พิมพ์ที่ : สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

สภาปฏิรูปแห่งชาติ

วาระปฏิรูปที่ ๒๘ : การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง : การศึกษาธนาคารที่ดิน

ชื่อเรื่อง **สภาปฏิรูปแห่งชาติ**
วาระปฏิรูปที่ ๒๘ : การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง : การศึกษาธนาคารที่ดิน

เลขประจำหนังสือ ISBN : 978–616–399–001–3

ปีที่พิมพ์ กรกฎาคม ๒๕๕๘

จำนวนหน้า ๔๘ หน้า

จำนวนพิมพ์ ๒,๐๐๐ เล่ม

จัดทำโดย สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ
ถนนอู่ทองใน เขตดุสิต
กรุงเทพมหานคร ๑๐๓๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๗
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๗๘

พิมพ์ที่ สำนักการพิมพ์
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร
ถนนประดิพัทธ์ แขวงสามเสนใน เขตพญาไท
กรุงเทพมหานคร ๑๐๔๐๐
โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๑๗
โทรสาร ๐ ๒๒๔๔ ๒๑๒๒

คำนำ

สภาปฏิรูปแห่งชาติได้ปฏิบัติภารกิจตามที่กำหนดในมาตรา ๒๗ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย ฉบับชั่วคราว พุทธศักราช ๒๕๕๗ กล่าวคือ “....ศึกษาและเสนอแนะเพื่อให้เกิดการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ ....” นอกจากการวิเคราะห์และกำหนด “วิสัยทัศน์และอนาคตประเทศไทย” สำหรับระยะเวลาประมาณ ๒๐ ปี ในอนาคต เพื่อใช้เป็นกรอบแนวทางการกำหนดประเด็น และแนวทางการปฏิรูปในด้านต่าง ๆ แล้ว สภาปฏิรูปแห่งชาติ ยังได้ศึกษาค้นคว้าและวิเคราะห์ข้อสนเทศ ตลอดจนประมวลความรู้ ความคิดเห็นจากผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้มีประสบการณ์ในด้านต่าง ๆ รวมถึงประชาชนผู้เป็นเจ้าของประเทศ โดยได้ดำเนินการต่อเนื่อง ทั้งโดยทางตรง และทางอ้อม หยิบยกขึ้นกำหนดเป็นวาระปฏิรูปที่สำคัญ ๆ รวม ๓๗ วาระปฏิรูป และเป็นวาระพัฒนาที่ต้อง ดำเนินการต่อเนื่องภายหลังจากการปฏิรูปแล้ว อีก ๖ วาระพัฒนา

วาระปฏิรูปและวาระพัฒนาทั้งหมด ได้ผ่านความเห็นชอบของสภาปฏิรูปแห่งชาติ และได้นำเสนอ ไปยังคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการตามสมควรต่อไปแล้ว

เอกสารฉบับนี้เป็นประมวลรายงานวาระปฏิรูปที่ ๒๘ เรื่อง การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชน เข้มแข็ง : การศึกษาธนาคารที่ดิน ดำเนินการโดยคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส และคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ซึ่งสภาปฏิรูปแห่งชาติ ได้จัดรวบรวมเพื่อเผยแพร่สำหรับประโยชน์สาธารณะสืบไป

สภาปฏิรูปแห่งชาติ
๑๕ กรกฎาคม ๒๕๕๘

สารบัญ

หน้า

คำนำ

รายงานเรื่องการศึกษาธนาคารที่ดิน และร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ๑

๑. หลักการและเหตุผล ๑

๒. ประเด็นปฏิรูป ๔

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์ ๔

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์ ๖

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ ๙

๖. ผลลัพท์ที่คาดว่าจะได้รับ ๙

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์ ๙

เอกสารอ้างอิง ๑๐

ภาคผนวก

ภาคผนวก ก ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ๑๑

ภาคผนวก ข เอกสารประกอบ เรื่อง ธนาคารที่ดิน ๒๕

ภาคผนวก ค คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส
คณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ๔๖

รายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ
เรื่อง
รายงานการศึกษาธนาคารที่ดิน และร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....*

---

๑. หลักการและเหตุผล

ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินถือเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศไทย โดยในปัจจุบันเกษตรกรและผู้ยากจนจำนวนมากประสบปัญหาไร้ที่ดินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพและอยู่อาศัย โดยสาเหตุสำคัญมาจากการไม่สามารถรักษาที่ดินไว้ได้ ส่งผลให้ที่ดินตกไปสู่กลุ่มทุน เกิดปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน โดยคนกลุ่มน้อยของประเทศถือครองที่ดินส่วนมาก ซึ่งบางส่วนเป็นการซื้อเพื่อการเก็งกำไร นำไปสู่ปัญหาที่ดินถูกปล่อยร้าง ปัญหาการใช้ที่ดินต่ำกว่าศักยภาพ และปัญหาการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนี้

๑.๑ ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน

(๑) ปัญหาการไร้ที่ดินและสูญเสียที่ดิน ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ปัญหาการไร้ที่ดินและสูญเสียที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจนทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่องการสำรวจลักษณะการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตร ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรพบว่า จากพื้นที่เกษตรกรรมทั้งสิ้นกว่า ๑๔๙.๒๔ ล้านไร่ ๗๗.๖๔ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๕๒ เป็นพื้นที่เช่า โดยพื้นที่ที่มีการเช่าที่ดินเพื่อการทำเกษตรกรรมมากที่สุด คือ ภาคกลาง ซึ่งมีมากกว่า ๑๐ จังหวัด ที่มีอัตราการเช่าที่ดินมากกว่าร้อยละ ๔๐ ขณะที่ ๗๑.๕๙ ล้านไร่ เป็นพื้นที่ของเกษตรกรเอง แต่ในจำนวนนี้ มี ๒๙.๗๒ ล้านไร่ ติดจำนอง อีก ๑.๑๕ แสนไร่ อยู่ในกระบวนการขายฝาก ซึ่งมีความเสี่ยงที่ที่ดินจะหลุดมือจากเกษตรกรไปเป็นของเจ้าหนี้นอกระบบ หรือสถาบันการเงินทั้งของรัฐและเอกชนหากไม่สามารถชำระหนี้ตามกำหนดได้ จะส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเกิดปัญหาการเช่าที่ดินที่ไม่เป็นธรรมของเกษตรกรรายย่อย

ปัญหาการไร้ที่ดินและสูญเสียที่ดินยังทำให้ผู้ยากจนส่วนหนึ่งอพยพเข้าสู่เขตเมือง กลายเป็นคนจนเมืองในชุมชนแออัด โดยตัวเลขสำรวจชุมชนแออัดและชุมชนผู้มีรายได้น้อยโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ร่วมกับเครือข่ายชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่า มีชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองต่าง ๆ ทั้งเล็กและใหญ่ประมาณ ๒.๔ ล้านครัวเรือน หรือประมาณ ๙.๔ ล้านคน คิดเป็นประมาณร้อยละ ๓๐ ของประชากรเมือง โดยในจำนวนผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดและรายได้น้อยนี้พบว่าเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย เช่น ผู้อาศัยชั่วคราวหรือมีปัญหาถูกไล่ที่ ขาดระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานรวมประมาณ ๓ ล้านคน หรือประมาณ ๗.๕ แสนครัวเรือน ของคนในเมือง

---

* รายงานและร่างพระราชบัญญัตินี้เสนอโดยคณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส และคณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน โดยได้รับความเห็นชอบจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ และได้นำส่งคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑๓ กรกฎาคม ๒๕๕๘

(๒) ปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ของกรมที่ดินพบว่า ผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่า ๕ ไร่ มีสัดส่วนถึงร้อยละ ๗๒.๐๗ ในขณะที่ผู้ที่ถือครองที่ดินตั้งแต่ ๕๐ ไร่ขึ้นไป มีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๑.๐๒ นอกจากนี้ หากแบ่งผู้ถือครองที่ดินออกเป็น ๑๐ กลุ่ม (Decile) ตามขนาดการถือครองที่ดิน พบว่า ผู้ถือครองที่ดินร้อยละ ๑๐ ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินมากกว่าร้อยละ ๖๐ ของพื้นที่ทั้งหมด โดยถือครองที่ดินเฉลี่ยคนละมากกว่า ๑๐๐ ไร่ ในจำนวนนี้ ผู้ถือครองที่ดินที่มีขนาดใหญ่ที่สุด คือ จำนวน ๖๓๑,๒๖๓ ไร่ ในขณะที่ ผู้ถือครองที่ดินอีกร้อยละ ๙๐ ที่เหลือ มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินไม่ถึงร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ทั้งหมด โดยถือครองที่ดินเฉลี่ยรายละไม่เกิน ๑ ไร่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินอย่างมาก

๑.๒ ปัญหาการปล่อยที่ดินรกร้างและการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์

การขาดมาตรการภาษีด้านที่ดินที่เหมาะสมการขาดกลไกเพื่อทำหน้าที่รักษาที่ดินให้เกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนส่งผลให้ที่ดินหลุดมือไปสู่นายทุนซึ่งกักตุนที่ดินในลักษณะเก็งกำไรโดยไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง จากข้อมูลในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ พบว่าประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าจำนวนกว่า ๔๘ ล้านไร่ โดยที่ดินประมาณร้อยละ ๗๐ ของประเทศไม่ได้ถูกนำมาใช้ หรือใช้ไม่คุ้มค่า ส่งผลให้ประเทศสูญเสียรายได้ขั้นต่ำปีละกว่า ๑๒๗,๓๘๔.๐๓ ล้านบาท นอกจากนี้ ปัญหาจากข้อจำกัดด้านการให้เช่าที่ดินยังส่งผลให้มีพื้นที่นาร้าง จำนวน ๑.๑๙ ล้านไร่ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องระยะเวลาการเช่าเอื้อต่อผู้เช่า ส่งผลให้เจ้าของที่ดินไม่ต้องการสร้างพันธะผูกพันทางสัญญา ทำให้ที่ดินถูกปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ ขณะเดียวกัน ยังมีที่ดินของรัฐอีกจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ได้ถูกนำไปบริหารจัดการเพื่อใช้ประโยชน์

รายงานของกรมพัฒนาที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ พบว่ามีที่ดินประมาณ ๓๐ ล้านไร่ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานและเหมาะสมสำหรับการทำนาปลูกข้าวแต่ถูกใช้ผิดประเภท โดยมีการนำไปสร้างโรงงานอุตสาหกรรม รีสอร์ท บ้านจัดสรร สถานที่ราชการและสถานศึกษาไปแล้วประมาณ ๕ ล้านไร่ หรือประมาณ ๑ ใน ๖ ของพื้นที่ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งพบว่ากว่าร้อยละ ๕๐ ของที่ดินที่ได้รับการจัดสรรให้เกษตรกรโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อทำการเกษตรถูกครอบครองโดยบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าของสิทธิเดิมที่ได้รับ คือ ไม่ได้เป็นเกษตรกรและไม่ใช่คนที่มีชื่อในการถือครอง ส.ป.ก. ๔-๐๑

๑.๓ ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

ปัญหาที่พบในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมี ๓ ระดับ ดังนี้

(๑) ปัญหาระดับนโยบาย คือ ความไม่เป็นเอกภาพและความไม่ต่อเนื่องของนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้บริหารจัดการด้านที่ดินและขาดแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการด้านที่ดิน

(๒) ปัญหาระดับหน่วยปฏิบัติ ได้แก่ การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายแตกต่างกัน การทำงานขาดการประสานงาน ขาดองค์กรหลักในการดำเนินนโยบายและบูรณาการการจัดการที่ดิน ขาดงบประมาณในการดำเนินการด้านองค์ความรู้ ฐานข้อมูลที่ดินและกฎหมายในการบังคับใช้ รวมถึงระเบียบปฏิบัติ ขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลามาก

(๓) ปัญหาระดับพื้นที่ ได้แก่ ขาดการบูรณาการและการกระจายอำนาจให้ภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินในท้องที่ของตน

จากปัญหาเกี่ยวกับการไร้ที่ดิน การสูญเสียที่ดิน การกระจุกตัวและการถือครองที่ดินได้มีความเคลื่อนไหวของภาคประชาชน ภาคีเครือข่ายที่เกี่ยวข้อง ตลอดจนนโยบายของรัฐบาลชุดต่าง ๆ ที่ต้องการแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อการใช้ประโยชน์อย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

๑. การดำเนินการตามนโยบายของรัฐบาลได้มีความพยายามดำเนินการแก้ไขปัญหาดังกล่าว โดยการจัดที่ดินในรูปแบบต่าง ๆ ได้แก่ นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่การดำเนินการไม่ประสบผลสำเร็จและทำได้จำกัดภายใต้งบประมาณจากรัฐ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ จึงมีข้อเสนอให้จัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจขึ้น เพื่อให้เกษตรกรกู้ยืมเงินไปซื้อที่ดิน โดยกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้ออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๒ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ มีการออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อจัดสรรให้แก่สหกรณ์ตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ รวมทั้งการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้น โดยมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยการดำเนินการจัดหาที่ดินในรูปแบบกองทุนเป็นแนวนโยบายที่รัฐบาลใช้เรื่อยมา อย่างไรก็ดี กองทุนต่าง ๆ ที่รัฐบาลจัดตั้งขึ้นเพื่อสนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ยากไร้สามารถเข้าถึงที่ดินยังคงประสบปัญหาการมีงบประมาณหรือแหล่งทุนไม่เพียงพอ ที่ดินที่จัดสรรไม่เหมาะสม การบริหารงานล่าช้า รวมทั้งมีปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ ทำให้การจัดสรรที่ดินทำได้จำกัดและไม่บรรลุเป้าหมาย

ด้วยเหตุนี้ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ รัฐบาลจึงได้ตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ขึ้น เพื่อเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม อย่างไรก็ดี แม้ปัจจุบันสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินจะได้รับเงินงบประมาณประจำปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งสิ้น ๗๗๕,๒๘๒,๖๐๐ บาท แต่ปัญหาความขัดแย้งทางการเมืองทำให้การแต่งตั้งคณะกรรมการบริหารสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน รวมทั้งการดำเนินงานของสถาบันล่าช้า ขณะที่พระราชกฤษฎีกาฯ ดังกล่าวได้กำหนดเงื่อนไขว่าหากพ้นกำหนดระยะเวลา ๕ ปีที่มีผลบังคับใช้ หากยังไม่ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดิน จะต้องยุบเลิกสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

๒. การขับเคลื่อนภาคประชาชน เครือข่ายภาคประชาชน ซึ่งประกอบด้วย เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) และเครือข่ายขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่ที่เป็นธรรม (P-move) ได้มีการผลักดันการจัดตั้งธนาคารที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง โดยเมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๗ เครือข่ายภาคประชาชนร่วมกับคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย และภาควิชาการ ได้มีหนังสือขอรับการสนับสนุนยกร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... รวมทั้งร่างพระราชบัญญัติว่าด้วยโฉนดชุมชน พ.ศ. .... และพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... เพื่อใช้สิทธิการเข้าชื่อผู้มีสิทธิเลือกตั้งตามมาตรา ๑๖๓ แห่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐ และพระราชบัญญัติว่าด้วยการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย พ.ศ. ๒๕๕๖ เสนอร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวต่อสภานิติบัญญัติ อย่างไรก็ตาม ภายหลังการเปลี่ยนแปลงทางการเมืองและยกเลิกการบังคับใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยพุทธศักราช ๒๕๕๐ และได้มีการประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๗ (ฉบับชั่วคราว) จึงทำให้การดำเนินการเสนอร่างกฎหมายทั้ง ๓ ฉบับหยุดชะงัก

๒. ประเด็นปฏิรูป

ประเทศไทยมีพื้นที่ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้ประมาณ ๑๐๗ ล้านไร่ พื้นที่การเกษตรประมาณ ๑๕๐ ล้านไร่ และเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ ทั้งสิ้นกว่า ๖๐ ล้านไร่ ในปัจจุบันที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่าจำนวนมาก ในขณะที่ประชาชนจำนวนมากไม่มีที่ทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอในการทำกินและอยู่อาศัย แสดงให้เห็นว่าหากมีการกระจายการถือครองทรัพยากรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพเป็นธรรมและเหมาะสมจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการคนไทยทั้ง ๖๕.๑ ล้านคนทั่วประเทศได้ จากเหตุผลและประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงสมควรให้มีกลไกการบริหารจัดการที่ดินที่เหมาะสมและยั่งยืน จึงมีข้อเสนอในประเด็นปฏิรูปดังนี้

๑. เพื่อให้มีกลไกการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

๒. สนับสนุนให้เกษตรกรผู้ยากไร้มีที่ดินทำกินหรือที่ดินอยู่อาศัย

๓. ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชน

๔. สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่อย่างยั่งยืน

๓. วิธีการพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ การทบทวนเอกสารทฤษฎีและงานวิจัยที่เกี่ยวข้อง

แนวคิดการจัดตั้งธนาคารที่ดินมีมานานกว่า ๔๕ ปีแล้ว โดยในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ (ในขณะนั้น) ได้ออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๒ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ดร.ไชยงค์ ชูชาติ ขณะดำรงตำแหน่งรองอธิบดีฝ่ายวิชาการกรมพัฒนาที่ดินได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยเน้นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก โดยเสนอให้ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดินและให้ดำเนินการด้วยวิธีสหกรณ์ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกระเบียบว่าด้วย เงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อจัดสรรให้แก่สหกรณ์ตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ รวมทั้งตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้นโดยมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งเรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หลังจากนั้นได้มีการดำเนินการจัดหาที่ดินในรูปแบบกองทุนเรื่อยมา ทั้งนี้ ในการศึกษาเดียวกันยังพบว่าการดำเนินงานของกองทุนช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดหาที่ดินทำกินต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๒ จนถึงการจัดตั้งกองทุนที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญหลายประการ ได้แก่ งบประมาณไม่เพียงพอ เกษตรกรละทิ้งที่ดินที่รัฐจัดให้ ที่ดินที่รัฐซื้อมาไม่เหมาะสมต่อการทำการเกษตร ขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพ มีปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลเรื่องการจัดการ ขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพโดยเฉพาะกรณีกองทุนที่ดิน

รูปแบบธนาคารที่ดินในต่างประเทศ พบว่ามีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินในหลายประเทศมีหลากหลายรูปแบบตามวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาขณะนั้น ๆ แต่ในภาพรวมธนาคารที่ดินมีบทบาทในการเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหาและเป็นตัวเชื่อมความสมบูรณ์ของตลาดที่ดินให้มีการกระจายที่ดินอย่างเหมาะสมลดการผูกขาดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินจากผู้มีที่ดินมากหรือไม่ใช้ประโยชน์ไปสู่ผู้ยากจนหรือเกษตรกรรายย่อยที่ใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพแต่การมีธนาคารที่ดินต้องควบคู่กับมาตรการอื่น ๆ ด้วย เช่น การจัดเก็บภาษีการคุ้มครองพื้นที่การจำแนกความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ที่ดินและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดตัวอย่างการดำเนินกิจการธนาคารที่ดินที่เป็นรูปธรรม ได้แก่

(๑) ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน (Land Bank of Taiwan) มีรัฐบาลเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านอสังหาริมทรัพย์และสินเชื่อเพื่อการเกษตรวัตถุประสงค์ของธนาคารนี้ คือ พัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจแห่งชาติที่สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายของรัฐเกี่ยวกับบ้านที่ดินและการเกษตร

(๒) ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ (Land Bank of Philippines) เป็นธนาคารของรัฐที่ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมีวัตถุประสงค์ เพื่อให้การช่วยเหลือทางการเงินในการกระจายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่ผู้ถือครองที่ดินรายย่อยโดยมีภารกิจหลักในการขยายสินเชื่อให้แก่ภาคการเกษตร อันได้แก่ เกษตรกรรายย่อยชาวประมงธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อมธุรกิจด้านการเกษตร ปัจจุบันธนาคารที่ดินอยู่ภายใต้การควบคุมของธนาคารกลาง และได้รับการยกเว้นภาษีทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ทรัพย์สินและรายได้ต่าง ๆ รวมทั้งไม่ต้องส่งเงินปันผลคืนให้รัฐบาล

(๓) ธนาคารที่ดินแห่งกาลิเซีย (Land Bank of Galicia) กาลิเซีย (Galicia) เป็นเขตปกครองตนเองของประเทศสเปนโดยมีการตรากฎหมายการบริหารจัดการและมาตรการทางภาษีสำหรับการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรและธนาคารที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาเจ้าของที่ดินจำนวนมากถือครองที่ดินในชนบทแต่ไม่ได้อาศัยอยู่ในชนบท ทำให้เกิดการทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ธนาคารทำหน้าที่เป็นคนกลางระหว่างเจ้าของที่ดินและเกษตรกรโดยเช่าหรือซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินทำให้สิทธิในการดูแลและจัดการที่ดินเป็นของธนาคารที่ดิน จากนั้นธนาคารที่ดินจะนำที่ดินนั้นไปให้เกษตรกรเช่าทำเกษตรกรรม

(๔) กองทุนที่ดินแห่งชาติแห่งฮังการี (Hungarian National Land Fund) ตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ และกำกับการทำงานของตลาดที่ดินการได้มาซึ่งที่ดินจะเป็นไปโดยความสมัครใจโดยจ่ายค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดินในราคาตลาดหรือจ่ายเป็นเบี้ยบำนาญรายปีตลอดชีพ (Life-annuity) โดยจะให้สำหรับเกษตรกรที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป

๓.๒ เนื้อหาร่างรัฐธรรมนูญมาตราที่เกี่ยวข้อง

ในร่างรัฐธรรมนูญฉบับใหม่ในภาค ๔ ว่าด้วยการปฏิรูปและการสร้างความปรองดอง มาตรา ๒๙๓ รัฐต้องดำเนินการปฏิรูปด้านเศรษฐกิจรายภาคตามแนวทาง ดังต่อไปนี้

“...กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมจัดหาจัดรูปและบริหารจัดการที่ดินของรัฐและของเอกชนที่ไม่ใช้ประโยชน์ทางเศรษฐกิจเพื่อเอื้อให้เกษตรกรและชุมชนสามารถเข้าถึงที่ดินเพื่อทำกินรวมทั้งรักษาที่ดินทำกินไว้ได้ภายใต้เงื่อนไขที่กฎหมายที่กำหนด**โดยใช้มาตรการในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน**การให้สิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างหรือมาตรการอื่นที่เหมาะสม เพื่อให้เกิดการประสานกันอย่างเป็นระบบและนำไปสู่การใช้ประโยชน์สูงสุดจากที่ดิน...”

๓.๓ ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ที่ภาคส่วนต่าง ๆ ได้ยกร่างไว้แล้ว คือ

- ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และบันทึกความเห็นและข้อเสนอแนะของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ซึ่งเสนอต่อประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติเมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๘
- ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

๓.๔ รายงานข้อเสนอของคณะกรรมาธิการและอนุกรรมาธิการการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส สภาปฏิรูปแห่งชาติ

ที่ประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติลงมติรับหลักการ **รายงานข้อเสนอการปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง** เมื่อวันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๘ โดยมีสาระสำคัญในเรื่อง การส่งเสริมให้ชุมชนเข้มแข็งและจัดการตนเองได้ มีกรอบความคิดรวบยอดปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็งประกอบด้วย ๔ เสาหลัก คือ

เสาหลักที่ ๑ การจัดการชุมชน คือ การพัฒนากระบวนการประชาธิปไตยทางตรง และประชาธิปไตยชุมชน ทำให้ชุมชนมีสิทธิชุมชน มีความเป็นเจ้าของและสามารถจัดการตนเองร่วมกับภาครัฐและทุกภาคส่วนในสังคมได้

เสาหลักที่ ๒ การจัดการทุนและทรัพยากรชุมชน คือ ชุมชนสามารถจัดการทุนชุมชนโดยชุมชนในเรื่อง ทรัพยากร วัฒนธรรม ทุนทางปัญญา และอื่น ๆ

เสาหลักที่ ๓ สวัสดิการสังคม คือ ชุมชนมีการสร้างหลักประกันทางสังคมที่ดี ทั้งในด้านสวัสดิการชุมชนและชุมชนมีส่วนร่วมจัดบริการสาธารณะ

เสาหลักที่ ๔ สัมมาชีพชุมชน คือ มีการพัฒนาระบบเศรษฐกิจชุมชน เกิดเศรษฐกิจฐานรากเข้มแข็งและยั่งยืน

ทั้งนี้ เรื่อง “**ธนาคารที่ดิน**” เป็นกลไกที่ถูกกำหนดไว้ในเสาหลักที่ ๒ เรื่องการจัดการทุนและทรัพยากร

๓.๕ ผลการศึกษาและการประชุมของคณะกรรมาธิการฯ คณะกรรมการฯ และคณะอนุกรรมาธิการฯ ชุดต่าง ๆ คณะกรรมการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ได้ศึกษาและพิจารณาแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยศึกษาจากร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย จากการหารือกับภาคประชาชนและนักวิชาการ ตลอดจนได้มีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น คณะกรรมการฯ เห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องยกระดับของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) เป็นธนาคารที่ดินอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมทางที่ดินที่มีอยู่ โดยทำหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการกระจายการถือครองที่ดินโดยการสนับสนุนและส่งเสริมการเข้าถึงและรักษาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของเกษตรกรและคนยากจน สนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ตลอดจนบริหารจัดการที่ดินของรัฐและเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ อันจะเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินอย่างบูรณาการและยั่งยืน

๔. สรุปผลการศึกษาวิเคราะห์

(๑) ปัญหาการไร้ที่ดิน การสูญเสียที่ดิน เป็นข้อจำกัดสำคัญของภาคการเกษตรไทยในปัจจุบัน และก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรจำนวนมาก และเป็นเหตุที่นำไปสู่ปัญหาการบุกรุกป่า และการย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมือง

(๒) มีปัญหาการการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินของภาคเอกชนซึ่งนำไปสู่ปัญหาการปล่อยที่ดินรกร้างและการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์

(๓) สำหรับการบริหารจัดการที่ดินในภาครัฐ ยังประสบปัญหาทั้งในระดับนโยบาย ระดับหน่วยปฏิบัติและระดับพื้นที่

(๔) ต้องปรับปรุงกลไกและรูปแบบการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อเป็นแนวทางที่ทำให้ผู้ไร้ที่ดิน เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจน และชุมชนมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ที่จะสามารถพัฒนาวิถีชีวิตและชุมชน ได้อย่างมั่นคงแข็งแรง

(๕) สนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นกลไกให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน ที่เป็นธรรมและยั่งยืน สนับสนุนการเข้าถึงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยสำหรับเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจน และชุมชน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินของทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างเหมาะสม

(๖) ควรยกเลิกพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) ๒๕๕๔ และตราเป็นพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการกระจายการถือครองที่ดิน

โดยหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... มีดังนี้

๑. การจัดตั้งและวัตถุประสงค์

ธนาคารที่ดินมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง โดยมีวัตถุประสงค์หลัก ๔ ด้าน ได้แก่ (๑) กระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม (๒) สนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย (๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน และ (๔) บริหารจัดการที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของภาครัฐ

เพื่อดำเนินการตามวัตถุประสงค์ ธนาคารที่ดินมีหน้าที่หลัก ๔ ประการ คือ

(๑) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ที่ดินหลุดจำนอง โดยการให้สินเชื่อ หรือการช่วยในการเช่าซื้อโดยคำขอสินเชื่อมาจากชุมชน หรือ ธ.ก.ส. ฯลฯ เพื่อส่งเสริมการพัฒนาของชุมชน หรือบรรเทาทุกข์ให้ประชาชน (๒) บริหารจัดการที่ดินของรัฐ (๓) บริหารจัดการที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และ (๔) จัดซื้อที่ดินเข้าธนาคารที่ดิน

นอกจากนี้ ธนาคารที่ดินยังมีหน้าที่จัดทำระบบข้อมูลและสร้างระบบการประมวลผลด้านที่ดินและเป็นแหล่งที่ดินไว้สำหรับการสนับสนุนการดำเนินนโยบายของรัฐ ฯลฯ โดยภายใต้กรอบดังกล่าวข้างต้น ธนาคารที่ดินสามารถดำเนินการในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นลำดับขั้น โดยในการดำเนินการ <u>ระยะแรก</u> เน้นการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ที่ดินหลุดจำนอง โดยไม่มีการจัดตั้งสาขา แต่อาศัยเครือข่ายธนาคารภาครัฐ และสถาบันการออมชุมชนเป็นผู้ส่งคำขอสินเชื่อเข้ามาสำหรับเงินทุนที่จะใช้ในการดำเนินการนั้น จะมาจากเงินทุนประเดิมและการออกพันธบัตร ที่กระทรวงการคลังช่วยค้ำประกัน <u>ระยะกลาง</u> ดำเนินการบริหารที่ดินของหน่วยงานรัฐ และ <u>ระยะยาว</u> ดำเนินการบริหารที่ดินเอกชน และจัดซื้อที่ดิน

๒. ทุนและรายได้

ธนาคารที่ดินมีแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินการ จาก

(๑) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม จำนวนห้าพันล้านบาท

(๒) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๓) ส่วนแบ่งของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างภาษี

(๔) การออกพันธบัตรโดยรัฐบาลค้ำประกัน หรือไม่ค้ำประกัน

(๕) เงินสมทบจากสถาบันการเงินภาครัฐตามที่กฎหมายกำหนด

(๖) ค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

(๗) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของธนาคาร

(๘) กำไรจากการดำเนินการและการลงทุน

(๙) ทุนหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

(๑๐) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้อุทิศให้

๓. คณะกรรมการธนาคารที่ดิน

ประกอบด้วย ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงทางด้านการบริหาร ด้านการเงินการธนาคาร ด้านการจัดการที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ หรือสาขาอื่นที่เกี่ยวข้อง โดยโครงสร้างของคณะกรรมการมีการถ่วงดุลจาก ๓ ภาคส่วน (๓ : ๓ : ๓) ได้แก่ ๑) กรรมการโดยตำแหน่งจำนวนสามคนซึ่งมาจากกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และกระทรวงมหาดไทย ๒) กรรมการผู้แทนจำนวนสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากกลุ่มเกษตรกร องค์กรชุมชนแออัด ภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชน และ ๓) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิจำนวนสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ ด้านการเงินการธนาคาร ด้านการจัดการที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และด้านกฎหมายด้านละหนึ่งคนโดยจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

คณะกรรมการทำหน้าที่กำหนดนโยบายการบริหารงานของธนาคาร ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานที่สำคัญได้แก่การคัดกรองผู้สามารถทำธุรกรรมกับธนาคารและประเภทของที่ดินที่ธนาคารสามารถจัดซื้อ อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับต่าง ๆ กำกับดูแล ประเมิน ตรวจสอบภายใน รวมทั้งเสนอรายงานประจำปีและความเห็นต่อรัฐมนตรี

๔. ข้อกำหนดเกี่ยวกับการได้มาและการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดิน

เพื่อให้การดำเนินงานระยะยาวของธนาคารมีความยั่งยืน และช่วยบรรเทาและลดความเสี่ยงต่อการดำเนินงานโดยรวม กำหนดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินของธนาคารที่ดิน ดังนี้

(๑) ที่ดินที่หลุดจำนองที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของธนาคารที่ดิน ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทโดยธรรมมีสิทธิไถ่ถอนที่ดินนั้นได้ภายใน ๕ ปี โดยวิธีการเช่าซื้อ ที่มีกำหนดระยะเวลาอย่างน้อย ๑๐ ปี ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๒) ที่ดินของรัฐที่ธนาคารที่ดินรับมาบริหารคงเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ไม่สามารถเปลี่ยนสถานะเป็นโฉนดที่ดินของเอกชนได้

(๓) ที่ดินที่ธนาคารจัดซื้อถือเป็นสินทรัพย์ของธนาคารที่ดิน ที่สามารถให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจน หรือชุมชน เช่าได้ตามกฎเกณฑ์ที่จะกำหนด (ในลักษณะเดียวกับที่ดินของกรมธนารักษ์ และสำนักงานทรัพย์สินฯ) แต่ไม่สามารถเปลี่ยนสถานะเป็นโฉนดที่ดินของเอกชนได้

(๔) ค่าเช่าของที่ดินของธนาคารที่ดิน จะแปรตามคุณสมบัติของที่ตั้งของที่ดิน ตามที่คณะกรรมการธนาคารประกาศกำหนด โดยทางธนาคารจะต้องมีการพัฒนาระบบข้อมูลที่ดิน ระบบการประเมินราคาที่ดิน และระบบการแบ่งประเภทที่ดินที่เหมาะสม ให้สอดรับกับสภาพแวดล้อม สภาพผังเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

(๕) รัฐสามารถนำที่ดินของธนาคารที่ดินไปใช้สนับสนุนนโยบายของภาครัฐ ตามมติของคณะรัฐมนตรี โดยรัฐชดเชยให้ธนาคารที่ดินตามราคาประเมิน และให้ผู้มีส่วนได้เสียได้รับผลประโยชน์ตามความเป็นธรรม

(๖) ธนาคารอาจใช้ที่ดินที่อยู่ในความครอบครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ อาทิ การจัดรูปที่ดิน จัดทำพื้นที่สีเขียว พื้นที่โล่งกว้าง พื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พื้นที่เพื่อฟื้นฟูรักษาระบบนิเวศ ป่าชุมชน หรืออย่างอื่นในลักษณะเดียวกันตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

ทั้งนี้ ธนาคารที่ดินต้องจัดทำและเก็บรักษาทะเบียนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของธนาคาร พร้อมด้วยแผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลรักษาของธนาคารตามหลักเกณฑ์ วิธีการทำทะเบียนและการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

๕. ข้อเสนอปฏิรูปและแนวทางดำเนินการ

ประเด็นกฎหมาย

มาตรการ : ออก พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....

ขั้นตอนการดำเนินงาน

ในการดำเนินงานสนับสนุนให้มี พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ได้มีการดำเนินงานมาเป็นระยะและมีแผนการดำเนินงานในระยะต่อไป รายละเอียดดังแผนภูมิที่แนบมานี้

ระยะเวลา

๔ ปี เริ่มตั้งแต่พฤษภาคม ๒๕๕๘ - พฤษภาคม ๒๕๖๑

๖. ผลลัพธ์ที่คาดว่าจะได้รับ

๑. ประชาชนสามารถเข้าถึงที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับอยู่อาศัยผ่านกลไกของธนาคารที่ดิน

๒. ช่วยเหลือบรรเทาเยียวยาปัญหาที่ดินหลุดมือเกษตรกรจากปัญหาหนี้สินการจำนำการจำนองและการขายฝากกับสถาบันการเงิน

๓. เป็นกลไกในการรักษาที่ดินเกษตรกรรมที่มีความสำคัญและเป็นความมั่นคงทางอาหารของประเทศ เช่น ที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ดินในเขตชลประทาน เป็นต้น

๔. การเข้าถึงที่ดินเพื่อทำกินและอยู่อาศัยสำหรับเกษตรกรและผู้ยากไร้

๕. การบริหารจัดการที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินเพื่อส่งเสริมการพัฒนาของชุมชนและการดำเนินนโยบายของรัฐ เพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินอย่างยั่งยืนและเป็นธรรมในระยะยาว

๗. ตัวชี้วัดความสำเร็จตามผลลัพธ์

๗.๑ ธนาคารที่ดินมีทะเบียนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของธนาคาร พร้อมด้วยแผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลรักษาของธนาคารตามหลักเกณฑ์ วิธีการทำทะเบียน และการเข้าถึงข้อมูลของประชาชนที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

๗.๒ จัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรและคนยากจนได้ไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ราย ในช่วง ๕ ปีแรกของการดำเนินงาน และ ๓๐๐,๐๐๐ ราย ในช่วง ๑๐ ปี

เอกสารอ้างอิง

กรมการปกครองสำนักทะเบียน. (๒๕๕๗). ข้อมูล ณ วันที่ ๓๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๗

เขมรัฐ เถลิงศรี ธีรสุวรรณจักร. (๒๕๕๗). **รายงานวิจัยภาวะหนี้สินกับการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร**.

เครือข่ายวิชาการเพื่อการปฏิรูป. (๒๕๕๖). **รายงานภาพรวมปัญหาที่ดินและแนวทางแก้ไข.**

ดวงมณี เลาวกุล. (๒๕๕๖). **การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย.** ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้าการศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่งและโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป” (บทที่ ๒). ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมืองคณะเศรษฐศาสตร์จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยสนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษาและจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัยผู้ให้ทุนไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป) พฤศจิกายน ๒๕๕๖.

ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี. (๒๕๕๗). **คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี** วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗

เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์. (๒๕๕๔). ร่วมสร้างนโยบายการปฏิรูปที่ดินเพื่อความเป็นธรรม. คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.)

ธันภัทร โคตรสิงห์. (๒๕๕๖). **การนำนโยบายโฉนดชุมชนไปปฏิบัติ.** สถาบันบัณฑิตพัฒบริหารศาสตร์.

โสภณ ชมชาญ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (๒๕๕๕). **รายงานการศึกษาเรื่องแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน.** สำนักงานปฏิรูป (สปร.).

สถิตพงศ์ สุดชูเกียรติและคณะ. (๒๕๕๗). **โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน** : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัยสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๕)

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ. (๒๕๕๕).

วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ (๒๕๔๔). **โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด.** ๒๕๔๔.

สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา. (๒๕๒๔). **พระราชบัญญัติการเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม** พ.ศ. ๒๕๒๔.

สำนักงานสถิติแห่งชาติ (๒๕๕๗). **จำนวนแรงงานในภาคเกษตรกรรม**

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์. (๒๕๔๙). **โครงการศึกษาระบบสิทธิในที่ดินของชุมชนที่เหมาะสม.** สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

อภิสิทธิ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี. (๒๕๕๑).**คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี** วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑

.....

ภาคผนวก ก

ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....

ภาคผนวก ก
บันทึกหลักการและเหตุผล
ประกอบร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน
พ.ศ. ....

หลักการ

ให้มีกฎหมายว่าด้วยธนาคารที่ดิน

เหตุผล

โดยที่ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินถือเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศไทย โดยในปัจจุบันเกษตรกรและผู้ยากจนจำนวนมากประสบปัญหาไร้ที่ดินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพและอยู่อาศัย โดยสาเหตุสำคัญมาจากการไม่สามารถรักษาที่ดินไว้ได้ ส่งผลให้ที่ดินตกไปสู่กลุ่มทุน เกิดปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน โดยคนกลุ่มน้อยของประเทศถือครองที่ดินส่วนมาก ซึ่งบางส่วนเป็นการซื้อเพื่อเก็งกำไร นำไปสู่ปัญหาที่ดินถูกปล่อยร้าง ปัญหาการใช้ที่ดินต่ำกว่าศักยภาพ และปัญหาการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ดังนั้น จึงสมควรให้มีกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกในการกระจายการถือครองที่ดิน สนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืนเพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

ร่าง
พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน
พ.ศ. ....

.....

.....

.....

ให้มีกฎหมายว่าด้วยธนาคารที่ดิน

.....
.....

มาตรา ๑ พระราชบัญญัตินี้เรียกว่า “พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....”

มาตรา ๒ พระราชบัญญัตินี้ให้ใช้บังคับตั้งแต่วันถัดจากวันประกาศในราชกิจจานุเบกษาเป็นต้นไป

มาตรา ๓ ในพระราชบัญญัตินี้

“ธนาคาร” หมายความว่า ธนาคารที่ดิน

“เกษตรกรรม” หมายความว่า การทำนา ทำไร่ ทำสวน เลี้ยงสัตว์ เลี้ยงสัตว์น้ำ และกิจการอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

“เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักหรือผู้มีอาชีพอื่นซึ่งประสงค์จะประกอบอาชีพเกษตรกรรมแต่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีน้อยไม่เพียงพอแก่การทำกิน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“ผู้ยากจน” หมายความว่า ผู้ที่มีรายได้น้อยหรือไม่มีที่ดินทำกินหรือไม่มีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย หรือมีที่ดินแต่ไม่เพียงพอทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“กลุ่มเกษตรกร” หมายความว่า สหกรณ์และชุมนุมสหกรณ์ตามกฎหมายว่าด้วยสหกรณ์ และให้หมายความรวมถึงกลุ่มหรือคณะของเกษตรกรที่รวมกันเพื่อวัตถุประสงค์ในการประกอบเกษตรกรรมร่วมกัน โดยจะเป็นหรือไม่เป็นนิติบุคคลก็ได้ และได้ขึ้นทะเบียนต่อธนาคารที่ดินทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“ชุมชน” หมายความว่า กลุ่มคนที่อยู่รวมกัน โดยมีอัตลักษณ์ร่วมกัน และมีการกำหนดขอบเขตการจัดการหาประโยชน์ของชุมชนที่ชัดเจน มีกฎกติการ่วมกันในการทำประโยชน์และระงับข้อขัดแย้ง มีการแบ่งปันประโยชน์ภายใต้กฎกติกาของชุมชนนั้น และมีผู้นำของชุมชน ไม่ว่ามีสภาพเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

“องค์กรชุมชนแออัด” หมายความว่ากลุ่มคนจนในเมืองที่มีระบบการจัดการที่สมาชิกของชุมชนจัดตั้งขึ้นเพื่อดำเนินการร่วมกัน โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อประโยชน์ในการประกอบอาชีพ พัฒนาอาชีพ เพิ่มรายได้ พัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อม หรือพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในกลุ่ม

“ที่ดิน” หมายความว่า

(๑) ที่ดินหรือพื้นที่ที่ใช้ทำเกษตรกรรมหรือที่เกี่ยวเนื่องกับการทำเกษตรกรรม

(๒) ที่ดินหรือพื้นที่ที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยและเกี่ยวเนื่องกับที่อยู่อาศัย

ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

“ที่อยู่อาศัย” หมายความว่า สิ่งปลูกสร้างที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัยหรือเกี่ยวเนื่องกับการอยู่อาศัย

“คณะกรรมการ” หมายความว่า คณะกรรมการธนาคารที่ดิน

“กรรมการ” หมายความว่า กรรมการธนาคารที่ดิน

“ที่ปรึกษา” หมายความว่า ที่ปรึกษาคณะกรรมการธนาคารที่ดิน

“ผู้อำนวยการ” หมายความว่า ผู้อำนวยการธนาคารที่ดิน

“รัฐมนตรี” หมายความว่า รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔ ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและระเบียบเพื่อปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง ข้อบังคับและระเบียบนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

หมวด ๑
การจัดตั้ง วัตถุประสงค์ และอำนาจหน้าที่

มาตรา ๕ ให้จัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นนิติบุคคล โดยให้ธนาคารมีวัตถุประสงค์ ดังต่อไปนี้

(๑) กระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม

(๒) สนับสนุนให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร และผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัย

(๔) บริหารจัดการที่ดินเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของภาครัฐ

มาตรา ๖ ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำการ ดังต่อไปนี้

(๑) ให้กู้ยืมเงินแก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจน หรือชุมชนเพื่อประโยชน์ ดังต่อไปนี้

(ก) เพื่อให้ผู้กู้ไถ่ถอนจำนองอันผูกพันที่ดิน

(ข) เพื่อให้ผู้กู้ไถ่ถอนจากการขายฝากที่ดิน

(ค) เพื่อให้ผู้กู้ซื้อที่ดินเป็นของตนเอง

(ง) เพื่อกิจการอื่นตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

(๒) บริหารจัดการที่ดินที่ผู้มีกรรมสิทธิ์มอบหมายให้ดำเนินการเพื่อให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจนหรือชุมชนเช่าทำประโยชน์ ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด

(๓) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(๔) จัดซื้อหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐหรือเอกชนที่มีสภาพเหมาะแก่การทำเกษตรกรรมและที่อยู่อาศัย เพื่อนำมาให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจนหรือชุมชนเช่า เช่าซื้อ หรือซื้อ

(๕) ลงทุนหรือร่วมทุนกับภาครัฐเพื่อพัฒนาพื้นที่ ปรับปรุงที่ดิน หรือเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของธนาคาร ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด

(๖) ประสานงาน ให้คำปรึกษาและคำแนะนำการวางแผนพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดินแก่หน่วยงานต่าง ๆ

(๗) บูรณาการหน่วยงานของภาครัฐที่เกี่ยวข้องเพื่อให้คำแนะนำ สนับสนุน ส่งเสริม และฟื้นฟูเกษตรกรที่ทำธุรกรรมกับธนาคารในการพัฒนาอาชีพตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

(๘) ถือกรรมสิทธิ์หรือมีสิทธิครอบครองหรือมีทรัพยสิทธิต่าง ๆ ในอสังหาริมทรัพย์หรือสังหาริมทรัพย์

(๙) ก่อตั้งสิทธิ หรือกระทำนิติกรรมใด ๆ ที่เกี่ยวข้องกับกิจการตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร เช่น ซื้อ ขาย จำหน่าย เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ยืม ให้ยืม รับจำนำ รับจำนอง แลกเปลี่ยน โอน รับโอน หรือดำเนินการใด ๆ เกี่ยวกับทรัพย์สิน

(๑๐) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดินโดยให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด

(๑๑) ออกพันธบัตรหรือตราสารอื่นใดเพื่อการลงทุน

(๑๒) รับฝากเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจของธนาคารหรือเพื่อระดมเงินจากสถาบันการเงินและตลาดการเงิน แต่ไม่รวมถึงการระดมเงินฝากจากประชาชนทั่วไป

(๑๓) ซื้อหลักทรัพย์ของรัฐบาล เช่น พันธบัตรหรือตั๋วเงินคลังตามที่คณะกรรมการเห็นสมควร

(๑๔) เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการให้กู้เงิน ค่าธรรมเนียมค้ำประกัน ค่าธรรมเนียมการบริหารที่ดิน และค่าดำเนินการอื่น ๆ

(๑๕) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์การหรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและเอกชน ทั้งในประเทศและต่างประเทศ ในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

(๑๖) กระทำกิจการอย่างอื่นบรรดาที่เกี่ยวกับหรือเกี่ยวเนื่องในการจัดให้สำเร็จตามวัตถุประสงค์ของธนาคารตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยได้รับความเห็นชอบจากรัฐมนตรี

มาตรา ๗ ให้ธนาคารมีสำนักงานใหญ่ในกรุงเทพมหานครหรือจังหวัดใกล้เคียง และกรณีที่จำเป็นอาจตั้งสำนักงานสาขาหรือตัวแทนขึ้น ณ ที่ใดในราชอาณาจักรก็ได้ ทั้งนี้ ตามที่คณะกรรมการกำหนด

หมวด ๒
ทุนและรายได้

มาตรา ๘ ทุนและทรัพย์สินของธนาคารที่ดินประกอบด้วย

(๑) ทุนหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมา ตามมาตรา ๔๘

(๒) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิมห้าพันล้านบาท

(๓) ส่วนแบ่งของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างตามที่กฎหมายกำหนด

(๔) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๕) เงินสมทบจากสถาบันการเงินภาครัฐที่รัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัตินี้และรัฐมนตรีผู้รักษาการตามกฎหมายอื่นตกลงกันกำหนด

(๖) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่มีผู้บริจาคให้

(๗) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

(๘) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของธนาคาร

มาตรา ๙ บรรดาการกระทำหรือกิจการที่เกี่ยวกับทรัพย์สินของธนาคารให้ได้รับยกเว้นการเสียภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมที่จะต้องเสียตามประมวลกฎหมายที่ดิน

มาตรา ๑๐ อสังหาริมทรัพย์อันเป็นทรัพย์สินที่ธนาคารได้มาให้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของธนาคารเพื่อประโยชน์ในการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารและตามพระราชบัญญัตินี้

ผู้ใดจะยกอายุความขึ้นเป็นข้อต่อสู้กับธนาคารในเรื่องทรัพย์สินของธนาคารไม่ได้

หมวด ๓
คณะกรรมการและการบริหารกิจการ

มาตรา ๑๑ ให้มีคณะกรรมการคณะหนึ่ง เรียกว่า “คณะกรรมการธนาคารที่ดิน” ประกอบด้วย

(๑) ประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์สูงทางด้านการบริหาร ด้านการเงินการธนาคาร ด้านการจัดการที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ หรือวิทยาการอื่นที่เกี่ยวข้องและเป็นประโยชน์ต่อกิจการของธนาคารที่ดิน

(๒) กรรมการโดยตำแหน่ง จำนวนสามคน ได้แก่ ปลัดกระทรวงการคลัง ปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และปลัดกระทรวงมหาดไทย

(๓) กรรมการผู้แทนกลุ่มเกษตรกร จำนวนหนึ่งคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากตัวแทนกลุ่มเกษตรกร

(๔) กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนแออัด จำนวนหนึ่งคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหาจากตัวแทนองค์กรชุมชนแออัด

(๕) กรรมการผู้แทนภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชน จำนวนหนึ่งคน ที่เกี่ยวข้องกับกระบวนการแก้ปัญหาที่ดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากบุคคลที่ได้รับการสรรหา

(๖) กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ จำนวนสามคน ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งจากผู้มีความรู้ความเชี่ยวชาญและประสบการณ์ ด้านการเงินการธนาคาร ด้านการจัดการที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ และด้านกฎหมายด้านละหนึ่งคน โดยจะต้องเป็นผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมิใช่ข้าราชการหรือผู้ปฏิบัติงานในหน่วยงานของรัฐ

ให้ผู้อำนวยการเป็นกรรมการและเลขานุการ โดยผู้อำนวยการสามารถแต่งตั้งพนักงานเป็นผู้ช่วยเลขานุการได้ตามความจำเป็น

หลักเกณฑ์และวิธีการสรรหาบุคคลเพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งเป็นประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนกลุ่มเกษตรกร กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนแออัด กรรมการผู้แทนภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชน และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ให้เป็นไปตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนด

เมื่อดำเนินการสรรหากรรมการตามวรรคสามเรียบร้อยแล้ว ให้รัฐมนตรีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อแต่งตั้งภายในหกสิบวัน

มาตรา ๑๒ ประธานกรรมการและกรรมการ ต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ตามที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ

มาตรา ๑๓ ประธานกรรมการและกรรมการมีวาระการดำรงตำแหน่งคราวละสามปี

เมื่อครบกำหนดตามวาระดังกล่าวในวรรคหนึ่ง หากยังมิได้มีการแต่งตั้งประธานกรรมการหรือกรรมการขึ้นใหม่ ให้ประธานกรรมการหรือกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระนั้นอยู่ในตำแหน่งเพื่อดำเนินงานต่อไปจนกว่าจะมีประธานกรรมการหรือกรรมการซึ่งได้รับแต่งตั้งใหม่เข้ารับหน้าที่

ประธานกรรมการหรือกรรมการที่พ้นจากตำแหน่งตามวาระอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้ แต่ต้องไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

มาตรา ๑๔ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามมาตรา ๑๓ ประธานกรรมการและกรรมการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) คณะรัฐมนตรีมีมติให้ออก เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน

(๔) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๒

มาตรา ๑๕ ในกรณีที่ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนกลุ่มเกษตรกร กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนแออัด กรรมการผู้แทนภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้ทำการสรรหาและเสนอคณะรัฐมนตรีแต่งตั้งผู้ดำรงตำแหน่งแทน เว้นแต่วาระเหลืออยู่ไม่ถึงเก้าสิบวันจะไม่แต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนกลุ่มเกษตรกร กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนแออัด กรรมการผู้แทนภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิแทนก็ได้ และให้ผู้ได้รับแต่งตั้งแทนตำแหน่งที่ว่างนั้นอยู่ในตำแหน่งเท่ากับวาระที่เหลืออยู่ของประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนกลุ่มเกษตรกร กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนแออัด กรรมการผู้แทนภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชนหรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งได้แต่งตั้งไว้แล้ว

ในกรณีที่ประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนกลุ่มเกษตรกร กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนแออัด กรรมการผู้แทนภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้คณะกรรมการประกอบด้วยกรรมการทั้งหมดเท่าที่มีอยู่จนกว่าจะมีการแต่งตั้งประธานกรรมการ กรรมการผู้แทนกลุ่มเกษตรกร กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนแออัด กรรมการผู้แทนภาคประชาสังคมหรือองค์กรพัฒนาเอกชน หรือกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิตามวรรคหนึ่ง และในกรณีที่ประธานกรรมการพ้นจากตำแหน่งก่อนวาระให้กรรมการที่เหลือเลือกกรรมการคนหนึ่งทำหน้าที่ประธานกรรมการเป็นการชั่วคราว

มาตรา ๑๖ การประชุมคณะกรรมการต้องมีกรรมการมาประชุมไม่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการทั้งหมดจึงจะเป็นองค์ประชุม ถ้าประธานกรรมการไม่อยู่ในที่ประชุมหรือไม่อาจปฏิบัติหน้าที่ได้ให้กรรมการที่มาประชุมเลือกกรรมการคนหนึ่งเป็นประธานในที่ประชุม

การวินิจฉัยชี้ขาดของที่ประชุมให้ถือเสียงข้างมาก กรรมการคนหนึ่งให้มีหนึ่งเสียงในการลงคะแนน ถ้าคะแนนเสียงเท่ากันให้ประธานในที่ประชุมออกเสียงเพิ่มขึ้นอีกเสียงหนึ่งเป็นเสียงชี้ขาด

มาตรา ๑๗ กรรมการผู้ใดมีส่วนได้เสียไม่ว่าโดยตรงหรือโดยอ้อมในเรื่องซึ่งที่ประชุมพิจารณาให้แจ้งการมีส่วนได้เสียของตนให้คณะกรรมการทราบ และห้ามมิให้ผู้นั้นร่วมประชุมพิจารณาเรื่องดังกล่าว

มาตรา ๑๘ คณะกรรมการมีอำนาจหน้าที่วางนโยบายและควบคุมดูแลทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคารภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ อำนาจหน้าที่เช่นว่านี้ให้รวมถึง

(๑) กำหนดนโยบายการบริหารงาน และให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

(๒) อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีของธนาคารที่ดิน

(๓) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับ หรือข้อกำหนดเกี่ยวกับธนาคารในเรื่องดังต่อไปนี้

(ก) การบริหารทั่วไปของธนาคาร การจัดแบ่งส่วนงานของธนาคารและขอบเขตอำนาจหน้าที่ของส่วนงานดังกล่าว

(ข) การกำหนดตำแหน่ง คุณสมบัติเฉพาะตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง และเงินอื่นของพนักงานและลูกจ้าง

(ค) การคัดเลือก การบรรจุ การแต่งตั้ง การประเมินผลการปฏิบัติงาน การถอดถอน วินัยและการลงโทษทางวินัย การออกจากตำแหน่ง การร้องทุกข์และการอุทธรณ์การลงโทษของพนักงานและลูกจ้าง รวมทั้งวิธีการและเงื่อนไขในการจ้างลูกจ้าง

(ง) การบริหารและการจัดการการเงิน การพัสดุ และทรัพย์สินของธนาคาร รวมทั้งการบัญชีและการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญ

(จ) การจัดสวัสดิการและสิทธิประโยชน์อื่นแก่พนักงานและลูกจ้าง

(ฉ) ขอบเขตอำนาจหน้าที่และข้อบังคับเกี่ยวกับการปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจสอบภายใน

(ช) การสรรหา การแต่งตั้ง และถอดถอนผู้อำนวยการ การปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ และการมอบหมายให้ผู้อื่นปฏิบัติงานแทน

(ซ) พิจารณาให้ความเห็นชอบการตั้งและการเลิกสาขาหรือสำนักงานตัวแทน

(๕) เสนอรายงานประจำปีและความเห็นต่อรัฐมนตรี

(๖) ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของธนาคาร

ระเบียบเกี่ยวกับการจำหน่ายทรัพย์สินจากบัญชีเป็นสูญตาม (๔) (ง) ต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ที่คณะรัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๑๙ คณะกรรมการมีอำนาจแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิซึ่งมีความเชี่ยวชาญในด้านที่เป็นประโยชน์ต่อการดำเนินงานของธนาคารที่ดินเป็นที่ปรึกษาคณะกรรมการ และมีอำนาจแต่งตั้งคณะอนุกรรมการเพื่อพิจารณาหรือปฏิบัติการอย่างหนึ่งอย่างใดตามที่คณะกรรมการมอบหมาย และหรืออาจมอบหมายให้กรรมการคนหนึ่งคนใดเป็นผู้รับผิดชอบดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการก็ได้

การประชุมคณะอนุกรรมการให้นำมาตรา ๑๖ มาใช้บังคับโดยอนุโลม

มาตรา ๒๐ ให้คณะกรรมการดำเนินการคัดเลือกบุคคลเพื่อดำรงตำแหน่งผู้อำนวยการตามกระบวนการที่กำหนดไว้ในกฎหมายว่าด้วยคุณสมบัติมาตรฐานสำหรับกรรมการและพนักงานรัฐวิสาหกิจโดยต้องมีคุณสมบัติและไม่มีลักษณะต้องห้าม ดังต่อไปนี้

(๑) มีสัญชาติไทย

(๒) มีประสบการณ์ในด้านการบริหารตามหลักเกณฑ์และระยะเวลาที่คณะกรรมการกำหนด

(๓) มีความรู้หรือความเชี่ยวชาญเกี่ยวกับการเงินการธนาคาร การเศรษฐกิจ การบริหารจัดการที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ หรือ กฎหมาย

(๔) ไม่มีลักษณะต้องห้ามตามมาตรา ๑๒

(๕) ไม่เป็นข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจ พนักงาน หรือลูกจ้างของบุคคลอื่น

ผู้อำนวยการมีวาระอยู่ในตำแหน่งคราวละสี่ปี และอาจได้รับแต่งตั้งอีกได้แต่ไม่เกินสองวาระติดต่อกัน

ในการว่าจ้างผู้อำนวยการ ให้ประธานกรรมการเป็นผู้ลงนามในสัญญาจ้างในนามธนาคาร

มาตรา ๒๑ นอกจากการพ้นจากตำแหน่งตามวาระ ผู้อำนวยการพ้นจากตำแหน่งเมื่อ

(๑) ตาย

(๒) ลาออก

(๓) ออกตามกรณีที่กำหนดไว้ในข้อตกลงระหว่างคณะกรรมการกับผู้อำนวยการ

(๔) คณะกรรมการถอดถอน เพราะบกพร่องต่อหน้าที่ มีความประพฤติเสื่อมเสีย หรือไม่ผ่านเกณฑ์การประเมิน

(๕) ขาดคุณสมบัติหรือมีลักษณะต้องห้ามอย่างหนึ่งอย่างใดตามมาตรา ๑๒

มติของคณะกรรมการให้ถอดถอนผู้อำนวยการตาม (๔) ต้องประกอบด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสองในสามของจำนวนกรรมการที่มีอยู่โดยไม่นับรวมตำแหน่งผู้อำนวยการ

มาตรา ๒๒ ผู้อำนวยการมีหน้าที่บริหารกิจการของธนาคารให้เป็นไปตามกฎหมายและวัตถุประสงค์ของธนาคาร ระเบียบ ข้อบังคับ ข้อกำหนด มติ นโยบายและประกาศของคณะกรรมการ รวมทั้งกิจการอื่นที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๓ ผู้อำนวยการเป็นผู้บังคับบัญชาของพนักงานและลูกจ้างของธนาคารและมีอำนาจหน้าที่ตามข้อบังคับของธนาคาร

มาตรา ๒๔ ในกิจการที่เกี่ยวกับบุคคลภายนอก ให้ผู้อำนวยการเป็นผู้แทนของธนาคารเพื่อการนี้ผู้อำนวยการจะมอบอำนาจให้พนักงานของธนาคารกระทำการแทนตนเฉพาะในกิจการใดก็ได้แต่ต้องเป็นไปตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๒๕ เมื่อตำแหน่งผู้อำนวยการว่างลง หรือผู้อำนวยการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ได้เป็นครั้งคราว ให้รองผู้อำนวยการเป็นผู้รักษาการแทนหรือทำการแทนผู้อำนวยการ แต่ถ้าไม่มีรองผู้อำนวยการ หรือรองผู้อำนวยการไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่ ให้คณะกรรมการแต่งตั้งพนักงานของธนาคารคนหนึ่งเป็นผู้รักษาการแทนหรือทำการแทนผู้อำนวยการ แล้วแต่กรณี

ให้ผู้รักษาการแทนหรือทำการแทนผู้อำนวยการมีอำนาจหน้าที่อย่างเดียวกับผู้อำนวยการ

มาตรา ๒๖ ให้ประธานกรรมการ และกรรมการได้รับเบี้ยประชุมและประโยชน์ตอบแทนอื่นตามหลักเกณฑ์ที่รัฐมนตรีกำหนด

มาตรา ๒๗ ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ และพนักงานของธนาคาร มีหน้าที่ต้องกระทำการและสงวนรักษาประโยชน์และทรัพยากรของธนาคารให้เกิดประโยชน์สูงสุดอย่างเช่นบุคคลผู้มีความรอบคอบและสุจริตพึงกระทำในการนั้น

การไม่กระทำการตามหน้าที่ในวรรคหนึ่ง เป็นเหตุให้ถอดถอนออกจากตำแหน่ง และเรียกค่าสินไหมทดแทนจากผู้นั้นได้

มาตรา ๒๘ ห้ามมิให้ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการและพนักงานประกอบกิจการอันมีสภาพอย่างเดียวกันและเป็นการแข่งขันกับกิจการของธนาคาร หรือเข้าเป็นหุ้นส่วนในห้างหุ้นส่วนสามัญ หรือเป็นหุ้นส่วนไม่จำกัดความรับผิดในห้างหุ้นส่วนจำกัดหรือเป็นกรรมการของบริษัทเอกชนหรือบริษัทอื่นที่ประกอบกิจการอันมีสภาพอย่างเดียวกัน และเป็นการแข่งขันกับกิจการของธนาคารที่ดินไม่ว่าจะทำเพื่อประโยชน์ตน หรือประโยชน์ผู้อื่น เว้นแต่คณะกรรมการจะอนุมัติ

มาตรา ๒๙ ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการและพนักงานคนใดซื้อทรัพย์สินของธนาคารที่ดินหรือขายทรัพย์สินให้แก่ธนาคารหรือกระทำธุรกิจอย่างใดอย่างหนึ่งกับธนาคารที่ดิน ไม่ว่าจะกระทำในนามของตนหรือของบุคคลอื่น ถ้ามิได้รับความยินยอมจากคณะกรรมการแล้ว การซื้อขายหรือกระทำธุรกิจนั้นไม่มีผลผูกพันธนาคารที่ดิน

มาตรา ๓๐ คณะกรรมการต้องจัดทำนโยบายจริยธรรมของการดำเนินการ โดยเฉพาะด้านความโปร่งใสและซื่อตรงของพนักงานในทุกธุรกรรมของธนาคาร

หมวด ๔
การได้มา และการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพย์สิน

มาตรา ๓๑ ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่นำมาใช้ในกิจการของธนาคาร ได้แก่

(๑) ที่ดินซึ่งธนาคารซื้อ เช่า หรือเช่าซื้อเพื่อวัตถุประสงค์ของธนาคาร หรือที่ดินซึ่งตกเป็นของธนาคารโดยผลของนิติกรรมสัญญา

(๒) ที่ดินของรัฐ ที่หน่วยงานของรัฐมอบหมายให้ธนาคารนำมาบริหารจัดการหรือจัดหาผลประโยชน์

(๓) ที่ดินเอกชน ที่ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมอบหมายให้ธนาคารนำมาบริหารจัดการหรือจัดหาผลประโยชน์ หรือที่ธนาคารได้มาโดยนิติกรรมสัญญา

มาตรา ๓๒ กรณีธนาคารดำเนินการไถ่ถอนหรือให้สินเชื่อหรือเงินกู้แก่เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ชุมชนหรือผู้ยากจนเพื่อไถ่ถอนจำนำ จำนอง หรือขายฝากที่ดินของตน หากกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นตกเป็นของธนาคารโดยผลของนิติกรรมสัญญา ให้เจ้าของซึ่งเสียกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นหรือทายาทโดยธรรมมีสิทธิไถ่ถอนที่ดินนั้นได้ภายในห้าปี

การไถ่ถอนตามวรรคหนึ่ง ให้กระทำโดยวิธีการเช่าซื้อที่มีกำหนดระยะเวลาอย่างน้อยสิบปี ตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๓๓ ที่ดินของรัฐที่ธนาคารจัดหาประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ ธนาคารสามารถให้สิทธิครอบครองแก่ผู้อื่นได้เฉพาะเป็นการให้เช่าที่ไม่เป็นการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์เท่านั้น

มาตรา ๓๔ ที่ดินที่ธนาคารบริหารจัดการเพื่อจัดหาประโยชน์ตามพระราชบัญญัตินี้ไม่อยู่ภายใต้บังคับบทบัญญัติตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หรือกฎหมายอื่นที่เกี่ยวข้อง

เงื่อนไขในการเช่า การเข้าใช้ประโยชน์ และระยะเวลาการเช่า ให้เป็นไปตามที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๓๕ ที่ดินที่ธนาคารจัดซื้อสามารถให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจนหรือชุมชน เช่าทำประโยชน์ได้ตามกฎเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด โดยไม่เป็นการเปลี่ยนกรรมสิทธิ์

รัฐสามารถนำที่ดินของธนาคารที่ดินไปใช้สนับสนุนนโยบายของภาครัฐ ตามมติของคณะรัฐมนตรี โดยรัฐชดเชยให้ธนาคารที่ดินตามราคาประเมินที่เป็นธรรม

การจัดซื้อที่ดิน ตลอดจนการปกครอง ดูแล บำรุงรักษา ใช้และจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ดินหรืออสังหาริมทรัพย์ของธนาคารให้เป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการ เงื่อนไข ที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๓๖ ธนาคารอาจใช้ที่ดินที่อยู่ในความครอบครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ อาทิ การจัดรูปที่ดิน จัดทำพื้นที่สีเขียว พื้นที่โล่งกว้าง พื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พื้นที่เพื่อฟื้นฟูรักษาระบบนิเวศ ป่าชุมชน หรืออย่างอื่นในลักษณะเดียวกันตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

มาตรา ๓๗ สิทธิในการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่ได้รับจากธนาคารย่อมสิ้นไปด้วยเหตุใดเหตุหนึ่งดังต่อไปนี้

(๑) ไม่ใช้ที่ดินทำประโยชน์ให้ถูกต้องตามระเบียบที่ออกตามความในมาตรา ๑๘ (๖)

(๒) ไม่ปฏิบัติตามระเบียบอื่นที่ออกตามความในมาตรา ๑๘ (๗)

มาตรา ๓๘ ธนาคารต้องจัดทำและเก็บรักษาทะเบียนที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ของธนาคาร พร้อมด้วยแผนที่แสดงที่ตั้งและอาณาเขตที่อยู่ในความครอบครองหรือดูแลรักษาของธนาคาร ทั้งนี้หลักเกณฑ์และวิธีการทำทะเบียน และการเข้าถึงข้อมูลของประชาชน ให้เป็นไปตามที่กำหนดในกฎกระทรวงโดยให้สอดคล้องกับแนวทางปฏิบัติของหน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้อง

หมวด ๕
การบัญชี การตรวจสอบ และการประเมินผลงาน

มาตรา ๓๙ การบัญชีของธนาคาร ให้มีระบบบัญชีที่เหมาะสมตามหลักสากลและมาตรฐานการบัญชีที่รับรองโดยทั่วไป และต้องจัดให้มีการตรวจสอบภายในเกี่ยวกับการเงิน การบัญชี และการพัสดุของธนาคาร ตลอดจนรายงานผลการตรวจสอบให้คณะกรรมการทราบอย่างน้อยปีละครั้ง

กรณีที่ธนาคารดำเนินการตามนโยบายที่รัฐบาลมอบหมาย ให้จัดทำบัญชีธุรกรรมนโยบายรัฐเป็นบัญชีเฉพาะ และแยกบัญชีดังกล่าวออกจากบัญชีการดำเนินงานต่าง ๆ ตามปกติ

ในการตรวจสอบภายใน ให้มีพนักงานของธนาคารทำหน้าที่เป็นผู้ตรวจสอบภายในโดยเฉพาะและให้รับผิดชอบขึ้นตรงต่อคณะกรรมการตามข้อบังคับที่คณะกรรมการกำหนด

มาตรา ๔๐ ให้ธนาคารเปิดเผยงบการเงินและธุรกรรมการจัดซื้อที่ดินเป็นรายไตรมาสต่อสาธารณชนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

มาตรา ๔๑ ให้ธนาคารจัดทำงบดุล งบการเงิน และบัญชีทำการส่งผู้สอบบัญชีภายในหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันสิ้นปีบัญชีแต่ละปี

ให้รอบระยะเวลาบัญชีของธนาคารมีกำหนดหนึ่งปีตามปีปฏิทิน

ในทุกรอบปี ให้สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินหรือบุคคลภายนอกตามที่คณะกรรมการแต่งตั้งโดยความเห็นชอบของสำนักงานการตรวจเงินแผ่นดินเป็นผู้สอบบัญชีและประเมินผลการใช้จ่ายเงินและทรัพย์สินของธนาคาร โดยให้แสดงความคิดเห็นเป็นข้อวิเคราะห์ว่าการใช้จ่ายดังกล่าวเป็นไปตามวัตถุประสงค์ ประหยัดและได้ผลตามเป้าหมายเพียงใด แล้วทำบันทึกรายงานผลการสอบบัญชีเสนอต่อคณะกรรมการ

เพื่อการนี้ ให้ผู้สอบบัญชีมีอำนาจตรวจสอบสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของธนาคาร สอบถามผู้อำนวยการ ผู้ตรวจสอบภายใน พนักงานและลูกจ้าง หรือบุคคลอื่น และเรียกให้ส่งสรรพสมุดบัญชีและเอกสารหลักฐานต่าง ๆ ของธนาคารเป็นการเพิ่มเติมได้ตามความจำเป็น

มาตรา ๔๒ ให้ธนาคารทำรายงานประจำปีเสนอต่อคณะรัฐมนตรีภายในหนึ่งร้อยห้าสิบวันนับแต่วันสิ้นปีปฏิทิน รายงานนี้ให้กล่าวถึงผลงานของธนาคารในปีที่ล่วงมาแล้ว ตลอดจนปัญหาและอุปสรรคในการบรรลุวัตถุประสงค์ตามมาตรา ๕ รวมทั้งคำชี้แจงเกี่ยวกับนโยบายของคณะกรรมการ แผนงาน และงบประมาณที่จะจัดทำในภายหน้า

รายงานประจำปีตามวรรคหนึ่ง ให้เปิดเผยต่อสาธารณชนผ่านทางสื่ออิเล็กทรอนิกส์

มาตรา ๔๓ เพื่อประโยชน์ในการพัฒนาและปรับปรุงการดำเนินงานของธนาคารให้มีประสิทธิภาพ เกิดผลสัมฤทธิ์ สร้างความรับผิดชอบและความเชื่อถือแก่สาธารณชนในกิจการของธนาคาร ตลอดจนการติดตามความก้าวหน้าและการตรวจสอบการดำเนินงานของธนาคารให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และแผนงานที่ได้จัดทำไว้ ให้ธนาคารจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานทุกปีตามหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การประเมินผลการดำเนินงานตามวรรคหนึ่ง ให้จัดทำโดยสถาบัน หน่วยงาน องค์กร หรือคณะบุคคลที่เป็นกลางและมีความเชี่ยวชาญในด้านการประเมินผลการดำเนินงานโดยมีการคัดเลือกหรือแต่งตั้งตามวิธีการที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

การประเมินผลการดำเนินงานของธนาคารจะต้องแสดงข้อเท็จจริงให้ปรากฏในด้านประสิทธิผล ในด้านประสิทธิภาพ ในด้านการพัฒนาองค์กร และในรายละเอียดอื่นตามที่คณะกรรมการจะได้ประกาศกำหนดเพิ่มเติมขึ้น

ในกรณีที่มีเหตุจำเป็น คณะกรรมการจะจัดให้มีการประเมินผลการดำเนินงานเป็นครั้งคราวตามมาตรานี้ด้วยก็ได้

ให้ธนาคารรายงานผลการประเมินผลการดำเนินงานต่อรัฐมนตรีและคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาดำเนินการต่อไป

หมวด ๖
การกำกับดูแล

มาตรา ๔๔ ให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของธนาคารให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคาร นโยบายของรัฐบาลและมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาคาร เพื่อการนี้ ให้รัฐมนตรีกระทรวงการคลังมีอำนาจสั่งให้ธนาคารชี้แจงแสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของธนาคารที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคาร นโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาคาร ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารได้

มาตรา ๔๕ ให้ธนาคารดำรงเงินกองทุนเป็นอัตราส่วนกับสินทรัพย์ หนี้สิน หรือภาระผูกพันตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่กำหนดในกฎกระทรวง

หมวด ๗
บทกำหนดโทษ

มาตรา ๔๖ ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ พนักงานหรือลูกจ้างผู้ใดรับหรือยอมจะรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใด สำหรับตนเองหรือผู้อื่นโดยมิชอบ เพื่อกระทำการหรือไม่กระทำการอย่างใดในหน้าที่ ไม่ว่าการนั้นจะชอบหรือมิชอบด้วยหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต หรือปรับตั้งแต่หนึ่งล้านบาทถึงสี่ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ

มาตรา ๔๗ ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ พนักงาน ลูกจ้างของธนาคาร ผู้สอบบัญชีหรือผู้ตรวจบัญชีของธนาคารผู้ใดล่วงรู้กิจการของธนาคารอันเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ในพระราชบัญญัตินี้ อันเป็นกิจการที่ตามปกติวิสัยพึงสงวนไว้ไม่เปิดเผย หรือเป็นกิจการที่คณะกรรมการมีมติให้สงวนไว้ไม่เปิดเผย ถ้าผู้นั้นนำไปเผยแพร่แก่บุคคลอื่นต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาทหรือทั้งจำทั้งปรับ

ความในวรรคหนึ่ง มิให้นำมาใช้บังคับแก่การเปิดเผยในกรณีดังต่อไปนี้

(๑) การเปิดเผยตามหน้าที่หรือเพื่อประโยชน์แก่การสอบสวนหรือการพิจารณาคดี

(๒) การเปิดเผยเกี่ยวกับการกระทำความผิดตามพระราชบัญญัตินี้

(๓) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขฐานะหรือการดำเนินงานของธนาคาร

(๔) การเปิดเผยแก่ผู้สอบบัญชีที่มีหน้าที่ในการกำกับดูแล

(๕) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติหน้าที่ของหน่วยงานรัฐ

(๖) การเปิดเผยเพื่อประโยชน์ในการปฏิบัติตามที่กฎหมายบัญญัติไว้

บทเฉพาะกาล

มาตรา ๔๘ เมื่อพระราชบัญญัตินี้ประกาศใช้บังคับให้โอนบรรดากิจการ เงิน ทรัพย์สิน สิทธิ ภาระผูกพัน งบประมาณของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ไปเป็นของธนาคารที่ดินตามพระราชบัญญัตินี้

มาตรา ๔๙ ให้พนักงานและลูกจ้างของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ เป็นพนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารที่ดิน โดยให้ได้รับเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนอย่างอื่นเท่าที่ได้รับอยู่เดิมไปพลางก่อน และให้ธนาคารกำหนดตำแหน่ง อัตราเงินเดือน ค่าจ้าง ค่าตอบแทน สวัสดิการและประโยชน์ตอบแทนใหม่ของบุคคลดังกล่าวภายในหนึ่งร้อยแปดสิบวัน นับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๕๐ ให้คณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ปฏิบัติหน้าที่คณะกรรมการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อน จนกว่าจะมีการแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารตามพระราชบัญญัตินี้

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการคัดเลือกและแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารที่ดินในเวลาไม่เกินหนึ่งร้อยยี่สิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

มาตรา ๕๑ ให้ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งดำรงตำแหน่งอยู่ในวันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับปฏิบัติหน้าที่ในฐานะผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้ไปพลางก่อนจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้อำนวยการตามพระราชบัญญัตินี้

ทั้งนี้ ให้ดำเนินการสรรหาผู้อำนวยการในเวลาไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชบัญญัตินี้ใช้บังคับ

ผู้รับสนองพระบรมราชโองการ

.....

นายกรัฐมนตรี

ภาคผนวก ข
เอกสารประกอบ เรื่อง ธนาคารที่ดิน

ภาคผนวก ข
เอกสารประกอบ เรื่อง ธนาคารที่ดิน

๑. หลักการและเหตุผล

ความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินถือเป็นปัญหาที่สำคัญของประเทศไทย โดยในปัจจุบันเกษตรกรและผู้ยากจนจำนวนมากประสบปัญหาไร้ที่ดินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอต่อการประกอบอาชีพและอยู่อาศัย โดยสาเหตุสำคัญมาจากการไม่สามารถรักษาที่ดินไว้ได้ ส่งผลให้ที่ดินตกไปสู่กลุ่มทุน เกิดปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน โดยคนกลุ่มน้อยของประเทศถือครองที่ดินส่วนมาก ซึ่งบางส่วนเป็นการซื้อเพื่อการเก็งกำไร นำไปสู่ปัญหาที่ดินถูกปล่อยร้าง ปัญหาการใช้ที่ดินต่ำกว่าศักยภาพ และปัญหาการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ ก่อให้เกิดปัญหาต่าง ๆ ดังนั้น จึงสมควรให้มีกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นกลไกในการกระจายการถือครองที่ดิน สนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน

๑.๑ สภาพและลักษณะของปัญหา

ประเทศไทยมีพื้นที่ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้ประมาณ ๑๐๗ ล้านไร่ พื้นที่การเกษตรประมาณ ๑๕๐ ล้านไร่ และเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ ทั้งสิ้นกว่า ๖๐ ล้านไร่ ในปัจจุบันที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่าจำนวนมาก ในขณะที่ประชาชนจำนวนมากไม่มีที่ทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอในการทำกินและอยู่อาศัย แสดงให้เห็นว่าหากมีการกระจายการถือครองทรัพยากรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ เป็นธรรมและเหมาะสมจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการคนไทยทั้ง ๖๕.๑ ล้านคนทั่วประเทศได้ อย่างไรก็ดี การขาดกลไกบริหารจัดการที่ดินและมาตรการด้านภาษีที่ดินที่เหมาะสมในปัจจุบันส่งผลให้เกิดปัญหาด้านที่ดินมาอย่างต่อเนื่อง โดยสภาพปัญหาที่ดินที่สำคัญสามารถสรุปได้ ดังนี้

(๑) ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน

<u>ปัญหาการไร้ที่ดินและสูญเสียที่ดิน</u> ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ปัญหาการไร้ที่ดินและสูญเสียที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจนทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่อง ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ พบว่ามีคนจนและเกษตรกรรายย่อยมาขึ้นทะเบียนเพื่อขอรับความช่วยเหลือด้านที่ดินทั้งสิ้น ๔,๘๐๐,๐๐๐ ราย ผ่านการคัดกรอง[๑] และยืนยันต้องการความช่วยเหลือ จำนวน ๒,๒๑๗,๕๔๖ ราย จำแนกเป็นไม่มีที่ดินทำกิน จำนวน ๘๘๙,๐๒๒ ราย มีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอจำนวน ๕๑๗,๒๖๓ ราย และมีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิจำนวน ๘๑๑,๒๗๙ ราย[๒] โดยการเป็นเจ้าของที่ดินทำกินของครัวเรือนยากจนลดลงอย่างต่อเนื่อง จากประมาณ ๑,๐๕๒,๐๐๐ ครัวเรือน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๙ ลดลงเหลือประมาณ ๙๐๘,๐๐๐ ครัวเรือน ๘๓๙,๐๐๐ ครัวเรือนและ ๔๘๔,๐๐๐ ครัวเรือนในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ ปี พ.ศ. ๒๕๕๒ และปี พ.ศ ๒๕๕๔ ตามลำดับ หรือคิดเป็นร้อยละ ๓๖.๑ ร้อยละ ๓๒.๓ ร้อยละ ๓๐.๐ และร้อยละ ๑๖.๓ ของครัวเรือนผู้ถือครองทำการเกษตรที่เป็นเจ้าของที่ดินทั้งหมดในช่วงเวลาเดียวกัน[๓]

---

[๑] ใช้เกณฑ์รายได้ต่ำกว่า ๒๐,๐๐๐ บาทต่อปี

[๒] ข้อมูลจากการขึ้นทะเบียนคนจนทั่วประเทศของศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.)

[๓] สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ (๒๕๕๕)

นอกจากนี้ การสำรวจลักษณะการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรพบว่าจากพื้นที่เกษตรกรรมทั้งสิ้นกว่า ๑๔๙.๒๔๐ ล้านไร่ ๗๗.๖๔ ล้านไร่ หรือร้อยละ ๕๒ เป็นพื้นที่เช่า โดยพื้นที่ที่มีการเช่าที่ดินเพื่อการทำเกษตรกรรมมากที่สุด คือ ภาคกลาง ซึ่งมีมากกว่า ๑๐ จังหวัดที่มีอัตราการเช่าที่ดินมากกว่าร้อยละ ๔๐ ขณะที่ ๗๑.๕๙ ล้านไร่เป็นพื้นที่ของเกษตรกรเอง แต่ในจำนวนนี้มี ๒๙.๗๒ ล้านไร่ ติดจำนอง อีก ๑.๑๕ แสนไร่อยู่ในกระบวนการขายฝากซึ่งมีความเสี่ยงที่ที่ดินจะหลุดมือจากเกษตรกรไปเป็นของเจ้าหนี้นอกระบบ หรือสถาบันการเงินทั้งของรัฐและเอกชนหากไม่สามารถชำระหนี้ตามกำหนดได้ จะส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเกิดปัญหาการเช่าที่ไม่เป็นธรรมของเกษตรกรรายย่อย ข้อมูลดังกล่าวแสดงให้เห็นว่าเกษตรกรรายย่อยต้องเช่าที่ดินทำการเกษตรหรือทำการเกษตรในที่ดินของผู้อื่น ส่งผลต่อการใช้ที่ดินและความมั่นคงในอาชีพของเกษตรกร ซึ่งสอดคล้องกับข้อมูลการขึ้นทะเบียนหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ ในปี ๒๕๕๑ ที่พบว่า เกษตรกรเป็นหนี้กับการนำที่ดินไปค้ำประกันและเข้าสู่กระบวนการฟ้องร้องเพื่อยึดทรัพย์ฯ รวมกันมากกว่า ๓๐ ล้านไร่ นอกจากนี้ ข้อมูลในปี พ.ศ. ๒๕๕๖ พบว่าในช่วงระยะเวลา ๑ ปี มูลค่าหนี้ของกองทุนฟื้นฟูฯ ที่มีปัญหา อยู่ระหว่างดำเนินคดี บังคับคดี หรือเป็นทรัพย์สินด้อยคุณภาพ (Non-Performing Asset) เพิ่มขึ้นถึง ๑๔,๐๐๐ ล้านบาท[๔]

ปัญหาการไร้ที่ดินและสูญเสียที่ดินยังทำให้ผู้ยากจนส่วนหนึ่งอพยพเข้าสู่เขตเมือง กลายเป็นคนจนเมืองในชุมชนแออัด โดยตัวเลขสำรวจชุมชนแออัดและชุมชนผู้มีรายได้น้อยโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ร่วมกับเครือข่ายชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อปท.) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่า มีชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองต่าง ๆ ทั้งเล็กและใหญ่ประมาณ ๒.๔ ล้านครัวเรือน หรือประมาณ ๙.๔ ล้านคน คิดเป็นประมาณ ร้อยละ ๓๐ ของประชากรเมือง โดยในจำนวนผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดและรายได้น้อยนี้พบว่าเดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย เช่น ผู้อาศัยชั่วคราวหรือมีปัญหาถูกไล่ที่ ขาดระบบสาธาณูปโภคพื้นฐานรวมประมาณ ๓ ล้านคน หรือประมาณ ๗.๕ แสนครัวเรือน ของคนในเมือง[๕]

<u>ปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน</u> ข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ของกรมที่ดินพบว่าผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่า ๕ ไร่ มีสัดส่วนถึงร้อยละ ๗๒.๐๗ ในขณะที่ผู้ที่ถือครองที่ดินตั้งแต่ ๕๐ ไร่ขึ้นไป มีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๑.๐๒ นอกจากนี้ หากแบ่งผู้ถือครองที่ดินออกเป็น ๑๐ กลุ่ม (Decile) ตามขนาดการถือครองที่ดิน พบว่า ผู้ถือครองที่ดินร้อยละ ๑๐ ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินมากกว่าร้อยละ ๖๐ ของพื้นที่ทั้งหมด โดยถือครองที่ดินเฉลี่ยคนละมากกว่า ๑๐๐ ไร่ ในจำนวนนี้ ผู้ถือครองที่ดินที่มีขนาดใหญ่ที่สุด คือจำนวน ๖๓๑,๒๖๓ ไร่ ในขณะที่ ผู้ถือครองที่ดินอีกร้อยละ ๙๐ ที่เหลือ มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินไม่ถึงร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ทั้งหมด โดยถือครองที่ดินเฉลี่ยรายละไม่เกิน ๑ ไร่[๖] ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินอย่างมาก

---

[๔] เขมรัฐ เถลิงศรี (๒๕๕๗)

[๕] สถิตย์พงษ์ สุดชูเกียรติ และคณะ (๒๕๕๗)

[๖] ดวงมณี เลาวกุล. (๒๕๕๖)

ตารางที่ ๑ จำนวนผู้ถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธฺประเภทโฉนดที่ดิน ทั้งประเภทบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ทั่วราชอาณาจักร จำแนกตามขนาดการถือครองที่ดิน ปี พ.ศ. ๒๕๕๕

ขนาดการถือครอง	จำนวนราย			ร้อยละจำนวนรายรวม (ร้อยละ)
	บุคคลธรรมดา	นิติบุคคล	รวม	
๑-๑๐ ตารางวา	๒๘๔,๐๕๑	๑,๙๐๑	๒๘๕,๙๕๒	๑.๘๐
มากกว่า ๑๐ ตารางวาถึง ๒๐ ตารางวา	๘๗๕,๖๒๙	๘,๘๓๘	๘๘๔,๔๖๗	๕.๕๖
มากกว่า ๒๐ ตารางวาถึง ๕๐ ตารางวา	๑,๖๙๙,๔๙๒	๑๖,๔๙๙	๑,๗๑๕,๙๙๑	๑๐.๗๙
มากกว่า ๕๐ ตารางวาถึง ๑๐๐ ตารางวา	๑,๘๖๗,๖๑๑	๑๘,๔๑๔	๑,๘๘๖,๐๒๕	๑๑.๘๖
มากกว่า ๑๐๐ ตารางวาถึง ๒๐๐ ตารางวา	๑,๗๔๐,๒๘๘	๒๐,๐๒๒	๑,๗๖๐,๓๑๐	๑๑.๐๗
มากกว่า ๒๐๐ ตารางวาถึง ๓๐๐ ตารางวา	๘๓๓,๕๑๕	๑๑,๐๕๓	๘๔๔,๕๖๘	๕.๓๑
มากกว่า ๓๐๐ ตารางวาถึง ๑ ไร่	๕๙๒,๓๗๐	๙,๔๔๕	๖๐๑,๘๑๕	๓.๗๘
มากกว่า ๑ ไร่ถึง ๕ ไร่	๓,๔๓๑,๒๑๔	๕๐,๙๙๒	๓,๔๘๒,๒๐๖	๒๑.๙๐
มากกว่า ๕ ไร่ถึง ๑๐ ไร่	๑,๘๖๙,๔๔๖	๒๕,๐๗๘	๑,๘๙๔,๕๒๔	๑๑.๙๒
มากกว่า ๑๐ ไร่ถึง ๑๕ ไร่	๙๕๔,๑๗๕	๑๓,๐๙๓	๙๖๗,๒๖๘	๖.๐๘
มากกว่า ๑๕ ไร่ถึง ๒๐ ไร่	๕๒๐,๖๔๓	๗,๗๖๒	๕๒๘,๔๐๕	๓.๓๒
มากกว่า ๒๐ ไร่ถึง ๒๕ ไร่	๓๒๖,๐๑๔	๕,๕๗๐	๓๓๑,๕๘๔	๒.๐๙
มากกว่า ๒๕ ไร่ถึง ๓๐ ไร่	๒๐๔,๙๖๐	๓,๘๒๑	๒๐๘,๗๘๑	๑.๓๑
มากกว่า ๓๐ ไร่ถึง ๓๕ ไร่	๑๓๔,๓๓๖	๒,๗๗๗	๑๓๗,๑๑๓	๐.๘๖
มากกว่า ๓๕ ไร่ถึง ๔๐ ไร่	๙๐,๘๔๐	๒,๑๐๓	๙๒,๙๔๓	๐.๕๘
มากกว่า ๔๐ ไร่ถึง ๔๕ ไร่	๖๔,๓๖๗	๑,๗๐๘	๖๖,๐๗๕	๐.๔๒
มากกว่า ๔๕ ไร่ถึง ๕๐ ไร่	๔๘,๕๓๒	๑,๔๘๔	๕๐,๐๑๖	๐.๓๑
มากกว่า ๕๐ ไร่ถึง ๑๐๐ ไร่	๑๒๑,๑๙๕	๕,๙๕๔	๑๒๗,๑๔๙	๐.๘๐
มากกว่า ๑๐๐ ไร่ถึง ๕๐๐ ไร่	๒๗,๕๖๙	๔,๘๘๘	๓๒,๔๕๗	๐.๒๐
มากกว่า ๕๐๐ ไร่ถึง ๑๐๐๐ ไร่	๙๔๕	๖๑๖	๑,๕๖๑	๐.๐๑
มากกว่า ๑๐๐๐ ไร่ขึ้นไป	๓๕๙	๔๗๘	๘๓๗	๐.๐๑
รวม	**๑๕,๖๘๗,๕๕๑**	**๒๑๒,๔๙๖**	**๑๕,๙๐๐,๐๔๗**	**๑๐๐.๐๐**

ที่มา : ดวงมณี เลาวกุล. **การกระจุกตัวของความมั่งคั่งในสังคมไทย.** ในรายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ โครงการ “สู่สังคมไทยเสมอหน้า การศึกษาโครงสร้างความมั่งคั่ง และโครงสร้างอำนาจเพื่อการปฏิรูป” (บทที่ ๒). ศาสตราจารย์กิตติคุณ ดร.ผาสุก พงษ์ไพจิตร ศูนย์ศึกษาเศรษฐศาสตร์การเมือง คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย สำนักงานคณะกรรมการการอุดมศึกษา และจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย ผู้ให้ทุนไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป) พฤศจิกายน ๒๕๕๖

(๒) ปัญหาการปล่อยที่ดินรกร้างและใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์

ในปัจจุบัน การขาดมาตรการภาษีด้านที่ดินที่เหมาะสมการขาดกลไกเพื่อทำหน้าที่รักษาที่ดินให้เกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนส่งผลให้ที่ดินหลุดมือไปสู่นายทุนซึ่งกักตุนที่ดินในลักษณะเก็งกำไร โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง จากข้อมูลในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ พบว่าประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าจำนวนกว่า ๔๘ ล้านไร่[๗] โดยที่ดินประมาณร้อยละ ๗๐ ของประเทศไม่ได้ถูกนำมาใช้ หรือใช้ไม่คุ้มค่า ส่งผลให้ประเทศสูญเสียรายได้ขั้นต่ำปีละกว่า ๑๒๗,๓๘๔.๐๓ ล้านบาท[๘] นอกจากนี้ ปัญหาจากข้อจำกัดด้านการให้เช่าที่ดินยังส่งผลให้มีพื้นที่นาร้างจำนวน ๑.๑๙ ล้านไร่ ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องระยะเวลาการเช่าเอื้อต่อผู้เช่าส่งผลให้เจ้าของที่ดินไม่ต้องการสร้างพันธะผูกพันทางสัญญา ทำให้ที่ดินถูกปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์[๙] ขณะเดียวกัน ยังมีที่ดินของรัฐอีกจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ได้ถูกนำไปบริหารจัดการเพื่อใช้ประโยชน์

นอกจากนี้ การขาดการวางแผนการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับศักยภาพของทรัพยากรที่ดิน โดยเฉพาะที่ดินเพื่อการเกษตรยังทำให้ประเทศไทยประสบปัญหาการสูญเสียพื้นที่ซึ่งเหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรมเนื่องจากมีการใช้ที่ดินผิดประเภท โดยจากรายงานของกรมพัฒนาที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๓ พบว่ามีที่ดินประมาณ ๓๐ ล้านไร่ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานและเหมาะสมสำหรับการทำนาปลูกข้าวถูกใช้ผิดประเภท โดยมีการนำไปสร้างโรงงานอุตสาหกรรม รีสอร์ท บ้านจัดสรร สถานที่ราชการและสถานศึกษาไปแล้วประมาณ ๕ ล้านไร่ หรือประมาณ ๑ ใน ๖ ของพื้นที่ และมีแนวโน้มทีจะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ[๑๐] แม้ที่ผ่านมารัฐจะมีมาตรการกำหนดให้สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดสรรที่ดินให้เกษตรกรเพื่อรักษาพื้นที่ทางการเกษตร แต่กลับพบว่ากว่าร้อยละ ๕๐ ของที่ดินที่ได้รับการจัดสรรให้เกษตรกรเพื่อทำการเกษตรยังคงถูกขายกรรมสิทธิ์อย่างผิดกฎหมายและตกไปอยู่ในมือของนายทุนและอื่น ๆ[๑๑]

(๓) ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

ในปัจจุบัน รัฐยังไม่มีระบบ กลไก และนโยบายในการบริการจัดการที่ดินอย่างครบวงจรและยั่งยืน โดยที่สำคัญ การที่หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกระจายอยู่ในส่วนราชการต่าง ๆ ขาดความเป็นเอกภาพ เครื่องมือที่มีอยู่มีข้อจำกัดต่อการบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธภาพและสร้างความเป็นธรรมในสังคม โดยปัญหาที่พบในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมี ๓ ระดับ[๑๒] ดังนี้

<u>ปัญหาระดับนโยบาย</u> ได้แก่ ความไม่เป็นเอกภาพและความไม่ต่อเนื่องของนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดิน โดยมีการเปลี่ยนแปลงนโยบายและการสนับสนุนด้านงบประมาณเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้บริหาร ทำให้การจัดสรรงบประมาณหรือแหล่งเงินทุนที่ผ่านมาไม่เพียงพอในการบริหารจัดการที่ดินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย นอกจากนี้ ประเทศไทยยังขาดแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการที่ดินเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุดในระยะยาว รวมทั้งขาดโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญแก่การเกษตรในพื้นที่ปฏิรูปการเกษตรที่รัฐจัดสรรและกลยุทธการพัฒนาเกษตรกรรายย่อย ทำให้เกษตรกรละทิ้งที่ดินที่รัฐจัดสรรให้

---

[๗] เพิ่มศักดิ์ มกราภิรมย์ (๒๕๕๔)

[๘] อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ (๒๕๔๙) และ วารินทร์ และคณะ (๒๕๔๔)

[๙] พระราชบัญญัติการเช่าซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

[๑๐] สถิตย์พงษ์ สุดชูเกียรติ และคณะ (๒๕๕๗)

[๑๑] ธันภัทร โคตรสิงห์ (๒๕๕๖)

[๑๒] สถิตย์พงษ์ สุดชูเกียรติ และคณะ (๒๕๕๗)

ปัญหาระดับหน่วยปฏิบัติ ได้แก่ การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินหลายหน่วยงาน ได้แก่ กรมที่ดิน กรมป่าไม้ สำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) กรมธนารักษ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และสำนักนายกรัฐมนตรี ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายแตกต่างกัน การทำงานขาดการประสานงาน โดยเฉพาะกรณีของกองทุนที่ดินและสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (สปก.) เนื่องจากขาดองค์กรหลักในการดำเนินนโยบายและบูรณาการการจัดการที่ดิน ทำให้ไม่สามารถดำเนินการอย่างเป็นระบบที่สัมพันธ์สู่ทิศทางเดียวกันได้ มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนหรือปฏิบัติงานเฉพาะด้านตามอำนาจที่มีอยู่ นอกจากนี้การขาดปัจจัยเกื้อหนุนในการดำเนินการ ทั้งในด้านองค์ความรู้ ฐานข้อมูลที่ดิน และเครื่องมือในการบังคับใช้ รวมถึงระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลามาก ทำให้นโยบายไม่สามารถนำไปใช้ปฏิบัติได้จริงหรือเกิดผลสัมฤทธิ์ที่เป็นรูปธรรมน้อย

ปัญหาระดับพื้นที่ ได้แก่ ขาดการบูรณาการและการกระจายอำนาจให้ภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินในท้องที่ของตน ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติ และการตรวจสอบ ส่งผลให้ประชาชนขาดจิตสำนึกในหน้าที่ในการมีส่วนร่วม ขาดภาวะความเป็นผู้นำและความเป็นชุมชนในการบริหารจัดการ

๑.๒ กระบวนการพัฒนาที่ผ่านมาถึงปัจจุบัน

(๑) กระบวนการขับเคลื่อนของภาคประชาชน

จากสภาพปัญหาและความเดือดร้อนของประชาชน ในระยะ ๓๐ ปีที่ผ่านมา ได้มีการขับเคลื่อนในส่วนของภาคประชาชนเพื่อแก้ไขปัญหาดังกล่าวมาอย่างต่อเนื่อง เช่น เครือข่ายป่าชุมชนแห่งประเทศไทย เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.) เครือข่ายขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (P-move) โดยเรียกร้องให้รัฐดำเนินการแก้ไขปัญหาโดยใช้หลักการสิทธิชุมชนซึ่งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๔๐ และพุทธศักราช ๒๕๕๐ ได้รับรองไว้ให้เป็นรูปธรรม โดยการจัดให้มีโฉนดชุมชน ซึ่งมีหลักการสำคัญ กล่าวคือ

ก. รัฐต้องยอมรับสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรความหลากหลายทางชีวภาพอย่างสมดุลและยั่งยืน

ข. การจัดการดังกล่าวเป็นการบริหารจัดที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบ “สิทธิร่วม” (Collective Rights) กล่าวคือ เป็นการจัดการร่วมกันของสมาชิกในชุมชนมิได้เป็นการให้สิทธิในการจัดการในรูปแบบปัจเจก

ค. มีกระบวนการในการส่งเสริมและพัฒนาศักยภาพและความเข้มแข็งทั้งในด้านเศรษฐกิจ สังคมและวัฒนธรรมของชุมชนควบคู่ไปด้วย

ก่อนจะมาเป็นแนวคิดเรื่องโฉนดชุมชน และธนาคารที่ดินนั้น เครือข่ายภาคประชาชน ได้มีการเคลื่อนไหวการทำงานทางความคิด ทำความเข้าใจแนวคิดเรื่องสิทธิในการจัดการที่ดิน การจัดการร่วมต่อเนื่องกันมาตลอดระยะเวลาเกือบ ๓๐ ปีที่ผ่านมา โดยมีกิจกรรมขับเคลื่อนอย่างต่อเนื่องในช่วงปี ๒๕๒๙ – ๒๕๕๘ ดังนี้

(๑) การรวมตัวของเครือข่ายชุมชนแออัดในเขตเมืองทั่วประเทศ ก่อนปี พ.ศ. ๒๕๒๙ โดยมีจุดประสงค์เพื่อเสนอให้รัฐบาลแก้ปัญหาความมั่นคงในที่อยู่อาศัยของคนจนเมืองและต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ รัฐบาลมีการจัดตั้งสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ภายใต้การเคหะแห่งชาติ

(๒) ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ ในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ๑ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีการผลักดันเรื่องการจัดตั้งสภาการเกษตรแห่งชาติ ได้เกิดการรวมตัวของเกษตรกรเป็นสมัชชาเกษตรกร รายย่อยภาคอีสาน โดยที่ในภาคอื่น ๆ เกษตรกรก็รวมตัวเป็นเครือข่ายในลักษณะเดียวกัน ได้แก่ ภาคเหนือ เกิดเครือข่ายป่าชุมชน

เครือข่ายเกษตรกรภาคเหนือ ภาคใต้ เกิดสมาพันธ์ประมงพื้นบ้านภาคใต้ รวม ๑๓ จังหวัด เครือข่ายเหล่านี้ได้ขยายตัวอย่างกว้างขวางในรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ๑ จนมาถึงรัฐบาลนายบรรหาร ศิลปอาชาและรวมตัวกันเป็น “สมัชชาคนจน” ในที่สุด

(๓) ประมาณปี พ.ศ. ๒๕๓๘ “สมัชชาคนจน” ซึ่งเป็นองค์กรเครือข่ายของชาวบ้านคนยากคนจนจากชุมชนท้องถิ่นต่าง ๆ ซึ่งได้รับผลกระทบจากการพัฒนาของรัฐ ที่เกิดขึ้นท่ามกลางสงครามการแย่งชิงทรัพยากรธรรมชาติ ดิน น้ำ ป่า ระหว่างรัฐและภาคธุรกิจกับชาวบ้านที่อยู่ในชุมชนท้องถิ่นทั้งในชนบทและในเมือง นโยบาย และโครงการพัฒนาของรัฐ กฎหมาย ฯลฯ ได้รุกรานวิถีชีวิตปกติ ละเมิดสิทธิในการจัดการทรัพยากรของชุมชนท้องถิ่น ทำลายวัฒนธรรมที่แตกต่างหลากหลาย ได้รวมตัวกันยื่นข้อเรียกร้องต่อรัฐบาลในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน การรักษาทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมอย่างยั่งยืน รวม ๑,๔๙๓ ครั้ง ภายในระยะเวลาเพียง ๑ ปี โดยเฉพาะกรณีเขื่อนปากมูลได้ต่อสู้มานาน ๒๕ ปี ๑๗ รัฐบาล

(๔) มีการก่อตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) หรือ พอช. เมื่อเดือนกรกฎาคม ๒๕๔๓ โดยรวมสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (พชม.) ภายใต้การเคหะแห่งชาติ และกองทุนพัฒนาชนบท ภายใต้ธนาคารออมสิน มีเงินกองทุนที่เกิดขึ้นจากการรวมทุนและงานของสองหน่วยงานจำนวนประมาณ ๒,๘๐๐ ล้านบาท โดยมีอาจารย์ไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม เป็นประธานคณะกรรมการบริหารฯ ในตอนต้น ซึ่งได้วางรากฐานและแนวทางการพัฒนา ขยายการทำงานชุมชนไปทั่วประเทศ และภารกิจหนึ่งของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) คือ การสนับสนุนการพัฒนาความมั่นคงในที่อยู่อาศัย/ที่ทำกินของประชาชนทั้งในเขตเมืองและชนบท โดยได้รับงบประมาณโครงการบ้านมั่นคง จากทุกรัฐบาลมาอย่างต่อเนื่อง

(๕) มีการก่อตั้งขบวนการประชาชนเพื่อสังคมที่เป็นธรรม (ขปส. : P-move) ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ ซึ่งเป็นการรวมตัวกันของเครือข่ายภาคประชาชนที่มีปัญหาที่ดินทั่วประเทศ เช่น เครือข่ายสลัม ๔ ภาค เครือข่ายชุมชนเพื่อการปฏิรูปสังคมและการเมือง (คปสม.) เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคเหนือ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินภาคอีสาน สหพันธ์เกษตรกรภาคใต้ เครือข่ายปฏิรูปที่ดินเทือกเขาบรรทัด เครือข่ายเกษตรพันธะสัญญา กลุ่มผู้ได้รับผลกระทบจากโรงไฟฟ้าชีวมวล ฯลฯ โดยเสนอให้รัฐบาลตั้งคณะกรรมการร่วมในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน/ที่อยู่อาศัย/การจัดการทรัพยากรธรรมชาติอย่างยั่งยืนโดยชุมชน ตลอดจนยุติการไล่รื้อ จับกุม คุมขัง ประชาชนคนยากจนที่มีที่อยู่อาศัยและที่ทำกินซึ่งทางราชการประกาศเป็นเขตต่าง ๆ ทับที่ทำกิน/ที่อยู่อาศัยของประชาชน ที่อยู่มาดั้งเดิม รวมทั้งเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหาความขัดแย้งในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน รวมทั้งเสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อให้คนจนได้มีที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน

(๒) คณะกรรมการปฏิรูป (คปร.) และคณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.)

เครือข่ายภาคประชาชน ได้เสนอประเด็นเรื่องการจัดสรรทรัพยากรอย่างเป็นธรรมเพื่อเป็นมติสมัชชาปฏิรูปในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป (คสป.) ซึ่งมี ศ.นพ.ประเวศ วะสี เป็นประธานฯ และมีมติจากที่ประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ดังนี้

• <u>สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่หนึ่ง มติ ๑</u> (๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๔) เรื่อง การปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยมีสาระดังนี้

ก. การเคารพสิทธิของประชาชนและของชุมชน ในการมีส่วนร่วมกับรัฐเพื่อกำหนดกลไกในการเข้าถึงการใช้ประโยชน์ การอนุรักษ์ บำรุงรักษา และการได้รับประโยชน์จากที่ดินฯ

ข. แก้ไขปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ โดยให้การรับรองสถานภาพ การเข้าอยู่อาศัยและทำกินในพื้นที่ของรัฐที่มีข้อพิพาทอยู่ในปัจจุบันด้วยการออกโฉนดชุมชน

ค. สนับสนุนกระบวนการทำโฉนดชุมชนด้วยการให้ชุมชนท้องถิ่นและรัฐร่วมดำเนินการและให้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนโดยเร็ว

• สมัชชาปฏิรูประดับชาติครั้งที่สอง มติ ๕ (๑ เมษายน ๒๕๕๕) เรื่อง การปฏิรูปโครงสร้างและกฎหมายที่ดิน : การบริหารจัดการที่ดิน โดยมีสาระสำคัญดังนี้

ก. รับรองสิทธิในการจัดการที่ดินของชุมชนรวมถึงแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดิน ให้รับรองสิทธิของชุมชนในการมีส่วนร่วมจัดการที่ดิน

ข. ให้มีการยกร่างพระราชบัญญัติโฉนดชุมชนแทนการใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓

• หลังจากนั้นได้มีกระบวนการของการติดตามการดำเนินงานตามมติสมัชชาปฏิรูปในประเด็นที่ดินโดยเครือข่ายภาคประชาชนร่วมกับนักวิชาการได้ร่วมกันยกร่างกฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน ๓ ฉบับ คือ

- (ร่าง) พระราชบัญญัติโฉนดชุมชน พ.ศ. ....
- (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....
- (ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....

• เนื่องจากมีปัญหาความขัดแย้งระหว่างประชาชนกับรัฐ และประชาชนกับเอกชนเรื่องที่ดินอย่างต่อเนื่อง และมีแนวโน้มรุนแรงยิ่งขึ้น ประชาชนคนยากไร้มีข้อจำกัดในการเข้าถึงกระบวนการยุติธรรม จึงมีข้อเสนอให้มีการยกระดับกฎกระทรวงเรื่องกองทุนยุติธรรม มาเป็น

- (ร่าง) พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. .... โดยมีจุดประสงค์เพื่อให้ประชนคนยากไร้ได้เข้าถึงกระบวนการยุติธรรมอย่างเป็นธรรม

(๓) สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.)

เมื่อสิ้นสุดระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการปฏิรูป พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๖ สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ (สช.) ในฐานะองค์กรที่ดูแลสำนักงานปฏิรูป (สปร.) เพื่อให้การดำเนินงานตามมติสมัชชาปฏิรูปให้เป็นรูปธรรม ในปี ๒๕๕๖ ได้ปรับสำนักงานปฏิรูป (สปร.) เป็น สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.) โดยมีการจัดตั้งคณะทำงานขับเคลื่อน (ร่าง) กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินจำนวน ๔ ฉบับ มีหน้าที่ในการวางยุทธศาสตร์การขับเคลื่อน (ร่าง) พระราชบัญญัติทั้ง ๔ ฉบับ คือ

- (ร่าง) พระราชบัญญัติว่าด้วยสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากร พ.ศ. .... (เดิมคือโฉนดชุมชน)
- (ร่าง) พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....
- (ร่าง) พระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. ....
- (ร่าง) พระราชบัญญัติกองทุนยุติธรรม พ.ศ. ....

คณะทำงานประกอบด้วย นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เครือข่ายภาคประชาสังคม ๔ ภาค สภาเกษตรกรแห่งชาติ มูลนิธิชุมชนไท สำนักงานคณะกรรมการสุขภาพแห่งชาติ องค์กร Oxfam ประเทศไทย แผนงานอุปถัมภ์เชิงรุกเพื่อศิลปวัฒนธรรมและกิจกรรมสร้างสรรค์ (สสส.) โครงการเสริมสร้างภาวะการนำเพื่อสร้างความเป็นธรรมทางสุขภาพ (นธส.) สำนักงานประสานการพัฒนาสังคมสุขภาวะ (สปพส.) มูลนิธิพัฒนาภาคเหนือ มูลนิธิพัฒนาที่อยู่อาศัย สภาองค์กรชุมชน รวม ๑๓ องค์กร

(๔) การดำเนินงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)

คณะทำงานฯ ได้ร่วมกับเครือข่ายภาคประชาชนและคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ดำเนินกิจกรรมด้านวิชาการ และขับเคลื่อนด้านสังคม โดยมีกิจกรรมต่าง ๆ ดังนี้

ก. กิจกรรมเวทีรับฟังความคิดเห็นต่อ (ร่าง) พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับ ในระดับภาค รวม ๔ ภาค

• **ภาคเหนือ** วันที่ ๒๒ – ๒๓ เมษายน ๒๕๕๗ ณ ห้องประชุมโรงแรมศิรินาถ การ์เด้น จ.เชียงใหม่ ผู้เข้าร่วมจำนวน ๒๐๐ คน

• **ภาคกลาง** ภาคกลาง ปริมณฑล ตะวันตกและตะวันออก วันพุธที่ ๗ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ห้องประชุมไพบูลย์ วัฒนศิริธรรม ชั้น ๑ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน จำนวนผู้เข้าร่วม ๒๐๐ คน

• **ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ** วันที่ ๑๗ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ณ ห้องประชุมวิทยาลัยการเมืองการปกครอง มหาวิทยาลัยมหาสารคาม อำเภอเมือง จังหวัดมหาสารคาม จำนวนผู้เข้าร่วม ๑๘๐ คน

• **ภาคใต้** วันที่ ๒๐ เมษายน พ.ศ. ๒๕๕๗ ณ ห้องประชุม๑ สำนักงานอธิการบดี มหาวิทยาลัยสงขลานครินทร์ วิทยาเขตสุราษฎร์ธานี อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี จำนวนผู้เข้าร่วม ๑๕๐ คน

• **เวทีสรุปเนื้อหา**กฎหมายจากการรับฟังความคิดเห็น ๔ ภาค วันที่ ๑๒ มิถุนายน ๒๕๕๗ ณ สำนักงานคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย มีผู้เข้าร่วมจำนวน ๘๐ คน

โดยสรุป ผู้เข้าร่วมประชุมรวม ๕ เวที รวม ๘๑๐ คน ซึ่งประกอบด้วย เครือข่ายภาคประชาชนที่ได้รับผลกระทบจากที่ดิน เครือข่ายสภาองค์กรชุมชน เครือข่ายสภาเกษตรกรแห่งชาติในภูมิภาคต่าง ๆ นักวิชาการจากมหาวิทยาลัยในภูมิภาค ผู้แทนองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น สภาทนายความ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย หน่วยงานราชการที่เกี่ยวข้อง ข้อคิดเห็นสรุปประเด็นสำคัญได้ ดังนี้

(๑) เห็นด้วยกับหลักการร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... และมีข้อเสนอแนะเพิ่มเติมดังนี้

• การให้ธนาคารที่ดินรับโฉนดชุมชนเป็นหลักประกันสินเชื่อเป็นการนำระบบทุนนิยมเข้ามาใช้ซึ่งเป็นการไม่เหมาะสม และการกำหนดให้เพิกถอนสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินและจัดสรรให้แก่ผู้ที่เป็นสมาชิกรายอื่น และให้สมาชิกผู้ได้รับสิทธิแทนที่นั้น เป็นการเปิดช่องให้มีการเปลี่ยนมือการครอบครองทางพฤตินัยในที่ดิน ซึ่งจะขัดกับเจตนารมณ์ที่ไม่ต้องการให้เกิดการเปลี่ยนมือในที่ดิน

• การดำเนินการในพื้นที่ป่าต้องให้เกิดดุลยภาพระหว่างชุมชนและป่า ต้องให้คณะกรรมการ ชุมชนกำหนดเขตพื้นที่ให้ชัดเจนระหว่างพื้นที่ที่ใช้ประโยชน์กับพื้นที่อนุรักษ์ นอกจากนั้นเจ้าหน้าที่กับชุมชนต้องกำหนดแนวทางการแก้ไขปัญหาร่วมกัน

• นิยามคำว่า “ผู้ยากจน” ตามร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ควรใช้หลักเกณฑ์ตามพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ๒๕๐๙

• กองทุนที่มีอยู่เดิมทำหน้าที่ผิดวัตถุประสงค์ หากจะก่อตั้งธนาคารที่ดินควรจะศึกษาจากปัญหาที่เคยเกิดขึ้นในอดีตว่าธนาคารที่ดินจะสามารถแก้ไขปัญหาที่เคยเกิดขึ้นได้หรือไม่และสามารถบังคับให้เกิดผลตามวัตถุประสงค์ได้หรือไม่

• ควรมีกฎหมายรองรับให้สามารถเข้าถึงการถือครองที่ดิน เนื่องจากกลไกของรัฐที่เป็นอยู่ในปัจจุบันไม่สามารถเปิดเผยข้อมูลการถือครองที่ดินและมีการแสวงหาประโยชน์

(๒) ควรกำหนดบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในเรื่องสิทธิชุมชนฯ

• กลไกธนาคารที่ดินกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ และธนาคารอาคารสงคราะห์ไม่แตกต่างกันมาก ดังนั้นจำเป็นต้องสร้างระบบกลไกให้เหมาะสม

ข้อเสนอแนะและข้อคิดเห็นต่าง ๆ คณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.) ได้นำมาปรับปรุง (ร่าง) พระราชบัญญัติ ทั้ง ๔ ฉบับ เพื่อดำเนินการต่อไป

ข. การทำความเข้าใจและรับฟังความคิดเห็นต่อเนื้อหา (ร่าง) พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับในภาคส่วนต่าง ๆ

• นำเสนอเนื้อหาสาระของ (ร่าง) พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับ ในเวทีการประชุมสามัญประจำปีของสภาองค์กรชุมชน เพื่อทำความเข้าใจเนื้อหาสาระของกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ มีผู้เข้าร่วมประมาณ ๑,๐๐๐ คน

• ประชุมรับฟังความคิดเห็นแนวทางในการแก้ไขปัญหาปรับปรุงกฎหมาย ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินและการใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยวันที่ ๑ เมษายน ๒๕๕๗ โรงแรมเดอะสุโกศล จัดโดย ศูนย์ประสานการศึกษานโยบายที่ดิน (Land Policy Study Forum) จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย มีผู้เข้าร่วมประชุม ๘๐ คน

• นำเสนอเนื้อหา (ร่าง) พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับ ต่อเครือข่ายภาคธุรกิจ วันที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๗ ธนาคารกรุงเทพ สำนักงานใหญ่ ถนนสีลม กทม. ผู้เข้าร่วมจำนวน ๑๐ คน

ค. กิจกรรมรณรงค์เคลื่อนไหวทางสังคม

• อบรมพัฒนาแกนนำหลักระดับภาคในการเป็นวิทยากรกระบวนการเพื่อใช้ในการรณรงค์สื่อสารเนื้อหาหลักของ (ร่าง) พ.ร.บ. ที่ดิน ทั้ง ๔ ฉบับ มีการอบรมระดับภาคจำนวน ๕๐ คน โดยมีข้อตกลงร่วมกันให้เรียกชื่อ พ.ร.บ. ทั้ง ๔ ฉบับว่า “Four Laws For The Poor ”และมีสัญลักษณ์การเคลื่อนไหวร่วมกัน ดังรูป

• วิทยากรกระบวนการได้อบรมแกนนำในระดับพื้นที่เพื่อเป็นวิทยากรกระบวนการในการรณรงค์สื่อสารเนื้อหาหลักของ (ร่าง) พ.ร.บ. ที่ดิน ทั้ง ๔ ฉบับ มีการอบรมระดับภาคจำนวน ๑๐ ครั้ง ๆ ละ ๓๐ คน รวม ๓๐๐ คน

• ประกาศเชิญชวนองค์กรภาคีเครือข่ายต่าง ๆ ทั่วประเทศเพื่อเข้าร่วมขับเคลื่อนและรณรงค์ผลักดันกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ มีองค์กรตอบรับเข้าร่วมจำนวน ๑๔๒ องค์กร/เครือข่าย

• สนับสนุนเวทีเสวนา “ติดตามสิทธิการเข้าชื่อเสนอกฎหมาย ๔ ฉบับ : การปฏิรูปที่ประชาชนขอทำเอง” วันจันทร์ที่ ๒๓ มิถุนายน ๒๕๕๗ ณ มูลนิธิ ๑๔ ตุลา ผู้เข้าร่วม ๑๐๐ คน โดยยื่นต่อประธานวุฒิสภา

- การรณรงค์รวบรวมรายชื่อประชาชนเพื่อเสนอกฎหมายทั้ง ๔ ฉบับ
- จัดทำ Facebook ชื่อ “พลิกฟื้นผืนดินไทย”เพื่อเป็นช่องทางการสื่อสารกับเครือข่ายต่าง ๆ https://www.facebook.com/Thai.landreform?fref=nf
- จัดทำ website “กฎหมาย ๔ ฉบับเพื่อคนไทยเท่ากัน” http://4laws.info/
- ผลิตสารคดีหนังสั้นจำนวน ๕ เรื่อง ได้แก่ ๕ นักสู้มือเปล่า (สิทธิที่ดินทำกินอันชอบธรรม)

๑.๓ นโยบายรัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ

รัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีแนวนโยบายเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐในรูปแบบโฉนดชุมชน[๑๓] โดยในปี ๒๕๕๓ ได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน พ.ศ. ๒๕๕๓ โดยจัดตั้งคณะกรรมการประสานงาน เพื่อจัดให้มีโฉนดชุมชน (ปจช.) และสำนักงานโฉนดชุมชนขึ้นในสำนักงานปลัดนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการกำหนดหลักเกณฑ์และพิจารณาจัดให้มีโฉนดชุมชน รวมทั้งได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการผลักดันนโยบายโฉนดชุมชน ทั้งนี้ ในรัฐบาลนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ดำเนินการจัดโฉนดชุมชนได้ ๒ แห่ง คือ โฉนดชุมชนสหกรณ์คลองโยงจังหวัดนครปฐม และโฉนดชุมชนสหกรณ์บ้านป่าซาง จังหวัดลำพูน (จำนวน ๒ แปลง) รัฐบาลสมัยนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ออกพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ (องค์การมหาชน) แต่มีข้อจำกัดในด้านงบประมาณและกำลังคนทำให้ไม่สามารถดำเนินการได้

๑.๔ นโยบายรัฐบาลสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร

รัฐบาลสมัยนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร เป็นนายกรัฐมนตรียังคงดำเนินนโยบายสนับสนุนและส่งเสริมการจัดป่าไม้อย่างมีส่วนร่วม และให้คนกับป่าอยู่ร่วมกันในลักษณะที่ทำให้คนมีภารกิจดูแลรักษาป่าให้มีความยั่งยืน[๑๔] โดยได้ออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการจัดให้มีโฉนดชุมชน (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๕๕ ทั้งนี้ รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ดำเนินการจัดโฉนดชุมชนได้ ๑ แห่งคือ โฉนดชุมชนพระธาตุขิงแกง อำเภอจุน จังหวัดพะเยา

---

[๑๓] คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑

๔.๒.๑.๘ คุ้มครองและรักษาพื้นที่ที่เหมาะสมกับการทำเกษตรกรรมที่ได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานด้านชลประทานแล้ว เพื่อเป็นฐานการผลิตทางการเกษตรในระยะยาว ฟื้นฟูคุณภาพดิน จัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปของธนาคารที่ดิน และเร่งรัดการออกเอกสารสิทธิให้แก่เกษตรกรยากจนและชุมชนที่ทำกินอยู่ในที่ดินของรัฐที่ไม่มีสภาพป่าแล้วในรูปของโฉนดชุมชน รวมทั้งสนับสนุนการพัฒนาการเกษตรในรูปของนิคมการเกษตร

[๑๔] คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี วันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑

๕.๒ อนุรักษ์และฟื้นฟูทรัพยากรป่าไม้และสัตว์ป่าโดยเร่งให้มีการปลูกป่าเพิ่มขึ้นควบคู่ไปกับการป้องกันการลักลอบบุกรุกทำลายป่าไม้และสัตว์ป่า เร่งสำรวจและจัดทำแนวเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน ส่งเสริมการบริหารจัดการป่าแบบกลุ่มป่าชุมชน อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า สนับสนุนการจัดการอย่างมีส่วนร่วมและให้คนกับป่าอยู่ร่วมกันในลักษณะที่ทำให้คนมีภารกิจดูแลป่าให้มีความยั่งยืน โดยการปรับปรุงกฎหมายป่าไม้ทั้ง ๕ ฉบับให้สอดคล้องกับรัฐธรรมนูญ สร้างแรงจูงใจและส่งเสริมรายได้จากการอนุรักษ์ป่าไม้ ฟื้นฟูป่าไม้ตามแนวทางพระราชดำริ เพิ่มความชุ่มชื้นของป่าโดยฝายต้นน้ำลำธาร ป้องกันไฟป่า ส่งเสริมการอนุรักษ์ใช้ประโยชน์จากทรัพยากรชีวภาพจากป่าและแบ่งปันผลประโยชน์อย่างเป็นธรรม รวมทั้งนำระบบสารสนเทศมาใช้ในการจัดการทรัพยากรป่าไม้

๕.๔ สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติโดยการปฏิรูปการจัดการที่ดินโดยให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยใช้มาตรการทางภาษีและจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แก่คนจนและเกษตรกรรายย่อย พิจารณาให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินทิ้งร้างทางราชการ ปกป้องที่สาธารณประโยชน์ที่ดินทุ่งเลี้ยงสัตว์ ห้ามการปิดกั้นชายหาดสาธารณะ ผลักดันกฎหมายในการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดิน น้ำ ป่าไม้ และทะเล ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรมด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แก้ไขปัญหาการดำเนินคดีโลกร้อนกับคนจน

๑.๕ ข้อเสนอของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมาย (คปก.)

ศาสตราจารย์คณิต ณ นคร ประธานคณะกรรมการฯ นำเสนอความเห็นและข้อเสนอแนะ เรื่อง ร่างพระราชบัญญัติสิทธิชุมชนในการจัดการที่ดินและทรัพยากรในรูปแบบโฉนดชุมชน พ.ศ. .... ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า พ.ศ. .... เสนอต่อนายกรัฐมนตรี ประธานสภานิติบัญญัติแห่งชาติ และประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ เมื่อวันที่ ๒๘ มกราคม ๒๕๕๘ โดยระบุร่างพระราชบัญญัติ ทั้ง ๓ ฉบับ มีสาระสำคัญในการแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองทรัพย์สิน อันเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทย ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของสาเหตุที่นำไปสู่ความไม่เป็นธรรมในสังคม ทั้งยังสอดคล้องกับนโยบายของคณะรัฐมนตรี ซึ่งได้แถลงไว้ต่อสภานิติบัญญัติแห่งชาติ

๑.๖ นโยบายรัฐบาลสมัยพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา

รัฐบาลปัจจุบัน ภายใต้การนำของพลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี มีนโยบายเร่งด่วนในการแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกล้ำเขตป่าสงวนโดยการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่ไม่อยู่ในพื้นที่ และออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มิใช่เกษตรกร ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจและวิธีการแผนที่ที่ทันสมัย แก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจนอันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ นอกจากนั้น รัฐบาลยังคงมีนโยบายการจัดสรรที่ดินให้แก่ ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์ แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน[๑๕] และเรื่องธนาคารที่ดิน ได้มีแต่งตั้งคณะกรรมการธนาคารที่ดิน รวมทั้งคณะกรรมการลงความเห็นให้นักวิชาการยกร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน

๒. ประเด็นปฏิรูป

ประเทศไทยมีพื้นที่ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ แบ่งเป็นพื้นที่ป่าไม้ประมาณ ๑๐๗ ล้านไร่ พื้นที่การเกษตรประมาณ ๑๕๐ ล้านไร่ และเป็นพื้นที่ใช้ประโยชน์อื่น ๆ ทั้งสิ้นกว่า ๖๐ ล้านไร่ ในปัจจุบันที่ดินที่มีการถือครองในประเทศไทยถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่าจำนวนมาก ในขณะที่ประชาชนจำนวนมากไม่มีที่ทำกินหรือมีที่ดินไม่เพียงพอในการทำกินและอยู่อาศัย แสดงให้เห็นว่าหากมีการกระจายการถือครองทรัพยากรที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพเป็นธรรมและเหมาะสมจะสามารถตอบสนองต่อความต้องการคนไทยทั้ง ๖๕.๑ ล้านคนทั่วประเทศได้ จากเหตุผลและประเด็นปัญหาดังกล่าวข้างต้น จึงสมควรให้มีกลไกการบริหารจัดการที่ดินที่เหมาะสมและยั่งยืน จึงมีข้อเสนอในประเด็นปฏิรูปดังนี้

---

[๑๕] คำแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรี พลเอกประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี วันที่ ๑๒ กันยายน ๒๕๕๗

๓.๗ แก้ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของเกษตรกรและการรุกล้ำเขตป่าสงวนโดยการกระจายสิทธิการถือครองให้แก่ผู้ที่อยู่ในพื้นที่ที่ไม่ได้รุกล้ำและออกมาตรการป้องกันการเปลี่ยนมือไปอยู่ในครอบครองของผู้ที่มิใช่เกษตรกร ใช้เทคโนโลยีดาวเทียมสำรวจและวิธีการแผนที่ที่ทันสมัยแก้ไขปัญหาเขตที่ดินทับซ้อนและแนวเขตพื้นที่ป่าที่ไม่ชัดเจนอันก่อให้เกิดข้อขัดแย้งระหว่างประชาชนกับเจ้าหน้าที่รัฐ

๙.๓ ในระยะต่อไป พัฒนาระบบบริหารจัดการที่ดิน และแก้ไขการบุกรุกที่ดินของรัฐโดยยึดแนวพระราชดำริที่ให้ประชาชนสามารถอยู่ร่วมกับป่าได้ เช่น กำหนดเขตป่าชุมชนให้ชัดเจน พื้นที่ใดที่สงวนหรือกันไว้เป็นพื้นที่ป่าสมบูรณ์ก็ใช้มาตรการทางกฎหมายอย่างเคร่งครัด พื้นที่ใดสมควรให้ประชาชนใช้ประโยชน์ได้ก็จะผ่อนผันให้ตามความจำเป็นโดยใช้มาตรการทางการบริหารจัดการมาตรการทางสังคมจิตวิทยา และการปลูกป่าทดแทนเข้าดำเนินการ ทั้งจะให้เชื่อมโยงกับการส่งเสริมการมีอาชีพและรายได้อื่นอันเป็นบ่อเกิดของเศรษฐกิจชุมชนที่ต่อเนื่องเพื่อให้คนเหล่านั้นสามารถพึ่งพาตนเองได้ตามหลักเศรษฐกิจพอเพียงโดยที่ดินยังเป็นของรัฐจะจัดทำฐานข้อมูลเพื่อการบริหารจัดการ จัดทำทะเบียนผู้ถือครองที่ดินในที่ดินของรัฐ ปรับปรุงกลไกการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและเอกชนให้มีเอกภาพเพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายด้านที่ดินในภาพรวม และปรับปรุงกลไกภาษีเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน เร่งรัดการจัดสรรที่ดินให้แก่ผู้ยากไร้โดยไม่ต้องเป็นกรรมสิทธิ์แต่รับรองสิทธิร่วมในการจัดการที่ดินของชุมชน กำหนดรูปแบบที่เหมาะสมของธนาคารที่ดินเพื่อให้เป็นกลไกในการนำทรัพยากรที่ดินมาใช้ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๑. เพื่อให้มีกลไกการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน
๒. สนับสนุนให้เกษตรกรผู้ยากไร้มีที่ดินทำกินหรือที่ดินอยู่อาศัย
๓. ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชน
๔. สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่อย่างยั่งยืน

๓. วิธีพิจารณาศึกษาวิเคราะห์

๓.๑ ทฤษฎี/งานวิจัยที่เกี่ยวข้อง/แนวคิดของบุคคลสำคัญ

จากสภาพปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและการเข้าไม่ถึงที่ดินของเกษตรกรและคนยากจนจึงมีแนวคิดที่จะจัดตั้งธนาคารที่ดิน (Land Bank) เพื่อทำหน้าที่ในการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรและคนยากจน สนับสนุนการกระจายการถือครองที่ดิน รวมทั้งลดการผูกขาดในตลาดที่ดิน

การศึกษาของโสภณ ชมชาญ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (๒๕๕๕)[๑๖] พบว่า แนวคิดการจัดตั้งธนาคารที่ดินมีมานานกว่า ๔๕ ปีแล้ว โดยในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้ออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๒ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ ดร.ไชยงค์ ชูชาติ ขณะดำรงตำแหน่งรองอธิบดีฝ่ายวิชาการกรมพัฒนาที่ดิน ได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยเน้นการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก เสนอให้ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดินและให้ดำเนินการด้วยวิธีสหกรณ์ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกระเบียบว่าด้วย เงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อจัดสรรให้แก่สหกรณ์ตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ รวมทั้งตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ขึ้น โดยมาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ กำหนดให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หลังจากนั้นได้มีการดำเนินการจัดหาที่ดินในรูปแบบกองทุนเรื่อยมา ทั้งนี้ ในการศึกษาเดียวกันยังพบว่า การดำเนินงานของกองทุนช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดหาที่ดินทำกินต่าง ๆ ตั้งแต่ พ.ศ. ๒๕๑๒ จนถึงการจัดตั้งกองทุนที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๓๔ พบว่ามีปัญหาและอุปสรรคที่สำคัญ ๖ ประการ คือ

(๑) งบประมาณหรือแหล่งทุนในการจัดหาที่ดินมีจำนวนน้อย ไม่เพียงพอต่อการจัดหาที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน

(๒) ผู้ไร้ที่ดินทำกินที่ได้รับที่ดินจากรัฐจำนวนหนึ่ง ขาดความรู้และความตั้งใจที่จะทำการเกษตรจึงละทิ้งที่ดินที่รัฐจัดให้

(๓) ที่ดินที่รัฐจัดซื้อมาไม่เหมาะสมต่อการเกษตร ขาดโครงสร้างพื้นฐานที่สำคัญแก่การเกษตรและการดำรงชีวิต

(๔) ขาดการประสานงานที่มีประสิทธิภาพระหว่างหน่วยงานที่ดำเนินการ โดยเฉพาะกรณีของกองทุนที่ดิน

(๕) การดำเนินงานอยู่ภายใต้ขอบเขตและระเบียบแบบแผนของทางราชการ ทำให้เกิดความล่าช้าและไม่มีประสิทธิภาพ

(๖) มีปัญหาเรื่องธรรมาภิบาลในการบริหารจัดการ

---

[๑๖] โสภณ ชมชาญ และดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. ๒๕๕๕. รายงานการศึกษาเรื่อง แนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน. สำนักงานปฏิรูป (สปร.).

การศึกษาของโสภณและดิเรกมีข้อเสนอในเรื่องต่าง ๆ เกี่ยวกับธนาคารที่ดิน ทั้งในเรื่องอำนาจหน้าที่ของธนาคารแหล่งที่มาของเงินทุน โครงสร้างของธนาคาร ที่มาของที่ดิน วิธีการจัดหาที่ดิน การบริหารจัดการ เป็นต้น ซึ่งเป็นไปในแนวทางเดียวกันกับงานศึกษาของสถิตย์พงศ์ สุดชูเกียรติและคณะ (๒๕๕๗) ซึ่งเสนอให้จัดตั้งธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินในลักษณะเดียวกับที่โสภณและดิเรกเคยเสนอ[๑๗]

๓.๒ หลักสากล/รูปแบบในต่างประเทศ

จากการศึกษาในต่างประเทศ พบว่า มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินในหลายประเทศ มีหลากหลายรูปแบบตามวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาขณะนั้น ๆ แต่ในภาพรวมธนาคารที่ดิน มีบทบาทในการเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหาและเป็นตัวเชื่อมความสมบูรณ์ของตลาดที่ดินให้มีการกระจายที่ดินอย่างเหมาะสม ลดการผูกขาดให้มีการกระจายการถือครองที่ดินจากผู้มีที่ดินมากหรือไม่ใช้ประโยชน์ไปสู่ผู้ยากจนหรือเกษตรกรรายย่อยที่ใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ แต่การมีธนาคารที่ดินต้องควบคู่กับมาตรการอื่น ๆ ด้วย เช่น การจัดเก็บภาษี การคุ้มครองพื้นที่ การจำแนกความเหมาะสมของการใช้ประโยชน์ที่ดินและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ตัวอย่างการดำเนินกิจการธนาคารที่ดินที่เป็นรูปธรรม ได้แก่

(๑) ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน (Land Bank of Taiwan) ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ สาธารณรัฐไต้หวันได้ดำเนินนโยบายที่ดินตามแนวคิดที่เรียกว่า “ความเสมอภาคแห่งสิทธิในที่ดิน” (Equalization of Land Rights) อาทิ การกระจายสิทธิในที่ดินให้เท่าเทียมกันและโครงการแผ่นดินของผู้หว่านไถ (Land to the Tiller) และในปี ค.ศ. ๑๙๘๕ ได้จัดตั้งธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน (Land Bank of Taiwan) ต่อมาในปี ค.ศ. ๒๐๐๓ ได้มีการปรับโครงสร้างองค์กรใหม่ ใช้ชื่อว่า The Land Bank of Taiwan Co.,Ltd. ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวันมีรัฐบาลเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียวและเป็นธนาคารแห่งเดียวที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาล ให้ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านอสังหาริมทรัพย์และสินเชื่อเพื่อการเกษตร วัตถุประสงค์ของธนาคารนี้คือ พัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจแห่งชาติที่สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายของรัฐเกี่ยวกับบ้าน ที่ดินและการเกษตร

(๒) ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ (Land Bank of Philippines) ในปี พ.ศ. ๒๕๐๖ ประเทศฟิลิปปินส์ได้ประมวลกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และกำหนดให้มีการก่อตั้งธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ขึ้น มีวัตถุประสงค์เพื่อให้การช่วยเหลือทางการเงินในการกระจายที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้แก่ผู้ถือครองที่ดินรายเล็กรายน้อย โดยมีภารกิจหลักในการขยายสินเชื่อให้แก่ภาคการเกษตร อันได้แก่ เกษตรกรรายย่อย ชาวประมง ธุรกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ธุรกิจด้านการเกษตร โครงการต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และความช่วยเหลือด้านเทคนิคแก่สหกรณ์ชาวประมงและสหกรณ์การเกษตร ปัจจุบันธนาคารที่ดินอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของธนาคารกลางฟิลิปปินส์และให้ได้รับการยกเว้นภาษีทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ทรัพย์สิน และรายได้ต่าง ๆ รวมทั้งไม่ต้องส่งเงินปันผลคืนให้รัฐบาล

(๓) ธนาคารที่ดินแห่งกาลิเซีย (Land Bank of Galicia) กาลิเซีย (Galicia) เป็นเขตปกครองตนเองของประเทศสเปน ได้มีการตรากฎหมายการบริหารจัดการและมาตรการทางภาษีสำหรับการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรและธนาคารที่ดิน (Act 7/2007 on administrative and taxmeasures for the conservation of utilized agricultural areas and on the Land Bank of Galicia) เพื่อแก้ไขปัญหาเจ้าของที่ดินจำนวนมากถือครองที่ดินในชนบทแต่ไม่ได้อาศัยอยู่ในชนบท ทำให้เกิดการทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่ ธนาคารที่ดินแห่งกาลิเซียจะทำหน้าที่เป็นคนกลางระหว่างเจ้าของที่ดินและเกษตรกร โดยเช่าหรือซื้อที่ดินจาก

---

[๑๗] สถิตย์พงศ์ สุดชูเกียรติ และคณะ. ๒๕๕๗. โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย

เจ้าของที่ดินทำให้สิทธิในการดูแลและจัดการที่ดินเป็นของธนาคารที่ดิน จากนั้นธนาคารที่ดินจะนำที่ดินนั้นไปให้เกษตรกรเช่าทำเกษตรกรรม

(๔) กองทุนที่ดินแห่งชาติแห่งฮังการี (Hungarian National Land Fund) ประเทศฮังการีมีความพยายามที่จะจัดตั้งธนาคารที่ดินมานานแล้วและประสบความสำเร็จ เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๔ ได้มีการตรากฎหมายกองทุนที่ดินแห่งชาติ (The Act on National Land Fund) ขึ้น เพื่อดำเนินงานเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์และกำกับการทำงานของตลาดที่ดิน โดยที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของรัฐจะถูกบริหารจัดการโดย The National Land Fund Managing Organization การได้มาซึ่งที่ดินจะเป็นไปโดยความสมัครใจโดยจ่ายค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดิน ในราคาตลาดหรือจ่ายเป็นเบี้ยบำนาญรายปีตลอดชีพ (Life-annuity) โดยจะให้สำหรับเกษตรกรที่มีอายุ ๖๐ ปีขึ้นไป ทั้งนี้ กองทุนที่ดินจะปฏิบัติตามนโยบายที่ดินของรัฐบาล โดยเฉพาะในส่วนของการสร้างโอกาสให้ผู้คนในภาคเกษตร เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันเชิงธุรกิจ

นอกจากนั้น ยังมีการดำเนินงานในลักษณะธนาคารที่ดินในอีกหลายประเทศ เช่น กองทุนที่ดินแห่งลิธัวเนีย กองทุนที่ดินแห่งบัลแกเรีย เป็นต้น

๔. สรุปผลการพิจารณาวิเคราะห์

(๑) ปัญหาการไร้ที่ดิน การสูญเสียที่ดิน เป็นข้อจำกัดสำคัญของภาคการเกษตรไทยในปัจจุบัน และก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรจำนวนมาก และเป็นเหตุที่นำไปสู่ปัญหาการบุกรุกป่า และการย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมือง

(๒) มีปัญหาการการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินของภาคเอกชนซึ่งนำไปสู่ปัญหาการปล่อยที่ดินรกร้างและการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์

(๓) สำหรับการบริหารจัดการที่ดินในภาครัฐ ยังประสบปัญหาทั้งในระดับนโยบาย ระดับหน่วยปฏิบัติและระดับพื้นที่

(๔) ต้องปรับปรุงกลไกและรูปแบบการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อเป็นแนวทางที่ทำให้ผู้ไร้ที่ดิน เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจน และชุมชนมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ที่จะสามารถพัฒนาวิถีชีวิตและชุมชน ได้อย่างมั่นคงแข็งแรง

(๕) สนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นกลไกให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน ที่เป็นธรรมและยั่งยืน สนับสนุนการเข้าถึงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยสำหรับเกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจน และชุมชน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินของทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างเหมาะสม

(๖) ควรยกเลิกพระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) ๒๕๕๔ และตราเป็นพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการกระจายการถือครองที่ดิน ธนาคารที่ดินจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการกระจายการถือครองที่ดิน โดยการสนับสนุนและส่งเสริมให้เกษตรกรและคนยากจนเข้าถึงที่ดินทำกินและอยู่อาศัย รวมทั้งสนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานที่จะช่วยดำเนินการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรและคนยากจนได้ไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ราย ในช่วง ๕ ปีแรกของการดำเนินงาน

สาระสำคัญของ (ร่าง) พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... มีดังนี้

คณะกรรมการปฏิรูปการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน ได้ศึกษาและพิจารณาแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยศึกษาจากร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ของคณะกรรมการปฏิรูปกฎหมายและของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน จากการหารือกับภาคประชาชนและนักวิชาการ ตลอดจนได้มีการรับฟังความคิดเห็นและข้อเสนอแนะจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้องนั้น คณะกรรมการฯ เห็นว่า มีความจำเป็นที่จะต้องยกระดับของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) เป็นธนาคารที่ดินอย่างเต็มรูปแบบ เพื่อช่วยแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ ความขัดแย้งและความไม่เป็นธรรมทางที่ดินที่มีอยู่ โดยทำหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการกระจายการถือครองที่ดิน โดยการสนับสนุนและส่งเสริมการเข้าถึงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยของเกษตรกรและคนยากจน รวมทั้งสนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน อันจะเป็นส่วนหนึ่งในการปฏิรูประบบการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดินอย่างบูรณาการและยั่งยืน โดยหลักการและสาระสำคัญของร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... มีดังนี้

๑. หลักการและเหตุผล

เหตุผลในการตราพระราชบัญญัตินี้ คือ โดยที่ประเทศไทยมีประชากรส่วนใหญ่ประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่ปัจจุบันพบว่า เกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนจำนวนมากขาดแคลนและไม่สามารถเข้าถึงที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับอยู่อาศัยอันเนื่องมาจากปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ประกอบกับรัฐต้องดำเนินการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิ ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง และประชาชนมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ดังนั้น จึงสมควรให้มีกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดิน มีวัตถุประสงค์เพื่อเป็นองค์กรสนับสนุนการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและที่ดินเพื่ออยู่อาศัยของคนจน รวมทั้งสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชนทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน เพื่อให้มีการดำเนินการเป็นไปตามวัตถุประสงค์ดังกล่าว จึงจำเป็นต้องตราพระราชบัญญัตินี้

๒. สถานะ

ธนาคารที่ดินมีสถานะเป็นองค์กรของรัฐ ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง[๑๘]

๓. วัตถุประสงค์

ธนาคารที่ดิน มีวัตถุประสงค์หลัก ๔ ด้าน ได้แก่

(๑) กระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม

(๒) สนับสนุนให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินที่ใช้เป็นที่อยู่อาศัย

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน

(๔) บริหารจัดการที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของภาครัฐ

[๑๘] โดยการดำเนินการต้องไม่ซ้ำซ้อนกับหน่วยงานที่ดำเนินการอยู่แล้ว ทั้ง ธกส. ธอส. สปก. การเคหะ และกองทุนที่ดิน

๔. อำนาจหน้าที่

หน้าที่หลักของธนาคารที่ดินในการบริหารจัดการที่ดินมีอยู่ ๔ ประการ คือ

(๑) ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ที่ดินหลุดจำนอง โดยการให้สินเชื่อ หรือการช่วยในการเช่าซื้อ โดยคำขอสินเชื่อ มาจากชุมชน หรือ ธ.ก.ส. (Demand-driven) เพื่อส่งเสริมการพัฒนาของชุมชน หรือบรรเทาทุกข์ให้ประชาชน ทั้งแบบรายกลุ่มและแบบปัจเจก

(๒) บริหารจัดการที่ดินของรัฐ

(๓) บริหารจัดการที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์

(๔) จัดซื้อที่ดินเข้าธนาคารที่ดิน

นอกจากนี้ ธนาคารที่ดินยังมีหน้าที่จัดทำระบบข้อมูลและสร้างระบบการประมวลผลด้านที่ดิน และเป็นแหล่งที่ดินไว้สำหรับการสนับสนุนการดำเนินนโยบายของรัฐ ฯลฯ โดยภายใต้กรอบดังกล่าวข้างต้น ธนาคารที่ดินสามารถดำเนินการในด้านต่าง ๆ อย่างเป็นลำดับขั้น โดย

<u>ระยะแรก</u> เน้นการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ที่ดินหลุดจำนอง โดยไม่มีการจัดตั้งสาขา แต่อาศัยเครือข่ายธนาคารภาครัฐ และสถาบันการออมชุมชน เป็นผู้ส่งคำขอสินเชื่อเข้ามา สำหรับเงินทุนที่จะใช้ในการดำเนินการนั้น จะมาจากเงินทุนประเดิม และการออกพันธบัตรที่กระทรวงการคลังช่วยค้ำประกัน

<u>ระยะกลาง</u> ดำเนินการบริหารที่ดินของหน่วยงานรัฐ

<u>ระยะยาว</u> ดำเนินการบริหารที่ดินเอกชน และจัดซื้อที่ดิน

๕. แหล่งที่มาของเงินทุน

ธนาคารที่ดินมีแหล่งเงินทุนเพื่อใช้ในการดำเนินการ จาก

(๑) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม จำนวน ห้าพันล้านบาท

(๒) เงินอุดหนุนจากรัฐบาลหรือที่ได้รับจากงบประมาณรายจ่ายประจำปี

(๓) ส่วนแบ่งของภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างภาษี และจากภาษีที่ดินอัตราก้าวหน้า

(๔) การออกพันธบัตรโดยรัฐบาลค้ำประกัน หรือไม่ค้ำประกัน

(๕) เงินกู้/เงินฝากจากภาคี อาทิ ธนาคารออมสิน ธ.ก.ส. ธอส.

(๖) ค่าธรรมเนียม ค่าเช่า ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคาร

(๗) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของธนาคาร

(๘) กำไรจากการดำเนินการและการลงทุน

(๙) ทุนหรือทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

(๑๐) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชนหรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้

๖. การบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

กำหนดให้มีคณะกรรมการขึ้นมาชุดหนึ่งเรียกว่า “คณะกรรมการธนาคารที่ดิน” มีจำนวนทั้งสิ้น ๑๑ คน โดยการแต่งตั้งจากคณะรัฐมนตรี ประกอบด้วยประธานกรรมการ ซึ่งคณะรัฐมนตรีแต่งตั้ง จากผู้มีความรู้ ความเชี่ยวชาญ กรรมการโดยตำแหน่ง ตัวแทนจากกลุ่มเกษตรกร ตัวแทนจากองค์กรชุมชนแออัด และกรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และให้ผู้จัดการเป็นกรรมการและเลขานุการโดยตำแหน่ง

คณะกรรมการธนาคารที่ดิน มีอำนาจหน้าที่ ดังนี้

(๑) กำหนดนโยบายการบริหารงาน ให้ความเห็นชอบแผนการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

(๒) อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงิน และงบประมาณประจำปีของธนาคารที่ดิน

(๓) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการ พนักงานและลูกจ้างของธนาคารที่ดินตามหลักเกณฑ์และวิธีการที่คณะกรรมการกำหนด

(๔) ควบคุม ดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป ตลอดจนออกระเบียบข้อบังคับหรือข้อกำหนดเกี่ยวกับธนาคารในเรื่องต่าง ๆ

(๕) เสนอรายงานประจำปีและความเห็นต่อรัฐมนตรีเพื่อปฏิบัติการให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

(๖) ออกข้อบังคับว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขเกี่ยวกับการดำเนินงานตามวัตถุประสงค์ของธนาคารและตามพระราชบัญญัตินี้

(๗) กระทำการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตุประสงค์ของธนาคารที่ดิน

๗. ข้อจำกัดเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดิน

เพื่อให้การดำเนินงานระยะยาวของธนาคารมีความยั่งยืน และช่วยบรรเทาและลดความเสี่ยงต่อการดำเนินงานโดยรวม กำหนดให้มีมาตรการเกี่ยวกับการซื้อขายที่ดินของธนาคารที่ดิน ดังนี้

(๑) ที่ดินที่หลุดจำนองที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของธนาคารที่ดิน ให้เจ้าของเดิมหรือทายาทโดยธรรมมีสิทธิไถ่ถอนที่ดินนั้นได้ภายใน ๕ ปี โดยวิธีการเช่าซื้อ ที่มีกำหนดระยะเวลาอย่างน้อย ๑๐ ปี ตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

(๒) ที่ดินของรัฐที่ธนาคารที่ดินรับมาบริหารคงเป็นกรรมสิทธิ์ของรัฐ ไม่สามารถเปลี่ยนสถานะเป็นโฉนดที่ดินของเอกชนได้

(๓) ที่ดินที่ธนาคารจัดซื้อถือเป็นสินทรัพย์ของธนาคารที่ดิน ที่สามารถให้เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจน หรือชุมชน เช่าได้ตามกฎเกณฑ์ที่จะกำหนด (ในลักษณะเดียวกับที่ดินของกรมธนารักษ์ และสำนักงานทรัพย์สินฯ) แต่ไม่สามารถเปลี่ยนสถานะเป็นโฉนดที่ดินของเอกชนได้

(๔) ค่าเช่าของที่ดินของธนาคารที่ดิน จะแปรตามคุณสมบัติของที่ตั้งของที่ดิน ตามที่คณะกรรมการธนาคารประกาศกำหนด โดยทางธนาคารจะต้องพัฒนาระบบข้อมูลที่ดิน ระบบการประเมินราคาที่ดิน และระบบการแบ่งประเภทที่ดินที่เหมาะสม ให้สอดรับกับสภาพแวดล้อม สภาพผังเมืองที่เปลี่ยนแปลงไป

(๕) รัฐสามารถนำที่ดินของธนาคารที่ดินไปใช้สนับสนุนนโยบายของภาครัฐ ตามมติของคณะรัฐมนตรี โดยรัฐชดเชยให้ธนาคารที่ดินตามราคาประเมิน และให้ผู้มีส่วนได้เสีย ได้รับผลประโยชน์ตามความเป็นธรรม

(๖) ธนาคารอาจใช้ที่ดินที่อยู่ในความครอบครองเพื่อประโยชน์สาธารณะ อาทิ การจัดรูปที่ดิน จัดทำพื้นที่สีเขียว พื้นที่โล่งกว้าง พื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พื้นที่เพื่อฟื้นฟูรักษาระบบนิเวศ ป่าชุมชน หรืออย่างอื่นในลักษณะเดียวกันตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

๘. การกำกับดูแล

กำหนดให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลการดำเนินงานของธนาคารที่ดินให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน นโยบายของรัฐบาล และมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาคารที่ดิน รวมทั้งมีอำนาจสั่งให้ธนาคารชี้แจงแสดงความคิดเห็นทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของธนาคารที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน นโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาคารที่ดิน ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารที่ดินได้

๙. บทกำหนดโทษ

กำหนดบทกำหนดโทษเกี่ยวกับการทุจริตคอรัปชั่นของคณะกรรมการและพนักงานเจ้าหน้าที่

กรอบแนวคิดการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

กลไกการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

ทุนและรายได้

- เงินทุนจากรัฐ
- เงินภาษี
- พันธบัตรรัฐบาล
- กำไร
- ดอกผลจากการลงทุน
- เงินฝาก
- เงินอุดหนุน/บริจาค
- เงินโอนและสินทรัพย์จาก สถาบันฯ ธ.ที่ดิน

ธนาคารที่ดิน

เป้าหมาย

บำบัดทุกข์ของประชาชน
เป็นแหล่งที่ป้องกันไม่ให้ที่ดินตกเป็นของนายทุน
ช่วยจัดสรรที่ดินให้กับประชาชน

โครงข่าย

การดำเนินงาน

ระยะแรก ช่วยเหลือผู้ที่ที่ดินหลุดจำนอง ยังไม่ตั้งสาขา

ระยะกลาง บริหารที่ดินของรัฐ

ระยะยาว บริหารที่ดินของเอกชน และจัดซื้อที่ดิน

กลไกสนับสนุน

การยกเว้นภาษี กฎหมายภาษีที่ดิน กฎหมายเช่า ส.ป.ก. ธนารักษ์ พ.อ.ช.
โฉนดชุมชน กรมที่ดิน กรมป่าไม้ ชลประทาน การรถไฟ กรมทรัพย์สิน เทศบาล/อปท.

ภาคผนวก ค

คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

คณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน

ภาคผนวก ค

คณะกรรมาธิการปฏิรูปสังคม ชุมชน เด็ก เยาวชน สตรี ผู้สูงอายุ ผู้พิการและผู้ด้อยโอกาส

๑. นายอำพล จินดาวัฒนะ	ประธานกรรมาธิการ
๒. นางอุบล หลิมสกุล	รองประธานกรรมาธิการ คนที่หนึ่ง
๓. นายวิริยะ นามศิริพงศ์พันธุ์	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สอง
๔. นางฑิฆัมพร กองสอน	รองประธานกรรมาธิการ คนที่สาม
๕. นายฐิติ วุฑฒิโกวิทย์	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๖. นายเจิมศักดิ์ ปิ่นทอง	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๗. นายปรีชา บุตรศรี	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๘. นายพลเดช ปิ่นประทีป	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๙. นางศิรินา ปวโรฬารวิทยา	ที่ปรึกษากรรมาธิการ
๑๐. นางภัทรียา สุมะโน	โฆษกกรรมาธิการ
๑๑. นายกาศพล แก้วประพาฬ	กรรมาธิการ
๑๒. นางกัญญ์ฐญาณ์ ภู่สวาสดิ์	กรรมาธิการ
๑๓. นางกอบแก้ว จันทร์ดี	กรรมาธิการ
๑๔. นายกิตติภณ ทุ่งกลาง	กรรมาธิการ
๑๕. นางกูไซหม๊ะวันซาฟีหน๊ะ มนูญทวี	กรรมาธิการ
๑๖. นายโกเมศ แดงทองดี	กรรมาธิการ
๑๗. นายจิรวัฒน์ เวียงด้าน	กรรมาธิการ
๑๘. นายเฉลิมพล ประทีปะวณิช	กรรมาธิการ
๑๙. นายชูชาติ อินสว่าง	กรรมาธิการ
๒๐. นางพันธุ์ทิพย์ สายสุนทร	กรรมาธิการ
๒๑. นางสาวสมสุข บุญญะบัญชา	กรรมาธิการ
๒๒. พลตำรวจตรี ขจร สัยวัตร์	กรรมาธิการ
๒๓. พลเอก ชูศิลป์ คุณาไทย	กรรมาธิการ
๒๔. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	กรรมาธิการ
๒๕. นายสนธิรัตน์ สนธิจิรวงศ์	เลขานุการคณะกรรมาธิการ

คณะกรรมการปฏิรูประบบการจัดการทรัพยากรโดยชุมชน

๑. นายวิวัฒน์ ศัลยกำธร	ประธานกรรมการ
๒. นายกอบศักดิ์ ภูตระกูล	รองประธานกรรมการ
๓. นายปราโมทย์ ไม้กลัด	กรรมการ
๔. นายอำพล จินดาวัฒนะ	กรรมการ
๕. นายไกรฤทธิ์ บุณยเกียรติ	กรรมการ
๖. นายจิรวัฒน์ เวียงด้าน	กรรมการ
๗. นายหาญณรงค์ เยาวเลิศ	กรรมการ
๘. นางฑิฆัมพร กองสอน	กรรมการ
๙. นายธีรศักดิ์ พานิชวิทย์	กรรมการ
๑๐. นายกษิดิ์เดชธนทัต เสกขุนทด	กรรมการ
๑๑. นายปฏิภาณ จุมผา	กรรมการ
๑๒. นายเดโช ไชยทัพ	กรรมการ
๑๓. นายคณิต ธนูธรรมเจริญ	กรรมการ
๑๔. นายไพสิฐ พาณิชย์กุล	กรรมการ
๑๕. นายไพโรจน์ พรหมสาส์น	กรรมการ
๑๖. นายสุวัช สิงหพันธุ์	กรรมการ
๑๗. นายสยุมพร ลิ่มไทย	กรรมการ
๑๘. นางวณี ปิ่นประทีป	กรรมการ
๑๙. นางปรีดา คงแป้น	กรรมการและเลขานุการ