

## ร่างกฎหมายธนาคารที่ดิน: ทางรอดของเกษตรกรไทย

ชัชฎาภรณ์ ประยูรวงษ์

นิติกรชำนาญการพิเศษ

กลุ่มงานบริการวิชาการ 2 สำนักวิชาการ

ปัญหาความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจเป็นปัญหาใหญ่สำหรับประเทศไทยที่รัฐบาลทุกยุคทุกสมัยพยายามกำหนดนโยบายเพื่อแก้ปัญหา โดยเฉพาะอย่างยิ่งปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกิน อันมีสาเหตุมาจากปัจจัยต่าง ๆ อาทิ ปัญหาหนี้สินในครัวเรือนที่เกษตรกรต้องนำที่ดินไปค้ำประกันหรือจำนองเพื่อกู้เงิน เมื่อไม่สามารถนำเงินมาไถ่ถอนได้จึงถูกยึดที่ดิน เกิดปัญหาที่ดินหลุดมือตามมา รวมไปถึงการนำที่ดินไปใช้ผิดประเภท กล่าวคือเมื่อนายทุนยึดที่ดินจากเกษตรกรแล้ว นำไปขายต่อเพื่อทำโรงงานอุตสาหกรรม รีสอร์ท หรือบ้านจัดสรร ทำให้โอกาสในการเกิดผลผลิตทางการเกษตรลดลง จะเห็นได้ชัดเจนว่าปัญหาที่ยกตัวอย่างมาดังกล่าว มีผลกระทบเกี่ยวเนื่องเป็นลูกโซ่ ซึ่งหากเราสามารถแก้ไขปัญหาจากสาเหตุใดสาเหตุหนึ่งได้สำเร็จ อาจมีผลช่วยระงับไม่ให้อีกปัญหาหนึ่งเกิดได้ แนวคิดในการแก้ไขปัญหาคือความเหลื่อมล้ำในประเด็นการกระจายที่ดินอย่างเป็นธรรมได้มีมานานแล้วในสภาปฏิรูปแห่งชาติ ที่ได้มีการนำเสนอรายงานการศึกษาธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ต่อคณะรัฐมนตรีเพื่อพิจารณาในช่วงปี 2558 ทั้งนี้เพื่อมุ่งหวังแก้ปัญหาช่วยเหลือเกษตรกรซึ่งที่ดินกำลังหลุดจำนอง การบริหารจัดการที่ดินเปล่าของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ ซึ่งผู้ศึกษาขอลำดับความเป็นมาในการศึกษาธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน โดยสภาปฏิรูปแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนปฏิรูปประเทศ ดังต่อไปนี้

สืบเนื่องจากสภาปฏิรูปแห่งชาติ มีมติเห็นชอบรายงานการศึกษาธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 9 มิถุนายน 2558 เพื่อนำเข้าสู่กระบวนการร่างกฎหมายและเสนอแก่สภานิติบัญญัติแห่งชาติต่อไป ในเวลาต่อมา ได้มีการนำเรื่องส่งให้คณะรัฐมนตรีพิจารณาในวันที่ 13 กรกฎาคม 2558 (สภาปฏิรูปแห่งชาติ, 2558) ทั้งนี้ คณะรัฐมนตรีมีมติรับทราบข้อเสนอนี้เพื่อการปฏิรูปตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช 2557 เรื่องรายงานการศึกษาธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... ในวันที่ 8 กันยายน 2558 และมอบหมายให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ร่วมกับกระทรวงมหาดไทย เป็นหน่วยงานหลักในการประชุมหารือหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อพิจารณาศึกษาแนวทางและความเหมาะสมของข้อเสนอดังกล่าว เพื่อนำเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2558) โดยสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้ส่งผลการพิจารณารายงานดังกล่าวต่อคณะรัฐมนตรี โดยคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ 12 กรกฎาคม 2559 รับทราบรายงานผลการพิจารณา ซึ่งจากการประชุมร่วมกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เห็นว่าเป็นรายงานที่มีความสมบูรณ์ครบถ้วนทุกมิติ เป็นแนวทางการบริหารจัดการที่ดิน ป้องกันและแก้ไขปัญหาการขาดแคลน การบุกรุก รวมไปถึงการสูญเสียที่ดิน โดยสามารถแก้ปัญหาและบริหารจัดการที่ดินได้อย่างเต็มประสิทธิภาพ และเห็นชอบด้วยกับหลักการในร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... นอกจากนี้คณะรัฐมนตรีได้ให้สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

ส่งรายงานผลการพิจารณาดังกล่าวให้คณะกรรมการประสานงาน รวม 3 ฝ่าย ได้แก่ คณะรัฐมนตรี สภานิติบัญญัติแห่งชาติ และสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เพื่อพิจารณาความสอดคล้องและความเหมาะสมกับการปฏิรูปประเทศต่อไป และแจ้งสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ในฐานะฝ่ายเลขานุการร่วมคณะกรรมการจัดทำยุทธศาสตร์ชาติ เพื่อดำเนินการในส่วนที่เกี่ยวข้องต่อไป (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, 2559) ในขณะที่เดียวกันสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ (สปท.) ได้มีการหยิบยกร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวมาพิจารณาอีกครั้ง โดยคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจมีการปรับแก้ไขในบางมาตราให้กระชับรัดกุม และเสนอรายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ เรื่อง อนาคตที่ดินและร่างพระราชบัญญัติอนาคตที่ดิน พ.ศ. .... ซึ่งที่ประชุมสปท. มีมติเห็นชอบรายงานของคณะกรรมการฯ ด้วยคะแนนเสียงเห็นชอบ 165 เสียง ไม่เห็นชอบ 3 เสียง งดออกเสียง 7 เสียง ก่อนจะส่งรายงานนี้ให้ประธานสปท. เพื่อเสนอคณะรัฐมนตรีพิจารณาต่อไป (สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ, 2559)

คณะกรรมการการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ได้กำหนดหลักการของอนาคตที่ดินไว้ว่า อนาคตที่ดินจะเป็นเครื่องมือของรัฐบาลที่ใช้ในการลดความเหลื่อมล้ำทางเศรษฐกิจ บำบัดทุกข์บำรุงสุขให้แก่เกษตรกรผู้ยากจน ไม่มีที่ดินทำกินหรือที่ดินหลุดจำนอง ช่วยป้องกันไม่ให้ที่ดินตกเป็นของนายทุน และช่วยจัดสรรที่ดินให้กับประชาชนได้ทำประโยชน์ โดยอนาคตที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการช่วยเหลือทางการเงินแก่ผู้ที่ที่ดินหลุดจำนอง การบริหารจัดการที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และการจัดซื้อที่ดินเข้าธนาคาร (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, น. 7)

ทั้งนี้ ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวหากได้ผ่านเป็นกฎหมายออกบังคับใช้แล้ว ย่อมเกิดผลกระทบในวงกว้างต่อสาธารณะโดยตรง และมีประโยชน์อย่างยิ่ง ผู้ศึกษาจึงได้วิเคราะห์แจกแจงและเปรียบเทียบข้อดี-ข้อเสียในหลักการสำคัญ ๆ ของร่างพระราชบัญญัติ รวมไปถึงการนำเสนอแนวทางในการจัดตั้งอนาคตที่ดินในต่างประเทศในภาพรวมมาเปรียบเทียบ ดังนี้

**1. การวางโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินงาน** อนาคตที่ดินมีลักษณะพิเศษคือ มีวัตถุประสงค์ในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินแก่เกษตรกร ซึ่งหากมีการวางโครงสร้างและรูปแบบการดำเนินงานให้มีลักษณะเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐก็จะอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย โดยสถาบันบริหารจัดการจัดการอนาคตที่ดิน (องค์การมหาชน) ได้จัดให้มีการรับฟังความคิดเห็นของประชาชนต่อร่างพระราชบัญญัติอนาคตที่ดิน พ.ศ. .... เมื่อวันที่ 18 ธันวาคม 2558 ซึ่งพบว่า ประชาชนเห็นว่า อนาคตที่ดินไม่ควรอยู่ภายใต้กำกับของหน่วยงานใด เพราะอาจจะมีการแทรกแซงทั้งทางตรงและทางอ้อม ควรเป็นองค์กรอิสระ นอกจากนี้ อนาคตที่ดินควรเป็นองค์กรที่กำหนดหลักเกณฑ์การประเมินที่ดินขึ้นเอง ไม่ควรอิงกับเกณฑ์ราคาของกรมธนารักษ์ รวมทั้งยังเห็นด้วยกับแนวคิดจัดที่ดินให้เป็นโฉนดชุมชนเพราะมีข้อดีในการบริหารจัดการที่ดินกันเองในชุมชน อาทิ ด้านการตลาด การห้ามจำหน่าย และการควบคุมราคาที่ดินมิให้สูงจนเกินไป (สถาบันบริหารจัดการจัดการอนาคตที่ดิน (องค์การมหาชน), 2558) ในส่วนของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจมีความเห็นในประเด็นนี้ว่า อนาคตที่ดินที่จัดตั้งขึ้นจะดำเนินการในฐานะสถาบันการเงินเฉพาะกิจของภาครัฐที่มุ่งเน้นบริหารจัดการที่ดินเป็นสำคัญ โดยเป็นหน่วยงานหลักที่ช่วยดูแลฟื้นฟูหนี้เสียในภาคเกษตรของไทยให้กลับเป็นปกติอีกครั้งในลักษณะเดียวกันกับบริษัทบริหารสินทรัพย์ หรือ Asset Management

Company ในภาคธนาคารพาณิชย์ ธนาคารที่ดิน ไม่มีวัตถุประสงค์จะรับเงินฝากจากประชาชนทั่วไป ดังนั้น ในร่างมาตรา 6 (12)\* จึงได้ระบุไว้ว่าจะไม่มีการระดมเงินฝากจากประชาชนทั่วไป (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, น. 20) ซึ่งในการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ 20/2559 วันอังคารที่ 26 เมษายน 2559 ได้มีสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้ให้ข้อสังเกตในเรื่องนี้ว่า หากมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในรูปแบบสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ หลักเกณฑ์ในการกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทยอาจนำมาใช้กับธนาคารที่ดินไม่ได้ ตามความเห็นนี้ คำว่าสถาบันการเงินเฉพาะกิจ ซึ่งอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารแห่งประเทศไทย หมายถึง สถาบันการเงินของรัฐที่มีกฎหมายเฉพาะจัดตั้งขึ้นภายใต้การดูแลของกระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์เฉพาะของแต่ละสถาบันฯ ในการดำเนินการตามแต่ที่ได้กำหนดไว้ในกฎหมายนั้น ๆ นอกจากนี้ยังมีหน้าที่ในการดำเนินการตามนโยบายของรัฐเพื่อพัฒนา ส่งเสริมเศรษฐกิจและสนับสนุนการลงทุน (ธนาคารแห่งประเทศไทย, 2559) อาทิ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารพัฒนาวิสาหกิจขนาดกลางและขนาดย่อม ธนาคารออมสิน

สำหรับในประเด็นดังกล่าวยังมีความเห็นอีกด้านหนึ่งของธรรมนิติย์ สุมันตกุล (2559) นักวิชาการด้านกฎหมาย ที่มองว่าโดยทั่วไปแล้วธนาคารที่เป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐนั้น ล้วนเป็นรัฐวิสาหกิจที่อยู่ในการกำกับดูแลของกระทรวงการคลังและกำกับทางการเงินของธนาคารแห่งประเทศไทยทั้งสิ้น การเป็นรัฐวิสาหกิจนั้นมีทั้งข้อดีข้อเสีย ในทางทฤษฎี ทางกฎหมาย และเศรษฐศาสตร์จัดไม่ได้ว่าธนาคารที่ดินเป็นรัฐวิสาหกิจ เพราะธนาคารที่ดินไม่แสวงหากำไรแบบธนาคารพาณิชย์ แต่เป็นองค์กรเชิงสังคมช่วยเหลือและยกระดับคุณภาพชีวิต และพยายามแก้ปัญหาความเหลื่อมล้ำและกระตุ้นเศรษฐกิจมากกว่า จึงน่าจะเป็นสถาบันทางการเงินที่รัฐให้การสนับสนุนมากกว่า

จากข้อคิดเห็นดังกล่าว พบว่าประเด็นที่ยังมีความเห็นต่างกันอยู่ก็คือ ธนาคารที่ดินควรเป็นองค์กรอิสระหรือเป็นองค์กรที่อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐบาล ซึ่งผู้ศึกษาเห็นว่าควรมีการพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบอีกครั้งก่อนที่จะบัญญัติเป็นกฎหมาย ซึ่งการเป็นองค์กรในลักษณะใดนั้น แน่นนอนว่าย่อมส่งผลต่อความเป็นอิสระในการบริหารจัดการงานให้เกิดความเที่ยงธรรมและโปร่งใส ซึ่งหากเป็นรัฐวิสาหกิจรัฐบาลต้องสร้างหลักประกันให้ประชาชนเชื่อถือให้ได้ว่าจะไม่มีการแทรกแซงในการบริหารจัดการหรือในกรณีที่เป็นองค์กรอิสระก็ต้องมีการสร้างมาตรการเพื่อควบคุมการทำงานให้อยู่ในกรอบที่เหมาะสมโดยยึดผลประโยชน์ของประชาชนเป็นที่ตั้งมากกว่าสิ่งใด

**2. แหล่งที่มาของเงินทุน** สำหรับการกำหนดแหล่งที่มาของเงินทุนของธนาคารที่ดินนี้ คณะกรรมาธิการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ได้มีการพิจารณาในเรื่องความเหมาะสมในการขอตั้งงบประมาณรายจ่ายประจำปี และรายได้ที่มาจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ที่จะนำมาเป็นแหล่งเงินทุนของธนาคารที่ดิน

\* ร่างมาตรา 6 ภายในขอบวัตถุประสงค์ตามมาตรา 5 ให้ธนาคารมีอำนาจกระทำการ ดังต่อไปนี้

ฯลฯ

ฯลฯ

(12) รับฝากเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินธุรกิจของธนาคารหรือเพื่อระดมเงินจากสถาบันการเงินและตลาดการเงิน แต่ไม่รวมถึงการระดมเงินฝากจากประชาชนทั่วไป

ฯลฯ

ฯลฯ

โดยในที่ประชุมคณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ได้มีการตัดประเด็นแหล่งที่มาของเงินทุนโดยไม่ต้องระบุว่ามาจากเงินอุดหนุนของรัฐบาลที่เป็นงบประมาณรายจ่ายประจำปี เพื่อไม่ให้เป็นการแก้ภาคีรัฐ มีการปรับเพิ่มเงินทุนที่เพิ่มขึ้นจากเดิมที่เสนอไว้ที่ห้าพันล้านบาทเป็นหนึ่งหมื่นล้านบาท โดยปรับเพิ่มทุนปีละสองพันล้านบาท เป็นเวลาห้าปีจนครบหนึ่งหมื่นล้านบาท และตัดในส่วนที่ระบุว่า รายได้ส่วนหนึ่งของธนาคารที่ดินมาจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง เนื่องจากปัจจุบันกฎหมายดังกล่าวยังคงอยู่ระหว่างดำเนินการ หากมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้มีลักษณะเป็นสถาบันการเงินเฉพาะกิจของรัฐ ในส่วนงบประมาณการดำเนินงานของสาขา เห็นว่า ควรจัดเก็บจากภาษีท้องถิ่น เนื่องจากการดำเนินงานเป็นไปเพื่อประโยชน์ของคนในท้องถิ่นนั้น ๆ

นอกจากนี้ คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ เห็นควรเสนอชื่อองค์กรซึ่งในที่นี้ก็คือธนาคารที่ดินไว้ในรายชื่อหน่วยงานที่ได้รับการยกเว้นภาษีอากรตามประมวลรัษฎากร กฎหมายว่าด้วยภาษีบำรุงท้องที่ กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และได้รับยกเว้นค่าธรรมเนียมที่จะต้องเสียภาษีตามประมวลกฎหมายที่ดิน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, น. 4) ในความเห็นของผู้ศึกษามองว่าการได้รับการยกเว้นภาษีดังกล่าวจะมีประโยชน์ต่อเกษตรกรอย่างไรนั้น กล่าวคือ เพื่อช่วยลดต้นทุนในการดำเนินงาน และเพื่อให้องค์กรนี้สามารถดำเนินงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนตามที่ได้รับมอบหมายอย่างมีประสิทธิภาพ

**3. การได้มาซึ่งที่ดิน** คณะกรรมการวิชาการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ ได้เสนอให้ธนาคารที่ดินดำเนินการเฉพาะที่ดินในส่วนของที่ดินภาคเอกชนเท่านั้น โดยปรากฏอยู่ในร่างมาตรา 30\* (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, น. 25-26) เนื่องจากที่ดินของรัฐบาลมีกรรมธนารักษ์ที่มีอำนาจหน้าที่ในการดูแลจัดการที่ดิน ตลอดจนหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้องอยู่แล้ว เพื่อมิให้การปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร, 2559, น. 3) ซึ่งมีความแตกต่างกับประเทศสหรัฐอเมริกาโดยที่ดินที่นำมาดำเนินการในธนาคารที่ดิน คือที่ดินของรัฐ เนื่องจากอเมริกาเชื่อในระบบตลาดเสรี ซึ่งธนาคารที่ดินเป็นองค์กรรัฐที่ไม่ควรไปทำการแข่งขันกับเอกชน (ธรรมนิศย์ สุมนต์กุล, 2559) แต่อย่างไรก็ตามในประเด็นนี้ผู้ศึกษามีความเห็นว่าการดำเนินการในส่วนของที่ดินของรัฐหรือเอกชนนั้นขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อมทางสังคมและการเมืองของแต่ละประเทศเป็นหลัก ไม่มีหลักตายตัวในการพิจารณาว่าควรเลือกดำเนินการกับที่ดินประเภทใดก่อน ดังเช่น ชุมชนกาลีเซียในสเปนที่ดำเนินการในที่ดินของเอกชน (คุปต์ พันธุ์หินกอง, ม.ป.ป.) ซึ่งชุมชนนี้ประสบปัญหาผู้มีถือครองกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของเอกชนแต่ไม่ได้มีการนำมาใช้ประโยชน์อย่างจริงจัง มีจำนวนมากถึงร้อยละ 97 ของที่ดินทั้งหมดในชนบท

**4. อำนาจหน้าที่ที่มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานอื่น** ในที่ประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศได้มีการอภิปรายในประเด็นดังกล่าว ในการช่วยเหลือเกษตรกรเรื่องที่ดินทำกินนั้น มีหน่วยงานที่ดำเนินการอยู่แล้ว ได้แก่ กองทุนฟื้นฟูและพัฒนาเกษตรกร ซึ่งดำเนินการในกรณีการไถ่ถอนที่ดินของเกษตรกรที่ถูกยึด และคณะอนุกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (อชก.) ดังนั้น การจัดตั้งธนาคารที่ดินอาจเป็นการซ้ำซ้อนกับภารกิจของหน่วยงานดังกล่าว และปัญหาที่แท้จริงอยู่กับการปฏิบัติหน้าที่ของเจ้าหน้าที่ที่เกี่ยวข้อง และ

\* ร่างมาตรา 30 ที่ดินและอสังหาริมทรัพย์ที่นำมาใช้ในกิจการของธนาคาร ได้แก่

(1) ที่ดินซึ่งธนาคารซื้อ หรือเช่าซื้อเพื่อวัตถุประสงค์ของธนาคาร หรือที่ดินซึ่งตกเป็นของธนาคารโดยผลของนิติกรรมสัญญา

(2) ที่ดินเอกชน ที่ผู้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองมอบหมายให้ธนาคารนำมาบริหารจัดการหรือจัดหาผลประโยชน์ หรือที่ธนาคารได้มาโดยนิติกรรมสัญญา

การละเลยการบังคับใช้กฎหมาย ซึ่งสอดคล้องกับผลสรุปของไสภณ ชมชาญ (2554) พบว่า มีหน่วยงานที่มีหน้าที่ และ/หรือมีภารกิจเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน จำนวนทั้งสิ้น 21 หน่วยงาน ซึ่งลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกับการควบคุมการใช้ที่ดิน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวนมากถึง 8 หน่วยงาน และลักษณะงานในการจัดที่ดินทำกิน มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องจำนวน 6 หน่วยงาน อย่างไรก็ตาม ควบทบทวนบทบาทและหน้าที่ของหน่วยงานที่มีอยู่ ให้สามารถแก้ไขปัญหาได้อย่างตรงจุด นอกจากนี้ หากมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินควรมีวัตถุประสงค์ในการดำเนินการเพียงเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในการจัดสรรที่ดินทำกินเท่านั้น ส่วนกรณีอื่น เช่น ผู้ยากจนที่ไม่มีที่ดินสำหรับอยู่อาศัยมีหน่วยงานอื่นดูแลรับผิดชอบอยู่แล้ว ทั้งนี้เพื่อให้การดำเนินงานของธนาคารที่ดินเกิดประสิทธิภาพสูงสุด ควรมีการบริหารจัดการงานแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งผู้ศึกษามองว่าสัมฤทธิ์ผลของงานจะเกิดประโยชน์สูงสุดมากกว่าการทำงานแบบแยกส่วน

**5. บทกำหนดโทษ** ทั้งนี้ร่างพระราชบัญญัติดังกล่าวกำหนดโทษในกรณีการทุจริตของคณะกรรมการ และพนักงานในกรณีผลประโยชน์ทับซ้อน ซึ่งถือว่ามิบทกำหนดโทษสูงพอสมควรหากมีผู้กระทำการทุจริต สำหรับผู้บริหารรวมถึงพนักงานของธนาคารที่ดิน อันได้แก่ ประธานกรรมการ กรรมการ ผู้อำนวยการ พนักงานหรือลูกจ้างของธนาคารที่ดินที่มีการรับทรัพย์สินหรือประโยชน์อื่นใดเพื่อทำการหรือละเว้นกระทำการใด ในหน้าที่ ต้องระวางโทษจำคุกตั้งแต่ห้าปีถึงยี่สิบปี หรือจำคุกตลอดชีวิต หรือปรับตั้งแต่หนึ่งล้านบาทถึงสี่ล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ รวมไปถึงการกำหนดโทษในกรณีการเผยแพร่ข้อมูลที่ไม่เปิดเผยหรือข้อมูลลับของธนาคารที่ดิน แก่บุคคลอื่น ต้องระวางโทษจำคุกไม่เกินสิบปี หรือปรับไม่เกินหนึ่งล้านบาท หรือทั้งจำทั้งปรับ แต่ยังไม่มีการกำหนดบทลงโทษสำหรับเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินเหมือนอย่างในต่างประเทศ เช่น ในกรณีของชุมชนกาลิเซีย ของสเปนที่มีการกำหนดโทษทางอาญาสำหรับผู้ทิ้งร้างที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์ โดยการเก็บค่าปรับจากเจ้าของที่ดิน โดยเจ้าของที่ดินจะมีทางเลือกที่ไม่ให้ถูกลงโทษปรับโดยการขายที่ดินต่อให้ผู้อื่นได้ใช้ประโยชน์ หรือการถ่ายโอนสิทธิในการใช้ที่ดินให้แก่ธนาคารที่ดิน (คุปต์ พันธุ์หินกอง, ม.ป.ป.)

จากที่ได้กล่าวมาทั้งหมดนับตั้งแต่ความเป็นมาของร่างพระราชบัญญัติ หลักการและแนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน รวมไปถึงหลักการของร่างพระราชบัญญัติและข้อคิดเห็นต่าง ๆ ของสมาชิกสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศและนักวิชาการ ซึ่งผู้ศึกษามีความเห็นที่ 1) ในประเด็นที่ว่าธนาคารที่ดินเป็นองค์กรอิสระหรือเป็นองค์กรภายใต้กำกับดูแลของรัฐบาลนั้นควรมีการพิจารณาให้ละเอียดรอบคอบอีกครั้งก่อนบัญญัติเป็นกฎหมาย 2) ในกรณีที่ธนาคารที่ดินจะได้รับการยกเว้นภาษีตามกฎหมาย 4 ฉบับ ได้แก่ ประมวลรัษฎากร กฎหมายว่าด้วยภาษีสรรพสามิต กฎหมายว่าด้วยภาษีโรงเรือนและที่ดิน และประมวลกฎหมายที่ดิน ตามที่ได้กล่าวมาในข้อ 2 เห็นว่าเป็นประโยชน์ต่อเกษตรกร ซึ่งจะช่วยลดต้นทุนการดำเนินงานของธนาคารทำให้เกิดประสิทธิภาพยิ่งขึ้น 3) การได้มาซึ่งที่ดิน ในการเลือกดำเนินการกับที่ดินของรัฐหรือเอกชน ขึ้นอยู่กับบริบทแวดล้อมทางสังคมและการเมืองของแต่ละประเทศ 4) ปัญหาหน่วยงานที่มีอำนาจหน้าที่ซ้ำซ้อนกัน ในระยะเวลาอันสั้นอาจแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงานไม่ทัน จึงเห็นว่าควรมีการบริหารจัดการงานแบบบูรณาการร่วมกันระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกับธนาคารที่ดิน ซึ่งจะเกิดประสิทธิภาพดีกว่าการทำงานแบบแยกส่วน

ผู้ศึกษาหวังเป็นอย่างยิ่งว่าบทความนี้จะสามารถช่วยจุดประกายความคิดของผู้มีส่วนเกี่ยวข้องใน  
ทุกภาคส่วน เพื่อร่วมกันวางแนวทางที่เหมาะสมให้กับธนาคารที่ดินที่กำลังจะเกิดขึ้นในอนาคต เพื่อให้  
ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรที่สามารถเป็นที่พึ่งของเกษตรกรและผู้ยากไร้ได้ใช้เพื่อแก้ไขปัญหาความเหลื่อมล้ำ  
ในการถือครองที่ดิน สามารถเป็นทางเลือกและทางรอดให้แก่เกษตรกรผู้ที่ดินกำลังจะหลุดจำนอง ซึ่งสถานการณ์  
ในขณะนี้ถือว่าอยู่ในขั้นวิกฤติที่โอกาสในการรักษาที่ดินไว้กับเกษตรกรนั้นค่อนข้างเหลือน้อยเต็มที หากร่างกฎหมาย  
ฉบับนี้สามารถช่วยแก้ปัญหานี้ได้ สมฤทธิผลก็จะเกิดสมดังเจตนารมณ์ของการปฏิรูปประเทศไทยเพื่อลด  
ความเหลื่อมล้ำในสังคมไทยได้อย่างแท้จริง

## บรรณานุกรม

- คุปต์ พันธุ์หินทอง. (ม.ป.ป.). การสำรวจองค์ความรู้เรื่องธนาคารที่ดิน. สืบค้น 2 กรกฎาคม 2559 จาก <http://v-reform.org/wp-content/uploads/2012/06/ธนาคารที่ดิน.pdf>
- ฐานเศรษฐกิจ. (5 พฤษภาคม 2559). นับถอยหลังลั่นตั้ง‘ธนาคารที่ดิน’สพท.ส่งร่างก.ม.ถึงมือ‘บิ๊กตุ๋’. สืบค้น 2 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.thansettakij.com/2016/05/05/49638>
- ธรรมนิตย์ สุมนต์กุล. (2559). ธนาคารที่ดินคืออะไร? จะมีประโยชน์อันใด?. สืบค้น 2 กรกฎาคม 2559 จาก <http://www.labai.or.th/download/ธนาคารที่ดินคืออะไร-จะม/wpdmdl=1628>
- ธนาคารแห่งประเทศไทย. (2559). บทบาทของรพท.ด้านดูแลสถาบันการเงิน. สืบค้น 2 กรกฎาคม 2559 จาก <https://www.bot.or.th/Thai/FinancialInstitutions/Scope/Documents/scope.pdf>
- โสภณ ชมชาญ. (2554). ความเหลื่อมล้ำและความไม่เป็นธรรมด้านที่ดินและป่าไม้. สืบค้น 3 กรกฎาคม 2559 จาก [https://issuu.com/thaireform\\_library/docs/name02e7a4](https://issuu.com/thaireform_library/docs/name02e7a4)
- สำนักข่าวอิสรา. (2559). “ดร.กอบศักดิ์ ภูตระกูล กับภารกิจสานต่องานปฏิรูป เน้นลดเหลื่อมล้ำ ปฏิรูปโครงสร้าง-คลัง”. สืบค้น 27 กรกฎาคม 2559 จาก [http://www.isranews.org/isranews-article/item/42138-reform\\_42138\\_02.html](http://www.isranews.org/isranews-article/item/42138-reform_42138_02.html)
- สำนักบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน). (ม.ป.ป.). โครงการสัมมนารับฟังความคิดเห็นต่อร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. .... สืบค้น 20 กรกฎาคม 2559 จาก [www.labai.or.th/?wpdmdl=996](http://www.labai.or.th/?wpdmdl=996)
- สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ. (2559). บันทึกการออกเสียงลงคะแนน ในการประชุมสภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ครั้งที่ 20/ 2559 วันอังคารที่ 26 เมษายน 2558. สืบค้น 21 กรกฎาคม 2559 จาก [http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main\\_warehouse\\_dll.php](http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll.php)
- สภาปฏิรูปแห่งชาติ. (2558). บันทึกการออกเสียงลงคะแนน ในการประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ 44/2558 วันอังคารที่ 9 มิถุนายน 2558. สืบค้น 21 กรกฎาคม 2559 จาก [http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament\\_report/main\\_warehouse\\_dll.php](http://msbis.parliament.go.th/ewtadmin/ewt/parliament_report/main_warehouse_dll.php)
- \_\_\_\_\_. (กรกฎาคม 2558). วาระปฏิรูปที่ 28 : การปฏิรูปเพื่อสร้างเสริมชุมชนเข้มแข็ง : การศึกษาธนาคารที่ดิน. สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร: กรุงเทพฯ
- สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (8 กันยายน 2558). ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง รายงานการศึกษาธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....). สืบค้น 27 กรกฎาคม 2559 จาก [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl =99315453](http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top_serl =99315453)

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี. (12 กรกฎาคม 2559). ข้อมูลมติคณะรัฐมนตรี เรื่อง รายงานผลการพิจารณาและผลการดำเนินการตามข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา 31 ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (เรื่อง รายงานการศึกษาธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....). สืบค้น 2 กรกฎาคม 2559 จาก [http://www.cabinet.soc.go.th/soc/Program2-3.jsp?top\\_serl=99320232&key\\_word=%B8%B9%D2%A4%D2%C3%B7%D5%E8%B4%D4%B9%20&owner\\_dep=&meet\\_date\\_dd=&meet\\_date\\_mm=&meet\\_date\\_yyyy=&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=99320232&key_word=%B8%B9%D2%A4%D2%C3%B7%D5%E8%B4%D4%B9%20&owner_dep=&meet_date_dd=&meet_date_mm=&meet_date_yyyy=&doc_id1=&doc_id2=&meet_date_dd2=&meet_date_mm2=&meet_date_yyyy2=)

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. (2559). รายงานของคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ ด้านเศรษฐกิจ สภาขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศ เรื่อง “ธนาคารที่ดินและร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ....”. สืบค้น 2 กรกฎาคม 2559 จาก [http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive\\_econ/download/article/article\\_20160511144947.pdf](http://www.parliament.go.th/ewtcommittee/ewt/drive_econ/download/article/article_20160511144947.pdf)