

ด่วนที่สุด

ที่ สม (สปช) ๐๐๑๔/๕๒๗๔



สำนักเลขาธิการนายกรัฐมนตรี
วันที่ 17941
วันที่ 14 ก.ค. 58 เวลา 15.00 น.

สถาปนาปฏิรูปแห่งชาติ

ถนนอุทองใน ดุสิต กทม. ๑๐๓๐๐

๑๗ กรกฎาคม ๒๕๕๘

สำนักเลขาธิการคณะรัฐมนตรี

รหัสเรื่อง : ส16313

วันที่ : ๑14362/58

วันที่ : 15 ก.ค. 58 เวลา : 11:10

เรื่อง ข้อเสนอแนะเพื่อการปฏิรูปตามมาตรา ๓๑ ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย

กราบเรียน นายกรัฐมนตรี

สิ่งที่ส่งมาด้วย รายงานของสภาปฏิรูปแห่งชาติ เรื่อง รายงานการศึกษาธนาคารที่ดิน และร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.

ด้วยในคราวประชุมสภาปฏิรูปแห่งชาติ ครั้งที่ ๔๔/๒๕๕๘ วันอังคารที่ ๙ มิถุนายน ๒๕๕๘ ที่ประชุมได้พิจารณาและเห็นชอบให้เสนอรายงาน เรื่อง รายงานการศึกษาธนาคารที่ดิน พร้อมด้วยร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ต่อคณะรัฐมนตรี ตามมาตรา ๓๑ วรรคสอง ของรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย (ฉบับชั่วคราว) พุทธศักราช ๒๕๕๗ ปรากฏตามสิ่งที่ส่งมาด้วย

อนึ่ง ผลการพิจารณาศึกษา รายงาน เรื่อง รายงานการศึกษาธนาคารที่ดิน และร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. มีสาระสำคัญ ดังนี้

๑. เหตุผลและความจำเป็นที่ต้องปฏิรูป

๑.๑ ปัญหาการไร้ที่ดินและสูญเสียที่ดินในช่วง ๑๐ ปีที่ผ่านมา ปัญหาการไร้ที่ดินและสูญเสียที่ดินของเกษตรกรและผู้ยากจนทวีความรุนแรงขึ้นอย่างต่อเนื่องการสำรวจลักษณะการถือครองที่ดินเพื่อการเกษตรปี พ.ศ. ๒๕๕๖ ของสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรพบว่า จากพื้นที่เกษตรกรรมทั้งสิ้นกว่า ๑๔๙.๒๔ ล้านไร่ ซึ่งจำนวน ๗๗.๖๔ ล้านไร่ หรือคิดเป็นร้อยละ ๕๒ เป็นพื้นที่เช่า โดยพื้นที่ที่มีการเช่าที่ดินเพื่อการทำเกษตรกรรมมากที่สุด คือ ภาคกลาง ซึ่งมีมากกว่า ๑๐ จังหวัด ที่มีอัตราการเช่าที่ดินมากกว่าร้อยละ ๔๐ ขณะที่ ๗๑.๕๕ ล้านไร่ เป็นพื้นที่ของเกษตรกรเอง แต่ในจำนวนนี้มี ๒๙.๗๒ ล้านไร่ คิดจำนวนอีก ๑.๑๕ แสนไร่ อยู่ในกระบวนการขายฝากซึ่งมีความเสี่ยงที่ที่ดินจะหลุดมือจากเกษตรกรไปเป็นของเจ้านั้นนอกระบบหรือสถาบันการเงินทั้งของรัฐและเอกชนหากไม่สามารถชำระหนี้ตามกำหนดได้ จะส่งผลให้พื้นที่เกษตรกรรมลดลงอย่างต่อเนื่อง รวมทั้งเกิดปัญหาการเช่าที่ดินที่ไม่เป็นธรรมของเกษตรกรรายย่อย

๑.๒ ปัญหาการกระจุกตัวของการถือครองที่ดิน ข้อมูลการถือครองที่ดินที่มีเอกสารสิทธิ์ประเภทโฉนดที่ดินในปี พ.ศ. ๒๕๕๕ ของกรมที่ดินพบว่าผู้ถือครองที่ดินน้อยกว่า ๕ ไร่ มีสัดส่วนถึงร้อยละ ๗๒.๐๗ ในขณะที่ผู้ถือครองที่ดินตั้งแต่ ๕๐ ไร่ขึ้นไป มีสัดส่วนเพียงร้อยละ ๑.๐๒ นอกจากนี้ หากแบ่งผู้ถือครองที่ดินออกเป็น ๑๐ กลุ่ม (Decile) ตามขนาดการถือครองที่ดินพบว่า ผู้ถือครองที่ดินร้อยละ ๑๐ ที่มีการถือครองที่ดินมากที่สุด มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินมากกว่าร้อยละ ๖๐ ของพื้นที่ทั้งหมดโดยถือครองที่ดินเฉลี่ยคนละมากกว่า ๑๐๐ ไร่ ในจำนวนนี้ ผู้ถือครองที่ดินที่มีขนาดใหญ่ที่สุดคือ จำนวน ๖๓๑,๒๖๓ ไร่ ในขณะที่ ผู้ถือครองที่ดินอีกร้อยละ ๔๐ ที่เหลือ มีส่วนแบ่งการถือครองที่ดินไม่ถึงร้อยละ ๔๐ ของพื้นที่ทั้งหมด โดยถือครองที่ดินเฉลี่ยรายละไม่เกิน ๑ ไร่ ซึ่งสะท้อนให้เห็นถึงการกระจุกตัวของการถือครองที่ดินอย่างมาก

๑.๓ ปัญหาการปล่อยที่ดินรกร้างและการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์

การขาดมาตรการภาษีด้านที่ดินที่เหมาะสม การขาดกลไกเพื่อทำหน้าที่รักษาที่ดินให้เกษตรกรรายย่อยและผู้ยากจนส่งผลให้ที่ดินหลุดมือไปสู่นายทุนซึ่งกักตุนที่ดินในลักษณะเก็งกำไร โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์อย่างต่อเนื่อง จากข้อมูลในปี พ.ศ. ๒๕๕๔ พบว่าประเทศไทยมีที่ดินรกร้างว่างเปล่าจำนวนกว่า ๔๘ ล้านไร่ โดยที่ดินประมาณร้อยละ ๗๐ ของประเทศไม่ได้ถูกนำมาใช้ หรือใช้ไม่คุ้มค่า ส่งผลให้ประเทศสูญเสียรายได้ขั้นต่ำปีละกว่า ๑๒๗,๓๘๔.๐๓ ล้านบาท นอกจากนี้ปัญหาจากข้อจำกัดด้านการให้เช่าที่ดินยังส่งผลให้มีพื้นที่นาร้างจำนวน ๑.๑๙ ล้านไร่ในปี พ.ศ. ๒๕๕๐ เนื่องจากบทบัญญัติของกฎหมายเรื่องระยะเวลาการเช่าเอื้อต่อผู้เช่า ส่งผลให้เจ้าของที่ดินไม่ต้องการสร้างพันธผูกพันทางสัญญา ทำให้ที่ดินถูกปล่อยทิ้งไว้โดยไม่ได้ใช้ประโยชน์ ขณะเดียวกัน ยังมีที่ดินของรัฐอีกจำนวนหนึ่งที่ยังไม่ได้ถูกนำไปบริหารจัดการเพื่อใช้ประโยชน์

รายงานของกรมพัฒนาที่ดิน ในปี พ.ศ. ๒๕๕๓ พบว่ามีที่ดินประมาณ ๓๐ ล้านไร่ ซึ่งอยู่ในเขตชลประทานและเหมาะสมสำหรับการทำนาปลูกข้าวแต่ถูกใช้ผิดประเภท โดยมีการนำไปสร้างโรงงานอุตสาหกรรม รีสอร์ท บ้านจัดสรร สถานที่ราชการและสถานศึกษาไปแล้วประมาณ ๕ ล้านไร่ หรือประมาณ ๑ ใน ๖ ของพื้นที่ และมีแนวโน้มที่จะเพิ่มมากขึ้นเป็นลำดับ ซึ่งพบว่ากว่าร้อยละ ๕๐ ของที่ดินที่ได้รับการจัดสรรให้เกษตรกรโดยสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เพื่อทำการเกษตรถูกครอบครองโดยบุคคลที่ไม่ใช่เจ้าของสิทธิเดิมที่ได้รับ คือไม่ได้เป็นเกษตรกรและไม่ใช่นักที่มีชื่อในการถือครอง ส.ป.ก. ๔-๐๑

๑.๔ ปัญหาการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ ปัญหาที่พบในการบริหารจัดการที่ดินของรัฐมี ๓ ระดับ ดังนี้

๑. ปัญหาระดับนโยบาย คือ ความไม่เป็นเอกภาพและความไม่ต่อเนื่องของนโยบายด้านการบริหารจัดการที่ดินจากการเปลี่ยนแปลงรัฐบาลหรือผู้บริหารจัดการด้านที่ดินและขาดแผนยุทธศาสตร์ในการบริหารจัดการด้านที่ดิน

๒. ปัญหาระดับหน่วยปฏิบัติ ได้แก่ การมีหน่วยงานที่เกี่ยวข้องกับที่ดินหลายหน่วยงาน ซึ่งแต่ละหน่วยงานมีวัตถุประสงค์และจุดมุ่งหมายแตกต่างกัน การทำงานขาดการประสานงาน ขาดองค์กรหลักในการดำเนินนโยบายและบูรณาการการจัดการที่ดิน ขาดงบประมาณในการดำเนินการด้านองค์ความรู้ฐานข้อมูลที่ดิน และกฎหมายในการบังคับใช้ รวมถึงระเบียบปฏิบัติ ขั้นตอนที่ใช้ระยะเวลามาก

๓. ปัญหาระดับพื้นที่ ได้แก่ ขาดการบูรณาการและการกระจายอำนาจให้ภาคประชาชนและชุมชนเข้ามามีส่วนร่วมในการบริหารจัดการที่ดินในท้องถิ่นของตน

ข้อเสนอเรื่องธนาการที่ดิน

(๑) การไร้ที่ดิน การสูญเสียที่ดิน เป็นข้อจำกัดสำคัญของภาคการเกษตรไทยในปัจจุบัน และก่อให้เกิดปัญหาความไม่เป็นธรรมแก่เกษตรกรจำนวนมาก และเป็นเหตุที่นำไปสู่ปัญหาการบุกรุกป่าและการย้ายถิ่นฐานเข้าสู่เมือง

(๒) มีปัญหาการกระจุกตัวในการถือครองที่ดินของภาคเอกชนซึ่งนำไปสู่ปัญหาการปล่อยที่ดินรกร้าง และการใช้ที่ดินผิดวัตถุประสงค์

(๓) สำหรับการบริหารจัดการที่ดินในภาครัฐ ยังประสบปัญหาทั้งในระดับนโยบาย ระดับหน่วยปฏิบัติ และระดับพื้นที่

(๔) ต้องปรับปรุงกลไกและรูปแบบการบริหารจัดการที่ดิน เพื่อเป็นแนวทางที่ทำให้ผู้ไร้ที่ดิน เกษตรกร กลุ่มเกษตรกร ผู้ยากจน และชุมชนมีที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย ที่จะสามารถพัฒนาวิถีชีวิตและชุมชน ได้อย่างมั่นคงแข็งแรง

(๕) สนับสนุนการจัดตั้งธนาคารที่ดิน เพื่อเป็นกลไกให้เกิดการกระจายการถือครองที่ดินที่เป็นธรรมและยั่งยืน สนับสนุนการเข้าถึงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัยสำหรับเกษตรกร กลุ่มเกษตรกรผู้ยากจน และชุมชนเพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ที่ดินของทั้งภาครัฐและเอกชนอย่างเหมาะสม

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

(๗) ธนาคารที่ดินจัดตั้งขึ้นเพื่อเป็นกลไกในการขับเคลื่อนการกระจายการถือครองที่ดิน โดยการสนับสนุนและส่งเสริมให้เกษตรกรและคนยากจนเข้าถึงที่ดินทำกินและที่อยู่อาศัย รวมทั้งสนับสนุนให้ชุมชนบริหารจัดการที่ดินร่วมกัน ทั้งที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับการอยู่อาศัยในรูปแบบโฉนดชุมชน โดยมีเป้าหมายการดำเนินงานที่จะช่วยดำเนินการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรและคนยากจนได้ไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ราย ในช่วง ๕ ปีแรกของการดำเนินงาน

๒. สิ่งที่ประชาชนจะได้รับหรือความเปลี่ยนแปลงที่จะเกิดขึ้นจากการปฏิรูป

ผลที่จะเกิดขึ้นต่อประชาชน

(๑) ประชาชนสามารถเข้าถึงที่ดินทำกินและที่ดินสำหรับอยู่อาศัย ผ่านกลไกของธนาคารที่ดิน

(๒) ช่วยเหลือบรรเทา เยียวยาปัญหาที่ดินหลุดมือเกษตรกรจากปัญหานี้สิน การจำนำ การจำนอง และการขายฝากกับสถาบันการเงิน

(๓) เป็นกลไกในการรักษาที่ดินเกษตรกรรมที่มีความสำคัญและเป็นความมั่นคงทางอาหารของประเทศ เช่น ที่ดินในเขตจัดรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม ที่ดินในเขตชลประทาน เป็นต้น

โดยมีเป้าหมายการดำเนินงาน ที่จะช่วยดำเนินการจัดหาที่ดินให้แก่เกษตรกรและคนยากจนได้ไม่น้อยกว่า ๑๐๐,๐๐๐ ราย ในช่วง ๕ ปีแรกของการดำเนินงาน และ ๓๐๐,๐๐๐ รายในช่วง ๑๐ ปี

๓. กรอบระยะเวลาในการปฏิรูป

แบ่งออกเป็น ๓ ระยะ

ระยะที่ ๑ ระยะแรก เมื่อมีพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. เน้นการให้ความช่วยเหลือผู้ที่ที่ดินกำลังจะหลุดจำนอง โดยไม่มีการจัดตั้งสาขาของธนาคาร แต่อาศัยเครือข่ายธนาคารภาครัฐ และสถาบันการออมชุมชน เป็นผู้ส่งคำขอสินเชื่อเข้ามา สำหรับเงินที่จะใช้ในการดำเนินการนั้น จะมาจากเงินทุนประเดิมและการออกพันธบัตรที่กระทรวงการคลังช่วยค้ำประกัน

ระยะที่ ๒ ระยะกลาง เป็นการดำเนินการบริหารจัดการที่ดินของรัฐ

ระยะที่ ๓ ระยะยาว ดำเนินการบริหารที่ดินของเอกชน และจัดซื้อที่ดิน

จึงกราบเรียนมาเพื่อโปรดพิจารณาดำเนินการต่อไป

ขอแสดงความนับถืออย่างยิ่ง

๙๙๙

(นายเทียนฉาย กีระนันท์)

ประธานสภาปฏิรูปแห่งชาติ

สำนักงานเลขาธิการสภาผู้แทนราษฎร

ปฏิบัติหน้าที่สำนักงานเลขาธิการสภาปฏิรูปแห่งชาติ

โทร. ๐ ๒๒๔๔ ๒๕๓๖