



# HOT ISSUE

พฤษภาคม 2562

ปัญหาความเหลื่อมล้ำกับแนวทางจัดตั้งธนาคารที่ดิน



สำนักวิชาการ  
สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร  
ดาวนโหลดเอกสารได้ที่  
<http://www.parliament.go.th/library>

## ปัญหาความเหลื่อมล้ำกับแนวทางจัดตั้งธนาคารที่ดิน

ชัชฎาภรณ์ ประยูรวงษ์

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินเป็นปัญหาสำคัญของประเทศไทยที่มีสาเหตุมาจากปัจจัยต่าง ๆ อาทิ ปัญหาหนี้สินในครัวเรือนที่เกษตรกรต้องนำที่ดินไปค้ำประกันหรือจำนองเพื่อกู้เงิน เกิดปัญหาที่ดินหลุดมือเนื่องจากไม่สามารถนำเงินมาไถ่ถอนได้จึงถูกยึดที่ดิน รวมไปถึงปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินซึ่งจากงานวิจัยเรื่อง “การกระจุกตัวของความมั่งมี” ของดวงมณี เลาวกุล พบว่า ความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินจากข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีโฉนด ในปี 2555 ภาพรวมทั้งประเทศและรายจังหวัดมีการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินสูงมาก ภาคกลางมีความไม่เสมอภาคในเรื่องการถือครองที่ดินมากที่สุด ส่วนภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีความไม่เสมอภาคในเรื่องการถือครองที่ดินน้อยที่สุด และเมื่อพิจารณาเป็นรายจังหวัดพบว่า จังหวัดสมุทรปราการมีความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินมากที่สุด รองลงมาคือจังหวัดปทุมธานี ส่วนจังหวัดศรีสะเกษมีความไม่เสมอภาคในการถือครองที่ดินน้อยที่สุด รองลงมาคือ จังหวัดพัทลุง (“นักวิชาการชี้ความมั่งคั่งของไทยอยู่ที่ใคร! คน 20% ครองทรัพย์สินสุทธิเกินครึ่งประเทศ,” 2555)

จากปัญหาดังกล่าว ส่งผลให้เกิดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน ซึ่งการแก้ไขปัญหาควรต้องมีการกระจายการถือครองที่ดินให้เกษตรกร โดยนำที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์มาจัดสรรให้เกษตรกรได้ทำประโยชน์เพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจให้เพิ่มสูงขึ้น ก่อให้เกิดผลผลิตทางการเกษตรที่มั่นคง โดยแนวคิดการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินก็เป็นอีกแนวคิดหนึ่งที่รัฐบาลปัจจุบันนำมาใช้เป็นแนวทางในการแก้ไขปัญหา โดยมีการร่างกฎหมายชื่อว่า “ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....” ซึ่งปัจจุบันอยู่ในความรับผิดชอบของกระทรวงการคลังที่จะเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป โดยร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมีความเป็นมา ดังนี้

เมื่อปี 2512 รัฐบาลได้มีแนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยกระทรวงพัฒนาการแห่งชาติได้มีการออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. 2512 และในปี 2534 ได้มีการทดลองใช้ธนาคารที่ดินเป็นครั้งแรก โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อจำลองการปฏิบัติงานในรูปแบบธนาคารที่ดินขึ้นเมื่อ 13 สิงหาคม 2534 และในปี 2545 กองทุนที่ดินสำหรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินได้ยุติการดำเนินงานเนื่องจากถูกยุบรวมกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ไสภณ ชมชาญ และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2555, น. 3,13-14)

จนกระทั่งในปี 2554 รัฐบาลได้จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) ขึ้น โดยการประกาศพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. 2554 โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและมีการใช้ที่ดินอย่างเหมาะสมและจัดตั้งธนาคารที่ดิน (ไสภณ ชมชาญ และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์, 2555, น. 15) จึงถือเป็นจุดเริ่มต้นในการแก้ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน และความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน อีกทั้งยังมีภารกิจหลักในการจัดตั้ง

ธนาคารที่ดิน ในปี 2558 บจธ.จึงได้จัดทำร่างพระราชบัญญัติที่ดิน พ.ศ. .... ขึ้น ในเวลาต่อมาสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้มีการเสนอให้รัฐบาลออกกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดิน (ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....) เพื่อทำหน้าที่เป็นกลไกในการขับเคลื่อนการกระจายการถือครองที่ดิน ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมและร่างกฎระเบียบที่จำเป็นในการดำเนินกิจการของธนาคารที่ดิน โดยเมื่อวันที่ 26 เมษายน 2559 ที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ 20/2559 มีมติเห็นชอบและให้คณะกรรมการนำรายงานไปปรับปรุงก่อนเสนอรายงานพร้อมความเห็นและข้อเสนอแนะของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาต่อไป จนกระทั่งเมื่อวันที่ 16 พฤษภาคม 2559 ประธานสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้นำส่งรายงานต่อคณะรัฐมนตรี (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2560)

ในวันที่ 8 มิถุนายน 2559 คณะกรรมการประสานงานรวม 3 ฝ่าย ได้มีมติเห็นชอบรายงานเรื่อง “ธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....” และได้นำความเห็นและข้อสังเกตกราบเรียนนายกรัฐมนตรีพิจารณาเห็นชอบให้ส่งเรื่องให้คณะกรรมการขับเคลื่อนและปฏิรูปการบริหารราชการแผ่นดิน คณะที่ 2 (ด้านเศรษฐกิจ การเงิน การคลัง การลงทุนภาครัฐ และโครงสร้างพื้นฐาน) คณะที่ 3 (ด้านระบบราชการ กฎหมายและกระบวนการยุติธรรมฯ) และคณะที่ 5 (ด้านความมั่นคงลดความเหลื่อมล้ำฯ) พิจารณาขับเคลื่อนต่อไป (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2560) ซึ่งต่อมารัฐบาลได้มอบหมายให้กระทรวงการคลังได้นำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับ สปท. ไปปรับปรุงแก้ไขเป็นร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับกระทรวงการคลัง (สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน), 2560)

จากนั้นเมื่อวันที่ 14 มิถุนายน 2560 มีการประชุมเตรียมการของฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินการตามนโยบายรัฐบาล (กขร.) เห็นว่าร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับ บจธ. และฉบับกระทรวงการคลัง มีหลักการและเนื้อหาคล้ายคลึงกัน โดยเป็นร่างพระราชบัญญัติของรัฐบาล ทั้ง 2 ฉบับและมีรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังเป็นรัฐมนตรีที่รักษาการตามกฎหมาย ดังนั้นเพื่อความเป็นเอกภาพในการเสนอกฎหมาย จึงมอบหมายให้กระทรวงการคลังและ บจธ. พิจารณาหารือร่วมกันเพื่อเสนอร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับกระทรวงการคลัง เพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรีต่อไป จนกระทั่งเมื่อวันที่ 26 มิถุนายน 2560 ที่ประชุม กขร. จึงมีมติให้กระทรวงการคลังเร่งรัดการพิจารณาเกี่ยวกับร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... และที่ประชุมคณะรัฐมนตรีได้มีมติรับทราบเมื่อวันที่ 8 สิงหาคม 2560 (สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน), 2560)

กระทรวงการคลัง ได้ดำเนินการปรับปรุงแก้ไขร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ของสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศตามความเห็นของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง โดยได้มีการเปิดรับฟังความคิดเห็นตามมาตรา 77 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช 2560 จากหน่วยงานภาครัฐและเอกชน รวมไปถึงประชาชนผ่านทางเว็บไซต์ของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เสร็จสิ้นแล้วเมื่อวันที่ 31 พฤษภาคม 2560 และจะนำเสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาเป็นกฎหมายต่อไป (สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง, 2560)

ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับกระทรวงการคลัง มี 6 หมวด 49 มาตรา โดยมีสาระสำคัญ ดังนี้

1. กำหนดให้ธนาคารที่ดินเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง (มาตรา 5)
2. กำหนดให้ธนาคารที่ดินมีอำนาจหน้าที่ ดังนี้ (มาตรา 6)

2.1 ให้กู้ยืมเงินแก่เกษตรกร หรือกลุ่มเกษตรกรเพื่อไถ่ถอนจำนองที่ดิน ไถ่ถอนจากการขายฝากที่ดิน หรือชำระหนี้ให้แก่เจ้าหนี้ของเกษตรกรที่มีที่ดินเป็นหลักประกัน โดยให้ทรัพย์สินนั้นตกเป็นของธนาคารที่ดิน เพื่อให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อคืนได้

2.2 บริหารจัดการที่ดินที่ผู้มีกรรมสิทธิ์มอบหมายให้ดำเนินการเพื่อให้เกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรเช่าทำประโยชน์

2.3 จัดซื้อที่ดินหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งสภาพที่ดินของเอกชนที่มีสภาพเหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม เพื่อให้เกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ ตามที่กฎกระทรวงกำหนด

2.4 รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์

2.5 ร่วมกับหน่วยงานต่าง ๆ ให้คำแนะนำ สนับสนุน ส่งเสริม และฟื้นฟูพัฒนาอาชีพของเกษตรกร หรือผู้ยากจนที่ทำธุรกรรมกับธนาคารตามแนวทางเศรษฐกิจพอเพียง

2.6 ออกพันธบัตร และรับฝากเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจของธนาคารหรือเพื่อระดมเงินจากสถาบันการเงินและตลาดการเงิน แต่ไม่รวมถึงเงินฝากจากประชาชนทั่วไป

2.7 เรียกเก็บดอกเบี้ยเงินกู้ ค่าธรรมเนียมเกี่ยวกับการให้กู้เงิน ค่าธรรมเนียมค้ำประกัน ค่าธรรมเนียมการบริหารที่ดิน และค่าดำเนินการอื่น ๆ

### 3. ทุนของธนาคารที่ดิน (มาตรา 8)

3.1 กำหนดทุนเรือนหุ้นของธนาคารไว้ 10,000 ล้านบาท แบ่งเป็น 100 ล้านหุ้น มูลค่าหุ้นละ 100 บาท

3.2 ให้ธนาคารที่ดินขายหุ้นให้แก่หน่วยงานรัฐตามที่ประกาศไว้ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ ให้หน่วยงานรัฐแต่ละแห่งถือหุ้นของธนาคารไม่เกินร้อยละ 10 ของหุ้นทั้งหมด และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นของธนาคารจนครบจำนวน แต่ต้องไม่ต่ำกว่าร้อยละ 50 ของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด

4. กำหนดให้มีคณะกรรมการธนาคารที่ดินและการบริหารกิจการ โดยให้คณะรัฐมนตรีแต่งตั้งประธานกรรมการและกรรมการ จำนวนไม่เกิน 9 คน โดยอย่างน้อยต้องมีผู้แทน 1 คน จากกระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงมหาดไทย และกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ และให้ผู้อำนวยการธนาคารที่ดินเป็นกรรมการและเลขานุการ (มาตรา 11) โดยกำหนดให้มีอำนาจหน้าที่ดังนี้ 1) กำหนดนโยบายการบริหารงาน 2) อนุมัติแผนการลงทุน แผนการเงินและงบประมาณประจำปีของธนาคารที่ดิน 3) ประเมินผลการปฏิบัติงานของผู้อำนวยการธนาคารที่ดิน และ 4) ควบคุมดูแลการดำเนินงานและการบริหารงานทั่วไป (มาตรา 18)

5. ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ซึ่งธนาคารที่ดินนำมาใช้ในการดำเนินกิจการประกอบด้วย 1) ที่ดินซึ่งธนาคารที่ดินได้มาตามมาตรา 6 โดยอาจเป็นที่ดินที่ธนาคารที่ดินซื้อ หรือที่ดินซึ่งตกเป็นของธนาคารที่ดิน โดยผลของนิติกรรมสัญญา 2) ที่ดินเอกชนที่ธนาคารที่ดินได้รับมอบหมายให้บริหารจัดการ และ 3) ที่ดินที่มีผู้อื่นมอบให้ (มาตรา 31)

ร่างกฎหมายธนาคารที่ดินฉบับกระทรวงการคลังมีหลักการและเนื้อหาสำคัญ ๆ ที่น่าศึกษาหลายประการที่ช่วยลดปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน ได้แก่ แหล่งที่มาของเงินทุน

และการได้มาซึ่งที่ดิน การวางโครงสร้างและรูปแบบขององค์กร อำนาจหน้าที่ของธนาคารที่ดิน ซึ่งสามารถวิเคราะห์ได้ดังนี้

### 1. การวางโครงสร้างและรูปแบบองค์กร

มาตรา 4\* มาตรา 5\*\* และมาตรา 43\*\*\* ของร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....

**ฉบับกระทรวงการคลัง** กำหนดให้ธนาคารที่ดินเป็นนิติบุคคลภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการคลัง

การวางโครงสร้างและรูปแบบองค์กรในลักษณะนี้เป็นการกำหนดให้ธนาคารที่ดินดำเนินการในรูปแบบรัฐวิสาหกิจ หรือเป็นหน่วยงานภายใต้กำกับของรัฐซึ่งมิใช่ส่วนราชการ ทั้งนี้เพื่อความคล่องตัวในการประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์ โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อการกระจายการถือครองที่ดินและสนับสนุนให้เกษตรกรมีที่ดินทำกิน การดำเนินงานของธนาคารจึงไม่เป็นการแสวงหาผลกำไร ดังนั้นจึงมีการกำหนดให้ธนาคารที่ดินสามารถออกหุ้นได้ตามมาตรา 8 ของพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับกระทรวงการคลัง ซึ่งบัญญัติไว้ดังนี้

มาตรา 8 ให้กำหนดทุนเรือนหุ้นของธนาคารไว้หนึ่งหมื่นล้านบาท แบ่งเป็นร้อยล้านหุ้น มูลค่าหุ้นละหนึ่งร้อยบาท โดยธนาคารขายหุ้นให้แก่หน่วยงานรัฐตามที่ประกาศไว้ในกฎกระทรวง ทั้งนี้ตามที่กำหนดไว้ในข้อบังคับของธนาคาร

ให้หน่วยงานรัฐตามวรรคหนึ่งถือหุ้นของธนาคารแต่ละรายไม่เกินร้อยละสิบของหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด และให้กระทรวงการคลังถือหุ้นของธนาคารจนครบจำนวน แต่ต้องไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด

จากมาตรานี้กำหนดให้กระทรวงการคลังต้องถือหุ้นเองในสัดส่วนมากกว่าห้าสิบเปอร์เซ็นต์ ส่วนที่เหลือให้หน่วยงานรัฐอื่นถือหุ้นจนครบหนึ่งร้อยเปอร์เซ็นต์ ซึ่งร่างกฎหมายกำหนดให้ธนาคารที่ดินสามารถเข้าถึงแหล่งทุนได้เอง โดยไม่ต้องผูกติดกับงบประมาณแผ่นดิน จึงไม่ต้องเป็นภาระกับรัฐบาลที่ต้องจัดสรรงบประมาณให้ทุก ๆ ปี ดังนั้น การวางโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินงานจึงเข้าลักษณะของรัฐวิสาหกิจตามที่พระราชบัญญัติวิธีการงบประมาณ พ.ศ. 2561 ได้บัญญัติไว้ ดังนี้

ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับกระทรวงการคลัง

\* มาตรา 4 ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังรักษาการตามพระราชบัญญัตินี้ และให้มีอำนาจออกกฎกระทรวงและประกาศปฏิบัติการตามพระราชบัญญัตินี้

กฎกระทรวง และประกาศนั้น เมื่อได้ประกาศในราชกิจจานุเบกษาแล้วให้ใช้บังคับได้

\*\* มาตรา 5 ให้จัดตั้งธนาคารขึ้นเรียกว่า “ธนาคารที่ดิน” มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดยมีวัตถุประสงค์ดังต่อไปนี้

(1) กระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม

(2) สนับสนุนให้เกษตรกร และกลุ่มเกษตรกรได้มีที่ดินทำกิน

(3) ส่งเสริมและสนับสนุนให้เกษตรกรบริหารจัดการที่ดินทำกินร่วมกัน

(4) บริหารจัดการที่ดินเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสมและยั่งยืน รวมทั้งเพื่อสนับสนุนการดำเนินการของภาครัฐ

\*\*\* มาตรา 43 ให้รัฐมนตรีมีอำนาจหน้าที่กำกับดูแลโดยทั่วไปซึ่งกิจการของธนาคาร การดำเนินงานของธนาคารให้เป็นไปตามกฎหมาย และให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคาร นโยบายของรัฐบาลและมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาคาร เพื่อการนี้ ให้รัฐมนตรีมีอำนาจสั่งให้ธนาคารชี้แจงข้อเท็จจริง แสดงความคิดเห็น ทำรายงาน หรือยับยั้งการกระทำของธนาคารที่ขัดต่อวัตถุประสงค์ของการจัดตั้งธนาคาร นโยบายของรัฐบาล หรือมติของคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวกับธนาคาร หรือยับยั้งการกระทำอันก่อให้เกิดความเสียหายแก่ธนาคาร ตลอดจนสั่งสอบสวนข้อเท็จจริงเกี่ยวกับการดำเนินงานของธนาคารได้

“รัฐวิสาหกิจ” หมายความว่า

(1) องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล กิจการของรัฐ ซึ่งมีกฎหมายจัดตั้งขึ้นหรือหน่วยงานธุรกิจที่รัฐบาลเป็นเจ้าของ

(2) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการหรือรัฐวิสาหกิจตาม (1) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินกว่าร้อยละห้าสิบ

(3) บริษัทจำกัดหรือบริษัทมหาชนจำกัดที่ส่วนราชการและรัฐวิสาหกิจ ตาม (1) หรือ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (1) และ (2) หรือที่รัฐวิสาหกิจตาม (2) มีทุนรวมอยู่ด้วยเกินร้อยละห้าสิบ

โดยสรุป ธนาคารที่ดินตามร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... (ฉบับกระทรวงการคลัง) มีลักษณะเป็นองค์การที่รัฐเป็นเจ้าของมีการประกอบกิจการในเชิงพาณิชย์มีการออกหุ้นเพื่อจำหน่ายได้ โดยรัฐเป็นผู้ถือหุ้นรวมอยู่มากกว่าครึ่งหนึ่งของจำนวนหุ้นทั้งหมด

## 2. แหล่งที่มาของเงินทุน

มาตรา 8 ของร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับกระทรวงการคลัง กำหนดให้ธนาคารที่ดินออกหุ้นและจำหน่ายให้กระทรวงการคลังและหน่วยงานรัฐ โดยกระทรวงการคลังต้องถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมด แสดงให้เห็นเจตนารมณ์ที่เด่นชัดว่าวัตถุประสงค์ในการตั้งธนาคารที่ดินก็เพื่อประโยชน์ของประชาชน ในการที่ให้หน่วยงานรัฐเข้าถือหุ้นก็เพื่อให้ร่วมกันบริหารงานธนาคารที่ดินให้เกิดประโยชน์ต่อประชาชนอย่างแท้จริง เพื่อให้หน่วยงานรัฐดังกล่าวช่วยสนับสนุนการดำเนินงานของธนาคารที่ดินให้เกิดการทำงานแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานรัฐที่เกี่ยวข้อง โดยมีเป้าหมายคือผลประโยชน์ของเกษตรกรเป็นที่ตั้ง

สำหรับหลักการที่ให้ธนาคารที่ดินสามารถออกหุ้นเรือนหุ้นและนำออกขายให้แก่หน่วยงานรัฐเท่านั้น โดยกระทรวงการคลังต้องถือหุ้นไม่น้อยกว่าร้อยละห้าสิบของจำนวนหุ้นที่จำหน่ายได้แล้วทั้งหมดถือว่าเป็นจุดแข็งประการหนึ่งของร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินฉบับกระทรวงการคลังนี้ เนื่องจากทุนและรายได้ ไม่ได้ผูกติดกับงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐต้องจัดสรรให้ทุกปี

## 3. อำนาจหน้าที่ของธนาคารที่ดิน

อำนาจหน้าที่ของธนาคารที่ดินตามร่างพระราชบัญญัติที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับกระทรวงการคลัง มีการกำหนดอำนาจหน้าที่ไว้ได้อย่างครอบคลุม ซึ่งแน่นอนว่าสังคมย่อมคาดหวังจากผลการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน คือ การจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกร ผู้ยากจน เพื่อนำมาจัดสรรให้คนกลุ่มนี้ได้มีโอกาสมีที่ดินทำกินอย่างมั่นคง ซึ่งภารกิจของธนาคารที่ดินไม่ได้มีแต่ภารกิจที่เกี่ยวข้องกับการเงินเท่านั้น แต่ยังมีขอบข่ายของงานที่ต้องตัดสินใจเกี่ยวกับปัญหาการจัดสรรที่ดินในพื้นที่ต่าง ๆ ให้กระจายถึงเกษตรกรได้ทำประโยชน์อย่างเท่าเทียม

ดังนั้น ความสามารถของธนาคารที่ดินที่เกิดใหม่นี้ จึงต้องมีหน้าที่เสมือนเป็นตัวกลางในการจัดหาที่ดินให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกิน จึงจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการกำหนดอำนาจหน้าที่ในร่างพระราชบัญญัตินี้ อย่างชัดเจน เพื่อให้องค์กรมีอำนาจในการตัดสินใจทั้งในเรื่องการเงินและประเด็นปัญหาข้อพิพาทต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องกัที่ดินอีกด้วย นอกจากนี้อำนาจหน้าที่ธนาคารที่ดินช่วยส่งเสริมและสนับสนุนให้การทำงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องคล่องตัวขึ้น ยกตัวอย่างเช่น การให้อำนาจหน้าที่ธนาคารที่ดินสามารถจัดซื้อสินทรัพย์เพื่อนำมาจัดสรรเป็นที่ดินทำกินให้เกษตรกรเช่า/เช่าซื้อ ซึ่งเป็นการสนับสนุนงานในภารกิจของกรมบังคับคดี

ที่ต้องมีการผลักดันทรัพย์สินจากการบังคับคดีโดยการขายทอดตลาดอยู่เป็นจำนวนมาก มีการกำหนดเป้าหมายการขายทอดตลาดในปีงบประมาณ 2562 ไว้ที่ 130,000 ล้านบาท โดยมีแนวโน้มสูงขึ้นทุกปี นอกจากนี้กรมบังคับคดียังมีโครงการความร่วมมือในการเชื่อมโยงและแลกเปลี่ยนข้อมูลทางอิเล็กทรอนิกส์กับหน่วยงานภาครัฐและเอกชนอีกด้วย (“กรมบังคับคดีขายทรัพย์สินกว่า 46,000 ล้านบาทไตรมาสแรกปีงบประมาณ 62-ใกล้เกลี้ยงสำเร็จกว่า 5,000 เรื่อง,” 2562)

#### 4. การได้มาซึ่งที่ดิน

การได้มาซึ่งที่ดิน ร่างพระราชบัญญัติที่ดิน พ.ศ. .... ฉบับกระทรวงการคลัง กำหนดให้ธนาคารที่ดินสามารถดำเนินการบริหารจัดการได้ทั้งที่ดินของรัฐและเอกชน ดังนี้

1. ที่ดินสาธารณประโยชน์ ตามมาตรา 35 ที่บัญญัติว่า ธนาคารอาจใช้ที่ดินที่อยู่ในความครอบครองเพื่อสาธารณประโยชน์ อาทิ การจัดรูปที่ดิน จัดทำพื้นที่สีเขียว พื้นที่โล่งกว้าง พื้นที่อนุรักษ์สิ่งแวดล้อม พื้นที่เพื่อฟื้นฟูรักษาระบบนิเวศ ป่าชุมชน หรืออย่างอื่นในลักษณะเดียวกันตามที่คณะกรรมการประกาศกำหนด

2. ที่ดินของเอกชน ตามมาตรา 31 ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่นำมาใช้ในกิจการของธนาคาร มีดังนี้

2.1) ที่ดินซึ่งธนาคารที่ดินได้มาตามมาตรา 6 ได้แก่

2.1.1) ที่ดินที่ธนาคารกระทำการไถ่ถอนจำนองหรือไถ่ถอนขายฝากให้เกษตรกร หรือกลุ่มเกษตรกร โดยให้ทรัพย์สินที่ใช้เป็นหลักประกันนั้นตกเป็นของธนาคารเพื่อให้เกษตรกรสามารถเช่าซื้อหลักประกันคืนได้

2.1.2) ที่ดินที่มีผู้มีกรรมสิทธิ์มอบหมายให้ธนาคารดำเนินการหรือที่ดินที่มีผู้อื่นมอบให้เพื่อให้เกษตรกรหรือกลุ่มเกษตรกรเช่าทำประโยชน์

2.1.3) ที่ดินที่ธนาคารจัดซื้อหรือดำเนินการใด ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนที่มีสภาพเหมาะสมแก่การทำเกษตรกรรม เพื่อนำมาให้เกษตรกร หรือกลุ่มเกษตรกรเช่า หรือเช่าซื้อ

2.2) ที่ดินเอกชนที่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมอบหมายให้ธนาคารนำมาบริหารจัดการหรือจัดหาผลประโยชน์

2.3) ที่ดินที่มีผู้อื่นนำมามอบให้

สำหรับในประเทศสหรัฐอเมริกาที่ดินที่นำมาดำเนินการบริหารจัดการโดยธนาคารที่ดิน คือ ที่ดินของรัฐ เนื่องจากสหรัฐอเมริกาเชื่อในระบบตลาดเสรี ซึ่งธนาคารที่ดินเป็นองค์กรรัฐที่ไม่ควรไปทำการแข่งขันกับเอกชน (ธรรมนิศย์ สุมนัตกุล, 2559) ในขณะที่ชุมชนกาลีเซียในประเทศสเปน รัฐให้ดำเนินการในที่ดินของเอกชนได้ เนื่องจากชุมชนนี้ประสบปัญหาที่มีผู้ถือกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของเอกชนจำนวนมากแต่ไม่ได้มีการนำมาใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง (สถาปปฏิรูปแห่งชาติ, 2558)

ในกรณีของประเทศไทยจากงานวิจัยของดวงมณี เลาวกุล พบว่า ค่าเฉลี่ยของการถือครองที่ดินทั้งบุคคลธรรมดาและนิติบุคคล ประเทศไทยมีค่าเฉลี่ยการถือครองที่ดินอยู่ที่ 13.97 ไร่ โดยบุคคลที่ถือครองที่ดินมากที่สุดในประเทศเป็นนิติบุคคลมีการถือครองที่ดินจำนวน 2,853,859 ไร่ (“นักวิชาการชี้ความมั่งคั่งของไทยอยู่ที่ใคร! คน 20% ครองทรัพย์สินสุทธิเกินครึ่งประเทศ,” 2555) ซึ่งจากผลการวิจัยดังกล่าวแสดงให้เห็นอย่างเด่นชัดว่าประเทศไทยมีการกระจุกตัวการถือครองที่ดินทำให้เกิดความเหลื่อมล้ำอย่างชัดเจน ดังนั้น การกำหนดให้ธนาคารที่ดินสามารถดำเนินการบริหารจัดการในที่ดินของเอกชนได้เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดินถือว่าเหมาะสมกับบริบทของประเทศไทย

## บทสรุปและความเห็นของผู้ศึกษา

ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... หากได้มีการใช้บังคับในอนาคต คาดว่าจะเกิดประโยชน์อย่างยิ่งต่อเกษตรกร เนื่องจากร่างพระราชบัญญัตินี้มีข้อดีหลายประการ คือ

1. การจัดตั้งธนาคารที่ดินตามร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวบัญญัติให้ธนาคารที่ดินสามารถเข้าถึงแหล่งเงินและแหล่งทุนได้เองโดยการออกหุ้นและขายให้หน่วยงานรัฐตามที่กฎหมายกำหนด โดยไม่ต้องอาศัยงบประมาณแผ่นดินเป็นหลัก จึงไม่เป็นภาระของรัฐบาลทั้งในปัจจุบันและอนาคต

2. ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรที่ยั่งยืนเพราะมีแหล่งเงินทุนจากตลาดเงินและตลาดทุนเป็นหลัก โดยวิธีการระดมทุนจากเรื้อนหุ้น ซึ่งช่วยสร้างผลประโยชน์ทางเศรษฐกิจแก่เกษตรกรในระยะยาว

3. มีการดำเนินงานโดยยึดถือผลประโยชน์ของเกษตรกรเป็นหลัก โดยร่างกฎหมายมิได้กำหนดให้มีการขายหุ้นให้กับประชาชนทั่วไปได้ถือครอง ด้วยเหตุว่าลักษณะขององค์กรของธนาคารที่ดินตามร่างพระราชบัญญัตินี้เป็นองค์กรที่ไม่ได้มุ่งแสวงหากำไรหรือผลประโยชน์ตอบแทนทางธุรกิจถึงแม้ว่าจะมีการดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ก็ตาม ดังนั้น การดำเนินงานจึงไม่จำเป็นต้องคำนึงถึงผลประโยชน์ในรูปแบบของกำไรขาดทุน แต่ต้องดำเนินการตามวัตถุประสงค์หลักโดยยึดถือผลประโยชน์ของเกษตรกรเป็นที่ตั้งคือการกระจายการถือครองที่ดินและสนับสนุนให้เกษตรกรได้มีที่ดินทำกิน ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของชุมชน รวมทั้งบริหารจัดการที่ดินของภาครัฐและเอกชนที่ให้สิทธิธนาคารที่ดินในการบริหาร

ทั้งนี้ ควรวางมาตรการเพิ่มเติมเพื่อป้องกันมิให้เกษตรกรต้องสูญเสียที่ดินทำกินอีกต่อไป ดังนี้

1. การจำกัดจำนวนการถือครองที่ดินของเกษตรกรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากธนาคารที่ดิน เพื่อลดการกระจุกตัวของที่ดิน

2. การจัดการระบบข้อมูลสารสนเทศเกี่ยวกับที่ดินให้เข้าถึงได้ง่ายเพื่อประโยชน์ในการบริหารจัดการที่ดิน ในอนาคตทำให้สามารถเชื่อมต่อข้อมูลกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ ซึ่งเป็นการสนับสนุนการทำงานเชิงบูรณาการข้อมูลระหว่างหน่วยงานเพื่อให้การบริหารจัดการที่ดินเกิดประโยชน์และเป็นธรรม

3. วางมาตรการป้องกันการใช้ที่ดินผิดประเภทโดยกำหนดให้ผู้ถือครองที่ดินโดยการจัดสรรจากธนาคารที่ดินจะต้องนำที่ดินไปใช้เพื่อการเกษตรและทำการเกษตรด้วยตนเองเท่านั้น โดยมีให้มีการเช่าช่วงหรือเปลี่ยนแปลงกรรมสิทธิ์ภายในระยะเวลาที่กำหนด

ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... เป็นความคาดหวังของเกษตรกรในอนาคตให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อช่วยเกษตรกรให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ซึ่งหากกลุ่มคนเหล่านี้ได้เป็นผู้ถือครองที่ดินก็นับได้ว่ากฎหมายฉบับนี้บรรลุวัตถุประสงค์ตามเจตนารมณ์ของกฎหมาย แต่ความเป็นจริงในปัจจุบันเกษตรกรส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินทำกิน ดังนั้น ร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้มีเป้าหมายเพื่อแก้ปัญหาให้กับเกษตรกรผู้ยากจนที่มีอยู่เป็นจำนวนมากในสังคมที่ไร้ที่ดินทำกินและไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง โดยธนาคารที่ดินจะจัดซื้อที่ดินหรือให้กู้ยืมเงินเพื่อนำไปซื้อที่ดิน เพื่อจัดหาที่ดินให้กับคนจนเช่า/เช่าซื้อที่ดิน หากร่างกฎหมายฉบับนี้ได้ผ่านเป็นกฎหมายและมีผลใช้บังคับเชื่อว่าจะทำให้คนจนมีที่ดินทำการเกษตรเพื่อสร้างมูลค่าทางเศรษฐกิจ การเกษตรที่มั่นคง รวมไปถึงรัฐบาลสามารถแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำได้ตามเจตนารมณ์การปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจต่อไป



## บรรณานุกรม

- กรมบังคับคดีขายทรัพย์สินกว่า 46,000 ล้านบาทไตรมาสแรกปีงบประมาณ 62-ไกลเกลี่ยสำเร็จกว่า 5,000 เรื่อง. (2562). สืบค้น 15 มกราคม 2562 จาก <https://thaipublica.org/2019/01/led-legal-execution-property-auction/>
- “กรมบังคับคดี” แฉลงไตรมาสที่ 2 ขายทรัพย์สินกว่า 3.2 หมื่นล้านบาท ไกลเกลี่ยข้อพิพาทเจ้าหนี้-ลูกหนี้. (2560). **ข่าวสด**. สืบค้น 15 มกราคม 2562 จาก [https://www.khaosod.co.th/around-thailand/news\\_316496](https://www.khaosod.co.th/around-thailand/news_316496)
- ธรรมนิติย์ สุมนันตกุล. (2559). **ธนาคารที่ดินคืออะไร? จะมีประโยชน์อันใด?**. สืบค้น 6 มกราคม 2562 จาก <http://www.labai.or.th/ธนาคารที่ดินคืออะไร-จะม/?wpdmdl=1628/>
- นักวิชาการชี้ความมั่งคั่งของไทยอยู่ที่ใคร! คน 20% ครองทรัพย์สินสุทธิเกินครึ่งประเทศ. (2555). สืบค้น 5 กุมภาพันธ์ 2562 จาก <https://thaipublica.org/2012/08/concentration-of-wealth/>
- สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน). (2560). **ความคืบหน้าร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....** . สืบค้น 12 กุมภาพันธ์ 2562 จาก [http://www.labai.or.th/file\\_download/progress\\_land\\_bank60.pdf](http://www.labai.or.th/file_download/progress_land_bank60.pdf)
- สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2560). **ธนาคารที่ดิน และร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....** . สืบค้น 19 มกราคม 2562 จาก [https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive\\_econ/download/article/article\\_20170703141642.pdf](https://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_econ/download/article/article_20170703141642.pdf)
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). **สภาปฏิรูปแห่งชาติ วาระปฏิรูปที่ 28: การปฏิรูประบบเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง: การศึกษาธนาคารที่ดิน**. สืบค้น 19 มกราคม 2562 จาก [http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_parcy/download/parcy/005.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_parcy/download/parcy/005.pdf)
- สมคิด เร่งคลังดำเนินการ 3-4 เรื่องก่อนเลือกตั้ง สั่งจัดตั้งธนาคารที่ดิน รักษาที่ดินทำกินเกษตรกร. (2560). **มติชนออนไลน์**. สืบค้น 5 มกราคม 2562 จาก [http://www.matichon.co.th/economy/news\\_417335](http://www.matichon.co.th/economy/news_417335)
- โสภณ ชมชาญ, และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. (2555). **รายงานวิจัยว่าด้วยแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน**. สืบค้น 20 มกราคม 2562 จาก <http://v-reform.org/u-knowledges/blueprint-for-land-bank/>
- สำนักงานเศรษฐกิจการคลัง. (2560). **เปิดรับฟังความเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....** . สืบค้น 16 มกราคม 2562 จาก <http://www.fpo.go.th/main/Draft-Law/Draft-law-is-in-between-Public-hearing/6864.aspx>
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2560ก). **มติคณะรัฐมนตรี 7 กุมภาพันธ์ 2560 เรื่อง รายงานผลการประชุมคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติในคราวประชุมครั้งที่ 2/2559**. สืบค้น 6 มกราคม 2562 จาก [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=99323043&key\\_word=%B8%B9%D2%A4%D2%C3%B7%D5%E8%B4%D4%B9&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=07&meet\\_date\\_mm=02&meet\\_date\\_yyyy=2560&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99323043&key_word=%B8%B9%D2%A4%D2%C3%B7%D5%E8%B4%D4%B9&owner_dep=&meet_date_dd=07&meet_date_mm=02&meet_date_yyyy=2560&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (2560ข). มติคณะรัฐมนตรี 8 สิงหาคม 2560 เรื่อง สรุปผลการประชุม คณะกรรมการขับเคลื่อนและเร่งรัดการดำเนินงานตามนโยบายรัฐบาล (กขร.) ครั้งที่ 3/2560: การ เร่งรัดและขับเคลื่อนประเด็นการปฏิรูปธนาคารที่ดิน และองค์กรด้านที่ดินความขัดแย้งที่ดิน-ป่าไม้ การบูรณาการฐานข้อมูลด้านที่ดิน One map ระบบยุติธรรมชุมชน และการปฏิรูปการเงินฐานราก: การพัฒนาการจัดการการเงินชุมชน. สืบค้น 6 มกราคม 2562 จาก [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=99325311&key\\_word=%B8%B9%D2%A4%D2%C3%B7%D5%E8%B4%D4%B9&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=08&meet\\_date\\_mm=08&meet\\_date\\_yyyy=2560&doc\\_id1=&doc\\_id2=&meet\\_date\\_dd2=&meet\\_date\\_mm2=&meet\\_date\\_yyyy2=](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl=99325311&key_word=%B8%B9%D2%A4%D2%C3%B7%D5%E8%B4%D4%B9&owner_dep=&meet_date_dd=08&meet_date_mm=08&meet_date_yyyy=2560&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=)