

บทที่ 5

บทสรุปและข้อเสนอแนะ

5.1 บทสรุป

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตมนุษย์มากที่สุด เนื่องจากเป็นบ่อเกิดแห่งปัจจัยสี่ โดยเฉพาะผู้ที่ประกอบอาชีพเกษตรกรซึ่งที่ดินนับว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เป็นแหล่งที่มาของรายได้และเป็นแหล่งที่มาของอาหาร แต่ในปัจจุบันที่ดินส่วนใหญ่ต่างตกเป็นกรรมสิทธิ์ของนายทุนเจ้าของที่ดินผู้ที่ทำการกว้านซื้อที่ดินไว้เพื่อหวังเก็งกำไร โดยไม่ได้ต้องการทำประโยชน์ในที่ดินนั้นและไม่เห็นความสำคัญของที่ดิน ปลอมที่ดินให้ทิ้งร้างว่างเปล่าเป็นจำนวนมาก ขณะเดียวกัน เกษตรกรผู้ซึ่งต้องการมีที่ดินทำกินและต้องการทำประโยชน์ในที่ดินกลับขาดแคลนที่ดินทำกิน จึงต้องเช่าที่ดินจากนายทุนเจ้าของที่ดินมาเพื่อประกอบการเกษตรกรรมหรือเป็นลูกจ้างทางการเกษตรที่ถูกเอารัดเอาเปรียบ ต้องประสบปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน ปัญหาความยากจน และปัญหาเช่าที่ดิน ซึ่งปัญหาเหล่านี้ทำให้สภาพเศรษฐกิจและสังคมในชนบทอยู่ในภาวะที่ด้อยคุณภาพ ส่งผลให้การพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศเป็นไปได้โดยยาก

ในอดีตที่ผ่านมา รัฐบาลแต่ละยุคสมัยได้ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้นดังกล่าวและมีนโยบายในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรเหล่านั้นด้วยวิธีการในรูปแบบต่างๆ มากมาย โดยอาศัยกฎหมายเป็นเครื่องมือในการแก้ไขความไม่เป็นธรรมในสังคม อาทิ กฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน และกฎหมายที่เกี่ยวกับการกระจายการถือครองที่ดิน ได้แก่ ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 ฯลฯ ประกอบกับมีการจัดตั้งหน่วยงานที่มาดำเนินการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยเฉพาะ อาทิ กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กองทุนที่ดินและเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน เป็นต้น ถึงแม้ว่าจะมีหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการแก้ไขปัญหาและให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกร แต่ก็ปรากฏว่าผลการดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จเท่าที่ควร เกษตรกรได้รับการช่วยเหลือเพียงบางรายเท่านั้น และไม่สามารถกระจายสิทธิในที่ดินไปสู่เกษตรกรให้สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินได้อย่างแท้จริง ซึ่งสิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญที่ทำให้การดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ ดังกล่าวไม่ประสบผลสำเร็จนั้นก็เนื่องมาจากการขาดความพร้อมในด้านนโยบายและขาดเงินทุนที่จะใช้เป็นงบประมาณในการดำเนินงาน จึงเกิด

แนวความคิดที่จะทำการจัดตั้งองค์กรที่ทำหน้าที่ในการระดมเงินทุนและแสวงหาเงินกู้จากแหล่งทุนทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เพื่อสนับสนุนงานด้านการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามนโยบายของรัฐ ซึ่งองค์กรดังกล่าวจะใช้ชื่อว่า “ธนาคารที่ดิน” ด้วยเหตุนี้ รัฐจึงเริ่มดำเนินการจัดตั้งหน่วยงานที่ดำเนินการในรูปแบบของธนาคารที่ดิน โดยมุ่งหวังที่จะขยายเป็นธนาคารที่ดินในอนาคต โดยได้ทำการจัดตั้งกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ก.ป.ก.) เพื่อทำหน้าที่บริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) และได้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดิน ในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) แต่จากการประเมินผลการดำเนินการของกองทุนดังกล่าวปรากฏว่าการดำเนินงานไม่ประสบผลสำเร็จ ยังไม่สมควรรยกฐานะกองทุนที่ดินขึ้นเป็นธนาคารที่ดิน เนื่องจากยังขาดความพร้อม ทั้งในด้านนโยบายเงินทุน และวิธีการดำเนินงานที่แน่นอน จึงทำให้การดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินในครั้งนั้นเป็นอันล้มเลิกไป จนกระทั่งเมื่อไม่นานมานี้ ได้มีการประกาศใช้พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 เพื่อให้เป็นสถาบันที่มีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม และดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดขึ้นในประเทศไทย

อนึ่ง การดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยนั้น ควรทำการศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินในต่างประเทศ เพื่อให้เห็นถึงผลดีที่จะเกิดขึ้นจากการมีธนาคารที่ดินและนำมาเป็นต้นแบบในการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทย ซึ่งประเทศที่มีนโยบายและมาตรการในการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อให้ความช่วยเหลือและแก้ปัญหาของเกษตรกรที่ประสบผลสำเร็จในการดำเนินงานก็คือ ประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ซึ่งทั้งสองประเทศมีธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน (Land Bank of Taiwan: LBOT) และธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ (Land Bank of the Philippines: LBP) ที่ดำเนินงานภายใต้โครงการปฏิรูปที่ดินตามแผนการปฏิรูปที่ดินของรัฐ โดยเป็นการให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่โครงการปฏิรูปที่ดิน และให้สินเชื่อเพื่อการเกษตรแก่เกษตรกร ตลอดจนทำหน้าที่เป็นตัวกลางทางการเงินในกรณีที่รัฐจัดซื้อที่ดินของเอกชนมาจากเจ้าของที่ดิน เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรตามโครงการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร (Land to the Tiller Program) โดยธนาคารที่ดินจะเป็นผู้ชดเชยค่าที่ดินให้แก่เอกชนเจ้าของที่ดินในรูปแบบของเงินสด พันธบัตร หรือหุ้นรัฐวิสาหกิจ และให้เกษตรกรผ่อนชำระค่าที่ดินที่ซื้อให้แก่ธนาคารที่ดินในภายหลัง ซึ่งธนาคารที่ดินจะให้ความเป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย จากการดำเนินงานดังกล่าวนี้ ปรากฏว่าเกษตรกรในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองและไม่ต้องเช่าที่ดินทำกิน ส่งผลให้เกษตรกรมีฐานะความเป็นอยู่และคุณภาพชีวิตที่ดีขึ้น อันเนื่องมาจากความสำเร็จของโครงการปฏิรูปที่ดินที่รัฐให้ความสำคัญในการดำเนินการอย่างจริงจัง ประกอบกับมีธนาคารที่ดินที่มีประสิทธิภาพ จึงทำให้การดำเนินงานของรัฐมีปัจจัยที่เพียงพอ

จากประสบการณ์ความสำเร็จในการดำเนินงานของธนาคารที่ดินในต่างประเทศดังที่กล่าวมาแล้ว ประเทศไทยจึงควรดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินอย่างจริงจังให้เป็นองค์กรหรือสถาบันการเงินที่จะเข้ามารับผิดชอบให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมและสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตลอดจนดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง ให้สมกับเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 และให้บรรลุเป้าหมายของการเป็นธนาคารที่ดินตามที่กำหนดไว้ในพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 โดยในการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินนี้จะต้องมีกฎหมายที่มีความชัดเจนที่สามารถกำหนดหลักเกณฑ์ วัตถุประสงค์ นโยบาย อำนาจหน้าที่ วิธีการดำเนินงาน ตลอดจนปัจจัยในการดำเนินงานและมาตรการสนับสนุนต่างๆ ให้ธนาคารที่ดินดำเนินงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

โดยในการจัดตั้งธนาคารที่ดินนี้ จะดำเนินการจัดตั้งขึ้นเป็นเอกเทศซึ่งจัดตั้งเป็นสถาบันการเงินเพื่อแก้ไขอุปสรรคทางการเงินและอุปสรรคทางด้านโครงสร้างของงานปฏิรูปที่ดินไปพร้อมกัน มีขอบเขตและบทบาทตามแนวคิดด้านการจัดการและการบริหาร (Management Oriented Concept) ทั้งนี้ เนื่องจากการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินที่ผ่านมาในอดีตไม่ประสบความสำเร็จ โดยมีปัญหาที่สำคัญ คือ การขาดระบบประสานงานอย่างมีประสิทธิภาพระหว่างโครงการต่างๆ และระหว่างองค์กรต่างๆ ของรัฐที่รับผิดชอบโครงการ ความซ้ำซ้อนและความคาบเกี่ยวของหน้าที่ องค์กรบางส่วน ความไม่ต่อเนื่องของโครงการบางประเภท ความล่าช้าในการตัดสินใจ ซึ่งปัญหาเหล่านี้ล้วนเป็นอุปสรรคที่ชะลอความก้าวหน้าของการดำเนินการตามนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายการถือครองที่ดินของประเทศไทย อุปสรรคดังกล่าวเป็นอุปสรรคทางด้านโครงสร้างของระบบธนาคาร ซึ่งอยู่นอกเหนือจากอุปสรรคด้านการขาดแคลนและการขาดความคล่องตัวของเงินทุน ธนาคารที่ดินที่จะจัดตั้งขึ้นตามแนวคิดในลักษณะนี้จึงจะมีบทบาทในการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงิน แต่ในขณะเดียวกันก็มีอำนาจพอสมควรในการควบคุมจัดการและบริการโครงการที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้การดำเนินงานของรัฐพัฒนาไปอย่างต่อเนื่องและเป็นระบบ

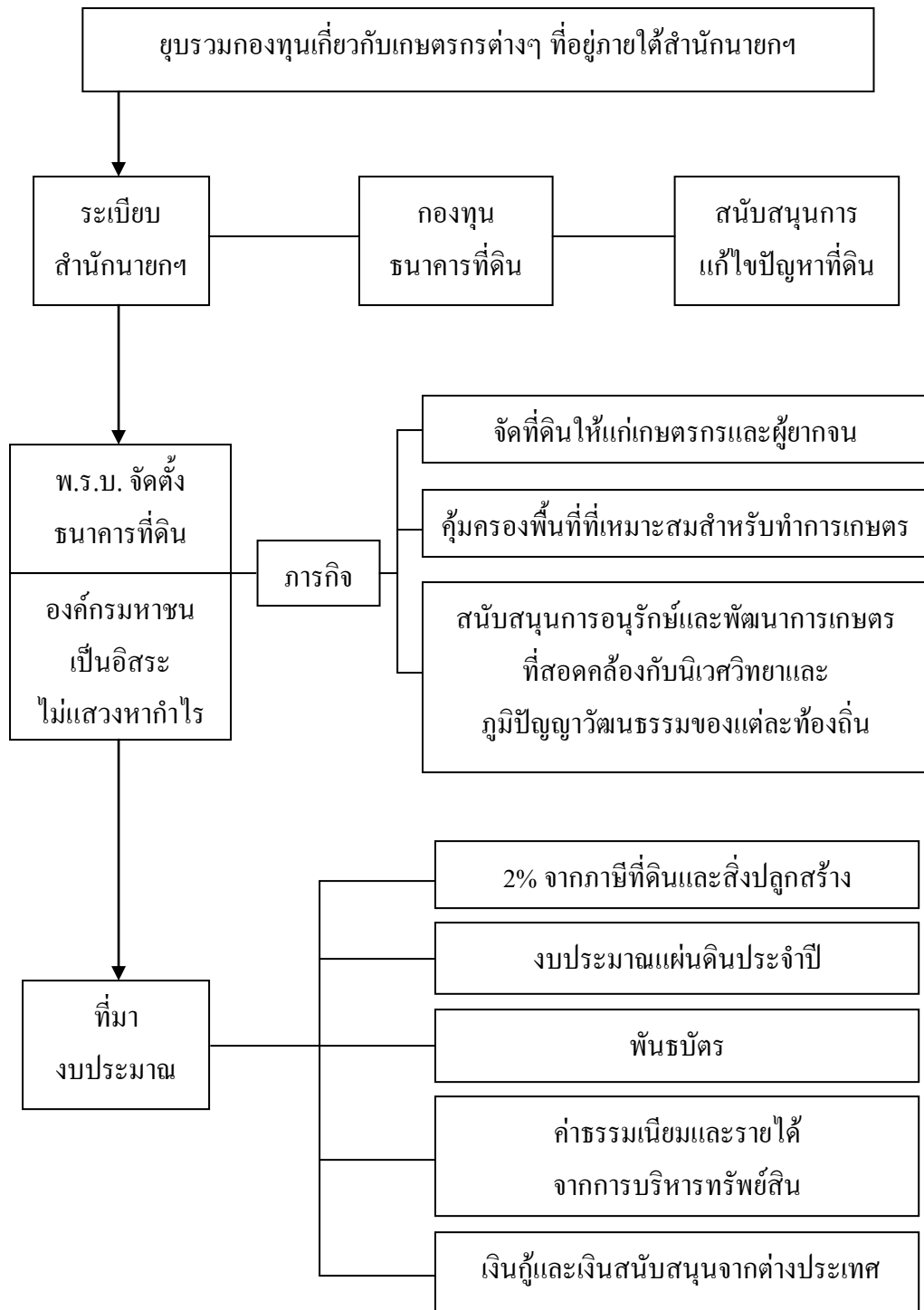
ในขั้นแรกสมควรที่จะดำเนินการแต่งตั้งคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินให้มีอำนาจหน้าที่ในการกำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของสถาบัน อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงินและงบประมาณประจำปีของสถาบัน ประเมินผลการปฏิบัติงานของสถาบัน ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ ประกาศ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับสถาบัน รวมทั้งออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้สินเชื่อเพื่อจัดหาและพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน หรือองค์กรชุมชน และกระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน เพื่อให้เกิดความชัดเจนในนโยบายและวิธีการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

สิ่งที่เป็นปัจจัยสำคัญที่จะทำให้การดำเนินงานของธนาคารที่ดินสามารถบรรลุผลสำเร็จได้ก็คือเงินทุนในการดำเนินงาน ซึ่งนอกจากธนาคารที่ดินจะมีรายจ่ายในการบริหารงานประจำแล้วยังจะมีรายจ่ายสำคัญๆ ที่จะต้องใช้เงินเป็นจำนวนมาก อาทิ ค่าใช้จ่ายในการซื้อที่ดิน ปรับปรุงดิน และการชลประทาน การให้สินเชื่อในการเกษตร ตลอดจนค่าใช้จ่ายในการสำรวจและออกหลักฐานในการถือครองที่ดินแปลงใหม่อีกด้วย ดังนั้น ธนาคารที่ดินจึงต้องทำหน้าที่ในการระดมเงินทุนโดยการแสวงหาเงินทุนจากแหล่งทุนทั้งภายในประเทศและภายนอกประเทศ เพื่อหาเงินทุนในจำนวนที่เพียงพอมาดำเนินการมิให้ธนาคารที่ดินต้องประสบกับความล้มเหลวอย่างที่เคยเกิดขึ้นในอดีต ซึ่งการจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้น ในเบื้องต้นรัฐบาลจะเป็นผู้ระดมทุน โดยการสำรองเงินทุนไว้ก่อนส่วนหนึ่งในการถือหุ้นในธนาคารจำนวนหนึ่ง อีกส่วนหนึ่งจะได้มาจากเงินกู้จากสถาบันต่างๆ และจากการขายพันธบัตรที่ดิน รวมไปถึงการถือหุ้นของเกษตรกรที่เป็นสมาชิกสหกรณ์ทั่วประเทศและจากการขายหุ้นให้แก่ประชาชนทั่วไปในตลาดหลักทรัพย์ นอกจากนี้ การจัดตั้งธนาคารที่ดินควรจะต้องดำเนินการควบคู่ไปกับมาตรการด้านภาษีทรัพย์สิน โดยเป็นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราก้าวหน้า ซึ่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีประเภทนี้ส่วนหนึ่งจะนำมาเป็นเงินทุนในการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน ทำให้ธนาคารที่ดินได้มีแหล่งเงินทุนที่มีความมั่นคงถาวรและเพียงพอ นอกเหนือจากเงินทุนที่รัฐบาลจัดสรรให้และเงินทุนที่กู้มาจากสถาบันต่างๆ

ปัจจัยสำคัญอีกประการหนึ่งในการดำเนินงานของธนาคารที่ดินก็คือ ที่ดิน ทั้งในส่วนที่เป็นที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน ซึ่งการดำเนินการกระจายสิทธิในที่ดินของธนาคารที่ดินนี้จะเป็นการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้เช่าหรือเช่าซื้อที่ดินนั้นเพื่อให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ฉะนั้น ธนาคารที่ดินจึงต้องมีที่ดินในจำนวนที่มากพอในอันที่จะทำการจัดสรรให้แก่บุคคลเหล่านั้นได้อย่างทั่วถึง ซึ่งเพียงแต่ที่ดินของรัฐที่มีอยู่ก็คงจะไม่เพียงพอที่จะนำมาจัดสรรให้ได้ทั้งหมด รัฐจึงต้องทำการจัดซื้อที่ดินของเอกชนมาเพื่อให้ธนาคารที่ดินได้นำที่ดินเหล่านั้นมาทำการจัดสรรให้ด้วย

สรุปได้ว่า ธนาคารที่ดินจะเป็นเครื่องมือหนึ่งในการกระจายสิทธิในที่ดิน ซึ่งเชื่อมโยงกับมาตรการทางภาษี แต่จากการศึกษาพบว่า การจัดตั้งธนาคารที่ดินที่รัฐกำหนดนั้นยังไม่มี ความชัดเจน ตั้งแต่เรื่องของกระจายการถือครองที่ดิน การเข้าไปแทรกแซงกลไกราคาตลาด การทำให้เกษตรกรเข้าถึงที่ดินได้โดยง่าย ซึ่งกฎหมายการจัดตั้งธนาคารที่ดินไม่ได้ระบุเนื้อหาไว้อย่างชัดเจนในเรื่องของการซื้อที่ดินของเอกชนไปสู่การกระจายการถือครองที่ดิน แต่จะเน้นไปที่ที่ดินรกร้างว่างเปล่ามากกว่า โดยธนาคารที่ดินจะต้องเข้าไปดำเนินการจัดการในส่วนที่ดินของเอกชนด้วยว่าจะทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินได้อย่างไรบ้างและการดำเนินการจะต้องตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานของการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมในสังคม ทั้งนี้ ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้นจะมีขั้นตอนในการดำเนินการดังแผนภูมิแสดงขั้นตอนของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

แผนภูมิแสดงขั้นตอนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน



ที่มา : คณะทำงานศึกษามาตรการการกระจายการถือครองที่ดิน. (2552). *ข้อเสนอแนวทางและมาตรการการกระจายการถือครองที่ดินในสังคมไทย*. เอกสารประกอบการประชุมของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย. หน้า 44.

5.2 ข้อเสนอแนะ

จากการศึกษาวิเคราะห์และเปรียบเทียบสถานะของกฎหมายของประเทศไทยและของต่างประเทศ อันได้แก่ ประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และ ประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ผู้วิจัยมีข้อเสนอแนะอันจะเป็นแนวทางในการปรับปรุงพัฒนากฎหมายของประเทศไทย ดังต่อไปนี้

(1) ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. 2497 ที่บังคับใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ ไม่มีบทบัญญัติในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชน เอกชนเจ้าของที่ดินจึงทำการกว้านซื้อที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไรเป็นจำนวนมาก ส่งผลให้เกิดปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินและที่ดินถูกปล่อยทิ้งร้างว่างเปล่าไม่นำมาใช้ให้เกิดประโยชน์ในทางเศรษฐกิจ ต่างจากกรณีของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ที่มีกฎหมายจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชน โดยในกฎหมายที่ดิน (Land Act) มีบทบัญญัติที่กำหนดอัตราการถือครองที่ดินขั้นสูงสุดไว้ และหากถือครองที่ดินเกินจากจำนวนที่กำหนด เจ้าของที่ดินจะต้องแบ่งส่วนที่ดินที่เกินสิทธิถือครองออกและจำหน่ายภายในระยะเวลาที่กำหนด หากไม่กระทำการดังกล่าว รัฐก็มีอำนาจบังคับให้กระทำการดังกล่าวนั้นได้ ดังที่ได้กล่าวมาแล้วในบทที่ 3

ด้วยเหตุนี้ ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้นำบทบัญญัติกฎหมายที่เกี่ยวกับการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของเอกชนของประเทศไต้หวัน มาเป็นแนวทางในการบัญญัติกฎหมายในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินของประเทศไทย ถึงแม้ว่าการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินอาจก่อให้เกิดผลกระทบทางลบหลายด้านดังที่กล่าวไว้ในบทที่ 4 ก็ตาม แต่การตรากฎหมายก็สามารถป้องกันมิให้เกิดผลกระทบในทางลบได้ ซึ่งในการตรากฎหมายนั้นสามารถบัญญัติข้อยกเว้นได้ แต่ข้อยกเว้นดังกล่าวต้องพิจารณาโดยสุจริตและเป็นประโยชน์ต่อส่วนรวม อาทิ การกำหนดข้อยกเว้นให้เอกชนเจ้าของที่ดินที่ประกอบกิจการในรูปบริษัทเพื่อการเกษตรกรรม สามารถถือครองที่ดินในจำนวนที่เกินกว่าอัตราการถือครองที่ดินขั้นสูงสุดที่กฎหมายกำหนดไว้ได้ เนื่องจากมีความจำเป็นในการผลิต เป็นต้น

(2) เมื่อไม่มีกฎหมายในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน จึงเป็นการยากที่ภาครัฐจะนำที่ดินของเอกชนมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรในรูปของธนาคารที่ดินได้ ในการนี้ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้มีการตรากฎหมายที่ให้อำนาจรัฐสามารถบังคับซื้อที่ดินเพื่อเป็นการส่งเสริมการเกษตรกรรม ซึ่งในกรณีนี้กฎหมายที่ดิน (Land Act) ของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้มีการบัญญัติไว้ในภาค 5 ว่าด้วยการบังคับซื้อที่ดิน โดยมีบทบัญญัติที่ให้อำนาจรัฐในการบังคับซื้อที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ทำการเกษตรกรรมหรือที่ดินที่เจ้าของทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์หรือที่ดินที่เกินจำนวนสูงสุดที่ถือครองได้ ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 ซึ่งการกำหนดบทบัญญัติเช่นนี้ก็เพื่อเป็นเครื่องมือปฏิบัติการให้รัฐบาลสามารถดำเนินการบังคับซื้อที่ดินของเอกชนได้ ดังนั้น หากประเทศไทยมีการตรากฎหมายที่ให้อำนาจรัฐดังกล่าวก็จะทำให้ภาครัฐมีอำนาจในการจัดซื้อที่ดินของเอกชนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น และนำที่ดินที่จัดซื้อดังกล่าวมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรในรูปของธนาคารที่ดินได้

(3) นอกจากมาตรการทางกฎหมายจะเป็นการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินโดยตรงแล้ว มาตรการที่สำคัญอีกประการหนึ่งซึ่งจะเป็นการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินก็คือ มาตรการทางภาษี ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง อันจะเป็นการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินได้โดยอ้อม

โดยในประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) ได้มีการบัญญัติหลักเกณฑ์เกี่ยวกับการจัดเก็บภาษีที่ดินไว้ในกฎหมายที่ดิน (Land Act) ภาค 4 ว่าด้วยเรื่องภาษีที่ดิน ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีมูลค่าที่ดิน (Land Value Tax) และภาษีเสริมมูลค่าที่ดิน (Land Value Increment Tax) ดังที่ได้กล่าวมาในบทที่ 3 นอกจากนี้ ยังมีมาตรการในการควบคุมการถือครองที่ดิน โดยการจัดเก็บภาษีที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่า (Vacant Land Tax) อีกด้วย ส่วนในประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ก็มีมาตรการในการจัดเก็บภาษีดังกล่าวนี้เช่นเดียวกัน โดยมีการบัญญัติหลักเกณฑ์ในการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินไว้ในกฤษฎีกาประธานาธิบดี ฉบับที่ 464 (Presidential Decree No. 464) ซึ่งเป็นการจัดเก็บภาษีทรัพย์สินประเภทที่ดินและสิ่งปลูกสร้างและมีการจัดเก็บภาษีที่ดินที่ทิ้งไว้ว่างเปล่าในอัตราที่สูงขึ้นด้วย ด้วยเหตุที่ประเทศไต้หวันและประเทศฟิลิปปินส์มีมาตรการในการจัดเก็บภาษีที่ดินนี้ จึงส่งผลให้เจ้าของที่ดินมีต้นทุนที่เกิดขึ้นจากการถือครองทรัพย์สินเพิ่มมากขึ้น การจัดเก็บภาษีจึงเป็นการลดการถือครองที่ดินเพื่อเก็งกำไรซึ่งเป็นการจำกัดขนาดและควบคุมการถือครองที่ดินได้โดยอ้อม นอกจากนั้นยังเป็นการส่งเสริมให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดิน มิให้เจ้าของที่ดินทอดทิ้งที่ดินให้รกร้างว่างเปล่า

ดังนั้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้ประเทศไทยนำมาตรการทางภาษี โดยเป็นการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างดังกล่าวมาใช้ให้เกิดประโยชน์ ซึ่งหากได้มีมาตรการทางกฎหมายในการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างที่มีประสิทธิภาพ ก็จะทำให้เกิดการกระจายที่ดินและกระจายรายได้ และทำให้ภาครัฐได้มีเงินทุนในการนำมาพัฒนาประเทศในด้านต่างๆ ได้ต่อไปอีกด้วย

(4) ในส่วนของกฎหมายในการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยนั้น ปัจจุบันมีเพียงพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 ยังไม่มีกฎหมายธนาคารที่ดินเป็นการเฉพาะ ด้วยเหตุที่ในอดีตที่ผ่านมาการจัดตั้งธนาคารที่ดินในรูปแบบของกองทุนที่ดินไม่ประสบความสำเร็จเท่าที่ควร เนื่องจากขาดความพร้อมในด้านต่างๆ อาทิ เงินทุนที่ไม่เพียงพอ นโยบายของรัฐที่ไม่แน่นอน หลักกฎหมายที่ขาดความชัดเจน เป็นต้น ผู้วิจัยจึงขอเสนอให้ภาครัฐดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทยอย่างจริงจัง ภาครัฐจะต้องกำหนดหลักการและนโยบายให้มีความชัดเจนและแน่นอน ตลอดจนมีความตั้งใจจริงที่จะทำการจัดตั้งโดยจะต้องจัดสรรเงินทุนให้แก่ธนาคารที่ดิน และส่งเสริมผลักดันให้มีการตรากฎหมายซึ่งก็คือพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินขึ้นมาบังคับใช้ โดยในการตรากฎหมายนั้น ควรนำบทบัญญัติกฎหมายของประเทศสาธารณรัฐจีน (ไต้หวัน) และประเทศสาธารณรัฐฟิลิปปินส์ ที่มีการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินที่ประสบความสำเร็จ มาเป็นแนวทางในการตรากฎหมายเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดินของประเทศไทย ซึ่งควรมีบทบัญญัติกฎหมายที่มีความชัดเจนในการกำหนดหลักเกณฑ์ต่างๆ ดังต่อไปนี้

(4.1) กำหนดหลักการและวิธีดำเนินงาน อาทิ การรวบรวมข้อมูลที่ดิน หลักเกณฑ์การบังคับซื้อที่ดินของเอกชน เป็นต้น โดยในประเทศไต้หวันมีกฎหมาย Regulations Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner – Farmers in Taiwan Province ที่มีบทบัญญัติในส่วนของการกำหนดหลักเกณฑ์ในการตรวจสอบสภาพที่ดิน และกฎหมาย Land to the Tiller Act ก็มีบทบัญญัติในส่วนของการกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการบังคับซื้อที่ดินของเอกชน โดยเป็นการกำหนดประเภทที่ดินและจำนวนที่ดินที่เจ้าของที่ดินแต่ละคนสามารถถือครองได้ ถ้าหากเจ้าของที่ดินถือครองที่ดินเกินจำนวนที่กำหนด รัฐบาลก็จะมียอำนาจในการบังคับซื้อที่ดินส่วนที่เกินนั้น

(4.2) กำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิซื้อที่ดินและจำนวนที่ดินที่มีสิทธิขอซื้อ ซึ่งในกรณีของประเทศไต้หวันมีกฎหมาย Regulations Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner – Farmers in Taiwan Province ที่มีบทบัญญัติในส่วนของการกำหนดคุณสมบัติของผู้มีสิทธิซื้อที่ดิน โดยผู้มีสิทธิซื้อจะต้องเป็นเกษตรกรที่ทำการเกษตรด้วยตนเองและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง และได้มีการกำหนดจำนวนที่ดินที่เกษตรกรครอบครองหนึ่งจะมีสิทธิขอซื้อได้

(4.3) กำหนดราคาที่ดินและวิธีการชำระเงิน ในกรณีนี้ประเทศไต้หวันมีกฎหมาย Regulations Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner – Farmers in Taiwan Province และกฎหมาย Land to the Tiller Act ที่มีบทบัญญัติในส่วนของการกำหนดราคาที่ดินและวิธีการชำระเงิน ดังที่กล่าวมาแล้วในบทที่ 3 โดยในการกำหนดราคาที่ดินนั้น จะมีการกำหนดราคาที่ดินที่รัฐบังคับซื้อจากเจ้าของที่ดินและกำหนดราคาที่ดินที่รัฐจะนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกร ซึ่งจะกำหนดการชำระราคาที่ดินที่เป็นธรรมแก่ทั้งสองฝ่าย สำหรับวิธีการในการชำระเงินจะแบ่งออกเป็นกรณีการชำระค่าซื้อที่ดินเอกชนที่รัฐจะต้องจ่ายให้แก่เจ้าของที่ดิน ซึ่งรัฐจะแบ่งจ่ายออกเป็น 2 ส่วน คือ จ่ายเป็นพันธบัตรที่ดิน ร้อยละ 70 ของราคาที่ดินและจ่ายเป็นหุ้นรัฐวิสาหกิจอีกร้อยละ 30 ของราคาที่ดิน ส่วนในกรณีการชำระค่าที่ดินของเกษตรกรที่เกษตรกรจะต้องผ่อนชำระให้กับธนาคารที่ดินนั้น เกษตรกรจะต้องชำระค่าที่ดินเป็นงวดๆ ซึ่งจะชำระเป็นเงินสดหรือเป็นพืชผลก็ได้

(4.4) กำหนดหลักเกณฑ์การโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน กรณีการโอนกรรมสิทธิ์ที่ดินของประเทศไต้หวันมี กฎหมาย Land to the Tiller Act มีบทบัญญัติกำหนดให้เจ้าของที่ดินจะได้รับค่าซื้อที่ดินหรือค่าชดเชยจากรัฐบาลก็ต่อเมื่อได้มอบเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินให้แก่รัฐเรียบร้อยแล้ว และเกษตรกรจะได้รับเอกสารแสดงสิทธิในที่ดินก็ต่อเมื่อเกษตรกรได้ชำระค่าที่ดินงวดแรกแล้ว นอกจากนี้ กฎหมาย Regulations Governing the Sale of Public Farm Lands to Establish Owner – Farmers in Taiwan Province ได้มีบทบัญญัติในการกำหนดข้อจำกัดสิทธิของเกษตรกรผู้เช่าซื้อ อาทิ เกษตรกรผู้เช่าซื้อจะจำหน่ายโอนที่ดินนั้นมิได้ และถ้าเกษตรกรไม่สามารถทำการเกษตรได้ด้วยตนเอง รัฐบาลมีสิทธิบอกเลิกสัญญาเช่าซื้อเสียก็ได้ หรือในกรณีที่เกษตรกรผู้เช่าซื้อถึงแก่ความตาย และไม่มีทายาทรับมรดก ให้ที่ดินที่เกษตรกรได้เช่าซื้อนั้นตกเป็นของรัฐ

อย่างไรก็ตาม นอกจากการจัดตั้งธนาคารที่ดินจะต้องมีกฎหมายที่มีความชัดเจนและมีประสิทธิภาพในการบังคับใช้แล้ว ในส่วนของการดำเนินงานนั้น รัฐควรมียึดหลักการดังต่อไปนี้

(1) นโยบายของรัฐจะต้องตั้งอยู่บนหลักการพื้นฐานของการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม รัฐควรมีมาตรการทางกฎหมายในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน รวมทั้งดำเนินการจัดเก็บภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า ซึ่งเป็นกฎหมายที่สำคัญที่จะทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและเกิดการทำประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(2) รัฐมีหน้าที่คุ้มครองสิทธิในการอยู่อาศัยและการทำมาหากินของเกษตรกรและผู้ยากจน โดยจะต้องคำนึงถึงความเป็นธรรมตามข้อเท็จจริงเป็นหลัก กับทั้งดำเนินการจัดปรับกฎหมายให้สอดคล้องกับสภาพสังคม เศรษฐกิจและวัฒนธรรมของสังคมท้องถิ่น เพื่อป้องกันการกว้านซื้อที่ดินเพื่อกักตุนไว้เก็งกำไรโดยไม่ทำประโยชน์ เพราะการปล่อยที่ดินให้ทิ้งร้างว่างเปล่านั้นเป็นตัวขัดขวางความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินของประเทศที่ผ่านมา

(3) รัฐต้องกำหนดเป้าหมายเพื่อเป็นการกระจายสิทธิในที่ดิน โดยชุมชนทั้งระบบ เพื่อให้ชุมชนสามารถพึ่งตนเองได้อย่างมั่นคง โดยจะต้องยึดหลักตามเจตนารมณ์ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2550 ที่ต้องการให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม

(4) รัฐต้องเปิดโอกาสให้ประชาชนเข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง เพื่อให้รัฐสามารถบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมได้ และจะต้องมีการบูรณาการความร่วมมือจากทุกภาคส่วนของสังคมให้เข้ามามีส่วนร่วมในการแก้ไขปัญหาอย่างแท้จริง รวมทั้งจะต้องน่านโยบายของรัฐบาลในด้านอื่นๆ มาสนับสนุนการดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง

(5) ในการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน เพื่อให้เกิดกระบวนการแก้ปัญหาโดยเร็ว รัฐควรมีมาตรการในการจัดหาที่ดินมาให้แก่เกษตรกรและผู้ยากจน โดยการมีส่วนร่วมของชุมชน ดังต่อไปนี้

(5.1) กรณีที่ดินของรัฐที่รัฐไม่ได้ใช้ประโยชน์ และพบว่าเกษตรกรหรือผู้ยากจนได้ครอบครองทำประโยชน์อยู่แล้ว ให้รัฐนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้แก่เกษตรกรหรือผู้ยากจนนั้น

(5.2) กรณีที่ดินของรัฐที่นำไปให้เอกชนสัมปทานเช่าที่ ให้รัฐแต่งตั้งคณะกรรมการขึ้นมาตรวจสอบสถานะของที่ดิน เพื่อดำเนินการทำการยกเลิกสัญญาเช่าเหล่านั้นและนำที่ดินเหล่านั้นมาจัดสรรให้กับเกษตรกรและผู้ยากจนต่อไป

(5.3) กรณีที่ดินที่เอกชนกว้านซื้อไว้เพื่อเก็งกำไรและปล่อยทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ ให้รัฐบาลเร่งดำเนินการตรวจสอบสถานะที่ดินของเอกชนเหล่านั้น และให้รัฐทำการเพิกถอนหรือเวนคืน แล้วนำที่ดินดังกล่าวมาจัดให้กับเกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน

(5.4) ในการนำร่องดำเนินการจัดหาที่ดิน โดยกระบวนการมีส่วนร่วมของชุมชน รัฐต้องให้ประชาชนมีส่วนร่วมและมีอำนาจในการตัดสินใจร่วมกัน ด้วยการแต่งตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่างรัฐกับตัวแทนประชาชนในสัดส่วนที่เท่าเทียมกันและให้มีอำนาจสั่งการได้

อนึ่ง การบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยในอนาคต ควรมีการปรับวิธีคิดในการบริหารจัดการที่ดิน ซึ่งจะทำให้การบริหารจัดการที่ดินเป็นส่วนหนึ่งของการพัฒนาที่ยั่งยืนของประเทศไทยได้อย่างแท้จริง โดยจะนำไปสู่การใช้ที่ดินเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม และมีกลไกในการช่วยเหลือประชาชนผู้ด้อยโอกาสที่ต้องการมีที่ดินเป็นของตนเอง ดังต่อไปนี้

(1) การบริหารจัดการที่ดินควรเริ่มต้นด้วยการกำหนดเขตที่ดินเพื่อการอนุรักษ์และเขตที่ดินเพื่อการสร้างรายได้ของประชาชนหรือเพื่อการใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจโดยทั่วไป

(2) ด้านการใช้ประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม ควรดำเนินไปโดยอาศัยกลไกตลาดเป็นหลัก การเพิ่มประสิทธิภาพของตลาดการซื้อขายที่ดินที่ดี หรือตลาดการเช่าที่ดินที่ดี จะทำให้ที่ดินมีการเปลี่ยนมือจากเดิมที่มีการใช้ประโยชน์น้อยมาเป็นการใช้ประโยชน์ที่มีมูลค่าสูงกว่า

(3) ภาครัฐต้องปรับเปลี่ยนทัศนคติในการดำเนินงานด้านการบริหารจัดการที่ดินจากเดิมที่เป็นภาระความรับผิดชอบของรัฐบาลกลางแต่เพียงฝ่ายเดียว มาเป็นการดำเนินงานโดยมีสาธารณชนหรือประชาชนเป็นหุ้นส่วนด้วย ทั้งนี้ภาครัฐต้องมีระบบการบริหารจัดการที่ดินโดยยึดหลักธรรมาภิบาลที่ดี กล่าวคือ ต้องเป็นการบริหารจัดการที่เน้นความโปร่งใส ทั้งในด้านข่าวสารข้อมูล ความรับผิดชอบต่อสังคม หรือการมีส่วนร่วมของชุมชนในทุกภาคส่วนของการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อนำไปสู่การบริหารจัดการที่ดินที่เป็นธรรมกับทุกฝ่ายและการใช้ประโยชน์สูงสุดต่อสังคม

ทั้งนี้ การปรับเปลี่ยนแนวคิดจะเป็นการวางรากฐานที่สำคัญในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยต่อไปในอนาคต ประกอบกับการดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินซึ่งจะเป็นกลไกที่จะช่วยให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุดและเป็นธรรม แต่จากผลการดำเนินงานในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในอดีตที่ผ่านมาปรากฏว่า ภาครัฐมิได้มีความจริงจังในการจัดตั้งธนาคารที่ดินแต่อย่างใด เพียงแต่รัฐใช้ธนาคารที่ดินเป็นเครื่องมือในการรักษาสถานภาพทางการเมืองของตนเองไว้เท่านั้น เพราะหากรัฐมีความตั้งใจอย่างจริงจังในการที่จะจัดตั้งธนาคารที่ดิน ก็จะสามารถดำเนินการจัดตั้งไปได้เรียบร้อยแล้ว ฉะนั้น การจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นอย่างเป็นทางการในประเทศไทยซึ่งต้องใช้ทรัพยากรจำนวนมาก ทั้งในด้านกำลังคน กำลังเงิน และอื่นๆ คงต้องใช้ระยะเวลาอีกยาวนาน และคงมีความเป็นไปได้น้อยมาก ทั้งนี้เพราะความสำเร็จในการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นเอกเทศในประเทศไทยนั้นขึ้นอยู่กับรัฐบาลเป็นสำคัญ กล่าวคือ รัฐต้องมีความจริงจังในการที่จะดำเนินการกระจายสิทธิในที่ดินอย่างแท้จริง ในขณะเดียวกัน รัฐต้องมีรากฐานอำนาจเพียงพอในการตัดสินใจซึ่งจะทำให้สามารถแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารที่ดินได้ทั้งหมด ทั้งในด้านกฎหมาย งบประมาณ องค์กร การบริหารงาน หรือระเบียบวิธีปฏิบัติในการดำเนินงาน ดังนั้นจึงเป็นหน้าที่สำคัญของภาครัฐที่จะต้องผลักดันให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นในประเทศไทย โดยจะต้องมีกฎหมายที่มีความชัดเจนและมีมาตรการต่างๆ มาสนับสนุน ให้ธนาคารที่ดินสามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ เพื่อให้เกิดการกระจายสิทธิในที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน