

(ร่าง)

ข้อเสนอ

โครงสร้างระบบภาษีที่ดิน มาตรการการเงินการคลัง  
และแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

โดย

คณะทำงานศึกษาโครงสร้างระบบภาษีที่ดิน มาตรการการเงินการคลัง  
และแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

## 1. โครงสร้างระบบภาษีที่ดิน มาตรการการเงินการคลัง

ที่ดินนับว่าเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีวิตของมนุษย์ โดยเฉพาะประเทศกำลังพัฒนาที่มีประชากรเป็นจำนวนมากที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม ที่ดินจึงนับว่าเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญของประชากร สำหรับประเทศไทยแม้ว่าในปัจจุบันสัดส่วนของประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมจะลดลง แต่ก็ยังคงมีสัดส่วนของประชากรที่ประกอบอาชีพเกษตรกรรมอยู่ถึงร้อยละ 39.70 ในปี 2549<sup>1</sup> ขณะเดียวกันประชากรที่ทำการเกษตรมากกว่าร้อยละ 40 เป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินน้อยกว่า 10 ไร่ (ตารางที่ 1) ประชากรในสัดส่วนที่น้อยถือครองที่ดินขนาดใหญ่

ตารางที่ 1: การกระจายการถือครองที่ดินของครัวเรือนที่ทำการเกษตรในประเทศไทย

ภูมิภาค	จำนวนครัวเรือน							รวม
	ไม่มีที่ดิน เลย	น้อยกว่า 2 ไร่	ระหว่าง 2-4 ไร่	ระหว่าง 5-9 ไร่	ระหว่าง 10- 19 ไร่	ระหว่าง 20- 39 ไร่	มากกว่า 40 ไร่	
กรุงเทพฯ	3,849	527	545	1,497	1,407	-	1,015	8,840
กลาง	185,367	31,510	31,195	60,982	91,528	92,425	79,586	572,593
เหนือ	335,217	46,758	81,530	138,060	186,246	173,416	105,557	1,066,784
ตะวันออก เฉียง เหนือ	197,962	37,358	95,543	261,442	563,516	529,485	162,587	1,847,893
ใต้	27,204	17,179	48,565	121,801	171,221	134,748	53,400	574,118
<b>รวม</b>	<b>749,599</b>	<b>133,332</b>	<b>257,378</b>	<b>583,782</b>	<b>1,013,918</b>	<b>930,074</b>	<b>402,145</b>	<b>4,070,228</b>
ร้อยละของ ทั่วประเทศ	18.42	3.28	6.32	14.34	24.91	22.85	9.88	100.00

ที่มา: การสำรวจภาวะเศรษฐกิจและสังคมของครัวเรือน 2549 สำนักงานสถิติแห่งชาติ

<sup>1</sup> ดวงฉวี เลาวกุล และเอื้อมพร พิรัชสินธิ, โครงการวิจัยเรื่อง นโยบายและมาตรการการคลังเพื่อความเป็นธรรมในการกระจายรายได้, เสนอต่อคณะทำงานการกระจายรายได้ สภาที่ปรึกษาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, กรกฎาคม 2551.

จะเห็นได้ว่าการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย ยังมีความเหลื่อมล้ำค่อนข้างมาก ระหว่างคนที่มีฐานะดีที่สามารถมีทรัพย์สินหรือมีที่ดินถือครองเป็นจำนวนมาก และคนที่มีฐานะยากจนซึ่งเป็นผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมโดยตรงซึ่งมีทรัพย์สินหรือมีที่ดินถือครองเป็นจำนวนน้อย ไม่เพียงพอกับการนำที่ดินนั้นมาเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อการดำรงชีพ ดังนั้นรัฐบาลจึงมีความจำเป็นที่จะต้องมีนโยบายหรือมาตรการบางอย่างในการที่จะช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจนไม่มีที่ดินทำกิน โดยมาตรการที่ทางคณะทำงานฯ นำเสนอประกอบด้วยมาตรการสำคัญ 2 ประการคือ

1. มาตรการทางภาษี
2. การจัดตั้งธนาคารที่ดิน

#### มาตรการทางภาษี

มาตรการทางภาษีนับว่าเป็นมาตรการทางการคลังประเภทหนึ่ง นอกจากจะเป็นมาตรการที่นำมาซึ่งรายรับของรัฐบาลและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว มาตรการทางภาษียังสามารถนำมาใช้เป็นเครื่องมือในการสร้างความเป็นธรรมให้เกิดขึ้นในสังคมได้อีกด้วย

ประเทศไทยในปัจจุบันยังไม่มี การนำภาษีทรัพย์สินมาใช้อย่างแท้จริง ภาษีทรัพย์สินนับเป็นภาษีทางตรงประเภทหนึ่ง ซึ่งภาระภาษีจะตกอยู่กับคนที่มีฐานะดีหรือคนที่เป็นเจ้าของทรัพย์สินนั้น ๆ ส่วนคนที่มีฐานะยากจนหรือคนที่ไม่มียุทรัพย์สินอยู่ในครอบครองก็จะต้องแบกรับภาระภาษีประเภทนี้ ที่ดินนับว่าเป็นทรัพย์สินประเภทหนึ่ง ซึ่งในปัจจุบันจะเห็นได้ว่าในประเทศไทยยังคงมีการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดินอยู่ ดังจะเห็นได้จากตัวอย่างข้อมูลการถือครองที่ดินของบุคคลธรรมดา 50 อันดับแรก และ 50 อันดับสุดท้ายในเขตกรุงเทพมหานคร (ตารางที่ 2 และ ตารางที่ 3)

การจัดเก็บภาษีที่ดินจึงเป็นมาตรการหนึ่ง ซึ่งนอกจากจะเป็นรายรับขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นแล้ว ยังมีส่วนช่วยให้มีการกระจายการถือครองที่ดินให้มีความเท่าเทียมกันมากยิ่งขึ้น เนื่องจากในอดีตคนที่ซื้อที่ดินมาเพื่อการเก็งกำไร ไม่มีต้นทุนใด ๆ ในการถือครองที่ดินเหล่านั้น จึงมีการซื้อที่ดินเป็นจำนวนมากมากักตุนไว้ ก่อให้เกิดผลกระทบแก่เกษตรกรรายย่อยที่ถูกกว้านซื้อที่ดิน ดังนั้นการเก็บภาษีที่ดิน จึงเป็นการสร้างต้นทุนให้กับผู้ที่ซื้อที่ดินมาเพื่อการเก็งกำไร โดยไม่ได้นำที่ดินเหล่านี้มาใช้ประโยชน์

ตารางที่ 2: ผู้ถือครองที่ดินประเภทบุคคลธรรมดา ในกรุงเทพมหานคร  
 ที่ถือครองที่ดินขนาดพื้นที่รวมมากที่สุดและน้อยที่สุดในปี 2551 อย่างละ 50 ลำดับ

ลำดับ	เนื้อที่มาก			เนื้อที่น้อย	ลำดับ	เนื้อที่มาก			เนื้อที่น้อย
	ไร่	งาน	ตารางวา	ตารางวา		ไร่	งาน	ตารางวา	ตารางวา
1	2036	2	57.3	0.1	26	616	2	94	2.6
2	1804	2	92.9	0.2	27	607	3	94	2.7
3	1769	0	43	0.3	28	605	3	15.2	2.8
4	1675	3	24.5	0.4	29	594	0	7.5	2.9
5	1637	1	26.2	0.5	30	580	0	35.5	3
6	1532	1	88.2	0.6	31	574	2	45.8	3.1
7	1489	2	95	0.7	32	570	0	80.5	3.2
8	1481	2	16.3	0.8	33	561	1	57.2	3.3
9	1318	3	54.9	0.9	34	560	3	89.9	3.4
10	1226	1	53.9	1	35	560	1	47	3.5
11	1198	1	22.2	1.1	36	551	3	2	3.6
12	1018	2	47.1	1.2	37	542	2	74	3.7
13	975	2	92	1.3	38	538	1	57.5	3.8
14	869	0	20.6	1.4	39	525	1	23.4	3.9
15	819	3	97.1	1.5	40	523	2	30	4
16	809	0	84.1	1.6	41	523	0	40	4.1
17	795	3	43.2	1.7	42	513	3	75.5	4.2
18	792	1	64.1	1.8	43	513	1	32.9	4.3
19	781	2	55.1	1.9	44	504	2	61.6	4.4
20	700	2	44	2	45	503	1	34	4.5
21	699	2	38.5	2.1	46	500	3	7.1	4.6
22	639	1	90.6	2.2	47	499	2	49.6	4.7
23	634	0	5	2.3	48	498	2	15.2	5
24	620	3	46	2.4	49	498	1	99	5.1
25	617	2	67.1	2.5	50	494	1	32.5	5.2

ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล และ เอ็มพร พิชัยสนธิ (2551)

ตารางที่ 3: สัดส่วนการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินประเภทบุคคลธรรมดา ในกรุงเทพมหานคร  
ในปี 2551

พื้นที่รวมผู้ถือครองที่ดินเนื้อที่มากที่สุด 50 อันดับแรก (ไร่)	41,509.67
พื้นที่รวมผู้ถือครองที่ดินเนื้อที่น้อยที่สุด 50 อันดับสุดท้าย (ไร่)	0.32
สัดส่วนการถือครองที่ดินมากที่สุด 50 อันดับแรกต่อ 50 อันดับสุดท้าย	129,717.72

ที่มา: ดวงมณี เลาวกุล และ เอ็มพร พิชัยสนิธ (2551)

ข้อเสนอเกี่ยวกับมาตรการทางภาษี

1. รัฐบาลควรผลักดันให้มีการจัดเก็บภาษีที่ดินอย่างจริงจัง เพื่อก่อให้เกิดความเป็นธรรมในสังคมมากขึ้น
2. การจัดเก็บภาษีที่ดิน ควรจัดเก็บภาษีกับที่ดินที่ผู้เป็นเจ้าของไม่ได้ทำประโยชน์ ทั้งไว้รกร้างว่างเปล่าเป็นเวลานานในอัตราภาษีที่สูงกว่าอัตราภาษีที่ดินที่มีการนำไปใช้ประโยชน์ในด้านต่าง ๆ
3. ควรมีการยกเว้นภาษีให้กับผู้ที่มีที่ดินถือครองในมูลค่าน้อยหรือเกษตรกรที่ยากจน เพื่อไม่ให้ภาระภาษีตกแก่กลุ่มคนที่มีฐานะยากจนและต้องอาศัยที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตเพื่อดำรงชีพ
4. เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างแท้จริง ควรมีการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดิน แต่ทั้งนี้ต้องมีการศึกษาว่าขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมในการใช้ประโยชน์ในแต่ละประเภทควรจะเป็นเท่าไร จึงจะสามารถกำหนดอัตราภาษีแบบก้าวหน้าได้อย่างเหมาะสม และไม่ส่งผลกระทบต่อระบบเศรษฐกิจโดยรวม

## 2.แนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

### 2.1 ) พัฒนาการกองทุนที่ดินและแนวคิดธนาคารที่ดิน

เนื่องจากการกระจายการถือครองที่ดินหรือการปฏิรูปที่ดินต้องมีเงื่อนไขปัจจัยสนับสนุนในหลายด้านด้วยกัน แนวคิดและมาตรการด้านเงินกองทุนในรูปแบบต่างๆ ตลอดจนแนวคิดเรื่องธนาคารที่ดินจึงเกิดขึ้นมาในสังคมไทยเป็นระยะๆ แต่ก็ยังไม่ลงรากปักฐานพอที่จะเป็นเงื่อนไขสนับสนุนให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินเพื่อให้เกษตรกร ชาวนาชาวไร่ และคนจนในเมืองสามารถเข้าถึง ใช้ประโยชน์ เพื่อการได้มาและรักษาที่ดินของตนเองอย่างมั่นคง

#### 1.กองทุนที่ดินและเงินทุนหมุนเวียน

ดังจะเห็นได้ว่าได้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินในรูปแบบเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อสนับสนุนการจัดที่ดินในรูปแบบนิคมโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 ภายหลังการประกาศใช้พ.ร.บ.ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.2518 มีการจัดตั้งกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวมทั้งระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดิน ช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ.2519 ภายใต้อำนาจของนายรัฐมนตรีและสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งต่อมาในรัฐบาลพลเอกเปรม ติณสูลานนท์ได้เปลี่ยนเป็นคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) นอกจากนี้ ยังมีกองทุนและกองทุนหมุนเวียนที่เกี่ยวข้องอีกจำนวนหนึ่งในสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ได้แก่ กองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเกษตรกรที่ยากจน และกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน

ในปี พ.ศ.2546 รัฐบาลได้ออก พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และให้โอนงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของ กชก. ใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างกระทรวงเกษตรฯ และกชก.เดิมได้มีมติรวมเงินทุนและกองทุนและกองทุนหมุนเวียนเป็นกองทุนเดียว โดยมีชื่อใหม่ว่า "กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2546"

#### 1.1 เงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์

อย่างไรก็ดี หลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นต้นมา แนวคิดเรื่องการกระจายการถือครองที่ดินยังคงมีความสำคัญอยู่มากทีเดียว ดังที่ได้มีพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พุทธศักราช 2485 พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ (ฉบับที่ 2) พ.ศ.2504 และ

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. 2511 และพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ.2511 โดยมีวัตถุประสงค์ให้รัฐบาลมีอำนาจจัดที่ดินของรัฐเพื่อให้ประชาชนได้มีที่ตั้งเคหสถาน และประกอบอาชีพเป็นหลักแหล่งในที่ดินนั้น โดยจัดตั้งเป็นนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ ซึ่งอยู่ภายใต้การดูแลของกรมสหกรณ์ที่ดิน กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติในขณะนั้น

ต่อมา กระทรวงพัฒนาได้ออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ.2512 ซึ่งอาจนับได้ว่า เป็นครั้งแรกๆ ที่แนวคิดและมาตรการด้านเงินกองทุนที่ดินซึ่งจะเป็นเงื่อนไขให้เกษตรกรชาวนาชาวไร่สามารถครอบครองที่ดินทำกินเป็นของตนเองได้นำมาสู่การปฏิบัติขึ้นอย่างชัดเจน

ในยุคสมัยนั้น การจัดตั้งนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเองเพื่อให้เกษตรกร ชาวนาชาวไร่ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองภายใต้หลักคิดเรื่องสหกรณ์ ยังเป็นสิ่งซึ่งพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ รัชกาลที่ 9 ทรงเห็นความสำคัญและความจำเป็นอย่างยิ่ง ดังกระแสพระราชดำรัสทรงพระราชทาน ณ นิคมสหกรณ์หุบกะพง จังหวัดเพชรบุรี ปี พ.ศ.2513 ความว่า

"... มีความเคียดแค้นอย่างยิ่งว่าประชาชนในเมืองไทยจะไร้ที่ดิน และถ้าไร้ที่ดินแล้วก็จะทำงานเป็นทาสเขา ซึ่งเราไม่ปรารถนาที่จะให้ประชาชนเป็นทาสคนอื่น แต่ถ้าเราสามารถที่จะขจัดปัญหานี้ โดยเอาที่ดินจำแนกจัดสรรอย่างยุติธรรม อย่างมีการจัดตั้งจะเรียกว่า นิคม หรือจะเรียกว่า หมู่ หรือกลุ่ม หรือสหกรณ์ก็ตาม ก็จะทำให้คนที่มีชีวิตแร้นแค้น สามารถที่จะพัฒนาตัวเอง ขึ้นมาได้..."

ในการดำเนินการจัดตั้งนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเองได้อาศัยเงินยืมจากกองทุนหมุนเวียน และใช้คืนแก่โดยเรียกเก็บเงินจากสมาชิกนิคมเพื่อช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปในการจัดนิคม ซึ่งไม่เกินไร่ละสองร้อยบาท โดยผ่อนชำระเป็นรายปี ปีหนึ่งไม่น้อยกว่าร้อยละสิบ และต้องเริ่มต้นชำระงวดแรกอย่างช้าในปีที่ห้านับแต่ปีที่ได้เข้าเป็นสมาชิกนิคม ซึ่งเกษตรกร ชาวนาชาวไร่จะได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง เมื่อสมาชิกนิคมได้ทำประโยชน์ในที่ดินแล้ว และได้เป็นสมาชิกนิคมมาเป็นเวลาเกินกว่าห้าปี ทั้งได้ชำระเงินช่วยทุนที่รัฐบาลได้ลงไปตามมาตรา 10 และชำระหนี้เกี่ยวกับกิจการของนิคมให้แก่ทางราชการเรียบร้อยแล้ว ผู้ได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์แล้ว จะขอให้ออกโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์สำหรับที่ดินนั้น

ตามประมวลกฎหมายที่ดินได้ มาตรา 12 ระบุว่า ภายในห้าปีนับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำ ประโยชน์ในที่ดิน ผู้ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะ โอนที่ดินนั้น ไปยังผู้อื่นไม่ได้ นอกจากการตกทอดโดยทางมรดกหรือโอนไปยังสหกรณ์ที่ดินเป็นสมาชิกอยู่ แล้วแต่กรณี

ระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ.2512 ได้ถูกแก้ไขและยกเลิกโดย ระเบียบกระทรวงเกษตรกรรมและสหกรณ์

ว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ.2518 ซึ่งให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เปิดบัญชี “เงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์” เพื่อให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เบิกไปซื้อที่ดิน เงินที่จะนำเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนนี้ได้แก่

- 1.เงินซึ่งได้รับอนุมัติงบประมาณให้เป็นจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์
- 2.เงินค่าซื้อที่ดินหรือค่าเช่าที่ดินสหกรณ์ หรือผู้เริ่มตั้งสหกรณ์หรือบุคคลอื่นนำส่งต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ตามข้อผูกมัด
- 3.เงินประโยชน์ของที่ดิน

โดยระบุให้การใช้เงินทุนหมุนเวียนดังกล่าวนี้ต้องเป็นไปเพื่อการจัดซื้อที่ดินให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์นิคม สหกรณ์การเกษตรกร สหกรณ์การประมงและสหกรณ์บริการ นำไปจัดให้สมาชิกของสหกรณ์เช่าหรือเช่าซื้อตามอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์

ในปี 2513 ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ รองอธิบดีกรมพัฒนาที่ดินในขณะนั้น ได้ศึกษาปัญหาการถือครองที่ดินของเกษตรกรโดยเฉพาะในภาคกลาง และได้เสนอโครงการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินและการจัดรูปที่ดินขึ้น เพื่อกำหนดเป็นนโยบายของรัฐบาลโดยมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 3 กุมภาพันธ์ พ.ศ. 2513 พิจารณานุมัติโดยให้เหตุผลว่า หน่วยงานราชการในกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ มีความเห็นสอดคล้องกัน สมควรเริ่มดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาเศรษฐกิจและสังคม

แม้ว่าการเคลื่อนไหวของกรมพัฒนาที่ดินในครั้งนั้น โดย ดร.ไชยยงค์ ชูชาติจะยังไม่สามารถทำให้การปฏิรูปที่ดินเกิดขึ้นในประเทศไทยแต่ทำให้รัฐบาลสนใจปัญหาที่ทำกินของเกษตรกรและมีการจัดตั้ง “กองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร” ขึ้นเมื่อเดือนพฤษภาคม 2513 เพื่อใช้ในการจัดหาที่ดินแปลงใหญ่เหมาะสมแก่การเกษตรมาจัดสรรให้เกษตรกร ซื่อผ่อนส่งภายใน 15 – 20 ปี นอกจากนี้ คณะกรรมการบริหารกองทุนยังได้แต่งตั้งคณะทำงาน เพื่อพิจารณาการปฏิรูปที่ดิน

## 1.2 กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกรม

การเคลื่อนไหวของชาวนาชาวไร่ภายใต้ “สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย” หลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 รัฐบาลชุนดาญญา ธรรมศักดิ์ ได้ตั้ง “คณะกรรมการสอบสวนตามคำร้องของราษฎรขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สิน” (ก.ส.ส.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ออกไปดำเนินการสอบสวนไต่ถามเกี่ยวประนอมหนี้แก่เกษตรกรชาวนา ชาวไร่ ที่มีปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สิน ที่ดิน และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน และในปี พ.ศ.2518 รัฐบาลชุนดาญญา ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนา

ชาวไร่ (ก.ช.น.) ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรีแทนคณะกรรมการ ก.ส.ส. และตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (สำนักงาน ก.ช.น.) มีฐานะเป็นส่วนงานระดับกองในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่สอบสวนและไกล่เกลี่ยประนอมข้อพิพาทเกี่ยวกับหนี้สินของชาวนาชาวไร่

สหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย เป็นพลังสำคัญที่กดดันให้สภานิติบัญญัติแห่งชาติได้ผ่านร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. 2518 “กองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร” จึงได้ปรากฏในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในมาตรา 9 ซึ่งระบุให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า “กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ในกระทรวงการคลัง ประกอบด้วยเงินและทรัพย์สินตามมาตรา 10 เพื่อเป็นทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งอยู่ภายใต้สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมี ดร. ไชยรงค์ ชูชาติ เป็นเลขาธิการคนแรก

ส่วนที่มาของงบประมาณของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมประกอบด้วย

- (1) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน
- (2) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่างๆ ภายในประเทศหรือต่างประเทศ หรือองค์กรระหว่างประเทศ หรือบุคคลอื่น
- (3) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร
- (4) เงินดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

### 1.3 กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่

นอกจากเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และ “กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ยังมีกองทุนที่ดินอีกเส้นทางหนึ่งคือ กองทุนที่อยู่ภายใต้การดูแลกำกับโดยนายกรัฐมนตรี กล่าวคือ “ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ.2519” ซึ่งเดิมอยู่ที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และต่อมาโอนมายังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งเงินทุนหมุนเวียนนี้มีวัตถุประสงค์ (ข้อ 4) เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเปิดบัญชีไว้ที่กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ที่คลังจังหวัดและที่คลังอำเภอ เรียกว่า “บัญชีเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่”

เงินทุนดังกล่าวนี้มาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ข้อ 7 ของระเบียบได้ระบุการใช้จ่ายเงินไว้ดังนี้

1. ค่าใช้จ่ายต่างๆ เกี่ยวกับการจัดหาและหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

2. ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงที่ดินให้มีสภาพและคุณภาพเป็นที่ดินทำกินได้ตามมติของคณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนาชาวไร่

3. ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และค่าใช้จ่ายอื่นๆ ในการดำเนินคดี รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่างๆ เพื่อให้ชาวนาชาวไร่ได้ทราบถึงนโยบายการช่วยเหลือของรัฐบาล

โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการใช้จ่ายเงินทูลหมุนเวียน ซึ่งน่าจะเป็นที่ชัดเจนว่า กองทุนนี้เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่ฯ และรัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการกลางแก้ไขปัญหาชาวนาชาวไร่ในขณะนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่าเป็นเครื่องมือสำคัญของนายกรัฐมนตรีในการรับมือกับปัญหาชาวนาชาวไร่ภายใต้การเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ดังรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ใช้เงินกองทุนฯ นี้ ประกันตัวชาวนาบ้านจังหวัดลำพูน 9 คน ที่ถูกจับ จำนวน 20,000 บาท

ในปี 2520 กองทุนฯ ได้มีการแก้ไขเพื่อขยายวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายในการเตรียมอพยพรายชู้รไปอยู่ที่ดินจัดสรรนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จังหวัดกระบี่ ให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้จ่าย “ค่าใช้จ่ายอื่นที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรจ่ายเป็นพิเศษเฉพาะราย” ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของกองทุนและกองทุนหมุนเวียนที่อยู่ภายใต้สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีในระยะต่อๆ มาที่มีลักษณะคล้าย “รดดับเพลิง” ที่รัฐบาลใช้แก้ปัญหาเกษตรกร ชาวนาชาวไร่ ที่ออกมาเดินขบวน ชุมนุมประท้วงในทุกมิติทั้งปัญหาหนี้สิน ที่ดินทำกิน ราคาพืชผลตกต่ำ ฯลฯ

#### 1.4 คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.)

ในปี พ.ศ.2523 สมัยพลเอก เปรม ติณสูลานนท์ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งให้แต่งตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน(กชก.) แทนคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (ก.ช.น.) ที่ตั้งขึ้นช่วงหลังเหตุการณ์ 14 ตุลาคม 2516 และเปลี่ยนชื่อสำนักงาน ก.ช.น. เป็นสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (สชก.) เพื่อทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการฯ ในปี พ.ศ.2528 สำนักนายกรัฐมนตรีได้ประกาศใช้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2528 ซึ่งกำหนดให้มี คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (กชก.) เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในด้านที่ดิน หนี้สิน โดยให้มีสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (สทบ.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (สปน.) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ กชก. (

ในปี พ.ศ.2533 รัฐบาลสมัยพลเอกชาติชาย ชุณหะวัณ ประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดเปลื้องหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน

พ.ศ. 2533 โดยรัฐบาลได้อนุมัติงบประมาณสำหรับเป็นกองทุนช่วยเหลือ จำนวน 75 ล้านบาท ต่อมาในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมให้อีกจำนวน 1,390 ล้านบาท และขยายวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน พ.ศ. 2536 เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบดังกล่าว

แต่ผลการดำเนินงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนได้ในระดับหนึ่งเท่านั้นคือ ซึ่งปรากฏผลการดำเนินงานโดยรวม คือ ผลการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อปลดปล่อยหนี้สินเดิมของเกษตรกรที่ยากจน พ.ศ. 2533 ตั้งแต่วันที่ 5 ธันวาคม 2533 (วันที่ระเบียบฯ ใช้บังคับ) ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2543 สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรที่ยากจน จำนวน 706 ราย จำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ 85,205,885 บาท จำนวนที่ดินที่ได้รับการช่วยเหลือเนื้อที่ 12,978 ไร่

ส่วนผลการดำเนินงานตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สินและที่ดิน พ.ศ. 2536 ตั้งแต่วันที่ 1 ตุลาคม 2536 (วันที่ระเบียบฯ ใช้บังคับ) ถึงวันที่ 31 พฤษภาคม 2543 กองทุนหมุนเวียนฯ สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน จำนวน 12,052 ราย จำนวนเงินที่อนุมัติให้กู้ 1,590,821,905 บาท จำนวนที่ดินที่ได้รับการช่วยเหลือเนื้อที่ 13,372 ไร่

ตารางแสดงสถิติการอนุมัติเงินกู้กองทุนหมุนเวียนฯ ของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ชื่อกองทุน	จำนวนเงินงบประมาณ (บาท)	ผลการอนุมัติเงินกู้ตั้งแต่เริ่มดำเนินการ – 2543		
		จำนวนเกษตรกรและผู้ยากจน (ราย)	จำนวนเงิน (บาท)	จำนวนที่ดิน <sup>1</sup> (ไร่)
1. กองทุนหมุนเวียนฯ พ.ศ. 2533 (สปน. 33)	75,000,000	706	85,205,885	12,978
2. กองทุนหมุนเวียนฯ พ.ศ. 2536 (สปน. 36)	1,390,000,000	12,052	1,590,821,905	13,372

รวม	1,465,000,000	12,758	1,676,027,790	26,350
-----	---------------	--------	---------------	--------

ต่อมาในปี พ.ศ. 2545 ได้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยรัฐบาลได้ออกพระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตามพ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. 2545 และให้โอนงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มาสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของ กชก. ใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างกระทรวงเกษตรฯ และกชก.เดิมได้มีมติรวมเงินทุนและกองทุนทั้ง 3 กองทุนเข้าด้วยกัน โดยคณะรัฐมนตรีมีมติและเมื่อวันที่ 11 กุมภาพันธ์ 2546 เห็นชอบให้รวมเงินทุน และกองทุนหมุนเวียนเป็นกองทุนเดียว โดยมีชื่อใหม่ว่า "กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน" และได้ประกาศมีผลบังคับใช้แล้วเมื่อวันที่ 21 พฤศจิกายน 2546

กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. 2546 ให้ความช่วยเหลือทั้งด้านหนี้สินและที่ดิน โดยวัตถุประสงค์ดังนี้

1. เพื่อไถ่ถอนที่ดินจากการขายฝาก หรือ จำนอง ซึ่งสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะหลุดเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่น
2. เพื่อชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืม ซึ่งผู้กู้ยืมได้นำเอกสารสิทธิในที่ดิน เช่น โฉนด หรือ น.ส.3 ก. หรือ น.ส.3 ให้เจ้าหนี้อัดถือไว้เป็นประกัน และที่ดินนั้น จะหลุดเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่น
3. เพื่อซื้อคืนที่ดินที่ได้สูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไป เนื่องจากการนำที่ดินไปขายฝาก หรือ จำนอง หรือการกู้ยืม (นับแต่วันที่สูญเสียสิทธิ หรือ กรรมสิทธิ์ในที่ดินไปไม่เกิน 1 ปี กรณีเกินกว่า 1 ปี แต่ไม่เกิน 3 ปี จะต้องเป็นกรณี que ผู้กู้ยืมยังทำกินอยู่ในที่ดินแปลงดังกล่าว)
4. เพื่อซื้อที่ดินตามสิทธิแห่งกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
5. เพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพของผู้กู้ยืม

ผู้มีสิทธิขอความช่วยเหลือต้องเป็นเกษตรกรที่ยากจน หรือ ผู้ยากจน หรือ บิดามารดา หรือ คู่สมรส หรือ บุตรของเกษตรกรที่ยากจนหรือผู้ยากจน หรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรที่ยากจน หรือ ผู้ยากจนที่เป็นลูกหนี้กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

กชก. ได้มีการขยายขอบเขตการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยมีการออกระเบียบแก้ไขปรับปรุงอีกหลายฉบับเพื่อขยายวงเงินกู้ให้สูงขึ้น การจัดตั้งส่วนภูมิภาค โดยให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (อชก.) ขึ้นอีก 5 คณะ คือ อชก. ส่วนกลาง อชก. กทม. อชก. เขต อชก. จังหวัด และ อชก. ส่วนอำเภอ รวมทั้งแก้ไขระเบียบ

การอนุมัติเงินกู้กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน

ตั้งแต่วันที่ 1 มกราคม 2534 - 30 เมษายน 2552

13

ภาค	ผู้ขอกู้ (ราย)	จำนวนเงิน (บาท)	จำนวนที่ดิน		
	(ร้อยละ)		ไร่	งาน	ตรว.
<u>ภาคกลาง</u>	2,478 11.64	627,608,790.90	20,558	1	65.8
<u>ภาคเหนือ</u>	3,689 17.33	487,409,174.20	34,797	2	91.4
<u>ตะวันออกเฉียงเหนือ</u>	13,931 65.45	1,630,238,935.73	161,691	3	10.3
<u>ภาคใต้</u>	1,188 5.58	176,216,291.80	6,631	0	60.8
<b>รวม</b>	<b>21,286</b>	<b>2,921,473,192.63</b>	<b>223,677</b>	<b>6</b>	<b>228.3</b>

**สรุป** ตั้งแต่เริ่มใช้ระเบียบฯ ถึงวันที่ 30 เมษายน 2552 ได้อนุมัติให้เกษตรกรและผู้ยากจนกู้เงิน

จำนวนทั้งสิ้น 21,286 ราย จำนวนเงินที่อนุมัติ 2,921,473,192.63 บาท

จำนวนที่ดินที่ช่วยเหลือเนื้อที่ 223,679-0-28.3 ไร่

ข้อ 4 ให้เปิดรับหนี้ของเกษตรกรสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯ ที่เป็นหนี้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ฯลฯ

## 2.แนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

แนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทยได้ปรากฏชัดเจนขึ้นในปี 2518 โดยได้มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นอยู่ภายใต้ความดูแลของกระทรวงการคลัง และมีกองบริการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมขึ้นอยู่กับ ส.ป.ก. ทำหน้าที่บริหารกองทุน โดยมุ่งหวังที่จะขยายเป็นธนาคารที่ดินในอนาคต

ในเดือนพฤษภาคม 2521 จึงมีการจัดตั้งคณะกรรมการร่วมระหว่าง ส.ป.ก. กับ ชกส. เพื่อศึกษาสู่ทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ผลของการศึกษาเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นโดยอยู่ร่วมกับ ชกส. และได้นำร่าง พ.ร.บ.เสนอคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ 16 มกราคม 2522 ให้ปรับปรุง ร่าง พ.ร.บ.การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ.....และร่าง พ.ร.บ.ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ.....ให้สอดคล้องกัน

เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2523 จึงได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการพิจารณาด้านธนาคารที่ดินขึ้น โดยคณะกรรมการได้เสนอแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินเป็น 5 รูปแบบคือ

- 1.จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นเอกเทศแบบรัฐวิสาหกิจโดยสมบูรณ์
- 2.จัดตั้งขึ้นในชกส. โดยแบ่งเป็น 2 ลักษณะคือ รวมกับ ชกส. โดยแท้จริงทั้งเงินทุนและค่าใช้จ่าย และตั้งใน ชกส. แบบกึ่งอิสระ จาก ชกส. หรือเป็นส่วนหนึ่งของ ชกส. แต่แบ่งทุนและค่าใช้จ่ายเป็นคนละส่วนกัน
- 3.จัดตั้งจากกองทุน ส.ป.ก. ในลักษณะกึ่งราชการ กึ่งรัฐวิสาหกิจ
- 4.จัดตั้งเป็นรูปชรรมนาธรรม (ไม่มีตัวตน) หรือรูปแบบคณะกรรมการ โดยมี ส.ป.ก.ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ
- 5.เพิ่มอำนาจหน้าที่ ส.ป.ก. โดยไม่ต้องจัดตั้งอะไรใหม่ เพียงแต่ต้องพิจารณาแก้กฎหมาย และกำหนดนโยบายและมาตรการเสริมขึ้นใหม่

ในวันที่ 15 มิถุนายน 2525 คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้มีมติให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นโดยเร็วที่สุด โดยให้อยู่ภายใต้การบริหารงานของ ชกส. โดยให้ดำเนินการทั้งในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน และได้เสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2525 คณะรัฐมนตรีรับหลักการ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติจึงได้มอบให้คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ศึกษา

## 2.2 ข้อเสนอแนะทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

### สถานการณ์ปัญหาและผลกระทบ

1. ปัจจุบันปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน เป็นปัญหาที่สำคัญและปรากฏเป็นรูปธรรมที่ชัดเจนมากขึ้นเรื่อยๆ จากการศึกษาของโครงการศึกษาการถือครอง การใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมาย เพื่อให้การใช้ประโยชน์ในที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมูลนิธิสถาบันที่ดิน พบว่าที่ดินซึ่งมีการครอบครองโดยประชาชนทั่วประเทศมีประมาณ 120 ล้านไร่ และในที่ดินจำนวนนี้มากกว่า 90 เปอร์เซ็นต์กระจุกตัวอยู่ในมือของคนเพียง 10 เปอร์เซ็นต์ หรือประมาณ 6 ล้านคนเศษเท่านั้น ตัวเลขนี้สะท้อนให้เห็นอย่างชัดเจนว่าปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินในสังคมไทย เป็นปัญหาที่รุนแรงเนื่องจากที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตและต้นทุนทางสังคมได้ถูกครอบครองและผูกขาดอยู่ในมือของคนส่วนน้อยมิได้ถูกการกระจายอย่างเป็นธรรม

2. ที่ดินในประเทศไทยถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่เนื่องจากการเก็งกำไรในที่ดินเพื่อรอการขายและที่ดินจำนวนหนึ่งติดภาระในการจำนองหรือใช้เป็นหลักทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้และเป็นหนี้ที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ โดยในปี 2543 มีการสำรวจพบว่าที่ดินทั่วประเทศถูกทิ้งร้างหรือทำประโยชน์ไม่เต็มประสิทธิภาพ มากถึง 40 เปอร์เซ็นต์ หรือประมาณ 48 ล้านไร่ โดยหากนำที่ดินเหล่านั้นมาใช้ประโยชน์เพิ่มเพิ่มขึ้นในทางเกษตรกรรมเพียง 15 เปอร์เซ็นต์ ก็จะทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มทางเศรษฐกิจมากถึง 127,384 ล้านบาท

3. ที่ดินทำกินหลุดมือไปจากเกษตรกรรายย่อยเนื่องจากภาวะหนี้สิน จากความล้มเหลวในภาคการผลิตรวมถึงผลกระทบจากการเปิดการค้าเสรีที่ส่งผลให้ราคาสินค้าเกษตรหลายชนิดในท้องตลาดราคาถูกลงทำให้เกษตรกรขายสินค้าได้ในราคาถูกลง ก่อให้เกิดภาวะหนี้สินเพิ่มมากขึ้น จากผลการขึ้นทะเบียนหนี้ของกองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกรในปี 2551 พบว่าเกษตรกรรายย่อยที่เป็นสมาชิกกองทุนฟื้นฟูฯและเป็นหนี้กับสหกรณ์และสถาบันการเงินต่าง โดยนำที่ดินไปค้ำประกันและกำลังเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องเพื่อยึดทรัพย์ขายทอดตลาด มีจำนวนรวมกัน มากกว่า 30 ล้านไร่

4. ปัญหาการขาดแคลนที่ดินและไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและคนยากจน จากตัวเลขการขึ้นทะเบียนคนจนทั่วประเทศของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ(ศจ.)ในปี 2547 พบว่า มีคนจนและเกษตรกรรายย่อย มาขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับความช่วยเหลือด้านที่ดิน ทั้งหมด 4,800,000 รายผ่านการคัดกรอง(ใช้เกณฑ์รายได้ต่ำกว่า 20,000 บาทต่อปี) และยืนยันต้องการความช่วยเหลือ จำนวน 2,217,546 ราย จำแนกเป็น ไม่มีที่ดินทำกิน

จำนวน 889,022 ราย มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอ จำนวน 517,263 ราย มีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิ 811,279 ราย

5. การสูญเสียพื้นที่ซึ่งเหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรมเนื่องจากมีการใช้ที่ดินผิดประเภท จากรายงานของกรมพัฒนาที่ดิน ในปี 2543 พบว่ามีที่ดินประมาณ 30 ล้านไร่ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานและเหมาะสมสำหรับการทำนาปลูกข้าว ถูกใช้ผิดประเภทโดยมีการนำไปสร้างโรงงานอุตสาหกรรม รีสอร์ท บ้านจัดสรร สถานที่ราชการและสถานศึกษา ไปแล้วประมาณ 5 ล้านไร่ หรือประมาณ 1 ใน 6 ของพื้นที่ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ

6. กองทุนต่างๆซึ่งมีอยู่เป็นจำนวนมาก ถูกจัดตั้งขึ้นที่อยู่ภายใต้หน่วยงานของรัฐและวัตถุประสงค์และการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน ไม่สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจากขาดความเป็นเอกภาพ ขาดการประสานงานอย่างจริงจังระหว่างหน่วยงาน รวมถึงขาดการติดตามประเมินผลอย่างเป็นระบบ นอกจากนี้ยังประสบกับภาวะความไม่ต่อเนื่องและชัดเจนทางนโยบายเนื่องจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลบ่อยครั้ง

ข้อเสนอแนะทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

จากสถานการณ์และปัญหาที่ดินดังกล่าวมาข้างต้นคณะทำงานจึงได้ประมวลสรุปและมีข้อเสนอต่อแนวทางการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินโดยสังเขปดังนี้

### 1.หลักการ

หลักการและเป้าหมายในการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินควรเป็นกลไกพิเศษที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงที่ดินที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกรรายย่อยรวมทั้งที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของคนจนเป็นประการสำคัญ และต้องคำนึงถึงการมีส่วนร่วมของเกษตรกรรายย่อยและคนจนในทุกขั้นตอนของการดำเนินงาน และจะต้องเป็นองค์กรที่ไม่ดำเนินงานในเชิงพาณิชย์หรือแสวงหาผลกำไรจากการดำเนินงานในลักษณะของสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ทั่วไป โดยธนาคารที่ดินจะเป็นกลไกสำคัญในรวบรวมที่ดินซึ่งเหมาะสำหรับการเกษตรกรรม การควบคุมการเปลี่ยนมือที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและคนจนมิให้ตกไปอยู่ในมือของเกษตรกรรายใหญ่หรือกลุ่มทุนและกระจายการถือครองที่ดินสู่เกษตรกรรายย่อยและคนจนเมืองอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

### 2.เหตุผล

แม้ทิศทางในการพัฒนาประเทศในรอบเกือบ 50 ปีที่ผ่านมาจะมุ่งเน้นไปสู่การพัฒนาอุตสาหกรรมและการบริการ ซึ่งส่งผลให้ภาคเกษตรกรรมถูกลดบทบาทและความสำคัญลงจะเห็นได้จากสัดส่วนของประชากรในภาคเกษตรกรรมที่ลดลงอย่างมีนัยสำคัญ แต่ในความเป็นจริงคงไม่สามารถปฏิเสธได้ว่าภาคเกษตรกรรมและเกษตรกรรายย่อยยังคงมีบทบาทที่สำคัญต่อสังคมไทยในฐานะเป็นฐานการผลิตอาหาร เพื่อหล่อเลี้ยงคนในสังคม ยังคงมีเกษตรกรรายย่อยอีกจำนวนไม่

น้อยที่ยังชีพอยู่ด้วยการผลิตในภาคเกษตรกรรม ดังนั้น ที่ดินจึงยังคงเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญยิ่งต่อการทำเกษตรกรรม แต่ในปัจจุบันพบว่าที่ดินที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรกรรมกลับถูกใช้ไปในเชิงพาณิชย์ และกระจุกตัวอยู่ในกลุ่มนักธุรกิจ ละครักการเมือง ที่ไม่ใช่เกษตรกรรายย่อย นอกจากนี้ที่ดินซึ่งเป็นปัจจัยการผลิตและเป็นต้นทุนทางสังคมได้ถูกแปรเปลี่ยนไปเป็นสินค้า ทำให้ที่ดินมีราคาสูงขึ้นจนเกษตรกรไม่สามารถเข้าถึงได้ แม้ว่าที่ผ่านมารัฐบาลจะได้ดำเนินการแก้ไขปัญหาความเดือดร้อนของเกษตรกรที่ต้องสูญเสียสิทธิในที่ดิน ปัญหาการขาดแคลนที่ดิน โดยการปฏิรูปที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง ตลอดจนการจัดตั้งกองทุนต่างๆ เพื่อเข้ามาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่ดินเพื่ออยู่อาศัย แต่เนื่องจากข้อจำกัดของการดำเนินงานภายใต้ระบบราชการที่ขาดการประสานงานประกอบกับความต่อเนื่องทางนโยบายและข้อจำกัดด้านงบประมาณ นอกจากนั้นยังพบปัญหาเกี่ยวกับข้อกฎหมาย ระเบียบปฏิบัติ ที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินการด้านที่ดินของหน่วยงานรัฐ หลายแห่ง ได้กำหนดหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่แตกต่างและซ้ำซ้อนกัน เป็นเหตุให้ การแก้ไขปัญหาของรัฐมีแผนงานที่ไม่แน่นอน ไม่มีการประสานงานกัน และปัญหาประการสำคัญ คือ การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมาเป็น การแก้ไขปัญหาเป็นรายกรณีเฉพาะบุคคล มิได้มีการกำหนด ยุทธศาสตร์ในการแก้ไขปัญหาในระดับโครงสร้าง และการมีส่วนร่วมของชุมชน และองค์กรหรือสถาบันของเกษตรกรรายย่อย อย่างจริงจัง จึงจำเป็นต้องมีการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินขึ้น

**ร่างโครงสร้างกองทุนธนาคารที่ดิน**

