



สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

สัญญาเลขที่ RDG๕๕๔๐๐๑๑
รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน :

องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

โดย

นายสถิตย์พงษ์ สุขุเกียรติ และคณะ

มกราคม ๒๕๕๗

สัญญาเลขที่ RDG๕๕๔๐๐๑๑

รายงานฉบับสมบูรณ์

โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน :

องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

คณะผู้วิจัย

๑. นายสถิตย์พงษ์ สุขชูเกียรติ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม หัวหน้าโครงการและนักวิจัย
๒. นางเปรมจิต สังขพงษ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นักวิจัย
๓. นายทวีชัย ลิ้มเก กรมธนารักษ์ นักวิจัย
๔. นายไพโรจน์ โลกนิยม สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม นักวิจัย

สนับสนุนโดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.)

Thailand Research Fund (TRF)

(ความเห็นในรายงานนี้เป็นของผู้วิจัย สกว. ไม่จำเป็นต้องเห็นด้วยเสมอไป)

คำนำ

สถานการณ์ในด้านที่ดินปัจจุบัน อยู่ในสภาพที่จะก่อให้เกิดปัญหารุนแรงมากขึ้นตามความต้องการที่จะใช้ประโยชน์ในที่ดินซึ่งขาดความเป็นธรรมในการเข้าถึงสำหรับรายย่อย ส่งผลกระทบกับระบบเศรษฐกิจและสังคมตามมา ซึ่งเป็นผลสืบเนื่องจากการบริหารจัดการที่ดินในประเทศขาดการดำเนินงานที่ถูกต้องอย่างเป็นระบบ องค์กรที่รับผิดชอบขาดการบูรณาการไปสู่ทิศทางเดียวกัน พร้อมกับได้มีกฎหมายให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในระยะเวลา ๕ ปี เพื่อเป็นองค์กรหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศให้เป็นระบบ โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน ได้กำหนดวัตถุประสงค์เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางการแก้ไข ศึกษารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดในระยะเวลา ๕ ปี และใช้ปฏิบัติงานในอนาคต ศึกษาแนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน แนวทางการดำเนินงานให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างประสบผล และศึกษาวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินกับการดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน

รายงานผลการศึกษาวิจัยในครั้งนี้ เป็นการนำเสนอถึงสภาพปัญหาของที่ดินในประเทศไทย ปัญหาต่างๆ เกิดจากสาเหตุใดบ้าง มีแนวทางการแก้ไขในทางใดที่จะแก้ไขปัญหาได้อย่างยั่งยืน หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องสามารถดำเนินงานไปได้โดยมีธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นระบบและมีประสิทธิภาพ รวมทั้งกฎหมาย แนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ รายละเอียดในการปฏิบัติงาน งบประมาณ บุคลากร การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ และองค์กรขับเคลื่อนของธนาคารที่ดินที่ควรจะเป็นเพื่อบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบองค์กรรวม

คณะผู้วิจัยหวังว่า งานวิจัยชิ้นนี้สามารถนำไปปรับใช้ในเชิงนโยบายและการบริหารจัดการธนาคารที่ดินได้ แต่ที่สำคัญการให้มั่นนโยบายเพื่อให้เกิดธนาคารที่ดินก่อนเป็นสิ่งที่สำคัญที่สุด

คณะผู้วิจัย

โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน :

องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

มกราคม ๒๕๕๗

บทคัดย่อ

โครงการศึกษาวิจัย เรื่อง ธนาкарที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน มีวัตถุประสงค์ คือ (๑) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงานและแนวทางการแก้ไข (๒) เพื่อศึกษารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาкарที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาкарที่ดินให้เกิดในระยะเวลา ๕ ปี และใช้ปฏิบัติงานในอนาคต (๓) เพื่อศึกษาแนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งธนาкарที่ดิน แนวทางการดำเนินงานให้ธนาкарที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมโยงองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างประสบผล และ (๔) เพื่อศึกษาวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินโดยธนาкарที่ดิน งานวิจัยนี้เป็นงานวิจัยเชิงสำรวจโดยขอเขตการศึกษาแบ่งเป็นการศึกษาเชิงเอกสารในด้านกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินในประเทศและต่างประเทศ การจัดตั้งและแนวทางการดำเนินงานสถาบันบริหารจัดการธนาкарที่ดิน (องค์การมหาชน) และธนาкарที่ดิน และการสำรวจความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับผู้ประสบปัญหาด้านที่ดิน ชุมชนท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับประเทศ โดยการใช้แบบสัมภาษณ์และจัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นใน ๔ ภาค ประกอบด้วยพื้นที่จังหวัดจังหวัดกำแพงเพชร อุบลราชธานี พระนครศรีอยุธยา และสุราษฎร์ธานี

ผลการศึกษาพบว่าสถานการณ์ปัญหาของระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในปัจจุบันคือ หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ขาดความเป็นเอกภาพ เครื่องมือที่มีอยู่มีข้อจำกัดต่อการบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมในสังคม ปัญหาสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับมีความแตกต่างกัน ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินไม่เหมือนกัน ส่งผลให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือต้องการที่ดินเพื่อทำประโยชน์บุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ หรือพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ประกอบกับแนวเขตของพื้นที่มีแนวเขตตามเอกสารหลักฐานทับซ้อนกัน จากสถานการณ์ดังกล่าวที่ได้จากการศึกษาสามารถสรุปและวิเคราะห์สภาพของปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศที่สำคัญ คือ การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐ เอกชนกับรัฐ และระหว่างเอกชนด้วยกัน

การจัดที่ดินทำกินและการไร้ที่ดินทำกิน การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ การกระจายการถือครองที่ดิน (เนื่องจากที่ดินมีจำนวนจำกัด แต่ประชาชนมีแนวโน้มที่มีความต้องการที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเพิ่มขึ้น) การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินเนื่องมาจากการเก็งกำไรของนายทุนเจ้าของที่ดิน การใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของดิน การบริหารจัดการที่ดินของประเทศ (มี ๓ ระดับ คือ ระดับนโยบาย ระดับหน่วยปฏิบัติ และระดับพื้นที่) นอกจากนั้นยังมีปัญหาในด้าน

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่ทำหน้าที่ในการกระจายการถือครองที่ดิน มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกับธนาคารที่ดินยังไม่สามารถดำเนินการให้ตรงเป้าหมายที่กำหนดไว้ และการดำเนินงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่รักษาและป้องกันพื้นที่อนุรักษ์หรือสงวนหวงห้ามและมีหน้าที่จัดที่ดินด้วยยังไม่ดำเนินการให้เป็นภารกิจเพื่อแก้ไขปัญหาในทิศทางเดียวกันได้ ไม่มีแผนระยะยาวในการคุ้มครองการบุกรุกให้มีพื้นที่เท่าที่เป็นอยู่ได้ ไม่มีนโยบายแก้ไขปัญหาการบุกรุก

สำหรับผลการศึกษาที่ได้จากการสำรวจความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ท้องถิ่น หน่วยงานในภูมิภาค นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่กำกับนโยบายและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในระดับส่วนกลาง พบว่าประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในท้องถิ่นหรือชุมชน หน่วยงานในส่วนกลางและภูมิภาค นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง เห็นด้วยให้มีธนาคารที่ดินและเห็นชอบที่จะให้ธนาคารที่ดินทำหน้าที่เป็นองค์กรขับเคลื่อนและสนับสนุนในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ทั้งนี้ ให้มีการกำหนดมาตรการเสริมทางกฎหมายกับเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกันด้วย เช่น มาตรการทางภาษี ซึ่งธนาคารที่ดินจะสามารถแก้ไขปัญหาด้านที่ดินได้ โดยกำหนดแนวทางการบริหาร การจัดองค์กร รวมทั้งให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดิน เห็นด้วยเพื่อให้มีธนาคารที่ดินเป็นองค์กรใหม่ และเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้ผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้รับความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน และใช้ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยรัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและเร่งรัดดำเนินการอย่างจริงจัง

ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน โดยให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน มีข้อเสนอ ดังนี้

๑. ข้อเสนอแนะแนวทางการให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) และธนาคารที่ดิน กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินและบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน
๒. ข้อเสนอแนะแนวทางขั้นตอนการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) เพื่อให้เกิดการจัดตั้งธนาคารที่ดิน
๓. ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารงานธนาคารที่ดินในการบริหารงานธนาคารที่ดินที่เกิดขึ้นควรอยู่นอกกระบวนราชการ ที่กำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐ แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ ระยะที่ ๑ เป็นการวางโครงสร้างบุคลากร คณะกรรมการ และแหล่งทุน ระยะเวลา ๑ - ๓ ปี และระยะที่ ๒ ในปี ๔ เป็นต้นไป เป็นระยะการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน
๔. ข้อเสนอแนะแนวทางให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน โดยให้ดำเนินงานแบ่งออกเป็น ๒ รูปแบบ คือ แบบองค์กรหรือกลุ่ม และแบบปัจเจกหรือบุคคล

Abstract

The research deals with The Land Bank: Driven Organization for encouragement and support of the land management in Thailand. The objectives of study were; i) to review and examine the current land laws and other related regulations of each organization for land management including obstacles, problems and solution methods of their operation, ii) to study models, processes and approaches of land management of The Land Bank Administration Institution for setting up Land Bank in future (5 years) and guideline for their implementation, iii) to studied guideline of laws for establishment of land bank and their operation for being a driven organization and network center with other agencies in term of effective land management and iv) to find out how people participated on land management handled by The Land Bank. This study was a survey design which divided into two parts of data gathering; first was reviewed literature about laws on land management in aboard countries and Thailand for being a guideline to setting up Land management institution and land bank. Second was data collection from field survey and public hearing meeting with all stakeholders in four regions where are Kampangetch, Ubonratchathani, Ayutthaya and Surat Thani provinces.

State land management system is functioned in many organizations in Thailand and repetitious on their duty based on literature reviews. The other problems are on this system are limitation of mechanism for effective land management, land rights problems, land conflict on people demand for utilization lead to encroach on forests and overlapping of land boundary. Therefore, main findings of the research showed that there are several serious problems on land management consist of encroach on public conservation land, land boundary conflict between state and state or state and private, land allocation and landless, holding large area of landowners, tendency of land size for land distribution (unequally of land demand of people), keeping suitable land for making private benefit, using land for other purposes and land policy implication of country in 3 levels; national unit, operation unit and area unit. However, there are more problems on each organization who have responsibility and in charge on land allocation for landless or poor people like The Land Bank Agency. They

could not complete their task according to limitation of law for implementation and solution, no long term plan for land utilization and protection of suitable lands.

On the one hand, the research findings showed the results of field survey presented that all people in local areas, communities, organizations in region and national levels, expert and other key informants agreed to set up The Land Bank which are a driven organization for encouragement and support for land management in Thailand. And The Land Bank should formula the special measure to help and support for land management and problem solution effectively, for instant taxation measurement. In addition, other stakeholders strongly agree to establish The Land Bank as a new agency for land management which is duty on unity building on land allocation and utilization, and control of land use effectively. All those land bank responsibility are controlled by law.

Certain recommendations were suggested to solve land problems by land bank as follows:

1. The Land Management Institution and Land Bank should guideline for solution of land problems and sustainable land management.
2. The Land Management Institution should find out step of work for setting up The Land Bank
3. The administration and land management of The Land Bank should act as private agency and have to divided of their operation into 2 phrases; first period is to formula and set up organization function and obtain capital. This phrase will take 1 - 3 years. And second phrase is the operation of The Land Bank (in year four).
4. The Land Bank should be a driven organization for encourage and support of the land management which divided their operation into 2 aspects; organization or activity group and individually.

สรุปสำหรับผู้บริหาร

โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญต่อการดำรงชีพของประชาชน ทุกสิ่งที่เกิดขึ้นล้วนตั้งอยู่บนที่ดินแทบทั้งสิ้น ประเทศไทยมีพื้นที่ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ ประชากร ณ วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๓ มี ๖๕.๙ ล้านคน สถานการณ์ปัญหาของระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในปัจจุบัน คือ หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ขาดความเป็นเอกภาพ เครื่องมือที่มีอยู่มีข้อจำกัดต่อการบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากยังมีผู้ไร้ที่ดินทำกิน และมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพจำนวนมาก ปัญหาสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับมีความแตกต่างกัน ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เหมือนกัน ส่งผลให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือต้องการที่ดินเพื่อทำประโยชน์บุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ หรือพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ประกอบกับแนวเขตของพื้นที่มีแนวเขตตามเอกสารหลักฐานทับซ้อนกัน ซึ่งสามารถสรุปและวิเคราะห์สภาพของปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศได้ ดังนี้

๑. การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ที่เป็นเขตต้นน้ำลำธาร เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนพื้นที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือพื้นที่สำรองที่จะใช้รองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต สาเหตุมาจากการควบคุมดูแลของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐไม่สามารถควบคุมดูแล ป้องกันได้อย่างทั่วถึง เป็นผลมาจากเจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย พื้นที่มีจำนวนมาก ขาดจิตสำนึกของประชาชน และการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการดูแลและรักษาพื้นที่ และอีกประการหนึ่ง คือ ความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดินที่ไม่มีการจำกัดการถือครองที่ดินทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินเก็บไว้เพื่อเก็งกำไร ทำให้ที่ดินมีราคาเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับระบบการผลิตทางการเกษตรที่ผู้ผลิตมีความเสี่ยงทั้งการผลิตที่ต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติ การลงทุนสูงจากปัจจัยการผลิตที่ราคาแพง สภาพพื้นที่ไม่มีความเหมาะสมต่อการผลิต และการจำหน่ายผลผลิตได้ในราคาต่ำ ทำให้เกิดหนี้สินต้องขายที่ดิน อีกทั้งมีการส่งเสริมหรือปัจจัยด้านราคาของพืชบางอย่างที่เอื้อต่อการผลิต จึงต้องการพื้นที่เพื่อผลิตเพิ่มสูงขึ้น

๒. ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐ เอกชนกับรัฐ และระหว่างเอกชนด้วยกัน ในการกำหนดแนวเขตที่สงวนหวงห้ามของรัฐ พบว่า มีการกำหนดแนวเขตไม่เป็นไปตามสภาพความเป็นจริง บางหน่วยงานจัดทำแนวเขตครอบคลุมพื้นที่ของประชาชนเข้าไปด้วย แต่ละหน่วยงานมีแนวเขตทับซ้อนกันระหว่างที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่ดินของเอกชนกับที่ดินรัฐ และที่ดินของเอกชนกับเอกชน การทับซ้อนหรือมีแนวเขตที่ไม่เป็นเส้นขอบเขตเดียวกัน จึงทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาท และมีการบุกรุกโต้แย้งสิทธิ เกิดเป็นคดีความให้ต้องแก้ไขปัญหาย่างไม่สิ้นสุด ประกอบกับรัฐบาลก็ไม่แก้ไขปัญหาลำเลียงอย่างจริงจัง

๓. การจัดที่ดินทำกินและการไร้ที่ดินทำกิน จากข้อมูลการขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผู้มาลงทะเบียนที่ไม่มีที่ดินทำกิน รวม ๒.๐๒ ล้านราย ซึ่งจำนวนผู้มาขึ้นทะเบียนด้านปัญหาที่ดินนี้ เชื่อมโยงกับการวางแผนการถือครองที่ดินโดยตรง จากการที่จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นแต่ที่ดินมีเท่าเดิม ที่ดินกระจุกตัว ไม่มีความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน การนำที่ดินของรัฐมาจัดให้ผู้ไร้ที่ดินทำกิน ไม่สามารถดำเนินการได้อีกต่อไป มีผู้สูญเสียสิทธิในที่ดิน ทำให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเพิ่มขึ้น อย่างมาก การแก้ไขปัญหาของภาครัฐไม่เป็นระบบและขาดความจริงจัง พบว่าเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาให้กับผู้เรียกร้องรายกลุ่มที่ไม่เป็นระบบในภาพรวม ทำให้เกิดผลกระทบในด้านอื่นๆ ตามมา รวมทั้ง หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบและดำเนินการในภารกิจนี้โดยตรงก็ได้ทำหน้าที่ของตนให้เกิด ประสิทธิภาพ และมีได้มุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างแท้จริง

๔. การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ พบว่า ปัญหาผู้ถือครองที่ดินในพื้นที่ขนาดใหญ่ ในรูปของบุคคล หรือองค์กรเอกชนเพื่อการผลิตหรือไม่มีการผลิตแต่คงไว้ซึ่งความเป็นเจ้าของที่มีใช้ระบบสหกรณ์หรือ ในรูปบริษัทมหาชน ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่เหมาะสมต่อการผลิตทางการเกษตร ทำให้โอกาสการเข้าถึงที่ดิน ของผู้ยากจนลดลง บุคคลหรือองค์กรเอกชนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตและสิ่งอำนวยความสะดวกให้เกิดแก่ที่ดินของตนมากกว่าผู้ถือครองที่ดินรายย่อยแห่งท้องถิ่นนั้น ซึ่งควรต้องมาตรการ ให้จ่ายค่าตอบแทน หรือจ่ายภาษีให้แก่รัฐหรือส่วนรวมในสิ่งที่ตนใช้ทรัพยากรมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป

๕. การกระจายการถือครองที่ดิน เนื่องจากที่ดินมีจำนวนจำกัด แต่ประชาชนมีแนวโน้มที่มีความ ต้องการที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเพิ่มขึ้น ผลของการไม่มีข้อจำกัดขนาดในการถือครองที่ดิน ไม่มีมาตรการทางภาษีในการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าแก่ผู้ถือครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างแท้จริง และการพัฒนากองทุนการปฏิรูปที่ดิน เพื่อเกษตรกรรมให้เป็นธนาคารที่ดินก็ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่ได้จัดตั้งไว้

๖. การไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ปัญหานี้อาจเนื่องมาจากการเก็งกำไรของนายทุนหรือมีสาเหตุ มาจากการที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมให้เช่าที่ดิน มีที่ดินทิ้งร้างไม่มีการทำประโยชน์จำนวนมาก ก่อให้เกิด ผลเสียหายทางเศรษฐกิจตามมา อีกทั้งความไม่เป็นธรรมของการให้เช่าที่ดินที่กฎหมายกำหนดให้ ประโยชน์ตกกับผู้เช่ามากเกินไป ผู้ให้เช่าจึงไม่ประสงค์ที่จะให้เช่า ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่งผลให้มีการใช้ ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ

๗. การใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของดิน การจำแนกพื้นที่ของประเทศตาม ความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ ยังไม่สามารถกำหนดและใช้ให้เป็นข้อบังคับได้อย่างจริงจัง ถึงแม้ว่ากรมพัฒนาที่ดินมีการจำแนกความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรโดยกำหนดความ เหมาะสมรายชนิดและรายพื้นที่ รวมทั้งกรมโยธาธิการและผังเมืองที่จัดทำผังเมืองรวม และมีแผนผัง การใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทท้ายกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม แต่ก็ไม่เป็นไปตามที่ได้ จำแนกความเหมาะสมและแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทตามที่กล่าวมา มีการใช้ ที่ดินผิดประเภทหรือไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของดิน หากว่าได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเป็นไปตาม

ความเหมาะสมตามศักยภาพของที่ดินและตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทแล้ว จะเกิดผลดีต่อการบริหารจัดการที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเกิดประโยชน์คุ้มค่า โดยไม่ต้องใช้ทุนสูงในการผลิตหรือบริหารจัดการเพื่อผลตอบแทนสูงสุด

๘. การบริหารจัดการที่ดินมี ๓ ระดับ คือ ในระดับนโยบาย พบว่า ปัญหาเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ความไม่เป็นเอกภาพของนโยบาย เป้าหมายในระยะยาวบางนโยบายที่กำหนดขึ้นยังเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุหรือแก้ไขปัญหาลเฉพาะหน้ามากกว่าการแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์ในระยะยาว มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้บริหาร และที่สำคัญประเทศไทยยังขาดแผนการใช้ที่ดินที่จะเป็นกรอบแนวทางการใช้ที่ดินของประเทศเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด ในระดับหน่วยปฏิบัติ พบว่า แผนงานต้องปรับเปลี่ยนตามนโยบาย มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันหรือปฏิบัติงานเฉพาะด้านตามอำนาจที่มีอยู่ ขาดปัจจัยเกื้อหนุนการปฏิบัติงาน ขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ มีระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลามาก และขาดเครื่องมือในการบังคับใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน ตามที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงการขาดองค์การรวมในด้านการบริหารจัดการที่ดินให้เป็นไปในทิศทางและระบบเดียวกัน ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด สำหรับในระดับพื้นที่ พบว่า ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินในท้องถิ่นของตน ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติ และการตรวจสอบ ปัญหานี้สะสมเรื่อยมาจนขาดจิตสำนึกในหน้าที่ที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ปล่อยให้หน่วยงานภาครัฐดูแลหรือดำเนินการฝ่ายเดียว ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการบริหารจัดการที่ดินและกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ปัญหาด้านกฎหมายและการดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินและกระจายสิทธิการถือครองที่ดินโดยตรง พบว่า การดำเนินงานไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการ ไม่เป็นองค์การรวมที่จะแก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน

๙. หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่ทำหน้าที่ในการกระจายการถือครองที่ดิน มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกับธนาคารที่ดินยังไม่สามารถดำเนินการให้ตรงเป้าหมายที่กฎหมายกำหนดไว้ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งมีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งควรต้องพัฒนาไปสู่ธนาคารที่ดินต่อไปได้ อีกทั้งการบริหารงานในรูปคณะกรรมการอันเป็นแนวทางการบริหารองค์กรรูปแบบใหม่ในการบูรณาการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม ก็ยังไม่สามารถเดินไปสู่วัตถุประสงค์นั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญคือ มิได้ดำเนินการหลักตามที่กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้ ขาดการบังคับใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างแท้จริงที่มีการกำหนดให้การประกาศเขตพื้นที่ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินก็เพื่อให้ ส.ป.ก.มีอำนาจเข้าไปดำเนินการกระจายสิทธิการถือครองในที่ดินนั้น และการใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่รัฐไม่สามารถคุ้มครองรักษาไว้ได้ หรือไม่สามารถนำมาสงวนหวงห้ามไว้ได้อีกต่อไป เป็นการแก้ไขปัญหาโดยไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคและความไม่เข้าใจของบุคคลภายนอก การแก้ไขกฎหมายให้มีการปฏิรูปที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข อีกทั้ง

ในปัจจุบันบุคลากรในองค์กรขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะอย่างแท้จริง สำหรับหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการจัดที่ดิน เช่น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และกรมป่าไม้ ที่ให้สิทธิในที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแก่ประชาชน พบว่า ในปัจจุบันบางหน่วยงานได้ยกเลิกภารกิจในด้านนี้ไปแล้ว ส่วนที่ยังคงอยู่เป็นเพียงการดำเนินการต่อเนื่องและรักษาไว้เท่านั้น แต่ยังคงมีบทบาทสำคัญหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่ดินของประเทศในรูปคณะกรรมการต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ หรือแม้แต่ในฝ่ายนิติบัญญัติหน่วยงานเหล่านี้ก็เข้ามามีบทบาทเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาการกำหนดนโยบายการกระจายการถือครองที่ดิน และการบริหารจัดการที่ดินคลาดเคลื่อนไปจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น หน่วยงานที่ยังคงดำเนินการ เช่น กรมธนารักษ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และกรมป่าไม้ ยังไม่เป็นรูปธรรมมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพปัญหาของผู้ไร้ที่ดินที่มีจำนวนมาก และแต่ละหน่วยงานทำเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

๑๐. การดำเนินงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่รักษาและป้องกันพื้นที่อนุรักษ์หรือสงวนหวงห้าม และมีหน้าที่จัดที่ดินด้วยก็ยังไม่ดำเนินการให้เป็นภารกิจเพื่อแก้ไขปัญหาในทิศทางเดียวกันได้ ไม่มีแผนระยะยาวในการคุ้มครองการบุกรุกให้มีพื้นที่เท่าที่เป็นอยู่ได้ ไม่มีนโยบายแก้ไขปัญหการบุกรุกในการบริหารจัดการกับพื้นที่เสื่อมโทรม (ป่าไม้) และไม่สามารถฟื้นฟูได้อีก ซึ่งก่อนหน้านี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มีนาคม ๒๕๓๖ และมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๑ มีนาคม ๒๕๓๗ อนุมัติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามที่กรมป่าไม้มอบที่ดินป่าสงวนแห่งชาติที่เสื่อมโทรมให้ ส.ป.ก. นำมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกว่า ๔๐ ล้านไร่ ตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม และต่อมาได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน พ.ศ. ๒๕๔๑ ให้กรมป่าไม้ดำเนินการบริหารจัดการในพื้นที่คงเหลือนั้น แต่ก็ไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งที่พื้นที่คงเหลือดังกล่าวมีจำนวนมากถึง ๑๐ ล้านไร่ ทำให้ผู้บุกรุกในเขตป่าไม้ได้รับผลกระทบทางด้านสิทธิและเป็นผู้ผิดกฎหมายอยู่จนถึงปัจจุบัน สำหรับในการจัดที่ดินเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเป็นจุดๆ ไม่มีนโยบายว่าในระยะยาวจะอย่างไรต่อไป

การดำเนินงานธนาคารที่ดินในต่างประเทศ และแนวทางการดำเนินการให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย

จะเห็นได้ว่าในหลายประเทศมีการใช้หรือจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินเป็นหน่วยงานหนึ่งเข้ามาบริหารจัดการที่ดิน เพื่อวัตถุประสงค์ให้ที่ดินมีการกระจายตัวอย่างเป็นธรรมสำหรับผู้ประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อจัดรูปที่ดินให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าที่สุด รวมถึงอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ตามศักยภาพความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ โดยกำหนดมาตรการเสริม เช่น ระบบภาษี การบังคับใช้กฎหมาย และสร้างการมีส่วนร่วม และการบูรณาการในการบริหารจัดการที่ดิน และยังพบว่าสิ่งที่นำมาพิจารณาก่อนคือ เรื่องสิทธิในที่ดินที่จะให้ ซึ่งมีข้อเสนอว่าควรให้สิทธิโดยการเช่าจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด โดยต้องให้ผู้ผลิตหรือเกษตรกรมีแรงจูงใจที่จะลงทุนในที่ดินนั้น รัฐสามารถ

ควบคุมหรือบริหารจัดการได้ และให้ผู้ด้อยโอกาสหรือมีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงได้อย่างเป็นธรรม และในบางประเทศการดำเนินงานของธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินจะให้มีการดำเนินงานการพัฒนาด้านการประกอบอาชีพควบคู่ไปด้วย หลายๆ ประเทศกว่าจะมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินได้ มีการพยายามและดำเนินการกันหลายครั้งและหลายรูปแบบจนถึงรูปแบบธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินจึงสามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งมีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว จะเห็นได้ว่าข้อมูลที่ดินที่เชื่อมโยงทางภูมิสารสนเทศเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการดำเนินงานและบริหารจัดการที่ดินโดยธนาคารที่ดิน

สำหรับการดำเนินการเพื่อให้มีธนาคารที่ดินในประเทศไทยนั้น พบว่า นับตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔) เป็นต้นมา ที่ดินเป็นปัจจัยที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยเป็นที่รองรับประชากรที่เพิ่มขึ้นให้มีอาชีพและมีรายได้ รัฐบาลได้พยายามในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินตลอดมา มีการให้จัดตั้งเป็นรูปแบบเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรรมของกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อให้พัฒนาไปเป็นธนาคารที่ดิน มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. ๒๕๑๙ จากนั้นได้มีการพยายามให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินอย่างต่อเนื่องตลอดมา และในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงได้จัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปฏิบัติงานร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อพัฒนาไปสู่ธนาคารที่ดินต่อไป แต่การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ และได้มีการยุบเลิกกองทุนที่ดินรวมกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ขึ้นเพื่อให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินภายในระยะเวลา ๕ ปี การดำเนินงานเพื่อให้เกิดธนาคารที่ดินในประเทศไทยนั้น ได้พยายามดำเนินการมาโดยตลอด แต่สิ่งที่เป็นอุปสรรคที่สำคัญก็คือ ความไม่เข้าใจในประโยชน์ของธนาคารที่ดิน ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลในแต่ละยุค ความไม่จริงจังของการแก้ไขปัญหาที่ดินให้เป็นระบบ ถึงแม้ว่ามีกฎหมายกำหนดไว้ หากรัฐบาลไม่มีนโยบายหรือไม่ให้การสนับสนุนก็อาจจะเกิดขึ้นได้เช่นในปัจจุบันนี้ที่ระยะเวลาผ่านเลยมา ๒ ปีกว่าแล้ว ก็ยังไม่มีการจัดตั้งหรือการดำเนินงานเพื่อให้มีธนาคารที่ดิน รวมไปถึงการพัฒนากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นธนาคารที่ดิน รัฐบาลและหน่วยงานยังไม่มีกำหนดหรือวางหลักปฏิบัติไปสู่เป้าหมาย

ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ท้องถิ่น หน่วยงานในภูมิภาค นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่กำกับนโยบายและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในระดับส่วนกลาง พบว่า ประชาชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในท้องถิ่นหรือชุมชน หน่วยงานในส่วนกลางและภูมิภาค นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ในด้านนโยบายของรัฐในการช่วยเหลือด้านที่ดินพร้อมข้อเสนอ และความคิดเห็นต่อธนาคารที่ดิน พบว่า เห็นด้วยให้มีธนาคารที่ดินและเห็นชอบที่จะให้ธนาคารที่ดินทำหน้าที่เป็นองค์กร

ขับเคลื่อนและสนับสนุนในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ทั้งนี้ ให้มีการกำหนดมาตรการเสริมทางกฎหมายกับเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกันด้วย เช่น มาตรการทางภาษี ซึ่งธนาคารที่ดินจะสามารถแก้ไขปัญหาที่ดินได้ โดยกำหนดแนวทางการบริหาร การจัดองค์กร รวมทั้งให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดินเห็นด้วยเพื่อให้มีธนาคารที่ดินเป็นองค์กรใหม่ และเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้ผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้รับความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน และใช้ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยรัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและเร่งรัดดำเนินการอย่างจริงจัง

คณะผู้ศึกษาวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน โดยให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน ดังนี้

การที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้องกับที่ดินหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน ขาดการบูรณาการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการอย่างเป็นระบบที่สัมพันธ์สู่ทิศทางเดียวกันได้ การแก้ไขปัญหาโดยการรวมหน่วยงานมาไว้ในกระทรวงเดียวกัน โดยตั้งเป็นกระทรวงที่ดินยังไม่สามารถดำเนินการได้ ประกอบกับในขณะนี้ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เกิดขึ้นแล้วบังคับใช้ใน พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งมีหน้าที่ในลักษณะเดียวกันกับธนาคารที่ดินเกือบทั้งหมด ดังนั้น จึงควรให้สถาบันฯ เป็นตัวเชื่อมและขับเคลื่อน การส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน โดยวางรากฐานและในการร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินที่จะเกิดขึ้น คณะผู้วิจัยขอให้ข้อเสนอแนะในแนวทางต่างๆ ของสถาบันฯ และธนาคารที่ดิน ดังต่อไปนี้

ข้อที่ ๑ ข้อเสนอแนะแนวทางการให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) และธนาคารที่ดิน กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินและบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน

๑. สถาบันฯ มีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลที่ดิน ตามมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งจะต้องจำแนกที่ดินของประเทศเพื่อการบริหารจัดการ ออกเป็น ๒ ส่วน คือ ที่ดินรัฐ และที่ดินเอกชน

๑.๑ แนวทางในการจำแนกที่ดินออกเป็นที่ดินรัฐ และที่ดินเอกชน ดังนี้

๑.๑.๑ ที่ดินรัฐ ประกอบด้วย พื้นที่คุ้มครองเพื่อการอนุรักษ์ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ที่ดินป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ทรัพยากรชายฝั่ง เป็นต้น พื้นที่หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ พื้นที่เพื่อกิจการสาธารณะ และพื้นที่รัฐที่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ โดยให้รวมถึงที่ดินในคำนิยามตามกฎหมายต่างๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งกำหนดให้ที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และมีความหมายครอบคลุมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์

ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ราชพัสดุ และที่ดินของ ส.ป.ก. (ซึ่งจะต้องเปลี่ยนเป็นที่ดินเอกชนตามมาตรา ๓๐ วรรค ๒)

๑.๑.๒ ที่ดินเอกชน ประกอบด้วยพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน พื้นที่ที่ประชาชนได้รับการจัดสรรจากรัฐ

๑.๒ จัดทำแนวเขตที่ดินรัฐและเอกชนให้ชัดเจนเป็นเส้นขอบเขตเดียวกัน

๒. การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

๒.๑ กรณีที่ดินที่มีผู้บุกรุกถือครองในที่ดินรัฐ สามารถดำเนินการบริหารจัดการ

๒ รูปแบบ คือ

๑) หากเป็นที่ดินที่จะต้องอนุรักษ์หรือต้องสงวนหวงห้าม หรือกระทบต่อสภาพแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง เช่น แหล่งต้นน้ำ เป็นต้น ต้องอพยพโยกย้าย

๒) ถ้าย้ายไม่ได้ให้บริหารจัดการแบบมีเงื่อนไขทั้งด้านสิทธิและการใช้ประโยชน์แบบการรวมกลุ่ม หรือแบบโฉนดชุมชน โดยเพิ่มการบริหารจัดการเชิงอนุรักษ์เข้าไป

๒.๒ หาวิธีการและกำหนดมาตรการป้องกันรักษาพื้นที่คุ้มครอง เพื่อการอนุรักษ์ เช่น การกำหนดขอบเขตเชิงสัญลักษณ์ให้มองเห็นและทราบข้อมูลโดยทั่วกันอย่างชัดเจน ซึ่งอาจจะใช้แนวธรรมชาติที่มีอยู่ หรือสิ่งก่อสร้างที่จัดทำขึ้น หรือทำขอบเขตเป็นเส้นตรงในพื้นที่บางกรณี สร้างการมีส่วนร่วม ให้ท้องถิ่นชุมชนดูแลรักษา และให้ความสำคัญกับแปลงที่ดินเอกชนที่มีอาณาเขตติดกับแนวเขตที่ดินของรัฐ รวมถึงบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดหากมีการบุกรุกใหม่ให้ใช้กฎหมายอย่างทันทีทันใด

๓. การบริหารจัดการที่ดินเอกชน

๓.๑ จำแนกที่ดิน (Zoning) ในระดับจังหวัดตามประเภทของกิจการที่ใช้ประโยชน์ ประกอบด้วย ที่อุตสาหกรรม ที่เกษตรกรรม ที่พาณิชยกรรม ที่ชุมชนอยู่อาศัย ที่เพื่อการท่องเที่ยว โดยแยกรายละเอียดข้อเท็จจริงตามที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบัน และความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ ตามศักยภาพของที่ดิน โดยไม่มีคณะทำงานในระดับจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการใช้ที่ดินในอนาคตด้วย

๓.๒ จัดรูปที่ดินทุกประเภททั้งที่ดินเกษตรกรรม (ตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๔) และที่ดินชุมชนเมือง (ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗)

๓.๓ ที่ดินรัฐที่มีการให้สิทธิเข้าทำประโยชน์ไปแล้ว เช่น ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.ส.น. ๕ และ น.ค. ๓ ควรกำหนดให้ออกเป็นเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ให้หมดภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมีแผนงานและงบประมาณอย่างชัดเจน เพื่อความมั่นคงในด้านสิทธิ และเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ ทั้งให้รองรับความเจริญในด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับ AEC.

๓.๔ การสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน การถือครองที่ดินมี ๓ ระดับ

คือ

๓.๔.๑ มีที่ดินมาก จะต้องทำให้ผู้ที่มีที่ดินมากกระจายสิทธิที่ดิน

๓.๔.๒ มีที่ดินเพียงพอ (ระดับปานกลางหรือเพียงพอต่อการครองชีพ ซึ่งเป็นชนชั้นกลาง) หาวิธีการทำให้ผู้มีที่ดินเพียงพอเห็นด้วยกับการกระจายการถือครองที่ดินและไม่ต้องการที่จะสะสมที่ดินเพิ่ม ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนให้มีทัศนคติว่า ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องแบ่งปัน

๓.๔.๓ ไม่มีที่ดิน หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพจะได้รับที่ดินจากการกระจายสิทธิจากผู้ที่มีที่ดินมากในรูปที่ดินทำกินและอยู่อาศัย

๓.๕ การแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดิน จะต้องข้อมูลผู้ไร้ที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ซึ่งก็คือผู้จะได้รับการช่วยเหลือ โดยให้ใช้ฐานข้อมูลเดิมที่มีอยู่และการให้ชุมชนมีส่วนร่วม

การจัดสรรที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินทำในรูปแบบการกู้ยืมจากสถาบันฯ หรือธนาคารที่ดิน หรือในรูปสถาบันฯ หรือธนาคารที่ดินจัดซื้อที่ดินให้และให้มาผ่อนชำระกับสถาบันฯ หรือธนาคารที่ดิน ทั้งนี้ ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในการคัดสรร โดยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่สถาบันฯ หรือธนาคารที่ดินกำหนด

๓.๖ ส่งเสริมให้ออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ทั้งหมด เพื่อให้มีและใช้ข้อมูลที่ดินในการบริหารจัดการเป็นระบบเดียวกัน

๓.๗ สร้างความสมดุลให้สภาพแวดล้อมและธรรมชาติ โดยการส่งเสริมให้ปลูกไม้ยืนต้น หรือปลูกป่าในพื้นที่เอกชนทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือเข้าร่วมโครงการธนาคารต้นไม้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๘ ทำทะเบียนการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทให้เป็นระบบดิจิทัล เพื่อใช้ในการบริหารจัดการที่ดินให้ได้ทั่วประเทศ

๓.๙ สร้างการมีส่วนร่วม การติดต่อสื่อสารในรูปแบบข้อมูลข่าวสาร และกระจายอำนาจการจัดการตามหลักเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนดให้มากที่สุด

ข้อที่ ๒ ข้อเสนอแนะแนวทางขั้นตอนการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อให้เกิดการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๒๘ ตอนที่ ๓๓ ก วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ (ซึ่งจะสิ้นสุดในวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙) ในมาตรา ๓๐ กำหนดให้สถาบันยุบเลิกเมื่อมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกับธนาคารที่ดิน และหากพ้นกำหนดระยะเวลา ๕ ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับแล้วจะยังมีได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นตามที่กล่าวมาก็ตาม และมาตรา ๔๓ กำหนดไว้ว่า

ภายในระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับให้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นซึ่งจะต้องมีวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จะเห็นได้ว่าจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ระยะเวลา ๒ ปีกว่าที่ผ่านมา ที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ยังไม่ได้มีการดำเนินการเพื่อให้ธนาคารที่ดินที่จะทำหน้าที่นี้เกิดขึ้นเลย คงเหลือระยะเวลาอีก ๒ ปีเศษ ที่สามารถดำเนินการได้ หากจะขับเคลื่อนในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน สถาบันฯ ควรดำเนินการดังนี้

๑) ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ให้ครบถ้วน และแต่งตั้งผู้อำนวยการตามที่กำหนดโดยเร็ว

๒) คณะกรรมการกำหนดกรอบโครงสร้าง แผนงาน กำหนดระยะเวลาปฏิบัติงาน

๓) ชี้แจงทำความเข้าใจให้คณะรัฐมนตรีเห็นความสำคัญและกำหนดเป็นนโยบายให้ดำเนินการ

๔) จัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ให้มีผลใช้บังคับภายในระยะเวลาที่กำหนด

หากสามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้ดังกล่าว ธนาคารที่ดินจึงจะเกิดขึ้นและดำเนินงานอย่างต่อเนื่องจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ทั้งนี้ ให้หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องร่วมปฏิบัติงานในระยะแรกจัดตั้งประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเร่งรัดดำเนินการให้เกิดธนาคารที่ดินขึ้นในระยะเวลาที่กำหนด

ข้อที่ ๓ ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารงานธนาคารที่ดิน

ในการบริหารงานธนาคารที่ดินที่เกิดขึ้นควรอยู่บนกระบวนราชการ ที่กำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐ แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ ดังนี้

ระยะที่ ๑ เป็นการวางโครงสร้างบุคลากร คณะกรรมการ และแหล่งทุน ระยะเวลา ๑ - ๓ ปี ส่วนกลางมีหน้าที่ในการวางแผนงาน ออกหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน สร้างบุคลากร ประชาสัมพันธ์ความก้าวหน้าและความสำคัญของงาน และตรวจสอบการดำเนินงาน สำหรับการดำเนินงานส่วนภูมิภาคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือองค์กรในชุมชนทำหน้าที่ในการคัดสรร คัดเลือก กลั่นกรองคน ที่ประสงค์จะช่วยหรือสมควรได้รับที่ดิน คัดเลือกที่ดินที่จะนำมาให้ธนาคารที่ดินจัดซื้อให้ผู้ประสงค์ดังกล่าว ซึ่งเป็นการหาจุดลงตัวในอุปสงค์และอุปทาน ดำเนินการจัดซื้อที่ดินให้หรือปล่อยสินเชื่อกับผู้ซื้อเอง หรือดำเนินการตามที่ธนาคารที่ดินกำหนด มีหน่วยงานที่สนับสนุนและดำเนินการร่วม คือ กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประจำรายจังหวัดอยู่แล้ว โดยประสานหรือให้ชุมชน

ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการรายงานผลการดำเนินงาน ด้านการจัดหาที่ดิน การจัดที่ดิน การควบคุม และการพัฒนาโดยใช้ระบบออนไลน์ ทั้งในการสั่งการ ระบบข้อมูลและการตรวจสอบการดำเนินงาน

ในระยะที่ ๑ นี้ คณะกรรมการมาจากการคัดสรร ให้คณะกรรมการทำงานเต็มเวลา มี ๒ ส่วน คือ คณะกรรมการระดับจังหวัด และคณะกรรมการระดับชาติ

ด้านเงินทุนถือเป็นเรื่องที่สำคัญ หากไม่มีเงินทุนแล้วธนาคารที่ดินย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ ดังนั้น การหาทุนโดยนำที่ดินกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ทั้งแปลงเกษตรกรรม และที่ดินชุมชน มาดำเนินการตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๐ วรรค ๒ ที่กำหนดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ จากมูลค่าของที่ดินดังกล่าวจะมีมากถึง ๒ ล้านล้านบาท (ที่ดิน ๔๐ ล้านไร่ คิดไร่ละ ๕๐,๐๐๐ บาท) และนำกองทุนการปฏิรูปที่ดินและทรัพย์สินมาเป็นของธนาคารที่ดิน รวมไปถึงผลประโยชน์ทุกประเภทในการดำเนินงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถใช้เป็นทุนของธนาคารที่ดินโดยไม่ต้องเป็นภาระหรือพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล ธนาคารที่ดินสามารถเลี้ยงตนเองได้ นอกจากนี้ การออกพันธบัตร หุ้น และการระดมเงินฝาก ก็เป็นแหล่งทุนอีกแหล่งหนึ่งที่สามารถเข้ามาเสริมสภาพคล่องในระยะแรกเริ่มดำเนินงาน

สำหรับโครงสร้างควรประกอบด้วย ฝ่ายคณะกรรมการ ฝ่ายระบบข้อมูลที่ดินทั้งที่ของรัฐ และเอกชน ฝ่ายวิชาการและแผนงาน ฝ่ายประสานการจัดที่ดิน และฝ่ายประสานการพัฒนา

ระยะที่ ๒ ในปีที่ ๔ เป็นต้นไป ให้กำหนดแนวทาง ดังนี้

(๑) สนับสนุนการออกกฎหมายภาษีจำกัดขนาดการถือครองและการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน มิให้นายทุน (ผู้มีที่ดินมาก) มีที่ดินเพิ่มขึ้น

(๒) ธนาคารที่ดินต้องกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้สหกรณ์หรือธนาคารที่ดิน สาขาย่อย

(๓) ควรยุบรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดที่ดินอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ภายใต้การกำกับควบคุมของคณะกรรมการธนาคารที่ดิน

(๔) คณะกรรมการธนาคารที่ดิน มาจากวิธีการคัดสรรจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีเวลาและมุ่งให้ธนาคารที่ดินก้าวหน้าอย่างมั่นคงเป็นหลัก ร่วมกำหนดแนวทางวิธีการดำเนินงาน ติดตามผล และแก้ไขปัญหา โดยร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น คณะกรรมการต้องมีข้อแตกต่างจากคณะกรรมการในองค์กรอื่นของรัฐ โดยที่ผ่านมามีคณะกรรมการที่เป็นผู้บริหารส่วนราชการภาครัฐ ไม่มีเวลาในการปฏิบัติงานให้อย่างแท้จริง ไม่ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและเข้าใจในงานที่ปฏิบัติ การตัดสินใจก็ยึดถือหน่วยงานของตนและนโยบายของรัฐ ขาดอิสระทางความคิดและการตัดสินใจ ส่งผลให้ผลที่ได้ไม่มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น คณะกรรมการธนาคารที่ดินควรให้มีผลตอบแทนที่คุ้มค่าเป็นพิเศษ เพราะทำงานเต็มเวลาและเกี่ยวข้องกับเงินทุนจำนวนมาก

ดังนั้น คณะกรรมการธนาคารที่ดินจะต้องมีรูปแบบการทำงานที่เต็มเวลา และมาจากผู้เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในภาคส่วนต่างๆ โดยวิธีการการคัดสรร

ทั้งนี้ ธนาคารที่ดินต้องให้การสนับสนุนการพัฒนาขั้นพื้นฐานและอาชีพให้เกษตรกรหรือลูกค้าของธนาคารที่ดินอยู่รอด โดยธนาคารที่ดินเป็นศูนย์กลางดึงหน่วยงานราชการมาช่วยเหลือในรูปของคณะกรรมการด้วย

ข้อที่ ๔ ข้อเสนอแนะแนวทางให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

รูปแบบที่ ๑ แบบองค์กรและกลุ่ม มีขอบเขตการปฏิบัติงาน ดังนี้

- ให้หุ้นส่วนกลยุทธ์ (หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) ดำเนินการภายใต้กฎหมายตนเองอย่างเคร่งครัด ภายใต้อำนาจหน้าที่และระเบียบขององค์กร
- สนับสนุนทางการเงิน (สินเชื่อ) แก่หุ้นส่วนกลยุทธ์ เช่น ส.ป.ก. ในการจัดซื้อที่ดินมาจัดให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน
- สนับสนุนสินเชื่อแก่องค์กรเอกชน กลุ่ม สถาบันเกษตรกรในการจัดหาที่ดิน พัฒนาที่ดินและอาชีพ เพื่อจัดให้เกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน ทั้งนี้ ให้หุ้นส่วนกลยุทธ์ บุคคล องค์กรเอกชน กลุ่ม สถาบันเกษตรกร ส่งคืนดอกผลหรือรายได้ให้แก่สถาบันตามระยะเวลาที่กำหนดตกลงกัน และตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่สถาบันฯ หรือธนาคารที่ดินกำหนด

รูปแบบที่ ๒ แบบปัจเจกหรือบุคคล มีขอบเขตการปฏิบัติงาน ดังนี้

- ให้การสนับสนุนทางการเงิน (สินเชื่อ) แก่เกษตรกรรายย่อย และผู้ยากจน ที่ไร้ที่ดินทำกินหรือไม่มีอยู่อาศัย เพื่อนำไปจัดซื้อที่ดินและพัฒนาพื้นที่และอาชีพให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างยั่งยืน
- ให้การสนับสนุนทางการเงิน (สินเชื่อ) แก่เกษตรกรผู้จะสูญเสียสิทธิในที่ดินจากการจำนอง ขายฝาก (ให้คงสิทธิไว้)

จากการที่ประเทศไทยขาดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในบางกลุ่ม มีการถือครองที่ดินอย่างมิได้ใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่า แสวงหาเพื่อเก็งกำไร ส่งผลให้มีผู้ไร้ที่ดินทำกินและไม่มีอยู่อาศัย การใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่คุ้มค่า ที่ดินมีราคาแพง มีการบุกรุกที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐเกิดผลเสียต่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ ถึงแม้ว่าหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยที่รับผิดชอบและแก้ไขปัญหา แต่มีปัญหาอุปสรรคด้านนโยบาย กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงาน การทำงานที่แยกส่วน มิได้เป็นองค์กรรวมองค์กรเดียว และบุคลากร จึงทำให้ไม่เกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน ปัญหาดังกล่าวจะได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบและรูปธรรม

สารบัญ

	หน้า
บทที่ ๑ บทนำ	๑
๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	๑
๑.๒ วัตถุประสงค์	๙
๑.๓ คำถามหลักการวิจัย (โจทย์วิจัย)	๙
๑.๔ ขอบเขตการวิจัย	๑๐
๑.๕ วิธีการศึกษา	๑๑
๑.๖ ระยะเวลาดำเนินการวิจัย	๑๒
๑.๗ ผลที่คาดว่าจะได้รับ	๑๓
บทที่ ๒ ทบทวนสถานการณ์ด้านที่ดิน	๑๕
๒.๑ สถานการณ์ประชากรและที่ดินของประเทศไทย	๑๕
๒.๒ รูปแบบการบริหารจัดการที่ดิน	๑๙
๒.๓ องค์กรที่เกี่ยวข้องและผลการดำเนินงาน	๒๑
๒.๔ กฎหมาย นโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน	๓๔
๒.๔.๑ นโยบายที่ดินสมัยก่อนกรุงรัตนโกสินทร์ (ก่อน พ.ศ. ๒๓๒๕)	๓๔
๒.๔.๒ นโยบายที่ดินสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. ๒๓๒๕ – ๒๔๓๕)	๓๗
๒.๔.๓ นโยบายที่ดินภายหลังการสถาปนากระทรวงเกษตรพินิจการ (พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๗๕)	๓๙
๒.๔.๔ นโยบายที่ดินภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ (๒๔๗๕ - ๒๕๐๔)	๔๒
๒.๔.๕ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินของรัฐและการให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชน	๔๙
๒.๕ สภาพปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย	๕๘
๒.๕.๑ สภาพปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินในปัจจุบัน	๖๐
๒.๕.๒ ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและการบุกรุกที่ดินของรัฐ	๗๕
๒.๕.๓ ปัญหาที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในประเทศไทย	๗๗
๒.๖ บทสรุปสถานการณ์ด้านที่ดินในปัจจุบัน	๘๒
๒.๗ การแก้ไขปัญหาโดยการบริหารจัดการที่ดิน สู่อนาคตที่ดิน	๘๕

	หน้า
บทที่ ๓ การดำเนินงานธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินในต่างประเทศ และความเป็นมาและแนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย	๙๕
คำนิยามของธนาคารที่ดิน	๙๖
๓.๑ การดำเนินงานธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินในต่างประเทศ	๙๖
๓.๑.๑ ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน	๙๖
๓.๑.๒ ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์	๙๗
๓.๑.๓ ธนาคารเพื่อการพัฒนาการเกษตรและที่ดินแห่งแอฟริกาใต้	๙๘
๓.๑.๔ ธนาคารที่ดินแห่งกาลิเซีย (Galicia)	๑๐๐
๓.๑.๕ กองทุนที่ดินแห่งลิทัวเนีย (Lithuania)	๑๐๑
๓.๑.๖ กองทุนที่ดินแห่งบัลแกเรีย (Bulgaria)	๑๐๓
๓.๑.๗ กองทุนที่ดินแห่งฮังการี (Hungary)	๑๐๔
๓.๒ ความเป็นมา และแนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย	๑๐๕
๓.๒.๑ ลำดับเหตุการณ์และแนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย	๑๐๕
๓.๒.๒ การดำเนินงานกองทุนที่ดิน	๑๑๙
๓.๒.๓ การดำเนินงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม	๑๒๐
บทที่ ๔ การสำรวจความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ท้องถิ่น	๑๒๕
หน่วยงานในภูมิภาค และนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่กำกับ	
นโยบายและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในระดับส่วนกลาง	
๔.๑ ผลการสำรวจความคิดเห็นการสัมมนากลุ่มรายภาคของหน่วยงานราชการ	๑๒๕
ตัวแทนเกษตรกร และผู้นำชุมชน ในภูมิภาค	
ตอนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไป	๑๒๕
ตอนที่ ๒ ความคิดเห็นต่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรของภาครัฐในอดีต	๑๒๖
ตอนที่ ๓ ข้อเสนอแนะด้านที่ดินทำกิน	๑๒๘
ตอนที่ ๔ ความคิดเห็นต่อนโยบายธนาคารที่ดิน	๑๓๑
ข้อเสนอแนะอื่นๆ	๑๓๓
ตาราง ผลการวิเคราะห์แบบสำรวจความคิดเห็น	๑๓๖
สรุปข้อเสนอแนะจากการสัมมนากลุ่มรายภาค ครั้งที่ ๑ จังหวัดกำแพงเพชร	๑๔๗
สรุปข้อเสนอแนะจากการสัมมนากลุ่มรายภาค ครั้งที่ ๒ จังหวัดอุบลราชธานี	๑๔๘
สรุปข้อเสนอแนะจากการสัมมนากลุ่มรายภาค ครั้งที่ ๓ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา	๑๔๙
สรุปข้อเสนอแนะจากการสัมมนากลุ่มรายภาค ครั้งที่ ๔ จังหวัดสุราษฎร์ธานี	๑๕๐

	หน้า
๔.๒ ผลการสำรวจความคิดเห็น การสัมมนาของนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และ หน่วยงานที่กำกับนโยบายและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในระดับส่วนกลาง	๑๕๒
ตอนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไป	๑๕๒
ตอนที่ ๒ ความคิดเห็นต่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรของภาครัฐในอดีต	๑๕๓
ตอนที่ ๓ ข้อเสนอแนะด้านที่ดินทำกิน	๑๕๕
ตอนที่ ๔ ความคิดเห็นต่อนโยบายธนาคารที่ดิน	๑๕๗
ข้อเสนอแนะอื่นๆ	๑๖๐
ตาราง ผลการวิเคราะห์แบบสำรวจความคิดเห็น	๑๖๑
สรุปข้อเสนอแนะจากการประชุมระดับประเทศ	๑๗๑
๑. ข้อเสนอแนะจากวิทยากรร่วม	๑๗๑
๒. ข้อเสนอแนะจากผู้ร่วมประชุม	๑๗๓
บทที่ ๕ วิเคราะห์สถานการณ์ สภาพปัญหาเรื่องที่ดิน และข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา โดยธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหาร จัดการที่ดิน	๑๗๗
๕.๑ บทวิเคราะห์	๑๗๗
๕.๑.๑ บทวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพปัญหาด้านที่ดินของไทย	๑๗๘
๕.๑.๒ บทวิเคราะห์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการบริหารจัดการที่ดินและ กระจายสิทธิการถือครองที่ดิน	๑๘๑
๕.๑.๓ บทวิเคราะห์การดำเนินงานธนาคารที่ดินในต่างประเทศ และแนวทางการ ดำเนินการให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย	๑๘๒
๕.๑.๔ บทวิเคราะห์ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ท้องถิ่น หน่วยงาน ในภูมิภาค นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่กำกับนโยบายและ การปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในระดับส่วนกลาง	๑๘๔
๕.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน โดยให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อน ในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน	๑๘๕
๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะเพื่อให้สถาบันฯ และธนาคารที่ดินกำหนดแนวทางในการแก้ไข ปัญหาที่ดินและบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน	๑๘๕
๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางขั้นตอนการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการ. ธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อให้เกิดการจัดตั้งธนาคารที่ดิน	๑๘๗
๕.๒.๓ ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารงานธนาคารที่ดิน	๑๘๘

	หน้า
๕.๒.๔ ข้อเสนอแนะแนวทางให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน	๑๘๙
เอกสารอ้างอิง	๑๙๑
ภาคผนวก	
๑. ธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน	๑๙๕
๒. แบบสำรวจความคิดเห็นของเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน	๒๐๗
๓. แบบสำรวจความคิดเห็นหน่วยงานราชการ ตัวแทนเกษตรกร และผู้นำชุมชน	๒๑๕
๔. แบบสำรวจความคิดเห็นผู้เข้าร่วมประชุมระดับประเทศ	๒๒๑
๕. งานนำเสนอประชุมรายภาค	๒๒๗
๖. งานนำเสนอสรุปรายงานความก้าวหน้าครั้งที่ ๑	๒๔๑
๗. งานนำเสนอประชุมรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับประเทศ	๒๕๑
๘. งานนำเสนอสรุปรายงาน	๒๖๓

สารบัญตาราง

	หน้า
ตารางที่ ๒.๑ ข้อมูลจำนวนประชากร ตามสำมะโนประชากร พ.ศ. ๒๕๕๓ – ๒๕๕๓ ตามข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ	๑๕
ตารางที่ ๒.๒ สถิติประชากรทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๕๓ ตามข้อมูลของกรมการปกครอง กระทรวงมหาดไทย	๑๖
ตารางที่ ๔.๑ ผลการวิเคราะห์แบบสำรวจความคิดเห็นหน่วยงานราชการ ตัวแทนเกษตรกร และผู้นำชุมชน โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน ในการสัมมนากลุ่มรายภาค	๑๓๖
ตารางที่ ๔.๒ ผลการวิเคราะห์แบบสำรวจความคิดเห็นผู้เข้าร่วมประชุม นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กร ขับเคลื่อนในการส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน ระดับส่วนกลาง	๑๖๑

บทที่ ๑

บทนำ

๑.๑ ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยมีพื้นที่ ๕๑๓,๑๑๕ ตารางกิโลเมตร หรือ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ (๑ ตร.กม. = ๒๕๐ ไร่) จำแนกได้ ดังนี้

- ๑.) ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ จำนวน ๑๒๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๐ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ
- ๒.) ที่ดินราชพัสดุ จำนวน ๘.๑ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒.๕ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ
- ๓.) ที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) ในที่ดินของรัฐที่ให้เกษตรกรเข้าใช้ประโยชน์ จำนวน ๓๓.๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๕ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ

๔.) พื้นที่อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ประกาศเป็นป่าอนุรักษ์ ปี ๒๕๕๓ รวมแล้วประมาณ ๗๑ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒๒ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ

๕.) พื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ยังไม่ได้หักเนื้อที่ซ้อนทับกับพื้นที่อนุรักษ์ต่างๆ) จำนวน ๖๔ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒๐ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ

๖.) พื้นที่อื่นๆ ที่ไม่ได้จำแนก ๑๗.๒ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๕ ของที่ดินทั้งหมดของประเทศ

ที่มา : ข้อมูล จาก หนังสือเอกสารการสอนชุดวิชา วนศาสตร์เกษตร ๔๑๓๒๖ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตรที่ดินไทยและสหกรณ์ เรื่องที่ ๑๒.๑.๑ การครอบครองและกรรมสิทธิ์

ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ๙๐% ถือครองที่ดินเฉลี่ยไม่ถึง ๑ ไร่ต่อคน ประชาชนจำนวนเพียง ๑๐% ถือครองที่ดินมากกว่า ๑๐๐ ไร่ต่อคน ที่ดินถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ หรือใช้ประโยชน์ไม่ถึงครึ่งหนึ่งของพื้นที่ มีจำนวนมากถึง ๗๐% ประเมินเป็นมูลค่าความสูญเสียทางเศรษฐกิจ ๑๒๗,๐๐๐ ล้านบาทต่อปี (มูลนิธิสถาบันที่ดินฯ, ๒๕๕๔) ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยนับรวมกว่า ๔.๒ ล้านปัญหา แบ่งเป็นคนไม่มีที่ดิน ๑.๓ ล้านคน มีที่ดินทำกินอยู่บ้างแต่ไม่พอทำกินแม้ในรูปแบบเศรษฐกิจพอเพียง ๑.๖ ล้านคน ขอเช่าที่ดินรัฐและครอบครองที่ดินรัฐอยู่ ๓ แสนคน รวมแล้วมีเกษตรกรและคนไร้ที่ดินในสังคมไทยที่มีปัญหาที่ดินทำกินไม่น้อยกว่า ๓.๒ ล้านครอบครัว (ข้อมูลการจดทะเบียนคนจน กระทรวงมหาดไทย, ๒๕๕๗)

ความขัดแย้งในการจัดการทรัพยากรที่ดิน มีแนวโน้มเพิ่มความรุนแรงมากยิ่งขึ้น เพราะที่ดินมีจำกัด ประชากรเพิ่มสูงขึ้น ขณะที่การบริหารจัดการที่ดินของรัฐเพื่อกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมยังไม่สามารถเกิดขึ้นได้จริง

จากการสำรวจและวิจัยเรื่องที่ดินของทุกสถาบันในหลายครั้ง ล้วนชี้ให้เห็นชัดเจนว่าปัญหาที่ดินเป็นปัญหาที่คนทั่วประเทศเห็นว่าสำคัญ และวิกฤตสำหรับคนไทย แต่รัฐบาลและหน่วยงานต่างๆ มีเพียงมาตรการสำรวจและศึกษาวิจัยต่อไป โดยไม่มีมาตรการแก้ไขปัญหาที่เป็นรูปธรรม ทั้งที่มาตรา ๘๕ แห่งรัฐธรรมนูญ ปี ๒๕๕๐ ส่วนที่ ๘ ด้านที่ดินทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ที่บัญญัติว่ารัฐมีหน้าที่กระจายการถือครองอย่างเป็นธรรม และดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง โดยการปฏิรูปที่ดินหรือวิธีอื่น

จากการศึกษาและทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ทั้งข้อมูลหตุยภูมิ การสัมภาษณ์ภาคีที่มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ การประชุมระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) องค์กรภาคประชาชนและนักวิชาการ สามารถสรุปปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยเป็น ๗ ประเด็นปัญหาหลักได้แก่ ๑) การบุกรุกพื้นที่สงวน หวงห้ามของรัฐ ๒) ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน ๓) การกระจายการถือครองที่ดินทำกิน ๔) การไร้ที่ดินทำกิน ๕) การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ ๖) การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ และ ๗) ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดิน โดยสภาพปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยในแต่ละประเด็นสรุป ได้ดังนี้

(๑) การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ปัจจุบันมีการบุกรุกพื้นที่ที่รัฐได้สงวนหรือหวงห้ามไว้จำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงจาก จำนวน ๑๗๑,๐๑๘,๑๒๕ ไร่ หรือ ร้อยละ ๕๓.๓๓ ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เหลือเพียง ๑๐๗,๖๑๕,๘๐๐ ไร่ หรือคิดเป็น ร้อยละ ๓๓.๔๔ ของพื้นที่ทั้งประเทศใน พ.ศ. ๒๕๕๑ จากการสำรวจข้อมูลการครอบครองพื้นที่ป่าไม้ของราษฎรโดยกรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืชในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๕๑) พบว่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายมีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดินเพื่อยอยู่อาศัยและทำกิน ๑๘๔,๗๑๐ ราย รวมเนื้อที่ทั้งสิ้น ๒.๒๓ ล้านไร่ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน จำนวน ๓๔๐,๐๐๐ ราย เป็นเนื้อที่ ๖.๔๐ ล้านไร่ ส่วนพื้นที่ป่าชายเลน มีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน จำนวน ๕,๔๒๖ ราย เป็นเนื้อที่ ๐.๑๒ ล้านไร่

นอกจากนี้ ที่ดินของรัฐที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทยเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่ามีการบุกรุกครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์คิดเป็นเนื้อที่ ๑,๑๕๔,๘๖๗ ไร่ ๓ งาน ๔๖ ตารางวา (ข้อมูลจากส่วนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงภายใน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑) ในส่วนของที่ดินราชพัสดุ ที่กระทรวงการคลัง โดยกรมธนารักษ์บริหารจัดการทั่วประเทศมีเนื้อที่ ประมาณ ๑๒.๕ ล้านไร่ ซึ่งอยู่ในความครอบครองของส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งสิ้น ๒๔ หน่วยงาน ข้อมูลจากการสำรวจโดยสำนักบริหารจัดการฐานข้อมูล ที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ พบว่าในที่ดินราชพัสดุ แปลงสงวนหวงห้ามได้มีการบุกรุกครอบครองใช้ประโยชน์ของราษฎร จำนวน ๔๘ แปลง รวมเนื้อที่ ๕,๕๒๖,๖๘๘ ไร่ โดยเป็นที่ถูกบุกรุก จำนวน ๒,๑๒๐,๑๘๖ ไร่ (สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ราชพัสดุ

ณ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓) สำหรับพื้นที่นิคมสร้างตนเองก็มีปัญหาเรื่องการบุกรุกพื้นที่เช่นกัน โดยในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ มีพื้นที่นิคมสร้างตนเอง ทั้งหมด ๖,๒๕๐,๕๕๔ ไร่ มีประชาชนบุกรุก ๑๓,๔๘๘ ราย รวมพื้นที่ที่ราษฎรบุกรุกประมาณ ๒๑๘,๕๑๑ ไร่ ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐให้แก่ผู้บุกรุกเข้าอยู่อาศัยและทำกินเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา แต่การดำเนินการดังกล่าวกลับเป็นการสนับสนุนให้มีการบุกรุกอย่างต่อเนื่อง การบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ยังผลต่อการเกิดภัยธรรมชาติที่รุนแรงยิ่งขึ้น ดังตัวอย่าง เช่น กรณีดินถล่มที่อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ และอำเภอท่าปลา จังหวัดอุตรดิตถ์ ที่สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

(๒) ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินรวมทั้งสิ้น ๑๙ ฉบับ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายเรื่อง ส่งผลให้มีแนวเขตที่ดินจำนวนมากที่ประกาศต่างกรรมต่างวาระ ประกอบกับแผนที่ที่แนบท้ายประกาศก็มีมาตราส่วนที่แตกต่างกัน จึงทำให้มีการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินและส่งผลให้มีข้อพิพาทเรื่องแนวเขตมาโดยตลอด ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติทั้งระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ ภาครัฐกับเอกชน และระหว่างภาคเอกชนด้วยกัน จากรายงานการร้องเรียนเรื่องที่ดิน และป่าไม้ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๘ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่ามีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ทั้งหมด ๑๘๗ เรื่อง ปัญหาส่วนใหญ่เนื่องจากเขตป่าไม้ทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชนและปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์

(๓) การกระจายการถือครองที่ดิน ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทยเกิดจากการที่มีที่ดินจำนวนจำกัด แต่ประชาชนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งจากการไหลทะลักของแรงงานและทุนจากประเทศอาเซียนตามสัญญาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทำให้เกิดความต้องการที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกินมากขึ้น การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร ๑๓๐,๓๕๓,๓๐๙ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๖๕ ของพื้นที่ประเทศ เนื้อที่นอกการเกษตร ๙๑,๑๘๕,๗๐๑ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๔๓ ของพื้นที่ประเทศ และเนื้อที่ป่าไม้ ๙๙,๑๕๗,๘๗๘ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๙๒ ของพื้นที่ประเทศ พื้นที่ถือครองทางการเกษตรของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด จาก ๒๕.๖ ไร่ ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็น ๒๓.๔๖ ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ พบว่า มีครัวเรือนในชนบทจำนวน ๔๕๑,๓๑๒ ครัวเรือน ไม่มีที่ดินทำกิน

ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก (ปี พ.ศ. ๒๔๔๔) ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีจำนวน ๓๑,๐๒๒,๙๑๐ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑๒๗,๐๒๓,๒๖๘ ไร่ ประกอบด้วยโฉนดที่ดิน ๒๖,๑๐๑,๑๖๔ แปลง น.ส.๓ ก. ๓,๖๔๔,๕๓๙ แปลง น.ส.๓ ๑,๑๒๐,๒๕๒ แปลง และใบจอง ๑๕๖,๙๕๕ แปลง แต่ที่ดินดังกล่าวมิได้กระจายอยู่กับคนส่วนใหญ่ของประเทศกลับกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนบางกลุ่ม

(๔) การไร้ที่ดินทำกิน การขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผู้ที่มาลงทะเบียนเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินรวม ๑,๐๐๓,๓๖๐ ราย เป็นผู้เช่าที่ดิน ๓๗๘,๐๗๗ ราย ยืมผู้อื่นทำกิน ๓๑๔,๐๙๐ ราย และ

เป็นผู้รับจ้างทางการเกษตรจำนวน ๓๑๑,๑๙๓ ราย นอกจากนี้ยังมีผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่พอเพียง ต้องการที่ดินทำกินเพิ่มอีก ๑,๖๕๑,๙๒๒ ราย รวมผู้ที่มีมาลงทะเบียนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอทั้งสิ้น จำนวน ๒,๙๕๕,๒๘๒ ราย จากนโยบายการจัดหาที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องภายใต้ภารกิจของหลายหน่วยงาน โดยการจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ รวมทั้งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ในสภาพความเป็นจริง ที่ดินที่นำมาจัดให้กับเกษตรกรมีสภาพไม่เหมาะสม และขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้วยเหตุว่างบประมาณที่ได้รับมาในแต่ละปีไม่มากนัก การพัฒนาพื้นที่จึงเป็นไปด้วยความล่าช้า ทำให้การดำรงชีวิตมีความยากลำบาก ส่งผลให้ราษฎรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินขายที่ดินทำกินที่รัฐจัดให้ จนต้องกลับมาเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินเช่นเดิม นอกจากนี้ การดำเนินงานตามนโยบายจัดหาที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้กับประชาชน

คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ได้มีมติในคราวประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เห็นชอบแนวทางการปฏิบัติในการช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกร เรื่องที่ดินทำกิน ที่ในปัจจุบันได้มีการเรียกร้องขอที่ดินทำกินกับ ส.ป.ก. โดยตรง และผ่านหน่วยงานอื่นซึ่งมีจำนวนมากขึ้น ส.ป.ก. ได้มีประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ที่ประสงค์ขอรับการช่วยเหลือด้านที่ดินทำกิน สามารถยื่นคำร้องขอที่ดินทำกินได้ที่ ส.ป.ก.จังหวัด ทุกแห่งทั่วประเทศ ซึ่งหลังจากที่มีประกาศให้เกษตรกรมายื่นคำร้องขอที่ดินทำกิน ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ปรากฏว่ามีผู้มายื่นคำร้อง จำนวนมากถึง ๓๗๐,๖๗๖ ราย และยังมีการมาขึ้นทะเบียนเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง

(๕) การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ ปัจจุบันไม่มีกฎหมายกำหนดให้จำกัดสิทธิการถือครองที่ดินเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินตามมาตรา ๖ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินก็ไม่มีผลทางปฏิบัติ ทำให้มีการซื้อที่ดินไว้แล้วปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์ ปัญหาการครอบครองที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์นั้น อาจะมาจากการเก็งกำไรหรือมีปัญหาจากการให้เช่าที่ดิน ซึ่งพบว่า ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐ มีพื้นที่นาร้าง จำนวน ๑.๑๙ ล้านไร่ เนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่ยอมให้เช่าที่ดิน เกิดจากบทบัญญัติของกฎหมายควบคุมการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในเรื่องระยะเวลาการเช่า และกฎหมายเอื้อประโยชน์ต่อผู้เช่ามากเกินไป

แนวทางการแก้ไขปัญหาการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน แบ่งออกเป็น ๒ มาตรการ คือ **หนึ่ง** มาตรการระยะสั้น โดยประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ประชาชนทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ทราบถึงผลดีผลเสียในการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน และ **สอง** มาตรการระยะยาว โดยการเร่งรัดให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยกฎหมายดังกล่าวเป็นมาตรการทางภาษี ซึ่งมีข้อกำหนดว่าเจ้าของที่ดินรายใดได้ทำประโยชน์ในที่ดินของตนแล้วจะเสียภาษีให้รัฐน้อยกว่าเจ้าของที่ดินซึ่งปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า แต่ยังไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ

(๖) การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ การศึกษาการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ ของมูลนิธิสถาบันที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ พบว่า การถือครองที่ดินแปลงเดียวที่มีขนาดใหญ่ที่สุดที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่ดิน ขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ ต่อแปลงนั้น มีร้อยละ ๒๙.๗๐ และขนาดที่ดินผืนใหญ่ที่เกิน ๕,๐๐๐ ไร่ ต่อแปลง มีร้อยละ ๖.๓๐ ส่วนที่ดินประเภท น.ส.๓ ที่มีขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๑๔.๗ และที่ดินที่มีขนาดเกิน ๕,๐๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๕.๗ ที่ดิน ส.ค.๑ ที่มีขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๑๒.๐ และที่ดินที่มีขนาดเกิน ๕,๐๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๕.๐ ที่ดินมือเปล่าที่มีขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๒๙.๕ และที่ดินที่มีขนาดเกิน ๕,๐๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๔.๓ โดยเฉลี่ยแล้วที่ดินที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของแต่ละอำเภอที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดนั้นมีขนาด ๒๔๙.๘ ไร่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภท น.ส.๓ มีขนาด ๘๕.๘ ไร่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภท น.ส.๓ ก ๑๘๙.๔ ไร่ ที่ดิน ส.ค.๑ มีขนาด ๗๘.๓ ไร่ และที่ดินมือเปล่า ๒๒๙.๘ ไร่ ปัญหาการถือครองที่ดินขนาดใหญ่มีผลมาจากประเทศไทยไม่มีมาตรการในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดินและการกำหนดอัตราภาษีแบบก้าวหน้านั่นเอง

(๗) ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดิน ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยมีทั้งในระดับนโยบายและระดับปฏิบัติ โดยในระดับนโยบายยังไม่มีนโยบายเกี่ยวกับทิศทางในการบริหารจัดการที่ดินอย่างชัดเจน ขาดเป้าหมายทั้งในระยะสั้นและระยะยาว การแก้ไขที่กำหนดขึ้นยังเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุหรือแก้ไขเฉพาะหน้ากับบุคคลบางกลุ่มที่มีการเรียกร้องมากกว่าการแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์ในระยะยาว และที่สำคัญประเทศไทยยังขาดแผนการใช้ที่ดินที่จะเป็นกรอบแนวทางการใช้ที่ดินของประเทศเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด ในระดับหน่วยงานปฏิบัติ มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน ขาดปัจจัยเกื้อหนุนการปฏิบัติงาน ขาดระบบข้อมูลแนวเขตพื้นที่ การถือครองและการใช้ประโยชน์ในที่ดินที่มีประสิทธิภาพ มีระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลามาก ขาดการบริการที่ดีแก่ประชาชน

สาเหตุแห่งปัญหาที่เกิดขึ้น มาจากการที่มีหลายหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศไทย และแต่ละองค์กรก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันไปและมีหลายฉบับ ทำให้ไม่สามารถนำมาเป็นองค์รวมในการแก้ไขปัญหาได้อย่างครอบคลุมถึงการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ

หน่วยงานของรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง และยังคงมีความสำคัญอยู่จนถึงปัจจุบัน ได้แก่ กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมธนารักษ์ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) สำหรับกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ ไม่มีผลการดำเนินงานเพิ่มขึ้นแต่อย่างใด

นอกจากนี้ยังมีองค์กรระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมีหลายหน่วย โดยในระยะแรกคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด ๒ ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ทำหน้าที่ในการวางนโยบายภาพรวมเกี่ยวกับที่ดินของประเทศ กำหนดนโยบายเกี่ยวกับที่ดินและการจัดที่ดินให้กับประชาชน สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ต่อมาเมื่อ

กฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับที่ดินออกมาใช้บังคับเพิ่มเติมและตั้งคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีกหลายชุด เช่น คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการที่ราชพัสดุ คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ และคณะกรรมการผังเมือง เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่างๆ และนโยบายที่ถูกจัดวางขึ้นไม่สอดคล้องไปในทางเดียวกัน

นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาได้มีแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดิน อย่างเช่น ตามมติ คณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ หาท่างที่จะแก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการ ที่ดินของประเทศ ๗ ประเด็น คือ

๑. หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ขาดความเป็นเอกภาพ
๒. ทรัพยากรที่ดินและที่ดินเสื่อมโทรม อันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือการใช้ ไม่เหมาะสม กับสมรรถนะของที่ดิน
๓. ขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน ทำให้การถือครองที่ดิน กระจุกตัว มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร
๔. ขาดมาตรการทางภาษีที่จะทำให้มีการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
๕. มีผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยจำนวนมาก
๖. สิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับแตกต่างกัน
๗. เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างกัน

แต่การดำเนินการแก้ไขปัญหายังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างจริงจังและเป็นระบบ ในปัจจุบัน ปัญหาเรื่อง (๑) ยังมีผู้ไร้ที่ดินทำกินและไร้ที่อยู่อาศัยจำนวนมาก (๒) ยังมีผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ (๓) สิทธิใน ที่ดินยังแตกต่างกัน (๔) การใช้ประโยชน์ในที่ดินไร้ข้อจำกัด (๕) การอนุรักษ์ป่าไม้ไม่ได้ผล มูลเหตุที่สำคัญ มาจากความยุ่งยากในการบริหารจัดการปัญหาที่ดินซึ่งมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขาดการบูรณาการ ในการแก้ไขปัญหา มีหลายวิธีการ มีมุมมองที่ไม่เหมือนกัน ขาดผู้มีอำนาจตัดสินใจ ขาดความต่อเนื่อง จึงเกิดปัญหาสะสมเพิ่มพูนปัญหาที่แก้ไขได้ยากขึ้นทุกวัน

การดำเนินการที่ผ่านมาแม้จะได้ตระหนักถึงความสำคัญของที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิตสำคัญ สำหรับภาคการเกษตร แต่เกษตรกรและราษฎรไทยจำนวนหลายล้านคนก็ยังขาดที่ดินทำกินและที่อยู่ อาศัย การจัดที่ดินในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ โดยใช้งบประมาณของรัฐ ทำได้ ภายใต้อำนาจของงบประมาณและประสิทธิภาพของเจ้าหน้าที่ จึงมีข้อเสนอให้จัดตั้งสถาบันการเงิน เฉพาะกิจเพื่อให้เกษตรกรกู้ยืมไปซื้อที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ รัฐบาลในขณะนั้นได้ออกระเบียบให้มีเงินทุน หมุนเวียนเพื่อนำไปซื้อที่ดินโดยกรมสหกรณ์ที่ดินเป็นหน่วยดำเนินการ ต่อมา ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ซึ่งเป็น นักเศรษฐศาสตร์ที่มีบทบาทสูงในการผลักดันให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและจัดตั้งธนาคารที่ดิน ขึ้นในประเทศไทย ได้จัดทำข้อเสนออย่างเป็นทางการให้รัฐบาล จนมีผลให้มีการตราพระราชบัญญัติการ ปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในสมัยรัฐบาลที่มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี

ให้จัดตั้งกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ควบคู่กับจัดตั้งสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) โดยให้อำนาจหลายประการ อาทิเช่น การประกาศเขตปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรม การซื้อขายและรับจำนองที่ดิน พัฒนาที่ดิน จัดรูปที่ดินและพัฒนาแหล่งน้ำ การออกพันธบัตร โดยมีเป้าประสงค์ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเปลี่ยนจากมือเจ้าของที่ดิน (นายทุน) ให้เกษตรกร อย่างไรก็ตามตลอดเวลา ๓๗ ปีที่ผ่านมาการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ทำให้ในระดับหนึ่งแต่ยังไม่บรรลุเป้าหมายในเรื่องการช่วยเหลือผู้ไร้ที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ซึ่งมีจำนวนมากมายได้

วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๕ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้มีมติให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นโดยเร็วที่สุด โดยให้อยู่ภายใต้การบริหารงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และให้ดำเนินการทั้งในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน มติดังกล่าวนี้ได้เสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ คณะรัฐมนตรีรับหลักการคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติจึงได้มอบให้คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ศึกษาต่อมาคณะอนุกรรมการที่ดินในคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (กชช.) ได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๕ โดยมีผู้จัดการใหญ่ ธ.ก.ส. เป็นประธานซึ่งคณะทำงานชุดนี้ได้เสนอรายงานต่อคณะอนุกรรมการที่ดิน เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๖ แต่เนื่องจากในขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ว่าจ้างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยทำการศึกษาเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดิน เมื่อรายงานของคณะอนุกรรมการที่ดินได้ส่งไปยังกระทรวงการคลัง ก็ได้ให้ความเห็นว่าควรพิจารณา เมื่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้วอย่างไรก็ตาม คณะทำงานจัดตั้งธนาคารที่ดิน ที่แต่งตั้งโดยคณะอนุกรรมการที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ได้เสนอร่างแผนการจัดตั้งและดำเนินงานของธนาคารที่ดินต่ออนุกรรมการที่ดินในเดือน มีนาคม ๒๕๒๖ โดยคณะทำงาน มีความเห็นว่าในระยะแรกธนาคารที่ดินควรจะต้องขึ้นเป็นหน่วยงานหนึ่งของ ธ.ก.ส. ไปก่อนเนื่องจาก ธ.ก.ส.เป็นรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากกว่าส่วนราชการ นอกจากนั้น ธ.ก.ส.ยังมีสำนักงาน กำลังคน และเขตการดำเนินงานสินเชื่อเพื่อการเกษตรกรรมซึ่งสอดคล้องกับกิจการของธนาคารที่ดินกระจายทั่วประเทศอยู่แล้ว โดยให้ยุบเลิกกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งคณะทำงานจัดตั้งธนาคารที่ดินได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ๕ ประการดังนี้

(๑) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน หรือจ่ายค่าชดเชยสิทธิการทำกินในที่ดินในเขตปฏิรูปฯ เพื่อนำที่ดินนั้นมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

(๒) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการจัดหาที่ดิน โดยการซื้อกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิถือครองอื่นใดจากเอกชนผู้ประสงค์จะขายที่ดินนอกเขตปฏิรูปฯ หรือจากผู้ที่จำเป็นต้องขายที่ดินตามบทบังคับแห่งกฎหมายเพื่อนำมาปรับปรุงและจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้มีความสมบัติตามที่ธนาคารกำหนด

(๓) รับมอบ รับโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิการถือครองที่ดินจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเพื่อนำมาปรับปรุงและจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามหลักเกณฑ์ที่กำหนด

(๔) เป็นแหล่งเงินทุนในการก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานและพัฒนาปรับปรุงที่ดิน ตามความจำเป็น

(๕) เป็นแหล่งเงินทุนให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรกู้ยืมไปใช้จ่ายในการเกษตร และลงทุนในกิจการที่เกี่ยวกับการเกษตร

ในปี ๒๕๓๔ คณะรัฐมนตรีเห็นชอบ เรื่องแผนพัฒนาการเกษตรและการปฏิรูปที่ดินในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ๕ ประการ และให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนปฏิบัติการเป็นเวลา ๕ ปี โดยมอบหมายให้ ธ.ก.ส.ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินตามแผนนี้ในรูปของ “กองทุนที่ดิน” และในปี ๒๕๓๕ ได้จัดสรรเงินงบประมาณจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรจำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อให้ ธ.ก.ส.ใช้เงินจำนวนนี้ตลอดจนดอกเบี้ยที่ได้ไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของกองทุนที่ดินเพื่อเป็นรากฐานรองรับการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา ๕ ปี ต่อมาได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ธ.ก.ส.ในปี ๒๕๓๕ ในมาตรา ๓๔ ทวิ ให้มีกองทุนขึ้นในธนาคาร เรียกว่า “กองทุนที่ดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการให้เงินกู้แก่เกษตรกรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตน ตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ก็ล้มเหลวด้วยเหตุที่ (๑) ซ้ำที่ดินไม่ดี (๒) ทุจริตเรื่องพัฒนาขึ้นพื้นฐาน สิ่งสำคัญที่สุดก็คือการคอร์รัปชัน เพราะทำโดยเจ้าหน้าที่อย่างเดียวแม้จะมีข้อกำหนดให้ดำเนินงานในรูปคณะกรรมการ

ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ โดยมีเหตุผลเพื่อนำไปสู่การแก้ไขปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน ปัญหาการกระจุกตัวของ การถือครองที่ดิน การเก็งกำไรในที่ดิน ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทยกำหนดให้รัฐต้องกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง แต่โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มีองค์กรหรือสถาบันการเงินใดรับผิดชอบให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ทั้งนี้ ธนาคารที่ดินมีอำนาจหน้าที่ในการให้สินเชื่อ ซื้อมา จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ ให้เช่าทำประโยชน์ จัดที่ดินและพัฒนาที่ดินให้เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ชุมชน ในที่ดินของรัฐและที่ดินเอกชน และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยธนาคารที่ดินไม่แสวงหากำไร แต่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน จัดหาและพัฒนาที่ดินให้เกษตรกร ผู้ยากจน และผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน รวมถึงวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในการบริหารจัดการที่ดินในรูปแบบโฉนดชุมชน

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้จัดตั้งธนาคารที่ดินภายในระยะเวลา ๕ ปี หน้าที่ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

(องค์การมหาชน) เป็นการเตรียมการภารกิจ การดำเนินงาน การวางหลักเกณฑ์ วิธีการสู่ธนาคารที่ดิน ในอนาคตเพื่อเป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาที่ดิน

จะเห็นได้ว่า สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ต้องทำหน้าที่ให้เกิดการจัดตั้ง ธนาคารที่ดินภายในระยะเวลา ๕ ปี เป็นหลัก โดยในระยะแรกจึงต้องมีการเตรียมการด้านนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติเพื่อให้ธนาคารที่ดินนำไปใช้หลังจัดตั้ง

ดังนั้น การศึกษาวิจัยเพื่อให้การจัดตั้งธนาคารที่ดินเกิดขึ้นได้จริงและมีประสิทธิภาพสูงสุดจะเป็น การวางรากฐานทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติ ให้ธนาคารที่ดินนำไปใช้ในอนาคต โดยในระยะแรกจะช่วยให้ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เดินไปให้ถูกทางช่วยให้เกษตรกรส่วนหนึ่งได้ ประโยชน์ในการมีที่ดินทำกิน และการปฏิบัติงานต่อเนื่องไม่ขาดระยะในการดำเนินงานระหว่างที่ออก พระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน รวมไปถึงช่วยให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วม สามารถเป็นผู้ปฏิบัติงานของ ธนาคารที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต ซึ่งจะต้องดำเนินการศึกษาถึงภารกิจ องค์กรควบคุม องค์กรดำเนินการ การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ การบริหารองค์กรที่ดี การหาเงินทุน วิธีการ ดำเนินการตามภารกิจ (การเตรียมจัดตั้งธนาคารที่ดิน ศูนย์กลางข้อมูลที่ดิน ช่วยผู้ไร้ที่ดินทำกิน จัดที่ดิน ของรัฐ การจัดที่อยู่อาศัย สนับสนุนเงินทุนแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การพัฒนาในด้านโครงสร้าง พื้นฐานและอาชีพ) ความคล้ายคลึงกันกับ ส.ป.ก. และหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่ อาศัย รวมไปถึงผู้ได้รับประโยชน์อื่นๆ อันจะเป็นประโยชน์ในการหาแนวทางจัดตั้งองค์กรในการบริหาร จัดการที่ดินหรือเป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างมั่นคงและยั่งยืน ตามที่กฎหมายกำหนด ต่อไป

๑.๒ วัตถุประสงค์

(๑) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงาน หลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางการแก้ไข

(๒) เพื่อศึกษารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดในระยะเวลา ๕ ปี และใช้ปฏิบัติงานในอนาคต

(๓) เพื่อศึกษาแนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน แนวทางการดำเนินงานให้ธนาคาร ที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมองค์กร ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างประสบผล

(๔) เพื่อศึกษาวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการบริหารจัดการที่ดินกับการดำเนินการ โดยธนาคารที่ดิน

๑.๓ คำถามหลักการวิจัย (โจทย์วิจัย)

การมุ่งไปสู่ธนาคารที่ดิน โดยสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ที่พระราช กฤษฎีกาได้กำหนดภารกิจแต่ไม่ได้กำหนดวิธีการในแต่ละขั้นตอนไว้ แตกต่างจากพระราชกฤษฎีกาหรือ

พระราชบัญญัติโดยทั่วไป จึงเป็นหน้าที่ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) จะเป็นผู้กำหนด ซึ่งรวมไปถึงการกำหนดรูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของธนาคารที่ดินเพื่อให้ภารกิจของธนาคารที่ดินบรรลุผล ทั้งในด้านระบบข้อมูลที่ดิน ผู้ไรที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ข้อมูลต่างๆ ที่ใช้ในการบริหารจัดการที่ดินของธนาคารที่ดิน และการจัดการเงินกองทุนเกี่ยวกับที่ดิน ระบบการให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาความเป็นอยู่และอาชีพ การพัฒนาบุคลากร กรอบระยะเวลาที่จะต้องดำเนินการระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว ในการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินหรือบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดผลดีทางเศรษฐกิจและสังคม จากภารกิจหลากหลายดังกล่าว จึงมีคำถามหลัก ดังนี้

(๑) แนวทางในการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดในระยะเวลา ๕ ปี มีขั้นตอน และวิธีการดำเนินงาน อย่างไร

(๒) รูปแบบและกฎหมายการจัดตั้งธนาคารที่ดินเป็นเช่นไร เกี่ยวข้องหรือต้องมีกฎหมายอื่นหรือไม่อย่างไร

(๓) การกำหนดกรอบ ภารกิจ ขั้นตอน วิธีการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน ทั้งในด้านระบบข้อมูลที่ดิน ผู้ไรที่ดินและประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การจัดการเงินกองทุนเกี่ยวกับที่ดิน ระบบการให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาความเป็นอยู่และอาชีพ การพัฒนาบุคลากร กรอบระยะเวลาในระยะสั้น ระยะกลางและระยะยาว เป็นแนวทางอย่างไร

(๔) การบริหารจัดการที่ดินหรือเป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างมั่นคงและยั่งยืน ทำได้อย่างไร โดยวิธีการใดบ้าง

(๕) วิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเป็นส่วนหนึ่งของธนาคารที่ดิน จะสามารถแก้ไขปัญหาส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อม รวมถึงอุดหนุนว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างไร

๑.๔ ขอบเขตการวิจัย

(๑) ศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรงได้แก่ กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่า และพันธุ์พืช กรมธนารักษ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) รวมทั้งศึกษาปัญหาอุปสรรคและแนวทางแก้ไขของหน่วยงานเหล่านั้น เพื่อมิให้เกิดปัญหากับประชาชนอีก

(๒) ศึกษากฎหมายในการให้จัดตั้งและแนวทางการดำเนินงานสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) และธนาคารที่ดิน

(๓) ศึกษาความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในทุกกระดับ ตั้งแต่ชุมชนท้องถิ่นถึงระดับประเทศ ต่อหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) และธนาคารที่ดิน

๑.๕ วิธีการศึกษา

จากการที่หน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ได้แก่ กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมธนารักษ์ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) ซึ่งกระจายอยู่ในหลายกระทรวงและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกัน จึงมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการที่ดิน เพราะผู้บริหารของแต่ละหน่วยงานจะต้องให้ความสำคัญต่อภารกิจหลักของตนเป็นอันดับแรก ประกอบกับเหตุผลของการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อให้เกิดธนาคารที่ดิน พร้อมทั้งวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดิน ซึ่งไม่แสวงหากำไร แต่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน จัดหาและพัฒนาที่ดินให้เกษตรกร ผู้ยากจน และผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ที่ดิน จึงมีความจำเป็นในการศึกษา จัดทำวิจัย ให้ทราบถึงภารกิจที่ธนาคารที่ดินจะเข้ามาช่วยหรือเป็นตัวเชื่อมหรืออุดช่องว่างให้มีการบริหารจัดการที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมในการกระจายการถือครอง ช่วยผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้ยากจนหรือรายย่อย ป้องกันและแก้ไขการบุกรุกที่สงวนหวงห้ามหรืออนุรักษ์ไว้ให้ยั่งยืน รวมไปถึงการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างคุ้มค่า มีประสิทธิภาพสูงสุด ได้อย่างไร

ดังนั้นการศึกษาวิจัย เรื่อง ธนาคารที่ดิน องค์การขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน มีแนวทางและขั้นตอนดำเนินการ ดังนี้

๑. ศึกษา วิเคราะห์ ข้อมูลสถานการณ์ปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย แนวทางการแก้ไขปัญหาระยะสั้นและระยะยาว

๒. ศึกษา วิเคราะห์กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ได้แก่ กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมธนารักษ์ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.) หากจุดเด่น จุดด้อย ผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไข

๓. ศึกษา วิเคราะห์กฎหมายในการให้จัดตั้งธนาคารที่ดิน ความจำเป็น และจัดทำแนวทางการดำเนินงาน แผนการดำเนินงานในระยะสั้นและระยะยาว ให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน เสนอเป็นแนวทางไปสู่การกำหนดนโยบายของรัฐ และให้เร่งรัดดำเนินการอย่างเร่งด่วน ต่อไป

๔. ศึกษา วิเคราะห์ เสนอแนวทาง วิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน การกระจายอำนาจการดำเนินงานให้ชุมชนและท้องถิ่น ในการบริหารจัดการที่ดินของธนาคารที่ดินทั้งในรูปปัจเจก และในรูปเอนดชุมชน

รูปแบบการวิจัย

(๑) ทบทวนเอกสาร การจำแนกหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบาทภารกิจ ผลการดำเนินงาน

(๒) ศึกษาโดยการสำรวจ การให้ข้อคิดเห็น ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถึงรูปแบบวิธีการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไข

(๓) ใช้แบบสอบถามความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับผู้ประสบปัญหาด้านที่ดิน ชุมชนท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับประเทศ

(๔) จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ โดยมีชุมชนท้องถิ่นร่วม ให้ความเห็นในระดับภูมิภาค และระดับประเทศ

(๕) วิเคราะห์ประมวลผลข้อมูล เพื่อนำมาหาข้อสรุป กำหนดแนวทางการดำเนินการการบริหาร จัดการที่ดินของประเทศ โดยธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุน และเป็น ตัวเชื่อมหรืออุดช่องว่างองค์กรต่างๆ

(๖) จัดทำสรุปผลการวิจัย และแนวทางการดำเนินงานเสนอเพื่อเป็นวิธีการให้รัฐบาลกำหนด นโยบายให้เร่งรัดดำเนินการอย่างเร่งด่วน ต่อไป

๑.๖ ระยะเวลาดำเนินการวิจัย

ดำเนินการในปีงบประมาณ ๒๕๕๕ - ๒๕๕๖ (สิงหาคม ๒๕๕๕ - กรกฎาคม ๒๕๕๖) รวม ๑๒ เดือน ดังนี้

(๑) ทบทวนงานวิจัยที่ผ่านมา รวบรวมข้อมูลและทบทวนเอกสารจากหน่วยงาน และ กฎหมายที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดิน ในเดือนสิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงกันยายน ๒๕๕๕

- รวบรวมข้อมูลและทบทวนเอกสารต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง

- รวบรวมข้อมูลทฤษฎีจากเอกสารการศึกษาเกี่ยวกับความเป็นมาและแนวทางการจัดตั้ง ธนาคารที่ดิน การแก้ไขปัญหาที่ดินและการบริหารจัดการที่ดิน

(๒) สืบหาข้อมูลผู้ประสบปัญหาด้านที่ดินในภาคส่วนต่างๆ ประกอบด้วยที่ดินเพื่อการประกอบ อาชีพ ที่อยู่อาศัย และอื่นๆ ในเดือนตุลาคม ๒๕๕๕ - ธันวาคม ๒๕๕๕

(๓) สืบหาข้อมูล ข้อคิดเห็นของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถึงรูปแบบวิธีการดำเนินงาน ปัญหา อุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไขในปัญหาและวิธีการบริหารจัดการที่ดิน ในเดือนมกราคม - กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖

(๔) จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาค โดยมีชุมชน ท้องถิ่นเข้าร่วม และระดับประเทศ ในเดือนมีนาคม - เมษายน ๒๕๕๖

(๕) ประมวลผลและวิเคราะห์ข้อมูลรวมทั้งจัดทำร่างแนวทางการดำเนินงานสถาบันบริหารจัดการ ธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) กฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดิน และธนาคารที่ดิน ในเดือนพฤษภาคม ๒๕๕๖

(๖) จัดทำรายงานผลการศึกษา รายงานสรุปความคิดเห็น และแนวทางการดำเนินงานสถาบัน บริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) แนวทางกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดิน และธนาคารที่ดินใน เดือนมิถุนายน - กรกฎาคม ๒๕๕๖

๑.๗ ผลที่คาดว่าจะได้รับ

(๑) รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดในระยะเวลา ๕ ปี และใช้ปฏิบัติงานในอนาคต โดย

- เตรียมการ เรื่อง กฎหมาย
- เตรียมการ เรื่อง แนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ รายละเอียดในการปฏิบัติงาน
- เตรียมการ เรื่อง งบประมาณ
- เตรียมการ เรื่อง บุคลากร การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ
- เตรียมการ เรื่อง องค์กรขับเคลื่อน (ส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น)

(๒) แนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน แนวทางการดำเนินงานให้ธนาคารที่ดินเป็น องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมหรืออุดช่องว่าง องค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) วิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการบริหารจัดการที่ดินกับการดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน

(๔) แนวทางบริหารจัดการที่ดินของประเทศโดยธนาคารที่ดินเป็นแกนกลางหรือตัวเชื่อมในการ ขับเคลื่อนองค์กรหรืออุดช่องว่าง ส่งเสริมและสนับสนุน สามารถแก้ไขปัญหาเป็นองค์รวมว่า จะเดินสู่ ทิศทางใด พร้อมข้อเสนอวิธีการดำเนินงาน ให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมี ประสิทธิภาพ

บทที่ ๒

ทบทวนสถานการณ์ด้านที่ดิน

การทบทวนสถานการณ์ด้านที่ดิน เป็นหนทางที่จะชี้ให้เห็นว่าระบบการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยเป็นอย่างไรมีส่วนที่เกี่ยวข้องหรือเหมือนหรือสัมพันธ์กันอย่างไร รวมไปถึงเกี่ยวข้องหรือส่งผลกับสภาพความเป็นอยู่ของประชากรทางด้านเศรษฐกิจและสังคม ที่มีผลกระทบที่จากสภาพปัญหาด้านที่ดินประกอบด้วยเนื้อหา คือ (๑) สถานการณ์ประชากรและที่ดินของประเทศไทย (๒) รูปแบบการบริหารจัดการที่ดิน (๓) องค์กรที่เกี่ยวข้องและผลการดำเนินงาน (๔) กฎหมาย นโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน (๕) สภาพปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย (๖) บทสรุปสถานการณ์ด้านที่ดินในปัจจุบัน โดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

๒.๑ สถานการณ์ประชากรและที่ดินของประเทศไทย

ประเทศมีสิ่งสำคัญ ๒ ส่วนประกอบกัน คือ ที่ดิน และประชากร ที่ดินในประเทศไทยมี ๓๒๐.๗ ล้านไร่ จำนวนประชากรในประเทศไทย ณ วันสำมะโน (๑ กันยายน ๒๕๕๓) มี ๖๕.๙ ล้านคน เป็นหญิง ๓๓.๖ ล้านคน (ร้อยละ ๕๑.๐) และชาย ๓๒.๓ ล้านคน (ร้อยละ ๔๙.๐) คิดเป็นอัตราส่วนเพศ (ชาย ๙๖.๑ ต่อหญิง ๑๐๐ คน) มีครัวเรือนทั้งสิ้น ๒๐.๕ ล้านครัวเรือน ขนาดครัวเรือนเฉลี่ย ๓.๘ คน (สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๓)

ตารางที่ ๒.๑ ข้อมูลจำนวนประชากร ตามสำมะโนประชากร พ.ศ. ๒๕๕๓ - ๒๕๕๓
ตามข้อมูลของสำนักงานสถิติแห่งชาติ

ครั้งที่สำรวจ	ปีที่สำรวจ (พ.ศ./ค.ศ.)	จำนวน (คน)	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ/ต่อ ๑๐ ปี)
๑	๒๔๕๓ (๑๙๑๐)	๘,๑๓๑,๒๔๗	-
๒	๒๔๖๒ (๑๙๑๙)	๙,๒๐๗,๓๕๕	+ ๑๓.๒ (ต่อ ๙ ปี)
๓	๒๔๗๒ (๑๙๒๙)	๑๑,๕๐๖,๒๐๗	+ ๒๕.๐
๔	๒๔๘๐ (๑๙๓๗)	๑๔,๔๖๔,๑๐๕	+ ๒๕.๗ (ต่อ ๘ ปี)
๕	๒๔๙๐ (๑๙๔๗)	๑๗,๔๔๒,๖๘๙	+ ๒๐.๖
๖	๒๕๐๓ (๑๙๖๐)	๒๖,๒๕๗,๙๑๖	+ ๕๐.๕ (ต่อ ๑๓ ปี)
๗	๒๕๑๓ (๑๙๗๐)	๓๔,๓๙๗,๓๗๑	+ ๓๑.๐
๘	๒๕๒๓ (๑๙๘๐)	๔๔,๘๒๔,๕๔๐	+ ๓๐.๓
๙	๒๕๓๓ (๑๙๙๐)	๕๔,๕๔๘,๕๓๐	+ ๒๑.๗
๑๐	๒๕๔๓ (๒๐๐๐)	๖๐,๙๑๖,๔๔๑	+ ๑๑.๗
๑๑	๒๕๕๓ (๒๐๑๐)	๖๕,๙๒๖,๒๖๑	+ ๘.๒

(ที่มา : สำนักงานสถิติแห่งชาติ, ๒๕๕๓)

ตารางที่ ๒.๒ สถิติประชากรทั่วราชอาณาจักร พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๕๓ ตามข้อมูลของกรมการปกครอง
กระทรวงมหาดไทย

ปี (พ.ศ.)	จำนวนประชากร (คน)	อัตราเพิ่ม (ร้อยละ)	จำนวนคนเกิด (คน)	จำนวนคนตาย (คน)	จำนวนคนที่เพิ่ม พิจารณาจากจำนวน คนเกิดและตาย (คน)	อัตราเพิ่ม ของประชากร (ต่อ ๑,๐๐๐ คน)
๒๕๓๕	๕๗,๗๘๘,๙๖๕	-	-	-	-	-
๒๕๓๖	๕๘,๓๓๖,๐๗๒	๐.๙	๙๘๓,๙๖๔	๒๗๗,๔๙๙	๗๐๖,๔๖๕	-
๒๕๓๗	๕๙,๐๙๕,๔๑๙	๑.๓	๙๗๐,๗๖๐	๒๔๔,๐๖๑	๗๒๖,๖๙๙	๑๒.๓๐
๒๕๓๘	๕๙,๔๖๐,๓๘๒	๐.๖	๙๒๘,๙๕๖	๒๙๘,๔๖๘	๖๓๐,๔๘๘	๑๐.๖๐
๒๕๓๙	๖๐,๑๑๖,๑๘๒	๑.๑	๙๘๓,๓๙๕	๓๑๕,๔๖๗	๖๖๗,๙๒๘	๑๑.๑๑
๒๕๔๐	๖๐,๘๑๖,๒๒๗	๑.๒	๘๘๐,๐๒๘	๒๗๙,๐๙๐	๖๐๐,๙๓๘	๙.๘๘
๒๕๔๑	๖๑,๔๖๖,๑๗๘	๑.๑	๘๖๒,๒๖๐	๓๔๔,๒๑๐	๕๑๘,๐๕๐	๘.๔๓
๒๕๔๒	๖๑,๖๖๑,๗๐๑	๐.๓	๗๗๔,๓๔๙	๓๑๕,๕๕๐	๔๕๘,๗๙๙	๗.๔๔
๒๕๔๓	๖๑,๘๗๘,๗๔๖	๐.๔	๗๘๖,๐๑๘	๓๒๓,๘๔๖	๔๖๒,๑๗๒	๗.๔๗
๒๕๔๔	๖๒,๓๐๘,๘๘๗	๐.๗	๗๖๖,๑๐๗	๓๒๓,๑๐๘	๔๔๒,๙๙๙	๗.๑๑
๒๕๔๕	๖๒,๗๙๙,๘๗๒	๐.๘	๗๗๑,๗๘๗	๓๒๖,๕๘๓	๔๔๕,๒๐๔	๗.๐๙
๒๕๔๖	๖๓,๐๗๙,๗๖๕	๐.๔	๗๗๘,๔๔๕	๓๓๔,๗๒๕	๔๔๓,๗๒๐	๗.๐๓
๒๕๔๗	๖๑,๙๗๓,๖๒๑	-๑.๘	๘๒๒,๕๗๕	๓๖๓,๖๔๗	๔๕๘,๙๒๘	๗.๔๑
๒๕๔๘	๖๒,๔๑๘,๐๕๔	๐.๗	๘๐๙,๗๗๔	๓๙๙,๓๓๑	๔๑๐,๔๔๓	๖.๕๘
๒๕๔๙	๖๒,๘๒๘,๗๐๖	๐.๗	๘๐๒,๙๒๔	๓๙๒,๐๔๔	๔๑๐,๘๘๐	๖.๕๔
๒๕๕๐	๖๓,๐๓๘,๒๔๗	๐.๓	๘๑๑,๓๘๔	๓๙๘,๔๓๘	๔๑๒,๙๔๖	๖.๕๕
๒๕๕๑	๖๓,๓๘๙,๗๓๐	๐.๖	๗๙๗,๓๕๖	๔๐๑,๙๘๑	๓๙๕,๓๗๕	๖.๒๔
๒๕๕๒	๖๓,๕๒๕,๐๖๒	๐.๒	๗๘๗,๗๓๙	๓๙๘,๑๓๐	๓๘๙,๖๐๙	๖.๑๓
๒๕๕๓	๖๓,๘๗๘,๒๖๗	๐.๖	๗๖๖,๓๗๐	๔๑๔,๘๘๘	๓๕๑,๔๘๒	๕.๕๑

(ที่มา : กรมการปกครอง, ๒๕๕๓)

ประเทศไทยมีพื้นที่ ๕๑๓,๑๑๕ ตารางกิโลเมตร หรือ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ เป็นที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์
จำนวน ๑๒๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๐ ที่ดินราชพัสดุ จำนวน ๘.๑ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒.๕ ที่ดินเขต
ปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) ในที่ดินของรัฐที่ให้เกษตรกรเข้าใช้ประโยชน์ จำนวน ๓๓.๗ ล้านไร่ คิดเป็น
ร้อยละ ๑๐.๕ พื้นที่อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ประกาศเป็น
ป่าอนุรักษ์ ปี ๒๕๕๓ รวมแล้วประมาณ ๗๑ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒๒ พื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่เป็นป่าสงวน
แห่งชาติ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ยังไม่ได้หักเนื้อที่ซ้อนทับกับพื้นที่อนุรักษ์ต่างๆ) จำนวน

๖๔ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒๐ พื้นที่อื่นๆ ที่ไม่ได้จำแนก ๑๗.๒ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๕ (หนังสือเอกสาร การสอนชุดวิชา วารสารเกษตร ๙๑๓๒๖ (ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตรที่ดินไทยและสหกรณ์ เรื่องที่ ๑๒.๑.๑ การครอบครองและกรรมสิทธิ์)

ความเหลื่อมล้ำในการเข้าถึงทรัพยากรที่ดิน ยังคงเป็นปัญหาใหญ่ของเมืองไทย เพราะทุกวันนี้ มีคนยากจนอีกเป็นจำนวนมากไม่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง ก่อนหน้านั้นในช่วงปลายปี ๒๕๔๗ สมัยรัฐบาลพันตำรวจโททักษิณ ชินวัตร ได้เปิดให้ประชาชนมาลงทะเบียน เพื่อขอรับความช่วยเหลือจากรัฐบาล ผ่านศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติ (ศตจ.) นอกจากเรื่อง ปัญหาหนี้สินแล้ว ปรากฏว่า คนที่มาลงทะเบียนประสบปัญหาการเข้าถึงทรัพยากรที่ดินรวมทั้งสิ้น ๒,๒๑๗,๕๖๔ ราย แบ่งเป็นกรณีไม่มีที่ดินทำกินจำนวน ๘๘๙,๐๒๒ ราย กรณีมีที่ดินทำกิน แต่มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการดำรงชีพ ๕๑๗,๒๖๓ ราย และกรณีมีที่ดินแต่ไม่มีเอกสารสิทธิอีก ๘๑๑,๒๗๙ ราย

หากมาดูที่โครงสร้างการถือครองที่ดิน ประเทศไทยมีเนื้อที่ทั้งหมด ๓๒๐.๗ ล้านไร่ แบ่งเป็นที่ดินของรัฐ ๑๘๓ ล้านไร่ คิดเป็นสัดส่วน ๕๗.๒๖% ของเนื้อที่ทั้งหมด ส่วนที่เหลือ ๑๓๗.๘ ล้านไร่ เป็นที่ดินของภาคเอกชน คิดเป็นสัดส่วน ๔๒.๗๔% ที่ผ่านมารวมที่ดินออกเอกสารสิทธิ (โฉนดที่ดิน, น.ส.๓ ก., น.ส.๓, ใบจอง) ไปแล้วทั้งสิ้น ๓๑.๔ ล้านโฉนด คิดเป็นเนื้อที่ประมาณ ๑๒๗ ล้านไร่ ขณะที่ข้อมูลของมูลนิธิสถาบันที่ดินแห่งประเทศไทย ระบุว่า “เอกสารสิทธิที่กรมที่ดินออกไปทั้งหมด ๑๒๗ ล้านไร่ กว่า ๙๐% ไปกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนเพียง ๑๐% ของประชากรทั้งประเทศ หรือประมาณ ๖ ล้านคน และที่น่าสนใจคือ ที่ดินที่ไปตกอยู่ในมือคนกลุ่มนี้ กว่า ๗๐ % ถูกปล่อยทิ้งไว้ให้กร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ และมีส่วนหนึ่งถือครองที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร” ซึ่งให้เห็นว่า การใช้ประโยชน์จากที่ดินของเมืองไทยยังขาดประสิทธิภาพ ที่ดินส่วนใหญ่เกือบ ๖๐% เป็นที่ดินของรัฐ ถูกเก็บไว้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ และที่ดินส่วนที่เหลืออีกเกือบ ๔๐% เป็นของภาคเอกชน แต่ที่ดินส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เท่าที่ควร ขณะที่คนอีกกลุ่มไม่มีที่ดินทำกิน (สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า, ๒๕๕๕)

การวิเคราะห์ข้อมูลทั้งจากกรมที่ดิน จากการจแนบข้อมูลในสนามและจากการสำรวจ สรุปได้ว่า ขนาดของแปลงที่ดินในประเทศไทยส่วนมาก คือ ประมาณร้อยละ ๘๗ มีเนื้อที่ ๕ ไร่ หรือต่ำกว่า ส่วนที่ดินที่มีขนาดเกิน ๑๐๐ ไร่ต่อแปลง มีประมาณร้อยละ ๕ อำเภอต่าง ๆ ในประเทศไทยที่สำรวจได้นั้นที่มีขนาดพื้นที่แปลงเดียว (Concentration of Land Size) หรือหลายแปลงโดยมีการถือครองเพียงผู้เดียว (Concentration of Ownership) ซึ่งที่ดินหลายแปลงที่ถือครองอาจอยู่ในอำเภอและต่างอำเภอของผู้ถือครองรวมกันเกิน ๒๐๐ ไร่ ซึ่งถือว่า เป็นการกระจุกตัวของการถือครอง การกระจุกของพื้นที่นั้นมีการใช้ประโยชน์ที่ดินประมาณร้อยละ ๔๔ (ในกรณีของ ส.ค.๑) ถึงร้อยละ ๗๓ (ในกรณีของ น.ส.๓) ของจำนวนคำตอบที่ได้รับ และการถือครองที่ดินหลายแปลงเพียงผู้เดียวมีประมาณร้อยละ ๗๒ ของคำตอบแสดงให้เห็นว่า การกระจุกตัวของที่ดินที่มีการกระจายทั่ว ไปในแต่ละอำเภอของประเทศไทยนั้นมีการใช้ประโยชน์พอสมควรแต่หากพิจารณาการกระจุกตัวกับการใช้ประโยชน์แล้วจะพบว่า ไม่มีนัยสัมพันธ์กันกล่าวคือ แม้ที่ดินที่มีการกระจุกตัวของการถือครอง คือมีพื้นที่การถือครองมากกว่า ๒๐๐ ไร่ ขึ้นไปถึง ๕๐,๐๐๐ ไร่

มีการใช้ประโยชน์แตกต่างกันไม่อาจจะกำหนดเป็นรูปแบบ (Pattern) ได้ ทั้งนี้ เนื่องจากกิจกรรมที่แตกต่างกันจะเป็นตัวกำหนดขนาดของการประกอบการเพื่อให้ได้ผลตอบแทนอันเนื่องจากการใช้ที่ดิน (Economic of Scale) เช่น เกษตรอุตสาหกรรมซึ่งต้องมีการลงทุนมาก ย่อมต้องการที่ดินที่มีมากกว่า การเกษตรแบบพอยังชีพเพื่อให้ได้ผลได้ต่อขนาดเนื้อที่ อย่างไรก็ตาม การศึกษาพบว่า ที่ดินส่วนมากยังมีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ข้อมูลจากการสำรวจของโครงการนี้พบว่า ที่ดินประมาณร้อยละ ๗๐ ของประเทศนั้นใช้ประโยชน์พอสมควร ที่เหลือใช้ประโยชน์ต่ำกว่าร้อยละ ๕๐ คือ มีการใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่หรือไม่ได้ใช้ประโยชน์เลย การใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่นี้อาจจะเกิดจากปัญหาการเก็งกำไรหรือปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของผู้ถือครองที่ดินเอง การประเมินการสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ หากใช้มูลค่าเพิ่มภาคเกษตรเป็นข้อมูลในการประเมิน ซึ่งถือว่าเป็นการประเมินขั้นต่ำปัจจุบัน ประเทศไทยมีพื้นที่ที่ใช้การเกษตร ๑๓๒.๕ ล้านไร่ มูลค่าเพิ่มของการเกษตรปี พ.ศ. ๒๕๔๑ มีประมาณ ๖๑๙,๓๕๐ ล้านบาท จากข้อมูลที่มีอยู่สามารถคำนวณได้ว่า การประมาณการขั้นสูงเกี่ยวกับการใช้ประโยชน์ที่ดินอยู่ที่ระดับร้อยละ ๗๐.๕ และหากสามารถทำให้ที่ดินใช้ประโยชน์เพิ่มขึ้นเป็นร้อยละ ๘๕ มูลค่าเพิ่มทางเกษตรจะสูงถึง ๗๔๖,๗๓๔.๐๓ ล้านบาท หรือทำให้เกิดมูลค่าเพิ่มได้อีก ๑๒๗,๓๘๔.๐๓ ล้านบาท ซึ่งสรุปได้ว่าการสูญเสียจากการใช้ประโยชน์จากที่ดินไม่เต็มที่ประเทศไทยต้องสูญเสียทางเศรษฐกิจโดยการประเมินขั้นต่ำ ๑๒๗,๓๘๔.๐๓ ล้านบาทต่อปี (รศ.ดร.วารินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ, ๒๕๔๔)

นอกจากปัญหามูลค่าผลิตภัณฑ์ภาคเกษตรจะเติบโตน้อยกว่าภาคนอกเกษตรเป็นอันมากแล้ว ผลผลิต ราคาผลผลิตในตลาด ตลอดจนค่าใช้จ่ายต่าง ๆ ที่เป็นปัจจัยการผลิต รวมถึงการจ้างแรงงาน และค่าขนส่งที่ผันแปรไปจนถึงดินฟ้าอากาศที่แปรปรวนได้ง่าย ต่างเป็นความไม่แน่นอนที่มีผลต่อรายได้ของเกษตรกร ดังนั้นเกษตรกรรายย่อยที่ถือครองที่ดินขนาดเล็กกว่า ๕ ไร่ จึงจำเป็นต้องหารายได้จากภาคนอกเกษตรมาเลี้ยงครอบครัวประมาณครึ่งหนึ่งของรายได้ทั้งหมด และรายได้ครอบครัวดังกล่าวมีต่ำกว่า ๑๐,๐๐๐ บาท ถึงร้อยละ ๔๐.๗ และรายได้ ๑๐,๐๐๐ - ๕๐,๐๐๐ บาท มีร้อยละ ๕๐.๕ ในขณะที่ครัวเรือนที่ถือครองที่ดินใหญ่กว่า ๕๐ ไร่ ซึ่งมีเพียงร้อยละ ๑๑.๔ มีรายได้มากกว่า ๑๐๐,๐๐๐ บาท ถึงร้อยละ ๓๙.๙ และพึ่งรายได้จากนอกเกษตรเพียงร้อยละ ๑๗.๖ โดยสรุปปัญหารายได้ที่ไม่แน่นอนของเกษตรกรทำให้เกษตรกรกว่าร้อยละ ๗๘ จะต้องหารายได้จากแหล่งภายนอก นอกเหนือจากการทำเกษตรในพื้นที่ และเมื่อพิจารณาหนี้สินของเกษตรกรที่เพิ่มขึ้น จะพบเกษตรกรกว่า ๓.๔ ล้านราย มีหนี้สินในการทำการเกษตรกว่าร้อยละ ๕๙ ใน พ.ศ. ๒๕๔๖ ซึ่งเพิ่มขึ้นจากปี ๒๕๔๑ ร้อยละ ๑๕.๓ หนี้สินรวมทั้งหมดเพิ่มจาก ๖๑,๓๑๗ ล้านบาทเป็น ๒๑๕,๑๙๗ ล้านบาท หรือเพิ่มขึ้นร้อยละ ๓๕๑ นอกจากนี้ยังมีเกษตรกรเกือบ ๑ ล้านครอบครัว หรือร้อยละ ๑๗ ของที่ถือครอง มีความไม่แน่นอนในกรรมสิทธิ์ที่ดินรวมกว่า ๑๕ ล้านไร่ เนื่องจากถือเอกสารครอบครองที่ดินที่กฎหมายไม่รับรองหรือสิทธิที่ได้รับการยอมรับในสิทธิอันน้อย เช่น ใบภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท.๕) ตลอดจนเกษตรกรที่ถือที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก. ๔-๐๑) น.ค. ส.ท.ก. และ ก.ส.น. ซึ่งเป็นเอกสารสิทธิที่ห้ามซื้อขายที่ดินในจำนวนที่เท่าๆ กัน

เนื่องจากพื้นที่เกษตรของครัวเรือนเกษตรโดยรวมได้เปลี่ยนแปลงในแนวโน้ม ๒ ทิศทาง คือ เกษตรกรรายย่อยถือครองที่ดินขนาดเล็กเพิ่มมากขึ้น ขณะที่เกษตรกรรายใหญ่ที่ประกอบการในเชิงพาณิชย์ก็ถือครองที่ดินขนาดใหญ่เพิ่มขึ้นด้วยเช่นกัน แนวโน้มดังกล่าวก่อให้เกิดปัญหาความแตกต่างในขนาดที่ดินถือครองของผู้ประกอบอาชีพทางการเกษตรเพิ่มมากขึ้น และอิทธิพลของเกษตรกรที่ประกอบการเชิงพาณิชย์เกี่ยวเนื่องกับการแปรรูปผลผลิตทางเกษตรและกระบวนการผลิตอุตสาหกรรม การส่งออก รวมถึงการเข้ามาลงทุนของบริษัทข้ามชาติ จะยิ่งผลักดันให้เกษตรกรรายย่อยสูญเสียความมั่นใจในการประกอบอาชีพ และถูกชักชวนให้เข้าร่วมกระบวนการผลิต อันนำไปสู่การเปลี่ยนแปลงการใช้ประโยชน์ที่ดินต่างไปจากเดิม ทำให้ความหลากหลายในการเพาะปลูกหรือเลี้ยงสัตว์ลดลง เกษตรกรที่ไม่สามารถปรับตัวได้ทันกับการเปลี่ยนแปลง การพัฒนาทางธุรกิจสมัยใหม่ก็จะขายที่ดินหรือเลิกกิจการในที่สุด ซึ่งทางออกของการแก้ปัญหาที่คาดว่าจะเกิดขึ้นในอนาคต นอกจากนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวฯ มาประยุกต์ใช้ให้เกิดผลจริงจังกแก่เกษตรกรรายย่อย รวมไปถึงการกำกับดูแลการขยายตัวของธุรกิจทางการเกษตรที่สัมพันธ์กับการถือครองที่ดินแปลงใหญ่แล้วควรส่งเสริมการกระจายการถือครองและการอนุรักษ์หรือคุ้มครองพื้นที่เกษตรกรรมไปพร้อมกันประการหนึ่ง อีกประการหนึ่ง คือ ข้อจำกัดของการขยายพื้นที่เกษตรกรรมในอนาคตที่ในหลักการแล้วไม่สามารถขยายได้อีกต่อไป ทั้งจากข้อจำกัดทางกายภาพที่ไม่มีที่ราบที่เหมาะสมกับการทำการเกษตรเหลืออยู่ รวมกับนโยบายการอนุรักษ์พื้นที่ป่าไม้ของประเทศที่มีเป้าหมายของพื้นที่ป่าไม้รวมร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศ ซึ่งจำเป็นต้องฟื้นฟูและปลูกป่าเพิ่มขึ้นจากปัจจุบันอีกมาก พร้อมกันนี้ค่าเฉลี่ยขนาดถือครองที่ดินเกษตรกรรมได้ลดลงจาก ๒๑.๖๘ ไร่ เหลือ ๑๙.๓๘ ไร่ต่อครอบครัว ในระดับประเทศระหว่าง พ.ศ. ๒๕๐๖ - ๒๕๔๖ ซึ่งพบว่าขนาดถือครองลดลงทุกภาคยกเว้นภาคเหนือ โดยภาคที่มีความแตกต่างกันมากที่สุดได้แก่ ภาคใต้กับภาคตะวันออกเฉียงเหนือ โดยภาคใต้มีขนาดลดลงมากที่สุดจาก ๒๒.๙๗ ไร่ เป็น ๑๖.๘๓ ไร่ และภาคตะวันออกเฉียงเหนือลดลงจาก ๒๑.๖๔ ไร่ มาเป็น ๑๙.๒๘ ไร่ ในช่วงเวลาเดียวกัน ดังนั้นจากสภาพการณ์ดังกล่าว จึงควรพิจารณาขนาดที่ดินถือครองในอนาคต พื้นโยบายการจัดที่ดินควรจะจำกัดเนื้อที่ไว้ไม่เกิน ๒๐ ไร่ต่อครัวเรือน (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม โครงการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดที่ดินและการพัฒนาระบบข้อมูล ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๐)

๒.๒ รูปแบบการบริหารจัดการที่ดิน

นับตั้งแต่อดีตกาล สมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช (เสวยราชย์ประมาณ พ.ศ. ๑๘๒๒ - ๑๘๔๑ หรือ ค.ศ. ๑๒๗๙ - ๑๒๙๘) สังคมไทยมีวิวัฒนาการเรื่องทรัพย์สิน โดยเฉพาะเรื่องที่ดิน จากการมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแบบเสรี ทรงดำเนินรัฐประศาสน์นโยบายส่งเสริมเศรษฐกิจเกี่ยวกับการทำประโยชน์ในที่ดิน เพื่อให้ได้พืชผลมาเป็นปัจจัยในการบริโภคและอุปโภคพอควรแก่ระดับการครองชีพ ในสมัยนั้นเมื่อราษฎรเข้าบุกเบิกหักร้างถางพงในที่ดินจนเพาะปลูกได้ผลได้ประโยชน์แล้ว ก็โปรดให้ที่ดินนั้นๆ เป็นกรรมสิทธิ์ของผู้ออกแรงออกทุนไป ดังปรากฏในหลักศิลาจารึกหลักที่ ๑ ว่า “ฯลฯ ...สร้างป่าหมาก

ป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าวก็หลายในเมืองนี้ ป่าคาง (ขนุน) ก็หลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ใครสร้างได้ไว้แก้มัน ... ฯลฯ” (กรมที่ดิน, มปป.) แสดงให้เห็นถึง การเคารพในหลักกรรมสิทธิ์ในที่ดินทำกิน ที่ผู้ใดได้ทำกินในที่ดินแล้วต้องได้สิทธิ์ในที่ดิน ซึ่งหลักการนี้แม้จะเป็นคนละช่วงยุคสมัย แต่ก็สอดคล้องประจวบเหมาะกับความคิดของ John Locke (พ.ศ. ๒๑๗๕ - ๒๒๔๗ หรือ ค.ศ. ๑๖๓๒ - ๑๗๐๔) นักคิดชาวอังกฤษผู้ให้แนวคิดที่ว่า “กรรมสิทธิ์เป็นอำนาจอันยิ่งใหญ่” และได้เสนอแนวคิดที่ว่า “สามัญชนทุกคนควรมีสิทธิเป็นเจ้าของที่ดิน” โดยเสนอแนวคิดที่ว่า “สิทธิความเป็นเจ้าของที่ดินเกิดจากแรงงานที่ผู้ใดใช้ในการทำที่ว่างให้เป็นไร่นาสวน ผู้ใดใช้แรงงานของตนทำไร่นาสวนย่อมเป็นเจ้าของที่นั้นโดยสิทธิขาด (Absolute Right) จะซื้อจะขายหรือจะสืบทอดเป็นมรดกได้ หากรัฐละเมิดสิทธินี้เท่ากับ “โจรกรรม” (เว้นแต่กรณีพิเศษ) เช่น เจ้าของที่ดินละเมิดสิทธิคนอื่น หรือเบียดเบียนส่วนรวม (Public Interest)” ซึ่งกล่าวโดยสรุปได้ว่า บุคคลย่อมมีสิทธิเสรีภาพในที่ดินที่ตนหักล้าง ถางพงที่ดินทำกิน โดยปกติรัฐไม่มีสิทธิละเมิดหรือโต้แย้งได้แนวคิดสมัยพ่อขุนรามคำแหงมหาราช เป็นแนวคิดแบบ “พ่อปกครองลูก” (paternalism) ซึ่งต่อมาแนวความคิดเกี่ยวกับพระมหากษัตริย์ได้เปลี่ยนแปลงไปตามคติพราหมณ์ซึ่งพวกขอมนำมา โดยถือว่าพระมหากษัตริย์ทรงเป็นผู้ที่ได้รับอำนาจจากสวรรค์ตามแนวความคิดแบบ “เทวราชา” หรือ “ลัทธิเทวสิทธิ์” (Devine Rights)

ในสมัยอยุธยา สมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (อู่ทอง) ประมาณปี พ.ศ.๑๘๙๓ (ค.ศ.๑๓๕๐) โดยถือว่าอำนาจในการปกครองของ “กษัตริย์” นั้น พระมหากษัตริย์ทรงได้รับมาจากสวรรค์ หรือเป็นไปตามเทวโองการ การกระทำของพระมหากษัตริย์ถือเป็นความต้องการของพระเจ้า พระมหากษัตริย์ทรงเป็นเหมือนสมมุติเทพ หรือพระเจ้า หรือผู้แทนพระเจ้า ซึ่งเป็นแนวคิดที่แพร่หลายในสังคมโลกสมัยใหม่ในยุคนั้นโดยกำหนดให้ “ที่ดิน” เป็นทรัพย์สินของพระมหากษัตริย์ซึ่งพระผู้เป็นเจ้ามอบให้มาปกครองมนุษย์

ครั้นมาถึงสมัยปฏิรูปการปกครองของไทยในสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ในรัชสมัยของพระบาทสมเด็จพระจุลจอมเกล้าเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ ๕ ได้เริ่มมีการพระราชทานที่ดินโดยการออกโฉนดให้แก่ประชาชนเป็นครั้งแรก โดย ออกสำรวจที่ดินของประเทศเป็นครั้งแรก และดำเนินการรังวัดหมายเลขเขตที่ดินตามประกาศกระแสพระบรมราชโองการ บริเวณบ้านพลับ ต.เกาะเกิด อ.บางปะอิน จ.พระนครศรีอยุธยา เป็นปฐมฤกษ์ เมื่อวันที่ ๒๐ มิถุนายน ร.ศ. ๑๒๐ หรือ พ.ศ. ๒๔๔๔ (ค.ศ. ๑๙๐๑) อีกทั้งทรงออกประกาศพระบรมราชโองการ ประกาศออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่า เมื่อวันที่ ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๒๐ ซึ่งถือเป็นกฎหมายที่ใช้ในการออกโฉนดที่ดินครั้งแรกของประเทศไทย (ไต่บ้านพระเสาร์, นามแฝง, ๒๕๕๒) จนกระทั่งมีการออกพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ (พ.ศ. ๒๔๕๑) ซึ่งได้รวบรวมการดำเนินการเรื่องที่ดินแต่ดั้งเดิมหลายฉบับไว้เป็นฉบับเดียว และถือเป็นมูลฐานของกฎหมายเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินต่อมา และได้มีการแก้ไขเพิ่มเติมเป็นพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินอีกหลายฉบับ ฉบับสุดท้ายคือพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน (ฉบับที่ ๖) พ.ศ. ๒๔๗๙ ซึ่งได้วิวัฒนาการจนเป็นประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ใช้บังคับเกี่ยวกับการออกโฉนดที่ดินและหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินต่างๆ สืบมาจนถึงปัจจุบัน (กรมที่ดิน, Op.cit.)

ต่อมาสภาพเศรษฐกิจสังคมของไทยได้เติบโต มีการพัฒนาการของสังคมระบอบประชาธิปไตยแบบเสรีนิยม และทุนนิยมแพร่หลายเข้ามา ทำให้เกิดปัญหาการครอบครองกรรมสิทธิ์ที่ดิน ประชาชนเพิ่มมากขึ้น ลัทธิบริโภคนิยมที่แพร่หลายเข้ามาพร้อมกับระบบเสรีนิยมและทุนนิยม ทำให้เกิดการผลิตแบบการพาณิชย์เพื่อการค้าขายมากขึ้น มีใช้เพื่อการบริโภคเหมือนดังเช่นแต่ก่อน ทำให้ปัจจัยการผลิตที่สำคัญคือ “ที่ดิน” มีคุณค่ามากขึ้น ประกอบกับจำนวนประชากรของประเทศไทยได้เพิ่มขยายตัวขึ้นอย่างมาก และสภาพเศรษฐกิจสังคมที่มีความเหลื่อมล้ำ ประชาชนหมู่มากรของประเทศยากจน ด้อยโอกาสทางสังคม จึงเกิดการแย่งชิงที่ดินอันเป็นปัจจัยการผลิตของคนส่วนใหญ่ในสังคม กรรมสิทธิ์ “ที่ดิน” ตกไปอยู่ในมือของนายทุน หรือ ผู้ที่มีสถานะทางเศรษฐกิจทางสังคมที่เหนือกว่า จึงเกิดการบุกรุกที่สงวนหวงห้ามของรัฐ มาเป็นที่ทำกินของประชาชนอย่างกว้างขวาง ไม่ว่าจะเป็นบุกรุกที่ดินสาธารณประโยชน์ ที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินราชพัสดุ ที่ของส่วนราชการ ที่ป่าสงวน หรือที่สงวนหวงห้ามอื่นๆ ของรัฐ

๒.๓ องค์การที่เกี่ยวข้องและผลการดำเนินงาน

ในพื้นที่ของประเทศไทยจำนวน ๓๒๐.๗ ล้านไร่ สามารถจำแนกตามสิทธิในที่ดินได้ ๒ ประเภท คือ ที่ดินของรัฐ และที่ดินของเอกชน

ที่ดินของรัฐ หมายถึง ที่ดินที่ประชาชนยังมิได้มีการกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ประกอบด้วย (๑) ที่ดินตามที่กำหนดไว้ในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ซึ่งรวมเรียกว่า สาธารณสมบัติของแผ่นดินอันเป็นทรัพย์สินทุกชนิดของแผ่นดินซึ่งใช้เพื่อสาธารณประโยชน์หรือสงวนไว้เพื่อประโยชน์ร่วมกัน (๒) ที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒ และ (๓) ที่ป่าในพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ และพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

ที่ดินเอกชน หมายถึง ที่ดินที่บุคคลหรือนิติบุคคลมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินโดยสมบูรณ์ตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ที่ดินเป็นทรัพยากรธรรมชาติและปัจจัยการผลิตที่สำคัญ เนื่องจากพื้นฐานของกิจกรรมต่างๆ ทั้งทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมือง ต่างมีแหล่งกำเนิดมาจากที่ดินทั้งสิ้น อย่างไรก็ตามสิ่งที่ปรากฏอย่างชัดเจน คือ มีการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม มีการบุกรุกทำลายป่า เป็นต้น ปัญหาดังกล่าวย่อมมีผลกระทบต่อผลผลิตและเป็นปัญหาทางด้านสังคมอย่างต่อเนื่องตลอดมา สาเหตุประการหนึ่ง คือ การขาดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินที่ชัดเจน ซึ่งส่วนหนึ่งเป็นผลเนื่องมาจากการขาดระบบข้อมูลที่ดินที่จะนำมาใช้ในการวิเคราะห์ปัญหาและกำหนดแนวทางดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาให้ทันต่อสถานการณ์

การจัดที่ดินเพื่อประชาชนเป็นกระบวนการบริหารจัดการที่ดินที่สำคัญกระบวนการหนึ่งปัจจุบัน องค์การภาครัฐซึ่งเป็นหน่วยปฏิบัติทำหน้าที่จัดที่ดินเพื่อประชาชนมีหลายหน่วยงานกระจัดกระจายอยู่ตามกระทรวง ทบวง กรมต่างๆ แต่ละหน่วยงานดำเนินการตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมายแต่ละฉบับที่ตนรับผิดชอบ ซึ่งมีหลักเกณฑ์ระเบียบปฏิบัติเงื่อนไขแตกต่างกันตามเจตนารมณ์ของกฎหมายนั้นๆ เช่น กรมที่ดินดำเนินการประมวลกฎหมายที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ กรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคม

และสวัสดิการ ดำเนินการตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ กรมป่าไม้ดำเนินการตามพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นต้น

สามารถจำแนกองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินเป็นหน่วยงานราชการที่อยู่ใน ๗ กระทรวงหลัก ประกอบด้วย กระทรวงมหาดไทย กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ กระทรวงการคลัง กระทรวงคมนาคม กระทรวงพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ กระทรวงศึกษาธิการ และกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

หน่วยงานที่มุ่งเน้นการจัดที่ดินและบริหารจัดการที่ดินโดยตรงเป็นสำคัญและยังมีความสำคัญอยู่ถึงปัจจุบัน ได้แก่ กรมที่ดิน (ดำเนินการออกหนังสือสำคัญสำหรับที่หลวง การออกหนังสือแสดงสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน) สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (จัดที่ดินในขอบเขตปฏิรูปที่ดิน) กรมป่าไม้ (กำหนดเขตป่าสงวนแห่งชาติ และให้สิทธิทำกินในพื้นที่ป่าไม้) กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช (กำหนดเขตอุทยานแห่งชาติและเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า การอนุรักษ์พันธุ์พืชพันธุ์ที่) กรมพัฒนาที่ดิน (กำหนดนโยบายและวางแผนการใช้ที่ดินในพื้นที่เกษตรกรรม การสำรวจและจำแนกดิน การอนุรักษ์ดินและน้ำ) สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (กำหนดเขตการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม) กรมธนารักษ์ (บริหารจัดการ ดูแลที่ราชพัสดุ) กรมโยธาธิการและผังเมือง (วางและจัดทำผังเมือง)

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติเป็นองค์กรที่ทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแนวทางการบริหารจัดการที่ดินตามอำนาจหน้าที่ที่บัญญัติไว้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ได้แก่ การวางแผนการจัดที่ดิน การวางแผนการถือครองที่ดิน การควบคุมการจัดที่ดินของทบวงการเมือง ซึ่งดำเนินการตามกฎหมายตลอดจนปฏิบัติการอื่นใดตามที่คณะรัฐมนตรีมอบหมาย ขณะนี้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติยังมีได้กำหนดแนวนโยบายการจัดที่ดินที่ชัดเจนเพื่อให้หน่วยงานจัดที่ดินนำไปเป็นกรอบแนวทางในการดำเนินการแต่อย่างใด ประกอบกับเท่าที่ผ่านมามติคณะรัฐมนตรีหลายฉบับที่กำหนดนโยบาย ในเรื่องการจัดที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะเรื่องเป็นรายกรณีของหน่วยงานต่างๆ และนโยบายในภาพรวม ได้มีมติคณะรัฐมนตรีที่มอบให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติรับผิดชอบในการกำกับดูแล เช่น มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ เรื่อง นโยบายการใช้และกรรมสิทธิ์ที่ดิน มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๕๓๐ เรื่อง นโยบายที่ดิน มติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ เห็นชอบกับ ๗ แผนงาน และหน่วยงานที่รับผิดชอบดำเนินการ และรัฐบาลมีนโยบายในการแก้ไขปัญหาความยากจน โดยเฉพาะปัญหาเรื่องที่ดินได้มีการตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจนแห่งชาติเป็นองค์กรเฉพาะกิจเพื่อดำเนินการ โดยรวบรวมหน่วยงานที่มีภารกิจด้านการจัดที่ดินเป็นฝ่ายเลขานุการฯ

อย่างไรก็ตามแม้จะมีกฎหมายให้อำนาจและมติคณะรัฐมนตรีที่กำหนดนโยบายดังกล่าวข้างต้น แต่ข้อเท็จจริงปรากฏว่ายังไม่สามารถทำให้การจัดที่ดินของหน่วยงานประสบผลสำเร็จได้อย่างเป็นรูปธรรมเนื่องจากมีความแตกต่างกันในจุดมุ่งหมายของกฎหมายเฉพาะ ในปีงบประมาณ ๒๕๔๙ สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในฐานะที่ปฏิบัติหน้าที่ฝ่ายเลขาธิการคณะกรรมการ

จัดที่ดินแห่งชาติ ได้จัดทำโครงการระบบข้อมูลเพื่อสนับสนุนการจัดทำนโยบายการจัดที่ดิน ผลจากโครงการได้มีระบบข้อมูลการจัดที่ดินที่เชื่อมโยงและฐานข้อมูลการจัดที่ดินของ ๗ หน่วยงาน ได้แก่ กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมป่าไม้ กรมธนารักษ์ และองค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก แต่เนื่องจากปัญหาเรื่องข้อจำกัดของรูปแบบและวิธีการจัดเก็บ ตลอดจนการจัดเก็บข้อมูลของแต่ละหน่วยงานที่ยังไม่ครบถ้วนจึงทำให้ระบบข้อมูลดังกล่าวยังไม่สมบูรณ์ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, โครงการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดที่ดินและการพัฒนาระบบข้อมูล, พ.ศ. ๒๕๕๐)

การแก้ไขปัญหาการไร้ที่ดินทำกินของราษฎรในระยะเริ่มแรกเป็นการจัดนิคมสหกรณ์เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรโดยกรมส่งเสริมสหกรณ์ สหกรณ์แห่งแรกเป็นสหกรณ์เช่าซื้อที่ดิน จดทะเบียนในปี พ.ศ. ๒๔๗๘ โดยรับเอาที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อในอำเภอลำลูกกาเป็นรุ่นแรก จำนวน ๖๘ ครอบครัวยุติเมื่อปี ๒๔๙๙ ไร่ และการจัดที่ดินในรูปแบบนิคมสร้างตนเองและนิคมอพยพราษฎรออกจากเขตน้ำท่วมให้แก่ราษฎรตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕ โดยกรมประชาสัมพันธ์ ต่อมาได้แก้ไขกฎหมายเป็น พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ นอกจากนั้นได้มีการจัดที่ดินโดยหน่วยงานต่าง ๆ อีกหลายหน่วย ก่อนที่จะมีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ มีหน่วยงานที่จัดที่ดินในลักษณะต่างๆ ถึง ๑๖ หน่วยงาน ดำเนินการตามกฎหมาย ๓ ฉบับ และตามมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายฉบับเพื่อวัตถุประสงค์ต่างกันออกไป ได้แก่

กรมที่ดิน จัดที่ดินให้กับประชาชนตาม ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ซึ่งมีทั้งการจัดที่ดินแปลงใหญ่และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยหัวไร่ปลายนา

กรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ**กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ** กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม จัดที่ดินให้กับราษฎรในรูปแบบของนิคมสหกรณ์และนิคมสร้างตนเองตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จัดที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

กรมป่าไม้ แก้ปัญหาราษฎรที่บุกรุกป่าในรูปแบบของหมู่บ้านป่าไม้ ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๐ เมษายน ๒๕๑๘ และให้สิทธิทำกินในเขตป่าสงวนแห่งชาติตามโครงการช่วยเหลือราษฎรให้มีสิทธิทำกิน (ส.ท.ก.) ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ ๒๘ สิงหาคม ๒๕๒๒

นอกจากนี้ยังมีอีกหลายหน่วยงานจัดที่ดินให้กับราษฎร ได้แก่ สำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง กรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน องค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ กรป.กลาง องค์การสงเคราะห์ทหารผ่านศึก องค์การบริหารส่วนจังหวัด การไฟฟ้าฝ่ายผลิตแห่งประเทศไทย สำนักนโยบายและแผนมหาดไทย ร.พ.ช. และกรมราชทัณฑ์ แต่หลังจากที่ได้มีมติคณะรัฐมนตรีเมื่อ วันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ แล้ว การจัดที่ดินของหน่วยงานต่าง ๆ ก็ต้องยุติลงหรือไม่สามารถขยายโครงการต่อไปได้

วิธีการจัดที่ดินและข้อกำหนดของหน่วยงานจัดที่ดินหลักทั้ง ๔ หน่วยงาน คือ กรมที่ดิน กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ และสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม มีรายละเอียดดังนี้

๑) กรมที่ดิน ดำเนินการจัดที่ดินให้แก่ประชาชน ๒ ลักษณะ คือ การจัดที่ดินผืนใหญ่ และการจัดที่ดินแปลงเล็กแปลงน้อยทั่วไปรายนา ตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๒๗ มาตรา ๓๐ และ มาตรา ๓๓

สิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินนั้นเป็นกรรมสิทธิ์บริบูรณ์ ผู้ได้รับสิทธิจะได้รับเอกสารสิทธิในที่ดินเป็นโฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ทำให้การทำนิติกรรมใด ๆ เกี่ยวกับที่ดินสามารถทำได้โดยเสรีไม่ว่าจะเป็นการจำนอง ขายฝาก ขาย ให้เช่า ฯลฯ ทำให้มีความคล่องตัวสูงเป็นผลดีด้านธุรกิจโฉนดที่ดินหรือ น.ส.๓ นั้น เป็นที่ยอมรับของสถาบันการเงินและบุคคลทั่วไปว่ามีค่าเป็นหลักทรัพย์ที่เชื่อถือได้ และมั่นคงกว่าหลักทรัพย์ประเภทอื่น

คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติได้ออกระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชนให้กรมที่ดินนำไปใช้จัดที่ดิน ผู้ได้รับการจัดที่ดินจะได้รับ "ใบจอง" ซึ่งต้องเริ่มทำประโยชน์ในที่ดินนับแต่วันได้รับใบจอง และต้องทำประโยชน์ให้แล้วเสร็จภายใน ๓ ปี เมื่อครบกำหนดแล้วผู้นั้นก็มีสิทธิขอรับโฉนดที่ดินหรือน.ส.๓ ตาม มาตรา ๓๐ สิทธิตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ที่ได้รับจากการจัดที่ดินลักษณะนี้ห้ามโอนโดยมีกำหนดเวลา ดังต่อไปนี้

(๑) ถ้าใบจองออกในหรือหลังวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ ห้ามโอนภายในกำหนดสิบปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดินหรือน.ส.๓

(๒) ถ้าใบจองออกก่อนวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๑๕ เฉพาะที่รัฐให้การช่วยเหลือในด้านสาธารณูปโภคและอื่นๆ เนื่องจากการจัดที่ดิน ห้ามโอนภายในกำหนด ๕ ปี นับแต่วันได้รับโฉนดที่ดินหรือน.ส.๓

การห้ามโอนนี้มีข้อยกเว้นไม่ให้ใช้บังคับแก่กรณีที่ดินนั้นตกทอดทางมรดกหรือโอนให้แก่ทบวงการเมือง องค์การของรัฐบาลตามกฎหมายว่าด้วยการจัดตั้งองค์การของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจที่จัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติ หรือโอนให้แก่สหกรณ์เพื่อชำระหนี้โดยได้รับอนุมัติจากนายทะเบียนสหกรณ์ นอกจากนั้นภายในกำหนดเวลาที่ห้ามโอนที่ดินไม่อยู่ในข่ายบังคับคดี

๒) กรมส่งเสริมสหกรณ์ จัดตั้งสหกรณ์นิคมตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ โดยการจัดหาที่ดินมาปรับปรุงเพื่อจัดให้กับราษฎรมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย พร้อมทั้งสาธารณูปโภคพื้นฐาน รวบรวมราษฎรที่ได้รับจัดสรรที่ดินแล้วให้จัดตั้งเป็นสหกรณ์จดทะเบียนตามพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๑ (ปัจจุบันแก้ไขเป็นพระราชบัญญัติสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๕๓) เพื่อให้สหกรณ์เป็นองค์กรจัดหาและให้บริการต่าง ๆ แก่สมาชิกด้านการจัดหาสินเชื่อ การรวมกันซื้อรวมกันขาย การส่งเสริมการเกษตร และการศึกษาอบรม เพื่อส่งเสริมให้เกิดระบบที่ดีในการจัดหาวัสดุอุปกรณ์ใน

การผลิต การตลาด และการเพิ่มผลผลิต ทั้งนี้ เพื่อให้สมาชิกสามารถผนึกกำลังกันประกอบอาชีพอย่างมั่นคงมีรายได้ที่เป็นธรรมและมีฐานะความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

ในการจัดที่ดินนั้น กรมส่งเสริมสหกรณ์อาจดำเนินการในรูปของสหกรณ์นิคม สหกรณ์การเช่าซื้อที่ดิน หรือสหกรณ์การเช่าที่ดิน สมาชิกนิคมที่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินและเป็นสมาชิกติดต่อกัน ๕ ปี และชำระค่าช่วยทุนแล้วจะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (ก.ส.น. ๕) ซึ่งสามารถนำไปขอให้กรมที่ดินออกโฉนด หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ได้ตามประมวลกฎหมายที่ดิน แต่มีเงื่อนไขว่าภายใน ๕ ปี นับแต่วันที่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือ น.ส.๓ จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ ยกเว้นการตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์

๓) **กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ** ดำเนินการจัดที่ดินตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ซึ่งให้อำนาจกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นในที่ดินของรัฐที่เป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่าหรือที่ดินป่าเสื่อมโทรม อาจแบ่งออกเป็น ๕ ลักษณะ ได้แก่ นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรทั่วไป นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลืออพยพราษฎรจากเขตนํ้าท่วม นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรในเขตจังหวัดชายแดนและเขตแทรกซึมของผู้ก่อการร้าย นิคมสร้างตนเองเพื่อช่วยเหลือราษฎรเพื่อเป้าหมายทางการเมืองและเศรษฐกิจ และนิคมสร้างตนเองในลักษณะพิเศษ เพื่อพัฒนาเศรษฐกิจและแก้ไขปัญหาในทางการปกครอง เป็นนิคมสร้างตนเองที่จัดตั้งขึ้นเพื่อชักนำและส่งเสริมให้ราษฎรได้รู้จักประกอบอาชีพใหม่ ๆ ที่คนไทยยังไม่คุ้นเคยและอาชีพเหล่านั้นจะเป็นพื้นฐานอาชีพที่มีความมั่นคงในทางเศรษฐกิจได้เป็นอย่างดี สามารถที่จะขยายให้กว้างขวางออกไปในอนาคต

นิคมสร้างตนเองจะจัดสรรที่ดินให้แก่ราษฎรผู้ยากจนไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเองหรือมีแต่เพียงเล็กน้อยที่ได้ยื่นสมัครเป็นสมาชิกนิคมและได้ผ่านการพิจารณาอนุมัติจากคณะกรรมการพิจารณาคัดเลือกราษฎรเข้าเป็นสมาชิกนิคมแล้วเข้าตั้งถิ่นฐานประกอบอาชีพและอยู่อาศัยในที่ดินของนิคม จัดสร้างสิ่งสาธารณูปโภค เช่น ถนน สะพาน แหล่งน้ำ โรงเรียน สถานีอนามัย และส่งเสริมการประกอบอาชีพของสมาชิกนิคม จัดหาเงินทุนหมุนเวียนให้สมาชิกนิคมกู้ยืม

สมาชิกนิคมที่ทำประโยชน์ในที่ดินติดต่อกันเกินกว่า ๕ ปี และชำระเงินช่วยทุนแล้วจะได้รับหนังสือแสดงการทำประโยชน์ (น.ค. ๓) ซึ่งสามารถนำไปขออโฉนดที่ดิน หรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) ตามประมวลกฎหมายที่ดิน โดยมีเงื่อนไขว่าภายใน ๕ ปี นับแต่ได้รับโฉนดที่ดิน หรือ น.ส.๓ จะโอนสิทธิในที่ดินนั้นไม่ได้ เว้นแต่การตกทอดทางมรดกหรือโอนให้สหกรณ์

๔) **สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.)** ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทำให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินและยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพรายได้ของเกษตรกรเพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้ โดยการนำที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนมาปฏิรูปที่ดินจึงมีงานที่สำคัญอยู่ ๓ ลักษณะ คือ งานจัดที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่ซื้อจากเอกชนให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ

หรือเข้าทำประโยชน์ งานพัฒนาขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำ เตาที่จำเป็นในเขตปฏิรูปที่ดิน และงานพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกร

ผลการดำเนินงาน

กรมที่ดิน แบ่งออกเป็นการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ผืนใหญ่และการจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่แปลงเล็ก รวบรวมผลงานตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๑ - พ.ศ. ๒๕๔๖ ได้ ดังนี้

๑) งานจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ผืนใหญ่ ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๐๑ - พ.ศ. ๒๕๔๖ (สิงหาคม ๒๕๔๖) จำนวน ๑๖๖,๔๑๔ ครอบครัวยุ ๒๓๔,๓๒๑ แปลง เนื้อที่ ๑,๘๗๔,๖๘๓-๑-๘๘ ไร่

๒) งานจัดที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่แปลงเล็ก ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - พ.ศ. ๒๕๔๖ (สิงหาคม ๒๕๔๖) ออกใบจองให้แก่ราษฎร จำนวน ๑,๐๒๒,๔๓๗ แปลง เนื้อที่ ๑๒,๘๘๔,๒๖๗-๒-๓๐ ไร่

กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จัดตั้งนิคมทั้งสิ้น ๕๙ นิคม (พ.ศ. ๒๕๔๓ - ๒๕๔๐) ถอนสภาพไปแล้ว ๑๕ นิคม (พ.ศ. ๒๕๒๓ - ๒๕๔๐) คงเหลือ ๔๔ นิคม พื้นที่ทั้งหมด ๖,๒๔๑,๖๓๘ ไร่ นำมาจัดสรร ๔,๔๐๙,๗๙๙ ไร่ จัดที่ดินแล้ว ๒๓๙,๔๔๖ ราย ๓,๙๔๕,๕๙๖ ไร่ คงเหลือ ๖,๘๕๐ ราย ๔๖๔,๒๐๓ ไร่ (ราษฎรครอบครองอยู่เดิม) การออกเอกสารสิทธิในที่ดิน (น.ค. ๓) มีเป้าหมายทั้งหมด ๒๔๖,๒๙๖ ราย เนื้อที่ ๔,๔๐๙,๓๐๕ ไร่ (ไม่รวมนิคมเลี้ยงไหม) ดำเนินการได้ ๑๕๗,๘๓๗ ราย ๒,๕๑๑,๐๕๖ ไร่ ยังไม่ดำเนินการ ๘๘,๔๕๙ ราย ๑,๘๙๘,๒๔๙ ไร่

ตามแผนแม่บทการถอนสภาพนิคม (มติคณะรัฐมนตรีเมื่อปี ๒๕๓๕) กำหนดไว้เป็น ๓ ระยะ คือ

- ปี ๒๕๔๑ - ๒๕๔๔	ถอนสภาพจำนวน	๑๖ นิคม
- ปี ๒๕๔๕ - ๒๕๔๘	ถอนสภาพจำนวน	๑๗ นิคม
- ปี ๒๕๔๙ - ๒๕๖๒	ถอนสภาพจำนวน	๑๑ นิคม

กรมส่งเสริมสหกรณ์ ผลการดำเนินงานถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๔๘ จัดนิคมสหกรณ์ปัจจุบันรวม ๓๗ นิคม พื้นที่โครงการทั้งหมด ๓,๐๗๑,๖๖๔ ไร่ สามารถนำมาจัดสรรได้ ๒,๐๖๘,๖๒๓ ไร่ จัดสรรไม่ได้ จำนวน ๑,๐๐๓,๐๕๑ ไร่ ออก ก.ส.น.๓ แล้วจำนวน ๑,๙๓๑,๓๑๗ ไร่ ยังไม่ออก ก.ส.น.๓ จำนวน ๑๓๗,๓๐๖ ไร่ ออก ก.ส.น.๕ แล้ว จำนวน ๑,๐๗๘,๑๘๙ ไร่ ออก ก.ส.น.๓ แล้วแต่ยังไม่ได้ออก ก.ส.น.๕ จำนวน ๘๕๓,๑๒๘ ไร่ นำ ก.ส.น.๕ ไปออกโฉนดแล้ว จำนวน ๖๖๒,๙๖๘ ไร่ พื้นที่มีปัญหาหรือทับซ้อนป่าไม้ ๒๐% จำนวน ๑๑๔,๙๙๔ ไร่

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีผลการดำเนินงาน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๘ จนถึงวันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๕ ได้รับที่ดินเอกชนมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินจัดให้เกษตรกร (ที่ดินจัดซื้อที่ดินพระราชทานและการบริจาคของประชาชนตามโครงการภูมิทาน) เนื้อที่ ๔๕๗,๔๖๗ ไร่ มีเกษตรกรเช่าซื้อหรือเช่าที่ดิน จำนวน ๒๗,๑๒๘ ราย ที่ดินของรัฐโดยการอนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินมอบเอกสารสิทธิ ส.ป.ก. ๔-๐๑ (หนังสืออนุญาตให้เข้าทำประโยชน์ในที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน) ที่ดินแปลงเกษตรกรรม เกษตรกรจำนวน ๒,๐๕๕,๖๐๘ ราย ๒,๗๒๔,๙๐๙ แปลง เนื้อที่ ๓๓,๖๑๔,๗๑๐ ไร่ ที่อยู่

อาศัย จำนวน ๔๓๕,๓๙๔ ราย ๔๕๘,๓๒๘ แปลง เนื้อที่ ๒๗๒,๖๐๓ ไร่ รวมผลการจัดที่ดินให้เกษตรกร จำนวน ๗๑ จังหวัด ๗๑๘ อำเภอ ๓,๔๖๔ ตำบล ๒,๕๐๔,๔๗๖ ราย ๓,๒๐๒,๓๑๘ แปลง ๓๔,๓๔๔,๗๘๐ ไร่

กรมป่าไม้ ได้มีการออกหนังสืออนุญาตใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติ ตามวัตถุประสงค์ต่างๆ กัน ให้กับทั้งเอกชนและหน่วยราชการ หน่วยงานของรัฐและรัฐวิสาหกิจ ซึ่งได้แก่ กิจการระเบิดและย่อยหิน กิจการเหมืองแร่ การก่อสร้างทาง การไฟฟ้า กิจการชลประทาน กิจการทางการศึกษา กิจกรรมศาสนา การเกษตรกรรม สถานที่พักผ่อน การก่อสร้างสถานที่ราชการ การเข้าทำการเพื่อประโยชน์ศึกษา และวิจัย การเข้าไป การผ่าน หรือการใช้ทาง และการนำหรือการปล่อยสัตว์เลี้ยง การควบคุมดูแลรักษา หรือบำรุงป่าสงวนแห่งชาติ การปลูกสร้างสวนป่าและไม้ยืนต้น และกิจการอื่น ๆ จำนวนทั้งสิ้น ๑๐,๔๕๘ ราย เนื้อที่ ๕,๓๔๔,๗๖๕-๐-๙๒ ไร่ แบ่งเป็น ภาคเหนือ ๕,๒๙๐ ราย ๒,๘๓๒,๙๒๓-๐-๘๗ ไร่ ภาคกลาง ๒,๕๕๑ ราย ๑,๕๐๓,๒๕๖-๒-๖๙ ไร่ ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๓,๒๗๔ ราย ๒,๔๖๘,๘๗๙-๑-๑๕ ไร่ ภาคใต้ ๑,๘๕๙ ราย ๑,๐๕๙,๓๑๗-๑-๒๘ ไร่

ถึงแม้ว่าหน่วยงานของรัฐได้ให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรและผู้ยากจนไปเป็นจำนวนมากแล้วก็ตาม ปัญหาที่ดินทำกินก็มิได้ลดลง ทั้งนี้ เนื่องจากผลหลังการจัดที่ดินที่ผ่านมาพบว่า ผู้ได้รับการจัดที่ดินไม่สามารถรักษาที่ดินทำกินที่ได้รับไปได้ ต้องขายหรือสูญเสียสิทธิในที่ดินไปด้วยสาเหตุทั้งจากตัวผู้ได้รับสิทธิในที่ดินและปัจจัยแวดล้อม เนื่องจากผู้ที่ได้รับที่ดินอาจไม่มีความตั้งใจจริงในการประกอบเกษตรกรรมในที่ดิน มีหนี้สิน การได้รับที่ดินโดยขาดปัจจัยขั้นพื้นฐาน โดยเฉพาะแหล่งน้ำ ทำให้ไม่สามารถประกอบเกษตรกรรมอย่างได้ผล ถึงแม้ว่ากฎหมายจะกำหนดห้ามโอนสิทธิในที่ดินไปยังผู้อื่น ๕ - ๑๐ ปี หรือห้ามโอนตลอดไปก็ไม่สามารถยับยั้งการสูญเสียที่ดิน การขยายตัวของประชากรภาคเกษตร ก็เป็นอีกสาเหตุที่สำคัญที่ทำให้ความต้องการที่ดินเพิ่มมากขึ้น

สรุปได้ว่า การจัดที่ดินให้กับราษฎรในอดีตนั้น มีหลายรูปแบบตั้งแต่การจัดนิคมสหกรณ์หรือนิคมสร้างตนเอง การจัดที่ดินเพื่อประชาชนตามประมวลกฎหมายที่ดิน และการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กฎหมายหลายฉบับที่ออกมาในช่วงเวลาที่ต่างกันมีวัตถุประสงค์ในการจัดที่ดินให้กับประชาชนผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ส่วนใหญ่จะมุ่งเน้นดำเนินการในที่ดินของรัฐซึ่งได้มีบุคคลใดมีกรรมสิทธิ์ ในปัจจุบันถือว่า ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานหลักในการจัดที่ดินให้กับเกษตรกร เนื่องจากมีกฎหมายให้อำนาจในการนำที่ดินของเอกชนหรือที่ดินของรัฐมาจัดให้กับเกษตรกร และมีบทบัญญัติคุ้มครองไม่ให้เกษตรกรสูญเสียสิทธิในที่ดินไปโดยง่าย ปัจจุบันมีที่ดินที่จัดซื้อและที่ดินของรัฐที่อาจนำไปจัดให้กับเกษตรกรได้ถึงประมาณ ๕๐ ล้านไร่ และทิศทางการนโยบายของรัฐที่ผ่านมาได้สนับสนุนให้จัดที่ดินให้กับเกษตรกรด้วยวิธีการปฏิรูปที่ดิน (ที่มา : อธิพิณ ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ มีนาคม, โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและกลไกบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น, ๒๕๔๙)

การจัดตั้งหน่วยงานเพื่อดำเนินงานด้านการแก้ไขปัญหที่อยู่อาศัยในประเทศไทยที่สำคัญมีดังนี้

๑. พ.ศ. ๒๔๘๓ จัดตั้งกองเคหะสงเคราะห์ ในกรมประชาสงเคราะห์ มีหน้าที่

๑.๑ เป็นเจ้าหน้าที่รับผิดชอบงานอาคารสงเคราะห์ในหน้าที่ของกรมประชาสงเคราะห์
ทั้งเป็นหน่วยงานช่วยเหลือด้านงานช่างแก่สำนักงานอาคารสงเคราะห์

๑.๒ ดำเนินการสร้างเสริมประชาชนในการสร้างบ้านเรือนและที่อยู่อาศัย เช่น
ทำเอกสารชี้แจงแสดงแบบบ้านต่างๆ ออกเผยแพร่แก่ประชาชน เพื่อให้ผู้ประสงค์จะปลูกบ้านได้คำนึงถึง
สุขอนามัย ความเหมาะสมแก่สภาพท้องถิ่น

๒. พ.ศ. ๒๔๘๕ ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์มีฐานะเป็นนิติบุคคล โดย
กำหนดหน้าที่และวิธีการช่วยเหลือประชาชนในเรื่องที่อยู่อาศัยดังนี้

๒.๑ ให้กู้ยืมเงินไปสร้างบ้านในที่ดินของตนเอง

๒.๒ สร้างบ้าน (พร้อมที่ดิน) ให้เช่าซื้อ

๒.๓ สร้างบ้านให้เช่า

๓. พ.ศ. ๒๔๙๖ ออกพระราชบัญญัติธนาคารอาคารสงเคราะห์มีฐานะเป็นนิติบุคคล สังกัด
กระทรวงการคลัง มีวัตถุประสงค์เพื่อส่งเสริมการอาคารสงเคราะห์ และให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่
ประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยพอสมควรแก่อัตราที่มีขอบเขตงานดังนี้

๓.๑ ให้เช่าที่ดินหรืออาคารแก่ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเอง

๓.๒ ให้กู้เพื่อซื้อที่ดินหรืออาคาร ซ่อมแซมอาคาร ไล่ถอนจำนอง

๓.๓ ทำการซื้อสังหาริมทรัพย์ เพื่อขายหรือให้เช่าซื้อแก่ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัยของตนเอง

๓.๔ รับจำนำหรือจำนองทรัพย์สิน เพื่อประกันเงินกู้ยืม

๓.๕ รับฝากเงินประจำปีมีกำหนดตั้งแต่สองปีขึ้นไป

๔. ปี พ.ศ. ๒๕๐๓ ได้จัดตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน สังกัดเทศบาลกรุงเทพ เพื่อทำหน้าที่
รื้อล้าง และปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมต่างๆ โดยเร่งปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรม แห่งแรกบริเวณ
กรมทางหลวงในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ และบริเวณท่าวาสุกรี ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ และบริเวณปากคลองพระโขนง
ในปี พ.ศ. ๒๕๐๘

๕. พ.ศ. ๒๕๑๕ ออกประกาศคณะปฏิวัติ ฉบับที่ ๓๓๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ จัดตั้งการ
เคหะแห่งชาติ เพื่อรวมงานด้านอาคารสงเคราะห์ทั้ง ๔ หน่วยงานเข้าอยู่ภายใต้การดำเนินงานและความ
รับผิดชอบของการเคหะแห่งชาติ โดยมีวิธีการอุดหนุนเรื่องที่อยู่อาศัย (การเคหะแห่งชาติ : ๒๕๔๘) ได้แก่

๕.๑ อุดหนุนหน่วยงานผลิตที่อยู่อาศัยให้ต้นทุนต่ำลง

- อุดหนุนค่าก่อสร้างหรือค่าพัฒนาสาธารณูปโภค
- อุดหนุนค่าแรง วัสดุ การจัดการ ค่าบริการชุมชน
- ให้หรือให้เช่าที่ดินของรัฐในราคาต่ำไปก่อสร้างที่อยู่อาศัย

- แบ่งกำไรจากที่อยู่อาศัยราคาสูงไปอุดหนุนที่อยู่อาศัยราคาต่ำ

๕.๒ ช่วยเหลือค่าใช้จ่ายผู้ซื้อหรือผู้เช่าที่อยู่อาศัย

- ให้เงินช่วยเหลือส่วนหนึ่งแก่ผู้มีรายได้น้อยในการซื้อที่อยู่อาศัย
- รัฐสร้างที่อยู่อาศัยให้ข้าราชการ พนักงานรัฐวิสาหกิจเช่าในอัตราค่าเช่าต่ำ
- จ่ายเงินค่าช่วยเหลือค่าเช่าที่อยู่อาศัยแก่ผู้มีรายได้น้อย
- ช่วยค่าไฟฟ้า น้ำประปา หรือคิดในอัตราต่ำ

๕.๓ อุดหนุนผ่านการให้สินเชื่อ

- รัฐอุดหนุนหรือช่วยเหลือเงินกู้ค่าก่อสร้าง
- อุดหนุนหรือช่วยเหลือเงินกู้ระยะยาวเพื่อที่อยู่อาศัย
- ค่าประกันหรือจ่ายเบี้ยประกันเงินกู้เพื่อที่อยู่อาศัย
- ผ่อนผันหรือลดหย่อนสินเชื่อที่อยู่อาศัยที่มีปัญหา
- ระวังหรือการบังคับจำนอง

๕.๔ ผ่านระบบภาษี

- กำหนดอัตราภาษีในอัตราที่ลดลงในการซื้อขายที่อยู่อาศัย
- ลดอัตราภาษีโครงการที่อยู่อาศัยผู้มีรายได้น้อย
- นำดอกเบี้ยยู่อาศัยมาหักภาษีได้
- กำหนดเพดานภาษีสำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือผู้สูงอายุ

๕.๕ ควบคุมค่าเช่า ซึ่งในบางประเทศรัฐควบคุมการกำหนดหรือการขึ้นค่าเช่า

การอุดหนุนที่อยู่อาศัยในประเทศไทย

๖. พ.ศ. ๒๕๔๓ ได้จัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) ขึ้นเป็นหน่วยงานของรัฐรูปแบบใหม่ที่ออกแบบมาเพื่อเพิ่มประสิทธิภาพในการบริการสาธารณะ ตามพระราชบัญญัติองค์การมหาชน พ.ศ. ๒๕๔๒ โดยตราพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน โดยรวมสองหน่วยงานคือ สำนักงานกองทุนพัฒนาชนบท (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ) และสำนักงานพัฒนาชุมชนเมือง (การเคหะแห่งชาติ) เข้าด้วยกัน โดยแนวคิดการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนได้เริ่มดำเนินการเมื่อเดือนตุลาคม ๒๕๓๗ เพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรที่จะทำหน้าที่สนับสนุนการพัฒนาชุมชนเข้มแข็งเพื่อเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาสังคมและประเทศชาติ ต่อมาในปี พ.ศ.๒๕๓๘ กระทรวงการคลังและภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ได้ร่วมจัดทำแผนการเงินการคลังขึ้นภายใต้การสนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชน ให้ครอบคลุมทั้งเมืองและชนบท และได้ข้อสรุปให้มีการจัดตั้งองค์กรเพื่อสนับสนุนการะบวนการพัฒนาและสนับสนุนการเงินแก่องค์กรชุมชนในรูปแบบองค์การมหาชน จากการรวมสองหน่วยงานดังที่กล่าวแล้วโดยใช้ชื่อว่า “สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน” เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓ ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเมื่อวันที่ ๒๗ กรกฎาคม ๒๕๔๓ โดยมีเหตุผลว่า

“โดยที่ปัจจุบันประเทศไทยประสบปัญหาสังคมในเรื่องเกี่ยวกับความเหลื่อมล้ำของรายได้ และระดับความเจริญที่ต่างกันระหว่างสังคมเมืองและชนบท ในขณะที่องค์กรชุมชนซึ่งเป็นรากฐานที่สำคัญในการพัฒนาชุมชนและสังคม ยังประสบปัญหาการขาดความรู้และทักษะในการบริหารจัดการ ทำให้ไม่สามารถเป็นที่พึ่งของชุมชนได้อย่างแท้จริง ดังนั้น สมควรจัดตั้งองค์การมหาชน เพื่อสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน เกี่ยวกับการประกอบอาชีพ การพัฒนาอาชีพ การเพิ่มรายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัยและสิ่งแวดล้อมและการพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกในชุมชน ทั้งในเมืองและชนบท และเพื่อให้มีการสนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่องค์กรชุมชนเครือข่ายองค์กรชุมชน ให้มีความเข้มแข็งยิ่งขึ้น อันเป็นพื้นฐานที่สำคัญที่จะช่วยให้เศรษฐกิจและสังคมไทยเติบโตอย่างมีคุณภาพและมีการกระจายความเจริญทางเศรษฐกิจและสังคมอย่างทั่วถึงและยั่งยืน”

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการคลัง เริ่มดำเนินการอย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ ๒๖ ตุลาคม ๒๕๔๓ และหลังจากการปฏิรูประบบราชการเมื่อปี พ.ศ. ๒๕๔๕ นับตั้งแต่วันที่ ๔ ตุลาคม ๒๕๔๕ สถาบันฯ ได้อยู่ภายใต้การกำกับดูแลของรัฐมนตรีกว่าการกระทรวงการพัฒนาสังคมและความมั่นคงของมนุษย์ โดยสถาบันฯ มีวัตถุประสงค์หลัก ๔ ประการคือ

๑. สนับสนุนให้ความช่วยเหลือแก่องค์กรชุมชน เครือข่ายองค์กรชุมชนเกี่ยวกับการประกอบอาชีพและพัฒนาอาชีพ การพัฒนารายได้ การพัฒนาที่อยู่อาศัย การพัฒนาสิ่งแวดล้อม การพัฒนาชีวิตความเป็นอยู่ของสมาชิกชุมชนเมืองและชนบท โดยยึดหลักการพัฒนาแบบองค์รวม หรือบูรณาการบนหลักการพัฒนา ที่สมาชิกทุกคนมีส่วนร่วมเป็นแนวทางสำคัญ ทั้งนี้เพื่อเสริมสร้างความเข้มแข็งของชุมชนและประชาคม

๒. สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือทางการเงินด้านการเงินแก่องค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน

๓. สนับสนุนและให้ความช่วยเหลือเพื่อการพัฒนาองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชน ตลอดจนการประสานสนับสนุน เพื่อให้เกิดการช่วยเหลือดังกล่าวจากหน่วยงานต่างๆ ทั้งภาครัฐและเอกชน

๔. ส่งเสริมและสนับสนุนการสร้างความร่วมมือขององค์กรชุมชนเครือข่ายองค์กรชุมชนในระดับท้องถิ่นระดับจังหวัดและระดับประเทศ

จึงเห็นได้ว่ากระบวนการจัดตั้งสถาบันฯ เกิดจากการมีส่วนร่วมของผู้ที่เกี่ยวข้องมาโดยตลอด นับตั้งแต่ปลายปี ๒๕๓๗ จากการที่หน่วยงานพัฒนาทั้งภาครัฐ เอกชน และชุมชน ได้ร่วมประชุมระดมความคิดเห็นเพื่อหาแนวทางที่เหมาะสมในการจัดตั้งองค์กรที่มีหน้าที่ในการสนับสนุนการพัฒนาชุมชนให้เข้มแข็ง เพื่อเป็นรากฐานสำคัญในการพัฒนาสังคม และประเทศชาติ ในระหว่างปี ๒๕๓๘ - ๒๕๔๓ ได้มีการประชุมสัมมนาผู้ที่เกี่ยวข้องทั้งภาคชุมชนเมือง ชุมชนชนบท ภาครัฐ องค์กรพัฒนาเอกชน และผู้ทรงคุณวุฒิ ต่อเนื่องหลายครั้ง ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีได้มีมติเห็นชอบหลักการร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันฯ แล้ว (เมื่อวันที่ ๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๓) ก็ได้มีคณะทำงานองค์กรชุมชนและองค์กร

พัฒนาเอกชน ไปร่วมจัดเวทีให้ข้อมูลเกี่ยวกับการจัดตั้ง สถาบันฯ และระดมความเห็นจากองค์กรชุมชน และผู้ที่เกี่ยวข้องเกี่ยวกับแนวทางการดำเนินงาน สถาบันฯ โดยได้จัดเวทีในพื้นที่ต่าง ๆ ทั่วประเทศ ๘ พื้นที่ มีเครือข่ายองค์กรชุมชนรวมกว่า ๑๐๐ เครือข่าย ภายหลังจากที่คณะรัฐมนตรีเห็นชอบร่าง พระราชกฤษฎีกาการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (เมื่อวันที่ ๔ กรกฎาคม ๒๕๔๓) ก็ได้มีการสัมมนา ร่วม “การมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนและผู้ที่เกี่ยวข้องในการจัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน” ขึ้นอีกครั้งหนึ่งโดยได้สรุปภาพรวมความเห็นจากเวทีต่าง ๆ ทั่วประเทศว่า อยากให้สถาบันฯ เป็นองค์กรแบบใด ทำงานอย่างไร การมีส่วนร่วมขององค์กรชุมชนในสถาบันฯ ควรมีวิธีการ/ช่องทางอย่างไร เป้าหมายและ วิธีการของชาวบ้านที่จะไปสู่การเป็นองค์กรชุมชนเข้มแข็งเป็นอย่างไร และ สถาบันฯ จะสนับสนุนองค์กร ชุมชนอย่างไร ประชาชนและผู้ที่เกี่ยวข้องได้ให้ข้อเสนอแนะและความคาดหวังต่อการทำงานของสถาบันฯ ไว้อย่างหลากหลาย ทั้งในระยะ ๑ ปี ๕ ปี และ ๒๐ ปี ซึ่งคณะกรรมการเตรียมการจัดตั้งสถาบันและ ผู้บริหารของสถาบันฯ ได้นำไปใช้เป็นแนวทางในการบริหารองค์กรเพื่อให้สอดคล้องกับความต้องการของ ประชาชนการบริหารงานของสถาบันฯ เน้นการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน โดยเฉพาะอย่างยิ่งการมีส่วนร่วม จากภาคประชาชน โดยในคณะกรรมการสถาบัน (บอร์ด สถาบันฯ) ซึ่งมีจำนวน ๑๑ คน มีกรรมการ ผู้แทนองค์กรชุมชนอยู่จำนวน ๓ คน ซึ่งสรรหามาจากองค์กรชุมชนทั่วประเทศ นอกจากนั้นยังได้มีการ แต่งตั้งคณะกรรมการประสานงานการพัฒนาองค์กรชุมชน ประกอบด้วย ตัวแทนจากองค์กรชุมชนทุก ภาคเพื่อเป็นให้คำปรึกษา เชื่อมประสานนโยบายและแนวทางการแก้ไขปัญหาให้กับชุมชนหลักการทำงาน ของสถาบันฯ เน้นการมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอน ทั้งนี้ ในคณะกรรมการ/คณะกรรมการชุดต่างๆ จะมี ผู้แทนองค์กรชุมชน องค์กรพัฒนาเอกชน นักวิชาการ และหน่วยงานรัฐและเอกชนที่เกี่ยวข้องร่วมด้วย เสมอ เช่น คณะกรรมการสวัสดิการชุมชน คณะกรรมการแผนชุมชน คณะกรรมการสินเชื่อ คณะกรรมการ ตรวจสอบ คณะกรรมการโครงการเสริมสร้างขีดความสามารถขององค์กรชุมชน ฯลฯ และเพื่อให้การ สนับสนุนการพัฒนาองค์กรชุมชนสอดคล้องกับความต้องการของท้องถิ่น สถาบันฯ ได้กระจายการบริหาร จัดการไปยังสำนักงานปฏิบัติการภาค โดยมีคณะกรรมการภาคซึ่งประกอบด้วยผู้แทนองค์กรชุมชน หน่วยงานรัฐ นักวิชาการ/องค์กรพัฒนาเอกชน/ผู้ทรงคุณวุฒิ ประชาสังคม และผู้เกี่ยวข้องอื่นๆ ในพื้นที่ ร่วมบริหารและกำกับดูแล

การดำเนินงานของหน่วยงานที่จัดตั้งขึ้นเพื่อแก้ไขปัญหาด้านการจัดการที่อยู่อาศัยมีดังนี้

การเคหะแห่งชาติได้วิเคราะห์ผลกระทบการลงทุนที่อยู่อาศัย (ในภาวะปกติ) ที่มีต่อระบบ เศรษฐกิจ ๖ ส่วนดังนี้ (การเคหะแห่งชาติ, ๒๕๔๗ : บทคัดย่อ)

๑. ผลกระทบต่อเศรษฐกิจมหภาค คือ การเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจดุลการค้า ดุลบัญชี เติมนสะพัด และอัตราเงินเฟ้อ

๒. ผลกระทบต่อภาษีรายได้ของรัฐ

๓. ผลกระทบต่อราคาบ้าน

๔. ผลกระทบต่อยอดขายบ้านรวม

๕. ผลกระทบต่อเนื่อง ต่อภาคการผลิตอื่นๆ ทั้งภาคการผลิตที่เกี่ยวข้องโดยตรง เช่นการผลิตวัสดุก่อสร้างและการผลิตที่เกี่ยวข้อง

๖. ผลทางสังคม คือการกระจายรายได้และผลต่อความยากจน

จากความสำคัญของการลงทุนด้านที่อยู่อาศัยทำให้มีการกำหนดไว้เป็นเป้าหมายหนึ่งของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ (พ.ศ. ๒๕๒๐ - ๒๕๒๔) ตั้งเป้ากระจายการบริการขั้นพื้นฐานในโครงการพัฒนาที่อยู่อาศัยทั้งเขตนครหลวงและภูมิภาค รวม ๑๒๐,๐๐๐ หน่วย โดยจัดสร้างปีละ ๒๔,๐๐๐ หน่วย (สำนักงานเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, ๒๕๒๐ : ๓๕๒) นอกจากนั้นนโยบายที่อยู่อาศัยยังได้รับความสนใจ และเป็นเป้าหมายทางการเมืองของรัฐบาลในหลายรัฐบาลตั้งแต่รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช รัฐบาลพลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ รวมทั้งรัฐบาล พ.ต.ท. ทักษิณ ชินวัตร ได้กำหนดนโยบายที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยกลุ่มต่างๆ ในช่วงเวลาปี พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๐ เป็นกลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อยู่อาศัยในชุมชนแออัด และชุมชนบุกรุกคือโครงการบ้านมั่นคง กลุ่มผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยในเมือง คือโครงการบ้านเอื้ออาทร ซึ่งรัฐบาลได้มอบหมายให้การเคหะแห่งชาติเป็นผู้ดำเนินงานโครงการบ้านเอื้ออาทรมีเป้าหมายจัดสร้างที่อยู่อาศัยในจำนวนทั้งสิ้น ๖๐๐,๐๐๐ หน่วย ภายในระยะเวลา ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๕๐) และภายหลังที่ได้จัดตั้งสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนขึ้นในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ สถาบันฯ ได้ดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาอย่างต่อเนื่องกว่า ๓๐๐ เมือง ครอบคลุมการช่วยเหลือกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ครอบครัว ใน ๘๕๐ โครงการ

การอุดหนุนการจัดหาที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยของรัฐบาลที่ผ่านมาสามารถแบ่งได้เป็นรูปแบบหลัก ดังนี้

๑. การอุดหนุนการจัดหาที่อยู่อาศัยโดยผ่านการเคหะแห่งชาติ นับแต่ปี พ.ศ. ๒๕๑๖ จนถึงปัจจุบันซึ่งการเคหะแห่งชาติอยู่ระหว่างจัดทำโครงการบ้านเอื้ออาทรสำหรับประชาชนผู้มีรายได้น้อย รัฐบาลได้ให้การสนับสนุนตลอดมาทางด้านการเงิน ซึ่งเป็นการอุดหนุนทางตรงเพื่อจะสนับสนุนให้ประชาชนผู้มีรายได้น้อยสามารถมีที่อยู่อาศัยเป็นของตนเองได้

๑.๑ ช่วงของแผน ปี ๒๕๑๙ - ๒๕๒๓ กลุ่มเป้าหมาย ได้แก่ ผู้มีรายได้น้อยต่ำกว่า ๕,๐๐๐ บาท โดยแบ่งเป็น

- ประเภท ก. รายได้ไม่เกิน ๑,๕๐๐ บาท รัฐอุดหนุน ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์ของเงินลงทุน

- ประเภท ข. รายได้ระหว่าง ๑,๕๐๐ - ๓,๐๐๐ บาท รัฐอุดหนุน ๕๐ เปอร์เซ็นต์ ของเงินลงทุน

- ประเภท ค. รายได้ระหว่าง ๓,๐๐๐ - ๕,๐๐๐ บาท รัฐไม่ให้การอุดหนุน

๑.๒ ช่วงแผนเร่งรัด ปี ๒๕๒๒ - ๒๕๒๕ กลุ่มเป้าหมาย สำหรับผู้มีรายได้น้อยไม่เกิน ๒,๕๐๐ บาท

- อาคารเช่าอุดหนุน ๑๐๐ เปอร์เซ็นต์

- Site & Service อุดหนุนเฉพาะสาธารณูปโภค หน่วยละ ๔๒,๒๐๐ บาท

- ปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมอุดหนุนหน่วยละ ๕,๐๐๐ บาท

๑.๓ แผนงานช่วงปี ๒๕๔๖ - ๒๕๕๐ เป้าหมายได้แก่ ผู้มีรายได้ไม่เกิน ๑๕,๐๐๐ บาท

- อุดหนุนในส่วนของการพัฒนาสาธารณูปโภคไม่เกิน ๘๐,๐๐๐ บาทต่อหน่วย

- รัฐอุดหนุนค่าก่อสร้างอาคารสาธารณูปโภคส่วนกลาง ๕ - ๑๐ ล้านบาท

๒. การอุดหนุนผ่านสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน

๒.๑ โครงการบ้านมั่นคง

โครงการบ้านมั่นคงเป็นโครงการพัฒนาความมั่นคงในที่ดินที่อยู่อาศัยของคนจนหรือผู้มีรายได้น้อยในเมือง โดยเฉพาะผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัด ชุมชนบุกรุก เริ่มดำเนินการในปี พ.ศ. ๒๕๔๖ ในพื้นที่นำร่อง ๑๐ ชุมชนทั่วประเทศ และได้ดำเนินการอย่างต่อเนื่องจนถึงปัจจุบัน รัฐบาลให้การสนับสนุนงบประมาณในการปรับปรุงสาธารณูปโภคและสถาบันฯ สนับสนุนสินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัยและซื้อที่ดินสรุปผลการดำเนินการดังนี้ (รายงานผลการดำเนินงาน ๑๐ ปี พอช.)

๑) จำนวนเมืองที่ทำงาน ๒๖๙ เมือง

๒) จำนวนครัวเรือนที่เข้าร่วมโครงการ ๙๑,๓๗๖ ครัวเรือน

๓) จำนวนชุมชนที่เข้าร่วมโครงการ ๑,๕๖๔ ชุมชน

๔) จำนวนเงินงบประมาณสาธารณูปโภคที่อนุมัติ ๒,๘๘๔.๓๓ ล้านบาท

๕) จำนวนเงินสินเชื่อที่อนุมัติ ๓,๗๘๘.๗๕ ล้านบาท

๒.๒ การแก้ไขปัญหาที่ดินและบ้านมั่นคงชนบท

ในช่วงปี ๒๕๔๕ - ๒๕๔๖ ซึ่งมีการสนับสนุนประเด็นยุทธศาสตร์ของเครือข่ายองค์กรชุมชนในภาคต่างๆ มีการเสนอประเด็นเรื่องที่ดินในเกือบทุกภาค แต่ยังมีรูปแบบการจัดการไม่ชัดเจนนัก ส่วนใหญ่ยังเป็นการรวบรวมข้อมูลความเดือดร้อน ปี พ.ศ. ๒๕๔๖ - ๒๕๔๗ รัฐบาลในขณะนั้น ให้มีการจดทะเบียนคนจนและจัดตั้งศูนย์อำนวยการต่อสู้เพื่อเอาชนะความยากจน (ศตจ.) ขึ้นมาผลการลงทะเบียนมีผู้แจ้งว่าได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัยกว่า ๔ ล้านคน จึงได้มีการแต่งตั้งคณะกรรมการด้านที่ดินขึ้นมารวมทั้งได้จัดตั้ง ศตจ.ภาคประชาชน (ศตจ.ปชช.) ในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ และเริ่มดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินโดยขบวนการองค์กรชุมชน ตั้งแต่ปี พ.ศ. ๒๕๔๙ เป็นต้นมา โดยการรวบรวมข้อมูลที่ดินและผู้เดือดร้อน ทำแผนที่ทำมือ ตรวจสอบยืนยันข้อมูล จัดทำประวัติการตั้งถิ่นฐานของชุมชนพัฒนาเป็นแผนที่ในระบบสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) เพื่อนำเสนอกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการแก้ไขปัญหาต่อไป

๑) ภาคตะวันตก จำนวน ๘๘ หมู่บ้าน ๑๒,๑๔๑ ครัวเรือน จำนวนแปลงที่ดิน (GIS) ๖,๖๑๑ แปลง

๒) ภาคใต้ จำนวน ๔๒๖ หมู่บ้าน ๑๖,๑๑๕ ครัวเรือน จำนวนแปลงที่ดิน (GIS) ๖,๑๒๐ แปลง

- ๓) ภาคกลาง จำนวน ๓๒ หมู่บ้าน - ครั้วเรือน จำนวนแปลงที่ดิน (GIS) - แปลง
- ๔) ภาคอีสาน จำนวน ๑๗๔ หมู่บ้าน - ครั้วเรือน จำนวนแปลงที่ดิน (GIS) - แปลง
- ๕) ภาคเหนือ จำนวน ๓๔๕ หมู่บ้าน ๒๓,๗๐๙ ครั้วเรือน จำนวนแปลงที่ดิน (GIS)

๓๑,๒๗๐ แปลง

- ๖) ภาคตะวันออก จำนวน ๗๐ หมู่บ้าน - ครั้วเรือน จำนวนแปลงที่ดิน (GIS) - แปลง

โดยในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ ได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยในชนบท หรือ บ้านมั่นคงในจังหวัด โดยใช้รูปแบบการจัดที่ดินที่อยู่อาศัยคล้ายบ้านมั่นคงในเมือง ใช้งบประมาณ ดำเนินการ ๘๑.๑ ล้านบาท

๓. การอุดหนุนโดยการให้สิทธิประโยชน์ด้านภาษี โดยสำนักงานคณะกรรมการส่งเสริมการลงทุน ได้ให้สิทธิประโยชน์ทางภาษีแก่ผู้จัดสร้างที่อยู่อาศัย สำหรับผู้มีรายได้น้อยหรือปานกลางในระดับราคา ไม่เกิน ๖๐๐,๐๐๐ บาท โดยได้รับยกเว้นภาษีนิติบุคคลเป็นระยะเวลาสูงสุด ๘ ปี การนำดอกเบี้ยเงินกู้ที่อยู่อาศัยไปลดหน่วยการชำระภาษีได้

นอกจากนี้ยังมีหน่วยงานที่ทำหน้าที่ทั้งให้ความช่วยเหลือด้านจัดที่ดินเพื่อทำกินและอยู่อาศัยอีก คือ กรมธนารักษ์ ซึ่งจัดที่ดินในที่ราชพัสดุทั่วประเทศ ให้เช่า มีจำนวนประมาณ ๑๒.๕ ล้านไร่

- ใช้ราชการประมาณ ๑๒.๑๗๑ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๙๗.๓๗

- นำมาจัดหาประโยชน์ประมาณ ๐.๓๒๙ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒.๖๓

โดยนำที่ราชพัสดุที่ไม่ได้ใช้ราชการหรือไม่ได้สงวนไว้ใช้ราชการ รวมทั้ง ที่ราชพัสดุที่ส่วนราชการผู้ใช้ ประโยชน์ยินยอมให้นำมาจัดหาประโยชน์ จัดให้ประชาชนเช่าเพื่ออยู่อาศัย เพื่อประกอบ การเกษตร และ เพื่อการพาณิชย์กรรม จำนวน ๑๒๙,๘๔๐ ราย เนื้อที่ประมาณ ๓๒๘,๙๕๗-๓-๐๙.๑๕ ไร่ มีรายได้จาก ค่าเช่าที่ดินราชพัสดุ ปีละประมาณ ๙๒๗ ล้านบาทเศษ

๒.๔ กฎหมาย นโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน

๒.๔.๑ นโยบายที่ดินสมัยก่อนกรุงรัตนโกสินทร์ (ก่อน พ.ศ. ๒๓๒๕)

ในสมัยโบราณนั้น มนุษย์ยังไม่เรียนรู้เรื่องกรรมสิทธิ์ในที่ดิน จึงถือว่าที่ดินเป็นทรัพย์สินส่วนกลาง (Common Goods) ไม่มีใครหวงห้ามเป็นของตนโดยเฉพาะแต่อย่างใด หลังจากที่มนุษย์เรียนรู้ การเพาะปลูกจึงเกิดมีเจ้าของที่ดินขึ้นเพราะมนุษย์ต้องการบริเวณเพื่อที่จะเพาะปลูกและถือครองพืชผล ที่เกิดขึ้นนั้น แต่การแสดงความเป็นเจ้าของที่ดินของมนุษย์ยังคงเป็นแบบ “ชุมชน” หรือ “ชนเผ่า” ร่วมกันซึ่งที่ดินยังไม่ตกเป็นของปัจเจกชน ต่อมาเมื่อมนุษย์อยู่ร่วมกันอย่างหนาแน่นขึ้น การแสดงความเป็นเจ้าของโดยส่วนตัวจึงเกิดขึ้นตามมา เนื่องจากในสมัยโบราณมีที่ดินอยู่มากจำนวนประชากรยังน้อย การได้มาซึ่งสิทธิ ในที่ดินจึงเป็นการแผ้วถางสร้างที่ดินนั้นเป็นของตน ซึ่งเจ้าของจะสูญเสียที่ดินไปโดยการ ย้ายออกหรืออพยพย้ายถิ่นไป ที่ดินนั้นก็จะเป็นของส่วนกลางซึ่งผู้ใดจะเข้าทำประโยชน์ต่อไปก็ได้ เนื่องจากสมัยโบราณยังไม่มี การแบ่งประเภทการถือครองและการได้สิทธิในที่ดินเป็น “กรรมสิทธิ์” และ “สิทธิครอบครอง”

เมื่อการรวมตัวของมนุษย์เข้าสู่สมัยการปกครองแผ่นดินแบบเจ้าผู้ปกครองแผ่นดิน การที่เจ้าของที่ดินจะหวงแหนอาณาเขตของตนได้กลายเป็นปฏิกิริยาต่ออำนาจของเจ้าผู้ครองแผ่นดิน ดังนั้นตามประวัติศาสตร์โบราณในประเทศที่เจ้าผู้ครองแผ่นดินมีอำนาจมาก พระองค์ก็พยายามตัดทอนอำนาจและจำกัดสิทธิของเจ้าของที่ดินมิให้เป็นอันตรายต่อพระราชอำนาจของตน ซึ่งส่วนใหญ่บัญญัติไว้เป็นกฎหมาย

อาณาจักรสุโขทัยซึ่งมีกรุงสุโขทัยเป็นราชธานีและเป็นศูนย์กลางของอาณาจักร เริ่มต้นขึ้นเมื่อ พ.ศ. ๑๗๖๒ ลักษณะเศรษฐกิจของสุโขทัยขึ้นอยู่กับกำเริบปลูกเป็นหลัก (กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, ๒๕๓๓ หน้า ๑๖๕) สมัยสุโขทัยนี้ได้ให้สิทธิเสรีภาพแก่ราษฎรในการเข้าครอบครองทำประโยชน์ในที่ดิน ดังปรากฏในศิลาจารึกหลักที่ ๑ ว่า “เมืองสุโขทัยนี้ดี ในน้ำมีปลาในนามีข้าว เจ้าเมืองบ่เอาจอบในไพร่ลู่ทางเพื่อนจูงวัวไปค้า ขี่ม้าไปขาย ใครจักใคร่ค้าช้างค้า ใครจักใคร่ค้าม้าค้า ใครจักใคร่ค้าเงินค้าทองคำ ไพร่ฟ้าหน้าใส ลูกเจ้าลูกขุนผู้ใดแลล้มตายหายกว่า เหย้าเรือนพ่อเชื้อเสื้อค้ำมันช้างขอ ลูกเมียเยยข้าว ไพร่ฟ้าข้าไทย ป่าหมากป่าพลู พ่อเชื้อมันไว้แก่ลูกมันสิ้น...สร้างป่าหมากป่าพลูทั่วเมืองทุกแห่ง ป่าพร้าว ก็หลายในเมืองนี้ ปาลางหลายในเมืองนี้ หมากม่วงก็หลายในเมืองนี้ หมากขามก็หลายในเมืองนี้ ใครสร้างได้ไว้แก่มัน...เบื้องตะวันออกเมืองสุโขทัยนี้ มีพิหาร มีปูครุ มีทะเลหลวงมีป่าหมาก ป่าพลู มีไร่มีนา มีถีนมีถ่าน มีบ้านใหญ่บ้านเล็ก มีปาม่วงมีป่าขาม ดูกามดังแก้งเบื้องดินนอนเมืองสุโขทัยนี้ มีตลาดปสาน มีพระอจนะ มีปราสาท มีป่าหมากพร้าว ป่าหมากกลาง มีไร่มีนา มีถีนมีถ่าน มีบ้านใหญ่บ้านเล็กเบื้องหัวนอนเมืองสุโขทัยนี้ มีกฎพิหารปูครุอยู่ มีสรีดภงส์ มีป่าพร้าวปาลางมีปาม่วงป่าขาม ...” (กรมศิลปากร, ๒๕๑๕ หน้า ๗ - ๘)

นโยบายที่ดินในสมัยสุโขทัยจากที่ปรากฏในศิลาจารึกนั้นจะสรุปได้ว่า เป็นเรื่องระบบกรรมสิทธิ์ที่ดินและการสืบทอดภายหลังอาณาจักรอยุธยาได้สถาปนาใน พ.ศ. ๑๘๘๓ อาณาจักรสุโขทัยก็เริ่มเสื่อมอำนาจอาณาจักรอยุธยาก็ขยายอำนาจ และผนวกอาณาจักรสุโขทัยเข้าไว้ในอาณาจักรอยุธยาอาณาจักรอยุธยาดำรงความเป็นราชธานีอยู่เป็นเวลา ๔๑๗ ปี มีแนวคิดด้านนโยบายที่ดิน ที่สำคัญหลายเรื่องในสมัยสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) ได้กำหนดการปกครองแบบจตุสดมภ์ คือ เวียง วัง คลัง นา (กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, ๒๕๓๓ หน้า ๑๖๖) มีขุนเกษตรธิการเป็นเสนาบดีกรมนา ในสมัยนี้ขุนเกษตรธิการได้รับพระบรมราชโองการให้ตรากฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จที่ว่าด้วยเรื่องการไถนาและสัตว์พาหนะ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๓๕ หน้า ๖) ซึ่งมีเรื่องนโยบายที่ดินรวมอยู่ด้วย โดยเฉพาะบทที่ ๓๕, ๔๒ และ ๔๓ ดังนี้

“กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ ๓๕ มาตราที่ ๓๓ บัญญัติไว้ว่า “ถ้าผู้ใดกันสร้างเล็กร้างที่ไร่นา เรือกสวนนั้นให้ไปบอกแก่เสนา นายระวาง นายอากร ไปดูที่ไร่นา เรือกสวนที่กันสร้างนั้นให้รู้มากและน้อย ให้เสนานายระวางนายอากรเขียนโฉนดให้ไว้แก่ผู้เล็กร้างกันสร้างนั้นให้รู้ว่าผู้นั้นอยู่บ้านนั้นกันสร้างเล็กร้าง ตำบลนั้นขึ้นในปิ่นนันทันนั้นไว้เป็นสำคัญ ถ้าแลผู้ใดลักลอบกันสร้างเล็กร้างทำตามอำเภอใจเองมิได้บอกเสนานายระวาง นายอากรจับได้ก็ดี มีผู้ร้องฟ้องพิจารณาเป็นสัจไซ้ ให้ลงโทษ ๖ สถาน” กฎหมายลักษณะ

เบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๒ บัญญัติไว้ว่า “ที่ในแวนแคว้นกรุงเทพมหานครศรีอยุธยาหาดิลกภพนพรัตน์ราชธานีบุรีรัมย์ เป็นที่แห่งพระเจ้าอยู่หัว หากให้ราษฎรทั้งหลายผู้เป็นข้าแผ่นดินอยู่จะได้เป็นที่ราษฎรก็หามิได้แลมีพิพาทแก่กันดังนี้ เพราะมันอยู่แล้ว มันละที่บ้านที่สวนมันเสีย และมีผู้หนึ่งเข้ามาอยู่เล้าล้อมทำไว้เป็นค่านับ ให้เป็นสิทธิแก่มันแต่มันหากไปราชการสุขทุกข์ประการใดก็ตีมันกลับมาแล้วมันจะเข้ามาอยู่เล่าไซ้ให้คืนมันอยู่เพราะมันมิได้ซัดที่นั่นเสีย ถ้ามันซัดที่เสียช้านานถึง ๙ ปี ๑๐ ปี ไช้ให้แขวงจัตราษฎรซึ่งหาที่มิได้นั้นอยู่ อย่าให้ที่นั่นเปล่าเป็นทำเลเสีย อนึ่งถ้าที่นั่นมันปลูกต้นไม้อันมีผลไว้ให้ผู้อยู่ให้ค่าต้นไม้ นั้น ถ้ามันพุนเป็นโคกไว้ให้บำเหน็จซึ่งมันพุนนั้นโดยควรส่วนที่นั่นมิให้ซื้อขายแก่กันเลย” กฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ ๔๓ มาตรา ๑ มีบัญญัติไว้ว่า “ ถ้าที่นอกเมืองหลวงอันเป็นแวนแคว้นกรุงศรีอยุธยาใช้ที่ราษฎร อย่าให้ซื้อขายแก่กันอย่าละไว้ให้เป็นทำเลเปล่า และให้นายบ้าน นายอำเภอ แขวง และนายอากรจัดคนเข้าอยู่ในที่นั้น อนึ่ง ที่นอกเมืองชำระอยู่นานก็ตี แลมันผู้หนึ่งล้อมเอาที่นั่นเป็นไรเป็นสวน มันได้ปลูกต้นไม้สรรพอันมีในที่นั่นไว้ ให้ลดอากรแก่มันปีหนึ่ง พันกว่านั้นเป็นอากรหลวงแล ”

ตามบทกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จทั้ง ๓ บทนี้ ได้วางหลักการไว้ว่า ที่ดินทั้งหลายเป็นของพระเจ้าแผ่นดิน แต่พระราชทานให้ราษฎรอยู่อาศัยทำมาหากิน ราษฎรผู้ใดประสงค์จะได้ที่ดินไปทำประโยชน์ต้องไปบอกเสนา นายระวาง นายอากร ให้ออกไปตรวจสอบสภาพที่ดินที่จะกันสร้าง เลิกร้างขึ้นเป็นไรนาสวน คือ ไปบอกค่านับขออนุญาตก่อน ให้เสนา นายระวาง นายอากร ซึ่งเป็นเจ้าหน้าที่ในการนั้นเขียนใบอนุญาต ซึ่งเรียกว่า “โฉนด” ให้ผู้ขอยึดถือไว้เป็นหนังสือคู่มือสำหรับที่ถ้าหากราษฎรเข้าไปทำในที่ดินโดยไม่บอกกล่าวแก่เจ้าหน้าที่ก่อนก็ถือเป็นการผิดมีโทษ ๖ สถาน ดังนั้น การที่ราษฎรจะได้ที่ดินเข้าอยู่อาศัยและทำประโยชน์จึงทำได้ ๒ วิธี คือขออนุญาตเข้าไปเองตามนัยแห่งกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ ๓๕ และพนักงานเจ้าหน้าที่จัดให้เข้าไปตามนัยแห่งบทที่ ๔๓ การจับจองที่ดินนั้น ก็ได้จำกัดเนื้อที่ถือครองไว้ ใครมีกำลังเท่าไรก็ทำเอาตามแต่กำลังและความสามารถที่จะอำนวยให้ แต่ที่ดินในกรุงศรีอยุธยานั้นหากจับจองเป็นเจ้าของเพียงแต่มีสิทธิทำกินเท่านั้น หากมีความกัน ผู้เข้ามาทำกินที่หลังต้องชดใช้ค่าเสียหายให้ และต้องคืนที่ดินให้ห้ามซื้อขายแก่กัน ส่วนที่ดินนอกกรุงศรีอยุธยาถ้าว่างเปล่าลง ก็ให้เจ้าหน้าที่จัดคนเข้าอยู่ทำกินเสียเมื่อทำได้ผลให้ลดอากรในปีแรก เพื่อจูงใจให้คนเข้าทำกินเพิ่มขึ้น จากนั้นจึงค่อยเก็บอากรในปีต่อไป (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ๒๕๒๕ หน้า ๑๖-๑๗)

ตามบทกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จทั้ง ๓ บทนี้ จะครอบคลุมถึงนโยบายที่ดิน ๓ ด้าน คือ (๑) การขออนุญาตเข้าทำประโยชน์ในที่ดิน (๒) การทอดทิ้งที่ดิน (๓) การเก็บภาษีที่ดิน นโยบายที่ดินสมัยกรุงธนบุรี (พ.ศ. ๒๓๑๐ - ๒๓๒๕) ภายหลังกรุงศรีอยุธยาเสียแก่พม่าใน พ.ศ. ๒๓๑๐ แล้ว สมเด็จพระเจ้าตากสินมหาราชได้ย้ายราชธานีมาอยู่ที่กรุงธนบุรี อาณาจักรธนบุรีดำรงอยู่ได้ ๑๕ ปีเนื่องจากในสมัยกรุงธนบุรีได้อยู่ในช่วงการทำสงครามเพื่อป้องกันกรุงรัตนโกสินทร์ก็ยังมีแบบอย่างจากสมัยอยุธยา (กระมล ทองธรรมชาติ และคณะ, ๒๕๓๓ หน้า ๑๖๗) ไม่ปรากฏจากหลักฐานว่านโยบายที่ดินได้เปลี่ยนแปลงจากสมัยอยุธยา นโยบายที่ดินในสมัยต่อมาคือ เริ่มต้นกรุงรัตนโกสินทร์มีหลักฐานว่ายังคง

ลักษณะเช่นเดียวกับสมัยอยุธยา จึงวิเคราะห์ได้ว่านโยบายที่ดินในสมัยกรุงธนบุรีก็จะมีลักษณะเช่นเดียวกับสมัยอยุธยา

๒.๔.๒ นโยบายที่ดินสมัยกรุงรัตนโกสินทร์ (พ.ศ. ๒๓๒๕ – ๒๔๓๕)

๑) นโยบายที่ดินในสมัยรัชกาลที่ ๑ (พ.ศ. ๒๓๒๕ - ๒๓๕๒) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, (๒๕๒๕ หน้า ๑๖ - ๑๗) ได้สรุปการจัดการที่ดินในช่วงรัชกาลที่ ๑ (พ.ศ. ๒๓๒๕ - ๒๓๕๒) ไว้ดังนี้

“ในรัชกาลที่ ๑ ยังคงลักษณะการปกครองเช่นเดียวกับสมัยกรุงศรีอยุธยา ดังนั้น ตัวบทกฎหมายที่ใช้ในสมัยกรุงศรีอยุธยา จึงคงใช้ต่อกันมาในสมัยรัตนโกสินทร์ตอนต้นด้วยเช่นกัน โดยเฉพาะกฎหมายที่ดินได้ใช้สืบเนื่องกันมาตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระรามาธิบดีที่ ๑ (พระเจ้าอู่ทอง) คือกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จ บทที่ ๓๕, ๔๒ และ ๔๓ ระเบียบการปกครองบ้านเมืองไทยในยุคนั้นอยู่ในรูปสมบูรณาญาสิทธิราชย์พระเจ้าแผ่นดินก็เท่ากับรัฐ ส่วนหน่วยบริหารราชการได้แบ่งออกเป็นรูปจตุสดมภ์ คือ เวียง วังคลัง นา กิจกรรมฝ่ายที่ดินสังกัดอยู่ในกรมนา ซึ่งมีหน้าที่ดูแลรักษานาหลวงเก็บทางข้าวค่านาจากราษฎร เป็นพนักงานซื้อข้าวขึ้นฉางหลวงเมื่อมีกรณีพิพาทเกี่ยวกับที่ดินขึ้นก็ตกในอำนาจของศาลกรมนาเป็นผู้พิจารณาตัดสินการจัดที่ดินให้บุคคลเข้าจับจองทำประโยชน์ในสมัยรัชกาลที่ ๑ จึงเป็นไปตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จดังกล่าว ”

๒) นโยบายที่ดินในสมัยรัชกาลที่ ๒ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (๒๕๒๕ หน้า ๒๒) ได้สรุปการจัดการที่ดิน ในสมัยรัชกาลที่ ๒ (พ.ศ. ๒๓๕๒ - ๒๓๖๗) ไว้ดังนี้

“ในรัชกาลนี้ รูปการปกครองเช่นเดียวกับรัชกาลที่ ๑ คือ จตุสดมภ์พระองค์ทรงพิจารณาเห็นว่าควรให้เจ้าของสวน เจ้าของนาเสียภาษีอากรด้วยความเป็นธรรมเพื่อไม่ให้มาก ไม่ให้น้อยเกินสมควร จึงมีประเพณีซ้ำๆ นานๆ เจ้าพนักงานก็จะออกไปเดินสวนกันครั้งหนึ่ง การเดินนานั้นคล้ายกับการเดินสวน แต่ในรัชกาลที่ ๒ ยังไม่ได้เก็บค่านา ให้เก็บทางข้าวตามอย่างโบราณลักษณะเก็บทางข้าว นั้น คือ ราษฎรทำนาได้ข้าวมากน้อยเท่าใดก็แบ่งส่วนให้เป็นภาคหลวงตามสมควร ในรัชกาลนี้ โปรดเกล้าฯ ให้เก็บภาคหลวงไร่ละ ๒ สัตตครั้งเจ้าของนาต้องขนข้าวอันเป็นส่วนทางข้าวมาส่งยังหลวงเองลักษณะการเก็บทางข้าว นั้น กำหนดเป็น ๒ อย่าง คือ นาในที่ใดอาศัยได้ทั้งน้ำฝนและน้ำท่า กำหนดนานั้นว่านาน้ำท่าวิธีเก็บทางข้าว เก็บด้วยวิธีโคคู่ คือ นับจำนวนโค (กระบือ) โดยเอาเกณฑ์จำนวนโคขึ้นต้นเป็นอัตราทางข้าวที่จะต้องเสียนา อีกอย่างหนึ่งซึ่งอาศัยทำแต่น้ำฝนอย่างเดียว คือ เป็นต่อน้ำขึ้นไปไม่ถึง วิธีเก็บทางข้าว เรียกว่านาอย่างฟางลอยคือ กำหนดเอาเป็น ท้องที่ที่ได้ทำนาจริงๆ และที่ได้ผล ถ้าไม่ได้ผลไม่เก็บ ฉะนั้น ข้าหลวงเดินนา เมื่อสำรวจรู้จำนวนนาเสร็จแล้ว ก็ออกหนังสือสำคัญให้แก่เจ้าของนาหนังสือเรียกว่า “ตราแดง” ให้แก่นาโคคู่ ส่วนที่ออกสำหรับนาฟางลอยเรียกว่า “หนังสือใบจอง” จึงเห็นได้ว่าการจัดที่ดินสมัยนั้นมุ่ง ในแง่สำรวจตรวจเก็บภาษีอากรจากที่ดินมากกว่าที่จะเล็งผลในทางคุ้มครองกรรมสิทธิ์สำหรับผู้ที่จะออกไปเก็บค่านา เรียกว่า “เสนา” กรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นเดิมเสนาเป็นผู้ออกใบจองค่าธรรมเนียมเป็นของเสนา ต่อมาข้าหลวงกรมนามีหน้าที่ออกใบจอง และค่าธรรมเนียมจึงเป็นของรัฐ”

๓) นโยบายที่ดินในสมัยรัชกาลที่ ๓ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (๒๕๒๕ หน้า ๖) ได้สรุปการจัดที่ดินในสมัยรัชกาลที่ ๓ (พ.ศ. ๒๓๖๗ - ๒๓๙๔) ไว้ดังนี้

“ในสมัยรัชกาลที่ ๓ นี้ พระองค์ทรงยึดแนวพระราชปฏิบัติด้านการจัดที่ดิน เช่นเดียวกับในสมัยรัชกาลที่ ๒ และได้โปรดเกล้าฯ ให้เก็บค่านาเป็นตัวแทนข้าวเปลือกเพื่อจะไม่ให้ราษฎรได้รับความลำบาก เพราะเดิมต้องขนข้าวมาส่งถึงฉางหลวงจึงได้เรียกว่า “ค่านา” ตั้งแต่นั้นเป็นต้นมา”

๔) นโยบายที่ดินในสมัยรัชกาลที่ ๔ (พ.ศ. ๒๓๙๔ - ๒๔๑๑) เมื่อวันที่ ๑๘ เมษายน ๒๓๙๘ ได้มีการลงนามในสนธิสัญญาเบาริง (Bowring Treaty) ระหว่างประเทศไทยและประเทศอังกฤษ (คณะกรรมการจัดงานสมโภชกรุงรัตนโกสินทร์ ๒๐๐ ปี ๒๕๒๕ หน้า ๙๑) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (๒๕๒๕ หน้า ๓๓) ได้สรุปการจัดที่ดินในสมัยรัชกาลที่ ๔ (พ.ศ. ๒๓๙๔ - ๒๔๑๑) ไว้ดังนี้

“ในสมัยนี้ประเทศไทยเริ่มมีการคบค้าสมาคมกับต่างประเทศมากขึ้น ตั้งแต่รัชกาลที่ ๔ เป็นต้นมา ภาวะเศรษฐกิจของประเทศจึงค่อยๆ แปรสภาพจากการผลิต เพื่อเลี้ยงตัวเองมาเป็นการผลิตเพื่อการค้าต่างๆ ที่แต่เดิมไทยสามารถยืนได้ด้วยขาตนเองเนื่องมาจากความอุดมสมบูรณ์ของประเทศ การที่รัชกาลที่ ๔ ทรงตัดสินใจยอมทำสัญญาทางการค้ากับต่างประเทศอย่างเสียเปรียบ ใน พ.ศ. ๒๓๙๘ จึงเป็นการตัดสินใจด้วยเหตุผลทางการเมืองมากกว่าอย่างอื่นเมื่อเป็นเช่นนี้พระองค์จึงทรงออกประกาศว่า ด้วยเขตที่ซึ่งฝรั่งจะเช่าหรือซื้อได้ (พ.ศ. ๒๓๙๙) โดยระบุไว้ว่า “ที่ดินที่อยู่ในพระนครและห่างกำแพงพระนครออกไปเพียงสองร้อยเส้นเข้ามาโดยรอบในเขตเท่านั้น ห้ามมิให้ผู้ใดขายที่ดินแก่คนนอกประเทศที่เข้ามาอยู่ยังไม่ถึง ๑๐ ปี แต่จะให้เช่าอยู่นั้นได้ไม่ห้าม” ขณะเดียวกันพระองค์ก็ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้มีการขุดคลองเพื่อใช้เป็นที่ทำสวนไร่นาด้วย “ทำทองทุ่งริมคลองขุดใหม่ ตั้งแต่บางขวางไปออกบ้านจ้วรายนั้นเป็นแขวงเมืองนนทบุรี เมืองนครไชยศรี เดิมรกร้างว่างเปล่าอยู่หาผู้เป็นเจ้าของไม่ ครั้นเมื่อขุดคลองไปตลอดแล้ว ข้าพเจ้าได้สั่งเจ้าพระยาวิเทศโกษาธิบดี ว่าที่พระคลัง ผู้เป็นแม่กองขุดคลอง ให้จับจองที่ว่างเปล่านั้นเป็นที่นา อยู่ในแขวงเมืองนนทบุรี” ในรัชกาลนี้นอกจากข้าวเป็นสินค้าออกสำคัญแล้ว พระองค์ยังทรงสนับสนุนเกื้อกูลให้ปลูกอ้อย ทำน้ำตาลเพื่อส่งเสริมให้เศรษฐกิจไทยดีขึ้น ฉะนั้นคลองที่ขุดจึงมีจุดประสงค์เพื่อการส่งอ้อย และน้ำตาลด้วย”

๕) นโยบายที่ดินในสมัยรัชกาลที่ ๕ (พ.ศ. ๒๔๑๑ - ๒๔๓๕) พ.ศ. ๒๔๑๘ มีการจัดตั้งกองทำแผนที่ (กรมแผนที่ทหาร ๒๕๒๖ หน้า ๓๗) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (๒๕๒๕ หน้า ๔๐) ได้สรุปการจัดที่ดินในช่วงปี ๒๔๑๑ - ๒๔๓๕ ซึ่งเป็นช่วงต้นของรัชกาลที่ ๕ ไว้ดังนี้

“การปรับปรุงที่ดินได้มีประกาศ พ.ศ. ๒๔๒๐ พยายามที่จะจำกัดการจับจองที่เพื่อมิให้ปล่อยรกร้างว่างเปล่าโดยระยะระยะเวลาไว้ และเพื่อเป็นการจูงใจให้คนเร่งทำการผลิตมากขึ้น จึงมอบสิทธิพิเศษแก่ราษฎรที่ได้ออกเงินออกแรงช่วยในการขุดคลอง โดยเพิ่มอายุตราจองขึ้นกว่าพระราชกำหนดเดิมอีก ๒ ปี เป็น ๕ ปีด้วยกัน เมื่อเป็นเช่นนี้ราคาที่ดินริมคลอง โดยเฉพาะบริเวณใกล้ๆ กรุงเทพมหานคร จึงมีราคาสูงขึ้น ฉะนั้นที่ดินบริเวณริมคลองซึ่งใช้ในการทำนาจึงพลอยกลายเป็นย่านสินค้าไปด้วย การขุดคลองซึ่งแต่เดิมเป็นโครงการสาธารณของรัฐบาล จึงกลายเป็นโครงการเอกชนเช่นกันบริษัทเหล่านี้ส่วนมากเป็น

พระราชวงศ์ หรือข้าราชการชั้นสูง และคนจีนที่ร่ำรวยเป็นผู้ดำเนินการ เช่นใน ร.ศ. ๑๐๕ (พ.ศ. ๒๔๓๐) นั้น บริษัทขุดคลองและคูนาสยามก็ได้รับพระราชทานพระบรมราชานุญาตให้ขุดคลองบริเวณทุ่งรังสิต ไปจนถึงนครนายก ในการขุดและซ่อมแซมคลองนี้ บริษัทผู้ดำเนินการได้รับสิทธิพิเศษให้จับจองที่ดินริมคลองทั้งสองฝั่ง ระยะพ้นจากฝั่งคลองข้างละ ๑ เส้น เพื่อจำหน่ายให้กับชาวไร่ชาวนา โดยจะออกใบสำคัญให้เรียกว่า ใบตรอก เพื่อไว้ไปขอรับโฉนดกับเจ้าหน้าที่ และยังได้รับสิทธิให้เก็บค่าธรรมเนียมแก่เรือที่ผ่านไปมาในคลองนั้นด้วย นอกจากนี้ยังอำนวยความสะดวกให้กับบริษัท ถ้าหากเป็นความกั้นจนถึงทุลเกล้าฯ ถวายฎีกา เป็นต้น”

วันที่ ๓ กันยายน ๒๔๒๘ (ร.ศ. ๑๐๔) มีการจัดตั้งกรมทำแผนที่ สังกัดกรมทหารมหาดเล็กรักษาพระองค์ มี พระวิภาควรรต (เจมส์ พิตชรอย แมกคาร์ธี เอสไควร์) เป็นเจ้ากรม (กรมแผนที่ทหาร, ๒๕๒๖ หน้า ๓๗) พ.ศ. ๒๔๓๑ มีการขุดคลองรังสิตและคลองซอยต่างๆ โดยบริษัทขุดคลองและคูนาสยาม (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๒๕๒๕ หน้า ๓๗) ใน พ.ศ. ๒๔๓๕ ได้มีการยกเลิกตำแหน่งสมุหกลาโหม สมุหนายก และระบบจตุสดมภ์ รวมทั้งสภาที่ปรึกษาราชการแผ่นดิน และกรมลูกขุน (หลวงนรกิจบริหาร, ๒๕๑๗ หน้า ๑๓๒ - ๑๔๒) โดยมีการจัดระเบียบบริหารราชการแผ่นดินขึ้นใหม่ คือ

๑) มีการจัดตั้งสภาที่ปรึกษาในพระองค์

๒) ได้ยกฐานะส่วนราชการที่เป็นกรมขึ้นเป็นกระทรวง รวม ๑๒ กระทรวงเมื่อวันที่ ๑ เมษายน ๒๔๓๕ คือ

- | | |
|------------------------|----------------------|
| ๑. กระทรวงมหาดไทย | ๗. กระทรวงพระคลัง |
| ๒. กระทรวงกลาโหม | ๘. กระทรวงยุติธรรม |
| ๓. กระทรวงต่างประเทศ | ๙. กระทรวงธรรมการ |
| ๔. กระทรวงวัง | ๑๐. กระทรวงยุติธรรม |
| ๕. กระทรวงนครบาล | ๑๑. กระทรวงโยธาธิการ |
| ๖. กระทรวงเกษตรพณิชการ | ๑๒. กระทรวงมรุธาธร |

๒.๔.๓ นโยบายที่ดินภายหลังการสถาปนากระทรวงเกษตรพณิชการ (พ.ศ. ๒๔๓๕ - ๒๔๗๕)

วันที่ ๑๗ กุมภาพันธ์ ๒๔๔๔ ได้มีการสถาปนากรมทะเบียนที่ดิน สังกัดกระทรวงเกษตรพณิชการ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๒๕๓๕ หน้า ๘)

วันที่ ๒๓ กันยายน ๒๔๔๔ ได้จัดตั้งหออทะเบียนที่ดินเมืองกรุงเก่า (จังหวัดพระนครศรีอยุธยา) ณ หอสภาคารราชประยูรพระราชวังบางปะอิน (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๒๕๓๕ หน้า ๙)

วันที่ ๖ มิถุนายน ๒๔๔๔ ได้เริ่มทำการเดินสำรวจปักที่หมายเขตที่ดินเป็นครั้งแรกในประเทศไทย (กรมที่ดิน ๒๕๔๔ หน้า ๘๕) ในปี พ.ศ. ๒๔๔๔ (ร.ศ. ๑๒๐) นี้ ได้มีการออกโฉนดฉบับแรก ที่ตำบลบ้านแปง อำเภอพระราชวัง แขวงเมืองกรุงเก่า เนื้อที่ ๘๙ ไร่ ๑ งาน ๕๒ ตารางวา (กรมที่ดิน ๒๕๓๗ หน้า ๕๓) ระหว่างปี พ.ศ. ๒๔๔๔ - ๒๔๕๑ ได้มีการจัดตั้งหออทะเบียนที่ดินขึ้นอีก ๙ แห่ง คือหออทะเบียนที่ดิน

เมืองนครชัยศรี เมืองชลบุรี เมืองฉะเชิงเทรา เมืองพิษณุโลก เมืองพิชัย (อุตรดิตถ์) เมืองสุพรรณบุรี เมืองปราจีนบุรี เมืองลพบุรี และเมืองอ่างทอง (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๒๕๒๕ หน้า ๔๒)

ในปี พ.ศ. ๒๔๕๑ (ร.ศ.๑๒๗) ได้มีการตราพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๒๕๒๕ หน้า ๔๒) พ.ศ. ๒๔๕๒ กรมทำแผนที่โอนไปสังกัด กรมเสนาธิการทหารบก กระทรวงกลาโหม (กรมแผนที่ทหาร ๒๕๒๖ หน้า ๓๘) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (๒๕๒๕ หน้า ๔๐ - ๔๒) ได้สรุปการปรับปรุงสิทธิที่ดิน ในช่วงสมัยรัชกาลที่ ๕ พ.ศ. ๒๔๑๑ - ๒๔๕๓ ไว้ดังนี้

การปรับปรุงสิทธิที่ดินในรัชกาลนี้ได้มีการตรากฎหมายออกให้หลายฉบับ ได้แก่

ก. ใบหยียบย่ำ

๑. ใบหยียบย่ำก่อน ร.ศ. ๑๑๗ นั้น ไม่มีระเบียบปฏิบัติแต่อย่างใดดังจะเห็นได้จากคำรับสั่งของเสด็จในกรมหลวงราชบุรีดิเรกฤทธิ์ ที่ว่า “ครั้งโบราณ ใบหยียบย่ำขอได้ที่กำนัน กำนันมีอยู่ทุกหัวถนน ใบหยียบย่ำก็เขียนด้วยดินสอดำกระดาษาฟางรัฐบาลอนุญาตให้กำนันออกได้เพื่อจะได้เร็วดี เมื่อรัฐบาลอนุญาตแก่กำนันเช่นนี้ ก็ต้องจำกัดอำนาจอำเภอ กำนันจึงกำหนดใบหยียบย่ำมีอายุปีเดียวในครั้งเดียว” นอกจากนี้ยังพิจารณาโดยอาศัยข้อวินิจฉัยของศาลฎีกามาประกอบด้วย

๒. ใบหยียบย่ำ ตามข้อบังคับการหวงห้ามที่ดิน ร.ศ. ๑๑๗ (พ.ศ. ๒๔๔๑) ซึ่งได้ให้นายอำเภอเป็นพนักงานเจ้าหน้าที่ในการออกใบหยียบย่ำ และต้องมาต่ออายุทุกๆ รอบ ๑๒ เดือน ถ้าหากผู้ถือใบหยียบย่ำมีความประสงค์จะซื้อขายแลกเปลี่ยนที่ดินให้แก่ผู้อื่นแล้ว ให้ทำหนังสือสัญญาและสลักหลังในใบหยียบย่ำนั้น และถ้าใบหยียบย่ำเป็นอันตราয়สูญหายก็ให้แจ้งขอรับใบอนุญาตแทนได้

๓. ใบหยียบย่ำซึ่งปรากฏมีอยู่ในกฎกระทรวงเสนาธิการ ร.ศ. ๑๒๐ (พ.ศ. ๒๔๔๔) หมวดที่ ๘ ว่าด้วยการจับจองที่ดิน ออกตามความในข้อ ๑๕ กันยายน ร.ศ. ๑๒๐

๔. ใบหยียบย่ำซึ่งออกตามพระราชบัญญัติการออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗

๕. ใบหยียบย่ำตามประกาศใช้เป็นข้อบังคับชั่วคราว สำหรับการปลูกสวนใหญ่สวนสมพักศรีที่ไร่แลนา ร.ศ. ๑๒๙ (พ.ศ. ๒๔๕๓)

ข. ตราจอง หรือใบจอง

๑. ตราจองออกตามพระราชบัญญัติสำหรับผู้รักษาเมือง กรมการเสนากำนัน อำเภอ ซึ่งจะออกเดินประเมินนา ร.ศ. ๙๓ (พ.ศ. ๒๔๑๗)

๒. ตราจองที่ทรงพระกรุณาโปรดเกล้าฯ ให้ข้าหลวงชุดคลอง ออกให้แก่ราษฎรที่ช่วยชุดคลอง ตามประกาศชุดคลอง ร.ศ. ๙๖ (พ.ศ. ๒๔๒๐)

๓. ตราจองชั่วคราว หรือโฉนดตราจอง พระราชบัญญัติออกตราจองที่ดินชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑ (พ.ศ. ๒๔๔๕) ต่อมาได้ประกาศเปลี่ยนนามเป็นพระราชบัญญัติโฉนดแผนที่อย่างใหม่

ค. หนังสือแสดงว่าได้นำวัดเพื่อรับโฉนดที่ดิน

๑. ใบเดินทุ่ง

๒. ใบไต่สวนหมายเขตที่ดิน

๓. ใบนา

๔. ใบตรอกบริษัทชุดคลองแลคูนาสยาม

ง. หนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์

๑. ตราแดง เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่นา

๒. โฉนดสวน เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่สวน ที่ปลูกต้นไม้ยืนต้น ที่มีอายุ ๓ ปีขึ้นไป

๓. โฉนดป่า เป็นหนังสือสำคัญสำหรับที่ปลูกพันธุ์ไม้ชนิดเล็ก หรือไม้ล้มลุก

๔. หนังสือสำคัญสำหรับที่บ้าน

๕. ตราจองชั่วคราว ออกตามพระราชบัญญัติออกตราจองชั่วคราว ร.ศ.๑๒๑

๖. โฉนดที่ดินออกตามประกาศพระบรมราชโองการให้ออกโฉนดที่ดินมณฑลกรุงเก่าและมณฑลกรุงเทพฯ ร.ศ. ๑๒๐

๗. โฉนดแผนที่ตามพระราชบัญญัติออกตามโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๗ ทั้งนี้ เพื่อทรงอุดหนุนที่จะให้เกษตรกรผู้เพาะปลูก ไถหว่าน ทำประโยชน์ที่ดินได้เป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ ไม่ให้โต้แย้งวิวาทแย่งชิงสิทธิในที่ดินซึ่งกันและกัน ทรงปรับปรุงวิธีการรังวัด ทำแผนที่ ทำทะเบียนที่ดินไว้เป็นหลักฐาน วิธีการรังวัดได้ทำอย่างแผนที่สามเหลี่ยมยึดโยงชี้ตำแหน่งแหล่งที่ดินบอกเนื้อที่ไว้ชัดเจน มีแผนที่แสดงรูปของที่ดินในโฉนดที่ออกให้ราษฎรยึดถือไว้เป็นคู่มือด้วย ในการที่จะโอนจำหน่ายหรือได้มาซึ่งที่ดินที่มีโฉนดแผนที่ก็ให้เป็นไปกระทำที่สำนักงานเรียกชื่อว่า หอทะเบียนที่ดิน วันที่ ๑๗ กรกฎาคม ๒๔๕๗ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติลักษณะปกครองท้องที่ พ.ศ. ๒๔๕๗ ในราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๓๑ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ในมาตรา ๑๒๐ และ ๑๒๒ ดังนี้

“มาตรา ๑๒๐ ที่วางซึ่งรัฐบาลอนุญาตให้ราษฎรทำการเพาะปลูกนั้น เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะต้องตรวจตราจัดการป้องกันการเกี่ยงแย่งในระหว่างราษฎรที่ไปตั้งทำการเพาะปลูกก่อนได้รับโฉนด”

“มาตรา ๑๒๑ ที่น้ำอันเป็นที่รักษาพันธุ์สัตว์น้ำ เป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอที่จะต้องตรวจตรารักษาป้องกันมิให้พืชพันธุ์สัตว์น้ำสูญไป”

“มาตรา ๑๒๒ ที่อันเป็นสาธารณะประโยชน์ คือ ที่เลี้ยงปศุสัตว์ที่จัดไว้สำหรับราษฎรไปรวมเลี้ยงด้วยกัน เป็นต้น ตลอดจนถนนหนทาง และที่อย่างอื่นซึ่งเป็นของกลางให้ราษฎรใช้ได้ด้วยกันเป็นหน้าที่ของกรมการอำเภอจะต้องคอยตรวจตรารักษาอย่าให้ผู้ใดเกี่ยงกันเอาไปเป็นอาณาประโยชน์แต่เฉพาะตัว”

วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๔๗๕ ได้มีประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีโรงเรือนและที่ดิน พ.ศ. ๒๔๗๕ โดยยกเลิกกฎหมาย ๔ ฉบับ คือ

๑. ประกาศภาษีเรือโรงเรือนตึกแพ ปีมะเมีย โทศก จุลศักราช ๑๒๓๒

๒. ประกาศแก้ข้อความในประกาศเก็บภาษีเรือโรงเรือนตึกแพ ปีมะเมีย โทศก จุลศักราช ๑๒๓๒

๓. ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาษีเรือโรงเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๔

๔. ประกาศว่าด้วยการใช้ประกาศแก้ไขเพิ่มเติมภาษีเรือโรงเรือน พุทธศักราช ๒๔๗๔ หลักการ และเหตุผลของการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้คือการขยายภาษีโรงเรือนให้ครอบคลุมที่ดินด้วยโดยให้มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑ เมษายน ๒๔๗๕

๒.๔.๔ นโยบายที่ดินภายหลังการเปลี่ยนแปลงการปกครองในปี พ.ศ. ๒๔๗๕ (๒๔๗๕ - ๒๕๐๔)

วันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๔๗๕ ได้มีการเปลี่ยนแปลงการปกครอง คณะราษฎรได้มีหลัก ๖ ประการ ในการพัฒนาประเทศ คือ

๑. จะต้องรักษาความเป็นเอกราชทั้งหลาย เช่น เอกราชในการเมือง ในทางศาลในทางเศรษฐกิจ ฯลฯ ของประเทศไว้ให้มั่นคง

๒. จะรักษาความปลอดภัยในประเทศให้การประทุษร้ายต่อกันลดน้อยลงให้มาก

๓. จะต้องบำรุงความสมบูรณ์ของราษฎรในทางเศรษฐกิจ โดยรัฐบาลใหม่จะพยายามหางานให้ราษฎรทำโดยเต็มความสามารถ จะร่างโครงการเศรษฐกิจแห่งชาติไม่ปล่อยให้ราษฎรอดอยาก

๔. จะต้องให้ราษฎรได้มีสิทธิเสมอภาคกัน

๕. จะต้องให้ราษฎรได้มีเสรีภาพ มีความเป็นอิสระ เมื่อเสรีภาพนี้ไม่ขัดต่อหลัก ๔ ประการ ดังกล่าวแล้วข้างต้น

๖. จะต้องให้การศึกษาย่างเต็มที่แก่ราษฎร” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๐ หน้า ๑)

ต่อมา นายปรีดี พนมยงค์ ได้เสนอเค้าโครงการเศรษฐกิจ ประกอบด้วยข้อเสนอ ๒ ข้อ ส่วนแรก ว่าด้วยการเปลี่ยนระบบกรรมสิทธิ์ ส่วนที่สองว่าด้วยการจัดให้มีการพัฒนาการเศรษฐกิจในส่วนแรก นายปรีดี เสนอให้โอนที่ดินที่เป็นปัจจัยการผลิตทั้งหมดเป็นของรัฐ โดยให้ค่าตอบแทนแก่เจ้าของปัจจุบันในรูป พันธบัตรเงินกู้เป็นการเสนอให้จัดระบบกรรมสิทธิ์ในปัจจัยการผลิตเสียใหม่ โดยล้มชนชั้นศักดินาเจ้าของที่ดินและจำกัดอำนาจของชนชั้นนายทุนลง (ฉัตรทิพย์ นาถสุภา ๒๕๒๔ หน้า ๒๑๔)

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ (๒๕๒๕ หน้า ๖๙-๗๐) ได้สรุปเรื่องเค้าโครงการเศรษฐกิจในส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินไว้ดังนี้

“เกี่ยวกับประเด็นที่ดินนั้น นายปรีดี พนมยงค์ ได้ชี้แจงว่าเจ้าของนาส่วนมากประสงค์จะขายนามากกว่าปล่อยให้ชาวนาทำกันไปแล้วคอยแต่เก็บค่าเช่า เมื่อเป็นเช่นนี้รัฐบาลควรจะเป็นผู้ซื้อที่ดินเหล่านั้นกลับคืนมาเอง โดยรัฐบาลอาจออกใบกู้ให้เจ้าของที่ดิน ถือไว้ตามราคาที่ดินของตนโดยรัฐบาลจะให้ดอกเบี้ยตามอัตราของการกู้เงินในขณะที่ซื้อ ซึ่งไม่เกินร้อยละ ๑๕ เจ้าของที่ดินก็จะได้ออกเบี้ยที่แน่นอน ยิ่งกว่าการให้เช่าเมื่อที่ดินได้กลับมาเป็นของรัฐบาลเช่นนี้แล้ว รัฐบาลก็จะประหยัดค่าใช้จ่ายในการพัฒนาพื้นที่เกษตรกรรมได้มาก สำหรับการจัดซื้อที่ดินได้เสนอไว้ว่า “ให้รัฐบาลมีอำนาจซื้อบรรดาที่ดินทั้งหลาย นอกจากที่อยู่สำหรับครอบครัวเอกชน และเอกชนจากที่ดินซึ่งเอกชนได้รับอนุญาตหรือสัมปทานให้ประกอบเศรษฐกิจในที่ดินนั้น บรรดาที่ดินรกร้างว่างเปล่าซึ่งยังไม่อยู่ในความครอบครอง หรือกรรมสิทธิ์

ของผู้ใดนั้น ผู้ใดจะขอครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเหล่านั้นไม่ได้ นอกจากได้รับสัมปทานจากรัฐบาล”

“นายบริติ พนมยงค์ ได้นำเค้าโครงนี้เสนอคณะรัฐมนตรีเพื่อนำเข้าสภาผู้แทนราษฎรพิจารณาต่อไป แต่พระยามโนปกรณนิติธาดา ในฐานะนายกรัฐมนตรี ได้เก็บเค้าโครงไว้อย่างไรก็ตามอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้เริ่มมีเค้าโครงความคิดมาตั้งแต่สมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองในรัชกาลที่ ๗ นั่นเอง” ภายหลังได้มีนโยบายและเหตุการณ์ต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับที่ดินปรากฏอย่างต่อเนื่อง ดังนี้

ในคำแถลงของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเศรษฐการในรัฐบาลคณะที่ ๕ ซึ่งมีพระยาพหลพลพยุหเสนา เป็นนายกรัฐมนตรีได้แถลงต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๕ ธันวาคม ๒๔๗๖ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้

กรมเกษตรจะลงมือสำรวจที่ดินว่างเปล่าว่าที่ใดเหมาะแก่การเพาะปลูกอย่างไร

กรมป่าไม้จะจัดทำให้ป่าที่มีอยู่แล้วสมบูรณ์ขึ้นโดยวิธี ปลูก ซ่อม ตัด ฟัน โค่น หรือ กานไม้ และ ตัดสะสางพันธุ์ไม้เลื้อยต่างๆ ที่รบกวนจะจัดสร้างป่าใหม่โดยวิธีเพาะและปลูกไม้ขึ้น จะทำสำหรับไม้สักปีหนึ่งๆ ไม่น้อยกว่า ๓,๐๐๐ ไร่ ส่วนไม้กระยาเลยก็ทำบ้างแต่เพียงเล็กน้อยจะทำการหมายเขต และ ทำแผนที่ป่า เพื่อการสงวนและการอนุญาตการทำไม้ทั่วไป จะวางโครงการการทำป่าไม้ คือ สำรวจชนิด ขนาด และวางกำหนดเขตให้ราษฎรตัดฟันเป็นปีๆ หรือเป็นคราวๆ ไป

กรมที่ดินและโลหกิจ จะทำการสำรวจและออกโฉนดที่ดินเพิ่มขึ้นทุก ๆ ปี ดำเนินการรังวัดทำแผนที่สำหรับการออกโฉนดตราจองและประทานบัตร การรังวัดนี้ ปีหนึ่งทำงานได้เพียงประมาณ ๑๐๐,๐๐๐ ไร่ จะขยายการให้เดินมากขึ้นโดยวิธีถ่ายรูปแบบทางอากาศการเขียนจำลองและทำแผนที่นั้น ก็จะทำให้ละเอียดยิ่งขึ้น

กรมวิทยาศาสตร์ จะทำการแยกธาตุดินที่ทำการเพาะปลูก” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๐ หน้า ๒๒-๒๕)

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๗๗ พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายรัฐบาลคณะที่ ๖ ต่อสภาผู้แทนราษฎร เมื่อวันที่ ๒๔ กันยายน ๒๔๗๗ มีนโยบายที่ดิน ดังนี้

“จัดการสำรวจภูมิประเทศและทรัพย์สินแผ่นดินต่างๆ ไป โดยใช้ผู้ชำนาญตรวจให้ทราบว่าเป็นท้องที่ใดสมควรแก่การอย่างไรจัดการสำรวจที่ดินว่างเปล่าที่ยังไม่มีเจ้าของ แล้วจัดวางระเบียบการจับจองที่ดินให้เหมาะแก่การเพาะปลูกและสมแก่อัตภาพของบุคคล” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๐ หน้า ๓๕)

ในปี ๒๔๗๘ พระบาทสมเด็จพระปกเกล้าเจ้าอยู่หัว ได้พระราชทานที่ดินราชพัสดุมาจัดสรรให้ชาวนาเช่าซื้อ ในอำเภอลำลูกกา เป็นรุ่นแรกจำนวน ๖๘ ครอบครัวย รวมเนื้อที่ ๔,๐๑๙ ไร่ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๒๕๒๕ หน้า ๗๐)

ปี ๒๔๗๘ ได้เริ่มจัดตั้งสหกรณ์เช่าซื้อที่ดินขึ้นที่จังหวัดปทุมธานี (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๒๕๒๕ หน้า ๙๖)

ต่อมาในปี ๒๔๘๐ ได้มีการจัดตั้งสหกรณ์นิคมเกษตรกรรมแห่งแรกที่อำเภอสันทราย จังหวัด เชียงใหม่ (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๒๕๓๕ หน้า ๒๖๒)

ปี ๒๔๗๘ ได้มีการตราพระราชบัญญัติว่าด้วยการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน พ.ศ. ๒๔๗๘ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๓ ลงวันที่ ๘ เมษายน ๒๔๗๙ โดยมี เหตุผลว่า สมควรวางวิธีการหวงห้ามที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินขึ้นไว้

ปี ๒๔๗๙ ได้เริ่มมีการสำรวจและจำแนกดินในประเทศไทย โดยหน่วยงานในสังกัดกระทรวง เกษตร เช่น กรมการข้าว กรมกสิกรรม (สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย ๒๕๒๙ หน้า ๙)

วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๔๘๐ พระยาพหลพลพยุหเสนา นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาล คณะที่ ๘ ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีนโยบายที่ดิน ดังนี้

“จะจัดการสำรวจดินในท้องที่ต่างๆ ว่าเหมาะแก่การปลูกพืชชนิดใดบ้างเมื่อได้ทำการทดลองปลูก พืชที่เห็นว่าเหมาะแก่พื้นที่นั้นๆ และเห็นลู่ทางที่จะบังเกิดผลสมประสงค์ก็จะได้นำชักจูงราษฎรบำรุง พื้นที่ดินเพื่อการเพาะปลูกพืชนั้น ๆ ได้ผลเท่าที่ควรจะได้จัดวางระเบียบการจับจองที่ดิน ที่ได้รับการ บำรุงจากราชการแล้วให้เป็นไปเพื่อการเพาะปลูก และเหมาะสมแก่อัตภาพของบุคคล” (สำนักงาน เลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๐ หน้า ๔๔) เมื่อได้มีการจัดตั้งกรมประชาสัมพันธ์ สังกัดสำนัก นายกรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๑ กันยายน ๒๔๘๓ (กรมประชาสัมพันธ์ ๒๕๒๓ หน้า ๑) พันเอกหลวงพิบูล สงคราม (ยศขณะนั้น) นายกรัฐมนตรีดำรงตำแหน่งอธิบดีกรมประชาสัมพันธ์คนแรก ได้พิจารณาว่า ในขณะนั้นประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่า มิได้ใช้ทำประโยชน์จำนวนมาก ประชากรส่วนใหญ่อาศัย เป็นเกษตรกรยังยากจน ขาดแคลนที่ดินทำกิน ต้องเช่าที่ดินของผู้อื่น หากปล่อยทอดทิ้งไว้ก็จะเป็นภาระ หนักแก่รัฐบาล และเกิดช่องว่างทางสังคมยิ่งขึ้น จึงได้จัดตั้งนิคมสร้างตนเองขึ้นแห่งแรกที่อำเภอ พระพุทธบาท จังหวัดสระบุรี ในปี ๒๔๘๓ (กรมประชาสัมพันธ์ ๒๕๒๘ หน้า ๓)

ต่อมาวันที่ ๑๖ มีนาคม ๒๔๘๕ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ ๑๐ ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีข้อความเกี่ยวข้องกับที่ดินดังนี้ :-

“การที่ดิน จะควบคุมที่ดินรกร้างว่างเปล่าอันเป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินให้เป็นไปในทางที่ จะบังเกิดผลอันดี โดยร่วมมือกับกระทรวงทบวงกรมเจ้าหน้าที่อื่น เพื่อให้ได้มีการจัดประเภทที่ดินเพื่อผล อันดีในทางเศรษฐกิจ มีการป่าไม้ แร่ เกษตร เป็นต้น จะช่วยบุคคลที่ตั้งใจประกอบอาชีพตามอิสระให้ ได้รับความสะดวกในการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่าส่วนที่ดินที่ตกเป็นกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดย ชอบด้วยกฎหมายแล้ว ก็จะจัดให้ผู้ถือกรรมสิทธิ์ หรือมีสิทธิครอบครองได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองเป็นหลักฐานในมือ กับจะปรับปรุงกฎหมาย และระเบียบปฏิบัติใหม่ให้เหมาะสมกับ กาลสมัย ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๐ หน้า ๖๓-๖๔)

วันที่ ๑๕ ตุลาคม ๒๔๘๔ ได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าไม้พุทธศักราช ๒๔๘๔ในราช กิจจานุเบกษา เล่ม ๕๘ ตอนที่ ๗๓ บพบัญญัติในมาตรา ๔ “ป่า” หมายความว่า “ที่ดินที่ยังมิได้มีบุคคล ได้มาตามกฎหมายที่ดิน”

ในปี ๒๔๘๕ ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๕๙ วันที่ ๒๔ มีนาคม ๒๔๘๕ นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลชุดที่ ๑๖ ต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๑ มิถุนายน ๒๔๘๙ มีข้อความเกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้

“การที่ดิน จะได้เร่งรัดและส่งเสริมบรรดาการกระทำทั้งปวง ซึ่งรัฐบาลก่อนได้เริ่มดำเนินการไว้แล้วให้เป็นผลดียิ่งขึ้น เช่นการช่วยบุคคลที่ตั้งใจประกอบอาชีพทางกสิกรรมให้ได้รับความสะดวกในการจับจองที่ดินรกร้างว่างเปล่า และการจัดให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิครอบครองโดยรวดเร็ว เป็นต้น ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๐ หน้า ๘๖)

ต่อมาเมื่อวันที่ ๒๖ สิงหาคม ๒๔๘๙ นายปรีดี พนมยงค์ นายกรัฐมนตรี แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ ๑๗ ต่อรัฐสภา มีนโยบายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินคล้ายคลึงกับนโยบายของรัฐบาลคณะที่ ๑๖ ดังนี้

“การที่ดินจะได้เร่งรัดและส่งเสริมบรรดากิจการซึ่งได้ดำเนินอยู่แล้วให้สมบูรณ์ยิ่งขึ้น เช่น การจัดที่ดินครองชีพ การให้ความสะดวกแก่ประชาชนในการจับจองที่ดินเพื่อประกอบการกสิกรรม ตลอดจนการจัดให้ผู้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินแล้วได้รับหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองโดยรวดเร็ว เป็นต้น ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๐ หน้า ๙๓)

วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๔๙๐ พลเรือตรีถวัลย์ อารังนาวาสวัสดิ์ นายกรัฐมนตรีได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ ๑๘ มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้

“ส่งเสริมสนับสนุนให้ราษฎรได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน สำหรับเป็นที่อยู่อาศัยและประกอบการเลี้ยงชีพเป็นหลักฐานและช่วยเหลือในเรื่องการขอจับจองและออกหนังสือสำคัญให้รวดเร็วขึ้น” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๐ หน้า ๙๙)

พ.ศ. ๒๔๙๑ กรมแผนที่ เปลี่ยนชื่อเป็น กรมแผนที่ทหารบก (กรมแผนที่ทหาร ๒๕๒๖ หน้า ๔๐)

วันที่ ๒๓ มีนาคม ๒๔๙๒ มีประกาศใช้รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. ๒๔๙๒ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๖๖ ตอนที่ ๑๗ ในหมวด ๓ สิทธิเสรีภาพของชนชาวไทยเริ่มมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการเวนคืนที่ดินในมาตรา ๓๔ ดังนี้

“มาตรา ๓๔ สิทธิของบุคคลในทรัพย์สินย่อมได้รับความคุ้มครอง ขอบเขตและการจำกัดสิทธิเช่นนี้ย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายการสืบทอดย่อมได้รับความคุ้มครอง สิทธิของบุคคลในการสืบทอดย่อมเป็นไปตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค หรือการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศโดยตรงหรือการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ และต้องชดเชยค่าทำขวัญอันเป็นธรรมแก่เจ้าของ ตลอดจนผู้ทรงสิทธิตามที่ระบุไว้ในกฎหมายว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์บรรดาที่ได้รับความเสียหายในการเวนคืนนั้นด้วย” การที่เจ้าหน้าที่ของรัฐจะเข้าใช้หรือครอบครองอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลก็เพื่อการโอนกรรมสิทธิ์ในอสังหาริมทรัพย์ของบุคคลมาเป็นของรัฐก็ดี ถ้ามิใช่ด้วยความยินยอมของบุคคลนั้น จะกระทำได้อีกแต่โดยอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายเฉพาะเพื่อประโยชน์ในการรักษาความ

ปลอดภัย สาธารณะหรือเพื่อป้องกันภัยพิบัติสาธารณะ และต้องชดเชยค่าทดแทนอันเป็นธรรมแก่ผู้ได้รับความเสียหายด้วย”

ปี ๒๔๙๓ ในช่วงรัฐบาลชุดที่ ๒๒ ซึ่งมีจอมพลแปลก พิบูลสงคราม เป็นนายกรัฐมนตรีได้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติควบคุมค่าเช่านา พ.ศ. ๒๔๙๓ กำหนดให้มีการเก็บค่าเช่านาเฉลี่ยแล้วสูงสุดไม่เกิน ๒๕ % ของผลผลิต อย่างไรก็ตามการควบคุมค่าเช่านาตามกฎหมายดังกล่าว ไม่ค่อยจะมีผลในทางปฏิบัติมากนัก ได้มีการประกาศใช้ในท้องที่ ๑๘ จังหวัดเท่านั้น (กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ๒๕๒๕ หน้า ๑๒๔)

วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๔๙๔ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ ๒๔ ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้

“ส่งเสริมช่วยเหลือให้ราษฎรมีที่ดินและเคหสถานบ้านเรือนเป็นกรรมสิทธิ์ของตนตามสมควรแก่สภาพ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๐ หน้า ๑๓๑)

วันที่ ๓ เมษายน ๒๔๙๕ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ ๒๕ ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินคล้ายคลึงกับที่ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ ๒๔ ดังนี้

“ขยายส่งเสริมช่วยเหลือให้ประชากรราษฎรมีที่ดินและเคหสถานบ้านเรือนเป็นกรรมสิทธิ์ของตนตามสมควรแก่สภาพ” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๐ หน้า ๑๓๕)

วันที่ ๓ ธันวาคม ๒๔๙๕ รัฐบาลไทยได้ตกลงทำแผนที่ของประเทศไทยร่วมกับรัฐบาลของประเทศสหรัฐอเมริกา ก็ได้เริ่มทำการบินถ่ายภาพจนถึงปี ๒๕๐๑ งานบินถ่ายภาพของประเทศไทยเหนือละติจูด ๑๑ องศา ๔๕ ลิปดาเหนือ ก็แล้วเสร็จ รูปถ่ายมีมาตราส่วนประมาณ ๑ : ๔๐,๐๐๐ ต่อมาในปี ๒๔๙๗ ได้มีการตราพระราชบัญญัติจัดสรรที่ดินเพื่อความเป็นธรรมของสังคม พ.ศ. ๒๔๙๗ ขึ้น โดยมีเจตนารมณ์ที่จะช่วยเหลือเกษตรกรที่ถูกฉ้อโกงที่ดินให้มีโอกาสเรียกร้องที่ดินของตนคืนมา แต่ได้ยกเลิกในเวลาต่อมาเพราะขัดกับรัฐธรรมนูญที่ใช้ในขณะนั้น

วันที่ ๑๖ กุมภาพันธ์ ๒๔๙๗ ได้ประกาศใช้พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๔๙๗ ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๑ ตอนที่ ๑๓ โดยมีเหตุผลในการประกาศใช้พระราชบัญญัติฉบับนี้ คือ โดยที่พระราชบัญญัติว่าด้วยการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พุทธศักราช ๒๔๗๗ ได้ใช้มานานแล้ว สมควรปรับปรุงให้เหมาะสมแก่กาลสมัย ประกอบกับทั้งรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๔๗๕ แก้ไขเพิ่มเติม พุทธศักราช ๒๔๙๕ ก็ได้บัญญัติเกี่ยวกับการโอนกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สินไว้สมควรแก้ไขให้สอดคล้องต้องกัน ในการนี้ควรจะได้บัญญัติเป็นพระราชบัญญัติใหม่ทั้งฉบับ

ปี พ.ศ. ๒๔๙๗ ได้มีการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๑ ตอนที่ ๗๘ (ฉบับพิเศษ) ลงวันที่ ๓๐ พฤศจิกายน ๒๔๙๗ ในหมวดที่ ๒ ของพระราชบัญญัติฉบับนี้ เป็นส่วนที่เกี่ยวข้องกับการจัดที่ดินเพื่อประชาชนเหตุผลในการตราพระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดินฉบับนี้ คือ “ในขณะนี้ ได้มีกฎหมายว่าด้วยที่ดินอยู่หลายฉบับ

สมควรนำมาประมวลไว้ในที่เดียวกัน และปรับปรุงเสียใหม่ให้รัฐได้ดำเนินการจัดที่ดินโดยกว้างขวางเพื่อประโยชน์แห่งรัฐและประชาชน”

วันที่ ๖ กันยายน ๒๔๙๘ ได้มีการประกาศใช้ระเบียบคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ เรื่อง ระเบียบว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๒ ตอนที่ ๖๘ โดยมีรายละเอียดดังนี้

หมวด ๑ ข้อความทั่วไป

หมวด ๒ ลักษณะของที่ดินที่จะจัดให้ประชาชน

หมวด ๓ คุณสมบัติของบุคคลที่จะจัดให้เข้าอยู่อาศัยเพื่อประกอบการทำมาหาเลี้ยงชีพ

หมวด ๔ การดำเนินการจัดที่ดินให้ประชาชน

หมวด ๕ การออกใบจอง

หมวด ๖ การทำประโยชน์ในที่ดินและการสืบทอดสิทธิในที่ดินตามใบจอง

หมวด ๗ การสั่งให้ออกจากที่ดิน

หมวด ๘ การรับรองการทำประโยชน์

หมวด ๙ การจับจองที่ดิน

วันที่ ๒๕ กรกฎาคม ๒๔๙๙ มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งองค์การอุตสาหกรรมป่าไม้ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา เล่ม ๗๓ ตอนที่ ๕๗ หน้า ๘๘๑ วันที่ ๒๔ กรกฎาคม ๒๔๙๙

วันที่ ๑๑ ธันวาคม ๒๔๙๙ จอมพลแปลก พิบูลสงคราม นายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรีว่าการกระทรวงมหาดไทย ได้สั่งการถึงผู้ว่าราชการจังหวัดให้ดำเนินการจัดตั้งนิคมสร้างตนเองในส่วนของจังหวัดหรืออำเภอขึ้นเท่าที่จะมีที่ดินจัดให้ ตามหนังสือที่ น.ว.๒๓๕๒๑/๒๔๙๙ เพื่อช่วยเหลือสงเคราะห์ราษฎรให้มีที่ดินทำมาหากินเป็นของตนเอง และได้อยู่อาศัยรวมกลุ่มกันเพื่อให้สะดวกต่อการพัฒนาในภายหลัง (กรมประชาสัมพันธ์ ๒๕๒๘ หน้า ๒๑๖-๒๑๗)

“การวิเคราะห์บทบาทของรัฐบาลตั้งแต่ปี ๒๔๘๓ ถึงปี ๒๔๙๙ สรุปได้ว่าการเริ่มต้นของการบริหารที่ดินเป็นระบบมากขึ้น เป็นจุดเริ่มต้นและขยายการจัดที่ดินทำกินให้แก่ราษฎรจัดระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน และคำนึงถึงความเป็นธรรมในสังคม ให้มีการถือครองที่ดินที่เหมาะสมต่อกิจกรรมการใช้ที่ดินเพื่อเป็นนิคมสร้างตนเอง มีส่วนเอื้ออำนวยต่อการปกครองของรัฐบาล การเปลี่ยนแปลงดังกล่าวนี้จะเห็นได้ชัดเจนว่าเกิดจากแรงผลักดันทางการเมืองของจอมพลแปลก พิบูลสงคราม ซึ่งเป็นผู้นำรัฐบาลได้สั่งให้ดำเนินการ”

เมื่อวันที่ ๑๐ ตุลาคม ๒๕๐๐ คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่อง การเวนคืนที่ดินทางราชการโดยประเด็นหลักคือ ค่าทดแทนที่ดินถ้าตกลงกันได้ให้ซื้อโดยไม่ต้องเวนคืน

วันที่ ๑๓ มกราคม ๒๕๐๐ ได้มีประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๔๙ ยกเลิกมาตรา ๓๔ - ๔๙ ในประมวลกฎหมายที่ดิน ๒๔๙๗ ข้อความในมาตรา ๓๔ ที่บัญญัติไว้เดิม มีดังนี้

“มาตรา ๓๔ นับแต่วันที่ประมวลกฎหมายนี้ใช้บังคับ บุคคลจะมีสิทธิในที่ดินได้ ดังต่อไปนี้

- (๑) ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ไม่เกิน ๕๐ ไร่
- (๒) ที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ไม่เกิน ๑๐ ไร่
- (๓) ที่ดินเพื่อพาณิชย์กรรม ไม่เกิน ๕ ไร่
- (๔) ที่ดินเพื่ออยู่อาศัย ไม่เกิน ๕ ไร่

ทั้งนี้ เว้นแต่จะมีบทบัญญัติเป็นอย่างอื่นในประมวลกฎหมายนี้” ต่อมาได้มีความพยายามที่จะนำบทบัญญัติในมาตรา ๓๔ นี้ กลับมาใช้อีกครั้งแต่ไม่ผ่านการพิจารณาของสภาผู้แทนราษฎร วันที่ ๙ มกราคม ๒๕๐๑ พลโท ถนอม กิตติขจร นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายของรัฐบาลคณะที่ ๒๘ ต่อสภาผู้แทนราษฎร มีส่วนที่เกี่ยวข้องกับที่ดิน ดังนี้

“รัฐบาลนี้จะจัดการรักษาความสงบเรียบร้อยภายในประเทศ โดยยึดถือหลักการป้องกันและบำรุงเป็นสำคัญ โดยเฉพาะจะจัดการคุ้มครองป้องกันให้ประชาชนได้ประกอบอาชีพโดยปราศจากความหวาดระแวงภัย เพื่อการนี้รัฐบาลจะได้จัดกำลังตำรวจ พนักงานปกครองและกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน ให้มีประสิทธิภาพและให้ตำรวจเป็นตำรวจของประชาชนโดยแท้จริงจะจัดการพัฒนาการท้องถิ่น จะจัดตั้งนิคมสร้างตนเองเพิ่มขึ้นและจะเร่งรัดดำเนินการเกี่ยวกับการจัดที่ดินเพื่อให้ประชาชนมีที่ดินทำกิน ให้เป็นการเหมาะสม” (สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร ๒๕๔๐ หน้า ๑๔๖)

เมื่อจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ ขึ้นเป็นนายกรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๐๒ (สยามบรมม, ๒๕๓๐) ได้สั่งการให้มีการจำแนกประเภทที่ดินขึ้น ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๐๓ ให้ตั้งคณะกรรมการสำรวจจำแนกประเภทที่ดิน โดยมีปลัดกระทรวงมหาดไทยเป็นประธาน มีผู้แทนจากส่วนราชการต่าง ๆ เป็นกรรมการการจำแนกประเภทที่ดินเป็นการวางแผนการใช้ที่ดินขั้นต้นที่จะกำหนดว่า พื้นที่ส่วนใดของประเทศมีความเหมาะสมตามหลักวิชาการที่จะใช้ประโยชน์เพื่อกิจกรรมใด พื้นที่ส่วนแรกให้กำหนดเป็นป่าไม้เพื่อรักษาสภาพสมดุลตามธรรมชาติ พื้นที่ส่วนที่สองให้ใช้เพื่อการเกษตรและกิจกรรมอื่นๆ รวมทั้งการจัดสรรเป็นที่ดินทำกินให้แก่ประชาชน แต่่นโยบายดังกล่าวนี้ไม่เกิดผลในทางปฏิบัติ เป็นเพราะเหตุผลหลายประการ กล่าวคือ นโยบายป่าไม้และที่ดินเปลี่ยนแปลงไปตามการเปลี่ยนแปลงของรัฐบาลประชากรเพิ่มขึ้นขาดการควบคุมการใช้ที่ดินและป่าไม้มีประสิทธิภาพตลอดจนการจัดที่ดินสนองความต้องการของประชาชนไม่เพียงพอ วันที่ ๒๒ กรกฎาคม ๒๕๐๒ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบในโครงการจัดสรรที่ดินแปลงใหญ่ ซึ่งมีเนื้อที่ตั้งแต่ ๑,๐๐๐ ไร่ ขึ้นไปตามข้อเสนอของกระทรวงมหาดไทย วันที่ ๑๔ เมษายน ๒๕๐๓ คณะรัฐมนตรีมีมติเรื่องการแก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติและกฎหมายเกี่ยวกับการป้องกันและปราบปรามการทำลายป่า ดังนี้

๑. ให้รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตร เชิญผู้แทนกระทรวงมหาดไทย และที่ปรึกษากฎหมายมาแก้ไขเพิ่มเติมเกี่ยวกับพระราชบัญญัติและกฎหมายเพื่อให้สอดคล้องกันในส่วนที่จะป้องกันและปราบปรามการทำลายป่าไม้ให้ได้ผลอย่างจริงจัง

๒. ให้เพิ่มกำลังตำรวจชายแดนอารักขาป่า ถ้ากำลังตำรวจชายแดนไม่เพียงพอให้กรมตำรวจจัดหากำลังทางอื่นเพิ่มเติมโดยเฉพาะที่ดอยปุยและดอยเชียงดาวก่อน

๓. ให้กระทรวงเกษตร รับผิดชอบไม่โตเร็ว เช่น ยุคาลิปตัสที่ดอยปุย และดอยเชียงดาวก่อน

๔. ให้ทางบ้านเมืองจัดนำข้าวไปแลกพืชของชาวเขาหรือขายให้ชาวเขา พวกเขาจะได้ไม่
ถางป่าปลูกข้าว

๕. ให้จัดทำนิคมชาวเขา จัดที่ทำกินเพื่อป้องกันการทำลายป่าและทำไร่เลื่อนลอย

๖. ป่าใดที่ถูกทำลายโดยมิชอบด้วยกฎหมาย ไม่อนุญาตให้มีการจับจองโดยเด็ดขาด

๒.๔.๕ กฎหมายเกี่ยวกับการจัดการที่ดินของรัฐและการให้สิทธิในที่ดินแก่ประชาชน

ประเทศไทยมีข้อมูลเนื้อที่ที่ดินรวมทั้งประเทศ ประมาณ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ ในบรรดาที่ดิน
ของประเทศตามหลักกฎหมายแล้ว จะแบ่งเรื่องสิทธิในที่ดินเป็น ๒ ประเภท คือ

๑. ที่ดินที่เป็นสิทธิของเอกชน ได้แก่ ที่ดินที่มีกรรมสิทธิ์ คือ โฉนดที่ดิน หรือที่ดินที่มีสิทธิ
ครอบครอง เช่น ส.ค.๑ น.ส.๓ น.ส.๓ ก. หรือที่ดินที่รัฐจัดให้แก่ประชาชนตามกฎหมายอื่น เช่น ส.ป.ก.
๔-๐๑ ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ หรือ ก.ส.น. ๕ หรือ น.ค. ๓
ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ หรือแม้กระทั่งการจัดที่ดินโดยการอนุญาตให้เอกชนใช้
ประโยชน์ตามพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุและพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติถือว่าเป็นการให้สิทธิแก่
ประชาชนถือครองและทำประโยชน์ในที่ดินได้โดยหน่วยงานของรัฐ

๒. ที่ดินของรัฐ ได้แก่ ที่ดินที่มีได้เป็นสิทธิของประชาชนตามข้อ ๑. ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ
ทั้งสิ้น โดยทั่วไปแล้วที่ดินของรัฐตามกฎหมายอาจแบ่งเป็นลักษณะใหญ่ๆ ได้ดังนี้

ลักษณะที่ ๑. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน

ลักษณะที่ ๒. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของ
แผ่นดินโดยเฉพาะ หรือที่ดินซึ่งได้สงวนหรือหวงห้ามไว้ตามความต้องการของทางราชการ (ที่ราชพัสดุ)

ลักษณะที่ ๓. ที่ดินอันเป็นสาธารณสมบัติของแผ่นดินอันเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือ
ที่ดินซึ่งมีผู้เวนคืนหรือทอดทิ้ง หรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยประการอื่นตามประมวลกฎหมายที่ดิน

ลักษณะที่ ๔. ที่ดินซึ่งเป็นเขตป่าไม้อารตามมติคณะรัฐมนตรี ที่ดินที่เป็นเขตป่าสงวน
แห่งชาติ ที่ดินที่เป็นเขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและเขตอนุรักษ์อื่นๆ

รวมที่ดินทั้ง ๔ ลักษณะ ถือว่าเป็นที่ดินของรัฐ หรืออีกนัยหนึ่งที่ดินที่มีได้นำมา
จัดให้แก่ประชาชนได้มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองถือเป็นที่ดินของรัฐทั้งสิ้น

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสิทธิในที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการบริหาร
จัดการที่ดินที่สำคัญมีหลายฉบับ แต่ละฉบับมีวัตถุประสงค์ที่แตกต่างกันออกไป กฎหมายที่สำคัญและ
เกี่ยวข้องกับการจำแนกและใช้ประโยชน์ที่ดิน ประกอบด้วย

๑) พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔

๒) พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

๓) พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕

๔) ประมวลกฎหมายที่ดิน

- ๕) พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑
- ๖) พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘
- ๗) พระราชบัญญัติการผังเมือง พ.ศ. ๒๕๑๘
- ๘) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗
- ๙) พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗
- ๑๐) พระราชบัญญัติพัฒนาที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๑
- ๑๑) พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘
- ๑๒) พระราชบัญญัติควบคุมอาคาร พ.ศ. ๒๕๒๒
- ๑๓) พระราชบัญญัติการสาธารณสุข พ.ศ. ๒๕๓๕
- ๑๔) พระราชบัญญัติโรงงาน พ.ศ. ๒๕๓๕
- ๑๕) พระราชบัญญัติส่งเสริมและรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๓๕

ในขั้นนี้จะยกการดำเนินงานตามกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการจัดสิทธิในที่ดิน การใช้ประโยชน์ในที่ดิน และการบริหารจัดการที่ดินที่สำคัญ คือ

ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗

เป็นกฎหมายเกี่ยวกับการให้กรรมสิทธิ์ และสิทธิในที่ดินสำคัญที่สุดและมีความหมายครอบคลุมกว้างขวางมากที่สุด หลังจากประเทศไทยได้เปลี่ยนแปลงการปกครองจากระบอบสมบูรณาญาสิทธิราชมาเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุขภายใต้บทบัญญัติแห่งรัฐธรรมนูญอันเป็นกฎหมายสูงสุด

คำว่า “ที่ดิน” ตามมาตรา ๑ แห่งประมวลกฎหมายที่ดิน หมายถึง “พื้นดินโดยทั่วไป และให้หมายความรวมถึงภูเขา ห้วย หนอง คลอง บึง บาง ลำน้ำ ทะเลสาบ เกาะและที่ชายทะเลด้วย” จะเห็นได้ว่าความหมายของคำว่าที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินมีความกว้างขวางมากทั้งวัตถุประสงค์ของประมวลกฎหมายที่ดินน่าจะมุ่งไปที่การให้กรรมสิทธิ์หรือการกำหนดสิทธิให้แก่ประชาชน แต่การให้ความหมายกว้างขวางไปถึง ห้วย หนอง คลอง บึง ทะเลสาบ นั้น ทำให้ทับซ้อนกับประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ซึ่งถือว่าที่ดินเหล่านี้ เป็นที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง หรือนัยหนึ่งเป็นที่ดินของรัฐนั่นเอง มิใช่ที่ดินที่ผู้ใดจะเข้าถือครองเป็นเจ้าของได้ หรือนำมาจัดให้แก่ผู้ใดได้ เว้นแต่มีการเพิกถอนสภาพจากที่ดินสาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ซึ่งต้องอาศัยอำนาจตามบทบัญญัติแห่งกฎหมายจึงจะกระทำได้

ส่วนความหมายของคำว่า “ที่ดินของรัฐ” นั้น ในมาตรา ๒ ของประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติว่า “ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลใด ให้ถือว่าเป็นของรัฐ” ดังนั้น ที่ดินของรัฐนั้นก็คือ ที่ดินที่ราษฎรยังมิได้กรรมสิทธิ์ โดยความหมายนี้ทำให้ราษฎรที่มีสิทธิครอบครองโดยอาจมีหนังสือสำคัญบางอย่าง เช่น ใบจอง ใบเหี้ยบย่ำ หรือหลักฐานการแจ้งสิทธิครอบครอง (ส.ค.๑) เป็นต้น ตามประมวลกฎหมายที่ดินยังคงถือเป็นที่ดินของรัฐ เพียงแต่เมื่อรัฐอนุญาตให้ราษฎรมีสหสิทธิครอบครองแล้ว

รัฐจะไม่เข้าไปรบกวนสิทธิครอบครองโดยชอบด้วยกฎหมาย และนอกจากนั้นรัฐยังให้การรับรองสิทธิครอบครองดังกล่าวด้วย จากเหตุผลนี้ประชาชนที่มีสิทธิครอบครองที่ชอบด้วยกฎหมายไม่ว่าจะโดยประมวลกฎหมายที่ดิน หรือโดยกฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินฉบับอื่นๆ จะมีการบริหารจัดการที่ดินโดยเอกชนผู้ซึ่งมีสิทธิครอบครองดังกล่าว นั้น ในงานวิจัยนี้อาจจัดรวมไว้กับที่ดินที่เอกชนทำประโยชน์ แต่ยังมีปัญหาเกี่ยวกับสิทธิในที่ดินที่จะต้องแก้ไข และดำเนินการในเชิงนโยบายต่อไปเพื่อให้สอดคล้องกับวัตถุประสงค์และการจัดตั้งธนาคารที่ดินที่จะมีขึ้นในอนาคต

การให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่ประชาชนนั้นมีบัญญัติอยู่ใน มาตรา ๓ แห่งประมวลกฎหมายที่ดินมีความดังนี้ “บุคคลย่อมได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในกรณีดังต่อไปนี้

- ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ หรือได้มาซึ่งโฉนดที่ดินตามบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายนี้

- ได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ตามกฎหมายว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อการครองชีพหรือกฎหมายอื่น”

ดังนั้น ตามบทบัญญัติดังกล่าว จึงอาจอธิบายการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินดังนี้

๑. กรณีได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายก่อนที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ (ก่อนวันที่ ๑ ธันวาคม ๒๕๔๗) ถือว่าประมวลกฎหมายที่ดินบัญญัติรับรองสิทธิเอาไว้ ได้แก่

๑.๑ โฉนดแผนที่ เป็นหนังสือสำคัญแสดงกรรมสิทธิ์ฉบับแรกของประเทศไทยออกตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดิน ร.ศ. ๑๒๐

๑.๒ โฉนดตราจอง ออกตามพระราชบัญญัติตราจองชั่วคราว ร.ศ. ๑๒๑

๑.๓ ตราจองที่ตราว่าได้ทำประโยชน์แล้ว ตามพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๔๗

นอกจากนั้นการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินก่อนวันที่ประมวลกฎหมายที่ดินใช้บังคับ ยังรวมถึงการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินในฐานะที่เป็นบ้านหรือที่สวนตามกฎหมายลักษณะเบ็ดเสร็จบทที่ ๔๒ ไม่ว่าที่ดินนั้น จะมีหนังสือสำคัญสำหรับบ้านหรือที่สวนหรือไม่ก็ตาม

๒. การได้โฉนดที่ดินตามกระบวนการในบทบัญญัติแห่งประมวลกฎหมายที่ดิน ในการยื่นคำร้องขอออกโฉนดที่ดินเป็นการเฉพาะราย หรือกรณีทางราชการออกประกาศเดินสำรวจเพื่อออกโฉนดที่ดินให้ทั้งตำบล

๓. การได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ที่ดินตามขั้นตอนในกฎหมายจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ เมื่อราษฎรทำประโยชน์ในที่ดินครบถ้วนตามหลักเกณฑ์แล้ว เจ้าหน้าที่จะออกหนังสือรับรองให้ โดยเจ้าหน้าที่กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ หรือเจ้าหน้าที่กรมส่งเสริมสหกรณ์แล้วแต่กรณี ผู้ได้รับหนังสือรับรองการทำประโยชน์ในที่ดินครบถ้วนตามหลักเกณฑ์แล้วมีสิทธิขอออกโฉนดที่ดินจากพนักงานเจ้าหน้าที่ได้

๔. นอกจากนั้นเป็นการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์ในที่ดินตามกฎหมายอื่น เช่น การครอบครองปรปักษ์ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ และอื่นๆ เช่น การตกทอดทางมรดก การซื้อขาย แลกเปลี่ยน ให้ ขายฝาก ขายทอดตลาด เป็นต้น และการได้มาซึ่งกรรมสิทธิ์จากการเช่าซื้อตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ ซึ่งบัญญัติให้ พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นผู้ออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินให้ตามที่ ส.ป.ก. ร้องขอ

ตามที่กล่าวมานั้น ถือเป็นการบริหารจัดการโดยภาครัฐให้กรรมสิทธิ์ในที่ดินแก่เอกชนตามกฎหมาย ซึ่งให้กรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายที่ดินเป็นหลัก โดยมีกฎหมายอื่นๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่มีบทบัญญัติการให้สิทธิในที่ดินเป็นการให้กรรมสิทธิ์โดยอาศัยบทบัญญัติตามกฎหมายอื่นเป็นกรณีพิเศษ

ขณะเดียวกันในทางกลับกัน รัฐเองสามารถเวนคืนที่ดินจากเอกชนกลับมาเป็นของแผ่นดินได้ โดยอาศัยอำนาจตามกฎหมายเช่นเดียวกัน ได้แก่

๑. มาตรา ๕ ในประมวลกฎหมายที่ดิน บัญญัติว่า “ผู้ใดมีความประสงค์เวนคืนสิทธิในที่ดินคืนให้แก่รัฐให้ยื่นคำขอเวนคืนต่อพนักงานเจ้าหน้าที่ ตามมาตรา ๗๑” ในกรณีนี้เป็นกรณีที่เจ้าของที่ดินทั้งที่มีกรรมสิทธิ์หรือที่ดินมือเปล่าแปลงใด ไม่ต้องการครอบครองที่ดินอีกต่อไป ให้มายื่นคำขอต่อพนักงานที่ดินในท้องที่ที่ดินแปลงนั้นตั้งอยู่ เมื่อพนักงานเจ้าหน้าที่ได้รับคำขอแล้วก็จะจัดแจ้งหมายเหตุเวนคืนลงในหนังสือแสดงสิทธินั้น ที่ดินนั้นก็จะเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ซึ่งรัฐสามารถนำไปจัดให้แก่ประชาชนคนอื่นต่อไปได้

๒. กรณีที่ดินมือเปล่า ถ้าเจ้าของแสดงเจตนาสละสิทธิการครอบครองหรือไม่ยึดถือในที่ดินนั้นต่อไป ที่ดินแปลงนั้นจะกลับมาเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์มาตรา ๑๓๐๔ (๑) ซึ่งรัฐสามารถนำมาจัดให้แก่ประชาชนได้เช่นเดียวกัน

๓. กรณีเจ้าของหรือผู้ครอบครองที่ดินทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ซึ่งตามประมวลกฎหมายที่ดิน มาตรา ๖ บัญญัติเอาไว้ว่า “บุคคลใดมีสิทธิในที่ดินตามโฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ หากบุคคลนั้นทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือปล่อยให้ที่ดินเป็นที่รกร้างว่างเปล่าเกินกำหนดในเวลาดังต่อไปนี้

- ที่ดินที่มีโฉนดที่ดินเกินสิบปีติดต่อกัน
- ที่ดินที่มีหนังสือรับรองการทำประโยชน์เกินห้าปีติดต่อกัน

ให้ถือว่าเจตนาสละสิทธิกรรมสิทธิ์ในที่ดินเฉพาะส่วนที่ทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ หรือปล่อยให้เป็นที่รกร้างว่างเปล่า เมื่ออธิบดียื่นคำร้องต่อศาลและศาลได้มีคำสั่งเพิกถอนหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินดังกล่าวให้ที่ดินนั้นเป็นของรัฐ เพื่อดำเนินการตามประมวลกฎหมายที่ดินต่อไป

ดังนั้น กระบวนการดังกล่าวข้างต้นจึงมิใช่ว่าเมื่อเจ้าของที่ดินที่มีโฉนดหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ทอดทิ้งที่ดินเกิน ๑๐ ปี หรือ ๕ ปี ติดต่อกันแล้วแต่กรณี มิใช่ว่าที่ดินนั้นจะตกเป็นของรัฐทันที แต่อธิบดีกรมที่ดินจะต้องยื่นคำร้องต่อศาล เพื่อให้ศาลมีคำสั่งเพิกถอนหนังสือสำคัญดังกล่าว เมื่อศาลมีคำสั่งแล้วที่ดินที่ทอดทิ้งนั้นก็จะต้องกลับมาเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์

๔. เจ้าของที่ดินถูกเวนคืนตามพระราชบัญญัติเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ ซึ่งอาจถูกเวนคืนได้ตามกิจกรรม ที่กำหนดไว้ในกฎหมาย ดังนี้

- (๑) เป็นการอันจำเป็น เพื่อการอันเป็นสาธารณูปโภค
- (๒) เป็นการอันจำเป็นในการป้องกันประเทศ
- (๓) เป็นการได้มาซึ่งทรัพยากรธรรมชาติ
- (๔) เพื่อการผังเมือง
- (๕) เพื่อการพัฒนาการเกษตร
- (๖) เพื่อการพัฒนาการอุตสาหกรรม
- (๗) เพื่อการปฏิรูปที่ดิน
- (๘) เพื่อประโยชน์สาธารณะอย่างอื่น

ในการเวนคืนที่ดินของราษฎร ตามพระราชบัญญัติการเวนคืนอสังหาริมทรัพย์ พ.ศ. ๒๕๓๐ รัฐต้องจ่ายค่าทดแทนให้แก่เจ้าของที่ดิน ตามอัตราที่กฎหมายกำหนด

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑

หลังการประกาศใช้ประมวลกฎหมายที่ดินแล้วยังมีความคิดเชิงนโยบายของรัฐในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้กับราษฎร แต่ยังคงกฎหมายที่สามารถจัดที่ดินให้แก่ประชาชนได้อย่างมีหลักเกณฑ์ รัฐบาลจึงมีนโยบายให้เสนอร่างกฎหมายที่สามารถนำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่ราษฎรได้ในรูปของนิคมเพื่อให้มีการรวมกันเป็นกลุ่มในที่ดินผืนใหญ่ เพื่อให้สามารถพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานและสาธารณูปโภคต่างๆ ให้แก่ราษฎรได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงเป็นที่มาของพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ กฎหมายเพิ่มค่าครองชีพ มีวัตถุประสงค์ในการจัดการที่ดินให้แก่ประชาชนใช้เป็นที่อยู่อาศัยและทำมาหากินด้วยตนเอง ในรูปแบบนิคมอยู่ร่วมกัน โดยกฎหมายได้วางรูปแบบการจัดนิคมไว้ ๒ ประเภท ได้แก่ นิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ ซึ่งมีหน่วยงานที่รับผิดชอบคือ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กระทรวงแรงงานและสวัสดิการสังคม และกรมส่งเสริมสหกรณ์ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ โดยมีวิธีการคล้ายคลึงกัน คือ ที่ดินที่อาจนำมาจัดให้ประชาชนได้นั้น ต้องเป็นที่ดินของรัฐ ถ้าเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือทอดทิ้งหรือกลับมาเป็นของแผ่นดินโดยวิธีอื่น ตามประมวลกฎหมายที่ดิน ต้องให้คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ สงวนที่ดินนั้นไว้ตามอำนาจในมาตรา ๒๐ (๓) และ (๕) แจกหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง จึงนำเสนอพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ เพื่อนำนินคมมาจัดให้ประชาชนในรูปแบบนิคมต่อไปได้ แต่ถ้าหากที่ดินที่จะขอจัดตั้งนิคมเป็นที่ดินที่อยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ

จะต้องได้รับความเห็นชอบจากกรมป่าไม้และมีการเสนอกฎกระทรวง เพื่อเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติ ส่วนนั้นเสียก่อนตามมาตรา ๗ แห่งพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เมื่อเพิกถอนสภาพการเป็นป่าสงวนแห่งชาติแล้ว ที่ดินนั้น จึงเป็นที่รกร้างว่างเปล่า ที่อาจนำมาจัดให้ประชาชนได้ ทั้งนี้วิธีดำเนินการภายในจะเป็นระเบียบปฏิบัติของแต่ละหน่วยงาน เช่น วิธีการจัดการที่ดิน การเก็บเงินช่วยทุนรัฐบาล และการได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน มีหลักเกณฑ์ คล้ายคลึงกัน การจัดที่ดินในรูปแบบนิคมของกรมส่งเสริมสหกรณ์ และกรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ จึงเป็นกระบวนการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดินให้แก่ประชาชนรูปแบบหนึ่ง

พระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

หลังจากมีการแก้ไขปัญหาดังกล่าวที่ดิน โดยดำเนินการในรูปแบบนิคมสร้างตนเอง และนิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เกิดปัญหาตามมาว่า สภาพถือครองที่ดินทำกินของเกษตรกรแต่เดิม เป็นการกระจายกระจายไม่เอื้อต่อการพัฒนาในรูปแบบเกษตรกรรมขนาดใหญ่ ส่วนในที่ดินจัดตั้งนิคมต่างๆ นั้นเป็นพื้นที่กันดารไม่เอื้อต่อการพัฒนาเกษตรกรรมโดยรวมทำให้รัฐบาลเกิดความคิดที่จะดำเนินการ ในที่ดินที่มีที่ดินตามในการพัฒนาจึงมีการตรากฎหมายว่าด้วยการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อให้มีการจัด รูปแปลงที่ดินการเกษตรเพื่อให้สามารถพัฒนาที่ดินให้มีแหล่งน้ำ เข้าถึงแปลงให้ได้เพื่อให้สมบูรณ์ทั่วถึงทุกแปลงเพื่อเพิ่มผลผลิตและลดต้นทุนการผลิต โดยการรวบรวมที่ดินหลายแปลงในบริเวณเดียวกัน เพื่อจัดรูปที่ดินเสียใหม่โดยอาศัยอำนาจตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗

หน่วยงานรับผิดชอบ การจัดรูปที่ดินคือสำนักงานจัดรูปที่ดินกลาง และสำนักงานจัดรูปที่ดินจังหวัด โดยการกำกับดูแลของ คณะกรรมการจัดรูปที่ดินกลาง และคณะกรรมการจัดรูปที่ดินจังหวัด

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ นั้นมีวัตถุประสงค์เพื่อจัดระเบียบในการปกครองดูแล การใช้ และการจัดหาประโยชน์เกี่ยวกับที่ราชพัสดุ ทั้งนี้ “ที่ราชพัสดุ” ตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ หมายถึง ที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินประเภทหนึ่ง แต่เป็นสาธารณะสมบัติของแผ่นดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือนัยหนึ่งที่ว่าที่ราชพัสดุคืออสังหาริมทรัพย์ของแผ่นดินนั่นเอง แต่ด้วยมีใช้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า หรือที่สาธารณะประเภทพลเมืองใช้ประโยชน์ร่วมกัน ตามความหมายที่แท้จริงจึงเป็นอสังหาริมทรัพย์ที่รัฐใช้ประโยชน์โดยเฉพาะอยู่แล้ว เช่น สถานที่ราชการ หรือที่ดินในการกำกับดูแล ตามกฎหมายของส่วนราชการที่มีอำนาจหน้าที่จึงถือเป็นที่ราชพัสดุ ตามความหมายในประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ (๓) ดังนั้น พระราชบัญญัตินี้จึงเป็นการกำหนดนโยบายหลักเกณฑ์และวิธีการในการปกครอง ดูแล บำรุงรักษาไว้ และจัดหาประโยชน์ในอสังหาริมทรัพย์ที่เป็นของราชการทุกชนิด โดยคำนึงถึงผลประโยชน์ส่วนรวมที่ประชาชนทุกคนเป็นเจ้าของร่วมกัน แต่กฎหมายกำหนดอำนาจหน้าที่ให้เป็นองค์กรที่กำกับดูแล และใช้อำนาจแทนรัฐ ได้แก่ กรมธนารักษ์กระทรวงการคลัง

พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔

กรณีป่าไม้ของชาติเป็นเรื่องหนึ่งที่มีปัญหามากกับการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ เนื่องมาจากนโยบายการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติที่แบ่งการถือครองที่ดินของประเทศ เป็น ๒ ส่วนคือ ส่วนที่ประชาชนสามารถเข้าไปยึดถือครอบครองและขอกรรมสิทธิ์ได้ ประมาณ ๕๐% ของพื้นที่ประเทศ ส่วนอีก ๕๐% นั้นให้เป็นพื้นที่ป่า หรือที่สาธารณะสมบัติของแผ่นดินอันเป็นของรัฐ จึงมีบทบัญญัติไว้ในมาตรา ๔ (๑) บัญญัติว่า “ป่า หมายความว่า ที่ดินที่ยังไม่มีบุคคลใดได้มาตามประมวลกฎหมายที่ดิน” ฉะนั้นที่ดินที่ยังไม่มีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิครอบครองตามประมวลกฎหมายที่ดินแล้ว จะถือว่าเป็นป่าไม้ ตามพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ทั้งสิ้น

นอกจากนั้น การกำหนดพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ยังได้บัญญัติครอบคลุมเพื่อคุ้มครองป่าไม้ทั้งหมด ทั้งที่ดินและผืนป่าอันเป็นการควบคุมไม้หวงห้าม ผลผลิตจากป่าและการแปรรูปไม้หวงห้าม พระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ จึงถือได้ว่าเป็นกฎหมายแม่บทของกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้ทั้งหมดที่มีการปรับปรุง และประกาศใช้เพื่อให้ครอบคลุมปัญหาพื้นที่ป่าทั่วประเทศ ในการต่อมา เช่น พระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ พระราชบัญญัติสงวนและคุ้มครองสัตว์ป่า พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็นต้น

ขอบเขตของพระราชบัญญัติป่าไม้ พ.ศ. ๒๔๘๔ ยังถือว่า ป่าไม้ คือ สาธารณะสมบัติของแผ่นดิน ตามประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ มาตรา ๑๓๐๔ ซึ่งบุคคลใดจะมีสิทธิครอบครองหรือมีกรรมสิทธิ์ตามประมวลกฎหมายไม่ได้ เว้นแต่ ได้รับปฏิบัติตามเงื่อนไขที่กฎหมายกำหนด นอกจากนั้น ที่ดินในเขตป่าไม้อยังไม่อยู่ในความรับผิดชอบแห่งการบังคับคดี แม้แต่ราษฎรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินจากรัฐแต่ราษฎรยังไม่ได้กรรมสิทธิ์ก็ไม่สามารถโต้แย้งสิทธิกับรัฐได้ เว้นแต่การโต้แย้งสิทธิระหว่างราษฎรกันเอง ในการอ้างสิทธิในที่ดินของรัฐนั้น ผู้ครอบครองที่ดินของรัฐที่ได้รับอนุญาต ย่อมมีสิทธิดีกว่าราษฎรที่ไม่ได้ครอบครองที่ดิน

บทบัญญัติในพระราชบัญญัติป่าไม้จึงเป็นการให้สิทธิในที่ดินแก่ราษฎรได้ในระดับหนึ่งตามหลักเกณฑ์วิธีการและเงื่อนไขที่กฎหมายบัญญัติ

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘

“การปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม” หมายความว่า การปรับปรุงเกี่ยวกับสิทธิและการถือครองในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการจัดที่อยู่อาศัยในที่ดินเพื่อเกษตรกรรมนั้น โดยรัฐนำที่ดินของรัฐหรือที่ดินที่รัฐ จัดซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดิน ซึ่งมีได้ทำประโยชน์ในที่ดินนั้นด้วยตนเอง หรือมีที่ดินเกินสิทธิตามพระราชบัญญัตินี้ เพื่อจัดให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพและสถาบันเกษตรกรได้เช่าซื้อ เช่าหรือเข้าทำประโยชน์โดยรัฐให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพเกษตรกร การปรับปรุงทรัพยากรและปัจจัยการผลิต ตลอดจนการผลิตและการจำหน่ายให้เกิดผลดียิ่งขึ้น

เหตุผลที่สำคัญในการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ คือ "เกษตรกรประสบความเดือดร้อน เนื่องจากต้องสูญเสียสิทธิในที่ดินและกลายเป็นผู้เช่าที่ดิน ต้องเสียค่าเช่าในอัตราสูงเกินควร ที่ดินขาดการบำรุงรักษา อัตราการผลิตผลเกษตรกรรมอยู่ในระดับต่ำ เกษตรกรไม่ได้รับความเป็นธรรม และเสียเปรียบจากการเช่าที่ดิน รัฐดำเนินการแก้ไข ปัญหาดังกล่าวโดยวิธีการปฏิรูปที่ดิน เพื่อช่วยให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินและให้การใช้ที่ดินเกิดประโยชน์มากที่สุด"

จะเห็นได้ว่าพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ได้มีการแก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒ มีเจตนารมณ์ให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ไม่ละทิ้ง รักและหวงแหนในที่ดินที่ได้รับ สามารถประกอบอาชีพ มีรายได้เพียงพอต่อการครองชีพ มีความมั่นคงอย่างยั่งยืน ที่ดินตกทอดสู่บุตรหลานตลอดไป

การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ทำให้เกษตรกรมีความเท่าเทียมกันด้านสิทธิและการถือครองที่ดินและยังให้ความช่วยเหลือในการพัฒนาอาชีพรายได้ของเกษตรกรเพื่อให้สามารถดำรงชีพในที่ดินที่ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินได้ โดยการนำที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนมาปฏิรูปที่ดิน จึงมีงานที่สำคัญอยู่ ๓ ลักษณะ คือ งานจัดที่ดินของรัฐ หรือที่ดินที่ซื้อจากเอกชนให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ งานพัฒนาขั้นพื้นฐาน เช่น ถนน แหล่งน้ำ เท่าที่จำเป็นในเขตปฏิรูปที่ดิน และงานพัฒนาอาชีพและรายได้ของเกษตรกร

กฎหมายปฏิรูปที่ดินกำหนดให้สามารถนำที่ดินของรัฐหลายประเภทมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินและยังกำหนดยกเว้นให้การนำเอาที่ดินมานั้นไม่ต้องเพิกถอนสภาพตามกฎหมายอื่นเสียก่อน เพราะการปฏิรูปที่ดินต้องการความรวดเร็วที่จะช่วยเหลือผู้ไร้ที่ทำกินจึงตัดขั้นตอนที่จะทำให้ล่าช้าออกไปแต่การจะนำเอาที่ดินมาได้ต่อเมื่อประกาศเป็นเขตปฏิรูปที่ดินแล้ว ประกอบด้วย

(๑) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน เช่น พุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ เป็นต้น ที่ดินประเภทนี้มีอยู่ทั่วไป หากอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและพลเมืองมิได้ใช้ประโยชน์ร่วมกันต่อไปแล้ว โดยมติของสภาตำบล กฎหมายถือว่าที่ดินแปลงนั้นถูกถอนสภาพจากการเป็นที่สาธารณประโยชน์โดยปริยายไม่ต้องถอนสภาพตามประมวลกฎหมายที่ดินและ ส.ป.ก. นำเอามาปฏิรูปที่ดินได้

(๒) สาธารณสมบัติของแผ่นดินสำหรับใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ หรือโดยทั่วไปเรียกว่าที่ดินหวงห้าม เช่น ที่หวงห้ามทหาร เป็นต้น ที่ดินเหล่านี้เป็นที่ราชพัสดุตามกฎหมายที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ กระทรวงการคลังเป็นผู้ดูแล หากที่ดินอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดินและกระทรวงการคลังยินยอมให้ปฏิรูปที่ดินก็ถือว่าที่ดินนั้นถูกถอนสภาพจากการเป็นที่ราชพัสดุ โดยไม่ต้องถอนสภาพตามกฎหมายที่ราชพัสดุ และ ส.ป.ก. มีอำนาจนำมาปฏิรูปที่ดินได้

(๓) สาธารณสมบัติของแผ่นดินซึ่งเป็นที่ดินรกร้างว่างเปล่า เช่น ที่ดินจำแนกออกจากเขตป่าไม้ถาวรตามมติคณะรัฐมนตรี ถ้าอยู่ในเขตปฏิรูปที่ดิน ส.ป.ก. มีอำนาจนำมาปฏิรูปที่ดิน

(๔) ที่ดินในเขตป่าสงวนแห่งชาติเสื่อมโทรมที่คณะรัฐมนตรีมีมติให้ดำเนินการปฏิรูปที่ดินเมื่อประกาศเขตปฏิรูปที่ดินผลของพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปที่ดินมีผลเป็นการเพิกถอนป่าสงวนแห่งชาติในส่วนที่คณะรัฐมนตรีมีมติโดยไม่ต้องเพิกถอนตามกฎหมายป่าสงวนแห่งชาติ

ที่ดินที่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ได้มาทุกประเภท กฎหมายปฏิรูปที่ดินมาตรา ๓๖ ทวิ กำหนดให้ ส.ป.ก. ถือกรรมสิทธิ์เพื่อใช้ในการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและยังกำหนดให้พนักงานเจ้าหน้าที่ตามประมวลกฎหมายที่ดินมีอำนาจออกหนังสือแสดงสิทธิในที่ดิน ไม่ว่าจะ เป็น น.ส.๓ หรือโฉนดที่ดิน ในที่ดินของ ส.ป.ก. ตามที่ร้องขอได้อีกด้วย ส่วนเกษตรกรสามารถเลือกที่จะเช่าหรือเช่าซื้อเพื่อให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดิน

ผู้ที่มีสิทธิยื่นขอรับการจัดที่ดินจะต้องเป็นไปตามกฎหมายปฏิรูปที่ดิน ได้แก่

(๑) ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลักหรือผู้ที่ครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ

(๒) ผู้ประสงค์จะเป็นเกษตรกร บรรดาซึ่งไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง คือ

(๒.๑) บุคคลผู้ยากจน

(๒.๒) ผู้จบการศึกษาทางเกษตรกรรม

(๒.๓) ผู้เป็นบุตรของเกษตรกร

ขนาดการถือครองที่ดินขั้นสูงที่กฎหมายกำหนดให้จัดให้กับเกษตรกร เป็นดังนี้

(๑) ไม่เกิน ๕๐ ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้ประกอบเกษตรกรรม

(๒) ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ สำหรับเกษตรกรแต่ละครอบครัวใช้ประกอบเกษตรกรรมประเภทเลี้ยงสัตว์ใหญ่ ตามที่รัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ประกาศกำหนด

(๓) จำนวนตามที่คณะกรรมการเห็นสมควรสำหรับสถาบันเกษตรกร

(๔) ถ้าเป็นที่ดินของรัฐ และเกษตรกรครอบครองอยู่แล้วก่อนเวลาที่คณะกรรมการกำหนด จะจัดให้ตามที่ครอบครองแต่ไม่เกิน ๑๐๐ ไร่ โดยจะต้องจ่ายค่าเช่าหรือค่าชดเชยในส่วนที่เพิ่มขึ้น

การกำหนดขั้นตอนของการให้สิทธิแก่เกษตรกรที่จะได้รับจากการปฏิรูปที่ดินไว้ ๓ ขั้นตอน ดังนี้

ขั้นตอนที่ ๑ : คัดเลือกเกษตรกร และมีแปลงที่ดินให้กับเกษตรกรเป็นที่แน่นอนแล้วแต่ยังมีได้ ทำสัญญาเช่า หรือเช่าซื้อที่ดินกับ ส.ป.ก. เกษตรกรมีสิทธิเข้าทำประโยชน์ตามที่ได้รับอนุญาตแต่กรรมสิทธิ์ในที่ดินยังเป็นของ ส.ป.ก. หากเกษตรกรถึงแก่กรรมในขั้นตอนนี้การตกทอดทางมรดกไม่อยู่ในกระบวนการที่กฎหมายกำหนดที่จะให้สิทธิไว้ ส.ป.ก. สามารถคัดเลือกเกษตรกรเข้าทำประโยชน์ในที่ดินนั้นแทน โดยอาศัยความในมาตรา ๓๐ หรือคณะกรรมการ อาจกำหนดระเบียบ หลักเกณฑ์ วิธีการ ให้มีการตกทอดทางมรดกได้หากเห็นว่าเหมาะสม โดยอาศัยความในมาตรา ๑๙ ของพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ขั้นตอนที่ ๒ : เกษตรกรที่ได้รับการคัดเลือกให้เข้าทำประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินทำสัญญาเช่าหรือสัญญาเช่าซื้อที่ดินกับ ส.ป.ก. แล้ว สิทธิการเช่า หรือเช่าซื้อดังกล่าวจะโอนแก่กันได้หรือตกทอดทางมรดกได้เฉพาะตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่คณะกรรมการกำหนด โดยอาศัยความในมาตรา ๓๐ วรรค ๖

ขั้นตอนที่ ๓ : เป็นขั้นตอนที่เกษตรกรได้ชำระค่าเช่าซื้อครบถ้วนแล้ว และ ส.ป.ก. ได้อนกรรมสิทธิ์ในที่ดินนั้นให้แก่เกษตรกรแล้ว เกษตรกรจะมีสิทธิในที่ดินตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การแบ่งแยกหรือการโอนสิทธิในที่ดินให้เป็นไปตามความในมาตรา ๓๙ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จากผลการดำเนินงานที่ผ่านมา พบว่า การดำเนินงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จำแนกเป็น ๒ ส่วน คือ (๑) การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินของตนเองหรือเกษตรกรที่มีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอแก่การครองชีพ ซึ่งยังไม่สามารถดำเนินการให้เกิดผลอย่างเป็นรูปธรรมมากนัก เนื่องจากมีข้อจำกัดด้านงบประมาณและกฎหมายยังไม่เอื้อต่อการปฏิบัติงาน (๒) การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ การรับรองสิทธิให้ถูกต้องตามกฎหมาย ซึ่งสามารถดำเนินการแก้ไขปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรมแต่การนำกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาแก้ไขปัญหการบุกรุกที่ดินของรัฐ ย่อมมีปัญหาและอุปสรรคในการดำเนินงานพอสมควร เนื่องจากผู้ครอบครองทำประโยชน์มิได้เป็นเกษตรกรใช้ประโยชน์ในที่ดินนอกเหนือจากการเกษตร ระเบียบ กฎหมายของ ส.ป.ก. ไม่เอื้อต่อการจัดที่ดินให้ครบถ้วนตามการครอบครองและใช้ประโยชน์อยู่เดิมทุกราย ทุกแปลงตามความเป็นจริง จึงทำให้การจัดที่ดินในที่ของรัฐที่ได้รับยังคงค้างจำนวนมาก

๒.๕ สภาพปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย

แนวคิดในการจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาให้กับประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ซึ่งเป็นเกษตรกรมีมานาน หากนับเนื่องไปอาจเรียกได้ว่า นับตั้งแต่รัชสมัยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัวรัชกาลที่ ๕ พระปิยมหาราช ซึ่งทรงตราพระราชบัญญัติออกโฉนดที่ดินขึ้นในสมัยสมบูรณาญาสิทธิราช อันเป็นพระมหากรุณาธิคุณยิ่งใหญ่ที่พระองค์ทรงประสงค์ให้ประชาชนคนไทยจะได้มีกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นของตนเอง ตามแบบนานาอารยประเทศ ยุคต่อมาในสมัยเปลี่ยนแปลงการปกครองเป็นระบอบประชาธิปไตยอันมีพระมหากษัตริย์ทรงเป็นประมุข พ.ศ. ๒๔๗๕ นายปรีดี พนมยงค์ หนึ่งในคณะผู้ก่อการเปลี่ยนแปลงการปกครองหรือคณะราษฎร ก็ได้เสนอแผนพัฒนาประเทศที่เรียกกันว่าเค้าโครงเศรษฐกิจขึ้น โดยมุ่งประสงค์จะจัดระเบียบการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้แก่ประชาชนยากจนที่เป็นเกษตรกรเช่นเดียวกัน แม้ว่าแผนดังกล่าวจะไม่ได้มีการยอมรับในกาลต่อมา ในยุคสมัยรัฐบาลในระบอบประชาธิปไตยแต่ละยุคก็มีความพยายามในการจัดการใช้ประโยชน์ในที่ดิน ในเรื่องนโยบายที่เห็นว่าเหมาะสม อาทิ ในสมัยรัฐบาลจอมพล ป. พิบูลสงคราม มีการส่งเสริมทางนโยบายให้ประชาชนบุกเบิกเข้าไปหักร้าง ถางพงในป่าเพื่อให้โล่งเตียนเป็นที่ทำมาหากินได้ เนื่องจากสมัยนั้นประชาชนยังน้อยแต่มีป่ารกที่อยู่มาก แม้นโยบายนี้จะทำให้เกิดปัญหาในยุคต่อมาเมื่อมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗

แค่ก็ชี้ให้เห็นการพัฒนาในความคิดนโยบายการใช้ประโยชน์ที่ดินมาโดยลำดับ ในยุคสมัยของจอมพลสฤษดิ์ ธนะรัชต์ เป็นนายกรัฐมนตรี มีการริเริ่มการวางแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติคราวละ ๕ ปี ซึ่งยังดำเนินการจนถึงปัจจุบัน ในยุคแรกๆ มีความพยายามจะแบ่งสรรการใช้ประโยชน์ที่ดินในประเทศไทยอย่างละ ๕๐ % หรือให้ร้อยละ ๕๐ เป็นที่ดินของรัฐ แต่อีก ร้อยละ ๕๐ เป็นที่ดินที่เอกชนสามารถถือครองและมีเอกสารสิทธิได้ เป็นต้น

ความไม่สัมฤทธิ์ผลของนโยบายของรัฐในด้านการจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรหรือของประชาชนปรากฏชัดขึ้นหลังจากมีการประกาศใช้พระราชบัญญัติให้ใช้ประมวลกฎหมายที่ดิน พ.ศ. ๒๔๙๗ ต่อเนื่องด้วยการประกาศใช้ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ และการจัดทำแผนพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ เป็นต้นมา อันเห็นได้จากในเชิงนโยบายภาครัฐไม่สามารถบริหารจัดการที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ที่บัญญัติไว้ในกฎหมาย อาทิ การให้ประชาชนมาแจ้งการครอบครองที่ดินเพื่อนำหลักฐาน ส.ค.๑ ไปออกเป็นหนังสือรับรองการทำประโยชน์ (น.ส.๓) หรือ โฉนดที่ดิน (น.ส.๔) ให้เสร็จสิ้นภายใน ๑ ปี เพื่อแบ่งแยกให้ได้ว่ามีผู้สมควรได้รับกรรมสิทธิ์เท่าใด และมีที่ดินเหลือเท่าใดที่จะให้ประชาชนจับจองต่อไป ก็ไม่สามารถทำได้ตามเวลาที่กำหนด จนมีปัญหาสืบเนื่องมาถึงปัจจุบัน ส่วนพระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาตินั้น เปิดโอกาสผู้ครอบครองที่ดินอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติมาแจ้งการครอบครองในเวลาที่กำหนด (๖ เดือน) แต่ประชาชนส่วนใหญ่ไม่ทราบมีแค่บางส่วนที่มาแจ้งทำให้เกิดปัญหาฟ้องร้องจับกุมประชาชนมาจนปัจจุบัน รัฐจึงไม่สามารถบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินได้ มาตั้งแต่ยุคแรกต่อเนื่องกันมาหลายรัฐบาลจนถึงรัฐบาลปัจจุบัน

ยุคหลังการประกาศใช้พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ เป็นต้นมา ประชากรของประเทศไทยเพิ่มมากขึ้น ขณะเดียวกันสภาพเศรษฐกิจโดยรวมเติบโตขึ้นอย่างรวดเร็วเมื่อนโยบายของรัฐในการจัดการบริหารทรัพยากรที่ดินไม่เป็นผล ความขัดแย้งในเรื่องที่ดินทำกินและที่ดินอยู่อาศัยก็ยิ่งเพิ่มเป็นทวีคูณ ประชาชนยากจนได้เข้าบุกรุกที่ดินของรัฐ ทั้งโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์และโดยความตั้งใจ ขณะเดียวกันนายทุนที่มีทรัพย์มากก็งัดกำไรจากที่ดินก็ได้มีการกว้านซื้อและกักตุนที่ดินไว้เป็นสมบัติของตนเมื่อเกษตรกรหรือประชาชนยากจนขายที่ดินไปแล้ว ก็กลับไปหักล้าง ถางพง บุกรุกที่ดินของรัฐต่อไปอีกเป็นวงจรไม่รู้จบ สร้างปัญหาให้รัฐเพิ่มขึ้น ขณะที่ช่องว่างระหว่างคนรวยในการถือครองที่ดินจำนวนมากและคนจนซึ่งไม่มีที่ดินทำกินก็ห่างกันออกไปเรื่อยๆ นักวิชาการ นักศึกษา และคนยากจน เริ่มคิดถึงวิธีการปฏิรูปที่ดินซึ่งจะทำให้คนยากจนไร้ที่ดินทำกิน ได้มีโอกาสเป็นเจ้าของที่ดินด้วยตนเอง โดยการส่งเสริมของรัฐ

ในช่วงก่อนปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ต้องยอมรับว่ารัฐมีมาตรการในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ในที่ดินออกมามากหลายมาตรการ เช่น มาตรการบันได ๓ ขั้น ของกรมป่าไม้เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ มีพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ เพื่อจัดที่ดินให้คนยากจน แบบนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ มีพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๑๗ เพื่อบริหารจัดการที่ดินที่มีระบบชลประทาน ต่อมา มีพระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘ และพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อ

เกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อบริหารจัดการที่ดินของรัฐที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ และบริหารจัดการที่ดินโดยการกระจายสิทธิในที่ดินจากผู้มีที่ดินมากไปยังผู้ไร้ที่ดินทำกิน นอกจากนั้นยังมีนโยบายและมาตรการต่างๆ ต่อเนื่องมาอีกหลากหลายประการ ซึ่งงานวิจัยนี้จะได้ชี้ให้เห็นถึงความซ้ำซ้อน ความไม่ต่อเนื่องและความล้มเหลวของมาตรการต่างๆ โดยมุ่งประสงค์ให้ความสำคัญกับธนาคารที่ดิน ซึ่งเป็นความหวังในการเป็นองค์กรที่จะขับเคลื่อน ส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นเอกภาพ และประสบผลสำเร็จให้ประโยชน์กับประชาชน และรัฐบาลอย่างแท้จริงต่อไป

๒.๕.๑ สภาพปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินในปัจจุบัน

ปัญหาที่ดินทำกิน ถือเป็นเรื่องสำคัญ ดังนั้น การจัดทำข้อเสนอเกี่ยวกับธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน จึงจำเป็นต้องวิเคราะห์ข้อมูลจากรอบด้าน ทั้งข้อมูลจากหน่วยงาน ข้อมูลจากองค์กรที่เกี่ยวข้อง จากกฎหมายเกี่ยวกับที่ดินซึ่งมีอยู่หลายฉบับ มติคณะรัฐมนตรีในยุคต่างๆที่ยังใช้อยู่ การดำเนินงานที่ผ่านมา และปัญหาต่างๆ ที่ยังคงคาอยู่ โดยเฉพาะ ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ การกระจุกตัวของที่ดินเอกชน ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินที่นับวันจะรุนแรงขึ้น การแก้ไขปัญหาที่ผ่านมายังไม่ประสบผลสำเร็จตามแผนหรือวัตถุประสงค์ของกฎหมาย รวมทั้งความไม่เป็นเอกภาพของการบริหารจัดการที่ดินในเชิงนโยบาย จึงมีหน่วยงานและองค์กร รวมทั้ง นักวิจัย ที่สนใจปัญหาได้จัดทำความเห็นเอาไว้หลากหลายกรณี ต่างเห็นความสำคัญของทรัพยากรดินและที่ดิน ที่ต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดินที่เหมาะสม

ทรัพยากรดินและที่ดินเป็นฐานทรัพยากรธรรมชาติที่มีความสำคัญต่อการดำรงชีวิตของประชาชน อย่างใกล้ชิด ในช่วงระยะเวลาที่ผ่านมาประเทศไทยมีการนำทรัพยากรดินมาใช้ในการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมอย่างต่อเนื่องยาวนาน โดยเฉพาะการพัฒนาเศรษฐกิจของประเทศโดยการส่งเสริมการทำการเกษตร ส่งผลให้เกิดการใช้ที่ดินเพื่อการผลิตทางการเกษตรอย่างเข้มข้นโดยขาดการบำรุงรักษาหรือการอนุรักษ์ฟื้นฟูอย่างมีประสิทธิภาพ ส่งผลให้เกิดความเสื่อมโทรมของทรัพยากรดินและที่ดิน อันมีผลกระทบต่อเกษตรกรรม และการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมในด้านอื่นๆ ตามไปด้วย การใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อให้เกิดความยั่งยืนได้นั้น มีความจำเป็นอย่างยิ่งที่จะต้องมีการวางแผนการจัดการการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับศักยภาพของทรัพยากรดินเป็นสำคัญว่า ควรมีการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบใดจึงจะทำให้เกิดประโยชน์ต่อผลผลิตสูงสุด หรือผลคุ้มค่ามากที่สุดในการนำทรัพยากรมาใช้ ด้วยเหตุนี้ การใช้ที่ดินให้เหมาะสมจึงต้องมีการวางแผนการใช้ที่ดิน โดยการกำหนดเขตการใช้ที่ดินตามศักยภาพของดินเป็นสำคัญ (สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๔๘)

ความเห็นของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังกล่าวข้างต้น เป็นตัวอย่างที่ทำให้เห็นได้ว่า ในขณะที่มีการกล่าวกันว่า ประเทศไทยเป็นประเทศเกษตรกรรม เกษตรกรคือกระดูกสันหลังของชาติ แต่ในระยะเวลาที่ผ่านมา ฝ่ายบริหารกลับขาดการวางแผนการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรอย่างมีประสิทธิภาพ ขาดการวางแผนการใช้ที่ดินให้สอดคล้องกับศักยภาพของทรัพยากรดิน ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินอยู่กับนายทุนก็ดี ปัญหาการบุกรุกเข้าทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐ ไม่ว่าจะเป็น

เป็นเขตป่าสงวนแห่งชาติหรือเขตที่ดินของรัฐอื่นๆ ล้วนแล้วแต่ทำให้ปัญหาการใช้ที่ดินอย่างถูกต้องยังมีปัญหาหนักยิ่งขึ้น ปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน ก็เป็นปัญหาที่ผูกติดอยู่กับการกว้านซื้อที่ดินของนายทุน และการบุกรุกที่ดินของรัฐ เมื่อมีการบุกรุกมากขึ้น การวางแผนการจัดการที่ดินก็ยิ่งทำไม่ได้ หรือไม่ได้รับความร่วมมือจากประชาชนผู้เสียผลประโยชน์ของตน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในปัจจุบัน เศรษฐกิจของโลกขยายตัวในระบบทุนนิยมอย่างรวดเร็ว ประเทศไทยจึงตกอยู่ในภาวะที่กำลังรองรับการขยายตัวที่ไม่มีขีดจำกัดนั้นด้วย ที่ดินหรือดินในประเทศไทย แม้จะมีหน่วยงานที่รับผิดชอบ เช่น กรมที่ดิน กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช กรมธนารักษ์ กรมโยธาธิการและผังเมือง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมพัฒนาที่ดิน และอื่นๆ แต่ก็ได้เป็นองค์กรในการบริหารจัดการที่ดินโดยเฉพาะอย่างมีเอกภาพ ปัจจุบันเมื่อการขยายตัวทางเศรษฐกิจยิ่งเพิ่มขึ้น การใช้ที่ดินอย่างไม่เหมาะสมให้สอดคล้องกับทรัพยากรนั้นๆ ยิ่งเพิ่มมากขึ้น ดังผลการศึกษาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ดังนี้

ในปัจจุบันความต้องการที่ดินเพื่อรองรับการขยายตัวทางเศรษฐกิจ การเปลี่ยนแปลงพื้นที่ที่มีความเหมาะสมที่จะใช้ประเภทใดๆ ย่อมมีผลกระทบต่อการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาพรวม หรือการใช้ที่ดินไม่ตรงตามศักยภาพในบางกิจกรรม นอกจากเป็นการสูญเสียทรัพยากรที่ดินซึ่งมีจำนวนจำกัดในบางพื้นที่ได้เพิ่มมากขึ้น เป็นสาเหตุสำคัญประการหนึ่งที่ทำให้เกิดปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐประเภทต่างๆ หรือมีการนำพื้นที่ที่มีความอุดมสมบูรณ์ทางการเกษตรไปใช้อย่างไม่เหมาะสม ถึงแม้จะมีการนำกฎหมายว่าด้วยการผังเมืองมาบังคับใช้ในพื้นที่แล้วก็ตาม แต่ก็ไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างมีประสิทธิภาพทำให้ทรัพยากรที่ดินที่เหมาะสมตามศักยภาพมีแนวโน้มลดลง ประกอบกับความต้องการใช้ที่ดินเพิ่มขึ้นอย่างรวดเร็วก่อให้เกิดความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ทรัพยากรในที่ดินทุกๆ ประเภทอย่างรุนแรง ดังนั้นจึงมีความจำเป็นต้องกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินเพื่อเป็นกรอบในการใช้ที่ดินในกิจกรรมต่างๆ ในสัดส่วนที่เหมาะสม สอดคล้องกับสภาพของพื้นที่และสภาพแวดล้อมในอนาคตเพื่อนำไปสู่การพัฒนาประเทศอย่างยั่งยืน ลดความขัดแย้งในการใช้ที่ดินตลอดจนผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินผิดประเภท จากการศึกษาความเป็นไปได้ถึงแนวทางการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและมาตรการที่มีผลบังคับพบว่า เนื่องจากผลของแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๔ ทำให้มีความต้องการใช้ที่ดินเพื่อรองรับภาคเศรษฐกิจจำนวนมาก จึงก่อให้เกิดปัญหาการใช้ที่ดินผิดประเภท โดยเฉพาะกรณีการนำที่ดินที่มีความอุดมสมบูรณ์ไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น เช่น การนำที่ดินในเขตชลประทานไปสร้างที่อยู่อาศัย สนามกอล์ฟ หรือ รีสอร์ท การใช้ที่ดินลักษณะดังกล่าว ก่อให้เกิดความสูญเสียต่อพื้นที่เกษตรกรรมเป็นอย่างมาก เนื่องจากที่ดินที่มีความเหมาะสมต่อการทำการเกษตรกรรมในประเทศไทยนั้นมีจำนวนน้อยเพียง ๑๖๘.๖ ล้านไร่ โดยที่ดินที่มีศักยภาพสูงแก่การเพาะปลูกมีเพียง ๓๐.๕ ล้านไร่ ก่อให้เกิดปัญหาความเสื่อมโทรมและการชะล้างพังทลายของหน้าดิน ซึ่งปัญหาดังกล่าวควรได้รับการแก้ไขจากหน่วยงานของภาครัฐ จากการศึกษาดังกล่าว (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม, ๒๕๔๗) จึงได้มีการเสนอถึงสาเหตุไว้ ๓ ประการ คือ

๑. ปัญหาการแข่งขันราคาสินค้าในตลาดโลก
๒. ปัญหาการขาดแคลนน้ำเพื่อการเกษตรกรรม
๓. ปัญหาการขาดแคลนที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม

การเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก่อให้เกิดผลกระทบต่อการสูญเสียพื้นที่เกษตรกรรม และผลกระทบต่อเกษตรกร (สำนักนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๒๕๔๗) ดังนี้

- สูญเสียที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและจะหามาทดแทนไม่ได้ การเพาะปลูกครั้งต่อไปจึงใช้พื้นที่ที่ไม่มีความเหมาะสม ดังนั้น จึงต้องมีการลงทุนสูงในการผลิตสินค้าเกษตรกรรม
- ก่อให้เกิดความไม่คุ้มค่าของการลงทุนในภาครัฐ กล่าวคือในบางพื้นที่เกษตรกรรม รัฐได้สร้างระบบโครงสร้างพื้นฐาน เช่น ระบบชลประทาน แต่มีการนำที่ดินไปสร้างที่พักอาศัย หรือ รีสอร์ท เป็นต้น
- ผลกระทบทางด้านสิ่งแวดล้อม เช่น การสร้างโรงงานอุตสาหกรรมในพื้นที่เกษตรกรรม หากไม่มีการควบคุมระบบบำบัดน้ำเสียแล้ว จะส่งผลกระทบต่อการเกษตรที่อยู่บริเวณโรงงานอุตสาหกรรมดังกล่าว เช่น กรณีศึกษาของอำเภอบางพลี จังหวัดสมุทรปราการ
- สังคมไทยเป็นสังคมเกษตรกรรม แม้จะมีการพัฒนาภาคอุตสาหกรรมอย่างมากก็ตาม แต่ภาคอุตสาหกรรมก็ไม่สามารถรองรับแรงงาน จากภาคเกษตรกรรมซึ่งไม่มีที่ดินทำกิน โดยที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสามารถรองรับแรงงานได้มากถึง ร้อยละ ๕๘ ของแรงงานทั้งหมด ดังนั้น ที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงยังคงมีความต้องการอย่างมาก
- การสูญเสียที่ดินเกษตรกรรมไปสู่การใช้เพื่อกิจกรรมอื่น ก่อให้เกิดผลกระทบทางด้านต้นทุนการผลิตสินค้าเกษตรที่เพาะปลูกในที่ดินที่ไม่มีความเหมาะสม ซึ่งจะส่งผลกระทบทางอ้อมต่อการแข่งขันทางการค้าเสรี

ในสถานการณ์และสภาพปัญหาเกี่ยวกับที่ดินทำกินในปัจจุบัน ในภาพกว้างยังต้องคำนึงถึงการสูญเสียทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมก่อนจะวิเคราะห์ถึงปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดิน และการบริหารจัดการที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ผลการศึกษาที่ผ่านมาเป็นตัวอย่างที่จะวิเคราะห์ถึงความล้มเหลวและสถานการณ์ เสนอมาตรการบริหารจัดการที่ดินที่เหมาะสมและเป็นเอกภาพต่อไป

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๒๕๔๘) กล่าวว่า การวางแผนการใช้ที่ดินเป็นมาตรการอย่างหนึ่งที่สำคัญในการบริหารจัดการการใช้ประโยชน์ที่ดินให้มีประสิทธิภาพและเกิดประสิทธิผลถูกต้องตามสมรรถนะและศักยภาพของที่ดิน โดยคำนึงถึงเศรษฐกิจ สังคม สิ่งแวดล้อม ความสามารถในการจัดการ และความสามารถในการอนุรักษ์ดินและน้ำ เพื่อให้สามารถใช้ประโยชน์จากที่ดินได้เป็นระยะเวลาอันยาวนาน นอกจากนี้การแก้ไขปัญหาการใช้ที่ดินในการเกษตรอย่างยั่งยืน การกำหนดเขตที่เหมาะสมสำหรับการเกษตรและพื้นที่กันชน โดยมีการจัดการสิ่งแวดล้อมที่เหมาะสมจะช่วยป้องกันและบรรเทาความรุนแรงของผลกระทบของเกษตรกรรมที่อาจมีต่อ

สภาพแวดล้อมและกิจกรรมอื่นๆ ได้ และการกำหนดเขตเหมาะสมการเกษตร กับพื้นที่กันชนจะบรรลุผลได้จะต้องประกอบด้วย

- มีกฎหมายและมาตรการที่สำคัญที่เป็นกรอบ ทิศทางในการดำเนินการเกี่ยวกับการใช้ที่ดินของประเทศ
- พื้นที่เกษตรกรรมต้องเป็นเกษตรกรเท่านั้นที่ครอบครองได้ เพื่อให้การใช้ที่ดินเป็นไปตามวัตถุประสงค์เพื่อทำการเกษตรและโครงการต่อเนื่องกับการเกษตรเท่านั้น
- พื้นที่เกษตรกรรมต้องงดการส่งเสริมการลงทุนเพื่อการอื่น นอกจากอุตสาหกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร และเนื่องจากเป็นพื้นที่ที่มีความหลากหลายของทั้งขนาดและชนิดของการเกษตร จึงควรที่จะให้ท้องถิ่นมีบทบาทในการอนุรักษ์ ควบคุมดูแล
- จะต้องมีการพัฒนาแหล่งน้ำในพื้นที่ที่มีศักยภาพเกษตรกรรมสูง ให้มีแหล่งน้ำที่เหมาะสมกับการเกษตรแต่ละชนิด
- รับฟังความเห็นจากประชาชนและสร้างความเข้าใจที่ตรงกัน
- ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของประชาชนในการบริหารจัดการการใช้สอยทรัพยากร เน้นให้ประชาชนที่อยู่โดยรอบเป็นผู้ได้รับประโยชน์โดยตรง
- ส่งเสริมให้คำแนะนำในการเลือกชนิดพืชเศรษฐกิจที่ใช้ปลูกเพื่อสนับสนุนการอนุรักษ์
- สนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยไม่ก่อให้เกิดผลกระทบต่อพื้นที่ที่เหมาะสมต่อการเกษตร เช่น วนเกษตร (Agro forestry) การเกษตรธรรมชาติ (Natural agriculture)

การใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างยั่งยืนจำเป็นต้องคำนึงถึง การรักษาความสมดุลด้านสิ่งแวดล้อม โดยต้องเป็นไปในลักษณะของการอนุรักษ์ คือ การใช้ประโยชน์อย่างชาญฉลาด ก่อให้เกิดผลกระทบต่อสิ่งแวดล้อมน้อยที่สุด และทรัพยากรที่ดินสามารถดำรงอยู่และสนองความจำเป็นทางเศรษฐกิจและสังคมแก่ประชาชนในระยะยาว จึงควรเน้นการหากรอบทางเลือกที่เหมาะสม เพื่อส่งเสริมให้ท้องถิ่นใช้ประโยชน์จากพื้นดินอย่างยั่งยืน โดยคำนึงถึงตัวแปรต่างๆ ที่เกี่ยวพันกันในแนวบูรณาการ โดยเฉพาะในภาคเกษตรกรรมซึ่งประกอบไปด้วยความหลากหลายของการผลิตพืชและสัตว์ชนิดต่างๆ จำนวนมาก และตั้งอยู่พื้นที่ที่มีความแตกต่างของทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม รวมทั้งเงื่อนไขทางเศรษฐกิจและสังคมของเกษตรกรที่ไม่เหมือนกัน การใช้ที่ดินอันเกี่ยวเนื่องกับกิจกรรมทางการเกษตรในพื้นที่ที่เหมาะสมกับการเกษตรในด้านอื่นๆ ดังเช่น ป่าไม้ เหมืองแร่ การใช้ประโยชน์ที่ดินที่ยั่งยืนก็สามารถทำได้ในลักษณะต่างๆ อาทิ

ป่าชุมชน เป็นการเน้นการใช้ประโยชน์ที่ดิน โดยการอนุรักษ์และใช้ประโยชน์ระบบนิเวศ ป่าไม้ในบริเวณชุมชนท้องถิ่น โดยชุมชนในท้องถิ่นต้องมีส่วนร่วมในการบำรุงรักษาและใช้ประโยชน์ โดยไม่มีการตัดไม้ทำลายป่าแบบถาวร

หมู่บ้านป่าไม้ เป็นการให้ชาวบ้านสามารถได้รับประโยชน์จากป่าไม้ที่ตนเองปลูกและต้องรับผิดชอบในการดูแลรักษา และปลูกป่าไม้เสริมเพิ่มเติมส่วนที่ใช้ประโยชน์ไป

การฟื้นฟูที่ทำเหมืองแบบใช้หน้าดินและไม่ใช้หน้าดิน เป็นการปรับปรุงสภาพพื้นที่เหมืองที่ถูกขุดโดยการจัดการที่เหมาะสม โดยเฉพาะการแยกคัดเนื้อดินดีไว้ด้านบนหรือหาอินทรีย์สารมาเติม เพื่อให้พื้นที่ดินสามารถปรับสภาพคืนสู่ธรรมชาติได้ในระยะเวลาอันสั้น และสามารถนำพื้นที่ดินกลับมาใช้ในการเกษตรกรรมได้

นอกจากนั้น สืบเนื่องจากปัญหาที่ดินและการใช้ประโยชน์ตลอดจนปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกินที่เริ่มรุนแรงมากขึ้น ได้มีนักวิชาการและคณะวิจัยได้พยายามศึกษาและให้ข้อเสนอแนะในเรื่องการถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน อันจะนำไปสู่การใช้นโยบายให้เป็นมาตรฐานเดียวกันของรัฐบาล แม้ข้อเสนอแต่ละครั้งจะได้รับความสนใจเป็นอันมากจากรัฐบาล นักวิชาการและประชาชนผู้รอคอยความหวังในการแก้ไขปัญหาจากรัฐบาล แต่ด้วยปัญหาเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดิน นับเป็นเรื่องใหญ่โตกว้างขวางมาก มีผลกระทบต่อเนื่องไปหลากหลายองค์กร ทำให้การจัดทำข้อเสนอให้เป็นนโยบาย ยังไม่สามารถจัดทำได้สำเร็จ (www.bpkeco๒.onep.go.th, มปป.)

วารินทร์ และคณะ (๒๕๔๔) ได้ศึกษาเรื่องการถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน และมาตรฐานทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด โดยพบว่าปัญหาการกระจุกตัวของที่ดิน โดยมีที่ดินที่ใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ถึงร้อยละ ๗๐ สร้างความเสียหายทางเศรษฐกิจ ๑๒๗,๓๘๔ ล้านบาท/ปี ปัญหาดังกล่าวเกิดจากการบังคับใช้ตัวกฎหมายที่ไม่มีความเหมาะสมทั้งกฎหมายป่าไม้ กฎหมายผังเมือง กฎหมายพัฒนาที่ดิน และไม่มีกฎหมายจำกัดการถือครองที่ดินของภาคเอกชน โดยได้เสนอว่าต้องมีการใช้ภาษีอัตราก้าวหน้า และต้องให้ชุมชนมีสิทธิในการจัดการที่ดินของตนเองและการพัฒนาระบบข้อมูลข่าวสารที่ให้ประชาชนเข้าถึงได้อย่างชัดเจน คล้ายกับการศึกษาของสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๒๕๔๘) ซึ่งได้จัดทำโครงการนำร่องให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการอนุรักษ์ฟื้นฟูทรัพยากรดินและที่ดิน โดยพื้นที่ที่ศึกษาคือ กลุ่มน้ำสาขาน้ำสาน จังหวัดเลย และกลุ่มน้ำสาขาลองท่อม จังหวัดกระบี่ ซึ่งมีองค์ประกอบของพื้นที่ทั้งพื้นที่อนุรักษ์ พื้นที่ป่าสงวน พื้นที่อยู่อาศัยและที่ดินทำกิน ทั้งในลักษณะของพื้นที่เกษตรกรรมและพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดิน พบว่าพื้นที่ที่ศึกษาประสบปัญหาการบุกรุกพื้นที่ของรัฐเพื่อใช้ประโยชน์ในการทำเกษตรเช่นเดียวกัน จากลักษณะปัญหาดังกล่าว สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม จึงได้เสนอวิธีการแก้ไขปัญหาร่วมกันโดยการตั้งคณะทำงานระดับอำเภอ ซึ่งมีนายอำเภอเป็นประธาน ผู้แทนหน่วยงานราชการต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งตัวแทนของเกษตรกรและผู้นำท้องถิ่นเข้าร่วมเป็นคณะทำงาน มีปลัดอำเภอ เป็นคณะทำงานและเลขานุการ ที่สำคัญมีองค์การพัฒนาเอกชน

(กองทุนสัตว์ป่าโลก WWF.) เข้ามาช่วยประสานการดำเนินงานของคณะทำงาน เพื่อร่วมกันจัดการด้านแนวเขตระหว่างที่ดินที่ประชาชนเข้าบุกรุกถือครอง และเขตแนวป่าอนุรักษ์เพื่อการรักษาพื้นที่ป่าอนุรักษ์ที่ยังเหลืออยู่ โดยกำหนดเขตการบุกรุกของประชาชนมิให้ล้ำแนวเขตที่กำหนด อย่างไรก็ตามแม้ว่าการมีส่วนร่วมในการจัดการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินนี้จะไม่ถูกต้องตามกฎหมายเนื่องจากพื้นที่ที่ศึกษาเป็นพื้นที่ป่าอนุรักษ์ แต่การยินยอมการรับฟังเหตุผลจากฝ่ายรัฐบาลนับว่าเป็นจุดเริ่มต้นที่เป็นรูปธรรมของการแก้ปัญหาที่สอดคล้องกับสภาพเศรษฐกิจและสังคม การมีส่วนร่วมของชุมชนทั้ง ๒ พื้นที่ ทำโดยผ่านกระบวนการทางด้านประชาคมหมู่บ้าน ตำบล และการทำเวทีชุมชน อย่างไรก็ตามการจะให้กระบวนการมีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่นดำเนินไปอย่างมีประสิทธิภาพและยั่งยืนนั้น ควรจะมีความพร้อมในด้านกฎหมายและระเบียบต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง การกระจายอำนาจในทางนโยบายสู่ท้องถิ่น นโยบายและยุทธศาสตร์การพัฒนา และความพร้อมทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของพื้นที่ที่ศึกษา ซึ่งเป็นปัจจัยที่เอื้อและขัดขวางต่อการเข้ามามีส่วนร่วมของประชาชนและท้องถิ่นในการร่วมกันกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดินและการอนุรักษ์พื้นที่พหุทรัพยากรดิน และที่ดินได้ สอดคล้องกับข้อเสนอของนักมานุษยวิทยา โดยกล่าวว่า การเปลี่ยนแปลงโครงสร้างถือครองและการใช้แรงงานในสังคมชนบทมีผลกระทบต่อโครงการปฏิรูปที่ดิน นอกจากนี้ Cohen (๑๙๘๓) และ Anan (๑๙๘๔) อ้างถึงในกฤษฎา (มปป.) ได้ศึกษาปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในภาคเหนือตอนบน พบว่า อัตราส่วนของเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินมีมากขึ้น ทำให้ต้องมาพึ่งพาผู้ที่มีฐานะร่ำรวยกว่าภายใต้ระบบอุปถัมภ์ขณะที่เจ้าของที่ดินสั่งสมความมั่งคั่ง ทำให้เกิดความขัดแย้งอย่างรุนแรงระหว่างเกษตรกรที่ไร้ที่ดินทำกินกับเจ้าของที่ดิน ซึ่ง Cohen และ Anan ได้เสนอว่า ปัญหาที่ดินในปัจจุบันเป็นปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน ไม่ใช่ปัญหาของการเช่าที่นา และกฎหมายปฏิรูปที่ดินไม่มีความเหมาะสม จากการศึกษาของ วารินทร์ และคณะ ยังได้กล่าวว่า ที่ดินที่จะนำมาใช้เพื่อการเกษตรได้หมดลงแล้ว และจะเกิดปัญหาขาดแคลนขึ้นในอนาคต ประกอบกับที่ดินที่อยู่ในปัจจุบันก็เสื่อมโทรมลงอย่างรวดเร็ว ส่งผลให้เกิดความขัดแย้งเรื่องที่ดินทั้งกับภาคเอกชนกับภาคเอกชน เอกชนกับรัฐ หรือระหว่างหน่วยงานของรัฐด้วยกัน สาเหตุสำคัญประการหนึ่งก็คือ นโยบายของรัฐที่นำมาใช้ในแต่ละรัฐบาลมีจำนวนมากแต่ขาดความชัดเจน ขาดเอกภาพ ส่งผลให้เกิดผลกระทบต่อทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมในแง่ของการอนุรักษ์ กฎหมายที่เกี่ยวกับการอนุรักษ์ไม่สามารถใช้บังคับได้อย่างจริงจัง การบังคับใช้ป่าสงวนแห่งชาติ อุทยานแห่งชาติ และเขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าไม่ได้ผล การบุกรุกที่สาธารณะประโยชน์ที่สงวนไว้ให้พลเมืองใช้ร่วมกัน รวมทั้งที่ดินที่อยู่ในทำเลสวยงามที่เหมาะสมสำหรับการพักผ่อนมีอยู่ทั่วไป เป็นต้น ทั้งนี้เนื่องจากเกิดจากหลายสาเหตุแต่สาเหตุที่สำคัญประการหนึ่งคือ ผลจากการต้องการใช้ที่ดินเพื่อทำกิจกรรมต่างๆ มีมากขึ้นทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ส่วนหนึ่งของผู้ที่ขายที่ดินทำกินซึ่งเป็นเกษตรกรที่แสวงหาที่ทำกินใหม่โดยการบุกรุกที่ดินของรัฐซึ่งเป็นปัญหาที่ต้องได้รับการแก้ไข ในส่วนของที่ดินเอกชนเป็นปัจจัยหนึ่งที่ทำให้ที่ดินเกิดการกระจุกตัว ซึ่งที่ผ่านมาเคยมีความพยายามที่จะรื้อฟื้นการกำหนดขนาดการถือครองที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินขึ้นมาใหม่แต่ก็ตกไป กฎหมาย

เกี่ยวกับการกำหนดขนาดการถือครองที่ดินอาจเป็นเครื่องมือหนึ่งที่จะทำให้ที่ดินไม่เกิดการกระจุกตัว เพราะเมื่อแต่ละบุคคลมีสิทธิในที่ดินขนาดที่จำกัดในระดับหนึ่งก็จะมีที่ดินเหลือให้กับบุคคลผู้ซึ่งไม่มีที่ดิน

การจัดที่ดินของรัฐในรูปแบบต่างๆ นับตั้งแต่การจัดตั้งนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ ตามพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ และการจัดที่ดินตามมติคณะรัฐมนตรีเพื่อการก่อสร้างเขื่อน อ่างเก็บน้ำเพื่อการเกษตรหรือเพื่อผลิตพลังงานไฟฟ้าหรือเพื่อวัตถุประสงค์อื่นก็ตาม ไม่สามารถที่จะทำให้ราษฎรส่วนใหญ่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน เพราะถึงแม้จะมีกฎหมายห้ามการโอนสิทธิในที่ดินหลังจากได้รับเอกสารสิทธิไประยะหนึ่งก็ตาม ก็ยังมีกรณีการโอนสิทธิไว้ล่วงหน้าหรือโอนสิทธิในทันทีที่พ้นเวลาห้าม ทำให้ต้องตกเป็นผู้ไร้ที่ทำกินที่รัฐจะต้องจัดที่ดินให้ไม่มีที่สิ้นสุด

ในขณะที่นักวิจัย หรือผลงานทางวิชาการได้ชี้ให้เห็นว่า นโยบายของรัฐในการแก้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐในรูปแบบต่างๆ ไม่ประสบผลสำเร็จ ไม่สามารถทำให้ประชาชนส่วนใหญ่มีความมั่นคงในการถือครองที่ดิน ทำให้เกิดการสูญเสียสิทธิในที่ดิน หรือมีการโอนสิทธิกันโดยไม่ถูกต้องตามกฎหมายนั้น อันที่จริงหน่วยงานของรัฐมีอยู่หลายหน่วยงานที่ดำเนินการโดยวัตถุประสงค์จะแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินให้เกษตรกรยากจน และมีกฎหมายให้อำนาจและให้วิธีการดำเนินงานอยู่หลายฉบับ แต่กฎหมายที่สำคัญและประชาชนฝากความหวังไว้มากที่สุด คือ พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แต่ก็ยังไม่ประสบผลสำเร็จ แม้ว่า สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) จะประกาศเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้วถึง ๗๑๒ อำเภอ ๗๑ จังหวัด คิดเป็นเนื้อที่ถึง ๔๓ ล้านไร่ รวมจัดที่ดินให้เกษตรกรไปแล้วถึง ๒.๕ ล้านครอบครัว ทั้งในตัวบทกฎหมายได้ให้อำนาจ ส.ป.ก. ในการพัฒนาฐานะความเป็นอยู่ของเกษตรกร การพัฒนาที่ดิน ปรับปรุงบำรุงดิน ตลอดจนให้สิทธิพื้นที่การเกษตรและที่อยู่อาศัยได้ แต่การดำเนินงานก็ยังมีปัญหา ดังความเห็นของมหาวิทยาลัยนเรศวร ในโครงการศึกษาแนวทางการจัดการปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ซึ่งกล่าวอ้างความเห็นของวารินทร์ และคณะ ดังนี้

สำหรับกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ซึ่งมีลักษณะแตกต่างจากกฎหมายจัดที่ดินข้างต้น เนื่องจากช่วงหลังจากที่มีการเดินขบวนของชาวไร่ชาวนา ในปี พ.ศ. ๒๕๑๖ จึงเป็นกฎหมายที่รัฐอาจใช้เป็นเครื่องมือในการลดขนาดการถือครองจากผู้ที่ไม่ได้ทำประโยชน์ในที่ดินโดยการซื้อหรือเวนคืนจากเจ้าของที่ดินแล้วนำมาจัดให้กับเกษตรกร หรือนำที่ดินของรัฐที่เหมาะสมกับการเกษตรและไม่ได้ใช้ประโยชน์แล้วมาจัดให้เกษตรกรเช่า เช่าซื้อหรือเช่าทำประโยชน์ สิทธิที่ได้รับห้ามโอนตลอดไปแต่สามารถตกทอดไปยังลูกหลาน เป็นการแก้ปัญหาการสูญเสียสิทธิในที่ดินตามกฎหมายจัดที่ดินอื่นในอดีต อย่างไรก็ตามการปฏิรูปที่ดินก็เกิดปัญหาในการปฏิบัติหลายประการ นับตั้งแต่ปัญหาราคาที่ดินสูงทำให้ไม่สามารถซื้อที่ดินมาจัดให้เกษตรกรได้ ไม่มีนโยบายเวนคืนที่ดินทั้งที่กฎหมายให้อำนาจไว้ ประกอบกับช่วงเวลานั้นป่าสงวนถูกบุกรุกจำนวนมาก เมื่อเป็นเช่นนั้นการดำเนินการปฏิรูปที่ดินจึงเบี่ยงเบนจากเป้าหมายเดิมไปสู่การแก้ปัญหาการบุกรุกป่า เมื่อแก้ไขกฎหมายในปี พ.ศ. ๒๕๓๒ เกิดความสับสนระหว่างเจตนารมณ์ของกฎหมายฉบับเดิมกับกฎหมายที่แก้ไข จึงเป็นปัญหาต้องตีความคำว่า “เกษตรกร”

จนก่อให้เกิดความวุ่นวายทางการเมือง และถึงแม้ข้อกฎหมายจะมีข้อห้ามต่างๆ ในการครอบครองที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมก็ตาม แต่ก็ยังมีปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในรูปแบบต่างๆ ที่ไม่ถูกต้อง ซึ่งเป็นช่องว่างของกฎหมาย จึงอาจกล่าวได้ว่าการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมยังไม่ประสบผลสำเร็จในการลดขนาดการถือครองที่ดินของผู้ที่ไม่ได้ทำการเกษตร และปรับปรุงสิทธิของเกษตรกรจากผู้ไร้ที่ทำกินและเช่าให้เป็นเจ้าของที่ดิน นอกจากนี้การควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินในที่ดินที่รัฐลงทุนพัฒนาเพื่อประโยชน์ด้านเกษตรกรรมในเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้ใช้ประโยชน์จากระบบชลประทานเพื่อการเกษตรที่มีประสิทธิภาพสูงสุดกลับเปลี่ยนมือไปยังผู้ที่ไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทำให้สูญเสียพื้นที่เกษตรกรรมและเงินลงทุนเป็นจำนวนมหาศาล อันเนื่องมาจากช่องโหว่ของกฎหมายและความยากจนของเกษตรกร โดยสิ่งที่ราษฎรต้องการคือ เอกสารสิทธิที่เป็นโฉนด หรือ น.ส.๓ ที่สามารถเปลี่ยนมือได้ เพื่อเป็นหลักประกันขอสินเชื่อจากธนาคาร ประกันตัว ผู้ต้องหาในคดีอาญา และเหตุผลอื่นอันเกี่ยวกับความเท่าเทียมกันในสังคม ซึ่งรัฐไม่อาจออกเอกสารสิทธิให้ได้ทุกกรณี เนื่องจากข้อห้ามของกฎหมายหรือเหตุผลทางอนุรักษ์ซึ่งน่าจะจะต้องมีการทบทวนสิทธิในที่ดินที่มีความหลากหลายเหล่านี้อย่างเป็นระบบ (วารินทร์ และคณะ, ๒๕๔๔)

การจัดการที่ดินให้ได้ประโยชน์สูงสุดนั้น วารินทร์ และคณะ (๒๕๔๔) เสนอว่า จะต้องทราบความต้องการของชุมชนแต่ละแห่งนั้นว่า ชุมชนมีความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินในลักษณะใดในการใช้ประโยชน์จากที่ดินของแต่ละชุมชนจะต้องไม่ขัดแย้งกับการใช้ประโยชน์จากที่ดินของชุมชนอื่นและของประเทศเป็นส่วนรวม ปัจจุบันประเทศไทยมีความขัดแย้งในการจัดการกับการใช้ทรัพยากรที่ดินอันเกิดจากแนวทางการพัฒนา การขัดแย้งนี้เกิดจากความต้องการพัฒนาประเทศตามกระแสโลกซึ่งเป็นกระแสที่เน้นการตลาด การผลิตแบบไร้พรหมแดน ส่วนอีกกระแสหนึ่ง คือ กระแสถิ่น ซึ่งเน้นการพัฒนาประเทศตามระบบคุณค่าและภูมิปัญญาของคนในชาติเพื่อประโยชน์ของคนในชาติ ซึ่งความขัดแย้งนี้ทำให้เกิดประเด็น การใช้ทรัพยากรที่ดินของประเทศไทยหลายประการ

แนวคิดส่วนหนึ่งของระบบจัดการทรัพยากรที่ดิน คือ การจัดระบบเอกสารสิทธิให้เอกสารสิทธินั้นเหลือเพียงชนิดเดียว คือ โฉนดที่ดิน โดยการเปลี่ยนแปลงเอกสารสิทธิอื่นๆ เช่น ใบจอง น.ส.๓ และ น.ส.๓ ก. ให้เป็นโฉนดที่ดิน และเอกสารสิทธิที่มีการระบุกิจกรรมการใช้ที่ดินที่ชัดเจน เช่น ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก็ควรปรับเปลี่ยนเป็นโฉนดที่ดิน หากมีการปรับเปลี่ยนเอกสารเป็นโฉนดที่ดินทั้งหมดประเด็นจึงเกิดขึ้นว่าโฉนดที่ดินนั้นควรจะมีการระบุกิจกรรมด้วยหรือไม่ เช่น เป็นโฉนดของพื้นที่เกษตรกรรม หรือของพื้นที่กิจกรรมอื่นๆ เป็นต้น ซึ่งแตกต่างจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม (๒๕๔๗) โดยกล่าวว่าไม่เห็นด้วยกับแนวคิดดังกล่าว เนื่องจากแนวคิดดังกล่าวจะไม่ก่อให้เกิดประโยชน์แล้วยังจะเป็นการเพิ่มภาระให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องอีกด้วย ปัญหาที่ตามมาคือ การกำหนดเขตการใช้ที่ดินประเภทต่างๆโดยการกำหนดเขตที่อยู่อาศัย สมรรถนะที่ดิน (Land capability) ความเหมาะสมของดิน (Land suitability) และขนาดของพื้นที่ (Size of land) ที่ได้ผลตอบแทนที่เหมาะสมทางเศรษฐกิจ (Economic of scale) การกำหนดขนาดของที่ดินมีความจำเป็นในบางพื้นที่ เพราะในพื้นที่นั้นยังมียู

ยากจนที่ไร้ที่ทำกินอยู่ ข้อมูลที่กล่าวมานี้ประกอบกับข้อมูลอื่นๆ เช่น ข้อมูลการตลาด ข้อมูลเทคโนโลยีในการผลิต ข้อมูลทางภูมิอากาศย่อมทำให้สามารถกำหนดแผนการใช้ที่ดินของชาติ (National land-use plan) ได้

ตามที่วารินทร์ และคณะ (๒๕๔๔) ได้ศึกษาเรื่องการถือครองและใช้ประโยชน์จากที่ดิน และมาตรฐานทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด โดยมีพื้นที่เป้าหมาย ๘ จังหวัด คือ จังหวัดเชียงใหม่ เชียงราย นครราชสีมา พระนครศรีอยุธยา ปทุมธานี ระยอง ตรัง และจังหวัดสงขลา พบว่า การวางแผนการใช้ที่ดินตามความเหมาะสมของดินโดยคำนึงถึงขีดความสามารถในการใช้ (Carrying Capacities) นั้น ส่วนมากการใช้ที่ดินในปัจจุบันยกเว้นจังหวัดปทุมธานี นั้น มีการใช้ที่ดินเกินขีดความสามารถของที่ดิน ฉะนั้นการวางแผนการใช้ที่ดินให้ถูกต้องจึงมีความสำคัญมาก เพราะจะทำให้สามารถได้รับประโยชน์สูงสุดจากที่ดินได้ กฤษฎา (มปป.) กล่าวว่า แม้การศึกษาของวารินทร์ และคณะจะวิเคราะห์โครงสร้างปัญหาที่ดินอย่างผิวเผิน และยึดกรอบแนวความคิดทางเศรษฐศาสตร์ในเรื่องการสร้างผลประโยชน์สูงสุดเป็นหลัก แต่การที่มีข้อเสนอเรื่องการจำกัดการถือครองที่ดินภาคเอกชน การใช้ภาษีอัตราก้าวหน้าเพื่อกระจายการถือครองที่ดิน และการรับรองระบบกรรมสิทธิ์ร่วมของชุมชน ทำให้การศึกษาดังกล่าวได้รับการยอมรับและได้ถูกนำไปใช้ขับเคลื่อนโดยขบวนการประชาชนอย่างกว้างขวาง นอกจากนี้ พรใจ (๒๕๓๔) อ้างถึงใน กฤษฎา (มปป.) กล่าวว่า การส่งเสริมระบบตลาดบนพื้นที่สูง การควบคุมการใช้ที่ดินบนพื้นที่สูง โดยไม่ยอมรับสิทธิตามจารีตของชุมชนนั้น ส่งผลให้เกิดปัญหาการแย่งชิงพื้นที่ดินระหว่างกลุ่มต่างๆ มากขึ้น ส่งผลกระทบต่อระบบการสืบทอดมรดกและการสูญเสียอำนาจในการควบคุมการใช้ประโยชน์ที่ดินของเกษตรกรเปลี่ยนแปลงไปเป็นพื้นที่อุตสาหกรรม หรือปล่อยทิ้งให้รกร้าง เพราะนายทุน ซื้อที่ดินเพื่อเก็งกำไร ดังนั้น การจัดที่ดินจึงต้องนำเอาระบบการจัดการที่ดินร่วมของชุมชนตามประเพณีมาเป็นฐานในการวางแผนจัดการมากกว่าการเร่งรัดออกโฉนดที่ดิน และการสนับสนุนพืชพาณิชย์

ในคราวประชุมสภาผู้แทนราษฎร ชุดที่ ๒๓ ปีที่ ๒ ครั้งที่ ๓๐ (สมัยสามัญทั่วไป) วันพุธที่ ๒๐ พฤษภาคม ๒๕๕๒ ที่ประชุมได้พิจารณาญัตติด่วนเรื่อง ขอให้สภาผู้แทนราษฎร ตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิ์แก่ประชาชน (นายนคร มาฉิม กับคณะ เป็นผู้เสนอ) และได้มีมติตั้งคณะกรรมการธิการวิสามัญขึ้นเพื่อพิจารณาเรื่องดังกล่าวซึ่งประกอบด้วยกรรมการ ธิการ จำนวน ๓๑ คน โดยได้กำหนดระยะเวลาในการพิจารณาศึกษาไว้ ๙๐ วัน คณะกรรมการธิการได้ขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาครั้งแรกออกไป ๖๐ วัน และขอขยายระยะเวลาในการพิจารณาในครั้งที่ ๒ อีก ๓๐ วัน ซึ่งครบกำหนด ในวันที่ ๑๖ พฤศจิกายน ๒๕๕๒

คณะกรรมการธิการวิสามัญ ได้ดำเนินการตามภารกิจ อำนาจหน้าที่ โดยการประชุมเพื่อพิจารณาศึกษาญัตติที่สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเสนอต่อสภาผู้แทนราษฎร และที่เสนอต่อคณะกรรมการ รวมทั้งข้อร้องเรียนที่ประชาชนซึ่งได้รับความเดือดร้อนเสนอต่อคณะกรรมการเพิ่มเติม และที่สำคัญ คณะกรรมการได้มีการนำพระราชบัญญัติที่เกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดิน ซึ่งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ใช้สำหรับ

การปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ หรือดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องการบริหารจัดการที่ดินชั้นพิจารณาศึกษา รวมถึงร่างพระราชบัญญัติที่คณะกรรมการเห็นว่าสมควรที่จะพิจารณาดำเนินการเพื่อให้มีผลใช้บังคับ สำหรับการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน และการออกเอกสารสิทธิ์ให้กับประชาชนเพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และร่างพระราชบัญญัติที่หน่วยงานต่าง ๆ ได้เสนอขอแก้ไขหรือยกร่างไว้ และอยู่ในขั้นตอนการเสนอกฎหมายของหน่วยงาน โดยคณะกรรมการ และมีมติให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องได้ดำเนินการ ต่อไป

ประเด็นปัญหา แนวทางในการแก้ไข ข้อเสนอแนะ และข้อสังเกตของคณะกรรมการ คณะกรรมการวิสามัญฯ ได้กำหนดการพิจารณาปัญหาเกี่ยวกับที่ดินของประเทศ ออกเป็น ๓ เรื่อง ประกอบด้วย (๑) ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน (๒) ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และ (๓) ปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ์ที่ดิน สารของการพิจารณาเป็นการรวบรวมและสังเคราะห์ประเด็นปัญหาการเสนอแนวทางแก้ไข และการตั้งข้อเสนอแนะและข้อสังเกต ดังต่อไปนี้

ปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน ปัจจุบันมีประชาชนอาศัยและทำประโยชน์อยู่ในเขตสงวนหวงห้ามที่ดินของรัฐประเภทต่าง ๆ กว่า ๑๐ ล้านไร่ บางส่วนรัฐได้ประกาศเขตสงวนหวงห้ามทับที่ดินทำกินของราษฎร การแก้ไขปัญหาดังกล่าวในปัจจุบัน ไม่ได้เป็นการแก้ปัญหาระบบที่มีเอกภาพและมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะมีการตั้งคณะกรรมการแก้ไขปัญหาคกรกฏที่ดินของรัฐ (กปร.) ก็ยังไม่สามารถแก้ไขปัญหามาสร้างความเป็นธรรมแก่ราษฎรอย่างรวดเร็วและมีประสิทธิภาพ การจัดที่ดินที่ผ่านมามีได้ลดปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน และไม่อาจทำให้ผู้ได้รับการจัดที่ดินหลุดพ้นจากปัญหาความยากจนอย่างยั่งยืน มีบุคคลบางกลุ่มเข้าสวมสิทธิในที่ดินที่จัดให้กับผู้ไร้ที่ดินทำกิน นอกจากนั้น ยังมีการครอบครองที่ดินของรัฐเป็นแปลงที่ดินขนาดใหญ่โดยไม่ชอบด้วยกฎหมาย สำหรับปัญหาการบริหารจัดการที่ดิน มีการแบ่งแยกพื้นที่ในการบริหารจัดการที่ดินป่าไม้ออกเป็นเขตต่าง ๆ ทำให้การบังคับใช้กฎหมายในพื้นที่ดังกล่าวมีความซ้ำซ้อน ส่งผลต่อการปฏิบัติงานของเจ้าหน้าที่ และผลของการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่ามีปัญหาทำให้การรักษาพื้นที่ป่าไม้ไม่มีประสิทธิภาพ ก่อให้เกิดความขัดแย้งกับราษฎร องค์การบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในหลายกระทรวงและมีอำนาจหน้าที่แตกต่างกันจึงมีผลกระทบต่อการบริหารจัดการที่ดิน กฎหมายแต่ละฉบับของหน่วยงานมีวัตถุประสงค์แตกต่างกัน กฎหมายจัดที่ดินมีหลายฉบับ มีความแตกต่างในข้อกำหนดกฎหมายและวิธีปฏิบัติในการนำที่ดินมาจัดให้แก่ประชาชนทำให้เกิดความลักลั่น ขาดประสิทธิภาพ และไม่เป็นธรรมแก่ประชาชนระบบข้อมูลของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับการจัดการที่ดินไม่เชื่อมโยงกัน ทำให้การบังคับใช้กฎหมายมีช่องว่าง หรือไม่สามารถนำมาใช้ในการกำหนดนโยบายได้ เช่น ปัญหาแนวเขตที่ดิน ปัญหาการถือครองที่ดินของคนต่างด้าว เป็นต้น

มีความไม่เป็นธรรมระหว่างผู้ฝ่าฝืนกฎหมายแล้วได้รับสิทธิในที่ดิน กับผู้ที่ปฏิบัติตามกฎหมายอย่างเคร่งครัด ซึ่งเป็นคนหมู่่มากแต่ไม่ได้รับที่ดินหรือแม้แต่สิทธิในการรับการจัดที่ดิน การที่นำที่ดินเกษตรกรรมที่สมบูรณ์ไปใช้เพื่อกิจกรรมอื่น เช่น กิจการอุตสาหกรรม ที่อยู่อาศัย ทำให้พื้นที่เกษตรกรรมลดน้อยลงตามลำดับ ผลกระทบที่สำคัญคือ การประกอบเกษตรกรรมในยุคต่อไปจำเป็นต้องนำพื้นที่ที่

ไม่อุดมสมบูรณ์มาใช้แทนทำให้ต้นทุนการผลิตสูง ผลผลิตต่ำ ทั้งปริมาณและคุณภาพส่งผลกระทบต่อแหล่งผลิตอาหารของชาติและของโลก

แนวทางในการแก้ไข ควรเร่งออกกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อทำหน้าที่กำหนดนโยบายและแผนการบริหารจัดการทรัพยากรดินและที่ดิน ในกฎหมายควรมีบทบัญญัติเกี่ยวกับการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ ขึ้นมาทดแทนคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ และผลการพิจารณาหรือมติของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติควรมีผลทางกฎหมายให้หน่วยงานของรัฐสามารถปฏิบัติตามมติของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติต่อไปได้โดยไม่ต้องดำเนินการตามกฎหมายเฉพาะเรื่องอีก ควรปรับปรุงหรือยกเลิกมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ และควรทบทวนนโยบายการป่าไม้แห่งชาติที่กำหนดจะต้องให้มีพื้นที่ป่าไม้ทั่วประเทศอย่างน้อยในอัตราร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ประเทศ และเพื่อให้การจัดการป่าไม้ของชาติเป็นเอกภาพมีประสิทธิภาพ และส่งผลดีต่อการบริหารจัดการที่ดิน ควรพิจารณารวมหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเข้าด้วยกัน การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐและไร่นาทำกินทั้งระบบ ในระยะเร่งด่วนที่ดำเนินการในพื้นที่ ควรให้มีการจำแนกพื้นที่ที่มีปัญหาต่าง ๆ ออกจากพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐทุกประเภท แล้วจัดกลุ่มของปัญหาเพื่อวางแผนแนวทางแก้ไขอย่างเป็นระบบและสอดคล้องกัน โดยไม่เลือกว่าเป็นพื้นที่ของหน่วยงานใด การแก้ไขปัญหาในระยะยาว ควรออกกฎหมายเพื่อบริหารจัดการที่ดินของรัฐและการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ทบทวนนโยบายในการจัดหาที่ดินมาจัดให้กับเกษตรกร ควรนำที่ดินเอกชนและที่ดินของรัฐที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เหล่านั้นมาบริหารจัดการเพื่อให้เกิดประโยชน์สูงสุด ให้มีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลที่ดินและแผนที่แห่งชาติ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการ และบูรณาการข้อมูลเกี่ยวกับทะเบียนที่ดินและข้อมูลแผนที่แปลงที่ดินของประเทศที่หน่วยงานต่างๆ มีอยู่ให้เป็นระบบ สามารถเชื่อมต่อกันได้อย่างลงตัว ที่ดินของรัฐและของเอกชนมีขอบเขตแบ่งแยกกันได้อย่างชัดเจน

ในเขตพื้นที่ป่าเศรษฐกิจ ควรมีนโยบายไม่อนุญาตให้เอกชนรายใหม่เข้าทำประโยชน์ในที่ดินแปลงใหญ่เพื่อปลูกพืชเศรษฐกิจ ควรเรียกคืนมาจัดสรรให้กับประชาชนหรือเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินทำประโยชน์แทน หรือหากจะอนุญาตต่อสัญญาอีก ผู้รับอนุญาตต้องยื่นแผนการบริหารจัดการที่ดินตามใบอนุญาตและรับผิดชอบแบ่งที่ดินบางส่วนให้เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินตามหลักเกณฑ์ราชการ รวมทั้งราคาผลผลิตของไม้เศรษฐกิจในที่ดินแบบครบวงจรด้วยความเป็นธรรม การนำที่ดินของรัฐมาจัดให้แก่ประชาชนอาจไม่ใช่วิธีการเดียวที่จะช่วยผู้ยากจนให้มีที่ดินทำกินและพ้นจากความยากจนอย่างยั่งยืน เพราะหากจัดให้แต่ที่ดินโดยไม่มีปัจจัยสนับสนุนและการให้ความรู้เพียงพอ แทนที่จะหลุดพ้นความยากจน อาจทำให้ผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินยิ่งยากจนมากขึ้น หรือต้องเป็นหนี้จากการประกอบอาชีพที่ตนเองไม่ถนัด หรือขาดความพร้อม การบริหารจัดการที่ดินรวมถึงทรัพยากรธรรมชาติประเภทอื่น และการกระจายการถือครองที่ดินในอนาคตควรเริ่มต้นถ่ายโอนภารกิจให้กับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หน่วยงานที่รับผิดชอบในปัจจุบันควรปรับเปลี่ยนหน้าที่จากหน่วยงานปฏิบัติมาเป็นหน่วยงานกำกับและตรวจสอบ ติดตาม ประเมินผลและให้คำแนะนำทางวิชาการ รัฐควรใช้เครื่องมือต่าง ๆ ที่มีอยู่หรืออาจสร้างขึ้นใหม่

เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม เช่น ภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้าตามขนาดการถือครองที่ดิน ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ภาษีที่เก็บจากมูลค่าที่ดินที่เพิ่มขึ้นเนื่องจากการลงทุนพัฒนาที่ดิน (Betterment Tax) ภาษีมรดก การปรับปรุงกฎหมายปฏิรูปที่ดินให้มีประสิทธิภาพเพิ่มขึ้น และการกำหนดเขตการใช้ประโยชน์ที่ดิน เป็นต้น เพื่อให้ที่ดินกระจายไปสู่มือของเกษตรกร ในขณะเดียวกัน ควรมีมาตรการเพื่อป้องกันการสูญเสียที่ดินของเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งการกักขังที่ดินโดยทุนจากต่างชาติโดยมิชอบด้วยกฎหมายผ่านตัวแทนโดยเฉพาะนิติบุคคลไทย รัฐควรใช้มาตรการบริหารจัดการหรือกฎหมาย เพื่อคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่อุดมสมบูรณ์หรือได้มีการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานแล้ว เช่น ที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินในเขตชลประทาน เป็นต้น ในระยะเร่งด่วน ควรใช้อำนาจของฝ่ายบริหาร จัดตั้งคณะกรรมการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแห่งชาติ ในขณะเดียวกันควรยกร่างกฎหมายว่าด้วยการคุ้มครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยมีเงื่อนไขที่สำคัญ คือ ต้องเป็นกฎหมายที่จริงจังและส่งเสริมให้เจ้าของที่ดินรักษาที่ดินไว้และมีสิทธิประโยชน์เท่าหรือสูงกว่าที่ดินเกษตรกรรมที่ได้รับการคุ้มครองที่ดินของประเทศไทยนั้นมีการเปลี่ยนแปลงทั้งในเชิงปริมาณและเชิงคุณภาพ การขยายพื้นที่ทางการเกษตรรวมทั้งการใช้สารเคมีไม่ว่าจะเป็นปุ๋ยเคมี สารเคมีกำจัดศัตรูพืช สารเคมีกำจัดวัชพืช ทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้นและประสิทธิภาพในการผลิตลดลง นอกจากนั้น ยังทำให้เกิดต้นทุนต่อสังคม เช่น การชะล้างพังทลายของหน้าดินชั้นบน มลพิษทางน้ำที่เกิดจากการชะล้างของสารเคมีที่ใช้ในไร่นา ลงสู่แหล่งน้ำตามธรรมชาติ รวมทั้งผลกระทบต่อสุขภาพของผู้ผลิตและผู้บริโภค รัฐจึงควรออกกฎหมายหรือมีนโยบายที่ชัดเจนให้การสนับสนุนเกษตรกรที่ปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตจากเกษตรเคมีเป็นเกษตรอินทรีย์

ประเทศไทยควรมีนโยบายที่ชัดเจนที่จะส่งเสริมการปลูกป่าทดแทนพื้นที่ป่าเสื่อมโทรม (reforestation) รวมทั้งส่งเสริมการปลูกป่าในพื้นที่ซึ่งเดิมไม่ได้ใช้ประโยชน์ (afforestation) เพื่อให้ประชาชนสามารถสร้างรายได้จากคาร์บอนเครดิต และส่งเสริมการออกเงินในรูปแบบธนาคารต้นไม้ชุมชนที่อยู่อาศัยและทำประโยชน์ในพื้นที่อนุรักษ์ประเภทต่าง ๆ มาเป็นเวลานาน และทางราชการไม่สามารถผลักดันหรืออพยพได้ ซึ่งปัจจุบันใช้วิธีการกำหนดเขตและใช้มติคณะรัฐมนตรีผ่อนผัน แต่ก็ไม่มีทิศทางการดำเนินการที่ชัดเจนว่าในอนาคตจะอย่างไร รัฐบาลกำลังใช้นโยบายโฉนดชุมชนแก้ไขปัญหาก็อาจมีข้อจำกัดไม่สามารถแก้ไขปัญหได้ทุกพื้นที่ จึงควรมีทางเลือกของการแก้ไขปัญห โดยใช้กฎหมายหรือมาตรการบริหารปรับสภาพทางกฎหมายของชุมชนเหล่านั้นมาเป็นผู้ที่มีหน้าที่ในการดูแลรักษาทรัพยากรธรรมชาติซึ่งเป็นสินค้าสาธารณะเพื่อประโยชน์ต่อสังคมโดยรวม แลกเปลี่ยนกับความชอบธรรมในการอยู่อาศัยและการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรในพื้นที่อนุรักษ์ การจ่ายค่าตอบแทนให้กับชุมชนซึ่งดูแลระบบนิเวศน์ที่เอื้อประโยชน์ต่อการผลิตและ การบริโภคของมนุษย์ (Payment for Environmental Services) เช่น การรับรองสิทธิในต้นไม้โดยออกหนังสือแผนการทำประโยชน์ในที่ดินของรัฐชั่วคราว โดยผู้ได้รับสิทธิในต้นไม้บนที่ดินนั้นต้องมีหน้าที่ดูแลรักษาไม่ให้มีการบุกรุกเพิ่มเติมในทุกด้านของที่ดินนั้น หากมีการบุกรุกเพิ่มจะต้องถูกดำเนินการตามกฎหมายโดยเด็ดขาดต่อไป

ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิ

รัฐควรกำหนดให้การแก้ไขปัญหาค้าที่ดินของรัฐและการไร้ที่ดินทำกินของราษฎรเป็นวาระแห่งชาติ เนื่องจากการบริหารจัดการที่ดินตามที่กล่าวมาข้างต้นเป็นไปในลักษณะต่างคนต่างทำ ไม่เป็นเอกภาพ ใช้กฎหมายหลายฉบับ จึงควรนำมาบูรณาการและแก้ไขปัญหไปในทิศทางเดียวกัน

การรื้อถอนสิ่งปลูกสร้างของผู้กระทำความผิด ตามมาตรา ๒๒ แห่งพระราชบัญญัติอุทยานแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๔ และหลักเกณฑ์ตามมาตรา ๒๕ พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗ นั้น ควรใช้การแจ้งเตือนล่วงหน้าและดำเนินการอย่างรอบคอบ โปร่งใสด้วยความสุจริตให้ผู้ต้องหาทောင်းและทนายที่ร่วมรับผิดชอบด้วย จนกระทั่งมีหลักฐานการกระทำความผิดชัดแจ้งเสียก่อนจึงดำเนินการและควรใช้มาตรการเท่าที่จำเป็นเพราะเป็นการใช้อำนาจฝ่ายบริหารในระหว่างกระบวนการยุติธรรม

การพิสูจน์สิทธิในที่ดิน ให้ใช้แผนที่ภาพถ่ายทางอากาศ ที่มีการถ่ายไว้เป็นครั้งแรกหลังจากที่ได้มีการสงวนหวงห้ามเป็นที่ดินของรัฐ เมื่อปรากฏร่องรอยการทำประโยชน์ ให้รัฐกันพื้นที่ออกจากที่ดินของรัฐ และตราพระราชกฤษฎีกาเพิกถอนเขตหวงห้ามในพื้นที่ที่กันออกทั้งแปลง โดยหน่วยงานของรัฐที่สงวนหวงห้ามไม่จำเป็นต้องพิสูจน์หลักฐานการได้มาของราษฎรควรกำหนดแนวทางในการลดการสูญเสียพื้นที่ป่าไม้เพื่อนำไปเป็นคาร์บอนเครดิตภายใต้กรอบของ Reducing Emission from Deforestation and Degradation หรือ REDD ซึ่งเป็นวิธีการ ในการลดการปล่อยก๊าซเรือนกระจกที่มีต้นทุนค่อนข้างต่ำกว่าเมื่อเปรียบเทียบกับวิธีการอื่นๆ

รัฐต้องให้ความรู้ ส่งเสริมอาชีพ ประกันรายได้เกษตรกร ให้ราษฎรผู้ประกอบการอาชีพเกษตรกรรมสามารถดำรงชีพได้ด้วยอาชีพเกษตรกรรมอย่างยั่งยืนเพื่อแก้ไขปัญหาค้าที่ดินที่เกษตรกร

ควรเร่งรัดดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินตามนโยบายของรัฐบาล โดยนำเอากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร พ.ศ. ๒๕๑๘ มารวมกับกองทุนอื่นที่มีวัตถุประสงค์คล้ายกัน มาออกกฎหมายจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นโดยเฉพาะ รวมทั้งจัดตั้งกองทุนที่ดินเพื่อซื้อทรัพย์สินจากการขายทอดตลาดมาเป็นของรัฐ เพื่อนำมาจัดสรรให้ผู้ยากจนที่ขึ้นทะเบียนไว้ในรายชื่อย่อเมตตาต่อไป

ควรจัดทำฐานข้อมูลที่ดินเพื่อการศาสนาทั่วประเทศให้สมบูรณ์และเป็นปัจจุบัน

ปัญหากฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน กฎหมายเกี่ยวกับการจัดที่ดินมีหลายฉบับ มีหลักการและเจตนารมณ์ที่แตกต่างกัน การดำเนินการตามกฎหมายดังกล่าวทำให้ขาดความเป็นเอกภาพและมีค่าใช้จ่ายสูง ผลเสียตกอยู่กับประชาชน และทำให้มีเอกสารสิทธิในที่ดินที่หลากหลายรูปแบบโดยมีสิทธิต่างกัน กฎหมายที่ใช้บังคับอยู่ไม่เหมาะสมสอดคล้องกับสภาพการณ์ในปัจจุบัน

ขาดการมีส่วนร่วมของประชาชน โดยเฉพาะกฎหมายเกี่ยวกับการป่าไม้ จึงมีปัญหากับราษฎรมาโดยตลอด และยังไม่มีมาตรการแก้ไขปัญหาย่างถาวร คงใช้วิธีการผ่อนปรนตามมติคณะรัฐมนตรี

กฎหมายเกี่ยวกับที่ดินบางฉบับที่ใช้บังคับอยู่ไม่มีประสิทธิภาพ เป็นอุปสรรคต่อการพัฒนาประเทศ หรือสร้างความไม่เป็นธรรมในสังคม เช่น พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔ ทำให้เจ้าของที่ดินส่วนใหญ่ไม่ให้เช่าที่ดินและทิ้งที่ดินให้ร้างขาดการพัฒนา

แนวทางในการแก้ไข

ควรปรับเปลี่ยนระบบการจัดการทรัพยากรโดยปรับปรุงกฎหมายที่เกี่ยวข้องทุกฉบับ เปิดโอกาสให้ชุมชนและท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการจัดการทรัพยากรป่าไม้ซึ่งเป็นเรื่องที่สอดคล้องกับเจตนารมณ์ในกฎหมายรัฐธรรมนูญที่อาจเป็นช่องทางแก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าได้ ให้มีการออกกฎหมายจัดตั้งคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ เพื่อให้มีองค์กรในการกำหนดนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของชาติที่เป็นเอกภาพ

ให้มีการปรับปรุงพระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔

เร่งรัดออกกฎหมายเกี่ยวกับภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หรือกฎหมายภาษีที่ดินอื่น เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเหมาะสม

ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมการธิการ

รัฐควรเร่งดำเนินการตรากฎหมายเกี่ยวกับองค์กร และการบริหารจัดการที่ดิน

รัฐควรเร่งดำเนินการตรากฎหมายเพื่อกำหนดรายละเอียดการส่งเสริมและคุ้มครองการใช้สิทธิของชุมชนตามที่บัญญัติไว้ในรัฐธรรมนูญ

รวบรวมกฎหมายที่เกี่ยวข้องมาไว้ในที่เดียวกัน เช่น รวมกฎหมายเกี่ยวกับป่าไม้เป็นประมวลกฎหมายป่าไม้ เป็นต้น

ควรให้ความสำคัญกับการรับฟังความคิดเห็นของประชาชน เร่งรัดสะสางกฎหมายและมติคณะรัฐมนตรีที่ล้าสมัย หรือขัดแย้งกัน

ควรรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่รับผิดชอบเกี่ยวกับการบริหารจัดการที่ดินให้อยู่ภายใต้องค์กรเดียวกัน โดยอาจจัดตั้งเป็นกระทรวงการที่ดิน

ปัญหาเกี่ยวกับเอกสารสิทธิ์ที่ดิน

เอกสารสิทธิ์ที่ดินมีหลายรูปแบบ ทั้งที่แสดงสิทธิในความเป็นเจ้าของ ได้แก่ โฉนดที่ดินหรือหนังสือรับรองการทำประโยชน์ และสิทธิในฐานะผู้ได้รับอนุญาตให้เข้าใช้ประโยชน์ สิทธิที่ดีที่สุดคือสิ่งที่ประชาชนต้องการ

ปัญหาส่วนหนึ่งมีสาเหตุจากสถานะที่ดินของรัฐแต่ละประเภทมีความเหลื่อมล้ำ ซ้ำซ้อนกัน แนวเขตไม่ชัดเจน อำนาจหน้าที่ในการควบคุมดูแลเป็นของหลายหน่วยงานปัญหาความมั่นคงในเอกสารสิทธิ์ในที่ดิน เกิดจากการออกเอกสารสิทธิ์ผิดพลาดเคลื่อนในเขตที่ดินของรัฐ การยกเลิกเพิกถอนเอกสารสิทธิ์ในที่ดินดังกล่าว ย่อมก่อให้เกิดความวิตกกังวลแก่ประชาชนผู้ยึดถือหนังสือแสดงสิทธิในที่ดินส่งผลกระทบเป็นปัญหาสังคม เศรษฐกิจการเงิน การคลังและการเมืองอย่างรุนแรง

ปัญหาความล่าช้าในการออกเอกสารสิทธิ์ที่ดิน เกิดจากกระบวนการพิสูจน์สิทธิตามมาตรการของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ หรือ กพร. การดำเนินการของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ไม่ได้รับการยอมรับจากประชาชนเนื่องจากมีส่วนได้เสียโดยตรง

แนวทางในการแก้ไข

ควรจัดตั้งศูนย์ข้อมูลที่ดินและแผนที่แห่งชาติ เพื่อเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการ และบูรณาการข้อมูลเกี่ยวกับทะเบียนที่ดินและข้อมูลแผนที่แปลงที่ดินของประเทศการแก้ไขปัญหาดังกล่าว และการออกเอกสารสิทธิ์ ควรมีกรอบทิศทางที่ชัดเจนและแก้ไขอย่างเป็นระบบ และควรกำหนดเป็นวาระแห่งชาติ

การปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ ต้องดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินของรัฐที่อยู่ในความรับผิดชอบของหน่วยงานต่างๆ

ควรยกเลิกคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) หรือทบทวนและปรับปรุงโครงสร้างและมาตรการในการพิสูจน์สิทธิของ กพร. เพื่อให้ปฏิบัติงานได้อย่างคล่องตัวมีประสิทธิภาพ และเป็นที่ยอมรับแก่ทุกฝ่าย

การยอมรับสิทธิชุมชนในการจัดการทรัพยากรธรรมชาติ เช่น เรื่องที่ดิน เป็นการผ่อนภาระของภาครัฐและเป็นการถนอมรักษาให้ทรัพยากรที่ดิน ป่าไม้และแหล่งน้ำ ซึ่งเป็นฐานชีวิตของชุมชน ให้ชุมชนได้ใช้ประโยชน์ร่วมกัน และอยู่คู่กับชุมชนอย่างยั่งยืนตลอดไป จึงควรออกกฎหมายรองรับให้ชุมชนมีสิทธิใช้ประโยชน์ที่ดินร่วมกัน

ควรร่างกฎหมายการปรับระบบสิทธิในที่ดินและการออกเอกสารสิทธิ์ในที่ดินให้เป็นระบบเดียว เพื่อให้ผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมีความมั่นคงและความเสมอภาค

ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตของคณะกรรมการสิทธิ

ควรมีหน่วยงานที่รับผิดชอบเกี่ยวกับที่ดินโดยตรงเป็นเจ้าภาพศูนย์ข้อมูลที่ดินและแผนที่แห่งชาติ ดำเนินการในเรื่องข้อมูลทะเบียนเกี่ยวกับการถือครองที่ดินของบุคคล จำนวนเนื้อที่ที่ถือครอง ภาระผูกพัน การทำประโยชน์ในที่ดิน ตลอดจนสภาพของกิจการที่ทำประโยชน์ รวมทั้งข้อมูลเกี่ยวกับแผนที่รูปแปลงที่ดิน

ควรดำเนินการปรับปรุงแนวเขตที่ดินของรัฐ (Reshape) ให้แล้วเสร็จโดยเร็ว โดยให้หน่วยงานของรัฐที่ไม่มีส่วนได้เสียเป็นเจ้าภาพเพื่อให้เกิดการยอมรับ สอดคล้องกับสถานการณ์ในปัจจุบัน และต้องเป็นการแก้ไขปัญหาการถือครองที่ดินของประชาชนไปในคราวเดียวกัน

ควรปรับปรุงโครงสร้างและมาตรการพิสูจน์สิทธิของคณะกรรมการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (กพร.) โดยให้เป็นหน่วยงานในสังกัดของสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี มีกำหนดระยะเวลา ดำเนินการที่ชัดเจน ไม่สลับซับซ้อนหรือเพิ่มขั้นตอนการทำงาน โดยมีกฎหมายเฉพาะหรือเป็นส่วนหนึ่งของกฎหมายคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติก็ได้ เพื่อมีสภาพบังคับให้มีการปฏิบัติหน้าที่

(ที่มา : รายงานผลการพิจารณาการศึกษาของคณะกรรมการการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน สภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา , ๒๕๕๒)

๒.๕.๒ ปัญหาการไร้ที่ดินทำกินและการบุกรุกที่ดินของรัฐ

มีความเกี่ยวเนื่องกันอย่างแน่นนอนกับปัญหาการไร้ที่ดินทำกิน และการบุกรุกที่ดินของรัฐ และเกี่ยวพันกับสถานการณ์ที่ดินที่นายทุนเจ้าของที่ดินได้กว้านซื้อที่ดินไว้เก็งกำไร โดยการสนับสนุนให้เกษตรกรยากจนเข้าหักล้างถางพง ทำไร่ทำนา แล้วเข้าซื้อสิทธิครอบครองเป็นของตนเองเพื่อให้เกษตรกรยากจนเข้าบุกรุกที่ดินต่อไป ซึ่งกรณีอย่างนี้นายทุนสามารถซื้อที่ดินได้ในราคาถูก ส่วนเกษตรกรก็เข้าใจว่าตราใบที่ยังมีแรงกายอยู่ย่อมสามารถหักล้างถางพงเอาที่ดินไว้ทำมาหากินต่อไปได้ แม้ว่าบางที่จะรู้ว่าที่ทำการและที่อยู่อาศัยของตนอยู่ในเขตป่าสงวนแห่งชาติ แต่คิดว่าในเขตป่าสงวนแห่งชาติซึ่งยังมีพื้นที่ป่าอยู่นั้น ยังเป็นแหล่งอาหารและที่ทำมาหากินได้อยู่ นอกจากนั้นเหตุที่มาของปัญหาการบุกรุกป่าอีกทางหนึ่งก็คือ เมื่อที่ทำกินของเกษตรกรเสื่อมโทรมลงผลผลิตต่อไร่ต่ำ ที่ดินขาดความอุดมสมบูรณ์ จึงต้องมีการรื้อล้าบุกเบิกขยายพื้นที่เพิ่มเติม รวมไปถึงนโยบายของรัฐบาลในการปลูกพืชเศรษฐกิจในบางยุค เช่น นโยบายปลูกยางพารา ก็ทำให้นายทุนผู้มีอิทธิพลกว้านซื้อที่ดินมากขึ้น เพื่อจ้างคนปลูกยางพารา

นอกจากนั้นเหตุผลข้อหนึ่งที่ทำให้เกิดการบุกรุกที่ดินของรัฐ คือ การไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินทำกินเป็นของตนเอง การไม่มีเอกสารสิทธิ คือ ความไม่มั่นคงในการทำกิน เกษตรกรไม่กล้าลงทุนเพื่อประกอบอาชีพอย่างมั่นคงระยะยาว เพราะไม่รู้ว่าจะถูกยึดที่ดินคืนหรือไม่ นอกจากนั้น ในการพัฒนาอาชีพตามโครงการของรัฐบาล ผู้ไม่มีเอกสารสิทธิในที่ดินทำกิน จะไม่ได้รับการสนับสนุนจากรัฐแม้แต่การพัฒนาระบบโครงสร้างพื้นฐานและระบบสาธารณูปโภค อันเป็นพื้นฐานทำกินของอาชีพเกษตรกร

มีผลการศึกษาที่น่าสนใจ คือ การบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์จากทรัพยากรป่าไม้และสภาพปัญหา โดยการสอบถามจากครัวเรือนกลุ่มตัวอย่างของไฟโรจน์ และคณะปี ๒๕๕๑ ในงานวิจัย เรื่อง มาตรการแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินในเขตพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติและเขตพื้นที่ป่าไม้ ได้กล่าวถึงผลการศึกษาว่า ผู้ตอบแบบสอบถามระบุว่า ระบุว่าที่พักอาศัยของตนอยู่ในเขตป่าไม้ ร้อยละ ๒๘.๒ ไม่ทราบ ร้อยละ ๓.๓ เกือบทั้งหมดเป็นกลุ่มตัวอย่างจากภาคกลาง นอกจากนี้ผู้ตอบแบบสอบถามที่ระบุว่ามีที่ทำกินอยู่ในเขตป่า (ยังมีสภาพป่า) ร้อยละ ๓๐.๒ และไม่ทราบ ร้อยละ ๗.๑ ส่วนใหญ่อยู่ในภาคกลางเช่นกัน (ไฟโรจน์และคณะ รายงานหน้า ๖๐)

ผลการศึกษาข้างนี้จึงน่าจะทำความเข้าใจให้มากได้ว่า อันที่จริงชาวบ้านหรือประชาชนในพื้นที่ห่างไกลนั้นมีการดำรงชีวิตแตกต่างจากผู้คนที่อยู่ในเขตเมืองหรือเขตที่มีการพัฒนาแล้ว ชีวิตของชาวบ้านที่อยู่ในเขตป่าในชนบทนั้น จำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยป่า ความรับรู้ของชาวบ้านว่ามีป่านั้นคือ การรับรู้ว่าเขายังมีทรัพยากรและปัจจัยให้ดำรงชีวิตอยู่ในป่าได้ มิใช่เป็นการรับรู้ว่าเขาบุกรุกป่าสงวนของรัฐ ซึ่งจริงๆ แล้วชาวบ้านคงไม่เข้าใจก็ได้ว่าทำไมต้องไล่ประชาชนมิให้เข้าอยู่ในป่า

ผลการศึกษาข้างนี้อ้างอิงอย่างน่าสนใจต่อไปว่า ที่ตั้งชุมชนส่วนใหญ่อยู่ห่างจากเขตป่ามีระยะทางไม่เกิน ๕ กิโลเมตร มากที่สุด คิดเป็น ร้อยละ ๗๘.๒ ส่วนที่ทำกินอยู่ห่างจากเขตป่าเฉลี่ย ประมาณ

๒.๗ กิโลเมตร มากที่สุด คือ ภาคเหนือ มีระยะทางเฉลี่ย ๓.๙ กิโลเมตร ส่วนระยะทางที่ทำกินถึงเขตป่ามากที่สุด คือ ระยะทางไม่เกิน ๕ กิโลเมตร คิดเป็นร้อยละ ๗๒.๓ รองลงมา คือ อยู่ติดเขตป่า คิดเป็นร้อยละ ๒๒.๓ ซึ่งจำนวนนี้พบมากที่สุดที่ภาคกลาง รองลงมาคือ ภาคเหนือ (ไพโรจน์และคณะ หน้า ๖๐ - ๖๑)

ข้อมูลนี้มาจากการตอบแบบสอบถามของกลุ่มตัวอย่างแต่ละภาคที่มีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยอยู่ใกล้เขตป่าไม้ ค่อนข้างชี้ให้เห็นว่าชุมชนส่วนมากกับเขตป่ามีความจำเป็นต้องพึ่งพาอาศัยกันและกัน ฉะนั้น ในการส่งเสริมให้บางชุมชนในภาคเหนือช่วยกันดูแลรักษาป่าชุมชนไว้เป็นสมบัติของตน จึงประสบผลสำเร็จอย่างน่าพอใจ ทั้งนี้ โดยที่พื้นฐานมาจากความจำเป็นในการพึ่งพาอาศัยป่านั่นเอง หากทางรัฐหรือราชการเข้าไปส่งเสริมหรือปลูกจิตสำนึกในการรวมกลุ่มกันทำนุบำรุงส่งเสริมป่า โดยใช้ทำมาหากินในกิจกรรมที่จำเป็นเท่านั้นน่าจะเชื่อว่าจะรักษาป่าไว้ได้ การส่งเสริมนโยบายให้คนอยู่กับป่าจึงน่าจะเป็นแนวทางที่ถูกต้อง ควบคู่ไปกับความมั่นคงในที่ดินโดยการให้เอกสารสิทธิที่อาจกำหนดเงื่อนไขเอาไว้ ซึ่งนโยบายเช่นนี้ต้องมียุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นเอกภาพ และมีวิสัยทัศน์ที่กว้างไกลจึงจะทำงานได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการศึกษาของไพโรจน์และคณะเมื่อปี ๒๕๕๑ ยังมีข้อมูลสนับสนุนถึงการใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าของชุมชนชนบทที่น่าสนใจสมควรนำมากล่าวถึง ดังนี้

จากการศึกษาพบว่าผู้ตอบแบบสอบถามยังใช้ประโยชน์จากพื้นที่ป่าค่อนข้างสูงถึงร้อยละ ๗๓.๘ โดยมีความถี่ในการเข้าไปใช้ประโยชน์มากที่สุด คือ เดือนละ ๑ - ๕ ครั้ง คิดเป็นร้อยละ ๗๕.๙ ส่วนประเภทการใช้ประโยชน์จากป่า ส่วนใหญ่จะเข้าไปตัดไม้มาใช้สอย/ใช้สร้างบ้าน คิดเป็นร้อยละ ๔๗.๐ รองลงมา คือ เก็บพืช ร้อยละ ๔๔.๓ เก็บของป่า ร้อยละ ๔๓.๗ ล่าสัตว์เป็นอาหาร ร้อยละ ๓๑.๕ หาสมุนไพร ร้อยละ ๒๓.๖ สำหรับการใช้พื้นที่ป่าเป็นแหล่งท่องเที่ยวมีน้อยมาก คือ มีเพียงร้อยละ ๘.๖ และเพื่อเป็นแหล่งศึกษาเรียนรู้คิดเป็นร้อยละ ๒.๓ เท่านั้น อย่างไรก็ตามเป็นที่น่าสังเกตว่า ประชาชนในภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ยังมีการพึ่งพิงป่าค่อนข้างสูงกว่าภาคอื่นๆ ส่วนภาคใต้มีการใช้ประโยชน์น้อยที่สุด และจากการประเมินโดยผู้ตอบแบบสอบถามโดยการเปรียบเทียบปริมาณการใช้ประโยชน์จากป่าในระยะเวลา ๑๐ ปี ที่ผ่านมากับปัจจุบันพบว่าส่วนใหญ่เห็นว่าน้อยลงกว่าเดิม คิดเป็น ร้อยละ ๗๘.๖ เท่าเดิม ร้อยละ ๑๑.๖ มีเพียง ร้อยละ ๘.๐ ที่เห็นว่ามีมากขึ้น และมีการประเมินความอุดมสมบูรณ์ของป่าในท้องถิ่นแล้วให้ความเห็นว่าสภาพป่าไม้ในปัจจุบันเสื่อมโทรมลงมากคิดเป็น ร้อยละ ๗๓.๗ เห็นว่าเท่าเดิม ร้อยละ ๑๒ และอุดมสมบูรณ์ขึ้นร้อยละ ๑๔.๓

เกี่ยวกับปัญหาการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาตินั้น หากเป็นชุมชนที่อยู่อาศัยทำกินอยู่ใกล้เขตป่าสงวนแห่งชาติอยู่แล้ว มีความจำเป็นต้องพึ่งพิงป่า และทำมาหากินอยู่กับทรัพยากรในเขตป่าไม้ที่ผลการศึกษา น่าจะสร้างค่านิยมให้มีการอนุรักษ์ดูแลป่าไม้ได้เป็นอย่างดี แต่ขณะเดียวกันสำหรับผู้ที่มีปัญหา และเข้าไปบุกรุก ก่อสร้างทำที่ดินทำกินขึ้นใหม่นั้น ก็ยังมีปัญหารุนแรงอยู่ หากไม่มีองค์กรในการจัดการหรือบริหาร

ที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพดังตัวอย่างผลการศึกษาของมหาวิทยาลัยนเรศวร ในโครงการศึกษาแนวทางการจัดการปัญหาการใช้ประโยชน์ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน อำเภอเมือง จังหวัดพะเยา ดังนี้

สภาพปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย จากจำนวนประชากรที่เพิ่มตลอดเวลา นับเป็นปัญหาสำคัญที่จะเพิ่มความรุนแรงขึ้น เนื่องจากที่ดินที่มีอยู่อย่างจำกัด จากการศึกษาข้อมูลจากสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) พบว่า มีครัวเรือนเกษตรกรรมชนบทที่ไร้ที่ดินทำกิน ในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๔๑ - ๒๕๔๕ จำนวนกว่า ๘ แสนครัวเรือน คิดเป็นร้อยละ ๑๐.๘ ของครัวเรือนเกษตรกรรมทั้งหมด นอกจากนี้ข้อมูลจาก กชช. ๒ ค ครอบครัวยุคใหม่ที่ดินทำกินเป็นของตนเองแต่ต้องเช่าที่ดินเพิ่มบางส่วน เพิ่มขึ้นจาก ๘๙๓,๒๓๓ ครอบครัวยุคใหม่ เป็น ๙๖๙,๓๕๕ ครอบครัวยุคใหม่ ในช่วงเดียวกัน และปี พ.ศ. ๒๕๔๔ พบว่า ในพื้นที่ ๒๕ จังหวัด ที่มีโครงการกองทุนที่ดินมีผู้ต้องการที่ดินทำกินสูง ประมาณ ๑.๒ ล้านราย ทั้งหมดนี้สามารถชี้วัดได้ว่า ความรุนแรงของปัญหาด้านที่ดินมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ส่วนพื้นที่การถือครองที่ดินของราษฎรในช่วงปี พ.ศ. ๒๕๓๕ - ๒๕๔๔ พื้นที่ถือครองทางการเกษตรมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด จาก ๒๕.๖ ไร่ ต่อครัวเรือน เป็น ๒๓ ไร่ ต่อครัวเรือน (มิ่งสรรพและคณะ, ๒๕๔๙ อ้างถึงในวีระชัยและคณะ, ๒๕๕๐) สาเหตุดังกล่าว นำไปสู่การบุกรุกเพื่อใช้พื้นที่ป่าไม้เพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเพิ่มเติมหรือบุกรุกใหม่ ทั้งนี้สาเหตุของการบุกรุกป่าไม่ได้เกิดจากสาเหตุดังกล่าวเพียงอย่างเดียวแต่ยังพบว่า มีการบุกรุกพื้นที่ในหลายลักษณะ เช่น การลักลอบบุกรุกพื้นที่โดยนายทุนที่ดินเพื่อขยายการปลูกพืชเศรษฐกิจ การสร้างที่พักเพื่อการท่องเที่ยว เช่น รีสอร์ท โรงแรม เป็นต้น อย่างไรก็ตามจากการสำรวจและพิสูจน์สิทธิของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องด้านการจัดการที่ดินและป่าไม้ พบว่า ประชาชนบางส่วนได้บุกเบิกที่ดินเพื่อตั้งชุมชน และเป็นที่ทำกินมาก่อนการประกาศเขตอนุรักษ์ตามกฎหมาย ซึ่งปัจจุบันอยู่ระหว่างการดำเนินการรับขึ้นทะเบียนตรวจสอบ และพิสูจน์สิทธิ นอกจากนี้ ส.ป.ก. (๒๕๕๐) อ้างถึงในวีระชัยและคณะ (๒๕๕๐) รายงานว่า ปัญหาเรื่องที่ดินเป็นปัญหาหนึ่งที่เป็นต้นเหตุของปัญหาอื่นๆ สภาพปัญหาที่เกิดขึ้นในพื้นที่ก้นขนของประเทศไทย คือ การที่ไม่สามารถแยกแยะได้ชัดเจนระหว่างพื้นที่ป่าอนุรักษ์และพื้นที่ก้นขน เนื่องจากปัจจุบันยังไม่มีกำหนดพื้นที่ก้นขนที่เป็นที่ยอมรับของทุกฝ่าย ปัญหาที่พบส่วนใหญ่ คือ ความขัดแย้งในเรื่องสิทธิ การเข้าถึงและการใช้ประโยชน์ทรัพยากรของประชาชนในท้องถิ่นในพื้นที่ที่ถูกกำหนดเป็นพื้นที่อนุรักษ์ตามกฎหมาย รวมถึงป่าสงวนเสื่อมโทรมซึ่งเป็นพื้นที่ของรัฐที่ประชาชนยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิที่ถูกต้องตามกฎหมาย แม้ว่ารัฐจะประกาศให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินไปแล้วกว่า ๔๓ ล้านไร่ เพื่อจัดที่ดินให้ประชาชนโดยมอบหนังสืออนุญาตให้ทำประโยชน์ได้ ซึ่งพบว่าจะจนถึงปัจจุบัน ปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ก็ยังดำเนินการไม่เสร็จสิ้น

๒.๕.๓ ปัญหาที่ดินเพื่ออยู่อาศัยในประเทศไทย

ความเป็นมาของสภาพปัญหา

ประเทศไทยเป็นสังคมเกษตรกรรมดั้งเดิม ในสมัยก่อนสภาพความเป็นอยู่ของประชาชนทั่วไปในชนบทจะอยู่อาศัยกระจุกกระจายในพื้นที่ที่มีความเหมาะสมต่อการประกอบอาชีพเกษตรกรรม โดยส่วนใหญ่จะตั้งบ้านเรือนอยู่ใกล้แม่น้ำ ลำคลอง เพื่อสะดวกในการใช้น้ำเพื่อประกอบการเกษตรกรรม

รวมทั้งใช้สอยเพื่อการอุปโภคและบริโภค สำหรับในพื้นที่เขตเมืองก็ยังไม่มีความหนาแน่นมากนัก ส่วนใหญ่จะตั้งบ้านเรือนอยู่ริมแม่น้ำลำคลองด้วยเหตุผลเดียวกันรวมทั้งยังเพื่อใช้ในการเดินทางสัญจรไปมาอีกด้วย อาจกล่าวได้ว่าที่อยู่อาศัยของสังคมไทยดั้งเดิมจนถึงช่วงก่อนสงครามโลกครั้งที่ ๒ ยังไม่ถือว่าเป็นปัญหา แต่อย่างไรก็ตาม ความแตกต่างระหว่างเมืองและชนบทก็ยังมีไม่มากนัก ความเป็นเมืองยังไม่ครอบคลุมพื้นที่มากอย่างเช่นปัจจุบันรวมทั้งที่ดินยังมีให้จับจองอีกเป็นจำนวนมาก ส่วนที่มีเจ้าของหากขายราคาก็ยังไม่แพงมาก

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ โลกได้รับการจัดระเบียบใหม่ ระบบรัฐศูนยกลางเกิดขึ้น ระบบบริหารจัดการเชิงรวมศูนยเริ่มพัฒนามากขึ้น ระบบเศรษฐกิจและทุนนิยมสมัยใหม่ที่ตลาดเปิดกว้าง ทำให้เมืองมีการพัฒนาอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะช่วงหลังจากที่ประเทศไทยได้ประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๑ โดยส่งเสริมการพัฒนาด้านอุตสาหกรรม ด้านพาณิชยกรรม และด้านบริการอย่างกว้างขวาง ทำให้บางพื้นที่โดยเฉพาะเขตเมืองให้เกิฐานเศรษฐกิจและการจ้างงานหลากหลายเมืองขยายตัวอย่างรวดเร็ว ขณะที่ชนบทไม่ได้รับการพัฒนา ก่อให้เกิดความแตกต่างในการพัฒนาตลอดจนความแตกต่างทางด้านรายได้ ทำให้ผู้คนหลั่งไหลเข้าสู่เมือง ซึ่งเป็นศูนยรวมของการจ้างงานอันเป็นแหล่งรายได้แห่งใหม่ เมืองจึงเป็นที่รวมของประชาชนจำนวนมาก หลากหลายอาชีพ แตกต่างกันทั้งด้านรายได้และสถานะภาพความเป็นอยู่ นับวันจะปรากฏให้เห็นความแตกต่างมากยิ่งขึ้น ประชาชนส่วนหนึ่งรวมตัวอยู่กันอย่างแออัด เป็นสลัมและแห่งเสื่อมโทรม

สมสุข บุญญะบัญชา ประธาน Asian Coalition for housing Right หรือมูลนิธิศูนยศึกษาที่อยู่อาศัยแห่งเอเชียในประเทศไทย ได้อธิบายภาพรวมของปัญหาที่อยู่อาศัยโดยจำแนกรูปแบบไว้ดังนี้

๑. ชุมชนแออัด (slum and squatter settlements) เป็นรูปแบบชุมชนที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่อาศัยในที่ดินของผู้อื่น ซึ่งเจ้าของที่อาจเป็นเอกชนหรือหน่วยงานภาครัฐ วัด รวมทั้งที่ดินสาธารณะ สถานการณ์อยู่อาศัยอาจมีทั้งการเช่าที่ดินสร้างบ้านเอง มีการจ่ายค่าเช่าที่ดินอย่างต่อเนื่องหรือไม่มีการเช่าชัดเจน หรือแม้แต่อยู่ในที่ดินที่เจ้าของไม่ประสงค์ให้อยู่ เมื่อชุมชนแออัดเป็นที่รองรับผู้อยู่อาศัยที่เป็นคนยากจนในเมืองอย่างต่อเนื่องทำให้เกิดระบบที่อยู่อาศัยหลากหลายในชุมชน เช่น มีการเช่าที่ดินขนาดต่างๆ กัน โดยมีสัญญาและไม่มีสัญญารวมทั้งการเช่าช่วงหรือปลูกขึ้นโดยมิได้มีผู้อนุญาต มีบ้านที่ผู้เช่าสร้างเอง ซื้อมาหรือเช่าต่อ หรือมีห้องขนาดเล็กแบ่งเช่า ชุมชนแออัดในพื้นที่กลางเมืองหลายๆ แห่งเหล่านี้มีผู้เช่าห้องในรูปแบบต่างๆ เป็นสัดส่วนมาก ดังนั้น ชุมชนแออัดจึงเป็นที่อยู่อาศัยที่รองรับคนจนและคนมีรายได้น้อยในเมืองต่างๆ มากที่สุด แม้ว่าชุมชนแออัดจะมีปัญหาความไม่มั่นคงในที่อยู่อาศัย สภาพขาดทรุดโทรม และสภาพแวดล้อมไม่ดี แต่ก็มีบริหารจัดการระบบบริหารจัดการชุมชนเพื่อช่วยเหลือซึ่งกันและกันในรูปแบบต่างๆ ตัวเลขสำรวจชุมชนแออัดและชุมชนผู้มีรายได้น้อยโดยสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชนร่วมกับเครือข่ายชุมชนและองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่ามีชุมชนผู้มีรายได้น้อยในเมืองต่างๆ ทั้งเล็กและใหญ่ประมาณ ๒.๔ ล้านครัวเรือน หรือประมาณ ๙.๔ ล้านคน คิดเป็นประมาณร้อยละสามสิบของประชากรเมือง ในจำนวนผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดและรายได้น้อยนี้พบว่าเดือดร้อน

เรื่องที่อยู่อาศัย เช่น ผู้อาศัยชั่วคราวหรือมีปัญหาถูกไล่ที่จากระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานรวมประมาณ ๓ ล้านคน หรือประมาณ ๗.๕ แสนครัวเรือน ของคนในเมือง

๒. ชุมชนบุกเบิกขนาดเล็ก (mini squatters) เป็นชุมชนแออัดที่กระจายๆ ขนาดเล็กอยู่ตามพื้นที่ชอกหรือด้านหลังอาคารหรือตามริมคูคลองขนาดเล็ก อาจมีการบุกเบิกหรือบุกรุกในพื้นที่ต่างๆ โดยไม่มีการเช่า ถือเป็นกลุ่มคนยากจนที่สุดที่เข้าเมืองหรือเข้ามาสู่พื้นที่เมืองหรือชานเมืองในภายหลัง หรือถูกไล่ที่จากชุมชนที่อยู่ใกล้ๆ มีขนาดต่ำกว่าสิบครอบครัวกระจายในพื้นที่ว่างที่พอหาได้ เป็นชุมชนที่มักมีปัญหาต่างๆ มากที่สุด สภาพที่อยู่อาศัยขนาดเล็กทรุดโทรมหรืออาจมีลักษณะชั่วคราว ไม่มีระบบสาธารณูปโภคพื้นฐาน เช่น น้ำ ไฟฟ้า ประปา หรืออาจขอซื้อหรือต่อจากบ้านข้างๆ โดยเสียค่าใช้จ่ายมากกว่าปกติ มักไม่มีทะเบียนที่ถูกต้อง เด็กอาจไม่ได้เรียนหนังสือเพราะไม่มีหลักฐานทะเบียนบ้านของบิดามารดา

๓. ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งชัดเจนหรือร่อนเร่ (homeless people) เป็นกลุ่มที่ยากจนและลำบาก ได้รับผลของความเหลื่อมล้ำมากที่สุดคือกลุ่มคนไร้บ้าน หรือกลุ่มคนที่ร่อนเร่ หรือไม่มีแหล่งที่พักพิงอยู่อย่างชัดเจน ต้องอาศัยนอนตามที่สาธารณะเท่าที่จะหาได้ หรืออาศัยตามตลาด หรืออื่นๆ กลุ่มนี้ส่วนใหญ่มักอยู่คนเดียวประกอบอาชีพเก็บขยะ เป็นลูกจ้างทั่วไปเล็กๆน้อยๆ อาจมีจำนวนรวมกันแล้วประมาณ ๑ - ๒ หมื่นคน

๔. ห้องเช่า/บ้านเช่าราคาถูกเป็นที่อยู่อาศัยของผู้มีรายได้น้อยที่มีความหลากหลายและขนาดใหญ่ที่มีทดแทนรูปแบบชุมชนแออัดที่อาจลดจำนวนลงเรื่อยๆ ห้องเช่าราคาถูกเดิมมีแต่ห้องเช่าในชุมชนแออัด ห้องเช่าราคาถูกรูปแบบและราคาต่างๆ เป็นรูปแบบที่ผู้เป็นเจ้าของเป็นเจ้าของที่อยู่อาศัยทั้งหมด และผู้อยู่อาศัยเป็นเพียงผู้เช่าชั่วคราว ส่วนใหญ่มักอยู่ในที่เอกชน ห้องสำหรับผู้มีรายได้น้อยอาจเป็นห้องเช่ากระจัดกระจายขนาดเล็กๆ เช่น เป็นประเภทห้องแถวไม้เล็กๆ ๑๐ - ๒๐ ห้อง หรือเป็นห้องแถวขนาดใหญ่ ๕๐ - ๖๐ ห้อง หรือเป็นตึกแบ่งเช่าในร้านห้องแถวเดิมหรือตึกเก่า หรือเป็นอาคารสร้างขึ้นมาเพื่อเป็นห้องเช่าราคาถูกขนาดเล็กๆ ประมาณ ๑๒ - ๑๕ ตารางเมตร/ห้อง หลากหลายขนาด ราคาเช่าอาจแตกต่างกันตามขนาดและที่ตั้ง ซึ่งมักมีราคาอยู่ระหว่างช่วง ๒,๐๐๐ - ๓,๐๐๐ บาท กลุ่มที่มีราคาถูกกว่านี้อาจใช้ห้องน้ำห้องส้วมหรือบริเวณซักล้างรวม มิเตอร์ไฟฟ้ารวม ผู้อยู่อาศัยกลุ่มนี้แม้จะมีระบบสาธารณูปโภคและมีการจัดระเบียบเชิงกายภาพอยู่พอสมควร แต่เนื่องจากการอยู่อาศัยชั่วคราว มีการเปลี่ยนแปลงมากและมีลักษณะค่อนข้างปัจเจกต่างคนต่างอยู่จึงมักไม่มีการรวมตัวกันเป็นชุมชน ผู้อยู่อาศัยกลุ่มนี้มีจำนวนเพิ่มมากขึ้นและความแตกต่างหลากหลายรูปแบบ โดยเฉพาะกลุ่มผู้มีรายได้น้อยยังไม่สามารถมีข้อมูลที่ทั่วถึงเป็นปัจจุบันเฉพาะข้อมูลจากการสำรวจของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน โดยเครือข่ายองค์กรชุมชน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ที่ซึ่งสามารถสำรวจครอบคลุมประมาณ ๗๘๐ เมือง พบที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเช่าหรือห้องเช่าสำหรับผู้มีรายได้น้อยคิดเป็นจำนวนประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ - ๓๐๐,๐๐๐ หน่วย หรือประมาณ ๑ ล้านคน

๕. ผู้อยู่อาศัยในที่อยู่อาศัยชานเมืองหรือชนบท เป็นกลุ่มที่อยู่อาศัยที่มักไม่ได้รับการพัฒนาที่เท่าเทียมเมื่อเทียบกับเมืองในด้านต่างๆ หรือเป็นชุมชนชนบท หรือชุมชนดั้งเดิมที่เกิดขึ้นมานาน ซึ่งมักขาดสาธารณูปโภคและบริการที่ทั่วถึงเมื่อเมืองขยายตัวไปถึงชุมชนเหล่านี้กลายเป็นชุมชนที่มักเป็นผู้ที่ต้องรับผลจากการพัฒนาเมืองที่ถูกกำหนดจากหน่วยงานส่วนกลางต่างๆ โดยไม่มีโอกาสมีส่วนร่วมอย่างเพียงพอชุมชนบางแห่งเคยอยู่กันได้ดีพอสมควรแต่เมื่อเมืองพัฒนามาถึงถนนที่ตัดใหม่ถนนสูงขึ้นมากเกิดปัญหาการระบายน้ำไม่ได้ หรือน้ำท่วมขังหรืออาจอยู่ต่ำกว่าระดับถนน หากปัญหาสิทธิอยู่อาศัยไม่ชัดเจนก็จะยิ่งทำให้การแก้ไขปัญหาใหม่ๆ ที่เกิดขึ้นไม่สามารถทำได้ ปัญหาการถูกกำหนดโซนการพัฒนาหรือเป็นเป้าหมายการพัฒนาโดยที่ผู้อยู่อาศัยในชุมชนเหล่านี้ไม่มีโอกาสได้รับรู้ บางแห่งมีปัญหาเอกสารสิทธิทับซ้อนจากหน่วยงานอย่างยืดเยื้อทำให้การอยู่อาศัยและการทำมาหากินหยุดชะงัก นอกจากนี้ยังมีปัญหาการเก็งกำไรที่ดินส่งผลให้ที่ดินในพื้นที่ไม่ได้เป็นของคนในท้องถิ่นอีกต่อไปและราคาที่ดินเปลี่ยนแปลงไปเนื่องจากเป็นสินค้าสำคัญที่ถูกซื้อักักตุนทำให้ต้นทุนของการอยู่อาศัยและการพัฒนาในชานเมืองหรือชนบทมีราคาสูงขึ้น ขณะที่รายได้ไม่ได้สูงขึ้นตาม นอกจากนั้นชุมชนชานเมืองหรือชนบทยังเป็นหน้าด่านที่ต้องเผชิญกับปัญหาภัยพิบัติต่างๆ

๖. ชุมชนชาวประมงทั่วประเทศอาจมีรวมกันประมาณ ๕๐,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ ครอบครัว อาศัยอยู่ตามพื้นที่ชายฝั่ง เป็นชุมชนของผู้มีอาชีพการประมงพื้นบ้านเป็นส่วนใหญ่และมีฐานะยากจน ชุมชนเหล่านี้มีปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัยเป็นอย่างมาก สภาพการครอบครองที่ดินไม่มั่นคง มักจะไม่ได้รับการยอมรับอย่างถูกต้องตามกฎหมาย ทำให้ไม่สามารถมีสิทธิและการพัฒนาด้านต่างๆ ได้อย่างเต็มที่ สภาพความแออัดทรุดโทรม ขาดบริการพื้นฐาน ขาดสาธารณูปโภคที่เพียงพอเหมาะสมนอกจากนั้นยังต้องเผชิญกับปัญหาภัยพิบัติจากพายุและทะเลหรือน้ำท่วมอยู่เป็นประจำ การทำมาหากินในการประกอบอาชีพประมงก็เป็นไปด้วยความเสี่ยงต่างๆ และไม่มีความมั่นคงแน่นอน คนกลุ่มนี้จึงมักยากจนมีหนี้สินนอกจากนี้การประมงมีการใช้คนงานที่เป็นต่างชาติเพิ่มมากขึ้นหรือใช้เครื่องมือขนาดใหญ่ต่างๆ ทำให้มีปัญหาซับซ้อนทั้งเรื่องอยู่อาศัย อาชีพ การดำเนินชีวิต สิทธิพื้นฐานต่าง ๆ ที่ยังมีความเหลื่อมล้ำเป็นอันมาก

สภาพปัญหาด้านที่อยู่อาศัยของประเทศไทยอาจกล่าวได้ว่าเริ่มมีขึ้นหลังสงครามโลกครั้งที่หนึ่งและปรากฏอย่างชัดเจนภายหลังสงครามโลกครั้งที่สอง โดยประเทศไทยได้มีการเตรียมการเพื่อแก้ไขปัญหาที่อยู่อาศัยดังกล่าวตั้งแต่สมัยรัฐบาลจอมพลแปลก พิบูลสงคราม โดยได้เริ่มเข้ามามีบทบาทจัดหาที่อยู่อาศัยให้กับประชาชนเมื่อ ปี พ.ศ. ๒๔๘๓ โดยจัดตั้งกองทุนเคหะสงเคราะห์ขึ้นในกรมประชาสงเคราะห์ แต่ในระยะนี้ปัญหาเรื่องการขาดแคลนที่อยู่อาศัยยังมีไม่มากนัก งานที่ดำเนินการส่วนใหญ่ยังเป็นเรื่องการจัดที่อยู่อาศัยให้กับผู้เช่าอยู่อาศัยในนิคมสร้างตนเอง

ต่อมารัฐบาลได้ขยายความช่วยเหลือมากขึ้นโดยการจัดตั้งสำนักงานอาคารสงเคราะห์ขึ้นในปี พ.ศ. ๒๔๘๕ เพื่อทำหน้าที่สร้างที่อยู่อาศัยให้คนจนเช่าในราคาถูก และจัดหาบ้านพร้อมที่ดินให้กับประชาชนได้เช่าในระยะยาว (การเคหะแห่งชาติ ๒๕๑๗ หน้า ๑๒) ในปี พ.ศ. ๒๔๘๖ รัฐบาลได้ตั้งธนาคารอาคารสงเคราะห์ สังกัดกระทรวงการคลังขึ้น เป็นอีกหน่วยงานหนึ่งเพื่อช่วยเหลือทางการเงินให้กับ

ประชาชนได้มีที่อยู่อาศัยตามอัตภาพ และจากการขยายตัวของเมืองอย่างต่อเนื่องโดยเฉพาะในเขตพระนครและธนบุรี ก่อให้เกิดสภาพปัญหาอยู่อาศัยแออัดในลักษณะสลัมและแหล่งเสื่อมโทรม ก่อให้เกิดผลเสียทางด้านสุขภาพอนามัยและปัญหาสังคม รัฐบาลจึงได้มีดำริให้ตั้งสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชนสังกัดเทศบาลกรุงเทพขึ้น ในปี พ.ศ. ๒๕๐๓ เพื่อทำหน้าที่รื้อล้างและปรับปรุงแหล่งเสื่อมโทรมต่างๆ (การเคหะแห่งชาติ ๒๕๑๗ หน้า ๓)

ต่อมาในสมัยรัฐบาลจอมพลถนอม กิตติขจร เห็นว่าประชาชนที่มีรายได้น้อยและปานกลางเป็นจำนวนมากยังขาดแคลนที่อยู่อาศัย และแม้ว่าจะมีหน่วยงานของทางราชการ องค์กรของรัฐและเอกชนหลายแห่งได้ดำเนินการช่วยเหลือให้มีที่อยู่อาศัย เพิ่มขึ้นจำนวนมากแล้วก็ตาม แต่การดำเนินการดังกล่าวเป็นไปในลักษณะเอกเทศ ขาดความความร่วมมือ และการประสานงานอย่างจริงจัง จึงทำให้นโยบายของรัฐในการช่วยเหลือประชาชนให้มีที่อยู่อาศัยไม่เป็นไปตามเป้าหมาย และเพื่อเร่งรัดการปฏิบัติตามนโยบายดังกล่าวให้สัมฤทธิ์ผลโดยเร็วรัฐจึงจัดระบบงานเกี่ยวกับการจัดให้มีอาคารสงเคราะห์เสียใหม่ โดยรวมหน่วยงานเกี่ยวกับการเคหะหรืออาคารสงเคราะห์ที่กระจัดกระจายอยู่ในรูปแบบต่างๆ ให้เป็นหน่วยงานเดียวกันเพื่อเป็นการเพิ่มพูนประสิทธิภาพมากขึ้น ในรูปรัฐวิสาหกิจ สังกัดกระทรวงมหาดไทย โดยได้ออกประกาศคณะปฏิวัติฉบับที่ ๑๖ ลงวันที่ ๑๓ ธันวาคม ๒๕๑๕ จัดตั้ง “การเคหะแห่งชาติ” ขึ้น โดยให้โอนกิจการ ทรัพย์สินหนี้สินของกองเคหะสถานสงเคราะห์ สำนักงานอาคารสงเคราะห์ กรมประชาสงเคราะห์ กับกิจการในส่วนที่เกี่ยวกับอาคารสงเคราะห์ของธนาคารอาคารสงเคราะห์ และกิจการของสำนักงานปรับปรุงแหล่งชุมชน เทศบาลกรุงเทพ มาอยู่ภายใต้การดำเนินงานและความรับผิดชอบของการเคหะแห่งชาติ

ภายหลังการจัดตั้งการเคหะแห่งชาติในปี พ.ศ. ๒๕๑๗ คณะกรรมการเคหะแห่งชาติได้ตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาจัดทำแผนหลักเกี่ยวกับการดำเนินงาน โดยมี ดร.วิญญู วิจิตรวาทการ เป็นประธานคณะอนุกรรมการ ซึ่งเป็นแผนครอบคลุมระยะเวลาระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๑๘ - ๒๕๒๙ เพื่อให้สอดคล้องกับแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ ๔ - ๕ แต่ยังไม่ได้เริ่มดำเนินการตามแผนงานดังกล่าว รัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภา เมื่อวันที่ ๑๙ มีนาคม ๒๕๑๘ ว่าจะจัดความยากจนในเขตเมือง หรือนครใหญ่ทุกภาคของประเทศ โดยรัฐบาลจะอาศัยโครงสร้างของอาคารสงเคราะห์จำนวน ๒๐,๐๐๐ หน่วยต่อปี เพื่อช่วยเหลือประชาชนผู้มีรายได้น้อยและที่ยังขาดที่อยู่อาศัย ซึ่งจะก่อให้เกิดการสร้างงานให้ประชาชนขึ้นอีกด้วย โดยการเคหะแห่งชาติได้รับมอบหมายเป็นผู้ดำเนินการตามนโยบาย การเคหะแห่งชาติจึงรับนโยบายของรัฐบาลมาจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยฉบับใหม่ให้มีกรอบระยะเวลา ๕ ปี (พ.ศ. ๒๕๑๙ - ๒๕๒๓) โดยมีเป้าหมายก่อสร้าง ๑๒๐,๐๐๐ หน่วยทั้งกรุงเทพและภูมิภาค

ระหว่างดำเนินการตามแผน ๕ ปี ได้มีการปรับเปลี่ยนรัฐบาล ในเดือน พฤศจิกายน พ.ศ. ๒๕๒๐ เป็นรัฐบาล พลเอกเกรียงศักดิ์ ชมะนันทน์ และได้มอบนโยบายให้การเคหะแห่งชาติให้ความสำคัญแก่การสร้างที่อยู่อาศัยสำหรับผู้มีรายได้น้อยเป็นลำดับแรก โดยรัฐบาลจะอุดหนุนงบประมาณ ๑,๕๐๐ ล้านบาท

การเคหะแห่งชาติจึงได้ยุติการดำเนินการตามแผน ๕ ปี และจัดทำแผนงานเร่งรัด พ.ศ. ๒๕๒๒ - ๒๕๒๕ ตามนโยบายรัฐบาล หลังจากแผนเร่งรัดก็มีการจัดทำแผนงานพัฒนาที่อยู่อาศัย พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๙ แต่กว่าแผนจะได้รับความเห็นชอบจากสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ระยะเวลาก็ล่วงเลยมา ๒ ปี แผนงานดังกล่าวจึงปรับลดลงเหลือเพียง ๓ ปี (พ.ศ. ๒๕๒๗ - ๒๕๒๙) หลังจากนั้นการจัดทำแผนพัฒนาที่อยู่อาศัยของการเคหะแห่งชาติ ก็ได้ปรับลดระยะเวลา ให้สอดคล้องกับ แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเริ่มตั้งแต่แผนฉบับที่ ๖ (พ.ศ. ๒๕๓๑ - ๒๕๓๔)

๒.๖ บทสรุปสถานการณ์ด้านที่ดินในปัจจุบัน

จากการศึกษาและทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ทั้งข้อมูลสถิติ การสัมภาษณ์ภาคีที่มีส่วนได้เสียที่เกี่ยวข้องในระดับพื้นที่ การประชุมระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน องค์กรพัฒนาเอกชน (NGOs) องค์กรภาคประชาชนและนักวิชาการ สามารถสรุปปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยเป็น ๗ ประเด็นปัญหาหลักได้แก่ ๑) การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ๒) ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน ๓) การกระจายการถือครองที่ดินทำกิน ๔) การไร้ที่ดินทำกิน ๕) การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ ๖) การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ และ ๗) ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดิน โดยสภาพปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยในแต่ละประเด็นสรุป ได้ดังนี้

(๑) การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ปัจจุบันมีการบุกรุกพื้นที่ที่รัฐได้สงวนหรือหวงห้ามไว้จำนวนมาก ดังจะเห็นได้จากพื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงจาก จำนวน ๑๗๑,๐๑๘,๑๒๕ ไร่ หรือ ร้อยละ ๕๓.๓๓ ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เหลือเพียง ๑๐๗,๖๑๕,๘๐๐ ไร่ หรือคิดเป็น ร้อยละ ๓๓.๔๔ ของพื้นที่ทั้งหมดในประเทศใน พ.ศ. ๒๕๕๑ จากการสำรวจข้อมูลการครอบครองพื้นที่ป่าไม้ของราษฎรโดยกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืชในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๔๑-๒๕๕๑) พบว่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายมีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดินเพื่อยุอาศัยและทำกิน ๑๘๔,๗๑๐ ราย รวมเนื้อที่ทั้งสิ้น ๒.๒๓ ล้านไร่ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน จำนวน ๓๔๐,๐๐๐ ราย เป็นเนื้อที่ ๖.๔๐ ล้านไร่ ส่วนพื้นที่ป่าชายเลน มีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน จำนวน ๕,๔๒๖ ราย เป็นเนื้อที่ ๐.๑๒ ล้านไร่

นอกจากนี้ ที่ดินของรัฐที่ได้สงวนหวงห้ามไว้เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ที่ราชพัสดุ และพื้นที่นิคมสร้างตนเองก็มีการบุกรุกเช่นกัน ดังจะเห็นได้จากข้อมูลของสำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย เมื่อปี พ.ศ. ๒๕๕๑ พบว่ามีการบุกรุกครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์คิดเป็นเนื้อที่ ๑,๑๕๔,๘๖๗ ไร่ ๓ งาน ๔๖ ตารางวา (ข้อมูลจากส่วนยุทธศาสตร์ด้านความมั่นคงภายใน สำนักงานปลัดกระทรวงมหาดไทย ณ วันที่ ๑๙ มิถุนายน ๒๕๕๑) ในส่วนของที่ดินราชพัสดุ ที่กระทรวงการคลังโดยกรมธนารักษ์บริหารจัดการทั่วประเทศมีเนื้อที่ ประมาณ ๑๒.๕ ล้านไร่ ซึ่งอยู่ในความครอบครองของส่วนราชการหรือหน่วยงานต่างๆ รวมทั้งสิ้น ๒๔ หน่วยงาน ข้อมูลจากการสำรวจโดยสำนักบริหารจัดการ

ฐานข้อมูลที่ราชพัสดุ กรมธนารักษ์ พบว่าในที่ราชพัสดุ แปลงสงวนหวงห้ามได้มีการบุกรุกครอบครองใช้ประโยชน์ของราษฎร จำนวน ๔๘ แปลง รวมเนื้อที่ ๕,๕๒๖,๖๙๘ ไร่ โดยเป็นที่ถูกบุกรุก จำนวน ๒,๑๒๐,๑๙๖ ไร่ (สำนักบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดินที่ราชพัสดุ ณ วันที่ ๑๗ มิถุนายน ๒๕๕๓) สำหรับพื้นที่นิคมสร้างตนเองก็มีปัญหาเรื่องการบุกรุกพื้นที่เช่นกันโดยในปี พ.ศ. ๒๕๔๘ มีพื้นที่นิคมสร้างตนเองทั้งหมด ๖,๒๕๐,๕๕๔ ไร่ มีประชาชนบุกรุก ๑๓,๔๘๘ ราย รวมพื้นที่ที่ราษฎรบุกรุก ประมาณ ๒๑๘,๕๑๑ ไร่ ในอดีตที่ผ่านมาได้มีการยกเลิกเพิกถอนพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐให้แก่ผู้บุกรุกเข้าอยู่อาศัยและทำกินเพื่อเป็นการแก้ไขปัญหา แต่การดำเนินการดังกล่าวกลับเป็นการสนับสนุนให้มีการบุกรุกอย่างต่อเนื่อง การบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ในพื้นที่ป่าไม้ยังผลต่อการเกิดภัยธรรมชาติที่รุนแรงยิ่งขึ้น ดังตัวอย่าง เช่น กรณีดินถล่มที่อำเภอวังชิ้น จังหวัดแพร่ อำเภอหล่มสัก จังหวัดเพชรบูรณ์ และอำเภอท่าปลา จังหวัดอุตรดิตถ์ ที่สร้างความเสียหายแก่ชีวิตและทรัพย์สินของประชาชน

(๒) ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน เนื่องจากประเทศไทยมีกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินรวมทั้งสิ้น ๑๙ ฉบับ รวมทั้ง มติคณะรัฐมนตรีอีกหลายเรื่อง ส่งผลให้มีแนวเขตที่ดินจำนวนมากที่ประกาศต่างกรรมต่างวาระ ประกอบกับแผนที่ที่แนบท้ายประกาศก็มีมาตราส่วนที่แตกต่างกัน จึงทำให้มีการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินและส่งผลให้มีข้อพิพาทเรื่องแนวเขตมาโดยตลอด ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติทั้งระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ ภาครัฐกับเอกชน และระหว่างภาคประชาชนด้วยกัน จากรายงานการร้องเรียนเรื่องที่ดิน และป่าไม้ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๘ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่ามีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ทั้งหมด ๑๘๗ เรื่อง ปัญหาส่วนใหญ่เนื่องจากเขตป่าไม้ทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน และปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์

(๓) การกระจายการถือครองที่ดิน ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทยเกิดจากการที่มีที่ดินจำนวนจำกัด แต่ประชาชนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ทั้งจากการไหลทะลักของแรงงานและทุนจากประเทศอาเซียนตามสัญญาประชาคมเศรษฐกิจอาเซียน ทำให้เกิดความต้องการที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัยและที่ดิน ทำกินมากขึ้น การใช้ประโยชน์ที่ดินของประเทศไทยในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ มีเนื้อที่ถือครองทางการเกษตร ๑๓๐,๓๕๓,๓๐๙ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๐.๖๕ ของพื้นที่ประเทศ เนื้อที่นอกการเกษตร ๙๑,๑๘๕,๗๐๑ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒๘.๔๓ ของพื้นที่ประเทศ และเนื้อที่ป่าไม้ ๙๙,๑๕๗,๘๗๘ ไร่ คิดเป็นร้อยละ ๓๐.๙๒ ของพื้นที่ประเทศ พื้นที่ถือครองทางการเกษตรของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด จาก ๒๕.๖ ไร่ ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็น ๒๓.๔๖ ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ และในปี พ.ศ.๒๕๕๔ พบว่า มีครัวเรือนในชนบทจำนวน ๔๕๑,๓๑๒ ครัวเรือน ไม่มีที่ดินทำกิน ปริมาณเอกสารสิทธิที่ดินทั่วประเทศตั้งแต่เริ่มออกโฉนดครั้งแรก (ปี พ.ศ. ๒๔๔๔) ถึงเดือนมิถุนายน พ.ศ. ๒๕๕๑ มีจำนวน ๓๑,๐๒๒,๙๑๐ แปลง เนื้อที่ประมาณ ๑๒๗,๐๒๓,๒๖๘ ไร่ ประกอบด้วยโฉนด ๒๖,๑๐๑,๑๖๔ แปลง น.ส.๓ ก. ๓,๖๔๔,๕๓๙ แปลง น.ส.๓ ๑,๑๒๐,๒๕๒ แปลง และใบจอง ๑๕๖,๙๕๕ แปลง

(๔) การไร้ที่ดินทำกิน การขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผู้ที่มาลงทะเบียนเป็นผู้ที่ไม่มีที่ดินทำกินรวม ๑,๐๐๓,๓๖๐ ราย เป็นผู้เช่าที่ดิน ๓๗๘,๐๗๗ ราย ยืมผู้อื่นทำกิน ๓๑๔,๐๙๐ ราย และเป็นผู้รับจ้างทางการเกษตรจำนวน ๓๑๑,๑๙๓ ราย นอกจากนี้ยังมีผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่พอเพียง ต้องการที่ดินทำกินเพิ่มอีก ๑,๖๕๑,๙๒๒ ราย รวมผู้ที่มาลงทะเบียนที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอทั้งสิ้น จำนวน ๒,๙๕๕,๒๘๒ ราย จากนโยบายการจัดหาที่ดินทำกินให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ที่มีการดำเนินการอย่างต่อเนื่องภายใต้ภารกิจของหลายหน่วยงาน โดยการจัดที่ดินในรูปแบบของนิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ รวมทั้งการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม แต่ในสภาพความเป็นจริง ที่ดินที่นำมาจัดให้กับเกษตรกรมีสภาพไม่เหมาะสม และขาดการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน ด้วยเหตุที่ว่างประมาณที่ได้รับมาในแต่ละปีไม่มากนัก การพัฒนาพื้นที่จึงเป็นไปด้วยความล่าช้า ทำให้การดำรงชีวิตมีความยากลำบาก ส่งผลให้ราษฎรที่ได้รับการจัดสรรที่ดินขายที่ดินทำกินที่รัฐจัดให้ จนต้องกลับมาเป็นผู้ไร้ที่ดินทำกินเช่นเดิม นอกจากนี้ การดำเนินงานตามนโยบายจัดหาที่ดิน ทำกินให้กับเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ยังประสบกับปัญหาการขาดแคลนที่ดินของรัฐที่จะนำมาจัดให้กับประชาชน

ตามที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (คปก.) ได้มติในคราวประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๕๒ เมื่อวันที่ ๒๑ ธันวาคม พ.ศ. ๒๕๕๒ เห็นชอบแนวทางการปฏิบัติในการช่วยเหลือกลุ่มเกษตรกรเรื่องที่ดินทำกิน ที่ในปัจจุบันได้มีการเรียกร้องขอที่ดินทำกินกับ ส.ป.ก. โดยตรงและผ่านหน่วยงานอื่นซึ่งมีจำนวนมากขึ้น ส.ป.ก.ได้มีประกาศสำนักงานการปฏิรูปที่ดินจังหวัด ตลอดจนการประชาสัมพันธ์ผ่านสื่อต่างๆ ให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ที่ประสงค์ขอรับการช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินสามารถมายื่นคำร้องขอที่ดินทำกินได้ที่ ส.ป.ก.จังหวัด ทุกแห่งทั่วประเทศ ซึ่งหลังจากที่มีประกาศให้เกษตรกรมายื่นคำร้องขอที่ดินทำกิน ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ปรากฏว่ามีผู้มายื่นคำร้อง จำนวนมากถึง ๓๗๐,๖๗๖ ราย และยังมีการมาขึ้นทะเบียนเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง

(๕) การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ ปัจจุบันไม่มีกฎหมายกำหนดสิทธิในการถือครองที่ดินเป็นเหตุให้เกิดปัญหาการ ไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน นั่นคือมีการซื้อที่ดินไว้แล้วปล่อยให้รกร้างว่างเปล่าไม่ทำประโยชน์ ปัญหาการครอบครองที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์นั้น อาจะมาจากการเก็งกำไรหรือมีปัญหาจากการให้เช่าที่ดินปี พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐ มีพื้นที่นาร้าง จำนวน ๑.๑๙ ล้านไร่ เนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่ยอมให้เช่าที่ดินเนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายในเรื่องระยะเวลาการเช่าแนวทางการแก้ไขปัญหาการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน แบ่งออกเป็น ๒ มาตรการ คือ **หนึ่ง** มาตรการระยะสั้น โดยประชาสัมพันธ์เผยแพร่ให้ประชาชนทราบถึงมาตรการทางกฎหมายเพื่อให้ทราบถึงผลเสียในการทอดทิ้งไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน และการจดทะเบียนสิทธิและนิติกรรมให้ได้มาซึ่งที่ดิน และ **สอง** มาตรการระยะยาว โดยการเร่งรัดให้มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างโดยกฎหมายดังกล่าวเป็นมาตรการทางภาษี ซึ่งมีข้อกำหนดว่าเจ้าของที่ดินรายได้ได้ทำประโยชน์ในที่ดินของตนแล้วจะเสียภาษีให้รัฐน้อยกว่าเจ้าของที่ดินซึ่งปล่อยให้ที่ดินรกร้างว่างเปล่า

(๖) การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ การศึกษาการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ของมูลนิธิสถาบันที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๔๔ พบว่า การถือครองที่ดินแปลงเดียวที่มีขนาดใหญ่ที่สุดที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดที่มีขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ ต่อแปลงนั้น มีร้อยละ ๒๙.๗๐ และขนาดที่ดินผืนใหญ่ที่เกิน ๕,๐๐๐ ไร่ ต่อแปลง มีร้อยละ ๖.๓๐ ส่วนที่ดินประเภท น.ส.๓ ที่มีขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๑๔.๗ และที่ดินที่มีขนาดเกิน ๕,๐๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๕.๗ ที่ดิน ส.ค.๑ ที่มีขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๑๒.๐ และที่ดินที่มีขนาดเกิน ๕,๐๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๕.๐ ที่ดินมือเปล่าที่มีขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๒๙.๕ และที่ดินที่มีขนาดเกิน ๕,๐๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๔.๓ โดยเฉลี่ยแล้วที่ดินที่มีขนาดใหญ่ที่สุดของแต่ละอำเภอที่มีเอกสารสิทธิประเภทโฉนดนั้นมีขนาด ๒๔๙.๘ ไร่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภท น.ส.๓ มีขนาด ๘๕.๘ ไร่ ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิประเภท น.ส.๓ ก. ๑๘๙.๔ ไร่ ที่ดิน ส.ค.๑ มีขนาด ๗๘.๓ ไร่ และที่ดินมือเปล่า ๒๒๙.๘ ไร่ ปัญหาการถือครองที่ดินขนาดใหญ่มีผลมาจากประเทศไทยไม่มีมาตรการในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน

(๗) ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดิน ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยมีทั้งในระดับนโยบายและการปฏิบัติ โดยในระดับนโยบายยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดเป้าหมายในระยะยาว บางนโยบายที่กำหนดขึ้นยังเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุหรือแก้ไขปัญหามากกว่าการแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์ในระยะยาว และที่สำคัญประเทศไทยยังขาดแผนการใช้ที่ดินที่จะเป็นกรอบแนวทางการใช้ที่ดินของประเทศเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด ในระดับหน่วยงานปฏิบัติ แผนงานต้องปรับเปลี่ยนตามนโยบาย มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน หรือปฏิบัติงานเฉพาะด้านตามอำนาจที่มีอยู่ ขาดปัจจัยเกื้อหนุนการปฏิบัติงาน ขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ มีระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่ใช้เวลานานและขาดเครื่องมือในการบังคับใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน เช่น ภาษีที่ดิน เป็นต้น

๒.๗ การแก้ไขปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดินสู่อนาคตที่ดิน

จากปัญหาที่เกิดขึ้นมีสาเหตุมาจากการที่มีหลายหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการดูแลแก้ไขปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย และแต่ละองค์กรก็มีกฎหมายที่เกี่ยวข้องแตกต่างกันไปและมีหลายฉบับ ทำให้ไม่สามารถนำมาเป็นองค์รวมในการแก้ไขปัญหาได้อย่างครอบคลุมถึงการบริหารจัดการที่ดินในภาพรวมของประเทศ

หน่วยงานของรัฐและองค์กรที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง และยังคงมีความสำคัญอยู่จนถึงปัจจุบัน ได้แก่ กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมธนารักษ์ และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (พอช.)

นอกจากนี้ยังมีองค์กรระดับนโยบายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินมีหลายหน่วย โดยในระยะแรกคณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติ ตั้งขึ้นตามประมวลกฎหมายที่ดิน หมวด ๒ ว่าด้วยการจัดที่ดินเพื่อประชาชน ทำหน้าที่ในการวางนโยบายภาพรวมเกี่ยวกับที่ดินของประเทศ กำหนดนโยบายเกี่ยวกับที่ดินและการจัดที่ดินให้กับประชาชน สงวนหรือหวงห้ามที่ดินของรัฐซึ่งมิได้มีบุคคลใดมีสิทธิครอบครอง เพื่อให้ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน ควบคุมการจัดที่ดินตามประมวลกฎหมายที่ดินและกฎหมายอื่น ต่อมาเมื่อมีกฎหมายอื่นที่เกี่ยวกับที่ดินออกมาใช้บังคับเพิ่มเติมและตั้งคณะกรรมการเพิ่มขึ้นอีกหลายชุด เช่น

คณะกรรมการสิ่งแวดล้อมแห่งชาติ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการพัฒนาที่ดิน คณะกรรมการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะกรรมการอุทยานแห่งชาติ คณะกรรมการที่ราชพัสดุ คณะกรรมการการเคหะแห่งชาติ คณะกรรมการป่าสงวนแห่งชาติ และคณะกรรมการผังเมือง เป็นต้น อำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการชุดต่าง ๆ และนโยบายที่ถูกจัดวางขึ้น ในเวลาต่อมาจึงอาจไม่ได้สอดคล้องไปในทางเดียวกัน

นโยบายของรัฐบาลที่ผ่านมาได้มีแนวทางการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดิน เช่น ตามมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖ แก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ๗ ประเด็น คือ

๑. หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ขาดความเป็นเอกภาพ
๒. ทรัพยากรที่ดินและที่ดินเสื่อมโทรม อันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือการใช้ไม่เหมาะสม กับสมรรถนะของที่ดิน
๓. ขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน ทำให้การถือครองที่ดินกระจุกตัว มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน
๔. ขาดมาตรการทางภาษีที่จะทำให้มีการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
๕. มีผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยจำนวนมาก
๖. สิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับแตกต่างกัน
๗. เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างกัน

การดำเนินการแก้ไขปัญหายังไม่สามารถดำเนินการได้อย่างเป็นระบบ ทำให้พบว่า (๑) ยังมีผู้ไร้ที่ดินทำกิน (๒) ยังมีผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ (๓) สิทธิในที่ดินยังแตกต่างกัน (๓) การใช้ประโยชน์ในที่ดินไร้ข้อจำกัด (๔) การอนุรักษ์ป่าไม้ไม่ได้ผล มูลเหตุที่สำคัญมาจากความยุ่งยากในการบริหารจัดการปัญหาที่ดินซึ่งมีหลายหน่วยงานที่รับผิดชอบ ขาดการบูรณาการในการแก้ไขปัญหามีหลายวิธีการมีมุมมองที่ไม่เหมือนกัน ขาดผู้มีอำนาจตัดสินใจ ขาดความต่อเนื่อง จึงเกิดปัญหาสะสมเพิ่มพูนปัญหาที่แก้ไขได้ยากขึ้นทุกวัน

รัฐบาลตระหนักถึงความสำคัญของที่ดินในฐานะปัจจัยการผลิตสำคัญสำหรับภาคการเกษตร แต่เกษตรกรไทยจำนวนหลายล้านคนขาดที่ดินทำกิน ดังนั้น รัฐบาลจึงได้ดำเนินการจัดที่ดินในรูปแบบต่างๆ ได้แก่ นิคมสร้างตนเอง นิคมสหกรณ์ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยใช้งบประมาณของรัฐ แต่ทำได้ภายใต้ข้อจำกัดของงบประมาณ จึงมีข้อเสนอให้จัดตั้งสถาบันการเงินเฉพาะกิจเพื่อให้เกษตรกรกู้ยืมไปซื้อที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๑๒ รัฐบาลในขณะนั้นได้ออกระเบียบให้มีเงินทุนหมุนเวียนเพื่อนำไปซื้อที่ดินโดยกรมสหกรณ์ที่ดินเป็นหน่วยดำเนินการ ต่อมา ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ ซึ่งเป็นนักเศรษฐศาสตร์ที่มีบทบาทสูงในการผลักดันให้มีการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นในประเทศไทย ได้จัดทำข้อเสนออย่างเป็นทางการให้รัฐบาล จนมีผลให้มีการตราพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ ในสมัยรัฐบาลที่มีนายสัญญา ธรรมศักดิ์ เป็นนายกรัฐมนตรี ให้จัดตั้งกองทุนปฏิรูปที่ดิน

เพื่อเกษตรกรรม ในปี พ.ศ. ๒๕๑๘ ควบคู่กับจัดตั้ง ส.ป.ก. โดยให้อำนาจหลายประการ เช่น การประกาศ เขตปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรม การซื้อขายและรับจำนองที่ดิน พัฒนาที่ดินจัดรูปที่ดินและพัฒนาแหล่งน้ำ การออกพันธบัตร โดยมีเป้าประสงค์ให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเปลี่ยนจากมือเจ้าของที่ดิน (นายทุน) ให้เกษตรกร อย่างไรก็ตามการดำเนินงานของ ส.ป.ก. ไม่บรรลุเป้าหมายเท่าที่ควร

วันที่ ๑๕ มิถุนายน ๒๕๒๕ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้มีมติให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นโดยเร็วที่สุด โดยให้อยู่ภายใต้การบริหารงานของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และให้ดำเนินการทั้งในเขตปฏิรูปที่ดิน และนอกเขตปฏิรูปที่ดิน มติดังกล่าวนี้นี้ได้เสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ คณะรัฐมนตรีรับหลักการคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติจึงได้มอบให้คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เป็นผู้ศึกษาต่อมาคณะอนุกรรมการที่ดินในคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ก.ช.ช.) ได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๕ โดยมีผู้จัดการใหญ่ ธ.ก.ส.เป็นประธานซึ่งคณะทำงานชุดนี้ได้เสนอรายงานต่อคณะอนุกรรมการที่ดิน เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๖ แต่เนื่องจากในขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ได้ว่าจ้างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษาเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดิน เมื่อรายงานของคณะอนุกรรมการที่ดินได้ส่งไปยังกระทรวงการคลัง ก็ได้ให้ความเห็นควรพิจารณา เมื่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้วอย่างไรก็ตามคณะทำงานจัดตั้งธนาคารที่ดิน ที่แต่งตั้งโดยคณะอนุกรรมการที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ได้เสนอร่างแผนการจัดตั้งและดำเนินงานของธนาคารที่ดินต่ออนุกรรมการที่ดินในเดือน มีนาคม ๒๕๒๖ โดยคณะทำงาน มีความเห็นว่าในระยะแรกธนาคารที่ดิน ควรจะตั้งขึ้นเป็นหน่วยงานหนึ่งของ ธ.ก.ส. ไปก่อน เนื่องจาก ธ.ก.ส. เป็นรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากกว่าส่วนราชการ นอกจากนั้น ธ.ก.ส. ยังมีสำนักงาน กำลังคนและเขตการดำเนินงานสินเชื่อเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งสอดคล้องกับกิจการของธนาคารที่ดินกระจายทั่วประเทศอยู่แล้ว โดยให้ยุบเลิกกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะทำงานจัดตั้งธนาคารที่ดินได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ๕ ประการดังนี้

(๑) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน หรือจ่ายค่าชดเชยสิทธิการทำกินในที่ดิน ในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำที่ดินนั้นมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

(๒) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการจัดหาที่ดินโดยการซื้อกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิถือครองอื่นใด จากเอกชนผู้ประสงค์จะขายที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน หรือจากผู้ที่จำเป็นต้องขายที่ดินตามบทบังคับแห่งกฎหมายเพื่อนำมาปรับปรุงและจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้มีคุณสมบัติตามที่ธนาคารกำหนด

(๓) รับมอบ รับโอนกรรมสิทธิ์ หรือสิทธิการถือครองที่ดินจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน เพื่อนำมาปรับปรุงและจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามหลักเกณฑ์ ตามที่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนกำหนด

(๔) เป็นแหล่งเงินทุนในการก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานและพัฒนาปรับปรุงที่ดิน ตามความจำเป็น

(๕) เป็นแหล่งเงินทุนให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรกู้ยืมไปใช้จ่ายในการเกษตร และลงทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร

ในปี ๒๕๕๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๒๘ ตอนที่ ๓๓ ก วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔

เหตุผลในการจัดตั้ง

ปัญหาการขาดแคลนที่ดินทำกินและการไม่สามารถเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนเป็นปัญหาสำคัญของประเทศที่มีมานาน ส่วนหนึ่งเกิดจากปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินรวมทั้งปัญหาการกีดกันกำไรในที่ดิน เป็นเหตุให้ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ได้ไม่เต็มที่ และสูญเสียพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับการทำเกษตรกรรมซึ่งปัญหาดังกล่าวส่งผลต่อการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ประกอบกับรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย กำหนดให้รัฐต้องกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและดำเนินการให้เกษตรกรมีกรรมสิทธิ์หรือสิทธิในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรมอย่างทั่วถึง แต่โดยที่ในปัจจุบันยังไม่มีองค์กรหรือสถาบันการเงินได้รับผิดชอบให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสมและสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมสมควรจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินในรูปแบบองค์การมหาชน เพื่อแก้ไขปัญหาและดำเนินการเกี่ยวกับเรื่องดังกล่าวได้อย่างอิสระ คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เรียกโดยย่อว่า “บจธ.” และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “The Land Bank Administration Institute (Public Organization)” เรียกโดยย่อว่า “LABAI” สังกัดสำนักนายกรัฐมนตรี

“ธนาคารที่ดิน” หมายความว่า องค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชนเพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

วัตถุประสงค์ในการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

(๑) กระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

(๒) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(๓) ส่งเสริมและสนับสนุนให้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม

(๔) ร่วมกับหน่วยงานของรัฐ เพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง

(๕) สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันในรูปแบบโฉนดชุมชนและ
คุ้มครองพื้นที่ที่เหมาะสมสำหรับเกษตรกรรม ที่สอดคล้องกับนิเวศวิทยา ภูมิปัญญา และวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

(๖) ประสานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกร
รายย่อยและผู้ยากจน

อำนาจหน้าที่

(๑) ให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดินแก่เกษตรกร ผู้ยากจน ผู้ประสงค์จะใช้
ประโยชน์จากที่ดิน องค์กรชุมชน หรือเครือข่ายองค์กรชุมชน

(๒) ส่งเสริมและสนับสนุนองค์กรชุมชนและเครือข่ายองค์กรชุมชนในการบริหารจัดการ
ที่ดิน

(๓) ก่อตั้งสิทธิ หรือทำนิติกรรมทุกประเภทกับหน่วยงานของรัฐหรือเอกชน

(๔) โอนหรือรับโอนอสังหาริมทรัพย์ หรือทรัพย์สินต่างๆ

(๕) ถือกรรมสิทธิ์ มีสิทธิครอบครอง และมีทรัพย์สินต่างๆ

(๖) ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยนหรือ
ดำเนินงานเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์หรือทรัพย์สินต่างๆ

(๗) เข้าร่วมทุนกับนิติบุคคลอื่นในกิจการที่เกี่ยวกับวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(๘) กู้ยืมเงินเพื่อประโยชน์ในการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(๙) ทำความตกลงและร่วมมือกับองค์กรหรือหน่วยงานอื่นทั้งภาครัฐและภาคเอกชนทั้ง
ในประเทศและต่างประเทศในกิจการที่เกี่ยวกับการดำเนินการตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(๑๐) ประสานงาน ให้คำปรึกษาและคำแนะนำการวางแผนพัฒนาและการใช้ประโยชน์
ในที่ดินแก่หน่วยงานภาครัฐและภาคเอกชนที่เกี่ยวข้องกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(๑๑) รวบรวม ศึกษา วิเคราะห์ วิจัย และจัดทำข้อเสนอแนะเกี่ยวกับการกำหนด
นโยบายและมาตรการที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน รวมทั้งเสนอแนะปัญหา อุปสรรค และ
ข้อขัดข้องที่เกิดขึ้นในการปฏิบัติงาน ตลอดจนแนวทางการแก้ไขต่อคณะกรรมการ

(๑๒) เรียกเก็บค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน หรือค่าบริการในการดำเนินการ
ต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน ทั้งนี้ ตามหลักเกณฑ์และอัตราที่คณะกรรมการกำหนด

(๑๓) เป็นตัวแทนหรือนายหน้า หรือมอบหมาย หรือว่าจ้างให้บุคคลหรือนิติบุคคลอื่น
ประกอบกิจการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(๑๔) เผยแพร่และประชาสัมพันธ์การดำเนินงานเกี่ยวกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(๑๕) ดำเนินการอื่นใดที่จำเป็นหรือต่อเนื่องเพื่อให้บรรลุวัตถุประสงค์ของสถาบัน

ทุนและทรัพย์สินในการดำเนินการของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
ประกอบด้วย

(๑) เงินและทรัพย์สินที่ได้รับโอนมาตามมาตรา ๔๒ (มาตรา ๔๒ : ทรัพย์สิน และงบประมาณของสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) เฉพาะในส่วนที่เกี่ยวข้องกับโครงการนำร่องแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยไทยเข้มแข็งภายใต้นโยบายกองทุนธนาคารที่ดิน)

(๒) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม

(๓) เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้ตามความเหมาะสม

(๔) เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น หรือองค์กรอื่น รวมทั้งจากต่างประเทศหรือองค์การระหว่างประเทศ และเงินหรือทรัพย์สินที่มีผู้อุทิศให้ (การรับเงินหรือทรัพย์สินตามข้อนี้จะต้องไม่กระทำในลักษณะที่ทำให้สถาบันขาดความเป็นอิสระหรือความเป็นกลาง)

(๕) ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการ หรือรายได้จากการดำเนินกิจการต่างๆ ตามวัตถุประสงค์ของสถาบัน

(๖) ดอกผลของเงินหรือรายได้จากทรัพย์สินของสถาบัน

(ตามพระราชบัญญัติงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ สถาบันฯ ได้รับการจัดสรรงบประมาณ ๗๓๕,๒๘๒,๖๐๐ บาท แยกเป็นงบประมาณในการดำเนินการตามผลผลิตที่ ๑ การจัดตั้งธนาคารที่ดิน จำนวน ๔๕,๐๘๒,๖๐๐ บาท และผลผลิตที่ ๒ การกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน จำนวน ๖๙๐,๒๐๐,๐๐๐ บาท)

แผนการดำเนินงานปีงบประมาณ พ.ศ. ๒๕๕๕ ที่สำคัญ

- ดำเนินการจัดตั้งคณะกรรมการสถาบันฯ ในวาระเริ่มแรก
- ดำเนินการสรรหาคณะกรรมการสถาบันฯ (ในส่วนของประธานกรรมการ กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ และกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน) และผู้อำนวยการ
- ดำเนินการจัดทำระเบียบเพื่อปฏิบัติงานของสถาบัน
- ดำเนินการรับสมัครพนักงานของสถาบัน
- ดำเนินงานตามกลยุทธ์ ประกอบด้วย โครงการแก้ไขปัญหาเกษตรกรและผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง ตามมติคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ โครงการศึกษารายละเอียดเพื่อเตรียมการจัดทำระบบฐานข้อมูลที่ดินของประเทศไทย และโครงการศึกษาแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

- ดำเนินการจ้างเหมาผลิตสื่อประชาสัมพันธ์

- ดำเนินการจัดหาสำนักงานใหญ่ของสถาบันฯ

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ กำหนดให้จัดตั้งธนาคารที่ดินภายในระยะเวลา ๕ ปี หน้าที่ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เป็นการเตรียมการภารกิจ การดำเนินงาน การวางหลักเกณฑ์ วิธีการสู่ธนาคารที่ดินในอนาคตเพื่อเป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาที่ดิน

ต่อมาเมื่อเข้าสู่รัฐบาลนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร นายกรัฐมนตรี ได้มีคำสั่งนโยบายของคณะรัฐมนตรีแถลงต่อรัฐสภา วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๕ ข้อ ๕. นโยบายที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ๕.๔ สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ โดยการปฏิรูปการจัดการที่ดินโดยให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน โดยใช้มาตรการทางภาษีและจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แก่คนจนและเกษตรกรรายย่อย พิจารณาให้ประชาชนได้ใช้ประโยชน์ที่ดินทั้งทางราชการ ปกป้องที่สาธารณประโยชน์ ที่ดินทุ่งเลี้ยงสัตว์ ห้ามการปิดกั้นชายหาดสาธารณะ ผลักดันกฎหมายในการรับรองสิทธิของชุมชนในการจัดการทรัพยากรที่ดิน น้ำ ป่าไม้ และทะเล ปฏิรูปกระบวนการยุติธรรม ด้านทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม แก้ไขปัญหาการดำเนินคดีโลกรื้อกับคนจน

ซึ่งนโยบายของรัฐบาลมีความตั้งใจในการบริหารจัดการที่ดิน มุ่งเน้นการกระจายการถือครองที่ดินให้เป็นธรรม พัฒนาระบบข้อมูลที่ดินและทรัพยากรให้ครอบคลุมทุกมิติ เพื่อรองรับการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ คณะรัฐมนตรีได้มีมติ เมื่อวันที่ ๑๕ มกราคม ๒๕๕๕ วันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๕ วันที่ ๕ มิถุนายน ๒๕๕๕ วันที่ ๔ กันยายน ๒๕๕๕ และวันที่ ๒ ตุลาคม ๒๕๕๕ ได้แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ เพื่อดำเนินการในการทบทวนกฎหมาย กฎ ระเบียบ และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาของเกษตรกรผู้ยากจนและไม่มีที่ดินทำกิน พร้อมทั้งปัญหาอุปสรรคในการดำเนินการที่เกี่ยวข้องกับเรื่องดังกล่าวทั้งหมด เสนอความเห็น และแนวทางในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้มีการรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับที่ดินของประเทศ การจำแนกการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างชัดเจน การแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินสาธารณะ การจัดที่ดินเพื่อประชาชน และการวางแผนการบริหารจัดการที่ดินให้มีความสอดคล้องกับการผังเมือง การชลประทานและการระบายน้ำ รวมทั้งสอดคล้องกับการพัฒนาประเทศและสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ อย่างเป็นระบบ ชัดเจน มีความครอบคลุม และสามารถบูรณาการให้บังเกิดผลสำเร็จอย่างเป็นรูปธรรมตามนโยบายรัฐบาล รวมถึงให้แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ เพื่อช่วยการปฏิบัติงานได้ตามความจำเป็น

คณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ ได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๕๕ ล้ง ณ วันที่ ๙ กรกฎาคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จำนวน ๓ คณะ คือ ๑) คณะอนุกรรมการบริหารจัดการที่ดิน มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะนโยบายและแนวทางการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน เพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ การพัฒนาที่ดินที่ได้มีการกระจายสิทธิการถือครองแล้ว เพื่อให้สอดคล้องกับการพัฒนาประเทศ การสนับสนุนปัจจัยการผลิตด้านต่างๆ เพื่อให้เกิดมูลค่าเพิ่มและจำหน่ายผลผลิตได้ ๒) คณะอนุกรรมการแก้ไขปัญหาด้านกฎหมาย มีอำนาจหน้าที่รวบรวมและเสนอความเห็นเกี่ยวกับการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย กฎ ระเบียบ คำสั่ง และมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินทั้งระบบ และการวางมาตรการด้านภาษีเพื่อสร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติ เสนอนโยบาย

แนวทาง และมาตรการในการดำเนินการตามข้อเรียกร้องของราษฎร และ ๓) คณะอนุกรรมการจัดรูปที่ดิน มีอำนาจหน้าที่เสนอแนะหลักเกณฑ์มาตรฐานการจัดทำแผนที่ รวบรวมข้อมูลที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชน เพื่อแก้ไขปัญหาอันเกี่ยวเนื่องกับที่ดิน จัดทำข้อมูลแผนที่ รูปแปลงที่ดิน และทะเบียนที่ดินของรัฐและที่ดินของเอกชนทั้งประเทศให้เป็นฐานข้อมูลที่ดินกลางในรูปแบบระบบดิจิทัลเพื่อใช้ในการวิเคราะห์และวางแผนนโยบาย เสนอแผนการพัฒนารูปแบบข้อมูลที่ดินที่มีอยู่ให้เป็นระบบภูมิสารสนเทศภูมิศาสตร์ (GIS) กลางของชาติ เพื่อใช้งานร่วมกันทั้งภาครัฐและภาคเอกชน

คณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ ได้มีคำสั่งที่ ๒ - ๗๘/๒๕๕๕ สั่ง ณ วันที่ ๘ ตุลาคม ๒๕๕๕ แต่งตั้งคณะกรรมการศูนย์ปฏิบัติการที่ดินกรุงเทพมหานครและจังหวัดทุกจังหวัด โดยมีผู้ว่าราชการจังหวัดเป็นประธานอนุกรรมการ เจ้าพนักงานที่ดินจังหวัดเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ มีหน้าที่สำรวจตรวจสอบ และรวบรวมข้อมูลเกี่ยวกับแนวเขตที่ดินของรัฐในพื้นที่ จัดทำแผนผังข้อกำหนดและข้อจำกัดการใช้ประโยชน์ในที่ดินทุกประเภท กำหนดรูปแบบการส่งเสริมและการจำกัดการใช้ประโยชน์ โดยที่ดินทุกแปลงต้องมีภาพถ่ายการใช้ประโยชน์ กำหนดแผนผังการพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน การปรับผังเมือง การจัดทำ Zoning ให้เหมาะสมกับการพัฒนาพื้นที่

การดำเนินการบริหารจัดการการบูรณาการที่ดินเชิงระบบ เป็นการดำเนินงานร่วมกันทุกหน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องในด้านที่ดินทั้งด้านสิทธิ การใช้ประโยชน์ และการอนุรักษ์ โดยคำนึงถึงการมีส่วนร่วมในการบริหารจัดการโดยท้องถิ่น ชุมชน ให้เกิดผลดีทางด้านเศรษฐกิจและสังคมของประเทศโดยรวม ซึ่งสามารถแก้ไขปัญหาที่ดินได้อย่างเป็นระบบ (ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ สำนักจัดการที่ดินของรัฐ กรมที่ดิน, ๒๕๕๕)

จะเห็นได้ว่าแม้จะมีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้ง สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ขึ้นมา เพื่อให้ทำหน้าที่ให้เกิดการจัดตั้งธนาคารที่ดินภายในระยะเวลา ๕ ปี เป็นหลัก โดยในระยะแรกจึงต้องมีการเตรียมการด้านนโยบาย หลักเกณฑ์ และวิธีการในการปฏิบัติเพื่อให้ธนาคารที่ดินนำไปใช้หลังจัดตั้ง รวมไปถึงรัฐบาลได้แต่งตั้งคณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบเพื่อกำหนดการบริหารจัดการที่ดิน ให้สอดคล้องกับการดำเนินงานของธนาคารที่ดินที่จะเกิดขึ้นต่อไปในอนาคต แต่ถึงปัจจุบัน (มกราคม ๒๕๕๖) ยังไม่มีความเคลื่อนไหวในการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ที่จะเดินทางไปสู่การจัดตั้งธนาคารที่ดิน

ดังนั้น การศึกษาวิจัยเพื่อให้การจัดตั้งธนาคารที่ดินเกิดขึ้นได้จริง เป็นการวางรากฐานทั้งในทางทฤษฎีและปฏิบัติให้ธนาคารที่ดินนำไปใช้ในอนาคต โดยในระยะแรกสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ช่วยเหลือเกษตรกรส่วนหนึ่งได้ประโยชน์ในการมีที่ดินทำกิน และการปฏิบัติงานต่อเนื่องไม่ขาดระยะในการดำเนินงานระหว่างที่ออกพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน รวมไปถึงช่วยให้คณะกรรมการหมู่บ้านและองค์การบริหารส่วนตำบลเข้มแข็ง เป็นผู้ปฏิบัติงานของธนาคารที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพในอนาคต ซึ่งจำเป็นต้องดำเนินการศึกษาถึงภารกิจ องค์กรควบคุม องค์กรดำเนินการ เงินทุน วิธีการดำเนินการตามภารกิจ (การเตรียมจัดตั้งธนาคารที่ดิน ศูนย์กลางข้อมูลที่ดิน ช่วยผู้ไร้ที่ดินทำกิน จัดที่ดิน

ของรัฐ การจัดที่อยู่อาศัย สนับสนุนเงินทุนแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การพัฒนาในด้านโครงสร้างพื้นฐาน และอาชีพ) การมีส่วนร่วมของประชาชน ความคล้ายคลึงกันกับ ส.ป.ก. และหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการจัดที่ดิน รวมไปถึงประโยชน์ที่ได้รับ อันจะเป็นประโยชน์ในการหาแนวทางจัดตั้งองค์กรในการบริหารจัดการที่ดินหรือเป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างมั่นคงและยั่งยืน ตามที่กฎหมายกำหนดต่อไป

บทที่ ๓

การดำเนินงานธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินในต่างประเทศ และ ความเป็นมาและแนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย

ที่ดินเป็นทรัพยากรที่มีค่าใช้ประโยชน์ในกิจการพื้นฐานของมนุษย์และเป็นทรัพยากรโดยรวมของประเทศ การเพิ่มขึ้นและการมีอายุที่ยืนยาวขึ้นของประชากร และการเปลี่ยนแปลงทางเศรษฐกิจและสังคมที่นำทรัพยากรที่มีอยู่อย่างจำกัดมาใช้ประโยชน์อย่างสิ้นเปลือง ส่งผลถึงการใช้ประโยชน์จากทรัพยากรที่ดินที่ขาดประสิทธิภาพ มีการครอบครองและใช้ประโยชน์อย่างไม่เป็นธรรมจากกลุ่มคนในสังคมที่มีศักยภาพในด้านต่างๆ เช่น ความรู้ โอกาสการเข้าถึงปัจจัยการผลิต และอำนาจในการบริหารจัดการทรัพยากรที่ดิน เป็นต้น

จากการกระจายสิทธิในที่ดินและโอกาสเข้าถึงหรือมีที่ดินต้องใช้ทุนสูงไม่เป็นธรรม ส่งผลให้เกิดปัญหาการบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ เกิดความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน การไร้ที่ดินทำกิน การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ มีการถือครองที่ดินขนาดใหญ่ ทำให้เกิดปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดินในภาพรวมตามมา

ในหลายๆ ประเทศและในประเทศไทย ได้กำหนดกรอบแนวทางการบริหารจัดการที่ดินเพื่อแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้น เพื่อใช้เป็นแนวทางปฏิบัติด้วยวิธีการที่แตกต่างกัน ซึ่งมีทั้งการกำหนดด้วยกฎหมาย หน่วยงานรับผิดชอบ และขั้นตอนวิธีการที่ไม่เหมือนกันในวัตถุประสงค์และเป้าหมาย จะเห็นได้ว่ากระจายตามวัตถุประสงค์อยู่ในหลายหน่วยงานที่ไม่เป็นองค์รวมในการบริหารจัดการ ประกอบกับกลไกของการเปลี่ยนแปลงที่มีอยู่ตลอดเวลาของสังคมความเป็นอยู่ของท้องถิ่นนั้นๆ ทำให้แนวทางการสร้างความเป็นธรรมและสามารถกระจายสิทธิในการถือครองที่ดินได้โดยใช้ธนาคารที่ดินเป็นกลไกเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน

ธนาคารที่ดินมีหลากหลายรูปแบบตามวัตถุประสงค์ของการแก้ไขปัญหาที่เกิดขึ้นในประเทศและในขณะนั้น ซึ่งสภาพปัญหาจะเชื่อมโยงกัน เกิดปัญหาอย่างหนึ่งจะส่งผลกระทบต่อปัญหาอีกอย่างหนึ่งตามมา เช่น การไม่มีที่ดินทำกินหรืออยู่อาศัย จะส่งผลกระทบต่อให้เกิดปัญหามีการบุกรุกเข้าใช้ประโยชน์ในที่สงวนหวงห้ามของรัฐที่ส่งผลถึงการอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและเกิดปัญหาทางสังคมตามมา เป็นต้น

ดังนั้น ธนาคารที่ดินจึงมีบทบาทในการเป็นตัวกลางในการแก้ไขปัญหาหรือเป็นตัวเชื่อมความสมบูรณ์ของตลาดที่ดินให้มีการกระจายที่ดินอย่างเหมาะสม ลดการผูกขาดให้มีการกระจายการถือครองจากผู้มีมากหรือไม่ใช้ประโยชน์ไปสู่ผู้ยากจนหรือรายย่อยที่ใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพ แต่ธนาคารที่ดินต้องใช้ควบคู่ไปกับมาตรการอื่นๆ ด้วย เช่น การจัดเก็บภาษี การคุ้มครองพื้นที่ การจำแนกความ

เหมาะสมของการใช้ประโยชน์ที่ดินและการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัด ธนาคารที่ดินจึงจะสามารถกำหนดกลุ่มเป้าหมายในการช่วยเหลือและแก้ไขปัญหาในการบริหารจัดการที่ดินได้

คำนิยามของธนาคารที่ดิน

Evan (๒๐๐๔) ให้ความหมายธนาคารที่ดิน คือ การแสวงหาที่ดินในอนาคตสำหรับการพัฒนาในหลายรูปแบบ ที่ดำเนินการโดยเอกชน รัฐบาลท้องถิ่นหรือส่วนกลางหรือหน่วยงานที่รับผิดชอบ ทั้งนี้ Evan ได้แบ่งธนาคารที่ดินออกเป็น ๒ กลุ่ม คือ ธนาคารที่ดินที่ดำเนินการโดยรัฐและธนาคารที่ดินที่ดำเนินการโดยภาคเอกชนหรือบริษัทพัฒนาอสังหาริมทรัพย์

Strong (๑๙๗๙) ได้ให้คำนิยามของธนาคารที่ดินที่จำกัดลงมา คือ การแสวงหาที่ดินของรัฐและเอกชนที่มีอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย สำหรับการใช้ประโยชน์ในอนาคตเพื่อดำเนินการตามนโยบายของภาครัฐ

Rozemarijn van den Berg et al. (๒๐๐๕) ได้ให้ความหมาย การธนาคารที่ดิน กล่าวว่า ธนาคารที่ดินของเนเธอร์แลนด์ หมายถึงการแสดงออกถึงประวัติศาสตร์ของประเทศอย่างเด่นชัด คำว่าธนาคารที่ดินถูกใช้เกี่ยวกับกิจกรรมที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร มากกว่านั้นความหมายของธนาคารที่ดินยังหมายถึงกิจกรรมของหน่วยงานภาครัฐ อย่างไรก็ตามธนาคารที่ดินยังครอบคลุมหลากหลายกิจกรรมโดย Dienst Landelijk Gebied ; DLG อ้างใน Rozemarijn van den Berg et al. ได้แบ่งแยกธนาคารที่ดิน ออกเป็น ๓ ระดับ คือ การดำเนินธนาคารที่ดินเพื่อการแลกเปลี่ยน (Exchange land banking) การก่อตั้งกองทุนการเงิน (Financial instrument) และธนาคารที่ดิน คือ นักพัฒนา (Land bank as developer) ในการดำเนินงานธนาคารที่ดินสามารถระดมทุนได้จากหลายองค์กรทั้งหน่วยงานภาครัฐและเอกชน ดังนั้นธนาคารที่ดินในที่นี้หมายถึง หลักของโครงสร้างหรือการสรรหาที่ดินในเชิงกลยุทธ์ การถือครองและการขายที่ดินสำหรับการใช้ประโยชน์ในอนาคตของประเทศ (Land banking is the principle of structural or strategic acquisition, holding and selling of lands for future use)

๓.๑ การดำเนินงานธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินในต่างประเทศ

จากการศึกษาข้อมูลในประเทศที่ใช้ธนาคารที่ดินเข้ามาเป็นองค์กรในการบริหารจัดการที่ดินที่มีผลการดำเนินงานอย่างเป็นรูปธรรม ประกอบด้วย

๓.๑.๑ ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน

ความเป็นมา

ภายหลังสงครามโลกครั้งที่ ๒ เมื่อ ค.ศ. ๑๙๔๕ รัฐบาลของสาธารณรัฐประชาชนจีนได้เข้าไปถือครองสาขาของธนาคาร Nippon Kangyo ของประเทศญี่ปุ่น ๕ แห่ง ที่ Taipei, Hsinchu, Tainan, และ Kaohsiung เพื่อดำเนินการด้านนโยบายที่ดินต่างๆ อาทิ การกระจายสิทธิในที่ดินให้เท่าเทียมกันและโครงการ Land-to-The-Tiller ต่อมาในเดือนกันยายน ค.ศ. ๑๙๔๖ สาขาต่างๆ เหล่านี้ ได้ปรับองค์กรใหม่เป็นธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน (Land Bank of Taiwan) ในเดือน พฤษภาคม

๑๙๘๕ ธนาคารนี้ได้ยกฐานะเป็นนิติบุคคลภายใต้มาตรา ๕๒ ของกฎหมายการธนาคาร และได้มีการปรับองค์กรใหม่อีกครั้งเมื่อเดือน กรกฎาคม ค.ศ. ๒๐๐๓ ใช้ชื่อว่า “The Land Bank of Taiwan CO.,Ltd”

วัตถุประสงค์ของการจัดตั้ง

ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน นับเป็นธนาคารเพียงแห่งเดียวที่ได้รับมอบหมายจากรัฐบาลให้เป็นธนาคารชำนาญพิเศษที่ทำหน้าที่ดูแลรับผิดชอบด้านอสังหาริมทรัพย์และสินเชื่อเพื่อการเกษตร วัตถุประสงค์ของธนาคารนี้ คือพัฒนาโครงสร้างทางเศรษฐกิจแห่งชาติที่สอดคล้องกับการดำเนินนโยบายของรัฐเกี่ยวกับบ้าน ที่ดินและการเกษตร

การจัดองค์กร

ธนาคารที่ดินแห่งไต้หวัน เป็นธนาคารที่รัฐเป็นเจ้าของแต่เพียงผู้เดียว มีโครงสร้างองค์กรประกอบด้วยคณะกรรมการอำนวยการ (Board of Directors) คณะผู้ตรวจสอบ (Panel of Supervisors) สำนักงานใหญ่ สาขาของธนาคารและสำนักงานตัวแทน และเพื่อเพิ่มความเข้มแข็งให้แก่ระบบตรวจสอบ จึงมีการจัดตั้งระบบบัญชีกลางขึ้นในปี ค.ศ. ๑๙๘๘ และกรมบัญชีกลางนี้อยู่ภายใต้การดูแลของคณะกรรมการอำนวยการเพื่อจะได้ทำหน้าที่ตรวจสอบงานบัญชีต่างๆ ได้อย่างเป็นอิสระและเที่ยงธรรม

องค์กรการบริหารของธนาคารประกอบด้วย โครงสร้างการบริหารจัดการ LBOT ประกอบด้วยสำนักงานใหญ่ที่มี ๒๓ หน่วย ๑๔๘ สาขาในประเทศ (ไม่รวม Obu) ในไต้หวัน และ ๖ สาขาต่างประเทศ สำนักงานสาขาต่างประเทศประกอบด้วย : Los Angeles LBOT สาขา LBOT สิงคโปร์สาขา LBOT ฮองกงสาขาสำนักงานผู้แทน LBOT เชียงไฮ้ในประเทศสาธารณรัฐประชาชนจีนและ LBOT โฮจิมินห์ซิตี้ สำนักงานผู้แทนในประเทศเวียดนาม พนักงานทั้งหมดของธนาคารแห่งนี้นับถึงปลายปี ค.ศ. ๒๐๐๔ มีจำนวน ๕,๗๓๔ คน

๓.๑.๒ ธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์

ประวัติความเป็นมา

ตามประมวลกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรมของฟิลิปปินส์ที่บัญญัติขึ้นเมื่อวันที่ ๘ สิงหาคม ค.ศ. ๑๙๖๓ ได้กำหนดให้มีการก่อตั้งธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์ (Land Bank of the Philippines:LBP) ขึ้นเพื่อให้การช่วยเหลือทางการเงินในการกระจายที่ดินเพื่อการเกษตรให้แก่ผู้ถือครองที่ดินรายเล็กรายน้อย ทั้งนี้ ได้อนุมัติเงินทุนจำนวน ๑.๕ ล้านเปโซ (เหรียญฟิลิปปินส์) รวมทุนประเดิมอีก ๒๐๐ ล้านเปโซ

สมาชิกของคณะกรรมการที่ดูแลธนาคารที่ดินนี้ประกอบด้วย

- ประธานกรรมการ ที่ทำหน้าที่เป็น CEO ของธนาคาร

- สมาชิก ๔ คน รวมถึงอธิบดีกรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม (Department of Agrarian Reform) และสมาชิกอีกท่านหนึ่งให้ได้รับการคัดเลือกแต่งตั้งโดยผู้ถือหุ้นบุริมสิทธิของธนาคาร

ธนาคารที่ดินนี้จะอยู่ภายใต้การควบคุมดูแลของธนาคารกลางฟิลิปปินส์ และให้ได้รับการยกเว้นภาษีทุกชนิดที่เกี่ยวข้องกับการดำเนินงาน ทรัพย์สิน และรายได้ต่างๆ รวมถึงไม่ต้องส่งเงินปันผลคืนให้แก่รัฐบาล

ภารกิจหลักของธนาคาร

๑) ขยายสินเชื่อให้แก่ภาคการเกษตร อันได้แก่ เกษตรกรรายย่อย ชาวประมง ธุรกิจขนาดกลางและย่อม ธุรกิจทางด้านการเกษตร โครงการต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการเกษตรและอนุรักษ์ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม และให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่สหกรณ์ชาวประมงและสหกรณ์การเกษตร

๒) ใช้ระบบธรรมาภิบาลในองค์กรและระบบการบริหารความเสี่ยงต่างๆ อันได้แก่ ความเสี่ยงทางด้านสินเชื่อ ตลาด กฎหมาย และการดำเนินการ

๓) ปรับปรุงระบบการให้บริการลูกค้า โดยมีการนำเทคโนโลยีสารสนเทศมาใช้ในการดำเนินการ

๔) พัฒนาส่งเสริมศักยภาพของทุนมนุษย์ในองค์กร

๕) ลดอัตราส่วนการเกิดสินเชื่อที่ไม่ก่อให้เกิดรายได้ Non Performing Loans หรือ (NPL)

๖) ให้สินเชื่อระยะยาวที่มีคุณภาพและเกิดความยั่งยืนแก่สถาบัน

๗) จัดหาเงินทุนระยะยาวที่มีระดับทุนต่ำ

หน่วยงานที่อยู่ในกลุ่มของธนาคารที่ดินแห่งฟิลิปปินส์

ธนาคารมีสาขาและหน่วยงานที่อยู่ในเครือข่าย ๗ องค์กร ได้แก่

- ๑) LBP Reality Development Corporation
- ๒) LBP Leasing Corporation
- ๓) Maraganang Sakahan, INC.
- ๔) LbP Countryside Development Foundation
- ๕) People's Credit and Finance Corporation
- ๖) National Livelihood Support Fund
- ๗) LBP Insurance Brokerage, Inc.

๓.๑.๓ ธนาคารเพื่อการพัฒนาการเกษตรและที่ดินแห่งแอฟริกาใต้

ความเป็นมาและวัตถุประสงค์

ธนาคารเพื่อการเกษตรและที่ดินแห่งแอฟริกาใต้ (The Land and Agricultural Development Bank of South Africa) เป็นผู้นำในการให้สินเชื่อทางด้านการเกษตรนับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งเมื่อ ค.ศ. ๑๙๑๒ ธนาคารที่ดินนี้ให้ความช่วยเหลือทางการเงินแก่เกษตรกรอยู่เดิมและผู้เพิ่งทำการเกษตรตามที่เกษตรกรต้องการ

ธนาคารนี้เป็นหน่วยงานของรัฐแห่งหนึ่งแต่ไม่ได้รับความช่วยเหลือทางการเงินจากรัฐบาล โดยมีการระดมเงินทุนจากตลาดการเงิน และมีการแข่งขันกับธนาคารประเภทอื่นๆ ในการให้กู้ยืมเงินแก่ลูกค้า อย่างไรก็ตามธนาคารได้รับการยกเว้นภาษีต่างๆ ในการดำเนินการ และไม่ต้องแบ่งกำไรจากการประกอบการส่งรัฐ จึงสามารถนำเงินจำนวนนี้มาช่วยเหลือในการพัฒนาได้

ในปี ค.ศ. ๑๙๙๕ ประธานาธิบดี Nelson Mandela ได้ก่อตั้งคณะกรรมการการว่าด้วยสินเชื่อชนบทขึ้น คณะกรรมการนี้ดูแลธนาคารที่ดินเพื่อให้บริการสินเชื่อชนบทได้ง่ายขึ้นและมีขอบเขตกว้างขวางขึ้น รวมทั้งให้พัฒนาบริการของธนาคารให้มีประสิทธิภาพอยู่ในระดับสูงสามารถแข่งขันกับธนาคารอื่นๆ ได้ดี

นับตั้งแต่เริ่มก่อตั้งธนาคารเมื่อ ค.ศ. ๑๙๑๒ ธนาคารได้มีการปรับเปลี่ยนรูปแบบและเป้าหมายของการดำเนินงานมาแล้วหลายครั้ง และตามข้อเสนอแนะของคณะกรรมการว่าด้วยสินเชื่อชนบทเมื่อ ค.ศ. ๑๙๙๗ ที่เสนอให้ขยายขอบเขตภารกิจจากธุรกิจการเกษตรแบบดั้งเดิมมาสู่กรอบที่กว้างขวางมากขึ้น โดยให้รวมตั้งแต่เกษตรกรที่ยากจนที่เป็นกลุ่มชายขอบของสังคมไปจนถึงผู้คนในกลุ่มต่างๆ ที่อยู่ในภาคเกษตรของแอฟริกาใต้ทั้งหมด

แม้ว่าธนาคารจะมีเป้าหมายที่จะเป็นธนาคารในระดับโลกที่ให้สินเชื่อในภาคเกษตรกรรม แต่ในฐานะที่เป็นหน่วยงานของรัฐ วัตถุประสงค์สำคัญอีกประการหนึ่งก็คือ การมีส่วนร่วมในการพัฒนาชนบท สร้างความมั่นคงทางเศรษฐกิจ ยกระดับฐานะทางสังคมและการสร้างงานให้กับประชาชนด้วย

วิสัยทัศน์และพันธกิจของธนาคาร

ธนาคารฯ ได้กำหนดวิสัยทัศน์ไว้ว่าจะเป็นผู้ดำเนินการให้บริการสินเชื่อเพื่อการเกษตรในระดับมาตรฐานโลก ได้แก่ ภาคเกษตรและภาคชนบทที่เกี่ยวข้องของแอฟริกาใต้

โดยธนาคารมีพันธกิจที่จะเป็นสถาบันทางการเงินเพื่อการพัฒนาการเกษตรที่สนับสนุนให้เกิดความเจริญเติบโตทางเศรษฐกิจผ่านการให้บริการสินเชื่อในระดับต่างๆ แก่ภาคเกษตรกรรม

ภารกิจหลักของธนาคาร

ธนาคารที่ดินนี้เป็นธนาคารชำนาญพิเศษเฉพาะที่ให้บริการแก่ภาคเกษตรกรรม ภารกิจของธนาคารที่ดิน คือ

- พัฒนารูปแบบการให้บริการที่เหมาะสมสำหรับลูกค้า
- พัฒนาเทคนิคการให้บริการเพื่อช่วยเหลือภาคการเกษตร และธุรกิจใหม่ที่มีความเสี่ยงสูง
- สนับสนุนโครงการของกระทรวงกิจการที่ดินและการเกษตร
- เสริมสร้างการพัฒนาภาคชนบทโดยเชื่อมโยงการทำงานกับรัฐบาล

หน่วยงานของรัฐที่ธนาคารที่ดินเข้าไปมีกิจกรรมที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ The Land Redistribution for Agricultural Development (LRAD), Agricultural Sector Plan and Government's Integrated Sustainable Rural Development Strategy (ISRDS)

(ที่มา : รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยทิศทางการดำเนินงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรในอนาคต, มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมาธิราช, ๒๕๔๙)

๓.๑.๔ ธนาคารที่ดินแห่งกาลิเซีย (Galicia)

กาลิเซีย เป็นชุมชนที่ปกครองตนเอง (Autonomous Community) ทางภาคตะวันตกเฉียงเหนือของสเปน เป็นเขตประวัติศาสตร์ (Historic Region) ที่สำคัญมีประชากรประมาณ ๒.๗๘ ล้านคน พื้นที่กว่า ๑ ใน ๓ เป็นพื้นที่เกษตรกรรม ปัญหาที่กาลิเซียพบ คือ การกระจุก กระจายของกรรมสิทธิ์ที่ดินในชนบท (Rural Land) กว่าร้อยละ ๙๗ เป็นที่ดินของเอกชน แบ่งเป็น การถือครองโดยชุมชนและเอกชนส่วนบุคคลที่ดินที่เป็นกรรมสิทธิ์ของชุมชนเป็นที่ดินแปลงใหญ่ ประมาณ ๖๐๐ เฮกเตอร์ขึ้นไป ถือครองโดยชุมชน ประมาณ ๒ พันกว่าชุมชน ตรงกันข้ามกับที่ดินเอกชนส่วนบุคคลประมาณ ๑.๖ ล้านราย ที่มีขนาดการถือครองที่ดิน ประมาณ ๑.๗ เฮกเตอร์ ต่อเจ้าของ ๑ คน เท่านั้น ขนาดที่ดินเฉลี่ยต่อแปลง ประมาณ ๐.๒๒ เฮกเตอร์เท่านั้น แสดงให้เห็นว่ากรรมสิทธิ์มีลักษณะกระจุก กระจายสูง และยังพบว่าเจ้าของที่ดินจำนวนมากถือครองที่ดินในชนบทแต่ไม่ได้อาศัยอยู่ในชนบทเกิดการทิ้งร้างที่ดินไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างเต็มที่ (Land Abandonment) ถึงกว่าร้อยละ ๒๕

แม้ว่าเจ้าของจะไม่ได้ใช้ประโยชน์ แต่พวกเขาก็ยังเลือกที่ครอบครองต่อไปโดยไม่ขาย เนื่องจากที่ดินอาจได้ใช้ประโยชน์ในยามที่เศรษฐกิจไม่ดีหรือถ้อยไถ่เก้งกำไร หากเมืองขยายตัวมายังที่ดินของตน ระบบการบริหารจัดการข้อมูลที่ดินก็ไม่มีประสิทธิภาพตลาดซื้อขายที่ดินและเช่าที่ดินประสบปัญหาต้นทุนสารสนเทศสูง (High Information Cost) เจ้าของที่ดินไม่รู้เป็นใครอยู่ที่ไหนและมีลักษณะการจัดกระจายบางคนอยู่ในเมืองบางคนอยู่ต่างประเทศ การใช้ประโยชน์จากที่ดินผืนใหญ่จึงมีน้อย นอกจากนี้ยังส่งผลให้ตลาดซื้อขายและตลาดเช่าที่ดินประสบปัญหา ต้นทุนสารสนเทศสูง (High Information Cost) และไม่มีราคาตลาด (Market Price) เนื่องจากไม่มีข้อมูลเพียงพอสำหรับการเปรียบเทียบ สภาวะเช่นนี้กลไกตลาดจึงไม่สามารถทำหน้าที่แก้ปัญหการจัดสรรที่ดินได้

สิ่งที่กาลิเซียใช้เป็นเครื่องมือในการแก้ไขปัญหา คือ กฎหมายการบริหารจัดการและมาตรการทางภาษีสำหรับการอนุรักษ์พื้นที่เกษตรและธนาคารที่ดิน โดยมีจุดประสงค์เพื่อกำกับดูแลการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรให้เป็นไปตามหลักการคำนึงถึงประโยชน์สูงสุด (Rational Use of Agricultural Areas) เพื่อป้องกันการละทิ้งที่ดินให้รกร้างว่างเปล่าทั้งนี้รัฐบาลมีมาตรการต่างๆ ดังต่อไปนี้

๑. จัดตั้งธนาคารที่ดินแห่งกาลิเซีย

๒. จัดตั้งส่วนบริหาร (Management Body) ของธนาคารที่ดินในชื่อว่า BanTeGal

๓. มีกลไกลงโทษ (Penalty Regime) ผู้ทิ้งร้างที่ดินโดยไม่ทำประโยชน์

ธนาคารที่ดินแห่งกาลิเซียจะทำหน้าที่ทั้งโดยตรงและโดยอ้อมในการแก้ปัญหการจัดสรรที่ดิน หน้าที่โดยตรงได้แก่การเป็นสื่อกลาง (Mediation) ระหว่างเจ้าของที่ดินกับเกษตรกร โดยธนาคารจะทำหน้าที่เช่าหรือซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินเดิมด้วยความสมัครใจ (ไม่บังคับให้ปล่อยเช่า หรือขายในราคาที่เจ้าของเดิมไม่ยินยอม) โดยสิทธิในการจัดการดูแลที่ดินจะกลายเป็นของธนาคารที่ดิน จากนั้นธนาคารที่ดิน

จึงนำที่ดินไปให้เกษตรกรหรือองค์กรของรัฐอื่นๆ ไปเช่าเพื่อทำประโยชน์ต่อผู้เช่ามีสิทธิใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรตามกรอบของกฎหมาย แต่ไม่สามารถนำที่ดินไปขายหรือให้เช่าต่อได้ และในบางครั้งธนาคารอาจคืนที่ดินให้แก่ผู้ให้เช่าได้ตามความเหมาะสม ในส่วนของหน้าที่โดยอ้อมของธนาคารที่ดินประกอบด้วยการส่งเสริมให้ข้อมูลข่าวสารแพร่หลายทั่วถึง และสร้างราคาอ้างอิง (Referential Prices) ของตลาดที่ดินเพื่อช่วยเหลือให้ กลไกตลาดทำงานอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

กฎหมายยังกำหนดให้มีบทลงโทษเพื่อเป็นแรงจูงใจทางลบ (Negative Incentive) สำหรับเจ้าของที่ดินในเขตพื้นที่เฉพาะเพื่อการเกษตรกรรม (Area of Special Agricultural Interest) ที่ไม่ได้ใช้ที่ดินเพื่อเพาะปลูก (Uncultivated) หรือทิ้งร้างที่ดิน (Abandoned) ด้วยการคิดปรับตั้งแต่ ๓๐๐ - ๓,๐๐๐ ยูโร สำหรับการละเมิดกฎหมาย และเจ้าของที่ดินมีทางเลือกเพื่อไม่ให้ตนเองต้องถูกเก็บค่าปรับ เช่น เคลียร์พื้นที่หรือจัดให้เป็นพื้นที่เกษตรเชิงอนุรักษ์ (Conservation Agriculture) ขายที่ดินให้ผู้ถือครองและใช้ประโยชน์แทนหรือถ่ายโอนสิทธิในการใช้ไปให้ธนาคารที่ดิน สำหรับที่ดินนอกเขตพื้นที่เฉพาะ กฎหมายยังไม่มีผลบังคับใช้แต่ทางการกำลังพยายามขยายขอบเขตพื้นที่ให้ครอบคลุมมากขึ้นเรื่อยๆ จนครอบคลุมทั่วทั้งดินแดน

นอกจากนี้บทบาทเสริมของธนาคารที่ดินเพื่อการใช้ประโยชน์จากที่ดิน ประกอบด้วย

๑. การขยายการถือครองสิทธิไปยังเจ้าของเดิม (Extension of Existing Farms) โดยชาวนารุ่นใหม่ (Young Farmers) จะได้รับการสนับสนุนมากเป็นพิเศษ
๒. การก่อตั้งเขตการตั้งถิ่นฐานใหม่ (Establishment of New Settlements) โดยเฉพาะในพื้นที่ที่ได้รับผลกระทบจากการอพยพของแรงงานวัยหนุ่มสาวเหลือแต่ผู้สูงอายุ
๓. การจัดสรรที่ดินเป็นเขตทดลอง/วิจัยด้านการเกษตร (Agrarian Research and Experimentation)
๔. การจัดที่ดินให้เป็นพื้นที่สาธารณะเพื่อรักษาความยั่งยืนของสิ่งแวดล้อม (Environmental Sustainability) หรือเพื่อความต้องการทางสังคม (Social Needs) ในด้านอื่นที่จำเป็น
๕. การสนับสนุนเกษตรกรผู้หญิงที่ได้รับผลกระทบ จากการใช้ความรุนแรงทางเพศ (Gender-based Violence) ให้สามารถเข้าถึงที่ดินได้

๓.๑.๕ กองทุนที่ดินแห่งลิทัวเนีย (Lithuania)

ลิทัวเนียเป็นประเทศสมาชิกสหภาพยุโรป (European Union) ตั้งอยู่ทางตะวันออกเฉียงเหนือของทวีปยุโรป มีอัตราการเติบโตทางเศรษฐกิจสูงกว่าร้อยละ ๗ - ๘ ในช่วงปี ค.ศ. ๒๐๐๓ - ๒๐๐๘ ทางกรลิทัวเนียเล็งเห็นว่า กลไกตลาดไม่เพียงพอต่อการแก้ปัญหาการจัดสรรที่ดินที่ไม่เหมาะสม และจำเป็นต้องอาศัยนโยบายเชิงรุก (Proactive Policy) รัฐบาลใหม่ของลิทัวเนียในปี ๒๐๐๘ จึงให้ความสำคัญกับการจัดตั้งกองทุนที่ดิน (The Lithuanian Land Fund) เป็นลำดับต้นๆ โดยมีเป้าหมายสำคัญได้แก่

๑. ลดการกระจายตัวของการถือครองกรรมสิทธิ์ (Defragmentation)

๒. พื้นฟูที่ดินที่รกร้างว่างเปล่าไม่มีการใช้ประโยชน์

๓. ปรับโครงสร้างการใช้ที่ดินให้สอดคล้องและบูรณาการกันมากขึ้น ทั้งในระดับท้องถิ่น ระดับภูมิภาคและระดับประเทศ สำหรับรองรับโครงการต่างๆ ในอนาคต

ก่อนการจัดตั้งลิชัวเนียวางโมเดลการออกแบบองค์กรของกองทุนที่ดินไว้ ๓ แบบ ได้แก่ ผนวกกรมเป็นส่วนหนึ่งของหน่วยงานของรัฐ (State Institution) ที่มีอยู่แล้ว คือ National Land Service ผนวกกรมเป็นส่วนหนึ่งของรัฐวิสาหกิจ (State Enterprise) ที่มีอยู่แล้ว คือ State Land Survey Institute หรือผนวกกรมภาระงานเข้ากับองค์การปกครองส่วนท้องถิ่น (Municipalities) การประเมินความเหมาะสมของรูปแบบการจัดตั้งจะคำนึงถึงเกณฑ์ (Criterion) ๙ ประการ ได้แก่

๑. ความกลมกลืนสอดคล้อง (Coherence) : ภาระหน้าที่จะต้องผนวกกรมกันโดยคำนึงถึงความเข้ากันได้ของหน่วยงาน ภาระงานไม่ขัดแย้งหรือซ้อนทับกัน

๒. ผลประโยชน์ขัดแย้ง (Conflict of Interests) : ลดโอกาสที่จะเกิดผลประโยชน์ซ้อนทับหรือขัดแย้งระหว่างหน่วยงาน

๓. งบประมาณ (Budgeting) : มีการจัดการ งบประมาณที่เหมาะสม

๔. การตัดสินใจ (Decision making) : อำนาจการบริหารหรือออกคำสั่งชัดเจน (Clear Mandate)

๕. ความโปร่งใส (Transparency) : มีระบบการกำกับควบคุม (Supervision) และการกำกับตรวจสอบ (Monitoring) ที่มีประสิทธิผล

๖. ประสิทธิภาพ (Efficiency) : หน่วยงานต้องทำหน้าที่ได้รวดเร็ว และใช้ทรัพยากรคุ้มค่า

๗. ความต่อเนื่อง (Continuity) : หน่วยงานมีเสถียรภาพภาระงานดำเนินไปอย่างต่อเนื่อง

๘. ความเป็นธรรมทางสังคม (Social justice) : หน่วยงานสามารถสร้างประโยชน์ให้กับกลุ่มคนในสังคมได้อย่างเป็นธรรมโดยเฉพาะคนที่สถานะทางเศรษฐกิจ สังคมด้อยกว่าผู้อื่น

๙. ผลกระทบโดยรวม (Overall Impact) : เป็นรูปแบบองค์กรที่สร้างผลกระทบหรือความเปลี่ยนแปลงได้ในระดับประเทศ

ผลการประเมินความเหมาะสมพบว่าขอบเขตของกองทุนควรเป็นองค์กรระดับประเทศ และเป็นองค์กรของรัฐ (National Land Service) เพราะมีประสิทธิภาพกว่าระดับท้องถิ่นเนื่องจากบริหารงานได้มีประสิทธิภาพกว่า รัฐบาลยังมีอำนาจควบคุมการทำงานและคัดเลือกพนักงานมากกว่า มีปัญหาความโปร่งใสน้อยกว่า และสามารถจัดสรรทรัพยากรข้ามเขตได้

กองทุนที่ดินของลิธัวเนีย มีการจัดองค์กรเป็น ๓ ส่วน

ส่วนแรก คือ ฝ่ายงานสงวนและอนุรักษ์ที่ดิน (Land Reserve Department) ทำหน้าที่เฝ้าสังเกตการณ์ในตลาดที่ดินควบคุมดูแลการใช้ที่ดินของรัฐ และการได้มาซึ่งที่ดินของกองทุนที่ดิน (Land Acquisition)

ส่วนที่ ๒ คือ ฝ่ายงานพัฒนาที่ดิน (Land Development Department) ทำหน้าที่ดูแลปฏิรูปที่ดินตามนโยบายที่ดินของรัฐบาล รวมถึงรับผิดชอบงานควบรวมพื้นที่ดิน (Land Consolidation) และวางแผนการใช้ที่ดิน

ส่วนที่ ๓ คือ ฝ่ายงานจัดทำพิกัดแผนที่ภูมิศาสตร์ (Geographical Information System : GIS)

กองทุนที่ดินมีสำนักงานตามภูมิภาค ๑๐ แห่ง ทั่วประเทศ ประกอบด้วยฝ่ายงานที่ ๑ และ ๒ (ฝ่ายงานทำพิกัดแผนที่ภูมิศาสตร์มีเฉพาะสำนักงานส่วนกลางเท่านั้น) การบริหารงานของกองทุนอยู่ภายใต้ผู้อำนวยการกองทุน (Director General) ที่แต่งตั้งจากคณะกรรมการที่ปรึกษา (Advisory Board) และกองทุนวางแผนการทำงานไว้ ๓ ช่วง ได้แก่

The Preparation Phase : ๒๐๐๙ – July ๒๐๑๐

๑. เตรียมการปรับแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้อง (Amendments of Legislation)
๒. จัดวางโครงสร้างองค์กร (Organizational Plan)
๓. ทดลองการทำงานจริงบนพื้นที่นำร่อง (Experiment and Learn in Pilot Locations)
๔. จัดทำคลังข้อมูลที่ดินของรัฐและสำรวจผู้ใช้ประโยชน์จากที่ดินดังกล่าว

Introduction Phase : July ๒๐๑๐ – ๒๐๑๓

๑. จัดทำฐานข้อมูลราคาตลาดของที่ดิน (Land Market Prices)
๒. วางระบบและเริ่มฝึกอบรมเจ้าหน้าที่ผู้ปฏิบัติงานทั้งส่วนกลางและส่วนภูมิภาค
๓. จัดกิจกรรมประชาสัมพันธ์โครงการเชิญผู้ที่เกี่ยวข้องเข้ามามีส่วนร่วม
๔. ประเมินการทำงานเมื่อสิ้นสุดปี ๒๐๑๓

Mainstreaming Phase : ๒๐๑๔ – ๒๐๒๐

กองทุนทำงานอย่างเต็มรูปแบบ

๓.๑.๖ กองทุนที่ดินแห่งบัลแกเรีย (Bulgaria)

บัลแกเรียไม่มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินอย่างเป็นทางการแต่มีองค์กรในรูปของกองทุนที่ดิน ภายใต้การกำกับดูแลของกระทรวงการเกษตร กองทุนมี ๓ ประเภท ได้แก่ ระดับรัฐ (State Land Fund : SLF) ระดับท้องถิ่น (Municipality Land Fund : MLF) และของเอกชน (Private Land Fund : PLF) แตกต่างไปตามประเภทของการถือกรรมสิทธิ์ กองทุนที่มีบทบาทมาก คือ กองทุนของรัฐและของเอกชน

สภาพปัญหาหลักของบัลแกเรียคือ เจ้าของที่ดินไม่ได้อยู่อาศัยและทำมาหากินบนที่ดิน แต่ส่วนหนึ่งยังคงถือครองที่ดินได้ด้วยเหตุผลทางจิตใจ (Emotional Reasons) และบางส่วนถือไว้เพื่อเก็งกำไร พื้นที่ที่อยู่ในการดูแลของ State Land Fund มีประมาณ ๒๖๕,๐๐๐ เฮกเตอร์ ในนี้มีจำนวน ๑๕๔,๐๐๐ เฮกเตอร์ เป็นพื้นที่เกษตรกรรม โดยรัฐบาลได้ปรับกรรมสิทธิ์ที่ดินใหม่ไปกว่า ๑๐๒,๐๐๐ เฮกเตอร์แล้ว สำหรับพื้นที่ที่ไม่ใช่พื้นที่เกษตร ทางารเปิดโอกาสให้โรงเรียน มหาวิทยาลัย หรือศูนย์ค้นคว้าวิจัย เข้ามาใช้ประโยชน์บนพื้นที่ได้ และบางส่วนก็เปิดให้เช่าทั้งแบบสัญญาระยะสั้น (๑ ปี) และสัญญาระยะยาว (๑๐ ปี) ทั้งนี้การให้เช่าดังกล่าวจะให้ความสำคัญกับผู้ไร้ที่ดิน และเกษตรกรก่อนเป็นลำดับแรก อย่างไรก็ตามระบบกองทุนที่ดินของบัลแกเรียมี ข้อเสียคือ ไม่มีกลไกในการติดตามดูแลว่าเมื่อให้เช่าที่ดินไปแล้วผู้เช่านำเอาที่ดินไปใช้ประโยชน์อย่างมีประสิทธิภาพหรือไม่

๓.๑.๗ กองทุนที่ดินแห่งฮังการี (Hungary)

ฮังการีมีความพยายามเป็นเวลายาวนานแล้วที่จะจัดตั้งธนาคารที่ดินจนประสบความสำเร็จเมื่อปี ๒๐๐๑ เมื่อกฎหมายกองทุนที่ดินแห่งชาติ (The Act on National Land Fund) ผ่านสภาด้วยจุดมุ่งหมายเพื่อป้องกันการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์ และกำกับการทำงานของตลาดที่ดิน โดยที่ดินที่เป็นทรัพย์สินของรัฐ (National Land Assets) จะถูกบริหารจัดการโดย The National Land Fund Managing Organization และได้รับ งบประมาณจากรัฐบาล มีพนักงานประมาณ ๔๐ คน ที่ส่วนกลาง และ ๖๐ - ๗๐ คน ที่ส่วนภูมิภาค และในปี ๒๐๐๒ ก็มีการแก้ไขระเบียบให้มีการตรวจสอบความโปร่งใส โดยรัฐสภาโดยรัฐบาลจะต้องส่งรายงานประจำปี (Annual Basis) ว่ากองทุนที่ดินได้ทำงานตามนโยบายและบรรลุเป้าหมายมากน้อยเพียงใด คณะกรรมการกำกับตรวจสอบกองทุนที่ดิน (The National Land Fund Monitoring Committee) จะทำหน้าที่จัดเตรียมรายงานและกำกับควบคุม (Supervise) ผู้บริหารกองทุน ในขณะที่คณะกรรมการของท้องถิ่น (Local Committees) ที่ส่วนใหญ่เป็นชาวบ้านชาวไร่ในพื้นที่จะทำงานร่วมกับกรรมการของภาครัฐ เพื่อให้การตัดสินใจคำนึงถึงผลประโยชน์ของคนในพื้นที่ด้วย

ชาวบ้านชาวไร่ที่ต้องการความช่วยเหลือจะได้รับจัดสรรที่ดินประมาณ ๑ - ๒๐ เฮกเตอร์ การได้มาซึ่งที่ดิน (Land Acquisition) ของกองทุนที่ดิน เป็นลักษณะสมัครใจค่าตอบแทนแก่เจ้าของที่ดินจะจ่ายตามราคาตลาด หรือจ่ายเป็นเบี้ยบำนาญรายปีตลอดชีพ (Life - annuity) โดยจะให้สำหรับเกษตรกรที่มีอายุ ๖๐ ปี ขึ้นไป และเกษียณตัวเองจากการทำนา (Retired Farmers) ถ้าเกษตรกรอายุน้อยกว่า ๖๐ ปี จะพิจารณาเป็นกรณีไป ทั้งนี้ กองทุนที่ดินจะต้องปฏิบัติตามนโยบายที่ดินของรัฐบาล โดยเฉพาะในส่วนของการสร้างโอกาสให้กับผู้คนในภาคเกษตร เพื่อเสริมสร้างความสามารถในการแข่งขันเชิงธุรกิจ หรือการอื่นที่มีวัตถุประสงค์เพื่อสังคม

รูปแบบการจัดกรรมสิทธิ์ที่ดินของธนาคารที่ดินและกองทุนที่ดินในต่างประเทศ

จากประสบการณ์ของหลายประเทศที่ผ่านธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินมีวิธีการให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรหลายวิธีการจัดสรรที่ดินของธนาคารที่ดินจำเป็นต้องคำนึงถึงรูปแบบของกรรมสิทธิ์

ที่ดินให้สอดคล้องตามเป้าหมายโดยทั่วไปแล้ว รัฐบาลมีทางเลือกอยู่ ๔ รูปแบบ คือ ขายต่อที่ดินให้เกษตรกรรัฐเป็นเจ้าของและทำการผลิตเองให้เช่าและให้เช่าระยะยาว ทั้งนี้ ธนาคารที่ดินที่ประสบความสำเร็จจะต้องเลือก รูปแบบกรรมสิทธิ์ที่มีคุณสมบัติจำเป็นอย่างน้อยต่อไปนี้

๑. ระบบกรรมสิทธิ์จะต้องทำให้เกษตรกรจะต้องมีแรงจูงใจในการลงทุนบนที่ดิน
 ๒. รัฐบาลจะต้องคงอำนาจบางส่วนเหนือที่ดินเพื่อควบคุมการลงทุนหรือกิจกรรมทางเศรษฐกิจที่เกิดขึ้นให้เป็นไปตามแนวนโยบาย
 ๓. เกษตรกรที่มีรายได้น้อยหรือมีทุนน้อยจะต้องเข้าถึงที่ดินเพื่อประกอบอาชีพได้
- ทั้งนี้ DijkandKopeva (๒๐๐๖) ให้ความเห็นว่าการให้เช่าที่ดินเป็นทางเลือกที่ดีที่สุดภายใต้เงื่อนไขของระบบกฎหมายที่เข้มแข็งคุ้มครองสิทธิทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่าอย่างเหมาะสม (ที่มา : ธนาคารที่ดิน คุปต์ พันธุ์หินทอง. ๒๕๕๔)

๓.๒ ความเป็นมา และแนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย

ที่ดินได้เป็นปัจจัยหลักในการพัฒนาประเทศมาโดยตลอด นับตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ ที่ดินยังได้ช่วยบรรเทาปัญหาความยากจนโดยเป็นที่รองรับประชากรที่เพิ่มขึ้นและไม่สามารถหางานนอกภาคเกษตรกรได้ให้มีอาชีพเป็นที่ทำกินและที่อยู่อาศัย เนื่องจากการพัฒนาประเทศในอดีต ได้เน้นการพัฒนาการเกษตรเป็นหลัก การจัดที่ดินของรัฐจึงเกิดขึ้นในรูปแบบต่างๆ เช่น การจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ ในรูปนิคมสร้างตนเองและนิคมสหกรณ์ การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นต้น รวมไปถึงหน่วยงานอื่นของรัฐที่ดำเนินการจัดที่ดินเพื่อสร้างความมั่นคงทางการปกครองและป้องกันประเทศ เมื่อแนวคิดการบริหารจัดการที่ดินของรัฐแตกต่างกัน แต่ใช้ทรัพยากรของรัฐจากแหล่งเดียวกัน หน่วยงานต่างๆ จึงประสบปัญหาในเรื่องของงบประมาณการพัฒนาปัจจัยพื้นฐาน จึงมีลักษณะการพัฒนาปีต่อปี ในขณะที่รัฐขาดแคลนงบประมาณในการลงทุนทางด้านปัจจัยพื้นฐาน ในส่วนของการพัฒนาอาชีพในไร่นาก็ประสบปัญหาเช่นเดียวกัน

ถึงแม้ว่าเกษตรกรสามารถจะกู้จากสถาบันการเงินต่างๆ ได้ แต่มีปัญหาอีกหลายประการ เช่น หลักทรัพย์ในการค้ำประกันเงินกู้ ได้รับเงินกู้ไม่เพียงพอต่อแผนการใช้เพื่อการผลิต ดอกเบี้ยสูง ต้องส่งคืนในระยะสั้น เป็นต้น นอกจากนี้เกษตรกรในโครงการจัดที่ดินทำกินของรัฐแล้ว ยังมีผู้ต้องการที่ดินเพื่อทำการเกษตรอีกมาก แต่ไม่สามารถหาแหล่งเงินทุนมาจัดซื้อที่ดินเพื่อทำการเกษตรโดยการผ่อนส่งระยะยาวได้ เกษตรกรเหล่านี้ได้เรียกร้องขอที่ดินทำกินจากรัฐตลอดมา

๓.๒.๑ ลำดับเหตุการณ์และแนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย

ในขณะที่ที่ดินสำรองของรัฐได้หมดสิ้นลง ไม่มีการประกาศให้ผู้ถือครองทำประโยชน์ในที่ดินมารับการออกเอกสารสิทธิได้อีกต่อไป เว้นแต่มีเอกสารสิทธิอยู่เดิมนำมาเปลี่ยนหรือออกเอกสารสิทธิในที่ดินให้มีคุณค่าและความมั่นคงเพิ่มมากขึ้น ยังมีผู้ไร้ที่ดินทำกินอีกจำนวนมาก หากรัฐบาลจะจัดหาที่ดินทำกินให้แก่ผู้ไร้ที่ดินกลุ่มนี้ จำเป็นจะต้องจัดซื้อจากเจ้าของที่ดินที่ต้องการจะขาย ด้วยเหตุผลดังกล่าว

จึงได้มีแนวคิดการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ขึ้นในประเทศไทยเพื่อดำเนินการจัดหาที่ดินมาให้เกษตรกร ผ่อนส่งในระยะยาว รวมไปถึงให้เงินกู้เพื่อพัฒนาที่ดินและการประกอบอาชีพ ทั้งนี้เพื่อให้มีการคืนทุนมาเป็นเงินหมุนเวียนซึ่งเป็นการลดภาระด้านงบประมาณของรัฐ

เพื่อให้เห็นเหตุการณ์และแนวคิด เรื่องธนาคารที่ดิน ที่มีการดำเนินการมาอย่างยาวนาน จึงได้เรียงลำดับเหตุการณ์และแนวคิดตามลำดับเวลา ดังต่อไปนี้

พ.ศ. ๒๕๑๒ กระทรวงพัฒนาการแห่งชาติ ได้มีการออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๒

พ.ศ. ๒๕๑๓ มีการจัดตั้งกองทุนเพื่อจัดหาที่ดินให้กับเกษตรกร ซึ่งมีผลสืบเนื่องมาจากมติคณะรัฐมนตรีวันที่ ๓ กุมภาพันธ์ ๒๕๑๓ ชื่อโครงการปรับปรุงระบบการถือครองที่ดินและการจัดรูปที่ดิน

พ.ศ. ๒๕๑๖ มีการตั้งคณะกรรมการสอบสวนตามคำร้องของราษฎรขอความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สิน (ก.ส.ส.) ขึ้น เพื่อทำหน้าที่ออกไปดำเนินการสอบสวนใกล้เคียงประណหมนี้แก่เกษตรกร ขาวนา ขาวไร ที่มีปัญหาความเดือดร้อนหรือไม่ได้รับความเป็นธรรมเกี่ยวกับหนี้สิน ที่ดิน และกรรมสิทธิ์ในทรัพย์สิน

พ.ศ. ๒๕๑๗ ดร. ไชยงค์ ชูชาติ ขณะดำรงตำแหน่งรองอธิบดีฝ่ายวิชาการ กรมพัฒนาที่ดิน ได้จัดทำข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยเน้นไปในการสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นหลัก ได้กำหนดวัตถุประสงค์ของธนาคารที่ดินไว้ ๑๖ ประการด้วยกัน คือ

๑. เก็บค่าเช่าและค่าผ่อนส่งที่ดินจากผู้เช่าหรือเกษตรกรที่ซื้อที่ดินจากรัฐ ไม่ว่าจะเป็นเงินสดหรือพืชผล

๒. ซื้อที่ดินจากเอกชนที่มีที่ดินเพื่อการเกษตรซึ่งมีจำนวนเกินกว่าที่รัฐกำหนดไว้เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเองต่อไป

๓. จ่ายค่าที่ดินคืนให้แก่เอกชนที่ขายที่ดินเพื่อการเกษตรให้แก่รัฐเป็นเงินสดและดำเนินการวิธีการให้รัฐออกพันธบัตรที่ดินและหุ้นรัฐวิสาหกิจในส่วนที่เหลือให้แก่เจ้าของที่ดิน

๔. ไถ่ถอนพันธบัตรคืนจากเอกชนผู้ขายที่ดินให้แก่รัฐเมื่อพันธบัตรครบกำหนดไถ่ถอนคืน

๕. ให้เกษตรกรกู้เพื่อซื้อที่ดินจากเอกชนที่ประสงค์จะขายที่ดินเพื่อการเกษตรให้แก่เกษตรกร

๖. ให้เกษตรกรที่มีที่เพื่อการเกษตรกู้เพื่อปรับปรุงและเปลี่ยนแปลงการใช้ที่ดินเพื่อเพิ่มผลผลิตในการเกษตร

๗. รับฝากและให้เงินกู้แก่เกษตรกรซึ่งเป็นสมาชิกถือหุ้นธนาคารที่ดินเพื่อการผลิิตการตลาดและค่าใช้จ่ายในการครองชีพเท่าที่จำเป็น

๘. รับจำนองที่ดินและรับจำนำพืชผลของเกษตรกรเพื่อป้องกันมิให้ที่ดินหลุดเป็นกรรมสิทธิ์แก่เจ้าหนึ่อีกต่อไป

๙. รับชำระค่าหุ้นจากสมาชิกเกษตรกรทั้งที่เป็นเงินสดหรือพืชผลซึ่งถือหุ้นของธนาคาร (ตามข้อบังคับ) โดยผ่านสมาคมสหกรณ์เป็นจำนวน ๑๐ เพอร์เซ็นต์ ของเงินกู้ที่สมาชิกเกษตรกรกู้

๑๐. ดำเนินการขายพันธบัตรหรือหุ้นของธนาคารในตลาดหลักทรัพย์

๑๑. ให้เงินกู้ระยะยาวแก่สมาคม สหกรณ์ นิคมกสิกรรม และเกษตรกรรายบุคคลเพื่อ บุกเบิกและพัฒนาที่ดิน ปรับปรุงดินและการชลประทาน จัดรูปที่ดิน พัฒนาทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ การอนุรักษ์ ดินและน้ำ และการพัฒนาแหล่งน้ำเพื่อการเกษตร

๑๒. ให้กู้เพื่อพัฒนาสวนผลไม้ สวนยาง น้ำมันปาล์ม และไม้ยืนต้นอื่น ๆ

๑๓. ให้กู้เพื่อประมงหรือนากุ้ง การเลี้ยงปลาในบ่อ

๑๔. ให้กู้เพื่อซื้อเครื่องมือกลกรรมหรือเครื่องทุ่นแรงต่าง ๆ

๑๕. ให้กู้เพื่อการแปรรูป คลังสินค้าและการตลาด

๑๖. ให้กู้เพื่อไถ่ถอนที่ดินคืน

จากวัตถุประสงค์ดังกล่าวเมื่อพิจารณาโดยละเอียดแล้วสถาบันการเงินที่จะสนับสนุนให้ โครงการปฏิรูปที่ดินซึ่งเป็นโครงการระยะยาวสำเร็จลุล่วงไปได้ ก็คือการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นและ ให้ดำเนินการด้วยวิธีสหกรณ์ ธนาคารที่ดินจะอำนวยประโยชน์ให้แก่โครงการปฏิรูปที่ดินและการพัฒนา ที่ดินดังต่อไปนี้

๑. มีเงินเพียงพอที่จะซื้อที่นาเพื่อนำมาขายต่อให้แก่ชาวนา โดยการผ่อนส่งระยะยาว อัตราดอกเบี้ยต่ำ (ประมาณ ๑๕ ล้านไร่)

๒. มีเงินเพียงพอที่จะให้ทำการกู้ยืมเพื่อบุกเบิกและพัฒนาที่ดินที่ได้มาจากนายทุนที่ทิ้ง ที่ดินไว้ว่างเปล่า แล้วนำมาขายให้แก่ชาวนาเช่นเดียวกับ ข้อ ๑ (ประมาณ ๑๐ ล้านไร่)

๓. มีเงินสำหรับให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อทำการบุกเบิกและพัฒนาที่ดินของรัฐที่จะนำมาใช้ ประโยชน์ในอนาคต (ประมาณ ๓๐ - ๔๐ ล้านไร่)

๔. มีเงินสำหรับให้นิคมสหกรณ์ นิคมประชาสงเคราะห์ ตลอดจนโครงการจัดและพัฒนา ที่ดินต่าง ๆ กู้ระยะยาวไปเพื่อทำการบุกเบิกและพัฒนาที่ดินให้แก่ชาวนาไรชาวนาที่อยู่และจะไปอยู่ใน โครงการ นั้น ๆ (ประมาณ ๒๐ - ๒๕ ล้านไร่)

๕. มีเงินสำหรับให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อจัดรูปที่ดินให้ชาวนาปลูกพืชหมุนเวียนได้หลายครั้ง ในเขตชลประทาน (ประมาณ ๑๕ ล้านไร่)

๖. มีเงินสำหรับการให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อปรับปรุง เปลี่ยนแปลงและพัฒนาที่สวนและ ไม้ยืนต้นต่าง ๆ รวมถึงการปลูกสวนป่าซึ่งมีอยู่หลายล้านไร่

๗. มีเงินสำหรับให้เกษตรกรกู้ยืมเพื่อปรับปรุงและพัฒนาทุ่งหญ้าเลี้ยงสัตว์ (เนื้อที่ ประมาณ ๔๐ กว่าล้านไร่)

๘. มีเงินสำหรับให้ชาวนาประมงทำการพัฒนาการประมง และพัฒนาที่ดินชายทะเลอีก หลายล้านไร่

นอกจากนี้ยังได้เสนอวิธีดำเนินการไว้ดังต่อไปนี้

๑. ออกพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น ให้มีวิธีดำเนินการแบบสหกรณ์ กล่าวคือ

๑.๑ ให้สมาชิกสหกรณ์ถือหุ้นอย่างน้อยเป็นจำนวน ๑๐% ของเงินที่สมาชิกสหกรณ์กู้จากสหกรณ์

๑.๒ ให้สหกรณ์ถือหุ้นธนาคารที่ดินอย่างน้อย ๑๐% ของเงินที่สหกรณ์กู้จากธนาคารที่ดิน

๑.๓ ธนาคารที่ดินควรคิดอัตราดอกเบี้ยเงินกู้ระยะยาวจากสหกรณ์ ไม่เกิน ๖ - ๘% ต่อปี

๑.๔ กำหนดผ่อนส่งเงินกู้เป็นเวลา ๑๐ - ๑๕ ปี ขึ้นไป

๑.๕ ธนาคารอาจจะไม่เรียกให้สหกรณ์ชำระต้นเงินคืนเป็นเวลา ๓ - ๗ ปี สำหรับเงินกู้ที่ต้องใช้ระยะเวลาการได้รับผลผลิต

๑.๖ ธนาคารที่ดินจะใช้ที่ดินของสมาชิกเป็นหลักประกัน โดยการทำจำนองและห้ามมิให้สมาชิกกระทำจำนอง จำนำ หรือขายฝากที่ดินของตนกับบุคคลภายนอก

๑.๗ ธนาคารที่ดินจะให้สหกรณ์กู้โดยจัดทำเป็นโครงการขึ้น การจ่ายเงินกู้ อาจจะจ่ายในรูปเงินสดหรือสิ่งของก็ได้ ทั้งนี้เพื่อประโยชน์ในการควบคุมการใช้จ่ายเงินของสมาชิก

๑.๘ ธนาคารที่ดินอาจจะรับชำระหนี้คืนในรูปเงินสดหรือสินค้าเกษตรก็ได้โดยจะให้สหกรณ์ดำเนินการดังกล่าวให้

๑.๙ สมาชิกจะต้องทำสัญญาการขายผลผลิตกับสมาคมสหกรณ์โดยตรงด้วย

๒. เงินทุนของธนาคารที่ดิน ได้มาจาก

๒.๑ เงินเริ่มต้นจากรัฐบาลจำนวนหนึ่ง

๒.๒ การขายพันธบัตรที่ดินให้แก่สถาบันการเงินต่าง ๆ และแก่บุคคลทั่วไป

๒.๓ เงินกู้ภายในและภายนอกประเทศ

๒.๔ เงินฝากและเงินชำระหนี้จากสมาชิก

๒.๕ ขายหุ้นให้แก่สมาชิก

๒.๖ กองทุนช่วยเหลือเกษตรกร

๓. ในโครงการใช้เงินกู้ที่ธนาคารให้แก่สมาชิกสหกรณ์กู้ขึ้น ในกรณีที่มีความจำเป็น ธนาคารอาจจะพิจารณาให้เงินกู้ระยะเวลาดำเนินการ และระยะเวลาสั้นตามวัตถุประสงค์นั้นๆ ก็ได้ ทั้งนี้เพื่อเป็นการป้องกันมิให้สมาชิกเกษตรกรไปสร้างหนี้สินกับบุคคลภายนอกเพิ่มเติมซึ่งจะทำให้ต้องเสียดอกเบี้ยในอัตราสูง

๔. ธนาคารจะพิจารณาให้เงินกู้แก่สมาคมสหกรณ์ซึ่งมีธุรกิจขนาดใหญ่ดำเนินการแปรรูปหรือเพื่ออุตสาหกรรมเกษตรในชนบทก็ได้

๕. ธนาคารนี้จะไม่ใช่เจ้าหน้าที่มากเหมือนสถาบันการเงินอื่น เพราะเป็นการกู้เงินตามโครงการ และไม่จำเป็นต้องมีสาขาทุกจังหวัด หากแต่จะให้สหกรณ์ระดับภาค จังหวัด อำเภอ และตำบล ดำเนินการให้ และอาจจะส่งเสริมให้มีการจัดตั้งธนาคารชนบทเพื่อจูงใจให้เอกชนดำเนินการร่วมด้วยก็ได้

๖. ธนาคารนี้เป็นธนาคารสนับสนุนโครงการปฏิรูปที่ดินให้สำเร็จสมความมุ่งหมายของรัฐบาล และเป็นธนาคารพัฒนาการเกษตรให้เจริญก้าวหน้า จึงไม่มุ่งประสงค์ที่จะหากำไรโดยตรงจากเงินกู้แต่อย่างใด แต่จะมุ่งให้มวลสมาชิกชาวไร่ ชาวนา มีที่ดินที่มีคุณภาพดีใช้ประกอบอาชีพทำมาหากิน ซึ่งจะส่งผลให้เศรษฐกิจและสังคมชนบทเจริญก้าวหน้าเป็นพลังสำคัญของชาติต่อไปเท่านั้น (ที่มา : ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ, ๒๕๑๓)

พ.ศ. ๒๕๑๘

(๑) กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ได้ออกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมส่งเสริมสหกรณ์เพื่อจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยยกเลิกระเบียบว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินของกรมสหกรณ์ที่ดินเพื่อจัดให้แก่เกษตรกรตามวิธีการสหกรณ์ พ.ศ. ๒๕๑๒ ซึ่งให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เปิดบัญชี “เงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์” เพื่อให้กรมส่งเสริมสหกรณ์เบิกไปซื้อที่ดิน เงินที่จะนำเข้าบัญชีเงินทุนหมุนเวียนนี้ ได้แก่

๑. เงินซึ่งได้รับอนุมัติงบประมาณให้จัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์

๒. เงินค่าซื้อที่ดินหรือค่าเช่าที่ดินสหกรณ์ หรือผู้ริเริ่มตั้งสหกรณ์หรือบุคคลอื่นนำส่งต่อกรมส่งเสริมสหกรณ์ตามข้อผูกมัด

๓. เงินประโยชน์ของที่ดิน โดยระบุให้การใช้เงินทุนหมุนเวียนดังกล่าวนี้ต้องเป็นไปเพื่อการจัดซื้อที่ดินให้สหกรณ์ประเภทสหกรณ์นิคม สหกรณ์การเกษตร สหกรณ์การประมงและสหกรณ์บริการนำไปจัดให้สมาชิกของสหกรณ์เช่าหรือเช่าซื้อตามอำนาจหน้าที่ของกรมส่งเสริมสหกรณ์

(๒.) มีการประกาศใช้พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ โดยมีการตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมไว้ตามพระราชบัญญัตินี้

(๓.) รัฐบาลชุด ม.ร.ว. คึกฤทธิ์ ปราโมช เป็นนายกรัฐมนตรี ได้มีมติแต่งตั้งคณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนา ชาวไร่ (ก.ช.น.) ขึ้นในสำนักนายกรัฐมนตรีแทนคณะกรรมการ ก.ส.ส. และตั้งเป็นสำนักงานคณะกรรมการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ (สำนักงาน ก.ช.น.) มีฐานะเป็นส่วนงานระดับกองในสำนักนายกรัฐมนตรี เพื่อทำหน้าที่สอบสวนและไกล่เกลี่ยประณอมข้อพิพาทเกี่ยวกับหนี้สินของชาวนา ชาวไร่

พ.ศ. ๒๕๑๙ ได้มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. ๒๕๑๙ ซึ่งเดิมอยู่ที่สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี และต่อมาโอนมายังสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี เงินทุนหมุนเวียนนี้มีวัตถุประสงค์ (ข้อ ๔) เพื่อจัดหาที่ดินให้แก่ชาวนาชาวไร่ได้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง โดยให้สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรีเปิดบัญชีไว้ที่

กรมบัญชีกลาง กระทรวงการคลัง ที่คลังจังหวัดและคลังอำเภอ เรียกว่า “บัญชีเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่” เงินทุนดังกล่าวนี้มาจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีของรัฐบาล ข้อ ๗ ของระเบียบได้ระบุการใช้จ่ายเงินไว้ ดังนี้

๑. ค่าใช้จ่ายต่างๆ เกี่ยวกับการจัดหาและหรือเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง

๒. ค่าใช้จ่ายในการปรับปรุงที่ดินให้มีสภาพและคุณภาพเป็นที่ดินทำกินได้ตามมติของคณะกรรมการกลางช่วยเหลือชาวนาชาวไร่

๓. ค่าใช้จ่ายในการช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ กรณีข้อพิพาทเกี่ยวกับสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดิน และค่าใช้จ่ายอื่น ๆ ในการดำเนินคดี รวมทั้งค่าใช้จ่ายต่างๆ เพื่อให้ชาวนาชาวไร่ได้ทราบถึงนโยบายการช่วยเหลือของรัฐบาล โดยให้นายกรัฐมนตรีเป็นผู้มีอำนาจอนุมัติการใช้จ่ายเงินทุนหมุนเวียน ซึ่งน่าจะเป็นที่ชัดเจนว่า กองทุนนี้เกิดขึ้นจากการเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย และรัฐบาลตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกการแก้ไขปัญหาของคณะกรรมการกลางแก้ไขปัญหาชาวนาชาวไร่ในขณะนั้น หรืออาจกล่าวได้ว่า เป็นเครื่องมือสำคัญของนายกรัฐมนตรีในการรับมือกับปัญหาชาวนาชาวไร่ ภายใต้การเคลื่อนไหวของสหพันธ์ชาวนาชาวไร่แห่งประเทศไทย ดังรัฐบาล ม.ร.ว.คึกฤทธิ์ ปราโมช ได้ใช้เงินกองทุนฯ นี้ ประกันตัวชาวบ้านจังหวัดลำพูน ๙ คน ที่ถูกจับ จำนวน ๒๐,๐๐๐ บาท

พ.ศ. ๒๕๒๐ กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ ได้มีการแก้ไขเพื่อขยายวัตถุประสงค์ในการใช้จ่ายในการเตรียมอพยพราษฎรไปอยู่ที่ดินจัดสรรนิคมสหกรณ์อ่าวลึก จังหวัดกระบี่ ให้นายกรัฐมนตรีสามารถใช้เงิน “ค่าใช้จ่ายอื่นที่นายกรัฐมนตรีเห็นสมควรจ่ายเป็นพิเศษเฉพาะราย” ซึ่งเป็นลักษณะเด่นของกองทุนและกองทุนหมุนเวียนที่อยู่ภายใต้สำนักปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ในระยะต่อๆ มา ในปี ๒๕๒๐ นี้ ดร. ไชยยงค์ ชูชาติ ขณะดำรงตำแหน่งเลขาธิการสำนักงานปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ได้เสนอให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินอีกครั้งหนึ่ง โดยให้ธนาคารที่ดินทำหน้าที่รวม ๙ ประการคือ

๑. แสวงหาแหล่งเงินกู้จากต่างประเทศที่ให้กู้ในอัตราดอกเบี้ยต่ำและกำหนดส่งใช้คืนระยะยาว เพื่อลดภาระของรัฐบาลในการจัดสรรงบประมาณให้แก่ โครงการปฏิรูปที่ดินและจะช่วยร่นระยะเวลาในการปฏิรูปที่ดินให้ระยะเวลาบังเกิดผลสำเร็จเร็วขึ้นกว่ากำหนดแหล่งเงินกู้ที่จะหาได้ คือ ธนาคารโลก ธนาคารพัฒนาเอเชีย และมิตรประเทศ

๒. แสวงหาแหล่งเงินกู้ภายในประเทศในอัตราดอกเบี้ยต่ำ และส่งใช้คืนระยะเวลายาวให้แก่ ธนาคารพาณิชย์ หรือสถาบันการเงินอื่น ๆ

๓. ออกพันธบัตรตามที่พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรกำหนด

๔. ไถ่ถอนคืนพันธบัตรเมื่อครบกำหนดเวลา

๕. จ่ายเงินค่าชดเชยที่ดินให้แก่นายทุนเจ้าของที่ดิน

๖. เรียกเก็บเงินสงฆ์คืนค่าที่ดินจากชาวนาชาวไร่ที่ได้รับการปฏิรูปที่ดินเมื่อครบกำหนดเวลา
๗. ให้สินเชื่อกทางเกษตรแก่ชาวนา ชาวไร่ในเขตโครงการปฏิรูปที่ดิน
๘. เรียกเก็บเงินสงฆ์คืนค่าที่ดินจากชาวนาชาวไร่ที่ขอกู้เงินเพื่อการเกษตรกรรมเมื่อครบกำหนดเวลา
๙. หน้าที่อื่น ๆ ตามที่เห็นสมควร

(ที่มา : ดร. ไชยงค์ ชูชาติ, ๒๕๒๐)

พ.ศ. ๒๕๒๑ จึงมีการจัดตั้งคณะทำงานร่วมระหว่าง สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) เพื่อศึกษาลู่ทางในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ผลของการศึกษาเห็นสมควรให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นโดยอยู่ร่วมกับ ธ.ก.ส. และได้นำร่าง พ.ร.บ. เสนอคณะรัฐมนตรีโดยคณะรัฐมนตรีมีมติ เมื่อวันที่ ๑๖ มกราคม ๒๕๒๒ ให้ปรับปรุงร่าง พ.ร.บ. การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. และร่าง พ.ร.บ. ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร พ.ศ. ให้สอดคล้องกัน

พ.ศ. ๒๕๒๓ ได้มีการจัดตั้งคณะอนุกรรมการพิจารณาด้านธนาคารที่ดินขึ้น โดยคณะอนุกรรมการได้เสนอแนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดินเป็น ๕ รูปแบบคือ

๑. จัดตั้งขึ้นใหม่เป็นเอกเทศแบบรัฐวิสาหกิจโดยสมบูรณ์
๒. จัดตั้งขึ้นใน ธ.ก.ส. โดยแบ่งเป็น ๒ ลักษณะคือ ร่วมกับ ธ.ก.ส. โดยแท้จริงทั้งเงินทุนและค่าใช้จ่าย และตั้งใน ธ.ก.ส. แบบกึ่งอิสระจาก ธ.ก.ส. หรือเป็นส่วนหนึ่งของ ธ.ก.ส. แต่แบ่งทุนและค่าใช้จ่ายเป็นคนละส่วนกัน
๓. จัดตั้งจากกองทุน ส.ป.ก. ในลักษณะกึ่งราชการ กึ่งรัฐวิสาหกิจ
๔. จัดตั้งเป็นนามธรรม (ไม่มีตัวตน) หรือรูปแบบคณะกรรมการโดยมี ส.ป.ก. ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการ
๕. เพิ่มอำนาจหน้าที่ ส.ป.ก. โดยไม่ต้องจัดตั้งอะไรใหม่ เพียงแต่ต้องพิจารณาแก้กฎหมาย และกำหนดนโยบายและมาตรการเสริมขึ้นใหม่

พ.ศ. ๒๕๒๕ - ๒๕๒๖ ในปี ๒๕๒๕ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติได้มีมติให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นโดยเร็วที่สุด โดยให้อยู่ภายใต้การบริหารงานของ ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) และให้ดำเนินการทั้งในเขตปฏิรูปที่ดินและนอกเขตปฏิรูปที่ดิน มติดังกล่าวนี้นำเสนอคณะรัฐมนตรีเมื่อวันที่ ๒๒ มิถุนายน ๒๕๒๕ คณะรัฐมนตรีรับหลักการ คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติจึงได้มอบให้คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยเป็นผู้ศึกษา ต่อมาคณะอนุกรรมการที่ดินในคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ (ก.ช.ช.) ได้แต่งตั้งคณะทำงานจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น เมื่อวันที่ ๒๔ มิถุนายน ๒๕๒๕ โดยมีผู้จัดการใหญ่ ธ.ก.ส. เป็นประธาน ซึ่งคณะทำงานชุดนี้ได้เสนอรายงานต่อคณะอนุกรรมการที่ดิน เมื่อวันที่ ๒๑ มีนาคม ๒๕๒๖ แต่เนื่องจากใน

ขณะเดียวกัน สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติได้ว่าจ้างจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย ทำการศึกษาเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดิน เมื่อรายงานของคณะกรรมการที่ดินได้ส่งไปยังกระทรวงการคลัง ก็ได้ให้ความเห็นว่าควรพิจารณาเมื่อจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้ศึกษาเสร็จเรียบร้อยแล้ว อย่างไรก็ตามคณะทำงานจัดตั้งธนาคารที่ดิน ที่แต่งตั้งโดยคณะกรรมการที่ดิน คณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติ ได้เสนอร่างแผนการจัดตั้งและดำเนินงานของธนาคารที่ดินต่อคณะกรรมการที่ดินในเดือน มีนาคม ๒๕๖๖ โดยคณะทำงานมีความเห็นว่าในระยะแรกธนาคารที่ดินควรจะต้องขึ้นเป็นหน่วยงานหนึ่งของ ธ.ก.ส. ไปก่อนเนื่องจาก ธ.ก.ส. เป็นรัฐวิสาหกิจมีความคล่องตัวในการปฏิบัติงานมากกว่าส่วนราชการ นอกจากนี้ ธ.ก.ส. ยังมีสำนักงาน กำลังคน และเขตการดำเนินงานสินเชื่อเพื่อการเกษตรกรรม ซึ่งสอดคล้องกับกิจการของธนาคารที่ดินกระจายทั่วประเทศอยู่แล้ว โดยให้ยุบเลิกกองทุนปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม คณะทำงานจัดตั้งธนาคารที่ดินได้กำหนดวัตถุประสงค์ไว้ ๕ ประการ ดังนี้

(๑) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน หรือจ่ายค่าชดเชยสิทธิการทำกิน ในที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน เพื่อนำที่ดินนั้นมาจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินทำกินไม่เพียงพอแก่การครองชีพ

(๒) เพื่อเป็นแหล่งเงินทุนในการจัดหาที่ดิน โดยการซื้อกรรมสิทธิ์ในที่ดินหรือสิทธิถือครองอื่นใดจากเอกชนผู้ประสงค์จะขายที่ดินนอกเขตปฏิรูปที่ดิน หรือจากผู้ที่จำเป็นต้องขายที่ดินตามบทบังคับแห่งกฎหมาย เพื่อนำมาปรับปรุงและจัดสรรให้แก่เกษตรกรผู้มีคุณสมบัติตามที่ธนาคารกำหนด

(๓) รับมอบ รับโอนกรรมสิทธิ์หรือสิทธิการถือครองที่ดินจากหน่วยงานของรัฐหรือเอกชนเพื่อนำมาปรับปรุงและจัดสรรให้แก่เกษตรกรตามหลักเกณฑ์ตามที่หน่วยงานของรัฐหรือเอกชนกำหนด

(๔) เป็นแหล่งเงินทุนในการก่อสร้างปัจจัยพื้นฐานและพัฒนาปรับปรุงที่ดิน ตามความจำเป็น

(๕) เป็นแหล่งเงินทุนให้เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรกู้ยืมไปใช้จ่ายในการเกษตรและลงทุนในกิจการที่เกี่ยวข้องกับการเกษตร

ทั้งนี้ ได้มีการร่างพระราชบัญญัติธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ฉบับที่ ...) พ.ศ. และ ร่างพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ฉบับที่ ...) พ.ศ. (ที่มา : คณะทำงานจัดตั้งธนาคารที่ดิน, ๒๕๖๖)

พ.ศ. ๒๕๖๗ คณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย รายงานผลงานโครงการศึกษาต่อสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ เมื่อเดือน ธันวาคม ๒๕๖๗ ว่า “การจัดตั้งสถาบันการเงินขึ้นมาแห่งหนึ่งเพื่อแก้ไขอุปสรรคทางการเงิน และอุปสรรคทางด้านโครงสร้างของงานจัดที่ดินพร้อมกันไป จึงน่าจะเหมาะสมสำหรับประเทศไทย โดยธนาคารที่ดินในลักษณะนี้จะมีบทบาท ก็คือให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงิน แต่ในขณะเดียวกันก็มีอำนาจพอสมควรในการควบคุม จัดการ และบริหารโครงการที่เกี่ยวข้องทั้งนี้เพื่อให้งานจัดที่ดินของรัฐพัฒนาไปอย่าง

ต่อเนื่องและมีระบบ ธนาคารที่ดินที่ตั้งขึ้นจะมีหน้าที่ ๓ ประเภท คือ หน้าที่หลัก หน้าที่ทั่วไป และหน้าที่พิเศษ หน้าที่หลักของธนาคารที่ดินก็คือ การระดมทุนทั้งจากแหล่งภายนอกประเทศ และแหล่งภายในประเทศ เพื่อนำมาใช้ในการจัดที่ดินให้สำเร็จตามความมุ่งหมาย สำหรับหน้าที่ทั่วไปนั้น จะเป็นกิจกรรมปกติของธนาคาร กล่าวคือ ธนาคารจะทำหน้าที่ให้สินเชื่อเพื่อซื้อที่ดินและเพื่อพัฒนาที่ดิน นอกจากนั้นยังพิจารณาให้สินเชื่อเพื่อการผลิตและการตลาดแก่เกษตรกรในโครงการด้วย ในส่วนของหน้าที่พิเศษนั้นจะเป็นการเสริมหน้าที่หลักและหน้าที่ทั่วไปเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยประกอบไปด้วย

๑. ให้บริการทางวิชาการเกี่ยวกับที่ดินและการใช้ทรัพยากรที่ดิน
๒. ให้บริการและร่วมมือในการจัดทำโครงการจัดที่ดินแก่หน่วยงานของรัฐ บริษัทเอกชน หรือมูลนิธิ
๓. ให้บริการประเมินความเป็นไปได้ของโครงการ เพื่อเสนอผลต่อแหล่งเงินทุนและเงินช่วยเหลือ หรือต่อรัฐบาล
๔. ให้บริการข้อมูลเกี่ยวกับแหล่งเงินทุนและเงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ
๕. ให้บริการติดตาม และประเมินโครงการ เพื่อเสนอผลต่อแหล่งเงินทุนและเงินช่วยเหลือ หรือต่อรัฐบาล
๖. ให้บริการและช่วยเหลือในการติดต่อประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
๗. ให้ความช่วยเหลือด้านเทคนิคในการบริหารโครงการ
๘. ให้บริการแนะนำเกษตรกร สหกรณ์ และบริษัท หรือ มูลนิธิเกี่ยวกับการผลิตและการตลาด

โดยสรุปคือ ธนาคารที่ดินในประเทศไทยควรจัดตั้งขึ้นใหม่ให้เป็นเอกเทศ ในส่วนเงินทุนในการจัดตั้งธนาคารที่ดินอาจจะมาจากแหล่งเงินทุน ดังนี้

๑. ทุนหรือหุ้น หมายถึงเงินลงทุนตามมูลค่าหุ้นที่จดทะเบียนหุ้นอาจแบ่งได้เป็น
 - ก. หุ้นภาครัฐบาล หมายถึง หุ้นของธนาคารที่ภาครัฐบาลเป็นผู้ถือ มีสัดส่วนไม่น้อยกว่า ร้อยละ ๕๑ ของทุนจดทะเบียน
 - ข. หุ้นของเอกชน หมายถึงหุ้นที่ธนาคารบังคับขายให้แก่ลูกค้าเงินทุนของธนาคารตามสัดส่วนของเงินทุน (ร้อยละ ๑๐ ของเงินทุน)
 ๒. ทุนดำเนินการ ทุนดำเนินการหมายถึง เงินที่ธนาคารสามารถนำไปทำธุรกิจได้ นอกจากจะประกอบด้วยเงินทุนเรือนหุ้นแล้ว ทุนดำเนินการยังอาจได้มาจากเงินทุนต่างประเทศ เงินช่วยเหลือจากต่างประเทศ เงินกู้ภายในประเทศ เงินฝากจากธนาคารพาณิชย์ และเงินฝากจากเอกชน
- ทั้งนี้ ได้มีการร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. เมื่อผลการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้เสนอเมื่อวันที่ ๑๔ ธันวาคม ๒๕๒๗ คณะอนุกรรมการที่ดินจึงได้แต่งตั้งคณะทำงาน

ประมวลความเห็นของคณะทำงาน ที่คณะอนุกรรมการที่ดินจัดตั้ง และผลการศึกษาของจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อเสนอคณะกรรมการพัฒนาชนบทแห่งชาติต่อไป

พ.ศ. ๒๕๒๘ สำนักนายกรัฐมนตรีได้ประกาศใช้ ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๒๘ ซึ่งกำหนดให้มี คณะกรรมการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน (ก.ช.ก.) เพื่อให้ความช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนในด้านที่ดิน หนี้สินโดยให้มีสำนักงานกลางช่วยเหลือเกษตรกรและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ (ส.ก.บ.) สำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี (ส.ป.น.) ทำหน้าที่เป็นฝ่ายเลขานุการของ ก.ช.ก.

พ.ศ. ๒๕๓๐ - ๒๕๓๑ คณะทำงานประมวลความเห็นที่คณะอนุกรรมการจัดตั้งขึ้นในปี ๒๕๒๘ เพื่อประมวลความเห็นในการจัดตั้งธนาคารที่ดินจากคณะทำงานที่คณะอนุกรรมการที่ดินจัดตั้งขึ้น และจากผลการศึกษาของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัยได้สรุปผลการพิจารณารายละเอียดในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน (มกราคม ๒๕๓๐) มีความเห็นว่า การจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นเอกเทศ มีความเหมาะสมที่สุดเพราะจะทำให้สามารถดำเนินงานได้คล่องตัว และมีประสิทธิภาพ แม้ว่าจะต้องใช้เงินทุนมาก แต่เนื่องจากเห็นว่าการจัดตั้งธนาคารที่ดินจะต้องเสนอร่างกฎหมาย ซึ่งในขั้นตอนจะต้องใช้เวลามาก และเนื่องจากการจัดที่ดินให้เกษตรกรให้มีที่ดินทำกินเป็นของตนเอง มีความสำคัญยิ่งต่อการพัฒนาการผลิตทางการเกษตร และเพื่อให้งานของธนาคารที่ดินดำเนินไปอย่างไม่ล่าช้า จึงเห็นว่าระยะแรกควรมีรูปแบบการดำเนินงานของธนาคารที่ดินก่อน และเมื่อกฎหมายธนาคารที่ดินผ่านแล้วก็จะสามารถปรับให้อยู่ในรูปแบบที่กำหนดไว้ได้ต่อไป โดยได้เสนอรูปแบบให้อยู่ในรูปของคณะกรรมการซึ่งแต่งตั้งขึ้นโดยมติคณะรัฐมนตรี โดยมีปลัดกระทรวงการคลัง เป็นประธาน ต่อมาคณะรัฐมนตรีได้มีมติในการประชุมเมื่อวันที่ ๑๗ พฤศจิกายน ๒๕๓๐ มอบหมายให้กระทรวงการคลัง กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ และนายวีรพงษ์ รามางกูร ไปพิจารณารายละเอียดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินโดยกระทรวงการคลัง ได้มีคำสั่งที่ ๑/๒๕๓๑ สั่ง ณ วันที่ ๕ มกราคม ๒๕๓๑ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ซึ่งประกอบด้วยผู้อำนวยการสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง เป็นประธานกรรมการเจ้าหน้าที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเป็นเลขานุการ และกรรมการอีก ๗ ท่าน รวม ๘ ท่าน ซึ่งได้มีการประชุมคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ครั้งที่ ๑/๒๕๓๑ เมื่อวันที่ ๕ กุมภาพันธ์ ๒๕๓๑ สรุปสาระสำคัญ คือ

(๑) ธนาคารที่ดิน ควรจัดตั้งเป็นเอกเทศ โดยระยะแรกควรตั้งเป็นกองทุนที่ดินขึ้นใน ธ.ก.ส.

(๒) กำหนดขอบเขตการดำเนินงานกองทุนที่ดิน จะเป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินต่อการดำเนินงานปฏิรูปที่ดิน เช่น ร่วมกันซื้อที่ดิน ที่ดินที่ ส.ป.ก. ซื้อและจัดเกษตรกรลงแล้ว เมื่อเกษตรกรได้รับสินเชื่อจากกองทุนที่ดิน จะนำเงินกู้ส่วนที่เป็นค่าที่ดินส่งคืนกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร และที่ดินที่มีศักยภาพในการพัฒนาจะร่วมกันจัดทำเป็นโครงการพัฒนา และรับจ้างนองที่ดินที่เกษตรกรได้รับจาก ส.ป.ก.

พ.ศ. ๒๕๓๒ คณะกรรมการ ธ.ก.ส. ได้พิจารณาถึงความจำเป็นในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน แล้วมีมติในการประชุม ครั้งที่ ๔/๒๕๓๒ เมื่อวันที่ ๓๑ มีนาคม ๒๕๓๒ เห็นชอบในการกำหนดลักษณะ และหน้าที่ของกองทุนที่ดิน โดยให้ทำหน้าที่ให้ความสนับสนุนการเงินเพียงอย่างเดียวตามที่สำนักงานเศรษฐกิจการคลังเสนอ และได้รับความเห็นชอบในหลักการจากรัฐมนตรีว่าการกระทรวงการคลังแล้ว ส่วนการที่จะแก้ไข พ.ร.บ. ธ.ก.ส. เพื่อให้มีกองทุนที่ดินขึ้นใน ธ.ก.ส. นั้น ให้ศึกษาปัญหาข้อกฎหมายให้แน่ชัดก่อน ซึ่ง ธ.ก.ส. ได้แจ้งให้สำนักงานเศรษฐกิจการคลังทราบ เมื่อวันที่ ๗ มิถุนายน ๒๕๓๒

พ.ศ. ๒๕๓๔ คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ได้มีคำสั่ง ที่ ๓/๒๕๓๔ ลงวันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๔ แต่งตั้งคณะกรรมการพิจารณารายละเอียดของการดำเนินงานเพื่อรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยมีรองเลขาธิการ ส.ป.ก.เป็นประธาน และมีผู้อำนวยการกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเป็นอนุกรรมการและเลขานุการ ประกอบด้วยอนุกรรมการที่มาจากหน่วยงานต่าง ๆ อีก ๙ ท่าน คือ ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา ผู้แทนสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ผู้แทนธนาคารแห่งประเทศไทย ผู้แทนสำนักงานงบประมาณ ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง และผู้แทนสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร และเจ้าหน้าที่ในฝ่ายเลขานุการอีก ๒ คน โดยให้อำนาจหน้าที่ศึกษาและพิจารณารายละเอียดของการดำเนินงานให้เป็นไปตามมติคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และให้ศึกษารายงานการศึกษาเพื่อจัดตั้งธนาคารที่ดิน ของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย เพื่อกำหนดบทบาทและแนวทางดำเนินงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่จะรองรับลักษณะงานที่เกี่ยวข้องกับธนาคารที่ดิน วันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบเรื่องแผนพัฒนาการเกษตรและปฏิรูปที่ดิน โดยให้มีการจัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ค.ป.ก.) ได้พิจารณารายงานของคณะอนุกรรมการพิจารณารายละเอียดของการดำเนินงานเพื่อรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินที่ได้แต่งตั้งขึ้น วันที่ ๙ พฤษภาคม ๒๕๓๔ ในการประชุมครั้งที่ ๖/๒๕๓๔ เมื่อวันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ แล้วมีมติ ดังนี้

(๑) เห็นชอบในหลักการดังนี้

ก. ให้จัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นเอกเทศ โดยในระยะแรกประมาณ ๕ ปี ให้เป็นกองทุนที่ดินใน ธ.ก.ส.

ข. รูปแบบและหน้าที่ของกองทุนที่ดินและธนาคารที่ดิน และร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน

ค. แผนการดำเนินงานและสู่ทางการระดมทุนของธนาคารที่ดิน

(๒) ให้คงกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยปรับปรุงการดำเนินงานให้สอดคล้องกับกองทุนที่ดิน

(๓) ให้ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส. ร่วมกันจัดทำรายละเอียดของขั้นตอน วิธีการ ตลอดจนแผนปฏิบัติการของกองทุนที่ดิน และกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ต่อไป อย่างไรก็ตาม

เนื่องจากก่อนหน้านี้ เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ คณะรัฐมนตรีได้ให้ความเห็นชอบ “แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน” ไว้แล้ว โดยได้อนุมัติวงเงิน ๑,๐๐๐ ล้านบาท จากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรในปีงบประมาณ ๒๕๓๕ มาดำเนินการตามแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของ “กองทุนที่ดิน” เพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา ๕ ปี ผลการศึกษาของคณะอนุกรรมการฯ จึงไม่ได้นำมาพิจารณาในทางปฏิบัติ

พ.ศ. ๒๕๓๖ อย่างไรก็ตามในสมัยรัฐบาลนายชวน หลีกภัย ได้จัดสรรงบประมาณเพิ่มเติมในการช่วยเหลือเกษตรกรอีก จำนวน ๑,๓๙๐ ล้านบาท และขยายวัตถุประสงค์ในการช่วยเหลือให้กว้างขวางยิ่งขึ้น โดยประกาศใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี ว่าด้วยกองทุนหมุนเวียนเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนด้านหนี้สิน พ.ศ. ๒๕๓๖ เพื่อแก้ไขปัญหาหนี้สินนอกระบบดังกล่าว

พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๖ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ได้มีการปฏิรูประบบราชการ โดยรัฐบาลได้ออก พระราชกฤษฎีกาโอนกิจการบริหารและอำนาจหน้าที่ของส่วนราชการให้เป็นไปตาม พ.ร.บ. ปรับปรุง กระทรวง ทบวง กรม พ.ศ. ๒๕๔๕ และให้โอนงานช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจน ซึ่งสังกัดสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ไปสังกัดสำนักงานปลัดกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงได้มีการปรับปรุงโครงสร้างของ ก.ช.ก. ใหม่ให้สอดคล้องกับโครงสร้างกระทรวงเกษตรฯ และ ก.ช.ก. เดิมได้มีมติรวมเงินทุนและกองทุนทั้ง ๓ กองทุนเข้าด้วยกัน โดยคณะรัฐมนตรีมีมติและเมื่อวันที่ ๑๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๔๖ เห็นชอบให้รวมเงินทุน และกองทุนหมุนเวียนเป็นกองทุนเดียว โดยมีชื่อใหม่ว่า “กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน” และได้ประกาศมีผลบังคับใช้เมื่อวันที่ ๒๑ พฤศจิกายน ๒๕๔๖ กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจน พ.ศ. ๒๕๔๖ ให้ความช่วยเหลือทั้งด้านหนี้สินและที่ดิน โดยมีวัตถุประสงค์ ดังนี้

๑. เพื่อไถ่ถอนที่ดินจากการขายฝาก หรือ จำนอง ซึ่งสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินจะหลุดเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่น

๒. เพื่อชำระหนี้ตามสัญญากู้ยืม ซึ่งผู้กู้ยืมได้นำเอกสารสิทธิในที่ดิน เช่น โฉนดที่ดิน หรือ น.ส.๓ ก. หรือ น.ส.๓ ให้เจ้าหนี้ที่ยึดถือไว้เป็นประกัน และที่ดินนั้นจะหลุดเป็นของเจ้าหนี้หรือบุคคลอื่น

๓. เพื่อซื้อคืนที่ดินที่ได้สูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ไป เนื่องจากการนำที่ดินไปขายฝาก หรือ จำนอง หรือการกู้ยืม (นับแต่วันที่สูญเสียสิทธิหรือกรรมสิทธิ์ในที่ดินไปไม่เกิน ๑ ปี กรณีเกินกว่า ๑ ปี แต่ไม่เกิน ๓ ปี จะต้องเป็นกรณีที่ผู้กู้ยืมยังทำกินอยู่ในที่ดินแปลงดังกล่าว)

๔. เพื่อซื้อที่ดินตามสิทธิแห่งกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๕. เพื่อเป็นทุนในการประกอบอาชีพของผู้กู้ยืม ผู้มีสิทธิขอความช่วยเหลือต้องเป็นเกษตรกรที่ยากจน หรือ ผู้ยากจน หรือ บิดา มารดา หรือ คู่สมรส หรือ บุตร ของเกษตรกรที่ยากจนหรือผู้ยากจนหรือเกษตรกรผู้เช่าที่ดินตามกฎหมายว่าด้วยการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เกษตรกรที่ยากจน หรือ ผู้ยากจนที่เป็นลูกหนี้กองทุนหมุนเวียนเพื่อการกู้ยืมแก่เกษตรกรและผู้ยากจนในกรณีกองทุนที่ดิน

คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ ให้รวมกองทุนที่ดินเข้ากับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พ.ศ. ๒๕๕๑ นายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ นายกรัฐมนตรี นายกรัฐมนตรี ได้แถลงนโยบายคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภาเมื่อวันที่ ๒๙ ธันวาคม ๒๕๕๑ ในนโยบาย ภาคเกษตร ข้อ ๔.๒.๑.๘ ว่าจะจัดหาที่ดินทำกินให้แก่เกษตรกรยากจนในรูปธนาคารที่ดิน (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๑ : ๒๐)

พ.ศ. ๒๕๕๒ คณะอนุกรรมการศึกษาแนวทางการปฏิบัติตามนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินภายใต้คณะกรรมการแก้ไขปัญหาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (๒๕๕๒ : ๑๐ - ๑๑) ได้เสนอแนวทางแก้ไขความขัดแย้งเรื่องที่ดินทำกินที่เป็นวิกฤติของคนจนและสังคมไทยรวม ๓ ประการ คือ

๑. สิทธิชุมชนและโฉนดชุมชน โดยที่ชุมชนได้สูญเสียสิทธิในการครอบครองที่ดิน การใช้ประโยชน์จากที่ดินและทรัพยากรธรรมชาติเนื่องจากรัฐได้ดำเนินการออกกฎหมายประกาศสิทธิเหนืออาณาบริเวณที่ชุมชนเคยครอบครองอยู่ และโดยผลของกฎหมายดังกล่าวได้ทำให้การดำเนินวิถีชีวิตของคนในชุมชนที่ต้องพึ่งพาฐานทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมเป็นปัจจัยสำคัญในการดำรงชีพต้องกลายเป็นการผิดกฎหมาย รัฐจึงมีหน้าที่รับรองสิทธิของชุมชนและประชาชนที่ทำกินในพื้นที่ดังกล่าวในรูปแบบ“โฉนดชุมชน”

๒. ระบบภาษีที่ดินจะเป็นเครื่องมือที่สำคัญในการทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินในที่ดินของเอกชน แต่ทั้งนี้ภาษีดังกล่าวต้องมีอัตราภาษีแบบก้าวหน้า เพื่อเป็นแรงกดดันไม่ให้เกิดการถือครองที่ดินในจำนวนมาก คือ ยิ่งถือครองเป็นจำนวนมากก็ต้องยิ่งมีภาระเพิ่มมากขึ้น เพื่อทำให้เกิดภาระกับผู้ถือครองจนไม่เป็นแรงจูงใจให้เกิดการแสวงหาประโยชน์ในรูปแบบอื่นจากการถือครองที่ดิน ดังเช่นที่เป็นอยู่ในปัจจุบัน

๓. จัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นกลไกในการสนับสนุนให้เกิดการเข้าถึงที่ดินของเกษตรกรรายย่อยและที่ดินเพื่อที่อยู่อาศัยของคนจน โดยจะต้องเป็นองค์กรที่ไม่ดำเนินงานในเชิงพาณิชย์ หรือแสวงหากำไรจากการดำเนินงานในลักษณะสถาบันการเงินหรือธนาคารพาณิชย์ทั่วไป โดยในเบื้องต้นงบประมาณกองทุนธนาคารที่ดินควรมาจากการสนับสนุนงบประมาณจากรัฐบาล รวบรวมกองทุนที่เกี่ยวข้องกับที่ดินที่มีอยู่หลายกองทุนเข้ามาเป็นหนึ่งเดียวกับกองทุนธนาคารที่ดิน และให้มีการกำหนดสัดส่วนรายรับภาษีจำนวนหนึ่งจากภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างมาสนับสนุนกองทุนธนาคารที่ดิน ด้วยจากเหตุผลดังกล่าวข้างต้นจึงได้มีข้อเสนอต่อแนวทางการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดินโดยมีรายละเอียดดังต่อไปนี้

(๑) เพื่อให้เป็นไปตามเจตนารมณ์ตามรัฐธรรมนูญและนโยบายซึ่งรัฐบาลได้แถลงไว้ต่อรัฐสภา รัฐบาลจึงควรเร่งรัดให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น โดยให้เป็นองค์กรอิสระ บริหารงานในรูปแบบองค์กรมหาชนและไม่แสวงหากำไร เพื่อเป็นกลไกพิเศษที่ทำหน้าที่ในการสนับสนุนให้เกิดการ

เข้าถึงที่ดิน ที่ดินทำกินเพื่อเกษตรกรรมของเกษตรกรรายย่อยรวมทั้งที่ดินเพื่อการอยู่อาศัยของคนจนและชนชั้นกลางระดับล่าง

(๒) รัฐบาลควรดำเนินการแก้ไขเพิ่มเติมร่างพระราชบัญญัติภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง พ.ศ. มาตรา ๘ ให้บัญญัติเพิ่มเติมโดยกำหนดให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นส่งรายได้จากการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างคืนเข้าคลังอย่างน้อยร้อยละ ๒ เพื่อเป็นกองทุนสำหรับจัดตั้งและบริหารจัดการของธนาคารที่ดิน ซึ่งร่างพระราชบัญญัตินี้ดังกล่าวอยู่ในระหว่างการยกร่างและเปิดเวทีรับฟังความคิดเห็นโดยสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง (สศค.)

(๓) ให้ธนาคารที่ดินที่มีอำนาจหน้าที่ในการประกาศให้ที่ดินทำกินที่ได้มีการจัดหาผ่านกลไกของธนาคารที่ดิน เป็นพื้นที่คุ้มครองเพื่อเกษตรกรรมรวมถึงการสนับสนุนการอนุรักษ์และพัฒนา รูปแบบการเกษตรที่สอดคล้องกับนิเวศวิทยา ภูมิปัญญาและวัฒนธรรมของแต่ละท้องถิ่น

(๔) เกษตรกรรายย่อย คนจนและชนชั้นกลางระดับล่างที่จะขอรับการสนับสนุนในการจัดหาที่ดินจากกองทุนธนาคารที่ดินจะต้องมีการรวมกลุ่มในรูปแบบนิติบุคคลเพื่อให้มีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันในลักษณะของกรรมสิทธิ์ร่วมหรือโฉนดชุมชน ทั้งนี้เพื่อป้องกันการหลุดมือของที่ดินจากเกษตรกรรายย่อยและคนจน อีกทั้งเป็นการสนับสนุนให้เกิดความยั่งยืนในการถือครองที่ดิน

(๕) ในระยะเริ่มต้นให้รัฐบาลดำเนินการจัดตั้งกองทุนธนาคารที่ดิน โดยการออกเป็นระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรี โดยนำเงินกองทุนต่างๆ ที่มีวัตถุประสงค์เพื่อการแก้ไขปัญหาเกษตรกรและอยู่ภายใต้การกำกับดูแลของสำนักนายกรัฐมนตรี เป็นทุนตั้งต้นและดำเนินการให้เกิดโครงการนาร่องเพื่อการแก้ไขปัญหาดังกล่าวในพื้นที่เครือข่ายปฏิรูปที่ดินแห่งประเทศไทย (คปท.)

(๖) ในระยะยาวให้รัฐบาลผลักดันให้มีพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน เพื่อยกระดับกองทุนธนาคารที่ดินให้เป็นองค์กรมหาชน ที่มีการบริหารจัดการอย่างเป็นอิสระ โดยมีเจตนารมณ์เพื่อสนับสนุนให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน

พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีการประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๔ ระหว่างวันที่ ๒๔-๒๖ มีนาคม ๒๕๕๔ เรื่องการปฏิรูปการจัดสรรทรัพยากรที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืน ที่ประชุมได้มีมติข้อ ๔.๔ ให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป เสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน โดยขอให้รัฐบาลเร่งรัดร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) พ.ศ. ที่เสนอโดยสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี ให้สามารถมีผลบังคับใช้โดยเร็วภายในเวลา ๑ ปี (สำนักงานปฏิรูป, ๒๕๕๔ : ๒)

ต่อมาเมื่อวันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม ๑๒๘ ตอนที่ ๓๓ ก วันที่ ๒๓ สิงหาคม ๒๕๕๔ ได้มีการแถลงนโยบายของคณะรัฐมนตรีต่อรัฐสภา ในนโยบาย ข้อ ๕ ที่ดิน ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมได้ระบุไว้ว่า “ให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนโดยใช้มาตรการของภาษีและจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แก่คนจนและเกษตรกรรายย่อย” (สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี, ๒๕๕๔: ๓๕)

๓.๒.๒ การดำเนินงานกองทุนที่ดิน

เมื่อวันที่ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบ เรื่องแผนพัฒนาการเกษตร และการปฏิรูปที่ดิน ในส่วนของแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินมีสาระสำคัญ ๕ ประการ ดังนี้

- ๑) จัดหาที่ดินให้แรงงานรับจ้างทางการเกษตรโดยเฉพาะ
- ๒) มีการจัดทำทะเบียนกลุ่มเป้าหมายที่ชัดเจน
- ๓) ซื้อที่ดินเอกชนเพิ่มขึ้นและดำเนินการชดเชยที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินฉบับที่แก้ไขใหม่

- ๔) มีแผนการผลิตก่อนจัดคนลงพื้นที่
- ๕) ให้ที่ดินน้อยที่สุดตามแผนการผลิต

นอกจากนั้น คณะรัฐมนตรียังได้อนุมัติให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนปฏิบัติการเป็นเวลา ๕ ปี โดยมอบหมายให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) ทำหน้าที่เป็นหน่วยสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินนอกจากการดำเนินงานตามปกติของ ธ.ก.ส. ทั้งนี้ ในปีงบประมาณ ๒๕๓๕ ได้จัดสรรงบประมาณจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรกรจำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท เพื่อให้ ธ.ก.ส. ใช้เงินจำนวนนี้ตลอดจนดอกผลที่ได้ ไปใช้ปรับปรุงประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดินในรูปของกองทุนที่ดินเพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา ๕ ปี เพื่อให้สอดคล้องกับมติคณะรัฐมนตรีดังกล่าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ และ ธ.ก.ส. ได้จัดทำบันทึกข้อตกลงในการดำเนินงานภายใต้แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน เมื่อวันที่ ๒๖ พฤศจิกายน ๒๕๓๔ โดยมีสาระสำคัญในการกำหนดบทบาทหน้าที่ของแต่ละหน่วยงาน และกำหนดให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ตั้งคณะกรรมการกองทุนที่ดินเพื่อกำกับดูแลการบริหารงานกองทุนที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์และเป้าหมาย รวมทั้งออกระเบียบข้อบังคับที่จำเป็น นอกจากนี้ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จะนำเงินที่ได้รับจากกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรมาฝากไว้ที่ ธ.ก.ส. และให้ใช้เงินจำนวนนี้พร้อมทั้งดอกผลเพื่อดำเนินงานด้านกองทุนที่ดินตลอดจนเพื่อการบริหารงานกองทุนที่ดินตามที่จ่ายจริง โดยให้แยกบัญชีออกจากการดำเนินงานตามปกติของ ธ.ก.ส.

ต่อมา ธ.ก.ส.ได้แก้ไขเพิ่มเติมพระราชบัญญัติ ธ.ก.ส. ซึ่งมีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๑๙ เมษายน ๒๕๓๕ เป็นต้นมา โดยมีรายละเอียดการแก้ไขเพิ่มเติมมาตรา ๓๔ ดังนี้ “มาตรา ๓๔ ทวิ ให้มีกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่งในธนาคาร เรียกว่า “กองทุนที่ดิน” เพื่อให้ความช่วยเหลือในด้านการให้กู้เงินเกษตรกรเพื่อนำไปจัดหาที่ดินทำกิน พัฒนาที่ดิน และประกอบอาชีพเกษตรกรรมของตนตามกฎหมายว่าด้วยการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองทุนที่ดินประกอบด้วยเงินที่ได้รับจากกองทุนรวม เพื่อช่วยเหลือเกษตรกรตามระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยกองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์นำมาฝากไว้กับธนาคาร รายได้จากการดำเนินการและเงินจากแหล่งอื่นๆ เงินจากกองทุนที่ดินให้ใช้จ่ายเพื่อวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่ง และเป็นค่าใช้จ่ายในการบริหารกองทุนที่ดิน ทั้งนี้ ให้เป็นไปตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติที่คณะกรรมการกองทุนที่ดินซึ่งรัฐมนตรีว่าการกระทรวงเกษตรและ

สหกรณ์แต่งตั้งกำหนด โดยความเห็นชอบของคณะกรรมการ ผู้จัดการมีอำนาจหน้าที่บริหารกองทุนที่ดินให้เป็นไปตามวัตถุประสงค์ตามวรรคหนึ่งและตามระเบียบ ข้อบังคับ หรือมติที่คณะกรรมการกองทุนที่ดินกำหนดตามวรรคสอง และให้นำมาตรา ๒๓ และ มาตรา ๒๕ มาใช้บังคับโดยอนุโลม ผู้จัดการต้องแยกบัญชีและเอกสารเกี่ยวกับการเงินหรือทรัพย์สินอื่นของกองทุนที่ดินออกจากบัญชีและเอกสารเกี่ยวกับการเงิน หรือทรัพย์สินอื่นของธนาคาร ต่อมา ธ.ก.ส. ได้จัดตั้งสำนักกองทุนที่ดิน (ซึ่งมีฐานะเทียบเท่าฝ่าย) ขึ้นดำเนินงานกองทุนที่ดินในฐานะฝ่ายเลขานุการของคณะกรรมการกองทุนที่ดินตั้งแต่วันที่ ๑ พฤษภาคม ๒๕๓๕

กองทุนที่ดินได้ดำเนินการมาจนถึง พ.ศ. ๒๕๔๕ คณะรัฐมนตรีได้มีมติเมื่อวันที่ ๑๗ กันยายน ๒๕๔๕ ให้อนุมัติกองทุนที่ดินเข้ากับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยโอนทรัพย์สินทั้งหมดให้กับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งรวมถึงที่ดินที่กองทุนที่ดินได้จัดซื้อมาด้วย

๓.๒.๓ การดำเนินงานกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ มาตรา ๙ และมาตรา ๑๐ บัญญัติไว้ดังนี้ “มาตรา ๙ ให้จัดตั้งกองทุนขึ้นกองทุนหนึ่ง เรียกว่า กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในกระทรวงการคลังประกอบด้วยเงินและทรัพย์สิน ตามมาตรา ๑๐ เพื่อเป็นเงินทุนหมุนเวียนและใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รายได้ที่ ส.ป.ก. ได้รับจากการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้นำส่งเข้าบัญชีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยไม่ต้องนำส่งคลังเป็นรายได้แผ่นดิน การใช้จ่ายเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ให้กระทรวงการคลังเก็บรักษาเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมและเบิกจ่ายเงินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อใช้จ่ายตามพระราชบัญญัตินี้”

ที่มาของเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินนั้น เป็นไปตามมาตรา ๑๐ แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมดังนี้ “มาตรา ๑๐ กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบด้วย

(๑) เงินที่ได้รับจากงบประมาณแผ่นดิน

(๒) เงินหรือทรัพย์สินอื่นที่ได้รับจากรัฐบาลหรือจากแหล่งต่างๆ ภายในประเทศหรือต่างประเทศ หรือองค์การระหว่างประเทศ หรือบุคคลอื่น

(๓) เงินที่ได้รับจากกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร ตามกฎหมายว่าด้วยกองทุนสงเคราะห์เกษตรกร เงินดอกผลหรือผลประโยชน์ใดๆ ที่ ส.ป.ก. ได้รับเกี่ยวกับการดำเนินการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม”

ระเบียบเกี่ยวข้องกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม การใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ให้กระทำได้เฉพาะการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามระเบียบที่รัฐมนตรีกำหนดโดยความเห็นชอบจากกระทรวงการคลัง ซึ่งได้มีการกำหนดระเบียบเพื่อเป็นหลักปฏิบัติในการใช้จ่ายเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม รวม ๕ ฉบับ ได้แก่

(๑) ระเบียบกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ว่าด้วยการใช้จ่ายเงิน การเบิกจ่ายเงิน และการเก็บรักษาเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๕๐

(๒) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยการจัดทำโครงการที่ใช้เงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๖

(๓) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์ วิธีการ และเงื่อนไขการให้กู้ยืมเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมแก่เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน พ.ศ. ๒๕๓๖

(๔) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการเกี่ยวกับค่าเช่าซื้อที่ดิน พ.ศ. ๒๕๒๖

(๕) ระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีพิจารณาลดหรือยกเว้นการเก็บค่าเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๓๖

นอกจากนี้ยังมีพระราชกฤษฎีกา คำสั่ง หลักเกณฑ์ มติคณะกรรมการที่เกี่ยวข้องกับการใช้จ่ายเงินกองทุนระเบียบคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อให้มีสภาพคล่องและรัดกุมยิ่งขึ้น การกิจหลักของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เน้นการกระจายสิทธิและการถือครองที่ดินเพื่อเกษตรกรรมโดยนำที่ดินของรัฐหรือจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่มีได้ประกอบเกษตรกรรมด้วยตนเองหรือมีที่ดินเกินกว่าจำนวนที่กำหนด เพื่อนำมาจัดให้แก่เกษตรกรผู้เช่าและไม่มีที่ดินทำกิน โดยการเช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ ดังนั้น กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมจึงมีหน้าที่ชำระเงินจัดซื้อหรือเวนคืนที่ดิน และการลงทุนพัฒนารายได้ ให้แก่เกษตรกร โดยการให้สินเชื่อแก่สถาบันเกษตรกร สินเชื่อรายโครงการและสินเชื่อรายบุคคลในเขตปฏิรูปที่ดินตามระเบียบและหลักเกณฑ์ที่คณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนด รวมทั้งการสนับสนุนโครงการพัฒนาต่างๆ ที่จำเป็นและไม่มีงบประมาณปกติเพียงพอที่จะดำเนินการ ในขณะเดียวกันกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ยังต้องติดตามการทำประโยชน์ในที่ดินของเกษตรกรที่ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน โดยการทำสัญญาเช่า สัญญาเช่าซื้อ และเร่งรัดการจัดเก็บค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ การชำระคืนเงินกู้และดอกเบี้ยเพื่อให้มีเงินทุนหมุนเวียนกลับมาใช้จ่ายเพื่อการปฏิรูปที่ดินต่อไป

โครงสร้างการบริหารกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จัดตั้งขึ้นในกระทรวงการคลังตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เป็นหน่วยงานราชการหน่วยหนึ่งซึ่งมีฐานะเทียบเท่ากับระดับสำนักมีโครงสร้างขององค์กร ดังต่อไปนี้

๑) ฝ่ายบริหารทั่วไป มีหน้าที่ดำเนินการเกี่ยวกับงานสารบรรณ งานธุรการ งานแผนงานบุคลากร งานการเงินและบัญชี งานพัสดุ งานประชุม และงานบริหารทั่วไป การจัดทำแผนงานประจำปี การตรวจสอบติดตามประเมินผล และการรายงานผลการปฏิบัติงาน การเงิน งานบัญชี การจัดทำงบประมาณรายจ่ายประจำปี และการรายงานผลการใช้จ่ายงบประมาณงานบุคคล งานพัสดุ จัดซื้อจัดจ้าง งานจำหน่ายทรัพย์สิน งานทะเบียนควบคุมวัสดุ-ครุภัณฑ์ งานยานพาหนะและสถานที่ งานจัด

ประชุมและเป็นฝ่ายเลขานุการคณะกรรมการ และคณะทำงานต่างๆ งานประสานและส่งเสริมสนับสนุน ส่วนต่าง ๆ ภายในสำนัก รวมทั้งหน่วยงานที่เกี่ยวข้องและปฏิบัติงานอื่นที่ได้รับมอบหมาย

๒) กลุ่มแผนงานและพัฒนากองทุน มีหน้าที่จัดทำ แผนงานเงินกองทุนทั้งด้านรายรับ รายจ่ายให้สอดคล้องกับนโยบายและแผนงานของ ส.ป.ก. และของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จัดทำ แผนปฏิบัติการควบคุม จัดสรร ปรับเพิ่มลดเปลี่ยนแปลงรายการแผนการใช้จ่ายเงินกองทุนประจำปีศึกษา วิเคราะห์วิจัย รูปแบบการบริหารกองทุน เสนอแนะแนวทางการพัฒนากองทุน การจัดหาแหล่งทุน การ เพิ่มประสิทธิภาพการใช้จ่ายเงินกองทุน กำหนดหลักเกณฑ์ ระเบียบ เกี่ยวกับการให้กู้ยืมเงินกองทุนแก่ เกษตรกรและสถาบันเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดิน และวิธีเกี่ยวกับการบริหารงานกองทุน กำหนดอัตราค่าเช่า ค่าเช่าซื้อ ดอกเบี้ย เงินกู้ อัตราค่าชดเชยที่ดินค่าตอบแทนการใช้ประโยชน์ที่ดิน การประเมินมูลค่า ทรัพย์สินค่าตอบแทนอื่นๆ กำหนดระเบียบเกี่ยวกับการจัดทรัพย์สินและหนี้สินของเกษตรกร และสถาบัน เกษตรกรผู้ได้รับที่ดินจากการปฏิรูปที่ดิน (ม. ๑๙ (๑๐) วิเคราะห์ และประเมินผลการดำเนินงานกองทุน รวมทั้งจัดทำรายงานผลการดำเนินงานประจำปี ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของ หน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

๓) กลุ่มบริหารการเงินและบัญชีกองทุน มีหน้าที่ปฏิบัติงานด้านการเงิน การเบิกจ่าย การรับและนำส่งเงิน โอนขายบิลไปหน่วยงานส่วนภูมิภาค และหน่วยงานอื่นในระบบ GFMS ปฏิบัติงาน ด้านการจัดทำบัญชี รายงานการเงินประจำเดือนของส่วนกลาง รวมทั้งรายงานการเงินของส่วนภูมิภาค จัดทำประกาศรายงานจ่ายเงินกองทุนเสนอรัฐมนตรีเพื่อประกาศในราชกิจจานุเบกษา และเสนอผลการ ดำเนินงานและฐานะทางการเงินให้ ส.ตง. รับรอง ก่อนเสนอคณะรัฐมนตรีและรัฐสภา (ตาม ม.๒๒) พัฒนา ระบบบัญชี วางรูปแบบมาตรฐานทางการเงินและบัญชีและวิเคราะห์งบการเงินประจำปี ปฏิบัติงานร่วมกัน หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือที่ได้รับมอบหมาย

๔) กลุ่มตรวจสอบบัญชี มีหน้าที่ตรวจสอบวินิจฉัยความเหมาะสม เกี่ยวกับวิธีปฏิบัติ ด้านการเงินและบัญชีกองทุน กำหนดมาตรฐานการตรวจสอบบัญชี และทรัพย์สินกองทุน รวมทั้งการวาง ระบบควบคุมภายใน ประเมินผลการปฏิบัติงานของหน่วยตรวจรับ และให้คำปรึกษาแนะนำด้านการเงิน บัญชี กฎหมาย ระเบียบ และข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ตรวจสอบรายงานการเงินประจำปีเดือนทั้งส่วนกลาง และส่วนภูมิภาครายงานการเงินประจำปี และความถูกต้องของเอกสารประกอบรายงานหลักฐานการ เบิกจ่าย และประจำปีให้เป็นไปตามกฎหมายระเบียบข้อบังคับที่เกี่ยวข้อง ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือ สนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

๕) กลุ่มระบบลูกหนี้และทรัพย์สินกองทุน มีหน้าที่ศึกษา วิเคราะห์ ออกแบบ วางระบบ และกำหนดการจัดทำระบบข้อมูลลูกหนี้ค่าเช่า ลูกหนี้ค่าเช่าซื้อ และลูกหนี้เงินกู้ และข้อมูลทรัพย์สิน กองทุน เช่น ที่ดิน ครุภัณฑ์ และสิ่งก่อสร้างที่ใช้จ่ายจากเงินกองทุนฯ รวบรวม จัดทำ ปรับปรุง (Up Date) ควบคุมดูแล และพัฒนา ระบบข้อมูลลูกหนี้ และทรัพย์สินกองทุน เชื่อมโยง ตรวจสอบข้อมูลลูกหนี้ รายตัวกับฐานข้อมูลที่ดินและเกษตรกร ให้บริการข้อมูลลูกหนี้เงินกองทุน เพื่อใช้ในการบริหารจัดการแก่

หน่วยงานภายในองค์กรและภายนอก ในระบบเอกสาร และระบบโปรแกรมเพื่อตรวจสอบ ควบคุม กำกับดูแล งานกองทุน สร้างระบบเตือนภัยเพื่อให้ภาคเร่งรัดการจัดเก็บหนี้ พัฒนาบุคลากรด้านระบบข้อมูล ลูกหนี้และทรัพย์สินกองทุนทั้งในส่วนกลางและภูมิภาค ปฏิบัติงานร่วมกับ หรือสนับสนุนการปฏิบัติงานของหน่วยงานอื่นที่เกี่ยวข้อง หรือได้รับมอบหมาย

๖) กลุ่มกองทุนภาค มีหน้าที่วิเคราะห์ความเหมาะสม และความเป็นไปได้การให้สินเชื่อ โครงการสินเชื่อขนาดใหญ่ โครงการจ่ายขาด โครงการพิเศษอื่นๆการพัฒนาพื้นที่อย่างบูรณาการ ในส่วนที่เกินอำนาจจังหวัด การวิเคราะห์ความเหมาะสมและความเป็นไปได้ของการจัดซื้อที่ดินเอกชนในส่วนที่เกินอำนาจจังหวัด ติดตาม กำกับ การขอใช้สินเชื่อ และการใช้จ่ายสินเชื่อในส่วนที่เป็นอำนาจของจังหวัด เร่งรัด ติดตาม ควบคุม กำกับดูแล การจัดเก็บผลประโยชน์จากการปฏิรูปที่ดินของส่วนภูมิภาค ให้คำปรึกษา แนะนำ ตลอดจนการแก้ไขปัญหาการดำเนินงานของกองทุนในส่วนภูมิภาค ทั้งในการจัดหาที่ดินและพัฒนาอาชีพเกษตรกร การซื้อ หรือเวนคืนที่ดิน การพัฒนาต่างๆรวมทั้งการจัดเก็บหนี้สิน รายได้เงินกองทุน การตรวจสอบข้อมูลระบบสารสนเทศเกี่ยวกับหนี้สินของเกษตรกร และการชำระหนี้กับ รายงานทางการเงินและเอกสารประกอบทางการเงินประจำเดือนของส่วนภูมิภาค ตลอดจนการติดตาม เร่งรัด การจัดท่างบการเงินประจำปีส่วนภูมิภาค ตรวจทานความถูกต้องเกี่ยวกับการชำระราคาที่ดิน พันธบัตรที่ดิน ดอกเบี้ยพันธบัตร และการไถ่ถอนพันธบัตรโดยมีการแบ่งพื้นที่รับผิดชอบ ดังนี้

กลุ่มกองทุนภาคเหนือ รับผิดชอบพื้นที่ภาคเหนือ ๑๗ จังหวัด

กลุ่มกองทุนภาคตะวันออกเฉียงเหนือ รับผิดชอบพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ๒๐ จังหวัด

กลุ่มกองทุนภาคกลาง รับผิดชอบพื้นที่ภาคกลาง ๑๙ จังหวัด

กลุ่มกองทุนภาคใต้ รับผิดชอบพื้นที่ภาคใต้ ๑๔ จังหวัด

สถานะการเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร สถานะการเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร มีสินทรัพย์คิดเป็นมูลค่าทั้งสิ้น ๗,๓๐๒.๔๕ ล้านบาท ประกอบด้วยสินทรัพย์หมุนเวียน ๕,๕๒๙.๓๐ ล้านบาท และสินทรัพย์ไม่หมุนเวียน ๑,๗๗๓.๑๕ ล้านบาท ส่วนใหญ่เป็นลูกหนี้เงินกู้ (เงินกองทุนฯ ที่ให้เกษตรกร และสถาบันเกษตรกรกู้ยืม) ๒,๙๖๐.๐๑ เงินสด เงินฝาก ธนาคารและเงินฝากคลัง ๑,๗๙๔.๔๗ ล้านบาท และที่ดิน อาคารและอุปกรณ์ ๑,๗๗๑.๒๔ ล้านบาท สำหรับรายละเอียดของหนี้สิน ณ วันที่ ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร มีหนี้สินเป็นมูลค่ารวม ๑๐.๐๖ ล้านบาท ในจำนวนนี้เป็นหนี้สินหมุนเวียน ๘.๗๕ ล้านบาท เจ้าหนี้เกษตรกร ๑.๐๗ ล้านบาท เจ้าหนี้พันธบัตร ๒๓๐,๘๐๐ บาท และเงินรายได้รอการรับ กองทุนที่ดิน ๖,๘๐๖.๑๕ บาท (ที่มา : สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกร, ๒๕๕๔)

บทที่ ๔

การสำรวจความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ท้องถิ่น หน่วยงานในภูมิภาค และนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่กำกับนโยบายและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้อง ในระดับส่วนกลาง

การศึกษาถึงความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ซึ่งเป็นผู้มีส่วนได้ส่วนเสียกับการจัดตั้ง และการดำเนินงานของธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง รวมไปถึงนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่ปฏิบัติงานตามกรอบภารกิจที่เกี่ยวข้อง ในท้องถิ่น ภูมิภาคและส่วนกลางที่กำกับนโยบายและควบคุมการปฏิบัติงาน ให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ จึงได้สอบถามและรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๔.๑ ผลการสำรวจความคิดเห็นการสัมมนากลุ่มรายภาคของหน่วยงานราชการ ตัวแทนเกษตรกร และผู้นำชุมชน ในภูมิภาค

ได้ศึกษาความคิดเห็นและความต้องการในรายภาค จากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาค เพื่อนำไปเป็นข้อเสนอถึงแนวทางบริหารจัดการที่ดินของประเทศ โดยธนาคารที่ดินเป็นแกนกลางหรือตัวเชื่อมในการขับเคลื่อนองค์กรส่งเสริมและสนับสนุน สามารถแก้ไขปัญหาเป็นองค์รวมว่าจะเดินสู่ทิศทางใด พร้อมข้อเสนอวิธีการดำเนินงาน ให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ โดยภาคเหนือ ณ จังหวัดกำแพงเพชร ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ณ จังหวัดอุบลราชธานี ภาคกลาง ณ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา และภาคใต้ ณ จังหวัดสุราษฎร์ธานี ซึ่งได้สอบถามและรับฟังความคิดเห็นจากผู้ที่เกี่ยวข้อง คือ ที่ดินจังหวัด ธารักษ์พื้นที่ หัวหน้าสถานีพัฒนาที่ดิน เกษตรจังหวัด ผู้อำนวยการ ธ.ก.ส. จังหวัด ผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์จังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด นายกเทศมนตรีเทศบาลเมือง นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือนายกเทศมนตรีตำบล จำนวน ๑๐ ตำบล ผู้แทนกลุ่มเครือข่าย ๓ ราย ผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินจังหวัด (คปจ.) จำนวน ๔ ราย และผู้ไรที่ดินทำกิน จำนวน ๕ ราย ได้ผลความคิดเห็น ความต้องการและข้อเสนอแนะ ดังนี้

ตอนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไป

๑.๑ เพศ ผลจากการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน ๙๔ ราย คิดเป็น ๗๘.๙๙% และเพศหญิง จำนวน ๒๕ ราย คิดเป็น ๒๑.๐๐% ตามลำดับ

๑.๒ อายุ ผลจากการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีอายุระหว่าง ๕๑ - ๖๐ ปี จำนวน ๕๒ ราย คิดเป็น ๔๓.๖๙% มีอายุระหว่าง ๔๑ - ๕๐ ปีจำนวน ๓๖ ราย คิดเป็น ๓๐.๒๕% มีอายุระหว่าง ๓๑ - ๔๐ ปี จำนวน ๑๘ ราย คิดเป็น ๑๕.๑๖% มีอายุสูงกว่า ๖๑ ปีขึ้นไปจำนวน ๑๐ ราย คิดเป็น ๘.๔๐% และมีอายุระหว่าง ๒๐ - ๓๐ ปี จำนวน ๓ ราย คิดเป็น ๒.๕๒% ตามลำดับ

๑.๓ ระดับการศึกษา ผลจากการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาปริญญาตรีขึ้นไป จำนวน ๗๐ ราย คิดเป็น ๕๘.๘๒% ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. จำนวน ๓ ราย คิดเป็น ๑๙.๓๒% ระดับประถมศึกษา จำนวน ๑๑ ราย คิดเป็น ๙.๒๔% ระดับมัธยมศึกษาตอนต้น จำนวน ๑๐ ราย คิดเป็น ๘.๔๐% และระดับอนุสัญญา/ปวส. จำนวน ๔ ราย คิดเป็น ๓.๓๖% ตามลำดับ

๑.๔ อาชีพ ผลจากการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ประกอบอาชีพข้าราชการและพนักงานรัฐวิสาหกิจ จำนวน ๕๘ ราย คิดเป็น ๔๘.๗๓% อาชีพเกษตรกร จำนวน ๔๓ ราย คิดเป็น ๓๖.๑๓% อาชีพข้าราชการการเมือง จำนวน ๙ ราย คิดเป็น ๗.๕๖% อาชีพค้าขาย จำนวน ๓ ราย คิดเป็น ๒.๕๒% อาชีพอื่นๆ จำนวน ๓ ราย คิดเป็น ๒.๕๒% อาชีพพนักงานและลูกจ้างเอกชน จำนวน ๒ ราย คิดเป็น ๑.๖๘% ประกอบอาชีพรับจ้างทั่วไป จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๐.๘๔% ตามลำดับ

ตอนที่ ๒ ความคิดเห็นต่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรของภาครัฐในอดีต

๒.๑ อะไรเป็นอุปสรรคในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าอุปสรรคในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินคือ นโยบายของภาครัฐ จำนวน ๘๘ ราย คิดเป็น ๗๓.๙๔% เรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้อง จำนวน ๗๘ คิดเป็น ๖๕.๕๔% เรื่องของงบประมาณสนับสนุน จำนวน ๗๑ ราย คิดเป็น ๕๙.๖๖% เรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวน ๕๔ ราย คิดเป็น ๔๕.๓๗% เรื่องศักยภาพขององค์กรภาครัฐ จำนวน ๕๑ ราย คิดเป็น ๔๒.๘๕% เรื่องความสามารถของบุคลากร จำนวน ๓๗ ราย คิดเป็น ๓๑.๐๙% และอุปสรรคด้านอื่นๆ จำนวน ๙ ราย คิดเป็น ๗.๕๖% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- ไม่มีความต่อเนื่องในการดำเนินการ ผู้มีอิทธิพลที่ถือครองที่ดินผืนใหญ่
- ไม่มีการแนวทางการดำเนินงานที่ชัดเจนของภาครัฐ

๒.๒ นโยบายของรัฐในปัจจุบันสามารถช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้หรือไม่

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่านโยบายของรัฐในปัจจุบันสามารถช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้พอสมควร สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง จำนวน ๘๓ ราย คิดเป็น ๖๙.๗๔% คิดว่านโยบายล้มเหลว ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้ จำนวน ๑๘ ราย คิดเป็น ๑๕.๑๒% และคิดว่าสามารถช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้อย่างทั่วถึง จำนวน ๑๗ ราย คิดเป็น ๑๔.๒๘% ตามลำดับ

๒.๓ หน่วยงานของรัฐสามารถให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้หรือไม่

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าหน่วยงานของรัฐสามารถให้การช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้พอสมควร สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง จำนวน ๘๓ ราย คิดเป็น ๖๙.๗๔% คิดว่าสามารถให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้อย่างทั่วถึง จำนวน ๒๑ ราย คิดเป็น ๑๗.๖๔% และคิดว่าหน่วยงานของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้ จำนวน ๑๓ ราย คิดเป็น ๑๐.๙๒%

๒.๔ บุคลากรภาครัฐมีความรู้ ความสามารถในการให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรหรือไม่

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าบุคลากรภาครัฐมีความรู้ความสามารถพอสมควร สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง จำนวน ๕๙ ราย คิดเป็น ๔๙.๕๗% คิดว่ามีความรู้ ความสามารถในการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างมีประสิทธิภาพ จำนวน ๓๑ ราย คิดเป็น ๒๖.๐๕% และคิดว่าขาดทักษะ ความรู้ และความสามารถในการให้ความช่วยเหลือ จำนวน ๒๗ ราย คิดเป็น ๒๒.๖๘% ตามลำดับ

๒.๕ งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินมีความเหมาะสมหรือไม่

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่างบประมาณน้อย ไม่เพียงพอต่อความต้องการ จำนวน ๗๙ ราย คิดเป็น ๖๖.๓๘% คิดว่างบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินมีความเหมาะสม สามารถซื้อที่ดินช่วยเหลือเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง จำนวน ๒๙ ราย คิดเป็น ๒๔.๓๖% คิดว่าเหมาะสมมาก สามารถซื้อที่ดินช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง จำนวน ๙ ราย คิดเป็น ๗.๕๖% ตามลำดับ

๒.๖ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องที่ดินทำกินปัจจุบันอยู่ในระดับใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องที่ดินทำกินปัจจุบันอยู่ในระดับเกิดขึ้นมากสามารถพบเห็นได้ทั่วไป จำนวน ๖๕ ราย คิดเป็น ๕๔.๖๒% อยู่ในระดับพบเห็นได้เป็นบางครั้ง จำนวน ๔๕ ราย คิดเป็น ๓๗.๘๑% และอยู่ในระดับไม่พบการทุจริตคอร์รัปชัน จำนวน ๙ ราย คิดเป็น ๗.๕๖% ตามลำดับ

๒.๗ วิธีการที่ช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้านที่ดินทำกิน

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าวิธีการที่ช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้านที่ดินทำกินนั้นต้องเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนให้มากขึ้น จำนวน ๖๕ ราย คิดเป็น ๕๔.๖๒% วิธีการสร้างจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่รัฐ เน้นการตรวจสอบอย่างเข้มข้น จำนวน ๓๑ ราย คิดเป็น ๒๖.๐๕% วิธีการปล่อยให้ไปไปตามความต้องการระหว่าง ผู้ซื้อ และผู้ขาย รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนด้านต่างๆ จำนวน ๙ ราย คิดเป็น ๗.๕๖% และวิธีการอื่นๆ จำนวน ๗ ราย คิดเป็น ๕.๘๘% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- สร้างหลักเกณฑ์ และกลไกการปฏิบัติงานให้สอดคล้องกับสถานะเรื่องที่ดินในปัจจุบันให้มากที่สุด
- แก้ไข ปรับปรุงนโยบาย และกฎหมายใหม่ ที่สามารถดำเนินการได้อย่างไม่มีอุปสรรคปฏิบัติได้จริง
- ยอมให้ชุมชนกำหนดไม่ใช่เจ้าหน้าที่ภาครัฐ

๒.๘ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระบบที่ดินทำกิน ควรมีการปรับเปลี่ยนหรือไม่

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาร่องที่ดินทำกินควรปรับปรุงกฎหมายบางส่วน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหากล่กษตรกรได้ครอบคลุมทั้งหมด จำนวน ๑๐๗ ราย คิดเป็น ๘๙.๙๑% ควรเปลี่ยนกฎหมายใหม่ทั้งหมด จำนวน ๗ ราย คิดเป็น ๕.๘๘% และไม่จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน เพราะสามารถแก้ไขปัญหาก็ได้อยู่แล้ว จำนวน ๓ ราย คิดเป็น ๒.๕๒% ตามลำดับ

๒.๙ เรื่องที่รัฐควรให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญห รื่องลำดับจากมากไปหาน้อย

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าเรื่องที่รัฐควรให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหามากที่สุดลำดับที่หนึ่ง คือ เรื่องของนโยบายภาครัฐ คิดเป็น ๕๔.๖% ลำดับที่สอง คือ เรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คิดเป็น ๒๙.๔% ลำดับที่สาม คือ เรื่องของงบประมาณสนับสนุน คิดเป็น ๓๑.๑% ลำดับที่สี่ คือ เรื่องศักยภาพขององค์กร คิดเป็น ๒๖.๑% ลำดับที่ห้า คือ เรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน คิดเป็น ๒๗.๗% และลำดับที่หก คือ เรื่องความสามารถของบุคลากร คิดเป็น ๓๐.๓%

ตอนที่ ๓ ข้อเสนอแนะด้านที่ดินทำกิน

๓.๑ รัฐควรเน้นให้ความช่วยเหลือที่ดินประเภทใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่ารัฐควรเน้นให้ความช่วยเหลือที่ดินประเภทที่ดินเพื่อการเกษตรและที่ดินเพื่อใช้ในกิจกรรมอื่นตามศักยภาพของพื้นที่ จำนวน ๗๘ ราย คิดเป็น ๖๕.๕๔% เน้นให้ความช่วยเหลือที่ดินประเภทที่ดินเพื่อการเกษตรเพียงอย่างเดียว จำนวน ๓๒ ราย คิดเป็น ๒๖.๘๙% เน้นให้ความช่วยเหลือที่ดินเพื่อใช้ในกิจกรรมอื่นตามศักยภาพของพื้นที่ จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๔.๒๐% และเน้นให้ความช่วยเหลือที่ดินประเภทอื่นๆ จำนวน ๒ ราย คิดเป็น ๑.๖๘% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- ที่ดินไม่มีเอกสารสิทธิ
- ที่อยู่อาศัย และที่ดินที่สร้างความมั่นคงด้านอาหาร
- ที่ดินทุกประเภทตามศักยภาพของที่ดิน และแนวทางนโยบายการพัฒนาในอนาคต

๓.๒ ขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมแก่การครองชีพต่อครัวเรือน

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมแก่การครองชีพต่อครัวเรือนควรมีจำนวน ๖ - ๑๐ ไร่ จำนวน ๓๐ ราย คิดเป็น ๒๕.๒๑% จำนวน ๑๖ - ๒๐ ไร่ จำนวน ๒๘ ราย คิดเป็น ๒๓.๕๒% จำนวนมากกว่า ๒๐ ไร่ จำนวน ๒๓ ราย คิดเป็น ๑๙.๓๒% จำนวน ๑๑ - ๑๕ ไร่ จำนวน ๒๒ ราย คิดเป็น ๑๘.๔๘% และจำนวน ๑ - ๕ ไร่ จำนวน ๑๖ ราย คิดเป็น ๑๓.๔๔% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ จำนวน ๓๐ ไร่ ๑๐๐ ไร่ ๑๕๐ ไร่ ๕๐ ไร่ และ ๖๐ ไร่ ตามลำดับ

๓.๓ รัฐควรจัดซื้อที่ดินลักษณะใดเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่ารัฐควรจัดซื้อที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทั้งในลักษณะของที่ดินแปลงใหญ่และที่ดินแปลงเดี่ยวขนาดเล็ก ตามความเหมาะสม และความต้องการของเกษตรกร จำนวน ๗๖ ราย คิดเป็น ๖๓.๘๖% ควรจัดซื้อที่ดินลักษณะที่ดินแปลงใหญ่ที่รัฐจัดซื้อ เข้าไปพัฒนาและจัดรูปแบบตามความเหมาะสม จำนวน ๒๙ ราย คิดเป็น ๒๔.๓๖% ควรจัดซื้อที่ดินลักษณะที่ดินแปลงเดี่ยวขนาดเล็ก ขนาดเหมาะสมตามที่เกษตรกรต้องการ จำนวน ๑๒ ราย คิดเป็น ๑๐.๐๘% และควรจัดซื้อที่ดินลักษณะอื่นๆ จำนวน ๒ ราย คิดเป็น ๑.๖๘% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- ที่ดินแปลงใหญ่ การพัฒนาจากชุมชน มีการกำหนดโซนนิ่งกิจกรรมต่างๆ

๓.๔ วิธีการใดที่เหมาะสมที่สุดในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าวิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรคือ วิธีการให้เช่า เช่าซื้อ ให้ยืม และเป็นกรรมสิทธิ์ ซึ่งเหมาะสมทั้ง ๔ วิธี จำนวน ๓๙ ราย คิดเป็น ๓๒.๗๗% วิธีการให้เป็นโฉนดที่ดิน (กรรมสิทธิ์) จำนวน ๒๙ ราย คิดเป็น ๒๔.๓๖% วิธีการให้เช่า จำนวน ๑๙ ราย คิดเป็น ๑๕.๙๖% วิธีการเช่าซื้อ จำนวน ๑๖ ราย คิดเป็น ๑๓.๔๔% และวิธีการให้เช่าทำประโยชน์ฟรี (ให้ยืม) จำนวน ๓ ราย คิดเป็น ๒.๕๒% ตามลำดับ

๓.๕ ควรให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรในลักษณะใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าควรให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรในลักษณะของกรรมสิทธิ์รายบุคคล จำนวน ๕๔ ราย คิดเป็น ๔๕.๓๗% เป็นลักษณะของกรรมสิทธิ์รายบุคคลและกลุ่มเกษตรกร จำนวน ๔๑ ราย คิดเป็น ๓๔.๔๕% และเป็นลักษณะของกรรมสิทธิ์รวมกลุ่มแก่เกษตรกร จำนวน ๒๒ ราย คิดเป็น ๑๘.๔๘% ตามลำดับ

๓.๕.๑ กรรมสิทธิ์รายบุคคลลักษณะใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าควรให้กรรมสิทธิ์รายบุคคลในลักษณะของกำหนดเงื่อนไขการมอบกรรมสิทธิ์สามารถซื้อ - ขาย ได้โดยภาครัฐเป็นตัวกลางเพื่อป้องกันที่ดินเป็นของนายทุน จำนวน ๕๔ ราย คิดเป็น ๔๕.๓๗% ควรให้กรรมสิทธิ์รายบุคคลในลักษณะกำหนดเงื่อนไขห้ามซื้อ ห้ามขาย ยกเว้นตกทอดแก่ทายาท จำนวน ๒๖ ราย คิดเป็น ๒๑.๘๔% ควรให้กรรมสิทธิ์รายบุคคลในลักษณะกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาการมอบกรรมสิทธิ์ให้แก่เกษตรกร จำนวน ๙ ราย คิดเป็น ๗.๕๖% และควรให้กรรมสิทธิ์รายบุคคลในลักษณะสามารถซื้อ - ขายได้อย่างอิสระ จำนวน ๖ ราย คิดเป็น ๕.๐๔% ตามลำดับ

๓.๖ เงินทุนที่รัฐจะให้การสนับสนุนเกษตรกรเพื่อพัฒนาอาชีพ ควรให้ในลักษณะใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าเงินทุนที่รัฐจะให้สนับสนุนเกษตรกรเพื่อพัฒนาอาชีพ ควรให้ในลักษณะเงินทุนในรูปแบบกลุ่มเกษตรกร จำนวน ๖๒ ราย คิดเป็น

๕๒.๑๐% ให้ในลักษณะเงินทุนรายบุคคล จำนวน ๔๕ ราย คิดเป็น ๓๗.๘๑% และให้ในลักษณะเงินทุนรูปแบบอื่นๆ จำนวน ๙ ราย คิดเป็น ๗.๕๖% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- เงินทุนทั้ง ๒ ประเภท (กลุ่มเกษตรกรและรายบุคคล)

๓.๗ ผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดิน ควรมีคุณสมบัติอย่างไร

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินควรมีคุณสมบัติ ทั้ง ๓ ข้อ คือ มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก เป็นผู้ประสงค์เป็นเกษตรกร และเป็นผู้ที่ต้องการที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่นนอกเหนือจากการเกษตร จำนวน ๕๒ ราย คิดเป็น ๔๓.๖๙% มีคุณสมบัติเป็นผู้มีอาชีพเกษตรกรรมหรือผู้ประสงค์เป็นเกษตรกร จำนวน ๓๖ ราย คิดเป็น ๓๐.๒๕% มีคุณสมบัติเป็นผู้มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก จำนวน ๒๒ ราย คิดเป็น ๑๘.๔๘% มีคุณสมบัติเป็นผู้ที่ต้องการที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่นนอกเหนือจากการเกษตร จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๔.๒๐% และมีคุณสมบัติอื่นๆ จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๐.๘๔% ตามลำดับ

๓.๘ ใครควรเป็นผู้พิจารณาคัดกรองบุคคลที่ควรได้รับการจัดที่ดิน

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าผู้พิจารณาคัดกรองบุคคลที่ควรได้รับการจัดที่ดินควรเป็นคณะกรรมการหมู่บ้าน จำนวน ๒๙ ราย คิดเป็น ๒๔.๓๖% เป็นเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน จำนวน ๒๘ ราย คิดเป็น ๒๓.๕๒% เป็นหน่วยงานอื่นๆ จำนวน ๒๒ ราย คิดเป็น ๑๘.๔๘% เป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐ จำนวน ๒๑ ราย คิดเป็น ๑๗.๖๔% และเป็นองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น จำนวน ๙ ราย คิดเป็น ๗.๕๖% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- เจ้าหน้าที่ของรัฐร่วมกับกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- ทุกส่วนควรมีส่วนร่วมในการคัดกรองเพื่อความโปร่งใส และมีการทำประชาคม
- ภาครัฐร่วมกับเครือข่ายองค์กรประชาชน
- ควรทำงานร่วมกันทั้ง ๔ ภาคส่วน
- กรรมการระดับชุมชน โดยมีหลักเกณฑ์ที่ชัดเจน
- เจ้าหน้าที่ภาครัฐร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น
- เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ร่วมกับเครือข่ายองค์กรภาคประชาชน และองค์กรปกครองส่วน

ท้องถิ่น

- สภาประชาชน
- เจ้าหน้าที่ภาครัฐร่วมกับการทำประชาคมหมู่บ้าน
- เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ร่วมกับ คณะกรรมการหมู่บ้าน
- ควรทำในรูปของคณะกรรมการ ทั้งภาครัฐ ส่วนท้องถิ่น และชุมชน ใช้การประชาคม

๓.๙ การควบคุม และบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดิน ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าการควบคุม และบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดิน ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่โดยเฉพาะ จำนวน ๔๕ ราย คิดเป็น ๓๗.๘๑% เป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐปัจจุบัน จำนวน ๓๙ ราย คิดเป็น ๓๒.๗๗% เป็นหน้าที่ขององค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น จำนวน ๑๘ ราย คิดเป็น ๑๕.๑๖% และองค์กรอื่นๆ จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๔.๒๐% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- ท้องถิ่น ร่วมกับ กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน
- ภาครัฐ ร่วมกับ อ.ป.ท. ร่วมกับ ผู้ปกครองท้องที่
- องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่นซึ่งสามารถเชื่อมโยงกับข้อมูลจากหน่วยงานอื่นได้
- บูรณาการทุกหน่วยงาน

ตอนที่ ๔ ความคิดเห็นต่อนโยบายธนาคารที่ดิน

๔.๑ ท่านรู้จักธนาคารที่ดินหรือไม่

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่รู้จักธนาคารที่ดิน จำนวน ๗๕ ราย คิดเป็น ๖๓.๐๒% และไม่รู้จักธนาคารที่ดิน จำนวน ๓๓ ราย คิดเป็น ๒๗.๗๓% ตามลำดับ

๔.๑.๑ เห็นด้วยหรือไม่ในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน จำนวน ๙๘ ราย คิดเป็น ๘๒.๓๕% แล้วแต่นโยบายของรัฐ จำนวน ๖ ราย คิดเป็น ๕.๐๔% และไม่เห็นด้วย จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๐.๘๔% ตามลำดับ

๔.๒ เห็นด้วยหรือไม่ที่รัฐจะใช้มาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยในการที่รัฐจะใช้มาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ จำนวน ๑๐๐ ราย คิดเป็น ๘๔.๐๓% ไม่เห็นด้วย จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๔.๒๐% และแล้วแต่นโยบายของรัฐ จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๔.๒๐% ตามลำดับ

๔.๒.๑ มาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ ควรจัดเก็บรูปแบบใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่ามาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ควรจัดเก็บทั้ง ๒ รูปแบบ คือ รูปแบบภาษีที่ดินที่ทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ในอัตราที่สูง และรูปแบบของภาษีสิ่งปลูกสร้างที่ไม่เหมาะสม จำนวน ๖๘ ราย คิดเป็น ๕๗.๑๔% จัดเก็บในรูปแบบภาษีที่ดินที่ทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ในอัตราที่สูง จำนวน ๔๑ ราย คิดเป็น ๓๔.๔๕% และจัดเก็บในรูปแบบของภาษีสิ่งปลูกสร้างที่ไม่เหมาะสม จำนวน ๔ ราย คิดเป็น ๓.๓๖% ตามลำดับ

๔.๓ เห็นด้วยหรือไม่ว่ากระบวนการซื้อ - ขายที่ดินของธนาคารที่ดิน จะดำเนินการโดยปล่อยให้ผู้ซื้อ - ผู้ขายตกลงราคาเองกันตามความพึงพอใจของทั้ง ๒ ฝ่าย ธนาคารที่ดินเป็นเพียงตัวกลางที่มีบทบาทด้านวิเคราะห์ความเหมาะสม และให้บริการด้านสินเชื่อ

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยกับกระบวนการซื้อ - ขายที่ดินของธนาคารที่ดิน จะดำเนินการโดยปล่อยให้ผู้ซื้อ - ผู้ขาย ตกลงราคาเองกันตามความพึงพอใจของทั้ง ๒ ฝ่าย ธนาคารที่ดินเป็นเพียงตัวกลางที่มีบทบาทด้านวิเคราะห์ความเหมาะสม และให้บริการด้านสินเชื่อเท่านั้น จำนวน ๖๙ ราย คิดเป็น ๕๗.๙๘% ไม่เห็นด้วย จำนวน ๓๑ ราย คิดเป็น ๒๖.๐๕% และแล้วแต่นโยบายของรัฐ จำนวน ๑๔ ราย คิดเป็น ๑๑.๗๖% ตามลำดับ

๔.๔ ธนาคารที่ดินควรเป็นองค์กรในลักษณะใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าธนาคารที่ดินควรเป็นองค์กรในลักษณะขององค์กรที่มีวัตถุประสงค์ไม่แสวงผลกำไร จำนวน ๕๔ ราย คิดเป็น ๔๕.๓๗% เป็นองค์กรที่ดำเนินงานทั้ง ๒ รูปแบบ ตามวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน จำนวน ๕๔ ราย คิดเป็น ๔๕.๓๗% และเป็นองค์กรที่ดำเนินงานในรูปแบบธนาคารพาณิชย์ จำนวน ๓ ราย คิดเป็น ๒.๕๒% ตามลำดับ

๔.๕ เห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินจะให้การช่วยเหลือด้านที่ดินโดยไม่จำกัดเฉพาะที่ดินเกษตร

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ธนาคารที่ดินจะให้การช่วยเหลือด้านที่ดินโดยไม่จำกัดเฉพาะที่ดินเกษตร จำนวน ๘๐ ราย คิดเป็น ๖๗.๒๒% ไม่เห็นด้วย จำนวน ๒๖ ราย คิดเป็น ๒๑.๘๔% และแล้วแต่นโยบายของรัฐ จำนวน ๖ ราย คิดเป็น ๕.๐๔% ตามลำดับ

๔.๖ เห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินจะมอบกรรมสิทธิ์ในลักษณะโฉนดชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ธนาคารที่ดินจะมอบกรรมสิทธิ์ที่ดินในลักษณะโฉนดชุมชน จำนวน ๗๙ ราย คิดเป็น ๖๖.๓๘% ไม่เห็นด้วย จำนวน ๒๒ ราย คิดเป็น ๑๘.๔๘% และแล้วแต่นโยบายของรัฐ จำนวน ๑๕ ราย คิดเป็น ๑๒.๖๐% ตามลำดับ

๔.๗ เห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินนอกจากจะให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแล้วยังให้การสนับสนุนเงินทุนเพื่อส่งเสริมอาชีพด้วย

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ธนาคารที่ดินนอกจากจะให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแล้วยังให้การสนับสนุนเงินทุนเพื่อส่งเสริมอาชีพด้วย จำนวน ๑๐๕ ราย คิดเป็น ๘๘.๒๓% ไม่เห็นด้วย จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๔.๒๐% และแล้วแต่นโยบายของรัฐ จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๔.๒๐% ตามลำดับ

๔.๘ เห็นด้วยหรือไม่ที่จะตั้งธนาคารที่ดินแทนหน่วยงานภาครัฐด้านการจัดที่ดินปัจจุบัน

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะตั้งธนาคารที่ดินแทนหน่วยงานภาครัฐด้านการจัดที่ดินปัจจุบัน จำนวน ๘๑ ราย คิดเป็น ๖๘.๐๖% แล้วแต่นโยบายของรัฐ จำนวน ๒๑ ราย คิดเป็น ๑๗.๖๔% และไม่เห็นด้วย จำนวน ๙ ราย คิดเป็น ๗.๕๖% ตามลำดับ

๔.๙ ธนาคารที่ดินจะช่วยแก้ไขปัญหาดินทำกินได้หรือไม่

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าธนาคารที่ดินจะช่วยแก้ไขปัญหาดินทำกินได้ จำนวน ๘๗ ราย คิดเป็น ๗๓.๑๐% แล้วแต่นโยบายของรัฐ จำนวน ๑๖ ราย คิดเป็น ๑๓.๔๔% และแก้ไขปัญหาดินทำกินไม่ได้ จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๔.๒๐% ตามลำดับ

๔.๑๐ ธนาคารที่ดินควรมีรูปแบบลักษณะใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าธนาคารที่ดินควรมีรูปแบบลักษณะ ดังนี้

- สำนักงานใหญ่ -----> สำนักงานภาค -----> สำนักงานจังหวัด -----> ผู้ต้องการที่ดินในจังหวัด จำนวน ๕๑ ราย คิดเป็น ๔๒.๘๕%

- สำนักงานใหญ่ -----> อบท. -----> ผู้ต้องการที่ดินในเขต อบท. จำนวน ๒๑ ราย คิดเป็น ๑๗.๖๔%

- สำนักงานใหญ่ -----> หน่วยงานดำเนินการ เช่น อบท./สหกรณ์/ชุมชนกลุ่ม ออมทรัพย์ -----> ผู้ต้องการที่ดิน จำนวน ๑๔ ราย คิดเป็น ๑๑.๗๖%

- สำนักงานใหญ่ -----> สหกรณ์การเกษตร -----> ผู้ต้องการที่ดินที่เป็นสมาชิกของ สหกรณ์ จำนวน ๑๑ ราย คิดเป็น ๙.๒๔%

- สำนักงานใหญ่ -----> ชุมชนออมทรัพย์ -----> ผู้ต้องการที่ดินที่เป็นกลุ่มออมทรัพย์ จำนวน ๗ ราย คิดเป็น ๕.๘๘% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

๑. การเก็บค่าธรรมเนียมการซื้อ - การขาย ควรมีการกำหนดอัตราที่แตกต่างจากกรมที่ดิน และนำเงินดังกล่าวเก็บเข้ากองทุนของธนาคารที่ดิน

๒. กำหนดเขตการใช้ประโยชน์ให้สามารถใช้ประโยชน์ให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๓. ควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลกลางเพื่อใช้ในการบริหารจัดการ

๔. พิจารณาถึงคุณภาพที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ประกอบแนวคิดจัดตั้งธนาคารที่ดิน

๕. อยากให้กรรมสิทธิ์ที่ดินเทียบเท่ากับโฉนดที่ดิน

๖. มาตรการทางภาษี การเก็บภาษีที่ดิน ควรมีการจัดเก็บที่แตกต่างกัน

๗. รูปแบบธนาคารที่ดิน ควรดำเนินการ ดังนี้

๗.๑ สำนักงานใหญ่ - องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น - กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน - ผู้ต้องการที่ดิน ทำกิน

๗.๒ สำนักงานใหญ่ - องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น - ตัวแทนเกษตรกร - ผู้ต้องการที่ดินทำกิน

๗.๓ สำนักงานใหญ่ - ธ.ก.ส. - ผู้ต้องการที่ดินทำกิน

๘. ควรดำเนินการเรื่องแนวเขตที่ดินให้ชัดเจนก่อนจัดตั้งธนาคารที่ดิน

๙. เจ้าหน้าที่ของธนาคารที่ดินควรมีความรู้ ความสามารถ ทักษะ เรื่องที่ดินเพียงพอในการให้ความรู้แก่เกษตรกร

๑๐. การคัดกรองเกษตรกรควรเป็นการทำงานร่วมกันระหว่างภาครัฐ เครือข่ายองค์กรภาคประชาชน องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น เพื่อป้องกันการทุจริตคอร์รัปชัน และกำหนดบทลงโทษที่ชัดเจน เพื่อป้องปรามการทุจริตของเจ้าหน้าที่ เจ้าหน้าที่ควรมีจรรยาบรรณในการทำงาน และมีคณะทำงานที่ทำงานอย่างอิสระ

๑๑. ให้หน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่จัดที่ดินไม่ว่าจะเป็นที่ดินเกษตรกรรม ที่ดินชุมชน ที่ดินอุตสาหกรรมทำงานตามหน้าที่ของตนเองต่อไป แต่ให้ธนาคารที่ดินมีอำนาจหน้าที่จัดซื้อ จัดหา หรือรับที่ดินจากหน่วยงานหลักมาบริหารจัดการตามความเหมาะสม เช่น ที่ดิน ส.ป.ก.ที่มีทั้งที่เหมาะสม และไม่เหมาะสมต่อการทำเกษตร ให้ ส.ป.ก.คุ้มครองที่ดินที่เหมาะสมกับการเกษตร ส่วนที่ดินที่ไม่เหมาะสมกับการเกษตรให้ธนาคารที่ดินนำไปบริหารจัดการให้เกิดประโยชน์สูงสุด และธนาคารที่ดินมีหน้าที่จัดหาที่ดินเพื่อสนับสนุนให้แก่หน่วยงานต่างๆ

๑๒. การกระจายการถือครองที่ดินให้ทำอย่างค่อยเป็นค่อยไปใช้ลักษณะแบบกระทรวงการคลัง เรื่องคุ้มครองเงินฝาก ให้เวลาผู้ที่ถือครองที่ดินจำนวนมากกระจายการถือครองที่ดินให้แก่ลูกหลานก่อน ส่วนที่ดินที่เหลือรัฐค่อยออกกฎหมาย มาตรการบังคับภายหลังเพื่อให้ผู้ที่ถือครองที่ดินกระจายการถือครองที่ดิน

๑๓. ใช้ ธ.ก.ส.เป็นกลไกหนึ่งของธนาคารที่ดิน เนื่องจากมีความพร้อมด้านบุคลากร การวิเคราะห์สินเชื่อ และมีสาขากระจายตามอำเภอต่างๆ เพียงแค่แก้ไขกฎหมายเพิ่มเติมของ ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส.บางส่วน ก็สามารถดำเนินการได้

๑๔. ให้ธนาคารที่ดินอยู่ในการควบคุม ดูแลของ ส.ป.ก. เนื่องจาก ส.ป.ก.เป็นต้นแบบในด้านการจัดที่ดินที่ดีอยู่แล้ว

๑๕. ชี้แจงรายละเอียด ประสานงาน ทำความเข้าใจแก่ฝ่ายการเมืองให้ช่วยผลักดันให้ธนาคารที่ดินจัดตั้งได้อย่างเป็นรูปธรรม

๑๖. ปรับปรุง แก้ไขกฎหมายให้เหมาะสมต่อการดำเนินงานในปัจจุบัน

๑๗. การจัดหาที่ดินให้ refinance จากสถาบันการเงินอื่นก่อน

๑๘. การคัดกรองบุคคลที่ขอรับการจัดที่ดินให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้คัดกรอง

๑๙. ควรมีการประชาสัมพันธ์เรื่องธนาคารที่ดินผ่านทางกำนัน ผู้ใหญ่บ้าน

๒๐. รับฟังความคิดเห็นให้ครอบคลุมทั้งผู้ไร้ที่ดินทำกิน ผู้มีที่ดินทำกินในที่ของรัฐ และมีที่ดินในที่เอกชน กลุ่มเกษตรกรที่ได้รับผลกระทบจากนโยบายของรัฐ กลุ่มออมทรัพย์ที่มีปัญหาด้านที่อยู่อาศัยในตัวเมือง

๒๑. ธนาคารที่ดินให้บริหารจัดการคล้ายธนาคารอาคารสงเคราะห์

๒๒. ศึกษาเพิ่มเติมถึงอิทธิพลทางการเมืองที่มีผลต่อการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

๒๓. หาแนวทางให้การดำเนินงานหลุดพ้นจากอิทธิพลของการเมืองหรือจากกลุ่มแกนนำ โดยมุ่งไปที่ผู้ไร้ที่ดินทำกินโดยตรง

๒๔. ธนาคารที่ดินควรดำเนินการในรูปแบบสหกรณ์ ผู้ที่จะได้รับสิทธิควรเป็นสมาชิกเท่านั้น

๒๕. ดำเนินการเรื่องธนาคารที่ดินอย่างเร่งด่วน เพื่อสร้างความในเรื่องที่ดิน สร้างจิตสำนึกให้แก่เจ้าหน้าที่ของรัฐ ไม่ยึดถือระเบียบฯ เป็นหลัก ไม่ทำตัวเหมือนเป็นเจ้าของที่ดิน ให้คำนึงถึงศักดิ์ศรีความเป็นมนุษย์ สร้างความเสมอภาคในการถือครองที่ดิน

๒๖. ผู้ต้องการที่ดินต้องถือหุ้นในธนาคารที่ดิน เพื่อสร้างการมีส่วนร่วมในการเป็นเจ้าของ และรับผิดชอบร่วมกัน

๒๗. ให้บังคับใช้กฎหมายของ ส.ป.ก.อย่างเคร่งครัด

๒๘. คุณสมบัติของผู้ที่ขอรับที่ดินทำกินไม่ควรจำกัดแค่เป็นเกษตรกรเท่านั้น เพื่อครอบคลุมทุกกลุ่มปัญหา

ตารางที่ ๔.๑ ผลการวิเคราะห์แบบสำรวจความคิดเห็นหน่วยงานราชการ ตัวแทนเกษตรกร และผู้นำชุมชน
โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน
ในการสัมมนากลุ่มรายภาค

ตอนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไป

๑.๑ อายุ

อายุ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
๒๐ - ๓๐	๓	๒.๕๒
๓๑ - ๔๐	๑๘	๑๕.๑๓
๔๑ - ๕๐	๓๖	๓๐.๒๕
๕๑ - ๖๐	๕๒	๔๓.๗๐
มากกว่า ๖๐	๑๐	๘.๔๐
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๑.๒ ระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ประถมศึกษา	๑๑	๙.๒๔
มัธยมศึกษาตอนต้น	๑๐	๘.๔๐
มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช.	๒๓	๑๙.๓๓
อนุปริญญา/ปวส.	๔	๓.๓๖
ปริญญาตรีขึ้นไป	๗๐	๕๘.๘๒
ไม่ระบุคำตอบ	๑	๐.๘๔
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๑.๓ อาชีพ

อาชีพ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เกษตรกรรวม	๔๓	๓๖.๑๓
ข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ	๕๘	๔๘.๗๔
ข้าราชการการเมือง	๙	๗.๕๖
พนักงาน/ลูกจ้างเอกชน	๒	๑.๖๘
รับจ้างทั่วไป	๑	๐.๘๔
ค้าขาย	๓	๒.๕๒
อื่นๆ	๓	๒.๕๒
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

ตอนที่ ๒ ความคิดเห็นต่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรของภาครัฐในอดีต

๒.๑ อะไรที่เป็นอุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน

ผลการสำรวจ	จำนวน (ความคิดเห็น)
นโยบายของภาครัฐ	๘๘
ศักยภาพขององค์กรภาครัฐ	๕๑
งบประมาณ	๗๑
ความสามารถของบุคลากร	๓๗
การทุจริตคอร์รัปชัน	๕๔
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๗๘
อื่น	๙

๒.๒ นโยบายของรัฐในปัจจุบันสามารถช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้หรือไม่

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ได้อย่างทั่วถึง	๑๗	๑๔.๒๙
ได้พอสมควร	๘๓	๖๙.๗๕
นโยบายล้มเหลว	๑๘	๑๕.๑๓
ไม่ระบุคำตอบ	๑	๐.๘๔
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๒.๓ หน่วยงานของรัฐสามารถให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้หรือไม่

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ได้อย่างทั่วถึง	๒๑	๑๗.๖๕
ได้พอสมควร	๘๓	๖๙.๗๕
หน่วยงานของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ	๑๓	๑๐.๙๒
ไม่ระบุคำตอบ	๒	๑.๖๘
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๒.๔ บุคลากรภาครัฐมีความรู้ ความสามารถในการให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรหรือไม่

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
มีความรู้ ความสามารถ	๓๑	๒๖.๐๕
มีความรู้ ความสามารถพอสมควร	๕๙	๕๙.๕๘
ขาดทักษะ ความรู้ และความสามารถ	๒๗	๒๒.๖๙
ไม่ระบุคำตอบ	๒	๑.๖๘
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๒.๕ งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินมีความเหมาะสมหรือไม่

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เหมาะสมมาก	๙	๗.๕๖
เหมาะสมพอสมควร	๒๙	๒๔.๓๗
งบประมาณน้อย ไม่เพียงพอ	๗๙	๖๖.๓๙
ไม่ระบุคำตอบ	๒	๑.๖๘
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๒.๖ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องที่ดินทำกินปัจจุบันอยู่ในระดับใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
พบเห็นได้ทั่วไป	๖๕	๕๔.๖๒
พบเห็นได้เป็นบางครั้ง	๔๕	๓๗.๘๒
ไม่พบการทุจริตคอร์รัปชัน	๙	๗.๕๖
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๒.๗ วิธีการที่ช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้านที่ดินทำกิน

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
สร้างจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่รัฐ	๓๑	๒๖.๐๕
การมีส่วนร่วมของของชุมชน	๖๕	๕๔.๖๒
ปล่อยให้เป็นไปตามความต้องการระหว่าง ผู้ซื้อ และผู้ขาย	๙	๗.๕๖
อื่นๆ	๗	๕.๘๘
ไม่ระบุคำตอบ	๗	๕.๘๘
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๒.๘ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระบบที่ดินทำกิน ควรมีการปรับเปลี่ยนหรือไม่

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ไม่จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน	๓	๒.๕๒
ควรปรับปรุงกฎหมายบางส่วน	๑๐๗	๘๙.๙๒
ควรเปลี่ยนกฎหมายใหม่ทั้งหมด	๗	๕.๘๘
ไม่ระบุคำตอบ	๒	๑.๖๘
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๒.๙ เรื่องใดที่รัฐควรให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาระบบที่ดินทำกิน เรียงลำดับจากมากไปหาน้อย

ลำดับที่ ๑	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ไม่ระบุคำตอบ	๑๕	๑๒.๖๑
นโยบายของรัฐ	๖๕	๕๔.๖๒
ศักยภาพขององค์กร	๓	๒.๕๒
งบประมาณสนับสนุน	๓	๒.๕๒
ความสามารถบุคลากร	๓	๒.๕๒
การทุจริตคอร์รัปชัน	๑๔	๑๑.๗๖
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๑๖	๑๓.๔๕
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

ลำดับที่ ๒	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ไม่ระบุคำตอบ	๑๖	๑๓.๔๕
นโยบายของรัฐ	๒๐	๑๖.๘๑
ศักยภาพขององค์กร	๗	๕.๘๘
งบประมาณสนับสนุน	๒๓	๑๙.๓๓
ความสามารถบุคลากร	๔	๓.๓๖
การทุจริตคอร์รัปชัน	๑๔	๑๑.๗๖
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๓๕	๒๙.๔๑
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

ลำดับที่ ๓	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ไม่ระบุคำตอบ	๑๖	๑๓.๔๕
นโยบายของรัฐ	๔	๓.๓๖
ศักยภาพขององค์กร	๒๓	๑๙.๓๓
งบประมาณสนับสนุน	๓๗	๓๑.๐๙
ความสามารถบุคลากร	๒	๑.๖๘
การทุจริตคอร์รัปชัน	๑๒	๑๐.๐๘
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๒๕	๒๑.๐๑
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

ลำดับที่ ๔	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ไม่ระบุคำตอบ	๑๘	๑๕.๑๓
นโยบายของรัฐ	๔	๓.๓๖
ศักยภาพขององค์กร	๓๑	๒๖.๐๕
งบประมาณสนับสนุน	๑๖	๑๓.๔๕
ความสามารถบุคลากร	๒๓	๑๙.๓๓
การทุจริตคอร์รัปชัน	๑๖	๑๓.๔๕
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๑๑	๙.๒๔
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐
ลำดับที่ ๕	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ไม่ระบุคำตอบ	๑๙	๑๕.๙๗
นโยบายของรัฐ	๓	๒.๕๒
ศักยภาพขององค์กร	๒๙	๒๔.๓๗
งบประมาณสนับสนุน	๑๕	๑๒.๖๑
ความสามารถบุคลากร	๑๓	๑๐.๙๒
การทุจริตคอร์รัปชัน	๓๓	๒๗.๗๐
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๗	๕.๘๘
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

ลำดับที่ ๖	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ไม่ระบุคำตอบ	๑๗	๑๔.๒๙
นโยบายของรัฐ	๗	๕.๘๘
ศักยภาพขององค์กร	๘	๖.๗๒
งบประมาณสนับสนุน	๘	๖.๗๒
ความสามารถบุคลากร	๓๖	๓๐.๒๕
การทุจริตคอร์รัปชัน	๓๓	๒๗.๗๓
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๑๐	๘.๔๐
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

ตอนที่ ๓ ข้อเสนอแนะด้านที่ดินทำกิน

๓.๑ รัฐควรเน้นให้ความช่วยเหลือที่ดินประเภทใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ที่ดินเพื่อการเกษตร	๓๒	๒๖.๘๙
ที่ดินเพื่อใช้ในกิจกรรมอื่นตามศักยภาพของพื้นที่	๕	๔.๒๐
ให้ความสำคัญในที่ดินทั้งสองประเภท	๗๘	๖๕.๕๕
อื่นๆ	๒	๑.๖๘
ไม่ระบุคำตอบ	๒	๑.๖๘
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๓.๒ ขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมแก่การครองชีพต่อครัวเรือน

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
๑ - ๕ ไร่	๑๖	๑๓.๔๕
๖ - ๑๐ ไร่	๓๐	๒๕.๒๑
๑๑ - ๑๕ ไร่	๒๒	๑๘.๔๙
๑๖ - ๒๐ ไร่	๒๘	๒๓.๕๓
มากกว่า ๒๐ ไร่	๒๓	๑๙.๓๓
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๓.๓ รัฐควรจัดซื้อที่ดินลักษณะใดเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ที่ดินแปลงใหญ่ ที่รัฐจัดซื้อ เข้าไปพัฒนา	๒๙	๒๔.๓๗
ที่ดินแปลงเดี่ยว ขนาดเหมาะสมตามที่เกษตรกรต้องการ	๑๒	๑๐.๐๘
ซื้อทั้งสองแบบ ตามความเหมาะสม	๗๖	๖๓.๘๗
อื่นๆ	๒	๑.๖๘
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๓.๔ วิธีการใดที่เหมาะสมที่สุดในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ให้เช่า	๑๙	๑๕.๙๗
เช่าซื้อ	๑๖	๑๓.๔๕
เช่าทำประโยชน์ฟรี (ให้ยืม)	๓	๒.๕๒
โฉนดที่ดิน(กรรมสิทธิ์)	๒๙	๒๔.๓๗
เหมาะสมทั้ง ๔ ข้อ ตามความต้องการของผู้ต้องการที่ดิน	๓๙	๓๒.๗๗
ไม่ระบุคำตอบ	๑๓	๑๐.๙๒
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๓.๕ ควรให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรในลักษณะใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
กรรมสิทธิ์รวมแก่กลุ่มเกษตรกร	๒๒	๑๘.๔๙
กรรมสิทธิ์รายบุคคล	๕๔	๔๕.๓๘
ทั้ง ๒ ข้อ	๔๑	๓๔.๔๕
ไม่ระบุคำตอบ	๒	๑.๖๘
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๓.๕.๑ กรรมสิทธิ์รายบุคคลลักษณะใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
สามารถ ซื้อ- ขาย ได้อย่างอิสระ	๖	๕.๐๔
กำหนดเงื่อนไขระยะเวลาการมอบกรรมสิทธิ์ให้แก่เกษตรกร	๙	๗.๕๖
กำหนดเงื่อนไข ห้ามซื้อ - ห้ามขาย ยกเว้นตกทอดแก่ทายาท	๒๖	๒๑.๘๕
กำหนดเงื่อนไขการมอบกรรมสิทธิ์ สามารถซื้อ - ขาย ได้โดยภาครัฐเป็น ตัวกลาง	๕๔	๔๕.๓๘
เลือกกรรมสิทธิ์รวม/ไม่ระบุคำตอบ	๒๔	๒๐.๑๗
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๓.๖ เงินทุนที่รัฐจะให้การสนับสนุนเกษตรกรเพื่อพัฒนาอาชีพ ควรให้ในลักษณะใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เงินทุนรายบุคคล	๔๕	๓๗.๘๒
เงินทุนรายบุคคล	๖๒	๕๒.๑๐
อื่นๆ	๙	๗.๕๖
ไม่ระบุคำตอบ	๓	๒.๕๒
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๓.๗ ผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดิน ควรมีคุณสมบัติอย่างไร

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ผู้มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก	๒๒	๑๘.๔๙
ผู้มีอาชีพเกษตรกรรม หรือผู้ประสงค์เป็นเกษตรกร	๓๖	๓๐.๒๕
ผู้ที่ต้องการที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่นนอกเหนือจากการเกษตร	๕	๔.๒๐
ผู้มีคุณสมบัติทั้ง ๓ ข้อ ตามศักยภาพของที่ดิน	๕๒	๔๓.๗๐
อื่นๆ	๑	๐.๘๔
ไม่ระบุคำตอบ	๓	๒.๕๒
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๓.๘ ใครควรเป็นผู้พิจารณาคัดกรองบุคคลที่ควรได้รับการจัดที่ดิน

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เจ้าหน้าที่ภาครัฐ	๒๑	๑๗.๖๕
เครือข่ายองค์กรภาคประชาชน	๒๘	๒๓.๕๓
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๙	๗.๕๖
คณะกรรมการหมู่บ้าน	๒๙	๒๔.๓๗
อื่นๆ	๒๒	๑๘.๔๙
ไม่ระบุคำตอบ	๑๐	๘.๔๐
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๓.๙ การควบคุม และบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดิน ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
หน่วยงานภาครัฐปัจจุบัน	๓๙	๓๒.๗๗
องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่โดยเฉพาะ	๔๕	๓๗.๘๒
องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	๑๘	๑๕.๑๓
อื่นๆ	๕	๔.๒๐
ไม่ระบุคำตอบ	๑๒	๑๐.๐๘
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

ตอนที่ ๔ ความคิดเห็นต่อนโยบายธนาคารที่ดิน

๔.๑ ท่านรู้จักธนาคารที่ดินหรือไม่

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
รู้จัก	๗๕	๖๓.๐๓
ไม่รู้จัก	๓๓	๒๗.๗๓
ไม่ระบุคำตอบ	๑๑	๙.๒๔
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๔.๑.๑ เห็นด้วยหรือไม่ในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เห็นด้วย	๙๘	๘๒.๓๕
ไม่เห็นด้วย	๑	๐.๘๔
แล้วแต่นโยบายของรัฐ	๖	๕.๐๔
ไม่รู้จักธนาคารที่ดิน/ไม่ระบุคำตอบ	๑๔	๑๑.๗๖
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๔.๒ เห็นด้วยหรือไม่ที่รัฐจะใช้มาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เห็นด้วย	๑๐๐	๘๔.๐๓
ไม่เห็นด้วย	๕	๔.๒๐
แล้วแต่นโยบายของรัฐ	๕	๔.๒๐
ไม่ระบุคำตอบ	๙	๗.๕๖
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๔.๒.๑ มาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ ควรจัดเก็บรูปแบบใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
จัดเก็บภาษีที่ดินที่ทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ในอัตราที่สูง	๔๑	๓๔.๔๕
จัดเก็บภาษีสิ่งปลูกสร้างที่ไม่เหมาะสม	๔	๓.๓๖
แล้วแต่นโยบายของรัฐ	๖๘	๕๗.๑๔
ไม่ระบุคำตอบ	๖	๕.๐๕
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๔.๓ เห็นด้วยหรือไม่ว่ากระบวนการซื้อ - ขายที่ดินของธนาคารที่ดิน จะดำเนินการโดยปล่อยให้ ผู้ซื้อ - ผู้ขาย ตกลงราคากันเองกันตามความพึงพอใจ ฝ่าย ธนาคารที่ดินเป็นเพียงตัวกลางที่มีบทบาทด้านวิเคราะห์ความเหมาะสม และให้บริการด้านสินเชื่อ

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เห็นด้วย	๖๙	๕๗.๙๘
ไม่เห็นด้วย	๓๑	๒๖.๐๕
แล้วแต่นโยบายของรัฐ	๑๔	๑๑.๗๖
ไม่ระบุคำตอบ	๕	๔.๒๐
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๔.๔ ธนาคารที่ดินควรเป็นองค์กรในลักษณะใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
องค์กรที่มีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหาผลกำไร	๕๔	๔๕.๓๘
องค์กรที่ดำเนินงานในรูปแบบของธนาคารพาณิชย์	๓	๒.๕๒
องค์กรที่ดำเนินงานทั้ง ๒ รูปแบบ ตามวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดิน	๕๔	๔๕.๓๘
ไม่ระบุคำตอบ	๘	๖.๗๒
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๔.๕ เห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินจะให้การช่วยเหลือด้านที่ดินโดยไม่จำกัดเฉพาะที่ดินเกษตร

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เห็นด้วย	๘๐	๖๗.๒๓
ไม่เห็นด้วย	๒๖	๒๑.๘๕
แล้วแต่นโยบายของรัฐ	๖	๕.๐๕
ไม่ระบุคำตอบ	๗	๕.๘๘
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๔.๖ เห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินจะมอบกรรมสิทธิ์ที่ดินในลักษณะโฉนดชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เห็นด้วย	๗๙	๖๖.๓๙
ไม่เห็นด้วย	๒๒	๑๘.๔๙
แล้วแต่นโยบายของรัฐ	๑๕	๑๒.๖๑
ไม่ระบุคำตอบ	๓	๒.๕๒
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๔.๗ เห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินนอกจากจะให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแล้วยังให้การสนับสนุนเงินทุนเพื่อส่งเสริม

อาชีพด้วย

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เห็นด้วย	๑๐๕	๘๘.๒๔
ไม่เห็นด้วย	๕	๔.๒๐
แล้วแต่นโยบายของรัฐ	๕	๔.๒๐
ไม่ระบุคำตอบ	๔	๓.๓๖
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๔.๘ เห็นด้วยหรือไม่ที่จะตั้งธนาคารที่ดินแทนหน่วยงานภาครัฐด้านการจัดที่ดินปัจจุบัน

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เห็นด้วย	๘๑	๖๘.๐๗
ไม่เห็นด้วย	๙	๗.๕๖
แล้วแต่นโยบายของรัฐ	๒๑	๑๗.๖๕
ไม่ระบุคำตอบ	๘	๖.๗๒
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๔.๙ ธนาคารที่ดินจะช่วยแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินได้หรือไม่

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ได้	๘๗	๗๓.๑๑
ไม่ได้	๕	๔.๒๐
แล้วแต่นโยบายของรัฐ	๑๖	๑๓.๔๕
ไม่ระบุคำตอบ	๑๑	๙.๒๔
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

๔.๑๐ ธนาคารที่ดินควรมีรูปแบบลักษณะใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
สำนักงานใหญ่ - สำนักงานภาค - สำนักงานจังหวัด - ผู้ต้องการที่ดินในจังหวัด	๕๑	๔๒.๘๖
สำนักงานใหญ่ - สหกรณ์การเกษตร - ผู้ต้องการที่ดินในจังหวัด	๑๑	๙.๒๔
สำนักงานใหญ่ - อปท. - ผู้ต้องการที่ดินในเขต อปท.	๒๑	๑๗.๖๕
สำนักงานใหญ่ - ชุมชนออมทรัพย์ - ผู้ต้องการที่ดินที่เป็นกลุ่มออมทรัพย์	๗	๕.๘๘
สำนักงานใหญ่ - หน่วยงานดำเนินการ เช่น อปท./สหกรณ์ - ผู้ต้องการที่ดิน	๑๔	๑๑.๗๖
ไม่ระบุคำตอบ	๑๕	๑๑.๗๖
รวม	๑๑๙	๑๐๐.๐๐

สรุปข้อเสนอแนะจากการสัมมนากลุ่มรายภาค ครั้งที่ ๑ จังหวัดกำแพงเพชร

๑. ให้ข้อเสนอแนะว่า หนึ่ง เห็นด้วยกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน สอง ควรแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินทับซ้อนระหว่างตำบลกับตำบล จังหวัดกับจังหวัด ซึ่งที่ดินส่วนใหญ่ยังไม่ได้รับเอกสารสิทธิ์ทำให้ผู้ถือครองไม่สามารถขอรับการช่วยเหลือจากหน่วยงานภาครัฐได้ เป็นการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินครอบคลุมทั้งหมด

๒. กรณีแนวเขตที่ดินทับซ้อน ทำให้เกษตรกรในพื้นที่ดังกล่าวไม่สามารถขอรับการช่วยเหลือจากหน่วยงานของรัฐได้ ทั้งโครงการจำนำข้าว จำนำมันสำปะหลัง ปัญหารั้วพืชรากต่างๆ การจัดตั้งธนาคารที่ดินสามารถแก้ไขปัญหาแนวเขตที่ดินทับซ้อนได้ ซึ่งธนาคารที่ดินจะเป็นหน่วยงานที่จะสนับสนุนทุกหน่วยงานในการจัดทำฐานข้อมูลที่ดินกลางของประเทศ ทำให้ทราบของแต่ละหน่วยงานที่ชัดเจนจนสามารถแก้ไขปัญหาเรื่องแนวเขตที่ดินได้ในที่สุดเขตที่ดิน

๒. เห็นว่าการจัดตั้งธนาคารที่ดินเป็นสิ่งที่ดี แต่กระบวนการดำเนินงานของธนาคารที่ดินควรมีการประชาสัมพันธ์ให้ความรู้ถึงขั้นตอน กระบวนการต่างๆ ของธนาคารที่ดินให้ประชาชนทั่วไปได้ทราบอย่างทั่วถึง

๓. อยากให้ที่ดินของรัฐมีมูลค่าเทียบเท่ากับโฉนดที่ดิน เพื่อให้เป็นมาตรฐานเดียวกัน และสามารถใช้ประโยชน์เพื่อกิจการอื่นได้ ซึ่งข้อเท็จจริงในปัจจุบันสภาพการใช้ประโยชน์ในเขตปฏิรูปที่ดินหลายแห่งมีการใช้ประโยชน์กิจการอื่นอยู่แล้ว ทั้งนี้ ในส่วนของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินในเขตอำเภอขามเฒ่าและอำเภอคลองขลุง ได้รวมตัวกันขับเคลื่อนในเรื่องดังกล่าว โดยมีการเตรียมทำหนังสือยื่นผ่านทางสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในพื้นที่เพื่อมอบให้แก่ท่านนายกรัฐมนตรี เพื่อดำเนินการในเรื่องดังกล่าว

๔. เนื่องจากกระบวนการของธนาคารที่ดินที่มีการซื้อ - การขาย อย่างอิสระจึงเป็นห่วงในเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน อยากให้การดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเครือข่ายภาคประชาชน สามารถดำเนินการได้อย่างอิสระ เพื่อคงไว้ซึ่งหลักการในการแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัยให้คนจน

๕. เห็นด้วยกับการประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนเข้าใจ และให้ความสำคัญเรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งเชื่อว่าการดำเนินงานของธนาคารที่ดินจะเป็นกลไกขับเคลื่อนการดำเนินงานของแต่ละหน่วยงาน ให้เป็นไปตามเป้าหมายของหน่วยงาน เช่น การดำเนินงานของ ส.ป.ก. ที่ภารกิจไม่ใช่แค่แจกเอกสารสิทธิ ส.ป.ก.๔-๐๑ คือ การมอบกรรมสิทธิ์ของที่ดินให้แก่เกษตรกร การดำเนินการของธนาคารที่ดินจะเป็นแรงผลักดันให้เรื่องดังกล่าวดำเนินการเป็นผลสำเร็จ และจะสามารถแก้ไขปัญหาที่ดินได้ทั้งหมด

๖. ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมีศักยภาพในการผลิตค่อนข้างต่ำ ส่งผลให้ผลตอบแทนของเกษตรกรไม่คุ้มค่า นำไปสู่การฝากขายของเกษตรกรกับธนาคารที่ดิน ซึ่งอาจทำให้นายทุนเข้ามากว้านซื้อที่ดินจากธนาคารที่ดิน

สรุปข้อเสนอแนะจากการสัมมนากลุ่มรายภาค ครั้งที่ ๒ จังหวัดอุบลราชธานี

๑. ธนาคารที่ดินที่สำคัญคือ การตั้งผู้อำนวยการธนาคารที่ดิน กำหนดเป้าหมาย วิสัยทัศน์ โครงสร้าง ควรมีการประชาสัมพันธ์โครงการ ชักจูงหมาย

ทรัพย์สินที่ได้มาที่เป็นอสังหาริมทรัพย์ ถ้าซื้อที่ดินแล้วมีการครอบครองปรปักษ์ หรือมีการแย่งสิทธิการครอบครองจะกระทบกับธนาคารที่ดิน เมื่อสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินเสร็จสิ้นภารกิจแล้ว (ตามกฎหมายกำหนด ๕ ปี) ที่ดินดังกล่าวจะถูกโอนไปยังธนาคารที่ดิน ทิศทางของพระราชกฤษฎีกาอาจต้องมีการแก้ไข และธนาคารที่ดินควรมีอำนาจในการดำเนินการในที่ดินของรัฐด้วย

๒. ในหลักการของธนาคารที่ดินที่เป็นองค์กรไม่แสวงหาผลกำไร จะส่งผลต่อความยั่งยืนขององค์กร การได้มาซึ่งที่ดินของธนาคารที่ดินโดยหลักจะได้ที่ดินจากที่ดินรัฐ และซื้อที่ดินเอกชน แต่เมื่อธนาคารที่ดินได้ดำเนินการในอนาคต และมีการ refinance จากที่ดินของธนาคารที่หลุดจำนอง อาจสร้างความยุ่งยากแก่การดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

การขอสินเชื่อซื้อที่ดินตามหลักของธนาคารทั่วไปจะปล่อยกู้ประมาณ ๖๐ - ๘๐% ของราคาทรัพย์สิน แต่สินเชื่อของเกษตรกรอาจจะต้องให้ปล่อยให้เป็นกลไกของตลาด อาจทำให้เกิดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันระหว่าง ผู้ซื้อ - ผู้ขาย

การดำเนินการของ ส.ป.ก.ที่ไม่สามารถดำเนินการได้ถึงการใช้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกร แต่เมื่อธนาคารที่ดินดำเนินการจะสามารถใช้ที่ดินเป็นหลักประกันในเชิงหนี้สินได้มากขึ้น เมื่อเกษตรกรได้รับสินเชื่อและได้ซื้อที่ดิน แต่เมื่อใดเกษตรกรไม่สามารถส่งหรือชำระสินเชื่อได้ซึ่งอาจต้องมีการยึดที่ดินเพื่อจัดให้แก่บุคคลอื่น

๓. การบุกรุกที่ดินของรัฐมีมากมายแต่หน่วยงานของภาครัฐไม่มีมาตรการป้องกันก่อนการเกิดปัญหา จะดำเนินการเมื่อปัญหาเกิดขึ้นแล้วเท่านั้น เห็นด้วยกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน และอยากให้เกิดอย่างเป็นรูปธรรม

๔. ทางเครือข่ายภาคประชาชนได้เข้าไปขับเคลื่อนเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างเป็นระบบ แก่เกษตรกร จำนวน ๓ กลุ่ม คือ หนึ่ง กลุ่มบุกรุกที่ดินรัฐในพื้นที่ที่ยังมีข้อสงสัยว่าชาวบ้านอยู่ก่อน

ประกาศใช้กฎหมายหรือไม่ สอง กลุ่มบุกรุกที่ดินเอกชน ซึ่งเอกชนยินยอมให้เกษตรกรได้กรรมสิทธิ์ แต่เกษตรกรไม่มีเงินที่จะไปซื้อที่ดินจากบุคคลเหล่านั้น สาม กลุ่มผู้ไม่มีที่ดินทำกิน ซึ่งปัจจุบันในกลุ่มแรก ผู้บุกรุกยังคงถูกดำเนินการทางกฎหมาย และถูกกล่าวหาว่าพอได้ที่ดินแล้วก็นำไปขายแล้วก็บุกรุกที่ดินของรัฐใหม่ ก็นำไปสู่การแก้ไขปัญหาโดยการออกโฉนดชุมชนเพื่อให้ชุมชนดูแลกันเองไม่ให้บุกรุกอีก ส่วนกรณีอยู่ในที่ดินเอกชนการแก้ไขปัญหาควรมีกองทุนที่เข้ามาให้การสนับสนุนเงินเพื่อช่วยเหลือในเรื่องที่ดิน และการช่วยเหลือเกษตรกรที่ไม่มีที่ดิน ธนาкарที่ดินน่าที่จะเป็นกลไกที่สำคัญในการกระจายการถือครองที่ดินจากผู้ถือครองที่ดินจำนวนมาก และไม่ได้ใช้ประโยชน์ โดยการซื้อที่ดินเหล่านั้นแล้วดำเนินการกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน

๕. ในปัจจุบันภาคการเมืองมีอิทธิพลมากกับหน่วยงานราชการ ดังนั้น หน่วยงานราชการต้องมีความเข้มแข็ง เห็นว่าการจัดตั้งธนาкарที่ดินเป็นสิ่งที่ดี ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันหลีกเลี่ยงไม่ได้ แต่ควรหาวิธีการให้เกิดขึ้นน้อยที่สุด ควรเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนอย่างเป็นรูปธรรม ใช้กลไกบุคลากรในพื้นที่เป็นสำคัญ และให้ถือประโยชน์ของประชาชนเป็นหลัก ปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐสาเหตุที่สำคัญ คือ ความยากจนของเกษตรกร ดังนั้น การดำเนินการเรื่องธนาкарที่ดินควรให้ ส.ป.ก. เป็นผู้ดำเนินการ

๖. การจัดตั้งธนาкарที่ดินสำคัญคือ ทุน ธนาкарที่ดินจะนำทุนมาจากไหน และถ้าไม่มีทุนธนาкарที่ดินอาจไม่สามารถจัดตั้งขึ้นได้อย่างเป็นรูปธรรม

๗. ในช่วงรัฐบาลของท่านอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้ทดลองดำเนินการธนาкарที่ดิน ซึ่งคณะรัฐมนตรีได้อนุมัติจัดสรรงบประมาณ จำนวน ๑๖๗ ล้านบาท แต่ยังไม่มีความคืบหน้าการดำเนินการอย่างเป็นรูปธรรม

๘. การมีส่วนร่วมของชุมชนเป็นสิ่งสำคัญ ควรให้คณะกรรมการหมู่บ้านเป็นผู้คัดกรองผู้ที่จะขอรับที่ดิน และควรประชาสัมพันธ์ให้ความรู้แก่ประชาชนโดยผ่านทางกำนัน และผู้ใหญ่บ้าน

๙. แผนแม่บทแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดินในที่ดินของประเทศไทยควรดำเนินการ ควรมีการวิเคราะห์ถึงระบบการปฏิรูปที่ดินทั้งหมดและโฉนดชุมชนสัมพันธ์กับธนาкарที่ดิน ซึ่งเห็นว่ากรนโยบายธนาкарที่ดินเป็นสิ่งที่ดี

สรุปข้อเสนอแนะจากการสัมมนากลุ่มรายภาค ครั้งที่ ๓ จังหวัดพระนครศรีอยุธยา

๑. กฎหมายในปัจจุบันค่อนข้างล้าสมัยควรมีการปรับปรุงแก้ไขกฎหมาย นโยบายของรัฐบาลควรมีความจริงใจและต่อเนื่องในการแก้ไขปัญหา และให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชน กำนัน และผู้ใหญ่บ้านในการร่วมกันพิจารณาในเรื่องต่างๆ

๒. ในเขตปฏิรูปที่ดิน ควรตรวจสอบความเหมาะสมของเกษตรกรก่อนจัดที่ดิน ควรแก้ไขกฎหมายให้สามารถเปลี่ยนสิทธิการถือครองที่ดินได้โดยพิจารณาถึงตามความเหมาะสมของผู้รับสิทธิในแต่ละราย ให้ ส.ป.ก. กำหนดราคาเช่าซื้อในอัตราที่สูงขึ้น และให้สามารถเก็บภาษีที่ดินได้เพื่อนำเงินไปจัดซื้อที่ดินจัดให้แก่เกษตรกรรายอื่นได้ อยากให้ ส.ป.ก. สนับสนุนที่ดินเพื่อสาธารณประโยชน์ส่วนรวมแก่องค์กร

ปกครองส่วนท้องถิ่น และขอให้ ส.ป.ก. ดูแล ตรวจสอบเรื่องปัญหาบุกรุกล้ำเขตถนนที่ ส.ป.ก.ได้ทำไว้ ซึ่งมีมากในปัจจุบัน จากที่ให้ข้อเสนอเป็นแนวทางในการดำเนินงานธนาคารที่ดินต่อไป

๓. เมื่อเกษตรกรได้รับการจัดที่ดินแล้วเกษตรกรไม่สามารถรักษาที่ดินไว้ได้เนื่องจาก มีรายได้ไม่เพียงพอต่อการครองชีพ ควรหาวิธีการช่วยเหลือเกษตรกรให้มีคุณภาพชีวิตที่ดี เช่น การส่งเสริมด้านการตลาด ส่งเสริมศักยภาพการผลิต และความจริงจังในการแก้ไขปัญหาของหน่วยงานภาครัฐ

๔. การหาเงินทุนหมุนเวียนในการจัดซื้อที่ดินของ ส.ป.ก.สามารถหาได้จากการให้เกษตรกรเช่าซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ด้านกฎหมายควรให้ ส.ป.ก.หรือธนาคารที่ดินมีอำนาจในการเวนคืนที่ดินจากผู้ถือครองจำนวนมาก

สรุปข้อเสนอแนะจากการสัมมนากลุ่มรายภาค ครั้งที่ ๔ จังหวัดสุราษฎร์ธานี

๑. การจัดที่ดินไม่ประสบความสำเร็จไม่ใช่เพราะบุคลากรไม่มีความรู้หรือองค์กรไม่มีประสิทธิภาพ แต่เนื่องจากนโยบายของรัฐไม่เอื้อต่อการดำเนินการ การที่จะทำให้รัฐเห็นความสำคัญ ก่อนอื่นเกษตรกรต้องมีความเข้มแข็งเพื่อให้รัฐใช้เกษตรกรเป็นฐานนโยบาย และที่ผ่านมารัฐไม่ได้กำหนดนโยบายโดยเกิดจากความต้องการของเกษตรกรแต่ดำเนินการจากส่วนกลางเน้นด้านกฎหมาย ระเบียบฯ ซึ่งธนาคารที่ดินน่าจะแก้ไขปัญหที่เกิดขึ้นได้ การดำเนินงานของธนาคารที่ดินควรให้ผู้เดือดร้อนด้านที่ดินทำกินเข้ามามีส่วนร่วมโดยให้ถือหุ้นของธนาคารที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นเจ้าของ เช่น กำหนดราคาหุ้น หุ้นละ ๑๐ บาท เก็บเดือนละ ๓ หุ้น เก็บทุกเดือน และมีการเก็บค่าบำรุงจากผู้ถือหุ้น ส่วนธนาคารที่ดินมีหน้าที่ให้บริการข่าวสารแก่ผู้ถือหุ้น ส่งหนังสือแจ้งข้อมูลข่าวสารให้แก่ผู้ถือหุ้นทุกเดือนเป็นการสร้างความเข้าใจแก่ลูกค้าของธนาคารที่ดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน ทุนของธนาคารที่ดินควรนำเงินทุนสำรองแห่งชาติ ประมาณ ๒ แสนล้านเหรียญ มาเป็นทุนของธนาคารที่ดินนำมาซื้อพันธบัตรของธนาคารที่ดิน และควรมีการฝึกทักษะทางการเกษตรให้แก่ลูกค้าธนาคารที่ดินด้วย

๒. เหตุผลการก่อตั้งธนาคารที่ดินเพื่อสนองความต้องการของเกษตรกรรายย่อย และผู้ที่ขาดโอกาสเข้าถึงที่ดิน เงินทุนของธนาคารที่ดินถ้าการเงินงบประมาณแผ่นดินเพียงอย่างเดียวคงไม่เพียงพอ ดังนั้น ควรใช้กฎหมายภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราก้าวหน้าเพื่อหาเงินทุนเพิ่มเติม

การบริหารจัดการที่ดินในเรื่องของกรรมสิทธิ์จะเป็นกรรมสิทธิ์รายบุคคลหรือกรรมสิทธิ์ร่วมควรดูกฎหมายที่เสนอโดยภาคประชาชนมาประกอบ คือ พระราชบัญญัติโฉนดชุมชน การยกระดับธนาคารที่ดินโดยประกาศเป็นพระราชบัญญัติ และภาษีที่ดิน ควรดำเนินการในคราวเดียวกัน

ธนาคารที่ดินเป็นเจ้าของเงินทุน ในทางปฏิบัติที่ดินที่จะนำมาดำเนินการควรเป็นที่ดินที่หลุดจากรายงจากสถาบันการเงิน และที่ดินอีกประเภทคือ ที่ดินที่ศาลมีคำสั่งที่สุด ให้ดูกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับที่ดินทั้งระบบ ทั้งที่ดินป่าไม้ ที่ดินของกรมที่ดิน ฯลฯ ซึ่งปัจจุบันเกิดปัญหาความขัดแย้งในเรื่องเหล่านี้มาก ทำให้ชาวบ้านได้รับความเดือดร้อน ซึ่งหัวใจที่สำคัญของธนาคารที่ดินคือ การสนองต่อความต้องการของ

เกษตรกรรายย่อยจริงๆ อย่าเป็นเครื่องมือของกลุ่มทุนอุตสาหกรรมทางการเกษตร และอย่าเปิดกว้างให้ผู้ที่ต้องการแสวงหาผลกำไรเข้ามาเป็นอันขาด

๓. ที่ผ่านมาได้ขับเคลื่อนในเรื่องที่ดินทำกินโดยมีนักวิชาการส่วนหนึ่งให้ข้อเสนอแนะว่า น่าจะตั้งธนาคารที่ดินและจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราก้าวหน้า และจำกัดสิทธิในการถือครองที่ดิน ซึ่งแท้จริงแล้วที่ดินน่าจะมีเพียงพอต่อความต้องการ

การดำเนินในเรื่องธนาคารที่ดินอันดับแรกควรดูความเห็นจากโครงสร้างชั้นบนหรือกรรมาธิการต่างๆ ก่อนว่าจะให้ธนาคารที่ดินดำเนินการหรือไม่ ในความคิดเห็นกังวลว่าธนาคารที่ดินจะไม่ได้ดำเนินการ และ ธนาคารที่ดินควรดำเนินการในลักษณะสหกรณ์

๔. ที่ดินที่ควรนำมาดำเนินการ หนึ่งในที่ดินของรัฐที่ยังไม่ได้ใช้ประโยชน์ สอง ที่ดินที่รัฐได้ให้เอกชนรายใหญ่สัมปทาน สาม ที่ดินที่เอกชนกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไร สี่ ที่ดินที่หลุดจำนองจากสถาบันการเงิน และควรใช้องค์กรชุมชนเป็นเครื่องมือในการดำเนินงานเพื่อความโปร่งใสในด้านต่างๆ

๕. ข้อมูลที่ดินควรมีการรวบรวม และแยกประเภทของที่ดิน ตามประเภทของหน่วยงานให้ชัดเจน ที่ดินที่นำมาดำเนินการจะนำที่ดินของรัฐที่ให้เช่าเพื่อการเกษตร และที่ดินที่มีการถือครองโดยมิชอบมาดำเนินการ การกำหนดขนาดการถือครองที่ดินเป็นเรื่องที่ทำได้ค่อนข้างยาก ต้องดูข้อมูลผลการวิจัยประกอบ บทบาทการมีส่วนร่วมขององค์กรหรือกลุ่มเกษตรกรควรอยู่ในระดับใด และจำแนกที่ดินในกรอบใหญ่ควรมีกำหนดลักษณะการใช้ประโยชน์ที่ชัดเจน

๖. ควรมีการจัดโซนนิ่ง เช่น เขตเกษตรกรรมกรณีที่ดินหลุดจำนอง ผู้ซื้อที่ดินต้องเป็นเกษตรกร ถ้าขนาดที่ดินไม่ถึง ๕๐ ไร่ ผู้ซื้อต้องเป็นเกษตรกร ส่วนถ้าขนาดที่ดินเกินกว่า ๕๐ ไร่ ผู้ซื้อต้องเป็นสถาบันเกษตรกร ทุนของธนาคารที่ดินควรมีการออกพันธบัตร โดยให้ธนาคารแห่งประเทศไทยเป็นผู้ซื้อ

๗. ให้คานียามชุมชนที่ชัดเจน เสริมสร้างให้เกิดการบริหารจัดการ เกิดการแข่งขันในเรื่องที่ดินขององค์กรชุมชนท้องถิ่น ซึ่งถ้ามีว่าแข่งขันอาจมีการได้เปรียบเสียเปรียบ ดังนั้น ลักษณะตัวอักษรต้องไม่หมิ่นเหม่ ในเรื่องการแต่งตั้งผู้ทรงคุณวุฒิในส่วนตัวแทนภาคประชาชน ๒ ตำแหน่ง ขอเสนอว่าถ้าไม่แต่งตั้ง ๒ ตำแหน่งนี้ ก็ไม่ควรดำเนินการ ต้องมีตั้งศูนย์ดำเนินการระดับชุมชน สนับสนุนงบประมาณ และช่วยเหลือด้านวิชาการ โดยอาศัย ส.ป.ก.เป็นกลไก เรื่องที่ดินของรัฐที่ดินทั้งหมดเป็นของรัฐ แม้แต่ น.ส.๓ ก็เป็นที่ดินของรัฐ ยกเว้นโฉนดที่ดินเพราะถือว่าโฉนดที่ดินเป็นการแสดงสิทธิของปัจเจกบุคคลที่แท้จริง ธนาคารที่ดินต้องมีการกิจจัดหาที่ดินเป็นภารกิจหลัก ธนาคารที่ดินต้องสนับสนุนจัดการที่ดินอย่างครบวงจร คือต้องจัดหา บริหารจัดการการใช้ประโยชน์ การพัฒนาหลักประกัน และคุณภาพชีวิตเป็นส่วนประกอบ ธนาคารที่ดินควรเป็นองค์กรมหาชน ที่ดินที่หลุดจำนองจากสถาบันการเงินจะเอาข้อมูลมาเพื่อนำที่ดินมาสู่ธนาคารที่ดิน และหากธนาคารที่ดินจะดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพต้องมีการนำมาตรการภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างในอัตราก้าวหน้ามาใช้บังคับ

๘. การดำเนินงานควรเน้นเรื่องที่ดิน ผู้ไร้ที่ดินทำกิน ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ส่วนในเรื่องที่ดินเพื่อกิจการอื่นค่อนข้างสุมเสี่ยงในการดำเนินการ เงินทุน ขอเสนอแนะเฉพาะในส่วนขอ ส.ป.ก. ซึ่งถ้าดูในมาตรา ๑๐

ไม่มีช่องที่จะนำเงินกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ มาเป็นของธนาคารที่ดิน และคำจำกัดความของธนาคารที่ดิน ในวรรคท้ายที่ว่าธนาคารที่ดินต้องสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม จะเห็นได้ว่า ธนาคารที่ดินต้องให้การสนับสนุน ส.ป.ก.มากกว่า ส.ป.ก.สนับสนุนธนาคารที่ดิน เห็นด้วยกับแนวคิด ในเรื่องให้เกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินได้โอนดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จะโดยการเช่าหรือเช่าซื้อ แต่เพียงโอกาส ที่เกิดค่อนข้างยากเนื่องจากเกษตรกรเข้าใจว่าที่ดินเหล่านี้เป็นของพวกเขา ควรปรับแนวคิดของเกษตรกร รวมถึงแนวคิดของเจ้าหน้าที่ ส.ป.ก. และสำคัญที่สุดต้องอยู่ที่นโยบายทางการเมือง ซึ่งต้องอาศัย ภาคประชาชนในการขับเคลื่อน

๙. ที่ดินของรัฐที่ให้เอกชนเช่าของบางหน่วยงานควรนำมาให้ประชาชน ควรมีมาตรการในการ บังคับให้รวดเร็ว ต้องนิยามความหมายของเกษตรกรให้ชัดเจน การจำกัดสิทธิการถือครองที่ดินต้องชัดเจน ว่าควรถือครองกี่ไร่

๑๐. เห็นด้วยกับการจัดตั้งธนาคารที่ดิน อยากให้การดำเนินการเรื่องธนาคารที่ดิน ใช้จังหวัดสุราษฎร์ธานีเป็นโครงการนำร่อง เนื่องจากมีภาคประชาชนให้การสนับสนุนในการขับเคลื่อน

๔.๒ ผลการสำรวจความคิดเห็น การสัมภาษณ์ของนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่กำกับ นโยบายและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในระดับส่วนกลาง

ได้กำหนดศึกษาความคิดเห็นจากนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับ ส่วนกลาง เพื่อนำไปเป็นข้อเสนอถึงแนวทางบริหารจัดการที่ดินของประเทศ โดยธนาคารที่ดินเป็น แกนกลางหรือตัวเชื่อมในการขับเคลื่อนองค์กรส่งเสริมและสนับสนุน สามารถแก้ไขปัญหาเป็นองค์รวมว่า จะเดินสู่ทิศทางใดพร้อมข้อเสนอวิธีการดำเนินงาน ให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมี ประสิทธิภาพ โดยมีนักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และผู้แทนหน่วยงานที่เกี่ยวข้องประกอบด้วย สำนักงาน นโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานสภาเกษตรกรแห่งชาติ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กรมธนารักษ์ กรมพัฒนา ที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมป่าไม้ กรมส่งเสริม การปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) กรมที่ดิน ธนาคารอาคาร สงเคราะห์ สำนักบริหารกองทุน (ส.ป.ก.) สำนักกฎหมาย (ส.ป.ก.) ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ๔ จังหวัด พลเอกสุรินทร์ พิกุลทอง นายโสภณ ชมชาญ นายชนะ รุ่งแสง และ ผศ.อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ได้ผลความคิดเห็น ความต้องการและข้อเสนอแนะ ดังนี้

ตอนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไป

๑.๒ เพศ ผลจากการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เป็นเพศชาย จำนวน ๑๓ ราย คิดเป็น ๕๒.๐% และเพศหญิง จำนวน ๙ ราย คิดเป็น ๓๖.๐% ตามลำดับ

๑.๒ อายุ ผลจากการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่อายุระหว่าง ๕๑ - ๖๐ ปี จำนวน ๑๔ ราย คิดเป็น ๕๖.๐% มีอายุระหว่าง ๓๑ - ๔๐ ปีจำนวน ๖ ราย คิดเป็น ๒๔.๐% มีอายุ

ระหว่าง ๔๑ - ๕๐ ปี จำนวน ๔ ราย คิดเป็น ๑๖.๐% และมีอายุ ๖๑ ปีขึ้นไป จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ตามลำดับ

๑.๓ ระดับการศึกษา ผลจากการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่มีระดับการศึกษาอยู่ในระดับปริญญาตรีขึ้นไปจำนวน ๒๓ ราย คิดเป็น ๙๒.๐% ระดับมัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ระดับประถมศึกษา จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ตามลำดับ

๑.๔ อาชีพ ผลจากการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ประกอบอาชีพข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ จำนวน ๒๒ ราย คิดเป็น ๘๘.๐% ประกอบอาชีพเกษตรกรรวม จำนวน ๒ ราย คิดเป็น ๘.๐% และประกอบอาชีพอื่นๆ จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ตามลำดับ

ตอนที่ ๒ ความคิดเห็นต่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรของภาครัฐในอดีต

๒.๑ อะไรเป็นอุปสรรคในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าอุปสรรคในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน คือ นโยบายของภาครัฐ คิดเป็น ๘๔.๐% เรื่องกฎหมายที่เกี่ยวข้อง คิดเป็น ๘๐.๐% เรื่องของงบประมาณสนับสนุน คิดเป็น ๖๘.๐% เรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน คิดเป็น ๖๔.๐% เรื่องศักยภาพขององค์กรภาครัฐ คิดเป็น ๖๐.๐% เรื่องความสามารถของบุคลากร คิดเป็น ๔๘.๐% และอุปสรรคด้านอื่นๆ คิดเป็น ๑๖.๐% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- นายทุน
- ความจริงจังในการปฏิบัติตามนโยบายรัฐบาล และความจริงจังในการทำงานของภาครัฐ
- เกษตรกรไม่มีส่วนร่วมในบทบาทตามวิถีของตนเอง
- กฎหมายล้าสมัย ขัดแย้งกันเอง

๒.๒ นโยบายของรัฐในปัจจุบันสามารถช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้หรือไม่

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่านโยบายของรัฐในปัจจุบันสามารถช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง จำนวน ๒๐ ราย คิดเป็น ๘๐.๐% คิดว่านโยบายล้มเหลว ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้ จำนวน ๔ ราย คิดเป็น ๑๖.๐% และคิดว่าสามารถช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้อย่างทั่วถึง จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ตามลำดับ

๒.๓ หน่วยงานของรัฐสามารถให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้หรือไม่

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าหน่วยงานของรัฐสามารถให้ช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้พอสมควร สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง จำนวน ๑๙ ราย คิดเป็น ๗๖.๐% คิดว่าหน่วยงานของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้ จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๒๐.๐% และคิดว่าสามารถให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้อย่างทั่วถึง จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ตามลำดับ

๒.๔ บุคลากรภาครัฐมีความรู้ ความสามารถในการให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรหรือไม่

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าบุคลากรภาครัฐมีความรู้ความสามารถพอสมควร สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง จำนวน ๒๑ ราย คิดเป็น ๘๔.๐% คิดว่ามีความรู้ ความสามารถในการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างมีประสิทธิภาพ จำนวน ๓ ราย คิดเป็น ๑๒.๐% และคิดว่าขาดทักษะ ความรู้ และความสามารถในการให้ความช่วยเหลือ จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ตามลำดับ

๒.๕ งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินมีความเหมาะสมหรือไม่

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่างบประมาณน้อย ไม่เพียงพอต่อความต้องการ จำนวน ๑๕ ราย คิดเป็น ๖๐.๐% คิดว่างบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินมีความเหมาะสม สามารถซื้อที่ดินช่วยเหลือเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง จำนวน ๙ ราย คิดเป็น ๓๖.๐% คิดว่าเหมาะสมมาก สามารถซื้อที่ดินช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ตามลำดับ

๒.๖ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องที่ดินทำกินปัจจุบันอยู่ในระดับใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องที่ดินทำกินปัจจุบันอยู่ในระดับเกิดขึ้นมากสามารถพบเห็นได้ทั่วไป จำนวน ๑๗ ราย คิดเป็น ๖๘.๐% อยู่ในระดับพบเห็นได้เป็นบางครั้ง จำนวน ๘ ราย คิดเป็น ๓๒.๐% ตามลำดับ

๒.๗ วิธีการที่ช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้านที่ดินทำกิน

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าวิธีการที่ช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้านที่ดินทำกินนั้นต้องเน้นการมีส่วนร่วมของชุมชนให้มากขึ้น จำนวน ๙ ราย คิดเป็น ๓๖.๐% วิธีการสร้างจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่รัฐ เน้นการตรวจสอบอย่างเข้มข้น จำนวน ๘ ราย คิดเป็น ๓๒.๐% และวิธีการปล่อยให้เป็นไปตามความต้องการระหว่าง ผู้ซื้อ และผู้ขาย รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนด้านต่างๆ จำนวน ๒ ราย คิดเป็น ๘.๐% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- ให้การศึกษาแก่เด็กตั้งแต่ประถมศึกษา
- ให้ประชาชนมีส่วนร่วมในการตรวจสอบการทำงานเจ้าหน้าที่
- กำหนดโทษทางกฎหมายที่รุนแรง

๒.๘ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหเรื่องที่ดินทำกิน ควรมีการปรับเปลี่ยนหรือไม่

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหเรื่องที่ดินทำกินควรปรับปรุงกฎหมายบางส่วน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหแก่เกษตรกรได้ครอบคลุมทั้งหมด จำนวน ๑๙ ราย คิดเป็น ๗๖.๐% และควรเปลี่ยนกฎหมายใหม่ทั้งหมด จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๒๐.๐% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- ปรับปรุงกฎหมายให้มีบทลงโทษที่รุนแรง
- ออกกฎหมายเก็บภาษีที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ด้วยตนเอง

ตอนที่ ๓ ข้อเสนอแนะด้านที่ดินทำกิน

๓.๑ รัฐควรเน้นให้ความช่วยเหลือที่ดินประเภทใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่ารัฐควรเน้นให้ความช่วยเหลือที่ดินประเภทที่ดินเพื่อการเกษตรและที่ดินเพื่อใช้ในกิจกรรมอื่นตามศักยภาพของพื้นที่ จำนวน ๑๙ ราย คิดเป็น ๗๖.๐% เน้นให้ความช่วยเหลือที่ดินประเภทที่ดินเพื่อการเกษตรเพียงอย่างเดียว จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๒๐.๐% และเน้นให้ความช่วยเหลือที่ดินเพื่อใช้ในกิจกรรมอื่นตามศักยภาพของพื้นที่ จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- ท้ายอายุ

๓.๒ ขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมแก่การครองชีพต่อครัวเรือน

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมแก่การครองชีพต่อครัวเรือนควรมีจำนวน ๑๖ - ๒๐ ไร่ จำนวน ๗ ราย คิดเป็น ๒๘.๐% จำนวน ๑ - ๕ ไร่ จำนวน ๗ ราย คิดเป็น ๒๘.๐% จำนวน ๑๑-๑๕ ไร่ จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๒๐.๐% จำนวน ๖ - ๑๐ ไร่ จำนวน ๒ ราย คิดเป็น ๘.๐% และจำนวนมากกว่า ๒๐ ไร่ จำนวน ๒ ราย คิดเป็น ๘.๐% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- แล้วแต่ขนาดครอบครัว
- จำนวน ๕๐ ไร่

๓.๓ รัฐควรจัดซื้อที่ดินลักษณะใดเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่ารัฐควรจัดซื้อที่ดินเพื่อช่วยเหลือเกษตรกรทั้งในลักษณะของที่ดินแปลงใหญ่และที่ดินแปลงเดี่ยวขนาดเล็ก ตามความเหมาะสมและความต้องการของเกษตรกร จำนวน ๑๙ ราย คิดเป็น ๗๖.๐% ควรจัดซื้อที่ดินลักษณะที่ดินแปลงใหญ่ที่รัฐจัดซื้อ เข้าไปพัฒนาและจัดรูปแบบตามความเหมาะสม จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๒๐.๐% และควรจัดซื้อที่ดินลักษณะอื่นๆ จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- จัดเป็นโครงการจัดสรรที่ดินของรัฐ และดูแลให้ครบวงจร

๓.๔ วิธีการใดที่เหมาะสมที่สุดในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าวิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรคือ วิธีการให้เช่า เช่าซื้อ ให้ยืม และเป็นกรรมสิทธิ์ ซึ่งเหมาะสม

ทั้ง ๓ วิธี จำนวน ๑๓ ราย คิดเป็น ๕๒.๐% วิธีการให้เช่า จำนวน ๖ ราย คิดเป็น ๒๔.๐% และวิธีเช่าซื้อ จำนวน ๓ ราย คิดเป็น ๑๒.๐% ตามลำดับ

๓.๕ ควรให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรในลักษณะใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าควรให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกร ในลักษณะของกรรมสิทธิ์รายบุคคลและกลุ่มเกษตรกร จำนวน ๑๕ ราย คิดเป็น ๖๐.๐% เป็นลักษณะ ของกรรมสิทธิ์รายบุคคล จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๒๐.๐% และเป็นลักษณะของกรรมสิทธิ์รวมกลุ่ม เกษตรกร จำนวน ๓ ราย คิดเป็น ๑๒.๐% ตามลำดับ

๓.๖ กรรมสิทธิ์รายบุคคลลักษณะใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าควรให้กรรมสิทธิ์รายบุคคล ในลักษณะของกำหนดเงื่อนไขการมอบกรรมสิทธิ์ สามารถซื้อ - ขาย ได้โดยภาครัฐเป็นตัวกลางเพื่อป้องกัน ที่ดินเป็นของนายทุน จำนวน ๑๒ ราย คิดเป็น ๔๘.๐% ควรให้กรรมสิทธิ์รายบุคคลในลักษณะกำหนด เงื่อนไข ห้ามซื้อ - ห้ามขาย ยกเว้นตกทอดแก่ทายาท จำนวน ๗ ราย คิดเป็น ๒๘.๐% ควรให้กรรมสิทธิ์ รายบุคคลในลักษณะกำหนดเงื่อนไขระยะเวลาการมอบกรรมสิทธิ์ให้แก่เกษตรกร จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๒๐.๐% ตามลำดับ

๓.๗ รัฐควรจะให้การสนับสนุนเงินทุนเพื่อพัฒนาอาชีพหรือไม่

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่ารัฐสมควรสนับสนุนเงินทุนใน การพัฒนาอาชีพ จำนวน ๒๔ ราย คิดเป็น ๙๖.๐%

๓.๘ เงินทุนที่รัฐจะให้การสนับสนุนเกษตรกรเพื่อพัฒนาอาชีพ ควรให้ในลักษณะใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าเงินทุนที่รัฐจะให้สนับสนุน เกษตรกรเพื่อพัฒนาอาชีพ ควรให้ในลักษณะเงินทุนในรูปแบบกลุ่มเกษตรกร จำนวน ๑๖ ราย คิดเป็น ๖๔.๐% ให้ในลักษณะเงินทุนรูปแบบอื่นๆ จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๒๐.๐% และให้ในลักษณะเงินทุน รายบุคคล จำนวน ๒ ราย คิดเป็น ๘.๐% ตามลำดับ

๓.๙ ผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดิน ควรมีคุณสมบัติอย่างไร

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าผู้ที่ได้รับการจัดที่ดินควรมี คุณสมบัติ ทั้ง ๓ ข้อ คือ มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก เป็นผู้ประสงค์เป็นเกษตรกร และเป็นผู้ที่ต้องการ ที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่นนอกเหนือจากการเกษตร จำนวน ๑๒ ราย คิดเป็น ๔๘.๐% มีคุณสมบัติเป็นผู้ ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก จำนวน ๕ ราย คิดเป็น ๒๐.๐% มีคุณสมบัติเป็นผู้ประกอบอาชีพ เกษตรกรรมหรือผู้ประสงค์เป็นเกษตรกร จำนวน ๔ ราย คิดเป็น ๑๖.๐% มีคุณสมบัติเป็นผู้ที่ต้องการที่ดิน เพื่อประกอบกิจการอื่นนอกเหนือจากการเกษตร จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% และมีคุณสมบัติอื่นๆ จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ตามลำดับ

๓.๑๐ ใครควรเป็นผู้พิจารณาคัดกรองบุคคลที่ควรได้รับการจัดที่ดิน

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าผู้พิจารณาคัดกรองบุคคลที่ควรได้รับการจัดที่ดินควรเป็นทุกฝ่ายร่วมมือกันประกอบด้วย เจ้าหน้าที่ภาครัฐ เครือข่ายองค์กรภาคประชาชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และคณะกรรมการหมู่บ้าน จำนวน ๒๑ ราย คิดเป็น ๘๔.๐% และเป็นเจ้าหน้าที่ภาครัฐ จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ตามลำดับ

๓.๑๑ การควบคุม และบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดิน ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าการควบคุม และบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดิน ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่โดยเฉพาะ จำนวน ๑๓ ราย คิดเป็น ๕๒.๐% เป็นหน้าที่ของหน่วยงานภาครัฐปัจจุบัน จำนวน ๔ ราย คิดเป็น ๑๖.๐% เป็นหน้าที่ขององค์การบริหารส่วนท้องถิ่น จำนวน ๔ ราย คิดเป็น ๑๖.๐% และองค์กรอื่นๆ จำนวน ๓ ราย คิดเป็น ๑๒.๐% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- ตั้งกระทรวงที่ดิน
- เบื้องต้นภาครัฐร่วมกับท้องถิ่น และกระจายอำนาจให้ท้องถิ่นทั้งหมด
- จัดตั้งศูนย์ข้อมูลที่ดิน

ตอนที่ ๔ ความคิดเห็นต่อนโยบายธนาคารที่ดิน

๔.๑ ท่านรู้จักธนาคารที่ดินหรือไม่

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่รู้จักธนาคารที่ดิน จำนวน ๒๐ ราย คิดเป็น ๘๐.๐% และไม่รู้จักธนาคารที่ดิน จำนวน ๔ ราย คิดเป็น ๑๖.๐% ตามลำดับ

๔.๒ เห็นด้วยหรือไม่ในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน จำนวน ๒๒ ราย คิดเป็น ๘๘.๐% ไม่เห็นด้วย จำนวน ๒ ราย คิดเป็น ๘.๐% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- เห็นด้วยกับการจัดตั้งธนาคารที่ดินแต่ไม่ควรเป็นองค์กรที่แสวงหากำไร

๔.๓ เห็นด้วยหรือไม่ที่รัฐจะใช้มาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยในการที่รัฐจะใช้มาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ จำนวน ๒๒ ราย คิดเป็น ๘๘.๐% ไม่เห็นด้วย จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- เห็นด้วย แต่ต้องมีการบริหารจัดการที่ดีไม่กระทบต่อผู้ถือครองที่ดินน้อย

๔.๔ ธนาคารที่ดินควรเป็นองค์กรในลักษณะใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าธนาคารที่ดินควร เป็นองค์กรที่ดำเนินงานทั้ง ๒ รูปแบบ ตามวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินเกื้อหนุนซึ่งกันและกัน จำนวน ๑๔ ราย คิดเป็น ๕๖.๐% เป็นองค์กรในลักษณะขององค์กรที่มีวัตถุประสงค์ไม่แสวงผลกำไร จำนวน ๙ ราย คิดเป็น ๓๖.๐% และเป็นองค์กรที่ดำเนินงานในรูปแบบธนาคารพาณิชย์ จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ตามลำดับ

๔.๕ เห็นด้วยหรือไม่ว่ากระบวนการซื้อ - ขายที่ดิน ของธนาคารที่ดิน จะดำเนินการโดยปล่อยให้ผู้ซื้อ - ผู้ขายตกลงราคาเองกันตามความพึงพอใจของทั้ง ๒ ฝ่าย ธนาคารที่ดินเป็นเพียงตัวกลางที่มีบทบาทด้านวิเคราะห์ความเหมาะสม และให้บริการด้านสินเชื่อ

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่ไม่เห็นด้วยกับกระบวนการซื้อ - ขายที่ดินของธนาคารที่ดิน จะดำเนินการโดยปล่อยให้ผู้ซื้อ - ผู้ขาย ตกลงราคาเองกันตามความพึงพอใจของทั้ง ๒ ฝ่าย ธนาคารที่ดินเป็นเพียงตัวกลางที่มีบทบาทด้านวิเคราะห์ความเหมาะสม และให้บริการด้านสินเชื่อเท่านั้น จำนวน ๑๓ ราย คิดเป็น ๕๒.๐% และเห็นด้วย จำนวน ๑๑ ราย คิดเป็น ๔๔.๐% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- ควรกำหนดอัตราต่างๆ ที่ชัดเจน
- ธนาคารที่ดินควรมีส่วนร่วมในการเจรจาต่อรองราคาเพื่อให้ได้ราคาที่เหมาะสม

๔.๖ เห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินจะให้การช่วยเหลือด้านที่ดินโดยไม่จำกัดเฉพาะที่ดินเกษตร

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ธนาคารที่ดินจะให้การช่วยเหลือด้านที่ดินโดยไม่จำกัดเฉพาะที่ดินเกษตร จำนวน ๑๙ ราย คิดเป็น ๗๖.๐% ไม่เห็นด้วย จำนวน ๖ ราย คิดเป็น ๒๔.๐% ตามลำดับ

๔.๗ เห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินจะมอบกรรมสิทธิ์ในลักษณะโฉนดชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ธนาคารที่ดินจะมอบกรรมสิทธิ์ที่ดินในลักษณะโฉนดชุมชน จำนวน ๑๙ ราย คิดเป็น ๗๖.๐% ไม่เห็นด้วย จำนวน ๖ ราย คิดเป็น ๒๔.๐%ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- ทั้งรัฐ และเอกชน
- เป็นการป้องกันการโอนเปลี่ยนมือไปสู่นายทุน

๔.๘ เห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินนอกจากจะให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแล้วยังให้การสนับสนุนเงินทุนเพื่อส่งเสริมอาชีพด้วย

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยที่ธนาคารที่ดินนอกจากจะให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแล้วยังให้การสนับสนุนเงินทุนเพื่อส่งเสริมอาชีพด้วย จำนวน ๒๔ ราย คิดเป็น ๙๖.๐%

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- ปัญหาคือการซ้ำซ้อนกับสภาพเดิมในปัจจุบัน
- เพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือสามารถดำรงชีพได้อย่างยั่งยืน ป้องกันการทิ้งที่ดิน และเปลี่ยนมือ

๔.๙ เห็นด้วยหรือไม่ที่จะตั้งธนาคารที่ดินแทนหน่วยงานภาครัฐด้านการจัดที่ดินปัจจุบัน

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่เห็นด้วยที่จะตั้งธนาคารที่ดินแทนหน่วยงานภาครัฐด้านการจัดที่ดินปัจจุบัน จำนวน ๑๗ ราย คิดเป็น ๖๘.๐% และไม่เห็นด้วย จำนวน ๖ ราย คิดเป็น ๒๔.๐% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

- เห็นด้วยกรณีที่ดินอื่นๆ ที่ไม่ใช่ที่ดินหวงห้าม
- เพื่อให้ได้รับความช่วยเหลือสามารถดำรงชีพได้อย่างยั่งยืน ป้องกันการทิ้งที่ดิน และเปลี่ยนมือ

- ควรเน้นบทบาทหน่วยงานเดิมที่เกี่ยวข้อง

๔.๑๐ ธนาคารที่ดินควรมีรูปแบบลักษณะใด

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าธนาคารที่ดินควรมีรูปแบบลักษณะ ดังนี้

- สำนักงานใหญ่ -----> สำนักงานภาค -----> สำนักงานจังหวัด -----> ผู้ต้องการที่ดินในจังหวัด จำนวน ๑๓ ราย คิดเป็น ๕๒.๐%

- สำนักงานใหญ่ -----> อบท. -----> ผู้ต้องการที่ดินในเขต อบท. จำนวน ๒ ราย คิดเป็น ๘.๐%

- สำนักงานใหญ่ -----> จ้างหน่วยงานดำเนินการ เช่น อบท./สหกรณ์/ชุมชน กลุ่ม ออมทรัพย์ -----> ผู้ต้องการที่ดิน จำนวน ๔ ราย คิดเป็น ๑๖.๐%

- สำนักงานใหญ่ -----> สหกรณ์การเกษตร -----> ผู้ต้องการที่ดินที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์ จำนวน ๓ ราย คิดเป็น ๑๒.๐%

- สำนักงานใหญ่ -----> ชุมชนออมทรัพย์ -----> ผู้ต้องการที่ดินที่เป็นกลุ่มออมทรัพย์ จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ตามลำดับ

๔.๑๑ ธนาคารที่ดินจะช่วยแก้ไขปัญหาดินทำกินได้หรือไม่

จากผลการศึกษาพบว่า ผู้ตอบแบบสอบถามส่วนใหญ่คิดว่าธนาคารที่ดินจะช่วยแก้ไขปัญหาดินทำกินได้ จำนวน ๑๓ ราย คิดเป็น ๕๒.๐% ไม่แน่ใจ จำนวน ๙ ราย คิดเป็น ๓๖.๐% และแก้ไขปัญหาดินทำกินไม่ได้ จำนวน ๑ ราย คิดเป็น ๔.๐% ตามลำดับ

ข้อเสนอแนะอื่นๆ

๑. ร่วมมือกับ ธ.ก.ส. เช่น วิสาหกิจชุมชน หรือ โครงการอื่นๆ เพราะมีความเชี่ยวชาญในด้านดังกล่าว
๒. การกำหนดนโยบาย ควรร่วมมือกับองค์กรในต่างประเทศที่ประสบความสำเร็จเพื่อสร้างความน่าเชื่อถือ
๓. ให้มีหน่วยงานเดียวในการดำเนินการ และบริหารจัดการด้านที่ดิน เช่น ธนาкарที่ดิน
๔. ธนาкарที่ดินมีหลักการดำเนินงานคล้ายๆ กับ ส.ป.ก. จึงไม่มั่นใจว่าธนาкарที่ดินจะสามารถแก้ไขปัญหาได้หรือไม่
๕. ธนาкарที่ดินควรดำเนินการพัฒนาที่ดินร่วมกับพัฒนาด้านเกษตรเพื่อเพิ่มศักยภาพให้เหมาะสมกับพื้นที่
๖. ควรจัดตั้งธนาкарที่ดินเพื่อความเป็นอยู่ที่ดีของคนในประเทศ
๗. สร้างเครือข่ายความร่วมมือกับสภาเกษตรกรแห่งชาติที่เป็นตัวแทนของเกษตรกรซึ่งมีเครือข่ายทั่วประเทศ และร่วมมือกับสหกรณ์/กลุ่มเกษตรกรทั่วประเทศ
๘. ลดบทบาทการขับเคลื่อนของหน่วยงานราชการ และเพิ่มบทบาทของภาคประชาชนมากขึ้น รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุน
๙. ธนาкарที่ดินต้องมีหน่วยงานที่รับผิดชอบฐานข้อมูลที่ดินทั่วประเทศ
๑๐. ปัญหาที่ดินมีความซับซ้อน เกี่ยวข้องกับหลายหน่วยงาน และมีผลประโยชน์สูง ดังนั้น ธนาкарที่ดินต้องมีความชัดเจนของกระบวนการว่าจะจัดที่ดินอย่างไร ที่ดินประเภทไหน ให้แก่ใคร มีขั้นตอนอย่างไร จะป้องกันการทุจริต และจะแก้ปัญหาความขัดแย้งได้อย่างไร

ตารางที่ ๔.๒ ผลการวิเคราะห์แบบสำรวจความคิดเห็นผู้เข้าร่วมประชุม นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน ระดับส่วนกลาง

ตอนที่ ๑ ข้อมูลทั่วไป

๑.๑ อายุ

อายุ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
๓๑ - ๔๐ ปี	๖	๒๔.๐๐
๔๑ - ๕๐ ปี	๔	๑๖.๐๐
๕๑ - ๖๐ ปี	๑๔	๕๖.๐๐
๖๑ ปีขึ้นไป	๑	๔.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๑.๒ ระดับการศึกษา

ระดับการศึกษา	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ประถมศึกษา	๑	๔.๐๐
มัธยมศึกษาตอนต้น	๐	๐.๐๐
มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช.	๑	๔.๐๐
อนุปริญญา/ปวส.	๐	๐.๐๐
ปริญญาตรีขึ้นไป	๒๓	๙๒.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๐	๐.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๑.๓ อาชีพ

อาชีพ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เกษตรกรรวม	๒	๘.๐๐
ข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ	๒๒	๘๘.๐๐
ข้าราชการการเมือง	๐	๐.๐๐
พนักงาน/ลูกจ้างเอกชน	๐	๐.๐๐
รับจ้างทั่วไป	๐	๐.๐๐
ค้าขาย	๐	๐.๐๐
อื่นๆ	๑	๔.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

ตอนที่ ๒ ความคิดเห็นต่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรของภาครัฐในอดีต

๒.๑ อะไรที่เป็นอุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน

ผลการสำรวจ	ร้อยละ
นโยบายของภาครัฐ	๘๔
ศักยภาพขององค์กรภาครัฐ	๖๐
งบประมาณสนับสนุน	๖๘
ความสามารถของบุคลากร	๔๘
การทุจริตคอร์รัปชัน	๖๔
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง	๘๐
อื่นๆ	๑๖

๒.๒ นโยบายของรัฐในปัจจุบันสามารถช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้หรือไม่

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ได้อย่างทั่วถึง	๑	๔.๐๐
ได้พอสมควร	๒๐	๘๐.๐๐
นโยบายล้มเหลว	๔	๑๖.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๐	๐.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๒.๓ หน่วยงานของรัฐสามารถให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้หรือไม่

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ได้อย่างทั่วถึง	๑	๔.๐๐
ได้พอสมควร	๑๙	๗๖.๐๐
หน่วยงานของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ	๕	๒๐.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๐	๐.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๒.๔ บุคลากรภาครัฐมีความรู้ ความสามารถในการให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรหรือไม่

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
มีความรู้ ความสามารถ	๓	๑๒.๐๐
มีความรู้ ความสามารถพอสมควร	๒๑	๘๔.๐๐
ขาดทักษะ ความรู้ และความสามารถ	๑	๔.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๐	๐.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๒.๕ งบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินมีความเหมาะสมหรือไม่

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เหมาะสมมาก	๑	๔.๐๐
เหมาะสมพอสมควร	๙	๓๖.๐๐
งบประมาณน้อย ไม่เพียงพอ	๑๕	๖๐.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๐	๐.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๒.๖ ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องที่ดินทำกินปัจจุบันอยู่ในระดับใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
พบเห็นได้ทั่วไป	๑๗	๖๘.๐๐
พบเห็นได้เป็นบางครั้ง	๘	๓๒.๐๐
ไม่พบการทุจริตคอร์รัปชัน	๐	๐.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๒.๗ วิธีการที่ช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้านที่ดินทำกิน

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
สร้างจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่รัฐ	๘	๓๒.๐๐
การมีส่วนร่วมของชุมชน	๙	๓๖.๐๐
ปล่อยให้เป็นไปตามความต้องการระหว่าง ผู้ซื้อ และผู้ขาย	๒	๘.๐๐
อื่นๆ	๐	๐.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๖	๒๔.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๒.๘ กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระง่อนที่ดินทำกิน ควรมีการปรับเปลี่ยนหรือไม่

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ไม่จำเป็นต้องมีการปรับปรุง	๐	๐.๐๐
ควรปรับปรุงกฎหมายบางส่วน	๑๙	๗๖.๐๐
ควรเปลี่ยนกฎหมายใหม่ทั้งหมด	๕	๒๐.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๑	๔.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

ตอนที่ ๓ ข้อเสนอแนะด้านที่ดินทำกิน

๓.๑ รัฐควรเน้นให้ความช่วยเหลือที่ดินประเภทใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ที่ดินเพื่อการเกษตร	๕	๒๐.๐๐
ที่ดินเพื่อใช้ในกิจกรรมอื่นตามศักยภาพของพื้นที่	๑	๔.๐๐
ให้ความสำคัญในที่ดินทั้งสองประเภท	๑๙	๗๖.๐๐
อื่นๆ	๐	๐.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๐	๐.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๓.๒ ขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมแก่การครองชีพต่อครัวเรือน

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
๑ - ๕ ไร่	๗	๒๘.๐๐
๖ - ๑๐ ไร่	๒	๘.๐๐
๑๑ - ๑๕ ไร่	๕	๒๐.๐๐
๑๖ - ๒๐ ไร่	๗	๒๘.๐๐
มากกว่า ๒๐ ไร่	๒	๘.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๒	๘.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๓.๓ รัฐควรจัดซื้อที่ดินลักษณะใดเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ที่ดินแปลงใหญ่ ที่รัฐจัดซื้อ เข้าไปพัฒนา	๕	๒๐.๐๐
ที่ดินแปลงเดี่ยว ขนาดเหมาะสมตามที่เกษตรกรต้องการ	๐	๐.๐๐
ซื้อทั้งสองแบบ ตามความเหมาะสม	๑๙	๗๖.๐๐
อื่นๆ	๑	๔.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๓.๔ วิธีการใดที่เหมาะสมที่สุดในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ให้เช่า	๖	๒๔.๐๐
เช่าซื้อ	๓	๑๒.๐๐
เข้าทำประโยชน์ฟรี (ให้ยืม)	๐	๐.๐๐
เหมาะสมทั้ง ๓ ข้อ ตามความต้องการของผู้ต้องการที่ดิน	๑๓	๕๒.๐๐
อื่นๆ	๐	๐.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๓	๑๒.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๓.๕ ควรให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรในลักษณะใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
กรรมสิทธิ์รวมแก่กลุ่มเกษตรกร	๓	๑๒.๐๐
กรรมสิทธิ์รายบุคคล	๕	๒๐.๐๐
ทั้ง ๒ ข้อ	๑๕	๖๐.๐๐
อื่นๆ	๑	๔.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๑	๔.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๓.๖ กรรมสิทธิ์รายบุคคลลักษณะใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
สามารถ ซื้อ- ขาย ได้อย่างอิสระ	๐	๐.๐๐
กำหนดเงื่อนไขระยะเวลาการมอกรรมสิทธิ์ให้แก่เกษตรกร	๕	๒๐.๐๐
กำหนดเงื่อนไข ห้ามซื้อ - ห้ามขาย ยกเว้นตกทอดแก่ทายาท	๗	๒๘.๐๐
กำหนดเงื่อนไขการมอกรรมสิทธิ์ สามารถซื้อ - ขาย ได้โดยภาครัฐเป็นตัวกลาง	๑๒	๔๘.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๑	๔.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๓.๗ รัฐควรสนับสนุนเงินทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ หรือไม่

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
สมควร	๒๔	๙๖.๐๐
ไม่สมควร	๐	๐.๐๐
อื่นๆ	๐	๐.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๑	๔.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๓.๘ เงินทุนที่รัฐจะให้การสนับสนุนเกษตรกรเพื่อพัฒนาอาชีพ ควรให้ในลักษณะใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เงินทุนรายบุคคล	๒	๘.๐๐
เงินทุนในรูปแบบกลุ่ม	๑๖	๖๔.๐๐
อื่นๆ	๕	๒๐.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๒	๘.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๓.๙ ผู้ที่จะได้รับการจัดที่ดิน ควรมีคุณสมบัติอย่างไร

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ผู้มีอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก	๕	๒๐.๐๐
ผู้มีอาชีพเกษตรกรรม หรือผู้ประสงค์เป็นเกษตรกร	๔	๑๖.๐๐
ผู้ที่ต้องการที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่นนอกเหนือจากการเกษตร	๑	๔.๐๐
ผู้มีคุณสมบัติทั้ง ๓ ข้อ ตามศักยภาพของที่ดิน	๑๒	๔๘.๐๐
อื่นๆ	๑	๔.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๒	๘.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๓.๑๐ ใครควรเป็นผู้พิจารณาคัดกรองบุคคลที่ควรได้รับการจัดที่ดิน

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เจ้าหน้าที่ภาครัฐ	๑	๔.๐๐
เครือข่ายองค์กรภาคประชาชน	๐	๐.๐๐
องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น	๐	๐.๐๐
คณะกรรมการหมู่บ้าน	๐	๐.๐๐
ทุกฝ่ายร่วมมือกัน	๒๑	๘๔.๐๐
อื่นๆ	๑	๔.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๒	๘.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๓.๑๑ การควบคุม และบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดิน ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
หน่วยงานภาครัฐปัจจุบัน	๔	๑๖.๐๐
องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่โดยเฉพาะ	๑๓	๕๒.๐๐
องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น	๔	๑๖.๐๐
อื่นๆ	๓	๑๒.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๑	๔.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

ตอนที่ ๔ ความคิดเห็นต่อนโยบายธนาคารที่ดิน

๔.๑ ท่านรู้จักธนาคารที่ดินหรือไม่

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
รู้จัก	๒๐	๘๐.๐๐
ไม่รู้จัก	๕	๑๖.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๑	๔.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๔.๒ เห็นด้วยหรือไม่ในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เห็นด้วย	๒๒	๘๘.๐๐
ไม่เห็นด้วย	๒	๘.๐๐
อื่นๆ	๑	๔.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๐	๐.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๔.๓ เห็นด้วยหรือไม่ที่รัฐจะใช้มาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เห็นด้วย	๒๒	๘๘.๐๐
ไม่เห็นด้วย	๑	๔.๐๐
อื่นๆ	๑	๔.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๑	๔.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๔.๔ ธนาคารที่ดินควรเป็นองค์กรในลักษณะใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
องค์กรที่มีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหาผลกำไร	๙	๓๖.๐๐
องค์กรที่ดำเนินงานในรูปแบบของธนาคารพาณิชย์	๑	๔.๐๐
องค์กรที่ดำเนินงานทั้ง ๒ รูปแบบ ตามวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดิน	๑๔	๕๖.๐๐
อื่นๆ	๑	๔.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๐	๐.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๔.๕ เห็นด้วยหรือไม่ว่ากระบวนการซื้อ - ขายที่ดินของธนาคารที่ดิน จะดำเนินการโดยปล่อยให้ ผู้ซื้อ - ผู้ขาย ตกลงราคากันเองกันตามความพึงพอใจ ฝ่าย ธนาคารที่ดินเป็นเพียงตัวกลางที่มีบทบาทด้านวิเคราะห์ความเหมาะสม และให้บริการด้านสินเชื่อ

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เห็นด้วย	๑๑	๔๔.๐๐
ไม่เห็นด้วย	๑๓	๕๒.๐๐
อื่นๆ	๑	๔.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๐	๐.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๔.๖ เห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินจะให้การช่วยเหลือด้านที่ดินโดยไม่จำกัดเฉพาะที่ดินเกษตร

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เห็นด้วย	๑๙	๗๖.๐๐
ไม่เห็นด้วย	๖	๒๔.๐๐
อื่นๆ	๐	๐.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๐	๐.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๔.๗ เห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินจะมอบกรรมสิทธิ์ที่ดินในลักษณะโฉนดชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เห็นด้วย	๑๙	๗๖.๐๐
ไม่เห็นด้วย	๖	๒๔.๐๐
อื่นๆ	๐	๐.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๐	๐.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๔.๘ เห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินนอกจากจะให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแล้วยังให้การสนับสนุนเงินทุนเพื่อส่งเสริม

อาชีพด้วย

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เห็นด้วย	๒๔	๙๖.๐๐
ไม่เห็นด้วย	๐	๐.๐๐
อื่นๆ	๑	๔.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๐	๐.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๔.๙ เห็นด้วยหรือไม่ที่จะตั้งธนาคารที่ดินแทนหน่วยงานภาครัฐด้านการจัดที่ดินปัจจุบัน

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
เห็นด้วย	๑๗	๖๘.๐๐
ไม่เห็นด้วย	๖	๒๔.๐๐
อื่นๆ	๑	๔.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๑	๔.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๔.๑๐ ธนาการที่ดินควรมีรูปแบบลักษณะใด

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
สำนักงานใหญ่ - สำนักงานภาค - สำนักงานจังหวัด - ผู้ต้องการที่ดินในจังหวัด	๑๓	๕๒.๐๐
สำนักงานใหญ่ - สหกรณ์การเกษตร - ผู้ต้องการที่ดินในจังหวัด	๓	๑๒.๐๐
สำนักงานใหญ่ - อปท. - ผู้ต้องการที่ดินในเขต อปท.	๒	๘.๐๐
สำนักงานใหญ่ - ชุมชนออมทรัพย์ - ผู้ต้องการที่ดินที่เป็นกลุ่มออมทรัพย์	๑	๔.๐๐
สำนักงานใหญ่ - หน่วยงานดำเนินการ เช่น อปท./สหกรณ์ - ผู้ต้องการที่ดิน	๔	๑๖.๐๐
อื่นๆ	๒	๘.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๐	๐.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

๔.๙ ธนาการที่ดินจะช่วยแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินได้หรือไม่

ผลการสำรวจ	จำนวน (ราย)	ร้อยละ
ได้	๑๓	๕๒.๐๐
ไม่ได้	๑	๔.๐๐
ไม่แน่ใจ	๙	๓๖.๐๐
อื่นๆ	๑	๔.๐๐
ไม่ระบุคำตอบ	๑	๔.๐๐
รวม	๒๕	๑๐๐.๐๐

สรุปข้อเสนอแนะจากการประชุมระดับประเทศ

๑. ข้อเสนอแนะจากวิทยากรร่วม

๑.๑ เห็นว่า ผลการวิจัยธนาการที่ดินที่ทางคณะผู้วิจัยได้ดำเนินการมานั้นค่อนข้างที่จะครอบคลุมในประเด็นต่างๆ สาเหตุของปัญหาเรื่องที่ดินทำกินในปัจจุบัน คือ หนึ่ง การบริหาร สอง ข้อกฎหมาย และสาม การวางแผนที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ

ที่ดินที่ธนาการที่ดินจะนำมาดำเนินการนั้นมี ๒ ประเภท ได้แก่ หนึ่ง ที่ดินของรัฐ และ สอง ที่ดินเอกชน ซึ่งการดำเนินการในที่เอกชนนั้นน่าที่จะทำได้ยาก เนื่องจากในปัจจุบันมีคนกลางหรือกลไกในการซื้อขายที่ดินอยู่แล้ว ทำให้โอกาสที่เอกชนจะนำที่ดินมาขายให้ธนาการที่ดินเป็นไปได้น้อย ดังนั้นงานหลักของธนาการที่ดินน่าจะเป็นการดำเนินงานในที่ดินของรัฐ สาเหตุของปัญหาส่วนใหญ่ คือ ปัญหาบุกรุกที่ดินของรัฐ ซึ่งเป็นผลมาจากการทำแผนที่แนบท้ายในการประกาศเพื่อบังคับใช้เป็นกฎหมายโดย

ไม่มีการสำรวจในพื้นที่จริง ทำให้เกิดการทับซ้อนกับที่ดินที่มีประชาชนทำประโยชน์อยู่แล้ว ดังนั้นธนาคารที่ดินจึงเป็นองค์กรที่เหมาะสมที่สุดในการแก้ไขปัญหาดังกล่าว แนวทางการแก้ไขปัญหาในเรื่องดังกล่าวรัฐควรเปิดโอกาสให้บุคคลเหล่านั้นได้มีที่ดิน และที่อยู่อาศัยในที่ดินของรัฐที่เลิกใช้ประโยชน์แล้ว จะเป็นการลดภาระของภาครัฐ และเป็นประโยชน์ต่อไปในอนาคต เช่น สามารถเก็บเก็บภาษีได้

บอร์ดบริหารของธนาคารที่ดินแต่งตั้งตัวแทนของส่วนราชการค่อนข้างมาก สาเหตุเนื่องจากต้องการความร่วมมือจากหน่วยงานของรัฐเหล่านั้น ตอนที่ร่าง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ได้ให้ความสนใจในที่ดินที่เอกชนที่ทิ้งร้าง ไม่มีการทำประโยชน์ แต่ประเด็นปัญหาที่สำคัญ คือ ตามกฎหมายที่ดินต้องมีการแจ้งให้เจ้าของที่ดินรับทราบแล้วกลับเข้ามาทำประโยชน์ในที่ดินภายใน ๖ เดือน และอีกประเด็นหนึ่ง คือ ใครที่จะกล้าดำเนินการ เนื่องจากอาจถูกฟ้องร้องจากเจ้าของที่ดินได้

สำหรับข้อมูลที่ดินของรัฐที่ไม่ใช้ประโยชน์ และข้อมูลที่ดินเอกชน ซึ่งในปัจจุบันมีการดำเนินการโครงการบริหารที่ดินเชิงระบบ โดยจะมีการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลแผนที่แห่งชาติในอนาคต และถ้าตั้งศูนย์ข้อมูลที่ดินแห่งชาติได้สำเร็จจะสามารถสนับสนุนข้อมูลดังกล่าวให้กับธนาคารที่ดินได้

การกำหนดอำนาจของร่าง พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินได้กำหนดอำนาจไวกว้างๆ เพื่อรองรับปัญหา/อุปสรรคที่จะเกิดขึ้นในอนาคต และประเด็นสุดท้ายเราต้องคิดว่าจะทำอย่างไรให้หน่วยงานของรัฐให้ความร่วมมือกับธนาคารที่ดิน และต้องดำเนินการจัดตั้งศูนย์ข้อมูลที่ดินให้แล้วเสร็จเพื่อรองรับ และสนับสนุนการดำเนินงานธนาคารที่ดิน

๑.๒ ประเด็นที่สำคัญของงานวิจัยชิ้นนี้ คือต้องหาคำตอบให้ได้ว่าธนาคารที่ดินควรอยู่ในส่วนไหนของกลไกภาพรวมทั้งหมดของการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน การดำเนินงานของธนาคารที่ดินไม่ควรไปเสียเวลากับปัญหาด้านอื่นๆ ควรเน้นให้ความสำคัญกับบทบาทหน้าที่ของธนาคารที่ดินว่าอยากให้ธนาคารที่ดินมีบทบาทอย่างไร จากอดีตที่ผ่านมากระบวนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมที่ท่าน ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ บิดาของการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมได้วางไว้ คือการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมต้องมีเงินทุนเพื่อกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ซึ่งธนาคารที่ดินต้องสนับสนุนเงินทุนเหล่านั้น โดยรัฐต้องดำเนินการควบคู่กับการจัดเก็บภาษีที่ดินที่มีผู้ถือครองที่ดินเกินกว่ากฎหมายกำหนด เพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดิน นั่นก็คือหลักการเมื่อ พ.ศ. ๒๕๑๘ จนมาถึงปัจจุบันกลไกเหล่านั้นได้ย้อนกลับมาเริ่มต้นใหม่อีกครั้ง ซึ่งก็ยังไม่เห็นภาพอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น ต้องตอบกับสังคมให้ได้ว่าธนาคารที่ดินควรจะเป็นอย่างไร ลักษณะจะเหมือนกับธนาคารทั่วไปหรือไม่ ซึ่งงานวิจัยชิ้นนี้เหมือนกับเป็นการชี้แนะรัฐบาลทางหนึ่งเพื่อให้รัฐบาลเห็นความสำคัญของธนาคารที่ดิน โดยต้องมีข้อมูลเพื่อตอบสนองโจทย์ของผู้บริหารที่ดูแลด้านนโยบายให้ได้ว่า ธนาคารที่ดินนั้นคืออะไร และดีกว่าหน่วยงานในปัจจุบันอย่างไร ซึ่งสิ่งที่ควรคำนึง คือ หนึ่ง ธนาคารที่ดินเป็นตัวกลางระหว่างผู้ซื้อ และผู้ขายหรือเป็นตัวกลางรับฝากให้ผู้อื่นเช่า ซึ่งต้องดำเนินการควบคู่กับการใช้นโยบายทางด้านภาษีที่ดินในอัตราก้าวหน้า และประสานข้อมูลที่ดินร่วมกับองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ส่วนรายได้ของธนาคารที่ดินจะได้จากค่าดำเนินการประสานระหว่าง

ผู้ซื้อหรือผู้ขายหรือผู้ฝาก สอง กรณีที่ดินแปลงใหญ่ที่ติดจำนองกับทางธนาคารหรือกำลังจะหลุดจำนองหรือที่ดินเพื่อการเกษตรในเขตจัดรูปที่ดิน ธนาคารที่ดินควรเน้นดำเนินการในที่ดินสองประเภทนี้ก่อน คือเข้าไปปรับโครงสร้างหนี้หรือซื้อมาดำเนินการ ส่วนในกรณีที่ที่ดินของรัฐควรนำที่ดินที่ ส.ป.ก.ไม่มีอำนาจนำมาปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมาดำเนินการ เป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง ส.ป.ก. และธนาคารที่ดิน โดยธนาคารที่ดินสนับสนุนเงินทุนแก่ ส.ป.ก. แต่มีข้อแม้ คือ ต้องนำเงินของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมมารวมกับเงินของธนาคารที่ดิน ชี้ให้เห็นองค์ประกอบโครงการของธนาคารที่ดินว่าควรเป็นอย่างไร ควรมีสาขาหรือไม่ จะประสานข้อมูลกับท้องถิ่นอย่างไรหรือร่วมมือกับ พอช. และ ธ.ก.ส. ได้หรือไม่ อย่างไร

๒. ข้อเสนอแนะจากผู้ร่วมประชุม

๒.๑ งานวิจัยครั้งนี้เป็นงานวิจัยที่สอดคล้องกับสถานการณ์ที่ดินปัจจุบัน ดังนั้นทิศทางของธนาคารที่ดินควรมีแนวทางใหม่ๆ ตามสถานการณ์ที่ดินปัจจุบันที่มีความรุนแรงมากขึ้น

๒.๒ ธนาคารที่ดินน่าจะกระจายอำนาจให้ส่วนท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้น เพราะเชื่อว่าศักยภาพของชุมชนมีศักยภาพเหมือนหน่วยงานภาครัฐในปัจจุบัน

๒.๓ ในประเด็นบอร์ดบริหารของธนาคารที่ดินที่แต่งตั้งตัวแทนจากหน่วยงานการค่อนข้างมาก เป็นเหตุผลทางเทคนิคเพื่อต้องการความร่วมมือจากหน่วยงานรัฐเหล่านั้น น่าจะไม่ถูกต้องเพราะที่ผ่านมาหน่วยงานเหล่านั้นไม่ได้ดำเนินการอะไรมากมายเพียงแค่มาประชุมแล้วก็กลับ

๒.๔ เห็นด้วยกับเรื่องแนวทางการดำเนินการที่ธนาคารที่ดินจะเป็นองค์กรกลางให้เกิดการมีส่วนร่วมกับส่วนท้องถิ่น ซึ่งจะช่วยให้ประหยัดงบประมาณ และสามารถดำเนินการได้อย่างรวดเร็ว

๒.๕ ข้อมูลที่ดินควรให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมทำเป็นระบบย่อยในพื้นที่ของตนเอง โดยมีการปรับเปลี่ยนแนวคิดที่ว่าหน่วยงานส่วนกลางจะรวบรวมข้อมูลที่ดินอย่างไร เปลี่ยนเป็นจะอย่างไรที่จะคืนข้อมูลเหล่านั้นให้กับท้องถิ่นเพื่อให้สามารถบริหารจัดการทรัพยากรในท้องถิ่นของตนเองได้

๒.๖ ที่มาของเงินทุนของธนาคารที่ดินควรมองถึงแหล่งเงินทุนอื่นนอกจากงบประมาณที่รัฐสนับสนุน เช่น กลุ่มออมทรัพย์หรือเงินทุนอื่นใดในระดับตำบล

๒.๗ เรื่องการจัดซื้อที่ดินควรเป็นไปในลักษณะธนาคารที่ดินเป็นตัวกลางระหว่างผู้ซื้อ - ผู้ขาย เพื่อลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เป็นการเปิดโอกาสให้ท้องถิ่นมีส่วนร่วมมากขึ้น

๒.๘ โดยภาพรวมของสภาประชาชนแห่งชาติเห็นด้วยกับการนำเสนอในวันนี้ ซึ่งเป็นแนวทางในลักษณะจากล่างสู่บน และควรนำผลงานวิจัยชิ้นนี้แลกเปลี่ยนความคิดเห็นร่วมกับสภาเกษตรกรแห่งชาติ

๒.๙ เห็นด้วยกับแนวนโยบายใหม่ๆ ว่าควรเริ่มจากส่วนที่เล็กในพื้นที่แล้วให้ผู้กำหนดนโยบายได้เห็นผลเชิงประจักษ์ และกำหนดให้เป็นนโยบายระดับชาติ ดังตัวอย่าง เช่น ภาคสหกรณ์ที่มีการร่วมกลุ่มและรวบรวมทุนช่วยเหลือเกษตรกรที่กำลังจะสูญเสียที่ดินทำกิน ตัวอย่างเช่น สุราษฎร์ธานีโมเดลหรือ

ตัวอย่างอื่นๆ ซึ่งมีลักษณะคล้ายกับธนาคารที่ดิน และถ้านำเสนอตัวอย่างพวกนี้ให้เห็นเชิงประจักษ์ว่ามีการดำเนินการจากชุมชนได้จริง จะสามารถช่วยผลักดันให้กลายเป็นนโยบายของชาติได้

๒.๑๐ จากแนวคิดกองทุนต่างๆ เช่น กองทุนลำไย กองทุนยาพารา ฯลฯ เป็นไปได้ไหมถ้าจะรวมกองทุนเหล่านี้เป็นกองทุนเดียว

๒.๑๑ เห็นด้วยกับการดำเนินงานธนาคารที่ดิน ธนาคารที่ดินควรนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินมาดำเนินการพัฒนาสิทธิให้เกษตรกรได้รับกรรมสิทธิ์ในที่ดินเป็นการสร้างความมั่นคงในการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร และนำเงินที่ได้มาดำเนินการจัดรูปที่ดินให้มีความเหมาะสมกับศักยภาพที่ดินในด้านต่างๆ

๒.๑๒ ที่ผ่านมารัฐบาลเคยมีนโยบายกองทุนที่ดิน ซึ่งคล้ายกับธนาคารที่ดินเป็นการทำงานร่วมกันระหว่าง ส.ป.ก. กับ ธ.ก.ส. จากประสบการณ์เรื่องกองทุนที่ดินที่ได้มีการจัดที่ดินให้แก่เกษตรกร ซึ่งที่ดินดังกล่าวถือว่ามีความอุดมสมบูรณ์ และเกษตรกรก็ประสบความสำเร็จในการประกอบอาชีพเกษตรกรรม แต่ปัญหาก็คือเกษตรกรไม่ยอมชำระค่าที่ดิน สุดท้ายก็ได้โอนงานเหล่านี้ให้ ส.ป.ก.ดำเนินการ ดังนั้น อยากให้ความสำคัญกับกระบวนการคัดเลือกเกษตรกรว่าเกษตรกรต้องมีความตั้งใจในการใช้หนี้เพื่อความมั่นคงของธนาคารที่ดิน

๒.๑๓ อยากให้ทางคณะผู้วิจัยให้ความสำคัญกับประเด็นที่ธนาคารที่ดินมีบทบาทเป็นตัวกลางระหว่าง ผู้ซื้อ - ผู้ขาย ควรหาแนวทางดำเนินงานที่รัดกุม ในส่วนหนึ่งก็เป็นสิ่งที่ดีที่เกิดจากการต้องการของผู้ซื้อ - ผู้ขาย แต่ต้องคำนึงด้วยว่าธนาคารที่ดินจะได้รับเงินกลับมาอย่างไร เปรียบเทียบกับการที่ธนาคารไปซื้อที่ดินเองแล้วค่อยไปจัดให้แก่ผู้ต้องการที่ดิน ทั้งหมดอยู่ที่การวางระบบการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อลดปัญหาด้านต่างๆ จากตัวอย่างในอดีตที่ผ่านมาของการดำเนินงานกองทุนที่ดินที่โอนกรรมสิทธิ์เป็นของผู้ซื้อ และผู้ซื้อผิดสัญญา จะทำอย่างไรให้ได้กรรมสิทธิ์กลับคืนมา

๒.๑๔ ปัญหาสังคมในปัจจุบันที่เกษตรกรได้ที่ดินไปแล้วมีการเปลี่ยนมือแล้วก็ไปบุกรุกที่ดินอื่น ดังนั้น ควรหาแนวทางแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งเห็นว่าการบริหารจัดการที่ดินร่วมกันของกลุ่มเกษตรกรลักษณะโฉนดชุมชนเป็นแนวทางการแก้ไขปัญหาที่ดีที่สุด

๒.๑๕ คณะกรรมการที่บริหารธนาคารที่ดินต้องวางระบบด้านต่างๆ ให้ครอบคลุมทุกด้าน เช่น จะทำอย่างไรเพื่อป้องกันไม่ให้เปลี่ยนมือผู้ถือครองที่ดิน และจะป้องกันการใช้เงินที่ไม่ถูกต้องอย่างไร โดยคิดว่าการมีส่วนร่วมประสานฐานข้อมูลที่ดินกับท้องถิ่นเป็นสิ่งที่สำคัญ ซึ่งการบริหารจัดการที่ดินควรแบ่งเป็น ๒ ประเภท คือ พื้นที่อนุรักษ์ และพื้นที่เพื่อกิจการอื่น โดยจำแนกการใช้ประโยชน์ในที่ดินให้เหมาะสม

๒.๑๖ เห็นด้วยกับงานวิจัย และได้ตั้งข้อสังเกตว่าทำไมส่วนใหญ่คณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินมาจากการแต่งตั้งโดยคณะรัฐมนตรี ซึ่งกลายเป็นข้อจำกัดบทบาทของคณะกรรมการที่จะต้องทำงานภายใต้กรอบนโยบายของรัฐบาล

๒.๑๗ ในพื้นที่ในเขตปฏิรูปที่ดินในปัจจุบันเกษตรกรเห็นว่า ที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินสามารถซื้อขายที่ดินได้อย่างอิสระเนื่องจากไม่มีการตรวจสอบการใช้ประโยชน์ เห็นว่าธนาคารที่ดินถ้าสามารถ

ประสานนำที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดินที่มีการเปลี่ยนแปลงสิทธิมาจัดให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินจะสามารถแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดินทำกินได้

๒.๑๘ ขอสนับสนุนแนวทางการดำเนินงานธนาคารที่ดิน ซึ่งทางหน่วยงานต้นสังกัดได้มีการนำเสนอร่างกรอบยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินภาพรวม และปัจจุบันอยู่ระหว่างการพิจารณาของผู้บริหาร โดยมีกรอบยุทธศาสตร์ จำนวน ๔ ด้าน คือ หนึ่ง การรักษาสมดุลทางธรรมชาติ การกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน การจัดที่ดิน และการเพิ่มประสิทธิภาพการบริหารจัดการที่ดิน ในเนื้อหาส่วนหนึ่งได้มีการสนับสนุนองค์กรจัดการที่ดิน และมีการผลักดันให้เกิดธนาคารที่ดิน และอีกประการหนึ่ง คือ อยากให้เกิดศูนย์ข้อมูลที่ดินซึ่งจะเป็นส่วนในการสนับสนุนการของดำเนินการธนาคารที่ดินในอนาคต

๒.๑๙ ควรให้ความสำคัญกับศูนย์ข้อมูลที่ดิน อยากทำให้ระบบข้อมูลที่ดินให้เป็นเรื่องที่เปิดเผยประชาชนสามารถเข้าถึงได้ และสร้างเครือข่ายเพื่อให้ประชาชนสามารถตรวจสอบได้

บทที่ ๕

วิเคราะห์สถานการณ์ สภาพปัญหาเรื่องที่ดิน และข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหา โดยธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

๕.๑ บทวิเคราะห์

วัตถุประสงค์ในการศึกษาวิจัย ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางการแก้ไข ศึกษารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดขึ้นในระยะเวลา ๕ ปี และใช้ปฏิบัติงานในอนาคต ศึกษาแนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน แนวทางการดำเนินงานให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างประสบผลสำเร็จ รวมไปถึงศึกษาวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการบริหารจัดการที่ดินกับการดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน เพื่อนำไปสู่แนวทางในการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในระยะเวลา ๕ ปี มีขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานอย่างไร รูปแบบและกฎหมายการจัดตั้งธนาคารที่ดินเป็นเช่นไร เกี่ยวข้องหรือต้องมีกฎหมายอื่นหรือไม่อย่างไร การกำหนดกรอบภารกิจ ขั้นตอน วิธีการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน ทั้งในด้านระบบข้อมูลที่ดิน ผู้ไรที่ดินและประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน การจัดการเงินกองทุนเกี่ยวกับที่ดิน ระบบการให้สินเชื่อเพื่อพัฒนาความเป็นอยู่และอาชีพ การพัฒนาบุคลากร กรอบระยะเวลาในระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว เป็นแนวทางอย่างไร การบริหารจัดการที่ดินหรือเป็นองค์กรหลักในการแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างมั่นคงและยั่งยืนทำได้อย่างไร โดยวิธีการใดบ้าง วิธีการมีส่วนร่วมของชุมชนในการเป็นส่วนหนึ่งของธนาคารที่ดิน จะสามารถแก้ไขปัญหา ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมรวมถึงอุดช่องว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างไร

จากการทบทวนสถานการณ์ปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย แนวทางการแก้ไขปัญหา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) การหาจุดเด่น จุดด้อย ผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไข ศึกษาถึงกฎหมายและการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ทั้งในและต่างประเทศที่มีรูปแบบและลักษณะการดำเนินงานที่ใกล้เคียงกัน และศึกษาความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ท้องถิ่น หน่วยงานในภูมิภาค นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่กำกับนโยบายและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในระดับส่วนกลาง เพื่อนำมา

วิเคราะห์ กำหนดและเสนอแนวทางให้มีการมีส่วนร่วมของชุมชน การกระจายอำนาจการดำเนินงานให้ชุมชนและท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของธนาคารที่ดินทั้งในรูปปัจเจก และในรูปขององค์กรชุมชน แผนการดำเนินงานในระยะสั้นและระยะยาว ให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน เสนอแนวทางการนำไปสู่การกำหนดนโยบายของรัฐ และเร่งรัดดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างเป็นระบบและยั่งยืน โดยสามารถวิเคราะห์ประเด็นต่างๆ ได้ ดังนี้

๕.๑.๑ บทวิเคราะห์สถานการณ์และสภาพปัญหาด้านที่ดินของไทย

ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญต่อการดำรงชีพของประชาชน ทุกสิ่งที่เกิดขึ้นล้วนตั้งอยู่บนที่ดินแทบทั้งสิ้น จำนวนประชากรในประเทศไทย ณ วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๓ มี ๖๕.๙ ล้านคน สถานการณ์ปัญหาของระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในปัจจุบัน คือ หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ขาดความเป็นเอกภาพ เครื่องมือที่มีอยู่มีข้อจำกัดต่อการบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากยังมีผู้ไร้ที่ดินทำกินและมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพจำนวนมาก ปัญหาสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับมีความแตกต่างกัน ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินแตกต่างกัน ส่งผลให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือประสงค์ในที่ดินบุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ หรือพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ประกอบกับแนวเขตของพื้นที่มีแนวเขตตามเอกสารหลักฐานทับซ้อนกัน ซึ่งสามารถสรุปและวิเคราะห์สภาพของปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศได้ดังนี้

๑. การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ที่เป็นเขตต้นน้ำลำธาร เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนพื้นที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือพื้นที่สาธารณะที่จะใช้รองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต

จะเห็นได้ว่าในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐถูกบุกรุกเข้าทำประโยชน์ สาเหตุหลักมาจากปัจจัยที่เกิดขึ้นทั้งทางตรงและทางอ้อม คือ การควบคุมดูแลของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ไม่สามารถควบคุมดูแล ป้องกันได้อย่างทั่วถึง เป็นผลมาจากเจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย พื้นที่จำนวนมาก ขาดจิตสำนึกของประชาชนและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการดูแลและรักษาพื้นที่ และอีกประการหนึ่ง คือ ความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ที่ไม่มีการจำกัดการถือครองที่ดินทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินเก็บไว้เพื่อเก็งกำไร ทำให้ที่ดินมีราคาเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับระบบการผลิตทางการเกษตรที่ผู้ผลิตมีความเสี่ยงทั้งการผลิตที่ต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติ การลงทุนสูงจากปัจจัยการผลิตที่ราคาแพง สภาพพื้นที่ไม่มีความเหมาะสมต่อการผลิต และการจำหน่ายที่ผู้ผลิตไม่สามารถกำหนดราคาได้เองจึงขายผลผลิตได้ในราคาต่ำ ทำให้เกิดหนี้สินต้องขายที่ดิน อีกทั้งมีการส่งเสริมหรือปัจจัยด้านราคาของพืชบางอย่างที่เอื้อต่อการผลิตจึงมีการต้องการพื้นที่เพื่อผลิตเพิ่มสูงขึ้น

๒. ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐ เอกชนกับรัฐและระหว่างเอกชนด้วยกัน

ในการกำหนดแนวเขตที่สงวนหวงห้ามของรัฐ พบว่า มีการกำหนดแนวเขตไม่เป็นไปตามสภาพความเป็นจริง บางหน่วยงานจัดทำแนวเขตครอบคลุมพื้นที่ของประชาชนเข้าไปด้วย แต่ละหน่วยงานมีแนวเขตทับซ้อนกันระหว่างที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ที่ดินของเอกชนกับที่ดินรัฐ และที่ดินของเอกชนกับเอกชน การทับซ้อนหรือมีแนวเขตที่ไม่เป็นเส้นขอบเขตเดียวกันจึงทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาท และมีการบุกรุก โฉกยสิทธิ เกิดเป็นคดีความให้ต้องแก้ไขปัญหาย่างไม่สิ้นสุด ประกอบกับรัฐบาลก็ไม่แก้ไขปัญหาลำนี้จริงจัง

๓. การจัดที่ดินทำกินและการไร้ที่ดินทำกิน จากข้อมูลการขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผู้มาลงทะเบียนที่ไม่มีที่ดินทำกิน รวม ๒.๐๒ ล้านราย ซึ่งจำนวนผู้มาขึ้นทะเบียนด้านปัญหาที่ดินนี้เชื่อมโยงกับการวางแผนการถือครองที่ดินโดยตรง

จากการที่จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นแต่ที่ดินมีเท่าเดิม ที่ดินกระจุกตัว ไม่มีความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน การนำที่ดินของรัฐมาจัดให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินไม่สามารถดำเนินการได้อีกต่อไป มีผู้สูญเสียสิทธิในที่ดิน ทำให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเพิ่มขึ้นอย่างมาก การแก้ไขปัญหของภาครัฐไม่เป็นระบบและขาดความจริงจัง พบว่าเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาให้กับผู้เรียกร้องรายกลุ่มที่ไม่เป็นระบบในภาพรวม ทำให้เกิดผลกระทบในด้านอื่นๆ ตามมา รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบและดำเนินการในการกิจนี้โดยตรงก็ได้ทำหน้าที่ของตนให้เกิดประสิทธิภาพ และมีได้มุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างแท้จริง

๔. การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ ซึ่งผลการสำรวจพบว่า มีผู้ถือครองที่ดินขนาดใหญ่จำนวนหนึ่ง หากไม่มีมาตรการควบคุมการถือครองที่ดินแล้วจะไม่สามารถวางแผนการกระจายการถือครองที่ดินได้

ปัญหาผู้ถือครองที่ดินในพื้นที่ขนาดใหญ่ ในรูปของบุคคลหรือองค์กรเอกชนเพื่อการผลิตหรือไม่มีการผลิตแต่คงไว้ซึ่งความเป็นเจ้าของที่มีในระบบสหกรณ์หรือในรูปบริษัทมหาชน พบว่าส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่เหมาะสมต่อการผลิตทางการเกษตร ทำให้โอกาสของผู้ไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยที่จะได้มีที่ดินลดลงไปอีก บุคคลหรือองค์กรเอกชนเหล่านี้จะเป็นผู้ที่ใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตและสิ่งอำนวยความสะดวกให้เกิดแก่ที่ดินของตนมากกว่าผู้ถือครองที่ดินรายย่อยแห่งท้องถิ่นนั้น ซึ่งควรต้องมาตรการให้จ่ายค่าตอบแทน หรือจ่ายภาษีให้แก่รัฐหรือส่วนรวมในสิ่งที่ตนใช้ทรัพยากรมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป

๕. การกระจายการถือครองที่ดิน เนื่องจากที่ดินมีจำนวนจำกัด แต่ประชาชนมีแนวโน้มที่มีความต้องการที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเพิ่มขึ้น

ผลของการไม่มีข้อจำกัดขนาดในการถือครองที่ดิน ไม่มีมาตรการทางภาษีในการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าแก่ผู้ถือครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างแท้จริง ซึ่งการกำหนดให้ประกาศเขตปฏิรูปที่ดินในพื้นที่ที่เกิดปัญหาการถือครองที่ดินอย่างไม่เป็นธรรม สามารถเวนคืนที่ดินที่มีผู้ถือครองเกินสิทธิที่กฎหมายกำหนดมากระจายสิทธิให้ผู้ไม่มี

ที่ดินได้ รวมไปถึงการพัฒนากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นธนาคารที่ดินก็ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่ได้จัดตั้งไว้

๖. การไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน

ปัญหานี้อาจเนื่องมาจากการเก็งกำไรของนายทุนหรือมีสาเหตุมาจากการที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมให้เช่าที่ดิน

เมื่อมีการกว้านซื้อที่ดินมาเก็บไว้เพื่อเก็งกำไร และไม่ทำประโยชน์ในที่ดินนั้น จึงมีที่ดินทิ้งร้างไม่มีการทำประโยชน์จำนวนมาก ก่อให้เกิดผลเสียหายทางเศรษฐกิจตามมา อีกทั้งความไม่เป็นธรรมของการให้เช่าที่ดินที่กฎหมายกำหนดให้ประโยชน์ตกกับผู้เช่ามากเกินไป ผู้ให้เช่าจึงไม่ประสงค์ที่จะให้เช่า เพราะเกรงว่าจะเกิดความยุ่งยากเมื่อตนเองจะใช้ที่ดินหรือต้องการขายที่ดิน ปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่งผลให้มีการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ

๗. การใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของดิน

การจำแนกพื้นที่ของประเทศตามความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ ยังไม่สามารถกำหนดและใช้ให้เป็นข้อบังคับได้อย่างจริงจัง ถึงแม้ว่ากรมพัฒนาที่ดินมีการจำแนกความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรโดยกำหนดความเหมาะสมรายชนิดและรายพื้นที่ รวมทั้งกรมโยธาธิการและผังเมือง ที่จัดทำผังเมืองรวม ซึ่งก็คือ แผนผัง นโยบายและโครงการ รวมทั้งมาตรการควบคุมโดยทั่วไป เพื่อใช้เป็นแนวทางในการพัฒนา และการดำรงรักษาเมืองและบริเวณที่เกี่ยวข้องหรือชนบทในด้านการใช้ประโยชน์ในทรัพย์สิน การคมนาคมและการขนส่ง การสาธารณสุขปโภค บริการสาธารณะและสภาพแวดล้อมเพื่อบรรลุวัตถุประสงค์ของการผังเมือง และมีแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท ท้ายกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม แต่ก็ไม่เป็นไปตามที่ได้จำแนกความเหมาะสมและแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทตามที่กล่าวมา มีการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของดิน เช่น พื้นที่เหมาะสมและควรคุ้มครองไว้เพื่อการเกษตร มีการนำไปสร้างที่อยู่อาศัย การพาณิชย์ และอุตสาหกรรม พื้นที่ควรอนุรักษ์เป็นแหล่งทรัพยากรต้นน้ำ เพื่อการศึกษาและแหล่งท่องเที่ยวมีการนำไปเป็นแหล่งปลูกพืชไร่ หรือทำการเกษตร เป็นต้น

หากว่าได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเป็นไปตามความเหมาะสมตามศักยภาพของที่ดินและตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทแล้ว จะเกิดผลดีต่อการบริหารจัดการที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเกิดประโยชน์คุ้มค่า โดยไม่ต้องใช้ทุนสูงในการผลิตหรือบริหารจัดการเพื่อผลตอบแทนสูงสุด

๘. การบริหารจัดการที่ดิน มี ๓ ระดับ คือ ระดับนโยบาย ระดับหน่วยงานปฏิบัติและระดับพื้นที่

ระดับนโยบาย พบว่า ปัญหาเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ความไม่เป็นเอกภาพของนโยบาย เป้าหมายในระยะยาวบางนโยบายที่กำหนดขึ้นยังเป็นการแก้ไขปัญหที่ปลายเหตุหรือแก้ไขเฉพาะหน้ามากกว่าการแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์ในระยะยาว มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเมื่อมีการ

เปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้บริหาร และที่สำคัญประเทศไทยยังขาดแผนการใช้ที่ดินที่จะเป็นกรอบแนวทางการใช้ที่ดินของประเทศเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด

ในระดับหน่วยปฏิบัติ พบว่า แผนงานต้องปรับเปลี่ยนตามนโยบาย มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันหรือปฏิบัติงานเฉพาะด้านตามอำนาจที่มีอยู่ ขาดปัจจัยเกื้อหนุนการปฏิบัติงาน ขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ มีระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลามาก และขาดเครื่องมือในการบังคับใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน ตามที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงการขาดองค์รวมในด้านการบริหารจัดการที่ดินให้เป็นไปในทิศทางและระบบเดียวกัน ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด

สำหรับในระดับพื้นที่ พบว่า ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินในท้องถิ่นของตน ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติ และการตรวจสอบ ปัญหานี้สะสมเรื่อยมาจนขาดจิตสำนึกในหน้าที่ที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ปลดปล่อยหน่วยงานภาครัฐดูแลหรือดำเนินการฝ่ายเดียว

๕.๑.๒ บทวิเคราะห์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการบริหารจัดการที่ดินและกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน

จากการศึกษาด้านกฎหมายและการดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการบูรณาการของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินและกระจายสิทธิการถือครองที่ดินโดยตรง พบว่าการดำเนินงานไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการ ไม่เป็นองค์รวมที่จะแก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน

หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่ทำหน้าที่ในการกระจายการถือครองที่ดิน มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกับธนาคารที่ดินยังไม่สามารถดำเนินการให้ตรงเป้าหมายที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งมีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งควรต้องพัฒนาไปสู่ธนาคารที่ดินต่อไปได้ อีกทั้ง การบริหารงานในรูปคณะกรรมการอันเป็นแนวทางการบริหารองค์กรรูปแบบใหม่ในการบูรณาการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม ก็ยังไม่สามารถเดินไปสู่วัตถุประสงค์นั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญคือ มิได้ดำเนินการกิจหลักตามที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้ ขาดการบังคับใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างแท้จริงที่มีการกำหนดให้การประกาศเขตพื้นที่ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินก็เพื่อให้ ส.ป.ก.มีอำนาจเข้าไปดำเนินการกระจายสิทธิการถือครองในที่ดินนั้น และการใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐที่รัฐไม่สามารถคุ้มครองรักษาไว้ได้ หรือไม่สามารถนำมาสงวนหวงห้ามไว้ได้อีกต่อไป เป็นการแก้ไขปัญหาโดยไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคและความไม่เข้าใจของบุคคลภายนอก การแก้ไขกฎหมายให้มีการปฏิรูปที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข อีกทั้งในปัจจุบันบุคคลากรในองค์กรขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะอย่างแท้จริง

สำหรับหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการจัดที่ดิน เช่น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และกรมป่าไม้ ที่ให้สิทธิ

ในที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแก่ประชาชน พบว่า ในปัจจุบันบางหน่วยงานได้ยุบเลิกภารกิจในด้านนี้ไปแล้ว ส่วนที่ยังคงอยู่เป็นเพียงการดำเนินการต่อเนื่องและรักษาไว้เท่านั้น แต่ยังคงมีบทบาทสำคัญหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่ดินของประเทศในรูปคณะกรรมการต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติหรือแม้แต่ในฝ่ายนิติบัญญัติหน่วยงานเหล่านี้ก็เข้ามามีบทบาทเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาการกำหนดนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินคลาดเคลื่อนไปจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ในหน่วยงานที่ยังคงดำเนินการ เช่น กรมธนารักษ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และกรมป่าไม้ ยังไม่เป็นรูปธรรมมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพปัญหาของผู้ไร้ที่ดินที่มีจำนวนมาก และแต่ละหน่วยงานทำเพื่อแก้ไขเฉพาะหน้าเท่านั้น

การดำเนินงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่รักษาและป้องกันพื้นที่อนุรักษ์หรือสงวนหวงห้าม และมีหน้าที่จัดที่ดินด้วยก็ยังไม่ดำเนินการให้เป็นภารกิจเพื่อแก้ไขปัญหาในทิศทางเดียวกันได้ ไม่มีแผนระยะยาวในการคุ้มครองการบุกรุกให้มีพื้นที่เท่าที่เป็นอยู่ได้ ไม่มีนโยบายแก้ไขปัญหการบุกรุก ในด้านการบริหารจัดการกับพื้นที่เสื่อมโทรม (ป่าไม้) และไม่สามารถฟื้นฟูได้อีก ซึ่งก่อนหน้านี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ มอบให้ ส.ป.ก.ดำเนินการกว่า ๓๐ ล้านไร่ ตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อมาได้มีมติให้กรมป่าไม้ดำเนินการบริหารจัดการในพื้นที่คงเหลือนั้นเอง แต่ก็ไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งที่พื้นที่คงเหลือดังกล่าวมีจำนวนมากถึง ๑๐ ล้านไร่ ทำให้ผู้บุกรุกในเขตป่าไม้ได้รับผลกระทบทางด้านสิทธิและเป็นผู้ผิดกฎหมายอยู่จนถึงปัจจุบัน สำหรับในการจัดที่ดินเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาคิดเป็นจุดๆ ไม่มีนโยบายว่าในระยะยาวจะอย่างไรต่อไป

หน่วยงานตามที่กล่าวมาข้างต้น กระจายอยู่ในกระทรวงต่างๆ การบริหารและการดำเนินงานเป็นไปตามกรอบภารกิจของกระทรวงนั้นๆ ทำให้ไม่มีความเป็นเอกภาพในการบริหารจัดการที่ดินอย่างเป็นองค์รวมของประเทศ กฎหมายที่หน่วยงานต่างๆ ใช้ในการปฏิบัติงานมีปัญหาอุปสรรคไม่ได้รับการแก้ไข ขาดความเชื่อมโยงและต่อเนื่องกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ทำให้การบูรณาการในการบริหารจัดการที่ดินของหน่วยงานต่างๆ ไม่เป็นไปในทิศทางเดียวกัน

๕.๑.๓ บทวิเคราะห์การดำเนินงานธนาคารที่ดินในต่างประเทศ และแนวทางการดำเนินการให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย

จะเห็นได้ว่าในหลายประเทศมีการใช้หรือจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินเป็นหน่วยงานหนึ่งเข้ามาบริหารจัดการที่ดิน เพื่อวัตถุประสงค์ให้ที่ดินมีการกระจายตัวอย่างเป็นธรรมสำหรับผู้ประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อจัดรูปที่ดินให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าที่สุด รวมถึงอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ตามศักยภาพความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ โดยกำหนดมาตรการเสริม เช่น ระบบภาษี การบังคับใช้กฎหมาย และสร้างการมีส่วนร่วมและการบูรณาการในการบริหารจัดการที่ดิน

ในการดำเนินงานของธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินในต่างประเทศ พบว่า สิ่งที่น่าสนใจพิจารณาก่อนคือ เรื่องสิทธิในที่ดินที่จะให้ ซึ่งมีข้อเสนอว่าควรให้สิทธิโดยการเช่าจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด

โดยต้องให้ผู้ผลิตหรือเกษตรกรมีแรงจูงใจที่จะลงทุนในที่ดินนั้น รัฐสามารถควบคุมหรือบริหารจัดการได้ และให้ผู้ด้อยโอกาสหรือมีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงได้อย่างเป็นธรรม และในบางประเทศการดำเนินงานของธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินจะให้มีการดำเนินการพัฒนาด้านการประกอบอาชีพควบคู่ไปด้วย

หลายๆ ประเทศกว่าจะมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินได้ มีการพยายามและดำเนินการกันหลายครั้งและหลายรูปแบบจนถึงรูปแบบธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินจึงสามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งมีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว จะเห็นได้ว่าข้อมูลที่ดินที่เชื่อมโยงทางภูมิสารสนเทศเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการดำเนินงานและบริหารจัดการที่ดินโดยธนาคารที่ดิน

สำหรับการดำเนินการเพื่อให้มีธนาคารที่ดินในประเทศไทยนั้น พบว่า นับตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔) เป็นต้นมา ที่ดินเป็นปัจจัยที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยเป็นที่รองรับประชากรที่เพิ่มขึ้นให้มีอาชีพและมีรายได้ รัฐบาลได้พยายามในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินตลอดมา มีการให้จัดตั้งเป็นรูปแบบเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อให้พัฒนาไปเป็นธนาคารที่ดิน มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. ๒๕๑๙ จากนั้นได้มีการพยายามให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินอย่างต่อเนื่องตลอดมา และในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงได้จัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปฏิบัติงานร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อพัฒนาไปสู่ธนาคารที่ดินต่อไป แต่การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ และได้มีการยุบเลิกกองทุนที่ดินรวมกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ขึ้น เพื่อให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินภายในระยะเวลา ๕ ปี

การดำเนินงานเพื่อให้เกิดธนาคารที่ดินในประเทศไทยนั้น ได้พยายามดำเนินการมาโดยตลอด แต่สิ่งที่เป็นอุปสรรคที่สำคัญก็คือ ความไม่เข้าใจในประโยชน์ของธนาคารที่ดิน ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลในแต่ละยุค ความไม่จริงจังของการแก้ไขปัญหาที่ดินให้เป็นระบบ ถึงแม้ว่าจะมีกฎหมายกำหนดไว้ หากรัฐบาลไม่มีนโยบายหรือไม่ให้การสนับสนุนก็ไม่อาจเกิดขึ้นได้เช่นในปัจจุบันนี้ที่ระยะเวลาผ่านเลยมา ๒ ปีกว่าแล้ว ก็ยังไม่มี การจัดตั้งหรือการดำเนินงานเพื่อให้มีธนาคารที่ดิน รวมไปถึงการพัฒนากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นธนาคารที่ดิน รัฐบาลและหน่วยงานยังไม่มีกำหนดหรือวางหลักปฏิบัติไปสู่เป้าหมาย

๕.๑.๔ บทวิเคราะห์ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ท้องถิ่น หน่วยงาน ในภูมิภาค นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่กำกับนโยบายและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในระดับส่วนกลาง

จากข้อมูลและความเห็นของประชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในท้องถิ่นหรือชุมชน หน่วยงานในส่วนกลางและภูมิภาค นักวิชาการ และผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ในด้านนโยบายของรัฐในการช่วยเหลือด้านที่ดินพร้อมข้อเสนอ และความคิดเห็นต่อธนาคารที่ดิน พบว่า เห็นด้วยให้มีธนาคารที่ดินและเห็นชอบที่จะให้ธนาคารที่ดินทำหน้าที่เป็นองค์กรขับเคลื่อนและสนับสนุนในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ทั้งนี้ ให้มีการกำหนดมาตรการเสริมทางกฎหมายกับเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกันด้วย เช่น มาตรการทางภาษี ซึ่งธนาคารที่ดินจะสามารถแก้ไขปัญหาด้านที่ดินได้ โดยกำหนดแนวทางการบริหาร การจัดองค์กร รวมทั้งให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน

จึงเห็นได้ว่า ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดินเห็นด้วยเพื่อให้มีธนาคารที่ดินเป็นองค์กรใหม่ และเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้ผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้รับความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน และใช้ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยรัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและเร่งรัดดำเนินการอย่างจริงจัง

ทั้งนี้ นอกจากความเห็นดังกล่าวแล้วยังมีประเด็นข้อเสนอน่าสนใจ คือ สภาพปัญหาการถือครองที่ดินที่ยังไม่เกิดความเป็นธรรมของผู้มีอาชีพเกษตรกรรม และประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินเพื่อประกอบเกษตรกรรม หากมีธนาคารที่ดินเพื่อเป็นตัวกลางหรือตัวเชื่อมในการบริหารจัดการที่ดินแล้ว จะเป็นประโยชน์ในการกระจายที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมได้อีกแนวทางหนึ่งนอกจากจะต้องมีมาตรการอื่นๆ ของรัฐ เช่น มาตรการทางภาษี มาตรการจำกัดการถือครองที่ดิน เป็นต้น สำหรับวิธีการเพื่อให้เกิดธนาคารที่ดิน รัฐต้องกำหนดนโยบายดำเนินการอย่างจริงจังและต่อเนื่อง ธนาคารที่ดินควรอยู่นอกกระบบราชการ มีแหล่งทุนเป็นของตนเองที่สามารถนำไปใช้บริหารจัดการที่ดินอย่างทันท่วงที โดยไม่ต้องรอรับงบประมาณรายปี หากจัดตั้งขึ้นมาแล้ว ให้ดำเนินการเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะได้ที่ดินกับผู้ต้องการขายที่ดินให้เกิดความเป็นธรรมกับทั้งสองฝ่าย และให้บูรณาการกับภาคส่วนของรัฐที่ทำหน้าที่โดยตรงในการกระจายการถือครองที่ดิน การจัดที่ดิน และการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างคุ้มค่า ยังมีข้อให้ธนาคารที่ดินควรคำนึงอีก คือ การทุจริตคอร์รัปชัน ซึ่งหากการดำเนินงานที่เกี่ยวข้องด้านการเงินหรือผลประโยชน์ของผู้ขายและผู้ซื้อแล้วต้องขจัดหรือหามาตรการป้องกันไว้อย่างรัดกุม

ดังนั้น การดำเนินงานของธนาคารที่ดิน นอกจากจะเป็นตัวกลางในการบริหารจัดการที่ดินให้กับผู้ประสงค์และไม่ประสงค์ในที่ดินเพื่อให้เกิดความเป็นธรรมสำหรับประชาชนแล้ว ผู้ปฏิบัติงานยังต้องมีอุดมการณ์และความซื่อสัตย์เพื่อแก้ไขปัญหาของผู้เดือดร้อนด้านที่ดินอย่างแท้จริง ซึ่งภาคประชาชนขาดความมั่นใจต่อหน่วยงานภาครัฐที่เป็นผู้ดำเนินการ หรือให้ธนาคารที่ดินมาเป็นองค์กรหนึ่งของรัฐเพื่อทำหน้าที่สร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดินและเป็นตัวกลางเหมือนอย่างหน่วยงานภาครัฐที่ทำหน้าที่อย่างไม่ประสบความสำเร็จดังที่ผ่านมา

๕.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน โดยให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

การที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้องกับที่ดินหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน ขาดการบูรณาการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการอย่างเป็นระบบที่สัมพันธ์สู่ทิศทางเดียวกันได้ การแก้ไขปัญหาโดยการรวมหน่วยงานมาไว้ในกระทรวงเดียวกัน โดยตั้งเป็นกระทรวงที่ดินยังไม่สามารถดำเนินการได้ ประกอบกับในขณะนี้ไม่มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) เกิดขึ้นแล้วบังคับใช้ใน พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งมีหน้าที่ในลักษณะเดียวกันกับธนาคารที่ดินเกือบทั้งหมด ดังนั้น จึงควรให้สถาบันฯ เป็นตัวเชื่อมและขับเคลื่อน การส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน โดยวางรากฐานและในการร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินที่จะเกิดขึ้น คณะผู้วิจัยขอให้ข้อเสนอแนะในแนวทางต่างๆ ของสถาบันฯ และธนาคารที่ดิน ดังนี้

๕.๒.๑ ข้อเสนอแนะเพื่อให้สถาบันฯ และธนาคารที่ดินกำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินและบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน

๑. สถาบันฯ มีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลที่ดิน ตามมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์กรมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งจะต้องจำแนกที่ดินของประเทศเพื่อการบริหารจัดการ ออกเป็น ๒ ส่วน คือ ที่ดินรัฐ และที่ดินเอกชน

๑.๑ แนวทางในการจำแนกที่ดินออกเป็นที่ดินรัฐ และที่ดินเอกชน ดังนี้

๑.๑.๑ ที่ดินรัฐ ประกอบด้วย พื้นที่คุ้มครองเพื่อการอนุรักษ์ในความรับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ที่ดินป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ทรัพยากรชายฝั่ง เป็นต้น พื้นที่หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ พื้นที่เพื่อกิจการสาธารณะ และพื้นที่รัฐที่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ โดยให้รวมถึงที่ดินในค่านิยมตามกฎหมายต่างๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งกำหนดให้ที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และมีความหมายครอบคลุมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ราชพัสดุ และที่ดินของ ส.ป.ก. (ซึ่งจะต้องเปลี่ยนเป็นที่ดินเอกชนตามมาตรา ๓๐ วรรค ๒)

๑.๑.๒ ที่ดินเอกชน ประกอบด้วยพื้นที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน พื้นที่ที่ประชาชนได้รับการจัดสรรจากรัฐ

๑.๒ จัดทำแนวเขตที่ดินรัฐและเอกชนให้ชัดเจนเป็นเส้นขอบเขตเดียวกัน

๒. การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

๒.๑ กรณีที่ดินที่มีผู้บุกรุกถือครองในที่ดินรัฐ สามารถดำเนินการบริหารจัดการ

๒ รูปแบบ คือ

๑) หากเป็นที่ดินที่จะต้องอนุรักษ์หรือต้องสงวนหวงห้าม หรือกระทบต่อสภาพแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง เช่น แหล่งต้นน้ำ เป็นต้น ต้องอพยพโยกย้าย

๒) ถ้าย้ายไม่ได้ให้บริหารจัดการแบบมีเงื่อนไขทั้งด้านสิทธิและการใช้ประโยชน์แบบการรวมกลุ่ม หรือแบบโฉนดชุมชน โดยเพิ่มการบริหารจัดการเชิงอนุรักษ์เข้าไป

๒.๒ หาวิธีการและกำหนดมาตรการป้องกันรักษาพื้นที่คุ้มครอง เพื่อการอนุรักษ์ เช่น การกำหนดขอบเขตเชิงสัญลักษณ์ให้มองเห็นและทราบข้อมูลโดยทั่วกันอย่างชัดเจน ซึ่งอาจจะใช้แนวธรรมชาติที่มีอยู่ หรือสิ่งก่อสร้างที่จัดทำขึ้น หรือทำขอบเขตเป็นเส้นตรงในพื้นที่บางกรณี สร้างการมีส่วนร่วม ให้ท้องถิ่นชุมชนดูแลรักษา และให้ความสำคัญกับแปลงที่ดินเอกชนที่มีอาณาเขตติดกับแนวเขตที่ดินของรัฐ รวมถึงบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดหากมีการบุกรุกใหม่ให้ใช้กฎหมายอย่างทันทีทันใด

๓. การบริหารจัดการที่ดินเอกชน

๓.๑ จำแนกที่ดิน (Zoning) ในระดับจังหวัดตามประเภทของกิจการที่ใช้ประโยชน์ ประกอบด้วย ที่อุตสาหกรรม ที่เกษตรกรรม ที่พาณิชย์กรรม ที่ชุมชนอยู่อาศัย ที่เพื่อการท่องเที่ยว โดยแยกรายละเอียดข้อเท็จจริงตามที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบัน และความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ ตามศักยภาพของที่ดิน โดยมีมีคณะทำงานในระดับจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการใช้ที่ดินในอนาคตด้วย

๓.๒ จัดรูปที่ดินทุกประเภททั้งที่ดินเกษตรกรรม (ตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๔) และที่ดินชุมชนเมือง (ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗)

๓.๓ ที่ดินรัฐที่มีการให้สิทธิเข้าทำประโยชน์ไปแล้ว เช่น ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.ส.น. ๕ และ น.ค. ๓ ควรกำหนดให้ออกเป็นเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ให้หมดภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมีแผนงานและงบประมาณอย่างชัดเจน เพื่อความมั่นคงในด้านสิทธิ และเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ ทั้งให้รองรับความเจริญในด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับ AEC.

๓.๔ การสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน การถือครองที่ดินมี ๓ ระดับ คือ

๓.๔.๑ มีที่ดินมาก จะต้องทำให้ผู้ที่มีที่ดินมากกระจายสิทธิในที่ดิน

๓.๔.๒ มีที่ดินเพียงพอ (ระดับปานกลางหรือเพียงพอต่อการครองชีพ ซึ่งเป็นชนชั้นกลาง) หาวิธีการให้ผู้มีที่ดินเพียงพอเห็นด้วยกับการกระจายการถือครองที่ดินและไม่ต้องการที่จะสะสมที่ดินเพิ่ม ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนให้มีทัศนคติว่า ที่ดินเป็นทรัพย์สินที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องแบ่งปัน

๓.๔.๓ ไม่มีที่ดิน หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพจะได้รับที่ดินจากการกระจายสิทธิจากผู้มีที่ดินมากในรูปที่ดินทำกินและอยู่อาศัย

๓.๕ การแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดิน จะต้องมิข้อมูลผู้ไร้ที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ซึ่งก็คือผู้จะได้รับการช่วยเหลือ โดยให้ใช้ฐานข้อมูลเดิมที่มีอยู่และการให้ชุมชนมีส่วนร่วม

การจัดสรรที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินทำในรูปแบบการกู้ยืมจากสถาบันฯ หรือธนาคารที่ดิน หรือในรูปแบบสถาบันฯ หรือธนาคารที่ดินจัดซื้อที่ดินให้และให้มาผ่อนชำระกับสถาบันฯ หรือธนาคารที่ดิน ทั้งนี้ ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในการคัดสรร โดยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่สถาบันฯ หรือธนาคารที่ดินกำหนด

๓.๖ ส่งเสริมให้ออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ทั้งหมด เพื่อให้มีและใช้ข้อมูลที่ดินในการบริหารจัดการเป็นระบบเดียวกัน

๓.๗ สร้างความสมดุลให้สภาพแวดล้อมและธรรมชาติ โดยการส่งเสริมให้ปลูกไม้ยืนต้น หรือปลูกป่าในพื้นที่เอกชนทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือเข้าร่วมโครงการธนาคารต้นไม้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๘ ทำทะเบียนการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่ละประเภทให้เป็นระบบดิจิทัล เพื่อใช้ในการบริหารจัดการที่ดินให้ได้ทั่วประเทศ

๓.๙ สร้างการมีส่วนร่วม การติดต่อสื่อสารในรูปแบบข้อมูลข่าวสาร และกระจายอำนาจการจัดการตามหลักเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนดให้มากที่สุด

๕.๒.๒ ข้อเสนอแนะแนวทางขั้นตอนการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อให้เกิดการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๒๘ ตอนที่ ๓๓ ก วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ (ซึ่งจะสิ้นสุดในวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙) ในมาตรา ๓๐ กำหนดให้สถาบันยุบเลิกเมื่อมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกับธนาคารที่ดิน และหากพ้นกำหนดระยะเวลา ๕ ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับแม้จะยังมีได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นตามที่กล่าวมาก็ตาม และมาตรา ๔๓ กำหนดไว้ว่าภายในระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับให้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นซึ่งจะต้องมีวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จะเห็นได้ว่าจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ระยะเวลา ๒ ปีกว่าที่ผ่านมา ที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ยังไม่ได้มีการดำเนินการเพื่อให้มีธนาคารที่ดินที่จะทำหน้าที่นี้เกิดขึ้นเลย คงเหลือระยะเวลาอีก ๒ ปีเศษ ที่สามารถดำเนินการได้ หากจะขับเคลื่อนในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน สถาบันฯ ควรดำเนินการดังนี้

๑) ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ให้ครบถ้วน และแต่งตั้งผู้อำนวยการตามที่กำหนดโดยเร็ว

๒) คณะกรรมการกำหนดกรอบโครงสร้าง แผนงาน กำหนดระยะเวลาปฏิบัติงาน

๓) ชี้แจงทำความเข้าใจให้คณะรัฐมนตรีเห็นความสำคัญและกำหนดเป็นนโยบายให้ดำเนินการ

๔) จัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ให้มีผลใช้บังคับภายในระยะเวลาที่กำหนด

หากสามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้ดังกล่าว ธนาคารที่ดินจึงจะเกิดขึ้นและดำเนินงานอย่างต่อเนื่องจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ทั้งนี้ ให้งานและบุคลากรที่เกี่ยวข้องร่วมปฏิบัติงานในระยะแรกจัดตั้งประกอบด้วย สำนักงานรัฐมนตรี กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเร่งรัดดำเนินการให้เกิดธนาคารที่ดินขึ้นในระยะเวลาที่กำหนด

๕.๒.๓ ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารงานธนาคารที่ดิน

ในการบริหารงานธนาคารที่ดินที่เกิดขึ้นควรอยู่บนกระบวนราชการ ที่กำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐ แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ ดังนี้

ระยะที่ ๑ เป็นการวางโครงสร้างบุคลากร คณะกรรมการ และแหล่งทุน ระยะเวลา ๑ - ๓ ปี ส่วนกลางมีหน้าที่ในการวางแผนงาน ออกหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน สร้างบุคลากร ประชาสัมพันธ์ความก้าวหน้าและความสำคัญของงาน และตรวจสอบการดำเนินงาน สำหรับการดำเนินงานส่วนภูมิภาคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือองค์กรในชุมชนทำหน้าที่ในการคัดสรร คัดเลือก กลั่นกรองคน ที่ประสงค์จะช่วยหรือสมควรได้รับที่ดิน คัดเลือกที่ดินที่จะนำมาให้ธนาคารที่ดินจัดซื้อให้ผู้ประสงค์ดังกล่าว ซึ่งเป็นการหาจุดลงตัวในอุปสงค์และอุปทาน ดำเนินการจัดซื้อที่ดินให้หรือปล่อยสินเชื่อเพื่อให้ซื้อเอง หรือดำเนินการตามที่ธนาคารที่ดินกำหนด มีหน่วยงานที่สนับสนุนและดำเนินการร่วม คือ กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประจำรายจังหวัดอยู่แล้ว โดยประสานหรือให้ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการรายงานผลการดำเนินงาน ด้านการจัดหาที่ดิน การจัดที่ดิน การควบคุม และการพัฒนาโดยใช้ระบบออนไลน์ ทั้งในการสั่งการ ระบบข้อมูลและการตรวจสอบการดำเนินงาน

ในระยะที่ ๑ นี้ คณะกรรมการมาจากการคัดสรร ให้คณะกรรมการทำงานเต็มเวลา มี ๒ ส่วน คือ คณะกรรมการระดับจังหวัด และคณะกรรมการระดับชาติ

ด้านเงินทุนถือเป็นเรื่องที่สำคัญ หากไม่มีเงินทุนแล้วธนาคารที่ดินย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ ดังนั้น การหาทุนโดยนำที่ดินกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ทั้งแปลงเกษตรกรรม และที่ดินชุมชน มาดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๐ วรรค ๒ ที่กำหนดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ จากมูลค่าของที่ดินดังกล่าวจะมีมากถึง ๒ ล้านล้านบาท (ที่ดิน ๔๐ ล้านไร่ คิดไร่ละ ๕๐,๐๐๐ บาท) และนำกองทุนการปฏิรูปที่ดินและทรัพย์สินมาเป็นของธนาคารที่ดิน

รวมไปถึงผลประโยชน์ทุกประเภทในการดำเนินงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถใช้เป็นทุนของธนาคารที่ดินโดยไม่ต้องเป็นภาระหรือพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล ธนาคารที่ดินสามารถเลี้ยงตนเองได้ นอกจากนี้ การออกพันธบัตร หุ้น และการระดมเงินฝาก ก็เป็นแหล่งทุนอีกแหล่งหนึ่งที่สามารถเข้ามาเสริมสภาพคล่องในระยะแรกเริ่มดำเนินงาน

สำหรับโครงสร้างควรประกอบด้วย ฝ่ายคณะกรรมการ ฝ่ายระบบข้อมูลที่ดินทั้งที่ของรัฐและเอกชน ฝ่ายวิชาการและแผนงาน ฝ่ายประสานการจัดที่ดิน และฝ่ายประสานการพัฒนา

ระยะที่ ๒ ในปีที่ ๔ เป็นต้นไป ให้กำหนดแนวทาง ดังนี้

(๑) สนับสนุนการออกกฎหมายภาษีจำกัดขนาดการถือครองและการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน มิให้นายทุน (ผู้มีที่ดินมาก) มีที่ดินเพิ่มขึ้น

(๒) ธนาคารที่ดินต้องกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้สหกรณ์หรือธนาคารที่ดินสาขาย่อย

(๓) ควรยุบรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดที่ดินอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ภายใต้การกำกับควบคุมของคณะกรรมการธนาคารที่ดิน

(๔) คณะกรรมการธนาคารที่ดิน มาจากวิธีการคัดสรรจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีเวลาและมุ่งให้ธนาคารที่ดินก้าวหน้าอย่างมั่นคงเป็นหลัก ร่วมกำหนดแนวทางวิธีการดำเนินงาน ติดตามผล และแก้ไขปัญหา โดยร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น คณะกรรมการต้องมีข้อแตกต่างจากคณะกรรมการในองค์กรอื่นของรัฐ โดยที่ผ่านมาคณะกรรมการที่เป็นผู้บริหารส่วนราชการภาครัฐ ไม่มีเวลาในการปฏิบัติงานให้อย่างแท้จริง ไม่ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและเข้าใจในงานที่ปฏิบัติ การตัดสินใจก็ยึดถือหน่วยงานของตนและนโยบายของรัฐ ขาดอิสระทางความคิดและการตัดสินใจ ส่งผลให้ผลที่ได้ไม่มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น คณะกรรมการธนาคารที่ดินควรมีผลตอบแทนที่คุ้มค่าเป็นพิเศษ เพราะทำงานเต็มเวลาและเกี่ยวข้องกับเงินทุนจำนวนมาก

ดังนั้น คณะกรรมการธนาคารที่ดินจะต้องมีรูปแบบการทำงานที่เต็มเวลา และมาจากผู้เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในภาคส่วนต่างๆ โดยวิธีการการคัดสรร

ทั้งนี้ ธนาคารที่ดินต้องให้การสนับสนุนการพัฒนาขั้นพื้นฐานและอาชีพให้เกษตรกรหรือลูกค้าของธนาคารที่ดินอยู่รอด โดยธนาคารที่ดินเป็นศูนย์กลางดึงหน่วยงานราชการมาช่วยเหลือในรูปของคณะกรรมการด้วย

๕.๒.๔ ข้อเสนอแนะแนวทางให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

รูปแบบที่ ๑ แบบองค์กรและกลุ่ม มีขอบเขตการปฏิบัติงาน ดังนี้

- ให้หุ้นส่วนกลยุทธ์ (หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) ดำเนินการภายใต้กฎหมายตนเองอย่างเคร่งครัด ภายใต้อำนาจหน้าที่และระเบียบขององค์กร

- สนับสนุนทางการเงิน (สินเชื่อ) แก่หุ้นส่วนกลยุทธ์ เช่น ส.ป.ก. ในการจัดซื้อที่ดินมาจัดให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน
- สนับสนุนสินเชื่อแก่องค์กรเอกชน กลุ่ม สถาบันเกษตรกรในการจัดหาที่ดิน พัฒนาที่ดินและอาชีพ เพื่อจัดให้เกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน ทั้งนี้ ให้หุ้นส่วนกลยุทธ์ บุคคล องค์กรเอกชน กลุ่ม สถาบันเกษตรกร ส่งคืนดอกผลหรือรายได้ให้แก่สถาบันตามระยะเวลาที่กำหนดตกลงกัน และตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่สถาบันฯ หรือธนาคารที่ดิน กำหนด

รูปแบบที่ ๒ แบบปัจเจกหรือบุคคล มีขอบเขตการปฏิบัติงาน ดังนี้

- ให้การสนับสนุนทางการเงิน (สินเชื่อ) แก่เกษตรกรรายย่อย และ ผู้ยากจน ที่ไร้ที่ดินทำกินหรือไม่มีที่อยู่อาศัย เพื่อนำไปจัดซื้อที่ดินและพัฒนาพื้นที่และอาชีพให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างยั่งยืน
- ให้การสนับสนุนทางการเงิน (สินเชื่อ) แก่เกษตรกรผู้จะสูญเสียสิทธิในที่ดินจากการจำนอง ขายฝาก (ให้คงสิทธิไว้)

จากการที่ประเทศไทยขาดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ที่ดินกระจุกตัวอยู่ในบางกลุ่ม มีการถือครองที่ดินอย่างมิได้ใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่า แสวงหาเพื่อเก็งกำไร ส่งผลให้มีผู้ไร้ที่ดินทำกิน และไม่มีที่อยู่อาศัย การใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่คุ้มค่า ที่ดินมีราคาแพง มีการบุกรุกที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ เกิดผลเสียต่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ ถึงแม้ว่ามีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยที่รับผิดชอบและแก้ไขปัญหา แต่มีปัญหาคอขวดด้านบุคลากร กฎหมาย และระเบียบที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงาน และการทำงานที่แยกส่วน มิได้เป็นองค์กรรวมองค์กรเดียวกัน จึงทำให้เกิดประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน ปัญหาดังกล่าวจะได้รับการแก้ไขอย่างเป็นระบบและรูปธรรม

เอกสารอ้างอิง

- กรมการปกครอง. ๒๕๕๔. ข้อมูลจากการทะเบียนราษฎร์.
- การเคหะแห่งชาติ. ๒๕๕๗. รายงานประจำปี ๒๕๕๖ การเคหะแห่งชาติ.
- การเคหะแห่งชาติ. ๒๕๕๘. รายงานประจำปี ๒๕๕๗ การเคหะแห่งชาติ.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. ๒๕๒๕. รายงานประจำปี ๒๕๒๔.
- กระทรวงเกษตรและสหกรณ์. ๒๕๓๕. รายงานประจำปี ๒๕๓๔.
- กรมประชาสัมพันธ์. ๒๕๒๘. รายงานประจำปี ๒๕๒๗.
- กองบริหารจัดการที่ดิน สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม กระทรวง
ทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ๒๕๕๑. รายงานการศึกษาโครงการจัดทำยุทธศาสตร์การ
บริหารจัดการที่ดิน : การวางแผนการถือครองที่ดิน การสงวนและพัฒนาที่ดินและการสงวน
หรือหวงห้ามที่ดินของรัฐ. ศึกษาโดยสถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. กันยายน ๒๕๕๑
- กลุ่มสถิติประชากร สำนักสถิติสังคม สำนักงานสถิติแห่งชาติ. ๒๕๕๔. รายงานเบื้องต้น สปค. ๒๕๕๓
(ทัวราอาณาจักร).
- คณะกรรมการวิสามัญ พิจารณาศึกษาปัญหาที่ดินทำกินและการออกเอกสารสิทธิ สมาชิกแทนราษฎร.
๒๕๕๑. สำนักการพิมพ์ สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร. ๒๕๕๑.
- คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป. ๒๕๕๔. เอกสารหลักสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๑ พ.ศ. ๒๕๕๔.
สำนักงานปฏิรูป.
- คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูป. ๒๕๕๕. เอกสารหลักและมติสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๕๕.
สำนักงานปฏิรูป.
- คุปต์ พันธุ์หินกอง. ๒๕๕๔. ธนาการที่ดิน. ชุดหนังสือการสำรวจองค์ความรู้เพื่อการปฏิรูปประเทศไทย
การสำรวจองค์ความรู้เรื่องธนาการที่ดิน.
- ไชยงค์ ชูชาติ, “การปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรผู้ยากจน”, วารสารพัฒนาที่ดิน, ๒๕๑๗
- ไชยงค์ ชูชาติ, “ข้อเสนอโครงการปฏิรูปที่ดินเพื่อกระจายความมั่งคั่งไปสู่เกษตรกรไทยผู้ยากจน”, เอกสาร
ปฏิรูปที่ดินฉบับที่ ๘, สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กระทรวงเกษตรและ สหกรณ์,
กรกฎาคม พ.ศ. ๒๕๑๙
- บาร์มี ชัยรัตน์และคณะ. ๒๕๕๓. รายงานฉบับสมบูรณ์โครงการสำรวจความเป็นไปได้ในการสร้าง
กลไกท้องถิ่นเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน เสนอต่อสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.).
กันยายน ๒๕๕๓.
- ธนาการเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานกองทุนที่ดิน, “แผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูป
ที่ดินระยะที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๔๒”

ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร, “โครงการศึกษาและจัดทำแผนการดำเนินงานโครงการ
กองทุนที่ดิน”, โดยศูนย์บริการวิชาการแห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, ธันวาคม ๒๕๔๔
ฝ่ายเลขานุการ คณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ (สำนักจัดการที่ดินของรัฐ
กรมที่ดิน). ๒๕๕๕. คู่มือการปฏิบัติงานเพื่อการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ.
พฤศจิกายน ๒๕๕๕.

พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๒๔.

พระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑.

พระราชบัญญัติที่ราชพัสดุ พ.ศ. ๒๕๑๘.

พระราชบัญญัติป่าไม้ พุทธศักราช ๒๔๘๔.

พระราชบัญญัติป่าสงวนแห่งชาติ พ.ศ. ๒๕๐๗.

มูลนิธิสถาบันที่ดิน, รายงานวิจัยฉบับสมบูรณ์ “โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและ
มาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด”,
สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย (สกว.), มิถุนายน ๒๕๔๔.

มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. ๒๕๕๑. หนังสือเอกสารการสอนชุดวิชา วนศาสตร์เกษตร ๙๑๓๒๖
(ฉบับปรับปรุงครั้งที่ ๑) มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช สาขาวิชาส่งเสริมการเกษตรที่ดินไทย
และสหกรณ์ เรื่องที่ ๑๒.๑.๑ การครอบครองและกรรมสิทธิ์ (เอกสารประกอบการสอน).

รศ.ดร.วรินทร์ วงศ์หาญเชาว์ และคณะ. ๒๕๔๔. โครงการศึกษาการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินและ
มาตรการทางเศรษฐศาสตร์และกฎหมายเพื่อให้การใช้ประโยชน์ที่ดินเกิดประโยชน์สูงสุด
(๒๕๔๔).

รศ.ดร.อรพรรณ ณ บางช้าง เรื่อง “มาตรการทางสังคมในการจัดการปัญหาดินเสื่อมคุณภาพอย่างยั่งยืน”
สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, ๒๕๕๐.

รศ.ดร.อรพรรณ ณ บางช้าง และ คณะ. ๒๕๔๙. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการศึกษาวิจัยทิศทางการ
การดำเนินงาน กองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในอนาคต. เอกสารเสนอต่อสำนักงาน
การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. มหาวิทยาลัยสุโขทัยธรรมมาธิราช. พฤษภาคม ๒๕๔๙.

รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พุทธศักราช ๒๕๕๐.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ๒๕๕๓. ยุทธศาสตร์การบริหาร
จัดการที่ดินและแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินเชิงบูรณาการ พ.ศ. ๒๕๕๓/๕๔ –
๒๕๕๙. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. สิงหาคม ๒๕๕๓.

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ๒๕๕๓. รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการขับเคลื่อนยุทธศาสตร์การบริหารจัดการที่ดินไปสู่การปฏิบัติ. สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. สิงหาคม ๒๕๕๓.

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย. ๒๕๕๕. รายงานฉบับสุดท้าย โครงการศึกษาและพัฒนาสิทธิการถือครองที่ดินของเกษตรกรในเขตปฏิรูปที่ดินเพื่อนำไปสู่กรรมสิทธิ์ในที่ดินรัฐ. เอกสารเสนอต่อสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. วิทยุการปก. มีนาคม ๒๕๕๕

โสภณ ชมชาญ และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์. ๒๕๕๕. รายงานการศึกษา เรื่อง แนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เอกสารเสนอต่อสำนักงานปฏิรูป (สปร.).

สำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม. ๒๕๕๐. โครงการจัดทำข้อเสนอแนะเชิงนโยบายการจัดที่ดินและการพัฒนาระบบข้อมูล.

สำนักข่าวออนไลน์ไทยพับลิก้า, ๒๕๕๕. ประเด็นสืบสวน. คนไทยไม่มีที่ดินทำกิน ที่ดินส่วนใหญ่อยู่ที่ “รัฐ-เอกชน” คลังรื้อไถ่ภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง หวังกระจายการถือครอง. ๑๖ ตุลาคม ๒๕๕๕.

สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน). ๒๕๕๔. รายงานผลการดำเนินงาน ๑๐ ปี พอช. ๒๕๔๓ – ๒๕๕๓.

สภาผู้แทนราษฎร รัฐสภา. ๒๕๕๒. รายงานผลการพิจารณาศึกษาของคณะกรรมการวิสามัญพิจารณาแก้ไขปัญหาที่ดินทำกิน กฎหมายเกี่ยวกับที่ดิน และเร่งรัดออกเอกสารสิทธิแก่ประชาชน

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. ๒๕๕๔. รายงานประจำปี ๒๕๕๓.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม. ๒๕๔๙. พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ แก้ไขเพิ่มเติม (ฉบับที่ ๒) พ.ศ. ๒๕๑๙ และ (ฉบับที่ ๓) พ.ศ. ๒๕๓๒. พุทธกิจายน ๒๕๔๙.

สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม, ธนาคารที่ดิน : ข้อเสนอโครงการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ศาสตราจารย์ ดร.ไชยยงค์ ชูชาติ เอกสารวิชาการฉบับที่ ๖ พ.ศ. ๒๕๒๐

อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ และคณะ. ๒๕๔๙. โครงการพัฒนาระบบข้อมูลและกลไกบริหารจัดการที่ดินระดับท้องถิ่น. มีนาคม ๒๕๔๙.

ธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน^๑

โดย นายสฤติพงษ์ สุตชูเกียรติ

รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ที่ดินเป็นปัจจัยพื้นฐานที่สำคัญต่อการดำรงชีพของประชาชน ทุกสิ่งที่เกิดขึ้นล้วนตั้งอยู่บนที่ดินแทบทั้งสิ้น ประเทศไทยมีพื้นที่ ๓๒๐.๗ ล้านไร่ ประชากร ณ วันที่ ๑ กันยายน ๒๕๕๓ มี ๖๕.๙ ล้านคน สถานการณ์ปัญหาของระบบการบริหารจัดการที่ดินของรัฐในปัจจุบัน คือ หน่วยงานที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ขาดความเป็นเอกภาพ เครื่องมือที่มีอยู่มีข้อจำกัดต่อการบริหารจัดการที่ดินที่มีประสิทธิภาพและสร้างความเป็นธรรมในสังคม เนื่องจากยังมีผู้ไร้ที่ดินทำกินและมีที่ดินเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพจำนวนมาก ปัญหาสิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับมีความแตกต่างกัน ปัญหาความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่เหมือนกัน ส่งผลให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกินหรือต้องการที่ดินเพื่อทำประโยชน์บุกรุกพื้นที่อนุรักษ์ หรือพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ ประกอบกับแนวเขตของพื้นที่มีแนวเขตตามเอกสารหลักฐานทับซ้อนกัน ซึ่งสามารถสรุปและวิเคราะห์สภาพของปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศได้ดังนี้

๑. การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ โดยเฉพาะพื้นที่ป่าไม้ที่เป็นเขตต้นน้ำลำธาร เขตอุทยานแห่งชาติ เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า ตลอดจนพื้นที่ที่ประชาชนใช้ประโยชน์ร่วมกัน หรือพื้นที่สำรองที่จะใช้รองรับการพัฒนาประเทศในอนาคต สาเหตุมาจาก การควบคุมดูแลของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ไม่สามารถควบคุมดูแล ป้องกันได้อย่างทั่วถึง เป็นผลมาจากเจ้าหน้าที่มีจำนวนน้อย พื้นที่จำนวนมาก ขาดจิตสำนึกของประชาชนและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการดูแลและรักษาพื้นที่ และอีกประการหนึ่ง คือ ความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ที่ไม่มีการจำกัดการถือครองที่ดินทำให้มีการกว้านซื้อที่ดินเก็บไว้เพื่อเก็งกำไร ทำให้ที่ดินมีราคาเพิ่มสูงขึ้น ประกอบกับระบบการผลิตทางการเกษตรที่ผู้ผลิตมีความเสี่ยงทั้งการผลิตที่ต้องเผชิญกับภัยธรรมชาติ การลงทุนสูงจากปัจจัยการผลิตที่ราคาแพง สภาพพื้นที่ไม่มีความเหมาะสมต่อการผลิต และการจำหน่ายผลผลิตได้ในราคาต่ำ ทำให้เกิดหนี้สินต้องขายที่ดิน อีกทั้งมีการส่งเสริมหรือปัจจัยด้านราคาของพืชบางอย่างที่เอื้อต่อการผลิต จึงมีการต้องการพื้นที่เพื่อผลิตเพิ่มสูงขึ้น

๒. ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐ เอกชนกับรัฐและระหว่างเอกชนด้วยกัน ในการกำหนดแนวเขตที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ พบว่า มีการกำหนดแนวเขตไม่เป็นไปตามสภาพความเป็นจริง บางหน่วยงานจัดทำแนวเขตครอบคลุมพื้นที่ของประชาชนเข้าไปด้วย แต่ละหน่วยงานมีแนวเขตทับซ้อนกันระหว่างที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ที่ดินของเอกชนกับที่ดินรัฐ และที่ดินของเอกชน

๑. สฤติพงษ์ สุตชูเกียรติ และคณะ, รายงานฉบับสมบูรณ์ โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน ; สนับสนุนโดย สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย, กรกฎาคม ๒๕๕๖

กับเอกชน การทับซ้อนหรือมีแนวเขตที่ไม่เป็นเส้นขอบเขตเดียวกันจึงทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาท และมีการบุกรุก โด่งแย่งสิทธิ เกิดเป็นคดีความให้ต้องแก้ไขปัญหาย่างไม่สิ้นสุด ประกอบกับรัฐบาลก็ไม่แก้ไขปัญหาล่าช้าอย่างจริงจัง

๓. การจัดที่ดินทำกินและการไร้ที่ดินทำกิน จากข้อมูลการขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผู้มาลงทะเบียนที่ไม่มีที่ดินทำกิน รวม ๒.๐๒ ล้านราย ซึ่งจำนวนผู้มาขึ้นทะเบียนด้านปัญหาที่ดินนี้เชื่อมโยงกับการวางแผนการถือครองที่ดินโดยตรง จากการที่จำนวนประชากรเพิ่มมากขึ้นแต่ที่ดินมีเท่าเดิม ที่ดินกระจุกตัว ไม่มีความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน การนำที่ดินของรัฐบาลจัดให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินไม่สามารถดำเนินการได้อีกต่อไป มีผู้สูญเสียสิทธิในที่ดิน ทำให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเพิ่มขึ้นอย่างมาก การแก้ไขปัญหของภาครัฐไม่เป็นระบบและขาดความจริงจัง พบว่าเป็นเพียงการแก้ไขปัญหให้กับผู้เรียกร้องรายกลุ่มที่ไม่เป็นระบบในภาพรวม ทำให้เกิดผลกระทบในด้านอื่นๆ ตามมา รวมทั้งหน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบและดำเนินการในการกิจนี้โดยตรงก็ได้ทำหน้าที่ของตนให้เกิดประสิทธิภาพและมิได้มุ่งมั่นที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างแท้จริง

๔. การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ พบว่า ปัญหาผู้ถือครองที่ดินในพื้นที่ขนาดใหญ่ ในรูปของบุคคลหรือองค์กรเอกชนเพื่อการผลิตหรือไม่มีการผลิตแต่คงไว้ซึ่งความเป็นเจ้าของที่มีในระบบสหกรณ์หรือในรูปบริษัทมหาชน ส่วนใหญ่จะเป็นพื้นที่เหมาะสมต่อการผลิตทางการเกษตร ทำให้โอกาสการเข้าถึงที่ดินของผู้ยากจนที่ดินลดลง บุคคลหรือองค์กรเอกชนเหล่านี้จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตและสิ่งอำนวยความสะดวกให้เกิดแก่ที่ดินของตนมากกว่าผู้ถือครองที่ดินรายย่อยแห่งท้องถิ่นนั้น ซึ่งควรต้องมามาตรการให้จ่ายค่าตอบแทน หรือจ่ายภาษีให้แก่รัฐหรือส่วนรวมในสิ่งที่ตนใช้ทรัพยากรมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป

๕. การกระจายการถือครองที่ดิน เนื่องจากที่ดินมีจำนวนจำกัด แต่ประชาชนมีแนวโน้ม ที่มีความต้องการที่ดินเพื่อเป็นที่อยู่อาศัยและที่ทำกินเพิ่มขึ้น ผลของการไม่มีข้อจำกัดขนาดในการถือครองที่ดิน ไม่มีมาตรการทางภาษีในการจัดเก็บภาษีในอัตราก้าวหน้าแก่ผู้ถือครองและทำประโยชน์ในที่ดิน ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างแท้จริง และการพัฒนากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นธนาคารที่ดินก็ไม่ดำเนินการให้เป็นไปตามที่ได้จัดตั้งไว้

๖. การไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน ปัญหานี้อาจเนื่องมาจากการเก็งกำไรของนายทุนหรือ มีสาเหตุมาจากการที่เจ้าของที่ดินไม่ยอมให้เช่าที่ดิน มีที่ดินทิ้งร้างไม่มีการทำประโยชน์จำนวนมาก ก่อให้เกิดผลเสียหายทางเศรษฐกิจตามมา อีกทั้งความไม่เป็นธรรมของการให้เช่าที่ดินที่กฎหมายกำหนดให้ประโยชน์ตกกับผู้เช่ามากเกินไป ผู้ให้เช่าจึงไม่ประสงค์ที่จะให้เช่าปัญหาที่เกิดขึ้นเหล่านี้ส่งผลให้มีการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ

๗. การใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของดิน การจำแนกพื้นที่ของประเทศตามความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ด้านต่างๆ ยังไม่สามารถกำหนดและใช้ให้เป็นข้อบังคับได้อย่างจริงจัง ถึงแม้ว่ากรมพัฒนาที่ดินมีการจำแนกความเหมาะสมในการใช้ที่ดินเพื่อการเกษตรโดยกำหนดความเหมาะสมรายชนิดและรายพื้นที่ รวมทั้งกรมโยธาธิการและผังเมือง ที่จัดทำผังเมืองรวม และมีแผนผังการ

ใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภท ท้ายกฎกระทรวงใช้บังคับผังเมืองรวม แต่ก็ไม่เป็นไปตามที่ได้จำแนกความเหมาะสมและแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทตามที่กล่าวมา มีการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของดิน หากว่าได้มีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเป็นไปตามความเหมาะสมตามศักยภาพของที่ดินและตามแผนผังการใช้ประโยชน์ที่ดินตามที่ได้จำแนกประเภทแล้ว จะเกิดผลดีต่อการบริหารจัดการที่ดินและการใช้ที่ดินอย่างเกิดประโยชน์คุ้มค่า โดยไม่ต้องใช้ทุนสูงในการผลิตหรือบริหารจัดการเพื่อผลตอบแทนสูงสุด

๘. การบริหารจัดการที่ดิน มี ๓ ระดับ คือ ในระดับนโยบาย พบว่า ปัญหาเกิดจากการ ไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย ความไม่เป็นเอกภาพของนโยบาย เป้าหมายในระยะยาวบางนโยบายที่กำหนดขึ้นยังเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุหรือแก้ไขเฉพาะหน้ามากกว่าการแก้ไขปัญหาเพื่อประโยชน์ในระยะยาว มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้บริหาร และที่สำคัญประเทศไทยยังขาดแผนการใช้ที่ดินที่จะเป็นกรอบแนวทางการใช้ที่ดินของประเทศเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด ในระดับหน่วยปฏิบัติ พบว่า แผนงานต้องปรับเปลี่ยนตามนโยบาย มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันหรือปฏิบัติงานเฉพาะด้านตามอำนาจที่มีอยู่ขาดปัจจัยเกื้อหนุนการปฏิบัติงาน ขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ มีระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลามาก และขาดเครื่องมือในการบังคับใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน ตามที่กล่าวมานี้ แสดงให้เห็นถึงการขาดองค์การรวมในด้านการบริหารจัดการที่ดินให้เป็นไปในทิศทางและระบบเดียวกัน ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด สำหรับในระดับพื้นที่ พบว่า ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินในท้องถิ่นของตน ตั้งแต่การวางแผน การปฏิบัติ และการตรวจสอบ ปัญหานี้สะสมเรื่อยมาจนขาดจิตสำนึกในหน้าที่ที่จะเข้ามามีส่วนร่วม ปล่อยให้หน่วยงานภาครัฐดูแลหรือดำเนินการฝ่ายเดียว ดังนั้น หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการบริหารจัดการที่ดินและกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ปัญหาด้านกฎหมายและการดำเนินงานไม่มีประสิทธิภาพ ขาดการบูรณาการ ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้องในการบริหารจัดการที่ดินและกระจายสิทธิการถือครองที่ดินโดยตรง พบว่า การดำเนินงานไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการ ไม่เป็นองค์การรวมที่จะแก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน

๙. หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่ทำหน้าที่ในการกระจายการ ถือครองที่ดิน มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกับธนาคารที่ดินยังไม่สามารถดำเนินการให้ตรงเป้าหมายที่กฎหมายกำหนดไว้ ได้แก่ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ซึ่งมีกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ซึ่งควรต้องพัฒนาไปสู่ธนาคารที่ดินต่อไปได้ อีกทั้ง การบริหารงานในรูปคณะกรรมการ อันเป็นแนวทางการบริหารองค์กรรูปแบบใหม่ในการบูรณาการแก้ไขปัญหาแบบองค์รวม ก็ยังไม่สามารถเดินไปสู่วัตถุประสงค์นั้นได้อย่างมีประสิทธิภาพ ที่สำคัญคือ มิได้ดำเนินการหลักตามที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้ ขาดการบังคับใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างแท้จริง ที่มีการกำหนดให้การประกาศเขตพื้นที่ให้เป็นเขตปฏิรูปที่ดินก็เพื่อให้ ส.ป.ก.มีอำนาจเข้าไปดำเนินการกระจายสิทธิการถือครองในที่ดินนั้น และการใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อแก้ไขปัญหาการบุก

รุกที่ดินของรัฐที่รัฐไม่สามารถคุ้มครองรักษาไว้ได้ หรือไม่สามารถนำมาสงวนหวงห้ามไว้ได้อีกต่อไปเป็นการแก้ไขปัญหาดังกล่าวโดยไม่ถูกต้อง ทำให้เกิดปัญหาอุปสรรคและความไม่เข้าใจของบุคคลภายนอก การแก้ไขกฎหมายให้มีการปฏิรูปที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินของรัฐก็ยังไม่ได้รับการแก้ไข อีกทั้งในปัจจุบันบุคคลากรในองค์กรขาดความรู้ความเข้าใจและทักษะอย่างแท้จริง สำหรับหน่วยงานอื่นที่ดำเนินการจัดที่ดิน เช่น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และกรมป่าไม้ ที่ให้สิทธิในที่ดินทำกินและอยู่อาศัยแก่ประชาชน พบว่าในปัจจุบันบางหน่วยงานได้ยกเลิกภารกิจในด้านนี้ไปแล้ว ส่วนที่ยังคงอยู่เป็นเพียงการดำเนินการต่อเนื่องและรักษาไว้เท่านั้น แต่ยังคงมีบทบาทสำคัญหรือมีส่วนเกี่ยวข้องในการกำหนดแนวทางการบริหารจัดการที่ดินของประเทศในรูปคณะกรรมการต่างๆ ที่มีอยู่ในปัจจุบัน เช่น คณะกรรมการจัดที่ดินแห่งชาติหรือแม้แต่ในฝ่ายนิติบัญญัติหน่วยงานเหล่านี้ก็เข้ามามีบทบาทเช่นเดียวกัน ทำให้เกิดปัญหาการกำหนดนโยบายการกระจายการถือครองที่ดินและการบริหารจัดการที่ดินคลาดเคลื่อนไปจากสภาพปัญหาที่เกิดขึ้น ในหน่วยงานที่ยังคงดำเนินการ เช่น กรมธนารักษ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และกรมป่าไม้ ยังไม่เป็นรูปธรรมมากนักเมื่อเปรียบเทียบกับสภาพปัญหาของผู้ไร้ที่ดินที่มีจำนวนมาก และแต่ละหน่วยงานทำเพื่อแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้าเท่านั้น

๑๐. การดำเนินงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่รักษา และป้องกันพื้นที่อนุรักษ์หรือสงวนหวงห้าม และมีหน้าที่จัดที่ดินด้วยก็ยังไม่ดำเนินการให้เป็นภารกิจเพื่อแก้ไขปัญหาในทิศทางเดียวกันได้ ไม่มีแผนระยะยาวในการคุ้มครองการบุกรุกให้มีพื้นที่เท่าที่เป็นอยู่ได้ ไม่มีนโยบายแก้ไขปัญหการบุกรุกในด้านการบริหารจัดการกับพื้นที่เสื่อมโทรม (ป่าไม้) และไม่สามารถฟื้นฟูได้อีก ซึ่งก่อนหน้านี้ได้มีมติคณะรัฐมนตรี เมื่อวันที่ ๓๐ มิถุนายน ๒๕๔๑ มอบให้ ส.ป.ก.ดำเนินการกว่า ๓๐ ล้านไร่ ตามมาตรา ๒๖ (๔) แห่งพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม ต่อมาได้มีมติให้กรมป่าไม้ดำเนินการบริหารจัดการในพื้นที่คงเหลือนั้นเอง แต่ก็ไม่สามารถบริหารจัดการได้อย่างมีประสิทธิภาพ ทั้งที่พื้นที่คงเหลือดังกล่าวมีจำนวนมากถึง ๑๐ ล้านไร่ ทำให้ผู้บุกรุกในเขตป่าไม้ได้รับผลกระทบทางด้านสิทธิและเป็นผู้ผิดกฎหมายอยู่จนถึงปัจจุบัน สำหรับในการจัดที่ดินเป็นเพียงการแก้ไขปัญหาเป็นจุดๆ ไม่มีนโยบายว่าในระยะยาวจะอย่างไรต่อไป

การดำเนินงานธนาคารที่ดินในต่างประเทศ และแนวทางการดำเนินการให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย

จะเห็นได้ว่าในหลายประเทศมีการใช้หรือจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินเป็นหน่วยงานหนึ่งเข้ามาบริหารจัดการที่ดิน เพื่อวัตถุประสงค์ให้ที่ดินมีการกระจายตัวอย่างเป็นธรรมสำหรับผู้ประสงค์ในการใช้ประโยชน์ในที่ดิน เพื่อจัดรูปที่ดินให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าที่สุด รวมถึงอนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ตามศักยภาพความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ โดยกำหนดมาตรการเสริม เช่น ระบบภาษี การบังคับใช้กฎหมาย และสร้างการมีส่วนร่วมและการบูรณาการในการบริหารจัดการที่ดิน และยังพบว่า

สิ่งที่นำมาพิจารณาก่อนคือ เรื่องสิทธิในที่ดินที่จะให้ ซึ่งมีข้อเสนอว่าควรให้สิทธิโดยการเช่าจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด โดยต้องให้ผู้ผลิตหรือเกษตรกรมีแรงจูงใจที่จะลงทุนในที่ดินนั้น รัฐสามารถควบคุมหรือบริหารจัดการได้ และให้ผู้ด้อยโอกาสหรือมีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงได้อย่าง เป็นธรรม และในบางประเทศการดำเนินงานของธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินจะให้มีการดำเนินงานการพัฒนาด้านการประกอบอาชีพควบคู่ไปด้วย หลายๆ ประเทศกว่าจะมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินได้ มีการพยายามและดำเนินการกันหลายครั้งและหลายรูปแบบจนถึงรูปแบบธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินจึงสามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างเป็นรูปธรรม ซึ่งมีการกำหนดแนวทางการดำเนินงานทั้งระยะสั้น ระยะกลาง และระยะยาว จะเห็นได้ว่าข้อมูลที่ดินที่เชื่อมโยงทางภูมิสารสนเทศเป็นองค์ประกอบที่สำคัญในการดำเนินงานและบริหารจัดการที่ดินโดยธนาคารที่ดิน

สำหรับการดำเนินการเพื่อให้มีธนาคารที่ดินในประเทศไทยนั้น พบว่า นับตั้งแต่มีการประกาศใช้แผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ ๑ (พ.ศ. ๒๕๐๔) เป็นต้นมา ที่ดินเป็นปัจจัยที่สำคัญในการแก้ไขปัญหาความยากจนโดยเป็นที่รองรับประชากรที่เพิ่มขึ้นให้มีอาชีพและมีรายได้ รัฐบาลได้พยายามในการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินตลอดมา มีการให้จัดตั้งเป็นรูปแบบเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์ มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อให้พัฒนาไปเป็นธนาคารที่ดิน มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียน กองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. ๒๕๑๙ จากนั้นได้มีการพยายามให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินอย่างต่อเนื่องตลอดมา และในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงได้จัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปฏิบัติงานร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เพื่อพัฒนาไปสู่ธนาคารที่ดินต่อไป แต่การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ และได้มีการยุบเลิกกองทุนที่ดินรวมกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี พ.ศ. ๒๕๔๕ ต่อมาในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ขึ้น เพื่อให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินภายในระยะเวลา ๕ ปี การดำเนินงานเพื่อให้เกิดธนาคารที่ดินในประเทศไทยนั้น ได้พยายามดำเนินการมาโดยตลอด แต่สิ่งที่เป็อุปสรรคที่สำคัญก็คือ ความไม่เข้าใจในประโยชน์ของธนาคารที่ดิน ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาลที่เปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายพรรคการเมืองที่เข้ามาเป็นรัฐบาลในแต่ละยุค ความไม่จริงจังของการแก้ไขปัญหาที่ดินให้เป็นระบบ ถึงแม้ว่ามีกฎหมายกำหนดไว้ หากรัฐบาลไม่มีนโยบายหรือไม่ให้การสนับสนุนก็อาจจะเกิดขึ้นได้เช่นในปัจจุบันนี้ที่ระยะเวลาผ่านเลยมา ๒ ปีกว่าแล้ว ก็ยังไม่มีการจัดตั้งหรือการดำเนินงานเพื่อให้มีธนาคารที่ดิน รวมไปถึงการพัฒนากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นธนาคารที่ดิน รัฐบาลและหน่วยงานยังไม่มีกำหนดหรือวางหลักปฏิบัติไปสู่เป้าหมาย

ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ท้องถิ่น หน่วยงานในภูมิภาค นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่กำกับนโยบายและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในระดับส่วนกลาง พบว่า ประชนผู้มีส่วนเกี่ยวข้องในท้องถิ่นหรือชุมชน หน่วยงานในส่วนกลางและภูมิภาค นักวิชาการ และ

ผู้ทรงคุณวุฒิที่เกี่ยวข้อง ในด้านนโยบายของรัฐในการช่วยเหลือด้านที่ดินพร้อมข้อเสนอ และความคิดเห็น ต่อธนาคารที่ดิน พบว่า เห็นด้วยให้มีธนาคารที่ดินและเห็นชอบที่จะให้ธนาคารที่ดินทำหน้าที่เป็นองค์กร ขับเคลื่อนและสนับสนุนในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ทั้งนี้ ให้มีการกำหนดมาตรการเสริมทาง กฎหมายกับเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกันด้วย เช่น มาตรการทางภาษี ซึ่งธนาคารที่ดินจะสามารถแก้ไข ปัญหาด้านที่ดินได้ โดยกำหนดแนวทางการบริหาร การจัดองค์กร รวมทั้งให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นมี ส่วนร่วมในการดำเนินงาน ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องกับเรื่องที่ดินเห็นด้วยเพื่อให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรใหม่ และเป็นส่วนหนึ่งในการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อให้ผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้รับความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน และใช้ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยรัฐบาลต้องกำหนด นโยบายและเร่งรัดดำเนินการอย่างจริงจัง

คณะผู้ศึกษาวิจัยจึงมีข้อเสนอแนะแนวทางแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน โดยให้ธนาคารที่ดินเป็น องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน ดังนี้

การที่มีหน่วยงานเกี่ยวข้องกับที่ดินหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีวัตถุประสงค์และ จุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน ขาดการบูรณาการ ทำให้ไม่สามารถดำเนินการอย่างเป็นระบบที่สัมพันธ์ สู่ทิศทางเดียวกันได้ การแก้ไขปัญหาโดยการรวมหน่วยงานมาไว้ในกระทรวงเดียวกัน โดยตั้งเป็นกระทรวง ที่ดินยังไม่สามารถดำเนินการได้ ประกอบกับในขณะนี้ไม่มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการ ธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เกิดขึ้นแล้วบังคับใช้ใน พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งมีหน้าที่ในลักษณะเดียวกันกับ ธนาคารที่ดินเกือบทั้งหมด ดังนั้น จึงควรให้สถาบันฯ เป็นตัวเชื่อมและขับเคลื่อน การส่งเสริมและ สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน โดยวางรากฐานและในการร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินที่จะเกิดขึ้น คณะผู้วิจัยขอให้ข้อเสนอแนะในแนวทางต่างๆ ของสถาบันฯ และธนาคารที่ดิน ดังต่อไปนี้

ข้อที่ ๑ ข้อเสนอแนะแนวทางการให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) และ ธนาคารที่ดิน กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินและบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน

๑. สถาบันฯ มีหน้าที่ในการรวบรวมข้อมูลที่ดิน ตามมาตรา ๗ (๒) แห่งพระราชกฤษฎีกา จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ซึ่งจะต้องจำแนกที่ดิน ของประเทศเพื่อการบริหารจัดการ ออกเป็น ๒ ส่วน คือ ที่ดินรัฐ และที่ดินเอกชน

๑.๑ แนวทางในการจำแนกที่ดินออกเป็นที่ดินรัฐ และที่ดินเอกชน ดังนี้

๑.๑.๑ ที่ดินรัฐ ประกอบด้วย พื้นที่คุ้มครองเพื่อการอนุรักษ์ในความ รับผิดชอบของกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เช่น ที่ดินป่าไม้ อุทยานแห่งชาติ เขตรักษา พันธุ์สัตว์ป่าและพันธุ์พืช ทรัพยากรชายฝั่ง เป็นต้น พื้นที่หน่วยงานของรัฐใช้ประโยชน์ พื้นที่เพื่อกิจการ สาธารณะ และพื้นที่รัฐที่ให้ประชาชนใช้ประโยชน์ในกิจกรรมต่างๆ โดยให้รวมถึงที่ดินในค่านิยามตาม กฎหมายต่างๆ เช่น ประมวลกฎหมายแพ่งและพาณิชย์ ประมวลกฎหมายที่ดินและระเบียบสำนัก นายกรัฐมนตรีฯ ซึ่งกำหนดให้ที่ดินของรัฐ คือ ที่ดินซึ่งมิได้ตกเป็นกรรมสิทธิ์ของบุคคลหนึ่งบุคคลใด และ

มีความหมายครอบคลุมถึงที่ดินรกร้างว่างเปล่า ที่ดินสำหรับพลเมืองใช้ร่วมกัน ที่ดินที่ใช้เพื่อประโยชน์ของแผ่นดินโดยเฉพาะ ที่ราชพัสดุ และที่ดินของ ส.ป.ก. (ซึ่งจะต้องเปลี่ยนเป็นที่ดินเอกชนตามมาตรา ๓๐ วรรค ๒)

๑.๑.๒ ที่ดินเอกชน ประกอบด้วยพื้นที่ที่มีเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดิน พื้นที่ที่ประชาชนได้รับการจัดสรรจากรัฐ

๑.๒ จัดทำแนวเขตที่ดินรัฐและเอกชนให้ชัดเจนเป็นเส้นขอบเขตเดียวกัน

๒. การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

๒.๑ กรณีที่ดินที่มีผู้บุกรุกถือครองในที่ดินรัฐ สามารถดำเนินการบริหารจัดการ
๒ รูปแบบ คือ

๑) หากเป็นที่ดินที่จะต้องอนุรักษ์หรือต้องสงวนหวงห้าม หรือกระทบต่อสภาพแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง เช่น แหล่งต้นน้ำ เป็นต้น ต้องอพยพโยกย้าย

๒) ถ้าย้ายไม่ได้ให้บริหารจัดการแบบมีเงื่อนไขทั้งด้านสิทธิและการใช้ประโยชน์แบบการรวมกลุ่ม หรือแบบโฉนดชุมชน โดยเพิ่มการบริหารจัดการเชิงอนุรักษ์เข้าไป

๒.๒ หาวิธีการและกำหนดมาตรการป้องกันรักษาพื้นที่คุ้มครอง เพื่อการอนุรักษ์ เช่น การกำหนดขอบเขตเชิงสัญลักษณ์ให้มองเห็นและทราบข้อมูลโดยทั่วกันอย่างชัดเจน ซึ่งอาจจะใช้แนวธรรมชาติที่มีอยู่ หรือสิ่งก่อสร้างที่จัดทำขึ้น หรือทำขอบเขตเป็นเส้นตรงในพื้นที่บางกรณี สร้างการมีส่วนร่วมให้ท้องถิ่นชุมชนดูแลรักษา และให้ความสำคัญกับแปลงที่ดินเอกชนที่มีอาณาเขตติดกับแนวเขตที่ดินของรัฐ รวมถึงบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดหากมีการบุกรุกใหม่ให้ใช้กฎหมายอย่างทันทีทันใด

๓. การบริหารจัดการที่ดินเอกชน

๓.๑ จำแนกที่ดิน (Zoning) ในระดับจังหวัดตามประเภทของกิจการที่ใช้ประโยชน์ ประกอบด้วย ที่อุตสาหกรรม ที่เกษตรกรรม ที่พาณิชยกรรม ที่ชุมชนอยู่อาศัย ที่เพื่อการท่องเที่ยว โดยแยกรายละเอียดข้อเท็จจริงตามที่เป็นอยู่จริงในปัจจุบัน และความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ ตามศักยภาพของที่ดิน โดยมีมีคณะทำงานในระดับจังหวัดเป็นผู้รับผิดชอบ ทั้งนี้ ให้คำนึงถึงการใช้ที่ดินในอนาคตด้วย

๓.๒ จัดรูปที่ดินทุกประเภททั้งที่ดินเกษตรกรรม (ตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๔) และที่ดินชุมชนเมือง (ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗)

๓.๓ ที่ดินรัฐที่มีการให้สิทธิเข้าทำประโยชน์ไปแล้ว เช่น ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.ส.น. ๕ และ น.ค. ๓ ควรกำหนดให้ออกเป็นเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินตามกฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๕๑๑ ให้หมดภายในระยะเวลาที่กำหนด โดยมีแผนงานและงบประมาณอย่างชัดเจน เพื่อความมั่นคงในด้านสิทธิ และเพิ่มมูลค่าทางเศรษฐกิจให้แก่ประชาชนและประเทศชาติ ทั้งให้รองรับความเจริญในด้านพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานเพื่อรองรับ AEC.

๓.๔ การสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน การถือครองที่ดินมี ๓ ระดับ

คือ

๓.๔.๑ มีที่ดินมาก จะต้องทำให้ผู้ที่มีที่ดินมากกระจายสิทธิที่ดิน

๓.๔.๒ มีที่ดินเพียงพอ (ระดับปานกลางหรือเพียงพอต่อการครองชีพ ซึ่งเป็นชนชั้นกลาง) หาวิธีการทำให้ผู้มีที่ดินเพียงพอเห็นด้วยกับการกระจายการถือครองที่ดินและไม่ต้องการที่จะสะสมที่ดินเพิ่ม ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนให้มีทัศนคติว่า ที่ดินเป็นทรัพยากรสินที่เป็นทรัพยากรธรรมชาติที่ต้องแบ่งปัน

๓.๔.๓ ไม่มีที่ดิน หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพ จะได้รับที่ดินจากการกระจายสิทธิจากผู้ที่มีที่ดินมากในรูปที่ดินทำกินและอยู่อาศัย

๓.๕ การแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดิน จะต้องข้อมูลผู้ไร้ที่ดินทำกินและอยู่อาศัย ซึ่งก็คือผู้ได้รับการช่วยเหลือ โดยให้ใช้ฐานข้อมูลเดิมที่มีอยู่และการให้ชุมชนมีส่วนร่วม

การจัดสรรที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินทำในรูปแบบการกู้ยืมจากสถาบันฯ หรือธนาคารที่ดิน หรือในรูปสถาบันฯ หรือธนาคารที่ดินจัดซื้อที่ดินให้และให้มาผ่อนชำระกับสถาบันฯ หรือธนาคารที่ดิน ทั้งนี้ ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในการคัดสรร โดยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่สถาบันฯ หรือธนาคารที่ดินกำหนด

๓.๖ ส่งเสริมให้ออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ทั้งหมด เพื่อให้มี

๓.๗ สร้างความสมดุลให้สภาพแวดล้อมและธรรมชาติ โดยการส่งเสริมให้ปลูกไม้ยืนต้น หรือปลูกป่าในพื้นที่เอกชนทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือเข้าร่วมโครงการธนาคารต้นไม้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๘ ทำทะเบียนการถือครองและใช้ประโยชน์ที่ดินแต่ละประเภทให้เป็นระบบดิจิทัล เพื่อใช้ในการบริหารจัดการที่ดินให้ได้ทั่วประเทศ

๓.๙ สร้างการมีส่วนร่วม การติดต่อสื่อสารในรูปข้อมูลข่าวสาร และกระจายอำนาจการจัดการตามหลักเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนดให้มากที่สุด

ข้อที่ ๒ ข้อเสนอแนะแนวทางขั้นตอนการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อให้เกิดการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา ฉบับกฤษฎีกา เล่มที่ ๑๒๘ ตอนที่ ๓๓ ก วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔ มีผลบังคับใช้ตั้งแต่วันที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๔ (ซึ่งจะสิ้นสุดในวันที่ ๘ มิถุนายน ๒๕๕๙) ในมาตรา ๓๐ กำหนดให้สถาบันยุบเลิกเมื่อมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะเดียวกับธนาคารที่ดิน และหากพ้นกำหนดระยะเวลา ๕ ปีนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้มีผลใช้บังคับ แม้จะยังมิได้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นตามที่กล่าวมาก็ตาม และมาตรา ๔๓ กำหนดไว้ว่า ภายในระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับให้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กร

อื่นซึ่งจะต้องมีวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์การปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

จะเห็นได้ว่าจากข้อเท็จจริงที่ปรากฏ ระยะเวลา ๒ ปีกว่าที่ผ่านมา ที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ ยังไม่ได้มีการดำเนินการเพื่อให้มีธนาคารที่ดินที่จะทำหน้าที่นี้เกิดขึ้นเลย คงเหลือระยะเวลาอีก ๒ ปีเศษ ที่สามารถดำเนินการได้ หากจะขับเคลื่อนในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน สถาบันฯ ควรดำเนินการดังนี้

๑) ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ให้ครบถ้วน และแต่งตั้งผู้อำนวยการตามที่กำหนดโดยเร็ว

๒) คณะกรรมการกำหนดกรอบโครงสร้าง แผนงาน กำหนดระยะเวลาปฏิบัติงาน

๓) ชี้แจงทำความเข้าใจให้คณะรัฐมนตรีเห็นความสำคัญและกำหนดเป็นนโยบายให้ดำเนินการ

๔) จัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ให้มีผลใช้บังคับภายในระยะเวลาที่กำหนด

หากสามารถดำเนินการตามที่กำหนดไว้ดังกล่าว ธนาคารที่ดินจึงจะเกิดขึ้นและดำเนินงานอย่างต่อเนื่องจากสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ทั้งนี้ ให้หน่วยงานและบุคคลที่เกี่ยวข้องร่วมปฏิบัติงานในระยะแรกจัดตั้งประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร และสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อเร่งรัดดำเนินการให้เกิดธนาคารที่ดินขึ้นในระยะเวลาที่กำหนด

ข้อที่ ๓ ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารงานธนาคารที่ดิน

ในการบริหารงานธนาคารที่ดินที่เกิดขึ้นควรอยู่บนกระบวนราชการ ที่กำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐ แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ ดังนี้

ระยะที่ ๑ เป็นการวางโครงสร้างบุคลากร คณะกรรมการ และแหล่งทุน ระยะเวลา ๑ - ๓ ปี ส่วนกลางมีหน้าที่ในการวางแผนงาน ออกหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน สร้างบุคลากร ประชาสัมพันธ์ความก้าวหน้าและความสำคัญของงาน และตรวจสอบการดำเนินงาน สำหรับการดำเนินงานส่วนภูมิภาคให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือองค์กรในชุมชนทำหน้าที่ในการคัดสรร คัดเลือก กลั่นกรองคน ที่ประสงค์จะช่วยหรือสมควรได้รับที่ดิน คัดเลือกที่ดินที่จะนำมาให้ธนาคารที่ดินจัดซื้อให้ผู้ประสงค์ดังกล่าว ซึ่งเป็นการหาจุดลงตัวในอุปสงค์และอุปทาน ดำเนินการจัดซื้อที่ดินให้หรือปล่อยสินเชื่อเพื่อให้ซื้อเอง หรือดำเนินการตามที่ดินที่กำหนด มีหน่วยงานที่สนับสนุนและดำเนินการร่วม คือ กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ซึ่งมีเจ้าหน้าที่ประจำรายจังหวัดอยู่แล้ว โดยประสานหรือให้ชุมชน

ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการรายงานผลการดำเนินงาน ด้านการจัดหาที่ดิน การจัดที่ดิน การควบคุม และการพัฒนาโดยใช้ระบบออนไลน์ ทั้งในการสั่งการ ระบบข้อมูลและการตรวจสอบการดำเนินงาน

ในระยะที่ ๑ นี้ คณะกรรมการมาจากการคัดสรร ให้คณะกรรมการทำงานเต็มเวลามี ๒ ส่วน คือ คณะกรรมการระดับจังหวัด และคณะกรรมการระดับชาติ

ด้านเงินทุนถือเป็นเรื่องที่สำคัญ หากไม่มีเงินทุนแล้วธนาคารที่ดินย่อมเกิดขึ้นไม่ได้ ดังนั้นการหาทุนโดยนำที่ดินกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ทั้งแปลงเกษตรกรรม และที่ดินชุมชน มาดำเนินการตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๐ วรรค ๒ ที่กำหนดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ จากมูลค่าของที่ดินดังกล่าวจะมีมากถึง ๒ ล้านล้านบาท (ที่ดิน ๔๐ ล้านไร่ คิดไร่ละ ๕๐,๐๐๐ บาท) และนำกองทุนการปฏิรูปที่ดินและทรัพย์สินมาเป็นของธนาคารที่ดิน รวมไปถึงผลประโยชน์ทุกประเภทในการดำเนินงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม สามารถใช้เป็นทุนของธนาคารที่ดินโดยไม่ต้องเป็นภาระหรือพึ่งพางบประมาณจากรัฐบาล ธนาคารที่ดินสามารถเลี้ยงตนเองได้ นอกจากนี้ การออกพันธบัตร หุ้น และการระดมเงินฝาก ก็เป็นแหล่งทุนอีกแหล่งหนึ่งที่สามารถเข้ามาเสริมสภาพคล่องในระยะแรกเริ่มดำเนินงาน

สำหรับโครงสร้างควรประกอบด้วย ฝ่ายคณะกรรมการ ฝ่ายระบบข้อมูลที่ดินทั้งที่ของรัฐและเอกชน ฝ่ายวิชาการและแผนงาน ฝ่ายประสานการจัดที่ดิน และฝ่ายประสานการพัฒนา

ระยะที่ ๒ ในปีที่ ๔ เป็นต้นไป ให้กำหนดแนวทาง ดังนี้

(๑) สนับสนุนการออกกฎหมายภาษีจำกัดขนาดการถือครองและการกระจายการถือครองที่ดิน เพื่อให้มีการกระจายการถือครองที่ดิน มีให้นายทุน (ผู้มีที่ดินมาก) มีที่ดินเพิ่มขึ้น

(๒) ธนาคารที่ดินต้องกระจายอำนาจการบริหารจัดการให้สหกรณ์หรือธนาคารที่ดินสาขาย่อย

(๓) ควรยุบรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดที่ดินอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ภายใต้การกำกับควบคุมของคณะกรรมการธนาคารที่ดิน

(๔) คณะกรรมการธนาคารที่ดิน มาจากวิธีการคัดสรรจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีเวลาและมุ่งให้ธนาคารที่ดินก้าวหน้าอย่างมั่นคงเป็นหลัก ร่วมกำหนดแนวทางวิธีการดำเนินงาน ติดตามผล และแก้ไขปัญหา โดยร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ ดังนั้น คณะกรรมการต้องมีข้อแตกต่างจากคณะกรรมการในองค์กรอื่นของรัฐ โดยที่ผ่านมามีคณะกรรมการที่เป็นผู้บริหารส่วนราชการภาครัฐ ไม่มีเวลาในการปฏิบัติงานให้อย่างแท้จริง ไม่ปฏิบัติงานอย่างต่อเนื่องและเข้าใจในงานที่ปฏิบัติ การตัดสินใจก็ยึดถือหน่วยงานของตนและนโยบายของรัฐ ขาดอิสระทางความคิดและการตัดสินใจ ส่งผลให้ผลที่ได้ไม่มีประสิทธิภาพอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น คณะกรรมการธนาคารที่ดินควรมีผลตอบแทนที่คุ้มค่าเป็นพิเศษ เพราะทำงานเต็มเวลาและเกี่ยวข้องกับเงินทุนจำนวนมาก

ดังนั้น คณะกรรมการธนาคารที่ดินจะต้องมีรูปแบบการทำงานที่เต็มเวลา และมาจากผู้เกี่ยวข้องและมีประสบการณ์ในภาคส่วนต่างๆ โดยวิธีการการคัดสรร

ทั้งนี้ ธนาาคารที่ดินต้องให้การสนับสนุนการพัฒนาขั้นพื้นฐานและอาชีพให้เกษตรกรหรือลูกค้าของ ธนาาคารที่ดินอยู่รอด โดยธนาาคารที่ดินเป็นศูนย์กลางดึงหน่วยงานราชการมาช่วยเหลือในรูปของ คณะกรรมการด้วย

ข้อที่ ๔ ข้อเสนอแนะแนวทางให้ธนาาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุน การบริหารจัดการที่ดิน

รูปแบบที่ ๑ แบบองค์กรและกลุ่ม มีขอบเขตการปฏิบัติงาน ดังนี้

- ให้หุ้นส่วนกลยุทธ์ (หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) ดำเนินการภายใต้กฎหมาย ตนเองอย่างเคร่งครัด ภายใต้อำนาจหน้าที่และระเบียบขององค์กร
- สนับสนุนทางการเงิน (สินเชื่อ) แก่หุ้นส่วนกลยุทธ์ เช่น ส.ป.ก. ในการจัดซื้อที่ดินมาจัดให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน
- สนับสนุนสินเชื่อแก่องค์กรเอกชน กลุ่ม สถาบันเกษตรกรในการจัดหา ที่ดิน พัฒนาที่ดินและอาชีพ เพื่อจัดให้เกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน ทั้งนี้ ให้หุ้นส่วนกลยุทธ์ บุคคล องค์กรเอกชน กลุ่ม สถาบันเกษตรกร ส่งคืนดอกผลหรือรายได้ให้แก่สถาบันตามระยะเวลาที่กำหนดตกลงกัน และตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่สถาบันฯ หรือธนาาคารที่ดิน กำหนด

รูปแบบที่ ๒ แบบปัจเจกหรือบุคคล มีขอบเขตการปฏิบัติงาน ดังนี้

- ให้การสนับสนุนทางการเงิน (สินเชื่อ) แก่เกษตรกรรายย่อย และ ผู้ยากจน ที่ไร้ที่ดินทำกินหรือไม่มีที่อยู่อาศัย เพื่อนำไปจัดซื้อที่ดินและ พัฒนาพื้นที่และอาชีพให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างยั่งยืน
- ให้การสนับสนุนทางการเงิน (สินเชื่อ) แก่เกษตรกรผู้จะสูญเสียสิทธิ ในที่ดินจากการจำนอง ขายฝาก (ให้คงสิทธิไว้)

จากการที่ประเทศไทยขาดการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรม ที่ดินกระจุกตัว อยู่ในบางกลุ่ม มีการถือครองที่ดินอย่างมิได้ใช้ประโยชน์ให้คุ้มค่า แสวงหาเพื่อเก็งกำไร ส่งผลให้มีผู้ไร้ที่ดิน ทำกินและไม่มีที่อยู่อาศัย การใช้ประโยชน์ในที่ดินไม่คุ้มค่า ที่ดินมีราคาแพง มีการบุกรุกที่ดินสงวนหวงห้าม ของรัฐ เกิดผลเสียต่อการอนุรักษ์ธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม เศรษฐกิจและสังคมโดยรวมของประเทศ ถึงแม้ว่ามีหน่วยงานของรัฐหลายหน่วยที่รับผิดชอบและแก้ไขปัญหา แต่มีปัญหาอุปสรรคด้านนโยบาย กฎหมายและระเบียบที่เกี่ยวข้องของแต่ละหน่วยงาน การทำงานที่แยกส่วนมิได้เป็นองค์กรรวมองค์กร เดียว และด้านบุคลากร จึงทำให้ไม่เกิดประสิทธิผลอย่างเป็นรูปธรรม ดังนั้น เมื่อมีการจัดตั้งธนาาคารที่ดิน ให้เป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน ปัญหาดังกล่าวจะได้รับการ แก้ไขอย่างเป็นระบบและรูปธรรม

แบบสำรวจ ชุดที่

วัน/เดือน/ปี ที่สำรวจ/...../.....

ชื่อ-สกุล.....

โทร.....

แบบสำรวจความคิดเห็นเกษตรกรผู้ไ้ที่ดินทำกิน

(โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน)

คำชี้แจง แบบสำรวจความคิดเห็นเกษตรกรผู้ไ้ที่ดินทำกิน โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน วัตถุประสงค์ เพื่อสำรวจความคิดเห็นของเกษตรกรผู้ไ้ที่ดินทำกิน ใช้เป็นแนวทางในการขับเคลื่อนธนาคารที่ดิน ให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ แบ่งเป็น 3 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของเกษตรกร

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกษตรกรผู้ไ้ที่ดินทำกิน ต่อการดำเนินงานเรื่องที่ดินทำกินของหน่วยงานภาครัฐในอดีต

ตอนที่ 3 ความคิดเห็นของเกษตรกรผู้ไ้ที่ดินทำกิน ถึงปัญหา ความต้องการ และข้อเสนอแนะเพื่อขอรับการสนับสนุน จากหน่วยงานภาครัฐ

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไปของเกษตรกร

1.1 เพศ ☐ ชาย [1] ☐ หญิง [2]

1.2 อายุ ☐ ต่ำกว่า 20 ปี [1] ☐ 20 – 30 ปี [2] ☐ 31 – 40 ปี [3]
☐ 41 – 50 ปี [4] ☐ 51 – 60 ปี [5] ☐ 61 ปีขึ้นไป [6]

1.3 สถานภาพสมรส

☐ โสด [1] ☐ สมรส [2] ☐ หย่า [3]
☐ อยู่กินกันฉันสามีภรรยา [4]

1.4 การศึกษาสูงสุด

☐ ไม่ได้เรียน [1] ☐ ประถมศึกษา (ป.1- 6) [2] ☐ มัธยมศึกษาตอนต้น (ม.1-3) [3]
☐ มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช. [4] ☐ อนุปริญญา/ปวส. [5] ☐ ปริญญาตรีขึ้นไป [6]

1.5 ปัจจุบันท่านประกอบอาชีพใด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- | | |
|---|---|
| ☐ เกษตรกรรม [1] | ☐ ข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ [2] |
| ☐ พนักงาน/ลูกจ้างเอกชน [3] | ☐ ค้าขาย [4] |
| ☐ รับจ้างทั่วไป [5] | ☐ อื่น ๆ โปรดระบุ [6] |

1.6 ท่านมีรายได้ต่อปีประมาณเท่าไร

- | | |
|--|---|
| ☐ ไม่เกิน 30,000 บาท [1] | ☐ 30,001 - 50,000 บาท [2] |
| ☐ 50,001 - 70,000 บาท [3] | ☐ 70,001 - 100,000 บาท [4] |
| ☐ 100,001 - 140,000 บาท [5] | ☐ ตั้งแต่ 140,001 ขึ้นไป [6] |

1.7 ท่านมีสมาชิกในครอบครัวกี่คน (รวมตัวท่านด้วย)

- ☐ 1 คน [1] ☐ 2 คน [2] ☐ 3 คน [3] ☐ 4 คน [4] ☐ 5 คน [5] ☐ ตั้งแต่ 6 คนขึ้นไป [6]

1.8 ท่านและบุคคลในครอบครัว มีที่ดินทำกิน หรือไม่

- ☐ ไม่มี [1] ☐ มี เป็นที่ดินเอกสารสิทธิใด (สามารถตอบได้มากกว่า 1 ข้อ) [2]
- ☐ โฉนด จำนวน.....ไร่
- ☐ น.ส.3/น.ส.3ก. จำนวน.....ไร่
- ☐ สค.1 จำนวน.....ไร่
- ☐ ส.ป.ก.4-01 จำนวน.....ไร่
- ☐ ก.ส.น.5 จำนวน.....ไร่
- ☐ นค.3 จำนวน.....ไร่
- ☐ ส.ท.ก. จำนวน.....ไร่
- ☐ ไม่มีเอกสารสิทธิรับรอง (เสียภาษีบำรุงท้องที่ (ภ.บ.ท.5))
จำนวน.....ไร่
- ☐ อื่นๆ..... จำนวน.....ไร่
- รวมทั้งหมด จำนวนไร่

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน ต่อการดำเนินงานด้านที่ดินทำกินของหน่วยงานภาครัฐ

2.1 ท่านคิดว่า อะไรที่เป็นอุปสรรคต่อการให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินของหน่วยงานภาครัฐแก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- | | |
|--|---|
| ☐ นโยบายของภาครัฐ [1] | ☐ ศักยภาพขององค์กรภาครัฐ [2] |
| ☐ งบประมาณสนับสนุน [3] | ☐ ความสามารถของบุคลากร [4] |
| ☐ การทุจริตคอร์รัปชัน [5] | ☐ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง [6] |
| ☐ อื่นๆ..... [7] | |

2.2 ท่านคิดว่า นโยบายของภาครัฐในปัจจุบัน สามารถช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกร ได้หรือไม่

- ☐ ได้ สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรอย่างทั่วถึง [1]
- ☐ ได้พอสมควร สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในระดับหนึ่ง [2]
- ☐ นโยบายล้มเหลว ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้ [3]

2.3 ท่านคิดว่า หน่วยงานของรัฐ สามารถให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกร ได้หรือไม่

- ☐ ได้ สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรอย่างทั่วถึง [1]
- ☐ ได้พอสมควร สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง [2]
- ☐ หน่วยงานของรัฐขาดประสิทธิภาพ ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรด้านที่ดินทำกินได้ [3]

2.4 ท่านคิดว่า บุคลากรภาครัฐ มีความรู้ ความสามารถ ในการให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกร หรือไม่

- ☐ มีความรู้ และความสามารถเพียงพอในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างมีประสิทธิภาพ [1]
- ☐ มีความรู้ และความสามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง [2]
- ☐ ขาดทักษะ ความรู้ และความสามารถ ในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร [3]

2.5 ท่านรู้ และเข้าใจ เกี่ยวกับการดำเนินงานจัดที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ แก่เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือไม่

- ☐ รู้ และเข้าใจการดำเนินงานจัดที่ดินของหน่วยงานภาครัฐดี [1]
- ☐ รู้ และเข้าใจการดำเนินงานจัดที่ดินของหน่วยงานภาครัฐบ้างพอสมควร [2]
- ☐ ไม่เคยรู้เรื่องเกี่ยวกับการจัดที่ดินของหน่วยงานภาครัฐเลย [3]

2.6 ท่านคิดว่า งบประมาณที่รัฐบาลจัดสรรในการสนับสนุนเพื่อจัดซื้อที่ดิน ช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกินในปัจจุบัน มีความเหมาะสมหรือไม่

- ☐ เหมาะสมมาก สามารถซื้อที่ดินแก้ไขปัญหาด้านที่ดินทำกินได้อย่างทั่วถึง [1]
- ☐ เหมาะสมพอสมควร สามารถซื้อที่ดินแก้ไขปัญหาด้านที่ดินทำกินได้ในระดับหนึ่ง [2]
- ☐ ไม่เหมาะสม จัดสรรงบประมาณค่อนข้างน้อย ไม่เพียงพอต่อการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร [3]

2.7 ท่านคิดว่า ปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องที่ดินทำกิน ในปัจจุบันอยู่ในระดับใด

- ☐ เกิดขึ้นมาก พบเห็นได้เป็นเรื่องปกติ [1]
- ☐ พบเห็นได้เป็นบางครั้ง [2]
- ☐ ไม่พบการทุจริตคอร์รัปชัน [3]

2.8 ท่านคิดว่า วิธีการใดที่สามารถช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชัน เรื่องที่ดินทำกินได้ดีที่สุด

- ☐ สร้างจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่รัฐ /มีการตรวจสอบอย่างเข้มข้น [1]
- ☐ ส่งเสริมการมีส่วนร่วมของชุมชน [2]
- ☐ ปลดปล่อยให้เป็นไปตามความต้องการระหว่าง ผู้ซื้อ และผู้ขาย รัฐเป็นเพียงผู้ดูแล และให้การสนับสนุน [3]
- ☐ ไม่สามารถแก้ไขหรือลดปัญหาได้ [4]
- ☐ อื่นๆ..... [5]

2.9 ท่านคิดว่า กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาด้านที่ดินทำกิน ควรมีการปรับเปลี่ยนหรือไม่

- ☐ ไม่จำเป็นต้องปรับเปลี่ยน เพราะสามารถแก้ไขปัญหาด้านที่ดินทำกินได้อยู่แล้ว [1]
- ☐ ควรปรับปรุงกฎหมายบางส่วน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาด้านที่ดินทำกินได้ครอบคลุมทั้งหมด [2]
- ☐ ควรเปลี่ยนกฎหมายใหม่ทั้งหมด [3]

2.10 ท่านคิดว่า เรื่องใดที่รัฐควรให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหา (เดิมตัวเลขในช่องว่าง 1-6 โดยเรียงลำดับความสำคัญ จาก มากไปหาน้อย)

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| นโยบายของภาครัฐ | ศักยภาพขององค์กร |
| งบประมาณสนับสนุน | ความสามารถของบุคลากร |
| การทุจริตคอร์รัปชัน | กฎหมายที่เกี่ยวข้อง |

ตอนที่ 3 ความคิดเห็นของเกษตรกรผู้ไ้ที่ดินทำกินถึงปัญหา ความต้องการ และข้อเสนอแนะ ในการขอรับ
การสนับสนุน จากหน่วยงานภาครัฐ

3.1 ปัจจุบันท่านมีปัญหาด้านใดบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ☐ ที่ดินทำกิน
- ☐ เงินทุนหมุนเวียน
- ☐ หนี้สิน หากเลือกให้ตอบข้อ (3.1.1),(3.1.2)
- ☐ ต้นทุนการผลิต หากเลือกให้ตอบข้อ (3.1.3)
- ☐ องค์ความรู้ หากเลือกตอบข้อ (3.1.4)
- ☐ ราคาผลผลิต หากเลือกให้ตอบข้อ (3.1.5)
- ☐ ตลาดจำหน่ายผลผลิต หากเลือกให้ตอบข้อ (3.1.6)
- ☐ เทคโนโลยีเกษตร หากเลือกให้ตอบข้อ (3.1.7)
- ☐ โครงสร้างพื้นฐาน (ถนน,แหล่งน้ำ)
- ☐ อื่นๆ.....

(3.1.1) หนี้สินของท่านเป็นหนี้สินประเภทใด (ตอบได้เกิน 1 ข้อ)

- ☐ หนี้สินในระบบ จำนวน ☐ ไม่เกิน 20,000 บาท
- ☐ 20,001 - 50,000 บาท
- ☐ 50,001 - 100,000 บาท
- ☐ มากกว่า 100,000 บาท..... (ระบุ)
- ☐ หนี้สินนอกระบบ จำนวน ☐ ไม่เกิน 20,000 บาท
- ☐ 20,001 - 50,000 บาท
- ☐ 50,001 - 100,000 บาท
- ☐ มากกว่า 100,000 บาท..... (ระบุ)

(3.1.2) สาเหตุที่ทำให้ท่านประสบปัญหาหนี้สินมาจากเรื่องใด (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- ☐ ผลผลิตทางการเกษตรตกต่ำ ☐ ภัยธรรมชาติ
- ☐ ขยายผลผลิตขาดทุน ☐ รายจ่ายครัวเรือนสูงกว่ารายรับ
- ☐ ไม่มีที่ดินหรือมีไม่เพียงพอ ☐ ต้นทุนการผลิตสูง ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง น้ำมันแพง
- ☐ ปัญหาสุขภาพ ☐ อื่นๆ.....

(3.1.3) ท่านคิดว่า ต้นทุนการผลิตด้านใดที่รัฐควรให้การช่วยเหลือ (เดิมตัวเลข 1- 5 ลำดับความสำคัญในการให้ความช่วยเหลือจากมากไปหาน้อย)

..... ปุ๋ย ยาฆ่าแมลง

..... น้ำมัน

..... แรงงาน

..... เครื่องจักร

..... พันธุ์พืช

(3.1.4) ท่านต้องการความรู้ในด้านใดบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

☐ ความรู้ด้านการเกษตร

☐ ความรู้ด้านการแปรรูปผลผลิต

☐ ความรู้ด้านเทคโนโลยีการผลิต

☐ ความรู้ด้านการจำหน่ายผลผลิต

☐ ความรู้ด้านการจัดการระบบการผลิต

☐ อื่นๆ.....

(3.1.5) ท่านคิดว่า สาเหตุที่ทำให้ราคาผลผลิตของท่านตกต่ำเกิดจาก (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

☐ ผลผลิตมีมากเกินไป จนล้นตลาด

☐ นโยบายรัฐ ไม่ให้การสนับสนุน

☐ ผลผลิตไม่มีคุณภาพ

☐ ถูกเอาเปรียบจากพ่อค้าคนกลาง

☐ การทุจริตของเจ้าหน้าที่รัฐ

☐ อื่นๆ.....

(3.1.6) ท่านคิดว่า รัฐควรสนับสนุนอย่างไร เพื่อช่วยเหลือในการจำหน่ายผลผลิตอย่างไรบ้าง (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

☐ จัดตั้งกลุ่มเกษตรกร เพื่อจำหน่ายผลผลิต เช่น สหกรณ์ วิสาหกิจชุมชน

☐ แทรกแซงราคาผลผลิต เช่น การรับจำนำ

☐ หาเจ้าหน้าที่ที่มีความรู้ด้านการตลาดมาช่วยส่งเสริม

☐ วางแผนควบคุมพื้นที่เพาะปลูก เพื่อควบคุมปริมาณผลผลิตให้สอดคล้องกับความต้องการ

☐ ให้ความช่วยเหลือปรับปรุงคุณภาพผลผลิต รวมถึงการแปรรูปสินค้าเกษตร

☐ อื่นๆ.....

(3.1.7) เหตุผลที่ท่าน ไม่สามารถใช้เทคโนโลยีเพื่อการผลิตอย่างมีประสิทธิภาพเนื่องจาก (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

☐ ขาดโอกาสได้เรียนรู้

☐ เงินไม่เพียงพอต่อการลงทุนซื้อเครื่องมือที่ทันสมัย

☐ ภาครัฐไม่ได้รับการส่งเสริม และสนับสนุนเท่าที่ควร

☐ กลัว ไม่กล้าเปลี่ยนแปลง

☐ อื่นๆ.....

3.2 ท่านคิดว่าที่ดินทำกินที่เพียงพอต่อครัวเรือนควรมีจำนวนเท่าใด

- ☐ 1-5 ไร่ [1] ☐ 6-10 ไร่ [2] ☐ 11-15 ไร่ [3] ☐ 16-20 ไร่ [4]
- ☐ มากกว่า 20 ไร่..... (ระบุ) [5]

3.3 ท่านต้องการได้ที่ดินในลักษณะใด

- ☐ ที่ดินที่รัฐจัดสรร พร้อมพัฒนาโครงสร้างพื้นฐาน โดยท่านไม่สามารถเลือกขนาดและที่ตั้งเองได้ [1]
- ☐ ที่ดินที่ท่านสามารถเลือกขนาด และที่ตั้งเองได้ การพัฒนาโครงสร้างพื้นฐานขึ้นอยู่กับแผนงาน และงบประมาณขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (อบต., เทศบาล ฯลฯ) [2]
- ☐ อะไรก็ได้ ขอให้มามีที่ดินทำกิน [3]
- ☐ อื่นๆ..... [4]

3.4 ท่านอยากได้การสนับสนุนเงินทุนในการพัฒนาอาชีพในลักษณะใด

- ☐ เงินทุนสนับสนุนรายบุคคล [1]
- ☐ เงินทุนสนับสนุนในรูปแบบกลุ่มเกษตรกร เช่น กลุ่มสหกรณ์ วิสาหกิจชุมชน ฯลฯ [2]
- ☐ อื่นๆ..... [3]

3.5 ท่านอยากได้สิทธิในที่ดินลักษณะใด

- ☐ เช่า [1] ☐ ผ่อนชำระเป็นงวด (เช่าซื้อ) [2]
- ☐ ทำฟรี (แต่ไม่ได้เป็นเจ้าของ) [3] ☐ อะไรก็ได้ขอให้มามีที่ดินทำกิน [4]

3.6 ท่านอยากได้กรรมสิทธิ์ ในที่ดินลักษณะใด (เป็นเจ้าของที่ดินลักษณะใด)

- ☐ ชุมชนเป็นเจ้าของร่วมกัน (กรรมสิทธิ์ร่วม) [1]
- ☐ ท่านเป็นเจ้าของคนเดียว หากเลือกให้ตอบข้อ (3.6.1.) [2]
- ☐ อะไรก็ได้ขอให้มามีที่ดินทำกิน [3]

(3.6.1) ถ้ารัฐให้ท่านเป็นเจ้าของที่ดินคนเดียว แต่มีเงื่อนไขในการให้ ท่านจะเลือกลักษณะใด

- ☐ กำหนดระยะเวลาการมอบกรรมสิทธิ์เพื่อดูความพร้อมของท่าน [1]
- ☐ กำหนดเงื่อนไข ห้ามซื้อ - ห้ามขาย ยกเว้นตกทอดแก่ทายาท เพื่อป้องกันไม่ให้ท่านสูญเสียที่ดินทำกิน และที่ดินตกไปอยู่ในมือนายทุน [2]
- ☐ กำหนดเงื่อนไขสามารถขายได้ แต่ขายคืนให้กับหน่วยงานภาครัฐเท่านั้น เพื่อรัฐสามารถควบคุมคุณสมบัติผู้ที่จะรับสิทธิได้ ป้องกันที่ดินไม่ให้ตกอยู่ในมือนายทุน และการใช้ที่ดินไม่เหมาะสม [3]

☐ ไม่เห็นด้วยทั้ง 3 ข้อ ควรให้ที่ดินไปเลยไม่ต้องมีเงื่อนไข (กรณีระบุเหตุผล)

ระบุ..... [4]

3.7 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ ที่รัฐจะให้ความช่วยเหลือเรื่องที่ดิน ไม่เฉพาะที่ดินด้านการเกษตร แต่รวมถึงที่ดินประเภทอื่น เช่น ที่อยู่อาศัย ที่ดินที่เหมาะสมกับการท่องเที่ยว และที่ดินเพื่ออุตสาหกรรม ตามความเหมาะสม

☐ เห็นด้วย เพราะ เป็นการบริหารจัดการที่ดินให้สามารถใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้อย่างคุ้มค่า [1]

☐ ไม่เห็นด้วย เพราะ ควรมุ่งเน้นให้ความช่วยเหลือให้เกษตรกรมีความเป็นอยู่ที่ดีก่อน [2]

☐ แล้วแต่รัฐจะเห็นว่าเหมาะสม [3]

3.8 ท่านอยากให้ใคร ทำหน้าที่จัดซื้อที่ดิน เพื่อนำมาจัดสรรให้แก่ท่าน

☐ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ [1]

☐ เครือข่ายองค์กรภาคประชาชน [2]

☐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น อบต., เทศบาล) [3]

☐ คณะกรรมการหมู่บ้าน [4]

☐ กลุ่มเกษตรกร เช่น สหกรณ์ [5]

☐ ตัวท่านเองโดยรัฐสนับสนุนเฉพาะสินเชื่อ [6]

☐ อื่นๆ..... [7]

3.9 ท่านอยากให้ใคร เป็นผู้คัดเลือกผู้ขอรับการจัดสรรที่ดินทำกิน

☐ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ [1]

☐ เครือข่ายองค์กรภาคประชาชน [2]

☐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น (เช่น อบต., เทศบาล) [3]

☐ คณะกรรมการหมู่บ้าน [4]

☐ กลุ่มเกษตรกร เช่น สหกรณ์ [5]

☐ อื่นๆ..... [6]

3.10 ท่านเชื่อมั่นหรือไม่ว่า รัฐจะแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกิน และให้ความช่วยเหลือท่านได้

☐ เชื่อกันว่าทำได้ [1]

☐ ทำไม่ได้แน่นอน [2]

☐ ไม่แน่ใจ จนกว่าจะเห็นเป็นรูปธรรม [3]

ข้อเสนอแนะ

.....

.....

.....

.....

.....

แบบสำรวจ ชุดที่

วัน/เดือน/ปี ที่สำรวจ/...../.....

แบบสำรวจความคิดเห็นหน่วยงานราชการ ตัวแทนเกษตรกร และผู้นำชุมชน
(โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน)

คำชี้แจง แบบสำรวจความคิดเห็นหน่วยงานราชการ ตัวแทนเกษตรกร และผู้นำชุมชน โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อสำรวจความคิดเห็นของหน่วยงานราชการ ตัวแทนเกษตรกร และผู้นำชุมชน ใช้เป็น แนวทางในการขับเคลื่อนธนาคารที่ดิน ให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แบบสำรวจแบ่งเป็น 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นต่อยุทธศาสตร์การให้ความช่วยเหลือเกษตรกรของภาครัฐในอดีต

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะด้านที่ดินทำกิน

ตอนที่ 4 ความคิดเห็นต่อยุทธศาสตร์ธนาคารที่ดิน

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

1.1 ชื่อผู้ให้ข้อมูล (นาย/นาง/นางสาว).....นามสกุล.....

1.2 อายุ ☐ ต่ำกว่า 20 ปี ☐ 20 – 30 ปี ☐ 31 – 40 ปี
☐ 41 – 50 ปี ☐ 51 – 60 ปี ☐ 61 ปีขึ้นไป

1.3 การศึกษาสูงสุด

☐ ไม่ได้เรียน ☐ ประถมศึกษา (ป.1- 6)
☐ มัธยมศึกษาตอนต้น (ม.1-3) ☐ มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช.
☐ อนุปริญญา/ปวส. ☐ ปริญญาตรีขึ้นไป

1.4 ท่านประกอบอาชีพ

☐ เกษตรกรรม ☐ ข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ
☐ ข้าราชการการเมือง ☐ พนักงาน/ลูกจ้างเอกชน
☐ รับจ้างทั่วไป ☐ ค้าขาย ☐ อื่น ๆ โปรดระบุ

ตอนที่ 2 ความคิดเห็นต่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรของภาครัฐในอดีต

2.1 ท่านคิดว่าอะไรบ้างที่เป็นอุปสรรคในการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- | | |
|--|---|
| ☐ นโยบายของภาครัฐ | ☐ ศักยภาพขององค์กรภาครัฐ |
| ☐ งบประมาณสนับสนุน | ☐ ความสามารถของบุคลากร |
| ☐ การทุจริตคอร์รัปชัน | ☐ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง |
| ☐ อื่นๆ..... | |

2.2 ท่านคิดว่านโยบายของรัฐในปัจจุบันสามารถช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้หรือไม่

- ☐ ได้ สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรอย่างทั่วถึง
- ☐ ได้พอสมควร สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในระดับหนึ่ง
- ☐ นโยบายล้มเหลว ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้

2.3 ท่านคิดว่าหน่วยงานของรัฐสามารถให้ช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้หรือไม่

- ☐ ได้ สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรอย่างทั่วถึง
- ☐ ได้พอสมควร สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในระดับหนึ่ง
- ☐ หน่วยงานของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้

2.4 ท่านคิดว่าบุคลากรภาครัฐมีความรู้ ความสามารถในการให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรหรือไม่

- ☐ มีความรู้ ความสามารถในการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างมีประสิทธิภาพ
- ☐ มีความรู้ ความสามารถพอสมควร สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง
- ☐ ขาดทักษะ ความรู้ และความสามารถ ในการให้ความช่วยเหลือ

2.5 ท่านคิดว่างบประมาณที่รัฐจัดสรรให้ช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินมีความเหมาะสมหรือไม่

- ☐ เหมาะสมมาก สามารถซื้อที่ดินช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง
- ☐ เหมาะสม สามารถซื้อที่ดินช่วยเหลือเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง
- ☐ งบประมาณน้อย ไม่เพียงพอต่อความต้องการ

2.6 ท่านคิดว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องที่ดินทำกินปัจจุบันอยู่ในระดับใด

- ☐ เกิดขึ้นมากสามารถพบเห็นได้ทั่วไป
- ☐ พบเห็นได้เป็นบางครั้ง
- ☐ ไม่พบการทุจริตคอร์รัปชัน

2.7 ท่านคิดว่าวิธีการใดช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้านที่ดินทำกิน

- ☐ สร้างจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่รัฐ เน้นการตรวจสอบอย่างเข้มข้น
- ☐ เน้นการมีส่วนร่วมของของชุมชนให้มากขึ้น
- ☐ ปลดปล่อยให้เป็นไปตามความต้องการระหว่าง ผู้ซื้อ และผู้ขาย รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนด้านต่างๆ
- ☐ อื่นๆ.....

2.8 ท่านคิดว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาระบบที่ดินทำกินควรมีการปรับเปลี่ยนหรือไม่

- ☐ ไม่จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน เพราะสามารถแก้ไขปัญหาได้ดียอยู่แล้ว
- ☐ ควรปรับปรุงกฎหมายบางส่วน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาเกษตรกรได้ครอบคลุมทั้งหมด
- ☐ ควรเปลี่ยนกฎหมายใหม่ทั้งหมด

2.9 ท่านคิดว่าเรื่องใดที่รัฐควรให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหา (เติมตัวเลขในช่องว่าง 1-6 โดยเรียงลำดับความสำคัญ จาก มากไปหาน้อย)

- | | |
|---------------------------|----------------------------|
| นโยบายของภาครัฐ | ศักยภาพขององค์กร |
| งบประมาณสนับสนุน | ความสามารถของบุคลากร |
| การทุจริตคอร์รัปชัน | กฎหมายที่เกี่ยวข้อง |

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะด้านที่ดินทำกิน

3.1 ท่านคิดว่ารัฐควรเน้นให้ความช่วยเหลือที่ดินประเภทใด

- ☐ ที่ดินเพื่อการเกษตร
- ☐ ที่ดินเพื่อใช้ในกิจกรรมอื่นตามศักยภาพของพื้นที่
- ☐ ให้ความสำคัญ ทั้ง 2 ข้อ
- ☐ อื่นๆ.....

3.2 ท่านคิดว่าขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมแก่การครองชีพต่อครัวเรือน ควรมีจำนวนกี่ไร่

- ☐ 1-5 ไร่ ☐ 6-10 ไร่ ☐ 11-15 ไร่ ☐ 16-20 ไร่
- ☐ มากกว่า 20 ไร่.....(ระบุ)

3.3 ท่านคิดว่ารัฐควรจัดซื้อที่ดินลักษณะใดเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

- ☐ ที่ดินแปลงใหญ่ ที่รัฐจัดซื้อ เข้าไปพัฒนา และจัดรูปแบบตามความเหมาะสม
- ☐ ที่ดินแปลงเดี่ยว ขนาดเหมาะสมตามที่เกษตรกรต้องการ
- ☐ ซื้อทั้งสองแบบ ตามความเหมาะสม และความต้องการของเกษตรกร
- ☐ อื่นๆ.....

3.4 ท่านคิดว่าวิธีการใดที่เหมาะสมที่สุดในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร

- ☐ ให้เช่า ☐ เช่าซื้อ
- ☐ เข้าทำประโยชน์ฟรี (ให้ยืม) ☐ โฉนดที่ดิน(กรรมสิทธิ์)
- ☐ เหมาะสมทั้ง 4 ข้อ

3.5 ท่านคิดว่าควรให้กรรมสิทธิ์แก่เกษตรกรในลักษณะใด

- ☐ กรรมสิทธิ์รวมแก่กลุ่มเกษตรกร
- ☐ กรรมสิทธิ์รายบุคคล (หากเห็นด้วยให้ตอบข้อ 3.5.1)
- ☐ ทั้ง 2 ข้อ ตามความเหมาะสม (หากเห็นด้วยให้ตอบข้อ 3.5.1)

3.5.1 กรรมสิทธิ์รายบุคคลลักษณะใด

- ☐ สามารถ ซื้อ- ขาย ได้อย่างอิสระ
- ☐ กำหนดเงื่อนไขระยะเวลาการมอบกรรมสิทธิ์ให้แก่เกษตรกร
- ☐ กำหนดเงื่อนไข ห้ามซื้อ - ห้ามขาย ยกเว้นตกทอดแก่ทายาท
- ☐ กำหนดเงื่อนไขการมอบกรรมสิทธิ์ สามารถซื้อ - ขาย ได้โดยภาครัฐเป็นตัวกลาง เพื่อป้องกันที่ดินเป็นของนายทุน

3.6 ท่านคิดว่าเงินทุนที่รัฐจะให้การสนับสนุนเกษตรกรเพื่อพัฒนาอาชีพ ควรให้ในลักษณะใด

- ☐ เงินทุนรายบุคคล
- ☐ เงินทุนในรูปแบบกลุ่มเกษตรกร
- ☐ อื่นๆ.....

3.7 ท่านคิดว่าผู้ที่ จะได้รับการจัดที่ดิน ควรมีคุณสมบัติอย่างไร

- ☐ ผู้มีอาชีพเกษตรกรเป็นหลัก ☐ ผู้มีอาชีพเกษตรกร หรือผู้ประสงค์เป็นเกษตรกร
- ☐ ผู้ที่ต้องการที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่นนอกเหนือจากการเกษตร
- ☐ ผู้มีคุณสมบัติทั้ง 3 ข้อ ตามศักยภาพของที่ดิน
- ☐ อื่นๆ.....

3.8 ท่านคิดว่าใครควรเป็นผู้พิจารณาคัดกรองบุคคลที่ควรได้รับการจัดที่ดิน

- ☐ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ☐ เครือข่ายองค์กรภาคประชาชน
- ☐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ☐ คณะกรรมการหมู่บ้าน
- ☐ อื่นๆ.....

3.9 ท่านคิดว่า การควบคุม และบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ติด ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรใด

- ☐ หน่วยงานภาครัฐปัจจุบัน ☐ องค์การอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่โดยเฉพาะ
- ☐ องค์การบริหารส่วนท้องถิ่น ☐ อื่นๆ.....

ตอนที่ 4 ความคิดเห็นต่อนโยบายธนาคารที่ดิน

4.1 ท่านรู้จักธนาคารที่ดินหรือไม่

- ☐ รู้จัก (ถ้าทราบตอบข้อ 4.1.1) ☐ ไม่รู้จัก

4.1.1 ถ้าเห็นด้วยหรือไม่ในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

- ☐ เห็นด้วย ☐ ไม่เห็นด้วย ☐ แล้วแต่นโยบายของรัฐ

4.2 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่รัฐจะนำมาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินที่ไม่ใช่ประโยชน์

- ☐ เห็นด้วย (ตอบข้อ 4.2.1) ☐ ไม่เห็นด้วย ☐ แล้วแต่นโยบายของรัฐ

4.2.1 มาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ ควรจัดเก็บรูปแบบใด

- ☐ จัดเก็บภาษีที่ดินที่ทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ในอัตราที่สูง
- ☐ จัดเก็บภาษีสิ่งปลูกสร้างที่ไม่เหมาะสม
- ☐ เห็นด้วยกับมาตรการทั้ง 2 ข้อ

4.3 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่ากระบวนการ ซื้อ – ขาย ที่ดิน ของธนาคารที่ดิน จะดำเนินการโดยปล่อยให้ ผู้ซื้อ - ผู้ขาย ตกลงราคากันเองตามความพอใจของทั้ง 2 ฝ่าย ธนาคารที่ดินเป็นเพียงตัวกลางที่มีบทบาทด้านวิเคราะห์ ความเหมาะสม และการให้บริการด้านสินเชื่อ

- ☐ เห็นด้วย ☐ ไม่เห็นด้วย ☐ แล้วย้อนนโยบายของรัฐ

4.4 ท่านคิดว่าธนาคารที่ดินควรเป็นองค์กรในลักษณะใด

- ☐ องค์การที่มีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหาผลกำไร
- ☐ องค์การที่ดำเนินงานในรูปแบบของธนาคารพาณิชย์
- ☐ องค์การที่ดำเนินงานทั้ง 2 รูปแบบ ตามวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดินเกี่ยวกันซึ่งกันและกัน

4.5 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินจะให้การช่วยเหลือด้านที่ดินโดยไม่จำกัดเฉพาะที่ดินเกษตร

- ☐ เห็นด้วย ☐ ไม่เห็นด้วย ☐ แล้วย้อนนโยบายของรัฐ

4.6 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินจะมอบกรรมสิทธิ์ในลักษณะโฉนดชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

- ☐ เห็นด้วย ☐ ไม่เห็นด้วย ☐ แล้วแต่นโยบายของรัฐ

4.7 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินนอกจากจะให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแล้วยังให้การสนับสนุนเงินทุนเพื่อส่งเสริมอาชีพด้วย

- ☐ เห็นด้วย ☐ ไม่เห็นด้วย ☐ แล้วยืนยันนโยบายของรัฐ

4.8 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะตั้งธนาคารที่ดินแทนหน่วยงานภาครัฐด้านการจัดที่ดินปัจจุบัน

- ☐ เห็นด้วย ☐ ไม่เห็นด้วย ☐ แล้วยืนยันนโยบายของรัฐ

4.9 ท่านคิดว่าธนาคารที่ดินจะช่วยแก้ไขปัญหาดินทำกินได้หรือไม่

- ☐ ได้ ☐ ไม่ได้ ☐ แล้วแต่นโยบายของรัฐ

4.10 ท่านคิดว่าธนาคารที่ดินควรมีรูปแบบลักษณะใด

- สำนักงานใหญ่ → สำนักงานภาค → สำนักงานจังหวัด → ผู้ต้องการที่ดินในจังหวัด

- สำนักงานใหญ่ $\longrightarrow$ สหกรณ์การเกษตร $\longrightarrow$ ผู้ต้องการที่ดินที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์

- สำนักงานใหญ่ $\longrightarrow$ อปท. $\longrightarrow$ ผู้ต้องการที่ดินในเขต อปท.

- สำนักงานใหญ่ → ชุมชนออมทรัพย์ → ผู้ต้องการที่ดินที่เป็นกลุ่มออมทรัพย์

- ☐ สำนักงานใหญ่ → หน่วยงานดำเนินการ เช่น อปท./สหกรณ์/ชุมชนออมทรัพย์ → ผู้ต้องการที่ดิน

ข้อเสนอแนะ.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

แบบสำรวจ ชุดที่

วัน/เดือน/ปี ที่สำรวจ/...../.....

แบบสำรวจความคิดเห็นผู้เข้าร่วมประชุมระดับประเทศ

โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

คำชี้แจง แบบสำรวจความคิดเห็นผู้เข้าร่วมประชุมระดับประเทศ โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อสำรวจความคิดเห็นของผู้เข้าร่วมประชุม ใช้เป็น แนวทางในการขับเคลื่อนธนาคารที่ดิน ให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

แบบสำรวจแบ่งเป็น 4 ตอน ดังนี้

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

ตอนที่ 2 ความข้อเสนอแนะ/ความคิดเห็น ต่อการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรเรื่องที่ดินทำกินของภาครัฐในอดีต

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะด้านที่ดินทำกิน

ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะ/ความคิดเห็นต่อนโยบายการจัดตั้งของธนาคารที่ดิน

ตอนที่ 1 ข้อมูลทั่วไป

1.1 ชื่อผู้ให้ข้อมูล (นาย/นาง/นางสาว).....นามสกุล.....

1.2 อายุ ☐ ต่ำกว่า 20 ปี ☐ 20 – 30 ปี ☐ 31 – 40 ปี
☐ 41 – 50 ปี ☐ 51 – 60 ปี ☐ 61 ปีขึ้นไป

1.3 การศึกษาสูงสุด

☐ ไม่ได้เรียน ☐ ประถมศึกษา (ป.1- 6)
☐ มัธยมศึกษาตอนต้น (ม.1-3) ☐ มัธยมศึกษาตอนปลาย/ปวช.
☐ อนุปริญญา/ปวส. ☐ ปริญญาตรีขึ้นไป

1.4 ท่านประกอบอาชีพ

☐ เกษตรกรรม
☐ ข้าราชการ/พนักงานรัฐวิสาหกิจ
☐ ข้าราชการการเมือง
☐ อื่น ๆ โปรดระบุ

ตอนที่ 2 ความคิดเห็น/ข้อเสนอแนะ ต่อการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรเรื่องที่ดินทำกินของภาครัฐในอดีต

2.1 ท่านคิดว่าอะไรบ้างที่เป็นอุปสรรคในการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน (ตอบได้มากกว่า 1 ข้อ)

- | | |
|--|---|
| ☐ นโยบายของภาครัฐ | ☐ ศักยภาพขององค์กรภาครัฐ |
| ☐ งบประมาณสนับสนุน | ☐ ความสามารถของบุคลากร |
| ☐ การทุจริตคอร์รัปชัน | ☐ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง |
| ☐ อื่นๆ..... | |

2.2 ท่านคิดว่านโยบายของรัฐในปัจจุบันสามารถช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้หรือไม่

- ☐ สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรอย่างทั่วถึง
- ☐ สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในระดับหนึ่ง
- ☐ นโยบายล้มเหลว ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้

2.3 ท่านคิดว่าหน่วยงานของรัฐสามารถช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรได้หรือไม่

- ☐ สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรอย่างทั่วถึง
- ☐ สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรในระดับหนึ่ง
- ☐ หน่วยงานของรัฐไม่มีประสิทธิภาพ ไม่สามารถให้ความช่วยเหลือเกษตรกรได้

2.4 ท่านคิดว่าบุคลากรภาครัฐมีความรู้และความสามารถในการให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแก่เกษตรกรหรือไม่

- ☐ มีความรู้และความสามารถในการช่วยเหลือเกษตรกรอย่างมีประสิทธิภาพ
- ☐ มีความรู้และความสามารถพอสมควร สามารถช่วยเหลือเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง
- ☐ ขาดทักษะ ความรู้ และความสามารถ ในการให้ความช่วยเหลือ

2.5 ท่านคิดว่างบประมาณที่รัฐจัดสรร เพื่อให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินมีความเหมาะสมหรือไม่

- ☐ เหมาะสมมาก สามารถซื้อที่ดินช่วยเหลือเกษตรกรได้อย่างทั่วถึง
- ☐ เหมาะสม สามารถซื้อที่ดินช่วยเหลือเกษตรกรได้ในระดับหนึ่ง
- ☐ งบประมาณน้อย ไม่เพียงพอต่อความต้องการ

2.6 ท่านคิดว่าปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันในเรื่องที่ดินทำกินปัจจุบันอยู่ในระดับใด

- ☐ เกิดขึ้นมากสามารถพบเห็นได้ทั่วไป
- ☐ พบเห็นได้เป็นบางครั้ง
- ☐ ไม่พบการทุจริตคอร์รัปชัน

2.7 ท่านคิดว่าวิธีการใดช่วยลดปัญหาการทุจริตคอร์รัปชันด้านที่ดินทำกิน

- ☐ สร้างจิตสำนึกให้เจ้าหน้าที่รัฐ เน้นกระบวนการตรวจสอบ
- ☐ ให้ความสำคัญกับการมีส่วนร่วมของชุมชน
- ☐ เป็นไปตามข้อตกลงระหว่าง ผู้ซื้อ (ผู้ต้องการที่ดินทำกิน) และ ผู้ขาย รัฐเป็นเพียงผู้สนับสนุนสินเชื่อ เพื่อดำเนินกิจกรรมในด้านต่างๆ
- ☐ อื่นๆ.....

2.8 ท่านคิดว่ากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินทำกินสมควรมีการปรับเปลี่ยนหรือไม่

- ☐ ไม่จำเป็นต้องมีการปรับเปลี่ยน เพราะสามารถแก้ไขปัญหาได้คืออยู่แล้ว
- ☐ ควรปรับปรุงกฎหมายบางส่วน เพื่อให้สามารถแก้ไขปัญหาแก่เกษตรกรได้ครอบคลุมทั้งหมด
- ☐ ควรเปลี่ยนกฎหมายใหม่ทั้งหมด
- ☐ อื่นๆ.....

ตอนที่ 3 ข้อเสนอแนะด้านที่ดินทำกิน

3.1 ท่านคิดว่ารัฐควรเน้นให้ความช่วยเหลือที่ดินประเภทใด

- ☐ ที่ดินเพื่อการเกษตร ☐ ที่ดินเพื่อใช้ในกิจกรรมอื่นตามศักยภาพของพื้นที่
- ☐ ให้ความช่วยเหลือ ทั้ง 2 ข้อ ตามความต้องการของผู้ใช้ที่ดิน และความเหมาะสมของศักยภาพพื้นที่
- ☐ อื่นๆ.....

3.2 ท่านคิดว่าขนาดการถือครองที่ดินที่เหมาะสมแก่การครองชีพต่อครัวเรือน ควรมีจำนวนกี่ไร่

- ☐ 1-5 ไร่ ☐ 6-10 ไร่ ☐ 11-15 ไร่ ☐ 16-20 ไร่
- ☐ มากกว่า 20 ไร่.....(ระบุ)

3.3 ท่านคิดว่ารัฐควรจัดซื้อที่ดินลักษณะใดเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร

- ☐ ที่ดินแปลงใหญ่ ที่รัฐจัดซื้อ เข้าไปพัฒนา และจัดรูปแบบตามความเหมาะสม
- ☐ ที่ดินแปลงเดี่ยว ขนาดเหมาะสมตามที่เกษตรกรต้องการ
- ☐ ซื้อทั้งสองแบบ ตามความเหมาะสม และความต้องการของเกษตรกร
- ☐ อื่นๆ.....

3.4 ท่านคิดว่าวิธีการใดที่เหมาะสมที่สุดในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกร

- ☐ ให้เช่า ☐ เช่าซื้อ (โฉนดที่ดิน)
- ☐ เข้าทำประโยชน์ฟรี (ให้ยืม) ☐ เหมาะสมทั้ง 3 ข้อ ตามความเหมาะสม
- ☐ อื่นๆ.....

3.5 ท่านคิดว่าถ้ารัฐให้กรรมสิทธิ์ในการถือครองที่ดินแก่เกษตรกร ควรให้ในลักษณะใด

- ☐ มอบกรรมสิทธิ์ในลักษณะกลุ่มเกษตรกร
- ☐ มอบกรรมสิทธิ์ในลักษณะรายบุคคล
- ☐ พิจารณาทั้ง 2 ข้อ ตามความเหมาะสม
- ☐ อื่นๆ.....

3.6 ท่านคิดว่าถ้ารัฐให้สิทธิหรือกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดินแก่เกษตรกรรายบุคคล ควรให้ในลักษณะใด

- ☐ กรรมสิทธิ์ ที่สามารถ ซื้อ - ขาย ได้อย่างอิสระ
- ☐ กรรมสิทธิ์ ที่มีการกำหนดเงื่อนไข และระยะเวลาการมอบให้แก่เกษตรกร
- ☐ สิทธิการถือครองที่ดิน ที่กำหนดเงื่อนไข ห้ามซื้อ - ห้ามขาย ยกเว้นตกทอดแก่ทายาท
- ☐ ให้สิทธิหรือกรรมสิทธิ์การถือครองที่ดิน ที่กำหนดเงื่อนไข สามารถ ซื้อ - ขาย ได้โดยรัฐ
เป็นตัวกลางในการคัดกรองเกษตรกรรายใหม่เพื่อป้องกันที่ดินตกเป็นของนายทุน

3.7 ท่านคิดว่านอกจากการให้ความช่วยเหลือในเรื่องที่ดินทำกินแล้ว รัฐควรสนับสนุนเงินทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ หรือไม่

- ☐ สมควรสนับสนุนเงินทุนในการพัฒนาอาชีพ
- ☐ ไม่ควรสนับสนุนเงินทุนในการพัฒนาอาชีพ
- ☐ อื่นๆ.....

3.8 ท่านคิดว่าถ้ารัฐจะให้การสนับสนุนเงินทุนเพื่อพัฒนาอาชีพ ควรให้ในลักษณะใด

- ☐ เงินทุนรายบุคคล
- ☐ เงินทุนในรูปแบบกลุ่ม
- ☐ อื่นๆ.....

3.9 ท่านคิดว่าผู้ที่ จะได้รับการจัดที่ดิน ควรมีคุณสมบัติอย่างไร

- ☐ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมเป็นหลัก ☐ ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรมหรือผู้ประสงค์เป็นเกษตรกร
- ☐ ผู้ที่ต้องการที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่นนอกเหนือจากการเกษตร
- ☐ ผู้มีคุณสมบัติทั้ง 3 ข้อ ตามศักยภาพของที่ดิน
- ☐ อื่นๆ.....

3.10 ท่านคิดว่าใครควรเป็นผู้พิจารณาคัดกรองบุคคลที่จะได้รับการสนับสนุนที่ดินจากภาครัฐ

- ☐ เจ้าหน้าที่ภาครัฐ ☐ เครือข่ายองค์กรภาคประชาชน
- ☐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น ☐ คณะกรรมการหมู่บ้าน
- ☐ ทุกฝ่ายร่วมมือกัน ☐ อื่นๆ.....

3.11 ท่านคิดว่าการควบคุม และบริหารจัดการฐานข้อมูลที่ดิน ควรเป็นหน้าที่ขององค์กรใด

- ☐ หน่วยงานภาครัฐปัจจุบัน ☐ องค์กรอิสระที่จัดตั้งขึ้นมาใหม่โดยเฉพาะ
☐ องค์กรบริหารส่วนท้องถิ่น ☐ อื่นๆ.....

ตอนที่ 4 ข้อเสนอแนะ/ความคิดเห็นต่อนโยบายการจัดตั้งของธนาคารที่ดิน

4.1 ท่านรู้จักธนาคารที่ดินหรือไม่

- ☐ รู้จัก ☐ ไม่รู้จัก

4.2 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

- ☐ เห็นด้วย ☐ ไม่เห็นด้วย ☐ อื่นๆ.....

4.3 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่รัฐจะใช้มาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์

- ☐ เห็นด้วย ☐ ไม่เห็นด้วย ☐ อื่นๆ.....

4.4 ท่านคิดว่าธนาคารที่ดินควรเป็นองค์กรในลักษณะใด

- ☐ องค์กรที่มีวัตถุประสงค์ไม่แสวงหาผลกำไร
☐ องค์กรที่ดำเนินงานในรูปแบบของธนาคารพาณิชย์
☐ องค์กรที่ดำเนินงานทั้ง 2 รูปแบบ ตามวัตถุประสงค์ของการใช้ที่ดิน (เกื้อหนุนซึ่งกันและกัน)
☐ อื่นๆ.....

4.5 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ว่ากระบวนการ ซื้อ - ขาย ที่ดิน ของธนาคารที่ดิน จะดำเนินการโดยปล่อยให้ ผู้ซื้อ

(ผู้ต้องการที่ดิน) - ผู้ขาย ตกลงราคากันเองตามความพอใจของทั้ง 2 ฝ่าย ธนาคารที่ดินเป็นเพียงตัวกลาง

ทำหน้าที่ในการวิเคราะห์ความเหมาะสมด้านต่างๆ และให้บริการด้านสินเชื่อ

- ☐ เห็นด้วย ☐ ไม่เห็นด้วย ☐ อื่นๆ.....

4.6 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินจะให้การช่วยเหลือด้านที่ดินโดยไม่จำกัดเฉพาะที่ดินเกษตร

- ☐ เห็นด้วย ☐ ไม่เห็นด้วย ☐ อื่นๆ.....

4.7 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินจะมอบกรรมสิทธิ์ในลักษณะโฉนดชุมชนเพื่อแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐ

- ☐ เห็นด้วย ☐ ไม่เห็นด้วย ☐ อื่นๆ.....

4.8 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่ธนาคารที่ดินนอกจากจะให้ความช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินแล้ว ยังให้การสนับสนุนเงินทุน เพื่อส่งเสริมในการพัฒนาอาชีพ

- ☐ เห็นด้วย ☐ ไม่เห็นด้วย ☐ อื่นๆ.....

4.9 ท่านเห็นด้วยหรือไม่ที่จะตั้งธนาคารที่ดินเพื่อดำเนินการแทนหน่วยงานภาครัฐด้านการจัดที่ดินปัจจุบัน

- ☐ เห็นด้วย ☐ ไม่เห็นด้วย ☐ อื่นๆ.....

4.10 ท่านคิดว่าธนาคารที่ดิน ควรมีรูปแบบลักษณะใด

- สำนักงานใหญ่ $\longrightarrow$ สำนักงานภาค $\longrightarrow$ สำนักงานจังหวัด $\longrightarrow$ ผู้ต้องการที่ดินในจังหวัด

- สำนักงานใหญ่ → สหกรณ์การเกษตร → ผู้ต้องการที่ดินที่เป็นสมาชิกของสหกรณ์

- สำนักงานใหญ่ → อปท. → ผู้ต้องการที่ดินในเขต อปท.

- สำนักงานใหญ่ → ชุมชนออมทรัพย์ → ผู้ต้องการที่ดินที่เป็นกลุ่มออมทรัพย์

- สำนักงานใหญ่ → หน่วยงานดำเนินการ เช่น อปท./สภกรณ์/ชุมชนออมทรัพย์
→ ผู้ต้องการที่ดิน

- ☐ อื่นๆ

4.11 ท่านคิดว่าธนาคารที่ดินจะช่วยแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินได้หรือไม่

- ☐ ได้ ☐ ไม่ได้ ☐ ไม่แน่ใจ

- ☐ อื่นๆ

ข้อเสนอแนะ.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

.....

โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุน การบริหารจัดการที่ดิน

ALRO:ส.ป.ก.



โดย นายสฤตย์พงษ์ สดขุเกียรติ
รองเลขาธิการ ส.ป.ก.

วัตถุประสงค์

(๑) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางการแก้ไข

(๒) เพื่อศึกษารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดในระยะเวลา ๕ ปี และใช้ปฏิบัติงานในอนาคต

(๓) เพื่อศึกษาแนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน แนวทางการดำเนินงานให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างประสบผล

(๔) เพื่อศึกษาวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการบริหารจัดการที่ดินกับการดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน

รูปแบบการวิจัย

- (๑) ทบทวนเอกสาร การจำแนกหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบาทภารกิจ ผลการดำเนินงาน
- (๒) ศึกษาโดยการสำรวจ การให้ข้อคิดเห็น ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถึงรูปแบบวิธีการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไข
- (๓) ใช้แบบสอบถามความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับผู้ประสบปัญหาด้านที่ดิน ชุมชนท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับประเทศ
- (๔) จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ โดย มีชุมชนท้องถิ่นร่วมให้ความเห็นในระดับภูมิภาค และระดับประเทศ
- (๕) วิเคราะห์ประมวลผลข้อมูล เพื่อนำมาหาข้อสรุป กำหนดแนวทางการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ โดยธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อน ในการส่งเสริมและสนับสนุน และเป็นตัวเชื่อมหรืออุดช่องว่างองค์กรต่างๆ
- (๖) จัดทำสรุปผลการวิจัย และแนวทางการดำเนินงานเสนอเพื่อเป็นวิธีการให้รัฐบาลกำหนดนโยบายให้เร่งรัดดำเนินการอย่างเร่งด่วน ต่อไป

หน้า ๓

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

- (๑) รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดในระยะเวลา ๕ ปี และใช้ปฏิบัติงานในอนาคต โดย
 - เตรียมการ เรื่อง กฎหมาย
 - เตรียมการ เรื่อง แนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ รายละเอียดในการปฏิบัติงาน
 - เตรียมการ เรื่อง งบประมาณ
 - เตรียมการ เรื่อง บุคลากร การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ
 - เตรียมการ เรื่อง องค์กรขับเคลื่อน (ส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น)
- (๒) แนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ให้เป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมหรืออุดช่องว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ
- (๓) วิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการบริหารจัดการที่ดินกับการดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน
- (๔) แนวทางบริหารจัดการที่ดินของประเทศโดยธนาคารที่ดินเป็นแกนกลางหรือตัวเชื่อมในการขับเคลื่อนองค์กรหรืออุดช่องว่าง ส่งเสริมและสนับสนุน สามารถแก้ไขปัญหาเป็นองค์รวมว่าจะเดินสู่ทิศทางใด พร้อมข้อเสนอวิธีการดำเนินงาน ให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หน้า ๔

ที่ดินและประชากรในประเทศไทย

ประเทศไทยมีพื้นที่ ๕๑๓,๑๕๕ ตารางกิโลเมตร หรือ ๓๒๐.๗ ล้านไร่

- ที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ จำนวน ๑๒๗ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๔๐
- ที่ดินราชพัสดุ จำนวน ๘.๑ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒.๕
- ที่ดินเขตปฏิรูปที่ดิน (ส.ป.ก.๔-๐๑) ในที่ดินของรัฐที่ให้เกษตรกรเช่าใช้

ประโยชน์ จำนวน ๓๓.๗ ล้านไร่ คิดเป็น ร้อยละ ๑๐.๕

- พื้นที่อุทยานแห่งชาติ วนอุทยาน เขตรักษาพันธุ์สัตว์ป่า เขตห้ามล่าสัตว์ป่า ป่าอนุรักษ์ ประมาณ ๗๑ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒๒

- พื้นที่ป่าเศรษฐกิจที่เป็นป่าสงวนแห่งชาติ ที่ประกาศในราชกิจจานุเบกษา (ยังไม่ได้หักเนื้อที่ซ้อนทับกับพื้นที่อนุรักษ์ต่างๆ) จำนวน ๖๔ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๒๐

- พื้นที่อื่นๆ ที่ไม่ได้จำแนก ๑๗.๒ ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ ๕

จำนวนประชากรในประเทศไทย ณ วันสำมะโน (๑ กันยายน ๒๕๕๓)
มี ๖๕.๙ ล้านคน

หน้า ๕

สรุปสภาพปัญหาของที่ดินในประเทศไทย

ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทย

สามารถสรุปปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยเป็น
๗ ประเด็นปัญหาหลักได้แก่

- ๑) การบุกรุกถือครองในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ
- ๒) ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน
- ๓) การกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม
- ๔) การไร้ที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย
- ๕) การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ
- ๖) การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ (การกระจุกตัวของที่ดิน)
- ๗) ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดิน

หน้า ๖

๑. การบุกรุกถือครองในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ

พื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงจาก จำนวน ๑๗๑,๐๑๘,๑๒๕ ไร่ หรือ ร้อยละ ๕๓.๓๓ ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เหลือเพียง ๑๐๗,๖๑๕,๘๐๐ ไร่ หรือคิดเป็น ร้อยละ ๓๓.๔๔ ของพื้นที่ทั้งประเทศใน พ.ศ. ๒๕๕๑

จากการสำรวจข้อมูลการครอบครองพื้นที่ป่าไม้ของราษฎรโดยกรมอุทยานแห่งชาติสัตว์ป่าและพันธุ์พืช ในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา (พ.ศ. ๒๕๔๑-๒๕๕๑) พบว่าในพื้นที่ป่าอนุรักษ์ตามกฎหมายมีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดินเพื่ออยู่อาศัยและทำกิน ๑๘๔,๗๑๐ ราย รวมเนื้อที่ทั้งสิ้น ๒.๒๓ ล้านไร่ ในพื้นที่ป่าสงวนแห่งชาติ มีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน จำนวน ๓๔๐,๐๐๐ ราย เป็นเนื้อที่ ๖.๔๐ ล้านไร่ ส่วนพื้นที่ป่าชายเลน มีราษฎรเข้าไปครอบครองที่ดิน จำนวน ๕,๔๒๖ ราย เป็นเนื้อที่ ๐.๑๒ ล้านไร่

มีการบุกรุกครอบครองทำประโยชน์ในที่ดินสาธารณะประโยชน์คิดเป็นเนื้อที่ ๑,๑๕๔,๘๖๗ ไร่ ๓ งาน ๔๖ ตารางวา

ที่ราชพัสดุ แปลงสงวนหวงห้าม มีการบุกรุกครอบครองใช้ประโยชน์ของราษฎร จำนวน ๔๔ แปลง เนื้อที่ ๒,๑๒๐,๑๙๖ ไร่

หน้า ๗

๒. ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน

กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการกำหนดเขตการใช้ที่ดินรวมทั้งสิ้น ๑๙ ฉบับ รวมทั้งมติคณะรัฐมนตรีอีกหลายเรื่อง

มีแนวเขตที่ดินจำนวนมากที่ประกาศต่างกรรมต่างวาระ ประกอบกับแผนที่ที่แนบท้ายประกาศก็มีมาตราส่วนที่แตกต่างกัน จึงทำให้มีการทับซ้อนกันของแนวเขตที่ดินและส่งผลให้มีข้อพิพาทเรื่องแนวเขตมาโดยตลอด ซึ่งเป็นปัญหาในทางปฏิบัติทั้งระหว่างหน่วยงานของภาครัฐ ภาครัฐกับเอกชน และระหว่างภาคประชาชนด้วยกัน

จากรายงานการร้องเรียนเรื่องที่ดิน และป่าไม้ระหว่างปี พ.ศ. ๒๕๔๕ - ๒๕๔๘ ต่อคณะกรรมการสิทธิมนุษยชนแห่งชาติ พบว่ามีเรื่องร้องเรียนเกี่ยวกับที่ดินและป่าไม้ทั้งหมด ๑๘๗ เรื่อง ปัญหาส่วนใหญ่เนื่องจากเขตป่าไม้ทับที่ทำกินและที่อยู่อาศัยของประชาชน และปัญหาความขัดแย้งในการใช้ประโยชน์ที่สาธารณประโยชน์

หน้า ๘

๓. การกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม

จากข้อมูล ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ๙๐% ถือครองที่ดินเฉลี่ยไม่ถึง ๑ ไร่ต่อคน ประชาชนจำนวนเพียง ๑๐% ถือครองที่ดินมากกว่า ๑๐๐ ไร่ต่อคน

ปัญหาการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย เกิดจากการที่มีที่ดินจำนวนจำกัด แต่ประชาชนมีแนวโน้มเพิ่มขึ้น ความต้องการที่ดินสำหรับที่อยู่อาศัย และที่ดินทำกินมากขึ้น

พื้นที่ถือครองทางการเกษตรของประเทศไทยมีแนวโน้มลดลงโดยตลอด จาก ๒๕.๖ ไร่ ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ เป็น ๒๓.๔๖ ไร่ต่อครัวเรือน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐

ที่ดินส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เท่าที่ควร ขณะที่คนอีกกลุ่มไม่มีที่ดินทำกิน ในปี พ.ศ.๒๕๔๕ พบว่า มีครัวเรือนในชนบทจำนวน ๔๕๑,๓๑๒ ครัวเรือน ไม่มีที่ดินทำกิน

หน้า ๙

๔. การไร้ที่ดินทำกินและอยู่อาศัย (ผู้ไร้ที่ดินทำกิน)

การขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ มีผู้ที่มาลงทะเบียนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอทั้งสิ้น จำนวน ๒,๙๕๕,๒๘๒ ราย

- | | |
|---|---------------|
| - เป็นผู้ที่ไม่มียี่นที่ดินทำกิน | ๑,๐๐๓,๓๖๐ ราย |
| - เป็นผู้เช่าที่ดิน | ๓๗๘,๐๗๗ ราย |
| - ยืมผู้อื่นทำกิน | ๓๑๔,๐๙๐ ราย |
| - เป็นผู้รับจ้างทางการเกษตรจำนวน | ๓๑๑,๑๙๓ ราย |
| - ผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่พอเพียง ต้องการที่ดินเพิ่ม | ๑,๖๕๑,๙๒๒ ราย |

ส.ป.ก. ประกาศให้ผู้ประสงค์ขอรับการช่วยเหลือด้านที่ดินทำกินสามารถมายื่นคำร้องขอที่ดินทำกินได้ที่ ส.ป.ก.จังหวัด ทุกแห่งทั่วประเทศ ซึ่งหลังจากที่มีประกาศให้เกษตรกรมายื่น คำร้องขอที่ดินทำกิน ตั้งแต่วันที่ ๒๓ ธันวาคม ๒๕๕๒ - ๓๐ กันยายน ๒๕๕๓ ปรากฏว่ามีผู้มายื่นคำร้อง จำนวนมากถึง ๓๗๐,๖๗๖ ราย และยังมีการมาขึ้นทะเบียนเพิ่มเติมอย่างต่อเนื่อง

หน้า ๑๐

๔. การไร้ที่ดินทำกินและอยู่อาศัย (ผู้มีความเดือดร้อนและไร้ที่อยู่อาศัย)

การขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. ๒๕๔๗ ผลการลงทะเบียนมีผู้แจ้งว่าได้รับความเดือดร้อนเรื่องที่ดินและที่อยู่อาศัยกว่า ๔ ล้านคน

- ผู้อยู่อาศัยในชุมชนแออัดและรายได้น้อย เดือดร้อนเรื่องที่อยู่อาศัย เช่น ผู้อาศัยชั่วคราวหรือมีปัญหาถูกไล่ที่ขาดระบบสาธารณูปโภคพื้นฐานรวมประมาณ ๓ ล้านคน หรือประมาณ ๗.๕ แสนครัวเรือน
- ผู้ไม่มีที่อยู่อาศัยเป็นหลักแหล่งชัดเจนหรือร่อนเร่ มีจำนวน ประมาณ ๑-๒ หมื่นคน
- เครือข่ายองค์กรชุมชนสำรวจในปี พ.ศ. ๒๕๕๑ ประมาณ ๗๘๐ เมือง พบที่อยู่อาศัยประเภทบ้านเช่าหรือห้องเช่าสำหรับผู้รายได้น้อยคิดเป็นจำนวนประมาณ ๒๕๐,๐๐๐ - ๓๐๐,๐๐๐ หน่วย หรือประมาณ ๑ ล้านคน
- ชุมชนชาวประมงอาศัยอยู่ตามพื้นที่ชายฝั่ง มีปัญหาเรื่องที่อยู่อาศัย ประมาณ ๕๐,๐๐๐ - ๑๐๐,๐๐๐ ครอบครัว

หน้า ๑๑

๕. การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ

การใช้ประโยชน์จากที่ดินของเมืองไทยยังขาดประสิทธิภาพ ที่ดินส่วนใหญ่เกือบ ๖๐% เป็นที่ดินของรัฐ ถูกเก็บไว้ใช้ประโยชน์ของทางราชการ และที่ดินส่วนที่เหลืออีกเกือบ ๔๐% เป็นของภาคเอกชน

จากเอกสารสิทธิที่กรมที่ดินออกไปทั้งหมด ๑๒๗ ล้านไร่ กว่า ๙๐% ไปกระจุกตัวอยู่กับกลุ่มคนเพียง ๑๐% ของประชากรทั้งประเทศ หรือประมาณ ๖ ล้านคน

ดินที่ไปตกอยู่ในมือคนกลุ่มนี้ กว่า ๗๐% ถูกปล่อยทิ้งไว้ให้รกร้างว่างเปล่า ไม่ได้ใช้ประโยชน์ หรือใช้ประโยชน์ไม่เต็มที่ และมีส่วนหนึ่งถือครองที่ดินไว้เพื่อเก็งกำไร

การสำรวจการใช้พื้นที่ของกรมพัฒนาที่ดิน ปี ๒๕๕๓

พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐ มีพื้นที่นาร้าง จำนวน ๑.๑๙ ล้านไร่

พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๒ มีพื้นที่นาร้าง จำนวน ๑.๓๔ ล้านไร่

หน้า ๑๒

๖. การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ (การกระจุกตัวของที่ดิน)

การถือครองที่ดินแปลงเดียวที่มีขนาดใหญ่

- ที่ดินประเภทโฉนดที่ดิน มีขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ ต่อแปลง มีร้อยละ ๒๙.๗๐ ขนาดที่ดินผืนใหญ่ ที่เกิน ๕,๐๐๐ ไร่ ต่อแปลง มีร้อยละ ๖.๓๐
- ที่ดินประเภท น.ส.๓ ที่มีขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๑๔.๗ ที่ดินที่มีขนาดเกิน ๕,๐๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๕.๗
- ที่ดิน ส.ค.๑ ที่มีขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๑๒.๐ และที่ดินที่มีขนาดเกิน ๕,๐๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๕.๐
- ที่ดินมือเปล่าที่มีขนาดเกิน ๒๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๒๙.๕ และที่ดินที่มีขนาดเกิน ๕,๐๐๐ ไร่ มีร้อยละ ๔.๓

ปัญหาการถือครองที่ดินขนาดใหญ่มีผลมาจากประเทศไทยไม่มีมาตรการในการจำกัดขนาดการถือครองที่ดิน

หน้า ๑๓

๗. ปัญหาด้านการบริหารจัดการที่ดิน

ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทย แบ่งเป็นระดับนโยบายและการปฏิบัติ

ระดับนโยบาย : ยังไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดเป้าหมายในระยะยาว บางนโยบายเป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุ หรือแก้ไขปัญหาเฉพาะหน้า ประเทศไทยยังขาดแผนการใช้ที่ดินที่จะเป็นกรอบแนวทางการใช้ที่ดินของประเทศเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด

ระดับหน่วยงานปฏิบัติ : แผนงานต้องปรับเปลี่ยนตามนโยบาย มีการปฏิบัติงานซ้ำซ้อนกัน หรือปฏิบัติงานเฉพาะด้านตามอำนาจที่มีอยู่ ขาดปัจจัยเกื้อหนุนการปฏิบัติงาน ขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ มีระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่ใช้เวลามาก และขาดเครื่องมือในการบังคับใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน เช่น ภาษีที่ดิน

หน้า ๑๔

การแก้ไขปัญหารัฐบาลได้ดำเนินการที่ผ่านมา

การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน

๑. แก้ไขกฎหมายการปฏิรูปที่ดินฯ ในปี ๒๕๓๒ ในการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ (ม. ๒๖ (๔))
๒. ปีงบประมาณ ๒๕๓๕ ได้จัดสรรงบประมาณ จำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท ให้ ธ.ก.ส. ในรูปของกองทุนที่ดินเพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา ๕ ปี
๓. มติ ครม. ปี ๒๕๔๑ แก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ และ ปี ๒๕๔๖ แก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ

สภาพปัญหายังมีเหมือนเดิม

การแก้ไขปัญห ตามมติ ครม. ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖

- แก้ไขปัญหาดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ๗ ประเด็น
๑. หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ขาดความเป็นเอกภาพ
 ๒. ทรัพยากรที่ดินและที่ดินเสื่อมโทรม อันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือการใช้ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน
 ๓. ขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน ทำให้การถือครองที่ดินกระจุกตัว มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน
 ๔. ขาดมาตรการทางภาษีที่จะทำให้มีการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
 ๕. มีผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยจำนวนมาก
 ๖. สิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับแตกต่างกัน
 ๗. เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างกัน

หน้า ๑๕

การแก้ไขปัญหายังไม่ประสบผล

บทวิเคราะห์การดำเนินงานไม่ประสบผล

๑. ไม่มีความเป็นเอกภาพ องค์กรไม่บูรณาการ ขาดการประสานเป็นหนึ่งเดียว
๒. องค์กร (หน่วยงาน) ปฏิบัติงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความรู้ความเข้าใจ
๓. นโยบายไม่ต่อเนื่อง กฎหมายล้าสมัย มีช่องว่าง ขาดมาตรการเสริม

การมีกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ ใน ส.ป.ก. และการตั้งกองทุนที่ดินฯ ใน ธ.ก.ส. จะเห็นได้ว่าธนาคารที่ดินได้ดำเนินการทดลองปฏิบัติมาแล้วกว่า ๓๗ ปี ในปี ๒๕๕๔ รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นองค์กรหนึ่งให้สามารถแก้ไขปัญห ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อม รวมถึงอุดช่องว่างองค์กร (หน่วยงาน) ต่างๆ

หน้า ๑๖

ทำไมต้องมีธนาคารที่ดิน

• ที่ดินทำกิน	• ที่อยู่อาศัย
๑. ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ : ผู้รับผิดชอบ (ส.ป.ก./กรมป่าไม้/ราชพัสดุ/กรมที่ดิน/สำนัก นายกฯ) ยังไม่มีประสิทธิภาพ ๒. ผู้ไร้ที่ดินทำกิน : ผู้รับผิดชอบ (ส.ป.ก.) ยังไม่มีประสิทธิภาพ ๓. สินเชื่อเพื่อที่ดินทำกิน : ผู้รับผิดชอบ (-ไม่มี-)	๑. ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ : ผู้รับผิดชอบ (พอช.) ๒. ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย : ผู้รับผิดชอบ (การเคหะแห่งชาติ) ๓. สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย : ผู้รับผิดชอบ (ธนาคารอาคารสงเคราะห์)

- ที่อยู่อาศัย : มีหน่วยงานรับผิดชอบและดำเนินการ แต่ยังไม่ประสบผลอย่างทั่วถึง
- ที่ดินทำกิน : ยังขาดการให้สินเชื่อ แม้จะมี ส.ป.ก. ก็ได้ทำหน้าที่ของตนเองให้เกิดรูปธรรม

***** จึงจำเป็นต้องมีธนาคารที่ดินขึ้นมา *****

หน้าที่หลักของธนาคารที่ดินตามหลักสากล คือ เป็นตัวกลางในการให้สินเชื่อเรื่องที่ดินทำกินและพัฒนาที่ดินให้เกษตรกรอยู่ได้

หน้า ๑๗

ความเป็นมาของธนาคารที่ดิน

- ❖ แนวความคิดเกี่ยวกับธนาคารที่ดินมีมาตั้งแต่การเสนอร่างกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ในปี ๒๕๑๔ เพื่อสนับสนุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

๑. มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๑ กันยายน ๒๕๓๐ เรื่องนโยบายที่ดิน กลยุทธ์ และมาตรการในส่วนที่ ๒ นโยบายที่ดินเพื่อสังคม เสนอให้จัดตั้งสถาบันการเงินในรูปของธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นแหล่งเงินทุน สนับสนุนการดำเนินงานจัดที่ดินและการปฏิรูปที่ดิน อย่างมีประสิทธิภาพ

๒ มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ ๑๓ สิงหาคม ๒๕๓๔ เห็นชอบแผนเพิ่มประสิทธิภาพการปฏิรูปที่ดิน ให้ตั้งกองทุนที่ดินขึ้นใน ธ.ก.ส. เพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินภายใน ๕ ปี (ปัจจุบันโอนให้ ส.ป.ก.)

๓. นายกรัฐมนตรีมีคำสั่งลงวันที่ ๙ มีนาคม ๒๕๕๒ แต่งตั้งคณะกรรมการอำนวยการเพื่อแก้ไขปัญหายาของเครือข่ายปฏิรูปที่ดินฯ

๔. คณะทำงานศึกษาแนวทางธนาคารที่ดิน เห็นว่าควรจัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อบริหารจัดการให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้เข้าถึงที่ดินทำกินและเกิดการกระจายการถือครองที่เป็นธรรมและยั่งยืน

หน้า ๑๘

แนวคิดเกี่ยวกับธนาคารที่ดิน

❖ ธนาคารที่ดิน ไม่ควรเป็นองค์กรที่ตั้งขึ้นเพื่อวัตถุประสงค์ในการแสวงกำไรเป็นหลัก แต่ควรทำหน้าที่

๑. รวบรวมข้อมูลและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ที่ต้องการใช้ที่ดินกับผู้ที่ยังมีได้ใช้ประโยชน์

๒. จัดซื้อที่ดินที่มีศักยภาพในการใช้ประโยชน์และไม่ต้องการให้เปลี่ยนแปลงสภาพหรือหลุดมือ

๓. ลงทุนพัฒนาที่ดินให้เหมาะสมกับศักยภาพเพื่อขาย ให้เช่า ให้เช่าซื้อแก่ประชาชนทั่วไปหรือกลุ่มเป้าหมายที่ควรช่วยเหลือ



หน้า ๑๙

สรุปสาระสำคัญ พระราชกฤษฎีกา

จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชกฤษฎีกา
จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการ
ธนาคารที่ดิน
(องค์การมหาชน)
พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ไว้ ณ
วันที่ ๓ พฤษภาคม
๒๕๕๔
ประกาศในราชกิจจานุ
เบกษา วันที่ ๑๐
พฤษภาคม ๒๕๕๔

“สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)”

เรียกโดยย่อว่า “บจธ.” และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “The Land Bank Administration Institute (Public Organization)” เรียกโดยย่อว่า “LABAI”

“ธนาคารที่ดิน” หมายความว่า องค์กรที่ทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้เช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

“เหตุผลในการจัดตั้ง”

- ☞ การขาดแคลนที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจน
- ☞ การกระจุกตัวของที่ดินถือครองที่ดิน ให้มีการกระจายตัวของที่ดิน
- ☞ การเก็งกำไรของที่ดิน ที่ดินถูกทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์หรือไม่เต็มที่



หน้า ๒๐

สรุปสาระสำคัญ พระราชกฤษฎีกา

จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

วัตถุประสงค์

(๑) ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม **และจัดตั้งธนาคารที่ดิน**

(๒) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ที่ต้องการใช้ที่ดิน กับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(๓) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน ที่มิได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๔) สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน

(๕) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน

หน้า ๒๑

สรุปสาระสำคัญ พระราชกฤษฎีกา

จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

-สถาบันฯ มีอำนาจหน้าที่ ให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดินที่ดิน /ส่งเสริมสนับสนุนเครือข่าย องค์กรชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน /ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรม โฉนดหรือรับโอนอสังหาริมทรัพย์ /ถือกรรมสิทธิ์มีสิทธิครอบครองและมีทรัพย์สินสิทธิต่างๆ/ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยนหรือดำเนินงานเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ /ประสานงานให้คำปรึกษา และแนะนำการวางแผนพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน/รวบรวมศึกษาวิจัย/เผยแพร่ประชาสัมพันธ์

ลูกค้าของสถาบันฯ	โดยวิธีการ
☞ เกษตรกร ☞ ผู้ยากจน ☞ ชุมชน ☞ ผู้ที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ☞ องค์กรชุมชน ☞ เครือข่ายองค์กรชุมชน	-ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน
	ที่ดินที่นำมาดำเนินการ -ที่ดินเอกชน -ที่ดินของรัฐ

ธนาคารที่ดิน ไม่แสวงหากำไร แต่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน จัดหาและพัฒนาที่ดินให้เกษตรกร ผู้ยากจน และผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน

หน้า ๒๒

สรุปสาระสำคัญ พระราชกฤษฎีกา

จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

การยุบเลิกสถาบันฯ

- ☞ เมื่อมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดิน
- ☞ พ้นกำหนด ๕ ปีนับแต่วันที่ พรฎ. บังคับใช้

บทเฉพาะกาล บัญญัติไว้ว่า : ภายในระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ พรฎ. ใช้บังคับ ให้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่น ซึ่งจะต้องมีวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เข้าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

หน้า ๒๓

ข้อเสนอแนวทางดำเนินงาน สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

๑. ด้านการดำเนินงาน

วัตถุประสงค์

- ✓ รวบรวมข้อมูลที่ดิน
- ✓ ดำเนินการสนับสนุนการจัดที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ
- ✓ สร้างการมีส่วนร่วมจากองค์กรชุมชน ท้องถิ่น
- ✓ จัดทำร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน พ.ศ.
- ✓ สร้างความเป็นธรรมในสังคม
- ✓ เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร

การดำเนินการ

- ✓ สนับสนุนให้ทุกหน่วยงานจัดทำข้อมูลที่ดินกลาง
- ✓ สนับสนุนทางการเงินแก่เกษตรกรและองค์กรชุมชนให้สามารถมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย
- ✓ กระจายอำนาจให้องค์กรชุมชน ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนกับธนาคารที่ดิน
- ✓ ประสานหน่วยงาน/องค์กรชุมชนในการร่าง และจัดทำพระราชบัญญัติ เพื่อให้เกิด พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน
- ✓ เสริมสร้างให้เกิดการบริหารจัดการเกิดการแข่งขันในเรื่องที่ดินขององค์กรชุมชน ท้องถิ่น
- ✓ กระจายสิทธิการถือครองที่ดิน
- ✓ ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ความรู้ ให้มีความเข้าใจสู่ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย

เป้าหมาย

- ✓ ผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้ไม่มีที่อยู่อาศัยได้รับการช่วยเหลือ
- ✓ เป็นพื้นฐานในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนให้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยอย่างยั่งยืน
- ✓ มีการจำแนกการใช้ประโยชน์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่ดินเกษตรกรรมได้รับการคุ้มครอง
- ✓ พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน พ.ศ. สามารถใช้บังคับได้ภายใน ๕ ปี
- ✓ เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน
- ✓ เกิดความรู้ ความเข้าใจทุกภาคส่วนในการปฏิบัติงานร่วมกัน

หน้า ๒๔

ข้อเสนอแนวทางดำเนินงาน สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

๒. ด้านงบประมาณ

- เป็นไปตามมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.ฎ. จัดตั้งสถาบันบริการจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔
- เงินและทรัพย์สินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการบริหารจัดการที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน ๔๐ ล้านไร่ ให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินด้วยตนเอง

๓. ด้านองค์กรและบุคลากร

- สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินเป็นศูนย์กลางของข้อมูลที่ดินและศูนย์กลางในทางวิชาการ การบริหารจัดการ การกำหนดหลักเกณฑ์ ควบคุมการปฏิบัติงาน ตามนโยบายด้านที่ดิน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (องค์กรชุมชน ท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ส.ป.ก. กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมประชาสัมพันธ์ การเคหะแห่งชาติ ฯลฯ) ในการวางแผน / ดำเนินการ / ตรวจสอบ รวมถึงการเสริมสร้างองค์ความรู้ในการปฏิบัติงาน

หน้า ๒๕

ข้อเสนอให้มีการแสดงความคิดเห็น

(๑) ด้านการดำเนินงาน ควรมีเรื่องใดเพิ่มเติม หรือควรเน้นในเรื่องใด เช่น ที่ดินทำกิน (ผู้ไร้ที่ดินทำกิน) ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย ผู้ใช้ที่ดินเพื่อประกอบกิจการอื่น

(๒) ด้านทุน ควรเอามาจากที่ใด นอกจากที่กำหนดไว้ในมาตรา ๑๐ คือ เงินและทรัพย์สินที่รับโอนมาจาก อพช.(โครงการนำร่องแก้ไขปัญหาที่ดินทำกินของเกษตรกรรายย่อยไทยเข้มแข็ง) เงินที่รัฐบาลจ่ายให้เป็นทุนประเดิม เงินอุดหนุนทั่วไปที่รัฐบาลจัดสรรให้เงินอุดหนุนจากภาคเอกชน องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรอื่น จากต่างประเทศหรือองค์กรระหว่างประเทศ หรือมีผู้อุทิศให้ ค่าธรรมเนียม ค่าบำรุง ค่าตอบแทน ค่าบริการหรือรายได้จากการดำเนินกิจการ ดอกผลของเงินหรือทรัพย์สินของสถาบัน

(๓) ด้านบุคลากร และองค์กรธนาคารที่ดิน รวมถึงองค์กรขับเคลื่อนส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น ควรเป็นอย่างไร ควรมีหน่วยงาน หรือองค์กรใดเข้ามาเป็นองค์กรขับเคลื่อนของธนาคารที่ดิน

(๔) การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ ควรให้ชุมชน ท้องถิ่นมีส่วนร่วมด้านใดบ้าง

(๕) ข้อเสนออื่นๆ เพิ่มเติม ในการจัดตั้ง และการดำเนินงานของธนาคารที่ดิน

หน้า ๒๖



สรุปรายงานความก้าวหน้า ครั้งที่ ๑

โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน :
องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

โดย นายสตีลยพงษ์ สุดชูเกียรติ รองเลขาธิการ ส.ป.ก. และคณะ

โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริม
และสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

สกว. ได้อนุมัติ ตามสัญญาเลขที่ RDG๕๕๔๐๐๑๑

คณะผู้วิจัยประกอบด้วย (๑) นายสตีลยพงษ์ สุดชูเกียรติ หัวหน้าโครงการ
(๒) นางเปรมจิต สังขพงษ์ นักวิจัยด้านการจัดที่ดินและ
กฎหมายปฏิรูปที่ดิน
(๓) นายทวิช ลิ้มเก นักวิจัยด้านที่ราชพัสดุ และที่อยู่อาศัย
(๔) นายไพโรจน์ โลกนิยม นักวิจัยด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่ปรึกษาโครงการ

กำหนดระยะเวลาดำเนินการ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ – ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖

รายงานในช่วงตั้งแต่วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ ถึงวันที่ ๓๑ มกราคม ๒๕๕๖

วัตถุประสงค์

(๑) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางการแก้ไข

(๒) เพื่อศึกษารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดในระยะเวลา ๕ ปี และใช้ปฏิบัติงานในอนาคต

(๓) เพื่อศึกษาแนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน แนวทางการดำเนินงานให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างประสบผล

(๔) เพื่อศึกษาวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการบริหารจัดการที่ดินกับการดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน

ธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

ส.ป.ก. : หน้า ๓

รูปแบบการวิจัย

(๑) ทบทวนเอกสาร การจำแนกหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบาทภารกิจ ผลการดำเนินงาน

(๒) ศึกษาโดยการสำรวจ การให้ข้อคิดเห็น ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้องถึงรูปแบบวิธีการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไข

(๓) ใช้แบบสอบถามความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับผู้ประสบปัญหาด้านที่ดิน ชุมชนท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับประเทศ

(๔) จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ โดย มีชุมชนท้องถิ่นร่วมให้ความเห็นในระดับภูมิภาค และระดับประเทศ

(๕) วิเคราะห์ประมวลผลข้อมูล เพื่อนำมาหาข้อสรุป กำหนดแนวทาง การดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ โดยธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อน ในการส่งเสริมและสนับสนุน และเป็นตัวเชื่อมหรืออุดช่องว่างองค์กรต่างๆ รวมถึงเสนอแนะหลักการและรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายธนาคารที่ดิน

(๖) จัดทำสรุปผลการวิจัย และแนวทางการดำเนินงานเสนอเพื่อเป็นวิธีการให้รัฐบาลกำหนดนโยบายให้เร่งรัดดำเนินการอย่างเร่งด่วน ต่อไป

ธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

ส.ป.ก. : หน้า ๔

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

(๑) รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดในระยะเวลา ๕ ปี และใช้ปฏิบัติงานในอนาคต โดย

- เตรียมการ เรื่อง กฎหมาย
- เตรียมการ เรื่อง แนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ รายละเอียดในการปฏิบัติงาน
- เตรียมการ เรื่อง งบประมาณ
- เตรียมการ เรื่อง บุคลากร การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ
- เตรียมการ เรื่อง องค์กรขับเคลื่อน (ส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น)

(๒) แนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ให้เป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมหรืออุดช่องว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) วิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการบริหารจัดการที่ดินกับการดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน

(๔) แนวทางบริหารจัดการที่ดินของประเทศโดยธนาคารที่ดินเป็นแกนกลางหรือตัวเชื่อมในการขับเคลื่อนองค์กรหรืออุดช่องว่าง ส่งเสริมและสนับสนุน สามารถแก้ไขปัญหาเป็นองค์รวมว่า จะเดินสู่ทิศทางใด พร้อมข้อเสนอวิธีการดำเนินงาน ให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

ส.ป.ก. : หน้า ๕

ผลการดำเนินงานที่ดำเนินการไปแล้ว

(๑) ทบทวนเอกสาร การจำแนกหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบาทภารกิจ ผลการดำเนินงาน

(๒) ใช้แบบสอบถามความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับผู้ประสบปัญหาด้านที่ดิน ชุมชนท้องถิ่น ภูมิภาค

(๓) จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ โดย มีชุมชนท้องถิ่นร่วมให้ความเห็นในระดับภูมิภาค



ธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

ส.ป.ก. : หน้า ๖

การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน และธนาคารที่ดิน
ได้ศึกษาและทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. ทบทวนสถานการณ์ประชากรและที่ดินของประเทศไทย
๒. องค์กรที่เกี่ยวข้องและผลการดำเนินงาน
๓. กฎหมาย นโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน
๔. สภาพปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย
๕. การแก้ไขปัญหาโดยการบริหารจัดการที่ดินสู่ธนาคารที่ดิน และการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
๖. การดำเนินงานธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินในต่างประเทศ
๗. ความเป็นมาและ แนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย

ผลการศึกษาข้อมูล เอกสารการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง
และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน (ทบทวนเอกสาร)

จากศึกษาการดำเนินการของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ
กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบาทภารกิจ ผลการดำเนินงานพบว่า

๑. ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยมี ๗ ประเด็นปัญหาหลัก
ได้แก่

- (๑) การบุกรุกถือครองในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ
- (๒) ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน
- (๓) การกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม
- (๔) การไร้ที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย
- (๕) การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ
- (๖) การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ (การกระจุกตัวของที่ดิน)
- (๗) ปัญหาด้านการจัดการที่ดิน

ผลการศึกษาข้อมูล เอกสารการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน (ทบทวนเอกสาร)

๒. การขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีผู้ที่มาลงทะเบียนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอทั้งสิ้น จำนวน ๒,๙๕๕,๒๘๒ ราย

- เป็นผู้ที่ไม่มียากิน ๑,๐๐๓,๓๖๐ ราย
- เป็นผู้เช่าที่ดิน ๓๗๘,๐๗๗ ราย
- ยืมผู้อื่นทำกิน ๓๑๔,๐๙๐ ราย
- เป็นผู้รับจ้างทางการเกษตรจำนวน ๓๑๑,๑๙๓ ราย
- ผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่พอเพียง ต้องการที่ดินเพิ่ม ๑,๖๕๑,๙๒๒ ราย

๓. พื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงจาก จำนวน ๑๗๑,๐๑๘,๑๒๕ ไร่ หรือ ร้อยละ ๕๓.๓๓ ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เหลือเพียง ๑๐๗,๖๑๕,๘๐๐ ไร่ หรือ คิดเป็น ร้อยละ ๓๓.๔๔ ของพื้นที่ทั้งประเทศใน พ.ศ. ๒๕๕๑

ผลการศึกษาข้อมูล เอกสารการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน (ทบทวนเอกสาร)

๔. ประเทศไทยมีพื้นที่ ๕๑๓,๑๕๕ ตารางกิโลเมตร หรือ ๓๒๐.๗ ล้านไร่
จำนวนประชากรในประเทศไทย ณ วันสำมะโน (๒๕๕๓) มี ๖๕.๙ ล้านคน

ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ๙๐% ถือครองที่ดินเฉลี่ยไม่ถึง ๑ ไร่ต่อคน
ประชาชนจำนวนเพียง ๑๐% ถือครองที่ดินมากกว่า ๑๐๐ ไร่ต่อคน

ที่ดินส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เท่าที่ควร ขณะที่คนอีกกลุ่ม ไม่มีที่ดินทำกิน
ในปี พ.ศ.๒๕๕๕ พบว่า มีครัวเรือนในชนบทจำนวน ๔๕๑,๓๑๒ ครัวเรือน ไม่มีที่ดินทำกิน

การสำรวจการใช้พื้นที่ของกรมพัฒนาที่ดิน ปี ๒๕๕๓

- พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐ มีพื้นที่นาร้าง จำนวน ๑.๑๙ ล้านไร่
- พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๒ มีพื้นที่นาร้าง จำนวน ๑.๓๔ ล้านไร่

การแก้ไขปัญหารัฐบาลได้ดำเนินการที่ผ่านมา

การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน

๑. แก้ไขกฎหมายการปฏิรูปที่ดินฯ ในปี ๒๕๓๒ ในการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ (ม. ๒๖ (๔))

๒. ปีงบประมาณ ๒๕๓๕ ได้จัดสรรงบประมาณ จำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท ให้ ธ.ก.ส. ในรูปของกองทุนที่ดินเพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา ๕ ปี

๓. มติ ครม. ปี ๒๕๔๑ แก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ และ ปี ๒๕๔๖ แก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ

สภาพปัญหายังมีเหมือนเดิม

ธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

การแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน ตามมติ ครม. ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖

แก้ไขปัญหาด้านที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ๗ ประเด็น

๑. หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ขาดความเป็นเอกภาพ

๒. ทรัพยากรที่ดินและที่ดินเสื่อมโทรมอันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือการใช้ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน

๓. ขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน ทำให้การถือครองที่ดินกระจุกตัว มีการกีดกันซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน

๔. ขาดมาตรการทางภาษีที่จะทำให้มีการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม

๕. มีผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยจำนวนมาก

๖. สิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับแตกต่างกัน

๗. เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างกัน

ส.ป.ก. : หน้า ๑๑

การแก้ไขปัญหายังไม่ประสบผล

บทวิเคราะห์การดำเนินงานไม่ประสบผล

๑. ไม่มีความเป็นเอกภาพ องค์กรไม่บูรณาการ ขาดการประสานเป็นหนึ่งเดียว

๒. องค์กร (หน่วยงาน) ปฏิบัติงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความรู้ความเข้าใจ

๓. นโยบายไม่ต่อเนื่อง กฎหมายล้าสมัย มีช่องว่าง ขาดมาตรการเสริม

การมีกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ ใน ส.ป.ก. และการตั้งกองทุนที่ดินฯ ใน ธ.ก.ส. จะเห็นได้ว่าธนาคารที่ดินได้ดำเนินการทดลองปฏิบัติมาแล้วกว่า ๓๗ ปี

ในปี ๒๕๕๔ รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นองค์กรหนึ่งให้สามารถแก้ไขปัญหาดังกล่าว ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อม รวมถึงอุดช่องว่างองค์กร (หน่วยงาน) ต่างๆ

ธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

ส.ป.ก. : หน้า ๑๒

ทำไมต้องมีธนาคารที่ดิน

• ที่ดินทำกิน	• ที่อยู่อาศัย
๑. ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ : ผู้รับผิดชอบ (ส.ป.ก./กรมป่าไม้/ราชพัสดุ/กรมที่ดิน/สำนัก นายกฯ) ยังไม่มีประสิทธิภาพ ๒. ผู้ไร้ที่ดินทำกิน : ผู้รับผิดชอบ (ส.ป.ก.) ยังไม่มีประสิทธิภาพ ๓. สิ้นเชื้อเพื่อที่ดินทำกิน : ผู้รับผิดชอบ (-ไม่มี-)	๑. ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ : ผู้รับผิดชอบ (พอช.) ๒. ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย : ผู้รับผิดชอบ (การเคหะแห่งชาติ) ๓. สิ้นเชื้อเพื่อที่อยู่อาศัย : ผู้รับผิดชอบ (ธนาคารอาคารสงเคราะห์)
• <u>ที่อยู่อาศัย</u> : มีหน่วยงานรับผิดชอบและดำเนินการ แต่ยังไม่ประสบผลอย่างทั่วถึง • <u>ที่ดินทำกิน</u> : ยังขาดการให้สินเชื่อ แม้จะมี ส.ป.ก. ก็ได้ทำหน้าที่ของตนเองให้เกิดรูปธรรม *** จำเป็นต้องมีธนาคารที่ดินขึ้นมา *** หน้าที่หลักของธนาคารที่ดินตามหลักสากล คือ เป็นตัวกลางในการให้สินเชื่อเรื่องที่ดินทำกินและพัฒนาที่ดินให้เกษตรกรอยู่ได้ ธนาคารที่ดิน : องค์การขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน ส.ป.ก. : หน้า ๑๓	

การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับ ภูมิภาค จำนวน ๔ ครั้ง

ครั้งที่	วันที่	เวลา	สถานที่
ครั้งที่ ๑	๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖	๐๙.๐๐ น. - ๑๒.๓๐ น.	โรงแรมซากังราว ริเวอร์วิว อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร
ครั้งที่ ๒	๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖	๐๙.๐๐ น. - ๑๒.๓๐ น.	โรงแรมลายทอง อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี
ครั้งที่ ๓	๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖	๐๙.๐๐ น. - ๑๒.๓๐ น.	โรงแรมกรุงศรี ริเวอร์ อำเภอเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
ครั้งที่ ๔	๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖	๐๙.๐๐ น. - ๑๒.๓๐ น.	โรงแรมวังไต้ อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี
หมายเหตุ ผู้เข้าประชุมให้ข้อคิดเห็น ๓๑ ราย ประกอบด้วย ปฎิรูปที่ดินจังหวัด ที่ดินจังหวัด ธนารักษ์พื้นที่ หัวหน้าสถานีพัฒนาที่ดิน เกษตรจังหวัด ผู้อำนวยการ ธ.ก.ส.จังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือนายกเทศมนตรีตำบล จำนวน ๑๐ ตำบล ผู้แทนกลุ่มเครือข่าย ๓ ราย ผู้นำเกษตรกร (คปภ./คปจ.) จำนวน ๔ ราย ผู้ไร้ที่ดินทำกิน จำนวน ๕ ราย พอช. (ถ้ามี) และผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์			

จากการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาค จำนวน ๔ ครั้ง และจากแบบสอบถาม สรุปได้ว่า

ผู้ตอบแบบสอบถามและเข้าประชุมส่วนใหญ่คิดว่าเรื่องที่รัฐควรให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่ดินมากที่สุดลำดับที่ ๑ คือ เรื่องของนโยบายภาครัฐ ลำดับที่ ๒ คือ เรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ลำดับที่ ๓ คือ เรื่องของงบประมาณสนับสนุน ลำดับที่ ๔ คือ เรื่องศักยภาพขององค์กร ลำดับที่ ๕ คือ เรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน และ ลำดับที่ ๖ คือ เรื่องความสามารถของบุคลากร

วิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรคือ วิธีการให้เช่า เช่าซื้อ ให้ยืม และเป็นกรรมสิทธิ์

เห็นด้วยในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ในการที่รัฐจะใช้มาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ควรจัดเก็บทั้ง ๒ รูปแบบ คือ รูปแบบภาษีที่ดิน ที่ทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ในอัตราที่สูง และรูปแบบของภาษีสิ่งปลูกสร้างที่ไม่เหมาะสม

กระบวนการซื้อ - ขายที่ดิน ของธนาคารที่ดิน จะดำเนินการโดยปล่อยให้ ผู้ซื้อ - ผู้ขาย ตกลงราคาเองกันตามความพึงพอใจ ของทั้ง ๒ ฝ่าย ธนาคารที่ดินเป็นเพียงตัวกลางที่มีบทบาทด้านวิเคราะห์ความเหมาะสม และให้บริการด้านสินเชื่อเท่านั้น

จากผลการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่า

(๑) รัฐไม่มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาเรื่องการบริหารจัดการที่ดิน

(๒) หน่วยงานที่ปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพ ในการแก้ไขปัญหาบริหารจัดการที่ดิน

(๓) การบริหารจัดการที่ดินเป็นระบบแยกส่วน มีกฎหมายหลายฉบับ มีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน

จึงเป็นการสมควรที่จะต้องมีธนาคารที่ดินขึ้นมา เพื่อเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน รวมไปถึงเชื่อมโยง และอุดช่องว่างในการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่

และขณะนั้นนโยบายได้มีขึ้น คือ การจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

แผนการดำเนินงานที่จะดำเนินการต่อไป

(๑) จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง
ในระดับประเทศ

(๒) วิเคราะห์ประมวลผลข้อมูล เพื่อนำมาหาข้อสรุป กำหนดแนวทางการดำเนินการจัดการที่ดินของประเทศ โดยธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อน ในการส่งเสริม สนับสนุน และเป็นตัวเชื่อมหรืออุดช่องว่างองค์กรต่างๆ รวมถึง เสนอแนะหลักการและรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายธนาคารที่ดิน

(๓) จัดทำสรุปผลการวิจัย และแนวทางการดำเนินงานเสนอเพื่อเป็น
วิธีการให้รัฐบาลกำหนดนโยบายให้เร่งรัดดำเนินการอย่างเร่งด่วน ต่อไป



ธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

ส.ป.ก. : หน้าที่ ๑๗

ตามแผนที่จะดำเนินการต่อไปจะนำไปสู่

การบริหารจัดการที่ดินโดยธนาคารที่ดิน ที่มีการ
ปฏิบัติงาน ใช้งบประมาณ และบุคลากร อย่างมี
ประสิทธิภาพ เชื่อมโยงกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ธนาคารที่ดิน เป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและ
สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน



ธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

ส.ป.ก. : หน้าที่ ๑๘



การประชุมรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง

โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน:

องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

วันพฤหัสบดีที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖

เวลา ๐๙.๐๐ – ๑๒.๐๐ น.

ณ โรงแรมรามากรเด็น กรุงเทพมหานคร

โดย ส.บ.อ. และ สกจ.



ธนาคารที่ดิน :

องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริม

และสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

โดย นายสฤติพงษ์ สัตย์เกียรติ รองเลขาธิการ ส.บ.อ.

สรุปสาระสำคัญ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔ ให้ไว้ ณ วันที่ ๓ พฤษภาคม ๒๕๕๔ ประกาศในราชกิจจานุเบกษา วันที่ ๑๐ พฤษภาคม ๒๕๕๔

“สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)” เรียกโดยย่อว่า “บจธ.” และให้ใช้ชื่อเป็นภาษาอังกฤษว่า “The Land Bank Administration Institute (Public Organization)” เรียกโดยย่อว่า “LABAI”



“ธนาคารที่ดิน” หมายความว่า องค์การที่ทำหน้าที่จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐองค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกรผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

สรุปสาระสำคัญ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

วัตถุประสงค์

(๑) ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรม และยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม **และจัดตั้งธนาคารที่ดิน**

(๒) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ที่ต้องการใช้ที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมีได้ใช้ประโยชน์ หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(๓) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(๔) สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน

(๕) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน



สรุปสาระสำคัญ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

-สถาบันฯ มีอำนาจหน้าที่ ให้สินเชื่อเพื่อการจัดหาและพัฒนาที่ดินที่ดี / ส่งเสริมสนับสนุนเครือข่าย องค์การชุมชนในการบริหารจัดการที่ดิน / ก่อตั้งสิทธิหรือทำนิติกรรม โอนหรือรับโอนอสังหาริมทรัพย์ / ถือกรรมสิทธิ์มีสิทธิครอบครองและมีทรัพย์สินต่าง/ชื่อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยนหรือค้ำประกันงานเกี่ยวกับอสังหาริมทรัพย์ / ประสานงานให้คำปรึกษา และแนะนำการวางแผนพัฒนาและการใช้ประโยชน์ในที่ดิน/รวบรวมศึกษาวิจัย/เผยแพร่ประชาสัมพันธ์

ลูกค้าของสถาบันฯ	โดยวิธีการ
☞ เกษตรกร ☞ ผู้ยากจน ☞ ชุมชน ☞ ผู้ที่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน ☞ องค์การชุมชน ☞ เครือข่ายองค์การชุมชน	-ซื้อ จัดหา จำหน่าย ยืม ให้ยืม เช่า ให้เช่า เช่าซื้อ ให้เช่าซื้อ แลกเปลี่ยน
	<u>ที่ดินที่นำมาดำเนินการ</u> -ที่ดินเอกชน -ที่ดินของรัฐ

ธนาคารที่ดิน ไม่แสวงหากำไร แต่มุ่งส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน จัดหาและพัฒนาที่ดินให้เกษตรกร ผู้ยากจน และผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดิน

สรุปสาระสำคัญ พระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔

การยุบเลิกสถาบันฯ

- ☞ เมื่อมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่นที่มีวัตถุประสงค์ในลักษณะทำนองเดียวกันกับธนาคารที่ดิน
- ☞ พ้นกำหนด ๕ ปีนับแต่วันที่ พรฎ. บังคับใช้

บทเฉพาะกาล บัญญัติไว้ว่า : ภายในระยะเวลา ๕ ปี นับแต่วันที่ พรฎ. ใช้บังคับ ให้ดำเนินการจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือองค์กรอื่น ซึ่งจะต้องมีวัตถุประสงค์หรืออำนาจหน้าที่เกี่ยวกับการจัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเช่าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

วัตถุประสงค์

(๑) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางการแก้ไข

(๒) เพื่อศึกษารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดในระยะเวลา ๕ ปี และใช้ปฏิบัติงานในอนาคต

(๓) เพื่อศึกษาแนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน แนวทางการดำเนินงานให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง ให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างประสบผล

(๔) เพื่อศึกษาวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการบริหารจัดการที่ดินกับการดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน

รูปแบบการวิจัย

(๑) ทบทวนเอกสาร การจำแนกหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบาทภารกิจ ผลการดำเนินงาน

(๒) ศึกษาโดยการสำรวจ การให้ข้อคิดเห็น ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถึงรูปแบบวิธีการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไข

(๓) ใช้แบบสอบถามความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับผู้ประสบปัญหาด้านที่ดิน ชุมชนท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับประเทศ

(๔) จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ โดย มีชุมชนท้องถิ่นร่วมให้ความเห็นในระดับภูมิภาค และระดับประเทศ

(๕) วิเคราะห์ประมวลผลข้อมูล เพื่อนำมาหาข้อสรุป กำหนดแนวทาง การดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ โดยธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อน ในการส่งเสริมและสนับสนุน และเป็นตัวเชื่อมหรืออุดช่องว่างองค์กรต่างๆ รวมถึงเสนอแนะหลักการและรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายธนาคารที่ดิน

(๖) จัดทำสรุปผลการวิจัย และแนวทางการดำเนินงานเสนอเพื่อเป็นวิธีการให้รัฐบาลกำหนดนโยบายให้เร่งรัดดำเนินการอย่างเร่งด่วน ต่อไป

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

(๑) รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดในระยะเวลา ๕ ปี และใช้ปฏิบัติงานในอนาคต โดย

- เตรียมการ เรื่อง กฎหมาย
- เตรียมการ เรื่อง แนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ รายละเอียดในการปฏิบัติงาน
- เตรียมการ เรื่อง งบประมาณ
- เตรียมการ เรื่อง บุคลากร การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ
- เตรียมการ เรื่อง องค์กรขับเคลื่อน (ส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น)

(๒) แนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ให้เป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมหรืออุดช่องว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) วิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการบริหารจัดการที่ดินกับการดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน

(๔) แนวทางบริหารจัดการที่ดินของประเทศโดยธนาคารที่ดินเป็นแกนกลางหรือตัวเชื่อมในการขับเคลื่อนองค์กรหรืออุดช่องว่าง ส่งเสริมและสนับสนุน สามารถแก้ไขปัญหาเป็นองค์รวมว่า จะเดินสู่ทิศทางใด พร้อมข้อเสนอวิธีการดำเนินงาน ให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ผลการดำเนินงานตามโครงการวิจัย

(๑) ทบทวนเอกสาร การจำแนกหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบาทภารกิจ ผลการดำเนินงาน

(๒) ใช้แบบสอบถามความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับผู้ประสบปัญหาด้านที่ดิน ชุมชนท้องถิ่น ภูมิภาค

(๓) จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในทุกระดับ โดย มีชุมชนท้องถิ่นร่วมให้ความเห็นในระดับภูมิภาค



การทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน และธนาคารที่ดิน

ได้ศึกษาและทบทวนเอกสารที่เกี่ยวข้อง ดังนี้

๑. ทบทวนสถานการณ์ประชากรและที่ดินของประเทศไทย
๒. องค์กรที่เกี่ยวข้องและผลการดำเนินงาน
๓. กฎหมาย นโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน
๔. สภาพปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย
๕. การแก้ไขปัญหาโดยการบริหารจัดการที่ดินสู่ธนาคารที่ดิน และการจัดตั้ง สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
๖. การดำเนินงานธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินในต่างประเทศ
๗. ความเป็นมาและ แนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย

ผลการศึกษาข้อมูล เอกสารการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน (ทบทวนเอกสาร)

จากศึกษาการดำเนินการของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทย กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบาทภารกิจ ผลการดำเนินงานพบว่า

๑. ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของประเทศไทยมี ๗ ประเด็นปัญหาหลัก ได้แก่
 - (๑) การบุกรุกถือครองในพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ
 - (๒) ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดิน
 - (๓) การกระจายการถือครองที่ดินที่ไม่เป็นธรรม
 - (๔) การไร้ที่ดินทำกิน และที่อยู่อาศัย
 - (๕) การไม่ทำประโยชน์ในที่ดินหรือการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ
 - (๖) การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ (การกระจุกตัวของที่ดิน)
 - (๗) ปัญหาด้านการจัดการที่ดิน

ผลการศึกษาข้อมูล เอกสารการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน (ทบทวนเอกสาร)

๒. การขึ้นทะเบียนคนจนในปี พ.ศ. ๒๕๕๗ มีผู้ที่มาลงทะเบียนไม่มีที่ดินทำกิน หรือมีที่ดินทำกินแต่ไม่เพียงพอทั้งสิ้น จำนวน ๒,๙๕๕,๒๘๒ ราย

- เป็นผู้ที่ไม่มียี่สิบที่ดินทำกิน ๑,๐๐๓,๓๖๐ ราย
- เป็นผู้เช่าที่ดิน ๓๗๘,๐๗๗ ราย
- ยืมผู้อื่นทำกิน ๓๑๕,๐๙๐ ราย
- เป็นผู้รับจ้างทางการเกษตรจำนวน ๓๑๑,๑๙๓ ราย
- ผู้ที่มีที่ดินทำกินแต่ไม่พอเพียง ต้องการที่ดินเพิ่ม ๑,๖๕๑,๙๒๒ ราย

๓. พื้นที่ป่าไม้ที่ลดลงจาก จำนวน ๑๗๑,๐๑๘,๑๒๕ ไร่ หรือ ร้อยละ ๕๓.๓๓ ของพื้นที่ทั้งหมดของประเทศ ในปี พ.ศ. ๒๕๐๔ เหลือเพียง ๑๐๗,๖๑๕,๘๐๐ ไร่ หรือ คิดเป็น ร้อยละ ๓๓.๔๔ ของพื้นที่ทั้งประเทศใน พ.ศ. ๒๕๕๑

ผลการศึกษาข้อมูล เอกสารการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และงานวิจัยที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน (ทบทวนเอกสาร)

๔. ประเทศไทยมีพื้นที่ ๕๑๓,๑๕๕ ตารางกิโลเมตร หรือ ๓๒๐.๗ ล้านไร่
จำนวนประชากรในประเทศไทย ณ วันสำมะโน (๒๕๕๓) มี ๖๕.๙ ล้านคน

ประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศ ๙๐% ถือครองที่ดินเฉลี่ยไม่ถึง ๑ ไร่ต่อคน
ประชาชนจำนวนเพียง ๑๐% ถือครองที่ดินมากกว่า ๑๐๐ ไร่ต่อคน

ที่ดินส่วนใหญ่ไม่ได้ใช้ประโยชน์เท่าที่ควร ขณะที่คนอีกกลุ่ม ไม่มีที่ดินทำกิน
ในปี พ.ศ.๒๕๕๕ พบว่า มีครัวเรือนในชนบทจำนวน ๔๕๑,๓๑๒ ครัวเรือน ไม่มีที่ดินทำกิน

การสำรวจการใช้พื้นที่ของกรมพัฒนาที่ดิน ปี ๒๕๕๓

- พ.ศ. ๒๕๔๙ - ๒๕๕๐ มีพื้นที่นาร้าง จำนวน ๑.๑๙ ล้านไร่
- พ.ศ. ๒๕๕๑ - ๒๕๕๒ มีพื้นที่นาร้าง จำนวน ๑.๓๔ ล้านไร่

การแก้ไขปัญหาที่รัฐบาลได้ดำเนินการที่ผ่านมา

การดำเนินการแก้ไขปัญหาด้านที่ดิน

๑. แก้ไขกฎหมายการปฏิรูปที่ดินฯ ในปี ๒๕๓๒ ในการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการปฏิรูปที่ดินฯ (ม. ๒๖ (๔))
๒. ปีงบประมาณ ๒๕๓๕ ได้จัดสรรงบประมาณ จำนวน ๑,๐๐๐ ล้านบาท ให้ ธ.ก.ส. ในรูปของกองทุนที่ดินเพื่อเป็นฐานรองรับการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นเป็นสถาบันการเงินภายในเวลา ๕ ปี
๓. มติ ครม.ปี ๒๕๔๑ แก้ไขปัญหาการบุกรุกป่าสงวนแห่งชาติ และ ปี ๒๕๔๖ แก้ไขปัญหาที่ดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ

สภาพปัญหายังมีเหมือนกัน

การแก้ไขปัญหา ตามมติ ครม. ๓ มิถุนายน ๒๕๔๖

- แก้ไขปัญหาดินตามนโยบายการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ ๗ ประเด็น
๑. หน่วยงานบริหารจัดการที่ดินกระจายอยู่ในส่วนราชการต่างๆ ขาดความเป็นเอกภาพ
 ๒. ทรัพยากรที่ดินและที่ดินเสื่อมโทรม อันเนื่องมาจากการใช้ที่ดินผิดประเภทหรือการใช้ไม่เหมาะสมกับสมรรถนะของที่ดิน
 ๓. ขาดมาตรการทางกฎหมายที่จะจำกัดขนาดของการถือครองที่ดิน ทำให้การถือครองที่ดินกระจุกตัว มีการกว้านซื้อเพื่อเก็งกำไรที่ดิน
 ๔. ขาดมาตรการทางภาษีที่จะทำให้มีการกระจายที่ดินและสร้างความเป็นธรรมในสังคม
 ๕. มีผู้ไร้ที่ดินทำกินหรือมีที่ดินเพียงเล็กน้อยจำนวนมาก
 ๖. สิทธิในที่ดินที่ประชาชนได้รับแตกต่างกัน
 ๗. เกิดความขัดแย้งเกี่ยวกับที่ดินจากความต้องการใช้ประโยชน์ที่ดินแตกต่างกัน

การแก้ปัญหายังไม่ประสบผล

บทวิเคราะห์การดำเนินงานไม่ประสบผล

๑. ไม่มีความเป็นเอกภาพ องค์การไม่บูรณาการ ขาดการประสานเป็นหนึ่งเดียว
๒. องค์กร (หน่วยงาน) ปฏิบัติงานอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ขาดความรู้ความเข้าใจ
๓. นโยบายไม่ต่อเนื่อง กฎหมายล้าสมัย มีช่องว่าง ขาดมาตรการเสริมการมีกองทุนการปฏิรูปที่ดินฯ ใน ส.ป.ก. และการตั้งกองทุนที่ดินฯ ใน ธ.ก.ส. จะเห็นได้ว่าธนาคารที่ดินได้ดำเนินการทดลองปฏิบัติมาแล้วกว่า ๓๗ ปี ในปี ๒๕๕๔ รัฐบาลจึงได้จัดตั้ง สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) **เพื่อนำไปสู่การจัดตั้งธนาคารที่ดิน** เป็นองค์กรหนึ่งให้สามารถแก้ไขปัญหา ส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อม รวมถึงอุดช่องว่างองค์กร (หน่วยงาน) ต่างๆ

ทำไมต้องมีธนาคารที่ดิน

• ที่ดินทำกิน	• ที่อยู่อาศัย
๑. ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ : ผู้รับผิดชอบ (ส.ป.ก./กรมป่าไม้/ราชพัสดุ/กรมที่ดิน/สำนัก นายกฯ) ยังไม่มีประสิทธิภาพ ๒. ผู้ไร้ที่ดินทำกิน : ผู้รับผิดชอบ (ส.ป.ก.) ยังไม่มีประสิทธิภาพ ๓. สินเชื่อเพื่อที่ดินทำกิน : ผู้รับผิดชอบ (-ไม่มี-)	๑. ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐ : ผู้รับผิดชอบ (พอช.) ๒. ผู้ไร้ที่อยู่อาศัย : ผู้รับผิดชอบ (การเคหะแห่งชาติ) ๓. สินเชื่อเพื่อที่อยู่อาศัย : ผู้รับผิดชอบ (ธนาคารอาคารสงเคราะห์)
• <u>ที่อยู่อาศัย</u> : มีหน่วยงานรับผิดชอบและดำเนินการ แต่ยังไม่ประสบผลอย่างทั่วถึง • <u>ที่ดินทำกิน</u> : ยังขาดการให้สินเชื่อ แม้จะมี ส.ป.ก. ก็ได้ทำหน้าที่ของตนเองให้เกิดรูปธรรม *** จึงจำเป็นต้องมีธนาคารที่ดินขึ้นมา *** หน้าที่หลักของธนาคารที่ดินตามหลักสากล คือ เป็นตัวกลางในการให้สินเชื่อเรื่องที่ดินทำกินและพัฒนาที่ดินให้แก่เกษตรกรอยู่ได้	

จากการประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับ ภูมิภาค จำนวน ๔ ครั้ง และจากแบบสอบถาม สรุปได้ว่า

ผู้ตอบแบบสอบถามและเข้าประชุมส่วนใหญ่คิดว่าเรื่องที่รัฐควรให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่ดินมากที่สุดลำดับที่ ๑ คือ เรื่องของนโยบายภาครัฐ ลำดับที่ ๒ คือ เรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ลำดับที่ ๓ คือ เรื่องของงบประมาณสนับสนุน ลำดับที่ ๔ คือ เรื่องศักยภาพขององค์กร ลำดับที่ ๕ คือ เรื่องการทุจริตคอร์รัปชัน และ ลำดับที่ ๖ คือ เรื่องความสามารถของบุคลากร

วิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรคือ วิธีการให้เช่า เช่าซื้อ ให้ยืม และเป็นกรรมสิทธิ์

เห็นด้วยในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ในการที่รัฐจะใช้มาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้างกับที่ดินที่ไม่ใช้ประโยชน์ควรจัดเก็บทั้ง ๒ รูปแบบ คือ รูปแบบภาษีที่ดิน ที่ทิ้งร้างไม่ทำประโยชน์ในอัตราที่สูง และรูปแบบของภาษีสิ่งปลูกสร้างที่ไม่เหมาะสม

กระบวนการซื้อ - ขายที่ดิน ของธนาคารที่ดิน จะดำเนินการโดยปล่อยให้ ผู้ซื้อ - ผู้ขาย ตกลงราคาเองกันตามความพึงพอใจ ของทั้ง ๒ ฝ่าย ธนาคารที่ดินเป็นเพียงตัวกลางที่มีบทบาทด้านวิเคราะห์ความเหมาะสม และให้บริการด้านสินเชื่อเท่านั้น

จากผลการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่า

- (๑) รัฐไม่มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาระเบิดการบริหารจัดการที่ดิน
- (๒) หน่วยงานที่ปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพ ในการแก้ไขปัญหาระเบิดการบริหารจัดการที่ดิน
- (๓) การบริหารจัดการที่ดินเป็นระบบแยกส่วน มีกฎหมายหลายฉบับ มีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน

จึงเป็นการสมควรที่จะต้องมีธนาคารที่ดินขึ้นมา เพื่อเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน รวมไปถึงเชื่อมโยง และอุดช่องว่างในการดำเนินการของหน่วยงานต่างๆ ที่ดำเนินการอยู่

และขณะนั้นนโยบายได้มีขึ้น คือ การจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

ข้อเสนอแนวทางดำเนินงาน สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

๑. ด้านการดำเนินงาน

วัตถุประสงค์	การดำเนินการ	เป้าหมาย
✓ รวบรวมข้อมูลที่ดิน ✓ ดำเนินการสนับสนุนการจัดที่ดินอย่างมีประสิทธิภาพ ✓ สร้างการมีส่วนร่วมจากองค์กรชุมชน ท้องถิ่น ✓ จัดทำร่าง พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน พ.ศ. ✓ สร้างความเป็นธรรมในสังคม ✓ เข้าถึงข้อมูลข่าวสาร	✓ สนับสนุนให้ทุกหน่วยงานจัดทำข้อมูลที่ดินกลาง ✓ สนับสนุนทางการเงินแก่เกษตรกรและองค์กรชุมชนให้สามารถมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ✓ กระจายอำนาจให้องค์กรชุมชน ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในทุกขั้นตอนกับธนาคารที่ดิน ✓ ประสานหน่วยงาน/องค์กรชุมชนในการร่าง และจัดทำพระราชบัญญัติ เพื่อให้เกิด พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน ✓ เสริมสร้างให้เกิดการบริหารจัดการเกิดการแข่งขันในเรื่องที่ดินขององค์กรชุมชน ท้องถิ่น ✓ กระจายสิทธิการถือครองที่ดิน ✓ ประชาสัมพันธ์ เผยแพร่ความรู้ ให้มีความเข้าใจสู่ทุกภาคส่วน โดยเฉพาะผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย	✓ ผู้ไร้ที่ดินทำกินและผู้ไม่มีที่อยู่อาศัยได้รับการช่วยเหลือ ✓ เป็นพื้นฐานในการช่วยเหลือเกษตรกรและผู้ยากจนให้มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยอย่างยั่งยืน ✓ มีการจำแนกการใช้ประโยชน์เป็นไปอย่างมีประสิทธิภาพที่ดินเกษตรกรรมได้รับการคุ้มครอง ✓ พ.ร.บ. ธนาคารที่ดิน พ.ศ. สามารถใช้บังคับได้ภายใน ๔ ปี ✓ เกิดความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ✓ เกิดความรู้ ความเข้าใจทุกภาคส่วนในการปฏิบัติงานร่วมกัน

ข้อเสนอแนวทางดำเนินงาน สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

๒. ด้านงบประมาณ

- เป็นไปตามมาตรา ๑๐ แห่ง พ.ร.ฎ. จัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) พ.ศ. ๒๕๕๔
- เงินและทรัพย์สินจากกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม เป็นการบริหารจัดการที่ดินในเขตปฏิรูปที่ดิน จำนวน ๕๐ ล้านไร่ ให้เกษตรกรได้เป็นเจ้าของที่ดินด้วยตนเอง

๓. ด้านองค์กรและบุคลากร

- สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินเป็นศูนย์กลางของข้อมูลที่ดินและศูนย์กลางในทางวิชาการ การบริหารจัดการ การกำหนดหลักเกณฑ์ ควบคุมการปฏิบัติงานตามนโยบายด้านที่ดิน โดยยึดหลักการกระจายอำนาจ และการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วน (องค์กรชุมชน ท้องถิ่น และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ส.ป.ก. กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมประชาสัมพันธ์ การเคหะแห่งชาติ ฯลฯ) ในการวางแผน / ดำเนินการ / ตรวจสอบ รวมถึงการเสริมสร้างองค์ความรู้ในการปฏิบัติงาน



สรุปรายงาน

โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน :
องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

โดย นายสถิตย์พงษ์ สุขุเกียรติ และคณะ



โครงการวิจัยธนาคารที่ดิน : องค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริม และสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน

สกว. ได้อนุมัติ ตามสัญญาเลขที่ RDG๕๕๔๐๐๑๑

คณะผู้วิจัยประกอบด้วย (๑) นายสถิตย์พงษ์ สุขุเกียรติ หัวหน้าโครงการ
(๒) นางเปรมจิต สังขพงษ์ นักวิจัยด้านการจัดที่ดินและ
กฎหมายปฏิรูปที่ดิน
(๓) นายทริชัย ลีเเกะ นักวิจัยด้านที่ราชพัสดุ และที่อยู่อาศัย
(๔) นายไพโรจน์ โลกนิยม นักวิจัยด้านกฎหมายปฏิรูปที่ดิน
ผู้ช่วยศาสตราจารย์ อธิธิพล ศรีเสาวลักษณ์ ที่ปรึกษาโครงการ

กำหนดระยะเวลาดำเนินการ วันที่ ๑ สิงหาคม ๒๕๕๕ – ๓๑ กรกฎาคม ๒๕๕๖

วัตถุประสงค์

(๑) เพื่อศึกษากฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินโดยตรง ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางการแก้ไข

(๒) เพื่อศึกษารูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดในระยะเวลา ๕ ปี และใช้ปฏิบัติงานในอนาคต

(๓) เพื่อศึกษาแนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน แนวทางการดำเนินงานให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างประสบผล

(๔) เพื่อศึกษาวิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการบริหารจัดการที่ดินกับการดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน

๓๗/๗๓

รูปแบบการวิจัย

(๑) ทบทวนเอกสาร การจำแนกหน่วยงานหลักในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ กฎหมายที่เกี่ยวข้อง บทบาทภารกิจ ผลการดำเนินงาน

(๒) ศึกษาโดยการสำรวจ การให้ข้อคิดเห็น ของแต่ละหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ถึงรูปแบบวิธีการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไข

(๓) ใช้แบบสอบถามความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับผู้ประสบปัญหาด้านที่ดิน ชุมชนท้องถิ่น ภูมิภาค และระดับประเทศ

(๔) จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในทุกกระดับ โดย มีชุมชนท้องถิ่นร่วมให้ความเห็นในระดับภูมิภาค และระดับประเทศ

(๕) วิเคราะห์ประมวลผลข้อมูล เพื่อนำมาหาข้อสรุป กำหนดแนวทาง การดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ โดยธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อน ในการส่งเสริมและสนับสนุน และเป็นตัวเชื่อมหรืออุดช่องว่างองค์กรต่างๆ รวมถึงเสนอแนะหลักการและรายละเอียดเกี่ยวกับกฎหมายธนาคารที่ดิน

(๖) จัดทำสรุปผลการวิจัย และแนวทางการดำเนินงานเสนอเพื่อเป็นวิธีการให้รัฐบาล กำหนดนโยบายให้เร่งรัดดำเนินการอย่างเร่งด่วน ต่อไป

๓๗/๗๔

ผลที่คาดว่าจะได้รับ

(๑) รูปแบบ ขั้นตอน และวิธีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ในการจัดตั้งธนาคารที่ดินให้เกิดในระยะเวลา ๕ ปี และใช้ปฏิบัติงานในอนาคต โดย

- เตรียมการ เรื่อง กฎหมาย
- เตรียมการ เรื่อง แนวทาง หลักเกณฑ์ วิธีการ รายละเอียดในการปฏิบัติงาน
- เตรียมการ เรื่อง งบประมาณ
- เตรียมการ เรื่อง บุคลากร การมีส่วนร่วม การกระจายอำนาจ
- เตรียมการ เรื่อง องค์กรขับเคลื่อน (ส่วนกลาง ภูมิภาค และท้องถิ่น)

(๒) แนวทางของกฎหมายในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ให้เป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมหรืออุดช่องว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องให้สามารถบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

(๓) วิธีการมีส่วนร่วมของชุมชน ในการบริหารจัดการที่ดินกับการดำเนินการโดยธนาคารที่ดิน

(๔) แนวทางบริหารจัดการที่ดินของประเทศโดยธนาคารที่ดินเป็นแกนกลางหรือตัวเชื่อมในการขับเคลื่อนองค์กรหรืออุดช่องว่าง ส่งเสริมและสนับสนุน สามารถแก้ไขปัญหาเป็นองค์รวมว่า จะเดินสู่ทิศทางใด พร้อมข้อเสนอวิธีการดำเนินงาน ให้สามารถดำเนินการบริหารจัดการที่ดินได้อย่างมีประสิทธิภาพ

หน้า ๗๕

การดำเนินงานตามข้อวิจัย

๑. ทบทวนสถานการณ์ปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย แนวทางการแก้ไขปัญหา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบันของหน่วยงานต่างๆ ได้แก่ กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม กรมป่าไม้ กรมอุทยานแห่งชาติ สัตว์ป่าและพันธุ์พืช และสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) การหาจุดเด่น จุดด้อย ผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการดำเนินงาน และแนวทางแก้ไข

๒. ศึกษาถึงกฎหมายและการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ทั้งในและต่างประเทศที่มีรูปแบบและลักษณะการดำเนินงานที่ใกล้เคียงกัน

๓. ศึกษาความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ท้องถิ่น หน่วยงานในภูมิภาค นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่กำกับนโยบายและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในระดับส่วนกลาง

๔. วิเคราะห์ กำหนดและเสนอแนวทางให้มีการมีส่วนร่วมของชุมชน การกระจายอำนาจการดำเนินงานให้ชุมชนและท้องถิ่นในการบริหารจัดการที่ดินของธนาคารที่ดินทั้งในรูปปัจเจก และในรูปขององค์กรชุมชน แผนการดำเนินงานในระยะสั้นและระยะยาว ให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน และเป็นตัวเชื่อมระหว่างองค์กรต่างๆ ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน เสนอแนวทางการนำไปสู่การกำหนดนโยบายของรัฐ และเร่งรัดดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินอย่างเป็นระบบ

หน้า ๗๖

ข้อที่ ๑ ทบทวนสถานการณ์ปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย แนวทางการแก้ไข
ปัญหา กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดินที่ใช้อยู่ในปัจจุบัน
ของหน่วยงานต่างๆ หาจุดเด่น จุดด้อย ผลการดำเนินงาน ปัญหาอุปสรรคในการ
ดำเนินงาน และแนวทางแก้ไข

โดยศึกษาข้อมูลด้าน

- สถานการณ์ประชากรและที่ดินของประเทศไทย
- องค์การที่เกี่ยวข้องและผลการดำเนินงาน
- กฎหมาย นโยบายและมติคณะรัฐมนตรีที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการ
ที่ดิน
- สภาพปัญหาด้านที่ดินของประเทศไทย
- การแก้ไขปัญหาโดยการบริหารจัดการที่ดินสู่ธนาคารที่ดิน และการจัดตั้ง
สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

ผลการศึกษาข้อมูล เอกสารการดำเนินงานของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และงานวิจัย
ที่เกี่ยวข้องกับการบริหารจัดการที่ดิน (ทบทวนเอกสาร)

พบว่า : ปัญหาที่เห็นชัดเจนของที่ดินในประเทศไทยมีดังนี้

๑. การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ
๒. ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐ เอกชนกับรัฐ และระหว่างเอกชน
ด้วยกัน
๓. การจัดที่ดินทำกินและการไร้ที่ดินทำกิน
๔. การถือครองที่ดินขนาดใหญ่
๕. การกระจายการถือครองที่ดิน
๖. การไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน
๗. การใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของดิน
๘. การบริหารจัดการที่ดิน
๙. หน่วยงานที่มีหน้าที่ในการจัดที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยที่ทำหน้าที่ในการกระจายการถือครอง
ที่ดิน มีวัตถุประสงค์ใกล้เคียงกับธนาคารที่ดินยังไม่สามารถดำเนินการให้ตรงเป้าหมายที่กำหนดไว้
๑๐. การดำเนินงานของหน่วยงานที่มีหน้าที่รักษาและป้องกันพื้นที่อนุรักษ์หรือสงวนหวงห้าม และ
มีหน้าที่จัดที่ดินด้วยก็ยังไม่ดำเนินการให้เป็นภารกิจเพื่อแก้ไขปัญหาในทิศทางเดียวกันได้

ข้อที่ ๒ ศึกษาถึงกฎหมายและการจัดตั้งธนาคารที่ดิน ทั้งในและต่างประเทศ ที่มีรูปแบบและลักษณะการดำเนินงานที่ใกล้เคียงกัน

การดำเนินงานธนาคารที่ดินในต่างประเทศ :

๑. มีการใช้หรือจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินเป็นศูนย์กลางในการบริหารจัดการที่ดิน
๒. วัตถุประสงค์ให้ที่ดินมีการกระจายตัวอย่างเป็นธรรมสำหรับผู้ประสงค์ในการใช้ประโยชน์ที่ดิน
๓. เพื่อจัดรูปที่ดินให้สามารถใช้ประโยชน์อย่างคุ้มค่าที่สุด
๔. อนุรักษ์และคุ้มครองพื้นที่ตามศักยภาพความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์
๕. กำหนดมาตรการเสริม เช่น ระบบภาษี การบังคับใช้กฎหมาย และสร้างการมีส่วนร่วม และการบูรณาการในการบริหารจัดการที่ดิน
๖. สิทธิโดยการเช่าจะเป็นทางเลือกที่ดีที่สุด
๗. ให้ผู้ผลิตหรือเกษตรกรมีแรงจูงใจที่จะลงทุนในที่ดินนั้น
๘. รัฐสามารถควบคุมหรือบริหารจัดการได้ และให้ผู้อยู่อาศัยหรือมีรายได้น้อยสามารถเข้าถึงได้อย่างเป็นธรรม

ข้อกำหนดตาม พรฎ. เพื่อให้มีธนาคารที่ดินในประเทศไทย : (เริ่มใหม่/ยังไม่เกิด)

- (๑) ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน และมีการใช้ประโยชน์ที่ดินอย่างเหมาะสม และจัดตั้งธนาคารที่ดิน
- (๒) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ที่ต้องการใช้ที่ดิน กับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์ หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่
- (๓) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
- (๔) สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับกรอยู่อาศัย
- (๕) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดิน ของเกษตรกรและผู้ยากจน

๓๗/๗๙

การดำเนินการเพื่อให้มีธนาคารที่ดินในประเทศไทย : พบว่า

- มีการให้จัดตั้งเป็นรูปแบบเงินทุนหมุนเวียนจัดซื้อที่ดินเพื่อเกษตรกรของกรมส่งเสริมสหกรณ์
- มีการจัดตั้งกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมตามพระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ เพื่อให้พัฒนาไปเป็นธนาคารที่ดิน
- มีการออกระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยเงินทุนหมุนเวียนกองทุนจัดหาที่ดินช่วยเหลือชาวนาชาวไร่ พ.ศ. ๒๕๑๙
- ในปี พ.ศ. ๒๕๓๕ จึงได้จัดตั้งกองทุนที่ดินขึ้นในธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ปฏิบัติงานร่วมกับสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมเพื่อพัฒนาไปสู่ธนาคารที่ดินต่อไป แต่การดำเนินงานไม่เป็นไปตามแผนที่กำหนดไว้ และได้มีการยุบเลิกกองทุนที่ดินรวมกับกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมในปี พ.ศ. ๒๕๔๔
- ในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ขึ้น เพื่อให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินภายในระยะเวลา ๕ ปี

๓๗/๑๐

ข้อที่ ๓ ศึกษาความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ท้องถิ่น หน่วยงาน ในภูมิภาค นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่กำกับนโยบายและการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในระดับ ส่วนกลาง

๑. จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาค จำนวน ๔ ครั้ง
๒. จัดประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับส่วนกลาง จำนวน ๑ ครั้ง

ผลการรับฟังความเห็นและจากแบบสอบถาม ในระดับภูมิภาค สรุปได้ว่า

ประเด็นให้แสดงความเห็น/คำถาม

๑. ความคิดเห็นต่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรของภาครัฐในอดีต
๒. ข้อเสนอแนะด้านที่ดินทำกิน
๓. ความคิดเห็นต่อนโยบายธนาคารที่ดิน

ความเห็น/คำตอบ

- ผู้ตอบแบบสอบถามและเข้าประชุมส่วนใหญ่คิดว่าเรื่องที่รัฐควรให้ความสำคัญในการแก้ไขปัญหาที่ดินมากที่สุดลำดับที่ ๑ คือ เรื่องของนโยบายภาครัฐ ลำดับที่ ๒ คือ เรื่องของกฎหมายที่เกี่ยวข้อง ลำดับที่ ๓ คือ เรื่องของงบประมาณสนับสนุน
- วิธีการที่เหมาะสมที่สุดในการกระจายการถือครองที่ดินให้แก่เกษตรกรคือ วิธีการให้เช่า เช่าซื้อ ให้ยืม และเป็นกรรมสิทธิ์
- เห็นด้วยในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน และรัฐควรใช้มาตรการจัดเก็บภาษีที่ดินและสิ่งปลูกสร้าง ๒ รูปแบบ คือ รูปแบบภาษีที่ดินที่ทิ้งร้าง ไม่ทำประโยชน์ในอัตราที่สูง และรูปแบบของภาษีสิ่งปลูกสร้างที่ไม่เหมาะสม
- กระบวนการซื้อ - ขายที่ดิน ธนาคารที่ดินเป็นเพียงตัวกลางที่มีบทบาทด้านวิเคราะห์ความเหมาะสม และให้บริการด้านสินเชื่อเท่านั้น

หน้า ๗๑๑

ผลการดำเนินงาน

รับฟังความคิดเห็นในระดับภูมิภาค



หน้า ๗๑๒

การประชุมเพื่อรับฟังความคิดเห็นจากภาคส่วนที่เกี่ยวข้องในระดับภูมิภาค จำนวน ๔ ครั้ง

ครั้งที่	วันที่	เวลา	สถานที่
ครั้งที่ ๑	๑๙ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖	๐๙.๐๐ น. - ๑๒.๓๐ น.	โรงแรมซากังราว ริเวอร์วิว อำเภอเมือง จังหวัดกำแพงเพชร
ครั้งที่ ๒	๒๑ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖	๐๙.๐๐ น. - ๑๒.๓๐ น.	โรงแรมลายทอง อำเภอเมือง จังหวัดอุบลราชธานี
ครั้งที่ ๓	๒๖ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖	๐๙.๐๐ น. - ๑๒.๓๐ น.	โรงแรมกรุงศรี ริเวอร์ อำเภอเมือง จังหวัดพระนครศรีอยุธยา
ครั้งที่ ๔	๒๘ กุมภาพันธ์ ๒๕๕๖	๐๙.๐๐ น. - ๑๒.๓๐ น.	โรงแรมวังไต้ อำเภอเมือง จังหวัดสุราษฎร์ธานี
หมายเหตุ			
ผู้เข้าประชุมให้ข้อคิดเห็น ๓๑ ราย ประกอบด้วย ปฏิรูปที่ดินจังหวัด ที่ดินจังหวัด ธนารักษ์พื้นที่ หัวหน้าสถานีพัฒนาที่ดิน เกษตรจังหวัด ผู้อำนวยการ ธ.ก.ส.จังหวัด ท้องถิ่นจังหวัด นายกเทศมนตรี นายกองค์การบริหารส่วนตำบลหรือนายกเทศมนตรีตำบล จำนวน ๑๐ ตำบล ผู้แทนกลุ่มเครือข่าย ๓ ราย ผู้นำเกษตรกร (คปภ./คปจ.) จำนวน ๔ ราย ผู้ไร่ที่ดินทำกิน จำนวน ๕ ราย พอช. (ถ้ามี) และผู้จัดการธนาคารอาคารสงเคราะห์			

หน้า ๗๑๓

ผลการรับฟังความเห็นและจากแบบสอบถาม ในระดับส่วนกลาง สรุปได้ว่า

ประเด็นให้แสดงความเห็น/คำถาม

๑. ความคิดเห็นต่อนโยบายการให้ความช่วยเหลือเกษตรกรของภาครัฐ ในอดีต
๒. ข้อเสนอแนะด้านที่ดินทำกิน
๓. ความคิดเห็นต่อนโยบายธนาคารที่ดิน

ความเห็น/คำตอบ

- ให้มีธนาคารที่ดินทำหน้าที่เป็นองค์กรขับเคลื่อนและสนับสนุนในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ
- ให้มีการกำหนดมาตรการเสริมทางกฎหมายกับเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องไปพร้อมกันด้วย เช่น มาตรการทางภาษี
- ธนาคารที่ดินควรกำหนดแนวทางการบริหาร การจัดองค์กร รวมทั้งให้ประชาชน ชุมชน ท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการดำเนินงาน
- ให้มีธนาคารที่ดินเพื่อให้ผู้ที่ต้องการใช้ประโยชน์จากที่ดินได้รับความเป็นธรรม ลดความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน และใช้ที่ดินให้เกิดประสิทธิภาพสูงสุด โดยรัฐบาลต้องกำหนดนโยบายและเร่งรัดดำเนินการอย่างจริงจัง

หน้า ๗๑๔

ผลการดำเนินงาน

ผู้แทนจากสำนักงานนโยบายและแผนทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร สำนักงานสภาพัฒนาการเศรษฐกิจ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) กรมธนารักษ์ กรมพัฒนาที่ดิน กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมส่งเสริมสหกรณ์ กรมส่งเสริมการเกษตร กรมป่าไม้ กรมส่งเสริมการปกครองส่วนท้องถิ่น สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) กรมที่ดิน ธนาคารอาคารสงเคราะห์ สำนักบริหารกองทุน (ส.ป.ก.) สำนักกฎหมาย (ส.ป.ก.) และ ผู้แทนเกษตรกรในคณะกรรมการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ผู้ทรงคุณวุฒิ

รับฟังความคิดเห็นในระดับส่วนกลาง

วันที่ ๑๖ พฤษภาคม ๒๕๕๖ เวลา ๐๘.๐๐ – ๑๒.๐๐ น. ณ โรงแรมรามารการ์เด้น ถนนวิภาวดี - รังสิต หลักสี่ กรุงเทพฯ



หน้า ๑๕

ข้อที่ ๔ บทวิเคราะห์

๑. วิเคราะห์สถานการณ์และสภาพปัญหาด้านที่ดินของไทย

๑.๑ การบุกรุกพื้นที่สงวนหวงห้ามของรัฐ : พบว่า

- ๑) การควบคุมดูแลของหน่วยงานที่รับผิดชอบที่ดินสงวนหวงห้ามของรัฐ ไม่สามารถควบคุมดูแล ป้องกันได้อย่างทั่วถึง
- ๒) ขาดจิตสำนึกของประชาชนและการมีส่วนร่วมของท้องถิ่นในการดูแลและรักษาพื้นที่
- ๓) ความไม่เป็นธรรมในการถือครองที่ดิน ที่ไม่มีการจำกัดการถือครองที่ดิน
- ๔) ระบบการผลิตทางการเกษตรที่ผู้ผลิตมีความเสี่ยงกับภัยธรรมชาติ การลงทุนสูงจากปัจจัยการผลิตที่ราคาแพง สภาพพื้นที่ไม่มีความเหมาะสมต่อการผลิต
- ๕) มีความต้องการพื้นที่เพื่อใช้ในการผลิตมากขึ้น



หน้า ๑๖

บทวิเคราะห์

๑.๒ ความขัดแย้งเรื่องแนวเขตที่ดินเกิดขึ้นระหว่างหน่วยงานรัฐ เอกชนกับรัฐและระหว่างเอกชนด้วยกัน : พบว่า

- ๑) มีการกำหนดแนวเขตไม่เป็นไปตามสภาพความเป็นจริง
- ๒) การทับซ้อนหรือมีแนวเขตที่ไม่เป็นเส้นขอบเขตเดียวกัน จึงทำให้เกิดปัญหาข้อพิพาท และมีการบุกรุก โด่งแย่งสิทธิ
- ๓) รัฐบาลก็ไม่แก้ไขปัญหาเหล่านี้อย่างจริงจัง

๑.๓ การจัดที่ดินทำกินและการไร้ที่ดินทำกิน : พบว่า

- ๑) ที่ดินกระจุกตัว ไม่มีความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน
- ๒) ที่ดินของรัฐจัดให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินไม่สามารถดำเนินการได้อีก
- ๓) มีผู้สูญเสียสิทธิในที่ดิน ทำให้ผู้ไม่มีที่ดินทำกินและอยู่อาศัยเพิ่มขึ้น
- ๔) การแก้ไขปัญหายของภาครัฐไม่เป็นระบบและขาดความจริงจัง
- ๕) หน่วยงานของรัฐที่มีหน้าที่รับผิดชอบและดำเนินการ มิได้ทำหน้าที่ของตนให้เกิดประสิทธิภาพ และไม่ได้มุ่งเน้นที่จะแก้ไขปัญหาดังกล่าวอย่างแท้จริง

บทวิเคราะห์

๑.๔ การถือครองที่ดินขนาดใหญ่ : พบว่า

- ๑) ผู้ถือครองที่ดินในพื้นที่ขนาดใหญ่ จะเป็นพื้นที่เหมาะสมต่อการผลิตทางการเกษตร
- ๒) บุคคลหรือองค์กรเอกชนผู้ถือครองที่ดินในพื้นที่ขนาดใหญ่ จะเป็นผู้ใช้ทรัพยากรเพื่อการผลิตและสิ่งอำนวยความสะดวกให้เกิดแก่ที่ดินของตนมากกว่าผู้ถือครองที่ดินรายย่อยแห่งท้องถิ่นนั้น ซึ่งควรต้องมาตรการให้จ่ายค่าตอบแทน หรือจ่ายภาษีให้แก่รัฐหรือส่วนรวมในสิ่งที่ตนใช้ทรัพยากรมากกว่าประชาชนโดยทั่วไป

๑.๕ การกระจายการถือครองที่ดิน : พบว่า

- ๑) ไม่มีข้อจำกัดขนาดในการถือครองที่ดิน
- ๒) ไม่มีมาตรการทางภาษีในอัตราก้าวหน้าแก่ผู้ถือครองและทำประโยชน์ในที่ดิน
- ๓) ไม่มีการบังคับใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างแท้จริง
- ๔) ไม่มีการพัฒนากองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมให้เป็นธนาคารที่ดิน ตามที่กำหนดแนวทางไว้

บทวิเคราะห์

๑.๖ การไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน : พบว่า

- ๑) มีการกว้านซื้อที่ดินมาเก็บไว้เพื่อเก็งกำไร และไม่ทำประโยชน์ในที่ดิน
- ๒) มีที่ดินทิ้งร้างไม่มีการทำประโยชน์จำนวนมาก
- ๓) ความไม่เป็นธรรมของการให้เช่าที่ดินที่กฎหมายกำหนดให้ประโยชน์ตกกับผู้เช่ามากเกินไป ส่งผลให้มีการใช้ที่ดินไม่เต็มศักยภาพ

๑.๗ การใช้ที่ดินผิดประเภทหรือไม่คุ้มค่ากับศักยภาพของดิน :

พบว่า

- ๑) การจำแนกพื้นที่ตามความเหมาะสมในการใช้ประโยชน์ และการจัดทำผังเมืองไม่สามารถกำหนดและใช้ให้เป็นข้อบังคับได้อย่างจริงจัง
- ๒) การใช้ที่ดินให้เกิดประโยชน์อย่างคุ้มค่าตามการจำแนกความเหมาะสม โดยไม่ต้องใช้ทุนสูงในการผลิต หรือบริหารจัดการเพื่อผลตอบแทนสูงสุดยังไม่มีผลในทางปฏิบัติ

กม./๑๙

บทวิเคราะห์

๑.๘ การบริหารจัดการที่ดิน : พบว่า

๑) ระดับนโยบาย พบว่า

- ปัญหาเกิดจากการไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย
- ความไม่เป็นเอกภาพของนโยบาย
- เป็นการแก้ไขปัญหาที่ปลายเหตุหรือแก้ไขเฉพาะหน้า
- มีการเปลี่ยนแปลงนโยบายเมื่อมีการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้บริหาร
- ประเทศไทยยังขาดแผนการใช้ที่ดินของประเทศเพื่อให้เกิดการใช้ประโยชน์สูงสุด

๒) ระดับหน่วยปฏิบัติ พบว่า

- แผนงานต้องปรับเปลี่ยนตามนโยบาย
- มีการปฏิบัติงานที่ซ้ำซ้อนกันหรือปฏิบัติงานเฉพาะด้านตามอำนาจที่มี
- ขาดปัจจัยเกื้อหนุนการปฏิบัติงาน
- ขาดระบบข้อมูลที่มีประสิทธิภาพ
- มีระเบียบปฏิบัติและขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลามาก
- ขาดเครื่องมือในการบังคับใช้ในการบริหารจัดการที่ดิน
- ขาดองค์รวมในด้านการบริหารจัดการที่ดินให้เป็นไปในทิศทางเดียวกัน
- ขาดการบูรณาการระหว่างหน่วยงานที่จะทำให้เกิดประโยชน์สูงสุด

๓) ระดับพื้นที่ พบว่า

- ประชาชนไม่ได้เข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินในท้องถิ่นของตน

กม./๒๐

บทวิเคราะห์

๒. วิเคราะห์หน่วยงานที่เกี่ยวข้องโดยตรงในการบริหารจัดการที่ดินและกระจายสิทธิการถือครองที่ดิน : พบว่า

๒.๑ หน่วยงานไม่สามารถดำเนินการให้ตรงเป้าหมายที่กฎหมายกำหนดไว้

- สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) ขาดการบังคับใช้กฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมอย่างแท้จริง มิได้ดำเนินการกิจหลักตามที่กฎหมายปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรมกำหนดไว้

- หน่วยงานอื่น เช่น กรมพัฒนาสังคมและสวัสดิการ กรมที่ดิน กรมธนารักษ์ กรมส่งเสริมสหกรณ์ สถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน (องค์การมหาชน) และกรมป่าไม้ ในปัจจุบันบางหน่วยงานได้ยกเลิกภารกิจผลการดำเนินงานยังไม่เป็นรูปธรรมในการแก้ไขปัญหาของผู้ไร้ที่ดิน

- หน่วยงานที่มีหน้าที่รักษาและป้องกันพื้นที่อนุรักษ์หรือสงวนหวงห้าม ไม่มีแผนระยะยาวในการคุ้มครองการบุกรุก ไม่มีนโยบายแก้ไขปัญหการบุกรุกและในด้านการบริหารจัดการกับพื้นที่เสื่อมโทรม (ป่าไม้) ผู้บุกรุกในเขตป่าไม้ได้รับผลกระทบทางด้านสิทธิและเป็นผู้ผิดกฎหมายอยู่จนถึงปัจจุบัน

๒.๒ จากการศึกษาด้านกฎหมายและการดำเนินงาน พบว่ายังไม่มีประสิทธิภาพ

- การดำเนินงานไม่มีความเป็นเอกภาพ ขาดการบูรณาการ ไม่เป็นองค์รวมที่จะแก้ไขปัญหาไปในทิศทางเดียวกัน

- กฎหมายที่หน่วยงานต่างๆ ใช้ในการปฏิบัติงานมีปัญหาอุปสรรคไม่ได้รับการแก้ไข ขาดความเชื่อมโยงและต่อเนื่องกันของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

บทวิเคราะห์

๓. วิเคราะห์การดำเนินงานธนาคารที่ดินในต่างประเทศ และแนวทางการดำเนินการให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินในประเทศไทย : พบว่า

๑) ต่างประเทศมีการใช้หรือจัดตั้งธนาคารที่ดินหรือกองทุนที่ดินเป็นหน่วยงานศูนย์กลางในการบริหารจัดการที่ดิน

๒) ประเทศไทยได้มีแนวทางดำเนินการมาแล้วหลายครั้งแต่ไม่ประสบผลและเริ่มดำเนินการใหม่อีกครั้ง



อุปสรรคที่สำคัญ คือ **ความไม่เข้าใจในประโยชน์ของธนาคารที่ดิน**
ความไม่ต่อเนื่องของนโยบายรัฐบาล และ **ความไม่จริงจังของการแก้ไขปัญหาที่ดินให้เป็นระบบ**

บทวิเคราะห์

๔. บทวิเคราะห์ความคิดเห็นและความต้องการของประชาชน ท้องถิ่น หน่วยงาน ในภูมิภาค นักวิชาการ ผู้ทรงคุณวุฒิ และหน่วยงานที่กำกับนโยบาย และการปฏิบัติงานที่เกี่ยวข้องในระดับส่วนกลาง : พบว่า

๑) เห็นด้วยให้มีธนาคารที่ดินและเห็นชอบที่จะให้ธนาคารที่ดินทำหน้าที่เป็น องค์กรขับเคลื่อนและสนับสนุนในการบริหารจัดการที่ดินของประเทศ

๒) ควรมีการกำหนดมาตรการเสริมทางกฎหมายกับเรื่องอื่นที่เกี่ยวข้องไป พร้อมกันด้วย เช่น มาตรการทางภาษี ให้ประชาชน ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วมในการ ดำเนินงาน

โดย ต้องมีองค์กรใหม่ขึ้นมาบริหารจัดการที่ดินในลักษณะองค์กรรวม แต่ต้องมีมาตรการอื่นรองรับหรือสนับสนุน

สรุปผลวิเคราะห์ จากผลการดำเนินการที่ผ่านมาพบว่า

(๑) รัฐไม่มีนโยบายในการแก้ไขปัญหาระบบการบริหารจัดการ ที่ดิน

(๒) การบริหารจัดการที่ดินเป็นระบบแยกส่วน มีกฎหมาย หลายฉบับมีจุดมุ่งหมายที่แตกต่างกัน ไม่มีศูนย์กลางในการบูรณาการ (ไม่บูรณาการ)

(๓) หน่วยงานที่ปฏิบัติยังไม่มีประสิทธิภาพ ในการแก้ไขปัญหาระบบการบริหารจัดการที่ดิน

จึงต้องมีธนาคารที่ดินขึ้นมา เพื่อเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและ สนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน รวมไปถึงเชื่อมโยง และอุดช่องว่างในการ ดำเนินงานของหน่วยงานต่างๆ หรือบูรณาการ

ข้อเสนอ

ข้อที่ ๑ ข้อเสนอแนะแนวทางขั้นตอนการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการ

ธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) เพื่อให้เกิดการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

การขับเคลื่อนในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน สถาบันฯ ควรดำเนินการดังนี้

๑) ให้มีการจัดตั้งคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) ให้ครบถ้วน และแต่งตั้งผู้อำนวยการตามที่กำหนดโดยเร็ว

๒) คณะกรรมการกำหนดกรอบโครงสร้าง แผนงาน กำหนดระยะเวลา ปฏิบัติงาน

๓) ชี้แจงทำความเข้าใจให้คณะรัฐมนตรีเห็นความสำคัญและกำหนดเป็นนโยบายให้ดำเนินการ

๔) จัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน ให้มีผลใช้บังคับภายในระยะเวลาที่กำหนด

หน่วยงานและบุคคลกรร่วมปฏิบัติงานในระยะแรกประกอบด้วย สำนักนายกรัฐมนตรี กรมที่ดิน สำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์ การเกษตร และ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

กพ.๗๒๕

ข้อเสนอ

ข้อที่ ๒ ข้อเสนอแนะแนวทางการบริหารงานธนาคารที่ดิน

การบริหารงานธนาคารที่ดิน ควรอยู่บนกระบวนราชการ กำกับดูแลโดยหน่วยงานของรัฐ แบ่งออกเป็น ๒ ระยะ ดังนี้

ระยะที่ ๑ วางโครงสร้างบุคลากร คณะกรรมการ และแหล่งทุน ระยะเวลา ๑ - ๓ ปี

โครงสร้างบุคลากร

โครงสร้างควรประกอบด้วย ฝ่ายคณะกรรมการ ฝ่ายระบบข้อมูลที่ดินทั้งที่ของรัฐและเอกชน ฝ่ายวิชาการ และแผนงาน ฝ่ายประสานการจัดที่ดิน และฝ่ายประสานการพัฒนา

- ส่วนกลาง มีหน้าที่ในการวางแผนงาน ออกหลักเกณฑ์ในการปฏิบัติงาน สร้างบุคลากร ประชาสัมพันธ์ความก้าวหน้าและความสำคัญของงาน และตรวจสอบการดำเนินงาน

- ส่วนภูมิภาค ให้องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น คณะกรรมการหมู่บ้าน หรือองค์กรในชุมชน ทำหน้าที่ในการคัดสรร คัดเลือก กลั่นกรองคน ที่สมควรได้รับที่ดิน คัดเลือกที่ดินที่จะนำมาให้ธนาคารที่ดินจัดซื้อ หาจุดลงตัวในอุปสงค์และอุปทาน ดำเนินการตามที่ธนาคารที่ดินกำหนด

- หน่วยงานที่สนับสนุนและดำเนินการร่วม คือ กรมที่ดิน ส.ป.ก. และ ธ.ก.ส.

- ชุมชนท้องถิ่นมีส่วนร่วม ในการรายงานผลการดำเนินงาน ด้านการจัดหาที่ดิน การจัดที่ดิน การควบคุม และการพัฒนาโดยใช้ระบบออนไลน์ ทั้งในการส่งการ ระบบข้อมูลและการตรวจสอบการดำเนินงาน

กพ.๗๒๖

ข้อเสนอ

คณะกรรมการ

คณะกรรมการมาจากการคัดสรร ให้คณะกรรมการทำงานเต็มเวลา มี ๒ ส่วน คือ คณะกรรมการระดับจังหวัด และคณะกรรมการระดับชาติ

แหล่งทุน

๑) ที่ดินกรรมสิทธิ์ของ ส.ป.ก. ทั้งแปลงเกษตรกรรม และที่ดินชุมชน มาดำเนินการตาม พระราชบัญญัติการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๘ และฉบับที่แก้ไขเพิ่มเติม มาตรา ๓๐ วรรค ๒ กำหนดให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ มูลค่าของที่ดินดังกล่าวจะมีมากถึง ๒ ล้านล้านบาท (ที่ดิน ๕๐ ล้านไร่ คิดไร่ละ ๕๐,๐๐๐ บาท)

๒) นำกองทุนการปฏิรูปที่ดินและทรัพย์สินมาเป็นของธนาคารที่ดิน และผลประโยชน์ทุกประเภทในการดำเนินงานของกองทุนการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

ข้อเสนอ

ระยะที่ ๒ ในปี ๕ เป็นต้นไป ให้กำหนดแนวทาง ดังนี้

(๑) สนับสนุนการออกกฎหมายภาษี จำกัดขนาดการถือครอง และการกระจาย การถือครองที่ดิน

(๒) กระจายอำนาจการบริหารจัดการให้สหกรณ์หรือธนาคารที่ดินสาขาย่อย

(๓) ควรยุบรวมหน่วยงานที่มีหน้าที่จัดที่ดินอยู่ในหน่วยงานเดียวกัน ภายใต้การกำกับ ควบคุมของคณะกรรมการธนาคารที่ดิน

(๔) คณะกรรมการธนาคารที่ดิน มาจากวิธีการคัดสรรจากผู้ทรงคุณวุฒิที่มีเวลาและมุ่งให้ ธนาคารที่ดินก้าวหน้าอย่างมั่นคงเป็นหลัก ร่วมกำหนดแนวทางวิธีการดำเนินงาน ติดตามผล และ แก้ไขปัญหา โดยร่วมคิด ร่วมทำ และร่วมรับผิดชอบ

ธนาคารที่ดินให้การสนับสนุนการพัฒนาขั้นพื้นฐานและอาชีพให้เกษตรกร หรือลูกค้าของธนาคารที่ดินอยู่รอด โดยธนาคารที่ดินเป็นศูนย์กลางดึงหน่วยงาน ราชการมาช่วยเหลือในรูปแบบของคณะกรรมการและการบูรณาการ

ข้อเสนอ

ข้อที่ ๓ ข้อเสนอแนะแนวทางให้ธนาคารที่ดินเป็นองค์กรขับเคลื่อนในการส่งเสริมและสนับสนุนการบริหารจัดการที่ดิน (บูรณาการ)

รูปแบบที่ ๑ แบบองค์กรและกลุ่ม มีขอบเขตการปฏิบัติงาน ดังนี้

- ให้หุ้นส่วนกลยุทธ์ (หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง) ดำเนินการภายใต้กฎหมายตนเองอย่างเคร่งครัด ภายใต้อำนาจหน้าที่และระเบียบขององค์กร
- สนับสนุนทางการเงิน (สินเชื่อ) แก่หุ้นส่วนกลยุทธ์ เช่น ส.ป.ก. ในการจัดซื้อที่ดินมาจัดให้เกษตรกรผู้ไร้ที่ดินทำกิน
- สนับสนุนสินเชื่อแก่องค์กรเอกชน กลุ่ม สถาบันเกษตรกรในการจัดหาที่ดิน พัฒนาที่ดินและอาชีพ เพื่อจัดให้เกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนทั้งนี้ ให้หุ้นส่วนกลยุทธ์ บุคคล องค์กรเอกชน กลุ่ม สถาบันเกษตรกร ส่งคืนดอกผลหรือรายได้ให้แก่สถาบันตามระยะเวลาที่กำหนด และตามหลักเกณฑ์ วิธีการและเงื่อนไขที่สถาบันฯ หรือธนาคารที่ดินกำหนด

รูปแบบที่ ๒ แบบปัจเจกหรือบุคคล มีขอบเขตการปฏิบัติงาน ดังนี้

- ให้การสนับสนุนทางการเงิน (สินเชื่อ) แก่เกษตรกรรายย่อย และผู้ยากจน ที่ไร้ที่ดินทำกินหรือไม่มีที่อยู่อาศัย เพื่อนำไปจัดซื้อที่ดินและพัฒนาพื้นที่และอาชีพให้สามารถดำรงชีพอยู่ได้อย่างยั่งยืน และเกษตรกรผู้จะสูญเสียสิทธิในที่ดินจากการจำนอง ขายฝาก (ให้คงสิทธิไว้)

ข้อเสนอ

ข้อเสนอแนะแนวทางการให้สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน) และธนาคารที่ดิน กำหนดแนวทางในการแก้ไขปัญหาที่ดินและบริหารจัดการที่ดินอย่างยั่งยืน

๑. จะต้องจำแนกที่ดินของประเทศเพื่อการบริหารจัดการ ออกเป็น ๒ ส่วน คือ ที่ดินรัฐและที่ดินเอกชน และจัดทำแนวเขตที่ดินรัฐและเอกชนให้ชัดเจนเป็นเส้นขอบเขตเดียวกัน

๒. การบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

๒.๑ กรณีที่ดินที่มีผู้บุกรุกถือครองในที่ดินรัฐ สามารถดำเนินการบริหารจัดการ ๒ รูปแบบ คือ

- ๑) หากเป็นที่ดินที่จะต้องอนุรักษ์หรือต้องสงวนหวงห้าม หรือกระทบต่อสภาพแวดล้อมเป็นอย่างยิ่ง เช่น แหล่งต้นน้ำ เป็นต้น ต้องอพยพโยกย้าย
- ๒) ถ้าย้ายไม่ได้ให้บริหารจัดการแบบมีเงื่อนไขทั้งด้านสิทธิและการใช้ประโยชน์แบบการรวมกลุ่ม หรือแบบโฉนดชุมชน โดยเพิ่มการบริหารจัดการเชิงอนุรักษ์เข้าไป

๒.๒ หาวิธีการและกำหนดมาตรการป้องกันรักษาพื้นที่คุ้มครอง เพื่อการอนุรักษ์

ข้อเสนอ

๓. การบริหารจัดการที่ดินเอกชน

๓.๑ จำแนกที่ดิน (Zoning) ในระดับจังหวัดตามประเภทของกิจการที่ใช้ประโยชน์ ประกอบด้วย ที่อุตสาหกรรม ที่เกษตรกรรม ที่พาณิชยกรรม ที่ชุมชนอยู่อาศัย ที่เพื่อการท่องเที่ยว

๓.๒ จัดรูปที่ดินทุกประเภททั้งที่ดินเกษตรกรรม (ตามพระราชบัญญัติการจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม พ.ศ. ๒๕๑๗ และ ฉบับที่ ๒ พ.ศ. ๒๕๓๔) และที่ดินชุมชนเมือง (ตามพระราชบัญญัติจัดรูปที่ดินเพื่อพัฒนาพื้นที่ พ.ศ. ๒๕๔๗)

๓.๓ ที่ดินรัฐที่มีการให้สิทธิเข้าทำประโยชน์ไปแล้ว เช่น ส.ป.ก. ๔-๐๑ ก.ส.น. ๕ และ น.ค. ๓ ควรกำหนดให้ออกเป็นเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้หมด ภายในระยะเวลาที่กำหนด



๗/๗/๓๑

ข้อเสนอ

๓.๔ การสร้างความเป็นธรรมในการถือครองที่ดิน การถือครองที่ดินมี ๓ ระดับ

คือ

๓.๔.๑ มีที่ดินมาก จะต้องทำให้ผู้ที่มีที่ดินมากกระจายสิทธิในที่ดิน

๓.๔.๒ มีที่ดินเพียงพอ (ระดับปานกลางหรือเพียงพอต่อการครองชีพซึ่งเป็นชนชั้นกลาง) หาวิธีการให้ผู้มีที่ดินเพียงพอเห็นด้วยกับการกระจายการถือครองที่ดินและไม่ต้องการที่จะสะสมที่ดินเพิ่ม ประชาสัมพันธ์ให้ประชาชนให้มีทัศนคติว่า ที่ดินเป็นทรัพยากรที่เป็นทรัพยากร ธรรมชาติที่ต้องแบ่งปัน

๓.๔.๓ ไม่มีที่ดิน หรือมีเพียงเล็กน้อยไม่เพียงพอต่อการครองชีพจะได้รับที่ดินจากการกระจายสิทธิจากผู้มีที่ดินมากในรูปที่ดินทำกินและอยู่อาศัย

๓.๕ การแก้ไขปัญหาผู้ไร้ที่ดิน โดยให้ใช้ฐานข้อมูลเดิมที่มีอยู่และการให้ชุมชนมีส่วนร่วม การจัดสรรที่ดินให้ผู้ไร้ที่ดินทำกินทำในรูปแบบการกู้ยืมจากสถาบันฯ หรือธนาคารที่ดิน หรือในรูปสถาบันฯ หรือธนาคารที่ดินจัดซื้อที่ดินให้และให้มาผ่อนชำระกับสถาบันฯ หรือธนาคารที่ดิน ทั้งนี้ ให้ชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการในการคัดสรร โดยจะต้องเป็นไปตามหลักเกณฑ์ วิธีการที่สถาบันฯ หรือธนาคารที่ดินกำหนด

๗/๗/๓๒

ข้อเสนอ

๓.๖ ส่งเสริมให้ออกเอกสารสิทธิตามประมวลกฎหมายที่ดินให้ทั้งหมด เพื่อให้มีและใช้ข้อมูลที่ดินในการบริหารจัดการเป็นระบบเดียวกัน

๓.๗ สร้างความสมดุลให้สภาพแวดล้อมและธรรมชาติ โดยการส่งเสริมให้ปลูกไม้ยืนต้น หรือปลูกป่าในพื้นที่เอกชนทั้งทางตรงและทางอ้อม หรือเข้าร่วมโครงการธนาคารต้นไม้กับธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตรและหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

๓.๘ ทำทะเบียนการถือครองและใช้ประโยชน์ในที่ดินแต่ละประเภทให้เป็นระบบดิจิทัล เพื่อใช้ในการบริหารจัดการที่ดินให้ได้ทั่วประเทศ

๓.๙ สร้างการมีส่วนร่วม การติดต่อสื่อสารในรูปแบบข้อมูลข่าวสาร และกระจายอำนาจการจัดการตามหลักเกณฑ์ที่ส่วนกลางกำหนดให้มากที่สุด



หน้า 7/๓๓

ธนาคารที่ดิน



ขอบคุณ

นายสถิตย์พงษ์ สุขุเกียรติ และคณะ