มีเงินเพียงพอที่จะให้ทำการกู้ยืมเพื่อบุกเบิกและพัฒนาที่ดินที่ได้มาจากนายทุน ที่ทิ้งที่ดินไว้ว่างเปล่า แล้วนำมาขายให้แก่เกษตรกรเช่นเดียวกับข้อ (1) (ประมาณ 10 ล้านไร่)
- (3) มีเงินสำหรับให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อบุกเบิกและพัฒนาที่ดินของรัฐที่จะนำมาใช้ ประโยชน์ในอนาคต (ประมาณ 30 – 40 ล้านไร่)

<sup>42</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 99.

<sup>43</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2520). อ้างแล้ว, หน้า 112.

- (4) มีเงินสำหรับให้นักบวชหรือศิษย์สอน โรงเรียนจัดและพัฒนาที่ดินต่างๆ ทั่วประเทศในระยะยาว เพื่อทำการบุกเบิกและพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกรที่อยู่และจะไปอยู่ในโครงการนั้น (ประมาณ 20 – 25 ล้านไร่)
- (5) มีเงินสำหรับการให้เกษตรกรกู้ยืม เพื่อจัดรูปที่ดินให้เกษตรกรสามารถปลูกพืช หมุนเวียนได้หลายครั้ง ในเขตชลประทาน (ประมาณ 15 ล้านไร่)
- (6) มีเงินสำหรับการให้เกษตรกรกู้ยืม เพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลง และพัฒนาที่สวน และไม้ยืนต้นต่างๆ รวมถึงการปลูกสวนป่าซึ่งมีอยู่หลายล้านไร่
- (7) มีเงินสำหรับให้เกษตรกรกู้ยืม เพื่อปรับปรุงและพัฒนาทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ (เนื้อที่ ประมาณ 40 กว่าล้านไร่)
- (8) มีเงินสำหรับให้ชาวประมงทำการพัฒนาการประมงและพัฒนาที่ดินชายทะเล หลายล้านไร่<sup>44</sup>

จากการสนับสนุนให้ธนาคารที่ดินมีเงินทุนที่เพียงพอ อันจะทำให้สามารถดำเนินงานไปได้ ด้วยดีแล้ว ปัจจัยสำคัญที่มีผลต่อความสำเร็จอีกประการหนึ่งก็คือการกำหนดวัตถุประสงค์ที่ชัดเจน และการดำเนินการร่วมกับเครื่องมือการบริหารจัดการที่ดินและกลไกการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินภายใต้กรอบนโยบายที่ดินระดับชาติ ภาครัฐต้องคำนึงถึงผลกระทบที่ธนาคารที่ดินจะมีต่อ กลไกตลาดที่ดินซึ่งอาจมีผลกระทบต่อบทบาทสำคัญของภาคเอกชนในการพัฒนาที่ดิน

ในเบื้องต้นรัฐจะสำรองเงินทุนให้ก่อนส่วนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งจะได้มาจากเงินกู้จากสถาบัน ต่างๆ และจากการขายพันธบัตรที่ดิน เกษตรกรซึ่งกู้เงินจากธนาคารจะต้องเป็นสมาชิกของสหกรณ์ และจะต้องถือหุ้นของธนาคาร โดยผ่านสมาคมสหกรณ์ของตนอย่างน้อย 10 เปอร์เซ็นต์ของเงินกู้ หุ้นของธนาคารที่รัฐบาลถือจะค่อยๆ โอนกลับคืนไปยังสหกรณ์หรือสมาชิกสหกรณ์ทุกๆ ปี ภายใน ระยะเวลาไม่เกิน 25 ปี ธนาคารที่ดินนี้จะเป็สหกรณ์โดยตรง ซึ่งจะทำให้สหกรณ์มีธนาคารเป็น ของตนเอง และดำเนินการ โดยวิธีสหกรณ์อย่างแท้จริงในอนาคตด้วย<sup>45</sup>

การจัดตั้งธนาคารที่ดินอาจเป็นวิธีการหนึ่งที่ใช้ร่วมกับมาตรการทางด้านภาษี กล่าวคือ การ จัดเก็บภาษีทรัพย์สินอาจมีผลกระทบต่อเจ้าของที่ดินที่ไม่มีรายได้เพียงพอสำหรับจ่ายภาษี อาทิเช่น ผู้ได้รับมรดกเป็นที่ดินแต่ไม่มีเงินลงทุนเพื่อพัฒนาที่ดิน ในกรณีดังกล่าว ภาครัฐอาจผ่อนปรนการ จัดเก็บภาษีโดยแลกกับสิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินผืนนั้น หรืออาจรวบรวมที่ดินเป็นส่วนหนึ่ง ของธนาคารที่ดิน แล้วให้ผู้อื่นเช่าในราคาถูกหรือในอัตราเท่ากับภาษีที่จะต้องจ่าย โดยกำหนดค่าใช้จ่าย ที่ดินเพื่อประโยชน์ทางสังคมเท่านั้น เช่น การสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อย เป็นต้น

<sup>44</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2520). อ้างแล้ว, หน้า 103.

<sup>45</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2520). อ้างแล้ว, หน้า 102.

#### 4.3.3 วิเคราะห์บทบาทอำนาจหน้าที่ของธนาคารที่ดิน

ธนาคารที่ดินจะทำหน้าที่เป็นสื่อกลางระหว่างเกษตรกรผู้ต้องการสินเชื่อระยะยาวกับผู้ต้องการจะลงทุน ธนาคารที่ดินจะมีความพิเศษในเรื่องเงินกู้ระยะยาวโดยเฉพาะ มีลักษณะเป็นธนาคารรับจำนองที่ดิน โดยมีวิธีดำเนินการแบบสหกรณ์ และเพื่อความสะดวกต่อการระดมทุนและการหาแหล่งเงินกู้ทั้งภายในและภายนอกประเทศ ที่ดินที่ธนาคารมีอยู่จะเป็นหลักทรัพย์อย่างมั่นคงในการประกันเงินกู้ที่ธนาคารจะกู้จากแหล่งต่างๆ ยิ่งไปกว่านั้น รัฐบาลจะค้ำประกันเงินกู้ของธนาคารอีกด้วย จึงนับได้ว่าธนาคารที่ดินจะเป็นธนาคารเพื่อพัฒนาการเกษตรโดยเฉพาะที่มีหลักประกันที่มั่นคงอย่างยิ่ง<sup>46</sup>

ธนาคารที่ดินนี้จะมีลักษณะพิเศษไม่เหมือนธนาคารอื่นๆ กล่าวคือ ธนาคารจะไม่มุ่งหวังกำไรเป็นเงิน โดยตรงเป็นสิ่งสำคัญ หากแต่จะดำเนินงานให้คุ้มค่างับค่าใช้จ่าย ผลกำไรจะปรากฏทางอ้อมให้แก่เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ที่ดินของตนได้รับการใช้และปรับปรุงให้มีประสิทธิภาพในการผลิตในระดับสูงอยู่ตลอดไป เพื่อให้มีการเกษตรของประเทศที่เจริญก้าวหน้าเป็นพื้นฐานของการพัฒนาอุตสาหกรรมควบคู่กันไป ดังนั้น ธนาคารที่ดินนี้จะทำหน้าที่พิเศษเป็นองค์กรที่มีเอกภาพ ให้บริการแก่เกษตรกรในด้านสินเชื่อการเกษตร (Agricultural Banking) ที่นำไปใช้ในการปรับปรุงและพัฒนาที่ดิน และให้บริการเกี่ยวกับคลังสินค้า (Warehousing) และการตลาด (Marketing) ด้วย เพื่อให้มีให้เกษตรกรต้องพึ่งผู้แสวงหาประโยชน์ที่เอารัดเอาเปรียบกับตนอีกต่อไป ระบบการทำงานของธนาคารที่ดินจะมีสหกรณ์การเกษตรระดับจังหวัดและท้องถิ่นเป็นสมาชิกเชื่อมโยงติดต่อกันทั่วประเทศ ความจริงแล้วเกษตรกรของไทยเรายังไม่เคยมีสถาบันของตนเองที่ดำเนินการให้บริการแก่คนที่ครบถ้วนเหมือนสถาบันพ่อค้าคนกลางของเอกชนเลย เพราะสถาบันการเงินอื่นๆ ถือหลักสำคัญว่าธนาคารจะทำหน้าที่อย่างอื่นไม่ได้ นอกจากการบริหารเรื่องเงินเท่านั้น ถ้าหากธนาคารหรือสถาบันการเงินจะทำหน้าที่อย่างอื่นแล้วจะผิดหลักของธนาคารไป ประเทศไทยกำลังจะเร่งพัฒนาการเกษตรให้เติบโตเร็วขึ้น ถ้าสถาบันการเงินไม่ปฏิรูปหลักการเสียใหม่ให้คล่องตัวพอและเหมาะสมต่อการปฏิรูปโครงสร้างของระบบการเกษตรแล้ว ก็เป็นการยากที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรไทยในภาคชนบทให้เจริญก้าวหน้า ถ้าสามารถดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นได้เพื่อไปปฏิบัติหน้าที่พิเศษดังกล่าวแล้ว จะเป็นเพียงตัวใหญ่ที่สำคัญยิ่งในอันที่จะหมุนให้เฟืองเล็กเฟืองน้อยหมุนตามจากเบื้องล่างมาจนถึงเบื้องบนได้อย่างเต็มที่ ขบวนการสหกรณ์ทั้งประเทศต่างจะยื่นหยัดแข่งขันกับธุรกิจการค้าของเอกชนได้อย่างมีประสิทธิภาพอย่างยิ่ง<sup>47</sup>

<sup>46</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2520). อ้างแล้ว, หน้า 102.

<sup>47</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2519). *การปฏิรูปที่ดินในประเทศไทย*. กรุงเทพฯ: แพร์พิทยาอินเตอร์เนชันแนล. หน้า 207.

ธนาคารที่ดินจะเป็นตัวจักรกลสำคัญในการป้องกันมิให้ที่ดินของเกษตรกรต้องตกไปเป็นของนายทุนได้ การเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินของเกษตรกร โดยวิธีฉ้อฉลต่างๆ ของนายทุนจะหมดไป เพราะว่าการนี้จะไม่ยินยอมให้เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกทำการจ้างหรือขายฝากที่ดินแก่เอกชน การจ้างหรือขายฝากที่ดินดังกล่าวย่อมจะไม่เกิดขึ้นอีก นอกจากนั้น ธนาคารที่ดินยังจะเป็นสถาบันการเงินอันถาวรของชาวไร่ชาวนา ของสหกรณ์ ของกลุ่มเกษตรกร ของชาวประมง ชาวสวน ผู้เลี้ยงสัตว์ ในอันที่จะหาเงินทุนมาพัฒนาที่ดิน พัฒนาแหล่งน้ำและพัฒนาอุตสาหกรรม การเกษตร ให้ชาวชนบทมีงานทำ มีรายได้ และมีสภาพความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น<sup>48</sup>

โดยที่ธนาคารที่ดินจะเป็นผู้สนับสนุนการเงินส่วนใหญ่สำคัญ 3 ประการดังกล่าวมาแล้ว ซึ่งธนาคารอาจมอบให้สหกรณ์ดำเนินการเรื่องสินเชื่อ (Financing) คลังสินค้า (Warehousing) ส่วนการรวบรวมสินค้าการเกษตรเพื่อการจำหน่าย (Primary Marketing) เป็นผู้ดำเนินการเองโดยตรงก็ได้ ถ้าหากสหกรณ์นั้นมีการบริหารงานเข้มแข็งสามารถดำเนินไปได้และมีปริมาณธุรกิจพอเพียงที่จะกระทำได้ ธนาคารก็จะสนับสนุนให้สหกรณ์เอนกประสงค์ระดับจังหวัดหรืออำเภอหรือชุมนุมสหกรณ์เป็นผู้ดำเนินการด้วยการประสานงานอย่างใกล้ชิดกับธนาคารที่ดิน<sup>49</sup>

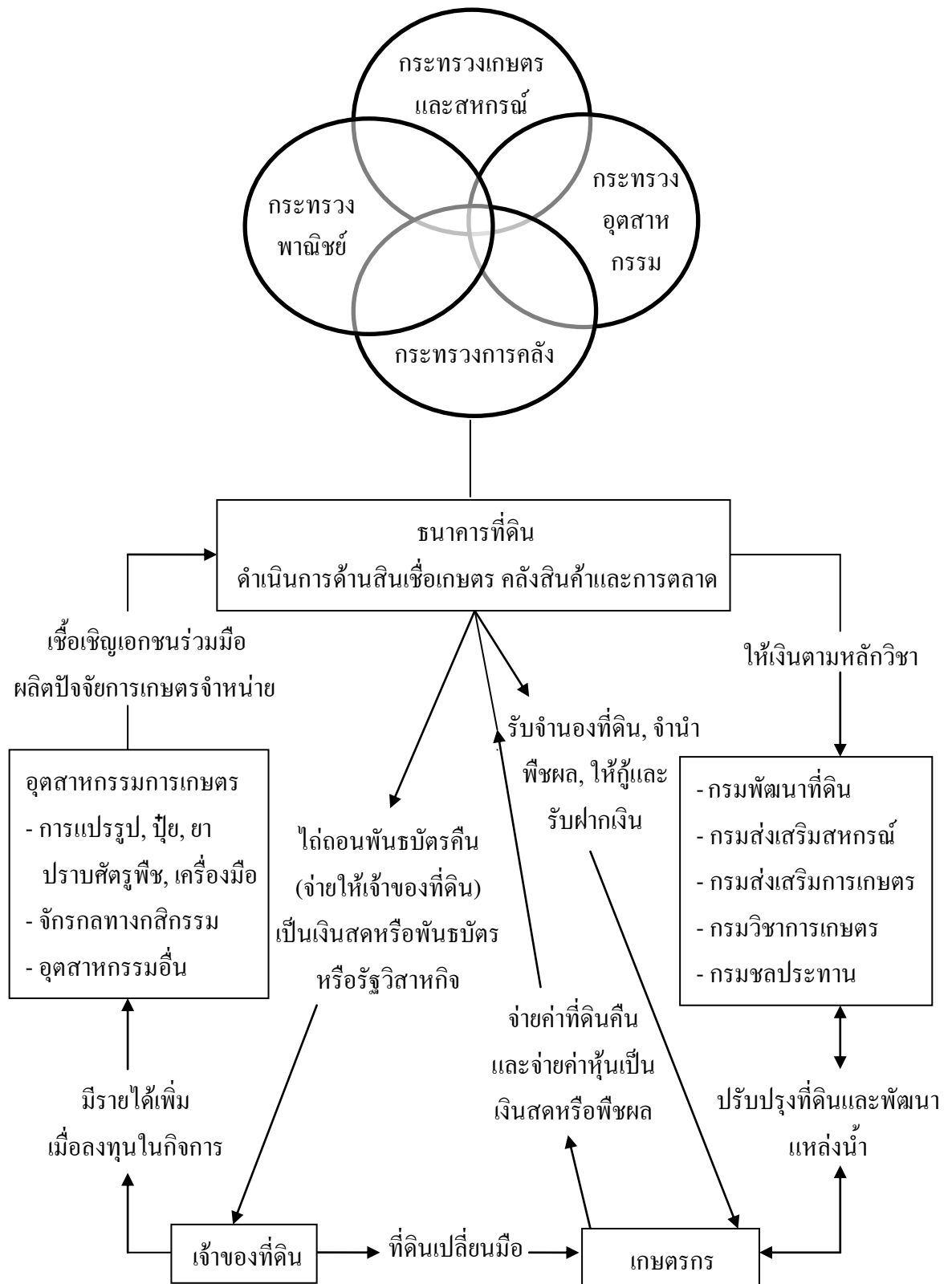
นอกจากนี้ ประสิทธิภาพของธนาคารที่ดินยังขึ้นอยู่กับความสามารถและความเชี่ยวชาญของภาครัฐในการตัดสินใจว่าจะขายที่ดินในตลาดที่ดินใด เมื่อไหร่ ขนาดเท่าใด เพื่อการพัฒนาอะไร และจะกำหนดราคาเท่าใด หากไม่สามารถจัดการและตัดสินใจได้อย่างถูกต้องแล้ว ก็จะทำให้เกิดตลาดที่ดินนอกระบบได้ อีกปัจจัยหนึ่งคือการบริหารจัดการที่ดินอย่างรอบคอบก่อนที่จะเกิดการพัฒนาเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการบุกรุกตั้งถิ่นฐานในที่ดินของธนาคารที่ดิน การจัดตั้งธนาคารที่ดินยังต้องการทุนเป็นจำนวนมากในการจัดซื้อที่ดิน จึงต้องมีการประเมินว่าเงินทุนดังกล่าวจะมาจากแหล่งใด วิธีการลดปัญหาดังกล่าวในระยะสั้นคือการให้ภาคเอกชนเช่าที่ดินบางส่วน และนำค่าเช่าส่วนนั้นมาใช้บริหารจัดการธนาคารที่ดิน ธรรมชาติจึงเป็นเรื่องสำคัญในการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน โดยเฉพาะด้านความโปร่งใสและซื่อตรงของเจ้าหน้าที่ในกระบวนการจัดซื้อและพัฒนาที่ดิน ทั้งนี้ ธนาคารที่ดินจะไม่ตั้งสำนักงานสาขาทุกจังหวัด เพราะเป็นการกู้เป็นโครงการในระดับท้องถิ่น ธนาคารจะใช้สถาบันเกษตรกรและสหกรณ์การเกษตรเป็นผู้ดำเนินการ ในระดับจังหวัด หรือจะใช้สถาบันการเงินต่างๆ ของรัฐที่มีอยู่แล้วเป็นผู้ดำเนินการรับจ่ายเงินให้ ธนาคารนี้จะมีสำนักงานใหญ่เพียงแห่งเดียวเท่านั้น เจ้าหน้าที่จะประกอบด้วยผู้เชี่ยวชาญสาขาต่างๆ ในด้านที่ดิน การชลประทาน พืช และสัตว์เท่าที่จำเป็นสำหรับการศึกษา สำรวจ และติดตามผลตามโครงการเท่านั้น โดยในการดำเนินงานจะเป็นไปตามแผนภูมิแสดงหน้าที่ของธนาคารที่ดิน

<sup>48</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2520). อ้างแล้ว, หน้า 100.

<sup>49</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2519). อ้างแล้ว, หน้า 209.



แผนภูมิแสดงหน้าที่ของธนาคารที่ดิน<sup>50</sup>



<sup>50</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2519). หน้า 208.

ความสามารถของเกษตรกรนั้นจะพิจารณาจากจำนวนแรงงาน ทุน รวมทั้งเครื่องมือและความรู้ ด้านวิชาการต่างๆ ที่เกษตรกรมี สำหรับความจำเป็นนั้นอาจจะพิจารณาถึงชนิดหรือประเภทของการเกษตรที่จะดำเนินการ เช่น จะปลูกพืชอะไร จะเลี้ยงสัตว์อะไร เป็นการถือครองที่ดินแบบกรรมสิทธิ์รายบุคคลหรือถือกรรมสิทธิ์ร่วมแบบสหกรณ์ เป็นที่ดินในเขตของชลประทานสมบูรณ์หรือเป็นที่แห้งแล้ง ตลอดจนการพิจารณาถึงขนาดของรายได้ต่อครอบครัวที่เกษตรกรพึงจะได้รับจากที่ดินขนาดนั้นๆ ไร่นาดังกล่าวนี้อาจเรียกรวมได้ว่าเป็นการจัดสรรไร่นาแบบครอบครัวให้แก่เกษตรกร (Family Farm) หรือไร่นาขนาดอันเหมาะสมทางเศรษฐกิจ (Economic Farm Size) ก็ได้<sup>51</sup>

เนื่องจากประเทศไทยมีเกษตรกรรายย่อยที่มีทุนและวิชาการน้อยอยู่ ดังนั้น ไร่นาแบบครอบครัวจึงเป็นขนาดที่เหมาะสมที่สุดที่จะดำเนินการอย่างมีประสิทธิภาพให้ผลผลิตและรายได้สูงพอเพียงที่แต่ละครอบครัวจะจัดการได้ด้วยตนเองและมีค่าใช้จ่ายต่ำ ซึ่งขนาดไร่นาแบบครอบครัวจะเป็นที่ไร่นา ก็ขึ้นอยู่กับชนิดของพืชที่ปลูก คุณภาพของดิน ชนิดของสัตว์เลี้ยง ตลอดจนรายได้ที่จะได้รับ ซึ่งสิ่งต่างๆ เหล่านี้จะเป็นปัจจัยกำหนดขนาดไร่นาแบบครอบครัวนี้ และจะต้องพิจารณารวมไปถึงจำนวนที่ดินที่สามารถจะจัดหาให้แก่เกษตรกรในท้องถิ่นๆ ได้ด้วย<sup>52</sup>

การดำเนินงานของธนาคารที่ดิน โดยการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรตามขนาดไร่นาแบบครอบครัวนี้ จะเป็นโอกาสให้เกษตรกรของไทยได้นำวิชาการเกษตรอันจำเป็นเพื่อเพิ่มผลผลิต (Technical – know – how) มาใช้ในการจัดไร่นาประจำวันของตนมากยิ่งขึ้น และตรงตามหลักการใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์สูงสุดในเนื้อที่จำกัดด้วย ส่วนในการกำหนดขนาดไร่นาแบบครอบครัวจะให้คนละกี่ไร่ เป็นรายละเอียดต่อไปที่นักวิชาการจะต้องกำหนดให้ ซึ่งจะต้องระบุไว้ในแผนปฏิบัติการจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรในพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน โดยในการจัดที่ดินนี้ ควรจะต้องจำแนกการใช้ที่ดินเพื่อการอยู่อาศัย อุตสาหกรรมและพาณิชยกรรม ออกจากที่ดินเพื่อการเกษตรให้เด็ดขาด ดังนั้นเพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปตามแผนการใช้ที่ดินของประเทศ จึงควรแบ่งเป็นเขต (Zones) ต่างๆ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้นำที่ดินอันอุดมสมบูรณ์เหมาะสมต่อการเกษตรมาใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรืออุตสาหกรรมปนเปื้อนต่อไปในอนาคต เมื่อประชากรมีจำนวนเพิ่มมากขึ้น นอกจากนี้ การวางผังเมืองเป็นเขตหรือย่านจะทำให้เมืองขยายตัวได้ แต่ก็ทำให้อังการเกษตรพอเพียงกับการผลิตอาหารที่มีความต้องการเพิ่มขึ้น จะเป็นการป้องกันการใช้ที่ดินผิดลักษณะอันจะก่อให้เกิดปัญหาสิ่งแวดล้อม เช่น นำเอาเขตที่อยู่อาศัยปะปนอยู่กับที่อุตสาหกรรมที่มีโรงงานทำให้อากาศเป็นพิษ ก่อความรบกวนในเรื่องของเสียงดังของโรงงาน ควัน น้ำเน่า อันจะเป็นผลเสียหายทั้งในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศมากมาย ดังที่เห็นปรากฏชัดในทุกวันนี้<sup>53</sup>

<sup>51</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2519). อ้างแล้ว, หน้า 188.

<sup>52</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2519). อ้างแล้ว, หน้า 188.

<sup>53</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2519). อ้างแล้ว, หน้า 189.

#### 4.3.4 วิเคราะห์วิธีการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

หลักการที่ว่าที่ดินเพื่อการเกษตร เกษตรกรเท่านั้นเป็นผู้ถือครองตามความสามารถและความจำเป็นของเกษตรกรนั้นๆ สมควรยึดถือและนำมาใช้กับการดำเนินงานของธนาคารที่ดินในประเทศไทยตลอดไป รัฐจะกำหนดที่ดินให้แก่เกษตรกรครอบครัวละกี่ไร่ นั้นย่อมขึ้นอยู่กับประเภทหรือชนิดของการเกษตรนั้นๆ โดยพิจารณาถึงรายได้ที่เกษตรกรจะได้รับ ความจำเป็นจะต้องมีตามจำนวนแรงงานในครัวเรือน เครื่องมืออุปกรณ์ในการเกษตร สภาพของดินและปัจจัยอื่นๆ ตลอดจนจำนวนที่ดินที่จะมีจัดสรรให้แก่เกษตรกรด้วย<sup>54</sup> รายละเอียดเหล่านี้ควรปรากฏอยู่ในพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ส่วนการกำหนดขนาดเนื้อที่ที่ถือครองของเกษตรกรแต่ละครอบครัว คณะกรรมการธนาคารที่ดินผู้จัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรจะเป็นผู้กำหนด ทั้งที่ดินที่จัดสรรโดยนำมาจากที่ดินของรัฐและของเอกชน โดยในการจัดหาที่ดินของธนาคารที่ดิน ที่ดินที่จัดหามาได้มีดังต่อไปนี้

(1) ที่ดินของรัฐ รัฐจำเป็นจะต้องนำที่ดินที่รัฐยังมีอยู่มาจัดสรรให้แก่เกษตรกรเป็นอันดับแรก ที่ดินดังกล่าวได้แก่

(1.1) ที่รกร้างว่างเปล่า ซึ่งได้จำแนกไว้เป็นที่เพื่อการเกษตร

(1.2) ที่สาธารณประโยชน์ ซึ่งประชาชนเลิกใช้แล้วหรือหมดสภาพแล้ว

(1.3) ที่ดินในป่าสงวนแห่งชาติ เฉพาะที่ดินที่สำรวจแล้วปรากฏว่าเป็นที่ดินที่เหมาะสมต่อการเกษตรมากกว่าเก็บรักษาไว้เป็นป่าไม้

(1.4) ที่ราชพัสดุ ซึ่งเป็นที่ดินเพื่อการเกษตร

(1.5) ที่ดินในนิคมกิจกรรมของรัฐที่อาจจะยังมีเหลืออยู่และยังมีได้จัดสรรให้แก่สมาชิกนิคมแต่ประการใด

ที่ดินของรัฐดังกล่าวมาทั้งหมดนี้ จำเป็นจะต้องสำรวจให้ทราบเป็นจำนวนแน่นอนว่ามีอยู่เท่าใด มีราษฎรบุกรุกเข้าไปจับจองทำกินอยู่แล้วเท่าใด ที่เหล่านี้จะสามารถจัดให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินได้เข้าไปอยู่ได้อีกมากน้อยเท่าใด จะต้องสิ้นเปลืองค่าใช้จ่ายเพียงไร เป็นเรื่องที่รัฐจะต้องทราบข้อเท็จจริงอย่างสมบูรณ์เท่าที่จะกระทำได้ ถ้าปรากฏว่ามีราษฎรเข้าไปครอบครองอยู่เต็มพื้นที่แล้ว รัฐก็ไม่สามารถนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้เกษตรกรเข้าไปอยู่เพิ่มเติมอีกได้<sup>55</sup>

(2) ที่ดินของเอกชน ถึงแม้รัฐจะนำที่ดินของรัฐทั้งหมดมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกิน ก็อาจไม่เพียงพอต่อจำนวนเกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินที่มีอยู่ในปัจจุบัน รัฐจึงจำเป็นต้องจัดหาที่ดินของเอกชนที่ทิ้งร้างทำประโยชน์ไม่เต็มที่ ให้ได้มีการใช้ทำการผลิตอย่างเต็มที่มาจัดสรรเพิ่มเติมให้เกษตรกรเป็นอันดับต่อไป ซึ่งที่ดินของเอกชนดังกล่าวนี้ได้แก่

<sup>54</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2519). อ้างแล้ว, หน้า 192.

<sup>55</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2519). อ้างแล้ว, หน้า 190.

(2.1) ที่ดินเพื่อการเกษตรที่เอกชนให้เกษตรกรเช่าทำการเกษตรไม่ว่าจะเป็นที่นา ที่ไร่ หรือที่สวนก็ตาม

(2.2) ที่ดินซึ่งเอกชนได้มาโดยการโอนชำระหนี้ของลูกหนี้ ไม่ว่าจะเป็นที่นา ที่ไร่ ที่สวน หรือที่ดินที่ยังมิได้ทำประโยชน์หรือทำประโยชน์ไม่เต็มที่ก็ตาม

(2.3) ที่ดินซึ่งยังมีได้ทำประโยชน์หรือทำประโยชน์ไม่เต็มที่ซึ่งเอกชนได้ซื้อมาจากผู้อื่น

(2.4) ที่ดินซึ่งเอกชนจับจองไว้เองไม่ว่าจะบุกเบิกแล้วหรือไม่

ที่ดินที่เอกชนมีรวมกันทุกประเภทและทุกๆ แห่งในจำนวนที่มากเกินจนต้องปล่อยทิ้งร้าง ถ้าเอกชนไม่ปรารถนาจะทำการเกษตรด้วยตนเองจะต้องร่วมมือกับรัฐ โดยการขายหรือเอามาฝากไว้กับธนาคารที่ดิน ทั้งนี้ เพื่อที่รัฐจะได้นำมาจัดสรรและปรับปรุงเพื่อให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และได้มีโอกาสเช่าหรือเช่าซื้อจากรัฐประกอบอาชีพเกษตรกรรมต่อไป<sup>56</sup>

ที่ดินที่เกษตรกรได้รับการจัดสรรจากรัฐนี้ ห้ามมิให้มีกรรมสิทธิ์ให้แก่บุคคลอื่นๆ ซึ่งมีใช้เกษตรกรด้วยกัน ถ้าเป็นที่ดินของรัฐ เกษตรกรจะมีสิทธิถือครองได้ตลอดไป และสิทธินี้ตกทอดไปยังลูกหลานทางมรดกได้ แต่ผู้รับมรดกได้สิทธิถือครองที่ดินทำกินต่อไปนั้น จะต้องเป็นเกษตรกรด้วย เพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรขายที่ดินที่รัฐจัดสรรให้แก่บุคคลอื่นได้อีกต่อไป

ทั้งนี้ ถ้าที่ดินที่เกษตรกรได้รับการจัดสรรจากรัฐเป็นที่ดินซึ่งได้มาจากเอกชน รัฐจะให้เกษตรกรซื้อตามจำนวนที่รัฐจัดสรรให้โดยวิธีผ่อนส่งระยะยาว ตั้งแต่ 15 ปีเป็นต้นไป ถ้าเป็นที่ดินในเขตชลประทาน รัฐจะปรับปรุงการชลประทานให้เกษตรกรปลูกพืชได้ปีละหลายครั้ง เพื่อให้เกษตรกรได้ใช้ที่ดินและแรงงานในครัวเรือนอย่างเต็มที่ในเนื้อที่จำกัด ถ้าเป็นที่นอกเขตชลประทาน รัฐจะดำเนินการบุกเบิก ปรับปรุงและพัฒนาที่ดินเหล่านั้นให้ทำการเกษตรได้ผลดีตามสภาพของดิน และท้องที่นั้นมากยิ่งขึ้นก่อนที่จะดำเนินการจัดสรรให้แก่เกษตรกร สำหรับต้นทุนในการพัฒนาที่ดินดังกล่าว รัฐจะเป็นผู้พิจารณาว่าสิ่งใดรัฐจะเป็นผู้ออกค่าใช้จ่ายเอง สิ่งใดเกษตรกรจะต้องเป็นผู้จ่ายเองตามลักษณะที่เรียกว่า Cost – share Benefit<sup>57</sup> ค่าใช้จ่ายที่เกษตรกรจะต้องจ่ายคืนให้แก่รัฐนี้จะรวมอยู่กับเงินส่งคืนค่าที่ดินที่เกษตรกรจ่ายคืนในระยะยาวนั้นด้วย<sup>58</sup>

<sup>56</sup> ไชยวงศ์ ชูชาติ. (2519). อ้างแล้ว, หน้า 191.

<sup>57</sup> Cost – share Benefit นี้เป็นหลักการซึ่งนิยมใช้ในการพัฒนาทรัพยากรเกษตรของเกษตรกรให้เกษตรกรได้ปรับปรุงอนุรักษ์ดินและน้ำของตนให้อุดมสมบูรณ์อยู่ตลอดไป ซึ่งนิยมเรียกโครงการนี้ว่า Resource Conservation and Development (R. C & D) Projects ในประเทศที่เกษตรกรส่วนใหญ่ยากจน ก็ยังนิยมให้เกษตรกรมีส่วนแบ่งภาระจากรัฐบาลไปบ้างเล็กน้อยตามความสามารถ เพื่อให้เกษตรกรตระหนักถึงความสำคัญของโครงการดังกล่าวและเป็นการแบ่งเบาภาระของรัฐไปบ้างด้วย

<sup>58</sup> ไชยวงศ์ ชูชาติ. (2519). อ้างแล้ว, หน้า 193.

รัฐอาจจะพิจารณาให้เกษตรกรผู้ได้รับจัดสรรที่ดินไปจากรัฐต้องจ่ายต้นเงินคืนค่าส่งที่ดินในระยะ 3 ปีแรกก็ได้ ทั้งนี้ เพื่อให้เกษตรกรได้มีโอกาสตั้งตัวเสียก่อนจนกว่าเกษตรกรจะสามารถส่งคืนค่าซื้อที่ดินได้โดยไม่เกิดความยุ่งยากในเรื่องรายได้ที่ตนจะได้รับจากการเกษตร จำนวนเงินที่จะส่งแต่ละงวดหรือแต่ละปีนั้น ควรจะไม่สูงเกินไปจนทำให้เกษตรกรได้รับการเดือดร้อน อย่างในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ที่รัฐนิยมให้เกษตรกรจ่ายค่าที่ดินคืนแก่รัฐไม่เกินค่าเช่าที่ดินเคยจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งอาจจะใช้เวลานานเกินกว่า 15 ปี ขึ้นไปมากก็ได้ ในกรณีนี้ถ้าประเทศไทยจะนำหลักการดังกล่าวมาใช้ ก็ควรจะพิจารณาทั้งความสามารถของเกษตรกรและความจำเป็นที่จะต้องหาเงินมาหมุนเวียนให้เพียงพอแก่การซื้อที่ดินให้เกษตรกรคนอื่นๆ ด้วย ถ้าเกษตรกรส่งต้นเงินคืนนานมากเท่าใด จำนวนเกษตรกรที่จะได้รับความช่วยเหลืออาจจะมีจำนวนน้อยลงก็ได้<sup>59</sup>

ที่ดินเพื่อการเกษตรที่รัฐได้มาจากเอกชนนั้น รัฐจะจัดสรรให้แก่ผู้เช่าซึ่งทำการเช่าที่ดินแปลงนั้นอยู่ติดต่อกันมาตามสมควรเป็นอันดับแรก แล้วจึงจะจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ซึ่งเคยเป็นเจ้าของที่ดินแปลงนั้นมาก่อน แต่ได้โอนไปยังเอกชนนั้น เนื่องจากเป็นหนี้เป็นอันดับต่อไป และจะจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินเป็นอันดับสุดท้าย คุณสมบัติของเกษตรกรที่จะมีสิทธิได้รับการจัดสรรที่ดินดังกล่าวนี้ รัฐควรจะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน เพื่อให้ผู้ที่ต้องการได้รับการจัดสรรที่ดินได้ทราบว่าตนเป็นผู้มีคุณสมบัติตามที่กฎหมายกำหนดไว้หรือไม่<sup>60</sup>

ในส่วนของเอกชนผู้เป็นเจ้าของที่ดิน รัฐควรจะเปิดโอกาสให้เจ้าของที่ดินที่มีใช้เกษตรกรแต่มีที่ดินทำกินมากมายที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ได้มีทางเลือกว่าตนจะเปลี่ยนอาชีพมาเป็นเกษตรกรขนาดกลางหรือขนาดใหญ่ ที่มีทุนพร้อมที่จะปรับปรุงที่ดินของตนให้เป็นไร่นาแผนใหม่เพื่อการค้าหรือไม่ ถ้าประสงค์เช่นนั้น รัฐจะให้เวลาเอกชนดำเนินการดังกล่าวภายในเวลาที่กำหนดไว้ ถ้าหากเอกชนเจ้าของที่ดินไม่สามารถดำเนินการภายในระยะเวลาที่กำหนดอันมิได้เนื่องมาจากเหตุสุดวิสัยแล้ว เอกชนเจ้าของที่ดินจะต้องปฏิบัติตามอย่างหนึ่งอย่างใดดังต่อไปนี้

(1) เสียภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า เจ้าของที่ดินจะต้องเสียภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราก้าวหน้า ซึ่งการดำเนินงานของธนาคารที่ดินจะควบคู่ไปกับมาตรการทางภาษี

(2) ยินยอมให้รัฐเช่าที่ดินของตนในระยะยาวอย่างน้อย 30 ปีขึ้นไป

(3) ขายที่ดินของตนให้แก่รัฐ วิธีนี้เป็นมาตรการสุดท้ายที่รัฐจะได้ที่ดินมาทำประโยชน์ในทางเศรษฐกิจและสังคมของประเทศจากเอกชนเจ้าของที่ดินเพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกิน<sup>61</sup>

<sup>59</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2519). อ้างแล้ว, หน้า 194.

<sup>60</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2519). อ้างแล้ว, หน้า 195.

<sup>61</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2519). อ้างแล้ว, หน้า 196.

ภายหลังที่รัฐกำหนดวิธีการต่างๆ เป็นขั้นตอนให้เอกชนเจ้าของที่ดินดำเนินการอย่างหนึ่งอย่างใดกับที่ดินของตนให้เกิดประโยชน์สูงสุดเท่าที่จะกระทำได้ ซึ่งเริ่มจากการทำเกษตรด้วยตนเองเสียเลย หรือการเสียภาษีในอัตราก้าวหน้าถ้าประสงค์จะเก็บที่ดินไว้เป็นของตนเองต่อไป หรือยินยอมให้รัฐเช่าที่ดินของตนในระยะยาว 30 ปีขึ้นไป จนกระทั่งการขายที่ดินให้แก่รัฐ ซึ่งในกรณีที่เจ้าของที่ดินต้องการขายที่ดินของตนให้แก่รัฐนั้น วิธีการที่รัฐจะจ่ายค่าที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินนับว่าเป็นสิ่งสำคัญที่สุดสิ่งหนึ่งในการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน ทั้งนี้ เพราะรัฐไม่สามารถจะซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินและจ่ายเป็นเงินสดตามราคาตลาดหรือตามราคาประเมินได้ทั้งหมด ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงต้องมีการกำหนดราคาของที่ดินที่รัฐซื้อจากเอกชนและวิธีการจ่ายค่าที่ดินในลักษณะที่รัฐจะซื้อได้ ในขณะเดียวกันก็ต้องให้ความเป็นธรรมแก่เจ้าของที่ดินตามสมควรด้วย ปัญหาที่ว่ารัฐจะซื้ออะไรเป็นหลักเกณฑ์ในการกำหนดราคาที่เป็นธรรม ซึ่งในกรณีนี้ประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้ใช้หลักในการตีราคาที่ดินของเจ้าของที่ดิน คือ รัฐจะจ่ายค่าที่ดินให้แก่เอกชนเจ้าของที่ดิน เพียง 2.5 เท่า ของผลผลิตของพืชหลักที่ผลิตได้ประจำปี<sup>62</sup>

สำหรับประเทศไทย วิธีการกำหนดราคาที่ดินที่รัฐจะจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินนั้น ควรใช้วิธีตั้งคณะกรรมการตรวจสอบสภาพและประเมินราคาที่ดิน ประกอบด้วยบุคคลจำนวนหนึ่งเป็นผู้แทนฝ่ายเจ้าของที่ดิน ผู้แทนฝ่ายเกษตรกรและผู้ที่เป็นกลางทั้งเจ้าหน้าที่ของรัฐและบุคคลในท้องถิ่น ผู้แทนเหล่านี้จะดำเนินการประเมินราคาที่ดินตามหลักเกณฑ์ที่จะกำหนดไว้ในพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน โดยคำนึงถึงสภาพ ที่ตั้ง ผลผลิต ตลอดจนชนิดหรือประเภทที่ดิน เป็นปัจจัยในการคำนวณราคา ซึ่งเป็นวิธีที่รัฐพยายามตีราคาที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินให้เป็นธรรมมากที่สุด โดยใช้วิธีในด้านวิชาการและสำรวจสภาพของที่ดิน แล้วคณะกรรมการจึงจะประเมินราคาที่ดินเหล่านั้น<sup>63</sup>

ในส่วนของวิธีการจ่ายค่าที่ดินคืนให้แก่เอกชนเจ้าของที่ดินนั้น นับได้ว่ามีความสำคัญต่อเศรษฐกิจของประเทศและเจ้าของที่ดินมาก ซึ่งจะกระทบกระเทือนเศรษฐกิจของประเทศและเจ้าของที่ดินมากน้อยเพียงใดนั้น ขึ้นอยู่กับวิธีการจ่ายของรัฐว่าจะจ่ายเป็นเงินสดหรือเป็นพันธบัตรที่ดิน หรือจ่ายเป็นหุ้นรัฐวิสาหกิจของรัฐบาล หรือจ่ายแบบผสมของทั้งเงินสด พันธบัตรที่ดิน และหุ้นรัฐวิสาหกิจ แล้วแต่เจ้าของที่ดินจะเลือกเอาเอง เป็นต้น ตัวอย่างเช่น ถ้ารัฐจ่ายเป็นเงินสดให้แก่เจ้าของที่ดินทันทีทั้งหมด ก็จะเกิดภาวะเงินเฟ้อที่จะทวีความรุนแรงมากยิ่งขึ้น และรัฐเองก็คงไม่มีเงินสดเพียงพอที่จะจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดินได้หมด กับทั้งเจ้าของที่ดินก็จะถูกกระทบกระเทือนจากภาวะเงินเฟ้อด้วย เพราะค่าของเงินที่ตนได้รับมีมูลค่าน้อยลงกว่าเดิม ดังนั้น รัฐจึงควรจ่ายค่าที่ดินให้แก่เอกชนเจ้าของที่ดินในรูปเงินสดเพียงเล็กน้อย แล้วจึงจ่ายเป็นพันธบัตรที่ดินและหรือจ่ายเป็นหุ้นรัฐวิสาหกิจเป็นส่วนใหญ่เพิ่มเติมจนครบ โดยอาจจะดำเนินการจ่ายค่าที่ดินดังนี้

<sup>62</sup> ไชยรงค์ ชูชาติ. (2519). อ้างแล้ว, หน้า 196.

<sup>63</sup> ไชยรงค์ ชูชาติ. (2519). อ้างแล้ว, หน้า 197.

- (1) จ่ายเป็นเงินสด 30 เปอร์เซนต์
- (2) จ่ายเป็นพันธบัตรที่ดิน 70 เปอร์เซนต์ พร้อมทั้งดอกเบี้ยอัตราเดียวกับพันธบัตรอื่นๆ ของรัฐบาล กำหนดไถ่ถอนคืนภายในเวลา 15 ปี และอาจจะได้รับยกเว้นไม่ต้องเสียภาษีเงินได้
- (3) ถ้าเจ้าของที่ดินปรารถนา รัฐอาจดำเนินการให้เจ้าของที่ดินถือหุ้นรัฐวิสาหกิจตามจำนวนและชนิดของรัฐวิสาหกิจที่รัฐจะกำหนดไว้แทนพันธบัตรที่ดินบางส่วนในข้อ (2) ก็ได้
- (4) ถ้าเจ้าของที่ดินปรารถนา เพื่อเป็นการป้องกันมูลค่าของเงินที่เอกชนเจ้าของที่ดินได้รับจะต้องลดลงในอนาคต รัฐอาจกำหนดจ่ายเป็นข้าวเปลือกที่แน่นอนตายตัวจำนวนหนึ่งให้แก่เจ้าของที่ดินที่ขายนาให้แก่รัฐ และกำหนดจ่ายเป็นพืชไร่จำนวนแน่นอนตายตัวให้แก่เจ้าของที่ดินที่ขายที่ไร่ให้แก่รัฐแทนการชำระเป็นมูลค่าเป็นเงินก็ได้<sup>64</sup>

การจ่ายค่าที่ดินให้แก่เจ้าของที่ดินด้วยวิธีดังกล่าวนี้ ย่อมจะเป็นผลดีแก่เอกชนเจ้าของที่ดินแก่รัฐ และแก่เกษตรกรผู้ซื้อที่ดินด้วย ทุกฝ่ายจะไม่ได้รับผลกระทบในเรื่องเงินเฟ้อ ถึงแม้ราคาสินค้าจะเปลี่ยนแปลงไป เจ้าของที่ดินก็จะได้รับปริมาณสินค้าจากรัฐคงเดิม อำนาจการซื้อหรือการชำระเงินจะมีเท่าเดิม ในด้านรัฐนั้นก็จะมีรายจ่ายเพื่อการนี้มาก เมื่อรัฐได้ค่าที่ดินที่ชำระมาจากเกษตรกร รัฐก็จะจ่ายเงินให้แก่เจ้าของที่ดิน สำหรับเกษตรกรนั้นนอกจากจะได้รับการผ่อนส่งที่ดินในระยะยาวแล้ว เกษตรกรอาจจะชำระค่าที่ดินคืนให้แก่รัฐในรูปพืชผล (สินค้า) แทนเงินสดก็ได้ ซึ่งเป็นวิธีการของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ที่ทำให้เจ้าของที่ดินหันเหให้มีการลงทุนในภาคอุตสาหกรรมและการบริการด้านอื่นๆ อันเป็นประโยชน์ต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศมากยิ่งขึ้น<sup>65</sup>

ธนาคารที่ดินนี้จะเป็นสถาบันกลางที่เกษตรกรจะส่งชำระค่าที่ดินที่ซื้อ และธนาคารจะจ่ายเงินคืนให้แก่เอกชนเจ้าของที่ดินอีกต่อหนึ่ง การชำระค่าที่ดินคืนนี้ เจ้าของที่ดินจะได้รับทั้งในรูปเงินสด 30 เปอร์เซนต์ และในรูปพันธบัตรที่ดินมีดอกเบี้ยและไถ่ถอนคืนภายในเวลา 15 ปี กับจ่ายให้ในรูปหุ้นรัฐวิสาหกิจรวมกันอีก 70 เปอร์เซนต์ เกษตรกรจะต้องผ่อนส่งค่าที่ดินคืนให้แก่ธนาคารภายในเวลา 15 ปี โดยจะจ่ายเงินสดหรือพืชผลก็ได้ และเกษตรกรจะต้องถือหุ้นธนาคารที่ดินผ่านสหกรณ์ของตนอย่างน้อย 10 เปอร์เซนต์ ของจำนวนเงินที่เกษตรกรกู้ ค่าหุ้นนี้เกษตรกรจะผ่อนส่งเป็นเงินสดหรือพืชผลก็ได้เช่นเดียวกัน นอกจากนี้ ธนาคารที่ดินจะรับจ้านองที่ดินจากเกษตรกร รับจ้านำผลิตผลก่อนการเก็บเกี่ยวโดยผ่านสหกรณ์ของตน ทั้งนี้เพื่อมิให้เกษตรกรสูญเสียกรรมสิทธิ์ที่ดินให้แก่เอกชนอีกต่อไป การจ้านำผลิตผลของเกษตรกรนี้จะป้องกันมิให้เกษตรกรต้องนำพืชผลของตนไปจ้านำบุคคลภายนอกซึ่งต้องเสียดอกเบี้ยสูง และจ้าคต้องขายพืชผลในอัตราต่ำได้ด้วย<sup>66</sup>

<sup>64</sup> ไชยรงค์ ชูชาติ. (2519). อ้างแล้ว, หน้า 198.

<sup>65</sup> ไชยรงค์ ชูชาติ. (2519). อ้างแล้ว, หน้า 199.

<sup>66</sup> ไชยรงค์ ชูชาติ. (2520). *การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน*. สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรรม. หน้า 111.

อนึ่ง ในส่วนของการจัดที่ดินในภาคชนบท การนำพื้นที่ป่าสงวนที่เสื่อมโทรมมาจัดให้ประชาชนอาจทำให้พื้นที่อนุรักษ์ของประเทศลดลง ส่งผลถึงสถานะความไม่สมดุลทางธรรมชาติของประเทศ ดังนั้น การจัดสรรที่ดินให้แก่เกษตรกรในอนาคตจึงไม่ควรนำพื้นที่ป่าสงวนมาจัดให้อีกต่อไป แต่ต้องเป็นการดำเนินงานที่ใช้ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิอยู่แล้วมาจัดให้ โดยภาครัฐต้องทำการจัดซื้อที่ดินดังกล่าวมาเข้าธนาคารที่ดิน แล้วทำการจัดรูปที่ดิน ดำเนินการจัดการด้านสาธารณูปโภคที่จำเป็น และให้เกษตรกรผู้ประสงค์จะซื้อที่ดินทำการเช่าซื้อในระยะยาวในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำกว่าอัตราเงินกู้โดยทั่วไปในตลาดสินเชื่อ การจัดที่ดินในลักษณะเช่นนี้เป็นรูปแบบของการจัดทำกองทุนที่ดินหรือธนาคารที่ดินที่ประเทศไทยเคยดำเนินการมาแล้วในอดีต และภายหลังจากที่เกษตรกรได้ผ่อนส่งที่ดินเป็นที่เรียบร้อยแล้ว เกษตรกรจะได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นของตนเอง<sup>67</sup>

ทั้งนี้ ในการดำเนินงานจะต้องมีการจำกัดขนาดของความช่วยเหลือในสองลักษณะ กล่าวคือ

(1) การจำกัดความช่วยเหลือ โดยให้เกษตรกรสามารถเข้าร่วม โครงการจัดที่ดินของธนาคารที่ดินได้เพียงครั้งเดียวเท่านั้น หากเกษตรกรนำที่ดินที่ได้รับไปขายต่อจะไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้อีก ดังนั้น จึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลของผู้เข้าร่วมโครงการ เพื่อให้ความช่วยเหลือกระจายไปสู่เกษตรกรได้อย่างทั่วถึง

(2) การจำกัดความช่วยเหลือด้านขนาดของวงเงินกู้ โดยขนาดของวงเงินกู้เพื่อซื้อที่ดินในโครงการธนาคารที่ดินควรเท่ากับขนาดของวงเงินกู้ของธนาคารพาณิชย์ทั่วไป ทั้งนี้เพื่อให้เกิดความเท่าเทียมกันในการให้ความช่วยเหลือของรัฐ<sup>68</sup>

ดังนั้น การจัดที่ดินให้เกษตรกรและผู้ยากจน จึงเป็นยุทธศาสตร์หนึ่งของการจัดการที่ดินของประเทศ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกขั้นพื้นฐานอย่างหนึ่งในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนให้สามารถมีปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญๆ ได้ เช่นเดียวกับการให้บริการขั้นพื้นฐานที่สำคัญอื่นๆ ในสังคม หรือการให้เงินกู้สำหรับที่อยู่อาศัย เป็นต้น สำหรับยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินให้เกษตรกรและผู้ยากจนนั้นมีเอกลักษณ์สำคัญ 3 ประการ ได้แก่

(1) เป็นยุทธศาสตร์ที่มีความครอบคลุมแก่ประชาชนที่ประสงค์จะมีที่ดินเป็นของตนเองทั้งในภาคชนบทและภาคเมือง โดยในภาคชนบทจะเป็นการเน้นการจัดที่ดินเพื่อการเกษตร ในขณะที่ภาคเมืองจะเน้นการจัดที่ดินให้ประชาชนมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยการจัดที่ดินให้ประชาชนนี้จะเป็นการจัดที่ดินให้ประชาชนแต่ละรายเพียงครั้งเดียวเท่านั้น ดังนั้น ผู้ที่นำที่ดินที่รัฐจัดให้แล้วไปขายต่อจะไม่สามารถเข้าร่วมโครงการได้อีก

<sup>67</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. (2551). รายงานการศึกษา โครงการจัดทำยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดินการสงวนและพัฒนาที่ดิน และการสงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. หน้า 350.

<sup>68</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 353.



(2) การจัดที่ดินให้ประชาชนจะไม่เป็นการนำพื้นที่อนุรักษ์ของรัฐ เช่น ป่าสงวนมาจัดให้ประชาชน แต่จะเป็นการที่รัฐต้องไปจัดหาที่ดินของเอกชนมาจัดให้ โดยให้ประชาชนจ่ายเงินผ่อนส่งระยะยาวในอัตราดอกเบี้ยต่ำ โดยรัฐจะทำหน้าที่ให้ความสนับสนุนส่วนต่างของดอกเบี้ย

(3) การจัดที่ดินในภาคชนบทจะไม่เป็นการจัดให้ประชาชนมีเอกสารสิทธิในที่ดินเท่านั้น แต่จะดำเนินไปในกรอบของการจัดปัญหาความยากจน กล่าวคือ การจัดที่ดินให้พื้นที่นั้นจะมีการพิจารณาในกรอบของการพัฒนาเชิงองค์รวมด้วย ซึ่งจะครอบคลุมการพัฒนาการให้บริการสาธารณสุขูปโภคอื่นๆ ประกอบด้วยแหล่งน้ำ การคมนาคม การให้ความรู้หรือระบบสหกรณ์ที่จำเป็น<sup>69</sup>

ยุทธศาสตร์ด้านการจัดที่ดินให้เกษตรกรและผู้ยากจน ให้ความสำคัญเรื่องความเสมอภาคกับประชาชนทุกคน โดยมีวัตถุประสงค์ให้เกษตรกรและผู้ยากจน ไม่ว่าจะประชาชนในเขตเมืองหรือประชาชนในชนบทสามารถมีที่ดินเป็นของตนเองได้ โดยในส่วนของที่ดินในเมืองจะเป็นประเด็นที่เกี่ยวข้องกับการจัดให้ผู้มีรายได้น้อยสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้ และประชาชนในชนบทซึ่งส่วนใหญ่เป็นเกษตรกร การจัดที่ดินให้จะเป็นในรูปแบบที่ดินทำกิน เพื่อป้องกันปัญหาการนำพื้นที่อนุรักษ์มาจัดให้ประชาชน ดังนั้น การจัดที่ดินให้จะต้องดำเนินไปตามรูปแบบของธนาคารที่ดินที่ภาครัฐจะต้องไปจัดซื้อที่ดินมาเพื่อจัดให้ประชาชนเช่าซื้อในระยะยาวในอัตราดอกเบี้ยที่ต่ำ นอกจากนี้ ธนาคารที่ดินต้องมีการจำกัดสิทธิให้ผู้เข้าร่วมโครงการสามารถทำการเช่าซื้อได้ครั้งเดียวเท่านั้นและที่ดินที่รัฐจัดให้ต้องมีความพร้อมในด้านสาธารณสุขูปโภค โดยเฉพาะปัจจัยพื้นฐานที่จำเป็นสำหรับการเกษตร ทั้งนี้ ควรมีการบูรณาการจัดที่ดินให้เกษตรกรและผู้ยากจนควบคู่ไปกับแผนพัฒนาท้องถิ่นและแผนพัฒนาระดับประเทศด้วย เพื่อให้การดำเนินการสำเร็จลุล่วงไปได้อย่างมีประสิทธิภาพและสามารถพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรและผู้ยากจนได้อย่างแท้จริง<sup>70</sup>

สรุปได้ว่า ธนาคารที่ดินนี้เป็นธนาคารที่สนับสนุน โครงการปฏิรูปที่ดินและนโยบายการกระจายสิทธิในที่ดินให้สำเร็จสมความมุ่งหมายของรัฐบาล และเป็นธนาคารที่จะช่วยพัฒนาการเกษตรให้มีความเจริญก้าวหน้า โดยไม่มุ่งประสงค์ที่จะหากำไรโดยตรงจากเงินกู้แต่อย่างใด แต่จะมุ่งให้มวลสมาชิกเกษตรกร ชาวไร่ชาวนา ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองที่มีคุณภาพดีใช้ประกอบอาชีพทำมาหากิน ซึ่งจะเป็นผลให้เศรษฐกิจและสังคมชนบทเจริญก้าวหน้าและเป็นพลังสำคัญของประเทศชาติ<sup>71</sup> ซึ่งธนาคารที่ดินจะสามารถจัดตั้งขึ้นได้ในประเทศไทยและจะสามารถดำเนินการได้สมตามความมุ่งหมายและเจตนารมณ์ของกฎหมายเพียงใดนั้นก็ขึ้นอยู่กับว่ารัฐบาลจะให้ความสนใจและมีความตั้งใจจริงเพียงใดในการดำเนินการพัฒนาคุณภาพชีวิตของเกษตรกรไทยอย่างจริงจัง

<sup>69</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 379.

<sup>70</sup> สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. อ้างแล้ว, หน้า 380.

<sup>71</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. (2520). *ธนาคารที่ดิน: ข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดิน*. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เอกสารวิชาการฉบับที่ 6. หน้า 105.

#### 4.3.5 วิเคราะห์ผลที่จะเกิดขึ้นจากการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

การที่ประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ให้ความสำคัญในการบริหารจัดการที่ดินโดยการสร้างมาตรการในการปฏิรูปที่ดินที่มีประสิทธิภาพและมีการดำเนินการอย่างจริงจัง โดยมีธนาคารที่ดินเป็นส่วนสำคัญในการระดมเงินทุนซึ่งดำเนินการภายใต้โครงการปฏิรูปที่ดินนั้น ทำให้ประเทศไต้หวันประสบผลสำเร็จในการปฏิรูปที่ดิน อันก่อให้เกิดผลในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) อุดมการณ์ในด้านกรรมสิทธิ์ในที่ดินของเกษตรกรเป็นความจริง เกษตรกรส่วนใหญ่เป็นเจ้าของที่ดิน อัตราผู้เช่าลดลง และครอบครัวหนึ่งจะมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อทำการเกษตรประมาณ 6 ไร่ครึ่ง ซึ่งนับว่าเพียงพอ

(2) ช่วยเสริมสร้างประชาธิปไตย หลังจากเกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้ว ต่างก็มีความภูมิใจ รักษาความสงบเรียบร้อยและมีผลมั่นคงทางการเมือง มั่นคงในสังคม และมีการศึกษาคีรีน มาตรฐานการครองชีพและชีวิตความเป็นอยู่ดีขึ้น ต่างก็มีความมั่นใจและเชื่อมั่นในตนเอง

(3) ช่วยสร้างฐานะเศรษฐกิจของประชาชน โดยเหตุที่ผลิตผลทางการเกษตรได้เพิ่มมากขึ้น ดังจะเห็นว่าเมื่อเริ่มโครงการใหม่ๆ ใน พ.ศ. 2495 พื้นที่ 6 ไร่ครึ่ง เกษตรกรจะผลิตข้าวได้เพียง 2,091 ก.ก. แต่หลังจากมีการปฏิรูปที่ดินเพียง 2 ปี เกษตรกรสามารถผลิตข้าวในเนื้อที่เดียวกันได้ถึง 3,018 ก.ก. ในด้านการออมทรัพย์นั้น เมื่อเริ่มโครงการใหม่ๆ ประชาชนคนหนึ่งจะออมปีละ 480 เหรียญไต้หวัน แต่หลังต่อมา 2 ปี การออมก็สูงขึ้นเป็น 7,368 เหรียญไต้หวัน รายได้ก็เช่นเดียวกัน เมื่อเริ่มโครงการประชากรคนหนึ่งมีรายได้ต่อปี 1,079 เหรียญไต้หวัน เมื่อโครงการนี้ได้ใช้แล้วเพียง 2 ปี รายได้เพิ่มขึ้นเป็น 3,482 เหรียญไต้หวัน นอกจากนี้รัฐบาลยังได้นำเงินจากการขายที่ดินไปลงทุนในอุตสาหกรรม โดยโอนเป็นกิจการของรัฐในรูปหุ้นส่วนบริษัทใหญ่ๆ เช่น บริษัทปูนซีเมนต์ บริษัทกระดาษและเยื่อกระดาษ ฯลฯ เป็นต้น

(4) โครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรของไต้หวันมีประโยชน์ในทางการเมืองอย่างยิ่ง เพราะนอกจากประชาชนจะมีศรัทธาเชื่อมั่นต่อรัฐบาล และมีความเป็นอยู่ดีขึ้นแล้ว ยังช่วยป้องกันการแทรกซึมบ่อนทำลายของคอมมิวนิสต์ ซึ่งเป็นศัตรูทางการเมืองของไต้หวันด้วย เพราะเกษตรกรทุกคนมีที่ดินทำกินเป็นหลักฐานเป็นการลดช่องว่างได้อย่างมาก<sup>72</sup>

นอกจากนี้ ภายหลังจากที่รัฐบาลได้ดำเนินการจัดหาที่ดินให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองแล้ว ก่อให้เกิดผลที่ชัดเจนหลายประการ ได้แก่

(1) เป็นการยกระดับฐานะทางการเมืองของเกษตรกร โดยหลังจากได้ดำเนินการลดค่าเช่าให้เหลือร้อยละ 37.5 แล้ว เกษตรกรเริ่มมีความสำนึกในความสำคัญของตนเองในทางสังคม ผู้เช่าจำนวนมากได้เปลี่ยนฐานะมาเป็นชาวนาที่ทำกินในที่ดินของตนเอง

<sup>72</sup> พันธุม ดิษยมงคล. (2522). *นโยบายเกษตร*. กรุงเทพฯ: สำนักพิมพ์มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 255.

(2) ทำให้เศรษฐกิจของชนบทเจริญขึ้น การดำเนินการจัดให้ชาวนาได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีผลให้ที่นาตกเป็นของผู้เช่าชาวนา ชาวนาจึงมีความผูกพันในที่นาอันมาก มีการจัดการชลประทานและปรับปรุงที่ดินให้ดีขึ้น ยิ่งไปกว่านั้น เนื่องจากผลิตผลตกเป็นของชาวนาทั้งสิ้น ชาวนาทั้งหลายจึงยินดีที่จะลงทุนใส่ปุ๋ยเพื่อเพิ่มผลผลิต และรายได้ของชาวนาก็เพิ่มมากขึ้น มีความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น ซึ่งมีผลให้เศรษฐกิจของชนบทเจริญรุ่งเรืองเป็นส่วนรวม

(3) ส่งเสริมการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม การที่รัฐบาลได้เปลี่ยนแปลงรัฐวิสาหกิจเป็นธุรกิจเอกชนจำนวนหนึ่ง มีผลเป็นการชักนำให้ผู้ซึ่งเป็นเจ้าของที่ดินแต่ก่อนหน้านี้ได้ดำเนินการลงทุนในการผลิตในทางที่ถูกต้องและเจ้าของที่ดินต่อไปก็ย่อมจะใช้สติปัญญาประกอบธุรกิจ เพื่อความเจริญก้าวหน้าอันจะทำให้เศรษฐกิจของสังคมเจริญขึ้นด้วย ฉะนั้น การเปลี่ยนแปลงทุนทางที่ดินมาพัฒนาธุรกิจอุตสาหกรรม จึงเป็นจุดเริ่มต้นแก่การพัฒนาเศรษฐกิจของชาติให้เข้าสู่ยุคใหม่นอกจากนั้น การจัดที่นาให้ชาวนาได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ยังก่อให้เกิดความสงบเรียบร้อยในสังคมชนบทและขจัดปัญหาการกว้านซื้อสะสมที่ดินอีกด้วย<sup>73</sup>

ทั้งนี้ ในการดำเนินการตามแผนการปฏิรูปที่ดินในขั้นตอนของการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร (Land to the Tiller) ในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) นี้ยังก่อให้เกิดประโยชน์ที่ได้รับ ทั้งในด้านการเมืองและสังคม และในด้านเศรษฐกิจ ดังต่อไปนี้

#### (1) ด้านการเมืองและสังคม

(1.1) แสดงให้เห็นถึงความตั้งใจของรัฐบาลในอันที่จะยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน การรณรงค์เพื่อต่อต้านลัทธิคอมมิวนิสต์หรือสาธารณรัฐประชาชนจีน จึงได้รับการสนับสนุนจากประชาชน

(1.2) ความสำเร็จของการดำเนินการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกรตามแผนการปฏิรูปที่ดินได้ทำให้ฐานะของเกษตรกรดีขึ้นและส่งเสริมให้มีการพัฒนาทางการเมือง ในอดีตเกษตรกรซึ่งต้องถูกเอารัดเอาเปรียบจากระบบการเช่าในขณะนั้น ไม่ค่อยมีความสนใจทางการเมือง เมื่อฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกรดีขึ้นแล้ว ก็ได้เริ่มเข้าร่วมกิจกรรมทางสังคมมากขึ้น ซึ่งจากการสำรวจเมื่อปี ค.ศ. 1948 (พ.ศ. 2491) ก่อนการดำเนินงานการปฏิรูปที่ดิน จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมกิจกรรมสังคมมีเพียง 5,488 คน แต่พอมาถึงปี ค.ศ. 1975 (พ.ศ. 2518) มีถึง 41,760 คน ซึ่งสูงขึ้นจากปี ค.ศ. 1948 เป็นจำนวนมากถึง 649% ซึ่งก็ไม่ใช่เรื่องที่น่าแปลก เพราะว่าเมื่อประชาชนได้รับความต้องการเบื้องต้น คือ ปัจจัยสี่ โดยเฉพาะที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญในปริมาณที่เพียงพอแล้ว ก็ย่อมแสวงหาความต้องการในระดับที่สูงขึ้น

<sup>73</sup> ชีระ ศรีธรรมรักษ์. (2527). *กฎหมายปฏิรูปที่ดินกับการเข้าถือครองที่ดินของเกษตรกรในภาคกลางของประเทศไทย*. งานวิจัย, คณะนิติศาสตร์ มหาวิทยาลัยรามคำแหง. หน้า 9.

## (2) ด้านเศรษฐกิจ

(2.1) เกษตรกรลงทุนในด้านการปรับปรุงดินมากขึ้น เพื่อให้การผลิตสูงขึ้น ทั้งนี้ เห็นได้จากข้อมูลเกี่ยวกับรายได้จากข้าว ซึ่งสูงขึ้นถึง 514.24%

(2.2) ดัชนีมาตรฐานการครองชีพของเกษตรกรซึ่งคลุมถึง เสื้อผ้า อาหาร ที่อยู่อาศัย การขนส่ง การศึกษา และการพักผ่อนได้สูงขึ้นถึง 769.33%

(2.3) การโอนหุ้นของรัฐวิสาหกิจ 4 แห่ง ให้แก่เอกชนซึ่งมีมูลค่าทั้งสิ้น 660 ล้านบาทเหรียญได้หวั่น เพื่อดำเนินการตามแผนงานจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ได้ทำให้มีการลงทุนทางด้านอุตสาหกรรมเพิ่มขึ้น ซึ่งมีผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศ

(2.4) ความรู้เรื่องของระบบเศรษฐกิจในภาคชนบท ได้ส่งเสริมให้มีการพัฒนาอุตสาหกรรมประกอบกับตลาดก็ได้ขยายตัวขึ้น ทำให้มีการลงทุนเพิ่มขึ้น และชักจูงเงินทุนจากต่างประเทศเข้ามาด้วย<sup>74</sup>

ในส่วนของการดำเนินการตามโครงการปฏิรูปที่ดินในประเทศฟิลิปปินส์ โดยมีธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์เป็นกลไกสำคัญในการสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินนั้นก่อให้เกิดผลดีแก่ประเทศฟิลิปปินส์ในด้านต่างๆ ดังต่อไปนี้

(1) เกษตรกรได้เห็นความตั้งใจของรัฐบาลในการดำเนินงานปฏิรูปที่ดินที่จะยกระดับมาตรฐานการครองชีพของประชาชน

(2) ทำให้เกษตรกรมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น มาตรฐานการครองชีพของเกษตรกรสูงขึ้นและส่งเสริมให้มีการพัฒนาทางการเมืองของประชาชน

(3) เกษตรกรมีกำลังใจที่จะทำการเกษตรและลงทุนปรับปรุงดินเพื่อเพิ่มผลผลิต

(4) มีการลงทุนด้านอุตสาหกรรมมากขึ้น ซึ่งส่งผลต่อการพัฒนาเศรษฐกิจโดยรวมทั้งประเทศอันจะส่งผลดีระบบต่อเศรษฐกิจในภาคชนบทให้มีประสิทธิภาพมากขึ้น<sup>75</sup>

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงระบบการดำเนินงานของธนาคารที่ดินแห่งได้หวั่นและธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ หากสามารถดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยให้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้ในอนาคต โดยให้เป็นองค์กรหรือสถาบันการเงินที่จะทำให้เกิดการกระจายสิทธิในที่ดินไปสู่เกษตรกร ผู้ยากจน และเป็นศูนย์กลางทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร จะก่อให้เกิดผลดีต่อประเทศไทยทั้งในด้านเศรษฐกิจ ในด้านสังคมและในด้านการเมือง ดังต่อไปนี้

<sup>74</sup> ไชยยศ เหมะรัชตะ. (2530). รายงานผลการวิจัยทุนวิจัยรัชดาภิเษกสมโภช เรื่อง มาตรการทางกฎหมายในการกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกร. กรุงเทพฯ: จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย. หน้า 395.

<sup>75</sup> สีดดา สอนศรี. (2542). การพัฒนาเศรษฐกิจการเมืองของประเทศฟิลิปปินส์. กรุงเทพฯ: โครงการจัดพิมพ์คบไฟ. หน้า 77.

## (1) ในด้านเศรษฐกิจ

- (1.1) เป็นการกระจายระบบผูกขาดที่ดินจากนายทุนมาสู่เกษตรกรผู้ผลิตมากขึ้น ซึ่งจะทำให้เกษตรกรซึ่งเป็นผู้เช่าและผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง
- (1.2) ที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมที่มีอยู่อย่างจำกัดจะได้รับการปรับปรุงและพัฒนาให้มีการใช้ผลิตอาหารและพืชผลทางการเกษตรต่างๆ ให้เพียงพอต่อความต้องการมากขึ้น
- (1.3) รายได้ของเกษตรกรและรายได้ของประเทศชาติจะเพิ่มสูงขึ้น ทำให้ความเป็นอยู่และสวัสดิการของเกษตรกรดีขึ้น
- (1.4) จะทำให้ชาวชนบทมีการทำงานทั้งในด้านการเกษตรและด้านอื่นๆ ในชนบทจะมีมากขึ้น การว่างงานหรือการทำงานไม่เต็มที่จะมีน้อยลง
- (1.5) ทำให้เกษตรกรพ้นจากความยากจนเป็นหนี้เป็นสินและพ้นจากการถูกเอารัดเอาเปรียบจากผู้มีอิทธิพลทางเศรษฐกิจต่อไป
- (1.6) ป้องกันมิให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นจนเกษตรกรไม่สามารถซื้อที่ดินเพื่อการเกษตรเป็นของตนเองได้
- (1.7) ยับยั้งมิให้ที่ดินต้องตกเป็นกรรมสิทธิ์แก่ผู้ที่มีได้เป็นเกษตรกร
- (1.8) พัฒนาการเกษตรให้มีความเจริญก้าวหน้า อันจะเป็นรากฐานในการพัฒนาอุตสาหกรรมของประเทศต่อไป
- (1.9) กระจายชุมชนที่หนาแน่นในเมืองไปสู่ชนบท ทำให้ชนบทมีความเจริญขึ้น<sup>76</sup>

## (2) ในด้านสังคม

- (2.1) ก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม ความแตกต่างระหว่างรายได้จะลดน้อยลง และเกิดความสงบในสังคมชนบทมากขึ้น
- (2.2) เป็นการลดปัญหาช่องว่างระหว่างคนจนกับคนรวย
- (2.3) เมื่อเกษตรกรมีรายได้สูง การศึกษาและชีวิตความเป็นอยู่ ตลอดจนสวัสดิการต่างๆ ของชนบทจะดีขึ้น
- (2.4) เกษตรกรจะเป็นผู้นำในท้องถิ่นที่มีความภาคภูมิใจ มีศักดิ์ศรีทัดเทียมกันและร่วมมือกับรัฐบาลท้องถิ่น และองค์กรต่างๆ ของรัฐมากขึ้น
- (2.5) ในชนบทมีความปลอดภัยมากขึ้น เมื่อชาวชนบทมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดี มีความอยู่ดีกินดี ปัญหาอาชญากรรมก็จะลดน้อยลง

<sup>76</sup> ไชยวงศ์ ชูชาติ. (2520). การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน. สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เอกสารวิชาการฉบับที่ 6. หน้า 174.

## (3) ในด้านการเมือง

(3.1) ป้องกันการขัดแย้งระหว่างชนชั้นเกษตรกรผู้ยากจนกับเจ้าของที่ดิน

(3.2) กำจัดมิให้นายทุนที่ดินมีอิทธิพลทางการเมืองเหนือเกษตรกรซึ่งเป็นประชาชนส่วนใหญ่ได้อีกต่อไป

(3.3) ทำให้ประชาชนเชื่อมั่นว่ารัฐบาลสามารถกระจายการถือครองที่ดินไปสู่มือเกษตรกรส่วนใหญ่ได้โดยแท้

(3.4) เสริมสร้างระบอบประชาธิปไตยให้เกษตรกรมีอนาคตที่แจ่มใส รู้สึกมีความรักต่อผืนแผ่นดินไทย มีความรักชาติ ศาสนา พระมหากษัตริย์ และระบอบประชาธิปไตยของประเทศไทยให้มีความมั่นคงตลอดไป<sup>77</sup>

สรุปได้ว่าหากรัฐดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เป็นองค์กรที่สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพแล้ว จะทำให้เกิดผลดีในด้านต่างๆ มากมาย ดังนั้น รัฐบาลจึงต้องมีเจตนาแน่วแน่ที่จะผลักดันให้สามารถจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นในประเทศไทยและให้เริ่มดำเนินการให้ได้ ทั้งจะต้องโฆษณาประชาสัมพันธ์ให้มหาชนทุกชั้น ได้ตระหนักถึงความสำคัญและให้ความร่วมมือกันอย่างพร้อมเพรียง ตลอดจนเตรียมงบประมาณ เตรียมเจ้าหน้าที่ของรัฐบาลทุกสาขาและให้การฝึกอบรมให้เกษตรกรเข้าใจแนวนโยบายและร่วมมือกับรัฐเพื่อดำเนินการดังกล่าวอย่างเต็มที่<sup>78</sup>

จากการศึกษาวิเคราะห์ถึงปัญหากฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามกฎหมายไทยนั้น ผู้วิจัยมีความเห็นว่า ปัญหาดังกล่าวสามารถแก้ไขปรับปรุงพัฒนาให้สมบูรณ์ และให้การดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินมีความเหมาะสมและมีประสิทธิภาพได้ ซึ่งรัฐควรดำเนินการแก้ไขปัญหาและจัดทำมาตรการทางกฎหมายประกอบกับมาตรการสนับสนุนต่างๆ เพื่อให้เกิดการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นในประเทศไทยให้เป็นองค์กรที่จะช่วยให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินไปสู่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินให้สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้อย่างแท้จริง ซึ่งการจัดตั้งธนาคารที่ดินนี้นับว่าเป็นโครงการสำคัญยิ่งของชาติในอนาคตที่จะพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรให้สมบูรณ์พูนสุขขึ้นงานนี้จึงมิใช่งานธรรมดา หากจะต้องอาศัยผู้นำที่เข้มแข็งของประเทศที่มีความเฉลียวฉลาดและมีความรอบคอบสุขุมในการดำเนินการ มีมาตรการทางกฎหมายที่มีประสิทธิภาพและมีการดำเนินการอย่างจริงจังในการผลักดันให้เกิดการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น ภาครัฐจึงต้องร่วมมือกันในทุกภาคส่วน เพื่อให้การบริหารงานสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ ซึ่งจะทำให้เกษตรกรซึ่งเป็นประชากรส่วนใหญ่ของประเทศได้มีคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น เศรษฐกิจในภาคชนบทก็จะเติบโตขึ้นอย่างต่อเนื่อง อันเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาประเทศและทำให้ประเทศไทยเจริญก้าวหน้าต่อไปได้อย่างแน่นอน

<sup>77</sup> เรื่องเดียวกัน. หน้า 175.<sup>78</sup> ไชยงค์ ชูชาติ. อ้างแล้ว, หน้า 176.