

เศรษฐกิจ' ธรรมศาสตร์ ตลาดวิชา

ธนาคารที่ดิน การปฏิรูปที่ดิน และการแก้ไขปัญหาที่ดิน ของรัฐบาล

ผศ.ดร.ดวงมณี เลาวกุล

การพัฒนาประเทศที่ผ่านมาของประเทศไทย ยังคงดำรงไว้ซึ่งความเหลื่อมล้ำในหลายด้าน รวมทั้งความเหลื่อมล้ำในการถือครองที่ดิน จากข้อมูลการถือครองที่ดินในรูปของโฉนดที่ดินในปี พ.ศ. 2555 จำนวน 16,626,521 ราย พบว่า สัดส่วนการถือครองที่ดินของทั้งบุคคลธรรมดา และนิติบุคคลในกลุ่มที่ 5 (พื้นที่มากที่สุด) ต่อกลุ่มที่ 1 (พื้นที่น้อยที่สุด) คิดเป็น 729 เท่า (ยังไม่นับรวมคนที่ไม่มีที่ดินถือครอง) โดยพื้นที่ที่มีผู้ถือครองมากที่สุดจำนวน 2,853,859 ไร่ 3 งาน 90 ตารางวา น้อยที่สุดจำนวน 0.1 ตารางวา ซึ่งสะท้อนให้เห็นว่าการกระจายการถือครองที่ดินในประเทศไทย มีความไม่เท่าเทียมกันสูงมาก ในขณะที่ที่ดินเป็นปัจจัยการผลิตที่สำคัญ

การที่จะทำให้มีการกระจายการถือครองที่ดินอย่างเป็นธรรมมากขึ้น จึงต้องมีการปฏิรูปที่ดินภายในประเทศอย่างจริงจัง

การปฏิรูปที่ดินคืออะไร

การปฏิรูปที่ดินในยุคทศวรรษ 1960 และ 1970 คือนโยบายปฏิรูปที่ดินที่ดำเนินการโดยภาครัฐ โดยมีเป้าหมาย "การถ่ายโอนกรรมสิทธิ์ที่ดิน (land redistribution)" และลดการกระจุกตัวของที่ดินในมือของคนส่วนน้อย หรือกลุ่มนายทุน กระจายไปให้แก่เกษตรกรที่ไม่มีที่ดินทำกินหรือมีที่ดินน้อย และเกษตรกรผู้เช่า รัฐดำเนินการโดยออกกฎหมายหรือใช้อำนาจรัฐจำกัดการถือครองที่ดินของเอกชน และการควบคุมค่าเช่า ประเทศที่มีประสบการณ์

การปฏิรูปที่ดินแบบเข้มข้น เช่น ประเทศจีน รัสเซีย ญี่ปุ่น ไต้หวัน และเกาหลี



ที่มา: เว็บไซต์

ในทศวรรษ 1990 ถึงปัจจุบัน ความหมายของการปฏิรูปที่ดินมีการตีความที่หลากหลายมากขึ้น และไม่ได้มีเป้าหมายที่จะถ่ายโอนที่ดินขนาดใหญ่เหมือนในอดีต โดยยอมรับการทำงานของตลาดที่ดินมากขึ้น (market-assisted land reform) หรือปรับรื้อระบบตลาดและระบบกรรมสิทธิ์ที่ดิน จากประสบการณ์ในหลายประเทศพบว่า การปฏิรูปที่ดิน ส่งผลให้ความยากจนลดลง และมีผลดีต่อพัฒนาการของภาคการเกษตร

ธนาคารที่ดิน

การปฏิรูปที่ดินเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมในประเทศไทยนั้น นับว่าไม่ใช่เรื่องง่ายเลยทีเดียว เพราะปัญหาที่ดินเป็นปัญหาที่มีความ

สลัซซ์ซ็อนและมีความอ่อนไหวค่อนข้างมาก รัฐจึงต้องอาศัยเครื่องมือหลายอย่างในการบรรลุเป้าหมายในการลดความเหลื่อมล้ำดังกล่าว

“ธนาคารที่ดิน”¹⁾ นับว่าเป็นเครื่องมือหนึ่งในการลดความเหลื่อมล้ำในด้านสิทธิและการเข้าถึงที่ดินซึ่งเป็นที่ทรัพยากรธรรมชาติอย่างหนึ่ง ในประเทศไทยยังคงมีผู้ด้อยโอกาสและยากจนจำนวนมากที่ขาดที่ดินทำกินและอยู่อาศัย โดยต้องเป็นผู้เช่าที่ดินทำกิน ซึ่งทำให้ขาดแรงจูงใจที่จะปรับปรุงคุณภาพที่ดินให้สามารถทำการผลิตให้ได้ประสิทธิภาพมากขึ้น ดังนั้นธนาคารที่ดินจะช่วยส่งเสริมให้เกษตรกรมีที่ดินทำกินของตนเอง คนยากจนมีที่อยู่อาศัย ลดปัญหาความยากจน และทำให้เกิดการพัฒนาอย่างยั่งยืน

ในช่วงสี่สิบปีที่ผ่านมา ได้มีข้อเสนอจากหน่วยงานราชการ สถาบันวิจัยและภาคประชาสังคมให้รัฐบาลจัดตั้งธนาคารที่ดินมาโดยตลอด ดังจะเห็นได้จากผลงานวิจัยอย่างน้อย 2 ชิ้นที่สนับสนุนให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นได้แก่

(1) งานวิจัยของไชยยงค์ ชูชาติ (2517) โดยมีข้อเสนอให้จัดตั้งธนาคารที่ดิน เป็นองค์กรการพัฒนาการเกษตร โดยรับมอบอำนาจจากรัฐทำหน้าที่จัดซื้อที่ดินนำมาจัดสรรให้เกษตรกรโดยให้เช่าหรือเช่าซื้อ การจัดองค์กรเป็นรูปแบบสหกรณ์ ธนาคารที่ดินจะซื้อที่ดินจากเจ้าของที่ดินที่ครอบครองปริมาณที่ดินเกินกว่าที่รัฐกำหนด เพื่อนำมาให้เกษตรกรเช่าหรือเช่าซื้อ นอกจากนี้ ธนาคารที่ดินยังทำหน้าที่ในการให้เงินกู้แก่เกษตรกรเพื่อการพัฒนาที่ดิน การรับจำนองที่ดินจากเกษตรกรเพื่อเป็นการป้องกันมิให้ที่ดินหลุดมือเกษตรกร การรับฝากเงินและให้สินเชื่อแก่เกษตรกรเป็นรายบุคคลและนิติบุคคล

(2) งานวิจัยของคณะเศรษฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย (2527) ก็ได้สนับสนุนให้จัดตั้งธนาคารที่ดินเพื่อจัดซื้อที่ดินหรือเวนคืนที่ดิน เพื่อนำมาจัดสรรให้เกษตรกร และเป็นแหล่งเงินทุนให้เกษตรกรกู้ยืม เพื่อใช้จ่ายและลงทุนในเกษตรกรรม นั่นคือมีบทบาททั้งการให้ความช่วยเหลือและสนับสนุนด้านการเงิน มีข้อเสนอให้จัดตั้งธนาคารที่ดินเป็นเอกเทศ โดยในระยะแรกอาจจะให้เป็นกองทุนภายใต้การกำกับดูแลของธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร

ในช่วงไม่กี่ปีที่ผ่านมา ได้มีข้อเสนอจากภาคประชาสังคมอีกครั้งที่เรียกร้องให้รัฐบาลจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น ประกอบกับในปี พ.ศ. 2551 รัฐบาลของนายอภิสิทธิ์ เวชชาชีวะ ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาว่าจะจัดตั้งธนาคารที่ดิน จนกระทั่งได้มีการแต่งตั้งคณะทำงานเพื่อยกร่างพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน เมื่อมิถุนายน พ.ศ. 2553 นอกจากนี้ การประชุมสมัชชาปฏิรูประดับชาติ ครั้งที่ 1 พ.ศ. 2554 ระหว่างวันที่ 24-26 มีนาคม พ.ศ. 2554 ได้มีมติให้คณะกรรมการสมัชชาปฏิรูปเสนอต่อคณะรัฐมนตรีและรัฐสภาให้มีการจัดตั้งธนาคารที่ดิน



ที่มา: เว็บไซต์

ต่อมาเมื่อวันที่ 3 พฤษภาคม พ.ศ. 2554 ได้มีพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน ประกาศในราชกิจจานุเบกษาเล่ม 128 ตอนที่ 33 ก โดยมีวัตถุประสงค์คือ

(1) ดำเนินการเพื่อให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนและมีการใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเหมาะสม และจัดตั้งธนาคารที่ดิน

(2) รวบรวมข้อมูลที่ดินและเป็นตัวกลางระหว่างผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินกับเจ้าของที่ดินที่ยังมิได้ใช้ประโยชน์หรือเจ้าของที่ดินที่ยังไม่ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินอย่างเต็มที่

(3) ประสานงานกับหน่วยงานของรัฐเพื่อให้ได้มาซึ่งที่ดินของรัฐและดำเนินการให้ได้มาซึ่งที่ดินของเอกชน ที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือใช้ประโยชน์ไม่คุ้มค่า เพื่อให้เกษตรกรและผู้ยากจนได้ใช้ประโยชน์อย่างทั่วถึง รวมทั้งสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม

(4) สนับสนุนให้ชุมชนมีการบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน และ

(5) ประสานงานกับหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อแก้ไขปัญหาที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจน

การจัดตั้งสถาบันดังกล่าว จะต้องมีการแต่งตั้งคณะกรรมการตามพระราชกฤษฎีกา ซึ่งต้องไม่เกินหนึ่งร้อยแปดสิบวันนับแต่วันที่พระราชกฤษฎีกานี้ใช้บังคับ แต่จนกระทั่งถึงปัจจุบันก็ยังมีได้มีการจัดตั้งคณะกรรมการฯ ของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน อาจจะช่วยเหตุมิ การเปลี่ยนแปลงรัฐบาลในช่วงเวลาดังกล่าว จึงขาดความต่อเนื่องในการดำเนินนโยบายด้านที่ดิน

อย่างไรก็ตาม รัฐบาลของนางสาวยิ่งลักษณ์ ชินวัตร ก็ได้แถลงนโยบายต่อรัฐสภาเมื่อสิงหาคม พ.ศ. 2554 ในนโยบาย ข้อ 5.4 สร้างความเป็นธรรมและลดความเหลื่อมล้ำในการใช้ประโยชน์ที่ดินทรัพยากรธรรมชาติ ได้ระบุไว้ว่า “ให้มีการกระจายสิทธิที่ดินอย่างเป็นธรรมและยั่งยืนโดยใช้มาตรการของภาษีและจัดตั้งธนาคารที่ดินให้แก่คนจนและเกษตรกรรายย่อย” นับจากวันที่รัฐบาลแถลงนโยบายจนถึงวันนี้ก็นับเป็นเวลา 1 ปีเศษแล้ว ก็ยังไม่มีการดำเนินงานของสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดินแต่อย่างใด

ล่าสุดวันที่ 4 กันยายน พ.ศ. 2555 คณะรัฐมนตรีมีมติเห็นชอบกรอบการดำเนินงานของคณะกรรมการบูรณาการการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ ทำหน้าที่ในการบูรณาการการทำงานของทุกส่วนราชการในการจัดการและกระจายการถือครองที่ดินทั่วประเทศให้เหมาะสมและสอดคล้องต่อยุทธศาสตร์การพัฒนาประเทศ โดยมีสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (บจธ.) เป็นกลไก ซึ่งมีแผนปฏิบัติการบริหารจัดการที่ดินเชิงระบบ โดยการจัดตั้งศูนย์ปฏิบัติการที่ดินระดับจังหวัด และให้ บจธ. เสนอขอแปรญัตติเพื่อขอรับการสนับสนุนงบประมาณในการดำเนินงานของศูนย์ปฏิบัติการฯ เป็นเงินรวมทั้งสิ้น 2,570,535,200 บาท

คำถามมีอยู่ว่ารัฐบาลจะใช้ บจธ. เป็นกลไกในการทำงานของคณะกรรมการบูรณาการฯ อย่างไร รัฐบาลต้องไม่ลืมว่าเป้าประสงค์หลักของการจัดตั้ง บจธ. คือการมุ่งเน้นให้ประโยชน์อยู่ที่เกษตรกร ผู้ยากจนและ

คนด้อยโอกาสเป็นลำดับแรก และทำหน้าที่ในการทำให้เกิดการจัดตั้ง “ธนาคารที่ดิน” ซึ่งเป็นองค์กรที่จะทำหน้าที่ “จัดเก็บรวบรวมข้อมูลที่ดินของหน่วยงานภาครัฐ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และเอกชนที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ และจัดซื้อที่ดินจากเอกชน เพื่อนำมาจัดให้เกษตรกร ผู้ยากจน หรือผู้ประสงค์จะใช้ประโยชน์ในที่ดินได้เช่า เช่าซื้อ หรือเข้าทำประโยชน์ และสนับสนุนทางการเงินแก่การปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม” ซึ่งธนาคารที่ดินนี้จะ เป็นเครื่องมือทำให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืนต่อไปในอนาคต ดังนั้นจึงไม่ควรทำให้เกิดการบิดเบือนเจตนารมณ์ของการจัดตั้งธนาคารที่ดินดังกล่าว



เชิงอรรถ

1) ดูรายละเอียดเรื่องธนาคารที่ดินได้จาก โสภณ ชมชาญ และ ดิเรก ปัทมสิริวัฒน์ (2555). รายงานการศึกษา เรื่อง แนวทางการจัดตั้งธนาคารที่ดิน. เสนอต่อสำนักงานปฏิรูป.



คอลัมน์เศรษฐกิจศาสตร์
มีวัตถุประสงค์เผยแพร่องค์ความรู้ด้านเศรษฐศาสตร์
สู่สาธารณะ โดยได้รับการสนับสนุนจากหนังสือพิมพ์
ประชาชาติธุรกิจ ตีพิมพ์บทความทุก 4 สัปดาห์
ท่านที่สนใจอ่านบทความย้อนหลังได้ที่ www.econ.tu.ac.th

ประสานงานและดำเนินการโดย
คณะทำงานสัมมนาและเผยแพร่
คณะเศรษฐศาสตร์ มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์
เลขที่ 2 ถนนพระจันทร์
พระนคร กรุงเทพฯ 10200