

รายงานการประชุม
คณะกรรมการจัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดิน พ.ศ.
ครั้งที่ ๑/๒๕๕๘

วันจันทร์ที่ ๑๒ มกราคม พ.ศ. ๒๕๕๘ เวลา ๑๓.๓๐ น.

ณ ห้องประชุม พลเอกบุญเรือน บัวจรรยา ชั้น ๑ อาคารสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

ผู้มาประชุม

๑. นายธรรมนิตย์ สุมนันตกุล ประธานอนุกรรมการ
รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน
๒. นายสมชาย ศิริสมฤทัย อนุกรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักแก้ไขปัญหาคาการบุกรุกที่ดินของรัฐ
ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๓. ร.ต.ท.(หญิง) ศรีณย์กร เลิศโอกาส อนุกรรมการ
นิติกรชำนาญ รักษาการในตำแหน่งนิติกรเชี่ยวชาญ
ผู้แทนกรมบัญชีกลาง
๔. นายทรงวุฒิ สายแก้ว อนุกรรมการ
ผู้อำนวยการสำนักจัดการที่ดินของรัฐ
ผู้แทนกรมที่ดิน
๕. นางเปรมจิต สังขพงษ์ อนุกรรมการ
รองเลขาธิการสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม
๖. นายทวีชัย ลีเเก อนุกรรมการ
ผู้เชี่ยวชาญเฉพาะด้านกรรมสิทธิ์ที่ราชพัสดุ
กรมธนารักษ์
๗. นายอนุกุล ปาระชาติ อนุกรรมการ
ผู้อำนวยการฝ่ายกฎหมาย
ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร
๘. ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ อนุกรรมการ
กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน
๙. นางประชุม ขอมกระโทก อนุกรรมการ
กรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน ในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน
๑๐. นางประภาศรี บุญวิเศษ เลขาธิการ
ผู้ตรวจราชการสำนักนายกรัฐมนตรี
รักษาการผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน

ผู้เข้าร่วม

๑. นางปราณี สิริวัฒน์
ที่ปรึกษาสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
๒. นายสุวงศ์ ยอดมณี
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา

๓. นายณัฐวุฒิ เลิศลอย
นักกฎหมายกฤษฎีกาชำนาญการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๔. นายชาตินัย โมรราย
นักกฎหมายกฤษฎีกาปฏิบัติการ สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา
๕. นายชัชวาลย์ ชานูวัฒน์
นักวิเคราะห์นโยบายและแผนปฏิบัติการ สำนักงานปลัดกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม
๖. นายสุกิจ ประภาศสุขการ
คณะทำงานสนับสนุนการจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน
๗. นายกุลพัชร ภูมิใจรอด
ผู้อำนวยการฝ่ายบริหาร สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
๘. นางราตรี พยงค์รักษ์
ผู้อำนวยการกองการเงินและบัญชี สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
๙. นางสาวนิภา นำสุรียนันท์
ผู้อำนวยการกองอำนวยการและพัสดุ สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
๑๐. นางนัยน์รัตน์ เผลิมรอด ภู่งาม
ผู้อำนวยการกองกฎหมาย สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
๑๑. นายอาทร ไข้กิจจา
ผู้อำนวยการกองทรัพยากรบุคคล สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
๑๒. นางสาวศุภกร อิมสุข
เจ้าหน้าที่วิเคราะห์นโยบายและแผน สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
๑๓. นายสนิท รัญจวน
เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
๑๔. นายสุฤษฏ์ มหัทธนะสมบูรณ์
นิติกร สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)
๑๕. นายปัญญา สอนพงษ์
เจ้าหน้าที่บริหารงานทั่วไป สถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน (องค์การมหาชน)

เริ่มประชุมเวลา ๑๓.๓๐ น.

เมื่อคณะอนุกรรมการฯ มาตรการบังคับประชุมแล้ว ประธานกรรมการได้กล่าวเปิดและเริ่มการประชุมตามระเบียบวาระการประชุม ดังนี้

ระเบียบวาระที่ ๑ เรื่องประธานแจ้งที่ประชุมทราบ

ประธานอนุกรรมการฯ ได้กล่าวขอบคุณอนุกรรมการฯ ทุกท่านที่กรุณามาร่วมในการจัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ทั้งนี้ ประธานได้ยกร่างพระราชบัญญัติ (พ.ร.บ.) เพื่อให้ที่ประชุมพิจารณาโดยแผนการทำงานคณะอนุกรรมการจะจัดทำร่าง พ.ร.บ. เพื่อเสนอรัฐบาลพิจารณาให้แล้วเสร็จ ดังนั้น ในการประชุมครั้งนี้คณะอนุกรรมการจะพิจารณาหลักการของร่าง พ.ร.บ. เท่านั้นจะไม่ลงรายละเอียดเรียงมาตรา โดยจะพิจารณาหลักการและขอความเห็นที่ประชุมในประเด็นต่างๆ และผู้ช่วยของประธานอนุกรรมการฯ จะจดประเด็นข้อคิดเห็นต่างๆ ของที่ประชุมเพื่อแก้ไขร่าง พ.ร.บ. ตามความเห็นของที่ประชุม เมื่อคณะอนุกรรมการฯ พิจารณาแล้วเสร็จจะเสนอร่าง พ.ร.บ. ไปตามขั้นตอนโดยเสนอประธานกรรมการสถาบัน เพื่อพิจารณาเสนอคณะรัฐมนตรี เมื่อคณะรัฐมนตรีพิจารณารับหลักการแล้วจะส่ง

ไปยังสำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกาพิจารณาอีกครั้งหนึ่ง ซึ่งก่อนคณะรัฐมนตรีจะพิจารณารับหลักการ โดยปกติเลขาธิการคณะรัฐมนตรีจะทำหนังสือสอบถามไปยังหน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อขอความเห็นและ ข้อเสนอแนะต่อร่าง พ.ร.บ. โดยร่าง พ.ร.บ. และความเห็นทั้งหมดจะไปรวมที่สำนักงานคณะกรรมการกฤษฎีกา เพื่อทำการตรวจแก้ไขต่อไป ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับนโยบายของรัฐบาล

มติที่ประชุม รับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๒ เรื่องเพื่อทราบ

ประธานอนุกรรมการฯ แจ้งให้ที่ประชุมทราบว่าคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการ ธนาคารที่ดิน มีมติในการประชุมครั้งที่ ๓/๒๕๕๗ เมื่อวันที่ ๒๒ ตุลาคม พ.ศ. ๒๕๕๗ แต่งตั้งคณะอนุกรรมการ จัดทำร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดิน พ.ศ. ประกอบด้วย

- | | |
|---|------------------|
| ๑. นายธรรมนิตย์ สุมันตกุล | ประธานอนุกรรมการ |
| รองเลขาธิการคณะกรรมการกฤษฎีกา | |
| กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน | |
| ๒. ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม | อนุกรรมการ |
| ๓. ผู้แทนกรมบัญชีกลาง | อนุกรรมการ |
| ๔. ผู้แทนกรมที่ดิน | อนุกรรมการ |
| ๕. ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม | อนุกรรมการ |
| ๖. ผู้แทนกรมธนารักษ์ | อนุกรรมการ |
| ๗. ผู้แทนธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร | อนุกรรมการ |
| ๘. ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ | อนุกรรมการ |
| กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน | |
| ๙. นางประชุม ซอมกระโทก | อนุกรรมการ |
| กรรมการผู้ทรงคุณวุฒิ ในคณะกรรมการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน | |
| ๑๐. ผู้อำนวยการสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน | เลขานุการ |

โดยคณะอนุกรรมการมีอำนาจหน้าที่ จัดทำร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ. ให้มีความเหมาะสมเพื่อประโยชน์ในการแก้ไขปัญหาที่ดินของประเทศไทย และเพื่อให้การดำเนินงานของ ธนาคารที่ดินไม่มีความซ้ำซ้อนกับหน่วยงานภาครัฐอื่น

มติที่ประชุม รับทราบ

ระเบียบวาระที่ ๓ เรื่องเพื่อพิจารณา

ร่างพระราชบัญญัติจัดตั้งธนาคารที่ดิน

ประธานอนุกรรมการฯ แจ้งที่ประชุมว่า ธนาคารที่ดินจะมีลักษณะเป็นธนาคารพาณิชย์ ร่วมกับธนาคารที่มีวัตถุประสงค์เฉพาะ เหตุผลที่เป็นธนาคารพาณิชย์เพราะมีวัตถุประสงค์ที่จะเป็นเครื่องมือ ทางเศรษฐกิจที่จะดูดซับที่ดินที่อยู่ในตลาด หรือที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์นำกลับมาหมุนเวียนสร้างมูลค่า ทางเศรษฐกิจแล้วนำกลับไปหมุนเวียนในตลาด เหตุผลสำคัญอีกประการหนึ่ง คือ การช่วยเหลือเกษตรกรเพื่อ ลดความเหลื่อมล้ำ ความแตกต่างและช่วยกระจายการถือครองที่ดิน ซึ่งธนาคารที่ดินจะมีบทบาทมาก ร่าง พ.ร.บ. ที่ได้ยกร่างมานี้ นำต้นแบบมาจากธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร ธนาคารเพื่อ

การส่งออกและนำเข้าแห่งประเทศไทย และธนาคารอิสลามแห่งประเทศไทย ซึ่งทั้ง ๓ ธนาคารจะมีจุดเด่นและจุดด้อยต่างกัน อย่างไรก็ตามในร่าง พ.ร.บ. ฉบับนี้ได้พยายามเขียนถึงแนวทางการปฏิบัติการของธนาคารที่ดินที่จะสร้างความโปร่งใส และความรับผิดชอบต่อผู้ให้มากที่สุด

ประเด็นที่อยากให้ที่ประชุมพิจารณาเป็นพิเศษ คือ

๑. ชื่อร่างพระราชบัญญัติฉบับนี้ “ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินเพื่อส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจในภาคการเกษตร พ.ศ.” ซึ่งในการใช้คำว่า “ธนาคาร” ต้องพิจารณาว่าติดกฎหมายใดหรือไม่โดยเฉพาะกฎหมายสถาบันการเงินในปัจจุบัน ซึ่งในประเด็นนี้จะพิจารณากฎหมายที่เกี่ยวข้องอีกครั้งหนึ่ง หากไม่สามารถใช้ได้อาจพิจารณาใช้ชื่ออื่น

๒. การจัดตั้งและเงินทุน การจัดตั้งจะมีเรื่องการกำหนดวัตถุประสงค์ซึ่งต้องเขียนให้ครอบคลุม ส่วนที่สำคัญมากคือที่มาของเงินทุนในร่างฉบับนี้อยู่ในมาตรา ๗ ซึ่งปกติธนาคารทุกธนาคารจะมีแหล่งเงินทุนสองถึงสามทางคือ ๑) ทุนจากการออกหุ้นหรือพันธบัตรผู้ถือหุ้นของรัฐบาลซึ่งเป็นทุนใหญ่ ผู้ถือหุ้นหลักคือกระทรวงการคลังโดยจะนำออกหุ้นออกขายประชาชนในสัดส่วนน้อยเท่านั้น ซึ่งต้องใช้เงินเป็นพันล้านบาท ๒) เงินที่ได้รับจากการสนับสนุนงบประมาณ ๓) การนำเงินจากเงินกองทุนหรือเงินนอกงบประมาณซึ่งไม่ได้ใช้ประโยชน์หรือเงินจากกฎหมายเฉพาะ

อีกส่วนหนึ่งของธนาคารที่ดินคือเงินจากกองทุน ส.ป.ก. ซึ่งต้องแล้วแต่ทาง ส.ป.ก. ว่าจะให้ทุนในส่วนนี้หรือไม่ หรือให้เท่าใด เงินจากกองทุนที่ดินในกฎหมายที่ดิน และกองทุนที่ดินของ ธ.ก.ส. ซึ่งไม่แน่ใจว่ายังมีอยู่หรือไม่ต้องพิจารณากัน

๓. การจัดการ หากเป็นธนาคารที่ดินทั่วไปจะใช้ที่ดินของเอกชน แต่ในร่าง พ.ร.บ. ยังไม่แน่ใจว่าจะเป็นที่ดินอะไร ซึ่งควรมีทั้งที่ดินเอกชนและที่ดินอื่นๆ รวมอยู่ด้วย เช่น ที่ดินราชพัสดุ ที่ดิน ส.ป.ก. ที่ดินป่าสงวนที่เสื่อมโทรม และอาจมีที่ดินอื่นๆ ด้วย ต้องขอความอนุเคราะห์ความรู้จากผู้แทนกรมธนารักษ์ ผู้แทนกรมที่ดิน และผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม

กระบวนการจัดการในส่วนกลางควรมีหลักธรรมาภิบาล หรือ Good Governance และ Accountability เพื่อแสดงให้เห็นว่าการเมืองไม่ได้เข้ามาแทรกแซงธนาคารที่ดิน

ในส่วนการปล่อยออกของที่ดินควรจะดำเนินการอย่างไร เพราะคงไม่ใช่การแจกที่ดิน ธนาคารที่ดินจะต้องนำที่ดินมาใช้ประโยชน์โดยต้องมีรายได้จากการบริหารจัดการที่ดินซึ่งต้องเป็นการช่วยเหลือเกษตรกรพร้อมทั้งมีมาตรการที่เป็นธรรม

นอกจากนี้หมวดอื่นๆ ในร่างถือเป็นองค์ประกอบของรูปแบบการจัดตั้งทั่วไป เช่น การกำกับและการควบคุม การประชุมผู้ถือหุ้น การจัดสรรกำไร เป็นต้น

จากนั้นประธานอนุกรรมการฯ ขอให้อนุกรรมการฯ ร่วมกันแสดงความคิดเห็นว่าธนาคารที่ดินควรจะดำเนินการไปในทิศทางใด และทำอย่างไรธนาคารที่ดินจึงจะดำเนินการสำเร็จ ซึ่งอนุกรรมการฯ ได้ร่วมแสดงความคิดเห็นกันอย่างกว้างขวาง สรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) มีความเห็นว่า ส.ป.ก. มีความเกี่ยวพันโดยตรงกับร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดินเป็นอย่างมาก หลายคนมองว่าธนาคารที่ดินมีบทบาทซ้ำซ้อนกับ ส.ป.ก. ซึ่ง ส.ป.ก. เคยมีการถกกันในเรื่องนี้โดยเฉพาะอดีตรองเลขาธิการ ส.ป.ก. (นายสฤติพงษ์ สุดชูเกียรติ) เคยทำงานวิจัยในเรื่องนี้และมีข้อเสนอว่าควรโอนกองทุนปฏิรูปที่ดินมาไว้ที่ธนาคารที่ดินที่มีการจัดตั้งแล้ว ซึ่งหากพิจารณาแล้วจะเห็นว่าการจัดตั้งธนาคารที่ดินนั้นไม่ซ้ำซ้อนกับ ส.ป.ก. และหากมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินก็ไม่ได้ทำให้ ส.ป.ก. มีความมั่นคงลดลงแต่อย่างใด แต่ต้องพิจารณาว่าหากจะนำกองทุนของ ส.ป.ก. มาจะนำมาในลักษณะใด และหากนำกองทุนมาแล้ว ส.ป.ก. ที่เหลืออยู่จะทำภารกิจอะไร จะประสานการทำงานกันอย่างไร ซึ่งหากพิจารณาถึงเรื่องการจัดหาหรือจัดซื้อที่ดิน หรือนำไปใช้ประโยชน์ ธนาคารที่ดินจะมีความคล่องตัวมากกว่า เพราะ ส.ป.ก. มีข้อจำกัดในเรื่องกฎหมาย ดังนี้

๑. เรื่องคุณสมบัติของเกษตรกร หากพิจารณาจากร่าง พ.ร.บ. จะเห็นว่ามี ความหมาย กว้างกว่า ส.ป.ก. มาก ซึ่ง ส.ป.ก. มีปัญหาเรื่องการนิยามคำว่า “เกษตรกร”

๒. เรื่องการนำมาซึ่งที่ดินหรือการจัดซื้อที่ดิน ส.ป.ก. มีข้อจำกัดและกำลังจะเสนอ ขอแก้ไขกฎหมายแต่ยังไม่มีความแน่ใจว่าผลการพิจารณาจะเป็นอย่างไร เพราะในการซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. ต้องออกพระราชกฤษฎีกากำหนดเขตปฏิรูปก่อนทุกครั้งที่มีการซื้อที่ดิน ซึ่งทำให้การซื้อที่ดินของ ส.ป.ก. มีความล่าช้าและทำให้การซื้อที่ดินมีปัญหา

ตั้งแต่ ปี พ.ศ. ๒๕๕๔ ส.ป.ก. ได้ขึ้นทะเบียนผู้ไร้ที่ดินทำกินเพื่อจะได้ทราบจำนวนผู้ขาด แคลนที่ดินทำกินซึ่งมีจำนวน ๓๗๐,๐๐๐ กว่าราย ณ ปัจจุบันคงมีจำนวนมากขึ้นในขณะที่การช่วยเหลือของ ส.ป.ก. มีข้อจำกัดทั้งในเรื่องกฎหมาย บุคคลากร และงบประมาณ ส.ป.ก. มองว่าหากมีธนาคารที่ดินเกิดขึ้นเรา จะเอื้อกันในการทำงาน เพียงแต่ต้องพิจารณาว่าในการเอื้อกันในการทำงานธนาคารที่ดินและ ส.ป.ก. จะประสานกันอย่างไร ในส่วนของกองทุนฯ ปัจจุบันมีเงินสดอยู่ประมาณ ๔,๐๐๐ กว่าล้านบาท และมีทรัพย์สิน เป็นที่ดิน นส ๓ ซึ่ง ส.ป.ก. ได้จัดซื้อ นอกจากนี้ยังมีที่ดินป่าสงวน แต่ยังไม่เคยมีการตีมูลค่าอยู่อีกจำนวนหนึ่ง หากจะดำเนินการปฏิรูปสามารถออกโฉนดได้และนำมาให้เช่าซื้อได้ จะทำให้ที่ดินเหล่านี้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจ ซึ่งหากอยู่กับ ส.ป.ก. การที่จะขยับทำอะไรทุกครั้งของ ส.ป.ก. ก็อาจมีประเด็นต่างๆ ส.ป.ก. จึงอยากให้ธนาคาร ที่ดินเป็นตัวกลางในการที่จะเปลี่ยนที่ดินที่ไม่ได้ใช้ประโยชน์ให้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจเป็นทรัพย์สินที่สามารถ สนับสนุนการดำเนินงานของธนาคารที่ดินได้ จึงคิดว่า ส.ป.ก. ยังคงต้องมีอยู่และธนาคารที่ดินก็ยังคงต้องเกิดขึ้น และจะได้ช่วยการทำงานของ ส.ป.ก. ในอีกด้านหนึ่ง

ผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อม ในส่วนของที่ดินป่าสงวน มีความเห็นว่า ส.ป.ก. ได้ที่ดินมาและได้รับคนมาด้วย ในส่วนธนาคารที่ดินมีความเห็นว่า ธนาคารที่ดินไม่ควร ทำประโยชน์แต่ในที่ดินของรัฐเท่านั้นควรใช้ประโยชน์จากที่ดินของเอกชนด้วย คือรัฐโดยธนาคารที่ดินทำหน้าที่ เป็นนายหน้าในการจัดหาหรือซื้อขาย (Broker) ปัจจุบันคนที่มียี่ที่ดินอยู่แต่นำออกให้เช่ายังติดกฎหมาย พระราชบัญญัติการเช่าที่ดินเพื่อเกษตรกรรม โดยมีเงื่อนไขให้เขาได้ ๖ ปี คนที่ให้เช่าจึงติดภาระไม่สามารถนำ ที่ดินไปทำอะไรได้เลย ซึ่งแบบสอบถามสิทธิในการขายเจ้าของที่ดินต้องยืนยันว่าที่ดินไม่ติดภาระการเช่าใดๆ เลย เพราะหากมีการให้เช่ากฎหมายกำหนดให้เจ้าของที่ดินต้องสอบถามผู้เช่าก่อนว่าผู้เช่าจะซื้อที่ดินหรือไม่

สำหรับที่ป่าสงวนในความเห็นส่วนตัวเห็นว่าเป็นสินทรัพย์ หากปล่อยไว้เฉยๆ ป่าสงวน อาจเสื่อมสภาพเสื่อมโทรม

วิธีการจัดการของธนาคารที่ดินควรมีลักษณะเป็นธนาคารกึ่งๆ ธนาคารพาณิชย์จะทำให้ มีความคล่องตัว มีวิธีการจัดการที่ดีกว่า ดูสภาพตามความเป็นจริงในการดำเนินการ โดยวิธีการกำหนดราคา ทรัพย์สินควรกำหนดราคาแบบเอกชน เช่น ที่ดินของรัฐถ้าอยู่ติดกับที่ดินของเอกชนจะไม่กำหนดราคาเท่าเอกชน เพราะถึงแม้จะเป็นทรัพย์สินแต่ไม่ได้เป็นทรัพย์สินที่มีฐานะที่จะนำมาจดทะเบียนสิทธิหรือทำนิติกรรมต่อไปได้ ง่ายๆ อาจจะกำหนดราคาลดลงโดยอาจจะกำหนดราคาเพียงครึ่งเดียว ซึ่งทำให้มูลค่าจริงๆ ของทรัพย์สิน ถูกซ่อนอยู่

ธนาคารที่ดินเมื่อตั้งมาแล้วต้องสามารถมีรายได้บริหารจัดการตนเองได้ แต่ไม่ได้มุ่งหมาย ในทางการค้าหรือหากำไรจนมิได้คำนึงถึงการช่วยเหลือประชาชน ธนาคารที่ดินต้องอยู่ได้โดยบริหารให้เป็น เชื่อว่ามีสินทรัพย์อีกจำนวนมากโดยเฉพาะของเอกชนมีรายงานวิจัยระบุว่ามียี่เอกชนจำนวนมากที่มีที่ดิน แต่ไม่ยอมให้เช่าเพราะหากให้เช่าจะเป็นเงื่อนไขที่ไม่สามารถทำอะไรต่อได้และมีภาระต้องฟ้องขับไล่ซึ่งผู้เช่า จะต้องแ่งไม่ยอมออกจากที่ดินสุดท้ายต้องจ้างให้ออกจากที่ดิน หากอยู่ในมือของธนาคารที่ดินน่าจะมีการ บริหารจัดการที่ดีกว่า ดังนั้น การจัดตั้งธนาคารที่ดินโดยส่วนตัวจึงเห็นว่าสามารถดำเนินการได้

ในส่วนที่ดินที่หน่วยงานของรัฐแต่ละหน่วยงานถือครองอยู่ ส่วนตัวเห็นว่าเป็นที่ดินของ คนไทยทุกคน เพียงแต่มีกฎหมายมากำหนดให้หน่วยงานใดเป็นผู้ดูแลแทนคนไทยทั้งหมดเท่านั้น หากดึงจาก

หน่วยงานต่างๆ แล้วนำมารวมไว้ที่ธนาคารที่ดินโดยมีวิธีการในการบริหารจัดการที่ดีโอกาสในการเกี่ยสิทธิการใช้ประโยชน์ในที่ดินจะเกิดขึ้น ซึ่งธนาคารที่ดินจะทำให้สินทรัพย์ที่มีอยู่ได้รับการบริหารจัดการที่ดี โดยออกแบบกลไกที่ดีให้ผู้ที่ทำงานในธนาคารที่ดินเข้าใจบทบาทของธนาคารที่ดิน ธนาคารที่ดินจะเป็นคำตอบของคณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ โดยแนวทางโฉนดชุมชนจะเป็นหนึ่งในวิธีการของธนาคารที่ดิน

ผู้แทนกรมธนารักษ์ เห็นว่า ปัญหาเรื่องที่ดินทำกินเป็นปัญหาที่สะสมมานานตั้งแต่ก่อนประเทศไทยจะมีประมวลกฎหมายที่ดินและก่อนประเทศไทยใช้ระบบโฉนดที่ดิน การกระจุกตัวของที่ดินในประเทศไทยเป็นปัญหามาโดยตลอด สมัยจอมพล ป.พิบูลย์สงคราม มีแนวทางในการจัดให้มีการกระจายตัวของที่ดินให้แก่ประชาชน โดยตราพระราชบัญญัติจัดที่ดินเพื่อการครองชีพ พ.ศ. ๒๔๘๕ ขึ้น และเมื่อประมวลกฎหมายที่ดินบังคับใช้มีการจำกัดการถือครองที่ดินแต่ต่อมาได้ยกเลิกกฎหมายนั้นเสียทำให้ที่ดินซึ่งเดิมคาดว่าจะกระจายตัวกลับมากะจุตัวอีกครั้งหนึ่ง ราวปี พ.ศ. ๒๕๑๒ ขาวนาที่จังหวัดนครสวรรค์และจังหวัดพิษณุโลกมีความเดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกินจึงเรียกร้องให้รัฐบาลช่วยเหลือ โดยในขณะนั้น ดร.ไชยยงค์ ซูชาติ มีแนวคิดในการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้น แต่ในท้ายที่สุดการแก้ไขปัญหาดังกล่าวกระจายการถือครองที่ดินไม่ได้จัดตั้งเป็นธนาคารที่ดิน แต่ตราเป็นกฎหมายการปฏิรูปที่ดินเพื่อการเกษตรกรรม ฉะนั้น วันนี้ต้องพิจารณาว่าจุดอ่อนในการกระจายการถือครองที่ดินของ ส.ป.ก. ในการดำเนินการคืออะไร ซึ่งหากจะจัดตั้งธนาคารที่ดินคงไม่เป็นการทำภารกิจที่ซ้ำซ้อนกับภารกิจของ ส.ป.ก. โดยในการดำเนินการมี ๒ แนวทาง คือ

แนวทางที่ ๑ แก้ไขให้ภารกิจของ ส.ป.ก. ในส่วนที่ยังเป็นจุดอ่อนให้มีประสิทธิภาพในการกระจายการถือครองที่ดิน

แนวทางที่ ๒ โดยตั้งธนาคารที่ดินขึ้นมาใหม่ แต่ว่าทั้ง ๒ องค์กร คือ ธนาคารที่ดิน และ ส.ป.ก. ไม่ควรที่จะไปมีส่วนคาบเกี่ยวหรือว่าทำงานซ้ำซ้อน

ฉะนั้นในส่วนกองทุนต่างๆ ที่มีการจัดตั้งขึ้นวิธีการจัดการต่างๆ ก็เพื่อการแก้ไขปัญหการถือครองที่ดินที่มีการกระจุกตัว การกระจายการถือครองที่ดิน ในส่วนของธนาคารที่ดินจะทำงานคล้ายๆ กับ ส.ป.ก. คือ จะนำที่ดินของรัฐส่วนหนึ่งและเป็นตัวแทนในการนำที่ดินของเอกชนที่ทิ้งร้างไม่ได้ใช้ประโยชน์มาเป็นส่วนหนึ่งในการช่วยการกระจายการถือครองที่ดิน โดยไปหาผู้ที่มีการความประสงค์จะใช้ที่ดินจริงๆ มาใช้ประโยชน์ด้วยวิธีการต่างๆ โดยการสนับสนุนเงินทุนต่างๆ ด้วย จึงยังคงมีส่วนที่เกี่ยวข้องและคาบเกี่ยวกันอยู่ระหว่างธนาคารที่ดิน กับ ส.ป.ก. ดังนั้น ในกฎหมายที่คณะอนุกรรมการฯ กำลังดำเนินการพิจารณายกร่างหากมีการจัดตั้งธนาคารที่ดินขึ้นต้องพิจารณาในส่วนนี้ให้ชัดเจน มิฉะนั้นจะเกิดคำถามว่าทำไมไม่ทำกฎหมายของ ส.ป.ก. ให้สมบูรณ์และแก้ไขจุดอ่อนที่เกิดขึ้นเพื่อให้สามารถดำเนินการได้อย่างมีประสิทธิภาพ

ในส่วนของกรมธนารักษ์ ที่ดินราชพัสดุนี้มีวัตถุประสงค์เพื่อนำมาใช้ประโยชน์ทางราชการเป็นหลัก แต่ปัญหาการกระจุกตัวของที่ดินส่งผลให้มีการบุกรุกที่ดินของรัฐทุกประเภทรวมทั้งที่ดินราชพัสดุด้วยที่กระทรวงการคลังนำที่ดินเหล่านี้มาจัดเพื่อแก้ไขปัญหาเพราะกระบวนการในการกระจายการถือครองที่ดินไม่สามารถดำเนินการแก้ไขได้ทั้งหมด เนื่องจากปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐมีมากขึ้นรัฐจึงมีนโยบายรับรองสิทธิ ให้ผู้บุกรุกที่ดินของรัฐเหล่านั้นมีที่อยู่อาศัยเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนชั่วคราวอีกทางหนึ่ง ฉะนั้น ณ วันนี้ปัญหาการบุกรุกที่ดินของรัฐมีมากขึ้น โดยรัฐเองก็ตระหนักถึงปัญหาที่เกิดขึ้น และได้เข้มงวดกวดขันเรื่องการบุกรุก พยายามตรึงที่ดินที่ถูกบุกรุกไว้ไม่ให้ขยายตัวเพิ่มมากขึ้นและแก้ไขปัญหาการบุกรุกที่ยังมีอยู่แล้วด้วย ขณะนี้คณะกรรมการนโยบายที่ดินแห่งชาติ หรือ คทช. ได้ตั้งอนุกรรมการขึ้น ๓ คณะ รับเอาเรื่องดังกล่าวไปหาแนวทางการดำเนินการแก้ไข สำหรับที่ดินราชพัสดุได้ส่งข้อมูลให้ทาง คทช. โดยเป็นที่ดินที่ต้องแก้ไขปัญหามีผู้บุกรุก รวมทั้งมีเรื่องของการโต้แย้งสิทธิด้วยมีจำนวนประมาณ ๑,๔๐๐,๐๐๐ ไร่ ที่ดินอื่นๆ มีมากกว่านี้ เช่น ที่ดินป่าไม้ ป่าไม้ถาวร และที่ดินอื่นๆ ของรัฐที่มีปัญหา

ก็ยังมีอีกมาก ดังนั้น ธนาकारที่ดินหากจะต้องมีอยู่ก็ควรมีบทบาทภารกิจที่ชัดเจน แยกออกจากการจัดการที่ดินที่มีกฎหมายเฉพาะและต้องกำหนดให้ชัดเจนว่าสิ่งที่ธนาकारที่ดินจะทำจะไปเสริมการแก้ไขปัญหาในส่วนใด

ผู้แทน ธ.ก.ส. เห็นด้วยกับเรื่องของคนกลางแบบธนาकारที่ดิน เพราะในปัจจุบันลูกหลานของเกษตรกรไม่ทำการเกษตรแต่ไปทำงานในโรงงานเพราะมีเงินไขหลายอย่างและมีสิทธิประโยชน์ที่เหนือกว่า ฉะนั้นปัญหาส่วนใหญ่ของเกษตรกรรุ่นใหม่หรือหนุ่มสาวรุ่นใหม่ที่ไม่อยากทำการเกษตรหรือเป็นเกษตรกรคือ การที่เข้าไปแล้วไม่มีกรรมสิทธิ์ในที่ดิน ดังนั้นหากสามารถทำให้ได้กรรมสิทธิ์ในที่ดินทำให้มีความหวังเห็นถึงแสงสว่างทางปลายอุโมงค์ โดยส่วนตัวแล้วเห็นว่าจะเป็นแรงจูงใจทำให้คนเหล่านั้นกลับมาทำอาชีพเกษตรกรรม ซึ่งจะส่งผลดีในภาคการเกษตรด้วย

ในส่วนกองทุนที่ดินของ ธ.ก.ส. ที่ประธานอนุกรรมการฯ กล่าวในตอนต้น ปัจจุบัน ธ.ก.ส. ได้ออนกองทุนดังกล่าวไปให้กับ ส.ป.ก. แล้ว หากมีการจัดตั้งธนาकारที่ดินสำเร็จ ธ.ก.ส. คงจะต้องแก้ไขกฎหมายที่เกี่ยวข้องในส่วนนี้

โดยส่วนตัวเห็นด้วยกับผู้แทนกระทรวงทรัพยากรธรรมชาติและสิ่งแวดล้อมจากประสบการณ์ของ ธ.ก.ส. ขออนุญาตกล่าวถึงที่ดินของเอกชน ที่ดินในเชิงพาณิชย์ซึ่งเกษตรกรมีความประสงค์จะขายคือไม่มีความต้องการจะทำประโยชน์แล้ว อาจติดขัดในเรื่องการบังคับคดีซึ่งเห็นได้ว่าเป็นภาระอยู่ หากมีหน่วยงานใดไปช่วยดูดซับหรือรองรับที่ดินเหล่านี้จะช่วยการทำงานให้ได้มากขึ้น เช่นชาวบ้านอาจมาซื้อที่ดินจากธนาकारที่ดินจะได้มีความมั่นใจในการดำเนินการมากยิ่งขึ้นซึ่งจะเป็นประโยชน์อย่างมากในส่วนที่ดินของเอกชนน่าจะนำมาใช้ประโยชน์ได้ง่ายกว่าที่ดินของรัฐ เท่าที่สัมผัสที่ดินของชาวบ้านรายย่อยปัจจุบันอาจหลุดไปเป็นของผู้ที่มีฐานะดีกว่า ในส่วนของที่ดินภาคเกษตรหากมีธนาकारที่ดินจะช่วยในเรื่องดังกล่าวได้มากและจะช่วยแก้ไขปัญหาค่าที่ดินที่คนจะละทิ้งภาคการเกษตรนอกจากนี้จะเป็นตัวขับเคลื่อนเศรษฐกิจด้วย

นางประชุม ซอมกระโทก เห็นว่า ส.ป.ก. มีข้อจำกัดในส่วนของการดำเนินการเพราะอยู่ในกรอบกฎหมาย ในส่วนของภาคชุมชนจะมีปัญหาอยู่ ๓ ด้านด้วยกันซึ่งเกิดจากปัญหาความเดือดร้อนจากนโยบายของรัฐส่วนหนึ่งและเกิดจากปัญหาความยากจนอย่างต่อเนื่องที่มีมาตั้งแต่บรรพบุรุษ คือไม่มีที่ดินมาตั้งแต่หลายช่วงอายุคนแล้ว และปัญหาในส่วนที่สามคือเข้าไปบุกรุกที่ดินมาหลายช่วงอายุคนแล้วแต่ไม่มีเอกสารสิทธิและอยู่ในช่วงของการสอบสวนสิทธิ ซึ่งเมื่อชุมชนได้ทราบข่าวว่าจะมีการจัดตั้งธนาकारที่ดินเป็นเหมือนความหวังอาจจะเป็นทางสุดท้ายของภาคชุมชนที่อยากจะให้เกิดธนาकारที่ดิน จากกฎหมายของ ส.ป.ก. และหน่วยงานอื่นๆ ที่มีข้อติดขัดจะได้ช่วยกันนำมาพิจารณาแก้ไขให้กฎหมายของธนาकारที่ดินสามารถแก้ไขปัญหาต่างๆ ได้

หากได้ที่ดินมาชุมชนคงจะมีคุณภาพชีวิตดีขึ้นแต่ก็ยังไม่สมบูรณ์แบบ หากทุกหน่วยงานร่วมกันแก้ไขปัญหาโดยใช้ชุมชนเป็นตัวตั้งจะเกิดผลสัมฤทธิ์ อย่าง ส.ป.ก. หากชาวบ้านทำการเกษตรแล้วยังเกิดหนี้สิน ในบริบทของพื้นที่ยังสามารถยกระดับพื้นที่เป็นที่ท่องเที่ยวหรือทำอย่างอื่นเพื่อกระตุ้นเศรษฐกิจได้ จึงไม่ควรที่จะจำกัดเพียงแค่การทำการเกษตรเพียงอย่างเดียวควรเปิดกว้างว่าสามารถดำเนินการอย่างอื่นเพื่อเป็นการพัฒนาพื้นที่และกระตุ้นเศรษฐกิจได้ด้วย เพราะขณะนี้ประเมินได้ว่าคนที่ทำการเกษตรเป็นคนจนในระดับต้นๆ มีคำกล่าวที่ว่า “ทำนาปรังเหลือแต่ซังกับหนี้ ทำนาปีเหลือแต่หนี้กับซัง” พื้นที่ใดทำนาทำไร่ที่ไหนแล้วไม่ประสบผลสำเร็จสามารถพัฒนายกระดับเป็นแหล่งท่องเที่ยวได้ก็ควรพัฒนา พื้นที่ใดสร้างที่อยู่อาศัยและคนจนไม่มีที่อยู่อาศัยก็สามารถทำที่อยู่อาศัยให้คนจนเข้าไปอยู่ได้ คนจนจะคิดว่ามีที่ดินเพียงงานเดียวขอให้สามารถอยู่อาศัยและเช่าได้ เพราะขณะนี้ผู้ที่บุกรุกที่ดินของรัฐจำนวนมากซึ่งชุมชนยินดีที่จะเช่าไม่ยอมอยู่แบบบุกรุก ขณะนี้มีการทวงคืนพื้นที่มีเจ้าหน้าที่ของรัฐบางคนถือโอกาสเมื่อทวงคืนพื้นที่แล้วกลับไม่ยอม

ให้ชาวบ้านเข้าไปเก็บผลผลิตที่ได้ปลูกไว้ก่อนทวงคืนพื้นที่ ซึ่งเป็นการเพิ่มความทุกข์ให้กับชาวบ้าน จึงอยากให้หน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกันเดินต่อไปในการจัดตั้งธนาคารที่ดิน

ในเรื่องของการระดมทุน สามารถเปิดโอกาสให้ชาวบ้านชาวมุขมาถือหุ้นของธนาคารที่ดิน ซึ่งปัจจุบันมุขชนมีการทำเรื่องที่ดินเป็นกองทุนที่ดินในตำบลที่มีการดำเนินการเรื่องที่ดินซึ่งได้รับการสนับสนุนจากสถาบันพัฒนาองค์กรชุมชน(องค์การมหาชน) หรือ พอช. มีกฎกติการ่วมกันอยู่แล้ว ธนาคารที่ดินควรเปิดโอกาสให้มุขชนเหล่านี้มาถือหุ้นและดำเนินการเป็นตัวกลางในการจัดหาที่ดินให้แก่มุขชน โดยมีเงื่อนไขการดำเนินการผ่านท้องที่ ท้องถิ่น และสภาองค์กรชุมชน ให้เข้ามามีส่วนร่วม โดยส่วนตัวเห็นว่าความมั่นคงของหน่วยงานจะมีมาก ไม่ว่าใครจะมาดำรงตำแหน่งนายกรัฐมนตรีก็ต้องมาแก้ไขปัญหาเรื่องที่ดินให้กับคนจนทั้งสิ้น

ผู้ช่วยศาสตราจารย์อติพล ศรีเสาวลักษณ์ เห็นว่าธนาคารที่ดินควรจะมียุทธศาสตร์ในการส่งเสริมการปฏิรูปที่ดิน

๑. ธนาคารที่ดินในอนาคตควรสามารถช่วยเหลือกลุ่มอื่นนอกเหนือจากกลุ่มเกษตรกรกรรม และในการให้ความช่วยเหลือแก่เกษตรกรควรเป็นการช่วยเหลือในระยะยาวมากกว่าการช่วยเหลือในระยะสั้น

๒. ธนาคารที่ดินจำเป็นต้องหาความแตกต่างระหว่างธนาคารที่ดินและ ธ.ก.ส. ว่าเหตุใดต้องตั้งธนาคารที่ดิน อะไรที่มีความซ้ำซ้อน อะไรที่มีความแตกต่างต้องสามารถตอบคำถามให้ได้ ซึ่งสถานะปัญหาจะรับหลักการหรือไม่ เห็นว่าขึ้นอยู่กับคำตอบนี้

๓. ธนาคารที่ดินจะทำแต่เฉพาะภาคเกษตรกรรม ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ของประเทศหรือไม่ โดยความเห็น เห็นว่าธนาคารที่ดินจะต้องช่วยในการพัฒนาประเทศด้วยหรือไม่ ควรเก็บรักษาที่ดินและพัฒนาที่ดินให้มีความเหมาะสมมากขึ้น ซึ่งจะได้ธนาคารที่ดินเป็นเครื่องมือในการพัฒนาประเทศ ให้ประชาชนเข้ามาใช้ประโยชน์ในที่ดิน

Model ที่เป็น Master Model คือ ธนาคารที่ดินของประเทศได้ทุกวัน ซึ่งมีการพัฒนาจนกระทั่งปัจจุบันเกษตรกรไม่ได้เป็นเกษตรกรเต็มตัวแต่เป็นอาชีพเสริม จึงมุ่งไปที่การพัฒนาอุตสาหกรรม การพัฒนาชุมชนเมือง การพัฒนาที่อยู่อาศัย ธนาคารที่ดินของประเทศไทยจะพัฒนาไปในทิศทางเดียวกับได้ทุกวัน หรือจะออกแบบสำหรับ ๑๐ - ๒๐ ปี แล้วอนาคตจะเป็นอย่างไรค่อยมาพิจารณาอีกครั้ง

โดยส่วนตัวเห็นว่าเงินกองทุนธนาคารที่ดินและกองทุนการปฏิรูปที่ดิน ควรที่จะมีการหมุนเวียนกันได้ระหว่างสองกองทุนเพราะ ส.ป.ก. จะมีข้อจำกัดในเรื่องกฎหมายที่จะต้องมีการประกาศเขตการปฏิรูปเสียก่อน กรณีที่ดินที่เหมาะสมแต่ไม่ได้ประกาศเขตการปฏิรูปแม้ ส.ป.ก. จะสามารถแก้ไขโดยการซื้อที่ดินนอกเขตได้ แต่บางกรณีธนาคารที่ดินอาจทำได้ดีกว่า ก็ควรจะใช้กลไกของธนาคารที่ดินเป็นเครื่องมือในการซื้อที่ดิน ส่วนเมื่อได้ที่ดินแล้วจะส่งผ่านไปให้ ส.ป.ก. ต่อไปก็เป็นอีกเรื่องหนึ่ง ในขณะที่เดียวกันหากในช่วงเวลาใด ส.ป.ก. มีทุนน้อย และธนาคารที่ดินมีความมั่งคั่งขึ้นก็อาจจะส่งทุนไปให้ ส.ป.ก. ดำเนินการ หรืออาจทำหน้าที่เก็บเงินให้ ส.ป.ก. แล้วเก็บค่าธรรมเนียมก็ได้

ประธานอนุกรรมการฯ กล่าวขอบคุณอนุกรรมการทุกท่าน โดยในการพิจารณาร่างอาจต้องขอความเห็นจากกรมที่ดินและกรมบัญชีกลางในประเด็นต่างๆ จึงขอให้ที่ประชุมพิจารณาหลักการในร่างพระราชบัญญัติตามที่ได้กำหนดประเด็นไว้ตอนต้น โดยประธานอนุกรรมการขอแนะนำเรียนประเด็นไปที่ละประเด็น หากอนุกรรมการท่านใดมีข้อคิดเห็นเพิ่มเติมในมาตราใดก็ขอให้บอกความเห็นได้ทันที

ประเด็นที่ ๑ ชื่อพระราชบัญญัติ ตามร่าง พ.ร.บ. ใช้ชื่อว่า “พระราชบัญญัติธนาคารที่ดินเพื่อการส่งเสริมและพัฒนาเศรษฐกิจในภาคการเกษตร พ.ศ.” ซึ่งที่ประชุมได้พิจารณาอย่างกว้างขวาง เห็นว่าการดำเนินการของธนาคารที่ดินอาจจะเป็นต้องพิจารณาวัตถุประสงค์การดำเนินการให้มากกว่าการช่วยเหลือเฉพาะภาคการเกษตรเท่านั้น ประกอบกับพระราชกฤษฎีกาจัดตั้งสถาบันบริหารจัดการธนาคารที่ดิน พ.ศ. ๒๕๕๔ มาตรา ๗ (๑) ให้ บจธ. จัดตั้งธนาคารที่ดิน จึงเห็นควรแก้ไขชื่อร่าง พ.ร.บ. เป็น “ร่างพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน พ.ศ.”

ประเด็นที่ ๒ คำนิยาม ในร่าง พรบ. มาตรา ๓

๒.๑ “เกษตรกร” หมายความว่า ผู้ประกอบอาชีพเกษตรกรรม และให้หมายความรวมถึงเกษตรกรผู้ประกอบอาชีพอื่นตามที่คณะกรรมการกำหนดโดยประกาศในราชกิจจานุเบกษา

ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เห็นว่า ความหมายของเกษตรกรตามร่าง พรบ. มีความหมายกว้างนิยามคำว่า “เกษตรกร” ของกฎหมาย ส.ป.ก. ซึ่งจะเป็นประโยชน์ในการพิจารณาผู้รับประโยชน์ของธนาคารที่ดินตามร่าง แต่จะตามเจตนารมณ์ของการจัดตั้งธนาคารที่ดิน หรือไม่ จึงมีข้อเสนอว่าควรนิยามให้มีความหมายแคบลงมาเพื่อช่วยเหลือผู้เดือดร้อนเรื่องที่ดินทำกิน จะทำให้แก้ไขปัญหาได้ตรงจุด

๒.๒ “ชุมชนการเกษตร” หมายความว่า กลุ่มคนที่อยู่ร่วมกันเพื่อทำการเกษตร โดยมีอัตลักษณ์ร่วมกัน และมีการกำหนดขอบเขตการจัดการหาประโยชน์ของชุมชนที่ชัดเจน มีกฎกติการ่วมกัน ในการทำประโยชน์และระงับข้อขัดแย้ง มีการแบ่งปันประโยชน์ภายใต้กฎกติกาของชุมชนนั้น และมีผู้นำของชุมชน ไม่ว่าจะมิสภาพเป็นนิติบุคคลหรือไม่ก็ตาม ทั้งนี้ ตามที่กำหนดในกฎกระทรวง

ที่ประชุม มอบหมายให้อนุกรรมการ (นางประชุม ขอมกระโทก) ไปพิจารณาพิจารณาว่า มีข้อความครอบคลุมหรือไม่

๒.๓ “สถาบันการเงินภาครัฐ” หมายความว่า สถาบันการเงินที่มีกฎหมายจัดตั้งขึ้นสำหรับให้กู้ยืมเพื่อส่งเสริมเกษตรกรรม พาณิชยกรรม หรืออุตสาหกรรม

ประธานอนุกรรมการฯ แจ้งที่ประชุมว่า เหตุผลที่นิยามคำว่า “สถาบันการเงินภาครัฐ” เพื่อเปิดโอกาสในการดึงเงินเข้ามาสู่ธนาคารที่ดิน ซึ่งธนาคารเฉพาะบางแห่งมีการเขียนในกฎหมายให้สามารถกันเงินในส่วนนี้ได้ ซึ่งเป็นประเด็นที่ต้องถามกรมบัญชีกลางว่าสามารถทำได้หรือไม่อย่างไร ซึ่งผู้แทนกรมบัญชีกลางชี้แจงว่าในส่วนนี้จะอยู่ในความรับผิดชอบของสำนักงานเศรษฐกิจการคลัง

ประเด็นที่ ๓ รัฐมนตรีผู้รักษาการและคณะกรรมการบริหาร

๓.๑ รัฐมนตรีผู้รักษาการ ที่ประชุมเห็นว่าธนาคารที่ดินเป็นภารกิจที่เกี่ยวข้องกันระหว่างกระทรวงการคลังและกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ จึงเห็นสมควรให้รัฐมนตรีทั้งสองกระทรวงเป็นรัฐมนตรีผู้รักษาการตามพระราชบัญญัติธนาคารที่ดิน

๓.๒ คณะกรรมการบริหาร ที่ประชุมเห็นควรตามร่าง พ.ร.บ. แต่ในส่วนกรรมการผู้แทนภาคเกษตรกรหรือกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชน เห็นว่าวิธีการในการได้มาซึ่งกรรมการอาจมี ๒ วิธีด้วยกันคือ ๑) ให้นำหน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเสนอชื่อผู้เหมาะสมจะเป็นกรรมการมาที่ธนาคารที่ดิน หรือ ๒) ธนาคารที่ดินดำเนินการสรรหาเองซึ่งวิธีที่ ๒ นี้จะใช้ระยะเวลา

ที่ประชุม ได้พิจารณาแล้วเห็นว่าการได้มาซึ่งกรรมการผู้แทนภาคเกษตรกรหรือกรรมการผู้แทนองค์กรชุมชนควรให้หน่วยงานหรือองค์กรที่เกี่ยวข้องเป็นผู้เสนอชื่อมายังธนาคารที่ดิน

ประเด็นที่ ๔ วัตถุประสงค์ ภารกิจ และอำนาจหน้าที่ของธนาคารที่ดิน

ประธานอนุกรรมการฯ เห็นว่าการกระจุกตัวของที่ดินจำเป็นต้องใช้ธนาคารที่ดินมาเป็นเครื่องมือในการแก้ปัญหาและสร้างหรือจูงใจในตลาด และขอความเห็นในที่ประชุมว่าธนาคารที่ดิน

ควรมีอำนาจหน้าที่ในการจัดสาธารณูปโภค สิ่งแวดล้อม ระบบนิเวศ หรือไม่ โดยได้เปิดโอกาสให้ที่ประชุมเสนอความคิดเห็นอย่างกว้างขวางสรุปสาระสำคัญได้ ดังนี้

ผู้ช่วยศาสตราจารย์อิทธิพล ศรีเสาวลักษณ์ เสนอความเห็น

๑. ธนาคารที่ดิน ควรเป็นตัวกลางในการจัดการระหว่างคนที่มียี่ดดินกับคนที่ไม่มีที่ดินให้มาเจอกัน ซึ่งจะทำให้ผู้ที่ไม่ต้องการเข้าไปเกี่ยวข้องกับกฎหมายเรื่องการเช่าเข้ามาสู่กลไกของธนาคารที่ดิน ซึ่งมีกฎหมายยกเว้นเรื่องดังกล่าวไว้ ธนาคารที่ดินจะมีรายได้จากทั้งผู้เช่าและผู้ให้เช่า ซึ่งจะทำให้ที่ดินไม่ถูกทิ้งร้าง

๒. ธนาคารที่ดินควรเป็นที่รองรับที่ดินที่หลุดมือจากเกษตรกร เช่น ที่ดินเกษตรชั้นดีที่จะหลุดมือจากเกษตรกรเพราะที่ดินเหล่านี้ถึงแม้จะห้ามขายแต่ก็มีเงื่อนไขยกเว้นให้ขายได้หากเกษตรกรเป็นหนี้ ซึ่งจะทำให้ที่ดินหลุดมือจากเกษตรกร ธนาคารที่ดินควรเข้าไปช่วยเหลือ

๓. ธนาคารที่ดินมีความคล่องตัวในการบริหารจัดการที่ดินอยู่แล้วสามารถดูดซับที่ดินที่ดีซึ่งจะทำให้ธนาคารสามารถมีที่ดินที่ดีในการบริหารจัดการ เช่น ที่ดินเกษตรชั้นดี ที่ดินที่มีทำเลที่ดีเพื่อใช้ประโยชน์ต่อไปได้ในอนาคตที่สามารถทำกำไรได้ แล้วนำมาช่วยเหลือคนจน กรณีนี้อาจใช้มาตรการภาษีเข้าไปช่วย เช่น การยกเว้นภาษี หากมีการขายที่ดินให้กับธนาคารที่ดิน เป็นต้น ซึ่งจะช่วยให้ที่ดินไหลเข้ามาสู่ธนาคารที่ดินเพื่อบริหารจัดการต่อไปในอนาคต

๔. ธนาคารที่ดินน่าจะทำหน้าที่เป็นตลาดสินทรัพย์ลำดับรอง เช่น ที่ดิน ทด. ส.ค. ๑ ส.ป.ก. ๔-๐๑ ส.ท.ก. เป็นต้น ปัจจุบันซื้อขายกันมือเปล่าทำให้เกิดปัญหาและเกษตรกรเสียเปรียบ ธนาคารที่ดินอาจรับซื้อที่ดินเหล่านี้เพื่อดูทรัพย์สินที่ดินเหล่านี้ไว้ แล้วหาทางพัฒนาให้มีมูลค่าทางเศรษฐกิจจะเป็นทางออกให้ผู้มีสิทธิทำประโยชน์ในที่ดินดังกล่าวที่รัฐห้ามขายแต่ไม่มีทางออกให้ผู้ทำประโยชน์ในที่ดินเหล่านั้นเลย ซึ่งธนาคารอื่นๆ ไม่สามารถดำเนินการในส่วนนี้ได้

นอกจากนี้ หากรัฐกำหนดกรอบการพัฒนาที่ดิน ธนาคารที่ดินสามารถซื้อที่ดินเพื่อให้รัฐสร้างระบบโครงสร้างพื้นฐานต่อไปในอนาคต และธนาคารที่ดินอาจเป็นหน่วยงานกลางในการเป็นแหล่งหาที่ดินทดแทน (offset) กรณีที่จำเป็นต้องหาที่ดินทดแทน เช่น ราษฎรมาอยู่ในที่ดินของรัฐ ๑,๐๐๐ ไร่ แล้วไม่สามารถย้ายออกไปได้อาจมาซื้อที่ดินจากธนาคารที่ดินให้แก่รัฐเพื่อเป็นการทดแทน เป็นต้น ซึ่งจะทำให้เกิดความเป็นธรรมในสังคม และมีทางออกแก้ไขปัญหา ในประเทศออสเตรเลีย มีการจัดตั้ง Bio Bank ทำหน้าที่สะสมที่ดินที่มีความหลากหลายทางชีวภาพที่ต้องการพัฒนาที่ดิน (Biodiversity) หากนักลงทุนพัฒนาที่ดินต้องการพัฒนาที่ดินที่มีความเสี่ยงต่อ Biodiversity จะต้องมาจ่ายเงินชดเชยให้ Bio Bank เป็นต้น แม้กระทั่งพื้นที่สีเขียวกับพื้นที่เมือง หากจะให้รักษาพื้นที่สีเขียวคนเมืองก็ต้องจ่ายเงินทดแทนซึ่งธนาคารที่ดินควรจะเป็นตัวกลางในการดำเนินการเรื่องดังกล่าว

ผู้แทนกรมธนารักษ์ เห็นว่า การหาที่ดินทดแทนหรือการแลกเปลี่ยนการใช้ที่ดินเป็นแนวทางที่ดีที่ธนาคารที่ดินจะนำมาใช้ ซึ่งจะแก้ไขปัญหาที่ดินได้ดี

นางประชุม ขอมกระโทก เสนอว่า การซื้อที่ดินของเอกชนสามารถกระทำได้ เช่น มีกลุ่ม ๆ หนึ่ง มีสมาชิกประมาณ ๗๐ คน ต้องการที่ดินแปลงหนึ่ง และในขณะเดียวกันมีเอกชนคนหนึ่งซึ่งมีที่ดินกำลังหลุดจ่านองซึ่งตรงกับความต้องการของกลุ่มคนข้างต้น ธนาคารที่ดินอาจเป็นตัวกลางในการซื้อที่ดินดังกล่าว เพื่อให้มีการใช้ประโยชน์ร่วมกัน โดยให้กลุ่มผ่อนชำระกับธนาคารที่ดิน เห็นว่าควรคงไว้ในเรื่องที่ดินเอกชน เพื่อเปิดกว้างให้สามารถดำเนินการได้ต่อไป ขณะนี้มีแรงผลักดันในเรื่องการจัดตั้งธนาคารที่ดินในภาคชุมชน ซึ่งเสนอผ่าน สปช. ในเรื่องของทุนขณะนี้ก็มีกองทุนการออมทุกชุมชน ๔,๐๐๐ กองทุน หากธนาคารที่ดินเปิดขายหุ้น หุ้นละ ๑๐,๐๐๐ บาท ให้กับองค์กรเหล่านี้ ธนาคารที่ดินก็จะได้ทุนประมาณ ๔๐ ล้านบาท

ผู้แทนสำนักงานการปฏิรูปที่ดินเพื่อเกษตรกรรม (ส.ป.ก.) เห็นว่า ส.ป.ก. เป็นหน่วยงานที่มีภารกิจในการจัดซื้อที่ดินเพื่อให้เกษตรกร แต่ในการดำเนินการควรพิจารณาว่า กลุ่มใด ควรได้รับความช่วยเหลือตามลำดับก่อนหลัง ซึ่งบางครั้งต้องใช้วิธีการประชาคม และเงินกองทุนมีจำนวนจำกัด ต้องพิจารณาถึงความเดือดร้อน จึงไม่คล่องตัวอย่างธนาคารที่ดินซึ่งดำเนินกิจการธนาคาร ในความเห็นส่วนตัว จึงอยากให้ธนาคารที่ดินมุ่งเน้นการกระจายในที่ดินที่เป็นของเอกชน เช่น ที่โฉนด นส.๓ มากกว่าจะมา ดำเนินการในที่ดินที่มีกฎหมายกำหนดภารกิจหน้าที่ของหน่วยงานไว้แล้ว ซึ่งหน่วยงานต่างๆ ต้องดำเนินการ แก้ปัญหา ในส่วนของประชาชนก็อยากเห็นการเอาที่ดินจากคนที่มียากๆ ที่เรียกว่าการกระจายตัว เอามาให้ประชาชนทำประโยชน์ น่าจะดีกว่าการนำที่ดินของรัฐมาดำเนินการ

ที่ประชุม มีความเห็นร่วมกันว่าธนาคารที่ดินควรสามารถดำเนินการในการจัดทำระบบ สาธารณูปโภคได้ เพื่อเป็นเครื่องมือในการพัฒนาที่ดินและเพิ่มมูลค่าที่ดิน นอกจากนี้ธนาคารที่ดินควรสะสม ที่ดินเพื่อจัดให้รัฐจัดทำโครงสร้างพื้นฐานด้วย ทั้งนี้ เห็นควรมอบหมายให้อนุกรรมการทุกท่านพิจารณาว่า ธนาคารที่ดินควรต้องมีวัตถุประสงค์ ภารกิจ และอำนาจหน้าที่อย่างไรบ้าง เพื่อนำเสนอในการประชุมครั้งต่อไป

ประเด็นที่ ๕ ธรรมชาติในการบริหารจัดการ

ประธานอนุกรรมการฯ เสนอว่าในธนาคารที่ดินจะต้องมีโครงสร้างของธนาคารด้าน Governance คือต้องมีคณะอนุกรรมการด้านลงทุน (Investment Committee) คณะอนุกรรมการด้าน ธรรมชาติ คณะอนุกรรมการด้านสมาชิกสัมพันธ์ และคณะอนุกรรมการด้านกฎหมาย

มติที่ประชุม ที่ประชุมพิจารณาประเด็นต่างๆ ตามความเห็นที่อนุกรรมการได้นำเสนอ เห็นควรให้อนุกรรมการกลับไปพิจารณารายละเอียดเพื่อนำเสนอในการประชุมครั้งต่อไป โดยในส่วนร่าง พ.ร.บ. ประธานอนุกรรมการฯ จะประมวลความเห็นของที่ประชุมเพื่อประกอบการแก้ไขร่าง พ.ร.บ. ดังกล่าว ต่อไป

ระเบียบวาระที่ ๔ เรื่องอื่นๆ

กำหนดการประชุมครั้งที่ ๒/๒๕๕๘ วันพุธที่ ๒๑ มกราคม ๒๕๕๘ เวลา ๑๓.๓๐ น. ณ ห้องประชุมสำนักงานปลัดสำนักนายกรัฐมนตรี

เมื่อไม่มีอนุกรรมการฯ ท่านใดเสนอเรื่องอื่นเพิ่มเติม ประธานอนุกรรมการฯ กล่าว ขอบคุณและขอปิดการประชุม

เลิกประชุมเวลา ๑๕.๓๐ น.



(นางนัยน์รัตน์ เผดิมรอด ภู่งาม)
ผู้อำนวยการกองกฎหมาย
ผู้จัดรายงานการประชุม